



아프리카지역 불어권 5 개국
(알제리, 튀니지, 모로코, 세네갈, 코트디부아르)
협력방안 연구 : 세네갈

요 약



세네갈은 서부 아프리카의 관문 역할을 하고 있으며 모리타니, 말리 등 5개국과 접경하고 있는 국가로서, 한반도와 유사한 국토면적(약 19만 km²)에 1,300만 명의 다민족 인구, 90%에 달하는 이슬람교인 등 이색적인 문화와 함께 비교적 역내에서 정치·사회적으로 안정적인 국가로 알려져 있다. 우리나라와 세네갈은 2009년과 2015년 정상회담을 바탕으로 농업, 수산, 식수위생, 교육, 공공행정 등 다양한 분야에서 협력이 심화되어 왔으며, 양국 간 경제외교 협력관계의 심화를 반영하여 최근 정부에서 발표한 제2기 ODA 중점협력국 목록에 세네갈이 신규로 편입되었다. KOICA는 보다 체계적인 무상원조 사업의 추진을 통하여 양국 간 관계 강화를 지원하고자 본 연구를 추진하게 되었다.

본 연구는 세네갈의 개발환경 및 국가개발전략을 조사하고 국제사회의 지원현황을 분석하여 향후 KOICA의 지원방향 및 협력방안 등 세네갈과의 개발협력에 있어 기본적인 전략의 틀과 구체적인 실행 방안을 수립하는데 목적을 두었다. 이를 위해, 본 연구는 정량적 분석, 문헌조사, 전문가그룹 회의, 현지조사 등을 다양하게 활용하였다. 특히 분야별 핵심 지표와 벤치마킹 국가의 차이를 바탕으로 대상국의 개발수요 및 한국의 공급능력을 정량화하고, 현지조사를 통하여 보다 생생한 현장의 수요와 개발의지를 종합적으로 분석하여 담으려고 노력하였다는데 연구의 의의를 찾을 수 있다.

세네갈의 정치·사회·경제 일반현황 및 분야별 개발환경을 분석한 결과 다음과 같은 다섯 가지의 국가적 개발과제를 도출하였다.

- 만성적인 재정적자 및 경상수지 적자
- 서비스 부문 중심의 산업구조
- 노동인구-산업구조 상의 불균형
- 식수·교육·보건 등 인간기본욕구 접근성 관련 지역적 편중
- 서아프리카 지역 내 ICT·교육·의료 허브 잠재성

세네갈은 땅콩, 수산물 등 1차 산업 중심의 수출구조와 공공투자 및 공무원 임금지출 과다로 인해 경상수지 및 재정수지 적자가 지속되고 있으며, 이로 인해 2006- 2013년 중 GDP 성장률이 3.3%에 머물러 역내 평균치를 하회하고 있다. 또한, 전체 GDP

중 서비스 부문(3차 산업)의 비중이 62%로 매우 높으며, 이에 따라 서비스 인프라 구축 및 서비스 인력의 기능개발(skill development)이 국가적인 과제이다. 특히, 농업 부문은 전체 노동인구의 77.5%가 종사하는 데 반해 GDP 비중은 13.7%로 낮아서, 농업 분야 내 생산성 혁신과 농업 종사인구의 타 산업으로의 전환이 필요한 실정이다.

세네갈은 인구분포, 경제활동, 사회 및 경제 인프라 등 심각한 지역적 불균형을 겪고 있다. Dakar와 중부 및 서부지역에 주요 경제활동이 집중됨에 따라 식량문제와 빈곤도의 지역격차가 크다. 또한 사회 보건, 인적역량개발, 경제활동 전반에 걸쳐 성불평등 또한 심각한데 특히 Dakar, Saint-Louis 등 도시지역과 Senegal 강 및 Guieres 호수 등 수자원 유역을 제외한 중부, 동부 및 남부 내륙지역은 식수공급, 기초교육 및 보건서비스의 접근성이 매우 취약하다. 이러한 국가적인 어려움에도 세네갈은 역내에서 ICT 인프라를 선도적으로 구축하여 기본적인 통신환경이 우수한 편이며, 전통적으로 역내에서 교육 및 의료의 중심지 역할을 해 온 바, ICT 기술을 활용하여 이를 강화할 수 있는 잠재성이 높은 편이다. 현재 세네갈은 수도 다카르에서 30km, 신공항 부지인 Diass에서 10km 거리에 있는 Diamniadio에 최첨단 Digital 교육의료 복합도시를 건설 중이다.

