

국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안

정지원 대외경제정책연구원 협력정책실
개발협력팀 부연구위원
jjung@kiep.go.kr

권 올 대외경제정책연구원 협력정책실
개발협력팀 연구위원
ykwon@kiep.go.kr

정지선 대외경제정책연구원 협력정책실
개발협력팀 전문연구원
jsjeong@kiep.go.kr

박수경 대외경제정책연구원 협력정책실
개발협력팀 전문연구원
skpark@kiep.go.kr

이주영 대외경제정책연구원 협력정책실
개발협력팀 연구원
jylee@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 DAC 회원국 중심의 선진 공여국 외에 중국, 인도 등 신흥 공여국의 역할이 강화되면서 개도국 간 협력방식인 남남협력의 중요성이 부각되고 있음.
 - 글로벌 경제위기로 선진국들의 원조 확대공약 이행과 2015년까지 MDG를 달성하는 데 우려가 고조되는 가운데, 추가적인 개발재원을 동원하고 전통적인 남북협력을 보완하는 측면에서 남남협력의 역할이 부각되고 있음.

- 국제개발원조체제에서 남남협력의 역할과 효과성, 향후 추진 방향에 대한 논의가 유엔과 OECD 개발원조위원회(DAC) 등 다양한 무대에서 심화되고 있음.
 - 2010년 3월 콜롬비아 보고타에서 개최된 ‘남남협력과 역량개발에 대한 고위급회의’에서 남남협력에 대한 공동의 이해를 강화하기 위한 공동선언이 발표됨.
 - 2011년 11월 부산 세계개발원조총회에서도 남남협력을 포함, 다양한 개발주체를 포괄하는 글로벌 개발파트너십의 필요성이 강조됨.

- 본 연구는 국제사회의 남남협력 현황 및 논의동향을 분석하고, 이를 바탕으로 우리나라 ODA 정책에 남남협력 추진방향을 제시하는 것이 목적임.
 - 우리나라는 남남협력 추진 경험을 가지고 있는데, 이제는 DAC 회원국으로서 개도국간 남남협력을 지원하는 삼각협력 방식을 적극 추진할 필요가 있음.

2. 조사 및 분석 결과

1) 남남협력 추진 배경 및 현황

- 1960년대 초반 개도국의 영향력 확대와 지위향상을 위해 시작된 개도국 간

협력은 1980년대에 들어서면서 그 목적이 경제협력으로 전환됨.

- 남남협력 규모는 2000년대로 접어들면서 중국, 인도, 브라질 등 신흥 개도국의 경제력 강화로 급격히 확대됨.
- 신흥 공여국의 원조규모는 2000년 11.3억 달러에 불과하였으나, 2006년 51.4억 달러, 2008년 94.8억 달러까지 증가함.
- 신흥 공여국은 신흥시장 진출과 자원개발, 역내 영향력 확대를 위한 수단으로 원조를 활용하는 경향이 강함.
- 이에 따라 국제사회에서는 남남협력 확대에 따른 기존 원조체제와 국제규범의 와해 가능성에 대한 논란이 심화되고 있음.
- 또한 무분별한 수출신용 및 유상차관이 수출시장에서 공정경쟁을 저해하고, 고채무빈곤국의 채무감당능력을 훼손할 수 있다는 우려가 제기되고 있음.
- 그러나 기존 남북협력 방식의 개발원조체제로는 빈곤해소와 글로벌 개발목표 달성, 글로벌 경기침체, 기후변화 등 새로운 도전과제를 해결하기 어렵다는 것이 일반적인 의견이며, 급격히 발전하는 신흥 개도국들의 역할이 중요하다는 데 공감대가 형성되고 있음.

2) 주요 신흥 개도국의 남남협력 추진현황

(1) 중국

- 중국은 수혜국의 경제발전, 사회 진보 및 경제·문화·기술의 상호교류에 이바지하는 ‘남남협력’을 표방하면서, 동시에 정치안보적 목적하에 대만과의 원조경쟁, 지역적 리더십 등을 위해 남남협력을 전략적으로 운용하고 있음.
- 중국의 남남협력 관리 체계는 상무부가 외교부, 재정부와의 협의하에 주관하

고 국무원 산하 부(部)와 위원회 및 지방 상무부가 공동 참여하는 다원화된 원조체제를 유지

- 중국의 통계연감과 중국 재정부 예산자료 추정 시 중국의 2009년 남남협력 규모는 약 20억 달러임.

(2) 인도

- 인도는 과거 식민지 및 수원 경험을 바탕으로 주변 국가에 주권평등과 상호 존중을 강조하는 남남 혹은 북남남 차원의 지원을 강조
 - 특히 유사성이나 공동의 이익을 목적으로 만들어진 지역협력체 활동에 적극 참여하고 있음.
- 각 부처에서 남남협력을 추진하고 있으나, 외무부가 전반적인 조정을 맡고 있으며, 수행기관은 외무부 산하 인도기술경제협력(ITEC)/영연방아프리카 특별원조프로그램(SCAAP)임.
- UNESCAP(2011)은 2010년도 인도의 남남협력 규모를 7억 8,500만 달러에서 10억 달러 사이로 추정

(3) 태국

- 태국은 자국의 개발경험을 바탕으로 아시아 인접국에 대한 지원경향이 강하며, 주로 기술협력을 통한 지원이 많음.
- 전략적 프레임워크에 제시된 태국 ODA 전략은 △ 태국을 국제적 인재개발 센터로 구축 △ 태국 전문가, 자원봉사자, 기관의 역량 제고 및 국제화 △ 국왕의 ‘자립경제(Sufficient Economy)’ 철학 전파 △ 적극적인(proactive) 협력 추구 △ 지역 및 소지역 차원의 협력 촉진 △ 개발협력파트너십 확대

△ 민관협력과 CSO 협력 장려임.

