



## 국제개발 자원조달의 다중전환과 공적개발원조의 중심성: 한국적 재해석을 위한 단상

김태균  
서울대학교

이일청  
유엔사회개발연구소

국제원조시장에서 개발재원의 횡적·종적 확대 및 전환의 속도 및 범위 확장은 가히 공할만하다. ‘다중전환’으로 표현될 수 있을 정도로 자원확대의 글로벌 기준이 확립되지 않은 채 공적 자원과 사적 자원이 교차되거나 새로운 혁신적 자원이 기존 자원의 프레임에 도전하고 상황에 따라 보완하는 등 그 분석수준과 분석단위가 다중적으로 재구성되고 있다. 이러한 확장기로의 개발재원을 둘러싼 근본적인 문제는 한정된 규모의 전통적인 ODA와 지속적으로 확장되고 있는 개발협력 사업 및 개도국 파트너 대상 간에 발생하는 재정적 불균형이 새로운 개발재원에 대한 요구를 지속적으로 창출하고 있다. 개발재원을 중심으로 변화하는 외부환경은 궁극적으로 지금까지 국제개발협력의 중추적 역할을 해 온 ODA에 대한 개념 및 ODA와 여타 개발자원과의 관계성을 재정립하는 문제로 수렴된다. 새롭게 조달되는 개발재원이 기존 ODA와 공생하고 공적개발원조의 규모를 확장하는 데 보완적인 역할을 도모할 수 있다는 시각과 신재원이 ODA를 축소하고 대체하는 상쇄적인 효과를 창출한다는 시각으로 양분할 수 있다. 본 연구는 새로운 개발재원이 ODA에 보완적인 역할을 담보해야한다는 주장에 ‘ODA의 중심성’이라는 원칙적 담론을 중심으로 전개함과 동시에, ODA가 외부 자원 유입을 유도하는 레버리지 역할을 전략적으로 강화하여 ODA가 글로벌 공공재를 공급하는 플랫폼 역할을 해야 한다는 함의를 도출한다.

[주제어: 공적개발원조, 개발자원, 보완성과 대체성, 레버리지, 글로벌 공공재]

\* 본 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033961). 본고는 2013년 완료된 외교부 연구과제 “Post-2015 시대의 개발자원 현황과 한국의 전략적 대응” 중 저자가 맡았던 2장 ‘이론’ 부분을 기초로 보다 다양한 논의를 보완하고 확장한 논문임을 밝힌다. 또한 2013년 9월 한국정책학회 춘계학술대회에서 본고에 도움을 주신 이승주, 강선주, 박영규, 김지윤에게 감사의 말씀을 전한다.

## I. 들어가며: 개발재원 논의의 지형

국제개발사업을 효과적으로 추진하는데 있어 필요한 이행기제는 다층적으로 구성되어 있다. 사업의 적절성을 타진하는 준비단계, 원조효과성을 제고하기 위한 이행단계, 사업의 투명성을 확보하기 위한 평가단계를 포함한 전 과정에서 각기 필요로 하는 제도들이 유기적으로 연결되어 있으며, 이러한 이행기제들의 구조적 아키텍처가 체계적으로 조성될 수 있도록 기획하는 것이 개발협력 프로젝트의 핵심이라 할 수 있다.<sup>1)</sup> 그러나 이렇게 표면적으로 가시화되는 제도적 복합성의 기저에는 ‘개발재원’의 조달이라는 이행기제의 근본적인 문제가 존재한다는 사실을 간과하기가 쉽다. 이른바 development financing 또는 financing for development라고 표현되는 개발재원에 관한 개념적 범위는 아직 국제사회에서도 명확한 합의를 형성되지 않은 상황이며, 특히 한국 사회에서는 용어 해석에 있어서도 개발재원을 신자유주의적 사고에 근간한 ‘개발금융’에서부터 기존 공적개발원조(ODA)와 여타 새로운 형태의 재원을 포함하는 조합주의적 접근에 이르기까지 다양한 주체들에 의해 상이하게 사용되고 있다.

국제원조시장에서 개발재원의 횡적·종적 확대 및 전환의 속도 및 범위 확장은 가히 가공할만하다고 평가할 수 있다. 이른바, ‘다중전환(multiple transformation)’으로 표현될 수 있을 정도로 재원확대의 글로벌 기준이 확립되지 않은 채 공적 재원과 사적 재원이 교차되거나 새로운 혁신적 재원이 기존 재원의 프레임에 도전하고 상황에 따라 보완하는 등 그 분석수준과 분석단위가 기존 ODA의 평면성을 다층적으로 그리고 입체적으로 재구성하고 있다(Sykora and Bouzarovski, 2012; Xie and Liu, 2009). 이러한 확장기로의 개발재원을 둘러싼 근본적인 문제는 한정된 규모의 전통적인 ODA와 지속적으로 확장되고 있는 개발협력사업 및 개도국 파트너 대상 간에 발생하는 재정적 불균형이 새로운 개발재원에 대한 요구를 지속적으로 창출하고 있다는 점이다. 기존 전통적 공여국들의 경제 위기로 인한 ODA 재원의 정체 내지

1) 이러한 방식의 프로젝트 수행 단계별로 유기적인 관리체계를 구축하는 제도적 기제의 사례로 ‘Project Cycle Management (PCM)’가 대표적이다(한국국제협력단, 2008).

축소의 위험과 OECD DAC과 조율되지 않은 신흥원조국(중국, 인도, 브라질, 러시아, 남아프리카 공화국 등) 개발원조의 유입, 그리고 기업의 사회적 책임(CSR)과 같은 민간주체들이 조달하는 새로운 사적 재원의 확장과 같은 현상이 이러한 개발재원의 다중전환의 구조적인 원인이 되고 있으며, 향후 국제개발협력 사업을 효과적으로 추진하는 데 개발재원의 다변화는 필수조건으로 받아들여지고 있는 현실이다.

개발재원을 중심으로 변화하는 외부환경은 궁극적으로 지금까지 국제개발협력의 중추적 역할을 해 온 ODA에 대한 개념 및 ODA와 여타 개발재원과의 관계성을 재정립하는 문제로 수렴된다(Atkinson, 2005; 김태균, 2012a). 다시 말해, 새로운 형태의 개발재원이 확장되고 있는 상황에서 공적부문의 개발원조, 특히 ODA의 개념을 재조정해야 하는가, 그렇다면 어떤 방향으로 어느 정도까지 재조정이 가능한지, 더 나아가 새로운 개발재원을 조달하는데 ODA가 어떤 역할을 할 수 있는가 등의 전통적인 ODA의 역할과 위치에 심각한 도전을 예상할 수 있는 질문들로 문제의식이 요약된다. 무엇보다도, 새롭게 조달되는 개발재원이 기존 ODA와 공생하고 공적개발원조의 규모를 확장하는 데 보완적인 역할을 도모할 수 있다는 시각(보완성의 원리)과 신재원이 ODA를 축소하고 대체하는 상쇄적인 효과를 창출한다는 시각(대체성의 원리)으로 개발재원을 둘러싼 논의의 지형을 양분할 수 있다. 이에, 본 연구와 목적은 이러한 보완성과 대체성의 상이한 접근법 중 개발재원이 Post-2015 체제 하에서 국제개발의 효과성과 책무성을 제고하기 위한 이행기제가 될 수 있는 이론적·정책적 선택이 무엇인가를 분석하고자 한다.

결론적으로 본 연구는 새로운 개발재원이 ODA에 보완적인 역할을 담보해야 한다는 주장을 ‘ODA의 중심성’이라는 원칙적 담론을 중심으로 전개함과 동시에, ODA가 외부 자원 유입을 유도하는 레버리지(leverage) 역할을 전략적으로 강화하여 ODA가 글로벌 공공재(global public goods)를 공급하는 플랫폼 역할을 해야 한다는 함의를 도출한다. 이를 위하여 본문을 크게 네 부분으로 나누어 분석을 시도한다. 우선, 개발재원에 관한 국제사회의 논의가 2000년 MDGs 의제 이후에 어떻게 역사적으로 형성되어 왔는가를 살펴보고, 개발 재원에 관한 이론적 논의가 가능한 관련 담론들을 소개하여 개발재원

의 복합적 전환가능성과 ODA의 중심성을 타진한다. 이를 바탕으로 ODA 이외의 개발재원 조달 방식들의 유형을 정리함으로써 ODA와의 접목 가능성을 분석한다. 마지막으로, Post-2015 체제 하에 개발원조의 글로벌 아키텍처가 변화하고 이에 맞추어 새로운 개발재원에 대한 논의가 부상하는 국제원조사회에서 한국이 어떠한 전략적 대응 방안을 준비할 수 있는가에 대한 몇 가지 정책적 제안을 시도한다.

## II. 개발재원 논의의 역사적 형성과정: 몬테레이에서 Post-2015 개발의제까지

2000년 UN의 MDG 달성을 위한 재원 마련을 위하여 기존의 공적재원인 ODA를 넘어서 국내외 민간재원 확대와 혁신적 재원 모색을 추진하여 왔으며, 이는 2002년 멕시코 몬테레이 컨센서스와 2008년 도하선언에서 보다 구체적인 정책 방향을 순차적으로 제시하였다(정지원·정지선, 2011). 몬테레이 컨센서스 이전부터 국제사회는 개발재원에 대한 중요성을 강조해 왔는데, 1997년 제52차 UN총회에서 개발재원에 대한 고위급 정부 간 파트너십에 관한 결의안을 채택하고 2001년 코피 아난 사무총장 지시로 세디요(Zedillo) 전 멕시코 대통령이 개발재원지원전략이라는 보고서를 작성하는 등 지속적인 노력을 기획하여 왔다. 이후, Post-2015 시대에 대비하는 새로운 개발의제를 논의하기 위하여 2012년 초반에 들어와 반기문 사무총장 선도 하에 출범한 High-level Panel (HLP)과 시민사회를 포함한 복합적 구성체인 공개작업반(Open Working Group: OWG)과 같은 다양한 국제회의와 협의체가 구성되어 여러 주요 의제 중의 하나로 개발재원에 관한 논의를 진행해오고 있다.

