이베로아메리카 제15권 1호[2013. 6] : 79~115

라틴아메리카의 남남협력과 삼각협력 현황 및 우리의 활용방안

(The South-South and Triangular Cooperation in Latin America: challenges to Korean ODA)

정 상 희
(Jung, Sang-Hee)

<Abstract>

Recently the countries of the Global South have been the major players on the world stage. They're also acting as the key players in the development cooperation affairs. From this context, the horizontal South-South and the triangular cooperation are complementary tools to the North-South vertical cooperation. Now they are considered as one of the new effective mechanisms to improve ODA effectiveness.

The paper aims to conduct an analytical study on the South-South and triangular cooperation in Latin America and find the way to strengthen and expand the cooperative relations through this new mechanisms.

First, it presents the basic concept and main players involved in the South-South and triangular cooperation focused on the changing landscapes of the development cooperation. Second, it deals with the synergy, benefits and the significant challenges of the South-South and triangular cooperation to improve the ODA effectiveness.

Finally, we will take into account to promote the potential and future progress of the South-South and triangular cooperation.

[Key Words: South-South Cooperation/ North-South Relationship/ Horizontal Cooperation/ Triangular Cooperation/ Emerging Donor]
[주제어: 남남협력/ 남북관계/ 수평협력/ 삼각협력/ 신흥공여국]

Ⅰ. 서론

1990년대부터 브라질, 러시아, 인도, 중국 등 브릭스(BRICs)를 중심으로 하는 신흥 공업국들은 괄목할만한 성장을 달성하면서 세계 정치, 경제의 중심축으로서 부상하고 있으며, 이에 따라 이들의 전략적인 중요성은 강화되고 있다. 이와 관련하여 유엔 라틴아메리카 경제위원회(Economic Commission for Latin America and the Caribbean: ECLAC)는 세계의 정치권력이 재편성되면서 경제력의 중심축도 대서양에서 태평양으로 북쪽에서 남쪽으로 이동하고 있다고 표현하고 있다(Bácerna 2012). 다시 말하면 라틴아메리카, 아프리카, 아시아 태평양 등 대륙 간 남남(South-South)형 경제관계는 확대되고 있으며, 이러한 남남간 관계는 2017년까지 북북(North-North)간 관계를 넘어설 것으로 전망되고 있다(Bácerna 2012).[1)]

이러한 추세는 국제개발협력체제(Aid architecture)에도 반영되고 있다. 우선 공적개발원조(ODA)는 기존 선진국과 개도국간의 의존적이고 일방적인 양자관계에서 상호협력적인 관계 구도로 변화하고 있다. 또한 과거 수원국이었던 신흥 공업국들은 오늘날 신흥공여국(Emerging donor)[2)]으로

1) ECLAC는 IMF와 국가별 공식통계를 기초로 2012~2013년 선진국의 GDP성장률을 각각 1.2%, 1.9%로 예상한 반면, 신흥 공업국의 경우 5.4%, 5.9%에 이를 것으로 전망하고 있다.

역할하면서 이들의 ODA 지원 규모와 영향력은 점차적으로 강화되고 있으며, 이에 따라 유럽과 미국 등 서구 국가를 중심으로 했던 개발협력체제는 변화하고 있다. 특히 2009년 글로벌 경제위기 이후 개발원조위원회(DAC) 회원국의 원조확대 공약에 대한 이행여부가 불투명해지면서 신흥공여국들의 적극적인 참여가 요구되고 있으며, 이러한 과정에서 남남협력(South-South Cooperation)과 삼각협력(Triangular Cooperation)[3]은 이들을 참여주체로 포괄할 수 있는 혁신적인 형태로서 주목받고 있다.

이외에도 남남협력과 삼각협력은 수원국의 개발요구를 적극적으로 반영하고 강한 주인의식을 바탕으로 하고 있으며 개도국의 실정에 맞는 노동집약적 기술을 활용한다는 측면에서 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 다양한 시도와 높은 관련성을 가진다.[4] 따라서 향후 기존의 남북협력(South-North cooperation)이라는 수직적인 구도를 보완할 수 있는 방편으로 고려되고 있다.

한국은 DAC 회원국으로서 국제개발협력체제의 변화를 반영할 수 있는 정책구현을 위해 노력하고 있으며 특히, 라틴아메리카에서 효과적인 개발협력 수단으로 확대되고 있는 남남협력과 삼각협력을 활용한 지원방안을 모색할 필요성이 제기되고 있다. 특히 이러한 협력은 국제사회의 라틴아메리카에 대한 지원추세, 본 대륙의 환경적인 특성과 한국의 입장

---

2) 본 논문에서 "신흥공여국"이란 개발원조위원회(DAC)의 회원국이 아닌 남측공여국(Southern Country)을 지칭하고 있으며, 이외에도 좀 더 중립적인 성격의 용어로서 "DAC 비회원국(non-DAC donor)"을 사용하였다(정상희 2012, 295-296).

3) 본 논문에서는 남남협력의 기본개념에 의거하여, 삼각협력을 남남협력의 하위개념으로서 고려하였다.

4) '제3차 원조 효과성에 관한 고위급 회담(HLF-3)'에서는 남남협력과 삼각협력의 중요성과 의의, 그리고 이를 활성화해야 할 필요성을 논의하였다. 이처럼 본 회담의 결과로 채택된 아크라 행동계획(AAA: Accra Agenda for Actions)에는 남남협력에 관한 조항을 별도로 마련하고 기본원칙을 명시하고 있다(정상희 2012, 301).

에서 더욱 효과적인 수단이 될 수 있다.

우선, 국제사회 ODA지원은 최빈국과 취약국 중심으로 이루어지면서 라틴아메리카에 대한 지원 비율은 전반적으로 감소하고 있으며 특히, 이러한 추세는 멕시코, 아르헨티나, 칠레 등 상위중소득국(UMICs)을 중심으로 두드러지고 있다(SEGIB 2010, 10).[5] 비록 이 대륙의 최대 공여국인 미국과 스페인의 지원규모는 큰 폭으로 감소하지 않았으나, 향후 세계적인 경제위기와 스페인을 포함한 유럽권의 경제위기로 인해 이들의 지원 전망은 불투명하다. 이러한 현실을 고려해 볼 때, 남남협력과 삼각협력은 특히 라틴아메리카에서 효율적인 재원활용을 위한 지원형태가 될 수 있다.

한편 라틴아메리카의 환경적인 특성으로 볼 때, 이 지역 국가들은 지리적으로 근접해 있으며 언어, 문화, 정치, 경제, 사회구조적인 측면에서 일부 공통된 요소를 보유하고 있다. 또한 타 대륙과 비교할 때, 남남협력에 대한 관심도가 높고 사업수행 기관의 역량도 우수하다. 이외에도 역내 다양한 지역통합체가 창설되면서 지역차원의 공통된 개발 과제를 공유하고 있으며, 이를 해결하기 위한 공감대가 형성되어 있으므로 남남협력을 수행하기에 비교적 용이한 조건을 가지고 있다(JICA 2006, 12-13). 또한 아르헨티나, 칠레, 브라질, 멕시코, 콜롬비아, 브라질 등은 아직까지 수원국이나, 전반적으로 타 공여국의 ODA에 대한 의존을 감소하면서 신흥공여국으로 변모하고 있다. 이들은 자국의 영향력 확대를 위해 역내 저소득국을 지원함으로써, 이들과의 전략적인 협력관계를 구축하고 있다.

이와 같이 한국은 이들 국가 간 이루어지고 있는 남남협력과 한국과의 양자협력사업 틀 내에서 이러한 지원형태를 적용 할 수 있으며, 이러한 방식으로 개도국과의 포괄적인 협력관계를 구축할 수 있다.

---

5) 2008년 기준, 라틴아메리카에 대한 ODA지원 비율은 약 7.2%인 반면 아시아와 아프리카 대륙에는 전체의 68.5%가 집중되었다.

마지막으로 한국의 입장에서 남남협력을 활용하는 것은 중소득국(MICs)과의 포괄적이고 상호협력적인 관계를 구축할 수 있는 정책적 기반으로서 의미를 갖는다. 한국은 라틴아메리카의 주요 선진 공여국들과는 다르게 중소득국 혹은 상위중소득국에 대한 명확한 정책방향이 부재하다. 실례로 네덜란드는 상위 중소득국에 대해 경제관계 등 향후 발전된 형태로의 광범위한 관계를 구축하는 것을 목표로 하고 있으며, 특히 이들이 새천년개발목표(MDGs)를 부분적으로 달성한 상황을 고려함으로써 국가별로 취약한 특정 개발과제를 중심으로 한정된 지원을 실시하고 있다(정상희 2010, 36-37). 한편, 일본은 FTA체결 등을 통해 자국과 경제관계가 활발한 라틴아메리카 상위중소득국에 대해 '협력과 교류', '지속적인 경제발전을 위한 환경 조성'이라는 정책목표를 설정하고 일본과의 경제관계 활성화, 일본기업의 활동환경 개선, 수원국의 투자환경 정비와 중소기업 육성을 지원하고 있다(정상희 2010, 68-69). 특히 역내 주축국(Pivotal Countries)으로 분류되고 있는 멕시코, 브라질, 칠레, 아르헨티나와는 포괄적인 파트너십 프로그램을 통해 삼각협력을 장기적이고 계획적인 방향으로 추진하고 있다.