- 태국 남남협력의 주요 담당기관은 외무부 산하 태국국제협력기구(TICA)와 재무부 산하의 ‘인접국가경제개발협력기구(NEDA)’임.
- 2009년 태국의 ODA는 4,735만 달러였으며, 이 중 76%인 3,576만 달러가 무상으로 제공되었음.

(4) 남아프리카공화국

- 2001년 제정된 「아프리카부흥·경제협력기금법」에서는 민주주의, 거버넌스 개선, 분쟁 예방·해결, 경제사회 개발 및 통합, 인도지원, 인적자원 개발을 통한 아프리카 국가와의 협력 강화를 남아공의 개발협력 목적으로 명시
- 현재 남아공에는 원조 전담 부처 또는 기관이 없으나, 2012년 4월까지 외교부 산하에 독립 원조전담기구인 ‘남아공국제개발청(SADPA: South African Development Partnership Agency)’을 설치할 예정임.
- 캐나다의 국제개발연구센터는 남아공 원조 규모를 2006년 약 3억 6,300만 달러에서 4억 7,500만 달러 수준으로 추정

(5) 터키

- 지역 내 지정학적 안보 구축과 주변국간 갈등 조정, 해외시장 진출을 위한 수단으로 남남협력을 활용
- 1992년 설립된 ‘터키국제협력개발청(TIKA: Turkish International Cooperation and Development Policy)’이 원조전담기관임.

- 2009년 터키의 원조 규모는 7억 4,616만 달러를 기록했으며, 이 중 기술협력이 24%, 프로젝트·프로그램 원조가 36%를 차지하고, 나머지는 난민지원, 인도지원, NGO 지원, 평화구축비용으로 사용

(6) 중동

- 대표적인 중동 공여국은 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트이며, 이슬람개발은행(IsDB), 아프리카경제개발 아랍은행(BADEA), 아랍경제사회발전기금, 아랍통화기금, OPEC 국제개발기금 등의 다자기구가 존재함.
- 중동 국가의 원조는 유가, 원유생산량, 정치 상황에 따라 변동 폭이 크게 차이나며, 최근에는 감소 추세임.
- 사우디아라비아의 경우, 2005년부터 DAC에 원조통계를 보고하기 시작하였으며, 2008년 기준 49억 7,900만 달러를 지원함.

(7) 브라질

- 브라질은 수원 경험과 국내 빈곤해소 프로그램 추진 경험을 개도국간 협력 정책에 적극 활용
- 외교부의 브라질협력단(ABC)이 기술협력을 담당하며, 약 120개의 국내외 기관들이 브라질의 개발 이니셔티브에 참여하고 있음.
- 역내 경제개발과 빈곤해소에 중점을 두며, 아프리카 지역의 경우 일본, 독일 등과 삼각협력 형태로 원조를 제공함.

(8) 칠레

- 칠레는 국제사회로부터 재정 지원을 받아 개도국에 개발 경험을 전수하는

중간자적 입장을 강조

- 칠레의 국제협력은 크게 수직협력(Vertical Cooperation), 수평협력(Horizontal Cooperation), 삼각협력(Triangular Cooperation)의 세 가지 유형으로 구분됨.
 - 수직협력이란 칠레가 공여국으로부터 받는 원조를 의미하며, 주요 공여국은 독일, 일본, 스웨덴, 캐나다와 다자기구인 EU, OAS(Organization of American States) 등임.
 - 수평협력은 개도국간 기술협력(TCDC)이나 남남협력을 일컫는 말이며, 주로 인적자원, 기술, 경험, 자원 등을 볼리비아, 아이티 등 주변의 중남미 국가들과 교환하는 방식임.
 - 삼각협력은 보다 규모가 큰 원조에 대해 칠레-개도국-전통 공여국·기구가 협력하여 제공하는 원조 형태를 의미하며, 칠레의 경험과 문화적·지리적 접근성을 이용하여 전통 공여국으로부터 받은 자원을 개도국에 효율적으로 전달하는 역할을 함.

- 2009년 칠레의 총 원조규모는 약 780만 달러이며, 주로 빈곤퇴치, 보건 복지, 교육, 식량 및 농업 분야를 지원함.

- 칠레의 원조기관인 칠레국제협력청(AGCI)에서 양자·다자간 기술 협력과 인적자원 훈련 및 장학금 지원 형태의 원조를 제공함.

3) 국제기구의 남남협력 지원현황

(1) UN기구

- 국제기구 차원의 남남협력 활동은 크게 UN기구, 지역개발은행, 지역협의체 및 기구를 중심으로 이루어지고 있음.

- UN의 경우 1974년부터 ‘개도국 간 기술협력을 위한 특별반’을 설치하고 1978년에는 ‘부에노스아이레스 행동계획’을 통해 특별반의 활동에 관한 원칙과 계획을 수립하였음.
- UN 내에서 남남협력의 정책방향에 대한 가이드라인을 제시하고 총괄적인 정책수립 및 성과점검 기능을 수행하는 주체는 UN 총회의 부속기관인 ‘남남협력고위급위원회’임.
- 특히 유엔개발계획(UNDP)은 중점적으로 남남협력 이슈를 담당하는 남남협력특별반을 설치함.
- UN은 개발협력 목표 달성을 위해 남남협력 전략 수립, 정책옹호 활동, 연구 및 조사를 통한 개도국의 정책수립 관련 전문가 자문을 제공하는 한편, 개발 관련 산하조직의 주요 사업계획과 전략문서에 남남협력 정책을 주류화하기 위한 노력 등을 수행하고 있음.
- UN의 남남협력 프로그램 지원 활동으로는 연구 및 훈련, 기술자문, 경험공유, 네트워킹 및 기술이전 등이 있음.
 - 남남협력 관련 연구 및 훈련은 UNESCO, UNCTAD와 WTO의 합작 벤처인 국제무역센터(ITC: International Trade Center)가 주로 담당함.
 - 전문가 파견을 통한 남남협력 기술자문의 대표적인 예는 FAO의 식량안보 특별프로그램(Special Programme for Food Security), UNAIDS의 에이즈 예방을 위한 역량강화 및 기술지원 활동 등임.
 - 지역정보 데이터베이스 구축, 연구결과 공유, 남남협력의 우수사례 공유를 위한 사례로는 UNDP와 브라질 정부가 공동 설립한 ‘국제빈곤센터’의 빈곤 퇴치 우수사례 공유가 있음.
 - 이 외에도 전문가간 네트워크 구축, ‘지식허브(knowledge hub)’를 통한 지

역 내 전문가 및 조직간 정보공유 및 교환, 개도국 개발에 중요한 기술 교환이나 이전, 지속가능한 발전을 위한 적정기술 이전 사업 등이 진행됨.

