

ISBN 978-89-88133-86-6 13320

연구자료 정책연구
2009-03-072

연구자료 정책연구 2009-03-072

KOICA사업의 삼각협력 추진방안

한국국제협력단

KOICA사업의 삼각협력 추진방안

이현주

국민과 함께하는 선진원조



KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 031-740-0655
<http://www.koica.go.kr>



KOICA
한국국제협력단



KOICA사업의 삼각협력 추진방안

이 현 주

2009.8

본 연구보고서의 내용은
한국국제협력단의 공식적인 입장과
일치하지 않을 수도 있습니다.

목차

그림 목차.....	8
표 목차.....	8
Box 목차.....	9
약어.....	10
요약.....	13
서론.....	22
 제1장 남남 및 삼각협력에 관한 국제적 논의의 발전.....	25
1. 남남협력의 역사.....	25
2. 개발협력에서의 남남 및 삼각협력.....	30
 제2장 남남 및 삼각협력이란 무엇인가.....	35
1. 기본 요소.....	35
1) 남(South)과 북(North).....	35
2) 남측 공여국(Southern donors).....	38
3) 주축국(Pivotal countries).....	39
2. 남남 및 삼각협력의 정의와 개념.....	41
3. 규모와 흐름.....	48
4. 사업형태.....	51
1) 제3국 연수(Third Country Training Programme).....	51
2) 제3국 전문가 파견(Third Country Expert Dispatch).....	52
3) 프로젝트 및 물자지원 협력.....	53
4) 파트너십 프로그램(Partnership Programme).....	53
5) 관련 워크숍·세미나 지원.....	54
5. 남남 및 삼각협력의 한계와 효용성에 대한 논의.....	54

제3장 주요 선진공여국의 삼각협력 활용현황	60
1. 일본	60
1) 정책 및 전략적 기반	60
2) 사업 방식	62
3) 현황	62
4) 지역별 전략 및 사업 수행 체계	62
5) 정책적 시사점	69
2. 독일	71
1) 삼각협력 활용배경 및 정책	71
2) 사업 방식 및 실시체계	72
3) 사업현황	73
4) 대표 사례	74
5) 정책적 시사점	75
3. 캐나다	76
4. 미국	79
5. 영국	81
6. 시사점	81
1) 정책, 전략 및 체계상의 시사점	82
2) 제기되는 문제점	84
3) 주요 과제와 대응 방안	84
4) 성공적인 삼각협력을 위한 요건	87
제4장 KOICA 사업의 삼각협력 추진방안	90
1. KOICA의 관련사업 현황	90
1) 사업현황	91
2) 사업방식상의 특징	94
3) 사업수행체계	94
4) 제기되는 문제점	94
2. KOICA 사업에의 삼각협력 도입의 타당성에 대한 논의	95
3. 삼각협력 추진방향(안)	98

1) 국가 집약적이고 중장기적인 추진.....	98
2) 타 KOICA 사업과의 연계.....	99
3) KOICA 해외 사업수행역량과의 균형.....	99
4. 세부방안(안).....	99
1) 남측공여국 선정.....	99
2) 협력분야의 선정.....	103
3) 협력방식의 선택.....	104
4) 활용방안.....	104
5) 추가 고려사항.....	106
5. 앞으로의 과제.....	107
1) KOICA 현지 사업추진 역량의 강화.....	107
2) 데이터베이스 구축.....	108
3) 선진공여국과의 경험 공유.....	108
결론.....	109
참고문헌.....	111
자문을 제공해 주신 분.....	116
별첨.....	117

그림 목차

그림 1-1 DAC 회원국의 1997-2007 ODA 총액과 DAC 사무국의 2010년 목표치.....	31
그림 2-1 남남협력의 기본모형.....	41
그림 2-2 ‘남-남-북’ 협력.....	42
그림 2-3 개발협력의 형태와 남남 및 삼각협력의 구분.....	42
그림 2-4 ‘남-남-남’ 협력.....	43
그림 2-5 ‘남-북-북’ 협력.....	43
그림 2-6 북측 원조의 흡수와 전파.....	45
그림 2-7 개도국간 기술협력에 대한 지원.....	45
그림 2-8 개도국 자원의 효율적인 이용.....	46
그림 2-9 남측 주축국의 공여국으로의 발전을 위한 지원.....	46
그림 2-10 북측 공여자와 남측 공여국 · 기관 간 협력.....	47
그림 2-11 전 세계 ODA의 출처(2006년).....	50
그림 2-12 DAC 회원국 ODA의 분야별 배분(사회개발분야, 1980-2006).....	57
그림 2-13 DAC 회원국 ODA의 분야별 배분(경제 분야, 1980-2006).....	57
그림 3-1 JARCOM의 삼각협력 프로세스.....	64
그림 4-1 삼각협력 분야 선정의 원칙.....	103
그림 4-2 KOICA 이전사업 결과물을 활용하여 제3국 연수를 실시하는 방안.....	107
그림 4-3 KOICA 초청연수 참가자를 활용하여 제3국 전문가 파견 및 연수를 실시하는 방안.....	107
그림 별첨-1 아프리카-아시아 예코 파트너십 프로그램.....	117

표 목차

표 2-1 유엔의 세계 국가 분류.....	36
표 2-2 남측 공여국.....	39
표 2-3 주축국(Pivotal countries).....	40
표 2-4 남남협력의 규모(2006년).....	49
표 3-1 JICA 제3국 연수의 지역별 분포 변화(1990-2004).....	63
표 3-2 JICA 제3국 파견전문가의 출신지역별 분포 변화(1990-2004).....	63
표 3-3 독일의 삼각협력 파트너국가 및 협력분야.....	73
표 3-4 2008년 ODACE 삼각협력 현황.....	78

표 4-1 한-칠레 공동연수 추진 현황.....	91
표 4-2 한-싱가포르 공동연수 추진 현황.....	93

BOX 목차

Box 1-1 아크라행동계획(Accra Agenda for Actions)과 남남협력.....	33
Box 2-1 우리나라의 중간적, 독자적 위치.....	38
Box 2-2 삼각협력 모델.....	45
Box 2-3 제3국 전문가 파견을 통한 남미지역 남남협력의 예.....	52
Box 2-4 일-멕시코 파트너십 프로그램(Japan-Mexico Partnership Programme).....	53
Box 3-1 일-UNDP 협력.....	68

약어

약어	정식명칭	한국어역
AAA	Accra Agenda for Actions	아크라행동계획
ABC	Agencia Brasileira de Cooperação	브라질 개발원조청
AfDB	African Development Bank	아프리카 개발은행
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile	칠레 국제협력청
AIDAD	African Institute for Capacity Development	아프리카 역량개발기관
ANCOM	Andean Community	안데스공동체
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	아시아-태평양 공동체
AsDB	Asian Development Bank	아시아 개발은행
ASEAN	Association of South East Asian Nations	남동아시아연합
AU	Africa Union	아프리카연합
BADEA	Arab Bank for Economic Development in Africa	아프리카 경제발전을 위한 아랍은행
BAPA	Buenos Aires Action Plan	부에노스아이레스 행동계획
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche	독일경제협력개발부
CIDA	Canadian International Development Agency	캐나다국제개발기관
DCF	Development Cooperation Forum	개발협력포럼
EC	European Community	유럽공동체
ECOWAS	Economic Community of West African Countries	서아프리카경제공동체
EFTCA	Egyptian Fund for Technical Cooperation with Africa	이집트 대아프리카 개발기술협력기금
EU	European Union	유럽연합
FDI	Foreign Direct Investment	외국인직접투자
FEALAC	Forum For East Asia – Latin America	동아시아-라틴아메리카 협력포럼

약어	정식명칭	한국어역
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	독일기술협력공사
HLF-4	High-Level Forum 4	제4차 (원조효과성에 관한) 고위급회의
IADB	Inter-American Development Bank	미주개발은행
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia	(브라질) 국립기상관
IsDB	Islamic Development Bank	이슬람 개발은행
JARCOM	JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting	JICA-ASEAN 지역협력회의
JHRDF	Japan Human Resources Development Fund	일본 인적자원개발 신탁기금
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본국제협력기구
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
MDGs	Millennium Development Goals	천년개발계획
MERCOSUR	Mercado Comun del Sur	남미공동시장
NAM	Non-Alignment Movement	비동맹운동
NIEO	New International Economic Order	신국제경제질서
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OECD/DAC	OECD/Development Assistance Committee	OECD 개발원조위원회
OFID	OPEC Fund for International Development	OPEC 국제개발기금
OIC	Organization of Islamic Countries	이슬람국기구
PAUCI	Polish-American-Ukrainian Cooperation Initiative	폴란드-미국-우크라이나 협력 이니셔티브
PCM	Project Cycle Management	프로젝트 사이클 경영

약어	정식명칭	한국어역
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	스웨덴 국제개발협력기관
TCDC	Technical Cooperation among Developing Countries	개도국간 기술협력
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	아프리카 개발에 관한 동경 국제컨퍼런스
UN DESA	UN Department of Economic and Social Affairs	유엔사무국 경제사회국
UN ECOSOC	UN Economic and Social Council	유엔 경제사회이사회
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development	유엔무역개발회의
UNDP SU/SSC	Special Unit for South-South Cooperation	남남협력을 위한 UNDP 특별반
UNDP SU/TCDC	Special Unit to Promote Technical Cooperation among Developing Countries	개도국간 기술협력을 촉진 하기 위한 UNDP 특별반
UNDP	UN Development Programme	유엔개발계획
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔 교육과학문화기구
UNIDO	UN Industrial Development Organization	유엔 산업개발기구
UNODC	UN Office on Drugs and Crime	유엔 마약범죄기구
USAID	United States Agency for International Development	미국 국제개발청
WHO	World Health Organization	세계보건기구

요약

제1장 남남 및 삼각협력에 관한 국제적 논의의 발전

1950년대 식민국가의 독립운동과 신생개도국의 탄생에서부터 출발한 남남협력은 1990년 말 이후 일부 개도국의 거시경제 지표 개선을 바탕으로 그 범위가 개발협력 분야로 확대되는 추세에 있다.

제2장 남남 및 삼각협력이란 무엇인가

남남협력은 개발도상국이 경제·사회 개발과 자립을 목적으로 인적, 경제적, 기술적 자원을 공유하는 과정을 통해 효과적인 개발을 도모하는 수단으로 정의될 수 있다. 삼각협력은 기존의 선진공여국들이 개도국이 개도국을 지원할 목적으로 추진하는 개발협력사업을 재정적, 기술적으로 지원하는 것으로서, 남남협력에 대한 북측공여국의 지원으로 요약된다. 여기서 ‘남’과 ‘북’을 명확히 구분 짓는 국제적인 기준은 아직 없으나, 대략적으로 유엔의 개발도상국과 선진국 구분법, OECD/DAC 가입여부 및 수원과 공여 여부 등 여러 가지 방식이 있을 수 있다. 이에 관해서는 향후 국제사회에서 좀 더 구체적인 논의가 이뤄져야 할 필요가 있다.

국제사회의 새로운 개발재원 확보가 시급한 사안으로 대두되고 개발원조의 질적인 향상에 대한 고찰이 이루어지면서 남남협력은 기존의 북남협력을 보완해 나갈 수 있는 협력 구도로 주목받고 있다. 신흥공업국의 경제개발을 기반으로 한 남남협력의 확대는 전 세계적으로 필요한 개발재원을 충당하고 인프라 부문에 대한 지속적인 지원 등을 가능하게 했다. 또한, 남남협력은 신속하고, 접근이 용이하며 중장기적 예측이 가능하여 개도국 발전에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 물론 공여자의 확대에 따른 파편화와, 비조건성에 기인한 인권, 거버넌스, 부정부패 이슈의 방치, 그리고 환경, 사회적 지속가능성에 대한 고려의 부재 등 여러 가지 문제가 있는 것도 사실이지만 개도국 간 조건의 유사성에 바탕을 둔 개발경험 전수 측면에서 남남협력은 국제개발협력 분야의 한 축으로 자리매김하고 있다. 이러한 점에서 선진국의 재원과 기술력을 바탕으로 남남협력만의 장점을 발현할 수 있도록 하

는 삼각협력 역시 긍정적인 평가를 받고 있다.

제3장 주요 선진공여국의 삼각협력 활용현황

선진공여국들은 이미 삼각협력방식을 개발협력 사업에 활용하고 있다. 일본은 국가 ODA 전략에 바탕하여 광범위한 지역을 대상으로 제3국 연수, 제3국 전문가파견, 파트너십 프로그램(Partnership Programme: PP), 삼각 프로젝트 및 물자지원 사업, 세미나 지원 등 다양한 방식으로 삼각협력을 실시해 오고 있다. 일본은 이를 위해 사업발굴, 심사, 평가를 JICA 해외사무소가 연간 프로세스로 운영하게 하거나(JARCOM) 남측공여국과의 조인트 벤처로 독립기관을 설립(AICAD)하는 등 조직적 체제를 갖추어 왔다. 독일도 GTZ 해외사무소에 전담인력을 두고 독립된 예산을 배정하여 현지에서 사업 발굴을 지원하고 최종 평가까지의 과정을 전담토록 하고 있다.

삼각협력사업의 성과에 대해서는 선진공여국 대부분이 긍정적인 반응을 보이고 있다. 이들이 삼각협력을 실시하는 주요 배경은 다음과 같이 요약된다.

- ① 남측 공여국과 수원국간 언어적, 문화적 비교우위
- ② 정치·사회·경제적 비교우위
- ③ 수원국-북측공여국보다 근거리에서 효과적이면서도 저비용의 기술협력사업을 추진하고자 하는 비용효과적인 계산
- ④ 남측공여국의 개발경험 공유
- ⑤ 비용 분담
- ⑥ 지역 내 리더국인 남측공여국과의 정치, 경제, 사회적 연대 시도

대개의 삼각협력 사업은 기술협력 중심으로 추진되고 있다. 일본은 삼각협력을 전체 기술협력사업 일환으로 추진하고 있으며, 독일, 영국, 미국, 캐나다는 특정 프로젝트 및 프로그램의 일부분으로 이를 실시하고 있다.

한편, 선진공여국들은 이러한 협력 방식이 나름대로의 타당성과 효율성을 갖추고 있다는 사실에 대해서는 전반적인 동의를 하고 있으나 사업 추진 과정이 지나치게 길고, 관계국/기관의 이해관계를 모으는 과정들이 원조 효과성 차원에서 비효율적일 수 있다는 문제점을

지적하고 있다. 또한, 파트너간 협력 시스템 구축 프로세스에 요구되는 긴 시간과 노력, 각 사업 파트너간 역할분담에 대한 이해 부족에 따른 상호 이해충돌 등의 문제, 그리고 수원국의 의지 부족, 원조의 가시성(visibility) 부족으로 인한 자국내 국민적 지지의 어려움도 문제로 꼽았다. 따라서 삼각협력을 추진해 나가기 위해서는 첫 번째, 관계국간 공동의 목표와 성과에 대한 이해가 선행되어야 하며, 두 번째, 해당기관과 관계자의 역량을 강화해야 하고, 세 번째, 거래비용 문제를 극복할 수 있는 방안을 마련해야 한다고 지적하였다.

선진공여국의 경험에서 도출한 성공적인 삼각협력을 위한 요건들은 다음과 같이 정리될 수 있다.¹⁾

- 적절한 협력국가와 사업 분야를 선정해야 한다.
- 관계국 및 기관 간 커뮤니케이션이 원활해야 한다.
- 삼각협력은 남측의 주인의식과 리더십에 기반을 두는 방향으로 추진되어야 한다.
- 삼각협력은 수원국 개발을 위해 기존에 추진되어온 양자간 협력 사업에 부가적인 가치로서의 방향으로 추진되어야 한다.
- 수원국 국가정책을 존중, 이에 합치되도록 해야 한다
- 다른 개발협력사업 활동과 조화되는 방향으로 추진되어야 한다.
- 수원국을 위해 특정 결과를 낼 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.
- 주축국과 공여국의 양자간 협력의 공동경험 조율에서 도출되는 협력 분야를 중심으로 해야 한다.
- 파트너간 책임과 역할을 명확히 규정하는 MoU나 협약에 의해 실시되어야 한다.

제4장 KOICA 사업의 삼각협력 추진방안

남북 분류의 국제적인 기준이 모호한 가운데, 우리나라는 때에 따라 ‘남’으로도 ‘북’으로도 분류될 수 있는 위치에 놓여 있다. 하지만 2010년 OECD/DAC 가입을 통해 명실상부한 선진공여국으로 발돋움하는 하려는 시점에서, 우리가 어디에 속하느냐에 대한 수사적인 논의보다는, 어떻게 앞으로 남남협력을 KOICA의 대 개도국 원조사업에 활용할 수 있을 지, 그 가능성을 타진하고 구체적인 방안을 모색하는 것이 더 시급한 사안이다.

1) Ulrich Wehnert, “Triangular Cooperation – A Donor’s Perspective”, presentation at Workshop on South-South and Triangular Cooperation, December 18, 2008 및 2009년 3월 서면인터뷰

KOICA는 그간 칠레, 싱가포르, 이집트 등과 공동연수를 추진해 온 경험이 있다. 동 연수사업들은 남남협력을 우리가 지원한다는 관점보다는 비용부담을 전제로 공동으로 연수를 추진한다는 성격이 강했으며, 따라서 엄밀한 의미에서의 삼각협력이라고 보기 어려운 점이 있는 것은 사실이다. 하지만 다 공여국 및 수원국 협력 구도를 경험함으로써 앞으로 삼각협력을 추진해 나갈 수 있는 선형적 기틀을 마련하였다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

KOICA는 삼각협력의 도입은 KOICA 기술협력의 개선·추진방향과 부합하며, 이를 보완할 수 있는 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 최빈개도국 인력의 연수기회 확대 및 연수 프로그램의 내실화 측면에서 기존 연수과정을 보완하는 방식이 될 수 있다. 또한, 삼각협력은 개도국에서 부족한 기술, 인프라 부분을 적극적으로 고려함으로써, 개도국 문제해결에 직접적으로 연관되는 방향으로 기술협력을 추진할 수 있는 방안이 될 수 있다. 다시 말해, 상대적으로 유사한 인프라, 시설, 기자재를 가지고 있는 남측공여국에서 교육을 받게 하여 개도국 상황에서의 실제 적용도를 높일 수 있으며, 남측국가의 정치, 사회와 문화, 언어적 비교우위를 바탕으로 함으로서, 좀 더 현실적으로 적용가능한 정책, 전략들을 배울 수 있게 하며, 교육과정의 흡수성도 높이는 효과도 거둘 수 있다. 또한, 원조사업의 전략적인 측면 뿐 아니라 좀 더 거시적인 레벨의 원조 패러다임과 방향 측면에서도, 삼각협력은 2010년 OECD/DAC 가입, 2011년 제4회 원조효과성에 관한 고위급회의(HLF-4) 개최 등을 통해 선진공여국으로써 국제적인 리더십을 요구받고 있는 우리에게 더 이상 피할 수 없는 시대적 책무로 다가오고 있다.

삼각협력 추진방향(안)

앞으로 KOICA사업에 삼각협력을 도입하기 위해서는 ①비용효율성 문제를 해결하는 동시에 ②사업의 질적인 수준을 확보할 수 있어야 하며, 따라서 아래와 같은 방향으로 추진될 필요가 있다.

- 1) 중장기적인 플랜 하에 소수의 국가에 한해 도입
- 2) 타 KOICA 사업과의 연계 하에, 사업 실시체계 및 성과물을 활용
- 3) KOICA 해외 사업수행역량과의 균형

세부방안(안)

- 남측공여국의 선정

적절한 남측공여국들 선정하는 것은 삼각협력의 성태를 좌우하는 가장 중요한 요소중 하나이며, 최근들어 다수의 남측국가들이 관심을 보이고 있으며 구체적으로 사업을 요청하는 경우도 있는 점을 감안하면, 이에 대비한 정책적 판단기준을 수립해 놓을 필요가 있다. 남측공여국은 다음과 같이 세 가지로 구분될 수 있다.

- ① 우리의 기존 협력대상국²⁾
- ② 비 협력국 중 소득은 높으나 기술력이 비교적 부족한 국가: 카타르, UAE등
- ③ 비 협력국 중 소득과 기술력이 모두 높은 나라: 브라질, 칠레 등

이들 세 가지 분류의 남측공여국에 대해 삼각협력에 대한 의지, 사업수행 역량 및 KOICA와의 관계 전망 등 다양한 요소가 고려되어야 한다. 여기서 필요한 항목들은 아래 체크리스트로 정리하였다.³⁾ 남측공여국은 이들 항목을 충분히 고려, 정책 결정레벨에서 심도 있는 분석과 평가를 거쳐 선정되어야 한다.

2) 이집트, 탄자니아 등 일부를 제외하면 대부분의 국가가 중, 저소득국으로 가용재원과 기술력 모두 낮은 편이다.

3) 각 항목의 나열순서는 중요도와는 상관없이 임의로 정해진 것임.

남측공여국 선정 체크리스트

① 우리의 기존 협력대상국

- 국가 차원의 역량과 의지 -
 - 중장기적으로 삼각협력 사업을 수행해 나갈 만한 역량
 - 삼각협력에 대한 적극적인 의지
 - 비용분담 역량
- 대외원조 총괄기관의 역량 -
 - 개발원조를 총괄하는 중앙기관 혹은 부처의 설치 여부 및 기능의 적절성
 - 원조 총괄기관의 사업수행 역량
 - 타공여국, 국제기구, 수원국과의 협력 경험
- 선두적 교육기관의 역량 -
 - 교육센터, 연구소, 대학 등 선두적인 교육기관의 존재 여부
 - 교육기관의 시설, 기자재, 기술력, 교과개발 능력, 인적 역량
- 비교우위 -
 - 예상 분야, 수원국에 대한 비교우위 보유 여부
 - KOICA의 기존 프로젝트, 연수사업 등에서 제기되었던 문제들의 보완책으로서의 비교우위의 역할
- KOICA의 현지 사업수행 역량 -
 - 현지 KOICA 사무소 설치여부
 - 현지 KOCIA 사무소 역량의 적절성
 - 향후 KOICA 사무소 설치, 확대 및 역량강화의 정책적 당위성 및 가능성

② 비협력국 중 소득은 높으나 기술력이 비교적 부족한 국가

- 국가 차원의 역량과 의지 -
 - 중장기적으로 삼각협력 사업을 수행해 나갈 만한 역량
 - 삼각협력에 대한 적극적인 의지
 - 비용분담 역량
- 대외원조 총괄기관의 역량 -
 - 개발원조를 총괄하는 중앙기관 혹은 부처의 설치 여부 및 기능의 적절성
 - 원조 총괄기관의 사업수행 역량
 - 타공여국, 국제기구, 수원국과의 협력 경험

- 선두적 교육기관의 역량 -

- 교육센터, 연구소, 대학 등 선두적인 교육기관의 존재 여부
- 교육기관의 시설, 기자재, 기술력, 교과개발 능력, 인적 역량
- 역량강화 및 개선 계획의 추진 여부와 현황
- 역량강화를 위한 공여사회의 지원 여부 및 현황

- 비교우위 -

- 예상 분야, 수원국에 대한 비교우위 보유 여부

- 한국과의 관계 -

- 향후 삼각협력에 기여가 될 만한 한국과의 협력 및 교류의 역사
- 개발협력의 거시적 관점에서 동 국가와의 향후 파트너십 구축의 필요성
- 동 국가의 기술력 등 역량강화를 위한 중장기적 파트너십 구축의 가능성 및 필요성

- KOICA의 현지 사업수행 역량 -

- 향후 KOICA 사업의 효과성 제고를 위한 잠재적 기여의 가능성
- 향후 KOICA 사무소 설치 및 역량 확보에 대한 정책적 당위성 및 가능성

③ 비협력국 중 소득과 기술력이 모두 높은 나라

- 국가 차원의 역량과 의지 -

- 중장기적으로 삼각협력 사업을 수행해 나갈 만한 역량
- 삼각협력에 대한 적극적인 의지
- 비용분담 역량

- 대외원조 총괄기관의 역량 -

- 개발원조를 총괄하는 중앙기관 혹은 부처의 설치 여부 및 기능의 적절성
- 원조 총괄기관의 사업수행 역량
- 타공여국, 국제기구, 수원국과의 협력 경험

- 선두적 교육기관의 역량 -

- 교육센터, 연구소, 대학 등 선두적인 교육기관의 존재 여부
- 교육기관의 시설, 기자재, 기술력, 교과개발 능력, 인적 역량

- 비교우위 -

- 예상 분야, 수원국에 대한 비교우위의 보유 여부

- 한국과의 관계 -

- 향후 삼각협력에 기여가 될만한 한국과의 협력 및 교류의 역사
- 개발협력의 거시적 관점에서 동 국가와의 향후 파트너십 구축의 필요성

- KOICA의 현지 사업수행 역량 -

- 향후 KOICA 사업의 효과성 제고를 위한 잠재적 기여의 가능성
- 향후 KOICA 사무소 설치 및 역량 확보에 대한 정책적 당위성 및 가능성

- 협력분야의 선정

한편, 남측공여국에서 요청한 사업이 승인되면 협력 분야 및 사업방식을 확정하고 구체적인 내용을 결정하게 되는데, 여기서는 아래의 항목들의 공통분모를 도출, 시너지 효과를 낼 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 수원국의 수요와 남측공여국의 공급을 최대한 반영하고 수렴하는 한편 KOICA 전략과 합치되는 분야를 발굴해 낼 수 있도록 현지공동조사, 실무 세미나, 워크숍, 정책협의 등을 통해 충분한 논의를 거칠 필요가 있다.

지원분야의 선정 체크리스트

- KOICA의 지원 가능분야 -

- KOICA가 남측공여국에서 추진중이거나 계획중인 기술협력 혹은 프로젝트 사업과의 연관성을 보유한 분야
- KOICA가 남측공여국에서 추진중이거나 계획중인 사업목표에 대한 부합하는 분야
- KOICA가 수원국에서 추진중이거나 계획중인 기술협력 혹은 프로젝트 사업과의 연관성을 보유한 분야
- KOICA가 수원국에서 추진중인거나 계획중인 사업목표에 대한 부합하는 분야

- 남측공여국의 분야 -

- 남측공여국 고유의 주력분야
- 남측공여국의 예상 수원국에 대한 비교우위 분야
- 남측공여국이 KOICA에 비해 유리한 비교우위적 요소(예: 유사한 언어, 사회구조에 대한 이해 등)가 적극적으로 반영된 분야⁴⁾

- 수원국의 필요분야 -

- 수원국이 필요로 하는 분야
- KOICA가 아닌 남측공여국의 지원에 대해 수원국이 수용하는 분야

- 사업방식

현재 KOICA의 사업 경험과 역량 등을 감안하면 제3국 연수가 가장 현실적이고 실효성이 있으며, 이밖에 제3국 전문가 파견 역시 적극적인 고려가 가능하다.

4) 예를 들어, KOICA의 지원하에 남측공여국이 수원국에서 HIV/AIDS 관련 보건 캠페인 체계를 구축한다고 했을 때, 남측공여국이 문화, 사회구조적 유사성을 바탕으로 수원국의 AIDS에 대한 접근방식을 KOICA 보다 더 잘 이해한다고 했을 때.

활용방안

제3국 연수와 전문가 파견은 다양한 방면에서 활용될 수 있으나, 다만 그 구체적 방안을 구상하는데 있어 높은 거래비용 문제를 해결하는 동시에 질적인 수준을 확보할 수 있는 방향으로 나아가야 하며, 이를 위해서는 향후 삼각협력을 KOICA 기존 사업과의 연계 하에서 추진하는 한편, 특화된 협력방식으로 도입해 나가는 것이 적절할 것이다. 다음과 같은 방안이 있을 수 있다.

- ① 기 실시 프로젝트 사업의 사후관리
- ② 기 실시 초청연수 사업의 후속과정
- ③ 기술 실무자 대상으로 특화된 장기 현지연수

추가 고려사항

삼각협력은 앞서도 지적한 바와 같이 기존 협력에 비해 색다른 접근을 시도할 수 있는 잠재력도 가지고 있지만, 그만큼 질적인 수준을 확보하는 점에서 많은 위험도 뒤따른다. 제3국 연수과정에 쓰이는 남측공여국의 설비 및 기자재가 적합하지 않거나, 교육 커리큘럼이 적절치 않거나, 강사의 전문성이 확보되지 않았기 때문에 예상했던 수준의 결과를 이끌어내는 것이 힘들다는 것이다. 따라서, KOICA 차원에서 삼각협력 결과물의 수준 확보를 위해 첫 번째, KOICA가 남측공여국에 이미 지원한 직업훈련 시설이나 교육 실시기관을 이용함으로써 설비, 기자재, 커리큘럼 측면에서의 적절성을 확보하거나, 두 번째, KOICA 초청연수 참가자들이나 현지 관계자들을 제3국에 전문가나 연수 강사로 파견할 수 있도록 지원하는 시스템을 구축함으로써 이들을 우리 삼각협력 사업에 전문인력으로 활용해 나가는 방안이 제시될 수 있다.

앞으로의 과제

위와 같이 삼각협력을 추진해 나가기 위해서는 앞으로 KOICA 현지 사업추진 역량이 적절히 강화되어야 한다. 여기에는 전문 인력의 확보 및 보강 뿐 아니라 해외사무소의 권한 확보도 이루어져야 할 것이다. 또한, 데이터 베이스를 구축할 필요가 있으며, 선진공여국과의 경험 공유를 통한 우리 역량을 강화시켜 나갈 수 있는 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

서론

2005년 파리선언은 개발원조의 효과성 제고를 위한 틀을 마련하는데 있어 획기적인 것이었다. 동 선언은 주인의식(Ownership), 공여국간 원조조화(Harmonization), 수원국 정책에의 일치(Alignment), 수원국 시스템의 활용 등에 관한 지표를 수립하고 구체적인 목표를 제시함으로써 효과적인 원조를 위한 국제사회의 노력에 있어 이정표를 세운 것으로 평가받고 있다. 하지만 파리선언은 신흥공여국과 글로벌 펀드 등의 원조사회 편입에 따라 급변하는 개발협력체제를 적극적으로 다룰 필요가 있다는 지적을 받아왔다.

2008년 9월 가나 아크라에서 개최된 ‘제3회 원조효과성에 관한 고위급회의’에서는 신흥공여국의 원조사회 편입에 관한 심도 있는 논의가 이루어졌다. 라운드테이블 9에서 참가국들은 남남협력이 가지는 중요성과 의의를 역설하는 한편, 이러한 협력 형태를 활용하기 위해 선진공여국들이 이를 지원하는 삼각협력을 활성화시킬 필요가 있다는 점에 대해 동의하였다. 본 회의의 결과로 채택된 아크라행동계획(Accra Agenda for Actions)에서는 이러한 논의가 그대로 반영되어 개발도상국 간 협력, 즉 남남협력에 관한 조항을 별도로 마련하고, 남남 및 삼각협력의 중요성, 의의와 기본원칙을 명시하였다. 또한, 관련 공여국들이 파리선언의 내용을 준수할 것을 촉구하는 한편, 선진공여국에게도 향후 남남협력을 지원할 것을 주문하였다.

유엔에서도 2008년 여름 제1회 개발협력포럼(Development Cooperation Forum)을 개최하며 메인 테마로 내건 것이 남남 및 삼각협력이다. 또한, 최근 들어 세계은행, UNDP 등 국제기구들은 정보공유, 기술자문 혹은 실제 협력 사업에의 참여 등을 통해 남남협력의 발전을 도모하고 신흥공여국과의 파트너십 구축에 주력하고 있다. 일본을 선두로 한 선진공여국 사회도 개발도상국과의 삼각협력을 통한 다양한 원조 방식을 시도해 나가고 있다.

본 연구는 이러한 시대적 움직임에 대한 호기심에서 출발했다. 왜 국제사회가 남남·삼각협력에 이토록 관심을 가지는가? 개발원조의 질적, 양적 발전에 있어 남남·삼각협력이 가지는 의미는 무엇인가? 선진공여국 사회의 삼각협력이 2010년 OECD/DAC 가입을 앞둔 우

리에게 주는 시사점은 무엇인가? 본 연구는 이러한 일련의 질문을 바탕으로, 한국이 변화하는 국제원조체제에 발맞추어 왜 남남 및 삼각협력을 강화해 나가야 하는지 그 시대적 필요성에 대해 논의해보고, 이를 어떻게 KOICA의 무상원조사업에 활용해 나갈 수 있는지 추진 방향과 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 이러한 시도는 남남·삼각협력이라는 이슈에 대한 심도 깊은 이해 뿐 아니라, 2010년 OECD/DAC 가입을 통해 선진공여국으로 발돋움하려는 우리나라에 이에 걸맞는 다양한 협력방안을 제시할 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다.

우선, 제1장과 제2장에 걸쳐 남남 및 삼각협력이 무엇인지 알아볼 것이다. 제1장에서는 남남협력이 개발협력 분야에서 어떻게 형성되어 왔는지, 그리고 이러한 협력 형태가 부상하는 시대적 배경은 무엇인지에 대해 살펴볼 것이다. 제2장에서는 남남 및 삼각협력의 정의, 기본 개념, 사업 방식에 관해 알아본 후 이러한 협력형태가 현 국제개발협력 체제에서 가지는 의의와 한계 및 효용성에 대해서도 논의해 볼 것이다.

제3장에서는 선진공여국들이 어떠한 체제와 전략 하에서 삼각협력을 추진해 나가고 있는지를 살펴본 후, 실제 추진시 제기되는 문제점과 대응방안에 대해 알아보고, 실무자들이 제안하는 성공적 사업을 위한 요건들도 정리해 보고자 한다. 이를 위해 삼각협력에 있어 독보적인 선두주자로 꼽히는 일본과 독일의 사례를 중심으로 미국, 캐나다, 영국의 경우를 살펴보게 될 것이다.

제4장에서는, 삼각협력을 KOICA 사업에 도입하는 것이 과연 타당한지 여러 가지 측면에서 논의한 뒤, KOICA가 지금까지 유사한 방식으로 추진해온 사업 현황을 살펴볼 것이다. 마지막으로 KOICA의 사업 체계 내에서 삼각협력이 앞으로 어떠한 방향으로 추진되어야 하는지, 그 세부방안을 제시하고 추가적인 고려사항 및 앞으로의 과제에 대해 정리해보고자 한다.

본 연구는 남남 및 삼각협력에 관한 광범위한 문헌자료를 바탕으로 하였으며, 일본과 독일의 사례에 대한 심층조사를 위해 각 원조기관의 본부와 해외사무소의 정책결정자 및 실무자들과의 이메일을 통한 서면 인터뷰도 실시하였다. 또한, 그간 KOICA의 공동연수 사업을 담당했던 직원들의 자문을 바탕으로 삼각협력의 추진방향에 대한 구체적인 방안 모색을 시도하였다.

본 연구가 가지는 한계는, 우선 남남·삼각협력이 아직 국제적으로 표준화된 컨센서스가 없는, 개념적으로 명확히 성립되지 않은 것이라는 점이다. 현 시점에서 남남, 삼각협력은 해당 국가와 기관에 따라 상이한 개념으로 해석되고 있으며, 단적으로 우리나라가 과연 ‘남’인지 ‘북’인지, 그 기준이 무엇이 될 수 있는지조차 명확히 단정 짓기가 어렵다. 따라서, 특히 제2장 “남남 및 삼각협력이란 무엇인가”의 내용들은 유엔기구, OECD/DAC, 선진공여국의 보고서 및 정책문서 등 현재 가능한 범위 내에서 최대한도로 광범위한 자료 분석을 바탕으로 한 것임에도 불구하고 현시점에서 절대적인 기준으로 받아들여 질 수 있는 것은 아님을 밝혀둔다.

