



OECD DAC의 민간자원동원 측정방안 연구

2018. 8

OECD DAC의 민간자원동원 측정방안 연구

2018. 8.

한국국제협력단

저자

오 수 현

- KOICA ODA연구정보센터 연구원

주요 연구 실적

- ▷ 2018. KOICA 임팩트투자 및 혼합재원 활용 가이드라인 수립연구. 성남: 한국국제협력단. (공저)
- ▷ 2017. 포용적 금융 지원방안 연구. 성남: 한국국제협력단. (공저)
- ▷ 2016. 개발재원의 혁신적 조성을 위한 국제사회 동향 연구. 성남: 한국국제협력단. (공저)
- ▷ 2015. Post-2015 체제의 개발재원 논의분석 연구. 성남: 한국국제협력단. (공저)
- ▷ 2015. “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 자원메커니즘”. 국제개발협력 2015년 3호. 성남: 한국국제협력단.

이 인 호

- KOICA ODA연구정보센터 통계전문관 (inho@koica.go.kr)

주요 연구 실적

- ▷ 2018. “Stata를 이용한 OECD DAC 통계자료의 효율적 활용 방법 연구.” 『국제개발협력』 2018-2호:171-198.
- ▷ 2018. “Stata에서 World Bank Open Data의 효율적 활용 방안.” 『The Korean Journal of Stata』 5(1):53-67.
- ▷ 2017. 『KOICA의 MDGs 이행실적 및 시사점』. 성남: 한국국제협력단. (공저)
- ▷ 2017. 『CS경영을 위한 KOICA 이해관계자 분석 연구』. 성남: 한국국제협력단. (공저)

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약	v
Abstract	vi
I. 서론	1
II. 국제사회의 민간재원 논의 동향	4
1. 민간재원 동원을 위한 ODA의 역할과 중요성	4
2. OECD DAC 민간재원 동원액 방법론	8
1) OECD DAC 사무국의 민간재원동원 측정방법 개발 배경	8
2) OECD DAC 금융수단별 민간재원동원 측정방법	11
(1) 신디케이티드론(Syndicated loans)	12
(2) 집합투자펀드(Shares in Collective Investment Vehicles)	13
(3) 보증(Guarantees)	14
(4) 기업 직접 투자(Direct investment in Companies)	15
(5) 크레디트라인(Credit lines)	17
3. OECD DAC 민간재원 동원액 측정방법론 최신 동향	19
1) 증여수단(grant)의 민간재원동원 가능접근방식 논의	19
2) 민간재원동원을 위한 공여기관의 다양한 수단	21
(1) 캐나다의 상환가능증여(Reimbursable Grants)	21
(2) JICA 타당성 조사 및 기술 지원	23

III. KOICA의 민간자원 동원 현황 분석	25
1. 파트너자원 유치 현황	26
2. DIP을 통한 민간자원 유치 현황 분석	28
1) 혁신적 기술 프로그램(CTS)	29
2) 포용적 비즈니스 프로그램(IFS)	30
3) 혁신적 파트너십 프로그램(IPS)	37
3. CPP를 통한 민간자원 유치 현황 분석	37
4. 프로젝트를 통한 민간자원 유치 현황 분석	40
5. 소결	42
IV. KOICA의 민간자원 동원 및 측정 방안	44
1. KOICA 민간자원 동원 방안	44
2. KOICA 민간자원 동원 지표 관리 방안	46
1) 민간자원 동원 지표에 대한 명확한 정의	46
2) 민간자원 동원 지표 관리 시스템 구축	47
3) 민간자원동원 지표의 지속적 분석	48
V. 결론	49
참고문헌	50

표 목차

〈표 1〉 최초손실자본 활용가능 금융수단	8
〈표 2〉 2012-2015년 OECD DAC 회원국의 금융수단별 민간재원 동원액	10
〈표 3〉 집합투자펀드 자금 유입 흐름	13
〈표 4〉 기업직접투자 자금 유입 흐름	17
〈표 5〉 DAC 원조유형 목록	20
〈표 6〉 KOICA의 개발협력 파트너 재원 유치액의 정의	26
〈표 7〉 KOICA 파트너재원 유치액 총괄 현황	27
〈표 8〉 IBS 파트너별 재원분담 비율	31
〈표 9〉 IBS 파트너 유형별 재원 유치 현황 표	32
〈표 10〉 연도별 IBS 유치액 상위 및 하위 3개 사업 목록	34
〈표 11〉 IBS 참여 영리법인 규모별 재원 유치 현황 표	35
〈표 12〉 CPP 파트너별 재원분담 비율	38
〈표 13〉 연도별 CPP 유치액 상위 및 하위 3개 사업 목록	39
〈표 14〉 IBS 참여 영리법인 규모별 재원 유치 현황 표	41
〈표 15〉 프로젝트 사업에서의 파트너재원 유치 목록	42
〈표 16〉 파트너재원 유치 사업 중 민간재원동원 측정 가능 사업 분석	43
〈표 17〉 KOICA 민간재원동원 가능 사업 유형(안)	45

그림 목차

〈그림 1〉 촉매적 효과와 자원 동원의 범위	6
〈그림 2〉 위험자본 투자 층위구조	7
〈그림 3〉 신디케이트론의 민간재원 동원액 측정방법 예시	12
〈그림 4〉 보증의 민간재원 동원액 측정방법 예시	15
〈그림 5〉 직접 지분투자 사례	16
〈그림 6〉 크레디트라인의 민간재원동원 구조	18
〈그림 7〉 OECD DAC의 민간재원동원 방법론 적용대상 수단	19
〈그림 8〉 상환가능증여의 구조	21
〈그림 9〉 캐나다 상환증여 구조	22
〈그림 10〉 JICA SME 서베이	23
〈그림 11〉 JICA 필리핀 공항철도 공사 지원 프로젝트	24
〈그림 12〉 연도별 파트너재원 유치 현황	27
〈그림 13〉 연도별 파트너 자원 분포 현황	27
〈그림 14〉 유형별 파트너재원 유치 현황	28
〈그림 15〉 IBS 파트너 유형별 자원 유치 현황	32
〈그림 16〉 IBS 참여 영리법인 규모별 자원 유치 현황	35
〈그림 17〉 연도별 IBS 기업규모별 자원분담 비율 변화	36
〈그림 18〉 연도별 CPP 자원 유치 현황	38
〈그림 19〉 연도별 CPP 자원 분포 현황	38
〈그림 20〉 프로젝트 사업의 기관유형별 유치액 현황	41

국문 요약

지속가능개발목표(Sustainable Development Goals; SDGs)를 달성해야 한다는 국제사회의 강조는 개발재원의 추가 조성 필요성 논의를 이끌어냈다. 경제개발협력기구 개발원조위원회(Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee; OECD DAC) 역시 이와 같은 맥락으로 최근 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)를 활용한 민간재원 동원을 주요 의제로 제시하고 있다. 구체적으로, DAC은 양자 공여기관 및 개발금융기관이 보증(guarantees), 신디케이트론(syndicated loans), 집합투자펀드(collective investment vehicles; CIV) 등의 금융수단을 통해 동원한 민간재원 금액을 조사한 바 있으며, 2018년 4월에는 증여(grants)수단과 프로젝트 파이낸싱(project financing)을 활용하여 동원된 민간재원금액을 측정하기 위한 방법론 수립 워크숍을 개최하였다. KOICA 역시 증여 수단을 활용한 민간재원동원 방안에 대해 개발재원 관련 연구를 통해 고민해왔으며, 경영성과 지표 중 하나를 ‘개발협력 파트너재원 유치액’으로 설정하여 KOICA가 집행하는 ODA 자금으로 인해 동원된 다양한 개발 파트너의 재원을 측정하고 보고하고 있다.

본 연구는 이러한 ODA의 역할에 대한 새로운 논의와 KOICA의 현재 사업 유형 분석을 통해 두 가지의 목적을 달성하고자 하였다. 첫째는 KOICA 사업 중 민간재원동원 성과를 가지고 있는 사업 유형을 찾는 것이다. 이를 위하여 KOICA가 경영성과지표로 활용하는 ‘파트너재원유치액’ 데이터를 활용하였다. 둘째는 향후 KOICA가 민간재원동원 유치를 위해 적용해야 하는 사업 유형을 도출하여 제시하는 것이다.

첫 번째 목적과 관련하여 현재 KOICA가 수행 중인 사업 중에서 명확하게 민간재원 동원액을 인정받을 수 있는 사업은 기업이 재원을 공동으로 부담하는 포용적 비즈니스 사업(Inclusive Business Solutions; IBS)인 것으로 보이며, 그 외 프로젝트 사업에서 민간 기업이 재원을 부담하는 경우 역시 포함될 수 있을 것으로 보인다. 다만, KOICA와 비정부기구(NGO)가 공동으로 재원을 분담하는 사업은 포함되기 어려울 것으로 보이는데, 이는 OECD DAC 기준에서의 민간(private)은 비즈니스 영역을 의미하기 때문이다. 또한 향후 KOICA가 민간재원 동원 유치를 위해 적용할 수 있는 사업으로는 임팩트투자펀드에 참여하는 사업을 제시할 수 있다. 현재 KOICA는 해외파트너십사업(Innovative Partnership Solution; IPS)을 통해서도 임팩트투자기관들과 협력하고 있으며, 이와 같은 추세는 증가될 것으로 보인다. 그리고, 국별 프로젝트 사업에서도 민간기업과의 협력 사례가 늘어나는 것으로 보아, 프로젝트 사업 중 협력국의 민간부문개발을 목적으로 하는 사업에서 역시 민간재원 동원의 가능성이 있다고 볼 수 있다. 또한, 본 연구는 민간재원 동원 금액을 측정하기 위한 지표를 관리하기 위해서는 가장 먼저 해당 지표에 대한 명확한 정의와 지표 관리 시스템의 구축과 지표의 지속적인 분석의 중요성을 시사하고 있다.

Abstract

Global communities in development cooperation has been emphasizing the importance of financing for development to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). In this context, the OECD Development Assistance Committee has also proposed an agenda of mobilizing private finance resources by using Official Development Assistance as a catalyst. In details, the OECD DAC has been conducting the survey since 2015 towards bilateral donor agencies and development financial institutions of member countries regarding the amount of private finance mobilized by their contributions using three financial instruments such as guarantees, syndicated loans and collective investment vehicles (CIV). In addition, it has held the workshop with its members to further discuss the potential of grants and project financing for mobilizing more private finances.

KOICA has been consistently researching these areas in line with the OECD DAC agenda. Moreover, it also selected an indicator ‘amounts mobilized from development cooperation partners’ as one of key performance indicators and has been reporting the amounts mobilised by its grants since 2016.

The research mainly aims to find the implications for KOICA in mobilizing private resources by analyzing relevant trends with KOICA’s current programs. Firstly, this study has analysed the raw data for the indicator ‘amounts mobilized by development cooperation partners’ to investigate what kinds of programs have contributed to the indicator. Secondly, it tries to suggest programs which has the potential for KOICA to mobilize another private finance.

As a result of the study, we have found that the Inclusive Business Solutions (IBS) program, which our corporate partners cofund the program by matching the ratio, can be a representative example of private finance mobilization among current KOICA programs. However, another co-funding program with NGOs may not be the case as the definition of ‘private’ is limited to business and corporate sector. For the possible areas which can mobilize private resources, participation in impact investing will be an option for KOICA. KOICA has recently been attempting several pilot programs cooperated with international impact investing organizations through KOICA’s International Partnership Solutions (IPS) programs. These kinds of opportunities will be increasing in the area of IPS program as well as stand-alone projects in the future. Finally, this research concludes that indicators to measure the amounts mobilized from private resources are crucial. To do this, it suggests clearly defining the indicators, establishing the management system for indicators and continuously analyzing the data collected under those indicators.

I. 서론

지속가능개발목표(Sustainable Development Goals; SDGs) 이행의 중요성은 매년 약 2.5조 달러의 개발재원을 추가적으로 조성해야 한다는 국제사회의 목소리를 통해 강조되기 시작하였다 (UNCTAD, 2014).

공여국들의 협의체인 경제개발협력기구 개발원조위원회(Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee; OECD DAC) 역시 SDGs 이행 수단으로서 개발재원의 중요성을 강조하기 위해 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)를 활용한 민간재원 동원을 중요한 어젠다(agenda)로 제시하고 있다. 이의 일환으로 OECD DAC은 2015년부터 양자 공여기관 및 개발금융기관이 보증(guarantees), 신디케이트드론(syndicated loans), 집합투자펀드(collective investment vehicles; CIV)등의 금융수단을 통해 동원한 민간재원 금액을 조사하고 있다. 또한, 2018년 4월에는 증여(grants) 수단과 프로젝트 파이낸싱(project financing)을 활용하여 동원된 민간재원금액을 측정하기 위한 방법론 수립 워크숍을 개최함으로써 증여, 즉 무상원조의 민간재원동원 기여에 대해 고려하고 있는 과정에 있다.

동시에 KOICA 역시 무상원조를 활용한 민간재원동원방안에 대해 고민해왔으며, 기관 경영성과 지표 중 하나를 ‘개발협력 파트너재원 유치액’으로 설정함으로써 KOICA가 집행하는 ODA 자금으로 인해 민간 파트너를 포함한 협력국 정부, 시민사회, 국제기구 등 다양한 개발 파트너로부터 동원한 재원을 측정하여 보고하고 있다. 그러나 동 지표는 현재 KOICA 민간 파트너 외에도 기여액을 모두 수집하고 있으며, 현재 민간재원동원으로 볼 수 있는 사업 유형은 대표적으로 포용적 비즈니스 사업(Inclusive Business Solutions; IBS)이 있다.

본 연구는 이러한 국제적인 논의와 ODA환경 변화에 따라, 현재 KOICA 사업 유형 중 민간재원동원 가능성이 있는 사업 유형들을 조사하였다. 또한 민간재원동원 가능성이 높은 사업 유형을 제시함으로써 향후 KOICA의 민간재원동원을 위한 역할 정립에 기여하고자 한다.

본 연구의 주요 목적은 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, KOICA 사업 중 민간재원동원 성과를 가지고 있는 사업 유형을 찾는 것이다. 이를 위해 KOICA가 경영성과지표로 활용하는

‘파트너재원유치액’ 데이터를 활용하였다. 둘째, 향후 KOICA가 민간재원동원 유치를 위해 적용해야 하는 사업 유형을 도출하여 제시하는 것이다. 이는 현재 KOICA가 수행하고 있으나, 민간재원동원 성과를 발굴하지 못한 사업 혹은 향후 발굴이 필요한 사업으로 제시할 수 있다.

위와 같은 두 가지 연구 목적은 궁극적으로 선진 원조기관으로서 KOICA가 ODA를 촉매제로 활용함으로써 민간재원을 동원하여 지속가능개발목표(SDGs) 달성을 위한 성과를 향상하고, 공공기관으로서 기관의 경영성과 향상에 이바지함에 있다.

연구방법론으로는 KOICA 통계데이터를 분석하는 양적분석과 민간재원 동원액 측정 관련 문헌들을 조사하는 질적분석이 혼합되어 사용되었다. 또한, 연구기간 중 개최된 OECD DAC의 민간재원 동원액 측정방법론 워크숍에 참석하여 OECD DAC의 관련 최근 논의 동향을 파악하였다.

본 연구를 수행함에 있어 한계점은 다음과 같다. 첫째, 파트너에 대한 정의(definition)의 부재 또는 다름으로 인한 연구 범위 설정의 한계이다. 연구에서 사용하기 위한 민간재원 동원의 파트너에 대한 정의는 현재 정확히 존재하지는 않는다. 그러나 경영평가지표에서 사용하고 있는 파트너재원 유치액을 측정하기 위한 파트너의 정의는 또 달라 대체하여 사용할 수는 없다. 따라서 향후 민간재원 동원에 대한 파트너의 재정의에 따라 분석의 결과가 다소 달라질 수 있다.

둘째, 현재까지 수집한 파트너재원 실적의 단편화(fragmentation)로 인한 자료 구축의 한계이다. 매년 경영평가지표를 위한 실적 수집과 정리는 되어 있지만 OECD DAC 통계와 같은 체계와 기준이 존재하지 않아 연도별로 하나의 자료로 취합하여 실적을 살펴보기에는 다소 한계가 있었다. 따라서 본 연구에서는 기존 데이터를 제한적으로 클렌징한 후 자료를 재가공하여 살펴보는 수준에 그쳤다.

셋째, 파트너재원 자료와 기존 ODA 통계와의 낮은 비교가능성(comparability)으로 인한 자료 분석의 한계이다. 앞서 언급했듯이 KOICA의 파트너재원 유치액 실적이 KOICA의 사업 통계와 시스템적으로 연동되지 않아서 기존 ODA자료에서 활용할 수 있는 다양한 조건들, 사업코드로 인한 동일사업 여부 판별, 사업유형, 사업분야, 총 사업비 및 연도별 KOICA 지출액 등을 연계한 심층적 분석을 수행하기가 다소 어려웠다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 앞에서 언급한 한계점에도 불구하고 향후 KOICA의 민간재원

측정 방안 수립을 위한 ‘탐색적 연구(exploratory research)’로써 의미를 갖는다. 따라서 본 연구 수행을 위해 확보한 KOICA의 파트너재원 유치액 자료는 기관의 경영평가를 위해 수집된 자료로 공신력이 있고 기초적 분석 자료로 활용하기에는 충분하다고 볼 수 있어 동 자료를 사용하여 기본적인 통계치를 제시하며 연구를 수행하였다.

