

EDCF 사업 연계지원 실태 평가

2016. 11.

한국수출입은행 경험평가팀
(용역수행 : 국제경제연구소)

본 평가보고서는 외부평가로 위탁되어 평가책임자인 이호생 교수(국제경제연구소)를 포함한 평가단들의 참여로 작성되었음을 밝힙니다. 본 평가보고서의 내용은 한국수출입은행 및 대외경제협력기금(EDCF)의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

【 목 차 】

보고서 요약

I. 서론	1
1. 평가의 배경 및 목적	2
2. 평가의 대상 및 체계	2
3. 평가의 제약요인	7
II. 금융파트너십으로서의 연계지원사업	8
1. 금융파트너십과 협조용자	9
2. 금융파트너십의 기대효과와 위험	11
III. EDCF 연계지원사업의 현황과 분류	18
1. 연계지원사업 현황	19
2. 연계지원사업의 분류	31
IV. EDCF 연계지원 사업의 평가	41
1. 평가기준	42
2. 전략 및 정책	44
3. 사업 추진 및 진행	51
4. 협조용자의 효과 및 영향	67
5. 지속가능성	84
V. 종합평가 및 제언	87
1. 종합평가	88
2. 제언	91
참고문헌	95
별첨1 ADB의 금융협력과 협조용자	97
별첨2 ADB 현지조사 결과보고서	107
별첨3 베트남 현지조사 결과보고서	125
별첨4. ADB와 타 양자기구간의 협조용자 현황	138
별첨5 협조용자에 대한 인식도 조사	145
별첨6. UNDP 파트너십 평가 보고서	155

【 약어표 】

ACFA	Accelerated Co-financing Agreement (협조용자 촉진 협정)
ADB	Asian Development Bank (아시아 개발은행)
AFD	Agence Française de Développement (프랑스 원조청)
AfDB	African Development Bank (아프리카 개발은행)
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank (아시아 인프라 투자은행)
CIDA	Canadian International Development Agency (캐나다 국제개발청)
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade (호주 외교무역부)
ECA	Export Credit Agency (공적 수출신용기관)
EDCF	Economic Development Cooperation Fund (대외경제협력기금)
EIB	European Investment Bank (유럽투자은행)
FCA	Framework Cofinancing Agreement (협조용자 협정 체계)
GF	Global Fund (국제 펀드)
GMS	Grater Mekong Subregion (메콩 지역)
IDB	Inter-American Development Bank (미주 개발은행)
IEG	Independent Evaluation Group (독립 평가 그룹)
JBIC	Japan Bank for International Cooperation (일본 국제협력은행)
JICA	Japan International Cooperation Agency (일본 국제협력기구)
KEXIM	Korea Export-Import Bank (한국 수출입은행)
KfW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau (독일 부흥은행)
MDB	Multilateral Development Bank (다자금융기관)
MOT	Ministry of Transportation (베트남 교통부)
MPI	Ministry of Planning and Investment (베트남 기획투자부)
MSI	Multi-Stakeholder Initiative (다자협력 주도체계)
OCO	Office of Cofinancing Operation (ADB의 협조용자운영부)
ODA	Official Development Assistance (공적개발원조)
OECD DAC	Organization for Economic Co-operation and Development Assistance Committee (경제협력기구 개발협력위원회)
OPEC Fund	Organization of the Petroleum Exporting Countries Fund for International Development (석유수출국기구 국제협력기금)
OPPP	Office of Public-Private Partnership (ADB의 민관협력부)
PF	Philanthropic Foundation (자선기금)
PPP	Public-Private Partnership (민관협력)
SDGs	Sustainable Development Goals (지속가능한 개발목표)
UN	United Nations (국제연합)
UNDP	United Nations Development Programme (유엔개발계획)
WB	World Bank (세계은행)

【 보고서 요약 】

1. 서론

- (평가의 목적) EDCF가 지금까지 추진한 다양한 연계사업의 현황을 파악하고 유형에 대한 분석을 실시하여, 향후 타 기관 또는 타 금융과의 연계 확대 및 효과성 제고를 위한 시사점을 도출하고자 함.
- (평가의 대상) 본 평가는 EDCF가 설립된 1987년부터 2015년까지 전 기간에 걸쳐 승인된 36건의 ‘MDB와의 협조용자(이하 협조용자)’ 사업과 KEXIM의 수출신용과 연계된 4건의 ‘혼합신용’ 사업을 평가대상으로 함.¹⁾
 - EDCF는 타 기관 혹은 타 개발지원방식(Modality)과 다양한 방식으로 협력하여 사업을 추진하고 있지만, 본 평가의 범위는 좁은 의미의 금융파트너십이라고 할 수 있는 ‘혼합신용사업’ 과 ‘협조용자’ 사업에 국한됨.
- (평가 체계) 본 평가는 이론적 검토, 현황 및 사례 평가, 교훈 및 제언 제시의 3단계로 구분되어 수행됨.
 - ‘이론적 검토’ 단계에서는 금융파트너십 측면에서 협조용자와 관련된 이론적 배경과 기대효과 및 위험에 대해서 살펴봄.
 - ‘EDCF 연계 현황 및 사례평가’ 단계는 연계지원 현황 및 분류와 사업별 세부 평가 순서로 진행함.
 - 마지막으로 제언 단계에서는 현황 및 사례 평가를 통해 도출된 각종 시사점을 종합하여, 향후 EDCF측면에서 연계사업의 발전을 위한 교훈 및 제언사항을 도출함.
- (평가 방법) 본 연구의 수행 단계별로 문헌조사를 중심으로, 국내 담당자 심층면접, 해외 방문조사, 설문 조사 등의 방법을 적용함.

1) 터키 전동차 구매사업은 MDB 협조용자사업이면서 혼합신용 사업으로 전체 사업의 건수는 39개임.

2. 금융파트너십으로서의 연계지원사업

- EDCF의 연계사업으로 협조용자와 혼합신용 사업은 ‘개발파트너십’의 한 유형으로, 재원을 복수의 주체가 공동으로 마련하는 ‘금융파트너십 (Financing Partnership)’이라고 할 수 있음.
- 파트너십의 형성은 각 파트너가 갖고 있는 고유한 자원(Specific Resources)과 비교우위를 활용함으로써 시너지 효과(Synergy Effect)를 낼 수 있으며, 재원규모를 확대해 규모의 경제(Economy of Scale)를 달성할 수 있음.
- EDCF 연계사업은 복수의 기관이 재원을 조달하여 단일 개발 프로젝트 혹은 프로그램을 수행하는 금융파트너십의 한 형태이며, 거래수준에서는 대부분의 경우 협조용자의 형태를 띤다.
- 금융파트너십은 이론적으로는 큰 긍정적 효과를 창출할 수 있어 국제사회도 권고하고 있지만 여러 위험요소 역시 내포하고 있으며, 이런 점들은 EDCF 연계사업에 대한 동 평가에서 중요한 지침으로 준용되었음.

[표 요약-1] 연계지원사업의 기대효과와 위험

기대효과	위험
① 대규모 사업 추진 가능	① 공여기관 간 조정비용 발생
② 사업발굴의 용이성	② 개별 공여국 자율성 축소
③ 관리의 효율성과 고정비용 절감	③ 소규모 공여국 가시성 축소
④ 사업관리 기법 학습과 혁신	④ 관리위임으로 무임승차 경향
⑤ 분절화(Fragmentation) 억제	⑤ MDB의 대리인 문제 발생
⑥ 수원국에 대한 레버리지 확보	⑥ 성과관리 소홀
⑦ 다자기구 통한 수원국 접근성 향상	⑦ 수원국 주인의식 약화

3. EDCF 연계지원사업의 현황과 분류

- (연도별 협조용자) 연도별 협조용자 건수 및 금액은 2007년을 기점으로 눈에 띄게 증가했으며, 최근까지 전반적으로 상승하는 경향을 보임.

- 2007년 이후 협조용자가 급격하게 증가한 원인으로는 1) EDCF 전체 승인 규모의 확대, 2) 협조용자 주요 협력기관인 ADB의 협조용자 추진 증대, 3) 한국의 개발협력전략 변화 등을 꼽을 수 있음.
- (국가별 협조용자) EDCF는 전체 17개국에 협조용자 사업을 수행하였으며, 협조용자 규모가 가장 큰 국가는 베트남으로 총 6,240억 원(10건)임.
- 베트남을 제외한 다른 16개 국가의 평균 지원 건수는 약 1.6건으로 국가별 편차가 큼.
- (대륙별 협조용자) 협조용자는 아시아 대륙에서 가장 활발하게 진행되었으며 아프리카와 중남미 순으로 이어짐.
- (분야별 협조용자) EDCF의 분야별 협조용자 규모를 보면 협조용자 승인액 중 70%인 약 1조 2,700억 원을 교통 분야에 지원하였으며, 에너지 분야에 12%, 나머지 분야는 6% 이하에 불과함.
- (협조용자 사업의 분류) 협조용자사업은 다양한 기준으로 분류가 가능하나, 본 평가에서는 협력기관, 자금형태 및 구조, 구매특성, 관리수준을 기준으로 협조용자사업을 분류함.²⁾
 - 협력기관별로 협조용자를 분류하면 전체 36건의 협조용자 중 다자기구와 협력한 사업이 32건(89%)으로 대부분임.
 - 다자기구 중에서도 ADB와 협력한 사업이 18건(50%)으로 가장 많았으며, 금액에서도 전체 협조용자 금액 중 약 61%로 절반이상을 차지함.
 - 타 다자기구보다 ADB와의 협조용자가 높은 이유로는 1) EDCF의 아시아지역 지원비중이 높고, 2) 다른 다자기구 보다 ADB가 협조용자에 적극적이며, 3) ADB와 구속성이 고려된 평행용자 형태의 협력이 용이하다는 점 등이 있음.
 - 다른 다자기구들인 WB, IDB, AfDB와의 협력 건수 및 비율은 4~5건, 11~14%로 비슷한 수준임.

2) ADB의 경우 구매, 사업구조, 관리, 지출, 성과보고를 기준으로 협조용자사업을 분류하고 있으며, ADB의 세부 분류기준은 별도 내용 참고

- 협조용자의 2가지 형태인 평행용자와 결합용자 중 평행용자가 전체 협조용자 중 건수 기준 83.3%, 금액기준 92.5%를 차지함.
 - 대부분의 MDB는 자금의 관리와 관련된 제약으로 인해 구속성 자금과는 결합형태의 협조용자가 불가능하기 때문에, 구속성을 중요하게 고려하는 EDCF와는 평행형태의 협조용자가 집중된 것으로 판단됨.
 - 구매의 특성인 구속성과 비구속성을 기준으로 MDB 협조용자를 분류한 결과는 자금형태 및 구조에 따른 분류와 거의 동일함.
 - 프로젝트 관리유형인 종합관리와 위임관리를 기준으로 MDB 협조용자를 분류한 결과는 자금형태 및 구조에 따른 분류와 일치함.
- (혼합신용 사업의 분류) 혼합신용사업은 자금 형태 및 구조에 따라 평행용자, 결합용자, 사전혼합신용으로 구분됨.
- 2015년까지 진행된 모든 혼합신용사업에 대해 심사보고서 등 각종 문서를 기반으로 검토한 결과 모두 결합용자로 판단됨.
 - EDCF와 공적수출신용 자금이 협력되는 혼합신용의 경우 사업을 실질적으로 관리하는 기관이 한국수출입은행으로 동일하기 때문에 평행용자 형태로 진행할 필요성이 상대적으로 낮음.

4. EDCF 연계지원사업의 평가

가. 평가기준

- 동 평가와 같이 특정 주제와 관련된 사업에 대해 평가하는 주제별 평가 (Thematic Evaluation)는 특정한 주제에 대해 정책, 전략, 체계 등을 포괄적으로 검토하기 때문에 정형화된 형식이나 평가 기준이 없음.
- 본 평가에서는 협조용자와 혼합신용사업을 포함한 금융파트너십의 일반적인 기대효과를 중심으로 전략 및 정책, 사업 추진 및 진행, 효과 및 영향, 지속가능성 측면의 평가기준을 수립함.

- 전략 및 정책 측면에서는 연계사업과 관련된 구체적인 목표와 전략의 존재 여부 및 목표의 달성 여부, 연계사업의 파트너와의 전략적 협력체계, 우리나라 개발협력 정책과의 일치성 등에 대하여 평가함.
- 사업 추진 및 진행 측면에서는 사업의 발굴, 심사와 선정 등에 있어 기대되는 비용절감 및 원조조화에 따른 효율성 등에 대하여 평가함.
- 효과와 영향 측면에서는 사업에 따른 실제적인 효과와 함께 연계사업에서 기대되는 추가적 재원조달, 대규모 사업 추진, 신규 시장 진출 등에 대하여 평가함.
- 지속가능성 측면에서는 장기적으로 협조용자/혼합신용이 지속적으로 추진될 수 있는 기반을 보유하고있는지를 평가함.

【표 요약-2】 협조용자 및 혼합신용 평가기준

평가기준	평가 질문
전략 및 정책	협조용자/혼합신용 관련된 목표와 전략이 존재하며, 수립된 목표와 전략은 전반적인 개발협력 정책에 부합하였는가?
	협조용자/혼합신용과 관련된 목표가 존재한다면, 수립된 목표를 달성하였는가?
	협조용자/혼합신용을 추진하는 개별 협력기관과의 전략적 협력체계를 보유하고 있는가?
	우리나라의 개발협력 정책과 일치된 협조용자/혼합신용 사업을 적절하게 선정하여 수행하였는가?
사업 추진 및 진행	사업타당성 조사 등에 기반한 사업 심사 및 선정 시 협조용자/혼합신용의 특성을 적절하게 고려하였는가?
	협조용자/혼합신용 사업을 통해 사업 발굴을 용이하게 하여 전반적인 사업추진의 효율성이 제고 되었는가?
	협조용자/혼합신용 사업 심사 및 승인 시 협력을 통해 발생될 수 있는 비용절감 요인(예, 보고서 공유 등)을 효율적으로 활용하였는가?
	협조용자/혼합신용 사업 진행을 협력기관과 효율적으로 진행하여, 원조조화를 통해 수원국의 부담을 감소시켰는가?
	협조용자/혼합신용을 추진 및 진행하기 위한 EDCF 내부 업무절차 및 조직은 효율적으로 구성되었는가?

평가기준	평가 질문
협조용자의 효과 및 영향	개별 협조용자/혼합신용 사업은 기대하였던 효과를 실현하였는가?
	협조용자/혼합신용을 통해 추가적인 재원을 조달하고, 대규모 사업 추진이 가능하였는가?
	협조용자를 통해 국제기구와의 협력이 강화되어 한국의 위상이 제고되었는가?
	협조용자/혼합신용을 통해 개발도상국에 대한 접근성이 향상되고 협력이 확대되었는가?
	협조용자/혼합신용이 EDCF 협력체계의 혁신에 기여하였는가?
협조용자/혼합신용 사업은 전반적으로 만족할만한 수준인가?	
지속가능성	협조용자/혼합신용 사업은 향후 지속적으로 추진될 기반을 보유하고 있는가?

나. 전략 및 정책

- (국가적 협조용자 전략 및 정책) 우리나라 정부는 2010년 국제개발협력 기본계획에서 국제기구와의 협력을 강화하기 위한 방안으로 협조용자 규모를 확대하는 전략을 적절하게 수립함.
 - 협조용자 규모를 확대하기 위해 정량적인 목표를 수립한 국제개발협력 기본계획은 실제로 협조용자 규모의 증가에 일정정도 기여함.
 - 2004~2009년간 전체 EDCF 승인금액 대비 14% 수준이었던 협조용자 규모는 2010~2015년에는 16%로 증가함.³⁾
 - 한국정부가 2016년 신규 수립한 국제개발협력 기본계획은 협조용자와 관련된 구체적인 목표 또는 전략을 포함하고 있지 않음.
 - 지속적인 협조용자 추진을 위해서는 EDCF 자체적으로 협조용자 추진을 위한 중장기적 전략과 목표를 수립하는 방안을 고려할 필요가 있음.⁴⁾

3) 원래 목표하였던 수치인 20%보다는 낮음.

4) 개발협력 정책수립이 아닌 실행기구인 수출입은행에서 EDCF 협조용자 전략 및 목표를 수립하는 것에는 한계가 있으므로, 먼저 우리나라 정부 차원에서 협조용자와 관련된 정책적 목표와 전략을 수립하는 것이 필요함.

- (개발협력 기본계획에 따른 사업 선정) 협조용자 사업의 선정에 있어서 개발협력 기본계획에서 목표로 하였던 대규모 인프라 사업 또는 글로벌 공공재 성격의 사업을 다수 수행하여 목표에 부합하였음.
 - 아시아 및 아프리카 지역의 교통인프라 관련 대규모 사업에 협조용자 형태로 참여함.
 - 글로벌 공공재의 성격을 보유한 기후변화 대응과 관련하여 베트남 기후 변화대응 프로그램을 협조용자로 지원함.
- (중점협력국 중심의 사업선정) 2010년 수립된 국제개발협력 기본계획에 따라 중점협력국을 중심으로 협조용자를 진행하여 한정된 재원을 효율적으로 운용함.
 - 중점협력국에 재원의 65% 내외를 배분하는 것을 목표로 하였으며, 2011~2015년 전체 협조용자 사업 중 71%가 중점협력국에 지원됨.
- (중점분야 중심의 사업선정) 2011년 이후 중점협력국에 지원된 11개의 협조용자 사업 중 중점분야에 지원된 사업은 8건으로 전체 건수 기준 72.7%로 이는 국가협력전략의 중점분야 지원 목표에 부합함.

다. 사업 추진 및 진행

- (협조용자를 고려한 사업심사의 적절성) 대부분 협조용자 사업의 심사보고서에서는 통상적인 개발협력사업과 관련된 내용뿐만 아니라 협조용자 측면에서 협력기관의 범위, 필요성, 업무분담, 재원분담 등을 구체적으로 검토하였음.
 - 그러나 일부 협조용자사업의 심사보고서에는 협조용자와 관련된 내용이 전혀 고려되지 않거나, 최소한의 내용만을 고려하는 등 사업 심사보고서 별로 협조용자에 대한 분석 정도에 차이가 있음.
 - 사업 심사에 활용되는 보고서의 기본 포함 내용으로 협조용자와 관련된 중요 고려사항이 포함되지 않은 것이 사업 심사보고서의 협조용자관련 내용에 대한 분석에 편차가 크게 나타나는 원인으로 판단됨.

- (사업 발굴, 심사 및 승인의 효율성 제고) 본 평가에서는 사업발굴, 심사 및 승인과 관련하여 협조용자를 통한 효율성을 1) 사업발굴의 용이성, 2) 각종 보고서의 공동 활용 및 공동 활동 여부 측면에서 평가함.
 - (사업발굴의 효율성) 사업발굴 유형 중 협조용자 협력기관(주로 MDB)을 통해 발굴된 사업의 비율을 기반으로 효율성을 살펴봄.
 - 전체 협조용자 사업 중 58.3%를 MDB가 발굴하여 EDCF에 협력을 요청한 점을 고려하면, EDCF는 협조용자를 통해 사업발굴의 효율성을 제고할 수 있었다고 판단됨.
 - (심사 및 승인의 효율성) 심사 및 승인 측면에서는 사업 타당성 조사보고서, 위험관리 보고서(환경영향 평가 등)의 공동 활용 또는 협력기관과의 공동 활동을 통한 비용 절감 효율성을 살펴봄.
 - 협조용자 사업 심사 및 승인 시 각종 보고서의 공동활용 비율이 61.1%로 비교적 높은 편이나, 공동 활동의 비율은 36.1%로 상대적으로 낮아 협조용자를 통한 효율성 제고 효과를 더욱 확대할 여지가 있음.
- (원조조화를 고려한 효율적 사업 수행) EDCF와 다른 협조용자 참여기관 간 협력정도를 유형별로 구분하여 원조조화측면의 효율성을 평가함.
 - 사업 심사보고서를 기반으로 전체 협조용자사업의 원조조화를 위한 협력 정도를 분석한 결과, 52.8%가 보통 이상의 협력수준을 보이고 있어 원조조화 측면에서 효율성을 제고한 것으로 판단됨.
- (협조용자 수행 체계의 효율성) 효율적인 협조용자 추진을 위해서는 EDCF 내부의 업무절차, 조직, 인력 등을 체계적으로 구성하는 것이 필요하며, 본 평가에서는 이러한 요소에 대하여 검토함.
 - 전체 EDCF 사업 중 협조용자 비율이 높지 않았으며 대부분의 협조용자가 평행용자로, 이러한 특성으로 인해 협조용자 사업의 발굴 및 관리에 하향식(Top-down)과 상향식(Bottom-up)이 동시에 사용되고 있음.
 - EDCF의 협조용자 발굴 방식은 1) EDCF 다자협력팀과 MDB 본부 간 정례 회의 등을 통해 발굴되는 하향식과 2) EDCF 지역별 사업팀 또는 현지 사무소와

MDB 현지 사무소의 협력으로 발굴되는 상향식으로 이원화되어 있음.

라. 협조용자의 효과 및 영향

- (개별 프로젝트별 효과성 검토) 협조용자 3개 사업과 혼합신용 1개 사업의 사후평가보고서를 검토한 결과, 개별 사업의 전체 종합평가 결과뿐만 아니라 효과성에 대한 평가점수가 비교적 높게 나타남.
 - 전체 사업규모 대비 EDCF의 자금 지원 비율을 분석한 결과, EDCF의 참여 비율이 10% 이상인 사업이 72.4%를 차지했으며, 이는 협조용자를 이용한 재원동원에 기여하면서도 가시성을 확보했다는 점에서 비교적 적절했다고 할 수 있음.
- (협조용자를 통한 재원의 동원) 협조용자의 기대효과 중의 하나인 레버리지 효과를 통한 부족한 재원의 추가적인 동원 관점에서 볼 때 비교적 적절함.
 - 대규모 사업을 통한 개도국 발전기반 마련) EDCF 단독으로는 진행이 불가능하였을 것으로 판단되는 대규모 지역개발 또는 인프라 사업에 협조용자를 통해 참여하여 개발도상국 발전에 기여함.
 - ADB가 주도하고 있는 대규모 지역개발 사업인 GMS에 2007년부터 2010년까지 지속적으로 참여하여 주변 개발도상국 발전에 기여함.
 - EDCF 전체 사업 중 두 번째로 큰 지원규모인 베트남 밤콩교량 사업은 협조용자 뿐만 아니라 연관된 추가 사업으로 접속도로 건설사업도 협조용자로 진행하여 지역개발에 기여함.
- (MDB와의 협력강화 및 다양화를 위한 기반 마련) 최근 IDB와 체결한 금융협력체계(Financial Facility)와 이에 따른 니카라과 브로드밴드 사업은 구매 구속성 등으로 인해 평행용자라는 특정한 형태에 집중되었던 EDCF의 협조용자를 다양화 할 수 있는 기반을 마련함.
 - 2015년 IDB와 체결한 총 1억 달러 규모의 금융협력체계는 비구속성에 기반한 결합용자를 체계적으로 추진하기 위한 최초의 체계적인 협력기반으로 향후 협조용자의 다양성을 제고할 것으로 판단됨.

- (신규 지원국가의 협력확대 기반 마련) EDCF의 지원이 거의 없었던 모잠비크에 협조용자를 통해 지원함으로써, 한국 및 EDCF의 존재감을 제고하여 지속적인 EDCF 사업 형성에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단됨.
 - 모잠비크는 비교적 최근인 2008년에 켈리만 중앙병원 건립사업을 최초로 승인하면서 EDCF 지원이 시작되었음.
 - 2009년 AfDB가 주도하는 나칼라 연결도로 개보수 1단계 사업에 비구속성 결합용자 형태로 지원하여 EDCF와의 협력을 강화함.
 - 2009년에 협조용자 사업을 승인한 이후 2010년부터 2015년까지 EDCF는 모잠비크에 9개 사업, 약 3,683억 규모의 사업을 추가적으로 승인함.
- (새로운 사업형태(Modality)의 도입) EDCF는 다양한 개발협력의 양식 (Modality) 중에서도 프로젝트를 중심으로 사업을 수행하였으나, 새로운 사업형태로 프로그램에 기반한 직접예산지원을 협조용자로 도입하는 것을 시도함.
 - 사업 종료 초기로 직접예산지원 형태의 사업 진행에 따른 구체적인 성과 및 영향력을 파악하기는 어려우나, 협조용자이기 때문에 EDCF의 경험과 역량이 부족한 신규 형태의 사업 진행이 가능하였던 것으로 판단됨.
 - 즉, 협조용자를 통해 사업발굴, 형성 및 실질적인 사업진행이 가능하였으며, 이를 통해 향후 EDCF가 유사한 형태의 사업을 추진하기 위한 경험을 축적할 수 있었던 것으로 판단됨.
 - 장기적으로 EDCF가 다양한 형태의 사업을 추진하는 것에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- (협조용자에 대한 인식과 효과) 체계적인 효과분석을 위한 각종 자료 및 정보가 부족한 한계점을 보완하기 위하여 협조용자를 수행하고 있는 업무담당자들을 대상으로 협조용자에 대한 만족도 및 효과 등을 설문문을 통해 조사함.
 - (협조용자의 효과) 협조용자에 따른 효과로는 재원동원을 통한 사업규모 확대(24.2%), 적절한 프로젝트 발굴(24.2%), 프로젝트 실행 중 감독 및 관리(21.2%)가 상대적으로 높은 것으로 나타남.

- (협조용자 만족도) 협조용자에 대한 전반적인 만족도도 매우만족과 만족이 64.3%로 높았으며, 불만족은 35.7%를 차지하였으며, 매우 불만족은 없는 점을 고려하면 협조용자를 통한 긍정적인 효과가 있는 것으로 판단됨.
- (협조용자에 따른 향후 기대효과) 향후 협조용자를 추진하면서 기대되는 효과로는 적절한 프로젝트 발굴이 가장 높았고, 재원동원을 통한 사업규모 확대가 두 번째를 차지함.

마. 지속가능성

- (협조용자의 지속가능성) EDCF는 ADB, AfDB 등 주요 MDB와 꾸준하게 협조용자 추진을 위한 양해각서 등의 협약을 체결하고 갱신 및 유지하였기 때문에 앞으로도 지속적인 협조용자 추진을 위한 기반이 충분함.
- (혼합신용의 제약) 혼합신용의 경우 대상 국가, 이해관계자, 상업성, 자금의 조건과 국제 규범, 사업 발굴 및 개시 시점 등 제약이 존재하여 지속적인 사업발굴에 제약이 있음.

5. 종합평가 및 제언

가. 성과

- EDCF 협조용자의 규모는 2000년 이후 꾸준히 증가하는 추세로, 국제금융 파트너십을 통한 개발지원에 기여하고 있음.
 - EDCF는 2007년 이후 협조용자 규모가 꾸준한 증가추세를 보이고 있으며, 매년 1개 이상 복수의 사업이 협조용자로 승인되고 있음.
 - 2010~2015년에 협조용자의 비중은 1차 기본계획에서 목표로 한 20%에는 못 미쳤지만 16%까지 증가하였음.
- EDCF는 연계사업, 특히 MDB와의 협조용자를 통해 양자개발금융기구로서의 국제적 위상을 높인 것으로 판단됨.
 - 협조용자 사업의 형성 혹은 집행을 통해 EDCF는 주요 다자 및 양자개발

금융기관들에게 주요 금융파트너(Co-Financier)로 인식되고 있음.

- 또한 최근 10여년 간 WB, ADB, AfDB, IDB 등 주요 MDB와 MOU체결 등을 통해 협조용자를 위한 제도적 기반도 강화하고 있음.
- 특히 아시아지역에서는 ADB의 핵심 파트너 중 하나로 인식되고 있으며, AIIB의 활동이 본격화되면 MDB의 참여 요구가 더욱 강화될 가능성이 있음.
- 협조용자를 통해 EDCF가 얻은 가장 큰 이익은 사업발굴 용이성 제고와 대규모 사업의 참여 기회 확대인 것으로 판단됨.
- EDCF 해외사무소의 수나 규모가 충분하지 않은 상황에서 양질의 사업을 발굴하기가 쉽지 않은데, 협조용자의 경우 MDB가 발굴한 양질의 사업에 비교적 쉽게 참여할 수 있다는 장점이 있음.
- 연계사업을 통해 EDCF 단독으로 수행하기 어려운 규모의 사업에 참여할 수 있었음.
- 협조용자 사업을 통해 프로젝트의 집행과 관리의 개선, 프로젝트 개발 능력 제고와 같은 효과도 있었던 것으로 평가됨.
- 수원국 내부의 제도적 장애로 프로젝트가 지연되는 경우가 빈번한데, 이 경우 파트너기관과 공동으로 수원국 실시기관에 대응함으로써 효과적으로 대응할 수 있음 (예, 베트남의 ‘6 Banks 협의체’).
- 다자기구와의 빈번한 접촉은 후속 사업의 발굴과 관련 정보에 대한 조기 접근에도 도움이 되며, 사업발굴 역량을 강화할 수 있는 기회가 되기도 하였음.
- 사업의 발굴 및 형성과정에서 파트너기관과 각종 보고서의 공동 활용 등을 통해 비용을 절감하여 효율성을 향상시킨 효과도 있음.
- 협조용자 사업은 새로운 협력양식(Modality)을 도입하는 기회로도 활용됨.

나. 과제

- 연계사업이 확대되고 있지만, 연계사업 혹은 협조용자의 전략적 목표나

중장기 계획은 아직 부족한 것으로 판단됨.

- 개발파트너십의 한 형태로서 연계사업이 당초 기대한 기관 간 시너지효과와 창출로까지 충분히 발전되지는 못한 것으로 판단됨.
- EDCF 내부의 연계사업 관리체계를 개선할 여지가 있는 것으로 판단되며, 개별사업 단위에서 연계사업의 효과 평가가 이루어지지 않고 있음.
- EDCF가 수출신용자금과 연계한 혼합신용의 경우 지원의 개발효과(Development Impact)가 간과되거나 제대로 평가되지 않는 경우가 있음.
- 협조용자사업의 경우 자칫 타 기관 사업에 재원만 투입하고 독자적인 역할을 하지 못한다는 비판에 직면할 수 있으므로, 이에 대한 대응이 필요함.

다. 제언

- EDCF는 MDB 협조용자를 포함한 연계사업을 전략과 중장기 계획에 따라 체계적으로 추진할 필요가 있음.
- 우선 단독사업이 아닌 연계사업을 통해 얻고자 하는 전략적 목표를 명확히 할 필요가 있음.
- 연계사업의 중장기(5~10년) 목표비율, 전략분야 및 전략지역 등을 설정한 후 체계적으로 추진하는 노력이 필요
- 연계사업의 발굴을 더욱 적극적이고 주도적으로 할 필요가 있음.
- EDCF지원전략에 부합하는 양질의 사업발굴을 위해서는 앞으로는 EDCF가 발굴 단계부터 참여하려는 노력이 필요함.
- 수원국 지역사무소 단위에서 MDB 및 여타 파트너기관과 협의를 통해 상향식(Bottom-up)으로 이루어지는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
- 수출신용자금과의 연계를 위해서도 ECA와 EDCF간의 연계사업 발굴을 위한 협의채널을 운영할 수 있을 것임.
- 연계사업의 선정기준과 절차를 더욱 명확히 할 필요가 있음.

- 현재 MDB의 연계사업 제안을 다각도로 검토, 그 수용여부를 결정하고 있으나, 좀 더 체계적 검토를 위해서는 더욱 명확한 선정기준 수립이 필요한 것으로 판단됨.
 - MDB본부(하향식) 또는 지역사무소(상향식)를 통해 발굴된 사업의 검토 및 승인 주체가 발굴체계나 사업별로 명확하게 규정되지 않고 불명확하여 이를 체계화하는 것도 필요함.
- 연계사업의 경우 단독보고서와는 차별화된 각종 보고서 양식을 마련할 필요가 있음.
- 연계사업의 각종 보고서(심사보고서, 종료보고서, 평가보고서 등)가 단독사업과 같은 양식으로 작성되어, 연계사업 고유의 정보관리나 평가가 제대로 이루어지지 않고 있음.
 - 대부분의 협조용자사업이 평행용자 방식으로 이루어져 문서상에서는 단독사업인 것처럼 관리되는 경향이 있음.
 - 개별 프로젝트의 추진과정과 성과뿐만 아니라 프로젝트가 연계사업 또는 협조용자 형태로 진행됨으로써 거둔 성과나 위험에 대한 평가가 반드시 이루어져야 할 것임.
- 협조용자 형태를 다변화하고 결합용자 등도 추진하여 시너지효과 제고와 수원국 행정비용 절감까지 도모할 필요가 있음.
- 구속성 조건 하에서는 결합용자를 추진하는 것이 상당히 어렵기 때문에 협조용자의 확대를 위해서는 구속성의 단계적 축소가 필요할 것임.
- EDCF의 자금지원 비중이 지나치게 낮은 경우 협조용자 참여에 신중할 필요가 있음.
- 지원비중이 지나치게 낮을 경우 공여국으로서의 가시성, 자율성, 발언권, 책무성(Accountability) 등이 없거나 낮을 위험이 높음.
 - 자금의 비중이 낮더라도 자금의 추가적인 제공, 사업추진의 거래비용 절감 등으로 일정부분 기여도가 존재한다고는 할 수 있음.
- 협조용자를 통한 공여국으로서의 역할(가시성, 자율성, 발언권, 책무성 등)과 기여수준(자금 추가 지원, 효율제고 등)을 모두 고려하는 전략적 균형이 필요할 것임.
- 수출신용자금과 연계한 혼합신용 사업에서도 EDCF는 개발효과를 명확히 지향하고 각종 보고서에서도 이를 구체적으로 서술해야 함.

I. 서론

1. 평가의 배경 및 목적
2. 평가의 대상 및 체계
3. 평가의 제약요인

1. 평가의 배경 및 목적

- (평가의 배경) 새로운 개발목표인 지속가능한 개발목표(SDGs, Sustainable Development Goals)의 달성을 위해 주요 공여국 및 MDB의 개발금융기관들은 개발재원의 효과적 조달, 개발효과성의 제고, 파트너십 형성을 통한 시너지(Synergy) 효과 창출 등을 위해 협조융자(Co-Financing)를 포함한 연계사업을 실시하고 있음.
 - 대외경제협력기금(EDCF, Economic Development Cooperation Fund) 역시 조달 재원규모를 확대하여 대규모 인프라 등을 지원하기 위해, 다자개발은행(ADB⁵⁾, WB⁶⁾ 등), 수출입은행, 타국 원조기관과 연계사업을 추진하고 있음.
- (평가의 목적) EDCF가 지금까지 추진한 다양한 연계사업의 현황을 파악하고 유형에 대한 분석을 실시하여, 향후 타 기관 또는 타 금융과의 연계 확대 및 효과성 제고를 위한 시사점을 도출하고자 함.
 - EDCF에서 수행하고 있는 연계사업에 대해 처음으로 진행되는 주제별 평가로 향후 사업의 기초선(Baseline) 설정이라는 의미도 있음.

2. 평가의 대상 및 체계

가. 평가의 대상

- 본 평가사업의 대상이 되는 사업은 EDCF가 설립된 1987년부터 2015년까지 전 기간에 걸쳐 승인된 총 39건의 연계사업임.
 - 전체 39건의 연계사업 중 다자개발은행(MDB, Multilateral Development Bank) 및 타 국가 양자원조기구와 연계하여 추진된 사업은 36건임.
 - EDCF와 우리나라의 공적수출신용기관(ECA, Export Credit Agency)인 한국수출입

5) 아시아개발은행 (ADB, Asian Development Bank)

6) 세계은행 (WB, World Bank)

은행(KEXIM, Korea Export-Import Bank)이 연계하여 진행한 사업은 4건임.

- 2005년 승인된 터키 자동차 구매사업은 일본의 양자원조기구인 일본국제협력기구(JICA, Japan International Cooperation Agency) 뿐만 아니라 KEXIM과도 함께 연계하여 사업을 추진한 예외적 사례임.

□ EDCF에서는 MDB와 연계하여 추진하는 사업을 ‘MDB 협조용자’ 7)사업으로, KEXIM과 연계하여 추진하는 사업을 ‘혼합신용’ 사업으로 구분함.

[표 1-1] 협조용자 및 혼합신용 사업

구분	번호	승인연도	국가명	프로젝트명	연계 협력기구
협 조 용 자	1	1994	필리핀	민다나오 송전설비 확충사업	ADB
	2	2000	볼리비아	파일론-산후세 교량건설 사업	IDB ⁸⁾
	3	2003	온두라스	범죄예방사업	IDB
	4	2004	스리랑카	전자정부 확충사업	WB
	5	2005	터키	자동차 구매사업 ⁹⁾	JICA, KEXIM
	6	2007	베트남	GMS 남부해안 연결도로 사업	ADB, DFAT ¹⁰⁾
	7	2007	라오스	GMS 북부도로 개선사업	ADB
	8	2007	베트남	락지아 우회도로 건설사업	ADB, DFAT
	9	2007	마다가스카르	틀리아라주 35번국도 개보수사업	AfDB ¹¹⁾ , OPEC ¹²⁾ Fund
	10	2008	탄자니아	킬리만자로-아루샤 송전망 확충사업	WB, JICA, AfDB
	11	2008	베트남	탕화시 사회경제개발사업	ADB
	12	2009	라오스	GMS 북부 송전사업	ADB
	13	2009	모잠비크	나칼라 연결도로 개보수 1차 사업	AfDB, JICA
	14	2009	말리	관개개발 프로그램 1단계 사업	AfDB
	15	2009	캄보디아	GMS 캄보디아 북서부도로 개선사업	ADB
	16	2009	방글라데시	ICT 교육훈련센터 건립사업	ADB
	17	2010	베트남	GMS 남부해안 연결도로 2차 사업	ADB, DFAT
	18	2010	우간다	교육개선사업	AfDB
	19	2010	탄자니아	이링가-신양가 송변전망 확충사업	WB, AfDB, JICA, EIB ¹³⁾

7) EDCF에서는 MDB가 아닌 타국가의 양자원조기구와 연계하여 진행되는 사업을 별도로 분류하고 있지 않아, 본 평가에서는 이러한 경우도 협조용자사업의 한 가지 유형으로 구분하였으며 포괄적으로 ‘협조용자’로 정의함.

