

남남 및 삼각협력에 대한 동향 및 정책 시사점

고미라 / KOICA 지역 1팀 대리

I. 서론

지금 세계는 경제위기에 직면해 있다. 세계경제가 어려워지면 각 국가는 국외로 빠져나가는 통화에 민감해지고 해외원조 또한 이런 경제위기에 예외일 수 없다. 단순히 경제위기 뿐 아니라 공여국의 정치상황, 사회문화 등 수원국의 외적인 요인들은 지속적인 무상원조 흐름을 방해한다. 이에 따라 변동성이 큰 공여국 원조를 보완하기 위해 개도국 간 상호 비교우위를 바탕으로 자립기반 구축에 초점을 둔 남남협력이 주목을 받고 있다. 특히 아세안, 유립연합 등 지역 통합 움직임이 활발한 요즘 국제사회는 지역 간 긴밀한 협력체계를 요구하고 있고 개도국들 간 상호 협력강화는 이와 함께 더욱 견고해질 것으로 예상된다.

이러한 흐름을 반영하여 지난 2008년 10월 21~22일 이틀간 “남남및 삼각협력에 관한 아시아 태평양

지역 개발협력포럼”이 태국 방콕에서 개최되었다. 이번 회의는 2010년 개최 예정인 개발협력포럼(DCF/ Development Cooperation Forum)의 아시아 지역 준비 모임으로 UNDESA(Department of Economic and Social Affairs), UN ESCAP(Economic & Social Commission for Asia and the Pacific), UNDP SSC(South-South Cooperation)가 공동으로 주관하였으며 최근 이슈가 되고 있는 남남 및 삼각협력에 대한 ①경험 공유, ②모니터링 및 평가, ③ 정보 수집 및 분석, ④ UN의 역할 등 4개의 세션으로 나누어 참가자들 간 논의가 진행되었다. 특히 이번 회의의 기조연설을 맡은 Nagesh Kumar 교수는 남남 및 삼각협력에 대한 일반적인 흐름 및 특징들을 정리하면서 이에 대한 확대 필요성을 강조하였다.

개도국에서 신흥공여국으로 전환된 한국은 2010년 DAC 가입을 앞두고 어느때 보다 이러한 개발원조 동

1) 인도 RIS (Research & Information System for Developing Countries) 소속 교수

향파악 및 동참이 필요한 시기이다. 따라서 Kumar 교수의 발표내용 및 ECOSOC가 2008년 4월 발간한 “남남 및 삼각협력에 대한 동향”을 바탕으로 남남 및 삼각협력의 일반 개념 및 특징을 정리하고 앞으로 적용방안에 대해서 제언해 보고자 한다.

II. 남남 및 삼각협력 동향

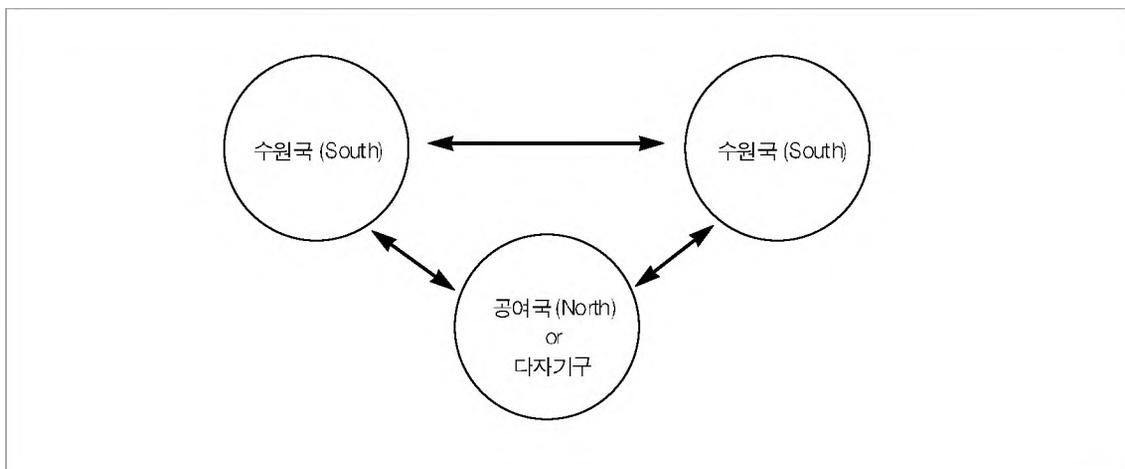
1. 남남협력이란? 삼각협력이란?