II. 국제사회의 민간재원 논의 동향

1. 민간재원 동원을 위한 ODA의 역할과 중요성

서론에서 언급한 바와 같이 지속가능개발목표(SDGs)시대에서는 MDGs와 비교하여 이행수단의 중요성, 특히 이행수단으로서의 개발재원에 대해 강조해 오고 있다. 현재 조달하고 있는 개발재원 외에도 매년 약 2.5조 달러의 재원이 추가적으로 필요하다는 통계(UNCTAD, 2014)는 민간재원 동원이 재원의 출처임을 강조하는 근거로 계속적으로 활용되고 있으며, 이러한 논의는 공적개발원조(ODA)의 정체성에도 변화를 가져오기 시작하였다.

2014년 기준, OECD DAC 회원국의 공적개발원조(ODA) 예산은 약 1,400억 불로 이는 SDGs 달성에 있어 필요한 연간 4조 달러 재원의 약 30분의 1에 해당하는 수준이다. 따라서, ODA 재원을 투입금액 그대로 집행하기보다는 이를 촉매제로 활용하여 민간재원 동원의 효과를 가져와야 한다는 목소리가 커져왔으며, 공여기관의 전략적 방향성 혹은 사업 모델 역시 새로운 방향성을 갖게 되었다.

위와 같은 노력의 대표적인 사례로 들 수 있는 것이 먼저 OECD가 2014년 세계경제포럼과 공동으로 개최한 ‘개발재원의 리 디자인 이니셔티브(Redesigning Development Finance Initiative)’이다(오수현·이성진, 2016). 동 이니셔티브에서는 혼합금융(Blended Financing)의 개념을 소개한 바 있으며, 이를 “이머징 및 프런티어 시장에서의 민간 자본 유입 동원을 위한 개발 재원과 자선기금의 전략적 사용”이라고 정의하고 있다. 혼합금융 메커니즘에서 ODA와 같은 공적자금이 주로 담당하는 역할은 상대적으로 위험한 투자를 수행하거나 혹은 기술지원을 통해 민간투자가 개발 영향이 높은 영역에 유인될 수 있도록 함으로써 민간재원을 동원하는 역할을 담당하는 것이다.

또한, 2015년부터는 DAC 회원국이 공여기관, 개발금융기관, 다자기구 등을 통해 동원한 민간 재원금액을 조사하는 서베이를 실시함으로써 공여국의 민간재원 동원 노력을 인정함으로써 독려하는 역할을 수행하고 있다. 이는 조금 더 큰 틀에서 ODA 외에 개발 목적에 투입된 각 공여국의 재원 동원 노력을 인정하기 위한 작업인 지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development; TOSSD)의 일환으로도 볼 수 있다. TOSSD에 대해서는 이후에 자세히 다루도록 한다.

이 외에도 OECD DAC은 민간재원 동원을 위한 공여국 사례를 공유하는 장을 제공하고 있다. 먼저, 2016년에는 덴마크 외교부와 공동으로 ‘개발협력에서의 민간부문과의 협력을 통한 혁신적 수단(Innovative Instruments for Working with and through the Private Sector in Development Co-operation)’이라는 주제로 워크숍을 개최하여 OECD DAC 공여국이 여러 금융 수단을 활용한 민간협력 사업을 수행함으로써 어떻게 민간재원을 동원할 수 있는지 사례를 소개하기도 하였다.

OECD DAC이 민간재원 동원을 목적으로 수행하는 여러 가지 노력의 대표적인 특징은 공여국의 민간재원 동원 노력을 인정해주고자 함에 있다. 각 공여국은 ODA/GNI 0.7%를 달성해야 하는 책무를 지니고 있으나 동시에 ODA 예산을 증가하는 데 어려움을 겪고 있다. 따라서 OECD DAC은 기존에 ODA로 인정받지 못했던 개발 목적의 재원들을 ODA 혹은 새로운 개념을 도입하여 인정해줌으로써 공여국의 노력을 독려하고자 하고 있다.

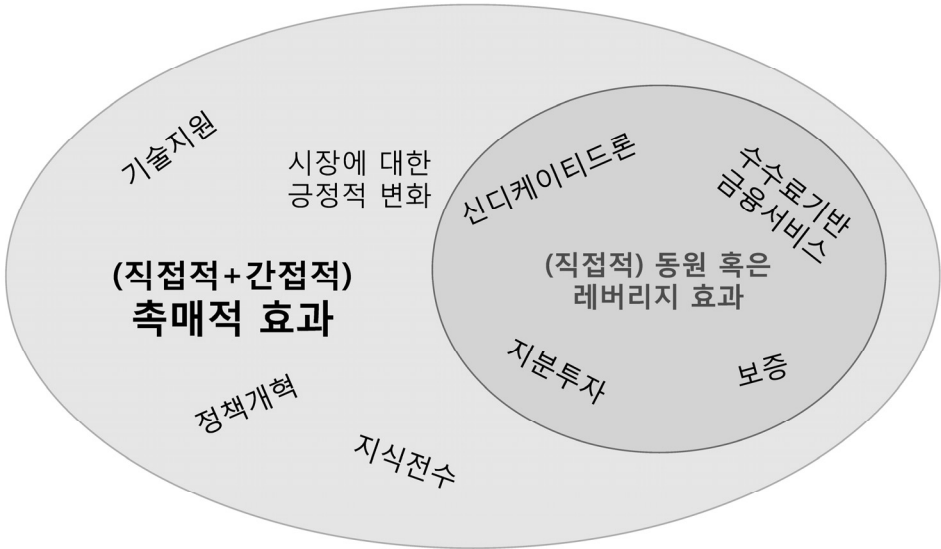
그 작업의 일환으로 도입된 것이 첫 번째로 TOSSD이다. ‘지속가능개발을 위한 총 공적지원(TOSSD)’은 ODA를 보완하기 위한 목적으로 도입된 새로운 개념으로서 이를 위해 국제 개발 재원 지형을 구성하는 새로운 경향들을 모니터링하고 투명성을 증대하고자 한다. TOSSD가 포함하는 영역으로는 ODA의 촉매적 효과, 혼합금융 패키지의 사용, 개발 협력 내 혁신적 위험 완화 수단을 사용함으로써 개발도상국 자체의 국내 재원을 보완할 수 있는 다양한 외부 재원을 독려하고자 한다(OECD, 2018a).

TOSSD의 여러 영역 중 하나가 바로 ODA의 촉매적 효과에 관한 것이며, 이에 대한 공여국의 기여도를 측정할 수 있는 OECD DAC 통계 보고 수단 중 하나로 ‘공적개발재원에 의해 동원된 민간부문 동원액(Amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions)’을 들 수 있다. 민간부문 동원액 자체가 ODA나 TOSSD로 인정받을 수는 없지만, 이는 TOSSD의 메모 아이템으로 작성하도록 되어 있어, 그 기여도를 공식적으로 보고할 수 있도록 설정하였다.

ODA의 역할로서 촉매제(catalyst)라는 의미는 일반적으로 공적 자금을 통해 민간재원을 동원하는 것을 의미한다. 그러나 사실 촉매적 효과(catalytic effect)는 재원 동원의 의미를 넘어 기술 지원, 정책 개혁 및 시장의 긍정적 신호 등 비재정적 효과 등을 포함하는 의미이다. OECD(2016b)에서도 촉매적 효과는 재원의 레버리지(leverage) 및 동원(mobilisation)을 포함하는 범위에 있음을 설명하고 있다(그림 1 참조). 따라서, 신디케이트드론, 지분투자 및 보증

수단을 활용한 직접적 재원 동원 외에도 기술지원과 같은 촉매적 효과가 향후 재원을 동원할 수 있는 간접적 효과를 어떻게 측정할 것인지에 대해서도 논의가 필요한 부분이다.

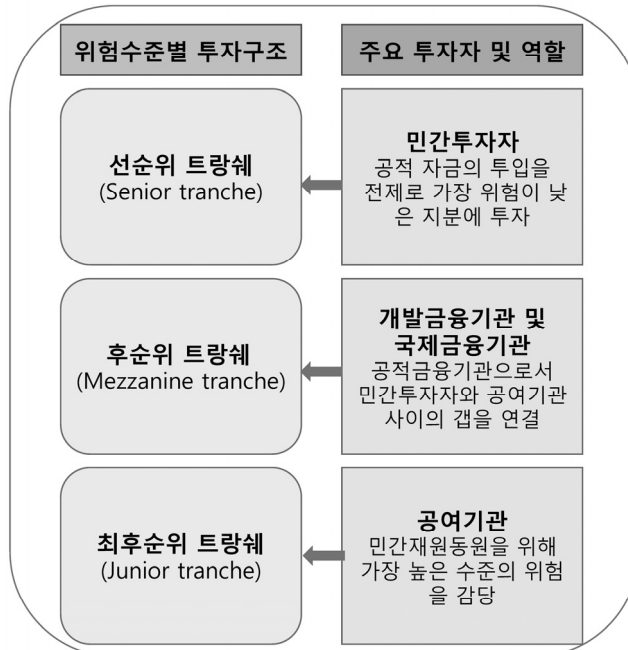
〈그림 1〉 촉매적 효과와 재원 동원의 범위



출처: OECD(2016b)를 바탕으로 저자 작성

ODA를 집행하는 공여기관 혹은 개발금융기관에서 촉매제에 요구하는 역할은 여러 가지가 있으나, 그 중 첫 번째의 역할은 민간재원을 유인하기 위해 상대적으로 위험이 높은 지분에 투자하거나 혹은 보증을 제공하는 것이다. 구체적으로는 개발성고가 분명한 프로젝트이나, 필요한 재원이 충당되지 않은 경우 공여기관들은 추가적으로 민간투자자의 재원을 유인하고자 한다. 그러나 민간투자자들은 개발 성과보다는 재무적 수익에 의거하여 위험이 높다고 판단할 경우, 투자 참여를 주저하는 측면이 있다. 이럴 경우, 공여기관 혹은 개발금융기관은 프로젝트 투자 구조에서 최초손실지분, 후순위채권 혹은 보증 등의 수단을 통해 참여함으로써 민간투자자에게 발생할 수 있는 위험을 분담해주는 역할을 하게 된다.

〈그림 2〉 위험자본 투자 층위구조



출처: 오수현·이성진(2016)을 바탕으로 저자 작성

최초손실지분(First-loss capital)은 민간재원을 동원하는 데 있어 강력한 수단으로 작용할 수 있으며, 공여기관들이 자체적인 재원만으로 해결할 수 없는 사회 문제들을 민간재원을 동원함으로써 보다 많은 규모의 자금을 동원하여 해결할 수 있다는 데 그 능력이 발휘된다(오수현·이성진, 2016). 뿐만 아니라, 공적 자금의 투입이 없었다면 민간재원이 들어올 수 없는 소외된 시장과 민간 투자 간의 흐름을 연결해주는 이른바 추가성(additionality)의 역할을 한다는 것 역시 긍정적 요소로서 평가할 수 있다.

〈표 1〉 최초손실자본 활용가능 금융수단

수단	설명
지분투자 (equity)	전체 자본 구조에서 가장 후순위 지분을 취함으로써 공급자들은 최소손실지분을 맡음(그러나 위험조정수익을 찾음); 이는 우선주를 포함하는 구조 내 보통주를 포함함
증여 (grants)	최초손실지분액을 커버하기 위한 목적으로 제공된 증여
보증 (guarantees)	최초손실지분액을 커버하기 위한 보증
후순위채권 (subordinated debt)	여러 층위의 채권 내에서 가장 후순위 지분을 가진 채권(구조 내 지분투자는 존재하지 않음)

출처: 오수현·이성진(2016)을 바탕으로 저자 작성

2. OECD DAC 민간재원 동원액 방법론

1) OECD DAC 사무국의 민간재원동원 측정방법 개발 배경

앞서 TOSSD의 개념과 함께 소개한 ‘공적자금에 의해 동원된 민간재원 동원액’ 측정 서베이와 관련하여, OECD DAC의 궁극적 목적은 국제사회에서 논의되는 지속가능개발목표(SDGs), 개발재원조성(Financing for Development), 파리기후변화협정 이행에 있어 회원국의 공적 자금에 의해 동원된 민간 재원 동원액을 측정하기 위한 국제적 표준(international standard)을 개발하는 데 있다.

OECD DAC은 민간재원 동원액 측정을 위해 2014년부터 지속적인 노력을 해왔다. 이를 위해 민간재원동원이 가능한 금융수단의 유형을 조사해옴으로써 서베이 대상 금융수단을 초기 3개(보증, 신디케이트드론, 집합투자펀드)에서 2016년에는 2개(크레디트 라인, 직접 지분투자)를 추가하여 총 5개로 확장하였다. 이후 증여와 프로젝트 파이낸싱 부문에서도 민간재원동원이 가능한 수단들과 측정방법론을 파악하고 있다.

먼저 OECD(2014)에서 정의하는 민간재원의 동원(Mobilisation)은 ODA 재원의 투입을 통해 추가적으로 발생한 재원의 흐름으로 보증, 신디케이트드론, 집합투자펀드 등의 금융수단을

활용해 직접적으로 동원한 금액으로 보았다. 이는 기술지원 및 정책개혁 등의 지원을 통해 간접적으로 동원 효과를 가지는 촉매효과(Catalytic effect)와는 별개의 것이라고 설명한 바 있다.

이후, SDGs 달성을 위한 민간재원 동원의 중요성이 더욱 강조됨에 따라 OECD DAC은 2016년 민간재원 동원 가능성이 있는 금융수단인 직접지분투자, 크레디트라인 등을 추가적으로 발굴하여 민간재원 동원 금액을 측정할 수 있는 방법론을 개발하였다. 또한, 2018년 4월에는 ‘민간재원 동원액 측정방법론 개발 워크숍(Measuring the amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions: Working session with bilateral and multilateral financial institutions)’을 개최하였다. 동 워크숍에서는 민간재원동원 가능 수단을 증여(grant)와 프로젝트 파이낸싱으로 확장하여 검토하였으며, 직접적인 재원 동원효과 외에도 간접적 동원 및 촉매 효과의 중요성에 대해서도 논의하기 시작하였다.

OECD DAC 통계시스템 내 민간재원 동원 측정 방법론에 있어 기본적인 원칙으로는 다음 세 가지를 제시할 수 있다. 첫째는 인과관계(causality)이다. 어떤 프로젝트에 공적 투자가 있었기에 민간투자가 발생하였다는 것을 증명해야 하는 것으로 이는 보수적인 관점에서 접근해야 한다는 것이다. 둘째는, 기여 정도(attribution)에 관한 것으로, 하나 이상의 공적 기관이 프로젝트에 참여하였을 경우, 민간재원동원의 기여도를 어떻게 배분할 것인지에 대한 문제이다. 이의 경우 뒤에 살펴볼 다섯 가지의 금융수단별 민간재원동원 측정방법을 통해서 자세히 알아보도록 한다. 셋째는, 측정시점(point of measurement) 및 데이터 이용가능성 측면이다. 자금이 동원된 시점을 계약(commitment)단계에서 할 것인지 혹은 실제 지출(disbursement) 단계를 기준으로 할 것인지에 대한 것을 의미할 뿐만 아니라, 공적 자금이 투입된 차후 년도에 동원된 민간재원에 대해서는 통계시스템 내에서 어떻게 보고할 것인지에 대해서도 고려해야 한다는 것이다.

이번 장에서는 먼저 OECD DAC에서 제시한 2012~2015년 간 80여개의 공여기관, 개발금융기관 및 다자개발은행으로부터 민간재원동원이 가능한 5개의 금융수단의 민간재원 동원액 통계를 살펴보고, 해당 금액을 도출한 방법론에 대해서 살펴보고자 한다. 각각의 금융수단의 민간재원 동원액 측정을 위해 활용된 방법은 무엇인지 알아보고 그 특징도 함께 분석해보도록 한다.

OECD DAC은 실제 공적개발재원에 의해 동원된 민간재원액을 파악하기 위해 2016년에 약 80개의 공여기관 및 개발금융기관 등을 대상으로 2012년에서 2015년에 ‘공적개발재원에 의한 민간부문 동원액(Amounts mobilised from the private sector by official development

finance interventions)’ 조사를 실시하였다. 민간재원 동원을 위해 활용한 금융수단은 5개로 보증, 신디케이트드론, 집합투자펀드, 기업직접투자, 크레디트라인에 한정하였다. 조사 결과 4년간 동원된 총 금액은 약 811억불 이었다.

〈표 2〉 2012-2015년 OECD DAC 회원국의 금융수단별 민간재원 동원액

(단위: 1,000 USD)

연도	보증 Guarantees	신디케이트드론 Syndicated loans	집합투자펀드 Shares in CIVs	기업직접투자 Direct investment in companies	크레디트라인 Credit lines	총합
2012	8,016,215	1,095,327	1,623,724	1,099,965	3,164,105	14,999,337
2013	8,792,560	2,040,680	2,584,737	1,054,009	3,327,894	17,799,880
2014	8,281,986	5,266,379	2,508,633	961,440	4,450,696	21,469,134
2015	10,802,011	7,355,967	2,794,507	1,577,413	4,264,998	26,794,897
합계	35,892,772	15,758,353	9,511,601	4,692,827	15,207,694	81,063,248

출처: Benn et al(2017)을 바탕으로 저자 작성

연도별 동원액을 살펴보면, 5개 금융수단으로 동원한 민간재원액은 2012년 150억 불, 2013년 178억 불, 2014년 215억 불, 2015년 268억 불이었으며 2012년 대비 2014년에는 약 79%가 증가하였다. 이와 같이, 공적재원을 촉매제로 한 민간재원동원의 규모는 상당히 증가되고 있음을 파악할 수 있었다(표 2 참조). 또한 OECD DAC 회원국이 2012-2015년 기간 동안 다섯 개의 금융수단을 활용하여 동원한 민간재원액은 약 811억 불로서 2015년 OECD DAC 공여국 전체 ODA 금액인 1,300억 불의 약 62%에 달하는 금액이다.

