

삼각협력과 국제개발협력 전략*

정 혁 | 서울대학교 국제대학원

세계 경제성장의 축이 서구 선진국에서 신흥 개도국으로 이전하며 국제사회의 질서가 다극화되어가고, SDG 이후 국제개발협력은 경제개발과 사회개발의 통합적 지속가능개발에 초점을 맞추며 협력 영역을 확대하는 추세에서, 협력국 간 분업과 다변화된 연결고리 확장을 통해 개발협력 영역의 확대 가능성이 큰 삼각협력은 개발효과성 증진의 잠재성이 매우 큰 개발협력 전략으로 새롭게 주목받고 있다. 동시에 전통적인 양자협력이나 다자협력과는 달리 삼각협력의 집행에 있어서 다양한 제약과 어려움이 존재한다는 인식이 있다. 본 연구는 삼각협력을 개발효과성 증진과 다극화된 국제사회에서 전략적 다자협력관계 형성의 차원에서 이해할 수 있는 이론적 패러다임으로 분업과 거래비용의 경제학 및 연결망 이론을 제시하고, 이에 기초한 삼각협력에 대한 해석을 제공하며, 이러한 관점이 국제개발협력 전략 수립에 주는 함의를 논한다.

주제어: 삼각협력, 국제개발협력, 분업, 거래비용, 국제사회 다극화, 연결망 이론, ODA 정책, 개발협력 전략

* 본 논문은 『한국개발협력의 삼각협력 추진 방안에 관한 연구』(경제·인문사회연구회 협동연구총서 14-41-01) 4장 내용을 발전시켜 작성되었다.

I. 서론

현 개발협력의 규범적 근간을 기술하고 있는 SDGs(Sustainable Development Goals)의 명칭에서 제시하고 있듯이 2015년 MDGs(Millennium Development Goals) 기간 이후 국제개발협력은 개발도상국의 기존의 단순한 사회개발이나 경제개발의 이분법적 개념을 넘어선 통합적 “지속가능개발”에 초점을 맞추고 있다. 이전의 MDGs에서 주로 사회개발과 빈곤퇴치 자체에 주안점을 둔 것에 비해 SDG의 개발 목표는 그 내연과 외연 모든 측면에서 크게 확장된 것이다. 이와 같은 통합적 국제개발 목표를 설정한 데에는 다양한 배경이 있으나 기후변화와 에너지 자원 고갈과 같은 전 세계에 영향을 미치는 글로벌 개발 이슈에 대한 인식의 본격적 심화와 선진공여국의 저성장 국면으로의 진입을 경험하는 과정에서 개도국 뿐 아니라 기존 선진국 내에서도 지속적인 경제성장의 필요성 및 그를 위한 국제협력 패러다임의 전환에 대한 문제의식 대두 등이 중요한 역할을 하였다.

본 연구는 이와 같은 국제개발협력의 기조 변화와 최근 경제성장 축이 기존 서구 선진국에서 신흥국으로 이전하는 등 일련의 신 국제질서 형성과정에서 새롭게 주목받고 있는 개발협력의 한 기제인 삼각협력의 본질에 대한 이론적 해석을 제시하고, 이로부터 삼각협력이 한국 개발협력 전략 구축에 갖는 함의에 대해 논하고자한다.

삼각협력에 대한 논의의 기원은 개도국의 효과적 개발을 촉진하기 위해 전통적인 선진공여국과 수원국 간의 “북남협력(North-South Cooperation)”의 틀을 벗어난 개도국 간의 “남남협력(South-South Cooperation)”까지 거슬러 올라갈 수 있을 것이다. 특히 전통적인 양자협력 모형인 북남협력이 수원국의 효과적 개발에 도움이 되지 못하는 이유가 개도국의 현실적 제약조건들에 대한 선진공여국의 이해부족에 기인한다는 인식 하에 개도국의 효과적 발전을 위해서는 개도국 간의 남남협력관계 구축이 필요하다는 논의는 지속적으로 제기되어왔다. 하지만 실제로 진행된 남남협력의 대부분이 협력을 주

도하는 개도국의 역량 부족으로 실패하는 결과를 초래하였고 이에 선진공여국의 파트너십의 필요성이 다시 논의되기 시작하였으며 북남협력과 남남협력의 형태를 결합한 선진공여국-주축국-수혜국 삼자 간의 “삼각협력”의 개발협력 형태가 나타난 것이다. 이 때 “주축국”이라 함은 현재 선진공여국은 아니지만 어느 정도 개발역량과 경험을 축적한 신흥경제 개도국을 의미하며 삼각협력의 삼자 구도에서 중개자로서 핵심적 역할을 담당하게 된다.

이상의 논의로부터 삼각협력의 원 취지는 개도국의 “개발효과성(development effectiveness)” 증진에 있음을 알 수 있다. 따라서 수혜국 입장에 있는 개도국에게는 자국의 효과적 개발을 위해 삼각협력은 매우 중요한 개발협력 모형이 될 수 있다.

하지만 이러한 취지만으로는 선진공여국이 본국의 이해관계를 보다 직접적으로 실현시킬 수 있는 양자협력 수단에 우선하여 삼각협력을 택할 인센티브가 분명하지 않다. 이와 관련하여 남남협력의 연장선상에서 삼각협력에 대한 논의가 이루어지던 시기에는 DAC(Development Assistance Committee) 공여국 내에서 삼각협력에 대한 관심이 실제로 그리 크지 않았다. 독일과 일본을 중심으로 영국, 스페인, 미국 등을 포함한 DAC 공여국들이 삼각협력에 대한 관심을 표명하며 삼각협력 사업을 빠르게 확장하기 시작한 시기는 2000년대 중반 이후 최근 10여 년 동안이다. 이는 단순히 우연의 산물로 나타난 현상이 아니다. 이 시기는 DAC 공여국을 포함한 선진국들의 성장 동력의 침체가 전반적으로 가시화되기 시작했으며 동시에 세계경제 성장의 축이 중진경제 수준의 신흥국으로 이전하는 시기와 맞물린다.

이에 선진공여국은 개발효과성 증진이라는 명목적 취지 이외에 두 가지 측면에서 삼각협력에 대한 수요가 발생하게 된다. 첫째, 선진공여국은 자국의 저성장에 대한 해결책의 일환으로 신흥경제와의 다양한 외교 및 경제협력 관계를 확장 및 강화할 필요성이 늘어났다. 삼각협력은 개발협력의 맥락에서 신흥국과 명시적 교류를 통해 협력관계 구축의 선제적 채널을 마련함에 있어서 유용한 수단이 될 수 있다. 둘째, 신흥국은 본국의 축적된 자산과 스스로의 경제개발 경험 그리고 개도국 사정에 대한 현실적 이해를 바탕으로 DAC 공여국과는 다른 개발모형을 제시하며 개발협력 관점에서 후발개도국에 접

근하며 새로운 “남남협력” 관계를 구축할 수 있고, 나아가 이러한 협력관계를 바탕으로 자국이 보다 발전하여 공여국 수준에 이르렀을 때 기존 공여국보다 더욱 공고한 개발협력관계를 형성할 수 있다. 이에 기존 선진공여국 입장에서는 이러한 미래의 협력관계에서 소외되지 않기 위해서는 신흥개도국과 수혜국 모두에게 협력의 수요가 있는 현재에 삼각협력과 같은 다자구도의 협력관계에 선제적으로 참여할 필요성이 대두되었다.