구분	번호	승인연도	국가명	프로젝트명	연계 협력기구
협 조 용 자	20	2010	캄보디아	지방도로 개선사업	ADB
	21	2010	베트남	밤콩교량 건설사업	ADB, DFAT
	22	2011	니카라과	재생에너지 송변전사업	IDB
	23	2011	스리랑카	콜롬보 중앙직업훈련 및 감파하 고등기술센터 건립사업	ADB, WB, 독일정부
	24	2012	베트남	기후변화대응 프로그램	WB, JICA, AFD ¹⁴⁾ , CIDA ¹⁵⁾ , DFAT
	25	2012	니카라과	재생에너지 송변전사업 2차	IDB
	26	2012	베트남	흥옌시 폐수처리시설 건설사업	ADB
	27	2013	에티오피아	모조-하와사 고속도로 건설사업	AfDB
	28	2013	베트남	기후변화대응 프로그램(2차)	JICA, WB, AFD, DFAT
	29	2014	베트남	밤콩교량 접속도로 건설	ADB, DFAT
	30	2014	캄보디아	지방도로 개선사업 2차	ADB
	31	2014	이집트	이집트 철도 전자연동시스템 구축사업	WB
	32	2014	베트남	기후변화대응 프로그램(3차)	JICA, WB, AFD, DFAT
	33	2015	니카라과	니카라과 브로드밴드 구축사업	IDB
	34	2015	방글라데시	철도차량(객차) 구매사업	ADB
	35	2015	방글라데시	철도차량(기관차) 구매사업	ADB
36	2015	라오스	참파삭주 메콩강변 종합관리사업	ADB	
혼 합 신 용	1	1996	필리핀	라컨딩간 공항개발사업(보충포함)	KEXIM
	2	2000	스리랑카	Galle광역시 상수도개발사업	KEXIM
	3	2003	필리핀	남부마닐라 통근철도사업(PHL-7)	KEXIM
	4	2005	터키	자동차 구매사업	JICA, KEXIM

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5.)

8) 미주개발은행 (IDB, Inter-American Development Bank)

9) JICA 뿐만 아니라 KEXIM과도 함께 연계하여 사업을 추진하여 본 사업은 본 평가에 포함된 사업 중 협조용자이자 혼합신용 사업인 유일한 사례임

10) 호주 외교무역부 (Department of Foreign Affairs and Trade), 구 AusAID

11) 아프리카 개발은행 (AfDB, African Development Bank)

12) 석유수출국가기구 국제발전기금 (OPEC Fund, Organization of the Petroleum Exporting Countries Fund for International Development)

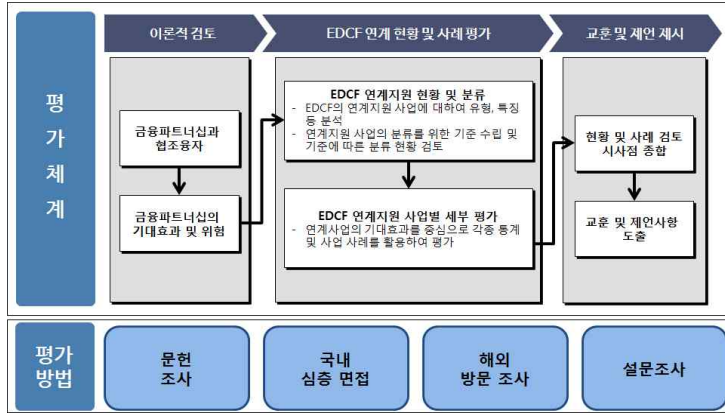
13) 유럽투자은행(EIB, European Investment Bank)

14) 프랑스 원조청(AFD, Agence Française de Développement)

15) 캐나다 국제개발청(CIDA, Canadian International Development Agency)

나. 평가의 체계 및 방법

[그림 1-1] 평가의 체계 및 방법



- (평가 체계) 본 평가는 이론적 검토, 현황 및 사례 평가, 교훈 및 제언 제시의 3단계로 구분되어 수행됨.
 - ‘이론적 검토’ 단계에서는 금융파트너십 측면에서 협조용자와 관련된 이론적 배경과 기대효과 및 위험에 대해서 살펴봄.
 - EDCF가 가장 많이 협조용자를 수행하고 있는 ADB를 중심으로 협조용자 현황 및 실태, 평가 결과 등을 파악함.
 - ‘EDCF 연계 현황 및 사례평가’ 단계는 연계지원 현황 및 분류와 사업별 세부 평가 순서로 진행함.
 - 현행 EDCF 연계지원 사업 정의를 기반으로 협조용자와 혼합신용의 현황 및 실태를 파악하고, 주요 특징적 요소를 기반으로 분류함.
 - 연계지원 사업에 대하여 이론적으로 살펴본 금융파트너십의 기대효과를 중심으로 각종 통계와 구체적인 사례 분석에 따른 세부 평가를 수행함.
 - 마지막으로 제언 단계에서는 현황 및 사례 평가를 통해 도출된 각종 시사점을 종합하여, 향후 EDCF측면에서 연계사업의 발전을 위한 교훈 및 제언사항을 도출함.

- (평가 방법) 본 연구의 수행 단계별로 문헌조사를 중심으로, 국내 담당자 심층면접, 해외 방문조사, 설문 조사 등의 방법을 적용함.
 - 연계지원 사업에 대한 심사보고서, 완공보고서, 사후평가보고서 등 확보 가능한 EDCF 내부 문서에 대한 조사를 수행함.
 - 다자협력팀, 지역별 사업팀 등 연계사업을 수행하는 EDCF 업무담당자를 대상으로 사업절차, 주요 특징, 애로점 등에 대하여 심층 면접을 진행함.
 - EDCF의 가장 중요한 협조용자 기관인 ADB와 협조용자 사업이 가장 많이 수행되고 있는 수원국인 베트남을 방문하여 협조용자 현황, 절차, 특징 등에 대하여 파악함.
 - EDCF 업무담당자를 대상으로 협조용자에 대한 만족도, 기대효과 등과 관련된 설문조사를 수행함.

다. 평가팀의 구성

- 본 EDCF 연계지원 실태평가는 국제경제연구소를 중심으로 경희대학교 국제대학원이 수행함.

[표 1-2] 평가팀 구성

구분	성명	소속	담당 업무
평가 책임자	이호생	국제경제연구소 이사 (명지대학교 교수)	- 사업총괄관리
분야 책임자	박복영	경희대학교 교수	- 개발재원 동향 분석 - 연계 사례분석 및 평가 - 시사점 종합 및 교훈/제언 도출
공동연구원	권 호	경희대학교 국제학연구원 수석컨설턴트	- 선진원조기관 협력 동향 분석 - 연계지원 현황 분석 및 분류 - 연계 사례분석 및 평가 - 설문 시사점 종합 및 교훈/제언 도출
연구보조	이종원	경희대학교 국제학연구원 수석컨설턴트	- 선진원조기관 협력 동향 분석 - 인터뷰 및 현지조사

구분	성명	소속	담당 업무
연구보조	양진석	경희대학교 국제대학원 석사과정	- 연계지원 현황 분석 및 분류 - 연계 사례분석 및 평가
연구보조	허준	경희대학교 국제대학원 석사과정	- 선진원조기관 협력 동향 분석 - 연계지원 현황 분석 및 분류 - 연계 사례분석 및 평가

3. 평가의 제약요인

- 개별 협조용자 및 혼합신용 사업과 관련된 문서 및 정보가 충분하지 않고, 사전에 성과프레임워크가 명확히 설정되지 않은 경우가 많아 심층 평가에 어려움이 있음.
- 개별 사업 중 아직 완료되지 않은 사업이 대다수이며 따라서 이용할 수 있는 사후평가의 수가 적어 주제별 평가를 하는데 어려움이 있음.
- 문헌조사, 설문 등을 통해 협조용자와 혼합신용 사업에서 발생할 수 있는 위험을 파악하는 것에 한계가 존재하여, 기대효과를 중심으로 평가함.

II. 금융파트너십으로서의 연계지원사업

1. 금융파트너십과 협조용자
2. 금융파트너십의 기대효과와 위험

1. 금융파트너십과 협조용자

가. EDCF의 파트너십 사업과 본 평가의 범위

- EDCF는 타 기관 혹은 타 개발지원방식(Modality)과 다양한 방식으로 협력하여 사업을 추진하고 있지만, 본 평가의 범위는 그 중 핵심적 사업에만 국한됨.
- EDCF가 개발협력을 위해 수원국 정부 외 다른 기관이나 다른 개발지원방식과 파트너십을 형성하여 추진하는 사업들은 아래의 [표 2-1]과 같음.
- 다양한 파트너십 사업 중 본 평가의 범위는 좁은 의미의 금융파트너십 혹은 협조용자라고 할 수 있는 ‘혼합신용사업’과 ‘MDB협조용자’ 사업에 국한됨.
- 본 보고서에서는 이 두 유형의 사업을 모두 합쳐 “연계(지원)사업”이라고 칭함.

[표 2-1] EDCF 파트너십 사업

사업	사업내용	파트너기관 (파트너사업)
혼합신용	EDCF차관과 수출입은행의 수출신용자금(Export Credit)을 혼합하여 개도국에 자금을 지원하는 사업	한국수출입은행
MDB협조용자	ADB, IDB(미주개발은행), WB(세계은행), AfDB 등 주요 MDB와 공동으로 개도국의 개발 사업에 대한 자금 제공	MDBs
유무상연계사업	EDCF차관을 KOICA의 무상원조 사업과 연계하여 추진하는 사업	KOICA
KSP 지원사원	한국개발경험공유사업(KSP)을 통해 수원국의 분야별 발전전략과 정책방향에 대한 자문을 제공하고, 이 과정에서 EDCF사업을 발굴하고 지원으로 연결하는 사업	KSP

출처: EDCF 홈페이지, 저자 재구성

나. 연계사업과 개발파트너십

- EDCF의 연계사업 혹은 협조용자 사업은 ‘개발파트너십’의 한 유형으로 이해할 수 있음.
 - 현재 전 세계의 많은 공여기관은 이와 같이 개발과 관련한 다양한 주체들(공여기관, 수원국 정부 및 단체, NGO, 민간기업, 자선기금 등)과 공동으로 개발사업을 수행하고 있음.
 - 개도국 개발을 위해 다양한 주체가 참여 및 협력하는 행위를 ‘개발파트너십(Partnership For Development)’이라고 함.
 - 따라서 EDCF 연계사업은 이런 개발파트너십 하에서 이루어진 사업, 즉 ‘파트너십 사업’의 일부라고 할 수 있음.
- 파트너십의 형성은 각 파트너가 갖고 있는 고유한 자원(Specific Resources)과 비교우위를 활용함으로써 시너지 효과(Synergy Effect)를 낼 수 있으며, 재원규모를 확대해 규모의 경제(Economy of Scale)를 달성할 수 있음.
 - UN은 파트너십을 다음과 같이 정의: “공적 및 비공적 주체들이 공동의 목표 달성이나 특정 사업의 수행을 위해 위험, 책임, 자원 및 이익을 공유하면서 협력하는 관계”¹⁶⁾
 - 일반적으로 파트너십은 공여기관들 사이의 협력을 의미하지만, 넓게는 공여자와 수혜자의 협력까지를 포함하는 경우도 있음.¹⁷⁾
 - 각 주체들은 재원, 조직, 전문성, 인력, 네트워크, 브랜드 등 서로 다른 비교우위 자원을 갖고 있어 적절히 조합할 경우 시너지를 발휘할 수 있음.
 - 최근에는 개발재원 확대를 위한 민관파트너십(Public-Private Partnership), 신흥공여국과의 파트너십 등이 강조되고 있음.
 - 하지만, 파트너십을 통한 사업은 조정비용(Coordination Cost), 무임승차(Free-Riding), 책임성(Accountability) 부족, 귀속성(Attributability) 모호, 업무중복(Duplication), 수원국 주인의식(Ownership) 약화 등의 문제를 야기할 수 있음.

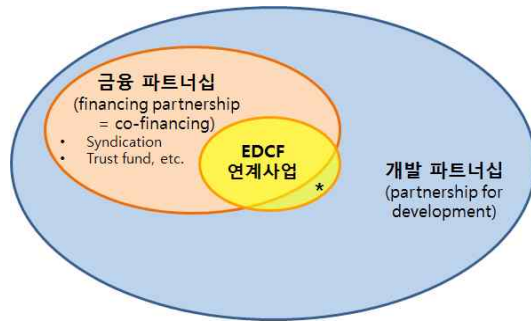
16) UN General Assembly Resolution, “Towards global partnerships, 60/215 of 29 March 2006”

17) MDG 8인 “개발을 위한 글로벌 파트너십 형성”에서 파트너십은 넓은 의미의 파트너십이라고 할 수 있음.

다. 금융파트너십으로서의 협조용자

- 개발파트너십 중에서 재원을 복수의 주체가 공동으로 마련하는 것을 ‘금융파트너십(Financing Partnership)’이라고 할 수 있음.
- ADB는 금융파트너십을 다음과 같이 정의: “특정 프로젝트 혹은 프로그램을 위해 공동으로 재원을 조달(Shared Financing)하기 위한 다양한 주체들 간의 합의”
- 실제 계약수준(Transaction Level)에서는 신디케이션(Syndication)이나 기타 협조용자(Co-financing)의 형태로 나타남.

[그림 2-1] 개발파트너십과 EDCF 연계사업의 관계



* EDCF연계사업은 대부분 MDB나 ECA자금과의 공동재원조달 형태로 이루어졌지만, MDB가 재원조달 대신 기술협력(TA)을 제공한 사례도 있어 연계사업 중에는 협의의 금융파트너십에 포함되지 않는 사업도 일부 있음.

자료: 저자 작성

2. 금융파트너십의 기대효과와 위험

가. 금융파트너십의 기대효과¹⁸⁾

- 금융파트너십은 일반적으로 시너지효과 창출, 투자재원 확대, 효율성/효과성 향상과 지식 전수, 조화와 혼합을 통한 비용절감 등의 효과가 있음.

□ 시너지효과의 창출

- 다양한 주체들의 서로 다른 강점을 결합할 수 있으며, 투자의 개발지향성(Development Orientation)을 강화하고, 단독 기관이 시행하기 어려운 복잡한 금융구조(Complex Financing Structure)를 실현할 수 있음.
- 노하우, 자원, 리스크를 공유함으로써 운영의 효율성(Operational Efficiency)을 높이고, 수원국 입장에서는 다양한 파트너와 개별적으로 접촉함으로써 발생하는 거래비용(Transaction Cost)을 절감할 수 있음.

□ 투자재원의 확대

- MDB 등과 같이 국제적으로 신용도가 높은 기관이 파트너십에 참가하면 상업적 투자자에게는 투자 위험이 완화되는 효과가 있음.
- 따라서 MDB 등과의 파트너십 하에서는 민간자본도 투자에 참여할 수 있어 개발에 투입되는 재원의 규모가 확대될 수 있음.

□ 효율성, 효과성의 향상과 지식 전수

- 다양한 자원과 지식이 결합하여 사업의 설계, 집행 및 금융조달 조건 등이 개선되면 프로젝트의 효율성과 효과성이 제고될 수 있음.
- 특히 민간 투자자가 참여하면 상업적 기준 및 성과기반 관리 등이 적용되어 효율성이 향상될 수 있음.

□ 조화와 혼합을 통한 비용절감

- 다양한 공여기관 사이의 조정을 강화하고 절차를 조화시킴으로써, 수원국의 행정비용을 줄이고 원조 효과성을 높일 수 있음.
- 2005년 파리선언(Paris Declaration)이 원조 조화와 파트너십을 강조한 배경임.
- 프로젝트의 규모의 경제를 달성하고 이질적인 지원수단을 결합하여 비용 경쟁력을 높일 수 있음.

18) 이하의 내용은 다음 문헌을 참고하여 작성하였음. ADB(2006), ADB's Financing Partnership Strategy, ADB(2006), Strategy Paper.

□ 기타

- ADB의 경우 금융파트너십이 기관의 고유 임무에 명시되어 있음.
- 파트너십의 결과 ‘국가보증(Sovereign Guarantee)’이 없는 파이낸싱이 이루어지면, 자본의 효율적 사용과 수익성 향상에도 도움이 됨.

나. 금융파트너십의 위험

- 협조용자, 신탁기금과 같은 금융파트너십은 거래비용, 거버넌스, 성과 등의 측면에서 비효율성이나 부작용을 낳을 수도 있음.
- 세계은행은 자신들의 파트너십 프로그램과 신탁기금(Trust Fund)을 평가하여 파트너십에서 빈발하는 문제점을 거래비용 증가, 거버넌스 취약성, 국가 프로그램과의 연계 부족, 성과 불확실성으로 요약함.¹⁹⁾
 - 거래비용의 증가
 - 공동의 프로그램 하에 있지만 평행 예산수립과 승인절차(Parallel Budgeting and Approval Processes)를 따르는 경우가 많아 수원국 및 세계은행에 오히려 복잡한 행정절차와 같은 추가비용이 발생
 - 따라서 IEG는 세계은행에 파트너십 프로그램을 엄격히 선정할 것을 권고
 - 거버넌스의 취약성
 - 거버넌스와 투명성이 취약한 경우가 많으며 다양한 이해관계자사이에 마찰이나 이해상충이 발생하는 경우가 있음.
 - 파트너십 프로그램을 총괄하는 적절한 거버넌스가 구성되지 않거나 구성되어도 분업, 책임성, 투명성 등이 명확하지 않은 경우가 많음.
 - 국가프로그램과의 연계 부족
 - 파트너십 프로그램이 수원국 일반프로그램과 제대로 연계되지 않거나 별도로 분리된 채 운영될 위험이 있음.

19) IEG/WB(2014), Opportunities and Challenges from working in partnership: Findings from IEG's work on partnership programs and trust funds.

- 파트너십 프로그램의 경우(특히 수혜국이 복수 국가일 경우) 수원국의 주도적 역할이나 주인의식이 약화될 가능성이 있음.
- 성과의 불확실성
 - 파트너십 프로그램의 경우 목표나 성과지표가 명확히 설정되지 않거나 성과 관련 통계가 제대로 축적되어 있지 않은 경우가 대부분임.
 - IEG/WB는 파트너십 프로그램의 경우 성과 프레임워크가 의무사항이 아니며, 파트너십 자체가 공여기관 사이의 타협의 산물이기 때문에 큰 방향은 동의해도 구체적 성과지표나 우선순위에 이견이 있을 경우 목표가 모호하게 정의되는 경우가 많다고 지적함.

다. 연계지원사업의 기대효과와 위험

- EDCF 연계사업은 복수의 기관이 재원을 조달하여 단일 개발 프로젝트 혹은 프로그램을 수행하는 금융파트너십의 한 형태이며, 거래수준에서는 대부분의 경우 협조용자의 형태를 띤다.

【표 2-2】 연계지원사업의 기대효과와 위험

기대효과	위험
① 대규모 사업 추진 가능	① 공여기관 간 조정비용 발생
② 사업발굴의 용이성	② 개별 공여국 자율성 축소
③ 관리의 효율성과 고정비용 절감	③ 소규모 공여국 가시성 축소
④ 사업관리 기법 학습과 혁신	④ 관리위임으로 무임승차 경향
⑤ 분절화(Fragmentation) 억제	⑤ MDB의 대리인 문제 발생
⑥ 수원국에 대한 레버리지 확보	⑥ 성과관리 소홀
⑦ 다자기구 통한 수원국 접근성 향상	⑦ 수원국 주인의식 약화

출처: 저자 작성

- 금융파트너십은 이론적으로는 큰 긍정적 효과를 창출할 수 있어 국제사회도 권고하고 있지만 여러 위험요소 역시 내포하고 있음.
 - 파트너십 이론과 다른 기관의 사례 등을 검토한 결과, EDCF 연계사업의 기대

효과와 위험들을 위의 [표 2-2]와 같이 정리될 수 있음.

- 이런 점들은 EDCF 연계사업에 대한 동 평가에서 중요한 지침으로 준용되었음.

(참고) ADB의 협조용자사업 효과

- ADB는 협조용자를 통한 프로젝트와 타 프로젝트간의 효과성을 비교하기 위하여, 사업이 종료된 442개의 프로젝트를 대상으로 완공 보고서(Project Completion Report)와 검증 보고서(Project Validation Report)를 이용하여 계량적 효과분석을 수행하였음. 이 결과, 협조용자 프로젝트의 효과성이 더 높은 것으로 나타남.
- 2000년에서 2014년까지 수행된 442개 프로젝트를 대상으로, 종료보고서의 평가기준을 4단계(Highly Successful, Successful, Less Than Successful, Unsuccessful)에서 2단계(Successful, Unsuccessful)로 재구분한 후 프로빗 모형을 이용하여 계량분석을 수행함.(ADB, 2016a)

[표 2-3] 협조용자 프로젝트의 효과성 평가

프로젝트 평가	비 협조용자	협조용자	통계적 차이
적절성	84	99	유의미
효과성	67	87	유의미
효율성	66	71	유의미 하지 않음
지속가능성	64	66	유의미 하지 않음
전반적 효과	67	81	유의미

출처: ADB(2016a)

- 전반적인 협조용자 프로젝트의 성공률은 81%로, 비 협조용자 프로젝트의 성공률인 67%보다 높게 나타났으며, 통계적으로도 유의미(Significant)한 것으로 나타남.

- 세부적으로 적절성 및 효과성 측면에서도 협조용자 프로젝트가 비 협조용자 프로젝트보다 통계적으로 유의미하게 높은 평가값을 가짐.
- 효율성과 지속가능성 측면에서도 협조용자 프로젝트가 비 협조용자 프로젝트보다 높은 성공 수치를 보였으나, 통계적으로 유의미 하지는 않음.
- 협조용자 프로젝트의 전반적인 효과가 더 높게 나타난 이유로는 여러 기관의 협력을 통한 프로젝트 구조 및 설계의 향상, 수원국의 주인 의식 증가 등을 고려할 수 있음.
- ADB의 평가팀을 대상으로 인터뷰를 한 결과 협조용자의 효과성이 더 높게 나타난 요인에 대해 추가적인 조사가 수행되지 않았으며, 협력기관들이 성공가능성이 높은 프로젝트를 선별적으로 선택하여 ADB와 협조용자를 수행하는 요인(Self-Selection)도 존재할 수 있다고 언급함.

- 결론적으로, 협조용자에 따른 협력기관들과의 면밀한 조사, 감독, 관리 등이 야기한 긍정적인 효과가 관련기관들의 의사소통 어려움, 추가적인 보고 체계 등의 부정적인 효과보다 크다고 판단됨.

- 협조용자의 상대적으로 높은 효과성에 대한 계량적인 분석 결과는 ADB내부 및 협력기관들에 대한 설문조사 결과와도 일치함.

- ADB 내부 직원의 79%가 협조용자를 포함한 협력관계가 ADB의 목표를 달성하는데 도움이 된다고 응답하였으며, 91%가 협력기관과의 협력이 만족스러웠다고 평가함.
- 협력기관의 90%도 ADB와의 협조용자를 포함한 ADB와의 협력에 만족하고 있으며, 특히 ADB와의 협력을 통해 추가적인 재원조달, 프로젝트 발굴 및 준비, 기술 및 지식의 전수 등에서 도움이 된다고 응답함.

- 협조용자 프로젝트와 비 협조용자 프로젝트의 기본적인 특성을 비교해보면, 프로젝트 비용과 기간, ADB의 성과 만족도 측면에서 통계적으로 유의미한 차이가 있음.

- 협조용자 프로젝트의 비용(규모)이 상대적으로 더 적었으나, 프로젝트 수행 기간은 길게 나타남.
- ADB 활동 및 성과에 대한 만족도도 협조용자 프로젝트가 통계적으로 유의미하게 높은 수준임.
- 비록 통계적 유의성은 나타나지 않았으나, 이해관계자가 많아 관리가 더욱 어려운 협조용자 프로젝트가 비 협조용자에 비하여 지연 확률이 낮은 것으로 나타남. 이것은 관리가 용이했던 것보다 관리의 어려움을 사전에 예상하여 프로젝트 계획 시 협조용자 프로젝트의 기간을 충분하게 책정하였기 때문인 것으로 판단됨.

【표 2-4】 협조용자와 비협조용자 프로젝트의 차이

요소	비협조용자	협조용자	통계적 차이
발굴(Fact Finding)에서 승인까지 소요 시간(년)	0.73	0.85	유의미 하지 않음
프로젝트 비용(백만 달러)	206.07	115.89	유의미
프로젝트 기간(년)	5.84	6.39	유의미
비용 초과 비율	-8	-0.8	유의미 하지 않음
지연 비율	41.17	37.68	유의미 하지 않음
ADB의 활동 및 성과가 만족(Satisfactory) 수준인 비율	0.78	0.88	유의미
수원국의 활동 및 성과가 만족(Satisfactory) 수준인 비율	0.71	0.76	유의미 하지 않음

출처: ADB(2016a)

III. EDCF 연계지원사업의 현황과 분류

1. 연계지원사업 현황
2. 연계지원사업의 분류

1. 연계지원사업 현황

가. 연계지원사업의 범위와 유형

- 일반적으로 연계지원 사업은 협력이 되는 자금유형, 연계 협력 기관, 연계 형태 등에 따라 다양하게 구분될 수 있음.
- 자금유형으로는 양허성 차관, 공적수출신용, 개발금융²⁰⁾, 상업금융, 민간 기부자금으로 나눌 수 있으며, 연계 자금의 유형에 따라 협력이 가능한 기관으로는 양자원조기구, 다자원조기구, 국내외 공적수출신용기구, 국내외 민간금융기관, 시민사회단체, 일반 기업이 있음.
- 연계의 형태는 통상적으로 개별 연계 협력기관이 각각 별도로 자금을 운영 및 관리하는 평행용자와 전체를 혼합하여 운영 및 관리하는 결합용자로 구분할 수 있음.

[표 3-1] 연계 자금 유형과 기관에 따른 분류

EDCF	연계 자금 유형	연계 협력 기관
양허성 차관	양허성 차관	양자기구
		다자기구
	공적수출신용	국내공적수출신용기관(한국수출입은행)
		국외공적수출신용기관
	개발금융	양자기구
		다자기구
	상업금융	국내 민간금융기관
		국외 민간금융기관
	민간 기부자금 ²¹⁾	시민사회단체
		일반 기업

출처: 저자 작성

20) 개발금융(Development Finance)은 여러 가지 방식으로 정의될 수 있으며, 정혁(2015)은 “채권발행, 지분투자, 보증 등의 금융수단을 활용하여 개발 협력을 위해 민간 시장 재원을 확보하는 것”으로 규정함.
 21) 최근 다양한 이해관계자가 파트너십을 통해 재원을 동원하는 MSI(Multi-Stakeholder Initiative)에 대한 관심이 증대되고 있음. 예를 들어 GAVI Alliance는 백신 시장 확대 및 투자를 통해 저소득 국가에서의 질병 퇴치를 목적으로 빌앤 펠런다 게이즈 재단을 포함한 시민사회 단체, 유니세프, 세계은행 등의 다자기구, 제약회사, 개도국 및 공여국 정부 등 다양한 분야의 개발 행위자들 간의 파트너십을 형성함.

- EDCF는 이러한 분류 중에서 다자기구의 양허성 차관과 연계되는 경우를 MDB 협조용자로, 국내 공적수출신용기관과 협력할 경우를 혼합신용으로 분류하여 정의함.²²⁾
- MDB 협조용자는 ADB, IDB, WB, AfDB 등 주요 MDB와 공동으로 개발도상국의 개발 사업에 대한 자금 조달에 참여하는 것임.
- MDB 협조용자는 사업 발굴, 사업 참여 가능성 향상, 위상 제고 등 다양한 효과가 있을 것으로 기대됨.
 - 이국 간 정책 협의에 의한 사업 발굴방식을 보완함.
 - 시간, 노력, 비용 측면에서 신규 지원국 발굴 및 사업추진 용이성을 증대함.
 - EDCF 단독 지원이 어려운 대규모 개발 사업 참여 가능성을 제고함.
 - 국제원조사회에서의 EDCF 위상 제고에 기여함.
- EDCF에서는 MDB 협조용자의 형태를 평행용자, 결합용자로 구분하여 정의함.

[표 3-2] MDB 협조용자의 유형

구분	내용
평행용자 (Parallel Financing)	프로젝트를 독립된 몇 개의 부분으로 분할하여 협조용자 기관이 분담 용자하는 형태로 지원되며, 참가기관은 상호대등하고 독립적인 입장에서 차관조건, 구매절차 등을 결정하고 독립된 차관계약을 작성함.
결합용자 (Joint Financing)	협조용자 기관 간에 일정 용자비율만을 정해 두고 이에 따라 용자하는 형태이며, 대부분의 경우 MDB가 프로젝트를 주관하므로 이들의 구매 가이드라인에 따라야함.

출처: EDCF 홈페이지

- 혼합신용은 EDCF 차관과 수출입은행의 수출신용자금을 혼합하여 금융조건을 양호하게 지원하는 금융방식임.
- 혼합신용은 금융조건 개선, 대규모 사업개발 용이, 재원 가용성 증대 등의 효과가 있음.

22) EDCF 홈페이지(www.edcfkorea.go.kr)

- 수출신용에 비해 보다 유리한 금융조건을 활용할 수 있음.
- EDCF 자금만으로 추진이 곤란한 대규모 개발 사업을 추진할 수 있음.
- 우리 기업의 수주경쟁력을 제고할 수 있음.
- 원조 재원의 가용성을 증가시킬 수 있음.
- 혼합신용은 지원목적, 관리주체, 지원절차 등이 서로 상이한 자금을 함께 지원하는 금융방식이며 자금의 혼합방식에 따라 3가지로 구분할 수 있음.

[표 3-3] 혼합신용의 유형

구분	내용
평행용자 (Parallel Financing)	동일한 사업에 지원하나 사업범위를 지원자금의 성격에 따라 나누고, 통상 지원절차도 별도로 진행함.
결합용자 (Joint Financing)	동일한 사업에 대해 여러 자금을 혼합하여 자금 풀을 구성하고, 사업 진전에 따라 각 자금에서 일정비율(통상 전체 혼합비율)로 지출함.
사전혼합신용 (Pre-Mixed Credit)	결합용자와 유사하게 동일사업에 대해 각 자금에서 일정비율로 지출이 발생하나, 공여기관들이 여러 자금을 사전에 통합, 하나의 금융패키지로 재구성하여 하나의 차입 조건에 의한 차관계약을 체결함.

출처: EDCF 홈페이지

나. 연계지원사업의 실적과 추이

1) 전체 연계지원사업의 개요

- EDCF는 1994년부터 2015년까지 MDB 협조용자 형태로 36건의 사업을 추진하였음.²³⁾
 - 전체 협조용자의 규모는 약 1조 8백억 원으로 EDCF 전체 승인 액의 약 14%이며, 주로 아시아 지역에 집중되어 있음.
 - ADB, IDB, WB 등 다자기구, JICA와 같은 양자기구뿐만 아니라 다자기구와 양자기구가 복합적으로 협력하는 등 다양한 형태로 협조용자를 추진함.

23) 양자기구인 JICA와 진행된 협조용자의 경우에도 MDB 협조용자의 일환으로 간주함.

- 다자기구 중에서는 ADB와 가장 많이 협조용자를 추진하였으며, 특히 교통 분야 프로젝트에 집중하였음.
- EDCF에서 정의하고 있는 분류 기준 중에서는 대체로 평행용자 형태로 협조용자를 추진함.

[표 3-4] MDB 협조용자 사업 목록 및 금액

No.	승인 연도	국가명	프로젝트명	승인액 (백만 원)	집행액 (백만 원)	협조용자 기구
1	1994	필리핀	민다나오 송전설비 확충사업	8,645	7,846	ADB
2	2000	볼리비아	파일론-산혼세 교량건설 사업	24,189	23,753	IDB
3	2003	온두라스	범죄예방사업	2,320	2,316	IDB
4	2004	스리랑카	전자정부 확충사업	14,534	14,433	WB
5	2005	터키	전동차 구매사업	59,085	57,655	JBIC
6	2007	베트남	GMS 남부해안 연결도로 사업	56,719	53,356	ADB, DFAT
7	2007	라오스	GMS 북부도로 개선사업	28,395	28,386	ADB
8	2007	베트남	락지아 우회도로 건설사업	99,395	90,178	ADB, DFAT
9	2007	마다가스카르	틀리아라주 35번국도 개보수사업	16,686	11,684	AfDB, OPEC Fund
10	2008	탄자니아	킬리만자로-아루샤 송전망 확충사업	29,543	25,071	WB, JICA, AfDB
11	2008	베트남	탕화시 사회경제개발사업	37,255	26,150	ADB
12	2009	라오스	GMS 북부 송전사업	43,608	8,043	ADB
13	2009	모잠비크	나칼라 연결도로 개보수 1차 사업	23,634	14,590	AfDB, JICA
14	2009	말리	관개개발 프로그램 1단계 사업	25,506	-	AfDB
15	2009	캄보디아	GMS 캄보디아 북서부도로 개선사업	34,106	28,330	ADB
16	2009	방글라데시	ICT 교육훈련센터 건립사업	43,265	43,211	ADB
17	2010	베트남	GMS 남부해안 연결도로 2차 사업	75,762	50,478	ADB, DFAT
18	2010	우간다	교육개선사업	29,016	10,842	AfDB
19	2010	탄자니아	이링가-신양가 송전망 확충사업	41,964	22,963	WB, AfDB, JICA, EIB
20	2010	캄보디아	지방도로 개선사업	23,830	23,787	ADB
21	2010	베트남	밤콩교량 건설사업	225,752	142,827	ADB, DFAT
22	2011	니카라과	재생에너지 송변전사업	29,288	14,308	IDB

No.	승인 연도	국가명	프로젝트명	승인액 (백만 원)	집행액 (백만 원)	협조용자 기구
23	2011	스리랑카	콜롬보 중앙직업훈련 및 감파하 고등기술센터 건립사업	30,779	917	ADB, WB, 독일정부
24	2012	베트남	기후변화대응 프로그램	33,209	33,208	WB, JICA, AFD, CIDA, DFAT
25	2012	니카라과	재생에너지 송변전사업 2차	56,722	579	IDB
26	2012	베트남	흥옌시 폐수처리시설 건설사업	27,317	433	ADB
27	2013	에티오피아	모조-하와사 고속도로 건설사업	118,170	-	AfDB
28	2013	베트남	기후변화대응 프로그램(2차)	21,479	21,479	JICA, WB, AFD, DFAT
29	2014	베트남	밤공교량 접속도로 건설	36,153	9,272	ADB, DFAT
30	2014	캄보디아	지방도로 개선사업 2차	48,450	1,059	ADB
31	2014	이집트	이집트 철도 전자연동시스템 구축사업	135,870	-	WB
32	2014	베트남	기후변화대응 프로그램(3차)	11,187	11,186	JICA, WB, AFD, DFAT
33	2015	니카라과	니카라과 브로드밴드 구축사업	29,543	-	IDB
34	2015	방글라데시	철도차량(객차) 구매사업	119,352	-	ADB
35	2015	방글라데시	철도차량(기관차) 구매사업	107,535	-	ADB
36	2015	라오스	참파삭주 메콩강변 종합관리사업	62,699	-	ADB
총계				1,810,962	778,342	

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5.)

- EDCF와 수출입은행의 연계사업인 혼합신용은 모두 4개로 1996년 필리핀 라쿤딩간 공항개발사업이 최초의 혼합신용 사업이었으며, 2005년 승인된 터키 전동차 구매사업이 가장 최근 사업임.
 - 터키 전동차 구매사업은 수출입은행 뿐만 아니라 JBIC도 함께 지원하여 협조용자 사업으로도 구분됨.
- 필리핀 라쿤딩간 공항개발사업은 EDCF를 통한 양허성 차관사업으로 시작되었으나, 프로젝트 수행과정 중 사업 범위확대에 따라 필요한 추가 재원을 수출신용을 통해 조달하면서 혼합신용으로 구성됨.

- 스리랑카 상수도 개발사업 및 필리핀 남부 마닐라 통근철도사업의 경우 EDCF가 주도적으로 사업을 개발하여 추진하였으며, 수출신용을 통해 추가 재원을 조달함.

[표 3-5] 혼합신용 사업 목록 및 금액

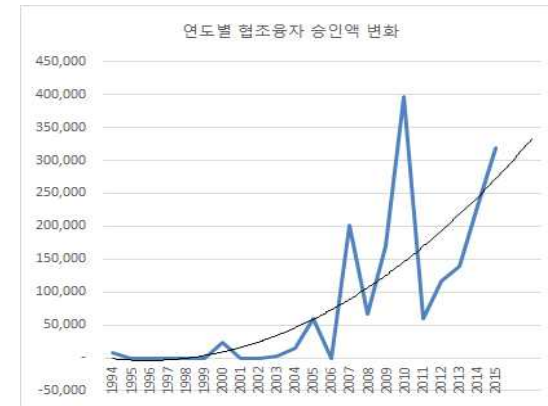
No	승인연도	국가	사업명	승인액 (백만 원)	지출액 (백만 원)
1	1996	필리핀	라쿤딩간 공항개발사업	21,172	22,688
2	2000	스리랑카	Galle 광역시 상수도 개발사업	35,265	35,256
3	2003	필리핀	남부 마닐라 통근철도사업(PH-7)	33,189	33,183
4	2005	터키	전동차 구매사업	59,085	57,655
총계				148,711	148,782

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5)

2) 연도별 추이

- (연도별 MDB 협조용자) 협조용자 동향을 파악하기 위해 연도별 협조용자 건수, 금액, EDCF 전체 규모 대비 협조용자 비중 등의 데이터를 분석함.

[그림 3-1] 연도별 협조용자 승인액



출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

- 연도별 협조용자 건수 및 금액은 2007년을 기점으로 눈에 띄게 증가했으며, 최근까지 전반적으로 상승하는 경향을 보임.
- 1994년부터 2005년까지 연도별 협조용자 건수는 매년 1건 이하였으나, 2007년 이후에는 매년 2건 이상씩 승인됨.
 - 1994년에 1건 이후 6년만인 2000년에 1건의 협조용자를 승인하는 등 2005년 이전에 승인된 EDCF 협조용자 건수는 매우 적었음.
 - 전체 승인 건수 및 승인액 대비 협조용자 비중은 연도별 변동이 심한 편이나 최근 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있음.
 - 1994년부터 2005년까지 과거 EDCF의 협조용자에 대한 관심은 매우 낮았다고 할 수 있으며, EDCF 전체 승인 액/건수 대비 협조용자 비중은 2005년 이후에도 변동 폭이 상당함.
 - 2003년(23억 원)과 2010년(796억 원)의 승인액 차이에서 알 수 있듯이, 연도별 건당 승인액 차이도 상당함.
 - 우리나라가 OECD/DAC에 가입한 다음해인 2010년의 경우, EDCF의 전체 건수 및 승인액 대비 협조용자 비중이 가장 높음.
- 2007년 이후 협조용자가 급격하게 증가한 원인으로는 1) EDCF 전체 승인 규모의 확대, 2) 협조용자 주요 협력기관인 ADB의 협조용자 추진 증대, 3) 한국의 개발협력전략 변화 등을 꼽을 수 있음.
 - (EDCF의 전체 승인규모의 확대) 2007년 이후 EDCF의 연도별 전체 승인규모가 증가함에 따라 협조용자의 규모도 증가하였으며, 신규 사업의 발굴이 용이한 협조용자의 비율도 상승하였을 것으로 판단됨.
 - (ADB의 협조용자 증대) ADB도 유사한 시기에 협조용자를 기관의 목표로 수립하고 적극적으로 추진하면서 협조용자 규모가 폭발적으로 증가하였으며, EDCF의 가장 중요한 협조용자 파트너인 ADB의 이러한 변화가 EDCF의 협조용자 증가에 영향을 줌.
 - (개발협력 전략의 변화) 2010년 수립된 국제개발협력 기본계획에서 2013년 까지 MDB 협조용자 규모를 전체 EDCF 지원규모의 20% 수준까지 증가

시키는 것을 목표로 수립하여 협조용자 규모 확대를 도모함.

