

개발협력 정책과 이슈

개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제

1. 주요 이슈
2. 연구 결과 및 시사점
3. 정책 함의 및 향후 연구과제

과학기술의 발달로 인한 세계화의 심화로 시간과 공간이 축약되어 전 세계적으로 물적·인적 교류가 활발해짐에 따라 교류확대 등 순기능과 함께 부작용이 발생하기 시작하였다. 즉, 세계화는 전지구적 공동 대응이 필요한 문제를 발생시켰고, 이러한 글로벌 도전과제에 대처하는 하나의 방안으로 글로벌 공공재에 관한 고려와 필요성이 강조되기 시작했다. 특히, 개발협력 분야에서 글로벌 공공재가 지원될 경우 빈곤감소 및 ODA 성과보존이 효과적으로 이뤄질 수 있다는 점에서 의의가 있다.

개발협력 분야의 효과적인 글로벌 공공재 정책 도입 및 이행을 위해서는 글로벌 공공재 논의를 지속적으로 이끌어 갈 수 있는 국제기구의 적극적 활용이 필요하며, 정책일관성의 확보가 중요하다. 또한 글로벌 공공재는 전지구적 접근을 통한 공동대응이 가장 효과적이라는 점을 고려할 때, 다자원조와 글로벌 펀드를 통한 지원 확대가 필요할 것으로 생각된다. 글로벌 공공재 관련 논의가 최근 들어 본격화되었다는 점에서 한국의 정책기관과 실행기관도 지금부터 글로벌 공공재 관련 정책 및 실행 전략을 마련하여, 국제적 논의에 적절히 대응하여야 할 것이다.

이 글은 글로벌 공공재 분야 범위연구의 결과물을 기초로 작성되었으며, 자세한 내용은 2012년 한국국제협력단 연구보고서 『개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제(ODA연구 2012-04-058)』에 담겨있다.

1. 주요 이슈
 - ① 글로벌 공공재 접근법의 등장 배경

1989년 베를린 장벽이 붕괴되며 찾아온 냉전체제의 종말로 인해, 원조의 새로운 패러다임의 필요성이 대두되었다. 이와 더불어, 서구사회에서 ‘원조 피로’ 현상이 급증하며, 이에 대한 대안으로 두 가지의 새로운 패러다임이 제시되었는데, 그 중 하나가 글로벌 공공재 접근법을 강조한 패러다임이었다.

한편, 새로운 패러다임의 하나로 등장한 글로벌 공공재적 시각은 세계화의 심화로 공동대응이 필요한 전지구적 도전과제가 발생함에 따라 2000년대 이후 다시 관심을 받기 시작했다. 예를 들어, 본격화된 세계화는 세계 금융시장의 ‘상호의존성’을 심화시켜 한 국가의 금융위기가 세계적으로 영향을 미치게 되는 주요한 원인이 되었다. 2008년 발생한 미국발 서브프라임 모기지 사태가 글로벌 경제위기로 확대된 것이 상호의존성으로 인한 위기 전파의 대표적인 사건이다. 한편, 지구온난화와 같은 환경문제는 지구적 차원의 문제로 공동대응이 필요한 분야인데, 경제적 세계화가 초래한 세계무역과 투자

붉은 환경문제도 악화시키는 결과를 가져왔다. 또한 세계화는 도시화와 지구온난화를 초래하고, 이로 인한 기후변화는 다시 전염병 발생 및 전파를 가속화시켜, 전염병 문제도 지구적 도전과제로 대두되었다. 이렇듯 가속화된 세계화는 전지구적 공동 대응이 필요한 문제를 발생시켰고, 이러한 글로벌 도전과제에 대처하는 하나의 방안으로 글로벌 공공재에 관한 고려와 필요성이 강조되기 시작했다.