신흥국 입장에서든 최근에 축적된 경제적 부는 후발개도국과의 협력관계 구축에 도움이 되지만 아직까지는 개발 관련 제도와 정책 등의 소프트 파워 측면의 집행역량 부족을 극복하기 위해 선진공여국의 개발협력 경험이 필요할 뿐 아니라 선진경제와의 협력관계 구축에 대한 필요 역시 상존하여 삼각협력에 대한 수요가 존재한다.

이상과 같은 배경 하에 2000년대 중반 이후 후발개도국, 신흥국, 선진공여국 삼자 간의 유인이 합치하며 삼각협력에 대한 관심과 수요가 증가한다. 하지만 동시에 양자구도의 개발협력을 삼자구도로 확장함에 있어서 다양한 종류의 추가적 “거래비용”이 발생하고 이는 현재 삼각협력에 대한 관심과 수요의 증폭에도 불구하고 실제 사업 확장으로 이어지는 데에 장애요인으로 작용한다. 이러한 거래비용 중 가장 중요한 것은 국제정치적 요인이다. 예를 들어 일부 신흥국은 삼각협력에 참여하는 이유가 단순한 협력관계 확장을 넘어서 정치적 및 경제적으로 지역 맹주로서의 위상 구축을 위한 것일 수 있다. 이 경우 다른 삼각협력 파트너들의 반발을 불러올 수 있다. 무엇보다도 수혜국이 되는 개도국 입장에서는 이러한 협력관계에 대한 큰 거부감이 있을 것이고 선진공여국이 주축국을 선정할 경우에는 이러한 거래비용을 고려하지 않을 수 없다. 또는 주축국 역할을 하는 신흥국과 개도국 간에 영토 분쟁과 같은 잠재적 국제정치적 갈등 요인이 있을 경우에는 삼각협력을 통해 개발효과성이 증진될 것이 확실한 사업이라 할지라도 성사될 수 없을 것이다.

이상의 논의로부터 개발협력 시행모형으로서 삼각협력은 개도국의 개발효과성 증진과 잠재적 협력 영역 확대라는 명백한 이점이 있는 반면 확장된 협력 구도와 관련된 거래비용의 문제를 해결해야하는 도전에 직면함을 알 수 있다. 본 연구는 이와 같은 관점에서 삼각협력을 해석하는 이론적 배경에 대

해 논의하고 이를 바탕으로 한국의 삼각협력 개발협력 전략 구축에 대한 함의를 고찰한다.

II. 삼각협력의 기본 구도

국제개발협력사회에서 삼각협력에 대한 공식적 정의에 대해서는 다양한 의견이 있지만 공통적 요소는 개발협력을 “역할 상 혹은 기능적으로” 구분된 세 행위자가 한다는 점이다. 이 세 행위자는 주로 공여국(provider), 주축국(pivotal country), 수혜국(beneficiary)로 통칭된다.¹ 실질적으로는 세 행위자가 개별국가일 경우가 대부분이지만 개념적으로는 각 역할을 맡는 행위자가 국제기구 등의 기관이거나 여러 나라로 구성된 국가군일 수도 있다. 즉, 삼각협력의 개념 틀의 핵심은 역할 혹은 기능이 분담된 “세 종류의 행위자” 구도이므로 각 행위자의 역할을 담당할 국가가 여러 나라일 수도 있는 것이다. 예를 들어 하나의 공여국이 원조자금을 제공하고 하나의 주축국이 자국의 농업개발 경험을 바탕으로 관개수로 사업에 대한 지식공유를 특정지역의 여러 수혜국을 대상으로 할 수도 있고, 각기 다른 종류의 개발경험을 가진 두 개의 주축국이 하나의 수혜국을 대상으로 삼각협력을 할 수도 있다. 또한 두 개의 DAC 회원국 중 한 회원국은 자금을 제공하고 다른 회원국은 개발지식을 제공함으로써 공여국(provider)과 주축국(pivotal country)의 역할을 분업하면서 하나의 수혜국을 대상으로 하는 개발협력도 삼각협력으로 간주할 수 있다.

기존의 삼각협력 문헌은 삼각 구도 혹은 삼자 구도가 형성되는 유형에 많은 관심을 두고 있다. 예를 들어 OECD(2013a)는 삼각협력을 (i) 주축국과

1. 이 때 “provider”는 통상적으로 사용되는 “donor country”와 실질적으로 같은 역할을 하는 경우가 대부분이지만 삼각협력 문헌에서는 동반 관계를 강조하여 세 행위자 모두를 파트너 국가로 본다는 관점에서 기존의 “donor country”라는 명칭보다는 “provider”라는 명칭을 주로 사용한다. 본 연구에서는 “provider”의 실질적 역할이 “donor country”와 유사하므로 “provider”를 “공여국”으로 번역하여 사용하기로 한다.

수혜국이 남남협력을 구성하고 있는 상황에서 공여국이 참여하는 유형, (ii) 공여국과 주축국이 파트너십을 형성한 후 수혜국에 접근하는 유형, (iii) 공여국과 수혜국이 기존의 북남협력을 구성하고 있는 상황에서 개발효과성을 증진시키기 위해서 신흥국을 주축국으로 초청하여 삼각협력을 구축하는 유형, (iv) 공여국·주축국·수혜국 삼자 간에 동시에 협력관계를 구축하는 유형 등 네 가지 유형으로 구분한다. 이 외에도 공여국·주축국·수혜국 세 행위자가 네트워크로 연결되는 유형의 삼각협력 역시 존재한다.²

이와 같은 삼각협력의 유형분석은 사업의 내용과 형성 과정을 이해하는 데에는 도움이 되지만 삼각협력 구도의 본질을 이해하기 위해서는 세 행위자 간의 ‘역할 분담’과 ‘유인체계’, 즉 삼각협력의 ‘분업 구조’가 어떻게 되는지를 이해하는 것이 가장 중요하다. 삼각협력의 분업 구조는 다음과 같다.

삼각협력에서 주축국의 원형은 수원국의 개발효과성 증진의 관점에서 추진된 남남협력에서의 “남측 공여자(Southern provider)”라고 할 수 있다. 기존의 북남협력 구도의 개발협력이 아닌 남남협력이 이루어진 근본적인 이유는 “북측 공여자(Northern provider)”가 원조의 궁극적 대상인 수혜국의 개발조건과 현실적 제약에 대한 이해의 부족으로 인해 수혜국에서 실질적인 개발이 이루어지지 않았다는 인식에 기인한다. 삼각협력에서 주축국의 가장 본질적인 역할은 이와 관련한 개발협력 실패를 방지함에 있는 것이다. 선진공여국의 개발과정은 환경, 제도, 정책 모든 면에서 현재 개도국이 거치고 있는 개발과정과는 큰 차이가 있으므로 선진공여국의 개발지식을 현재 개도국에 적용하기에는 그 적합성이 크게 떨어지는 것이다. 따라서 주축국의 가장 중요한 역할은 기존 선진공여국과 개도국 사이의 개발지식 간극을 좁히는 것이라 할 수 있다. 이러한 역할을 통해 주축국은 삼각협력에서 네트워크 형성 측면에 있어서 가장 중요한 전략적 위치를 차지할 수 있다. 또한 주축국은 자국의 부족한 개발협력 경험과 재원을 북측 공여자로부터 보충하는 이점을 갖는다.

삼각협력의 공여국은 북남협력의 “북측 공여자(Northern provider)”에 해

2. 김태균·손혁상(2014a, 2014b)의 연구는 삼각협력의 유형별 현황 및 사업방식에 대해 매우 유용한 종합 분석을 제공하고 있다.

