

국제개발협력에서 한국 민관협력(PPP)의 현황과 변화 양상*

도묘연** · 정상희***

• 요 약 •

이 연구의 목적은 한국 개발협력에서 2010년대 이후 수행된 민관협력(PPP)의 현황과 변화 양상을 실증적으로 분석하는 것이다. 구체적으로 PPP의 규모, 수원 대륙, 사업 분야를 분석하고, 파트너십의 관점에서 PPP 사업에 참여한 정부 및 민간 행위자의 특성을 규명했다.

분석결과는 다음과 같다. PPP 사업의 규모는 SDGs 출범 이후인 2017년을 기점으로 증가했으나, 전체 개발협력에서 약 3% 미만을 차지하는 수준이었다. 또한 수원 대륙은 일반적인 개발협력 사업처럼 아프리카와 아시아에 집중되어 있었다. 그러나 사업 분야는 농촌개발 및 교육훈련에서 벗어나 보건의료와 공공행정 등으로 다변화되면서 증가했다. 이와 함께 PPP 사업은 KOICA가 약 97% 이상을 수행하는 정부 주도형의 성격을 가지며, 민간 행위자가 일반 기업에 치중되어 있는 동시에 공동으로 참여하는 방식이 확산되지 못하고 있었다. 특히 수원국 내 민간 행위자의 참여는 극히 저조했다. 이러한 결과는 해외 사례를 통해서 볼 때, PPP 참여를 희망함에도 위험 부담과 재원 부족에 시달리는 기업과 다양한 민간 행위자들 간의 파트너십을 강화하기 위해서는 정부 차원에서 초기 투자를 통해 기금을 구성해야 할 필요성을 시사한다. 더불어 수원국의 기업이나 민간 행위자를 참여시키는 프로그램의 지속적인 발굴 및 시행도 요청된다.

주제어 : 개발협력, 민관협력(PPP), 파트너십, SDGs

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF2022S1A5C2A04 093484). 그리고 2024년 5월 24일 한국공공외교학회 연합학술회의에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임. 논문의 초기 과정에서 유익한 조언을 해주신 고려대학교 비교거버넌스연구소 광동진 연구교수님께 감사의 말씀을 드립니다.

** 계명대학교 국제학연구소 연구교수 : 주저자

*** 계명대학교 스페인어중남미학과 부교수 : 교신저자

I. 서론

이 연구의 목적은 한국 개발협력에서 나타난 민관협력(Public-Private Partnership, PPP)의 특성을 규명하는 데 있다. 구체적으로 2010년부터 2022년까지 수행된 민관협력의 현황과 변화 양상을 분석한다. 이러한 시도는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 체제에서 주목받는 민관 파트너십을 통한 개발협력의 중요성을 환기하는 동시에 개발협력에서 상대적으로 저조한 한국 PPP 사업의 발전 방향성을 제시하기 위해서 수행된다.

SDGs 체제에서의 개발협력은 다양한 행위자의 참여와 이에 따른 자원 동원의 다각화를 강조하고 있다. 특히 목표 17은 공식적으로 이행수단 강화 및 지속가능발전에 필요한 글로벌 파트너십의 활성화를 명시하고 있다. 즉 과거 정부의 재원에 의존했던 방식을 탈피해 다양한 민간 행위자들이 자원 조달의 주체가 되어야 한다는 점을 규정한 것이다. 이는 과거 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 체제와 달리 공공과 민간 행위자 간의 파트너십이 개발협력의 주요한 담론으로 자리 잡았다는 것을 의미한다.¹⁾

개발협력에서 민관 파트너십에 대한 논의는 거버넌스 패러다임과도 맞닿아 있다. 전통적인 정부실패 혹은 시장실패를 보완하는 거버넌스는 정부가 정부 이외의 행위자와 권한과 책임을 공유하면서 공공 문제를 해결하는 메커니즘이다. 이러한 과정에서 공공 및 민간 부문의 파트너십 혹은 네트워크가 핵심적 요소라는 점에 학자들은 동의하고 있다. 과거 개발협력에서 파트너십은 공여국과 수원국 간에 공동으로 위험을 관리하는 체계를 구축해 개발협력의 효율성과 책무성을 확대하는 전략이자 수단으로 인식되었다. 그러나 SDGs 체제의 파트너십은 정부와 기업을 포함해 학계, 시민단체, 국제기구, 재단, 연구소 등 다양한 민간 행위자들과의 연계를 통한 다각화된 자원 조달과 협업을 강조하고 있다.²⁾

이처럼 개발협력에서 PPP의 중요성이 부각됨에 따라 국내에서도 민관 파트너십을 활성화하기 위한 제도적 기반을 정비하기 시작했다. 정부는 2010년 ‘국제개발협력 선진화 방안’을 통해 NGO, 민간기업, 대학 및 연구기관과의 협력을 개발협력의 주요한 요소로

1) 오수현, “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 자원메커니즘”, 『국제개발협력』, 제10권 제3호, 한국국제협력단, 2015, p.3.

2) 도묘연·정상희, “거버넌스 시각을 통한 지방정부 개발협력 사업의 제도적 특성 분석”, 『국제정치연구』, 제21권 제1호, 동아시아국제정치학회, 2018, p.221.

제시하였고,³⁾ 같은 해 한국국제협력단(KOICA) 역시 기존 민간단체 지원사업과 분리된 공공 및 민간 파트너십의 시행을 위한 내부적인 세부지침을 마련해 시범사업을 수행하기 시작했다.

이와 함께 PPP에 대한 학문적 관심도 확대되었다. 미국, 영국, 캐나다, 독일, 일본 등 민관협력이 활발히 진행되고 있는 공여국 및 UN(United Nations), IMF(International Monetary Fund), OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development) 등의 국제기구에서 정의하는 개념을 토대로 PPP의 유형과 특징을 제시하고, 그 문제점과 바람직한 발전 방향을 제시하는 연구들이 축적된 것이다.⁴⁾ 그러나 기존 연구들은 주로 KOICA가 실시한 특정한 사업 분야와 해외 사례 분석에 초점을 맞추고 있으며, PPP의 현황을 통시적이면서도 실증적으로 분석하려는 노력이 상대적으로 미흡했다.

따라서 이 연구는 2010년부터-2022년까지 실시된 PPP 사업의 현황을 실증적으로 분석한다. 이를 바탕으로 파트너십의 맥락에서 PPP 사업의 발전에 기여할 수 있는 실천적이면서도 규범적인 방향성을 제시한다. 먼저 II장에서는 개발협력에서 다양한 의미로 사용되고 있는 PPP의 개념을 논의하고, 민관 파트너십의 필요성 및 한국 PPP 사업의 제도적 기반을 제시한다. III장과 IV장은 본격적으로 PPP 사업의 현황을 분석한다. III장에서는 한국 PPP의 규모, 수원 대륙, 사업분야의 현황과 변화 추이를 규명한다. IV장의 경우는 파트너십의 맥락에서 PPP 사업의 특성을 분석하되, 분석결과와 해외 사례에 기초해 PPP의 활성화를 위한 방향성을 제시한다. 나아가 V장에서는 분석결과를 요약하고, 민관협력의 활성화를 위한 새로운 과제를 제안한다. 분석은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)와 국무조정실의 ODA KOREA에서 제공하는 데이터를 활용했다.

3) 관계부처 합동, “국제개발협력 선진화 방안”, 국무총리실, 2010.

4) 구정우 외, “글로벌 사회공헌에서 공유가치 창출로: 국제개발 민관협력 혁신모델의 조건”, 『국제·지역연구』, 제24권 제1호, 서울대학교 국제학연구소, 2014, pp.75-113; 손혁상 외, “국제개발협력을 위한 한국의 민관협력사업(PPP) 연구: KOICA ‘글로벌 사회공헌프로그램’ 분석을 중심으로”, 『국제·지역연구』, 제24권 제2호, 서울대학교 국제학연구소, 2014, pp.121-155; 유성상·이기석, “국제교육개발협력에서의 민관협력(PPP) 현황 및 쟁점 분석”, 『국제개발협력연구』, 제8권 제3호, 국제개발협력학회, 2016, pp.103-138; 홍성창 외, 『민간-공공 개발협력 파트너십의 현황과 과제』, 세종: 한국개발연구원, 2018.

II. PPP에 대한 이론 및 실천적 논의

1. PPP 개념의 모호성과 다양성

일반적으로 PPP는 공공과 민간 부문이 공동으로 공공의 목적을 달성하는 방식을 의미한다. 그러나 PPP 개념이 지칭하는 협력의 내용과 형태가 포괄적이기 때문에 개념적 정의는 상당히 다양하다.⁵⁾ PPP와 유사한 개념으로는 ‘network’, ‘cross-sector partnerships’, ‘partnerships for development’, ‘NGO-business partnership’ 등이 혼용되어 사용되고 있다.⁶⁾

개발협력에서도 민간 재원 확보의 중요성이 대두되면서 국내외적으로 PPP의 개념화에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 하지만 그 개념과 범주는 국가와 기관에 따라 다양하기 때문에 보편적으로 합의할 수 있는 개념화 단계까지는 이르지 못하는 것으로 평가받고 있다.⁷⁾ UN도 PPP를 공공과 민간 부문 사이의 계약과 위험 이전(risk transfer)의 방식에 따라 다양한 유형으로 구분이 가능하다고 밝히고 있으며,⁸⁾ 실질적으로 PPP는 “정부와 NGO 간의 협력, 지방정부와 지역 커뮤니티 간의 협력, 정부와 기업 간 협력, 정부 사업의 외부 용역계약” 등 다양한 형태를 포괄한다. 즉 PPP가 태생적으로 혼란을 내재한 용어라는 것이다.⁹⁾

그러나 광범위하게 사용되는 개념 속에서도 PPP를 관통하는 핵심적인 작동 원리는 기본적으로 파트너십이다. 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)는 “공공 및 민간 부문이 파트너십을 형성해 수행하는 공공서비스의 조달 및 이와 관련된 제반 행위”로,¹⁰⁾ 세계은행은 “공공과 민간 부문이 공통된 목표와 협력하에 기술, 경영, 인프라, 보건, 교육과 같은 중요한 공공 서비스 혹은 공공 인프라를 제공하는 사업”으로 PPP를 정의한다.¹¹⁾ 좀 더 구체적으로 PPP는 “개발협력국(공여국, 수원국)의 정

5) Lawson, Marian L., *Foreign Assistance: Public-Private Partnerships(PPPs)*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2013.

