

국문요약

민간부문참여(Private Sector Engagement, 이하 PSE)는 1990년대 말 주요 공여국들의 ODA가 정체될 조짐을 보이자 국제사회가 공식화한 개념으로, 추가 개발재원을 확보하기 위해 비즈니스에 개발목표를 결합한 접근방식이다. 이를 기점으로, 주요 공여주체들은 개발목표에 부합하는 민간기업의 활동을 촉진하기 위한 PSE 전략을 본격적으로 수립하기 시작했다. 2000년 UN 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 채택된 이후에는 2015년까지 MDGs를 성공적으로 달성하는 데에 필요한 재원을 확보하고자 2002년 멕시코 몬테레이 제1차 개발재원총회와 2008년 카타르 도하 제2차 개발재원총회를 개최하고 개발재원에 관한 논의를 진행한 바 있으며, 2015년에는 기존 MDGs를 대체하는 2030 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)가 새롭게 제안되자, 아디스아바바 제3차 개발재원총회를 통해 SDGs 달성을 위한 민간부문의 노력을 강조하는 ‘AAAA(Addis Ababa Agenda for Action, 아디스아바바 행동의제)’를 채택하였다.

이러한 국제사회의 노력에 발맞춰 우리나라 또한 무상 ODA 사업에서 민간의 참여를 지속 확대하고자 PSE 전략을 강화하고 있음에도 불구하고, 아직은 국제개발협력 분야에서의 민간기업 참여 및 협력 확대를 위해 국내 유관부처 및 기관들이 통합적으로 적용할 수 있는 범정부 차원의 구체적인 추진전략 및 지침이 부재한 상황이다. 이와 같은 배경 하에서, 본 연구는 민간협력 참여 활성화를 위해 무상협력을 시행하는 다양한 부처 및 지자체가 개별적으로 추진하는 PSE 전략 및 정책을 모두 종합하여 유관기관 간의 연계를 꾀하고 개발협력에 참여하는 민간기업의 참여를 확대할 수 있는 전략을 제시하는 것을 주요 목적으로 한다.

이를 성공적으로 달성하기 위해 국내외 PSE 선행연구 문헌분석을 통한 PSE 개념화(제2장 1절), 국제사회 전략 및 사례분석을 통한 우리나라 무상협력 PSE 전략(안) 제시(제2장 2절), 민간기업 대상 동인 분석(제3장 2절), 우리나라 PSE 프로그램 현황 및 기업지원 플랫폼 분석(제3장 1절), 국내외 PSE 프로그램 성과 심층분석, PSE 중장기 과제·이행전략 제시 및 결과 종합(제5장)의 총 6단계에 따라 수행하였다. 주요 연구 방법론으로는 문헌분석, 사례분석, 설문조사, 주요 이해관계자 인터뷰, 전문가 자문회의 등을 병행 실시하였다.

본 연구의 제2장 1절에서는 PSE에 대한 개념 정의를 살펴보았으며, 주로 PSE와 혼용되는 용어인 민간부문 개발(Private Sector Development, 이하 PSD)과의 개념 구분을 명확히 하였다. 국내 선행연구 및 OECD를 비롯한 국제사회의 논의

동향을 중심으로, PSE는 공여국 소재 또는 다국적 민간기업이 주체가 되어 파트너 국가에 기업활동을 전개하며 비즈니스 목적을 달성함과 동시에 개발효과성 확보에 기여하는 활동, PSD는 파트너 국가의 민간 분야 역량을 강화하기 위한 국가 또는 민간 영리/비영리 조직의 활동으로 정의된다. 즉, PSE와 PSD 모두 개발목표 달성을 위해 노력한다는 공통점이 있으나, PSE는 민간투자를 비롯한 비즈니스 주체의 협력국 내 기업활동을 의미한다면, PSD는 공공 또는 민간에 의한 협력국 내 민간부문 개발을 핵심요소로 하는 활동이기에 이는 매우 다른 개념이라고 설명한다.

