

개발효과성 이론으로 본 신흥경제국의 남남협력 참여:

BRICS, IBSA, BASIC의 남남협력과 개발효과성에 대한 소고

임 소 진 | 한국국제협력단(KOICA) 선임연구위원

본 연구는 개발효과성 이론에서 강조되고 있는 남남협력에 대해 알아보고, 이를 중심으로 남남협력의 공여국 역할을 하는 신흥경제국 협의체인 BRICS, IBSA, BASIC의 특성과 이들의 남남협력에 대한 기여여부를 비교분석 하였다. 남남협력 메커니즘은 '수평적 파트너십'과 '연대의식'을 중심으로 해석하였을 때 수원국의 개발에 기여하는 부분이 강하다고 볼 수 있다. 즉, 남남협력은 개발효과성 이론에서 중요시하는 수원국의 주인의식과 지식공유와 같은 틀에서 보았을 때 기존의 전통적인 북-남 협력보다 더욱 효과적이라 평가할 수 있다. 이는 남남협력을 통해 신흥경제국은 수원국의 주인의식을 고취하고, 수원국은 신흥경제국의 발전경험에 대한 지식공유와 상호학습을 통해 다양한 개발 모델을 활용할 수 있기 때문이다.

그러나 신흥경제국의 협의체인 BRICS, IBSA, BASIC을 중심으로 살펴본 결과, 이들 협의체는 남남협력에서 강조되는 수평적 파트너십을 유지하고 있지 않다는 것을 알 수 있었다. 또한 이들 협의체는 OECD DAC 또는 세계은행과 같이 수원국에 대한 우위의 위치에서 개발협력에 참여하고 있었다. 그럼에도 불구하고 이들 협의체는 아직 체계적인 제도가 마련되지 않은 상황에서 선진공여국의 협의체에 비해 비교적 느슨한 형태의 협력이 이루어지고 있다는 점을 감안하여, 향후 BRICS, IBSA, BASIC의 공식적인 체계가 갖추어진다면 남남협력의 모델을 통해 선진공여국 협의체를 보완하는 역할을 하면서 개발효과성 이론에서 중요시하는 원칙들을 중심으로 향후 개도국의 전반적인 발전을 위해 기여할 수 있을 것이라고 보여진다.

주제어: 신흥경제국, 남남협력, BRICS, IBSA, BASIC

I. 서 론

선진공여국의 협의체인 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이후 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC)는 지구촌 빈곤퇴치 및 발전을 위해 국제사회가 합의한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs)의 달성노력에 기여하기 위해 OECD DAC 회원국 및 수원국을 중심으로 총 네 차례에 걸친 고위급회담(High Level Forum, HLF)을 개최하였다. 제1차 고위급회담은 2003년 이탈리아 로마에서 열렸으며, 참여국들은 공여국 간의 원조조화에 대해 논의하였다. 이후 2005년 프랑스 파리에서 제2차 고위급회담이 개최되어 원조효과성을 위한 논의의 장이 제공되었으며, 이때 공여국 및 수원국은 ‘파리선언’을 통해 2010년까지 5대원칙(주인의식, 원조일치, 원조조화, 결과중심의 원조, 상호책임성)과 12개 이행지표를 이행할 것에 합의하였다. 제3차 고위급회담은 2008년 가나 아크라에서 열렸으며, 파리선언 이행의 중간평가를 통해 교훈도출 및 향후 과제가 제시되었다. 아크라 회의에서는 ‘아크라행동강령’이 합의되었으며, 이를 통해 개발에 있어서의 시민사회의 역할, 분쟁 및 취약국에 대한 차별적 접근, 그리고 남남 및 삼각협력의 효과성이 강조되었다.

OECD DAC고위급회담의 최종회의는 부산세계개발원조총회(이후 부산총회)의 형태로 2011년 한국 부산에서 열렸으며, 이때 참가자들은 2010년까지 이행하기로 한 파리선언 이행에 대한 최종 평가의 시간을 갖게 되었다. 부산총회는 특히 시민사회 및 민간기업과 같은 주체들이 개발협력의 이해관계자로서 공식적으로 인정되면서 국가 대 국가로 이루어진 공적개발원조(official development assistance, ODA)를 넘어서 다양한 개발주체들의 개발재원에 대한 논의가 활발히 시작되는 계기가 되었다. 또한 그간의 ‘원조효과성’ 패러다임을 넘어서 ‘효과적 개발협력’을 의미하는 ‘개발효과성’ 패러다임으로의 전환이 시도되었다. 이와 같이 국제 개발협력 주체들의 개발효과성 논의의

시작이라 할 수 있는 부산총회의 결과문서에서는 아크라에서 강조되기 시작한 남남 및 삼각협력의 중요성이 다시 한 번 확인되었다. 예를 들어, 부산총회 이후 개발된 부산 글로벌 파트너십(이후, 부산파트너십)의 이행을 위한 공동의장국 및 집행위원회의 구성형태가 이를 반영하고 있다고 할 수 있는데, 공동의장국으로는 선진공여국을 대표하는 영국과 수원국을 대표하는 나이지리아, 그리고 남남협력 공여국(공여국이자 수원국)을 대표하는 인도네시아가 선정되었으며, 집행위원회는 선진공여국, 수원국, 남남협력 공여국, 민간기업, 의회, 시민사회, 다자개발은행, UNDP, OECD의 대표로 구성되었다(GPEDC, 2013).

남남협력은 공여국을 뜻하는 북(the North)과 개발도상국(이후, 개도국)을 뜻하는 남(the South)의 관계와 비교하여, 남(the South)에 속하는 수원국이 자 공여국의 역할을 하고 있는 신흥개발경제국(emerging and developing economies, 이후 신흥경제국)과 그 외 수원국 간의 ‘수평적 파트너십(horizontal partnership)’을 강조하는 개발협력의 형태를 의미한다(OECD, 2011). 신흥경제국이란 국제통화기금(International Monetary Fund, 이후 IMF)에 따른 경제적 용어로서, 1990년 전 세계 GDP의 30% 정도에 지나지 않던 개도국들이 2010년대에 들어 50% 정도를 차지하고, 2017년까지는 54%까지 성장할 것으로 기대되면서 지칭된 정의이다. 신흥경제국은 2000년 세계 무역의 약 30%에 지나지 않았으나, 2010년에는 40% 가까이 성장하였다(Bilal, 2012).

신흥경제국은 또한 세계은행의 1인당 국민소득(GNI per capita) 기준의 분류체계에서는 중소득국(middle-income countries, MICs)에 해당하기도 한다. 세계은행은 1인당 국민소득 수준에 따라 개도국을 저소득국(low-income countries, LICs), 중소득국, 그리고 고소득국(high-income countries)으로 분류하고 있다. 일부 연구에서는 이들 국가를 ‘신흥공여국’이라 지칭하기도 하나(Quadir, 2013; UN, 2010), 이들 국가들 중 대표적인 중국, 인도, 브라질 등은 이미 1950년대부터 원조를 제공해 온 공여국으로서(Kragelund, 2011), 신흥공여국으로 분류하기에는 부적절하다. 나아가 2010년 이후 OECD DAC에 가입한 한국, 체코, 아이슬란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 폴란드와

같은 국가들이 DAC 체제안에서는 신흥공여국으로 불리기도 한다는 점을 감안하여, 본 연구에서는 OECD DAC 회원국이 아니며 남남협력의 공여국 역할을 하는 중소득국을 신흥경제국으로 구분하는 바이다.

