이베로아메리카 제13권 2호[2011. 12] : 229~264

라틴아메리카 개발원조 환경과 한국의 정책과제

정 상 희*
(Jung, Sang-Hee)

<Abstract>

La Cooperación Internacional hacia America Latina y Cuestiones de Politica en el Futuro

Desde punto de vista de la Ayuda Oficial al Desarrollo(AOD), el continente de América Latina consiste por los países del nivel medio-bajo del ingreso nacional.

En términos generales, éntrando en la década del año 2000, incrementó el volúmen de la AOD a nivel internacional hacia los países en vías de desarrollo, mientras tanto disminuyó su volúmen significativo hacia América Latina.

Es verdad que durante la década de los noventa, logrando un desarrollo económico importante la tasa de la pobreza del contiente disminuyó continuamente, y al mismo tiempo mejoraron los indicadores sociales, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio(ODM). Sin embargo, éste continente sigue enfrentándose con una grave situación de pobreza y con la ampliación de la diferencia en las condiciones de la vida de los países, las clases y regiones. Además, los países tienen diversos atributos, y están

* 한국국제협력단(KOICA)
E-mail: sanghjung@naver.com/sanghjung@hotmail.com

situados en varias escalas de desarrollo. Por lo tanto, puede decir que el desarrollo económico logrado durante la década pasada, realmente no ha contribuido en un avance significativo para resolver estos problemas.

De esta perspectiva, América Latina es importante en el ámbito de la cooperación internacional, y sus principales donantes de carácter bilateral, tales como los Estados Unidos, España, Los Países Bajos y Japón siguen mostrándose una atención especial y el interés por motivos políticos, económicos e históricos. Por otra parte, Corea se convirtió en el miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la CAD(OCDE) a partir del 2010, es necesario hacer una aproximación particular a los países de América Latina, de acuerdo con sus condiciones y necesidades específicas.

Enfrentándo un cambio dramáticos ocurridos en el ámbito interno y externo, y se está forzando la revisión de la efectividad de la estrategia de la AOD de Corea. Por tanto, este presente estudio hace un análisis acerca de la pobreza y de la situación del alcance a los ODM de América Latina, que sirven de base para reflexionarse sobre los principales sectores a cooperar en el futuro, y más adelante para revisar la dirección de la política de la cooperación futura de Corea hacia América Latina.

[Key Words: AOD/ América Latina/ ODM/ Cooperación Internacional/ CAD]

[주제어: 공적개발원조/ 라틴아메리카/ 새천년개발목표/ 국제협력/ 개발원조위원회]

Ⅰ. 서 론

공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)[1]의 관점에서 본다면, 라틴아메리카는 중소득국(Middle-Income countries: MICs)[2]으로 구성된 대륙이다. 2000년대 들어서면서 세계적으로 국제사회의 개발원조 규모는 증가했으나, 라틴아메리카에 대한 지원은 오히려 감소하였다. 즉 국제사회는 일반적으로 고중소득국(Upper Middle Income Countries: UMICs)에 대한 지원 비중을 줄이면서, 최빈국(Least Developed Countries: LDCs), 자연재해 발생국, 분쟁이후 재건국 등 취약국 중심으로 지원을 확대하면서, 1980년과 1990년대를 걸쳐 전체 10%내외를 차지했던 라틴아메리카에 대한 지원은 2000년대 들어서서 약 절반정도가 감소하였다.

한편, 라틴아메리카의 빈곤비율은 1990년대에 걸쳐 지속적으로 감소해 왔다. 또한 타 개도국과 비교할 때, 사회발전 지표 역시 평균을 상회하고 있다. 그럼에도 불구하고, 2008년 기준 전체인구의 3분의 1은 아직도 일일생계비 2불 미만의 빈곤계층에 속하고 있으며, 유엔새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 보고서는 본 지역의 경제성장 속도가 소득불균형 상황을 충분히 해소하지 못했다고 평가하고 있다. 이는 지금까지 이루어온 경제성장이 이 지역의 실질적인 빈곤완화에 기여하지 못했음을 의미하고 있다. 이처럼 본 대륙은 다양한 개발과제에 직면해 있으며 국제사회의 관심과 협력이 여전히 필요한 지역으로 한국은 양자 전체 무상원조의 10%내외라는 현행 지원 수준을 당분간 유지할 것으로 보인다.

---

1) 본 논문에서 '원조'는 공적개발원조(ODA)를 의미하며, '원조' 혹은 '개발원조'로 축약하여 사용하였다.

2) 여기에서는 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 협력국 리스트(DAC List of ODA recipients)에 따른 "중소득국(MICs)"을 지칭하고 있다.

대외적으로 개도국에 대한 지원에 있어서, 국제사회는 종합적이고 지속적이며 장기적인 노력의 필요성을 공유하면서 기존 공여국 중심의 단순물자와 자금지원 방식이 아닌 개도국의 지속적인 경제성장과 구조혁신을 위한 노력을 진행하고 있다. 따라서 2000년대 국제사회는 새천년개발목표(MDGs), 파리선언(Paris Declaration), 아크라행동계획(Accra Agenda for Action: AAA) 등 원조효과(Aid effectiveness)를 위한 일련의 정책을 채택하였다.

대내적으로 한국은 2010년 개발원조위원회(DAC)의 회원국 가입과 2011년 부산세계개발원조총회(High Level Forum: HLF-4) 유치 등 국제사회에서의 역할을 강화함으로써 원조효과를 위한 다각적인 노력에 동참하게 되었다.

이처럼 국내외적인 변화의 흐름 속에서 라틴아메리카에 대한 한국의 지원형태와 방식은 비판의 대상이 되어왔다. 즉 라틴아메리카는 한국에게 비교적 적은 관심과 비중을 차지했던 지역이었고, 한국은 최근까지도 소액의 원조로 대부분의 국가를 광범위하게 접근하는 경향을 보여 왔다. 이는 초기 북한과의 체제경쟁에서 비롯되었으며, 이처럼 개발원조는 국제사회에서 이들의 정치적 지지를 확보하기 위한 수단으로 활용되기도 하였다. 따라서 원조는 대통령 방문, 국제행사 유치, 공관요청 사업 등 특정행사나 외교적인 결정과 연관되어 일회적 혹은 단순 반복적으로 이루어져 왔으며, 이러한 과정에서 원조정책의 명확한 목표와 방향성이 결여되었다는 지적을 받아왔다. 이제 한국은 라틴아메리카 지역과 국가별 특성을 분석하고 원조효과를 위해 합의된 국제사회의 원칙을 토대로 중장기적인 정책을 수립해야 하는 과제에 직면해 있다.[3)]

3) 본 연구는 수원국의 경제와 사회에 미치는 개발원조의 직접적인 영향을 분석하기보다는 파리선언과 아크라 행동계획 등에서 합의된 국제사회의 원칙과 지원경향을 토대로 향후 한국의 정책방향을 모색하였다.

이상과 같이 본 연구는 국내외적으로 새로운 개발원조 체제(architecture)로 개편이 가속되고 있는 시점에서 라틴아메리카의 개발과제를 체계적으로 이해하고 이를 토대로 향후 가능한 협력분야를 제시하였다. 물론 라틴아메리카는 국가별 개발상황에서 상이한 격차를 보이고 있지만, 여기에서는 빈곤과 MDGs 달성현황을 토대로 지역의 개발과제를 분석하였다. 또한 기존 한국의 라틴아메리카 지원 5대 중점분야(보건의료, 행정제도, 정보통신, 교육, 농어촌 개발)에 대한 고려 하, 국가개발계획의 공통과제, 국제사회의 지원경향, 그리고 주요 공여국의 지원특성에 대한 분석을 토대로 향후 한국의 정책적 과제와 전망을 모색하였다.

Ⅱ. 라틴아메리카의 개발환경과 협력분야

1. 개발환경

라틴아메리카는 대부분이 중소득국의 범주에 속하나,[4] 소득수준에 있어서 국가별 상이한 격차를 보이고 있다. 일례로 2011~2013년 기준 DAC의 협력국 리스트에서 동일한 하위중소득국(LMICs)에 속하는 니카라과와 엘살바도르를 비교해 볼 때, 니카라과의 1인당 국민총소득(GNI)은 2,630불 수준이었으나 엘살바도르는 6,390불이었다(World Bank 2011).

이처럼 국가별 소득격차가 상이할 뿐 아니라 동일국가 내에서도 지역과 계층별 불균형 현상이 나타나고 있다. 그러나 <표 1>에서 보는 것처럼, 최빈국인(LDCs)인 아이티를 제외한 30개국은 하위중소득국(Low Middle Income Countries: LMICs)과 상위중소득국(UMICs)에 속하고 있다.

