

아시아 협력네트워크와 한국의 국제개발협력



좌장	이희진 국제개발협력학회 회장
개회사	정우용 한국국제협력단 사업개발 이사
발표	티엔 후이광 중국사회과학원 박사 이토 사나에 일본 나고야대학 교수 김태균 서울대학교 교수
토론	문경연 전북대학교 교수 김성규 서울대학교 아시아연구소 선임연구원
정리	오수현 한국국제협력단 연구원

— 정우용 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 17개로 이루어진 다면적인 글로벌 개발 목표로 빈곤, 불평등, 보건, 교육, 기후변화 등을 다루고 있으며, 목표를 달성하기 위한 이행 수단이 강조되고 있다. 특히 SDGs의 이행 수단으로 개발재원의 중요성이 강조되어 왔다. 이는 제3차 개발재원총회에서 아디스아바바행동의제(Addis Ababa Action Agenda, AAAA)를 발표하고 SDGs 이행을 위한 개발재원 마련을 주장했다는 점에서도 확인할 수 있다. SDGs 달성을 위해서는 매년 2.5조 달러의 추가적인 개발재원 마련이 시급하다. 전통적 개발재원으로서의 ODA는 여전히 중요하지만 그것만으로는 SDGs를 달성할 수 없으며, 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 촉매제로 활용하여 다른 재원을 동원하는 것이 중요하다. ODA를 통해 민간재원, 조세, 송금 등을 동원할 수 있으며 개발재원의 규모화를 가져올 수 있다. 또한 포괄적이고 변혁적인 파트너십 역

시 SDGs 이행과 효과적인 개발협력 면에서 중요한 핵심이다. 효과적인 개발협력은 정부, 공여기관, 국제기구, 민간기업 및 NGO 간의 파트너십을 통해 가능하며, 각각의 접근방식과 관점을 서로 보완해 주는 것이 필요하다. 코이카는 원조기관으로서 다양한 파트너, 특히 이웃 국가와의 협력을 강화하는 방안을 모색함으로써 오늘 일본, 중국의 전문가를 모시고 이러한 논의 자리를 마련한 것을 기쁘게 생각한다.

— 이토 사나에 개발협력의 최근 변화 동향을 살펴보면, 기존의 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development's Development Assistance Committee, OECD DAC) 중심의 공여국은 보편성이라는 허울 안에서 국가 이익을 추구하는 반면, 신흥공여국들은 연대성을 내세우며 국가 이익과의 연계를 도모한다. 개발협력은 국가·국제 개발 우선순위를 지원하는 목표를 가져야 하며, 수익에 의해 움

직여서는 안 된다. 또한 개발도상국을 위한 것이어야 하며, 개발도상국의 주인의식을 강화하기 위한 협력 관계에 기반해야 한다.

일본의 개발협력을 살펴보면 2015년 2월에 ODA 현장을 변경하였으며, ODA를 국제사회의 평화, 안정성 및 번영에 기여하기 위한 촉매제로 활용하여 다양한 자원을 동원하는 것을 목표로 한다. 또한 국가 이익을 위해 전략적으로 개발협력을 재조직하기 시작했다. 아베 총리는 2016년 5월에 SDGs 증진 본부를 설치했으며, 12월에 이행가이드 원칙을 수립했다. SDGs를 주류화하려면 정부 계획, 전략, 정책에 가능한 한 많이 포함하고, 정책 인센티브로서 필요한 시스템 개혁 달성을 위한 수단을 탐색하여 필요한 재정 자원을 확보하는 노력과 함께 적절한 이해관계자와 파트너십을 수립해야 한다.