이와 같은 신흥경제국들은 2008년 아크라 회담에서부터 남남협력을 중심으로 국제사회의 증가하는 관심을 받고 있으며, 특히 브라질, 인도, 중국, 러시아, 남아프리카공화국의 원조지원 특성 및 개도국 사이의 역할에 대한 많은 연구가 진행되고 있다(Breslin, 2013; Gray, 2013; Moore, 2012; UN, 2010; Zimmermann, 2011). 이와 함께 남남협력의 공여국으로 참여하고 있는 대표적 신흥경제국들의 협의체인 BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국), IBSA(인도, 브라질, 남아프리카공화국), 그리고 BASIC(브라질, 남아프리카공화국, 인도, 중국)에 대한 관심도 증가하고 있다. 이들 협의체는 남남협력에 있어서 일종의 플랫폼을 제공하여 전통적 원조지원 형태에서 OECD DAC의 역할과 같은 제도적 역할을 할 것이라는 기대가 주어지고 있으며, 국제사회는 이들 협의체가 기존의 개발협력 체제의 보완적 역할을 할 것이라고 기대하고 있다(Bilal, 2012; Stuenkel, 2013; Vieira and Alden, 2011). 그러나 이러한 기대에도 불구하고 많은 연구들이 BRICS에 편제되어 IBSA 및 BASIC에 대한 연구는 상대적으로 제한적이며, BRICS, IBSA, BASIC과 같은 협의체의 남남협력에 대한 시사점 연구도 찾아보기 힘든 것이 사실이다.

따라서 본 연구는 동일 국가가 포함되어 있는 BRICS, IBSA, BASIC의 서로 다른 협의체가 과연 어떠한 형태로 이루어지고 있으며, 남남협력의 개발효과성 맥락에서는 각각 어떠한 의미를 가지고 있는지에 대해 알아보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음 장에서 남남협력의 발전과정과 함께 본 연구의 분석틀로써 개발효과성 원칙을 소개하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 제III장에서 BRICS, IBSA, BASIC 협의체 각각의 특성과 개발효과성 관점에서 본 이들 협의체의 남남협력 메커니즘에 대한 효과성에 대해 분석하였다. 마지막으로 본 연구의 제4장에서는 BRICS, IBSA, BASIC 협의체가 개발효과성 원칙하에서 남남협력에 주는 시사점을 제시하였다.

II. 분석틀

1. 개발효과성 이론으로 본 남남협력 발전사

앞에서 언급하였듯이, 아크라 고위급회담 및 부산총회, 그리고 부산파트너십을 통해 남남협력에 대한 국제사회의 관심은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 이에 따라 일부 학자들은 남남협력의 형태가 개발협력에 있어서 새로운 패러다임 또는 이론을 제시하고 있다고 해석하기도 한다(Puri, 2010). 그러나 이러한 남남협력에 대한 시도는 최근에 시작된 것은 아니며, 그 기원은 1950년대에서 이미 찾아볼 수 있다. 당시 많은 개도국 정부는 국가개발의 장애요소를 뛰어넘을 수 있는 방안을 모색하고자 하였고, 이들 국가에게 중소득국의 발전모델은 기술협력을 통한 개도국 간 벤치마킹이 가능하도록 하였다. 특히 일부 개도국 정부는 선진 경제에 대하여 개도국 간의 경제협력을 강화하고자 하였으며, 이러한 시도가 남남협력의 시초라 할 수 있다 (Moore, 2012; Stuenkel, 2013). 다만 당시에는 남남협력이라는 용어를 사용하지 않았을 뿐 현재의 남남협력의 형태를 이미 갖추기 시작했다고 할 수 있다. 중국과 같은 개도국은 선진공여국 및 다자개발은행의 원조지원을 받으면서 동시에 타 개도국에게 원조를 지원하기 시작하였고(Kragelund, 2011), 1970년대 한국이 원조를 받던 시기 타 국가에 원조를 제공하던 형태 역시 남남협력의 한 모습이라 할 수 있다(Indonesia, 2013). 태국 역시 1973년부터 수원국이자 공여국으로서 남남협력의 형태로 원조를 제공하기 시작하였다(TICA, 2013).

그 외 이집트, 남아프리카공화국, 튀니지, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 멕시코, 베네수엘라, 사이프러스, 몰타, 폴란드, 터키와 같은 국가들 역시 중소득국으로서 수원국에 기술협력을 제공해왔다. 즉, 남남협력이란 개도국 간 공동의 개발과제에 대한 해결방안을 모색하고, 기술협력 및 경제협력을 촉진시키며, 발전과정에서의 주인의식을

과 연대의식을 바탕으로 한 개발경험 모범사례를 공유하는 개발협력 모델이라 할 수 있다(Nel and Taylor, 2013; Tejasvi, 2007). 남남협력의 성공사례는 브라질의 에이즈 퇴치 경험의 라틴아메리카 지역에서의 공유와 인도의 수자원 관리에 대한 성공사례를 바탕으로 주변국에 기술협력을 제공한 경우 등을 들 수 있다(Tejasvi, 2007).

이러한 남남협력의 성공사례는 2008년 아크라 회의 이후 결성된 ‘UN 남남협력 특별팀(Task Team on South-South Cooperation, TT-SSC)’에 의해 연구되었는데, UN 남남협력 특별팀은 총 31개 심층 사례연구와 160개 이상의 사례분석을 통한 ‘모범사례보고서’를 발표하여 MDGs 달성에 있어서의 남남협력 효과성에 대한 이론적 기반을 제시하였다. 2011년에 발표된 남남협력 모범사례 보고서에 의하면 남남협력은 개발협력 현장에서의 실무자간 연계 및 실무자 역할의 제도화에 기여하였고, 지식교환 파트너 간 역량개발을 촉진하며, 지역 플랫폼과 동료검토 등의 실행을 통해 역량개발이 가능하도록 하였으며, 수원국의 리더십을 중심으로 한 개발협력이 가능하도록 기여하였다. 이후 2011년 부산총회를 앞두고 열린 ‘남남협력과 역량개발을 위한 고위급회의’의 참여국들은 ‘보고타 성명서(Bogota Statement)’를 통해 남남협력의 효과성 뿐 아니라 한계 및 과제를 도출하여 부산총회에서 남남협력의 발전방안이 논의될 수 있도록 하였다(임소진, 2012a; TT-SSC, 2011). 이 과정에서 특히 지식공유가 강조되었으며, 남남협력의 공여국 역할을 하는 신흥경제국의 개발경험을 수원국에 전수 및 반영하는 데에 큰 관심이 기울어졌다(OECD, 2011). 이는 2014년 4월 멕시코에서 열린 제1차 부산파트너십 이행 모니터링을 위한 고위급 회의에서도 지속적으로 강조되었다.

