

제 16 호

개도국 민간부문 활성화 ODA 방안
: 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P)사업을 중심으로

저자

김 성 규 Ph. D.

E-mail : sgkim@koica.go.kr

▶ 주요 경력

- KOICA 국제개발협력센터 ODA 연구실 상임연구원(현)
- 베를린자유대학교(FU) 사회학 박사
- Otto-Suhr-Institute in Freie Universitaet(FU) in Berlin Research Associate

▶ 주요 연구 실적

- 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력 방안, 2012, KOICA
- 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력, 국제개발협력 1호, 2012, KOICA
- 사회적 기업과 인적자원전략, KLI 연구보고서(공저), 2011, 한국노동연구원

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

국문초록	01
Abstract	02
I. 서론 : 연구 배경과 문제의식	03
II. 개념정의	07
1. 개발협력에서의 민간부문	07
2. 개도국 민간부문활성화	08
3. 개발 협력에서 공공-민간 파트너십(PPP)	10
III. 선진 공여기관의 개도국 민간부문 활성화 전략	15
1. 독일	17
2. 스웨덴	18
3. 일본	20
4. 한국	21
5. 민간부문 활성화 사업의 국별 비교	24
IV. 개도국 민간부문 활성화와 사업 사례 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P)사업을 중심으로 (SIDA와 KOICA)	26
1. 사업 배경 : 모잠비크의 사회, 경제적 상황	26
2. SIDA ‘빈곤퇴치를 위한 모잠비크 Malonda 프로그램’	27
3. KOICA ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’	33
4. SIDA와 KOICA의 사업 사례 비교	38
V. 맺음말 : 민간부문 활성화 방안과 시사점	41
참고문헌	43

국문초록

본 연구는 개도국 내 민간부문(Private Sector), 특히 민간기업(Private Enterprise)의 활성화를 위한 전략과 한계를 점검하고자 했다. 이를 위해 개발협력에서 선진공여국의 개도국 사회적 기회·안전망 확대를 위한 공공-민간 파트너십(PPP) 구축 유형을 정리했으며, 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P: Making Markets Work for the Poor) 사업 사례를 소개, 분석하여 해당 개발협력 사업 설정에 시사점을 제공하고 있다.

연구를 통해, 첫째, 공여국의 민간부문개발 전략구상은 자국의 민간기업 이해관계에 충실한 방향으로 전개되었던 그간의 한계를 극복해야 하는데서 출발해야 하며, 둘째, 민간부문 활성화 ODA가 효과적으로 수행되기 위해서는 공여국의 전략뿐만 아니라, 개도국 내 민간기업과 관련 파트너까지 모두 아우를 수 있는 제도적 틀의 확립이 전제되어야 함을 지적하고 있다. 아울러 셋째, ‘빈곤층을 위한 시장 구축(MM4P: Making Markets Work for the Poor)’을 통한 민간부문 활성화 전략의 유용함과 민간부문 활성화의 바람직한 모델은 지역 사회 수익창출과 더불어 신규 일자리 창출로 이어져야 함을 강조하고 있다.

주요 제언으로는 첫째, 현재 우리나라에는 부재한 정책 차원 수준의 민간부문활성화 전략 수립의 필요성, 둘째, 민간부문활성화 관련 공여국위원회(DCED), 빈곤층지원자문그룹(CGAP) 등 협의체에 적극참여, 지식과 정보를 공유하면서 한국만의 비교우위 분야와 차별화된 민간부문개발 모델 모색, 셋째, 사업 시행 차원에서 빈곤층의 시장 참여를 유도하는 ‘빈곤 친화적 접근(pro-poor approach)’을 강화하고, 이를 바탕으로 지원수단과 경로를 다원화할 필요성, 넷째, 수행되고 있는 민간부문 활성화 관련 개발 원조가 지역경제 활성화, 빈곤퇴치 등 설정한 목표에 실제로 기여하고 있는지를 면밀히 측정하고 평가하는 관리 메커니즘의 정교한 구축, 다섯째, 수원국 민간부문이 보다 주체적으로 제안, 투자하는 공공-민간파트너십(PPP) 사업수행 메커니즘 수립의 필요성 등이다.

Abstract

This study has analyzed the strategies and limitations for private sector development, especially for the establishment of private enterprises in developing countries. For this purpose PPP(Public Private Partnership) and MM4P(Making Markets Work for the Poor) business cases for social opportunities and safety nets in the development cooperation process were analyzed and through it implications of private sector development suggested.

Through this study, the following three points was emphasized : 1) the strategy for private sector development should not be dependent on the profit of the private enterprises of donor country, 2) the needs and interest of recipient countries should be respected, and 3) the MM4P(Making Markets Work for the Poor) perspective for private sector development should be connected to build up the profit model and create new job in a community.

The five suggestions of this study are as follows : 1) necessity for the buildup of the Korean strategy for private sector development, 2) search for the Korean comparative advantaged model in terms of private sector development, 3) reinforcement of the “pro-poor approach” to induce market participation of the poor and diversify the support methods and channels for it, 4) build up sophisticated feedback and monitoring systems that can measure whether the goals of development assistance in terms of local economy activation and poverty reduction have been achieved, etc., 5) making the PPP investments and business mechanisms that the private sectors in recipient countries proposed.

I. 서론 : 연구 배경과 문제의식

개발협력에서 개도국 내 민간부문의 활성화(PSD : Private Sector Development)가 개도국의 경제, 사회 발전과 빈곤퇴치에 미치는 긍정성이 중요하게 언급되고 있다. 그 배경을 보면, 첫째, 개도국 민간부문의 활성화는 국민 소득수준 향상, 고용창출 기회 확대, 국가 조세 수입 증가로 이어지며, 이는 개도국 지속가능한 발전에 필수 요소라는 판단이다. 특히, 빈곤의 재생산이라는 악순환의 단절과 지속가능한 개발을 위해서는 무엇보다 ‘일자리 창출(Job Creation)’이 중요한데, 민간부문 활성화는 이를 위해 가장 중요한 전제 조건 중 하나라는 시각이 설득력을 얻고 있다¹⁾. 둘째, 공여 사업의 시행 메커니즘으로서의 ‘공공-민간 파트너십(PPP)’이 강조되고 있으며 특히, 파트너십 형성에서 민간부문의 역할이 더욱 확대, 강조되고 있는 추세라는 점이다. 통상적으로, 효과적인 공공-민간 파트너십 구축은 ① 개발자원 확대, ② 위험의 분담, ③ 민간부문의 전문성과 창의성 활용, ④ 재정지출의 합리화 및 효율화, ⑤ 사업관리 및 감독 개선 등의 측면에서 ODA사업의 효과성을 제고하며, 개도국 민간부문 활성화에 기여할 수 있는 사업형태로 평가되고 있다.

국제개발협력에서 선진 공여국의 민간부문활성화에 대한 역할이 강조되기 시작된 것은 1980년대부터로 보고 있다. 당시는 워싱턴 컨센서스(washington consensus)²⁾ 대두 이후 시장의 역할이 강조되는 시기였으며, 개도국 민간부문 활성화를 위한 방법으로 ① 비즈니스 환경 개선(enabling business), ② 개도국 정부의 탈규제화, ③ 민영화와 시장 개방을 바탕으로 한 ‘시장구조개선 프로그램’ 등의 중요성이 언급되었다. 90년대 이후 선진공여국은 이를 바탕으로 대 개도국 관련 전략을 구축, 시행해 왔다. 즉, 이러한 전략을 바탕으로 직접 개도국 시장에 개입하여 시장요소를 제공하며 개도국 시장의 구조조정을 위한 다양한 프로그램을 적용하고자 했다.

1) IFC(2011), Narayan(2000) 등이 50여 개도국의 6만 명의 빈곤층을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면, 전체 응답자 중 60% 이상이 빈곤에서 벗어나는 가장 최선의 방법으로 ‘일자리를 갖는 것’ 또는 ‘자영업을 하는 것’으로 꼽았다. 또한 개도국 내 총 일자리의 90% 정도가 민간부문에 집중되어 있다고 보고되고 있다. 따라서 개도국 경제성장의 동력으로 민간부문활성화는 다른 어떤 요소보다 중요하다(정지선 2011: 14).

2) 1990년대 미국이 중남미 국가들에게 제시했던 미국식 시장 경제체제의 대외확산전략으로, 자율적인 시장 경제체제를 바탕으로 한 무역 및 자본의 자유화·탈규제를 통한 무한경쟁과 정부의 간축재정과 민영화 및 정부 개입 축소 등을 골자로 한다. 이는 1989년 미국 국제경제연구소 연구원 존 윌리엄슨이 당시 경제위기로 어려움을 겪고 있던 중남미 국가들에 대한 해결방안으로 제시하면서 처음 사용했다. 그 처방으로 간축재정, 사회 인프라에 대한 공공지출 삭감, 외환시장 개방, 시장자유화, 변동환율제, 무역자유화, 외국인 직접투자 자유화, 탈규제, 국가기간산업의 민영화, 재산권 보호 등 10가지를 제시하였다. 이후 이 개념은 개도국의 경제정책으로 강요되었고, 신자유주의정책의 대명사가 되었다.

그런데 이러한 ‘거시적 접근’들은 개도국 경제성장에 기여하기보다는 빈곤과 사회 불평등을 오히려 심화시키는 결과를 낳기도 했으며, 개도국 내 비즈니스 환경개선이 반드시 ‘빈곤층 친화적인 성과’로 이어지지 않는다는 사업 결과 보고들은 당시 공여국의 전략 수정을 요구했다. 따라서 2000년대 들어오면서 주요 공여기관들은 거시적 차원의 지원보다는 사회 취약계층의 지속가능한 생계환경 개선과 일자리 창출을 위한 미시적 차원의 지원을 확대해 오고 있다. 이는 Prahalad의 ‘빈곤층(BoP : Base of Pyramid)을 대상으로 하는 비즈니스’ 개념³⁾과 연관된다. 또한, 그간 개발협력과정에서 공여국의 민·관이 주축이 되는 파트너십의 구축이 관심사였다면, 2000년대 중반 이후 공여전략은 ‘선진국의 공여 전략이 개도국 내 민간 부문 활성화에 얼마나 직·간접적으로 기여할 수 있는가’라는 중장기 전략의 모색으로 그 방향이 선회하고 있다. 이는 그간의 공여국 원조가 수원국의 민간부문 활성화에 대한 기여보다는 자국의 민간기업 이해관계와 개도국에 자국 민간기업 진출 환경 조성을 위한 전략을 추구해 온 것에 대한 반성에서 비롯되었다.

개도국 민간부문 활성화 관련, 국제기구의 언급과 그 방향성에 대한 제안을 보면, UNDP는 ‘공공·민간 파트너십 프로그램에 기초한 빈곤층을 위한 사업 창출 보고서’ 등을 통해 개도국의 민간부문이 빈곤퇴치와 지역사회 공동가치 창출에 중요한 기여할 수 있음을 언급하고 있다. 또한 2002년 UN 몬테레이 합의⁴⁾는 개발재원(financing for Development)의 중요성, 특히 민간재원의 빈곤 감소에 대한 기여를 강조했으며, 아울러 공공-민간파트너십(PPP)을 민간의 개발협력 참여의 주요 방법론으로 제시했다. 2011년 개최된 부산 세계개발원조총회에서도 결과문서 ‘Busan partnership for effective development co-operation’을 통해 공공-민간 파트너십(PPP)의 중요성이 다시금 강조되었다⁵⁾. 민간부문의 자본과 전문성이 국제개발협력에 긍정적인 기능을 할 수 있는 문제의식은 2012년 8월 서울에서 한국해외원조단체협의회, 전경련, 한국 대학교육협의회, 유엔글로벌컴팩트 한국협회, 외교부, KOICA 등 국내외 민간, 국제

3) 개도국의 빈곤층을 단순히 지원, 구제의 대상이 아닌 생산과 소비의 주체로 간주해야 된다는 시각으로, 개도국 빈곤층의 소비시장 규모를 측정, 제시하고 이를 대상으로 한 새로운 비즈니스적 접근이 필요함을 강조했다. 빈곤퇴치와 일자리 창출 측면에서 이러한 접근의 효과는 매우 논쟁적이다.

4) 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)는 ① 개발을 위한 국내재정자원동원, ② 개발을 위한 국제재정자원 동원(해외직접투자 및 기타 민간자본), ③ 개발을 위한 동력으로서의 국제 무역, ④ 국제재정·기술협력 증진, ⑤ 대외부채탕감, ⑥ 국제금융·재정·무역시스템의 일관성 강화를 주요내용으로 하고 있다.

5) 부산총회 결과문서 3차 초안 4항은 신흥 공여국 및 초국가 행위자 등 개발협력의 다양한 행위자들의 등장과 남남·삼각 협력 및 공공-민간협력의 새로운 형태들이 중요해지며 이는 개발에 있어 투자를 도모하는 새로운 양상으로 보인다고 강조하고, 9항에서는 지속가능하고 포괄적인 개발을 위한 재정 지원을 위한 재원 마련의 방식으로 PPP의 필요성을 강조하고 있다. ‘Private sector and development’를 다루는 27항에서는 구체적으로 기업협회 및 노동조합의 참여를 통한 민간투자 활성화와 이를 위한 정책 및 행정 환경 개선, 지속가능한 성장을 위한 전략과 개발 정책의 계획, 이행 단계에서의 민간부문 참여, 혁신적인 재정 메커니즘 개발, 원조를 위한 무역(Aid for Trade) 촉진, 민간 상호 발전을 위한 민간 부문 대표자들의 참여 강화 등 5가지를 제시하고 있다.

기구를 대표하는 8개 주체가 서명한 ‘개발협력연대(Development Alliance Korea)’를 출범시키기도 했다⁶⁾.

OECD 개발원조위원회의 ‘빈곤퇴치 네트워크(Network on Poverty Reduction)’의 문제의식은 주목할 만한데, 2004년 ‘민간부문 개발을 통한 빈곤 친화적 성장’ 보고서를 통해, 경제성장은 빈곤층에게 참여의 기회와 혜택을 제공할 수 있어야 하고, 이를 위해서는 경제개발과 사회개발이 동시에 이루어져야 한다고 지적하였다. 특히 개도국의 민간부문 개발에 있어서 ① 소규모 농가, 소상공인 등 비공식(informal)부문 경제 주체의 시장참여 제약요인을 해결하고, ② 개도국 정부차원에서 경쟁 메커니즘 지원 정책을 도입하고, ③ 기업에 대한 비즈니스 개발 서비스와 금융지원을 통해 공급측면 문제를 개선하며, ④ 빈곤층의 금융접근성을 강화하고, ⑤ 여성의 시장참여를 지원하고, ⑥ 참여적인 민관 대화 창구를 활성화해야 한다고 강조했다. 이는 민간부문 개발에 대한 담론이 비즈니스 환경개선을 통한 거시적 차원에서 빈곤층 개개인의 삶의 질 개선을 강조하는 미시적 차원으로 초점이 이동하게 되는 배경이 되었다(정지선 2011: 20-21). 또한 같은 맥락에서 OECD는 2006년, 2007년 보고서 ‘Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development’와 ‘Promoting Pro-Poor Growth: Policy and Guidance for Donors’⁷⁾를 통해 공여국의 민간부문 활성화에 대한 정책을 제언하고 있다. 즉, 민간부문 활성화가 개도국 ‘친 빈곤층 성장(pro-poor growth)’에 긍정적인 효과성을 가짐을 주장한다.

이러한 배경 하에, 본 연구의 문제의식을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 개도국 내 민간부문의 활성화는 개도국의 구조화된 빈곤의 퇴치와 지속가능한 발전을 위한 하나의 필수 요소이다. 둘째, 개도국 민간부문 활성화는 빈곤층을 기반으로 한 사업 모델 개발, 개도국 ‘빈곤(층) 친화적 성장(pro-poor growth)⁸⁾’ 등을 기반으로 해야 한다. 셋째, 관련 공여전략은 자국의 민간기업 이해관계를 우선하기 보다는 수원국의 민간부문 활성화에 기여하는 방향으로 가야 한다. 넷째, 이를 위해 공공-민간 파트

6) 개발협력연대(DAK)는 ① 민간의 자금과 전문성이 공공 부문의 국제개발 노력과 접목될 때 시너지 효과를 창출하며, ② 국제개발협력에 직, 간접적으로 기여하는 국내 기관 간 네트워크 구축을 통해 상호 정보 공유 등이 필요하며, ③ NGO, 기업, 대학 등 각각의 민간 파트너와의 제한적 협력을 통해 소규모로 추진되어 온 기존의 민관협력사업을 보다 큰 프레임워크에서 확대 추진할 필요가 있다는 인식에서 출발하였다. 현재(2012년 9월 5일 기준) 기업, NGO, 대학 등 총 109개 기관이 참여하고 있다.

