촉진적 원조(catalytic aid) 개념 및 시사점

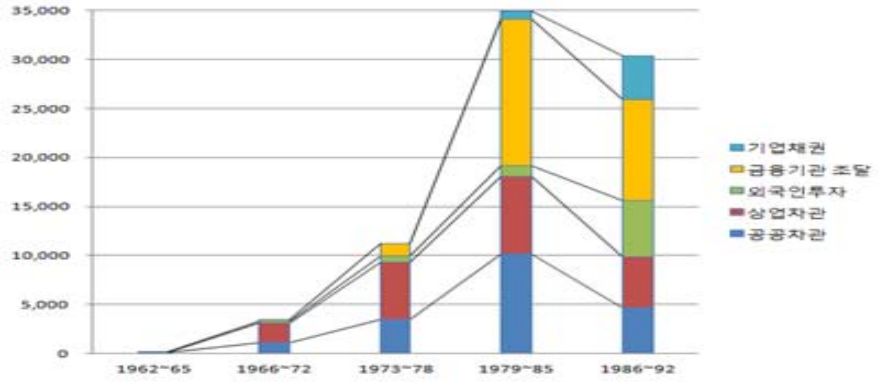
안 미 보
한국수출입은행 무역금융부

Ⅰ. 문제제기

원조의 목표는 脫원조화이다. 수원국은 경제성장을 통해 지속가능하며 효율적인 외부 조달원을 확보하여 개도국 명단에서 졸업하고자 노력하며, 공여국은 이러한 과정을 돕기 위해 원조를 지원하고자 한다. 성공적인 경제성장 과정을 밟기 위해서는 외부 조달원 중 원조 비중이 점차 줄고, 상업 차관, FDI, 해외 채권발행 등 민간 조달 비중이 점차 늘어나야 한다. 우리나라가 그러한 전형적인 사례로, 70년대 초반까지 공공차관 의존율이 높았으나, 70~80년대 경제의 양적 성장기를 거치면서 외국인 투자, 금융기관 조달, 기업의 해외 채권 발행 등으로 외부 조달원을 확대했다.

[표 1] 시기별 우리나라의 외부조달원 변동 추이

(단위: 백만불)



자료 : 한국외자도입 30년사(1993, 국제 ODA 동향 2008년 3호 “한국경제 성장기 차관의 역할”에서 재인용)

매우 드문 또 하나의 성공 사례는 보츠와나로, 자원 부국인 이 나라는 경제성장기 효율적인 자원 관리와 건전한 거시경제 운용 전략으로 aid/GDP 비율을 1975년 30%에서 20년 후인 1995년에는 2%대로 줄인 아프리카에서 보기 드문 원조 졸업국이다.

그러나 그 많은 원조에도 불구하고 어찌하여 제 2, 제 3의 대한민국, 보츠와나가 나오지 못하는지 의문을 갖게 된다. 수원국에게 진정 필요한 원조는 무엇인지, 나아가서 어떤 원조를 공여해야 원조 의존성을 줄이고 원조로부터 졸업할 수 있는지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

Ⅱ. 현 원조의 현실

필요한 원조란 과연 어떤 원조인지 살펴보려면, 현 원조의 현실부터 제대로 짚어보는 것이 필요하다. 이에 대한 고민은 OECD DAC이 제시한 CPA(country programmable aid)와 Actionaid(2011)의 ‘substandard aid' 개념에 잘 나타나 있다. 동 개념을 적용했을 때, 현재 선진국 정부가 경쟁적으로 공여하는 원조 중 불필요한 원조가 거의 절반에 육박한다는 사실을 알 수 있다.

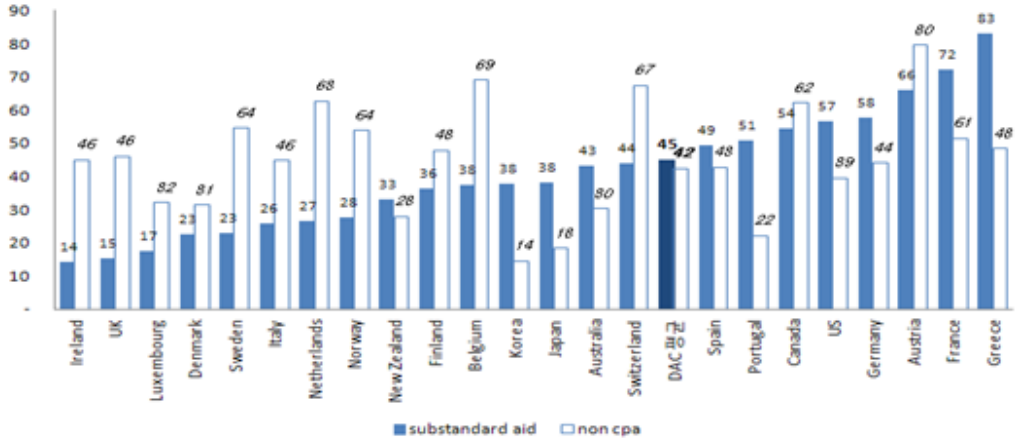
· ‘substandard aid' : 채무구제, 간접 연수생 지원, 공여국내 난민비용, 행정비용, 원치 않는 또는 과대 계상된 기술협력[1], 수원국 리더십을 무시하는 원조[2], 최빈층을 타겟으로 하지 않는 원조[3], 타이드 원조

· CPA로 볼 수 없는 원조 : 채무구제, 간접 연수생 지원, 공여국내 난민비용, 행정비용, 인도적 지원, 식량원조, 개발협력 인식 증진, NGO지원(core support), Main agency 이외의 기관 원조, 각종 보조금 등 주) 두 개념에서 겹치는 부분은 진하게 표시

1) Development Finance International의 수원국 대상 연구에서 51~76%의 기술협력이 원치 않거나 너무 높은 가격으로 책정된 것으로 나타남
2) 30개 수원국 대상 설문조사에서 7~18%의 원조가 수원국의 리더십을 촉진하는데 실패한 것으로 나타났으며, 평균치인 15%를 계산에 적용
3) 최빈국 이외 국가에 원조의 30% 이상을 공여하는 경우

[표 2] OECD DAC 회원국별 'substandard aid'와 non-CPA 원조 비중

(2009, 양자간 원조 대비, 총지출 기준, %)



주) 두 개념에서 겹치는 부분은 진하게 표시

자료 : stats.oecd.org, Actionaid (2011)

특히, 'substandard aid'에 따르면 원치 않는 기술협력이 가장 큰 부분(45% 중 15%)을 차지한다는 사실은 주목할 만하다. 예를 들어, 프랑스 등 식민 역사를 가진 공여국은 '문화원조' 비중이 크게 나타나는데, 우리나라의 태권도 전파도 이와 유사한 원조로 계상되고 있다. 기후변화 등 선진국도 동일하게 혜택을 보는 이슈, 'security spending' 등 원조의 본질적 목적에서 벗어난 형태 난립도 문제가 된다.