개발협력 환경의 변화로 국가 이익과 국제 개발 우선순위 간 구별이 모호해지며, 원조를 민간 투자 촉매제로 활용함으로써 일본의 민간부문 투자 지원에 사용한다는 비판도 있다. 통계적으로 일본은 개도국 인프라 투자에서 아시아의 중진국 인프라 개발에 ODA 할당량을 높이고 있다. 또한 일본 기업이 아시아 내 인프라 프로젝트에 투자하는 것을 장려하고 있다. 결론적으로 개발 효과성 증진을 위해 정부와 민간부문이 개발협력에서 파트너십을 맺는 것은 문제가 없다고 생각한다. 그러나 ODA는 명확한 개발 목적으로 사용되어야 하며 개발성과를 민간부문 투자의 수익성에 양보해서는 안 된다고 생각한다.

— 김태균 왜 SDGs 달성을 위한 개발재원 마련에 있어 조세개혁이 핵심이 되어야 하는지에 대해 다음 두 가지 주제로 설명하고자 한다. 개발협력의 전반적 동향, 특히 개발재원 관련 동향을 분석하고 비판적 의견을 제시할 것이며, 조세개혁이 이를 해결하기 위한 중요한 과제임을 한국의 경험을 통해 설명하겠다. 개발재원 마련의 역사적 진화를 살펴보면 몬테레이에서부터 아디스아바바까지 이어진다. 2002년 몬테레이 컨센서스에서 개도국의 국내 재원 동원을 위한 조세개혁이 강조되었다. 2008년 도하

선언은 몬테레이 컨센서스의 내용을 그대로 이어 받고 있으며, 2015년 아디스아바바행동의제에서는 앞의 두 내용을 이어받으면서 과학기술혁신 및 역량 강화를 추가하였다. 국내 재원 동원을 위해 아디스아바바에서는 '아디스 조세 이니셔티브'를 발족하였으며, 이는 매우 중요한 요소로서 개도국 정부가 개발 재원 마련을 위해 궁극적으로 책임감을 가져야 한다는 내용을 포함하고 있다.

또한 SDGs의 17번째 목표는 글로벌 파트너십과 이행 수단을 강조하는 목표로서 이중에서도 개발재원은 역시 강조되고 있다. 국내 재원 동원 마련을 위한 조세수의 확보는 여기에도 포함되어 있는 내용이다. 개발재원을 유형화하자면, 국내 자원으로는 공적자원과 민간자원으로 나눌 수 있으며 각각 조세와 저축을 예로 들 수 있다. 국제 자원 안에서 공적자원은 ODA와 기타공적자금(Other Official Flows, OOF)을 들 수 있으며, 민간 자원은 해외직접투자자와 송금을 들 수 있다. 또한 공적자원과 민간자원을 혼합하는 재원 유형들이 많이 생겨나고 있으며, ODA외에 총공적개발재원(Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD)이라는 새로운 개념의 개발재원도 논의되고 있다. TOSSD에서는 양허성 증여 및 대출, 비양허성 대출, 민간금융수단, 구매력평가지수(Purchasing Power Parity, PPP) 등이 포함된다. 최근 개발재원 논의의 핵심은 민간재원 동원의 찬반 여부다. 민간재원 동원에 대한 비판으로는 명확한 추가성 부재, 책무성 부재, 주인의식 부재, 과도한 수익 추구, 누적 대출에 대한 위험, 해외 금융센터를 통한 조세 회피, 지역시장의 왜곡 등이 제시되며, 공여국의 책무성을 피하기 위해 책임을 민간과 공유하려고 한다는 비판도 있다.

조세 수익이 왜 중요한지 살펴보면 국민으로서 조세를 지불함으로써 궁극적으로 정부에 책임감 혹은 책무성을 물을 수 있는 권리가 생길 수 있다. 이를 통해 조세수입 사용에 대한 투명성이 확보될 수 있다. 한국의 조세 관련 경험을 살펴보면 1945년 독립

이후 소득세, 법인세, 증여세 등의 법을 제정하여 조세 현대화를 실시한 바 있으며, 1960년대 박정희 정부는 급속한 경제 성장을 위한 조세개혁을 시행했다. 과거 조세법을 없애고 새로운 경제 성장을 위한 조세 시스템을 수립하였으며, 조세행정을 활성화하고 저축과 투자를 강조하기도 했다. 1970년대 유신 시대에는 강력한 정부를 위해 불법적인 정권을 정당화하기 위한 수단으로 조세를 조정하기도 하고, 사회에 반하여 정부 권력을 강화하기도 하였다. 이를 통해 조세개혁에는 장점과 단점이 모두 존재한다는 것을 볼 수 있다.