4) 2011~2013년 DAC 협력국 리스트에 의하면, 아이티를 제외한 30개국이 중소득국에 속하고 있다.

또한 타 대륙의 개도국과 비교할 때, 인간개발지수(Human Development Index: HDI), 기대수명, 5세 이하 아동사망률, 초등교육 이수율 등 개발상황과 사회발전지표에서 개도국 평균을 상회하고 있다. 그럼에도 불구하고 일일 생계비 5불 이하의 빈곤상황에 처해 있는 인구는 전체의 70%이상이며, 일일 생계비 2불 미만의 극 빈곤층 경우에도 전체인구의 1/3가량을 차지하고 있다(Shoenrock 2009, 65).

<표 1> DAC의 협력국 리스트(2011-2013): 라틴아메리카

최빈국 (LDCs)	하위중소득국(LMICs) (per capita GNI $1006-$3,975 in 2010)	상위중소득국(UMICs) (per capita GNI $3,976-$12,275 in 2010)
아이티	벨리즈 볼리비아 엘살바도르 과테말라 가이아나 온두라스 니카라과 파라과이	앵귈라 안티구아 바부다 아르헨티나 브라질 칠레 콜롬비아 코스타리카 쿠바 도미니카 연방 도미니카 공화국 에콰도르 자메이카 멕시코 몬세라트 파나마 페루 세인트 킷츠 네비스 세인트 루시아 세인트 빈센트 그레나다 수리남 우루과이 베네수엘라

자료: OECD/DAC(2011) 협력국 리스트를 토대로 필자작성

라틴아메리카경제위원회(CEPAL) 통계에 의하면, 빈곤비율은 1990년 전체인구의 약 48%에 해당하는 2억명 수준에서 2010년 1억 8천만명으로 2천만명 감소했으나, 여전히 전체의 32%에 달하고 있다. 동기간 절대빈곤 비율 역시 전체 22.5%에 해당하는 9천 3백만명에서 12.9%에 해당되는 7천 2백만명으로 감소하면서, 2천백만명이 절대빈곤에서 벗어났으나, 이는 전체의 12.9%에 이르고 있다(CEPAL 2010, 11~12).

이렇게 외형상 통계수치로 볼 때, 2002년부터 2010년까지 라틴아메리카는 약 4천만명 이상이 빈곤계층에서 벗어남으로써 전반적인 소득 불평등 현상이 완화된 것으로 보인다. 그러나 비슷한 시기 생산량의 증가폭과 비교할 때, 여전히 빈곤감소 비율이 낮고 소득분배에 있어서 불균형 현상은 지속되어 온 것으로 분석되고 있다.[5] (Artieda 2009, 0.77~78)

물론 빈곤상황은 국가별로 상이한 차이를 보이고 있는데, 다음 <표 2>에서 보는 것처럼 우루과이(2%), 칠레(3.6%), 아르헨티나(3.8%), 코스타리카(6.9%)는 절대빈곤 비율이 낮은 편이나, 파라과이(30.4%), 볼리비아(31.2%), 니카라과(31.9%), 온두라스(45.6%)는 아직도 30%이상의 빈곤비율을 보유하고 있다(CEPAL 2010, 13~14).

<표 2>국가별 빈곤율 추이(18개국, %)

국가	2002			2008			2009		
	연도	빈곤	절대빈곤	연도	빈곤	절대빈곤	연도	빈곤	절대빈곤
아르헨티나*	2002	45.4	20.9	2006	21.0	7.2	2009	11.3	3.8
볼리비아	2002	62.4	37.1	2007	54.0	31.2	–	–	–
브라질	2001	37.5	13.2	2008	25.8	7.3	2009	24.9	7.0

5) 1980년부터 2005년까지 25년간 라틴아메리카의 생산량 증가폭은 79%에 달했지만, 동기간 빈곤감소비율은 2%에 불과하여 소득불균형 현상은 지속되어 온 것으로 분석되고 있다.

칠레	2000	20.2	5.6	2006	13.7	3.2	2009	11.5	3.6
콜롬비아	2002	54.2	19.9	2008	46.1	17.9	2009	45.7	16.5
코스타리카	2002	20.3	8.2	2008	16.4	5.5	2009	18.9	6.9
에콰도르*	2002	49.0	19.4	2008	39.0	14.2	2009	40.2	15.5
엘살바도르	2001	48.9	22.1	2004	47.5	19.0	2009	47.9	17.3
과테말라	2002	60.2	30.9	2006	54.8	29.1	–	–	–
온두라스	2002	77.3	54.4	2007	68.9	45.6	–	–	–
멕시코	2002	39.4	12.6	2008	34.8	11.2	–	–	–
니카라과	2001	69.4	42.5	2005	61.9	31.9	–	–	–
파나마	2002	36.9	18.6	2008	27.7	13.5	2009	26.4	11.1
파라과이	2001	61.0	33.2	2008	58.2	30.8	2009	56.0	30.4
페루	2001	54.7	24.4	2008	36.2	12.6	2009	34.8	11.5
도미니카 공화국	2002	47.1	20.7	2008	44.3	22.6	2009	41.1	21.0
우루과이*	2002	15.4	2.5	2008	14.0	3.5	2009	10.7	2.0
베네수엘라	2002	48.6	22.2	2008	27.6	9.9	–	–	–

자료: CEPAL(2010)
* 도시지역 기준

이렇게 국가별로 상이한 격차를 보이고 있을 뿐 아니라, 동일국가 내에서도 수직, 수평(인종, 성, 지역별)적인 성격의 불평등이 존재하며, 이러한 상황은 재생산되고 있다. 라틴아메리카의 불평등은 “높음(high)”, “지속성(persistent)”, “비탄력적(inflexible)”으로 표현되며, 특히 경제, 사회적인 이동 가능성이 제한되어 있어 이러한 빈곤과 불평등 상황이 재생산되고 있다(UNDP 2010, 19~21). 즉, 현재의 경제, 사회적인 모순은 소수에 의한 토지소유 집중현상, 광물, 석유, 천연가스, 고무, 설탕, 커피, 바나나 등 1차 산품 수출위주의 경제구조 보유, 노예 혹은 계약노동자 제도가 존재했었던 스페인 식민지 시대라는 역사적인 배경에서 비롯되고

있다. 이처럼 토지와 자원에 대한 권력집중 현상과 이에 따른 경제, 사회적인 불균형 상황이 지속되어 오면서 사회 구성원의 빈곤탈출 기회는 결여되어 왔다. 또한 산업화와 신자유주의 정책이후 비록 3차 부문에서 직업창출이 이루어졌지만 저임금과 저생산성으로 특정지울 수 있는 비공식부문에서 고용기회가 발생하면서 비공식부문과 비전문직 종사자를 중심으로 새로운 형태의 사회적 소외계층이 형성되었다. 그리고 이러한 형평성이 결여된 성장과 분배상황은 지속되어 왔다.

따라서 경제성장은 지역의 실질적인 빈곤완화에 기여하지 못함으로써 소득불균형 정도를 의미하는 지니계수(GINI)는 타 대륙과 비교할 때 높은 수준을 보유하고 있다.[6] 1995년부터 2005년 평균 지니계수에 의하면, 불평등한 정도가 높은(0.55이상) 국가는 볼리비아(0.60), 아이티(0.59), 브라질(0.56)이었고, 낮은 국가(0.44~45)는 우루과이(0.45), 코스타리카(0.47), 베네수엘라(0.48)였다(UNDP 2010).

MDGs 달성현황에 의하면, 초등교육기관에서 양성평등실현(MDG3), 안전한 식수 접근율(MDG7), 인터넷 사용 비율(MDG8)에서 이미 목표를 달성했거나 목표에 근접하는 것으로 평가되고 있으며, 그 외 대부분 지표에서는 목표달성이 가능하나 2009년 경제위기 이후로 개선속도가 미흡한 것으로 분석되고 있다(UN 2010, 43).

지표별로 상황을 살펴보면 목표1의 절대빈곤과 기아퇴치에서 목표달성이 가능하나 최근 개선속도가 미흡한 것으로 평가되고 있는데, 국가별 개선정도를 다음과 같이 3가지 범주로 분류 할 수 있다(UN 2010, 43).

첫째, 브라질, 칠레, 코스타리카, 에콰도르, 멕시코, 페루는 이미 목표를 달성했거나 무난히 달성할 것으로 예상되며, 이들은 빈곤감소를 뒷받

6) 1970년부터 2000년 동안 라틴아메리카의 평균 지니계수는 0.55였던 반면, 아시아 대륙은 0.46이었고 OECD국가 평균은 0.33이었다.