7) OECD DAC은 2003년부터 빈곤감소네트워크(Network on Poverty Reduction: POVNET)를 구성하고 관련 사업 자료를 정리하고 있다. 해당 보고서는 이의 일환으로 작성되었으며 원조 공여국이 민간부문활성화(PSD), 농업개발 및 인프라 개발 등에 초점을 두고 역할 해야 함을 강조하고 있다.

8) ‘빈곤(층) 친화적(pro-poor growth)’이란 개념에서 빈곤층은 소비자와 생산의 주체로 설정된다. 이러한 맥락에서 OECD DAC은 ‘빈곤 친화적 성장’을 ‘빈곤층이 적극적으로 참여, 기여하며 이 과정에서 이익(혜택)을 얻을 수 있도록 하는 지속적 성장’이라고 정의한다. 따라서 빈곤 친화적 성장은 기존 GDP 성장 위주의 경제개발과 성장위주의 접근을 지양하고 사회개발과 분배를 동시에 고려하는 개념으로 평가 받는다. 더 나아가 부의 균등한 분배 시스템이나 빈곤층에 대한 사회안전망 등의 확보는 개도국 경제 성장을 보다 촉진시키는 ‘선 순환적 기능’을 한다는 주장과 연결된다.

너십(PPP)은 거시적 수준에서 미시적 사업 수준까지를 아우르는 하나의 사업시행 메커니즘으로 이해되어야 한다.

연구는 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 관점에서 선진공여국의 개도국 내 민간부문 활성화 전략과 사업 내용의 비교를 하고자 한다. 이를 통해 한국의 개도국 민간부문 활성화 전략 마련에 시사점을 찾고자 한다. 이를 위해 첫째, ‘개도국 민간부문 활성화’에 대한 개념적 이해를 하고자 한다. 먼저 ‘민간부문’에 대한 정의와 개도국 민간부문 활성화의 의미와 의의 등을 개도국 ‘빈곤 친화적 성장’ 관점에서 서술해 보고자 한다. 이후 그간 수행되었던 선진 공여국의 개도국 민간부문 활성화 방법을, 개도국 투자환경개선, 소비 시장의 확대, 일자리의 창출 지원 등의 관점에서 정리한다. 아울러 개발협력에서 공공-민간 파트너십(PPP)이 가지는 의미와 역할을 규정해 보고자 한다. 둘째, 독일, 스웨덴, 일본 등 주요 선진 공여국의 개도국 민간부문 활성화와 관련된 전략, 사업구조, 방향성, 지원 내용 등을 간략히 정리, 비교해 본다. 이와 관련하여 한국의 관련 사업 부문 동향과 사업도 언급하고자 한다. 셋째, 개도국 민간부문 활성화와 사업 사례를 분석한다. 사례는 스웨덴 국제개발협력청(SIDA)의 ‘빈곤퇴치를 위한 모잠비크 Malonda 프로그램’과 KOICA가 포스코와 수행하고 있는 공공-민간 파트너십 사업인 ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’이다. 분석과 평가는 ① 사업 추진 배경과 의의, ② 사업 주체와 그 역할 ③ 개도국 빈곤퇴치와 경제 활성화의 효과성 ④ 수원국 민간부문 활성화 기여도 등의 측면에서 이루어진다. 사례분석을 통해 궁극적으로는 KOICA가 수행할 수 있는 개도국 민간부문 활성화 사업의 방향성과 관련 시사점을 제시해 보고자 한다.

II. 개념정의

1. 개발협력에서의 민간부문(Private Sector)

논쟁의 여지는 있지만, 일반적으로 ‘민간부문(private sector)’은 민간 기업(private enterprise)과 학교, 종교기관, 사회복지기관, 연구기관을 포함한 비영리단체(NPOs; Non-profit organizations), NGO, 시민사회 등을 포함한다. 실제로 국제개발협력의 경제성(economy)과 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 지속성(sustainability)의 극대화를 위해서는 정부, 민간기업, NGO·NPO, 재단, 대학, 시민사회 등 다양한 개발주체와의 파트너십과 조화가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 본 연구에서는 민간부문 중에서도 민간부문의 주요 주체인 민간 기업(private enterprise)을 중심으로 연구 및 분석을 진행하고자 한다⁹⁾.

우선, 민간부문이 개발협력 과정에서 어떻게 참여, 기여하고 있는지 이해할 필요가 있다. 개발협력 과정에서 민간부문의 참여와 기여가 새로운 현상은 아니다. 지금까지 글로벌 비즈니스와 개발협력 영역에서 민간부문은 직접투자의 형태에서부터 민간개발 기금, 사회적 기업, 유·무상의 개발원조 형태에 이르기까지 다양한 방식으로 참여해 왔다. 민간 부문의 개발협력 기여 모델과 그 성격은 아래 그림에서와 같이 표현될 수 있다. 예를 들어 민간개발기금은 양허성이 높은 반면 공공성은 상대적으로 낮으며, 사회적 기업, 개발원조 등은 양허성과 공공성이 모두 높은 민간부문 참여 모델이라고 할 수 있다.

[그림 1] 민간부문(Private Sector)의 개발기여모델 이해



출처 : KOICA, 2011, OECD DAC Review, No.10

9) 따라서 본문에서 언급되는 민간부문(private sector)은 주로 민간기업(private enterprise)을 의미한다.

2. 개도국 민간부문 활성화(PSD : Private Sector Development)

협력개발 과정에 민간 기업이 담당할 수 있는 역할은, ‘기업의 참여 동기(이윤추구 여부)’와 ‘기업이 제공할 수 있는 자원(자금, 기술, 노하우 등)’이라는 기준을 가지고 분류될 수 있다. 두 기준을 변수로 삼았을 때 민간부문 사업은 해외직접투자(FDI), BOP사업, 기술지원, 기부 등의 형태를 띤다¹⁰⁾.

[표 1] 개발협력 관련 민간 부문의 역할

기업의 참여 동기 기업의 제공 자원	이윤동기	비 이윤동기
자금	해외직접투자	기업재단의 기부행위
기술 및 노하우	BOP사업	빈곤 감소 등의 기술 지원

* 이윤동기와 비 이윤동기를 직접적 이윤동기와 간접적 이윤동기로 개념규정하기도 한다.

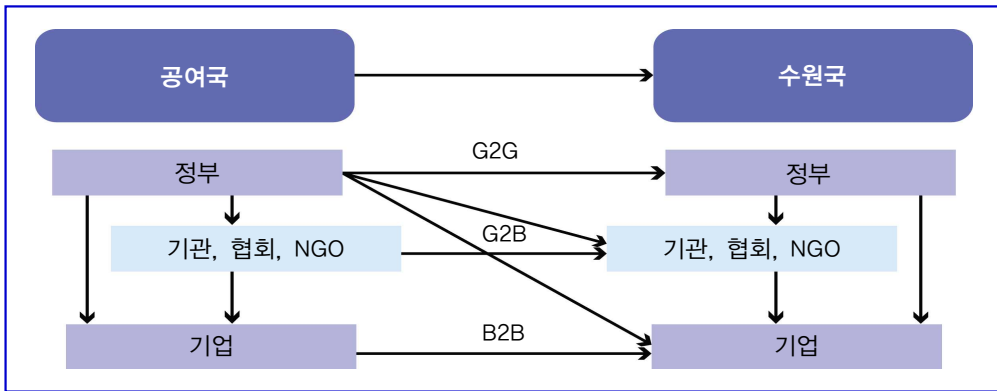
출처 : 최민경 2008, 노한균 2011: 43

자금협력은 증여 혹은 차관 프로젝트, 일반예산지원, 소액금융기관 등을 통한 현지 중소기업 자금지원 등의 형태를 띠며, 기술 협력은 거시적 혹은 미시적 정책자문 및 컨설팅, 전문가 파견 및 연수, 시장·마케팅·품질관리에 관한 정보와 노하우 제공, 공여국·개도국 기업 파트너십 관련 사전 타당성조사 등의 형태를 띤다.

개발협력에서 민간부문 활성화 관련 원조의 경로를 보면 사업의 과정이 보다 개념적으로 정리될 수 있다. 경로에는 ① 공여국 정부가 수원국 정부를 직접 지원하는 G2G(Government to Government)지원, ② 공여국 정부가 자국 실행 기관이나 협회, NGO 등을 통해 개도국의 협회, 민간 부문, NGO 등을 지원하는 G2B(Government to Business)지원, 그리고 ③ 공여국 민간기업이 정부의 지원을 받아 수원국 기업을 직접 지원하는 B2B(Business to Business) 경로가 있다. 그런데 이는 사업과정을 이해하기 위한 개념적 정리이며 실제 사업에서의 경로는 복잡적일 수 있다.

10) 공여국 민간기업 활동이 개도국 개발 기여도에 대해 좀 더 언급해보면, 첫째, BOP사업은 기업이 직접 BOP 소비층에 필요한 제품이나 서비스를 생산함으로써 개도국 개발협력에 직접 기여할 수 있다. 둘째, 기업이 강한 이윤동기를 가지고 사업에 참여한다 하더라도 개도국의 개발과 수원국 내 민간부문활성화에 기여할 수 있다는 점이다. 셋째, 공여국 ODA와 관련 없는 직접투자의 경우도 개도국의 민간부문 활성화와 수원국 내 고용창출 등에 기여할 수 있다.

[그림 2] 민간부문개발 원조의 경로



출처 : Kragh et al., 2000: 318, 정지선·이주영, 2011: 29

개도국 민간부문 활성화를 위한 방법으로는 크게 ① 시장친화적인 비즈니스 환경(enabling business) 구축, ② ‘빈곤 친화적(pro-poor growth) 시장’ 개발(MM4P: Making Markets Work for the Poor) ③ 기업의 사회적 책임(CSR)관련 사업 부문 개발 등으로 나눌 수 있으며, 이는 결국 개도국 민간부문 개발관련 거시적, 미시적 제약요인들의 해결을 위한 지원을 의미한다. 한편 공공-민간 파트너십(PPP)은 이러한 활성화 방법들을 지원하는 ‘사업시행 메커니즘’으로 이해할 수 있다.

각 방법의 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 시장친화적인 비즈니스 환경 조성이란, 신규비즈니스의 성장을 저해할 수 있는 요인을 제거하고 이를 통해 민간부문의 이윤과 고용 창출 기회를 열어주는 것, 민간기업의 국제적인 환경법 등 관련 규제 준수 유도, 무역체계의 투명성, 예측 가능성, 공정성의 개선 노력 등을 의미한다. 둘째, 빈곤 친화적(Pro-Poor) 시장 개발이란, 전 세계의 많은 빈곤층이 수동적인 지원 대상이 아닌 실제로 시장 시스템 안에서 경제활동을 영위하고 있는 그룹이라는 점을 인정하는데서 출발한다. 실현 방법으로 빈곤층의 혜택을 최대화할 수 있는 농업, 가내수공업 등 노동집약적 부문의 소득증대 프로그램 지원, 시장에 대한 정보와 접근성을 높여 생산성을 제고하는 지원 프로그램 등이 있다. 셋째, 기업의 사회적 책임(CSR)은 ‘사회적 목표나 가치적 관점에서 바람직하다고 동의되는 정책 추구하고 그를 위한 의사결정을 하는 기업의 의무’라고 이해되며, 특히 개발협력과정에서 민간부문의 사회적 책임은 통상 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임, 자선적 책임 등을 의미한다. 개도국에 진출한 민간 기업이 이러한 책임을 다할 때 현지 정부뿐만 아니라 지역내 형성된 다양한 거버넌스, 커뮤니티와 소통하여 합리적 파트너십을 형성할 수 있다. 결국 기업은 CSR을 통해 개도국의 다양한 이해관계자들과 상호간 더 많은 이해를 증진시킬 수 있으며, 이를 통해 현지 환경에 대한 보다 적합하고 유연한 대응을 하는

등 기업경쟁력 강화를 모색할 수 있다(김성규, 2012a: 41).

한편 OECD DAC은 개도국 민간부문 활성화 관련 지원목적별로 그 활동을 분류하고 있다. CRS 목적 코드별 분류와 분류된 지원 활동을 보면, 첫째, 비즈니스 지원 서비스 및 제도 부문으로 투자환경개선을 위한 제도적, 법적 개혁, 민간부문 역량구축 및 자문, 경제인연합회·상공회의소 지원, 투자박람회 등 민간부문 네트워크 강화, 민간 기업 역량강화, 기술전수, 훈련사업 등을 그 활동 내용으로 한다. 둘째, 산업정책 및 행정관리 부문으로, 산업부문 정책, 계획, 프로그램, 제도 역량 구축 및 정책 자문, 기타 전반적인 산업 활동 지원을 그 내용으로 한다. 셋째, 무역정책 및 행정관리 지원 부문으로, 무역정책 및 계획, 관련부처와 부서 지원, 무역관련 법·제도 개혁, 정책 분석과 다자무역협정 시행 자문 등을 지원 활동으로 한다.

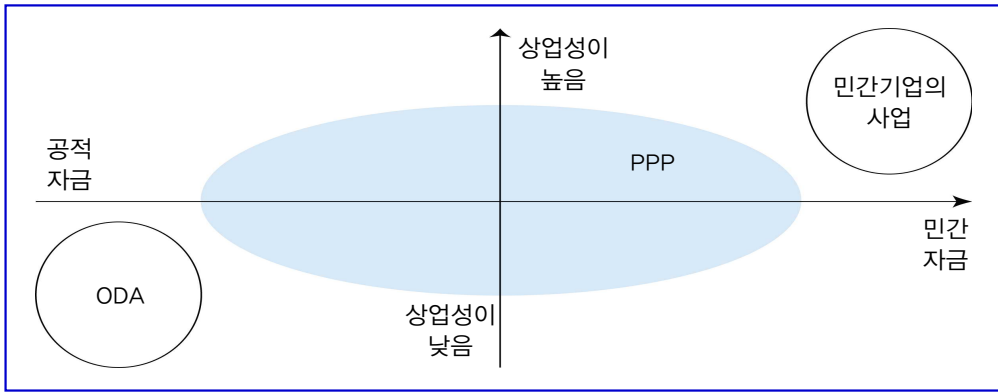
3. 개발 협력에서 공공-민간 파트너십(PPP)

일반적으로 공공-민간 파트너십(PPP)은 주로 공공 인프라 구축에 있어 민간자본 유치사업(BOO, BOT 등)을 지칭하는 개념이다. 그런데 국제개발협력 맥락에서 PPP는 ‘개도국의 개발을 목표로 한 사업을 추진함에 있어 민간재원과 공적개발원조(양자간 또는 다자간 원조)가 결합되어 동시에 투입되는 것’을 의미한다. 이러한 맥락에서 PPP는 개발협력 과정에서 민간부문활성화를 위한 효과적인 전략적 사업 형태로 이해될 수 있다.

그런데 넓은 의미로 PPP는 단순히 공적 사업에 민간 자본의 참여를 의미하지 않으며, 개도국의 수혜자인 지역주민을 파트너로 참여시켜 공적기관, 민간 기업 그리고 수혜자가 모두 이익을 보는 Win-Win관계를 성립시키는 사업을 의미한다. 이는 인프라 설비사업¹¹⁾ 뿐만 아니라 교육, 보건의료, 사회보장 시스템 등 공공서비스 전반을 포함하는 연계사업이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 PPP의 이미지는 낮은 상업성과 공적 자금이 투입되는 ODA 영역과 높은 상업성과 민간자금이 투입되는 민간기업 투자사이의 영역, 양자의 수행 역할과 기능을 매개, 아우를 수 있는 부문으로 그려지기도 한다.

11) 개도국 인프라 설비 사업은 크게 통신(유, 무선 전화, 데이터 통신 서비스), 전력(발전, 송전, 배전 등 개도국에서는 주로 발전사업을 의미한다), 도로(자동차 도로나 교각 건설), 상하수도(상하수도 시스템 설비와 운영 노하우), 철도(도시 내 전차, 지하철 설비사업 등), 항공(공항, 터미널 부문) 관련 사업을 의미한다.