이러한 주요 공여국의 지원방향을 고려한다면, 한국은 남남협력을 토대로 효율적으로 재원을 활용하고 원조효과성을 제고할 수 있으며, 이와 더불어 상위중소득국과의 포괄적인 협력관계를 구축하는 것이 가능하다.

이와 같이 본 연구는 라틴아메리카에서 이루어지고 있는 남남협력과 삼각협력의 지원 현황 및 특성 그리고 효용성과 한계에 대해 분석하고, 우리의 입장에서 이를 확대할 수 있는 현실적인 방안을 모색하고자 하였다.

따라서 이베로 아메리카 사무국(Secretaría General Iberoamericana: SEGIB)의 *이베로 아메리카의 남남협력 보고서(Informe de la Cooperación*

*Sur-Sur en Iberoamérica)*에서 정리한 통계를 중심으로 2장에서는 남남협력, 삼각협력, 남측공여국(Southern donor) 등 구조와 행위자를 중심으로 관련 개념을 간략하게 재정리하였다. 3장에서는 라틴아메리카에서 이루어지고 있는 남남협력과 삼각협력의 현황을 토대로 이를 유형별로 분류하여 그 특성을 분석하였다. 4장에서는 현 단계에서 언급되고 있는 남남협력과 삼각협력의 효용성과 한계점, 라틴아메리카의 정책적인 환경, 그리고 한국의 환경에 대한 분석을 통해 이러한 지원을 활성화 할 수 있는 현실적인 방안과 협력모델을 제시하였다.

본 주제와 관련하여 국내에서 이현주는 남남협력과 삼각협력의 개념을 정립하고 선진 공여국의 활용사례를 분석함으로써, KOICA사업의 삼각협력 추진방안을 제시했으며(이현주 2009), 정지원은 대륙별 주요 신흥개도국의 남남협력 추진현황과 우리의 추진방안을 연구하였다(정지원 et al. 2011). 본 연구는 타 대륙에 비해 이러한 지원형태가 성공할 수 있는 환경을 가지고 있는 것으로 평가받고 있는 라틴아메리카 대륙의 특성을 분석했으며, 현재 활용 가능한 범위 내에서 라틴아메리카와의 협력방안을 실질적으로 제시했다는 점에서 의미를 갖는다.

Ⅱ. 라틴아메리카 남남협력과 삼각협력의 개념 및 구성

1. 기본개념

남남협력은 용어자체에서 의미하는 것처럼, 개도국간 경제, 사회개발과 자립을 목적으로 인적, 경제적, 기술적인 자원을 공유하는 상호간의 수평적인(horizontal) 협력 수단으로 정의되고 있으며, 이는 수직적(vertical)인 성격의 남북협력과 대비되는 개념이다.[6] 최근 남남협력은 신

흥공여국의 참여가 확대되고 이들의 지원비중이 커지면서, 국제개발협력에서 재정립되고 있는 개념이다. 흔히 정치, 경제, 사회, 문화, 기술 분야에서 두 개국 혹은 그 이상 개도국간의 양자(bilateral), 지역(regional), 소지역(subregional), 지역 간(Interregional) 수평적인 협력관계를 의미하고 있으며, 참여국들이 필요로 하는 재원뿐 아니라 기술, 경험 등을 서로 제공하고 공유하는 협력행위로 정의되고 있다.[7)]

라틴아메리카는 광범위하고 다양성을 지닌 대륙으로서 이들 국가 간 남남협력은 비교적 활발하게 이루어지고 있으며, 다음과 같은 다섯 가지 기준을 토대로 발전해 오고 있다(SEGIB 2010, 10-11). 첫째, 남남협력은 수원국의 주요한 개발과제와 우선순위에 기초하고 있으며, '수평', '연대', '상호관심'과 '이익'의 원칙을 중시하고 있다. 둘째, 남남협력은 단순한 재정적인 성격의 지원을 넘어서 지식의 공유를 위한 국제협력으로서 기술과 역량강화 등 이해 관계자가 필요로 하는 분야를 중심으로 광범위하게 지원할 수 있다. 셋째, 남남협력은 상호성을 가지며 타국의 주권에 대한 존중 하, 국가별 강점과 약점을 분석하고 이를 토대로 협력자(공여국과 수원국) 간의 관계를 구축하는 것이다. 넷째, 남남협력은 자원의 배분과 사용에 있어서 효율성을 추구하고 있다. 다섯째, 남남협력은 동일한 대륙 내에 위치하고 있는 국가 간의 협력과 통합 뿐 아니라 다른 대륙에 있는 국가와의 협력도 촉진한다.

이와 같이 라틴아메리카에서 정의되고 있는 남남협력의 기본원칙은

---

6) 남남협력은 2차 세계대전 이후, 1950년대 식민국가의 독립운동과 신생 개도국의 탄생배경을 중심으로 이들 국가 간의 정치적인 연대와 협력으로부터 기원하였다. 1960년대와 1970년대 남남협력은 비동맹운동(Non-Aligned Movement)의 창설과 국제경제체제 변혁 등을 통해 개도국간의 정치, 경제적 통합과 지역문제에 대한 협력을 구축하기 위한 움직임으로 발전하였다. 최근 개발협력 분야에서 대두되고 있는 남남협력은 기존에 정의되었던 정치, 경제적인 색채를 넘어선 개념으로서 새롭게 정립되고 있다(UNDP 2009; 정상희 2012, 297-298; 이현주 2009).

7) UNDP에서 정의한 개념을 인용하였다(정상희 2012, 300).

‘내정불간섭(Non-interference)’, ‘평등(Equity)’, ‘문화적 다양성(Cultural diversity)’, ‘정체성(Identity)’, ‘지역상황(Local content)’, ‘수요중심(Demand driven)의 역량개발’ 등 아크라행동계획(Accra Agenda for Actions)에서 제시하고 있는 주요한 원칙의 기준을 따르고 있으며, 특히 상호협력적인 양자관계에서 출발한다는 기준점을 강조하고 있다. 따라서 국가에 따라 수직적이고 종속적인 의미를 내포하고 있는 ‘공여국(Donor)’과 ‘수원국(Recipient)’이라는 기존 사용되고 있는 용어에 대해 거부감을 나타내는 경우도 있다.

한편, 라틴아메리카에서 남남협력은 다음과 같이 세 가지 수단으로 활용되고 있다(SEGIB 2011, 13-17). 첫째, 개도국간의 노하우, 기술, 경험을 공유함으로써 장기적으로 수원국의 인적자원과 공공부문의 제도적인 역량을 개선하기 위한 수단이며, 특히 이를 통해 개도국의 리더십과 주인의식을 강화할 수 있다. 즉, 기존 공여국 시각에서 이루어졌었던 전통적인 개발협력 형태를 기반으로 하고 있으나, 수원국의 우선순위와 국가발전계획에 초점을 두고 지역의 지식, 기술과 인적자원의 가치를 인정하고 있으며, 이를 활용함으로써 수원국의 리더십과 주인의식을 강화할 수 있다. 또한 정치, 경제, 사회 영역에서 복합적으로 발생하고 있는 개도국의 개발과제에 대해 그 특성을 고려하고, 조화의 관점에서 광범위한 이해관계자의 참여를 촉진함으로써 개발과제를 해결함에 있어서 지속가능성을 강화할 수 있다.

둘째, 남남협력은 개발과제 뿐 아니라 국가 간 정치적인 대화를 발전시킬 수 있는 조정과 협력의 수단으로서, 개도국간 새로운 수평적인 관계를 구축할 수 있는 환경을 조성한다. 또한 단순한 남북협력의 보완이 아닌, 지역의 발전을 위해 공동의 목표를 구축하고 자원과 역량을 조화시킴

으로써 수원국의 책임감, 개발의 질과 효율성 향상에 기여할 수 있다.

셋째, 남남협력은 지역통합을 추진하기 위한 수단이다. 자국의 목표를 달성하고 지역의 공통과제를 해결하기 위하여 대화와 조정의 과정에서 경제적인 영역 뿐 아니라, 지역 간의 연대감, 결속력 강화, 지역개발, 상호공존, 시민의 참여와 민주주의를 강화하는 역할을 할 수 있다.

다음 <그림 2-1>에서처럼 SEGIB에 의하면, 남남협력은 개도국간의 기술협력으로 정의되고 있으며, 그 유형은 남남간의 수평적인 양자협력(Bilateral cooperation), 지역 간 남남협력(Regional cooperation)과 삼각협력으로 분류된다. 그리고 각각의 개념은 다음과 같다(SEGIB 2010, 11-12). 첫째, 남남간의 수평적인 양자협력은 개도국간 행해지고 있는 가장 일반적인 지원형태이며, 양측의 지식과 경험을 공유함으로써 이루어진다.

출처: SEGIB(2011)

<그림 2-1> 남남협력의 유형(Modalidades de Cooperacion Sur-Sur)

라틴아메리카 대륙에는 안데스공동체(CAN), 카리브공동체(CARICOM), 남미공동시장(MERCOSUR), 중미통합기구(SICA) 등 개별 혹은 지역의 이익을 대변하는 상호보완적인 성격의 다양한 협의체가 존재하고 있다. 두 번째로 언급되고 있는 지역 간 남남협력이란 개별국가, 지역기구 혹은 국제기구간의 협력을 의미하고 있으며, 이러한 형태는 가능한 범위 내에서 복합적으로 이루어질 수 있다. 특히 최근에는 국가, 지역기구 간의 대화가 활성화되면서 이러한 유형은 확대되고 있다.