침할 수 있는 4%대의 경제성장이 가능할 것으로 전망되고 있다. 두 번째 범주는 콜롬비아, 엘살바도르, 니카라과, 파나마, 베네수엘라이며 이 국가들은 목표달성이 가능하지만 빈곤감소를 뒷받침 할 수 있는 경제성장이 필요할 것으로 예상되고 있다. 마지막으로 볼리비아, 과테말라, 온두라스, 파라과이는 빈곤감소 비율에 있어서 가장 낮은 개선정도를 보이고 있으며 무엇보다도 4%이상의 경제성장이 필요한 국가들로 분류되고 있다.

목표2의 보편적인 초등교육 달성의 경우에는 대체로 큰 진전이 있었으며 특히 문해율의 경우 1990년까지 70.3%를 기록하며 세계평균(76.2%)에 미치지 못했으나, 2007년 세계평균(83.6%)을 초과하는 91%를 달성하였다. 국가별 상황을 언급한다면, 아르헨티나, 아루바, 벨리즈, 멕시코, 페루는 이미 목표를 달성했지만, 아이티, 자메이카, 도미니카 공화국, 과테말라, 니카라과, 엘살바도르는 개선이 필요할 것으로 분석되고 있다.

목표3의 양성평등과 여성의 능력고양 부분에서는 법, 제도적인 측면에서 대체로 진전이 있었다. 특히, 초등교육기관에서 양성평등비율의 목표는 이미 달성했거나 목표에 근접하고 있으며, 임금근로자 중 여성비율 역시 목표달성이 가능한 것으로 분석되고 있다. 다만, 의회에서 양성평등 비율은 목표달성이 가능하나 개선속도가 충분하지 않은 것으로 평가되고 있다. 또한 전통적으로 가부장적인 사회제도 내에서 여성의 지위가 대체로 약화되어 있으며, 가정, 노동시장, 정치적 영역에서 불평등 상황과 특히 가정 내에서 폭력에 대한 개선이 필요한 것으로 보고되고 있다.

목표4의 아동사망률 감소에서는 괄목할만한 진전이 있었고 특히, 5세 이하 아동사망률은 1990년 42.7%에서 2009년 20.6%로 절반 감소함으로써 목표달성이 가능하며 개선속도도 충분한 것으로 평가되었다.

목표5의 산모건강 증진에서는 1997년과 2005년 동안 모성사망비가 대체로 감소했지만 2000년대 들어서 낮은 진전 상황을 보이고 있으며 목표

달성을 위해 개선속도를 높이는 것이 필요하다고 분석되었다.

목표6의 HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치분야와 관련하여, 카리브지역을 제외한 중미와 남미의 HIV/AIDS 발병률은 0.6%대로 안정화 단계에 진입하였다. 또한 기타 질병의 경우에도 목표달성이 가능하나 최근 개선속도가 미흡한 것으로 보고되었다.

목표7의 지속가능한 환경확보 부문에서는 안전한 식수 접근율을 제외한 다른 지표에서 개선속도가 미흡하며, 특히 1990년과 2005년간 6천 9백만 헥타르의 산림이 소실되었고 이는 브라질, 페루, 온두라스, 에콰도르, 니카라과, 엘살바도르에서 두드러졌다.

마지막으로 목표8의 개발을 위한 글로벌 파트너십 확대 부문에서는 인터넷 사용비율이 향상되었으며, 국가별 이미 목표를 달성했거나 목표달성에 근접한 것으로 평가되었다.

<표 3> 새천년 개발목표(MDGs) 달성현황

구분	과제	진행 상황	비고
목표 1: 절대빈곤과 기아 퇴치			
①세부목표	·절대빈곤 비율의 절반감소	중간정도	달성가능하나 개선속도 미흡
②세부목표	·생산적이고 품위 있는 일자리	중간이하	
③세부목표	·기아비율 절반감소	중간정도	
목표 2: 보편적 초등교육 달성			
①세부목표	·초등교육 등록률	높은 비율	달성가능하나 개선속도 미흡
목표 3: 양성평등 실현			
①세부목표	·초등교육기관에서 양성평등 실현	양성평등 실현	이미 달성 했거나 목표 달성에 근접
②세부목표	·임금근로자 중 여성비율	높은 비율	달성가능, 개선속도 충분
③세부목표	·의회에서 양성평등 실현	중간정도	달성가능하나 개선속도 미흡

목표 4: 5세 이하 아동사망률 감소			
①세부목표	·5세 이하 아동사망률 2/3감소	낮은 비율	달성가능, 개선속도 충분
목표 5: 모성 보건 증진			
①세부목표	·산모사망비 3/4감소	중간정도	달성가능하나 개선속도 미흡
②세부목표	·생식보건 접근성	높은 접근성	달성가능하나 개선속도 미흡
목표 6: HIV/AIDS, 말라리아 및 각종 질병 퇴치			
①세부목표	·HIV/AIDS 확산	중간정도	달성가능하나 개선속도 미흡
②세부목표	·결핵확산	낮은 비율	달성가능, 개선속도 충분
목표 7: 지속가능한 환경확보			
①세부목표	·산림복원	광범위한 산림지역	달성가능하나 개선속도 미흡
②세부목표	·안전한 식수에 접근하지 못한 인구비율 절반 감소	높은 비율	이미 달성 했거나 목표 달성에 근접
③세부목표	·기본위생시설에 접근하지 못한 인구 비율 절반감소	중간정도	개선속도 미흡
④세부목표	·소외지역 인구 삶의 향상	중간정도	개선속도 미흡
목표 8: 개발을 위한 글로벌 파트너십 확대			
①세부목표	·인터넷 사용자	높은 사용비율	이미 달성 했거나 목표 달성에 근접

자료: UN(2010)

이상과 같이 MDGs 분야별 달성현황에 의하면, 라틴아메리카에 대한 정책방향에는 다음과 같은 측면이 고려되어야 한다.

첫째, 거시적인 환경을 개선하기 위해 이루어졌었던 기존 지원방식에서 특정 취약계층, 인종, 지역을 대상으로 하는 선별적인(targeting) 지원

이 필요하다. 둘째, 실제로 보편적인 초등교육의 기회는 증가했으나 이는 전문교육에 대한 기회확대와 빈곤 감소에 직접적으로 기여하지 못함으로써, 향후에는 직업교육, 전문기술교육, 여성의 교육기회 확대 등을 목표로 교육의 질 향상을 위한 지원이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 정치, 법적인 영역에서 여성의 지위가 향상되었으나 경제사회적인 측면에서 실질적인 불평등이 지속되고 있으며, 임금노동자 중 여성비율이 확대됨에 따라 노동시장의 구조적인 문제 해결이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 유아사망률과 모성 사망비 관련, 대체로 진전이 있었으나 온두라스나 과테말라 등 개선이 미비한 국가와 동일국가 내 특정지역 및 계층을 중심으로 지원이 강화되어야 한다.

2. 협력분야

본 연구에서는 위에서 언급했던 빈곤현황과 MDGs 달성상황에 대한 분석을 토대로 첫째, 교육의 질 강화, 둘째, 최근 주요국가의 국가개발계획에서 핵심정책으로 추진되고 있는 경제 인프라 확충, 셋째, 빈곤 친화적 성장(Pro-Poor Growth)과 관련된 분야로서 국제사회의 지원이 강화되고 있는 농업분야의 생산성 향상과 식량안보 강화 및 기후변화에 대한 적응력 향상을 개선과제로 살펴보았다.

앞에서 언급했던 것처럼, 라틴아메리카는 대부분 중소득국이나 전체적으로 일반화하기 어려운 다양한 국가가 존재하며, 이들은 상이한 정치, 경제, 사회발전의 경험을 보유하고 있다. 정치적인 측면에서 권력에 대한 접근기회의 제한, 경제적인 영역에서 소득과 교육격차 그리고 식민지였다는 역사적인 배경에서 비롯된 사회적인 억압구조에서 불평등이 발생하면서 이로 인해 정치, 사회적인 갈등과 폭력이 유발될 수 있는 환경

이 조성되었다. 특히, 경제발전과정을 거치면서 여성, 아동, 근로자, 원주민 등 취약계층에 대한 피해가 가중되고 있는데, 이는 1960년대 이래 라틴아메리카가 세계에서 가장 낮은 노동생산성을 보유했다는 사실에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 칠레(31.8%), 코스타리카(37.1%), 파나마(35.9%)를 제외한 대부분 국가에서는 도시지역의 광범위한 비공식부문에서 고용창출이 이루어져 왔으며, 실제로 그 비율은 전체의 40%수준을 상회해 왔다. 이처럼 전체인구의 절반이상이 저생산성, 저임금, 불안정적인 고용으로 특정지울 수 있는 직업분야에 종사함으로써 고용기회의 확대는 오히려 각종 사회보장 혜택에서 소외된 노동인력을 양산하는 결과를 가져왔으며, 이는 노동시장의 이질화와 양극화 현상의 원인으로 작용하였다(Comisión Europea 2007, 5).