### 1. 몬테레이 컨센서스(Monterey Consensus)와 도하선언(Doha Declaration)

몬테레이 회의는 냉전종식 이후 발생하고 있는 원조동기의 약화, 민간자

금 유입의 확대 필요성, 그리고 선진공여국의 재정부담 감소에 대한 본격적인 논의를 시작할 수 있는 계기를 제공하였다. 몬테레이에서 합의된 내용 중 가장 주목해야 할 부분은 개발재원의 확대를 위하여 동원이 가능한 새로운 개발자원 조달 수준을 국내자원 조성, 국제자원 확대, 그리고 혁신적 개발재원으로 크게 구분하여 접근하였다는 점이다. 첫째, 수원국의 국내자원 동원에 있어서는, 거버넌스와 부패방지, 조세제도의 효율성, 그리고 행정역량강화를 통하여 국내 정치적 안정과 투명한 국정관리가 체계화되면서 이를 바탕으로 공공/민간부문의 저축확대, 안정적 투자유치, 효과적인 거시경제정책 도입, 인적역량개발을 추진하는 것이 중요하다. 둘째, 국제자원 조성은 기존의 ODA를 비롯하여 소위 OOFs (other official flows)로 구분되는 해외직접투자(FDI), 수출신용(export credits) 등으로 구성되며, 국제무역 촉진과 이를 위한 무역원조(aid for trade) 강화, 부채탕감, 국제금융체제 개편으로 확대된다. 셋째, 혁신적 개발재원은 글로벌 환경세, 국제금융거래세, 항공권연대기금과 같이 주로 간접세를 통해서 새로운 개발재원을 조달하는 방식으로 ODA를 보완할 수 있는 재원으로 주목을 받고 있다. 특히, 몬테레이 컨센서스는 민간재원의 동원을 중요한 기제로 강조하면서 이를 위한 민관협력(public-private partnership: PPP)의 역할을 부각시키고 있는데 반해, 진작 중요하게 논의되어야 할 ODA 확대목표 달성방안과 개별요소별 구체적인 자원 마련 계획이 포함되지 않았다는 개도국의 비판이 컸으며, 무역촉진과 민간투자 활성화에 대한 정책 또한 제안수준에 머물렀다는 비판이 제기되었다.

몬테레이회의 이후, 2008년 11월에 카타르 도하에서 “개발자원후속회의(Follow-Up International Conference on Financing for Development)”가 40여 개국 정상과 국제기구, 시민사회단체, 민간부문대표들의 참가로 개최되었다. 도하회의는 우선적으로 몬테레이 합의문의 이행성과를 검토하고 향후 추진을 위한 대응책을 논의하는 자리였는데, 무엇보다도 국내재원의 효과적 동원을 위한 개도국 조세체계 개선과 자본도피를 규제하기 위한 국제공조 체제의 필요성을 강조하고 도하개발어젠다(DDA) 협상타결과 무역원조(AfT) 확대를 위한 노력을 강조하였다.

도하선언 이후에도 개발자원 조달에 관한 국제원조사회의 노력은 지속되

었으며, 이 중 2009년 12월에 I-8 Group을 중심으로 UNITAID 사무총장인 프랑스 Philippe Douste-Blazy가 반기문 유엔사무총장, 브라질 룰라 대통령, 클린턴 전 미국 대통령과 함께 혁신적 개발재원 조성을 위한 유엔 제안서를 제출했던 회의에 주목할 필요가 있다. 이 제안서에서는 선시장공약, UNITAID, GAVI, Product RED, 채무탕감, 글로벌 환경세, 사회적 책임투자 등의 혁신적 개발재원을 주요한 당면과제로 강조함과 동시에, 혁신적 재원조달을 ODA 감소에 전략적으로 대응할 수 있는 가장 현실적인 정책적 대안으로 공론화하고 있다.

## 2. Post-2015 의제로의 개발재원 논의 전개

2010년대로 들어와서는 본격적으로 Post-2015 개발의제를 준비하기 위한 이행기제로서 개발재원 조달 방식을 논의하기 시작한다. Post-2015개발체제의 논의를 처음 시도한 회의는 일본이 2012년 5월 동경에서 개최한 Post-MDGs Contact Group 회의라고 할 수 있으며, 국제사회 전체가 본격적으로 Post-2015 개발의제로서 개발재원을 논의한 회의는 2012년 6월의 Rio+20라 할 수 있다. Rio+20회의는 빈곤퇴치를 위한 지속가능한 개발과 녹색성장, 그리고 지속가능한 개발을 위한 제도적 프레임을 주요 의제로 상정하면서 7대 개발과제를 선포하는 등 차후 UN이 Post-2015 시대에 대한 고위급패널(High Level Panel: HLP)을 추진하게 만든 제도적 원동력이라 평가할 수 있다.

반기문 유엔사무총장이 2012년 9월 1일 Post-2015개발의제 선정을 위하여 26 명의 전문가 패널로 구성된 High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda를 발족하고 Rio+20의 지속가능한 목표(SDGs)와 Post-2015 개발목표가 일관적으로 연동될 수 있도록 다양한 의제에 대한 전문가 자문회의를 런던, 몬로비아, 그리고 발리에서 세 차례 연속적으로 개최하였다. HLP 회의를 통하여 Post-2015의제에 관한 글로벌 파트너십의 중요성이 재확인되었고, 개발재원에 대한 전반적인 논의가 진행되었다. 2015년에 종료되는 MDGs를 적극적으로 재구성하기 위하여 주로 사회개발에 초점이 맞춰졌던 MDGs를 사회개발, 포괄적 경제성장, 지속가능한 환

경, 평화안보라는 보다 포괄적인 의제들로 Post-MDG 쟁점영역을 다분화하였으며, 이에 맞추어 개발재원의 규모와 종류를 확장하자는 논의 또한 구체화하였다(UN High Level Panel, 2013). 2013년 5월 31일 지금까지 논의되었던 HLP 회의의 내용을 정리한 보고서가 반기문 사무총장에게 제출되었고 보고서 제목은 “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development”으로 개발의제를 12개 주요 부문으로 정리하였다. 이러한 12과제를 수행하기 위하여 필요한 요소가 새로운 글로벌 파트너십 구축, 비전을 행동으로 옮기기 위한 목표의 구체화, 목표달성을 평가할 수 있는 모니터링 시스템 구축과 지속가능한 개발을 위한 데이터 축적, 그리고 Post-2015 개발의제를 이행할 수 있는 개발재원을 제안하고 있다.<sup>2)</sup> 12개 개발의제 중 마지막 12번째 의제가 ‘Creating a Global Enabling Environment and Catalyse Long-Term Finance’로 안정적이고 장기적인 개발재원 조달을 강조하고 있으며, 민간의 해외투자도 장려하고 있다는 점에서 개발재원의 폭을 확대하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 HLP 보고서에서 개발재원 조달에 대한 구체적인 방안이 제시되지 않았다는 점에서는 아직까지 Post-2015 개발의제를 추진하기 위한 자원 확보가 시급하다는 속제가 남아있다는 것을 알 수 있다.

이런 HLP 최종보고서를 바탕으로 반기문 유엔사무총장이 2013년 7월 26일 사무총장 보고서를 제68차 유엔총회에 “A Life of Dignity for All”이라는 제목 하에 제출하였고, 사무총장 보고서의 핵심 사항은 Post-2015 개발의제의 궁극적 지향목표가 모든 사람들이 권리를 실현하고 존엄과 희망을 갖고

2) HLP 회의에서 보고한 12대 Post-2015 개발의제는 다음과 같다(UN HLP, 2013: 30-31): (1) 빈곤 퇴치(End poverty), (2) 여권신장과 양성평등(Empower girls and women and achieve gender equality), (3) 교육의 질과 평생교육 제공(Provide quality education and lifelong learning), (4) 건강한 삶 보장(Ensure healthy lives), (5) 식량안보와 영양수준 제고(Ensure food security and good nutrition), (6) 보편적인 물 사용과 수질개선(Achieve universal access to water and sanitation), (7) 지속가능한 에너지 확보(Secure sustainable energy), (8) 고용창출, 지속가능한 삶, 평등한 성장 도모(Create jobs, sustainable livelihoods, and equitable growth), (9) 천연자원의 지속가능한 관리(Manage natural resource assets sustainably), (10) 굿거버넌스와 효과적인 제도 구축(Ensure good governance and effective institutions), (11) 안정되고 평화로운 사회 건설(Ensure stable and peaceful societies), (12) 순기능적인 글로벌 환경 건설과 장기적인 재원 촉진(Creating a global enabling environment and catalyse long-term finance).

살아가는 정의롭고 번영된 세계를 건설하는 것으로 규정하고 지속가능발전은 이를 위한 글로벌 기본원칙이자 활동기준이라 밝히고 있다(UNGA, 2013). 이로써, 지금까지 평행선을 달리던 HLP 보고서와 Rio+20 이후 SDGs 간의 간극을 좁히기 위한 노력이 68차 유엔총회의 핵심적인 의제로 부각되었다. 사무총장 보고서에서 확인할 수 있는 개발재원에 대한 언급은 짧게 표현되고 있는데, Post-2015 개발의제를 이행하는 데 필요한 재원을 크게 세 부문으로 나누어 포괄적인 자원 프레임워크를 구축하기를 제안하였다. 개도국을 포함해서 모든 관련 국가가 국내 자원 중 특히 조세개혁을 통한 자원 확보를 도모하고, 민간기업의 투명성과 책무성을 확보하기 위하여 공공거버넌스 메커니즘을 동원할 것을 간접적으로 암시하고 있으며, 마지막으로 IT부터 대중교통, 환경, 그리고 의약품까지 과학기술과 혁신적인 방식을 동원하여 재원을 조달하는 혁신적 재원을 제안하고 있다. 그러나 앞서 기술한 보고서들과 마찬가지로 다차원적으로 확장 가능한 자원 조달방식에 대하여 몬테레이 컨센서스의 프레임워크를 극복하지 못하고 특히 ODA의 역할을 어떻게 재조명해야 되는가에 대한 심도 있는 고민이 담겨있지 않아 아직까지 많은 한계를 안고 있다고 평가할 수 있다.