결론적으로 조세개혁은 개도국의 정부를 정비하는 데 핵심적인 도구 역할을 할 수 있다. 조세를 국가 수립을 위한 필요 요소로 주류화함으로써 2030 지속가능개발의제 이행에 필요한 개발재원 마련에 사용할 수 있다. 조세개혁 분야의 개발협력 지원 방안은 한국의 조세와 국가수립 경험에 대한 지식을 개도국과 공유하거나 일본, 중국과 함께 조세개혁과 관련된 공동프로젝트를 시행할 수 있을 것이다.

— **티엔 후이팡** 지속가능개발을 위해서는 지속가능 성장, 고용, 생산성, 경쟁력, 중소득국 트랩, 포용적 개발, 인적 자원 등이 도전과제로 제시되며, 이를 위해서는 다양한 개발재원이 필요하다. 경제 성장을 위해서는 인프라투자의 역할이 중요한데 이는 파급 효과, 네트워크 효과, 전후방연쇄 효과, 개도국 및 선진국 내 다른 역할, 탈지역 연계 수요 증가(메콩지역 경제협력 프로그램, 일대일로 등) 및 2030 개발 의제와 파리 기후변화협약 등을 들 수 있다. 세계은행은 현재 경제 성장을 유지하고 개도국의 미래 수요를 충족시키기 위해 2020년까지 매년 1조 달러 이상 필요하다고 밝힌 바 있다. 아프리카에서는 매년 1000억 달러의 재원 격차가 생겨나고 있다. 결과적으로 현재 글로벌 개발재원의 구조를 살펴보면 인프라 개발 수요를 충족하기 위한 충분한 재원을 공급하지 못하는 것이다.

그 외에도 인프라 프로젝트 수행기간 동안 발생하는 위험, 정책 및 제도 격차, 프로젝트 개발 격차,

지속가능성 격차, 재원 격차 등이 주요 도전과제로 남아 있다. 이는 높은 프로젝트 비용, 지속가능성 비용, 재원 마련 비용을 발생시킨다.

중국의 인프라 투자 접근 방식을 살펴보면, 중국 경제 성장에 있어 인프라 투자는 상당히 중요한 기여를 했다. 중국의 13번째 5개년 계획을 살펴보면 303개의 프로젝트를 통해 철도, 고속도로, 상수도, 공항, 도시철도 프로젝트들이 계획되었으며, 이 프로젝트를 위한 전체 투자는 4.7조 위안이다. 2010~2012년 통계에 의하면 중국은 해외 원조에 있어서도 경제 인프라에 44.8%, 사회 인프라에 27.6%를 투자하고 있다. 또한 여러 해외 인프라 연계계획을 실행하고 있다. 다양한 해외 프로젝트에서 풍부한 기술 경험을 얻을 수 있었고, 글로벌 책임, 상호 호혜적인 조화의 철학을 확인하였다. 그러나 중국의 도전과제로는 국제 투자 및 보호무역주의, 경쟁 증가, 제한된 재원 마련 채널로 인한 재원 부족, 국제 운영에 필요한 전문성 부족 등을 들 수 있다.

중국은 13번째 5개년 계획에 국제 금융기관과의 협력을 강화하여 인프라 커버리지를 확장시키고 인프라 연계를 증진하고자 한다. 또한 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)과 같은 새로운 개발은행의 등장은 촉매제 역할을 할 수 있으며 이는 투자 기회를 실제 투자 수요로 연결시킬 수 있고, 정책 및 제도가 가진 제약을 해결하는 데 적합한 성격을 가진다. 또한 개발은행의 존재는 자신감을 주고, 위험을 감소시키며, 적절한 금융수단을 활용하여 다양한 재원의 참여를 독려한다. 또 정직한 중개자로서 다양한 재원을 혼합할 수 있다. AIIB와 같은 새로운 개발은행을 위한 시사점으로는 직접적 기여가 가능하며, 촉매 변화를 도울 수 있다.

