



Korea Institute for  
International  
Economic  
Policy

전략지역심층연구 15-09

# 브라질의 對아프리카(포어권 국가) 진출전략과 시사점

윤택동 · 이성준 · 이재훈

# 브라질의 對아프리카(포어권 국가) 진출전략과 시사점

윤택동 · 이성준 · 이재훈

## 국문요약

최근 전 세계 여러 국가의 아프리카 진출이 점차 가속화되고 있다. 최근 10년간 상당수 아프리카 국가의 경제는 빠른 속도로 성장했으며, 전 세계 각국의 아프리카 진출도 이러한 맥락에서 과거 자선적 성격의 원조보다 시장 개척, 무역 확대 등 경제적 차원의 접근이 점차 주를 이루고 있다. 실제로 2014년 GDP 실질 성장률 기준, 전 세계에서 가장 빠른 경제 성장률을 보인 10개국 가운데 무려 7개국이 아프리카 국가라는 사실은 아프리카 대륙이 앞으로 무궁무진한 발전 가능성을 가지고 있다는 사실을 잘 보여준다. 이러한 맥락에서 본 연구는 미래자원 및 시장 확보를 위해 현재 아프리카에 경쟁적으로 진출하고 있는 여러 서방선진국, 그리고 새롭게 부상하고 있는 신흥경제대국 가운데 브라질의 아프리카 진출전략 사례를 다양한 맥락에서 더욱 심도 있게 살펴보고, 이를 통해 한국의 아프리카 전략이 앞으로 나아갈 바를 고찰하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 특히 브라질의 대(對)PALOP, 즉 브라질과 마찬가지로 포르투갈어를 공용어로 사용하고 있는 아프리카 5개국 - 앙골라, 모잠비크, 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 - 진출전략에 주목하고자 한다.

브라질과 포어권 아프리카 국가에 속하는 아프리카 5개국은 역사적으로 모두 오랜 기간 포르투갈 식민지 경험을 가지고 있으며, 같은 언어와 문화를 서로 공유하고 있다. 이러한 독특한 역사적 배경을 바탕으로 브라질은 전통적으로 포어권 아프리카 국가와 매우 밀접한 협력관계를 유지하고 있으며, 최근 브라질의 경제적 위상이 크게 높아지면서 원조 및 투자 규모가 크게 증가하고 있다. 이는 소위 선발개도국 브라질이 후발개도국, 즉 PALOP을 지원

하는 ‘남남협력’을 통해 전통적인 선진공여국의 소위 ‘남북협력’과 분명한 차별성을 강조하면서 동시에 소기의 성과를 거두고 있다는 점에서 학술적 또는 실무적 차원에서 보다 자세하게 살펴볼 충분한 가치를 가진다. 게다가 포어권 아프리카 국가에 속하는 5개국 가운데 특히 앙골라와 모잠비크는 아프리카의 대표적인 자원부국 가운데 하나로, 한국정부도 미래자원 확보를 목적으로 많은 관심을 가지고 다각도에서 경제협력을 추진하고 있는 실정이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 한국의 아프리카 또는 보다 좁은 차원에서 포어권 아프리카 국가 - 특히 앙골라와 모잠비크 - 진출과 관련하여 이를 소위 ‘제로섬’ 게임, 즉 국가간 경쟁의 관점에서 바라보는 것이 아닌 보다 넓은 차원에서 전체 ‘파이’를 확장하는 것이 바람직하다는 판단하에 잠재적인 협력 파트너로서 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출전략을 보다 자세하게 이해하는 것이 중요하다는 인식에서 출발한다.

먼저 본 연구는 2장을 중심으로 브라질과 아프리카, 또는 더욱 구체적으로 PALOP간 관계를 역사적 차원에서 ① 15~19세기 초까지 식민시대 ② 1822년 브라질 독립 직후부터 1950년대 초까지 관계냉각 기간 ③ 1960년대부터 1980년대 초까지 관계회복 기간 ④ 1980년대 중반부터 1990년대 브라질 경제위기까지 관계축소 기간, 그리고 마지막으로 ⑤ 2000년대 초반부터 현재까지 관계확대 기간으로 구분하여 자세하게 살펴보았다.

첫째 기간, 즉 식민시대 동안 브라질과 PALOP 간 관계는 매우 밀접했던 것으로 보인다. 예를 들어 아프리카 노예의 브라질 대량 유입, 노예무역 관련 회의를 통한 양 지역 지도층간 빈번한 외교적 만남, 당시 포르투갈의 식민지였던 앙골라를 공격한 네덜란드 세력을 축출하기 위한 브라질의 앙골라 파병, 마지막으로 브라질 독립 직후 앙골라 독립운동 저항세력의 브라질 편입

시도 노력 등과 같은 일련의 역사적 사건은 당시 브라질과 PALOP, 특히 앙골라 간 관계가 매우 밀접했음을 잘 보여준다. 반면 둘째 기간, 즉 브라질 독립 직후부터 1950년대 초까지 양 지역 관계는 주로 독립 이후 브라질의 외교적 관심이 중남미, 미국, 유럽 국가에 치우침과 동시에, 서구 열강의 아프리카 진출이 증가하기 시작하면서 양 지역간 관계가 소원해지는 시기이다. 브라질 내부적으로도 브라질에 거주하는 흑인세력의 미약한 정치적 역량도 이러한 현상을 부채질했다. 하지만 1960년대부터 1980년대 초까지 양 지역의 관계는 다시 활발해지기 시작했는데, 이는 쿠데타로 축출된 자니오 파르도스, 그리고 조앙 굴라르치 군사독재정부의 소위 ‘독자적 대외정책’을 계승·발전 시킨 메디시 정부의 친아프리카 대외정책, 더불어 국제사회에서 남남협력 관련 논의가 활발하게 진행되기 시작한 점, 그리고 석유위기 발발과 더불어 석유 수입 다변화 과정에서 아프리카 국가와 긴밀한 관계 구축 필요성이 대두된 점 등을 주요 원인으로 꼽을 수 있다. 당시 브라질의 대아프리카 수출은 129%, 수입은 300% 증가했으며, 브라질은행 지점이 아프리카 국가 곳곳에 설치되기 시작했으며, 브라질 기업의 진출도 활발하게 이루어지기 시작했다. 하지만 1980년대 중반부터 1990년대까지 브라질은 심각한 경제위기를 겪었으며, 따라서 양 지역간 관계는 다소 정체되는 모습을 보인다. 이후 2000년대 초반 룰라 대통령이 집권하면서 양 지역의 관계는 다시 매우 활발해지는 모습을 보인다. 당시 브라질은 BRICs의 일원으로 높은 경제성장을 구가하고 있었으며, 이를 바탕으로 룰라 정부는 기존의 아프리카 대외정책과 완전히 다른 매우 역동적인 접근을 시도한다.

룰라 정부는 ‘다변화를 통한 독자적 대외정책’을 강조하면서 이전 정부의 남미와 북미 중심 외교활동에서 벗어나 아프리카와의 관계 개선에 적극 노력

했다. 또한 과거 브라질의 대아프리카 정책이 주로 PALOP 중심이었다면, 룰라 정부는 이를 아프리카 전체로 확산하기 시작했다. 이와 함께 아프리카 내 브라질 대사관 수는 2002년 18개에서 36개로 확대되었으며, 이와 더불어 외교관 수도 크게 증가한 것은 물론 룰라 대통령의 아프리카 방문도 양자 및 다자 방문을 합하여 23개국 34회 방문에 이를 정도로 그 수가 크게 증가했다. 아프리카 국가와의 관계 개선을 목적으로 다양한 협력사업이 진행되었는데, 대표적인 것으로 PEC-G와 PEC-PG로 불리는 학사 및 석박사 교육사업, 브라질 개발은행의 대아프리카 자금지원 확대 및 부채탕감, 각종 보건·농업·교육 협력사업의 확대 등을 꼽을 수 있다. 현 지우마 정부는 룰라 정부 집권 당시와 달리 최근 브라질 경제가 다시 어려운 상황에 처하기 시작하면서 다소 대아프리카 진출 규모가 축소될 가능성이 크다는 주장에 무게가 실리고 있다. 하지만 지우마 정부 이후 시행된 각종 협력사업의 수도 적지 않을 뿐만 아니라, 특히 전투기 판매 등 군사협력 확대까지 이루어지고 있다는 점에서 브라질의 적극적인 대아프리카 진출은 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

3장에서는 이러한 2장의 내용을 바탕으로 PALOP에 속하는 아프리카 5개국과 브라질 간 관계를 보다 자세하게 서술하고, 진출 현황을 개발협력, 직접투자, 무역으로 나누어 각종 통계자료와 함께 구체적으로 살펴보았다. 전반적으로 브라질의 대아프리카, 특히 PALOP 진출전략은 특히 개발협력 규모 면에서 아직 서방 선진국에 비해 많이 부족하며, 따라서 수치상으로 그 존재감이 상대적으로 떨어져 보일 수 있지만 중국, 인도, 남아프리카공화국 등과 같은 소위 신흥경제대국과 함께 ‘남남협력’이라는 정치적 구호 아래 기존의 전통적인 공여방식과 차별화를 꾀하면서 독자적인 노선을 걷고 있다는 점에 가장 큰 특징을 찾을 수 있다. 보다 구체적으로 다음과 같은 특징을 꼽을 수 있

을 것이다.

첫째로 브라질의 대아프리카 원조사업 가운데 절대 다수는 자국에서 이미 그 효과성을 널리 검증받은 소위 ‘Made in Brazil’ 사업을 과학·기술 협력이 라는 구호 아래 아프리카에 이전·적용하는 사업 위주로 구성되어 있다. 이는 대다수 아프리카 국가가 현재 경험하고 있는 여러 다양한 보건, 교육 등과 관련된 문제를 브라질도 과거 똑같이 경험한 바 있으며, 동시에 경제발전 과정에서 이를 효과적으로 해결한 경험도 가지고 있다는 점에서 다른 선진공여국 보다 아프리카 국가에 훨씬 실질적으로 도움이 될 효과적인 원조사업을 추진 할 수 있다는 논리에 기반한다. 둘째로 삼각협력의 수가 다른 국가보다 압도 적으로 많은 편이다. 실제로 한국의 KOICA와 비슷한 역할을 수행하는 브라 질의 ABC 내 남남협력 추진부서는 2007년 기준 ABC의 주된 전략적 목표 가운데 하나로 선진국과의 삼각협력을 적극적으로 추진한다고 명시하고 있 다. 셋째로 브라질의 대PALOP 원조는 남미, 더 나아가 전 세계 포르투갈어 사용국 공동체 내 가장 큰 영향력을 가지고 있는 ‘맹주’로서 역내 리더십 강 화를 궁극적인 목적으로 한다. 넷째로 브라질의 원조 추진체계는 매우 ‘분절 화’된 모습을 보이며, 이를 추진하는 ABC의 권한도 매우 제한적일 뿐만 아 니라, 진행상황의 감시, 결과보고 및 평가체계가 아직 체계적으로 구성되어 있지 않은 편이다. 다섯째로 BNDES의 적극적인 지원이 두드러지게 나타난 다. 여섯째로 특히 몇몇 대규모 개발사업을 중심으로 상업적 이익추구 성향 이 관찰된다. 그리고 마지막 일곱째로 PALOP에 진출한 브라질 기업은 다른 외국계 다국적 기업과 달리 상대적으로 훨씬 높은 수준의 현지화를 추구한다.

이어서 본 연구는 이러한 브라질의 대PALOP 진출전략에서 나타나는 특 징을 다른 주요국의 행태와 비교, 유사점과 차이점을 도출하고자 노력했다.

연구 결과, 이는 다른 주요국의 경우와 상당부분 비슷하지만 동시에 몇몇 분명히 차별되는 모습도 동시에 보이는 것으로 나타났다. 첫째로 위에서 논의된 브라질 진출전략의 첫째 특징, 즉 소위 ‘Made in Brazil’ 사업을 아프리카에 이전하는 브라질의 원조전략과 관련하여 이는 다른 주요국가와 비교해 분명한 차별성을 가지는 것으로 보아도 무방할 것이다. 둘째로 삼각협력의 수가 압도적으로 많다는 특징도 다른 주요국과 비교해 뚜렷한 차별성을 가진다. 이는 브라질의 남남협력이 전통적인 선진공여국의 원조사업을 무조건적으로 비판하고 폐쇄적인 모습을 보이는 것이 아니라, 오히려 이를 보완하는 측면이 강하다는 의미로 해석할 수 있을 것이다. 셋째로 브라질의 원조를 통한 역내 리더십 강화 추구, 원조 추진체계의 분절화·비전문성, 미비한 법제도, 부실한 감독·평가, BNDES를 통한 지원, 상업적 이익추구 등과 같은 여러 특징은 브라질에서만 나타나는 독특한 특징으로 보기는 힘들다. 오히려 이는 위에서 소개된 거의 모든 신흥공여국에서 공통으로 나타나는 특징으로 보아도 무방할 것이다. 넷째로 다른 주요국과 비교해 브라질의 대PALOP 국제개발협력이 가지는 가장 큰 장점은 의심할 여지 없이 두 지역 모두 포르투갈 식민지배를 경험한 바 있으며, 따라서 같은 역사, 문화, 언어를 공유한다는 점이다. 실제로 PALOP 지역 내 브라질의 이미지는 중국과 달리 매우 긍정적이며, 문화나 제품 또한 ‘고급스러운’ 것으로 취급받고 있다는 점은 평가할 만한 가치가 있을 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 본 연구는 마지막으로 한국의 관점에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다. 먼저 브라질의 대외개발협력은 여러 주체가 다양한 형태로 사업을 추진하고 있으며, 이러한 ‘분절화’ 현상은 한국에서도 부분적으로 일어나고 있다. 본 연구는 이러한 현상이 단지 부정적으로만 치부될

성격의 문제는 아닌 것으로 판단한다. 다시 말해, 이는 원조효율성을 저하시키는 심각한 문제점으로 지적되기도 하지만, 동시에 여러 수원국의 개발협력 수요에 다양하게 반응할 수 있고, 더욱 민주적인 대외협력을 할 수 있다는 장점도 될 수 있다. 브라질만의 독특한 ‘유연한’ 사고방식을 통한 이와 같은 다양한 형태의 - 특히 민간 NGO 또는 기업 등을 포함하는 - 협력방식은 한국의 관점에서도 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다.

둘째, 브라질의 독특한 강점, 즉 오랜 역사적 관계를 바탕으로 형성된 PALOP과의 끈끈한 관계는 한국이 쫓아갈 수 없는 부분이다. 하지만 한국의 관점에서 이를 활용하는 것은 분명 가능할 것이다. 다시 말해 한국의 PALOP 진출 시 브라질과의 협력을 통해 우리의 강점과 브라질의 강점을 결합함으로써 더욱 효과적인 진출이 가능할 수 있다. 2000년대 이후 국제원조사회는 남남협력의 전면적인 등장과 함께 큰 변화를 겪고 있다. 특히 최근 중국, 인도, 브라질 등과 같은 신흥공여국의 역할이 점차 증가함에 따라 서로 상호보완적 성격의 자원을 가지고 있는 선진공여국과 신흥공여국, 그리고 수원국 간 삼각 협력, 또는 다국가간 협력을 통해 원조효과성을 극대화하려는 노력이 이어지고 있다. 이러한 맥락에서 다국가간 공동협력에 매우 적극적인 브라질은 특히 대PALOP 진출과 관련하여 한국의 좋은 파트너가 될 수 있을 것이다.

셋째, 브라질은 개발협력 또는 직접투자 과정에서, 특히 PALOP 지역의 경우 현지인을 적극 고용하는 모습을 보이며, 이는 매우 긍정적인 평가를 이끌어내고 있다. 이는 모든 자본과 물자를 자국에서 들여오는 중국의 행태와 많이 비교된다. 한국도 이와 마찬가지로 향후 아프리카 국가와 협력사업을 진행할 경우 현지 문화를 적극적으로 수용하고 필요한 인력을 현지에서 조달하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 더불어 수원국과 수평적인 관계 강조, 어

떠난 조건도 붙이지 않는 협력 원칙을 바탕으로 창조적인 관점에서 ‘원원’ 사업을 추구하는 브라질의 행태는 한국에 많은 시사점을 던져준다. 이와 관련하여 모잠비크에서 시행되고 있는 ProSAVANA 사업은 그 결과가 매우 주목되며, 사업이 성공적으로 종료되는 경우 바람직한 ‘원원’ 사업의 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

한국도 최근 DAC 가입 이후 모범적인 공여국으로 국제사회에서 자신의 역할을 다하고자 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 맥락에서 과연 한국적인 대아프리카 진출전략이란 무엇이며, 그 효과성은 어떠한지와 관련하여 많은 논의가 이어져왔다. 이와 관련하여 해당의 일부를 브라질의 사례에서 찾을 수 있을 것이다. 다시 말해 브라질은 소위 ‘Made in Brazil’ 사업을 아프리카에 적용하는 협력사업을 꾸준히 진행하면서 아프리카 내 자신의 영향력을 점진적으로 확대해왔으며, 여러 측면에서 전통적인 선진공여국과 분명히 차별되는 창의적인 방법으로 실행하고 있다는 점에서 한국에 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다.

Ⅰ 국문요약 .....	3
Ⅱ 제1장 서론 .....	17
1. 연구 목적 .....	18
2. 연구 구성, 범위 및 연구 방법 .....	23
Ⅲ 제2장 브라질의 대아프리카 대외정책과 진출전략 .....	27
1. 배경 .....	28
가. 제1구간: 16~19세기 초 .....	32
나. 제2구간: 1822년 브라질 독립~1950년대 초 .....	34
2. 대외정책기조: 남남협력 .....	36
3. 진출전략 .....	40
가. 1960~80년대 초: 관계 회복 기간 .....	40
나. 1980년대 중반~1990년대: 브라질 경제위기와 관계 축소 기간 .....	45
다. 2000년대 초반~현재: 룰라 정부의 적극적 관계 확대 기간 .....	47
Ⅳ 제3장 브라질의 포어권 아프리카 국가별 진출현황 .....	57
1. 앙골라 .....	63
가. 앙골라 이해와 브라질-앙골라 관계 .....	63
나. 개발협력, 무역 및 투자 현황 .....	74
다. 사례 분석 .....	90
2. 모잠비크 .....	100
가. 모잠비크 이해와 브라질-모잠비크 관계 .....	100

나. 개발협력, 무역 및 투자 현황 .....	114
다. 사례 분석 .....	128
3. 기타 3개국 .....	141
가. 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 소개 .....	141
나. 개발협력, 무역 및 투자 현황 .....	144
<b>Ⅱ 제4장 브라질 대아프리카 진출전략의 주요 특징 .....</b>	<b>151</b>
1. 성격 및 특징 .....	152
2. 주요 국가의 진출전략 .....	159
가. 국가별 전략 .....	159
나. 브라질-주요 국가 비교 .....	174
<b>Ⅱ 제5장 결론: 한국의 대아프리카 진출전략 수립에 대한 시사점 ...</b>	<b>181</b>
<b>Ⅱ 참고문헌 .....</b>	<b>194</b>
<b>Ⅱ Executive Summary .....</b>	<b>204</b>

## 표 차례

표 2-1. 2010년 지역별 브라질 국제개발협력 총지출 금액 .....	54
표 3-1. 앙골라 주요지표 .....	64
표 3-2. 브라질의 연도별 대앙골라 원조 추이 .....	75
표 3-3. 2005~10년 브라질의 분야별 대앙골라 원조 현황 .....	76
표 3-4. 금액 기준 브라질의 대앙골라 상위 5개 원조사업 .....	77
표 3-5. 2001~12년 브라질의 잔액 기준 해외직접투자 유출 규모 .....	81
표 3-6. 아프리카에 진출한 브라질 기업 현황(2010년 기준) .....	82
표 3-7. 앙골라의 연도 및 국가별 잔액 기준 해외직접투자 추이 .....	83
표 3-8. 2001~14년 브라질과 앙골라 간 무역 현황 .....	86
표 3-9. 브라질과 일본 간 삼각협력 사례 목록(연도순) .....	97
표 3-10. 모잠비크 주요지표 .....	101
표 3-11. 브라질의 연도별 대모잠비크 원조 추이 .....	115
표 3-12. 2005~10년 브라질의 분야별 대모잠비크 원조 현황 .....	115
표 3-13. 금액 기준 브라질의 대모잠비크 상위 5개 원조사업 .....	117
표 3-14. 2009~12년 브라질의 대모잠비크 해외직접투자 잔액 기준 유출 추이 .....	121
표 3-15. 국가별 대모잠비크 직접투자 현황(상위 10개국) .....	122
표 3-16. 브라질 다국적기업의 대모잠비크 FDI 사업 .....	123
표 3-17. 2001~14년 브라질과 모잠비크 간 무역 현황 .....	127
표 3-18. 2013년 모잠비크 주요 교역국 및 수출입 품목 .....	128
표 3-19. 브라질의 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 원조 현황 .....	145
표 3-20. 2004~10년 브라질의 분야별 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 원조 현황 .....	146

표 3-21. 금액 기준 브라질의 대기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 상위 5개 원조사업 .....	147
표 4-1. 선진공여국과 브라질의 국제개발협력 용어 차이의 예 .....	153
표 4-2. 전 세계 주요 공여국의 1960~2010년 대양골라 원조 추이 .....	160
표 4-3. 전 세계 주요 공여국의 1960~2010년 대모잠비크 원조 추이 .....	161
표 4-4. 주요 7개국의 대아프리카 포어권 국가 원조에서 나타나는 주요 특징 ...	175

## 그림 차례

그림 2-1. 2010년 PEC-G 수혜 외국 학생 수(국가별) .....	51
그림 2-2. 2010년 브라질의 국제개발협력 상위 10개국 .....	55
그림 3-1. 국제개발협력 재원의 종류 및 구조 .....	58
그림 3-2. 브라질의 과학기술협력 추진체계 .....	62
그림 3-3. 브라질의 대아프리카 국가별 수출과 수입 비중(2004~13년 수출, 수입액 평균치 기준) .....	88
그림 3-4. 나칼라 회랑 지대와 모아티즈 광산의 지리적 위치 .....	124
그림 3-5. 브라질의 2001~10년 사이 국가별 원조 규모 순위 .....	145
그림 3-6. 2000~14년 브라질의 대PALOP 수출 현황, 5개 국가별 비중 .....	149
그림 3-7. 2000~14년 브라질의 대PALOP 수입 현황, 5개 국가별 비중 .....	149
그림 4-1. DAC 회원국이 언급한 남남협력 공여국 파트너 빈도수 .....	155

## 글상자 차례

글상자 3-1. The Economist 추산 브라질의 2010년 전체 원조 규모 .....	60
글상자 3-2. 브라질의 국제개발협력 정책 .....	79

## 제1장 서론

1. 연구 목적
2. 연구 구성, 범위 및 연구 방법



## 1. 연구 목적

최근 세계 여러 국가의 아프리카 진출이 점차 가속화되고 있다. 이는 1980년대 우리가 언론 등을 통해 익히 접한 ‘기아에 허덕이는 아프리카’를 돕기 위한 자선적 원조와는 그 성격이 크게 다르다. 최근 10년간 상당수 아프리카 국가의 경제는 빠른 속도로 성장했으며, 세계 각국의 아프리카 진출도 이러한 맥락에서 자선적 성격보다 시장 개척, 무역 확대 등 경제적 차원의 접근이 점차 주를 이루고 있다. 실례로 2014년 GDP 실질 성장률 기준, 세계에서 가장 빠른 경제 성장률을 보인 10개국 가운데 무려 7개국이 아프리카 국가라는 사실은 아프리카 대륙이 앞으로 무궁무진한 발전 가능성을 가지고 있다는 사실을 잘 보여준다.<sup>1)</sup> 이러한 아프리카 국가의 급속한 경제발전은 기본적으로 풍부한 천연자원에 기인하는 바가 크다. 더욱이 자원개발로 해외교역이 활발해지고 막대한 외국자본이 유입되면서 아프리카 내 소비시장도 그 규모가 점차 확대되고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 미래자원 및 시장확보를 위해 현재 아프리카에 경쟁적으로 진출하고 있는 여러 서방 선진국과, 새롭게 부상하고 있는 신흥경제대국 가운데 특히 브라질의 아프리카 진출전략 사례를 다양한 맥락에서 심도 있게 살펴보고, 그 특징을 구체적으로 파악하고 분석하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 특히 브라질의 PALOP(Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), 즉 포르투갈어를 공용어로 사용하는 아프리카 5개국인 앙골라(Angola), 모잠비크(Moçambique), 기니

---

1) Central Intelligence Agency(2014), “The World Factbook” (온라인 자료, 검색일: 2015. 9. 13).

비사우(Guiné-Bissau), 카보베르데(Cabo Verde. 영어 Cape Verde), 상투메 프린시페(São Tomé e Príncipe)에 대한 진출전략에 주목하고자 한다. 브라질과 포어권 아프리카 국가에 속하는 아프리카 5개국은 역사적으로 모두 오랜 기간 포르투갈 식민지를 경험했으며, 따라서 같은 언어와 문화를 공유하고 있다. 이러한 독특한 역사적 배경을 바탕으로 브라질은 전통적으로 포어권 아프리카 국가와 매우 밀접한 협력관계를 유지하고 있으며, 최근 브라질의 경제적 위상이 크게 높아지면서 원조 및 투자 규모가 크게 증가하고 있다. 한국의 입장에서 최근 브라질의 대포어권 아프리카 국가 진출을 자세하게 살펴보는 것은 다음과 같은 점에서 충분한 의의가 있는 것으로 판단된다.

첫째로, 포어권 아프리카 국가에 속하는 5개국 가운데 앙골라와 모잠비크가 아프리카의 대표적인 자원부국으로 한국정부도 미래자원 확보를 목적으로 많은 관심을 가지고 다각도로 경제협력을 추진하는 국가들이라는 점에서 가장 큰 의의를 찾을 수 있다. 예를 들어, 한국정부는 최근 대규모 가스전이 발견된 모잠비크를 ‘우선 경험전략국가’로 선정, 적극적으로 산업통상 자원협력을 추진하고 있다. 하지만 한국의 앙골라와 모잠비크 진출 규모는 아직 다른 서방 선진국이나 특히 중국과 비교하여 양적으로나 질적으로 많이 부족한 편이며, 게다가 언어적 차이로 말미암아 접근이 매우 어려운 상황이다.<sup>2)</sup> 앙골라의 경우, 교역량이 점차 증가하고 있지만, 대부분 민간차원의 교역이 아니라 현지 건설사업 수주에 따른 대물교역이 대부분이다. 투자 부문도 (주)대우가 1987년 첫 사무소를 개설한 이후 누적 기준 천만 달러 겨우 넘을 정도로 활성화가 안 되어 있다. 건설업

---

2) 김용빈 외(2014), p. 117.

도 간헐적으로 눈에 띄게 진출했지만 이마저 최근 중국의 견제로 매우 어려움을 겪고 있다. 모잠비크의 경우, 상황은 더욱 열악하다. 교역규모는 2010년 이후 빠른 속도로 증가하고 있지만, 전체 무역규모는 매우 작은 편이며, 투자는 2010년까지는 전혀 없었다. 2011년부터 모잠비크의 천연가스개발이 본격화되면서 한국가스공사는 모잠비크 현지회사인 ENH와 합작회사를 설립하여 사업을 추진하고 있는데, 이것이 한국의 대모잠비크 투자 가운데 거의 전부를 차지한다. 한국의 대앙골라 및 모잠비크 유무상 원조도 한국의 다른 아프리카 국가원조와 비교해 상대적으로 액수가 적다.<sup>3)</sup> 이러한 맥락에서 같은 언어, 문화, 역사와 전통적인 우호관계를 앞세우면서 이미 포어권 아프리카 국가와 다양한 경험사업을 추진하고 있는 브라질의 사례는 한국의 관점에서 효과적인 포어권 아프리카 국가 진출 전략을 수립하는 데 의미 있는 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

둘째로, 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출전략은 소위 선발개도국이 후발개도국을 지원하는 ‘남남협력’을 통해 전통적인 선진공여국의 소위 ‘남북협력’과 분명한 차별성을 강조하면서 소기의 성과를 거두고 있다는 점에서 학술적으로나 실무적으로 자세하게 살펴볼 가치가 충분히 있다. 과연 브라질의 남남협력은 전통적인 선진공여국의 대아프리카 정책과 실제로 어떠한 차이점이 있으며, 그 특징은 무엇인가? 브라질이 추구하는 남남협력은 중국이나 인도와 같은 다른 중요 신흥공여국의 남남협력과 어떠한 유사점이나 차이점이 있는가? 그리고 최근 국제원조사회에서 남남협력의 전반적인 확대가 한국의 대아프리카 진출전략에 주는 시사점은 무엇인가?

---

3) 국무조정실(2015), ODA Korea 홈페이지(검색일: 2015. 9. 13).

실제로 중국, 인도, 브라질 등과 같은 OECD DAC 비회원국의 대아프리카 남남협력 규모는 최근 약 10년간 매우 빠른 속도로 증가했다. 2011년 부산에서 개최된 제4차 세계개발원조총회는 남남협력의 실체를 인정하고, 이를 중요 안건으로 다루면서 남남협력 추진국가와 OECD DAC 회원국 간의 협력 가능성을 타진한 바 있다. 남남협력 추진 국가는 (물론 국가마다 정도의 차이는 분명히 있지만) 일반적으로 무역확대, 자국기업 진출 또는 국제사회 내 정치적 입지강화 등을 목적으로 원조를 ‘활용’하는 모습을 보이고 있다.<sup>4)</sup> 물론 이러한 행태는 특히 일본과 같은 OECD DAC 국가에서도 일부 확인할 수 있지만, 남남협력은 그 행태가 OECD DAC의 권고에 구애받지 않으므로 훨씬 다양하고 과감한 모습을 보이며, 때로는 공여국과 수원국 모두가 만족하는 ‘창의적’ 접근이 가능하다는 점에서 남남협력 국가와 파트너십을 구상하는 것도 한국에는 분명 기회로 작용할 수 있다.

장기간 각종 원조사업을 바탕으로 아프리카 대륙에 일찍이 진출한 서방 선진국과, 경제발전과 함께 남남협력을 강조하며 경쟁적으로 이를 추격하는 신흥경제대국 사이에서 한국의 성공적인 포어권 아프리카 국가 진출방안을 도출하는 것은 결코 쉽지 않은 작업이다. 이러한 맥락에서 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출전략은 한국에 흥미로운 가능성으로나 장애물로 다가올 수도 있다. 2009년 OECD DAC 가입 이후 한국은 순응형(conformist) 노선, 즉 OECD의 틀 안에서 국제원조 규범을 준수하고, 국제사회에서 선진원조국으로 인정받기 위해 많은 노력을 기울여왔다.<sup>5)</sup>

---

4) Inoue and Vaz(2013), p. 531.

5) Jerve and Selbervik(2009), p. 34.

하지만 최근 국제원조사회는 신흥공여국의 등장과 함께 훨씬 다원화된 모습을 보이며, 이는 한국의 입장에서 기회인 동시에 위기로 다가오고 있다. 후자는 한국의 대아프리카 진출전략이 상대적으로 부족한 투자규모를 고려하여, 소기의 성과를 올리기 위해서는 철저하게 소수 국가를 대상으로, 틈새시장 공략 위주로 이루어져야 한다고 주장한다.<sup>6)</sup> 하지만 최근 국제원조사회에서 전통적인 선진공여국과 신흥공여국 간의 삼각협력의 빈도가 크게 증가하고, 이를 통한 수원국 경제개발사업이 활발하게 이루어지는 점을 감안하면 브라질과 파트너십을 구성하여, 포어권 아프리카 국가 진출의 교두보로 삼는 것도 분명 현실적이고 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.

본 연구는 기본적으로 이러한 배경, 즉 한국의 아프리카, 보다 좁은 차원에서 포어권 아프리카 국가, 특히 앙골라와 모잠비크 진출과 관련하여 이를 ‘제로섬’ 게임, 즉 국가간 경쟁의 관점에서 바라보는 것이 아니라 보다 넓은 시각에서 전체 ‘파이’를 키우는 것이 바람직하다는 판단하에 잠재적인 협력파트너로서 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출전략을 자세하게 이해하는 것이 중요하다는 인식에서 출발한다. 이를 위해 본 연구는 브라질과 포어권 아프리카 국가간의 역사적, 정치적, 경제적 차원의 협력 관계를 통합적 차원에서 분석하고, 이를 바탕으로 브라질의 대PALOP 및 아프리카 진출전략이 가지는 특징과 시사점을 자세히 탐색하고자 한다.

---

6) 김동석 외(2014), p. 293.

## 2. 연구 구성, 범위 및 연구 방법

본 연구는 크게 네 부분으로 나뉜다. 첫째 부분은 브라질과 포어권 아프리카 국가 간 오랜 기간에 걸친 외교관계의 형성 및 변화과정을 역사적, 정치적 맥락에서 자세하게 살펴본다. 위에서 언급한 바와 같이 브라질과 포어권 아프리카 국가는 모두 포르투갈의 식민지배를 매우 오랫동안 경험했으며, 같은 포르투갈어를 사용할 뿐만 아니라 정치적으로도 CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), 즉 포르투갈어를 공용어로 사용하는 국가간 협력체제의 일원으로 밀접한 관계를 맺고 있다. 이러한 점에서 포어권 아프리카 국가는 브라질의 매우 중요한 협력파트너로서 대아프리카 진출의 교두보 역할을 하고 있다.

둘째 부분은 최근 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출현황을 크게 세 파트, 즉 원조, 직접투자, 무역부문으로 구분하여 국가별로 자세하게 살펴본다. 더불어 단순히 통계자료를 바탕으로 파악하는 것은 한계가 분명하므로, 가급적 정성적 차원의 사례분석을 통해 해당 현상에 대한 이해를 더욱 풍부하게 하려고 한다. 이를 통해 브라질의 대PALOP 진출전략 및 실제현장에서 발생하는 여러 현상을 실증적 차원에서 더욱 구체적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

셋째 부분은 브라질 이외에 포어권 아프리카 국가와 활발한 협력관계를 맺고 있는 여러 서방선진국과 신흥공여국의 진출전략을 살펴보고, 이를 브라질과 비교한다. 뒤에서 설명하겠지만 브라질의 대포어권 아프리카 국가 투자규모는 다른 선진공여국이나 신흥공여국, 특히 중국과 비교해볼 때 규모가 작다. 세계 각국의 아프리카 진출이 가속화되고 경쟁적인 양상

을 보이는 상황에서 브라질의 독특한 경쟁 우위 또는 열위가 무엇인지 살펴보는 것은 충분한 연구가치가 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 넷째 결론 부분은 지금까지 논의한 내용을 바탕으로 한국과 브라질 간 협력 가능성을 논의하고자 한다. 과연 브라질은 OECD DAC 규범 준수를 추구하는 한국의 입장에서 과연 바람직한 파트너가 될 수 있는가? 이를 통해 한국이 기대할 수 있는 것은 무엇이며, 예상가능한 애로점은 무엇인가?

본 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째로, 공간적 차원에서 본 연구는 PALOP, 즉 포르투갈어를 공용어로 사용하는 아프리카 5개국, 특히 앙골라와 모잠비크를 중심으로 살펴보고자 한다. 둘째로, 시간적 차원에서 본 연구는 기본적으로 브라질의 아프리카 진출규모가 빠른 속도로 증가하기 시작하는 2000년 이후를 중점적으로 살펴보고자 한다. 하지만 이러한 최근 브라질의 아프리카 진출확대는 대아프리카 외교정책의 변화와 그 궤적을 함께하는바, 특히 이를 고찰하는 제2장에서 시간적 차원의 범위를 확대하여 1400년대 포르투갈 식민지 시대부터 살펴보고자 한다. 이러한 맥락에서, 본 연구는 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출전략을 살펴보는 것을 가장 주된 목적으로 하며, 더 나아가 추가로 브라질의 진출전략에서 나타나는 특징이 한국에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 점에서 선행연구와 분명한 차별성이 있다. 첫째로, 본 연구는 국내에서, 적어도 연구자의 지식이 미치는 한에서 처음으로 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출전략이 가지는 역사적 배경 및 특징을 살펴보았다. 연구범위를 외국으로 확장하면, 특히 브라질 학자를 중심으로 몇몇 소수의 연구를 찾아볼 수 있다. 하지만 본 연구는 이들의 연구

를 종합하여, 한국의 관점에서 분석했다는 점에서 또 다른 차별성을 찾을 수 있다.

둘째로, 본 연구는 아프리카를 단일한 지역으로 묶어 진출전략을 제안하는 선행연구와 달리 앙골라와 모잠비크 두 국가를 대상으로 브라질이 진출하는 과정에서 얻은 경험에서 도출되는 진출전략을 제안한다는 점에서 선행연구와 차별된다. 실제로 아프리카는 거대한 대륙이며, 이를 하나의 균일한 사회문화 집단으로 보는 것은 비현실적이다. 따라서 본 연구와 같이 특정 관심국가를 보다 심도 있게 살펴보는 것도 그 자체로 충분한 의의를 가진다고 볼 수 있다.

반면 본 연구는 다음과 같은 한계점도 동시에 가진다. 첫째로, 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출전략과 관련하여 신뢰성 높은 자료의 부족으로 보다 밀도 있는 분석이 곤란한 경우가 종종 있었다. 이는 향후 후속연구가 해결해야 할 과제로 남기고자 한다. 둘째로, 제언의 현실성 문제를 꼽을 수 있다. 본 연구는 거시적 관점에서 한국과 브라질의 파트너십 가능성을 살펴보았으나, 정작 이를 추진할 수 있는 구체적인 방법론은 제시하지 못했다. 본 연구는 이 문제 또한 후속연구의 몫으로 남기고자 한다.

마지막으로 연구방법을 설명하면 다음과 같다. 기본적으로 본 연구는 브라질의 포어권 아프리카 국가 진출과 관련된 선행연구를 최대한 광범위하게 수집하고 분석한 후 이를 통해 나타나는 브라질 진출전략의 특징을 중심으로 각종 1차(해당 국가 내 전문가 인터뷰),<sup>7)</sup> 2차(통계자료 및

---

7) 앙골라 ERN 변호사 사무실 변호사 Elisa Rangel Nunes 인터뷰(2015. 8. 6, 루안다). 앙골라 이구스정유네뚜대학 법학과 교수 André Victor 인터뷰(2015. 8. 8, 루안다). 브라질 UFRGS 국제외교학과 교수 Paulo Fagundes Visentini 인터뷰(2015. 7. 25, Porto Alegre).

사례 연구 등) 자료를 수집하여 비교하고 검증하는 과정을 거쳐 작성되었다. 국내에는 아직 브라질 진출전략 관련 선행연구 수가 극히 적다. 따라서 문헌수집은 대부분 외국 연구, 특히 브라질 학자의 연구를 중심으로 이루어졌다. 그 외 몇몇 다자기구나 브라질과 삼각협력을 가진 국가의 정부원조기관에서 발행한 브라질 관련 연구보고서도 종종 접할 수 있었지만, 검색 결과 브라질 학자의 연구가 압도적으로 많았음을 밝힌다.

수집된 문헌을 분석하는 과정에서 여러 문헌에서 반복적으로 나타나는 몇몇 브라질만의 독특한 특징을 따로 구분하고, 인터뷰 문항으로 정리한 후 현지조사에서 관련 전문가 인터뷰를 통해 사실을 확인하는 과정도 거쳤다. 또한 이러한 특징들을 실증적으로 뒷받침하는 다양한 2차자료도 함께 수집했다. 수집된 2차자료는 주로 OECD, UN과 같은 다자기구의 통계자료, NGO나 민간연구기관의 각종 사례연구, 국제개발협력의 경우 공여국의 각종 사업보고서 및 평가서 등이다.

결과적으로 본 연구는 이론적 관점에서 특정 가설을 엄밀하게 검증하거나, 일반적인 지식을 추구하는 학문적 논의보다 각종 선행연구 결과를 검토, 비교하고, 이를 통해 결과적으로 나타나는 실제 사실을 다양한 경로를 통해 확인하고 평가하는 ‘조사’의 성격을 가진다. 이 과정에서 본 연구는 브라질 국제관계학 분야에서 검토되지 않았던 몇몇 새로운 분석과 관점을 찾아 제시하고 있다.

---

모잠비크 Instituto Superior De Relações Internacionais 대표 Hilário Simões Cau 인터뷰(2015. 8. 2, 마푸토).

앙골라 Institutō Superior De Relações Internacionais 대표 Alfredo Dombe 인터뷰(2015. 8. 10, 루안다).

## 제2장 브라질의 대아프리카 대외정책과 진출전략

1. 배경
2. 대외정책기조: 남남협력
3. 진출전략



## 1. 배경

브라질과 포어권 아프리카 국가, 즉 PALOP 간의 관계를 논하기 위해서는 브라질과 ‘아프리카’ 간의 관계 논의로부터 시작할 필요가 있다. 이는 포르투갈에 의해 브라질이 포어권 아프리카 국가와 처음 연결될 당시, 단지 포어권 아프리카 5개국과 관계를 맺은 것이 아니라 주변의 좀 더 광대한 아프리카 지역과 접촉했기 때문이다. 이러한 관계를 정확히 파악하기 위해서는 과거에 대한 이해, 즉 역사적 배경에 대한 이해가 필요하다.

1400년대 초반부터 시작된 포르투갈의 해양탐험이 시작된 원인은 유럽-인도 항로 확보를 통해 향료무역을 지배하는 데 있었다. 하지만 포르투갈의 대서양을 통한 해양탐험은 유럽의 세계지배로 확대되었으며, 이 과정에서 첫째 지배지역이 아프리카였고, 이어서 아메리카 대륙을 지배하게 되었다. 1415년 아프리카 대륙 북단 세우타(Ceuta) 정복에서 시작한 인도항로 개척은 이후 카보베르데, 서부아프리카를 거쳐 1488년 희망봉과 1498년 인도에 이르렀다. 이 과정에서 아프리카 해안에서 내륙으로 탐험이 이루어졌고, 해안 곳곳에 요새를 설치하면서 유럽의 아프리카 지배는 해양탐험의 선두 국가인 포르투갈에 의해 시작되었다. 인도항로 개척이 마무리되어 갈 즈음인 1492년, 콜럼버스가 아메리카 대륙을 발견했고, 이는 스페인과 포르투갈의 해외영토를 둘러싼 갈등을 불러일으켰다. 이 갈등은 1494년 토르데시아스(Tordesilhas) 조약으로 해결되었고, 이 조약을 통해 아메리카 대륙이 포르투갈과 스페인의 영토로 나뉘었다. 이후 이 조약에 대해 여러 유럽국가들, 대표적으로 영국, 프랑스, 네덜란드가 반발했다. 포르투갈은 토르데시아스 조약에 의해 확보된 남미 지역의 영토를

공식적으로 확보하고자 1500년 인도로 가는 첫 함대를 브라질로 보내 자국의 영토임을 선언했다.<sup>8)</sup> 그리하여 아프리카와 브라질은 포르투갈이라는 매개체를 통해 처음으로 연결되었고, 이후 두 지역간의 관계는 엄청난 규모로 확대되었다. 이것이 유럽의 아프리카와 아메리카 대륙 지배의 첫 과정이며, 브라질-아프리카 관계의 출발점이다.

14~15세기 대부분의 유럽국가가 아직 봉건체제에서 벗어나지 못하고 다투고 있을 때, 포르투갈은 일찌감치 절대왕정을 구축했으나 스페인에 막혀 유럽대륙으로 더 이상 확장할 수 없었다. 이즈음 유럽-인도의 육로 교역이 막히자, 포르투갈은 그동안 프랑스, 영국, 북유럽을 오가는 해상무역을 통해 쌓은 경험을 바탕으로 유럽에서 가장 먼저 지중해를 벗어나 대서양으로 나가 인도항로를 개척했다. 세계사적 관점에서 보면, 유럽이 대서양을 통해 세계로 팽창하는 과정에서 선두주자였던 포르투갈은 브라질과 아프리카 두 지역을 식민지로 만들었고, 이 두 지역은 식민지의 지위에서 서로 연결되었다. 하지만 이 지역은 같은 식민지였지만 다소 차이가 있었다. 브라질은 포르투갈인과 기타 유럽인에 의해 지배되는 남미의 또 다른 유럽국가였던 반면, 아프리카는 기존의 흑인국가에 소수의 포르투갈인과 백인이 지배하는 지역이었다. 더구나 1808~21년 사이에 포르투갈 왕실이 브라질로 옮겨가서 브라질에서 포어권 전지역을 통치하기도 하였

---

8) 여기서 말한 ‘인도로 가는 첫 함대’라는 의미를 설명하면, 1488년 희망봉을 돌아서 1498년 처음으로 인도에 도착한 다음 포르투갈로 귀국한 것이 1499년이었다. 이렇게 개척한 인도항로에 교역을 위해 처음으로 함대를 꾸려 출발한 것이 1500년이었다. 이런 의미에서 인도로 가는 첫 함대라는 말을 썼으며, 이 함대는 13척의 배로 이뤄졌고, 이들이 대서양을 건너 브라질을 발견한 다음, 12척의 배는 인도로 향했고, 나머지 한 척은 포르투갈로 보내 ‘브라질’의 발견을 왕에게 보고하면서 브라질은 포르투갈의 영토로 공식 선언되었다.

다. 1822년에는 브라질이 독립하면서 포르투갈 왕의 아들인 동페드루 왕자가 브라질의 왕위에 올랐다. 그 결과 브라질은 포르투갈 식민지였지만 남미의 포르투갈이었고, 아프리카는 소수의 포르투갈인이 흑인국가를 강제적으로 지배하는 지역이었다.<sup>9)</sup>

이제 포르투갈이 포함된 브라질-아프리카 관계에서 벗어나, 좀 더 직접적으로 브라질-아프리카 관계로 들어가면,<sup>10)</sup> 우선적으로 IPEA의 보고서(IPEA and Worldbank 2011, 제2장)는 흥미로운 설명을 한다. 이 보고서는 1500년부터 현재까지 브라질과 아프리카 간의 관계를 크게 다섯 구간으로 시대를 구분한다.<sup>11)</sup>

가. 16~19세기 초: 상품 교류, 특히 가장 중요한 교류로 대규모 흑인노예의 거래를 들 수 있고, 많은 흑인이 브라질로 유입되었다. 기니만과 앙골라 주변지역, 즉 서아프리카에서 많은 흑인노예가 포획되어 브라질로 유입된 기간이다.

나. 1822년 브라질의 독립~1950년대 초: 이 기간에 브라질과 아프리카

9) 아프리카 식민지 지배에서 포르투갈은 혼혈을 장려하는 등, 유럽의 여타 국가, 특히 혼혈을 하지 않은 영국과는 분명한 차이를 보여준다.

10) 브라질의 대아프리카 국제협력 관련 문헌, 예를 들어 Cabral(2011, p. 4), Bambo(2014, p. 20), 그리고 IPEA and Worldbank(2011, pp. 33-34) 등을 따르면, 브라질의 관점에서 브라질과 아프리카의 관계 배경에는 두 가지 사유가 있다. 첫째는 노예무역을 통한 아프리카 흑인과 직접적인 역사적, 문화적 유사성을 강조하는 것이고, 둘째는 포어퀸 국가로서 언어를 비롯한 인종적, 문화적 친밀성을 들고 있다.

11) IPEA의 5개 구간 구분은 여타 다른 문헌, 대표적으로 Leite(2011)과 비교하여 살펴볼 때, 다소 논란의 여지가 있다. 구체적으로 라와 마의 구분은 모호하게 설정된 것으로 보인다. 여기서는 IPEA의 주장을 그대로 소개하고, 이후 자연스럽게 좀 더 세부적으로 논의를 진행하면서 어떤 차이가 있는지, 즉 IPEA와는 구분이 어떻게 다른지가 드러날 것이다.

의 관계는 소원해진다. 포르투갈이 브라질의 독립을 승인하면서 양국의 관계가 개선되었고, 노예무역이 중단되고, 유럽 중요 국가의 아프리카 침입이 본격화되면서 브라질은 중남미와 북미 및 유럽에 더 관심을 가진 기간이다.

다. 1950년대 말: 유럽 열강의 아프리카 식민지가 독립하면서 브라질과 아프리카의 관계 확대가 가능한 시기였으나, 1954년 맺어진 브라질-포르투갈 양국간의 협정으로 브라질이 아프리카에 접근할 수 없었던 시기이다.

라. 1961~1980년대 중반: 이 기간에 브라질의 대외정책 기조에 큰 변화가 발생하면서 브라질-아프리카가 정치적, 경제적으로 다양하게 접근한 시기이다.

마. 1980년대 후반~현재: 브라질의 대외정책에서 중요한 거점지역으로 아프리카가 등장한다. 특히 룰라 정부에서 브라질과 아프리카의 관계는 매우 강화되었으며, 브라질이 국제사회에서 영향력을 높이고자 아프리카에 적극적으로 접근한 시기이다.

IPEA가 제시하는 5개 구간에 따를 때, 지금 논의하려는 ‘브라질-아프리카 관계의 역사적 배경’에 해당하는 구간은 가와 나, 즉 1500~1950년대이다. 이 두 구간은 양 지역의 교류라는 측면에서 볼 때, ‘밀접’과 ‘소원’이라는 관계가 완전히 다른 방향으로 나타나기 때문에 각 구간을 분리해서 살펴봐야 한다. 따라서 이제 첫 구간인 1500~1822년까지의 식민시대 구간에서 브라질과 아프리카가 어떤 관계였는지 중요 사건을 중심으로 살펴보자.

## 가. 제1구간: 16~19세기 초

첫째로 1500~1822년 사이에 브라질-아프리카 관계에서 가장 중요한 요인으로 언급할 수 있는 것은 노예무역을 통한 아프리카 흑인의 브라질 유입이다. 이를 통해 현재 브라질은 세계에서 나이지리아 다음으로 가장 많은 흑인을 보유한 국가가 되었다. 흑인노예가 브라질에 처음 도착한 것은 1530년대이며, 1550년대에는 더 많은 노예가 유입되기 시작했다. 처음에는 사탕수수 농장에서 필요한 노동력 공급을 위해 도입되었지만, 1800년대에 접어들어서는 커피산업의 급속한 확대로 필요한 노동력 공급을 위해 조달되었다.<sup>12)</sup> 당시 노예시장이 형성되어 있던 토고와 나이지리아를 중심으로 서부 해안에서 노예공급이 시작되었지만, 시간이 지나면서 동부 해안, 특히 모잠비크에서도 공급되었다. 1500년대에는 연간 평균 약 1,000명 정도가 유입되었으나, 1845년에는 6만여 명이 도입된 것으로 보고되고 있다. 미국도 브라질처럼 흑인노예를 많이 받아들였다. 하지만 흑인노예와 관련하여 미국과 브라질의 중요한 차이점 중 하나는 미국은 자국 내에서 흑인이 많이 늘어났다는 점이고, 브라질은 자국 내에서 늘어난 흑인은 적어서 대부분 아프리카에서 도입되었다는 점이다.

둘째로 브라질-아프리카의 관계에서 언급할 수 있는 것은 외교적 관계이다. 1750년 다오메(Daome) 지역의 왕이 브라질에 노예무역 관련 회의를 위해 외교사절단을 파견하였다고 기록에 나온다.<sup>13)</sup> 이 외교사절단은 브라질에서 외교관으로서의 모든 대우를 받았을 정도로 브라질-아프리카 지배계층간의 교류가 활발했음을 알 수 있다.

---

12) Furtado(1974), 8장, 9장, 20장, 21장.

13) IPEA and Worldbank(2011), p. 30.