부산파트너십의 이행은 10대 지표를 중심으로 이루어지고 있으며, 이들 지표는 파리선언의 12개 이행지표 중 개도국 결과프레임워크(주인의식 및 결과중심의 원조), 원조예측성, 상호책임성, 공여국의 개도국 시스템 이용, 원조비구속성에 대한 부분이 지속되어야 할 과제로 개발되고, 부산총회에서 강조된 시민사회 및 민간기업, 의회, 투명성, 젠더에 대한 지표가 새롭게 제시되었다. 다만, 파리선언은 5대 원칙(주인의식, 원조일치, 원조조화, 결과중심의 원조, 상호책임성)에 따라 지표가 개발되었으나, 부산파트너십 지표는

부산총회에서 합의된 4대원칙(주인의식, 결과중심, 포괄적 개발 파트너십, 투명성 및 상호책임성)에 해당하는 지표를 제시한 것은 아니다. 그렇다고 하여 4대 원칙이 부산파트너십 지표와 관련이 없는 것은 아니고, 이들 원칙이 10대 지표에 내재화되어 제시된 것이다(임소진, 2012b). 이에 따라 제1차 부산파트너십 이행 모니터링 회의의 제1세션은 부산파트너십의 4대 원칙을 포함한 총 5대 의제(포괄적 개발 파트너십, 결과, 투명성과 책임성, 수원국 주인의식, 취약 및 분쟁)에 대해 집중적으로 논의하였다. 그러나 아직까지 이러한 개발효과성 이론을 바탕으로 남남협력의 효과성에 대해 논의하는 것은 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 다만, 부산파트너십 이행 모니터링을 위해 일부에서 파리선언의 원칙을 이론적 틀로 적용하여 남남협력과 개발효과성에 대한 논의를 시도한 바 있다.

2. 개발효과성 이론으로 본 남남협력의 효과성

개발효과성에 대한 전통적 이론이 부재한 상황에서 OECD DAC을 중심으로 한 개발효과성 원칙들은 국제 개발협력에 대한 패러다임 뿐 아니라 개발효과성 논의를 위한 이론적 배경을 제공하고 있다. 이러한 개발효과성 이론에 의하면, 우선 수원국은 국가개발전략에 우선분야를 제시하고 공여국은 이를 원조지원 과정에서 우선과제로 선정하여 개발 프로젝트를 개발하는 것을 원칙으로 한다. 이는 OECD가 제시한 파리선언 및 부산파트너십 지표에 반영되어, 수원국 및 공여국은 이러한 과정을 통해 수원국의 주인의식이 향상될 수 있도록 하고 있다(임소진, 2012a, 2012b). 남남협력의 경우, 신흥경제국과 수원국 간 고위급 정치적 대화를 통해 해당 부처의 장관 또는 고위급 인사가 협력을 위한 특정 프로젝트를 개발하는 과정을 갖게 된다. 이러한 과정에서 리더십이 중요하게 평가되며, 수원국 요구에 부합한 개발 프로젝트가 제시될 수 있으며, 나아가 신흥경제국과 수원국 간 상호학습이 가능하다(Chandy and Kharas, 2011). 그러나 일부에서는 신흥경제국의 경우 오히려 선진공여국보다 수원국의 주인의식을 존중하는 정도가 미흡하다는 지적이다.

특히 중국의 대 아프리카 지원의 경우 아프리카 수원국의 필요에 의한 지원 이라기보다 남남협력 공여국의 필요에 의한 지원이 제공되는 경우가 있는 것이 사실이다(UN, 2010).

반면, 파리선언의 5대 원칙을 기준으로 OECD가 약 110개의 남남협력 사례분석을 통해 남남협력의 개발에 대한 효과성을 평가해 본 결과, 남남협력에서 국가의 리더십은 주요 가치로써 평가되고 있으며, 이는 파리선언의 주인의식 원칙에 매우 부합하는 결과라 할 수 있다. 많은 경우 상호학습을 통한 국가정책 수립 과정에서 수원국의 개별 요구에 부합하는 주인의식 존중이 이루어지고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 남남협력의 학습 및 지식공유의 방법은 개발협력 현장에서 실제로 수원국의 주인의식을 고취하는 역할을 할 수 있다는 것이다(OECD, unknown).

다음으로, 원조일치에 대한 이론에 의하면 공여국은 원조지원 시 수원국의 회계절차에 일치하는 절차를 진행하도록 권유되고 있다. 이런 맥락에서 살펴볼 때, 신흥경제국이 수원국의 회계절차를 따른다는 증거는 찾아보기 힘들다(UN, 2010). 그러나 반대로 남남협력의 주요 지원형태가 기술협력 및 역량개발을 중심으로 이루어진다는 특성으로 인해 파리선언의 원조일치 원칙이 남남협력의 지원형태 안에서 자연스럽게 이행되고 있다고 해석하는 경우도 있다. 이 경우 남남협력의 원조일치란 수원국 정책에 대한 기술협력의 일치라는 점에서 OECD DAC이 제시하고 있는 지원형태에서 이루어지고 있는 공여국의 수원국 시스템 이용을 통한 일치와는 다르다고 할 수 있다. 즉, 신흥경제국은 수원국 정부의 정책에 대해 정부 간 수평적 협력을 통한 내용적 측면의 지원을 제공한다고 할 수 있다(OECD, unknown). 또한 남남협력에서는 전통적 개발협력 체제에서는 되도록 지양하고자 하는 단기 기술협력 프로젝트를 제공하면서 장기적으로 신흥경제국과 수원국간 역량구축이 가능하도록 한다는 차이점이 있다(Chandy and Kharas, 2011).

셋째, 원조조화와 관련된 개발효과성 이론은 공여국 간 분업을 통해 수원국의 행정부담을 줄이기 위한 공여국 간의 조화를 강조하고 있다. 그러나 남남협력에서는 이 이론을 적용하기는 쉽지 않은데, 이는 특히 선진공여국과 신흥경제국 간의 원조조화를 위한 협업은 찾아보기 힘들기 때문이다. 특히,

신흥경제국의 취약국 지원의 경우 선진공여국과 신흥경제국간, 그리고 신흥경제국들 간의 원조조화는 전혀 찾아보기 힘들다는 분석이다. 한 예로 중국이 앙골라를 지원하기 시작하면서 앙골라 정부는 파리선언에서 수원국에게 요구되는 원칙 이행을 전면 부정하는 사례가 발생하기도 하였다(UN, 2010).

그러나 남남협력이 삼각협력(전통공여국-신흥경제국(남남협력공여국)-개도국(남남협력수원국)으로 확대되는 과정에서 신흥경제국을 공여국 간 분업 메커니즘에 효과적으로 끌어들이고 있다는 면에서 남남협력의 간접적 효과성이 평가되기도 한다(OECD, unknown). 나아가 남남협력은 복잡한 관료적 절차를 최소화하는 데에서 원조조화에 대한 효과성을 찾아볼 수 있다고 평가되기도 한다(Chandy and Kharas, 2011). 예를 들어, 일부 수원국의 경우, 선진공여국이 복잡하고 긴 관료적 절차를 요구하는 반면 중국과 같은 신흥경제국은 간단한 절차를 통해 프로젝트 상호간 협력이 가능하도록 한다고 보는 경우도 있다(Li, 2013).

개발효과성 이론을 구성하는 중요한 네 번째 원칙은 결과를 위한 원조관리인데, 이 이론에 의하면 선진공여국은 국가 차원의 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation, M&E) 시스템을 포함하는 수원국 주도의 결과프레임워크를 이용해야만 개발효과성을 강화시킬 수 있다. 그러나 많은 수원국에서 결과프레임워크가 개발된 경우가 드물거나, 결과프레임워크가 존재하는 경우에도 역량이 미흡한 경우가 많다. 이는 남남협력에 있어서도 큰 과제로 남아 있다. 또한 남남협력의 평가 프레임워크 개발이 미진하여 성과(impact)에 대한 평가는 미비한 수준에 그치고 있다. 다만, 선진공여국뿐 아니라 개도국에서도 평가 역량 및 시스템 개발에 대한 관심과 노력이 증가하고 있다는 면에서 국제사회는 결과중심의 원조관리에 대한 부분을 긍정적으로 평가하는 경향이 있다(OECD, unknown).