- UN기구 중 남남협력에 활발히 참여하고 있는 기관으로는 유엔개발계획(UNDP), 유엔산업개발기구(UNIDO), 유엔무역개발기구(UNCTAD), 유엔지역개발센터(UNCRD) 등이 있으며, 각 기구의 남남협력 사업, 운영체제 및 조직, 예산, 사업사례 등에 대해서는 본문에 소개함.

(2) 지역개발은행

- 아시아, 미주, 아프리카의 지역개발은행 역시 각 지역 내 개도국간 협력활동을 적극적으로 지원해오고 있음.
- 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank)은 1966년 아시아 태평양 지역의 역내통합, 참여적 성장, 지속가능 개발을 통한 빈곤퇴치를 위해 설립된 지역개발기구로, 주로 인프라, 재정, 거버넌스 개선을 지원하며, 국가별 경험공유를 통한 역량강화와 시스템 개선을 강조함.
- ADB의 대표적인 남남협력 지원 프로그램으로는 ‘메콩강유역 개발프로그램’, ‘중양아시아지역경제협력’, ‘수자원관리기관 파트너십프로그램’, ‘중국-인도 개발경험공유사업’ 등이 있음.
- 메콩강유역 개발프로그램은 1992년 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마 지역과 중국 윈난성, 태국의 사회간접자본 확충과 천연자원 발굴을 통한 경제협력 및 MDG 달성을 위해 출범함.
- 수자원관리기관 파트너십(Water Operators Partnership) 프로그램은 역내 수자원관리 기관 간 지식공유와 역량강화를 지원하는 프로그램으로, 대

표적인 사례로는 2007~09년 ADB 일본특별기금을 활용하여 지원한 캄보디아의 프놈펜수자원공사(PRWASA)와 베트남 빈쑹 수자원폐기물환경공사(BIWASE) 간의 파트너십 사업이 있음.

- 해당 사업에서 ADB는 재정지원 및 기술지원, 협력기관 지정, WOP 파트너십 구축 지원을 맡았으며, 동남아수자원공사네트워크(South East Asian Water Utilities Network)에서 시행을 지원함.

■ 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank)은 중남미, 카리브해 지역의 빈곤퇴치와 역내 불평등 개선을 통한 지속가능한 성장을 목표로 1959년 설립됨.

- 현재 미주기구(Organization of American State) 회원으로 구성된 26개 역내국을 포함하여 총 48개국이 회원국으로 가입함.

■ IDB는 소득불균형 문제 해소를 위한 사회정책, 경쟁력 강화·복지 개선을 위한 인프라 구축, 성장을 위한 제도 개선, 역내협력 강화, 환경보호 및 기후변화 대응, 신재생에너지 강화와 식량안보를 주로 지원함.

■ 또한 IDB는 중남미, 카리브해 지역의 공공재 관리를 위한 공공정책의 조화와 기술협력 등 남남협력을 통한 시너지효과 창출을 골자로 ‘역내공공재 이니셔티브(RPG: Regional Public Goods Initiative)’를 수행 중임.

- 이 이니셔티브에서 IDB는 재원을 조달하고 역내 정보를 공유하며, 공공정책 프로젝트를 개발하고 참여국과 기관 간의 파트너십을 조정하는 역할을 함.
- 그중에서도 ‘렘파강유역(Lempa River basin) 물통합관리’ 모델은 중앙아메리카 전체에 걸쳐 수자원 관련 갈등을 예방하고 지역 공공재를 평화적, 효율적으로 관리한 성공모델로 평가받고 있음.

- 아프리카개발은행(AfDB: African Development Bank)은 아프리카 지역의 빈곤퇴치, 지속가능한 경제·사회개발을 위해 1964년에 설립됨.
- 역내 53개국, 역외 24개국을 포함하여 총 77개국이 가입되어 있으며, 특히 역내 중소득국과 최빈국의 협력 강화는 AfDB의 2008~12년 중기전략 중 핵심 우선순위 전략임.
- 2008년 카이로에서 개최된 중소득국 컨퍼런스에서 아프리카의 중소득 국가들은 역내뿐 아니라 아시아, 중남미 등 다른 지역의 국가와도 파트너십과 지식공유 기회를 확대하는 데 AfDB가 보다 적극적인 역할을 할 것을 요구한 바 있음.
- 이에 AfDB는 2011년 브라질과 ‘남남협력 신탁기금’ 설치에 관한 MOU를 체결하는 등 남남협력과 삼각협력을 적극 추진하고 있음.

(3) 지역 협의체

- 동남아국가연합(ASEAN), 태평양도서국포럼(PIF), 아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP), 중남미카리브 경제위원회(ECLAC) 등의 지역협의체는 각 지역 내 경제협력 및 개발격차 완화를 위해 다양한 협력을 추진하고 있음.
- ASEAN은 1967년 정치·안보협의체로 출범하여 점차 역내 경제통합을 추진하는 아세안자유무역지대(AFTA)로 발전, 개도국 간의 남남협력에 의한 수평적 통합(horizontal integration)의 성격을 띠.
- 2000년 11월 ASEAN 정상들은 IAI(Initiative for ASEAN Integration)를 통해 회원국간 발전격차를 줄이기 위한 통합적 노력의 방향을 제시함.
- IAI 실행계획의 목표는 회원국간 발전격차를 줄이고, 역내경제통합을 강화

함으로써 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남(CLMV)으로 구성된 후발가입국의 균형 발전을 도모하기 위한 것임.