이에 더하여, 한국의 현실을 살펴보면, 원조 선진화 논의가 유·무상, 기관일원화 등 본질이 아닌 형식에 얽매여 있는 상황이기 때문에 과연 진정 수원국에 필요한 원조가 무엇인지에 대한 진지한 고민이 부족한 상황이라고 보인다. 또한, 원조 형태가 대부분 프로젝트형으로 단순하며, 민간부문의 투자를 장려하는 형태의 원조를 찾아보기 힘들다. 이차보전, 지분투자, PPP(Public-Private Partnership), microfinance, 보증 등 OECD가 인정하는 범위내의 다양한 원조 형태가 있음에도 불구, 시도된 역사 또한 찾아보기 힘들다.

Ⅲ. 촉진적 원조(catalytic aid)란?

그렇다면 원조 의존성을 줄이고 脫원조화를 촉진하는 '바람직한' 원조는 어떤 원조인가? 민간부문의 투자를 장려하고 원조 의존성을 최소화하려는 고민은 촉진적 원조(catalytic aid)라는 새로운 개념에 대한 논의를 불러일으켰다.

1. 선행 연구·조사

촉진적 원조(catalytic aid) 개념은 아직 논의 초기 단계에 있어 파리선언으로 상징되는 원조효과성과 같이 통용되는 개념 정의는 없으나, 최근 발표된 자료들을 살피면 대체로 민간부문의 투자를 장려하고 국내 조세 수입을 촉진하는 재정 지원들을 일컫는다.

[표 3] 촉진적 원조 관련 선행 연구·조사 자료

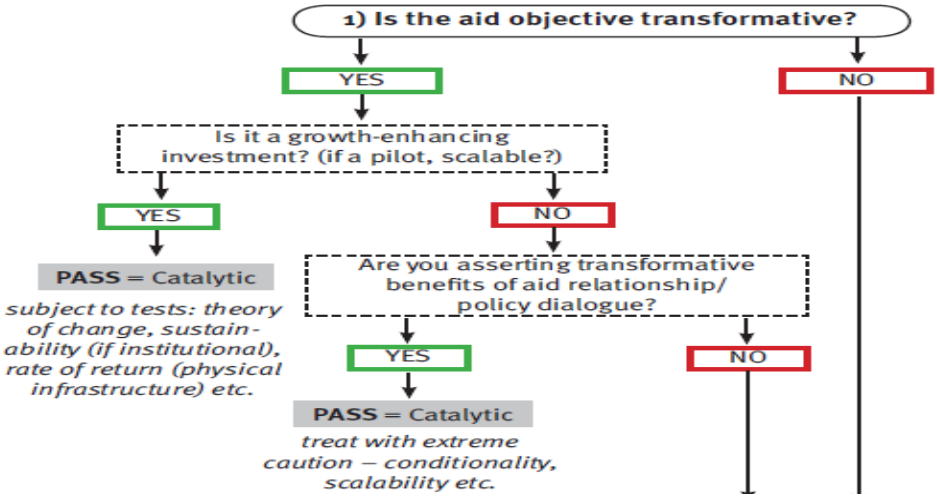
ODI (2011)	'transformative aid' (단, 기여도 평가 필요) - soft infrastructure - hard infrastructure 'crowding-in aid' - 예) PPP, 보증, 보험
Actionaid (2011)	aid for tax systems aid for domestic savings and investment - 예) microfinance
Sumner (2011)	building domestic taxation system addressing capital flight resource mobilization

ODI(2011)는 Rosenstein-Rodan(1961)의 연구를 인용하며 촉진적 원조를 'transformative aid'[4]와 'crowding-in aid'[5]로 구분하고 있다. 'transformative aid'는 정책·기관 등 소프트인프라와 도로·교통 등 하드인프라를 지원해 경제성장에 긍정적인 영향을 끼치는 원조를 말하며, 동 원조는 투자 대비 수익성이 매우 낮지만 장

4) "(aid) in promoting growth-enhancing change in domestic polices, infrastructure and institutions"
5) "(aid) in being complementary to other development finance, specifically to long-term private capital flows"

기에 걸쳐 다른 수익성 있는 투자를 끌어들인다는 점에서 촉진적 원조이다. 단, 모든 인프라 투자가 여기 해당한다고 볼 수는 없으며, 개별 건별로 경제성장에 끼친 영향에 대한 기여도 평가를 거쳐야 한다. 먼저 사업 목적이 경제성장을 유도할 수 있는지 평가하고, 제도와 관련될 경우 지속가능성, 실물 투자의 경우 (사회적)이익률, 정책대화의 경우 conditionality 등에 대한 평가가 필요하다. 'crowding-in aid'는 PPP와 같이 민간부문의 투자를 끌어들이는(anchor) 공공 투자와, 민간 투자를 촉진하고 시장실패를 보완할 수 있는 보조금, 보증, 보험 등이 있다. 아울러 ODI(2011)는 인도적 지원, 전 지구적 공공재(예, 기후변화대응)에 대한 원조는 촉진적 원조로 볼 수 없다고 덧붙이고 있다.