금융수단별로 살펴보면, 4개년 동안 가장 많은 민간재원 동원 효과를 가져온 수단은 ‘보증(guarantees)’으로서 전체 811억 불 중 359억을 차지하여 약 44%의 비중을 차지하고 있다. 사실 보증을 제외한 네 개의 금융수단은 주로 개발금융기관에서 활용하고 있는 것으로 KOICA의 민간재원동원을 위해 적용하기에는 관련성이 적은 것이 사실이나, 보증의 경우에는 스웨덴 Sida, 미국 USAID, 호주 외교부 등 공여기관들 역시 활발히 활용하는 수단으로 향후 KOICA가 민간재원동원을 위해 새로운 수단을 적용할 경우 고려가 가능한 대상으로 판단된다. 또한, 보증 수단은 실제 채무불이행이나 손실이 발생하지 않는다면, 자금의 투입이 필요하지 않은 수단이기에 여러 기관에서 민간재원동원을 위해 사용하는 것임을 파악할 수 있다. 구체적으로는 2012~2014년 동안 스웨덴 Sida, 미국 USAID가 보증을 통해 각각 8억 3,700만 불, 16억 6,400만 불을 기록하였다(오수현·이성진, 2016).

2) OECD DAC 금융수단별 민간재원동원 측정방법

국제적으로 합의된 수준에서 공적개발재원의 투입으로부터 민간재원 동원 효과를 측정하는 데는 몇 가지 확인해야 할 요소가 있다. 먼저, 이러한 구조 내에서는 다수의 행위자들이 서로 다른 금융 수단과 수행 단계에서 참여하므로 정확히 동원 효과를 측정해내는데 어려움이 있을 수 있다. 먼저, ‘동원(mobilised)’이라는 정의가 ‘촉매적인(catalysed)’, 혹은 ‘공동투자(co-financed)’와 같은 용어와 차이점이 무엇인지 명확하게 정립해야 한다. 세계은행은 이에 대한 정의를 다음과 같이 구분하고 있다.

직접적 동원(direct mobilisation)은 특정 메커니즘이 특정 목적을 위해 추가적인 재원의 배분을 촉진하는 것을 의미한다. 이는 특정 프로젝트를 위해 이용 가능한 민간재원과 이를 유인한 공적재원 간의 인과 관계를 내포하고 있다. 한편 ‘레버리지(leverage)’는 일반적으로 비율과 연관되어 사용되는 용어이다. 공동투자(co-financing)는 식별된 공적 기관 그룹에 의해 투자받은 재원과 함께 외부 주체에 의해 지원받은 재원액으로서 정의된다. 직접적 동원과 차이점이 있다면, 공동투자는 민간재원 동원액을 측정하거나 동원에 대한 속성에 초점을 두지 않는다는 것이다. 이는 공적 자금이든 민간자금이든 외부 재원에 의해 지원받은 재원을 보고하는 데 목적이 있으며, 시간적 경계에 대해서도 모호하게 다루는 부분이 있다.

촉매적 효과(catalytic effect)는 ‘간접적 동원(indirect mobilisation)’으로도 볼 수 있으며, 긍정적인 변화를 촉진하기 위한 목적으로 행해진 행동의 결과를 의미한다. 이는 금융수단이 될 수도 있으나 지식 이전, 새로운 관행 공유 및 정책의 소개 등 비금융적 수단에 의해서 역시 행해질 수 있다는 것이 특징이다. 일반적으로 촉매적 효과는 통계적으로 측정하기에 상대적으로 덜 명확하며 어려울 뿐만 아니라 프로젝트 실행이 종료된 단계에서 발생하는 경향이 있다.

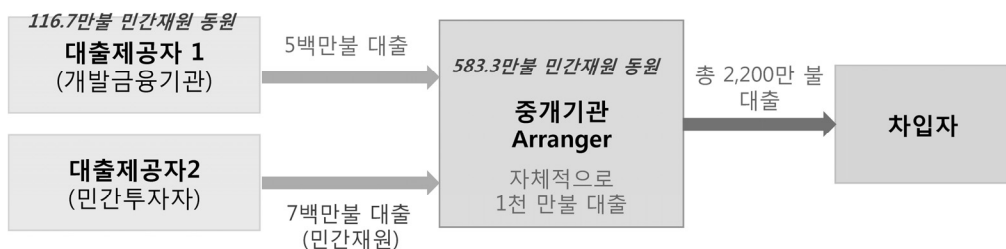
따라서 민간재원 동원을 측정하기 위해서는 하나의 사업 즉 프로젝트가 언제부터 시작하여 언제까지 마무리되는지에 대한 시간적 경계 및 활동의 넓이 등에 대한 이해가 명확해야 하는 것이 기본 조건이다. 방법론적인 측면에서는 국제 수준에서 합의된 방법론을 채택하고 민간재원이 동원된 인과관계와 속성 간의 관계를 정확히 평가함으로써 국제 통계 시스템 간에 중복 계상이 되지 않도록 해야 한다.

(1) 신디케이트론(Syndicated loans)

신디케이트론은 다수의 대출제공자들이 공동으로 단일의 차입자에게 자금을 제공하는 형태를 의미한다. 주요 목적으로는 차입자의 위험을 여러 대출자들이 분산함으로써 민간 투자를 유입하는 데 있다. 기본적으로 민간재원 동원액 측정 방법론의 전제조건은 공적자금의 참여가 없다면 민간 투자는 일어나지 않았을 것(additionality)이라고 보는 것이다.

신디케이트론의 민간재원 동원액 측정방법론은 동원된 민간재원 중 50%는 중개기관이 기여한 것으로 간주하며, 잔여 동원액 50%는 공적 참여자들의 자금투입비중에 의해 분할하여 결정한다. 예를 들어, <그림 3>과 같이 개발금융기관이 5백만 불(Lender 1), 민간투자자(Lender 2)가 7백만 불을 각각 중개기관(Arranger)에게 제공하고 중개기관은 이에 1천만 불을 더하여 총 2,200만 불을 차입자(borrower)에게 대출하였다고 가정한다면, 중개기관과 개발금융기관의 민간재원 동원액은 다음과 같이 계산가능하다. 먼저, 중개기관은 민간투자자가 제공한 대출금액 7백만 불 중 50%인 350만 불을 자신의 기여분으로 본다. 이후, 잔여액 350만 불 중 각각 기관의 기여금액에 비례하여 개발금융기관은 $350 \text{ 만 불} \times \frac{500 \text{ 만 불}}{1500 \text{ 만 불}}$ 인 약 116.7만 불을 동원했다고 볼 수 있으며, 중개기관인 $350 \text{ 만 불} + 350 \text{ 만 불} \times \frac{1000 \text{ 만 불}}{1500 \text{ 만 불}}$ 인 583.3만 불을 동원했다고 계산할 수 있다. 만약, 중개기관이 민간일 경우에는 개발금융기관(Lender 1)이 1,700만 불을 동원했다고 계산된다.

〈그림 3〉 신디케이트론의 민간재원 동원액 측정방법 예시



출처: OECD(2018b)를 바탕으로 저자 작성

(2) 집합투자펀드(Shares in Collective Investment Vehicles)

집합투자펀드는 투자자들이 자금을 모아 공동으로 여러 기업에 포트폴리오 형식으로 투자하는 것을 가능하게 하는 수단으로써 모든 참여자들이 위험, 수익 및 손실에 대해 동일한 프로파일을 보유하거나 서로 다른 위험 및 수익 프로파일을 가진 트랑쉐¹⁾에 나누어 투자하는 방식 등이 있다. 또한, 집합투자펀드는 기간을 설정하거나(close-ended) 제한을 두지 않을 수(open-ended)도 있다. Close-ended의 경우에는 펀드레이징이 정해진 기간에 한해서만 투자를 할 수 있는 반면, Open-ended의 경우 정해진 기간 제한 없이 원하는 때에 발행하거나 상환할 수 있다는 것이 특징이다.

이 방법론의 기본 가정은 가장 위험군 트랑쉐에 투자한 각 공적 참여자들의 기여분을 전체 민간재원 동원액의 50%로 간주하며, 투자금액에 관계없이 동일하게 배분한다. 잔여동원액 50%에 대해서는 모든 공적 참여자들이 전체 공적재원 중 자신들이 투자한 금액의 비율을 도출하여 민간재원 동원액의 기여분을 산정한다. 이때 펀드레이징 기간은 5년으로 한정한다.

예를 들어, 2008년 9월 15일에 개시한 집합투자펀드가 있다고 가정해보자. 이는 두 개의 공적 개발금융기관이 각각 1,000만 불과 400만 불을 2008년 10월에 가장 위험군 트랑쉐에 투자하였으며, 협력국의 민간투자자 2012년 6월에 6백만 불을 이어 투자하였다. 이후 2013년 1월 또 다른 공적 기관이 1,200만 불을 메자닌/시니어 트랑쉐에 투자하고 2013년 4월 고소득 국가의 민간투자자가 8백만 불을 투자하였다고 보자. 전체 펀드레이징 기간 동안 동원된 민간재원액은 총 1,400만 불일 경우, 각각의 공적 금융기관의 민간재원 동원액은 <표 3>과 같고, 다음과 같이 계산할 수 있다.

〈표 3〉 집합투자펀드 자금 유입 흐름

	트랑쉐	2008년 10월	2012년 6월	2013년 1월	2013년 4월
개발금융기관 1	고위험군	10,000			
개발금융기관 2	고위험군	4,000			
개발금융기관 3	메자닌/시니어			12,000	
민간투자자 1			6,000		
민간투자자 2					8,000
총합		14,000	6,000	12,000	8,000

출처: OECD(2018b)를 바탕으로 저자 작성

1) 금융기관이 개별 대출들을 모아(pool) 이를 기반으로 다시 발행한 채권

먼저 2012년 말을 기준으로 하였을 때, 개발금융기관 1이 동원한 민간재원액은 전체 6백만 불의 50%와 투입비율을 합산하여

$$\frac{1}{2} \times (600\text{만 불} \times 50\%) + \frac{1000\text{만 불}}{1400\text{만 불}} \times (600\text{만 불} \times 50\%) \text{인 } 364.3\text{백만 불이며,}$$

개발금융기관 2가 동원한 민간재원액은 전체 6백만 불의 50%와 투입비율을 합산하여

$$\frac{1}{2} \times (600\text{만 불} \times 50\%) + \frac{400\text{만 불}}{1400\text{만 불}} \times (600\text{만 불} \times 50\%) \text{인 } 235.7\text{백만 불이다.}$$

2013년 말을 기준으로 하였을 때는, 개발금융기관 1의 경우

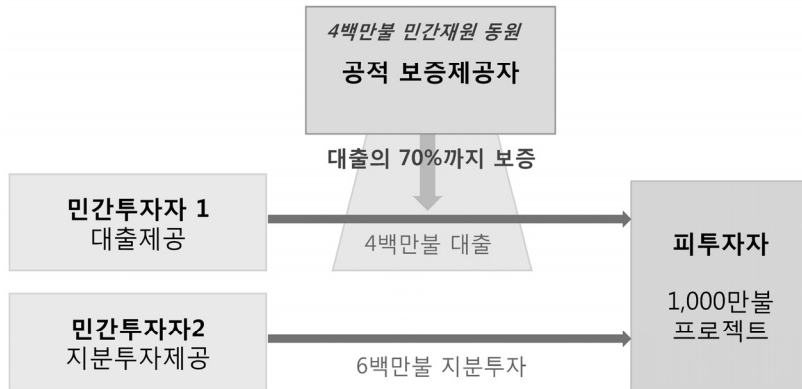
$$\frac{1}{2} \times (800\text{만 불} \times 50\%) + \frac{1000\text{만 불}}{2600\text{만 불}} \times (800\text{만 불} \times 50\%) \text{로 계산할 수 있다.}$$

이와 같이 OECD DAC에서 제시한 계산법의 경우, 각각의 개발금융기관의 절대적 투입액 비율을 민간재원 유인의 속성으로 볼 수 있는지와 여부와, 민간투자자 1의 재원 투입이 민간투자자 2의 재원 동원에 기여했을 가능성을 고려할 때, 민간 투자자의 투입금액을 포함하여 동원액에서 합산 비율을 나누는 것이 적합한지 않은가에 대한 질문이 생긴다.

(3) 보증(Guarantees)

보증은 법적으로 구속된 계약으로서 채무불이행 혹은 투자손실이 발생한 경우에 손실 금액 전체 혹은 일부에 대해서 보증인(guarantor)이 지불을 하는 것을 의미한다. 보증에 의한 민간재원 동원액 측정 방법론의 기본 가정은 공적보증인이 없는 경우 민간 투자자는 대출을 제공하지 않았을 것이라고 보는 것이다. 보증에 의해 동원된 금액은 보증의 익스포저가치(exposure value)와 관계없이 보증에 의해 커버되는 금액의 명목가치(face value)이며, 공적보증인이 2인 이상인 경우, 각 보증인의 보증 금액에 따라 민간재원 동원액의 비중을 계산한다.

〈그림 4〉 보증의 민간재원 동원액 측정방법 예시



출처: OECD(2018b)를 바탕으로 저자 작성

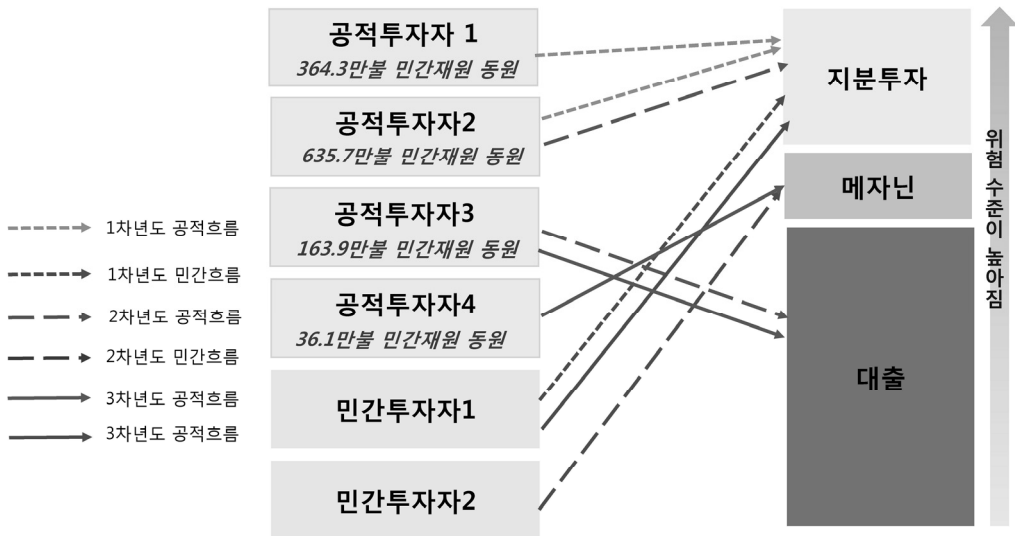
예를 들어 USD 1,000만 불 프로젝트를 위해 하나의 민간투자자(Lender 1)에게 4백만 불을, 또 다른 투자자에게 6백만 불의 지분을 투자받았다고 가정해보자. 4백만 불을 빌려준 차입자에게 공적 보증으로 대출 금액의 70% (280만 불)을 투자해준다고 볼 때 해당 공적 보증이 동원한 민간재원 동원금액은 4백만 불이라고 볼 수 있다(그림 4 참조).

(4) 기업 직접 투자(Direct investment in Companies)

기업 직접 투자는 중개기관 없이 기업의 자산부채계정에 나타나도록 직접 투자하는 것을 의미하며, 주로 지분투자(equity), 메자닌금융(mezzanine finance), 시니어론(senior loan)으로 구성된다. 기업을 대상으로 하는 공적 투자는 민간부문개발(비즈니스 성장, 경제 및 사회적 임팩트 등)을 위한 주요 레버리징 수단으로 간주되며, 특히 민간투자자들이 투자를 꺼려하는 국가일수록 더욱 그러하다. 현실성이나 일관성 측면에서 해당 방법론은 신디케이트론이나 보증과 같이 기존의 방법론을 고려하지 않는다.

동 방법론의 기본 가정은 공적 자금 없이는 민간투자자가 해당 개도국 내 기업에 투자하지 않았을 것이라는 것을 전제로 하며, 투자자의 유형(공적 혹은 민간)에 관계없이 지분투자자들은 일반적으로 메자닌금융 및 대출자들보다 더 높은 위험에 노출되어 있다는 것이다.

〈그림 5〉 직접 지분투자 사례



출처: OECD(2018b)를 바탕으로 저자 작성

일반적인 가정에 기반하여 동 측정방법의 목적은 다수의 행위자가 동일한 기업에 투자하였지만, 서로 다른 위험을 취할 때, 지분에 대한 공적 투자는 메자닌 혹은 선순위채권(senior debt)에 대한 공적 자원보다 높은 동원 효과를 가진다는 것이다. 또한, 메자닌이나 선순위채권은 동일한 위험에 노출되어 있다고 가정한다(그림 5 참조).

동원에 대한 속성을 결정짓는 방법은 다음과 같다. 민간부문으로부터 동원된 금액의 50%는 위험 정도에 따라서 공적 투자자들에게 귀속된다. 그러므로 여러 공적 행위자가 서로 다른 위험을 취할 때, 동 50%는 지분 투자자에게만 귀속된다. 잔여분 50%는 모든 공적 투자자들에게 투자한 기업 지분의 비율에 따라 나누어지게 된다. 동원된 금액을 측정하는 시점은 공적투자에 대한 약속 시점(commitment)에 측정을 한다.