또한, 제4장에서 구체적인 방안을 제시하는데 있어서 지원대상 지역, 국가, 분야에 대해 구체적으로 언급하기 보다는 정책결정시 고려해야 할 사항들을 체크리스트로 정리하여 제시하게 될 것인데, 이는 삼각협력이라는 것 자체가 공여국으로서 우리가 일방적으로 정책을 수립하고 추진한다고 되는 것이 아니라, 전적으로 남측공여국의 의지 아래 사업 요청이 이루어져야 비로소 우리가 프로세스에 참여할 수 있는 것으로서, 각각의 사업은 국가와 분야에 따라 case-by-case로 검토될 수밖에 없기 때문이다. 삼각협력에서는 공여국의 입장에서 우리가 예비 남측공여국 후보군을 설정하는 것이 큰 의미가 없으며, 또한 잠재적으로 남측공여국이 될 수 있는 국가의 수를 고려하면 이들 국가 각각에 대한 선제적 연구는 현실적으로 불가능하다. 따라서 본 보고서는 이러한 점을 감안하여 사업 추진방향, 정책결정시 고려해야 할 체크리스트 사항 및 삼각협력 활용방안 등을 제시하는 데에 중점을 두게 될 것임을 미리 밝혀둔다.

제1장 남남 및 삼각협력에 관한 국제적 논의의 발전

1. 남남협력의 역사

근대 역사에서 제3세계 국가 간 협력의 시발점은 1900년대 초반 식민시대로 거슬러 올라간다. 이 시대의 개도국 간 협력이란, 영국이 동아프리카 케냐, 탄자니아, 우간다 3국을 통치하기 위해 설립한 East African High Commission⁵⁾에서도 볼 수 있듯이 강대국이 행정적, 경제적, 기술적, 사회적 측면에서 식민지배의 효율성을 위해 통치하는 영토를 연결시킨 공동체의 형태에 불과했다. 이런 협력형태는 개도국의 자의적인 결합의지나 자발적인 움직임에 기초한 것이었다기보다는, 식민지 강대국의 독단적인 결정으로 이루어진 것으로서, 지역주민의 이익보다는 특정지역의 집단적인 욕구를 만족시키는데 목적을 두고 있는 것에 불과했다.(김채형, 1997:3)

〈1950년대〉

1950년대에 들어서면서 구 식민국가들이 독립하고 신생개도국이 출현함에 따라 이들 국가간 자발적인 움직임을 바탕으로 개도국 간 협력을 위한 반석이 다져지게 된다. 제2차 세계대전 종식을 전후로 한 이러한 움직임은 정당 혹은 노동조합을 기반으로 한 타국과의 연대적 공동투쟁의 성격을 강하게 띠었다. 이러한 국가간 단합의 역사는 이전 식민 국가였던 남측 지역 국가들의 지역적 연대성을 불러일으키는 주요 시발점이 된다.

1955년 인도네시아 반둥에서는 최초의 아시아-아프리카 회의(일명 반둥회의)가 개최된다. 29개 신생개도국의 주창으로 열린 이 회의는 ‘모든 형태의 식민주의(Colonialism in all of its manifestations)’를 비난하고 기존 서구를 중심으로 형성되어온 정치, 경제, 노동체제를 거부하는 결의문을 채택함으로써 향후 개도국 간 협력의 방향성을 제시하였다.

5) 동아프리카의 지역협력·통합 노력에 관해서는 Ndung'u 2003 참조.

〈1960년대〉

이러한 1950년대 남남협력 태동의 움직임은 1960년대에 들어서면서 그 범위가 넓어지고, 논의가 구체화되기 시작한다. 우선, 1961년 비동맹운동(Non-Aligned Movement⁶⁾)이 창설되고 1964년 UNCTAD 제1차 총회에서는 역사상 가장 큰 개도국 연합체인 G-77⁷⁾이 설립되는 등, 이 시기는 이후 유엔을 포함한 국제무대에서 제3세계 국가들이 그들만의 공통된 목소리를 대변할 수 있는 구심점을 마련하는 때이다. 또한, 이 시기는 개도국 간 무역, 통신 등 경제적 목적의 통합과 정치적 문제에 대한 협력을 위한 지역(region) 및 소 지역(sub-region) 간 협정 및 체제 구축 역시 가속화되는 때이기도 하다. 대표적으로 아프리카통합기구(Organization of African Unity⁸⁾, 1963년 창설), 아세안(Association of South East Asian Nations, 1967년), 이슬람국기구(Organization of Islamic Countries, OIC, 1969년), 안데안커뮤니티(Andean Community, 1969년) 등, 사실상 식민통치를 받았던 전 지역에 지역적 통합체가 창설되었다. 이러한 협력체제 구축은 국경을 넘어 국가 간 생산조직의 보다 체계적인 통합을 위한 기반을 마련함으로써 지역협력체의 역내 국가 간 규모의 경제 및 산업화를 촉진하는 전략수립과 집행을 가능하게 하는 계기가 된다.(최성호, 2000:2)

1950-1960년대 태동기의 남남협력은 식민지 역사에서 벗어나고자 하는 정치적이고 이념적인 색채가 강했다. 여기에는 유엔을 중심으로 한 새로운 국제무대의 구도에서, 유엔의 창설정신인 ‘국가간 평등’과 유엔 총회 표결에 있어서의 ‘1국1표’ 원칙이 기여한 바 크다. 한편, 이러한 추세는 그간 독립, 국가재건, 사회시스템 구축 등에 주력했던 신생개도국들이 1970년대로 진입하면서 경제성장을 위한 본격적인 발걸음을 딛기 시작함과 동시에, 기존의 서구중심의 국제 경제구도에 따른 개도국 발전의 장애요소를 적극적으로 제거하기 위한 공동의 움직임을 취하면서 좀 더 경제적인 색채를 띠게 된다.

-
- 6) 비동맹외교란 제2차 세계대전 이후 새롭게 형성된 국제적 냉전대립구조 속에서 어느 한 진영에의 가담을 거부함으로써 대외적 자주성과 국가적 이익을 확보하려는 적극적 중립주의적 외교이다.(엠펙스 백과사전) 그 효시는 인도의 네루가 주창한 불개입원칙, 평화원칙, 제3지역론으로서 이는 1954년 4월 중국의 저우언라이와 맺은 평화 5원칙(①영토보전과 주권존중, ②상호불가침, ③내정불간섭, ④호혜평등, ⑤평화공존)의 기본정신이 된다. 비동맹외교는 냉전체제의 종식에 따른 구 동구권 국가의 편입 등으로 기존의 구심점을 잃어온 것으로 평가받고 있으나 유엔 등 국제무대에서 G-77과 더불어 개도국의 목소리를 대변하는 역할을 하고 있다.
 - 7) 창설 공동서명문인 “Joint Declaration of the Seventy-Seven Countries”에 참여했던 국가수가 77개였던 것에서 유래한 것으로 현재 131개 회원국이 있다.
 - 8) 2002년 공식 출범한 아프리카 연합(African Union, AU)의 전신이다.

〈1970년대〉

남남협력의 중흥기로 평가받는 1970년대는 지난 20년간의 노력이 나타나기 시작하는 때이다. 이 시기는 향후 남남협력에 관한 논의 뿐 아니라 국제 경제체제의 변혁을 불려오는 시기이기도 하다. 남남협력에 있어 이 시기의 가장 중요한 사건은 1974년 유엔 총회에서 결의된 신국제경제질서(New International Economic Order, NIEO)로서, 이는 남남협력의 향후 발전을 위한 새로운 전기를 마련한 것으로 평가받고 있다. NIEO는 기존 서구 중심의 경제체제의 부조리에 맞서 개발도상국들이 적극적으로 참여하고 그 혜택을 볼 수 있는 새로운 국제경제체제를 구축해 나가자는 것으로서 궁극적 목적은 첫째, 세계 경제구조의 변화에 따라 종래의 국제적인 무역, 금융질서를 근본적으로 개편하고, 둘째, 개도국들의 집단적 자주를 이룩하는 것이다. 여기에는 구체적으로 자원의 항구주권, 수출지향적인 공업화, 기술이전, 개도국 상품의 가격연동제에 의한 가격보상, 생산국 카르텔 등이 주요사항으로 포함되었다. 그러나 이러한 NIEO의 기본정신은 석유파동에 따른 세계 경기 불황, 개도국의 대외채무 악화, 선진국의 신보호주의 대두 등으로 퇴색되었고, 그 결과 개도국은 자체적인 공동노력을 통한 이익보호 체제를 한층 더 추구하게 된다.(최성호, 2000:4) 이에 따라 이미 1960년대부터 시작되어온 지역 및 소 지역 공동체 형성이 강화되는 한편, 이들 공동체의 주 활동범위 역시 경제, 무역, 개발, 기술이전 등 변화하는 양상을 보이게 된다. 이 시기의 대표적인 공동체로 ECOWAS(Economic Community Of West African Countries, 1975년 창설)가 있다.

한편, NIEO의 내용은 유엔 차원에서 개도국을 위한 경제, 개발 패러다임으로의 변혁을 불려오게 된다. 이에 따라 1972년 유엔총회에 의해 ‘개도국간 기술협력에관한 작업반(Working Group on Technical Cooperation among Developing Countries)’이 설립되고, 1974년 결의문 3251에 의해 UNDP에 ‘개도국간 기술협력을 촉진하기 위한 특별반(Special Unit to Promote Technical Cooperation among Developing Countries, SU/TCDC)’이 설치된다.⁹⁾¹⁰⁾ SU/TCDC의 주요 기능은 남남협력 전문가 교환 및 운영 네트워크 지원, 남남협력에 관한 정책대화 지원, 정보공유 촉진 등이 있다. 이밖에도 SU/TCDC는 각종 기술이전 사업을 위한 국별 프로그램 기금 및 신탁기금(Trust Fund)을 조성하고, 선진국이 개도국간 남남협력을 지원하는 형태인 삼각 재정지원방안 마련에도 앞장서기 시작했다.

9) 2003년 Special Unit for South-South Cooperation(SU/SSC)로 탈바꿈한다. 주요 기능으로는 관련 국제회의 개최, 기술협력 사업을 추진하는 국가와 유엔기구 간 연계, 남남협력 관련 정보 수집과 경험 공유를 통해 남남협력 사업 추진을 위한 조직적 역량의 강화 등이 있다.

10) SU/TCDC의 설립을 기점으로 UNDP가 모든 유엔기구 내 남남·삼각협력 논의를 총괄하게 된다.

1978년 9월 브라질 부에노스아이레스에서는 개도국 간 기술협력(TCDC)에 관한 회의가 개최된다. 결과물로 채택된 부에노스아이레스 행동계획(Buenos Aires Action Plan, BAPA)은 TCDC 분야에 있어 중요한 시금석으로 간주되는데, 여기서는 TCDC의 중요성을 인정하는 한편, 고용, 인적자원개발, 식량과 농업, 보건, 산업화, 정보, 여성의 개발협력에의 참여, 통화 및 금융 협력, 1차적 자원, 과학과 기술, 기술협력과 자문활동, 정보통신, 관광, 무역과 교통, 통신 등 광범위한 분야에 관한 개도국 간 협력을 강화하고 지원할 수 있는 권고사항을 담고 있다. 또한 이러한 협력형태의 다차원적 프로세스를 명시, 선진국, 개도국, 국제기구, 지역기구, 시민사회 등 다양한 협력 주체의 참여가능성을 여는 계기가 되었다.

〈1980년대〉

1980년대는 유가파동과 금융위기, 고 인플레이션, 자원유통의 하락 등 개도국의 대외 부채를 악화시키고 채무불능상태에 빠지게 하는 상황으로 인해 남남협력에서 ‘잃어버린 10년’으로 일컬어지는 시기이다.¹¹⁾ 이러한 난황을 타개하고자 1981년 카라카스에서 개최된 G-77회의에서는 개도국 간 경제협력에 포커스를 맞추고 개도국 간 무역특례, 마케팅과 기술 전수, 연대기금 조성과 개도국 공동은행 창설을 위한 향후 교섭 등을 권고하였다.

〈1990년대〉

1990년대에는 1980년대의 문제점들이 완화되고 전반적인 상황이 호전되기는 하였으나, 냉전의 종식, 내전의 발발, 신종 바이러스 HIV/AIDS의 출현 등 여러 가지 변수가 출몰하는 격변의 시기다. 이에 따라 선진국의 기술적, 금융적 지원 양상도 사회, 경제 개발에 중점적으로 초점이 맞춰지기 보다는 인도주의적 지원과 전후재건에 개발원조의 많은 부분이 전용되는 상황을 초래하게 된다.(UNDP 2004:9) 이러한 상황 아래 1995년 유엔총회는 개도국 간 기술협력(TCDC)의 새로운 방향(New Directions)을 제창한다. 여기서의 새로운 방향이란 개도국의 개발에 큰 영향을 미치는 우선 분야에 대한 좀 더 전략적인 접근을 의미하는 것으로 무역과 투자, 채무, 환경, 빈곤퇴치, 생산(Production)과 고용, 거시경제 정책의 조율, 교육, 보건, 기술전파 및 지역개발 등이 우선순위 분야에 포함된다. 이를 위해 유엔 총회는 그간 여러 문제로 인해 여력이 줄어든 TCDC의 강화를 위한 재원을 증대하는 차원에서 삼각협력과 민간부문의 지원을 독려하기에 이른다.

11) 특히 아프리카 대륙은 이에 따라 개발여건이 더욱 악화된다. 하지만 이러한 가운데에서도 동아시아 국가들은 이러한 문제들에서 적으나마 비껴나 있어, 이 시대를 기점으로 한국, 대만, 아세안의 경제적 부상이 가능해졌다고 UNDP는 보고있다.(UNDP 2004:9)

1990년대 냉전의 종식은 글로벌화(Globalization)의 급속한 확장을 정치적으로 가능하게 만든 것으로 평가받고 있으며 이는 남남협력과 삼각협력이 부상하게 된 계기로 작용했다. 또한, 비즈니스, 시민사회와 NGOs들의 국제개발협력 프로세스에의 대규모 편입은 이러한 기회의 확대 가능성에 힘을 실은 한편, 기존의 개도국간 협력의 포커스를 거버넌스, 기업책임성(Corporate Responsibility), 인권문제를 아우르는 광범위한 단위로 확대하는데 결정적인 기여를 했다(UNDP 2004:16-17).

〈2000년대〉

‘남’측 국가들은 더 이상 이전처럼 국제 정치, 경제체제의 ‘뒷마당’이 아니다. 특히, 아시아, 중남미, 중동 등 구 개발도상지역의 고속 경제발전에 따라 ‘남’이 ‘북’을 바짝 추격하고 있는 상황이 벌어지고 있다. 특히 중국, 인도, 브라질 등은 국가 면적, 인구, 경제 성장률과 규모 면에서 기존의 선진국과 대비, 조금도 뒤지지 않는 영향력을 가지고 있다. 이러한 일부 개도국의 고속성장은 개발협력의 가능성을 증대시키는 한편, 국제사회에서 이들의 목소리를 높이는 결과를 낳았음을 물론이다.

2000년 4월 쿠바 하바나에서 열린 제1회 South Summit에서는 남남협력을 이러한 시대의 변화에 맞춰 개선하고 이를 확대해나가기 위한 하바나 행동계획(Havana Programme of Action)을 채택한다. 동 계획은 개도국의 저개발과 빈곤 등 구조적 문제점을 다원적으로 해결하고 국제적 정책 결정과정에 개도국이 적극적으로 참여토록 보장할 것을 촉구하고 있다. 또한 국제금융의 투기적 양상과 이에 대한 규제구조의 부재를 비판하고 국제적 금융체제의 구축을 역설하고 있다. 국제적 현안에 대해 개도국이 기존의 입장보다 더 적극적이고 능동적으로 접근하기 시작한 것이다. 2005년 제2회 도하회의에서는 남남협력을 개발 아젠다의 중심에 올려놓는 행동계획(Doha Plan of Action)을 채택함으로써 보건 의료, 안보, 거버넌스, 환경과 에너지, 식량문제, 과학과 기술 등의 다양한 개발 이슈를 다루는 주요 방편으로 자리잡게 했다.

유엔을 중심으로 한 움직임도 가속화되어 12월 19일이 ‘남남협력을 위한 유엔의 날’(UN Day for South-South Cooperation¹²⁾)’로 지정되고 기존의 UNDP SU/TCDC가 좀 더 다차원적이고 포괄적인 남남협력을 담당하는 “남남협력을 위한 특별반(Special Unit for South-South Cooperation: SU/SSC)”으로 전환되면서 유엔 차원에서 남남협력을 다각도로 지원할 수 있는 조직적 틀을 재정비하게 된다.

12) UN Resolution 58/220 of 23 December 2003

또한 이 시기는 지금까지 지역 내 국가 간 협력 위주로 진행되어왔던 남남협력이 지역 간 협력으로 그 범위를 넓히는 때이기도 하다. 중국-아프리카 협력포럼(2006), 아프리카-남미 회담(2006)과 동아시아-중남미 협력포럼(Forum for East Africa - Latin America Cooperation, FEALAC, 2007) 등 고위급 정책대화를 기반으로 한 지역 간 협력이 강화되고 있다.

오늘날의 남남협력은 인도, 중국, 브라질, 남아공, 한국, 싱가포르 등 신흥공업국의 괄목할만한 경제성장을 바탕으로 그 초점이 남측 국가 간 개발협력으로 맞춰지고 있는데서 특징을 찾을 수 있다. 1980-1990년대 경제성장의 결과는 이들 국가들이 선진국의 원조를 받는 수원국의 위치에서 벗어나는데 기여했을 뿐 아니라, 이들이 공여국으로서 국제개발협력 체제에 들어서는 데 결정적인 역할을 했다. 이제 신흥공여국의 숫자, 지원 규모, 파급 효과와 영향력은 기존 선진공여국이 더 이상 간과할 수 없는 수준에 달하고 있다.

2. 개발협력에서의 남남 및 삼각협력

남남협력의 범위가 개발협력으로 확대된 것은 최근의 일 만은 아니다. 이미 1960년대 후반, 중국이 탄자니아-잠비아 철로를 건설해 주고 인도가 네팔에 고속도로를 만들어 주었는가 하면, 1979년 비엔나 컨벤션(Vienna Convention on Science and Technology for Development)에서는 개도국 과학기술 프로젝트를 위한 펀드(fund)가 세워지기도 했다. 이 때부터 비록 미미한 규모였다 할지라도 개도국이 개도국에게 개발을 목적으로 기술을 전수하고 자금을 지원하는 일은 꾸준히 있어왔다. 그렇다면 왜 최근 들어 개발협력 분야에서 남남협력이 새삼스레 조명을 받게 되었는가. 그 시대적 배경은 무엇인가.

첫 번째, 가장 근본적인 원동력은 1990년대부터 중국, 인도, 브라질, 한국 등 신흥공업국의 경제성장과 원자재 가격 상승 등에 따른 거시 경제적 상황이 호전됨에 따라 이들 국가의 가용 재원이 급격히 확대되었기 때문이다. 중국은 2000년대 들어 연 10%를 상회하는 경제성장률을 기록하고 있으며, 브라질 역시 원자재 가격의 상승에 힘입어 지난 10년간 고속 성장을 이루어왔다. 이러한 경제성장은 일부 개도국의 기술력 향상에도 기여했다. 여기에 다 남남 간 교역이 증가하고, 개도국 간 경제적, 정치적, 문화적 교류가 활성화된 것도 중요한 영향을 미쳤다. 오늘날 남남 간 무역이 전 세계 교역량에서 차지하는 비율은 1970년대의

두 번째, 새로운 개발재원 확보의 필요성이다. 전 세계 ODA의 규모는 1990년대 후반부터 2005년 최고점에 달할 때까지 꾸준히 확대되어 왔다. 하지만 이는 대부분이 부채탕감, 인도적 지원, 식량지원 등 비 프로그래밍(non-programming aid) 분야에 대한 지원의 증대에 기인한 것으로서, 실제 개발협력 사업에 투입된 ODA 규모는 동 기간 제자리걸음을 한 것과 마찬가지였다. 더군다나, 2006년부터 전체 ODA 규모가 줄어들기 시작했고, 앞으로의 개발협력사업의 니즈(needs)를 충족시키기 위해서는 2010년까지 연 10%대의 ODA 확대가 필요한 것으로 파악되고 있다. 여기에서 최근의 전 세계적인 금융위기의 확대에 따라 미국, 일본 등 선진공여국의 개발재원이 감소할 것으로 우려되는 가운데, 새로운 개발재원의 확보가 시급한 사안으로 대두되기 시작한 것이다.

31

국제사회는 2002년 유엔 개발재원회의¹³⁾를 시작으로 다양한 개발재원 조성에 노력을 기울여 왔다. 이에 따라 항공권연대기금과 같은 혁신적 개발재원들을 발굴하고 게이트 재단과 같은 사립재단의 참여를 바탕으로 글로벌 펀드들이 조성되었다. 신흥공업국의 재원과 기술력을 모태로 한 남남·삼각협력 역시 이러한 방편의 일환으로 주목을 받고 있다.

세 번째, 단순한 기술전수에서 역량개발(Capacity Development)로의 패러다임의 전환을 들 수 있다. 1990년대를 지나며 국제 원조사회는 인프라와 인적역량 수준에서 막대한 차이가 나는 개도국에 선진기술을 ‘투입’하거나 ‘이전’시키는 기존의 방식에 무리가 있다는 점을 인정하고 새로운 접근법을 모색하기에 이른다. 역량개발의 핵심은 현지 주도의 자발적인 프로세스 하에, 수원국의 현지상황 및 역량 내에서 공여국이 공유하는 지식 및 기술을 접합하고 강화하는 과정을 통해 수원국의 역량을 확대 및 강화하는 것으로서, 여기에는 기존의 모델보다 개도국의 정치, 경제 사회적 환경, 지식, 기술 문화적 상황 등에 대한 적극적인 고려를 필요로 한다(한국국제협력단 2008c:139-149). 남남협력은 개도국 간 비슷한 언어, 문화, 자연 조건과 인프라 수준, 정치, 경제, 사회구조를 바탕으로, 이에 따른 유사한 개발과제(고인구밀도, 빈곤, 기아, 질병퇴치, 환경파괴 등)를 해결하고자 한다. 이러한 면에서 남남협력은 역량개발 패러다임의 기본적 전제조건을 충족시키는 동시에, 역량개발 패러다임의 향후 발전 가능성을 열어 줄 수 있는 주요 협력 형태로서 새로운 조명을 받게 된 것이다.

마지막으로, 개발원조 효과성 제고를 위한 국제사회의 다양한 시도와 논의 역시 남남협력이 국제개발협력의 중요한 부분으로 자리 잡는데 큰 역할을 했다. 국제사회는 2003년 로마회의, 2005년 파리선언 등을 거치며 주인의식(Ownership), 수원국 국가정책에의 합치(Alignement), 성과중심의 원조(Management for Development Results) 등 원조 효과성 제고를 위한 일련의 틀을 갖추어 나가기 시작한다. 남남협력은 통상적으로 북남협력보다 강한 수원국의 주인의식을 바탕으로 하고, 공여국의 개발원조 제공시 수원국의 국가개발정책에 기초하여 개발 사업을 추진하는 부분이 크다. 따라서 이러한 지표들을 달성하고 기존의 북-남 협력구도를 개선, 보완할 수 있는 방편의 하나로 남남협력에 대한 관심이 증대되기 시작한 것이다. 이렇듯 원조효과성 제고를 위한 논의에서 남남협력이 하나의 보완책으로 부상하기 시작하면서, 기존 선진공여국 위주로 움직여왔던 OECD/DAC도 비 DAC공여국과의

13) 국제개발재원 확보의 한 방편으로 삼각협력과 남남협력의 확대·강화를 위해 공여국과 수원국, 그리고 다자간 개발, 금융기구들이 함께 노력할 것을 촉구하였다.(Art.43, UN (2002), Report of the International Conference on Financing for Development, A/CONF.198/11)

대화를 확대하는 등, 남남협력의 주체들을 이러한 논의에 편입시키려는 노력을 가속화해 나가고 있다.

Box 1-1 아크라행동계획(Accra Agenda for Actions)과 남남협력

2005년 파리선언은 국제개발협력에 있어 획기적인 것이었음에도 불구하고 Bill & Melinda Gates Foundation과 같은 사설재단, GAVI Alliance와 같은 새로운 형태의 글로벌 펀드, 그리고 신흥공여국 참여 등으로 인해 급변하는 개발협력구도의 변화를 좀 더 수용할 필요가 있다는 지적을 받아왔다. 이에, 2008년 9월 2-4일 가나의 아크라에서 개최된 제3회 원조효과성에 관한 고위급회담(3rd High-Level Forum on Aid Effectiveness)에서 채택된 아크라행동계획은(Accra Agenda for Actions)은 남남협력의 의의와 중요성, 기본 원칙에 대해 언급하고 해당 공여국들이 파리선언의 내용을 준수할 것을 촉구하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

1. 남남협력에 참여한 국가뿐 아니라 모든 개발협력주체들이 파리선언의 원칙을 개발원조 제공에 있어 기준점(Point of Reference)으로 적용할 것을 장려(Art.19-a)
2. 남남협력의 중요성과 특별함을 인정(Art.19-b)
3. 삼각협력의 향후 발전을 장려(Art.19-b)
4. 남남협력은 북-남 협력의 가치 있는 보완(valuable complement)(Art.19-e)
5. 남남협력은 내정불간섭(Non-interference), 평등(Equality), 국가주권(National Sovereignty), 문화적 다양성(Cultural Diversity), 정체성(Identity)과 지역 상황(Local Content)의 원칙을 준수(Art.19-e)
6. 수요중심(Demand driven)의 역량개발에 있어서의 남남협력의 역할과 역량개발을 좀 더 효과적으로 하기 위한 공여국의 한 방편으로서의 남남협력(Art.14)

이렇듯 남남협력이 기존 국제개발협력 체제를 개선·보완해 나갈 수 있는 중요한 축으로 주목받으면서, 기존의 북-남 협력을 이에 접합, 개도국 간 협력을 선진공여국이 지원하는 삼각협력의 지원 형태 역시 관심을 끌고 있다. 그 기저에 내포되어 있는 배경은 여러 가지로 분석될 수 있다.

우선 개발도상국 입장에서는 타 개도국과 공유할 수 있는 자국의 개발경험이나 기술 등을 풍부하게 갖추고 있음에도 불구하고 일부 신흥공여국을 제외하고는 재원조달에서 어려움을 겪는 경우가 많아, 이에 대한 외부의 지원을 필요로 하는 경우가 많다는 점이다. 또한, 일

부 개도국들은 자금은 충분하나 원조 전달기관, 예산편성, 정책 입안, 사업 추진 등 개발협력의 전반적인 프로세스에 대한 노하우가 부족해 선진공여국과의 협력을 통해 이를 축적해 나가고자 하는 측면도 있다.

선진공여국의 입장에서는 기술협력 프로그램 추진 시 지리적인 거리, 이동비용, 체재비, 인건비 차이에 따른 비용효과(cost-effectiveness)적 측면과, 개도국 간 언어, 문화, 사회, 정치적 유사성, 그리고 지역 노하우 활용 측면에서 삼각협력을 고려하는 경우가 대부분이다. 또한, 여기에는 대부분의 남측 공여국들이 인도, 브라질, 중국, 칠레, 아르헨티나 등 각 지역의 중심국으로서, 향후 남북 간 관계강화에 따른 교역 확대, 국제사회에서 비중 있는 지지국 확보, 천연자원 확보 측면에서의 계산도 깔려있다. 삼각협력에 있어 선두주자로 손꼽히는 일본의 경우, 브라질, 칠레, 아르헨티나, 멕시코 등을 통한 대 중남미 삼각 기술협력 사업을 2003년 신 ODA현장 제정 이후 적극적으로 확대해 나가고 있다. 여기에는 중남미 국가들이 가지고 있는 공통의 언어와 문화에 대한 고려, 그리고 일본과의 지리적 거리와 이에 따른 소요비용 측면에서의 계산도 있었지만, 이차적으로는 이러한 협력관계를 통해 브라질, 칠레, 아르헨티나, 멕시코가 보유하고 있는 가스, 석유, 철광석에 대한 접근성을 확대하고자 하는 목적도 있었다. 또한, 유엔 안보리 확대권 등 중요한 사안에서 자국의 지지세력 확보 측면이라는 점도 상당부분 작용했던 것이 사실이다.

이제 개도국 간 협력(남남협력)과 이에 대한 선진공여국의 지원(삼각협력)은 국제 원조 사회의 양적, 질적인 개선 혹은 보완을 위한 중요한 축으로 받아들여지고 있다. 이에 따라 선진공여국 주도로 OECD/DAC 위주로 이루어지던 논의의 무대도 UN ECOSOC과 DESA, UNDP 등 전통적으로 남측 국가들의 목소리를 더 많이 대변해 온 유엔 체제로 확대되고 있다.¹⁴⁾

이렇듯 국제개발협력에서 남남협력에 관한 논의가 활발해짐에 따라 관련 사업의 규모가 늘어나고 그 협력방식 및 사업유형도 점차 다양화해지고 있다. 제2장에서는 남남협력 및 삼각협력이 무엇인지, 그 기본 요소, 개념, 규모와 흐름, 형태를 살펴보고, 개발협력에서 이러한 협력방식이 가지는 한계와 효용성에 대해서 고찰해 보기로 하자.

14) 이러한 움직임의 가장 큰 예가 2008년 여름 유엔 ECOSOC의 주도하에 개최된 DCF(Development Cooperation Forum)이다. DCF는 국제개발협력에 있어 개발도상국과 선진공여국이 함께 의견을 개진하고 공유할 수 있도록 하기 위한 포럼으로서, 매 격년 개최된다.

제2장 남남 및 삼각협력이란 무엇인가

개발협력에 있어 남남협력은 아직 체계적으로 명확히 성립된 개념이 아니다. 해당국가, 기관마다 각자의 적용 현황과 범위에 따라 정의, 개념, 범위, 구성요소, 사업유형 구분 등이 조금씩 차이를 보인다. 본 장에서는 UN과 OECD 등 다자간 기구와 JICA 등 선진원조기관의 연구조사결과와 정책보고서를 바탕으로 이를 정리해 보고자 한다. 우선, 남남협력과 삼각협력의 기본 구성요소인 남(South), 북(North), 남측공여국(Southern donors), 주축국(Pivotal countries)에 대해 알아보자.

1. 기본 요소

1) 남(South)과 북(North)

남남협력에서의 “남”과 “북”이란 역사적으로 강대국이었거나 소득 수준이 높은 국가들은 대다수가 북반구에, 그렇지 않은 국가들은 남반구에 모여 있다는 것에서 출발한 상징적인 개념에 불과한 것으로, 실제 “남”과 “북”을 가르는 명확한 기준은 없다. 특히나 개발협력에서 이 개념은 단순한 소득 수준에 따라 구분될 수 있는 것도, G-77이나 NAM에의 참여 여부로 구분 할 수 있는 것도 아닌 복잡한 개념이다. 특히 남남협력의 기본 단위인 “남”이 무엇인가에 대해서 논란의 여지가 많아지는 것은, 근래 들어 일부의 소위 개도국들이 괄목할 만한 경제성장을 이루고 정치·사회적 발전을 달성해 나가면서, 개도국 간 동질성이 줄어들어 이들을 하나의 단위로 묶는 것이 더 어려워졌기 때문이다. 개발협력 분야에서 “남”과 “북”을 구분하는 데에는 다양한 기준이 제시될 수 있다. 첫 번째, 통상적으로 UN에서 “남”과 “북”을 각각 선진국(developed countries)과 개발도상국(developing countries)과 동일시하여 분류하는 방식이다.

UN의 세계 국가분류는 다음 표와 같다.

<표 2-1> 유엔의 세계 국가 분류

선진지역/국 Developed regions/countries	개발도상지역/국 Developing regions/countries	전환국 Countries in transition
북미: 캐나다와 미국 아시아: 일본, (이스라엘) 대양주: 호주와 뉴질랜드 유럽국가, (동유럽국가)	아프리카 국가 캐나다와 미국을 제외한 미주 국가 일본을 제외한 아시아 국가. 중동 포함 호주와 뉴질랜드를 제외한 대양주 국가	구 유고연방국가 ¹⁵⁾ 구소련 독립국 ¹⁶⁾

주: 괄호 안은 분야에 따라 분류가 다른 경우

자료: UNCTAD 2008 및 UN Statistics Website

여기서 전환국(Countries in transition)이란 선진국과 개도국 어디에도 포함되지 않는 국가들이며, 경제적 소득, 사회발전 수준 등으로 봤을 때 선진국보다 개도국에 가까우나 유엔 통계상에서는 개도국으로 분류되지 않는 나라들이다. 전환국에는 구유고 연방국 7개국과 구소련 독립국 12개국이 포함되며, 때에 따라서 동유럽 국가들이 포함되기도 한다. 표 2-1의 분류 시스템은 지리적인 요소를 기본으로 역사, 정치, 경제, 사회적 상황을 종합적으로 고려한 것으로서, 과거 냉전시대 대립 축인 “동”과 “서”, 그리고 중립적인 위치의 “남”, 이 세 가지 그룹의 역사가 반영되어 있다. 즉, 선진국=냉전의 “서”, 개발도상국=“남”, 그리고 전환국=“동”이다. 따라서 유엔기구 내에서는 남남협력을 지칭할 때 전환국을 제외하고 선진공여국을 “북”, 개발도상국을 “남”으로 보는 경향이 지배적이다.¹⁷⁾ 또한, 이스라엘은 UNCTAD의 무역 통계 하에서는 선진국으로 분류되나, 다른 사안에서는 개발도상국으로 분류되기도 한다. 이 기준을 바탕으로 했을 때 한국은 “남”으로 분류되며, 한국이 추진해온 대개도국 협력 사업은 남남협력으로 분류 된다.¹⁸⁾ 이 기준은 현재 모든 UN 정책문서 및 연구 보고서에서 적용되고 있다.

한편, 상기 기준은 국제사회에서 가장 보편적으로 통용되는 것이기는 하나, 개발협력 분야 뿐 아니라 경제, 정치, 사회 등 국제관계의 타 분야를 포괄적으로 적용하고 있기 때문

15) 알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 크로아티아, 몬테네그로, 세르비아, 마세도니아공화국

16) 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루시, 그루지아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바공화국, 러시아, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄

17) UN, UNDP가 발간한 보고서, 선언문, 연설문, 정책분석 등에서는 전환국을 남남협력의 논의에 포함시키지 않는 경향이 지배적이다.

18) UN ECOSOC, UNDP의 연구보고서 및 정책자료는 모두 우리나라를 “남”으로 분류하고 있다. UN 2007b, UN 2008a, UN 2008f 참조

에 원조의 공여나 수원 등 개발협력 특유의 요소가 충분히 고려되어 있지 않다는 점이 문제로 지적될 수 있다.