[그림 1] 'transformative aid' 판단을 위한 도표(ODI, 2011)



Actionaid(2011)는 脫원조에 성공한 국가의 수원 행태를 분석한 결과, 강력한 리더십, 인프라 부문 투자, 기관 역량, 15~25년에 걸친 점진적 개발 등이 주요 성공요인이었다고 소개하며, 조세 역량 강화, 국내 저축 활성화 등을 원조 의존성을 줄이는 촉진적 원조로 꼽았다.

영국 Institute of Development Studies의 Andy Sumner(2011)는 국내 조세 시스템 구축, 자본 이탈 방지, 국내외 인적 물적 자본 확충을 촉진적 원조로 보았다. 특히,

저소득국이 자원 관련 딜을 유리하게 관철시키도록 관련 분야 변호사 등 전문가를 제공하는 원조를 촉진적 원조로 소개하고 있다.

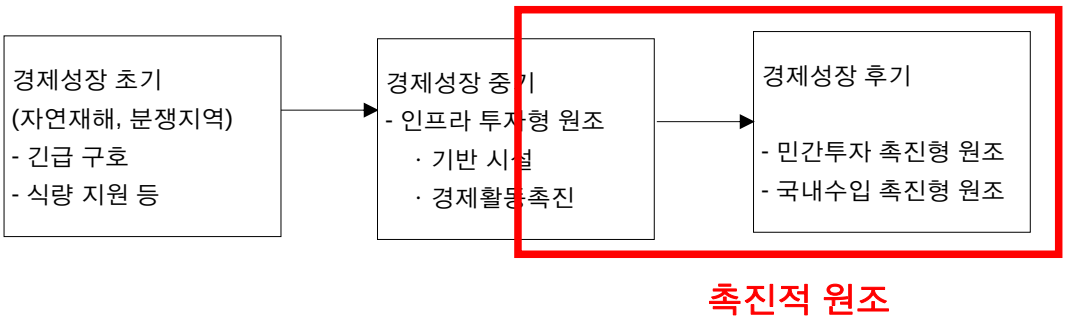
참고로 Moyo(2009)는 국제자본시장 조달, FDI·무역을 통한 외부 자본 축적, microfinance를 활용한 국내 자본 축적을 통해 원조 의존도를 줄일 수 있으며, 경제성장을 위한 최적 자본 비율을 무역 30%, FDI 30%, 자본시장 조달 10%, 국내저축·송금 25%, 원조 5%로 소개하고 있다.

2. 촉진적 원조 = 인프라 투자형 + 민간투자 촉진형 + 국내수입 촉진형

가. 인프라 투자형

선행 연구를 종합하면, 우선 경제성장 중기 본격적인 자본축적의 시기에 사회적 자본의 기초가 되는 소프트·하드인프라 투자를 촉진적 원조로 볼 수 있다. 단, 막연히 인프라 투자 전체를 촉진적 원조로 보게 되면 기존의 논의에서 크게 다를 바가 없게 되므로, ODI(2011)에서 소개한 바와 같이 경제성장 기여도 평가를 전제로 해야 한다. 특히, 원조 효과성 논의에 포함된 이행사항(예, 수원국 개발계획에 근거한 프로그램 선정, country system 활용, conditionality 최소화 및 정보공개)을 만족해야만 촉진적 원조로 볼 수 있다. ODI(2011)에서 경계하였듯이, '성공사례' 난립을 막기 위해서도 이와 같은 전제를 두는 것이 타당하다.

[그림 2] 경제발전 단계에 따른 원조 형태



또한, 경제발전 초기 기반시설이 전무할 당시 간헐적으로 세워지는 학교, 병원 등의 시설보다는 경제개발계획에 따라 경제활동을 촉진하기 위해 투자되는 대규모

사회간접자본(항만, 도로, 도시개발 등)을 촉진적 원조로 보는 것이 적합하다.

나. 민간투자 촉진형

민간투자를 보완하고 궁극적으로는 유인(crowding-in)하는 PPP, 지분투자(equity investment), 보증, 보험 등의 새로운 원조 형태를 민간투자 촉진형 원조로 분류할 수 있다. 단, 동 조달 형태가 민간금융을 대체하는 경우에는 촉진적 원조로 볼 수 없기 때문에 대체·보완 여부에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

또한, 최근 전 세계적으로 관심이 높아지고 있는 microfinance, microinsurance 등 저소득층에 대한 무담보 소액 금융도 민간부문의 투자를 활성화 한다는 측면에서 이 형태의 촉진적 원조로 분류한다. 실제로, DAC 회원국의 비공식부문 금융기관 지원 대부분이 microfinance 관련 금융기관 앞 원조였다.

마지막으로 FDI를 촉진하고 무역을 활성화하기 위한 기술협력도 넓은 범위에서 민간투자 촉진형 원조로 보아야 할 것이다.

다. 국내수입 촉진형

재정수입을 안정화 하고 외부 충격에 대응력을 높여 건전한 재정 자립을 확보하기 위해서는 국내 조세 시스템을 제대로 갖추는 것이 가장 중요하다. OECD(2009)는 안정적인 재정수입을 확보하는 것은 불확실한 미래 원조 자금 흐름에 효과적으로 대응하고 원조 의존도를 낮춰, 궁극적으로 脫원조화를 촉진한다고 설명한다.

또한, 확보된 재정수입을 효과적으로 관리하기 위한 PFM(Public Finance Management)에 대한 원조도 이 유형의 원조 범주에 포함 시킬 수 있다. PFM은 원조 재원을 낭비 없이 관리하기 위해서도 중요한 요소로, 이미 원조효과성 논의에서도 그 내용이 구체화되어 있다[6].

6) OECD DAC Task Force on Public Finance Management (http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en_2649_3236398_43437604_1_1_1_1,00.html)

라. 분야별 코드를 활용한 촉진적 원조의 현황

상기 정리된 촉진적 원조의 개념을 통계로 살펴보기 위해, OECD CRS (Creditor Reporting System)에서 가장 관련성 높은 분야별 코드를 아래와 같이 분류하였다. 단, 인프라 투자형 원조는 나머지 두 유형의 원조와 겹칠 수 있는데, 예를 들어, PFM이나 조세시스템 정비를 위한 정보시스템 구축 사업은 인프라 투자형이며 동시에 국내수입 촉진형 원조이다. 또한, microfinance 등 비공식부문 원조는 국내 조세수입을 확보하고 투자재원을 확보한다는 차원에서 국내수입 촉진형으로 분류할 수 있으나, 민간 부문의 투자를 촉진하는데 1차적 목적이 있다고 보아 민간투자 촉진형 원조로 분류하였다.