2014년에 들어와서 Post-2015 개발의제에 관한 논의는 HLP 회의 결과물을 바탕으로 2011년 부산 HLF-4 회의에서 합의한 ‘효과적인 개발협력력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation: GPEDC)’을 승계·확장하고 국제원조사회가 새롭게 GPEDC를 공론화하기 위한 고위급회의(High Level Meeting: HLM)가 2014년 4월 멕시코에서 개최되었다. GPEDC를 위한 HLM 회의에서는 개발재원의 확대와 글로벌 파트너십에 민간기업과 개별 재단들, 그리고 시민사회단체의 적극적인 참여를 강조하고 있으며, 이는 다자행위자(multiple stakeholder)를 다층적으로 포함함으로써 Post-2015 개발의제의 실천을 현실화하기 위한 이행기제를 국제적 논의 전면에 부각시키고 있다(GPEDC, 2014). 따라서 개발재원의 논의는 지금까지 다차원적으로 진행되어 왔다는 것을 확인할 수 있는 반면, 개발재원의 조달방식, 이론적 근거, 그리고 ODA와 새로운 개발자원 간의 관계 설정 등의 측면에서 아직까지 구체적으로 개념적·정책적 합의가 형성되지 못한 문

제가 남아 있다.

### Ⅲ. 개발재원의 이론적 논거

개발재원에 관한 이론적 논의의 배경에는 기존 전통공여국들의 경제불황으로 인한 ODA 예산규모를 정체·축소하고 있는 추세에 근원적인 원인이 있다. 감소하는 ODA를 보완할 수 있는 새로운 개발자원 발굴의 중요성이 국제사회에 공유되기 시작하면서 2000년대 들어와 MDGs 선포와 함께 개발자원 조달에 관한 새로운 시각과 접근법이 이론적으로 공론화되어 왔다. 특히, ODA와 혁신적 개발자원 간의 관계에 대한 이론적 논의는 2001년 UNDESA가 헬싱키 소재 World Institute for Development Economics Research of the United Nations (UNU-WIDER)에 의뢰하여 작성된 혁신적 개발자원 조성에 관한 보고서에 본격적으로 소개되었다(Atkinson, 2005). 이 보고서 이후에 근접 사회과학에서 이론적인 틀을 차용하여 다양하게 ODA의 역할이 해석되어 왔는데, 여기서는 ODA와 새로운 개발자원 간의 관계성이라는 측면에 천착하여 이론적인 준거틀을 재조명하도록 한다. 특히, 새롭게 조달되는 개발재원은 기존의 ODA가 보유하고 있는 기능을 현상유지하거나 확대할 수 있도록 보완하는 역할을 강조하며, 동시에 ODA를 대체하거나 축소시키는 대체적인 효과를 보이는 개발재원에 관해서는 그 위험성을 경고한다. 더 나아가 이러한 보완성을 확대하기 위한 기제로서 레버리지(leverage) 효과와 글로벌 공공재(global public goods) 이론을 소개하고 개발재원에 있어 ODA의 중심적인 역할에 대한 이론적 논거를 제시하고자 한다.

#### 1. 역기능적 관계

ODA와 비ODA성 개발자원 사이의 기능적 역관계를 설명하는 이론은 이른바 ‘Leaky Bucket Theory’라는 접근법에서 찾아 볼 수 있는데, 이는 새로운 재원을 조달한다는 자체에 대한 비판적인 해석이다. 대안적 자원조달을 추

진한다는 것은 결국 어떤 방식으로든 — 주로 간접세 형태로 도입 — 새로운 조세제도를 도입한다는 것을 의미하는 경우가 대부분이기 때문에, 새로운 조세제도를 실행할 때 발생하는 행정비용(administrative costs)의 문제가 심각하게 거론된다. 이는 목표한 양의 재원을 확충하는 과정에서 발생하는 여러 가지 관리비용으로 인하여 최종적으로 산출되는 재원의 규모가 계획했던 양보다 축소되는 부정적인 결과를 초래한다는 주장이다(Brakman and van Marrewijk, 1998). 만약 혁신적 재원이나 OOFs가 지금까지 집행해 온 ODA 정책과 유기적으로 조율이 되지 않는다면, 특히 ODA 사업과 새로운 개발재원 사업이 중첩될 경우 개발협력 사업 행정비용이 크게 증가하는 부정적인 결과가 초래될 것으로 예상된다.

이러한 역기능적 논의는 새로운 개발재원에 의하여 ODA가 축소되는 극단적인 상황과 연결되는데 이는 새로운 개발재원이 기존 ODA에 대한 대체성을 갖게 되어 결국 ‘구축효과(crowding-out)’라는 부정적인 결과가 발생한다는 것이다. 개발재원이 보완적인 관계로 ODA와 연계되지 않으면 대체성 효과가 커지게 되고, 결국 OECD DAC 기준에 맞게 공식적인 채널을 통해 조달되는 ODA는 점차 규모가 축소되거나 개발금융 상품으로 변질된 새로운 재원에 의해 전통적인 개발협력 시장이 왜곡될 수 있다. 이는 새로운 개발재원을 확보하고 조달하는 과정에서 기존의 ODA로 충당되는 재원 규모를 축소하게 되는 대체효과가 발생하게 된다는 의미에서 일종의 구축효과로 볼 수 있다.

본래, 구축효과란 경제학에서 정부 지출 증가 때문에 발생하는 민간 부문의 소비 및 투자 감소를 지칭한다. 세금 증대로 정부 지출을 늘린다면 늘어난 세금은 민간소비를 줄어든다. 한편, 세금에 의한 정부 지출의 증가가 아니라면 늘어난 정부 지출을 충당하기 위한 정부 차입이 이자율을 올려 민간 투자를 줄이는 결과를 낳게 된다. 따라서, 재정정책을 통한 정부 지출 증대는 그만큼 민간의 경제활동을 위축시키는, 즉 축출시켜버리는 효과가 나타난다.

같은 논리이지만 반대로 새로운 개발협력 재원으로 민간자본이 공적개발원조 분야로 유입되면서 정부 지출로 사용되는 ODA의 규모가 줄어들게 되는 다른 형태의 구축현상을 가정할 수 있다. 이는 ODA가 민간자본을 공적자

금화 시키는 레버리지 효과를 활용할 수는 있지만 새롭게 진입한 민간자본 등 새로운 개발재원이 ODA에 보완적인 역할을 하지 못하고 대체적인 역효과를 창출하게 되어 결국 기존의 ODA 규모를 축소시키는 결과를 빚게 된다. 따라서 최근 새롭게 ODA 역할을 ‘레버리지’ 효과에 국한시켜, 특히 민간자본의 유입 및 PPP를 강조하기 위하여 기존 ODA를 일종의 촉매제로 재조명하려는 움직임을 경계할 필요가 있다.

## 2. 순기능적 관계

ODA와 새로운 재원 간의 순기능적 관계를 설명하는 방식 중 일반적으로 거론되는 이론에는 ‘시장실패(market failure)’를 치유하기 위하여 상호보완적인 성격을 띠어야 한다는 주장이 있다. 기존의 개발협력 관행을 되돌아보면, 원조의 수요자인 개도국에게 공급자인 공여국이 일방적으로 원조 시장을 독점하고 시장질서를 어지럽히는 경우가 빈번하였다(Riddell, 2007; Chang, 2002). 고가의 백신을 개도국에게 분배하고 “Polluter Pays” 원칙에 입각한 환경정책 도입에서 쉽게 시장실패를 목도할 수 있다. 이렇게 발생하는 시장실패를 완화하기 위하여 국제사회는 대안적인 개발재원을 조성하는 것이 필요하다는 주장이 지속적으로 다양하게 형성 되어 왔다(Sandor et al., 2009). 이는 주로 혁신적 개발재원 조달에 적용되는 주장으로 글로벌 환경세와 같은 형태의 대안적인 재원이 동원될 수 있다면 공여국에 의해 왜곡된 원조시장을 다시 복원할 수 있다는 대응논리이다. 그러나 이러한 시장실패에 대한 안전장치로서 새로운 개발재원이 조달될 경우 거시적 수준에서 ODA 정책과 필히 보완적으로 조율된다는 조건 하에 실질적인 시장실패 억제재로서 효과성을 발휘할 수 있다. 반면, 이러한 보완적인 연결이 실패할 경우 새로운 재원의 도입은 ODA 정책에서 있어 또 하나의 부담스러운 불필요한 정책 집행으로 퇴색될 가능성이 높다.

또 다른 방식의 순기능적 관계를 설명하는 논리는 이른바 ‘이중성과론(double dividend)’에서 찾아볼 수 있다. 새로운 개발재원이 본래 기획했던 역할을 수행하여 문제를 해결함과 동시에, 문제해결 과정에서 파생적인 성과

와 결실을 부가적으로 창출해내는 효과를 지칭하는 것이다. 가장 흔한 사례로, 환경문제를 발생시키는 상품 소비에 세금을 부과하는 행위는 환경훼손을 방지할 수 있는 동시에 세수를 통한 긍정적인 부의 재분배 효과도 도모할 수 있다는 점에서 이중적인 정책적 성과를 이루어낸다고 할 수 있다 (Goulder, 1995; Sandmo, 2005). 이 또한 기존에 집행되고 있는 ODA 사업과 새로운 개발재원이 체계적으로 연계되고 관리될 때 개발협력 원조정책의 효과성이 배가 될 수 있지만, 분절적으로 추진될 경우 쉽게 Leaky Bucket 이론이 경고하는 한계성이 노정된다.

### 3. 대체성과 보완성

개발재원에 대한 다양한 이론적 논의들 중 공통적으로 관통하는 핵심사항은 새로운 개발재원이 기존의 ODA로 책정된 예산을 축소하면서 확대된다면 국제개발의 통합적인 측면에서 큰 의미가 없다는 주장으로 수렴된다. 즉, 새로운 재원이 ODA를 보완(complementary)하는 역할에 초점이 맞추어져 있지 않고 대체(substituting)하는 효과를 강조할 경우, 본래 자원 확대로 개발협력 사업의 규모를 증대하려는 취지에 어긋난다는 주장이다(Atkinson, 2005: 13). 보완성과 대체성 간의 관계 중 새로운 재원의 주요 역할을 규정하는 것은 결국 정책을 기획하고 집행하는 공여국 국내의 정치체제와 경제운영방식, 그리고 사회적 맥락에 따라 상이하게 형성되고 제도적으로 재생산된다. 이러한 새로운 개발재원의 보완적인 역할을 주장하고 정당화하는 이론적 시각은 ODA의 레버리지 효과를 강조하는 기능적 접근과 ODA의 중심성을 글로벌 공공재라는 측면에서 규범적으로 접근하는 방식으로 나누어 정리할 수 있다.