두 번째, OECD/DAC 가입 여부 역시 “남”과 “북”의 분류에 있어 하나의 기준으로 적용될 수 있다. DAC 가입 자체가 해당국의 의지만으로 되는 것이 아니라 개발협력 정책과 실제 전반에 걸쳐 일정 수준의 요구조건을 충족시키고 이에 대한 수년간의 다면적 심사를 통해 이루어지는, 그야말로 선택적인 ‘개발원조 선진국의 모임’이라는 점에서 DAC 가입 여부를 국제 원조사회의 선진국 여부를 결정하는 하나의 척도로 볼 수 있다는 것이다. 또한, DAC 가입이 가지는 상징성 뿐 아니라 이의 목적과 기능 전반을 고려했을 때 이러한 기준은 나름대로의 설득력이 있다. 다만, 동 기준은 국제개발협력 분야의 특수성을 고려한 것이기는 하나, OECD/DAC가 공식문서에서 남남, 삼각협력을 거론할 때 “남”과 “북”이라는 일률적 구분법보다는 DAC 회원국, 비회원 공여국(non-DAC donors), 신흥공여국(Emerging donors) 등 자체적인 표현을 선호하는 경향을 보임과 동시에, 어느 개념이 어디에 분류되는지에 대한 명확한 규명을 하지 않고 있기 때문에 이를 현 시점에서 확증적으로 사용하기에는 무리가 있는 점은 감안하여야 할 필요가 있다. 이 방식을 기준으로 하면 한국은 2009년 현재, “남”으로 분류되나 DAC 회원국이 되는 2010년부터 “북”으로 분류될 수 있다.

세 번째로 개발원조 수원과 공여를 기준으로 삼는 분류법이 제시될 수 있다. 즉, 개발원조를 받지는 않고 제공만 하는 순수 공여국을 “북”으로 보고 공여의 여부와 관계없이 모든 수원국을 “남”으로 보는 기준이다. 하지만 여기서의 문제는 단순한 수원 혹은 공여 여부만으로 ‘남’과 ‘북’이 내포하는 자원, 인적자원, 기술력의 차이를 얼마나 반영할 수 있는가에 있다. 예를 들어, 인도, 카타르 등이 순수 공여국이라는 점에 바탕, “북”으로 간주되는데 있어 의문이 제기될 수 있다는 것이다.

앞에서도 언급했듯이 현 시점에서 절대적인 분류방식으로 받아들여지고 있는 기준은 없으며, 따라서 국제사회에서 향후 추가적인 논의가 이루어져야 한다.

한편, 남남협력의 “남”과 “북”의 구성에는 개별 국가 뿐 아니라 지역기구 등 다자간 협력체제 역시 포함된다. 다자간 협력체제는 그 주도 세력과 회원구성, 설립목적, 활동내역 등에 따라 각각 구분되며, 따라서 “남”측 국가 주도로 형성·발전되어온 다자간기구 혹은 지역기구(ASEAN, IsDB 등)는 “남”으로, 브레턴우즈체제 하의 기구들(IMF, 세계은행 등)

과 같은 경우는 “북”으로 분류한다. 현재 UN, UNDP 등의 정책보고와 연구사례를 보면 기구 내 회원국 구성이 기구의 “남” 혹은 “북”의 방향성을 정하는 기준점으로 작용하는 경향을 보이고 있어, “남”측 국가만으로 구성된 기구(BADEA, ASEAN, IsDB 등)는 “남”으로, “남”과 “북”이 혼합되어 있거나(AfDB, AsDB, IMF 등) “북”만으로 이루어진 경우(EC 등)는 “북”으로 분류되는 것이 통상적이다.

Box 2-1 우리나라의 중간적, 독자적 위치

세계 13위 경제국이며 연간 7억불 규모의 ODA를 제공하는 순수 공여국이지만 아직 OECD/DAC 회원국이 아닌 우리나라가 “남”인지 “북”인지에 대해서는 명확하지 않다.

우리나라는 역사적으로도 “남”도 “북”도 아닌 중간선상에 위치해 있었다. 우리는 광복 이후에도 비동맹 흐름을 호의적으로 보기 어려운 상황이었으며, 냉전에 있어서도 외교기조는 미국과 마찬가지로 철저한 반공에 입각해 있었다. 따라서 중립마저도 배척하는 양상을 띠게 됐다. 따라서 우리나라는 냉전 동안 신생독립국이며 개발도상국이고 “남”임에도 불구하고 비동맹외교의 흐름에 편입되기 어려운 한계를 안고 있었다. 더군다나 제3세계가 북한을 인정함에 따라 1970년대까지 상당한 갈등관계에 놓여 있었다.

정치적으로 독자적 위치에 놓여있는 우리의 상황은 유엔 내 그룹형성에 있어서도 단면적으로 드러난다. 엄밀한 의미에서 웨스턴 그룹(Western Group)에 속하지도 않고 G-77, 비동맹운동(Non-Alignment Movement, NAM) 어디에도 참여하지 않는 우리는, 선진국과 개발도상국의 어디에도 속하지 않는 중간 선상에서 독자적인 행보를 지속해 오고 있다.

2) 남측 공여국(Southern donors)

남측 공여국은 말 그대로 “남”측 국가 중 개발협력을 목적으로 타국에 재정적, 기술적 원조를 제공하는 모든 국가를 지칭한다. 여기에는 현재 국제원조체제의 변화와 관련해 논의되고 있는 신흥공여국(Emerging Donors), 비 OECD/DAC 공여국(non-DAC donors), 중소득공여국(the MICs Donors)의 개념 모두가 포함된다. 하지만, “남”과 “북”의 기준이 명확하지 않기 때문에 남측공여국이라고 분류할 수 있는 국가들 역시 다양한 기준으로 제시될

수 있다. 앞에서 제시한 세 가지 분류 기준이 공통적으로 적용되는 남측공여국¹⁹⁾에는 브라질, 중국, 쿠웨이트, 사우디아라비아, 남아프리카공화국, 터키, 아랍에미리트, 베네수엘라, 아르헨티나, 칠레, 이집트, 이스라엘, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 튀니지, 알제리, 바레인, 쿠바, 인도네시아, 멕시코, 모로코, 나이지리아, 파키스탄 등²⁰⁾이 있다. 한국과 인도, 카타르 등의 남측공여국 분류 여부는 명확히 단정 짓기 어렵다.

<표 2-2> 남측 공여국

남측공여국			
리비아	바레인	알제리	쿠웨이트
이란	방글라데시	이집트	태국
나이지리아	베네수엘라	(인도)	터키
남아공	브라질	인도네시아	튀니지
대만	사우디아라비아	중국	파키스탄
말레이시아	싱가포르	칠레	(한국)
멕시코	아랍에미리트	(카타르)	...

주: 괄호 안은 남측공여국의 해당 여부가 남북분류 기준에 따라 차이를 보일 수 있는 경우

3) 주축국(Pivotal countries)

주축국이란 1997년 당시의 UNDP Special Unit for TCDC가 남남협력의 지역적 허브가 되어온 23개 개도국을 초청하는 회의를 개최한 것에서 출발하는데, 이들은 각 지역 내에서 비교적 고성장을 달성하고 무역을 포함한 여러 형태의 개도국 간 협력에 있어 막대한 잠재력을 가지고 있는 개발도상국을 지칭한다. UNDP는 주축국을 “남남협력을 촉진할 수 있는 역량과 경험에 힘입어, 개발도상국간 협력을 도모하고 적용하는데 있어 지도적(lead) 역할을 할 수 있는 위치에 있는 개발도상국²¹⁾”이라고 정의하고 있다. 이들 주축국으로 분류

19) 한편, 남남협력은 중·고소득국에만 국한되는 것이 아니다. 최빈국인 방글라데시는 마이크로파이낸싱 프로그램과 인구계획(family planning)의 오랜 경험에 바탕, 상당한 노하우를 축적한 것으로 알려져 있으며, 비록 소규모이기는 하지만 인근 아시아 국가 뿐 아니라 아프리카 국가로 기술 전수를 위한 연수 프로그램을 운영해 오고 있다. 마이크로 파이낸싱 연수 프로그램은 인도네시아, 말레이시아, 네팔 등을 대상으로 추진해 왔다. 인구계획 분야에서는 수도 다카에 The Partners in Population and Development Secretariat를 설립, 콜롬비아, 이집트, 인도네시아, 케냐, 멕시코, 모로코, 태국, 튀니지, 짐바브웨 참가자를 연수시키고 있다.(Kumar 2008:7)

20) 소규모 남측 공여국에는 이밖에도 이란, 리비아가 대규모 원조를 공언하였으나 관련 정보의 부족으로 활동현황과 내역을 파악하기 어려운 상태이다. (UN 2008a:3)

21) "Developing countries which, by virtue of their capacities and experience in promoting South South cooperation, are positioned to play a 'lead' role in the promotion and application of TCDC, mainly by sharing their capacities and experience with other developing countries; although they could themselves also benefit from the experience of such countries" (http://tcdc.undp.org/knowledge_base/pivotal_issues.aspx)

된 국가들은 이러한 위치의 부여에 따른 책임을 수행할 의지가 있는 국가들이어야 한다.²²⁾
UNDP의 주축국 분류 기준은 다음과 같다.²³⁾

- ① 개도국 간 기술협력에 공여자로서 참여한 오랜 역사를 가지고 있거나, 양자간 혹은 다자간 협의를 통해 이러한 활동을 추진해 나갈 재원을 조달할 수 있을 것
- ② 개도국 간 기술협력의 원칙과 방안을 육성하는 적절한 정책, 가이드라인과 매커니즘의 설립 등을 통해 강력한 국가 차원에서의 의지를 표명할 것
- ③ 인적자원개발, 기술 혹은 서비스 등에서 하나 혹은 그 이상의 고유한 기술적 혹은 제도적 역량을 갖추고 있을 것
- ④ 다른 개도국의 지식 베이스를 넓히고 전반적인 발전에 향상할 수 있도록 경험과 기술적 노하우를 공유할 의지가 있을 것
- ⑤ 명확한 기능과 권한을 가지고 있는, 국가 차원의 전담 메커니즘(Focal Point Mechanism)의 존재여부
- ⑥ 개도국 간 기술협력을 전담, 책임지는 기술협력기관의 존재여부
- ⑦ 국가 차원에서의 역량과 경험에 관한 데이터베이스
- ⑧ 개도국 간 협력을 원활히 할 수 있는 기금 혹은 프로젝트의 수립

UNDP가 이에 따라 분류한 주축국은 다음 표와 같다. 여기에는 각 지역 내 경제적 부국 대부분이 포함된다. UN의 기준에 따라 우리나라를 “남”으로 분류하고 있는 UNDP는 우리를 주축국에 포함시키고 있다.

<표 2-3> 주축국(Pivotal countries)

아시아.태평양	아프리카	중남미	아랍국가와 유럽
중국 인도 인도네시아 말레이시아 파키스탄 한국 싱가포르 태국	가나 모리셔스 나이지리아 세네갈 남아프리카공화국	아르헨티나 브라질 칠레 콜롬비아 코스타리카 쿠바 멕시코 페루 트리니다드토바고	이집트 몰타 튀니지 터키

자료: http://tcdc.undp.org/knowledge_base/pivotal_issues.aspx

22) http://tcdc.undp.org/knowledge_base/pivotal_issues.aspx

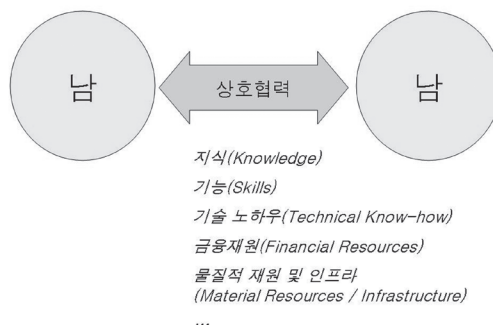
23) http://tcdc.undp.org/knowledge_base/pivotal_issues.aspx

2. 남남 및 삼각협력의 정의와 개념

우선, 광의에서의 남남협력은 넓은 의미에서 개도국과 개도국이 경제, 사회개발 및 집단적인 자립을 목적으로 한 상호 협력활동으로 정리될 수 있다. UNDP, UNESCO와 JICA는 남남협력을 다음과 같이 정의하고 있다.

- UNDP: 개발도상국 간 배우고 선례 및 기술을 공유하는 과정을 통해 효과적인 개발을 도모하는 수단²⁴⁾
- UNESCO: 둘 혹은 그 이상의 개발도상국이 지식, 기능, 자원과 기술 노하우의 상호교환을 통해 각각의 혹은 공통의 발전을 추구해나가는 프로세스²⁵⁾
- JICA: 자가 지속적인 발전을 촉진하는데 있어 개발도상국 간 기술적, 경제적 협력관계를 수반하는 상호협력²⁶⁾

<그림 2-1> 남남협력의 기본모형



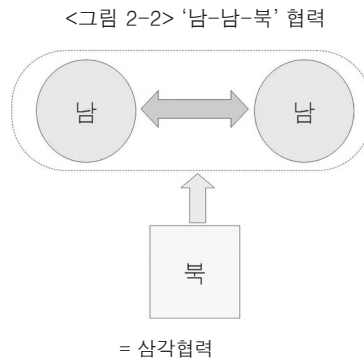
남남협력은 그 범주에 있어 양자간, 다자간을 포함하며 그 형태에 있어 소지역, 지역 내 혹은 지역 간 협력이 될 수 있으며 또한 남-남-남 협력, 남-남-북 협력(삼각협력)을 포괄하는 다차원적(Multi-dimensional)이고 다면적(multifaceted)인 개념이다. 오늘날 국제사회에서는 남남협력은 기존의 북-남 협력의 대체가 아닌 보완성을 갖는다는 점에 대해 대체적인 공감대가 존재한다.

24) "a means of promoting effective development by learning and sharing best practices and technology among development countries" (<http://www.undp.org>)

25) "a process whereby two or more developing countries pursue their individual or collective development through cooperative exchanges of knowledge, skills, resources and technical know-how" (UNESCO 2006:1)

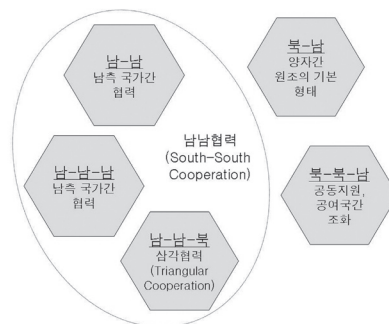
26) "mutual cooperation aimed at fostering self-sustaining development, involving deepening relations among developing countries while conducting technical and economic cooperation" (JICA 2005:1)

삼각협력(Triangular Cooperation)은 남-남 협력구도에 기존의 북-남 관계가 합쳐진 협력형태라고 할 수 있는데, 이를 정리하면 남남협력 구도에 대해 남이나 북이 지원(Support)하는 형태의 협력관계가 될 수 있다. 통상적으로 원조사회에서 삼각협력이란 “남남협력에 대한 지원(Support for South-South Cooperation)”과 일맥상통하는 개념으로 통용되고 있다. UN ECOSOC은 삼각협력을 “OECD/DAC 공여국이나 다자간기구가 남측 국가들이 다른 남측국가들을 지원할 목적으로 추진하는 프로젝트/프로그램을 지원하는 것”²⁷⁾으로 정의하고 있다.



따라서, 삼각협력은 남남협력의 한 종류 혹은 하위개념으로 간주되며, 삼각협력은 단순히 개발협력의 주체가 셋이라고 되는 것이 아니라 남남협력적인 요소를 필수적으로 포함하고 이를 북측 공여국이 재정, 기술적으로 지원하는 형태를 띠어야 성립되는 것이다. 다시 말해, 남-남-남이나 남-북-북과 같은 다른 삼자간협력을 제외한 남-남-북 협력만 삼각협력으로 간주된다.(그림 2-2, 2-4, 2-5 참조)

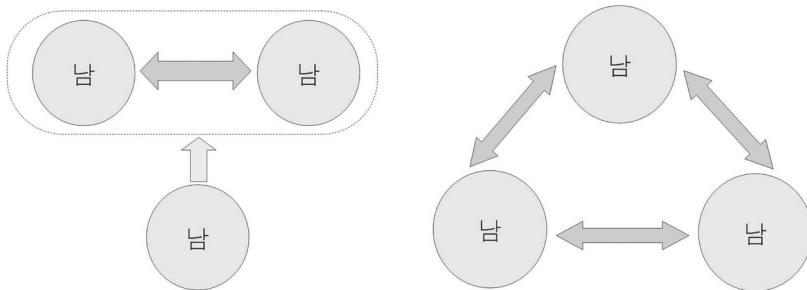
<그림 2-3> 개발협력의 형태와 남남 및 삼각협력의 구분



27) "OECD/DAC donors or multilateral institutions providing development assistance to Southern governments to execute projects/programmes with the aim of assisting other developing countries" (UN 2008a:3)

여기서 남-남-남 협력은 남측 국가들이 다른 남측 국가를 지원하기 위해 맺은 협정²⁸⁾ 혹은 사업으로 요약될 수 있는데, 대체적으로 기존의 남-남 협력이 확대된 형태로 이해해도 무관하다. 남-남-남 협력에서 이해당사자가 셋이라 해도 이는 통상적으로 삼각협력으로 분류되지 않는다. 현재 “남”인 우리나라가 실시하고 있는 한-칠레 공동연수(칠레(남)의 시설과 인력을 활용한 제3의 중남미국가(남) 기술전수), 한-이집트 협력사업도 모두 여기에 해당되어, 남남협력이기는 하지만 삼각협력으로 분류되지는 않는다.

<그림 2-4> ‘남-남-남’ 협력

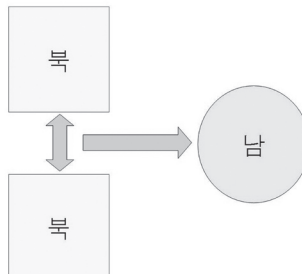


: 남남협력임. 삼각협력으로 분류되지 않는다.

남-남-남의 확대의 측면에서 보면 ASEAN과 같은 남측국가 간 기구를 통한 지역통합 (Regional Integration) 노력 역시 남남협력의 범위에 들어간다.

남-북-북 협력은 “남”과 “남”간의 협력을 기본으로 했다가보다는 “북”과 “북”간 협력 관계를 통한 “남”측 국가 지원에 초점을 두고 있다는 점에서 남남협력이라는 관점에서보다는 공여국간 원조조화(Harmonization)의 측면에서 이해하는 것이 통상적이다.

<그림 2-5> ‘남-북-북’ 협력



: 공여국간 원조조화. 남남협력 혹은 삼각협력에 해당되지 않는다.

28) “Agreements between countries to assist another country” (2008.4 한-일 공동주최 ‘개발 파트너십 확대 회의’시 UNDP측의 발표자료)

삼각협력의 대표적인 예로 일본(북)이 지원하는 브라질(남, 주축국)의 대 포르투갈어권 아프리카 국가(남)에 대한 HIV/AIDS 퇴치사업을 들 수 있다. 다자간 삼각협력의 예로는 2003년 인도, 브라질, 남아프리카공화국 3국이 타 개도국의 빈곤퇴치와 기아감소를 목표로 기금을 조성하고 UNDP가 사업 추진을 지원하는 IBSA(India, Brazil and South Africa) 공동펀드²⁹⁾를 들 수 있다.

29) 3국이 연간 100만불씩 출자하여 제3의 개도국에 단기, 중기, 단기적인 개발 프로젝트를 지원할 수 있는 펀드를 조성, 2005-2006년 아이티 HIV/AIDS 퇴치사업에 지원했다.

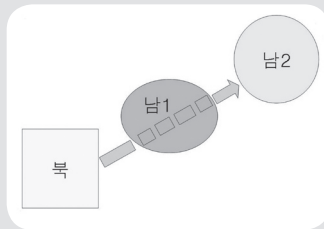
Box 2-2 삼각협력 모델

삼각협력의 모델은 그 최종 목표, 수혜자, 기능, 그리고 참여 지역 혹은 국가의 개발 특수상황 등에 따라 천차만별로 달라질 수 있다. 일본의 경우 이를 다음과 같이 개략적으로 구분하고 있다.

① 북측 원조의 흡수와 전파(Dissemination of the output of the North's cooperation)

이는 북측 공여국 지원의 영향을 다른 국가 혹은 지역으로 전파하는 활동 분류로서 제3국 연수와 제3국 전문가 파견 등이 해당된다. 이 형태의 특징은 매개가 되는 남측 국가(남1)의 인적자원과 시설을 수원국 또는 지역 전체의 개발을 위한 '인큐베이터'로 활용한다는 것이다. 이를 통해 지역의 상황에 맞춰진 지식(localized techniques)의 전파가 가능하며, 주로 역내 국가 간 발전의 격차가 큰 경우 활용될 수 있다. 목표 수혜자는 남측 수원국(남2)이다.

<그림 2-6> 북측 원조의 흡수와 전파

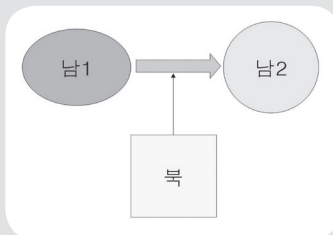


주: 북: 북측 공여국·기관
남1: 남측 국가
(주축국인 경우가 대부분)
남2: 남측 국가
화살표: 인적, 물질, 기타 자원의 이동
점선내역: 북측 공여국·기관의 지원 범위

② 개도국 간 기술협력에 대한 지원(Support for technical cooperation among developing countries)

남측 공여국(남1)이 남측 수원국(남2)을 대상으로 개발원조를 제공하거나, 혹은 이들 국가가 상호 보완적인 기술과 지식을 공유하는데 있어 북측 공여국이 재정적 혹은 기술적으로 지원하는 형태로서, 주로 신흥공여국(남1)과 수원국(남2) 모두를 대상으로 한다.

<그림 2-7> 개도국간 기술협력에 대한 지원

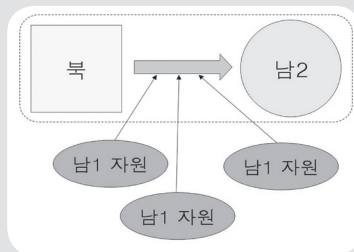


주: 북: 북측 공여국·기관
남1: 남측 국가
(주축국인 경우가 대부분)
남2: 남측 국가
화살표: 인적, 물질, 기타 자원의 이동
점선내역: 북측 공여국·기관의 지원 범위

③ 개도국 자원의 효율적인 이용(Effective use of developing countries' resources)

북측 공여국이 남측 수원국(남2)의 개발이슈를 해결하는데 있어 북측 공여국 자체만의 인적, 물적 자원으로는 원하는 결과를 얻을 수 없다고 판단될 때 취해질 수 있는 경우이다. 원조의 최종목표는 남측 수원국(남2)에 있으며, 이를 위해 북측 공여국은 제3국 전문가 파견, 물자 조달 지원을 통해 다른 남측국가(남1)의 가용 자원을 활용한다. 중간 자원을 제공하는 남측 국가(남1)는 지역내 주축국인 경우가 대부분이며, 많은 경우가 남측 수원국(남2)과의 언어적 문화적 유사성에 바탕을 두고 있다.

<그림 2-8> 개도국 자원의 효율적인 이용



주: 북: 북측 공여국·기관

남1: 남측 국가

(주축국인 경우가 대부분)

남2: 남측 국가

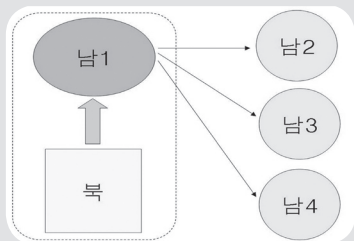
화살표: 인적, 물적, 기타 자원의 이동

점선내역: 북측 공여국·기관의 지원 범위

④ 남측 주축국의 공여국으로의 전환을 위한 지원(Support for developing countries in becoming donors)

남측 국가(남1)가 공여국으로 발전할 수 있는 역량의 강화를 위해 북측 공여국이 지원하는 형태로, 잠재적으로는 다른 남측 국가에도 영향력은 전파될 수 있으나 북측의 지원은 남측 공여국(남1)의 역량강화에 목표를 두고 있다.

<그림 2-9> 남측 주축국의 공여국으로의 발전을 위한 지원



주: 북: 북측 공여국·기관

남1: 남측 국가

(주축국인 경우가 대부분)

남2: 남측 국가

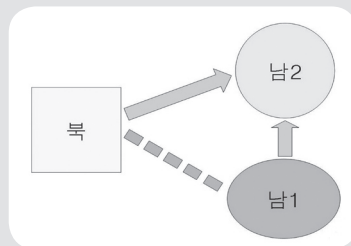
화살표: 인적, 물적, 기타 자원의 이동

점선내역: 북측 공여국·기관의 지원 범위

⑤ 북측 공여자와 남측 공여국·기관 간 협력(Collaboration between the North and the Southern donors)

북측 공여국과 남측 공여국(남1)이 각각의 인적, 기술적, 재정적 자원을 남측 수원국(남2)의 발전을 목표로 상호 보완하며 협력하는 형태이다. 최종 목표는 남측 수원국(남2)에 맞춰져 있다. 북측 공여국과 남측 공여국(남1)은 개별적인 지원전략 혹은 국별지원계획 등을 바탕으로 남측 공여국(남2)을 지원하며, 북과 남측 공여국의 지원 영역은 전체적인 지원 전략의 합치라기보다는 상호 보완이 필요한 개별 분야 단위로 이루어지는 경우가 대부분이다.

<그림 2-10> 북측 공여자와 남측 공여국·기관 간 협력



주: 북: 북측 공여국·기관

남1: 남측 국가

(주축국인 경우가 대부분)

남2: 남측 국가

화살표: 인적, 물적, 기타 자원의 이동

점선내역: 북측 공여국·기관의 지원 범위

자료: JICA 2005를 바탕으로 수정, 재작성

3. 규모와 흐름

남남협력과 삼각협력의 전 세계적인 규모에 대한 공식적인 통계는 아직 없다. OECD/DAC의 통계로 집계되는 “남”측 공여국은 한국, 터키, 이스라엘, 쿠웨이트, 사우디아라비아, 아랍에미리트, 대만, 체코, 슬로바키아, 이스라엘 정도이며, 중국, 인도, 베네수엘라 등에 대해서는 연보나 제3자의 연구결과를 토대로 대략의 규모를 산출할 수 있을 뿐이다.

남남협력의 대략적인 규모에 관한 가장 최근의 자료는 UN ECOSOC이 2008년 발간한 “Trends in South-South and triangular development cooperation”³⁰⁾이다. 이 보고서는 OECD/DAC 및 IMF의 통계, 정부보고 등을 토대로 남남협력의 규모를 95억 4백만 불에서 121억 4천5백만 불(2006년 기준)로 추산했다. 이중 다자간 비율은 18.2%다. 이는 알제리, 바레인, 쿠바, 인도네시아, 멕시코, 모로코, 나이지리아, 파키스탄 등 소규모 원조국과 이란, 리비아, 카타르 등 대규모의 원조를 약속했으나 실제 집행여부를 확인할 수 있는 자료가 없는 경우, 그리고 이집트, 싱가포르, 튀니지 등 신빙성 있는 공식자료가 부재한 경우와 체코, 헝가리, 폴란드 등 “남”과 “북”의 분류에 적용되지 않은 국가들은 제외된 수치이며, 따라서 실제 가능 규모보다 상당히 축소된 수준의 추정치라고 할 수 있다. 상기 규모는 동 통계에 포함된 “남”측 공여국의 GNI 대비 0.16–0.22%에 해당하는 것이며, 전체 국제개발 원조의 7.8–9.8%에 해당되는 것이다(UN 2008a:9–11). 이는 1990년대 전체 원조시장의 95% 정도를 DAC 공여국이 점유했던 것에 비하면 약 두 배 가량의 성장세를 보인 것이다.³¹⁾ UN ECOSOC의 보고서는 최근 원조규모 확대와 관련된 남측 공여국들의 공약이 실현화 될 경우, 2010년 남남협력의 규모가 150억 불에 달할 것으로 전망하고 있다(UN 2008a:10).

UN ECOSOC 추산의 상세 내역은 다음 표와 같다.

30) UN 2008a

31) 1970년대말 개발원조의 최소 25%가 남남협력의 차원에서 이루어졌던것이 1980, 90년대를 거치며 5% 대로 내려갔다가 2000년대 들어 다시 상승세를 보이고 있다. (자료: Richard Manning, Development Cooperation Forum 런칭기념 UN ECOSOC 고위급회의시 발언)

<표 2-4> 남남협력의 규모(2006년)

	US\$ million		as % of GNI		% of aid to multilaterals	Future Quantity Intent
	lower bound	upper bound	lower bound	upper bound		
Bilaterals						
Africa						
South Africa (0)	194		0.07%		77%	- Policy proposal to increase aid to 0.2%-0.5% in the foreseeable future.
Asia						
China (1)	1,500	2,000	0.06%	0.08%	na	- Doubling aid to Africa to US\$ 1bn by 2009 - Debt relief for 31 HIPCs (US\$ 1.3-1.4 bn).
India (2)	504	1,000	0.06%	0.11%	7%	- Increase envisaged, but not detailed.
Korea, Republic of (incl. aid to N. Korea) (3) *	579	885	0.07%	0.10%	17%	- US\$ 1 billion by 2010 (excl. aid to N. Korea) - 0.25% of GNI by 2015 (=US\$ 2.8 billion).
Malaysia (4)	16		0.01%		36%	- 25% increase in technical co-operation over 2006-2010 (appr. US\$ 2.5 mn extra)
Thailand (3)	74		0.04%		12%	- Increase envisaged, but not detailed
Middle East & North Africa						
Israel (3)	90		0.06%		17%	- No information available
Kuwait (3) **	158		0.19%		3%	- No information available
Saudi Arabia (3)	2,095		0.70%		2%	- No information available
Turkey (3)	714		0.18%		10%	- Aims for 0.2% of GNI, no time-path announced
United Arab Emirates (3)	249		0.24%		0%	- No information available
Latin America & Caribbean						
Argentina (5)	5	10	0.0025%	0.0050%	na	- Increase envisaged, but not detailed
Brazil (6)	356		0.04%		na	- No information available
Chile (7)	3.0	3.3	0.0026%	0.0029%	na	- US\$ 3,8 million by 2008
Venezuela (8)	1,166	> 2,500	0.71%	1.52%	na	- Amount of oil aid dependent on future oil price
Multilateral Development Institutions (non-OECD) ***						
Arab Agencies (AFESD, OPEC Fund, IsDB & BADEA) (3)	833		-	-	-	- BADEA's 2005-2009 five year plan budgeted at US\$ 675 mn. Planned total commitment of US\$ 200 mn by 2009. - IsDB aims for a total (concessional + non-concessional) of US\$ 4 bn in disbursements over the next 5 years. It has also mobilised US\$ 2 bn for a newly established poverty fund. - No information available on OPEC Fund.
Other						
Taiwan, Province of China	513		0.14%		4%	- No information available
Arab Support to Palestinian Adm. Areas (9)	456		-	-	-	
TOTAL	9,504	12,145	0.16%	0.22%	18.2%	(avg for % of GNI)

‡ Data on Egypt, Singapore and Tunisia not available. na = not available.

* Baseline OECD/DAC estimate does not include South Korean aid to North Korea, which was estimated to be between US\$ 125 mn (Korean Ministry of Finance & Economy, 2006) and US\$ 430 mn (Jerve, 2006) in 2005.

** Only includes aid from the Kuwait Fund for Arab Economic Development (KFAED), not other bilateral Kuwaiti aid.

*** DAC only reports aggregated aid statistics for the 3 Arab multilateral institutions covered in this paper. Publicly available disaggregated figures are often not up to date and are mostly commitment based (see Annex 1 on data issues). Data for AFESD is taken from the official website: <http://www.arabfund.org/ENINDEX.HTM>. As multilateral contributions of UAE, Kuwait and Saudi Arabia were very small in 2006, we include net disbursements from the Arab multilateral institutions (AFESD, OPEC Fund, BADEA and IsDB) in calculating total concessional financing amounts without a big risk of double-counting. Data excludes aid to West Bank and Gaza.

(0) Source: South African Treasury (2008). Figures correspond to 2007/08 budget commitments (all grants).

(1) Source: Based on Lancaster (2007) and Brautigam (2007). Figures correspond to gross disbursements.

(2) Source: Lower estimate from Indian Federal Government budgetary (gross) commitments (Indian Ministry of Finance, 2006). Upper estimate from 2007 budget speech by Indian Finance Minister (Indian Ministry of Finance, 2007).

(3) Source: OECD/DAC (2007a) - Table 33e (all net disbursements).

(4) Source: Multilateral aid was calculated on the basis of Government of Malaysia (2005), whilst for bilateral aid EPU (2007) was used. Figures are for 2005 and as Malaysia does not give out loans, hence net=gross disbursements.

(5) Source: Personal communication with official from Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) (19.01.2008). As Argentina does not give out loans, gross disbursements = net disbursements. Excludes multilateral assistance.

(6) Source: Brazilian Ministry of External Affairs (2007) and personal communication. Excludes humanitarian assistance and peacekeeping operations.

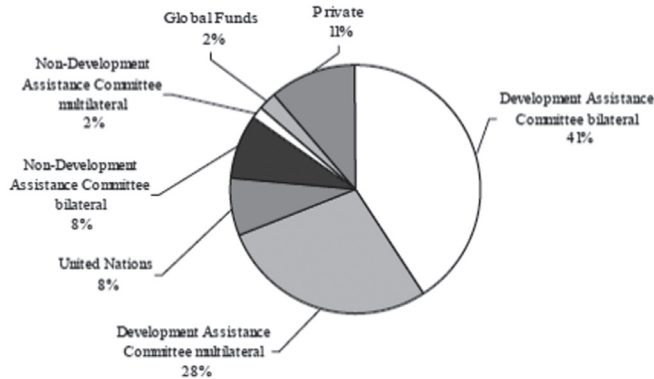
(7) Source: lower bound based on estimate in AGCI (2007), upper bound based on OECD/DAC (2007b). Excludes multilateral assistance.

(8) Source: Government of Venezuela (2007) - Figures correspond to gross disbursements between Jan -Nov '07 (lower limit). PetroCaribe (2006) estimates for an upper oil aid limit were calculated to be at US\$ 2.5 bn (upper limit).

(9) Source: IMF (2007a) - these figures are not double-counting as the DAC database does not report any figure for ODA from Arab countries/agencies to the Palestinian territories.

출처: UN 2008a:11

<그림 2-11> 전 세계 ODA의 출처(2006년)



자료: UN 2008f:9

상기 추산에 따르면 중국, 사우디아라비아, 베네수엘라가 2006년 기준, 10억불에서 25억 불을 지원, 1,2,3위를 다투고 있으며, 그 뒤로 인도, 한국, 터키가 5억불에서 10억불의 규모의 원조를 제공한 것으로 나타났다. 다자간에서는 아랍계열 기구들이 약 8억불 가량을 지원한 것으로 나타났다.

남남협력은 문화적, 언어적, 정치·경제적 연계성에 뿌리를 두고 개발 니즈(Needs)에 대한 더 나은 이해를 바탕으로 하기 때문에 정치적으로 혹은 무역·투자 면으로 관련이 있는 인근국가나 지역을 위주로 이루어지고 있다.

남남협력의 90% 가량은 프로젝트 사업 재정지원과 기술협력으로 이루어지며, 나머지 10%가량은 부채탕감이나 예산지원 등의 형태로 이루어지고 있다(UN 2008f:24). 또한, 남남협력의 2/3는 차관으로, 나머지 1/3은 무상원조 형식으로 지원되고 있는 것으로 추산(UN 2008f:25)되고 있는데, 이는 남남협력이 대부분 인프라 건축과 생산·제조분야 지원 위주로 이루어지고 있는 것과 밀접한 연관이 있다.³²⁾ 또한, 남남협력은 일부 아랍계 공여국을 제외하면 대부분이 타이드로 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편, 삼각협력은 선진공여국의 기존 원조사업의 추가분이 아닌 일부이지만 이들의 OECD/DAC 통계보고서 삼각협력 부분이 마커(Marker)가 되어있지 않아 그 대략의 규모조차 산출하기가 어려운 실정이다. 현재 이에 관한 통계·연구 자료는 없다. 공여국 중에서는

32) 다음 절 참조

일본이 아시아, 아프리카, 중남미 지역에 걸쳐 가장 적극적으로 삼각협력을 추진해나가고 있으며, 이 밖에도 캐나다, 영국, 미국 등이 소수의 삼각협력 사업을 실시하고 있는 것으로 알려져 있다.