관련 수단에 대해 예를 들면, 가나의 작물 생산자 A가 기업을 확장하기로 결정하여 외부 재원을 찾고 있다고 생각해보자. 첫 번째 파이낸싱 시점(round)에 두 곳의 공적 지분투자자인 DFI 1과 DFI 2와 협력국의 민간 지분 투자자가 각각 참여하여, 1,000만 불, 4백만 불, 6백만 불을 투자했다고 가정하자. 또한, 두 번째 파이낸싱 시점에는 DFI 2가 1,200만 불을 추가적으로 제공했으며, DFI 3이 8백만 불의 대출을 그리고 또 다른고소득국의 민간투자자로부터 5백만 불의 메자닌 파이낸싱을 제공받았다. 마지막으로, 세 번째 파이낸싱 시점에는 DFI 4가 2백만

불의 후순위 채권을 제공하였고, DFI 3이 7백만 불의 선순위 채권을 제공함으로써 민간투자자 1이 추가적으로 지분투자한 1백만 불에 대해 지원하는 역할을 담당하였다(표 4 참조).

〈표 4〉 기업직접투자 자금 유입 흐름

(단위: 1,000 USD)

		1차년도	2차년도	3차년도
지분투자	공적투자자 1	10,000		
	공적투자자 2	4,000	12,000	
	민간투자자 1	6,000		1,000
대출	공적투자자 3		8,000	7,000
메자닌	공적투자자 4			2,000
	민간투자자 2		5,000	

출처: OECD(2018b)를 바탕으로 저자 작성

첫 번째 해를 예로 들면, 민간투자자 1에 의해 투자된 금액은 DFI 1과 DFI 2에게 귀속되며, 두 기관 모두 지분에 투자하였으므로 우선 민간투자자 1의 기여분 중 50%는 동등한 비율로 민간재원 동원액에 대한 기여도를 인정받는다. 기여분의 나머지 50%는 공적투자자의 기여분 비율대로 인정받는다.

즉, 공적투자자 1은 6백만 불의 50%와 투자금의 비율의 합이므로

$$\frac{1}{2}(600\text{만 불} \times 50\%) + \frac{1000\text{만 불}}{1400\text{만 불}} \times (600\text{만 불} \times 50\%) \text{인 } 364.3\text{백만불이며,}$$

$$\text{공적투자자 2는 } \frac{1}{2}(600\text{만 불} \times 50\%) + \frac{400\text{만 불}}{1400\text{만 불}} \times (600\text{만 불} \times 50\%) \text{이 된다.}$$

(5) 크레디트라인(Credit lines)

크레디트라인은 개발도상국 중소기업의 금융접근성 향상을 목적으로 지역금융기관(local financial institutions; LFI)에게 고정신용금액을 제공하는 것을 말한다. 크레디트라인은 금액과 기간을 한정하고 그 제한선 안에서 언제든지 원하는 금액을 대출할 수 있는 것을 의미하며, 이자는 차입금액에 한정되어 지급한다.

공적 크레디트라인의 만기는 일반적으로 지역금융기관(LFI)에 의해 연장되는 개별 서브론

보다 긴 편이다. 이는 LFI가 기업이나 프로젝트 개발자와 같은 지역 채입자들에게 크레디트 라인 전체 기간 동안 리볼빙(revolving) 조건으로 대출하는 것을 가능하게 한다. 크레디트 라인의 인과관계에 대한 분석은 관련된 잠재적 행위자의 수와 모든 정보를 평가하기 어렵다는 이유로 복잡하다. 그러나 개발재원 측면에서 크레디트 라인의 주요 목적은 LFI의 중개를 통해 민간 부문을 지원한다는 데 있다. 그러므로 민간 부문 채원 혹은 시장에서 동원된 민간 부문은 공적 부문에 의해 제공된 크레디트 라인 없이는 투자를 하지 않을 것이라는 가정이 있다. 이러한 가정에 기반하여 총 민간 채원 동원액은 LFI에 의해 동원된 추가적인 외부 민간 채원을 포함한 LFI로부터의 TOP-UP 펀드, 평균적인 차입자 지분을 사용하여 계산한 민간 차입자에 의한 지분 투자 등을 포함하며, 크레디트 라인을 통해 동원된 민간채원 동원액의 기여분은 공적 크레디트 라인 제공자의 금융 지분율에 따라 책정된다(그림 6 참조).

〈그림 6〉 크레디트라인의 민간채원동원 구조



DFI1, DFI2 = 크레디트라인을 제공하는 공적 기관에 의해 동원된 금액
CL1, CL2 = 크레디트라인을 제공하는 공적 기관에 의해 제공된 연장신용장
LFI_p = 민간 지역금융기관(LFI)에 의해 제공된 보충(top-up)/추가/외부 펀드

LFI_o = 공공 LFI에 의해 제공된 보충(top-up)/추가/외부 펀드
B = 평균 최종 차입자의 지분
RF = 리볼빙 계수

Scenario A¹: Private LFI

$$DFI1 = \frac{CL1}{CL1+CL2} \times (LFI_p + B \times RF)$$

속성계수
(attribution factor)

LFI수준에서
동원된 금액

최종 차입자 수준에서
동원된 금액

Scenario B¹: Public LFI

$$DFI1 = \frac{CL1}{CL1+CL2+LFI_o} \times (B \times RF)$$

속성계수
(attribution factor)

최종 차입자 수준에서
동원된 금액

출처: OECD(2018b)를 바탕으로 저자 작성

3. OECD DAC 민간재원 동원액 측정방법론 최신 동향

1) 증여수단(grant)의 민간재원동원 가능접근방식 논의

현재 증여(grant)와 대출(loans)은 공적개발금융에서 많은 비중을 차지하고 있음에도 불구하고, 보증, 신디케이트론 등은 민간재원동원측정방법이 제시된 반면 증여와 표준 대출에 대한 민간재원 동원액 측정방법론은 현재 수립되지 않은 상황이다. 따라서 OECD DAC은 증여의 성과를 높일 수 있는 좋은 계기이며, 수원국 뿐 아니라 공여국들에게도 중요한 사안이라고 판단하여 최근 공여기관 간의 워크숍을 통해서 증여를 통해서도 민간재원이 동원되는 경우를 파악하고자 한 바 있다. 아래 <그림 7>에 나타난 바와 같이, OECD DAC에서 민간재원동원의 방법론을 적용하고자 하는 수단은 기존 다섯 개에서 현재 8개까지 확장되었다.

〈그림 7〉 OECD DAC의 민간재원동원 방법론 적용대상 수단

Already implemented					On-going work		
Guarantees	Syndicated loans	Shares in CIVs	Direct invest. in companies	Credit lines	Grants & loans in co-financing	Project finance	Overlap of methods

출처: OECD(2018a)를 바탕으로 저자 작성

그렇다면, 본 연구는 KOICA가 공여기관의 입장에서, 여러 수단 중에서도 증여(grant)에 대한 부분을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다. 앞서서도 설명한 바와 같이, 민간재원 동원 기여도를 인정받기 위해서 인과관계(causal relationship) 측면에서 추가성(additionality)이 입증되어야 하며, 기여에 대한 귀속 요인이 분명해야 한다. 증여의 경우, 보증이나 신디케이트론과 같은 금융수단과는 특성이 다른 관계로 귀속 요인을 판별하기 위해서는 공동재정 지원에 대한 합의적 계약이 존재해야 한다고 OECD DAC은 밝히고 있다. 이를 바탕으로 증여를 활용한 여러 가지 사업유형(modality)을 OECD DAC 통계시스템 기준으로 정리하여 민간재원동원이 가능한 유형을 파악하고자 하였다(표 5 참조).

〈표 5〉 DAC 원조유형 목록

A	A01	일반 예산지원
	A02	분야별 예산지원
B	B01	NGO, 시민사회, PPP, 연구기관에 대한 비지정기여
	B02	다자기구에 제공하는 비지정기여
	B03	국제기구(다자기구, INGO)의 특정 목적 프로그램 및 기금 지원
	B04	합동기금 지원
C	C01	프로젝트 원조
D	D01	공여국 전문가 /봉사단 파견
	D02	기타 기술원조
E	E01	개도국 유학생 및 연수생 지원
	E02	연수생 교육기관 앞 간접지원비용
F	F01	채무구제
G	G01	그 외의 항목에 포함되지 않은 행정성 경비
H	H01	개발인식증진
	H02	공여국 내 난민지원

출처: OECD(2016a, 75-80)를 바탕으로 저자 작성

<표 5>에서 언급된 원조유형 중에 민간재원이 참여한다는 전제 하에서 직접 동원 가능한 경우는 국제기구가 관리하는 특정 목적 프로그램 및 기금에 제공하는 지원(B03), 합동기금 지원(B04), 프로젝트 원조(C01), 공여국 전문가 파견 비용(D01) 등이 있다. 그러나 직접 동원에 해당 되지 않는 경우에는 예산지원(A01, A02), NGO 및 국제기구에 제공하는 비지정기여(B01, B02), 기타 기술원조(D02), 공여국 내 유학생 및 훈련비용(E01, E02), 채무구제(F01), 행정성경비(G01), 개발인식증진(H01), 공여국 내 난민 지원(H02)등이 있다. KOICA 사업 중 봉사단 파견은 D01, 연수생 초청은 D02, 석사과정은 E01로 분류하며, 국제기구에 대한 지원은 대부분 지정기여로 B03과 C01에 해당한다.

한편, 직접 동원이 가능한 유형 중 민간이 직접적으로 참여하지는 않지만, 간접적으로 향후 민간재원의 동원이 가능한 경우를 촉매효과로 볼 수 있다. 이는 향후 역량강화 및 기술지원 사업으로 파생되는 민간재원 동원액 및 개발 성과를 어떻게 측정하고 증명할 것인지에 대한 후속 논의가 필요할 것으로 보인다. 물론 공공지원의 촉매 효과를 통계적으로 측정하기가 여전히 쉽지 않다는 것이 일반적인 평가이다. 그럼에도 불구하고 회원국들 역시 기술 원조를 위한 증여, 정책지원, 고정가격구매제도 개발 등 공공지원의 더욱 간접적인 ‘촉매 효과’를 측정할 방식이 필요하다는 의견을 제시함에 따라 이에 대한 논의도 지속될 것으로 보인다.

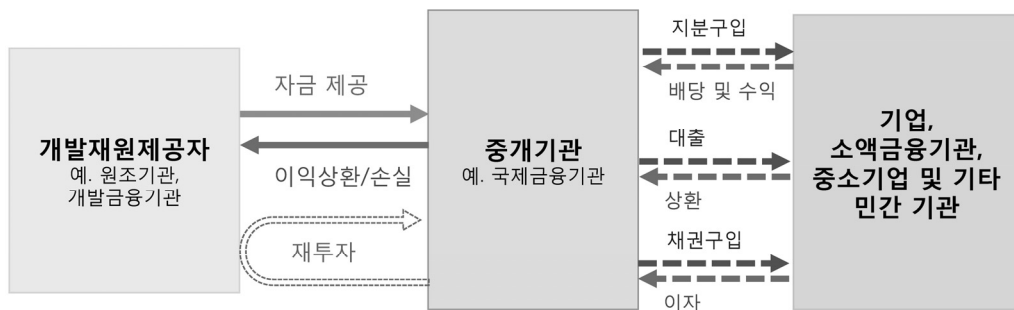
그렇다면, 위의 원조 유형 중에서 직접적인 민간재원동원을 위해서는 어떠한 수단을 활용할 수 있는지 KOICA에게 시사점을 제공하기 위하여 다른 원조기관의 사례를 살펴보고자 한다. 다음 장에서는 캐나다 외교부의 상환가능증여(reimbursable grant)와 일본 JICA의 타당성 조사 및 기술지원 사업을 통하여 공여기관으로서 민간재원동원이 가능한 방안에 대한 아이디어를 제공한다.

2) 민간재원동원을 위한 공여기관의 다양한 수단

(1) 캐나다의 상환가능증여(Reimbursable Grants)

상환가능증여(Reimbursable Grants)란 수혜자가 대출한 금액의 전체 혹은 일부를 상환하는 금융수단으로서 유연한 상환 조건을 통해 민간투자자의 위험을 최소화하고 동시에 개발 성과를 최대화하고자 기획되었다. 상환가능증여에서 공여기관의 자금은 중개 기관에 투자 목적으로 제공되어 공여기관에 이익과 함께 상환되거나 재투자되는 방식을 취한다(그림 8 참조).

〈그림 8〉 상환가능증여의 구조



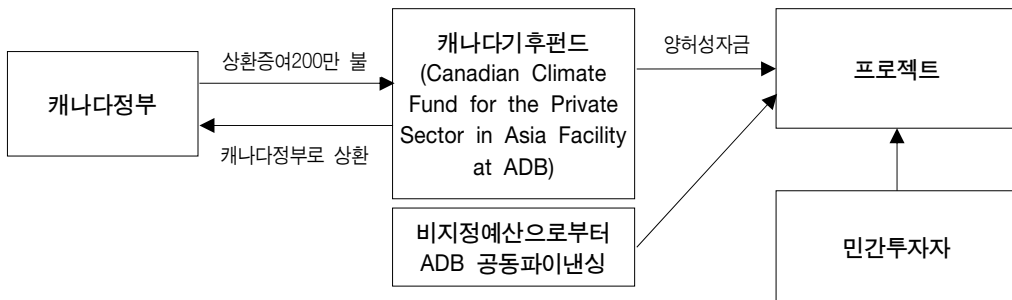
출처: OECD(2013)을 바탕으로 저자 작성

자금 제공자의 자금은 협력국 민간 부문에 투자하기 위한 중개 기관의 역량을 증대시키는 데 활용되거나 혹은 최초손실 지분을 커버하기 위해 사용된다. 만기 시점에, 상환된 금액은 새로운 투자 프로그램이나 기존 펀드에 전액 재투자할 가능성이 있다는 점에서 기본 대출과는 차별성이 있다. 공여기관으로부터 자금을 제공받은 중개기관은 재원을 활용함으로써 협력국 경제의 특정 분야(sector)에 대한 투자를 양허적 측면에서 지원하고자 한다.

OECD DAC 통계에서 역시 2013년 상환가능증여를 새로운 수단으로서 인지하고 DAC 통계 지침에 포함시켰으며, 상환가능증여에 대한 계약 및 지출이 발생하였을 때의 금액과 제공된 금액을 이익과 상환하였을 때 두 가지의 시점에서 DAC에 보고되도록 되어 있다.

현재 공여기관 중 상환가능증여를 활용하고 있는 곳은 캐나다 외교부이며, 캐나다 외교부는 수혜기관에게 제공하는 자금이 수익을 생성하고, 수혜 기관의 가치를 증대시키며 위험을 감소함으로써 이점을 창출하고자 동 수단을 제공하기로 결심했다. 캐나다는 상환가능증여를 경험이 많고 내실 있는 캐나다 혹은 국제 금융 중개기관에 제공하여 해당 기관이 몇 개의 프로젝트에 투자할 수 있도록 한다. 대부분의 경우에 상환은 연간 1회 혹은 2회에 걸쳐 프로젝트에 참여한 결과로써 수혜자가 발생시킨 수익에 기반을 두고 지급하도록 한다. 만약 투자가 실패하여, 수혜자가 손실에 직면하게 되면 상환액은 줄어들거나 상환은 발생하지 않게 된다 (그림 9 참조).

〈그림 9〉 캐나다 상환증여 구조



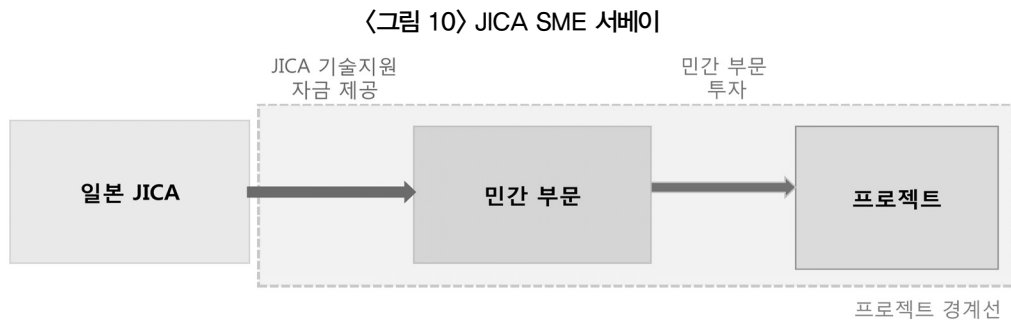
출처: OECD DAC 워크숍 캐나다 발표자료를 바탕으로 저자 작성

상환가능증여는 크게 무조건부 상환가능증여(Unconditional reimbursable grant)와 조건부 상환가능증여(Conditional reimbursable grant)로 나눌 수 있다. 무조건부의 경우 계약된 세부 일정에 맞추어 상환을 해야 하는 증여로서 상환 조건은 상환 스케줄을 포함하며, 상환된 금액은 펀드 혹은 투자기금에 의해 얻은 수익에 기반을 두고 결정된다. 대출과의 차이점으로는 보다 위험성이 높다는 점, 법적 구속력이 있지 않다는 점, 미리 결정된 지불금액의 지급 스케줄이 없다는 점, 이자가 없다는 점, 투자 혹은 프로젝트의 성공 혹은 실패와 상환이 연동되어 있다는 점을 들 수 있다.

한편, 조건부 상환가능증여는 구체적인 성공 지표(수익 혹은 비즈니스 성장)에 기초하여 조건적으로 상환이 이루어진다는 것이다. 캐나다 외교부는 미래에는 조건부 상환 증여에 대해 고려하고 있으며, 동 수단이 대출과 다른 점은 성공을 위한 특정한 조건이 구체화되었을 때만 상환이 발생한다. 만약 투자가 실패하여 수혜자가 손실에 직면하게 되면 상환액이 감소하거나 상환이 이루어지지 않을 수 있으며, 대출보다는 위험하다. 그러나, 일반적으로 상환 가능증여의 장점은 대출보다 유연하다는 것이다. 대출은 보다 엄격한 상환 스케줄을 가지는 반면 상환증여의 상환은 펀드의 성과에 따라 달려있다.