6) Hustad, Oda, “Lost in Translation?: The Travel of SDG 17 from the UN SDGs to Danish Development Policy and Practice”, Roskilde Universitet. FS & P Ph.D. afhandling. 2022.

7) 손혁상 외, 앞의 논문. p.129.

8) United Nations, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, New York, NY: United Nations, 2008.

9) 서동신, 2012, “수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: ‘인기 수원국 donor darling’에서 ‘스스로의 개발기적 development miracle in its own right’으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우”, 국제개발협력, 제1호, 한국국제협력단, 2012, pp.135-151.

10) 광재성 외, 『효과적인 공공-민간 파트너십 사업 모델 연구』, 성남: 한국국제협력단, 2011.

부 등 공공기관(국제기구 포함) 및 기업과 시민사회 등의 민간 행위자들이 구체적 사업목표를 달성하기 위해 협력 체제(파트너십)를 마련하고, 각자가 보유한 자산(재원, 지식, 정보, 기술 등)을 활용해 새로운 가치(사회적, 경제적, 환경적)를 창출하는 협력의 형태”로 개념화될 수 있다.¹²⁾

이러한 PPP 개념은 OECD DAC의 CRS(Creditor Reporting System)의 전달 경로(channel)를 분류한 코드에 기초할 경우, 민간 부문의 참여 유형에 따라 광의와 협의의 개념으로 나눌 수 있다. 전자는 공여국이 시민사회(NGOs)와 민간기업과 함께 진행하는 사업을 의미하며, 정부, 기업, 시민단체가 참여하는 삼자(tripartite) 파트너십으로도 정의된다. 후자는 공공-민간 기업(양자) 간의 파트너십을 말하며, ‘공공-민간 협력투자’로 불리기도 한다. 또한 ‘공공-민간 협력투자’와 구별되는 광의의 PPP는 ‘Public-Private Cooperation(PPC)’으로 분류된다.¹³⁾ 최근의 PPP는 협력 투자를 포괄하는 광의의 개념으로 사용되고 있다. 즉 개발협력에서 기업과 시민사회를 포함하는 민간 행위자의 참여가 확대되면서 특정 분야나 서비스에 한정하지 않고, 공공과 민간의 상호 폭넓은 협력을 통칭하는 것이다.

이처럼 개발협력에서 PPP는 다양하게 정의되고 있으며, SDGs 수립 이후 개발협력에 참여하는 행위자의 다양화로 인해 새롭게 재정립되고 있다. 특히 다양한 이해관계자가 참여하는 포용적 개발 파트너십의 구축이 강조되면서 민관 파트너십은 개발협력의 새로운 지원수단(modality)으로 부각되고 있으며, 국제사회에서 지속적으로 논의되었던 환경·사회·지배구조(Environment, Social, Governance, ESG), 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR), 공유가치 창출(Creating Shared Value, CVS) 등과 연계한 다양한 지원 형태가 대두되고 있다.

2. 민관 파트너십의 필요성

SDGs 수립 이후 개발협력에서 민관 파트너십이 강조되는 흐름은 21세기 정치사회를 관통하는 거버넌스 패러다임과 맞닿아 있다. 흔히 거버넌스는 “공공정책의 결정과 집행이라는 일련의 과정에서 공식 행위자인 정부 이외에 다양한 비정부 행위자들(혹은 민간 행위자들)이 동참하는 의사결정 방식”이다.¹⁴⁾ 민관 파트너십이 거버넌스의 핵심적인 작

11) 손혁상 외, 앞의 논문, pp.128.

12) 홍성창, “민간-공공 개발협력 파트너십 동향과 시사점”, 홍성창 외, 『민간-공공 개발협력 파트너십의 현황과 과제』, 세종: 한국개발연구원, 2018. p.57.

13) 홍성창, 위의 보고서, pp.53-54.

동 원리가 된다는 점은 주지의 사실이다. ‘통치에서 거버넌스’가 상징하는 것은 민관의 다양한 행위자들 간의 협력을 통한 공공정책의 공동생산(co-production)과 공동집행(co-implementation)이다.¹⁵⁾ 이러한 논리는 개발협력에서도 동일하게 적용된다.

개발협력에서 민관 파트너십은 정부의 위험 부담을 민간 부문과 나누고, 장기적인 재원 조성의 안정성을 확보해 개발협력의 효과성을 제고하는 장점이 있다.¹⁶⁾ 이 경우 거버넌스 관점에서 개발협력의 민관 파트너십도 일정한 요건을 필요로 한다. 파트너십에 참여하는 각 파트너는 개별 주역(principal)으로서의 행위자가 되어야 하며, 행위자들은 특정 기간 내에 지속적인 상호작용이 전제된 상황에서 상호 간의 책임, 가치, 자원을 공유해야 한다.¹⁷⁾ 또한 파트너십은 개발협력 사업의 투입, 과정, 산출, 성과평가 등 전 과정에서 이루어져야 한다.¹⁸⁾ 이러한 맥락에서 볼 때, 파트너십은 공공과 민간 부문이 자체적으로 보유한 자원, 전문성, 기술, 계획을 동원해서 책임과 가치의 공유라는 기초 위에서 새로운 행동의 연대로 이어져야 한다.

나아가 민관 파트너십은 궁극적으로 자치적인 네트워크의 형성으로 이어질 때 시너지를 창출할 수 있다. 일반적으로 네트워크는 어떤 실체가 교류되는 관계에 의해 연결된 결절들의 집합이다.¹⁹⁾ 여기서 결절은 독립적이면서도 상이한 역할과 이해를 가진 존재이다. 이러한 독립적인 존재가 공통의 목적 하에서 효과적인 의사소통 구조를 매개로 상호 보완적으로 자원을 교류하는 관계적 구조가 네트워크이다. 따라서 파트너십의 확대에 따른 네트워크 형성은 PPP에서 수원국과 공여국의 다양한 공공 및 민간 행위자들 간의 핵심적인 사안이라고 볼 수 있다.

이처럼 개발협력 행위자들 간의 효과적인 파트너십이 네트워크로 구축된다면, 개발협력 사업은 추진력을 확보할 수 있다. 즉 정부, 기업, 시민사회가 각자의 약점을 상쇄하면서 서로의 전문성을 활용해 수원국의 개발목표와 지속가능발전을 고려한 사업을 발굴 및 추진할 수 있다는 것이다.

14) Stoker, Gerry, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155, 1998, pp.18-19.

15) Papadopoulos, Y, “Populism, the Democratic Question and Contemporary Governance”, Mény, Y. and Surel, Y. eds. *Democracies and the Populist Challenge*. London: Palgrave. 2002, p.54.

16) 손혁상, 앞의 논문, p.129.

17) Peters, B. Guy and John Pierre. 1998. “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, no. 2, pp.223-243.

18) 홍성창, 앞의 보고서, p.55

19) Capello, R. and P. Rietveld, “The Concept of Network Synergies in Economic Theory: Policy Implications”, Nijkamp P. and Kenneth J. Button, H. Priemus eds., *Transport Networks in Europe: Concepts, Analysis and Policies*, Edward Elgar Publishing. 1998, pp.57-83.

거버넌스 논의에서 공공 및 민간의 파트너십 형성은 정부실패론을 극복하기 위한 대안으로 등장했다. 공공 서비스에 대한 시민들의 요구에 정부가 대응하지 못해 정책의 효과성과 효율성이 저하되면서 기존에 정부가 제공했던 공공 서비스가 민간과의 파트너십 구축을 통해 이양되는 새로운 패러다임이 형성된 것이다. 이러한 환경 변화에 따라 개발협력에서 PPP는 기존 국가 주도로 이루어졌던 개발협력 사업의 한계를 극복하는 계기가 되었다. SDGs 수립 이후 인간 개발에 초점을 두었던 개발협력은 경제, 사회, 환경 등 다양한 분야를 포괄하는 동시에 하드웨어(시설·장비, 기자재 등 인프라) 중심에서 벗어나 소프트웨어(지식, 경험, 교육·훈련, 자문 등)에 대한 지원의 중요성이 강조되었다. 더불어 수원국의 수요에 기반을 둔 개발협력 분야의 다각화가 중시되고 있다. 이러한 상황에서 전문성을 가진 기업과 현장 노하우가 있는 다양한 시민사회의 참여는 개발협력의 효과성을 담보하는 중요한 계기를 제공한다.²⁰⁾

기업의 입장에서 PPP 참여는 시장실패론을 보완하는 동시에 사회적 가치 창출이라는 시대적 흐름에 부합하는 기회가 된다. 이윤 추구를 기본으로 하는 시장 메커니즘은 공공재 공급에 한계를 가질 수밖에 없다. 개발협력의 관점에서도 기업의 자체적인 영리활동은 현지 개발목표나 지속가능발전에 부정적인 영향을 미칠 수도 있으며, 개발협력이 지향하는 목표의 달성을 어렵게 할 수도 있다. 그러나 기업의 경영 과정에서 사회적 목표와 가치에 부합하는 의사결정과 정책 입안이 하나의 책무로 자리 잡은 이후, 기업의 경쟁력 강화와 사회·환경적 목표의 달성이라는 CSV는 지속 가능한 경영 전략으로 채택되었다. 이 경우 CSV와 PPP의 결합은 기업이 핵심기술과 역량을 활용해 개도국 소외계층의 경제 참여와 구매력 향상 등의 포괄적 성장을 이끄는 계기로 작용할 수 있다.²¹⁾

특히 NGO를 포함한 시민사회의 PPP 참여는 아마추어리즘을 극복하게 하는 기회가 된다. 시민사회는 정부 및 기업이 갖지 못한 도덕적 권위와 현장 노하우를 통해 효과적으로 개도국의 발전에 기여하는 장점이 있다. 하지만 시민사회 중심의 상향식(bottom-up) 접근은 ‘선의의 실패(good intension failure)’라는 한계에 봉착할 수 있다.²²⁾ 시민사회가 가진 내재적 한계, 즉 자선적(philanthropic) 자원부족, 자선적 특정성, 자선적 국지성, 자선적 아마추어리즘²³⁾ 등이 개발협력의 기획과 수행을 어렵게 할 수 있다는 것이다. 이는 자생력이 부족한 시민사회와 정부 및 기업 간의 파트너십이 시민사회의 현장 노하우를

20) 김철희, “현안으로 본 개발협력의 미래: 한국적 맥락을 중심으로”, 『국제사회보장리뷰』, 제10호, 한국보건사회연구원, 2019, p.53.