공적개발 원조에 있어 South-South Cooperation에 대한 하나의 통일된 정의는 없지만 UNDP는 “개도국 간 성공사례 및 기술을 공유하고 배워 효과적인 개발 원조를 증진시키는 방식 중의 하나”로 정의하고 있다. (“means of promoting effective development by learning and sharing best practices and

technology among developing countries.”) 아울러 일본 JICA는 남남협력을 “기술 경제협력 시, 개도국 간 관계강화 및 지속적인 자기개발을 목표로 하는 상호협력”이라고 정의하며 일본 나름의 남남협력에 관한 지침을 마련하고 있다(“mutual cooperation aimed at fostering self-sustaining development, involving deepening relations among developing countries while conducting technical and economic cooperation”). 이 두가지 정의의 공통점에서 보면 남남협력은 개도국 간 상호 기술협력 및 경험공유를 통한 효과적인 개발원조 수행방식을 의미한다는 것을 알 수 있다.

아울러 남측 국가들의 노력에 더하여 부족한 자원 및 자원을 북측 국가들이 제공하는 삼각구도를 삼각협력(Triangular Development Cooperation/TDC)이라고 부른다. 삼각협력은 참가국 구성에 따라 북-북-남,

〈그림 1〉 남남 및 삼각협력의 구도



남-남-남이 될 수도 있겠지만 전자는 North-South의 일반 형태로 분류될 수 있고 후자는 South-South 형태로 분류될 수 있기 때문에 일반적으로는 남-남-북 즉 남남협력을 보완하는 차원의 삼각형태를 삼각협력으로 보는 시각이 많다.

남남협력의 부족한 부분을 북측 국가 또는 다자 협력기구가 보완하면서 시너지 효과를 창출하는 삼각협력은 효과적인 빈곤감소 및 다양한 파트너들을 참가시키는 등의 긍정적인 요인이 많아 점차 확대되는 추세이다.

이번 회의에 GTZ 대표로 참석한 James Tomeko, 재무사업부 팀장은 현재 GTZ는 공식적으로 14개의 프로젝트가 삼각협력으로 진행 중이며 남측국가의 비교우위를 분야별로 분석하여 공동협력 증진을 언급하

였다.

아울러 일본대표로 참석한 Jiro Usui, ESCAP 대표부 서기관은 아시아 지역내 개발 경험을 아프리카로 전수시키는 TICAD(Tokyo International Conference on African Development)에 대해 간략히 언급하면서 남남협력 방식 등 가능한 모든 자원을 활용하여 MDG 달성에 적극적으로 참여할 것이라고 언급하였다.

하지만 DAC 회원국들은 이를 양자협력과는 별도의 통계 보고를 하고 있지 않아 그 방대한 규모를 정확히 측정하는 것은 무리이며 그 범위 및 형태가 다양하고 통일된 방식이 없다. 따라서 <Box 1>과 같이 각 국가의 예시 및 사례를 통해 삼각협력에 대한 이해를 돕고자 한다.

<Box 1> 정부간 삼각협력 프로그램 예시

- NERICA 쌀 (New Rice for Africa)

시아프리카 쌀 개발협회(WARDA)는 아프리카 쌀과 아시아쌀의 장점을 결합시켜 1994년 새로운 종자의 쌀을 개발하였다. 주요 협력 프로젝트로서, 일본, 중국, 아프리카 17개국의 국가 기관들과 일본정부, UNDP, 아프리카개발은행, FAO, USAID, 록펠러재단, 세계은행에 의해 지원이 실시되었다. 네리카 쌀에 대한 수요 증가로 인해 아프리카 쌀 협회(ARI/ African Rice Association)가 설립되었으며, 동 협회는 서부, 중부 아프리카에 210,000헥타르 이상의 농경지 구축과 170만명의 아프리카 농부들에게 NERICA를 소개하며, 연간 744,000톤까지 아프리카 쌀 생산량을 증가시켜 쌀 수입에 있어 연간 8800만 달러의 절약을 목표로 한다.

- 아시아태평양 장애개발센터 (APCD/ Asia Pacific Development Centre on Disability)

JICA와 태국 정부는 장애인들의 empowerment 증진을 목표로 하는 지역 센터를 공동 설립하고, 아시아지역 내 개도국에 있어 사회적 차별퇴치에 합의하였다. 2002년에 설립된 동 센터는, 태국 뿐 아니라 CLMV(Cambodian, Laos, Myanmar, Vietnam) 국가로부터 몸이 불편한 참가자들을 받아들여 그들을 empower 시키기 위해 ICT, 커뮤니티 기반의 재활, 장애인 차별 금지 등을 위한 지도를 시작하였다.