② 글로벌 공공재 논의의 필요성

글로벌 공공재에 관한 논의의 필요성이 증대된 것은 분명하지만, 이를 개발협력 차원에서 다뤄야 하는가에 대해서는 찬반 양론이 대립하고 있다. 반대측에서는 글로벌 공공재의 공급으로 인한 혜택은 개발도상국뿐만 아니라 선진국에게도 동일하게 돌아가기 때문에 개발도상국 지원에도 부족한 개발협력 재원을 사용하여 글로벌 공공재를 지원하는 것이 부적절하다는 하다는 점을 지적하고 있다. 그러나 개발협력 재원을 사용하여 그리고 개발협력의 시각을 담아 글로벌 공공재 문제를 다뤄야 하는 이유는, 첫째, 글로벌 공공재의 비공급으로 인한 문제는 우선적으로 개발도상국에 더 큰 영향과 피해를 발생시키기 때문이며, 둘째, 개발도상국은 스스로 글로벌 공공재를 공급할 여력이 되지 않기 때문이며, 셋째, 글로벌 공공재 분야의 지원이 빈곤감소에 훨씬 효과적이며, 넷째, 글로벌 공공재 접근법을 사용한 개발협력 사업 수행 시 결과적으로 개발도상국의 성장을 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 또한 글로벌 공공재는 전지구적 접근을 통한 공동대응이 가장 효과적이라는 점을 고려할 때, ODA 성과보존 차원에서도 글로벌 공공재에 대한 고려가 필요하다.

[Box 1. 글로벌 공공재의 개념]

▶ 글로벌 공공재, 국제 공공재, 국제 지역 공공재의 정의

글로벌 공공재(Global Public Goods)

- 누가 공급하든 관계없이 일단 공급되면 모두가 “재화소비의 편익을 공유하는 재화”인 공공재 중에서 재화 소비의 편익의 발생 및 공유의 범위가 특정 국가의 범위를 넘어서서, 전 세계적으로 발생하는 공공재

국제 공공재(International Public Goods)

- 글로벌 공공재 보다 광범위한 개념
- 특정 국가가 공급한 공공재로 인한 이익이 해당 국가뿐만 아니라 다른 국가에도, 즉 2개 이상의 국가에 이익을 가져오는 재화 및 서비스
- 국제 공공재 중에는 국제 지역 공공재나 글로벌 공공재에 해당하지 않는 재화 및 서비스가 존재

국제 지역 공공재(Regional Public Goods)

- 국제 공공재 중에서 특정 지역 내에서 공공재의 기본적 특성인 소비의 비경합성과 비배재성이 온전히 작용하는 재화와 서비스
- 공급으로 인한 이익이 관련 국가, 전통적으로 다수의 이웃 국가들 모두에게 발생하는 경우에 해당
- 국제 지역 공공재는 모두 국제 공공재에 해당

▶ 글로벌 공공재의 분류

글로벌 공공재의 분류 방법에는 유형별 분류와 공급 방식에 따른 분류 방법이 있다. 유형별 분류는 글로벌 공공재에 해당하는 CRS코드를 5가지 유형, 즉, (1) 지식생산 및 전파, (2) 전염병 퇴치, (3) 국제 경제안정성 및 자유무역시스템 구축, (4) 범죄통제 및 평화구축, (5) 인류공동자산 및 지속가능성으로 나누어 분류한 것이다.

[표 1. 글로벌 공공재의 유형별 분류]