당된다. 이 북측 공여자의 역할은 남측 공여자의 개발재원의 부족을 보완할 뿐 아니라 남측 공여자가 보유하고 있지 못한 개발지식과 개발협력의 경험을 제공하는 역할을 담당한다. 즉, 삼각협력에서 공여국의 역할은 북남협력 경우와 같이 주도적인 역할보다는 주축국과 보완 및 분업 관계에서 개발협력을 진행해야 하는 제약을 가진다. 이에 삼각협력에서 공여국과 수혜국 간의 연결고리가 양자협력 경우보다는 약해질 수 있다. 따라서 공여국은 파트너십 구축 면에서 삼각협력을 이행하는 경우 수혜국보다는 주축국과의 협력관계에 더 큰 관심을 갖게 된다. 이로부터 공여국 입장에서는 삼각협력은 양자협력에 비해 장점과 단점이 동시에 존재함을 알 수 있다.

수혜국의 입장 역시 삼각협력에는 양자협력의 경우와는 다른 득실 관계가 존재한다. 삼각협력에서는 북측과 남측의 다른 기능을 담당하는 두 공여자가 존재할 뿐 아니라 주축국의 중개자 역할을 통해 수혜국 입장에서는 양자협력보다 효과적 개발을 이룰 가능성이 훨씬 커진다. 특히 지식공유 사업을 삼각협력으로 할 경우 그 효과성은 매우 커진다. 반면 수혜국 입장에서 국익을 고려하는 공여자가 둘로 늘어남에 따라 이에 대한 조율을 해야 하는 어려움이 늘어날 뿐 아니라 이로 인해 가능한 사업의 범위 역시 줄어들게 된다.

III. 삼각협력 구성의 이론적 이해

본 절에서는 이상과 같은 행위자 구도를 갖춘 삼각협력의 구성 원리에 대한 포괄적이고 추상화된 이해를 도출 수 있는 이론 개념 세 가지를 소개하고자 한다. 이 개념들의 관점에서 삼각협력을 조망할 때 삼각협력의 구성 원리에 대한 본질적 이해를 심화할 수 있고 이는 현재 삼각협력 사업에 대한 이해 뿐 아니라 미래 삼각협력을 활용한 개발협력 전략 설계에도 근본적인 도움을 줄 수 있다.

1. 분업(Division of Labor)

경제발전은 참여 주체들의 다양한 특성과 기능을 특화하여 분업(division of labor)을 바탕으로 할 때 이루어진다는 것은 18세기에 아담 스미스가 『국부론』에서 최초로 명시적으로 논의하기 이전부터 두 사람 이상이 모여 이룬 모든 사회에서 적용되어왔던 가장 근본적인 경제 원리이다. 하지만 한 가지 유의해야 할 것은 분업의 이점이 여러 사람이 모여 힘을 합침으로써 더 큰 성과를 낼 수 있는 것이라고 오해하는 경우가 많다는 것이다. 여러 사람이 모여야 하는 것은 분업의 필수 전제이지만 그 이점이 단순히 힘을 합치는 데에 있지는 않다. 만약 모인 구성원이 “같은” 종류의 일을 나누어 함으로써 혼자서는 할 수 없는 일을 이루어낸다면 그것은 분업이 아니라 “협업”이다. 분업은 여러 사람이 “다른” 종류의 일을 담당함으로써 혼자서 감당할 수 없는 다른 차원의 성과를 내는 것이 분업의 본질이다. 예를 들자면 무거운 돌을 여러 사람이 동시에 옮기는 작업은 협업이고, 아담 스미스의 핀 생산의 예처럼 하나의 핀을 만드는 과정을 18개 공정으로 나누어 각 공정을 맡은 사람들이 개별 공정만을 작업함으로써 같은 노동력으로 핀 생산이 240배로 늘리는 것이 분업이다(Smith, 1776).

삼각협력의 본질을 이해함에 있어서 이상의 협업과 분업의 구분은 큰 도움이 된다. 현재 삼각협력 사업에는 협업과 분업에 의한 협력이 혼재해있다. 예를 들어 남남협력으로부터 시작한 개발협력사업이 DAC 공여국으로부터 추가 자금협력을 받아 삼각협력으로 발전하는 경우나, 기존의 DAC 공여국이 남측 공여자인 주축국의 책무성을 강조하며 명시적으로 인력과 자금 등의 비용분담을 요청하는 경우는 협업적 성격을 띠고 있다. 하지만 만약 협업이 삼각협력의 본질적 원리라면 자금조달의 규모의 경제면으로 보나 비용분담의 효과 면으로 보나 공여국과 주축국 간의 파트너십보다는 다수의 기존 공여국 간에 협력관계를 구성하는 것이 훨씬 더 효과적일 것이다. 따라서 주축국의 참여가 주요 특징인 삼각협력은 전형적인 다자협력과는 분명히 구분되는 개발협력 전략이라고 할 수 있다. OECD(2013b)의 설문조사에서도 삼

각협력 참여 당사자들이 강조하는 삼각협력의 유익에 비용분담의 효과성이 포함되어 있지만 이는 후순위이고 가장 강조되는 유익은 지식공유를 통한 상호학습 효과이다.

삼각협력에서 지식공유를 통한 상호학습을 협업의 관점에서 이해하기에는 다음과 같은 한계가 있다. 만약 개발에 필요한 지식과 경험이 동질적이고 보편적이라면 자금협력의 경우와 마찬가지로 삼각협력이 주는 지식공유의 유익은 협업의 관점에서 해석할 수 있다. 이 경우 삼각협력의 행위주체에 이미 개발을 이룬 다수의 기존 공여국만을 포함한 다자협력의 형태에 의해 보다 효과적으로 수행될 수 있을 것이다. 즉, 협업에 의한 지식공유 역시 주축국 참여의 필요성이 설명되지 않는다.

하지만 개발에 필요한 지식이 각 수혜국의 제약조건이나 역사·문화적 특이성에 따라 이질적이거나 개발과정을 통해 체화된 경험에 의존할 경우에는 다양한 종류의 지식을 가진 행위자들의 참여와 그들 간의 역할분담을 통해 개발효과성이 증진된다. 이 경우 삼각협력 구성 시 협업보다는 분업이 주요 원리가 되며 주축국의 참여가 설명된다. 즉, 주축국은 선진공여국과는 달리 개도국의 초기 제약조건과 역사적 및 문화적 특이성에 대한 보다 잘 이해할 뿐 아니라 주로 신흥경제 출신인 주축국은 자국의 최근 개발과정에서 체화된 경험을 보다 효과적으로 전달할 수 있다. 주축국은 이와 같이 선진공여국이 담당할 수 없는 기능을 수행함으로써 삼각협력의 주요 행위자로 참여할 수 있는 것이다.

그렇다면 분업 관점에서 선진공여국이 삼각협력에서 담당하는 역할은 무엇인가? 만약 삼각협력에서 공여국의 주된 역할이 자금협력에 한정되어 있다면 기존 공여국의 삼각협력에의 기여는 국제개발은행에 의해 대체될 수 있다. 즉 삼각협력은 본질적으로 남남협력인 것이고 이에 부족한 개발재원을 보충하는 정도에 그치는 것이 된다. 이와 같은 삼각협력은 결국 사라지게 될 것이다. 따라서 삼각협력의 지속적인 유지를 위해서는 공여국 역시 삼각협력의 가장 본질적인 유익인 지식공유에 있어서 고유의 역할이 있어야 하는 것이다.