- 경제통합 심화와 외연적 확대의 측면에서 최근 ASEAN을 매개로 활발히 추진되고 있는 다양한 지역통합 논의가 남남협력과 삼각협력을 가속하는 주요 기반으로 작용
- 기존의 전통적인 선진 공여국인 일본, 호주, 뉴질랜드는 지역협력 차원에서 ASEAN 통합을 적극 지원하고 있음.

■ 태평양도서국포럼(PIF: Pacific Islands Forum)은 태평양의 14개 독립국가와 2개 자치령(준회원국 자격)이 참여하는 태평양 지역의 대표적인 지역협력기구임.

- PIF에는 호주와 뉴질랜드가 참여하고 있어 남북협력체제를 유지하고 있지만, 최근 피지, 솔로몬, 파푸아뉴기니 등 주요국들의 정치적 지배구조가 변화하고 있고, 태평양 도서국의 전통과 문화를 토대로 한 각국의 자조노력과 사회·경제적 개발 수요에 부응할 수 있는 남남협력기반이 점차 강화되고 있음.
- 최근에는 중국이 대규모 경제협력 패키지를 내세워 이 지역에서 남남협력을 확대하고 있음.

■ 아시아·태평양 경제사회위원회(UNESCAP)는 아시아·태평양 지역 내 전문 기관을 활용하여 남남협력 및 삼각협력을 추진

- 예를 들어, 베이징의 농업공학기계센터(APCAEM), 일본 치바의 통계역량 강화센터(SIAP), 뉴델리의 기술이전센터(APCTT), 인천의 정보통신 훈련센터(APCICT) 등이 있음.
- 각 센터는 농업기술, 통계역량, 기술이전, 정보통신 등 특화된 부문별로 아시아 지역 내 교육훈련 및 경험 공유를 목적으로 운영되며, ESCAP은 각 분야별 남남협력 추진 정책에 관해 주도적인 역할을 담당

- 중남미카리브 경제위원회(UNECLAC)는 1979년 ‘개도국 및 지역 간 협력에 관한 결의안(Resolution 387 XVIII)’을 통해 위원회의 남남협력 활동에 관한 사항을 매 총회마다 점검하고 남남협력을 제고할 수 있는 적합한 지원방안을 제시할 것을 결정함.
- 이후 ECLAC은 남남협력을 지원하기 위한 위원회의 성과를 점검하고 각 회원국들이 남남협력을 강화할 수 있는 수단을 강구하도록 장려하면서 UNDP 및 다른 UN 기관과 남남협력 활동을 주류화하기 위한 협력을 지속해오고 있음.
- ECLAC 내에서 남남협력에 관한 주요 정책을 수립하는 역할은 ‘남남협력 위원회’에서 담당함.
- ECLAC은 2004년 푸에르토리코에서 개최된 제30차 총회에서 개도국 및 지역 간 기술협력에 관한 사항을 결정하고(Resolution 611 XXX), ECLAC 내의 북남·남남협력 및 다자협력을 위한 전략적인 접근 강화, 기술협력을 중심으로 한 남남협력 활동 강화, 공여국과의 전략적 파트너십 강화 등을 목표로 제시함.

4) 남남협력과 원조효과성 논의

- DAC 원조효과성작업반(Working Party on Aid Effectiveness)은 2007년 말부터 DAC 비회원국과 여러 차례 협의를 진행해온바, 파리선언 적용시 유연성(flexibility)이 필요하다는 시사점을 도출함.
- 2008년 9월 가나 아크라에서 개최된 제3차 원조효과성에 관한 고위급포럼에서는 파리선언 이행을 촉진하기 위한 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action)’이 채택됨.
- 아크라행동계획은 개발협력에서 다양한 주체의 역할을 강조하면서 남남협

력과 삼각협력 촉진을 위한 노력을 명시하였으며, 특히 남남협력을 추진하면서 파리선언의 원칙을 참고할 것을 독려함.

- 또한 삼각협력 시 원조 수혜자이자 공여국인 중소득국의 개발경험이 중요하다는 인식을 제고함.

■ 2009년 3월에는 콜롬비아 주도로 남남협력에 관한 작업그룹(TT-SSC: Task Team on South-South Cooperation)이 DAC의 원조효과성작업반하에 설치됨.

- TT-SSC는 남남협력과 원조효과성 원칙 간 시너지에 관한 근거, 즉 구체적인 실증자료의 조사 및 분석을 통해 진화하는 글로벌 원조체제에 관한 ‘남(south)’의 관점을 수립하는 것이 활동 목적임.
- TT-SSC의 활동 지침(mandate)은 아크라행동계획 제19항의 세 가지 관련 조항으로 첫째, 원조효과성원칙의 남남협력 적용, 둘째, 남남협력을 통한 원조효과성 어젠다 강화, 셋째, 남남협력과 남북협력의 보완성 규명임.
 - 사례조사 결과 남남협력에 원조효과성 원칙을 적용하는 것에 대해서는 대부분의 사례조사에서 긍정적으로 평가됨.
 - 특히 수원국의 주인의식 강화 원칙은 남남협력의 강점으로 강조되었으며, 향후 남남협력의 효과 측정과 평가를 위해서 양적·질적 데이터 구축을 위한 정보시스템 개선과 성과관리 체제가 필요하다는 의견이 개진됨.
 - 한편 남남협력을 통한 원조효과성 어젠다 강화와 관련하여, 선진국의 원조경험이 남남협력의 효과 개선에 도움을 줄 수 있지만, 반대로 원조 수혜자이자 공여국인 개도국의 경험과 활동 역시 원조효과성 어젠다를 풍부하게 하는 데 기여할 수 있다는 인식이 부각됨.
 - 마지막으로 남남협력과 남북협력의 보완성 규명 부분은 최근 전통적인 공여국들의 삼각협력에 대한 관심 고조로 인해 ‘win-win-win’의 가능성이 매우 높은 방식으로 인정되나 거래비용 상승, 수원국 주인의식 약화 등의 위험부담이 존재한다는 점이 지적됨.