이러한 국가적 과제의 해결을 위하여 세네갈 정부는 2014년 2월에 2014-2023년 간 경제사회개발 청사진을 담은 ‘세네갈 도약계획(Plan Sénégal Emergent; PSE)’을 발표하였다. 정부는 PSE에 따라 현재 연 4.6%의 경제성장률을 4년 이내 연 7-8% 수준으로 끌어올리고, 5.4%에 달하는 정부 재정적자를 2018년까지 3.9%로 낮출 계획이다. PSE는 2035년 신흥 경제국으로의 도약을 위하여 다음과 같은 세 가지 축을 전략의 기초로 하고 있다.

Pillar I: 현재의 성장동력과 새로운 개발 분야의 통합으로 경제의 구조적 개혁으로 부와 직업창출, 사회적 통합 이룩

Pillar II: 국민의 삶의 질 개선, 사회적 불균형 해소, 자원의 보존과 신생지역의 지원 등

Pillar III: 사회적 안녕과 발전 잠재력 구현을 위한 국가안보, 안정성 및 거버넌스 강화, 인권과 자유 보호

또한, 2014-2018년 5년 간 동 전략을 추진해 갈 구체적인 ‘우선순위 사업추진계획 (Plan d'Action Prioritaire; PAP)’을 수립하였다. PAP의 공공분야는 ①인프라, ②에너지, ③농업, ④교육 및 직업훈련, ⑤식수위생, ⑥보건 등 6개 핵심 분야 하에 27개의 핵심 프로젝트 및 17개의 주요 개혁 과제로 이루어져 있으며, 이는 ①거시경제적 안정성, ②경제 도약, ③사회적 보호, ④사회 서비스에의 접근성, ⑤공공행정 개혁, ⑥굿거버넌스, ⑦지역개발, 평화 및 안보, 분권화, 지역 통합 등의 세부 목표로 나뉜다. PAP 추진을 위한 재원 마련에 적극적으로 나선 결과, 공여국 및 국제기구 등 개발협력파트너(PTF)로부터 당초 목표했던 62억 달러를 초과하여 총 77억 달러(3조 729억 CFA)에 달하는 재정지원 서약을 확보하여 안정적인 계획 이행을 위한 재원을 마련하였다고 평가된다.

분야별 전략으로는 교육, 농업, 보건, 식수위생 분야 전략이 있다. 세네갈은 2018년까지 초등학교 취학률 98%, 이수 비율 96% 달성을 목표로 두고 있으며, 이를 위하여 2013-2025년 교육과 직업훈련을 위한 전략계획(Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence du Secteur de l'Éducation et de la Formation; PAQUET)을 수립하여 국가개발계획인 PSE를 뒷받침하고 있다. 또한, 농업발전국가전략(Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise; PRACAS)을 수립하여 국가 농업개발 정책을 재공식화 하였다. PRACAS는 2014-2017년 동안 ①농민교육과 금융 및 농기계 접근성 강화를 통한 가족농 현대화, ②환경 친화적 농산업을 바탕으로 한 농업 기업가정신 도모, ③기술 및 장비 개선을 통해 고용 창출 및 여성과 청년들의 참여 도모, ④취약계층 복원력(resilience) 보장을 목적으로 하며, 쌀·양파·땅콩·원예의 자급 및 수출확대를 목표로 하고 있다. 2009-2018년 보건개발국가계획(Plan National de Développement Sanitaire; PNDS)은 영아 예방접종률 80% 달성, 모성·영유아 및 청소년의 사망률과 발병률 감소, HIV/AIDS 발병자 유지, 보건 분야 거버넌스 향상, 빈곤층 의료보험제도 도입 등을 목표로 하고 있다. 밀레니엄 식수위생프로그램(Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire; PEPAM)은 세네갈 정부가 2005년에 수립한 식수위생 분야 협력 프레임워크로서 도시 및 농촌지역의 식수 및 위생시설 접근률 향상을 목표로 하고 있다.