<표 4> 도시지역 비공식 부문의 경제활동 비율(15개국)

국가	1999			2008		
	총 비율	남성	여성	총 비율	남성	여성
아르헨티나	42.4	39.5	42.6	–	–	–
볼리비아	64.2	55.5	75.3	62.5*	57.7*	71.6*
브라질	47.4	43.8	52.6	42.0	37.8	47.4
칠레	31.8**	27.2**	39.2**	–	–	–
코스타리카	41.6	39.5	45.0	37.1	33.9	41.4
에콰도르	58.9	55.0	65.2	57.4	53.0	63.6
엘살바도르	52.3	45.7	59.7	–	–	–
온두라스	55.2	52.4	58.5	43.9*	45.4*	41.9*
멕시코	–	–	–	43.7	40.0	49.1
파나마	34.2	32.3	37.0	35.9	33.5	39.3
파라과이	59.2	51.9	69.2	56.5	50.1	65.4
페루	64.1	58.7	71.1	59.3	52.9	67.1
도미니카 공화국	–	–	–	50.1	51.9	47.1
우루과이	41.5	38.6	45.4	42.8	38.2	48.5
베네수엘라	53.8	54.6	52.2	49.8***	51.8***	46.7***

자료: UNDP(2010)
*2007년 자료, **2000년 자료, ***국내 총 통계자료

교육부문의 MDGs달성현황에서 살펴보았던 것처럼, 전반적으로 라틴아메리카의 보편적인 교육기회는 확대되었고 교육수준도 향상되었다. 그리고 이에 따라 사회구성원들의 직업이동 가능성은 높아졌으나, 결국 이것은 실질적인 사회이동에 기여하지 못했다. 즉, 보편적인 초등교육 기회의 확산은 육체노동자(manual worker)계층에서 하위사무직 근로자계층(lower white collar worker)으로의 사회이동 가능성을 높여왔으나, 결국 하위사무직 근로자는 임금상승과 각종 사회보장 혜택에서 소외된 계층이었다. 아래 <표 5>의 생산성 부문별 일자리 구조를 살펴보면, 2008년 기준 생산성이 높은 부문은 전체 일자리의 8%를 차지했던 반면, 생산성이 낮은 분야는 70%이상을 차지하고 있다. 또한 1990년부터 2008년 동안 생산성에 따른 일자리 구조는 대체로 큰 변동이 없었으며, 생산성이 낮은 분야를 중심으로 고용기회는 오히려 확대되어 왔다.

이처럼 직업창출과 고용확대가 실질적인 사회이동과 빈곤 완화에 기여하기 위해서는 생산성이 높은 분야에서의 일자리 창출이 필요하며, 따라서 직업교육과 전문기술능력 배양을 통해 고용의 질(employment content)을 강화하는 것이 필요하다.

<표 5> 생산성 부문별 일자리 구조(1990-2008)

구분	1990	1998	2003	2008
생산성(높음)	7.9	7.0	7.3	8.1
생산성(중간)	23.1	20.7	19.7	20.0
생산성(낮음)	69.0	72.3	73	71.9
총 일자리(%)	100	100	100	100

자료: UN(2010)

두 번째 과제는 지속가능한 경제발전과 산업구조 다변화를 위한 인프라 확충이다. 라틴아메리카는 최근 지속적인 경제성장의 결과로 인프라

에 대한 수요가 급증하고 있다. 따라서 주요 국가의 경제, 사회개발 전략에는 역내 인프라 투자를 통한 경제성장과 산업화가 주요정책으로 고려되고 있다. 특히 정부는 도로, 철도, 항만, 공항시설 등 새로운 건설 프로젝트를 추진하는 동시에, 기존시설의 현대화, 석유와 광물 등 에너지·자원 분야에 대한 투자를 확대하고 있는데, 남미인프라통합계획(Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America: IIRSA)과 중미인프라통합계획(Puebla-Panama Plan: PPP)과 같은 대규모 지역개발계획이 이러한 정책의 사례들이다.

또한 다수 국가들은 수출의 품목, 지역별 높은 편중성을 극복하고 국제원자재가격 변동에 취약한 경제구조를 극복하기 위하여 산업구조 혁신과 수출시장 다변화 정책을 추진하고 있다. 특히, 규모의 경제와 풍부한 원자재를 보유함으로써 제조업 성장에 우호적인 환경을 갖춘 멕시코, 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르, 브라질, 페루, 콜롬비아, 아르헨티나 등은 외부 환경에 따른 성장 변동성(volatility)을 줄이고 취약한 산업구조를 극복하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 한편, 대외관계에 있어서도 미국과 EU시장에 대한 편중성을 탈피하고 중국과 인도 등 새로운 시장과의 무역과 투자협력을 모색하는 다변화 정책도 강화하고 있다.

셋째, 농업부문에서 대두되는 과제는 식량안보 강화와 농업분야의 저생산성을 극복하는 것이다. 현재 전체 GDP에서 차지하고 있는 농업분야의 비율이 감소하고 있으나 아직까지 이 부문에 종사하는 인구비율을 고려할 때, 생계형 농업을 극복하고 전반적인 생산성 향상을 위한 지원이 필요하다. 특히, 근대적인 기술과 전문 인력이 부족한 현실과 관련하여 농업부문의 개발과 연구 및 기술지원의 필요성을 언급할 수 있다. 한편, 상업 작물을 주로 생산함으로서 식량작물의 가격이 상승하는 동시에 기후변화의 결과로 식량안보에서 취약성이 발생하고 있는데, 아래 <표

6>의 분류에 따라 특히 영양개선이 필요한 볼리비아, 아이티, 과테말라, 온두라스, 니카라과를 중심으로 식량안보 강화를 위한 지원이 필요하다.

<표 6> 중남미 18개국의 영양단계 및 특성에 따른 분류

특성	단계		
	Pre-transition	Transition	Post transition
주요 식량작물	곡물, 구근작물, 야채, 과일	설탕과 지방, 가공식품 소비 증가	지방과 설탕의 높은 함유, 낮은 섬유질 소비
영양상태	영양실조, 영양개선이 필요	영양실조와 비만 존재	비만과 고지혈증 증가
주요국가	볼리비아, 아이티, 과테말라, 온두라스, 니카라과	파라과이, 엘살바도르, 파나마, 멕시코, 브라질, 콜롬비아, 에콰도르, 페루	코스타리카, 칠레, 쿠바, 우루과이, 아르헨티나

자료: Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Universidad de Chile(2004)

그 외에도 언급할 수 있는 과제는 기후변화에 대한 적응력 강화이다. 본 지역은 전반적으로 홍수, 가뭄, 엘니뇨/라니냐, 산사태 등 기후변화와 관련된 재해가 자주 발생하고 있으며, 특히 농촌지역과 취약계층을 중심으로 그 피해가 가중되고 있다.

기후변화와 관련된 지역적인 피해를 다음과 같이 열거할 수 있다. 우선, 안데스 지역을 중심으로 지구온난화로 인해 해빙현상이 나타나고 있으며 이로 인해 해수면이 상승하면서 피해가 발생하고 있다. 아마존 지역의 경우 벌채로 인해 CO2 방출량이 증가하고 있으며 지구 온난화가 가속되면서 홍수로 인해 피해가 발생하고 있다. 베네수엘라, 콜롬비아, 페루는 강의 흐름이 변화함으로써 물 부족 현상이 나타나고 있으며, 이에 따라 수자원 확보를 위한 국가 간 분쟁 가능성도 높아지고 있다.

이처럼 본 지역은 전반적으로 자연재해에 취약하며 이와 관련, 재난예방과 피해복구, 재난 이후의 민생안정과 생활개선을 위한 프로그램 지원이 필요하다.