#### 1) 레버리지 효과

따라서 대체적인 관계를 극복하고 ODA와 비ODA 자원 간의 보완성을 유지하기 위해서 ODA는 스스로의 규모를 유지하는 동시에 다른 자원의 투입

을 유인하는 일종의 레버리지 효과를 창출할 수 있어야 한다. ODA 규모가 축소되지 않고 다른 새로운 개발재원을 유입한다는 측면에서 레버리지 효과는 구축효과와 반비례 관계를 보일 가능성이 높다. 그러나 새로운 재원을 기존 ODA와 유기적으로 연계되도록 관리 및 운영하는 제도가 구축되지 않으면, ODA의 레버리지 효과가 커질수록 ODA 자체의 규모가 축소되거나 새로운 재원에 의해 주도권을 상실하게 되는 구축효과의 패러독스가 발생할 수도 있다. 따라서 ODA에 관한 레버리지 효과를 단순히 순기능적 역할의 촉매제로만 상정하지 않고 레버리지 효과에 관한 이론적 분석과 더불어 이른바 ‘디레버리지(de-leverage)’ 효과가 미치는 ODA에 대한 이론적 함의도 비교하여 분석할 필요가 있다.

ODA가 기타 개발재원을 활성화시킬 수 있다는 이론적인 근거는 ‘leverage’ 개념의 속성에서 찾을 수 있다. 레버리지는 기존 민간은행에서 사용하는 재원의 부가성(additionality)에서 이론적 타당성을 차용할 수 있다. 국제개발에서의 레버리지 개념은 특정 개발 프로그램에 다수의 민간자본을 유입하고 동원하기 위하여 공적재정수단을 사용할 수 있는 능력을 의미하며, 이러한 도구적 유용성은 세계은행(World Bank)이 레버리지 개념을 주요 재정수단의 이론적 배경으로 강조하고 있다(Bretton Woods Project, 2012). 따라서 구축효과에서 발생하는 역작용과 달리 ODA를 통하여 민간자본을 ‘crowding-in’하는 효과를 만들 수 있다.

레버리지 효과는 ODA가 포함하고 있는 유상 및 무상원조의 일정 정도를 투입함으로써 특정 개별사업에 관련이 있거나 관심이 있는 민간부문기관을 투자할 수 있는 토대를 제공할 수 있다는 점에서 ODA와 새로운 개발자원 간의 보완적 관계성을 정립하는데 중요한 이론적 근거를 제공한다. 특히 부채 규모가 크고 국내정치가 불안정한 개도국일수록 공여국 정부의 지분투자(equity investment)와 같은 OOFs를 사용하여 투자의 위험수위를 통제함으로써 민간자본의 유입을 용이하게 만들 수 있다. 또한, 최빈국의 경우는 유상원조나 OOFs를 투입하는 것보다 무상원조를 제공하여 최빈국의 원조 수용상태를 복원하여 그 다음 단계인 OOFs 활용으로 연결시키는 것이 바람직하다(AFD, 2010: 2). 레버리지를 통하여 ODA가 제공할 수 있는 위험요소경감

(risk reduction)은 정치적 위험(political risk), 거래통화위험(currency risk), 규제정책위험(regulatory and policy risk), 집행위험(execution risk), 기술적 위험(technology risk), 그리고 생소함의 위험(unfamiliarity risk)과 같은 위험요소를 줄이는 효과가 발생하여 민간투자가 활성화될 수 있다는 것이 레버리지가 제공하는 정책적 강점이 된다(Brown and Jacobs, 2011).

그러나 레버리지 효과에 대한 부정적인 해석에 주목할 필요가 있다. 첫째, 레버리지 효과가 높아 민간자본의 유치가 커질수록 민간기관의 영향력이 강화되고 공적기관의 통제력은 약화될 수 있다. ODA 사업 초기단계에서 부족한 재원을 민간자본 유치로 채울 수 있지만 사업이 진행될수록 민간자본에 의지하는 경향이 강해지면서 ODA 본래의 취지인 공적개발원조의 기능이 약화되고 공여국 정부가 민간자본을 규제할 수 있는 정당성을 확보하기도 어려운 상황이 형성된다. 둘째, 정확하게 레버리지를 통하여 재원확보가 어떻게 추진될 수 있는지 파악하기가 어렵다. ODA는 공여국 정부가 예산을 통해 어느 정도 재원규모에 대한 예상이 가능한 반면, 레버리지를 통해 동원되는 재원은 프로젝트 내지 프로그램에 따라 필요한 재원이 달라지기 때문에 정확하게 어떠한 형태와 규모를 사전에 기획하기에 어려움이 있다. 셋째, 레버리지 효과를 높이는 데 주력함에 따라 개도국의 경제개발계획을 도외시키는 경우가 많다. 물론 ODA의 레버리지 효과는 기본적으로 기획단계에서부터 개도국 정부의 경제개발계획을 협의의 통틀을 통해 반영하려고 노력하지만, 공여국이 레버리지 효과를 극대화하기 위하여 새로운 재원주체들을 유치하기 시작하면서 점차 민간자본 등의 동원된 재원 제공자의 요구와 조건에 민감하게 된다. 따라서 새로운 재원주체의 요구를 반영하기 위하여 개도국의 경제개발계획을 제대로 고려하지 못할 가능성이 농후하다. 넷째, 레버리지 효과가 높다는 것은 결국 개도국의 부채가 증가한다는 것과 동일한 의미를 가질 가능성이 높아진다. 공적개발원조가 아닌 새로운 개발재원, 특히 민간자본이 ODA 대신 개도국에 유입된다는 의미는 개도국의 경제개발을 지원한다는 긍정적인 측면 이외에 개도국 정부가 상환을 책임져야 할 또 하나의 새로운 채권자가 생긴다는 것과 다름이 없다. 그리고 이러한 새로운 채권자는 민간기업일 가능성이 높고, 이는 ODA를 제공하는 공적기관과 상환조건이

까다로울 수 있어 개도국의 부채는 계속 증가할 가능성이 높다고 할 수 있다. 다섯째, 레버리지로 다양한 민간주체가 동일한 개발 프로젝트에 참여함에 따라 개발 책무성을 보장할 주체가 다자화되어 정확한 책무성의 주체를 결정하기가 어려워진다.

이러한 레버리지의 부정적인 해석은 디레버리지(de-leverage) 효과라는 상반된 맥락에서 비교·분석될 때 보다 정확하게 이해될 수 있다. 본래 사전적으로 레버리지는 보유한 자산을 상회하는 부채를 끌어들이어 이를 지렛대로서 삼아 투자수익률을 높이는 자금의 차입을 뜻하는 데 반해, 디레버리지는 반대 개념으로 빚을 상환하여 부채를 줄이는 것을 의미한다(Geanakoplos, 2009). 경기가 호황일 때는 빚을 지렛대 삼아 투자수익률을 높일 수 있는 레버리지는 상대적으로 낮은 금리로 자금을 빌려 수익성 높은 곳에 투자하여 조달비용을 상환하고도 많은 수익을 남길 수 있어 효과적인 투자법이다. 이를 개발협력사업에 적용하자면, ODA를 이용해서 상대적으로 낮은 비용으로 새로운 자금을 끌어와 수익성 높은 곳인 개도국 경제개발계획에 투자하면 조달비용을 갚고도 수익을 남길 수 있다는 시나리오가 가능해진다. 그러나 레버리지 효과가 높을수록 수익률도 올라가지만 동시에 위험성도 커진다. 레버리지 효과는 반드시 수익이 전제가 되어야 하지만, 손실로 돌아서면 부채가 걸잡을 수 없이 커질 수 있다. 이러한 상황을 피하기 위하여 레버리지를 줄이는 디레버리지가 활성화된다. 즉, 경기불황에서 자산가치가 폭락하고 높아진 금리와 낮은 투자수익률을 보일 때는 부채를 축소하는 것, 다시 말해 디레버리지 과정이 필요하게 된다.

디레버리지를 활성화시키기 위해서 흔히 금융계에서는 리레버리지(re-leverage)라는 기법을 이용하는데, 이는 자금난을 겪고 있는 기업이나 금융회사에 부채상환기간 재연장 등을 통해 다시 자금유동성을 지원하고 신용을 보장하며 부실을 메워주는 조치를 의미한다. 이러한 리레버리지는 개도국의 부채상환에도 적용이 가능하며 부채감면 및 부채탕감과 부채상환기간 재연장과 같은 제도를 현실적으로 가능하게 준비하여야 한다. 향후 새로운 개발재원을 조달해야 하는 국제적 주문은 ODA 정책을 보다 효율적으로 추진하기 위한 필요조건이지만, 레버리지를 통한 무리한 외부 자금 동원은 개

도국 정부의 부채 증대라는 부정적인 결과로 이어질 수 있다는 것을 반드시 유념해야 한다. 이러한 부정적인 효과를 제어하기 위해서는 때로는 디레버리지를 선택해야 하는데, 개도국 정부의 부채상환 역량이 극도로 부족하거나 외부에서 동원되는 민간자금이 공격적인 조건을 부여할 경우가 이에 해당된다. 또한 디레버리지를 현실적으로 가능하게 만들기 위해서 부채상환기간을 재연장해주는 등 개도국 정부에게 부채부담에서 특정 기간 동안 벗어날 수 있도록 리레버리지 정책을 강구할 필요가 있다.