21) 구정우 외, 앞의 논문, p.81.

22) 홍성창, 앞의 보고서, p.52.

23) Salamon, Laster, *Partners in Public Service*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

극대화하고, 부족한 자원을 보완하여 원조의 효과성을 극대화하는 계기가 된다는 점을 함의한다.

결과적으로 시장실패론 및 정부실패론에서 보는 PPP는 이윤추구를 기본 목적으로 하는 기업이 스스로의 한계를 극복해 공공재 공급에 기여하는 동시에, 다양한 수요와 이질성에 대처하지 못하는 정부 개발협력의 한계를 보완하는 역할을 담당한다. 또한 자생력이 부족한 시민사회의 성장을 돕는 계기도 된다. 현재 공여국 및 수원국 정부, 국제기구, 공공기관, 기업, 시민사회 내 대학 및 재단 등이 참여하는 PPP 사업은 공공과 민간 부문의 자원, 지식, 경험을 결합하여 원조의 효과성을 개선하는 하나의 시대적 흐름으로 자리 잡고 있다. 공공부문은 안정된 거버넌스 체계 하에서 수원국에서 발생할 수 있는 정치·경제·사회적 위험을 분담할 수 있고, 민간 부문은 사업 운영상의 노하우와 아이디어를 바탕으로 사업의 지속 가능성과 효율성을 제고하는데 기여할 수 있기 때문이다. 이러한 의미에서 PPP 사업은 기존 국가 주도로 이루어졌던 개발협력 사업의 부정적 영향을 보완할 수 있는 사업의 형태이다. 다만, 사업의 과정에 다양한 이해관계자가 관여한다는 측면에서 사업의 수행방식은 복잡해질 수 있다.

3. 한국 PPP 사업의 제도적 기반

한국의 개발협력에서 PPP에 대한 본격적인 관심은 2010년 10월 ‘국제개발협력 선진화 방안’에서 NGO, 민간기업, 대학 및 연구기관과의 협력 방향을 제시하면서 시작되었다. 해당 논의에서 NGO 사업과 ODA와의 연계, NGO 역량강화, 기업의 CSR과 ODA와의 연계, 대학과 연구기관과의 연구 협력체제 구축과 같은 새로운 방안이 제시된 것이다.²⁴⁾ 이에 2010년 10월 KOICA는 공공-민간파트너십의 시행을 위한 내부 세부지침을 마련하고, 기존 민간단체 지원사업과 분리된 지원 절차를 수립했다. 또한 무상원조 성격에 부합하는 시범사업을 수행하기 시작했다. 나아가 2014년 8월 ‘한국국제협력단법 시행령’에 바탕을 둔 사업의 시행지침을 개정해 법적 기반을 마련하기도 했다.²⁵⁾

무상원조를 담당하는 KOICA는 조직적 개편과 함께 PPP 사업의 다각화를 위해 다양

24) 관계부처 합동, 위의 보고서; 2010년 이전에도 2008년 11월 외교부는 “ODA 공공-민간 파트너십(PPP): 우리 기업 진출 관련 PPP사업 추진 방향”을 통해 공공-민간 파트너십 구축을 위한 정책적 방향을 제시했다. 해당 논의에서는 민간기업에 초점을 두고 새로운 시장과 유통망 개척, 투자 리스크의 경감, 기업의 이미지 및 CSR의 제고가 언급되었다. 방호경·유찬용, “민간-공공 개발협력 파트너십 제고를 위한 주요 고려요인과 실행방안”, 홍성창 외, 『민간-공공 개발협력 파트너십의 현황과 과제』, 세종: 한국개발연구원, 2018. p.215.

25) 방호경·유찬용, 위의 보고서, p.216.

한 사업을 추진하고 있다. 민관협력실을 민관협력부로 2015년에 개편했으며, 현재 파트너사업실로 확대하여 시민사회협력사업팀, 기업협력사업팀, 국제질병퇴치기금팀으로 나누어 조직을 확대해 운영하고 있다.²⁶⁾ KOICA의 PPP 사업은 ‘민관협력사업 규정’을 통해 뒷받침되고 있으며, 원칙적으로 KOICA와 파트너가 공동으로 재정·물적·인적 자원을 조달해 수행하는 방식으로 진행된다.

또한 해당 규정은 PPP 사업과 프로그램으로 구분하고 있다. 민관협력사업 규정에 의하면,²⁷⁾ 프로그램이란 주제별로 유형화하여 파트너와 함께 사업을 발굴 및 운영하는 것을 의미한다. 여기에는 민간 기관을 대상으로 한 시민사회 협력프로그램, 국내외 민간기업을 대상으로 한 혁신적 개발협력 프로그램이 포함된다. 이외에도 민간단체와 협력하여 재난의 재발 방지 및 복원력 강화를 위한 인도적 지원 협력프로그램이 수행되고 있으며, 특히 우수한 파트너를 발굴 및 육성하는 인큐베이팅 프로그램을 2021년에 신설하였다. 이를 통해 PPP 사업의 확대를 위한 다양한 민간 행위자의 역량 강화를 추구하고 있다.

시민사회협력 프로그램은 진입형, 성장형, 전략형 파트너십으로 구분해 사업 기간, 주제, 참여자격 요건, 재원 규모 등을 다각화했다. 또한 파트너 기관들을 3가지 단계별로 진입할 수 있도록 지원하고 있다. 국내외 민간기업을 지원하는 혁신적 개발협력 프로그램 역시 혁신적 기술프로그램(Creative Technology Solution, CTS), 포용적 비즈니스 프로그램(Inclusive Business Solution, IBS), 혁신적 파트너십 프로그램(Innovative Partnership Solution, IPS)으로 세분화하여 파트너의 전문성을 제고하고 있다. 실례로 혁신적 기술프로그램은 예비창업가, 스타트업, 소셜벤처가들의 혁신적 아이디어 및 새로운 기술을 PPP에 접목해 해결 방안을 모색함으로써 사업의 효과성을 추구한다. 포용적 비즈니스 프로그램(IBS)은 개발도상국 저소득층이 당면한 사회문제의 해결과 함께 고용과 비즈니스 기회를 제공한다는 측면에서 국내 기업의 비즈니스 니즈를 충족한다는 의미가 있다. 혁신적 파트너십 프로그램(IPS)은 KOICA가 기존에 시도하지 않은 새로운 분야, 지역, 방식 등을 시범적으로 진행하고, 학습 결과를 내재화하여 KOICA 내에서 신규 사업 모델을 확대·재생산하기 위해 다양한 해외 파트너들과의 전략적 파트너십을 기반으로 추진된다. 이처럼 KOICA는 PPP 사업에서 다양한 참여 주체를 포괄하고 있으며, 특히 국내 기업뿐만 아니라 해외 파트너들의 참여를 활성화하는 제도적 기반을 구축하고 있다.²⁸⁾

26) KOICA, https://www.koica.go.kr/koica_kr/861/subview.do(검색일: 2024.04.01).

27) KOICA, ‘민관협력사업 규정’, <https://alio.go.kr/item/itemOrganList.do?reportFormRootNo=21110>(검색일: 2024.04.01).

28) KOICA, https://www.koica.go.kr/koica_kr/962/subview.do(검색일: 2024.04.05).

한편, 무상원조 PPP가 한국국제협력단법에 기초한다면, 유상원조 PPP는 대외협력기금법에 근거를 두고 있다. 대외경제협력기금 운용관리규정(제8조)은 '민자사업(Public-Private Partnership Project for Infrastructure)'이라는 용어로 PPP를 포함하고 있으며, PPP와 직접적으로 관련된 제도는 민자사업 차관(PPP Loan)이다. 해당 제도는 개도국의 인프라 건설 사업에 민간의 참여를 유도하기 위해 2007년 도입되었고, 민자사업의 시행을 위해 필요한 자금을 개도국 정부 또는 별도로 설립된 특수목적법인(Special Purpose Company, SPC)에 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)으로 지원하는 방식을 채택하고 있다. EDCF는 한국 기업의 인프라 사업을 확대하기 위해 EDCF와 수출금융을 결합한 복합금융도 제공하고 있다.²⁹⁾

그럼에도 한국의 경우 PPP 사업의 활성화를 위해서는 법적 기반을 정비할 필요가 있다. 무엇보다 2011년 시행된 국제개발협력기본법³⁰⁾에서 민간 부문의 역할을 명확하게 규정해야 한다는 논의에 주목할 필요가 있다. 방호경·유찬용³¹⁾은 현행 국제개발협력법(제2조)이 시행 주체를 국가, 지방자치단체, 공공기관과 국제기구로만 한정하기 때문에 민간 부문을 사실상 배제하고 있다고 지적하고 있다. 또한 제17조에서 “국가 등은 국제개발협력의 기본정신 및 목표 등에 부합하는 활동을 하는 민간 국제개발협력단체 또는 그 단체의 연합체에 대하여 주관기관과 협의하여 필요한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있지만, 단체에 대한 명확한 정의가 부재해 기업의 참여 여부가 모호하다는 점도 강조했다. 따라서 PPP 사업의 활성화를 위해서는 법률상에서 절차적 측면, 행위자, 협력 전략 등에 대한 구체적인 규정의 도입도 고려해야 할 사안이다.

Ⅲ. PPP 사업의 일반 특성

1. PPP 사업의 규모

PPP 사업 규모의 국제적 비교는 자료의 한계로 인해 분석에 일정한 어려움이 있었다. 일반적으로 OECD DAC는 개발협력에 적합한 국제기구, 국제 NGO, 민관협력, 네트워크 목록을 지정하고, 해당 목록에 포함된 기관에 대한 지원을 계상해 비율에 따라 양자 간

29) 방호경·유찬용, 앞의 보고서, p.217.