• 캄보디아 지역개발 프로젝트

이 프로젝트는 캄보디아 약 140만명의 난민의 생계를 지원하는 것을 목표로 일련의 커뮤니티 개발 활동을 통한 식량 생산과 수입증대 활동(income generating activities), 공공보건과 기초교육 등을 지원한다. 농산물의 생산성 증대를 위해 1930개의 농부 그룹과 12,000명의 농부를 대상으로 한 교육을 지원하였고 문제 해결을 위한 마크로 파이낸스 프로그램과 NGO를 설립하였다. 이 프로젝트는 일본 국제협력센터의 지원 아래, UNOPS, 인도네시아, 타이, 말레이시아, 필리핀 정부가 공동으로 참가한다.

Source : Kumar 교수 발표 자료 (South-South & Triangular Cooperation in Asia-Pacific)

2. 남남 및 삼각협력의 흐름

1960~1970년대에 개도국들은 식민지 시대에서 벗어나 가난과 저개발의 성장 엔진으로 재정적, 기술적 상호협력력을 갈망하기 시작하였다. 특히 77그룹 및 South Commission의 탄생은 남남협력 강화를 위한 제도 및 무역협력 기반 구축에 영향을 미쳤다. 중국의 탄자니아-잠비아 철도 건설 사업은 그 시대의 대표적인 남남협력 사업으로 손꼽히고 있다.

1980~1990년대는 많은 개도국들이 재정위기를 겪음과 동시에 GATT 및 우루과이 라운드 등 자유무역체제를 통한 외부 강압이 높아지고 무역의 외적 간섭이 커지면서 남남 협력이 어려움을 겪는 시기이다. 하지만 최근 지속적인 개발 노력으로 남측은 더이상 뒤쳐져 있는 그룹이 아닌 적극적으로 MDG 달성에 참가하는 중요한 역할자로서 부각되고 있다.

3. 남남협력 규모

UN 경제사회이사회(ECOSOC/Economic&Social Council)가 2008년 4월에 발간한 DCF(개발협력포럼)의 준비 자료에 따르면 2006년 전체 ODA 규모의 약 7.8~9.8% 해당하는 95억~121억불²⁾ 정도가 남측 공여국들의 원조로 측정된다고 한다. 남측 주요 공여국은 중국, 인도, 베네수엘라, 한국 등이며 이 국가들은 DAC에 가입하지 않은 신흥공여국으로서 최근의 남남 협력을 적극적으로 이끌어 나가고 있다는 것이다. 최근 남측 공여국들의 이전 약속사항들이 구체화된다면, 남남 개발협력 규모는 2010년까지 약 150억불까지 증가할 것으로 동보고서는 예측하고 있다³⁾.

특히 남측 공여국 대부분이 현재 아시아 지역에 분포하는데 이는 아시아 지역의 수십년간의 지속적인 경제 성장과도 연관된다. 한국, 대만, 홍콩, 중국, 싱가포르, 인도, 태국 등의 아시아 지역 신흥공여국들은 수십년

2) 동 수치는 중국, 인도, 한국, 베네수엘라 등 실제 데이터 수집이 가능한 남측 공여국들에 근거하여 작성된 수치로 전체 규모에 비해 과소평가된 수치라고 동 보고서는 언급하고 있다.

3) 중국의 아프리카 원조확대계획 및 남아프리카 공화국이 GNI 0.2-0.5%를 개발협력 프로그램으로의 지원 예정 등을 고려 시, 향후 남남협력에 대한 총액 수치는 증가할 것으로 추산됨.

〈Box 2〉 방글라데시 남남협력 예시

- 소액대출, 인구정책, 지역개발과 같은 특정분야에 전문가를 보유한 방글라데시는 방글라데시 아카데미와 지역개발 아카데미, 공공행정인수센터 등의 전문가들을 개도국에 보내고 있음.
- 특히 그라민 은행(Crameen Bank)은 인도네시아, 말레이시아, 네팔, 아프리카 국가들의 소액대출 프로그램을 맡아 진행하면서 1996년 워싱턴에서 열린 소액대출 정상회담을 이끄는 역할을 하기도 함.