셋째로 1648년에 발발한 포르투갈과 네덜란드의 전쟁에 브라질 군인이 참전한 사건이다. 이는 포르투갈이 식민지인 앙골라를 침범하여 점유한 네덜란드를 축출하는 데 브라질 군인을 동원한 사건으로, 이를 통해 브라질과 앙골라 및 기타 아프리카 지역의 관계는 한층 강화되었지만, 앙골라와 포르투갈의 관계는 약화되었다. 이후 1800년대 중반, 양 지역간의 교역은 상당한 규모에 달했다. 브라질이 포르투갈 식민지로 있던 기간에 앙골라와 브라질의 관계는 더욱 확대되었을 뿐만 아니라 앙골라의 브라질 의존도도 높아졌다.<sup>14)</sup> 이 사실을 확인해주는 것이 1770년 포르투갈의 대외교역 담당 장관의 말로서, 브라질이 포르투갈을 배제하고 대서양 양안의 교역을 완전히 장악한 사실을 용인할 수 없다는 내용이었다.<sup>15)</sup>

넷째로 언급할 수 있는 것은 브라질의 독립 직후에 있었던 앙골라의 브라질 영토로의 편입 시도이다. 브라질이 독립을 선언한 1822년부터 포르투갈이 브라질의 독립을 인정한 1826년 사이에, 앙골라 루안다와 벵갈라 지역에서 독립운동조직이 나타났고, 이 조직은 앙골라를 브라질의 한 주(州)로 편입하고자 시도하였다. 다시 말해서 브라질이 독립하면서 앙골라는 정치적으로 브라질과 결합하려고 시도했다. 당시 포르투갈의회에서 앙골라를 대표하던 두 의원이 이 독립운동에 참여하면서 의원직을 버리고 주브라질 앙골라대표로 갔다.<sup>16)</sup> 또 앙골라 내에 독립운동을 선전하는 팸플릿이 나돌았는데, 그것이 브라질에서 인쇄된 것이라는 사실도 드러났다.<sup>17)</sup> 그 결과 포르투갈은 브라질과 독립 인정 협상에서 브라질 밖의 포

14) De Campos(2015), p. 19.

15) IPEA and Worldbank, *op. cit.*, p. 31.

16) *Ibid.*, p. 31.

17) Fausto(2006), p. 127.

르투갈 식민지의 독립을 자극하는 행위를 하지 않을 뿐만 아니라 브라질 제국의 일부로 받아들이지 않겠다는 약속을 요구하였다.

## 나. 제2구간: 1822년 브라질 독립~1950년대 초

IPEA의 구분에 따른 둘째 구간인 브라질 독립에서 1950년대 초까지 브라질-아프리카의 관계는 앞에서 언급한 것처럼 상당히 소원해졌다. 이는 브라질의 내외부적 사정에 따른 것으로 외부적으로는 이 시기에 브라질의 관심은 중남미, 미국, 유럽과의 관계에 더 치우쳐 있었고, 더욱이 영국, 프랑스 등 주요 강대국이 아프리카 진출에 뛰어들면서 끼어들 틈이 없었던 점도 한 요인이라 할 수 있다.

내부적으로는 당시 형성된 브라질 내의 지배구조가 영향을 미쳤다. 즉 지배 엘리트계층은 아프리카에 대해 관심이 없었다는 점이다. 위에서 논의했던 것처럼, 많은 아프리카 흑인이 브라질로 유입되면서 인종적 인구 구성에서는 흑인 비중이 아주 높아졌고, 이로 인해 흑인문화가 유입되고, 브라질문화에서 흑인문화가 중요한 부분을 차지하게 되었다. 하지만 단순한 인종적 측면을 넘어서 더욱 중요하게 살펴봐야 할 점은 브라질에 흑인이 유입되기 시작한 1500년대 이후 현재까지 흑인은 브라질 사회구조에서 지배층이 된 적이 없었으며, 오히려 설탕농장의 노예로 시작하여 1888년 노예해방 이후에도 가장 하층민으로 살아왔다는 사실이다. 이렇게 지배계층이 아닌 피지배계층으로 브라질에 흡수되면서 브라질 내의 아프리카 후손 브라질인은 한계계층으로 인식되었다. 이 시기에 Luis Gama, Machado de Assis, Raymundo Nina Rodrigues 등과 같은 몇몇 흑인 지식인이 있었지만, 브라질 사회에 남아 있는 아프리카 기원의 인구와 문화

적 흔적 및 가치와 비교하면 흑인 지식인의 숫자는 극소수에 불과하였다. 그 결과 유럽식 사회구조와 노예제도를 결합한 브라질에서, 소수의 흑인 지식인이 사회를 변화시키는 것이 불가능했으며, 시간이 흐르면서 시장경제와 자유 노동제가 도입되고, 나아가 제도의 현대화로 기존 농촌 과두지배층과 권력엘리트의 동맹으로 형성된 백인, 지식인, 상류층 중심의 사회구조는 더욱 강화되었고, 흑인의 신분상승 기회는 차단되었다. 그리하여 브라질 사회에서 아프리카 출신 흑인의 정치, 경제, 사회적 영향력은 미미하였을 뿐만 아니라 흑인문화는 저급한 것으로 인식되었다. 이로 인해 브라질 사회 전반에서 흑인과 흑인의 기원, 즉 아프리카에 대한 관심은 일어나지 않았고, 이러한 상황이 이 시기 브라질-아프리카 관계가 소원하게 된 데 영향을 미쳤다고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

이 절에서 브라질-아프리카 관계의 역사적 배경에 해당하는 1500~1950년을 살펴볼 때, 이 구간을 크게 두 시대, 즉 브라질과 아프리카의 관계가 밀접했던 식민시대(1500~1822)와 브라질과 아프리카의 관계가 소원해진 시대(1822~1950년 초)로 나눌 수 있고, 이 기간에 브라질-아프리카의 관계에 큰 변화가 일어난 것을 확인할 수 있다.

---

18) 따라서 1900년대 후반 브라질 내 아프리카에 대한 인식이 달라지고 관심이 높아져 아프리카를 좀 더 알고자 하는 시대적 변화가 발생했을 때, 아프리카 전문가가 거의 없던 시피 한 상황이 발생하였고, 그제야 새로이 관련 전문가를 양성하려는 노력이 대학을 중심으로 일어나기도 하였다.

## 2. 대외정책기조: 남남협력

브라질의 대외정책과 관련된 가장 오래된 정책, 다시 말해 대외정책의 뿌리를 찾는다면, 1960년대 초의 ‘독자적 대외정책(PEI: Política Externa Independente)’을 들 수 있다.<sup>19)</sup> 1960년대 이후의 브라질 대외정책을 이해하는 데 가장 중요한 정책기조는 ‘세계 정치경제구조에서 중심으로 부상’이라고 요약할 수 있다. 이는 1960년대부터 등장하는 브라질의 새로운 대외정책에서 시작해서 최근까지 꾸준히 지속적으로 추진되고 있는 흐름이며, 특히 2000년대 룰라 정부에 들어오면서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.<sup>20)</sup> 브라질 대외정책의 이러한 흐름을 파악하기 위해서는 무엇보다도 먼저 자니오 파드로스(Janio Quadros) 정부에서 등장하는 ‘독자적 대외정책(PEI: Política Externa Independente)’과 남남협력에 대한 이해가 필요하다.

1961년 출범하는 자니오 파드로스 정부는 이전과는 다른 대외정책, 즉 PEI를 내세웠다. 당시 자본주의 세계의 권력구조가 미국을 중심으로 짜여 있는 냉전체제 상황에서, 이러한 미국 중심의 세계질서에서 벗어나 독자적인 대외정책을 시도한 것이 브라질의 PEI였다. 그러나 자니오 파드로스는 7개월 만에 대통령직을 사임하고, 뒤이은 조앙 굴라르치(Joao Goulart) 정부에서도 PEI는 그대로 계승되었지만, 이 정책은 제대로 실행되지 못했고, 그 후의 정부에서는 사라졌다. PEI가 제대로 시행되지 못한 이유는

---

19) Leite(2011), pp. 79-87; Bambo(2014), p. 19; De Campos(2015), p. 15.

20) 룰라(Lula) 정부가 끝나고 지우마(DiUma) 정부가 등장하면서 브라질 경제는 침체에 빠져들고 있고, 최근에는 더욱 악화되어 상당히 어려운 상황에 처해있다. 따라서 대외정책에서도 룰라 정부 때와 비교하여 변화가 발생하였을 가능성도 고려할 필요가 있다.

정책 자체의 문제라기보다는 자니오 파드로스와 조앙 굴라르치 정부 자체의 한계에 기인한다. 다시 말해 이 두 정부의 국가운영 기조가 이전 정부의 기본 방향과 비교해서 많이 달랐던 것인데, 이를 쉽게 설명하는 대표적인 예로, 자니오 파드로스 대통령이 사임할 당시 조앙 굴라르치 부통령은 중공에 가서 모택동을 만났다는 사실이다. 1960년대 냉전체제가 세계를 지배하고 있을 때 공산진영의 핵심인 중공에 갔다는 것은 이들의 사상적 성향을 말해준다. 그리하여 이 두 정부 때, 브라질 국내에서 사상적 갈등이 발생했고, 국제적으로도 미국을 비롯한 자본주의 세계와의 관계도 좋을 수가 없었다. 이로 말미암아 결국 1964년 3월 조앙 굴라르치 정부는 군사 쿠데타를 통해 쫓겨났고, PEI 정책도 자연적으로 사라졌다.

위에서 자니오 정부의 PEI 정책을 언급한 이유는 이때부터 브라질은 이미 세계에 대해 양극체제가 아닌 다극체제, 브라질이 세계의 한 축으로 등장하려는 의도를 내보였기 때문이다. 이러한 브라질의 입장을 이해하기 위해 필요한 기본개념이 소위 ‘남남협력’이다.<sup>21)</sup> 남남협력의 시작은 1955년 반동회의로 불리는 아시아-아프리카회의에서 출발하여 이후 1961년 비동맹회의, 1964년 유엔무역개발회의(UNCTAD)의 설립, 같은 해에 만들어진 비동맹 77그룹으로 이어지면서 큰 흐름이 형성되는데, 그 주된 목적은 개발도상국의 발전을 추구하려는 것으로 정치, 경제, 사회, 안보 등 여러 분야에 폭넓게 적용되었다. 이와 같이 새롭게 형성된 ‘남남협력’ 시

21) 국제관계학에서는 국제정치를 설명하는 데 있어 자유주의와 현실주의로 나눈다. 당위와 규범을 바탕으로 하는 자유주의와 현실적 힘의 정치를 주장하는 현실주의가 큰 흐름을 형성하는 가운데, 제3의 흐름으로 종속이론을 들고 있다. 종속이론은 선진 산업자본국가와 1차 상품 중심의 후진국가로 나뉘어 이 사이의 지배와 종속관계로 국제 지배질서를 설명한다. 여기서 1차 상품 중심의 후진국가가 1950-60년대에 나타나는 비동맹국가로 연결된다고 볼 수 있다.

대의 중요한 특징은 기존의 협력과 비교하여 협력방식이 달랐다는 점이다.<sup>22)</sup>

1950~60년대의 주된 협력형태는 ‘남북협력’으로 주로 북반구에 위치한 선진국이 일반적으로 남반구에 많이 있는 개도국을 도와주는 것이었다. 이는 제2차 세계대전 이후 기존의 못 사는 개도국에 추가하여 많은 신생독립국이 등장하면서 수많은 개도국의 경제상황이 매우 열악한 수준에 있다는 사실이 GDP 비교를 통해 극명하게 들어났다.<sup>23)</sup> 여기에 미국과 소련을 중심으로 세계가 냉전체제에 돌입하면서 자본주의와 공산주의 체제경쟁, 더 나아가 유엔의 창설 같은 요인이 발생했고, 이들이 서로 결합하면서 자본주의 진영에서 개도국에 관심을 가질 수밖에 없는 상황이 되었다.<sup>24)</sup> 그 결과 개도국에 대한 지원, 즉 남북협력이 시작되었다.<sup>25)</sup>

이렇게 진행된 서구 선진국의 개도국 지원은 얼마 가지 않아 비판을 받게 된다. 이 협력을 냉전체제의 경쟁 속에서 자본주의 진영을 강화하기 위한 수단으로만 활용한다는 지적과 함께, 이 협력자체가 기존에 형성된 선후진국의 산업자본주의 구조를 공고화하고 선진공업국의 이익을 위한 것이라는 지적이 나오면서 새로운 움직임이 등장했는데, 이것이 위에서 설명한 반동회의와 비동맹회의, UNCTAD, 77그룹의 등장과 같은 일련의 사건이다. 미국과 소련의 양극을 중심으로 형성된 냉전체제에서 벗어나

---

22) Bambo(2014), pp. 16-19.

23) Arndt(1987, pp. 55-56)이 소개한 바와 같이, GDP라는 개념은 당시 상당히 새로운 것이었다. 1930년대 Colin Clark가 처음으로 GDP라는 개념을 제시하고, 이후 세계적으로 활용되기 시작하면서 드러난 국가간의 GDP 차이는 이전에는 몰랐던 새로운 사실이었다.

24) Arndt(1987), pp. 53-58.

25) 공산주의 진영에서도 당연히 세력 확대를 위해 제3세계의 개도국을 지원하게 된다. 따라서 자본주의와 공산주의가 유엔에서 투표를 통해 경쟁하게 되었다.

‘제3세계’ 또는 새로운 ‘비동맹그룹’이 형성되고, 이를 통해 비동맹그룹의 개도국은 탈식민지, 불리한 교역조건, 발전국에의 종속과 같은 문제점을 인식하고, 이로부터 탈피하기 위한 방법을 모색했다. 여기서 ‘개도국’간의 상호연대 필요성이 등장하고, ‘개도국’간의 협력, 즉 조금 더 발전된 개도국이 뒤처진 개도국을 도와주는 형태의 협력이 등장했다. 개도국이 주로 남반구에 위치함으로 이 개도국간의 협력은 ‘남남협력’으로 불렸고, 그때 까지 진행되던 선진국과 개도국 간의 협력은 상대적으로 ‘남북협력’으로 불리게 되었다.

이렇게 등장한 남남협력은 기존의 남북협력, 나아가 기존의 세계질서 속에서, 제3세계 개도국의 정치적 힘과 이익을 추구하려는 의도에서 나온 것이다.<sup>26)</sup> 개도국의 개별적 힘으로는 기존 질서에 맞설 수 없기에 다자간 동맹, 집단적 협의, 지역통합, 정치경제적 교류와 같은 다양한 형태의 협력으로 나타났으며, 그중에서도 두각을 드러낸 국가가 브라질, 중국, 인도와 같은 선진개도국이었다. 특히 브라질은 종속이론을 통해 기존의 산업 자본주의 세계질서 비판의 중심에 섰으며,<sup>27)</sup> 또한 PEI를 통해 냉전시대 미-소 양강체제에 도전하려는 의도를 내비쳤고, 군사정부에서도 세계질서 속에서 자신의 이해관계를 처리하는 데 만족하지 않고 개도국과의 관계를 통해 국제사회에서 영향력을 높이려는 의향도 내비쳤다. 나아가 2000년대에 접어들어 룰라 정부에서는 ‘다변화를 통한 독자적 대외정책’을 선

26) 이로 인해 남남협력을 논의하는 데 있어 경제적 접근을 하는 경제발전론도 활용되지만, 이는 보조적으로 보이며, 오히려 국제정치를 주로 다루는 국제관계론 분야가 더 중심적인 것으로 보인다.

27) 종속이론은 중남미를 배경으로 등장하였다. 중심이론가로 아르헨티나 출신 Raul Prebisch를 들고 있지만, 브라질 출신의 Celso Furtado, Theotonio dos Santos, 전 브라질 대통령 Fernando Henrique Cardoso 등도 이론 형성에 중요한 역할을 하였다.

언하면서 개도국과의 남남협력을 강화했고, 이를 바탕으로 유엔안전보장 이사회 진출을 시도하는 등 국제적 차원에서 브라질의 위상을 확대하는데 더 노골적이고 적극적으로 움직였다. 다음 절에서 이러한 과정이 좀 더 자세히 논의되겠지만, 종합적으로 1960년대 이후 브라질은 ‘남남협력’이라는 도구를 통해 자신의 이해, 즉 기존의 세계질서 또는 세계지배구조 속에서 새로운 한 축으로 브라질의 위상을 높히려는 시도를 지속적으로 해왔으며, 이를 대외정책의 기조로 삼았다.

### 3. 진출전략

브라질과 PALOP의 관계를 논의하려고 하면, 사실 그 기간을 ‘1975년~현재’까지로 해야 한다. 왜냐하면 포어권 아프리카 국가가 1975년에서야 포르투갈로부터 독립했기 때문이다. 하지만 브라질의 입장에서는 1960년대부터 브라질 대외정책의 변화 조짐이 발생했고, 1970년대 중반에 들어와서 정책방향이 아주 크게 바뀌었기 때문에 1960년대에 브라질에서 어떤 상황이 전개되었는지를 살펴보는 것으로부터 시작하는 것이 양 지역의 관계를 좀 더 정확히 파악할 수 있다.

#### 가. 1960~80년대 초: 관계 회복 기간

이미 앞 절에서 설명했듯이 1961년에 출범한 자니오 파드로스 정부는 이전과 다른 ‘독자적 대외정책’, 즉 PEI를 시행하고자 했다. 하지만 당시 국내외적인 상황이 그의 의도대로 정책을 실행하도록 내버려두지 않았고,

결과적으로 자니오 파드로스 정부와 그 노선을 이어받은 조앙 굴라르치 정부는 군사 쿠데타로 PEI는 중단되고 말았다. 하지만 자니오 파드로스 정부가 PEI를 통해 아프리카 국가와 접근하려던 시도는 메디시(Medici) 정부에서 실행에 옮겨지는데, 이는 브라질의 대외정책방향이 이전과는 완전히 다른 방향으로 전환하는 것을 의미한다.

브라질 내에서는 메디시 정부의 대외정책전환의 배경에 대한 이유를 두 가지로 설명한다. 첫째는 1974년 포르투갈에서 발생한 소위 ‘카네이션 혁명’과 당시 활발히 논의되기 시작한 ‘남남협력’이다. 카네이션 혁명을 통해 식민 본국인 포르투갈이 식민지를 포기함으로써 PALOP의 독립이 갑자기 현실화되었고, 이는 브라질과 포어권 아프리카 국가간의 새로운 관계 수립을 의미하는 것으로, 이러한 맥락에서 브라질 내 새로운 대 PALOP 대외정책의 수립 필요성이 대두되었다. 나아가 이 시기는 국제적으로 남북협력에서 남남협력으로 협력의 중심축이 이동하는 시점이었고, 브라질은 남남협력의 중심 국가였다는 점이다. 따라서 두 가지 사건이 겹치면서 브라질에서는 확고한 대포어권 아프리카 국가, 좀 더 크게는 대아프리카 대외정책 수립의 필요성이 강하게 제기되었다. 당시 브라질 내에서 포어권 아프리카 국가에 대한 시각은 호의적이었다고 평가되는데, 이는 자니오 정부에서 시작된 아프리카의 전략적 중요성을 지지하는 주장들이 여전히 유효했고, 더군다나 여러 문헌에서 다양한 이유를 들어 브라질과 포어권 아프리카 국가 또는 기타 아프리카 국가 간의 협력 필요성을 주장했기 때문이다.<sup>28)</sup> 우선 브라질이 포어권 아프리카 국가와 혈연관계에 있다는 사실이 많이 지적되었다. 아프리카 대륙에서 브라질로 넘어온

---

28) Bambo, *op. cit.*, pp. 19-21.

많은 흑인이 브라질의 인구 구성에서 중요한 부분을 차지하며, 이를 브라질의 아프리카에 대한 부채로 인식하는 보상적 사고가 있었다는 점이다. 또한 포르투갈 식민지로서 과거 역사의 공유, 언어적 공통성도 아프리카와의 접근에 양호한 상황을 만들어냈다. 또 다른 이유로는 아프리카의 많은 국가가 신생독립국으로 아주 어려운 상황에 처해 있었고, 이로 인해 세계적으로 원조제공의 필요성이 제기되었다는 사실이다. 이외에도 글로벌화가 확대되는 상황에서 브라질이 아프리카와의 협력을 통해 글로벌 국제시장에 접근할 필요성과 브라질의 이미지 및 위상 고양이라는 목적도 있었기 때문에 아프리카와의 관계를 호의적으로 보는 계기도 되었다고 설명한다.

브라질 대외정책전환의 둘째 이유로는, 국내적 상황에 의한 자발적 전환이라는 첫째 이유를 반박하는 것으로, 대외적 요인에 의해 거의 강제적으로 전환할 수밖에 없었다는 주장이 있다.<sup>29)</sup> 이 주장의 출발점은 1973년 말 발생한 1차 석유위기이다. 당시 브라질의 석유 자급율은 20% 수준이었으며, 80%를 해외로부터 수입해야 하는 상황이었다. 석유위기로 인해 대부분의 석유 수입국가가 많은 어려움을 겪었지만, 브라질은 좀 더 심각한 문제가 있었는데, 바로 아프리카 국가와 정치적 관계였다.

1961년 자니오 정부가 PEI 정책을 통해 아프리카와 접근하려는 의도는 있었지만, 이는 단지 의도였을 뿐 실제 실행되지는 못하면서 기존 관계로 지속될 수밖에 없었다. 당시 브라질-PALOP의 관계는 포르투갈로 인해 브라질과 아프리카가 서로 반대 입장에 있었다. 왜냐하면 1954년 브라질은 포르투갈과 우호협정을 맺고 대외정책을 상호협의를 통해 공동행

---

29) *Ibid.*, pp. 21-22.

동을 하기로 하였다. 이 협정으로 인해 브라질은 UN에서 알제리 민족자결에 반대표를 행사하였고, 카네이션 혁명 이전까지 친포르투갈적 입장을 견지할 수밖에 없었다. 이러한 브라질의 입장에 대해 아프리카는 이타이푸(Itaipu) 수력발전소 건설을 위한 브라질안에 반대하고 아르헨티나안에 찬성을 하기도 하였다. 이 상황에서 1차 석유위기가 발생했고, 반동회의를 통해 아프리카와 가까워진 아랍은 아프리카 국가와 전쟁하는 국가나 또는 이들 국가와 동맹을 맺는 국가에 석유를 공급하지 않겠다고 선언했다. 그래서 브라질은 포르투갈로 인해 석유를 도입할 수 없게 되었고, 에너지를 공급할 수 있는 대안이 없었으므로 브라질은 대외정책을 강제적으로 전환할 수밖에 없었던 것으로 분석된다.<sup>30)</sup>

결과적으로 석유위기로 인한 석유조달 어려움, 카네이션 혁명을 통한 아프리카에서 포어권 아프리카 국가의 갑작스러운 독립, 남남협력의 활성화가 동시에 발생하면서 브라질은 1822년 독립 이후 유지해오던 대 PALOP 및 아프리카 대외정책기조를 전환하게 되었다. 대외정책의 전환 시도는 사회주의 성향인 자니오 정부에서 시작되었으나, 실제 시행은 군사정부에서 이뤄졌다는 점도 흥미로운 사실이다.<sup>31)</sup>

1964년 군사쿠데타를 통해 집권한 브라질 군사정부는 1985년 초 민간 정부로 넘어갔다. 군사정부는 집권 기간 중에 ‘브라질의 기적’으로 불리는 놀라운 경제성장을 기록했지만, 정통성 문제에 항상 직면했고, 1980년

30) Cau(2011), pp. 53-55.

31) 브라질 군사정부는 최소한 반미적일 수는 없었는데, 당시는 냉전이 한창이던 시대였기 때문이다. 그런 상황에서 대외정책 방향을 전환하여, 독립한 후 친소련 성향을 보인 정부, 즉 공산주의 진영의 국가로 분류되던 앙골라, 모잠비크와의 관계를 개선하는 것은 쉽지 않은 결정이었다. 당시 미국은 아프리카에서 친미적 성향의 주변 국가를 동원하여 이 공산진영 국가를 대상으로 싸우고 있던 상황이었다.

대에 발생한 브라질 초인플레이션 경제위기의 씨앗도 뿌렸다. 군사정부의 가장 중간시대에 해당하는 메디시 정부에서 관계개선이 시작된 이후, 뒤이은 에르네스투 게이세우(Ernesto Geisel) 정부와 조앙 피게이게두(João Figueiredo) 정부는 아프리카와의 관계를 더욱 밀접하게 발전시켰고, 브라질은 아프리카 국가의 특혜적 파트너로 변화하였다. 이를 쉽게 확인할 수 있는 것은 양 지역간의 교류증대로, 정책변화가 발생한 첫해인 1973~74년에 브라질의 대아프리카 수출은 129%나 증가했고, 수입도 300%나 증가하였다. 이후에도 이런 추세가 계속되는 가운데, 이를 지원해 줄 금융기관이 필요했다. 아프리카는 소요되는 금융서비스를 제공해 줄 수 없었기에 브라질은행(Banco do Brasil) 지점이 나이지리아, 아이보리코스트, 세네갈, 가봉, 앙골라에 설치되었고, 아이보리코스트에는 헤알은행(Banco Real)의 출장소도 설치되었다. 브라질의 대아프리카 관계는 교역만이 아니라 브라질기업의 투자도 불러와 오데브레히트(Odebrecht), 멘데스(Mendes Júnior), 에씨자(Ecisa), 안드라지 구치헤이즈(Andrade Gutierrez), 시자우(Sisal), 뽀옹지아쑤까(Pão de Açúcar), 히드로서비스(Hidroservice) 등과 같은 회사가 앙골라, 나이지리아, 모리셔스, 탄자니아, 잠비아, 카메론, 콩고 등에 진출하였다.<sup>32)</sup>

군사정부에서 대PALOP 및 기타 아프리카 국가 대외정책의 전환과 남남협력 확대는 상당한 규모로 진행되어 양 지역간의 관계를 심화시켰을 뿐만 아니라, 국제질서 속에서 아프리카 국가의 역량확대와, 나이가 국제사회에서 자율성과 다변화를 통한 브라질의 이미지 개선과 지위격상 시도에도 도움을 주었고, 중간 강대국으로서 국제무대 진출에도 긍정적 영

---

32) Bambo, *op. cit.*, p. 22.

향을 미쳤다.

## 나. 1980년대 중반~1990년대: 브라질 경제위기와 관계 축소 기간

1980년대 중반~1990년대 구간은 무엇보다도 브라질 경제가 매우 심각한 기간이었다. 1960년대 말에서 1970년대 말까지 높은 경제성장을 기록했던 브라질 경제는 1980년대에 접어들면서 안정을 상실했으며, 이후 이어지는 멕시코 경제위기는 브라질 경제를 더욱 불안하게 만들어, 결과적으로 1980년대 전체와 1990년대 초까지 초인플레이션이 지배하는 시기로 만들었다. 이런 가운데 1989년 소련연방의 붕괴에 따른 냉전체제의 종식, 1991년 남미공동시장(Mercosul)의 출범 등 브라질 경제는 안팎으로 혼란 요인이 등장하여 1994년 헤알계획(Plano Real)의 발표로 안정을 회복할 때까지 장장 15여 년 동안 세계적으로 보기 드문 장기 혼란기를 거쳤다. 그 후 1990년대 후반기에는 초인플레이션으로 불안해졌던 경제를 안정시키고, 2000년대에 지속적이고 안정적 경제로 반등할 수 있도록 준비하는 기간이 되었다.

결과적으로 1980년대 중반에서 1990년대의 구간은 전반적으로 브라질과 PALOP 및 기타 아프리카 국가 간의 관계가 약화된 기간이었다. 이는 앞에서 설명한 경제적 곤경으로 브라질은 아프리카에 신경을 쓸 수 없었으며, 나아가 남미공동시장의 출범과 북미와의 경제협상은 과거 아프리카의 중요성을 아메리카 대륙으로 돌리게 되면서 브라질은 아프리카보다 새로운 지역에 신경을 집중하게 되었다.<sup>33)</sup>

아프리카와 관계를 유지해온 군사정부가 물러가고 1985년부터 민간정

부가 들어서면서 멀어진 아프리카와의 관계를 좀 더 세부적으로 살펴보자. 사르네이(Sarney) 정부와 콜로르(Collor) 정부의 인플레이션이 확대되고, 경제가 통제 되지 않는 기간을 거쳐 이타마르 프랑쿠(Itamar Franco) 정부에 오면서, 브라질 정부는 대외정책에서 아프리카의 위치를 회복하려고 다소 시도하지만, 그것은 단지 수사적 시도였을 뿐 실질적으로는 CPLP 창설과 같은 활동에 그쳤다. 이어지는 페르난두 엔히키 카르도주(Fernando Henrique Cardoso) 대통령 시절에도 이타마르 프랑쿠 정부의 수준을 넘어서지 못하였고, 오히려 Mercosul과 미국 주도의 ALCA 관계에 더 집중하였다.<sup>34)</sup> 따라서 이 시기에 PALOP 및 기타 아프리카 지역의 전략적 중요성은 서서히 감소했으며, 심지어 정치적으로 버려진 시기라고 까지 언급되기도 한다. 이를 단적으로 설명하는 것이 1993년 34명이었던 아프리카 주재 외교관의 숫자가 2003년 24명으로 감소했으며, 줄어든 인원은 남미와 북미로 재배치되었다. 또한 대사관의 수도 같은 기간에 16개로 크게 줄어들었다.<sup>35)</sup>

33) Bambo(2014, p. 23)는 이 기간을 브라질의 대PALOP 및 아프리카와의 관계가 급격히 감소한 기간이 아니라 오히려 잘 정의되고 정밀한 우선 순위에 따른 선택적 방식으로 협력이 진행되었다고 주장한다. 하지만 잘 정의되고 정밀한 우선순위를 바탕으로 한 선택적 협력이란 말 자체가 이미 감소를 의미하는 것으로 보인다. 좀 더 효율적일 수는 있겠지만, 다음 설명에서 이어지듯 협력의 축소는 분명하였다.

34) FHC 정부 당시에 지금은 거의 언급되지 않지만, ALCA(Acordo de Livre Comercio da America, FTAA)라고 미주대륙 자유무역협정이 미국 주도로 논의가 한참이었다. 당시 공산품에 좀 더 유리하게 협상을 진행하려는 미국의 입장에 반대하여 1차상품의 이익을 주장하는 국가가 브라질로서 자국의 산업보호와 이익관철을 위해 미국과 첨예하게 협상을 진행하였다. 당시 ALCA/FTAA는 아메리카 대륙의 향후 게임룰을 결정하는 회의였기에 브라질은 상당한 관심을 기울였다.

35) 카르도주 대통령 재임 8년 동안 양자관계로 아프리카를 공식 방문한 횟수는 2회이고, 다자간 방문도 2회로서 총 방문 횟수는 4회, 방문 국가는 3개국이었다. 이는 룰라 대통령의 아프리카 방문 횟수와 비교하면 너무 적은 횟수로 1980년대 후반에서 1990년대까지 국가를 운영했던 브라질 정부의 대아프리카 인식을 대표적으로 보여준다.

결과적으로 1980~90년대 구간에서 대아프리카 대외정책은, CPLP 창설, 앙골라 평화군 참여, 아파헤이트 이후 남아공과의 접근, 남대서양 협력 같은 몇몇 선택적 협력이 있었지만, 정책적으로 볼 때 총체적으로 와해된 시기였다. 따라서 당시 브라질 대외정책에서 아프리카는 우선 순위에 들어있지 않아 중요성이 감소하였고, 당시 시대적으로 중요한 지역으로 등장한 남미와 북미지역과의 협력을 통해 세계무대에 진입하고자 노력한 시기였다.

#### 다. 2000년대 초반~현재: 룰라 정부의 적극적 관계 확대 기간

2000년대에 접어들면서 브라질 내부 상황은 이전 1980~90년대 초반과 비교하여 크게 달라져서 경제는 안정을 회복하고, 정치적으로도 힘의 결집이 이뤄지고, 나아가 사회적으로도 불안이 감소되면서 건전성이 높아진 시기로 전환되었다.

이러한 내부 상황의 변화와 함께 등장한 룰라 대통령은 집권기인 2003~10년에, 1985년 이후 민간정부가 취해온 대PALOP 및 아프리카 대외정책과는 완전히 다른 아주 역동적인 접근을 시도했다.<sup>36)</sup> 군사정부 시절(1975~80년대 초) 브라질-아프리카의 관계가 확대되고 깊어졌다면, 민간정부 시절(1985~90년대)에는 그와 반대로 선별적 적용으로 관계가 축소되고 중요성이 감소되었다. 이런 대PALOP 및 기타 아프리카 국가와의 관계를 룰라 정부는 다시 회복시켜 아프리카를 브라질 대외정책에서 중

---

36) Cabral(2011), pp. 3-25; Vilas-Bôas(2011), p. 3; Bambo, *op. cit.*, pp. 26-35.

요 지역으로 재등장시켰다.<sup>37)</sup> 여기서 이전 정부의 대외정책과 비교하여 툴라 정부의 대아프리카 대외정책이 보여주는 또 다른 특징은 세계 여타 국가의 협력이 단순한 물질 지원이었다면 브라질의 협력은 아프리카 대륙에 대한 진정한 개발 지원이었다.

브라질의 어느 대통령도 툴라 대통령만큼 아프리카에 큰 중요성을 부여한 적이 없다는 사실을 각종 자료와 사건이 확인해주는데, 이를 가장 단적으로 보여주는 것이 외교부 내에 아프리카 관련 부서를 두 곳이나 신설하고, 대통령 비서실에도 아프리카 지원단을 새로 두었다는 점이다.<sup>38)</sup> 사실 브라질이 영토나 자원 측면에서는 엄청난 대국이었지만, 현실적으로는 개도국이자 중진국에 불과한 나라가 아프리카 대륙을 지원하겠다고 나선 것은 주제넘은 것으로 비판받을 수도 있다. 하지만 툴라 대통령은 현재 세계적 흐름인 글로벌화와 브라질과 브라질기업이 앞으로 나아가야 할 방향을 생각하면서 장기적 관점에서 결정한 대외정책이었다. 먼저 본 연구는 브라질과 아프리카와의 관계, 더욱 구체적으로 PALOP와의 관계를 역사적 차원에서 ① 15~19세기 초까지의 식민시대 ② 1822년 브라질 독립 직후부터 1950년대 초까지의 냉각기간 ③ 1960년대부터 1980년대 초까지의 회복 기간 ④ 1980년대 중반부터 1990년대 브라질 경제위기가

---

37) De Oliveira(2015, p. 31)에 따르면, 2000년대 초 브라질 내에는 대아프리카 대외정책과 관련하여 긍정주의와 회의주의가 동시에 존재하고 있었다. 회의주의자들은 아프리카는 고립 상태로 놔두고 세계 지배세력 중심의 대외정책을 가져가야 한다고 주장한 반면, 긍정주의자들은 남대서양으로 회귀하여 양안 사이의 관계를 회복해야 한다고 주장하였다. 결과적으로 툴라 정부는 이 두 주장을 모두 받아들인 셈이 되는데, 기존의 강대국과의 관계는 유지하면서 다변화라는 측면에서 아프리카와의 관계를 확대하는 대외정책을 펼치게 된다. 이렇게 해서 아프리카는 다시 브라질 대외정책의 우선순위에 진입하게 된다.

38) Cabral, *op. cit.*, p. 3; Bambo, *op. cit.*, p. 29.

지의 축소 기간 ⑤ 2000년대 초반부터 현재까지의 확대 기간으로 구분하여 살펴보았다.<sup>39)</sup>

롤라 정부의 대외정책의 기조는 ‘다변화를 통한 독자적 대외정책’으로 기존질서나 누구로부터 간섭을 받지 않는 독자적 대외정책을 위해서는 특정지역에 집중하지 않은, 새로운 여러 지역을 바탕으로 국제사회에서 활동하지는 것이다. 이런 기조하에서 이전 까르도주 정부에서 취해온 정책을 남미와 북미 중심에서 벗어나 아프리카로 다시 확대하며, 아프리카 속에서도 PALOP, 서부아프리카, 남아공, 케냐 등과 같은 선별 지역 중심으로 취해온 이전의 국제협력정책을 넘어서 아프리카 전체를 끌어안으려 했다는 점에서 롤라 정부 대외정책의 과감하고 역동적인 측면을 인식할 수 있다. 이러한 PALOP을 넘어선 아프리카 전체에 대한 접근을 확인해 줄 수 있는 증거가 이전 민간정부 기간에 축소했던 대아프리카 주재 대사관의 수를 2002년 18개에서 2010년 36개로 확대하고, 외교관 수도 증원하였으며, 롤라 대통령 8년 임기 동안 양자 방문 및 다자간 방문을 합하여 23개국을 34회 방문한 것을 통해 확인된다.<sup>40)</sup>

이렇게 이전 대통령과 비교하여 유례가 없는 대통령과 장관의 적극적 방문외교에는 아프리카 각국과의 관계를 증진하려는 기본적 목적뿐만 아니라, 이처럼 형성된 굳건한 양국간의 기본관계를 바탕으로 브라질의 유엔안전보장이사회 진출을 도모하려는 정치적 의도가 있었고, 나아가 바이오디젤과 바이오에탄올로 대표되는 바이오연료의 세계화와의 연결되어

---

39) Bambo, *op. cit.*(재인용), p. 27.

40) Cabral, *op. cit.*, pp. 19-20; IPEA and World Bank, *op. cit.*, pp. 42-46; Bambo, *op. cit.*, pp. 28-29; De Oliveira, *op. cit.*, p. 29.

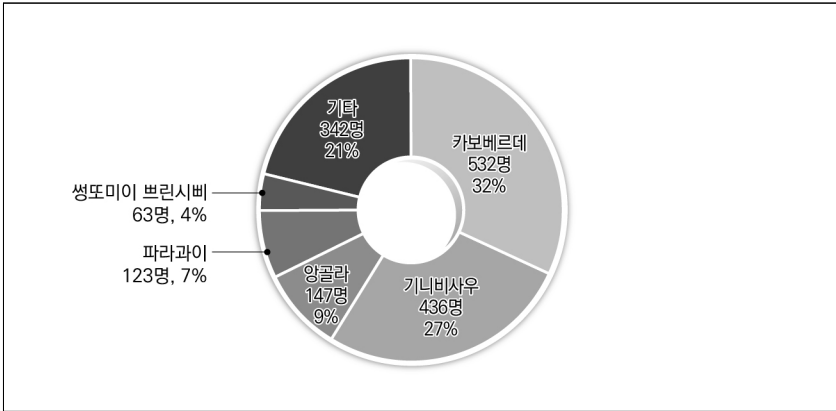
있었다. 룰라 정부의 아프리카 대외전략 속에서 분야별로 진행된 협력을 살펴보면, 첫째로 교육부문의 협력을 들 수 있다. 대표적인 예로서 브라질은 학부 중심의 PEC-G와 석박사 중심의 PEC-PG라는 개도국의 학부생 및 대학원생을 브라질로 불러서 교육하는 프로그램이다. 이 교육프로그램을 통해 개발도상국에 단순한 물질적 지원이 아닌 인적자원 확대라는 구체적인 개발능력을 확대시켜줌으로써 스스로 개발할 수 있는 능력을 갖도록 협력하였다. 2000-2012년 사이에 PEC-G를 통해 혜택을 받은 학생수는 6,981명이며, 그중에서 5,479명은 아프리카인이었다. 특히 흥미로운 점은 이 가운데 PALOP 출신 학생이 차지하는 비중이 압도적이라는 사실이다. [그림 2-1]에서 나타난 바와 같이 모잠비크를 제외한 나머지 PALOP에 속하는 4개국의 2010년 PEC-G 수혜 학생 수는 1,178명으로 전체 수혜 학생 수 1,643명의 약 72%를 차지한다.<sup>41)</sup> 이외에도 소위 UNILAB(Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira)으로 불리는 포어권 아프로-브라질 통합대학을 창설하고, SENAI 같은 직업교육기관의 교육훈련 제공 등 교육협력이 진행되었다.<sup>42)</sup>

브라질과 아프리카 지역 간의 교역 역시 크게 늘어났는데, 교역증가는 브라질 민간 부문의 대아프리카 투자증가와 연관이 있으며, 투자증가는 브라질개발은행(BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)과 관계가 있다. 이를 더 자세히 설명하기 위해 인프라구축 관련

41) 2010년 PEC-G를 통해 브라질에 유학한 모잠비크 학생 수는 총 33명으로 [그림 2-1]에서 이들은 ‘기타’ 항목으로 분류되었음을 밝힌다.

42) ‘포어권 아프로-브라질 통합대학’은 2008년 창립위원회가 구성되면서 본격적인 설립 논의가 진행되었으며, 2010년에는 UPF(Universidade Pública Federal)로 정식명칭이 결정되었고, 이후 2011년 Ceara와 Bahia에 캠퍼스를 두고 개교했다((Bambo 2014, pp. 29-30).

그림 2-1. 2010년 PEC-G 수혜 외국 학생 수(국가별)



자료: IPEA(2013), p. 43.

개발협력사업을 브라질이 아프리카 특정국가에 지원해주기로 했다고 가정해보자. 브라질은 자국 건설기업이 이 사업을 맡아 하도록 하고, 필요한 재원은 BNDES가 특혜성 저리 이자로 지원해준다. 또한 사업현장에 필요한 자재들을 브라질에서 가져가도록 하여 수출도 늘리고, 이 과정에서 브라질 민간기업의 투자와 수출이 확대된다. 이 과정은 중국을 비롯한 많은 국가가 해왔던 방식이지만, 차이점은 브라질은 현지 노동자를 고용하고, 현지 인력을 교육하여 업무를 맡게 했다는 점이다. 이는 언어적 공통성이 가져온 이점이라고 볼 수도 있다. 결과적으로 정부가 BNDES를 통해 특혜성 금융지원을 해준 것이 브라질기업의 적극적 진출을 초래한 중요한 원인이었으며, 결국 룰라정부의 의지가 중요한 원인이었음을 확인해 준다.43)

브라질의 대사하라 이남 아프리카 개발협력에서 가장 중요한 부분을

43) Veiga(2013), pp. 6-10.

차지하는 것이 바로 농업부문이다. 아프리카에서는 많은 인구가 농업에 의존하고 있음에도 낮은 생산성, 부족한 인프라, 숙련노동력 부족으로 농업생산이 크게 증가하지 못하고 있었다. 반면에 브라질과 아프리카는 기후가 같은 열대지역이며, 더욱이 지질학적으로도 유사하여 브라질이 축적한 농업기술을 쉽게 이전할 수 있었다. 따라서 기술이전, 인적, 제도적 능력개발에 기반을 둔 농업프로젝트들이 많이 진행되었다. 이렇게 개발협력의 원래 취지인 수혜국의 발전 및 자립에 기여할 수 있는 진정한 협력정신에 바탕을 둔 것이 브라질의 개발협력이었지만, 이를 활용하여 브라질의 농기계와 장비를 수출하려는 노력도 하였다.<sup>44)</sup> 결과적으로 협력제공 국가가 일방적으로 지원해주거나 착취해가는 것이 아니라, 서로 도움이 되는 방향으로 개발협력을 했던 것이 룰라정부의 의도였다고 해석할 수 있다.

또 다른 중요 분야 중 하나가 보건부문이다. 아프리카에 많은 사람들이 질병에 시달리고 있음에도 빈곤으로 인해 간단한 병에도 생명을 잃는 경우가 빈번하다. 이에 기후적으로 비슷한 위치에 있고 질병 유형도 유사한 브라질은 보건협력을 많이 수행했다. 룰라 정부 때 22개국과 53개의 보건 관련 양자협력이 진행되었으며, 이 중 대표적인 것으로 말라리아와의 전쟁(앙골라, 카메룬, 기니비사우, 케냐), HIV/AIDS와의 전쟁, 빈혈 진단 및 대응 등을 들 수 있다.

룰라정부에서 가장 많은 신경을 썼던 또 다른 분야가 바이오에너지 부문이었다. 특히 바이오에탄올은 룰라 대통령 자신이 가장 큰 공을 들인 분야였다고 할 수 있다. 대통령궁에 도착하여 들어가는 사람은 누구나 브

---

44) Cabral, *op. cit.*, pp. 22-23; IPEA and World Bank, *op. cit.*, pp. 52-57.

라질 바이오연료 대형광고판을 보게 해놓기도 하고, 또 룰라 대통령이 ‘에탄올 광고 소년’으로 불릴 정도였다는 것이 이를 설명해 준다. 아프리카를 방문하여 직접 바이오연료가 화석연료의 대체제가 될 수 있다고 설명하는 등, 가는 곳마다 바이오연료, 바이오에탄올을 설명하고 다녔다. 바이오연료 생산에 식량생산이 희생된다는 비판에 대해 그는 브라질의 예를 들어 이 둘 사이에 모순이 존재하지 않음을 설명하였다.<sup>45)</sup> 룰라 대통령은 아프리카에서 바이오연료의 확대를 통해 이 지역의 에너지 부족을 보완하고, 브라질은 이 분야의 선진기술을 통해 경제적 이득과 나아가 세계적 정치 영향력까지도 고려한 것으로 보인다.

룰라 대통령은 아프리카 국가의 부채를 탕감해주는 협력도 하였다.<sup>46)</sup> 모잠비크의 경우 6억 달러의 부채탕감 등 아프리카 국가에 대해 약 20억 달러의 부채를 탕감해주었다. 이 탕감의 기저에는 또 다른 금융지원을 제공하려는 의도도 깔려 있었다. 다시 말해 외채로 인해 차관이나 외자를 빌릴 수 없는 가난한 아프리카 국가에 외채를 탕감해줌과 동시에 새로운 차관이나 외자를 빌려줘, 브라질이 진행하는 국제개발협력사업이 활발하게 진행될 수 있도록 한 것이다. 외채탕감이라는 일방적 손실을 통해 상대국의 지지 확보와 브라질의 대외 이미지를 높일 수 있을 뿐만 아니라 새로운 개발협력사업을 진행하게 되어 양국관계를 더 활성화할 수 있었고, 나아가 브라질기업의 대외 활동촉진과 국제시장에 진입에 도움을 주려는 의도도 깔려 있었다.

이외에도 룰라정부 시절 브라질의 빈곤퇴치 경험을 나누는 협력사업,

---

45) Bambo, *op. cit.*, p. 33; IPEA and World Bank, *op. cit.*, p. 49.

46) Veiga, *op. cit.*, pp. 14-16; Cabral, *op. cit.*, p. 25.

항공노선 확대, 평화회복 및 재건사업 참여, 아프리카 국가와의 정상회담 기구 설립 등 이전 정부와 비교할 수 없을 정도로 활발하게 대아프리카 개발협력사업이 진행되면서 금액 기준으로 라틴아메리카 및 카리브 지역 다음의 규모를 차지하게 되었다.

브라질의 국제개발협력력을 국가별로 살펴보면 특히 PALOP의 상대적으로 높은 비중을 확인할 수 있다. 2010년 기준 브라질은 총 124개국에 국제개발협력 자금을 지출했으며, 이 가운데 금액 기준으로 상위 10개국을 정리하면 [그림 2-2]와 같다. 참고로 총 금액은 [표 2-1]의 합계와 같다.

룰라정부에 이어서 현 지우마정부가 등장하면서 당연히 대아프리카 대외정책과 관련하여 전문가들의 여러 전망이 나왔고, 이는 크게 두 방향으로 구분할 수 있다. 룰라정부의 대아프리카 대외정책을 그대로 지속할 것이라는 예측과, 아프리카와의 교류가 축소되는 방향으로 정책 변화가 생길 것이라는 주장이다.<sup>47)</sup>

2011~14년의 지우마 제1기 정부 기간에 아프리카와 관련하여 진행된

표 2-1. 2010년 지역별 브라질 국제개발협력력 총지출 금액

(단위: 일 헤알)

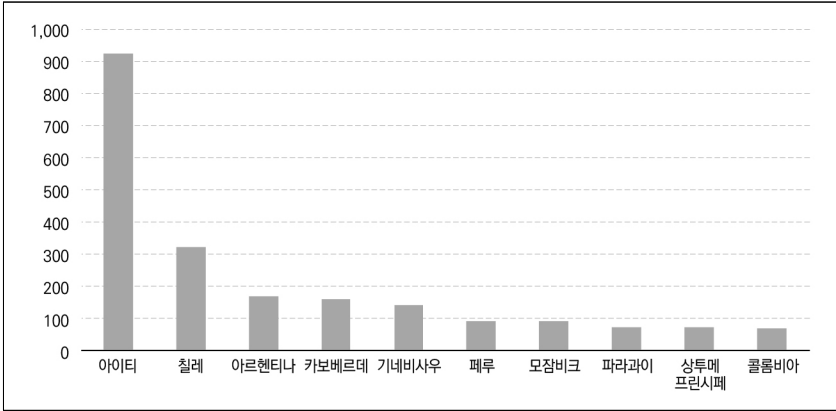
지역	금액
라틴아메리카 및 카리브해	194,990,431
아프리카	64,680,495
아시아 및 중동	12,263,908
유럽	11,524,543
북미	3,010,410
오세아니아	25,938
합	286,495,725

자료: IPEA(2013), p. 18.

47) De Oliveira, *op. cit.*, p. 31.

그림 2-2. 2010년 브라질의 국제개발협력 상위 10개국

(단위: 십만 헤알)



자료: IPEA(2013), pp. 20-24.

개발협력사업을 살펴보면, 첫해에 81개 새로운 프로젝트가 진행되면서, 그중에서 군사협력, 사회보장제도 근대화 등이 진행되었고, 이 기간에 아프리카 국가의 지지와 도움을 통해 브라질인이 FAO 사무총장으로 선출되기도 하였다. 제2차 년도인 2012년에는 37건의 새로운 프로젝트가 진행되었으며, 군사협력, 전자선거 지원, 전기공급 프로젝트 등이 진행되었다. 2013년에는 아프리카 지역에 37째 신규 대사관이 개설되고, PEC-G 강화, 군사협력, 9억 달러 상당의 외채탕감 등이 진행되었다. 제1기 마지막 해인 2014년에도 역시 군사협력을 비롯한 어업 및 농업협력, 삼각협력 등이 진행되었다.<sup>48)</sup>

이렇게 볼 때 지우마정부 첫 4년 동안 브라질 대통령은 아프리카 지역을 두 번에 걸쳐, 총 6개국을 방문한 것으로 나타나고, 외교부 장관도 이

48) *Ibid.*, pp. 35-37.

전과 비교하여 방문 횟수가 많이 줄어든 것으로 나타나지만, 이로써 지우마정부의 대아프리카 대외정책이 룰라정부와 비교하여 크게 축소되었다고 판단하기는 어려운 것 같다. 이전 룰라정부가 감당하기 어려울 정도로 많은 개발협력사업을 진행한 점도 있다는 지적도 있고, 또 지우마정부가 진행한 대아프리카 개발협력사업이 결코 적다고 볼 수 없기 때문이다. 특히 지우마정부 4년 동안의 개발협력에서 나타나는 가장 큰 특징은 군사협력의 확대이다. 매년 상당한 군사협력이 이루어지며, 전투기까지 판매되고 있다. 이는 브라질과 아프리카 국가간의 상당한 신뢰관계가 형성된 것으로 판단하게 하는 표지이다.

어쨌든 현 지우마정부의 지난 4년간의 대아프리카 국제개발협력사업의 진행을 통해, 브라질의 대아프리카 대외정책이 이제는 확실히 일정한 비중을 차지하는 방향으로 자리잡았다는 사실을 확인할 수 있다. 하지만 이것이 앞으로도 계속 지속될 것인지는 장담하기 어려울 것 같다. 왜냐하면 최근 브라질 경제가 지나치게 어려운 상황으로 접어들고 있기 때문이다. 그러면 브라질 대외정책에 전반적인 여파를 미칠 수밖에 없으며, 아프리카에 대한 관심도 자연적으로 축소될 수밖에 없고, 나아가 1980년대 후반과 1990년대에 나타난 것처럼, 또 다시 대외정책이 강대국 중심으로 회기하면서 아프리카 국가 같은 약소국은 소외될 가능성도 있다. 향후 브라질의 대PALOP 및 아프리카 대외정책의 지속성을 주의 깊게 지켜볼 필요가 있다.