글로벌 공공재 분야	CRS코드
국제경제안정성 및 자유무역시스템 구축	금융 정책 및 행정 관리(24010), 중앙금융기관(24020), 통상정책·행정 관리(33110), 다자간무역협상(33140), 마약 관리(16063)
범죄통제 및 평화구축	농업관련 마약대체 소득원 개발(31165), 비농업분야 마약대체 개발(43050)
인류공동자산 및 지속가능성	전력 생산·재생가능 자원 사용(23030), 수력 발전소(23065), 지열 발전소(23066), 태양 에너지(23067), 풍력 발전(23068), 조력 발전(23069), 생물자원 에너지(23070), 임업 정책·행정·관리(31210), 임업 개발(31220), 어업 정책·행정·관리(31310), 어업 개발(31320), 환경정책·행정·관리(41010), 생물권역 보호(41020), 생물 다양성(41030), 자연문화유산 보호(41040)
전염병 퇴치	전염병 관리(12250), 성병 대책(HIV·AIDS 포함)(13040)
지식생산 및 전파	교육 연구(11182), 의료 연구(12182), 통계능력 강화(16062), 에너지 연구(23082), 농업 연구(31182), 임업 연구(31282), 어업 연구(31382), 기술연구 개발(32182), 환경 연구(41082), 연구·과학기관(43082), 미디어 및 자유로운 정보유통(15153)

▶ 출처 | 저자 작성 (조한솔 2012)

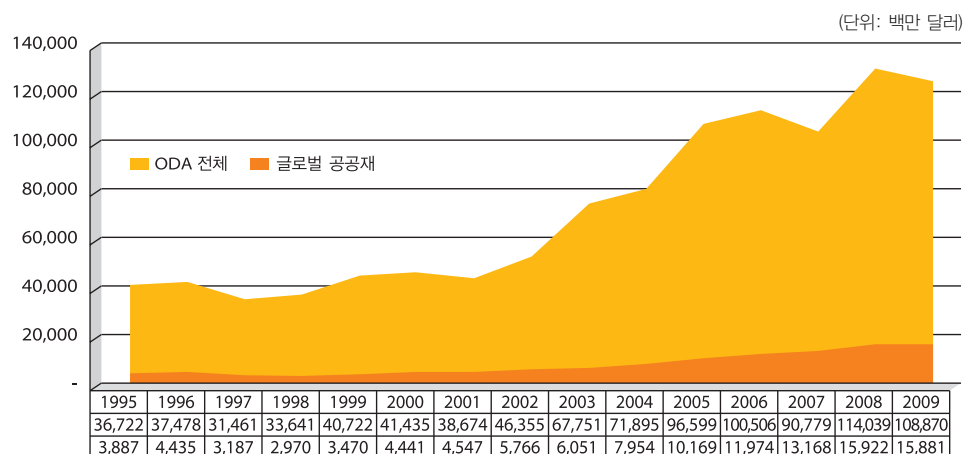
글로벌 공공재는 공급 방식에 따라, (1) 단일국가의 노력으로 공급 및 문제 해결이 가능한 글로벌 공공재, (2) 모든 국가의 총체적 노력이 필요한 글로벌 공공재 중, 국가별 이해관계가 같은 경우, (3) 모든 국가의 총체적 노력이 필요한 글로벌 공공재 중, 국가별 이해관계가 다른 경우, 이 3가지로 분류할 수 있다. 공급 방식에 따른 글로벌 공공재의 분류는 각 글로벌 공공재의 특성을 잘 반영한 분류법으로, 특정 글로벌 공공재의 공급을 위한 메커니즘 구축 시에 이를 반영하여 계획을 수립하고 이행할 필요가 있을 것이다.

2. 연구 결과 및 시사점

① OECD DAC 회원국의 글로벌 공공재 지원 현황

1995년에는 글로벌 공공재 분야 지원이 전세계 전체 ODA 지원액의 10.6%를, 2009년에는 14.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 2009년 글로벌 공공재에 지원된 금액은 158억 8,100만 달러로 1995년에 제공되었던 38억 8,700 달러에 비해 4배 이상 증가하였다.