Ⅲ. 국제사회의 지원특성과 한국의 정책과제

1. 국제사회의 지원특성

2000년대 들어서면서 라틴아메리카에 대한 국제사회의 지원비중은 감소하였다. 특히 이러한 지원감소 경향은 멕시코, 우루과이, 아르헨티나 등 상위중소득국(UMICs)을 중심으로 두드러지고 있다. 반면 온두라스, 볼리비아, 니카라과 등 하위중소득국(LMICs)에 대한 지원은 확대되었다. 그러나 대체로 라틴아메리카 국가의 전체 GNI 중 개발원조가 차지하는 비중은 감소하고 있다

2009년 기준, GNI 중 개발원조가 차지하는 비율에 따라 다음과 같이 네 가지 범주로 분류할 수 있다. 첫째, 니카라과, 도미니카, 아이티 등은 10%이상의 비교적 높은 의존도를 보여 왔던 국가들이다. 둘째, 볼리비아와 온두라스의 경우에는 그 비율이 3~4%대로 낮아지고 있다. 셋째, 2% 이하의 의존도를 보이고 있는 도미니카 공화국, 엘살바도르, 과테말라, 자메이카, 콜롬비아, 에콰도르, 파라과이 등은 남남협력(South-South Cooperation)의 지원방식을 통해 지역 내 저소득국가의 MDGs달성에 지원하고 있다. 마지막으로 아르헨티나, 칠레, 브라질, 멕시코는 0.1%의 낮은 의존도를 보이고 있으며, 아직 수원국이나 동시에 신흥공여국으로서 이들의 역내 영향력을 확대하기 위해 타 개도국에 대한 지원을 강화하고 있다(Shoenrock, 2009, 67~68).

국가별 지원경향을 살펴보면, 소수 특정국가에 대해 편중되기보다는 대체로 균등하게 지원되고 있었으나, 2009년 통계기준 자연재해로 인한 피해발생국인 아이티(12%), 마약퇴치 정책의 일환으로 플랜 콜롬비아(Plan Colombia)를 통해 미국의 지원이 집중되고 있는 콜롬비아(12%), 저소득국인 니카라과(9%)와 볼리비아(8%) 순으로 지원되었다[7](DAC 2011).

1970년대 이래, 라틴아메리카의 주요양자 공여국은 미국, 스페인, 독일, 네덜란드, 일본이었고, 규모면에서는 미국, 지원비중면에서 스페인이 최대 공여국이었다. 본 연구에서는 미국과 스페인 외 '선택과 집중'의 원칙 및 지역, 협력국가의 개발상황에 대한 분석을 통해 각기 다른 목표를 설정하여 이에 따라 중장기적인 정책을 추진함으로써 독보적인 위치를 구축한 네덜란드와 일본의 사례를 분석하였다.

미국의 경우, 9·11사건 이후 대외정책 우선순위가 아프가니스탄과 이라크 등으로 변화하면서 라틴아메리카 지역에서 영향력이 약화되었다. 미국은 개발원조 정책을 국가안보, 외교, 경제 전략으로 활용하면서 실용적인 개발정책의 입장을 견지하고 있다. 27개국 양자 프로그램(Country programs)과 5개의 지역 프로그램(Regional programs)을 통해 광범위한 접근 원칙을 토대로 쿠바와 베네수엘라를 포함한 대부분의 국가를 지원하고 있다(US Department of State 2011). 지역의 안전, 민주주의 강화, 장기적인 경제성장을 주요목표로 하며, 최근에는 마약퇴치정책을 우선하면서 콜롬비아에 대한 지원을 확대하고 있다. 이처럼 미국은 마약정책 등 타국가의 민감한 사안을 지원하고 있는 만큼 직접적인 양자 지원의 형태보다는 미주개발은행(IDB) 등을 통한 다자지원을 확대해 가고 있다.

스페인은 역사, 언어, 문화적인 연계를 가진 라틴아메리카를 개발원조의 우선지역으로 고려하고 있다. 특히, 미국에 이어 제 2의 투자국으로

7) 2009년 순 지출을 기준으로 작성한 DAC의 통계를 인용하였다.

서 영향력을 유지하고 있는데, 유럽연합(EU)의 대 라틴아메리카 지원전략의 틀 내에서 중점프로그램을 중심으로 지원하고 있다. 2000년 이후에도 전체 개발원조 지원비율의 40%선을 유지하고 있으며, 장기적이고 포괄적인 지원원칙을 고수하고 있다. 협력국의 상황과 자국의 외교정책 방향에 따라 ①광범위한 협력국(중저소득국, 3개의 중점분야 선정, 양자간 ODA의 70%재원 배분), ②집중협력국(분쟁 및 자연재해 취약국, 양자간 ODA의 10~20%재원 배분, 1개의 중점분야 선정), ③발전을 공고화하기 위한 중소득국(고중소득국, 기술협력 위주, 타 공여국과의 원조조화 중시)으로 분류하여 특성화된 전략을 추진하고 있다(Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009). 중점분야는 협력국의 빈곤완화와 MDGs의 우선순위에 따라 정치적인 분쟁해결과 예방, 민주적인 선정, 지속가능한 경제발전 능력 향상, 여성의 능력강화와 환경보호이며, 특히 문화와 개발원조의 연계를 통한 역량강화에 중점을 두고 있다(이현주, 2008).

네덜란드는 '선택과 집중'의 원칙 하, 협력국 수와 지원 분야를 축소, 집중하면서 원조효과성을 추구하고 있다. 1990년대와 비교할 때, 대 라틴아메리카에 대한 지원 비율은 절반이상 축소되었고,[8] 자국과의 역사적 관계, 취약국 여부, 저소득국이나 거버넌스가 양호한 국가를 중심으로 지원하고 있다. 특히, 협력국의 개발환경에 따라 ①MGDs달성(저소득국이나 거버넌스가 양호한 국가), ②안보와 개발(폭력과 분쟁발생 가능성이 높고 거버넌스가 취약한 국가), ③광범위한 협력국(중상위소득국가) ④출구전략국(지원종료 예정국가) 등 4가지 각기 다른 목표로 분류하여 이에 따라 차별화된 전략을 토대로 지원하고 있다(정상희, 2010, 42~44). 중점분야는 협력국의 국가개발전략(National Development Strategy: NDS)

8) 1990년대 후반 라틴아메리카에 대한 지원 비율은 전체의 24%를 차지했으나, 2007~2008년 평균, 9%대로 절반 이상이 축소되었다.

의 우선분야와 MDGs의 분야별 과제를 고려하고 있으며, 교육, 보건, 물, 환경부문에 집중적으로 지원하고 있다.

일본은 아시아 국가 중 라틴아메리카의 최대 투자국으로서 경제적인 목적 뿐 아니라 국가 이미지 제고, 일본계 후손의 지위향상 등 역사, 사회적인 동기에 따라 미국의 경우처럼 대다수를 포괄하는 광범위한 지원 방식을 고수하고 있다. 특히 ①중미와 카리브 ②남미로 구분하여 지역, 국가별 특성화된 전략을 수립하고 있다[9](Ministry of Foreign Affairs of Japan 2011). 지원 비율은 1990년대와 비교할 때 절반정도가 감소했으며,[10] 특히 남남협력 등 새로운 접근방식을 통해[11] 원조효과성을 제고하고 있다.

일본의 주요한 4가지 정책수단은 ①중미인프라 통합계획(PPP)과 남미 인프라통합계획(IIRSA) 등 역내 경제발전을 위한 인프라 개선 ②NGO와 지방정부 등의 사회개발 프로젝트를 5~10만불 선에서 지원하는 풀뿌리 협력 ③남남협력(삼각협력)의 지역과 주제별 확대 ④중미통합체(SICA), 카리브공동체(CARICOM), 미주개발은행(IDB), 남미공동시장(MERCOSUR) 등 역내 지역기구를 통한 협력이다(권기수, 2007, 118~122). 중점분야는 인적자원 역량강화를 위한 기초교육의 양과 질적인 향상, 영유아보건과 모자보건 개선 및 HIV/AIDS 등 전염성 질병퇴치, 농촌개발(농업분야의 생산성 향상, 교육을 통한 일자리 창출), 환경보호(아마존 환경보호, 기

9) 비교적 소득이 낮은 중미국가에 대해서는 평화구축과정 지원과 경제성장을 통한 빈곤완화 정책에 주력하고 있으며, 일본과 경제교류가 활발하고 중상위소득국이 위치한 남미에 대해서는 투자환경정비와 중소기업육성 등 지속가능한 경제성장을 위한 환경조성에 지원하고 있다.

10) 1990년대 후반 일본의 대 라틴아메리카에 대한 지원 비율은 전체의 11%를 차지했으나, 2007~2008년 평균, 5.4%로 감소하였다.

11) 지역 내 주축국(멕시코, 브라질, 칠레, 아르헨티나 등)과의 파트너십 체결을 통해 이 국가들의 역내 리더십을 활용하여 그 외 소득수준이 낮은 국가들을 지원하고 있다.