## 2) 글로벌 공공재

ODA의 역할을 축소하지 않고 새로운 개발자원을 유도하는 상호보완성을 강화하는데 글로벌 공공재(global public goods) 이론을 적용할 수 있다(Kaul et al., 2003). 글로벌 공공재는 국내사회의 공공재 개념을 국제수준으로 재가공한 것으로 글로벌 사회의 구성원이 공동의 재화나 서비스를 경쟁을 통해서 획득하지 않고(non-rivalry), 모든 구성원이 배제되지 않고 동등하게 재화와 서비스에 접근이 가능한(non-excludibility) 상황을 조건으로 형성된다. 아직 규모의 경제가 성립되지 않은 재화생산을 정부를 비롯한 공공기관이 전담하지 않으면 그 재화의 공급이 원활하지 못한 경우가 공공재에 해당한다. 다시 말해, 빈곤국에 대한 개발원조 공급은 이러한 맥락에서 글로벌 수준의 공공재로 규정할 수 있다. 그러나 개발원조 제공의 행위자가 다양해지고 공공재 제공에 새로운 요구가 발생함에 따라 공적원조 이외에 민간주도의 원조공급이 중요한 대체 재원으로 거론되고 있다. 그럼에도 불구하고 공적개발원조로서 ODA의 역할은 글로벌 공공재를 생산하기 위하여 본질적으로 정부 및 공공기관의 개입을 필요로 하게 되며, 이는 민간주체의 재원제공을 유도함과 동시에 이를 통제하는 기능을 동시에 수행하게 된다. 따라서 ODA가 맡아야 할 역할을 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, (1) 글로벌 공공재를 어떤 방식으로 제공하며 제공될 특정 공공재를 기획하고 인도하는 설계역할(designing functions), (2) 특정 민간주체를 동원하는 유인역할(leverage functions), (3) 글로벌 공공재가 제대로 조달되고 사용되고 있는가를 확인하

고 평가하는 감시역할(monitoring functions)로 나누어진다. 이는 개발재원이 라는 글로벌 공공재를 공급하는데 ODA가 새로운 개발재원을 설계하고 유인하고 평가 및 사후관리까지 전 과정에서 책무성(accountability)을 제공한다는 의미와 일맥상통한다. 더 나아가, 새로운 개발재원 주체를 어떤 조합으로 구성할 것인가에 대한 파트너십 구성 및 관리도 ODA를 제공하는 공적 주체가 주도적으로 개입할 수 있는 주요 영역이라 할 수 있다. 결론적으로 무상원조를 비롯한 ODA는 개발원조가 글로벌 공공재로서 최빈국의 국민이 왜곡된 경쟁과 배타적인 시장원리에 의해 공공재 수혜로부터 배제되지 않도록 개발원조의 중심이 되어야 하며, ODA를 중심으로 새로운 개발재원이 보완되고 조정되고 조달될 수 있도록 글로벌 거버넌스의 아키텍처를 구현해야 할 것이다.

#### IV. 개발재원의 유형: 다중전환의 가능성과 ODA의 중심성

개발재원이 다중전환의 가능성을 보유하고 있다는 전제는 개발재원의 정의에 대한 교집합적 합의가 아직 국제원조사회에 형성되지 않았다는 사실에 그 근본적인 원인이 있다. 개발재원의 범주를 계속해서 확장시킴으로써 발생하는 복잡적 교차 가능성은 그 확장 수준과 방향이 다중적으로 전환하고 재생산된다. 민간과 공공기관이 개발재원을 위하여 파트너십을 구축하거나, 공공기관 사이에서도 전통적인 유상과 무상원조가 아닌 OOFs 형식의 재원을 적절하게 배합하는 경우도 있으며, 양허성이 아닌 시장조건에 충실한 민간재원이 유입되는 ODA 레버리지 이용방식에서부터 개발금융이라 정의될 수 있는 시장조건에 맞춘 순수민간재원까지 다양하게 개발재원의 유형은 지속적으로 진화하고 있다. 또한 최근 민간기업 부문에서 유행처럼 전파되고 있는 기업의 사회적 책임(CSR)을 비롯한 시민사회기구(CSOs)가 직접 재원을 전달하는 방식까지 순수민간재원도 개발재원을 위한 파트너십의 주요 대상이 된다.<sup>3)</sup> 개발재원의 주체가 확장되어 파트너십을 구축하기 위한 복잡

네트워크링이 다중적으로 발생하며, 이는 개발재원의 뚜렷한 정의가 없는 상황에서 더욱 다중전환에 가속도를 받고 있다(김태균, 2012 b).

## 1. 개발자원 개념적 정의의 모호성

개발재원에 대한 개념적 정의를 도모하기 위한 각 국제기구 간의 노력에도 불구하고 기존의 ODA와 새로운 자원 간의 관계성 정립 및 OOFs와 같은 자원들에 대한 범위를 어느 선까지 공식적인 개발재원으로 포함할 것인가에 대한 컨센서스가 아직 확립되지 않았다. 공적자원 이외에 민간자원 확보가 중요한 과제로 떠오르면서 2011년 부산개발총회에서 논의된 민관협력파트너십에 대한 중요성이 Post-2015 의제 설정에도 무게 있는 과제로 인식되고 있으며, 이러한 글로벌 파트너십이 개발자원 마련에도 주요 정책수단으로 검토될 필요가 점차 전 세계적으로 공유되고 있다.

OECD는 개발재원의 구성요소를 크게 개발을 위한 동기부여(motivation for development)가 있거나 개발에 대한 영향력(impacts)이 보장될 경우로 나누고, 어느 재원이든 두 범주에 해당되면 개발재원으로 인정할 수 있다는 입장으로 거의 모든 개발 관련 재정적 지원을 개발재원으로 포함하려는 움직임이 지배적이다.<sup>4)</sup> 때로는 기존의 ODA보다 OOF성 자원들이 개도국 파트너에게 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 이러한 경우는 후자가 자원전달에 있어 신속도·오너십·기회비용 축소 등의 좋은 성과를 나타내고 있기 때문으로 평가되고 있다. OECD 개발협력국(DCD)은 새로운 개발재원에 대한 정확한 정의를 추진하기 위하여 실제 평가치를 측정할 자료를 바탕으로 OOF 관련 자원들 각각의 정의를 기획하고 있다.<sup>5)</sup> 개발자원 논의를 위하여 2012년 12월 런던에서 개최된 OECD DAC의 High-Level Meeting (HLM)에서 개발자원

3) CSR에 대한 국내연구 문헌은 손혁상·김남경(2013)과 김성규(2012)를 참조.

4) 이 논의는 2013년 5월 OECD 개발협력국(DCD)과 프랑스 원조기관인 AFD를 방문하여 관련 개발자원 전문가들과 인터뷰를 통하여 확인한 사항을 바탕으로 재구성한 것임.

5) OOF 중 현재 OECD DCD가 중점적으로 보증(guarantee)에 관한 개념적 정의를 시작하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 보증에 관한 개념이 어느 정도 정리되면 다른 형태의 OOFs로 그 초점이 확대될 예정이다.

에 대한 새로운 측정안을 구체화하고 개발재원에서 창출되는 공여국의 노력과 수원국의 이익을 대표할 수 있는 방법을 개발재원 개념적 논의의 주요 근간으로 합의 하였다(DAC HLM, 2012).

반면, UN은 1997년 유엔총회 제53차 회의에서부터 개발재원 의제의 형식, 범위 및 내용에 관한 고위급 국제논의를 추진하기 위하여 공개작업반(Open-ended Working Group: OWG)를 창설하고 UN High-Level Dialogue on Financing for Development (HLD)를 추진해 왔다. 2011년 12월 뉴욕에서 개최된 제5차 HLD에서 MDG 달성을 위한 ODA 이외의 새로운 개발재원 조달에 대한 심도 있는 논의를 진행하여 아래와 같은 3개의 원탁회의(roundtable)를 조직하였다(UNGA, 2011).

- Roundtable 1: 국제통화 및 재정 시스템의 개혁과 이러한 개혁이 개발재원 조달에 미치는 영향
- Roundtable 2: FDI, 기타 민간자본유입, 외채 그리고 국제무역에 대한 세계적 경제 위기의 영향에 대한 평가
- Roundtable 3: 재정적 및 기술적 개발협력의 역할 중 특히 혁신적 개발재원에 대한 논의와, 국내와 국제적 개발재원을 동원할 수 있는 레버리지 제고에 대한 논의.

이러한 원탁회의 이외에 HLD 패널들은 비공식적인 대화를 통하여 개발재원과 MDG를 포함한 국제적으로 동의된 개발목표 달성과의 연계를 도모하였다. UN의 OWG는 ODA의 중요성과 동시에 민간자본을 중심으로 이루어지는 개발재원에 대한 중요성을 강조하고 있으나, 기본적으로 몬테레이 컨센서스에서 국제적으로 합의된 틀 안에서 개발재원의 개념적 정의를 따르고 있다. 그러나 새로운 개발재원의 기능적 역할을 강조하고 있는 반면, 개념적으로 국제적인 합의를 도출하기 위한 심도 있는 논의는 부족하다는 한계가 내재되어 있다.

G-77도 개도국의 남남협력 차원에서 UN과 협조 하에 개발재원에 대한 의견을 개진하여 왔다(UNGA, 2012). 2012년 9월 유엔총회에서 G-77은 세계적

인 경제위기가 개발 자원 조달에 미칠 우려를 표방하고 글로벌 통화 및 재정 구조를 개혁할 것을 강조하며, UN의 감독 하에 개발자원 확보를 위한 글로벌 파트너십을 강화하고 개발전략에 있어 수원국의 오너십과 리더십을 보장할 것을 촉구하였다. G-77은 개발재원의 개념적 정의보다는 현 글로벌 금융 위기와 구조적 문제에 대한 개혁을 요구함으로써 MDG달성과 Post-2015 시대에 개발 목표를 달성하기 위한 제도적 정비에 무게중심으로 실고 있음을 확인할 수 있다.

개발학계의 학자들도 개발재원에 대한 문제점을 개발재원의 범주가 전 세계적으로 공유되지 못한 채 각 개발주체에 따라 자의적으로 해석된다는 현상에 두고 있다. 특히 ODA를 확대해야하는 당위성을 현실적으로 구현할 수 있는가라는 문제점과 혁신적 개발재원이 미치는 효과가 아직까지 미비하다는 문제점을 강조하고 있다. 이는 몬테레이 컨센서스 이후 개념적 정의의 맹목적인 확대와 현실정치에 있어 구체적인 대안이 마련되지 못한 괴리에서 비롯된다는 분석과 그 맥을 같이 한다(Nunnenkamp and Thiele, 2013). 또한 이는 OECD DAC 내부에서 ODA에 대한 기존의 정의를 재정립하고 ODA가 적용되는 범주를 확장하려는 움직임에서도 - 주로 프랑스와 독일이 주체가 되고 있는 - 개발재원에 대한 기본적인 정의마저도 그 기반이 흔들리고 있다는 것을 확인할 수 있다(European Centre for Development Policy Management, 2014).

개발재원의 정의가 아직까지 전 세계적으로 확립되지 못한 상태에도 불구하고 본 연구는 국제사회에서 공통적으로 통용되고 있는 몬테레이 컨센서스를 개발자원 개념의 주요 근거로 삼을 것을 전제로 한다. 따라서 개발재원은 전통적인 방식인 ODA와 비공적개발원조 부문에 속하는 OOFs와 혁신적 개발자원 모두를 포함하며, ODA와 기타 자원 간의 관계는 기본적으로 상호보완성을 유지하고 ODA는 특히 민간자본과 투자를 활성화시킬 수 있는 레버리지 효과를 창출해야 된다는 프레임에 초점을 맞춰 분석하고자 한다.