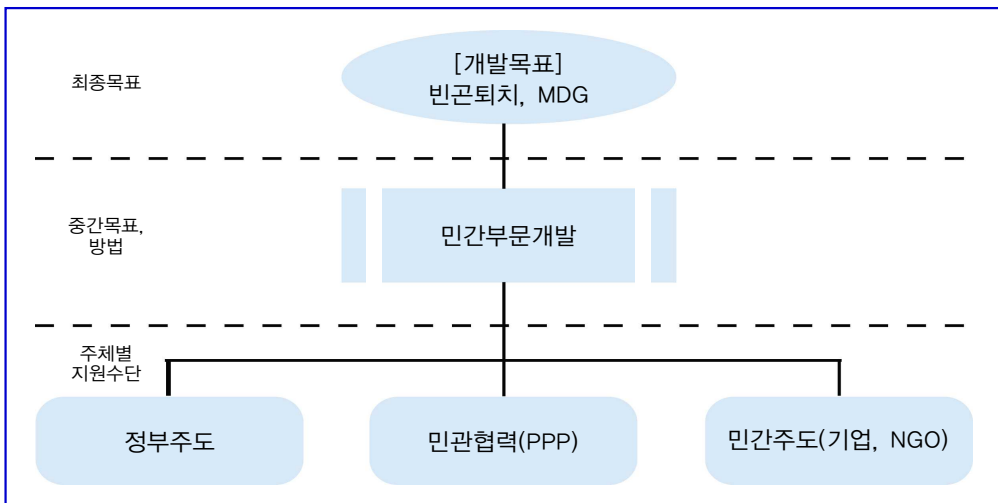
[그림 3] PPP의 이미지



출처 : 최민경 2008a: 5

또한 개발협력에서 공공-민간 파트너십은 개발목표 달성을 위한 하나의 효과적인 방법으로 기능한다. 즉, 빈곤 퇴치라는 개발목표를 달성하는 데 민간부문개발은 하나의 ‘중간 목표이자 방법’일 수 있는데, 이 과정의 중심 주체가 정부일 수도, NGO일 수도 그리고 민간 기업이 될 수도 있다. 여기서 정부와 민간기업의 다양한 파트너십 형태를 총칭해서 PPP라 개념 규정할 수 있다. 개발목표달성을 위한 민간부문개발과 PPP와의 관계를 그림으로 타나내면 아래와 같다.

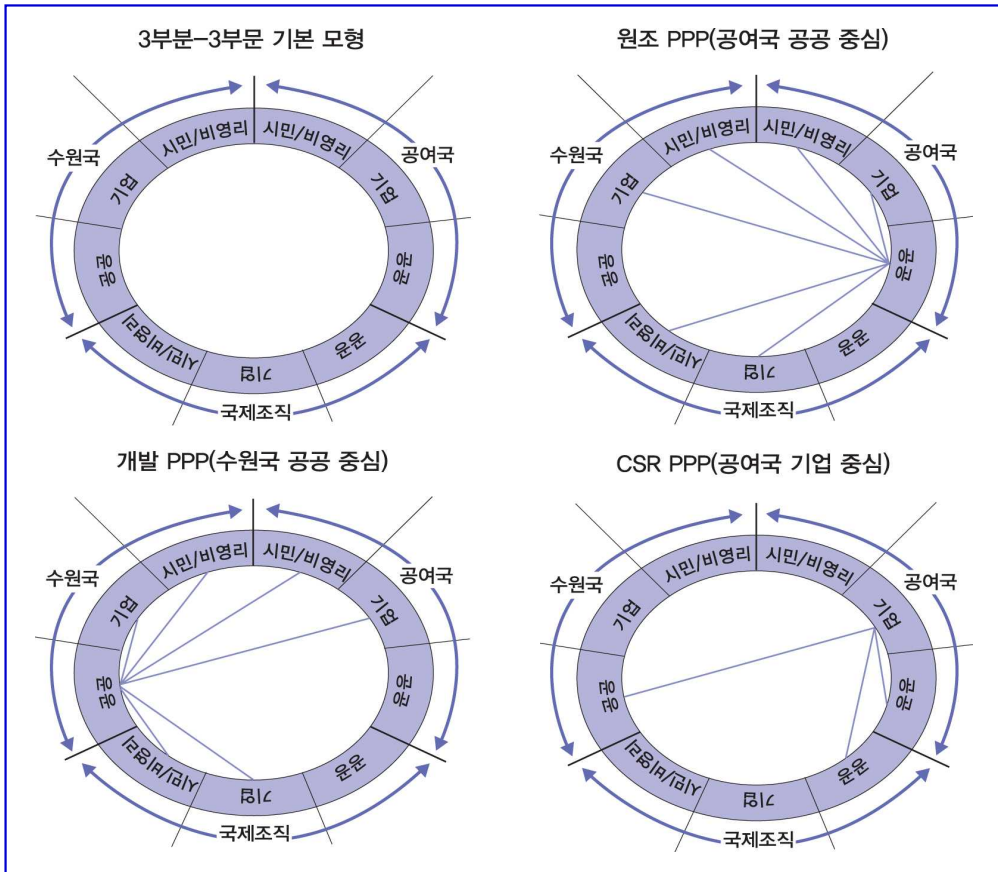
[그림 4] 개발목표달성을 위한 민간부문개발과 PPP 관계도



출처 : 정지선·이주영, 2011: 28

또한 개발협력에서 공공-민간 파트너십은 공여국, 국제기구 그리고 수원국의 관련 주체가 어떤 방식으로 결합하는지에 따라 다양한 조합이 가능하다. 즉, 해당 주체들의 공공부문, 기업, 시민사회/비영리 기구 등이 주체로 설정될 수 있다면 그 사업이 공여국 중심인지 아니면 수원국 중심인지에 따라 다양한 조합이 가능하다. 예를 들어 공여국 기업의 사회적 책임(CSR)이 강조되는 사업의 경우 공여국 공적부문과 기업, 국제조직의 공적부문 그리고 수원국 공적 부문이 파트너로 결합될 수 있다.

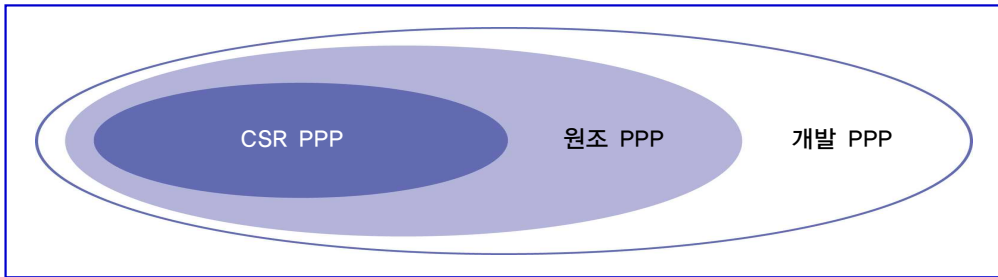
[그림 5] 공공-민간 파트너십 사업의 기본 모형과 조합



출처 : 노한균 2011: 37

한편, PPP의 궁극적인 목적을 고려하면서 PPP를 개발PPP, 원조PPP 그리고 CSR PPP로 구분하기도 한다. 하지만 이는 개념적인 구분이며 실제 PPP사업에서는 공여국 기업중심의 CSR PPP와 수원국 공공부문 개발 PPP가 함께 결합될 수 있다. 개념적으로 구분의 범위를 그림으로 나타내면 아래와 같다. 즉, 개발PPP의 개념이 가장 범위가 넓으며 CSR PPP의 범위는 가장 작게 설정될 수 있다.

[그림 6] 개발-원조-CSR PPP의 계층구조

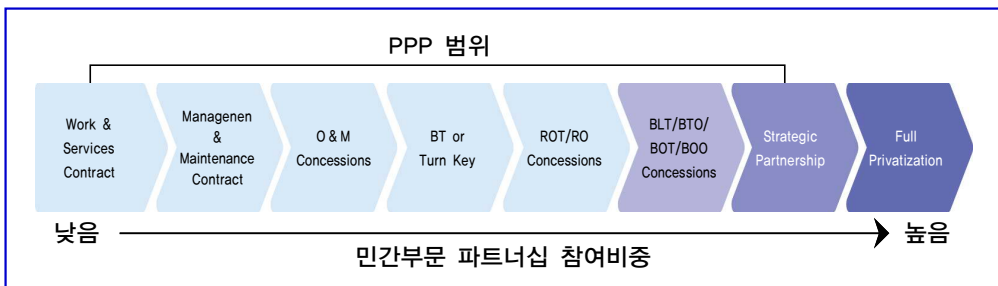


출처 : 노한균 2011: 42

개발협력에서의 PPP는 민간기업 본연의 비즈니스 활동 개발의 촉매제로 활용된다. 즉, 사회적 기업, CSR, 민간개발기금, 공정무역(Fair Trade) 등에서는 기업의 ‘절제된 이윤추구 혹은 이윤의 환원’이 요구된다면, 개발협력에서의 PPP는 기업들의 합리적 영리목적의 비즈니스는 생산성과 능률성을 촉진시켜 궁극적으로 수원국 수혜자의 필요를 효과적이고 지속적으로 충족시키며, 이는 보다 큰 개발성으로 이어진다는 것이다. 한마디로 개발협력에서 PPP는 기업 활동과 ODA간 시너지에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다.

민간 기업의 참여정도에 따른 PPP 형태를 구분하면 아래의 그림과 같다. 이는 민간기업이 개발협력 사업에 어떤 방식으로 참여하고 어느 정도 수준으로 개입하고 있는가에 따른 구분이다. 왼쪽으로 갈수록 민간부문은 단기 계약을 통한 단순한 자원과 서비스를 제공하고 있으며, 오른쪽으로 갈수록 민간부문에 의한 인프라 소유, 재정조달, 개발, 운영의 정도가 심화됨을 의미한다. 그런데 개발협력사업의 민간부문 참여 정도는 개도국의 시장경제 성숙도, 경제발전단계, 사회현황 등이 주요하게 고려되어 최적의 분담 형태가 고민, 선택되어 진다. 결국 이는 민간기업의 개발협력 참여의 수준과 형태가 매우 다양함을 나타낸다.

[그림 7] 민간 기업의 참여정도에 따른 PPP형태



출처 : JICA 2005: 12, 최민경, 2008: 40

한편, 개도국 사회적 기회·안전망 확대를 위한 공공-민간 파트너십(PPP) 구축 관련 연구범위는 크게 두 측면으로 구분할 수 있다. 첫째, 공여국의 정부와 민간부문이 파트너십을 구축하여 개발협력 과정에 개입하는 과정과 그 효과 분석이다. 이는 결국 공여국의 효과적인 PPP모델 구축 방안에 대한 연구이다. 둘째, 개도국 내의 공공-민간 파트너십의 구축, 민간부문 활성화 과정과 이것이 경제성장과 빈곤 감소에 미치는 영향 분석이다. 이는 개도국 빈곤퇴치를 위한 민간부문 활성화를 위한 사례와 모델연구이다.

III. 선진 공여기관의 개도국 민간부문 활성화 전략

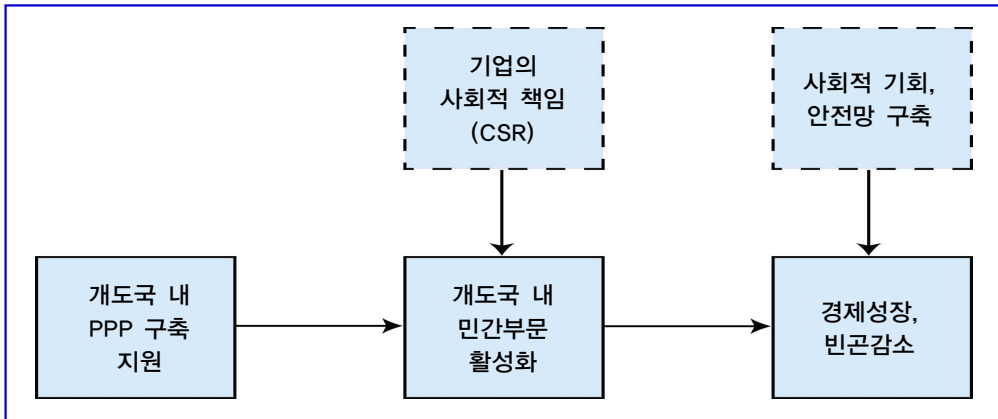
이 장에서는 독일, 스웨덴, 일본 등 80년대 중반 이후 개도국 민간 부문 활성화에 대한 전략을 구축해 온 주요 선진 공여국의 관련 전략, 사업구조, 방향성, 지원 내용 등을 정리해 보고, KOICA의 관련 사업 부문 동향과 사업 내용에 대해서도 언급해 보고자 한다.

특히, 개도국의 경제성장을 촉진하고 빈곤문제를 해소하기 위한 효과적인 방법으로 민간부문 활성화를 위한 지원 전략 수립, 구체적인 사업의 방법 중 하나로 개도국 내의 공공-민간파트너십(PPP) 정착 지원이 주목 받고 있다. 그런데, 1980년대 이후 선진 공여국의 공여기관은 ‘자국의 민간기업과 어떻게 효과적 파트너십을 구축하여 개발협력에 참여 하는가’가 주요 관심사였다면, 2000년대 중반 이후 관련 선진 공여국 전략은 전환점을 맞이하게 된다. 즉, 전략의 초점이 개도국 내 민간 부문 활성화와 이를 통한 빈곤퇴치에 맞춰지고 있다. 이는 2000년대 이전 공여국의 민간부문개발 전략이 결국 자국의 민간기업 이해관계에 충실한 방향으로만 전개되었다는 점에 대한 자기반성에서 출발했다.

실제로 선진 공여국 중 가장 빠르게 민간부문개발을 추진했던 영국의 경우, 2000년 DFID의 정책문서 ‘빈곤층을 위한 시장 구축’을 통해 ‘MM4P(Making Markets Work for the Poor)’ 개념을 최초로 도입하고 2003년에는 개도국 빈곤 친화적 시장개발에 대한 정책 가이드라인을 발표했다. 이후 2008년 ‘민간부문개발 전략’에서 ‘민간부문활성화는 결국 개도국 빈곤퇴치의 주요 방법 중 하나’로 간주했다. 즉, 개도국 민간부문 성장은 개도국 일자리 창출, 빈곤층 시장참여 확대로 이어지며 이를 통해 효과적으로 빈곤퇴치를 이룰 수 있다는 주장이다.

OECD는 민간부문 개발의 중요성을 강조한 가이드라인을 제시했는데, ‘Promoting Pro-Poor Growth : Private Sector Development’를 통해 친 빈곤(층) 성장(pro-poor growth) 전략의 일환으로 개도국 민간부문의 성장을 중요시하고 있다. 즉, 개도국의 빈곤감소 등을 위해서는 중장기적으로 개도국 내 민간부문 양성이 중요하며, 이를 위한 정책적·제도적 환경을 조성하기 위해서는 개도국 정부가 효과적인 주체로 역할해야 함을 강조하고 있다. 예를 들어, 민간부문 활성화를 위해서는 기업의 고용안정과 이윤 창출을 위한 정부차원의 인센티브 정책 등이 뒷받침 되어야 한다는 것이다.

[그림 8] 선진공여국의 개발 전략 : 민간부문 활성화



출처 : 저자 작성

개발협력에서의 공공-민간 파트너십의 구축을 위한 국제기구의 지원은 다양하게 전개된다. 예를 들어 세계은행의 PPP사업은 크게 ① 프로젝트개발지원과 ② 재정지원으로 나뉜다. 즉, 정부가 다양한 PPP사업을 개발하는 것을 지원하고, PPP사업을 위한 자금융통, 민간재원 유치에 대한 보증 등을 통해 지원한다. 이를 위해 국제개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA), 국제금융공사(IFC), 국제투자보증기구(MIGA), 국제투자분쟁해결본부(ICSID) 등과 긴밀히 협력하고 있다. 세계은행은 PPP를 공공재에 대한 민간 자원의 동원을 용이하게 하는 강력한 도구로, 그리고 관련 주체의 역량강화를 위한 효과적인 사업방법으로 인식하고 있다.

주요 사업 사례로는 라오스 수력전력 사업, 우간다 배전 PPP사업, 인도 사회기반 시설 PPP 사업 지원 등이 있다. 한편 아시아 개발 은행(Asian Development Bank, ADB)은 1988년부터 전력, 운송, 물 분야의 PPP를 지원하면서 공공·민간부문의 사업을 운영하고 있으며, 주로 민간 부문의 재원을 이끄는 것을 사업의 목적으로 한다. 하지만 OECD DAC 회원국과 NGO 등은 ADB의 PPP지원이 개도국에서의 실제 PPP 사업을 증가시키는 데는 성공하지 못했던 것으로 평가하고 있다. 주요 사업사례는 인도 ADB-GOI PPP Initiative 사회 인프라개발 프로그램 지원, 인프라 사업 개발을 위한 인도네시아 정부 역량 개선사업 등을 들 수 있다.