[표 3-6] 연도별 협조용자 규모

연도	협조용자			전체 승인		전체 대비 협조용자 비중	
	건수	승인액 (백만 원)	건당 승인액	건수	승인액 (백만 원)	건수	승인액 (백만 원)
1994	1	8,645	8,645	9	80,740	11%	11%
1995	0	-	-	8	106,036	0%	0%
1996	0	-	-	21	302,662	0%	0%
1997	0	-	-	6	94,690	0%	0%
1998	0	-	-	6	94,690	0%	0%
1999	0	-	-	8	179,397	0%	0%
2000	1	24,189	24,189	11	242,761	9%	10%
2001	0	-	-	6	114,514	0%	0%
2002	0	-	-	5	116,618	0%	0%
2003	1	2,320	2,320	7	162,730	14%	1%
2004	1	14,534	14,534	12	222,156	8%	7%
2005	1	59,085	59,085	11	297,804	9%	20%
2006	0	-	-	15	363,643	0%	0%
2007	4	201,195	50,299	19	640,763	21%	31%
2008	2	66,798	33,399	25	969,284	8%	7%
2009	5	170,119	34,024	30	1,173,289	17%	14%
2010	5	396,324	79,265	23	1,229,878	22%	32%
2011	2	60,067	30,034	25	1,079,169	8%	6%
2012	3	117,248	39,083	17	1,265,314	18%	9%
2013	2	139,649	69,825	21	1,392,941	10%	10%
2014	4	231,660	57,915	28	1,498,880	14%	15%
2015	4	319,129	79,782	19	1,444,154	21%	22%
총계	36	1,810,962	50,304	332	13,072,113	11%	14%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

□ (연도별 혼합신용) 혼합신용의 경우 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 일부 사업이 수행됨.

- 연도별 추세나 흐름을 파악할 수 있을 만큼 혼합신용 사업의 수가 충분하지 않으나, 2000년에서 2005년 사이에 전체 4건 중 3건의 혼합신용이 승인됨.

3) 수원국 및 대륙별 구성

[표 3-7] 국가별 협조용자 규모

순위 (승인액)	국가	건수	승인액 (백만 원)	건당 승인액	EDCF 총승인액	EDCF 총 승인액 대비 비중
1	베트남	10	624,228	62,423	2,733,122	23%
2	방글라데시	3	270,152	90,051	1,201,265	22%
3	이집트	1	135,870	135,870	135,870	100%
4	라오스	3	134,702	44,901	407,556	33%
5	에티오피아	1	118,170	118,170	202,573	58%
6	니카라과	3	115,553	38,518	279,392	41%
7	캄보디아	3	106,386	35,462	688,915	15%
8	탄자니아	2	71,507	35,754	513,889	14%
9	터키	1	59,085	59,085	70,685	84%
10	스리랑카	2	45,313	22,657	664,993	7%
11	우간다	1	29,016	29,016	34,442	84%
12	말리	1	25,506	25,506	70,547	36%
13	볼리비아	1	24,189	24,189	68,807	35%
14	모잠비크	1	23,634	23,634	505,515	5%
15	마다가스카르	1	16,686	16,686	52,137	32%
16	필리핀	1	8,645	8,645	868,590	1%
17	온두라스	1	2,320	2,320	124,305	2%
총계		36	1,810,962	-	-	-

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

□ (국가별 MDB 협조용자) 전체 17개국에 협조용자 사업이 수행되었으며, 국가별로 전체 승인액 및 건별 승인액의 편차가 있음.

- 17개 협조용자 대상국 중 가장 큰 액수를 지원받은 국가는 베트남으로 총 6,240억 원(10건)의 지원을 받음.
 - 베트남을 제외한 다른 16개 국가의 평균 지원 건수는 약 1.6건으로 베트남과 큰 차이를 보임.
 - 베트남은 전체 승인규모 면에서 두 번째로 높은 방글라데시와도 큰 차이를 보였으나, 건당 승인규모는 17개국 중 4위로 상대적으로 낮았음.
- 17개국 중 10개국이 협조용자 시행건수 1건을 기록하여, 건당 규모에 따라 국별 전체 지원규모에 상당한 차이가 발생함.
 - 각 1건씩의 협조용자 사업이 시행 된 이집트와 온두라스의 경우 지원규모가 1,395억 원과 23억 원으로 60배의 차이를 보임.

[표 3-8] 대륙별 협조용자 규모

대륙	건수	승인액(백만 원)	건당 승인액(백만 원)	대상국가
아시아	22	1,189,426	54,064	베트남(10건) 라오스(3건) 방글라데시(3건) 캄보디아(3건) 스리랑카(2건) 필리핀(1건)
아프리카	8	420,389	52,548	탄자니아(2건) 마다가스카르(1건) 모잠비크(1건) 말리(1건) 우간다(1건) 에티오피아(1건) 이집트(1건)
중남미	5	142,062	28,412	니카라과(3건) 볼리비아(1건) 온두라스(1건)
유럽	1	59,085	59,085	터키(1건)
총계		1,810,962		

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

- (대륙별 MDB 협조용자) 협조용자는 아시아 대륙에서 가장 활발하게 진행되었으며 아프리카와 중남미 순으로 이어짐.
 - 아시아에서는 총 22건의 사업이 진행되었으며 8개의 기관이 EDCF와 함께 협조용자를 진행함.
 - ADB가 18회로 EDCF와 가장 많은 협조용자를 진행하였으며 DFAT가 8회, WB가 5회의 협조용자를 EDCF와 진행함.
 - 대부분 프로젝트가 평행협조용자 형태로 진행되었으며 베트남 기후변화대응 프로그램이 결합용자 형태로 3회 진행됨.
 - 아프리카에서는 총 8건의 사업이 진행되었으며 탄자니아를 제외한 나머지 국가에서 각 1건씩 진행 됨.
 - 해당 지역의 대표 MDB인 AfDB가 7개 사업을 함께 진행하였음.
 - 연계 형태로는 결합용자가 전체 협조용자 사업의 수와 비례하여 비교적 많은 건수를 보임(총 8건 중 2건이 결합 형태임).
 - 중남미에서는 5건의 협조용자 사업이 진행되었음.
 - 5건의 사업 모두 IDB와 진행하였으며, 이 중 3건이 니카라과에 집중됨.
 - 유럽에는 터키에 1건만 진행되었으며, 대양주와 중동/CIS 지역에는 협조용자 형태로 진행된 사업이 없음.
- (국가별, 대륙별 혼합신용) 혼합신용의 경우 필리핀이 2건, 스리랑카가 1건으로 아시아에 집중되어 있으며, 유럽으로 구분되는 터키가 1건임.
 - 터키의 경우 혼합신용이면서 협조용자임을 고려하면, 순수한 혼합신용은 아시아 지역에서만 수행되었다고 볼 수 있음.

4) 분야별 구성

- (분야별 MDB 협조용자) 분야별 협조용자 규모를 보면 협조용자 승인액의 70%인 약 1조 2,700억 원을 교통 분야에 지원하였으며, 에너지 분야에 12%, 나머지 분야는 6% 이하에 불과함.

- 교통 분야는 EDCF 협조용자 전체 승인액의 70%를 차지할 뿐만 아니라, 건당 승인액도 가장 높음.
- 공공행정 분야와 농수임 분야 협조용자 승인액은 전체 협조용자의 1% 이하 수준임.
- EDCF 전체 승인액 기준으로 교통 분야는 36.5%를 차지하나 협조용자의 경우 70%를 차지하여 상대적으로 높은 비율을 보임.
 - 대부분의 협조용자가 평행형태로 수행되는 특성으로 인하여 상대적으로 평행형태의 협조용자 수행이 용이한 교통분야에 집중된 것으로 판단됨.
 - 또한, 최대 협조용자 협력기관인 ADB가 교통 등 인프라 분야에 사업을 집중하고 있는 것도 영향을 미친 것으로 파악됨.

【표 3-9】 분야별 협조용자 규모

분야	협조용자				EDCF 전체 승인		전체 대비 협조용자 비중
	건수	승인액 (백만 원)	건당 승인액	비중	승인액	비중	승인액
공공행정	1	2,320	2,320	0.1%	933,491	7%	0.2%
교육	3	103,060	34,353	6%	866,676	6.5%	12%
교통	18	1,270,338	70,574	70%	4,850,544	36.5%	26%
농수임	1	25,506	25,506	1%	560,145	4.2%	5%
수자원, 위생	2	90,016	45,008	5%	2,319,926	17.4%	4%
에너지	6	209,770	34,962	12%	1,216,829	9.1%	17%
통신	2	44,077	22,039	2%	802,642	6%	5%
환경보호	3	65,875	21,958	4%	81,593	0.6%	81%
총계	36	1,810,962					

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

- (분야별 혼합신용) 혼합신용도 협조용자와 유사하게 교통분야의 집중도가 높아 전체 4건 중 3건이 교통관련 사업이며, 1건이 수자원임.

2. 연계지원사업의 분류

가. 연계지원사업의 분류체계

- 협조용자사업은 다양한 기준으로 분류가 가능하나, 본 평가에서는 협력기관, 자금형태 및 구조, 구매특성, 관리수준을 기준으로 협조용자사업을 분류하였음.²⁴⁾
 - ‘협력기관’은 협조용자사업을 함께 수행하는 기관으로 다자기구(ADB, WB 등), 양자기구(JICA 등), 기타로 구분이 가능함.
 - 협조용자사업에 참여하는 기관이 다수인 경우에도, 사업을 주도하는 협력(Leading)기관만을 고려하여 분류함.²⁵⁾
 - 사업 주도 협력기관은 통상 사업의 발굴 및 형성을 주도적으로 진행하며, 프로젝트에 가장 많은 자금을 지원하는 경우가 많음.
 - ‘자금형태 및 구조’는 현재 EDCF에서도 활용하고 있는 분류기준으로 프로젝트를 나누어 독립적으로 진행하는 평행용자와 통합적으로 프로젝트 및 자금을 관리하는 결합용자로 구분됨.
 - ‘구매특성’은 프로젝트 수행에 필요한 용역 및 재화 구매 시 적격성 제한 존재 여부에 따른 분류로, 구매 적격성에 제한이 있는 구속성(Tied)과 비구속성(Untied)으로 구분됨.
 - ‘관리수준’은 프로젝트에 필요한 구매, 실행 감독, 자금 지출 등의 관리 활동을 수행하는 주체에 따른 분류로, EDCF가 전반적인 프로젝트를 종합적으로 관리하는 방식과 일부 중요활동을 협력기관에 위임하는 방식으로 구분됨.

24) ADB의 경우 구매, 사업구조, 관리, 지출, 성과보고를 기준으로 협조용자사업을 분류하고 있으며, ADB의 세부 분류기준은 별도 내용 참고.

25) 예를 들어, 니카라과 재생에너지 송전 사업의 경우 IDB를 중심으로 WB 뿐만 아니라 다수의 양자기구도 참여하고 있으나, 협력 주도기관인 IDB만을 고려하여 다자기구와의 협조용자사업으로 분류함.

[표 3-10] 협조용자사업의 분류체계

구분	세부항목	내용	사업예시
협력기관	다자기구	협조용자를 함께하는 주도 협력 기관이 WB, ADB와 같은 다자기구인 경우	- 라오스 GMS 북부 송전사업 - 베트남 GMS 남부해안 연결도로 2차 사업
	양자기구	협조용자를 함께하는 주도 협력 기관이 JICA와 같은 타 국가 양자기구인 경우	- 베트남 기후변화대응 프로그램(1차, 2차, 3차)
	기타	협조용자를 함께하는 주도 협력 기관이 다자 또는 양자기구가 아닌 경우	- 터키 전동차 구매사업
자금 형태 및 구조	평행용자	프로젝트를 독립된 부분으로 구분하여 협조용자 참여기관 별로 독립적으로 사업 진행	- 스리랑카 전자정부 확충사업 - 베트남 방공교량건설사업
	결합용자	프로젝트를 독립된 부분으로 분할하지 않고 협조용자 참여 기관별로 자금부담비율 또는 금액만을 규정하여 사업 진행	- 베트남 기후변화대응 프로그램(1차, 2차, 3차) - 마다가스카르 트리아라주 35번국도 개보수사업
구매특성	구속성	프로젝트에 필요한 구매 적격 대상을 특정하여 제한	- 방글라데시 철도차량(객차) 구매사업 - 방글라데시 철도차량(기관차) 구매사업
	비구속성	프로젝트에 필요한 구매 적격 대상을 제한하지 않음	- 마다가스카르 트리아라주 35번국도 개보수사업 - 베트남 탕화시 사회경제개발사업
관리수준	종합관리	구매, 자금 지출, 모니터링 등 프로젝트 수행의 핵심활동을 EDCF에서 종합적으로 수행	- 스리랑카 전자정부 확충사업 - 베트남 방공교량건설사업
	위임관리	프로젝트의 핵심활동 중 일부 또는 전부를 EDCF가 아닌 협력기관에 위임하여 수행	- 니카라과 브로드밴드 구축사업

출처: 저자 작성

- 혼합신용의 경우 MDB 협조용자와 유사하게 분류체계의 적용이 가능하나, 협력기관, 구매특성, 관리수준은 실질적인 분류기준으로 의미가 거의 없음.
 - 협력기관의 경우 국내공적수출신용기관인 한국수출입은행으로 한정됨.
 - 구매특성의 경우 수출신용자금은 수출지원을 목적으로 구축성을 보유하고 있기 때문에 비구속성을 고려할 의미가 거의 없음.
 - 수출신용자금은 일반적으로 자금의 제공만을 담당하고 실질적인 사업의 수행 및 관리에는 참여하는 경우가 적기 때문에 관리수준을 고려할 의미가 거의 없음.
- 따라서 혼합신용은 현재 EDCF에서 활용하고 있는 분류기준인 평행용자, 결합용자, 사전혼합신용으로 구분하여 분류함.²⁶⁾

나. 협조용자사업의 분류

1) 협력기관별 분류

- 협력기관별로 협조용자를 분류하면 전체 36건의 협조용자 중 다자기구나 협력한 사업이 32건(89%)으로 대부분임.
 - 다자기구 중에서도 ADB와 협력한 사업이 18건(50%)으로 가장 많았으며, 금액에서도 전체 협조용자 금액 중 약 61%로 절반이상을 차지함.
 - 타 다자기구보다 ADB와의 협조용자가 높은 이유로는 1) EDCF의 아시아지역 지원비중이 높고, 2) 다른 다자기구 보다 ADB가 협조용자에 적극적이며, 3) ADB와 구속성이 고려된 평행용자 형태의 협력이 용이하다는 점 등이 있음.
 - 다른 다자기구들인 WB, IDB, AfDB와의 협력 건수 및 비율은 4~5건, 11~14%로 비슷한 수준임.
 - MDB 중에서 WB의 전체 규모가 가장 크다는 점을 고려하면, WB와의 협조용자의 비중이 상대적으로 낮은 편인 것으로 판단됨.

26) 혼합신용 사업의 경우 심사보고서 등 각종 관련 문서에서 명확하게 사업형태를 분류하고 있지 않기 때문에, 각종 문서 및 업무관련자 인터뷰를 기반으로 사업의 형태를 판단하였음.

- 양자기구 중에서는 유일하게 JICA와 협조용자를 진행하였으며, 건수로는 약 8%, 금액으로는 약 4% 수준임.
 - JICA와의 협조용자 건수로는 총 3건이나 실질적으로는 베트남 기후변화대응 프로그램이라는 동일한 사업에 단계별로 지원한 것임.
 - 일반적으로 협조용자는 많은 자금이 필요한 대규모 사업을 대상으로 다자기구가 주도하는 경우가 많기 때문에, 양자기구가 주도하는 협조용자 사업 자체가 상대적으로 적은 것으로 판단됨.
- 기타 협력기관으로 터키 전동차구매사업에서 국내 공적수출신용기관인 수출입은행과 협력한 경우가 있음.
 - 동 사업은 혼합신용이면서, 일본 JICA가 참여한 협조용자사업이라는 특수한 경우로 한국수출입은행의 공적수출신용이 사업을 주도적으로 진행함.

[표 3-11] 협력기관별 협조용자

협력기관		협조용자 규모		EDCF 전체 협조용자 대비 비중	
		건수	승인액 (백만 원)	건수	금액
다자	ADB	18	1,109,017	50.0%	61.2%
	WB	4	221,911	11.1%	12.3%
	AfDB	5	213,012	13.9%	11.8%
	IDB	5	142,062	13.9%	7.8%
	소계	32	1,686,002	88.9%	93.1%
양자	JICA	3	65,875	8.3%	3.6%
기타		1	59,085	2.8%	3.3%
총계		36	1,810,962	100.0%	100.0%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

2) 자금형태 및 구조별 분류

- MDB 협조용자의 2가지 형태인 평행용자와 결합용자 중 평행용자가 전체 협조용자 중 건수 기준 83.3%, 금액기준 92.5%를 차지함.
 - ADB와의 평행 협조용자 건수는 18건, WB와의 평행 협조용자건수는 4건으로 두 기관과는 결합용자가 없이 평행용자 형태로 협조용자를 수행함.
 - 결합 협조용자의 경우 AfDB와 2건, IDB와 1건이 존재하며, 양자기구인 JICA와의 결합 협조용자도 3건이 있음.
 - 단, JICA와의 결합 협조용자는 베트남 기후변화대응 프로그램 동일 사업에 3단계로 지원한 경우임.
 - 대부분의 MDB는 자금의 관리와 관련된 제약으로 인해 구속성 자금과는 결합형태의 협조용자가 어렵기 때문에, 구속성을 중요하게 고려하는 EDCF와는 평행형태의 협조용자가 집중된 것으로 판단됨.²⁷⁾

[표 3-12] 자금형태 및 구조별 분류

자금형태 및 구조	협력기관	협조용자 규모		EDCF 전체 협조용자 대비 비중	
		건수	승인액 (백만 원)	건수	금액
평행용자	ADB	18	1,109,017	50.0%	61.2%
	WB	4	221,911	11.1%	12.3%
	AfDB	3	172,692	8.3%	9.5%
	IDB	4	112,519	11.1%	6.2%
	기타	1	59,085	2.8%	3.3%
	소계	30	1,675,224	83.3%	92.5%
결합용자	AfDB	2	40,320	5.6%	2.2%
	IDB	1	29,543	2.8%	1.6%
	JICA	3	65,875	8.3%	3.6%
	소계	6	135,738	16.7%	7.5%
총계		36	1,810,962	100.0%	100.0%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

27) 예를 들어 ADB는 비구속성 자금에 대해서만 관리를 수행할 수 있도록 내부 규정으로 명시함. (ADB, 2014a)

3) 구매특성별 분류

- 구매의 특성인 구속성과 비구속성을 기준으로 MDB 협조용자를 분류한 결과는 자금형태 및 구조에 따른 분류와 거의 동일함.
 - 구속성이 있는 경우 MDB와는 결합형태의 협조용자 진행이 불가능하기 때문에 결합 협조용자는 모두 비구속성 협조용자임.
 - 평행용자의 경우 비구속성 또는 구속성이 모두 가능하나, 구속성을 중요하게 고려하는 EDCF의 특성으로 인하여 1개 사업을 제외한 대부분의 평행용자가 구속성으로 진행됨.
 - 베트남 탕화시 사회경제개발사업이 유일하게 평행용자이면서 비구속성으로 진행된 사업임.

[표 3-13] 구매특성별 분류

구매특성	자금형태 및 구조	협력기관	협조용자 규모		EDCF 전체 협조용자 대비 비중	
			건수	승인액 (백만 원)	건수	금액
구속	평행용자	ADB	17	1,071,762	47.2%	59.2%
		WB	4	221,911	11.1%	12.3%
		AfDB	3	172,692	8.3%	9.5%
		IDB	4	112,519	11.1%	6.2%
		기타	1	59,085	2.8%	3.3%
	소계	29	1,637,969	80.6%	90.4%	
비구속	평행용자	ADB	1	37,255	2.8%	2.1%
	결합용자	AfDB	2	40,320	5.6%	2.2%
		IDB	1	29,543	2.8%	1.6%
		JICA	3	65,875	8.3%	3.6%
	소계	7	172,993	19.4%	9.6%	
총계			36	1,810,962	100.0%	100.0%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

4) 관리유형별 분류

- 프로젝트 관리유형인 종합관리와 위임관리를 기준으로 MDB 협조용자를 분류한 결과는 자금형태 및 구조에 따른 분류와 일치함.
 - MDB는 구축성 사업의 경우 프로젝트 관리를 대행하지 않기 때문에, 위임 관리로 분류되기 위해서는 우선적으로 비구축성으로 협조용자가 진행되어야 함.
 - 따라서 구축성으로 진행된 모든 평행용자는 위임관리가 불가능하여 종합 관리만 가능함.
 - 비구축성을 가진 평행용자로 진행된 유일한 사례인 베트남 탕화시 사회 경제개발사업만이 위임관리가 가능하였으나, 종합관리로 진행됨.
 - 또한, 결합용자의 경우 일반적으로 사업 발굴 및 수행을 주도하는 MDB가 프로젝트에 대한 전반적인 관리를 양자기관으로부터 위임받아 수행하는 것이 일반적이기 때문에, EDCF에서 주도적으로 프로젝트를 진행하는 종합 관리의 가능성이 매우 낮음.²⁸⁾

[표 3-14] 관리유형별 분류

관리유형	자금형태 및 구조	협력기관	협조용자 규모		EDCF 전체 협조용자 대비 비중	
			건수	승인액 (백만 원)	건수	금액
종합관리	평행용자	ADB	18	1,109,017	50.0%	61.2%
		WB	4	221,911	11.1%	12.3%
		AfDB	3	172,692	8.3%	9.5%
		IDB	4	112,519	11.1%	6.2%
		기타	1	59,085	2.8%	3.3%
소계			30	1,675,224	83.3%	92.5%
위임관리	결합용자	AfDB	2	40,320	5.6%	2.2%
		IDB	1	29,543	2.8%	1.6%
		JICA	3	65,875	8.3%	3.6%
소계			6	135,738	16.7%	7.5%
총계			36	1,810,962	100.0%	100.0%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

28) ADB와 인터뷰 결과 ADB가 사업을 관리하지 않고, 협조용자에 참여한 양자기구가 사업관리를 주도하는 것이 이론적으로는 가능하나 실질적으로는 어려우며, 사례도 발견되지 않았음.

5) 분류 기준별 관계 및 협조용자 가능성

- 본 평가에서는 활용한 MDB 협조용자의 4가지 분류 기준인 협력기관, 자금 형태 및 구조, 구매특성, 관리수준은 서로 독립적이지 않고 밀접한 연관관계가 있음.
 - 특정 기준으로 협조용자사업을 분류할 경우 다른 분류기준에서 종속적으로 협조용자사업이 자동적으로 분류됨.
 - 예를 들어, 구축성 협조용자를 MDB와 진행할 경우 결합형태의 협조용자는 불가능하고 평행형태의 협조용자만 가능함.

[표 3-15] 분류기준별 관계 및 협조용자 가능성

구매특성	협력기관 ²⁹⁾	자금형태 및 구조	관리유형	실질적 협조용자 가능성	비고
구축성	다자기구	평행용자	종합관리	높음	- 현재까지 진행된 대부분의 협조용자로 EDCF 협조용자의 기본 형태
			위임관리	불가능	- MDB는 구축성 자금과 결합하거나 사업 관리를 위임받지 않음.
		결합용자	종합관리	불가능	
			위임관리	불가능	
	양자기구	평행용자	종합관리	낮음	- 아직까지 EDCF 사례는 없으나 일부 가능성 존재
			위임관리	매우 낮음	- EDCF가 타국 양자기구에 프로젝트 관리를 위임할 가능성이 거의 없음.
결합용자		종합관리	매우 낮음	- 자국 이익도 중요한 양자기구의 성격을 고려하면 결합용자의 가능성이 매우 낮음.	
		위임관리	매우 낮음		
비구축성	다자기구	평행용자	종합관리	높음	- EDCF에 1개 사례만 존재하나 구축성을 완화할 경우 가능성 높음.
			위임관리	높음	- ADB의 경우 평행용자 사업의 경우에도 비구축성이면 사업 관리를 위임받아 수행
		결합용자	종합관리	매우 낮음	- MDB 결합용자 사업에서 사업 관리를 양자기구가 담당할 가능성이 낮음.
			위임관리	매우 높음	- 현재까지 EDCF에서 진행한 결합용자의 일반적 형태임.

구매특성	협력기관 ²⁹⁾	자금형태 및 구조	관리유형	실질적 협조용자 가능성	비고
	양자기구	평행용자	종합관리	낮음	- 베트남 기후변화대응 프로그램 사례가 존재하긴 하나 타국 양자기구와 비구속성으로 협조용자를 진행할 가능성은 낮음.
			위임관리	낮음	
		결합용자	종합관리	낮음	
			위임관리	낮음	

출처: 저자 작성

- 4가지 분류기준별 세부 항목을 종합적으로 고려하면 실질적으로 협조용자 사업이 수행될 가능성이 높은 형태는 한정적임.
 - 특히, 구매특성에 따른 분류 중 구속성이 있는 경우 실질적으로 가능한 협조용자의 형태는 매우 제한적임.
 - 구속성이 있는 경우 다자기구와 평행용자로 EDCF에서 사업을 종합적으로 관리하는 형태만이 실질적으로 가능성이 높은 협조용자의 유일한 형태로 판단됨.
 - 비구속성인 경우 다자기구와는 평행/결합, 종합관리/위임관리의 모든 분류 기준별로 다양한 형태의 협조용자가 가능함.
 - 비구속성이라도 타국 양자기구와 협조용자를 진행할 실질적인 가능성은 낮은 편임.

다. 혼합신용사업의 분류

- 혼합신용사업은 자금 형태 및 구조에 따라 평행용자, 결합용자, 사전혼합신용으로 구분됨.
 - 현재까지 진행된 모든 혼합신용사업에 대해 심사보고서 등 각종 문서를 기반으로 검토한 결과 모두 결합용자로 판단됨.
 - 터키 전동차 구매사업은 EDCF와 공적수출신용을 합친 금액인 미화 60.3백

29) 협력기관의 분류 중 일반적이고 공통적인 특징을 규정하기 어려운 기타기관은 관계 분석에서 제외함.

- 만 달러에 대해 결합용자형태로 진행함³⁰⁾.
 - 스리랑카 Galle 광역시 상수도 개발사업은 전체 사업비 중에서 공적수출 신용은 9%에 불과하고, 사업을 구성요소별로 독립적으로 진행하기 어렵기 때문에 결합용자로 진행한 것으로 판단됨.
 - 필리핀 남부 마닐라 통근철도사업도 차관과 수출신용간 재원별 지원 품목을 구분하지 않고 통합 구매 후 혼합신용 비율별로 인출하는 결합형태로 진행됨.
 - 필리핀 라킨당간 공항개발사업은 EDCF 지원으로 시작된 사업이 범위가 확대되어 추가 자금을 지원한 사례로, 추가되는 EDCF의 보증용자 자금과 공적수출신용을 결합하여 제공한 것으로 판단됨.
- EDCF와 공적수출신용 자금이 협력되는 혼합신용의 경우 실질적으로 관리하는 기관이 한국수출입은행으로 동일하기 때문에 평행용자 형태로 진행할 필요성이 상대적으로 낮음.

30) 협조금융측면에서 터키 전동차 구매사업은 EDCF와 일본 JICA가 각각 별도의 사업구성요소를 담당하고, 차관 계약도 체결하는 평행용자형태로 진행됨.

IV. EDCF 연계지원 사업의 평가

1. 평가기준
2. 전략 및 정책
3. 사업 추진 및 진행
4. 협조응자의 효과 및 영향
5. 지속가능성

1. 평가기준

- 개발협력사업의 평가는 실시방법, 시기, 대상 등에 따라 다양한 유형이 존재하며, 가장 많이 수행되는 프로젝트 평가 및 분야별 평가의 경우 일관된 평가기준이 존재함.
 - 일반적으로 프로젝트 및 분야별 평가에서는 OECD 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee)에서 제안한 5대 평가기준을 활용함.³¹⁾
- 동 평가와 같이 특정 주제와 관련된 사업에 대해 평가하는 주제별 평가(Thematic Evaluation)는 특정한 주제에 대해 정책, 전략, 체계 등을 포괄적으로 검토하기 때문에 정형화된 형식이나 기준이 없음.
 - 유사한 협조응자 또는 파트너십에 대한 기존의 평가보고서들도 DAC의 5대 기준에 따른 평가기준을 준용하거나³²⁾, 자체적인 평가기준 및 체계를 적용하는³³⁾ 등 다양하게 나타남.
 - 2012년 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Programme)에서 수행한 협력관계(Partnership)에 대한 평가처럼 DAC의 5대 평가기준을 적극적으로 활용하는 경우도 있음.³⁴⁾
 - 2016년 ADB에서 수행한 협조응자 평가에서는 자체적으로 평가기준을 수립하여 평가함.
- 본 평가에서는 협조응자를 포함한 금융파트너십의 일반적인 기대효과를 중심으로 전략 및 정책, 사업 추진 및 진행, 효과 및 영향, 지속가능성 측면의 평가기준을 수립함.³⁵⁾
 - 전략 및 정책 측면에서는 연계사업과 관련된 구체적인 목표와 전략의 존재

31) 적절성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact), 지속가능성(Substantiality)

32) UNDP(2012)

33) ADB(2016a)

34) UNDP의 파트너십에 대한 평가보고서의 세부내용은 별첨 참조.

35) 평가기준에 따른 평가 질문을 구체화하는 과정에서는 DAC의 5대 기준을 참고함.

여부 및 목표의 달성 여부, 연계사업의 파트너와의 전략적 협력체계, 우리나라 개발협력 정책과의 일치성 등에 대하여 평가함.

- 사업 추진 및 진행 측면에서는 사업의 발굴, 심사와 선정 등에 있어 기대되는 비용절감 및 원조조화에 따른 효율성 등에 대하여 평가함.
- 효과와 영향 측면에서는 사업에 따른 실제 효과와 함께 연계사업에서 기대되는 추가적 자원조달, 대규모 사업 추진, 신규 시장 진출 등에 대하여 평가함.
- 지속가능성 측면에서는 장기적으로 협조용자/혼합신용이 지속적으로 추진될 수 있는 기반을 보유하고있는지를 평가함.

[표 4-1] 협조용자 및 혼합신용 평가기준

평가기준	평가 질문
전략 및 정책	협조용자/혼합신용 관련된 목표와 전략이 존재하며, 수립된 목표와 전략은 전반적인 개발협력 정책에 부합하였는가?
	협조용자/혼합신용과 관련된 목표가 존재한다면, 수립된 목표를 달성하였는가?
	협조용자/혼합신용을 추진하는 개별 협력기관과의 전략적 협력체계를 보유하고 있는가?
	우리나라의 개발협력 정책과 일치된 협조용자/혼합신용 사업을 적절하게 선정하여 수행하였는가?
	협조용자/혼합신용이 국가 개발관련 정책의 우선순위(예, 중점협력국, 중점지원분야)를 포괄적으로 반영하였는가?
사업 추진 및 진행	사업타당성 조사 등에 기반한 사업 심사 및 선정 시 협조용자/혼합신용의 특성을 적절하게 고려하였는가?
	협조용자/혼합신용 사업을 통해 사업 발굴을 용이하게 하여 전반적인 사업추진의 효율성이 제고 되었는가?
	협조용자/혼합신용 사업 심사 및 승인 시 협력을 통해 발생할 수 있는 비용 절감 요인(예, 보고서 공유 등)을 효율적으로 활용하였는가?
	협조용자/혼합신용 사업 진행을 협력기관과 효율적으로 진행하여, 원조조화를 통해 수원국의 부담을 감소시켰는가?
	협조용자/혼합신용을 추진 및 진행하기 위한 EDCF 내부 업무절차 및 조직은 효율적으로 구성되었는가?

평가기준	평가 질문
협조용자의 효과 및 영향	개별 협조용자/혼합신용 사업은 기대하였던 효과를 실현하였는가?
	협조용자/혼합신용을 통해 추가적인 자원을 조달하고, 대규모 사업 추진이 가능하였는가?
	협조용자를 통해 국제기구와의 협력이 강화되어 한국의 위상이 제고 되었는가?
	협조용자/혼합신용을 통해 개발도상국에 대한 접근성이 향상되고 협력이 확대되었는가?
	협조용자/혼합신용이 EDCF 협력체계의 혁신에 기여하였는가?
지속가능성	협조용자/혼합신용 사업은 전반적으로 만족할만한 수준인가?
	협조용자/혼합신용 사업은 향후 지속적으로 추진될 기반을 보유하고 있는가?

출처: 저자 작성

2. 전략 및 정책

가. 한국의 협조용자 추진 전략 및 정책

- 한국정부는 2010년 국제개발협력 기본계획에서 국제기구와의 협력을 강화하기 위한 방안으로 MDB 협조용자 규모를 확대하는 전략을 수립하였음.
- 본 계획은 상대적으로 작은 원조규모와 부족한 지역정보 등을 보완하기 위해 MDB와의 협조용자 규모를 전체 EDCF 지원의 20% 수준까지 확대하는 것을 목표로 수립하였음.
 - 규모 확대를 위한 정량적 목표인 20%는 MDB와의 협력 수요 등을 고려하여 탄력적으로 적용하는 방안까지 고려하면 적절한 수준이었던 것으로 판단됨.
 - 주요 MDB별로 협조용자 자원배분에 대한 방안까지 포함된 목표를 수립하였으며, 이러한 목표는 MDB와의 협조용자를 위한 협정체결 등에 영향을 미친 것으로 판단됨.
- 주요 대상사업으로 EDCF 단독지원이 어려운 대규모 인프라 사업과 기후변화,

수자원 개발 등 글로벌 공공재 성격의 사업을 선정하여 협조용자의 일반적인 목표에 부합하였음.

- 전략 및 목표의 구체적인 실행을 위하여 MDB 협조용자 사업을 전담하는 다자협력팀을 EDCF에 별도로 설치한 것도 적절한 전략으로 판단됨.

□ 협조용자 규모를 확대하기 위해 정량적인 목표를 수립한 국제개발협력 기본계획은 실제로 협조용자 규모의 증가에 일정정도 기여함.

- 2004~2009년간 전체 EDCF 승인금액 대비 14% 수준이었던 협조용자 규모는 2010~2015년에는 16%로 증가하였지만, 목표치인 20%는 달성하지 못하였음.
- 협조용자 규모의 증가에는 MDB와의 의사소통, 협약체결, 협조용자 사업 발굴 등을 총괄하는 다자협력팀이 중요한 역할을 수행한 것으로 판단됨.

[표 4-2] 개발협력 기본계획에 따른 협조용자 규모의 변화

기간	협조용자 규모 (승인액, 백만 원)	EDCF 지원규모 (승인액, 백만 원)	협조용자 비율
2005~2009년	511,731	3,666,939	14.0%
2010~2015년	1,264,077	7,910,336	16.0%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

□ 한국정부에서 2016년 신규 수립한 국제개발협력 기본계획에는 협조용자 관련된 목표 또는 전략이 구체화되지 못함.

- 신규 국제개발협력 기본계획에 협조용자 관련 목표/전략이 상세하게 구체화되지 못한 것은 장기적으로 협조용자의 증가 추세를 약화시키는 효과가 존재할 가능성이 있음.

□ 지속적인 협조용자 추진을 위해서는 EDCF 자체적으로 협조용자 추진을 위한 중장기적 전략과 목표를 수립하는 것이 필요함.³⁶⁾

- 상당수의 협조용자 사업이 1회성이 아닌 수원국 또는 MDB의 중장기 발전 계획에 따라 지속적으로 추진되는 점을 고려하면 중장기적 관점에서 협조용자에 대한 전략적인 방향수립의 필요성은 증대됨.

- 예를 들어 EDCF는 ADB가 주도하고 있는 대규모 지역개발사업인 GMS (Grater Mekong Subregion)에 2007년부터 협조용자 형태로 참여하고 있음.³⁷⁾

- 주요 MDB와 협조용자를 추진하는 전략적 체계의 일환으로 양해각서 등을 꾸준히 체결하고 있는 점을 고려하면, 이러한 개별 MDB와의 협력체계를 총괄할 수 있는 종합적인 전략을 수립하여 협력체계를 보다 강화할 필요성이 있음.

- EDCF는 ADB, WB, AfDB, IDB와 협조용자를 위한 세부 추진전략의 일환으로 양해각서 등을 지속적으로 체결함.

- 특히, ADB의 경우 협조용자를 위한 양해각서의 내용, 구성 등이 유사한 타 양자기구보다도 체계화되어 있다는 점이 협조용자 활성화에 중요한 역할을 하고 있는 것으로 판단됨.

- 이렇게 개별적으로 MDB와 체결되고 있는 협조용자 관련 협력체계를 통합적이고 종합적으로 포괄하는 전략이 수립된다면, 보다 효과적이고 효율적인 협조용자의 추진이 가능할 것으로 판단됨.

EDCF와 ADB의 협조용자 협력체계

□ ADB와 EDCF는 협약(Framework Arrangement)을 기반으로 협조용자를 진행하고 있음.

- 2008년 처음 체결된 협약은 2011년과 2015년에 새롭게 갱신되었음.

- 2015년 체결된 협약에서 EDCF는 2018년 5월까지 3년간 6억 달러 규모의 자금을 협조용자 형태로 지원할 예정임.

36) 개발협력 정책수립이 아닌 실행기구인 수출입은행에서 EDCF 협조용자 전략 및 목표를 수립하는 것에는 한계가 있으므로, 먼저 우리나라 정부 차원에서 협조용자와 관련된 정책적 목표와 전략을 수립하는 것이 필요함.

37) GMS는 1992년부터 ADB의 주도로 메콩강 유역의 캄보디아, 중국, 라오스, 미얀마, 태국, 베트남 6개 국가가 참여하는 대규모 지역개발 사업으로, EDCF는 2007년 베트남 GMS 남부해안 연결도로 사업을 시작으로 GMS에 5개의 프로젝트를 협조용자로 참여하고 있음.

38) ADB의 경우 MOU에 따라 추가적으로 체결된 문서에서 우선순위에 대한 내용을 별도로 포함

- 협약에서 명시한 집중 협력 분야는 신재생 에너지, 에너지 효율성, 물 공급 및 위생, 폐기물처리, 지속가능한 교통, 직업 교육 및 훈련, ICT 기반 공공 거버넌스, 금융 및 교육 개혁 분야임.
- EDCF와 ADB의 협조용자 협약은 ADB가 체결한 타 공여국 양자기관의 협조용자 협약과 비교하여 상당히 체계적이고 포괄적임.
- ADB는 자체 평가보고서에서 ADB-AFD 협조용자 체계를 가장 훌륭한 것으로 평가하였는데, EDCF-ADB 협조용자 협약도 AFD-ADB 협조용자 체계와 거의 대등한 수준으로 판단됨.