## 2. 개발재원의 다중전환성

앞서 살펴보았듯이, 2000년대 개발재원에 대한 국제적 논의는 선진공여국

의 재정부담 증가, 냉전종식 이후 원조동기의 약화, 민간자금 유입의 확대 등으로 ODA 규모 감소에 따른 우려에서 시작되었는데, 이는 2002년 몬테레이 컨센서스에서 합의된 내용에 의거하여 보다 자세하게 유형별로 분석하는 것이 필요하다.

먼저, 몬테레이 컨센서스에서 공유된 국내재원은 개발주체가 공여국이 아닌 파트너 국가의 오너십을 강조하며 개도국 내의 자원 확보와 생산이 중요한 재원으로 부상하게 된다. 특히, 조세수입은 천연자원이 풍부한 개도국의 경우 자원수출을 통한 정부수입을 조달하기 때문에 국내 조세에 대한 재정의존도가 낮아지게 되는 현상이 발생함에 따라 조세수입에 대한 개혁정책을 제공하는 것이 새로운 개발자원 조달의 전략적 방안으로 강조되었다. OECD 회원국 평균 세금조세 비율이 29%인데 반해, 저소득국은 18%, 사하라이남 아프리카 국가 평균은 15%에 불과하여 차후 조세개혁으로 개도국의 자원마련을 지원하는 방안은 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 한편, 부패방지과 거버넌스 구축의 맥락에서는 기존의 ODA 이외에 해외투자과 민간유치가 중요한 재원으로 인식되기 시작하였으며, 이를 활용할 수 있는 환경 조성이 중요한 이슈로 떠오르는 동시에 이를 위한 제도적 인프라, 인적자원 개발, 공공 재정 등의 제도적 개선이 필요하다는 데 합의하였다. 또한 부패방지과 거버넌스 구축의 맥락에서는 기존의 ODA 이외에 해외투자과 민간유치가 중요한 재원으로 간주되기 시작하면서 이를 수용할 수 있는 환경 조성이 중요한 문제로 쟁점화되는 동시에 이를 위한 제도적 인프라, 인적자원 개발, 공공 재정 등의 제도적 개선이 필요하다는 데 의견을 모았다.

둘째, 국제재원으로서 기존 ODA 이외의 국제사회에서 조달할 수 있는 재원을 다원화함으로써 국제원조사회에 새로운 방안을 제시하고 있다. 물론 기존 ODA방식으로 국제사회가 합의한 주요 공여국 GNI의 0.7%에 달하는 ODA를 확대하기 위한 노력이 계속 유지되는 것이 중요하다. ODA 이외에 여러 형태의 새로운 재원들이 소개되고 있는데, FDI는 민간자금 유입의 중요한 채널로서 지식 및 기술전수, 고용창출, 생산성 확대, 경쟁력과 기업가 정신강화 등 수원국 내의 민간부문의 경쟁력과 생산력 강화에 집중할 수 있다는 장점이 있다. 무역을 위한 원조 또한 중요한 국제재원으로 간주되는데,

개도국이 겪고 있는 무역관련 장벽 완화 등 수원국의 수출 관련 무관세 및 무쿼터 시장접근이라는 협력이 전제된다. 해외송금(이민기관)은 수원국의 이민자나 기관이 해외에서 본국의 송금 시 보다 낮은 송금관련 세금과 제도적 편의를 제공하는 것이 중요하다. 부채탕감 노력은 고채무빈곤국 부채탕감에 관한 이니셔티브 확대 강화를 중심으로 이루어져야 한다.

이외에 국제재원은 이른바 OOFs로 구분되는 방식으로 ODA 이외의 공식적인 채널을 통하여 공적 재원이 개도국으로 전달될 경우에 해당된다. OECD DAC에 따르면, OOFs의 정의는 기존 ODA에서 정한 25% 양허율을 만족하지 못하거나 개발의 목적에서 벗어나는 공적 재원의 이전을 의미하며, 크게 수출관련이전(export-related transactions), 투자관련이전(investment-related transactions), 부채상환기간조정(debt rescheduling) 등의 형태로 구분한다. 그러나 비록 순지출 기준으로 비교가 정확치는 않지만 전반적인 규모 추이에 있어 OOFs의 규모는 아직까지 ODA에 비해 대단히 미미한 수준에 있다는 것을 알 수 있다. 환원하면, 유상원조와 무상원조로 구성되는 ODA가 현재 국제개발협력 사업의 주요 재원으로 동원되고 있다는 것을 의미하며 OOFs를 비롯한 새로운 개발재원에 지나친 낙관론이나 대체론에 의지하기에는 아직 시기상조라는 것을 알 수 있다. 다만, 정체되고 있는 ODA의 규모를 안정화하기 위해서 새로운 개발재원을 발굴하고 ODA를 유기적으로 보완하기 위하여 상호 관계를 순기능적으로 제도화하는 것이 중요하며 이러한 차원에서 OOFs의 종류와 역할을 연구하는 것이 필요하다.

첫째, 수출관련이전은 다시 세부적으로 개도국 정부에게 지원되는 수출신용(export credit)과 공여국 자국 민간수출기구에 지원하는 방식으로 나눌 수 있다. 둘째, 투자관련이전은 개도국 정부와 협의 하에 이루어지는 공동사업(joint venture), 차관(loans), 지분인수(equity acquisition), 보증(guarantees) 방식과 자국 민간투자기구와 추진하는 방식이 있다. 셋째, 개도국의 부채경감을 위하여 부채상환기간을 재조정하거나 다른 재원을 제공하는 방식으로 기타 공적재원 흐름을 집행한다. 마지막으로 ODA와 OOFs에 포함되지 않는 또 하나의 개발재원 방식으로 시장조건에 맞춘 민간재원 흐름(private flows at market terms)이 있는데, 이는 직접투자(direct investment), 채권(bonds), 수출

신용보증(guaranteed export credits) 등으로 구분된다.

이밖에 ODA와 OOFs를 넘어서 혁신적 재원이라는 새로운 방식의 개발재원이 있는데, 이는 기존 방식의 재원조달이 아닌 주로 간접세 형태의 대안적인 재원 마련으로 빈곤퇴치 등의 목적으로 ODA를 지원하거나 국제기구를 통한 다자협력 재원으로 사용된다. 아래 <표 1>에서 정리한 것과 같이 GAVI, Global Fund, 항공권연대기금, 글로벌 환경세, 국제금융거래세, IFFI, 글로벌 디지털연대기금, Product RED, 선시장공약, 기상보험 등으로 다양하게 복합적인 방식으로 정리할 수 있다.

<표 1> 혁신적 개발재원의 종류와 특징

재원종류	목적	집행방식	재원규모	ODA로 취급가능성
GAVI (2002)	면역과 질병퇴치를 위한 민관협력 파트너십	개도국의 제안서를 바탕으로 pooled fund 분배	연간 3억불	공적분배일 경우만 ODA로 취급
Global Fund (2002)	AIDS, TB, 말라리아 퇴치를 위한 민관파트너십	개도국의 제안서를 바탕으로 pooled fund 분배	연간 32억불	공적분배일 경우만 ODA로 취급
항공권연대기여금(2006)	AIDS, TB, 말라리아 퇴치를 위한 국제기구 (UNITAID) 지원	2009년 기준 13개국이 간접세형태로 기금마련. UNITAID는 클린턴 재단과 같은 기관으로부터 지원	연간 2.5억불	UNITAID와 같은 국제기구에 지원될 때 ODA로 인정 가능
글로벌 환경세 (2009)	기후환경을 위한 자원 제공	EU는 탄소배출권을 판매하여 수익금을 활용	2009년 독일의 경우 2.2억 유로 기금 마련	개발의 목적으로 사용될 경우 ODA로 인정
국제금융거래세	금융거래에 세금을 부과해서 개발재원으로 활용	정부가 국제금융 거래에 세금 부과	주요거래에 0.005% 세금 부과 시, 연간 330억불	개발목적으로 사용시 ODA로 인정 가능
International Finance Facility for Immunization (2006)	GAVI 활동에 기금 지원	법적 구속력이 있는 장기적 ODA 지원을 위하여 국제자본 시장에서 채권 발행	2009년까지 24억불 기금 조성	채권 이자율 관련 기준을 만족할 경우 ODA로 인정 가능

글로벌 디지털 연대기금(2003)	포괄적인 정보 사회 증진	디지털 관련 장비 구매계약 시 사적 주체가 자발적으로 1% 기금 제공	2003년부터 2009년까지 3천만 유로 조성	공적분배일 경우 만 ODA로 인정 가능
Product RED (2006)	아프리카 지역의 Global Fund 활동을 지원하기 위한 기금 조성	수익의 일부를 Global Fund 활동에 지원하기로 약속한 글로벌 기업에 Product RED 마크를 기입	2009년까지 1억3천4백만불 조성	ODA로 인정 불가
선시장공약 (2007)	백신개발을 위한 동기부여	공여국이 백신회사로부터 적절한 금액에 백신구입을 선약	2009년까지 5개 공여국과 Bill & Melinda Gates Foundation이 15억불 선약	공여국 정부가 백신개발에 지불 할 경우만 ODA 로 인정
기상보험 (index-based weather insurance)	수원국 빈농의 극한 기후에 의한 피해를 최소화	국제농업개발기금 (IFAD)와 세계식량 계획(WFP) 간의 파트너십	기상보험은 현재 에티오피아, 말라위, 니카라과, 온두라스, 인도에 시범적으로 실시 중	보험의 범위가 공적분배로 적용 될 경우만 ODA로 인정

자료: 김태균(2012a); Deacon (2007); Atkinson (2005); Sandor, Scott and Benn (2009).

이렇게 다양한 개발재원의 조달방식이 기존의 ODA 방식을 벗어나 다중 전환의 양적, 질적 변화를 경험하고 있는 과정에서 주요하게 고찰되어야 할 문제는 새로운 자원과 ODA가 궁극적으로 어떠한 관계성을 형성하는가에 있다. 다시 말해, 개발재원의 다중전환 가능성과 ODA 중심성을 어떻게 어느 수준에서 조율할 수 있는가가 향후 Post-2015 시대에 개발재원을 둘러싸고 가장 비중 있게 다루어져야 할 핵심 문제라 할 수 있다.