- 2010년 3월 콜롬비아 보고타에서 개최된 ‘남남협력과 역량개발에 관한 고위급행사’에서는 ‘효과적이고 포괄적인 개발파트너십을 향한 보고타 성명’을 발표
 - 이 성명에서 참석자들은 남남협력은 역량개발의 열쇠이며 원조효과성 원칙을 적용하고 강화하되, 남남협력의 독특성과 차별성은 존중해야 함을 강조함.
 - 또한 TT-SSC의 사례조사를 근거로 성공적인 남남협력을 위해 수원국 내 남남협력 친화적인 환경, 적절한 정책 및 제도적 프레임워크가 중요함을 지적함.
 - 한편 원조효과성 원칙 적용 시 정보관리를 통한 투명성 제고 및 성과에 대한 고려가 도전과제로 제시됨.

- 이 같은 논의를 바탕으로 본문에서는 DAC 공여국 중 삼각협력에 대한 정책, 전략을 수립하여 활발히 추진하고 있는 일본, 스페인, 독일의 지원 사례와 특징을 파악하였음.
 - * 삼각협력은 DAC 회원국 또는 여타 선진국, 다자기구가 개도국 정부를 제3의 개도국에서 프로젝트 또는 프로그램을 수행하도록 하는 것을 의미함.

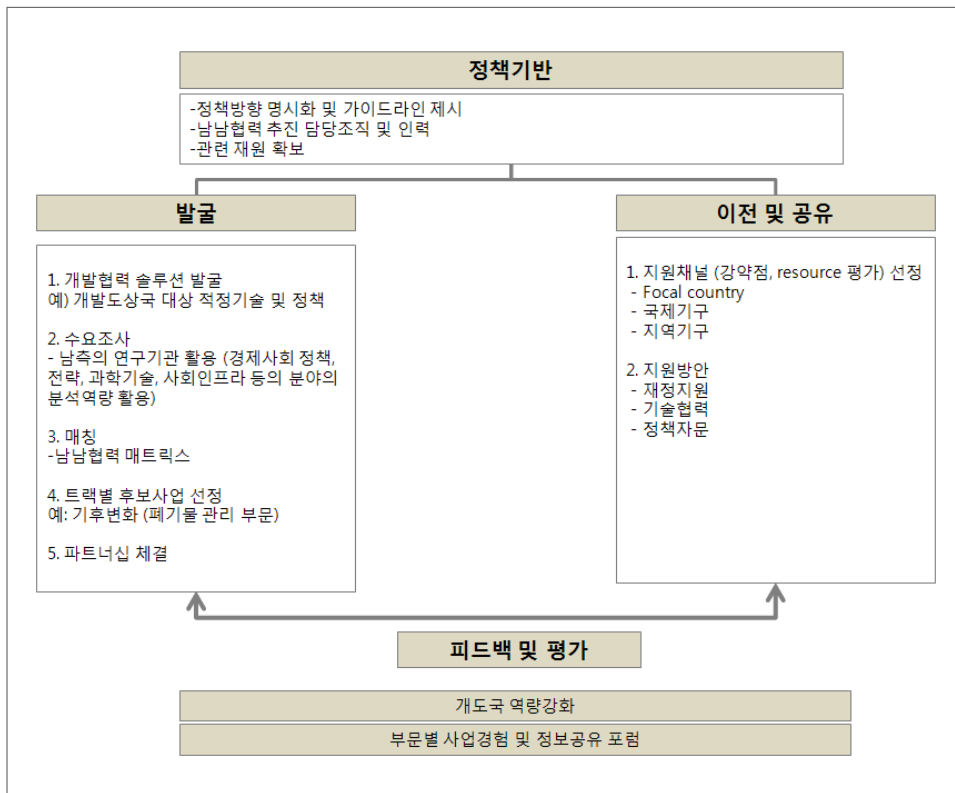
3. 정책 제언

1) 기본 방향

- 남남협력과 남북협력의 상호보완성을 전제로 신흥 개도국과의 파트너십을 강화해야 함.
 - 최근 확대되고 있는 남남협력의 역할을 인식하고, 국제사회에서 남남협력과 남북협력의 상호연계가 강화될 수 있도록 협력메커니즘을 조성하는 데 우리나라의 역할을 제고해 나가야 함.

- 한국이 신흥 원조공여국으로서 체계적이고 종합적인 ODA 정책을 추진하기 위해서는 남남협력을 활용한 삼각협력을 통해 중국, 인도, 브라질, 남아공 등 주요 신흥 개도국과 협력메커니즘을 강화하는 데 역점을 둘 필요가 있음.
- 제도적인 측면에서 남남협력에 기반한 삼각협력의 정책방향을 명시화하고, 정책적 가이드라인을 마련함으로써 남남협력을 활용한 삼각협력 추진체제를 구축하여야 함.
- 보다 효율적인 사업 추진을 위해서는 개도국 대상 적정기술 및 정책을 발굴하고, 남측의 거점기관을 활용하여 현지 수요조사에 기반을 둔 후보사업을 선정할 필요가 있음.

그림 1. 남남협력을 활용한 삼각협력 추진체제 제안



자료: 필자 작성.

- 대상 국가의 다양한 개발경험과 전문성을 고려하여 자국의 개발수요에 적합한 모델을 스스로 개발할 수 있도록 지원하는 정책적 기반을 제공해야 함.
- 남남협력에 기반한 삼각협력 추진 사례에 대해 원활한 상호 피드백과 평가, 정보공유 체제를 구축하는 것이 시급함.