4. 사업형태

초창기의 남남협력은 고속도로 등 국가 기간 인프라 구축에 중점을 둔 프로젝트 사업 위주로 추진되다가 지금은 그 영역이 기술협력 쪽으로도 확대된 상태이다. 그럼에도 불구하고 남남 협력은 여전히 수원국의 인프라 니즈와 생산·제조분야(productive sector investment) 지원을 위한 프로젝트형 사업의 비중이 높은 편이다.

앞서 언급했듯이 남남협력의 90% 가량은 프로젝트 사업과 기술협력으로, 나머지 10% 가량은 부채탕감이나 예산지원 등의 형태로 이루어지고 있다.(UN 2008f:24) 통상적으로 남남협력에 있어 일반예산지원(General Budget Support)의 비중은 그리 높지 않다. 하지만 최근 들어 인도가 부탄, 네팔, 아프가니스탄³³⁾에 지원했으며, 아랍국가들도 2006년 한해에만 4억5천만 불 규모로 팔레스타인에 예산을 지원한 경우가 있다. 특히, 파리선언 서명국 중 향후 프로그램형 접근(Programme-Based Approach)의 확대가 있을 것으로 UN은 전망하고 있다(UN 2008f: 24). 또한, 한국, 남아공 등 남측 공여국들은 최빈국의 부채를 탕감해주고, 긴급구호 및 인도적 지원 역시 펼치는 등 남남협력은 점차적으로 기존의 북남형태와 유사한 사업 구도를 보이고 있다.

삼각협력은 기술협력 쪽으로 사업형태가 집중되어 있다. 대부분이 문화, 언어, 사회·정치 체제의 유사성을 바탕으로 특정 지역 혹은 준 지역 내에서 이루어지고 있다. 삼각협력의 사업형태로는 가장 흔하게 제3국 연수와 전문가 파견이 있으며, 관련 워크숍 및 세미나지원, 제3국 프로젝트사업 지원, 그리고 일본이 주도적으로 추진해 나가고 있는 파트너십 프로그램이 있다.

1) 제3국 연수(Third Country Training Programme)

북측 공여국과 기관으로부터 지원을 받아 한 개발도상국이 다른 개도국에게자국의 개발

33) 결과 중심의 다공여국 펀드(Performance-based multi-donor trust fund)

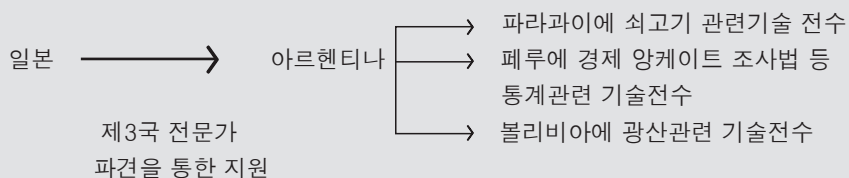
경험과 기술 전수를 목적으로 연수생을 받아 교육시키는 제3국 연수는 가장 보편적으로 활용되는 삼각협력의 사업형태이다. 제3국 연수는 수원국에서 연수 장소까지의 이동에 소요되는 비용과 시간 측면에서 비용효율(cost-effectiveness)적이라는 점, 그리고 주축국과 수원국간 언어, 문화, 사회·경제 체제의 유사성 등을 활용하여 연수의 효과성을 증진할 수 있다는 점을 바탕으로 활용되고 있다.

연수를 실시하는 개도국은 주로 지역 내 주축국(Pivotal Countries)인 경우가 대부분이다. 북측 공여국·기관은 상황에 따라 자금만 지원하는 경우도 있고 직접 자국 인력을 파견, 교육시키는 경우도 있다. 거점이 되는 개도국의 가용인력, 기술현황, 교육기간시설 등에 따라 북-주축국 간 관계와 주축국-다른 개도국 간 협력은 차이를 보일 수 있다.

2) 제3국 전문가 파견(Third Country Expert Dispatch)

북측 공여국·기관으로부터의 지원을 바탕으로 한 개도국의 전문가가 전문지식과 기술 전수를 목적으로 다른 개도국에 파견되는 형태이다. 이 역시 제3국 연수와 마찬가지로 개도국 간 유사성에 배경을 두고 있다. 파견 전문가들은 기술연수 및 자문, 개발조사 등 다양한 형태의 임무를 수행하며, 북측 공여국·기관은 대개 전문가 파견에 필요한 경비를 지원한다.

Box 2-3 제3국 전문가 파견을 통한 남미지역 남남협력의 예



일본의 경우 제3국 전문가 파견을 두 가지로 나누고 있다.³⁴⁾ 첫 번째는 전파(Dissemination) 형태로서, 일본의 지원을 바탕으로 개도국 전문가들이 제3의 개도국으로 파견되는 것이다. 두 번째는 보충적 형태로서, 개도국 전문가들이 파견국에서 이미 활동하고 있는 일본 스태프를 지원하기 위해 파견된다. 일본 스태프들에 의해 추진되는 기술협력사업의 추진에 있어서 파견 전문가의 지식과 기술이 필수적인 경우에 해당된다.

34) JICA 2005:6 참고

3) 프로젝트 및 물자지원 협력

북측 공여국·기관으로부터의 지원을 받아 한 개발도상국이 타 개도국의 프로젝트 사업에 참여하거나 관련 물자를 조달 지원하는 형태로서, 보편적으로 활용되는 삼각협력의 형태는 아니다. 주로 일본이 중남미 지역 파트너십 프로그램의 일환으로 제한적인 범위내에서 실시되고 있다.

4) 파트너십 프로그램(Partnership Programme)

일본³⁵⁾이 선두적으로 중남미 지역 국가를 대상으로 추진하고 있는 포괄적인 삼각협력의 방식이다. 기존의 제3국 연수, 제3국 전문가 파견이 단발적이었다면 파트너십 프로그램은 3~5년간의 장기협정을 통해 제3국 연수, 전문가 파견, 프로젝트 협력, 세미나 개최 등을 통해 삼각협력을 포괄적이고 계획적으로 추진하는 방식이라 할 수 있다. 파트너십 협정 대상국은 주로 일정 지역의 주축국인 경우가 대부분이다.

Box 2-4 일-멕시코 파트너십 프로그램 (Japan-Mexico Partnership Programme, 이하 JMPP)

2003년 10월 설립, 일본과 멕시코 정부 간 협력을 통해 중남미 지역 타 국가의 역량강화에 기여해 오고 있다. 다음 형태로 구성되며, 주요 지원 분야는 환경보전, 수자원관리, 자연재해예방 분야 등이다.

- ◇ 멕시코 전문가의 제3국 파견(수일 내지는 일주일): 멕시코 정부가 자국의 과학기술협력청(Dirección General de Cooperación Técnica y Científica)에 의뢰, 파견할 전문 인력을 선발하고, 일본이 여행경비와 제반비용을 부담하는 형태. 베네수엘라, 파라과이, 니카라과, 온두라스, 페루, 과테말라 등지에 수자원 및 내진설계 전문가 다수 파견. 2005년 한해에만 22명의 전문가 파견이 이루어졌다.
- ◇ JMPP 프로젝트: 기술연수, 물자지원 등이 있으며, 니카라과(농업), 엘살바도르(내진설계), 파라과이(공업), 온두라스(수산업)에 1-5년 기간으로 추진
- ◇ 제3국을 위한 기술연수 프로그램: 기간은 10일에서 2개월까지 다양함. 현재 자연재해 예방, 자궁경부암 예방 및 진단법, 생물학 등에 5개 과정이 개설되어 있다.
- ◇ 관련 세미나와 컨퍼런스 개최

자료: JICA JMPP 웹사이트(<http://www.jica.go.jp/mexico/jmpp.htm>)

35) 일본은 2004년을 기준으로 아시아, 아프리카, 중남미 지역 12개 국가(태국, 싱가포르, 이집트, 튀니지, 칠레, 브라질, 아르헨티나, 필리핀, 모로코, 멕시코, 인도네시아, 요르단)와 파트너십 협정을 맺고 있다.

5) 관련 워크숍 · 세미나 지원

특정 기술협력에 관한 개도국 간 워크숍이나 대화체의 개최를 북측 공여국 · 기관이 지원하는 경우이다. 이 워크숍 · 세미나들은 주로 환경대책, 전염병 예방 및 퇴치 등을 목적으로 개최되며, 주로 지역 혹은 소 지역 단위로 관련 분야 관계자 역량 강화와 국가 간 향후 협력 증대를 목적으로 한 정책 조율을 목적으로 한다.

5. 남남 및 삼각협력의 한계와 효용성에 대한 논의

국제사회는 남남협력이 국제개발협력의 새로운 장을 열었으며, 이러한 개도국 간 협력이 최빈국의 개발과제를 해결하고 천년개발목표를 달성하는데 적절한 해답이 될 수 있는 것으로 평가하고 있다. 하지만, 최근의 남남협력의 확대에도 문제는 있다. 첫 번째로 지적되는 것이 공여국 혹은 기관의 확대에 따른 공여자의 파편화(donor fragmentation)이다. 남남협력이 긍정적으로는 혁신적인 접근과 새로운 개발재원을 가져다 준 것은 사실이나, 한편으로는 나날이 증가하는 원조의 파편화가 원조 경영을 더 고비용으로 만들고 있다는 것이다.³⁶⁾ UN에 의하면 남, 북측 공여국, 글로벌 펀드, 사립 재단 및 NGO 등을 전부 포함, 현재 전 세계에 약 1,000여개의 공여자가 있으며, 30개 이상의 개도국이 각각 40개가 넘는 기관들을 상대해야 하는 상황에 놓여있다. 또한, 2005년 기준, 전 세계적으로 65,000개의 개발 사업이 추진되었는데, 이는 1997년의 20,000개에서 세배이상 증가한 것으로서 일부 개도국은 1,000개가 넘는 원조사업을 유치하기도 한 것으로 보고되고 있다.(UN 2008f:9-10) 이와 같은 상황은 수원국의 낮은 원조경영 역량에 따른 과부하와 원조사업의 비용을 높이는 결과를 낳을 뿐 아니라, 수원국의 개발우선순위에 관한 혼선도 초래할 수 있다.(UN 2008f:9-10)

두 번째, 내정불간섭 원칙에 근거, 통상적으로 비조건적인 남남협력은 수원국의 인권탄압, 독재, 부정부패, 거버넌스 등의 문제에 대해 어떠한 대응도 하지 않음으로서 이를 방지하는 결과를 초래할 수 있다는 위험이 있다. 특히 부정부패와 연관되면 원조의 효용성이 저하되고 정작 원조를 필요로 하는 인구가 혜택을 받지 못하는 상황이 벌어질 수 있다.

세 번째, 남남협력은 일반적으로 공여국과 수원국간 개발 이슈 해결에 관한 컨센선스를

36) Philippe Le Houerou from World Bank, Roundtable 9, 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, Sept 2-4 2008, Accra, Ghana

바탕으로 수원국의 경제·사회 발전 및 빈곤퇴치를 목표로 원조사업이 추진되기 보다는, 자국과의 이해관계가 최우선적으로 고려되는 양상을 보이며, 따라서 개발수요를 감안하지 않은 일방적 원조의 문제가 제기될 수 있다. 남남협력은 지리적, 정치적, 경제적으로 밀접한 연계가 있거나, 혹은 최근 들어서처럼 천연자원 확보면에서 유리한 국가에 지원하는 것이 통상적이며, 또한 정말로 필요한 최빈국 지원에 대한 정책적, 구조적 배려 역시 없다.(Brown et al 2007:2) 따라서 양적인 확대와 최빈국 혹은 최빈층에 대한 지원이 결코 정비례의 관계를 보이지 않는다는 것이다.

네 번째, 남남협력에 관한 모니터링 및 평가기준의 부재 역시 남남협력이 안고 있는 문제로 지적된다. 대개 남남 간 개발협력사업의 평가 기준이란 프로젝트의 완료(completion)과 적시성(timeliness)에 불과하며, 원조사업의 적합성, 중장기적 지속가능성 등에 대한 고려는 없다. 따라서 남남협력 사업의 대부분을 차지하고 있는 인프라 구축사업 추진에 있어 환경적, 사회적 영향평가가 거의 이루어지지 않고 있으며, 이는 중장기적으로 예상치 못한 문제를 불러일으킬 수 있다는 것이다. BADEA, OPEC Fund 등 남측 다자간 기구 일부는 북측과 유사한 수준의 모니터링 및 평가 시스템을 도입하고 있는 것으로 알려져 있으나(UN 2008a:33), 전반적인 남측 공여사회로의 확대는 아직 숙제로 남아있다.

마지막으로, 남남협력은 구속성(Tied)원조, 수원국의 재정시스템 활용, 공여국간 조화(harmonization)과 같이 원조효과성 증진을 위한 국제적 노력과 발을 맞추지 않고 있다는 것이다. 남남협력은 일부 아랍국가와 BADEA, OPEC Fund 등 아랍계 다자간기구의 예를 제외하고는 대부분 타이드로 이루어지고 있으며,³⁷⁾ 수원국의 재정시스템 활용에 있어서도 아직 제한된 범위에 그치고 있고,³⁸⁾ 공여국간 조화를 위한 대화에도 동참하지 않는 추세이다.³⁹⁾

하지만, 이러한 한계와 문제점에도 불구하고 남남협력은 급격히 변화하는 국제 원조체계의 축으로 인정받고 있으며, 그 효용성에 대한 평가 역시 전반적으로 긍정적이다. 남남협력의 효용성은 무엇보다도 첫 번째, 전 세계적 금융위기와 이에 따른 ODA의 전반적인 축소

37) 아랍국가들은 Arab Coordination Group's Procurement Guidelines을 통해 타이드 문제를 자체적으로 해결하기 위한 노력을 기울이고 있으나, 이는 타 아랍국가에 입찰권을 부여하는 것이 대부분이어서 진정한 의미에서의 비구속성이라고 보기는 어렵다.(UN 2008f: 29-30)

38) BADEA, KFAED, OPEC Fund, SFD 등의 남측 다자간기구는 상당수 수원국의 금융시스템을 이용하는 편이지만 인도, 베네수엘라 등은 자국 기관에서 이를 담당함. 한국, 중국, 대만 등 몇몇 공여국은 수원국의 재정 시스템을 일부 프로젝트 수행에 사용하기도 함.(UN 2008a:29)

39) 아랍 국가들은 Arab Coordination Group을 통한 원조사업 추진 절차의 조화를 추구.(UN 2008f:26)

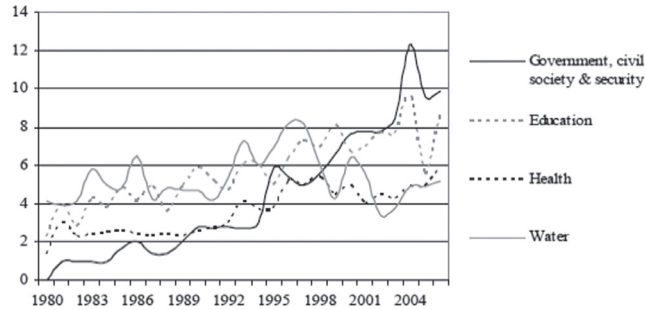
속에서 개발재원의 확대라는 점에서 찾을 수 있다. UN ECOSOC의 연구에 의하면 남측 공여국의 ODA 규모는 2006년 기준 약 121억 4천5백만 불로서, 전체 ODA의 9.8%에 해당된다.

OECD/DAC 사무국이 1997-2007년간 DAC 공여국의 ODA 총액을 바탕으로 2010년 GNI/ODA 0.35% 목표를 달성하기 위해 추정한 예상치를 보면, 2010년까지 필요한 개발재원을 확보하는 것은 2000년대 들어 천년개발목표 수립(2000), 도하개발재원회의(2002), 로마회의(2003), 파리선언(2005), 글레이글스 G-8정상회담(2005) 등 원조 효과성 제고 및 규모 확대를 위한 근간의 노력 그 이상이 요구되는 수준이다. 하지만 최근 일본 등 대규모 공여국의 ODA 예산은 소폭 감소 추세에 있으며, 여기에도 전 세계적 금융위기로 인한 ODA 축소 가능성이 있음을 감안하면, 연간 10%대의 성장은 기존 공여 체제 이외의 재원이 확보되는 등의 혁신적인 노력이 뒤따르지 않으면 달성하기 어려운 것이 사실이다. 이런 관점에서 남남협력은 필요 개발재원을 상당부분 충당해 줄 수 있을 것으로 기대되고 있다.

또한, 남남협력의 확대에 따른 공여국 포트폴리오의 다양화가 원조의 전체적인 원조의 안정성(stability)과 예측가능성(predictability)을 향상시킬 수 있는 측면도 있다. 남측으로의 공여사회의 확대는 기존의 한정된 숫자의 공여국 체제에서 오는 위험을 감소시키며, 이는 여러 가지 개발이슈에 대한 다양한 접근을 시도할 수 있게 한다(UN 2008f:9-10).

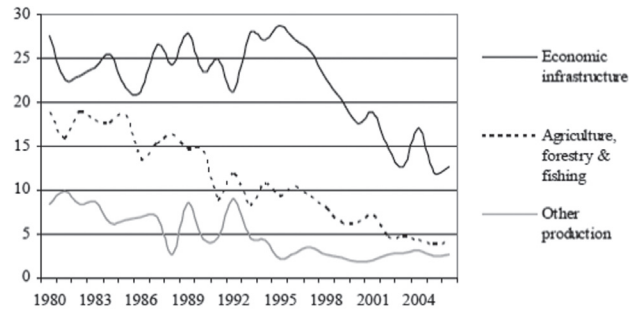
두 번째, 남남협력은 기존 북남협력의 지원 섹터의 편중을 보완하는 역할을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다. 북남협력은 최근 들어 교육, 보건·의료 등 사회개발분야에 대한 지원의 규모를 늘려왔으며, 반대로 인프라 지원과 생산·제조 부문 ODA는 급격히 줄어드는 양상을 보여 왔다. 남남협력은 북남과는 반대로, 통상적으로 인프라와 생산, 제조분야 위주로 이루어지고 있으며, 따라서 양 체제 간 주력 분야의 차이로 인한 자원배분의 불균형을 줄이는 한편 수원국의 지속적인 인프라 니즈(needs)를 충족시키고 있다는 것이다.

<그림2-12> DAC 회원국 ODA의 분야별 배분(사회개발분야, 1980-2006)



단위: ODA 대비 비율(%), DAC 회원국 기준
출처: UN 2008f:13

<그림2-13> DAC 회원국 ODA의 분야별 배분(경제 분야, 1980-2006)



단위: ODA 대비 비율(%), DAC 회원국 기준
출처: UN 2008f:13

남남협력의 효용성에 관한 세 번째 근거는 통상적으로 남남간 원조는 조건성(conditionality)을 띄지 않는다는 점이다. 남남협력은 기본적으로 국가 간 각각의 국내 사정에는 관여하지 않는다는 내정불간섭 원칙을 기초로 하고 있으며, 따라서 남측 공여국·기관들은 원조 제공시 북측 공여자처럼 거버넌스, 인권문제, 거시경제적 지표 등 특정조건 이행을 요구하는 단서를 달지 않는 것이 통상적이다. 특히 남측 다자간 기관(BADEA, OPEC Fund 등)은 대개 어떠한 거시경제적 조건을 내세우지 않으며, 원조 지불 역시도 수원국이 채무 불능상태에 빠지지 않는 한 중단하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.(UN 2008a:21-22)

이러한 비조건부 원조는 중국과 수단과의 관계에서 보듯이 인권, 거버넌스 이슈 등 주요 사안에 대한 우려를 불러일으키고 있으며, 부정부패, 인권탄압, 독재 국가등에 대한 지원 측면에서 비난의 대상이 되기도 한다. 특히 수원국 정부의 부정부패와 연결되면 원조의 효과

성 역시 보장될 수 없는 문제를 안고 있는 것이 사실이다. 하지만 한편으로는 정책 조건성이 과연 효과적이라는가에 대해서는 논란이 일고 있는 가운데, 비조건부 원조가 궁극적으로 수원국의 주인의식(ownership)을 강화시키는 긍정적인 결과를 낳을 수 있다는 주장도 있다.⁴⁰⁾ 또한, 정책적 조건성의 부재는 원조계획 및 수원국의 국가개발전략 수립 시 원조의 중장기적 예측가능성을 높이는 긍정적인 측면도 있다. 한편으로는 비용효과적 측면에서 특정 프로젝트에 대해 집중도를 높여 원조의 효과성을 단기간에 증진할 수 있다고 보는 시각도 있다.⁴¹⁾

네 번째, 남남협력은 통상적인 절차상의 간결함과 선결조건의 유연성을 바탕으로 신속한 사업 추진을 가능하게 한다는 점이다. 절차상으로, 남남협력은 법적인 요건, 재정상 요건, 타당성조사, 사업 추진을 위한 PIU(Project Implementation Unit) 설립 등의 조건에서 자유로운 편이다. 북측과 마찬가지로 일부 남측 공여국도 이해 요구조건을 내세우기는 하지만 남측은 북측에 비해 유연한 것으로 평가받고 있으며, 여러 조건을 충족하기 어려운 상황에 있거나 상당한 시간과 인력이 소요될 것으로 예상되는 수원국에게는 남측 공여국의 원조가 기존 북측 원조에 비해 덜 번거롭고 더 현실적으로 가능한 것으로 받아들여지고 있다.(UN 2008a:22) 대부분의 남측 공여국이 개발원조 사업을 추진함에 있어 상대적으로 덜 복잡한 재정경영 및 조달 체계를 갖추고 있는 것 역시 수원국의 입장에서 북남 원조보다 남남원조를 훨씬 매력적으로 만드는 점이다.(UN 2008f:25) 또한, 남남협력은 통상적으로 전체의 3/4 가량이 예정된 예산연도에 지체없이 지급되는 것으로 파악되고 있는데(2008a), 이는 수원국이 연간예산계획을 원활히 수립할 수 있도록 하며, 전체적으로는 개발사업의 신속한 추진에도 기여함으로써 국가발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

수원국들은 대체적으로 남남협력이 에너지, IT, 도로 등 인프라 개발의 측면에서 자국의 우선순위와 개발요구 분야에 적절히 대응하고 있는 것으로 보고 있으며, 개도국의 노하우와 경험을 배우는 것은 다른 개도국에게 역량개발 프로세스를 양성할 수 있는 최선의 방법으로 보고 있다.⁴²⁾ 따라서 남측 국가들은 전통 공여국이 시의적절한 지원을 통해 이러한 프로세스를 도와 줄 것을 촉구하고 있다.

이러한 관점에서 삼각협력은 북측 공여국의 지원을 통해 남남협력을 활성화하고 그 원

40) 특히 남측 다자간 공여기관은 대개 거시경제적 조건을 걸지 않으며, 수원국이 채무불능상태일 경우에만 원조 지원을 중단하는 것이 통상적이다. 이는 역으로 수원국이 남측의 지원을 받기 위해 채무구조 및 대외 지불능력 개선 등 도약하고 있음을 보여줘야 한다는 점에서, 수원국의 주인의식을 강화시키는 결과를 낳을 수 있다.(UN ECOSOC 2008:21-22)

41) Kumar 2007:2-3 참조

42) South-South and Triangular cooperation, Remarks by Haruhiko Kuroda, President Asian Development Bank, at the 3rd HLF Panel Discussion on the Unfinished Aid Effectiveness Agenda

조의 효과성을 증진할 수 있는 주요 방편으로 주목받고 있다. 물론, 삼각협력에도 문제가 없는 것은 아니다. 특정 분야에 관한 남측 주축국의 지식, 노하우, 기술력이 기대에 못 미칠 위험은 언제나 내포되어 있으며, 다수의 공여국, 수원국 간 사업수행체계, 근로 문화, 관습의 차이로 인한 충돌이 원조사업 추진에 있어 행정적, 시간적 낭비를 초래할 여지도 얼마든지 있다. 또한, 선진공여국 입장에서는 원조의 가시적 효과(visibility)가 떨어진다는 점이 실제 적용을 주저하게 만드는 요인이 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 삼각협력은 남남협력이 지니고 있는 장점, 즉 지역적 노하우와 수원국의 개발니즈(needs)에 대한 이해를 최대한 활용하여 원조의 질적 제고를 가능하게 한다는 점에서 그 효용성을 찾을 수 있다. Nagesh Kumar 교수에 따르면 남남협력의 잠재력은 다음과 같은 조건의 유사함에서 출발한다(Kumar 2007:2-3).

- 유사한 지리, 기후적 여건. 예를 들어 열대지방의 식량저장에 필요한 전문지식은 대개 가온대지방인 선진국에서 축적된 지식과 실제로 차이가 있을 수 있다.⁴³⁾
- 상대적으로 취약한 인프라 여건에서 발전해 온 기술력. 개도국이 필요로 하는 것은 최고의 기술이 아니라 ‘최적’의 기술이다.
- 노동집약적이고 저예산의 산업구조에 대한 노하우. 따라서 개도국의 노하우가 자동화된 산업구조에 익숙해져 있는 선진국의 그것보다 훨씬 적합하다.
- 다수의 저소득구매자 및 소규모시장에 대한 노하우 및 이에 더 적합하게 발전되어 온 농업생산체제

남측의 원조는 이러한 유사한 조건에서 이루어낸 개발경험을 바탕으로 하기 때문에 비슷한 입장에서 보지 않은 북측공여국의 원조보다 더 효과적이고 지역요구를 더 적극적으로 반영할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 선진공여국은 이러한 개도국 간 개발경험의 복제가능성(replicability)⁴⁴⁾을 지원함으로써 이를 개발원조에 적극 활용해 나갈 필요가 있다는 것이다.(Kumar 2007:12)

일반적으로 남남협력이 가지고 있는 잠재력을 충분히 발휘하기에는 남측 국가들의 가용재원의 부족이 상당한 것이 현실이다. 이러한 점에서 개도국의 유사한 조건과 경험, 그리고 선진국의 경제적 역량을 적절히 혼합한 삼각협력은 국제 원조사회에서 남남협력의 잠재성을 발현할 수 있는 촉매제가 될 수 있을 것으로 평가받고 있다.

43) Kumar는 이것이 남남협력이 지역 내에 국한되어 있는 이유 중 하나일 것으로 보고 있다.

44) Kumar 2007:3

제3장 주요 선진공여국의 삼각협력 활용현황

삼각협력은 오늘날 국제 원조사회에서 기존 양자간 원조의 양적, 질적 향상을 가져다 줄 수 있는 하나의 보완적 협력 방식으로 받아들여지고 있다. 그렇다면 선진공여국들은 어떻게 하고 있는가? 본 장에서는, 제4장에서 KOICA사업에의 삼각협력 도입 가능성을 타진하고 구체적인 방안을 제시하기에 앞서 주요 선진공여국이 삼각협력사업을 어떻게 추진해 나가고 있는지를 살펴보고자 한다.

우선, 삼각협력 활용 배경 및 정책과 지역별, 분야별 전략, 그리고 사업체제와 향후 방향에 포커스를 맞추어 삼각협력의 규모와 범위에 있어 선두적인 위치를 차지하고 있는 일본과 독일의 경우를 살펴보고, 그 밖에 영국, 캐나다 미국 등 제한적인 범위 내에서 삼각협력 사업을 추진하고 있는 경우를 간략히 알아볼 것이다. 이를 바탕으로 이들 공여국이 지금까지의 경험에서 얻은 교훈은 무엇이며 성과 및 문제점은 무엇인지, 그 개선과 보완 방안에는 어떤 것들이 있을 수 있는 지 정리해보고자 한다.⁴⁵⁾

1. 일본

1) 정책 및 전략적 기반

일본은 국제원조사회에서 ‘삼각협력’이라는 개념이 정립되기 훨씬 전인 1975년부터 제3국 연수, 그리고 1995년부터 제3국 전문가 파견을 실시해 오고 있다. 이처럼 긴 역사에서 뿐만 아니라, 일본은 삼각협력의 정책, 규모, 사업 형태 및 지역별 분포에 있어서 전 세계 공여국 중 가장 선두적인 위치를 차지하고 있다. 이는 일본 삼각협력의 정책화 수준 및 전략 체계 구축 정도에서도 확연히 드러난다. 지금까지 일본의 삼각협력은 문서화된 ODA정책에

45) 이를 위해 관련기관 웹사이트, 정책문서, 연구보고서, 평가보고서 등 다양한 문헌자료 분석과 BMZ, GTZ, JICA의 삼각협력 담당 실무자와의 서면 인터뷰가 병행되었다.

따라 단계적인 발전과정을 밟아왔다. 1992년 구 ODA현장은 남남협력의 중요성을 언급하고 있으며,⁴⁶⁾ 1999년 ODA 중기정책 역시 “남남협력이 개발도상국들이 주도하는 국제협력의 형태이니만큼 이를 적극 지원하겠다.”⁴⁷⁾라고 명시하고 있다. 2003년 제정된 신 ODA현장에서 일본은 남남협력을 지속적으로 지원해 나갈 것임을 밝히고 있는데, 여기서는 “아시아 및 다른 지역에서 상대적으로 더 발전한 개도국들과의 협력을 강화하고 지역 범위의 협력을 지원해 나가겠다.”⁴⁸⁾라고 하며 삼각협력을 적극 추진해 나갈 것임을 명확히 하였다.

신 ODA현장의 제정에 따라 JICA는 삼각협력의 효용성 및 활용가능성을 검토하기 위해 2004년 태스크 포스(Task Force: TF)를 구성하였다. 본 TF에서는 남남협력의 지원활동이 기능적으로 중요하며, 남남협력이 ①주인국의 수원의식을 고취시키고 ②개도국간 상호역량 강화를 도모하며 ③개발재원을 확보할 수 있게 하며 ④개도국의 경험과 지식을 바탕으로 개발원조사업의 효율화를 극대화 할 수 있게 하는 수단이라는 결론에 도달한다. 2003-2007 JICA 중기전략에서도 이는 그대로 반영되어 JICA가 앞으로 남남협력에 대한 지원을 강화해 나갈 것임을 명시하고 있다.⁴⁹⁾ JICA는 이러한 정책에 바탕, 2005년 “남남협력 가이드라인⁵⁰⁾”을 수립하여 삼각협력을 체계적으로 추진해 나가기 위한 체계를 정비하였다.

JICA는 이미 2006년 외부 컨설팅 기관에 의뢰, 그간의 삼각협력을 전반적으로 평가하고 개선점을 도출하는 등 삼각협력을 향후 확대해 나가기 위한 기반을 구축하기 위한 노력을 지속하고 있다. 일본은 TICAD IV 체제 출범에 따라 향후 아시아-아프리카 삼각협력 확대의 필요성을 강조하는 한편, 대부분 임시적으로 간헐적인 수요에 따라(ad hoc) 이루어져온 사업들을 파트너십 프로그램의 틀 안에서 좀 더 체계적이고 규칙적으로 실시하는 쪽으로 향후 전략 개선의 방향을 잡아 나가고 있다.

46) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_.html

47) "Japan will actively support South-South Cooperation, as this is a form of international cooperation, in which the developing countries are taking the initiative" (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki.html>)

48) "Actively promote South-South Cooperation in partnership with more advanced developing countries in Asia and othe regions and strenghten collaboration with regional cooperation frameworks, and will support region-wide cooperation that encompasses several countries"(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html)

49) "JICA shall enhance its support for South-South Cooperaiton, which promotes Capcity Development in developing countries effectively and also leads to an increase in aid resources as well as promotion of intra-regional cooperation"(http://jica.go.jp/about/pdf/chuki_keikaku.pdf)

50) JICA (2005), Thematic Guidelines on South-South Cooperation

2) 사업 방식

삼각협력은 오늘날 JICA의 전체 기술협력사업의 일부분으로 이루어지고 있으며, 제3국 연수, 제3국 전문가파견, 워크숍·세미나 개최, 파트너십 프로그램 등의 형태로 실시되고 있다. 전문가 파견에 있어서는 인력의 출신국 제한이나 특별 선별 기준은 없으나 제3국 연수의 경우에는 연수 실시국이 일본의 구 지원국이었거나 기술협력 파트너였던 국가에게만 배당된다는 제한을 두고 있다.

한편, 일본 고유의 삼각협력 시스템인 파트너십 프로그램(PP)은 기존에 제3국 연수, 전문가 파견 등 단발적으로 추진되는 사업들을 공통의 목표로 하나의 틀안에 포함, 실시하며 주요 남측공여국과 3-5년의 파트너십을 통해 중·장기적 사업 구상 및 추진을 가능하게 하고 있다. 일본은 1994년도에 최초로 태국과 PP를 체결한 이래, 지금까지 아래와 같은 아시아, 아프리카, 중남미 12개 국가와 PP를 통해 삼각협력을 추진해오고 있다.

- 아시아: 태국, 싱가포르, 필리핀, 인도네시아
- 아프리카: 이집트, 튀니지, 모로코, 요르단
- 중남미: 브라질, 아르헨티나, 칠레, 멕시코

3) 현황

2007회계연도⁵¹⁾를 기준으로 33개국에서 138개의 제3국 연수프로그램이 개설되어 3,240명의 연수생을 교육시켰으며, 65명의 개도국 전문가가 제3국으로 파견되었다. 아시아, 중남미, 아프리카, 유럽 전역에 걸쳐 총 134개 개도국이 일본 삼각협력의 혜택을 받은 것으로 조사되었다.⁵²⁾

4) 지역별 전략 및 사업 수행 체계

일본의 삼각협력은 지역별 특성을 고려하여 추진되고 있다. 즉, 아시아는 ASEAN을 통한 지역 내 통합노력을 활용하고 있으며, 아프리카는 사하라이남 전체 국가가 거의 유사한 경제·사회 발전 정도를 보이고 있기 때문에 상대적으로 더 발전한 역외 국가의 개발경험 전

51) 2007년 4월부터 2008년 3월

52) Toru Maeda, "Japan's Experience on Partnership with non-DAC Development Assistance Providers", presentation Dialogue on Expanding Partnership for Development

수를 중요한 전략의 축으로 하고 있다는 것, 그리고 중남미 지역에서는 브라질, 칠레, 멕시코 등 신흥공업국과 나머지 개도국의 격차가 상당하다는 점에 주목하고 이러한 역내 개발 격차를 기존의 기술협력 사업에 적극적으로 활용해 나가고 있다는 것이다.

지역별 비중을 보면 아시아 지역이 일본의 전통적인 개발협력 전략 지역이라는 점에서 중요한 부분을 차지하고 있으며, 최근 들어 중남미 지역도 협력사업의 효용도, 비용대비 효과성, 향후 잠재력 면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 한편, 중동지역은 일본의 대규모 대이라크, 대 아프가니스탄 지원과 관련되어 규모가 확대되어 왔다.