지식공유를 목적으로 하는 분업의 관점에서 기존 공여국이 주축국에 비해

갖는 비교우위는 오랜 시간에 걸쳐 축적된 개발경험을 통해 형성된 제도와 정책 및 발전에 관한 일반원리에 대한 지식을 갖추고 있다는 것이다. 삼각협력 공여국은 이와 같이 개발에 관련된 제도, 정책 및 일반원리에 관한 지식을 주축국과 수혜국에 제공할 수 있다. 또한 기존의 북남협력 공여국으로서 개발협력 집행에 관한 경험과 지식을 미래의 공여국인 주축국에 전해주어 주축국의 개발협력 역량을 강화시켜 주는 역할을 할 수도 있다.

이상의 논의를 통해 삼각협력의 효과적 활용 및 지속성은 공여국-주축국-수혜국 삼자 간의 협력이 단순한 협업 차원이 아닌 분업의 원리에 의해 이루어질 때 가능하며, 특히 지식공유 측면에서의 분업이 핵심 요소임을 알 수 있다.

2. 거래비용(Transaction Costs)

삼각협력이 양자협력에 비해 모든 면에서 우월하다면 모든 양자협력은 삼각협력으로 대체될 것이다. 실제로는 국제개발협력사회에서 삼각협력의 이점이 인지된 지 적지 않은 시간이 지났음에도 불구하고 아직까지도 개발협력사업의 주요 부분은 양자협력에 의해 이루어지고 있다. 이는 삼각협력의 분명한 이점이 있는 반면 비용도 있기 때문이다. 삼각협력은 협력 당사자가 양자에서 삼자 혹은 그 이상으로 늘어남에 따라 여러 가지 직접적인 집행 비용이 늘어나는 면도 있지만 그 보다 더 중요한 비용은 협력에 관계된 각 행위자의 유인체계가 더 복잡해짐으로써 오는 “거래비용(transaction costs)”이라고 할 수 있다.

이는 Langendorf et al.(2012), OECD(2013a, 2013b), Honda and Sakai (2014) 등의 삼각협력 문헌에서도 명시적으로 언급되고 있는 바이다. 다만 국제개발협력사회에서는 이 “거래비용”이라는 개념의 구체적 내용을 명확히 이해하지 못한 상태로 매우 포괄적이고 모호하게 쓰는 경향이 있다. 거래비용 개념은 경제학에서 기업 등 모든 종류의 사회경제 조직과 계약관계의 형성을 이해하기 위해 제시된 개념으로 본 소절에서는 거래비용의 본질에 대해

간략히 소개하고 그 관점에서 삼각협력에 대한 이해를 도모하고자 한다.

“거래비용”이란 개념을 처음으로 도입한 연구는 Coase(1937, 1960)의 기업의 본질과 외부성의 사회적 효과에 대한 분석이다. 이후 이 개념은 Williamson(1985)에 의해 “거래비용의 경제학(Transaction Cost Economics, TCE)”이라는 틀로 체계화된다. Williamson(1985)은 거래비용을 결정하는 다섯 가지 요인으로 거래의 빈도(frequency), 거래의 특정성(specificity), 불확실성(uncertainty), 제한된 합리성(limited rationality), 그리고 기회주의적 행동(opportunistic behavior)을 들고 있다. 거래비용 경제학(TCE)은 모든 “제도”의 형성은 이러한 요소들로 인해 발생하는 거래비용을 최소화하기 위해 형성된다는 관점을 가지고 기존의 제도와 조직 형태에 대해 분석을 시도한다.

예를 들어 기존의 경제학 이론은 기업을 재화를 생산하는 “생산함수 혹은 생산기술”로 보는 반면 거래비용 경제학은 기업을 생산관계에서 발생하는 거래비용을 최소화하기 위한 “지배구조”로 보고 기업을 이해하려 한다. 즉, 거래비용 경제학은 행위자들 간의 거래를 활성화시키는 제도의 형성 원리에 대한 이해를 목적으로 한다. 즉, 거래비용 경제학에서 거래비용이라는 개념을 도입한 목적은 거래의 직접 비용 이외에 거래행위자의 집합체에 주어지는 다른 비용이 있기에 거래가 제약됨을 강조하는 것이 아니라, 그러한 제약을 극복하기 위해 어떠한 제도장치들이 만들어지고 변화하는가에 대해 이해하고자 하는 것이다. 다시 말하자면, 거래비용 경제학의 핵심은 (i) 어떠한 거래비용이 존재하는지에 대한 식별과 (ii) 그 거래비용의 해결을 위한 제도장치의 고안에 있다.

거래비용 경제학적 접근의 강점인 동시에 약점은 거래비용의 정의를 어느 범위까지 정할 것인가가 확정되어 있지 않다는 것이다. 넓게는 제도형성과 관련된 모든 비용은 거래비용으로 정의하는 입장도 있지만 이는 지나치게 광범위하여 동어반복에 빠질 위험이 있다. 반면 거래비용의 개념을 소개한 Coase의 접근을 따라 거래행위자 집합 혹은 네트워크가 형성된 후 거래에 드는 직접 비용 혹은 거래에 내재화된 비용(internalized costs)은 거래비용에서 배제하는 정의가 있다. 후자의 협의적 정의가 거래비용 경제학의 본질을

보다 잘 포착하므로 본 연구에서는 이 정의를 거래비용의 정의로 채택한다.

국제사회에서 논의되는 삼각협력의 거래비용에 대해서도 위와 같은 “거래비용 경제학적” 관점에서 재조명할 때 삼각협력의 효과적 설계가 이루어질 수 있다. 현 삼각협력 문헌에서는 삼각협력의 거래비용을 집행 상의 애로사항 정도로 인식하고 있다. 가장 많이 언급되는 예로는 협력당사자가 다자로 늘어남에 따른 물류비용의 증대, 다자 간 협상의 어려움, 모니터링과 평가의 어려움, 기존 공여국과 주축국 사이의 책임회피 등의 문제이다. 이 문헌은 이상과 같은 ‘추가비용’ 발생 문제로 인해 삼각협력의 규모와 범위가 확장되지 못하고 있음을 지적하는 데에 그친다. 내용상 옳은 지적이지만 원래의 “거래비용 경제학” 관점에서 볼 때 이러한 접근은 두 가지 점에서 오류를 범하고 있다.

우선 양자협력에 비해 삼각협력의 물류비용이나 모니터링과 평가의 비용 등이 증대되는 것은 “거래비용”의 문제가 아니다. 보다 큰 이득을 위해 비용이 증가하는 것은 당연한 일이다. 이런 경우 비용이 이득보다 커서 거래가 이루어지지 않는 것은 단순한 비용편익 분석에 의한 결론이지 “거래비용”의 고려에 의한 것은 아니다. 앞서 언급했듯이 “거래비용”이란 거래에 수반되는 비용이라는 뜻이 아니라 거래행위자들의 집합체 혹은 조직 내에 내재화 되어 있지 않은 비용을 의미한다. 따라서 협력의 범위를 확장함으로써 추가적으로 드는 비용에 대한 고려는 삼각협력의 거래비용에 관한 고려로 볼 수 없다.

Dahlman(1979)은 구체적으로 거래비용을 (i) 탐색·정보비용(search and information costs), (ii) 협상비용(bargaining costs), (iii) 규정준수 감시 및 집행 비용(policing and enforcement costs)의 세 가지 범주로 나누었다. 이러한 범주화(categorization)는 삼각협력의 거래비용을 식별함에 있어서 도움이 된다.

