



중남미의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안

권기수 대외경제정책연구원 신흥지역연구센터
중남미팀 부연구위원
kskwon@kiep.go.kr

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

김진오 대외경제정책연구원 신흥지역연구센터
중남미팀 전문연구원
jokim@kiep.go.kr

박미숙 대외경제정책연구원 신흥지역연구센터
중남미팀 전문연구원
misookp@kiep.go.kr

이시은 대외경제정책연구원 신흥지역연구센터
중남미팀 연구원
suyi@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 우리나라의 대표적인 무역흑자시장인 중남미는 최근 들어 안정적 경제성장과 풍부한 천연자원에 힘입어 신흥시장 중에서도 대표적인 경제협력 대상지역으로 주목받고 있음.
- 중남미지역의 높은 발전 잠재력을 겨냥해 우리나라는 다양한 분야에서 중남미와 경제협력 사업을 활발하게 추진해오고 있음.
 - 그 결과 중남미지역은 우리나라의 중요한 무역흑자 시장, 자원개발 시장, 건설·플랜트 시장으로 부상했음.
- 이같이 다양한 방면에서 경제협력이 확대되고 있음에도 불구하고 중남미지역은 다른 개도국에 비해 소득수준이 높다는 이유로 그간 개발협력 대상으로 크게 주목받지 못했음.
 - 그러나 중남미는 전체 인구의 30% 이상이 여전히 빈곤층에 있으며 도농 간, 계층 간 소득격차가 커 개발협력 수요가 매우 높은 지역 중의 하나임.
- 그동안 우리 정부는 중남미 지역에 대해 양자간 ODA의 약 10%를 지원해 왔으며, 최근에는 중점협력국으로 콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이 등 4개국을 지정하여 국무총리실 주도로 국별협력전략(CPS)을 작성하고 있음.
- 그러나 중남미에 대한 ODA는 수원국의 개발수요 분석을 통한 중장기적이며 체계적인 지원보다는 정상이나 고위급 인사의 방문을 겨냥한 일회성 성격의 지원이 짙다는 비판을 받고 있음.
- 이에 따라 본 연구에서는 성장잠재력이 크고 개발수요가 높은 중남미 지역을 대상으로 현지 개발수요에 입각하여 중점협력분야별로 유망 개발협력사업을 발굴하고 원조효과성 제고를 위한 주요 정책과제를 도출함으로써 종합적이고 체계적인 ODA 지원전략을 제시하고자 하였음.

2. 조사 및 분석 결과

● 제2장에서는 중남미 지역의 개발협력 환경을 분석했음.

- 첫째, 최근 안정적인 경제성장에 힘입어 중남미 각국의 재정능력이 크게 강화되면서 ODA 자금 운영 및 지원 분야 결정에서 중남미 국가들이 입김이 세지고 있음.
- 둘째, 중남미 국가들의 빠른 성장세에 힘입어 수원국으로서 중남미지역의 위상이 점차 하락하고 있음.
 - 중남미 대부분의 국가인 24개국이 상위중소득국과 고소득국에 해당되어 ODA 대상으로 주목을 받고 있지 못한 실정임.
- 셋째, 전 세계에서 수원국으로서 중남미지역의 위상이 하락하고 있는 상황에서 남남협력은 증가추세에 있음.
 - 전체 남남협력 사업 중 80%는 쿠바, 아르헨티나, 멕시코, 브라질이 주요 공여국임.
- 넷째, 중남미지역의 MDG 달성은 초등교육 이수, 산모 사망률 개선, 안전한 식수 보급 등 일부 목표를 제외하고는 달성 가능성이 높지 않은 것으로 평가되고 있음.
- 다섯째, 분야별로 대중남미 ODA 지원은 사회분야에 집중되고 있음. 사회분야 중에서도 정부 및 시민사회, 교육, 인구프로그램 등이 인기있는 지원 분야로 부상하고 있음.
- 마지막으로 유럽발 재정위기로 전통적인 대중남미 공여국이었던 스페인을 비롯한 유럽의 지원이 감소 추세에 있음.

● 제3장에서는 중남미지역의 개발수요를 분석했음.