후변화 대응력 강화), 평화구축과정지원, 수출산업과 중소기업 육성 등 경제성장을 통한 빈곤감소이다.

<표 7> 주요 양자 공여국의 정책 방향 및 중점지원 분야 비교

구분	정책방향	협력국 선정기준	중점분야	지원특성
미국	· 정치적인 동기 · 국익, 안보, 실용성 중시 · 광범위한 접근 원칙 · 지역의 안전, 민주주의,장기적인 경제성장 지원	· 수원국의 분쟁 여부, 소득수준, 정치체제 고려 · 자국과의 정치, 경제관계 고려 ※쿠바, 베네수엘라 지원	· 안보 · 거버넌스 · 경제발전 · 교육 · 인도적인 지원	· 범죄, 마약퇴치 부문 지원확대 · IDB 등 다자기구를 통한 지원확대
스페인	· 역사적, 문화적 동기 강조 · ODA 우선지역으로 고려 · 장기적, 포괄적인 지원	· 정치, 경제, 문화적인 관계 고려 · 소득수준, 취약국 여부 · 타 공여국의 지원규모, 협력국에서 공여국으로서 스페인의 지위 분석	· MDGs 우선순위 · 교육 (젠더이슈 고려) · 환경/물 · 분쟁해결	· 협력국의 경제, 사회 환경 및 자국의 정치적인 목표에 따라 분류하며 이에 따른 전략수립
네덜란드	· 안보, 개발협력, 외교정책을 고려한 통합적 지원방식 추구 · 수원국의 빈곤감소 및 MDGs 달성 · 역사, 문화적인 동기 중시	· 자국과의 역사적인관계고려 · 분쟁이후 취약국 · 저소득국이나 거버넌스가 양호한 국가	· MDGs 분야별 과제 · 안보와 개발(거버넌스, 인권) · 협력국의 국가개발계획 혹은 빈곤감소 전략 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)의 우선분야	· '선택과 집중'의 원칙을 통한 지원국,중점분야 제한 · 협력국의 개발 상황에 따른 차별화된 지원전략 수립 · SWAp[12] 등 PBA[13] 방식의 원조 형태 확대

일본	· 역사, 사회적인 동기 고려 · 국가이미지 제고 · 일본계 교민의 위상제고 · 광범위한 접근원칙 · 중미, 카리브 및 남미 지역에 대한 지역·국가별 전략수립	· 협력국의 정치, 경제적 조건 · 자국과의 관계	· 기초교육 · 농촌개발 · 보건, 전염병퇴치 · 자연재해 피해복구	· 남남(삼각)협력의 확대 · 주축국 지원과 지역 내 리더십활용 · 역내 협의체를 통한 지원 강조

이처럼 주요 양자공여국은 빈곤상황 등 개발환경 분석, 자국과의 정치, 경제, 역사적인 관계를 고려하여 협력국을 선정, 분류하며 이에 따라 특성 있는 전략을 추진하고 있으며, 특히 전체적인 지원규모가 감소함에 따라 '선택과 집중'의 원칙 하, 필요한 자원을 집중함으로써 원조효과성을 추구하고 있다.

우선, 미국, 일본, 스페인의 경우 다수국가를 포괄하는 광역차원의 접근방식을 유지하고 있지만, 지원규모가 많지 않은 타 공여국들은 협력국의 수를 줄이면서 '선택과 집중'의 원칙을 강화하고 있다. 한편 개발원조위원회(DAC) 공여국을 중심으로 이루어져 왔던 기존체제에서 신흥공여국(emerging)이라는 새로운 행위주체의 출현으로 '남남협력(South-South cooperation)'이라는 혁신적인 원조형태가 강화되고 있다. 따라서 코스타

12) 범분야적 접근법(Sector Wide Approach: SWAp)으로 프로그램형 원조(Programme Based Approach: PBA)의 하위 개념이다. 특정섹터 차원에서 프로젝트나 기술협력 등 원조형태가 수원국이 수립한 분야별 계획에 따라 수행되는 접근법을 지칭한다.

13) PBA는 수원국의 개발프로그램(국가개발전략, 분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정기관의 프로그램)에 대해 조율하는 원칙을 토대로 이루어지는 개발 원조를 의미하고 있다.

리카, 콜롬비아, 칠레, 멕시코, 브라질, 아르헨티나 등 지역 내 주축국을 중심으로 다른 저개발국을 지원하는 남남협력의 방식이 활성화되고 있다.

마지막으로 라틴아메리카 지역은 언어와 문화적인 정체성을 일부 공유함으로써 정치, 경제, 금융 분야의 다양한 역내 통합체 기구들이 형성되어 있는데, 이러한 지역적인 특성이 활용되면서 최근에는 양자 지원보다는 중미통합체제(SICA), 카리브공동체(CARICOM), 미주개발은행(IDB), 남미공동시장(MERCOSUR) 등 주요 역내기구와의 협력을 통한 지원이 확대되고 있다.

지원 분야와 관련하여, 1990년대 이래 기초교육, 거버넌스, 시민사회, 물, 위생, 보건 등 사회 인프라를 중심으로 확대되었다(DAC 2011).[14]

중점지원이 이루어진 세부분야는 교육, 보건, 물 부문이며 교육 분야는 독일, 스페인, 프랑스, EU기관 등 유럽 국가들의 지원이 집중되었다. 다른 분야와 비교할 때, 미국의 지원이 상대적으로 적었으며, 브라질, 콜롬비아, 멕시코 등 비교적 상위소득국가에 대해 지원이 집중되었다. 주로 교육정책과 훈련, 연구, 중등과정 후 교육(post-secondary education), 기초교육, 중등교육 순으로 지원되었고 '보편적인 초등교육달성'이라는 MDGs2 지표가 개선됨에 따라 이 분야에 대한 공여기관의 지원은 점차적으로 감소하고 있다(DAC 2011).

14) 2009년 약정액 기준, 사회분야 52%, 경제 분야 15%, 생산 분야 11%(농업, 조림, 어업, 교통통신, 기업환경, 광업, 건축 등) 순으로 지원되었다.

<표 7> 주요 공여국과 수원국(교육 분야)

(단위: 2009년 승인액, US$, 백만)

순위	주요 공여국	총 지원액(US$)	주요 수원국	총 지원액(US$)
1	독일	237	브라질	101
2	스페인	151	콜롬비아	96
3	프랑스	116	아이티	72
4	EU institutions	63	멕시코	62
5	캐나다	53	엘살바도르	55
6	미국	49	페루	54
7	한국	34	볼리비아	54

자료: OECD/DAC(2011)

보건 분야는 다자기관인 글로벌 펀드의 지원이 두드러지며, 그 외에는 미국, EU기관, 스페인 순으로 지원하였다. 본 분야는 글로벌 펀드와 세계보건기구(WHO) 등 다자기관의 지원은 증가추세에 있으나, 양자지원은 감소하고 있다. 아이티, 도미니카 공화국, 페루 등에 집중되었으며, 인구정책(HIV/AIDS 통제포함), 기초보건, 일반보건 분야에 주로 지원되었다. (DAC 2011)

<표 8> 주요 공여국 및 수원국(보건 분야)

(단위: 2009년 승인액, US$, 백만)

순위	주요 공여국	총 지원액(US$)	주요 수원국	총 지원액(US$)
1	글로벌 펀드	421	아이티	269
2	미국	240	페루	161
3	EU institutions	85	도미니카 공화국	115
4	스페인	82	니카라과	78
5	캐나다	65	볼리비아	53
6	WHO	40	브라질	53

자료: OECD/DAC(2011)

물 분야는 양자지원이 증가하고 있으며, 특히, 페루, 아이티, 볼리비아에 대한 스페인과 일본의 지원이 집중되었다. 기초식수공급 및 위생, 물 공급, 수자원 정책, 강과 폐기물 처리, 교육 등에 지원되었다.

<표 9> 주요 공여국 및 수원국(물 분야)

(단위: 2009년 승인액, US$, 백만)

순위	주요 공여국	총 지원액(US$)	주요 수원국	총 지원액(US$)
1	스페인	507	페루	150
2	일본	171	아이티	123
3	IDB 펀드	46	볼리비아	92
4	독일	39	니카라과	68
5	네덜란드	32	콜롬비아	65

자료: OECD/DAC(2011)

2. 한국의 정책과제

한국의 대 라틴아메리카 지역에 대한 정책목표는 절대빈곤퇴치와 불평등 완화이다. 한국은 일본의 경우처럼 중미와 남미로 구분하여, 중미의 경우 중미통합체제(SICA)회원국을 대상으로, 남미는 저개발국가를 중심으로 경제와 사회발전 지원 및 취약계층의 기초교육과 의료보건 등 MDGs 달성을 지원 해 왔다.