마지막으로 삼각협력은 명칭에서처럼 제3자가 연관되는 유형으로서, 광의적인 의미로는 DAC 공여국과 남남협력의 제공자(providers of SSC, 중소득국 혹은 신흥공여국)가 수원국의 발전을 위해 프로그램과 프로젝트를 지원하는 것을 의미한다(SEGIB 2010, 11; OECD 2012; 정상희 2012, 302). 오늘날 이러한 기본개념은 좀 더 확대되어 발전하고 있으며 DAC 공여국과의 협력 뿐 아니라, 남-남-남간 유형도 삼각협력으로 광범위하게 지칭되고 있다(SEGIB 2010, 6). 삼각협력은 개도국의 역량 강화, DAC 공여국과 중소득국(신흥공여국)간의 관계강화, 중소득국간의 협력확대와 지역통합을 촉진하기 위한 수단으로 발전하고 있다. 현재 대부분의 DAC 공여국들은 지역차원에서 협력을 강화하기 위해 전략적으로 삼각협력을 추진하고 있으며(OECD 2012),[8] 특히 일본과 스페인은 자국의 개발협력 정책문서에 삼각협력 지원 형태를 통합시킴으로서 이를 더욱 확대하고 있다. 일반적으로 DAC 공여국은 특정 대륙에 한정하여 삼각협력을 추진하고 있지 않으나, 캐나다와 독일의 경우 특히 아프리카와 라틴아메리카에 대해 삼각협력 지원을 강화하고 있다.

---

8) DAC 회원국 중 삼각협력을 지원하지 않았던 국가는 호주, 오스트리아, 그리스, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 포르투갈 이었으나, 현재는 이들 중에도 소규모나마 삼각협력을 지원하는 경우도 있다.

2. 기본구성: 구조와 행위자를 중심으로

남남협력과 삼각협력을 구성하는 기본요소로는 남, 북, 남측공여국, 주축국 등을 언급할 수 있으며, 이러한 요소에 대한 각각의 개념은 기존 연구에서 이미 다루고 있다(이현주 2009, 35-40). 따라서 본 연구에서는 라틴아메리카 상황에 대한 고려 하, 이러한 개념들을 구조와 행위자를 중심으로 간략하게 정리하고자 한다.

일반적으로 "남"과 "북"은 개발도상국(Developing countries)과 선진국(Developed countries)을 의미하는 용어이나, 현재의 다원화된 체제에서 출현하고 있는 다양한 행위 주체자를 포괄하기 어려운 UN의 단순화된 분류기준이다. 국제개발협력의 관점에서 구분되고 있는 "남"과 "북"역시 DAC 가입여부가 기준이 되고 있으며, 여기서 "남"이란 신흥공여국(Emerging donor) 혹은 DAC 비회원국(non-DAC donor)외에도 또 다른 특성을 지닌 행위 주체자를 포함하기 어려운 협의적인 성격의 용어이다. 따라서 OECD와 DAC의 가입여부, 경제와 지역적인 특성에 따라 Manning은 신흥공여국 혹은 DAC 비회원국을 다음과 같이 포괄적으로 분류하고 있다(Kondoh et al. 2010, 9-10). 첫째, OECD 회원국이나 DAC 비회원국(Non-DAC countries in OECD), 둘째, OECD 비회원국이며 유럽연합국가(Non-OECD EU countries), 셋째, 석유수출국기구(Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC)와 중동회원국, 마지막으로 BRICs를 포함하는 OECD 비회원국(other non-OECD countries)이다.

그러나 앞에서 언급했던 것처럼, 이러한 포괄적인 분류기준은 신흥공여국의 지리적인 위치, 원조정책의 방향, 수행체계, 지원형태 등 국가별 세부적인 특성을 반영하지 못하며 특히 라틴아메리카 대륙의 다양한 행위자를 포괄하기 어려운 한계를 지닌다.

따라서 현재로는 신흥공여국, DAC 비회원국, 중소득공여국(the MICs

Donors)의 개념을 포괄할 수 있는 "남측공여국"[9] 혹은 "주축국"[10]이라는 용어로서 라틴아메리카의 다양한 행위주체자를 지칭하는 것이 가능하다. 일반적으로 이들은 ODA에 대한 의존을 점차적으로 감소하고 있으나, 아직까지 수원국으로서의 입장이 강하다. 그러나 역내에서는 자국의 입지를 강화하기 위해 저소득국가에 대한 지원을 강화하면서 공여국으로 변모해 가는 과정에 있다.

이와 같이 다양한 공여국의 출현과 국제개발협력 체제에서 이들의 위치가 강화되면서 국제사회는 이들을 포함할 수 있으며, 동시에 원조효과성을 제고해야 하는 새로운 과제에 직면해 있다. 이처럼 남남협력과 삼각협력은 새로운 환경과 시각을 반영하고 있는 협력방식으로서 최근 주목받고 있다.

Ⅲ. 라틴아메리카 남남협력과 삼각협력의 지원현황과 특성

라틴아메리카에서 남남협력 개념은 정립되는 과정에 있으며, 정확한 통계가 부재하여 현실적으로 전체적인 지원규모를 파악하기 어려운 실정이다. 실제로 SEGIB의 이베로 아메리카 남남협력 보고서(Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica)는 2007년부터 현재까지 연간 발행되고 있으며, 보고서에는 국가별로 남남협력의 개념과 지원유형 등 세부적인 기준을 정립할 필요성을 제기하고 있다(SEGIB 2010, 6).

---

9) 남측공여국이란 "남"측 국가 중 타국에게 재정, 기술적 원조를 제공하는 국가를 지칭하고 있으며, 멕시코, 베네수엘라, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 쿠바가 여기에 해당된다(이현주 2009, 38-39).

10) 주축국이란 개도국들 중 지도적(lead) 역할을 할 수 있는 국가로 정의할 수 있으며, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 쿠바, 멕시코, 페루, 트리니다드토바고가 이 분류에 해당된다 (이현주 2009, 39-40).

본 연구에서는 라틴아메리카에서 남남협력이 확대된 2009년과 2010년의 지원현황과 사례를 중심으로, 유형별 그 특성을 분석하였다.[11]

앞에서 언급했던 것처럼, 라틴아메리카에서 남남협력은 수평적인 양자협력과 지역 간 남남협력, 그리고 삼각협력으로 구분되고 있다. 다만, 지역 간 남남협력은 지역기구에 따라 운영주체, 운영체제, 지원형태, 조정메커니즘 등 제도적인 측면에서 차이가 있으며, 기구자체 성격도 남남기구(ALBA, CAN, MERCOSUR, SICA 등)와 남북기구(OAS 등)가 혼재되어 있으므로 동일한 기준에 의해 지원 실적을 체계화하는데 어려움이 있다. 따라서 본 논문에서는 양자 간 남남협력과 삼각협력 실적을 중심으로 그 현황과 특성을 분석하였다.

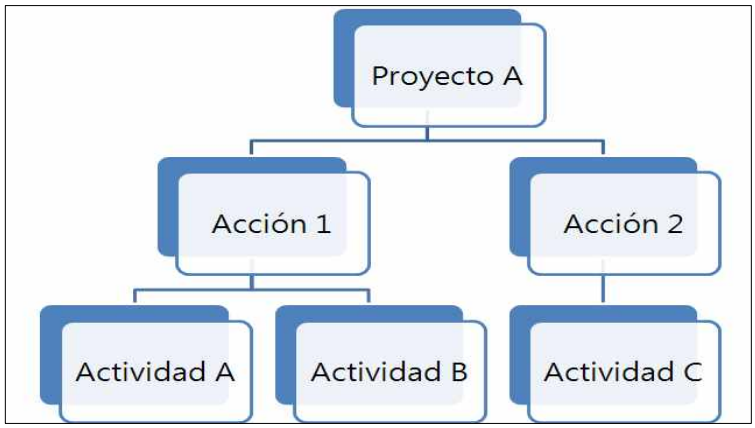
우선 *이베로 아메리카 남남협력 보고서*에 의하면, 남남협력의 지원형태는 프로젝트(project)와 행위(action)로 구분되고 있으며 이와 관련된 개념과 통계방법론 등은 국가 간의 지속적인 협의를 통해 구축되는 과정에 있다.[12] <그림 3-1>은 이들이 현재까지 합의한 개념을 설명하고 있는데, "행위"란 특정형태(자문, 인턴십, 공동연구, 세미나 등)를 통해 정해진 분야(sector)에서 수행되고 있는 지원 유형이며, "프로젝트"란 공통의 목표를 달성하기 위해 여러 분야와 주제의 틀 내에서 이루어지고 있는 "행위"의 집합을 의미하고 있다. "프로젝트"는 보통 "행위"보다 사업 수행절차가 복잡하고 더 많은 비용이 사용되며, 장기간 동안 이루어지는 지원 유형으로서 사업기간, 예산, 기대결과라는 조건적 요소와 모니터링

11) 본 연구에서 다룬 라틴아메리카 지역의 남남협력과 삼각협력 현황은 SEGIB에서 발간한 '이베로 아메리카 남남협력보고서' 내용을 주로 활용하였다. 이는 앞에서 언급했던 것처럼, 현재까지 남남협력에 대한 개념이 명확하지 않고, 지원 실적을 구체적으로 정리한 보고서가 부재하기 때문이다.