[표 4-3] ADB와 양자기관과 ADB간 협조용자 체계 비교

구분	내용	EDCF-ADB	AFD-ADB	JICA-ADB	Australia-ADB
범위	협조용자 목표	6억 달러 (2015-2017)	13억 달러 (2013-2016)	불포함	불포함
	협조용자 템플릿	포함	포함	포함	포함
	협력 템플릿	포함	포함	불포함	불포함
	우선국가	불포함 ³⁹⁾	포함	불포함	불포함
	우선분야	포함	포함	불포함	불포함
프로그램	연례 프로그램	포함	포함	포함	포함
	연례 보고서	불포함	불포함	포함	불포함
	활동 일원화	포함	포함	포함	포함
	논쟁 해결	포함	포함	포함	불포함
검토 및 평가	만료기간	불포함	불포함	불포함	불포함
	검토 체계	필요시	필요시	불포함	불포함
	실행 프로그램	불포함	불포함	불포함	불포함
	성과관리체계	불포함	불포함	포함	불포함

출처: ADB(2016a), 저자재구성³⁹⁾

39) ADB와 AFD, JICA, Australia 간의 협조용자 체계에 대한 내용은 ADB(2016a)를 활용하였으며, ADB와 EDCF간 협조용자 체계는 ADB 현지조사 시 인터뷰 및 서면조사를 통하여 분석함.

나. 협조용자사업 선정의 전략적 적절성

1) 사업선정 측면에서 전략적 적절성 평가의 한계

- 협조용자 사업 선정의 전략적인 적절성을 분석하기 위해서는 과거 EDCF에서 진행 가능하였던 전체 협조용자 후보군에 대한 정보가 중요함.
 - 전체 협조용자 후보군 중 선정된 사업과 선정되지 않은 사업 간의 비교를 통해 정책 및 전략적 적절성에 대한 평가가 가능함.
 - 모든 협조용자 후보군에 대한 정보를 현재 파악하는 것이 불가능하기 때문에, 사업 선정의 적절성에 대한 평가에 한계가 있음.
- 본 평가에서는 정확한 평가를 위한 사전정보가 부족한 한계를 인식하고, 사후적으로 선정된 사업에 대하여 우리나라 개발협력 전략과의 부합성 및 적절성을 살펴봄.
 - 개발협력 전략과의 부합성 측면에서는 개발협력 기본계획의 목표에 적합한 사업을 선정하였는지를 집중적으로 살펴봄.
 - 개발협력 기본계획에서 목표로 언급한 대규모 인프라 사업 또는 글로벌 공공재 성격의 사업의 협조용자 추진 결과를 분석함.
 - 협조용자 사업 중 중점지원국 및 중점지원분야에 지원한 비율을 분석함.
- 향후 협조용자사업에 대한 보다 정확한 평가를 위해서는 전체 협조용자 사업 후보군을 체계적으로 관리하는 것이 필요함.

2) 개발협력 기본계획을 고려한 사업 선정의 적절성

- 개발협력 기본계획에서 목표로 하였던 대규모 인프라 사업 또는 글로벌 공공재 성격의 사업을 다수 수행하여 협조용자 사업의 선정은 목표에 부합하였음.
 - 아시아 및 아프리카 지역의 교통인프라 대규모 사업에 협조용자 형태로 참여함.
 - 2010년 베트남 밤콩교량 건설사업, 2013년 에티오피아 모조-하와사 고속도로

건설사업, 2014년 캄보디아 지방도로 개선사업 2차, 2014년 이집트 철도 전자연동시스템 구축사업 등을 협조용자로 참여함.

- 글로벌 공공재의 성격을 보유한 기후변화 대응과 관련하여 2012년부터 2014년까지 3년간 3차로 나누어 베트남 기후변화대응 프로그램을 협조용자로 지원함.
- 동 베트남 기후변화대응 프로그램의 경우 기존의 프로젝트 중심이 아닌 프로그램 형태의 직접예산지원(Direct Budget Support) 형태로 진행됨.
- EDCF의 경험이 부족한 프로그램 사업을 협조용자로 수행하여, 향후 유사한 형태의 사업을 실행하기 위한 EDCF의 역량 제고를 도모하였다는 점에서 적절한 사업으로 판단됨.

[표 4-4] 대규모 교통인프라 협조용사 사업 사례

승인 연도	프로젝트명	EDCF 승인액 (백만 달러)	전체 사업규모 (백만 달러)	전체 사업 중 EDCF 비율	협력기관
2010	베트남 밤공교량 건설사업	200	751	32%	ADB
2013	에티오피아 모조-하와사 고속도로 건설사업	100	349	29%	AfDB
2014	캄보디아 지방도로 개선사업(2차)	41	134	30%	ADB
2014	이집트 철도 전자연동시스템 구축사업	115	852	14%	WB

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

- 2010년 수립된 국제개발협력 기본계획에 따라 중점협력국을 중심으로 협조용자를 진행하여 한정된 재원을 효율적으로 운용함.⁴⁰⁾
- 중점협력국에 재원의 65% 내외를 배분하는 것을 목표로 하였으며, 2011~2015년 전체 협조용자 사업 중 71%가 중점협력국에 지원됨.
- 비중점협력국에 지원된 사업 4개 중 3개는 니카라과에 집중되었으며, 이집트에 1개 사업을 지원함.

40) 2010년 이전에도 기획재정부는 ‘대외경제협력기금 운용지침’의 규정에 따라 매년 EDCF 지원대상국가를 중점협력국과 일반협력국가로 분류하였으나, 선정 기준과 결과에 대한 국제사회 및 수원국으로부터의 문제제기를 피하기 위하여 세부 내역을 공표하지 않았기 때문에 본 평가에서도 2010년 이전 중점협력국 적절성을 고려하지 않았음.

[표 4-5] 협조용자의 중점협력국 비율 (2011~2015년)

구분	협조용자 사업 건수	협조용자 지원규모 (승인액, 백만 원)	중점협력국 비율	
			건수	금액
중점협력국	11	616,330	73.3%	71.0%
비중점협력국	4	251,423	26.7%	29.0%
총계	15	867,753	100.0%	100.0%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5) 및 개별 사업 심사보고서, 저자 재정리.

- 2010년 수립된 국제개발협력 기본계획에서는 중점협력국을 선정하였을 뿐만 아니라, 선정된 국가를 대상으로 국가협력전략을 수립하여 3~4개의 중점분야의 선택적 집중 지원을 목표로 함.
- 2011년 이후 중점협력국에 지원된 11개의 협조용자 사업 중 중점분야에 지원된 사업은 8건으로 건수 기준 72.7%를 차지하여 국가협력전략의 중점분야 지원 목표에 부합함.
- 금액 기준의 중점분야 비율이 58.2%로 상대적으로 낮은 이유는 방글라데시의 비중점분야인 교통분야에 지원된 2개의 대규모 협조용자 사업의 영향으로 판단됨.
- 2015년 방글라데시 철도차량 구매사업 2건(객차 및 기관차)에 총 2,269억원 규모의 협조용자 사업이 승인됨.

[표 4-6] 협조용자 중 중점협력국 내 중점분야 지원 비율(2011~2015년)

구분	협조용자 사업 건수	협조용자 지원규모 (승인액, 백만 원)	중점분야 비율	
			건수	금액
중점분야	8	358,664	72.7%	58.2%
비중점분야	3	257,666	27.3%	41.8%
총계	11	616,330	100.0%	100.0%

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5) 및 개별 사업 심사보고서, 저자 재정리.

3. 사업 추진 및 진행

가. 협조용자와 혼합신용의 특성을 고려한 사업 심사

1) 협조용자를 고려한 사업심사의 적절성⁴¹⁾

- 협조용자의 기대효과에는 투자재원 확대, 기관 간 협력을 통한 시너지 창출, 원조조화를 통한 수원국 부담감소, 지식 전수 등이 존재하며, 협조용자사업 사업 심사 시에는 이러한 측면을 고려하는 것이 필요함.
- 특히, 사업심사 시 사업목적, 범위, 추정사업비 및 자금조달계획, 사업실시 계획, 지원타당성 검토 등에서 협조용자의 기대효과와 관련된 사항을 추가적으로 고려하는 것이 필요함.
- 예를 들어 사업 범위에 EDCF의 담당범위뿐만 아니라 협력기관이 담당하는 범위를 포함한 전체 범위를 검토하고, 자금조달계획에도 타 협력기관의 자금을 분석하며, 사업실시에 따른 모니터링, 조정 및 평가 등을 사업심사 시 추가적으로 고려하는 것이 중요함.
- 대부분 협조용자 사업의 심사보고서에서는 통상적인 개발협력사업과 관련된 내용뿐만 아니라 협조용자 측면에서 협력기관의 범위, 필요성, 업무분담, 자원분담 등을 구체적으로 검토하였음.
- 비교적 최근에 승인된 사업뿐만 아니라 상대적으로 오래된 사업의 심사 보고서에서도 협조용자와 관련된 내용을 체계적으로 검토하였음.
- 2004년 승인된 WB와의 평행협조용자사업인 스리랑카 전자정부 확충사업의 경우 심사보고서에서 협조용자와 관련된 내용을 체계적으로 검토하였음.

(사례) 협조용자를 체계적으로 고려한 사업

스리랑카 전자정부 확충사업

- 프로젝트 기본정보
 - 국가 및 사업명: 스리랑카 전자정부 확충사업
 - 승인연도: 2004년
 - 지원규모: 14,534백만 원
- 심사보고서의 협조용자 관련 추가 고려사항
 - 협력기관인 세계은행과의 협조용자 추진 경위
 - 협조용자 추진 배경 및 필요성
 - 전체 사업범위, EDCF 담당 범위, 협력기관인 WB의 담당범위
 - 전체 추정 사업비 및 EDCF, WB, 스리랑카 정부별 자금조달 계획
 - WB의 사업추진 현황
 - 세계은행과의 협조용자 기본합의서

출처: 스리랑카 전자정부 확충사업 심사보고서(EDCF, 2004)

- 그러나 일부 협조용자사업 심사보고서에는 협조용자와 관련된 내용이 전혀 고려되지 않거나, 최소한의 내용만을 고려하는 등 사업 심사보고서별로 협조용자에 대한 분석 정도에 차이가 있음.
- 2011년 승인된 스리랑카 콜롬보 중앙직업훈련 및 감파하 고등기술센터 건립사업의 경우 협조용자와 관련된 내용이 전무하며, EDCF에서 별도로 관리하고 있는 협조용자사업 목록에서만 협조용자사업으로 확인됨.
- 2015년 승인된 방글라데시 철도차량(기관차) 구매사업과 철도차량(객차) 구매사업의 경우 사실상 동일한 프로그램에 각각 다른 구성요소에 참여한 사업임에도 불구하고 심사보고서 중 협조용자 관련 내용에 차이가 있음.

41) 협조용자사업에 대한 체계적인 평가를 위하여 평가팀은 혼합신용을 포함한 전체 39개 평가대상 사업 중 사업 심사보고서의 입수가 가능한 37개 사업을 전수 조사하였으며, 심사보고서가 부재하였던 2개 사업의 경우에는 사후평가보고서를 통하여 사업의 세부내용에 대하여 검토하였음.

- 철도차량(기관차) 구매사업의 심사보고서는 협력기관인 ADB의 사업범위, 자금조달 내역을 포함하여 협조용자 추진 배경 등을 상세하게 분석함.
- 철도차량(객차) 구매사업의 심사보고서는 협력기관인 ADB의 세부 자금조달 내역을 제외한 전체 사업규모만을 언급함.
- 특히, 일부 협조용자사업의 심사보고서에는 협조용자에 대한 언급이 있음에도 불구하고 협조용자의 가장 핵심내용인 협력기관별 자금분담 비율이 언급되지 않는 경우도 있음.
- 2015년 승인된 라오스 참파삭주 메콩강변 종합관리사업의 경우 ADB와 협조용자에 따른 사업범위 중복 및 조정에 대하여 협의를 진행하였음에도 불구하고, 전반적인 ADB의 사업범위, 자금조달 내역 등에 대한 분석이 포함되지 않음.

(사례) 협조용자에 대한 체계적인 고려가 부족한 사업

라오스 참파삭주 메콩강변 종합관리사업

- 프로젝트 기본정보
 - 국가 및 사업명: 라오스 참파삭주 메콩강변 종합관리사업
 - 승인연도: 2015년
 - 지원규모: 62,699백만 원
- 심사보고서의 협조용자 관련 고려사항
 - 협력기관인 ADB의 파세 도시환경개선사업(PUEIP, Pakse Urban Environmental Improvement Project)과의 중복분야에 대해 분석함.
 - 호안정비 및 배수시설 관련 사업범위를 ADB와 조정함.
 - 8개의 배수시설 중 4개를 EDCF가 4개를 ADB에서 담당하기로 조정함.
- 효과적인 협조용자를 위해 협력기관인 ADB와 효율적으로 사업범위를 조정하였음에도 불구하고, 협조용자와 관련된 다른 중요요소인 전체 사업 범위, 자금 분담내역 등에 대한 체계적인 분석이 부족함.

출처: 라오스 참파삭주 메콩강변 종합관리사업 심사보고서(EDCF, 2015)

- 협조용자와 관련된 중요 고려사항이 사업심사에 활용되는 보고서의 기본내용으로 포함되지 않은 것이 사업 심사보고서 간 협조용자관련 분석의 편차가 큰 원인으로 판단됨.
 - 협조용자사업의 중요 고려사항이 심사보고서의 기본 사항이 아니기 때문에, 담당자의 개인역량, 심사 시기의 전반적인 협조용자 관심도, 협력기관과의 협력수준 등에 따라 심사보고서에 포함된 협조용자 세부 내용에 차이가 발생할 가능성이 높음.
 - 사업심사 시에 협조용자의 가능성을 체계적으로 검토하지 않고 일반적인 독립된 사업으로 진행하다가, 종료 단계에서 협조용자에 대한 검토가 시작되어 후속사업을 협조용자로 진행한 사업도 있음.
- 협력기관들이 사업을 독립적으로 수행하는 평행용자의 경우에는 이러한 가능성이 더욱 증가할 것으로 판단됨.
- 즉, 평행용자의 경우 사업 심사 및 승인단계가 아니라 진행단계에서 타 기관 사업과의 관련성이 파악되어 지속적인 정보교환, 주요 이슈에 대한 공동대응 등의 협력을 진행하기 위하여 협조용자로 변경되는 것이 가능함.⁴²⁾
- 2009년 승인된 방글라데시 ICT 교육센터 사업의 경우에도 사업심사 및 수행단계에서는 협조용자 사업으로 인식하지 못하였으나, 사업의 성공적인 종료 이후 ADB와의 협조용자 사업으로 분류됨.

(사례) 협조용자의 식별과 인식이 낮은 사업

방글라데시 ICT 교육센터 사업

- 프로젝트 기본정보
 - 국가 및 사업명: 방글라데시 ICT 교육센터 사업
 - 승인연도: 2009년
 - 지원규모: 43,265백만 원

42) ADB 현지조사 시 인터뷰에 따르면 타 기관의 경우에도 유사한 사례가 다수 있음.

□ 협조용자 인식 및 식별 경위⁴³⁾

- 사업심사 및 수행 단계에서는 협조용자사업이 아닌 EDCF의 독립적인 사업으로 분류됨.
 - 동 사업 종료 후 수원국에서 효과성을 높게 평가하여 추가적인 사업을 요청하였으며, 후속 사업의 경우 ADB의 기존 초등교육분야 프로그램 (Sector Wide Program)의 일환으로 협조용자로 진행 계획함.
 - 기존 및 후속사업의 연관성, 사후관리, 이슈 공동 대응 등을 고려하여 기존사업을 종료 후지만 ADB와의 협조용자로 변경함.
- 동 사업의 발굴, 심사 및 승인단계에서 협조용자의 가능성을 검토하였으면, 사업 초기부터 협조용자로 진행하여 사업의 효과성을 제고할 가능성이 있었을 것으로 판단됨.
- 사업심사 시 방글라데시에는 EDCF 현장 사무소가 없어 다수의 개발협력 기관의 현지 진행 사업에 대한 정보획득이 어려웠던 점도 협조용자 가능성에 대한 체계적인 검토가 어려웠던 요인 중 하나로 판단됨.

출처: 방글라데시 ICT 교육사업 심사보고서(EDCF, 2009) 및 ADB 현지조사 결과보고서

- 사업 심사 시 가장 중요한 요소인 사업의 목적, 범위, 자금조달 등과 관련된 요소에 대하여 협조용자측면에서 비교적 세부적인 분석과 검토가 수행되나, 사업의 실시 및 평가측면에 대한 검토는 상대적으로 부족한 것으로 판단됨.
- 대부분 심사보고서가 협조용자사업임에도 불구하고 사업 실시단계에서의 모니터링과 관리 측면에서 협력에 대한 내용이 일반적인 독립된 사업과 차이가 크지 않은 것으로 판단됨.
 - 협조용자의 중요한 기대효과 중의 하나가 원조조화를 통한 수원국의 부담 감소와 효율성 증대라는 점을 고려하여, 사업 실시 시 협력기관과의 조율, 모니터링 등 협력방안에 대하여 사업심사 단계부터 구체적으로 고려하는 것이 중요함.

43) ADB 현지 조사 시 인터뷰를 통해 동 사업이 협조용자로 인식된 경위를 분석함.

- 향후 협조용자 사업의 경우 심사 단계부터 일반적인 EDCF 사업 심사 요소와 더불어 추가적인 분석을 수행하는 것을 명시하고, 체계적으로 관리하는 것이 사업 선정 및 심사의 적절성을 높이고 궁극적으로는 효율성 및 효과성을 증대시킬 수 있는 기반이 될 수 있을 것으로 판단됨.

2) 혼합신용 사업 심사의 적절성

- MDB와의 협조용자의 경우 기본적으로 사업에 필요한 요소인 사업의 목적, 필요성, 범위, 자금조달, 실시계획 등에 대하여 개발협력의 적절성 측면에서 면밀한 검토가 진행됨에 반하여, 특정한 혼합신용 사업의 경우 사업 심사 시 적절성 검토가 부족하거나 간과될 가능성이 있음.
- 일반적인 MDB와의 협조용자 사업은 심사 시 다수의 이해관계자가 사업에 대해 면밀하게 검토하여 오히려 개별기관에서 독립적으로 수행한 사업보다 효과성이 높아질 가능성이 있음.
 - ADB는 여러 기관이 사업형성, 심사 등에 참여하여 보다 체계적으로 사업을 추진한 것을 협조용자 사업의 효과성 증대 요인으로 식별함.⁴⁴⁾
 - 자금의 추가적 조달을 위해 공적 수출 신용을 포함하는 혼합신용의 경우, EDCF가 사업을 주도하면서 개발협력 사업 수행 시 고려하는 다양한 내용에 대한 검토를 수행하게 됨.
 - 2003년 승인된 필리핀 남부 마닐라 통근철도사업의 경우 EDCF에서 사업을 주도적으로 추진하면서 당시 EDCF 차관만으로 진행하기 어려웠던 5천만 달러 이상 대형 사업을 공적수출신용과 협력하여 진행함.
 - EDCF에서 사업을 발굴 및 추진하였기 때문에 일반적으로 개발협력사업 추진 시 고려사항에 대하여 세부적으로 검토함.
 - 반면 금융경쟁력 강화를 위한 수단으로 EDCF가 활용된 혼합신용의 경우, 한국기업의 해외수출을 강조하는 수출금융이 사업을 주도하면서 개발협력 측면에서 사업의 적절성에 대한 고려가 부족할 가능성이 있음.
 - 국제 경쟁 입찰에서 낙찰조건부로 EDCF가 지원되는 사업의 경우, 입찰의

44) ADB(2016a)

시간적 제약으로 인해 사업타당성 검토 시 개발측면이 일반적 개발협력 사업만큼 체계적으로 검토되지 못할 가능성이 높음.

- 국제 경쟁 입찰 사업에 낙찰조건부로 EDCF 자금을 지원한 터키 전동차 구매 사업의 경우 일반적인 개발협력 사업에 대한 내용으로 사업 심사보고서가 구성되지 않고, 혼합신용을 통한 국내기업의 지원 가능성을 단순히 재무적인 측면에서만 검토함.
- 터키 전동차 구매사업의 혼합신용 지원 가능성 검토보고서에는 사업의 배경, 수원국 개발전략 및 필요성 등 일반적인 개발협력 사업 추진 및 심사 시에 고려되는 내용이 부족함.
- 개발협력과 관련된 내용은 거의 없고 입찰관련 내용, 경쟁국가의 지원 현황, 양허율 조건을 충족하기 위한 EDCF 금액 및 지원조건, 지원에 필요한 터키 정부 규정 등을 중점적으로 고려함.

(사례) 개발협력에 대한 검토가 부족한 혼합신용 사업

터키 전동차 구매사업

- 프로젝트 기본정보
 - 국가 및 사업명: 터키 전동차 구매사업
 - 승인연도: 2005년
 - 지원규모: 59,058백만 원
- 혼합신용 지원 시 주요 검토 내용
 - 입찰거래 및 입찰 참여 국내 회사의 EDCF 지원 요청 내용
 - 사업내용, 발주자, 입찰참가자, 수출목적물
 - 계약예정액 및 금융지원 요청액
 - 입찰마감일 및 경쟁사
 - 입찰관련 타 국가(스페인 및 일본)의 양허성 자금 지원 내용
 - 혼합신용을 위한 국내 EDCF 지원 절차 및 규정

- EDCF 지원을 위한 사전확인 및 조치사항
 - 일본의 양허성 자금 참여 규모 및 조건
 - 수원국(터키) 정부의 EDCF 차관 절차, 제규정
- 현재 진행 중인 수원국의 EDCF 사업과의 관련성
- 일반적인 개발협력 사업 추진 및 심사 시 고려사항인 사업의 배경, 필요성, 수원국의 전략 및 분야 현황 등에 대한 내용은 거의 존재하지 않고, 재무적인 측면에 대한 검토를 중심으로 보고서가 구성됨.

출처: 터키 전동차 입찰 혼합신용 지원 가능성 검토보고서(EDCF, 2005)

나. 사업 발굴, 심사 및 승인의 효율성 제고

- EDCF 입장에서 협조유자의 중요한 기대효과 중의 하나는 사업발굴, 심사 및 승인에 있어 비용절감을 통한 효율성의 제고임.
 - 사업발굴 측면에서는 주요 협력기관인 MDB에서 수행한 기술협력의 결과물인 분야별 마스터플랜 등을 통하여 사전에 수원국과 전략적으로 협의된 사업에 쉽게 참여할 수 있는 기회를 확보할 수 있음.
 - 사업심사 및 승인 측면에서는 협조 유자에 참여하는 타 기관과 공동으로 타당성 조사, 현지 조사, 각종 보고서 활용 등을 수행해 비용을 절감할 수 있음.
- 본 평가에서는 사업발굴, 심사 및 승인과 관련하여 협조유자를 통한 효율성을 1) 사업발굴의 용이성, 2) 각종 보고서의 공동 활용 및 공동 활동 여부 측면에서 평가함.
 - 사업 발굴 측면에서는 사업발굴 유형을 구분하여 협조유자 협력기관(주로 MDB)을 통해 발굴된 사업의 비율을 기반으로 효율성을 살펴봄.
 - 심사 및 승인 측면에서는 사업 타당성 조사보고서, 위험관리 보고서(환경영향 평가 등)의 공동 활용 또는 협력기관과의 공동 활동을 통한 비용 절감 효율성을 살펴봄.

- (사업발굴의 효율성) 전체 협조용자 사업 중 58.3%를 MDB가 발굴하여 EDCF에 협력을 요청한 점을 고려하면, EDCF는 협조용자를 통해 사업발굴 효율성을 제고할 수 있었다고 판단됨.
 - 협조용자 사업 발굴 유형을 크게 1) MDB가 사업을 발굴하여 EDCF에 협력 요청, 2) 수원국 정부가 EDCF에 협조용자로 사업 요청, 3) EDCF가 사업을 발굴하여 협력을 요청, 4) 기타로 분류하였음.
 - EDCF 관점에서 MDB가 사업을 발굴한 경우에는 사업발굴과 관련된 각종 비용을 절감할 수 있다는 측면에서 효율성을 제고한 것으로 간주함.
 - 수원국 정부가 EDCF에 협조용자를 요청한 경우는 일반적인 EDCF 사업의 요청과 동일하기 때문에 사업발굴 효율성 측면에서는 효과가 없음.
 - 전체 협조용자 사업 중 MDB가 발굴하여 협력을 요청한 사업이 58.3%로 가장 많으며, 수원국 정부가 요청한 경우도 33.3%로 다수 있음.
 - EDCF가 사업을 발굴하여 협조용자로 추진한 경우는 KSP를 통해 사업을 발굴한 니카라과 브로드밴드 사업이 유일한 것으로 판단됨.

[표 4-7] 협조용자 사업 발굴 유형별 비율

협조용자 사업발굴 유형	협조용자 사업 건수	전체 협조용자 사업 건수 대비 비율
MDB가 사업 발굴 후 EDCF 요청	21	58.3%
수원국 정부가 EDCF에 요청	12	33.3%
EDCF가 사업 발굴 후 협력 요청	1	2.8%
기타 및 불명확	2	5.6%
총계	36	100.0%

출처: 개별 EDCF 사업 심사보고서 분석결과

- (심사 및 승인의 효율성) 협조용자 사업 심사 및 승인 시 각종 보고서의 공동 활용 비율이 61.1%로 비교적 높은 편이나⁴⁵⁾, 공동 활동의 비율은 36.1%로

상대적으로 낮았음. 따라서 협조용자를 통한 효율성 제고를 위해 공동 활동을 더욱 확대할 필요가 있음.⁴⁶⁾

- 각종 보고서의 공동 활용 여부를 검토한 결과 61.1%의 사업에서 보고서를 공동으로 활용하여 효율성을 증가시킬 수 있었던 것으로 판단됨.
- 공동 현지 조사(Joint Mission) 등 협조용자를 위한 공동 활동의 비율은 36.1%로 상대적으로 낮음.
 - 특히 협조용자이지만 독립적으로 사업을 추진하는 평행용자의 경우 협력 기관과의 공동 활동의 필요성이 낮은 것이 영향을 미칠 수 있다고 판단됨.
 - 평행용자의 경우 각종 보고서의 공동 활용 비율은 높았으나, 공동 활동 비율은 절반 수준으로 감소하였음.⁴⁷⁾

[표 4-8] 협조용자 사업 추진 시 보고서 공동 활용 및 공동 활동

구분	협조용자 형태	예	아니오	소계
각종 보고서를 공동 활용한 경우	평행	19 (58.3%)	11 (30.6%)	30
	결합	3 (8.3%)	3 (8.3%)	6
	소계	22 (61.1%)	14 (38.9%)	36
공동 활동을 수행한 경우	평행	10 (27.8%)	20 (55.6%)	30
	결합	3 (8.3%)	3 (8.3%)	6
	소계	13 (36.1%)	23 (63.9%)	36

출처: 개별 EDCF 사업 심사보고서 분석결과

45) EDCF는 개별 사업의 지원여부에 대한 심사를 위해 일반적으로 사전타당성조사, 환경영향 평가 등을 직접 수행하나, 협조용자의 경우 협력기관에서 수행한 결과보고서를 기반으로 심사를 진행할 수 있음. 협력기관에서 수행한 다양한 사업관련 보고서를 활용하여 사업의 지원여부를 결정하는 경우를 '각종 보고서를 공동 활용한 경우' 로 분류함.

46) EDCF에서 사업심사를 위해서는 사전타당성 조사, 현지 방문조사, 수원국과의 협의 등 다양한 활동을 수행하며, 협조용자 사업을 추진하면서 이러한 주요 활동을 협력기관과 공동으로 수행한 경우를 '공동 활동을 수행한 경우' 로 분류함.

47) 보고서의 공동 활용과 공동 활동 사이에 직접적인 연관(예, 보고서를 공동 활용 하면 활동도 공동으로 수행하는 등)이 존재할 수 있을 것으로 기대하였으나 실제 분석결과에서는 두 요소 간 관련성을 파악하지 못함.

(사례) 효율적인 협조용자를 지원하는 EDCF와 공여기관 간 협력체계**베트남 6개 은행 협의체**

- 베트남에는 WB, ADB, JICA, KfW, AfD, EDCF로 구성된 6개 은행 협의체가 존재하여 베트남 정부와 개발협력과 관련된 전반적인 내용을 효과적으로 조율하고 있음.
 - 매월 정기회의의 실시 및 2년 마다 공동성과평가 보고서를 발간하며 ODA 관련 법령 제·개정 및 제도 개선을 위한 공동 의견을 제시함.
 - 예를 들어 최근 베트남에서 공여국이 프로젝트 진행에 따라 자금을 집행하고자 하였으나, 집행하지 못한 문제가 발생한 사례가 있음.
 - 이는 베트남 전체 국가예산에 세부 프로젝트별 집행 예산이 포함되지 않았기 때문에 발생한 문제로, 이에 대하여 6개 은행 협의체에서 협의의를 통해 공동으로 대응하였음.
- 6개 은행 협의체에서는 개발협력과 관련된 모든 사항을 포괄적으로 논의하기 때문에 협조용자 측면에서도 효과적이며 긍정적인 영향을 미치고 있음.
 - 협의체를 통해 다양한 정보를 공유하고 이를 기반으로 협조용자 사업 발굴이 용이함.
 - 예를 들어 메트로 지하철 사업 등 대형 인프라 사업과 관련하여 베트남 정부 관련 부처와 원조기관이 참여하는 위원회에 동참하여 협조용자사업 협의 및 베트남 정부 지원이 필요한 사항에 공동으로 대응함.
 - 사업 추진 시 발생하는 다양한 문제점 및 이슈에 대한 조정도 용이함.
 - 협의체를 통한 공식적인 의사소통 외에도 업무담당자간의 네트워크 강화를 통해 비공식적인 의견 조율 및 효율적인 업무추진이 강화됨.

출처: 베트남 현지조사 결과보고서

다. 원조조화를 고려한 효율적인 사업 수행

- 수원국 측면에서 협조용자의 중요한 기대효과는 다수의 공여기관들의 원조조화를 통한 효율적인 사업 수행임.
 - 수원국의 효율성 제고를 도모할 수 있는 원조조화를 위해서는 공여기관 간 밀접한 협력을 통한 조정 및 관리가 중요함.
 - 공여기관 간 협력 수준이 낮아 조정 및 관리에 따른 추가적인 비용이 발생한다면 수원기관만을 고려한 효율성은 높으나, 전체적인 관점에서는 오히려 효율성이 감소할 가능성이 있음.
 - EDCF와 다른 협조용자 참여기관과의 협력정도를 사업의 초기 발굴 이후 형성단계부터, 심사/승인, 실시까지 전반적인 프로젝트 관리체계를 고려하여 유형별로 구분하여 원조조화측면의 효율성을 평가함.
 - EDCF와 협력기관들이 사업의 발굴/형성부터 참여하면서 결합용자 형태로 일원화되고 통합적인 관리를 수행한 경우 가장 높은 협력수준으로 구분함.
 - EDCF와 협력기관들이 사업의 발굴/형성부터 참여하였으나, 평행용자 형태로 이원화된 관리를 수행한 경우 보통 정도의 협력수준으로 평가함.
 - 협조용자를 위한 사업의 발굴/형성은 공동으로 진행되었으나, 추가적인 기관 간의 조정 및 조율이 부족한 경우를 가장 낮은 수준의 협력으로 평가함.
 - 결합용자의 경우에도 공여국 간 협력이 어렵거나 수원국의 사업관리 역량이 충분할 경우 원조조화에 따른 효율성이 기대보다 높지 않을 수 있음.⁴⁸⁾
 - 특히, 비구속성 사업진행에 대한 충분한 공감대가 부족한 EDCF의 경우 비구속성 결합형태의 협조용자를 추진하기 위한 내부조정, 협약체결 등에 따른 비효율이 더 높을 가능성도 충분함.⁴⁹⁾

48) 베트남 현지조사 시 사업실시기관과의 인터뷰에서 평행용자에 따른 독립적인 사업관리에 대해 충분히 인지하고, 내부적으로 평행용자 사업들을 적극적으로 관리하는 체계를 수립하였기 때문에 이와 관련된 비효율성이 높지 않다고 언급하였음.

49) 베트남 현지조사 시 ADB 사무소와 수원국 사업실시기관은 협조용자 시 EDCF의 장점으로 평행용자에 기반한 빠른 의사결정을 언급하였음.

[표 4-9] 원조조화를 위한 협력수준별 분류 및 비율

구분	건수	비율	비고
형성/발굴부터 참여하면서 일원화된 통합관리	1	2.8%	결합용자
형성/발굴이후에 참여하였으나 일원화된 통합관리	5	13.9%	
형성/발굴부터 참여하면서 이원화된 관리	13	36.1%	평행용자
형성/발굴이후에 참여하고 이원화된 관리	13	36.1%	
형성/발굴부터 참여하되 관리를 위한 조정/조율 부족	1	2.8%	
분류를 위한 정보 부족	3	8.3%	
소계	36	100.0%	

출처: 개별 EDCF 사업 심사보고서 분석결과

- 사업 심사보고서를 기반으로 협조용자사업의 원조조화를 위한 협력정도를 분석한 결과, 52.8%가 보통 이상의 협력수준으로 나타나 원조조화 측면에서 효율성을 제고한 것으로 판단됨.
 - 결합용자 사업 6개는 사업의 발굴/형성부터 적극적으로 EDCF가 협력하였는지 정도의 차이는 존재하나 원조조화를 위한 협력의 강도가 상당히 높은 것으로 판단함.
 - 평행용자 사업의 경우 대부분 이원화된 관리에도 불구하고 협력기관과 전반적인 조율 및 조정을 고려하고 있었으며, 다수의 사업은 사업의 발굴/형성단계부터 밀접하게 협력하여 보통 이상의 원조조화를 달성한 것으로 판단됨.
 - 향후 원조조화 측면에서 효율성을 증대하기 위해서는 EDCF 내부적으로 비구속성 사업진행에 대한 공감대를 형성하여 내부조정에 따른 비용을 최소화하면서 결합용자를 확대하는 것이 필요함.

(사례) 수원국 중심의 원조조화를 통한 효율성 제고

에티오피아 모조-하와사 고속도로 건설사업

□ 프로젝트 기본정보

- 국가 및 사업명: 에티오피아 모조-하와사 고속도로 건설사업
- 승인연도: 2013년
- 지원규모: 118,170백만 원

□ 수원국 중심의 원조조화를 통한 효율성 제고 내용

- 에티오피아 정부가 대규모 인프라 사업 추진을 위하여 EDCF와 AfDB의 협조용자를 적극적으로 추진함.
 - EDCF와 AfDB의 사업범위, 구매방식 등 협조용자 세부 내용 조정 및 조율에 에티오피아 정부가 적극적으로 참여함.
- 사업 시공기간 단축 및 경제성, 효율성 제고를 위하여 AfDB와 EDCF의 구매방식을 통일함.
 - 원조조화를 위해 EDCF는 일반적인 표준 구매방식이 아닌 AfDB와 동일한 일괄입찰방식(Design-Build)을 수용함.
- EDCF는 일괄입찰방식의 표준 입찰서류가 존재하지 않아 AfDB의 표준서류를 공동 활용함.

출처: 에티오피아 모조-하와사 고속도로 건설 사업 심사보고서(EDCF, 2013)

라. 협조용자 수행 체계의 효율성

- 협조용자를 통한 효율성을 제고하기 위해서는 협력기관 간 사업추진에서 발생하는 조정비용을 최소화하는 것이 중요함.
 - EDCF 업무담당자들에 대한 설문조사에서도 협조용자 추진 시 애로사항으로 사업절차와 관련된 문제점이 가장 높은 비중을 차지함.⁵⁰⁾

50) 협조용자와 관련된 EDCF 업무담당자에 대한 세부 설문조사 결과는 별첨 참조.

- 협력기관간의 승인절차 및 승인소요기간에 대한 이해부족, 기관별 사업 절차 수행에 따른 지연, MDB 내부절차와 EDCF 사업절차 간 일치의 어려움, 사업 진행 속도 조절의 어려움 등이 협조용자 추진 시 효율성을 저해하는 요인으로 조사됨.
 - 효율적인 협조용자 추진을 위해서는 EDCF 내부의 업무절차, 조직, 인력 등을 체계적으로 구성하는 것이 필요하며, 본 평가에서는 이러한 요소에 대하여 검토함.
- 협조용자 비율이 높지 않고 평행용자가 중심인 EDCF는 협조용자 사업 발굴 및 관리에 있어 상향식(Top-Down)과 상향식(Bottom-Up)을 모두 사용하고 있음.
- EDCF의 협조용자 발굴은 1) EDCF의 다자협력팀과 MDB 본부간 정례회의 등을 통해 발굴되는 하향식과 2) EDCF 지역별 사업팀 또는 수원국 사무소와 MDB 수원국 사무소간의 협력을 통해서 발굴되는 상향식으로 이원화되어 있음.
 - EDCF에는 협조용자를 포함한 MDB와의 효율적인 협력을 위하여 전담팀인 다자협력팀이 별도로 있음.
 - 주요 MDB에 직접 EDCF 직원을 파견하여 의사소통, 업무협의, 협조용자 사업 발굴 등을 진행하고 있음.
 - 협조용자 사업의 발굴이후 심사, 승인, 실시, 모니터링 및 종료는 원칙적으로 지역별 사업팀과 수원국 사무소에서 담당하나, 경우에 따라 일부 사업은 다자협력팀에서 심사 및 승인까지 담당함.⁵¹⁾
 - 대부분의 협조용자가 협력기관과 독립적으로 진행되는 평행용자임을 고려 하면 발굴이후 프로젝트 단계별 관리측면에서 다자협력팀의 역할은 제한적임.
 - 최근 IDB와 결합용자를 기본으로 한 금융협력체계(Financial Facility)를 추진 하면서, IDB와의 지속적인 협력과 의사소통이 중요하기 때문에 다자협력팀에서 사업에 대한 검토와 승인을 담당함.
 - 과거에는 MDB와 결합방식의 협조용자 추진 시 수수료 처리 등 관련 지원 절차에 대한 규정이 명확하지 않아 사업추진에 애로점이 있었으나 최근 관련

51) EDCF 업무담당자 인터뷰에 따르면 협조용자 사업의 승인 및 심사를 담당하는 부서에 대한 규정이 명확하지 않아, 부서별 상황을 고려하여 별도 협의를 통해 유기적으로 결정되었음.