(2) JICA 타당성 조사 및 기술 지원

일본 JICA에서 활발히 사용하는 사업 유형 중 하나가 인프라 타당성 조사 지원 및 기술 지원이다. 공여기관이 증여로 제공하는 타당성 조사 혹은 기술지원은 직접적인 민간재원 동원 효과는 증명하기 어렵다고 생각될 수 있으나, 조사 결과로 인해 민간투자가 유인될 가능성이 높은 사업으로서 민간재원 동원의 촉매적 효과가 기대된다고 볼 수 있다. 따라서 공여기관의 경우 민간재원 동원에 대한 기여도를 인정받기 위해 이러한 사업들의 민간재원 동원 효과를 어떻게 증명할 것인지에 대한 고민이 필요한 상황이다. 이번 장에서는 JICA의 사례를 살펴봄으로써 KOICA 역시 수행하고 있는 인프라 타당성 조사 및 기술지원의 민간재원 동원 효과를 측정하기 위한 아이디어를 얻고자 한다.



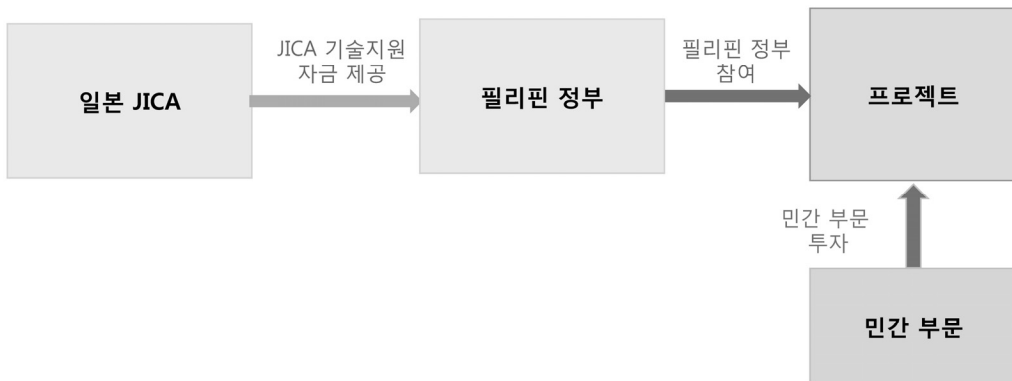
출처: OECD DAC 워크숍 발표자료를 바탕으로 저자 작성

먼저, JICA의 SME 조사사업(Small and Medium-sized Enterprise Survey; SME Survey)은 혁신적 일본 및 지역 기업에 타당성조사비를 지원해주는 사업으로서 최대 1백만 불까지

100% 지원한다. 직접적인 민간 기업의 투자 인과관계를 증명하기는 어렵지만, 그럼에도 불구하고 어느 정도의 인과관계가 있다고 판단하는 근거는 JICA의 공적 자금 투입 없이는 이러한 타당성 조사가 수행되지 않았으며, 타당성 조사가 수행된 이후 해당 기업들이 사업 타당성이 있다고 판단되면 투자할 것이라는 데 있다. 다만, 민간재원 동원금액을 인정받기 위한 도전 과제로는 조사 이후 실제 기업이 언제 얼마를 투자할지에 대한 정보를 JICA에 제공하는 것이 확실하지 않다는 데 있다(그림 10 참조).

또한, JICA에서 수행하는 사업 중 KOICA 역시 수행하는 것이 바로 인프라 타당성 조사이다. <그림 11>에서는 JICA의 필리핀 공항 철도 공사를 위한 기술지원에 대해 설명하고 있다. JICA가 필리핀 정부에게 타당성 조사와 같은 기술지원을 제공하고, 이후 조사가 종료되면 동 사업에 대해 민간 투자자들이 참여 하게 되는 형식이다.

〈그림 11〉 JICA 필리핀 공항철도 공사 지원 프로젝트



출처: OECD DAC 워크숍 발표자료를 바탕으로 저자 작성

이 프로젝트의 경우, JICA는 민간 기업과 공식적으로 관련을 맺고 있는 것은 없으며, 프로젝트 금융 구조에 역시 영향을 미치지 않는다. 따라서 JICA의 기술지원은 간접적 혹은 촉매적인 민간재원 동원 효과를 가졌다고 볼 수 있다. 결국 JICA의 기술지원 요소로 인한 민간재원 동원 효과를 인정받기 위해서는 프로젝트 금융구조 내에 기술지원이 포함되거나 혹은 공식적 문서를 통해 향후 발생 가능한 민간재원 동원에 대한 기여분을 인정하겠다는 문구가 필요 하다고 판단된다.

III. KOICA의 민간자원 동원 현황 분석

서론에서 언급한 연구의 한계, 즉 불분명한 파트너의 정의, 구축 자료의 단편화, 자료 간 낮은 비교가능성을 어느 정도 해결하기 위해 본 장에서는 KOICA의 실적을 재구성하여 앞에서 언급한 민간자원 동원액과 관련된 추가적인 분석을 수행하였다. 우선 자료를 정리하는데 있어 적용한 기준과 한계는 다음과 같다.

첫째, 한 개의 사업에 두 기관 이상의 파트너가 기재된 경우에는 먼저 나오는 파트너를 기준으로 정리하였다. 약정서 원본을 살펴보면 파트너 재원이 분리되어 있었지만 본 연구에서는 이를 고려하지 않았다. 즉, 두 기관 이상의 파트너가 참여한 사업의 경우, 파트너별 재원 분담 금액을 구분하지 않았다.

둘째, 동일한 사업이 다년에 걸쳐 진행되는 경우를 구분하지 않고 연도별 사업 수 기준으로 정리하였다. 즉, 연도별 사업 수를 산술적으로 합산한 경우에는 중복사업이 존재할 수 있다. KOICA 통계시스템에서는 각 개별 사업에 고유의 사업번호를 부여하여 사업을 관리하지만, 경영평가 기준의 파트너재원 유치 자료에는 고유의 사업번호를 부여하지 않고 연도별로 해당 연도의 사업만 기재되어 있다. 따라서 연도별 합산은 사업수 중복을 고려하지 않고 산출하였다.

셋째, 영리법인과 비영리법인, 영리법인 안에서도 기업 규모별 대기업 등의 파트너 종류는 이화연·이인호(2017)에서 정리한 기준을 바탕으로 구분하였다. 동 선행연구에서는 파트너를 국내 기관으로 한정하였지만, 본 연구에서는 국제기구와 국외기관을 추가하였다. 따라서 파트너의 종류는 영리법인, 비영리법인, 국제기구, 국외기관으로 총 4가지이며, 영리법인은 대기업, 중견기업, 중소기업으로 구분하였다.

1. 파트너자원 유치 현황

현재 KOICA는 경영평가지표에서 사용하는 ‘파트너자원 유치액’ 외에 ‘민간자원 동원액’에 대한 별도의 개념과 정의는 수립하고 있지 않다. 파트너자원 유치액에서는 KOICA의 자원 외에 ODA에 투입된 다른 기관의 재원을 파악하여 계산하고 있다. 여기서 파트너자원이란 KOICA 민관협력사업 중 일부인 (1)혁신적 개발협력 프로그램(Development Innovation Program; DIP), (2)비영리기관대상 민관협력사업(Civil Society Partnership Program; CPP), 그리고 (3)국제기구협력사업(Multilateral Cooperation, 이하 Multi-bi사업)을 통한 자원 유치 금액을 의미한다(기획재정부, 2017). KOICA의 파트너자원 유치액을 측정하는 경영평가지표 상의 정의는 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 KOICA의 개발협력 파트너 자원 유치액의 정의

정의	새로운 개발자원(ODA) 측정수단인 총공적개발지원의 일환으로 파트너 재원을 효과적으로 유치하였는지를 평가한다.
기준치	전년도 실적과 직전 3개년 평균 실적 중 높은 실적
목표	최고목표 : 기준치 + 2 × 표준편차(과거 5개년) 최저목표 : 기준치 - 2 × 표준편차(과거 5개년)
범위	당해 연도 KOICA 사업의 파트너자원 유치액
종류	(1) 혁신적 개발협력 프로그램(DIP)을 통한 민간자원 유치 금액 ① 혁신적 기술 프로그램(CTS)을 통한 글로벌 파트너 자원 유치 금액 ② 포용적 비즈니스 프로그램(IBS)의 파트너 예산 유치 금액 ③ 혁신적 파트너십 프로그램(IPS)의 국제공조를 통해 유치 금액 (2) 비영리기관대상 민관협력사업 (CPP) (3) 국제기구협력사업 (Multi-bi)

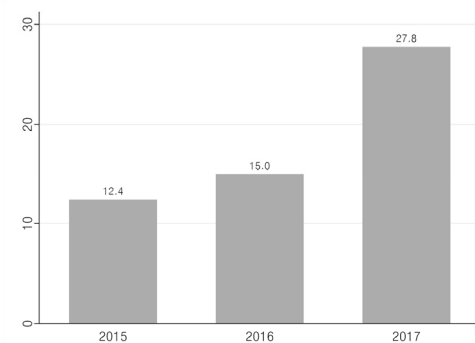
출처: 기획재정부(2017, 666-7)를 바탕으로 저자 재구성

이러한 기준으로 현재까지 KOICA의 파트너자원 유치 현황은 <그림 12>, <그림 13>, <표 7>을 통해 확인할 수 있다. 먼저 최근 3년의 파트너재원을 유치한 사업 수는 매년 130~140건 정도로 크게 변화하지는 않았다. 그러나 연도별 유치액의 합계는 2015년 약 124억 원에서 2017년 약 278억 원으로 2배 이상 증가하였다. 최댓값과 최솟값을 통해 연도별 유치액의 범위도 크게 늘어난 것을 확인할 수 있는데, 2015년에는 최댓값이 약 6억 원에 불과했지만 2017년에는 약 38억 원으로 6배 이상 증가하였다. 이로 인해 연도별 평균 유치액 역시 약 9천만 원에서 약 2억 원으로 2배 정도 증가하였다. 그러나 중앙값의 변화는 크지 않았다.

이는 특정 일부 사업의 연도별 유치 금액만 크게 증가하였고, 전체적인으로 연도별 유치 금액도 함께 증가한 것은 아니라는 것을 의미한다. 이는 <그림 13>에서 나타난 것과 같이 연도별로 유치액이 증가하는 것이 일부 이상치(outlier)를 보이는 사업에 의한 것임을 알 수 있다.

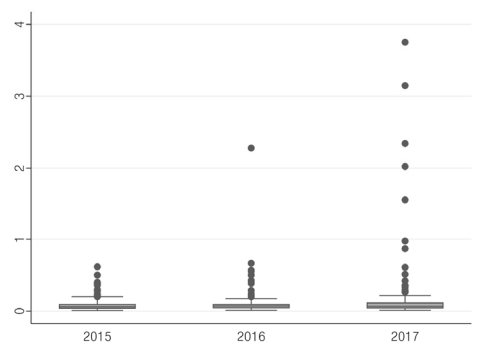
〈그림 12〉 연도별 파트너자원 유치 현황

(단위: 십억 원)



〈그림 13〉 연도별 파트너 자원 분포 현황

(단위: 십억 원)



〈표 7〉 KOICA 파트너자원 유치액 총괄 현황

(단위: 백만 원)

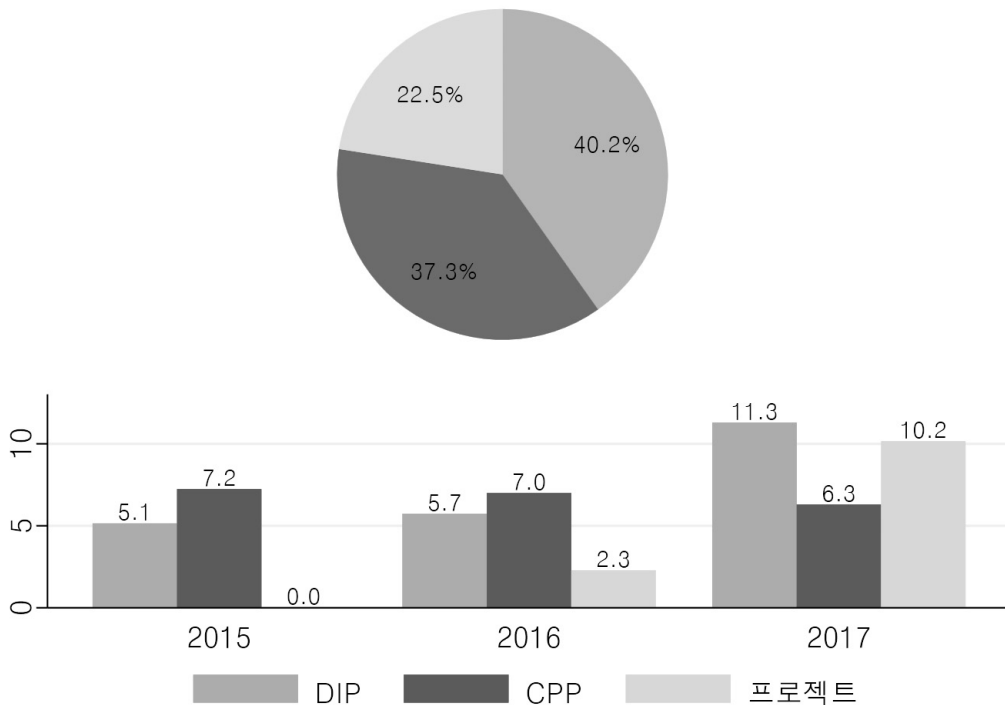
연도	사업수	합계	최대값	최소값	평균값	중앙값
2015	137	12,384	616	8	90	60
2016	131	15,020	2,280	11	115	71
2017	142	27,752	3,751	11	195	66

출처 : KOICA 내부자료

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 파트너자원 유치액에 포함되는 사업 유형은 다양하다. 따라서 각 사업유형별 분석을 통해 KOICA의 파트너자원 유치에 대한 깊이 있는 분석을 수행해야 한다. 먼저 <그림 14>는 사업유형별 파트너자원 유치 현황을 나타낸다. 비율을 살펴보면 DIP과 CPP는 각각 약 40%, 37%로 파트너자원 유치액의 대부분을 차지한다. 연도별로 살펴보면 최근 3년 DIP은 꾸준히 증가하였고 CPP는 2017년에 다소 감소하였다. 프로젝트의 경우 2015년 실적은 거의 없었지만 2017년에 급격히 증가하여 전체 파트너자원 유치액의 약 22%를 차지하는 것을 알 수 있다.

〈그림 14〉 유형별 파트너재원 유치 현황

(단위: 십억 원)



이처럼 각 유형별 파트너재원 유치액의 비율과 연도별 증감이 다르기 때문에 KOICA의 파트너재원 또는 민간재원에 대해 분석하고자 한다면 각 유형별로 분석해야만 한다. 따라서 이후에는 ①DIP, ②CPP, ③프로젝트 각 유형별로 현재까지 KOICA에서 파트너재원으로 분류하여 수집한 유치금액이 ‘민간재원’으로 분류 가능한지에 대해 살펴볼 것이다.

2. DIP을 통한 민간재원 유치 현황 분석

혁신적 개발협력프로그램(DIP)이란 개발원조의 효과성을 높이기 위해 다양한 분야의 전문성을 갖춘 파트너와의 협업을 통해 사회적 가치 실현에 기여하고자 하는 KOICA의 신성장 사업이다. DIP은 3종류의 세부유형, ①혁신적 기술 프로그램(Creative Technology Solution; CTS), ②포용적 비즈니스 프로그램(Inclusive Business Solution; IBS), ③혁신적 파트너십

프로그램(Innovative Partnership Solution; IPS)으로 구성되어 있다. 각 사업의 정의와 해당 사업에서의 파트너재원(또는 민간재원)의 유치 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 혁신적 기술 프로그램(CTS)

CTS란 예비창업가, 스타트업 등의 아이디어나 기술 등을 ODA에 적용하여 전통적인 방법으로서는 해결하기 힘들었던 문제들에 대한 해법을 찾아 개발협력의 효과성을 높이는 사업이다. CTS는 3단계로 구성되어 있는데 Seed 1에서는 기술개발사업, Seed 2에서는 시범사업, Seed 3에서는 현지적용사업으로 진행된다. 사업 수행을 위해 먼저 사업을 수행할 파트너는 개발 문제의 해결을 위한 혁신적인 사업 모델을 제안한다. 제안된 사업을 KOICA는 심사 기준에 맞게 선별하여 파트너에게 초기자본을 지원하고, 사업 모델 검증에 위한 멘토링 및 네트워킹 기회를 제공한다. 최종적으로는 사업의 규모를 늘리기 위하여(scaling-up) KOICA는 해당 파트너가 다양한 재원을 확보(funding)할 수 있도록 지원한다.

CTS에 참여하는 파트너는 혁신적 아이디어나 기술을 보유하고 있는 예비창업가, 스타트업, 소셜 벤처 등으로 제한되어 있으며, 2015년 10개 사업으로 시작하여, 2016년 6개, 2017년 17개 사업이 추가되어 현재 진행 중에 있다.²⁾

CTS에 참여하는 파트너는 기본적으로 KOICA로부터 초기 자본금(seed money)만 제공받고, 직접적인 재원의 부담이 없다. 따라서 경영평가지표에서 언급하고 있는 “CTS를 ‘통한’ 글로벌 파트너 재원 유치 금액”은 파트너가 부담하는 1차적인 재원을 의미하는 것은 아니다. CTS에 참여하는 파트너는 KOICA로부터 받은 재원으로 사업을 확장시켜 나갈 텐데, 이후 KOICA 이외의 타 기관 등으로부터 자금을 제공받은 경우(funding)가 CTS를 ‘통한’ 글로벌 파트너 재원 유치액인 것이다. 정리하면 KOICA의 ODA사업에 CTS에 참여하는 파트너가 제공하는 1차적인 재원 조달이 아닌 파트너를 통한 2차적인 재원 조달이 ‘파트너재원 유치액’이다.