제2장 2절에서는 주요 공여국인 미국, 독일, 영국을 중심으로 국제사회의 PSE 전략 및 적용사례를 살펴보았으며, 민간기업이 참여한 사업 중 PSE 성공 사례와 PSE 발전 가능한 사례로 구분하여 추가 제시하였다. 본문에서 분석한 전략과 사례를 간략히 정리하면, 미국의 경우 자국 경제 발전에도 도움이 되는 PSE 전략과 원칙을 수립하고, 민간기업의 비즈니스에 국가가 참여할 수 있는 방안을 적극 모색함으로써 자국 기업의 개발도상국 진출 및 정착을 지원하는 등 국익 우선의 관점에서 매우 적극적인 PSE 전략을 운영하고 있다. 다음으로, 독일은 민간기업의 개발도상국 진출 지원이 주목표임을 공식화하진 않고 있지만, 파트너 국가의 기업 또는 이해관계자와의 안정적인 네트워크를 형성함으로써 자국 또는 유럽 기업이 진출 시 시행착오를 최소화할 수 있도록 지원하고 있을 뿐만 아니라, 비즈니스 모델 검증에 위해 다양한 금융수단 또한 제공하고 있다. 마지막으로, 영국은 BII(British International Investment)라는 인프라 투자 개발 금융기관이 직접 주요 해외기업을 발굴하고 투자하는 역할을 하고 있으며, 미국, 독일의 PSE 전략과는 다르게 사업의 초기 발굴 및 기획을 적극적으로 지원하진 않지만, 금융에 주안점을 둔 투자적 관점 및 금융 접근성을 적극 활용하고 있다.

제3장 1절에서는 주요 공여국 및 국제사회의 PSE 전략 및 사례분석에 이어, 우리나라에서 추진되고 있는 PSE 프로그램 관련 현황을 살펴보았다. 주요 내용으로, 국내 ODA 시행부처의 다양한 PSE 정책과 이행 현황을 조사하였으며, KOICA가 민간과의 파트너십 확대를 위해 도입한 혁신적 개발협력 프로그램(Development Innovation Program, DIP) 내 CTS(Creative Technology Solution) 및 IBS(Inclusive Business Solution) 프로그램의 이행 현황까지 분석하였다. 그 결과, 우리나라에서 진행 중인 정부 주도 PSE 프로그램의 경우, 각 부처의 PSE 프로그램이 자생적으로 기획 운영되고 있어 상호 경험 공유가 미약하고, 프로그램 간 연계 시도가 부족한 것으로 나타났다. 또한, 국내 대부분의 기존 PSE 프로그램들은 정부의 공모-기업의 제안이라는 단선적인 구조로 인해 PSE에 대한 이해가 없는 민간기업의 경우 진입장벽이 비교적 높음을 시사한다.

앞서 도출된 시사점들을 국내 기업의 관점에서 더욱 자세히 파악하기 위해 실제 민간기업 종사자들을 대상으로 설문조사와 비대면 심층인터뷰를 적극 실시하

였으며, 제3장 2절에서 구체적인 방법론을 제시하고 민간기업의 참여 현황 및 동인을 분석하였다. 설문조사의 경우, 해외 진출 관심 기업과 KOICA CTS 및 IBS 프로그램 참여 기업을 포함한 표집단을 선정하고, CTS와 IBS 프로그램 각각의 고유한 의미와 특성을 고려하여 별도의 문항으로 구성하고 조사하였다. 아울러, 설문지 문항 또한 정부 주도 해외 진출 지원 프로그램과 개도국 특화 PSE 프로그램으로 나누어 세부 구성을 분리하였는데, 이는 국제개발협력, ODA 사업과는 별개로 우리나라 정부 관계부처에서 국내 기업들을 대상으로 해외에 진출할 수 있도록 지원하는 프로그램과 실제 국제개발협력 분야의 민간부문 참여를 의미하는 PSE 프로그램을 명확히 구분하고, 각각의 프로그램에 참여하는 기업의 참여 동인과 필요 지원 우선순위 등을 나누어 분석하기 위함이었다.