[표 2. DAC 회원국의 글로벌 공공재분야 ODA 지원 현황(1995-2009년)]



▶ 주 | 약정액 기준 / 출처 | 조한솔 (2012)

그러나 이렇게 통계상으로 확인된 글로벌 공공재 분야 지원액 수치만을 가지고는 이 분야에 지원이 증가된 것이 글로벌 공공재에 관한 관심으로 인한 것인지, 자연적 증가인지 판단 할 수 없다. 세계화로 인해 환경 오염이 심각해지는 등 글로벌 공공재 관련 문제가 급증하면서, 이를 해결하기 위한 지원이 증가하였을 가능성도 있기 때문이다. 다만 2001년 UN에 제출된 Zedillo 보고서에서 글로벌 공공재를 공급하기 위해 필요하다고 밝힌 금액인 연간 200억 달러에는 여전히 못 미치는 액수가 글로벌 공공재 분야 ODA에 제공되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 글로벌 공공재 분야 지원에 보다 많은 관심이 필요한 것으로 보인다.

② OECD DAC 회원국 글로벌 공공재 정책 분석

한국을 제외한 OECD DAC의 22개 회원국의 정부 및 개발원조기관이 발행한 개발협력 정책 문서와 백서를 검토, 분석한 결과, OECD DAC 22개 회원국 중 9개국(노르웨이, 미국, 스웨덴, 스위스, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드)이 세계화의 심화로 인해 전지구적 공동대응이 필요한 문제가 발생하였다는 점을 인식하고 관련 정책을 개발한 것으로 확인되었다. 상기 9개국의 글로벌 공공재 정책에서 크게 4가지의 공통점을 발견할 수 있었는데, 글로벌 공공재 전담 국제기구 창설의 필요성 강조, 다자원조와 글로벌 펀드를 통한 지원 확대, 정책일관성 확보, 재원마련 메커니즘 구축이 그것이다. 또한 상기 9개 국가의 글로벌 공공재 세부 영역별 정책 및 실행현황 분석 결과, 각 세부영역의 지원 비중의 차이가 국가별로 크게 나타나고 있음이 드러났다. 이러한 차이가 발생하는 것에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 일반적으로 개발협력 사업이 각 국의 정치적 상황이나 이해관계에 의해 선정되고 사업이 이행되는 경우가 많기 때문으로 생각된다.

한편, OECD DAC 22개 회원국 중 글로벌 공공재 정책을 가진 국가는 9개국뿐이나, 글로벌 공공재에 포함되는 5개의 세부 영역의 일부를 중점지원분야로 선정하고 있는 국가는 19개국이 존재하는 것으로 확인되었다.

[표 3. 국가별 개발협력 분야 주요 글로벌 공공재 정책]

국가	주요정책
스웨덴	•글로벌 공공재의 공급 및 관리를 위한 선진국이 노력과 정치적 리더십 강조 •글로벌 공공재 전담 국제기구 창설 •글로벌 공공재를 위한 재정 마련 필요성 강조
스위스	•섹터별 접근의 필요성 강조 •국제적 표준과 기준(가이드라인)의 시행 필요 •글로벌 거버넌스 창설 및 글로벌 파트너십 강조 •다자지원 강조 및 전략적 활용
영국	•다자지원(국제기구를 통한 지원)을 통한 협력 강조 •글로벌 펀드 담당 부서 창설 •글로벌 공공재를 위한 재정 마련 필요 •공공-민간 파트너십 체결 등을 통한 민간기금의 중요성 강조 •정책일관성 확보 •글로벌 거버넌스 창설 필요 •정책 수립 및 사업 이행의 모든 단계의 의사결정에 이해당사자의 참여 보장
프랑스	•섹터중심의 정책 수립 •다자기구를 중심으로 논의 및 지원 •관련 논의에 개발도상국 및 시민사회의 참여 보장 •정책일관성 확보