그러나 한편에서는 이러한 개발효과성 이론은 선진공여국이 제시한 원칙을 중심으로 이루어져 있기 때문에 남남협력의 개발효과성은 이러한 국제규범이 아닌 신흥경제국의 입장에서 평가되어야 한다고 보는 경우도 있다. 이 경우 남남협력에서 의미하는 결과중심의 관리란 저비용의 신속한 집행이 가능한 원조제공이라 할 수 있으며, 신흥경제국의 개발경험과 노하우를 전수하

는 것을 중심으로 성과평가가 이루어져야 한다는 것이다(Chandy and Kharas, 2011).

마지막으로, 공여국과 개도국은 공동평가를 이행함으로써 상호책임성 메커니즘을 강화할 수 있다는 이론에 따라 남남협력의 상호책임성은 동료간 압력(peer pressure) 메커니즘과 동료검토(peer review) 메커니즘을 이용하는 경향이 강하다. 예를 들어, 아프리카 지역의 경우 ‘아프리카 동료검토 메커니즘(African Peer Review Mechanism, APRM)’을 통해 참여 국가 간 굳어버넌스 및 책임성 성과에 대한 동료검토가 이루어지고, 태평양 섬 지역에서는 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB)을 중심으로 개별 국가들의 항공분야 안보기준 준수를 위한 행동변화에 대한 상호 감독 및 강제성 기제가 작용하기도 한다(OECD, unknown).

그러나 사례분석을 통해 살펴본 결과, 남남협력에 있어서 상호책임성은 아직까지 한계가 있는 것으로 드러났으며, 이는 다소 산발적인 협력체제와 신흥공여국의 제도적 역량의 미흡함에서 기인하는 경향이 있다(OECD, unknown; UN, 2010). 따라서 남남협력이 지속적으로 확대되고 더욱 복잡해지는 상황에서 상호책임성 강화는 중요한 과제로 남아있으며, 특히 남남협력에서 공여국의 역할을 하는 신흥경제국의 인센티브와 책무에 대한 메커니즘 구축이 필요하다는 것이 강조되고 있다(OECD, unknown). 한편, 일부 학자들의 경우, 특히 중국의 남남협력의 예를 중심으로 하여 남남협력에서의 상호책임성은 상호이익에서 찾아볼 수 있다고 주장하기도 한다(Chandy and Kharas, 2011).

III. 남남협력의 개발효과성: BRICS, IBSA, BASIC의 비교 분석

1. BRICS

BRICS의 기원은 2001년 투자(investment)와 관련된 형태에서 찾아볼 수 있다. BRICS는 2001년 당시 아직은 남아프리카공화국이 합류하지 않은 상태에서 남아프리카공화국을 의미하는 ‘S’가 부재한 ‘BRIC’의 형태였으며, 이후 2006년 남남협력의 ‘정치적 협력 프레임워크’로 성장하면서 ‘소문자 s’를 덧붙인 ‘BRICs’로 명명되기 시작하였다. 선진공여국들이 글로벌 경제위기를 맞이하면서 BRICs 국가들은 상대적으로 ‘공동의 위치’를 확보하게 되었으며, 이를 계기로 BRICs 국가들은 IMF에 재정지원을 제공하게 된다. 이러한 과정에서 글로벌 경제구조에서 위기에 대응하는 역할을 하게 되는 BRICs라는 새로운 그룹이 생겨나게 되었다고 평가되기도 한다. 이후 2010년 비로소 남아프리카공화국이 정식으로 BRICs에 합류하게 되면서, ‘대문자 S’를 사용하는 현재의 ‘BRICS’가 되었다(Stuenkel, 2013).

BRICS 국가들은 선진공여국과 비교하여 정책변화와 같은 조건은 부여하지 않는 원조를 제공한다. 또한 이 국가들은 선진공여국과 비교하여 ‘원조’ 또는 ‘지원’이라는 용어는 ‘지양’하는 대신, ‘협력’ 또는 ‘파트너십’이라는 용어를 선호하는 경향이 강하다(Quadir, 2013). 나아가 국가 간 원조지원 전략을 조율하여 투명성 및 효과성을 확대하고자 하는 파리선언과 같은 프레임워크를 고려하지는 않고 있으며, 이에 따라 원조지원에 있어서 BRICS 국가 간 조율 메커니즘은 고려하지 않고 있다(Stuenkel, 2013). 이와 관련하여, BRICS는 회원국의 상이한 이해관계 또는 조직적 역량의 부족으로 인한 한계점을 지니고 있다는 비판이다. 이는 BRICS가 개발협력 또는 남남협력을 위한 협력체가 아닌 정치경제 협력체이기 때문이라는 분석이 있다.

예를 들어, 브라질과 인도는 중국과의 경쟁구도에서 아프리카 지역에서의

〈표 1〉 BRICS 국가의 대 아프리카 무역규모 - 남아프리카 공화국 제외
(2007년 기준, 백만불)

국가	수출	수입
브라질	8,300	11,400
중국	36,700	36,100
인도	10,000	4,230
러시아	5,270	1,400

자료: 저자 작성.

참고문헌: Zimmermann and Smith, 2011: 724.

정치경제적 영향력을 증가시키고자 하고 있다(Stuenkel, 2013). 남아프리카 공화국을 제외한 BRICS 국가들의 대 아프리카 무역규모는 〈표 1〉과 같다.

또한 브라질은 남(the South)에 속하는 국가들의 글로벌 체제에서의 정치 경제적 기반을 다지기 위한 개발 촉진 방법으로써 남남협력을 추구하는 반면, 중국은 선진공여국에 대응하기 위한 방안으로 ‘공여국(donor)’이라는 표현에 맞서는 ‘남남협력 제공자(South-South provider)’라는 표현을 정치적으로 사용하고 있다(Li, 2013; Quadir, 2013). 인도의 경우, 최근의 경제성장과 함께 남아시아 외 타 국가, 특히 아프리카 국가와의 관계 확대를 위한 도구로써 남남협력을 전략적으로 이용하는 경향이 강하다(Quadir, 2013). 러시아가 남남협력을 제공하는 이유는 자본주의에 맞서 사회주의 모델을 수원국에 전파하기 위한 전략적 목적이 강하다. 그러나 러시아는 아직까지 하나의 뚜렷한 개발협력 비전은 부재하다 할 수 있으며, 특히 다른 BRICS 국가들과 비교하여 비교적 OECD DAC의 원조개념 및 용어를 활발히 받아들이는 편이라 할 수 있다(Gray, 2013). 마지막으로 남아프리카공화국의 경우, 남부 아프리카 지역의 평화유지 및 구축과 발전을 위해 개발협력 활동에 참여하기 시작하였으며, BRICS 내 타 회원국과는 다르게 아프리카 국가들의 빈곤퇴치에 초점을 두고 있다(Quadir, 2013).

이러한 차이점이 존재함에도 불구하고 BRICS는 대체적으로 기존의 글로벌 권력구조에 대응하는 권력의 재분배 개념으로의 신흥강대국(emerging powers)으로 여겨지는 경향이 강하다(Stuenkel, 2013; Quadir, 2013). 특히 BRICS가 글로벌 권력구조에서 존재성이 있는 이유는 미국과 맞설 수 있는

중국, 러시아, 인도가 포함되어 있기 때문이다. 일부에서는 BRICS에 러시아가 포함되어 있는 이유를 보더라도 BRICS가 남남협력에 중점을 두기 보다는 미국에 대한 견제기능에 치중하고 있다고 해석한다. 따라서 BRICS는 국제질서(global order)와 다자기구의 현 구조를 변화시키기 위해 구성된 것으로 이해하고자 하는 경향이 강하다고 할 수 있다(Stuenkel, 2013).