- 규정을 명확하게 개선하였음.⁵²⁾
- 최근 IDB와 결합방식의 금융협력체계를 추진하면서 전반적인 협조용자 제도 및 규정을 새롭게 정비하여, 향후 협조용자 추진 효율성을 제고함.
 - 지역별 사업팀 또는 수원국 사무소의 경우 협조용자와 관련된 직접적인 목표나 인센티브 체계는 없으나, 사업발굴을 용이하게 해준다는 측면에서 업무목표 달성에 간접적인 효과가 있음.
- 향후 협조용자를 보다 활성화하고 효율적으로 추진하기 위해서는 1) 협조용자 추진 관련 부서 간 업무분장의 명확화, 2) 협조용자 전담 인력 보강, 3) 협조용자와 관련된 직접적인 인센티브 체계 수립 등에 대한 고려가 필요함.
- 협조용자를 활성화하기 위해서는 평행용자 중심의 단순 협조용자체계에서 결합용자를 포함한 다양한 방식의 협조용자를 확대하는 것이 필요하며, 이에 따라 협조용자 추진 시 각 부서별 업무분장을 명확화 하는 것이 필요함.
 - 예를 들어 평행용자의 경우에는 사업팀에서 주도적으로 심사 및 승인을 추진하고, 결합용자의 경우에는 다자협력팀에서 심사 및 승인을 담당함.
 - 협조용자가 전반적으로 증가하고 있고, 협력기관과의 의사소통 및 조율이 더 중요한 결합형태의 협조용자를 효율적으로 추진하기 위해서는 협조용자를 중점적으로 추진하는 전담 인력이 필요함.
 - MDB와는 협조용자뿐만 아니라 일반적인 의사소통을 포함한 다양한 업무가 진행되고 있기 때문에, 결합용자 형태의 협조용자가 증가될 경우 사업진행과 관련된 업무 부담이 증가할 가능성이 높음.
 - 협조용자만을 전담하여 추진하는 담당자가 존재하여 효율적인 사업발굴 및 추진을 도모하는 방안에 대한 고려가 필요함.
 - 협조용자와 관련된 인센티브 체계가 부재한 상황에서 지속적이고 효율적으로 협조용자를 발굴하는 것은 어렵기 때문에, 협조용자와 관련된 목표를 부여하고 이에 따른 적절한 보상체계의 수립이 필요함.

52) EDCF 업무담당자의 설문조사에 따르면 과거 MDB와의 협조용자 시 수수료 처리와 관련된 제도 개선 필요성이 보임.

4. 협조용자의 효과 및 영향

가. 개별 프로젝트의 효과

1) 프로젝트별 효과성 분석의 한계와 대안

- 협조용자 사업별로 사업 수행에 따른 효과를 분석하기 위해서는 우선적으로 협조용자 측면에서의 목표 및 계획에 대한 명확한 기준치(Baseline)와 종료 이후의 결과 정보가 필요함.
- 협조용자 사업 심사보고서를 검토한 결과 일반적인 사업수행에 따른 목표 및 계획에 대한 기준치와 목표는 일부 존재하나, 협조용자를 고려한 각종 정보는 부족함.
- 또한, 사업 종료 시점 이후의 문서 및 정보도 일부 사업에서만 확보되었음.⁵³⁾
 - 혼합신용 1개, 협조용자 5개 사업에 대한 완공 평가보고서를 검토하였으며, 혼합신용 1개, 협조용자 3개 사업의 사후평가보고서도 분석함.

[표 4-10] 검토대상 완공평가 및 사후평가 보고서

구분	사업명	완공평가	사후평가 보고서
협조 용자	민다나오 송전설비 확충사업	-	○
	스리랑카 전자정부 확충사업	-	○
	볼리비아 파일론-산혼세 교량건설사업	-	○
	라오스 GMS 북부도로 개선사업	○	-
	마다가스카르 트리아라주 35번국도 개보수사업	○	-
	방글라데시 ICT교육훈련센터 건립사업	○	-
	터키 전동차 구매사업 ⁵⁴⁾	○	-
혼합 신용	캄보디아 지방도로 개선사업	○	-
	스리랑카 Galle광역시 상수도개발사업	-	○
	필리핀 라킨당간 공항개발사업	○	-

출처: 저자 작성

- 효과성에 대한 체계적인 분석 및 평가를 위한 정보가 충분하지 않은 한계를 고려하여, 본 평가에서는 사후평가보고서가 존재하는 협조용자 3개 사업과 혼합신용 1개 사업의 프로젝트 효과성을 우선적으로 검토함.
- 완공평가보고서에는 일반적인 사업수행 과정, 자금지출, 중요 문제점 등에 대한 정보는 존재하나 협조용자와 관련된 별도의 내용은 포함하지 않아 효과성 분석을 위해 활용하는 것에 한계가 있음.
- 현재 EDCF는 완공평가보고서의 기본 구성 항목으로 협조용자와 관련된 내용을 명시적으로 포함하는 방안을 추진하고 있음.
 - 완공평가보고서의 구성항목에 협조용자 관련 내용이 포함된다면 향후 사업 평가에 추가적인 정보를 제공할 수 있을 것으로 판단됨.
- 개별 프로젝트의 사후평가보고서도 협조용자 측면에서의 효과성을 명시적으로 고려하지 않았기 때문에 협조용자의 효과성을 명확히 분석하는 것에는 한계가 있음.
 - 협조용자 사업 필리핀 민다나오 송전설비 확충사업과 스리랑카 전자정부 확충사업, 볼리비아 파일론-산혼세 교량건설사업 사후평가보고서도 사업의 기본 내용으로 협조용자에 대해 간략하게 언급하였을 뿐 구체적인 분석이나 검토, 평가는 부족함.
 - 혼합신용 사업인 스리랑카 Galle 광역시 상수도 개발사업의 사후평가보고서에도 혼합신용과 관련된 내용을 분석, 검토 및 평가한 내용이 부재하며, 전체 사업비용에 수출입은행의 수출신용(구매자신용) 금액만을 언급하였음.
- 프로젝트 단위의 협조용자 효과성을 직접 분석하는 것은 한계가 있어, EDCF 업무담당자를 대상으로 설문을 실시하여 협조용자의 효과를 살펴봄.
 - 협조용자 사업을 수행한 경험이 있는 EDCF 업무대상자를 대상으로 협조용자에 대한 만족도와 효과를 조사하여, 간접적으로 협조용자에 따른 효과를 평가함.

53) 대부분의 협조용자사업이 비교적 최근에 승인되어 아직까지 완료되지 않은 것도 종료 시점의 자료확보가 어려운 원인으로 판단됨. 예를 들어 2010년 이후 승인된 20개 협조용자 사업 중 자금지출이 완료된 사업은 직접에 산지원 형태인 베트남 기후변화대응 프로그램을 제외하면 1개에 불과함.

54) 터키 전동차 구매사업은 협조용자이면서 혼합신용 사업이나 완공평가보고서 구분에서는 협조용자로 분류함.

2) 프로젝트별 효과성 검토

- 협조용자 3개 사업과 혼합신용 1개 사업의 사후평가보고서를 검토한 결과, 개별 사업의 전체 종합평가 결과뿐만 아니라 효과성에 대한 평가점수가 비교적 높게 나타남.

[표 4-11] 개별 협조용자 및 혼합신용 사업의 효과성 평가결과

구분	사업명	효과성 점수	종합점수
협조용자	민다나오 송전설비 확충사업	3.0 (효과적)	3.50 (성공적)
	스리랑카 전자정부 확충사업	3.5 (매우 효과적)	3.62 (매우 성공적)
	볼리비아 파일론-산혼세 교량건설사업	4.0 (매우 효과적)	3.41 (성공적)
혼합신용	스리랑카 Galle광역시 상수도개발사업	4.0 (매우 효과적)	3.40 (성공적)

출처: 사업별 사후평가보고서

- 민다나오 송전설비 확충사업은 전체 종합평가 결과가 3.5점으로 ‘성공적인 사업’으로 평가되었으며, 효과성도 3.0점으로 ‘효과적’으로 평가됨.
 - 산출물 측면에서는 송전선 및 변전시설이 계획한 수준으로 확충됨.
 - 단기 및 중기 성과측면에서는 전력의 안정적인 공급 및 지역 전력공급 용량을 증대시켜 효과적이었으나, 주민들에 대한 전력서비스를 충분히 개선시키지는 못한 한계가 있음.
- 스리랑카 전자정부 확충사업은 전체 종합평가 결과가 3.62점으로 ‘매우 성공적인 사업’으로 평가되었으며, 효과성도 3.5점으로 ‘매우 효과적’으로 평가됨.
 - 4,000개 이상의 이메일 계정을 기반으로 월평균 16만 건 이상의 메일을 처리하는 등 구축된 시스템을 효율적으로 활용함.
 - 정부 e-서비스 및 홈페이지에 대한 만족도도 높으며, 공무원 대상 사용자 교육을 통해 생산성 향상, 서비스 개선, 관련 행정제도 개선에 기여함.

- 볼리비아 파일론-산혼세 교량건설사업은 전체 종합평가 결과가 3.41점으로 ‘성공적인 사업’으로 평가되었으며, 효과성도 4.0점으로 ‘매우 효과적’으로 평가됨.
 - 볼리비아의 중심적 결절점(Central Node)의 역할을 통해 국가 전체의 접근성 및 이동성을 향상시킴.
 - 사업수행 시 설계변경을 통해 기존도로를 최대한 활용하고 우회도로도 숲 지대를 통과하지 않도록 변경하여 주변 생태계에 대한 영향도 최소화함.
- 스리랑카 Galle광역시 상수도개발사업은 전체 종합평가 결과가 3.4점으로 ‘성공적인 사업’으로 평가되었으며, 효과성도 4.0점으로 ‘매우 효과적’으로 평가됨.
 - 계획된 설계를 기반으로 사업목적은 달성하였을 뿐만 아니라 정수시설 용량결정 등에 있어서 향후 증가분을 고려하는 등 적용기술을 최적화함.
 - 특히, 스리랑카의 기후 및 지형을 고려하여 현지에 최적인 기술을 도입하고, 향후 유지 및 관리비용을 최소화할 수 있는 기술을 적용함.
- 협조용자와 관련된 기본 정보가 부족할 경우 효과성 평가에 근본적인 한계가 존재하기 때문에, 향후 보다 많은 정보를 축적하는 것이 필요함.
 - 심사보고서에 협력기관을 포함한 협조용자관련 내용을 구체적으로 포함하고, 협조용자 측면에서 기대 목표 및 성과를 명확히 하는 것이 필요함.
 - 완공평가보고서에도 협조용자와 관련된 사항을 명시적으로 포함하는 것이 중요함.
- 협조용자 사업의 사후평가 시에 협력대상 기관 및 해당 사업에 대한 검토를 통해 EDCF 담당 사업뿐만 아니라 전체 협조용자 프로젝트 관점에서 효과성을 분석하는 것이 필요함.

- 협조용자 사업의 경우에는 대상 협력기관과 협의를 통해 공동평가를 진행한다면 보다 효율적이고 체계적인 평가가 가능할 것으로 판단됨.
- ADB 방문 조사 시 협조용자 사업에 대한 공동평가의 가능성에 대하여 확인한 결과, 평가체계 및 목적 등이 상이하여 결합용자와 유사한 형태의 공동평가는 실질적으로 어려운 것으로 판단됨.
- 단, 평행용자 사업과 유사하게 평가도 개별기관에서 독립적으로 수행하되 전체적인 관점에서 서로 협력하는 방안은 가능할 것임.

나. 협조용자를 통한 재원의 동원

- 파트너십을 통해 협조용자를 추진하는 이유 및 기대효과 중의 하나는 레버리지 효과를 통한 부족한 재원의 추가적인 동원임.
- 레버리지 극대화 측면에서는 만일 EDCF가 사업을 주도할 경우 전체 사업 규모에서 EDCF의 비중이 낮고 협력기관의 자금 비율이 높을수록 좋음.⁵⁵⁾
- 그러나 협조용자를 주도적으로 진행하지 않는 상황에서 EDCF가 참여하는 재원의 비율이 상대적으로 미미할 경우에는 EDCF의 위상 및 가시성이 약화되는 문제가 발생할 가능성도 존재함.⁵⁶⁾
- 자금이 통합되어 진행되는 결합용자이면서 MDB등 타 기관이 사업을 주도적으로 진행하는 경우, EDCF는 적극적인 역할이 없고 일부 자원만을 부담하는 단순 자원조달자를 담당할 가능성이 높아짐.
- 따라서 레버리지 효과도 높이면서 EDCF의 위상 및 가시성의 확보도 가능한 적절한 수준의 자원부담이 필요함.
- 협조용자의 적절한 자원부담의 비율은 일괄적으로 규정하기 어려우며, 전체 사업의 규모, EDCF의 역할, 한국의 비교우위 등을 종합적으로 고려하여 사업별로 판단하는 것이 필요함.

55) 사업 추진에 있어 EDCF가 주도적 역할을 수행하는 지의 여부를 구분하여 레버리지 효과를 측정하는 것이 바람직 할 것이나, 아직까지 EDCF가 주도적으로 사업을 발굴하여 추진하는 경우가 매우 적기 때문에 이러한 측면을 구분하여 고려하지 않았음.

56) EDCF는 지금까지 대부분의 협조용자를 독립적인 형태인 평행용자로 진행하였기 때문에, 상대적으로 소규모 자금 투입에 따른 가시성 약화는 중요한 문제가 되지 않을 가능성이 높음.

[표 4-12] 개별 협조용자 사업규모 중 EDCF 자금조달 비율

개별 협조용자 사업 규모 중 EDCF 자금조달 비율	협조용자 사업 건수	전체 협조용자 사업 건수 대비 비율
50% 이상	4	13.8%
40% 이상 ~ 50% 미만	1	3.4%
30% 이상 ~ 40% 미만	5	17.2%
20% 이상 ~ 30% 미만	7	24.1%
10% 이상 ~ 20% 미만	4	13.8%
10% 미만	8	27.6%
총계	29	100.0%

출처: 개별 EDCF 사업 심사보고서 분석결과

- 전체 사업규모 대비 EDCF의 자금 지원 비율을 분석한 결과, EDCF의 참여 비율이 10% 이상인 사업이 72.4%를 차지했으며, 이는 협조용자를 통한 자원 동원에 기여하면서도 가시성을 확보했다는 점에서 비교적 적절했다고 할 수 있음.
- 36건의 협조용자 사업 중 심사보고서를 통해 전체 사업규모 및 협조용자 참여기관별 자금조달 비율을 확보할 수 있는 사업은 29건이었으며, 이중 EDCF의 자금비율이 10%미만인 사업은 8개로 27.6%를 차지함.⁵⁷⁾
- 사실상 단일 프로그램에 3차로 나누어 참여한 베트남 기후변화대응 프로그램을 1개로 고려하면 10%미만인 사업은 22% 수준임.
- EDCF의 참여비율이 가장 낮은 사업은 베트남 기후변화대응 프로그램(1차)으로 전체 사업대비 EDCF의 비중은 1.18%에 불과하였으며, 베트남 기후변화대응 프로그램(3차)이 4.81%로 두 번째로 비중이 낮았음.
- EDCF 자금 비율이 50%가 넘는 사업도 4개 존재하였으며, 전체사업의

57) 심사보고서를 통해서 협조용자 전체 사업의 규모 및 참여기관별 자원조달 비율을 파악할 수 없는 사업은 분석 대상에서 제외함.

과반수이상인 17개 사업에서 EDCF 자금 비율이 20% 이상임.

- EDCF의 자금 비율이 50%가 넘는 사업은 베트남 밤콩교량 접속도로 건설 사업(61.2%), 라오스 GMS 북부 송전사업(59.1%), 캄보디아 GMS 북서부 도로 개선사업(55.9%), 니카라과 브로드밴드 구축사업(50.0%)으로, 총 4개임.

다. 대규모 인프라 사업을 통한 개발도상국 발전기반 마련

- 협조용자를 기반으로 대규모 지역개발 사업 또는 사회 인프라 구축사업 참여를 통해 개발도상국 발전에 기여함.
- ADB가 주도하고 있는 대규모 지역개발 사업인 GMS에 2007년부터 2010년 까지 지속적으로 참여하여 주변 개발도상국 발전에 기여함.

[표 4-13] GMS 협조용자 사업 목록

승인연도	국가명	프로젝트명	승인액 (백만 원)
2007	베트남	GMS 남부해안 연결도로 사업	56,719
2007	라오스	GMS 북부도로 개선사업	28,395
2009	라오스	GMS 북부 송전사업	43,608
2009	캄보디아	GMS 캄보디아 북서부도로 개선사업	34,106
2010	베트남	GMS 남부해안 연결도로 2차 사업	75,762
총계			238,590

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5), 저자 재정리.

- EDCF 전체 사업 중 두 번째로 큰 지원규모인 베트남 밤콩교량 사업은 협조용자 뿐만 아니라 연관된 추가 사업으로 접속도로 건설사업도 협조용자로 진행하여 지역개발에 기여함.
- EDCF는 2010년 밤콩 교량 건설사업 2억 달러, 2014년 밤콩 교량 접속도로 건설 사업에 3천 2백만 달러를 협조용자로 지원하여 전체 지원규모는 2억 3천 2백만 달러임.⁵⁸⁾

- EDCF 단독으로는 진행이 불가능하였을 것으로 판단되는 대규모 인프라 사업에 협조용자를 통해 참여하여 개발도상국 발전에 기여함.

(사례) 대규모 인프라 건설을 통해 개발도상국 발전에 기여한 사업

베트남 밤콩교량 건설사업 및 밤콩교량 접속도로 건설사업

프로젝트 기본정보

승인연도	사업명	지원규모 및 비율 (백만 달러)	전체 사업규모 (백만 달러)
2010	베트남 밤콩교량 건설사업	200 (32.0%)	751
2014	베트남 밤콩교량 접속도로 건설사업	32.8 (61.6%)	53.7
소계		232.8	804.7

출처: EDCF 업무통계자료(2016.5) 및 사업 심사보고서

사업 배경 및 승인현황

- 베트남 정부의 대규모 교통 인프라 개선 사업인 ‘중부메콩델타 교통망 연결사업’의 일부로 2008년 ADB에서 협조용자 추진을 EDCF에 제안함.
- 베트남 정부에서는 교량뿐만 아니라 접속도로까지 사업범위에 포함하여 요청하였으나, 베트남 EDCF 지원규모 한도를 고려하여 우선적으로 2010년 교량부문을 지원을 승인함.
- 베트남 정부에서 2013년 교량 접속도로 건설에 대한 추가적인 지원을 요청하여 2014년 연계된 추가사업으로 접속도로 건설사업을 승인함.

사업의 기대 효과

- 베트남 중부 메콩델타 지역 교통인프라 확충 및 개선을 통해 지속 가능한 포괄적 성장기반을 구축함.

58) 단일 사업으로 EDCF 지원규모가 가장 큰 사업은 2억 7백만 달러를 지원한 2012년 필리핀 할라우강 다목적 사업(2단계)로, 밤콩 교량 건설사업만으로도 전체 EDCF 사업 중 두 번째 규모임.

- 농공산업 생산 및 수출 촉진을 통한 식량자원 제고
- 지역 내 민간부문 투자 촉진
- 주변 메콩강 유역의 지역연계성 확대
- 기초 사회 및 보건 서비스에 대한 접근성 제고
- 전체 8억 달러 이상이 필요한 대규모 사업으로 EDCF 단독으로는 진행이 불가능하였을 사업을 협조용자를 통해 성공적으로 추진함.

출처: 베트남 밤콩교량 건설사업 사업 심사보고서(EDCF, 2010) 및 밤콩교량 접속도로 건설사업 사업 심사보고서(EDCF, 2014)

라. MDB와의 협력강화 및 다양화를 위한 기반 마련

- 최근 IDB와 체결한 금융협력체계(Financial Facility)와 이에 따른 니카라과 브로드밴드 사업은 구매의 구축성 등으로 인해 평행용자라는 특정한 형태에 집중되었던 EDCF의 협조용자를 다양화 할 수 있는 기반을 마련함.
 - 구매의 구축성, MDB에 대한 수수료 지급 체계 부재 등의 원인으로 인하여 EDCF 협조용자는 평행용자라는 특정 형태에 집중됨.
 - 특히 구매의 구축성 하에서는 실질적으로 평행용자가 유일하게 실현가능한 협조용자의 형태임.
 - 2015년 IDB와 체결한 총 1억 달러 규모의 금융협력체계는 비구축성에 기반한 결합용자를 체계적으로 추진하기 위한 최초의 체계적인 협력기반으로 향후 협조용자의 다양성을 제고할 것으로 판단됨.⁵⁹⁾
 - 신규 금융협력체계는 일회성이 아닌 지속적으로 일정 규모 이상의 협조용자를 추진하기 위한 기반으로 향후 IDB와의 협력 강화에 기여할 것임.
 - IDB와의 금융협력체계 수립을 위하여 정부 간 부처협의 등 협력을 위한 절차 간소화 및 수수료 지급 등을 위한 EDCF 내부 업무체계를 정비함.
 - EDCF 기금운영위원회를 통해 관련 규정을 정비하여 향후 유사한 형태의 금융협력체계 및 협조용자 추진을 용이하게 함.

- 동 협력체계를 기반으로 2016년에는 에콰도르 송배전선 확충 사업이 추가로 승인되는 등 IDB와의 협력 강화에 크게 기여하고 있음.
 - 2017년 초까지 유효한 동 협력체계 하에서 2개의 사업을 추가적으로 발굴 및 형성하여 총 4개 사업을 1억 달러 규모로 진행하는 것을 목표로 하고 있음.
 - 2017년 이후 협력체계를 연장하면서 협력의 규모도 확대하는 방안에 대한 검토도 병행되고 있음.

(사례) MDB와의 협력강화 및 다양화를 위한 기반을 마련한 사업

니카라과 브로드밴드 구축사업

- 프로젝트 기본정보
 - 국가 및 사업명: 니카라과 브로드밴드 구축사업
 - 승인연도: 2015년
 - 지원규모: 29,543백만 원
- 사업의 주요 특징
 - 2015년 3월 체결되어 2년간 유효한 1억 달러 규모의 한도소진방식의 EDCF-IDB간 협조용자 금융협력체계에 기반 한 최초의 사업임.
 - IDB와 비구축성을 가진 결합용자로 진행되며, 사업추진에 따른 심사, 차관 계약 체결, 구매, 자금지출 및 운용 등 제반업무를 IDB가 위탁 수행하고 EDCF는 관리 수수료를 지급함.
 - 지원자금은 IDB에 위탁운용되며, 연 1회 운용수익과 원리금 상환액을 EDCF 기금으로 이체함.
 - 2014년 한국의 경제발전 공유사업(KSP, Knowledge Sharing Program)과 IDB와의 공동건설팅인 ‘니카라과 브로드밴드 기반서비스 육성지원’ 을 통해 발굴됨.
 - IDB와의 협력강화, 비구축성 지원확대, 협조용자 형태 다양화 등 긍정적인 영향력을 가지고 있음.

출처: 니카라과 브로드밴드 구축 사업 심사보고서(EDCF, 2015)

59) IDB와의 금융협력체계 이전에도 일부 결합용자 형태의 협조용자가 존재하였으나, 지속적이고 체계적인 협력이 아닌 사업 단위의 일회적인 성격이 더 높았던 것으로 판단됨.

마. 신규 지원국가의 협력확대 기반 마련

- EDCF의 지원이 거의 없었던 모잠비크에 협조용자를 통해 지원함으로써, 한국 및 EDCF의 존재감을 제고하여 향후 지속적인 EDCF 사업 형성에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단됨.
- 모잠비크는 비교적 최근인 2008년 EDCF가 첫 사업으로 켈리만 중앙병원 건립사업을 승인하면서 지원을 시작한 국가임.
- 2009년 AfDB가 주도하는 나칼라 연결도로 개보수 1단계 사업에 비구속성 결합용자 형태로 지원하여 EDCF와의 협력을 강화함.
- 한국과 협력이 거의 존재하지 않아 사업발굴이 어려운 신규 지원 국가에 협조용자를 통해 접근하여 EDCF의 존재감(Presence)을 제고할 수 있었던 것으로 판단됨.

[표 4-14] EDCF의 모잠비크 지원 사업

승인연도	사업명	지원규모(백만 원)	비고
2008	켈리만 중앙병원 건립사업	49,536	
2009	나칼라 연결도로 개보수 1단계 사업	22,204	협조용자
2009	모잠비크 가자주 송배전망 확충사업	54,435	
2010	태양광발전소 건립사업	38,713	
2010	재난관리정보화시스템 확충사업	28,117	
2011	교육개선사업	20,094	
2013	모잠비크 마푸토 위생매립장 건립사업	53,979	
2013	남풀라-나메텔 도로 건설사업	83,754	
2014	켈리만 중앙병원 건립사업(보충용자)	27,755	
2014	구급차 공급사업(소액차관)	5,551	
2014	소방설비 공급사업(소액차관)	5,551	
2015	공공안전관리 정보화시스템 구축사업	104,823	
전체 지원 규모		494,512	
2009년 이후 지원규모		368,337	

출처: 경제통계연보(2016.2), 저자 재정리

- 협조용자를 통한 EDCF와의 협력강화는 이후 지속적으로 다양한 분야에서 사업을 추진하는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단됨.
- 협조용자 사업을 승인한 2009년 이후 2010년부터 2015년까지 EDCF는 모잠비크에 9개 사업, 약 3,683억 원 규모의 사업을 추가적으로 승인함.

(사례) 신규 지원국가의 협력확대를 위한 기반을 마련한 사업

모잠비크 나칼라 연결도로 개보수 1단계 사업

- 프로젝트 기본정보
 - 국가 및 사업명: 모잠비크 나칼라 연결도로 개보수 1단계 사업
 - 승인연도: 2009년
 - 지원규모: 23,634백만 원
- 사업의 주요 특징
 - AfDB가 JICA의 자금지원을 받아 주도적으로 추진하던 인프라 사업에 EDCF의 참여를 요청함.
 - 일본정부가 AfDB와의 신속하고 효율적인 협조용자 사업 추진을 위해 도입한 제도인 ACFA(Accelerated Co-financing Agreement)를 통해 사업이 추진됨.
 - ACFA의 경우 JICA와 AfDB가 결합형태로 사업을 진행하며, JICA에서 사업 심사를 AfDB에 위임하여 협조용자의 효율화 및 활성화에 기여함.
 - 이러한 결합형태의 협조용자 체계를 고려하여 EDCF도 동 사업에는 비구속성의 결합용자로 참여하여 사업의 효율성을 제고함.
 - 협력관계가 미비하였던 모잠비크에 결합용자를 진행하여 수원국과 추가적인 협의 등을 최소화하여 원조조화에 기여함.
 - 수원국을 최대한 배려한 사업 추진을 통해 EDCF 및 한국의 존재(Presence)를 제고할 수 있었을 것으로 판단되며, 이는 향후 지속적인 EDCF 사업발굴에 긍정적인 영향을 주었을 것임.

출처: 모잠비크 나칼라 연결도로 개보수 1단계 사업 심사보고서(EDCF, 2009)

바. 새로운 사업형태의 도입

- EDCF는 다양한 개발협력의 양식(Modality) 중에서도 프로젝트를 중심으로 사업을 수행하였으나, 본 기후변화대응 프로그램을 통해 새로운 사업형태인 프로그램에 기반 한 직접예산지원을 협조용자 방식으로 도입을 시도하였음.
 - 2012년부터 2014년까지 3차에 걸쳐 매년 베트남 기후변화대응 프로그램에 협조용자로 참여함.
 - 2015년까지 3차 사업까지 모든 지원금에 대한 집행을 완료하여 사업은 사실상 종료되었음.
- 사업 종료 초기로 직접예산지원 형태의 사업 진행에 따른 구체적인 성과 및 영향력을 파악하기는 어려우나, 협조용자이기 때문에 EDCF의 경험과 역량이 부족한 신규 형태의 사업 진행이 가능하였던 것으로 판단됨.
 - 즉, 협조용자를 통해 사업발굴, 형성 및 실질적인 사업진행이 가능하였으며, 이를 통해 향후 EDCF가 유사한 형태의 사업을 추진하기 위한 경험을 축적할 수 있었던 것으로 판단됨.
 - 장기적으로 EDCF가 다양한 형태의 사업을 추진하는 것에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.

(사례) 신규 사업형태인 직접예산지원을 도입한 사례

베트남 기후변화대응 프로그램(1차, 2차, 3차)

- 프로젝트 기본정보
 - 국가 및 사업명: 베트남 기후변화대응 프로그램(1차, 2차, 3차)
 - 승인연도: 2012년(1차), 2013년(2차), 2014년(3차)
 - 지원규모: 3천만 달러(1차), 2천만 달러(2차), 1천만 달러(3차)
- 사업의 주요 특징

- 국제사회의 기후변화대응 노력에 동참하기 위하여 베트남의 기후변화대응 국가목표 프로그램에 기초한 기후변화 정책 및 전략의 개발과 실행을 위한 일반 예산을 직접 지원함.
- JICA와 AFD가 2008년부터 시작하여 1단계인 2009~2011년에는 제도 및 조직체계를 구축하였으며, 2단계인 2012~2015년에는 기후변화 사업시행 및 확산을 진행함.
- JICA, WB, AFD 등 다양한 개발협력기관이 공동으로 지원하는 프로그램에 결합용자로 참여함.
- JICA는 사업실시기구 및 원조기관과의 협의 등 전체 사업을 주관하며, 참여기관별로 특정 분야를 주도적으로 지원함.
- EDCF는 수자원, 신재생에너지, 폐기물 등의 분야를 중점 지원함.
- EDCF와 협의한 우선정책과제의 이행결과를 검토하여 특정한 자금지출기준에 따라 사후에 차관자금을 지급하는 방식임.
- 공여기관과 관련 부처사이에 연 2회 정기 실무회의 개최하는 등 지속적인 협의를 진행함.
- 최초의 정책 수립 및 그 이행 여부에 따라 자금을 직접 일반 예산으로 지원하는 프로그램 차관으로, 협조용자를 통해 원조조화를 제고함.

출처: 베트남 기후변화대응 프로그램(1차, 2차, 3차) 사업 심사보고서(EDCF, 2012, 2013, 2014)

사. 협조용자에 대한 인식 및 효과

- 각종 자료 및 정보가 부족한 한계점을 고려하여 협조용자를 수행하고 있는 업무담당자들을 대상으로 협조용자에 대한 만족도 및 효과 등을 설문을 통해 조사함.⁶⁰⁾
 - 협조용자 사업에 대한 직접적인 정량적인 평가가 어려운 상황에서 협조용자를 수행하는 업무담당자들의 인식조사를 통해 간접적인 평가가 가능할 것으로 판단됨.

60) 협조용자에 대한 인식도 조사에 대한 세부 내용은 별첨 참조.

- 특히, 효과성 측면에서 협조용자의 일반적인 기대효과 충족여부를 살펴 보고자 하였음.

[표 4-15] 협조용자에 따른 기대효과 순위

기대효과 항목	1순위 수	2순위 수	3순위 수	상위 3순위 합계	비율
재원동원을 통한 사업규모 확대	3	2	3	8	24.2%
적절한 프로젝트 발굴(Identification)	5	3	0	8	24.2%
프로젝트 개발 능력제고 (Development Capabilities)	0	2	1	3	9.1%
프로젝트 실행 중 감독 및 관리	2	2	3	7	21.2%
전문 분야 지식 및 혁신 이전	0	1	3	4	12.1%
정책 결정자와 정책 대화 참석 또는 시민 사회 기관 접촉	0	1	1	2	6.1%
기타	0	1	0	1	3.0%
소계	10	12	11	33	100.0%

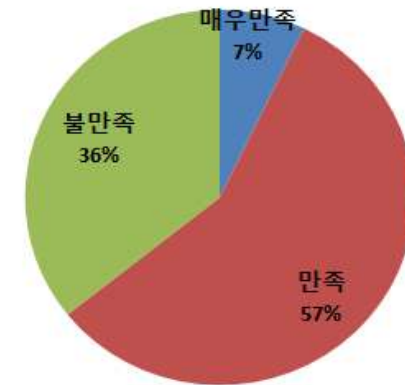
출처: 평가팀 설문조사

- (협조용자의 효과) 협조용자에 따른 효과로는 재원동원을 통한 사업규모 확대(24.2%), 적절한 프로젝트 발굴(24.2%), 프로젝트 실행 중 감독 및 관리(21.2%)가 상대적으로 높은 것으로 나타남.⁶¹⁾
- 적절한 프로젝트 발굴 기대효과를 1순위로 선정한 횟수가 5회, 2순위로 선정한 경우도 3회로 가장 많은 것을 고려하면, 사업발굴이 업무담당자 측면에서 협조용자에 따른 가장 큰 기대효과로 판단됨.
- 정책 결정자와의 정책 대화(6.1%)와 프로젝트 개발 능력제고(9.1%) 효과의 우선순위는 상대적으로 낮게 나타남.

61) 일반적으로 기대되는 협조용자에 따른 다양한 효과 항목에 대하여 응답자들이 우선순위를 부여하고, 응답자별로 상위 3위 이내에 포함된 항목의 비율을 분석함.

- ADB 업무담당자의 경우에도 유사하게 재원동원과 프로젝트 실행 중 감독 관리를 우선적인 효과로 선정하였으며, 전문분야 지식 이전도 중요한 효과로 나타남.
- 주도적으로 사업을 발굴하는 ADB의 입장에서는 프로젝트 발굴의 효과가 상대적으로 낮은 것으로 판단됨.
- (협조용자 만족도) 협조용자에 대한 전반적인 만족도도 매우만족과 만족이 64.3%로 높았으며, 불만족은 35.7%를 차지하였으며, 매우 불만족은 없는 점을 고려하면 협조용자를 통한 긍정적인 효과가 있는 것으로 판단됨.
- 협조용자에 불만족한 5명 중 3명이 AfDB와만 협조용자를 경험하였다고 응답한 점을 고려하면, 특히 AfDB와의 협조용자에서 만족도가 상대적으로 낮은 것으로 판단됨.

[그림 4-1] 협조용자에 대한 업무담당자 만족도



출처: 평가팀 설문조사

- (협조용자에 따른 향후 기대효과) 향후 협조용자를 추진하는 기대 효과로 적절한 프로젝트 발굴이 가장 높았고, 재원동원을 통한 사업규모 확대가 두 번째를 차지함.

- 향후 협조용자에서 기대하는 효과는 지금까지 협조용자의 효과와 대부분 유사한 것으로 나타났으나, 향후에는 프로젝트 실행 중 감독 및 관리보다는 프로젝트 개발 능력에 대한 제고를 더 원하고 있는 것으로 나타남.
- 앞으로는 협조용자를 통해서 쉽게 사업을 발굴할 뿐만 아니라, 중장기적으로 내부 업무담당자들의 자체적인 사업발굴 역량을 강화할 수 있는 기회를 창출하는 것이 필요할 것으로 판단됨.
- 협력기관과의 공동 사업 발굴, 사업 발굴 및 형성 시 공동심사, 협력기관 파견 인력 확대 등의 방안을 고려할 수 있음.

[표 4-16] 협조용자에 따른 향후 기대 효과 순위

기대효과 항목	1순위 수	2순위 수	3순위 수	상위 3순위 합계	비율
재원동원을 통한 사업규모 확대	6	2	2	10	30.3%
적절한 프로젝트 발굴(Identification)	6	6	0	12	36.4%
프로젝트 개발 능력 제고 (Development Capabilities)	1	4	4	9	27.3%
프로젝트 실행 중 감독 및 관리	3	1	4	8	24.2%
전문 분야 지식 및 혁신 이전	1	2	1	4	12.1%
정책 결정자와 정책 대화 참석 또는 시민 사회 기관 접촉	0	0	1	1	3.0%
기타	0	1	1	2	6.1%
소계	17	16	13	46	

출처: 평가팀 설문조사

5. 지속가능성

가. 협조용자의 지속가능성

- EDCF는 ADB, AfDB 등 주요 MDB와 꾸준히 협조용자 추진을 위한 양해각서 등의 협약을 체결하고 갱신 및 유지하였기 때문에 앞으로도 지속적인 협조용자 추진을 위한 기반이 충분함.
 - 예를 들어 ADB와는 2008년 이후 3차례에 걸쳐 양해각서를 체결하였으며, 이를 기반으로 지속적으로 협조용자를 진행함.
 - AfDB와도 2009년과 2015년에 협조용자를 위한 MOU를 체결하였음.
- 협조용자를 활성화하고 지속가능성을 제고하기 위해서는 기존에 집중적으로 추진하였던 평행용자 외에도 결합용자 등 협조용자의 형태를 다양화하는 것이 필요함.
 - 구매의 구속성이라는 제약요인으로 인하여 평행용자라는 한정된 협조용자 형태에 집중됨.
 - 구매를 비구속성으로 전환한다면 결합용자뿐만 아니라 평행용자의 위임관리 등 보다 다양한 형태의 협조용자 추진이 용이하고, 협조용자의 지속가능성을 제고할 수 있음.

나. 혼합신용의 지속가능성

- 혼합신용의 경우 대상 국가, 이해관계자, 상업성, 자금의 조건과 국제 규범, 사업 발굴 및 개시의 시점 등의 제약이 존재하여 지속적인 사업발굴에 제약이 있음.
 - 대상국가 측면에서 EDCF는 최빈국, 저소득국 중심인데 반하여 공적수출 신용은 국가신용등급이 일정 수준이상인 국가로 한정됨.
 - 이해관계자 측면에서 EDCF는 주로 정부기관을 대상으로 사업이 진행되는데

반하여, 공적수출신용은 민간 기업을 중심으로 추진됨.

- 상업성 측면에서 ODA인 EDCF는 원칙적으로 상업성이 없는 사업에만 지원이 가능하며, 공적수출신용은 향후 원금상환 등을 고려하여 일정 수준 이상 상업성을 보유한 사업을 선호함.
 - 자금의 조건측면에서 EDCF는 양허성이 높아 이자가 낮은 반면, 공적수출신용은 국제 금융시장에 기반 하여 상대적으로 높은 이율의 상업적인 조건에서 지원되며, 두 자금이 혼합될 경우 국제 규범에 따른 최소한의 양허성을 충족시켜야 하는 제약이 있음.
 - 양허성 자금과 비양허성 자금이 연계된 구축성 원조 성격을 보유한 혼합신용의 경우 양허성 수준이 35% 이상이 되어야 구축성 원조자금으로 공여가 가능함.
 - 공적수출신용의 경우 양허성 수준이 '0' 이므로 양허성 수준을 충족하기 위해서는 EDCF 자금의 규모가 크거나, 양허율이 높아야 하는 제약이 있음.
 - 사업 개시의 시점 측면에서 EDCF는 사업타당성 조사를 포함한 사업 발굴 초기부터 다양한 활동을 시작하는데 반하여, 공적수출신용의 경우 사업이 상당히 진행되어 계약을 통해 실시하는 단계에서 참여하는 경우가 많음.
- 혼합신용의 경우 여러 가지 제약으로 인하여 근본적으로 개발도상국에서 추진 가능한 사업기회가 적기 때문에 지속적으로 사업을 발굴하기 위해서는 보다 넓은 관점에서 사업을 진행하는 방안도 고려할 필요가 있음.
- 예를 들어 1단계 사업은 EDCF를 통해서 진행하고, 사업의 확산 및 추가의 경우에는 공적수출신용이 활용되는 방식 등 보다 폭넓은 개념의 혼합신용에 대한 면밀한 검토가 요구됨.

(사례) EDCF로 시작하여 혼합신용으로 발전된 사업

필리핀 라컨딩간 공항개발사업

프로젝트 기본정보

- 국가 및 사업명: 필리핀 라컨딩간 공항개발사업
- 승인연도: EDCF 1996년과 2004년, 공적수출신용 2007년
- 지원규모: EDCF 33.20백만 달러(보충포함), 공적수출신용 62.75백만 달러

EDCF를 기반으로 시작하였으나 혼합신용으로 발전함.