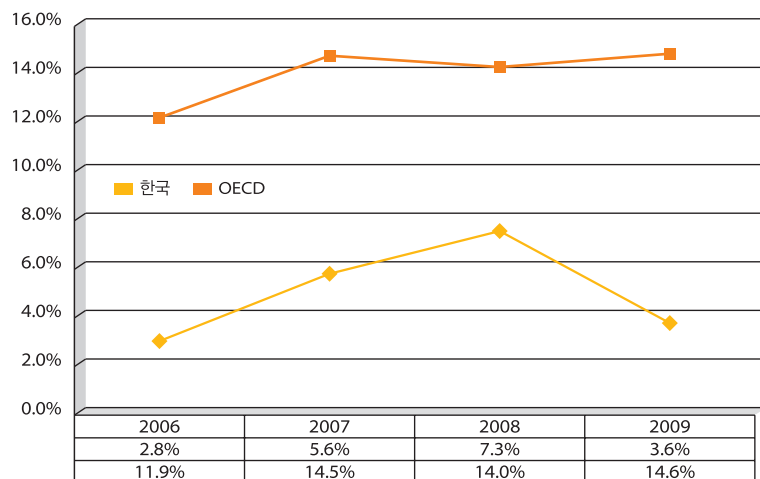
노르웨이	• 글로벌 공공재의 원활한 공급을 위해 유엔의 효과적 운영과 정치적 리더십 강조 • 글로벌 공공재 관련 OECD DAC회원국 차원의 논의와 합의 필요 • 글로벌 공공재 공급을 위한 별도의 재정마련을 위한 메커니즘 구축 필요 • 보건분야 글로벌 펀드 활용
네덜란드	• 지속가능한 개발협력 정책의 수립과 정책일관성 필요 • 다자기구를 적극적으로 활용하여 지원
미국	• 새로운 개발협력 글로벌 구조(architecture) 필요 • 주요 다자기구, 글로벌 보건 파트너십, 민간부분과의 협력 강화 및 연계
일본	• 글로벌 펀드 및 다자지원 활용
핀란드	• 글로벌 거버넌스 구축 필요성 강조 • 지속 가능한 개발을 위한 원칙과 정책일관성 유지 강조 • 글로벌 공공재 관련 유엔의 역할을 지지

▶ 출처 | 저자 작성 (조한솔 2012)

③ 한국 개발협력의 글로벌 공공재 지원 현황

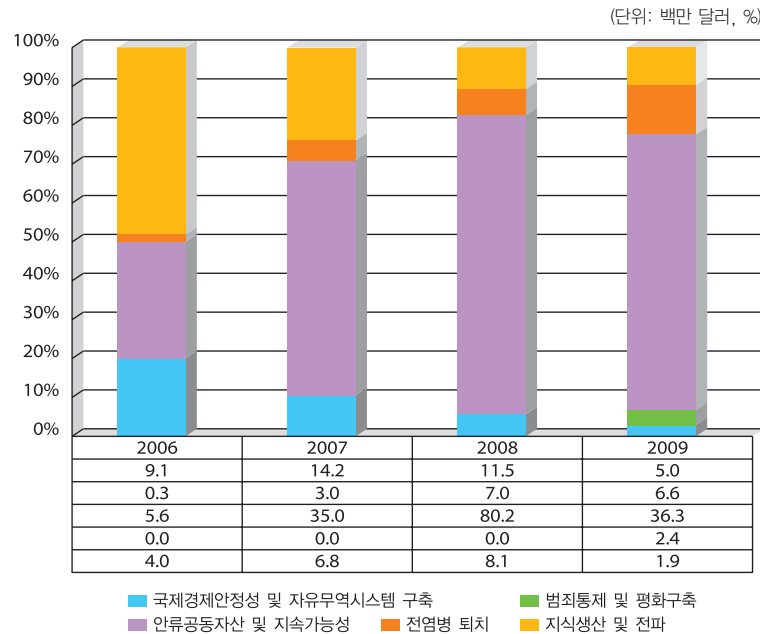
한국의 글로벌 공공재 분야 지원 비율은 2006년 2.8%에서 2007년에는 5.6%, 2008년에는 7.3%로 상승한 것으로 나타났으나, 2009년에는 다시 3.6%로 하락한 것으로 확인되었다. 분야별로 살펴보면, 2006년에는 지식생산 및 전파분야에 가장 많은 지원이 이루어졌으나, 2009년에는 인류공동자산 및 지속가능성 분야가 글로벌 공공재 중 가장 높은 비율을 차지했다. 이는 기후변화, 녹색성장 등의 강조에서 기인한 결과로 분석된다.