30) 법제처 국가법령정보센터, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsId=011140&ancYnChk=0#0000>(검색일: 2024. 04.05).

31) 방호경·유찬용, 앞의 보고서, p.218.

개발협력으로 인정하고 있다. 이 경우 PPP 방식의 활용 여부는 구체적으로 확인할 수 없다. 또한 한국에서 PPP로 정의된 사업들도 OECD DAC의 공식 개발협력 통계에 포함되지 않는다.³²⁾ 다만 개발협력에서 PPP의 규모는 OECD DAC의 CRS(Creditor Reporting System)에서 전달 경로(channel)를 분류한 코드를 통해 대략적으로 추정해 볼 수 있다.

〈표 1〉 PPP 총액 및 비율

(단위: 백만달러, %)

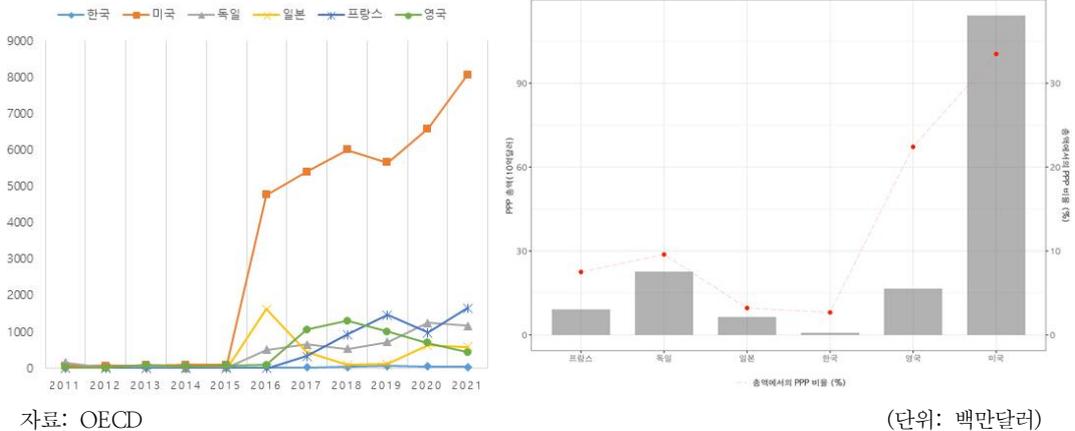
연도	한국		미국		독일		일본		프랑스		영국	
	총액	비율	총액	비율	총액	비율	총액	비율	총액	비율	총액	비율
2011	27	1.67	6,077	20.73	1,368	10.95	319	2.05	127	1.34	854	21.67
2012	30	1.74	5,988	24.14	1,107	9.04	442	2.60	131	1.16	899	16.09
2013	31	1.40	6,526	23.49	1,319	9.37	290	1.37	111	1.25	1,026	16.41
2014	53	2.25	6,733	23.83	1,454	8.10	268	1.65	268	2.96	1,653	24.55
2015	76	3.30	7,759	25.97	1,251	7.09	264	1.39	199	2.30	1,402	15.48
2016	51	2.08	11,858	38.18	1,917	7.78	1,887	9.05	214	2.56	1,456	19.92
2017	69	2.87	12,471	40.32	2,250	8.64	697	3.47	579	5.42	2,385	32.75
2018	82	2.88	13,200	42.43	2,187	8.66	293	1.54	1,263	13.36	1,793	25.30
2019	123	3.46	12,588	40.23	2,684	10.55	342	2.36	2,069	14.83	2,536	24.98
2020	104	4.49	14,433	42.48	3,351	11.53	835	3.80	1,697	10.29	1,601	23.15
2021	105	2.50	16,567	38.87	3,759	11.99	780	5.26	2,440	16.11	967	26.82
합계	751	2.68	114,200	33.49	22,647	9.59	6,417	3.20	9,098	7.49	16,572	22.42

자료: OECD

〈표 1〉과 〈그림 1〉은 2011년~2021년까지 한국을 포함한 주요 국가에서 기업과 시민 사회 채널을 통해 분배된 PPP의 규모와 전체 개발협력에서 PPP가 차지하는 비율을 분석한 결과이다.³³⁾ 전체적으로 코로나 19가 확대된 2020년과 2021년에 다소 줄어들었으나, 모든 주요 공여국의 PPP 총액은 SDGs 수립된 이후인 2016년과 2017년 이후부터 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 미국과 프랑스의 증가세가 뚜렷이 관찰된다.

32) 구정우 외, 앞의 논문, p.86.

33) OECD, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm>(검색일: 2024.04.05).



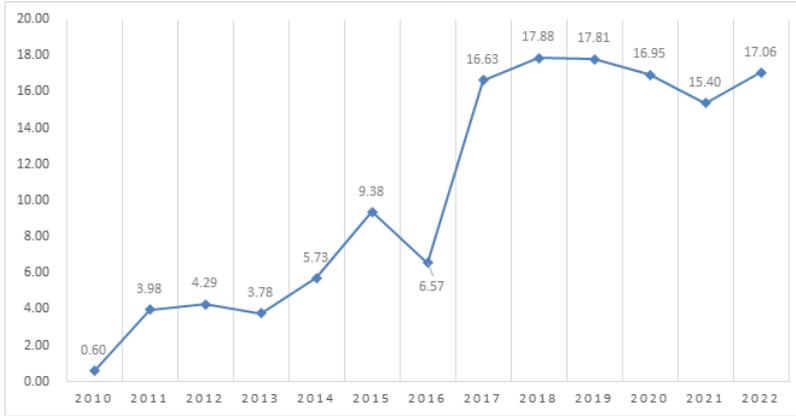
〈그림 1〉 PPP 총액의 변화 추이 및 비율

한국의 경우 2011년 27백만달러를 PPP로 지원했으나, 2021년에는 105백만달러로 약 3.9배 증가했다. 전체 개발협력에서 PPP가 차지하는 비율도 같은 기간에 1.67%에서 2.50%로 약 1.5배 증가했다. 그러나 한국의 PPP 규모는 전통적인 공여국들에 비해 상당히 저조하다는 것을 알 수 있다. PPP 채널로 가장 많은 개발협력을 지원한 국가는 미국이다. 미국의 PPP 규모는 2011년 6,077백달러에서 2021년에는 16,567백만달러로 증가했고, PPP 채널이 전체 개발협력에서 차지하는 비율도 2011년 약 21%에서 2021년에는 약 39%까지 늘어났다. 한편 프랑스의 경우에는 2016년까지는 전체 개발협력에서 PPP가 차지하는 비율이 한국과 비슷했으나, 2018년 이후에는 PPP의 규모가 증가하여 전체에서 차지하는 비율이 10%를 상회하고 있다.

한편, 〈그림 2〉는 국무조정실의 ODA KOREA에서 제공하는 자료에 기초해 2010년~2022년 시행된 한국 PPP 사업의 규모를 분석한 결과이다.³⁴⁾ 해당 기간에는 총 731개의 PPP 사업이 확인되었다. 이는 전체 개발협력 사업 77,122건의 약 0.95%에 해당한다.

PPP 사업 총액의 변화 추세 역시 〈표 1〉과 동일한 패턴을 나타낸다. SDGs 수립 이후에 증가했다가 코로나 시기에 다소 감소했으나, 전체적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2010년 0.60백만달러였던 PPP 총액은 2022년 17.06백만달러로 28.4배 증가했다. SDGs 체제가 수립된 2016년을 기점으로 2017년과 2018년에 각각 16.63백만달러와 17.88백만달러로 늘어났다. 2010년~2022년 수행된 PPP 사업의 총 규모는 136.05백만달러였다.

34) ODA KOREA, <https://www.odakorea.go.kr/statistic/main#/statSearch>(검색일: 2024.04.01).



(단위: 백만달러)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	총합
0.60	3.98	4.29	3.78	5.73	9.38	6.57	16.63	17.88	17.81	16.95	15.40	17.06	136.05

자료: ODA KOREA

〈그림 2〉 PPP 총액의 추이(순지출액 기준)

2. PPP 사업의 수원 대륙

〈표 2〉에 의하면, PPP 사업의 수원 대륙은 일반적인 개발협력 사업과 궤를 같이하고 있다. 한국 개발협력이 아시아 국가에 주로 지원된다는 점은 익히 알려져 있다.³⁵⁾ 2010년-2022년 시행된 PPP 사업의 70.18%는 아시아 지역에서 이루어졌고, 특히 극동 아시아가 55.27%를 차지한다. 그 다음으로는 아프리카 지역이 22.43%를 차지하며, 이 중 동부아프리카가 19.29%로 가장 많았다. 더불어 극동 아시아와 동부 아프리카 대상의 PPP 사업은 2016년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있었다. 반면, 아메리카와 중동의 경우는 각각 2.33%와 0.96%에 불과했다.

이러한 수원 대륙의 집중성은 파트너십의 관점에서 일정한 한계와 장점이 동시에 있다. 동일한 국가를 대상으로 한 PPP 지원은 선택과 집중이라는 관점에서 공여국과 수원국 내 민간 행위자들 간의 파트너십이 공고한 네트워크로 이어져 사업의 성과를 제고할 수 있다. 그러나 네트워크의 폐쇄성과 배타성의 맥락에서 볼 때, 특정한 공공 및 민간 행위자와의 지속적인 파트너십은 자칫 다양한 행위자의 참여를 배제하고 정부 자원 배분의

35) 도묘연·정상희, “분절화의 관점에서 본 지방정부 개발협력 사업의 중복성 분석: 2006년-2017년”, 『세계지역연구논총』, 제37집 제3호, 한국세계지역학회, 2019. pp.77-111.