국제사회는 이러한 세네갈 정부의 개발계획에 동참하여 꾸준히 지원을 계속하고 있다. 최근 10년간의 대 세네갈 ODA는 평균 10억 달러 내외로 이루어졌으며, 2006년 총 32억 달러의 대규모 부채탕감 지원이 있었다. 세네갈의 분야별 ODA 지원 현황은 교육·보건·식수위생 등 사회 인프라 및 서비스 분야가 44%를 차지하며, 경제 인프라 및 서비스 분야가 16%, 이어 프로그램 지원(13%), 생산분야(12%), 범분야(9%), 인도적 지원(3%)등 다양한 분야로의 ODA가 지원되었다. 형태별로는, 예산지원이 18.32%, 프로젝트가 65.41%였다. 공여주체 중 프랑스, 스페인, EU, AfDB(AFD)는 일반 예산지원을, 캐나다, 네덜란드, World Bank(IDA), EU는 섹터 예산지원을 하였다. 예산지원 상위국은 프랑스로서 전체 예산지원 금액 중 34.56%를 지원하였고, 프로젝트 사업은 미국이 비중이 26.79%를 차지하였다.

주요 공여국의 지원 현황을 보면 프랑스, 미국, 일본 등이 상위 공여국으로 활동 중이며 다자 공여기구인 세계은행(IDA), EU, AfDB 순이며, 한국은 양자 공여국 기준으로 8위 수준이다. AFD는 세네갈에서 가장 비중이 높은 지원국가로서 1946년부터 원조를 지속해왔다. 양국 간 협력문서(DCP)에 근거를 두어 지속가능한 개발(농업, 환경, 식수위생), 민주적 거버넌스, 인간개발(교육, 보건)을 우선 분야로 두고 있다. USAID는 국가협력전략(CDCS, 2012-2016)에 근거, 보건, 경제성장, 교육, 민주화 및 거버넌스 등에 총 5억불을 지원하고 있다. JICA 세네갈 사무소는 불어권 사무소 중 가장 역사가 오래 된 바, 풍부한 경험과 역량을 갖추고 있다. 세네갈의 경제적 및 지속가능한 성장 지원과 기초 사회서비스 지원을 우선순위로 하여 교육, 보건, 농업, 수산업, 인프라 등 5개 분야에 지원을 집중하고 있다. CTB는 식수위생 및 보건의료를 중심으로 극빈지역의 농촌인구 생활환경 개선에 주력하고 있다.

세계은행의 경우, 국가원조전략(CAS, 2013-2017)에 따라 거버넌스 강화, 성장 가속화 및 고용창출, 교육·의료·식수위생 등 서비스 제공 개선을 주요 축으로 하여 지원을 하고 있다. EU의 경우, 11차 유럽개발기금(NIP, 2014-2020)의 일환으로 세네갈에 3.47억 유로의 재정지원을 약속하였으며, 민주적 거버넌스 강화, 지속가능한 농업과 식량안보 개발, 식수위생 등 세 가지 우선 분야에 중점을 두고 있다. AfDB는 국가전략계획(CSP, 2010-2015)에 근거하여 인프라, 거버넌스, 식수위생, 농촌개발 등의 분야를 지원하고 있다. UNDP는 국가전략문서(CPD, 2012-2016) 하에서 MDG 달성을 위한 거버

년스 개선, 경제·사회개발 강화, 기후변화 대응 및 지속가능한 개발 지원 등을 추진하고 있다. FAO는 국가전략(CPP, 2013-2017)에 따라 식량안보 거버넌스, 농산품의 생산성 및 경쟁력 강화, 천연자원과 환경의 지속가능한 관리 및 복원, 식량 및 영양 위기에 대비한 예방관리 시스템을 통한 복원력 생성 등에 주력하고 있다.