현재까지 KOICA에서는 CTS의 파트너재원 유치액은 이와 같이 정의하였지만, 2015~2017년에 CTS를 통한 파트너재원 유치 실적은 아직 없다. 그러나 동시에 DAC에서 현재 논의되고 있는 ‘민간재원 동원’의 맥락에서 보았을 때, 위 기준에 따른 ‘파트너재원 유치액’은 민간 재원에 포함되기 힘들 것으로 보인다. DAC의 민간재원 동원이란 사업에 직접적으로 민간이

2) CTS 사업브로셔 (http://www.koica.go.kr/program/business/dip/1325908_3892.html) 참고

재원을 부담한 경우를 의미하기 때문이다. 오히려 CTS의 경우 촉매효과에 보다 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 향후 CTS를 통한 파트너재원 유치 관련 방안 및 측정 방법에 대한 고민이 필요하다고 볼 수 있겠다.

2) 포용적 비즈니스 프로그램(IFS)

IFS는 KOICA에서 2010년 PPP(Public Private Partnership)사업 내 기업협력사업으로 시작하였다. 당시 기업의 사회공헌활동(Corporate Social Responsibility; CSR)과 연계된 사업을 개발하였고, 2010년에는 글로벌 CSR프로그램으로 개편되어 기업과의 네트워킹이 확대되었다. 2014년 기업협력사업은 BPP(Business Partnership Program)로 개편되었고 KOICA와 기업이 함께 기획하는 공동기획형 사업이 시작되어 기업의 공유가치창출(Creating Shared Value; CSV) 형태의 비즈니스를 개발하였다. 2016년에는 BPP 사업이 개도국 주민들이 비즈니스 가치사슬에 참여하는 가치사슬형으로 심화되었다.

2017년 BPP는 다시 IFS로 개편되었고, KOICA와 기업이 해당 기업의 사업전략을 ODA 사업에 적극 연계할 수 있는 방안을 함께 모색하며 IFS 사업을 구성한다. 또한 IFS에서는 사회취약계층(Bottom of the Pyramid; BOP) 구성원을 비즈니스 가치사슬 안으로 포함하거나 새로운 제품과 서비스를 제공할 수 있는 유형으로 사업 모델을 수립하여 기업과 BOP 모두에게 긍정적인 성과를 창출할 수 있는 사업을 설계한다. 사업 설계가 완료되면 KOICA와 기업은 포용적 비즈니스 모델 운영을 위한 공동·매칭 펀드를 조성하고, 사업을 수행, 성과 평가가 이루어진다. 사업의 내용은 BOP를 위한 일자리 창출, 소득 창출·증대, BOP가 지불 가능하며 질이 높은 상품·서비스 제공 등을 목표로 다양한 활동을 실시한다. 전반적으로 KOICA는 예산 및 국내외 네트워크 지원, 사업연계를 기획하고 기업은 기업의 재원을 투입함과 함께 비즈니스와 연계하고 비즈니스 노하우와 기술 및 아이디어를 제공한다.

KOICA는 IFS를 통해 2010년부터 2017년까지 롯데, 미래에셋대우, 아시아나항공 등 84개 기업과 협력하여 KOICA의 재원 482억원, 기업의 재원 442억원, 총 924억원의 개발재원으로 28개국 110개 사업을 진행하였다.³⁾

사업 파트너의 범위는 국내 영리법인(대기업, 중견기업, 중소기업, 사회적기업) 및 해당 영리

3) IFS 사업브로셔 (http://www.koica.go.kr/program/business/dip/1325908_3892.html) 참고

법인이 설립한 비영리재단이다. 매칭펀드의 비율은 파트너의 종류에 따라 다르고 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 IBS 파트너별 자원분담 비율

구분	매칭 비율 (KOICA:파트너)	비고
대기업 (자산규모 10조 이상)	3 : 7	- KOICA 분담금 비율은 기관별 해당 비율 이내이며, 파트너 기관 분담금은 필요 시 추가 가능(가산점 부여) - 단일 파트너기관 참여 시 개별 사업 당 연간 5억원*까 지 지원 가능
중견기업 (자산규모 0.5~10조 사이)	5 : 5	
중소기업 (자산규모 0.5조 미만)	7 : 3	
사회적기업	8 : 2	

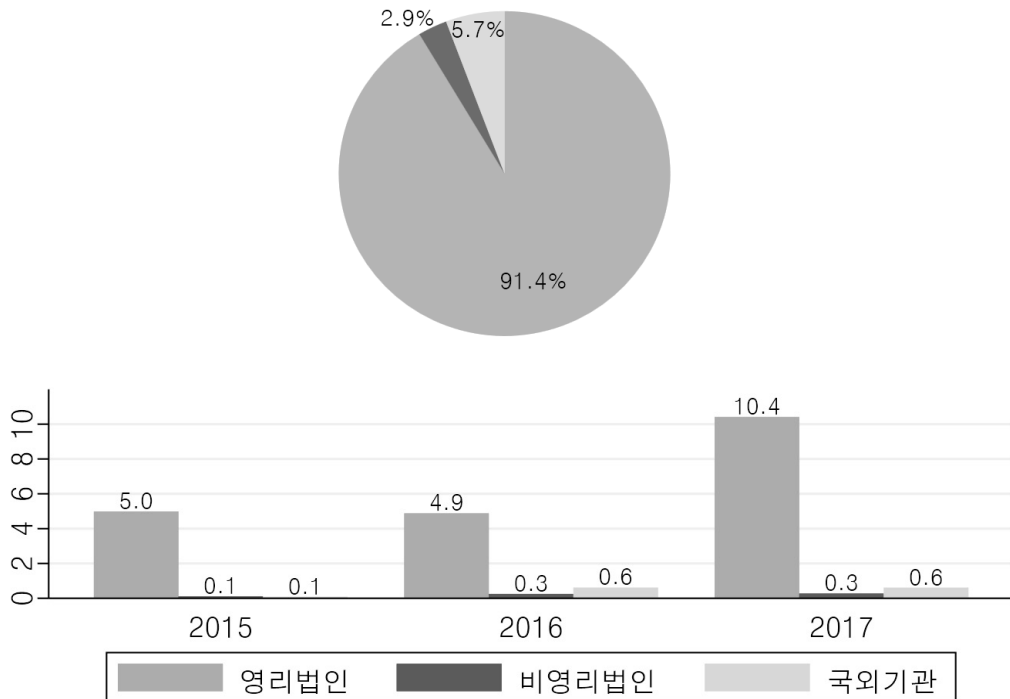
* 연도별 사업 활동계획에 따라 특정 사업연도에 상기 분담금 연간 상한액 이상의 예산이 필요한 경우, 총 사업비 상한선을 넘지 않는 범위 내에서 연도별 조정하여 편성 가능

출처: 한국국제협력단(2017b, 28)

앞서 언급한바와 같이 IBS는 CTS와 달리 기본적으로 KOICA와 기업이 공동으로 재원을 조성하여 사업을 수행한다. 즉, KOICA의 파트너재원 정의에서도 IBS의 ‘파트너 예산’ 유치 금액을 측정하며, 이는 현재 DAC에서 논의되고 있는 민간재원의 정의와도 가장 잘 부합한다고 볼 수 있다. 즉 IBS를 통해 유치되는 모든 재원은 DAC의 민간재원 동원의 정의에 해당하며 증여(grants)를 통한 민간재원 보고가 시행될 경우 전액 보고 가능한 것으로 해석할 수 있다.

〈그림 15〉 IBS 파트너 유형별 자원 유치 현황

(단위: 십억 원)



〈표 9〉 IBS 파트너 유형별 자원 유치 현황 표

(단위: 십억 원)

연도	영리법인	비영리법인	국외기관
2015	5.0	0.1	0.1
2016	4.9	0.3	0.6
2017	10.4	0.3	0.6
합계	20.3	0.7	1.3

출처 : KOICA 내부자료

먼저 <그림 15>, <표 9>를 통해 IBS에 참여하는 기관을 유형별로 살펴보면 대부분이 영리법인으로 나타났다. 비영리법인의 경우 아름다운커피, 월드베스트프랜드 외에 외환은행나눔재단, 현대차정몽구재단으로 영리법인이 설립한 비영리재단이었다. 국외기관은 망고펀드 1개가 있었다. 영리법인을 중심으로 IBS를 통한 파트너자원 유치 실적은 2015년과 2016년에는 각각 50억 원, 49억 원으로 비슷했지만 2017년 10억 원으로 크게 증가하였다. 이는 2015~2016년에는 기존의 BPP로 진행되던 사업이 2017년부터 IBS로 개편된 영향으로 추측할 수 있다.

각 연도별 사업비 상위 3개, 하위 3개 사업 목록은 다음 <표 10>과 같다. 2015년의 경우 사업비 상위 3개는 모두 롯데그룹, 현대건설, 포스코 등 대기업이 수행한 사업으로 기업이 부담한 재원은 4~6억 원 수준이었다. 반면 하위 3개는 중소기업과 망고펀드(국외기관)로 재원 부담은 2~5천만 원 수준이었다. 2016년에는 SBS, CJ제일제당, 코린도그룹으로 KOICA가 유치한 재원은 약 5~6억원이었다. 하위 3개는 망고펀드와 비영리법인, 중소기업으로 약 5천만 원의 재원을 부담하여 KOICA의 사업을 수행하였다. 2017년의 경우에는 대기업으로 분류되는 국민은행이 약 8억원 수준의 재원을 부담하여 사업에 참여한 반면 세아상역(중견기업)이 아이티에서 2개의 사업을 각각 37억, 15억의 재원을 부담하여 2017년 전체의 파트너재원 유치액이 크게 증가하는데 기여하였다.

〈표 10〉 연도별 IBS 유치액 상위 및 하위 3개 사업 목록

(단위: 백만원)

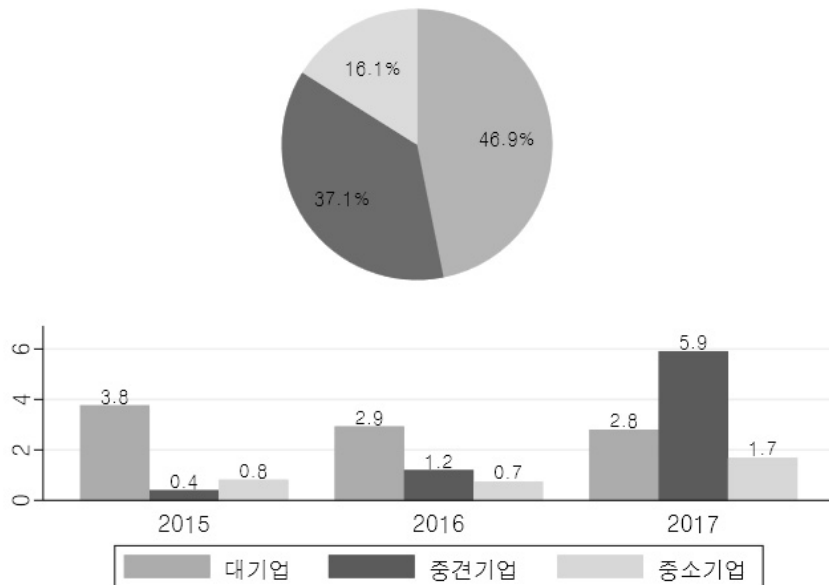
2015년 유치액 상위 3개, 하위 3개 사업 목록				
기업명	구분1	구분2	사업명	유치액
롯데그룹	영리법인	대기업	베트남 유통분야 상생발전 역량강화사업 ('15~'18/총 18억2천만원/KOICA 9억1천만원)	616
현대건설	영리법인	대기업	베트남 청소년 역량 강화를 위한 직업기술 교육 (2015-2017/2,000백만원/현대건설+한국플랜	500
포스코	영리법인	대기업	인도네시아 찰레곤시 內 사회적기업 설립을 통한 지역사회 자립기반 마련 사업	400
보영테크	영리법인	중소기업	케냐 IT 교육을 통한 지역개발 (2015-2017/522백만원/보영테크/월드베스트프랜드)	53
망고펀드	외국기관		우간다 중소기업 금융접근성 개선 및 역량강화 사업	52
케이앤씨	영리법인	중소기업	DR 콩고 농기계 전문인력 양성 (2015-2016/999백만원/기업협력(BPP)/케이앤씨)	20
2016년 유치액 상위 3개, 하위 3개 사업 목록				
기업명	구분1	구분2	사업명	유치액
에스비에스 (SBS)	영리법인	중견기업	C4D를 활용한 탄자니아 잔지바르 아동청소년 교육지원 사업 (2016-2017/1,200백만원/에스비에스/굿네이버스/대한건축사협회)	666
CJ 제일제당	영리법인	대기업	베트남 농촌가치사슬 강화를 위한 새마을 사업 (2014-2017/2,292백만원/CJ제일제당)	567
코린도 산업	외국기관		인도네시아 파푸아 Boven Digoel 지역 의료서비스 개선 사업 (2016-2018/2,817백만원/코린산업)	554
망고펀드	외국기관		우간다 중소기업 금융접근성 개선 및 역량강화 사업	57
월드베스트 프랜드	비영리법인		케냐 IT 교육을 통한 지역개발 (2015-2017/522백만원/보영테크/월드베스트프랜드)	53
크레비스 파트너스	영리법인	중소기업	인도네시아, 캄보디아, 베트남/지구촌 사회적기업 육성사업	50
2017년 유치액 상위 3개, 하위 3개 사업 목록				
기업명	구분1	구분2	사업명	유치액
세아상역	영리법인	중견기업	아이티 카라콜 산업단지 박스제조공장 설립을 통한 가치사슬 제고 포용적 비즈니스 사업(/6,613백만원)	3,751
세아상역	영리법인	중견기업	아이티 카라콜 산업단지 시범 중고등학교 및 의류산업 인력 역량강화사업(2016-2018/3,728백만원)	1,546
국민은행	영리법인	대기업	미얀마 주택건설개발은행 디지털뱅크 구축 및 주택예금 보급 확대를 통한 미얀마 금융접근성 제고사업(/1,726백만원)	867
현대 자동차	영리법인	대기업	캄보디아 자동차 정비 기술 교육을 통한 청소년 역량 강화 사업(2016-2018/359백만원)	95
아름다운커피	비영리법인		르완다 커피협동조합 비즈니스 엑셀러레이팅 프로젝트 (/1,228백만원)	73
보영테크	영리법인	중소기업	케냐 IT 교육을 통한 지역개발 (2015-2017/522백만원)	52

출처: KOICA 내부자료

주: 음영은 해당 연도 사업비 상위 3개 사업을 나타냄

〈그림 16〉 IBS 참여 영리법인 규모별 자원 유치 현황

(단위: 십억 원)



〈표 11〉 IBS 참여 영리법인 규모별 자원 유치 현황 표

(단위: 십억 원)

연도	대기업	중견기업	중소기업
2015	3.8	0.4	0.8
2016	2.9	1.2	0.7
2017	2.8	5.9	1.7
합계	9.5	7.5	3.2

출처: KOICA 내부자료

IBS에 참여하는 영리법인을 규모별로 구분하면 <그림 16>, <표 11>과 같이 나타낼 수 있다. 최근 3년의 비율은 대기업 46.9%(95억 원), 중견기업 37.1%(75억 원), 중소기업 16.1%(32억 원) 순으로 대기업으로부터 유치한 금액이 가장 많다. 그러나 추이를 살펴보면 대기업은 2015년 약 38억 원에서 2017년 약 28억 원으로 감소한 반면, 중견기업과 중소기업은 각각 약 4억 원, 약 8억 원에서 약 59억 원, 약 17억 원으로 꾸준히 큰 폭으로 증가하였다.

〈그림 17〉 연도별 IBS 기업규모별 자원분담 비율 변화



이러한 연도별 증감은 2016년 이전 BPP에서 2017년 IBS로 사업을 재구성하는 과정과 함께 살펴볼 수 있다. 먼저 대기업 유치액 감소 이유는 공동펀드 매칭 비율의 변화에서 찾아볼 수 있다. KOICA가 기업과 협력하여 ODA사업을 수행하는 초기의 BPP사업은 기업의 사회 공헌활동의 일환으로 수행되는 경우가 많았다. 따라서 자연스레 대기업 중심의 사업이 발굴 되었고 당시의 대기업과의 사업비 매칭 비율도 <그림 17>과 같이 5:5로 참여하는 기업의 부담도 낮았다고 볼 수 있다. 그러나 2017년 IBS로 사업이 개편되며 대기업의 매칭비율이 전체 사업비의 70%로 증가하며 대기업의 부담이 늘어난 것으로 해석할 수 있다. 반면 중견 기업은 사업 초기부터 현재까지 5:5를 유지하였고, 중소기업의 경우 2013년 중반부터 50%에서 30%로 감소하였다. 사회적기업의 경우는 2016년부터 20%의 자원부담률을 적용하지만 아직 진행된 사업은 없는 것으로 나타났다.

또 한편으로 중견기업과 중소기업 유치액이 증가한 것은 IBS로 사업을 재구성하며 사업의 성격 자체가 변했기 때문일 수 있다. CSR 활동과 연계되어 시작되었던 기업협력사업이 점차 개도국 주민들도 비즈니스 가치사슬에 참여하는 가치사슬형으로 심화되고(2016년), 개발 도상국의 사회 개발 문제 해결과 함께 우리기업의 비즈니스 니즈 충족이라는 공동의 목표(2017년)를 세우게 되었다. 이를 통해 KOICA의 IBS는 국내 중견중소기업들을 개도국으로

진출시켜 개도국의 문제해결과 동시에 ODA 사업으로 ‘포용적’으로 끌어들이었다고 볼 수 있다.