삼각협력의 가장 본질적 요소는 분업이다. 따라서 삼각협력이 형성되기 위해서는 각 협력국의 비교우위와 역할 분담 가능성에 대한 파악이 가장 우선적으로 선행되어야 하고 이에 적지 않은 ‘탐색·정보비용’이 수반된다. 이러한 탐색·정보비용은 기존 공여국, 주축국, 수혜국 삼자 모두에게 발생하지만 지식공유 관점에서 지식의 공급자인 공여국과 주축국 간의 탐색 단계에서

가장 큰 탐색·정보비용이 발생할 것이다. 이 뿐 아니라 공여국 입장에서 삼각협력을 통해 개발협력뿐 아니라 장래의 경제 및 외교적 측면에서 잠재적 협력관계 구축까지를 고려한다면 탐색·정보비용의 부담이 가장 큰 협력국은 북측 공여자일 것이다.

이러한 거래비용을 최소화하기 위해서 공여국은 자국의 비교우위를 분명히 천명할 필요가 있다. 지식공유 뿐 아니라 모든 개발협력에서 자국의 비교우위가 있는 분야를 밝힘으로써 주축국이나 수혜국에서 먼저 협력관계 요청을 해오도록 함으로써 탐색·정보비용을 줄일 수 있다. 이는 수혜국 입장에서 적합한 개발협력 파트너를 식별함으로써 자국의 효과적 개발을 촉진할 수 있어 수혜국 측에서도 이러한 삼각협력의 제도적 장치에 대한 수요가 있을 것이다. 예를 들어 독일의 경우 BMZ(2011)의 Strategy Paper에서 다른 공여국에 비해 독일이 가지고 있는 지식공유의 비교우위는 독일식 사회시장경제 모형(German model of social market economy)의 운영 경험에 있으며, 기존의 양자협력 네트워크를 통해 지식 중개인(knowledge broker)의 역할을 담당할 수 있다는 데에 있다고 명시한다. 또한 독일의 개발협력이 혁신적으로 집중할 수 있는 중점분야는 경제발전, 환경보호, 기후변화 등 이라고 명시하고 있다.

“협상비용”의 관점에서는 OECD(2013a)와 BMZ(2013)에서 지적하고 있듯이 주축국과 수혜국 사이의 정치적 이해관계 충돌 가능성이 큰 거래비용이 될 수 있다. Knodt and Piefer(2012)는 국제사회의 외교정책은 경제적 이해관계 이외에도 이데올로기, 정체성, 규범, 및 가치 등의 비물질적 요소들에 중요한 영향을 받음을 언급하고 있다. 특히 국가의 정체성과 국제규범 안에서 국제화의 영향을 강조하고 있는데(Wendt, 1999), 삼각협력에서 주축국의 역할을 담당하는 신흥경제의 경우에는 남측의 개발도상국으로서의 정체성과 동시에 지역 맹주의 역할을 하고자하는 권력지향의 정체성이 동시에 존재한다. 따라서 수혜국과 주축국 사이에는 정치적 이해관계 충돌의 가능성으로 인해 삼각협력 설계 단계에서의 협상비용이 존재한다.

이러한 협상비용 관점의 거래비용은 삼각협력 사업의 기획 및 집행과정의 “투명화”를 통해 최소화 될 수 있다. 예를 들어 삼각협력 당사자 간에 삼각

협력을 통해 얻고자 하는 바를 사업 구상 초기단계에서 명시하고 가능한 한 구체화할 것, 모든 집행 과정의 상세과정을 문서화할 것, 지식공유 운영체계를 명시할 것, 모니터링과 평가 체계를 측정 가능한 수단으로 표준화할 것, 수혜국의 수요조사를 바탕으로 사업 구성을 할 것 등에 대해 사전적으로 천명하고 이에 대한 기준과 집행수단을 구체적으로 마련함으로써 협상비용에 의한 거래비용을 줄일 수 있다. 이와 관련하여 BMZ(2013)는 주축국의 지역 내 정치적 헤게모니 장악 의도에 대한 수혜국의 의심이 감지될 경우에는 삼각협력 사업 과정 중간에 보정할 수 있는 수단을 마련하기보다는 사업의 시작 자체를 말아야함을 강조한다. 그만큼 정치적 충돌 및 개입의 가능성은 삼각협력에서 잠재적으로 매우 중요한 거래비용이 될 수 있다. 기존의 북남협력이나 남남협력 등의 양자협력에서 시작하여 삼각협력으로 발전되는 경우가 많은 이유도 이러한 거래비용의 축소와 관련이 있다.

협상비용을 줄일 수 있는 또 다른 중요한 제도적 장치는 삼각협력 집행 수단(instruments)의 다양하고 유연한 운영이다. 삼각협력의 당사국들의 다양한 이해관계, 특히 주축국과 수혜국의 이질적 이해관계를 절충하기 위해서는 협력의 폭과 수단을 넓히는 것이 유리할 수 있다. 예를 들어 지식공유 등의 기술협력 이외에도 금융협력 수단을 병행하거나, PPP(public-private partnership)나 CSV(creating shared value) 등의 민관협력의 수단을 연계하여 사용하는 등의 유연한 운영은 삼각협력 당사국의 참여의 폭을 넓힐 수 있는 여지를 제공한다.

“규정준수 감시 및 집행 비용” 역시 사업 집행과정의 투명화를 통해 줄일 수 있다. 이는 개발협력의 경험이 장기간 축적된 기존 공여국의 비교우위가 확실한 부분으로 공여국이 규정준수 감시 및 집행을 담당하는 것이 가장 합리적인 방안이다. 주축국 입장에서 공여국의 효과적 규정준수 감시 및 집행의 시행과정을 관찰하는 것은 주축국이 삼각협력을 통해 얻을 수 있는 주요 학습효과 중의 하나일 수 있다. 이러한 면에서 주축국은 축적된 개발협력의 역량이 큰 기존 공여국과 삼각협력 관계를 맺고자하는 유인이 있다. 따라서 기존의 개발협력 역사가 짧은 공여국에게는 규정준수 감시 및 집행 비용에 의한 거래비용은 이중의 부담이 될 수 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 거래비용 경제학 관점에서 삼각협력의 재조명은 효과적인 삼각협력 집행체계 설계에 대한 많은 실질적인 함의를 시사해준다.

3. 연결망 이론(Network Theory)과 약한 연결고리의 힘(Strength of Weak Ties)

삼각협력의 명백한 장점에도 불구하고 개발협력이 본격적으로 시작되었던 1960년대부터 활성화되지 못했던 이유는 전 소절에서 논의한 거래비용의 개념에 의해 설명될 수 있을 것이다. 하지만 이와 같은 제약에도 불구하고 삼각협력의 유익을 강조하면서 삼각협력에 대한 관심이 증폭한 시점이 2000년대 중반 이후라는 것에 대해서는 거래비용 개념은 별다른 설명력을 갖지 못한다. 2000년대 중반 이후에 삼각협력에 관련된 거래비용의 특별한 변화가 없었기 때문이다. 따라서 현재 진행되고 있는 삼각협력의 양상에 대해서는 지식공유와 분업 그리고 거래비용의 개념만으로는 충분한 이해가 될 수 없다. 국제개발협력사회에서는 삼각협력에 대한 이 두 가지 개념과 관련된 논의가 주를 이루지만 이러한 관점만으로는 2000년대 중반 이후 진행되고 있는 삼각협력 확장 현상을 정확히 이해하기 힘든 것이다.