<표 3-1> JICA 제3국 연수의 지역별 분포 변화(1990-2004)

지역/회계연도	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
ASEAN	43%	54%	48%	45%	41%	42%	44%
East/Central Asia	0%	0%	1%	1%	2%	1.5%	2%
Southwest Asia	6%	5%	4%	3%	4%	4%	4%
Oceania	6%	2%	1%	2%	1%	2%	1%
Latin America	35%	23%	19%	23%	23%	22.5%	21%
Middle East	7%	11%	16%	8%	18%	17%	20%
Africa	4%	5%	9%	15%	8%	8.5%	6%
Europe	0%	0%	2%	4%	3%	2%	2%

자료: 2005, p36

<표 3-2> JICA 제3국 파견전문가의 출신지역별 분포 변화(1990-2004)

지역/회계연도	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
ASEAN	53%	43%	29%	27%	21%	16%	26%
East/Central Asia	6%	10%	9%	6%	1%	0%	0%
Latin America	40%	37%	58%	58%	71%	80%	66%
Middle East	0%	7%	1%	8%	4%	2%	8%
Africa	0%	1%	1%	1%	4%	2%	0%
Europe	0%	3%	2%	0%	0%	0%	0%

자료: 2005, p38

아시아

아시아 지역에 대한 일본 삼각협력의 목표는 ASEAN 초창기 회원국과 후발 회원국 간 경제·사회 발전의 격차를 줄이는데 있다. 아세안 지역에서 남측 공여국의 선정 기준은 언어, 문화 상 비교우위 보다는 개발경험, 지역 내에서의 역할, 경비를 분담할 수 있을만한 재정적 역량, 인적 역량, 인구당 GDP 등에 맞춰져 있다. 특히, 공동 경비부담은 삼각협력 사

업이 본질적으로 지니고 있는 높은 거래비용을 해결하는 하나의 방안으로 간주되어, 일본의 대 아시아지역 삼각협력의 남측 공여국 선정 시, 상당한 우선 순위 기준으로 적용되고 있다.⁵³⁾

아세안 지역의 삼각협력은 ①중소기업 육성 등을 통한 경제발전, ②환경보전 및 자연자원활용에 중점을 두고 JARCOM(JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting)이라는 대화 매커니즘을 기반으로 추진되고 있다. JARCOM은 삼각협력의 사업요청부터 심사, 승인, 프로젝트 디자인, 사업실시 및 평가에 이르는 절차를 연간 프로세스로 구축하여 수원국과 남측 공여국간 소통을 확대함으로써 개발수요와 가용재원의 효율적인 합치를 꾀하고 있다.

JARCOM의 사무국 기능은 JICA 태국사무소가 수행하고 있다. JICA 태국사무소는 JICA 본부로부터 JARCOM 프로세스 운영과 각 프로젝트 실시에 필요한 예산을 배정받아 집행하고 있으며, JICA 태국사무소에는 부소장급 시니어 스태프와 ‘지역 프로그램 발굴자문관(Regional Program Formulation Advisor)’를 두는 한편, JARCOM 관리를 위해 3-4명의 전담 인력을 상주시키고 있다.

<그림 3-1> JARCOM의 삼각협력 프로세스



자료: <http://www.jarcom.org>

각 수원국은 일본대사관, 자국내 JICA사무소 혹은 JARCOM 웹사이트를 통해 “개발이슈 매트릭스(Development Issues Matrix)”라는 조사지를 입수, 이 조사지 내용의 “Needs for Cooperation”을 작성하여 이를 남측공여국(ASEAN의 초창기 멤버)이나 각국의 JICA 사무소에 송부하면(12월), 남측공여국이 자체적으로 혹은 JICA 사무소와 협력하여 수원국의 개발수요와 공여국 재원의 매칭의 타당성을 조사하기 위한 서베이 작업을 수행하게 된다.(1

53) 서면 인터뷰 2009.3.25 Katsuya Miyoshi, Project Formulation Advisor, JICA Thailand Office

월-3월) 그런 다음 JARCOM 연간회의에서 서베이 결과를 보고받고 추가적인 논의를 걸쳐(4월) 수요와 재원을 매칭시킬 수 있는 프로젝트 디자인에 착수하고(5월-7월), 일본 정부의 자체적인 request survey에 따라 사업 승인이 결정된다.(8월) 이에 따라 승인되는 프로젝트는 연간 10-15개 정도이며, 지금까지 시장경제, 중소기업 육성, 지속가능한 농촌개발, 관계시설확충 등 다양한 분야에서 제3국 연수, 전문가 파견 및 세미나 컨퍼런스 등 정책대화와 지식공유를 위한 기술협력 사업이 추진되었다.

아프리카

아프리카에서의 일본 삼각협력의 시발점은 북아프리카를 제외한 대부분의 국가들의 개발수준이 유사하며, 따라서 이들 국가간 개발협력보다는 상대적으로 더 발전한 타 지역 개도국과의 협력에 무게를 두고 있다는 데 있다. 일본의 대 아프리카 삼각협력은 크게 북아프리카의 고소득국가(이집트, 튀니지, 모로코)의 대 사하라이남국가 원조 지원과 아시아와 아프리카간 협력 체제, 두 가지로 크게 분류될 수 있다.

우선 북아프리카 고소득 개도국의 사하라이남 국가 원조 지원에서는 일본은 이집트, 튀니지, 모로코를 활용, 사하라이남 국가들을 대상으로 제3국 연수와 전문가 파견을 실시하고 있다. 주요 분야로는 수산업, 보건의로 등이 있다. 이밖에도 일본은 세네갈과 우간다에 기존의 양자간 무상원조를 통해 설립한 직업교육센터에서 훈련된 기계, 자동차 분야 엔지니어들을 인근국가에 파견하거나, 이들로부터 연수생을 받아 교육시킬 수 있도록 지원하고 있다. 또한, 일본은 남아공과 협력하여 남 아프리카국가들을 대상으로 한 제3국 연수프로그램을 실시하였다. 일본의 역내 삼각협력은 기 실시중인 양자간 프로젝트 사업에 기반, 이의 일부로 추진되고 있다.

아시아-아프리카 간 협력은 TICAD 프로세스를 기반으로 추진되고 있다. 일본은 1998년 TICAD II 회의에서 아프리카와 아시아 지역의 협력을 통한 대 아프리카 원조의 확대를 천명하고, 2003년 TICAD III에서 Asia-Africa Initiative를 발표하게 되는데, 여기서 일본은 세 가지 우선분야인 ①인간위주의 개발, ②빈곤감소, ③평화구축 실현을 위한 주요 방안의 하나로 아프리카의 새로운 개발협력 파트너인 아시아와 중남미 국가와의 협력을 도모할 것을 촉구하게 된다. 이에 따라 아프리카 지역 수원국 각각의 개별적인 개발수요를 밝혀내고 상대적으로 더 발전한 아시아 국가 공여국이 이를 지원하는 삼각협력 사업의 추진을 원활히 하기위해 AICAD(African Institute for Capacity Development)이 설립된다.

JICA의 지원과 케냐, 우간다, 탄자니아 3개국의 조인트 벤처로 2000년 케냐에 설립된 AICAD는 개발계획 디자인 및 경영, 식량안보, 농업, 수자원관리, 성주류화 등 전반적인 개발 이슈에 대한 연수 프로그램을 실시, 관리하는 총괄 기관으로서 아시아-아프리카 협력을 장려하기 위한 하나의 허브 역할을 수행하고 있다. AICAD의 활동 영역은 ①연구 및 개발, ②연수사업 관리, ③지식공유 및 전파 등이며, 케냐, 탄자니아, 우간다 내 대학, 정부기관 등과의 광범위한 네트워크를 바탕으로 하고 있다. AICAD는 이를 바탕으로 다양한 연구 프로젝트를 지원하고 워크숍, 세미나를 개최하는 한편 케냐에서 제3국 연수를 실시하였으며 이밖에도 웹사이트, 뉴스레터 및 여러 발간물을 배포하고 있다.

2004년 11월 태국, 말레이시아가 참여한 AICAD의 워크숍에서는 이들과 아프리카 국가간 Asia-Africa Knowledge Co-creation 프로그램에 대한 컨센서스를 도출하게 된다. 이를 바탕으로 일본은 2005년 3월 Asia-Africa Knowledge Co-creation Program을 새로운 프로젝트 발굴 및 디자인 매커니즘으로 도입, 대표적으로 스리랑카에서 교육, 병원경영 분야에서 동 아프리카국가들의 의사 및 보건인력을 대상으로 의료서비스 질 향상과 파일럿 프로젝트 디자인 및 실시에 관한 연수를 실시하였다. 또한, 인도네시아 전문가를 마다가스카르에 파견, 농업기술을 전수해 왔으며, 기 실시중인 제3국 연수와 전문가파견을 지속적으로 추진해나갈 계획이다.

중남미

중남미 지역은 일본의 삼각협력이 가장 활발히 이루어지고 있는 지역인 동시에, 효과성과 적절성 측면에서도 긍정적인 평가를 받고 있는 곳이다. 중남미 지역에서 일본이 삼각협력을 활성화시킨 데에는 우선, 어느 타 지역보다 역내 국가 간 언어, 종교, 역사, 문화적으로 공통성 요인이 강하며, 또한 이들 국가 간 지역통합을 위한 노력과 의지가 남남협력의 실효성을 높일 수 있는 배경을 제공했기 때문이다. 또한 인적자원도 비교적 발달되어 있는 편이며, 조직적 역량 역시 상당 수준 갖춰져 있다는 점도 들 수 있다. 여기에서, 일본은 지난 10여 년간 TICAD 프로세스에 따른 대 아프리카 지원 확대와 전체 ODA 규모의 지속적인 하락으로 인하여 대 중남미 원조의 규모가 줄어들고 있기 때문에 이를 원조효과성 제고노력으로 타개해 나가기 위한 전략이 필요했던 부분도 있다.

일본의 대 중남미 삼각협력의 가장 큰 특징은 파트너십 프로젝트의 적극적인 도입과 프로그램 입안, 실시에 있어 남측공여국인 칠레(1996년, 2003년 체결), 브라질(2000), 아르

헤티나(2001), 멕시코(2003)의 역할과 비중이 북측공여국인 일본과 비등한 위치에 있다는 데 있다. 따라서 주요 목표 역시 이들 남측공여국과 나머지 국가 간 경제·사회 발전의 격차를 줄이는데 남측공여국의 경험과 자원을 활용하고 제3국 연수, 전문가 파견, 세미나·워크숍 개최 등을 포괄하는 파트너십 프로그램을 통해 이들이 진정한 공여국으로 발전해 나갈 수 있는 기틀을 마련하는 방향으로 맞춰져 있다. 또한, 섹터별 기술전수 뿐 아니라 PCM 교육 세미나 등을 통해 개발사업 추진을 위한 인적, 조직적 역량강화에도 주력하고 있다. 이 밖에도 일본은 최근 TV 컨퍼런스, 데이터뱅크 구축, 웹사이트 개설 등을 통해 역내 국가간 남남 협력을 질적, 양적으로 향상시킬 수 있도록 지원하고 있다. 주력 분야는 해양 양식기술, 농업, 환경보전, 수자원관리, 자연재해예방, 광산채굴기술 등을 망라하고 있다.

이밖에도 일본은 브라질과의 파트너십 프로그램을 통해 브라질의 대 중남미 지원 뿐 아니라 아프리카 포르투갈어권 국가들에게까지 그 영역을 확대해 나가고 있다. 일본은 2003년 모잠비크와 앙골라에서 브라질과 공동조사사업을 실시하였으며, 다른 포르투갈어권 아프리카 국가와 동티모르를 대상으로 식물재배에 관한 공동 연수프로그램을 추진한 바 있다.

일본은 중남미 지역에서 파트너십 프로그램 도입을 통해 삼각협력을 적절히 활용하고 있는 것으로 평가되고 있으며, 향후 콜롬비아, 우루과이 등과도 PP 체결 가능성을 검토하고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 전 중남미 지역을 아우르는 단일 파트너십 프로그램도 고려 중인 것으로 알려지고 있다.

중동

JICA는 이집트, 튀니지, 모로코, 요르단과의 PP를 통해 이들이 사하라이남 아프리카 국가들과 타 중동 국가들을 지원하도록 돕고 있다. 주요 분야는 생식 보건, 환경, 통신기술 등이며, 가장 대표적인 예로 이라크 파견 예정인 중동 국가 의사들을 카이로 대학 소아병원(Cairo University Pediatric Hospital)⁵⁴⁾의 의료 시설과 인력으로 교육시킨 바 있다. 또한, 아프가니스탄 농촌개발을 위해 기후와 자연조건이 비슷한 인도네시아에서 2002년 인도네시아의 제3국 연수를 실시하는 것을 지원하는 등 타 지역을 포괄하는 협력도 지원하고 있다.

54) 일본이 이미 수년간 지원해 왔던 곳이다.

Box 3-1 일-UNDP 협력

일본은 1996년 이후 일본 인적자원개발펀드(Japan Human Resources Development Fund: JHRDF)를 통해 UNDP의 남남협력을 지원해왔다. 이 펀드는 UNDP와의 공동비용부담 약정 하에 관련 프로젝트를 지원하며, 일본은 지금까지 약 3천만 불 이상을 공여해왔다. 조직역량강화, 연구와 개발, 식량안보, 환경, 민간부문개발, 거버넌스, 지역개발 등 여러 분야에 걸쳐 약 50여개의 프로젝트가 추진되었다.

대표적인 사례 중 하나로 아프리카-아시아 에코 파트너십 프로그램(Africa-Asia Eco-Partnership Programme)을 들 수 있다.(별첨 참조) 이 프로그램은 5개 아프리카 도시와 6개 아시아 도시 각각의 고형물 폐기관리, 대기오염 통제 및 폐수처리 등의 분야에서 축적한 나름의 경험을 공유, 환경적으로 안전한 사회를 만들기 위한 조직적인 파트너십을 구축하는데 목표를 두고 있다. 1단계 폐기물 처리, 2단계 대기오염 관리와 폐수처리에 중점을 두고 추진되었으며 일본의 공동 비용부담하에 UNDP 말레이시아 사무소가 프로그램 실시를 총괄하였다. 일본이 지원한 총 액수는 124만 불 가량이다.

기간	Phase 1: 2001-2004 Phase 2: 2005-2008
총괄기관	UNDP 말레이시아 사무소
실시기관	5개 아프리카 도시: 아크라, 아디스아바바, 다레살람, 라고스, 나이로비 6개 아시아 도시: 방콕, 자카르타, 쿠알라룸푸르, 마리키나, 프놈펜, 동경
기대 수혜자	참여 도시의 시민과 민간부문

본 프로그램에서는 쿠알라룸푸르와 방콕, 도쿄에서 이루어진 다자 연수과정 뿐 아니라 참여국간에서 양자간 베이스로 진행되는 연수사업과 자문 제공을 지원함으로써 이들 간 경험과 지식 전수를 도모하였다. 이와 병행하여 10개국에서 지역 행동 계획이 수립, 실시되었으며 정기적인 정책대화도 개최되었다.

자료: UNDP 2005: 9-10, <http://ssc.undp.org>

5) 정책적 시사점

일본은 선진공여국 중에서도 유일하게 삼각협력을 국가 ODA 정책의 한 축으로 정립하고 전략 문서, 실무 가이드라인 수립을 통해 삼각협력의 실제 적용을 정책적으로 도모해온 국가이다. 일본은 삼각협력이 수원국의 주인의식을 강화시키는 한편, 남측공여국들의 공여국으로서의 역량을 강화시키며 이들과 일본 간 경험을 공유하는데 기여한다고 보고 있으며 수원국 개발 우선순위에 효과적으로 부합하고 비용 부담의 측면에서도 이를 긍정적으로 보고 있다.⁵⁵⁾ 일본의 삼각협력은 매커니즘 구축 등 다양한 시도를 바탕으로 꾸준히 확대되어 왔으며, 아시아, 중남미를 중심으로 향후 적용을 확대해 나갈 방침인 것으로 알려지고 있다. 물론 여기에는 단순한 개발협력 측면에서의 고려 뿐 아니라 외교 관계와 경제교역 확대 등 부수적인 부분들에 대한 전략적 계산인 부분도 적지 않게 깔려있는 것은 사실이나, 어느 쪽에 비중이 더 치우쳐져 있던지 간에 일본의 확대방침에는 투입 대비 효과성에 대한 나름대로의 긍정적인 평가가 있기 때문인 것으로 분석된다.

일본은 제3국 연수, 제3국 전문가 파견 등 대개 산발적으로 단기간 사업으로 추진되어온 삼각협력 사업들을 PP라는 거시적이고 장기적인 프로그램으로 총괄하여 실시하거나 JARCOM이나 AICAD와 같이 프로젝트 발굴과 심사, 디자인, 추진 프로세스를 담당하는 상설 매커니즘을 통해 그 효율성을 높이려는 다양한 시도를 전개해오고 있다. 일본은 이러한 정례화된 체계를 구축함으로써 비용대비 효과를 늘리고 사업의 중장기적 효율성을 증진시키는 것에 주력하여 삼각협력을 추진해 왔으며, 향후 삼각협력을 확대하는데 있어서 역시 이를 주요 전제로 하고 있다. 이렇듯 프로젝트 발굴에서 디자인을 총괄하는 체계를 구축하는 것은 통상적으로 삼각협력 초기에 요구되는 거래비용을 최소화하기 위한 시도의 일환이다.⁵⁶⁾

한편, 일본 삼각협력의 핵심은 지역적으로 차별화된 접근이다. 일본은 아시아, 중남미, 아프리카, 중동 지역에서 각기 다른 전략을 바탕으로 삼각협력을 추진해 나가고 있다. 섹터가 아닌 지역에 중점을 두는 전략을 택하게 된 것은 언어, 문화, 사회, 문화, 경제적 비교우위 활용에 기반을 둔 삼각협력 본래의 특징에 그 근원이 있다. 일본은 이러한 지역적 접근을 바탕으로, ① 각 지역별 우선순위에 부합하는 지역 삼각협력 가이드라인 수립, ②지역간 협력을 확대 도모할 수 있는 가용재원의 확보와 선례 수립, 그리고 ③관료적 절차를 간소화하

55) 서면 인터뷰 2009.3.25 Katsuya Miyoshi, Project Formulation Advisor, JICA Thailand Office

56) 서면 인터뷰 2009.3.25 Katsuya Miyoshi, Project Formulation Advisor, JICA Thailand Office

기 위한 다양한 방안 등을 삼각협력 실시를 위한 선제 조건으로 제시하고 있다.⁵⁷⁾

JICA가 외부 기관에 의뢰하여 실시한 2006년 평가보고서⁵⁸⁾에서 지적된 지역별 개선방안을 보면, 아시아지역에 대해서는 ①JARCOM의 역할과 책임을 더 명확히 하고 ②수원국 개발수요가 더 잘 인지되며 연수가 JICA 기술협력 프로젝트의 일환으로 실시되도록, 그리고 ③제3국 연수가 ASEAN 지역내에서 추진되고 있는 JICA의 기술협력 프로젝트 간 지식, 기술, 경험을 공유할 수 있는 방향으로 형성되어야 한다는 점을 제시하였다. 또한, 중남미에 대해서는 공여국의 역량강화를 통해 일본과 남측 공여국이 향후 동등한 파트너로서 협력할 수 있도록 제언하고, 아프리카에서는 아시아-아프리카 협력사업을 관장하고 있는 JICA의 동·남아프리카 지역사무소와 아시아지역 소재 JICA 사무소간 정보교환의 활성화를 통해 아프리카 국가의 개발수요 및 실태를 조사하고, 또한 타지역 전문인력 및 기술력 조달 가능성을 연구, 모색하기 위해 타 지역과의 협력을 강화하는 방안이 제시되었다.

JICA의 경험에서 도출될 수 있는 중요한 교훈은 삼각협력의 성공적인 실시를 위해서는 관련 기관의 적극적인 관심과 참여의지가 필수 사항이라는 점이다.⁵⁹⁾ 이는 2006년 삼각협력 평가보고서에서도 재차 지적된 사안으로, 이러한 사업방식의 성공 여부는 이 기관들이 삼각협력의 틀 안에서 각각에게 부여된 활동과 역할이 얼마나 명확히 규정되어 있느냐와 밀접한 관련이 있는 것으로 밝혀졌다. 또한, 통상적으로 삼각협력 사업을 추진할 때, JICA 사무소와 공여국기관이 수원국 기관보다 두 배 이상 참여 의지가 높은 것으로 보고 있다. 수원국의 호응도가 상대적으로 낮은 데에는 수원국들이 아직 삼각협력 사업을 자국 개발 플랜의 일부로 보지 않는 경향이 있기 때문인 것으로 분석되고 있다. 수원국의 참여는 지역을 불문하고 대체적으로 저조한 편이며 개발과제 해결 수단으로서의 삼각협력에 대한 일반적 인식의 수준 역시 낮은 편이다. 따라서 향후 삼각협력 추진 시, 남측공여국 선정에 있어 참여의지와 관심도가 중요한 기준이 될 필요가 있으며, 또한 수원국을 적극적으로 논의에 참여시켜 이들에게 공동의 목표를 인지시키기 위한 노력을 전개할 필요가 있다는 점도 중요한 부분이다.

또한, 남측공여국의 의지와 관심도에는 지역별로 상당한 차이가 있었던 것으로 분석되

57) JICA 2005

58) JICA (2006), Evaluation by Third Party, Thematic Evaluation on South-South Cooperation, Final Report by Kaihatsu Management Consulting, inc.

59) JICA 2006: 124-149

고 있다. JICA 외부 평가보고서 설문조사 결과, 아시아와 중남미에서는 공여국 기관이 남남협력 사업에 전략적인 위치와 비중을 두고 있었고, 중남미 공여기관들은 특히나 사후조치 및 성과 분석, 관리 등에 대한 관심도도 상당히 높았던 것으로 조사되었다. 중남미 국가들은 삼각협력을 개발의 한 플랜으로 간주하며 개발과제 해결에 있어 중요한 수단으로 보고 있는 반면, 아프리카에서는 공여국 기관들이 대체적으로 삼각협력 활동에 대한 관심도가 낮았던 것으로 분석되었다. 이러한 경향은 지역별 JICA 사무소와 수원국의 관심과 참여도와 비슷한 양상을 보였다.(JICA 2006: 114-123) 따라서 삼각협력은 어떠한 일정한 방정식으로 추진되기 보다는 지역별 변수를 적극적으로 고려하여 실제 프로젝트 입안과 추진에서 유연하게 대처할 필요가 있다는 것이다.

한편, 일본 삼각협력은 여러 가지 측면에서 그 장점 뿐 만 아니라 문제점도 다수 제기되고 있다.⁶⁰⁾ 일본 국내에서 제기되는 문제는 일본 원조의 가시적 효과가 떨어지며, 전담 매커니즘이나 체계를 구축한다 하더라도 절차가 복잡하며 시간이 많이 소요되고, 사업의 성과를 측정하고 운영하는 방법이 완전히 정립되어 있지 않으며 사업 수준의 질적인 보장이 어렵다는 점이다. 일본은 이를 위한 방편으로 일본의 제3국 연수와 전문가 파견은 일본의 예전 지원국이었던 국가에게만 배정되는 것을 원칙으로 하며, 특히, 제3국 전문가 파견은 일본인 전문가가 수원국에서 활동하는 경우, 공동으로 실시하도록 한다. 물론, 이러한 방식은 충분한 역량을 갖춘 신흥공여국의 참여기회를 제한할 수 있으며, 제3국 전문가가 일본 인력의 보조적인 역할에 그치는 등 삼각협력 사업이 극히 자국 이익 우선적이고 제한적인 범위에서 실시될 문제를 안고 있는 것도 사실이나, 삼각협력의 질적인 수준 확보 측면에서 참고 될 수 있는 부분이다.

2. 독일

1) 삼각협력 활용배경 및 정책

독일은 1990년대부터 제한적인 범위에서나마 삼각협력을 실시해오다가 지난 5년여간 브라질, 중국, 멕시코 등 신흥공업국의 부상에 따라 삼각협력이 한층 더 주목을 받고 있다. 독일은 남남협력을 기존 북남협력의 유용한 보완책으로 보고 아크라회의와 개발협력포럼 등 국제무대에서 남남협력의 확대를 위한 삼각협력을 지지해왔다.

60) JICA 2005: 10

이렇듯 독일이 삼각협력을 재조명하게 된 데에는 여러 가지 배경이 있다. 우선 독일은 언어, 지역 노하우, 기회비용 측면에서의 비교우위와 수원국의 주인의식 강화 차원에서 삼각협력을 긍정적으로 보고 있으며, 개발원조의 양적확대 및 기존 공여국과 신흥공여국 간 조화, 그리고 이들 간 개발·공여 경험의 상호 학습을 위한 고려도 있다. 이밖에도, 대부분이 지역 내 리더적인 남측 공여국들과의 전략적 관계 구축 역시 독일이 삼각협력을 추진해나가는 주요 배경이다.⁶¹⁾

2) 사업 방식 및 실시체계

현재 독일의 삼각협력 사업은 기술협력사업과 남남간 협력을 도모하기 위한 재정적 지원(신탁기금 등)의 형태로 이루어지고 있으며, 개별 프로젝트 위주로 추진되고 있다. BMZ와 GTZ에 삼각협력 사업에 대한 정책 입안 및 추진을 총괄적으로 관장하는 부서는 없으며, 정책 문서상에서는 삼각협력의 중요성이 명문화되어 있으나 사업수행 및 평가에 관한 가이드라인과 같은 실무도구는 아직 구축되어 있지 않은 상태이다. 또한, 삼각협력이 각 국가별 전략 추진 방안의 한 틀로서 통합되어 있는 경우는 아직 없으며, 전략 섹터나 지역 역시 정해지지 않은 상태로, 독일의 삼각협력 사업은 정책적으로, 전략적으로 구체화된 틀 안에서 이루어지고 있다기보다는 그때그때 경우에 따라 case-by-case로 추진되는 경향을 보인다.⁶²⁾

사업발굴은 수원국의 주인의식에 기본하여 필요 중심의(demand-driven) 원칙에 따라 추진된다. GTZ는 주로 현지사무소⁶³⁾에 파견된 직원과 현지 타 개발협력기관과의 네트워크를 이용, 사업을 발굴한다. 발굴된 사업은 워크숍을 통한 삼자간 공동 계획 단계를 거쳐 구체화된 프로젝트로 디자인된다. GTZ의 삼각협력 프로젝트는 대개 50,000 유로의 소규모로 포트폴리오로, 기존의 협력 프로그램에 연계되어 있기는 하지만 자체 예산을 가지고 있는 개별 사업으로 추진되고 있다.

독일은 BMZ에 삼각협력 담당관을 두고 있으며, 남측공여국에 위치한 GTZ 해외사무소에 전담인력을 배치하여 남측의 사업발굴을 지원하고 시행을 관리하며 사후평가까지 총괄하도록 하고 있다.

61) Ulrich Wehnert(Advisor at BMZ, Division Cooperation with Countries and Regions, Policy and Quality Control)와의 2009.3.9-12 서면 인터뷰 및 뉴욕에서 2008.12.18에 개최된 남남·삼각협력 워크숍 발표자료를 바탕으로 한 것임.

62) Ulrich Wehnert(Advisor at BMZ, Division Cooperation with Countries and Regions, Policy and Quality Control)와의 2009.3.9-12 서면 인터뷰

63) GTZ는 남측 수원국 뿐 아니라 브라질, 칠레, 멕시코 등 남측공여국에도 현지사무소를 두고 있다.

삼각협력 파트너국 선정시, 수원국은 기존 독일 개발협력의 수혜국이어야 한다는 조건이 있다. 남측 공여국은 남남간 관계에 있어 중요한 국가이거나, 지역내 리더 국가이어야 하며, 사업비용을 독일과 적정선에서 분담할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 하는 동시에 인권 문제, 노동문화 등에서 문화적으로 유사한 가치를 공유해야한다. 독일은 미래에 동등한 공여국으로서 공동 개발협력 사업을 추진해 나갈 수 있을만큼의 잠재적인 역량이나 마인드를 갖추고 있는 남측 국가를 선호한다. 협력 분야는 남측 공여국의 기존 지원 분야와 독일의 지원 희망 분야가 합치하는 선에서 양측간 비교우위를 최대한 활용할 수 있는 범위에서 정해진다.⁶⁴⁾

3) 사업현황

독일은 현재 중남미, 아프리카, 아시아에서 14개의 삼각협력 사업을 실시하고 있다. 중남미 지역에서는 칠레, 브라질, 멕시코, 아시아 지역에서는 중국과 태국, 그리고 아프리카에서는 남아프리카공화국과 협력하고 있다. 주요 남측공여국과 독일 간 협력 분야 및 수원국은 다음과 같다.

<표 3-3> 독일의 삼각협력 파트너국가 및 협력분야

남측 공여국	협력분야	수원국
중국	거시경제정책	칠레, 베트남, 인도
브라질	HIV/AIDS 퇴치, 남남협력기금	중남미 10개국
멕시코	환경보전	과테말라, 에콰도르, 도미니카공화국
남아프리카공화국	거버넌스, 신기술	에티오피아, DR콩고, 레소토, 인도
칠레	칠레의 개발경험 전수	중남미 국가
칠레	소비자보호정책, 폐기물관리	중남미 국가
인도네시아	국립공원개발	티모르레스테
태국	민간부분양성	라오스, 캄보디아
태국	준지역내 특화상품제작	라오스

자료: <http://www.gtz.de>; <http://www.kfw-entwicklungsbank.de>; <http://www.bmz.de>

사업 내용은 공동조사사업, 제3국 전문가 파견, 제3국 직업훈련 및 교육, 펠로우쉽 등이 있다. 아시아지역에서 직업교육, 농업, 농촌개발, 마이크로파이낸스 및 중소기업 확대와 의료보건 분야에 중점을 두고 사업을 실시하는 한편, 향후 추가적인 협력이 이루어 질 예정이며,⁶⁵⁾ 이밖에 중남미 지역에서는 기존의 HIV/AIDS 분야 삼각협력을 강화해 나갈 예정인 것으로 알려져 있다.

64) 뉴욕에서 2008.12.18에 개최된 남남·삼각협력 워크숍에서 Ulrich Wehnert(Advisor at BMZ, Division Cooperation with Countries and Regions, Policy and Quality Control)의 발표자료

65) 2009.3.18 서면인터뷰, Jim Tomecko, GTZ Director of Business and Financial Services, Thai-German Programme for Enterprise Competitiveness

4) 대표 사례

중남미 HIV/AIDS 남남협력 프로그램 (Subregional South-South Cooperation HIV/AIDS)

독일은 이미 2002년부터 브라질과의 협력을 바탕으로 파라과이, 콜롬비아, 엘살바도르, 도미니카공화국에 국가 에이즈퇴치 프로그램 수립을 지원해왔다. 브라질은 지난 십 수년간 자국의 AIDS퇴치 경험을 바탕으로 관련 노하우가 상당수 축적되어 있어 독일 뿐 아니라 영국, 일본 등 여러 공여국이 대 중남미 및 대 아프리카 지원을 목적으로 삼각협력을 추진하고 있는 거점국이다. 독일 프로그램의 목표는 에이즈 퇴치를 위한 범 국가적 프로그램을 수립 혹은 개선하는 것으로서, 따라서 이에 관한 기술적 경험 뿐 아니라 문화, 정치·사회 구조에 대한 노하우가 필수적이며, 이런 면에서 비교우위를 가지고 있는 브라질과 협력을 시도하게 된 것이다. 동 프로그램에는 전문화된 교육, 프로젝트 사이클 경영 역량강화, 국가간, 정부, NGOs 간 네트워크 구축 및 남남협력 총괄 기구의 강화를 목표로 의료인력에 대한 심층 연수, 의료·보건 NGOs 관계자를 위한 교육, 실험 역량강화를 위한 교육 및 기자재 제공, 감염자 등록시스템 구축 및 관리, 의료자재의 흐름에 대한 관리 시스템 구축 등의 사업이 추진되었다. 교육 및 연수는 대부분 브라질 소재의 의료 기관, 병원, 연구소에서 진행되었고 전문 스태프 확보는 브라질 보건국이 담당했다.

이 성공사례를 바탕으로 다른 중남미 국가들도 참여 의지를 표명, 2007년부터 2009년 12월까지 11개 국가가 추가로 참여하는 프로그램이 진행 중이다. 동 프로그램은 브라질 보건부가 총괄하고, 2004년 브라질 정부와 UNAIDS에 의해 설립된 ICTC(International Centre for Technical Cooperation)의 자문·지원을 바탕으로 추진되고 있으며, 현재 관련 프로그램 소요 비용을 독일(445만 유로)이 영국 (145만 유로)과 함께 지원하고 있다. KfW Entwicklungsbank 역시 자금 지원을 계획 중이다.

브라질의 남남협력지원 신탁기금

독일은 1995년부터 신탁기금을 조성하여 브라질의 대 개도국 협력을 지원하고 있다. 이를 통해 독일은 수원국에 대해 브라질과의 공동사업을 추진하는 동시에, 공여국으로서의 브라질의 역할과 역량을 강화시키는데 목적을 두고 있다. 동 기금을 바탕으로 한 주요 사례로는 2007년 모잠비크 기상시스템 도입 시 동 기금을 활용하여 ABC, GTZ, 브라질 기상청 (Instituto Nacional de Metrologia: INMETRO) 간 기술협력활동을 추진 한 것이 있으며,

이밖에도 파라과이에서 GTZ와 SENAI의 공동조사사업 비용을 동 기금에서 지원한 것 등, 기금설치 이래 29개 기술협력사업이 추진되었다. 1995년부터 독일은 동 기금에 총 663만 유로를 제공했으며 2007년 11월 교섭의 결과로 250만 유로가 신규 약정되었다.⁶⁶⁾ 2008년부터는 도시개발 및 환경 보호 분야로 지원 방향이 설정되어 있는 것으로 알려져 있다.

5) 정책적 시사점

독일은 태국, 브라질 등 남측공여국에 설치된 GTZ 해외사무소를 통해 남측의 사업발굴을 지원하고 사업 시행 및 최종평가를 총괄하도록 하고 있으며 일본식의 연간 프로세스화보다는 case-by-case로 상황과 사안에 따라 유연한 대처를 모색하고 있다.

독일은 삼각협력과 관련하여 당면한 최대의 과제로 높은 초기 행정비용을 어떻게 극복할 것인가를 들고 있다.⁶⁷⁾ 현재 실시중인 기술협력 사업들이 대개 5만 유로 내외 단위인데, 이에 비하면 사업 발굴 및 승인, 내용 협의 등에 소요되는 행정비용이 과도하다는 것이다. 또한, 현장에서의 최대 숙제는 사업 실시의 관리감독을 각 파트너 간에 어떻게 조화할 것인지이다. 독일은 이를 타개하기 위해 사업 규모를 다수의 국가로 확대하는 방안보다 기존의 협력 국가에서 단위사업을 늘려가는 방식을 선호하고 있다.⁶⁸⁾ 브라질과의 대 중남미 HIV/AIDS를 수년간 실시하여 기반을 다진 후, 추가적으로 아프리카 포르투갈어권으로 사업 범위를 확대하는 것도 이와 동일한 맥락이며, 독일식 선택과 집중 전략은 삼각협력 사업 추진에 있어서 많은 시사점이 될 수 있을 것으로 보인다. GTZ의 현지 삼각협력 실무자가 지적한 주요 성공요인은 다음과 같다.⁶⁹⁾

- 모든 파트너간에 공동 분모를 찾으면서도 전략적이고 타당할 수 있을 것
- 개별 파트너간, 누가 무엇을 더 잘하는지 비교우위를 찾아낼 것
- 비용의 현실을 공유할 것

66) Summary Record of the Negotiations on Development Cooperation between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Federal Republic of Germany held in Brasilia on 21 to 23 November 2007, p14

67) Ulrich Wehnert(Advisor at BMZ, Division Cooperation with Countries and Regions, Policy and Quality Control)와의 2009.3.9-12 서면 인터뷰

68) Ulrich Wehnert(Advisor at BMZ, Division Cooperation with Countries and Regions, Policy and Quality Control)와의 2009.3.9-12 서면 인터뷰

69) 2009.3.18 서면인터뷰, Jim Tomecko, GTZ Director of Business and Financial Services, Thai-German Programme for Enterprise Competitiveness

- 프로젝트 디자인과 영향력 평가 등 프로젝트 경영상의 원칙에 대한 합의를 도출 할 것
- 민간부문의 참여를 장려할 것
- 파리선언의 원칙을 적용할 것

3. 캐나다⁷⁰⁾

캐나다의 삼각협력은 첫 번째, 동유럽국가의 공여국으로의 전환을 위한 지원 프로그램 (Official Development Assistance in Central Europe: ODACE)과 두 번째, 동남아시아 국가들을 대상으로 한 삼각 기술협력으로 추진되고 있다.