해당 설문조사에 응답한 총 86개 기업을 기준으로 정부 또는 공공기관 지원 해외 진출 프로그램 참여 경험과 PSE 프로그램 참여 경험 여부에 따라 범주화하고, 심층 분석이 필요하다고 판단되는 민간기업 5개 기업을 선정하여 기업 담당자와의 심층 인터뷰를 추가로 진행하였다. 범주화는 △해외 진출 프로그램 참여 경험은 없으나, PSE 프로그램 참여 경험은 있는 기업, △해외 진출 프로그램 참여 경험은 있으나, PSE 프로그램 참여 경험은 없는 기업, △두 가지 프로그램 모두 참여 경험이 없는 기업으로 구분하였으나, 참여 경험이 전혀 없는 기업은 본 연구의 결과 도출에 활용하기 어려울 것으로 판단되어 제외하고, 앞서 언급한 두 가지 범주에 속하는 기업들을 대상으로 개발도상국 진출 또는 개발협력 사업에 대한 관심도, 필요한 지원 영역, 참여 경험, 향후 참여 의향, 요구사항 등에 대한 의견을 다양하게 수렴하여 전략 및 장/중/단기 이행 과제 설정에 필요한 함의점을 도출하였다. 특히, 민간기업은 주로 일정 수준 이상의 경제력과 1억 이상의 인구수를 보유한 베트남, 인도네시아, 인도 등의 개발도상국을 신시장으로 인식하고 있었으며, 이들이 개발협력 사업에 참여하는 주요 동인 중 하나는 개발도상국 내 신시장 개척 및 이윤 창출인 것으로 나타났다. 이처럼 기업 설문조사와 심층인터뷰를 통해 민간기업의 참여 사례들을 구체적으로 살펴보았으며, 사례들을 종합하여 우리나라 정부가 발표한 『제3차 국제개발협력 종합기본계획(’21-’25)』의 비전과 『민간부문 참여 전략』의 3대 전략목표 달성에 기여할 수 있는 주요 과제를 제시하였다.

제4장에서는 PSE 프로그램의 성과와 지속가능성을 제고하고 비즈니스를 통한 포용성을 확대하기 위해 필요한 혼합금융 제도화 관련 사례에 대해 자세히 살펴보았다. 1절에서는 OECD DAC가 정의한 혼합금융 개념을 바탕으로 이를 활용하고 있는 주체에 따라 다르게 접근하고 있는 개념 유형을 다루고, 혼합금융의 실행 원칙을 검토하였다.

OECD DAC가 정의한 혼합금융은 국제사회에서 가장 많이 통용되고 있으며, ‘개발도상국의 지속가능개발목표 달성을 위한 추가적 재원동원을 목적으로 한 개발재원의 전략적 활용’을 의미하는 것으로 나타났다. OECD DAC 외에도 주요 주체인 DFI 실무그룹(Working Group), 컨버전스(Convergence), 유럽연합(EU)이 정의하는 혼합금융 개념을 구체적으로 살펴보았으며, 개념 유형 간의 차이점도 분석하였다. OECD DAC가 정의한 혼합금융 개념이 가장 포괄적이며, 국제사회 내 다양하게 정의되고 있는 혼합금융 개념 중에서도 유일하게 양허성 재원이 아니더라도 혼합금융 투입으로 포함하여 정의하는 유형이었다. 이와 반대로 DFI 실무그룹이 정의하는 혼합금융 거래 조건에는 양허적 재원이 필수로 포함되어야 하며, DFI의 자체적인 추가 재원이라하더라도 민간투자자와 본질적으로 동등하여 양허적 투입에 의해 유인된다고 해석한다. 다음으로 컨버전스가 정의하는 혼합금융은 촉매 자본(Catalytic Capital)을 투입으로 해석하며, 위험수익(Risk-return)을 극대화하기 위한 투자로 보아 양허적 성격을 인정하고 있다. 마지막으로 유럽연합의 경우, SDGs 달성을 위해 유럽연합이 투입하는 증여(Grant)적 재원이 국제금융기관(IFIs) 또는 민간부문의 투자와 결합되는 것을 혼합금융으로 정의한다.