2) 우리나라의 남남협력을 통한 삼각협력 추진 SWOT 분석

- 삼각협력 추진 시 한국의 약점으로는 남남협력 전담부서가 존재하지 않는 점, 구체적인 정책방향이 수립되어 있지 않은 점, 개발원조 및 협력 역사가 길지 않다는 점 등이 있음.
 - 하지만 이는 비단 남남협력뿐만 아니라 우리나라가 개발협력정책 전반에서 해결해나가야 할 과제이기도 함.
 - 현재 우리나라는 개발협력 선진화를 위해 국가정책방향을 수립하고 관련조직을 확충하는 등 노력하고 있으므로 상기 약점은 개선의 여지가 있음.
- 한편 위기요소는 중국, 인도 등 상당한 자본력을 지닌 신흥 공여국의 등장임.
 - 그러나 이 역시 우리나라가 경제규모에 상응하는 지원을 효율적이고 효과적으로 제공하고, 민간부문을 활용하여 재원 확보에 주력한다면 해결 가능함.
- 우리나라가 가진 남남협력의 강점은 풍부한 개발경험임.
 - 전후 상황을 극복하고 수십 년 만에 세계 10위권대의 경제성장과 발전을 이룬 우리나라의 경험은 전 세계가 주목하는 자산임.
 - 물론 축적된 경험의 정리와 체계화, 성공사례 발굴을 통해 다른 국가에 전파 가능한 모델을 구축하는 것은 중요한 과제임.
- 또 다른 강점은 우리나라에 대한 개도국들의 긍정적인 인식임.
 - 지배역사가 없고, 최빈국 단계부터 시작한 개발경험, 상대적으로 낮은 정치

적, 외교적 고려 등은 우리나라가 개도국과 적극 협력할 수 있는 기반이자 남남협력 추진을 위한 기회요소이기도 함.

- 국제사회의 남남협력에 대한 관심 고조와 주력 국가가 존재하지 않는다는 점 또한 우리나라가 남남협력 분야에서 선도적인 역할을 할 수 있게 하는 기회요소임.
- 이는 국제사회의 어젠다 설정에 우리나라가 참여할 수 있다는 점에 매우 중요한 측면임.

3) 남남협력을 활용한 삼각협력 추진과제

(1) 삼각협력을 통한 지역협력 강화

- 양자 차원의 주요 신흥 개도국과의 협력관계를 넘어서 지역협력 차원의 적극적인 삼각협력 지원체제를 모색하여 개발협력의 시너지효과를 창출해야 함.

(2) 다자프로그램 · 파트너십 참여 확대

- 다자프로그램 참여를 확대하여 이들 기관의 전문성과 영향력을 활용하고, 양 자원조와 다자원조의 연계성 강화
- 파트너십 참여 확대를 통해 남측 파트너 국가의 전문성과 한국의 비교우위를 결합하는 방법 강구

(3) 선진 공여국의 경험 학습

- 선진 공여국의 경험을 학습하여 거래비용을 최대한 줄이고, 한국의 특화된 전문성과 비교우위를 활용

(4) 성공사례 축적 및 국제적 논의 주도

- 한국이 가진 강점과 기회요소를 적극 활용하여 보다 적극적으로 국제적 논의를 주도할 수 있는 체계적인 방안을 모색해나가야 함.
- 한국은 남남협력을 활용한 삼각협력의 측면에서 풍부한 개발경험과 개도국들의 긍정적인 인식이라는 강점을 가지고 있음.
- 국제사회의 남남협력에 대한 관심 고조와 주력 국가가 존재하지 않는다는 점 또한 우리나라가 남남협력 분야에서 선도적인 역할을 가능하게 하는 요소임.
- 우리나라는 DAC 신규 가입국으로서 현재는 국제 규범에 적합한 국내 체제 개편과 정책수립에 집중하고 있으며, G20 정상회의를 통해 개발 어젠다를 주도하고 원조효과성에 관한 고위급포럼을 개최하는 등 국제사회의 논의의 장을 마련하는 노력도 지속적으로 보이고 있음.
- 하지만 여전히 우리나라는 국제사회에서 어젠다 설정자(agenda setter)라기 보다는 수용자(taker)의 입장이 강한데, 이는 개발협력의 역사가 짧기 때문임.
- 이제는 우리나라의 비교우위와 강점을 바탕으로 보다 적극적으로 국제적 논의를 주도할 수 있는 체계적인 방안을 모색해나가야 할 때임.