1. 독일

독일 정부는 민간부문과의 개발파트너십(Development Partnerships with the Private Sector)을 중요하게 내세우고 있으며, 다이믈러(Daimler)와 같은 거대 다국적 기업으로부터 소규모 기업에 이르기 까지 다양한 방식으로 이들과 협력 메커니즘을 구축하고 있다. 원조를 총괄하는 경제협력개발부(BMZ)에서 민간부문 개발 정책을 담당한다. 2009년에는 7대 원조 중점분야를 선정했는데 그 중 지속가능한 경제개발과 빈곤퇴치를 위한 민간부문 개발이 포함되어 있다.

독일 정부는 자국의 민간 기업뿐만 아니라 전 세계 60개국 이상의 민간부문과 PPP 프로젝트를 실시해 왔는데, 공공 부문과 민간 부문이 동등한 주체로 사업의 계획, 재정분담, 사업시행을 추진한다는 특징을 가지고 있다. 즉, 공공부문의 사업 실행 주체인 GIZ는 보조금 등 민간 부문에게 자금을 지원하는 형태가 아닌, 민간과 공동으로 각 부문의 강점을 활용한 파트너십 형성을 지향하고 있다. 특히, 민간 부문 참여 사업이 수원국 국민들의 교육훈련 기회 확대, 환경 친화적 기술도입, 노동의 안정성 보장을 위한 효과적인 방법이 되도록 유도하고 있다.

[표 2] 독일 GIZ의 개도국 민간부문 참여 분야와 협력방법

분야	협력 방법
환경 및 사회적 기준	- 국제적으로 공인된 환경 및 사회기준 도입/정보제공 - 이러한 기준의 기업 내부 적용 지원 - 기업의 친환경 기술사용 장려 - 기업의 환경 및 사회적 과제에 대한 인식 증진
직업훈련	- 개도국 니즈에 부합하는 교육훈련 및 역량개발 솔루션 제공 - 현지 교육훈련 체제 강화
농업분야 역량개발	- 개도국 현지 생산자 협회 및 조합에 대한 지원 강화/교육훈련 - 친환경적인 농업기술, 농지관리, 농작물 저장, 유기농 농사법 전수 - 마케팅 노하우 전수
산업인력 양성	- 개도국 내 제조업자 및 하도급업체의 역량강화 - 현지 교육훈련 체제의 강화
기술 전수	- 현지 기업에 친환경적 기술 도입 지원 - 시범단지(클러스터) 지원
금융 서비스	- 현지 은행을 대상으로 한 교육 및 훈련 - 금융 소프트웨어 및 마케팅 지원
사회 서비스	- 기업 내 의료보험 제도 도입 - 기업 직원 및 가족들을 위한 건강관리 시스템 도입 - 현지 HIV/AIDS 예방조치

출처 : 최민경 2008a: 16, GIZ 홈페이지, 재구성

개도국 민간부문 활성화 관련 관심 사업 분야는 환경보호, 녹색성장, 기후변화 등의 이슈와 관련된 부문이다¹²⁾. 중점 지원 분야는 비즈니스 환경, 무역활성화, 중소기업개발, 기술혁신과 품질관리, 금융접근성 강화 부문 등이다. 지원의 주요 수단으로는 공공-민간파트너십, 기술 협력, 자금 협력 등을 꼽을 수 있다.

2. 스웨덴

스웨덴 원조사업은 빈곤층의 시장 참여와 혜택 확대를 강조하는 경향이 강하다. 즉, 저소득 국가이면서 시장경제가 취약한 개도국에는 ‘빈곤 친화적 시장개발(MM4P)’을 강조하고 있다. 스웨덴의 원조를 총괄, 조정하는 SIDA는 민간부문개발 전략문서를 가지고 있는데, 2004년에 마련된 ‘민간부문개발에 대한 정책 가이드라인’이 그것이다¹³⁾. SIDA의 민간부문개발 관련 전략문서의 내용을 살펴보는 것은 양자원조의 모범을 보이고 있는 스웨덴의 민간부문개발 관련 사업 방향과 전략적 지침을 분석할 수 있다는 점에서 중요하다. 가이드라인 중 중요 내용을 정리하면 다음 표와 같은데, 특히 빈곤층이 직접적으로 연관되어 있는 부문을 중점 지원, 민간부문개발 사업에 빈곤층 참여 장려 등은 ‘친 빈곤적 성장(Pro-Poor Growth)’ 정책의 특징을 보여주는 바, 주목할 만하다.

[표 3] SIDA 민간부문개발 정책 가이드라인

구분	내용
빈곤 친화적 시장개발	- 빈곤층이 직접적으로 연관되어 있는 부문을 중점 지원 (농업, 어업, 임업, 축산업, 비공식 경제)
통합적 접근	- 민간부문개발과 사회 안정, 지속가능한 개발, 인프라 강화, 거버넌스, 민주주의 발전의 상호관계 고려
시스템적 개입	- 국제, 거시, 중범위, 미시적 단계 등 각 단계별 개입이 필요 - 단계별 민간부문개발의 제약에 대한 분석과 적절한 조치가 필요
개발협력환경에서 민간부문개발	- 수원국 국별 지원전략 수립 시 민간부문개발 고려 - 수원국 빈곤퇴치전략 분석, 모니터링 - 민간부문개발 사업에 빈곤층 참여 장려 - 부문별 접근(SWAP : Sector-Wide Approach)을 통한 다 공여국과 협력 - 스웨덴 민간 기업을 포함한 주요 기관과 협력

출처 : SIDA 2004

12) 예를 들어 독일은 칠레, 멕시코, 모로코 등지에서 쓰레기를 대체에너지와 시멘트의 재료로 활용하는 사업을 수행했으며 재생에너지 관련 가이드라인을 마련하고자 시멘트 회사, UN, 환경단체 등과 협력하였다. 이 사업은 유해 쓰레기양의 절감과 새로운 에너지 활용, 그리고 환경보호 측면에서 매우 성공적인 사례로 평가 받았다.

13) 해당 가이드라인은, 민간부문개발의 목적을 빈곤 친화적 성장에 대한 기여라고 명확히 밝히고 있으며 다음의 세 가지 원칙을 제시한다. 즉 ① 빈곤층의 직접적인 경제활동 참여 확대를 통한 고용 및 소득 창출, 생산성 확대와 취약성 감소, ② 고용, 소득 및 자원 창출 수단으로 경제성장, ③ 인적자원개발 등 빈곤 친화적 재분배의 원칙(정지선 외, 2011: 70-71).

한편, SIDA는 2010년부터 ‘개발을 위한 비즈니스(B4D : Business for Development)’ 프로그램 도입을 통해 인권, 환경, 빈곤퇴치 등의 사업 영역에서 민간부문과 협력하고 있다. 이 과정에서 기업의 사회적 책임(CSR)과 사회적 기업 지원이 강조된다. 개발원조는 비구속성으로 운영되며 따라서 자국 기업뿐만 아니라 다국적 기업 혹은 파트너 국가의 기업과도 협력을 하고 있는 구조를 가지고 있다. 지원 분야로는 ① 지속 가능한 성장을 위한 기업의 이니셔티브를 지원하는 기업책임(Corporate Responsibility), ② 기업이 개발 사업에 참여하기 위해 공개경쟁을 하게 되는 도전기금(Challenge Fund), ③ 빈곤층을 위한 상품과 서비스를 개발하는 반(反)빈곤 혁신(Innovations Against Poverty), ④ 사회적 기업을 지원하는 사회적 기업가정신(Social Entrepreneurship), ⑤ 특정 주제에 따라 기업, 연구원, 기관 등이 협력하는 클러스터 구축(Cluster Building) 등을 설정하고 있다.

한편, 민간부문 개발 사업의 지원 비중을 보면, 비즈니스 환경 구축 사업의 비중이 전체 민간부문개발 예산의 40% 이상을 차지하면서 가장 크며, 그 다음으로 농업, 축산업 등 특정 부문 지원 사업이며, 세 번째가 고용 및 노동 시장 개발 사업이다. 이는 노동정책, 노동조합 지원 그리고 실업자 지원 및 일자리 창출을 목적으로 하는 지원이다. 다음으로 비중 있는 사업은 중소기업에 대한 시장정보 제공, 운송, 가공서비스 지원 부문이다. 중소기업에 대한 자기자본 투자, 신용대출 등 리스크 캐피탈의 제공 비중은 전체 민간부문개발 예산의 2-3%로 가장 낮다.

SIDA의 민간부문 원조 사례를 보면, 대부분 아프리카지역을 대상으로 하고 있으며, 그 사업 내용을 보면 기업·투자 환경 개선프로그램에서부터 여성중소기업인 연합 지원까지 다양하다. 특히, ‘모잠비크의 농업부문 Malonda 프로그램’은 민간기업 활성화를 통해 빈곤퇴치를 달성한 성공적이고 모범적인 사업사례로 주목받고 있다.

[표 4] 스웨덴 SIDA의 민간부문개발 원조 사례

사업명	수원국
니아사 지역 농업부문 빈곤퇴치 Malonda 프로그램(프로그램)	모잠비크
여성중소기업인 연합 지원 사업(프로젝트)	에티오피아
금융부문 강화 신탁기금(프로그램)	케냐
아프리카 유기농작물 수출활성화(프로그램)	우간다, 탄자니아
기업환경 강화 프로그램(프로그램)	탄자니아
중소기업 라디오 홍보 지원 프로그램(프로젝트)	우간다

출처 : SIDA 홈페이지

3. 일본

일본은 2008년 10월 JICA내에 ‘Office for Private Sector Partnership’를 설치하면서 개발협력에서 민간기업의 참여와 협력을 본격적으로 강화했다¹⁴⁾. 그런데 일본의 개발 원조 맥락에서 민간부문 활성화란, 첫째, 하드웨어적 측면에서의 ‘인프라 정비’, 둘째, 소프트웨어적 측면에서는 수원국 정부의 법 정비, 관세제도 개선, 정부의 투명성향상 지원 등을 통한 ‘투자환경정비’를 통해 일본 민간 기업의 개도국 진출 지원을 의미해 왔다¹⁵⁾. 즉, 수원국의 인프라 정비는 해당국의 산업발전과 고용창출을 가져오며 이를 통해 무역 및 투자가 확대되며, 결국 개도국 국민의 소득향상과 자국의 민간기업 진출환경이 조성된다는 것이다. 물론 원칙적으로는 공적 개발 원조과정에 참여하는 민간 기업을 자국 기업으로 한정, 명시하지는 않으며 개도국 민간부문의 참여 가능성을 열어놓고 있다.

새롭게 통합, 출범한 JICA의 민간부문활성화관련 개발협력 사업은 크게 네 가지 부문으로 나눌 수 있는데, 무역·투자활성화, 중소기업 개발, 개도국 지역경제 육성과 관광산업 부문 등이 그것이다. 특히 일본은 개도국의 무역, 산업정책 활성화를 통해 장기적으로 자국 기업의 진출을 도모하고자 하며, 이를 위해 산업정책에 대한 자문¹⁶⁾, 관련 기관 역량강화 더 나아가 라오스 팔레스타인 지역 경제 특구개발 지원도 수행했다. 또한 지역경제 육성차원에서 생산성개선 사업(Kaizen),一村一品 사업 등은 일본이 전 세계 개도국을 대상으로 중점적으로 지원하는 부문이다.

14) 2008년 10월 무상원조 시행기관인 JICA(Japan International Cooperation Agency)와 유상원조 시행기관인 JBIC(Japan Bank of International Cooperation)가 유·무상 원조 총괄 시행기관인 ‘New JICA’로 병합되었다.

15) 2010년 OECD DAC은 일본에 대한 동료평가(Peer Review)를 통해 “자국의 이익만을 위한 일본 민간기업의 개도국 진출이 아닌, 일본 민간기업의 참여가 개발목표 달성과 개도국 민간부문활성화를 촉진시키는 데 기여하는 형태가 되어야 한다”고 강조했다.

16) 최민경(2008)은 개발컨설팅기업 육성 관련 일본의 사례를 분석하고 해당 사례가 한국 원조체제에 적용할 수 있는 모델을 발굴하기에 유효하다고 평가하고 있다. 즉, 일본은 선진 공여국 중에서도 유·무상 원조에 민간기업을 활발히 결합시킨 사례이며, 특히 개발사업의 전체적인 프로세스에 개발컨설턴트의 전문적 지식과 경험을 활용한 원조사업실시를 중요시하고 있고 이것이 일본의 ODA체계를 모델로 삼은 한국에게 시사하는 바가 매우 크다고 평가하고 있다. 그러나 이러한 주장은 보는 관점에 따라 논쟁의 여지를 남겨 두고 있다.

[표 5] New JICA의 민간부문활성화 사업 사례

분야	사업 내용	지원 대상국
무역· 투자활성화	산업정책에 대한 자문	에티오피아, 스리랑카, 가나, 베트남, 인도네시아 등
	투자, 무역기관 역량강화	캄보디아, 베트남, 필리핀, 몽골, 인도네시아 등
	경제특구, 산업특구 개발	라오스, 팔레스타인
중소기업 개발	일본 자동차 업계의 수원국 중소기업 장비 및 기술 지원 컨설팅 서비스	사우디아라비아
지역경제 육성	생산성개선 사업(Kaizen)	아르헨티나, 이집트, 에티오피아, 코스타리카 등
	일촌일품(一村一品) 사업	케냐, 나이지리아, 우간다, 칠레, 라오스, 베트남 등
관광산업	지역 관광상품 개발사업	인도 등

출처 : JICA 홈페이지, 정지선, 이주영 2011: 93, 저자 재구성

일본은 개발협력에서 민간부문 활성화에 대한 전략적 지침을 따로 마련하고 있지 않지만, 최근 기업의 사회적 책임(CSR) 및 ‘빈곤층(BOP)을 위한 사업’을 강조하면서 개도국 지역 커뮤니티의 사회발전 전략을 모색해 나가고 있다. 예를 들어 일본정부는 ‘산요(SANYO)사의 아프리카 케냐 지역 태양광 충전 등불 대여 프로젝트’를 지원하고 있다. 이는 해당 지역 빈곤층의 삶의 질 향상을 위해 태양광 충전 등불을 낮은 비용으로 대여해주는 사업인데, 충전 등불을 회수하는 과정에서 현지 고용창출 효과도 낳고 있다고 일본정부는 평가, 홍보하고 있다.

4. 한국

한국은 최근 개발협력에서 민간 부문 참여의 중요성을 강조하고 있으며 이는 공공-민간 파트너십(PPP) 사업에 대한 관심으로 나타나고 있다. 하지만, 민간부문 활성화를 위한 국가차원의 통합 전략이나 전략적 프레임워크는 아직 구축되지 않고 있으며, 관련 정책자문, 기술협력, 인프라 개발 등이 추진 단계에 있다. 또한 해당 기관별로 자체적인 사업을 추진하고 있는 등, 선진 공여국 민간부문활성화 사업의 초기 단계와 유사한 모습을 보이고 있다.

KOICA는 매년 공공-민간 파트너십 지원 대상 사업을 심사, 선정하고 있다. 기업 선정 기준은 ‘개도국의 경제사회 발전과 지역주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 사업을 지원하는 것’을 원칙으로 하며 영리 목적의 사업은 지원 대상에서 제외된다. 세부 심사 사항으로는 사업계획의 타당성, 효율성, 개발참여도 그리고 기대효과 부문

등 10개 항목이다. 사업계획의 타당성은 ODA사업으로의 적합성, 지원대상의 적정성, 사업계획의 명확성 등의 항목으로 판단하며, 사업내용의 효율성은 사업내용의 경제성, 효과적인 사업수행체제 구축, 사업수행기관의 적절성 등의 항목으로 평가한다. 그런데 개발참여도 항목 관련, 수원국의 참여도와 호응도가 보다 반영될 수 있는 방안이 필요하다. 왜냐하면 공공-민간 파트너십의 합리적 방향은 수원국 현지 주체의 참여 및 사업 분담 정도, 그리고 수요에 적절히 조응하는 것이어야 하기 때문이다.