혼합금융의 실행 원칙으로는 OECD DAC가 2017년 고위급회의에서 승인한 ‘혼합금융 5대 원칙’, 2018년 채택한 ‘Tri Hita Karana Roadmap’, 2020년 출범한 ‘지속가능발전을 위한 민간재원 조성 실무공동체’, 그리고 2021년 혼합금융 성과 측정 및 관리를 위해 마련된 ‘지속가능발전 재원을 위한 임팩트 기준’에 대하여 상세히 살펴보았다. 그 결과, 혼합금융의 주요 논점은 △민간 재원을 얼마나 효율·효과적으로 동원할 수 있는지를 의미하는 ‘재원확대’, 그리고 △자본주의의 약탈적 요소를 방지하기 위한 투명성 및 책무성 확보 방안을 의미하는 ‘책무성’, 두 가지인 것으로 나타났다.

이와 같은 국제사회의 혼합금융에 대한 논의들을 보다 자세히 연구 분석하고 시사점을 도출하기 위해, 2절에서는 컨버전스와 글로벌혁신펀드의 혼합금융 적용 사례까지 추가로 살펴보았다. 컨버전스는 2016년 공식 설립된 혼합금융을 위한 글로벌 네트워크이며 개발도상국 내 민간부문 투자를 확대하여 궁극적으로 SDGs를 달성하고자 현시점 기준 약 206개 이상의 회원 기관들을 대상으로 △공공, 민간, 자선 부문 등을 연결하는 플랫폼 역할, △혼합금융 역량강화 프로그램 지원, △혼합금융 관련 DB 구축, △혁신적 혼합금융 수단 디자인 펀딩 프로그램 기획 등과 같은 활동들을 추진한다. 글로벌혁신펀드는 2014년 UN 총회에서 공식 출범되어 개발도상국 내 빈곤층의 삶을 개선하고 긍정적인 사회적 영향을 이끌어낼 수 있는 투자를 촉진하기 위해 조성된 다자투자펀드이며, 벤처캐피털 접근법을 통해 투자대상을 신중히 선택하고 사회적 임팩트를 극대화할 수 있는 기업에 단계별 투자를 원칙으로 한다.

즉, 공공은 민간의 금융지원과 기업활동이 개도국 환경에서 활성화되도록 마중물의 역할을 하며, 리스크 또한 최소화할 수 있도록 재무적 비재무적 지원을 제공하는 것으로 나타났다. 또한, 기업이 생소할 수 있는 사회경제적 가치 지향성을 강조하여 투명성과 책무성을 중요시하는 것을 알 수 있었다.

제5장, 제6장에서는 상기 제2, 3, 4장에서 살펴본 연구결과를 토대로, 우리나라 무상협력 PSE 전략과제를 제시하였다. 첫째, KOICA PSE 프로그램의 외연을 확대하고 성과를 제고하기 위해 기존 여러 정부부처 PSE 프로그램 간의 연계성을 강화해야 한다. 우리나라 정부부처 및 시행기관에서 추진하는 무상협력 분야 PSE 프로그램을 기업의 비즈니스 단계별로 분류하고, 기업이 알맞은 단계의 프로그램을 경험 및 활용할 수 있는 청사진을 제시할 필요가 있다. 이를 통해 프로그램 간의 연계가 높아지면, 자연스럽게 다수의 지원 프로그램을 경험한 양질의 비즈니스 모델이 KOICA PSE 프로그램으로 유입되고, 보다 완성도 높은 PSE 사업으로 발전시킬 수 있기 때문이다.