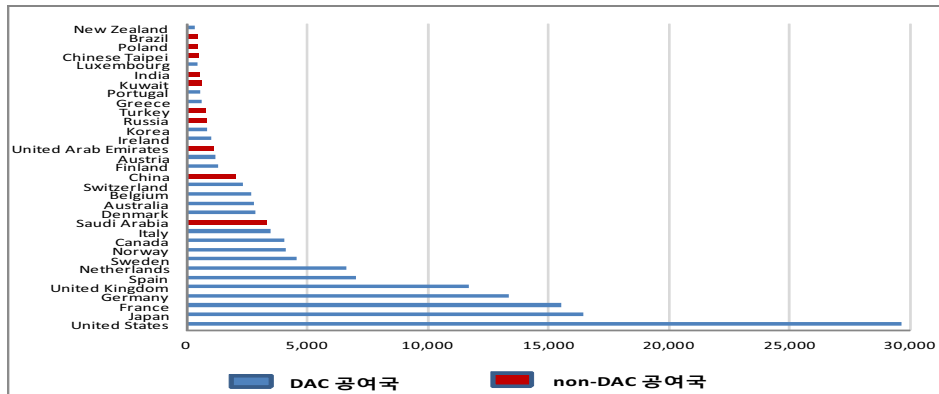
참고자료

참고 표 1. 선행연구 현황

	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: Trends in South-South and triangular development cooperation - 연구자(연도): UNECOSOC(2008) - 연구목적: UN 개발협력포럼 남남협력 토의를 위한 기초연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사, 통계분석 - DFID 관련자 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 남남협력의 규모, 형태, 지원분야 및 지역 검토 - 주요국별 지원현황 비교 - 삼각협력의 개념과 특징 - 향후 개선방향
2	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: South-South and Triangular cooperation in Asia-Pacific: Towards a new paradigm in development cooperation - 연구자(연도): Nagesh Kumar(2008) - 연구목적: 아시아 지역 새로운 원조패러다임으로서 남남협력/삼각협력 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사, 통계분석 - 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 남남협력의 역사적 배경 - 남남협력과 삼각협력의 연관관계 분석 - 아시아 지역 내 남남협력 동향 및 주요국별 특징 소개 - 남남협력 및 삼각협력 효과성제고를 위한 방안 제시
3	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: KOICA 사업의 삼각협력 추진방안 - 연구자(연도): 이현주(2009) - 연구목적: 우리나라 무상원조 사업의 삼각협력 추진방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사, 통계분석 - 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 남남협력, 삼각협력 국제논의 발전 및 개념 - 주요 공여국 삼각협력 활용현황 - KOICA 무상원조 사업 삼각협력 활용방안 제시
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 해외연구는 새로운 개발원조 패러다임으로서 남남협력과 삼각협력을 조명하고 국제사회 차원의 개선방향에 중점을 두었으며 국내연구의 경우 이현주(2008)에서는 정책보다는 사업시행, 특히 KOICA 무상원조 사업 추진방안에 초점을 두어 한국원조 정책과 집행 측면에서 총체적으로 남남협력 및 삼각협력 활용방안을 다룬 연구가 거의 전무한 상황임 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사, 통계분석 - 선정국가 원조기관 및 정부 방문 - 전문가 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제개발원조 체제의 변화와 남남협력, 삼각협력 대두 - 주요 남남협력과 삼각협력 모델 분석 - HLF4 주최국으로서 남남협력과 삼각협력 효과성 제고를 위한 한국의 역할모색 - 한국의 남남, 삼각협력 정책 방향성 및 전략 제시

참고 그림 1. DAC 회원국과 비회원국의 원조규모 비교(2009년)

(단위: 백만 달러)



주: gross disbursement 기준

자료: OECD/DAC 홈페이지; Zimmermann *et al.*(2011) pp. 723-724 재인용.

참고 표 2. 남남협력 순집행액(2006년)

	미 달러 (단위: 백만)		GNI에 대한 백분율		다년간 원조의 비율	향후 계획
	하한	상한	하한	상한		
<양자원조>						
아프리카						
남아프리카	194		0.07%		77%	- 가까운 미래에 0.2~0.5% 정도까지 원조를 증액하는 정책방안 마련
아시아						
중국	1,500	2,000	0.06%	0.08%	na	- 2009년까지 아프리카에 대한 원조를 두 배로 늘릴 예정(10억 달러) - 31개의 고채무빈곤국에 대한 채무탕감(13억~14억 달러)
인도	504	1,000	0.06%	0.11%	7%	- 증액 구상 중이나 세부계획 없음.
한국(북한에 대한 원조 포함)	579	885	0.07%	0.10%	17%	- 2010년까지 10억 달러로 늘릴 예정(북한에 대한 원조 제외) - 2015년까지 GNI의 0.25%(28억 달러)로 늘릴 예정
말레이시아	16		0.01%		36%	- 2006~10년 동안에 기술 협력 규모를 25% 늘릴 예정
태국	74		0.04%		12%	- 증액 구상 중이나 세부계획 없음
중동 및 북아프리카						
이스라엘	90		0.06%		17%	- 관련 자료 없음.
쿠웨이트	158		0.19%		3%	- 관련 자료 없음.
사우디아라비아	2,095		0.70%		2%	- 관련 자료 없음.
터키	714		0.18%		10%	- GNI의 0.2%를 목표로 하나 정해진 기간 없음.
아랍에미리트	249		0.24%		0%	- 관련 자료 없음.
중남미 및 캐리비안						
아르헨티나	5	10	0.0025%	0.0050%	na	- 증액 구상 중이나 세부계획 없음.
브라질	356		0.04%		na	- 관련 자료 없음.
칠레	3.0	3.3	0.0026%	0.0029%	na	- 2008년까지 3,800만 달러까지 증액
베네수엘라	1,166	2,500 이상	0.71%	1.52%	na	- 오일 에이드(oil aid)의 규모는 향후 원유가에 의해 결정됨.
<다자원조> ***						
아랍개발원조기관 (아랍경제사회개발기금, OPEC 기금, 이슬람 개발 은행, 아프리카 경제개발 아랍은행)	833		-	-	-	- 아프리카 경제개발아랍은행은 2005~09년 5개년 계획의 예산으로 6억 7,500만 달러를 책정하였으며, 2009년까지 총 약정액 2억 달러를 계획함. - 이슬람개발은행은 향후 5년간 40억 달러의 집행액(concessional + non-concessional)을 목표로 함. 또한 최근 조성된 빈곤기금에 2억 달러 동원. - OPEC 기금에 대한 자료 없음.
기타						
대만	513		0.14%		4%	- 관련 자료 없음.
팔레스타인 행정구역에 대한 아랍국가 지원	456		-	-	-	
총합	9,504	12,145	0.16%	0.22%	18.2%	(GNI에 대한 백분율의 평균)