Source : UN-ESCAP(2002)

간 축적된 개발경험과 기술을 통해 남남협력에 적합한 시스템을 만들어 나가고 있는 것이다. 아울러, ASEAN, SSARC 등과 같은 경제협력을 위한 지역기구들이 조직됨에 따라 아시아 지역내 경험공유 및 기술협력을 위한 다양한 장이 형성되면서 남남협력에 대한 지원이 확대되고 있다. 또한 신흥경제성장국 뿐 아니라 방글라데시와 같은 최빈개도국들(Least Development Countries : LDCs)도 주변국들과 함께 기술협력에 대한 노력을 시작하고 있다.

Ⅲ. 남남 및 삼각협력의 장단점

남남 및 삼각협력은 노동 집약적인 개도국 기술이 선진국의 기술보다 산업환경이 유사한 다른 개도국에게 더 적합하고 열악한 인프라 환경에 상대적으로 쉽게 적용이 가능하다는 특징이 있다. 아울러 개도국 전문가들은 다른 개도국과 유사한 지질, 기후 환경에 적합한 기술과 전문성을 가지고 있기 때문에 남-북 개발 원조에 비해 자원 효율성이 높은 편이다. 특히 개도국의 저렴한 물가는 비용 효과적으로 전문 기술을 전파

시킬 수 있는 장점이 있어 개발파트너 확대 뿐 아니라, 원조 효과성 향상에도 기인할 것으로 보인다. 하지만 남남 및 삼각협력에 대한 일관된 개념정립 및 가이드라인이 부재하여 수행체계는 물론 모니터링 및 평가 시스템이 아직 미흡하다. 모니터링 및 평가(M&E)에 대해 논의한 이번 회의 두번째 세션에서도 말레이시아, 스리랑카 등의 남측국가들이 M&E 역량 강화를 위한 공여국 및 다자기구의 지원을 건의하는 등 이에 대한 보완을 강조하였다. 아울러 다양한 이해관계자들이 참가하게 되면서 상호 간 공감대 형성 및 이해가 선행되어야하고 남측 참가자들의 적극적인 협력 및 행정역량이 성공의 중요한 요소로 고려되어야 할 것이다.

이외에도 ECOSOC에서 발간한 DCF 준비보고서를 바탕으로 남남 및 삼각협력 방식에 대한 장단점을 좀 더 정리해 보면 아래와 같다.

1. 장점

- 비용효과성

- 경제·문화적 개발환경이 유사한 국가 간 협력을 통해 수원국 흡수 능력을 제고하고 사업 추진비용을 절감함으로써 가용 자원 활용의 극대화가 가능

- 참가국의 지속적인 역량강화

- 남측 국가들이 적극적으로 개발협력에 참여함으로써 개발 역량제고 및 노하우 축적의 기회를 제공할 수 있고 지속적인 발전의 기반 마련

- 개도국 주인의식 및 리더십제고

- 수원국 중심의 기술협력 사업을 통해 실질적으로 필요한 수원국 수요를 반영하고 사업에 참가함으로써 주인의식 및 리더십 제고 가능

- 유연성 확보

- 외부 환경에 즉각적으로 반응할 수 있고 상대적으로 신속한 자금 지원 등 유연성 확보

2. 단점

- 남측 참가자들의 역량 미흡

- 각 국에 부합하는 사업관리 능력 및 역량 부재 시, 효과적인 사업 수행이 어려움
- 남측 국가 대부분이 원조통합기구(Coordinating Agency)가 부재하여 협력 추진을 위한 인프라 구축이 부족함

- 참가자간 긴밀한 협력체계 구축

- 참가국간 업무분장 등 확실한 추진 매커니즘 부재시, 중복비용 발생 등 불필요한 자원소모가 발생하므로 긴밀한 협력 체계 선행 필요

- 모니터링 및 평가체계 미흡

- 모니터링 및 평가 체계가 갖추어 지지 않아 투입

자원의 성과측정이 불확실

- 강한 정치적 동기와의 연관성

- 각 국의 정치적 동기와 연관될 경우 수원국 전체 개발 조정 및 조화와 무관하게 진행되는 경우 발생

IV. 정책 시사점

남측 공여국의 역할이 커지고 북측 국가들이 이에 대한 지원을 강화하면서 남남 및 삼각협력에 대한 영역은 앞으로 전차 확대될 것으로 기대된다. 하지만 남남 협력의 원조방식이 성공을 거두기 위해서는 짧은 시간에 외형적인 형태만을 따라할 것이 아니라 한국만의 적용방안을 찾고 이에 대한 개선이 필요하다고 생각한다. 따라서 남남 및 삼각협력에 대한 내부의 강·약점과 외부의 기회·위협요인들을 정리하여 실행방안을 생각해보고자 한다.