## 제3장 브라질의 포어권 아프리카 국가별 진출현황

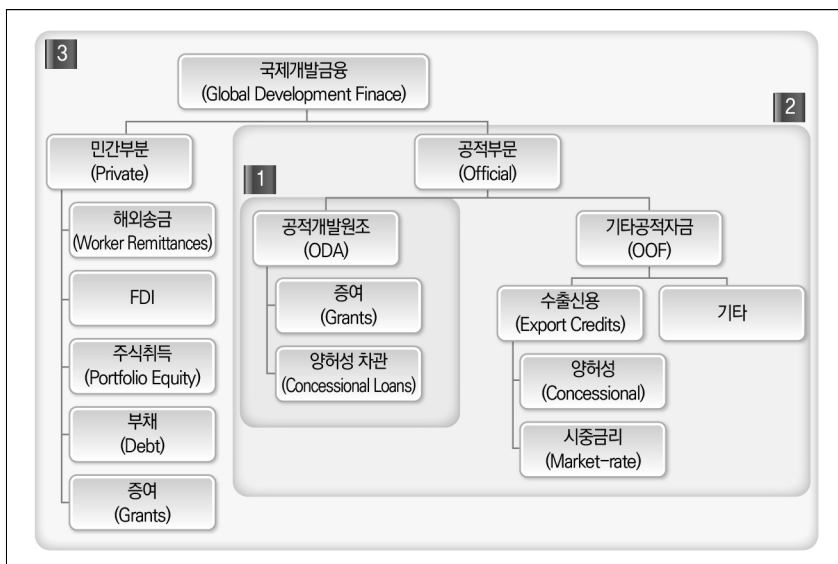
1. 앙골라
2. 모잠비크
3. 기타 3개국



본 장은 브라질의 PALOP 진출현황을 크게 세 부문, 즉 ① 원조 ② 외국인 직접투자 ③ 무역부문으로 나누어 이를 각종 통계자료와 함께 더욱 세부적으로 살펴보고자 한다. 본격적인 논의에 앞서 본 연구는 특히 원조 개념의 다양한 정의를 먼저 살펴보고, 브라질의 전체 원조규모 및 추진체계를 간략하게 살펴보고자 한다. 한국의 경우, 대부분의 원조통계 자료는 OECD DAC 기준을 따른다. 하지만 브라질은 OECD DAC 비회원국이므로 브라질 정부가 제공하는 원조 관련 통계자료의 의미를 정확하게 이해하려면 먼저 원조 개념에 대한 정확한 이해가 필수적으로 요구된다.

[그림 3-1]은 국제개발협력에 이바지할 수 있는 다양한 종류의 재원을 그 성격에 따라 분류한 것이다. OECD DAC 기준에 따르면, ‘원조’는 다

그림 3-1. 국제개발협력 재원의 종류 및 구조



자료: Brautigam(2011), p. 204.

음과 같이 정의된다(OECD 2009, p. 180). 첫째로, 가장 좁은 일반적인 의미에서 원조는 증여, 즉 무상원조와 증여율 25% 이상의 양허성 차관, 즉 유상원조를 포함하는 공적개발원조를 포함한다(ODA). 한국의 경우, 무상원조는 KOICA가, 유상원조는 EDCF가 전담한다. 보다 넓은 의미에서 원조는 국가간의 모든 공적재원의 흐름, 즉 공적개발원조와 기타 공적자금의 합을 포함한다(ODA+OOF). 여기서 기타 공적자금이란 주로 수출 촉진을 목적으로 하는 수출신용, 국제개발을 목적으로 하지만 증여율이 25% 미만인 차관이나 상업적 목적의 각종 증여 등을 포함한다. 마지막으로, 가장 넓은 의미에서 원조는 국가간의 모든 공적재원과 민간흐름을 포함한다(ODA+OOF+Private).

한국을 포함하여 모든 OECD DAC 회원국의 객관적인 원조통계자료, 즉 ODA, OOF, Private 흐름은 OECD Stat을 통해 비교적 쉽게 얻을 수 있다. 하지만 브라질은 OECD DAC 비회원국이므로 모든 관련 통계자료는 전적으로 브라질 정부나, 구체적으로 브라질 원조기관 ABC(Agência Brasileira de Cooperação)가 제공하는 통계자료에 의존할 수밖에 없다. 이는 브라질 정부예산이 국내 개발협력사업만을 ‘원조’ 항목으로 따로 구분하며, 해외 원조는 별도의 항목으로 관리하지 않기 때문이다.<sup>49)</sup> 따라서 국제원조 추진체계가 KOICA와 EDCF로 이원화되어 각각 무상원조와 유상원조를 전담하는 한국과는 달리, 브라질은 국제개발협력의 법적, 제도적 장치가 매우 미비하며, 추진체계도 훨씬 ‘분절화’되어 있다. 예를 들어, ABC는 브라질 외교부 산하기관이지만 외교부는 심지어 개발도상국 내 기아 문제를 따로 다루는 CGFome(Coordenação-Geral de Ações Internacionais de

---

49) Cabral and Weinstock(2010), p. 10.

Combate à Fome) 프로그램을 운영하는 특별조직을 외교부 내 ABC와 구분하여 별도로 구성하여 개발도상국의 식량안전보장을 지원하고 있다. 그 외 여러 정부기관이 독립적으로 각종 원조사업을 추진하는바, 이러한 이유로 브라질의 전체 원조규모를 파악하는 것은 매우 어려운 작업이다. 영국 시사경제 주간지 The Economist는 브라질의 전체 원조규모를 다음과 같이 추산한 바 있다.<sup>50)</sup>

[글상자 3-1]에서 확인할 수 있는 바와 같이, The Economist는 브라질의 2010년 원조규모를 약 40억 달러 안팎으로 추산한다. 이는 같은 해 중국보다 작지만, OECD DAC 회원국 가운데 상대적으로 매우 활발한 원조활동을 펼치는 스웨덴과 캐나다의 전체 원조규모와 비슷한 수준이다. 하지만 BNDES가 제공하는 대출의 구체적인 성격, 특히 상환조건에 대한 자세한 정보 없이 이 수치를 브라질의 실제 원조규모로 받아들이는 것은

글상자 3-1. The Economist 추산 브라질의 2010년 전체 원조 규모

(단위: 백만 달러)

브라질 원조기관	30
기타 기술협력	440
인도적 지원	30
유엔 개발계획 지원금	25
유엔 세계식량계획 지원금	300
가자지구 지원금	10
아이티 지원금	350
<hr/>	
총 직접 원조	1,200
개도국 BNDES 차관, 2008-10년 1/4분기	3,300
<hr/>	
2010년 1/4분기 신규차관	1,500

자료: "Speak Softly and Carry a Blank Cheque"(2010. 7. 15).

50) "Speak Softly and Carry a Blank Cheque"(2010. 7. 15).

주의를 필요로 한다. BNDES 대출을 제외하면, 브라질의 2010년 원조규모는 약 12억 달러로 이는 핀란드, 아일랜드나 한국의 원조규모와 비슷한 수준이다.<sup>51)</sup>

브라질의 전체 원조규모 추정과 관련하여, 브라질 정부출연 연구기관 가운데 하나인 IPEA(Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)는 2010년 겨울, 처음으로 브라질의 국제개발협력 전체 현황을 체계적으로 조사하여 연구보고서를 제출한 바 있다. 해당 보고서는 2005~09년 사이 브라질의 전체 원조규모를 약 14억 2,000만 달러, 이 가운데 브라질 정부가 특히 역점을 두는 기술협력의 규모를 약 1억 2,500만 달러로 추산했다.<sup>52)</sup> 하지만 이 수치 역시 브라질의 실제 원조규모를 정확하게 나타낸다고 보기 힘들다. 이는 이 보고서가 단지 ABC를 통해 집행된 원조사업의 규모만을 측정하고 있으며, 실제로 상당수 원조사업은 ABC를 거치지 않고 브라질 정부 내 다른 기관, 단체, 심지어 민간부문에서 별도로 관리되기 때문이다. 따라서 실제 브라질의 원조규모는 IPEA 추산 규모보다 훨씬 클 소지가 다분하다. 이러한 맥락에서, Inoue and Vaz(2013, p. 512)은 브라질의 전체 기술협력 규모가 IPEA 추산 규모보다 실제로 약 10배 이상 클 것으로 보았다.

본 장의 모든 브라질의 대PALOP 원조현황은 기본적으로 ABC가 제공하는 통계자료를 바탕으로 작성되었다.<sup>53)</sup> 하지만 지금까지 위에서 논

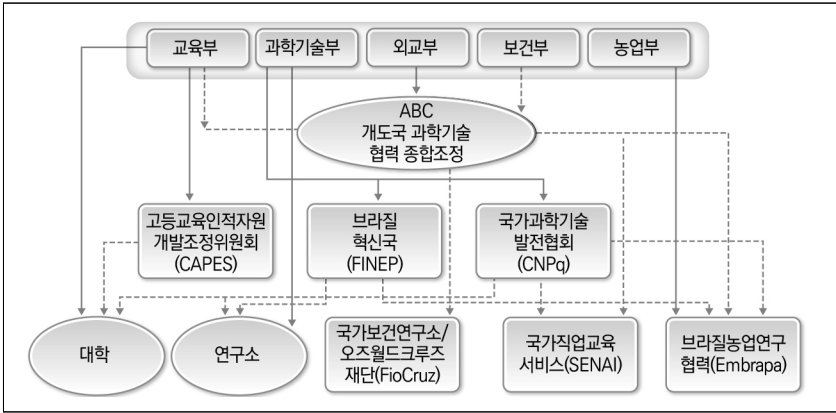
---

51) “Brazil Gives as Much Aid as Canada and Sweden? Maybe Not...”(2010. 7. 29).

52) IPEA(2010), p. 20.

53) 보다 구체적으로 본 연구는 브라질과 이후 소개될 한국의 대PALOP 원조현황과 관련하여 AidData 3.0자료를 적극 활용하였다. AidData 3.0은 OECD CRS(creditor reporting system) Aid Activities Database, IATA(The international aid transparency initiative) Data Registry, 세계 각국 정부, 국제기구, NGO 등이 제공하는 각종 국제원조 관련 통

그림 3-2. 브라질의 과학기술협력 추진체계



주: 점선은 원조 자금 흐름, 실선은 조직간 위계구조를 나타낸다.  
 자료: De Sousa(2010), p. 4.

의된 여러 가지 이유로, 해당 자료는 분명한 한계점을 가지고 있음을 인지할 필요가 있다. 하지만 ABC는 한국의 KOICA와 마찬가지로 특히 과학기술협력 등과 같은 무상원조를 전담하며, 따라서 해당 자료는 기본적으로 OECD Stat이 제공하는 DAC 회원국의 ODA 규모와 비교될 수 있다. 이와 더불어 국가별 외국인직접투자와 무역통계자료는 각각 UNCTAD Bilateral FDI Statistics, UN Comtrade 데이터베이스를 활용하였다.

계자료를 모두 수집하여 이를 일정한 기준에 따라 체계적으로 정리한 데이터베이스이다. 따라서 이는 ODA(official development assistance)는 물론, OOF(other official flow) 가운데 일부, 민간 차원의 원조 관련 자료를 모두 포함하며, 동시에 국가, 연도, 부문별 원조 현황 등과 같은 ‘기본적인’ 자료뿐만 아니라 개별사업 수준의 통계자료까지 추적, 검색할 수 있는 기능을 제공한다. 브라질은 아직 OECD DAC에 가입하지 않은 대표적인 신흥원조공여국(non-DAC donors)이다. 따라서 한국과 달리 AidData 3.0이 제공하는 모든 브라질의 원조 통계자료는 기본적으로 OECD/IATA가 아닌 브라질정부 원조기관 ABC가 제공하는 통계자료를 바탕으로 작성되었다. 이와 더불어 필요한 경우 본 연구는 OECD Stats 자료도 적극적으로 활용하였다. OECD(2015), OECD Stats(검색일: 2015. 8. 1~9. 1).

# 1. 앙골라

## 가. 앙골라 이해와 브라질-앙골라 관계

앙골라는 석유 등 각종 천연자원을 풍부하게 가진 아프리카의 대표적인 자원부국 가운데 하나이다. 1975년 11월 11일 독립 이후, 내부세력간의 갈등으로 내전에 접어들어 약 27년에 걸친 내전이 2002년에 종식되면서 정상적 국가로 작동하기 시작했다. 이후 앙골라 정부는 적극적으로 외국인직접투자(FDI: foreign direct investment)를 유치하여, 자국 내 천연자원을 본격적으로 개발하기 시작했다. 이를 바탕으로 앙골라 경제는 세계에서 가장 빨리 성장하는 경제 가운데 하나가 되었는데, 최근 10년간 무려 두 자릿수의 높은 성장률을 누릴 수 있었다. 2001~10년 사이에는 연평균 11.1%, 특히 2007년의 경우에는 21.1%라는 놀라운 성장을 했다. 하지만 이러한 급격한 경제발전에도 불구하고 인간개발지수(HDI: Human Development Index) 148위, 부패지수(CPI: Corruption Perception Index) 168위 등을 통해 알 수 있듯이 전반적인 사회발전도는 여전히 세계 최하위 수준에 머물러 있으며, 빈부격차, 불평등도 매우 심하다. 우선 현재 앙골라의 전반적 상황 이해를 위해 주요 사회경제지표가 제시된 [표 3-1]을 살펴보자.

앙골라의 현재 상황은 여러 측면에서 균형이 잡히지 않은 모습이며, 국민 전체의 삶의 수준은 아주 낮다는 것을 쉽게 확인할 수 있다.<sup>54)</sup> 현재

54) 대표적으로 지역적, 개인적 불평등이 너무 심하다. [표 3-1]에서 지니지수가 0.366으로 크게 나뉘지는 않은 것으로 나타나지만, 현지의 실정은 통계수치와는 많이 다르다는 것이 일반적인 견해이다.

표 3-1. 앙골라 주요지표

변수	결과	변수	결과
영토(km <sup>2</sup> )	1,246,700	석유산업/GDP(%)	47
인구(명)	20,609,294	상업/GDP(%)	21
도시인구(%)	48	농업/GDP(%)	10
농촌인구(%)	42	건설/GDP(%)	8
GDP(2011, 백만 달러)	115.9	제조업/GDP(%)	6
일인당GDP(2011, PPP, 달러)	5894.63	수출/GDP(%)	97
인간개발지수(HDI)	0.508	유아사망률	113
빈곤(지니지수)	0.366	HIV보유 어린이(천 명)	30
빈곤인구(2006, 추정치, %)	40.5	HIV보유 여자(천 명)	130
평균교육년수	4.5	상수도접근율(%)	42
초등교육진학률(% gross)	140.45	고아(천 명)	1,100
중등교육진학률(% gross)	31.52	인터넷 사용자 수(명)	606,700
고등교육진학률(% gross)	7.5	평균수명	51.5
초등교육탈락률(% gross)	-	도시화율(%)	3.97
문맹률(15~24세, %)	66	-	-

주: 빈곤 인구는 전체 소득인구 가운데 구매력(PPP: Purchase Power Parity) 기준 하루에 1.25 달러 미만으로 생활하는 인구를 의미하며, 유아사망률은 5세 미만을 의미함.

자료: Kraychete *et al.*(2013), p. 11; Worldbank opendata(검색일: 2015. 8. 10); UNICEF DB(검색일: 2015. 8. 10).

앙골라가 어느 날 갑자기 이처럼 된 것이 아니다. 이런 열악한 구조가 형성된 역사적 이유가 있으며, 이를 이해하려면 앙골라의 과거를 살펴보아야 한다. 특히 독립과정을 살펴보면 그 이유를 잘 이해할 수 있다. 앙골라가 당면한 문제점들의 직접적 요인이 포르투갈로부터의 독립과 연관이 있다면, 당연히 식민 본국이었던 포르투갈과의 관계를 최우선적으로 살펴보아야 한다.

포르투갈이 앙골라 역사에 나타난 것은 15세기 말이다. 포르투갈이 1415년 북부 아프리카의 세우타를 점령하며 인도 항로를 찾아 대서양 탐험을 시작한 이후 1488년 희망봉에 도착하기 전까지 아프리카 해변을 거

처 가면서 아프리카 대륙을 탐험하였고, 그 과정에서 콩고 왕국이었던 현재의 앙골라 지역에 도착한 것은 1483년이었다. 그 후 내륙탐험을 통해 콩고 왕을 직접 만나 그를 기독교인으로 교화하기도 하였다. 이렇게 앙골라와 관계를 맺은 포르투갈은 인도항로의 중간 기착지로서 아프리카 해안 곳곳에 요새를 세우고 관리하면서 아프리카와 접촉하는 첫째 유럽국가가가 되었다. 얼마 지나지 않아 인도교역의 주도권을 스페인을 비롯한 여타 유럽국가에 빼앗기면서, 주된 관심은 노예무역이 되었고, 아프리카의 중요 노예무역 거점을 중심으로 아프리카와의 관계가 지속되었다.<sup>55)</sup> 이 당시만 해도 포르투갈은 아프리카 대륙 내부를 직접 지배하지는 못하고, 해안지역에만 지배권을 행사했다.<sup>56)</sup>

포르투갈이 아프리카 대륙을 식민 지배하려고 나선 것은 19세기 유럽의 제국주의가 세계로 팽창할 때, 포르투갈도 거기에 동참하면서였다. 1884년 베를린회의를 통해 마침내 앙골라를 식민지로 확보하게 된 포르투갈은 식민통치 역시 여타 유럽강대국에 비해 경제력과 군사력이 부족하여 식민 사업을 독자적이고 주도적으로 해나가기 어려웠으며, 외국기업에 허가나 계약을 통해 개발하게 했으며, 주로 영국과 벨기에의 힘을 빌려 식민지를 운영했다. 이 과정에서 환금작물 재배, 다이아몬드 채취 등을 통해 큰 이익을 얻었다.

이렇게 식민 지배를 한 포르투갈의 핵심 식민정책은 크게 동화정책과 강제노동제도로 나뉘볼 수 있다.<sup>57)</sup> 이 두 가지 제도를 통해 소수의 포르

---

55) Wheeler and Pelissier(2009), 1장.

56) 17세기에 콩고 왕국의 왕을 죽이고 포르투갈인이 직접 세운 왕을 통해 현지를 실질적 지배를 하였다는 설명이 있지만, 이것이 그 지역 전체를 포르투갈이 직접 식민지배한 것이라고 할 수는 없다.

투갈인이 전체 지역을 통제하고 관리했다. 먼저 동화정책을 살펴보면, 현지 흑인 중 가톨릭을 받아들이고, 포르투갈식 삶의 방식을 수용하는 흑인을 ‘동화인(assimilado)’라고 부르며, 일반 흑인과 차별하여 강제노동을 면제해주거나 교육 혜택을 제공하였다. 그리고 이들을 내세워 일반인을 통제하였다. 이외에도 백인과 흑인 사이에 태어난 혼혈인도 백인과 흑인 사이의 계층으로 등장하게 된다. 결과적으로 백인과 흑인 사이에 동화인과 혼혈인이라는 완충지대를 만들고, 이들을 내세워 흑인을 통제하면서 백인이 흑인과 직접 접촉하는 것을 피하였다. 이 동화인과 혼혈인, 중간계층은 식민시대 전체로 보아 다음과 같은 의미를 갖는다. 먼저 포르투갈인이 현지 흑인을 분열하려는 의도로서 흑인 사이에 대립과 갈등을 불러일으켜 자기들끼리 다투도록 만들어 백인에 도전하지 못하게 하려는 의도였다. 중간계층은 자신들의 혜택을 유지하기 위해 흑인에 대한 통제에 실질적 역할을 맡을 수밖에 없었으며, 중간계층의 통제를 받는 흑인은 직접적으로는 이 중간계층에 대한 반감이 강하게 나타날 수밖에 없었다. 이러한 교묘한 통치방식을 통해 소수의 백인이 절대 다수의 흑인을 통치한 것이 동화정책의 핵심이라 할 수 있다.

그리고 강제노동제도는 포르투갈인의 이익을 창출하는 방식이었다. 앙골라의 땅과 노동력을 이용하여 환금작물을 생산하고, 귀금속을 채굴하여 이를 판매를 하면서 이익을 획득하는 것이 당시 포르투갈 식민지 운영의 주된 방식이었는데, 이러한 이득획득 방식의 핵심에는 무상에 가까운 노동력을 이용할 수 있는 강제노동제도가 있었다. 처음에는 노예노동으로

---

57) Wheeler and Pelissier, *op. cit.*, pp. 147-154; 왕선애(1996), pp. 24~25; 이한규(2011), pp. 24~35.

현지 흑인을 이용하다가 1800년대 후반 이후, 세계적으로 노예제도가 금지되면서 도입된 강제노동제도를 통해 거의 무상으로 현지 흑인노동력을 이용하였던 것이다. 식민지법을 비롯하여 법적으로는 흑인노동력을 무상으로 강제적으로 동원 못하지만, 실제적으로는 법의 허점이나 묵인을 통해 노동력을 반강제적으로 무상에 가깝게 동원하여 착취하였다. 예를 들어 흑인노동력을 공적으로만 동원할 수 있도록 법에 명시되어 있는데, 백인농장은 공적 영역이어서 흑인노동력을 동원할 수 있었다.

여러 제도들을 통해 식민지를 운영하였지만, 주된 핵심은 동화정책을 통해 현지를 지배, 관리하면서 강제노동제도를 통해 이윤을 창출, 획득하는 것이 포르투갈의 식민지 운영 방식이었다. 여기서 동화정책과 강제노동제도를 논의하는 이유는 많은 제도를 검토하지 않더라도 이 핵심정책과 제도를 통해 포르투갈의 지배구조의 핵심이 드러나고, 그것이 바로 현재 앙골라 사회구조 형성에도 영향을 미치기 때문이다. 다시 말해 소수의 백인과 다수의 현지 흑인이라는 대립구조가 사회에 나타나고, 다수의 흑인에 의해 창출된 이익이 소수의 백인에 집중되는 소득집중과 불평등의 구조화, 나아가 정치적으로도 절대 다수의 흑인의 의사는 완전히 무시된 채 소수의 백인이 모든 국가 중요사항을 결정하는 형태가 자리 잡게 된 것이다. 잘 사는 계층과 못 사는 계층, 소수와 다수, 정치적 힘을 가진 백인과 그렇지 못한 흑인, 이처럼 앙골라 사회는 비대칭적이고 양극화된 이분구조가 자리 잡게 되었다. 이런 이분화된 구조 속에서 어느 정도 교육을 받은 소수의 동화인과 혼혈인이 현지를 지배하고 식민통치하면서 백인과 흑인을 연결하는 매개체로서 중요한 역할을 했다. 그러나 사회·경제·정치적 측면에서 볼 때 동화인과 혼혈인을 이분화된 구조 속에서 ‘중

간계층'으로 부르지만, 그 비중은 하나의 계층으로 뚜렷하게 구분할 수는 없을 정도로 아주 미미했다.<sup>58)</sup> 결과적으로 이들은 식민지 경영의 도구였을 뿐, 식민사회의 기본구조는 백인과 흑인의 양분구조였다.

2차 세계대전 이후 많은 식민지가 독립하고, 특히 아프리카에서 영국의 식민지를 필두로 하여 많은 식민지가 독립했다. 하지만 프랑스와 포르투갈은 식민 지배를 유지하려 하였으며, 특히 포르투갈은 오히려 식민 지배를 더욱 강화했다. 이러한 과정에서 포르투갈의 아프리카 식민지 저항이 시작되었고, 독립운동단체들이 1950년대부터 형성되기 시작했다. 이 독립운동의 중심에 중간계층의 동화인, 즉 흑인 지식인층이 있었다. 식민 지배의 도구였던 중간계층이 이제는 독립운동의 핵심세력을 공급하는 원천이 된 것이다. 일반흑인은 교육을 받지 못해서 전쟁의 전투원은 될 수 있을지언정, 전체를 총괄하고 조직을 이끌 수 있는 리더는 엘리트 지식인층에서 나올 수밖에 없었다.

1950년대부터 등장하는 독립운동 무장단체로는 많은 조직이 있었지만, 가장 대표적인 조직으로는 앙골라 해방인민운동(MPLA: Movimento Popular para Libertacao de Angola), 앙골라 인민연맹(UPA: Uniao dos Povos Angolanos), 앙골라 해방민족전선(FNLA: Frente Nacional de Libertação de Angola), 앙골라 완전독립 민족동맹(UNITA: União Nacional para a Independência Total de Angola) 등을 들 수 있다. 가장 먼저 조직된 앙골라 해방인민운동은 1956년 아고스티뉴 네투(Agostinho

---

58) 이렇게 식민시대에는 동화인과 혼혈인이, 마치 한국이 일본에 의해 점령당한 당시 친일파라고 부르는 계층처럼, 식민본국의 현지 식민지 통치수단이 되었지만, 식민시대 말기 식민본국에 저항하는 세력의 중심 인물들 역시 이 현지인들 중 지식 중간계층에서 나타난다.

Neto)를 중심으로 형성되었으며, 앙골라 인민연맹은 홀든 후베르투(Holden Roberto)에 의해 1958년 조직되었다. 앙골라 인민연맹은 얼마 가지 않아 내분이 발생하여 일부가 이탈하는데, 이들이 조나스 사빔비(Jonas Savimbi)를 중심으로 1966년 앙골라 완전독립 민족동맹을 만들었고, 앙골라 인민연맹은 그 이름을 앙골라 해방민족전선으로 바꾸었다.<sup>59)</sup>

이 3개 독립단체는 분명한 차이점이 있다. 즉, 反포르투갈, 反식민주주의 독립운동이라는 점에서는 공통점이 있지만, 지역적·인종적·언어적, 이념적 기반이 다르다. 가장 먼저 만들어진 앙골라 해방인민운동은 그 근거지가 루안다(Luanda)이며, 인종적으로 루안다 지역의 응분두족(Mbundus)이 대부분이며, 킴분두어(Kimbundu)를 사용했다. 이들은 이념적으로 마르크시즘을 기반으로 한 좌파 이데올로기를 내세웠다. 반면 앙골라 인민연맹과 앙골라 해방민족전선은 루안다 북쪽 콩고공화국과 접경한 지역에 기반을 두고, 인종적으로도 바콩고족(Bakongos)이 주축이며, 키콩고어(Kikongo)를 사용하였다. 이들은 우파 노선을 채택하면서 반포르투갈주의, 반백인주의를 내세우고 동화인과 혼혈인이 이끄는 앙골라 해방인민운동까지도 적으로 간주하여 공격한다. 또 한편으로 앙골라 완전독립 민족동맹은 벵겔라(Benguela) 및 우암부(Huambo) 지역에 자리 잡아 인종적으로는 오빔분두족(Ovimbundus)이 중심이고, 운분두어(Umbundo)를 사용하였다. 이들도 역시 우파노선을 채택하지만 앙골라 인민연맹의 인종주의적 성향에 반대한다.<sup>60)</sup>

---

59) Wheeler and Pelissier, *op. cit.*, pp. 236-248.

60) 앙골라 인민연맹과 앙골라 해방민족전선은 앙골라 북부에 위치하며 콩고공화국 접경지역에 있었다. 특히 이들은 앙골라 국경 너머 콩고공화국 지역에 있는 사람들과 같은 인종이다. 다시 말해 바콩고족은 앙골라 북부와 콩고공화국 지역에 퍼져 있었다. 따라서

이와 같이 이 3개 독립단체는 특성이 서로 달랐지만, 크게 보면 두 집단, 즉 앙골라 해방인민운동의 좌파와, 앙골라 해방민족전선 및 앙골라 완전독립 민족동맹의 우파로 구분할 수 있다. 결과적으로 이 3개 독립단체는 같은 독립운동을 하면서도, 독립 이후의 주도권을 생각하면서 서로 화합하지 못하고 서로를 견제하고 공격하는 양상을 보였다. 이로 인해 포르투갈에서 식민지 독립을 반대하던 신국가체제가 1974년 카네이션 혁명을 통해 무너지고, 이어서 수립된 새로운 포르투갈 정부가 식민지에서 손을 떼면서 앙골라가 독립하게 되었을 때, 이 3개 독립운동단체는 1975년 1월 알보르(Alvor) 협정을 통해 독립일을 1975년 11월 11일 하기로 합의하였다.<sup>61)</sup> 하지만 이후 과도정부 수립과정에서 서로 주도권을 잡기 위해 투쟁이 심화되면서, 결국 합의는 깨지고 앙골라 해방인민운동이 독단적으로 독립을 선언했다. 그러자 나머지 단체도 각기 본거지에서 독립을 선언하고 3개 정부가 나타나는 상황이 벌어지기도 하였다. 결국 앙골라 해방민족전선과 앙골라 완전독립 민족동맹이 연합하고, 1980년대에 접어들어 앙골라 해방민족전선이 사라지면서 앙골라 해방인민운동과 앙골라 완전

---

이들은 콩고공화국에 본부를 두고 활동하였고, 나중에는 콩고공화국의 지원을 받는다. 이와는 반대로 같은 우파지만 앙골라 완전독립 민족동맹은 남부에 위치하며, 인구는 가장 많지만, 군사력은 가장 약해서 당시 남아프리카 지역의 강자였던 남아공 백인정부의 군사지원을 받았고, 독립 전까지는 중공의 지원을 받기도 하였다. 남아공 정부로서는 앙골라에서 활동하는 남아공 반백인정권 저항단체의 활동을 막기 위한 조치였다. 이렇게 앙골라 인민연맹, 앙골라 해방민족전선과 앙골라 완전독립 민족동맹 사이에는 우파라는 공통점이 있으면서도 상당한 차이도 있다. 지역별 인종과 언어에 대해서는 Wheeler and Pelissier(2009, pp. 32-36)을 참고.

- 61) 당시 포르투갈은 내부적으로 다급한 상황에 있었으며, 반면에 앙골라는 3개 독립운동단체가 서로 싸움을 하며 통일정부를 이뤄내지 못하였다. 이렇게 되자 포르투갈은 식민지에서 정부를 제대로 이양하지 못하고, 식민지를 운영했던 관리들마저 귀국하면서 앙골라는 국가를 운영할 수 있는 경험을 가진 세력이 전혀 존재하지 않는 상황에 직면했다.

독립 민족동맹 간의 대결로 압축되었다.

앙골라 해방인민운동과 앙골라 완전독립 민족동맹의 대결은 앞에서 언급된 것처럼, 좌파와 우파의 대립이었는데, 이는 단순히 앙골라 내부적 이데올로기 대립으로 끝난 것이 아니라 당시 냉전시대의 중심인 미국과 소련이 강하게 개입하는 국제적 이념의 대결 장소가 되어버렸다. 미국은 남아프리카를 자본주의체제하에 두기 위해 남아프리카공화국과 자이레(현재의 콩고공화국)를 중심으로 정책을 펼친 반면, 소련은 1970년대 당시 미국의 영향력하에 있던 아프리카를 전략적 지역으로 판단하고, 공산주의국가 건설을 시도하였고, 그 중심에 포르투갈어를 쓰는 2개 국가인 앙골라와 모잠비크를 주목하기 시작했다. 이로 인해 미국의 대리인인 남아프리카공화국이 군대를 파견하고, 소련은 쿠바 군대를 파견하여 양 세력이 앙골라에서 부딪치게 되었다.<sup>62)</sup>

이러한 이념 대결은 냉전체제가 끝나면서 같이 사라지는데, 앙골라의 좌파세력이었던 앙골라 해방인민운동은 내부적으로 1980년대 말부터 이념적 변화가 일어났고, 더욱이 소련이 붕괴하면서 이 변화는 더욱 공고해져서 1990년에 사회주의체제를 버리고 자본주의 체제로 전환을 하게 되었다. 이런 상황에서 앙골라 해방인민운동과 앙골라 완전독립 민족동맹은 다시 합의해서 1992년 다당제 민주선거를 치르지만 선거에서 패배한 앙골라 완전독립 민족동맹이 승복하지 않고 다시 투쟁에 나서면서 2차 내전이 시작되었다. 루사카(Lusaka) 평화조약을 통해 1994년 통일정부가 구성되었으나 다시 1년이 안 되어 내전이 일어났다. 이후 앙골라 정부는 앙

---

62) Wheeler and Pelissier, *op. cit.*, pp. 362-366; 왕선에, 앞의 책, pp. 2~7; 이한규, 앞의 책, pp. 4~5.

골라 완전독립 민족동맹에 대한 강경대응에 나서 2002년 앙골라 완전독립 민족동맹의 리더 조나스 사빔비를 사살하면서 내전은 끝났다. 미국 역시 지원하던 앙골라 완전독립 민족동맹이 1992년 선거에서 패배한 이후 선거결과에 승복하지 않고 다시 내전을 시작하는 행동에 거부감을 느꼈고, 또한 냉전체제가 끝나면서 앙골라 해방인민운동에 대해서도 다소 유화적인 태도로 전환하면서 앙골라 해방인민운동은 더욱 주도권을 강화할 수 있었다. 결국 27년간의 장기내전은 전국토를 황폐화하면서 끝났고, 앙골라는 2002년부터 정치적 안정 속에 자본주의 민주정부가 국가를 통치해오고 있다.<sup>63)</sup>

앙골라와 브라질의 관계는 앞 장에서 언급한 바와 같이 오랜 역사를 가지고 있다. 브라질에 도입된 많은 흑인노예들이 서아프리카, 특히 앙골라 주변지역 출신이었고, 1600년대 중반 브라질 군대가 앙골라에 파견되어 그 지역을 침범했던 네덜란드를 전쟁을 통해 막아낸 역사적 관계, 1700년대 후반 역사기록에 나타나는 브라질 식민정부와 앙골라 흑인 지배세력 사이의 외교관계, 1822년 브라질이 독립하자 포르투갈의 해외영토가 아닌 브라질의 해외 영토로 편입하려는 앙골라의 시도 등이 브라질과 앙골라의 관계를 쉽게 이해할 수 있도록 설명해주는 대표적 사례이다.

이런 과거의 관계를 바탕으로 현재 브라질과 앙골라는 상당히 돈독한 관계를 유지하고 있다.<sup>64)</sup> 이처럼 현재 관계를 이해하기 위해서는 1975년 독립 당시 상황부터 이해할 필요가 있다. 이미 앞에서 설명했듯이, 브라질

63) 장기내전으로 인해 크게 부각되지 않은 사실은 Jose Eduardo dos Sants 대통령의 계속된 연임이다. Antonio Agostinho Neto 대통령에 이어 내전 기간인 1979년 대통령에 취임한 이후, 2002년 내전 종전 이후에도 현재까지 36년째 계속 대통령직을 유지하고 있다.

64) Vilas-Bôas, *op. cit.*, p. 4.

은 1954년 포르투갈과 협정을 통해 상호협력하기로 하였고, 국제무대에서 포르투갈의 편에 서게 되었다. 이는 브라질과 아프리카, 특히 PALOP과의 관계를 악화시키는 요인으로 작용했으나, 브라질은 쉽게 대외정책 노선을 바꾸지 못했다. 1961년 들어선 자니오 파드로스와 조앙 굴라르치의 사회주의 정부에서 노선전환을 시도하였으나 냉전체제라는 큰 장벽 앞에서 힘을 쓰지 못하고, 결국 군사 쿠데타로 쫓겨나면서 무산되었다. 하지만 역설적으로 사회주의 정부를 쫓아낸 군사정부에서 사회주의 정부가 시도한 아프리카와의 관계개선이 이뤄지는데, 이는 여러 요인이 동시에 생기면서 가능하게 되었다. 즉 식민본국인 포르투갈에서 강경 식민정책을 시행하던 구정부가 무너지고 신정부가 들어서 식민지의 독립을 인정하는 방향으로 대외정책이 선회된 점, 당시 세계적으로 남남협력이 부각되기 시작했고, 브라질이 논의의 중심에 있었다는 점, 많은 개도국이 상당히 어려운 처지에 있었고, 특히 PALOP는 브라질과 역사·인종·문화적으로 강한 유대관계가 있었고, 이런 맥락 속에서 브라질이 이 국가들에 빛을 지고 있다는 의식, 그리고 가장 중요한 요인으로 1973년 말에 석유위기가 발생하며 아랍으로부터 석유공급이 어려웠다는 점과 같은 사건이 동시에 발생하면서 브라질이 친포르투갈에서 친아프리카로 대외정책의 기조를 전환할 수 있는 여지가 생겼던 것이다.

이러한 브라질의 대외정책 전환의 첫째 대상이 앙골라였다. 앙골라 해방인민운동이 독립을 선언했을 때, 세계무대에서 이를 합법적인 정부로 가장 먼저 인정한 국가가 브라질이었다.<sup>65)</sup> 당시 앙골라 해방인민운동은 마르크시즘을 바탕으로 공산주의를 표방했음에도 브라질은 앙골라 정부

65) *Ibid.*, p. 5.

를 첫째로 공식적으로 인정했으며, 앙골라는 지금까지도 이를 잊지 않는 것으로 보인다.<sup>66)</sup> 재미있는 것은 친미적일 수밖에 없는 브라질 군사정부가 공산주의체제를 표방한 앙골라 해방인민운동을 인정하였다는 점이다. 어쨌든 브라질 군사정부는 의도적으로 친아프리카 정책을 통해 특히 PALOP을 중심으로 아프리카 국가와의 관계를 강화하려 하였고, 이러한 의도하에서 브라질 내 주요기업의 아프리카 진출을 지원했다. 브라질의 이러한 의도는 특히 앙골라에서 가장 두드러지게 나타났다. 이러한 관계로 PALOP에 속한 5개국 가운데 특히 앙골라가 브라질과 가장 돈독한 외교관계를 가진 것으로 보인다.<sup>67)</sup>

군사정부에서 강화되었던 브라질과 앙골라의 관계는 1980년대 후반과 1990년대에 위축되었다가 룰라정부가 들어서면서 다시 그 중요성이 강조되면서 에너지, 건설, 보건, 교육, 농업분야 등에서 활발한 교류가 이루어졌고, 특히 브라질의 대외개발협력과 브라질 기업진출과 투자가 동시에 확대되고 있다. 이는 다음 절에서 자세히 언급하겠다.

## 나. 개발협력, 무역 및 투자 현황

### 1) 개발협력

AidData 3.0은 ABC의 자료를 바탕으로 2005~10년까지 브라질의 대

66) 지난 8월 앙골라를 방문하여 앙골라 최고 대학교인 아고스티뉴 네투(Agostinho Neto) 대학 법학과 교수와 대화 중에 브라질과 앙골라 관계를 묻자 가장 먼저 나온 말이 앙골라의 독립을 첫째로 인정한 국가가 브라질이라는 말이었다.

67) PALOP에 속하는 아프리카 5개국 가운데 앙골라와 모잠비크를 제외한 3개국은 소국이며, 브라질과 이 3개국 간의 관계는 일방적인 지원관계로 보는 것이 바람직하다. 따라서 이 3개국과 브라질 간의 관계는 앙골라와 모잠비크와는 다소 다른 측면에서 평가해야 할 것으로 판단된다.

앙골라 원조현황 관련 통계자료를 제공하고 있다. 이를 정리하면 [표 3-2]와 같다.

브라질은 자국의 국제원조 통계자료를 시기적절하게 제공하지 않는 편이다. 따라서 2010년 이후 자료는 [표 3-2]에서 빠졌다. 2011년 자료를 일부 입수할 수 있었으나 자료의 정확성 결여로 [표 3-2]에서 제외하였다. 브라질의 대앙골라 원조규모는 다른 공여국 또는 국제기구와 비교하여 매우 적다. 하지만 2010년 이후로 급격하게 증가하는 모습을 보이는데, 최근 브라질 외무부 장관이 앙골라를 방문, 보건과 교육분야를 중심으로 원조규모를 확대하고 싶다고 공식적으로 언급한 점을 고려하면 2000년대 후반부터 브라질의 대앙골라 원조규모는 지금까지 빠르게 증가하고 있는 것으로 판단된다.<sup>68)</sup> 반면 세계의 대앙골라 원조는 2009년을 기점으로 규모가 빠르게 감소하기 시작했다. 브라질의 대앙골라 원조를 분야별로 정리하면 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3]에서 브라질의 ‘기타’ 분야는 구체적으로 통신, 비즈니스 및 기타 서비스, 일반 환경보호, 다부문(multisector), 무역정책 및 규정분야 등을 포함한다. [표 3-3]에서 볼 수 있듯이, 브라질의 대앙골라 원조는 전반적으로 보건과 교육분야에 집중되는 경향을 보인다(기본보건 및 일반보

표 3-2. 브라질의 연도별 대앙골라 원조 추이

(단위: 백만 달러)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
브라질의 대앙골라 원조 총액	0.14	0.12	0.61	0.71	0.20	6.67	n.a.	n.a.
전 세계 대앙골라 원조 총액	705	349	495	777	894	536	347	262

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 12).

68) “Brazil Wishes to Increment Cooperation in Health, Education”(2015. 4. 1).

표 3-3. 2005~10년 브라질의 분야별 대양골라 원조 현황

(단위: 백만 달러, 괄호 안은 해당 분야 내 사업 수)

분야	농업	기본 보건	보건 (일반)	교육 (수준미상)	기타 사회 간접자본 및 서비스	정부 및 시민사회 (일반)	기타	합
대양골라 분야별 원조총액 및 사업 수	0,57 (6)	2,29 (10)	0,92 (8)	1,88 (7)	0,84 (7)	0,59 (3)	1,41 (12)	8,44 (53)

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 12).

건 포함 금액 기준 약 38%). 이와 더불어 이미 위에서 살펴본 바와 같이 브라질의 총 원조액은 전반적으로 다른 공여국이나 다자기구보다 적지만, 실제 사업의 건수는 지원액 대비 상대적으로 훨씬 많다. 예를 들어 세계은행 등 몇몇 다자기구를 제외하고 국가차원에서 앙골라에 가장 많은 원조액을 지원하는 미국의 경우, 같은 기간 총 원조액이 약 4억 6,800만 달러로 브라질의 약 55배에 달하지만, 사업의 수는 713개로 브라질의 약 13배에 그친다.<sup>69)</sup> 게다가 ABC가 제공하는 통계자료가 실제 브라질의 원조 규모를 지나치게 축소하고 있다는 점을 고려하면 실제 사업 건수는 이보다 훨씬 클 가능성이 크다.

이러한 특징은 단지 미국뿐만 아니라 다른 원조공여국과의 비교에서도 쉽게 확인할 수 있다. 이는 브라질의 대양골라 원조사업이 사회기반시설 확충 등과 같이 상대적으로 대자본을 요구하는 사업보다 주로 소규모의 과학기술협력 위주로 이루어지기 때문으로 보인다. 이와 관련하여, 과학기술협력의 성패 여부는 기본적으로 지식이전(knowledge transfer)에 달려 있고, 실무자간의 활발한 커뮤니케이션을 필수적으로 요구한다는 점에서, 브라질은 고유한 경쟁우위, 즉 포어권 국가로서 언어장벽이 없다는 점

69) AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 12).

을 매우 효과적으로 활용한다고 평가할 수 있다. 구체적으로, 브라질의 대양골라 원조사업 가운데 금액 순으로 상위 5개 사업을 추려보면 [표 3-4]와 같다.

[표 3-4]의 원조사업은 모두 과학기술협력을 목표로 하는 무상원조사업이다. 예를 들어, 브라질의 2007년 Capacity-building in Angola's Health System 사업은 앙골라 현지 보건행정서비스의 개선 및 보건소 직원훈련 등을 통해 수도 루안다와 그 인접지역 내 산모와 영아 사망률을 낮추는 것을 목표로 하는 사업이다. 이를 위해 브라질 정부는 UNICEF 컨설팅 경험이 있는 브라질인 보건전문가 여러 명을 각 지역 사업책임자로 파견했으며, 동시에 하우그란데두술 연방대학, 세아라 연방대학, 오즈월드 크루즈재단 등이 기술협력, 연구활동, 경험공유 등을 통해 해당 사업을 직간접적으로 지원했다.

브라질의 원조사업에서 나타나는 또 다른 중요한 특징 가운데 하나는 (비록 [표 3-4]에서는 그 특징이 뚜렷하게 드러나지 않지만) 삼각협력(triangular cooperation)을 통한 원조 비중이 다른 공여국보다 훨씬 높다는 점이다. 이와 관련하여 IPEA는 브라질의 전체 원조사업 가운데 약

표 3-4. 금액 기준 브라질의 대양골라 상위 5개 원조사업

(단위: 달러, 2005~10년)

연도	분야	사업 명칭	금액
2010	기본보건	Training of the Health System of the Republic of Angola	964,831
2010	교육(수준미상)	All School Project - Phase II	862,493
2010	보건(일반)	Training of the Health System of the Republic of Angola	673,356
2007	기본보건	Capacity-building in Angola's Health System	393,223
2010	교육(수준미상)	Training for Development of Proposed Curriculum	352,737

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 12).

10%가 삼각협력을 통해 이루어지고 있다고 추산한 바 있다.<sup>70)</sup> 이 경우에도 브라질은 주로 과학기술협력에 집중하는 경향을 보인다. 예를 들어 브라질은 일본과 함께 앙골라의 조지나 마세우(Josina Machel) 병원 역량강화사업을 2007년부터 2010년까지 약 3년간 삼각협력의 형태로 추진한 바 있다. 본디 해당 사업은 초기 일본과 앙골라 간의 양자협력(bilateral cooperation)의 형태로 시작되었으나, 의사소통 등의 문제로 현지 인력교육의 어려움을 느낀 일본이 브라질에 협력을 요청함으로써 삼각협력의 모습을 갖추게 되었다. 실무 차원에서 일본은 재정을 포함, 사업 전체를 관리하고, 브라질은 자국 내 의료전문인력을 앙골라에 파견, 약 750명의 현지 의료관계자를 대상으로 총 4개 분야에 걸쳐 각종 교육프로그램을 제공했다. 구체적으로는 ① 간호 서비스 ② 병원 관리(기자재 보수 및 관리 포함) ③ 임상검사 ④ 방사선 의학 등이다. 해당 사업은 일본과 브라질 간의 첫 삼각협력 사례로서 전반적으로 매우 성공적인 사업으로 평가되었으며, 이러한 경험을 바탕으로 이후 일본은 브라질과 더욱 많은 삼각협력을 추진하게 되었다.<sup>71)</sup>

이상의 논의를 정리하여 확장하면 다음과 같다. 먼저 비록 브라질의 대 앙골라 전체 원조 규모는 다른 선진공여국보다 훨씬 적지만 실제 두 국가 간의 협력수준은, 특히 적은 원조 규모를 고려하면 상대적으로 매우 높은 것으로 보인다. 이는 브라질의 대앙골라 원조사업이 대부분 소규모 과학기술협력사업으로 이루어져 있기 때문이며, 이는 브라질 정부의 기본적인 원조정책 방향과 일치한다. 선행연구의 결과에 따르면, 브라질 정부의 기

70) IPEA(2010), pp. 32-38.

71) Sakaguchi(2014), p. 231.

### 글상자 3-2. 브라질의 국제개발협력 정책

- 1) 모든 원조 활동은 (남남) 국가간의 수직적 관계가 아닌 수평적 연대(diplomacia solidária; solidarity diplomacy)를 목적으로 한다(이러한 맥락에서 브라질은 일반적으로 '원조'보다 '협력'이란 단어를 선호).
- 2) 자국 내 특정 원조전략에 맞춰 수원국을 지원하는 것이 아닌 수원국의 필요에 반응한다.
- 3) 과거 자국 내 성공적인 발전경험을 수원국에 적용한다.
- 4) 원조에 어떠한 조건도 걸지 않는다.
- 5) 직접적인 자금제공을 통한 원조는 지양한다(현재 브라질 법률은 브라질 정부가 UN과 같은 다자기구를 통하지 않고 직접 외국정부에 공적자금을 제공하는 것을 금지하고 있음).
- 6) 상업적 이익을 추구하지 않는다.
- 7) 정부 네트워크, 시민사회, 다자기구 등을 최대한 활용, 원조 시 여러 방면에서 최대한 폭넓은 참여를 추구한다(multilateralism).
- 8) 수원국의 주권을 존중, 국내 사정에 개입하지 않는다(기본적으로, 비동맹운동의 전통적 가치를 따르는 이러한 불간섭(non-intervention) 외교원칙은 이후 룰라정부에서 'non-indifference', 즉 인도적 차원에서 수원국 국내 사정 개입이 불가피한 경우 이를 부분적으로 허용하는 외교원칙으로 수정됨).

자료: Pieter(2014), p. 8; IPEA and World bank(2011), pp. 47-76.

본적인 원조정책은 [글상자 3-2]와 같은 몇 가지 핵심 원칙으로 구성된다.

물론 브라질의 원조정책이 단순히 듣기 좋은, 하지만 공허한 수사에 불과한지, 아니면 실제로 원조 의사결정 시 중요한 기준으로 작용하는지를 구체적으로 파악하기 위해서는 더욱 자세한 실증적 차원의 연구가 필요하다. 하지만 이러한 원조정책이 브라질의 전반적인 원조사업의 구성과 내용에 적어도 일정하게 영향을 미치는 것은 분명하다. 예를 들어 브라질이 삼각협력에 상대적으로 적극적인 이유 가운데 하나는 아마도 1)과 7), 즉 원조를 통해 국가간의 '연대'를 추구하며, 동시에 여러 이해 관계자의 폭넓은 참여를 독려하는 브라질 원조정책의 특징에서 찾을 수 있다. 또한, 3)에서 언급된 바와 같이 브라질의 대안골라 원조사업 가운데 상당수가 보건과 교육부문에 집중되는 것은 브라질이 과거 자국 내 보건과 교육 문제를 효과적으로 해결한 경험을 해외원조사업에 적용하기 때문이다. 실제로 브라질은 1980년대에 매우 성공적인 것으로 평가받는 HIV/AIDS 예방사업을 추진한 바 있으며, Bolsa escola, 아우파소우

(Alfasol: Alfabetização solidária) 등과 같은 다양한 학습지원사업을 통해 자국 내 높은 문맹률을 성공적으로 퇴치한 경험이 있다. 한국도 새마을운동을 ODA사업 차원에서 개도국에 보급하려는 움직임이 있는데, 브라질도 이와 비슷한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 다만 새마을운동의 경우, 이를 과거 1970년대 한국상황과 크게 다른 정치·경제적 상황에 처한 개발도상국에 그대로 적용하는 것은 부적절하다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 반면 브라질과 PALOP은 비슷한 역사와 문화를 공유하는 점에서 이러한 비판에서 비교적 자유롭다. 하지만 동시에 매우 신랄한 비판도 있는데, 이는 상대적으로 규모가 큰 원조사업이 여러 건 추진된 모잠비크에서 다시 살피고자 한다.

## 2) 투자

UNCTAD Bilateral FDI Statistics에서 브라질을 검색, 브라질의 해외직접투자 추이를 지역별·연도별로 정리하면 [표 3-5]와 같다(유출 잔액 기준). 2012년 이후 자료는 아직 데이터베이스에 반영이 되지 않아 UNCTAD의 ‘World Investment Report’ Fact Sheet를 통해 개별적으로 확인할 수밖에 없다. 하지만 여기서도 브라질과 앙골라 양자간의 직접투자 자료는 확인할 수 없었다.

[표 3-5]에서 ‘아프리카’는 사하라 이남 아프리카를 의미한다. [표 3-5]에서 확인할 수 있듯이, 브라질의 전체 해외직접투자에서 아프리카 지역이 차지하는 비중은 1% 미만으로 매우 낮다. 하지만 그 규모는 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 아프리카 국가와 다방면의 협력을 강조하는 브라질 정부의 일관된 정책방향을 고려하면 증가세는 앞으로도 계속될 가능성이

표 3-5. 2001~12년 브라질의 잔액 기준 해외직접투자 유출 규모

(단위: 백만 달러)

		'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
브라 질	전체	49,686	54,423	54,892	69,196	79,259	114,175	140,036	155,942	164,523	188,637	202,586	266,252
	아프 리카	433	164	109	143	144	26	73	107	124	67	125	1175
	앙골 라	274	30	25	34	18	22	73	107	124	67	125	1175

자료: UNCTAD(2015), Bilateral FDI Statistics(검색일: 2015. 8. 16).

크다. 실제로 브라질 정부는 PROEX 프로그램을 통해 아프리카에 진출하는 브라질기업을 대상으로 정책적 차원에서 각종 금융혜택을 제공하고 있으며, 동시에 앙골라의 낮은 국가신용도와 관련하여 앙골라 정부와 보증협약을 맺어 이 문제를 일정 부분 해소하고 있다.<sup>72)</sup>

또 한 가지 [표 3-5]에서 확인할 수 있는 사실은 브라질의 대아프리카 직접투자 가운데 앙골라가 차지하는 비중이 절대적이라는 점이다. 실제로, 브라질의 대아프리카 직접투자는 브라질의 6개 대기업인 Petrobras(석유·천연가스·에너지·바이오연료), Queiroz Galvão(건설·인프라스트럭처·토지개발·환경엔지니어링), Vale(광물개발·철도·항구), Odebrecht(건설·엔지니어링·항공·환경), Andrade Gutierrez(엔지니어링·건설·이동통신·에너지), Camargo Correa(시멘트·철강·토지개발·건설) 위주로 이루어지는데, 적어도 2010년 기준 6개 대기업이 모두 진출한 아프리카 국가로는 앙골라가 유일하다.<sup>73)</sup> 또한 앙골라에는 약 100여 개 브라질기업과 약 3만 명 가량의 브라질인 해외주재원이 비즈니스 활동을 하고

72) IPEA and World bank(2011), pp. 82-86.