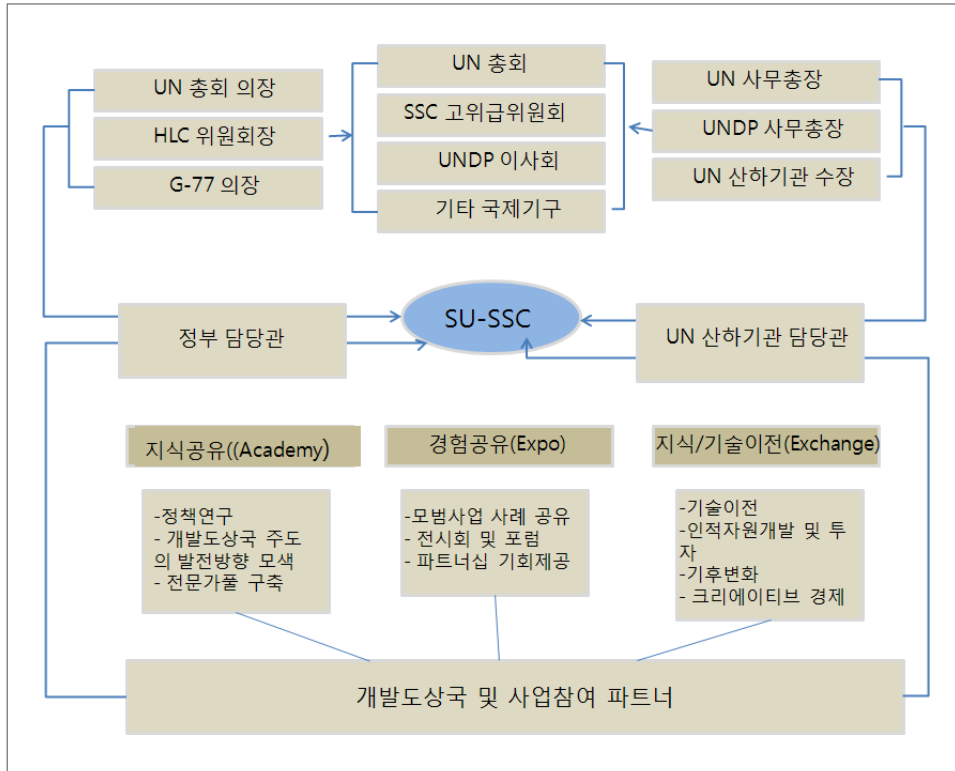
주: 1) 이집트, 싱가포르, 튀니지에 대한 자료는 없음.
 2) 아랍경제개발쿠웨이트기금(KFAED)의 원조만 포함. 기타 쿠웨이트의 양기간 원조는 포함하지 않음.
 자료: UNECOSOC(2008), p. 10 참고.

참고 표 3. 남남협력의 주요 유형과 지원 방식

양자원조	
아프리카	
남아프리카	현재 남아프리카 원조의 거의 대부분은 NEPAD, 아프리카 르네상스기금 등의 다자간 채널을 통해 집행되고, 채무탕감 일부 제공
아시아	
중국	주로 프로젝트, 현물(in-kind), 기술협력 및 채무탕감 형태의 원조
인도	기본적으로 프로젝트 위주의 원조(기술협력 포함). 부탄, 네팔, 아프가니스탄에 대한 원조는 제외(프로그램 위주 원조). 채무탕감 일부 제공
선진 공여국	기술협력 원조 31%, 프로젝트/프로그램 원조 22%, 다른 형태의 무상원조 16%, 양자간 차관 31%. 고채무빈곤국(HIPC)에 대해 채무 탕감
말레이시아	프로젝트형 원조를 일부 포함하는 기술협력 형태의 원조가 대부분
태국	프로젝트 차관이 80%이며, 나머지는 기술협력 지원
중동 및 북아프리카	
쿠웨이트	쿠웨이트 정부의 BoP 지원 및 예산지원과 함께 아랍 경제개발을 위한 쿠웨이트기금(KFAED)이 주로 프로젝트 및 기술협력 제공. 채무탕감 일부 제공
사우디 아라비아	사우디기금(Saudi Fund)에 의한 프로젝트형 원조(기술협력은 아님)가 대부분. 예산지원과 채무탕감을 포함하는 직접적 양자간 지원 실시
터키	프로젝트/프로그램 원조(30%)가 다수이나 여전히 기술협력(26%)이 많은 부분을 차지. '공여국의 난민에 대한 원조(aid to refugees in donor countries)'도 비중이 높음.
아랍에미리트	아부다비개발기금(ADFD)이 프로젝트 및 기술협력의 형태로 원조 제공. 2006년 채무탕감 일부 제공. 예산지원을 포함하는 양자간 직접 지원 실시
중남미 및 카리브	
아르헨티나	기술협력이 대부분이나, 중장기적인 제도 구축에 대한 지원으로 전환되는 추세(예: 아이티). 그러나 여전히 프로젝트 위주이며, 일부 채무탕감 제공
브라질	주로 기술협력. 일부 채무탕감과 식량원조 및 긴급구호 제공
칠레	모든 원조는 기술협력 및 장학금의 형태를 통해 칠레 국제협력청(AGCI)이 제공
베네수엘라	베네수엘라의 원유수입 관련 원조(oil aid)는 기본적으로 국제수지지원임. 사회경제개발은행(BANDES)을 통해 인도적 지원 및 프로젝트형 원조 일부 제공
다자개발기구	
아프리카경제개발 아랍은행(BADEA)	96%가 프로젝트/프로그램 방식의 유상원조, 나머지는 기술협력 지원을 위한 무상원조
이슬람 개발은행	최근 승인건의 약 50%가 무역금융, 나머지 50%가 프로젝트임. 기술협력은 1% 미만
OPEC 국제개발 기금	대부분 프로젝트/프로그램 원조(77%), 채무탕감(13%)
기타	
대만	거의 모든 프로젝트 및 기술협력이 양자간 원조 형태임. 예산지원 일부 제공

자료: UNECOSOC(2008), p. 13 참고.

참고 그림 2. UNDP의 남남협력 관련 지원체계



자료: UNDP SU-SSC의 내용을 참고하여 필자 작성.