1. 강점

- 개도국 → 신흥공여국 → 공여국으로의 오랜 발전 경험 축적

- 짧은 시간에 개도국에서 신흥공여국으로 자리매김한 한국의 경제발전 경험은 남측국가의 좋은 모범사례로 남남 및 삼각협력을 효과적으로 수행할 수 있는 역량 보유

- 남남 협력이 확대되는 아시아지역 양자협력 기반 활용 가능

- 신흥공여국이 많은 아시아 지역은 남남 및 삼각

협력이 확대되는 지역으로 지리적 근접성 및 문화적 유사성을 바탕으로 한 양자협력 경험 활용

• 파리선언에 적극적인 참가를 통한 원조효과성 향상에 기인 가능

- DAC 가입을 앞두고 파리선언 등에 적극적으로 동참하는 등 국제사회의 원조효과성 향상 노력에 하고 있는 한국은 원조조화와 조정을 고려한 남남 및 삼각협력 추진 가능

- 개발협력 파트너 확대 및 원조효과성 제고를 위한 방안으로 DAC 등 국제 사회의 관심 및 지원 점차 증가

• 수원국의 적극적인 참가의지

- 파트너 국가로 참가해야하는 수원국들 또한 필요성을 인지하고 공감대가 형성되는 추세

• 한국 경제발전 경험에 대한 개도국 수요 및 관심 증가

- 한국의 단시간 경제발전 경험에 대한 관심이 증가하면서 남남 및 삼각협력에 대한 한국과의 협력 증가

2. 약점 (Weakness)

• 삼각협력에 대한 다양한 시도 부재

- 소규모 기술협력(연수사업)사업에 경험이 한정되어 다양한 형태의 남남 및 삼각협력 시도 필요

• 가이드라인 및 추진방향 미흡

- 맞춤형 기본방향성 및 가이드라인이 미흡하여 전사적인 추진 정책 부재

• 지속적인 협의 채널 부재

- 참가국 간 역량개발 발굴을 위해서는 정기적이고 지속적인 소통 필요하나 이에 대한 통합적인 협의채널이 부재

(참고) 일본의 경우 남남 및 삼각협력 추진을 위한 대륙별 회의를 개최 운영 중임.

4. 위협

• 국제 사회의 일관된 가이드라인 및 데이터 부재

- 국제사회의 일관된 가이드라인 및 데이터의 부재로 각국의 이해가 상이함

• 남측 참가국의 역량 미흡

- 사업 추진에 있어 남측 참가자들이 부족한 역량은 사업 세부 추진을 어렵게 함.

- 남측 국가들의 지속적인 협력 및 역량구축이 없으면 효과성은 높지 않을 것으로 판단됨

• 세부 협의를 위한 준비기간 필요

- 다양한 이해관계자들이 참가하기 때문에 남남 및 삼각협력의 성공을 위해서는 세부 협의를 위한 준비기간이 필요함

3. 기회

• 아시아지역(일본) 주축의 남남협력 확대 흐름

- 아시아 개도국 및 신흥공여국이 주축이 되어 확대됨에 따라 남남 및 삼각협력 추진을 위한 기회 확대

• 국제사회의 관심 및 지원 증가

남남 및 삼각협력의 국제적 흐름이 대세라 할지라도 이에 대한 철저한 준비가 없다면 성공하기는 어려울 것이다. 따라서 상기의 내외적 SWOT 분석을 바탕으로 다음의 적용방안들을 고려하여 향후 남남 및 삼각

〈표 1〉 한국의 남남 및 삼각협력에 대한 SWOT 분석

<ul style="list-style-type: none"> • 개도국 신흥공여국 공여국으로의 오랜 발전 경험 축적 • 아시아지역 양자협력 기반 활용 가능 • 파리선언에 적극적인 참가를 통한 원조효과성 향상에 기인 가능 <p style="text-align: center;">Strength</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아지역(일본) 주축의 남남협력 확대 흐름 • 국제사회의 관심 및 지원 증가 • 수원국의 적극적인 참가의지 향상 • 한국의 경제발전 경험에 대한 개도국 수요 및 관심 증가 <p style="text-align: center;">Opportunity</p>
<p style="text-align: center;">Weakness</p> <ul style="list-style-type: none"> • 삼각협력에 다양한 시도 부재 - 기술협력(연수사업) 경험으로 한정 • 가이드 라인 및 추진방향 미흡 • 지속적인 협의 채널 부재 	<p style="text-align: center;">Threat</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국제 사회의 일관된 가이드라인 및 데이터 부재 • 남측 참가국의 역량 미흡 • 참가국별 업무분장 및 비교우위 확인 등 세부 협의를 위한 준비기간 필요

협력 추진에 참고가 되었으면 한다.