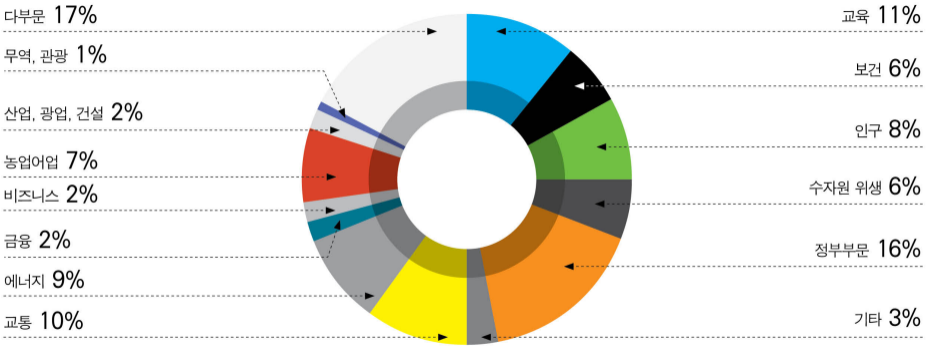
[표 4] 촉진적 원조 CRS purpose code

인프라 투자형	민간투자 촉진형	국내수입 촉진형
110~160 사회인프라 210~250 경제인프라 310~332 생산부문 (단, 기여도 평가가 필요하여 개별 건별 접근)	24030 공식부문 금융 지원 (Formal sector financial intermediaries : All formal sector financial intermediaries; credit lines; insurance, leasing, venture capital, etc.) 24040 비공식 부문 금융 지원 (Informal/semi-formal financial intermediaries : Micro credit, savings and credit co-operatives etc.) 25010 비즈니스 지원 (Business support services and institutions)	15111 PFM (Public finance management) 24010 금융 정책·집행 지원 (Financial policy and administrative management)

DAC 회원국의 분야 배분 가능한 원조 중 인프라 원조는 교육·보건 등의 사회인프라가 50%, 교통·통신 등의 경제인프라가 23%, 농·임·어업 등 생산부문이 10%를 차지한다. 단, 촉진적 원조인지 여부는 개별 건 별로 경제성장 기여도 및 파급효과, 지속가능성 등을 종합적으로 판단하여 결정해야 할 것이므로 동 통계가 인프라

투자형 촉진적 원조를 정확히 보여주지는 못한다.

[그림 3] DAC 회원국의 분야별 원조 구성(2010, 승인액 기준)

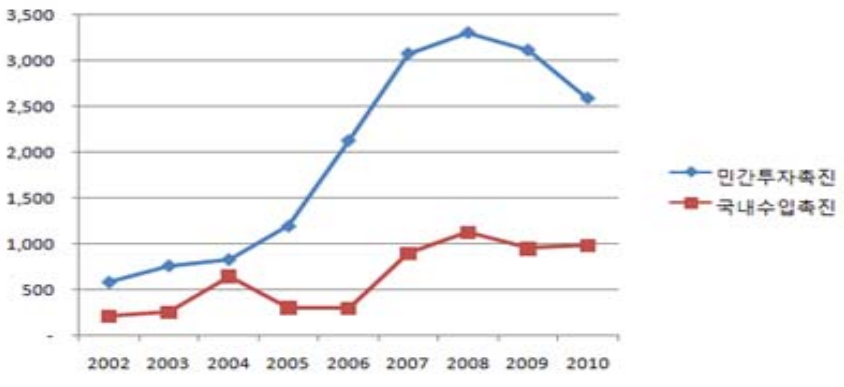


사회적인프라 50%, 경제적인프라 23%, 생산부문 10%, 다부문 10%
자료 : stats.oecd.org

민간투자 촉진형, 국내수입 촉진형 원조는 DAC 회원국의 양자간 원조 1,034억 불 중 각각 3%, 1% 내외의 소액에 해당된다. 그나마 2007년 이후 microfinance, 지분투자 등이 활성화되면서 민간투자 촉진형 원조가 3배 이상 증가한 데 따른 것으로, 아직까지 촉진적 원조에 대한 DAC 회원국의 지원은 미미한 수준이다. 특히, 우리나라의 지원은 각 3백만 불 수준으로 최하위권에 속한다.

[그림 4] DAC 회원국의 촉진적 원조 추이

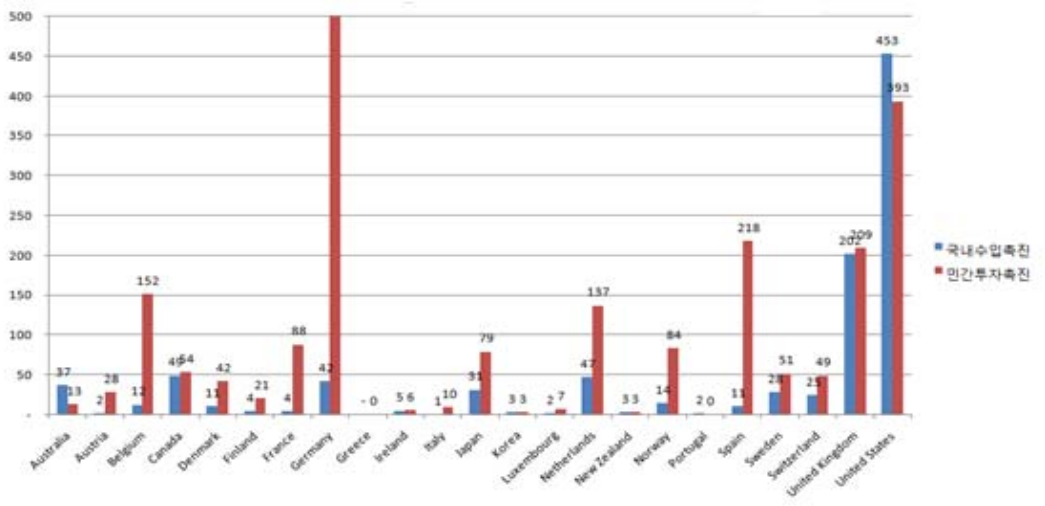
(단위: 백만불, 순지출 기준)