이와 관련하여 상기 소절에서 논의한 분업과 거래비용의 관점에서 삼각협력에 참여하는 세 행위자의 비용·편익 분석을 해보면 삼각협력의 참여 유인이 가장 약한 주체는 공여국임을 알 수 있다. 개발협력에 있어서 삼각협력의 분업을 통한 개발효과성 증진의 가장 큰 유익을 얻는 주체는 수혜국일 것이다. 또한 거래비용 관점에서도 수혜국은 양자협력의 경우보다는 거래비용이 증가할 수 있을 수 있으나 주축국과 공여국에 비해서는 양자협력에서 삼각협력으로 전환함으로써 인해 발생하는 거래비용은 가장 작다.

주축국 입장에서도 남남협력의 양자협력 구도로 개발협력에 참여하는 것보다는 삼각협력 구도로 기존 공여국과 공동으로 참여할 때 얻는 이익이 크다. 물론 양자협력에 비해 삼각협력에 관련된 탐색비용, 협상비용, 규정준수

감시 및 집행 비용 등의 거래비용은 주축국에게도 발생하지만, 지식공유 분업의 이익이 클 뿐 아니라 독자적 남남협력에 비해 자원 조달의 부담도 경감되고 무엇보다도 선진공여국과의 분업을 통해 개발 관련 제도·정책·일반원리에 대한 지식과 개발협력의 경험을 선진공여국으로부터 학습하는 효과도 있어 주축국의 삼각협력 참여 유인은 매우 크다. 또한 주축국의 역할을 담당하면서 개발협력을 통한 지역 내 리더십 구축의 기능성도 있기에 삼각협력에 대한 유인이 삼각협력의 세 행위자 중 가장 크다고 볼 수 있다.

반면 분업을 통한 개발효과성 증진과 거래비용 관점에서 보면 기존 선진공여국이 삼각협력의 공여국으로 참여할 유인은 삼각협력의 세 행위자 중 가장 작다. 개발효과성 증진을 통해 선진공여국의 개발협력의 목적을 달성한다는 명목적 유익은 분명히 있을 것이나 이는 기존의 양자협력을 삼각협력으로 전환하기에 충분한 이득으로 판단되지는 않는다. 하지만 양자협력을 삼각협력으로 전환하였을 때 발생하는 대부분의 거래비용의 주 부담자는 공여국이다. 예를 들어 지식공유 삼각협력 후보사업이 있을 때 공여국과 주축국 간의 분업이 적합하게 매치되는지를 파악하는 과정에서 발생하는 탐색비용은 주축국보다는 공여국에서 담당할 가능성이 높고, 삼각협력의 효과적인 운영을 위한 사전적 규정 선정 및 규정준수 감시 및 집행에 관련된 거래비용 역시 공여국에서 대부분 지불해야할 가능성이 높다. 또한 자금협력이 필요한 삼각협력의 경우 이에 대한 주요 담당자 역시 공여국이 될 것이다. 따라서 분업과 거래비용 관점에서 삼각협력에 대한 비용편익 분석을 하자면 기존 공여국이 삼각협력에 참여할 유인은 그리 크지 않다.

공여국 입장에서 삼각협력의 유익인 개발효과성 증진의 관점에서만 보자면 삼각협력의 확장은 1980년대 이전에 이미 시작되었어야 한다. 일본에서는 1970년대 중반에 독일에서는 1980년대 중반에 삼각협력을 이미 도입했고, 남남협력에 대한 필요성이 다시 제기되기 시작한 1990년대에도 남북의 두 공여주체가 관여하는 삼각협력에 대한 본격적 논의가 국제사회에서 전반적인 수준에서는 일어나지 않았다.

따라서 2000년대 중반 이후 기존 DAC 공여국 내에서 삼각협력에 대한 새로운 관심을 보이며 삼각협력이 확장되기 시작한 것은 개발효과성 증진을

〈표 1〉 소득그룹별 일인당 실질국민소득 연평균 성장률 기중평균(%)

시기	OECD	UMIC	LMIC	LIC
1970~1979	3.2	3.1	1.4	-0.5
1980~1989	2.7	3.5	2.5	-0.4
1990~1999	2.0	4.3	2.4	-0.4
2000~2009	1.0	6.3	4.8	3.2
2010~2014	0.8	5.1	3.8	3.7

자료: Penn World Table Version 9.0 사용 저자 계산.

위한 분업과 거래비용 이외 다른 요인에 기인한 것이다.

이러한 제3의 요인으로 가장 설득력 있는 것은 2000년대 중반 이후 세계 경제성장 축이 서구선진국에서 신흥국으로 이동함으로 인해 발생한 인한 ‘국제질서의 다극화’이다. 〈표 1〉은 1970~2014년 기간 10년 주기 일인당 실질 국민소득의 연평균 성장률을 소득그룹 국가군별로 개별국가의 인수로 가중치를 준 평균값을 제시하고 있다. 소득그룹은 국제사회 표준 분류 방법인 세계은행 분류 기준에 의해 구분하였다. 즉, 2015년 기준 일인당 실질국민소득 \$1,026 미만 국가는 “저소득국(lower income country, LIC)”, \$1,026~\$4,035 범위 국가는 “하위중소득국(lower middle income country, LMIC)”, \$4,036~\$12,476 범위 국가는 “상위중소득국(upper middle income country, LMIC)”, \$12,477 이상은 “고소득국(high income country, HIC)”로 분류하였고 〈표 1〉의 “UMIC”, “LMIC”, “LIC”는 이 기준에 의한 소득그룹 국가군을 의미한다. “OECD”는 고소득 국가군의 대다수를 차지하는 비산유국 OECD 국가들이 포함된다.³

〈표 1〉은 전 세계 경제성장 축의 이동을 명확히 보여준다. OECD 국가군의 성장률은 1970~2014년 기간 동안 확연한 단조 감소세를 보인다. OECD 국가군의 평균성장률은 1970년대 3.2%에서 지속적으로 감소하여 2010년 이

3. 〈표 1〉의 “OECD” 국가군에 포함되지 않은 고소득국은 대체로 산유국들이다. 산유 부국의 성장률은 유전 등 천연자원의 발견에 의해 그 변동이 지나치게 크므로 세계은행은 이 non-OECD 고소득국은 따로 분류하며 본 연구에서도 이러한 고소득국은 분석에서 제외하였다.

후에는 0.8%로 떨어진다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 이와 같은 선진경제의 저성장 시대로의 도입을 소위 “New Normal” 시대라는 “비정상적인” 용어에 의해 규정하며 선진국 내에 큰 위기의식이 퍼지게 되었다.

반면 중소득국, 특히 상위중소득국의 성장률은 1970년 이후 2000년대 말까지 거의 단조 증가하는 추세를 보인다. 1970년대 3.1%였던 상위중소득국 평균 성장률은 2000년대에는 6.3%로 상승했다. 하위중소득국의 성장률 역시 1970년대 1.4%에서 2000년대 4.8%로 증가했다. 즉, 1970년대 이후 2000년대 초반을 거치면서 전 세계 경제 성장의 축은 OECD 중심의 선진경제에서 신흥개도국으로 이전된 것이다. 특히 2000년대에 그 정점이 관찰되며 이 시기에는 OECD 국가군 전체의 성장률이 1%로 떨어지는 경험을 하면서 선진국은 신흥국과의 상대적 성장률 격차 증가뿐 아니라 절대적 성장률 하락에 대한 위기의식이 팽배하게 된다.