둘째, 연계성을 높임과 동시에 PSE 관련 인지도가 낮은 민간기업을 대상으로 PSE 프로그램의 취지를 충분히 전파하고 정부에서 제공하는 다양한 프로그램을 유망한 기업들이 적극 활용할 수 있도록 △파트너 국가 수요 발굴, △PSE 전략 워크숍, △PSE 컨설팅, △해외 진출 네트워킹 등을 포함한 진출 지원 패키지를 새롭게 구성하여 운영할 것을 제안한다.

다음 전략으로는 지원조직(Intermediary) 활용을 적극 고려할 것을 제시하였다. 특히 앞서 언급한 진출 지원 패키지는 공공의 조직 내에서 단기간 안에 체계화하여 수행하기 어려운 실정임은 물론이고, 개발협력과 비즈니스 사이의 간극으로 인해 민간기업에 개발도상국 시장이 매우 낯선 것과 더불어 개발효과성까지 고려하기란 태생적으로 어려운 한계가 있기 때문이다.

그 다음으로는 KOICA 내에서 PSE를 주류화시키고 국별사업을 비롯한 기존 프로그램과 적극 연계하는 방안을 강조하였다. PSD에 PSE를 연계하는 방법으로는 기존 국별사업 중 비즈니스 연계가 필요하거나, 연계 가능성이 있는 사업에 기업을 참여시켜 PSE 요소를 확대하여야 하며, PSE에 PSD를 연계하는 방법으로는 기업의 PSE 활동에 장애가 되거나 제도의 개선을 통해 비즈니스와 개발목표를 보다 원활하게 달성할 수 있도록 별도의 PSD 사업을 개발하는 것이 중요하다.

다섯째는 금융수단 확보이다. 본 연구에서 강조하였듯이, 매칭펀드 성격의 무상지원 이후 독일 또는 영국 사례와 같이 무상원조기관을 통한 직접 금융지원을 검토하되, 단기적으로 여의치 않을 경우, 기존의 방식대로 국제기구를 통한 간접금융지원 또는 다자간펀드 참여를 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다.

마지막으로, IBS 프로그램의 유연화 등 시시각각 변해가는 글로벌 시장 상황에 맞추어 지속적인 개혁을 통해 지원 프로그램을 다변화, 다양화하여야한다고 제시하였다.

다만, 우리나라뿐만 아니라 국제사회에서도 PSE 접근에 대해 매우 다양하게 논의하고 있는 초기 단계에 있는 만큼, 본 연구팀이 제시하는 전략의 적합성을 충분히 검토하고 국내외 주요 이해관계자들의 논의를 통해 개선되는 일련의 신뢰성과 타당성을 확보하는 등의 충분한 단계를 거치지 못한 한계가 있다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 우리나라 무상협력 민간부문(기업)과의 협력 전략, PSE 전략과 더불어 중장기 추진과제, 그리고 민간기업이 직접 현업에 적용해 볼 수 있는 PSE 지침서까지 제시한 연구라는 점에서 큰 의미가 있으며, 향후 국제사회 내 추진되고 있는 다양한 PSD 또는 PSE에 대한 성공·실패사례들이 지금보다 더욱 많이 공유될 때까지 우리나라에서도 본 연구가 제시하는 전략과제들을 바탕으로 PSE 관련 경험과 교훈을 축적해나간다면, 국제사회와 함께 지속적으로 개선해나갈 수 있는 시발점이 될 것으로 기대한다. 더 나아가, 본 연구는 중장기적으로 외교부, KOICA 뿐만 아니라, 국내의 PSE 관련 실무자를 대상으로 PSE에 대한 이해를 제고하고, 민간기업의 PSE 접근성이 확대되는 데에 실질적으로 기여할 수 있을 것이다.