자료 : stats.oecd.org/qwids

[그림 5] DAC 회원국별 촉진적 원조 현황

(단위: 2010, 백만불, 순지출 기준)



자료 : stats.oecd.org/qwids

주) 독일의 2010 민간투자촉진 원조 규모는 944백만

공여 형태별로 살펴보면, 국내수입 촉진형 원조는 수원국의 역량 강화를 위한 기술협력형 증여(grant)가 대부분인데 비해, 민간투자 촉진형 원조의 경우 차관(loan)과 지분투자의 활용도가 높다. 특히, 공식부문(formal sector)에서 지분투자의 활용도가 높은데, 이는 유럽 각국이 설립한 개도국 투자 기관(독일의 DEG, 영국의 CDC 등, BOX 참고)의 존재 때문이며, 이들 투자 기관의 출자액 중 지분율 10% 이내인 투자는 ODA로 계상되고 있다[7]. 차관과 지분투자의 용도가 높은 공식·비공식 부문 금융 지원에서는 상대적으로 중소득국 지원 비율이 높다는 사실도 알 수 있다.

7) ODA로 인정되는 지분투자는 지속적 이익관계("lasting interest")가 없는 수준, 즉, 지분율 10% 이내의 투자만을 의미(OECD DAC, Statistical Reporting Directives, DCD/DAC(2010)40/REV1, page 9 참고)

[표 5] DAC 회원국의 촉진적 원조 구성(2010)

(단위: 백만불, 순지출 기준)

		국내수입 촉진형		민간투자 촉진형		
		PFM (15111)	금융정책 (24010)	공식부문 (24030)	비공식부문 (24040)	비즈니스 지원 (25010)
형태별	증여	662 (100.0%)	337 (103.0%)	316 (31.6%)	206 (44.5%)	1,084 (95.7%)
	차관	- (0.0%)	- (0.0%)	327 (32.8%)	217 (47.1%)	24 (2.1%)
	지분투자	- (0.0%)	-10 -(3.0%)	355 (35.6%)	39 (8.4%)	25 (2.2%)
소득그룹별	LDC	153 (23.2%)	53 (16.3%)	33 (3.3%)	95 (20.6%)	235 (20.7%)
	OLIC	66 (10.0%)	42 (12.9%)	46 (4.6%)	18 (3.8%)	116 (10.2%)
	LMIC	324 (49.0%)	160 (49.0%)	249 (25.0%)	277 (59.9%)	244 (21.5%)
	UMIC	31 (4.6%)	10 (3.2%)	178 (17.8%)	6 (1.3%)	55 (4.9%)
	미배분	87 (13.2%)	61 (18.7%)	492 (49.3%)	66 (14.3%)	483 (42.6%)
합계		662	327	998	462	1,132

자료 : stats.oecd.org/qwids

BOX 1. European Development Finance Institutions

유럽 정부가 설립한 개도국 민간 개발사업 투자 전문 15개 기관으로, 주로 개도국 금융기관 앞 출자 및 에너지 등 인프라 사업 투자를 하고 있다('11년 현재, 4,421개 사업 236억 유로). 이들 기관은 민간부문의 발전이 궁극적으로 개도국의 고용창출과 경제성장에 가장 크게 기여할 것이라는 전제 하에, local banks 앞 대출·출자, private equity fund·에너지 관련 SPC 앞 투자, 보증·보험과 같은 위험분산 상품 제공을 통해 민간 금융을 레버리지 하고 실물 경제의 촉진을 꾀하고 있다. EDFI의 투자 포트폴리오의 31%는 금융부문에, 25%는 제조업, 24%는 인프라 사업으로 구성되어 있다.

3. 공식 · 비공식부문 금융 지원을 통한 촉진적 원조

비교적 공여 형태가 차관, 출자 등으로 다양하고, 원조 졸업에 가장 직접적인 연관성을 지닌 것으로 보이는 공식·비공식부문 금융 지원(분야코드 24030, 24040)을 공여기관, 형태별로 세분화하여 살펴봄으로써, OECD DAC 통계가 제공하는 틀 내에서 가장 촉진적 원조에 가까운 형태를 분석해 보고자 한다.

가. 공식부문 금융 지원(24030)

공식부문 금융 지원이 가장 많은 국가는 독일, 영국, 프랑스, 벨기에 등으로, 특히 독일은 BMZ는 기술협력, KfW는 차관 사업, DEG는 PPP·투자로 원조 형태를 분산하되, 공통적으로 금융과 인프라 두 부문에 특화하여 동 분야에서 가장 많은 원조를 공여하고 있다.

형태별로는 프로젝트형 원조가 전체의 약 70%를 차지하며, 기금·NGO 등 특정 목적을 위해 설립된 채널 앞 제공하는 원조가 나머지 30%를 차지한다. 채널을 통해 간접 지원하는 방식은 과거 ‘bi-multi 원조’라 불리는 형식으로, ‘earmarked’된 특정 기금 또는 기관에 공여함으로써 공여국의 원조 목적을 달성하고, 사업 승인 등 관리 권한을 확보할 수 있으며, 전문 기관의 집행 능력을 활용할 수 있다는 측면에서 활성화 되고 있는 형태이다. 특히 촉진적 원조에서는 민간금융기관 및 펀드 등의 채널을 통해 민간 부문을 간접 지원하는 형식을 많이 찾아볼 수 있다. 아래 공여 기관 중 KfW는 채널을 통한 원조를 다양하게 활용하는 기관으로, 예를 들어, '08년 경제위기로 인한 개도국의 인프라 건설 자금 급감에 대응하기 위해 세계은행의 Infrastructure Crisis Facility에 차관 형식으로 총 5억 유로를 제공했으며, 민간 금융 활성화를 간접지원하기 위해 인도의 NABARD(농업관련 소액금융기관), ICICI Bank(개발은행) 등 현지 금융기관 앞 출자·대출한 사례도 있다.