또한 세계 경제성장 측면에서 흥미로운 변화는 2000년 이전까지 일인당 실질국민소득 성장이 일어나지 않던 저소득국(UIC)에서 2000년대 이후 3%대의 성장률을 보인다는 것이다. 특히, 글로벌 금융위기 이후인 2010~2014년 기간에 OECD 국가군뿐 아니라, 상위 및 하위 중소득국 모두 2000~2009년 대비 성장률이 감소하였지만 저소득국의 경우에는 3.2%에서 3.7%로 오히려 증가했다. 이는 저소득국은 글로벌 금융위기의 충격으로부터 상대적으로 거리를 두고 있었음을 보여준다.

이상에서 관찰된 소득그룹 국가군 간 성장률 비교는 삼각협력에 대한 중요한 함의를 가진다. OECD 그룹의 선진국과 상위중소득국 그룹의 신흥국 간의 성장률 역전은 선진공여국의 상위중소득국과의 협력관계 확대에 대한 수요를 증가시켰음을 알 수 있다. 즉, 삼각협력 구도에서 공여국은 주축국과의 협력관계를 도모할 유인이 커져왔으며 특히 2000년대에 크게 증폭되었음을 추론할 수 있다. 또한 2000년대 이후에는 삼각협력의 주요 수혜국 주체인 저소득국에서도 경제성장이 촉진되기 시작하여 선진국과 중소득국 입장에서 전통적인 원조 위주의 개발협력을 넘어서 경제협력관계로 발전할 가능성이 생겼다. 또한 저소득국의 경기변동은 선진국과 중소득국 그룹 국가군과는 다른 양상을 보여줌으로써 선진국과 중소득국은 저소득국과의 경제협력을 통

해 투자다각화를 통한 위험분산의 효과 역시 존재할 수 있음을 알 수 있다. 즉, 삼각협력 구도에서 해석하자면 공여국과 주축국 모두 저소득국과의 협력 관계 구축에 대한 수요가 2000년대 이후 증가한 것이다.

이상과 같은 2000년대 이후 경제성장 양상의 변화는 “남측”과 “북측”의 양극화된 구도의 기존 국제질서를 다극화(multipolar) 구도로 바꾸었고 이에 따라 개발협력 수단 역시 이에 맞추어 진화할 필요가 생겼다. 삼각협력은 이러한 시대적 변화에 부응하는 개발협력 수단이 될 중요한 잠재력을 가지고 있다. 2000년대 중반 이후 삼각협력에 대한 논의의 빠른 활성화는 이에 대한 국제사회의 반응이라 볼 수 있다.

국제질서가 다극화된 상황에서 협력관계는 단순한 양자관계를 넘어서 다수의 행위자를 동시에 고려하는 전략을 구축할 필요가 있다. 이러한 다자 구도의 틀에서 협력관계 구축에 대한 분석은 “연결망 이론(Network Theory)”이 유효한 개념을 제공해준다. 연결망 이론 혹은 연결망 분석은 다수의 행위자가 관계를 맺고 상황에서 각 행위자의 선택이나 행위를 설명함에 있어서 행위자 자신의 특성이나 외부 환경 요소만으로 설명하는 것이 아니라 그 행위자가 맺고 있는 ‘관계의 양상’을 통해 설명하는 분석 방법이다.

삼각협력 관점에서 공여국, 주축국, 수혜국 각 국의 입장에서 어떤 나라를 삼각협력 파트너로 선정하고 어떤 나라를 선택하지 않을 것인가에 관한 문제에 대해 연결망 이론은 중요한 통찰을 줄 수 있다.⁴ 또한 삼각협력의 잠재적 참여자가 자신의 역할을 공여국, 주축국, 수혜국 어떤 위치에서 참여할 것인가의 문제에 대한 분석 역시 연결망 이론의 개념은 도움을 준다.

역량의 수준은 높으나 성장의 동력을 잃어가는 기존 선진공여국과 신흥경제로서 전 세계 성장의 동력으로 변모하는 과정에 있으나 역량의 수준은 아직 낮은 주축국, 두 부류의 국가 사이에는 보완관계가 존재하며 이로 인해 양국 간에는 미래의 잠재적 협력 관계를 위한 새로운 네트워크를 생성할 유인이 존재한다. 이러한 네트워크는 직접적인 경제협력이나 양자 개발협력 등

4. 정혁·염유식(2015)의 연구는 연결망 이론 관점에서 삼각협력을 분석하고 이를 활용한 한국의 ODA(official development assistance) 발전방안에 대한 구체적 논의를 하고 있다.

양자관계에 의해 형성할 수 있다. 수혜국의 개발이라는 목표를 매개로 굳이 삼자 연결망을 구축할 필요가 없을 수도 있는 것이다. 연결망 이론 중 Granovetter(1973)의 “약한 연결고리의 힘(strength of weak ties)” 개념에 이러한 상황에서 왜 양자가 아닌 삼자 간 협력 관계가 형성될 수 있는가에 대한 중요한 통찰을 제공한다. 다수의 잠재적 협력대상국이 존재하는 상황에서 협력관계 전개 방향이 불확실하고(즉 Williamson의 거래비용 결정 요소 중 “불확실성”이 존재하는 경우) 협력관계 유지를 위해 소요할 수 있는 자원에 제약이 있을 때, 협력관계 구축을 위해 양국을 이어주는 연결고리로서 소수의 “강한 연결고리(strong tie)”에 집중하기보다는 다수의 “약한 연결고리(weak tie)”를 확장하는 것이 더 적절한 전략일 수 있다. 개발협력의 맥락에서 보자면 양자협력보다 삼각협력이 그러한 약한 연결고리의 역할을 할 수 있는 것이다. 이 경우 다양한 종류의 삼각협력 사업을 통하여 보다 많은 국가와 약한 연결고리들을 만들어 네트워크의 폭을 넓히고 그 네트워크에서 코어의 위치에 자리매김할 때 그 유익이 극대화된다.

실제로 삼각협력이 확대되는 양상을 보면 주어진 삼각협력의 규모가 확대되는 경우보다는 삼각협력의 사업 수 증대의 경우가 대부분이다. 현재 삼각협력이 이처럼 ‘얇고 넓은’ 협력 양상을 보이는 것은 제약조건에 의해서라기 보다는 다극화된 세계질서 하에서 공여국과 주축국의 합리적인 선택에 의한 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 “다극화되고 불확실한 국제사회에서의 다자협력관계 형성의 필요성”이 삼각협력의 또 다른 주요 본질인 것이다.

IV. 결어: 국제개발협력 전략에의 함의

세계 경제성장의 축이 기존 선진 서구경제에서 여러 신흥 개도국으로 이전하며 국제사회의 질서가 다극화되어가는 추세에서 남남협력과 북남협력의 장점을 조합할 수 있는 삼각협력은 국제개발협력사회에서 새로운 조명을 받고 있다. 본 연구는 삼각협력의 가장 중요한 본질에는 (i) 분업을 통한 ‘개발

효과성 증진', (ii) 역량과 유인체계가 이질적인 행위자 간 다자협력 구도 형성으로 인한 '거래비용 발생', 그리고 (iii) 다극화된 국제사회에서의 '전략적 다자협력관계 형성' 등 세 가지 다른 차원이 있음을 논의하였다. 따라서 국제개발협력 전략으로써 삼각협력을 활용함에 있어서 서로 다른 이 세 가지 본질 간에 균형을 유지하면서 각 차원에 부합되게 사업 파트너와 내용이 구축될 때 협력 효과를 극대화할 수 있다.