73) *Ibid.*, pp. 82-86.

표 3-6. 아프리카에 진출한 브라질 기업 현황(2010년 기준)

국가명	기업수	Andrade Gutierrez	Queiroz Galvão	Petrobras	Ode- brecht	Vale	Camargo Correa
리비아	4	✓	✓	✓	✓		
알제리	1	✓					
모리타니	1	✓					
말리	1	✓					
기니	2	✓				✓	
베냉	1			✓			
나이지리아	1			✓			
가봉	2				✓	✓	
콩고공화국	3	✓			✓	✓	
앙골라	6	✓	✓	✓	✓	✓	✓
잠비아	1					✓	
나미비아	1			✓			
보츠와나	1				✓		
남아프리카공화국	2				✓	✓	
모잠비크	4	✓			✓	✓	✓
탄자니아	1			✓			
소말리아	1				✓		

자료: IPEA and World bank(2011), p. 84.

있다. 이는 물론 BNDES의 공격적인 앙골라 개발자금지원과 앙골라 내 개발수요가 급격하게 증가하면서 발생한 현상이다.

개발자금과 관련하여 BNDES는 중국의 ‘에너지 차관’과 마찬가지로 앙골라에서 원유를 제공받는 조건으로(oil receivables) 차관을 제공하며, 이 자금은 현지 브라질기업의 앙골라 내 각종 개발사업에 쓰이고 있다. 해당 차관의 구체적인 조건은 앙골라 정부가 이를 비밀로 해달라는 조건을 요구함에 따라 현재 정확하게 파악할 수 없다.<sup>74)</sup> 또한 이 6개 브라질 대기업이 활동하는 산업부문을 통해 쉽게 확인할 수 있듯이 브라질의 대

표 3-7. 앙골라의 연도 및 국가별 잔액 기준 해외직접투자 추이

(단위: 백만 달러)

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
벨기에	-	-	-	-	-	-	-	-	138	63	41	7
브라질	274	30	25	34	18	22	73	107	124	67	125	1,175
중국	-	-	-	-	9	37	78	69	196	352	401	1,245
덴마크	-	-	-	-	12	49	59	-38	-116	89	365	371
프랑스	432	610	203	321	790	1,379	5,922	4,686	5,937	7,296	7,961	9,067
이탈리아	-	-	-	-	-	-	91	248	79	181	180	-
한국	-	-	-	-	-	-	1	7	1	1	-	-
네덜란드	259	318	-	227	-	-	-	-36	-	11	-	251
노르웨이	545	1,167	1,615	4,390	4,140	5,091	2,999	2,919	4,145	5,030	6,349	7,306
포르투갈	198	214	293	299	431	709	977	2,945	2,452	3,461	4,285	5,220
남아프리카 공화국	-	-	-	1	16	15	15	138	190	221	-79	-140
미국	1,120	1,110	1,067	1,206	1,197	1,540	1,633	2,645	2,540	4,460	5,473	1,245
합	2,928	3,448	3,203	6,478	6,614	8,842	11,848	13,691	15,686	21,233	25,102	25,747

자료: UNCTAD(2015), Bilateral FDI Statistics(검색일: 2015. 8. 16).

앙골라, 더 나아가 대아프리카 직접투자는 대부분 사회간접자본, 에너지, 광업 등과 같은 부문에 집중되고 있다.

이와 더불어, 한 가지 꼭 짚고 넘어가야 할 점은 브라질의 실제 대아프리카 직접투자규모는 아마도 [표 3-5]의 수치보다 훨씬 클 가능성이 다분하다는 점이다. 이는 브라질 다국적기업 가운데 상당수가 자국 내의 지나치게 엄격한 외환관리규정을 피해 영국령 버진제도, 바하마제도, 케이맨 제도 등에 있는 역외금융센터(off-shore financing center)를 통해 해외직접투자를 시행하기 때문이다. 2012년까지 이 제도로 이전된 브라질 금융

74) “Government reevaluates secrecy of loans to Cuba and Angola”(2015. 4. 17).

자본은 stock 기준 같은 해 전체 해외직접투자액의 약 30%에 달한다.<sup>75)</sup> 하지만 어떠한 공식자료도 이처럼 제3국을 통해 아프리카 국가로 유입되는 해외직접투자규모를 구체적으로 파악하지 못하고 있다. 추가로 앙골라에 유입된 잔액 기준 FDI의 연도별 흐름을 국가별로 정리하면 [표 3-7]과 같다.

앙골라에 유입된 전체 해외직접투자 가운데 브라질이 차지하는 비중은 그다지 높지 않다. 반면 과거부터 상당히 꾸준한 모습을 보이는데, 이는 브라질기업의 PALOP 진출이 이미 1980년대부터 시작되어 지금까지 지속적으로 이어지기 때문이다. 예를 들어, Odebrecht는 1984년 앙골라 Capanda 및 Malange 지역의 댐건설사업을 통해 처음으로 아프리카에 진출했으며, 같은 해 Andrade Gutierrez도 건설사업을 통해 진출한 바 있다.<sup>76)</sup> 또한 브라질기업은 아프리카 자회사 내 중요 요직에 현지 아프리카인을 기용하는 등 전반적으로 매우 높은 수준의 현지화를 추구하는 점에서 경영 측면에서 다른 외국계 기업과 분명히 차별된다. 예를 들어, Odebrecht는 앙골라에서 가장 많은 일자리를 제공하는 민간기업으로 자리매김하고 있다.<sup>77)</sup> 이는 아마도 브라질과 아프리카 국가 간의 문화적 동질성으로 말미암아 나타나는 브라질만의 독특한 현상으로 짐작할 수 있다. 이와 더불어, [표 3-7]에서 프랑스, 노르웨이, 미국 등의 수치가 월등히 높은 이유는 이 국가의 석유회사가 앙골라에서 원유시추사업을 벌이고 있기 때문이다. Petrobras도 앙골라에 진출, 현재 총 6개 광구에서 탐

75) UNCTAD(2015), Bilateral FDI Statistics(검색일: 2015. 8. 17).

76) Kerloc'h(2012), p. 37.

77) Odebrecht(2014).

사작업을 벌이고 있다. 이와 더불어, 최근 Apex-Brasil 등과 같은 해외직접투자 진흥기관은 박람회 등과 같은 다양한 이벤트를 개최하여 브라질 중소기업의 아프리카 진출을 적극적으로 독려하고 있으며, 비록 적지만 구체적인 성과를 내고 있다.<sup>78)</sup>

마지막으로 한 가지 짚고 넘어갈 점은 Alves(2013b, p. 40)가 지적한 바와 같이, 아프리카 지하자원개발과 관련하여 브라질기업의 아프리카 진출은 특히 중국과 분명히 다른 모습을 보인다는 점이다. 중국기업의 대양골라나 기타 아프리카 자원부국에 대한 직접투자는 일반적으로 국가 차원의 미래자원 확보를 가장 중요한 목적이지만, 브라질은 기업이 이익 확보를 위해 접근하는 모습을 보인다. 이는 부분적으로 ① 브라질은 국내 수요를 넉넉히 충족시킬 수 있는 충분한 양의 지하자원이 자국 내에 있고, 동시에 ② Petrobras가 1990년대 부분적으로 민영화되면서 브라질 정부의 이해가 직접적인 영향을 미치지 힘든 지배구조를 가지기 때문으로 보인다.

### 3) 무역

UN Comtrade와 WTO Statistics 데이터베이스를 이용하여, 브라질과 앙골라의 무역현황을 살펴보면 [표 3-8]과 같다.

브라질의 전체 무역에서 아프리카 지역이 차지하는 비중은 약 4~7%이며, 이 비중은 세계 금융위기 이전까지 꾸준히 증가했지만, 이후 원자재 가격의 급락과 함께 감소세로 돌아서기 시작했다. 이 가운데 사하라 이남

---

78) IPEA and Worldbank(2011), pp. 83-88.

표 3-8. 2001~14년 브라질과 앙골라 간 무역 현황

		'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
		(단위: 백만 달러)													
브라질의 대앙골라 수출액	수출	142	200	235	357	521	837	1,218	1,974	1,333	944	1,073	1,144	1,271	1,261
	수입액	175	12	7	4	0.1	464	945	2,240	138	501	483	46	727	1,110
브라질의 대앙골라 수입액	수출	58,286	60,439	73,203	96,677	118,529	137,806	160,649	197,942	152,995	197,356	256,039	242,580	242,178	225,098
	수입	55,602	47,243	48,326	62,836	73,600	91,343	120,621	173,197	127,647	180,459	226,243	223,149	239,621	229,060
앙골라	수출	6,534	8,328	9,508	13,475	24,109	31,826	44,396	63,914	40,828	50,595	67,310	71,903	68,247	62,400
	수입	3,179	3,760	5,480	5,823	8,353	8,778	13,661	20,982	22,660	16,667	20,228	23,717	26,344	28,320

자료: UN(2015), UN Comtrade DB; WTO(2015), WTO Statistics(모든 자료의 검색일: 2015. 8. 18).

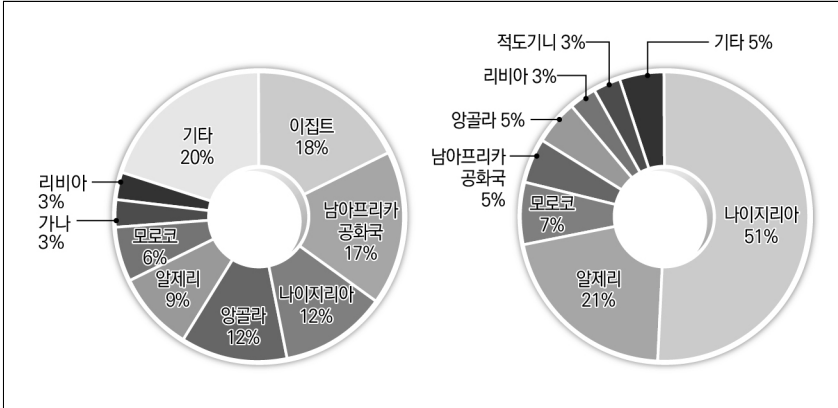
아프리카 지역이 차지하는 비중은 절반을 약간 초과하는 55~60%이다. 브라질 전체 무역에서 앙골라가 차지하는 비중은 수출과 수입 모두 1% 미만으로 매우 미미하다. 반면 앙골라의 전체 무역에서 브라질이 차지하는 비중은 수출은 약 2%(1,100/62,400), 수입은 약 5%(1,261/28,320)로 브라질보다 다소 높지만(2014년 기준) 브라질을 앙골라의 핵심 교역국으로 보기에는 여전히 그 비중이 낮다. 보다 구체적으로, 앙골라의 핵심 5개 수출입국을 순위별로 정리하면 다음과 같다. 먼저, 수출국의 경우 ① 중국이 차지하는 비중이 압도적으로 높으며(약 60%) ② 인도(약 15%) ③ 남아프리카공화국(약 5~6%) ④ 포르투갈(약 4~5%) ⑤ 스페인(약 2~3%)이 그 뒤를 잇는다. 수입국의 경우 중국이 차지하는 비중이 높으며(약 21%) 포르투갈(약 20%), 남아프리카공화국(약 8~9%), 브라질(약 5~6%), 미국(4~5%)이 그 뒤를 잇고 있다.<sup>79)</sup>

브라질과 앙골라 간의 교역량은 대체로 꾸준히 증가하는 추세를 보이지만, 특히 수입은 연도별 매우 부침이 심한데, 이는 앙골라의 수출 품목 가운데 원유(crude oil)가 차지하는 비중이 2013년 기준 97.7%로 거의 절대적이며, 국제원유시장의 변동에 따라 수입액이 크게 변하기 때문이다. 또한 브라질의 대아프리카 무역은 2009년을 제외하고 꾸준히 적자를 보이지만, 대앙골라 무역은 반대로 꾸준한 흑자를 보인다는 점도 특이하다.

브라질의 대아프리카 무역에서 개별 아프리카 국가가 차지하는 비중을 도표로 표현하면 [그림 3-3]과 같다. 이 그림에서 쉽게 확인할 수 있듯이, 브라질의 대아프리카 무역에서 PALOP가 차지하는 비중은 수출은 12.6%, 수입은 5.5%로 예상 외로 매우 적다. 브라질의 대PALOP 무역에

79) WTO(2015), WTO Statistics(검색일: 2015. 8. 18).

그림 3-3. 브라질의 대아프리카 국가별 수출과 수입 비중  
(2004~13년 수출, 수입액 평균치 기준)



주: 왼쪽 그림은 수출, 오른쪽 그림은 수입.  
자료: Ecobank(2014), 온라인 자료(검색일: 2015. 9. 2), p. 6.

서 앙골라가 차지하는 비중은 절대적이다(그림 3-3에서 모잠비크 등 PALOP에 속하는 나머지 4개국은 ‘기타’에 포함). 참고로 수입에서 나이지리아가 차지하는 비중이 51%로 매우 높은 이유는 브라질이 나이지리아로부터 상당량의 원유를 수입하고 있기 때문이다. 브라질의 대아프리카 무역이 적자를 보이는 이유도 대부분 이 때문이다. 앙골라와 마찬가지로, 브라질은 나이지리아를 제외하고 거의 모든 아프리카 국가에서 무역흑자를 보이고 있다.

지금까지의 논의를 정리하면, 브라질과 앙골라 간의 무역은 두 국가간의 역사적으로 가까운 관계를 고려하면 예상과 달리 그다지 활발하지 못하다고 결론내릴 수 있다. 그 이유로는 적어도 다음과 같은 세 가지 점을 언급할 수 있다. 첫째로, 과거 브라질의 아프리카 진출이 주로 PALOP을 중심으로 이루어졌다면, 최근 브라질의 아프리카 진출은 그 대상을 아프

리카 전체를 대상으로 한다는 점이다. 다시 말해 브라질의 대아프리카 무역에서 PALOP이 차지하는 비중이 상대적으로 적은 이유는 브라질이 자국의 이익을 위해 PALOP 외의 다른 아프리카 국가, 특히 나이지리아, 알제리 등과 같은 자원부국에 적극적으로 진출하면서 벌어지는 현상으로 이해할 수 있다. 둘째로, 특히 앙골라의 수출에서 절대적인 비중을 차지하는 원유 탐사·채굴권과 관련하여 앙골라 정부는 이를 최대한 여러 기업에 분산시켜 허용한다.<sup>80)</sup> 실제로 앙골라에서 활동하는 국제석유회사의 수는 총 32개사에 달하며, 이 회사는 모두 앙골라의 국영석유회사 Sonangol과 합작투자 형식으로 해외자회사를 설립하거나 PSA(production sharing agreement)를 맺어야만 탐사채굴권을 얻을 수 있다. 이 과정에서 앙골라 지도층의 영향력은 매우 막강하며, 수많은 비리가 숨겨져 있다는 것이 중론이다. 셋째로, 대앙골라 무역에서 중국이 차지하는 비중은 결코 무시할 수 없다. 중국은 앙골라의 풍부한 지하자원, 특히 석유 확보를 목적으로 앙골라와 긴밀한 관계를 맺기 위해 여러 방면에서 많은 노력을 벌이는데, 예를 들어, 2006년 원자바오 총리 앙골라 방문이 그것이다. 그리고 실제로 많은 중국인이 앙골라 내에서 활동 중이다. 주앙골라대한민국 대사관 자료를 따르면, 앙골라 내 중국 근로자 수는 공식적으로 5만 526명이나, 실제로는 약 25만 명 정도로 추정한다.<sup>81)</sup> 또한 중국의 앙골라 진출은 현지화를 적극적으로 추구하는 브라질의 경우와 달리 관련 설비, 자재, 인력을 모두 중국에서 도입하며, 이러한 특징은 모두 앙골라와 중국 간 무역에 상당 부분 영향을 미치는 것으로 보인다.

80) Ramos(2012), pp. 25-27.

81) 주앙골라 대한민국 대사관(2015), 온라인 주간 앙골라 경제분석(검색일: 2015. 10. 5)

하지만 이러한 통계수치로 드러나지 않는 ‘정서적’ 측면, 즉 앙골라인의 브라질에 대한 주관적 인식도 잠시 짚어볼 필요가 있다. 경제발전과 함께 앙골라 내 중산층의 수가 빠르게 증가하면서(전체 앙골라 인구의 약 38.1%) 이들은 다양한 경로를 통해, 예를 들어, TV에서 방송되는 브라질 연속극 등을 통해 브라질 문화의 영향을 강하게 받고 있다.<sup>82)</sup> 앙골라의 수도 루안다와 브라질의 상파울루 및 리우데자네이루를 잇는 비행기 표는 브라질에서 관광 및 쇼핑을 즐기고자 하는 앙골라인이 많아짐에 따라 몇 달 전에 예약이 끝나는 경우가 많다. 전반적으로 앙골라인의 관점에서 브라질은 ‘동경’의 대상으로 자리매김하고 있으며, 이는 적어도 장기적 차원에서 브라질과 앙골라 간의 무역확대에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

#### 다. 사례 분석

본 장은 지금까지 위에서 논의된 바를 바탕으로 브라질의 대앙골라 진출사례를 더욱 구체적으로 살펴보고, 이를 통해 그 특징과 시사점을 도출해보자. 분석사례는 다음과 같은 기준으로 선정되었다. 첫째로, 원조와 관련하여 브라질의 과학지식협력의 구체적인 작동 메커니즘이 잘 드러나는 사례를 우선적으로 선정했다. 이를 통해 과연 소위 남남협력이 실제 기존 선진공여국의 원조와 어떠한 차별성을 가지는지 더욱 구체적으로 파악할 수 있을 것이다. 둘째로, 원조와 관련하여 브라질이 취하는 삼각협력이 과연 어떻게 시작되었으며, 삼각협력 가운데 발생할 수 있는 사업 당사자간

---

82) AfDB(2011), p. 5.

의 다양한 종류의 갈등, 예를 들면, 책임의 범위를 둘러싼 갈등이나 직접적인 이해관계의 충돌 등이 사업진행과정에서 어떻게 조정되는지 살펴볼 수 있을 것이다. 마지막으로, 직접투자와 관련하여 브라질기업의 앙골라 내 비즈니스 행태를 잘 드러낼 수 있는 사례를 선정했다.

### 사례 1: 루안다 내 지역보건요원 양성사업 사례<sup>83)</sup>

앙골라의 수도 루안다를 중심으로 2007년부터 약 1년간 추진된 소위 PACS(사업명의 포르투갈어 약칭)로 불리는 지역보건요원 양성사업은 브라질의 대표적인 대앙골라 원조사업 가운데 하나이다. 앙골라 정부는 당시 이를 정부가 가장 역점을 두고 있는 지역의료개선사업 가운데 하나로 자국 내 널리 홍보한 바 있다. 사업 시작 이전에 앙골라는 모든 국민에 같은 수준의 의료서비스를 제공하는 것을 목표로 하는 국가보건체계를 갖추고 있었다. 하지만 이는 보건체계 자체의 취약성과 인력부족의 문제로 실제 거의 작동하지 않고 있었다. 보건체계의 부재로 말미암아 앙골라의 전반적인 보건은 거의 세계 최하위 수준을 밑돌고 있었다. 특히 영아 사망률이 매우 높았는데, 사망 원인 가운데 약 절반은 사실상 예방이나 치료가 가능한 질병, 즉 오염된 물로 말미암아 발생하는 설사, 폐렴, 말라리아 등이 차지하고 있었다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 앙골라 정부는 이미 1990년대 말 ‘2000~2004 보건개발 5개년 계획’을 수립한 바 있으며, 비슷한 맥락에서 2006년 앙골라 보건부는 특히 임산부와 5세 이하 영아와 아동의 사망률을 낮추는 것을 목적으로 하는 기존 보건체계 개혁지원 가능성을 브라질

---

83) 본 사례 연구는 Giugliani *et al.*(2014)의 연구를 참고하여 재구성한 것이다.

정부에 타진했다. 의뢰내용은 WHO의 지침에 부합하는 일차보건의료체계 개발 및 현장적용이 중심을 이룬다. 브라질 정부는 앙골라 정부의 이러한 요청을 수락하고, 2007년 PACS 사업추진을 승인했다. PACS 사업은 기본적으로 루안다 지방정부가 최종 사업책임자로 모든 주도권을 가지면서 브라질 보건전문가를 초청, 자문을 의뢰하는 형식으로 진행되었다. 위에서 잠시 언급된 바와 같이 이를 위해 브라질 정부는 UNICEF 고문으로 활약한 경험이 있는 브라질 보건전문가 여러 명을 앙골라에 파견했으며, 동시에 하우그란데두술 연방대학, 세아라 연방대학, 오즈월드 크루즈재단 등이 해당 프로젝트를 간접적으로 지원했다.

PACS 사업실행을 위해 루안다 지방정부는 먼저 루안다 지역을 총 6개 지역으로 나눈 후 중앙정부와 지방정부, 이 6개 지역을 연결하는 추진체계를 구성했다. 하지만 실제 사업 추진과정은 이 6개 지역에서 동시에 진행되는 것이 아닌 취약지역부터 순차적으로 시작하는 전략을 취했다. 준비단계로서 브라질 보건전문가의 실사 후 지역보건요원 훈련프로그램이 시행되었다. 첫 훈련프로그램은 총 42일간 진행되었으며, 이론과 실습이 각각 10일과 32일로 구성되었다. 지역보건요원은 다음과 같은 기준으로 선발되었다. ① 해당 지역에 거주해야 할 것 ② 최소 8년 이상의 정규교육을 받은 18세 이상의 성인일 것 ③ 지역 주민과 원만한 관계를 맺고 있을 것.

실제 PACS 사업의 구성 및 적용과정은 다음과 같은 순서로 진행되었다. ① 해당 지역 내 가족 등록 및 확인 ② 지역 내 임신부 확인 및 실태 추적조사 ③ 지역 내 5세 미만 영아와 아동의 확인 및 실태 추적조사 ④ 훈련을 마친 지역보건요원 파견, 차염산나트륨으로 식수를 소독하고 모기

장을 설치. 실제 사업집행을 위해 루안다 지방정부는 각 지역보건소 내 관련 실무책임자를 두었으며, 이들은 각각 총 50명의 지역보건요원을 관리했다. 사후관리는 주로 지역보건요원의 사후보고서를 바탕으로 이루어졌는데 해당 보고서에는 다음과 같은 내용이 포함된다. ① 개별 지역보건요원이 관리하는 총 가족 구성원의 명단 ② 실제 케어를 받고 있는 임신부의 수 ③ 5세 미만 영아와 아동의 백신접종 현황 ④ 모유수유 여부 ⑤ 영양실조 여부 ⑥ 식수소독 여부 ⑦ 모기장 설치 여부 등. 이러한 정보를 바탕으로, 사업책임자는 지역보건요원 및 보건소 실무책임자와 매주 모여 대책을 논의함으로써 향후 사업진행 방향을 결정, 지방 및 중앙정부에 보고했다. 이 과정에서 브라질 보건전문가는 약 12개월에 걸쳐 PACS 사업 전체에 깊숙이 관여했다. 시행 2년 뒤, 즉 2009년을 기준으로 총 2,548명의 신규 지역보건요원이 배출되었으며, 총 26만 1,357가족이 등록을 마쳤다. 앙골라 정부는 이후 PACS 사업을 통해 만들어진 새로운 보건체계의 적용대상을 국가 전체로 확산하고자 하는 의지를 보였다.

Giugliani *et al.*(2014)은 PACS 사업 종료 후 앙골라 보건체계의 변화 및 그 효과성을 실증적 차원에서 추적하여 조사한 바 있다. 연구 결과, 2012년을 기준으로 PACS 보건체계는 기본적으로 여전히 운용되고 있었지만 동시에 많은 문제점도 드러났다. 이 문제 가운데 대부분은 소위 보건체계의 ‘제도화’ 과정에서 나타나는 행정의 문제로 드러났다. 다양한 문제점이 나타났는데, 먼저 지역보건요원의 조직 내 애매한 위치, 보수지급 지연에 따른 동기 저하, 교육프로그램의 불규칙한 운용 및 전반적인 교육의 질 저하, 모기장 또는 소독약 보급 지연, 케어 대상 가족에 금품을 요구하는 일부 지역보건요원의 일탈행동 등이 지적되었다. 또한 PACS

보건체계 자체가 앙골라의 의료현실과 부합하지 않는 측면이 있다는 지적도 확인되었다. 예를 들어 지역 내 소위 ‘무허가’ 의료행위를 전혀 고려치 않은 점 등도 실패의 원인으로 지목되었다. 이러한 각종 문제점으로 말미암아 프로그램의 효과성이 크게 저하되자, 최근 ABC와 오즈월드 크루즈재단 등은 지금까지 나타난 문제점을 보완, 개선하기 위한 목적으로 일본과 함께 삼각협력체계를 구축, 새로운 보건원조사업 추진 가능성을 타진 중이다. 더불어 세계은행은 PACS 보건체계를 앙골라 전체에 보급하는 사업을 재정적으로 지원한 바 있다.

PAC 사업은 브라질 정부가 강조하는 과학기술협력사업이 구체적으로 무엇을 의미하는지 매우 잘 보여준다는 점에서 매우 흥미로운 사례이다. 결과적으로 PACS 사업 자체는 위에서 소개된 각종 문제점으로 말미암아 크게 성공했다고 보기 어렵다. 하지만 사업종료 이후 학술적 차원에서 PACS 보건체계의 효과성을 꾸준히 검증하면서 문제점의 개선방안을 논의하고(실제로 브라질은 대양골라 보건사업의 효과성과 관련하여 여러 번 학술대회를 개최한 바 있음) 후속조치를 계획하는 것은 매우 긍정적인 것으로 판단되며, 이러한 차원에서 ABC가 주장하는 ‘협력’은 분명 의미가 있는 것으로 보인다. 더불어, 이러한 종류의 사업은 위에서 잠시 논의된 바와 같이 쌍방간의 긴밀한 커뮤니케이션을 필수적으로 요구한다는 점에서 PALOP과 같은 포어를 사용하는 브라질이 취할 수 있는 바람직한 원조전략으로 판단된다.

## 사례 2: Josina Machel 병원 역량강화사업<sup>84)</sup>

이미 위에서 잠시 소개된 Josina Machel 병원 근대화사업은 브라질과 일본의 첫 삼각협력 사례로 브라질의 삼각협력이 실제로 어떻게 이루어지는지를 구체적으로 파악할 수 있다는 점에서 더욱 자세하게 살펴볼 가치가 충분하다. 27년에 걸친 내전 이후 앙골라 정부는 전후 재건사업의 일환으로 2000년에 ‘보건개발 5개년 계획’을 수립한 바 있다. 이 계획은 내전으로 파괴된 의료시설의 재건이 주요 내용인데, 재원 마련과 관련하여 앙골라 정부는 일본에 원조를 요청했다. 요청 내용은 주로 앙골라의 대표적인 병원 가운데 하나인 Josina Machel 병원시설의 재건과 관련한 재정적 지원이었는데, 일본 JICA가 이를 승인하면서 2002~05년까지 지원이 이루어졌다. 이후 앙골라 정부는 의료기술협력의 필요성을 느끼게 되었고, 2006년 이를 정식으로 일본에 요청했다. JICA는 앙골라의 요청을 검토하는 과정에서 일본보다 브라질이 앙골라의 협력대상으로 더욱 적합하다고 판단하여, 2007년에 JICA 이사장이 브라질을 방문하면서 브라질 외무부 수상에게 해당 사업과 관련하여 공동 협조를 요청했다. 이 요청을 브라질 외무부 수상이 받아들이면서 삼각협력이 본격적으로 시작되었다.

일본의 JICA는 기술과학협력과 관련하여 총 12개 국가와 ‘파트너십 프로그램협약’을 맺고, 브라질과는 2000년 ‘JBPP(Japan Brazil Partnership Program) 협약’을 체결한 바 있다. Josina Machel 병원 역량강화사업은 JBPP를 통해 이루어진 첫 삼각협력의 사례이다. 사업의 전반적인 관리는

---

84) 본 사례 연구는 Task Team on South-South Cooperation(2010)와 JICA의 Josina Machel 병원 역량강화사업 평가보고서(Hiruma 2009)를 참고하여 재구성한 것이다.

일본이, 실제 의료기술협력은 브라질이 담당하는 형태로 사업이 추진되었고, 특히 의료기술협력의 경우 다음과 같은 총 4개 분야, 즉 ① 간호서비스 ② 병원관리(기자재 보수 및 관리 포함) ③ 임상검사 ④ 방사선의학 등을 중심으로 이루어졌다. 해당 사업은 일련의 훈련과정으로 구성되었는데, 실제 훈련을 담당하는 책임자는 브라질 의료전문인력이 담당하고, 훈련에 사용되는 X-ray, 현미경 등과 같은 각종 기자재는 모두 일본이 제공했다. 총 12개 과정이 개설되었으며, 총 3년에 걸쳐 714명의 현지 의료인력이 훈련받았다.

사실상 해당 사업이 시작될 당시, 일본은 브라질과의 삼각협력의 확대 가능성을 그다지 심각하게 고민하지 않았던 것으로 보인다. 하지만 실제로 사업 종료 후 Josina Machel 병원 내 사망률이 매년 1% 이상씩 감소하는 등의 협력사업이 성공적으로 끝나면서 JBPP는 보다 큰 규모의 삼각협력 가능성을 적극적으로 고려하기 시작했다. 실제로 브라질과 일본은 이후 Josina Machel 병원 역량강화사업을 확장, Project of Health Sector Human Resource Development in Angola - ProFORSA 사업을 2011년부터 2014년까지 약 4년간 추진한 바 있다. 참고로 2011년 기준 JBPP를 통한 브라질과 일본 간의 삼각협력 사례는 총 13건에 달하며, 이를 정리하면 [표 3-9]와 같다.

사업종료 후 현지 의료인력훈련을 담당하던 브라질 의료인력 가운데 3명은 이후 일본에서 병원관리, 미생물학, 산모관리 분야의 훈련을 받았다. 총 사업비는 일본의 경우 약 55만 달러(76%), 브라질의 경우 약 17만 달러(24%)에 달했다. 일본과 앙골라 간의 양자협력 관련 사업비는 총 40만 달러에 달했다.

표 3-9. 브라질과 일본 간 삼각협력 사례 목록(연도순)

	수원국	사업명	브라질 협력 기관	시행 연도
1	앙골라	Capacity Development for Josina Machel Hospital	USP, UNICAMP, HSC	2007-09
2	앙골라	Vocational Training Advisor	SENAI	2007
3	마다가스카르	Improvement of Maternal, Neonatal and Child Health Service in Madagascar	HSF	2008-09
4	모잠비크	Improving the Sanitation and Sustainable Water Distribution in Zambezia State	EMBRAPA	2008-10
5	멕시코	Development of Tropical Fruit Culture and Promotion of Small Producers	EMBRAPA	2009-11
6	모잠비크	Advisor for Personnel Training in Health	USP	2009-11
7	과테말라	Strengthening of the Urban Planning Capacities	IPPUC	2010
8	모잠비크	Strengthening the Capacity of Agriculture Research Institute of Mozambique	EMBRAPA	2010-15
9	볼리비아	Improvement of Health Service Delivery at Community Level	NUSP/UFPE	2010
10	파라과이	Strengthening of Transparence and Capability Development of the Local Governments	IMAP	2009-11
11	앙골라	Strengthening the Health System through Human Resources Development in Josina Machel Hospital and the other Medical facilities and Revitalization of Primary Health Care in Angola - ProFOSA	MS, FIOCRUZ, UNICAMP	2011-14
12	볼리비아	Value-added Agriculture and Forestry for Improvement of the Livelihood of Small Scale Farmers in North of La Paz	CEPLAC, CAMTA	2011-14
13	엘살바도르	Supporting Community Police Activities	PMESP	2011~

자료: Sakaguchi(2014), p. 235.

Josina Machel 병원 역량강화사업은 한국의 대PALOP 진출과 관련하여 많은 시사점을 던져준다. 물론 일본은 브라질과 전통적으로 매우 친밀한 관계를 유지한 바 있으며, 따라서 이러한 삼각협력은 이 두 국가간의 ‘특수’ 관계를 바탕으로 이루어졌다고 볼 수도 있을 것이다. 물론 이러한 측면을 전혀 배제할 수는 없다. 하지만 삼각협력은 브라질과 일본 사이에만 나타나는 독특한 현상이 아니라, 국제개발협력 분야에서 이미 새로운

협력형태 가운데 하나로 널리 인정받고 있으며, 추진 방법에 따라 상대적으로 훨씬 높은 성과를 보일 수도 있다는 점에서 부정적으로만 볼 필요는 없다.<sup>85)</sup> 또한 약 5만 명의 한인 교포가 현재 브라질에 거주하고 있으며, 특히 한국의 관점에서 브라질은 중남미 1위 투자 국가라는 점에서 앞으로 특히 대PALOP 원조와 관련하여 삼각협력의 가능성을 고려할 여지는 충분히 있다.

### 사례 3: 브라질 다국적기업의 앙골라 진출

마지막 사례로 소개할 내용은 특히 Petrobras와 Odebrecht를 중심으로 브라질 다국적기업의 앙골라 진출과정이다. 브라질기업의 첫 앙골라 진출은 앙골라 독립 직후인 1979년으로 거슬러 올라간다. 브라질이 앙골라 공산정권을 세계의 다른 어떤 국가보다 빨리 외교적으로 승인하면서 양국간에 매우 우호적인 관계가 형성되자 당시 집권세력인 앙골라 해방 인민운동의 당수 아고스타뉴 네투는 Petrobras와 Odebrecht 경영진을 개인적으로 초청하고, 브라질기업의 앙골라 진출을 독려했다. 1970년대 말에 제2차 오일쇼크가 터진 직후, 대다수 국가는 OPEC 의존도를 줄이기 위해 대책을 강구했으며, 이와 관련하여 Petrobras는 당시 해외 유전 탐사를 목적으로 BRASPETRO라는 이름의 자회사를 설립, 운영하고 있었다(이는 2002년 Petrobras가 매트릭스조직으로 개편되면서 조직 내부로 흡수됨). 이러한 양국간의 우호적인 관계를 바탕으로 1979년 Petrobras는 앙골라에서 5개 광구탐사권과 1개 광구시추권을 획득하고, 사업을 시작할 수 있었다.<sup>86)</sup>

---

85) OECD(2013), p. 23.

하지만 이후 앙골라는 2002년까지 긴 내전에 휩싸였으며, 브라질기업은 그동안 대앙골라 투자를 중단했다. 하지만 Odebrecht는 특이하게도 내전 동안에 앙골라 자회사를 꾸준히 유지해왔는데, 이는 아마도 앙골라 유력정치인과의 관계를 유지하기 위한 기업의 전략적 선택이었던 것으로 판단된다. Odebrecht 앙골라 자회사의 연간보고서(2014, pp. 12-13)를 살펴보면, 앙골라 내전 기간에 총 6개 사업이 진행된 것으로 드러나는데, 이 가운데 절반은 사실상 기업의 사회적 책임활동(CSR: corporate social responsibility), 예를 들어 1998년 소아마비 예방접종사업 등으로, 실제 기업 활동은 약 30년에 걸친 내전 기간 중 단 3건에 불과했다.

내전 종식 이후 브라질기업의 앙골라 진출은 가속화되었다. Petrobras는 2006년부터 앙골라에 본격적으로 진출하여, 총 4개 광구(블록 6/06, 18/06, 26 등)의 탐사권 및 시추권을 확보했으며, 1개 광구(블록 15/06)에서 파트너로 참여한 바 있다. 하지만 Petrobras의 연간 보고서(2014, 온라인, p. 85, 검색일: 2015. 9. 5)를 살펴보면, 전체 비즈니스 활동에서 아프리카가 차지하는 비중은 극히 적은 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 원유 및 가스탐사나 생산 관련 총 출자비용 현황을 살펴보면, 아프리카 출자비용은 2012년 총 53억 헤알에서 2013년 1,600만 헤알, 2014년에는 결국 0으로 꾸준히 감소한 것을 확인할 수 있다. 이는 2008년 금융위기 이후 원유가격이 지나치게 낮아졌기 때문이다.

Odebrecht는 내전 이후 산토스 앙골라 대통령과 지속적으로 매우 우호적인 관계를 유지했고, 따라서 수많은 전후 재건사업에 참여할 수 있었다. Odebrecht의 앙골라 자회사의 현지화 비율은 매우 높는데, 앙골라 현지

---

86) Ramos(2009), p. 21.

채용인과 브라질 주재원의 비율이 2014년 기준 약 9:1이며, 경영진의 약 1/4도 현지인이 차지하고 있다. 또한 2014년 연간 보고서 기준 약 740만 달러에 달하는 각종 지역사회 관련 CSR 사업을 활발하게 진행하고 있다.

전반적으로 브라질기업의 앙골라 진출은 그 역사가 긴 편이다. 따라서 현지화 정도가 매우 높은 편이며, 동시에 오랜 대앙골라 비즈니스 경험을 바탕으로 독특한 경쟁우위를 창출하고 있다(예를 들어 앙골라 정부와의 관계 등). 물론 중국의 진출속도가 최근 빨라지고 있지만, 이는 대부분 중국 정부의 적극적인 대앙골라 유무상원조를 배경으로 진행되는 단순 시공사 성격의 진출인 만큼 브라질과는 크게 다르다. 물론 이러한 브라질기업의 경쟁우위는 한국기업의 앙골라 진출에도 커다란 걸림돌이 될 수도 있을 것이다.

## 2. 모잠비크

### 가. 모잠비크 이해와 브라질-모잠비크 관계

모잠비크는 앙골라와 마찬가지로 포르투갈의 식민지에서 독립하면서 건국한 국가로서 PALOP의 4개국은 아프리카 서부 대서양 연안에 위치한 반면, 모잠비크만 유일하게 남아공의 희망봉을 지나 인도양 연안에 위치하며, 마다가스카르 섬과 바로 마주하고 있다. 이러한 위치적 요인도 앙골라와 비교하여 차이점을 만들어내는 데 기여하고 있다.

현재 모잠비크의 전반적 상황은 [표 3-10]에 나타나 있듯이, 매우 열악한 수준이며, 특히 각종 사회지표는 극히 불안한 상태이다. 모든 것을 총

표 3-10. 모잠비크 주요지표

변수	결과	변수	결과
영토(km2)	799,380	석유산업/GDP(%)	-
인구(백만 명)	27.22	상업/GDP(%)	17.0
도시인구(%)	31.2	농업/GDP(%)	32.6
농촌인구(%)	68.27	건설/GDP(%)	3.2
GDP(2014, 십억 달러)	16.39	제조업/GDP(%)	11.9
일인당GDP(2014, 달러)	602.1	수출/GDP(%)	24.4
인간개발지수	0.39(178위)	유아사망률	90
빈곤(지니지수)	0.457	HIV보유 어린이(천 명, 2012)	180
빈곤인구(2006, 추정치, %)	59.58	HIV보유 여자(천 명, 2012)	810
평균교육연수	3.2	상수도접근율(%)	48
초등교육진학률(% gross)	105	고아(천 명)	2,000
중등교육진학률(% gross)	26	인터넷 사용자 수(명)	613,600
고등교육진학률(% gross)	5	평균수명	52
초등교육탈락률(% gross)	69.4	도시화율(%)	3.05
문맹률(15~24세, %)	67.1	-	-

주: 빈곤인구: \$1.25/일(PPP기준) 이하 소득인구/총인구. 유아사망률은 5세 이하.

자료: UNDP HDR DB(검색일: 2015. 8. 10); Worldbank opendata(검색일: 2015. 8. 10); UNICEF DB(검색일: 2015. 8. 10).

체적으로 보여주는 인간개발지수가 0.393으로 총 187개국 중에서 178위를 차지한다. 이는 모잠비크가 세계적으로 가장 삶의 수준이 낮은 국가 가운데 하나임을 보여준다. 이를 증명해주는 또 다른 수치들로서 일인당 GDP 971달러, 평균교육 연수 3.2년, 평균수명 50.4세 등을 꼽을 수 있다. 이렇게 낮은 인간개발지수와 더불어 소득 불평등도 매우 심하다. 지니지수는 0.457로 상당히 높게 나타나고 있지만 이렇게 높은 지수가 실제보다 더 낮을 가능성이 크다고 의심할 수 있다. 진학률을 보면 초등교육 105%, 중등교육 26%, 고등교육 5%로서 특히 중고등교육으로 올라가면서 진학률이 급속히 떨어진다. 이는 교육에서 불평등이 ‘극히’ 심하다는 것을 의

미하며, 일반적으로 교육 불평등은 소득 불평등과 높은 상관성을 가진다. 결과적으로 정확한 통계수치 확보가 상대적으로 용이한 교육 통계치가, 모잠비크 같은 저개발국가에서 제대로 된 통계수치 확보가 어려운 소득 통계치보다 더 정확한 현실을 보여준다면, 현재 나타난 교육 불평등은 모잠비크의 지니지수 0.457이 실제보다 더 낮은 수치일 수 있다.

그리고 사회가 상당히 불안정하다는 것을 보여주는 또 다른 수치는 고아 수로 200만 명에 달한다. 총 인구 2,200만 명인 모잠비크에서 고아가 거의 10%를 차지한다. 통계의 오류가 아니라면 이는 사회가 엄청나게 불안정하다는 것을 의미한다. 사회불안을 보여주는 또 다른 예로 HIV/AIDS 보유율을 꼽을 수 있다. 15~24세 여성의 약 6.6%가 HIV/AIDS 보유자이며, 심지어 어린아도 약 18만여 명이나 된다. 성인 전체를 보면, 약 11%가 HIV/AIDS 보유자이다. 이처럼 열악한 보건상태, 약 50세에 불과한 평균수명, 높은 소득 불평등 등 여러 사회적 요인이 결합되어 많은 고아가 양산되고 있으며, 이는 단적으로 모잠비크 사회 전체가 그만큼 불안정하다는 것을 의미한다.

모잠비크가 이런 열악한 상황에 처하게 된 이유는 연구자에 따라 다양한 방식으로 설명할 수 있겠지만, 가장 쉽고 명확한 설명 방법은 앞에서 앙골라에 적용했던 것과 같은 방법이다. 즉 식민본국이었던 포르투갈과의 관계, 독립운동과정, 독립 이후 상황분석의 방식으로 접근하는 것이다. 아래에서 자세히 설명하겠지만, 현재 모잠비크의 정치적 지배구조는 독립운동과정에서 형성되었으며, 경제적 기반은 포르투갈 식민시대 때 형성되었다고 할 수 있다. 따라서 사회구조는 자연적으로 식민시대와 독립운동 시기의 정치와 경제의 영향을 받아 형성되었다.

이를 좀 더 자세히 설명하면, 모잠비크는 포르투갈의 식민지에서 반식민주의, 반제국주의의 기치를 내걸고 독립운동이 전개되며, 식민본국이 속한 서방 제국주의와 자본주의 국가에 저항하면서 독립운동이 전개되었다. 따라서 자연스럽게 그 반대세력인 공산주의를 채택하게 되었고, 중심 지배세력이 공산주의 국가에서 교육을 많이 받게 되어 정치적 방향이 결정되었다. 경제구조는 식민시대 때 내륙 및 북동부의 농업지역은 대농장과 외국특허회사에 의한 개발로 인해 제대로 발전되지 못한 반면, 해안지역, 특히 수도가 속한 남부지역은 포르투갈인이 많이 거주하면서 상대적으로 집약적 개발이 이루어져 경제적, 지역적 불평등이 발생하였고, 그 결과가 현재까지도 이어지고 있다. 이러한 불균형한 경제발전은 지역별 인종 차이와도 연결된다. 독립 후 이러한 기본적 정치·경제·사회적 상황 속에서 벌어진 내전은 모든 것을 황폐하게 만들었다. 따라서 포르투갈의 식민지배, 독립운동과정, 독립 후 내전을 이해하지 못하면, 모잠비크의 현상을 이해할 수 없다. 따라서 모잠비크의 현재를 이해하기 위해 과거로 돌아가 그 전개과정을 살펴보자.

모잠비크가 포르투갈과 관계를 맺기 시작한 시점은 1498년이다.<sup>87)</sup> 바스코 다가마(Vasco da Gama)가 인도항로를 찾아 이곳을 지나가면서 첫 접촉이 시작되었다. 포르투갈이 인도항로를 찾아 대탐험에 나선 것은 1410년대이며, 남아공의 희망봉에 도착한 때는 1488년이다. 아프리카의 대서양 해안을 탐험하며 거의 70여 년이 넘게 걸려 희망봉에 도착하였으나, 인도에 도착한 것은 희망봉을 발견한 지 10여 년 만인 1498년이다. 희망봉에 도착할 때까지의 시간과 비교하여 상대적으로 짧은 기간에 희

87) Cau, *op. cit.*, p. 18; 왕선애(2002), p. 25.

망봉-인도항로를 개척하게 된 것은 인도양에 접한 아프리카 동쪽 해안의 지리적 특징을 알면 쉽게 이해가 간다. 즉 모잠비크와 탄자니아를 지나 올라가면 곧바로 아랍반도가 나오며, 이를 지나면 인도에 도착한다. 이런 지리적 위치로 인해 포르투갈이 모잠비크에 도착하기 이전에 벌써 아랍인과 인도인이 11세기부터 아프리카 동부지역에 들어와 자리 잡고 있었다.<sup>88)</sup> 결국 포르투갈에서 출발한 인도항로 개척자들은 아랍인이나 아랍과 교역을 하던 이 지역의 흑인을 만나게 되었고, 그들의 도움을 받아 아프리카 서쪽의 대서양 연안 탐험시간과 비교하여 상대적으로 짧은 시간에 아프리카 동부지역을 통과하여 인도에 도착할 수 있었던 것으로 짐작할 수 있다.

인도항로를 개척한 포르투갈은 이 항로를 유지하기 위해 아프리카 해안 곳곳에 중간 기착지를 건설하였으며, 모잠비크의 경우 모잠비크 섬에 교두보를 세우고, 여타 주변지역으로 거점을 확대해 나갔다. 이후 1902년 로렌소 마르케스(Lourenço Marques)<sup>89)</sup>로 옮겨갈 때까지 모잠비크 섬은 수도의 역할을 했다.<sup>90)</sup>

인도항로의 중간 기착지로서 활용된 이후, 포르투갈이 모잠비크 지역에 식민지 경영을 제대로 시행한 것은 사실상 1884년 베를린 협정 이후이다.<sup>91)</sup> 16세기 중반부터 19세기 말 사이에 포르투갈은 모잠비크를 실질

---

88) 이때 아랍인과 인도인의 모잠비크 진출이 현재의 모잠비크에도 분명한 영향을 미치고 있는데, 대표적으로 들 수 있는 것이 종교와 경제적 영향이다. 모잠비크 북부지역에 많이 들어온 아랍인으로 인해 현재에도 중부와 남부지역과는 달리 북부지역의 대표적인 종교는 이슬람이다. 종교와 더불어 현재 모잠비크 경제에 인도인이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점도 들 수 있다.

89) 현재 모잠비크의 수도 마푸토(선행연구)의 옛 지명이다.

90) Newitt(1995), p. 340.

적으로 지배하지 못한 것으로 보인다. 이 기간에 포르투갈은 뾰라주(Prazo)라는 제도를 시행하였는데, 이는 포르투갈 왕이 특정인에게 일정 기간 토지를 양도하는 제도이다.<sup>92)</sup> 이 땅을 양도받은 소위 ‘뾰라제이루(Prazeiro)’는 세금을 내는 등 각종 의무가 부과되었지만,<sup>93)</sup> 시간이 흐르면서 왕권으로부터 떨어져 ‘아프리카화’되었다.<sup>94)</sup> 그 외에는 해안지역에 설치된 주요 거점을 중심으로 이 지역을 관리, 운영하면서 노예무역이 활성화되어 많은 노예가 해외로, 특히 브라질로 많이 팔려나갔으며, 내륙 영토에 대한 실질적 지배력은 거의 없었던 것으로 보인다.

포르투갈이 모잠비크를 실질적으로 식민 지배하게 된 계기는, 제2장 앙골라에서 이미 논의된 바와 같이, 19세기 들어 서구 유럽열강이 아프리카에 식민지를 개척하면서, 자국 식민지를 방어하기 위해 시작되었다. 대서양 연안의 앙골라는 프랑스와 다투었고, 모잠비크는 영국 및 독일과 충돌했다. 남아공을 차지한 영국은 모잠비크의 현재 수도 마푸토 지역을 수중에 넣고자 하였고, 탄자니아를 차지한 독일은 모잠비크의 북부지역을 놓고 포르투갈과 다투었다.

이런 과정을 거쳐 모잠비크를 차지한 포르투갈은 이 지역을 본격적으

---

91) 포르투갈이 인도항로 개척 후 독점적으로 수익을 올린 기간은 그리 오래되지 않는다. 1530년대 이후 스페인과 네덜란드가 이 항로에 진입하며 독점적 지배력을 상실하게 되며, 이에 포르투갈은 새로운 부의 원천으로 브라질에 눈을 돌리게 된다.

92) Newitt, *op. cit.*, pp. 203-223.

93) 포르투갈은 해외 식민지를 운영하는 과정에서 각 식민지에서 성공한 제도를 여타 식민지에도 변용하여 적용한 것으로 보인다. 브라질에 적용된 설탕산업은 마테이라 섬에서 재배되던 것을 옮겨간 것이었고, 여기 모잠비크에 적용된 뾰라주 제도는 브라질에 적용된 카피타니아(Capitania) 및 세즈마리아(Sesmaria) 제도와 유사하다.

94) 뾰라주 제도가 적용되었던 지역은 모잠비크 전 지역이 아니라, 중부지역에 위치한 잠베지(Zambezi) 강 주변 일부 지역이었다.

로 식민지배하게 되었고, 이 지배는 1975년 독립까지 이어졌다. 이 기간도 포르투갈에 36년간 총리로 재임한 독재자 안토니우 드 올리베이라 살자르(António de Oliveira Salazar)가 등장한 1930년을 중심으로 두 기간으로 나뉘 볼 수 있다. 먼저 1880년대에서 1930년 전후까지 포르투갈은 북부와 중부 내륙지역에 대해 외국특허회사에 엄청나게 방대한 토지를 양도하여 이들이 대신 개발하도록 하였다. 반면에 살자르가 등장한 이후의 둘째 기간은 외국특허회사에 양도했던 토지를 회수하여 직접 식민지배를 강화하면서 유럽의 식민본국들이 아프리카 식민지에서 손을 떼고 물러가려고 할 때 포르투갈은 오히려 그 반대정책을 시행했던 기간이다. 이렇게 직접 식민지배를 강화했던 기간에도 이전보다는 지배가 확대되었지만, 포르투갈은 내륙지역까지 실질적으로 지배하지 못하고, 해안을 중심으로 지배한 것으로 보인다.<sup>95)</sup>

포르투갈의 식민시대 당시, 모잠비크 현지인을 다루기 위해 시행했던 여러 제도 중 중요한 두 가지 식민정책은 동화제도와 강제노동제도이다. 이 두 제도에 대한 설명은 제2장 앙골라에서 이미 설명했으므로 여기서 재론하지는 않는다. 결국 포르투갈은 이 두 제도를 통해 식민지의 현지인을 계층화하고, 계층끼리 대립시키는 방식으로 통치하였으며, 이익도 강제노동제도를 통해 획득해나갔다. 따라서 앙골라처럼, 모잠비크에서도 이 두 제도는 포르투갈 지배구조의 핵심을 보여주며, 이것이 현재의 모잠비

95) 이런 영향으로 인해 발생된 것이 언어문제이다. 현재 공용어는 포르투갈어나, 모잠비크 내륙에는 포르투갈어를 모르는 모잠비크인이 많으며, 이들은 종족언어를 사용하고 있다. 이로 인해 내륙을 방문하였다가 포르투갈어로 소통이 안 되는 경우가 빈번한데, 그럴 때 학교에 다니는 아이들을 불러오면 의사소통이 가능하다. 그 이유는 학교에서 공용어인 포르투갈어로 가르치기 때문이다.

크 사회구조 형성에 영향을 미치고 있다. 소수의 백인과 다수의 현지 흑인이라는 대립구조, 다수의 흑인이 창출하는 생산과 이익을 소수의 백인에 집중하는 소득집중과 불평등의 구조화,<sup>96)</sup> 나아가 정치적으로도 소수의 백인이 절대 다수의 흑인 의사는 완전히 무시한 채 모든 국가적 중대사를 결정하는 등 비대칭적이고 양극화된 이분구조가 자리잡게 되었다.