불균형을 심화시킬 수 있다. 다양한 이해관계를 반영하는 민주적 거버넌스의 장점을 잃어버리게 된다는 것이다.³⁶⁾

〈표 2〉 PPP 사업의 수원 대륙

(단위: 건, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	총합
서남 및 중앙아시아	2	2	2	3	3	4	3	10	11	13	11	12	11	87
	50	10.53	6.67	9.68	9.38	10.26	8.57	15.38	12.5	14.44	12.5	12.37	9.73	11.9
극동 아시아	1	11	18	21	19	23	20	25	43	45	48	56	74	404
	25	57.89	60	67.74	59.38	58.97	57.14	38.46	48.86	50	54.55	57.73	65.49	55.27
아시아 미배분	0	0	0	0	0	2	0	2	4	5	4	3	2	22
	0	0	0	0	0	5.13	0	3.08	4.55	5.56	4.55	3.09	1.77	3.01
동부 아프리카	1	3	7	6	8	6	7	14	16	17	19	19	18	141
	25	15.79	23.33	19.35	25	15.38	20	21.54	18.18	18.89	21.59	19.59	15.93	19.29
서부 아프리카	0	1	2	1	1	0	0	0	0	0	1	2	3	11
	0	5.26	6.67	3.23	3.13	0	0	0	0	0	1.14	2.06	2.65	1.5
사하라 이남	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	5
	0	5.26	0	0	0	0	0	0	0	1.11	1.14	1.03	0.88	0.68
사하라 이북	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	0	0	0	6
	0	0	0	0	0	2.56	2.86	3.08	1.14	1.11	0	0	0	0.82
중부 아프리카	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	5
	0	0	0	0	0	2.56	2.86	0	1.14	1.11	1.14	0	0	0.68
아프리카 미배분	0	0	0	0	1	0	0	1	2	1	1	1	0	7
	0	0	0	0	3.13	0	0	1.54	2.27	1.11	1.14	1.03	0	0.96
카리브해	0	1	1	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	6
	0	5.26	3.33	0	0	0	2.86	3.08	1.14	0	0	0	0	0.82
남 아메리카	0	0	0	0	0	2	1	1	1	1	0	0	1	7
	0	0	0	0	0	5.13	2.86	1.54	1.14	1.11	0	0	0.88	0.96
중앙 아메리카	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	4
	0	0	0	0	0	0	0	1.54	1.14	0	0	1.03	0.88	0.55
중동	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	1	0	7
	0	0	0	0	0	0	0	1.54	2.27	2.22	1.14	1.03	0	0.96
그외	0	0	0	0	0	0	1	6	5	3	1	1	2	19
	0	0	0	0	0	0	2.86	9.23	5.68	3.33	1.14	1.03	1.77	2.6
총합	4	19	30	31	32	39	35	65	88	90	88	97	113	731
	0.55	2.6	4.1	4.24	4.38	5.34	4.79	8.89	12.04	12.31	12.04	13.27	15.46	100

자료: ODA KOREA

36) 박치성, 2006, “비영리-정부조직간 공식계약관계에 대한 연구”, 『행정논총』, 서울대학교 행정대학원, 제 44권 제4호, pp.231-258.

3. PPP 사업의 분야

〈표 3〉의 PPP 사업 분야는 수원 대륙과 달리 다변화되는 모습을 보여준다. 한국의 개발협력 사업이 교육 및 농촌개발에 집중되어 있다는 점은 기존 연구에서도 확인되고 있다.³⁷⁾ 이러한 경향성은 PPP 사업에서도 일정 부분 확인되지만, 전체적으로 교육훈련 26.27%, 보건의료 21.07%, 농림어업·농촌개발 16.14%로 나타났다. 가장 큰 비율을 차지하는 3개 분야는 2016년을 기점으로 증가하는 추세를 보였다. 그럼에도 에너지(8.34%), 공공행정 및 관리(7.66%), 식수 및 위생(6.57%)도 일정한 몫을 차지하고 있으며, 이들 분야도 2016년 이후부터 증가세를 보이고 있었다.

이처럼 수원 대륙에 비해 PPP 사업 분야의 상대적인 다변화는 파트너십의 확대라는 측면에서 긍정적으로 볼 수 있다. 인구, 기술, 기후변화, 불평등과 격차, 일자리, 삶의 질 등 개발협력의 수요가 다양해지는 만큼 다양한 분야에서 민간 행위자의 참여를 유인할 수 있기 때문이다. 단 접점이 있는 분야, 예를 들어 식수 및 위생과 도시개발을 연계하는 등 관련 분야의 다양한 민간 행위자들이 참여하는 수평적 파트너십의 확충에 대한 고민도 요구된다.

〈표 3〉 PPP 사업의 분야

(단위: 건, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	총합
보건의료	0	3	4	3	3	6	8	20	20	22	20	21	24	154
	0	15.79	13.33	9.68	9.38	15.38	22.86	30.77	22.73	24.44	22.73	21.65	21.24	21.07
산업경제	0	0	0	0	0	3	1	2	3	3	5	4	4	25
	0	0	0	0	0	7.69	2.86	3.08	3.41	3.33	5.68	4.12	3.54	3.42
농림어업· 농촌개발	1	5	4	2	4	6	4	9	14	15	16	16	22	118
	25.00	26.32	13.33	6.45	12.5	15.38	11.43	13.85	15.91	16.67	18.18	16.49	19.47	16.14
교육 훈련	2	6	16	16	13	9	13	14	24	16	14	23	26	192
	50	31.58	53.33	51.61	40.63	23.08	37.14	21.54	27.27	17.78	15.91	23.71	23.01	26.27
공공행정 및 관리	0	2	0	0	1	3	1	6	4	9	9	10	11	56
	0	10.53	0	0	3.13	7.69	2.86	9.23	4.55	10	10.23	10.31	9.73	7.66
연구 개발	0	0	0	0	0	1	1	1	3	3	2	3	2	16
	0	0	0	0	0	2.56	2.86	1.54	3.41	3.33	2.27	3.09	1.77	2.19
식수 및 위생	0	0	1	2	3	2	0	2	7	7	5	8	11	48
	0	0	3.33	6.45	9.38	5.13	0	3.08	7.95	7.78	5.68	8.25	9.73	6.57
도시 개발	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	0	1	7
	0	0	0	0	0	0	0	1.54	2.27	2.22	1.14	0	0.88	0.96

37) 도묘연·정상희, 2019, 앞의 논문, p.91.

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	총합
정보 문화	0	0	2	2	1	1	2	2	1	0	0	1	2	14
	0	0	6.67	6.45	3.13	2.56	5.71	3.08	1.14	0	0	1.03	1.77	1.92
에너지	1	2	3	3	3	3	2	2	6	9	11	8	8	61
	25	10.53	10	9.68	9.38	7.69	5.71	3.08	6.82	10	12.5	8.25	7.08	8.34
사회 보장	0	1	0	0	1	0	0	2	2	1	2	1	0	10
	0	5.26	0	0	3.13	0	0	3.08	2.27	1.11	2.27	1.03	0	1.37
환경 관리	0	0	0	2	2	2	0	1	1	1	2	2	2	15
	0	0	0	6.45	6.25	5.13	0	1.54	1.14	1.11	2.27	2.06	1.77	2.05
여성 (성평등)	0	0	0	1	1	0	0	1	0	2	1	0	0	6
	0	0	0	3.23	3.13	0	0	1.54	0	2.22	1.14	0	0	0.82
재난 관리	0	0	0	0	0	3	3	2	1	0	0	0	0	9
	0	0	0	0	0	7.69	8.57	3.08	1.14	0	0	0	0	1.23
총합	4	19	30	31	32	39	35	65	88	90	88	97	113	731
	0.55	2.6	4.1	4.24	4.38	5.34	4.79	8.89	12.04	12.31	12.04	13.27	15.46	100

자료: ODA KOREA

IV. 파트너십 관점에서 본 한국 PPP 사업의 특성

1. 정부 행위자 측면

<그림 3>은 2010년~2022년 PPP 사업에 참여한 정부 행위자를 분석한 결과이다. 총 731건 중 KOICA가 716건(97.95%)을 수행했고, SDGs 수립 이후인 2017년부터 급격히 늘어나고 있다. 중앙정부 차원에서는 기획재정부와 문화체육부가 각각 1건으로 나타났다. KOICA의 PPP 사업은 2010년 4건에 불과했으나, 2022년에는 113건으로 약 28배 늘어났다. 무상원조 기관인 KOICA가 PPP 사업의 확대를 위해 추진했던 조직 개편 및 프로그램 개발이 일정한 성과를 산출한 것으로 평가할 수 있다.

또한 PPP 사업의 정부 행위자로 광역 지방자치단체(이하 지자체)의 참여가 확인되었다. 아직까지는 초창기 수준에 머물러 있고, 코로나 시국에는 잠시 중단되기도 했다. 그럼에도 경기도가 7건(0.96%), 제주특별자치도 5건(0.68%), 인천광역시가 1건(0.14%)을 수행했다. 경기도는 2016년 “라오스 농촌개발사업 수행역량 강화” 및 “소방, 구급, 재난 대응기술 역량 향상”, 2017년 “베트남(호치민) 공무원 행정역량 강화 연수”, 그리고 2018년에는 “경기도 ODA 초청연수(4건)” 사업을 수행했다. 제주도의 경우는 2017년 “우간

다 쿠미구 지역 평화의 씨앗 나누기”와 “동티모르-제주 우호의 숲 조성” 및 “몽골 자르갈탄 지역 김치생산판매시설 지원” 사업을, 그리고 2018년과 2019년에는 “동티모르-제주 우호의 숲 조성” 사업을 시행했다. 인천광역시의 경우는 2018년 “몽골 인천 희망의 숲 조성” 사업을 실시했다. 이는 SDGs의 출범 이후 지자체가 개발협력의 주체로 부상한 현실을 반영한 것으로 볼 수 있다.