- 개발수요 분석을 위해 먼저 중남미 33개국 중에서 엘살바도르, 온두라스, 파라과이, 볼리비아, 에콰도르, 페루, 콜롬비아 등 7개국을 중점협력 대상국으로 선정했음.
 - 7개국은 우리나라의 ODA 중점협력대상국, 높은 개발잠재력, 한국과의 협력태도 및 의지, 한국과의 경제관계 등을 고려하여 선정했음.
 - 7개국은 소득그룹별로는 하위 중소득국 4개국(엘살바도르, 온두라스, 파라과이, 볼리비아), 상위 중소득국 3개국(에콰도르, 페루, 콜롬비아)으로 구분됨.
- 선정된 7개국을 중심으로 상위 소득그룹과 주요지표를 비교하여 분야별로 개발 수요를 추정했음. 또한 우리의 공급능력과 수원국의 수원능력을 반영한 실현가능성을 측정하여 우선지원 분야를 선정했음.
- 분석 결과, 경제하부구조, 환경, 교육 및 훈련, ICT 등이 협력 가능성이 높은 분야로 최종 선정되었음.
 - 그러나 이 중에서 경제하부구조, 즉 인프라 사업은 막대한 프로젝트 비용이 수반되고 경제적 이해가 커 개발협력 사업으로 적합하지 않은 점을 고려해 최종 분석 대상에서는 제외시켰음.

- 교육 및 훈련의 경우는 중남미 국가들의 수요가 많은 훈련, 그중에서도 직업훈련 분야를 우선협력분야로 선정했음.
- ICT분야의 경우 우리의 공여능력도 높고 중남미 국가들의 개발 수요도 높아 분석대상 7개국 모두에서 제1순위 협력분야로 선정되었음.

● 제4장에서는 3장에서 도출된 3개 우선 협력 분야에 기초해 중남미 지역의 분야별 협력 현황을 분석하고 시사점을 도출했음.

- 먼저 중남미의 환경 분야 ODA를 분석한 결과를 정리하면 다음과 같음.

- 첫째, 지속가능한 환경이 글로벌 과제로 부상하는 가운데 중남미 지역이 직면한 환경 이슈(천연자원 보존 및 기후변화)에 대한 국제적 논의도 심화되고 있음. 이러한 가운데 다양한 개발 의제들과 환경의 연계성(환경주류화)으로 인하여 대중남미 다자 및 양자 환경 ODA는 증가 추세를 보이고 있음.
- 둘째, 중남미 국가들이 지역 차원의 환경 구상을 발전시키면서 기존의 다양한 환경관련 국제협정들을 보완하고 있음.
- 셋째, 객관적인 지표를 통해 볼 때, 중남미지역 환경 ODA 수요 및 공여 필요성이 높은 것으로 조사되었음.
- 넷째, 주요 7개국 국가개발계획을 살펴본 결과 지속가능한 환경이 중요한 개발의제이자 주요 ODA 수원 및 공여 분야로 확인되었음.
- 다섯째, 공여국의 환경분야 ODA 현황과 특징을 살펴본 결과 중남미지역 환경부문이 중요한 다자 및 양자 ODA 대상으로 부상하고 있음을 확인할 수 있었음.
- 여섯째, 다자기구의 대중남미 환경 ODA의 경우에는 기관별 특성에 입각한 공여가 이루어짐으로써 차별적인 특징을 발견하기 어려웠으나, 일반적으로 사업성 프로젝트보다는 환경정책 및 관리에 집중하는 경향을 보였음.
- 마지막으로 주요 공여국의 대중남미 환경 ODA 현황을 분석한 결과, 각 공여국은 국가 이익과 밀접한 연관성을 지니거나 전문성이 높은 분야를 선택적으로 지원하는 특징을 보였음.

- 다음으로 중남미의 직업훈련 분야 ODA를 분석한 결과는 아래와 같음.

- 첫째, 각국이 중점적으로 육성하고자 하는 전략산업 부문에서 직업훈련 수요가 높음.
- 둘째, 현재 실행 중인 직업훈련의 교육내용이 산업 부문의 필요성을 반영하지 못하고 있음.
- 셋째, 취약계층의 취업을 위한 직업훈련의 필요성이 높았음. 중남미 대부분의 국가들은 교육수준이 낮고 전문기술이 부족해 비공식부문에 종사하는 노동자의 비중이 높은 상황임.

- 마지막으로 중남미 ICT 분야 ODA를 분석한 결과는 다음과 같음.

- 첫째, 중남미 각국의 ICT 인프라가 크게 부족해 ICT 교육에 대한 수요가 높았음. 특히 국별로 전자정부 활용 격차가 커 전자정부 도입에 대한 수요도 높은 것으로 조사되었음.
- 둘째, 대중남미 ICT 분야 ODA에서 한국의 지원이 압도적으로 높은 것으로 조사되었음. 주요 공여국 중에서는 캐나다나 스페인의 지원이 눈에 띄기는 하지만 지원규모는 우리나라의 1/2, 1/9 수준에 불과했음.
- 마지막으로 캐나다와 스페인의 경우 ICT 분야 지원규모는 크지 않지만 교육 및 농업분야와 연계해 협력 사업을 추진하고 있음.