[표 4. 한국 글로벌 공공재 관련 ODA 지원 비율(2006-2009년)]



▶ 주 | 약정액 기준 / 출처 | 조한솔 (2012)

[표 5. 한국 시대별 · 분야별 글로벌 공공재 ODA 지원 현황]



▶ 주 | 약정액 기준 / 출처 | 조한솔 (2012)

④ 한국 개발협력의 글로벌 공공재 정책 분석

한국은 아직까지 글로벌 공공재와 관련된 정책이 없다. 2010년에 제정된 『국제개발협력기본법』 제3조 2항에만 글로벌 공공재 관련 사항이 간략하게 명시되어 있을 뿐, 구체적인 정책이나 전략은 아직 부재한 한계가 있다. 국제개발협력위원회의 ‘국제개발협력 선진화 방안’, ‘분야별 국제개발협력 기본계획: 2011~2015년’과 한국국제협력단의 ‘KOICA 선진화 계획 2010~2015’에도 글로벌 공공재에 관한 정책은 포함되어 있지 않다. 따라서 글로벌 공공재의 효과적인 공급을 위해서 글로벌 공공재 정책의 수립 및 도입을 위한 조치가 정책기관과 실행기관 모두에게 필요한 것으로 생각된다. 또한, 효과성 제고 측면에서 다자원조는 글로벌 공공재 관련 지원의 중요한 위치를 차지하고 있으므로, 한국은 다자원조 전략 수립 시 글로벌 공공재를 고려한 정책 수립을 고려하는 것이 바람직할 것이다.

이와 관련하여, 현재 국제개발협력위원회의 ‘국제개발협력 선진화 방안’에는 국가 차원의 포괄적 다자원조전략을 수립해야 한다고 언급되어 있을 뿐, 글로벌 공공재 측면에서 다자원조 예산배분 전략 및 우선순위화 등에 대한 정책적 고려가 아직까지 부족한 실정이다. 2010년 12월 제8차 국제개발협력 위원회에 제출된 「분야별 국제개발협력 기본계획」에 따르면 기획재정부의 주요 다자원조 추진 전략에는 글로벌 공공재에 관한 고려가 역시 포함되어 있지 않다. 반면 외교부는 동 계획에서 다자원조의 목표 중 하나로 개발 관련 범지구적 문제 대처를 포함시키고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

3. 정책 함의 및 향후 연구과제

① 국제사회의 과제

효과적인 글로벌 공공재 정책의 도입 및 이행을 위해 다음과 같은 노력이 필요할 것으로 생각된다. 첫째, 글로벌 공공재 전담 국제체제 마련이 필요하다. 현실적으로 초국가적 중앙정부(글로벌 거버넌스) 건립이나 별도의 국제기구 창설은 어려우므로, 기존의 OECD를 중심으로 한 작업반(task team)을 활용하여, 국제사회의 글로벌 공공재 논의가 지속적으로 이뤄지도록 지원하여야 할 것이다. 둘째, 글로벌 공공재 분야 지원을 위한 별도의 재원마련 시스템의 구축이 필요하다. 글로벌 공공재를 위한 별도의 재원이 마련될 경우, 지금까지 글로벌 공공재의 공급 및 재정지원이 주로 필요에 따라 그때그때 이루어져 일회성 지원에 끝나는 경우가 많거나, HIV·AIDS와 같은 가시적인 분야에 지원이 집중되었던 문제점 해결에도 도움이 될 것이다. 셋째, 다자원조와 글로벌 펀드를 통한 지원 확대가 필요하다. 글로벌 공공재의 특성상 국지적 대응은 유의미한 효과를 거두기 어려우므로, 국제적 시각에서 분석을 통한 지원이 바람직하다. 따라서 개별 국가의 다자원조 지원 정책 및 전략 수립 시에 글로벌 공공재를 고려하는 정책 심의 방안 도입이 필요할 것으로 생각된다. 넷째, 정책일관성 확보가 필요하다. 각국 정부는 글로벌 공공재 분야 개발협력의 효과성 제고를 위해 공여국 내 개발정책간, 공여국 내 개발정책과 다른 정책 간, 공여국 간의 개발정책 간의 정책일관성 확보를 위해 노력해야 한다. 다섯째, 글로벌 공공재 분야에 사용되는 자금만을 별도로 추적하도록 통계시스템의 보완이 필요하다. 현재 글로벌 공공재 관련 통계는 지원이 과대산정 될 가능성이 있다. 따라서 ODA 이외의 재원으로도 공급되고 있는 글로벌 공공재의 특성과, 전세계적인 지원이 가장 효과적인 결과를 가져오는 특성을 반영한 모니터링 시스템과 통계시스템이 구축되어야 할 것이다.