[표 6] 공식부문 금융 지원(24030) 공여 기관 및 형태(2010)

(단위: 백만불, 순지출 기준)

국가	기관	Grants				Loans			Equity Inv	합계
		기금	TC	Project	소계	기금	Project	소계	Project	
Belgium	DGCD	106			106					106
France	AFD			9	9		59	59		68
Germany	BMZ		1	120	121	12	27	39		160
	DEG								171	171
	Fed.Min.	13		1	14		18	18		32
	KFW					152	58	211		211
Netherlands	MFA			35	35					35
Norway	NORFUND								27	27
Switzerland	Seco	2		6	8				20	28
UK	CDC								137	137
DAC 합계		135	6	175	316	164	163	327	355	998

자료 : stats.oecd.org/qwids

주) 1천만불 이상 공여 기관 대상 작성

기금형: Basket funds/pooled funding, Contributions to specific-purpose programmes and funds managed by international organisations (multilateral, INGO), Core support to NGOs, other private bodies, PPPs and research institutes

TC(기술협력) : Donor country personnel, Other technical assistance

나. 비공식부문 금융 지원(24040)

microfinance로 대표되는 비공식부문 금융 지원은 공식부문과 마찬가지로 독일의 공여가 가장 많으며, 스페인, 미국 등이 뒤를 잇고 있다. 비공식부문 금융지원은 microfinance 외에도 지역 금융 시스템 개선, 창업 지원 등이 있으며, 공식부문에 비해 정형화된 금융기관이나 기금 수가 상대적으로 적어, 채널을 통해 간접 지원하는 방식은 17% 정도이다.

[표 7] 비공식부문 금융 지원(24040) 공여 기관 및 형태(2010)

(단위: 백만불, 지출 기준)

국가	기관	Grants					Loans	Equity Inv			합계
		기금	TC	Project	예산지원	소계	Project	기금	Project	소계	
Belgium	DGCD	35		5		41					41
Canada	CIDA	4	8	3		15					15
Finland	FF								13	13	13
Germany	BMZ		2	28		30					30
	KFW						101				101
Japan	JICA						23				23
Norway	NORFUND								12	12	12
Spain	MFA	7		1		8	87				95
US	AID			49		49					49
DAC 합계		72	13	113	8	206	217	6	33	39	462

자료 : stats.oecd.org/qwids

주) 1천만불 이상 공여 기관 대상 작성

기금형: Basket funds/pooled funding, Contributions to specific-purpose programmes and funds managed by international organisations (multilateral, INGO), Core support to NGOs, other private bodies, PPPs and research institutes

TC(기술협력) : Donor country personnel, Other technical assistance

Ⅳ. 촉진적 원조의 사례

OECD DAC이 제공하는 통계는 개발도상국에 다양한 금융상품을 제공해온 세계은행 등 다자금융기구의 통계가 완전하지 않다는 점, 민간 금융을 촉진하는 성격이 강하더라도 다른 사업 목적에 따라 분야별 코드 분류가 달라질 수 있다는 점, 분야별 코드 분류에 있어 통계 작성자의 자의성이 작용할 수 있다는 점에서 촉진적 원조의 개념을 구체화 하는데 한계가 있다. 이를 보완하기 위해, 다양한 촉진적 원조 사례들을 살펴본다.

1. PPP (Public Private Partnership) : 인프라 투자형이자 민간투자 촉진형

인프라 투자형 원조이면서 보다 대규모 사업을 효율적으로 수행할 수 있다는 측면에서 PPP는 촉진적 원조의 대표적 사례라 볼 수 있다. 특히 개도국 정부가 추진하는 사회간접자본 건설은 역량 있는 민간사업자의 참여가 절실히 필요하고 대규모 민간 재원을 끌어들이는 것이 좋은데, 높은 국가위험도, 낮은 사업성으로 인해 투자를 확보하기가 쉽지 않다. 이때 원조 자금이 들어가면서 지급보증·가격보전 등으로 현금흐름을 보강해 주면, 민간부문의 투자를 레버리지 할 수 있다.

원조 업계에서는 합의된 정의가 없기 때문에 PPP를 다양한 방식으로 해석하고 있지만, 본래 PPP는 공공부문에서 제공해야 하는 인프라·서비스를 민간에서 제공하는 경우를 의미한다.[8] 통상의 형태는 사회기반시설 건설시 공공과 민간이 함께 출자하여, 소유권은 공공부문이 갖고, 민간시행자에게 시설관리운영을 맡기는 것이다. 원조 기관에서는 사업시행자 보다는 재원조달 측면에 주목해, 수익성 낮은 개도국 인프라 사업에 민간 자금이 참여하는 경우를 PPP로 보고 있어, 이 민간 참여를 독려할 수 있는 원조를 촉진적 원조로 분류할 수 있는 것이다. 최근에는 PPP를 통한 원조를 인프라 사업으로 한정하지 않고, 민간재원(특히, NGO나 기업의 CSR)을 섞는 방식 전체로 보는 경우도 있다. 대표적 PPP 사례로, 세계백신면역연합(GAVI Alliance)은 공여국들의 재정 지원 약속을 담보로 채권시장에서 민간자금을 조달하는 형태를 취하고 있다. 이러한 경우에도 민간부문의 자금을 레버리지 할 수 있는 해외 정부부문의 기여를 촉진적 원조라 할 수 있겠다.

PPP는 원래 공공부문이 떠안고 있던 리스크를 민간부문에게 어느 정도 전가하고자 도입되었는데(IMF, 2004), 촉진적 원조의 개념 하에서는 이러한 운영 방식이 과도하게 민간 수익성을 보전해 주지는 않는지, 사회적 영향력(환경, 이주문제 등)에 대한 과소평가로 오히려 수원국의 개발 목표를 저해하지 않는지 살펴야 한다. 이러한 고민 없이는 개도국 정부가 인프라 사업으로 과도한 리스크와 부채를 동시에 떠안을 수 있다는 문제가 있다.