3) 혁신적 파트너십 프로그램(IPS)

IPS는 SDGs와 연계된 다양한 분야에서 독보적인 성과를 창출하면서 해당 분야를 선도적으로 이끌어가며 국제적 영향력을 보유한 해외기관과 협력하는 사업으로 빌앤멜린다재단(Bill & Melinda Gates Foundation), EAA재단(Educational Above All Foundation) 등의 기관과 함께 사업을 수행한다. 사업 유형은 두 가지로 구분할 수 있으며 프로젝트 유형(project type)과 이니셔티브 유형(initiative type)이 있다. 먼저 이니셔티브 유형은 미국 국제개발처(USAID)의 A Grand Challenge for Development, Global Innovation Exchange 및 CGAP 등의 글로벌 혁신 플랫폼에 재원을 부담하면서 참여하는 방식이다. 프로젝트 유형은 막스 플랑크 국제평화재단, 카타르재단, 국제설사병연구소, 아시아재단 등과 함께 개도국에서 특정 분야의 사업을 수행하는 형식으로 진행이 된다. 두 방식 모두 재원은 KOICA가 연간 20만 달러로 2~5년 간 지원 가능하며, 프로젝트 유형의 경우 파트너 기관이 자발적 기여금(voluntary contribution)으로 전체 사업비의 일부를 부담할 수 있다. KOICA의 파트너재원 정의에서 IPS는 국제공조를 통해 유치한 금액을 측정한다. 파트너의 범위는 INGO, 재단, 기업, 연구소 등 해외민간기관과 양자·다자기구이다.⁴⁾

현재 KOICA의 파트너재원 유치액 자료에서 IPS의 실적은 확인되지 않는다. 따라서 CTS와 함께 IPS에서도 2가지 사업유형별로 파트너재원 또는 민간재원의 측정에 대한 기준과 방법을 수립할 필요가 있다.

3. CPP를 통한 민간재원 유치 현황 분석

CPP는 정부와 시민사회, 대학 등 다양한 이해관계자들이 포괄적인 파트너십을 구축하고 효과적인 이행을 통해 개도국의 빈곤완화, 복지증진을 도모하는 사업이다. 민간의 인적자원, 지적자산, 기술, 산업역량, 재원을 활용하여 개도국의 지속가능한 발전에 기여하는 국민참여형

4) IPS 사업브로셔 (http://www.koica.go.kr/program/business/dip/1325908_3892.html) 참고

개발협력사업이라고 할 수 있다. CPP 사업의 수행 파트너는 시민사회와 대학 및 연구기관이며 파트너별 자원분담 비율은 <표 12>와 같다.

<표 12> CPP 파트너별 자원분담 비율

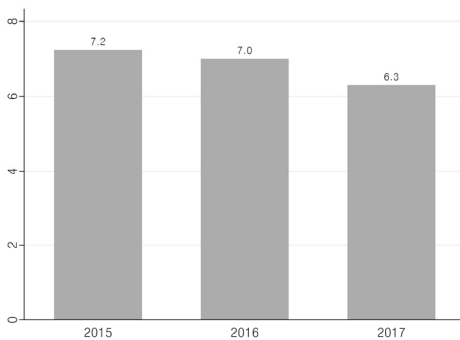
구분	매칭 비율 (KOICA:파트너)	(연간) 상한액
시민사회단체	8 : 2	최대 4억원 (신규 1억원)
대학 및 연구기관	9 : 1	최대 3억원

출처: 한국국제협력단(2017a, 1)

2015년부터 2017년까지 CPP를 통한 파트너재원 유치액을 살펴보면 약 72억 원에서 63억 원으로 다소 감소하였다(그림 18 참조). 연도별 분포를 살펴보면 평균값의 범위는 거의 없지만 2015년에 유치액이 많았던 일부 사업이 점차 줄어드는 것을 확인할 수 있다(그림 19 참조).

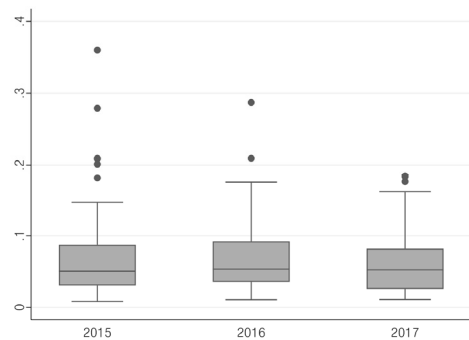
<그림 18> 연도별 CPP 자원 유치 현황

(단위: 십억 원)



<그림 19> 연도별 CPP 자원 분포 현황

(단위 : 십억 원)



2015년부터 2017년까지의 유치액 상위 3개 및 하위 3개 사업 목록은 <표 13>와 같다. 전반적으로 NGOs의 자원 부담이 1억원 이상인 사업들은 굿네이버스, 세이브더칠드런 등 국내 대형 NGOs가 수행하고 있다. <그림 19>에서 확인했듯이 유치액 상위에 속하는 사업들은 2억원대에서 1억원대로 모두 줄어든 것을 알 수 있다. 유치액 하위 3개 사업은 모두 약 1천만 원 정도의 자원 부담으로 금액이 적은 편이다.

〈표 13〉 연도별 CPP 유치액 상위 및 하위 3개 사업 목록

(단위: 백만 원)

2015년 유치액 상위 3개, 하위 3개 목록		
기업명	사업명	유치액
굿네이버스	케냐 도시 취약계층 아동의 양질의 초등교육 보장 및 보호체계 구축사업 (2015-2016/720백만원/CPP/굿네이버스)	360
굿네이버스	몽골 친환경 적정기술과 사회적기업 모델을 통한 몽골 게르촌 저소득층 가정 생활환경 개선 사업('14-'16/총 2,318백만원/KOICA 1,800백만원)	279
세이브더칠드런	라오스 응오이(Ngoi), 비엡캄(Viengkham) 지역 기초보건서비스 개선사업 (2014-2016/1,671백만원)	210
피난처	미얀마 귀환난민 재정착지원을 위한 로이코지역 개발사업 (2015/49백만원)	10
지구촌공생회	네팔 카트만두 외곽 보우더 지역 주민의 취업역량강화 (2015/43백만원/CPP/지구촌공생회/phase2)	9
지구촌공생회	몽골 항울구 지역의 마을 녹색화 사업(2015/43백만원/CPP/지구촌공생회)	8
2016년 유치액 상위 3개, 하위 3개 목록		
기업명	사업명	유치액
함께일하는재단	케냐 청년실업층 창업활동지원 및 고용창출 ('16~18/1,349백만원/CPP/함께일하는재단)	287
세이브더칠드런	라오스 응오이(Ngoi), 비엡캄(Viengkham) 지역 기초보건서비스 개선사업 (2014-2016/1,671백만원/CPP/세이브더칠드런)	210
세이브더칠드런	니제르 임산부 및 신생아 건강관리 개선 (2015-2017/1,725백만원/CPP/세이브더칠드런/phase2)	175
지구촌나눔운동	케냐 빈곤농가 소득증대지원 (2016.2-2018.1/120백만원/cpp/지구촌나눔운동/phase 2)	13
월드투게더	캄보디아 지역주민센터 지원을 통한 주민역량강화 (2015-2017/171백만원/CPP/월드투게더/Phase 2)	12
월드투게더	케냐 빈곤층 경제자립을 위한 가족지원 (2015-2017/156백만원/CPP/월드투게더/phase 2)	11
2017년 유치액 상위 3개, 하위 3개 목록		
기업명	사업명	유치액
국제연꽃마을	베트남 빈곤계층 자활을 위한 직업훈련 및 보육환경 구축 (2016-2018/1300백만원/국제연꽃마을)	185
세이브더칠드런	니제르 임산부 및 신생아 건강관리 개선 (2015-2017/1,725백만원/세이브더칠드런/phase2)	183
세이브더칠드런	방글라데시 임산부 및 신생아 건강관리 개선 (2015-2017/1,737백만원/세이브더칠드런/phase 2)	176
가나안세계지도 자교육원	우간다 양계 모델 농장 및 사료자급 시스템 보급을 통한 지역 소득증대 (2015.5-2018.4/175백만원/가나안세계지도자교육원)	14
지구촌나눔운동	케냐 빈곤농가 소득증대지원 (2016.2-2018.1/120백만원/지구촌나눔운동/phase 2)	12
월드투게더	케냐 빈곤층 경제자립을 위한 가족지원 (2015-2017/156백만원/월드투게더/phase 2)	11

출처: KOICA 내부자료

주: 음영은 해당 연도 사업비 상위 3개 사업을 나타냄

CPP의 경우 기본적인 구조는 KOICA와 파트너가 공동으로 재원을 조성하여 사업을 수행하므로 DIP의 IBS와 같다고 볼 수 있다. 그러나 IBS의 파트너는 기업, 즉 영리법인 위주였다면 CPP는 NGOs, 즉 비영리법인이 대부분이다. 이러한 점에서 현재 DAC에서 논의되고 있는 증여(grants)를 통한 민간재원 동원액을 측정하는 것에 있어서 CPP는 제외될 것으로 보인다. 민간재원 동원에 있어 ‘민간(private)’의 분야가 현재 영리법인과 같은 성격의 기관만을 포함하며 NGOs는 제외될 가능성이 크기 때문이다. 대학 및 연구기관 역시 DAC의 ‘민간’ 범주에 포함될 가능성 역시 매우 낮다. 따라서 위와 같은 기준이라면, CPP의 파트너의 재원 유치액은 DAC의 민간재원 동원액에서 제외되어야 할 것이다.

4. 프로젝트를 통한 민간재원 유치 현황 분석

프로젝트란 개발도상국의 경제·사회 및 복지 향상에 기여하는 특정 개발 목적 달성을 위하여 다양한 사업을 연계하여 종합적으로 지원하는 사업을 의미한다. 일반적으로 2~5년의 사업기간 동안 건축, 시설물, 기자재 등의 물적협력수단(hardware)과 전문가 파견, 연수생 초청 등의 인적협력수단(software)을 결합하여 사업이 진행된다. 이러한 프로젝트형 사업에서 건축을 포함하지 않고 소프트웨어 및 제도 구축에 특화된 기술협력 중심의 사업을 KOICA에서는 개발컨설팅으로 분류하고 있다. 개발컨설팅 사업이 전략 및 계획 수립에 초점을 둔다면, 프로젝트형 사업은 마련된 전략·계획의 실행에 초점을 둔다고 할 수 있다.⁵⁾

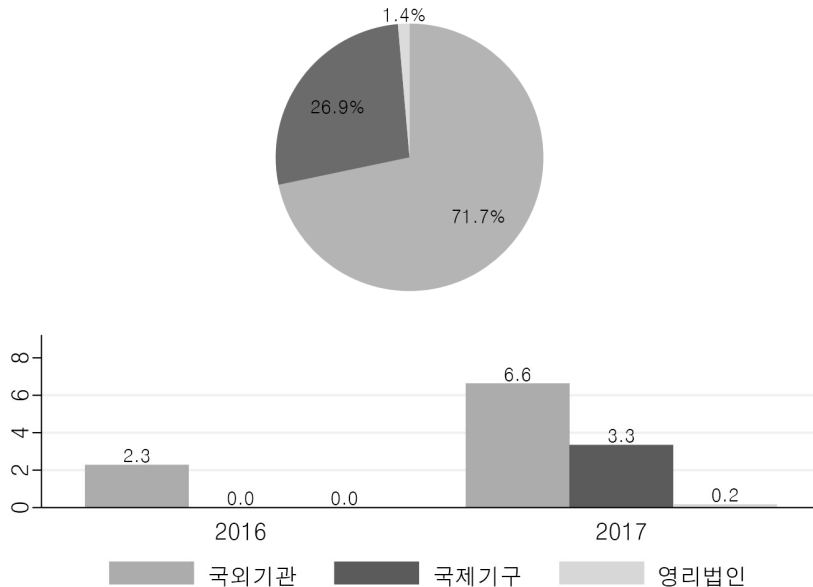
프로젝트는 일반적으로 사업발굴단계부터 수원국의 사업제안서 접수, 예비조사, 사업심사와 정부 간 합의문 교환 사업시행 기관 간 협의의사록(RD)체결, 사업시행자 선정 및 사업수행, 모니터링 및 평가, 사후관리 등 많은 단계를 거쳐 시행된다.

현재 파트너재원 유치액으로 파악된 프로젝트 사업에서의 실적을 기관 유형별, 연도별로 살펴보면 <그림 20>, <표 14>와 같다. 우선 프로젝트에 참여한 파트너 재원 유치액은 대부분 국제기구가 아닌 외국 법인 등 국외기관으로 약 70%를 차지한다. 그리고 국제기구는 약 26%

5) KOICA에서 분류하는 프로젝트, 개발컨설팅 사업 모두 DAC의 사업형태(modality)로는 C01(프로젝트형)을 의미함. 또한 이후 언급할 다자성양자 국제기구협력사업 역시 C01에 해당함. 따라서 본 절에서는 이러한 KOICA의 사업유형을 프로젝트로 통칭함.

이며, 영리법인은 1.4%이다. 연도별로 살펴보면 2015년도 실적은 없고, 2016년 국외기관이 23억 원에서 2017년 66억 원으로 3배 가까이 증가하였다. 국제기구로부터는 2017년에 33억 원을 유치한 것으로 나타났다.

〈그림 20〉 프로젝트 사업의 기관유형별 유치액 현황



〈표 14〉 IBS 참여 영리법인 규모별 자원 유치 현황 표

(단위: 십억 원)

연도	국외기관	국제기구	영리법인
2016	2.3		
2017	6.6	3.3	0.2
합계	8.9	3.3	0.2

출처: KOICA 내부자료

<표 15>는 프로젝트에서 파트너재원을 유치한 사업 목록이다. 그동안 KOICA의 프로젝트 사업에서는 파트너재원이 투입되는 경우는 거의 없었다. 그러나 최근 실적에서 알 수 있듯이 프로젝트 사업에서도 파트너재원이 ODA금액과 함께 개발원조에 투입되었다는 것은, KOICA가 수행하고 있는 전통적인 사업의 형태가 조금씩 변하고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다.

프로젝트 사업에서 파트너재원을 유치한 가나 CHPS사업의 경우, 미국 듀크재단과 함께 비슷한 사업을 공유·확장함에 따라, 듀크재단에서 재원을 공동으로 분담한 내용이 보고되었다.

〈표 15〉 프로젝트 사업에서의 파트너재원 유치 목록

(단위: 백만 원)

사업명	파트너	2016년	2017년
DR콩고 루뭉바시 실험실 감염병 감시 및 진단 역량강화사업	WHO	-	82
미얀마 농촌공동체 개발사업	포스코	-	173
인도네시아 자카르타 수도권해안종합개발컨설팅사업	네덜란드 인프라환경부	-	2,343
캄보디아 국립소아병원 기능개선사업	D.K.KIM (미국 재단)	-	30
코트디부아르 UNFPA 여성누공 치료 및 예방 2차 사업	UNFPA	-	975
콜롬비아 산업클러스터 기반 중소기업 생산경쟁력 강화사업	현지 기업	-	609
팔레스타인 창취업 지원프로그램	Paltel Foundation (현지민간기업 재단)	-	150
	Welfare Association (현지 NGO)	-	357
페루 아마존 지역 태양광 에너지 기반 바이오 비즈니스 생산성 제고 모델 수립사업	GCF	-	2,024
피지 멜라네시아 4개국 신재생에너지 역량강화사업	GGGI	-	265
가나 CHPS 기반의 지역보건체계 강화사업	미국 듀크재단	2,280	3,148

출처: KOICA 내부자료

주: 음영은 국제기구협력사업을 나타냄

5. 소결

이상 파트너재원유치액 데이터를 통해 살펴본 결과, KOICA가 현재 파트너재원 유치액 기여 사업으로 보고하는 사업 중 민간재원 동원액 측정이 가능한 사업 유형은 다음 <표 16>과 같다.

〈표 16〉 파트너자원 유치 사업 중 민간자원동원 측정 가능 사업 분석

사업 유형	파트너자원유치액 인정요소	민간자원동원 가능 여부	민간자원동원 인정/불인정요소
IBS 사업	민간기업으로부터의 매칭 자원	가능함	민간 기업으로부터의 매칭 자원
CPP 사업	NGO로부터의 매칭자원	가능하지 않음	민간부문(private sector)에서 민간을 의미하는 Private에 대한 정의가 상업적인 기업에 한정됨.
프로젝트 사업	민간 기업 혹은 민간재단으로부터의 공동 자원 분담	영리 기업일 경우 가능함	민간기업의 재단일 경우 비영리 성격을 지니므로 불가능하게 됨.

출처: 저자작성

먼저, IBS 사업의 경우 민간기업이 매칭비율로 재원을 투입하는 것은 물론 IBS 사업의 성격이 민간기업의 고유 비즈니스 활동을 통한 개도국 빈곤 감소 및 발전에 초점이 맞춰짐에 따라 기업이 매칭한 금액 만큼을 민간자원 동원액으로 보는 것에 대한 이견이 없을 것으로 판단된다. 그러나 NGO의 매칭 금액의 경우는 민간자원동원으로 보기에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 그 이유는 OECD DAC에서 민간(private)이라는 개념을 단순히 공적 기관이 아닌 그 외의 기관으로 보는 것이 아니라, 영리를 추구하는 기업에 한정하여 보기 때문이다. 또한, 프로젝트 사업의 경우 역시 동일한 프로젝트 내에 민간 기업이 분담한 금액에 대해서는 민간자원 동원액으로 보고할 수 있겠으나, 기업의 재단인 경우에는 역시 비영리기관이므로 민간자원 동원액으로 보고하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 현재 KOICA가 수행 중인 사업 중에서 명확하게 민간자원 동원액을 인정받을 수 있는 사업은 IBS인 것으로 보이며, 그 외 사업에 대해서는 민간자원 동원액을 인정받을 수 있는 메커니즘을 마련하거나 혹은 민간자원 동원이 가능한 새로운 형태의 사업을 추진하는 것이 필요할 것이다.