- EDCF의 최초 자금은 1996년에 승인되었으나, 1998년 외환위기에 따른 원화가치 하락지원 및 국내공항에서 국제공항으로 사업범위를 변경함에 따라 EDCF에서 보충융자를 지원함.
- EDCF의 보충융자를 지원하였음에도 불구하고 전체 재원이 부족하여 2007년에는 공적수출신용을 통해 자금을 추가하였으며, 이에 따라 혼합신용으로 분류됨.

사업 수행결과 라컨딩간 공항은 국제공항으로 성공적으로 개항하였으며, 이용인원 및 화물운송 측면에서 상당한 효과를 보임.

- 사업심사 시 공항이용 고객을 1,054,327명으로 예상하였으나, 실제 2013년 공항개항 후 예측치를 능가한 1,638,398명이 이용함.
- 화물의 경우 2013년 20,127톤으로 예측치인 25,845톤보다는 적었지만, 2014년 11월 항법지원설비의 완공에 따라 야간 운행 및 취항 편수 증가로 운송량이 확대될 것으로 예상됨.

출처: 필리핀 라컨딩간 공항개발사업 심사보고서 및 완공평가보고서

V. 종합평가 및 제언

1. 종합평가

2. 제언

1. 종합평가

가. 성과

- EDCF 협조용자의 규모는 2000년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있어, 국제금융파트너십을 통한 개발지원에 기여하고 있음.
 - MDB와 협조용자가 본격화 된 것은 2000년대 중반 무렵이므로 금융파트너십 측면에서 EDCF는 아직 초기단계에 있다고 할 수 있음.
 - 그럼에도 불구하고 2007년 이후 협조용자 규모가 꾸준한 증가추세를 보이고 있으며, 매년 복수의 사업이 승인되고 있음.
 - 2010~2015년에 협조용자의 비중은 1차 기본계획에서 목표로 한 20%에는 못 미쳤지만 16%까지 증가하였음.
- EDCF는 연계사업, 특히 MDB와의 협조용자를 통해 양자개발금융기구로서의 국제적 위상을 높인 것으로 판단됨.
 - 협조용자 사업의 형성 혹은 집행을 통해 EDCF는 주요 다자 및 양자개발 금융기관들에게 주요 금융파트너(Co-Financier)로 인식되고 있음.
 - 또한 최근 10여년 간 WB, ADB, AfDB, IDB 등 주요 MDB와 MOU체결 등을 통해 협조용자를 위한 제도적 기반도 강화하고 있음.
 - 특히 아시아지역에서는 ADB의 핵심 파트너 중 하나로 인식되고 있으며, AIIB의 활동이 본격화되면 MDB의 참여 요구가 더욱 강화될 가능성이 있음.
- 협조용자를 통해 EDCF가 얻은 가장 큰 이익은 사업발굴의 용이성과 대규모 사업 참여기회의 획득인 것으로 판단됨.
 - EDCF 해외사무소의 수나 규모가 충분하지 않은 상황에서 양질의 사업을 발굴하기가 쉽지 않은데, 협조용자의 경우 MDB가 발굴한 양질의 사업에 비교적 쉽게 참여할 수 있다는 장점이 있음.

- ※ 협조용자사업 참여자들 역시 이를 가장 큰 장점으로 판단하고 있으며, AfDB와 같은 다른 양자기구 역시 유사한 평가를 하고 있음.
 - 특히 EDCF가 쉽게 접근하기 어려운 지역이나 국가에서 MDB와의 공동 사업을 계기로 개발사업의 지역 또는 국가를 확대할 수 있음 (예, 모잠비크).
 - IDB와의 협조용자 역시 중남미 지역에 대한 EDCF 지원확대의 채널이 되고 있음.
 - 연계사업을 통해 EDCF 단독으로 수행하기 어려운 규모의 사업에 참여할 수 있었음.
 - 특히 한 국가를 넘는 지역범위(Region-Wide) 사업(예, 메콩강유역 개발사업(GMS))이나 글로벌 공공재 사업에 참여하는 장점도 있음.
 - 협조용자 사업의 EDCF 평균 참여비율이 35%인 점을 감안하면, EDCF 단독 수행 시 대비 약 3배 규모의 사업에 참여한 것으로 평가할 수 있음.
- 협조용자 사업을 통해 프로젝트의 집행과 관리의 개선, 프로젝트 개발 능력 제고와 같은 효과도 있었던 것으로 평가됨.
- 수원국 내부의 제도적 장애로 프로젝트가 지연되는 경우가 빈번한데, 이 경우 파트너기관과 공동으로 수원국 실시기관에 대응함으로써 애로를 타개할 수 있음 (예, 베트남의 '6 Banks 협의체').
 - 다자기구와의 빈번한 접촉은 후속 사업의 발굴과 관련 정보에 대한 조기 접근에도 도움이 되며, 다자기구의 사업발굴 능력을 학습할 수 있는 기회가 되기도 하였음.
- 사업의 발굴 및 형성과정에서 파트너기관과 각종 보고서의 공동 활용 등을 통해 비용을 절감하여 효율성을 향상시킨 효과도 있음.
- 전체 협조용자 사업 중 61.1%의 사업에서 각종 보고서(사업타당성보고서, 안전성(환경영향평가 등)보고서 등)를 공동으로 활용함.
- 협조용자 사업은 새로운 협력양식(Modality)을 도입하는 기회로도 활용됨.

- IDB와 비구속성 결합용자사업 추진, JICA 등과 베트남 직접예산지원 등이 그 예임.

나. 과제

- 연계사업이 확대되고 있지만, 연계사업 혹은 협조용자의 전략적 목표나 중장기 계획은 아직 부족한 것으로 판단됨.
- 연계사업을 통해 달성하고자 하는 목표나 중장기적 규모가 불확실한 상태에서, 지금까지는 개별 사업별로 판단하여 추진하였음.
- 개발파트너십의 한 형태로서 연계사업이 당초 기대한 기관 간 시너지효과의 창출로까지 충분히 발전되지는 못한 것으로 판단됨.
- 대다수의 사업이 평행용자 형태로 이루어지고 단독사업과 큰 차이 없이 집행 및 관리되고 있어, 시너지효과 창출, 거래비용절감, 수원국행정비용 절감, 상호학습 등의 효과는 제한적인 것으로 판단됨.
- EDCF 내부의 연계사업 관리체계를 개선할 여지가 있는 것으로 판단되며, 개별사업 단위에서 연계사업의 효과 평가가 이루어지지 않고 있음.
- 지역별 사업팀과 다자협력팀의 역할이 불분명하며, 연계사업 혹은 MDB 협조용자 사업의 총괄적 관리가 부족함.
 - 개별사업 단위에서 연계사업의 추진경과나 기대효과, 그리고 그 후 연계로 인한 성과 등이 제대로 평가되지 않고 있음.
- EDCF가 수출신용자금과 연계한 혼합신용의 경우 지원의 개발효과(Development Impact)가 간과되거나 제대로 평가되지 않는 경우가 있음.
- 특히 수출신용자금이 사업을 주도하고 EDCF가 참여하는 경우 이런 경향이 강한 것으로 판단됨.

- 협조용자사업의 경우 자칫 타 기관 사업에 재원만 투입하고 독자적인 역할을 하지 못한다는 비판에 직면할 수 있으므로, 이에 대한 대응이 필요함.
- EDCF의 조달비율이 매우 낮고(예, 10% 미만) 그 사업의 효과가 불명확할 경우 비판의 위험이 특히 높은데, 이에 대한 대비가 부족한 것으로 판단됨.

2. 제언

- EDCF는 MDB 협조용자를 포함한 연계사업을 전략과 중장기 계획에 따라 체계적으로 추진할 필요가 있음.
 - 우선 단독사업이 아닌 연계사업을 통해 얻고자 하는 전략적 목표를 명확히 할 필요가 있음.
 - 대규모사업 참여와 같은 장점도 있는 반면, 공여국의 자율성, 가시성, 책임성 약화 등의 위험도 있기 때문에 전략적 판단이 요구됨.
 - 연계사업의 중장기(5~10년) 목표비율, 전략분야 및 전략지역 등을 설정한 후 체계적으로 추진하는 노력이 필요
- 연계사업의 발굴을 더욱 적극적이고 주도적으로 할 필요가 있음.
 - EDCF지원전략에 부합하는 양질의 사업발굴을 위해서는 앞으로는 EDCF가 발굴 단계부터 참여하려는 노력이 필요함.
 - 협조용자사업의 경우 지금까지 사업발굴이 대부분 MDB에 의해서 이루어진 후 EDCF에 자금참여 제안이 이루어지는 형식이었음.
 - 수원국 지역사무소 단위에서 MDB 및 여타 파트너기관과 협의를 통해 상향식(Bottom-Up)으로 이루어지는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
 - 이를 위해서는 베트남의 '6개 은행 협의체'와 같은 상시적인 대화채널의 확보와 지역사무소 인력 및 역량의 확대가 필요함.
 - 인력 등의 제약을 고려하면 단기적으로 모든 사무소가 이런 역할을 수행하기 어려우므로 5개 내외의 연계사업 발굴 거점 사무소를 지정하는 방안을

- 고려할 수 있음.
 - 수출신용자금과의 연계를 위해서도 ECA와 EDCF간의 연계사업 발굴을 위한 협의채널을 운영할 수 있을 것임.
 - 또한 혼합신용이 유망한 사업유형을 체계화하여 ECA와 EDCF의 사업 발굴 단계에서 연계가능성을 검토할 수 있도록 할 수 있음.
- 연계사업의 선정기준과 절차를 더욱 명확히 할 필요가 있음.
 - MDB가 연계사업을 제안할 경우 다각도로 검토하여 그 수용여부를 결정하는 것으로 판단되지만, 체계적 검토를 위해서는 더욱 명확한 선정기준의 수립이 필요한 것으로 판단됨.
 - 선정기준으로 다음 요소 등을 포함할 수 있음: ▲EDCF중장기 전략 부합성, ▲국별지원전략 부합성, ▲협조용자효과 기대효과(대규모사업 참여, 관리 효율성, 시너지창출)의 크기, ▲사업범위의 특수성(글로벌 공공재, 지역 단위사업 등).
 - 정량화된 선정기준은 필요하지 않지만, 선정의 배경과 기대효과를 명확히 함으로써 선정의 자의성을 축소하고 사후 평가의 기준으로 활용할 수 있음.
 - 목표를 설정함에 있어 연계사업을 통한 부수적 효과도 고려할 필요가 있음.
 - 협조용자사업의 제안 및 발굴이 MDB본부(하향식)와 지역사무소(상향식) 중 어디를 통해 이루어지느냐에 따라 현재는 연계사업 실시여부 결정과정이 다소 불명확한데 이를 체계화하는 것도 필요함.
 - 또한 연계사업으로 제안된 모든 사업의 목록과 검토결과를 체계적으로 관리해야 할 것임.
- 연계사업의 경우 단독보고서와는 차별화된 각종 보고서 양식을 마련할 필요가 있음.
 - 연계사업의 각종 보고서(심사보고서, 종료보고서, 평가보고서 등)가 단독사업과 같은 양식으로 작성되어, 연계사업 고유의 정보관리나 평가가 제대로 이루어지지 않고 있음.

- 즉 연계사업의 선정배경과 과정, 전체사업의 정보와 전체사업과의 관련성, 연계사업으로서의 기대효과와 실제 효과 평가 등이 보고서에 제대로 기술되지 않고 있음.
 - 대부분의 협조용자사업이 평행용자 방식으로 이루어져 문서상에서는 단독사업인 것처럼 관리되는 경향이 있음.
 - 일부 사업의 경우 연계사업 고유의 정보들이 상세히 제공되는 경우도 있지만 통일된 양식이 없어 사업담당자 개인의 노력에 의존하는 상황임.
 - 이를 토대로 전체 프로젝트의 추진과정과 성과, 그리고 프로젝트가 연계사업 형태로 진행됨으로써 거둔 성과나 위험에 대한 평가가 반드시 이루어져야 할 것임.
 - 장기적으로는 다른 파트너와의 공동 평가도 추진할 수 있을 것임.
- 협조용자 형태를 다변화하고 결합용자 등도 추진하여 시너지효과 제고와 수원국 행정비용 절감까지 도모할 필요가 있음.
- 구축성 조건 하에서는 결합용자를 추진하는 것이 실질적으로 불가능하므로 협조용자의 확대를 위해서는 구축성의 단계적 축소가 필요할 것임.
- EDCF의 자금지원 비중이 지나치게 낮은 경우 협조용자 참여에 신중할 필요가 있음.
- 8개 협조용자사업에서 EDCF의 지원비중이 10% 미만이었음.
 - 지원비중이 지나치게 낮을 경우 공여국으로서의 가시성, 자율성, 발언권, 책무성(Accountability) 등이 없거나 낮을 위험이 높음.
 - 자금의 비중이 낮더라도 자금의 추가적인 제공, 사업추진의 거래비용 절감 등으로 일정부분 기여도가 존재한다고는 할 수 있음.
 - 협조용자를 통한 공여국으로서의 역할(가시성, 자율성, 발언권, 책무성 등)과 기여수준(자금 추가 지원, 효율제고 등)을 모두 고려하는 전략적 균형이 필요할 것임.

- 수출신용자금과 연계한 혼합신용 사업에서도 EDCF는 개발효과를 명확히 지향하고 각종 보고서에서도 이를 명확히 서술해야 함.
- 특히 ECA가 주도한 혼합신용 사업의 경우 EDCF를 구매조건부 금융지원수단 정도로만 간주할 위험이 있음.

참고문헌

- ADB, 2003, ADB's Financing Partnership Strategy, " ADB Strategy Paper.
- ADB, 2008, Strategy 2020 The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020.
- ADB, 2014a, Operations Manual Bank Policies(BP).
- ADB, 2014b, Operations Manual Operational Procedures(OP).
- ADB, 2016a, Effectivness of Asian Development Bank Partnership.
- ADB, 2016b. Partnering for Development Dornor Report 2015.
- UN General Assembly Resolution, 2006, Towards global partnerships.
- UNDP, 2012, Evaluation of UN DP Partnership with Global Funds and Philanthropic Foundations.
- WB, 2014, Opportunities and Challenges from working in partnership: Findings from IEG's work on partnership programs and trust funds.
- 기획재정부, 외교통상부, 2010, 분야별 국제개발협력 기본계획(2011~2015년).
- 정혁, 2015, 중장기 양허성차관 선진화 방안: 한국 ODA의 금융협력 활성화. 서울, 한국수출입은행.
- 한국수출입은행, 2015, 국제조달시장 진출 활성화 방안 연구.
- 한국수출입은행, 2013, 민다나오 송전설비 확충사업 사후평가보고서.
- 한국수출입은행, 2013, 스리랑카 전자정부 확충사업 사후평가보고서.
- 한국수출입은행, 2011, 스리랑카 Galle 광역시 상수도사업 사후평가보고서.
- 한국수출입은행, 2014, 볼리비아 파일론-산혼세 교량건설사업 사후평가보고서.
- 한국수출입은행, 해당연도, 사업별 협조유자 및 혼합신용 사업 심사보고서 및 완공보고서.
- 한국수출입은행, 2016, 경험통계연보.
- EDCF 홈페이지

별첨1 ADB의 금융협력과 협조용자

1. ADB의 금융협력

- ADB는 개발재원의 확대, 수원국의 관리적 부담 감소, 원조조화 추구 등을 위해 다양한 금융협력(Financing Partnership)을 추구함.
 - ADB는 ‘금융협력’을 금융 자원 결합과 협조용자(Co-Financing) 기회 창출이라는 목적에 대한 공통의 인식을 가지고, 기관 또는 프로그램 차원에서 금융 파트너와 합의하는 것으로 정의함.⁶²⁾
 - ‘협조용자’는 ‘제 3자가 제공한 자금 혹은 위기 공유가 ADB의 자금, 보증, 또는 기타 금융수단 과 연계된 거래특유 협약’으로 정의됨.⁶³⁾

- ADB의 다양한 금융협력은 파트너와의 협력방식(Financing Partnership Arrangements)에 따라 프로젝트 협조용자(Project-specific Cofinancing), 신탁기금(Trust Funds), 기본체제 협정(Framework Arrangement), 재무적 협력 체계((Financing Partnership Facilities)로 구분됨.(ADB 2014b)
 - 프로젝트 협조용자(Project-specific Cofinancing)
 - 개별 프로젝트에 따라 협조용자 수행
 - 통상 프로젝트 단위의 별도 협조용자를 위한 협약 체결
 - 신탁기금(Trust Funds)
 - 무상 협조용자를 기술협력이나 프로젝트에 지원
 - 프로젝트 단위보다는 보다 포괄적인 협약에 따라 수행
 - 협약에 따라 ADB에 일정한 금액을 제공하고, ADB에서는 특정 분야, 대상 등에 한정하여 다수의 프로젝트나 기술협력을 수행
 - 기본 체제 협정(Framework Arrangement)

62) “Financing Partnership” refers to any arrangement, generally expressed through an agreement or operational document, between ADB and financing partners at the institutional or program level with mutual recognition of the objectives to combine financial resources and create cofinancing opportunities.(ADB, 2014a)

63) “Cofinancing” refers to any transaction-specific arrangement under which funds or risk-sharing capacity provided by a third party are associated with ADB funds, guarantees, or other financial instruments.(ADB, 2014a)

- ADB의 프로젝트를 차관을 통해 지원하고자 하는 파트너만 활용 가능
- 평행용자와 유사하나 국가의 특정 분야 등에 대해 포괄적으로 활용
- 재무적 협력 체계(Financing Partnership Facilities)
 - 전략적으로 장기간 여러 기구가 협력하기 위한 체계
 - 다양한 형태의 지원을 조화롭게 수행
 - 신탁기금, 기본 체제 협정, 지식 공유 등 다양한 형태를 포괄적으로 포함
 - 체계별로 별도 독립된 수행진과 운영 위원회가 존재

2. ADB의 협조용자 유형과 분류체계

- ADB는 자금의 성격(Nature of the source)에 따라 협조용자를 공적 협조용자(Official Cofinancing), 상업적 협조용자(Commercial Cofinancing), 기타 양허성 협조용자(Other Concessional Cofinancing)로 구분함.
 - 공적 협조용자는 다자 및 양자 개발원조기구와 같은 공적기관으로부터 ADB에서 수행하는 프로젝트 또는 기술협력에 자금을 조달함.
 - 상업적 협조용자는 ADB의 신용적 우위성을 활용하여 상업 금융시장으로부터 경쟁적 시장금리로 자금을 조달하기 위해 협력함.
 - 기타 양허성 협조용자는 민간 기부재단, 사회적 기여금, 시민사회단체 등 공적 및 상업적 협조용자를 제외한 다른 협력기관을 통하여 ADB의 프로젝트 또는 기술협력 자금을 조달하는 경우임.
- ADB는 구매, 사업구조, 관리, 지출, 성과보고 등에 따라 다양한 방식으로 협조용자를 구분함.
 - 구매측면에서는 구매 적격성에 따라 구속성과 비구속성 협조용자로 구분되며, 사업의 구조 측면에서는 평행과 결합 협조용자로 구분됨.

[표 별첨1-1] ADB의 협조용자 분류

구분	세부 항목	내용
구매 (Procurement)	구속성(Tied)	- 구매 적격성에 제한이 되는 비구속성 구매의 경우에는 내부 규정에 따라 ADB에서 관리 역할을 담당할 수 없음.
	비구속성(Untied)	- 구매 적격성에 대해 일반적인 ADB 규정 적용
사업 구조 (Project Structuring)	평행용자 (Parallel Financing)	- 프로젝트를 독립된 몇 개의 부분으로 분할하여 협조용자 기관이 분담 운영하는 형태로 지원되며, 참가기관은 상호 대등 하고 독립적인 입장에서 차관조건, 구매절차 등을 결정하고 독립된 차관계약(Loan Agreement)을 작성
	결합용자 (Joint Financing)	- 프로젝트를 독립된 부분으로 분할하지 않고 협조용자 기관 간에 일정 용자비율만을 정해 두고 이에 따라 운영하는 형태
관리 ⁶⁴⁾ (Administration)	종합관리 (Full Administration)	- 제품/서비스 구매, 컨설턴트 선택, 실행 감독, 자금 지출 등 모든 프로젝트 관리 서비스를 ADB에서 수행 - ADB 계좌로 자금 이체 후 관리 및 활용 - 무상 기술협력(Technical Assistance) 포함
	부분관리 (Partial Administration)	- 프로젝트 관리 중 일부만을 ADB에서 수행 - ABD 계좌로 자금이 이체되지 않음 - 프로젝트에만 적용(무상 기술협력 제외)
지출 (Disbursement)	정율 지출 (Pro-rata)	- 정해진 비율로 ADB와 협력기관의 자금이 집행됨
	선행 지출 (Front-loading)	- 협력기관의 자금이 먼저 집행되고, ADB의 자금은 후속 집행
	변동 비율 지출 (Different Ratio)	- 분야별/영역별로 다른 비율에 따른 자금 집행

구분	세부 항목	내용
성과보고 (Performance Reporting)	계약적 직접 부가가치 협조융자 (Contractual Direct Value-Added Cofinancing)	- 계약적 의무사항이 포함된 모든 협조융자 - 협조융자를 위한 협약 체결(구매, 지불방식, 금액, 기간, 보고 방식 등등 세부 내용 포함)
	협력적 직접 부가가치 협조융자 (Collaborative Direct Value-Added Cofinancing)	- 계약적 의무사항은 없으나 협력이 필요한 협조융자 - 양해각서(Memorandum of Understanding)에 기반 - ADB에서는 프로젝트를 관리하지 않음
	별도 협조융자 (Discrete Cofinancing)	- ADB의 직접적인 지원이나 협약 체결은 없음 - ADB의 개입에 따른 이익이 존재할 경우 - 전반적 통계 목적으로만 기록되며, 명시적인 목표가 아님

출처: ADB (2014b)

- 협조융자의 관리측면에서 ADB는 펀드 및 송금관리 서비스와 프로젝트 관리 서비스를 제공함.
 - 펀드 및 송금관리는 파트너에 의해 프로젝트에 제공된 자금을 직접적으로 관리하는 서비스임.
 - 프로젝트 관리 서비스는 사업 발굴, 재화인력 및 서비스 조달 감독, 컨설턴트 고용 및 계약, 프로젝트 감독, 펀드 지불, 보고 등을 포함.
 - 일반적으로 두 개의 서비스를 모두 제공할 시 종합관리(Full Administration)로 간주되며, 프로젝트관련 서비스만 제공하는 경우 부분관리(Partial Administration)로 분류됨.
 - 부분관리는 협조융자를 공동으로 수행하는 파트너의 요청으로 이루어지는 경우가 대부분이며, 파트너와 협의를 통해서 제공될 서비스를 선정함.
- 성과보고 측면에서 ADB는 문서화된 형태를 가진 협조융자만을 내부적으로

64) ADB는 구매계약이 없는 자금에 대해서만 관리를 진행하며, 관련된 비용을 청구함.

인정하고 부가가치를 창출한 협조융자(Direct Value-Added Cofinancing)로 간주함.

- 계약적 협조융자(Contractual Cofinancing)는 ADB와 파트너 기관 간에 각종 서비스와 관련하여 상호 의무 조항이 포함된 계약서를 체결함.
 - 협력적 협조융자(Collaborative Cofinancing)는 ADB와 파트너 기관 간에 구속력이 있는 계약이 존재하지 않으나, 프로젝트 실행 및 진행 과정에서 밀접한 협력을 위하여 각종 협력내용을 문서화함.
 - 협력적 협조융자는 ADB와 파트너 기관이 프로젝트와 관련된 계획들을 서로 조정하지만 세부적인 추진은 각각의 체계와 절차를 활용함.
 - 문서화된 협약서가 없는 협조융자는 별도(Discrete) 협조융자이며 이는 협조융자 실적으로 인정되지 않음.
 - 별도 협조융자는 실적으로 포함되지는 않지만 자금 조달 계획에는 포함.⁶⁵⁾
- ADB는 협조융자를 보다 포괄적으로 인정하고, 확대하는 방향으로 변화해 왔음.
- 2006년에는 ADB가 직접 관리하여 일정 수수료 수입이 발생하는 협조융자 프로젝트에 대해서만 실적으로 인정함.
 - 2010년에는 ADB의 관리여부와 관계없이 협력대상이 되는 기관과 문서형태로 협조융자에 대한 공식적인 근거가 마련되면 협조융자로 간주함.
 - 협조융자의 정의가 확대됨에 따라 2005-2008년 10억 달러 수준이던 공적 협조융자 규모가 2009-2014년은 151억 달러로 대폭 증가함.
 - 2011년에는 다양한 형태의 무역금융에서 협력관계도 협조융자로 포함됨.
 - 예를 들어, ADB의 무역금융 프로그램에서 ADB에 의해 보증되지 않는 금액도 협조융자 금액에 포함됨.
 - 이에 따라, 2005-2008년 10억 8천만 달러 수준에 불과하던 상업적 협조융자의 규모가 2009-2014년에는 220억 달러 수준으로 대폭 증가함.

65) 2000년에서 2014년까지 ADB의 별도 협조융자 규모는 약 99억 달러 수준임. (ADB, 2016a)

- ADB의 자체 평가보고서에서는 이러한 협조용자 정의에 대한 지속적인 확대와 관련하여 상업적 협조용자에 대한 명확한 정의가 필요하다고 권고함.⁶⁶⁾
 - 상업적 협조용자 중 무역과 관련된 협조용자(Trade Cofinancing)에서 ADB의 촉매 역할에 대한 정확한 측정이 어렵다는 문제점을 언급함.

3. ADB의 협조용자사업 추이와 구성

- 2008년 ADB의 중장기 발전전략에서 협조용자 규모와 관련하여 ADB의 운영규모와 동일한 규모, 즉 100% 협조용자를 달성한다는 목표를 수립함.⁶⁷⁾
 - 2009~2012년까지 전체 ADB 운영규모 중 협조용자 비율이 42%, 2012~2014년 비율은 58%까지 상승함.
 - 2016년에는 협조용자 비율을 70%까지 확대하는 것이 중간 목표이며, 지속적인 성장을 통한 목표 달성의 가능성이 높은 것으로 평가됨.⁶⁸⁾
 - 최근 JICA와 아시아 & 태평양 지역 인프라 발전을 위한 \$160억 달러 규모 펀드를 체결함.
 - 아시아 인프라 투자은행(AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank)과 같은 새로운 MDB는 프로젝트 기반 협조용자 파트너십에 새로운 기회를 제공할 수 있음.
 - 다양한 글로벌 펀드의 활용이 높아질 것으로 예상됨.
 - 2001~2009년까지 7개 프로젝트(5억5천만 달러)에 불과하던 글로벌 펀드 규모가, 2010~2014년 36개 프로젝트(8억 5천만 달러)로 최근에 급격히 증가함.
 - ADB는 녹색기후기금(GGF, Green Climate Fund)의 이행기구로 등록되어 향후 수십억 달러에 달하는 투자를 관리할 수 있음.

□ 2015년 ADB의 전체 승인규모는 약 163억 달러이며, 협조용자 규모는 약

66) ADB(2016a)

67) ADB(2016a), ADB(2008)

68) ADB(2016a)

107억 달러로 협조용자 비율이 약 65%를 달성함.⁶⁹⁾

- 2015년에 차관(Loan) 형태로 지원된 협조용자는 총 53억 달러로 33개의 프로젝트를 지원함.
 - World Bank가 22.5억 달러로 가장 많이 지원했으며 그 다음으로 독일(11.2억 달러)과 프랑스(4억 달러)가 많은 지원을 함.
- 보조금(Grant) 형태로는 총 42개 프로젝트에 7.4억 달러가 지원됨.
 - 영국이 2.8억 달러로 가장 많은 부분을 차지하였으며 그 다음으로는 교육을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Education)이 1억 달러, 아프가니스탄 인프라 신탁 기금이 87백만 달러를 지원함.

【표 별첨1-2】 ADB 협조용자 규모 및 비율

단위(백만 달러)

년도	총 승인금액	공적 협조용자	상업적 협조용자	총 협조용자	협조용자 비율(%)
2000-2004	28,480	1,524	185	1,709	6.0
2005-2008	35,729	2,082	1,080	3,162	8.8
2009-2011	40,601	8,646	8,333	16,979	42.0
2012-2014	40,555	9,882	13,703	23,585	58.0
총합	144,366	22,135	23,301	45,436	31.3

출처: ADB(2016a)

- 2000년에서 2014년까지 ADB의 전체 승인규모는 1,311억 달러이며, 협조용자는 454억 달러로 전체 승인규모의 약 31%를 차지함.
 - ADB의 전체 승인규모의 상승률 보다 협조용자 규모의 상승률이 높았으며, 특히 2009년 이후 대폭 증가함.
 - 2000~2004년에는 6%에 불과하던 협조용자 비율은 2005~2008년에는 약 9%, 2009~2011년에는 42%, 2012~2014년에는 58%로 증가함.
 - 전체 협조용자 중 공적 협조용자는 2000~2004년에는 약 15억 달러, 2005~2008년 약 21억 달러에 불과하였으나, 2009년 이후 급격히 증가하여 2012

69) ADB(2016b)

~2014년에는 99억 달러 수준에 도달함.

- 상업적 협조용자는 2000~2004년 1억 8천만 달러 수준으로 공적 협조용자의 약 12%에 불과하였으나, 2012~2014년에는 137억 달러로 공적 협조용자보다 규모가 더 커짐.
- 공적 협조용자는 약 95%가 양자 및 다자 원조기구로부터 제공되었으며, 세계은행이 58억 달러로(26%) ADB와 가장 많은 협조용자를 수행함.
- JICA(37억 달러, 16.7%), AFD(16억 달러, 7%), EIB(13억 달러, 5.9%)와 이슬람 개발 은행(11억 달러, 5.1%)의 순서로 ADB와 협조용자를 진행함.

[표 별첨1-3] 공적 협조용자 기관

단위(백만 달러)

출처	총계	비율(%)
양자	10,960.1	49.5
다자	9,976.3	45.1
글로벌 펀드	869.8	3.9
양자 신탁 기금	317.5	1.4
민간 부문	10.9	0.1
총합	22,135.6	100.0

출처: ADB(2016a)

- 분야별로 에너지, 교통 및 통신 등 ADB의 핵심 분야에서 협조용자의 비율이 54%로, 비핵심 분야인 산업 및 무역, 보건 등 보다 다소 높음.

[표 별첨1-4] ADB의 분야별 협조용자 규모

단위(백만 달러)

구분	2000-2008년			2009-2014년		
	ADB 자금	협조용자	비율(%)	ADB 자금	협조용자	비율(%)
ADB 분야						
핵심 분야	17,943	2,897	16	30,458	16,515	54
에너지	802	600	75	6,627	4,941	75
교통 및 통신	823	1,051	128	5,781	8,124	141
수자원 및 기타 서비스	211	179	85	2,964	908	31
금융	4,193	170	4	5,553	466	8
교육	192	590	307	2,033	1,880	92
다분야	11,722	306	3	7,500	195	3
비핵심 분야	2,057	709	34	4,918	2,013	41
농업 및 천연 자원	904	500	55	1,778	550	31
보건 및 사회 보호	338	109	32	149	144	97
산업 및 무역	642	28	4	1,071	17	2
공공영역관리	173	72	42	1,920	1,302	68
총합	20,000	3,606	18	35,376	18,528	54

출처: ADB(2014), 한국수출입은행(2015) 재인용

별첨2 ADB 현지조사 결과보고서

1. 출장 개요

□ 출장목적

- 한국의 양허성 차관인 EDCF와 ADB 간의 협조융자 프로젝트를 대상으로 ADB의 담당자 인터뷰를 통해 세부 내용을 조사함.
- ADB의 한국을 포함한 양자/다자 원조기관과 협조융자 현황을 파악하여 향후 EDCF에 적용이 가능한 교훈 및 제언사항을 파악함.

□ 현지조사 내용

- ADB의 협조융자를 총괄하는 협조융자국(Office of Cofinancing Operation)을 중심으로 지역별 사업부서와 최근 협조융자를 포함한 ADB의 독립평가부서를 대상으로 협조융자 현황, 절차, 전략, 향후 방향성 등을 조사함.

[표 별첨2-1] 대상 부서 및 주요 조사내용

조사 부서	주요 조사 내용
Office of Cofinancing Operation	<ul style="list-style-type: none"> - ADB의 협조융자 강조 이유 - ADB의 협조융자 연혁, 정의, 전략 - ADB 협조융자의 특징 - ADB 협조융자의 성과 - 향후 ADB 협조융자의 방향성 - EDCF와 ADB 협조융자의 특징(전략, 절차 등) - EDCF와 ADB 협조융자 시 장단점 - ADB와 타 양자기관과의 협조융자 현황(프랑스 AfD를 중심으로) - ADB-AfD 협조융자와 ADB-EDCF 협조융자의 주요 차이점 - ADB-AfD 협조융자의 향후 방향성 및 전략
Independent Evaluation Department	<ul style="list-style-type: none"> - ADB에서 최근 수행한 협조융자를 포함한 파트너십 평가결과에 대한 세부 내용 조사(동기, 분석의 한계, 중요 결과 등) - 평가 방법론, 기법, 주의 사항 등 동 사업 수행과 관련된 평가관련 일반사항

조사 부서	주요 조사 내용
South Asia Department	- 사업 절차별 협조용자 특이사항(발굴, 심사, 이행, 평가별 협조용자의 특징) - 프로젝트수준에서 협조용자를 강조하는 이유 - 협조용자 수행 시 가장 중요한 사항 - 협조용자 수행 시 어려운 점 - 협조용자 수행을 위한 인력 문제(역량, 제약 등) - EDCF와 협조용자 수행 시 특징
Office of Public Private Partnership	- PPP, 혼합금융 등 민간과의 협력을 통한 협조용자에 대한 ADB의 의견 - SDG와 관련된 ADB의 PPP 대응 방안 - ADB의 PPP 특징(분야, 전략, 방법 등)

□ 평가대상

- 2015년까지 승인된 EDCD와 ADB간 협조용자 프로젝트
- EDCF 협조용자 프로젝트의 주요 특징
 - 2010년 이후 협조용자 금액이 급격하게 증가됨.
 - 전체 26개 프로젝트 중 ADB와의 협조용자가 18개, 약 9억4천만 달러로 61%를 차지함.
 - 국가별로는 베트남이 10개 프로젝트 5억 3천만 달러로 34%를 차지하며, 방글라데시가 3개 프로젝트 2억 3천만 달러로 15%를 차지함.
 - ADB와는 전부 평행용자로만 진행되었으며, 결합용자가 없음.

□ 현지 조사팀 구성

[표 별첨2-2] 현지 조사팀 구성

이름	소속 및 직위	주요 업무
권 호	경희대학교 국제학연구원 수석 컨설턴트	- 현지조사 총괄 - ADB 협조용자 전략, 평가결과 조사
이종원	경희대학교 국제학연구원 수석 컨설턴트	- 현지조사 지원 - 개별 협조용자 프로젝트 사례, ADB PPP 조사

□ 현지조사일정

[표 별첨2-3] ADB 현지조사 세부 일정

날짜	장소	시간	일정	면담자
6.28 (화)	한국- 마닐라	8:00~11:00	한국 마닐라 이동	
		14:00~18:00	현지조사 준비	
6.29 (수)	마닐라 ADB 본부	9:30~11:30	ADB 협조용자 현황 조사	Sujata Gupta, Wooseok Kang
		14:00~15:30	ADB와 AfD간 협조용자 현황 조사	Batir Mirbabaev, Rebecca F. Canoy, Maricel M. Bolado
		16:00~17:30	방글라데시 협조용자 현황 조사	Eisuke Tajima
6.30 (목)	마닐라 ADB 본부	10:00~11:00	베트남 협조용자 현황 및 ADB 협조용자 현황 조사	Wooseok Kang
		14:00~15:30	ADB PPP 현황 조사	Maricel M. Bolado
7.1 (금)	마닐라 ADB 본부	9:00~10:30	ADB 협조용자 평가결과 조사	Walter A. M. Kolkma, Hyun H. Son, Ari Perdana
		11:00~13:00	ADB 조사결과 공유	Wooseok Kang
		14:00~18:00	현지 조사결과 정리	

2. 현지조사 내용

1) Office of Cofinancing Operations

□ 면담일시: 2016년 6월 29일(화) 9:30 - 11:30

□ 면담자

- Sujata Gupta, Director
- Wooseok Kang, Financing Partnerships Specialist

□ 면담내용

- 사업 배경 설명
 - 평가사업의 배경, 목적, 현재 진행상황 소개
 - ADB 방문조사 목적 설명
- ADB 협조용자 규모 및 목표
 - 2015년 기준 ADB는 전체 약 160억 달러 규모를 자체적으로 지출하였으며, 협조용자 규모는 약 110억 달러 규모로 자체 지출규모 대비 약 70%임.
 - ADB 2020발전전략에서는 2020년까지 협조용자 규모가 자체 지출규모와 동일한 수준인 100% 달성을 목표로 하고 있음.
 - 2017년부터는 현재 ADB 2개 계정인 ADF와 OCR이 합병됨에 따라 레버리지 효과로 자체 지출규모가 200억 달러가 넘을 것으로 예상됨.⁷⁰⁾
 - 이에 따른 협조용자 목표도 200억 달러 수준이어서 향후 4년간 전체 협조용자규모를 2015년 대비 약 2배가량 증가시켜야 하는 목표가 수립됨.
 - 상당히 도전적인 목표이며, 내부적으로는 200억 달러 이상 목표를 초과 달성 하는 것에 대해 논의가 있음.

□ ADB의 협조용자 강조 이유

- 다른 MDB들도 협조용자를 강조하고 있으며, WB의 경우 1/3가량을 Trust Fund, 결합용자 등 협조용자 형태로 사업을 추진함.
- 협조용자를 통한 재원 규모 증가, 운영 효율성 증대, 공여국간 원조 조화, 평가팀의 평가결과 협조용자의 효과성이 더 높은 것으로 나타났기 때문에 ADB도 다른 MDB들과 유사하게 협조용자를 강조하고 있음.
- 특히, 최근 AIIB의 대두와 함께 아시아 지역에서 MDB의 경쟁구도가 성립되어, ADB의 영향력 유지 측면에서도 파트너십을 확대 및 강화 필요 이유도 있음.