1950~60년대 초에 접어들면서 모잠비크 독립운동 단체들이 형성되고 저항이 시작되었다. 1962년 모잠비크 독립운동의 가장 중심세력이 되는 모잠비크 해방전선(FRELIMO: Frente de Libertação de Moçambique)이 형성되는데, 사실 모잠비크 해방전선은 기존에 존재하던 3개 저항단체, 즉 모잠비크 국민민주연합(UDENAMO: União Democrática Nacional de Moçambique), 독립 모잠비크 아프리카 연합(UNAMI: União Africana de Moçambique Independente), 모잠비크 아프리카민족연합(MANU: Moçambique National African Union)이 통합된 것이다. 이 세 단체는 각기 다른 주변국가에서 형성되어 활동했는데, 모잠비크 국민민주연합은 모잠비크의 남서부 국경을 맞대고 있는 로데지아(현 짐바브웨 지역)에서, 독립 모잠비크 아프리카연합은 모잠비크의 중부내륙과 국경을 맞대고 있는 말라위에서, 모잠비크 아프리카 민족연합은 모잠비크 북부국경과 맞닿아 있는 탄자니아에서 활동을 했다. 결과적으로 이들은 자신의 근거지와 가까운 주변국가에서 활동하면서 개별적으로 서로 다른 저항단체를 구성했고, 단체의 인적 중심을 이루는 종족도 역시 달랐다. 이 세 단체의 지역적, 인종적 기반 차이는 이후 모잠비크 해방전선 속에서 화합하지 못하고

---

96) 지역별 경제개발에서도 집중화가 발생한다. 수도지역은 남아공 경제와 연결되면서 경제가 활성화되고 산업시설도 들어서 발전된 반면, 농업이 중심인 중부와 북부지역은 상대적으로 개발이 이뤄지지 않아 지역적 불평등도 발생하게 되었다.

분열이 발생하는 중요한 원인이 된다.<sup>97)</sup>

어쨌든 모잠비크 해방전선은 남부 가자(Gaza) 출신인 에두아드루 몽드라느(Eduardo Mondlane)가 중심이 되어 1964년부터 탄자니아를 본거지로 하여 무장저항운동을 전개했다. 이들은 포르투갈로부터 독립하면서 반인종차별에 큰 중요성을 부여하고, 당시 주변국인 로데지아와 남아공의 백인정부에 적대적인 자세를 취하였다. 무장투쟁은 초기에 북부지역, 즉 까보델가두(Cabo Delgado)와 니아사(Niassa) 지역에서 시작하여 1970년대 초반에는 중부 떠테(Tete), 소팔라(Sofala), 마니카(Manica) 지역까지 확장되었다.

이 저항과정에서 모잠비크 해방전선 내부 분열은 지속되었고, 1969년에는 지도자 에두아드루 몽드라느가 살해되는 일까지 발생했지만, 독립할 때까지 조직을 깨트릴 정도의 큰 분열은 없었다. 에두아드루 몽드라느 사후에 남부 가자지역 출신인 사모라 마셸(Samora Marchel)이 새로운 지도자로 모잠비크 해방전선을 이끌었다. 독립과정에서 세 단체가 충돌하던 앙골라와는 달리 모잠비크에는 내부 잡음은 있었지만, 단일 단체인 모잠비크 해방전선이 독립운동을 주도하였다는 점은 큰 차이이다.<sup>98)</sup>

이렇게 독립운동이 모잠비크 해방전선을 중심으로 진행되어 가던 중에, 앙골라에서 설명했듯이, 포르투갈의 내부 사정으로 독립이 갑자기 이뤄지면서 모잠비크 내부에 혼란이 발생했다. 갑작스레 포르투갈에서 발발한 혁명으로 인해 식민지를 강압적으로라도 유지하려던 기존 식민지정책

---

97) Newitt, *op. cit.*, pp. 450-451; Cau, *op. cit.*, pp. 22-25.

98) 하지만 독립 이후에 내전이 발생하는 것은 불행한 일이지만, 양국 모두에서 발생한다는 점에서 유사하다.

에 변화가 생겼고, 포르투갈 정부가 식민지 독립을 인정해주면서, 현지에 머물던 포르투갈인 중 많은 수가 갑자기 모잠비크를 떠나게 되었다. 하지만 모잠비크 해방전선은 정부를 인계받을 준비가 되어 있지 않아 행정공백이 발생하기도 하였다. 어쨌든 선거 없이 정권을 잡고, 1975년 6월 25일 독립을 선언한 모잠비크 해방전선은 마르크스-레닌주의를 기반으로 하는 정부를 표방하고, 중앙집권화, 국유화 및 농촌에 국영농장과 공동마을을 설치하여 농민을 수용하는 등 공산주의 정책을 시행하였다.<sup>99)</sup> 이 과정에서 기득권 세력을 배제하고, 전통적인 사회조직을 타파하며, 새로운 행정체제를 도입하였다. 이런 조치로 인해 처음에 자신을 지지하던 세력들이 많이 이탈하게 되었고, 경제개발 역시 도시, 남부지역 중심으로 이뤄지면서 중부와 북부지역의 반발이 심해져, 결과적으로 정권을 잡은 모잠비크 해방전선세력에 반대하는 저항세력인 모잠비크 민족저항운동(RENAMO: Resistência Nacional Moçambicana)이 형성되었다. 그 후 모잠비크는 내부 분열로 인해 내전에 돌입하게 된다.

모잠비크 민족저항운동 세력은 로데지아 백인정권의 지원을 받아 출발한 세력으로 로데지아 백인정권이 무너지자, 이후에는 남아공 백인정권의 지원을 받았다. 이 조직은 기존 모잠비크 해방전선 독립운동을 탄압하던 포르투갈 특수부대 출신 군인들을 기반으로 해서, 독립 후 모잠비크에 거주하던 포르투갈인 중 본국으로 귀국하지 않고 모잠비크 민족저항운동에 합류한 사람이 모여 형성되었다. 이들은 친포르투갈, 친백인, 친로데지아, 친남아공 백인 정권세력이며, 결과적으로 이 단체를 이끈 사람들은 포르투갈인이었다(Cau 2011, p. 37). 따라서 모잠비크 해방전선과 모잠비크

---

99) Cau, *op. cit.*, p. 27, pp. 40-44.

국민의 입장에서 보면 물리쳐야 할 수구 식민세력이었다. 하지만 이들은 모잠비크 내에서 무자비한 게릴라전을 통해 정권을 무너뜨리려는 시도를 하면서 모잠비크 해방전선이 추진하는 정책에 반대하는 세력, 추방된 세력, 경제개발에서 소외된 농업지역 등을 포용하면서 세력을 키웠다. 모잠비크 민족저항운동세력은 커졌고, 내전은 장기화되어 장장 16년을 끌었다.

따라서 1975년 독립 이후 현재까지는 내전이 끝나는 1992년을 기준으로 혼란스럽고 모든 것을 황폐화한 내전 기간(1975~92)과 그 후 통일되고 민주화된 안정 기간(1992~현재)으로 구분할 수 있다. 내전 기간 중 주도 세력이었던 모잠비크 해방전선과 저항세력이었던 모잠비크 민족저항운동의 투쟁활동을 살펴보면, 모잠비크 해방전선은 독립 직후 정권을 잡고 마르크스-레닌주의를 바탕으로 중앙집권적 국유화, 협동농장체제로 사회변화를 추구하였으나, 운영능력 부족, 그에 따른 반대세력 확대와 같은 자체적, 내부적 문제와 더불어 남아공 백인정부의 모잠비크 개입이라는 외부 요인이 결합되어, 정치, 경제, 사회분야에서 한계를 느끼게 되었다. 이에 따라 1980년대 중반부터는 노선에 변화가 생기기 시작하여 대표적인 자본주의 국가와 국제기구인 미국, IMF, 세계은행 등과 접촉하며 1987년에는 이들의 도움으로 경제회복프로그램(Programa de Reabilitacao Economica)을 시행하기에 이르렀다.<sup>100)</sup> 내부적으로 무장투쟁의 한계를 인식하고 모잠비크 민족저항운동과 평화적 문제해결에 노력을 기울여, 1992년 10월 로마에서 평화협정을 체결하면서 마침내 모잠비크 내전은 종식되었다.

한편으로 모잠비크 민족저항운동은 모잠비크 해방전선의 국가운영 실

---

100) Cau, *op. cit.*, pp. 44-45.

패가 자신들의 세력확대를 의미하게 됨에 따라, 일반시민을 대상으로 무자비한 테러까지도 저질러 사회적 불안을 야기하고 이를 통해 모잠비크 해방전선에 대한 반감을 증폭하고자 하였다. 나아가 모잠비크 해방전선의 도시중심 정책에서 소외된 농촌지역의 경우, 경제력이 있는 사람은 상대적으로 안전한 지역으로 이주했지만, 못 사는 하층민은 어쩔 수 없이 농촌 지역에 머물렀다. 모잠비크 해방전선은 하층민을 협력자로 인식하고, 자신들의 세력으로 확보하면서 농업지역에서 기반을 더욱 강화시켰다. 하지만 1980년대 중반 이후 모잠비크 해방전선의 변화, 무장투쟁의 한계 등을 모잠비크 민족저항운동도 인식하면서 이들 역시 평화적 해결방식을 찾게 되었고, 결과적으로 1992년 평화협정을 받아들였다. 이렇게 평화협정을 통해 내전이 종식된 다음에 UN의 도움을 받아 상당히 순조롭게 국정을 해결해나간 것으로 평가받고 있다. 가장 중요한 군부대와 무장해제가 별다른 문제없이 진행되었고, 1994년 선거를 통해 민주정부가 들어서면서 정치적 안정을 확보하면서 새로운 경제 및 사회정책을 펼쳐나갈 수 있는 최소한의 기반이 마련되었다.

모잠비크와 브라질의 관계는 초반에는 앙골라와는 다소 다른 모습을 보여준다. 모잠비크는 독립 후 즉시 브라질과 관계를 맺지 못했다. 이는 1950년대 브라질이 아프리카 편이 아니라 포르투갈 편에서 반아프리카적 행동을 한 것에 상당한 적개심이 있었기 때문이었다. 모잠비크 정부, 심지어 지도자 사모라 마셸(Samora Machel)마저도 브라질 대표단과 만남에서 이러한 감정을 내보였다고 한다. 이러한 적대감은 단순한 비판이 아니라 실제 현실로도 나타나는데, 1975년 6월 25일 모잠비크 독립기념일 행사에 브라질 정부가 아닌 야당의 대표적인 사회주의 인사인 루이스 까를

로스 프레스즈스(Luis Carlos Prestes)와 미게우 아하이스(Miguel Arraes)를 초대한 것이 그 사례이다. 따라서 브라질은 모잠비크와 외교관계를 맺고 정상적인 상호교류를 위해 상당한 노력을 기울여야만 했고, 이런 노력을 통해 1975년 말에 비로소 외교관계를 수립할 수 있었다.<sup>101)</sup>

모잠비크가 앙골라와 달리 노골적으로 과거 브라질의 친포르투갈적 행동을 지적하며 비판하는 상황은 쉽게 이해되지 않는다. 다시 말해 같은 식민지로서 같은 시기에 독립운동을 하고 독립한 앙골라의 경우, 지난 8월 저자가 앙골라를 방문하여 현지 최고 대학교의 법학교수와 대화하며 앙골라와 브라질 관계를 질문했을 때, 첫 마디가 ‘브라질은 우리의 독립을 가장 먼저 인정해 준 국가’라는 말을 할 정도로 브라질에 대해 좋은 감정을 표현했다. 왜 이런 차이가 발생할까? 저자가 앙골라와 모잠비크에 대한 지식이 많지 않아서 단정적으로 말할 수는 없지만, 생각해볼 수 있는 원인은 독립과정에서 나타난 앙골라와 모잠비크의 내부 문제이다. 다시 말해 앙골라의 독립운동은 앙골라 해방인민운동, 앙골라 해방민족전선, 앙골라 완전독립 민족동맹, 3개의 무장단체에 의해 진행되면서 이들이 서로 협조하는 것이 아니라, 포르투갈과 무장투쟁을 하는 동시에 이들 단체가 미래의 정권을 놓고 싸우는 상황이 벌어졌던 것이다. 결과적으로 독립 후 이 세 단체는 각자 국제사회로부터 합법성을 인정받고자 원했다. 이러한 상황에서 브라질이 가장 먼저 앙골라 해방인민운동 정부를 공식적으로 인정했을 때, 당연히 이들은 큰 고마움을 느낄 수밖에 없었다. 반면 모잠비크는 무장독립운동이 모잠비크 해방전선 단일 세력의 주도로 이뤄졌기 때문에 앙골라처럼 정권을 놓고 경쟁하는 세력이 없었고, 이 상

---

101) *Ibid.*, pp. 56-57.

황에서 모잠비크 해방전선이 증시하는 반식민주의와 반인종주의와 관련 하여 브라질이 백인이자 식민본국인 포르투갈을 도와 아프리카 국가를 공격했다는 사실은 충분히 문제가 될 만한 상황이었다. 요약하면 모잠비크는 정상적인 상황이었으므로 과거 공격받은 사실에 대해 문제를 제기한 반면, 앙골라는 내부적으로 정권을 놓고 싸워야 하는 비정상적 상황이었으므로 브라질의 과거 잘못보다는 현재 자신을 지지해주는 것이 더 중요했기 때문에 쉽게 브라질을 받아들인 것으로 판단된다.

브라질과 모잠비크 양국간 수교 이후 약 10여 년간은 양국의 내부 문제와 쉽게 사라지지 않는 모잠비크의 브라질에 대한 섭섭함 등이 결합되어 교류가 크게 활성화되지 못했다. 이는 1970년대 후반 국제석유위기의 발생과 동시에 브라질과 앙골라의 관계가 브라질 군사정부의 의도적 접근과 함께 상당히 활성화된 것과는 큰 차이를 보여준다. 결과적으로, 당시 브라질은 경제, 역사, 외교 등 여러 측면에서 모잠비크보다 앙골라와 더 가까웠으며, 모잠비크와는 단순히 수교관계만을 유지한 것으로 보인다.

이어지는 1980~90년대 냉전체제가 사라지고 글로벌화가 진행됨과 동시에 당시 초인플레이션이라는 어려운 시기를 거치면서 브라질은 1970년대 군사정부가 아프리카 국가를 대상으로 시도했던 중간 강대국으로서의 세계적 지위, 이를 위한 남남협력과 같은 개발협력 및 대외정책을 시행할 수 없었으며, 브라질은 선진국, 특히 미국과의 관계를 중요시한 반면, 아프리카와의 관계는 최소한으로 유지하려 했던 것으로 보인다.

하지만 2000년대 이후 특히 룰라 대통령이 등장하면서 브라질은 과거의 기억을 다시 되살리며, 이전의 중간 강대국에서 더 나아가 세계 강대국으로 등장을 시도하고, 그 과정에서 아프리카의 중요성이 재차 강조되

기 시작했다. 브라질은 아프리카를 남남협력이라는 개발협력 측면만이 아니라, 브라질제품이 경쟁을 통해 접근할 수 있는 시장으로 인식하기 시작했다. 브라질기업의 아프리카 시장진입을 통해 세계화와 연결되었다. 룰라 대통령 재임 당시, 브라질은 상대적으로 견고한 성장을 구가하면서 자국 위상을 세계적 수준으로 올려놓고자 하였으며, 그 과정에서 아프리카가 다시 대외정책의 최우선 지역으로 떠올랐고, 모잠비크에 대한 접근도 룰라 대통령이 임기 8년 동안 3번이나 방문할 정도로 관계는 급격히 개선되었다. 한 가지 사례를 들면, 많은 모잠비크 지식인을 브라질 대학원으로 초청하여 학위를 취득하게 함으로써 친브라질 세력을 만들고, 이들이 귀국하여 대부분이 모잠비크에서 중요한 역할을 하고 있다. 세부적인 개발협력, 투자, 교역현황은 다음 절에서 논의해 보자.

## 나. 개발협력, 무역 및 투자 현황

### 1) 개발협력

브라질의 대모잠비크 개발협력 추이를 연도별로 살펴보면 [표 3-11]과 같다. 이미 위에서 소개한 앙골라와 마찬가지로 비슷한 시기, 즉 2000년대 후반에 브라질의 대모잠비크 원조규모가 급증하는 것을 [표 3-11]을 통해 확인할 수 있다. 하지만 동시에 몇 가지 두드러진 차이점도 확인할 수 있다. 첫째로 세계 각국의 모잠비크 원조규모는 해당 기간 앙골라보다 전반적으로 3~4배 이상 크며, 둘째로 세계 각국의 대앙골라 원조규모는 2010년을 기점으로 뚜렷하게 감소하지만, 모잠비크 원조규모는 오히려 빠른 속도로 증가하고 있다. 셋째로 비록 [표 3-11]에서는 2010년 증가분 밖에 확인할 수 없지만 브라질의 원조의 증가추이도 앙골라보다 훨씬 가

표 3-11. 브라질의 연도별 대모잠비크 원조 추이

(단위: 백만 달러)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
브라질의 대모잠비크 원조 총액	0.12	0.13	0.52	2.76	0.17	58.59	n.a.	n.a.
전 세계 대모잠비크 원조 총액	2,030	2,020	2,940	3,760	3,550	3,510	4,640	7,340

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 25).

파르다. 이는 세계 각국의 모잠비크에 대한 관심이 크게 높아지고 있음을 시사한다. 이러한 흐름 속에서 한국정부도 2010년 모잠비크를 3대 경험 우선 전략국가 가운데 하나로 선정한 바 있다. 이러한 관심 가운데 상당 부분은 아마도 모잠비크의 풍부한 가스 및 석탄자원을 확보하고자 하는 세계 각국의 이해 때문으로 볼 수 있다. 브라질의 대모잠비크 원조를 분야별로 나누어 살펴보면 [표 3-12]와 같다.

[표 3-12]에서 ‘기타’는 다음 분야를 포함한다(괄호 안의 수는 해당 분야 내 사업 수를 의미함). 농업(5), 은행 및 금융서비스(1), 기본교육(1), 통신(1), 분쟁방지 및 해결(1), 식량안전보장(1), 어업(1), 임업(2), 일반 환경보호(1), 일반정부 및 시민사회(12), 일반보건(10), 산업(3), 인구정책

표 3-12. 2005~10년 브라질의 분야별 대모잠비크 원조 현황

(단위: 백만 달러, 괄호 안은 해당 분야 내 사업 수)

분야	교육	기본 보건	2차 교육	기타 사회 간접자본 및 서비스	다부문	기타	합
브라질의 대모잠비크 분야별 원조총액 및 사업 수	34.58 (3)	6.71 (11)	4.56 (3)	3.53 (5)	3.12 (5)	9.79 (47)	62.29 (74)

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 25).

및 프로그램/모자보건(2), 관광(2), 무역정책 및 규제(2), 미상(2). 앙골라의 경우와 마찬가지로 브라질의 대모잠비크 원조사업은 교육과 보건에 집중되는 경향을 보인다. 또한 [표 3-12]에는 나타나지 않지만 브라질은 모잠비크 Nacala 회랑지대를 중심으로 ProSavana로 불리는 대규모 장기 농업사업을 2011년부터 추진 중이다(2030년 종료 예정). 따라서 농업도 브라질의 대모잠비크 중요 원조사업 가운데 하나로 꼽을 수 있다. 브라질의 각종 대모잠비크 원조사업 가운데 사업비 순위 상위 5개 사업을 더욱 자세하게 살펴보면 [표 3-13]과 같다.

이 사업 가운데 일부를 간략하게 소개하면 다음과 같다. 가장 많은 금액이 투자된 브라질 Open University의 2010년 교육협력사업은 일종의 원격교육사업이다. 현재 모잠비크 현직교사 가운데 약 30%는 대학학위가 없으며, 이와 관련하여 해당 사업은 2012~15년까지 총 4,940명의 현지교사와 1,350명의 공무원에 대학수준의 교육프로그램을 제공하는 것을 목적으로 한다.<sup>102)</sup> 이를 위해 브라질은 원격교육에 필요한 각종 기반시설 및 기술, 교사를 위한 장학금 등을 모두 무상으로 제공하고 있다. 모잠비크의 교육부장관 Augusto Luis는 2013년 고위급회담에서 인터넷을 통한 원격교육에 많은 관심을 표명하면서 해당 사업의 확대를 강력하게 희망한다고 언급한 바 있다.<sup>103)</sup> 현재 브라질 Open University는 모잠비크 Pedagogical 대학, Eduardo Mondlane 대학 등과 협력, 수학, 행정학, 아동교육학, 생물학 등과 같은 분야에서 강의를 제공하고 있다. 이러한 교육사업은 같은 포르투갈어를 사용하는 모잠비크와 브라질이 상호간의 협력

102) Milani(2015), pp. 36-37.

103) *Ibid.*, p. 36.

표 3-13. 금액 기준 브라질의 대모잠비크 상위 5개 원조사업

(단위: 달러, 2005~2010년)

연도	분야	사업 명칭	금액
2010	교육	Programme of Cooperation between the Open University, the Ministry of Education, the UP-Pedagogical University, the University of Eduardo Mondlane - Teacher training to work in basic level schools	34,384,483
2010	2차 교육	Professional training center Brazil-Mozambique	4,510,438
2010	기타 사회간접자본 및 서비스	Modernization of social security in Mozambique	2,950,940
2010	다부문	Support for urban development in Mozambique - Phase II	2,513,285
2010	기본 보건	Programme of food and nutrition education KITCHEN BRAZIL-MOZAMBIQUE	2,416,103

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 25).

을 통해 높은 시너지를 낼 수 있는 분야라는 점에서 브라질의 상대적인 경쟁우위는 매우 분명해보인다. Professional training center 사업은 모잠비크 산업 내 인력수요 충족을 목적으로 직업훈련학교를 설립하는 사업이다. 해당 사업은 자국 내 이미 많은 직업훈련학교를 설립, 이를 성공적으로 운영한 바 있는 브라질 SENAI(National Service for Industrial Training)가 전반적인 운영을 책임지고 있으며, 여전히 진행 중이다.<sup>104)</sup> ‘Support for urban development’ 사업은 연금 등과 같은 사회보장제도 업무를 전산화하는 사업이다.

위에서 다루지 않은 몇몇 사업 가운데 실무 및 학계에서 특히 많은 주목을 받은 사업은 다음과 같다. 첫째로, 아래 사례 연구에서 더욱 자세하게 다뤄질 예정인 ProSavana 사업은 그 타당성과 관련하여 수많은 찬반

104) ABC(2010), p. 62.

논쟁을 불러일으킨 바 있다. 이미 위에서 잠시 논의한 바와 같이, 브라질은 기본적으로 원조 시 자국 내 성공적인 경험을 개발도상국에 적용하는 접근방식을 사용한다. 실제로 브라질은 과거 일본자본을 등에 업고 약 22년에 걸쳐 브라질 세라두(Cerrado) 지역 개발사업을 추진, 이 지역에서 도쿄도의 약 1.5배에 달하는 농지를 성공적으로 일구어내었다. 이러한 경험을 바탕으로 브라질과 일본은 2009년부터 삼각협력체제를 구축, ProSavana로 불리는 사업, 즉 모잠비크 나칼라(Nacala) 회랑지대 내 농지개척 및 작물재배사업을 2011년부터 시행하고 있다. 나칼라 회랑지대는 브라질의 세라두 지역과 비슷한 환경을 가지고 있는 것으로 평가된다.<sup>105)</sup>

하지만 ProSavana 사업은 초기부터 현지 주민과 NGO 등의 거센 저항을 받았는데, 이들의 주장을 크게 세 가지로 정리할 수 있다.<sup>106)</sup> 첫째로, ProSavana 사업관계자는 대규모 농업개발, 현지 기후 및 토양에 적합한 작물개발 등을 통해 농작물 생산규모를 늘리고, 이를 통해 남은 잉여농산물을 해외에 수출함으로써 결과적으로 모잠비크 경제발전에 크게 이바지할 수 있다고 주장하지만, 비판적인 관점에서 보면 이는 사실상 토지수탈에 가까우며, 따라서 모잠비크의 식량주권을 심각하게 파괴할 가능성이 크다.<sup>107)</sup> 둘째로, 브라질 측에서 주장하는 바와 달리 브라질 세라두 지역과 모잠비크 나칼라 지역의 환경은 서로 다른 특징이 있으며, 이 차이로 말미암아 대규모 농지개간 과정에서 향후 심각한 환경파괴가 우려된다. 셋째로, 나칼라 회랑지대에서 과거부터 소규모 가족농업으로 생계를 유지

---

105) Ekman and Macamo(2014), p. 10.

106) Funada-Classen(2013), pp. 18-32.

107) Schlesinger(2014), p. 25.

하던 현지 주민 가운데 대다수는 사업 개시 이후 토지를 박탈당하면서 경제적으로 심각한 어려움에 처해 있으며, 이들에 대한 배려가 지나치게 부족하다.<sup>108)</sup> 하지만 이러한 문제를 개발과정에서 어쩔 수 없이 나타나는 진통으로 보는 관점도 분명히 존재하는바, ProSavana 사업을 둘러싼 찬반 논쟁은 여전히 진행 중이며, 앞으로 귀추가 매우 주목된다.

또한 큰 주목을 받은 원조사업 가운데 하나는 HIV/AIDS 치료에 필수적인 항레트로바이러스 약품생산공장 건설사업을 꼽을 수 있다(ARV plant: the anti-retroviral plant). 모잠비크 내 HIV/AIDS 보균자 비율은 약 11%에 달하며, 항레트로바이러스 약품에 대한 수요가 매우 절실하다. 지금까지 모잠비크는 이를 전량 외국에서 수입했다. 하지만 해당 공장이 완공되면, 모잠비크는 HIV/AIDS 치료제를 자체적으로 생산할 수 있는 능력을 가지며, 결과적으로 이는 모잠비크 내 보건발전에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 기대된다. 2003년부터 총 약 3,400만 달러의 브라질 원조 자금이 소요된 해당 사업은 2013년 첫 공장가동을 시작했으며, 모든 생산 설비가 완비되면 총 21개 약품을 제조할 수 있다.<sup>109)</sup> 이 사업이 특히 많은 주목을 받은 이유는 브라질이 과거 대다수 선진공여국이 취한 원조전략과 차별되는 전략을 취했기 때문이다. 개발도상국 보건원조사업과 관련하여 선진공여국은 보통 약품을 자국에서 공수, 이를 무상원조 형식으로 아프리카에 보급한 반면, 브라질은 처음부터 생산공장을 현지에 설립하는 전략을 취했다. 선진공여국이 지금까지 현지 공장설립을 추진하지 않은

---

108) 참고로 나갈라 회랑지대는 모잠비크 정부 소유의 토지로서 이들을 몰아내는 것은 ‘적어도’ 법률상으로는 별다른 문제가 없다.

109) Russo *et al.*(2014), pp. 1-2.

가장 주된 이유는 아마도 현지에서 일정 수준 이상의 품질을 가진 약품을 제조하는 것이 어렵다고 보았기 때문일 것이다. 결과적으로 이는 브라질의 과학기술협력사업의 매우 바람직한 성공사례 가운데 하나로 꼽을 수 있다.

지금까지 논의를 바탕으로 브라질의 대모잠비크 원조사업의 특징을 간단하게 정리하면 다음과 같다. 먼저 대양콜라 원조사업에서 이미 언급된 브라질 원조의 특징, 즉 ① 보건과 교육분야의 과학지식협력 강조 ② 삼각협력의 활용 등은 모잠비크에서도 매우 쉽게 찾아볼 수 있다. 물론 같은 맥락에서 브라질 정부의 기본적인 원조정책 방향이 대모잠비크 원조사업의 성격 및 구성에 영향을 미치는 것은 물론이다. 둘째로, 앙골라의 경우와 달리 대모잠비크 원조는 상대적으로 다소 규모가 큰 사업이 여럿 존재하며, 현지 시민사회는 이 사업 가운데 적어도 일부를 상당히 비판적인 관점에서 바라보고 있다. 이러한 맥락에서 혹자는 브라질의 원조사업이 ABC가 주장하는 바와 달리 궁극적으로 수원국의 경제발전을 돕는 것이 아니라 자국의 이익을 도모하는 측면이 있으며, 따라서 선진공여국과 차별화를 강조하는 ‘남남협력’이라는 슬로건은 사실상 정치적 수사에 불과하다고 주장한 바 있다.<sup>110)</sup> 하지만 본 연구자는 이 주장 또한 브라질 원조가 가지는 다양한 측면을 지나치게 단순한 관점에서 바라보는 오류를 범하는 것으로 판단한다. 이 문제는 이후 재론하고자 한다.

---

110) Funada-Classen, *op. cit.*, p. 32.

## 2) 투자

위 앙골라 FDI 현황 부분에서 확인한 바와 같이, UNCTAD Bilateral FDI Statistics에서 브라질을 검색한 후 FDI 통계자료를 살펴보면, 브라질의 대아프리카 직접투자는 대부분 앙골라 위주로 이루어졌으며, 모잠비크는 관련 실적이 전혀 나타나지 않는다. 하지만 같은 데이터베이스에서 모잠비크를 검색, 통계자료를 살펴보면 2009~12년 사이에 브라질의 대모잠비크 직접투자규모를 파악할 수 있다. 한 가지 의문점은 UNCTAD 자료가 기본적으로 각국 중앙은행의 자료를 바탕으로 만들어지는 점을 감안하면, 각 자료가 서로 일관된 모습을 보이지 못한다는 점이다. 물론 이는 가설에 불과하지만, 앙골라 FDI 현황 부분에서 잠시 논의된 제3국의 경우 해외직접투자가 전반적인 통계자료의 신뢰성을 떨어뜨리는 한 요인이 될 수 있을 것이다. [표 3-14]는 2009~12년 사이 브라질의 대모잠비크 직접투자 현황이다.

앙골라의 경우, 직접투자가 2012년 급증하는 반면, 모잠비크는 2011년 비슷한 수준의 큰 증가폭을 확인할 수 있다. 또한 UNCTAD 통계자료가 정확하다면 앙골라는 2000~12년 사이 총 12개국 기업으로부터 직접투자를 유치한 반면, 모잠비크는 그 수가 훨씬 많다. 세계 각국의 대모잠비크 직접투자 현황을 국가별로 정리, 상대적으로 규모가 큰 10개국을 살펴보

표 3-14. 2009~12년 브라질의 대모잠비크 해외직접투자 잔액 기준 유출 추이

(단위: 백만 달러)

	'09	'10	'11	'12
브라질의 대모잠비크 직접투자	72	80	1,235	91

자료: UNCTAD(2015), Bilateral FDI Statistics(검색일: 2015. 8. 26).

표 3-15. 국가별 대모잠비크 직접투자 현황(상위 10개국)

(단위: 백만 달러, 2009~12년 유량 기준)

1위	브라질	3,190	6위	인도	419
2위	모리셔스	1,366	7위	아일랜드	398
3위	미국	956	8위	아랍 에미리트	274
4위	이탈리아	646	9위	남아프리카공화국	220
5위	호주	594	10위	포르투갈	209

자료: UNCTAD(2015), Bilateral FDI Statistics(검색일: 2015. 8. 26).

면 [표 3-15]와 같다.<sup>111)</sup> 참고로 인도양의 작은 섬나라 모리셔스의 대모잠비크 직접투자는 자국 내 부족한 경작지 문제 해결을 목적으로 모잠비크 토지를 구입한 경우가 대부분이다.<sup>112)</sup> 앙골라의 경우, 외국계 대형 석유회사 위주로 해외직접투자가 이루어지면서 브라질의 존재감이 다소 약했다면, 모잠비크는 적어도 수치상으로 그 존재감이 훨씬 뚜렷한 편이다. 더욱 구체적으로, 브라질 다국적기업의 대모잠비크 개발사례를 목록으로 만들면 [표 3-16]과 같다. 참고로 [표 3-16] 목록은 모든 브라질기업의 대모잠비크 FDI 사업 전체를 망라할 목적으로 만들어진 것이 아니라, 굵직한 프로젝트 위주로 단순한 수치를 넘어 구체적인 정보를 전달하기 위해 만들어진 것이다. 따라서 누락된 사업이 존재할 수 있다.

[표 3-16]에 나타난 프로젝트 가운데 상당수는 BNDES가 경제협력 차원에서 모잠비크 정부에 지급한 3억 달러의 차관을 바탕으로 시작된 사업이다. 따라서 해당 차관의 조건 및 성격에 따라 이는 아마도 ODA로 구분될 수도 있다. 하지만 차관상환조건 가운데 일부는 앙골라에 제공된 경험 차관의 경우와 같이 석탄으로 상환하는 조건이 붙어 있을 가능성이 있다.

111) UNCTAD(2015), Bilateral FDI Statistics(검색일: 2015. 8. 26).

112) “Mauritius Hunts Investors for Mozambique Land Deal”(2010. 1. 27).

표 3-16. 브라질 다국적기업의 대모잠비크 FDI 사업

FDI 프로젝트	위치	연도	회사명
Moatize Coal Mine and Thermal Power Plant	Tete	2009	Vale Odebrecht Camargo Corrêa
Nacala Corridor - Railway and Port	Tete Niassa Zambezia Nampula	2012	Odebrecht Camargo Corrêa Andrade Gutierrez
Port Coal Terminal	Beira	2010	Vale
Evate Mine and Plant	Nampula	2015	Vale
International Airport	Nacala	2011	Odebrecht
Moamba Major Dam	Moamba	2014	Andrade Gutierrez
Road Rehabilitation	Cabo Delgado	2013	Andrade Gutierrez
HMNK(Mphanda Nkuwa Hydroelectric Power Plant)	Cahora Bassa in Tete	2015	Camargo Corrêa
Cement Mills' Facilities	Dondo and Matola	2013	Camargo Corrêa
Hydroelectric Plant and Power Lines	In and from Cahora Bassa to Maputo	2012	Eletrabras
Ethanol Distillery	Marromen in Sofala	2013	Petrobras

자료: Steiner(2014), pp. 67-71.

[표 3-16] 목록에서 확인할 수 있듯이 앙골라와 마찬가지로 브라질의 대모잠비크 직접투자는 대기업 위주로 이루어지며, 투자분야도 에너지, 건설과 같은 한정된 분야에 집중되는 경향을 보인다.

브라질기업의 대모잠비크 직접투자와 관련하여 특히 흥미로운 점 가운데 하나는 위에서 살펴본 원조사업과 FDI 사업이 서로 맞물려 소위 블렌딩(blending), 즉 시너지 효과를 보이는 경우가 종종 나타난다는 점이다.<sup>113)</sup> 다시 말해 개별사업이 독립 형태로 서로 고립되어 있는 것이 아니라, 하나의 사업이 다른 사업과 긴밀하게 연계되어 서로의 결과에 큰 영향을 미치고 있다. 예를 들어 ProSavana 사업이 진행되고 있는 나칼라 회

113) Steiner(2014), pp. 66-85.

그림 3-4. 나칼라 회랑 지대와 모아티즈 광산의 지리적 위치



주: 위 그림은 수정 후 재사용 가능함.

자료: UN Geospatial Information Section, <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>(검색일: 2015. 10. 3)을 저자 수정.

랑지대는 모아티즈 광산에서 채굴된 석탄이 철도로 운송되는 길목에 있으며, 현재 광산과 항구를 잇는 철도가 건설 중이다(표 3-16의 Nacala Corridor-Railway and Port 사업). 또한 Vale은 나칼라 회랑 끝자락에 Evate 비료공장도 함께 건설 중이다(표 3-16의 Evate Mine and Plant 사업). 따라서 ProSavana 원조사업은 토지개발에 소요되는 에너지와 비료 등을 자국기업의 FDI 사업을 통해 모두 손쉽게 획득할 수 있는 장점을 가진다. 나칼라 철도건설사업은 ProSavana 사업보다 약 1년 늦게 착수되었다(각각 2011년과 2012년). 따라서 이러한 사업간 시너지 효과는 어느 정도 계획된 것으로, ProSavana 사업이 이후 다른 개발사업을 견인하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 맥락에서 몇몇 선행연구는 브라질의 대아프리카 원조가 ABC가 표방하는 ‘조건 없는 순수한 원조’와는 달리 FDI 사업과 긴밀하게 연결되며, 결과적으로 지나치게 상업적 이익을 추구하는 경향을 보인다고 지적한 바 있다.<sup>114)</sup> 또한 이는 위에서 잠시

언급한 ProSavana 관련 모잠비크 시민사회 내 의심의 눈초리가 단지 근거 없는 걱정이 아니라 합당한 이유가 있음을 의미한다. 물론 이러한 주장의 타당성을 과학적 차원에서 검증하는 것은 본 연구의 범위를 벗어난다. 하지만 본 연구자는 조심스럽게 추측하건대 이러한 원조사업과 FDI 사업의 긴밀한 연계가 오히려 긍정적인 측면이 더 많이 있다고 판단한다. 실제로 원조사업을 통해 건설된 발전소 등 각종 구조물이나 시설물 등이 사업종료 이후 보수 부족이나 운영 미숙 등으로 고철이 되는 경우도 빈번하게 발견되는바, 브라질의 이러한 원조와 FDI 사업 간 연계는 매우 흥미로운 사례가 될 것이다.

한 가지 짚고 넘어갈 점은 ProSavana 사업과 비슷한 맥락에서 모아티즈 광산개발사업도 모잠비크 시민사회로부터 거센 비판을 받은 바 있다는 점이다.<sup>115)</sup> Vale은 모아티즈 광산을 개발하면서 근처 모잠비크 거주민을 다른 지역으로 이주시키고, 그 보상으로 새로운 집을 건축, 이주민에 제공했다. 하지만 이 과정에서 새로 건축된 집의 품질이 매우 조악하며, 또한 이들이 이주한 위치도 근처에 일자리나 기반시설이 전혀 없는 외딴 곳으로 알려지면서 세간의 많은 비판을 받았다. 또한 Vale은 광산개발과정에서 근처 기존 땅주인과 체결한 사후손실보전 이후 계약을 제대로 이행하지 않았으며, 땅주인은 이에 항의, 실행행사로 채굴현장을 방해하고 시위활동을 한 바 있다. 그리고 2014년 모아티즈와 나칼라 항구를 잇는 철도는 (아마도 Vale의 조치에 불만을 가진 누군가에 의해) 고의적으로 설치된 장애물로 여러 번 운행이 중단되었다. Vale은 이러한 지역 내 성

---

114) Nogueira and Ollinaho(2013), pp. 12-14.

115) Steiner, *op. cit.*, pp. 64-65.

난 민심을 고려하여, 적극적으로 현지인을 고용하고 지역사회발전에 이바지하겠다는 공약을 내걸었다. 하지만 시민사회 내 이러한 부정적인 인식이 모잠비크 정부의 브라질 관련 대외정책에 아직 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 결과적으로 이러한 민심변화가 앞으로 어떠한 결과로 이어질지 속단하는 것은 아직 빠르며, 좀 더 상황을 지켜볼 필요가 있다.

마지막으로 짚어볼 점은 중국의 대모잠비크 투자가 빠른 속도로 증가하면서 중국과 브라질기업 간의 경쟁구도가 형성되기 시작했다는 점이다.<sup>116)</sup> 실제로 중국이 모잠비크에 제공한 경제협력차관 규모는 잔액 기준 약 6억 7,000달러로 브라질의 투자를 상대적으로 초라하게 만들고 있다. 또한 모잠비크 내 도로의 약 1/3은 중국회사가 건설했으며, 감사원 청사, 마푸토 국제공항, 국립 축구경기장, 국립 컨퍼런스센터, 통신네트워크 시설, 폐수정화시설 건설 등과 같은 각종 굵직한 사업도 모두 중국이 차지했다. 이와 관련하여 건설사업 수주경쟁에서 브라질이 계속 중국과 충돌하면서 밀리기 시작하자 브라질 개발부(Ministério do Desenvolvimento)는 공개적으로 중국을 비난하기도 했다.<sup>117)</sup> 전반적으로 중국은 국가적 차원에서 자국기업의 모잠비크 진출을 다양한 정부기관이 개별 기업의 필요에 맞추어 전폭적으로 지원하는 반면, 브라질은 지원이 전혀 없는 것은 아니지만 대부분의 지원이 위에 소개한 6개 대기업에 국한되며, 자금력에서도 밀리고 있다. 또한 중국의 진출 속도와 강도는 때로는 이미 아프리카에서 오랫동안 비즈니스 활동을 영위해온 브라질 대기업의 아프리카 내 인맥과 경험을 뛰어넘는 모습을 보이기도 한다.

---

116) Tembe and Xu(2012), pp. 69-81.

117) Abdenur(2015), p. 261.

### 3) 무역

브라질과 모잠비크 간 무역 추이를 살펴보면 [표 3-17]과 같다.

[표 3-17]에서 확인할 수 있는 바와 같이 모잠비크는 앙골라와 분명 다른 무역추이를 보인다. 먼저 수출을 살펴보면, 앙골라의 경우 원유로 말미암아 큰 무역흑자가 발생하는 반면, 모잠비크는 꾸준한 무역적자 상태가 이어지고 있다. 전반적인 무역규모도 훨씬 작은 편이다. 브라질과의 무역 관계는 2012년 이전까지 미미한 수준에 머물렀으나 2012년 이후로 급성장하기 시작했다. 브라질은 앙골라와 마찬가지로 모잠비크와의 무역에서도 꾸준한 흑자를 보이고 있다. 하지만 Vale의 모아티즈 석탄채굴이 본격화되면서 앞으로 브라질의 흑자폭은 점차 줄어들 것으로 예상된다.

2013년 기준 모잠비크의 핵심 무역대상국과 수출입 품목을 정리하면 [표 3-18]과 같다. 대부분의 다른 사하라이남 아프리카 국가와 마찬가지로 기본적으로 모잠비크도 주로 1차 산업생산품인 알루미늄, 전기, 담배, 천연가스, 설탕, 새우 등을 수출하고 자본 집약적 설비고도화 산업의 제

표 3-17. 2001~14년 브라질과 모잠비크 간 무역 현황

(단위: 백만 달러)

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
브라질의 대모잠비크 수출액	3	28	11	23	28	35	27	32	108	39	81	122	124	64
브라질의 대모잠비크 수입액	0,96	0,58	4	0,014	0,020	0,015	0	0	2	2	4	24	25	10
모잠 비크														
수출	703	810	1,044	1,504	1,745	2,381	2,412	2,653	2,147	2,243	3,604	3,470	4,024	4,725
수입	1,063	1,543	1,753	2,035	2,408	2,869	3,050	4,008	3,764	3,563	6,306	6,177	10,099	8,743

자료: UN(2015), UN Comtrade DB; WTO(2015), WTO Statistics(모든 자료의 검색일: 2015. 9. 2).

표 3-18. 2013년 모잠비크 주요 교역국 및 수출입 품목

수출		수입	
주요교역국	품목(%)	주요교역국	품목(%)
1. EU		1. 남아프리카공화국	
2. 남아프리카공화국	1. 연료 및 광산(60.3)	2. EU	1. 제조물(46.9)
3. 인도	2. 농산물(19.1)	3. 아랍에미리트	2. 연료 및 광산(39.8)
4. 미국	3. 제조물(14.1)	4. 중국	3. 농산물(13.3)
5. 중국		5. 싱가포르	

자료: WTO(2015), WTO Statistics(검색일: 2015. 9. 2).

품, 즉 기계설비, 자동차, 연료, 화학, 금속제품을 수입한다. 브라질과 모잠비크 간 무역규모는 매우 미미한 반면, 중국의 약진이 상대적으로 매우 두드러진다. 전반적으로 브라질의 대모잠비크 교역규모는 앙골라의 경우와 마찬가지로 아직 본격적인 궤도에 오른 것으로 보이지 않지만, 앞으로 꾸준한 성장세가 예상된다.

#### 다. 사례 분석

모잠비크의 경우 앙골라와 달리 규모가 훨씬 큰 원조사업 수가 훨씬 많다. 앙골라 사례 소개는 주로 보건부문 원조사업을 중심으로 살펴보았지만, 모잠비크는 상대적으로 규모가 큰 교육과 농업부문 원조사업을 중심으로 살펴보고자 한다. 더불어 모잠비크에 진출한 브라질 다국적기업도 함께 소개하고자 한다.

##### 사례 1. ProSavana 사업 사례

ProSavana 사업은 앙골라의 Josina Machel 병원 역량확장사업과 마찬가지로 브라질과 일본 간의 협력을 통해 추진되는 사업이다. 위에서 잠시

논의한 바와 같이 농업부문에서 브라질과 일본 간의 협력은 역사가 상당히 오래되었다. 일본은 이미 1979년부터 자국의 식량자원 확보(특히 대두)를 목적으로 브라질의 세라두 개발사업을 약 30년간 전폭적으로 지원한 바 있으며, 해당 사업이 크게 성공을 거두면서 브라질과 일본은 자연스럽게 추가 협력방안을 논의하기 시작했다. 실제로 ProSavana 사업은 그 초안이 모잠비크가 사업에 참여하기 이전에 이미 완결되어 있었으며, 따라서 사업착수도 모잠비크가 아닌 브라질과 일본의 요청으로 시작되었다. 이는 기본적으로 자국이 아닌 수원국의 필요를 가장 우선시한다는 브라질 정부의 기본적인 원조정책 방향과 부합하지 않는다.

ProSavana 사업은 과거 브라질의 세라두 개발경험을 모잠비크에 적용, 모잠비크 내 열대 사바나 지역을 농토로 개간하고, 이와 더불어 현지농민의 농업기술 향상과 농산물의 내수 시장 판매 및 수출경로 확보를 통해 높은 농업 수익성을 창출하는 것을 목적으로 한다. 이는 다른 여러 ‘소규모’ 원조사업과 달리 지금까지 브라질이 추진한 다른 어떤 원조사업보다 그 규모가 월등히 크고, 기간도 매우 길며, 내용도 꽤 복잡하다. Steiner(2014, pp. 43-46)는 ProSavana 사업의 특징을 다음과 같이 정리한다. 첫째로, 먼저 규모면에서 이는 약 1,400만 헥타르에 달하는 나칼라 회랑지대를 대상으로 하며, 스위스 전체 면적의 약 3.5배에 달한다. 둘째로, 이는 PEDSA로 불리는 모잠비크 정부가 수립한 2011~20 국가농업발전계획의 일부분으로 추진되는 사업이다. 따라서 사업 참여자간의 이해관계가 매우 복잡하게 얽혀있으며, 방대한 사업규모로 말미암아 외국 NGO 등도 사업 추진과정을 예의 주시하고 있다. 셋째로, 이는 모잠비크 전 인구의 약 20%에 달하는 Nampula, Niassa, Zambezia 지역 내 거주민 총 450만 명

의 생활에 큰 영향을 미친다. 넷째로, 사업기간도 약 20~30년으로 매우 길다. 다섯째로, 투자규모도 상당히 큰 편인데, 먼저 정부 차원의 공적자금이 3,600만 달러, 민간 차원의 나칼라 펀드규모가 약 20억 달러에 달한다. 아직 민간펀드는 공식적으로 해당 사업에 투자하고 있지 않다. 하지만 이 또한 전체 사업추진과정에서 중요한 일부를 차지한다.

ProSavana 사업은 전체 2단계로 구성된다.<sup>118)</sup> 1단계(ProSavana Phase I)는 주로 사업의 운영 측면을, 2단계(ProSavana Phase II)는 투자 측면을 다루고 있다. 이 가운데 특히 1단계는 다시 총 세 하위 단계, ① PI-Research ② PD-Master Plan ③ PE-Extension Model로 나뉜다. PI-Research 단계는 브라질 Embrapa와 모잠비크 농업연구소가 협력체계를 구성, 사업의 기술적 측면을 검토하는 단계이다. 이와 더불어, 일본의 Oriental Consulting과 브라질의 FGV Projects가 자문단 역할로 참석하며, 모잠비크의 농업국과 금융기관 GAPI도 기본계획 작성에 함께 참여한다. PD-Master Plan과 PE-Extension Model 단계의 구체적인 사업자는 아직 정해진 바 없다. ProSavana 사업은 모잠비크 내 계약농업의 정착을 목표로 한다. 따라서 사업에 참여하는 농민은 소비자, 상업자, 농업단체 등과 계약을 맺고, 농산물을 생산한다. 실제 계약내용은 생산자인 농민에 지급되는 보상조건, 생산과정에서 필요한 각종 기술적 지원, 생산된 농산품의 판매처 등을 포함한다.

이미 위에서 잠시 논의한 바와 같이 ProSavana 사업은 시작부터 여러 이해관계자로부터 수많은 비판을 받았다.<sup>119)</sup> 이들의 비판 내용을 정리하

---

118) ProSavana 홈페이지(검색일: 2015. 9. 6).

119) 특히 Funada-Classen(2013)의 비판이 가장 수위가 높은 편이다. 또한 Farmlandgrab과

면 다음과 같다. 첫째로, 사업 자체의 투명성 부족을 꼽을 수 있다. 이는 애초에 사업의 전반적인 틀 자체가 수원국인 모잠비크를 제외한 브라질과 일본의 주도로 만들어졌을 뿐만 아니라 실제 사업진행과정에서 구체적인 사업내용 및 추진일정 등을 모잠비크의 시민사회 또는 정부에 알리기 위한 노력이 부족했기 때문으로 보인다. 이러한 지적을 의식, 최근 브라질과 일본 측은 사업대상지역 내 거주민을 대상으로 간담회를 개최하는 등의 다양한 자구책을 마련하고 있다. 하지만 해당 지역 내 모든 마을을 접촉하는 것이 쉽지 않고, 높은 문맹률과 부족간 서로 다른 언어 문제로 많은 시행착오를 겪고 있는 것으로 보고되었다. 이러한 자구책에도 불구하고 기본적으로 사업의 시작이 브라질과 일본의 일방적인 주도로 이루어진 만큼, 지역사회농민의 참여를 대폭 받아들여 사업계획 자체를 수정하지 않는 이상 이 투명성 문제는 앞으로도 심각한 골칫거리로 남을 가능성이 매우 크다.

둘째로, 사업지역 내 거주하고 있는 현지 농민의 토지몰수 및 강제이주 문제를 꼽을 수 있다. 이는 일부 주민의 단순한 불만의 문제가 아니라 보다 넓은 차원에서 현재 아프리카에 만연하고 있는 토지수탈 문제와 맥을 함께한다. 토지수탈이 아프리카 경제에 미치는 영향과 관련하여 현재 학계에서는 찬반론이 분분한 상황이다. 혹자는 토지수탈이 식량주권의 박탈로 말미암아 이미 심각한 아프리카의 빈곤수준을 더욱 심각하게 만들 가능성이 크다고 주장하는 반면, 또 다른 이는 선진기술 도입을 통한 농업생산성 향상으로 외국 투자자와 현지 생산자 모두 이익을 볼 가능성이 크

---

같은 NGO도 ProSavana를 강력하게 비판했다(<http://www.farmlandgrab.org>, 검색일: 2015. 10. 7).

며, 이러한 ‘원원관계’를 통해 결과적으로 아프리카의 부를 증대할 가능성이 크다고 주장한다. 이와 관련하여 세계은행은 토지수탈이 아프리카 국가 경제에 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 다음과 같은 두 가지 조건, 즉 ① 토지수탈을 통한 사업추진체계가 일정 부분 ‘수혜적’ 측면을 가져야 하며 ② 사업추진 당사자, 예를 들면, 외국정부기관이나 다국적기업은 소위 ‘바람직한’ 행동규범을 따르는 것이 필수적으로 요구된다고 주장했다.<sup>120)</sup> 이와 관련하여 ProSavana 사업과 토지수탈을 체계적으로 비교한 몇몇 선행연구는 브라질과 일본 내 다양한 이해관계자가 사업주체의 일부로 참여하기 시작하면서 위에서 제시된 두 가지 조건이 제대로 지켜지지 않고 있으며, 특히 투자자 모집과정에서 이들의 ‘이기적인’ 행동을 저지할 수 있는 어떠한 조건도 제시되지 않았다는 점을 지적한 바 있다.<sup>121)</sup>

셋째로, 흑자는 ProSavana 사업이 환경 친화적인 유기비료 사용 또는 현지 작물 재배 가능성은 전혀 고려하지 않고, 다국적기업의 종자, 비료, 살충제 등을 사용하는 과정에서 심각한 환경오염을 초래할 수 있다고 지적한 바 있다. Ekman and Macamo(2014, pp. 28-32)도 비슷한 맥락에서 ProSavana 사업이 초래할 수 있는 삼림파괴를 분석한 바 있다.