12) 2010년 3월, 아르헨티나 부에노스아이레스에서는 통계방법론에 대한 워크숍이 개최되었으며, 당시 남남협력의 지원유형으로서 "프로젝트"와 "행위"에 대한 개념이 정립되었다(SEGIB 2010, 25).

및 평가시스템이 구축되어야 한다.

이와 같이 남남협력은 프로젝트와 행위라는 유형으로 구분되어 정리되고 있으며 지원규모를 정확히 파악할 수 없으므로 전체적인 규모에 대해 추정하는 상황이며, 따라서 <그림 3-2>에서 보는 것처럼 지원 금액 대신 지원건수로 정리되고 있다.



출처: SEGIB(2010)

<그림 3-1> 프로젝트와 행위의 개념

2009년 라틴아메리카의 수평적인 양자 간 남남협력 프로젝트의 지원건수는 881건에 이르고 있으며, 쿠바, 베네수엘라, 멕시코, 브라질, 아르헨티나 등 5개국이 전체 프로젝트의 80%이상을 지원하였다. 이처럼 공여국은 소수 국가를 중심으로 구성되고 있으며 그 외에도 콜롬비아, 칠레, 에콰도르, 코스타리카, 우루과이, 파라과이, 볼리비아, 과테말라 역시 공여국으로서 소수 프로젝트를 지원하였다.

수원국의 경우 공여국과는 반대로 분산되는 경향을 보이고 있는데, 이는 거의 대부분의 국가가 최소 16건(온두라스)에서 최대 148건(베네수엘

라)까지 지원을 받고 있음을 의미하고 있다. 주요한 수원국은 베네수엘라, 쿠바, 과테말라, 볼리비아 등 4개국이었다. 이외에도 세부적인 지역 구분(북미, 중미, 카리브, 안데스 지역, MERCOSUR 회원국)에 따라 분류한다면 수원국은 북미의 멕시코, 중미의 엘살바도르, 니카라과, 코스타리카, 파나마, 카리브의 도미니카 공화국, 안데스의 콜롬비아, 에콰도르, MERCOSUR의 아르헨티나, 브라질, 파라과이였다.

지원영역[13]은 경제 분야와 사회분야에 각각 40%가 지원되었고, 나머지 20%는 기타분야에 지원되었다. 지원 분야는 보통 공여국의 역량과 수원국의 개발수요에 따라 달라질 수 있으며, 전반적으로 광범위하게 지원되는 경향을 보이고 있다. 공여국의 역량에서 본다면, 쿠바와 브라질은 사회분야에서, 베네수엘라, 아르헨티나, 에콰도르, 코스타리카, 우루과이 등은 경제 분야에서 각각 강점을 보이고 있다. 그 외 칠레, 콜롬비아, 멕시코는 기타 영역과 관련된 분야에 주로 지원하였다.

수원국의 개발수요 관점에서 베네수엘라와 쿠바는 경제 분야에서 주로 지원받고 있으며, 콜롬비아, 과테말라, 멕시코는 기타영역에서 그리고 그 외 국가들은 사회분야에서 지원받고 있었다.

한편, 삼각협력의 대부분은 프로젝트 형태이며, 행위로 분류된 지원유형과 더불어 총 46건이 추진되었다. 역내 공여국 중 칠레가 삼각협력에 가장 활발하게 참여했으며, 전체의 약 40%를 지원하였다. 그 외 멕시코, 브라질, 아르헨티나가 지원했으며, 소규모이나 코스타리카, 베네수엘라, 볼리비아도 삼각협력에 참여하였다. 삼각협력의 주요한 수원국은 엘살바도르, 볼리비아, 파라과이, 에콰도르이며, 코스타리카, 콜롬비아, 니카

13) 경제 분야는 인프라 및 서비스 외 에너지, 교통, 통신, 농어업과 산업 등 생산부문을 의미하고 있으며, 사회분야에는 보건, 사회정책, 물, 교육, 주거 등이 속하고 있다. 한편, 기타의 경우 경제 분야와 사회분야에 속하지 않은 영역을 의미하고 있으며, 정부, 공공기관, 시민사회의 역량강화, 문화, 성 평등, 환경, 자연재해예방이 여기에 속한다.

라과, 과테말라, 도미니카 공화국, 온두라스 역시 삼각협력을 통해 지원받았다. 또한 쿠바는 베네수엘라, 볼리비아와 함께 남-남-남 형태의 삼각협력을 추진하였다.

역내 공여국 외에도 삼각협력에 참여하고 있는 DAC 공여국은 일본, 독일, 스페인, 캐나다와 한국 외 국제기구로는 국제노동기구(ILO), 미주개발은행(IDB), 중미경제통합은행(CABEI) 등을 언급할 수 있다. 삼각협력의 분야는 기타영역(공공기관의 역량강화, 시민사회, 환경 등)에 약 절반 가량이 지원되었으며, 경제 분야(농어업 위생, 수산업관련분야)에 30%, 사회분야(교육, 보건, 취약계층을 위한 사회보호정책)에 약 20%가 지원되었다.

OFERENTES		RECEPTORES																		TOTAL
		PIM-BAJO						PIM-ALTO												
		Bolivia	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Panamá	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
PIM-BAJO	Bolivia																				0
	El Salvador																				0
	Guatemala		1								1										2
	Honduras		1																		1
	Nicaragua		1																		1
	Paraguay																				0
PIM-ALTO	Argentina	4	1	4		5	12		4		2		10		6		5	3			57
	Brasil	12	29	1		13	14	4			20	11	10	7	10	5	11	12	7	9	177
	Chile	9	2	1		1	3				1	1	1	5	2						26
	Colombia		8	1	5										1	1	3	3			22
	Costa Rica														3						3
	Cuba	15	11	8	8	15	2	5	7	3	19	3		6	4	7	7	3	6	16	139
	Ecuador	1																			1
	México	7	8	13		18			5	2	6	14	3	7		2	2		2		89
	Panamá																				0
	Perú	1	3	1																	5
	R. Dominicana		1			1															2
	Uruguay																				0
	Venezuela	2				1								1							4
TOTAL		51	66	29	13	54	32	11	16	5	48	29	24	26	28	15	28	22	15	25	529

출처: SEGIB(2011)

<그림 3-2> 라틴아메리카 양자간 남남협력 프로젝트 지원현황(2010)

<그림 3-2>는 SEGIB에서 수집한 통계를 토대로 작성되고 있는 양자 간

남남협력 프로젝트 현황의 매핑(mapping)으로서, 세로축은 공여국(Oferentes), 가로축은 수원국(Receptores)으로 구성되어 있다. 각각의 축은 하위 중소득국(LMICs)과 상위 중소득국(UMICs)의 군으로 구분되어 있으며, 칸에는 지원건수가 표시되어 있다. 2009년과 비교할 때, 2010년 건수는 훨씬 적은 규모인 529건이 지원되었고,[14] 통계상 불완전하나 최소 4천2백오십만 달러[15] 규모가 지원된 것으로 추정되고 있다. 공여국은 주로 브라질, 쿠바, 멕시코, 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아 등 6개국이 중심이 되었고, 2009년의 경우처럼 상위 중소득국을 중심으로 편중된 양상을 보이고 있다. 그 외에도 개발상황과는 관계없이 자국의 노하우를 공유하는 차원에서 페루, 에콰도르, 코스타리카, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 도미니카 공화국도 지원하였다.

보통 공여국과 수원국은 지리적인 근접성과 정치적인 성향과도 관련되고 있는데 쿠바와 브라질은 이러한 요인과는 무관하게 라틴아메리카 대부분 국가와 협력관계를 유지하고 있다. 베네수엘라의 협력국은 정치적인 성향과 깊은 연관성을 보이고 있으며 따라서 아메리카를 위한 볼리바르 동맹(ALBA)의 회원국(쿠바, 볼리비아, 니카라과)을 중심으로 지원하였다. 멕시코는 자국과의 지리적인 근접성을 고려하고 있으며, 엘살바도르, 과테말라, 코스타리카 등 중미국가를 중심으로 지원하였다.

수원국은 2009년과 동일하게 분산되는 경향을 보이고 있으며, 총 529건의 프로젝트 중 40%가 엘살바도르, 니카라과, 볼리비아, 콜롬비아에 지원되었다. 그 외에도 파라과이, 코스타리카, 과테말라, 멕시코, 페루,

14) 2009년 글로벌 위기로 인해 라틴아메리카 대부분 국가는 경제적으로 침체현상을 겪었으며, 따라서 2010년 약정 액에 부정적으로 작용하였다.

15) 아르헨티나, 브라질, 칠레, 멕시코, 콜롬비아의 통계로서 프로젝트 당 평균 지원금액은 12만 5천 달러였다(SEGIB 2011, 54).

에콰도르, 베네수엘라, 쿠바, 도미니카 공화국, 브라질, 파나마, 우루과이에도 지원되었다.

지원 분야는 공여국의 역량과 수원국의 개발과제 우선순위와 관련되고 있으며 2009년과 비슷한 양상으로 기타분야 39%, 경제 분야 33%, 사회분야 28%순으로 지원되었다. 공여국의 역량측면에서 본다면, 브라질은 경제(농업)와 사회분야(교육, 보건의료, 생식보건, 환경, 정부의 제도적인 역량강화)에 지원하고 있으며, 쿠바와 칠레는 사회분야(교육, 보건, 사회정책 등)에 초점을 두고 있다. 멕시코와 아르헨티나는 경제(농업, 과학기술)와 사회(교육, 보건) 분야에서 노하우 전수 및 수원국의 제도적인 역량강화를 위해 지원하고 있다.