□ 전략적 측면에서 ADB와 EDCF의 협조용자 현황

- ADB는 수수료 징수, 관리의 효율성, 수원국 원조조화 증대 등의 이유로 결합용자를 선호함에도 불구하고, EDCF의 구속성 문제로 인하여 현재까지 평행용자만이 진행됨.
- EDCF의 구속성 원칙을 인지하고 있는 ADB는 결합용자가 불가능할 것이라는 인식이 너무나 강하여, 결합용자 자체를 한국 측에 요청하지 않고 있음.
- 특히, 과거 EDCF와 결합용자를 추진하였으나, 구속성 문제로 결국은 평행용자로 진행된 경험 등도 보유하여 최근에는 결합용자에 대한 요청 및 논의가 없음.
- 프로젝트 단위의 협조용자는 아니나, ADB에는 eAsia 신탁기금이 존재하며, ADB에서 다양한 TA위주의 사업을 진행하고 있음.
- 단, eAisa의 경우 1건당 50만 달러라는 규모의 제약이 커서 현실적으로 사업 발굴 및 집행에 어려움이 있음.(예를 들어 eAisa 펀드 규모로는 독자적으로 TA를 진행할 규모가 되지 못하여, 다른 자금이 주도하는 TA에 일부 자금을 지원하는 형태로도 운영됨)
- 프로젝트 단위 ADB와 EDCF 협조용자 현황
 - 대부분의 프로젝트는 사업발굴단계에서부터 본부, ADB 파견자, 수원국 사무소 등이 긴밀히 협력하여 협조용자 사업을 진행함.

70) ADF가 ADB의 자본금으로 편입됨에 따라 ADB의 자금 조달 역량이 향상되어 대출이 확대될 수 있음.

- 일부 평행용자의 경우에는 사업 승인단계가 아니라 진행단계에서 ADB 추진 사업과 관련성이 파악되어 지속적인 정보교환, 주요 이슈에 대한 공동대응 등의 협력을 진행하기 때문에 승인문서를 통하여 협조용자로 변경되기도 함.
- 최근 예외적인 경우로는 사업이 종료된 후에 협조용자로 변경된 방글라데시 ICT교육센터 건립사업이 있으며, 동 사업의 경우 2차 사업을 협조용자로 추진하고, 1차 사업의 사후관리 등을 ADB와 협력하여 진행하기 위하여 특수하게 완료 후에 협조용자로 변경된 사례임.
- 구체적으로 ADB는 방글라데시에서 장기적 관점에서 Sector Wide Program 방식이 초등교육 분야를 지원하고 있었으며, EDCF의 1차 사업의 효과성이 높아 수원국에서 추가사업을 요청함. 이에 ADB와 협력하여 EDCF에서 2차 사업을 지원하기로 하였으며, 1, 2차 사업의 연관성과 사후관리 및 이슈 공동 대응 등을 고려하여 현지 사무소에서 1차사업도 비록 종료 후였지만 ADB와의 협조용자로 변경하는 것을 요청함.
- 협조용자를 포함한 EDCF의 중장기 발전 방향에 대한 의견
 - 협조용자
 - 협조용자의 경우에는 구속성이 가장 큰 걸림돌임.
 - 결합용자를 통해 진행된 사업을 타국(일본, 중국 등)에서 수주할 경우 국내에서 이슈가 발생될 것이 우려됨.
 - 이는 국제기구의 협조용자가 대부분 비구속성으로 추진되는 경향에 맞지 않으며, ADB 내부적으로는 구속성 자금에 대해서는 관리를 대행하지 않기 때문에 결합용자가 근본적으로 불가능함.
 - 따라서 국제기구와의 협조용자를 증대시키기 위해서는 구속성을 완화하는 것이 필요하며, 일본의 사례처럼 구매 컨설턴트 선정은 구속성을 유지하는 등의 방안을 통해 본 사업에서도 일정 수준의 실질적 구속성을 유지하는 것이 필요함.
 - 이와 관련하여 eAsia와 같은 신탁기금을 적극적으로 활용하여 우리 기업에 유리한 사업을 발굴하는 방안도 고려하여야 함. 단, 이를 위해 컨설턴트의 역량을 강화하여야 하고 신탁기금의 1건당 규모도 증대되어야 할 것임.
 - 예를 들어, 일본의 경우 자신들의 신탁기금을 활용하기 위한 신청서

자체에 어떻게 일본의 가시성(Visibility)을 높일 것인지 구체적인 방안을 포함하도록 양식과 예시를 제공함.

- 개발금융과 협조용자
 - 개발금융은 우선적으로 활용방안에 대한 장기적 전략 수립이 선행될 필요가 있음.
 - 또한, 개발금융은 협조용자에 적극적으로 활용될 가능성이 높으며 도로, 전자정부, 송/배전, 교량 등 한국이 강점과 경험이 축적된 분야를 중심으로 추진될 필요가 있음.⁷¹⁾
 - 즉, MDB가 추진하는 여러 분야 중에서 한국이 장점을 가진 분야에 선택과 집중이 필요함.
 - 이러한 개발금융은 향후 민간분야에 대한 투자 및 대출로 확대되어 DFI 성격을 보유할 수도 있을 것임.
- 기타
 - EDCF-ADB간 협조용자를 위한 MOU는 보안문제로 제공이 어려우나, 공개가 가능한 범위의 내용을 발췌하여 제공할 수 있음.
 - 타 국가와 진행한 MOU와 근본적인 차이는 없으며, 한국이 선호하는 분야에 대한 중점 지원을 구체적으로 포함.

2) Office of Cofinancing Operations - AfD Focal

□ 면담일시: 2016년 6월 29일(화) 14:00 - 15:30

□ 면담자

- Batir Mirbabaev, Senior Financing Partnerships Specialist
- Rebecca F. Canoy, Associate Financing Partnerships Analysis
- Maricel M. Bolado, Senior Financing Partnerships Assistant

71) 현재 수출입은행에서 논의되고 있는 개발금융의 경우 비구속성으로 진행되기 때문에 MDB와 협조용자가 상대적으로 용이할 것임.

□ 면담내용

○ ADB-AfD 협조용자 현황

- AfD는 JICA에 이어 ADB와 2번째로 협조용자를 많이 하는 양자기관임.
 - 2014년까지 AfD는 ADB와 76개 프로젝트에 약 20억 달러 규모의 협조용자를 추진함.
 - 2009년 이후 협조용자 규모가 상대적으로 급격히 증가하였으며, ADB의 협조용자 강화 전략에 따라 AfD와의 협력도 증대된 것으로 판단됨.
 - 2010년부터 2014년까지 프로젝트를 살펴보면 주로 교통 및 정보통신, 에너지 분야에서 중점적으로 협조용자를 추진함.
 - 효율적인 협조용자 추진을 위하여 연례 회의를 개최하며 공통 주제, 프로젝트 우선순위, 정보 공유 등을 진행함. 특히 실행을 위한 계획(Operational Work Plan)의 경우 지역 사무소 차원에서 공유함.
 - 2016년 AfD와의 협조용자 프레임워크가 종료되어, 새로운 프레임워크가 거의 완료되었음.
 - 신규 프레임워크는 향후 5년간 유효할 것으로, 지원 대상, 규모 등을 규정함.
 - AfD와 ADB간의 업무절차, 규정 등의 차이에 따른 어려움이 일부 존재하나, 절차 상의 차이를 규정한 가이드라인 활용, 상호 인력 파견 등을 활용하여 효율적으로 사업을 진행하기 위해 노력함.
 - 결합용자에 따른 가시성도 ADB, AfD가 각각 개별적으로 수원국과 LA를 체결하여 일정 부분 확보하고 있음.
- EDCF와의 차이점
- AfD는 비구속성이기 때문에 ADB와 결합용자를 추진하는 것이 용이하며, 평행용자의 경우에도 AfD의 프로젝트에 대해 ADB가 구매, 자금 지출 등의 관리를 대행하는 경우가 있음.
 - 즉 구속성, 비구속성을 모두 활용하기 때문에 결합 또는 평행 형태의 협조용자를 모두 추진할 수 있음(선택의 다양성).
 - ADB에서도 AfD에 프로젝트 발굴, 디자인, 모니터링, 자금 지출, 감사 등 다양한 서비스를 제공함.

- AfD 입장에서도 이러한 ADB의 다양한 서비스를 활용하는 것이 자체적으로 수행하는 것보다 비용 및 효과성 측면에서 우월함(예를 들어 AfD에서 수원국에 사무소를 별도로 운영할 필요성이 낮음).
- EDCF 협조용자 발전에 대한 조언
- 구속성 문제의 완화가 원활한 협조용자 추진의 가장 중요한 요소임.
 - 구속성에 대해 유연하게 접근하여 다양한 형태로 완화하는 전략이 필요함. 예를 들어 한국에 장점이 있거나 컨소시엄 구성을 통해 수주 확률이 높은 분야 등에 대해서만 구속성을 완화하는 방안도 있음.

3) South Asia Department

□ 면담일시: 2016년 6월 29일(화) 16:00 - 17:30

□ 면담자

- Eisuke Tajima, Senior Social Sector Specialist
- Wooseok Kang, Financing Partnerships Specialist in Office of Cofinancing Operations

□ 면담내용

- Eisuke Tajima 업무 및 EDCF 협조용자 경험
- Mr. Tajima는 ADB 남아시아팀 Human and Social Development Division에서 방글라데시와 네팔의 사회발전 관련 사업을 담당함.
- 한국과는 최근 방글라데시 초등교육관련 협조용자 사업을 추진한 경험을 보유함.
- EDCF의 협조용자 장점
- 방글라데시 사업 추진 시 EDCF의 협조를 통해 사업을 효율적으로 진행할 수 있었음. 특히 현지 EDCF 사무소의 적극적인 지원을 통해 사업이 원활히

진행되었음. 또한, EDCF 사업 추진 절차 등에 관해서는 ADB 협조용자팀의 EDCF 파견직원의 도움이 많았음.

○ 방글라데시 교육 사업 추진 현황

- 방글라데시의 경우 이미 ADB에서 프로그램 차원으로 여러 원조기관과 협력하여 초등교육에 대해 지속적으로 지원하고 있음.
 - 방글라데시 정부의 원조조화에 대한 요청 및 강조가 중요하였으며, 프로그램 차원에서 Trench 1이 진행되었으며, 현재 Trench 2가 추진 중임.
 - Trench 1에서는 ADB외에 WB, KOICA, EDCF 등이 평행용자 형태로 참여하였으며, Trench 2에서도 EDCF가 평행용자로 참여할 예정임.⁷²⁾
 - Trench 1, 2가 성공적으로 진행된다며, Trench 3에서는 평행용자가 아닌 결합용자 형태로 사업을 추진하는 것도 고려하고 있음.
 - 사업 발굴 및 승인단계에서는 지역사무소, 전문가, 인적 네트워크 등을 활용하여 사업을 발굴 및 추진하며, EXIM과 ADB간의 사업승인 절차 차이에 따른 어려움이 일부 있음.
 - 사업이 수행되는 단계에서는 지속적으로 수원국 및 원조기관이 정기적으로 회의를 진행함(사업 진행상황 평가 및 모니터링 진행).
 - 사업 종료단계에서도 결합용자가 아닌 평행용자임에도 불구하고 공동으로 평가를 수행한 경험이 있으나, 조율에 상당한 어려움이 있음(예를 들어 기관별 평가 체계, 방법, 기준, 결과에 대한 평가등에 차이가 존재할 경우 조율이 쉽지 않음).
- EDCF에 대한 조언
- 협조용자 확대의 핵심은 구축성 완화임.
 - 구축성이 완화된다면 현재 평행용자외에 결합용자를 활발하게 추진할 수 있을 것임.
 - 실무적으로는 이러한 협조용자가 확대될 경우 수원국 사무소 현장인력의 역량과 규모가 중요하게 될 것임(예를 들어 수원국인 원조국가에서 파견된 인력이 회의에 참여하는 것을 선호하며, 현지에서 채용된 인력을 신뢰하지 않은 경향이 존재).

72) 방글라데시 ICT 교육훈련센터 건립사업

- 또한, 협조용자를 포함한 사업의 효과적인 발굴과 진행을 위해서는 일반적인 행정업무 담당자 외에 분야별 전문성을 가진 인력의 지속적이고 즉각적인 지원 필요함(예를 들어 JICA는 사무소에 분야별 전문가가 상주하는 경우가 있음).
- 협조용자의 확대를 위해서는 ADB 담당자들에게 EDCF의 업무절차를 교육하고 홍보하는 것도 필요함. 예를 들어 두 기관의 업무절차를 비교하는 가이드북과 같은 자료도 활용할 수 있을 것임
- 현재 ADB에서 EDCF와 협력을 위한 가이드북을 작성 중이며, 3분기에 발간 예정임.

4) Southeast Asia Department and Office of Cofinancing Operations

□ 면담일시: 2016년 6월 30일(목) 10:00 - 11:30

□ 면담자

- Wooseok Kang, Financing Partnerships Specialist in Office of Cofinancing Operations
- Shihiru Date, Transport and Communications Division in Southeast Asia Department⁷³⁾

□ 면담내용

- Shihiru Date 업무 및 EDCF 협조용자 경험
 - 주로 캄보디아 지역의 도로관련 사업을 담당하고 있으며, 지방도로 사업 1, 2차와 관련하여 EDCF와 협조용자 경험을 보유함.
 - 최근에는 캄보디아 지방도로 사업 3차 사업을 EDCF와 협조용자를 추진하는 것을 논의 중임.

73) Shihiru Date 는 현지 출장으로 인터뷰 참석이 불가능하여 질문지를 기반으로 사전에 협조용자팀의 강우석 부장에게 의견을 전달하였음. 이를 기반으로 강우석 부장과 인터뷰를 진행함.

- EDCF와 협조용자를 통해 성공적으로 프로젝트를 완료한 경험을 가지고 있으며, 실제 프로젝트 진행과정에도 다양한 정보를 제공하는 등 중요한 역할을 수행함.
- EDCF의 협조용자 장점 및 단점
 - 타 기관에 비하여 협력이 용이하고, 추진과정이 빠르며 효율적임.
 - 본부의 사업담당자가 자주 변경됨에 따라 사업추진이 지연되거나 의사소통에 어려운 경우가 일부 있음.
 - 또한, 현지 사무소에 EDCF 한국인 담당자가 부족하여 사업진행 과정 및 수원국 협의 등에서 부담이 되는 경우가 있음.
- 협조용자 사업 발굴 관련 주요 사항
 - 일반적으로 협조용자 사업은 ADB가 주도하여 진행되며, 연례회의 등에서 대상사업을 발굴함.
 - 도로 사업의 경우 ADB 자금만으로 전체 사업을 진행하기에는 재원이 부족한 경우가 많기 때문에 EDCF를 비롯한 타 공여기관에 지원을 요청하며, 상대적으로 평행용자로 추진하는 것이 용이함.
 - EDCF의 후보사업군(Pipeline)에 대한 정보가 지속적으로 제공된다면 보다 효율적인 협조용자 사업 발굴이 가능할 것임.
 - 연례 고위급회담을 포함하여 보다 자주 정보를 교환하는 것이 필요함(예를 들어 반기별 실무급 회담도 가능할 것임).
 - ADB의 다른 협력기관들은 자주 ADB를 방문하여 협조용자를 포함한 다양한 사업에 대하여 논의를 진행하고 있음.
 - EDCF는 양자간 협력이기 때문에 모든 정보를 당사자가 아닌 제 3자(ADB)에 공개하는 것에 어려움이 있음.
 - 사업 승인문서에도 평행용자의 경우 협조용자관련 내용을 자세히 포함하지 않는 경우가 많으며, 별도의 프로젝트별 MOU를 통해 보다 자세한 내용을 규정함(사업 범위, 분담사항, 의사소통 방안, 이슈대응 방안 등).
- 협조용자 사업 진행 관련 주요 사항
 - ADB의 경우 사업 시행을 하게 되면 진행에 대한 관리는 현지 사무소에서

- 수행하며, 평행용자의 경우 중요한 이슈가 없으면 진행관련 ADB 보고서에 간단히 언급하는 경우가 많음.
- 평행용자의 근본적인 한계로 볼 수 있으며, 결합용자의 경우에는 사업진행 상황에 대해서 보다 많은 정보가 파트너와 공유됨.
- 평행용자의 경우에도 사업 진행과정에서 이슈가 발생하면 서로 협력하여 해결하며, 특히 이 경우 현지사무소뿐만 아니라 EDCF 본부에서도 관련 인력이 현장을 방문하여 수원국과 협의 등을 진행하는 것이 보다 효과적임.
- 이러한 HQ 직원의 현장방문은 이슈해결 뿐만 아니라 추후 사업발굴에도 긍정적인 영향을 미침(수원국 담당자와 네트워크 형성).
- 현재 논의되는 협조용자 사업
 - 현재 캄보디아 지방도로 3차 사업을 발굴하고 있으며, EDCF에서 1억 달러 협조용자로 참여하는 것에 대해 협의를 진행하고 있음.
- 협조용자 수수료(강우석 부장)
 - ADB는 상대적으로 다른 MDB에 비하여 협조용자에 따른 수수료가 낮은 편임(근본적으로 WB 등에 비하여 낮은 비용구조를 가지고 있음. 낮은 인건비, HQ의 물가 등).
 - 현재 OCO에서 전반적인 수수료 체계를 개편하는 것을 추진 중임.
- ADB MOU(강우석 부장)
 - ADB-EDCF MOU는 3년 단위로 진행하고 있으며, 한국 ODA 정책변화 등에 따라 중요사항을 변경하는 것이 필요할 수 있기 때문에 적정한 기간임.
- 협조용자 진행관련 인력(강우석 부장)
 - ADB와 협조용자를 결합형태로 진행하여도 OCO에서 업무 부담은 크게 증가하지 않을 것으로 판단됨.
 - ADB는 사업 심사 등을 지역사업팀에서 주도하고 OCO는 사업추진을 지원하는 형태이기 때문에 결합용자로 진행하여도 OCO의 업무부담은 아주 많지 않음.
 - 한국에서 ADB에 기술적인 전문가를 파견 시 OCO가 아닌 지역팀에서 근무할 가능성이 높으며, 한국과 협력하는 지역팀에서 전문가가 필요함(ADB의 need가 우선).

5) Office of Public-Private Partnership

□ 면담일시: 2016년 6월 30일(목) 14:00 - 15:30

□ 면담자

- Trevor W. Lewis, Principal Public-Private Partnership Specialist in Office of Public-Private Partnership
- Maricel M. Bolado, Senior Financing Partnerships Assistant in Office of Cofinancing Operations

□ 면담내용

- Trevor W. Lewis 경험 및 업무
 - 한국 벤처캐피털 근무 경험 보유
 - ADB OPPP에서 다양한 지역부서와의 협력을 통해 PPP 사업을 추진하는 것을 지원함.
- ADB의 PPP
 - 2014년 PPP 추진을 위한 신규 조직을 수립하고, PPP사업 발굴부터 환경조성, 사업 준비, 금융조달까지 전반적인 서비스를 제공함.
 - 기존에도 PPP를 지역부서 단위에서 수행하고 있었으나, PPP의 중요성이 높아지고 체계적인 PPP 사업 추진을 위한 별도부서를 수립함.
 - 현재 OPPP에는 약 20여명의 직원이 근무함.
 - OPPP의 4개 분야 서비스는 1) Advocacy and capacity development, 2) Enabling environment, 3) Project development, 4) Project financing 임.
 - 1), 2)는 지역부서와 밀접하게 협력하고 있으며, 4)에서는 ADB 민간투자 부서와 협력하고 있음.
 - ADB 지역부서에서 협조용자는 주로 ODA 기관간의 협력을 도모하지만, PPP에서는 민간부문과의 협력을 강조
 - PPP는 금융관점에서 접근하지 말고, 공공서비스를 제공하는 방식측면에서

접근해야 조금 더 적합함(예를 들어 정부가 제공해야할 서비스를 민간을 통해 제공하는 단순한 형태로 접근).

- ADB OPPP에서 다양한 지역부서와의 협력을 통해 PPP 사업을 추진하는 것을 지원함.
- 최근 ADB는 Asia Pacific Project Preparation Facility(AP3F)를 통해 무상 원조형식으로 PPP 사업발굴을 지원함. PPP 사업에 대한 파이프라인을 준비하고 Ready-to-Finance 단계까지 형성함.
- Blended Finance
 - 혼합금융은 새로운 개념은 아니며, 기존에 많이 진행되고 있었음.
 - 주로 기후변화 분야에서 많이 논의되었으며, 경제적으로는 의미가 있는 사업이 재무적으로는 Viable 하지 않은 경우 무상 또는 양허성 차관을 통해 사업화 하는 측면에서 진행됨.
 - 인도네시아 지열발전의 경우가 대표적인 사례임(Sarulla Geothermal Field Development Project).
 - 혼합금융을 할 경우 단순히 자금의 규모에 대한 것이 아니라, 실제 개도국에 어떠한 Impact를 주는지가 중요함.
 - 따라서 혼합금융 또는 PPP에서도 개발측면에서 성과지표 또는 인센티브 체계를 어떻게 하는지가 중요함.
 - 최근 이슈가 된 혼합금융은 어떤 측면에서 보면 단순히 기존에 진행하던 업무에 대해서 새롭게 이름을 부여한 수준에 불과함(실질적인 내용이 더 중요함).
- PPP 사업발굴 시 중요 요소
 - PPP 추진에서 가장 핵심은 사업 준비단계임. 사업을 어떻게 구성하는지가 중요하나, 실제로 이 부분에 대해 투자를 하지 않는 경우가 많음.
 - 다양한 자금의 bucket은 존재하나, 이러한 자금을 활용할 수 있는 Pipeline (사업)을 제대로 형성하지 못하고 있음.
 - 한국의 경우에도 사업발굴단계에 투자가 부족함. 사업발굴에 자체적인 투자가 어려운 경우 MDB를 활용하는 것도 가능할 것임.

- PPP 추진 시 위험 분석/평가/관리
- PPP를 위해서는 개도국 위험에 대한 정확한 평가가 중요함. 특히 현지 금융시장에 대한 네트워크 및 지식이 필요함.
- 예를 들어 PPP를 통해 현지화폐로 수입이 발생하는데, 투자는 미화로 진행됨에 따라 환율위험 등이 발생함.

6) Independent Evaluation Department

□ 면담일시: 2016년 7월 1일(금) 09:00 - 10:30

□ 면담자

- Walter A. M. Kolkma, Director Independent Evaluation Division 1
- Hyun H. Son, Principal Evaluation Specialist
- Ari Perdana, Evaluation specialist

□ 면담내용

- ADB의 협조용자 및 파트너십 평가 시 구속성과 비구속성 구분
 - ADB에서 협조용자를 평가할 때, 구속성과 비구속성을 구분하여 진행하지 않음.
 - 중요한 문제로 고려되지 않았으며, 관련된 평가를 수행하지 않았음.
- 개별 프로젝트의 협조용자 평가
 - 개별 프로젝트에서 협조용자의 효과를 중점적으로 살펴보지는 않으며, 프로젝트 단위에서 협조용자의 성과를 평가하는 것은 어려운 것으로 판단됨.
 - 그러나 최근 ADB 평가 가이드라인을 수정하면서, 파트너의 Performance 에 대하여 살펴보는 것을 추가하였음.
 - 동 가이드라인에서는 정량적으로 점수를 부여하지는 않으나, 정성적으로 내용에 대해서 살펴봄.

- 최근 베트남의 국별 평가사업을 수행한 경험에 따르면, 평행용자의 경우 많은 정보공유나 협력이 발생하지는 않는 것으로 판단됨.
- 협조용자의 성과
 - ADB의 평가보고서에 따르면 협조용자의 성과가 더 높게 나타났는데, 근본 원인에 대한 분석은 진행되지 못했음
 - 파트너가 성과가 좋을 것으로 생각되는 프로젝트에만 참여하는 Adverse Selection 문제가 있을 수 있음.
- 공동 평가
 - 타 기관과 함께 프로젝트를 공동으로 평가한 경우는 거의 없음.
 - 최근에 WB와 스리랑카에서 사례분석 중심으로 수행하고 있음.
 - 원조기관간의 공동 평가는 실무적으로 여러 어려움이 있음.
 - 최근 ADB는 수원국 정부와 공동평가를 위해 노력하고 있음.
 - 타 기관의 평가결과를 활용하여 새로운 평가에 적용하는 경우는 있음(WB 에서 results based lending에 대해서 평가를 하였으며, 이를 활용하여 ADB 에서도 사업 및 평가를 진행하고자 함).
- 프로젝트 기간의 장기화에 따른 평가 결과의 환류 문제
 - 평가에서 발견된 이슈가 이미 해결되어 있는 경우에 대해 뚜렷한 해법은 없음.
- ADB 평가팀과의 협력
 - ADB는 다른 MDB와 정기적으로 정보공유, 세미나 등을 수행함.
 - 한국과 같은 양자기구와는 협력하는 경우가 많지 않음.
 - 한국과 우선 공동 세미나, 포럼 등을 하는 것은 가능할 것으로 판단되며, 관계 형성 후 기회가 되면 ADB의 평가에 한국 KEXIM 인력의 참여도 가능함. (반대로 KEXIM의 평가에 ADB 인력 참여도 가능함)

별첨3 베트남 현지조사 결과보고서

1. 출장 개요

□ 출장 목적

- 협조용자 사업의 다수(총 36개의 협조용자 사업 중 10개 진행)를 차지하는 베트남 방문을 통해 협조용자 사업의 현장 관리 및 운영을 조사함.
- EDCF 현지 사무소를 포함하여 ADB 베트남 현지사무소, 베트남 정부 기관 (Ministry of Planning and Investment, Ministry of Transportation), 실행 업체 방문을 통해 다양한 이해관계자의 협조용자에 관한 의견을 파악함.

□ 현지조사 내용

- 베트남 현지에 위치한 EDCF 사무소, ADB 사무소, 베트남 수원총괄기관, 사업 수행기관, 실행 업체, 사업 시행 업체를 대상으로 협조용자 현황, 협력 체계, 절차 및 전략 등을 조사함.

[표 별첨3-1] 대상 부서 및 주요 조사내용

조사 부서	주요 조사 내용
EDCF 현지 사무소	<ul style="list-style-type: none"> - 협조용자가 집중된 이유 - 현지 MDB 및 정부 기관가의 협력 체계 - 협조용자에 관한 구속성 이슈 - 협조용자 포트폴리오
ADB 현지 사무소	<ul style="list-style-type: none"> - 협조용자 파트너 선택 기준 - 베트남에서의 협조용자 전략 - 협조용자 Modality 이슈 - 베트남 정부 및 협조용자 파트너와의 협력 체계
베트남 기획투자부 ⁷⁴⁾ (Ministry of Planning and Investment)	<ul style="list-style-type: none"> - 협조용자에 관한 평가 - 협조용자 요청 이유 - SP-RCC에 관한 배경

조사 부서	주요 조사 내용
베트남 수원총괄기관 (Ministry of Planning and Investment)	- 협조용자와 비협조용자 결과 - 한국 업체의 질 - 실행 업체 관리
사업 수행 업체	- 프로젝트 진행 시, 어려운 점 - 이주 보상 및 환경 이슈 - 하청 업체 이슈

□ 평가 대상

- 베트남에서 진행 한 총 10개의 협조용자 프로젝트
- 베트남 협조용자 프로젝트 주요 특징
 - 가장 많은 협조용자 프로젝트가 진행된 국가임.
 - 대부분의 프로젝트를 ADB와 협조용자로 수행함.
 - 10개 중 6개의 프로젝트가 도로 분야에 집중됨.
 - 베트남 정부에 대한 직접 예산 지원 사업이 3건 있음.

□ 현지 조사팀 구성

[표 별첨3-2] 현지 조사팀 구성

이름	소속 및 직위	주요 업무
박복영	경희대학교 교수	- 현지조사 총괄 - EDCF 협조용자 전략, 평가결과 조사
권호	경희대학교 국제학연구소 수석 컨설턴트	- 현지조사 지원 - 베트남 정부 협조용자 사업 내용 조사
이종원	경희대학교 국제학연구소 수석 컨설턴트	- 현지조사 지원 - 사업수행 업체 이슈 및 조사
허준	경희대학교 국제대학원 석사과정	- 현지조사 지원 - 각 기관 정보 조사 및 인터뷰 지원

74) 베트남 수원총괄기관

□ 현지조사일정

[표 별첨3-3] 베트남 현지조사 세부 일정

날짜	장소	시간	일정	면담자
9.11 (일)	한국-하노이	8:00~12:00	한국-하노이 이동	
		14:00~18:00	현지조사 준비	
9.12 (월)	하노이	9:00~10:00	EDCF 사무소 미팅	박종규 소장 이윤미 부소장 강상진 차장 한경묵 차장
		10:30~11:30	ADB 현지 사무소 미팅	Yumiko Tamura
		14:00~15:00	MPI 미팅	Pham Hung Vinh Nguyen Viet Ha
		15:30~14:30	MOT 미팅	Nguyen Anh Dung
		18:00~21:00	EDCF 사무소 회의	박종규 소장 강상진 차장
9.13 (화) ~ 9.14 (수)	하노이	08:00~14:00	흥하교량 건설사업 현장 방문	이종민 부장 오형석 과장 성기창 과장
		15:00~16:00	EDCF 사무소 Wrap-up 회의	박종규 소장 강상진 차장
		17:00~20:00	현지 조사 결과 정리	
		22:00~05:00	하노이-한국 이동	

2. 현지조사 내용

1) EDCF 현지사무소

□ 면담일시

- 2016년 9월 12일(월) 9:00 - 10:00
- 2016년 9월 12일(월) 18:00 - 21:00

□ 면담자

- 박종규 소장
- 이윤미 부소장
- 강상진 부소장
- 한경목 부소장

□ 면담 내용

- 사업 배경 설명
 - 평가사업의 배경, 목적, 현재 진행상황 소개
 - 베트남 방문조사 목적 설명
- EDCF 베트남 현지 사무소 현황
 - EDCF의 베트남 전체 승인액 23.7억 달러이며 62개 사업을 진행하였으며 53개 수원국 중 최대 수원국임.
 - 평균적으로 신규 사업은 대략적으로 매년 2-3개 사업이 진행되고 있으며 규모는 6-7천 달러임.
 - 국가 부채 증가로 인하여 베트남에서 지방자치단체의 자체부담을 추가하는 On-Lending 방식의 대출을 늘리는 추세임.
 - 분야별로 인프라 사업인 도로·교량 등 교통분야가 58%로 가장 큰 비중을 차지하며 수자원 위생, 보건, 공공행정 순서임.

차지하며 수자원 위생, 보건, 공공행정 순서임.

- (교통 분야) 주요 원조공여기관과 협력하여 하노이·호치민·메콩델타 지역 대규모 도로·교량 집중 지원
- (수자원/위생) 주요 성의 상·하수 처리, 폐기물 처리, 관개사업 진행
- (보건) 주요 도시에 병원 건설 또는 의료기자재 공급
- (교육) 주요 도시에 고등교육기관 설립 및 직훈 교육기자재 공급
- 사업발굴
 - ADB의 Operational Plan과 같이 3년 장기 계획을 가지고 운영되고 있으며 국내 정부 부처들과의 협의를 통해서 만들어짐.
 - 사업 발굴을 더욱 효과적으로 진행하기 위해서, 국별전략실을 만들어 부처 간의 협의가 이루어진 상태에서 진행되어야함. (장기계획 수립 순서로는: 1) 현지 사무소에서 상시 정보 수집 2) 국별전략실 방문 미팅 3) 기재부 방문 미팅 순서임.)
 - 베트남 정부에서 직접 사무실에 방문하여 사업을 제안하는 경우도 있음.
- 6개 은행 협의체
 - 6개 은행 협의체는 WB, ADB, JICA, KfW, AfD와 EDCF로 구성된 협의체로 베트남 정부 ODA와 관련된 사항을 효과적으로 전달하기 위한 조직임.
 - 매월 정기회의 실시 및 2년 마다 공동성과평가 보고서를 발간하며 ODA 관련 법령 제·개정 및 제도 개선을 위한 공동 의견을 제시함.⁷⁵⁾
 - 메트로 등 대형 인프라 사업 관련 베 정부 관련 부처와 원조기관이 참여하는 Steering Committee에 참여하여 협조융자사업 협의 및 베트남 정부 지원이 필요한 사항에 공동으로 대응함.
 - Steering Committee에 참여함으로 다양한 정보 습득이 가능해 지고 이를 통해서 새로운 사업 발굴이 가능해짐.
- 협조융자 현황

75) 최근 베트남의 국가 부채비율(국가재정 규모 65% 상한선임)이 높아짐으로 ODA에 대한 관리가 더욱 엄격해지고 있는 추세임. 또한, 추가적으로 프로젝트 예산액이 베트남 국가 예산에 포함되지 않을 경우 집행이 되지 않는 문제가 존재하여, 베트남 국가 예산에 포함된 프로젝트 예산을 공여국의 집행 예산과 동일하게 하거나 전체 금액을 풀(Pool)로 만들어서 진행하는 방안에 대하여 6개 은행에서 공동으로 대응하고 있음.

- 2014년부터 ADB 현지 사무소와 EDCF 베트남 현지 사무소가 협조용자가 가능한 사업에 대한 내용을 교환하여 프로젝트를 발굴함.
- 사무소 외에도 본부 차원에서 WB 및 ADB가 협의를 가짐으로 이러한 경우에는 Top-Down 형식으로 프로젝트 발굴이 이루어짐.
- 앞으로는 단순한 건설 및 기자재적 성격의 사업을 지양하고 지식 및 기술이 포함된 기반 사업을 발굴할 예정임.
- 베트남의 경우 구축성 형태가 일부 완화되어 베트남 현지 기업이 입찰에 참여가 가능하나, 지분 비율은 한국 업체가 51% 이상을 유지하는 컨소시엄 형태임.

2) ADB 현지 사무소

□ 면담일시

- 2016년 9월 12일(월) 10:30 - 11:30

□ 면담자

- Yumiko Tamura, Principal Country Specialist

□ 면담내용

- 사업배경 설명
 - 평가사업의 배경, 목적, 현재 진행상황 소개
 - 베트남 방문조사 목적 설명
- EDCF와 ADB 파트너십
 - 6개 은행 모임을 통해서 매월 정기적인 미팅만을 가질 뿐만이 아니라 비정기적인 미팅을 자주 진행하고 있으며 언제든지 어렵지 않게 연락이 가능함.
 - 미팅 시, 최근 베트남 정부의 ODA 관련 현황 및 협조용자 프로젝트 규모, 섹터, 조건, 정부 요청 등 세부적인 내용이 공유됨.
 - 협조용자 진행 시 대부분은 ADB가 가장 많은 규모의 재원을 투입하며

- 앞으로는 양자기구가 더욱 많은 금액을 투입하고 ADB가 합류 할 가능성이 있음.⁷⁶⁾
- 협조용자 진행 시, 파트너에 대한 기준은 일단 자금 규모, 대출 조건 등이 우선적으로 고려됨.
 - 협조용자 확대 이유
 - 거래비용 삭감 및 정부 대응 시 보다 힘을 넣을 수 있음. 또한 협업을 통하여 중복 사업을 방지함.
 - 공여국의 강점을 최대한 사용할 수 있음. MDB는 MDB만의 강점을 소유하고 있으며 다양한 양자기구들은 그들만의 강점이 있음. 협조용자 사업은 이들 간의 시너지효과를 최대한 활용하고자 함.
 - 매가 프로젝트 진행 시, 예산이 부족한 부분을 협조용자를 통한 충당이 가능하며 리스트 분산 효과도 있음.
 - 협조용자 진행 시, 어려운 점
 - 공통적으로 대출 협약(LA, Loan Agreement) 체결과정에서 시간 및 내부 조건들을 맞추기가 어려움. MDB와 양자기구의 내부 규정들이 상이하게 다르기에 이를 일치시키는 것이 매우 어려우며 특히 LA과정이 마무리되어 야만 프로젝트를 진행하는데 이것이 제시간에 이루어지지 않아 베트남 정부와의 협의가 지연되는 경우가 많음. 또한 Safeguard 측면에서 양자기구와의 협조용자 시 어려움이 있음.
 - 구축성은 큰 문제가 되지 않음. ADB에서도 구축성으로 평행형태의 협조용자가 가능함. 단 조달(Procurement) 과정의 MDB와 양자기구가 매우 다르기 때문에 이것에 대한 합의 여부에 따라서 프로젝트 진행이 가능해짐.
 - 협조용자의 Modality(결합 혹은 평행)에 따른 문제는 없음. 이는 프로젝트가 어떠한 Modality에 가장 적합한가에 대한 이슈임. 결합 사업보다는 평행 사업이 ADB의 운영측면에서는 더욱 수월하게 관리 할 수 있음. 결합 및 평행 중에 어떠한 것이 더욱 효율적인 것은 알 수가 없음.
 - 베트남에서 ODA 이슈
 - 현재 WB가 베트남에서 2017년 중순부터 더 이상의 양허성이 높은 차관을

76) 하지만, 현재까지 베트남에서는 이러한 협조용자 프로젝트는 없음.

지원하지 않을 계획이며 ADB도 2019년 1월부터 양허성이 높은 차관을 중단할 예정이다. 이를 대신해서 앞으로 Libor 조건에 따른 양허성이 상대적으로 높은 조건으로 지원할 예정이다.

- 베트남은 현재까지 이러한 대출조건의 변화에 대하여 구체적인 대응 전략을 보유하고 있지 않은 상태임.
- EDCF 협조용자에 대한 조언
 - 대출 형태 다양화가 필요하며 한국의 전문성과 발전 경험을 세분화하여 인프라 사업만이 아니라 지식·기술 집약적 프로젝트 발굴이 필요함.
 - 금융 조건을 다양화 할 시, 협조용자 외에도 다양한 개발금융 시도를 확대할 수 있음.

3) MPI(Ministry of Planning and Investment)

□ 면담일시

- 2016년 9월 12일(월) 14:00 - 15:00

□ 면담자

- Pham Hung Vinh
- Nguyen Viet Ha

□ 면담내용

- 협조용자로부터 기대사항
 - 메가 프로젝트를 추진하는데 용이하며 다양한 선진 기관이 참여함으로써 베트남 현지 기업이 다양한 기술 및 노하우를 접할 수 있음. 이를 통해서 베트남 현지 기업의 수준 향상을 촉진시킬 수 있음.
- 협조용자 이슈
 - (관리 문제점) 협조용자를 추진하게 되면 사전에 관리에 대한 사항을 합의하게 됨. EDCF와 진행하는 협조용자는 EDCF의 가이드라인에 따라 관리

하기에 충돌이 없음.