지금까지 주로 비판론자의 주장을 중심으로 ProSavana 사업의 문제점을 짚어 보았지만, 해당 사업은 아직 진행 중이며, 따라서 현지점에서 어떠한 결론을 내리는 것은 다소 시기가 이르다. 다만 이와 관련하여 언급할 사실은 2011년 지우마 대통령의 발언이다. 지우마 대통령은 모잠비크 마푸토 연설에서 “브라질은 전략적으로 투자할 준비가 되어 있다”고 언

120) Deininger *et al.*(2011), p. 125.

121) Ikegami(2015), pp. 13-14.

급한 바 있다.<sup>122)</sup> 물론 이러한 언급이 과연 ProSavana 사업을 염두에 둔 것인지는 알 수 없으나 적어도 ProSavana 사업의 성격을 잘 대변하는 것으로 보인다. 다시 말해 이는 순수한 원조사업이 아닌, ‘전략적’ 차원에서 쌍방간의 이익을 추구하는 사업임은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 이러한 맥락에서 ProSavana 사업과 브라질기업의 FDI 사업 간의 긴밀한 연계도 (아마도) 의도적인 브라질의 대모잠비크 투자전략 가운데 하나로 이해할 수 있을 것이다.

## 사례 2. The Solidarity in Literacy 사업<sup>123)</sup>

브라질의 대PALOP 교육원조사업은 언어 동질성으로 말미암아 브라질이 매우 확고한 경쟁우위를 점하고 있는 대표적인 원조분야 가운데 하나이다. The Solidarity in Literacy 사업은 브라질의 대표적인 교육사업 가운데 하나인 AlfaSol을 모잠비크에 보급하는 것을 목표로 하는 사업이다. 참고로 브라질의 AlfaSol 사업은 브라질의 34대 대통령 페르난도 헨리크 까르도주 대통령의 영부인 루스 까르도주가 설립한 NGO를 중심으로 1997년 시작, 지금까지 시행되고 있으며, 브라질의 문맹률을 낮추고, 15세 이상 청소년 및 성인교육(EJA: Young and Adult Education)을 활성화하는 것을 목표로 한다.

The Solidarity in Literacy 사업의 진행과정을 요약하면 다음과 같다. 2000년 초, 모잠비크 정부는 정부대표단을 구성, 브라질을 공식 방문한 바 있다. 당시 모잠비크 정부대표단 가운데 일원이었던 DNAEA(National

---

122) “Mozambique: Brazil ‘Willing to Invest Strategically’”(2011. 10. 20).

123) 본 사례 연구는 De Morais(2005)의 연구를 참고하여 재구성한 것이다.

Directorate for Literacy and Adult Education) 대표 에르네스투 무이앙가(Ernesto Muianga)는 브라질 성인교육체계 현장을 살펴보면서 이에 큰 관심을 보이기 시작했으며, 브라질 정부는 그에게 AAPAS(Asociation for the Support of the Solidarity in Literacy Program)를 방문할 것을 권했다. 이후 DNAEA와 AAPAS 간 첫 접촉이 이루어지면서 브라질과 모잠비크 간 교육분야 개발협력 논의가 자연스럽게 이루어졌으며, 이에 2001년 초, ABC와 AAPAS 대표는 DNAEA와의 원조협상을 위해 모잠비크의 수도를 방문했다. 이후 같은 해 6월, 조아킹 시사누(Joaquim Chissano) 모잠비크 대통령은 브라질을 공식 방문, 페르난도 헨리크 까르도주 브라질 대통령과 정상회담을 가졌으며, 이 자리에서 양국정상은 모잠비크 내 문맹률 퇴치를 위한 개발협력 차원에서 브라질의 AlfaSol 사업을 모잠비크에 보급하기로 합의, 양해각서를 교환했다. 양해각서 교환 후 12일 뒤 ABC는 사업계획을 승인했으며, 이를 근거로 브라질 정부는 약 55만 달러에 달하는 원조자금을 책정했다. 이후 같은 해 7~8월까지 브라질 교육전문가와 대학교수로 구성된 실사단이 2차에 걸쳐 사업추진 지역을 방문했으며, 9월에는 브라질 대학교수 7명이 모잠비크에서 첫 교사 훈련프로그램을 진행했다. 사업은 총 18개월 동안 진행되었으며, 이 기간 약 7,000명의 모잠비크 성인이 PASMO(AlfaSol의 모잠비크 명칭) 교육을 이수, 포르투갈어 능력자격증(literacy certificate)을 받았다. 또한 AlfaSol 교재를 강의할 수 있는 250명의 신규교사가 양성되었는데, 교사양성 프로그램은 모두 브라질교수가 진행했다. 이들은 강의 후 2~3개월마다 정기적으로 브라질과 모잠비크를 왕복하여, 수업을 참관하고 전체 사업의 진행 상황을 점검했다. 결과적으로 모잠비크 측은 추가로 교사를 양성할 수 있는

구체적인 방법론 관련 지식을 거의 얻지 못했다.

해당 사업과 관련하여 브라질은 총 약 50만 달러의 원조자금을 집행했으며 이 가운데 대부분은 브라질 교육전문가와 대학교수의 여비 및 인건비로 사용되었다. 또한 모잠비크 측도 기타 경비, 예를 들어, 모잠비크 국내 이동 및 장소 섭외 등의 명목으로 ‘꽤 많은’ 자금을 집행한 것으로 보인다.

The Solidarity in Literacy 사업은 2000년대 초 브라질과 모잠비크 간 정치외교적 관계를 잘 보여준다는 점에서 흥미로운 사례 가운데 하나로 꼽을 수 있다. 해당 사업은 첫 논의부터 양국 대통령이 양해각서를 교환하는 시점까지 별다른 장애물 없이 매우 빠른 속도로 이루어졌는데, 실제로 양해각서 교환 시 사업계획서는 약 10쪽 분량으로 대강의 틀만을 짰 것이었다. 이는 다음과 같은 양국의 이해 때문인 것으로 보인다. 첫째로, 브라질의 경우 AlfaSol을 외국에 보급함으로써 우수성을 과시하고 싶은 욕구가 있었다. 당시 브라질은 AlfaSol의 우수성을 국제사회에 널리 홍보하고 있었으며, 이는 2004년 UNESCO 대종상 수상 등의 결실을 맺은 바 있다. 실제로 해당 사업 이후 AlfaSol은 원조 차원에서 앙골라, 카보베르데, 상투메 프린시페, 과테말라 등과 같은 국가에 보급되었다. 물론 브라질 정부의 이러한 관심은 더 넓은 차원에서 대아프리카 진출을 위한 포석 가운데 하나로 생각할 수도 있다.

둘째로, 모잠비크는 2000년대 초반 이미 전후 복구사업 가운데 하나로 문맹률을 낮추기 위한 정부계획(4년 동안 10% 감소 목표)을 가지고 있었다. 하지만 이를 추진할 핵심기관인 DNAEA는 1990년대 초부터 2000년대 초까지 약 10년간 예산부족으로 해체되었으며, 2001년에 재설립되었

다. 이러한 상황에서 모잠비크 정부가 취할 수 있는 행동은 그리 많지 않았을 것이다. 실제로 당시 모잠비크 교육부는 ‘문맹률을 낮출 수 있는 모든 사업을 환영한다’고 언급한 바 있다. 이와 함께 당시 이미 상당수 국제 NGO가 모잠비크에서 교육사업을 추진 중이었다.

해당 사업의 전반적인 평가와 관련하여 De Morais(2005, pp. 32-44)는 다음과 같은 문제점을 지적한 바 있다. 첫째로, 위에서 잠깐 논의한 바와 같이, 추가로 교사를 양성할 수 있는 교육프로그램 관련 지식이 전수되지 않은 관계로 사업 이후 단지 250명의 교사만 남게 되었으며, ‘일회성’ 사업으로 종료되었다는 점이다. 둘째로, 교육프로그램을 현지화하려는 노력이 전혀 없었으므로 실제 교육내용이나 방법 등이 모잠비크의 현실과 동떨어진 경우가 많았다. 이는 일부 브라질 포르투갈어와 모잠비크 포르투갈어의 차이점은 물론, 특히 모잠비크의 경우 실제로 생활에서 쓰는 언어는 자신이 속한 부족어였고, 포르투갈어를 제2외국어로 배우고자 하는 사람에 대한 배려가 전혀 없었다.

이상의 논의를 통해 살펴본 바와 같이, 브라질의 과학기술협력사업은 그 자체로 ‘완벽’한 것으로 보기 힘들다. 브라질과 PALOP의 역사와 문화가 비교적 가까운 것은 분명한 사실이지만, 이것이 결코 원조사업의 성공을 보장해준다고 보기는 힘들다. 이러한 맥락에서 새마을운동의 보급과 같은 ‘한국식’ 원조사업은 매우 세심한 준비가 필요할 것으로 판단된다. 특히 해당 사업의 경우 정치적인 이유로 지나치게 빠른 속도로 진행되었으며, 위에서 논의한 다양한 문제점도 나타났다. 이는 한국의 입장에서도 주의 깊게 살펴볼 대목으로 판단된다.

### 사례 3. 브라질 다국적기업의 모잠비크 진출 사례

의심할 바 없이 모잠비크의 최근 경제성장을 이끄는 가장 중요한 축 가운데 하나는 외국자본의 유입이다. 2012년 기준, 세계 각국의 대모잠비크 FDI 규모는 모잠비크 전체 GDP의 약 35%에 달하며, 이 가운데 약 80%는 광산업분야에 집중되어 있다.<sup>124)</sup> 하지만 이러한 외국자본의 유입은 실제로 모잠비크 국내 일자리 창출에 별다른 기여를 하지 못하는 것으로 보인다. 예를 들어 PALOP 관련 경제소식을 수집, 제공하는 MacaHub 인터넷 홈페이지에 따르면, 모잠비크 통계청은 2006년 실업률을 약 16%로, 2012년 실업률을 약 27%로 추정한다.<sup>125)</sup> 이 기간 대모잠비크 FDI 규모가 약 10배 이상 크게 증가한 점을 고려하면, 모잠비크 통계청 자료의 신뢰성 문제도 생각해볼 수 있지만, 이 수치는 다소 놀랍다. 이러한 맥락에서 브라질 다국적기업의 대모잠비크 FDI는 과연 어떠한 특징을 가지고 있는지 잠시 살펴보고자 한다.

브라질 다국적기업의 대모잠비크 투자와 관련하여 가장 흥미로운 특징 가운데 하나는 Vale의 모아티즈 광산투자가 다른 기업의 FDI 사업으로 이어지면서 ‘연쇄효과’를 초래한 점이다.<sup>126)</sup> 세계 제2위의 광산업체 Vale은 모잠비크 광산업체와 95:5 지분 비율로 자회사를 설립했고(Vale Mozambique), 테테 지역에 위치한 모아티즈 광산채굴권을 확보하고, 대규모 개발사업을 진행 중이다. 개발사업은 크게 ① 모아티즈 광산 ② 채굴된 석탄을 나칼라 항구까지 운반할 수 있는 약 915km의 철도 ③ 이를

124) Africa Economic Outlook(2015), p. 2.

125) “Nominal unemployment rate in Mozambique estimated at 27 pct”(2012. 12. 19).

126) Steiner, *op. cit.*, pp. 52-57.

선적할 수 있는 나칼라 항구 터미널개발 등을 포함한다. 철도와 항구의 시설투자규모는 총 44억 달러에 달한다. 모아티즈1 광산건설사업은 2009년 시작, 2011년 이미 완공되었으며, 이곳에서 생산된 첫 석탄은 두바이로 수출된 바 있다. 모아티즈2 광산건설사업은 2015년 중반 완공 예정이며, 약 20억 달러가 소요될 것으로 보인다. Vale은 최근 광산지분의 15%를, 철도와 항구 지분의 35%를 일본 미쯔이(Mitsui)사에 매각했다. 참고로 2011년 POSCO도 사업 참여계획이 있다는 소문이 있었지만 실제 투자는 이루어지지 않았다.<sup>127)</sup>

Vale이 모아티즈 광산에 대규모 투자를 단행하는 이유를 정리하면 다음과 같다.<sup>128)</sup> 첫째로, 해당 지역에서 생산되는 석탄의 품질이 매우 좋아 가격이 높으며, 매장량도 상당하다. 현재 이곳에서 생산되는 석탄의 대부분은 아시아로 수출되고 있다. 둘째로, 채굴권 계약내용이 Vale에 상당히 유리한데, 계약기간은 총 35년이며, 이후 연장이 가능하다. 또한 모잠비크 정부는 Vale의 채굴사업과 관련하여 다양한 세금감면 혜택, 예를 들어 매출세 15%를 감면, 부동산 구입 시 세금 50%를 감면, 면세 등을 제공한다. 실제로 모잠비크는 다국적기업의 자원개발사업에 매우 공격적인 세금 특혜를 제공하고 있다. Vale의 경우, 연간 세금납부 규모는 모아티즈 광산 로열티의 약 3% 수준으로 이는 세계 평균 7~8%에 크게 못 미친다. 셋째로, 모잠비크 정부의 환경규제는 매우 느슨한 편이며, 광산개발과 관련하여 해당 지역 내 주민 소거도 상대적으로 용이하다.<sup>129)</sup> 실제로 모아

---

127) “POSCO says no plan to develop coal mine in Mozambique”(2011. 2. 1).

128) Vale(2014).

129) KPMG(2013), pp. 7-11.

티즈 광산개발과 관련하여 Vale은 약 1,300가구를 광산에서 약 35km 떨어진 Catema 지역으로 이주시킨 바 있다.

개발 초기에 Vale은 세나(Sena) 철도선을 이용, 채굴된 석탄을 모잠비크 중부에 위치한 Beira 항구로 운송하여 선적했다. 하지만 Sena 철도선의 물량 소화능력이 지나치게 낮아 물류에 ‘병목현상’이 발생하자 Vale은 모잠비크 국영회사 CFM과 함께 모아티즈 광산과 나칼라 항구를 연결하는 약 915km의 철도를 신설했으며, 동시에 나칼라 항구에 새로운 터미널을 건설, 물량 선적능력을 크게 높였다. 또한 Vale은 광산채굴과정에서 필요한 에너지 확보 및 모잠비크 내 전력공급을 목적으로 2014년 모아티즈 광산 근처에 화력발전소를 건설한다고 발표했다. 이와 더불어 Vale은 나칼라 항구에서 약 250km 떨어진 Evate 지역 내 비료원료로 사용되는 인광석(phosphate) 채굴권을 확보, 노천채광을 실시할 예정이다(2015년까지 약 30억 달러 투자 예정). 해당 지역 내 인광석 매장량은 세계 3위 수준으로 추산된다. 인광석은 주로 비료원료로 사용되며, Vale은 인광석 채굴과 더불어 근처에 비료공장도 건설할 예정이다.<sup>130)</sup>

Vale의 이러한 대규모 투자는 이후 다른 브라질기업의 대모잠비크 투자를 촉진하는 결과로 이어졌다.<sup>131)</sup> 예를 들어 Odebrecht는 Camargo Corrêa와 함께 3:1의 지분 비율로 합작투자회사를 설립, Moatize 석탄처리공장, 모아티즈와 나칼라 항구를 잇는 철도, 베이라(Beira) 항구터미널, 광산 지역 내 이주민 주택 등을 건설했다. 특히 모아티즈 석탄처리공장은 전세계에서 가장 규모가 큰 석탄처리공장으로 잘 알려져 있다. 실제로

130) Steiner, *op. cit.*, pp. 53-57.

131) *Ibid.*, pp. 57-66.

Odebrecht는 1990년대 모잠비크에 처음 진출했지만, 이후 약 10년간 사업을 철수한 후, Vale의 모아티즈 내 산업단지 조성사업으로 모잠비크에 재진출하여 최근 매우 활발한 사업활동을 벌이고 있다. Vale의 협력사업 외에도 Odebrecht는 2011년 나칼라 공항을 건설한 바 있다.

Andrade Gutierrez도 Vale과 협력사업을 추진했다. Andrade Gutierrez는 포르투갈의 자회사 Zagope를 통해 나칼라 항구 기반 조성사업을 추진했으며, 이후 모암바(Moamba) 댐건설사업을 진행 중이다. Camargo Corrêa는 Odebrecht와 합작투자 형식으로 모잠비크에 진출한 후, 2013년 Dondo와 Motala 지역에 시멘트공장을 건설했다. 이곳에서 생산된 시멘트는 대부분 모잠비크 국내에서 소비된다. 그 후 Camargo Corrêa는 약 40억 달러 규모의 Mphanda Nkuwa 수력발전소를 잠베지강에 건설할 예정이다. 이외에도 Petrobras와 Electrobras는 바이오에탄올 사업을 추진 중이다. 위에 열거한 사업 가운데 대다수는 BNDES 차관을 통해 이루어진다. 이 가운데 몇몇 사업은 시장상황의 변화 또는 BNDES 차관 도입협상 등으로 지연되는 경우도 확인할 수 있었다.

이와 더불어 또 한 가지 흥미로운 점은 대부분의 브라질기업이 이미 위에서 논의한 바와 같이 모잠비크 현지화를 추구한다는 점이다. 예를 들어 Vale의 경우, 종업원의 약 85%가 모잠비크인이다. 이와 관련하여 많은 브라질기업이 기업의 사회적 책임활동을 꽤 활발히 펼치는데, 예를 들어 Vale은 2010~2014년까지 약 1억 7,000만 달러를 투자하여, HIV/AIDS 퇴치사업, 모아티즈 지역 보건소 개선사업, 현지 종업원 교육사업(Read+) 등을 진행하고 있다.<sup>132)</sup>

---

132) Vale 홈페이지. 2015. <http://www.vale.com>(검색일: 2015. 9. 8).

### 3. 기타 3개국

#### 가. 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 소개<sup>133)</sup>

앙골라와 모잠비크를 제외한 나머지 PALOP 3개국은 국토면적 및 인구가 매우 작으며, 따라서 본 연구는 이 3국을 국가별로 따로 소개하지 않고 하나로 묶어 소개하고자 한다. 기니비사우는 스위스 정도 크기의 영토에 주민이 약 150만 명, 카보베르데는 제주도 2배가 약간 넘는 크기의 영토에 인구는 약 50만 명, 마지막으로 상투메 프린시페는 제주도 절반 크기의 영토에 주민은 약 16만 명이 살고 있는 소국이다. 카보베르데와 상투메 프린시페는 섬나라이다. 본격적인 논의에 앞서, 본 연구는 이들 3개국의 역사적 배경과 특징을 간략하게 소개한다. 아래 소개는 주로 Wong(2013, pp. 2-6)의 내용을 참고하여 작성되었음을 밝힌다.

기니비사우는 사하라 종단무역과 아프리카 해상무역이 성행하던 1400년대 초 무역의 중심지로 발전하기 시작했다. 포르투갈인의 첫 기니비사우 상륙은 1446년에 이루어졌으며, 1470년에는 포르투갈인 거주지가 형성되었다. 16세기 이전에는 금무역이 활발했으나, 이후 노예무역이 대다수를 차지했다. 기록에 따르면 심지어 1920년대까지 불법 노예무역이 이루어진 것으로 나타난다. 노예무역 이후, 1930년대까지 주로 땅콩, 그 후로는 상대적으로 수익성이 높은 캐슈너트가 재배되었다. 식민지 시절, 포르투갈은 기니비사우 무역을 90% 이상 독점했지만, 사회기반시설 투자는 거의 이루어지지 않았으며, 1974년 해방 이후에도 기니비사우는 매우 열악한 환경에 노출될 수밖에 없었다. 기니비사우의 UN 인간개발지수 순위

---

133) 이 부분은 Wong(2013)을 참고하여 작성하였다.

는 177개국 중 176위로(2012년 기준) 세계에서 가장 열악한 나라 가운데 하나이다. 심지어 최근에는 코카인의 국제무역중심지로 악명을 떨친 바 있으며, 국내경찰의 수도 매우 적을 뿐만 아니라 감옥은 아예 존재하지 않는다는 점을 감안하면 기니비사우는 향후 마약으로 매우 심각한 문제를 겪을 가능성이 크다. 아직 석유가 발견된 바 없으나, 많은 석유전문가는 인근 연해에 하루 3만~6만 배럴 규모의 석유가 매장되어 있을 것으로 추정한다. 이와 관련하여 기니비사우 국영석유회사 PetroGuin(Petrolífera da Guiné Bissau)는 탐사채굴권을 둘러싸고 다국적 석유회사와 협상을 진행하고 있으며, 꾸준한 탐사활동을 벌이고 있다.

상투메 프린시페는 두 개의 주요 섬으로 구성되며(상투메 프린시페), 원래는 무인도였으나 1478년 포르투갈이 이 두 섬의 존재를 처음으로 발견하고, 1486년 첫 거주지가 형성되었다. 토질이 매우 비옥한 관계로 농업이 일찍이 발전했으며, 처음에는 사탕수수가 주로 재배되었으나, 이후 브라질 등과의 경쟁에서 밀리기 시작하면서 커피와 특히 코코아가 주로 재배되기 시작했다. 전체 수출에서 코코아가 차지하는 비중은 약 50% 안팎으로 상당히 높고, 국내 소비식량은 거의 전량 수입에 의존하고 있다. 따라서 국제 코코아시세에 따라 국가경제가 크게 요동치는 모습을 보인다. 상투메 프린시페는 다른 PALOP과 마찬가지로 1974년 포르투갈로부터 독립했고, 이후 국제사회에서 거의 잊혔지만, 1998년 지진파 탐지로 석유가 존재할 가능성이 크다는 사실이 알려지면서 크게 주목받기 시작했다. 이와 관련하여 나이지리아와 해상 영토분쟁이 있었지만, 2001년 공동개발구역협약이 체결되면서 분쟁은 해소되었다. 참고로 2006년 한국정부도 유전탐사와 관련하여 상투메 프린시페 정부와 접촉한 바 있다. 당시

상투메 프린시페 정부는 탐사권을 넘기는 조건으로 국제개발협력 차원에서 낙후된 사회기반시설 재건지원을 요구한 바 있다. 2016년 첫 원유생산이 예정되어 있으며, 이는 앞으로 상투메 프린시페의 경제 수준을 크게 끌어올릴 것으로 예상된다. 하지만 동시에 아프리카개발은행(AfDB: African Development Bank)은 효과적인 국가경제 발전전략의 부재, 지나치게 빈약하고 허점이 많은 법적, 제도적 기반 등으로 앞으로 ‘오일 머니’가 ‘네덜란드 병’, 즉 자원의 저주를 초래할 가능성이 크다고 경고한 바 있다.<sup>134)</sup>

카보베르데는 약 10개의 섬으로 구성되며, 상투메 프린시페와 마찬가지로 첫 발견 당시 무인도였다. 포르투갈이 1455년 처음으로 이 섬을 발견했으며, 5년 후 사람이 들어와 살기 시작했다. 땅이 척박하고 기후가 메말라 농작물 재배가 어려워 포르투갈은 이곳을 아프리카 무역의 거점으로 사용했다. 포르투갈 식민지 시절 거의 발전이 이루어지지 않은 관계로 기니비사우와 마찬가지로 독립 이후 경제사정이 매우 열악했다. 독립 당시, 이곳에는 학교 2곳, 병원 2곳, 13명의 의사밖에 없었으며, 법원은 단 한 개소도 없었다. 워낙 환경이 열악한 관계로 과거 수많은 카보베르데인이 이민을 갔으며, 현재 외국에서 일하는 카보베르데인의 수는 자국의 인구보다 많은 것으로 알려져 있다. 따라서 해외 송금액이 2000년부터 2007년까지 GDP의 약 13%를 차지할 정도로 비중이 높다. 또한 국제원조도 활발하게 이루어지는 편인데, 그 규모는 같은 기간 GDP의 약 15.5%를 차지한다. 하지만 카보베르데 정부는 이후 이 두 주 수입원을 매우 신중하게 사용하여, 최근 10년간 놀라울 정도로 빠른 경제성장을 일

---

134) AfDB(2012), p. 20.

구어냈으며, 최근 중진국 반열에 오르기 시작했다. 특히 관광업이 큰 성공을 거두었으며, 매년 약 30%씩 성장하고 있다. 2007년 기준, 관광업은 GDP의 약 21.9%를 차지한다. 이 3개국 가운데 자연환경이 가장 척박하고 천연자원을 거의 가지고 있지 않은 카보베르데가 가장 건설한 경제성장을 한 점은 매우 흥미롭다.

이상으로 이 3개국의 간략한 설명을 마치고 이어서 브라질의 진출현황을 특히 원조 위주로 잠시 살펴보고자 한다. FDI와 무역은 그 규모가 워낙 작은 관계로 간단하게 언급하고 넘어가고자 한다.

## 나. 개발협력, 무역 및 투자 현황

### 1) 개발협력

브라질의 이 3개 국가 개발협력 현황을 살펴보면 다음과 같다.

앙골라 및 모잠비크와 마찬가지로 브라질의 이 3개국에 대한 원조규모는 2010년 이후 크게 증가하기 시작했다. 특히 대상투메 프린시페 원조규모가 크게 증가했는데, 이는 아마도 당시 세계 각국의 이목이 상투메 프린시페 근해에 매장된 석유에 집중되었기 때문인 것으로 추측해 볼 수 있지만, 이를 구체적으로 확인할 수 있는 어떠한 정보도 찾을 수 없다. 브라질의 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 원조규모는 국제사회에서 이 3개국이 가지는 ‘미미한’ 비중을 감안하면 꽤 큰 편이다. 실제로 브라질의 2001~10년 사이 전체 원조액을 국가별로 구분하여 살펴보면, 모잠비크 원조규모가 압도적으로 높으며(6,200만 달러), 이후 아이티(1,900만 달러), 상투메 프린시페(1,700만 달러), 동티모르(1,400만 달러), 기니비사우(1,200만 달러), 카보베르데(1,000만 달러), 앙골라(840만 달러)의 순이다.

표 3-19. 브라질의 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 원조 현황

(단위: 백만 달러)

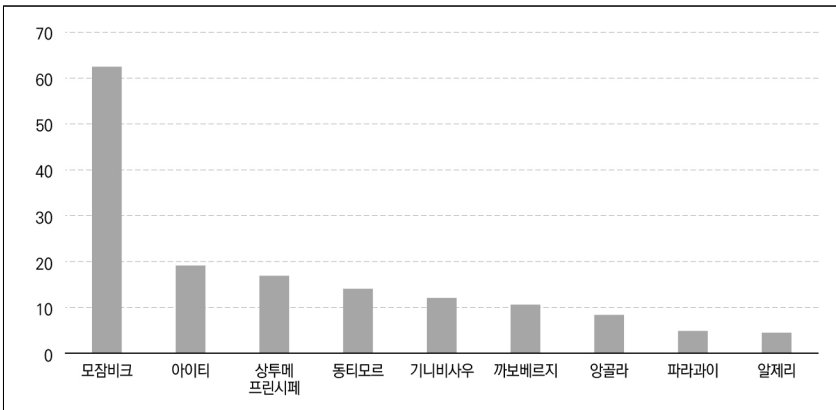
연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
브라질의 3개국 원조 총액	1.35	2.21	0.21	0.64	4.79	2.62	27.69
브라질 원조	기니비사우 원조 총액	0	1.62	0	0.02	3.08	0.03
	카보베르데 원조 총액	1.35	0.13	0.21	0.21	1.48	0.59
	상투메 프린시페 원조 총액	0	0.46	0	0.41	0.23	2.00
전 세계 3개국 원조 총액	299.55	535.09	303.74	534.73	479.46	570.52	515.56

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 9. 5).

[그림 3-5]에서 확인할 수 있는 바와 같이 브라질의 대PALOP 원조규모는 다른 나라보다 분명 압도적이다. 아이티는 2010년 대지진이 발생한 관계로 인도적 차원의 지원이 대부분을 차지하는 특수한 경우이며, 동티모르의 경우 CPLP, 즉 포르투갈어 사용국 공동체의 일원이라는 점에서

그림 3-5. 브라질의 2001~10년 사이 국가별 원조 규모 순위

(단위: 백만 달러)



자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 9. 5).

표 3-20. 2004~10년 브라질의 분야별 기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페  
원조 현황

(단위: 백만 달러, 괄호 안은 해당 분야 내 사업 수)

분야	2차 이후 교육	기본 교육	교육 (수준 미상)	2차 교육	정부 및 시민 사회 (일반)	기타 사회 기반 시설 및 서비스	농업	기본 보건	다부문	기타
기니비사우	1,88 (2)	0 (0)	0,02 (1)	5,04 (4)	0,94 (10)	0 (0)	0,58 (3)	0,27 (4)	0,02 (1)	3,54 (10)
카보베르데	2,41 (4)	0,30 (2)	0,63 (3)	0,8 (1)	0,68 (5)	2,09 (8)	0,60 (6)	0,37 (7)	0,22 (2)	2,52 (18)
상투메 프린시페	0 (0)	3,97 (6)	0,14 (1)	5,25 (3)	0,59 (5)	0,49 (4)	0,24 (4)	3,77 (11)	1,06 (6)	1,29 (14)

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 9. 5).

사실상 브라질의 원조는 아이티를 제외하고 1~7위까지 모두 포르투갈어권 국가에 집중되어 있다. 브라질의 이 3개국에 대한 원조를 분야별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

[표 3-20]에서 나타난 바와 같이 앙골라와 모잠비크와 마찬가지로 교육협력이 매우 활발하다. 보건의 원조액은 적지만 사업 수는 매우 많다. 원조액 기준으로 상위 5개 사업을 국가별로 살펴보면 [표 3-21]과 같다.

이 표에서 살펴볼 수 있는 바와 같이, 기니비사우와 카보베르데의 경우 기술직업훈련 관련 원조액이 상대적으로 큰 편이다. 반면 상투메 프린시페의 경우 보건교육의 수가 상대적으로 많다. 또 한 가지 흥미로운 특징 가운데 하나는 이 3개국의 경제규모가 매우 작아서 해외원조가 국가경제에 미치는 영향이 ‘절대적’이라는 점이다. 심지어 상투메 프린시페의 경우 거의 모든 공공부문투자는 해외원조를 통해 이루어지고 있는데,<sup>135)</sup>

135) “Foreign aid provides almost all of Sao Tome and Principe’s public investment”(2014. 2. 26)

표 3-21. 금액 기준 브라질의 대기니비사우, 카보베르데, 상투메 프린시페 상위 5개 원조사업

(단위: 1달러, 2004~2010년)

연도	분야	사업 명칭	금액	
기니 비사 우	'08	미상	Center for Professional Training and Social Promotion - Phase II	2,140,897
	'05	2차 이후 교육	Center for Professional Training and Social Promotion	1,620,790
	'10	2차 교육	Center for Vocational Training and Social Promotion	1,494,347
	'10	기타 사회 기반시설 및 서비스	Diplomatic Practice Course for Diplomats from the Portuguese Speaking African Countries	287,804
	'10	2차 이후 교육	Support for Restructuring of Professional Education Courses in Accounting and Management Training Centre Administrative Guinea-Bissau - CENFA	254,740
카보 베르 데	'04	2차 이후 교육	Strengthening and Technical Capacity-building of Human Resources for the Professional Education System	1,345,730
	'10	2차 교육	Strengthening and Capacity Building of Human Resources for the Vocational Training System - Phase II	813,881
	'10	기타 사회 기반시설 및 서비스	Institutional Strengthening of the Institute of Employment and Vocational Training - IIEFP	717,116
	'08	2차 이후 교육	Strengthening and Technical Capacity-building of Human Resources for the Professional Education System - Phase 2	544,813
	'10	교육(수준 미상)	Language Program of Letters and Numbers - PLLN	530,210
상투 메 프린 시페	'10	2차 교육	Vocational Training Centre	4,818,851
	'10	기본 보건	Support for the Program to Combat Tuberculosis	1,464,432
	'10	기본 보건	Support Program for Prevention and Control of Malaria	728,800
	'09	기본 보건	Support to the Program to Prevent and Control Malaria	580,516
	'10	기본 교육	Solidarity in Literacy - Phase 3	339,067

자료: AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 9. 5).

2013년 기준 93.5%이며, 이 가운데 절반이 무상원조이고 나머지는 차관이다. 이러한 맥락에서 상투메 당국은 공식적 차원에서 브라질 원조의 중요성을 반복적으로 강조한 바 있다. 마지막으로 언급할 만한 점은 앙골라와 모잠비크와 마찬가지로 삼각협력을 통한 원조가 매우 활발하게 이루어

어지고 있다는 점이다. 예를 들어 3개 원조사업 ① Support for the Housing Development ② Human Milk Bank ③ The Institutional Strengthening Project PANTS 사업은 브라질-러시아-카보베르데 간 삼각협력사업이다. ①번 사업의 경우 과거 브라질의 Minha Casa Minha Vida(My House, My Life) 사업을 카보베르데에 적용한 사업이며, ②번 사업은 카보베르데의 아고스티뉴 네투(Agostinho Neto) 병원과 협력하여 아프리카에서 최초로 시도하는 모유 비축사업이며, ③번 사업은 한국의 식약청과 비슷한 역할을 하는 기관을 설립하는 사업이다.

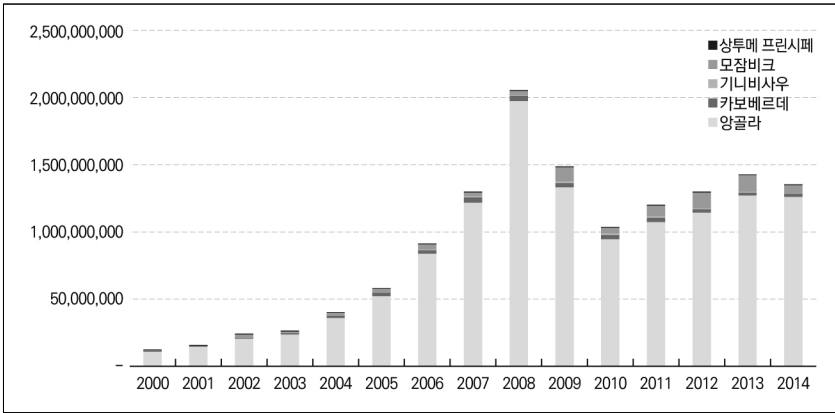
## 2) 무역 및 투자

브라질과 기니비사우, 상투메 프린시페, 카보베르데 간 직접투자 및 교역은 규모가 매우 작은 편이다. 따라서 본 장은 이를 함께 다루고자 한다. 특히 직접투자의 경우 포르투갈, 중국, 미국 등은 이 3국에 어느 정도 의미있는 투자를 시행한 바 있지만, 브라질의 직접투자 관련 통계는 전혀 나타나지 않는다. 기니비사우에는 석유나 관광업을 중심으로 소폭의 직접투자가 이루어진 것으로 확인된다. 상투메 프린시페는 석유탐사가 해외직접투자의 핵심을 이룬다. 마지막으로 카보베르데는, 관광업 투자가 가장 활발한 편이며, 에너지 산업(섬간 송전선 건설 등)과 수산업 투자에 몇몇 기업이 관심을 보인 바 있다. 특히 중국의 경우 그 존재감이 상당히 뚜렷한데, 예를 들어, 중국은 카보베르데에 국립경기장을 건설했으며, 이후에도 다양한 종류의 사업이 예정되어 있다.<sup>136)</sup>

136) “Inaugural football game scheduled at stadium funded by China in Cabo Verde” (2014. 8. 25).

그림 3-6. 2000~14년 브라질의 대PALOP 수출 현황, 5개 국가별 비중

(단위: 1헤알)

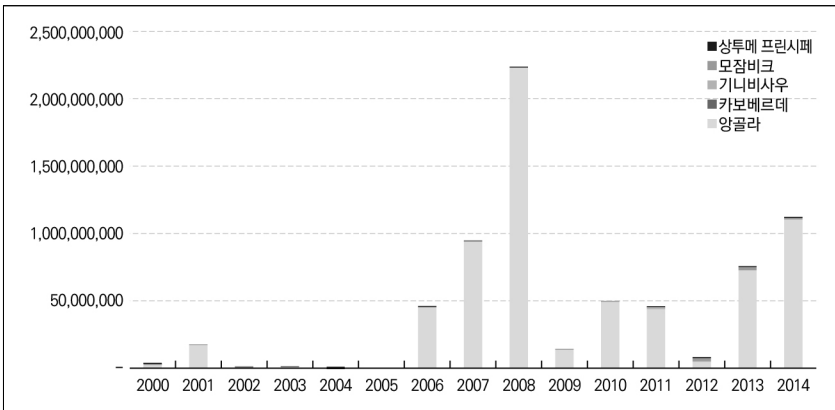


자료: Ministério do desenvolvimento(2015), Estatísticas de comércio exterior(검색일: 2015. 8. 7).

브라질과 이 3개국간 교역의 규모도 매우 작은 편이다. 먼저 브라질의 대PALOP 수출 현황을 국가별로 구분하여 살펴보면 [그림 3-6]과 같다. 마찬가지로 수입은 [그림 3-7]과 같다. 이 3개국은 기본적으로 브라질

그림 3-7. 2000~14년 브라질의 대PALOP 수입 현황, 5개 국가별 비중

(단위: 1헤알)



자료: Ministério do desenvolvimento(2015), Estatísticas de comércio exterior(검색일: 2015. 8. 7).

로부터 다양한 종류의 생필품과 식품을 수입한다. 특히 상투메 프린시페는 중국 공산품이 아프리카에 유입되기 전에 브라질에서 물건을 구입하여 상투메 프린시페에 판매하는 소위 ‘보따리 장수’가 상당수 있었던 것으로 알려져 있다. 하지만 이후 중국 공산품이 싼 가격에 들어오기 시작하면서 그 수는 크게 줄었다.

## 제4장 브라질 대아프리카 진출전략의 주요 특징

1. 성격 및 특징
2. 주요 국가의 진출전략



## 1. 성격 및 특징

브라질은 룰라 대통령 재임 기간 브라질의 국제개발협력사업 규모와 횟수는 ‘압도적인’ 성장세를 보이며, 국제개발협력 분야에서 새롭게 떠오르는 ‘신흥공여국(emerging donor)’으로 국제사회의 큰 주목을 받았다.

물론 브라질의 원조규모는 다른 서방 선진국의 원조규모와 비교해 여전히 보잘것없는 수준이다. 하지만 브라질의 원조는 중국, 인도, 남아프리카공화국 등과 같은 신흥경제대국과 함께 ‘남남협력’이라는 정치적 구호 아래 전통적인 공여방식과 차별화를 꾀하면서 독자적인 노선을 걷고 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 이 특징은 앞의 [글상자 3-2] ‘브라질의 국제개발협력정책’에 잘 나타나 있는데, ‘수평적 연대’, ‘수원국 국내정치 개입 금지’, ‘수원국의 필요에 반응’, ‘자국 내 성공한 경험의 전수’, ‘조건부 지원 지양’, ‘현금보다는 현물지원’, ‘상업적 이윤추구 지양’, ‘다양한 지원 주체의 참여’가 공식적인 개발협력의 정책방향이다. 물론 ‘남남협력’ 노선을 추구하는 모든 국가를 같은 이해관계 속에서 하나의 통합된 집단으로 보기는 어렵지만, ‘신흥공여국’의 원조는 선진공여국의 ‘전통적인’ 원조행태와 뚜렷이 구별되는 기본적인 특징을 보이는데, Russo, Cabral and Ferrinho(2013, p. 3)은 이를 ‘선진공여국과 브라질의 개발협력 용어 차이’를 통해 [표 4-1]과 같이 정리한 바 있다.

남남협력을 기반으로 만들어진 브라질의 개발협력정책하에서 시행된 개발협력사업은, 제3장에서 논의한 것처럼 일반적인 현상 외에도 브라질만의 독특한 대아프리카, 특히 대PALOP 개발협력사업의 특성을 보여준다. 여기서 주목할 점은 개발협력의 정책방향과 실현된 협력사업을 통해

표 4-1. 선진공여국과 브라질의 국제개발협력 용어 차이의 예

선진공여국 용어	브라질 용어
공여국 수원국 간 수직적 원조 (vertical donor-to-beneficiary aid)	협력당사자 간 수평적 파트너십 (horizontal partnership between cooperation peers)
금전 차원의 유무상원조 (Predominantly monetary aid, grants and loans)	현물지급 중심의 과학기술협력 (Predominantly in-kind technical cooperation)
보건사업에 집중 (Focus on health programmes)	수원국 수요에 부응하는 보건협력 (Health cooperation projects 'on demands')
수원국의 비교우위에 따른 보건기능 전문화 (Specialisation of health functions across countries according to comparative advantages)	보건산업 복합체 (Industrial-health complex)
역량강화 (Capacity building)	보건분야 내 구조적 협력 (Structural cooperation in health)
개발원조 목표와 외교 목표의 분리 (Separation between foreign policy and development goals)	보건외교 (Health diplomacy)

자료: Russo, Cabral, and Ferrinho(2013), p. 3.

나타난 특성 사이에는 차이가 있다는 사실이며, 이를 염두에 두고 그 특성을 살펴보자.

첫째로, 브라질의 대아프리카 원조사업 가운데 절대 다수는 자국에서 이미 그 효과성을 널리 검증받은 소위 ‘Made in Brazil’ 사업을 과학기술 협력이라는 구호 아래 아프리카에 이전, 적용하는 사업이다. 브라질의 이러한 원조전략은 대다수 아프리카 국가가 현재 경험하는 다양한 보건과 교육, 예를 들면, 높은 AIDS/HIV 발병률, 높은 산모와 영아 사망률, 낮은 농업생산성, 높은 문맹률 등을 브라질도 과거에 똑같이 경험했고, 경제발전과정에서 이를 효과적으로 해결한 경험도 있다는 점에서 다른 선진공여국보다 아프리카 국가에 훨씬 실질적으로 도움이 되는 효과적인 원조 사업을 추진할 수 있다는 점에 기반을 둔다. 하지만 브라질의 입장에서 대부분의 원조사업이 필연적으로 높은 구속성을 보일 수밖에 없으며, 남

세자의 비판에서 어느 정도 자유로울 수 있는 근거를 제공하면서 브라질이 강조하는 수원국과의 ‘수평적’ 관계 설정이 가능하다는 점에서 소위 ‘상호이익’에 정확하게 부합한다.

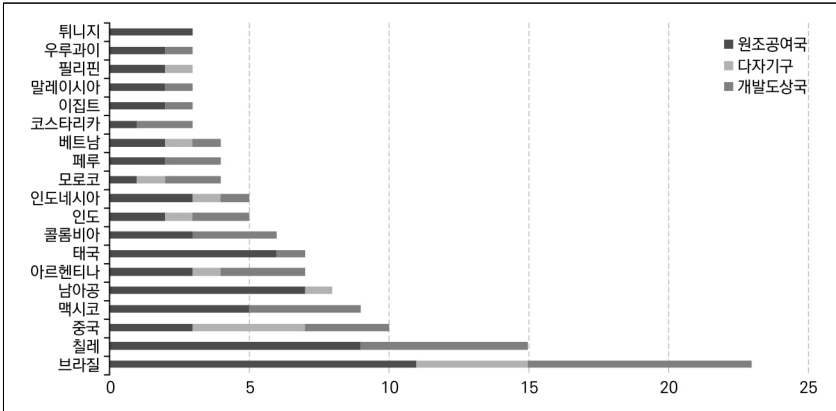
둘째로, 삼각협력의 수가 다른 국가보다 압도적으로 많은 편이다. ABC는 이와 관련하여 “브라질은 원조와 관련하여 어떠한 국가와도 협력할 수 있다”고 공언한 바 있다. 물론 최근 삼각협력은 새로운 국제개발협력 방식으로 국제사회의 많은 주목을 받고 있으며, 그 수도 전반적으로 증가하고 있다. OECD(2012)는 2012년 세계 각국의 총 73개 원조기관 및 다자기구를 대상으로 삼각협력 관련 설문조사를 실시한 바 있다. 조사결과, 삼각협력은 세계 대부분의 지역에서 이미 활발하게 이루어지는 것으로 나타났다. 하지만 브라질의 경우, 다른 국가와 비교해 삼각협력 빈도수가 월등히 높다(그림 4-1 참고). 브라질의 이러한 특징은 여러 가지로 해석이 가능하다. 가장 타당한 해석은 원조를 국제관계의 ‘도구’로 보는 경향이 상대적으로 강한 브라질 외교당국의 관점에서 삼각협력은 원조를 통한 국제관계 개선효과, 특히 선진공여국과의 관계 개선을 가장 극대화할 수 있는 바람직한 전략이라는 점이다. 실제로 ABC 내 남남협력 추진 부서(CTPD: cooperação técnica entre países em desenvolvimento)는 2007년 기준 ABC의 주된 전략적 목표 가운데 하나로 선진국과의 삼각협력을 적극적으로 추진한다고 명시하고 있다.<sup>137)</sup>

셋째로, 브라질의 대PALOP 원조는 남미, 나아가 포르투갈어권 내 가장 큰 영향력을 가진 ‘맹주’로서 역내 리더십 강화를 궁극적인 목적으로 한다.<sup>138)</sup> 브라질이 ‘의식적으로’ 선진공여국의 ‘전통적인’ 원조방식과 차

---

137) ABC 홈페이지(검색일: 2015. 9. 25~10. 1).

그림 4-1. DAC 회원국이 언급한 남남협력 공여국 파트너 빈도수



주: OECD는 삼각협력 관련 설문을 총 3개 집단, 즉 1) 원조공여국, 2) 다자기구, 3) 개발도상국을 대상으로 실시하였으며, 위 그래프는 삼각협력의 파트너로서 지목된 국가를 순위별로 정리한 것이다.

자료: OECD(2012), p. 17.

별성을 강조하는 것, 예를 들어 위에서 논의한 ARV 제약공장 건설사업도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이러한 브라질의 패권주의가 가장 뚜렷하게 드러나는 원조 가운데 하나는 아마도 UN 안보리상임국 진출을 목표로 아이티에 2,000명 규모의 평화유지군을 파병한 사례이다.

이러한 맥락에서 상당수 연구자는 ‘남남협력’, 즉 공여국과 수원국 간의 수평적 관계와 수원국의 수요에 반응하는 원조를 강조하는 브라질의 원조정책의 기본방향인 사실상 국제사회에서 브라질의 이미지를 강화하기 위한 정치적 수사에 가까우며, 실제 원조내용은 과거 선진공여국의 것과 별다른 차이가 없다고 비판한 바 있다.<sup>139)</sup> 하지만 짚고 넘어가야 할 점은 브라질의 ‘본격적인’ 대아프리카 원조는 비교적 최근의 일로 역사가

138) De Lima and Hirst(2006), pp. 21-40.

139) Russo, Cabral, and Ferrinho(2013), pp. 5-6.

그리 오래되지 않았으며, 원조기관의 높은 분절화 정도로 말미암아 정부 및 민간기관이 서로 다른 목적으로 원조사업을 시행한다는 점에서 위에서 논의된 다양한 특징이 확실적인 것으로 받아들여져서는 안 된다는 점이다. 실제로 몇몇 학술연구는 이미 브라질의 의료원조가 현지에서 소기의 성과를 거두고 있으며, 국제사회의 많은 주목을 받기 시작했다는 점을 지적한 바 있다.<sup>140)</sup>

넷째로, 브라질의 원조추진체계가 가지는 특징을 다음과 같이 지적할 수 있다. i) 브라질의 원조추진체계는 지나치게 ‘분절화’되어 있다. 한국의 KOICA에 해당하는 브라질의 ABC는 실제 원조활동을 현지에서 추진할 수 있는 인력이 전혀 없으며, 또한 브라질 내 여러 원조기관을 통합하고 조직화할 수 있는 권한도 매우 제한적이다. ii) ABC는 브라질 외교부 산하의 여러 부서 가운데 한 부서에 불과하며, 비록 지우마 대통령이 최근 ABC 조직개혁 의지를 보이지만, 인사독립성 및 예산편성권을 가지고 있지 않다. 또한 외교부는 업무의 특성상 보직이동이 상당히 잦은 편이며, ABC의 원조전문성은 다른 나라의 정부원조기관과 비교하면 상대적으로 크게 떨어진다. iii) 브라질의 법제도는 정부의 예산안 항목 가운데 해외원조를 포함하지 않으며, 따라서 ABC의 업무는 심한 제약을 받을 수밖에 없다. iv) 해외원조사업 진행상황의 감시, 결과보고 및 평가체계는 거의 전무하다. 다시 말해 ABC는 개별 사업명, 사업총액, 관련 기관명, 사업개시 및 종료일 등과 같은 비교적 단순한 정보만을 취합하여 보고하며, 원조사업을 기획하고 추진하는 과정에서 개별 수원국 관련 전문지식의 축적과 이를 통한 효과적인 원조전략 수립을 거의 하지 못하고 있다.

---

140) Torronteguy(2010), pp. 53-61.

브라질 해외원조체계의 이러한 ‘분절화’, ‘비전문성’, ‘미비한 법제도’, ‘부실한 감독·평가’ 등은 짧은 기간에 원조규모가 급속도로 커지는 과정에서 나타나는 준비 미흡이나 부작용 등으로 이해할 수 있다. 하지만 이와 더불어 또 하나의 설득력 있는 설명은 브라질의 해외원조가 기본적으로 외교정책의 ‘도구’로서 사용되는 측면이 상대적으로 훨씬 강하며, 따라서 원조사업의 효과성 평가, 원조기관의 전문성 강화와 같은 문제는 사실상 뒷전으로 밀려날 가능성이 크다는 것이다.

다섯째로, 룰라 정부 시절 브라질의 대아프리카 및 PALOP 진출전략에서 브라질 국내 개발지원은행인 BNDES의 적극적 지원이다. 다시 말해 브라질의 대아프리카 및 PALOP에 진출과정에서 ‘남남협력’을 통한 원조와 더불어 BNDES는 또 다른 중요한 축을 차지하며, 이를 통해 브라질 다국적기업의 대아프리카 및 PALOP 진출이 더욱 활기를 띠게 되었다는 점이다. 의심할 바 없이 브라질기업의 대아프리카 직접투자는 그 규모가 최근 10년간 크게 성장했다. 브라질과 아프리카 국가 간 무역규모도 같은 기간 약 5배 이상 성장했다. 이러한 양 지역간의 활발한 경제교류는 국제발행 형식으로 아프리카 국가, 특히 앙골라와 모잠비크에 저리자금을 제공한 BNDES의 역할이 결정적인 역할을 했음은 주지의 사실이다. 이러한 맥락에서, BNDES의 전폭적인 지원 없이 브라질 다국적기업의 아프리카 시장진출이 이처럼 활발하게 이루어질 수 없고, BNDES가 브라질 정부의 국영개발은행인 점을 고려하면, 이는 사실상 브라질 정부가 수원국 시장진출과 무역확대를 위한 상업적 이익과 국제사회에 대한 영향력 확대 같은 정치적 이익이라는 전략적 목적을 가지고 대아프리카 진출에 BNDES를 활용한 측면이 있다고 주장할 수 있다.

여섯째로, 브라질 역시 상업적 이익을 추구한다는 사실이다. 다섯째 특징에서 지적되었듯이, BNDES의 역할은 브라질기업의 대아프리카 진출을 도와주기 위한 브라질 정부의 정치적 지원이다. 실제로 브라질기업의 대아프리카 FDI 투자는 주로 광산업과 건설업 분야에서 활동하는 브라질 대기업에 지나치게 편중해 있는데, 이는 BNDES의 신용공여(credit line)가 이 기업들을 가장 우선시하기 때문이며, 따라서 정책적 차원의 의도적인 결과로 볼 수 있다.<sup>141)</sup> 또한 모잠비크 나칼라 지역개발사업의 경우, 브라질 정부의 원조사업과 기업차원의 투자가 서로 긴밀하게 연결된 모습을 보이는데, 이는 브라질 정부의 궁극적인 대모잠비크 진출 의도, 즉 상업적 이익추구를 파악할 수 있는 좋은 사례이다. 따라서 브라질 다국적기업의 대아프리카 진출은 BNDES의 집중적인 대아프리카 투자의 영향을 받아 규모가 크게 확대된 것은 분명한 사실로 보인다. 결과적으로 브라질의 원조사업 역시 자국기업의 FDI사업과 긴밀하게 연결되어 있으며, 궁극적으로 상업적 이익을 목표로 한다는 지적을 할 수 있다.<sup>142)</sup> 여기서 브라질의 개발정책방향에서 상업적 이윤을 추구하지 않는다고 한 원칙이 실제 사업에서는 특히 룰라 정부 이후에 지켜지지 않았음을 확인할 수 있다.