무상원조 지원의 대표적인 실시기관인 한국국제협력단(KOICA)의 경우, 1991년부터 2010년 동안 전체사업비의 약 9%에 해당하는 2억3천만 불을 지원했으며, 2004년까지 26개 이상이었던 협력국가의 수를 선택과 집중의 원칙에 따라 줄여가고 있다.

향후 한국은 유·무상 통합 국별협력전략(Country Partnership Strategy:

CPS)을 기반으로 재원배분을 집중하며[15](정유아, 2010, 3~7) 지원규모는 기존추세를 유지하거나 혹은 확대할 계획이다.

개발원조정책은 각 국가의 역사, 정치, 경제, 사회구조적인 특성을 반영하는 국가정책의 일부분으로 고려되고 있다. 미국, 일본과 같은 주요 공여국의 경우에도 자국의 정치, 외교적 영향력을 증대하고 개도국과의 포괄적이고 상호보완적인 협력관계를 구축하기 위해 개발원조를 대외정책의 기반으로 활용하고 있다.

최근 개발원조는 대외적으로 개도국의 빈곤퇴치와 MDGs달성을 위한 목표를 넘어서 세계적인 경제와 금융위기 등 글로벌 차원의 과제를 해결하기 위한 포괄적인 수단으로 고려되고 있다. 한국은 이러한 원조체제의 변화에 따라 국가차원의 중장기적인 정책수립을 토대로 원조 효과성을 추구해야 하는 과제에 직면해 있다.

특히, 2010년 개발원조위원회(DAC)의 회원국으로 가입함으로써 원조규모 확대는 당면과제로 볼 수 있으며, 이러한 추세에 따라 효율적인 자원 활용을 위해 새로운 정책방향을 모색할 필요성을 제기한다.

본 연구는 이러한 국내외적 정책 환경의 변화, 특히 원조효과를 위해 합의된 국제사회의 원칙을 중심으로 공여국의 개발원조 지원방식과 특성을 분석했으며, 이를 토대로 정책적 측면, 중점 분야, 접근방식과 관련하여 향후 한국의 지원방향을 모색하였다.

우선 중점협력국의 선정과 관련하여 '선택과 집중'의 원칙강화는 자주 언급되는 현안과제로서 실제로 한국의 협력국 수는 점차적으로 감소하고 있다. 다만, 중점협력국의 선정 시, 그 기준과 내용에 있어서 일관성

15) 국별협력전략을 의미하며, 명칭은 원조기관별로 차이가 있다. 국가지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)으로 불리기도 하는데, 본 전략은 원조지원의 핵심적인 행정도구이며 국내에서는 선진화 방안의 수단으로 2006년에 도입되었다.

있는 정책이 수립되어야 하며, 동시에 기존의 협력국 수를 감소하기 위해서는 구체적인 출구전략 수립이 필요하다. 현재 한국은 2010년 유·무상 중점협력국을 선정하는 과정에서 제외된 국가를 대상으로 출구전략을 수립할 계획이다.

그러나 타 공여국의 경우, 명확한 정책방향과 기준에 따라 출구대상국을 선정하고 있으며 이에 대한 전략을 수립하고 있다. 특히, 공여국의 지원을 줄임으로써 협력국에 발생할 수 있는 부정적인 효과를 최소화하도록 대체방안을 마련함으로써 효율적인 출구관리를 하고 있다. 본 연구에서는 다음과 같이 네덜란드를 출구전략의 대표적인 사례로 언급하였다(정상희, 2010, 29~31).

《Box 1 네덜란드 출구전략의 핵심》

□ **출구전략의 목적**
- 향후 원조규모를 점차적으로 감소하거나 협력관계를 종료할 예정인 국가
- 공여국과 협력국의 국내환경이 변화함으로써, 원조를 종료하거나 인도적인 지원 혹은 특정부문에 한정하여 관계지속

□ **대상국 기준**
- 협력국의 높은 소득수준
- 협력국의 거버넌스 미약
- 협력국에서 공여국의 지원규모가 적어 낮은 효과 발생
- 협력국이 자발적으로 공여국의 원조지원 중단을 원하는 경우

□ **출구관리**
- 출구결정 이후 부정적인 효과를 최소화 할 수 있는 방안 모색
- 원조의 효과성과 지속가능성을 유지하기 위한 대체방안 마련: 원조공여국 협의체와 PPP(민관협력) 활용 등

라틴아메리카 국가들은 타 개도국에 비해 소득과 MDGs달성수준 및 전반적인 사회발전 지표가 양호하다. 그러나 지난 20년간 이루어 왔던 경제성장이 실질적인 빈곤 감소와 소득불균형 개선에 공헌하지 못했다. 한국은 이러한 지역적 특성을 고려하여 통합적인 방식을 토대로 라틴아메리카에 접근할 필요성을 제기한다. 즉, MDGs의 부분지표를 개선하기 위한 협의적인 성격의 지원보다는 정치, 경제, 사회구조와의 연관성을 고려한 종합적인 시각(holistic approach)에서 국가별 개발과제를 분석해야 할 것이다.

앞에서 살펴보았듯이, 주요 국가의 국가개발계획에서 우선적으로 고려되고 있는 정책은 자원의 고부가가치를 창출하고 1차 산품에 의존하는 취약한 경제구조를 극복하기 위한 산업구조 혁신과 생산적인 고용 중심의 성장이다. 한국은 국가별 산업정책과의 연계성을 토대로 전략을 수립함으로써 장기적인 시각에서 협력국의 정치, 경제, 사회구조의 전환과정을 지원하는 것이 필요하다.

다음 박스에는 라틴아메리카 지원전략 수립 시, 유엔과 유럽위원회에서 강조하고 있는 고려사항이다(Comisión Europea 2007, 4). 이는 한국의 전략 수립 시 참고 할 수 있는 요소이기도 하다.

첫째, 빈곤감소를 위해서는 지속적인 경제성장이 선결과제이다. 따라서 국가별 3~4%대의 성장률 유지를 위한 정책지원이 필요하다. 라틴아메리카의 대부분 국가들은 거시적인 차원에서 대체로 성장과 안정을 이룬 것으로 평가되고 있다. 따라서 거시적인 측면의 환경을 개선하기 보다는 미시적인 차원에서 이제까지 소외되었던 특정지역과 취약계층의 개선을 목표로 하는 선별적인(targeting) 지원확대가 필요하다.

둘째, 대다수 국가들이 신자유주의에서 실용주의 정책으로 선회하면서 석유와 천연가스 등 전략자원을 보유한 국가는 자원에 대한 국가권한을

강화함으로써 잉여재원을 창출하고 있다. 그리고 이러한 재원은 빈곤계층을 위한 다양한 사회프로그램 마련과 성장기반 확충을 위해 활용되고 있으나, 이러한 정책이 좀 더 성공적으로 운용되기 위해서는 투명한 법, 제도적인 기반 확충을 위한 지원이 필요하다.

셋째, 국제사회는 니카라과, 볼리비아, 온두라스, 과테말라 등 역내 저소득국에 대한 지원확대를 강조하고 있다. 그러나 현재 한국의 협력국 중에는 상위중소득국이 다수 포함되어 있다. 이처럼 한국은 향후 역내 저소득국에 대한 지원을 강화하는 것이 필요하다.

마지막으로 전체산업 부문에서 차지하고 있는 농업비중이 비록 감소하고 있으나, 농업분야는 실질적인 빈곤 감소에 기여할 수 있는 산업분야인 동시에 빈곤 친화적 성장(Pro-Poor Growth)과 관련성이 높은 부문으로써, 향후 이에 대한 지원 확대의 필요성이 언급되고 있다(김형규, 2010, 14~15).

《Box 2 지원전략 수립 시 고려사항》

① 지속적인 경제성장의 중요성 강조
- 국가별 성장률 3~4%선 유지

② 형평성 있는 사회프로그램의 운용을 위한 제도적인 기반 확충의 필요성

③ 취약계층에 대한 고려
- 청년, 여성, 신생아를 위한 사회 프로그램 확충

④ 제도적인 역량강화
- 조세개혁 등 투명한 정책 및 제도 보장

⑤ 저개발국에 대한 지원강조
- 니카라과, 볼리비아, 온두라스, 과테말라에 대한 지원 강조

⑥ 안보와 개발(도하협정 근거)
- 농산물 교역기회 확대, 선진국 시장에 개도국 농산물 수출의 접근성 강화

자료: 유럽위원회(2007)

중점분야와 관련하여 한국은 보건의료, 행정제도, 정보통신, 교육, 농어촌개발 등 5대 분야를 중심으로 지원해 왔으나, 국가별 중점분야의 수를 감소함으로써 원조효과성을 제고해야 할 것이다.