- (평행 모델 문제점) EDCF에서 진행한 프로젝트는 기후변화사업을 제외하고는 모두 평행 형태로 진행되었음. 이 경우에는 사실상 개별적 프로젝트 이기에 다른 파트너와의 관리 문제가 없음.
- (프로젝트 발굴) 프로젝트 발굴은 통상적으로 MDB에서 주관하는 경우가 많으며, 단독적으로 프로젝트 이행이 힘들 시, 타 기관과 협조용자로 추진함. 예외적으로 MOT나 다른 베트남 정부 기관이 사업을 요청하는 경우도 있음.
- (협조용자 요청 기준) 협조용자 요청 시, 과거의 성과를 기준이 뛰어난 순서로 우선적으로 지원하며 해당 공여 국가의 지원전략, 분야별 우선순위 등을 고려하여 요청함.
- (협조용자 리스크) 시간적 리스크가 큼. 협조용자에 참여한 개별 기관과의 협의를 진행하기 때문에 프로젝트 착수 전에 많은 시간이 소비됨. 이는 프로젝트에 영향을 미쳐서 제대로 실행되지 않을 가능성을 높임.
- 기후변화프로그램(SP-RCC)
 - SP-RCC는 UN의 기후변화대응을 적용하여 베트남 정부가 국가 프로그램으로 설립됨. 베트남 정부에서 여러 기관에 지원 요청을 한 결과, JICA, WB, EDCF 및 여러 기관이 결합 협조용자 형태로 진행함.
 - 일반적으로 국가 프로그램은 베트남 정부가 국채를 판매하여 자금을 조달함. SP-RCC는 예외적인 경우로 아직까지 해당 프로그램외에 외부로부터 직접적인 자금 지원을 받은 국가 프로그램은 없음.
 - SP-RCC는 모든 정부기관에서 진행하는 기후변화대응 프로젝트에 지원이 되며 주기적으로 SP-RCC 보고서가 발간됨.
- EDCF 협조용자 장점
 - 프로젝트 진행이 빠르며 시공·감리 업체의 수준이 다른 국가에 비해서 뛰어남.
 - 또한 MPI와의 관계가 우호적이며 프로젝트에 관한 의견 조율이 수월함.
- 베트남 ODA 현황
 - WB와 ADB와 앞으로 양허성이 높은 차관 지원을 중단할 계획이나 베트남 정부는 이를 연장할 수 있도록 요청하고 있음.

- 국가 재정 악화로 인해서 무분별한 프로젝트 진행을 방지하기 위해서 프로젝트 타당성 조사를 확실히 진행 후, 베트남 정부의 기준과 일치하지 않은 프로젝트는 진행하지 않기로 함.

4) MOT(Ministry of Transportation)

면담일시

- 2016년 9월 12일(월) 15:30 - 16:30

면담자

- Nguyen Anh Dung

면담내용

- EDCF와의 협조용자 사업
 - 현재 EDCF와는 9개 프로젝트를 진행하였으며 4개가 완료되었고 5개는 진행 중임. 이 중에 2개가 협조용자 사업임.
 - (한국 업체에 대한 평가) 1993년부터 한국 업체와 함께 프로젝트를 진행. 한국 업체의 사업수행 역량 및 품질은 만족스러우며 한국에서 조달되는 장비의 품질도 훌륭함. 하지만 사업의 입찰 과정에서 수주를 위해 너무 낮은 가격 제시한 결과 실제 사업을 수행할 하청 업체를 구하는데 어려움을 겪는 경우도 있음. 시공 업체에 비해서 컨설팅 및 감리 업체의 질은 타 기관보다 다소 경쟁력이 떨어짐.
- 협조용자 이슈
 - (프로젝트 발굴) 주로 MDB의 지원 하에 F/S 혹은 TA를 통해서 프로젝트가 발굴됨. 조사 결과 프로젝트의 규모가 단독적으로 진행하지 못 할 경우에 MDB와 MOT가 함께 협조용자 지원이 가능한 기관을 모색함. MOT는 직접 공여기관을 모색하고 내부적인 협의가 이루어진 후에 MPI에 보고하고 승인을 받음.

- (조달 과정) 교통사업은 평행 사업이 대부분임으로 조달 과정에 문제가 생기지는 않음. Safeguard를 제외한 사항은 각자의 기준 및 규칙을 따르기에 상호간의 마찰이 생길 가능성이 낮음.
- (협조용자 비율) 19개의 프로젝트 중에 4개의 사업이 협조용자 프로젝트로 진행됨. 4개 사업은 모두 메가 프로젝트로, 통상 고속도로사업은 대부분이 협조용자임.
- (협조용자 프로젝트 성과) 비 협조용자와 협조용자 프로젝트의 결과물에는 큰 차이가 없음. 또한 프로젝트마다 시공 기법이 다르므로 정확하게 어떠한 형태의 프로젝트가 더욱 뛰어나다고 말하기 힘들.
- (기관 선호도) 협조용자 진행 시, 선호되는 기관은 WB, ADB와 같은 MDB이며 그 다음으로는 JICA, EDCF 그리고 AfD와 KfW임.
- 업체 관리
 - (정보 공유) 모든 시공 및 관리 업체와 함께 정기적인 미팅을 가지며 항상 연락을 함. 또한 MOT가 주도하지 않아도 하청 업체 간, 지속적으로 정보를 공유하면서 프로젝트에 대한 진행 사항 및 다양한 정보를 나눔.

5) 사업 실행업체(현대산업개발)

면담일시

- 2016년 9월 13일(화) 9:30 - 11:00

면담자

- 이종민 소장
- 오형석 과장
- 성기창 과장

면담내용

- 프로젝트에 대한 기본적인 내용 및 현재 진행상황 소개
- 토지 보상 문제
 - 토지 보상은 베트남 지방 정부의 책임으로 진행됨. 해당 프로젝트에서는 홍옌시와 하남시가 프로젝트 부분의 보상 문제를 담당하고 있음. 하지만 현재까지 보상률은 64%만 진행되고 있음.
 - 발주처에서 빠른 보상을 지속적으로 요청하고 있으며 만약을 대비하여, 법무팀과의 협조로 미보상으로 인한 공기연장 클레임을 사전 준비 중
- 시공 시 어려운 점
 - 토지 보상 문제로 인하여 시공이 지연될 가능성이 있으나, 아직까지는 계획(5.69%)보다 시공이 빠르게 진행되고 있음(14.51%).
 - 하지만 베트남측 사업총괄관리 회사인 PMU에서 공사가 빠르게 완료할 경우 성과로 인정받기에 더욱 공기를 단축하여 원래 계획인 36개월에서 24개월 내에 사업을 완료하는 것을 요구함.
 - 베트남은 지반이 상대적으로 약해서 연약지반처리 시간이 상당히 소요됨.

별첨4. ADB와 타 양자기구간의 협조용자 현황

1. JICA와 ADB의 협력체계 및 현황

- JICA는 세계에서 가장 큰 양자 원조기구 중에 하나로 개도국의 발전을 위하여 다양한 활동을 수행하고 있음.
 - JICA는 전 세계에 90개의 사무소와 15개의 지사를 운영 중이며, 2014년 기준으로 1,842명의 정규직 직원을 보유함.
 - JICA는 기술 협력, 유상원조, 무상원조 총 세 가지 지원 수단을 활용하여, 152개국에서 활동함.
 - 2014년을 기준으로 기술협력 분야에 1760억 엔(16억 달러), 무상원조에 1110억 엔(10.5억 달러), 유상원조에 8280억 엔(78억 달러)⁷⁷⁾을 지출함.
 - 아시아는 JICA의 주요 활동 지역으로 총 지출액 중 57.7%를 차지하며, 지원 규모는 5860억 엔(55억 달러).
- JICA와 ADB는 협약을 기본으로 협조용자를 진행하였으며, 최근에는 협약서외에도 ACFA(Accelerated Cofinancing Scheme)를 통해서 협조용자를 확대함.
 - 2007년 JICA는 ADB와 일반적 협조용자를 위한 협약서외에 ACFA 실행을 위한 합의서를 작성함.
 - ACFA는 JICA와 ADB가 함께 협조용자를 위한 프로젝트 발굴 및 실행을 추진한다는 내용을 포함
 - ACFA는 그 동안 JICA와 ADB간의 주된 협조용자 방식을 평행 협조용자 외에도 결합 협조용자를 위한 수단(Mean)을 제공함.
 - ACFA를 기반으로 4개 국가에서 4개의 결합 협조용자 프로젝트가 승인되었으며, ADB와 JICA는 각각 6.8억 달러와 4.6억 달러를 지원함.
 - JICA-ADB간 협약서에는 협조용자, 정보공유 등의 목적을 명확히 하고 있으며, 사업발굴 및 관리를 위한 전담자 활용(Focal Point), 검토 및 평가를

77) 2016년 7월 22일 기준 환율로 계산함. 1엔당 0.0095 달러(\$)임.

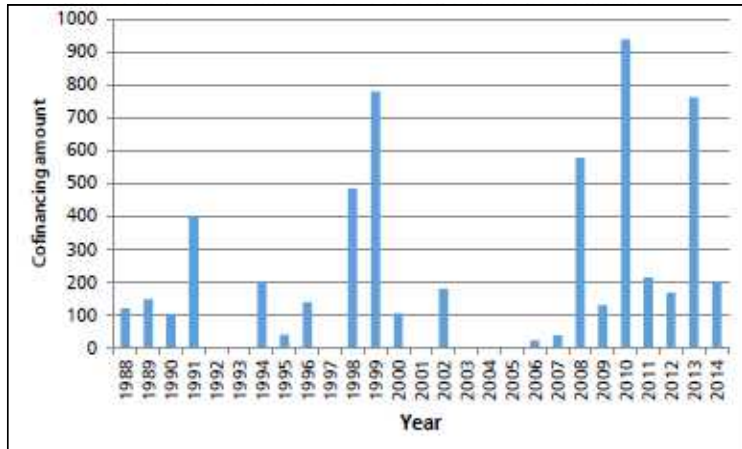
위한 체계 등을 포함.

- ACFA는 협조용자를 위한 기본 틀(Templates), 연도별 협의 및 보고, 전담자 활용, 검토 체계 등을 구체화 함.
- JICA와 ADB간에는 협조용자를 포함한 다각적인 협력을 위해 연례회의 및 비공식적인 미팅들이 규칙적으로 진행되고 있음.
 - 2015년 3월에 ADB와 JICA 부청장간 회의가 진행되어, 인프라 자금 조달 및 개발 프로젝트에 민간 참여관련 내용이 협의됨.
 - 고위직 관리자들 회의도 매년 정기적으로 진행되고 있으며, 지역 사무소 및 프로젝트 이행 담당자간에도 정기적인 협의를 진행함.
- JICA와 ADB 직원들도 서로간의 협력관계에 대체적으로 만족하고 있음.
 - JICA는 ADB와의 협력을 통해서 정책 입안자와의 접촉 기회, 분야별 지식 공유, 프로젝트 재원 확대 등의 효과가 발생한 것으로 판단함.
 - 특히, JICA는 JICA의 지식과 전문성이 부족한 국가에서 ADB와의 협력을 통해 많은 도움을 받을 수 있다고 평가함.
 - 유사하게 ADB도 JICA와의 협력을 통해 추가적인 자금 동원이 가능하였고, 프로젝트 발굴이 향상되었다고 평가함.
 - 수원국에서 담당자 수준에 다양한 협회가 진행되고 있음에도 불구하고, 양 기관의 인사이동으로 인해 보다 고차원적이고 세부적인 의사소통에 어려움에 문제가 있음.
- JICA는 ADB와 1998년부터 관계가 시작되어 최근까지 지속적으로 긴밀하게 협력하고 있으며, 양자기관 중 협조용자 규모가 가장 큼.
 - 1988년 최초 협조용자 프로젝트는 필리핀 산림 분야 프로그램임.
 - 1988년부터 2014년까지 총 협조용자는 57억 달러 규모이며 매년 평균 2.6억 달러 수준임.
 - 2010년에 협조용자 규모는 9.3억 달러로 가장 큰 규모임.
 - 1990년대 후반에 발생한 아시아 금융위기에 대한 대처로, 1997년에서 1999년까지 협조용자 규모가 급등하였음.

- 2000년에서 2004년까지 3.4억 달러에 불과하던 협조융자 규모가, 우즈베키스탄과 방글라데시에서 진행되는 인프라 프로젝트 확대로 인해 2010년에서 2014년 사이에는 23억 달러로 상승함.
- 국가별로는 필리핀의 JICA-ADB 협조융자 비율이 17%로 가장 높으며, 방글라데시와 베트남이 각각 15%로 높은 비중을 차지함.
- JICA와 ADB의 협조융자 분야는 2000~2014년을 기준으로 교통이 43%로 가장 높았으며, 에너지 28%, 공공 분야 관리가 12%를 차지함.
- 대부분의 협조융자가 평행 방식으로 진행되었으며, ADB에서 부분적으로 관리를 한 프로젝트도 소수에 불과함.

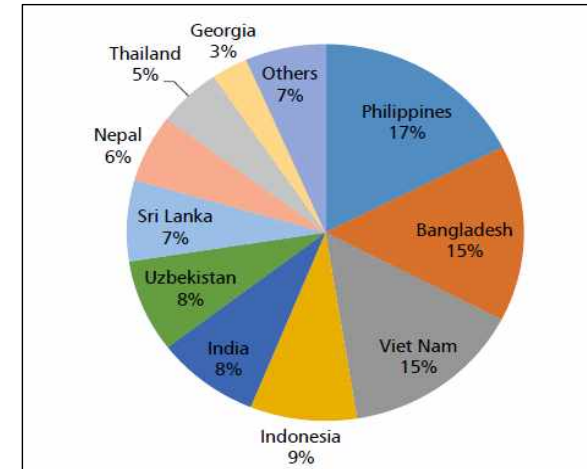
[그림 별첨4-1] JICA와 ADB 협조융자 규모

단위(백만 달러)



출처: ADB(2016a)

[그림 별첨4-2] 국가별 JICA-ADB 협조융자 비율



출처: ADB(2016a)

2. AFD와 ADB의 협력체계 및 현황

- AFD는 1941년 설립된 프랑스의 양자 원조기구로 개도국의 경제성장과 삶의 질 향상을 목표로 하고 있음.
- 개도국 민간부문에 대한 지원을 하는 자회사인 PROPARGO(Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique)가 있음.
- 파리에 본부를 두고 있으며, 아시아에 8개를 포함하여 전 세계 72개 사무소에서 1,744명의 직원을 보유함.
- 2014년에 약 81억 유로 규모의 자금 중 절반 정도를 아프리카와 중동에 지원하였으며, 약 15%인 12억 달러를 아시아에 지원함.
- 아시아에는 특히 기후변화, 자연자원 관리, 도시화와 관련된 분야를 중점 지원하고 있으며, 1990년대 베트남, 라오스, 캄보디아에 집중되어 있던 아시아의 지원국가가 최근에는 13개 아시아 국가로 확대됨.

- AFD와 ADB의 협력체계는 여러 다른 양자 원조기구와의 협력 중에서도 가장 체계화(Formalized)된 것 중의 하나임.
 - AFD와 ADB 간 체결된 협력을 위한 협약서는 범위부터, 프로그램, 검토 및 평가까지 다양한 내용을 포함
 - 협조용자(국가 및 분야), 주제 연구, 상호 분석 업무, 지식 공유, 인력 교환 등 다양한 협력 분야를 정의함.
 - 프로그램 측면에서도 연간보고, 전담자 활용, 본부와 사무소의 역할, 지적 재산권 관리 등 다양한 내용을 포함
 - 검토 및 평가 측면에서도 성과관리 프레임워크(Results Framework) 부터 중간 및 최종 검토까지 세부적인 내용을 규정함.
 - AFD와 ADB간 기관차원의 협력과 별도로 협조용자를 촉진하기 위해 2010년 체결된 FCA(Framework Cofinancing Agreement)는 2013년 개정되었으며, 협조용자 목표가 6억 달러에서 13억 달러로 대폭 증가함.
 - FCA는 협조용자 목표 외에도 협조용자를 위한 틀(Templates) 활용, 국가 및 분야 우선순위, 연간 사업협의, 전담자 활용 등을 포함.
 - 협조용자 사업 발굴 및 진행을 위해 연간 회의, 사업절차에 대한 가이드라인 활용 등 다양한 협력체계를 보유함.
 - 연간 회의 및 국가별 협의 등에서 협조용자가 가능한 사업에 대한 논의가 활발히 진행됨.
 - 기관별로 차이가 있는 사업 추진 절차에 따른 문제점을 해소하기 위하여, 사업절차에 대한 가이드라인을 별도로 수립하여 활용하고 있음.
 - ADB는 달러화를 AFD는 유로화를 기본 통화로 사용함에 따른 환율 문제 등 일부 제약사항이 있음.
- AFD는 JICA에 이어 ADB와 협조용자 규모가 두 번째로 큰 양자 원조기구로, 향후 5년간 협조용자를 추진하기 위해 새로운 협의서를 수립하고 있음.
 - AFD와 ADB의 협조용자는 1997년 베트남 지역 인프라 프로젝트로 시작

되었으며, 2014년까지 총 18억 달러 규모의 협조용자가 진행됨.

- 협력 초기에는 평행방식의 협조용자를 진행하였지만 2005년 이후에는 다수의 프로젝트가 ADB가 부분적으로 혹은 완전히 관리하는 결합 방식의 협조용자로 변화되었음.
- 2000년에서 2014년까지 총 21개의 프로젝트가 약 16억 달러 규모의 협조용자로 진행됨.

[표 별첨4-1] AFD와 ADB의 협조용자 현황

단위(백만 달러)

기간	협력 대상 국가	협조용자 프로젝트 수	협조용자 금액
2000 ~ 2004	2	4	161
2005 ~ 2009	4	5	348
2010 ~ 2014	5	12	1,066
총계		21	1,575

출처: ADB(2016a)

- 2013년에 협조용자를 위한 프레임워크(FCA, Framework Cofinancing Agreement)를 수립하여 지난 3년간 결합 방식의 협조용자를 활성화하기 위해 노력함.
- 협조용자 외에도 2004년에는 메콩강 유역 발전을 위한 기술 협력 펀드가 수립되어 ADB에 의해 운영되고 있음.

별첨5 협조용자에 대한 인식도 조사

1. 배경 및 목표

- 각종 자료 및 정보가 부족한 한계점을 고려하여 협조용자를 수행하고 있는 업무담당자 들의 의견 및 인식을 직접 조사할 필요성 존재
 - 협조용자 사업에 대한 직접적인 정량적인 평가가 어려운 상황에서 협조용자를 수행하는 업무담당자들의 인식조사를 통해 간접적인 평가가 가능함.
- 협조용자에 대한 만족도, 기대 효과, 문제점 및 애로사항 등에 대한 조사를 통해 협조용자에 대한 전반적인 인식을 파악하고 평가를 위한 기반으로 활용함.
 - 특히, 효과성 측면에서 협조용자의 일반적인 기대효과를 충족하였는지 여부를 살펴봄.
 - 문제점 및 애로사항에 대한 의견을 파악하여 제안 사항을 도출함.

2. 조사 방법 및 내용

- 응답 용이성, 내용 간결성, 유사 결과와의 비교 등을 고려하여 협조용자 인식 조사를 위한 설문지를 작성함.
 - 설문 응답의 용이성을 제고하기 위하여, 협조용자에 대한 전반적 만족도, 효과, 문제점, 향후 기대효과 등 필수적인 내용으로 최대한 간결하게 설문지를 구성함.
 - 설문지는 협조용자 수행경험 여부, 협조용자 협력기관, 전반적인 만족도, 효과, 문제점 및 애로사항, 향후 협력대상 기관, 향후 기대 효과에 대한 질문으로 구성됨.⁷⁸⁾
 - 협조용자 사업을 추진한 경험이 있는 업무담당자와 경험이 없는 담당자로 구분하여 필요한 내용에 응답하도록 설문지를 작성함.

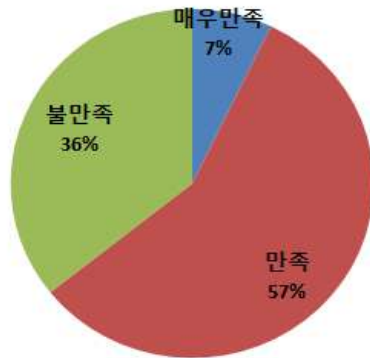
78) 세부 설문지는 별도 글상자 참조.

- 최근 ADB에서 수행한 평가 사업에서 활용된 협조용자 업무담당자 대상 설문지를 분석 및 활용하여 비교가 가능하도록 설문지를 구성함.
- 종이형태로 인쇄된 설문지를 직접 업무담당자에게 배포하여 무기명으로 답변을 작성한 후, 설문지를 회수하는 방식으로 조사를 진행함.

3. 조사 결과 및 분석

- (협조용자 수행 경험 유무) 설문에 답변한 전체 업무담당자 19명 중, 협조용자 사업을 수행한 경험을 보유한 업무담당자는 14명임.
- (협력기관별 비중) 협조용자 사업을 경험한 업무담당자가 협력을 진행한 기관의 비율은 ADB와 AfDB가 각각 26.3%로 가장 높았으며, WB가 21.1%, IDB가 15.8%, 기타기관이 10.5%를 차지함.⁷⁹⁾

[그림 별첨5-1] 협조용자에 대한 업무담당자 만족도



출처: 평가팀 설문조사

79) 협력기관의 경우 동일한 업무담당자가 사업별로 다른 기관과 협력한 경우를 고려하여 중복으로 응답하였음.

- (협조용자 만족도) 협조용자에 대한 전반적인 만족도는 매우만족과 만족이 64.3%로 높았으며, 불만족은 35.7%를 차지하였으며, 매우 불만족은 없었음.
 - 응답자의 약 2/3가 협조용자에 대해 비교적 만족하고 있음.
 - ADB에서 수행한 협조용자에 대한 내부 업무담당자의 만족도 조사에서는 90%이상이 만족하고 있는 것으로 나타남.
 - 협조용자에 불만족한 5명 중 3명이 AfDB와만 협조용자를 경험하였다고 응답한 점을 고려하면, 특히 AfDB와의 협조용자에서 만족도가 상대적으로 낮은 것으로 판단됨.
 - AfDB만 협조용자를 경험한 5명중 3명이 불만족을 1명이 만족을 나타내었으며, 매우 만족을 나타낸 1명은 AfDB뿐만 아니라 WB와의 협조용자 경험도 보유함.

[표 별첨5-1] 협조용자에 따른 기대효과 순위

기대효과 항목	1순위 수	2순위 수	3순위 수	상위 3순위 합계	비율
재원동원을 통한 사업규모 확대	3	2	3	8	24.2%
적절한 프로젝트 발굴(Identification)	5	3	0	8	24.2%
프로젝트 개발 능력제고 (Development Capabilities)	0	2	1	3	9.1%
프로젝트 실행 중 감독 및 관리	2	2	3	7	21.2%
전문 분야 지식 및 혁신 이전	0	1	3	4	12.1%
정책 결정자와 정책 대화 참석 또는 시민 사회 기관 접촉	0	1	1	2	6.1%
기타	0	1	0	1	3.0%
소계	10	12	11	33	100.0%

출처: 평가팀 설문조사

- (협조용자의 효과) 협조용자에 따른 효과로는 재원동원을 통한 사업규모 확대(24.2%), 적절한 프로젝트 발굴(24.2%), 프로젝트 실행 중 감독 및 관리(21.2%)가 상대적으로 높은 것으로 나타남.⁸⁰⁾
 - 적절한 프로젝트 발굴 기대효과를 1순위로 선정한 횟수가 5회, 2순위로 선정한 경우도 3회로 가장 많은 것을 고려하면, 사업발굴이 업무담당자 측면에서 협조용자에 따른 가장 큰 기대효과로 판단됨.
 - 정책 결정자와의 정책 대화(6.1%)와 프로젝트 개발 능력제고(9.1%) 효과의 우선순위는 상대적으로 낮게 나타남.
 - ADB 업무담당자의 경우에도 유사하게 재원동원과 프로젝트 실행 중 감독 관리를 우선적인 효과로 선정하였으며, 전문분야 지식 이전도 중요한 효과로 나타남.
 - 주도적으로 사업을 발굴하는 ADB의 입장에서는 프로젝트 발굴의 효과가 상대적으로 낮은 것으로 판단됨.

- (협조용자 시 문제점 및 애로사항) 협조용자 추진 시 사업 추진 절차에서 발생하는 문제점이 가장 많이(42.9%) 발생하는 것으로 나타남.⁸¹⁾
 - 사업 추진 절차에서 발생하는 문제점 및 애로사항은 주로 사업절차의 차이와 구매의 구속성에서 발생하는 것으로 나타남.
 - 기관 간 승인절차 및 승인시간 차이에 따른 문제
 - 사업 범위 협의 시 의견 조율
 - 사업 진행 속도 조절
 - 주도적 사업발굴의 어려움 등
 - 자금협의를 관련하여 발생하는 문제점 및 애로사항은 협력기관인 MDB에 대한 수수료 지급 문제에서 주로 발생함.

80) 일반적으로 기대되는 협조용자에 따른 다양한 효과 항목에 대하여 응답자들이 우선순위를 부여하고, 응답자별로 상위 3위 이내에 포함된 항목의 비율을 분석함.

81) 문제점 및 애로사항으로 사업추진 절차를 1순위로 선정한 비율이 42.9%, 자금 협의를 1순위로 선정한 비율은 28.6%, 기타를 1순위로 선정한 비율은 28.6%로 나타남.

- 기타 문제점 및 애로사항은 주로 EDCF의 구속성 정책에서 발생하는 협력의 제약 및 이해, 조율의 어려움에서 발생함.
- ADB의 경우 협조용자 추진 시 가장 어려운 점이 자금협의를(23%)로 나타남.
 - ADB의 인식도 조사에서 언급된 다른 애로사항으로는 협력기관 사이의 역할조정, 협력기관별 책무성의 불명확, 사업절차, 인력 부족 등이 언급됨.
- (향후 협조용자 파트너) 향후 협조용자를 추진해야하는 협력기관으로는 MDB 중에서도 ADB가 28.3%로 가장 많이 선정되었으며, WB 및 IDB도 각각 26.1%와 23.9%가 언급됨.
- AfDB와의 협력 필요성이 상대적으로 낮게 나왔으며(17.4%)로, 기타 의견으로 아시아 인프라 투자은행(AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank) 및 독일과 프랑스의 양자개발기구가 언급됨.

[표 별첨5-2] 협조용자에 따른 향후 기대 효과

기대효과 항목	1순위 수	2순위 수	3순위 수	상위 3순위 합계	비율
재원동원을 통한 사업규모 확대	6	2	2	10	30.3%
적절한 프로젝트 발굴(Identification)	6	6	0	12	36.4%
프로젝트 개발 능력제고 (Development Capabilities)	1	4	4	9	27.3%
프로젝트 실행 중 감독 및 관리	3	1	4	8	24.2%
전문 분야 지식 및 혁신 이전	1	2	1	4	12.1%
정책 결정자와 정책 대화 참석 또는 시민 사회 기관 접촉	0	0	1	1	3.0%
기타	0	1	1	2	6.1%
소계	17	16	13	46	

출처: 평가팀 설문조사

- (향후 협조용자에 따른 기대효과) 향후 협조용자를 추진하면서 기대되는 효과로는 적절한 프로젝트 발굴이 가장 높았고, 재원동원을 통한 사업규모 확대가 두 번째를 차지함.
 - 향후 협조용자에서 기대하는 효과는 지금까지 협조용자의 효과와 대부분 유사한 것으로 나타났으나, 향후에는 프로젝트 실행 중 감독 및 관리보다는 프로젝트 개발 능력에 대한 제고를 더 바라고 있는 것으로 나타남.
 - 앞으로는 협조용자를 통해서 쉽게 사업을 발굴할 뿐만 아니라, 중장기적으로 내부 업무담당자들의 자체적인 사업발굴 역량을 강화할 수 있는 기회를 창출하는 것이 필요할 것으로 판단됨.
 - 협력기관과의 공동 사업 발굴, 사업 발굴 및 형성 시 공동심사, 협력기관 과건 인력 확대 등의 방안을 고려할 수 있음.
- (제언 사항) 협조용자와 관련된 제언 사항으로는 1) 협조용자 재원규모 확대, 2) 협조용자 방식 다양화(구속성 완화 포함), 3) EDCF의 협조용자 추진 목적과 전략적 정책 수립, 4) 협조용자 확대를 위한 후보사업(Pipeline) 증대, 5) MDB 협조용자의 체계적인 수행을 위한 내부체계 보강, 6) 능동적 협조용자 참여를 통한 EDCF 역량 확보 등이 언급됨.

(참고) 협조용자에 대한 ADB와 AFD의 인식

- ADB와 AFD 내부 직원은 두 기관간의 협조용자를 포함한 협력관계에 대해 다소 상이한 인식과 의견을 보유함.
 - 일반적인 협력관계에 대해서 AFD의 만족도가 ADB보다 상대적으로 높음.
 - 두 기관 모두 매우만족 또는 만족으로 나타났고, 불만족은 없었기 때문에 기본적으로 협력에 대해 만족하고 있는 것으로 평가됨.
 - 협력을 통해 창출된 가치 측면에서 ADB는 추가적인 자금재원의 확보를 가장 높게 평가하였고, AFD는 사업인지 및 발굴을 평가함.
 - 향후 협력분야도 ADB는 재원확대를 높게 평가한 반면, AFD는 지식 공유 및 혁신을 중요하게 고려함.

[표 별첨5-3] AFD와 ADB의 협력관계에 대한 인식

질문	ADB에 대한 AFD 인식	AFD에 대한 ADB의 인식
파트너십을 통한 상호 업무 경험		
매우만족	67%	40%
만족	33%	60%
약간 불만족		
불만족		
파트너십을 통한 가치 창출		
금융	67%	100%
프로젝트 인지	100%	40%
프로젝트 개발	33%	40%
프로젝트 관리감독	67%	70%
지식 & 혁신	17%	40%
정책 제안 및 소통에 대한 접근성	17%	30%
향후 파트너십 개발의 분야		
금융		50%
프로젝트 인지		40%
프로젝트 개발		40%
프로젝트 관리감독		40%
지식 & 혁신	67%	50%
정책 제안 및 소통에 대한 접근성	33%	40%
파트너십의 문제		
절차	33%	50%
인력	33%	
재정 조달 비용		

출처: ADB(2016a)

별첨6. UNDP 파트너십 평가 보고서

□ 평가 배경

- 파트너십이 특정 목적을 가진 펀드와 재단을 통해서 확대됨.
 - 대표적인 파트너십은 Global Fund(GF)와 자선 재단(PF, Philanthropic Foundation)임.
 - GF와 PF 파트너십은 세계적인 차원과 국가적인 차원에서 형성되어 다양한 문제에 개입함.
- 평가의 목적
 - GF와 PF의 각각의 파트너십 차이점
 - 파트너십 형태 및 실무의 변화와 이에 따른 UNDP 역할 변화
 - 파트너십 체결로 인한 UNDP 관리 시스템 리스크

□ 평가 범위

- 평가는 GF와 PF 단위로 진행하며 평가대상은 아래와 같음:

[표 별첨6-1] 평가 GF와 PF

Global Fund	The Global Environment Facility (GEF)	The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM);	The Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol (MLF)
Philanthropic foundation	The Mohammed bin Rashid Al Maktoum Foundation (Al Maktoum Foundation)	...The Bill and Melinda Gates Foundation (Gates Foundation)	...The Open Society Institute/Soros Foundations (Soros Foundation)

출처: UNDP(2012)

□ 평가 기준⁸²⁾

- 적절성(Relevance)
 - 목표 국가에 대한 지원 타당성과 최대한의 레버리지 효과를 위한 UNDP의

82) 자세한 평가 기준은 평가 매트릭스를 참고

포지셔닝을 중심으로 평가

- 지원 정부, GF, PF 및 UNDP의 우선순위 일치 정도와 프로젝트 결과물 (Output) 및 결과(Outcome)에 대한 각 기관 우선순위 일치도 평가
- 효과성(Effectiveness)
 - GF와 PF와의 파트너십이 결과물에 대한 공헌도
 - 파트너십으로 야기된 기회비용 조사
- 효율성(Efficiency)
 - 자원 활용 적시성과 자원 활용도 분석
 - 파트너십 형태(Modality) 평가
 - 파트너십 관리에 대한 UNDP 내부 평가
- 지속가능성(Sustainability)
 - 장기적인 영향(Impact)과 파트너십을 통한 지속적인 지원 가능성 평가

□ 평가 접근법

- 각각의 파트너십 합의서와 결과 프레임워크를 기반으로 평가
- 관련성에 관한 질문
 - UNDP, GF, 및 PF의 우선순위와 파트너십의 관련성
 - UNDP와 각 기관의 파트너십이 국가적, 지역적, 세계적 수준에서의 중요성
 - UNDP의 GF와 PF에 대한 전략
- 효과성에 관한 질문
 - 파트너십을 얻고자하는 것과 성취도
 - 의도하지 않은 결과(부정, 긍정적인 결과 포함)
- 효율성에 관한 질문
 - 파트너십에 대한 내부 및 외부적 요소의 영향
 - 파트너십 모니터링 및 보고 체계
- 지속가능성에 관한 질문

- 파트너십에서 다루어진 지속가능성에 대한 이슈
- 프로그램 양도 시, 지원된 역량 개발 활동
- 스케일-업 사례
- 사례 연구
 - 6개의 사례는 펀드 규모, UNDP 원조 비율, 분야, 지역 기준으로 선정

[표 별첨6-2] 검토 대상

UNDP Region	Full Country case studies	Foundation-specific country case studies	Supplementary reviews	Countries included in assessment of development results meta-analysis	Total number of countries reviewed
Africa	3	3	2	16	22
Asia and the Pacific	1		2	13	15
Arab States	1	1	2	4	7
Europe and Commonwealth of Independent States	1	2	2	9	11
Latin America and the Caribbean	1		2	14	15
Total	7	6	10	56	70

출처: UNDP(2012)

- 데이터 소스
 - Full Country Case Studies는 제공 받은 펀드 규모, 지난 5년간 관련성, GF와 PF의 보급률, 지역 범위와 UNDP 담당 지역 분류 체계를 통한 다양한 수준의 Human Development 경험, 및 아프리카 국가 집중 기준으로 분류
 - Foundation Specific Country Case Studies의 기준도 Full Country Case Studies와 같음.
 - Supplementary Review는 적절한 지역 샘플을 포함하기 위함임.
 - 메타 분석 진행

□ 파트너십 평가 매트릭스

[표 별첨6-3] UNDP의 파트너십 평가 매트릭스

핵심 질문	부가 질문
적절성	
1. 국가적, 지역적, 세계적 수준에서 UNDP, GF와 PF의 파트너십이 얼마나 중요하고 관련을 가지고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 펀드의 규모와 전체 예산과의 비율 및 단체의 예산이 UNDP에 제공되는 비율 - 공유된 가치와 목적 - 파트너십의 참여 기관의 우선순위 포괄 여부 - GF와 PF가 UNDP의 비교적 우위 사용 여부 및 성과 - 프로그램 디자인 시, 비교적 우위 사용법 - 상호 호환되지 않는 방법 - 파트너십으로 인한 리스크 및 이에 대한 통지 여부 - 파트너십 전략 여부 및 각 기관의 가치와 목적 일치성 - 파트너십의 포함 범위(국가적 혹은 세계적) - UNDP의 조달 메커니즘에 참고 가능한 파트너십
2. GF와 PF에 대한 UNDP의 전략	<ul style="list-style-type: none"> - 파트너십 내에서의 UNDP의 포지셔닝(Positioning) 가지며 기타 기관들에 비해 차별성 보유 여부 - 파트너십을 촉진하기 위한 행정 및 관리 절차 변경 여부 - 파트너십에 대한 UNDP의 전략의 다양성 - 에이드 구조 발전을 위한 UNDP의 역할 - UNDP의 파트너십 수립 절차 및 파트너 발굴 방법 - UNDP 프로그램의 목적과 국가 우선순위와 일치하는 프로젝트 발굴 방법 - UNDP의 펀드-레이징 전략 - 파트너십 체결에 있어서의 UNDP 유연성
적절성	
3. 각 기관에 파트너십이 미친 영향과 가치	<ul style="list-style-type: none"> - GF와 PF와의 파트너십 체결로 UNDP가 얻은 교훈 - UNDP와의 협력으로 GF와 PF의 형태(Modality)가 변화된 경우 - GF와 PF와의 협력을 통해서 UNDP가 기존에 진출하지 못하던 분야 및 주제 진출 여부 - 파트너십이 UNDP 프로그램 및 지원 정부 요구에 대한 제약 여부

핵심 질문	부가 질문
효과성	
1. 각 기관은 파트너십을 통해서 무엇을 얻고자 하는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 국가적 수준에서 프로그램 목표와 일치하는 성과에 파트너십이 공헌도 여부 - 성취된 결과가 각 기관의 전략과의 일치도 및 공헌도 - 파트너십의 결과물(Output)에 대한 영향도 (의도되지 않은 결과물과 부정적, 긍정적 결과물 모두 포함) - 기타 조달 메커니즘에 비해서 UNDP의 파트너십이 결과(Outcome) 성취에 대한 역할
효율성	
1. 어떠한 요소들이 파트너십이 기존에 설정한 목표 성취에 영향을 주었는가?	<ul style="list-style-type: none"> - UNDP의 시스템이 파트너십이 관리 및 운영에 효율성과 현 시스템의 적합성 - 파트너십 운영에서 가장 부담이 큰 거래 비용 - 파트너십 운영에 있어 자원의 종류 및 규모와 해당 자원의 증가 혹은 하락 여부 - 파트너십 리스크 관리 - 파트너십이 UNDP에 대한 영향 및 UNDP의 투명성과 책임성에 대한 영향 (반대의 경우인, UNDP가 GF와 PF에 미치는 영향) - GF와 PF가 분기별 독립 감사에 대한 인정 여부 - 개발협력력을 진행 시, 어떠한 운영 구조에 GF와 PF 좋은 성과를 이루었는지에 대한 여부 - 성공적은 결과물 성취를 위한 파트너십의 적시성과 효율성 - 파트너십 형태(Modality)가 효율적인 결과에 대한 공헌도 - 파트너십에 대한 인센티브 - 파트너십 리스크 관리
핵심 질문	부가 질문
2. 파트너십 내에서 어떠한 모니터링 및 보고 체계가 설립되었나?	<ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 및 보고 체계 형태 - 모니터링 및 보고 체계 설립을 위한 노력 수준 - 모니터링 및 보고 체계 설립 시, 지원 정부 참여 여부 - 모니터링 및 보고 체계를 위한 기준 여부 - 모니터링 및 보고 체계의 파트너십에 대한 공헌도 (모니터링 및 보고 체계가 파트너십 목적 성취를 위한 역할 및 기능)
지속가능성	
1. 파트너십에서 지속가능성 이슈가 어떻게 다루어졌나?	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 및 활동(Activities)에서 지속가능성 고려 여부 - 파트너십에서 지속가능성에 대한 해석 - 출구 전략 여부 및 종류 - 지속가능성을 위한 실질적인 노력 및 사례

출처: UNDP(2012)

[표 별첨6-4] UNDP 파트너십 평가 보고서의 목차

Chapter1. 평가 타당성, 범위 및 방법

- 1.1 배경
- 1.2 범위
- 1.3 평가 기준
- 1.4 평가 제약
- 1.5 평가 방법
- 1.6 보고서 구성

Chapter 2. 세계 환경의 변화

- 2.1 개발 협력의 전반적인 변화
- 2.2 Global Funds
- 2.3 자선 재단(PF, Philanthropic Foundations)

Chapter 3. UNDP와 Global Fund 및 자선 재단 관계

- 3.1 UN 시스템에서의 진화하는 UNDP 역할
- 3.2 변화하는 펀딩 구조
- 3.3 Global Fund와의 UNDP 파트너십
- 3.4 자선 재단과의 UNDP 파트너십

Chapter 4. Global Fund와 자선 재단과의 파트너십에 대한 조사 결과물

- 4.1 Global Fund
- 4.2 자선 재단

Chapter 5. 결과 및 제언

- 5.1 결과
- 5.2 제언

출처: UNDP(2012)