일곱째로 PALOP에 진출한 브라질기업은 다른 외국계 다국적기업과

---

141) BNDES의 아프리카 진출기업 대상 신용공여는 2007년 약 1억 5,000만 달러 규모로 시작, 2009년 7억 7,000만 달러로 정점을 찍은 후 천천히 감소, 이후 다시 소폭의 증가세를 보였지만, 2015년에는 감소 추세로 돌아설 것으로 예상된다(IRIBA 2014, pp. 1-4). “Brazil’s BNDES to cut down on financing, increase rates”(2015. 5. 8)에 따르면, 브라질 정부는 공공부채의 증가를 막고자 2015년 BNDES의 차관 발행규모를 대폭 줄일 가능성이 크다고 언급한 바 있다.

142) 따라서 앞으로 브라질기업의 대아프리카 진출은 브라질 국내정치와 경제사정에 따라 그 폭이 큰 규모로 바뀔 가능성이 큰 것으로 예측할 수 있다.

달리 상대적으로 훨씬 높은 수준의 현지화를 추구한다는 점이다. 이는 브라질과 PALOP 간의 밀접한 관계, 즉 비슷한 역사적, 문화적 배경, 특히 포르투갈어를 공용어로 사용함으로써 나타나는 특수한 현상이다. 이러한 높은 수준의 현지화는 기업비용을 크게 절감할 뿐만 아니라, 특히 다른 기업이 쉽게 복제할 수 없는 고유한 경영자원이 될 수 있다. 특히 인력, 자재 등 모든 것을 자국에서 조달하는 중국의 대아프리카 진출방식과 비교할 때 두드러진 차이점으로서, 브라질의 높은 현지화 수준은 장기적으로 브라질기업에 독특한 경쟁우위를 제공해줄 것으로 예상된다.

## 2. 주요 국가의 진출전략

### 가. 국가별 전략

2000년대 중후반, 서방선진국은 물론, 소위 BRICs로 불리는 브라질, 중국, 인도 등 신흥경제대국의 아프리카 진출이 크게 활기를 띠기 시작하면서 몇몇 연구는 아프리카 진출국가의 개발협력과 진출전략을 체계적으로 비교, 분석한 바 있다. 국내 연구 가운데 가장 대표적인 연구로는 박영호 외(2011) 등과 같은 KIEP의 연구보고서를 꼽을 수 있다. 또한 몇몇 외국 선행연구(예: BRICS Policy Center 2012; Tjønneland 2013; Chichava *et al.* 2013)는 ‘남남협력’ 국가 가운데 특히 중국과 브라질의 아프리카 진출전략을 서로 비교하여 유사점과 차이점을 분석한 바 있다. 이러한 선행연구의 흐름을 감안, 본 장은 앙골라와 모잠비크에 적극적으로 진출한 몇몇 DAC 회원국 및 비회원국을 대상으로 이들의 아프리카 진출전략과

시사점을 잠시 논하고, 이를 브라질의 경우와 비교해보고자 한다. 이를 통해, 아프리카와 PALOP 진출과정에서 브라질이 가진 독특한 경쟁우위 또는 열위가 보다 명확하게 드러날 것이다.

[표 4-2]는 DAC 회원국 가운데 앙골라와 모잠비크에 활발한 원조사업을 펼쳤거나 현재 펼치고 있는 국가를 5년 단위로 구분한 것이다. [표 4-2]에 따르면, 2005~10년 사이 앙골라에서 가장 활발한 개발협력사업을 추진한 국가는 미국, 일본, 노르웨이이며, 모잠비크에서는 미국, 영국, 스웨덴으로 나타나고 있다. 따라서 본 연구는 DAC 회원국으로 미국, 일본, 스웨덴, 노르웨이, 영국을 중심으로 살펴보고자 한다. DAC 비회원국으로는 브라질을 제외한 IBSA 회원국, 인도와 남아프리카공화국, 중국을 집

표 4-2. 전 세계 주요 공여국의 1960~2010년 대앙골라 원조 추이

(단위: 백만 달러)

연도 (규모)	1위	2위	3위	4위	5위	6위
1960-1970 (규모)	포르투갈 (44.8)	오스트리아 (1.67)	독일 (0.13)	-	-	-
1975-1980 (규모)	스웨덴 (56.6)	네덜란드 (29.4)	미국 (10.0)	덴마크 (7.5)	독일 (2.6)	스위스 (1.8)
1980-1985 (규모)	스웨덴 (98.7)	이탈리아 (49.7)	네덜란드 (47.9)	미국 (32.0)	덴마크 (17.9)	독일 (10.5)
1985-1990 (규모)	스웨덴 (164.8)	이탈리아 (156.8)	네덜란드 (70.4)	프랑스 (35.7)	독일 (35.1)	노르웨이 (17.4)
1990-1995 (규모)	스웨덴 (182.8)	이탈리아 (179.7)	프랑스 (129.8)	포르투갈 (102.9)	스페인 (102.7)	노르웨이 (73.3)
1995-2000 (규모)	미국 (192.2)	스페인 (157.2)	스웨덴 (148.0)	포르투갈 (141.0)	노르웨이 (138.0)	독일 (99.1)
2000-2005 (규모)	포르투갈 (795.6)	미국 (518.3)	일본 (154.3)	노르웨이 (126.2)	네덜란드 (113.2)	스웨덴 (86.9)
2005-2010 (규모)	미국 (278.7)	일본 (123.9)	노르웨이 (114.6)	프랑스 (-82.7)	영국 (67.4)	독일 (63.0)

자료: Raposo(2013), p. 162.

표 4-3. 전 세계 주요 공여국의 1960~2010년 대모잠비크 원조 추이

(단위: 백만 달러)

연도 (규모)	1위	2위	3위	4위	5위	6위
1960-1970 (규모)	포르투갈 (27.27)	스위스 (0.09)	오스트리아 (0.08)	일본 (0.01)	스웨덴 (0.01)	-
1975-1980 (규모)	스웨덴 (152.6)	미국 (54.0)	덴마크 (41.7)	영국 (40.6)	네덜란드 (39.1)	노르웨이 (37.6)
1980-1985 (규모)	스웨덴 (215.0)	네덜란드 (137.0)	노르웨이 (93.1)	미국 (93.0)	일본 (76.7)	프랑스 (50.3)
1985-1990 (규모)	이탈리아 (692.0)	스웨덴 (482.2)	미국 (288.0)	노르웨이 (234.7)	프랑스 (227.1)	영국 (183.8)
1990-1995 (규모)	이탈리아 (632.7)	스웨덴 (567.6)	포르투갈 (507.1)	독일 (485.0)	미국 (404.0)	노르웨이 (377.7)
1995-2000 (규모)	미국 (468.6)	독일 (378.2)	포르투갈 (346.8)	영국 (328.5)	스웨덴 (297.0)	네덜란드 (296.8)
2000-2005 (규모)	미국 (697.4)	이탈리아 (536.3)	영국 (526.0)	프랑스 (507.9)	네덜란드 (366.6)	독일 (364.6)
2005-2010 (규모)	미국 (1107.8)	영국 (652.2)	스웨덴 (557.6)	덴마크 (505.5)	네덜란드 (463.1)	노르웨이 (463.1)

자료: Raposo(2013), p. 163.

중적으로 살펴보고자 한다. 본 장은 이들의 앙골라와 모잠비크 진출현황을 자세하게 소개하는 것이 아니라 대아프리카 진출과정에서 나타나는 일반적인 특징을 간략하게 언급하고, 이를 브라질과 비교하는 것이다. 따라서 자세한 현황 소개는 가급적 생략하도록 한다.

### 1) 미국

[표 4-2]와 [표 4-3]에서 살펴본 바와 같이 특히 2005년 이후로 미국의 대양골라 원조규모는 다른 국가보다 압도적으로 크다. 2012년 기준 미국의 대양골라 원조규모는 약 7,000만 달러로 같은 해 2위 포르투갈의

3,200만 달러보다 약 두 배 이상 많다.<sup>143)</sup> 모잠비크의 경우도 이와 사정이 거의 비슷한데 2010년 기준 미국의 대모잠비크 원조는 2억 3,800만 달러로 2위 포르투갈의 1억 800만 달러보다 약 두 배 이상 많다(OECD 기준). UN, World Bank 등과 같은 다자기구를 포함하는 경우에도 미국의 원조규모는 압도적으로 크다. 반면 포르투갈은 순위가 소폭 내려간다.

[표 4-2]와 [표 4-3]에 나타난 바와 같이, 미국의 대아프리카 원조규모는 1990년대 말, 2000년대 초부터 본격적으로 확대되는데 이는 9·11사태 이후 안보 차원에서 아프리카 국가의 정치적, 경제적 안정을 통해 테러세력의 확산을 막고자 원조규모를 전폭적으로 확대했기 때문이다.<sup>144)</sup> 미국의 원조는 기본적으로 민주주의와 경제적 자유를 옹호하는 국가를 대상으로 하며, 브라질과 달리 조건부 지원(conditionality)을 공식적으로 분명하게 명시한다. 예를 들어, 브라질 정부는 1974년 앙골라 독립과 거의 동시에 앙골라 공산정부를 합법적인 것으로 인정한 것과 달리, 미국은 앙골라 정부가 공식적으로 마르크스주의를 포기한 이후 이를 인정하기 시작했으며, 따라서 주앙골라 미국대사관은 1995년이 되어서야 개설되었다.

또한 미국은 중동석유의 대안으로 아프리카 석유를 확보하는 것이 국익에 도움이 된다는 판단하에 아프리카 국가와 밀접한 경제적 관계를 추구한다. 실제로 아프리카는 2002년부터 약 10년간 중동을 제치고 미국의 가장 큰 석유수입 지역 1위를 차지한 바 있다. 이러한 맥락에서, Colin Powell 전 합참의장은 2002년 앙골라를 방문, 앙골라 지도층과 미국 석유 기업의 앙골라 유전개발사업 진출 가능성을 논의한 바 있으며, 실제로 미

---

143) AidData(2015), AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 9. 15).

144) 박영호 외(2011), pp. 300~305.

국기업의 아프리카 투자 가운데 대부분은 Shell, Chevron, Exxon과 같은 미국 거대석유기업의 투자가 차지한다. 하지만 최근 미국의 아프리카 석유수입 규모는 빠른 속도로 줄어들고 있으며, 향후에도 이런 추세는 계속 될 것으로 보인다. 이는 아프리카에서 생산되는 원유가 최근 유가하락의 주범으로 지목되고 있는 셰일오일과 특성이 매우 유사하기 때문이다. 참고로 앙골라의 경우, 2007년을 기점으로 미국과 중국의 순위가 역전, 이전에는 미국이 앙골라 원유의 최대 수입국이었지만 현재는 중국이 압도적인 1위를 차지하며, 미국은 거의 수입을 하지 않고 있다.<sup>145)</sup> 이러한 맥락에서 몇몇 미국 언론기사는 앞으로 미국의 아프리카 원유수입이 점점 축소되어 결국에는 거의 0에 근접할 가능성이 크다고 언급한 바 있다.<sup>146)</sup>

석유기업 외 다른 미국기업의 대아프리카 진출도 상대적으로 활발한데, 예를 들어 코카콜라, P&G 등과 같은 식료품, 생필품 생산회사, 마이크로소프트 등과 같은 IT기업도 아프리카에서 다양한 종류의 사업을 진행하고 있으며, 이 기업들의 CSR사업도 활발한 편이다.<sup>147)</sup>

## 2) 일본

일본의 아프리카 원조 및 투자전략은 1993년 시작, 이후 매 5년마다 개최되는 동경아프리카개발회의(TICAD: Tokyo International Conference on African Development)를 통해 구체화되고, 공식화되고 있다. EU, 중국, 인도, 터키, 한국도 일본의 TICAD와 비슷한 아프리카 경제협력회의

---

145) WTO(2015), WTO Statistics(검색일: 2015. 9. 8).

146) "US-Africa oil trade wanes after shale revolution"(2015. 8. 3).

147) 박영호 외, 위의 책, pp. 133~136.

를 개최하고 있다. 하지만 TICAD의 경우 참여국과 참가자 수, 세계경제에서 일본이 차지하는 위상을 감안하면 그 중요성이 상대적으로 높다. 가장 최근의 TICAD V는 2013년 개최되었으며, 특히 민간 비즈니스 파트너의 역할이 크게 강조되었다. 소위 PPP(public private partnership)로 불리는 민관협력사업은 최근 한국에서도 그 중요성이 크게 강조되고 있으며, 이러한 추세는 한동안 이어질 것으로 보인다. 2008년 개최된 TICAD IV의 경우, 일본은 2012년까지 대아프리카 ODA와 민간투자규모를 두 배로 확대하고, 최대 40억 달러 규모의 차관을 공여할 것을 약속한 바 있다.<sup>148)</sup> 일본은 TICAD에서 논의한 내용을 성실하게 추진하는데, 실제로 일본의 대아프리카 원조 규모는 특히 2010년을 기점으로 크게 증가했다.

일본의 기본적인 대아프리카 진출전략은 시기마다 다른 모습을 보이지만, 전통적으로 ‘엔 차관’으로 불리는 유상원조를 적극 활용한다.<sup>149)</sup> 또한 일본은 아프리카 진출 시 위험을 분산하기 위한 목적으로 다른 국가와 삼각협력을 적극 활용한다. 예를 들어, 이미 사례 연구에서 언급한 바와 같이, 일본은 PALOP 진출 시 브라질과 삼각협력을 ‘의도적으로’ 추구하면서 원조사업을 진행했으며, 특히 ProSavana 사업과 같이 순수원조와 경제적 이익이 서로 결합된 사업도 함께 진행 중이다. 이러한 ‘위험분산’ 전략은 단지 원조사업뿐만 아니라 일본 민간기업의 아프리카 시장진출 과정에서 종종 나타난다. 예를 들어, 미쯔비시는 모잠비크 진출과정에서 BHP Billiton과 합작투자 형식으로 알루미늄 제련공장을 건설했다. 일본 정부와 기업의 이러한 위험분산 성향은 과거 일본기업의 한국 진출과정

---

148) 박영호 외, 위의 책, p. 139.

149) *Ibid.*, p. 199.

에서도 나타났던 현상인데, 예를 들어 신도리코, 롯데 케논 등과 같은 합작기업은 일본의 고유한 문화적 배경이 투자 의사결정과정에서 강하게 영향을 미친다고 볼 수 있다.

일본의 아프리카 진출과정에서 나타나는 또 다른 특징은 아프리카 국가를 성장국과 자원보유국으로 구분한 후 각각 중요 거점을 설정, 이 국가를 중심으로 먼저 진출한 후 차후 진출범위를 점차 확산하는 경향을 보인다는 점이다.<sup>150)</sup> 일본 경제산업성은 성장국가로 남아공과 이집트를, 자원보유국으로 앙골라, 나이지리아, 알제리, 니제르, 마다가스카르, 잠비아, 보츠와나를 선정하여 자원개발 및 원조사업에 집중한 바 있다.

마지막으로, 일본은 ProSavana 사례에서 일부 나타난 바와 같이 최근 정부 차원의 원조를 민간 비즈니스와 연계, 실제 수익창출을 통해 아프리카 지역사회의 경제적 자립을 유도하는 노력을 꾸준히 한다. 대표적으로 소위 ‘inclusive business’의 일환으로 시행되고 있는 BOP(bottom of the pyramid), 즉 아프리카 소외계층 비즈니스 지원정책 등을 꼽을 수 있다. 이는 TICAD V에서 언급된 민간 비즈니스 파트너와의 연계를 통한 사업 확장과 관련하여 구체적인 로드맵을 제공했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

많은 연구는 과거 일본의 원조가 미국과 비슷한 맥락에서 주로 무역확대를 목표로 자국의 이익을 지나치게 우선시하는 경향을 보인다고 주장했다.<sup>151)</sup> 다만 미국과 가장 두드러지는 차이점은 미국은 아프리카 진출과정에서 경제적 이익뿐만 아니라 동시에 ‘자유’, ‘평등’ 등과 같은 민주주

---

150) *Ibid.*, p. 328.

151) Raposo(2013), pp. 92-96.

의의 핵심가치를 추구하지만, 일본은 경제적 논리에 충실하다는 점이 다.<sup>152)</sup> 일본과 브라질 간 삼각협력도 이러한 일본원조의 특징이 어느 정도 반영된 것으로 보아도 무리가 없을 것이다.

### 3) 스웨덴

스웨덴과 노르웨이는 스칸디나비아 반도에 위치한 국가로 두 국가 모두 비슷한 아프리카 진출전략을 추구하며, 따라서 본 연구는 특히 스웨덴의 진출전략을 중점적으로 살펴보고자 한다. 스웨덴과 노르웨이, 특히 스웨덴은 1960~70년대부터 꾸준히 아프리카를 지원해왔으며, GNI 대비 ODA 비중도 1%로 상당히 높다. 또한 원조사업관리 및 결과분석도 매우 철저하게 이루어진다. 따라서 국제사회에서 스웨덴과 노르웨이는 ‘원조 우등생’으로 널리 알려져 있으며, 아프리카 국가에서도 평판이 매우 높다. 이러한 이미지는 나아가 스웨덴 민간기업의 아프리카 진출에도 많은 도움이 되고 있다.

스웨덴은 인구 1,000만 명이 되지 않는 소국이며, GNI 대비 ODA 비중은 매우 높지만 절대 금액은 미국과 같은 강대국과 비교해 적다. 따라서 원조사업이 몇몇 소수 국가를 중심으로 이루어지는데, 주로 남부 아프리카 국가, 예를 들어 앙골라, 보츠와나, 모잠비크, 잠비아 등에 집중되는 경향을 보인다. 1980~90년대 스웨덴은 PALOP, 특히 앙골라 및 모잠비크와 매우 우호적인 관계를 유지했는데, 이는 상대적으로 부족한 자원을 소수의 국가에 집중, 효과성을 극대화하는 스웨덴 원조전략의 결과로 해

---

152) Schraeder, Hook, and Taylor(1998), pp. 294-323.

석할 수 있다. 이와 더불어, 스웨덴은 전통적인 사회주의 국가로 아프리카 좌파정권에 원조를 집중하는 경향을 보여왔는데, PALOP 원조도 이와 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 하지만 이는 정치적 차원에서 사회주의 확산 등과 같은 목표가 아니라, 순수한 ‘이상주의’적 목표에 충실한 결과로 보는 시각이 지배적이다.<sup>153)</sup>

2010년 이후에도 스웨덴의 남아프리카 지역 중심 지원은 지속되고 있다. 실례로 스웨덴의 정부원조기관인 SIDA는 2015~19 모잠비크 지원계획을 발표하면서 약 4억 5,000유로 상당의 지원을 약속했다.<sup>154)</sup> 이러한 맥락에서 ABB, Atlas Copco, Electrolux, Ericsson, Volvo, Scania, Tetra Pak, Sandvik 등 대표적인 스웨덴기업의 남아프리카 지역 진출도 매우 활발한 편이다.

#### 4) 영국

영국의 아프리카 진출은 전통적으로 역사가 매우 오래되었으며, 첫 근대적 차원의 원조는 1929년까지 거슬러 올라간다. 2차 세계대전 이후 영국의 해외원조는 주로 아시아 국가, 특히 인도를 중심으로 이루어졌지만, 1980년대부터 아프리카에 원조가 집중되기 시작하면서, 현재는 아프리카 원조액이 다른 지역 원조액을 크게 압도하고 있다. 이는 당시 원자재 가격폭락으로 아프리카 경제사정이 지나치게 열악해지면서 인도주의적 차원의 지원이 늘어났기 때문에 나타난 현상이다. 이후 아프리카 원조규모 성장세는 잠시 주춤한 모습을 보이다가 2000년대 초반부터 다시 빠른 속

---

153) Schraeder, Hook, and Taylor, *op. cit.*, pp. 294-323.

154) “Sweden provides Mozambique \$35m budget support”(2015. 7. 24).

도로 상승했는데, 이는 1990년대 말 영국노동당 집권에 따른 외교노선의 변화로 나타난 현상이다. 이와 관련하여, 토니 블레어 수상은 2001년 연설에서 아프리카를 ‘세계 양심의 상처’로 규정하면서 아프리카의 가난을 해소하는 데 영국이 적극 나설 것을 천명한 바 있다.<sup>155)</sup>

방금 언급한 바와 같이, 영국의 아프리카 원조는 특히 노동당 집권 이후 주로 빈곤국가를 중심으로 이루어진다. 영국의 정부원조기관인 DFID는 1997년 가나, 나이지리아, 시에라리온, 수단, 에티오피아, 콩고민주공화국, 르완다, 우간다, 케냐, 탄자니아, 잠비아, 말라위, 모잠비크, 짐바브웨, 남아프리카공화국, 레소토 등을 우선 협력국가로 선정했다. 하지만 동시에 혹자는 영국의 ‘빈곤과의 싸움’이 사실은 외교적 관점에서 미국의 안보 중심 원조와 맥락을 같이 한다고 비판한 바 있다.<sup>156)</sup> 물론 영국 정부는 이를 공식적으로 부정한다.

반면 영국기업의 아프리카 진출은 주로 과거 영연방에 속했던 식민지 국가 위주로 이루어지는데, 실제로 과거 영연방 아프리카 국가와 비영연방 아프리카 국가 간 무역규모는 거의 두 배 가까운 차이를 보인다. 또한 영국기업의 아프리카 진출도 역사가 매우 오래된 편이다. 예를 들어, 다이아몬드 회사 DeBeers 그룹 인수로 유명해진 영국의 광산기업 AngloAmerican은 아프리카 진출역사가 약 100년에 달한다. 워낙 식민지 역사가 오래된 탓에 아프리카에 진출한 영국기업은 현지에서 광범위한 네트워크를 가지고 있으며, 현지화 정도가 매우 높은 편이다.<sup>157)</sup>

---

155) Hudson(2006), p. 11.

156) Hudson, *op. cit.*, pp. 11-12.

157) 박영호 외, 위의 책, p. 149.

## 5) 중국

중국은 이미 1950년대 중반부터 반둥회의에서 채택된 평화공존 5대 원칙, 즉 ① 내정불간섭 ② 평화공존 ③ 영토주권의 상호존중 ④ 상호불가침 ⑤ 호혜주의를 적극 지지, 서방선진국과 분명한 거리를 두면서 독자적으로 아프리카 국가와 오랜 기간 정치적 차원에서 유대관계를 형성했다.<sup>158)</sup> 중국의 관점에서 아프리카 국가는 서방세계와 체제경쟁에서 승리하고 국제사회에서 자국의 입장을 강화하는 데 필요한 정치적 파트너로서, 아프리카 국가 관점에서 중국은 자국의 독립을 적극 지지하는 든든한 후원자로서 서로를 필요로 했고, 이는 매우 끈끈한 정치적 연대로 이어졌다. 실례로 아프리카 국가 가운데 절대 다수는 여전히 대만을 국가로 인정하지 않으며, 중국은 아프리카 국가의 지지를 바탕으로 1949년부터 UN안보리 상임이사국 지위를 차지했다. 이와 관련하여 마오쩌둥은 “중국이 아프리카 덕분에 UN 회원국이 되었다”고 언급했다.<sup>159)</sup>

과거 1960~70년대 중국은 반식민주의, 반제국주의를 표방하며 아프리카 국가의 독립을 정치적 차원에서 지지했고, 많은 아프리카 국가가 식민 지배에서 벗어난 이후에도 관계를 계속 유지, 꾸준히 협력 수준을 높여왔다. 중국은 2000년 CACF(China-Africa Cooperation Forum), 즉 중국-아프리카 협력포럼을 창설, 아프리카의 정상들 매 3년마다 초대하는데 2006년 3차 포럼의 경우, 대만과 수교관계를 가진 5개국을 제외한 아프리카국가 48개국 국가 지도자가 모두 참석하여, 위세를 떨쳤으며, 최근의 5차 포럼에서는 파격적인 채무탕감, 대규모 투자 등을 약속한 바 있다.

---

158) Ofodile(2009), p. 88.

159) Rich and Recker(2013), p. 63.

이러한 정치적 협력과 더불어 중국의 대아프리카 개발협력도 역사가 오래되었다.<sup>160)</sup> 중국은 자국의 경제사정이 어려운 1950~70년대에도 아프리카 국가에 꾸준히 원조자금을 제공했으며, 심지어 서방공여국이 채산성이 맞지 않는다는 이유로 차관제공을 거절한 사업도 적극 지원했다. 예를 들어 자원개발사업의 경우, 서방국가는 도로, 철도, 전력 등과 같은 사회기반시설 부족으로 자원개발 채산성이 맞지 않을 때에는 보통 투자를 꺼리는데, 중국은 오히려 수력발전소, 철도, 자원개발 등을 하나로 묶어 소위 ‘패키지 딜’ 또는 ‘앙골라 모델’로 불리는 자원을 일정 기간 무상으로 제공받는 조건으로 차관을 제공하는 등 매우 과감한 행보를 보였다.<sup>161)</sup> 이러한 진출방식은 아프리카의 관점에서 대규모 외국자본을 별다른 조건 없이 끌어들이 수 있다는 점에서 그리고 빠른 속도로 사회기반시설을 확보할 수 있다는 점에서 분명 긍정적인 측면이 있다. 이와 동시에 중국의 관점에서는 중국기업의 아프리카 진출을 촉진할 수 있고, 안정적인 미래자원 수급이 가능하다는 점에서 긍정적이다.<sup>162)</sup> 이러한 맥락에서 중국의 대아프리카 진출은 주로 자원부국에 집중되는 경향을 보인다.

최근 10년간 중국의 대아프리카 투자가 이러한 ‘앙골라 모델’을 바탕으로 크게 증가하기 시작하자 일부 서방선진국은 이를 ‘신식민주의’로 비판한 바 있다.<sup>163)</sup> 또한 아프리카에 진출한 중국기업은 심지어 일용노동직까지 모두 중국인을 고용, 현지 일자리 창출에 전혀 도움을 주지 못하고 있다. 이러한 맥락에서 중국인에 대한 아프리카 시민의 불만은 매우 높고,

160) Scoones, Cabral, and Tugendhat(2013), pp. 6-8.

161) Alves(2013a), p. 102.

162) Ilhéu(2010), pp. 12-13.

163) “China Denies Building Empire in Africa”(2015. 1. 12).

중국인 대상 범죄도 심심치 않게 일어나고 있다. 하지만 중국의 아프리카 투자는 분명 아프리카의 경제발전에 많은 도움이 된 것은 분명하며, 그 평가는 중국의 성장을 견제하는 서방선진국의 입장이 강하게 반영된 것으로, 단지 겉으로 보이는 ‘인상’만으로 판단할 문제는 아닌 것으로 보인다.

중국과 아프리카의 협력은 단지 자원개발 차원에서 그치는 것이 아닌 브라질과 비슷한 맥락에서 소위 ‘소프트파워’로 이어진다. 브라질이 성공적인 것으로 평가되는 자국의 개발사업을 ‘기술과학협력’을 통해 아프리카에 적용하는 것과 마찬가지로 중국도 원조 차원에서 이와 비슷한 전략을 추진하고 있다. 중국은 자국의 정부 주도형 시장경제발전 모델의 우수성을 아프리카 국가에 널리 홍보하고 있으며, 동시에 교육지원사업을 활발히 전개, 매년 많은 아프리카 교사와 학생을 중국으로 초청하고 있다. 이러한 측면에서 중국의 대아프리카 진출전략은 브라질과 매우 비슷하다. 이와 관련하여 몇몇 선행연구는 이 두 국가를 서로 경쟁적이지만 동시에 잠재적으로 상호 보완적이며, 따라서 협력 가능성이 많은 관계로 분석, 묘사한 바 있다.<sup>164)</sup>

## 6) 인도

인도와 아프리카 국가 간의 협력도 중국과 마찬가지로 전통이 오래되었다. 인도도 아프리카의 탈식민지화를 적극 지지하면서, 독립운동과정에서 상당수 아프리카 국가와 긴밀한 관계를 맺어왔다. 하지만 대부분의 아프리카 국가가 식민지배에서 독립한 이후, 인도와 아프리카 간의 관계는

---

164) Abdenur, *op. cit.*, pp. 254-267.

정치적 차원보다 경제적 차원의 협력, 예를 들면 에너지 확보, 교역, 투자 등이 강조되고 있다. 인도도 2008년부터 일본의 TICAD, 중국의 CACF 등과 비슷한 IASF(India-Africa Forum Summit)을 개최하고 있으며, 3차 회의가 2015년 개최 예정이다. 3차 IAFS 회의에는 약 50여 개국 아프리카 국가 정상 및 고위급 인사가 참석할 예정이다. 아프리카 내 인도의 존재감은 브라질보다는 상대적으로 강하지만, 중국보다는 확실히 규모나 범위 면에서 열세이다.<sup>165)</sup>

인도의 대아프리카 개발협력은 1960년대부터 시작했으며, 중국의 대아프리카 개발협력이 큰 폭으로 증가하기 시작하는 시기와 거의 일치한다.<sup>166)</sup> 이는 인도의 대아프리카 개발협력이 기본적으로 중국을 견제하기 위한 목적으로 시작했음을 의미한다. 마찬가지로 중국의 대아프리카 개발협력이 다소 뜸해진 1980~90년대에 인도의 대아프리카 개발협력 규모도 함께 낮아진다. 다만 한 가지 인도의 대아프리카 개발협력 가운데 특이한 점은 인도유학을 원하는 아프리카 학생 또는 인도에서 직업훈련을 받고자 공무원을 대상으로 다양한 장학금 제도를 마련하고 있다는 점이다. 이러한 교육협력의 규모가 커지면서 최근 인도는 아프리카에서 특히 IT를 중심으로 각종 직업훈련소를 개설, 운영 중이다. 인도의 대아프리카 진출 전략의 한 가지 특이한 점은 중국이나 브라질과는 달리 원조를 담당하는 기관이 정부 내 존재하지 않는다는 것이다. 중국의 경우는 상무부 내 대외원조사, 브라질의 경우는 외교부 내 ABC이다. 그런데 인도는 원조를 전담하는 기관이 존재하지 않는다. 하지만 인도는 앞으로 정부 원조전담

---

165) Naidu(2011), p. 11.

166) Tjønneland(2013), p. 1.

기구를 세울 예정으로 알려지고 있다. 인도의 대아프리카 진출전략은 비록 그 규모는 훨씬 작지만 중국과 매우 비슷한 모습을 보인다. 하지만 인도는 교육원조사업 등을 강조하는, 전반적으로 중국보다 훨씬 ‘soft’한 편이며, 그 속도도 느리다.

## 7) 남아프리카공화국

중국, 인도, 브라질 등과 같은 신흥공여국과 비교해 남아프리카공화국의 경제규모는 상대적으로 매우 작다. 하지만 남아프리카공화국은 아프리카 국가라는 점에서 아프리카 국가 진출 시 분명한 장점이 있다. 소위 ‘황금의 도시’로 불리는 요한네스버그는 ‘아프리카의 뉴욕’으로 불리며, 많은 아프리카 학생이 이곳으로 유학오고 있다는 점, 아프리카 국가로서 높은 경제발전을 이룩하고, 경제적, 정치적 차원에서 해당 지역 내 지도적 위치를 차지하고 있다는 점은 남아프리카공화국이 다른 선진공여국이나 신흥공여국과 비교해 아프리카에서 확실한 ‘소프트 파워’를 가지고 있음을 의미한다.<sup>167)</sup> 또한 남아프리카공화국의 대아프리카 무역규모는 BRICs 국가 가운데 중국 다음으로 크다. 남아프리카공화국의 대아프리카 진출은 대부분이 SADC(Southern African Development Community)에 집중되는 경향을 보이며, 특히 무역의 경우 SADC의 비중이 전체 아프리카 무역의 약 90%를 차지한다.<sup>168)</sup>

남아프리카공화국의 원조규모를 정확하게 측정하는 것은 매우 어렵지만, 많은 연구자는 총 원조사업 수는 약 10~20개로 매우 작지만 규모는

---

167) Vieira and Alden(2011), p. 518.

168) WTO(2015), WTO Statistics(검색일: 2015. 9. 14).

인도보다 크며, 대략 1억 달러 수준으로 예상된다.<sup>169)</sup> 대부분의 원조는 인도적 차원의 원조가 주를 이루며, 외교관 연수 및 선거지원(support to elections)과 같은 원조사업도 포함된다. 이 원조사업은 다른 남남협력 국가와 마찬가지로 정부의 외교정책과 매우 밀접한 관계를 가지는데, 특히 선거지원사업은 정치적으로 매우 민감한 문제로 다른 공여국이 참여를 꺼린다는 점에서 남아프리카만이 할 수 있는 지원사업으로 꼽힌다.

남아프리카공화국은 2013년 SADPA(South African Development Partnership Agency)를 조직, 원조를 보다 체계적으로 관리하고자 노력하고 있다. 이전 원조는 주로 ARF(African Renaissance Fund)를 통해 이루어졌는데, SADPA 설립 이후에도 ARF는 여전히 독립적으로 원조사업을 지원하고 있다.

## 나. 브라질-주요 국가 비교

위에서 소개한 총 7개국의 원조 특징은 [표 4-4]와 같이 간략하게 정리될 수 있다.

[표 4-4]를 기준으로 각국이 원조를 통해 추구하는 목표는 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 첫째로, 순수한 인도적 차원의 목적이다. 특히 스웨덴은 인도적 차원의 목적이 상대적으로 두드러지는 편이다. 둘째로, 자국 내 정치적 이익확보 차원의 목표가 있다. 이는 예를 들어 미국이나 영국처럼 자국 내 안보강화를 목적으로 이루어지는 원조 등을 포함한다. 셋째로, 소위 ‘소프트 파워’나 국제사회 내 영향력 강화를 목적으로 이루어지는 원

---

169) Tjønneland, *op. cit.*, pp. 3-4.

표 4-4. 주요 7개국의 대아프리카 포어권 국가 원조에서 나타나는 주요 특징

	국가명	주요 특징
DAC 공여국	미국	조건부 원조 미국의 정치적 입지 및 안보 확보 전략적 자원 확보(석유)
	일본	'엔 차관' 활용 정치적 논리보다 경제적 논리에 충실한 편
	스웨덴	전통적으로 남아프리카 국가에 집중 원조의 '이상주의적' 목표에 충실한 편
	영국	빈곤국가 및 과거 영연방 아프리카 국가에 집중 1990년대 말 노동당 집권과 함께 대아프리카 원조규모 증가 미국의 안보 중심 원조와 맥을 함께하는 경향이 있음
신흥 공여국	중국	중국의 국제사회 내 정치적 입지 확보 '앙골라 모델'을 통한 경제적 이익 확보 최근 10년간 급격한 증가세
	인도	중국의 아프리카 내 영향력 견제 목적 중국보다 상대적으로 '직접적인' 경제 이익보다 '소프트 파워' 중심
	남아프리카공화국	아프리카의 '맹주'로서 입지 확보

자료: 저자 작성.

조가 있다. 이는 예를 들어, 중국, 인도, 남아프리카공화국의 원조에서 상대적으로 두드러진 것으로 보인다. 마지막으로 자국의 경제적 이익을 추구하는 원조가 있다. 이는 일본이나 중국의 원조에서 가장 뚜렷하게 관찰할 수 있다. 한 가지 주의할 점은, 실제 현실에서 이 네 가지 목표는 보통 중첩되어 추구하는 경우가 대부분이라는 점이다. 따라서 [표 4-4]는 현실을 지나치게 간략하게 도식화한 것으로 비판받을 수 있다. 하지만 동시에 이는 각 주요국가의 원조행태를 서로 비교했을 때 나타나는 상대적인 특징을 간략하게 정리한 것으로, 결코 개별국가의 원조에서 나타나는 특징을 정리한 것은 아니다.

[표 4-4]를 통해 또 한 가지 확인할 수 있는 점은 DAC 공여국과 신흥 공여국의 원조 목적은 전체적으로 성격이 다르다는 점이다. DAC 공여국

의 경우, 특히 조건부 원조를 통해 보다 넓은 차원에서 기존 (특히 서방선진국 중심의) 국제사회질서에 아프리카 국가를 편입하고자 원조를 활용하는 측면이 강하지만, 신흥공여국은 원조가 양자간의 이해관계에 초점을 맞춘 것이라는 점이다. 중국의 소위 ‘앙골라 모델’도 이러한 측면에서 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 위에서 논의한 브라질의 남남협력과 이를 통한 PALOP 진출전략은 과연 다른 주요 국가와 비교해 상대적으로 어떠한 장단점을 보이는가? 본 연구는 위에서 논의한 브라질의 대아프리카 진출전략에서 나타나는 7가지 특징을 바탕으로 이를 다음과 같이 정리하고자 한다.

첫째로, 위에서 논의한 브라질 진출전략의 첫째 특징, 즉 ‘Made in Brazil’ 사업을 아프리카에 이전하는 원조전략과 관련하여 다른 주요국가와 분명한 차별성이 있는 것으로 보아도 무방하다. 하지만 브라질의 이러한 전략이 원조 효과성에 항상 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보기는 힘들다. 예를 들어, 모잠비크 교육사업(The Solidarity Literacy) 사례에서 자세하게 논의한 바와 같이 이는 때로는 브라질과 PALOP 간의 미묘한 사회문화적 차이를 충분히 고려하지 못하여, 원조 효과성에 부정적인 영향을 미치는 결과를 초래할 수 있다. 하지만 이러한 문제로 인해 브라질 원조사업의 전체를 부정적으로 평가하는 것은 다소 지나친 것으로 보인다. 특히 2000년대 초반부터 브라질 학계는 브라질 정부의 대PALOP 원조 가운데 특히 보건협력사업을 중심으로 효과성을 추적, 조사한 바 있으며, 이 연구는 초기 브라질의 보건원조사업이 기본적으로 분명한 한계점도 있었지만 앞으로 추가협력을 통한 개선 가능성도 있다는 점에서 상당히 긍정적으로 평가했다.<sup>170)</sup>

둘째로, 삼각협력의 수가 압도적으로 많다는 특징도 다른 주요국가와 뚜렷한 차별성을 가진다. 이는 브라질에서만 나타나는 가장 독특한 특징으로서, 브라질의 남남협력이 전통적인 선진공여국의 원조사업을 무조건적으로 비판하는 폐쇄적인 모습이 아니라, 이를 보완하는 측면이 강하다. 국제원조사회는 1회 로마부터, 파리, 아크라, 4회 부산 선언으로 이어지는 HLF(High-Level Forum on Aid Effectiveness), 즉 원조 효과성에 관한 고위급회담 개최, UN의 MDGs 설정 등을 통해 특히 2000년대 이후 이전보다 체계적인 모습을 보이며, 동시에 원조의 전문화 추세도 꾸준히 진행 중이다. 브라질은 명시적으로 OECD DAC 가입국의 국제개발협력과 차별화 전략을 구사하지만, 실제로 많은 부분에서 브라질은 이러한 국제원조사회의 흐름에 적극 동참하고 있다. 몇몇 선행연구는 원조 효과성 논란과 관련하여 브라질의 ‘남남협력’이 경험적 차원에서 최근 부산 고위급포럼에서 합의된 원조 원칙을 비교적 충실하게 따르고 있음을 확인한 바 있다.<sup>171)</sup>

셋째로, 브라질의 원조를 통한 역내 리더십 강화 추구, 원조추진체계의 분절화, 비전문성, 미비한 법제도, 부실한 감독과 평가, BNDES를 통한 지원, 상업적 이익추구 등과 같은 것은 브라질에만 나타나는 독특한 특징으로 보기는 힘들다. 오히려 이는 위에서 소개한 거의 모든 신흥공여국에서 공통으로 나타나는 특징이다. 중국, 인도, 남아프리카 공화국 모두 원조를 통해 아프리카 내 우월한 지위를 확보하고자 노력하며, 이 국가의 원조추진체제도, 남아프리카공화국은 최근 점차 개선되는 모습이지만, 여

170) Pasqualin and Garcia(2011), pp. 22-23.

171) Russo, Cabral, and Ferrinho(2013), pp. 5-6.

전히 분절화 정도가 매우 심하며 감독 및 평가체계도 미비하다. 또한 정부 차원에서 개발은행을 통한 자금지원도 이 국가에서 공통으로 나타나는 특징이다. 물론 상업적 이익추구는 신흥공여국만의 특징으로 치부하기에는 무리가 있지만, 중국은 이 특징이 매우 두드러지게 나타나고 있음은 주지의 사실이다.

넷째로, 다른 주요국가와 비교해 브라질의 대PALOP 국제개발협력이 가지는 가장 큰 장점은 의심할 여지없이 두 지역 모두 포르투갈 식민 지배를 경험했으며, 같은 역사, 문화, 언어를 서로 공유한다는 점이다. 혹자는 브라질의 대PALOP 원조규모가 다른 서방선진국이나 특히 중국과 같은 신흥공여국과 비교해 상대적으로 작은 편이라는 사실을 지적하면서 브라질은 정치적 관계, 자금동원력, 민간협력에서 사실상 경쟁열위에 있으며, 두 지역간 역사적, 문화적, 언어적 동질성이 사실상 두 지역간의 협력수준에 큰 영향을 미치지 못한다고 주장하기도 한다. 물론 브라질과 PALOP 간의 관계를 별다른 실체가 없는 단지 피상적 수준의 관계로 치부할 수도 있다. 예를 들어, 몇몇 브라질 문화인류학자는 PALOP으로 묶인 아프리카 5개국이 사실상 역사적으로나 지리적으로 긴밀한 공통점을 찾을 수 없으며, 하나의 ‘동일한’ 문화적 공동체로 이해하는 것도 곤란하다고 한다. 따라서 브라질과 PALOP 간의 협력관계도 사실상 피상적인 수준에 머물러 있으며, 정치적, 경제적 이해관계 측면에서 바라보는 것이 바람직하다고 주장했다.<sup>172)</sup> 하지만 ① 같은 포르투갈어를 사용하므로 의사소통이 자유롭다는 점 ② CPLP 공동체로 협력관계를 꾸준히 유지하고 있다는 점, 특히 CPLP가 브라질이나 포르투갈이 아니라 사실상 PALOP

---

172) Dias, Thomaz, and Filho(2008), pp. 284-287.

주축으로 시작되었다는 점은 두 지역의 관계와 관련하여 많은 시사점을 던져준다. ③ 브라질 문화 및 제품은 이미 경제발전이 성공한 과거 포르투갈 식민지로서 ‘고급’ 문화와 제품으로 PALOP 내 (‘보파리’ 상인이 생길 정도로) 매우 높은 평가를 받고 있다는 점은 분명히 평가할 만한 가치가 있다.

결론적으로 ① 기술과학협력을 통해 자국 내 이미 성공적인 것으로 평가받는 개발사업의 이전을 목표로 한다는 점 ② 삼각협력의 수가 다른 국가보다 압도적으로 많다는 점 ③ 같은 포르투갈어를 사용하고, 비슷한 문화적 배경을 가지고 있다는 점은 분명 미국, 중국을 비롯한 다른 경제개발협력 국가와 비교하여 PALOP 내에서 브라질이 가지는 독특한 비교우위의 차이점이다. 이와 더불어, PALOP 내 브라질의 이미지가 매우 긍정적이라는 점과 브라질 정부는 OECD DAC 권고를 준수하려고 노력한다는 점도 긍정적인 측면으로 함께 고려할 필요가 있다. 이러한 차이점은 브라질로 하여금 PALOP 내에서 독특한 경쟁우위를 획득하는 원천으로 작용한다고 지적할 수 있다.

## 제5장 결론: 한국의 대아프리카 진출전략 수립에 대한 시사점



지금까지 한국의 대아프리카, 보다 구체적으로 특히 앙골라와 모잠비크 진출 노력은 일반적으로 EDCF 차관을 통한 각종 사회기반시설 건설 및 개발사업, 소수의 무상원조를 중심으로 이루어졌다. 하지만 한국 정부의 유무상원조 규모는 서방선진국이나 신흥경제대국의 아프리카 원조 및 투자규모와 비교하면 매우 미미한 수준이다. 한국의 대앙골라 및 모잠비크 원조는 한국의 OECD DAC 가입과 더불어 규모가 꾸준히 증가했지만, 여전히 전체 원조액 기준으로 볼 때 10대 공여국 안에 포함되지 못하며, AidData 3.0 기준 2010년 1억 7,000만 달러에서 2012년 200만 달러, 2013년 1억 5,000만 달러를 기록하는 등 부침이 매우 심하다. 특히 이러한 국가 차원의 ‘전통적인’ 접근방법은 막대한 물량공세를 바탕으로 아프리카 국가에 전방위적으로 진출하는 중국과 비교하여 경쟁우위를 가질 수 없으며, 따라서 발상의 전환이 필요한 시점이다.

이와 같은 상황에서, 브라질의 대아프리카 진출사례 분석을 통해, 한국과 아프리카, 특히 포어권 국가 간의 활발한 교류 및 협력을 끌어내기 위해서는 어떠한 전략적 접근이 바람직한지 논의할 필요가 있다. 본 연구자는 이번 브라질의 대PALOP 외교정책과 진출전략, 현황 검토 등을 통해 몇몇 중요한 시사점을 찾아낼 수 있었다. 특히 제4장에서 살펴본 바와 같이, 브라질의 대외정책과 진출전략은 고유한 장단점을 동시에 보여준다. 우리는 이러한 브라질 대외정책 및 진출전략에서 나타나는 고유한 특징을 다양한 각도에서 결합하여, 한국의 대PALOP, 나아가 아프리카 진출 전략 수립과 관련하여 몇몇 의미있는 시사점을 제시하고자 한다.

첫째로, 브라질의 대외개발협력은 총괄 조정과 통제기관 없이 여러 주체가 다양한 형태로 사업을 진행하는 특징을 보여준다. 이는 대외개발협

력의 분절화와 중복성 문제를 야기하고, 원조 효율성을 저하하는 심각한 문제점으로 지적되지만, 다른 한편으로는 여러 수원국의 다양한 개발협력 수요에 대응할 수 있고, 동시에 특정 정부원조기관의 독단적인 의사결정이 아니라 다양한 가치관이 적용된 민주적 대외협력을 할 수 있다는 장점도 있다. 일반적으로 많은 연구가 대외개발협력의 분절화와 중복성 문제를 단점으로 지적하지만 브라질의 사례연구(The Solidarity in Literacy)에서 나타난 바와 같이 한 프로젝트를 대상으로 다양한 정부 및 민간기관이 함께 협력하는 경향이 상대적으로 빈번한 만큼 단순히 이를 단점으로만 치부하는 것은 바람직하지 않다.

여기서 한국에 주는 시사점은 한국도 각각의 대외개발협력 추진체계가 가지는 고유한 장단점을 최대한 활용하여, 현재 대외개발협력의 효율성과 다양한 형태의 협력을 통한 다양성 확보를 고려할 필요가 있다는 점이다. 한국의 경우, 기획재정부와 외교부가 중심이 되어 대외개발협력을 주도하고, 그 산하에 KOICA, 수출입은행, KDI, KOTRA 등의 정부기관이 사업을 주도하고 있다. 따라서 개발협력의 효율성 측면은 브라질보다는 좋은 편이지만, 향후 상호 의사소통 및 중복성, 부처 및 기관 간의 주도권 경쟁 등과 같은 부정적 현상이 나타날 가능성도 있으므로 주기적으로 전체 시스템의 검토와 수정 필요성도 있다. 그리고 대외개발협력의 다양성 측면에서 현재 대부분의 협력사업이 정부산하기관에 의해 주도되고 있다는 점에서, 기존의 정부-정부 협력에서 정부-민간, 민간-민간 협력으로 보다 폭넓게 다양화할 필요성이 있는 것으로 보인다. 이러한 차원에서 향후 민간기업, NGO, 교육기관 등과 같은 다양한 주체와의 협력을 통해, 눈앞의 경제적 이익만 쫓아 접근할 것이 아니라, 장기적 관점에서 양국간의 점진

적인 교류확대를 통해 서로를 더 깊이 이해하고, 이를 바탕으로 굳건한 기초관계를 확립하는 것 또한 시급한 것으로 보인다.

둘째로, 공통의 식민지 경험을 바탕으로 양 지역에 형성된 역사적, 언어적, 문화적, 인종적 차원의 밀접한 관계가 브라질의 대PALOP 개발협력에 영향을 미친다는 사실이다. 과거 포르투갈의 식민지였던 공통의 역사가 무엇보다도 언어장벽을 무너뜨리고, 나아가 아프리카 흑인노예의 브라질 대량유입은 인종적, 문화적 유사성을 매우 높여 개발협력에 상당한 이점을 가져다주고 있다.

이같은 PALOP 진출에 브라질만이 갖는 독특한 특징은 한국이 도저히 쫓아갈 수 없다. 하지만 이러한 특징을 한국의 입장에서 활용하는 것은 가능한 것으로 보인다. 즉 i) 한국은 브라질과의 협력을 통해 동반자관계를 구축함으로써 PALOP 진출 시, 우리의 장점과 브라질의 장점을 결합하여 효율성을 더 높이는 방법으로, 우리가 갖지 못한 능력을 보완, 확대할 수 있으며, ii) 브라질-PALOP처럼 국가간의 공통점의 존재가 상호협력에 도움을 준다는 사실을 통해, 한국도 향후 진출하려는 국가와 공통점을 만들어 확대해나갈 필요가 있다. 즉 브라질 경우 의도성이 없이 포르투갈에 의해 아프리카 국가와 강제로 연결되었지만, 한국은 미래를 위해 지금부터 의도적으로 아프리카 국가와 연결될 수 있는 문화적, 사회적 교류를 확대하고, 서로에 대한 이해기반을 축적해가면, 중국 및 선진국과의 물량경쟁에서 틈새전략으로 활용할 수 있을 것이다. 물론 PALOP는 한국과 물리적으로나 심리적으로 매우 멀며, PALOP뿐만 아니라 심지어 아프리카에 대한 전반적인 사회적 관심이 매우 낮은 국내 분위기 속에서 이러한 공통점을 찾는 것은 쉽지 않을 것이다. 하지만 반대로 PALOP 내 한국

에 대한 긍정적 인식을 심고, 이를 바탕으로 협력을 확대하는 것은 충분히 가능한 것으로 보인다. 예를 들어, 스웨덴은 꾸준한 경제협력개발사업을 통해 해당 지역에서 매우 좋은 국가 이미지를 누리고 있으며, 기업진출도 상대적으로 수월한 편이다.

셋째로 최근 국제원조사회는 특히 2000년대 이후 큰 변화를 겪고 있다. 이는 크게 두 가지 흐름으로 구분할 수 있는데, i) 민관협력, ii) 복수의 공여국과 수원국 간의 삼각협력의 중요성이 그것이다. 다시 말해, 정부 차원의 노력만으로 원조사업의 효과성을 높이는 것은 분명히 한계가 있으므로 보다 긴밀한 PPP 사업 같은 민관협력이 요구되고, 중국, 인도, 브라질 등의 신흥공여국의 역할이 점차 증가함에 따라 상호보완적 성격의 자원을 가진 선진공여국과 신흥공여국, 수원국 간의 삼각협력을 통해 원조 효과성을 극대화하는 노력이 필요하다. 이런 흐름 속에서 브라질은 이미 양자협력, 국제기구와의 다자협력 외에도 3개의 국가(2개의 공여국과 1개의 수원국)가 참여하는 삼각협력개발사업을 많이 진행하고 있다. 예를 들어 일본의 자본과 브라질의 언어, 문화, 기술이 결합된 ProSavana 개발협력사업처럼 서로 강점을 가진 요인들을 결합하여 개발협력의 효율성을 높이고 있다.

이처럼 삼각협력, 나아가 여러 공여국과 여러 수원국이 결합된 ‘다국가’간의 개발협력사업도 서로의 장점을 결합할 수 있다면 바람직한 개발협력 결과를 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 브라질은 첫째 시사점에서 언급된 것처럼, 특정기관에 의한 총괄조정 및 통제가 다소 느슨하고, 각 주체별 자유로 개발협력이 가능할 뿐만 아니라 삼각협력에 유리한 이점을 보유하고 있다. 따라서 한국이 가진 강점, 예를 들어 자본, 통신,

IT 분야와 브라질이 가진 언어적, 문화적 강점을 결합하여 포어권 아프리카 국가에 진출할 경우 상당히 긍정적인 효과를 거둘 수 있다. 하지만 이렇게 공동사업을 진행할 경우, 조심해야 할 부분은 삼각협력의 결과에 대한 혜택이 공여국간에 공평하게 분배되지 않고, 특정 국가가 독점하는 경우 내부적 갈등이 발생할 수 있다는 점이다.