ODACE 프로그램은 1990년대 초반 구소련 체제를 벗어난 동유럽 국가들이 민주주의를 정착시키고 시장경제로 원활히 전환하는데 성공한 것을 바탕으로, 이들이 신흥공여국으로서 역량을 구축해 나갈 수 있도록 하는데 그 목적을 두고 있다. ODACE의 구체적인 목표는 다음과 같다.

- 주요 신흥공여국에 ODA 전담기관의 수립 및 역량강화
- 개도국에 대한 국제사회의 지원 규모 확대
- 공여국간 조화와 일치에 기여
- 신흥공여국이 수원국의 위치에서 단기간에 벗어날 수 있게 하고
- 캐나다와의 장기적인 파트너십 구축

동 프로그램은 처음에 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 4개국에서 시작해 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아까지 포함하여 총 8개국으로 그 범위가 확대되었다. 동 프로그램에는 2002-2007년간 1,300만 불⁷¹⁾이 투입되었다.

ODACE는 상기 국가들이 공여국으로 발돋움할 수 있는 발판을 마련하는 역량강화

70) 캐나다와 미국의 삼각협력은 동유럽 국가들을 중심으로 이루어지고 있다. 한편, 제2장 1,2절에서 논한 바와 같이 유엔 체제 하에서는 동유럽 국가들이 남남협력에 포함되지 않는 것으로 보는 경향이 강하며, 따라서 이들 국가간 협력에 대한 지원은 삼각협력으로 간주되지 않을 수도 있다. 하지만 협력의 정책, 방식, 체계 등을 살펴보는 목적에서 이에 대해 알아볼 필요는 있는 것으로 판단되어 본 장의 선진공여국의 삼각협력활용현황 연구에 포함되었음을 밝혀둔다.

71) 미국 달러로 환산된 금액

(Capacity Building, 2000-2005)의 1단계와, 이의 성과를 토대로 신흥공여국의 타 개도국 원조를 캐나다가 재정적으로 혹은 기술협력을 통해 지원하는 삼각협력(Trilateral Cooperation, 2004-2007)의 2단계로 추진되었다. 1단계 사업에서 추진된 사업은 다음과 같다.

- 외교부, 개발청 등 조직적 인프라 구축
- 국가전략과 같은 정책 틀 및 전략 수립
- 개발인력 교육을 통한 인적자원 강화
- 학계와 의회와의 협력을 통한 개발인식 증진과 이를 통한 대개도국 원조예의 정치적 지원 도출
- 프로그램과 펀딩 매커니즘 구축
- NGOs의 역량강화

1단계에서는 각국 개발원조 관계자, 국회의원들의 원조기관 방문 및 원조체제와 경영에 대한 초청 연수가 실시되었다. NGO들에 대해서는 필드 활동과 사업평가에 대한 교육이 이뤄졌고 이들의 개도국 현지 조사사업도 지원되었다. 이밖에도 인턴십 프로그램과 기술자문 등이 추진되었다. 1단계 사업의 원활한 추진을 위해 CIDA는 본부에 프로그램 전담 팀을 편성하는 한편 각국에 임시 사무소(1단계가 종료되는 2005년까지)를 설치하고, CIDA 스태프와 컨설턴트들의 지원을 확보하였다. 이러한 일련의 사업들은 각국이 외부의 재정적 지원을 원활히 소화하고 프로젝트를 직접 혹은 타 실시기관을 통해 운용할 수 있는 역량을 증대하는 한편, 향후 삼각협력을 위한 정당하고 투명성있는 지원국가 선정 프로세스 및 캐나다와의 향후 공동평가를 위한 사전 기틀을 닦는 작업 차원에서 실시되었다.

2단계에서는 1단계를 통해 구축된 역량을 바탕으로 한 상기 국가들의 타 개도국 원조를 CIDA가 매칭하는 방식으로 재정지원을 하거나 기술적 자문을 제공하는 삼각협력을 실시하게 된다. 여기서 지원 분야는 공공부분 정책과 경영, 그리고 참여 민주주의 등 두 가지 분야로 한정되나, 지원대상국 선정은 각 신흥공여국이 자체적으로 결정하게 된다. 또한, 주요 프로젝트 디자인 및 승인은 신흥공여국이 하고 CIDA가 이를 지지하는 방식으로 사업이 추진된다.

이와 같은 2단계 삼각협력은 신흥공여국들이 1단계 프로그램을 통해 구축한 공여국으로서의 역량을 운용할 수 있게 하여 이들의 개발경험을 타개도국에 전수할 수 있게 하기 위한 것이다. 1, 2단계의 ODACE 프로그램의 주요 성과는 다음과 같다.

- 체코, 헝가리, 폴란드와 슬로바키아 외교부 내 ODA 전략 수립
- 체코와 슬로바키아에 원조 사업을 관리하고 평가할 있는 시스템 구축
- 통계 보고체계 개선
- 삼자간 매커니즘을 통해 더 투명성 있고 개방적인 프로젝트 입안 체제를 구축
- ODA 인식제고 프로그램에 다양한 주체들을 참여시킴으로써 정치적인 지지 도출
- 플랫폼 구축을 통해 NGOs들이 정부와 대화하고 전문지식을 공유할 수 있는 체제 구축
- 대학에 개발학 프로그램⁷²⁾을 신설함으로써 학계와 정부간 협력을 강화

ODACE는 2007년 최종 종료되었지만 2008년에도 캐나다로부터의 삼각협력 후속지원 은 단년 프로젝트 차원에서 계속되었다. 2008년 삼각협력은 공공행정과 정책, 참여 민주주의 두 분야에 집중되었으며, 그 현황은 다음 표와 같다.

<표 3-4> 2008년 ODACE 삼각협력 현황

캐나다		주축국		최종 수원국
지원액(USD)			참여범위	
373,836	공동편딩 프로젝트관리 평가 자문	라트비아	기술협력실시 공동편딩	그루지야, 몰도바
237,310		리투아니아		그루지야, 벨라루스, 우크라이나, 몰도바
513,660		헝가리		세르비아, 보스니아 헤르체고비나, 몽골, 베트남, 아프간, 캄보디아, 우크라이나
28,575		에스토니아		그루지야
782,901		폴란드		우크라이나, 세르비아, 가나, 말라위, 몰도바, 앙골라, 케냐, 수단
2,425,900*		슬로바키아*		세르비아, 몽골, 케냐, 캄보디아, 마케도니아, 우즈베키스탄, 아프가니스탄, 보스니아 헤르체고비나, 키르기스스탄, 몰도바, 수단

주: *2001-2008 총괄 자료임. 자료: <http://www.acdi-cida.gc.ca>

ODACE는 삼각협력을 단순한, 일련의 프로젝트를 모아 놓은 것이 아닌, 하나의 공여국 매커니즘 차원에서의 접근을 시도했다는 것이 특징이다. 이와 같이 1, 2단계와 후속지원에 걸쳐 진행된 ODACE의 최대 과제는 주축국이었던 8개국(체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아)의 각기 다른 요구사항에 대해 유연하고 신속히 대처해야 했다는 점과, 각국의 상이한 법제 차이와 이에 따른 가능성 조절, 선도국가의

72) 체코는 개발학분야의 학위 프로그램까지 개설했다.

부재 속에 변화를 추진해 나가야 했던 점 등을 들 수 있다. 캐나다는 ODACE에서의 경험을 되살려 향후 루마니아와 불가리아로도 삼각협력을 확대하려는 계획을 추진 중이다.

한편, ODACE 이외에도 캐나다는 동남아시아 지역에서 삼각 기술협력 프로젝트를 실시해오고 있다. 1992년부터 싱가포르를 주축국으로 공동비용부담을 전제로 전문분야 단기 연수, 컨퍼런스 개최, 공동조사사업 등이 실시되어 왔으며 수혜 대상국은 캄보디아, 라오스, 베트남, 인도네시아, 필리핀, 태국, 티모르레스테이다. 협력 분야는 고급기술·경영, 공공행정, 무역, 공공부문 재정관리, 재정정책 등이며 1992년부터 2010년까지 배정된 총 예산은 919,990\$(US) 규모이다. 이 삼각협력 프로젝트는 캐나다의 SouthEast Asia Regional Program의 일환으로서, 동 프로그램 기술협력 사업의 일부분에 해당된다.

4. 미국

미국의 삼각협력은 폴란드와의 협력을 통해 우크라이나의 민주주의체제와 시장경제로의 전환을 지원하는데 초점을 두고 있다. 미국은 폴란드가 구소련 국가 중에서 민주주의를 선도적으로 정착하고 시장경제로도 편입하는데 성공한 것에 주목해 왔다. 이미 USAID는 1990년대 중·후반 폴란드에 1) 소규모 비즈니스 지원을 통한 민간부문 활성화, 2) 금융개혁, 3) 효율적이고 투명한 지방정부 구축을 위해 지원한 바 있으며, 이를 바탕으로 축적된 폴란드의 노하우를 우크라이나에 전수할 수 있도록 삼각협력을 추진하게 되었다.

동 삼각협력은 사업 초기에 USAID가 폴란드의 대 우크라이나 인력 파견 및 재정개혁과 지방정부 강화를 위한 기술자문 제공을 지원하는 방식으로 추진되었으며, 우크라이나의 기업가, 정부관리, NGO 관계자 등의 폴란드 초청연수 등도 다수 실시되었다. 이 때 폴란드는 USAID의 지원 아래 Polish Know-How Foundation을 설립, 인근국가에 대한 자체적인 개발원조를 제공하기도 하였다.

이렇게 시작된 삼각협력은 1998년부터 Poland-America-Ukraine Cooperation (PAUCI)라는 재단을 중심으로 이루어지고 있다. PAUCI는 미국, 폴란드, 우크라이나 3국 정

부와 원조기관, NGO 및 민간 부문⁷³⁾과 재단⁷⁴⁾ 등이 참여하는 기관으로서, 1) 거시경제 정책 개선, 2) 중소기업지원, 3) 지방정부강화, 4) 인적자원개발 등 네가지 목표를 바탕으로 개발 원조 사업발굴, 심사, 평가를 주요 기능으로 세워졌다. 2005년에 설립된 PAUCI 사무국은 키에프와 바르샤바에 각각 위치하고 있으며, 사업발굴, 심사 등 종래의 기능에서 벗어나 이제는 실제적인 기술협력 사업을 수행하고 있다.⁷⁵⁾ 전반적인 경영은 미국 NGO인 Freedom House가 담당하고 있다. 사무국 연간 예산은 2백만 불 가량으로 대부분의 사업은 5만 불 이하의 소규모로 실시되고 있다.

PAUCI의 사업 영역은 최근 들어 변화하는 세계 정세에 따라 EU 비즈니스 스탠더드 도입, 에너지 효율화, 청년층 지원 등으로 확대되고 있는 추세이며, 지원 대상국도 몰도바, 그 루지아 등으로 그 범위를 넓혀가고 있다. 주요 활동 내역은 다음과 같다.

- 포럼 개최 :
 - 흑해 시너지 포럼(Black Sea Synergy Forum), 흑해 연안국 정책 대화로서 유럽연합도 참여하여 미래의 공동 프로젝트를 구상하고 흑해 연안국간 향후 협력의 가능성을 타진하는 연간 포럼
 - Kyiv Dialogue: 독일과 우크라이나간 대화체로서 주요 논의 대상은 우크라이나의 유럽에의 편입에 관한 것이며, 이를 위해 NGO, 미디어, 문화계, 정치, 행정 관계자가 다양하게 참여함.
- 청소년 교환 프로그램(RAZOM)을 통해 폴란드-우크라이나 간 학생과 교사의 상호 방문을 통해 교류를 확대하고 교수법, 과외 활동에 관한 경험 공유. 2007년 기준, 폴란드와 우크라이나의 58개 학교를 연결하는 네트워크를 구축.
- NGO 플랫폼 구축: 우크라이나, 폴란드, 독일 NGO들이 각 국가 단체 간 소통을 원활히 할 수 있도록 웹사이트 구축(<http://www.tri.net.pl>). 커뮤니케이션과 삼자간 협력사업에 대한 업데이트된 정보 제공.
- 전문가 파견: 우크라이나 공공시설 건물의 에너지 효율성 평가를 위한 폴란드 인력 파견.

73) 세계적인 물류·택배회사 UPS도 폴란드-우크라이나 국경지방 세관물류 협력과 관련, PAUCI를 재정적으로, 기술적으로 지원하고 있다.

74) Soros Foundation, Bosch Foundation, Polish-German Cooperation Foundation 등

75) 사업 발굴, 심사, 평가 기능은 이제 전체 예산의 25%선에 그치고 있으며, 나머지는 기술협력 프로그램에 투입되고 있다.

미국은 이러한 PAUCI 재단 및 사무국 설립, 그리고 사업 영역 및 대상국의 확대 등을 바탕으로 향후 폴란드와 추가적으로 협력할 수 있는 새로운 기회를 찾고 있는 중이며, 신흥 공여국으로서 폴란드가 전 세계 다른 곳 어디든 민주주의와 경제발전의 경험을 전수 할 수 있도록 지원한다는 목표를 세워놓고 있다.⁷⁶⁾

5. 영국

영국은 브라질을 통한 HIV/AIDS 예방 및 퇴치 프로그램에 국한하여 제한적인 범위 내에서 삼각협력을 실시하고 있다. 동 프로그램은 브라질과 타 중남미 국가 간 정부기관, NGO, 의료인력과 학계를 통합하는 네트워크를 형성하여 경험을 공유하고 에이즈 예방과 치료에 대한 기술협력을 강화할 목적으로 추진되었다. 2002년에 시작된 볼리비아, 에콰도르, 페루 대상의 1차 사업의 성공적인 성과를 바탕으로 2006년부터 3년 간 125만 파운드의 예산과 UNAIDS, GTZ와 브라질 정부의 추가적 자금조달을 기반으로 온두라스, 니카라과 등 나머지 중남미 국가에 대한 2차 사업을 추진 중이다.

또한, 영국은 2003년 브라질과 러시아 간 관계자 교류를 통해 양국이 각자의 비교우위적 사업에 관한 노하우를 공유할 수 있게 하였다. 또한, 그간 브라질과의 관련 분야 협력으로 다져진 관계를 바탕으로 브라질을 주축국으로 아프리카 포르투갈어권 국가에 대한 HIV/AIDS 퇴치사업을 구상중이다.

6. 시사점

지금까지 살펴본 주요 OECD/DAC 공여국은 일본과 독일을 제외하고는 상당히 예외적인 경우에 한해, 제한적인 범위내에서 삼각협력을 추진하고 있다. 영국은 브라질과의 HIV/AIDS 분야 협력을 통한 중남미 국가 및 포르투갈어권 아프리카 국가 지원에 국한하여 삼각협력을 실시하고 있으며, 미국과 캐나다는 동유럽권 국가의 경제·사회 개발에 포커스를 맞추어 사업을 진행하고 있다. 기타 공여국 중에서 노르웨이, 체코 등 일부 제한적인 경우를 제외하면 특별히 눈에 띄는 삼각협력 사업 선례는 없는 편이다. 현재 실시중인 국가들 중에

76) 관련 자료는 <http://www.usaid.gov>, <http://www.pauci.org> 참조.

서도 삼각협력 사업에 대한 구체적인 규모는 밝혀진 바가 없으나, 대부분이 기술협력 위주이고 개별사업의 숫자 역시 적은 편인 것을 감안하면 각국 전체 개발원조에서 차지하는 비중은 상당히 미미한 것으로 추정된다.

1) 정책, 전략 및 체계상의 시사점

① 전반적인 정책 · 입장 및 향후 방향

실제 사업 추진에 대한 미온한 접근에도 불구하고 선진공여국들은 삼각협력이 북측 공여국의 입장에서 상당히 유망한 사업 방식이라는 점에 대해서 일치하고 있으며, 이와 같은 협력 방식의 확대를 국제회의의 발언문과 여러 정책문서를 통해 강조하고 있다. 본 장에서 다룬 선진공여국 중 일본은 삼각협력 사업을 국가적 ODA정책 문서에 명문화 시키고 실무 가이드라인을 만들어 거시적인 전략 바탕하에서 삼각협력을 실시해 나가고 있었으며, 독일은 구체적인 전략적 틀을 정립하지는 않은 상태이나 국가정책문서에 삼각협력의 중요성과 필요성을 언급해오고 있다.

삼각협력사업의 성과에 대해서는 사업 입안과 실시 단계에서 제기되는 문제점에도 불구하고 전반적으로 긍정적이며, 일본, 미국, 캐나다, 독일 모두 기 종료된 삼각협력사업을 사업범위와 기간을 확대하여 추가 실시해 오고 있는 것으로 보아서는 이러한 사업에 대한 호응도가 상당한 것으로 판단된다. 또한, 일본은 삼각협력의 지속적인 확대를 천명하고 있고, 영국의 경우 신규 사업을 추진하는 등 선진공여국 사이에서 삼각협력을 확대하기 위한 나름대로의 활발한 움직임이 관찰되고 있다.

② 도입배경

이들이 삼각협력을 도입하는 주요 배경에는 ①남측 공여국과 수원국간 언어적, 문화적 비교우위(일본의 대 중남미 삼각협력, 영국과 독일의 대 포르투갈어권 아프리카 삼각협력 등)나 ②정치 · 사회 · 경제적 비교우위(미국의 대 우크라이나 삼각협력, 캐나다의 ODACE 등)등이 있으며, 또한 ③수원국-북측공여국보다 근거리에서 효과적이면서도 저비용의 기술협력사업을 추진하고자 하는 비용효과적인 계산(일본-이집트 협력)이나 ④남측공여국의 개발경험 공유, ⑤비용 분담 등이 있다. 또한, ⑥지역 내 리더국인 남측공여국과의 정치, 경제, 사회적 연대를 시도하려는 것 역시 주요 배경 중 하나이다. 일본과 칠레, 브라질, 아르헨

티나, 그리고 독일, 영국과 브라질, 또 캐나다, 미국과 폴란드 등 각 선진공여국 나름의 정치, 외교적 영향력 확대와 지역 내 거점국과의 협력관계 형성을 목적으로 삼각협력이 추진되고 있는 부분도 적잖이 있으며, 남측공여국 입장에서 선진공여국과 파트너십을 구축할 수 있고 지역 내 개발도상국에 대한 자국의 영향력 확대 측면에서 이를 선호하는 경향이 있다.

③ 사업추진방향 및 방식

한편, 본 장에서 다룬 선진공여국 중 일본만 삼각협력 사업을 국가적 ODA정책 및 전략 문서에 명문화 시켜 이를 일관되고 지속성있는 사업으로 실시해 나가고 있었으며, 나머지 국가들은 시기와 사업의 성격에 따라 이를 ad-hoc 베이스로 활용해 나가고 있는 경우가 대부분이다.

또한, 대개의 삼각협력 사업은 기술협력 중심으로 추진되고 있다. 삼각협력 사업을 하나의 개별적인 프로젝트로 실시하는 경우는 없었으며, 일본의 경우처럼 전체 기술협력 사업의 부분으로 추진하거나, 독일, 영국, 미국, 캐나다처럼 특정 프로젝트 혹은 프로그램과 연계하여 실시하고 있었다. 이렇듯 거시적인 틀에서 삼각협력을 실시함으로써 프로그램 혹은 프로젝트 차원에서 이미 구축되어 있는 네트워크를 활용할 수 있고, 단위사업당 위험도를 줄일 수 있으며 체계적인 사후 평가가 가능하다는 장점이 있다.

④ 사업실시체계

선진공여국은 삼자간 원활한 커뮤니케이션을 도모하고 현지 사업발굴과 실시 역량을 구축하기 위한 방편으로 수원국과 남측 공여국 모두에 대표사무소 혹은 전담 매커니즘을 구축하고 있다. 수원국 주재 자국 원조기관 사무소들은 공관과 협력, 수원국의 개발수요 수렴에 있어 필수적인 역할을 담당하고 있다. 남측공여국에도 기 설치된 자국 원조기관 사무소가 사업발굴부터 시행관리, 사후평가까지 전담하도록 하거나(독일), ad-hoc 베이스로 사업기간 동안 일시적인 사무소를 설치하거나(캐나다), 사업 발굴부터 심사, 승인, 사업 실시까지 내용협의를 총괄하는 상설기관(미국)을 설치하는 경우도 있다. 기능과 성격에는 차이가 있다하더라도, 현지에 적절한 사업실시 기관 혹은 매커니즘을 구축하는 것이 선진공여국에게 삼각협력사업의 원활한 추진을 위한 필수요건으로 받아들여지고 있는 것은 수원국의 개발수요와 남측공여국과 북측공여국의 가용 자원, 기술력, 인력을 얼마나 적절히 취합할 수 있느냐에 따라 삼각협력 사업의 성패가 가늠되기 때문이다.

2) 제기되는 문제점

한편, 도입부에서 밝힌 바와 같이 아직까지 선진공여국들이 여전히 제한적인 범위 내에서 삼각협력을 실시하고 있다는 것은 시사하는 바가 크다. 이들은 이러한 협력 방식이 나름 대로의 타당성과 효율성을 갖추고 있다는 사실에 대해서는 전반적인 동의를 하고 있으나 사업 추진 과정이 지나치게 길고, 관계국/기관의 이해관계를 모으는 과정들이 원조 효과성 차원에서 비 효율적일 수 있다는 것을 가장 큰 문제로 지적하고 있으며, 이것이 실제 사업 추진을 주저하게 만드는 가장 큰 요인으로 작용한 것으로 분석된다. 여기에는 파트너간 협력 시스템 구축 프로세스에 요구되는 긴 시간과 노력, 각 사업 파트너간 역할분담에 대한 이해 부족에 따른 상호 이해충돌 등의 문제가 복합되어 있으며, 때로는 수원국의 의지 부족 등 여러 가지 요소가 복합적으로 연관되어 있다. 또한, 일부 북측 국가(일본)는 원조의 가시성(visibility) 부족으로 인한 자국내 국민적 지지의 어려움 역시 한 요인으로 꼽았으며, 대부분의 삼각협력이 경제적인 바탕에서 많이 고려되는 데 비해 기존 협력보다 삼각협력이 더 비용 효과적이라는 근거가 없다는 점도 많이 제기되는 문제점 중 하나이다. 따라서 선진공여국이 지금까지 삼각협력을 실시해 오면서 부딪혀온 도전과제와 대응방안, 그리고 삼각협력 사업이 성공적으로 실시되기 위해 요구되는 선결조건들을 정리해보자.

3) 주요 과제와 대응 방안

① 공동의 목표와 성과에 대한 이해

선진공여국들이 향후 삼각협력을 확대 적용해 나가는데 있어서 해결해야 할 첫 번째 선결과제로 꼽는 것이 삼각협력사업에 참여하는 파트너간 공통의 목표와 성과에 대한 이해이다. 삼각협력에 대한 파트너간 상호 이해의 도출은 최소 셋 이상의 파트너를 참여시키는 삼각협력의 특성상 이의 존폐를 좌우하는 필수 요건이라 할 수 있다. 주로, 이러한 협력사업이 추진되는 경우는 남측공여국과 수원국의 적극적인 주인의식을 바탕으로 이들과 북측공여국의 개발원조의 목표에 대한 잠재적인 합의가 이루어졌을 때이다. 하지만 이들 삼자간 경제적, 정치적, 전략적 이해관계는 분명 다를 수 있으며, 따라서 이를 조율, 하나의 공통된 목표로 이러한 다양한 이해관계적 계산들이 묶여져야 한다는 것이다.

이를 해결하기 위해서는 사업 전반에서 수원국의 주인의식과 남측공여국의 리더십이 뒷받침되어야 하고, 이들 최종성과에 대해 명확히 이해하고 있어야 한다. 또한 삼각협력 사업이

수원국내 국가개발전략과 합치되어야 하며, 북측과 남측 공여기관의 원조 정책과 시스템에서 삼각협력이 명확히 자리해야 한다. 이를 달성하기 위해서는 사업 발굴 단계부터 최종 평가까지 원조 실시기관과 공여기관 간 원활한 커뮤니케이션이 필수적이다. 북측공여국, 남측공여국, 수원국 모두가 사업 목표, 현황 및 예상성과 등에 대해 충분히 공감대를 형성하고 있어야 한다는 것이다. 독일은 특히 지금까지 성공적으로 평가되는 사업들에서는 공통적으로 수원국의 개발수요와 공여기관들의 자원 및 기술력을 합치시키기 위한 끊임없는 노력이 있었음을 지적하고 있다.⁷⁷⁾ 선진공여국들은 필요시 개최하는 삼자간 컨퍼런스나 세미나 및 정책대화를 통해 관계기관간 대화를 도모하는 경우도 있고 상설기구 혹은 매커니즘을 설치하는 경우도 있다(일본의 JARCOM 및 AICAD, 미국의 PAUCI 등). 또한 캐나다의 경우 수원국 내에서 임시로 CIDA 사무소를 설치하고 독일, 영국은 남측공여국과 수원국 내 자국 원조기관 사무소를 활용하는 등, 현지 매커니즘 혹은 사무소의 확대와 사업발굴, 실시, 평가에 대한 적절한 권한 부여 등이 고려되어야 할 사안으로 관찰된다.

② 해당 기관과 관계자의 역량강화

두 번째, 삼각협력에 참여하는 북측공여국, 남측공여국, 수원국 사업실시기관과 관계자의 역량강화 역시 선진공여국들이 공통적으로 지적하는 문제이다. 이는 선진공여국들이 삼각지원 대상국을 선정하는 과정에 있어서 중요하게 고려되는 부분이기도 하다. 정책 결정 레벨에서는 북측공여국, 남측공여국, 수원국 간 삼자간 상호 이해를 도모하고 공통의 목표를 도출해 낼 수 있을 만큼의 역량이 필수적이다. 실무 레벨에서는 우선, 제3국 연수와 전문가 파견을 실시하는데 있어 남측공여기관이 북측공여기관과 수원국의 요구사항을 충족시킬 수 있을 만큼 콘텐츠를 개발하고 사업을 디자인하며 실시할 수 있을 정도가 되어야 하며, 인적, 재정적, 기술적으로 적정 수준의 자원을 보유하고 있어야 한다는 것이다.

문제는 일부 경우를 제외하고는 정책 레벨에서의 역량강화는 전반적으로 미흡하며, 실무 레벨에서도 남측공여기관의 기술력, 시설이나 인력의 수준이 기대치에 못 미치는 경우가 종종 발생한다는 것이다. 이를 해결하기 위해 북측공여국들은 제3국 연수와 전문가 파견 시, 자국 인력과 커리큘럼을 일정 비율로 투입하거나, 남측공여국의 연수강사를 위한 연수(training of trainers) 프로그램도 도입하고 있다. 일본의 경우 남측공여국 및 실시기관 선정 시 그간 일본의 협력을 받았던 국가와 기관에 한정시켜, 기술력이 어느 정도 보장되는 경

77) 관련 자료는 <http://www.usaid.gov>, <http://www.pauci.org> 참조.

우에만 삼각협력을 지원하는 방식을 택하고 있다.⁷⁸⁾ 이라크 파견 보건인력들을 JICA가 10여 년간 물적, 기술, 인적으로 지원해왔던 이집트의 국립대학교 부속병원에서 제3국 연수를 시킨 것이 대표적인 예이다.

③ 거래비용 문제의 해결

마지막으로, 거래비용 딜레마의 해결은 공여국이 삼각협력 사업의 추진 여부를 고려하고 실제 사업을 추진하는데 있어 가장 까다롭고 민감한 사안으로 꼽힌다. 선진공여국들이 삼각협력을 추진해 나가는 배경에는 정치·외교적인 배경이나 원조의 효과성 측면에서 언어, 문화적 유사성 및 지역 노하우를 활용하려는 부분도 있는 것은 사실이나, 대다수의 경우, 그 시발점은 경제적인 효율성에 대한 고려에서 시작되는 것이 대부분이다. 다시 말해, 기존의 양자간 협력사업보다 적은 재원을 투입하여 더 큰 파급효과를 얻으려는, 투입 비용 대비 효과성적인 측면에서 이를 도입하는 것이다. 여기에서의 비용이란 재정, 경제적인 것 등 유형의 비용 뿐 아니라 시간, 노력 등 무형의 것들도 포함되는 광범위한 개념이다. 하지만 삼각협력은 기존의 양자간 협력보다 다수의 관계자가 참여하기 때문에 사업 전반에 걸쳐, 특히 사업 초반부에 거래비용이 높은 것이 지금까지 실시된 사례들에서 가장 큰 문제로 지적된다. 삼각협력에 대해 가장 적극적인 일본조차도, 현재 일본 ODA체제 하에서 남남협력에 대한 지원을 지속해 나가기 위한 선결조건으로 삼각협력의 경제적 효율성이 일차적으로 보장되어야 하고, 따라서 전통적인 양자간 협력에 대비, 삼각협력이 더 유리한 방식인지 결정할 수 있는 기준을 정립할 필요를 제기하고 있다.⁷⁹⁾

현실적으로 거래비용 딜레마를 해결할 수 있는 완벽한 해답은 없으나, 선진공여국의 사업을 실제로 입안, 운용하는 실무진들이 공통적으로 강조하는 방안은 삼각협력에 참여하는 모든 정책관계자, 실무자와 투입 전문가와 교원을 대상으로 사업 초기에 삼각협력 사업의 전반적인 프로세스와 단계에 대한 교육을 실시하는 것이다. 기존의 양자간 협력사업과 차별되는 삼각협력만의 실시 과정과 문제점, 이에 대한 대응방안에 대해 충분히 숙지하고 동의를 이끌어내는 것이 향후 발생할 수 있는 거래비용의 증대를 최소화할 수 있는 기본 방안이라는

78) 물론, 일본이 충분한 역량을 갖추었음에도 불구하고 예전에 자국의 지원대상국 혹은 기관이 아니었다는 이유만으로 일본과 협력관계가 있었던 국가들에 한정하여 삼각협력을 실시하는 것에 대해 비판적인 시각도 적지않이 제기되고 있으며, 이는 2006년 JICA가 외부기관에 의뢰한 “JICA 삼각협력사업에 대한 평가”에서도 지적된 사항이다.

79) JICA 2006

논리다.⁸⁰⁾ 이밖에도 삼각협력 프로젝트/프로그램의 재정적인 규모를 확대시킴으로서 단위 사업 당 소요비용을 낮추는 방법도 시도되고 있고(독일), 남측공여국 선정 시 비용부담의 잠재력을 가지고 있는 국가를 선호하는 경우(일본)도 시도되고 있다.

4) 성공적인 삼각협력을 위한 요건

① 적절한 협력 국가와 사업 분야 선정

삼각협력에 있어 적절한 남측공여국과 수원국을 선정하는 것은 가장 중요한 요건 중의 하나이다. 삼각협력 자체가 대부분 남측공여국의 주도로 이루어지기 때문에 사전 선정이 결정적인 영향을 미치는 것은 아니나 북측공여국 입장에서는 남측으로부터의 사업요청에 대비해 적정수준의 기준을 미리 세워놓을 필요가 있다. 선진공여국이 각자의 삼각협력 대상 남측 공여국들을 선정하는데 적용하고 있는 요건들을 정리해보면 다음과 같다. 아래의 기준은 지역에 따라, 사업 분야, 혹은 특성에 따라 유연하게, 차별적으로 적용되어야 한다.

- 남측공여국의 높은 주인의식
- 사회·경제적 배경과 인적, 기술적 역량
- 희망 지원 분야에 대한 비교우위⁸¹⁾
- 대상 수원국의 개발수요와 매치되는 지원요청분야
- 대상 수원국과의 언어적, 문화적, 환경적, 역사적 공통점⁸²⁾
- 대상 수원국과의 지리적인 거리
- 남측공여국의 조직적, 행정적 역량 및 연수 실시기관의 역량⁸³⁾
- 북측공여국의 예전 지원대상국 혹은 기관(일본의 경우) 등

아울러, 일본의 삼각협력 평가 결과에서는 삼각협력이 기존의 양자간 협력보다 더 좋은 결과를 낼 수 있을 지 결정하는 판단의 기준을 수립하는 것이 필요하며, 여기에는 경제적인

80) 일본, 독일 관계자 서면 면담

81) 예: HIV/AIDS에 대한 브라질의 비교우위

82) JICA의 외부평가는 JICA의 제3국 연수 사례 중 성공적인 케이스는 공통의 언어를 가지고 있는 경우가 대다수였으며, 전문가 파견과 연수 모두 문화적, 환경적, 역사적 공통점이 복합적으로 성공적인 사업 수행을 가능하게 하는 것으로 분석하고 있다.(JICA 2006)

83) JICA는 향후 PP를 점진적으로 확대해 나갈 것이라고 밝히고 있는데, PP 체제하에서 실시되는 프로젝트는 보통 단발성이 아닌 시리즈로 이루어지기 때문에 향후 선정될 남측 공여국은 적정수준의 발전을 이룬 국가중에서 선정될 것이라고 밝히고 있다.

효율성을 포함, 장, 단기적인 성과와 그 외 다양한 사안이 포함되어야 한다고 지적하고 있다. 어떤 프로젝트들은 단기적으로는 삼각협력으로 추진하는 것이 효과적일 수 있으나 장기적으로는 기존의 초청연수가 더 좋은 결과를 낼 수도 있고, 연수 과정이 단순한 교육 뿐 아니라 선진 현장 및 시설 체험 측면에서도 고려된다는 초청연수가 가지는 효용성 역시 크기 때문이다.

② 공여국 시스템과 수원국 국가개발전략내의 명확한 위치

삼각협력 사업이 성공하기 위해서는 정책적으로 이러한 사업이 공여국의 원조기관과 시스템 상에서 명확한 위치를 차지하고 있어야 한다.⁸⁴⁾ 또한, 삼각협력 사업이 수원국의 국가 개발전략과 합치하는 부분이 있어야 한다는 점도 필요 요건이다.