[표 6] KOICA PPP 사업 심사항목

구분	심사항목	심사방향
사업계획의 타당성	ODA사업으로의 적합성	- 국별 지원전략에 부합정도 - 협력 대상국 개발목표 및 빈곤감소 전략 달성 기여도 - 협력 대상국의 경제사회 개발전략상 중요도 - MDGs 달성에 대한 기여도
	지원대상의 적정성	- 민간 차원의 협력대상으로서의 적정성 (최빈국, 저소득국 지원, 수혜 대상의 적절성 등 고려)
	사업계획의 명확성	- 사업목표, 단계별 투입 및 산출내용, 소요예산 산출근거 등의 명확하고 구체적인 제시여부(충분한 증빙서류)
	현지주요 적합성	- 수혜자의 요구를 적절히 반영하고, 현지 여건(관련 법규 및 관습, 정책적 환경, 기술적 수준, 타 사업과의 중복 여부 등)에 적합하고 합리적인 사업계획 여부
사업내용의 효율성	사업내용의 경제성	- 지원 규모와 비용, 편익 측면에서의 경제성, 자원 확보계획의 현실성, 사업구성 내용의 적정성 등
	효과적인 사업수행체제 구축	- 현지 사무소 또는 직원(전문 인력) 상주, 충실한 사전조사 실시 여부, 수원국 관계기관과의 파트너십 구축 여부 등
	사업수행기관의 적절성	- 사업수행기관의 CSR사업 수행 경력 - 사업수행기관의 사업대상국 사업 수행 경험 여부
개발 참여도	수원국 참여도	수원국(정부, 주민 등)의 사업 참여 및 분담 정도
	수원국 호응도	수원국에서의 해당 기관 및 실시 사업에 대한 평가 및 만족도
기대효과	파급효과	- 사업 종료 후 수원국(지역사회 등) 발전에 대한 기여도 (사업의 자립발전 전망 등) - 우리 ODA 사업의 국내외 홍보 유발효과 기여도 - 협력대상국에의 기술 전수 등 기여도 - 타 협력수단과의 연계를 통한 지원성과 제고 검토 - 우리 기업의 해외시장 진출 도모 및 기술홍보 등 기여도

출처 : KOICA, 2011b

현황을 보면, 2011년에 8개 기업에 지원한 바 있으며, 2012년 하반기 및 2013년 ‘글로벌사회공헌프로그램 사업’으로 11개 기업을 선정할 바 있다. 선정된 사업 중 ‘인도네시아 칠릉시 취약계층 청소년 직업 훈련 사업’, ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원사업’, ‘가나 청소년 역량강화 프로젝트’, ‘짐바브웨 세케 지역 빈곤퇴치사업’ 등은

2011년 하반기 및 2012년 사업으로 선정되었던 사업이다. KOICA의 민관협력과 글로벌사회공헌 사업의 확대 방침에 따라 해마다 지원 대상과 예산 폭은 늘어날 전망이다.

[표 7] 2012년 하반기 및 2013년 글로벌사회공헌프로그램 사업

사업명	수행업체	사업기간
네팔 무스탕 줌숨 라디오 방송국 건립사업	문화방송/RITDC	1년
케냐 타나델타 지역의 건강한 마을 조성을 위한 안전한 수자원 확보와 다목적 학교 건립	선진엔지니어링	1년
인도네시아 칠릉시 취약계층 청소년 직업 훈련 사업	삼익악기/코피온	1년
베트남 중부 세계유산지역 태양광가로등 설치사업	아시아나항공	1년
모잠비크 마니샤 지역 빈곤퇴치 지원사업(2차년도)	포스코/기아대책	1년
자동차 기술 교육 센터를 통한 가나 청소년 역량강화 프로젝트(2차년도)	현대자동차/플랜코리아	1년
농업개발을 통한 짐바브웨 세케 지역 빈곤퇴치 사업(2차년도)	포스코/기아대책	1년
인도네시아 자카르타 청소년 역량강화를 위한 자동차 정비 기술 교육	현대자동차/플랜코리아	1년
인도네시아 보고르 산간지역 찌자이린 마을 교육환경개선 및 아동발달지원 사업	한국중부발전/굿네이버스	1년
캄보디아 초등학교 한국전래동화 보급사업	경안전선/한-캄우호재단	1년
중국지역 1지점 1교 결연 사업(2차년도)	아시아나항공	1년

출처 : KOICA 2012

지원 사업은 한국의 민간 대기업 단독 혹은 민간 대기업과 관련 NGO, 시민사회(CSO)가 결합되는 특징을 보이며, 2012년 하반기 및 2013년 글로벌사회공헌프로그램 사업 중 제안단계에서 수원국 현지 민간부문이 사업 수행 파트너로 결합한 사업은 없다.

그간의 KOICA 민관협력 그리고 글로벌사회공헌프로그램 사업과 선정과정에 대한 평가를 보면, 사업규모와 사업기간의 문제, 사업 대상이 선택과 집종의 적절성, 한국의 민간기업과 시민사회(CSO)간의 역할 분담의 명확성 문제, 현지 지역 정부와의 협력관계 구축, 사업이 현지 지역 경제에 미치는 영향력 모니터링, 개도국 내 민간 부문 활성화 대책 등이 과제로 남아 있음을 알 수 있다. 또한 글로벌사회공헌프로그램 사업에서 기업의 홍보성 사업은 가급적 지양해야 된다는 KOICA 사업심의위원회의 평가 또한 존재했다.

5. 민간부문 활성화 사업의 국별 비교

지금까지 살펴본 독일, 스웨덴, 일본, 한국의 민간부문 활성화 사업관련 비교를 간단히 해보면 다음과 같다. 독일과 스웨덴은 민간부문 활성화 사업을 주요 개발협력 중점 사업 분야로 선정하면서 관련 사업 전략과 가이드라인을 설정해 놓고 있다. 반면 일본과 한국은 관련 사업 전략을 문서로 수립해 놓고 있지 않다. 민간 부문의 역할 측면에서 보면, 독일의 경우 공공과 민간부문이 사업 기획단계에서부터 대등한 입장에서 기획하고 투자하는 파트너십관계를 유지한다는 특징을 가지고 있다. 스웨덴의 경우 수원국 현지 민간부문 활성화와 이를 통한 빈곤퇴치 전략을 수립하고 있다. 일본과 한국의 경우 자국의 민간 기업의 사업을 지원하는 형태를 띠고 있으며 현지 민간부문 활성화에 대한 고민은 상대적으로 낮다. 사업의 강조 부문을 보면, 독일의 경우 민간부문 활성화와 환경 사업을 의도적으로 접목시키려는 특징을 보이고 있으며, 일본은 자국기업의 진출 환경조성에, 한국은 개발경험 공유를 강조하고 있다.

중점 지원 분야를 보면, 독일과 스웨덴의 경우 비즈니스 환경, 지역개발, 중소기업 개발, 금융 접근성 강화, 고용·노동시장 개선부문 등에 주력하는데 비해, 일본은 무역·투자 활성화, 지역경제 활성화 사업에, 한국은 정책자문과 인프라 개발에 주력하는 경향을 보인다. 주요 지원 수단을 보면, 독일과 스웨덴은 프로그램 지원이 많은 반면, 일본은 자금, 기술협력 프로젝트 사업 위주, 한국은 연수사업과 전문가 파견을 주요 지원수단으로 삼고 있다. 한국의 경우 민간 부문 ODA 참여는 아직 초기단계로, 대규모 투자가 이루어지는 데는 일정정도 한계가 있는 것이 사실이기 때문에 상대적으로 위험부담이 적은 기술협력 등의 사업으로 시작하고 있다.

[표 8] 주요 공여국 민간부문개발 원조 : 독일, 스웨덴, 일본, 한국

구분	독일	스웨덴	일본	한국
전략문서	유	유	무	무
민간부문의 역할	공공과 민간부문이 사업기획단계에서부터 대등한 입장에서 파트너십 형성(자국 민간부문 선호도 낮음)	수원국 현지 NGO 등과 활발한 협력(민간부문 투자 유치 및 현지 민간 부문 활성화 전략 수립)	투자환경 정비를 통한 일본 민간 기업의 개도국 진출 지원(수원국 현지 파트너와의 협력 정도 낮음 / 현지 민간부문 활성화 전략 없음)	자국 민간기업 사업을 지원하는 형태(수원국 현지 파트너와의 협력정도 낮음 / 현지 민간부문 활성화 전략 없음)
강조 부문	- PSD와 녹색성장, 기후변화와 접목	- 빈곤 친화적 시장개발개선 (MM4P) - CPS 연계성, 범분야적 접근 - 아프리카 집중	- 자국기업 진출, 무역, 투자활성화 연계	- 개발경험공유
중점 지원 분야	- 비즈니스 환경, 무역활성화 - 지방, 지역개발 - 중소기업개발 - 기술혁신, 품질관리 - 금융접근성 강화	- 비즈니스 환경 개선 - 빈곤층 집중 그룹, 부문 지원 - 고용, 노동시장 개선 - 중소기업개발	- 무역, 투자 활성화 - 중소기업개발 - 지역/지방 경제 활성화 - 관광산업개발	- 정책자문 - 지역개발, 행정 제도지원에서 일부 민간부문 개발 - 인프라개발
주요 지원수단	- 프로그램, 프로젝트 지원 - 기술협력, 자금협력 - 양자/다자협력 - 공공-민간 파트너십	- 프로그램, SWAPs 지원 - 기술협력, 자금협력 - 양자/다자협력 - 공공-민간 파트너십	- 기술협력, 자금 협력(증여, 차관) - 프로젝트 중심 - 공공-민간 파트너십	- 연수, 전문가파견

출처 : 정지선·이주영 2011: 130, 저자 재구성

Ⅳ. 개도국 민간부문 활성화와 사업 사례 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P)사업을 중심으로(SIDA와 KOICA)

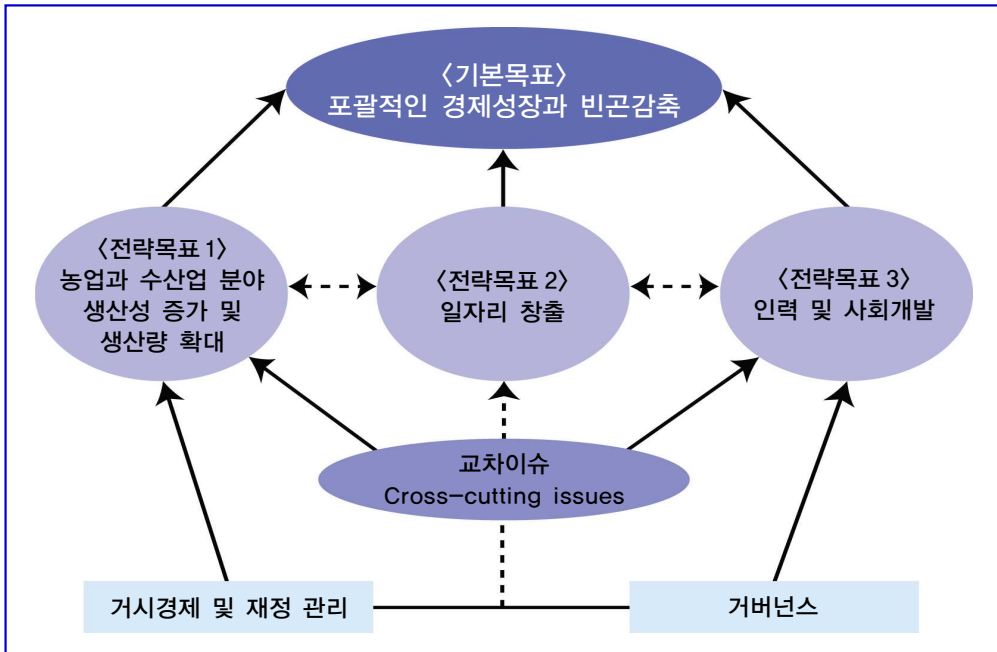
개도국 민간부문 활성화 관련 사업 사례는 모잠비크의 SIDA ‘빈곤퇴치를 위한 모잠비크 Malonda 프로그램’과 KOICA ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’을 살펴보고자 한다. 두 사례 모두 사업 대상지역은 모잠비크 빈곤지역이며 사업 목표도 빈곤퇴치로 설정하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 또한 민간부문의 개발협력 참여와 활성화라는 측면에서 수행된 사업이다.

SIDA의 Malonda 프로그램은 ‘빈곤퇴치를 위한 수원국 민간 부문 활성화 전략’이라는 국가 차원의 개발협력전략 하에서 수행되고 있는 사업이며, 모잠비크 현지에 민간 대행 기구를 독립적으로 설립하여 이를 통해 나이지리아 북부 니아사(Niassa) 지역의 소득개선을 지원하는 종합 프로그램이다. 이 프로그램은 스웨덴 정부와 모잠비크 정부 간 맺고 있었던 신뢰관계를 바탕으로 수행되었는데, 1995년 스웨덴과 모잠비크 정부 간 ‘니아사 지방 발전을 위한 협약’을 맺은 바 있다. KOICA의 ‘마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’은 ‘2011년 공공-민간 파트너십 지원 대상 사업’의 차원에서 선정·지원되고 있는 프로젝트 사업으로, 모잠비크 마니싸 지역사회개발, 소득개선을 주요 목표로 하고 있다.

1. 사업 배경 : 모잠비크의 사회, 경제적 상황

모잠비크의 일인당 GDP는 400달러 수준으로 아프리카에서도 외국 원조에 의존해 살아가는 최빈국 중 하나이다. 특히 2008년 OECD DAC 보고서에 의하면 식량자급률이 30% 이하, 성인 문해율 50% 이하, 국민 50% 이상이 기아상태이다. 1975년까지 포르투갈의 식민지였으며, 당시에는 비교적 농업 잠재력이 큰 나라로 분류되었으나, 1965년부터 30년 가까이 지속된 내전과 2000년 대홍수의 자연재해로 인해 농업 기반이 무너지고 대부분의 농지가 황폐화 되어 있는 상태이다. 이러한 식량난과 기아 문제는 농업 기반 마련이 절실함을 의미한다. 실제로 주요산업은 농업이며 국민 전체 노동력의 90%가 농업 관련 산업에 종사한다. 이렇듯 모잠비크 정부의 자체적 농업정책 수립, 추진으로는 해결이 어려운 상황이며, 특히 농업 기술 부족, 고급 인력 부족, 농업개발 자금 부족의 문제 등 현실적인 한계가 존재한다.

[그림 9] 빈곤감축 5개년 계획(PARP) 기본 목표 및 전략 목표



출처 : Poverty Reduction Action Plan 2011-2014, May 2011, 모잠비크 국가협력전략 2012-2015, 2012: 30

빈곤국가가 겪고 있는 공통사항인 교육 시스템의 부재에서 모잠비크도 예외가 아닌데, 교육환경이 매우 열악하고 질적 수준이 낮으며, 전문 인력을 양성시킬 수 있는 여건과 기반이 형성되어 있지 않다. 이로 인해 빈곤의 대물림 현상은 지속되고 있다. 따라서 개발협력 지원 프로그램은 이러한 빈곤의 대물림, 재생산에서 벗어날 수 있는 시스템의 구축을 최우선으로 고려해야 했다. 예를 들어 농업지도자훈련센터 등을 통한 농업 기계화 전수, 농장 개발을 통한 안정적인 수익 창출 모델 제시 등이 필요하며, 이를 통해 지역의 경제를 활성화시키고 농장 및 농업지도자훈련센터의 자립기반을 마련하도록 하는 것이 무엇보다 중요했다. 또한 가능하다면 시스템 구축 관련 민간기업의 설립과 정착을 유도·지원하고, 해당 민간 기업이 지역사회를 구성하고 발전시키는 한 주체로 역할 할 수 있는 전략이 필요했다.

2. SIDA ‘빈곤퇴치를 위한 모잠비크 Malonda 프로그램’

Malonda 프로그램은 SIDA가 모잠비크 정부 그리고 해당 지방정부 등과 긴밀한 협력을 통해 농촌지역 소득개선을 지원한 종합프로그램으로, 2000년부터 사업 가능성이 타진되었다. 1차 사업은 2003년 1월부터 2006년 1월까지 3년간 7천5백만 SEK(약 1천 5백만 USD)가 투입되었으며, 협력실행위원회(JEC: Joint Executive Committee)

에 의해서 진행되는데, 위원회는 총 5인으로 구성되며 그 중 2명은 SIDA에서 나머지 2명은 니아사 지방정부에서 지명되며, 그 외 한명의 운영 매니저(operations manager)가 활동한다. Malonda 프로그램의 사업 대상지역은 모잠비크 북동부의 니아사(NIASSA) 지방¹⁷⁾으로, 궁극적 목적은 ‘모잠비크 니아사 지역에 민간기업의 성장을 촉진시켜 해당 지역 주민들의 빈곤을 퇴치하고 생활의 질을 향상시키는데 있다¹⁸⁾’고 명시되어 있으며 이를 위해 ‘민간부문 지원을 통한 자본 유치’와 ‘국제적 개발협력 경험의 적용’의 필요성을 강조하고 있다. 이 사업은 국제사회에서 ‘지역 빈곤퇴치와 민간기업 활성화’의 단초를 제공한 모범사례로 평가되고 있다.