또한 한국과 브라질 간의 삼각협력이나 ‘다국가’간의 협력과 관련하여 특히 브라질과 관련하여 문제가 될 수 있는 것은 브라질에 진출하는 외국계 다국적기업이 일반적으로 경험하는 소위 ‘브라질 코스트’로서 복잡한 행정체제로 인한 일처리의 지연과 기회주의적 태도 등이다. 또한 브라질의 대외협력 추진체계가 높은 수준의 분절화 현상을 보이는 점도 문제점으로 고려할 필요가 있다. 반면 여타 선진국은 삼각협력을 일종의 ‘남남협력’ 지원사업의 일부로 간주하여, 보통 선진국은 재정이나 기술지원을 책임지고, 실제 실무는 수원국 내 문화와 언어에 익숙한 ‘남측’ 국가가 수행하는 경향이지만, 한국은 2009년에 가입한 신생 DAC 회원국으로서 또 다른 형태, 즉 삼각협력이나 ‘다국가’간의 협력을 단순히 ‘출구전략’ 등으로 간주할 것이 아니라 유기적인 협력강조 사업을 추구하는 것도 고려해 볼 수 있다.

넷째로, 브라질은 개발협력 및 투자 사업을 진행하는 과정에서 현지화 내지 현지인을 적극적으로 활용한 점이 좋게 평가받은 것으로 나타나고 있다. 이는 자본과 노동력, 현장에 필요한 물자까지 본국에서 직접 조달하여 수원국 현지에는 파급효과가 나타나지 않는 중국의 경우와 비교된다.

한국도 향후 개발협력을 진행하면서 현지 인력을 적극 활용할 뿐만 아니라, 현지문화를 적극적으로 수용하고 또 개발할 수 있는 방안을 검토하

는 것이 필요한 것으로 보인다. 특히 투자 사업에 필요한 인력을 현지에서 조달하는 것이 힘들 경우, 1960~70년대 한국 내 공장이나 공단에서 운영한 야간고등학교처럼 투자사업 진행 기업이 한국교육기관과 함께 직접 인력양성사업을 동시에 시행함으로써 현지인의 능력개발뿐만 아니라 교육방법까지도 전수해준다면, 현지의 한국원조 수용에 호의적일 뿐만 아니라, 나아가 한국의 교육문화의 전파와 이미지 고양에 큰 도움을 줄 것으로 판단된다. 한 가지 더 고려할 것은 현지 적정기술과 인력양성교육을 현지수준에 맞게 활용할 경우 더 효과적일 것이라는 점이다.

다섯째로, 브라질 개발협력의 경우 어떠한 조건도 달지 않는다는 원칙을 가지고 있고, 특히 룰라 정부는 개발원조를 단지 브라질의 관점에서 접근하는 것이 아니라 수원국의 발전에도 기여할 수 있는 양국간의 win-win 전략을 추구한다는 점이 특징이다. 사실 브라질도 룰라 정부 시절 완전히 일방적 원조만 아니라 상업적 이익도 추구했지만, 중국과는 비교되지 않는다.<sup>173)</sup> 현지에서도 중국은 차관이나 원조의 몇 배 이익을 취해 간다는 부정적 평가가 나오고 있다. 따라서 단기적으로는 당장 개발이 시급한 아프리카 국가가 중국지원을 수용하겠지만, 중국의 이미지나 장기적 관계는 개선되지 않을 것으로 보인다. 이와는 반대로 브라질-일본-모잠비크 간에 시행한 ProSavana 사업이 성공적으로 종료된다면, 공여국은 식량자원을 안정적으로 확보할 수 있을 뿐만 아니라 현지 농민은 보다 높은 수익을 거둘 수 있다는 점에서 바람직한 ‘윈윈’ 사업이 될 것으로 기대된다.

한국은 물량공세를 통한 개발협력지원은 경쟁할 수 없는 상황에 있다.

---

173) Stolte(2012), pp. 2-3.

따라서 우리의 ‘개발원조’와 ‘투자사업’을 통해, 조건부나 착취가 아니라, 수원국의 진정한 발전이 이루어지도록 진행하는 것이 틈새시장을 파고드는 전략일 뿐만 아니라, 장기적으로 양국간의 신뢰관계를 확보, 발전시키면서 사업을 진행할 수 있는 접근방법이다. 이러한 win-win 전략, 즉 현지 수원국의 발전에 기여할 수 있는 ‘개발원조’의 대표적인 예로는 교육협력, 문화협력, 민간협력 등을 들 수 있으며, ‘투자사업’ 역시 현지의 경쟁력 향상이라는 관점에서 IT, 보건, 기계 산업 등을 고려해볼 수 있다. 이러한 개발협력을 바탕으로 양국간의 교역이나 관계를 확대해나갈 경우, 갈등보다는 상호호혜 속에서 발전해나갈 수 있을 것이다.

여섯째로, 브라질의 경우 개발협력을 결정할 때, 브라질에서 이미 성공한 경험을 아프리카 국가에 전수한다는 점이다. 특히 기후나 토양, 경제적, 사회적 환경이 유사한 상황에서 성공한 경험은 개발협력의 성공 가능성을 높여준다. 지난 8월 아프리카 현지출장에서 교포를 통해 들은 경험담 중 하나는, 현지인에 새마을운동을 알리는 발표회를 할 경우 많은 현지인이 경험담보다는 중간 중간에 나오는 K-pop에 더 반응을 보인다는 것이었다. 현지인이 짧은 시간에 새마을운동을 이해한다는 것은 매우 어려운 일이며, 전쟁, 다양한 종족과 언어, 빈곤, 불평등, 낮은 지적 수준, 부족한 사회 인프라시설 등 열악한 현실이 한국의 현실과도 많이 달라, 한국의 경험을 그대로 적용하기에는 어려울 수 있다는 생각이 들었다.

따라서 우리가 성공한 모델이라 할지라도, 현지에 대한 좀 더 깊이 있는 이해가 필요하고, 이를 바탕으로 우리 경험과 연결해야 한다. 나아가 고려해야 할 점은 현지인이 아직 국가 전체를 통제·관리하는 시스템을 운영할 능력이 완전히 갖춰지지 않았다는 점이다. 따라서 우리의 성공경험

을 전수하기 위해서라도 현지조사연구를 더 폭넓게 수행하고, 이를 바탕으로 우리 경험을 현지에 적용할 수 있도록 준비하는 과정이 필요하며, 나아가 이를 적용하기 위해 국가 전체 체계 속에서 우리 경험을 적용할 수 있도록 현지 파트너에 ‘국가 전체 시스템 이해’와 ‘세부계획 시행 이해’가 동시에 이뤄질 필요가 있다. 예를 들어 교육개발협력사업의 경우, 이들은 자국의 전체 교육현황과 상황을 제대로 이해하지 못하고 있거나, 알고 있더라도 어떻게 해결해야 할지 방도를 모른다. 따라서 현재 전체적인 비전 없이 개별 학교건립, 전문교육 제공, 도서관 건립 같은 많은 교육사업이 진행되는 상황이다. 국가 전체 교육상황에 대한 조사 및 현황 파악이 이뤄진 후, 세부계획을 수립하고 진행해야 개발협력사업의 효율성이 더 높아질 수 있다고 판단된다.

일곱째로, 최근 적정기술의 지원이 개도국에 필요하다고 지적한다. 위에서 브라질의 경우 기후, 토양, 경제적, 사회적 조건 등이 유사하여 자국에서 성공한 경험이 현지에 잘 적용될 수 있다고 하였는데, 이는 다른 말로 하면 적정기술의 제공이라고 말할 수 있다. 지난 8월 짧은 현지출장이었지만, 현지 전문가와 이야기하는 과정에서 느낀 교육과 노동시장 문제는 전문인력의 수급문제였다. i) 앙골라, 모잠비크 양국 모두 자국 내 시장에서 활동하는 대기업은 대부분이 다국적기업이었으며, 이들이 산업활동의 대부분을 차지한다. 그리고 이 다국적기업이 필요로 하는 전문인력은 대학수준 이상으로 현지에서 제대로 공급이 안 되어 해외에서 조달하고 있었다. 즉 고급인력과 고급기술의 부족 현상이 발생하고 있었다. ii) 또 다른 숙련노동력의 부족이 발생하는데, 예를 들어 전기기술자, 아파트 배관수리공 같은 현지인의 국내수요를 충족할 공업고등학교 내지 전문대

학교 수준의 전문인력이 부족하다는 현실이다. 따라서 외국정부가 개발협력사업을 통해 건물이나 시설, 도서관 등을 건설해주어도 유지, 보수기술이 없어 얼마 못 가서 사용을 못 하거나, 아파트 전기수리에 높은 비용을 지불해야 했다. 이를 통해 양분화된 현실, 즉 다국적기업을 위한 대학수준의 고급인력 및 기술 부족과 국내시장에서 필요한 공고나 전문학교 수준의 전문인력 및 기술의 부족이 동시에 나타나고 있다. 당장 현지의 필요에 따르면, 공고나 전문학교에 집중 투자하고, 여기에 맞는 적정기술을 보급해야 하겠지만, 국가경제의 중심은 다국적기업이 활동하는 분야로 여기에 필요한 기술과 인력공급이 더 절실한 상황이다.

따라서 한국의 교육과 기술개발협력도 한국기업 내지 다국적기업의 현지진출에 필요한 인력양성 지원과 현지인의 삶에 필요한 숙련노동양성 지원을 구분하여 진행할 필요가 있으며, 여섯째 시사점에서 지적했듯이, 먼저 전체적 차원에서 양 부문의 인력양성의 현황을 파악하고 개발원조를 진행할 필요가 있다.

여덟째로, 브라질의 경우 2000년대에 들어 대아프리카 진출의 급격한 확대에 브라질 개발투자은행인 BNDES의 적극적 참여가 크게 기여했다는 점이다. 이전 정부에서는 이뤄지지 않았던 금융지원이 2000년대에 접어들어 갑자기 늘어난 것은 기업의 활동여건, 즉 시장에서 이익창출 여건이 변화되거나 투자위험이 갑자기 감소된 것이 아니라, 룰라 정부의 적극적인 대외정책, 특히 대아프리카 진출정책에 의한 것이다. 결국 이것이 의미하는 것은 정부 차원에서 어느 정도의 위험부담을 감수한 정책적 결정으로서, 최고지도자인 대통령의 정치적 판단에 따른 결정이다. 실제로 BNDES는 중국의 진출공세에 대항하기 위해 아프리카 진출 시 차관 이

자율을 획기적으로 낮추었으며, 이는 자국에서 비상식적인 특혜로 많은 비판을 받기도 하였다. 하지만 브라질기업의 아프리카 진출이라는 국제화 필요성과 아프리카와의 관계확대를 통해 국제사회에서 목소리를 내고자 하는 정치적 동기가 위험부담을 수용하게 만들었을 수도 있다.

결국 이미 석유를 비롯한 주요자원 공급국가로 등장하였고, 이어서 향후 우리 제품판매시장으로는 떠오를 아프리카를 고려한다면, 한국도 기업 진출을 적극 지원할 필요가 있다. 특히 해당 지역 내 투자가 기본적으로 ‘high risk, high return’의 성격을 보일 수밖에 없다면, 이 과정에 어느 정도의 위험을 감수한 금융지원은 필수적인 것으로 보인다. 결과적으로 국가적 차원에서도 투자 없이는 이익을 얻을 수 없으며, 투자는 눈앞에 다가왔을 때가 아니라, 봄에 씨앗을 뿌려 가을에 수확하듯이 사전에 미리 진행하는 것이 필요하다.

지금까지는 주로 브라질의 대PALOP 경제개발협력과 관련한 시사점을 살펴보았다. 하지만 이미 앞에서 살펴보았듯이 브라질의 대PALOP 개발 협력은 특히 투자와 높은 상관관계를 보여준다. 따라서 당연히 투자관련 시사점 또한 언급할 수밖에 없다.

아홉째로, 브라질기업은 문화적, 언어적 동질성을 바탕으로 앙골라와 모잠비크 정부 고위층과 끈끈한 네트워크를 구축함과 동시에 높은 수준의 현지화를 추구하면서 이미 현지에 높은 진입장벽을 구축하고 있다. 실제로 이미 위에서 소개한 바와 같이 Odebrecht는 약 30년에 걸친 앙골라 내전 동안 전혀 수익이 없이도 앙골라의 미래 성장가능성을 고려, 자회사를 철수하지 않을 정도로 ‘끈끈한’ 관계를 자랑한 바 있다. 이러한 높은 진입장벽으로 말미암아 한국기업의 PALOP 진출성과는 여전히 미미하

다. 앙골라에는 특히 건설업을 중심으로 어느 정도 의미 있는 투자가 있었지만, 특히 모잠비크에는 민간 차원의 진출은 거의 전무하다. 사실상 한국 민간기업의 앙골라 건설산업 진출도 인터블고와 같은 극히 소수의 예외적인 사례를 제외하고 대부분 개별기업의 해당 지역 내 특화된 경쟁우위를 바탕으로 스스로 시장을 개척한 결과가 아니라, 특정 국가, 예를 들어, 중국에 대한 의존성을 탈피하고자 앙골라 정부가 여타 국가와 협력을 모색하는 과정에서 부수적으로 나타난 현상이며, 여전히 앙골라에서 한국기업의 경쟁력은 아직 상대적으로 부족하다.

이러한 진입장벽을 효과적으로 극복할 수 있는 가장 바람직한 전략으로는 우선적으로 브라질기업과의 합작투자나 전략적 제휴 등을 꼽을 수 있다. 특히 앙골라, 모잠비크 시장이 기본적으로 ‘high risk, high return’ 성격인 점을 감안하여, 상대적으로 직접투자(greenfield investment)보다 위험 정도가 낮은 합작투자나 전략적 제휴를 통해 현지시장에 진출한 후 점진적으로 투자를 늘리는 것은 바람직한 진입전략이다. 또한 브라질기업이 해당 지역에서 이미 높은 수준의 현지화를 보이는 점을 감안하면 한국기업의 입장에서 이는 장기적으로 효과적인 현지조직 운영방식을 학습하고, 비즈니스 네트워크를 점진적으로 확장할 수 있는 매우 좋은 기회가 될 수 있다. 이와 관련하여, Vale의 모아티즈광산 지분 일부를 인수, 모잠비크에 진출한 일본의 Mitsui사의 사례는 좋은 본보기가 될 수 있다.

지금까지 위에서 논의한 바와 더불어, ‘win-win’ 관계를 통한 성공적인 합작투자나 전략적 제휴를 위해 한국과 브라질기업 간의 상호보완적 자원(complementary resources)이 무엇인지 살펴보는 것도 의미가 있다. 다시 말해, 한국기업이 강점을 보이는 IT 등과 같은 고부가가치 창출 분야

가 브라질기업의 효과적인 현지조직운영 노하우와 같은 독특한 경쟁력과 결합하면 보다 높은 성과로 이어질 가능성이 크다. 더불어 브라질기업은 높은 현지화로 다양한 CSR 사업을 추진 중인바, 이를 통한 민간 차원의 협력방안도 고려해볼 수 있다.

## ■ 참고문헌 ■

### [국문자료]

- 김동석, 조원빈, 송영훈, 정구연. 2014. 「한국의 대아프리카 원조정책에 관한 비판적 고찰」. 『국제지역연구』, 17(4). pp. 283~312.
- 김용빈, 박재성, 민영진, 윤정혜. 2014. 「포어권 아프리카와의 협력 강화 방안: 앙골라, 모잠비크를 중심으로」. 아프리카미래전략센터.
- 박영호, 전해린, 김성남, 김민희. 2011. 『세계 주요국의 아프리카 진출전략 및 시사점』. 대외경제정책연구원 연구보고서 11-23.
- 왕선애. 1996. 「앙골라 분쟁연구 - 세력균형을 중심으로」. 『한국아프리카학회지』, 8(1), pp. 21~37.
- \_\_\_\_\_. 2002. 「모잠비크의 민주화과정연구: 90년대 지방분권화를 중심으로」. 한국외국어대학교 대학원.
- 이한규. 2011. 「앙골라국가 기초연구 - 아프리카 제2의 강대국 꿈」. 경제인문사회연구회, 세계지역종합연구 협동연구총서 11-04-02.

### [외국 문헌자료]

- ABC. 2010. *Brazilian Technical Cooperation in Africa*. ABC.
- Abdenur, Adriana Erthal. 2015. "China in Africa, Viewed from Brazil." *The Journal of Asian Studies*, 74(2), pp.257-267.
- AfDB 2011. "The Middle of Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa." *Market Brief*, Apr 20th.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Democratic Republic of Sao Tome and Principe: Country Strategy Paper (CSP) 2012-2016*. AfDB, Regional Department West II (ORWB).
- Africa Economic Outlook. 2015. *Mozambique 2015*. AfDB, OECD, UNDP.
- Alves, Ana Christina. 2013a. "Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China's Oil-backed Loans in Angola and Brazil." *Journal Current*

- Chinese Affairs*, 1, pp. 99-130.
- \_\_\_\_\_. 2013b. "Brazil in Africa: Achievements and Challenges." C. Alden ed. *Emerging powers in Africa*, pp. 37-44. London School of Economics.
- Arndt, Heinz Wolfgang. 1987. *Economic Development - The History of an Idea*. The University of Chicago Press.
- Bambo, Tomé Fernando. 2014. *Cooperação Sul-Sul: o acordo Brasil-Moçambique na área de biocombustíveis*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais.
- Brautigam, Deborah. 2011. "Chinese Development Aid in Africa: What, Where, Why, and How Much?" J. Golley and L. Song eds. *Rising China: Global Challenges and Opportunities*, pp. 203-223. Australia National University Press.
- BRICS Policy Center. 2012. "Emerging Economies and Export Promotion Mechanisms: A Study Case of Brazil's and China's Operations in Angola." *Policy Brief*.
- Cabral, Lídia. 2011. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, CINDES.
- Cabral, Lídia and J. Weinstock. 2010. *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospect*. Overseas Development Institute.
- De Campos, Lucien Vilhalva. 2015. *Cooperação Sul-Sul: o Brasil e os PALOP*. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais.
- Cau, Hilário Simões. 2011. *A construção do Estado em Moçambique e as relações com o Brasil*. Doctoral Thesis, Federal University of Rio Grande do Sul.
- Chichava, Sérgio, J. Duran, L. Cabral, A. Shankland, L. Buckley, T. Lixia, and Z. Yue. 2013. "Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging

- Insights from the Field.” *IDS Bulletin*, 44(4).
- Deininger, Klaus, D. Byerlee, J. Lindsay, A. Norton, H. Selod, and M. Stickler. 2011. *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* World Bank.
- Dias, Juliana Braz, O. R. Thomaz, and W. T. Filho. 2008. “Brazilian Anthropologists in Africa: Remarks on Theory.” *Politics and Fieldwork Overseas. Vibrant*, 5(2), pp. 277-303.
- Ekman, Sigrid-Marianella Stensrud and C. S. Macamo. 2014. “Brazilian Development Cooperation in Agriculture: A Scoping Study on ProSavana in Mozambique, with Implications for Forest.” Center for International Forestry Research, Working Paper 138.
- Fausto, Bóris. 2006. *História do Brasil*. Universidade de São Paulo.
- Funada-Classen, Sayaka. 2013. *Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique - Focusing on Japan's Role*. Tokyo University Press.
- Furtado, Celso. 1974. *Formação Econômica do Brasil*. RJ: Cultura.
- Giugliani, Camila, B. B. Duncan, E. Harzheim, A. C. H. Lavor, M. C. Lavor, M. M. T. Machado, M. I. Barbosa, V. J. Bornstein, A. L. Pontes, and D. R. Knauth. 2014. “Community Health Workers Programme in Luanda, Angola: An Evaluation of the Implementation Process”. *Human Resources for Health*, 12: 68.
- Hiruma, Yasuhiro. 2009. *Project for Improvement of Josina Machel Hospital*. JICA.
- Hudson, Alan. 2006. “UK Aid to Africa: A Report for the UFJ Institute.” Overseas Development Institute.
- Ilhéu, Fernanda. 2010. “The Role of China in the Portuguese Speaking African Countries: The Case of Mozambique.” Coleção, Working Paper, No. 84.
- Ikegami, Koichi. 2015. “Corridor Development and Foreign Investment in Agriculture:

- Implications of the ProSAVANA Programme in Northern Mozambique.”  
An international academic conference, June, Chiang Mai University,  
Conference Paper No. 30.
- Inoue, Cristina Yumie Aoki and A. C. Vaz. 2013. “Brazil as ‘Southern Donor’:  
Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?”  
*Cambridge Review of International Affairs*, 25(4), pp. 507-534.
- IPEA. 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*.  
\_\_\_\_\_. 2013. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010)*.
- IPEA and Worldbank. 2011. *Ponte sobre o Atlantico: Brasil e africa Subsaariana  
Parceria Sul-Sul para o Crescimento*.
- IRIBA. 2014. *Research Briefing: Earmarking Credit for Investment, Stability and  
Growth: Lessons from the Brazilian Development Bank*. International  
Research Initiative on Brazil and Africa.
- Jerve, Alf Morten and H. Selbervik. 2009. *Self-Interest and Global Responsibility:  
Aid Policies of South Korea and India in the Making*. CMI Report.
- Kerloc'h, Klervia Soazig. 2012. *Economic Relations Between Brazil And Africa: A  
Brick In The Southern Bridge To Multilateralism?* Electronic Theses,  
Treatises and Dissertations, Paper 4943.
- KPMG. 2013. “Mozambique Country Mining Guide.” KPMG Strategy Series.
- Kraychete, Elias Sousa, M. E. H. Pessina. E. A. Lessa. and M. F. Nascimento.  
2013. “Cooperação Sul-Sul Angola e Brasil: Um primeiro estudo de caso.”  
Processo de Articulação e Dialogo, PAD.
- Leite, Patrícia Soares. 2011. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos  
de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto  
Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre Gusmão.
- Milani, Carlos R. S. 2015. “International Development Cooperation in the  
Education Sector: The Role of Brazil.” Background paper prepared for the  
Education for All Global Monitoring Report 2015.

- De Morais, Michelle Graciela. 2005. "South-South Cooperation, Policy Transfer and Best-Practice Reasoning: The Transfer of the Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique." Institute of Social Studies, Working Paper Series No. 406.
- Naidu, Sanusha. 2011. "Africa's New Development Partners: China and India: Challenging the Status Quo?" Paper Prepared for Rethinking Development Conference.
- Newitt, Malyn. 1995. *Historia de Mocambique*. Publicacoes Europa-America.
- Nogueira, Isabela and O. Ollinaho. 2013. "From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A Case Study of Brazilian Interventions in the Nacala Corridor Development Program." Institute of Socioeconomics, University of Geneva, Working Paper.
- Odebrecht. 2014. "30 Years of Commitment to Angola: 2014 Annual Report Sustainability Results." Odebrecht.
- OECD. 2009. "Better Aid-Managing Aid-practices of DAC Member Countries, OECD."
- \_\_\_\_\_. 2012. *Triangular Co-operation: What Can We Learn from a Survey of Actors Involved?* OECD.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Triangular Co-operation: What's the literature telling us?* OECD.
- Ofodile, Uche. 2009. "Trade, Aid and Human Rights: China's Africa Policy in Perspective." *Journal of International Commercial Law and Technology*, 4(2), pp. 86-99.
- De Oliveira, Guilherme. 2015. "Política Africana do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma?" *Journal of the Global South*, 6(29), pp. 29-47.
- Pasqualin, Livia de Oliveira and T. S. L. Garcia. 2011. "Brazil-Africa South-South Cooperation in Portuguese Speaking Countries, in the Health Area between 2000-2010, as a Growing Foreign Policy Tool." Presented in Third Global International Studies Conference, Porto. pp. 17-20. (August)

- Piefer, Nadine. 2014. "Triangular Cooperation: Bridging South-South and North-South Cooperation?" Paper prepared for the Workshop on South-South Development Cooperation, University of Heidelberg, September.
- Ramos, Maria Lya. 2012. *Angola's Oil Industry Operations*. OSISA, Open Society Initiative for Southern Africa.
- Ramos, Augusto Sergio Figueiredo. 2009. *A internacionalização da Petrobrás e seus desafios em Angola (1975 - 2009)*. Monograph (Specialization in International Relations), University of Brasília.
- Raposo, Pedro Amakasu. 2013. *Japan's Foreign Aid to Africa: Angola and Mozambique within the TICAD Process*. Routledge.
- Rich, Timothy S. and S. Recker. 2013. "Understanding Sino-African Relations: Neocolonialism or a New Era?" *Journal of International and Area Studies*, 20(1), pp. 61-76.
- Russo, Giuliano, L. Cabral, and P. Ferrinho. 2013. "Brazil-Africa Technical Cooperation in Health: What's Its Relevance to the Post-Busan Debate on 'Aid Effectiveness.'" *Globalization and Health*, 9(2).
- Russo, Giuliano, L. Oliveira, A. Shankland, and T. Siteo. 2014. "On the Margins of Aid Orthodoxy: The Brazil-Mozambique Collaboration to Produce Essential Medicines in Africa." *Globalization and Health*, 10.
- Sakaguchi, Kota. 2014. *Japan-Brazil Partnership Program: A Framework for Triangular Cooperation*. JICA.
- Schlesinger, Sergio. 2014. *Brazilian Cooperation and Investment in Africa: The Case of ProSavana in Mozambique*. TEMTI-CEESP/IUCN, Retrived from [http://www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/what\\_we\\_do/wg/temti.cfm](http://www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/what_we_do/wg/temti.cfm)
- De Sousa, Sarah-Lea John. 2010. *Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?* German Development Institute.
- De Lima, Maria Regina Soares and M. Hirst. 2006. "Brazil as an Intermediate

- State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities.” *International Affairs*, 82(1), pp. 21-40.
- Schraeder, Peter J., S. Hook, and B. Taylor. 1998. “Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows.” *World Politics*, 50(2), pp. 294-323.
- Scoones, Ian., L. Cabral, and H. Tugendhat. 2013. “New Development Encounters: China and Brazil in African Agriculture.” *IDS Bulletin*, 44(4), pp. 1-19.
- Steiner, Priscilla. 2014. “Blending” of Aid and Private Flows in South-South Cooperation: A Case Study of the Relationship between Brazilian FDI and Aid in Mozambique. Master thesis, University of Geneva.
- Stolte, Christina. 2012. “Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?” Chatham House, Briefing Paper.
- Task Team on South-South Cooperation. 2010. “Brazil-Angola-Japan: Building Capacities at the Josina Machel Hospital.”
- Tembe, Paulo Elicha and K. Xu. 2012. “Attracting Foreign Direct Investment in Developing Countries: Determinants and Policies - A Comparative Study between Mozambique and China.” *International Journal of Financial Research*, 3(4), pp. 69-81.
- Tjønneland, Elling N. 2013. “Providing Development Aid to Africa: Comparing South Africa with China, India and Brazil.” *SAFPI Policy Brief*, No. 25.
- Torronteguy, Marco Aurélio Antas. 2010. “The Role of International Cooperation in Establishing Human rights: Brazil, the Portuguese-speaking African Countries and the Right to Health.” *RECIIS*, R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde, 4(1), pp. 53-61.
- Vale. 2014. *Mozambique*. Vale, Coal Marketing Division.
- Veiga, Pedro da Motta. 2013. “A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação.” RBCE-116.
- Vieira, Marc. Antonio and C. Alden. 2011. “India, Brazil, and South Africa

(IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership.”  
*Global Governance*, 17, pp. 507-528.

Vilas-Bôas, Júlia Covre. 2011. “Os investimentos Brasileiros na África no Governo  
Lula: Um mapa.” *Boletim Meridiano*, 47, 12(128), pp. 3-9.

Wheeler, Douglas and R. Pelissier. 2009. *Historia de Angola*. Lisboa: Tinta da  
China.

Wong, Winnie. 2013. *Brazilian Foreign Direct Investment in Lusophone Africa:  
Q2 2008*.

#### [신문 기사]

“Brazil’s BNDES to cut down on financing, increase rates.” 2015. *Reuters*. (May 8)

“Brazil Gives as Much Aid as Canada and Sweden? Maybe Not...” 2010. *AidData*  
3.0. (Jul 29th)

“Brazil Wishes to Increment Cooperation in Health, Education.” 2015. *ANGOP*.  
(Apr 1th)

“China Denies Building Empire in Africa.” 2015. *The Guardian*. (Jan 12th)

“Foreign Aid Provides Almost all of Sao Tome and Principe’s Public Investment.”  
2014. *Macauhub*. (Feb 26th)

“Government Reevaluates Secrecy of Loans to Cuba and Angola.” 2014. *Senado*  
*Federal*. (Apr 17th)

“Inaugural Football Game Scheduled at Stadium Funded by China in Cabo Verde.”  
2014. *Macauhub*. (Aug 25th)

“Mauritius Hunts Investors for Mozambique Land Deal.” 2010. *Reuters*. (Jan 27th)

“Mozambique: Brazil ‘Willing to Invest Strategically’.” 2011. *AllAfrica*. (Oct 20th)

“Nominal Unemployment Rate in Mozambique Estimated at 27 pct.” 2012.  
*Macauhub*. (Dec 19th)

“POSCO Says no Plan to Develop Coal Mine in Mozambique.” 2011. *Reuters*.  
(Feb 1th)

“Speak Softly and Carry a Blank Cheque.” 2010. *The Economists*. (Jul 15th)  
“Sweden Provides Mozambique \$35m Budget Support.” 2015. *APA*. (Jul 24th)  
“US-Africa Oil Trade Wanes after Shale Revolution.” 2015. *Financial Times*. (Aug 3th)

### [온라인자료]

국무조정실. 2015. ODA Korea 홈페이지. [http://www.odakorea.go.kr/ODAPage\\_2012/T02/L03\\_S01\\_03.jsp](http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S01_03.jsp)(검색일: 2015. 9. 13).

주앙골라 대한민국 대사관. 2015. 주간 앙골라 경제분석 6. 15~ 6. 19: 당지 경제전문 주간지 Expansão 요약정리. <http://ago.mofa.go.kr>(검색일: 2015. 10. 5).

ABC 홈페이지. 2015. <http://www.abc.gov.br/>(검색일: 2015. 9. 25~10. 1).

AidData. 2015. AidData 3.0 DB(검색일: 2015. 8. 12~9. 15).

Central Intelligence Agency. 2014. “The World Factbook.” <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html>(검색일: 2015. 9. 13).

EcoBank. 2014. “Brazil's Trade with Africa.” <http://www.ecobank.com/upload/20140617035947280312cgkaDWNv9b.pdf>(검색일: 2015. 9. 2).

Farmlandgrab.org 홈페이지. 2015. <http://farmlandgrab.org>(검색일: 2015. 10. 7).

Ministério do desenvolvimento. 2015. Estatísticas de comércio exterior(검색일: 2015. 8. 7).

OECD. 2015. OECD Stats(검색일 2015. 8. 1~9. 1).

ProSavana 홈페이지. 2015. 프로젝트 소개. <http://www.prosavana.gov.mz/index.php?p=pagina&id=8>(검색일: 2015. 9. 6).

Petrobras. 2014. Annual Report 2014. <http://www.investidorpetrobras.com.br/en/annual-report-administration>(검색일: 2015. 9. 5).

UN. 2015. UN Comtrade Database(검색일: 2015. 8. 18, 9. 2).

UN Geospatial Information Section. <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>(검색일: 2015. 10. 3).

UNCTAD. 2015. Bilateral FDI Statistics(검색일: 2015. 8. 16~8. 26).  
UNDP. 2014. Human Development Report. DB(검색일: 2015. 8. 10).  
UNICEF. 2015. UNICEF DB. statistics and monitory(검색일: 2015. 8. 10).  
Vale 홈페이지. 2015. <http://www.vale.com>(검색일: 2015. 9. 8).  
Worldbank. 2015. Worldbank opendata(검색일: 2015. 8. 10).  
WTO. 2015. WTO Statistics(검색일: 2015. 8. 18~9. 14).

### [인터뷰자료]

모잠비크 Instituto Superior De Relações Internacionais 대표 Hilário Simões Cau 인  
터뷰(2015. 8. 2, 마푸토).  
브라질 UFRGS 국제외교학과 교수 Paulo Fagundes Visentini 인터뷰(2015. 7. 25,  
Porto Alegre).  
앙골라 ERN 변호사 사무실 변호사 Elisa Rangel Nunes 인터뷰(2015. 8. 6, 루안다).  
앙골라 이구스쟁유네뚜대학 법학과 교수 André Victor 인터뷰(2015. 8. 8, 루안다).  
앙골라 Instituto Superior De Relações Internacionais 대표 Alfredo Dombe 인터뷰  
(2015. 8. 10, 루안다).

## Executive Summary

### Brazil's Foreign Policy toward Portuguese-Speaking African Countries (PALOP) and Its Implications

YOON Taek Dong, LEE Sung-Jun, and LEE Jaehoon

The interest in the African Continent in the international community has grown significantly recently. During the past 10 years, African economies have grown at a much faster rate than before, and many countries of the world are now entering African countries hoping to pre-occupy profitable markets or increase trade volumes. Indeed, the fact that 7 of the world's 10 fastest growing economies by real GDP growth rate are African countries suggests that many African countries have great potential for future economic development. In this sense, this study looks closely into Brazil's foreign policy and its expansion strategy towards Africa, and identifies a number of practical implications for Korea. Especially, this study focuses on Brazil's relationship with PALOP, namely the group of Portuguese-speaking African countries - Angola, Mozambique, Cape Verde, Guinea-Bissau, and São Tomé and Príncipe.

Both Brazil and PALOP were former colonies of the Portuguese Empire for more than several hundred years, and thus basically share the same language and culture. Based on these unique social-historical ties, Brazil

has historically had a close relationship with PALOP, and greatly increased the level of development cooperation, especially since the Lula administration after the beginning of the second millennium. It warrants a closer look from both practical and academic perspective as Brazil's development cooperation with PALOP, often called "South-South cooperation," deviates significantly from "traditional" development cooperation as implemented by Western developed countries hitherto, and at the same time, has shown to have had a very positive impact. The Korean government recently recognized the strategic importance of Angola and Mozambique, as they are one of the most resource-rich countries in Africa. In this context, this study will discuss Brazil's development cooperation strategy with PALOP in detail, especially focusing on Angola and Mozambique, gauging pros and cons of building a partnership with Brazil from Korea's perspective.

In Chapter 2, the study looks closely at the historical connection between Brazil and PALOP, dividing it into 4 periods, 1) from the 15th to 19th century, 2) after the independence of Brazil in 1822 up to the early 1950s (the "cooling-down" period), 3) from 1960s to the early 1980s (the period of restoration), 4) from the mid of 1980s to Brazil's economic crisis in 1990s (the period of shrinking relations), and finally 5) from early 2000s to present (the period where relations were closer than ever).

During the first period, Brazil's relation with PALOP, especially with Angola, was seemingly very close. For example, such history as the transatlantic slave trade from PALOP to Brazil, frequent meetings of high

officials between these two regions, the dispatch of the Brazilian army to Angola to fight against Dutch forces, and secret attempts by the Angolan anti-colonial resistance to incorporate Angola as one of the states of Brazil after the independence of Brazil clearly confirm it. However, during the second period, Brazil's interest in foreign policy was mainly concentrated on countries in Latin America, Europe, and the USA, and thus the relations between Brazil and PALOP became weak and tenuous. The fact that those of African descent in Brazil failed to consolidate their political power also accelerated the deterioration in the relationship. But again, during the third period, PALOP-Brazil relations were largely restored as Brazil began to pursue independent foreign policy stressing the importance of "South-South cooperation" with African countries. Also, the outbreak of the oil crisis forced Brazil to seek good relations with oil-rich African countries. Consequently, Brazil's exports to African countries rose by 129% and import by 300%. Brazilian banks and firms began to expand into Africa as well. During the fourth period, however, the relations stagnated again as Brazil experienced a severe economic crisis. But after year 2000, the Lula government again took the initiative in taking Brazil's relations with PALOP to a whole new level.

Actively seeking independent foreign policy, the Lula government tried to improve relations with virtually all African countries, not just with PALOP. As a result, the number of Brazilian embassies, as well as diplomats in Africa, almost doubled since 2002. The president himself also

frequently visited Africa, 34 times to 23 different countries. A variety of development cooperation programs were newly launched or expanded during his regime such as education programs PEC-G and PEC-PG for foreign undergraduate and graduate students respectively, in addition to aggressive expansion of credit line by BNDES (Brazilian Development Bank) towards Africa; and humanitarian aid in the field of health, education, and agriculture. However, after Dilma's government came into power, Brazil has begun to experience a serious economic crisis, and thus the size of cooperation programs is likely to be reduced significantly. But during Dilma's regime, Brazil would expand its cooperation with African countries to include military cooperation – specifically the export of warplanes - and thus it is likely that Brazil's foreign policy towards Africa may remain close in near future.

In chapter 3, we further discuss in detail Brazil's expansion to PALOP - especially, in areas such as development cooperation, foreign direct investment, and bilateral trade - based on a variety of official statistical data. Overall, it is safe to argue that compared to other "giants" such as US and China, Brazil's presence in Africa is still relatively weak, at least in terms of various statistical figures. However, seeking a new approach with "South-South cooperation," Brazil's relations with African countries, especially with PALOP, still warrants an in-depth evaluation. Its characteristics can be summarized as follows:

First, the absolute majority of Brazil's development cooperation in Africa

seeks to transfer so-called "made-in-Brazil" social development programs, which had been successful in Brazil, to African countries under the label of "technical cooperation." Brazil, several decades ago, also experienced similar health and education problems, e.g., high prevalence of HIV/AIDS that African countries are currently facing, and it is thus highly likely that, if correctly implemented, Brazil may emerge as a better partner for many African countries than Western countries. Second, the number of triangular cooperation is surprisingly large. In fact, ABC, the Brazilian agency which roughly corresponds to KOICA in Korea, clearly articulates in its mission statements that Brazil actively seeks triangular cooperation opportunities, especially with Western developed countries. Third, Brazil's aid towards PALOP clearly aims to attain regional leadership within the CPLP (Community of Portuguese Language Countries). Fourth, Brazil's aid structure is extremely diversified and fragmented without any central coordinating agency. Though it is apparently Brazil's central governmental agency of international development cooperation, ABC has very limited power, and aid projects tend not to be properly monitored and evaluated. Fifth, BNDES have played an important role in Brazil's support for the development of many African countries. Sixth, with respect to some "major" development cooperation activities, especially in Mozambique, Brazil is aggressive in seeking commercial profits. And lastly, Brazilian multinational firms prefer a high level of localization in PALOP than any other foreign countries.

Furthermore, this study also compares Brazil's characteristics discussed above with other major foreign countries that are currently actively cooperating with PALOP. As a result, we could observe that Brazil behaves in a similar way as those countries in many aspects, but at the same time has some clearly distinctive features as well. First, concerning the first characteristic discussed above, namely exporting "made-in-Brazil" programs, it would be safe to argue that it is clearly one of the strongest competitive advantages Brazil has. Second, the fact that the number of triangular cooperation is exceptionally large can also be seen as one of the positive aspects of Brazil's cooperation strategy with African countries. It implicitly suggests that Brazil's "South-South cooperation", aside from the fact it is seeking a "new" way of cooperation, can basically be seen as being complementary to Western donors' aid programs. Third, the limits of Brazil's aid structure such as a lack of monitoring and evaluation systems can be found in many other emerging donors, e.g., India and South Africa. Fourth, the most obvious and perhaps strongest competitive advantage Brazil has in PALOP against any other major country is that they share the same language and culture. Here, it is worth noting that in PALOP countries, the image of Brazil is relatively positive and its products are often seen as something "prestigious".

Consequently, we could draw the following implications for Korea from what has been discussed so far. First of all, Korea, also an emerging donor, is currently experiencing a high level of aid fragmentation just as

Brazil does, although relatively less. We do not believe that it is simply negative as it perhaps seems, especially in the case of Brazil. Certainly, a severe fragmentation of aid structures can lead to various negative effects, diminishing overall aid effectiveness. On the other hand, aid fragmentation can actually have some positive effects as well, such as quicker response to actual needs in developing countries with possibly better decision-making. In Brazil's cooperation mechanism, we believe, the positive aspect of aid fragmentation is more predominant.

Second, the unique historical and cultural ties between Brazil and PALOP is clearly a strong competitive advantage that no other country can easily imitate. In this sense, building a partnership with Brazil clearly seems to be beneficial for Korea in building good relations with PALOP. Also, since the year 2000, many emerging donors began to successfully increase their aid or engage in "South-South cooperation" with African countries. The total amount of aid from emerging donors are now significant and cannot be easily ignored. As more countries that were recipients of aid in the past are becoming donors, international aid is becoming more diversified than ever before. In this context, we strongly argue that Korea needs to invest more efforts toward maximizing its aid effectiveness through international cooperation with other traditional or emerging donors.

Third, Brazil, mainly because of the same language, prefers to hire locals than send expatriates when implementing projects for development

cooperation, especially in PALOP. It is clearly opposite of what China usually does. We suggest that Korea also needs to increase the level of localization, show better understanding and greater acceptance of local partners and, if possible, active hire local employees. Moreover, as Brazilian aid agency ABC emphasizes, no-conditionality and mutual benefit from development cooperation is vital for long-term success. In this sense, it is interesting to see how the ProSAVANA project in Mozambique may develop in future.

After becoming a member of DAC recently, Korea is straining become a more respectable donor. In this context, a lot has been said and written to answer the following question: what is a "Korean" way of supporting development of Africa? We believe at least a part of the answer to the question above can be found in the case of Brazil.

# KIEP 전략지역심층연구 발간자료 목록

## ■ 2015년

- 15-01 아세안 금융시장의 변화와 국내 금융회사의 아세안 진출전략 / 서은숙·빈기범
- 15-02 베트남 라오스 캄보디아에 대한 무역을 위한 원조(Aid for Trade) 동향과 효과분석 / 김한성·이홍식·강문성·송백훈
- 15-03 인도의 산업구조와 내수시장의 경쟁구도 변화 / 이순철·김완중
- 15-04 중남미지역 공공조달시장 진출전략 연구: 칠레와 페루를 중심으로 / 이미정·조희문·권정인·김혜민
- 15-05 한-유라시아 주요국 산업협력을 위한 전략적 제후방안 연구 / 한홍열·윤성욱·변현섭·박지원
- 15-06 21세기 한-쿠바 협력관계 증진을 위한 정책방안 모색 정치, 경제, 문화 부문을 중심으로 / 정경원·조구호·신정환·김원호·문남권·정기웅·하상섭
- 15-07 국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안 연구 / 원동욱·성원용·김재관·백준기
- 15-08 이집트 산업정책 및 산업구조 분석과 한-이집트 산업협력 전략 / 박복영·김용복·박철형·Shaimaa Hussien
- 15-09 브라질의 黠아프리카(포어권 국가) 진출전략과 시사점 / 윤택동·이성준·이재훈
- 15-10 아프리카 모바일금융시장 현황과 한국의 협력방안: 가나와 우간다를 중심으로 / 황규득·장용규·서상현·허서희·육숙희·최두영
- 15-11 이스라엘의 기술창업 지원정책과 한-이스라엘 협력 확대방안 / 이권형·손성현·장윤희
- 15-12 인도 경상수지 적자의 장단기 요인과 시사점 / 이 용
- 15-13 남아시아 국가간 주요경제지표 연관성과 시사점 / 이 용·이정미
- 15-14 전략지역심층연구 논문집 I  
동남아

■ 2014년

- 15-15 전략지역심층연구 논문집 II  
러시아·유라시아
- 15-16 전략지역심층연구 논문집 III  
인도·남아시아, 중남미
- 15-17 전략지역심층연구 논문집 IV  
중동, 아프리카, 터키·동유럽
- 14-01 인도의 중소기업 육성정책과 한·인도 협력확대 방안 / 조충제·송유철
- 14-02 인도 문화산업의 경쟁력 분석과 한·인도 협력방안 방송·영화·애니메이션을 중심으로 / 최윤정·이정미
- 14-03 한·아세안 인력이동의 경제적 효과와 정책적 시사점 / 이창수·송백훈
- 14-04 동남아시아의 금융시장 구조와 기업의 자금조달 형태분석 베트남, 태국, 인도네시아를 중심으로 / 이민환·김정렬
- 14-05 한국의 대중남미 수출부진 요인분석과 과제 / 권기수·박미숙
- 14-06 남미인프라통합구상(IIRSA)의 추진 현황과 한국에 대한 시사점 / 이상현·박윤주·김중섭·이미정·임태관·강정원·김유경·최명호
- 14-07 중부 유럽 4개국의 입지경쟁력과 경제산업 구조변화 / 김면희·안상욱·김신규·김일곤·송병준
- 14-08 마그레브지역의 ICT 산업동향 및 시사점 모로코·튀니지를 중심으로 / 이권형·장종문·손성현
- 14-09 EEU 출범과 유라시아 국제관계 변화 / 한홍렬·박정호·윤성욱·조혜경
- 14-10 한국의 유라시아 협력전략 연구: 중견국 전략의 사례와 EEU가 한국에 주는 함의를 중심으로 / 박상남·김선태·이지은·박상준
- 14-11 한국의 북극 거버넌스 구축 및 참여 전략 / 김석환·나희승·박영민
- 14-12 2014년 전략지역 심층연구 논문집 I  
동남아, 터키·동유럽
- 14-13 2014년 전략지역 심층연구 논문집 II  
러시아·유라시아
- 14-14 2014년 전략지역 심층연구 논문집 III  
인도남아시아·아프리카중동, 중남미

■ 2013년

- 13-01 인도네시아 공공민간협력제도의 구조와 정책적 시사점 / 강대창·김유미
- 13-02 바이슬람 국가의 이슬람 금융 정책과 시사점: 영국, 싱가포르, 일본의 사례 / 강대창·손성현·서영경
- 13-03 필리핀 경제의 구조적 문제점과 한국·필리핀 경제협력 방향 / 오윤아·신민급
- 13-04 중·ASEAN 분업구조 및 결정요인 분석 / 정재완·방호경
- 13-05 한·인도 수교 40주년: 교역 부문 성과와 과제 / 이 웅·송영철·이정미
- 13-06 한·인도 수교 40주년: 투자 부문 성과와 과제 / 조충제·최윤정
- 13-07 한·인도 CEPA 확대를 통한 산업협력방안 연구: ICT 산업 중심으로 / 성한경·이상준·이순철·홍성걸
- 13-08 러시아의 북극개발전략과 한·러 협력의 새로운 가능성 / 제성훈·민지영
- 13-09 3기 푸틴 정부의 '대외정책개념'과 정책적 시사점 / 제성훈·강부근
- 13-10 한·벨라루스 ICT 산업 협력방안 / 민지영
- 13-11 '러시아-북한-중국 삼각관계'의 전략적 함의: '미국요인'과 한국에의 시사점 / 이정철·백준기·김재관·이남주
- 13-12 키르기스스탄 광산업 투자환경의 변화와 시사점 / 주진홍
- 13-13 몽골 경제 발전전략 CGE 분석 및 사례연구 / 이창수·송백훈
- 13-14 태평양 동맹의 발전 전망과 시사점 / 임태균·이시은
- 13-15 대중남미 중소기업 진출방안 연구: OLI 패러다임 분석을 중심으로 / 김승일·오화석·기현서
- 13-16 주요국의 대아프리카 환경 ODA 공여정책과 결정요인 분석 및 시사점 / 광성일·전혜린
- 13-17 국제사회의 대이란 경제제재 이후 중·란 관계 동향 및 시사점 / 최필수·임민경·박재운
- 13-18 한·중동 금융협력 활성화를 위한 국내 은행의 중동 금융시장 진출전략 및 기대효과 / 양오석
- 13-19 신흥국의 국가리스크 비교분석 및 시사점 / 문진영·김윤옥·이민영
- 13-20 주요국의 창조산업 해외진출전략과 시사점 / 김정곤·김은지

- 13-21 KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구  
러시아의 주요 산업: 전력인프라, 의료서비스 /  
민지영·강부균·오명훈
- 13-22 KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구  
방글라데시의 주요 산업: 교통인프라, 통신 /  
송영철·이정미·최원석
- 13-23 KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구  
말레이시아의 주요 산업: 육상교통인프라, 바이오에너지 /  
이재호·신민규·정윤서
- 13-24 KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구  
에콰도르의 주요 산업: 건설·플랜트, 자동차 /  
김진오·박미숙·유성준
- 13-25 KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구  
탄자니아의 주요 산업: 인프라 건설, 제약 /  
전혜린·장종문·류영규
- 13-26 KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구  
카타르의 주요 산업: 천연가스, 인프라 건설 /  
이권형·손성현·장윤희·이용호
- 13-27 KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구  
폴란드의 주요 산업: 자동차, 인프라 / 이철원·이현진·강세나
- 13-28 전략지역심층연구 논문집 I  
동남아, 인도·남아시아
- 13-29 전략지역심층연구 논문집 II  
러시아
- 13-30 전략지역심층연구 논문집 III  
중앙아시아·몽골
- 13-31 전략지역심층연구 논문집 IV  
중남미·중동·아프리카·터키

## 윤택동(尹澤東)

브라질 UFRGS 경제학 박사  
한국외국어대학교 브라질학과 교수  
(現, E-mail: taekdy@hufs.ac.kr)

### 저서 및 논문

『브라질 룰리정부의 거시경제정책과 그 운용결과 분석 그리고 향후 경제정책 방향에 대한  
전망』 (공저, 2004)  
『브라질과 한국의 1960~80년대 경제발전과정 비교연구』 (2010) 외

## 이성준(李晟準)

한국외국어대학교 경영학 박사  
한국외국어대학교 브라질학과 연구교수  
(現, E-mail: s9114021@yahoo.com)

### 저서 및 논문

『한국과 브라질 간 국가 문화 차이에 관한 연구 - 5개 대표 비교 문화 연구 결과에 관한  
비판적 고찰』 (공저, 2014)  
『모잠비크 경제와 경제발전』 (공저, 2015) 외

## 이재훈(李宰鎭)

미국 Claremont Graduate University 정치학 박사  
㈜에스지아이컨설팅 대표 및 선임연구위원  
(現, E-mail: jhlee@sgiconsulting.co.kr)

### 저서 및 논문

『창업 중소기업 4대 보험 경감에 따른 경제적 효과에 관한 연구』 (공저, 2014)  
『아프리카지역 불어권 5개국 협력방안 연구』 (공저, 2015) 외

전략지역심층연구 15-09  
연구보고서 15-34

## 브라질의 對아프리카(포어권 국가) 진출전략과 시사점

---

2015년 12월 23일 인쇄  
2015년 12월 30일 발행

**발행인 이 일 형**

**발행처** 대외경제정책연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370

세종국책연구단지 경제정책동

전화: 044)414-1114 FAX: 044)414-1122,1199

**인쇄** 경성문화사 전화 02)786-2999

**등록** 1990년 11월 7일 제16-375호

---

ISBN 978-89-322-1594-5 94320  
978-89-322-1072-8(세트)

정가 10,000원

# KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

## ■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

\* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

## ■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)  
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동  
 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀  
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144  
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

## ■ 회원특권 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KIEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

# KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에  표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>		
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>		

\* 회원번호

\* 갱신통보사항

(\* 는 기재하지 마십시오)

## 특기사항



## Brazil's Foreign Policy toward Portuguese-Speaking African Countries (PALOP) and Its Implications

YOON Taekdong, LEE Sung-Jun, and LEE Jaehoon

21세기 들어 포어권 아프리카 국가를 중심으로 브라질의 아프리카 진출이 확대되고 있다. 특히 룰라 대통령 재임 동안 브라질은 대아프리카 지원 폭을 크게 확대, 여러 아프리카 국가와 다양한 협력을 모색한 바 있다. 브라질의 아프리카 진출은 한국의 경우와 마찬가지로 과거 개발도상국이 경제발전을 이룩하여 신흥 공여국의 위치에서 전통적인 공여국, 즉 서방 선진국과 다른 형태의 국제개발협력을 추구한다는 점에서 한국에 흥미로운 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