② 한국의 과제

국제개발협력 정책기관은 글로벌 공공재 관련 개발협력 정책 도입, 다자원조 지원 정책과 정책일관성 등의 관련 정책 수립, 글로벌 공공재를 위한 통계 개선, 재정마련, 글로벌 거버넌스 관련 국제사회의 논의에 기여하기 위한 준비를 하여야 할 것이다. 한편, KOICA를 비롯한 실행기관은 글로벌 공공재 관련 개발협력 실행 전략 도입, 글로벌 공공재 관련 지표와 가이드라인 개발 및 적용을 통한 사업간 정책일관성 확보, 글로벌 공공재의 보완재 역할을 하는 분야 동시 지원 등을 고려하여야 할 것이다.

③ 향후 연구과제

위와 같은 연구 결과에 따라, 향후 심화연구 과제를 아래와 같이 제안한다.

- 글로벌 공공재 5대 세부 영역별 연구
 - 공정무역체제 구축과 같은 개발도상국의 발전에 상대적으로 파급적인 결과를 가져올 수 있는 국제경제안정성 및 자유무역시스템 분야 관련 연구
 - 부산총회에서 다뤄진 지식공유의 측면을 포함하고 있는 지식생산 및 전파 분야 연구
 - 범죄통제 및 평화구축 영역,
 - 인류공동자산 및 지속가능성 영역,
 - 전염병 퇴치 영역에서 글로벌 공공재 관련 개발 정책 수립 및 이행을 위한 연구
- 에너지 안보, 식량 안보, 물 부족, 분쟁 취약국 등 글로벌 도전과제로서 해결이 필요한 분야 연구.

주요 참고 문헌

- 국제개발협력위원회.(2010). 『국제개발협력 선진화 방안』, 제7차 국제개발협력위원회 의결안건, 제7-1호, 2010.10.25.
- 기획재정부 · 외교통상부.(2010). 『분야별 국제개발협력 기본계획: 2011~2015년』, 제8차 국제개발협력위원회 의결안건 제8-1호, 2010.12.21.
- 조한슬.(2012). 『개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제』. 한국국제협력단.
- Barrett, Scott.(2007). *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. New York: Oxford University Press
- Cepparulo, Alessandra and Luisa Giuriato.(2009). *Aid Financing of Global Public Goods: an Update*. Rome: Sapienza University.
- Reisen, Helmut., Marcelo Soto and Thomas Weithoner.(2004). *Financing Global and Regional Public Goods through ODA: Analysis and Evidence from The OECD Creditor Reporting System*. Paris: OECD.
- International Task Force on Global Public Goods.(2006). *Meeting Global challenges: International Cooperation in the National Interest*. Final Report. Stockholm.

『개발협력 정책과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간합니다. 본 자료의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.