프로그램은 민간부문 활성화의 잠재력이 큰 부문을 농업, 임업, 광업 그리고 관광업 등 크게 네 부문으로 설정하고 있으며¹⁹⁾, Malonda 프로그램은 특히 농업부문 지원에 집중했는데, 빈곤층 농민을 대상으로 농업 생산성 강화 프로그램, 농산물 가공업 개발 지원, 소액금융서비스 등에 주력했다. 이를 통해 해당 지역 소득증대와 더 나아가 일자리 창출 기회(job creation opportunity)를 높이는 데 가장 잘 기여할 수 있다고 판단했기 때문이다.

그런데 Malonda 모델의 특징은 첫째, 해당 지역의 상업적 투자와 비영리 활동을 모두 지원하며, 둘째, 특히 높은 위험부담을 안을 수 있는 초기단계에 현지 로컬 회사에게 자본을 직접 투자(risk capital)하는 방식을 택하며 그 형태는 현지 NGO인 AMODER를 통한 ‘조합형합병사업(CJV's : contractual joint ventures)’ 형태의 투자라는 점²⁰⁾, 셋째, 사업관련 다른 현지 조직과 긴밀한 협력관계를 유지한다는 데 있다.

17) 주민 월 평균 수입이 15불 이하이며 HIV감염률이 14%에 달하는 등 모잠비크 내에서도 최빈 농업 지역으로 꼽히는 곳이다.

18) SIDA는 세부 사업 목표를 단기적 목표와 장기적 목표로 구분하고 있는데, 단기적 목표로는 해당지역 빈곤층의 소득향상인데, 15,000명 대상 일당을 하루 30센트에서 1USD로 상승시키는 것이다. 장기적 목표는 첫째, 전체적으로 경제활동을 하는 빈곤층의 소득을 50%이상 상승시키고, 둘째, 그들이 시장에서 이윤활동을 지속적으로 할 수 있게 되는 것이다.

19) SIDA가 모잠비크 니아사 지역에 주목한 이유, 즉 이 지역의 잠재적 투자의 가치를 어떻게 평가하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 잠재력이 높은 4대 부문은 ① 농업(1천 2백만 헥타르가 농경지, 이 중 9백 60만 헥타르 이상이 비옥한 토지로 평가되며 콩, 마이스, 감자, 담배, 면화, 수수 등의 재배에 적합), 농작물에 대한 연구를 위해 해당 지역에 4곳의 농작물연구소 운영. - 면화재배산업 유력 ② 임업(모잠비크 최대의 산림지역 9백40만 헥타르) 상품성 있는 산림(목재) : 백단, 오크 등 고급 목재 자생 지역, - 관련하여 New Forest, UPM 등 6개 민간 기업이 설립되어 운영되고 있다. 목재 가공 및 제지 산업 유망하다. ③ 광산업(금, 다이아몬드, 석탄, 화강암 자원이 풍부, 현재 관련 3개 기업이 진출, 활동 중) 그리고 ④ 관광 부문(니아사 지방의 자연경관, 아프리카에서 세 번째로 큰 니아사 호수, 보존이 잘 된 국립공원- 동물 집단서식지, 환경보전 지역, 산악 관광, 사진촬영 여행, 호수 비치, 낚시 등, 현재 호텔, 레저 사업 등이 진출. 매해 3만여 관광객이 다녀감) 등으로 나누어 설명하고 있다. 하지만 통신, 철로, 공항, 도로 등의 인프라 구축 등이 해결 과제로 꼽히고 있다.

20) 투자 관련 전략은, 1) 지역 스스로 투자 모델 개발(자체 생산성 향상 프로그램 등으로 지역 소득향상, 상업화, 사회적 기업의 맹아 발견) 하고 이를 통해 2) 외국 자본이 이러한 수익 모델에 관심을 갖게 하고, 다양한 전략, 노하우의 전수를 통한 투자 유도이다.

즉, 사업정보 제공 조직, 법률 자문기구, 기술조언단체, 옴부즈맨 서비스 등, 다른 조직, 다른 서비스와 긴밀한 관계를 갖고자 한다.

프로그램 진행 이후 해당 지역 사업성과를 간략히 보면, Malonda 프로그램을 통해 투자된 총 28개 농업부문 조합형합병사업(CJV) 중 26개 기업이 흑자를 기록했다. 결국 이러한 농업부문 민간 기업의 활성화는 니아사 지역 소농의 시장접근성 강화로 이어졌다. 또한 지역의 경제 규모도 커졌는데, 사업기간 동안 농업생산물 양의 비약적인 증가와 수익증대를 가져왔다. 예를 들어 2004년 기준 해당 지역 총 농산물 생산량은 10,236톤으로 이전 생산량의 두 배가 넘었으며, 이는 미화 백만 불 이상의 가치에 해당된다고 평가되었다. 프로그램을 통해 잉여농산물의 판매 등을 통해 수익을 올린 수혜자는 니아사 지역의 빈농, 소농 약 7만 6000명에 달한다고 보고되었다.

중요한 점은 1차 Malonda 프로그램을 통해 투자된 사업형태가 일정정도 성공을 거두고 이 과정에서의 경험과 정보가 이후 이 지역의 성장잠재력에 투자하고자 하는 기업들에게 영향을 미치며 또한 공유된다는 사실이다. 실제로 프로그램의 결과로 두 개의 국제적인 임업관련 대기업의 니아사 지역 투자가 결정되었는데, 사업 면적은 170,000 헥타르, 기간은 10년간, 투자규모는 1억불 이상에 달했다. 무엇보다 주목할 만한 기대 성과로는 해당 민간기업의 투자만으로 5년 이내에 상근직(full-time employments) 5000개 이상이 현지에서 창출될 것이라는 점이다.

[표 9] Malonda 프로그램의 주요 부문과 성과

주요 사업 부문	사업성과
농업부문 조합형합병사업(CJV)	- 30개 투자 사업 중 26개 기업이 흑자를 기록 - 이러한 농업부문 민간기업의 활성화는 니아사 지역 소농의 시장접근성 강화로 이어짐
지역의 농업경제 규모 증대	- 농업생산물 양의 비약적인 증가와 수익증대 - 2004년 기준 해당 지역 총 농산물 생산량은 10,236톤으로 이전 생산량의 두 배 이상 증가 - 수혜자는 니아사 지역의 빈농, 소농 약 7만 6000명
외국 사회적 기업 투자 유치	- 국제적인 임업관련 대기업의 니아사 지역 투자 결정 - 해당 사업 면적은 170,000 헥타르, 기간은 10년간, 투자 규모는 1억불 이상
지역 일자리 창출 기회(job creation opportunity)	- 2006년 민간 대기업의 투자로 인해 상근직(full-time employments) 5000 개 이상이 현지에서 창출될 것으로 전망

출처 : 저자 작성, SIDA 자료 참조

Malonda 프로그램 2차 사업은 2010년 7월부터 2013년 6월까지로 설정되어 진행되고 있으며, 해당 사업의 총 예산 규모는 6천1백만 SEK, 그 외 모니터링 사업으로 3백만 SEK가 추가로 집행되고 있다. 스웨덴 정부의 전적인 지원 하에 사업수행 주체는 1차 사업 시행 후 현지 설립된 Malonda Foundation이다. 2차 사업의 기본 목표는 1차 사업과 동일하지만, 세부 강조점의 차이는 있다. 무엇보다 2차 사업은 빈곤층에 보다 기여하는 시장시스템 기능을 강조하는 ‘the making markets work for the poor(MM4P)’의 전략적 중점사항을 강조한다. 또한 민간기업 투자 활성화와 이를 통한 사회경제적 효과성에 대해 보다 세부적으로 설정하고 있다는 차이점이 있다. 즉, 세부 목표를 ① 투자 기관의 수적 증가, ② 투자 기관의 가치 상승, ③ 투자의 결과로 인한 지역사회 내 다수의 일자리 창출 등으로 설정한다.

한편 Malonda Foundation은 2차 사업시행관련 지원 사항을 정리, 제시 하고 있다. 즉, ① 투자의 가치가 높은 분야는 농업, 임업, 관광업이며, ② 비즈니스 친화적 환경 조성에 보다 힘쓰며 ③ 법률적, 재정적 지원을 보다 강화하며 ④ 투자자와 현지 지역 커뮤니티와의 관계 개선을 보다 염두에 두고 있다. 이는 투자 기업의 사회적 책임(CSR)과도 연결된다.

SIDA의 1차 Malonda 프로그램의 성공은 2005년 1월 ‘니아사 지역 개발과 공적, 민간 자본 투자 유치를 위한 비영리 재단인 Malonda Foundation 설립으로 이어졌다. 이후 SIDA와 모잠비크 정부는 이 재단에게 니아사 지역 민간 기업 활성화 사업의 중심 역할을 부여하면서, 더욱 전문적이고 체계적인 Malonda 프로그램 사업을 이어 나가고 있다. 개발협력과정에서 재단 설립의 필요성과 유용성에 대해서는 다음 몇 가지로 정리하고 있다. 첫째, 장기적인 관점을 가지고 스웨덴과 모잠비크가 파트너십을 가지는데 역할을 할 수 있다. 둘째, 법률적인 상황을 고려할 때 자본 투자와 소유구조 등에 있어 재단의 형태가 유용하다. 셋째, 외국의 원조가 부재하더라도 운영을 안정적으로 할 수 있는 형태이다. 넷째, 이행 합의 사항을 투명하게 조율할 수 있다. 다섯째, 정치적으로 독립적인 기관 운영이 가능하다는 점이다.

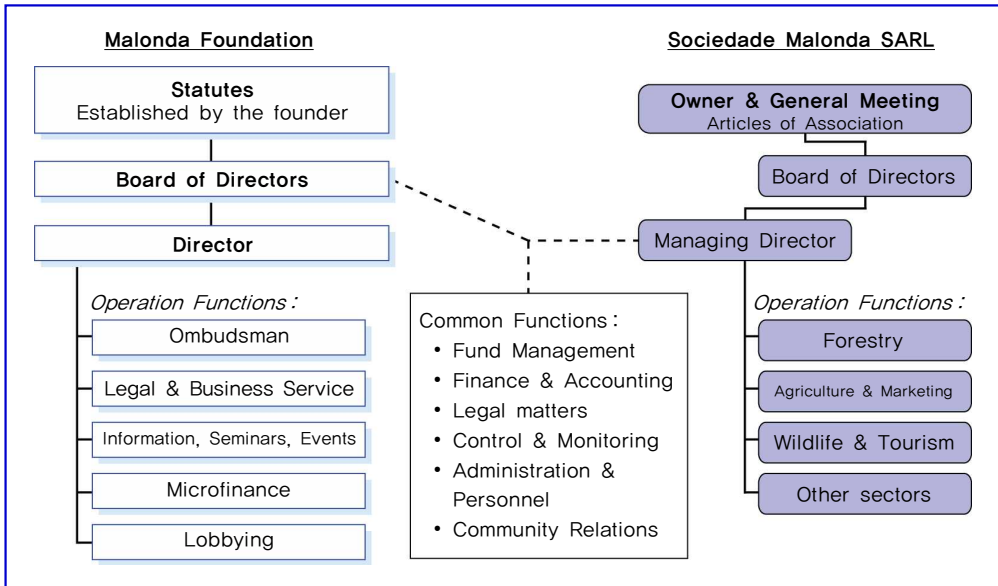
[표 10] Malonda Foundation의 성과

활동	성과	파트너
법률 서비스 비즈니스 프로모션 옴부즈맨	옴부즈맨 연 50여건 26개 회사에 법률 서비스 부패와 관료주의(red tape) 감소 박람회 프로모션	Nakosso
마이크로 금융 서비스	200여 고객 확보	World Relief/ Amoder National Post Office
비즈니스 기회 발전을 위한 기술적 재정적 지원	수익사업 계획 수립 자금조달	Techno Serve
조합형 합병사업(CJV)	12개 합병사업 농부 2만 명에게 농산물 구입 사업 자립율 75%	AMODER
위험자본에 직접투자	2개의 임업관련기업 투자 2개의 관광관련기업 투자	Confidencial
지역 개발	토지 구획정리로 인한 토지 보유권 보호(6만여 명)	GoM
연구	다수의 실행가능성에 대한 연구	

출처 : Malonda Foundation

Malonda Foundation의 설립을 통해 해당 지역 민간, 공공 개발은 보다 용이해졌으며, 특히 이는 개발협력 사업에서 민간부문과 자본이 니아사 지역에 진출하는 것이 보다 용이해졌다는 것을 의미한다. 그런데 Malonda Foundation은 단지 지역에 대한 홍보와 흥미를 유발하기 위한 기구가 아닌 구체적인 투자 자문과 유도를 위한 에이전시이며, 니아사 지역을 매력 있는 상업적 투자 지역(commercialization area)으로 키우고자, 모든 잠재력에 대한 지원을 하는 곳이다. 이를 위해 개발협력과정에서 공여국과 민간 기업에게 지역정보와 시장 접근 정보를 제공하며 아울러 중앙, 지방 정부 담당자(관련 정책 결정권자)들과 소통을 매개하고 있다. 또한 기관 지표를 활용하여 사업실적을 모니터링하기도하며, 회사 설립 시 비용, 운송비용 등을 산정하며 투자에 대한 프로모션과 가능성 탐색을 하기도 한다. 모니터링 분야는 ① 기업환경개선 ② 비즈니스 서비스의 개선(금융, 법률 서비스) ③ 기업의 사회적 책임(투자자와 지역 커뮤니티와의 갈등 해소) 등이다.

[그림 10] Malonda Foundation의 조직도



출처 : Malonda Foundation

재단의 사업내용을 보면, 예를 들어 지방 전통적인 농산물 생산 증대와 이를 바탕으로 한 가공 산업의 육성, 이에 대한 외국 민간 자본 투자 유치 시도 등이며, 또한 식민모국이었던 포르투갈과의 투자 협정을 통해 새로운 투자 대상을 모색하기도 한다. 이러한 과정을 통해 지역 특산 콩의 가공업에 유럽자본을 유치하는데 성공하기도 했다²¹⁾.

또한 Malonda Foundation의 현지 파트너관계를 주목할 필요가 있다. 대표적으로 니아사 지역의 소액신용금융사업(마이크로 크레딧 프로그램 사업)을 주관하는 the Mozambique Rural Development Association(AMODER)과 지역 상업은행(commercial banks)을 들 수 있다. 특히 AMODER의 역할은 중요하며 성공적이라 평가 받는데, 이 기관은 지역사회의 크고 작은 리더십과 니아사 지역에서 사업기회를 찾는 투자자들에게 신용을 제공하는 것을 주 업무로 한다. 단, 투자자는 재단의 추천을 받아야 신용제공 심사를 받을 수 있다.

Malonda Foundation은 특히 농업부문의 민간부문 활성화를 통해 수익창출과 더불어 신규 일자리 창출에 노력하고 있다. 실제로 Malonda Foundation은 빈곤퇴치

21) 재단은, 1. 개발협력을 통한 지역의 잠재적 가능성 지원 유도(불확실성과 위험부담이 높은 1단계에 개발 협력 자금 유도) 2. 상업화 유도 3. 이윤확보구조 구축, 이 후 4. 재투자 단계를 통해 사업을 정상화, 상업화 하고자 한다.

를 위한 최선의 방법으로 단기적인 지역사회 수익 상승보다 민간부문 활성화와 이를 통한 새로운 ‘일자리 창출’을 꾀고 있으며 개발협력과 민간부문 개발 과정에서 이러한 목표가 어떻게 달성될 수 있을지에 대한 고민을 계속하고 있다. 기업 활성화에 지역의 사회적 책임(SR: Social Responsibility)(투명성, 도덕적 경영)에 대한 고려도 하고 있다. 이는 민간자본 투자 유치, 이를 통한 지역 내 민간부문 활성화 과정과 이 과정에서 발생할 우려가 있는 지역사회와의 유무형의 갈등을 사전에 막기 위한 장치로 해석 될 수 있다.

Malonda Foundation이 당면한 내, 외부 도전들도 있다. 먼저 내부적 해결 과제로는, ① SIDA라는 틀 안에서 혁신적 프로그램들을 계속 추진해 나가야 되는 도전, ② 프로그램 사업의 지속성을 위한 현지 인적 자원 개발의 문제, ③ 관료주의(red tape) 극복, ④ 전문경영 실현, ⑤ 수행되고 있는 프로그램의 통합 운영체계 확립 등이며, 외부적 과제로는 ① 지역 커뮤니티와의 관계성 개선 작업, ② 영세 농민들의 보호와 생활개선문제, ③ 현물경제가 약한 환경에서 무담보 소액대출 시스템의 지속과 운영의 문제, ④ 개발과정에서의 자연자원 고갈과 재해에 대처하는 문제 등을 꼽고 있다.