- 제5장에서는 한국이 그동안 지원했던 개발협력분야를 중심으로 지원 성과와 문제점을 분석하고, 중점 지원분야별로 주요 사업을 평가했음.
 - 먼저 최근 5년간(2006~10년) 한국의 대중남미 ODA는 규모 면에서 증가 추세에 있으나 비중 면에서는 10% 미만으로 여전히 미미한 편임.
 - 국별로 최근 5년간 대중남미 원조는 니카라과(평균 884만 달러), 페루(737만 달러), 파라과이(583만 달러), 도미니카 공화국(541만 달러), 온두라스(498만 달러), 볼리비아(438만 달러) 순으로 지원되었음.
 - 문제는 작은 규모의 원조가 선택과 집중의 원칙 없이 중남미 거의 모든 국가에 소규모 형태로 분배되는 특징을 보이고 있다는 점임.
 - 분야별로 대중남미 ODA는 보건 분야가 36%로 가장 높았고, 그 뒤를 ICT(17%), 경제하부구조(14%), 제도 및 사회인프라(11%), 교육(10%), 농림수산업(4%) 등이 잇고 있음.
 - 여기서는 대중남미 원조가 갖고 있는 이 같은 한계와 문제점을 극복하기 위한 과제로 다음 세 가지를 제시함.
 - 첫째, 중남미 국가에 대한 한국의 ODA 지원 규모가 작고, 다수 국가에 분산되어 있는 만큼 중장기 지원 전략을 적극 활용하고, 지원 내용을 단계적 확대하여 개발 효과성을 극대화하는 것이 시급함.
 - 둘째, ODA 지원 형태 측면에서 보았을 때, 중남미에 대한 한국의 단기 연수생 초청사업이 지속적으로 이루어졌기 때문에 이를 관련 원조 사업 및 개발조사사업 등과 연계하여 보다 체계적인 기술협력 체제로 발전시킬 필요가 있음.
 - 셋째, 중남미 국가와의 협력 시 겪고 있는 물리적·문화적 제약을 극복하기 위해 기관 간 협력의 다원화가 필요함.

3. 정책 제언

1) 대중남미 ODA 추진 방향

- 이상의 연구 결과를 토대로 우리나라의 대중남미 ODA 추진 방향은 다음 10개 형태로 정리함.
 - 첫째, 아프리카나 동아시아 등 다른 개도국 지역에 비해 전반적인 소득 수준이 높은 중남미지역의 특성을 감안한 개발협력 전략이 필요함.
 - 둘째, 상위 중소득국이 많은 중남미지역과는 삼각협력에 초점을 맞춘 협력 전략이 필요함.
 - 셋째, 언어적·문화적·법적·제도적 유사성이 큰 중남미지역의 특성을 고려해 ODA의 거점화 전략 추진이 필요함.
 - 넷째, 중남미 경제통합별로 상이한 이념적·경제적 특성에 맞추어 차별화 전략이 필요함.

- 중남미지역은 경제통합 유형에 따라 ALBA(미주를 위한 볼리바르 동맹) 모델, 라틴-태평양 모델(Latin-Pacific model), 대서양-남미공동시장(MERCOSUR) 모델로 구분됨.
- 다섯째, 기업의 사회적공헌(CSR) 활동과 정부의 ODA 사업을 연계한 “CSR-ODA 연계형” 사업 추진이 필요함.
- 여섯째, 중남미 지역 차원의 협력 네트워크 및 프로그램 구축을 통한 협력 전략이 필요함.
- 일곱째, 우리나라가 주도적으로 공동협력기금을 조성하거나 기존 기금에 참여할 필요가 있음.
- 여덟째, 미주개발은행(IDB), 안데스개발공사(CAF) 등 중남미 지역개발은행과 공조 전략을 적극 강구할 필요가 있음.
- 아홉째, 중남미 상위 중소득국과의 개발협력 수단으로 KSP 사업을 적극 활용할 필요가 있음.
- 마지막으로 정치·경제적 리스크가 높은 중남미지역의 특성을 감안해 ODA 프로젝트의 리스크 관리 전략을 마련할 필요가 있음.

2) 분야별 협력 방안

- 이상의 연구결과를 토대로 한국의 대중남미 분야별 ODA 협력방안을 제시하면 다음과 같음.