이러한 맥락에서 BRICS는 남남협력의 제공자로서 중심 역할을 한다기보다는 브레튼우즈(Bretton Woods) 제도 및 개발협력 체제의 기존 구조와 원칙을 약화시키는 역할을 한다고 할 수 있다. 즉, 남남협력은 기존의 북-남 협력체제를 보완한다기보다는 개발협력 체제에서의 권력구도의 변화라고 볼 수 있다는 것이다. 사실상 BRICS 국가들은 경제체제를 주도하고자 하는 성향이 강한 반면, 남남협력과 같은 개발협력의 새로운 패러다임을 주도하려는 움직임은 보이지 않고 있다(Stuenkel, 2013). 나아가 BRICS의 남남협력에 대한 국제사회의 기대는 다음과 같은 점들을 간과하고 있다는 비판이다. 우선, BRICS 주도의 대 개도국 무역이 남남협력 수원국들의 경제발전에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 기대는 BRICS의 무역이 상대 개도국의 개발 필요성을 고려하여 개도국 발전에 기여하는 방향으로 이루어질 것이라는 가정에서 이루어진 것이라 할 수 있다. 그러나 실제 BRICS의 대 개도국 무역 및 투자를 살펴보면 선진공여국의 대 개도국 무역 및 투자와 비교하여 개도국에 대한 착취 정도가 낮다고 할 수 없다는 결과이다. BRICS에 대한 긍정적 기대 효과의 또 다른 가정은 개도국의 경제가 선진 경제와 독립적인 관계일 때 발전할 수 있다는 것이었고, 이러한 의미에서 BRICS와의 남남협력은 수원국의 입장에서 긍정적 효과를 기대할 수 있다는 것이었다. 그러나 이 또한 BRICS 국가들이 선진공여국에 비해 수원국의 경제발전에 더 큰 긍정적 효과를 가져왔는지에 대해서는 검증된 바 없다. 무엇보다도 이들 BRICS 국가 역시 선진공여국에 의존 정도가 높다는 점을 감안할 때, 결코 BRICS 국가와 수원국과의 남남협력이 선진공여국의 경제구도에서 독립적으로 이루어지지 않는다는 것이다(Moore, 2013).

한편, BRICS가 개발협력 체제의 글로벌 정책 과정에 크게 관여하고 있으며, 이는 남남협력을 긍정적으로 촉진한다고 보는 견해도 있다(예: De Hart,

2012). 또한 BRICS는 남남협력의 개발이니셔티브를 촉진시키고 개도국의 국제적 입장을 조율하며, 개도국 간 의견교환을 위한 프레임워크로서의 역할을 하고 있다는 분석이다(Bilal, 2012). 이는 특히 ‘BRICS 개발은행(BRICS Development Bank)’의 형성과 밀접한 관련이 있다. BRICS 개발은행에 대한 착안은 2011년 제2차 BRICS 정상회담시 참여한 각 국가의 개발은행인 브라질개발은행(Brazilian Development Bank, BNDES), 중국개발은행(China Development Bank, CDB), 러시아개발은행(Bank for Development and Foreign Economic Affairs, Vnesheconombank), 인도수출입은행(Export-Import Bank of India, Eximbank), 그리고 남부아프리카개발은행(Development Bank of Southern Africa, DBSA) 간 협력을 강조하기 위한 논의에서 기인하였다(Stuenkel, 2013).

이후 2012년에 열린 제4차 BRICS 정상회담에서 이들 개발은행이 공동개발은행(joint development bank)의 형태로 발전할 수 있는지에 대한 연구수행이 합의되었고, 이에 따라 5개국의 재무부 및 외교부는 약 12개월 동안의 연구내용을 2013년 제5차 BRICS 정상회담에서 교환하였다. 그 결과 BRICS 정상들은 ‘BRICS 및 그 외 신흥경제국과 개도국 내 인프라 및 지속가능한 개발 프로젝트를 위한 자원 동원’에 목적을 둔 기관 설립 절차를 시작하기로 결정, BRICS 개발은행의 설립을 공식적으로 합의하였다(Bilal, 2012; Stuenkel, 2013). 일부에서는 BRICS 개발은행이 1991년 설립된 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 이후 가장 큰 규모의 다자개발은행이 될 것이라고 분석하기도 한다(Stuenkel, 2013). 그러나 무엇보다도 BRICS 개발은행의 설립은 앞서 언급한 바와 같이 남남협력을 이끌어 갈 플랫폼의 제도화에 기여를 할 것으로 기대되고 있다(Bilal, 2012). 그 이유는 지금까지의 BRICS는 이렇다 할 구속력 없는 비공식적 협의체로 운영되고 있었으나, BRICS 개발은행의 운영을 위해 정립화된 원칙과 규범이 제시되어야 할 것이기 때문이다(Bilal, 2012; Stuenkel, 2013).

앞에서도 언급하였듯이 글로벌 경제위기 시대에 IMF에 재정적 지원을 하게 됨으로써 BRICS는 그 이후에도 지속적으로 G20 정상회담에 BRICS의

관점이 포함되도록 주력해왔다. 나아가 BRICS가 경제적 협력체에서 정치적 협력체로 진화하면서, IMF 및 세계은행과 같은 다자개발은행에서의 교섭력(bargaining power)을 증가시키고자 하는 노력이 비교적 정교하다는 평가이다. 즉, 다자개발은행에서의 교섭권한을 강화하기 위한 역량을 개발하는 것이 BRICS의 주요 관심사이며, 이러한 의미에서 최근 ‘BRICS 개발은행(BRICS Development Bank)’에 대한 제안이 이루어졌다고 할 수 있는 것이다. 이는 역시나 BRICS의 체제가 남남협력을 제도화 하는 역할을 하는 것이 아니라 신자유주의 경제 체제에서 신흥경제국으로서의 영향력을 강화시키고자 하는 움직임이라 할 수 있다.

2. IBSA

인도, 브라질, 남아프리카공화국은 2003년 G8 정상회담에 옵저버(observer)로 참여한 것을 계기로 같은 해 브라질리아(Brasilia)에서 ‘개척자 회의(pioneer meeting)’를 주최하였다. 이때 합의된 ‘브라질리아 선언(Brasilia Declaration)’을 토대로 3개국 외교장관들은 2004년 공식적으로 ‘IBSA 포럼(IBSA Dialogue Forum)’을 설립하였다. IBSA는 브라질리아 선언을 통해 세계무역기구(World Trade Organisation, WTO) 장관급 회의 및 UN 안전보장이사회(Security Council)의 지배구도 변화를 요구하며, 특히 수원국 참여의 기회를 확대할 것을 촉구하였다. IBSA 회원국인 인도, 브라질, 남아프리카공화국은 지역적 협의체가 아닌 상황에 입각한 정치전략적 협의체라 할 수 있으며, 협력을 통해 기후변화, 무역정책, 핵 정책 및 군사개입과 같은 분야에서의 공동의 이익을 추구하고자 하였다(Roy and Andrade, 2008; Stuenkel, 2013; WWICS, 2009).