SDGs는 다양한 민간 행위자의 참여를 통한 자원 확보의 다각화와 함께 지자체가 공식적인 정부 행위자로 부상하는 계기가 되었고,³⁸⁾ PPP 사업에서도 지자체는 동일한 역할을 부여받게 되었다. 아직까지는 국제교류협력 차원에서 수행되는 경향이 강하지만, 광역 및 기초 지자체는 조례 제정 등을 통해 개발협력에 대한 새로운 인식을 가지게 되었다.³⁹⁾

사실 한국 PPP 사업의 역사가 길지 않은 만큼, 공식적인 원조 기관의 역할은 무엇보다 중요하다. 초창기 거버넌스 구축에서도 배의 노를 젓는(rowing) 역할보다는 배의 키를 조정하는(steering) 정부의 역할이 강조된다. 여기서 “키 조정”이란 정책의 우선순위를 세워 목표를 설정하는 역할을 의미한다. 또한 정부는 “권위를 통솔하거나 이용하는 정부의 파워에 의존하지 않고 성취할 수 있는 역량”을 발휘해야 하며, “키를 조정하고 가이드를 할 수 있는 새로운 도구와 기술을 이용할 수 있는 능력”을 가지고 있어야 한다. 나아가 거버넌스 내에서 정치 리더십보다는 ‘정치적 기업가 정신(political entrepreneurship)’을 발휘해 공공-민간 파트너십 전략을 추진하는 동시에 자원 동원의 책임을 져야 한다.⁴⁰⁾

1980년대 레이건 정부 때부터 The Private Enterprise Initiative를 통해 PPP를 개발협력의 하나의 방식으로 받아들인 것으로 알려진 미국의 경우도 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)의 역할이 두드러진다. USAID가 2001년 글로벌개발동맹(Global Development Alliance, GDA)를 도입한 이후부터 PPP가 본격적으로 활용되기 시작했고, 2023년 GDA는 PSCP(Private Sector Collaboration Pathway)로 대체되었다.⁴¹⁾ PSCP는 USAID가 기업 및 민간 부문과 협력해 수원국 내에서 지속가능발전을 꾀하기 위해 제안한 것이다. 현재 민간 부문과 공동 이익의 모색, 제안, 검토, 협약체결 등의 과정을 통해 협력을 도모하고 있다.⁴²⁾

38) 도묘연·정상희, 2018, 앞의 논문, p.217.

39) 2024년 4월말 기준으로 10개 광역(부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 전남, 경남, 제주) 및 5개 기초(경기 성남, 대전 유성, 부산 해운대, 서울 구로, 충남 서천) 지자체는 이전의 국제교류협력 조례 이외에 별도로 개발협력과 관련된 조례를 제정하고 있다.

40) Stoker, Gerry, op. cit. p.24.

41) USAID, “Global Development Alliances”, <https://www.usaid.gov/partner-with-us/private-sector-engagement/gda>(검색일: 2024.04.01).

42) USAID, “Private Sector Collaboration Pathway”, <https://www.usaid.gov/work-usaid/private-sector-e>



구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	총합
KOICA	4	18	30	31	31	39	33	61	82	89	88	97	113	716
기획재정부	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
문화체육관광부	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
경기도	0	0	0	0	0	0	2	1	4	0	0	0	0	7
제주특별자치도	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1	0	0	0	5
인천광역시	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
총합	4	19	30	31	32	39	35	65	88	90	88	97	113	731

자료: ODA KOREA

〈그림 3〉 2021년~2022년 PPP 사업의 정부 행위자

따라서 PPP 사업의 확대와 다양한 행위자들의 참여를 극대화하기 위해서는 KOICA를 포함한 정부 원조기관의 역할이 강화될 필요가 있다. 또한 아주 초창기 수준에 머물러 있지만, 지자체의 역할도 강조되어야 한다. 특히 중앙정부에 비해 상대적으로 개발협력을 위한 재원이 열악한 지자체의 입장에서는 기업을 포함한 다양한 시민사회 내 민간 행위자들과의 파트너십이 더욱 요청된다. 이 경우 거버넌스의 초기 구축 과정에서는 시민적 지원자(civic enabler)로서 정부의 역할이 중요하다. 협력적 거버넌스의 초기에 정부가 설

ngagement/private-sector-collaboration-pathway(검색일: 2024.04.01).

정하는 정책 디자인은 공동체의 자산 동원, 공동 생산, 공공적 심의, 전문 지식의 공유, 지속적 파트너십 구축, 네트워크 거버넌스의 전략적 활용, 상호 책임성 확보, 참여 문화의 확산 등을 포괄해야 한다.⁴³⁾

2. 민간 행위자 측면

〈표 4〉는 PPP 사업에 참여한 민간 행위자들을 유형화한 결과이다. 단 ODA KOREA에서 제공하는 자료의 한계로 2021년~2022년(210건, 행위자명이 확인되는 2014년 1건, 2016년 2건, 2017년 4건 포함)에 한정해 분석할 수밖에 없었다. 총 217건의 분석 대상에 포함된 민간 행위자는 133개로 확인되었다.

민간 행위자의 참여 형태를 유형화하면, 크게 “민간 단독 참여”와 “민간 파트너십 참여”로 구분할 수 있다. 전자는 기업(대기업 포함) 161건, 사회적 기업·협동조합 7건, 국제기구 14건, 국내외 비영리·시민단체 2건, 공공기관 7건, 병원 1건, 방송국 2건을 포함하고 있었다. 후자에는 기업+기업 11건, 기업+국제기구 2건, 기업+공공기관 1건, 기업+수원국 내 기업 1건, 기업+사회적기업·협동조합 1건, 기업+국내외 비영리·시민단체 4건, 기업+대학교 2건, 국제기구+국내외 비영리·시민단체 1건이 확인되었다.

물론 자료의 제약으로 2010년~2022년에 수행된 731건의 PPP 사업 전체를 대상으로 하지는 못했지만, “민간 단독 참여”가 89.4%로 주요한 흐름을 형성했다. 특히 대기업 이외의 일반 중소기업의 참여가 다수를 차지했다. 이러한 경향은 중소기업이 PPP 사업에서 KOICA와 재원을 공유하는 파트너가 되어 개발 수요를 파악하고, 기획 및 입안하는 주요 행위자라는 점을 보여준다. 이러한 중소기업의 부상은 재원의 매칭 비율이 탄력적으로 바뀐 점과도 무관하지 않다.⁴⁴⁾ KOICA는 2010년과 2011년 PPP 사업의 초창기에는 매칭 그랜트 방식으로 기업과 KOICA가 50%씩 재원을 분배하는 방식을 선택했으나, 2012년부터 매칭 비율을 탄력적으로 운영하고 있다.

향후에도 ESG, CSR, CSV 등 기업의 비재무적 성과를 중시하는 국제적 담론의 확대와 함께 개발협력 뿐만 아니라 PPP 사업에서도 기업의 참여는 확대될 가능성이 높다. 또한 기업의 참여는 자원 조성 과 기술을 기반으로 한 새로운 아이디어를 적용하는 사업의 발굴을 용이하게 하고, 재원을 바탕으로 다른 시민사회 내 민간 행위자들과의 파트너십 구축을 수월하게 이끄는 장점이 있다. 그럼에도 사회적경제 기관인 사회적기업·협동조합,

43) Sirianni, Carmen, *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000.

44) 손혁상 외, 앞의 논문, p.141.

국제기구, 국내외 비영리·시민단체, 대학 등 다양한 민간 행위자의 참여가 저조한 상황을 극복할 수 있는 새로운 PPP 모델을 발굴하기 위해서는 타 원조기관에서 민간 재원을 활용한 사례에 대한 조사와 분석이 요청된다.

〈표 4〉 2021년~2022년 PPP 사업의 민간 행위자

(단위: 건, %)

민간 단독 참여			민간 파트너십 참여		
세부유형	빈도	비율	세부유형	빈도	비율
기업	161	74.2	기업+기업	11	5.1
사회적기업·협동조합	7	3.2	기업+국제기구	2	1.4
국제기구	14	6.9	기업+공공기관	1	0.5
국내외 비영리·시민단체	2	0.5	기업+수원국 내 기업	1	0.5
공공기관	7	3.2	기업+사회적기업·협동조합	1	0.5
병원	1	0.5	기업+국내외 비영리·시민단체	4	0.9
방송국	2	0.9	기업+대학교	2	0.9
소계	194	89.4	국제기구+국내외 비영리·시민단체	1	0.9
합 계			소계	23	10.7
			합 계	217	100.1

자료: ODA KOREA

이와 동일한 맥락에서 다양한 민간 행위자들 간의 결합을 촉진할 수 있는 새로운 접근도 필요하다. 〈표 4〉에서도 확인되듯이, “민간 파트너십 참여”는 10.7%로 상당히 저조했다. 기업+국제기구가 함께 한 사업은 1) 엘지(엘지전자)·굿네이버스가 함께한 “캄보디아 전자/전기/ICT 분야 청소년 직업훈련을 통한 가치사슬 강화”(2건), 2) 기업+공공기관은 (주)솔루텍시스템·한국생산성본부의 “라오스 청년 IT 역량강화 및 청년 스타트업 육성”, 3) 기업+수원국 내 기업의 경우는 에누마코리아·에누마 인도네시아의 “인도네시아 디지털 교육 확산을 위한 비즈니스 가치사슬 구축”, 4) 기업+사회적기업·협동조합은 (주)푸르네·동민산업협동조합의 “인도네시아 기후변화 적응을 위한 지속 가능 농업과 농업 비즈니스 가치사슬 발전을 통한 농민 소득 증대”, 5) 기업+국내외 비영리·시민단체의 경우는 (주)드림·굿과퍼스의 “우간다 농촌가치사슬 구축을 위한 사료 공장 중심의 곡물 경작 및 양돈 계열화”와 (주)기흥+굿과퍼스의 “캄보디아 사료-축산-유통 계열화 사업을 통한 농가-기업 상생의 축산 가치사슬 구축” 및 엘지전자+월드투게더의 “에티오피아 직업기술대학(LG Hope TVET) 운영”(2건), 6) 기업+대학교는 포스코와 인하대학교의 “방글라데시 마타바

리 취약계층 청년 대상 직업역량 강화를 위한 건설기능인력 양성”(2건)”, 그리고 7) 국제기구+국내외 비영리·시민단체의 경우는 유엔세계관광기구+밀리니엄프로미스의 “개도국 관광발전지원” 사업(2014년)이 있었다.

한국과 달리 전통적인 공여국에서는 특정한 PPP 사업에서 여러 민간 행위자가 함께 참여해 재원과 아이디어를 공유하는 사례가 활발하다. 이러한 접근은 유사한 사업 분야에서 활동하는 기업과 기타 민간 행위자들 간의 파트너십을 확대할 뿐만 아니라 정부의 자금 투입을 유연하게 해 보다 많은 사업에 대한 지원을 가능하게 한다. 미국의 경우는 기업과 자선 재단, 시민단체들이 공통의 기금을 마련하기도 하며, 한 사업에 참여하는 민간 행위자가 10개 이상인 경우도 있다.⁴⁵⁾ 반면, 한국은 다양한 민간 행위자의 참여를 통한 재원 확보의 다양성과 파트너십 확대라는 측면에서 일정한 한계를 보였다.