3. KOICA ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’

KOICA가 지원 중인 ‘글로벌 CSR 지원 사업’의 일환으로 수행되고, 포스코, 한국국제기아대책기구(KFHI)가 참여하고 있는 ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원사업(Antipoverty Program in Manhica, Mozambique)’에 대해 살펴본다²²⁾. 총 사업비는 5억 규모이며, 사업 대상 지역은 모잠비크 마니싸 군²³⁾이며 사업기간은 애초 1년(2011. 7월 ~ 2012. 6월)으로 설정되었으며, 이후 2012년 9월까지 3개월 연장되었다²⁴⁾. 또

22) 해당 사업이 시행되는 데에는 선행과정이 있었다. 2006년 11월 모잠비크 기아대책은 마니싸 군의 관계자를 만나 농업개발 문제를 상의하고, 이 사업을 위해 마니싸 군의 1,440ha(4,356,000평) 규모의 토지사용 허가를 정부에 신청하였음. 2007년 2월, 수도인 마푸토 농림청 책임자와 농업훈련원 및 시범농장개발에 대해 논의하고 4월, 정부로부터 1차 900ha(2,722,500평)의 토지사용권을 무상으로 받게 됨. 이어 8월, 정부 농림부 관계자와 지역 지도자, 남아프리카공화국 설탕회사(일로보) 관계자, 이삼봉 기아봉사단원(현지사업 총 책임자)이 토지 조사를 실시한 결과, 토질이 비옥하여 쌀, 사탕수수 등을 재배하기 적합하고 농지에 인접한 강이 있어 농업용수를 쉽게 확보할 수 있음을 확인하였음. 또한 모잠비크 유일의 남북을 연결하는 포장도로 변에 위치하여, 농산물 수송이 용이하고, 수도인 마푸토에서 멀지 않아 필요한 물자들을 손쉽게 공급받을 수 있다는 점에서 농업개발원 건축 및 시범농장 조성의 최적지임이 확인되었음. 2008년 1월부터 2009년 4월까지 KOICA와 협력하여 진행한 <마니싸 농업지도자훈련원 운영사업>을 통해 약 2억 5천만 원의 재정을 지원, 강의실 3칸 건축, 사무실 건축, 식당건축, 기숙사 4동 건축, 일부 농업장비 구입, 시범농장 조성, 비닐하우스 설치를 완료하였음. 사업 종료 이후 KOICA의 우수성과 사례로 평가받은 바 있다.

23) 마니싸(Manhica)군이 속해 있는 마푸토(Maputo)도는 인구 약 1,260,000명이 살고 있으며, 도내에는 1개 시, 7개의 군이 있음. 이 중 마니싸 군은 도 내에 있는 마틀라시를 제외하고 가장 많은 인구가 밀집해 있는 곳으로 약 200,000명이 살고 있으며 수도인 마푸토에서 80km거리에 위치하고 있다. 특히 농업훈련원은 모잠비크 유일의 남북을 연결하는 포장도로와 인접하여 농장운영, 농업훈련센터를 위한 물자 및 생산물 운송이 용이하다고 평가 받는다. 따라서 모잠비크 내에서 타 도시 파급효과가 클 것으로 기대되었다.

한 동 사업은 KOICA의 ‘2012년 하반기 및 2013년 글로벌사회공헌프로그램 사업’으로 다시 선정되었다.

해당 지역은 성인 문해율 50% 이하 등 교육 수준은 매우 낮으며 교육환경도 열악한 상황이다. 학교의 기본 시설은 부족하며, 정비되어 있는 학교는 거리상의 문제로 인하여 등교하기가 현실적으로 어려워 마니싸 지역 많은 아동들이 진학을 하고 있지 못하다²⁵⁾. 농업 훈련원이 위치한 마니싸 군은 모잠비크에서 벼농사가 가능한 몇 안 되는 지역이며 지역 주민의 95% 이상이 농업 종사자이다.

사업의 예상 수혜자는 사업의 직접 수혜자와 간접 수혜자로 나눌 수 있는데, 직접 수혜자로는 농업훈련센터훈련생 50명, 농림부 정책 책임자 30명, 만찌아니 마을의 초등학생 320명, 성인 50명이며, 예상되는 간접수혜자로는 마니싸 군 농민 비롯한 인근 지역 주민, 청소년 2,000여 명이다.

사업의 취지는 “민, 관, NGO 협력을 통해 모잠비크 지역사회 자립기반, 소득증대, 일자리창출, 교육증대 등의 마련을 도와 자립의 선진적인 모델을 제시함으로써 아프리카 사회공헌활동의 성공 모델 도출 및 확산”으로 설정했으며, ① 지역민 의식 개선 활동을 통해 ‘빈곤의 대물림’을 탈피, 지역주민, 농업지도자, 농업관련 정부 관계자들에게 농업기술교육 및 전수를 통한 농업지도자 배출 ② 농장의 안정적 운영을 통한 자립 기반 구축 및 지역민의 일자리창출과 소득증대의 기반 마련 ③ 아동 및 지역 주민의 문맹 퇴치 교육을 통해 지역사회의 교육 환경 개선과 자립 의식 고취 ④ 농림부 정책관리자 교육을 통한 이해증진 및 협력 체제 구축 등을 목표로 하고 있다.

이를 위해, ① 이모작, 협동조합 운영 등 지역주민 및 정부지도자를 대상으로 선진 농업기술 교육, 농기계 교육 실시, ② 마니싸 농장의 발전 및 운영을 통한 고부가가치 농산물 재배 및 판매의 활성화, 주변 지역에 적합한 구호, 소득 작물 개발 및 보급, ③ 농업 훈련센터 인근 만찌아니 마을 초등학교에 방과 후 문맹퇴치학교를 설치·운영하여 어린이와 성인의 교육수준을 향상 ④ 포스코 임직원들의 만찌아니 마을 초등학교 학생과의 1 대 1 후원을 통한 지속적인 돌봄 활동을 전개했다.

24) 사업 기간 연장 사유는 농업훈련원 교육을 마무리 하는데 추가 시간 필요, 관련 사업의 공사를 마무리하는데 추가 시간이 필요함이다. 또한 농장운영비, 보수 및 유지비용의 증가, 건축설계 변경 및 자재비 상승 등으로 인한 예산 변경이 있었다.

25) 마니싸 지역 한 학교의 경우, 초등학교 1~2학년은 각각 100여 명 이상, 3~4학년은 각각 70여명, 5~7학년은 각각 약 40여 명 정도이다. 고학년으로 갈수록 학생 수가 급격히 줄어드는 이유는 아동들이 학교에 가지 않고 노동에 종사하고 있음을 의미한다. 2009년 30여명 정도 7학년을 졸업했으나, 그 중 8명의 학생만 중학교에 진학함으로 3.75%의 저조한 진학률을 보이고 있다. 마니싸 지역 만찌아니 초등학교의 경우, 학생이 300여명 출석하는 정식 학교임에도 불구하고 제대로 된 교실 없이 갈대를 묶은 4개동의 공간을 운영하고 있으며, 교실 내 책걸상, 칠판이 전혀 없는 등 교육 환경이 열악하다.

사업의 세부 추진방향과 내용을 보면, 첫째, 지역주민 자립을 위한 의식개선교육진행(한국새마을운동점목), 시범 협동 농장 구성 및 운영 등을 그 내용으로 한다. 둘째, 농업기술교육 부문이다. 이는 취업 및 농장운영지원과 연계된 사업이다. 셋째, 농장 인프라 구축 사업으로, 농장 급·배수 시설 구축, 농업장비 충원, 창고 구축 등이 해당된다. 넷째, 작물재배 및 유통 사업으로, 작물의 효과적인 유통 방법 및 판로 개척을 지원한다. 다섯째는 문맹퇴치교실을 통한 어린이교육지원으로, 방과 후 문맹퇴치교실 개설, 학용품 보급, 급식 및 비타민 공급 등을 사업 내용으로 한다. 여섯째, 문맹퇴치교실을 통한 성인교육지원이다. 이는 만짜아니 초등학교의 방과 후 성인 문맹퇴치교실을 개설하여 운영하는 사업이다.

사업의 기대 효과를 정리해보면, 첫째, 모잠비크의 청소년, 주민 및 농업지도자의 의식개선교육 및 농업 기술전수를 통해 낙후된 모잠비크 농업을 발전시킬 수 있다는 데 있다. 이는 지역사회 빈곤문제를 해결하며, 일자리 창출 및 농업기술전문가를 배출하는 효과를 아울러 지닐 수 있다. 둘째, 훈련된 농업지도자들과 함께 농장운영을 통해 지역에 적합한 작물을 개발, 보급함으로써, 식량부족 문제 해결 및 지역경제 활성화의 효과를 기대하고 있다. 또한 해당 사업을 성공적인 자립 모델로 삼아 마니싸 지역사회의 자립을 돕고 더 나아가 모잠비크 ‘탈 빈곤화’ 사업에 지속 가능한 성장 동력을 제공할 수 있다. 셋째, 농장 인근 마을인 만짜아니 마을의 어린이와 성인의 문맹퇴치를 지원하여 장기적으로 지역의 자립 및 성장 잠재력을 높일 수 있다.

[표 11] 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업의 주체별 역할 분담

사업 주체	역할 분담
KOICA	사업비 지원, 모니터링 및 평가, 현지 지방정부와 협력
포스코	사업비 지원, 모니터링 및 평가, 국내외 홍보, 관련 사업 운영 노하우 접목 및 전수
한국국제기아대책기구	사업진행을 총괄, 인력파견을 통한 사업추진, 모니터링, 수혜자 만족도 조사 및 사업평가 주관
모잠비크 정부	사업에 대한 인식증진과 홍보, 지역 정부기관과의 업무협력, 교육대상자 모집 및 선발, 수혜자 만족도 조사 및 평가

출처 : 저자 정리

해당 사업 주체별 역할 분담을 보면, KOICA는 사업비 지원, 모니터링 및 평가와 필요시 현지 지방정부와 협력을 지원하며, 포스코는 사업비 지원, 모니터링 및 평가, 국내외 홍보, 관련 사업 운영 노하우 접목 및 전수를 담당하고 있다. 참고로 포스코는 자원개발과 사업 확장을 위해 아프리카 진출을 계획하고 있으며, 이를 위한 전담 조직을 구성하고 일차적으로 주요 5개국을 대상으로 투자 사업을 본격화하고 있는 상

항이다. 모잠비크에서는 석탄광 인프라 개발을 추진하고 있다²⁶⁾. 한국국제기아대책기구 모잠비크 지부는 사업진행을 총괄하며, 인력파견을 통한 사업추진, 모니터링, 수혜자 만족도 조사 및 사업평가를 주관하고 있다. 모잠비크 정부는 사업에 대한 인식증진과 홍보, 지역 정부기관과의 업무협력, 교육대상자 모집 및 선발, 수혜자 만족도 조사 및 평가를 담당하고 있다²⁷⁾.

사업의 적절성, 효과성, 효율성 측면에서 그간 진행된 사업에 대한 평가를 정리해보면 다음과 같다. 먼저 사업 시행 초기 농업훈련프로그램의 세부계획이 구체화되지 않았던 점이 지적되었다. 또한 보다 효과적이고 조직화된 개발 사업의 수행을 위해서는 수원국의 법적, 제도적 기반확충이 필요하다는 점이 다시금 확인 되었다. 또한 수행 중인 프로젝트를 함께 아우를 수 있는 구체적인 사전 사업수행계획 작성이 요망된다. 예를 들어 빈곤 퇴치라는 추상적인 목표를 달성하기 위해 수행되는 농업훈련센터 운영, 공동농장 운영, 문맹퇴치 사업 등 세 개의 병렬적인 사업이 하나의 프로젝트로 결합되어 사업의 효과성을 제고하는 데에 다소 한계가 있었다고 평가되고 있다.

농업훈련센터를 통한 교육사업, 공동농장운영을 통한 사업, 만찌아니 마을 문해 교육 등 각 부문별 평가와 제언은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 농업훈련센터를 통한 교육 사업은, 의식개선과 농업기술 전수 대상 교육생이 대부분 중등교육 이상을 수료한 중산층으로 빈곤층에 대한 직접적 수혜와는 다소 거리가 있었으며, 따라서 사업목표를 달성하기 위해서는 지역 빈곤층 주민들에 대한 기술교육을 병행하는 대안이 추진될 필요가 있다. 둘째, 공동농장 운영을 통한 자립기반 마련 및 수익창출 모델 제시 사업은, 기아대책위원회에서 농장운영을 위한 인력을 고용하여 운영하는 구조에서 주민들이 공동으로 토지와 노동력을 제공하고 생산물을 통한 수익을 분배하는 구조로의 전환이 필요하다. 아울러 농장의 수익구조와 성과를 관리할 수 있는 전문 인력 및 기술 확보가 전제되어야 한다. 이러한 인력과 기술 확보를 통해서만 수익창

26) 또한 포항지역 유기농 영농지원센터(Eco-Farm) 운영노하우와 포항과 광양지역의 238개 자매마을 활동 운영노하우 전수를 통해, 모잠비크 마니싸 지역을 포스코의 글로벌 자매마을로 육성할 계획이며, 포스코 임직원과 해당 지역 어린이와 1대1 결연을 통해 향후에도 지속적으로 지원할 예정이다.

27) 본 프로그램 수행 관련 수원국과 협의된 사항을 정리해 보면, 1) 2007년 2월 모잠비크 정부로부터 마니싸 농업훈련원 부지 900ha(2,722,500평)에 대한 장기 사용권을 기증받음. 2) 2007년 4월 모잠비크 공화국 해외 협력국에서 기아대책 모잠비크 법인명으로 국제 NGO 등록, 마푸토 도 내에서의 교육과 농업 분야에서의 활동 허가를 받음. 3) 2008년 1월 KOICA를 통해 마니싸농업지도자훈련원 운영사업 지원받아 훈련소 건물을 2009년 4월에 완공. 4) 2009년부터 한국개발전략연구소(Korea Institute for Development Strategy)를 통해 시작한 농업기술전수사업 가운데 시범 농장으로 선정되어, 벼농사 재배법, 토마토 재배법, 농기계 기술 교육 등을 전수 받음. 5) 2010년 12월 마니싸 지역지도자 간담회 및 마니싸 군수와의 간담회를 통해 농업훈련원의 필요성 재확인 및 지역주민과의 협력과 지역개발 필요성 협의. 6) 2011년 4월 마니싸 군수와의 만남을 통해 마니싸 지역의 농장운영 지원과 농업기술 보급, 문맹퇴치 등의 필요성 논의 및 적극적인 협력관계 구축. 7) 포스코 4 3 주년 창립기념일 기념봉사활동으로 제작한 아프리카 어린이를 위한 러브켓(학용품세트 주머니, LOVEKET) 1,000세트 반입 등이다.

출 모델이 제시될 수 있다. 셋째, 만찌아니 마을 문해 교육은, 전국단위 학업성취평가 시험 합격률이 전년대비 20%정도 상승하는 등 문해 교육의 효과성이 확인되고 있다. 또한 지역주민이 문제를 스스로 해결할 수 있도록 기회를 제공한다는 취지에서 문해 교육에 동참하고자 하는 지역주민을 선발하여 교수법을 교육하고 교사로 양성하는 과정은 긍정적이다. 이후 수혜자 범위를 확대하는 방안 마련은 필요하다. 넷째, 현지 농업교육기관과의 협력 부문이다. CEFAT(Centro de Formacao e Assistencia Tecnica)는 농업교육과 농업경영, 관련 컨설팅 사업을 수행하는 현지 시민사회단체로서 현지 주관 위원회와 MOU를 체결하여 사업을 진행했으며, 이는 현지 시민사회단체와의 협조 관계를 통해 기아대책위원회의 부족한 전문성을 제고하고, 현지상황에 보다 조응하는 교육 안을 제시할 수 있었다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이다²⁸⁾.