또한 보건의료 분야는 글로벌 펀드, EU기관, WHO 등 다자지원이 확대되고 있는 바, 국제사회의 지원경향에 따라 개별적인 양자 지원보다는 향후 타 공여기관과의 원조조화를 고려한 지원이 필요하다.

이외에도 빈곤 친화적 성장(Pro-Poor Growth) 원칙을 토대로 농어촌개발 분야(지역기반 정비, 소득증대, 식량안보, 생활여건개선)와 타 공여국의 지원이 미비한 정보통신기술(ICT)분야는 현재 산업구조의 전환과정을 경험하고 있는 이 지역 대다수 국가를 대상으로 지원 할 수 있는 유망한 분야로 볼 수 있다. 그러나 무엇보다도 한국은 자국의 비교우위와 차별성을 강조하며 우리입장을 내세우는 일방적인 방식에서 벗어나 협력국과의 정책협의와 원조공여국 협의체에 대한 참여를 확대함으로써 원조일치(alignment)와 원조조화(harmonization)의 원칙을 통한 지원을 강화해야 할 것이다.

마지막으로 접근방식에 있어서, 기존 유럽과 서방국가 중심의 원조체제에서 신흥공여국(Emerging donor)과 거대 NGO 등 새로운 공여주체의 역할이 양적으로 확대되면서 이들을 포괄할 수 있는 접근방식으로 남남협력(삼각협력)이 주목받고 있는데, 이러한 접근방식을 활성화하기 위해서는 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 칠레 등 상위중소들국에 대한 정책수립과 이들과의 관계강화가 필요할 것이다. 현재 이들 국가는 수원국인 동시에 신흥공여국으로서 역할하고 있다. 일본의 경우 이들과의 파트너십 체결을 통해 연수, 전문가 파견 등 기술협력을 중심으로 타 저개발국가를 지원하면서, 비록 지원규모를 줄이고 있으나 전략적으로 광범위한 접근방식을 고수하고 있다. 특히, 이들 상위중소득 국가는 역내에서

높은 성장잠재력을 보유하고 있으며, 한국과는 교역과 투자관계가 활발하다. 따라서 한국은 통상과 개발원조관계를 조화시킴으로서 이들과의 광범위한 상호협력관계를 구축할 수 있다.

Ⅳ. 결 론

한국과 라틴아메리카 주요국 간의 실질적인 교류는 1980년대 후반에야 이루어졌다. 특히개발원조와 관련하여, 한국은 공여국으로서 짧은 역사를 가지고 있으며 최근까지도 명확한 정책방향이 부재하다는 비판에 직면해 왔다.

그러나 앞서 보았던, 타 공여국들은 비교적 오랜 경험을 토대로 본 지역에 대한 장기적인 비전 하, 체계적이고 일관적인 정책을 추진해 오고 있다. 특히, 최근에는 지원규모를 축소하면서 원조효과성을 강조하는 동시에 국제사회의 원조체제 변화를 반영한 정책구현을 위해 노력하고 있다.

본 연구는 이러한 대내외적인 변화 속에서 특히, 타 대륙의 개도국과 달리 대부분 중소득국으로 이루어진 라틴아메리카의 특성과 개발환경에 대한 고려 하, 타 공여국의 전략을 분석함으로써 정책적인 측면, 중점분야, 그리고 지원방식에 있어서 원조 효과성을 추구하기 위한 한국의 개발원조 정책의 방향을 모색하였다.

거시적인 측면의 정책방향에서는 선택과 집중을 통한 지원체제 강화, 협력국 선정기준에 대한 제고, 출구전략 수립의 방향성을 언급하였다. 또한 유엔과 유럽위원회의 정책방향에서 고려하는 것처럼, 장기적인 시각에서 협력국의 정치, 경제, 사회구조의 전환과정 지원, 특정지역과 취

약계층의 개선을 목표로 하는 선별적인(targeting)지원, 제도적인 역량강화를 위한 기반확충, 역내 저개발국에 대한 지원 확대, 농업부문에 대한 지원강화 필요성을 제기하였다.

지원 분야에 있어서 빈곤 친화적 성장(Pro-Poor Growth) 원칙을 토대로 농어촌 개발 부문과 정보통신기술(ICT)분야의 중요성을 언급했으나, 무엇보다도 협력국과의 정례적인 협의를 통한 중점분야 선정, 지원 성과와 진전 상황 점검, 현지 공여국 협의체와의 협력체계 구축의 중요성을 언급하였다.

끝으로 지원방식과 관련하여, 남남협력(삼각협력)을 통한 지원확대에 대해 언급하면서 이를 활성화 할 수 있는 방안으로서 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 칠레 등 상위중소국과의 관계강화 필요성을 강조하였다. 특히, 한국은 통상과 개발 원조를 조화시킴으로서 이들과의 포괄적인 협력관계를 구축할 수 있다.

라틴아메리카에 대한 한국의 정책방향에는 정치적인 지지확보와 통상분야에서 일방적인 이익을 실현하기 위한 우리 위주의 입장이 주로 반영되었다. 그러나 이제 한국은 개발원조정책을 개도국과의 광범위한 협력관계를 구축할 수 있는 포괄적인 기반으로 활용해야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 구체적인 정책수립과 이를 실천하기 위한 정치적인 의지와 리더십이 선결과제임을 강조하면서 본 연구를 마무리하고자 한다.

참고문헌

권기수 외(2007),「한국의 주요국별· 지역별 중장기 통상전략: 중남미」, 대외경제정책연구원(KIEP).

김영철・구경모・김유경・박종욱(2010),「한・중미 개발협력방안 연구」, 대외경제정책연구(KIEP).

김형규(2010),「POVNET 논의 동향 및 우리의 대응방향」, 국제개발협력 No.4, 한국국제협력단(KOICA).

이현주(2008),「한국의 대 중남미 무상원조 방안 연구」, 한국국제협력단(KOICA).

정상희(2010),「선진원조집행방안 모색을 위한 국별 비교연구」, 한국국제협력단(KOICA).

정유아(2010),「국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화방안, KOICA개발정책 포커스」 No.4, 한국국제협력단(KOICA).

한국국제협력단(2009),「원조효과성을 위한 파리선언 이행체제 평가연구 보고서」, 한국국제협력단.

한국국제협력단(2011a),「한국국제협력단 2010년 연보」, 한국국제협력단.

한국국제협력단(2011b),「2010 KOICA 대외무상원조실적 통계」, 한국국제협력단.

Artieda Aramburu, Luis Miguel(2009), "La Declaración de París y la eficacia de la ayuda en América Latina y el Caribe, Breve análisis comparativo de la aplicación en Bolivia, Nicaragua, Honduras, Peru", *Mito y realidad de la ayuda externa* América Latina *al* 2009, *una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo,* ALOP The reality of aid.

CEPAL(2010), *Panorama social de América Latina,* CEPAL.

Comisión Europea(2007), *América Latina, Documentos de Programación Regional 2007-2013.*

Federico Negron(2009), "La ayuda oficial para el desarollo y los países de

renta media en el contexto Latinoamericano", *Mito y realidad de la ayuda externa América Latina al 2009, una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo,* ALOP The reality of aid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación(2009), "Plan directora de la cooperación española 2009~2012".

Ruben Fernandez Andrade y Jorge Balbis, editores(2009), "Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo", *Mito y realidad de la ayuda externa, América Latina al 2009, una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo,* ALOP The reality of aid.

Shoenrock, Philipp(2009), "La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe 2009", *Mito y realidad de la ayuda externa América Latina al 2009, una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo,* ALOP The reality of aid.

UN(2010), "Objetivos de Desarrollo del Milenio, El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. desafío para lograrlos con igualdad", UN.

UNDP(2010), "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010", UNDP.

US Department of State(2011), *Congressional budget justification, Foreign operations.*

한국국제협력단, 사업지역: 중남미, http://www.koica.go.kr (2011.09.14).

Ministry of Foreign Affairs of Japan, 中南米地域に対する政府a開発援

助 (ODA) の考え方(중남미 지역에 대한 정부의 ODA 사고방식), http://www.mofa.go.jp (2011.09.14).

OECD(2011), *Development aid at a glance, statistics by region,* http://www.oecd.org (2011.08.10).

USAID, Latin America and The Caribbean profile http://www.usaid.gov (2011.08.15).

논문투고일자: 2011년 10월 31일
심사완료일자: 2011년 12월 5일
게재확정일자: 2011년 12월 12일