KOICA는 2008년 개소 시 초청연수와 봉사단 파견에 주력하였으며, 2010년부터 2013년까지는 2건의 사업, 2014년 중 농업 사업 2건을 진행하였다. 2015년 중에는 직업훈련 학교 건립과 식수개발 사업을 진행할 예정이며, 주요 협력분야는 농업농촌개발, 교육, 보건(식수위생), 수산 등이다. 기존 농업(관개) 및 식수위생 사업의 성공적 추진에 따라 후속사업이 진행될 예정이며, 또한 현지 수요가 높은 고등교육 분야에서 새로운 협력사업이 추진될 예정이다. 기타 EDCF에서는 정부 행정망 구축사업과 해양 인프라 지원사업, 농림축산식품부에서는 KOPIA 및 KAFACI를 통한 지원, 해양수산부에서는 해양수산 분야의 정보교환, 전문가 교류, 연구협력, 해상감시 시스템 구축, 민간협력 등을 추진 중이다.

이상에서의 세네갈 개발환경 및 정책, 국제사회의 지원특징과 한국의 지원성과 등에 대한 분석을 바탕으로 KOICA의 세네갈에 대한 협력 프레임워크를 도출하였다.

지원 기본방향으로 세네갈의 경제발전 기반 구축 및 지역불균형 해소 지원을 협력 목표로 하여, 농수산 및 산업 발전기반 구축을 첫 번째 전략적 우선순위로, 도농 간 사회경제적 격차해소를 두 번째 전략적 우선순위로 책정할 것을 제안하였다.

세네갈은 현재 마키 살 대통령의 강한 리더십에도 불구하고 다년 간 성장이 3-4% 수준에 머무르고 쌍둥이 적자 기조가 심해지며, 도농 간 격차가 지속되는 등 다양한 국가적인 과제에 직면해 있다. PSE에서는 핵심 성장 동력으로 농업 및 식품, 주택건설, 자원개발 및 관광을 제시하고 있으며, 이를 고려했을 때 KOICA에서는 농수산 등 전통적인 산업에서의 생산성 증대와 관광, ICT, 의료 등 서비스산업 부문에서의 고급인력 양성 등을 통해 경제발전의 기반마련을 지원할 필요가 있다. 특히 노동인구 비중이 높은 농수산 부문의 생산성 증대와 GDP 비중이 60%에 달하는 서비스 부문에 대한 고급인력 양성은 중요한 과제이다. 또한, Dakar와 Saint-Louis 등 대도시를 제외

하고는 동부 및 남부 지역을 중심으로 식수·위생·교육·보건 등 기본인간육구에 해당하는 주요 지표들에 있어서 상당한 수요를 보이고 있으며, 그 결과치인 빈곤도 역시 해당 지역을 중심으로 매우 심각한 수준이다. 이러한 점을 고려하여 KOICA에서는 기초서비스에 대한 지역불균형 해소를 위한 다양한 지원이 필요하며, 이를 통해 포용적이고 친 빈곤적인 개발의 실현이 가능하다.

중점지원 분야로는 정량 및 정성 분석을 종합한 결과, 교육, 농림수산, 보건의료 분야가 도출되었다.