로 이를 최소화하기 위한 명확한 참가국 분업 선행

가. 고유 가이드라인 및 추진방향 수립

다. 지속적인 협력 채널 유지

한국의 부족한 부분을 보완하고 참가하는 남측 국가들 간 비교우위 확보가 성공의 중요 요소이므로 협력국 선정 기준 등 남남 및 삼각협력을 위한 고유 가이드라인 및 추진방향 수립

짧은 시간에 협력국 수요 및 비교우위 확인이 어려우므로 지역별로 지속적인 대화 창구를 마련하여 정기적인 소통의 기회 마련

나. 분업의 명시화

V. 결론

남남 및 삼각협력은 다양한 주체들이 참가하게 되면서 사업 추진 중 중복성 문제 및 의견대립 등이 발생하

2008년 9월 아크라에서 열린 “원조효과 제고를 위한 고위급 회의”에서 개발 파트너 확대 및 포용을 위한 효

과적인 원조 방식으로서 남남 및 삼각협력에 대한 이슈가 논의되는 등 그 필요성이 점점 높아지고 있다. 하지만 남남협력 규모 및 필요성 확대에 비해서 그간 체계적인 가이드라인 및 정의가 없었고 따라서 이번 방콕 회의의 주제도 그러한 기본적인 프레임 구성에 대한 요구가 반영되었다고 볼 수 있다.

이번 방콕 회의에서 남남 및 삼각협력에 대한 아시아 지역 내 높은 관심과 참가의지를 확인하였으며 공여국은 물론 개도국 역시 새로운 원조방식 도입을 통한 협력증진을 모색하였다. 아울러 이번 회의는 남남협력에 대한 모니터링 및 평가 시스템이 비흡하고 정보공유를

위한 제도가 부족하므로 이에 대한 UN기구의 역할 확대가 필요하다는 공감대를 형성하면서 남남 및 삼각협력에 대한 공동성명서(Joint Statment)를 채택하여 그 의미가 높았다.

이번 회의를 바탕으로 한국도 국제사회의 동향을 지속적으로 관찰하고 단순히 형태를 모방하기보다는 참가국 간 비교우위를 상호 보완하는 남남 및 삼각협력이 필요할 것이라고 생각되었다. 따라서 고유의 가이드라인을 수립하여 참여의지 및 역량이 높은 남측 파트너 국가들과 점차적으로 협력을 확대해 나가야 할 것이라고 생각한다.

[첨 부 1] 아태지역 남남 및 삼각협력 개발협력 포럼의 공동성명서 요약

A: ESCAP 지역 내 삼각협력을 다 지역과 공유

- 다수의 삼각협력 프로젝트를 기타 지역으로 확산 필요
- 민간분야 및 시민사회의 많은 관계자 참가자 유도

B: 남남 및 삼각협력에 관한 모니터링 및 평가 보완

- 현재까지 모니터링 및 평가에 대한 정밀한 조사 부재
- 유연성 확보를 위해 국가주도의 효율적이고 포괄적인 M&E가 필요하며 역량강화 프로그램이 선행되어야함

C: 남남 및 삼각협력에 관한 데이터 수집과 분석 필요

- 규모, 효율성, 질에 관한 지역적 분석작업이 없어 복잡해져가는 협력방식의 통합적인 보고 및 정보 수집이 부재함
- OECD/DAC 회원국들 대상으로 남남 및 삼각협력에 관한 별도 보고 시행 등 정보수집을 위한 양식 수립 검토 필요

D: UN기구의 역할

- 활발한 남남 및 삼각협력의 확대를 위해 UN의 적극적인 지지가 필요하며 UNDP SSC의 재정적, 기술적 지원 확대 필요
- DCF가 남남협력에 관한 명확한 정의와 정확한 평가법 개발 등 UN의 역할에 지속적으로 초점을 맞추고 메커니즘을 조직화시켜야함



[Reference]

UN ECOSOC 「Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and Triangular Development Cooperation」/ April 2008

Dr. Nagesh Kumar 「South-South & Triangular Cooperation in Asia-Pacific : Towards a new paradigm in development cooperation」