정책적으로는 우선 북측공여국과 남측공여국간 공통분모를 찾고, 공동의 목표하에 적합한 전략을 수립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 ‘누가 무엇을 잘 하는가’를, 다시 말해 각 사업 파트너 간 전략 분야를 찾아 전담 업무를 분장하고 예상 소요비용에 대한 지침을 세우는 것이 필요하다.⁸⁵⁾ 또한, 사업 구상, 실시, 영향 평가 등에 있어서 공동의 운영 원칙에 대해 사전에 충분한 합의를 거치는 것이 중요하며, MOU 등에 이를 최대한 상세히 명시하는 것이 향후 분쟁의 소지를 낮추고 소요비용을 줄이는데 기여할 수 있다.⁸⁶⁾

③ 관계국 및 기관 간 원활한 커뮤니케이션

삼각협력 사업은 발굴단계에서부터 남측공여국과 수원국 간 원활한 의사소통은 성공적인 사업 디자인 뿐 아니라 실시 전반에 걸쳐 요구되는 필수 항목이다. 수원국은 삼각협력 사업의 최종성과에 대해 명확히 이해하고 이를 적극적으로 자국의 개발전략에 통합시키려는 노력이 필요하다. 남측공여국 내에서는 공여기관과 사업 실시기관(예를 들어 대학 등의 연수 기관)간 사업목표와 실시 현황, 예상성과 등을 지속적인 대화를 통해 공유하고 합의해 나가야 한다. JICA의 외부 평가 결과에서도, 지금까지 성공적이었다고 평가되는 삼각협력 프로젝트에서는 공통적으로 수원국의 개발수요와 공여기관의 자원을 합치시키기 위해 이러한 부

84) JICA 2006

85) Ulrich Wehnert, “Triangular Cooperation – A Donor’s Perspective”, presentation at Workshop on South-South and Triangular Cooperation, December 18 2008

86) Ulrich Wehnert, “Triangular Cooperation – A Donor’s Perspective”, presentation at Workshop on South-South and Triangular Cooperation, December 18 2008

분에 대한 적극적인 시도들이 있었던 것으로 분석되고 있다.

이들 국가들은 북측공여국의 지원 아래 세미나나 정책대화와 같은 단발성 기회를 활용하는 경우도 있으며, 또한 북측공여기관과 남측공여기관의 수원국 주재 사무소, 혹은 공관 등을 통해 의견을 조율하고 사업 전반에 대한 논의를 발전시켜 나가는 방법을 택할 수도 있다. 이를 위해서는 해외 사무소 조직 및 인력의 증강, 역량강화, 역할분담과 권한확대가 필요하다.

상기에서 제시한 요건들은 삼각협력의 성공적인 추진을 위해 요구되는 일련의 원칙을 기반으로 추진되어야 한다. 이를 정리하면 다음과 같다.⁸⁷⁾

- 삼각협력은 주인의식과 리더십에 기반을 두는 방향으로 추진되어야 한다
- 삼각협력은 수원국 개발을 위해 기존에 추진되어온 양자간 협력사업에 부가적인 가치로서의 방향으로 추진되어야 한다.
- 수원국 국가정책을 존중, 이에 합치되도록 해야 한다
- 다른 개발협력사업 활동과 조화되는 방향으로 추진되어야 한다.
- 수원국을 위해 특정 결과를 낼 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.
- 주축국과 공여국의 양자간 협력의 공동경험 조율에서 도출되는 협력 분야를 중심으로 해야 한다.
- 파트너간 책임과 역할을 명확히 규정하는 MoU나 협약에 의해 실시되어야 한다.

87) Ulrich Wehnert, "Triangular Cooperation – A Donor's Perspective", presentation at Workshop on South-South and Triangular Cooperation, December 18 2008

제4장 KOICA사업의 삼각협력 추진방안

우리가 “남”이나 “북”이냐의 문제는 제2장에서 살펴본 대로 그 기준이 명확하지 않기 때문에 일괄적으로 결론을 내리기에는 무리가 있는 것이 사실이다. 하지만 여기서의 문제는 우리가 어디에 속하는지에 대한 수사적인 논쟁이 아니라 우리가 어떻게 개도국간 협력을 촉진하고 우리 ODA에 활용해 나감으로써 원조효과성 및 효율성 증진을 모색할 수 있는 방안을 마련하느냐에 있다.

우리나라는 지금까지 국제 외교무대의 기초연설 등을 통해 유엔을 중심으로 한 남남협력에 대한 지지를 표명해왔다. 뿐만 아니라, 우리는 1997년 UNDP의 남남협력 신탁기금(South-South Cooperation Trust Fund: SSTF)에 20만 불을 출연한 이래 2002년까지 연간 5-10만 불, 총 60만 불을 지원하여 일본, 중국 다음으로 SSTF에 최대액을 출연하는 등, 국제사회에서 남남협력의 확대를 도모하기 위한 재정적인 지원도 계속해왔다.

KOICA에서도 이러한 차원에서 칠레, 싱가포르, 이집트 등과 공동으로 대 개도국 연수를 꾸준히 시도해오고 있다. 그렇다면 지금까지의 경험에서 도출되는 교훈은 무엇이며, 문제점에는 어떤 것들이 지적되어 왔는가? KOICA의 삼각협력 도입이 과연 적절한 것인가? 또한, OECD/DAC 가입과 더불어 명실상부한 선진공여국으로서, 우리나라 대외원조사업에 삼각협력을 도입해야 하는 당위성이 있는가? 본 장에서 구체적인 방안을 논하기에 앞서, 상기와 같은 일련의 질문에 대한 고찰이 필요하다. 우선, KOICA의 관련 사업의 현황부터 알아보자.

1. KOICA의 관련 사업현황

지금까지 KOICA 기술협력 사업에서도 삼자간 협력의 형태를 띠는 사업이 제한적으로나마 추진되어 왔다. KOICA와 칠레, 싱가포르, 이집트, 일본 등과의 협력을 바탕으로 1990년대 중반부터 추진되어오고 있는 공동연수가 바로 그것이다. KOICA가 지금까지 실시해 온

공동연수는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 일본(북측 공여국)과 우리나라 간, 두 번째는 우리나라와 칠레, 싱가포르, 이집트, 이스라엘 등 남측 공여국 간 공동연수다. 여기서 우리가 ‘남’이나 ‘북’이냐에 따라 ‘북-남-남’이라는 삼각협력의 범주에 들어가는 연수과정은 달라질 수 있겠지만, DAC 가입과 더불어 명실상부한 선진공여국으로서 우리사업과 개도국간 협력을 연계하는 것이 타당한지를 논하고 구체적인 방향을 제시하는 것이 본서의 목적임을 감안할 때, 본 장에서는 KOICA와 남측국가간 연수를 중점적으로 살펴볼 필요가 있다.

1) 사업현황

한-칠레 공동연수

2002년 11월 KOICA와 AGCI(칠레 국제협력청)는 약정을 체결하고 이듬해인 2003년부터 2006년까지 수산양식 분야에 대한 공동연수를 1,2차 사이클로 4회 실시하였다.⁸⁸⁾ 공동연수의 취지를 살리고 연수과정의 효과성을 극대화하기 위해 수원국은 과테말라, 니카라과, 엘살바도르, 파나마, 베네수엘라, 콜롬비아, 우루과이, 페루, 도미니카공화국 등 중남미 개도국에 한정되었으며, 연수과정은 칠레 산티아고 소재 Concepcion 대학 해양학과에서 진행되었다.

기 진행된 한-칠 공동연수는 참여자의 호응도가 높았고, 전반적인 평가도 긍정적이었다. 이를 바탕으로 2007-2008년 간 3차 사이클이 추진 중이며, 동 사이클에는 기존의 수산물 양식 과정 뿐 아니라 전자정부 과정도 신설, 진행 중이다. 지금까지 추진 현황은 다음 표와 같다.

<표 4-1> 한-칠레 공동연수 추진 현황

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
연수분야	수산양식	수산양식	수산양식	수산양식	수산양식	수산양식 전자정부
연수기간	2주	3주	3주	3주		(수산양식) (전자정부) 3주
참가인원	10국 15명	12국 10명	10국 15명	7국 14명		캐나다
연수기관	칠레 Concepcion 대학	칠레 Concepcion 대학	칠레 Concepcion 대학	칠레 Concepcion 대학	칠레 Concepcion 대학	(수산양식) 칠레 Concepcion 대학 (전자정부) 칠레 국립대학

주: 2008년과 동일한 프로그램이 2009년에도 실시될 계획이다.

자료: KOICA 자료

88) 협정 상 연수 추진 분야는 경제개발, 임·수산물 가공, 해양환경 보존, 광물자원 개발, 정보통신이며, 양자간 협의를 통해 당해 연도의 분야를 선정할 수 있다.

운용 방식은 KOICA와 AGCI가 경비를 50:50을 기본으로 공동 부담하는 방식으로 이루어지고 있으며, KOICA는 주로 항공료, 숙박비, 식비, 일비 보험료 등 초청경비를, AGCI는 시설임차료, 인건비, 교재비, 국내교통비 및 기타 연수실시경비 등 연수경비 전반을 부담하고 있다. 연수과정 내용은 양국간 실무자 협의를 통해 결정, 배분되며, 이에 따라 양국은 각각 전문 강사를 선발, 파견한다. 이때 강사로 및 파견비용은 각각이 부담하며, 연수과정에 포함되어 있는 현지 견학은 칠레 측이 전담한다.

한-싱가포르 공동연수

1993년 고축동 당시 싱가포르 총리의 방한 시 체결한 한-싱 양국간 MOU를 바탕으로 1995년부터 공동 연수생초청 사업이 추진중이다. 연수와 규모 면에서 제일 큰 한-싱 공동 연수는 ASEAN 회원국으로 그 대상국이 제한되어 있다. 동 연수사업은 3년 사이클로 개최되는 것을 원칙으로 하며, 각 사이클 개시 6개월 전에 특별한 통보가 없으면 연수 폐지 없이 실시하기로 하였으나 95년 개시 이후 연수 폐지 여부가 논의된 적은 없다. 프로그램 전반에 관한 사항 및 평가 회의는 매 격년 실시된다.

초기의 한-싱 공동연수는 공통의 아젠다 하에 연수는 양국이 자체적으로 실시하고 결과만 공유하는 방식으로 추진되었으나 2002년부터는 한국과 싱가포르에서 순차적으로 진행되는 교차연수(Cross Border Training)방식을 도입, 실시하고 있다. 싱가포르 초청연수, 한국 초청연수, 교차연수가 매년 총 6개 과정으로 실시되고 있다.

사업 운용은 소요 경비의 50%씩을 부담하는 것을 기본으로 하며, 교차 연수의 경우 과정의 특성에 따라 양국의 전문가를 상대국에 파견하여 강의를 실시케 하기도 한다. 동 과정의 참가자는 싱가포르 측에서 우리측으로 후보자 명단을 송부, 우리가 적격 수락여부를 결정하는 방식으로 선정된다. 싱가포르의 발전정도와 타 ASEAN 국가들에 대한 비교우위를 감안하여 지적재산권, FTA 추진전략, 항만관리, 인터넷 구축, 도시 및 지역 개발, 지속가능한 개발 분야에서 연수가 추진되고 있으며 1995년 개설 이래 2007년까지 총 58개 과정을 통해 965명이 참가하였다.⁸⁹⁾ 2007-2009년 사이클의 사업 추진현황은 다음과 같다.

89) 한국: 23과정, 399명; 싱가포르: 24과정, 402명; 교차연수: 11과정, 164명

<표 4-2> 한-싱가포르 공동연수 추진 현황

분야	인트라넷 구축 및 관리	지적재산권	무역투자정책 및 FTA 추진전략	도시 및 지역 개발	항만관리	지속가능한 개발
연수국가	싱가포르	한국	교차	싱가포르	교차	교차
연수기관	테마섹 폴리테크닉	국제지식재산 연수원	한국에서는 고려대 국제대학원	싱가포르 국립대학	한국에서는 한국해양수산 개발원	한국에서는 한국환경정책 평가연구원
연수기간	12일	14일	28일(14일*2)	14일	28일(14일*2)	28일(14일*2)
연수인원	15명	15명	15명	15명	15명	15명

자료: KOICA 자료

한-이집트 공동연수

한-이집트 공동연수는 이집트측의 적극적인 의사 표명을 시발로 이집트의 대 아프리카 기술협력기금(EFTCA)과 KOICA간 협력을 위한 MoU가 2007년 체결되면서 출발하였다. 당초 EFTCA측은 기술협력 전반, 즉 전문가 파견 및 프로젝트 개발에 대한 협력으로 추진할 것을 제안했으나, 주축국으로서 이집트의 현 역량의 한계 및 가시성(visibility) 요소를 감안하여 공동연수에 제한하는 방향으로 사업이 추진되었다.⁹⁰⁾

동 공동연수는 사하라 이남 아프리카 국가 중 우리의 기존 협력대상국을 대상으로 연수 참여 의사 및 희망분야 조사를 통해 우리와 이집트의 비교우위인 정보통신 분야에서 추진하였다. 본 연수 프로그램은 제3국 현지연수 형태로 이집트 National Telecommunication Institute에서 6주간 가나, 나이지리아, 수단, 세네갈, 에티오피아, 짐바브웨, 케냐, 코트 이부아르, 탄자니아 등 9개국 20명을 대상으로 실시되었다. 전체 소요 경비의 20%정도를 EFTCA가, 나머지를 KOICA가 부담하는 수준에서 예산항목별 분담이 이루어졌다.

동 프로그램은 2007년 최초 실시 후 평가 결과에 따라 향후 지속여부가 결정될 예정이었으나 미진한 성과와 높은 비용, 양측의 적극적인 의지의 부족 등으로 후속 과정 없이 종료된 상태이다.

한-이스라엘

이밖에도 한-이스라엘 간 관개시설개발 및 건조지역 농업 분야 공동연수 사업이 1995년부터 2001년간 추진되어 아시아 및 중동 국가 관계자 126명이 참가하였다. 이 사업 역시

90) KOICA 자료

총 연수경비의 50%를 각각 부담하고 한국과 이스라엘이 각각 전문가를 연수 개최국에 파견하여 강의를 실시하는 방향으로 추진되었다. 연수과정의 특성에 따라 태국, 베트남 등 제3국과 한국, 이스라엘에서 연수가 실시되었다.

2) 사업방식상의 특징

상기 사업들은 KOICA가 추진 중인 프로젝트나 프로그램 사업의 일환이 아닌, KOICA의 전체적인 연수사업 차원에서 실시되고 있다. 한편, 지금까지의 사업은 우리가 남측공여국의 수원국에 대한 원조를 지원하는 삼각협력의 관점보다는 KOICA와 남측공여국이 비용부담을 전제로 하여 비교적 동등한 입장에서 사업을 실시하는 공동협력의 성격이 크다는 점도 특징이다. 삼각협력에 해당하는 사업형태로는 제3국 연수만 있었을 뿐, 제3국 전문가의 파견이 지원된 경우는 없었다.⁹¹⁾

3) 사업수행체계

사업 수행 체계를 보면 KOICA 해외사무소 혹은 공관을 통해 남측공여국이 사업을 요청하는 방식으로 시작되는 것이 통상적이다. 현지의 KOICA 해외사무소에서 사업 발굴을 지원하고 실시를 감독하는 한-이집트 과정을 제외하면 모두 KOICA 차원의 현지 사업수행 체계 없이 진행되었다. 현지의 사업 수행을 위한 조직적 체계 구축이 사업 실시에 있어 필요요건으로 고려되지는 않았던 것으로 관찰된다. 대개 공관을 통해 사업요청서가 접수되면 KOICA 본부에서 이를 승인하고 사업 전반을 총괄하는 방식으로 본부 차원에서 일괄적으로 관리되어왔다.

4) 제기되는 문제점

KOICA가 지금까지 추진해온 사업들은 향후 우리가 선진공여국으로서 남남협력을 지원하는 진정한 삼각협력 사업을 추진하고자 하는데 중요한 선제경험이 되었다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 하지만 그 실시 과정에서 여러 가지 문제가 제기되어 왔던 것도 사실이며, 이를 살펴보고 향후 방안 마련에 반영해 나갈 필요가 있다. 우선, 정책결정자 레벨

91) 제3국 연수를 위해 우리 측 전문가를 강사로 파견하고 있으나 이는 '제3국 전문가 파견'이 아니라 '제3국 연수'의 일부일 뿐이다. '제3국 전문가 파견'의 정의는 제2장 참조.

에서는 비록 적은 규모의 몇몇 연수사업이라 하더라도, 우리원조의 가시적 효과(visibility)를 떨어트린다는 점을 지적하고 있다. 그러지 않아도 다른 공여국에 비해 원조의 규모가 작은데, 굳이 홍보적이고 가시적인 효과가 미미한 방향으로 사업을 추진할 필요가 있겠냐는 것이다.

실무자 레벨에서 지적되는 문제는 첫 번째, 과다한 거래비용이다. 삼각협력은 사업을 발굴, 접수, 승인하고 구체적인 사업내용을 확정하기까지 행정적인 노력과 시간의 소요가 기존 사업에 비해 크다는 점은 앞서 제3장의 선진공여국들에게서도 마찬가지로 제기되는 이슈이다. 문제는, 이러한 높은 초기 행정비용에도 불구하고 1인당 비용 차원에서 경쟁력이 있다면 경제적인 관점에서 긍정적으로 볼 수 있다는 것인데, 실제 현실은 그렇지 못하다는 것이다. 실제, 지금까지 KOICA 공동연수 과정의 1인당 비용을 보면, 2-3주 과정이 400-500만원 정도이다. KOICA 국별초청연수의 1인당 비용은 동일기간을 기준으로 했을때 500만원 선으로, 큰 차이가 없다.⁹²⁾

둘째로 지적되는 문제는, 연수과정의 질이나 수업의 수준에 대해 관리, 감독이 힘들다는 것이다. 장거리에 떨어져 있는 남측공여국들이 어떤 식으로 연수를 진행하고, 무엇을 어떻게 하고 있는지에 대해 파악을 하기가 힘들다는 지적이다. 따라서 전반적으로, 투입되는 행정비용에 대비하면 비용효과성이 떨어질 수밖에 없다는 것이다.

이러한 점들 때문에 지금까지 정책결정자 레벨과 실무자 차원 모두에서 공동연수사업에 대한 평가가 긍정적이지 않았던 것은 사실이다. 그렇다면 미미한 성과와 많은 문제점에도 불구하고 이러한 사업을 앞으로 계속해나갈 필요가 있는가?

2. KOICA 사업에의 삼각협력 도입의 타당성에 대한 논의

KOICA사업에 공동연수 사업을 지속하고 진정한 삼각협력을 도입하는 것이 과연 타당한 것인지에 대한 논의는 여러 가지 측면에서 고려될 필요가 있다. 이 문제는, 단순히 경제적인 논리에 의해서만도, 혹은 막연한 외교적 논리에 의해서만도 아닌, 거시적인 관점에서 여러 기준이 복합적으로 감안되어야 한다.

92) KOICA 통계를 기준으로 산출. 2007년 자료.

개도국의 인적역량강화(Human capacity development)는 우리나라 대외무상원조의 중요한 기반이며 목표이다. 기술협력은 어느 DAC 공여국의 ODA보다 우리 ODA에서 더 중요한 부분을 차지하고 있으며, KOICA는 초청연수, 해외봉사단 파견 등 다양한 사업형태로 시도해나가는 한편, 질적인 개선을 위한 노력도 병행해왔다.

KOICA의 최근 정책문서들⁹³⁾에서 제시되는 우리 기술협력 사업의 추진 및 개선 방향은 다음과 같이 요약된다.

- 최빈 개도국(아프리카, 서남아시아) 인력의 연수기회 확대
- 초청연수의 중장기적인 계획 및 운영
- 개도국의 문제 해결에 직접적으로 연관되는 방향으로 연수의 목적, 대상, 내용을 특화
- 수요중심의 강의와 토론, 워크숍, 현장견학이 조화를 이룬 선진국형 연수방식 확대
- 전문가 풀 확충

삼각협력의 도입은 이와 같은 KOICA 연수사업 개선·추진방향과 부합하며, 이에 큰 역할을 수행할 수 있다. 우선, 최빈개도국 인력의 연수기회 확대 및 연수 프로그램의 내실화 측면에서 기존 연수과정을 보완하는 방식이 될 수 있다. 이들 최빈지역은 아시아 지역과 달리 우리와 지리적으로 멀기 때문에, 현재 사업 체계에서는 1-2주간의 연수 기간 중 이동에 소요되는 시간을 제외하면 교육이 가능한 일수는 수 일 밖에 남지 않는다. 개도국들에게 지리적으로 더 가까운 남측공여국을 활용하는 것은, 일정 기간내 연수의 내실화를 위한 대안이 될 수 있다. 또한, 개도국 인사의 일정 등을 이유로 중장기적이고 지속적인 후속교육과정을 마련하기가 어려운 현재 여건을 타개할 수 있는 방안이 될 수 있다.⁹⁴⁾

또한, 삼각협력은 개도국에서 부족한 기술, 인프라 부분을 적극적으로 고려함으로써, 개도국 문제해결에 직접적으로 연관되는 방향으로 기술협력을 추진할 수 있는 방안이 될 수 있다. 다시 말해, 상대적으로 유사한 인프라, 시설, 기자재를 가지고 있는 남측공여국에서 교육을 받게 하여 개도국 상황에서의 실제 적용도를 높일 수 있다는 것이다. 또한, 남측국가의 정치, 사회와 문화, 언어적 비교우위를 바탕으로 함으로서, 좀 더 현실적으로 적용가능한

93) 대외무상원조 중기전략(2008-2010), 대외무상원조 사업추진계획(2008), 2009년도 한국국제협력단 예산안 설명자료 등

94) 물론, 개도국 인사들이 우리의 초청연수에 관심을 가지고 참여하는 것은 단순한 교육 기회 뿐 아니라 선진문물 견학의 차원도 있다. 또한, 고위급의 경우, 방한시 국내 인사들과의 교류강화적 측면도 있기 때문에 이러한 점을 고려할 필요가 있다.

정책, 전략들을 배울 수 있게 하며, 교육과정의 흡수성도 높이는 효과도 거둘 수 있다. 일본의 대 중남미 삼각협력, 미국, 캐나다의 대 동유럽 삼각협력, 독일의 대 포르투갈어권 아프리카국가 삼각협력 프로그램에서 볼 수 있듯이 언어, 문화, 지리, 정치·사회적 비교우위 활용은 타 공여국들이 삼각협력을 추진해 나가는 주요 배경중의 하나이며, 사후 평가에서도 협력사업의 성공에 영향을 미치는 요소로 평가받고 있다. 이밖에도, 남측공여국의 전문가 파견을 활용하는 방법, 개발조사 등에 관한 우리측 전문인력풀의 부족을 해소하고 할 수 있는 효과적인 보완책이 될 수 있다.

한편, 삼각협력 도입의 타당성은 이러한 원조사업의 전략적인 면에서 뿐 아니라 좀 더 거시적인 레벨의, 원조 패러다임과 방향 측면에서도 고려되어야 한다. 우리나라는 2010년 OECD/DAC에 가입하기 위한 공식서한을 제출한 상태이며, 제1차 로마, 제2차 파리, 제3차 아크라에 이어 2011년 하반기 제4회 원조효과성에 관한 고위급회의(HLF-4)의 개최국으로 최근 확정되었다. 따라서 향후 OECD/DAC 원조작업반 회의 등 국제무대에서 ODA에 관한 다양한 논의를 이끌어가는 역할을 수행하게 될 예정이다. 또한 HLF-4 준비를 위해 남남협력 네트워크의 일원으로 활동하게 되는 등 개발원조 전반 뿐 아니라 남남협력의 확산 지원 등 여러 이슈에 걸쳐 국제적인 리더십을 요구받고 있다.

이제 명실상부한 선진공여국으로서, 현 국제원조사회의 주요 논의사항에 대해 진지하게 고민하고 적극적으로 참여하는 것은 더 이상 간과될 수 없다. DAC 가입을 전후로 개발협력 전반에서 우리가 수행해 나가야 할 과제들은, 단순히 수사적인 수준에 그쳐서는 안 되는, 구체적인 실천을 전제로 하는 것들이다. 이제는 단순히 우리 원조의 효과성에 대해서만 고민하는 차원을 넘어서서, 국제원조사회의 주역으로서 신흥공업국의 원조 참여를 모색하고, 이를 위한 신흥국들의 원조 역량강화에도 일조함으로써 이들의 국제원조체제로의 편입을 독려하고 MDGs 등 국제적으로 동의된 개발목표를 하루빨리 달성할 수 있는 다양한 방안을 모색해 나가고자 하는 마인드가 요구된다.

이러한 점에서 삼각협력은 우리에게 필요한 것이며, 시대적으로 요구되는 책무라 할 수 있다. 물론, 단기적으로는 최근의 금융위기에 따라 대국민 지지를 끌어내기 위해서라도 더 가시적이고 수월한 방식을 택하는 것이 옳을 수도 있다. 하지만, 삼각협력은 기존 양자 간 협력사업의 보완책으로서 규모 자체에 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 이를 놓고 가시적 효과를 논하기에는 득보다 실이 많을 수 있다. 이제, 더 이상 간과할 수도, 간과해서도 안 되는

것이라면, 삼각협력을 최대한 우리 실정에 맞게, 어떻게 비용 효과적으로 추진할 수 있을 지에 대한 방안을 수립하는 것이 필요하다. 핵심은, 그간 KOICA 공동연수사업의 경험에서 제기된 문제들을 어떻게 구조적, 전략적, 기술적으로 해결해 나감으로써 삼각협력의 잠재력을 극대화하여 우리 사업에 도입하느냐에 있다고 하겠다.

3. 삼각협력 추진방향(안)

삼각협력은 ①비용효과성 문제를 해결하는 동시에 ②사업의 질적인 수준을 확보할 수 있어야 하며, 따라서 아래와 같은 방향으로 추진될 필요가 있다.

1) 국가 집약적이고 중장기적인 추진

다수의 국가에 소규모의 삼각협력 프로젝트를 산발적으로 실시해 나가는 것보다 삼각협력의 해당범위를 특정 지역 혹은 국가 단위로 한정시켜 집약적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다. 이는, 삼각협력이 본질적으로 안고 있는 거래비용 딜레마를 해결하기 위해서다. 삼각협력에서의 거래비용이란 사업 발굴, MoU 체결, 사업내용확정 등에 소요되는 금전적인 비용 뿐 아니라 직원의 해당업무 투입시간과 남측공여국 내 사업실시기관 및 관계자들과의 네트워크 등 행정적, 무형적인 비용도 포함된다. 여기서 남측공여국과의 네트워크는 선진공여국들이 지적하는 바와 같이 사업의 전반적인 과정에서 우선적으로 고려되고 투자가 이루어져야 하는 부분이며, 그 만큼 시간과 노력도 많이 요구되는 것으로서, 단위 사업별로 구축되는 것이라기보다는 특정 지역 혹은 국가별로 형성되는 것이다. 따라서 다수의 국가에서 소규모 삼각협력사업을 산발적으로 추진하는 것보다, 전략적으로 선정된 특정 국가에서 집약적으로, 중장기적인 계획아래서 추진되는 것이 효율성 면에서 바람직하다. 이렇게 기본 행정비용이 어느 정도 고정된 상태에서 단위사업의 수를 늘려가게 되면, 결과적으로 단위사업 당 행정비용을 줄일 수 있게 된다. 우리나라 대외무상사업의 근간인 ‘선택과 집중’의 원칙은, 삼각협력 사업에 있어 그 효율성 문제와 직결되는 사안이다.

따라서 앞으로의 삼각협력은 중장기적인 플랜 하에 소수의 국가에 한해 도입해나가면서, 국가 당 단위사업을 단계적으로 늘려가는 방향으로 추진되는 것이 적합할 것으로 판단된다. 이러한 점에서 볼 때, 우리와 중장기적으로 협력관계를 구축할 수 있을만한 적절한 남측공여국을 선정하는 것이 최우선적인 사안이다.

2) 타 KOICA 사업과의 연계

삼각협력 사업은 기 진행중인 KOICA의 타 사업과의 연계하에, 사업 실시체계 및 성과를 적극적으로 활용하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 이는 전체 사업과의 일관성과 직접적인 관련이 있으며, 이미 구축된 사업수행체계, 남측공여국과의 관계 등을 활용할 수 있기 때문에 삼각협력 시 비용 효과성을 높이는 방안이 될 수 있다. 또한, 우리 사업의 과거 성과물을 활용함으로써 우리가 원하는 수준의 시설, 기자재와 노하우를 바탕으로 사업을 진행, 질적인 수준을 확보할 수 있게 한다는 면에서, 삼각협력 사업을 타 사업과 연계하에 실시되는 방향으로 추진되어야 한다.

3) KOICA 해외 사업수행역량과의 균형

삼각협력 사업은 KOICA의 남측공여국 현지에서의 사업수행 역량을 충분히 감안하여 계획되어야 하며 단계적으로 이를 강화시키는 방향으로 추진되어야 한다. 선진공여국들의 지적대로 원활한 삼자간 협의에 바탕을 둔 사업발굴과 수행을 위해서는 선진공여기관이 남측공여국과 수원국에 적절한 현지 사업수행 역량을 갖추고 있어야 한다. 선진공여국들의 사례에서 볼 수 있는 것은, 규모와 구조의 차이에도 불구하고 공통적인 것은 남측공여국에 자국의 사업수행 베이스가 없는 삼각협력 추진실적은 없다는 점이다. 이는 본부가 아닌 남측공여국에서 사업이 실시되기 때문에, 현지에서 그만큼 사업 발굴부터 전반적인 프로세스를 운영하고 관리할 수 있는 조직과 역량을 필요로 하기 때문이다. 여기에는 재정적, 인적 역량 뿐 아니라 사업을 발굴하고 승인하는 과정에서의 권한에 대한 강화도 포함되어 있다. 적절한 해외 체제를 바탕으로, 이를 장기적으로 삼각사업 성격에 적절히 맞춰 강화시켜 나갈 방안을 모색하는 것이 필요하다.

4. 세부 방안(안)

1) 남측공여국 선정

적절한 남측공여국을 선정하는 것은 삼각협력사업의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소 중 하나이다. 이것은 선진공여국 관계자들과 KOICA 공동연수과정 담당자들이 공통적으로 지적하는 사안으로서, KOICA 내부적으로 이에 대한 기준을 수립해 둘 필요가 있다. 물론,

삼각협력은 남측공여국의 요청을 바탕으로 하는 것이기 때문에 우리가 일방적으로 파트너를 정한다고 해서 사업을 추진할 수 있는 것이 아니라 요청된 국가에 따라 Case-by-Case한 경우로 사업을 검토할 수밖에 없다. 하지만 최근 들어 많은 남측국가들이 이러한 협력 체제에 관심을 표명하고 있고, 공식적으로 사업을 요청하는 경우도 증가하고 있는 점을 감안하면 이에 대비한 정책적 판단기준을 수립해 놓을 필요가 있다.

이들 남측공여국을 선정하는데 있어 우선적으로 고려되어야 하는 사항에는 남측공여국의 국가, 원조 총괄기관, 교육기관 레벨에서 삼각협력에 대한 의지와 역량을 갖추고 있어야 한다는 점이다. 한편, 추가적으로 남측공여국들이 소득, 인적자원, 기술력 측면에서 큰 격차를 보이고 있는 점을 감안하여 이에 적절하게 대응할 필요가 있다. 따라서 일률적인 기준보다는 남측공여국을 몇 가지 범주로 나뉘어 각각 차별적으로 적용될 수 있는 기준점이 수립되어야 할 것이다. 이를 위해, 우리와의 협력관계, 소득수준, 인적자원, 기술력 등을 고려하여 잠재적 남측공여국을 아래와 같이 세 가지로 구분해 보았다.

- ① 우리의 기존 협력대상국⁹⁵⁾
- ② 비 협력국 중 소득은 높으나 기술력이 비교적 부족한 국가: 카타르, UAE 등
- ③ 비 협력국 중 소득과 기술력이 모두 높은 나라: 브라질, 칠레 등

여기서 일차적으로 우리의 기존 협력국을 기준으로 잡은 것은, 정책적으로 이들 국가와 협력이 우리 개발원조에 있어 우선순위를 차지하고 있고, 효과적인 사업수행을 위한 우리의 제도적 기반이 다져져 있기 때문에 여러 가지 면에서 비협력국과 차별성을 두어야 할 필요가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 우리 협력국 대부분이 중, 저소득국으로서, 재원과 기술력 모두 낮은 편이기 때문에 설령 높은 수준의 의지를 가지고 있다 할지라도 잠재적 공여국으로써의 역량이 문제가 될 수 있는 것이 사실이다. 따라서 비협력국 중 이러한 요소들을 상당 수준 보유하고 있는 국가들에 대한 고려도 충분히 이루어질 필요가 있다. 각 분류별 남측공여국 선정시 고려되어야 하는 요소들은 다음과 같이 정리된다.

95) 이집트, 탄자니아 등 일부를 제외하면 대부분의 국가가 중, 저소득국으로 가용재원과 기술력 모두 낮은 편이다.

남측공여국 선정 체크리스트⁹⁶⁾

① 우리의 기존 협력대상국

- 국가 차원의 역량과 의지 -

- 중장기적으로 삼각협력 사업을 수행해 나갈 만한 역량
- 삼각협력에 대한 적극적인 의지
- 비용분담 역량

- 대외원조 총괄기관의 역량 -

- 개발원조를 총괄하는 중앙기관 혹은 부처의 설치 여부 및 기능의 적절성
- 원조 총괄기관의 사업수행 역량
- 타공여국, 국제기구, 수원국과의 협력 경험

- 선두적 교육기관의 역량 -

- 교육센터, 연구소, 대학 등 선두적인 교육기관의 존재 여부
- 교육기관의 시설, 기자재, 기술력, 교과개발 능력, 인적 역량

- 비교우위 -

- 예상 분야, 수원국에 대한 비교우위 보유 여부
- KOICA의 기존 프로젝트, 연수사업 등에서 제기되었던 문제들의 보완책으로서의 비교우위의 역할

- KOICA의 현지 사업수행 역량 -

- 현지 KOICA 사무소 설치여부
- 현지 KOICA 사무소 역량의 적절성
- 향후 KOICA 사무소 설치, 확대 및 역량강화의 정책적 당위성 및 가능성

② 비협력국 중 소득은 높으나 기술력이 비교적 부족한 국가

- 국가 차원의 역량과 의지 -

- 중장기적으로 삼각협력 사업을 수행해 나갈 만한 역량
- 삼각협력에 대한 적극적인 의지
- 비용분담 역량

- 대외원조 총괄기관의 역량 -

- 개발원조를 총괄하는 중앙기관 혹은 부처의 설치 여부 및 기능의 적절성
- 원조 총괄기관의 사업수행 역량
- 타공여국, 국제기구, 수원국과의 협력 경험

96) 각 항목의 나열순서는 중요도와는 상관없이 임의로 정해진 것임.

- 선두적 교육기관의 역량 -

- 교육센터, 연구소, 대학 등 선두적인 교육기관의 존재 여부
- 교육기관의 시설, 기자재, 기술력, 교과개발 능력, 인적 역량
- 역량강화 및 개선 계획의 추진 여부와 현황
- 역량강화를 위한 공여사회의 지원 여부 및 현황

- 비교우위 -

- 예상 분야, 수원국에 대한 비교우위 보유 여부

- 한국과의 관계 -

- 향후 삼각협력에 기여가 될 만한 한국과의 협력 및 교류의 역사
- 개발협력의 거시적 관점에서 동 국가와의 향후 파트너십 구축의 필요성
- 동 국가의 기술력 등 역량강화를 위한 중장기적 파트너십 구축의 가능성 및 필요성

- KOICA의 현지 사업수행 역량 -

- 향후 KOICA 사업의 효과성 제고를 위한 잠재적 기여의 가능성
- 향후 KOICA 사무소 설치 및 역량 확보에 대한 정책적 당위성 및 가능성

③ 비협력국 중 소득과 기술력이 모두 높은 나라

- 국가 차원의 역량과 의지 -

- 중장기적으로 삼각협력 사업을 수행해 나갈 만한 역량
- 삼각협력에 대한 적극적인 의지
- 비용분담 역량

- 대외원조 총괄기관의 역량 -

- 개발원조를 총괄하는 중앙기관 혹은 부처의 설치 여부 및 기능의 적절성
- 원조 총괄기관의 사업수행 역량
- 타공여국, 국제기구, 수원국과의 협력 경험

- 선두적 교육기관의 역량 -

- 교육센터, 연구소, 대학 등 선두적인 교육기관의 존재 여부
- 교육기관의 시설, 기자재, 기술력, 교과개발 능력, 인적 역량

- 비교우위 -

- 예상 분야, 수원국에 대한 비교우위의 보유 여부

- 한국과의 관계 -

- 향후 삼각협력에 기여가 될 만한 한국과의 협력 및 교류의 역사
- 개발협력의 거시적 관점에서 동 국가와의 향후 파트너십 구축의 필요성

- KOICA의 현지 사업수행 역량 -

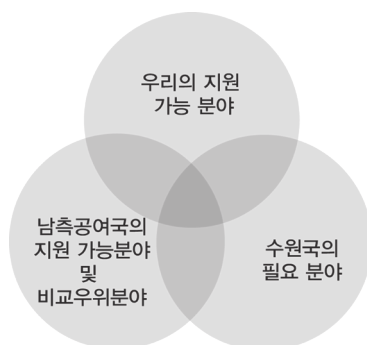
- 향후 KOICA 사업의 효과성 제고를 위한 잠재적 기여의 가능성
- 향후 KOICA 사무소 설치 및 역량 확보에 대한 정책적 당위성 및 가능성

남측공여국은 상기 항목을 충분히 고려하여 KOICA 정책 결정레벨에서 심도 있는 분석과 평가를 바탕으로 선정되어야 한다.