### 3. ODA의 중심성

개발재원의 다중전환 과정 하에서도 지금까지 국제원조의 중심축 역할을

해 온 ODA에 관한 기능적 중요성은 여전히 변화 없이 개발협력을 위한 개발 재원의 중심에 자리 잡고 있다고 할 수 있다(김태균, 2012a). 민간자본의 유입과 다양한 금융기법을 통하여 공적개발원조를 대체하는 방향으로 Post-2015 개발재원 이행기제가 구성된다면, 국제원조사회가 역사적으로 기획하여 온 개도국 개발에 공적자금의 역할이 시장화되고 금융화되는 본질적인 문제가 발생하게 된다. 가장 근원적인 문제는 어떻게 ODA를 모든 개발재원의 중심축에 자리매김하고 동시에 ODA와 새로운 재원 간의 상보적인 관계를 구축하는가에 있다. 방법론적으로는 앞서 이미 기술했지만, ODA와 개발재원 간의 보완성을 레버리지 효과를 통하여 ODA가 다른 재원을 유입하도록 중심적 역할을 도모하는 것이 앞으로 국제원조사회가 풀어나가야 할 숙제인 셈이다.

이러한 여러 방식의 개발재원 조달 방식 중 유상원조의 확장을 위한 레버리지 효과를 창출하는 다중전환의 가능성은 이미 다양한 연구를 통해 어느 정도 입증되어 있다(정혁, 2013). 지금까지 보증을 비롯한 OOFs의 형태를 띠는 레버리지 효과는 유상원조와 더 친화성을 갖는다는 논리가 설득력을 갖고 있지만, 현실적으로 정부의 보증제도에 무상원조를 투입하는 경우도 가능하다. 그리고 무상원조 방식에서 ODA 내지 OOFs의 레버리지 역할이 제고되는 것이 유상원조보다 본래의 국제원조 목표에 부합되는 긍정적인 효과가 창출될 수 있다는 점에서 무상원조에서 ODA의 중심성과 레버리지 효과를 발굴하는 것이 중요하다. 특히, 개도국이 최빈국이거나 자원빈국 내지 취약국인 경우 유상원조보다 무상원조로 보증제도를 시행하는 것이 현실적으로 바람직하다. 대표적으로 캐나다의 CIDA는 2013년 3월부터 2018년 7월까지 세계은행의 다자간투자보증기구(MIGA)를 통해 ‘Conflict-Affected and Fragile Economic Facility (CAFEF)’라는 프로젝트에 2천만 달러의 무상원조를 보증의 형태로 지원할 예정이다.<sup>6)</sup> CAFEF 프로젝트는 취약국이나 분쟁으로 국가적 재난상태에 있는 개도국에 투자위험도를 낮추어 해외투자가 촉진될 수 있도록 MIGA가 보증을 제공하도록 기획되었다. 이는 해외투자를 활성화시켜 민간기업이 위험관리에 보다 유리한 환경을 조성하고 궁극적으로

6) <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vWebProjByPartnerEn/C6D3970FB7FE27A085257B>.

개도국의 직업창출, 경제성장과 빈곤퇴치를 통하여 개도국 시민들의 삶의 질을 향상시키는 데 있다. 따라서 최빈국의 경우 보증제도를 도입하여 레버리지 효과를 제고하고 이에 민간부문의 재원이 유입되는 시너지 효과를 창출하는 긍정적인 결과를 만드는 데 유상원조보다 무상원조가 보다 효과적임을 확인할 수 있다. 이러한 방식의 보증제도를 통한 무상 ODA 레버리지 확장은 캐나다의 CIDA뿐만 아니라, 스웨덴의 SIDA, 영국의 DFID에서도 자주 사용되는 형태인 ODA와 OOFs 간의 보완적인 형태라 할 수 있다.

#### 4. 글로벌 재정적 거버넌스와 복합네트워킹

개발재원의 다중전환이 생산해내는 재정 행위자의 복잡성은 글로벌 거버넌스의 재정적 측면에서 중요한 변화를 내포한다. 기존 ODA 배급의 주체였던 국가 중심의 전달체계에서 벗어나 비정부기관인 시민사회단체, 민간기업, 준공공기관, 자선단체, 개인운영재단 등으로 자금의 글로벌 재정적 거버넌스의 주체 또한 다중전환을 하고 있는 상황이다. 곧, 개발자원 조달의 다양화는 개발자원 전달주체의 다양화를 의미하고 이는 다시 전달주체별 자원양식의 차별화에 민감하게 반응하고 전략적으로 대응할 필요성이 부각된다는 것을 의미한다. 전략적 복합 네트워킹을 통하여 새로운 개발재원의 교차지점을 선별하고 가장 많은 자원 주체가 상호 복합적으로 연계되는 교차지점을 선점하는 것이 관건이다(손열, 2012; 김태균, 2012b).

이러한 복합네트워킹 전략은 위치권력(locational power), 설계권력(designing power), 조합권력(corporatist power)으로 소프트파워(soft power) 성격의 힘과 권력에 기반한다(Kim, 2013; 김태균, 2012b). ODA에서 얻을 수 있는 레버리지 효과를 활용하여 상호 연계성이 뛰어난 자원 조달자들을 공통의 교차위치에서 네트워킹하고(위치권력), 이들이 공유할 수 있는 가치와 규범을 제공하여 행위자들이 위치한 지점에서 지속적으로 활동하도록 제도화하며(설계권력), 마지막으로 행위자들 중 가장 제도화 과정에서 필요한 주체들을 적극적으로 포섭하여 복합네트워킹이 원활하게 유지될 수 있도록(조합권력) 기반을 구축한다. 이러한 위치권력·설계권력·조합권력이 전략적으

로 활용되는 중심에는 다른 어떤 개발재원보다 ODA가 자리 잡아야 된다. 이는 복합네트워킹을 위한 ODA의 전략화가 결국 다른 개발재원을 ODA의 레버리지 효과로 유입함으로써 개발재원 전체의 규모를 확장하는 반면 유도된 개발 재원은 ODA와 상호보완적인 관계가 되도록 만드는 것을 의미한다.

## V. 맺으며: Post-2015 시대의 개발재원에 대한 한국의 전략적 대응 방안

Post-2015 개발 협의 과정에서 포함되는 의제는 MDG의 사회개발에 국한되지 않고 경제성장, 안보와 평화, 지속가능한 발전이 사회개발과 동시에 같은 무게를 받고 있기 때문에 MDG 당시에 공여국 GNI의 0.7%로 ODA를 확대해야 한다는 권고는 Post-2015 시대에도 계속해서 타당한 과제로 남아 있다. 그러나 주요 전통공여국의 국내 경제상황의 악화로 공적개발원조만으로 다양한 개발의제를 대응하기에는 국내적으로 많은 반대에 부딪힐 공산이 크다. 결국 민간기업, 자선단체, 시민사회단체 등의 다양한 공여주체가 효과적으로 ODA와 연결되고 동시에 책무성을 제공할 수 있는 복합적 교차지점에 한국과 같은 공여국이 전략적으로 위치를 점유하는 것이 중요하다. 이러한 복합네트워킹 속에서 다양한 주체와 개발협력사업을 공유하고 조율할 때 원칙적으로 한국이 고려해야 할 정책적 전략이 있다. 이는 다음과 같이 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 다중전환 과도기에 있는 새로운 개발재원의 유혹에도 아직까지는 ODA의 중심성에 정책적 전략의 무게중심을 두어야 한다. 사적 재원이 개도국에 제공하는 이점도 있지만, ‘사적’에서 발생하는 시장성과 원조조건, 그리고 개발협력의 공공성이 침해되는 부정적인 측면이 보다 강하다고 할 수 있다. 원칙적으로 새로운 개발재원의 역할은 ODA를 보완하는 것이지 ODA를 대체하는 것이 아니기 때문에, 민간자본을 기초로 새로운 재원이 확장되고 반면에 공적원조의 규모가 축소되는 것을 국제원조사회에서 하나의 패러다임으로 공유하는 순간 글로벌 공공재 제공이라는 ODA의 고유한 역할은

붕괴되게 되고 개발재원이 하나의 금융상품으로 전락하게 된다.

둘째, ODA의 중심성에는 무상과 유상이 갖는 차별성을 기초로 그 중심성이 분화되어야 한다. ODA가 새로운 재원과 접목되는 과정에서 레버리지 효과를 이용하여 새로운 재원을 유입하는 역할이 주요하게 강조되는데, 이는 다시 유상원조가 갖는 강점과 무상원조가 갖는 강점이 대상국에 따라 차별적으로 전락화 되어야 한다. 다시 말해, 무상원조는 주로 최빈국이나 장기간 원금 상환이 불가능한 고채무국가 경우에 우선적으로 적용되어야 하며, 유상원조는 어느 정도 개발을 위한 국내제도와 거버넌스가 체계화된 개도국을 대상으로 시행되어야 한다. 최빈국에 유상을 제공하고 민간재원을 유도할 경우 유상이라는 ODA가 주는 부담감과 더불어 민간재원의 시장성은 최빈국의 원조종속을 더욱 가속화하는 최악의 시나리오를 만들게 될 것이다.

셋째, 다중전환의 과정을 겪고 있는 개발재원을 ODA의 레버리지 효과를 통해 몇 가지 특화된 민관협력 파트너십으로 제도화하여야 한다. ODA가 제공할 수 있는 레버리지 효과를 유상과 무상으로 양분하는 동시에 두 연결고리를 파트너 대상에 따라 일정 정도 제도화된 유형의 민관협력 프레임을 준비하는 것이 중요하다. 공공기관-민간기업, 공공기관-비영리단체, 공공기관-재단, 민간기업-비영리단체 등으로 조합이 가능한 유형들을 선별하고 각각의 유형에서 파트너십을 구축하는데 원칙적으로 필요한 조건들을 제도적으로 확정하면, 민관협력 파트너십을 관리하고 때로는 규제하는데 보다 효과적이고 각 유형에 참여하는 협력주체들이 부담해야 하는 책무성이 파트너십 시작 단계부터 명확하게 공유될 수 있다.