한편, 수원국의 개발과제 측면에서 볼 때, 엘살바도르, 니카라과, 코스타리카, 페루는 교육, 보건, 농업분야에서 역량강화를 우선시하였으며, 볼리비아, 멕시코, 에콰도르, 베네수엘라는 특히 사회분야의 개발과제에 초점을 두고 있다. 파라과이, 과테말라, 도미니카 공화국은 공공행정과 환경, 콜롬비아와 쿠바는 자국의 경제적인 역량강화를 위한 지원을 우선하고 있다. 그 외에도 라틴아메리카에서는 국가별 격차 뿐 아니라 동일 국가내의 지역과 계층별 격차가 발생하므로 개발환경이 좋지 못한 특정 지역과 여성, 아동, 원주민, 청소년, 장애인 등 취약계층을 중심으로 지원하는 경향도 보이고 있다.

2010년 삼각협력은 총 83건이 지원되었고, 이는 2009년과 비교할 때 두 배 이상이 증가한 건수이다. 최소 8백만 불이 지원된 것으로 파악되고 있으며, 역내 주요 공여국으로 칠레, 멕시코, 브라질을 언급할 수 있고, 그 외에도 콜롬비아와 쿠바가 참여하였다. 역외에서는 독일과 일본외 미국과 스페인, 국제기구로는 세계식량계획(World Food Programme), 국제노동기구(ILO), 판아메리카 보건기구(PAHO) 등이 참여하였다. 삼각

협력의 최대 수원국은 파라과이로서 전체 프로젝트의 33%를 지원받았고, 그 외 수원국은 엘살바도로, 에콰도르, 볼리비아, 콜롬비아, 과테말라, 코스타리카, 니카라과 등이었다.

지원 영역과 관련하여 사회, 경제 분야(연구, 보건시스템, 사회정책강화, 식량안보, 농어업부분의 식물위생 등)에 전체의 60%가 지원되었고, 나머지 40%는 정부의 제도적인 역량강화와 환경 분야에 지원되었다. 삼각협력은 생산부문, 기반시설 구축, 정책지원 등에서 주로 협력이 이루어지고 있으며, 범 분야 이슈(Cross-Cutting Issues) 및 섹터통합형(intersectoral) 지원도 확대되고 있다. 역내 주요 공여국인 칠레는 사회분야(보건과 사회정책)와 기타부문(제도적인 역량강화)에 대한 지원을 강화하고 있으며, 역외 공여국인 일본과 독일은 환경부문에서 강점을 보이고 있다. 한편 주요 수원국인 파라과이는 보건, 교육, 제도적인 역량강화 분야에서 지원 받았다.

<표 3-1> 라틴아메리카의 남남협력(2009~2010)

구분	양자협력	삼각협력
주요 공여국	쿠바, 베네수엘라, 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 콜롬비아, 칠레	칠레, 멕시코, 브라질, 아르헨티나 (역외: 일본, 독일, 스페인)
주요 수원국	베네수엘라, 쿠바 과테말라, 볼리비아, 엘살바도르, 니카라과, 콜롬비아	엘살바도르, 볼리비아, 파라과이, 에콰도르, 콜롬비아
중점분야	경제, 사회, 기타분야 순	기타, 경제, 사회분야 순

이상과 같이 라틴아메리카에서는 양자협력과 삼각협력을 포괄하는 남남협력이 광범위하게 추진되고 있으며, 그 특성은 다음과 같다.

첫째, 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 베네수엘라 등은 역내에서 소득수준이 높은 상위중소득국으로서 이들은 남남협력의 공여국으로서 주도적으로 활동하고 있다. 특히, 브라질과 칠레에는 각기 브라질 개발협력청(ABC)과 칠레 국제협력청(AGCI)이라는 원조기관이 있으며, 그 외 국가는 외교부 산하에 전담부서를 두고 있다. 이들은 국제적으로 아직 수원국의 입장이 강하지만 동시에 공여국으로 활동하고 있는 중간자적인 위치에 있으며, 공여국으로 변모하기 위해 노력하고 있다.

둘째, 남남협력의 공여국 범주는 편중되어 있으나, 점차적으로 그 범위가 확대되는 경향을 보이고 있으며 특히 자국의 개발상황과 관계없이 소득수준이 낮은 파라과이, 볼리비아, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 도미니카 공화국 등도 공여국으로서 참여하고 있다. 수원국의 범주는 과테말라, 볼리비아, 엘살바도르, 니카라과 등 하위중소득국에서 콜롬비아, 베네수엘라, 쿠바, 코스타리카, 파나마, 우루과이 등 상위중소득국까지 광범위한 경향을 보이고 있다. 이처럼 라틴아메리카에서 공여국과 수원국은 국제사회에서 기존에 분류하던 수직적인 개념을 넘어서, 소득과 개발상황에 관계없이 수평적인 성격의 기술협력이 중점적으로 이루어지고 있다.

셋째, 국가들 간의 협력 동기는 지리적인 근접성, 경제상황 및 정치적인 성향과 높은 연관성을 가지고 있다. 따라서 멕시코는 중미국가를 중심으로, 아르헨티나의 경우 MERCOSUR와 관련된 볼리비아와 파라과이, 베네수엘라는 페트로 카리베 협의체(Petro Caribe) 및 ALBA회원국(베네수엘라, 볼리비아, 니카라과)과의 협력관계가 활발하다. 이처럼 협력국가들은 '평등', '상호주권의 존중', '연대'라는 원칙에 기반을 두고 정치적인 성향에 따라 관계를 구축하는 경우도 있다.

넷째, 라틴아메리카에서 삼각협력은 DAC 공여국과의 협력과 남-남-남 형태를 모두 포괄하고 있으며, 기존에 주축국 혹은 남측공여국으로 분류되고 있는 칠레, 멕시코, 브라질, 아르헨티나가 주된 공여국으로 역할하고 있다. 한편, 남-남-남 형태의 삼각협력은 정치적인 성향과 높은 관련성이 있으며 쿠바, 베네수엘라, 볼리비아 간에 활발하게 이루어지고 있다. 삼각협력을 지원하고 있는 역내 주요 공여국 중 쿠바를 제외한 브라질, 멕시코, 칠레, 아르헨티나, 콜롬비아는 DAC 공여국과의 협력을 토대로 삼각협력을 지원하고 있다. 삼각협력의 공여국 범주는 기존 주축국에서 인접국, 프로그램 혹은 지역기구를 통해 라틴아메리카 전역으로 확대되고 있다(정상희 2010, 79). 보통 삼각협력의 주축국과 수원국은 동일한 대륙 내 국가로 한정되고 있으나, 브라질의 경우 아프리카와 아시아 지역의 수원국을 대상으로 지원을 확대하고 있다.

다섯째, 지원 분야는 공여국의 역량과 수원국의 개발과제에 따라 지원범위가 다양화되는 경향을 보이고 있으나, 한 국가의 내부적인 개발과제로부터 주변국 혹은 범지구적인 개발이슈로도 그 범위가 확대되고 있다. 다만 발전 정도가 높은 국가는 사회분야에서 역량강화를, 경제 분야에서는 과학기술과 정보통신부문에서 협력하고 있으나 저발전국의 경우, 경제 분야에서 농업, 어업, 식량안보, 사회영역에서는 교육과 보건 등 기초사회서비스를 중심으로 협력하고 있다.

마지막으로 통계와 관련하여 큰 진전이 필요하다.[16] <표 3-2> 남남협력 지원액에서 볼 때, 전체 7%에 해당하는 36건 프로젝트 지원규모만을 파악할 수 있다. 이러한 정확한 통계가 부재한 원인은 남남협력을 지원하는 대부분 국가들이 DAC의 통계지침에 따라 지원액을 집계하고 있지 않으며, 때로는 국가에 따라 정치적인 이유로 정확한 규모를 공개하는

16) 남남협력과 삼각협력 실적은 보통 공여국 혹은 수원국의 개발협력기관과 관련부서로부터 제공받은 정보를 바탕으로 작성되고 있으므로 정보수집에 한계가 있다.

것을 꺼리고 있기 때문이다. 이상과 같이 파악된 통계로 본다면, 프로젝트 당 평균적으로 12만 불 상당이 지원되었으며, 최대 200만 달러규모에서 최소 1,700달러까지 다양하게 지원되고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 공여국과 수원국 양측이 공동으로 분담하고 있으며, 분담비율은 평균 35대 65이나, 경우에 따라 수원국의 분담비율이 공여국보다 높은 경우도 있다.