(1) 환경

- 한국의 환경 ODA에 대한 이미지 제고

- 환경분야 ODA 후발주자로서 한국의 이미지 제고를 위해서는 시작단계부터 효율적이고 구체적인 실행방안 수립이 요구됨.
 - 이를 위해 구체적인 사업으로 우리나라가 중남미지역에서 처음 시행했던 에콰도르 환경정책사업(2010년)을 지역 전체로 확대 추진할 필요가 있음.
- 우리나라는 이미 아시아 개도국을 대상으로 환경정책사업을 실시한 풍부한 경험과 노하우를 축적하고 있는바, 이를 중남미지역에 전수할 필요가 있음.

- 환경보호 교육훈련 프로그램의 활성화 및 환경 ODA 지원분야 다각화

- 대중남미 환경 ODA 추진 시 우리나라가 비교우위를 지닌 환경기술지원이나 환경교육 및 훈련 중심의 지원사업에 집중할 필요가 있음.
 - 한국은 중남미지역에서 환경기술지원 및 교육·훈련지원사업과 관련된 국제협력 성과는 부족하지만, 동남아지역에서 이미 풍부한 경험을 축적하고 있음. 따라서 이와 같은 프로그램을 중남미 여건에 맞게 수정하여 이식할 수 있을 것임.
- 중남미지역의 환경적 특성을 고려하여 환경정책/행정/관리 및 환경보호연구개발 일변도에서 벗어나 생물권역 보호, 생물다양성, 자연문화유산 보호, 홍수 방지 및 대책 등의 지원 사업을 추진할 필요가 있음.

● 지역개발은행과의 환경 ODA 협력 확대

- 중남미지역에 대한 지식과 개발경험이 풍부한 개발은행과 공동으로 환경 ODA 협력 제고를 검토할 필요가 있음.
 - 이를 실천하기 위한 구체적인 방안으로서 IDB 특별기금 형태로 ‘대중남미 Korea 환경기금(가칭)’의 설치를 제안함. 이 기금은 최근 한국 정부가 국제적으로 약속한 ‘대개도국 녹색 ODA 기금 확충’을 이행하는 방안으로서도 활용될 수 있음.

● 삼각협력을 통한 환경 ODA 추진

- 중남미 역내 선진 개도국, 선진 및 신흥 공여국들과 공동으로 환경 ODA 사업을 실시하는 삼각협력을 적극 추진할 필요가 있음.
 - 중남미지역은 지역환경장관포럼을 통해 브라질, 칠레, 멕시코 등 선진 개도국은 물론 개발경험을 축적한 역내 국가들이 적극적으로 참여하는 남남협력 및 삼각협력 확대를 중시하고 있음.

(2) 직업훈련

● 수원국 전략산업 부문의 교육훈련사업

- 현재 중남미 국가들이 적극 육성하고 있는 전략산업 부문에서 인력 부족이 심각한 상황인바, 이를 지원하기 위한 방안으로 교육훈련사업을 적극 추진할 필요가 있음.
- 대표적으로 온두라스는 오프쇼어 서비스업, 농식품, 임업, 관광업, 콜롬비아는 농업, 광업에너지, 교통통신 인프라, 주택, 혁신기반산업, 볼리비아는 지역별로 특화된 광물산업 등을 전략산업으로 육성 중임.

● 삼각협력을 통한 한·칠레 산업기술훈련센터 설립

- 중남미에 진출한 한국기업과 현지 국가에서 필요로 하는 산업기술 인력을 양성하기 위해 중남미에서 상대적으로 소득이 높고 안정된 칠레에 산업기술훈련센터를 설립하여 운영할 수 있음.
- 중남미는 언어나 문화가 유사하고 역내에서 전문 인력의 이동이 자유롭기 때문에 한 국가에서 양성한 인력을 다른 국가에서 활용하기가 용이함.
- 따라서 중남미 국가 중 상대적으로 안정되고 발전된 칠레에 삼각 협력을 통해 산업기술훈련센터를 건립하고 인재를 양성하면 한국기업이 소재한 국가나 현지 기업에서 수요가 있는 국가에서 이들 인력을 활용할 수 있음.
- 특히 칠레는 중남미 국가 중에서 투자환경이 가장 좋고, 교육수준도 높으며 중남미 저소득 국가에 대해 원조사업을 수행하고 있기 때문에 한국과 삼각협력을 실시할 여력이 있음.