[표 12] ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’ 평가와 제언

평가 부문	평가와 제언
농업훈련센터를 통한 교육 사업	- 교육생 대부분이 중산층으로 빈곤층에 대한 직접적 수혜와는 다소 거리가 있음 - 사업목표를 달성하기 위해서 지역 빈곤층 주민들에 대한 기술교육 병행 사업이 필요
공동농장 운영 사업	- 주민들 공동으로 토지와 노동력을 제공하고 생산물을 통한 수익 배분 구조로의 전환이 필요 - 농장의 수익구조와 성과를 관리할 수 있는 전문인력 및 기술 확보 필요
만찌아니 마을 문해 교육	- 문해교육의 효과성 확인 - 지역주민을 선발, 교수법 교육과 교사 양성프로그램은 매우 긍정적 - 수혜자 범위를 확대하는 방안 마련 필요
현지 농업교육기관(CEFAT)과의 협력 사업	- 현지 시민사회단체와의 협조관계를 통해 기아대책위원회의 부족한 전문성을 제고, 현지상황에 보다 조응하는 교육안을 제시할 수 있었다는 점이 긍정적
기업의 사회적 책임(CSR) 사업	- 한국 민간 대기업의 글로벌 CSR사업의 출발로서 긍정적인 평가를 받을 수 있음 - 이후 ① 기업과 민간단체 구성 및 역할분담의 적절성, ② 기업의 전문성 활용, ③ 현지 기업 활동과의 연계성 등에 대한 고려가 더욱 필요함

출처 : 저자 정리, KOICA 사업 평가 참조

다섯째, 기업의 사회적 책임(CSR) 사업 부문에 대한 평가이다. 관련하여 현지의 이른바 ‘포스코 마을(POSCO village)’ 육성, 임직원의 현지 아동과의 일대일 결연, 영농지원센터 운영 노하우 전수 등 향후 활동과 사후관리에 대한 다양한 방안 등이 거론되

28) 그런데, 교과과정의 개발이 공동개발 및 수행 형태가 아닌 위탁 형태로 이루어진다면 지속가능성 확보는 쉽지 않다는 점이 지적되어야 한다. 따라서 공동개발, 수행이 가능할 수 있게 농업관련 전문 인력 확보 및 교육 콘텐츠 데이터베이스 구축 등이 이루어져야 한다.

었다. 이는 한국 민간 대기업의 글로벌 CSR 사업의 출발로서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그런데 이후 글로벌 CSR 사업의 취지를 보다 살리고 다른 민간 지원사업과의 차별화를 위해서는, ① 기업과 민간단체 구성 및 역할분담의 적절성, ② 기업의 전문성 활용, ③ 현지 기업 활동과의 연계성 등에 대한 고려가 더욱 필요하다.

4. SIDA와 KOICA의 사업사례 비교

SIDA의 ‘빈곤퇴치를 위한 모잠비크 Malonda 프로그램’과 KOICA의 ‘모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’을 ① 사업 수행의 배경과 목적 ② 주요성과 ③ 사업 주체와 현지 파트너 결합 ④ 현지 민간부문 활성화 측면에서 정리해 보고자 한다.

[표 13] SIDA와 KOICA의 모잠비크 지역 사업사례 비교

	빈곤퇴치를 위한 모잠비크 Malonda 프로그램(SIDA)	모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업(KOICA)
사업수행 배경	국가 개발협력 전략 (개도국 빈곤퇴치를 위한 민간부문 활성화 전략)	KOICA 지원 사업 (공공-민간 파트너십 지원사업)
사업 규모	7천 5백만 SEK (약 1천 5백만 USD, 1차년도)	5억 원 (약 45만 USD)
사업 기간	2003.01-2006.01(3년, 1차년도) 2010.07-2013.06(3년, 2차년도)	2011.07-2012.09(1년, 3개월 연장) ‘KOICA 2012-2013 글로벌사회공헌 프로그램 사업’으로 재선정
사업수행 주요주체	SIDA+모잠비크정부(니아사 지역 지방정부) : 협력실행위원회(JEC : Joint Executive Committee) 구성+Malonda Foundation	KOICA+포스코+기아대책위원회
사업 목표	빈곤퇴치 (지역경제 활성화, 민간부문 활성화)	빈곤퇴치 (지역사회 개발)
주요 성과	조합형 합병사업(CJV) 모델창출, 농업경제규모증대, 외국 사회적 기업 투자유치, 일자리 창출 등	지역사회 개발(농업경영, 교육 부문 등), 글로벌 CSR 사업의 출발점
현지 파트너	Malonda Foundation, AMODE(Mozambique Rural Development Association), 지역 상업은행	CEFAT(Centro de Formacao e Assistencia Tecnica, 현지농업교육기관)
현지 민간기업 활성화 측면	농업부문 민간기업 활성화 : 조합형 합병사업(CJV) 모델 정착 현지 민간기업 투자유치사업	공동농장운영사업

출처 : 저자 정리

사업 수행배경의 측면에서 보면, SIDA의 사업은 문서화된 국가 개발협력 전략 중, ‘개도국 빈곤퇴치를 위한 민간부문 활성화 전략’을 바탕으로 이루어졌으며, KOICA 사업은 ‘KOICA 공공-민간 파트너십 지원 사업’의 일환으로, 한국 대기업의 아프리카 지역 ‘기업 CSR 사업’에 대한 자금지원을 하는 형태로 이루어지고 있다. 사업기간과 규모를 보면 SIDA 사업은 3년간 이루어진 1차년도 사업에 약1천5백만 USD가 투입되었으며, 1년간 수행된 KOICA 지원 사업은 사업총규모 5억 원 중 KOICA가 50%를 지원했다. SIDA 사업은 2010년 7월부터 3년을 기한으로 2차 사업을 실시하고 있으며, 포스코의 ‘마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’은 ‘KOICA 2012-2013 글로벌사회공헌프로그램 사업’으로 다시 선정되어 수행 예정에 있다. 사업 수행의 주요 주체를 보면, SIDA 사업의 경우 크게 SIDA와 모잠비크 니아사 지역 지방정부가 구성하는 협력실행위원회(JEC: Joint Executive Committee), 그리고 1차 사업의 성과로 구성된 Malonda Foundation 으로 설정되어 있다. KOICA 지원사업의 경우, 포스코와 한국 국제기아대책기구(KFHI)가 사업을 주관한다.

사업목표를 보면, 양 사업 모두 사업 대상지역 빈곤퇴치를 목표로 하며, SIDA 사업의 경우 지역경제 활성화와 민간부문 활성화에 초점이 맞추어져 있다면, KOICA 사업의 경우는 공동농장운영, 교육 사업을 통한 지역사회 개발의 성격이 강하다. 주요성과를 요약해보면, SIDA 사업의 경우, 조합형 합병사업(CJV) 모델 창출, 농업경제 규모증대, 외국 사회적 기업 투자유치, 일자리 창출 등의 측면에서 큰 성과를 보이고 있으며, KOICA 사업의 경우, 교육을 통한 지역 학습능력 상승, 농업경영의 노하우 전수 등을 통한 지역사회개발에 기여했다고 평가 받는다. 특히, 한국 대기업의 글로벌 CSR 사업의 사례로 이후 관련사업의 수행과 현지 사회적 기업 육성의 측면에서 일정정도 방향성을 제시할 수 있다는 의미를 가진다.

현지 파트너 현황을 보면, SIDA 사업의 경우, Malonda Foundation, AMODE (Mozambique Rural Development Association: 모잠비크 농촌 개발 연합) 그리고 지역 상업은행 등을 꼽을 수 있다. 특히 AMODE은 니아사 지역의 소액신용금융사업을 주관하는데, Malonda Foundation의 추천을 받은 국내·외 민간투자자에게 신용 제공여부를 판단, 수행하는 것을 주 업무로 하고 있다. KOICA 지원 사업의 경우, 기아대책위원회가 CEFAT(Centro de Formacao e Assistencia Tecnica, 현지농업교육 기관)와 협력하며 사업을 수행하고 있다. 현지 공여국 기관과 현지 파트너와의 관계 설정은 수행 사업의 지속 가능성과 그 효과성에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요 변수라 할 수 있다.

마지막으로 현지 민간기업 활성화 측면에서 해당 사업이 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 먼저 SIDA 사업의 경우, 농업부문 민간기업 활성화 사업이 일정정도 성과를 거두고 있다고 판단되는데, 조합형 합병사업(CJV) 모델 정착이 그 예이다. 또한 현지 민간기업 투자유치사업도 활발히 진행하고 있다. KOICA 지원 사업의 경우, 마니싸 지역 현지 공동농장운영사업을 통해 민간부문 활성화 가능성의 단초를 마련해 나가고 있다.

V. 맺음말 : 민간부문 활성화 방안과 시사점

본 연구에서는 개도국 민간부문 활성화 관련 선진공여국의 전략과 사례를 살펴봄으로써 관련 한국 ODA의 현실적 한계와 미래의 방안을 논의하는데 도움을 주고자 했다. 그런데 그간의 국내·외 연구들은, 선진 공여국들이 효과적인 민간부문 활성화를 위한 전략 수립과 모델구축을 위해 끊임없이 노력해 왔음을 보여주고 있으며, 그럼에도 불구하고 개도국 내 법규와 시스템상의 문제 등으로 인한 사업의 현실적인 한계 또한 존재한다는 점을 확인하고 있다. 이는 민간부문 활성화 ODA가 효과적으로 수행되기 위해서는 공여국의 전략수립과 관련주체들 간의 효과적 파트너십 구축뿐만 아니라, 개도국 내 민간기업과 관련 파트너까지 모두 아우를 수 있는 제도적 틀의 확립이 전제되어야 한다는 주장의 유력한 근거가 되기도 한다.

개도국 민간부문 활성화 관련, 선진 공여국의 사업수행 전략과 사례에서 우리가 얻을 수 있는 몇 가지 시사점을 정리해보고자 한다.

첫째, 무엇보다 정책 차원의 수준에서 현재 부재한 민간부문활성화 전략의 수립이 필요하며, 중점협력국에 대한 국별협력전략(CPS)에 민간부문개발을 반영할 필요도 있다²⁹⁾. 이때 공여전략은 공여국의 공공, 민간부문뿐만 아니라 개도국 내 민간기업, 현지 관련 기구와 조직을 총괄 할 수 있는 것이어야 한다.

둘째, 개발협력에서 민간부문활성화 관련 공여국위원회(DCED), 빈곤충지원 자문그룹(CGAP) 등 관련 협의체에 적극참여, 지식과 정보를 공유하면서 관련 프로그램의 주체로 참여하거나 혹은 한국만의 비교우위 분야와 차별화된 민간부문개발 모델을 모색해야 한다. 여기서 차별성 모색의 중요 전제는 ① 사업계획이 수원국 국가발전 전략과 지역의 필요성에 부합하는지, ② 한국의 예산규모와 능력에 맞는지에 대한 평가이다.

셋째, 시행 차원에서는 빈곤층의 시장 참여를 유도하는 ‘빈곤(층) 친화적 접근(pro-poor approach)’을 강화하고, 이를 바탕으로 지원수단과 경로를 다원화할 필요성이 있다³⁰⁾. 또한 중, 장기적 관점에서 관련 프로그램 사업을 발굴해야 한다. 특히, 현지 민간기업 활성화를 통한 개도국 빈곤지역 소득창출 기회 확대와 일자리 창출 사업

29) 협력국의 경제적 수준에 따라 사업의 차별적 적용이 필요하다. 즉, 중소득국에 속한 나라는 개도국 민간부문의 성장을 촉진하고 민관협력을 통한 기업의 참여를 활성화하는 방향으로 갈 수 있지만, 최빈국이나 최약국의 경우는 관련 정부제도, 법의 개선, 정부와 해당 기관 역량강화, 빈곤(층) 친화적 시장개발 등이 우선 추진되어야 한다.

30) 현재 한국의 민간부문 참여 모델은, 공공-민간 부문 협력사업의 형태로 민간 대기업이 사업제안을 하면서 이를 담당 공적 기관이 심의하여 지원을 하는 형태로 이루어진다. 따라서 이러한 초기 단계의 협력 사업 모델을 지양하는 새로운 지원 수단과 경로의 다양화는 필요하다.

방안에 대한 고민이 필요하다³¹⁾.

넷째, 수행되고 있는 민간부문 활성화 관련 개발 원조가 지역경제 활성화, 빈곤퇴치 등 사업초기에 설정한 목표에 실제로 기여하고 있는지를 면밀히 측정하고 평가하는 관리 메커니즘이 구축되어야 한다³²⁾. 이는 후속 사업의 정교화와 정책차원에서 전략 설정과 수정을 위해 매우 중요한 작업이라 할 수 있다.

다섯째, 수원국 민간부문이 보다 주체적으로 제안, 투자하는 공공-민간파트너십(PPP) 사업수행 메커니즘 수립이 필요하다. 이는 사업 발굴과 초기 제안 단계에서 공여국 정부, 민간부문과 현지 정부, 민간부문 파트너와의 협력과 공감대가 이미 형성되어 있을 때 가능하며, 공공 기관은 현장성과 전문성 강화 등을 통해 이러한 과정에 적극 개입해 나가야 한다. 또한 KOICA 지원 사업 선정과정에서도 수원국의 호응도와 민간 부문의 참여도 등이 보다 정교하고 충분히 반영되게 하여, 수원국의 수요에 맞는 사업이 선정되도록 해야 할 것이다.

31) 민간부문 활성화의 중요성이 모든 수원국에 대해 적용되는 것은 아니다. 국별 여건에 따라 민간부문개발이 적절한 경우도 있고 아직 시기상조인 경우도 있다. 특히, 기아, 초등교육이나 HIV/AIDS, 모자보건 등 기본적 욕구 충족이 시급한 나라에 대해 민간 기업이 활성화 되어야 한다는 접근은 적절치 않다. 민간부문 개발은 빈곤퇴치 등의 목표를 달성하기 위한 수단이며, 그 자체가 궁극적 목표가 되어서는 안 된다(정지선 외 2011: 144).

32) 이를 위해 민간부문활성화 공여국위원회(DCED)가 설정해 놓은 성과측정 가이드라인을 참조할 수 있다. 가이드라인은 원조의 투명성과 책임성 강화라는 측면에서 지원규모와 수원국 내에서 예상되는 성과와 목표치를 부문(소득 변화, 고용창출 규모 등)별로 설정해 놓고, 모니터링을 통해 이에 대한 이행여부를 측정, 평가하는 방법론이다.

참고 문헌

1. 국내문헌

곽재성 외(2011), 효과적인 공공-민간 파트너십 사업 모델 연구, KOICA.

김성규(2012a), 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력, 국제개발협력 No.1, KOICA.

김성규(2012b), 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력방안, KOICA.

노한균(2011), ODA 분야에서의 민관협력 발전방향 모색 : 기업의 해외 사회공헌을 중심으로, 대외경제정책연구원, 시장경제연구원.

유경준(2008), 빈곤감소적 성장(Pro-Poor Growth) : 정의와 한국에의 적용, KDI

정지선, 이주영(2011), 국제사회의 민간부문개발 지원 현황과 한국의 추진과제, 대외경제정책연구원.

최민경(2008a), 국제개발원조와 민관협력 : 선진공여국의 PPP사례와 한국형 Model, KIEP 발표문.

최민경(2008b), 우리나라 개발원조의 민관협력 활성화 방안, KOICA.

한국국제협력단(2011a), 선진 공여국 공공-민간 파트너십(PPP)사업, 자료 모음집, KOICA

한국국제협력단(2011b), 2011년도 공공-민간파트너십(PPP) 사업 안내서, KOICA

2. 국외문헌

ADB, UNICEF(2006), Non-State Providers and Public-Private Partnerships in Education for the Poor, ADB and UNICEF.

- ADB(2006), Facilitating Public Private Partnership for Accelerated Infrastructure Development in India, ADB.
- DFID(2005), DFID & the Private Sector : Working with the private sector to eliminate poverty.
- EC(2003), Guidelines for Successful Public-Private Partnerships.
- JICA(2005), PPP(Public-Private Partnership) 研究, Tokyo : JICA.
- Kawkwani, Nanak and Pernia, Ernesto M.(2000), What is Pro-Poor Growth?, Asian Development Review, vol. 18, no. 1., ADB
- Kragh, Mads et al.(2000), Foreign Aid and Private Sector Development, London : Routledge.
- KOICA(2011), OECD DAC Review : for Aid Practitioners in Korea, 2011-10호, KOICA
- OECD(2007), Promoting Pro-Poor Growth : Policy and Guidance for Donors, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD.
- OECD(2006), Promoting Pro-Poor Growth : Private Sector Development, Paris, OECD.
- OECD(2004), Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development : An Analytical Framework, DAC Network on Poverty Reduction, Paris, OECD.
- OECD(2004), 'Paper on Partnerships Involving the Private Sector', Conference of EECCA Environment Ministers and their Partners.
- OECD(2006), Promoting Private Investment for Development : The Role of ODA, Paris : OECD.
- OECD(2006), the OECD Initiative on Investment for Development, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level.

SIDA(2003), Malonda- The Private Sector support related to agriculture in Nissa, Stockholm : SIDA

Sonia Araujo and Douglas Sutherland(2010), Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure, Economics Department Working Paper, No.803, OECD.

USAID(2006), The Global Development Alliance : Public-Private Alliances for Transformational Development, USAID.

연구자료 ODA연구 2012-25-263

KOICA 개발정책포커스 16호

발 행 2012년 11월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈 페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 동화인쇄사

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

ISSN 2093-2111