<표 3-2> 라틴아메리카의 남남협력 지원 금액(2010)

공여국	수원국	프로젝트 수	비용 분담비율(%)			프로젝트 당 평균비용(달러)
			수원국	공여국	합계	
아르헨티나	멕시코	6	51.9	48.1	100.0	11,671
브라질	파라과이	8	52.6	47.4	100.0	243,340
브라질	콜롬비아	5	67.5	32.5	100.0	33,496
브라질	코스타리카	1	77.6	22.4	100.0	165,060
브라질	에콰도르	1	85.3	14.7	100.0	85,225
브라질	우루과이	1	8.5	91.5	100.0	2,071,470
칠레	엘살바도르	1	53.1	46.9	100.0	12,806
콜롬비아	멕시코	1	87.6	12.4	100.0	9,700
콜롬비아	파나마	1	34.9	65.1	100.0	12,900
콜롬비아	페루	1	59.1	40.9	100.0	1,744
멕시코	콜롬비아	5	58.6	41.4	100.0	4,047
멕시코	엘살바도르	2	25.8	74.2	100.0	3,879
멕시코	코스타리카	1	64.3	35.7	100.0	2,800
멕시코	에콰도르	1	82.4	17.6	100.0	2,375
멕시코	페루	1	60.2	39.8	100.0	2,013
합계		36	34.7	65.3	100.0	127,175

출처: SEGIB(2011)

한편, 삼각협력의 대략적인 규모를 추정하는 것은 더욱 어려운 일이다. 현재 DAC 공여국에게 삼각협력은 지원형태의 일부로 고려되고 있으며, 따라서 이와 관련된 통계는 별도의 실적으로 집계되지 않고 있다. 또한 국가별 삼각협력에 대한 산정방법이 모호하여 지원형태에 따라 자국의 지원 실적에 포함시키지 않는 경우도 있다.[17] 앞에서 언급했던 것처럼, DAC 공여국 중 일본은 라틴아메리카 뿐 아니라 아시아와 아프리카 국가를 대상으로 기술협력 차원에서 삼각협력을 추진하고 있으며, 캐나다, 영국, 미국 등도 소규모나마 프로젝트 혹은 프로그램의 일부로서 삼각협력을 활용한 지원을 확대하고 있다.

비용분담의 경우, 일본과 독일 등 대륙 외 공여국은 이들이 비용을 주로 지원하고 있으나, 대륙내 공여국인 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 베네수엘라 등은 수원국과 공동으로 분담하여 프로젝트를 추진하는 경향을 보이고 있다. 최근 삼각협력의 질적인 개선 필요성이 부각되고 있으며, 이러한 과정에서 참여국 간의 대화와 조정, 그리고 이들의 제도적인 역량을 강화하는 것이 현안과제로 대두되고 있다.

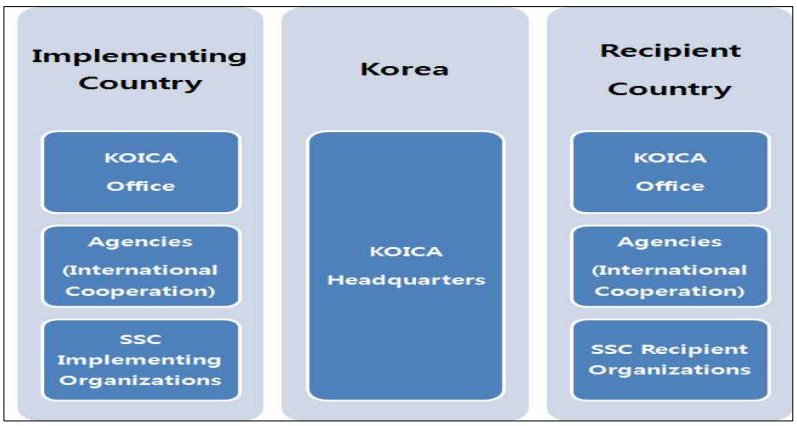
Ⅵ. 라틴아메리카에서 남남협력과 삼각협력 활용방안

1. 효용 및 한계

불과 5년 전에는 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 멕시코, 페루 등 일부국가를 제외한 다른 라틴아메리카 국가의 남남협력 지원

17) KOICA의 경우에도 프로젝트와 연수 등 지원형태에 따라 통계산정 방법이 다르다. 즉, 공동연수의 경우 최종 수원국에 대한 지원도 한국의 실적으로 포함시키고 있으나, 프로젝트는 주축국에 대한 지원 실적만을 KOICA의 실적으로 집계하고 있다.

실적을 체계화하는 것이 용이하지 않았다. 물론 현재까지도 이 실적자체가 일관적인 기준에 따라 체계적으로 수집된 것이기보다는 국가별로 자국의 기준에 따라 정리되는 측면이 있다. 따라서 아직도 지역차원의 정보를 파악하는데 많은 어려움이 있고, 이에 SEGIB는 국가별 이루어지고 있는 정보 수집 체계를 개선하기 위해서 무엇보다도 정치적인 의지가 필요하다고 강조하고 있다. 실례로 2007년 SEGIB의 첫 번째 발간 보고서에는 라틴아메리카 11개국의 통계만을 다루고 있으나, 2011년에는 20개국이 자국의 실적을 일부나마 공개하고 있다.



출처: JICA(2006)을 토대로 필자 재작성

<그림 4-1> 삼각협력의 관련기관

특히, 삼각협력은 <그림 4-1>에서처럼 양자협력에 비해 다수의 개발협력주체가 관련되고 있다.

위의 그림은 KOICA의 사례를 토대로 작성하였다. 즉, 양자협력은 큰 범주에서 KOICA본부, KOICA해외사무소, 수원국(기관)이 관련되고 있으나, 삼각협력은 KOICA 본부를 중심으로 주축국의 관련 기관(주축국내

KOICA 현지사무소, 주축국의 개발협력부서, 주축국의 남남협력 실행기관) 및 최종 수원국(최종 수원국내 KOICA 현지사무소, 최종 수원국의 개발협력부서 등 수원조직)의 기관 등 훨씬 복잡한 다수기관이 참여하고 있음을 알 수 있다. 이러한 과정에서 수행절차는 복잡해지고, 더 많은 시간이 소요됨으로써 행정, 시간, 비용적인 측면에서 낭비가 발생할 가능성이 높아진다. 또한 주축국 혹은 최종 수원국의 관련기관 역량이 미비할 경우 비효율성은 극대화될 수 있다. 한편 공여국 입장에서도 남남협력은 기존 프로그램에 비해 가시성(visibility)이 떨어질 수 있는 단점이 있어 이러한 협력형태를 꺼리는 경우도 있다.

아직까지 우리는 한정된 정보를 통해 남남협력의 실적을 파악하고 있으며, 남남협력의 원조효과성 역시 정확하게 알 수 없다. SEGIB의 보고서에서 언급하는 것처럼, 국가별 남남협력의 개념, 지원유형과 분류기준 등 관련 개념을 정립하기 위한 논의는 지속되고 있다. 향후 데이터 구축을 위한 정보 시스템 개선, 역량강화, 성과관리 체계 구축은 이 지역의 시급한 현안과제이다.

이러한 한계점에도 불구하고 국제사회에서 남남협력은 원조체제의 새로운 변화를 반영하고 원조효과성 제고를 위한 지원형태로 주목받고 있다. 즉, 외부적으로는 전 세계적인 경제위기와 더불어 라틴아메리카에 대한 ODA지원 비율이 감소됨에 따라, 주요 공여국들은 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위한 방안으로서 남남협력을 주목하고 있다. 내부적으로 라틴아메리카는 타 대륙에 비해 남남협력의 중요성과 수원국의 개발과제에 대해 이해도가 높고, 공여국(주축국, 신흥공여국)과 수원국간 개발과제에 대한 공감대가 형성되어 있으며 이들 간 대화와 의사소통도 활발하다(JICA 2006, 21).

이외에도 남남협력은 수평적인 성격의 관계로서 수원국과 공여국의

상호신뢰와 평등에 기반을 두고 수원국의 주인의식을 강화할 수 있다. 또한 협력주체의 비교우위를 활용할 수 있는 측면에서 공여국 중심이었던 남북협력을 보완할 수 있는 방안이기도 하다. 특히, 개도국의 노하우와 인적자원을 활용할 수 있다는 점에서 개도국에 더욱 유효하고 효과적일 수 있으며, 지역의 개발수요를 적극적으로 반영할 수 있는 장점도 있다.

2. 활용방안

앞에서도 언급했던 것처럼 한국은 남남협력과 관련하여 정책적인 기반이 부재하다. 그러나 KOICA의 지원 사례를 언급한다면, 2003년부터 현재까지 수산양식 분야와 전자정부 과정에서 칠레와의 공동연수를 통해 과테말라, 니카라과, 브라질, 우루과이, 도미니카 공화국 등 그 외 라틴아메리카 국가를 지원하고 있으며, 2011년 녹색경제, 기후변화 등 환경분야에서 멕시코와의 공동연수를 통해 벨리스, 콜롬비아, 파나마, 코스타리카 등을 지원하고 있다(한국국제협력단 2011c, 22-31). 이와 관련하여 KOICA는 공동연수 분야에서 삼각협력을 통한 지원 필요성을 다음과 같이 설명하고 있다(한국국제협력단 2011c, 22-23). 첫째, 유사한 조건에서 이루어진 개도국의 개발경험을 주변 국가에 전파함으로써, 개도국 수요를 실질적으로 반영할 수 있는 연수를 실시할 수 있다. 둘째 언어, 지리, 문화적으로 유사한 국가를 대상으로 연수를 실시함으로써 개도국의 사회체제와 인프라 정보를 쉽게 이해할 수 있으며, 원활한 의사소통으로 연수과정의 기획과 운영을 수월하게 할 수 있다. 셋째, 주축국을 활용할 경우 연수생 추천, 연락, 사후관리가 용이하며 특히, 연수생들의 이동거리 단축과 교통비 절감으로 연수 참여 기회를 확대할 수 있다.