● 직업훈련 교사들의 역량강화사업

- 현재 중남미 국가에서 실시하고 있는 직업훈련 사업의 문제점 중의 하나는 직업훈련 교육내용이 산업계에서 필요로 하는 지식을 포함하지 않아 교육과 현실 사이에 괴리가 발생하고 있는 것임.
- 산업계의 필요를 교육에 반영하기 위해서는 교사들이 최신의 기술에 대한 지식과 역량을 갖추는 것이 필요함.
- 따라서 직업훈련을 실시하는 교사를 대상으로 한 역량강화사업을 시행할 필요가 있음. 특히 산업계와 연계해 교사들을 교육하는 과정을 주요 대학에 설치하고 주기적으로 교사들에게 최신의 전문기술을 교육하는 사업을 실시 할 수 있음.

● 기업과 원조기관이 공동으로 직업훈련 프로그램 실시

- 기업의 사회적 공헌(CSR) 활동의 일환으로 진출기업이 주력하는 산업 분야에서 현지인을 대상으로 직업훈련을 실시할 필요가 있음.
- 또한 기업의 CSR 활동의 효과를 극대화하고, 직업훈련 분야 원조의 전문성을 높이기 위해서는 그동안 직업훈련이나 중남미 국가에서의 원조활동에 경험이 있는 정부 원조기관과 공동으로 직업훈련 프로그램을 설계하는 것이 필요함.

● 중남미 지역개발은행과 공동으로 직업훈련 프로그램 실시

- 미주개발은행(IDB), 중미개발은행(CABEI), 안데스개발공사(CAF) 등의 중남미 지역 개발은행은 자체의 자금이나 회원국의 출연 기금을 이용해 중남미 국가를 대상으로 원조사업을 다양하게 수행함.
- 따라서 중남미의 전문가 그룹인 이들 지역개발은행과 공조하여 효과적인 직업훈련 프로그램을 계획하고 실시 할 수 있음.

3) ICT

● 중남미 ICT R&D Think Tank Initiative 구축

- 중남미 각국이 직면한 ICT 산업의 환경에 맞추어 필요한 기술을 개발하고 적용하는 노력이 필요함. 중남미 각국에서 이를 수행할 수 있는 주체는 바로 ICT 관련 R&D 기관임.
- 따라서 중남미 각국의 ICT 발전을 지원하기 위해서는 ICT 기술개발의 주역인 싱크탱크를 지원하는 것이 적절한 방법임.
- 중남미 국가 중에서도 우선적인 협력대상국은 중점협력대상국으로 선정한 콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이, 에콰도르, 온두라스, 엘살바도르 등 7개국임.
- 재원은 일차적으로 우리 정부의 ODA 자금을 활용하되 IDB의 신탁기금이나 CAF의 자금을 일부 활용할 수도 있을 것으로 보임.

● 한·칠레 ICT 융합형 산업협력 추진

- 우리나라의 첨단 정보기술(ICT)과 칠레의 풍부한 자원을 연계한 ‘ICT 융합형 산업협력 모델’을 공동으로 개발할 필요가 있음.
 - 남미의 대표적인 자원부국인 칠레는 일차산품 의존형 경제구조에서 벗어나기 위해 자원의 고부가가치 산업화, ICT산업에 기반을 둔 지식경제로의 전환을 적극 모색하고 있음.
- 한국의 앞선 ICT 융합 기술과 경험을 칠레의 농업, 수산업, 산림, 광업, 재생에너지 등 자원산업 분야에 접목시킴으로써 칠레의 산업고도화를 지원하고 협력사업을 발굴할 필요가 있음.
- 특히 양국이 공동 개발한 ‘ICT 융합형 산업협력 모델’은 자원의 고부가가치 산업화를 통해 산업고도화에 고심하고 있는 페루, 볼리비아, 에콰도르 등 남미 자원부국들과의 협력 모델로도 활용될 수 있을 것임.

● 동아시아·중남미 협력포럼(FEALAC) 차원의 ICT 협력프로그램 주도

- 동아시아·중남미협력포럼(FEALAC: Forum for East Asia-Latin America Cooperation)은 출범 이후 외형적인 발전에도 불구하고 양 지역 간 상호 관심을 가진 협력사업 설정의 어려움 등으로 실질적인 지역간 협의체로서 위상을 확보하지 못하고 있음.
- 따라서 현재 양 지역에서 공통적으로 관심이 많은 사업을 발굴해 추진할 필요가 있음. 이러한 의미에서 중남미와 동아시아 양 지역의 디지털 경제권 형성을 목표로 디지털 정보기술부문의 협력이 매우 유망할 것으로 보임.
 - 디지털 경제권 형성을 위해서는 크게 디지털 격차 해소, e-Learning 시스템 구축, 문화유산의 디지털화 및 전문인력 양성 및 활용 등이 유망할 것으로 보임.