2003년에는 IBSA 기금(IBSA Fund)을 설립하여 3개국이 해마다 1백만 달러를 제공하기로 하였으며, 이 기금의 운영은 UNDP 남남협력 특별팀(UNDP Special Unit for South-South Cooperation)이 담당해오고 있다. 이에 따라 IBSA 기금은 2010년 남남협력을 위한 MDGs 상(MDGs Award for

〈표 2〉 IBSA 국가의 원조지원 규모

(2009/10년 기준, 백만불)

국가	원조규모
브라질	362
인도	488
남아프리카공화국	109

자료: 저자 재작성.

참고문헌: Zimmermann and Smith, 2011: 724.

South-South Cooperation)을 수여받기도 하였다(Stuenkel, 2013; WWICS, 2009). 이러한 의미에서 IBSA는 각 지역을 대표하는 리더십을 발휘하여 선진공여국뿐만 아니라 중국과 같은 일부 국가의 경제사회적 확대를 견제하는 역할을 할 것이라는 기대가 주어졌다(Vieira and Alden, 2011). 그러나 IBSA의 남남협력 제도화 노력에도 불구하고 기금의 규모가 일정 효과를 가져오기에는 다소 부족하였다(Stuenkel, 2013). 참고로 IBSA 국가들의 원조지원 규모는 〈표 2〉와 같다.

2009년에 이르러 IBSA 회원국은 ‘인도-브라질-남아프리카공화국 해상협력(India-Brazil-South Africa Maritime, 이후 IBSAMAR)’ 체제를 구축하였다. IBSAMAR는 IBSA 프레임워크에 속하는 군사협력체로서 각기 다른 대륙에 속하는 3개국의 민주주의 및 경제체제를 하나의 협의체에서 운영하고자 한 시도라 할 수 있다. 일부에서는 IBSAMAR의 설립으로 인하여 IBSA가 BRICS보다 더욱 긴밀한 협력체계를 갖추게 되었다는 평가가 있으나, 반면 IBSAMAR가 오히려 글로벌 안보문제에 대한 정치적 역할에 장애가 될 수도 있다는 우려도 있다(Stuenkel, 2013).

나아가 IBSA와 그 외 수원국 간의 남남협력이 과연 수평적 관계에서 연대의식을 바탕으로 이루어지고 있는가에 대한 비판도 있다. 예를 들어, 지역 내 상대적으로 재원이 풍부한 이 세 국가는 타 수원국들과 무역협정을 맺고 있으며, 이는 결코 수평적으로 보이지 않는다. 브라질은 남미 공동시장 결성을 위해 맺은 메르코수르(Mercosur)를, 남아프리카공화국은 남부 아프리카 개발공동체(Southern African Development Community, SADC) 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)을, 그리고 인도는 지역협력을 위한 남

시아협회(South Asia Association for Regional Cooperation, 이후 SAARC)를 결성하고 있는데, 많은 경우 더 빈곤한 국가가 이 협의체에서 무역에 대한 부정적 부담을 갖게 된다는 분석이다. 메르코수르의 회원국인 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이 중 브라질은 이익을, 아르헨티나와 우루과이는 상대적 불이익을 경험하고 있으며, 파라과이는 지리적 이유로 유리한 입장에 있다고 할 수 있다. 또 한 예로 SAARC 협정에 의해 제한되고 있는 인도의 식량무역이 결과적으로 네팔의 쌀 산업에 악영향을 미치게 되었다(Nel and Taylor, 2013). 이러한 과정에서 IBSA와의 협력관계에 있는 주변 수원국들은 남남협력에서의 IBSA의 리더십이 과연 지역의 발전인지에 대해 비판하고 있다(Vieira and Alden, 2011).

나아가 IBSA의 회원국 모두가 지역적으로 대표성을 가지며 또한 민주주의가 비교적 발달한 국가라는 점에서 이론적으로는 BRICS보다는 더 효율적이어야 하나, 실제 IBSA의 활동에 대한 성과는 미흡한 것으로 평가되고 있다. 이는 IBSA의 회원국들이 모두 BRICS의 회원국이기 때문에 많은 부분에서 IBSA와 BRICS 간의 불필요한 중복현상이 일어나고 있기 때문이라는 분석도 있다(Roy and Andrade, 2008; Stuenkel, 2013). 사실상 일부에서는 IBSA를 ‘실제적인(de facto)’ BRICS의 하위협의체로 구분하기도 한다(Bilal, 2012). 따라서 향후 IBSA의 협력 내용이 서서히 BRICS로 흡수될 가능성도 배제할 수 없다는 해석이다. 이러한 맥락에서 IBSA가 별도의 협력체로 지속되기 위해서는 BRICS의 성격과는 다른 형태로의 제도화 노력이 필요하며, 그 일환으로 남(the South)을 대표하는 신흥경제국의 공동의 이익을 추구하는 전략적 연맹 또는 남남협력의 지역간(interregional) 플랫폼의 역할을 하는 방향으로 발전할 수 있을 것이다(Roy and Andrade, 2008; Stuenkel, 2013).

3. BASIC

브라질, 남아프리카공화국, 인도 그리고 중국으로 이루어진 BASIC 체제의

개념적 구성은 2005년 EU 집행위원회(European Commission, 이후 EC)의 지원으로 시작된 ‘BASIC 프로젝트’에서 찾아볼 수 있다. EC는 2005년 1월부터 2년간 UN 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)과 교토프로토콜(Kyoto Protocol)의 준비 및 협상참여를 위한 수원국의 역량 강화를 지원하고자 하였으며, 그 일환으로 정치경제사회환경적 요소를 고려한 주요 수원국을 선정하였다. 그 결과 브라질, 인도, 중국, 남아프리카공화국이 선정되었으며, 이에 따라 이를 ‘BASIC 프로젝트’라 명명하게 되었다. 2년으로 예정되었던 이 프로젝트는 이후 6개월이 연장되어 총 2년 6개월 기간 동안 BASIC의 4개국을 중심으로 약 25개 연구기관 및 정책기관이 참여하였다. 이 프로젝트는 총 5개의 팀으로 구성, 중국팀은 ‘에너지, 환경피해 완화, 지속가능한 개발’, 인도팀은 ‘적응과 취약성’, 남아프리카공화국팀은 ‘정책일관성과 제도적 조율’, 브라질팀은 ‘국제 기후변화 정책 개발(design) 및 협상기술’, 그리고 영국 서섹스 대학교(University of Sussex)의 개발학 연구소(Institute of Development Studies, IDS) 및 그 외 기관으로 구성된 팀은 ‘장기적 관점에서의 수원국 전문가 및 메커니즘 형성’에 대한 과제를 담당하여 진행하였다(IDS and EU, 2007). BASIC 프로젝트에 참여하였던 4개국은 2009년 11월 코펜하겐 기후 정상회담에서 공식적으로 체제를 결성하여 수원국 내 녹색기후변화를 위한 노력에 자발적으로 동참하고 있으며, 남남협력의 재정 및 기술원조 활동에도 참여하고 있다(Kragelund, 2011; Raman, 2013).