협력영역이 전 방위적으로 확대된 SDG 체제 하에서는 다변화된 연결망을 확장함으로써 개발협력의 영역을 확대할 수 있으므로 삼각협력의 '전략적 다자협력관계 형성' 차원과 '개발효과성 증진' 차원이 상호보완 관계에 있다. 하지만 동시에 기존의 협력대상이 특정한 한 국가인 양자협력이나 협력대상이 불특정 다수인 다자협력과는 달리, 삼각협력에는 삼각구도의 세 행위자가 모두 협력관계에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 탐색 및 정보 수집, 협상 과정, 규정준수 감시 및 집행 등에 관련한 다양한 '거래비용'이 수반되며, 이는 삼각협력의 집행에 제약조건이 될 수 있다. 이러한 거래비용의 구체적 내용은 '협력 국가 내부의 정치사회경제 여건'뿐 아니라 '협력국가 간 관계의 역사적·지정학적 배경,' 그리고 '국제사회에서의 상호 역학관계' 등 다양한 요인에 의존한다. 따라서 삼각협력의 국제개발협력 전략으로서의 성패 여부는 이 요인들에 대한 심도 있는 이해 여부에 달려있고, 이러한 이해는 국제사회에 대한 정치·경제·사회·문화 영역의 학제적 연구를 필요하므로 효과적 국제개발협력 전략 수립을 위해서는 이와 같은 학제적 연구가 뒷받침되어야 한다.

또한 삼각협력의 효과적 집행을 위해서는 다양한 거래비용을 극복할 수 있는 집행체계 설계와 협력 파트너 구성이 매우 중요하다. 본 연구는 삼각협력의 구성과 삼각협력 집행을 체계적으로 이해할 수 있는 이론적 패러다임으로 분업, 거래비용의 경제학, 연결망 이론의 약한 연결고리의 힘, 세 가지 개념을 제시하였다.

본 연구에서는 다루지 않았으나 정혁(2017)의 연구는 이러한 세 가지 패러다임에 기초하여 양대 삼각협력 국가인 독일과 일본의 삼각협력 주축국 선정에 대한 실증분석을 통해 분업과 거래비용 관점에서 공여국과 협력국 간

수출비중, 수입비중, FDI, 공적개발원조 총액, 공적개발원조 기간, 식민지배 경험 여부가 중요한 것으로 나타났으며, 협력국 관련 변수 중에서는 협력국의 일인당 실질 GDP, 인구 크기, 민주주의 성숙도, 지배구조 역량, 종교 분절화, 지역 등이 주요 요인인 것으로 나타났다. 또한 정혁·염유식(2015)의 ODA 연결망 분석에 의하면 개발협력 연결망에서 각 협력국의 위계군집군 형성과 구조적 등가 등 연결고리의 가치가 협력국마다 다르게 나타난다는 것을 알 수 있다.

이상의 실증분석의 결과는 삼각협력에서 협력관계 형성이 즉자적이고 개별적인 개발사업 형성 수준에서 결정되기보다는 분업, 거래비용, 개발협력 연결망의 연결고리 가치 등 본 연구에서 제시한 이론적 패러다임과 관련된 요인들에 의해 체계적으로 결정됨을 알 수 있다. 이러한 관계는 삼각협력의 경우 특히 명시적으로 드러나지만, 이는 단지 삼각협력에 한정되기보다는 국제개발협력 전반에 걸쳐 존재하는 경향이다. 이로 보건데 삼각협력 뿐 아니라 국제개발협력 전반에 대한 분업, 거래비용, 연결망 관점에서의 이해와 협력국가에 대한 학제적 접근은 효과적 국제개발협력을 위한 전략 수립에 있어서 핵심요소라고 할 수 있다.

투고일자: 2017-10-10 심사일자: 2017-10-12 게재확정: 2017-11-15

참고문헌

- 김태균·손혁상. 2014a. 「삼각협력의 유형별 특징과 현황」. 『한국개발협력의 삼각협력 추진 방안에 관한 연구』 제6장. 경제·인문사회연구회 기획 협동연구총서 14-41-01.
- _____. 2014b. 「삼각협력 분야 및 사업방식」. 『한국개발협력의 삼각협력 추진 방안에 관한 연구』 제6장. 경제·인문사회연구회 기획 협동연구총서 14-41-01.
- 정혁. 2014. 「삼각협력의 경제 이론적 고찰」. 『한국개발협력의 삼각협력 추진 방안에 관한 연구』 제4장. 경제·인문사회연구회 기획 협동연구총서 14-41-01.
- _____. 2017. 「삼각협력 주축국 선정 실증분석과 한국 개발협력 전략에의 적용」. mimeo.
- 정혁·염유식. 2015. 『삼각협력을 활용한 우리나라 ODA 발전방안』. 국무조정실.

- BMZ. 2011. "Strategy for Development Cooperation with Global Development Partners(202015)." BMZ Strategy Paper 6, 2011e.
- _____. 2013. "Triangular Cooperation in German Development Cooperation." Position Paper. BMZ Strategy Paper 5, 2013e.
- Coase, R. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*, 4(16): 386-405.
- _____. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*, 3(1): 1-44.
- Dahlman, C.J. 1979. "The Problem of Externality." *Journal of Law and Economics*, 22(1): 141-162.
- Granovetter, M. 1973. "Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Honda, S. and M. Sakai. 2014. "Triangular Cooperation Mechanisms: A Comparative Study of Germany, Japan, and the UK." JICA Research Institute.
- Knodt, M. and N. Piefer. 2012. "Why Not Cooperate in a Triangle? Explaining different motivations in triangular cooperation." In J. Langendorf et al. (eds.). *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*.
- Langendorf, J. et al. 2012. *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*, Nomos.
- OECD. 2013a. "Triangular Co-operation: What's the literature telling us?" 2013 Report. OECD Development Co-operation Directorate.
- _____. 2013b. "Triangular Co-operation: What Can We Learn from a Survey of Actors Involved?" Paris: OECD.
- Smith, A. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wendt, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Triangular Cooperation and Korea's Strategy for International Development Cooperation

Hyeok Jeong

Professor, Graduate School of International Studies
Seoul National University

International community has been paying revitalized attention to triangular cooperation as an effective strategy for development cooperation as the international society is turning multi-polarized due to the shift of the major source of world growth from the traditional western advanced economies to the emerging developing countries. Furthermore, the SDG's emphasis on the integrated approach for economic and social development and the diversified expansion of the cooperation areas of the international development cooperation is well aligned with the nature of triangular cooperation which has a strong potential of improving development effectiveness by utilizing the diverse network of cooperation. At the same time, it is recognized that triangular cooperation faces various kinds of constraints and difficulties in implementation which are not present in the traditional bilateral or multilateral cooperation. We propose the division of labor, transaction costs economics, network theory as theoretical paradigms to understand triangular cooperation from the perspectives of enhancement of development effectiveness and formation of strategic multilateral cooperation relationship in the multi-polar international society. Based on such theoretical paradigms, we interpret the triangular cooperation and provide the implications for establishing the strategy for international development cooperation.

Keywords: triangular cooperation, international development cooperation, division of labor, transaction costs, Network Theory, multi-polarization of international community, ODA policy, development cooperation strategy