이외에도 KOICA는 감자품종연구 분야에서 페루에 노하우를 전수함으

로써 알제리의 감자생산 역량을 강화하기 위한 지원과 자동차, 전자정부 등 직업훈련 분야에서 콜롬비아와의 협력을 통해 콜롬비아를 포함한 과테말라, 코스타리카, 도미니카 공화국 등 다른 라틴아메리카 국가를 지원하기 위한 한·콜 삼각협력 프로젝트 사업도 진행하고 있다. 다만, 양자협력보다 많은 수의 협력주체가 관련되므로 사업절차가 복잡하고 더 많은 시간이 소요되고 있으며, 주축국과의 원활한 소통 없이는 사업수행에서 어려움이 발생할 수 있으므로 아직까지도 프로젝트를 활용한 삼각협력은 확대되지 못하고 있다.

한국은 원조를 받았던 수원국에서 공여국으로 변모한 신흥공여국이나 여타 신흥공여국과는 달리 DAC에 가입함으로써, 국제사회의 원조규범에 부합하기 위한 제도적인 개혁을 실시하고 있다. 이러한 측면에서 한국은 DAC의 전통적인 공여국과 신흥공여국간의 중간자적인 역할을 할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

보통 남남협력과 삼각협력의 지원이 성공적으로 이루어지기 위해서는 첫째, 수요자 중심의 접근방법, 둘째, 협력국가간의 지리적인 근접성과 개발환경의 유사성, 셋째, 협력국간 공동사업 형성과 추진을 위한 지속적인 협의, 넷째, 사업과 성과관리를 위한 개도국의 역량강화, 다섯째, 최소 3년 이상의 사업기간과 지속적인 기술전수를 통해 사업의 지속가능성을 높이는 것이 중요하다고 언급되고 있다(김태은 2009, 153-157).

이러한 성공요인에 대한 고려 하에 본 연구는 라틴아메리카에서 남남협력과 삼각협력을 활용하기 위한 전략적인 방안을 모색하고자 하였다. 따라서 주축국 혹은 남측공여국, 최종 수원국에 대한 선정기준, 협력 가능분야와 지원유형을 정책적인 측면에서 분석함으로써 향후 한국의 과제를 모색하였다.[18]

우선 주축국 선정 시, 한국과 주축국 간 MOU체결 등 제도적인 협력기반 보유 여부와 한국과 주축국간의 사업 수행경험 여부를 고려할 수 있다. 또한 주축국의 역량을 파악할 수 있는 기준으로서 원조전담 기관의 보유 여부, 사업수행 기관(연구소, 대학 등)의 역량, 재원분담 능력, 사업 실행 이후 습득한 기술과 역량을 다른 수원국에게 전파할 수 있는 가능성 여부 등을 볼 수 있다. 그 외 주축국과 최종 수원국 간의 공감대 형성과 지속적인 협의 가능성, 사용언어와 지리적인 근접성도 고려할 수 있는 요소이다. 이러한 기준으로 판단해 볼 때, 한국은 <표 4-1>에서처럼 브라질, 칠레, 멕시코, 콜롬비아, 아르헨티나를 우선적으로 고려할 수 있다.

<표 4-1> 주축국 선정 시 기준과 주축국의 지원특성

주축국 (남측 공여국)	한국과의 제도적인 협력기반	한국과의 사업 수행경험	원조 전담 기관	사용 언어	중점지원국 (우선3개국)	중점지원 분야
브라질	MOU체결 (2011)	-	ABC	포르투갈	엘살바도르, 콜롬비아, 파라과이	사회와 생산 분야 (농업, 교육, 보건의료, 생식보건, 환경)
칠레	공동연수를 위한 R/D 체결(2002-)	KOICA 공동연수	AGCI	스페인어	볼리비아, 에콰도르, 파라과이	사회, 기타분야 (빈곤퇴치, 의료보건, 교육, 농업)
멕시코	공동연수를 위한 R/D 체결(2010-)	KOICA 공동연수	외교부	스페인어	니카라과, 코스타리카, 엘살바도르	기타와 사회분야 (농업, 과학기술, 교육, 보건)

18) 정책결정(안)을 기준으로 라틴아메리카에서 남남협력과 삼각협력을 활용할 수 있는 방안을 모색하였다(이현주 2009).

콜롬비아	–	한·콜 삼각협력	외교부	스페인어	엘살바도르, 온두라스, 페루	기타분야 중심
아르헨티나	–	–	외교부	스페인어	파라과이, 쿠바, 멕시코	기타와 생산분야 (농업, 과학기술, 교육, 보건)

출처: SEGIB(2011)을 토대로 필자 재작성

한편, 최종 수원국은 한국의 협력국인 동시에 주축국의 협력국일 필요성이 있으며, 한국의 입장에서 KOICA 등 사업수행 기관의 사무소가 주재하고 있고 무상원조기본협정 및 MOU체결 등 KOICA 혹은 정부부처와의 협력을 위한 제도적인 기반이 구축된 국가를 우선적으로 고려 할 수 있다. 주축국 입장에서 최종 수원국은 자국과 지리적으로 근접해 있어 사업수행이 용이하고, 환경적인 유사성이 높은 경우가 바람직할 것으로 보인다. 다만, 협력국가들 간의 관계는 정치적인 성향과도 연관되고 있으므로 주축국과 최종 수원국의 역사, 정치, 사회적 배경에 대해서 점검하는 것도 필요하다.

기본적으로 중점분야는 한국과 주축국의 비교우위와 수원국의 개발과제를 고려할 수 있으나, 수요자 중심이라는 원칙 하 이러한 요소를 적절히 조화할 수 있는 전략적인 접근이 필요하다.

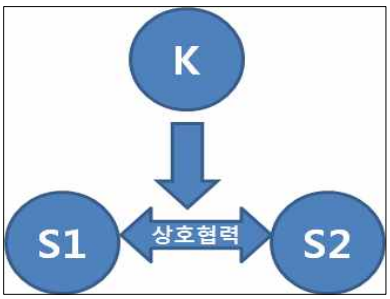
지원형태는 현재 실시되고 있는 공동연수 프로그램의 틀 내에서 일본의 경우처럼 제3국 연수프로그램과 제3국 전문가파견 프로그램을 우선적으로 고려할 수 있으며(JICA 2006, 13), 향후에는 프로젝트와 프로그램을 활용한 지원형태로 발전시킬 수 있다.

이상과 같이 한국은 이들의 특성을 고려하고, 위에서 제시한 정책기준을 토대로 현재 구축되어 있는 제도적인 기반과 지원 사업을 활용함으

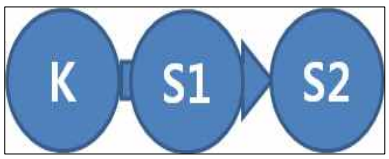
로써, 지원형태를 좀 더 발전시킬 수 있을 것이다.

따라서 다음에서는 KOICA에서 진행하고 있는 기본적인 지원형태를 토대로 협력 가능한 다섯 가지 모델을 제시하였다.

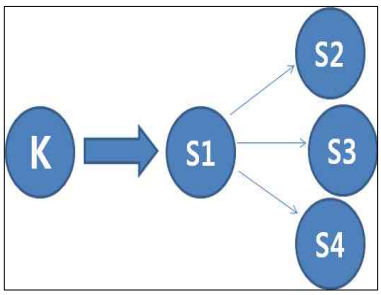
<모델 1>



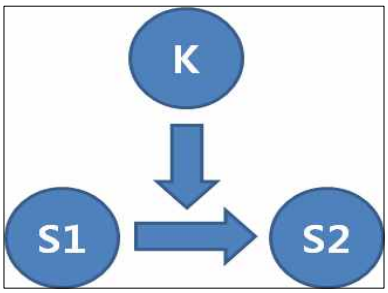
<모델 2>



<모델 3>



<모델 4>



<모델 5>

*K: 한국, S1: 남측공여국, S2, S3, S4: 최종수원국, D: DAC공여국

첫 번째 모델은 라틴아메리카에서 이루어지고 있는 다양한 남남협력을 물자, 자금, 인력, 프로젝트를 통해 한국이 지원하는 기본적인 형태이며, 한국은 이러한 형태를 통해 주축국과 최종 수원국을 동시에 지원할 수 있다. 두 번째 모델은 기존 한국과 최종 수원국간의 양자협력 틀 내에서 이루어질 수 있는 협력방안을 제시하였다. 실례로 한국이 수원국에게 지원하는 프로그램 중 인적역량 강화와 관련하여, 한국의 전문가를 파견하는 대신 주축국의 전문가를 최종 수원국에 파견할 수 있으며, 이미 한국의 전문가가 파견되어 있다면 주축국의 전문가가 최종 수원국에 파견되어 한국 전문가를 지원할 수 있다. 그 밖에 국내초청연수 대신 주축국 혹은 제3국에서 연수를 실시할 수 있으며, 이는 주축국의 인력을 활용하여 최종 수원국에서 이루어지고 있는 협력효과를 증진할 수 있는 방안이다. 세 번째 모델은 한국이 주축국을 지원하고, 이를 기반으로 주축국은 최종 수원국을 지원하는 방안이며, 이는 현재 KOICA가 추진하고 있는 공동연수의 모델이기도 하다. 이러한 형태를 통해 직접적으로는 주축국 실행기관의 역량을 강화할 수 있으며, 간접적으로는 한국의 지원을 주축국을 통해 전파, 확대할 수 있다. 이와 같이 한국은 기존 추진하고 있는 공동연수의 틀을 활용하여 지원 국가와 분야를 다양화함으로써 한국의 협력을 라틴아메리카 전체 대륙으로 확산할 수 있다. 네 번째는 주축국이 최종 수원국을 지원하는 것을 한국이 지원하는 형태이며, 이는 첫 번째 형태와 유사하나 차이점은 지원목표가 최종 수원국으로 한정된다는 점이다. 다섯 번째 모델은 일본, 독일 등 DAC 공여국과의 협력을 통해 최종 수원국을 지원하는 형태로서, 이는 DAC 공여국과 평등한 관계에서 각자의 자원을 활용하고, DAC 공여국의 비교우위와 한국의 강점을 토대로 최종 수원국에서 개발효과를 극대화할 수 있는 방안이다.