2) 협력분야의 선정

남측공여국이 선정되면 협력 분야 및 사업방식을 확정하고 구체적인 내용을 결정하게 되는데, 여기서의 관건은 우리의 지원 가능분야와 남측의 지원 가능분야 그리고 최종 수원국이 필요로 하는 분야가 합치되는 공통분모를 찾아 시너지 효과를 낼 수 있도록 하는 것이다.

<그림 4-1> 삼각협력 분야 선정의 원칙



세부적으로 이 단계에서는 아래 체크리스트 사항들이 전략적으로 고려되어야 할 것이다.

협력분야 선정 체크리스트

- KOICA의 지원 가능분야 -
- KOICA가 남측공여국에서 추진중이거나 계획중인 기술협력 혹은 프로젝트 사업과의 연관성을 보유한 분야
- KOICA가 남측공여국에서 추진중이거나 계획중인 사업목표에 대한 부합하는 분야
- KOICA가 수원국에서 추진중이거나 계획중인 기술협력 혹은 프로젝트 사업과의 연관성을 보유한 분야
- KOICA가 수원국에서 추진중이거나 계획중인 사업목표에 대한 부합하는 분야

- 남측공여국의 분야 -

- 남측공여국 고유의 주력분야
- 남측공여국의 예상 수원국에 대한 비교우위 분야
- 남측공여국이 KOICA에 비해 유리한 비교우위적 요소(예: 유사한 언어, 사회구조에 대한 이해 등)가 적극적으로 반영된 분야⁹⁷⁾

- 수원국의 필요분야 -

- 수원국이 필요로 하는 분야
- KOICA가 아닌 남측공여국의 지원에 대해 수원국이 수용하는 분야

이 단계에서는 수원국의 수요와 남측공여국의 공급을 최대한 반영하고 수렴하는 한편 KOICA 전략과 합치되는 분야를 발굴해 낼 수 있도록 현지공동조사, 실무 세미나, 워크숍, 정책협의 등을 통해 충분한 논의가 이루어져야 한다.

3) 협력방식의 선택

통상적인 삼각협력의 사업방식은 본 보고서 제2장 3절에서 이미 기술하였다. 통상적으로 삼각 프로젝트사업과 파트너십 프로그램(PP)은 일본처럼 삼각협력이 명확한 정책적 지원 하에 대규모로 추진될 때 성과를 볼 수 있는 것으로서, KOICA와 같이 여러 가지 전략 상, 삼각협력 사업을 제한적으로 추진할 수밖에 없는 경우에는 적합하지 않은 것으로 판단된다. 현재 KOICA의 사업 경험과 역량 등을 감안하면 제3국 연수가 가장 현실적이고 실효성이 있으며, 이밖에 제3국 전문가 파견 역시 적극적인 고려가 가능하다. 상기 사업방식은 남측공여국과의 논의 아래, 삼각협력을 실시하고자 하는 목적에 부합하는 방향으로 정해져야 할 것이다.

4) 활용방안

제3국 연수와 전문가 파견은 다양한 방면에서 활용될 수 있다. 다만, 그 구체적 방안을 구상하는데 있어 지금까지 논의한 바와 같이 높은 거래비용 문제를 해결하는 동시에 질적인 수준을 확보할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 앞으로의 삼각협력 사업이 초청연수, 프로젝트 등 KOICA 기존 사업과의 연계 하에서 추진되어, 해당국과의 협력 네트워크

97) 예를 들어, KOICA의 지원하에 남측공여국이 수원국에서 HIV/AIDS 관련 보건 캠페인 체계를 구축한다고 했을 때, 남측공여국이 문화, 사회구조적 유사성을 바탕으로 수원국의 AIDS에 대한 접근방식을 KOICA보다 더 잘 이해한다고 했을 때.

워크, 해당국과 관련 사업에 대한 노하우, 체계화된 행정절차 등 이미 다져진 제반 요건들을 적극 공유, 활용해 나가는 것이 필요하다. 또한, 제3국 연수와 파견을, 기존 사업의 단순한 부속 사업으로 볼 것이 아니라, 삼각협력 고유의 특성을 살려 특화시킴으로서 도입의 취지를 살리고 우리 원조에 플러스 요인이 될 수 있도록 구성해야 한다. 아래에 제시된 방안은 주요 예시이며, 향후 이와 관련된 추가적인 논의가 요구된다.

① 기 실시 프로젝트 사업의 사후관리

이미 종료된 프로젝트 사업들은 지속적인 사후 관리를 필요로 한다. 이는 단순히 건물을 개보수하고 최신 물자를 제공하는 것에서 그치는 것이 아니라 새로운 교육을 실시하고 최신 노하우를 습득한 전문가를 파견, 수원국의 보유 기술을 지속적으로 업데이트 해 주는 것도 포함한다. 이러한 프로젝트 사업 사후관리를 삼각협력을 통해 추진하는 것을 고려해 볼 수 있다.

KOICA가 그간 추진해 온 프로젝트 사업들을 보면, 보건의료 분야에서 모자보건원 설립, 교육분야에서 직업훈련원 건립과 같이 몇 개의 세부 섹터(sub-sector)별 분야를 중심으로 나름대로의 일관성 하에서 추진되어 왔음을 볼 수 있다. 따라서 동일 분야 프로젝트 사업을 지원받은 이들 국가간 수평적인 협력을 KOICA가 지원하여, 이들의 자체적인 교류에 바탕을 둔 프로젝트 사후관리 체계 구축을 시도해 볼 수 있다.

② 기 실시 초청연수 사업의 후속과정

삼각협력을 KOICA가 지금까지 실시해 온 초청연수사업의 후속과정 운용에 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 지금의 사업은 단발성으로 2-3주의 단기간 연수가 대부분이며, 이마저도 한국까지의 이동기간을 제외하면 실제 교육에 투입되는 시간은 더욱 줄어들 수밖에 없다. 이러한 문제점은 수년 전부터 지적되어 왔으나, 참가자들의 자국내 사정상, 장기간으로 초청연수를 실시하는 것에 무리가 있으며, 대부분의 참가자들이 내실있는 교육만큼이나 한국의 발전상을 직접 볼 수 있는 기회를 선호하기 때문에, 이 또한 간단히 접근할 수 있는 문제는 아니다.

따라서, 초청연수는 기존대로 실시하되, 이의 후속과정을 본국 현지 혹은 인근국가에서 삼각협력의 형태로 중, 장기적으로 실시하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이렇게 함으로써 연

수 기간과 이동에 대한 참가자의 부담을 덜 수 있고, 지속성 있는 교육을 실시할 수 있다.

③ 기술 실무자 대상 장기 현지연수

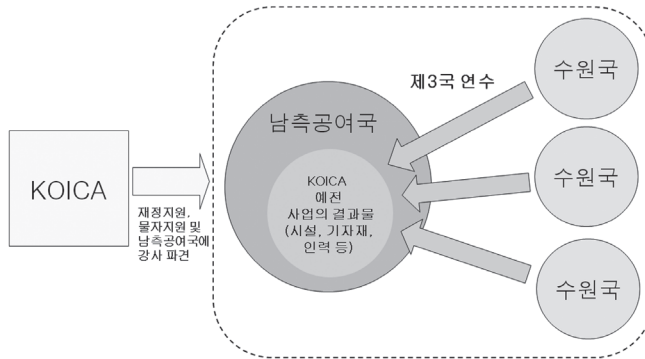
마지막으로, 삼각협력을 활용, 기술 실무자들을 대상으로 장기 현지연수를 추진하는 방안이 있다. 현재 KOICA가 실시하고 있는 초청연수는 앞서도 언급했지만 단발성 단기과정으로서, 고위급 인사나 중견 매니저급 대상으로는 나름대로 유용성이 있을지 모르지만, 기술 실무자들에게는 실무에 바로 투입될 수 있도록 유사한 수준의 인프라와 기자재를 바탕으로 하는 장기간 교육이 요구된다는 점에서 차별화된 접근이 필요하다. 이러한 실무자 대상 연수를 삼각협력으로 특화하여 현지에서 장기적으로 추진하는 방안을 고려해 보자.

5) 추가 고려사항

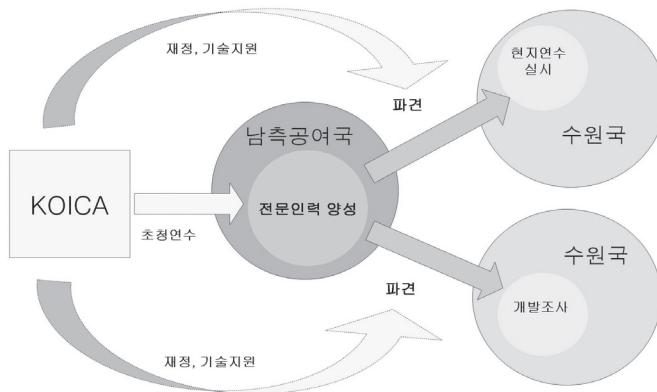
삼각협력은 앞서도 지적한 바와 같이 기존 협력에 비해 색다른 접근을 시도할 수 있는 잠재력도 가지고 있지만, 그만큼 질적인 면에서 많은 위험도 뒤따른다. KOICA의 공동연수 운용경험과 일본 등 선진공여국의 삼각협력에서 공통적으로 지적되는 문제는 결과물의 질적인 수준을 확보하는 것이 용이하지 않다는 것이다. 제3국 연수과정에 쓰이는 남측공여국의 설비 및 기자재가 적합하지 않거나, 교육 커리큘럼이 적절치 않거나, 강사의 전문성이 확보되지 않았기 때문에 예상했던 수준의 결과를 이끌어내는 것이 힘들다는 것이다. 통상적으로 남측공여국 선정과 관련, 선진공여국들이 가장 중점적으로 살펴보는 부분 선두적인 교육 실시기관의 존재여부 및 역량의 적절성인 것도, 이러한 점과 결코 무관하지 않다.

KOICA 삼각협력 결과물의 적절한 수준 확보를 위해 고려될 수 있는 사항들에는 여러 가지 방법이 있다. 그 중에서 KOICA가 남측공여국에 이미 지원한 직업훈련 시설이나 교육 실시기관을 이용함으로써 설비, 기자재, 커리큘럼 측면에서의 적절성을 확보하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 KOICA 초청연수 참가자들이나 현지 관계자들을 제3국에 전문가나 연수 강사로 파견할 수 있도록 지원하는 시스템을 구축함으로써 이들을 우리 삼각협력 사업에 전문인력으로 활용해 나가는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이는 앞서 제시한 삼각협력 활용방안에 공통적으로 적용될 수 있다.

<그림 4-2> KOICA의 이전 사업 결과물을 활용하여 제3국 연수를 실시하는 방안



<그림 4-3> KOICA의 초청연수 참가자를 활용하여 제3국 전문가파견 및 연수를 실시하는 방안



5. 앞으로의 과제

1) KOICA 현지 사업추진 역량의 강화

현지의 사업추진역량 강화는, 선진공여국의 사례에서도 볼 수 있듯이 삼각협력 사업의 중요한 부분이다. 관계국·기관과의 지속적이고 유기적인 정책대화와 전략 조율의 활성화 역시 현지에서의 우리의 역량에 달려있다. 따라서 삼각협력 사업을 시행하는 남측국가들에 설치된 해외사무소는 사업의 성격에 부합하는 방향으로 그 역량과 권한이 강화되어야 한다.

첫째, 해당 사무소의 전문 인력이 보강되어야 한다. 현 KOICA 해외사무소는 1~2인 체제로 운영되고 있으며, 파견 인원이 프로젝트 사업과 봉사단도 관리해야 하기 때문에 삼각협력사업까지 관리하기는 쉽지 않다. 따라서 인력이 충원되어야 할 것이며, 단순한 수적인 증가보다는 삼각 프로세스를 관리할 수 있는 전담 인력을 1~2인 만이라도 배치하여 사업의 전문성을 키워나가는 방향으로 추진될 필요가 있다.

둘째, KOICA사무소가 주도적으로 남측공여기관의 사업 발굴을 지원하며 내용을 심사, 시행을 감독하고 사후 평가까지의 전 단계를 총괄할 수 있도록 그 권한이 적절히 확대되어야 한다. 전반적인 과정에서 정책, 전략적인 부분은 KOICA 본부와의 협의를 통하되, 사업을 시행하는 단계에서는 해외사무소가 주도하는 방향으로 갈 필요가 있으며, 이를 위해 해외사무소 레벨에서 독립적으로 운용할 수 있는 재정이 마련되어야 한다.

2) 데이터베이스 구축

국제 원조사회는 아직 삼각협력 통계를 환경과 같이 마커(Marker) 형식으로 갈 것인지 아니면 새로운 분류 항목으로 갈 것인지는 아직 정하지 않은 상태이나, 관련 통계 구축의 중요성에 대해 동의하고 있고, 이미 UNDP/SSC가 각국 설문조사를 통해 기반을 다지는 작업을 시도하는 단계에 있다. 하지만, 가장 기본적인 ‘남’과 ‘북’의 구분, 그리고 삼각협력의 주요 구성사항(component)가 무엇인지에 대한 컨센서스조차 도출하지 못한 점을 감안하면, 삼각협력의 통계구축 작업에는 앞으로도 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다.

한편, 삼각협력 데이터베이스 구축은 단순한 수사적 논의의 기반이 아니라 내부 지식축적의 바탕을 마련하고 삼각협력의 정확한 규모와 내역에 대해 파악할 수 있게 함으로서 이를 바탕으로 삼각협력 시스템의 효과성 증진, 제반 과제 등에 대해 국제적인 논의를 통한 개선 및 해결방안 모색을 꾀할 수 있게 한다는 점에서 이해될 필요가 있다. 따라서 KOICA는 향후 국제적 논의에 적극적으로 대처해 나갈 수 있도록 해야 할 것이며, 이를 위해 지금부터 삼각협력에 관한 KOICA의 자체 데이터베이스를 수립, 운영해 나갈 필요가 있다.

3) 선진공여국과의 경험 공유

마지막으로, 우리는 타 공여국에 비해 삼각협력의 역사가 상대적으로 짧기 때문에 선두주자인 일본, 독일과 관련 지식을 공유하고 노하우를 축적하여 우리의 사업추진 역량을 강화시켜 나가야 한다. 공동세미나, 직원 연수 등이 이의 방편이 될 수 있다.

결론

삼각협력은 개도국간 개발협력을 지원한다는 관점에서 2010년 OECD/DAC 가입을 통해 선진공여국으로 발돋움하려는 우리나라에게 요구되는 시대적 책무의 하나이다. 이 협력 형태는 적절히 적용하면 우리의 기존 협력사업을 보완하고 효과성과 효율성을 높이는 방안으로 활용될 수 있다. 이제 문제는 ‘왜 해야하느냐’가 아니라 ‘어떻게 해야하느냐’에 대한 고민이다.

본 보고서에서는 일본, 독일, 미국, 캐나다, 영국의 정책 및 사업 실시 체계와 이들의 경험이 주는 시사점을 바탕으로 KOICA 사업에의 삼각협력방안을 제시하고 남측공여국, 협력분야 선정의 기준(안)과 활용방안(안)을 제시하였다.

우선 3장에서 문헌조사와 담당자 서면 인터뷰를 실시를 통해 선진국이 어떤 전략 하에서 어떤 국가들과 협력을 하고 있으며, 이를 위해 어떤 방식과 체계를 구축하고 있는지를 보았다. 이들 경험에서 도출되는 성공적인 삼각협력을 위한 요건에는 ① 적절한 남측공여국, ② 남측공여국의 공급역량과 수원국의 수요에 부합하는 방향으로 적절히 발굴된 분야의 사업, ③ 남측공여국 현지에서의 북측공여국의 사업 역량 등이 있었으며, 가장 큰 과제는 높은 기본 행정 비용 딜레마를 해결할 수 있는 방안을 모색해야 한다는 것이었다.

이를 바탕으로 제4장에서 사업 방향을 ‘선택과 집중’에 근거하여 국가 집약적이며, 한편 사업의 전략적 일관성과 기존 시스템 활용을 위해 KOICA의 기존 사업과의 연계를 강화하는 방향으로 나아가야 할 것임을 제시했다. 또한, 이러한 방향으로 사업을 추진해 나가는 데 있어서 중요한 사안인 남측공여국 및 협력분야 선정에 필요한 기준(안)도 수립해 보았다. 또한, 구체적인 활용방안도 제시하는 한편, 앞으로의 과제에 대해서도 정리해 보았다.

삼각협력사업은 KOICA가 이미 다년간 공동연수 형태로 추진해온 경험이 있으나, 이는 남측공여국과 우리가 ‘공동’으로 연수를 실시하는 것이었지 남측공여국의 대 수원국 원조를 지원하는 데 비중을 두었다고 보기에는 무리가 있다. 앞으로의 삼각협력 사업은 이런 면에서 좀 더 남측 국가간 협력을 활성화시키는 방향으로 추진하는 한편, KOICA의 타사업과의

연계를 통해 질적인 면도 적절히 관리할 수 있는 방향으로 진행될 필요가 있다. 본 보고서에 제시된 방안들은 이를 시도하는 일환이며, 따라서 KOICA 차원에서 앞으로 사업을 실시해 나가면서 나름의 노하우를 축적하여 향후 추가적으로 더 적절한 사업 모델을 발굴해 나갈 필요가 있다.

이러한 일련의 시도는 앞으로 KOICA 기술협력의 전반적인 발전을 위한 거시적인 방안 마련에도 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 기술협력은 인적역량개발이라는 우리 원조의 기조에도 불구하고 그간 여러 가지 측면에서 그 한계를 지적받아 왔다. 삼각협력은 특히 연수사업 분야에서 연수기간의 확대, 내실화 및 흡수력 향상 측면에서 기존 사업의 보완책이 될 수 있을 것으로 보이며, 그간 부족한 인력 풀과 사업 추진체계 부족 등으로 활성화되지 못했던 전문가파견 확대를 시도할 수 있는 기회로도 활용 될 수 있을 것이다.

한편, 제4장 5절에서 제시한 바와 같이 원활하고 효율적인 사업 진행을 위해 앞으로 여러 가지 사항들이 추가적으로 개선되어 나가야 할 것이다. 그 중 필수적인 사항은 KOICA의 해외사무소 역량강화를 통한 현지 사업능력을 확보하는 것이다. 다시 말해, KOICA의 해외사무소의 역량을, 삼자간 협의 진행, 사업발굴 지원, 사업실시 관리, 사후 평가 등 삼각협력 사업에 부합하는 방향으로 강화해 나가야 한다는 것이다. 또한, 단순한 인력 보강보다는 전담인력 확보를 할 수 있어야 하고, 기능에 걸맞게 재정적 권한도 점차적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

이러한 개선 방향은 삼각협력 뿐 아니라 현지 중심의 사업체제 구축이라는 KOICA 사업의 전반적인 개선 방향과 맞닿아 있다. 삼각협력 사업에 요구되는 현지역량강화 문제는, 향후 KOICA 시스템의 전반적인 개선을 위한 논의에도 나름대로의 시사점이 될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

국내문헌

- 곽재원 (2008), 중·일 ‘황금 시장’ 주도권 다툼, 중앙일보 경제연구소, 2008.07.10
- 김채형 (1997), 남남협력의 개념, 한국국제협력단 연구조사실
- 송평인 (2006), 3대륙 ‘개도국 파트너십’ 첫발, ‘이브사(IBSA)’ 정상회담, 동아일보 2006.9.14
- 최성호 (2000), 남남협력의 개황, TCDC를 중심으로, 한국국제협력단
- 최순호 (2008), 남남협력과 한국의 참여 활성화, 유네스코뉴스, 2008년 2월 4일
- 한국국제협력단 (2008a), 국내초청연수사업 종합평가보고서, 한국국제협력단 연수사업부
- 한국국제협력단 (2008b), 국내초청연수사업 평가포럼결과보고서, 한국국제협력단 연수사업부
- 한국국제협력단 (2008c), 국제개발협력의 이해

국외문헌

- Ahmed, S. and Ghani, E. (2008), *Making Regional Cooperation Work for South Asia's Poor*, Policy Research Working Paper 4736, World Bank, Washington DC
- Barrouhi, A. (2002), *Un exemple de coopération triangulaire*, 2002/10/21, <http://www.JeuneAfrique.com>
- Bava, U. S. (2007), *India's Role in the Emerging World Order*, FES Briefing Paper 4, Friedrich Ebert Stiftung, New Delhi
- Booth, D., McNeil, M., Mendizabal, E. and Phillips, L. (2007), *Interim Evaluation of DFID's Regional Assistance Programme (RAP) for Latin America*, Final Draft 2007/01/31, Overseas Development Institute
- Brown, S. and Morton, B. (2008), *Reforming Aid and Development Cooperation: Accra, Doha and Beyond*, Policy Note, The North-South Institute
- CIDA (2005), *Canada's Cooperation Strategy in Brazil 2005-2010*
- CIDA (2007a), *Brazil-Canada Equity Promotion Program, Booklet 1 General Information*
- CIDA (2007b), *Brazil-Canada Equity Promotion Program, Booklet 7 KEEP Trilateral Cooperation*
- DFID (2003a), *A New Way of Working: Trilateral Cooperation in Fight Against AIDS*
- DFID (2003b), *DFID Brazil: Working on Partnerships*, Briefing Note
- DFID (2006), *How to Provide Technical Cooperation Personnel*, How to note, June 2006

- DIE (2007), *Trilateral Development Cooperation with 'New Donors'*, Briefing Paper 5/2007, Deutsches Institut Für Entwicklungspolitik, Bonn
- Ekanayake, I., Rabin-Solomon, B. and Balcet, J-C. (2008), *Dominican Republic South-South Cooperation in Action: Responding to Avian Influenza*, En Breve N.124, World Bank
- European Commission (2008a), *The EU, Africa and China: Towards Trilateral Dialogue and Cooperation*, Commission Staff Working Document, SEC(2008)654
- European Commission (2008b), *The EU, Africa and China: Towards Trilateral Dialogue and Cooperation*, Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC(2008)2641
- Federative Republic of Brazil (2008), *Trends in Development Cooperation: South-South and Triangular Cooperation and Aid Effectiveness, The Brazilian Experience*, presented at the High-Level Symposium, Cairo, Egypt 19-20 January 2008
- Ferranti, D. (2006), *The World Bank and the Middle Income Countries*
- Gamhoria Newspaper (2007), *KOICA Finance Training for African in Cairo*, Gamhoria Newspaper, July 6, 2007
- GFDRR (2008a), *South-South Cooperation Program for Disaster Risk Reduction, Policy Brief*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDDR), Washington DC
- GFDRR (2008b), *South-South Cooperation Trust Fund for Disaster Risk Reduction, Operations Manual*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDDR), Washington DC
- Harmer, A. and Cotterrell, L. (2005), *Diversity in Donorship: the Changing Landscape of Official Humanitarian Aid*, N.20, September 2005, HPG (Humanitarian Policy Group) Research Briefing, Overseas Development Institute
- Heiligendamm Process, Steering Committee (2008), *Interim Report on the Heiligendamm Process at the G8 Summit in Hokkaido Toyako 7 to 9 July 2008*
- Hofmann, K. (2006), *Challenges for International Development Cooperation, The Case of China*, FES Briefing Paper 15, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin
- IPS News (2007a), *Qatar Pledges to Promote South-South Cooperation*, interview with Ambassador Nassir Abdulaziz Al-Nasser, Dec 30, 2007, IPS (Inter Press Service) News Agency
- IPS News (2007b), *South-South Cooperation Key to MDGs Achievement*, on website <http://www.endpoverty2015.org>
- IPS News (2008a), *An Opportunity to Create a New Financial Architecture*, Dec 1, 2008, IPS (Inter Press Service) News Agency
- IPS News (2008b), *Rights in Times of Crisis*, Dec 1, 2008, IPS (Inter Press Service) News Agency
- JARCOM (2006a), *Report on the In-Country TCTP Implementation Procedures*
- JARCOM (2006b), *Summary Report of the Regional Cooperation Activities In JFY 2006*
- JICA (2005), *Thematic Guidelines on South-South Cooperation*

- JICA (2006), *Evaluation by Third Party, Thematic Evaluation on South-South Cooperation*, Final Report by Kaihatsu Management Consulting, inc.
- JICA (2007), *Annual Report 2007*
- JICA (2008), *General Information on the Group Training Course in Vocational Training Instructors*
- Johnson, A. and Martin, M. (2005), *Empowering Developing Countries to Lead the Aid Partnership: A Background Paper for the UNDP Human Development Report*, Development Financial International
- KAS-Schriftenreihe China (2008), *Chinese and European Perspectives on Development Cooperation with Africa: Values, Objectives and Modalities*
- Kharas, H. (2007), *Trends and Issues in Development Aid*, Working Paper 1, Wolfensohn Center for Development at the Brookings Institution
- Kragelund, P. (2008), *The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?*, Development Policy Review, 2008, 26(5): 555-584
- Kumar, N. (2008), *South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation*, presented at Regional Workshop on Trends and Progress in Triangular and South-South Cooperation, Bangkok, Thailand, 16 October 2008
- Landsberg, C. (2006), *South Africa's Global Strategy and Status*, FES Briefing Paper 16, Friedrich Ebert Stiftung, Johannesburg
- Manning, R. (2006), *Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?*, Development Policy Review, 2006, 24 (4): 371-385
- Mehta, P. and Nanda, N. (2005), *Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend*, Briefing Paper, No.1/2005, Jaipur: CUTS-CITEE International
- Melville, C. and Owen, O (2005), *China and Africa: a new era of South-South Cooperation*, published on Open Democracy News Analysis (<http://www.opendemocracy.net>)
- Mukherjee, P. (2008), *South-South Cooperation a Viable Strategy*, 19 October 2008, published on <http://www.bilaterals.org>
- Ndung'u, N.S. (2003), *Regional Integration Experience in East Africa*, Cooperation South
- Nwanze, K., Kouka, J. and Jones M. (2001), *South-South Cooperation on Food Security, Rice in West Africa*, No.2, 2001, Cooperation South
- OECD/DAC (2008a), *3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, Roundtable 9 Summary*, September 2008
- OECD/DAC (2008b), *Compendium of Regional Preparatory Consultation Reports*, Working Party on Aid Effectiveness, DCD/DAC/EFF(2008)20
- Pellicer, O. (2006), *Mexico - a Reluctant Middle Power?*, FES Briefing Paper June 2006, Friedrich Ebert Stiftung, Mexico
- Ross, R. and Chan, A. (2002), *From North-South to South-South, The True Face of Global Competition*, Foreign Affairs Magazine, September-October 2002, vol. 18, No.5

- Rowlands, D. (2008), *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis report*, Ottawa: IDRC-CRDI partnership and Business Development Division
- Said, M. K. (2006), *Egypt's Foreign Policy in Global Change, The Egyptian Role in Regional and International Politics*, FES Briefing Paper 11, Friedrich Ebert Stiftung, Cairo
- Schlager, C. (2007), *Challenges for International Development Cooperation, The Case of Brasil*, FES Briefing Paper 3, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin
- Secretaria General Iberoamericana (2008), *Report on South-South Cooperation in Ibero-America*
- Tejasvi, A. (2007), *South-South Capacity Development: The Way to Grow?*, Capacity Development Briefs N.20, World Bank Institute, Washington DC
- UN (2002), *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002, A/CONF.198.11
- UN (2005a), *Achieving the Internationally Agreed Development Goals*, Dialogues at the Economic and Social Council
- UN (2005b), *The State of South-South Cooperation*, Report of the Secretary-General, A/60/257
- UN (2005c), *Third Cooperation Framework for South-South Cooperation (2005-2007)*, DP/CF/SSC/3/Rev.1
- UN (2006), *Resolutions adopted by the General Assembly*, 60/212. South-South Cooperation, A/RES/60/212
- UN (2007a), *Review of Progress in the Implementation of the Buenos Aires Plan of Action, the New Directions Strategy for South-South Cooperation and the Decisions of the Committee*, SSC/15/1
- UN (2007b), *The State of South-South Cooperation*, Report of the Secretary-General, A/62/295
- UN (2008a), *Background Study for the Development Cooperation Forum, Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*
- UN (2008b), *Draft Fourth Cooperation Framework for South-South Cooperation (2009-2011)*, DP/CF/SSC/4/Rev.1
- UN (2008c), *Eyes on South-South Development Solutions*, Project Information Briefs
- UN (2008d), *Report of the First Development Cooperation Forum*, New York, 30 June - 1 July 2008
- UN (2008e), *The Millennium Development Goals Report 2008*
- UN (2008f), *Trends and Progress in International Development Cooperation*, Report of the Secretary-General, E/2008/69
- UNCTAD (2005), *South-South Cooperation in International Investment Arrangements*, UNCTAD Series on International Investment Policies for Development
- UNCTAD (2008), *Handbook of Statistics 2008*
- UNDP (2002), *Innovation for Development and South-South Cooperation*
- UNDP (2004), *Forging a Global South, United Nations Day for South-South Cooperation, 19 December 2004*

- UNDP (2005), *UNDP/Japan Partnership Supporting South-South Cooperation, Innovative Triangular Cooperation Towards the Millennium Development Goals (1999-2004)*
- UNDP (2007), *Evaluation of UNDP Contribution to South-South Cooperation*
- UNESCO (2006), *Education for All, Note on South-South Cooperation*, ED/EFA/2006/ME/7
- USAID (2008a), *Country Profile: Mexico*
- USAID (2008b), *Country Profile: Poland*
- World Bank (2008), *South-South Initiative Launched to Share Development Knowledge*, New Experiences Exchange Facility Promotes Innovative Ideas, News & Broadcast on World Bank Web, October 11, 2008

자문을 제공해 주신 분

Ms. Kinoshita, Mariko

Representative

JICA Thailand Office

Mr. Miyoshi, Katsuya

Project Formulation Advisor

JICA Thailand Office

Mr. Tomecko, James

Director

Business and Financial Services Component

GTZ Thailand Office

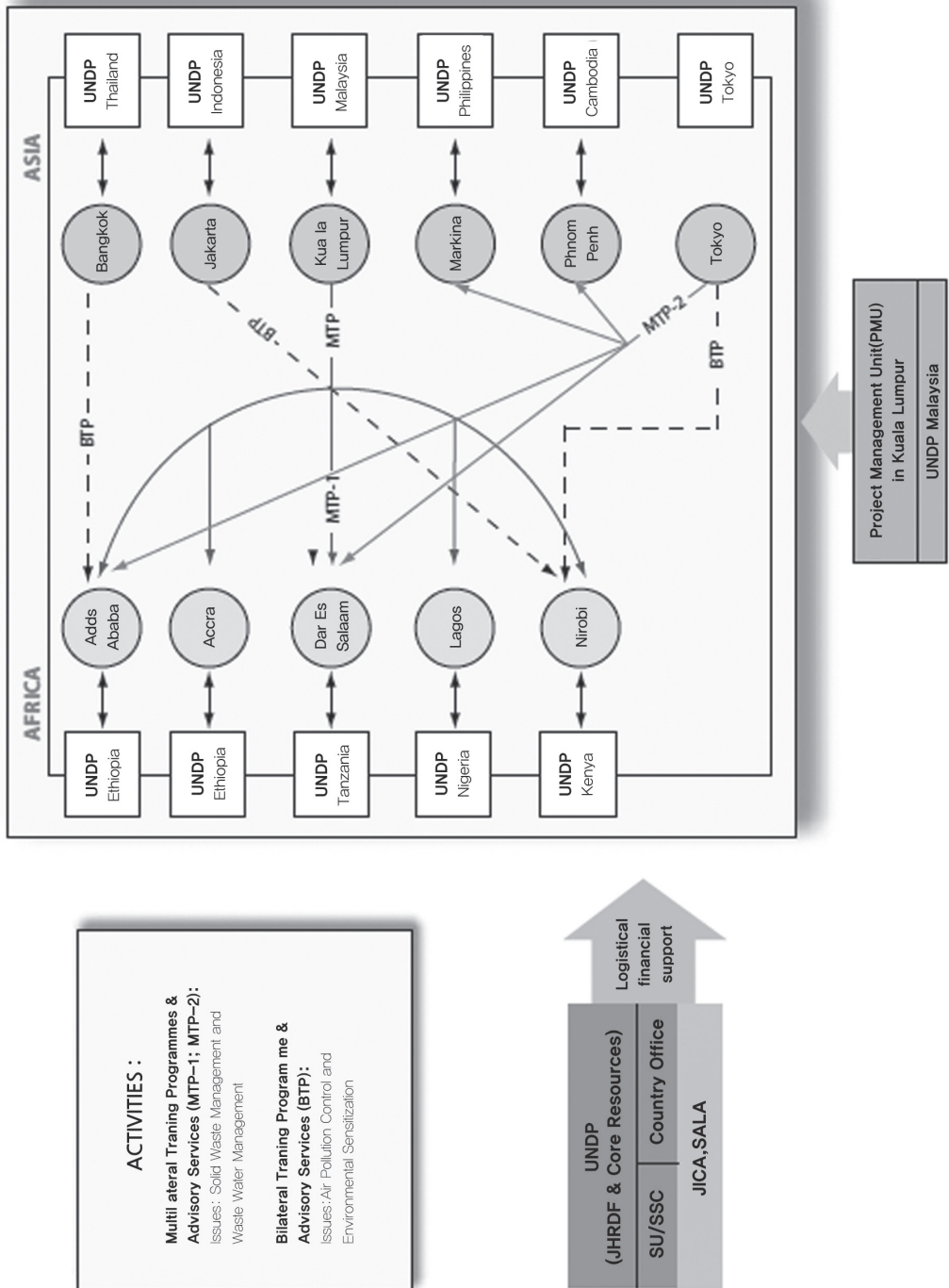
Mr. Wehnert, Ulrich

Advisor

Division Cooperation with Countries and Regions, Policy and Quality Control

BMZ Headquarters

Africa-Asia Eco-Partnership Programme



별첨

<그림 별첨-1> 아프리카-아시아 에코 파트너십 프로그램(자료: UNDP 2005:10)

KOICA사업의 삼각협력 추진방안

발행 2009년 8월
편집발행처 한국국제협력단 정책연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전화 031)740-0114
팩스 031)740-0655
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 (주)아테라커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-88133-86-6 13320