BASIC은 BRICS 및 IBSA와 마찬가지로 회원국들이 신흥경제국으로서 글로벌 경제구도에서의 영향력이 증가하고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있으나, 동시에 경제성장률 및 정치시스템 등 결코 동질의 성질을 가지고 있지 않다. 또한 BASIC의 구성 안에서 수원국에서의 환경과 관련된 같은 목적을 가지고 있으나, 구성원 간 불균형이 존재하기도 한다. 예를 들어, 중국의 저가 생산품이 남아프리카공화국 제조업 분야에 악영향을 주기도 하며, 중국의 UN 안전보장이사회에서의 영향력이 브라질과 인도에게는 부정적인 영향을 주기도 한다. 특히 인도가 BASIC 그룹에 포함될 수 있었던 이유는 수원국으로서의 경제성장과 남남협력 공여국이라는 점도 있었으나, 무엇

〈표 3〉 BASIC 국가의 남남협력 공여국으로의 특징

(2007년 기준)

	브라질	남아프리카공화국	인도	중국
원조규모 (백만불)	356*	433*	547**	3,136
%/GNI	0.03	0.18	0.05	0.09
지원종류	데이터 없음	무상원조, 유상원조	보증, 양허성 차관, 무상원조	무상원조, 보증 관련 지원, 무이자 유상원조, 양허성 차관
지원방법	공동재정 프로젝트, 기술지원	공동재정 프로젝트, 기술지원	프로젝트, 장학금, 부채탕감, 인도적 지원	프로젝트, 부채탕감, 생활비 지원
중점국가	아프리카(15개국), 라틴아메리카	아프리카	아프리카 (15% 미만), 주변국	아프리카(전체원조의 44%), 라틴아메리카, 아시아
중점분야	농업, 교육, 보건	민주화, 분쟁 후 해결, 인도적 지원	농업, 인프라, 교통	인프라, 생산분야, 보건, 과시용(prestige project)

* 2006년 데이터, ** 2008/09년 데이터

자료: 저자 재작성.

참고문헌: Kragelund, 2011: 600.

보다도 2003년에 발표된 ‘인도 개발 이니셔티브(India Development Initiative)’의 역할이 컸다고 할 수 있다. 그러나 일부에서는 인도의 남남협력 및 BASIC과 같은 체제로의 합류는 다음과 같은 세 가지 이유에 근거한다는 분석이 있기도 하다. 우선, 인도는 확대된 UN 안전보장이사회의 참여하여 국제사회에서의 정치적 영향력을 확대하고자 하였다. 이는 앞에서 여러 번 언급된 바와 일맥상통한다고 할 수 있다. 또한 인도는 상대적으로 군사력이 약하기 때문에 선진공여국과 비교되는 남남협력의 중심으로 자리매김함으로써 정치적 영향력을 행사하고자 하는 것이다. 마지막으로 인도는 신흥경제국으로서의 역할에 비중을 둬으로써 국제사회의 인도 내 빈곤 및 불평등 문제에 대한 관심을 최소화하고자 하였다(Kragelund, 2011). BASIC 국가들의 남남협력 공여국으로서의 특징은 다음의 〈표 3〉과 같다.

이러한 차이에도 불구하고 BASIC 국가들이 공동체를 결성할 수 있었던 이유는 이 국가들 모두 원조를 제공하는 하나 규모면에서 선진공여국에 비해 상대적으로 낮은 수준이며(다만, 중국 제외), 여전히 원조를 받고 있기는

〈표 4〉 BRICS, IBSA, BASIC 비교분석 결과

	BRICS	IBSA	BASIC
구성원	· 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국	· 인도, 브라질, 남아프리카공화국	· 브라질, 남아프리카공화국, 인도, 중국
설립시기	· 2001년(남아프리카공화국 2010년 가입)	· 2004년	· 2009년
설립목적	· 투자	· WTO 장관급회의 및 UN 안전보장이사회 지배구조 변화 및 수원국 참여기회 확대	· 수원국 내 녹색기후변화
특징	· 정치 경제 협력체 · 조건없는 원조제공 · 원조 지원이 아닌 협력 파트너십 사용	· 정치 전략적 협의체 · 기후변화, 무역정책, 핵정책, 군사개입 등에서 공동의 이익 추구	· 남남협력의 재정 및 기술원조 활동 참여
기구	· BRICS 개발은행	· IBSA 기금 · IBSAMAR 체제(군사협력체)	· 없음
한계점	· 회원국 이해관계 상이 · 조직적 역량 부족	· 충분하지 못한 IBSA 기금 규모 · BRICS와의 불필요한 중복현상	· 구성원 간 불균형
남남협력 개발 효과성 측면	· 개발효과성 프레임워크 고려하지 않음 · 수원국과의 수평적 관계 미흡	· 남남협력 제도화 노력 · 수원국과의 수평적 연대의식 미흡	· 수원국으로서의 개발경험을 중심으로 한 원조 제공 · 수원국과의 수평적 연대의식 미흡
향후과제	· 실제 개도국에 남남협력을 주도할 플랫폼 제도화 기여 필요	· 남남협력의 지역간 플랫폼을 통한 역량강화 필요	· 남남협력 공여국으로서 선진공여국 기후변화 재원 견인역할 강화

자료: 저자 작성.

하나 선진공여국의 ‘전략적’ 측면에 의해 일부 분야에 제한된 지원 형태를 보이고 있다는 공통점이 있다. 나아가 남아프리카공화국을 제외한 브라질, 인도, 중국 모두 1950년대부터 원조를 제공하기 시작한 국가들로, 신흥공여국은 아니나 신흥경제국의 성격이 확실한 국가들이다. 반면 이들 국가들은 원조를 지원함에 있어서 선진공여국과 비교되는 ‘수원국으로서의 개발경험’을 중심으로 한 원조를 제공하고 있다(Kragelund, 2011). 즉, 이들은 모두 남남협력의 공여국을 대표하는 국가들이라 할 수 있는 것이다. 다만, 이들 국가가 앞의 BRICS 및 IBSA 구성원의 일부라는 점에서 이들 국가 역시 수원

국에 대한 수평적 연대의식은 부족한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 향후 이들 국가가 BASIC이라는 협의체를 통해 남남협력의 공여국으로서 선진 공여국의 기후변화 재원을 견인하는 역할을 기대해 볼 수 있을 것이다.

IV. 결론

본 연구는 개발효과성 이론을 적용한 남남협력의 효과성에 대해 알아보고, 이를 중심으로 남남협력의 공여국 역할을 하는 신흥경제국 협의체인 BRICS, IBSA, BASIC의 개발효과성을 비교분석 하였다. 개발효과성의 이론적 틀에서 본 남남협력 메커니즘은 개발효과성 향상에 있어서 일부 제한적이라는 특징이 있으나, 그럼에도 불구하고 기존의 전통적인 북-남 협력과 비교했을 때 ‘수평적 파트너십’과 ‘연대의식’이라는 측면에서는 더욱 효과적이라고 할 수 있다. 개발효과성을 위한 남남협력의 근본적 특징이 수원국의 개발에 기여하는 것이라는 점을 감안했을 때, 신흥경제국의 최근의 발전경험이 지식공유와 상호학습, 그리고 주인의식 및 개발모델의 다양성을 활용하여 수원국의 현실을 반영한 원조지원의 형태로 발전할 수 있다는 것이다.