8) http://www.worldbank.org/ppp, http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf

가. 인도 Tamil Nadu Urban Development Fund: 원조자금과 민간자금의 합작으로 인도 첫 PPP 사업 시행

인도 타밀나두주는 1988~1997년 첫번째 도시개발사업 시 공공차관 조달로 500여개의 개발사업을 시행하였으나, 100% 정부부문의 시행에만 의존하여 정부 관료의 사업시행 능력 부족 및 높은 이직률(turnover rate), 정치적 리스크 등의 한계에 봉착했다. 이를 보완하기 위해 ICICI Bank 등 3개 금융기관의 민간자본(75백만불)을 끌어들여 '96년 인도 첫 무보증부 PPP 펀드인 Tamil Nadu Urban Development Fund (총 1억 4천 8백만 불)를 조성하고 금융 전문가로 구성된 Tamil Nadu Urban Infrastructure Financial Services Limited를 설립해 펀드 관리를 전담토록 했다. 또한, 기존에 없던 기술협력(TC) 컴포넌트를 추가해, 사업수행과 동시에 관리 능력을 갖추도록 했다. 이때, 세계은행(2천 5백만 불)의 출자는 인도의 정치적 리스크 및 지방관리 능력에 대한 의문을 최소화하는데 기여하였으며, KfW, JBIC 등 기타 원조기관의 추가 지원을 받게 하는데도 기여하였다. 다만, 동 펀드 조성 당시, 외부 금융기관들은 출자를 포기했으며, 결국 인도계 금융기관만이 참여했다는 한계가 있었음을 주지할 필요가 있다.

나. 코트디브아르 Azito Power Project : IDA 보증으로 장기의 상업차관 조달

동 프로젝트는 코트디브아르 수도 아비잔에서 10km 떨어진 지역에 300MW급 가스화력발전소 및 225kV 송전망 건설하는 사업으로, equity : subordinated debt : senior debt을 20:10:70의 비율로 총 2억 2천 3백만 불 조달하여 '99년 완공된 사업이다. 동 사업의 조달 시, senior debt 1억 4천만 불 중 일부에 대해 IDA가 보증을 제공하였는데, 이 보증 덕분에 당시 코트디브아르에서 가장 긴 만기(12년)의 상업차관 조달이 가능하였다. IDA 보증은 전체 senior debt 조달에 결정적인 역할을 한 것으로 평가받았다.

다. 공공부문의 PPP 지원

개도국 PPP사업에 원조기관의 지원방법도 다양화 되고 있는 추세이다. 아래는

PPP 조달을 위해 개도국 정부가 취할 수 있는 조치들인데, 이 모든 부분에 원조기관의 지원이 가능하다. 최근 우리나라에서도 개도국 정부 앞 건설 보조금 지급, FS(Feasibility Study) 지원, 개도국 정부 사업시행자(SPC) 앞 대출 및 보증 지원이 논의되고 있다.

[표 8] PPP 조달을 위한 정부 지원 방법

Funded products	· 대출 또는 직접 출자 · 현물·현금 지원 (예, 토지 무상제공) · 세제혜택 등 비용 절감 허용 · 수요 불확실성 제거(수익률 보장을 위한 보조금 등)
Contingent products	· 보증 : 채권 보증, 환율 및 환전 보증, 사용료(전기세, 수도세 등) 징수 보증 등 · 기타 : 보험, 배상 책임, 기후 등 자연재해 헤지 등
기타	· Project Development Funds 제공 : FS, 금융 자문 비용 등 초기 투입 비용 제공

자료 : www.worldbank.org/ppp

2. 보증, 보험 등 Contingency scheme : 민간투자 촉진형

신용 위험, 환위험 등 경제적인 리스크뿐만 아니라 정치적 리스크와 자연 재해의 위험까지 큰 개발도상국에서 FDI와 무역이 활성화되려면 위험을 보강해주는 도구, 특히 위험이 현실화 된 경우에 지급을 확약하는 Contingency scheme이 효과적이다. Contingency scheme은 보증과 보험이 대표적인데, 신용도가 높은 선진국의 공여기관이 이러한 scheme을 활용해 위험을 커버해 주는 것은 민간투자를 촉진하는 전형적인 촉진적 원조로 볼 수 있다.

가. CGIF를 통한 역내 채권 시장 활성화

아시아 지역(ASEAN+3) 국가들의 낮은 신용등급 및 외환위기시 높은 변동성, 국가마다 상이한 규제·제도 때문에 역내 통화로 발행되는 채권 시장은 상대적으로

낙후되어 있다. 동 국가들의 신용 위험을 커버하고 외환위기시 대응력을 높이기 위해 역내 통화 채권에 대한 보증을 담당하는 CGIF(Credit Guarantee and Investment Facility)가 2010년 설립되었다. 한국 1억불, 중국·일본 각 2억불, ADB 1.3억불, ASEAN 0.7억불, 총 7억불 규모로, ADB가 Trustee로서 AAA의 높은 신용 등급을 받을 것으로 예상되어, 특히 신용등급이 낮고 환위험이 높은 ASEAN 국가들의 대규모 자본조달 시 혜택이 예상된다. 한국도 출자국이며 역내 국가로서 혜택을 받을 수 있기 때문에 동 출자액을 원조로 보기는 어렵지만, 실질적으로는 ASEAN 국가들에 혜택이 집중될 것으로 예상되어 촉진적 원조의 효과를 누리게 된다.