IV. KOICA의 민간재원 동원 및 측정 방안

앞에서 본 것처럼 파트너재원유치액에서 실제 민간재원 동원액이 차지하는 비율은 3년 전체 파트너재원 약 551.56억 원 중 IBS의 영리법인의 재원 214.34억 원으로 약 39%로 절반에 가까운 비중을 차지하고 있다. 따라서, 해당 지표 성과를 관리하는 데 있어 민간재원 동원의 역할은 의미가 있다고 판단된다. 그렇다면, KOICA 파트너재원유치액 지표 관리와 민간재원 동원을 통한 SDGs 달성에 기여하기 위해서 KOICA에게 줄 수 있는 시사점과 실행방안은 무엇인지 제시하면 다음과 같다.

1. KOICA 민간재원 동원 방안

국제사회 논의 동향에서 민간재원의 동원은 절대적인 금액 증대 측면에서 뿐만 아니라 민간과의 협력을 통한 시너지를 창출한다는 점에서 중요한 이슈로 대두되고 있으며, KOICA 역시 OECD DAC 내 공여기관으로서 이에 대해 전략적으로 추진하는 것이 필요하다.

민간재원 동원의 전략적 방안에 있어 고려할 수 있는 첫 번째는 현재 수행 중인 사업 중 민간재원 동원에 관련 있는 사업들의 포트폴리오를 민간재원 동원 중심으로 구성하는 것이다. 대표적인 사업으로는 혁신사업실의 IBS, IPS, CTS 등을 들 수 있다.

IBS사업의 경우, 2015~2017년의 통계를 살펴볼 때 대기업과의 협력은 줄어드는 반면, 중견 기업 및 중소기업과의 협력은 늘어나고 있는 것으로 파악됐다. 그러나, 이는 일정한 비율에 의한 것이 아니므로, 민간재원동원 성과에서 큰 비중이 있는 IBS 사업의 경우 체계적인 관리가 필요한 측면이 있다. 민간재원동원 측면에서만 살펴볼 경우 매칭비율에 의거하여 대기업과의 협력이 민간재원동원 효과는 큰 것으로 판단되지만, 재원 동원액을 근거로 대기업만과 사업을 추진하는 방향은 적합하지 않을 수 있다. 따라서 사업을 기획하는 단계에서 해당 사업이 동원하는 민간재원액을 미리 파악하고 IBS 사업 전체의 동원액을 추적하는 것이 필요하다고 판단된다. 예를 들어, 공모형식의 IBS 사업의 경우 재원 동원액을 KOICA가 조정하는 데 있어 제약이 있는 반면, 공동 발굴의 경우 각각의 투입액을 조정할 수 있으므로 이러한 점을 활용

하여 민간재원 동원액을 관리할 수 있을 것으로 판단된다.

IPS 사업의 경우 역시, 최근 임팩트투자펀드에 참여하는 사업이 생겨나고 있는 것이 특징이다. 민간재원동원의 추가적인 증액이 필요할 경우, IPS 사업에서 임팩트투자 관련 기관과 협력함으로써 민간재원동원금액을 증대시킬 수 있다. 물론, 이 역시 민간재원 동원액 증대 자체만의 목적이 되어서는 안 되며, 현재 KOICA가 추진하고 있는 임팩트투자사업 추진 방안과 연계되어서 수행되어야 한다.

또한, 국별 프로젝트 사업에서도 민간기업과의 협력 사례가 생겨나고 있는 것이 특징으로 볼 수 있었다. 이와 같은 사례는 현지사무소의 특성에 따라 발굴되는 사업이며, 전략적으로 기획된 사업이 아닌 경우가 많아 민간재원 동원액을 목표치에 맞추어 관리하는 데 있어 어려움이 있다. 따라서 현지사무소에 민간재원동원과 관련된 사업이 추진될 경우 관련 부서에 미리 공지해야 하도록 안내 할 필요가 있다.

〈표 17〉 KOICA 민간재원동원 가능 사업 유형(안)

진행 여부	KOICA 사업유형		DAC 사업유형	민간재원 동원가능여부	가능/불가능 조건	예시사업
기존 KOICA 사업	프로젝트		B04 C01	○ (한정)	민간 기업이 재원을 분담하는 경우	임팩트투자펀드 참여
	개발컨설팅		C01	○ (한정)	계약 문서 내에 민간재원동원에 대한 기여도를 명시한 경우	인프라타당성조사 사업
	민관 협력	CTS	B04, C01	○ (한정)	KOICA의 재원 투입을 담보로 민간투자를 약속받은 경우	모든 사업
		IBS		○	민간 기업과의 재원 매칭 구조	모든 사업
		IPS		○ (한정)	해외 민간 기업이 재원을 분담하는 경우	임팩트투자펀드 참여
제안	보증 프로그램		C01	○	KOICA의 보증으로 민간투자가 가능한 경우	USAID와의 보증 프로그램 (DCA) 협력사업
	상환가능 증여		C01	○ (한정)	KOICA의 재원 투입을 담보로 민간투자를 약속받은 경우	신 사업 발굴 혹은 캐나다 외교부와의 협력사업

출처: 저자작성

둘째로는, 현재 KOICA에서 수행중이지 않지만 KOICA가 수행가능하며 민간재원동원의 효과를 가진 사업 모델을 시범적으로 추진하는 안이다(표 17 참조). 기존 KOICA가 추진 중인 사업 외에 캐나다가 수행 중인 상환가능증여나 보증과 같이 증여를 제공하는 공여기관으로서 취할 수 있는 수단을 통해 민간재원동원을 하는 것을 제안한다.

보증의 경우, 이미 오수현·이성진(2016)에서 소개한 바와 같이, 채무불이행이나 손실이 일어나지 않는다고 가정할 경우, 재원의 투입 없이도 민간재원동원의 효과가 큰 수단으로서 스웨덴 Sida, 미국 USAID, 호주 외교부 등 여러 공여기관에서 수행하고 있는 모델이다. 특히, 호주 외교부는 직접적으로 보증을 제공하지 않고, USAID에 자금을 제공함으로써 간접적으로 보증을 수행하고 있다. 따라서 KOICA 역시 호주처럼 보증을 수행하는 타 공여기관과의 협력을 통해 민간재원동원 성과를 가져올 수 있을 것으로 보인다.

상환가능증여의 경우, 아직 국내외적으로 널리 알려지지 않은 모델로서 캐나다 외교부에서 수행하고 있는 사업이다. 동 사업은 증여라는 이름을 가짐으로써 지분투자나 대출과 같이 금융수단을 통해 공적 자금을 집행하지 못하는 캐나다 외교부의 한계를 극복하고자 추진한 모델이다. KOICA 역시 유사한 상황에 놓인 기관으로서 캐나다의 사례를 벤치마킹하여 시범적으로 추진함으로써 민간재원 동원의 효과를 가져 올 수 있는지 살펴볼 수 있다.

2. KOICA 민간재원 동원 지표 관리 방안

1) 민간재원 동원 지표에 대한 명확한 정의

앞으로 KOICA의 민간재원 동원 금액을 측정하기 위한 지표를 관리하기 위해서는 해당 지표에 대한 명확한 정의가 필요하다. 이는 연구의 한계에서 언급했던 파트너의 정의, 즉 KOICA의 어떤 파트너를 ‘민간’재원 동원으로 측정할 수 있는지 그 범위를 설정하는 정의부터 해당 지표를 계량적으로 어떻게 측정할지에 대한 산식까지 포함하는 정의이다.

먼저, 측정 대상의 범위 관련해서 현재 KOICA는 기관차원에서 고객을 “수원국 정부 및 주민” 혹은 ‘우리나라 국민’으로만 한정하는 것이 아니라 ‘KOICA의 서비스 및 가치를 함께 생산·전달하고 이를 위해 협업하는 모든 이해관계자’로 정의⁶⁾하고 있다(이화연·이인호, 2017).

물론 본 연구에서 다루는 민간재원 동원액을 측정하고자 할 때의 범위보다 이화연·이인호 (2017)에서 정의하고 있는 파트너의 범위는 다소 넓은 개념이다. 따라서 KOICA의 민간재원 또는 파트너재원을 측정하고자 할 때에는 실제 KOICA의 어떤 사업에 투입되는 재원을 측정할 것인지에 대한 설정과 재정의가 필요할 것이다. 현재 경영평가지표에 언급된 일부 사업에서 ODA 사업에 자금을 조달하는 측면의 파트너로서 그 종류와 범위를 한정하고 있지만 앞으로 DAC의 민간재원 동원액 보고에 대응하기 위해서는 모든 사업에 대해 민간의 범위를 명확하게 정의해야 할 것이다.

또한, 측정 산식을 개발하기 전에 금액의 기준을 설정해야 한다. 현재 KOICA의 파트너재원 측정액은 당해년도의 파트너재원 유치액을 측정하고 있다. 즉, 파트너가 3년 간 300만 불 지원을 약정한 사업이라면 3년에 걸쳐 100만 불씩 나누어 보고하는 형식이다. 그러나 DAC의 통계보고 방식은 이와 다르다. 기본적인 사업통계 보고에서 약정액은 최초 약정 1회에 전액을 보고하고, 이후 증액분이 있을 경우 증액분만 보고하고 있다. 즉, KOICA가 3년간 300만 불 지원을 약정한 사업이라면 첫 해에 300만 불을 보고하고 다음 해에는 약정액을 보고하지 않는다. 만약 3차 년도에 50만 불을 증액했다면 증액분인 50만 불만 보고한다. 이는 2018년부터 수집하는 보충 등의 수단을 통한 민간재원 동원액 측정에서도 동일하게 적용하고, 증여 (grants) 수단에서도 시행하게 된다면 같은 기준이 적용될 것으로 보인다. 따라서 현재 KOICA의 파트너재원 측정 방식과 다른 기준에 대한 정리가 선행되어야 한다.

2) 민간재원 동원 지표 관리 시스템 구축

2017년 ODA실적을 보고하는 2018년 통계보고부터 OECD DAC은 보증, 신디케이트드론, 집합투자 등에 대한 민간재원 동원액을 수집하기 시작하였다. 이는 향후 증여(grants)와 차관(loans)에 대한 민간재원 동원액 측정으로 확대될 것으로 보이며 KOICA 역시 동 지표에 대한 정의와 함께 관리 시스템을 구축해야 한다. 현재는 경영평가지표 측정을 위한 파트너재원 동원액을 개별 약정서와 엑셀 파일로 관리하고 있으며 해당 자료는 KOICA의 무상원조실적 DB와는 별개로 구축되어 있다.

6) “개발도상국의 경제·사회발전 지원과 범지구적 개발 문제 해결을 위한 개발협력 플랫폼을 개발하고 운영하는 KOICA 전 구성원과 협력기관기업, 봉사단과 KOICA의 가치를 최종적으로 경험하는 수원국 정부, 기관, 국민 및 기타 KOICA와 이해관계가 있는 모든 기관·단체·개인을 고객으로 정의한다.”

현재 KOICA의 통합사업관리시스템에는 사업별로 타기관약정액을 기입할 수 있게 구축되어 있지만 연간 정보가 아닌 하나의 텍스트 정보로 수집하고 있다. 따라서 민간재원 동원액을 보고하기 위해서는 현재 KOICA의 통합사업관리 시스템의 일부 항목 입력 방식도 수정해야 한다. 민간재원 동원액 관련 정보가 KOICA의 시스템으로 편입된다면 단편화되어 있는 자료 관리 방식이 아닌 기존 정보들과 함께 통합되어 지표 관리에 있어 보다 용이해질 것이다.

3) 민간재원동원 지표의 지속적 분석

마지막으로, 시스템으로 민간재원 동원액의 측정이 가능해지면 기존 KOICA의 사업정보, 즉 DAC 통계정보와도 기준을 맞추어 수 있기 때문에 동 지표를 활용한 다양한 분석이 가능해진다. 즉, 향후 지속적인 민간재원 동원 관련 사업을 관리하기 위해서는 KOICA 내에서 관련 정보의 분석 뿐 아니라, 향후 DAC으로 보고되는 민간재원 동원액 관련 자료와 함께 비교하며 KOICA의 사업을 분석할 필요가 있다. 이는 민간재원 동원 관련 정보가 KOICA의 사업유형, 사업분야, 지역, 국가 사업유형, 분야, 국가 등의 정보와 결합하여 다양한 정보와 함께 유기적으로 살펴볼 수 있다. 또한 OECD DAC의 다른 공여국과의 비교를 통해 KOICA의 민간재원 동원액이 국제적인 흐름과 어떻게 맥을 맞추고 있는지에 대한 비요 역시 가능하다. 이는 향후 KOICA의 민간재원 유치를 위한 기초적인 분석자료 산출을 쉽고, 빠르며, 간편하게 해 줄 것이다.

V. 결론

지금까지 DAC의 민간재원 동원 관련 최신 동향과 관련된 KOICA의 파트너재원 유치액 현황을 분석하고 향후 KOICA의 민간재원(또는 파트너재원) 측정 방안에 대해 살펴보았다. 현재 논의되는 국제적인 동향에 따르면 ODA와 함께 민간의 재원이 동원되는 것은 더 이상 이견이 없을 것으로 보이며 이를 기존 통계에 어떻게 산입하여 측정할 것인지가 남은 과제로 보인다. KOICA는 현재 DAC에서 개발한 보증, 신디케이트론 등에 직접적으로 해당되진 않지만 향후 증여(grants)로 인한 민간재원 동원액을 보고하기 위해서는 KOICA도 민간재원 동원액을 측정하기 위한 준비를 해야 할 것이다.

또한, 민간재원 동원액을 관리하는 데 있어 현재 경영평가지표로 활용되는 파트너재원유치액 측정 방식이 적절한지에 대해서는 추가적인 고민이 필요할 것으로 보인다. 연구를 통해 파트너재원과 민간재원동원 실적을 파악한 결과 두 실적이 공유하는 영역이 있지만 각각이 의미하는 바와 그로 인한 효과가 달랐다. 우선 민간재원동원의 경우 DAC의 접근 방식에 따라 영리법인으로부터 동원된 금액만을 그 범위로 한정하였다. 또한 인정 여부 역시 문서 등을 통한 인과관계 표기 등 명시적 증거에 기반하고 있어 과대 계상 위험을 줄였다. 따라서 순수한 민간영역의 참여만을 집계할 수 있는 장점이 있고, KOICA 역시 이 기준을 따른다면 DAC 보고와 곧바로 연계할 수 있는 편리함이 있다.

반면 파트너재원동원액은 KOICA가 자체적으로 파악하는 실적으로 영리법인 외에 비영리법인과 국제기구 등 KOICA와 직·간접적으로 협력하는 기관을 모두 포괄하여 금액 출처의 범위가 DAC보다 넓다. 금액 동원 여부의 확인 역시 사업과 인과관계를 명확히 명시하기보다 직·간접적으로 연계되어 있다는 약정서 및 공문서에 기반을 두고 있다. 따라서 KOICA 사업에 참여하는 대상 대해 제한을 두지 않고 파트너 다각화 등을 추진할 수 있는 장점이 있다.

결론적으로 두 지표가 동시에 갖는 장·단점으로 인해 KOICA가 당장 어느 한 지표만을 채택하여 관리하기보다는 두 지표의 공통된 부분을 공유하면서도 각각의 장점을 따로 구분하여 사업을 추진하는 ‘투트랙(two track) 전략’을 취하는 것이 바람직해 보인다. 즉, 파트너재원유치액은 기관의 경영평가 지표로써 관리함과 동시에 사업 파트너의 다각화를 추진하며 활용할 필요가 있으며, 민간재원 동원액은 향후 DAC의 증여(grants)수단에 대한 민간재원 동원 보고 기준이 수립된 후 바로 보고할 수 있게끔 지금부터 대비할 필요가 있다.

참고문헌

기획재정부. 2017. “17년도 공공기관 경영평가편람(수정)”

http://www.mosf.go.kr/com/bbs/detailComtnbbsView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000039&menuNo=5020200&searchNttId=MOSF_000000000015284

(2018년 6월 19일 접속)

오수현, 이성진. 2016. “개발재원의 혁신적 조성을 위한 국제사회 동향 연구”. 성남: 한국국제협력단

이화연, 이인호. 2017. “CS경영을 위한 KOICA 이해관계자 분석 연구: KOICA 사업참여 국내기관(1991-2016) 중심으로”. 성남: 한국국제협력단

한국국제협력단. 2017a. “2018년도 외교부 민관협력 보조금사업 안내서”. 성남: 한국국제협력단

_____. 2017b. “포용적 비즈니스 프로그램 안내서”. 성남: 한국국제협력단

Benn Julia, Sangare Cecile, and Hos Tomas. 2017. Amounts mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions. Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies and credit lines. OECD DEVELOPMENT CO-OPERATION WORKING PAPER 36. OECD.

OECD. 2013. Possible Update to Classification by Types of Finance: Revised Proposal. 31th Oct 2013. Paris: OECD.

_____. 2014. Measuring mobilisation in an international statistical system. Paris: OECD

_____. 2016a. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire - Addendum 1. 14th Apr 2016. Paris: OECD

_____. 2016b. Development Co-operation for Private Sector Development: Analytical Framework and Measuring Official Development Finance. 10th May 2016. Paris: OECD

- _____. 2018a. Measuring the amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions Working session with bilateral and multilateral development finance institutions. April 10, 2018. Paris, France.
- _____. 2018b. DAC METHODOLOGIES TO MEASURE THE AMOUNTS MOBILISED FROM THE PRIVATE SECTOR Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies, credit lines. 2018 update
- UNCTAD. 2014. “World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan.” 2014. Geneva: UNCTAD

연구정보 2018-02-154

OECD DAC의 민간자원동원 측정방안 연구

발 행 2018년 8월

발 행 인 이미경

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구정보센터

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)

전 화 1588-0434

팩 스 031)740-0247

홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 아트프린팅

I S B N 978-89-6469-493-0 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]