또한 PPP 사업이 공여국 내 민간 행위자들 중심으로 이루어진다는 한계점도 확인되었다. 개발협력 혹은 PPP 사업의 궁극적인 목적이 수원국의 경제 및 사회 발전을 지향한다면, 수원국 내 정부와 민간 행위자의 참여도 필수적으로 요청된다. 물론 수원국 내 민간 파트너들과의 협력은 중장기적으로 안정적인 재원 확보가 어렵고, 투명하고 효율적인 거버넌스 체계의 구축에 어려움이 있다. 이 경우 공여국 기업의 재원과 시민사회의 아이디어를 활용하면서 수원국의 책임 있는 기관을 시행 주체로 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 덴마크국제협력단(Danish International Development Agency, DANIDA)이 파트너십의 주요 요건으로 자국과 수원국 내 기업의 참여를 필수요건으로 규정한다는 점을 상기할 필요가 있다.⁴⁶⁾

3. PPP 사업의 방향성: 해외 사례를 통한 함의

이상의 분석결과는 한국의 PPP 사업이 정부 주도형이며, 민간의 참여가 일반 기업에 치중되어 있는 동시에 다양한 민간 행위자들이 다수 참여하는 방식이 확산되지 못하고 있다는 점을 보여주었다. 앞서 언급한대로, 전체 개발협력에서 PPP 사업의 규모가 상당히 저조한 상황에서 정부가 주도하는 파트너십은 네트워크의 형성과 거버넌스의 구축이라는 관점에서 분명 필요한 요건이다. 이러한 정부의 역할은 일반기업, 비영리단체, 국제기구, 수원국 내 기업 등 다양한 민간 행위자의 참여를 유인하고, 나아가 민간 행위자들 간의 네트워크 구축을 유도하는 방향으로 진화될 필요가 있다. 따라서 성공적으로 평가

45) 손혁상, 위의 논문, pp.142-143.

46) 손혁상, 위의 논문, p.144.

받는 해외 사례를 통해 정치적 기업가 혹은 조정자로서 원조의 효과성을 극대화하는 정부 주도의 PPP 사업의 방향성을 다음과 같이 모색할 필요가 있다.

첫째, 정부 차원에서 초기 투자를 통해 기금을 마련해 다양한 민간 행위자의 참여를 유도할 필요가 있다. 즉 개발협력의 수요는 있으나, 위험 리스크와 재원 부족에 시달리는 기업의 PPP 참여와 다양한 민간 행위자들 간의 파트너십을 강화하기 위한 전략을 모색하는 것이다. 사회 및 환경에 영향력을 행사하는 스타트업 기업의 초기 투자를 지원하는 미국의 Vilcap Investments는 PACE(Partnering to Accelerate Entrepreneurship) Initiative를 바탕으로 USAID와 함께 다양한 민간 행위자들이 Village Capital 설립한 경우이다. USAID는 소규모 기업 및 성장하는 기업의 투자 촉진과 신흥시장의 진출을 돕기 위해 투자자, 기업가, 비정부기구 등에 파트너십 아이디어와 공동 투자를 제안하였고, Village Capital의 제안이 선택되어 Vilcap Investments가 시작되었다.⁴⁷⁾ 또한 USAID가 260만 달러를 제공하여 Vilcap Investments의 대상 기업들에게 받는 초기 수수료를 낮출 수 있게 만들어 사업을 활성화시켰다. 결과적으로 1,500만 달러의 사적 투자를 유치해 프로그램의 자생력을 확보하고 있다. 모집된 기금을 통해 일반적인 영리 기업의 투자에서 소외 받는 여성이나 저소득층을 지원하고, 교육 및 환경문제 등과 관련된 기업의 육성에도 공헌하고 있다.

또한 CrossBoundary Energy 사례는 USAID가 펀드를 구성해 해외 시장 진출이 어려웠던 기업을 PPP로 진출시킨 경우이다. CrossBoundary Energy는 아프리카 사하라 이남 지역의 태양열, 풍력, 및 배터리 충전시설 등 재생에너지와 관련된 투자 기업으로 2011년에 설립된 사기업이다. 아프리카에서는 넓은 영토 내에서 디젤 엔진 발전기와 같은 'dirty energy' 기반의 시설을 설치하는 것이 경제 및 기술적 측면에서 더 유리하다. 따라서 태양력이나 풍력 발전과 같은 재생에너지 기술은 높은 설치비용 때문에 아프리카 지역에서 외면받아 왔다. 이에 USAID와 CrossBoundary Energy는 2013년 공동으로 펀드를 구성하고, 태양광 전기시설에 대한 설치사업을 시작했다. USAID가 초기에 130만 달러를 CrossBoundary Energy에 투자하였고, 이후 일반 투자를 유치하는 성과를 거두면서 사업의 안정성을 확보할 수 있었다.⁴⁸⁾

해당 사례들은 정부가 창의적인 아이디어가 있음에도 초기 비용을 감당할 수 없거나, 현지 시장에서 경쟁력이 없었던 소규모 기업들과 함께 기금을 마련해 위험을 공동 부담

47) USAID, "PARTNERING TO ACCELERATE ENTREPRENEURSHIP - VILLAGE CAPITAL", <https://2017-2020.usaid.gov/globaldevlab/documents/pace-village-capita/>(검색일: 2024.04.01).

48) CrossBoundary Energy 홈페이지, <https://crossboundaryenergy.com/about/about-us/>(검색일: 2024.04.01).

하면서 PPP 사업을 추진해 수원국에서 사회적으로 필요한 재화와 서비스를 공급한 사례로 볼 수 있다.

둘째, 공여국의 정부는 수원국의 기업이나 시민사회 내 행위자를 참여시키는 프로그램을 지속적으로 발굴 및 시행할 필요가 있다. 독일의 Eco Villages 사례⁴⁹⁾는 공여국과 현지 기업 간의 대표적인 PPP 사업이다. 인도에서는 상수도 및 폐기물 처리 문제가 심각한 국가적 위기로 인식되었고, 특히 펀자브(Punjab)와 우타르프라데시(Uttar Pradesh)에서 지하수의 남용과 쓰레기 처리문제 등이 생활 수준을 저해하는 사회적 문제로 대두되었다. 이러한 상황에서 인도의 상황을 개선하기 위해 독일국제협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)와 인도의 HUL(Hindustan Unilever Ltd.)는 HUL 공장 주변에 상수도를 공급하고, 폐기물 매립제로(Zeo Waste To Landfill) 및 탄소저감 등을 충족하는 지속 가능한 커뮤니티 형성과 마을 정비를 포함하는 eco-village 사업을 2022년에 시작하여 2025년까지 지속할 예정이다.

특히 Eco Villages는 음용 가능한 물의 공급, 매립쓰레기 제로 웨이스트(zero waste), 탄소발자국(carbon footprint) 감축이라는 3가지 목적을 달성하기 위한 단계적인 접근 방법을 제시하고 있다. 먼저 프로젝트 관찰(project scoping)을 통해 지원 대상의 요구를 설문 및 면접 조사를 통해 파악한다. 이후 역량개발(capacity development)의 단계에서는 행동 변화 커뮤니케이션(Behaviour Change Communication, BCC)을 통해 주민들의 주인의식(sense of ownership)을 고취하고, 연수 프로그램과 오리엔테이션 등을 포함한 IEC(Information, Education and Communication)를 활용해 식수 및 쓰레기 관리와 탄소발자국(carbon footprint)에 대한 인식 및 행동양식을 고양시킨다. 또한 개입영역(intervention area) 단계에서는 3가지 목표를 달성하기 위한 구체적인 개입영역을 설정하는 동시에 자원을 준비한다. 마지막으로 학습공유 단계에서는 3가지 목표의 정책적 확산을 위해 중앙 및 지방정부 차원에서의 정책 옹호(policy advocacy)를 위해 노력한다. 그 결과 2023년 기준으로 4개 마을 공동체가 프로그램에 참여하고 있으며, 80% 이상의 주민이 양질의 상수도를 공급받고 있다. 또한 80% 이상의 쓰레기가 분리 수거되고, 10%의 지구온난화 가스를 감축하는 효과를 달성했다.

Eco Villages 사례는 공여국 원조기관이 수원국 현지에서 사회적 책임 활동을 수행하는 기업과 협력해 구체적이면서도 체계적인 프로그램을 만들어 새로운 지역개발 모델을 구축한 사례로 평가할 수 있다.

49) GIZ, "creating a model eco-village," <https://www.giz.de/en/worldwide/134325.html>(검색일: 2024.04.02).

V. 결론

지금까지 이 연구는 한국에서 수행된 PPP 사업의 현황을 실증적면서도 통시적으로 분석해 PPP 사업의 활성화를 위한 함의를 도출하는 작업이었다. 이는 SDGs 출범 이후 새로운 담론이자 시대적 흐름으로 자리잡고 있는 PPP의 중요성을 환기하는 동시에 전통적인 공여국에 비해 상대적으로 초기 단계에 있는 한국 PPP 사업의 발전 방향성을 제시하기 위해 수행되었다. 또한 특정한 사례 중심의 연구를 보완하고, 통시적인 관점에서 PPP 사업의 특성을 규명하는 시도이기도 했다.

분석결과에 의하면, OECD DAC 전달 채널을 기준으로 2011년~2021년에 수행된 PPP 사업의 총액은 꾸준히 증가했고, 2016년 SDGs 수립 이후부터 증가세가 커지고 있었다. 그러나 같은 기간에 전체 개발협력에서 PPP 사업이 차지하는 규모는 평균적으로 약 2.68%에 불과했다. 또한 2010년~2022년 실시된 PPP 사업의 수원 대륙은 일반 개발협력 사업처럼 아프리카와 아시아에 집중되어 있었다. 그러나 사업 분야는 농촌개발 및 교육훈련에서 벗어나 보건의료와 공공행정 등으로 다변화되면서 증가하고 있었다.