[표 9] ASEAN 주요국 신용등급('11년 6월말 기준)

	캄보디아	인도네시아	라오스	필리핀	태국	베트남	한국
S&P	B+	BB+	없음	BB	BBB+	BB-	A
Moody's	B2	Ba1	없음	Ba2	Baa1	B1	A1
소득그룹	LDC	LMIC	LDC	LMIC	LMIC	LIC	-

참고) BBB- 이상 투자적격 등급

나. 팔레스타인 중소기업 육성을 위한 보증 기금

2005년, 팔레스타인 자치구내 중소기업들이 지역 은행으로부터 보다 쉽게 자금을 조달할 수 있도록 독일 정부, EC, European Investment Bank가 총 2천 9백만 유로를 공여하여 보증 기금을 설립했다. 2011년말 기준 2,174건 7천만 불을 보증하였고, 이중 10건만이 대지급되었다. 대부분 무담보로 보증되었지만, NPL 비율이 3.5% 정도로 자산건전성이 높은 편이고, 1,636건(75%)이 5인 이하 소규모 사업장에 보증되어 중소기업 활성화에도 기여하였다.

다. 보스니아-헤르체고비나 예금보험기금 설립

KfW와 미국 정부의 지원으로 '01년 설립된 Federal Deposit Insurance Fund(총 10백만 유로 규모)는 우리나라의 예금보험공사와 유사한 기관으로, 예금자 1인당 약 1,500유로를 보장해준다. 동 기금의 설립으로 지역 은행들은 위험을 분산하고, 자국

내 저축을 촉진할 수 있게 되었다. 이는 민간투자 촉진형 원조이자 국내 수입 촉진형 원조로도 볼 수 있다.

3. 이차보전 : 민간투자 촉진형

이차보전은 상업적 조건의 차관 이자 일부를 보조금으로 증여하여 양허적 차관으로 바꾸어주는 원조 방식으로, 과거 성행했던 방식이나 현재 이러한 방식을 활용하고 있는 국가는 중국 정도이다. 예를 들어, 현 금리수준이 연 6%라면, 개도국 앞 차관의 이자는 2%로 하고, 나머지 4%에 해당하는 금액을 무상 공여하는 방식으로, 양허 비율을 높여 개도국의 채무부담을 덜어줄 수 있고 대규모 자금 조달이 가능해진다. 중국은 이차보전 방식으로 공여되는 양허성 차관을 “우대차관”이라 부르며, 공여 조건은 1.25%~3%, 거치기간 5~8년, 상환기간 10~20년이다(권율·박수경, 2010).

가. 조세 시스템 및 PFM 개선 : 국내수입 촉진형

개도국의 GDP 대비 조세수입 비율은 18%, 사하라이남 아프리카 평균은 15%로, OECD 회원국 평균 29%에 비해 현저히 낮다(OECD, 2009). 개도국 정부 입장에서는 안정적인 조세수입의 확보가 어려우면 공공서비스 제공 유인이 떨어지므로, 조세 시스템 개선을 위한 원조는 촉진적 원조 중에서도 가장 근본적인 치유책이 된다.

나. 르완다 국세청 설립 프로젝트

영국 DFID는 르윈다 국세청 설립을 위해 3백 5십만 파운드를 ‘07~’10년간 공여하였으며, 그 결과 르완다의 조세수입은 GDP의 9%(1998년)에서 15%(2005년)까지 상승하였다. 그러나 여전히 르완다 전체에서 약 3,000개의 기업만이 세금을 납부하고 있으며, 고용의 80%를 차지하는 비공식부문에 대한 조세 문제는 해결되지 않고 있다.

다. 케냐 PFM 개혁을 위한 정보시스템 도입

SIDA, 세계은행, DFID의 공동 지원 하에 케냐 정부는 재정 지출 및 회계 관리를 전산화하는 Integrated Financial Management and Information System을 도입했다. 동 시스템 도입으로 모든 구매 관련 입찰이 공개되고, 회계 관리를 전산화 할 수 있게 되었다. SIDA는 소프트웨어와 관리 인력 교육에 2천 2백만 프랑, 세계은행은 하드웨어 구비에 1천 4백 4십만 프랑을, DFID는 TC와 관련 법규 검토를 위해 1천만 프랑을 지원했다.

Ⅴ. 시사점

앞서 살펴본 통계자료에서 우리나라의 촉진적 원조가 최하위 수준이라는 것을 확인했다. 수원국에 진정 필요한 원조가 무엇인지를 고민한다면, 촉진적 원조를 확대하고, 원조 형태도 그에 맞게 다양화 할 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 금융기관·NGO·기금 지원 등 채널을 통한 간접지원으로 각 기관의 전문성을 활용하되, 원조 자금에 대한 권한을 잃지 않는 방식을 확대하면 원조 규모 확대와 개별 프로젝트 관리 부담 완화라는 부수적 이익도 따른다. 또한, 유럽 각국이 운영하는 지분투자 전담 기구 설립이나, 보증·보험 등의 Contingency scheme의 도입도 검토해, 수원국으로 실질적으로 투자가 유치되도록 도와야 할 것이다. 한국의 조세 시스템이나 PFM 개선 경험을 기술협력의 형태로 개도국에 전달하는 원조도 현 KSP 등을 통해 확대되어야 한다고 보인다.

촉진적 원조가 전하는 또 하나의 메시지는 인프라 사업을 해도 잘 해야 한다는 것이다. 원조 효과성 논의는 프로젝트의 내실을 기하기 위한 것이지만, 촉진적 원조 논의는 민간 경제로 얼마나 파급되는지에 대한 실질적 결과를 기대한다. 따라서 과거 완공되었고, 현재 진행 중인 인프라 사업들의 실상을 다시 한 번 점검해 보고, 어떤 파급효과가 있었는지 측정해, 민간 고용을 창출하고 소득을 높이는데 얼마나 기여했는지 주기적으로 검증해 나가야 할 것이다.

참고문헌

Actionaid, Ending aid dependancy, 2011

Andy Sumner, "What is catalytic foreign aid?", 2011

Dambisa Moyo, Dead Aid : Why aid is not working and how there is another way for Africa, 2009

IMF, "Public-Private Partnerships Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank) Approved by Teresa Ter-Minassian", 2004

ODI Background Note, "What if development aid were truly 'catalytic'?", 2011

OECD factsheet, "Taxation, State Building and Aid", 2009

Rosenstein-Rodan, “International Aid to Under-Developed Countries', Review of Economics and Statistics, 1961

권율, 박수경, 중국의 대외원조정책과 추진체제, 2010