위에서 제시한 다섯 가지 모델의 틀 내에서 한국이 할 수 있는 지원형

태는 자금, 물자지원, 인력파견 등 그 범위가 한정될 수 있는 한계에 직면해 있다. 그러나 이러한 다양한 유형의 지원들을 가능한 범주에서 장기적으로 패키지화하여 운영한다면, 향후 지속가능성을 높일 수 있으며 한국은 경험과 지원 사례를 축적함으로써 성공과 실패요인을 파악할 수 있을 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 우선적으로 현지 ODA협의체를 활용하여 수원국과의 지속적인 정책협의회를 실시해야 하며 이를 통해 수요자 중심적인 접근시각을 유지하고 이들과의 공감대를 형성할 필요성을 제기한다. 그 외 실무차원에서도 공동연구와 세미나 등을 통해 다양한 이해관계자를 포괄하고 지속적인 대화 창구를 유지해야 할 것이다.

Ⅴ. 결론

남남협력은 효율적인 자원 활용과 원조효과성을 추구하기 위한 지원형태로 고려되고 있으며 최근 이에 대한 논의가 활발하다. 따라서 남남협력의 참여국, 지원규모, 사업형태 등이 다양화되고 있으며, 특히 한국은 라틴아메리카에서 남남협력을 강화함으로써 이들과의 포괄적인 협력관계를 모색할 수 있다.

SEGIB에 따르면, 남남협력 확대를 위한 라틴아메리카의 주요과제는 국가별 특성과 필요를 반영할 수 있는 유연성 있는 통계시스템 구축, 남남협력의 사회경제적 영향력을 측정할 수 있는 지표설정, 모니터링과 평가시스템 구축, 북남, 남남, 남남남, 북남남 등 이해관계자간의 정치적 대화 창구 활성화, 지역차원의 아젠다 개발, 국가별 장점과 능력개발, 라틴아메리카 대륙의 효율성 부각, 분절화와 중복사업 방지, 민간협력을 활용한 대체방안 개발 등이다. 이러한 과제와 함께 지원 경험을 축적해

가는 과정에서 성공사례를 체계화하여 이를 공유한다면, 협력의 시너지 효과가 창출될 수 있을 것으로 전망되고 있다.

한편, 우리의 입장에서도 사업수행 절차 상, 참여국의 우선순위에 부합하는 분야를 선정하고 모든 이해관계자의 참여 하에 프로젝트 혹은 프로그램을 형성하며, 사업방식, 지원형태, 국가별 역할분담 등 세부적인 수행절차를 참여국가와의 합의를 통해 진행 한다면 좀 더 효과적으로 남남협력을 지원할 수 있을 것이다. 물론 이러한 과정에서 가장 중요한 요소는 참여 국가와의 지속적인 대화일 것이다. 주지하는 것처럼, 최근 국제사회에서 남남협력과 관련된 양자 및 다자회의, 포럼 등이 활성화되고 있으며, 이에 대해 적극적으로 참여하는 것이 우리의 과제일 것이다.

본 연구는 이러한 국제개발협력체제의 변화과정, 라틴아메리카와 한국의 정책적 환경과 KOICA 등 원조기관의 사업수행 체계에 대한 고려 하에 한국의 남남협력 활용가능성과 이들과의 전략적인 협력방안을 모색하고자 하였다. 따라서 주축국과 최종 수원국에 대한 선정기준, 협력분야와 지원형태를 검토했으며, 이를 토대로 협력 가능한 다섯 가지 모델을 제안하였다. 다만, 앞에서 설명했던 것처럼 남남협력과 삼각협력의 개념과 통계산정 방법 등 세부적인 기준이 정립되는 과정이며, 이와 관련한 주요 공여국의 가이드라인 등 정책적 기반이 아직 부재하다는 측면에서 본 연구가 가질 수 있는 한계에 대해서도 언급하고자 한다.

마지막으로 SEGIB가 언급했던 것처럼, 현재로서 남남협력과 삼각협력의 개념을 좀 더 명확히 정립하고, 이러한 지원형태를 활성화하기 위해서는 국가별 정치적인 리더십과 구체적인 실천의지가 가장 중요한 요소라는 사실을 강조하면서 본 연구를 마무리하고자 한다.

참고문헌

Kim, Tae-eun 김태은(2009), 「Namnam mich samgaghyeoblyeog-ui seonggongsalye-wa sisajeom, UNDP namnam mich samgaghyeoblyeog hyo-yulseong jeungdaeleul wihan wokeusyob gaechoegyeolgwaleul jungsim-eulo」(남남 및 삼각협력의 성공사례와 시사점, UNDP 남남 및 삼각협력 효율성 증대를 위한 워크숍 개최결과를 중심으로), Journal of International Development Cooperation(국제개발협력), 2009년 제1호, pp.153-164.

Lee, Hyeon-ju 이현주(2009), 『KOICA sa-eob-ui samgaghyeoblyeog chujinbang-an』(Koica사업의 삼각협력 추진방안), Korea International Cooperation Agency(한국국제협력단).

Jung Sang-hee 정상희(2010), 『Seonjin-wonjo jibhaengbang-an mosaeg-eul wihan gugbyeol bigyo-yeongu』(선진원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구), Korea International Cooperation Agency(한국국제협력단).

Jeong Ji-won 정지원 et al.(2011), 『Gugjesahoe-ui namnamhyeoblyeog hyeonhwanggwa uli-uichujinbang-an』(국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안), Korea Institute International Economic Policy(대외경제정책연구원).

Korea International Cooperation Agency 한국국제협력단(2011a), 『2010 Koica Annual Report』(한국국제협력단 2010년 연보), Korea International Cooperation Agency(한국국제협력단).

Korea International Cooperation Agency 한국국제협력단(2011b), 『2010 Koica Aid Statistics』(2010 KOICA 대외무상원조실적 통계), Korea International Cooperation Agency(한국국제협력단).

Korea International Cooperation Agency 한국국제협력단(2011c), 『Gongdong-yeonsusa-eob ga-ideula-in』 (공동연수사업 가이드라인), Korea International Cooperation Agency(한국국제협력단).

Bácerna, Alicia(2012), "Latin America and the Caribbean and the Republic of Korea: partners towards sustainable development". High level Korea-LAC Cooperation Forum PPT. (2013.05.15)

GT-CSS(2010), *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda, 110 historias de caso de socios en cooperación in Sur-Sur y triangular,* GT-CSS.

Hisahiro Kondoh, Takaaki Kobayashi, Hiroaki Shiga and Jin Sato(2010), *Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia's* "Emerging Donors", *JICA-RI working paper* No.21, JICA Research Institute.

JICA(2006), *Evaluation by third party thematic evaluation on South-South cooperation,* Kaihatsu management consulting, INC.

Jung, Sang-hee(2012), "La Cooperación Sur-Sur entre los países latinoamericanos(CSS) y Corea del Sur en el contexto de la Ayuda Oficial al Desarrollo(AOD)", *중남미연구*, 제31권, 3호, pp.293-322.

Secretaría General Iberoamericana(SEGIB)(2010), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010, *Estudios SEGIB*, No.5.

Secretaría General Iberoamericana(SEGIB)(2011), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011, *Estudios SEGIB*, No.6.

UNDP(2009), *South Report 2009, Perspectives on South-South Cooperation for Development,* UNDP.

OECD(2012), "Triangular co-operation: what do we know about it?", http://www.oecd.org/mexico/44652734.pdf(2012.10.02)

<붙임> 라틴아메리카 개발협력기관(2011. 11. 1. 기준)

국가	기관
Andorra	Ministerio de Asuntos Exteriores y Relaciones Institucionales
Argentina	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo
Brazil	Agencia Brasileña de Cooperación(ABC)
Colombia	Ministerio de Relaciones Exteriores
Costa Rica	Ministerio de Relaciones Exteriores
Cuba	Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera
Chile	Agencia de Cooperación Internacional de Chile(AGCI)
Ecuador	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional(SETECI)
El Salvador	Ministerio de Relaciones Exteriores
España	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo(AECID)
Guatemala	Secretaría de Cooperación Internacional
Honduras	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación
México	Secretaría de Relaciones Exteriores
Nicaragua	Ministerio de Relaciones Exteriores
Panamá	Ministerio de Relaciones Exteriores
Paraguay	Ministerio de Relaciones Exteriores

Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional(APCI)
Portugal	Instituto Portugues de Apio ao Desenvolvimento(IPAD)
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional(AUCI)
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores

출처: SEGIB(2011)

▌계명대학교 스페인어 중남미학과
E-mail: sanghjung@kmu.ac.kr

▌논문투고일자: 2013년 4월 25일
▌심사완료일자: 2013년 6월 4일
▌게재확정일자: 2013년 6월 11일