이와 함께 한국의 PPP 사업은 KOICA가 약 97% 이상을 수행하는 정부 주도형의 성격을 가지며, 민간 참여가 일반기업에 치중되어 있었고, 다양한 민간 행위자들이 공동하는 참여하는 방식이 확산되지 못하고 있었다. 특히 수원국 내 기업이나 민간 행위자들의 참여는 극히 저조했다. 한국의 경우 PPP 사업이 전통적인 공여국에 비해 상대적으로 초기 단계라는 점을 고려할 때, 정부가 이니셔티브를 가지고 주도하는 것은 불가피하다. 따라서 해외의 성공적인 사례를 통해서 볼 때, 장기적으로 개발협력의 수요는 있으나 위험 리스크와 재원 부족에 시달리는 기업과 다양한 민간 행위자들 간의 파트너십을 강화하기 위해서는 정부 차원에서 초기 투자를 통해 기금을 구성할 필요가 있다. 또한 수원국의 기업이나 시민사회 내 행위자를 참여시키는 프로그램을 지속적으로 발굴 및 시행해야 할 것이다.

거버넌스 패러다임과 기업의 사회적 책임을 강조하는 흐름 속에서 국제사회는 민관 파트너십을 통해 개발협력의 효과성을 극대화하는 전략을 지속적으로 추진하고 있다. 해외의 주요 공여국들은 사업 기획의 초기 단계부터 투자비용과 수익성 등을 파악하고, 재정적 역량이 부족함에도 창의적 아이디어나 기술적 역량을 보유하고 있는 중소기업, 사회적 기업, NGO의 PPP 참여를 독려하고 있다. 또한 수원국 내 현지 기업이나 공동체와의 협력을 통해 수원국의 지역개발 모델을 발굴하거나, 현지 기업의 CSR 및 ESG의 추진을 위한 자체적인 역량 개발도 지원하고 있다. 특히 영국과 일본의 PPP 사업은 개도국 내

현지 기업의 인프라 개선, 기술 혁신, 무역을 위한 역량 강화를 지원하고, 자국 기업들의 해외 진출뿐만 아니라 무역과 투자를 연계하는 목표를 명시하고 있다.

일반적인 개발협력 사업과 비교할 때, PPP는 다양한 행위자가 참여하는 사업 형태이다. 이는 본질적으로 사업의 추진 과정에서 더 많은 시간과 비용의 소모와 함께 다양한 행위자들 간의 적극적인 참여와 소통이 필요하다는 점을 함의한다. 이러한 현실을 반영 하듯, 한국도 정부, 기업, 시민사회, 학계로 구성된 개발협력연대(Development Alliance Korea, DAK)와 같은 제도적 틀 내에서 민관 행위자들 간의 정보를 공유하고, 세미나 및 포럼 개최, 컨설팅, 교육개발 및 운영 등을 통해 PPP 사업의 활성화를 위한 파트너십을 강화하고 있다. 이러한 최근의 변화는 긍정적으로 평가할 수 있으나, 아직까지 한국의 PPP는 “비영리성”을 강조하는 경향으로 인해 기업을 포함하여 재정적 역량이 부족한 기업들의 참여 동인을 약화시키고, PPP 사업을 통해 현실적인 경제적 효과를 기대하기 어려운 한계도 있다.

향후 PPP 사업의 활성화를 위해서는 대학, NGO, 중소기업, 사회적 기업 등 자체적인 재원의 투입에 대해 어려움을 겪는 행위자들에게 재원의 투입 대신에 지식과 기술적 역량 등을 공유 및 활용할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 또한 경쟁력이 있고, 전문화된 중소기업과 수원국의 중소기업을 매칭하여 새로운 비즈니스 모델을 창출하는 방안이나 ESG 지원과 관련된 사업의 발굴 및 역량 개선도 지원할 수 있다. 앞서 지적한대로, 민관협력으로 인해 발생할 수 있는 경제적 비용과 행정적 부담 등의 부작용을 해소하기 위해서는 개발협력연대(DAK)와 같은 협의체의 실질적 활용도를 높여 다양한 민관 행위자들 간의 소통과 협업을 강화해야 할 것이다. 나아가 보다 적극적으로는 국제개발협력 기본법을 통해 개발협력에서 민간 행위자의 범위와 역할을 구체적으로 규정하고, 민관 파트너십이 공여국과 수원국의 기업 및 시민사회 내 행위자를 포괄한다는 규정을 마련할 필요도 있다.

참고문헌

- 관계부처 합동, “국제개발협력 선진화 방안”, 국무총리실, 2010.
구정우 외, “글로벌 사회공헌에서 공유가치 창출로: 국제개발 민관협력 혁신모델의 조건”, 『국제·지역연구』, 제24집 제1호, 서울대학교 국제학연구소, 2014.
손혁상 외, “국제개발협력을 위한 한국의 민관협력사업(PPP) 연구: KOICA ‘글로벌 사회공헌프로그램’ 분석을 중심으로”, 『국제·지역연구』 제24권 제2호, 서울대학교 국제학연구소, 2014.
김철희, “현안으로 본 개발협력의 미래: 한국적 맥락을 중심으로”, 『국제사회보장리뷰』, 10호, 한국보건

- 사회연구원, 2019.
- 도묘연·정상희, “거버넌스 시각을 통한 지방정부 개발협력 사업의 제도적 특성 분석”, 『국제정치연구』, 제21권 제1호, 동아시아국제정치학회, 2018.
- 도묘연·정상희, “분절화의 관점에서 본 지방정부 개발협력 사업의 중복성 분석: 2006년~2017년”, 『세계지역연구논총』, 제37집 제3호, 한국세계지역학회, 2019.
- 박치성, “비영리-정부조직간 공식계약관계에 대한 연구”, 『행정논총』, 서울대학교 행정대학원, 제44권 제4호, 2006.
- 방호경·유찬용, “민간-공공 개발협력 파트너십 제고를 위한 주요 고려요인과 실행방안”, 홍성창 외, 『민간-공공 개발협력 파트너십의 현황과 과제』, 세종: 한국개발연구원, 2018.
- 서동신, “수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: ‘인기 수원국 donor darling’에서 ‘스스로의 개발기적 development miracle in its own right’으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우”, 국제개발협력, 제1호, 한국국제협력단, 2012.
- 오수현, “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 재원메커니즘”, 『국제개발협력』, 제10권 제3호, 한국국제협력단, 2015.
- 유성상·이기석, “국제교육개발협력에서의 민관협력(PPP) 현황 및 쟁점 분석”, 『국제개발협력연구』, 제8권 제3호, 국제개발협력학회, 2016.
- 홍성창, “민간-공공 개발협력 파트너십 동향과 시사점”, 홍성창 외, 『민간-공공 개발협력 파트너십의 현황과 과제』, 세종: 한국개발연구원, 2018.
- 한국국제협력단(KOICA), “2024 시민사회협력프로그램 진입형·성장형파트너십사업 공모안내서”, KOICA, 2023.
- 한국국제협력단(KOICA), “2023-2024 포용적 비즈니스 프로그램(IBS) 공모안내문”, KOICA, 2023.
- Capello, R. and P. Rietveld, “The Concept of Network Synergies in Economic Theory: Policy Implications”, Nijkamp P. and Kenneth J. Button, H. Priemus eds., *Transport Networks in Europe: Concepts, Analysis and Policies*, Edward Elgar Publishing, 1998.
- Hustad, Oda, “Lost in Translation?: The Travel of SDG 17 from the UN SDGs to Danish Development Policy and Practice”, Roskilde Universitet. FS & P Ph.D. afhandling. 2022.
- Lawson, Marian L., *Foreign Assistance: Public-Private Partnerships(PPPs)*. Washington, DC: Congressional Research Service. 2013.
- Papadopoulos, Y, “Populism, the Democratic Question and Contemporary Governance”, Mény, Y. and Surel, Y. eds. *Democracies and the Populist Challenge*. London: Palgrave. 2002.
- Peters, B. Guy and John Pierre. 1998. “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, no. 2.
- Salamon, Laster, *Partners in Public Service*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Sirianni, Carmen, *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Stoker, Gerry, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155, 1998.
- United Nations, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, New York, NY: United Nations, 2008.

법제처 국가법령정보센터, <https://law.go.kr/lInfoP.do?lsId=011140&ancYnChk=0#0000>

CrossBoundary Energy, <https://crossboundaryenergy.com/about/about-us/>.

GIZ. <https://www.giz.de/en/html/index.html>.

KOICA, https://www.koica.go.kr/koica_kr/861/subview.do.

KOICA, https://www.koica.go.kr/koica_kr/962/subview.do.

KOICA, ‘민관협력사업 규정’, <https://alio.go.kr/item/itemOrganList.do?reportFormRootNo=21110>.

OECD, <https://www.oecd.org/>.

USAID. <https://www.usaid.gov/>.

【 Abstract 】

**Current Status and Changes in Korean Public–Private Partnerships(PPPs)
in International Development Cooperation**

Do, MyoYuen · Jung, SangHee

The purpose of this study is to empirically analyze the current status and changes in public-private partnerships (PPPs) in Korean development cooperation since the 2010s. Specifically, the study analyzes the size, partner continents, and sectors of PPPs, and identifies the characteristics of government and private actors involved in PPP projects from a partnership perspective.

The results of the analysis are as follows: the scale of PPP projects has increased since 2017, after the launch of the SDGs, but they still account for less than 3% of total development cooperation. Additionally, similar to development cooperation projects in general, PPP projects are concentrated in Africa and Asia.

However, the project areas have diversified from rural development and education and training to healthcare and public administration. In addition, PPP projects were predominantly government-led, with KOICA undertaking more than 97% of the projects. Private actors were primarily concentrated in general companies, while joint participation was not widespread. Notably, the participation of private sector actors from the beneficiary countries has been extremely low.

These findings suggest the need to organize a government-level fund to strengthen partnerships between companies and various private actors who requires development cooperation but lack the risk appetite and financial resources. In addition, it is recommended that the identification and implementation of programs involving businesses and private actors in partner countries be further pursued.

Key Words : Development cooperation, public-private partnerships(PPPs), partnerships, SDGs