넷째, 개발재원을 위한 제도적 혁신을 한국의 ODA 선진화 방안과 구조적으로 연계할 필요가 있다(권을 외, 2006). 이미 한국의 개발협력체제가 분절화로 인한 문제로 구조적인 한계에 처해 있다는 지적은 많은 연구와 정책 제언에서 밝혀졌고, 이러한 분절화 현상이 개발재원 이슈에서도 유사하게 목도되고 있다. 기획재정부는 수출입은행을 통하여 새로운 개발재원이 장기적으로 개발금융으로 전환되는 계획을 수립하고 적극적으로 추진하고 있는 반면, 외교부는 ODA의 중요성을 강조하며 혁신적 재원 이외의 민간재원에 대해서는 조심스러운 자세를 취하고 있는 상황이다. 결국 개발협력체제의 분

절화가 개발재원 정책에도 분절화 문제를 양산하고 있는 것이다. 개발재원 조달을 위한 파트너십의 프레임과 민관협력 파트너십이 제도적으로 유형화 된다면 이는 분절화된 한국의 원조체제를 통합할 수 있는 장기적인 프로젝트와 연결될 수 있다.

마지막으로 이러한 개발재원의 통합화 노력과 ODA의 중심성 강조는 궁극적으로 개도국의 경제사회발전을 위한 노력이기 때문에 개도국 파트너가 오너십을 가지고 자체적으로 국가시책에 따라 현지 조건에 맞게 개발원칙을 수립할 수 있도록 국제원조사회에 공론화되어야한다(CONCORD, 2013). 개도국 상황이 고려되지 않은 공여국만의 개발재원 논의는 또 다른 수준에서 반복되는 공급자 중심의 일방적인 개발협력을 위한 포장에 불과하다는 것을 우리는 다시 한 번 인식해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 권율·김한성·박복영·황주성·홍수연. (2006). 「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력의 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제」. 서울: 대외경제정책연구원.
- 권해룡. (2004). MDG 달성을 위한 새로운 개발재원 조달방안. 「OECD Focus」, 7: 48-54.
- 김성규. (2012). 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력. 「국제개발협력」, 1: 29-43.
- 김태균. (2013). 개발원조의 변용성과 원조조건외의 정치경제학. 「경제와 사회」, 99: 122-152.
- 김태균. (2012a). ODA를 넘어서: 국제개발원조를 위한 대안적 재원조달 방식의 모색. 「21세기정치학회보」, 22(1): 87-114.
- 김태균. (2012b). 개발협력외의 사회적 구성: 글로벌 거버넌스에서 복합네트워킹의 정치학. 「국제개발협력연구」, 4(1): 1-56.
- 손열. (2012). 개발협력 아키텍처. 이숙중(편), 「글로벌 개발협력 거버넌스와

- 한국」, 45-66. 서울: 동아시아연구원.
- 손혁상·김남경. (2013). 사회적 기업의 국제개발협력 참여 연구: 농업, 공정 무역, 적정기술 사례 분석. 「세계지역연구논총」, 31(1): 1-28.
- 이일청. (2011). 혁신적인 개발재정으로써의 금융거래세. 「한국의 개발협력」, 2: 33-52.
- 정지원·정지선. (2011). 「국제사회의 개발재원 논의 동향과 한국의 정책과제」. 서울: 대외경제정책연구원.
- 정혁. (2013). 개발금융 도입을 통한 한국의 개발협력체계 발전방향에 관한 고찰. (2013년 한국정책학회 추계학술발표논문집).
- 한국국제협력단. (2013). 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점. 「정책과 이슈」, 9.
- 한국국제협력단. (2008). 「국제개발협력의 이해」. 파주: 한울.
- Adugna, A, Castro, R, Gamarra, B, & Migliorisi, S. (2011). Financing for Development: Trends and Opportunities in a Changing Landscape. *CFP Working Paper No. 8*.
- AFD. (2010). *AFD and Financial Innovations for Development: Solutions Tailored to New Challenges*. Paris: AFD.
- Atkinson, A. B. (ed.). (2005). *New Sources of Development Financing*. Oxford: Oxford University Press.
- Bretton Woods Project. (2012). *'Leverage' Private Sector Finance: How Does It Work and What Are the Risks?* London: Bretton Woods Project.
- Brown, J., & Jacobs, M. (2011). Leveraging Private Investment: The Role of Public Sector Climate Finance. *ODI Background Notes*.
- Brakman, S. & van Marrewijk, C. (1998). *The Economics of International Transfers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem.
- CONCORD. (2013). *Financing for Development Negotiations: What should the EU Bring to the Table?* Brussels: CONCORD.

- DAC High Level Meeting. (2012). *Development Cooperation Report (DCR) 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*. London: OECD DAC.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy & Governance*. London: Sage.
- European Centre for Development Policy Management. (2014). *ODA Reform: Change for the Sake of Change?*, Maastricht: ECDPM.
- Fратиани, M., Kirton, J., & Savona, P. (2007). *Financing Development: The G8 and UN Contribution*. London: Ashgate.
- Geanakoplos, J. (2009). The Leverage Cycle. *Cowles Foundation Discussion Paper* No. 1715R. New Haven: Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University.
- Goulder, L. H. (1995). Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide. *International Tax and Public Finance*, 2: 157-183.
- Greenhill, R. (2012). Who Foots the Bill after 2015? *ODI Working Paper*.
- International Monetary Fund. (2003). *Official Financing: Recent Development and Selected Issues*. Washington, D. C.: IMF.
- Kaul, I., Conceição, P., le Goulven, K., & Mendoza, R. U. (eds.). (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.
- Kim, T. (2013). Translating Foreign Aid Policy Locally: South Korea's Modernization Processes Revisited. *Asian Perspective*, 28(2): 409-436.
- Nunnenkamp, P., & Thiele, R. (2013). Financing for Development: The Gap between Words and Deeds since Monterrey. *Development Policy Review*, 31(1): 75-98.
- OECD. (2007). *Financing Development: Aid and Beyond*. Paris: Development Center for the OECD.
- Riddell, R. C. (2007). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Sagasti, F., & Prada, F. (2005). *The Future of Development Financing: Challenges and Strategic Choices*. Basingstoke: Palgrave.

- Sandmo, A. (2005). Environmental Taxation and Revenue for Development. In A. B. Atkinson (ed.), *New Sources of Development Finance*. Oxford: Oxford University Press, 33-57.
- Sandor, E., Scott, S., & Benn, J. (2009). Innovative Financing to Fund Development Progress and Prospects, *DCD Issues Brief*. Paris: OECD DCD.
- Sykora, L., & Bouzarovski, S. (2012). Multiple Transformations: Concetualising the Post-communist Urban Transition. *Urban Studies*, 49(1): 651-677.
- United Nations. (2012). *Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?* New York: United Nations.
- United Nations. (2003). *Financing for Development: Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. New York: United Nations.
- United Nations General Assembly. (2011). *Summary by the President of the General Assembly of the fifth High-level Dialogue on Financing for Development*. New York: United Nations.
- United Nations General Assembly. (2012). *Letter dated 10 October 2012 from the President Representative of Algeria to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/67/519*. New York: United Nations.
- United Nations General Assembly. (2013). *A Life of Dignity for All: Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals and Advancing the United Nations Development Agenda beyond 2015*. New York: United Nations.
- United Nations High Level Panel. (2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. New York: United Nations.
- White, S. B., & Kotval, Z. Z. (2013). *Financing Economic Development in the 21<sup>st</sup> Century*. London: M. E. Sharpe.
- Xie, N.-M., & Liu, S.-F. (2009). Research on the Multiple Transformation Property of a Series of Grey Models. *Kybernetes*, 38(10): 1718-1728.



## **The Multiple Transformation of International Development Financing and the Centrality of ODA: In Search of South Korea's Strategic Preparation**

**Taekyoon Kim**

Seoul National University, Korea

**Ilcheong Yi**

United Nations Research Institute for Social Development, Korea

---

It is a cliché to note that the speed and expansive purview of development financing in the international aid system remain out of control. The so-called 'multiple transformation' for this phenomenon expresses the time-space complex in which the public financing can be randomly crosscut with private fundings, thereby challenging the existing frame of development financing that has been on the basis of official development assistance (ODA). The root cause of this multiple transformation stems from economic/financial crises of traditional donor states, which hamper them to increase or even maintain the limited scale of ODA. At this crossroad, old-fashioned ODA and new sources of development financing can be formed either in a complementary way or in a replacing manner. Also, such external changes in the field of development financing prompt us to reconceptualize the relationship between ODA and new sources of financing for development. In this regard, this study argues two fundamental points: (1) new sources should be acting as complementaries for ODA, by emphasizing the centrality of ODA; and (2) the leverage effect of ODA should be proactively utilized in order to foster the provision of global public goods.

**[Key Words: Official Development Assistance, Development Financing, Complementarity and Replacement, Leverage, Global Public Goods]**

---

논문접수일: 2014년 5월 7일 / 심사일: 2014년 5월 14일 / 게재확정일: 2014년 6월 19일

제1저자: 김태균(Taekyoon Kim)은 영국 옥스퍼드대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 미국 존스홉킨스대학교 고등국제관계대학원(SAIS)에서 국제정치 박사과정을 수료했으며, 현재 서울대학교 국제대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 국제개발, 글로벌 거버넌스, 국제정치사회론, 비교국제행정 등이다. 최근 논문으로는 “Translating Foreign Aid Policy Locally: South Korea’s Modernization Process Revisited,” “Social Rights as a Global Public Good: Development, Human Rights and Accountability,” “Strategizing Aid: U.S.-China Food Aid Relations to North Korea in the 1990s,” “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유, 역량발전의 유연성,” “글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성: 수용과 남용의 딜레마,” “개발원조의 변용성과 원조조건에의 정치경제학” 등이 있다. (e-mail: oxonian07@snu.ac.kr).

제2저자: 이일청(Ilcheong Yi)은 영국 옥스퍼드대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 말레이시아 말라야대학교와 일본 큐슈대학교에서 교수로 재직하였으며, 현재 유엔사회개발연구소(United Nations Research Institute for Social Development) 연구조정관(research coordinator)로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회정책, 빈곤연구, 노동정책, 경제사회발전의 역사제도주의 연구 등이다. 최근 연구논문으로는 “Mixed Governance” and Welfare in South Korea,” “Combating Poverty and Inequality through Social Policies: Reflections on the UNRISD Report,” “Economic Development and Poverty Reduction in Korea: Governing Multifunctional Institutions,” “The Korean State and Social Policy” 등이 있다. (e-mail: ilcheongyi@gmail.com)