이러한 이론적 배경을 바탕으로 본 연구는 위의 표 4와 같이 각각의 협의체가 남남협력에 기여하고 있는 형태를 중점적으로 알아보았다. 분석 결과, 이들 BRICS, IBSA 및 BASIC의 협의체는 수원국에 대해 남남협력에서 강조되는 수평적 파트너십을 유지하고 있지 않다는 것을 알 수 있었다. 이는 이들 협의체 역시 선진공여국의 집단적 형태와 같이 수원국에 대한 우위의 위치에서 개발협력에 참여하고 있다는 것을 의미한다. 그 이유는 BRICS, IBSA 그리고 BASIC협의체가 개발효과성 증진을 위한 남남협력을 위해 형성된 집단이 아니며, 특히 세계경제 및 무역과 같은 분야에서의 집단적 권력 구조와 강한 관계가 있는 것을 알 수 있었다. 나아가 이들 협의체는 공식적인 조직을 형성하여 운영되지 않기 때문에 협력체제가 선진공여국의 협력보다는 다소 체계적이지 못하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 이들 협의체를 남남협력의 제도화 측면에서 해석하였을 때 BRICS, IBSA, BASIC의 수원국에 대한 긍정적인 역할이 존재하는 것도 사실이다. 따라서 이러한 점을 바탕으로 향후 남남협력의 모델에서 BRICS, IBSA 및 BASIC가 선진공여국 협의체에 대한 보완적 역할을 하면서 개도국의 전반적인 발전에 기여할 수 있으리라 보여진다. 특히 BRICS 개발은행과 같은 조직이 OECD DAC 또는 세계은행과 같이 제도화되어 체계적으로 운영되어 이들 협의체 내의 협력이 강화된다면 향후 더 많은 신흥경제국들이 이 메커니즘에 참여하여 수원국에 대한 협력모델을 강화할 수 있을 제도를 마련할 수 있을 것이다. 다만, 이러한 플랫폼이 수원국과의 수평적 연대의식을 바탕으로 운영되어야 남남협력의 개발에 대한 효과성을 확대할 수 있다는 것을 잊지 말아야 할 것이다.

투고일자: 2014-01-05 심사일자: 2014-05-09 게재확정: 2014-05-26

참고문헌

- 임소진. 2012a. 「부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략연구」. 『KOICA 개발정책 포커스』 제10호. 한국국제협력단.
- _____. 2012b. 「한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안」. 『KOICA 개발정책 포커스』 제15호. 한국국제협력단.
- Bilal, S. 2012. *What is the Rise of South-South Relations About?: Development, Not Aid*. Brussels: ECDPM.
- Breslin, S. 2013. “China and the South: Objectives, Actors and Interactions.” *Development and Change*, 44(6): 1273-1294.
- Chandy, L. and Kharas, H. 2011. “Why Can’t We All Just Get Along? The Practical Limits to International Development Cooperation.” *Journal of International Development*, 23: 739-751.
- De Hart, M. 2012. *Remodelling the Global Development Landscape: The China Model and the South-South Cooperation in Latin America*.
- GPEDC (Global Partnership for Effective Development Cooperation). 2013. *Confirmed Co-Chairs and Steering Committee Members* (as of 18 June 2013).
- Gray, P. 2013. *Russia’s Participation in Development Cooperation*. Presentation at the Seminar on East and North-East Asian Development Cooperation in post

2015. Beijing, 20 June 2013.
- IDS and EU. 2007. *Strengthening the Capacity of Developing Countries to Prepare for and Participate in Negotiations on Future Actions under the UNFCCC and its Kyoto Protocol*. The BASIC Project Final Report.
- Indonesia. 2013. *A Concept Note: South-South and Triangular Cooperation and Knowledge Sharing in the context of Development Effectiveness*. Preparation of a Joint Session for the High-level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation.
- JICA. 2012. *Scaling Up South-South and Triangular Cooperation*.
- _____. 2013. *Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation*. Study on Country-led Practices.
- Kragelund, P. 2011. "Back to BASICS? The Rejuvenation of non-traditional Donors' Development Cooperation with Africa." *Development and Change*, 42(2): 585-607.
- Langendorf, J., Piefer N., Knodt M., Miller, U., and Lzaro, L. eds. 2012. *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*. Eschborn: GIZ.
- Li, X. 2013. *China's Foreign Aid*. Presentation at the 21st KOICA Development Cooperation Forum. Seong-nam Si, 29 November 2013.
- Moore, C. 2012. *BRICS Partnership: A Case of South-South Cooperation? Exploring the Roles of South Africa and Africa*. Institute for Global Dialogue. <http://www.igd.org.za/home/206-brics-partnership-a-case-of-south-south-cooperation-exploring-the-roles-of-south-africa-and-africa> (accessed on 22 December 2013).
- Narlikar, A. 2013. "India Rising: Responsible to Whom?" *International Affairs*, 89(3): 595-614.
- Nel, P. and Taylor, I. 2013. "Bugger Thy Neighbour? IBSA and South-South Solidarity." *Third World Quarterly*, 34(6): 1091-1110.
- OECD. 2011. *South-South and Triangular Cooperation Building Block South-South and Triangular Cooperation: Unlocking the Potential of Horizontal Partnerships*. Concept Note.
- _____. (unknown). *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation*. Paris: OECD.
- Quadir, F. 2013. "Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: What Prospects for Changing the Landscape of Development Assistance Programmes?" *Third World Quarterly*, 34(2): 321-338.
- Puri, H. 2010. *Rise of the Global South and Its Impact on South-South Cooperation*. *Development Outreach Special Report*. Washington D.C.: World Bank Institute.
- Raman, M. 2013. "BASIC Ministers Disappointed over North's Low Ambition." *Third World Resurgence*, 269/270(Jan/Feb): 39-41.

- Roy, R. and Andrade, M. (Eds.) 2008. *South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm?* Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Stuenkel, O. 2013. *Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?* Submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda. UN Office for South-South Cooperation.
- Tejasvi, A. 2007. *South-South Capacity Development: The Way to Grow?* Capacity Development Briefs No. 20. Washington D.C.: World Bank Institute.
- TICA (Thailand International Development Cooperation Agency). 2013. Introduction about TICA.
- TT-SSC (Task Team on South-South Cooperation). 2011. *Good Practice Paper: Towards Effective South-South and Triangular Cooperation.*
- UN. 2010. *Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development. Office of the Special Adviser on Africa.* New York: United Nations.
- Vieira, M. A. and Alden, C. 2011. "India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership." *Global Governance*, 17(2011): 507-528.
- WWICS (Woodrow Wilson International Center for Scholars). 2009. *Emerging Powers: India, Brazil and South Africa (IBSA) and the Future of South-South Cooperation.*
- Zimmermann, F. and Smith, K. 2011. More "Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation." *Journal of International Development*, 23: 722-738.

Emerging Economies and the Development Effectiveness Paradigm: A Comparative Analysis of BRICS, IBSA and BASIC in South-South Cooperation

Sojin Lim

Senior Researcher, Korea International Cooperation Agency (KOICA)

This study aims to analyse how BRICS, IBSA and BASIC have contributed to effective development cooperation in South-South cooperation. In order to do this, the research has explored theoretical approach of development effectiveness and South-South cooperation discussions. Findings have shown that the development effectiveness of South-South cooperation is limited in line with the OECD DAC principles such as the Paris Declaration and Busan Global Partnership. However, considering that South-South cooperation is operational by horizontal partnerships and solidarity within the South, it has contributed to the development process in recipient countries. For instance, emerging economies as donor countries within the South-South cooperation mechanism have promoted recipients' ownership by respecting their development needs, and have contributed to provide various development models by knowledge sharing and mutual learning processes.

However, it does not seem that BRICS, IBSA and BASIC have contributed to the horizontal partnership in South-South cooperation. On one hand, BRICS, IBSA and BASIC were not originally created on the basis of development cooperation purposes, but rather for investment and trade, and further for the power game in the international economics. Nevertheless, it can be expected that BRICS, IBSA and BASIC can play leading roles in South-South cooperation with their expansion in the future as well as with more systemic institutional development. Yet, it is noteworthy that stronger institutional platforms of BRICS, IBSA and BASIC should be implemented in a way to promote horizontal solidarity with recipient countries.

Keywords: Emerging Economies, South-South Cooperation, BRICS, IBSA, BASIC