— **김성규** 최근의 개발재원 동향을 살펴보면서 다음 세 가지의 근본적 질문에 대한 답을 찾게 되었다. ODA가 민간투자를 동원하는 것이 가능한지, 개발재원을 동원해야 하는 목적이 무엇인지, 어떻게 효과적으로 동원할 수 있는가에 대한 것이다. ODA는

민간재원을 동원하는 데 좋은 촉매제로 사용될 수 있지만, ODA의 목적과 민간재원의 목적은 근본적으로 다르다는 것을 인지해야 한다. 개발재원을 효과적으로 동원하는 데 조세가 중요하고, 이를 위해서 좋은 조세 메커니즘과 거버넌스가 중요하다고 생각한다. 아디스아바바에서 유엔 내 조세 관련 기관을 수립하자는 제안이 있었으나, 선진국의 반대로 조세 전문가 위원회를 유지하는 것으로 합의된 바 있다.

— **문경연** 중국은 ODA 관련 규범을 표명하지 않는 편이라 중국의 관점을 들어 볼 수 있어 좋은 기회였다. 김태균 교수의 발표를 통해 조세개혁의 한국 사례를 알 수 있어 도움이 되었다. 세 참여자의 발표를 통해 국가의 이익과 SDGs를 연계시키는 데 있어 어떤 문제가 있는지, 개발협력의 조세개혁 분야 지원에 있어 한중일이 협력할 수 있는 방안으로 어떠한 것이 있을지 생각해 볼 수 있었다.

Keywords

아시아개발협력네트워크, 한중일 국제개발협력, 개발재원, 지속가능개발목표(SDGs), 아디스아바바행동의제(AAAA), 촉매제로서의 ODA, 개발도상국 인프라 투자, 조세개혁 지원, 개발효과성, 개발협력 파트너십



정책 제안 및 시사점

- SDGs를 주류화하는 방안으로는 SDGs를 정부 계획, 전략, 정책에 가능한 한 많이 포함시키는 것, 정책 인센티브로서 필요한 시스템 개혁 달성을 위한 수단을 탐색하고 필요한 재정자원을 확보하는 노력을 기울이는 것, 적절한 이해 관계자와 파트너십을 수립하는 것이 있음.
- 개발재원 확대를 목적으로 ODA를 촉매제로 활용하여 민간재원을 동원하는 것은 확실한 추세지만 이를 통한 개발 성과를 명확히 규정함으로써 공적 자금이 민간 기업의 수익 창출만을 위해 사용되지 않도록 해야 함.
- 조세개혁은 개발도상국의 국가 지위를 재건하는 데 핵심적인 도구로 활용할 수 있음. 조세를 국가 형성을 위해 필요 요소로서 주류화함으로써 2030 지속가능개발 어젠다 이행에 필요한 개발재원 마련에 사용할 수 있음. 조세개혁 분야의 개발협력 지원 방안으로는 한국의 조세 및 국가 수립 경험을 개도국에게 지식을 공유하거나 일본, 중국과 함께 조세개혁 관련한 공동프로젝트를 시행해 볼 수 있을 것임.
- 개발도상국 인프라 투자를 위해서는 지속가능하고 수익성 있는 프로젝트의 파이프라인을 수립하고, 높은 개발 및 거래 비용을 감소시켜 민간부문을 끌어들이 수 있는 투자 프레임워크를 강화해야 함. 또한 초기 및 운영 단계의 장기적 재원의 이용가능성 및 비용 내 갭을 해결하기 위해 장기 부채 및 대규모 기관 투자자 자산을 강화, 기술 개발 및 배치 관련 협력을 강화해야 함.