교육 분야의 경우, 청년실업 해소를 위한 고등교육에 대한 정책적 우선순위가 높은 점, 주무 부처인 고등교육부의 적극적인 수원태세, 향후 예정사업으로 직업전문대학 설립사업과 사이버대학 지역학습관 구축사업이 예정되어 있는 점, 지역 내 산업기술 인력 양성수요 흡수 가능성 등을 고려하여 최우선 지원분야로 선정되었다.

농림수산 분야의 경우, 국가개발전략 및 경제에서 차지하는 비중, 농업농촌부와 해양수산부의 적극적인 개발의지 및 협력의사, KOICA에서 최근 10년 내 그랑디그렐렐, 포도르 등 다양한 관개개발 및 농업생산성 증대와 농업인력양성 사업을 추진한 점, 향후 예정사업으로 지속가능한 미곡 가치사슬 강화사업을 고려 중인 점, 사헬지역 기후 변화로 인한 취약성 등을 고려하여 교육 분야와 함께 최우선 지원분야로 선정되었다.

보건의료 분야의 경우, 특히 농촌지역을 중심으로 보건의료 및 식수위생 접근성을 획기적으로 개선하고자 하는 정책적 필요성, 현지 조사 과정에서 보건부 및 수리위생부 등 유관부처 고위급의 적극적인 자세, 기존 KOICA의 식수개발 사업에 대한 현지의 긍정적인 피드백과 후속 사업에 대한 추진 가능성, 기후변화 및 염수화에 따른 물 부족 문제 해결 필요성과 post 에볼라 사태에 따른 보건의료 역량강화 지원필요성 등을 종합적으로 고려하여 3순위로 선정되었다.

분야별 세부 협력 프로그램 및 협력방안은 다음과 같다.

우선 교육 분야의 경우, 교육접근성 개선 및 산업인력 양성을 목표로 1)직업교육훈련 강화사업, 2)교육접근성 개선을 위한 교육정보화 사업, 3)중등교육 STEM 교육역량 강화사업, 4)여성 및 소외계층의 교육 참여 활성화사업을 제시하였고, 현지에서의 풍부한 경험과 역량을 보유한 양자 및 다자 공여기관과의 협력방식이 바람직 할 것이다. 중장기적으로는 지원 직업전문대학의 삼각협력화도 도모할 수 있을 것이다.

농림수산 분야의 경우, 세네갈 북부지역의 종합 농업/농촌개발을 목표로 기존의 농지확보를 위한 관개개발, 쌀과 양파의 생산성 증대 및 농업인력양성 사업과 함께 가치사슬 및 마케팅 개선, 농촌개발 사업의 추진을 통해 민간투자를 바탕으로 한 agro-business 기반의 성장모델을 시범적으로 추진해 볼 필요가 있다. 수산 부문의 경우, 단기적으로는 EDCF 및 해양수산부의 프로젝트를 지원하기 위한 인력양성 및 수산부의 기획평가 역량강화 사업에 집중하되, 중장기적으로 수원국의 관련 인프라 및 기술수준 개선에 따라 해수양식 기술이전 사업 등을 추진해 보는 것을 제안한다.

보건의료 분야의 경우, 농촌지역 식수위생 및 보건의료 접근성 강화를 목표로 1)지역공동체 기반의 식수위생 사업, 2)모자보건 및 기초 보건인력 양성지원 등의 사업 추진을 제안한다. 후속연계 사업의 경우 KOICA 단독의 프로젝트 형태로 추진하되, 모자보건 및 보건인력 양성사업의 경우, 공여기관 또는 NGO협력 사업으로의 추진이 바람직할 것으로 보인다.

단기적으로는 농촌지역 거주민의 생존에 직결되는 식수위생 및 보건의료 접근성 확대와 쌀, 채소 등 국가적인 식량안보 확보를 위한 지원이 긴급히 요구된다. 중장기적으로는 용수 공급을 바탕으로 농가의 소득증대와 함께 농산물 수출가능성을 높여 해당 부문의 국가경제 기여도 확대를 지원하는 것이 바람직 할 것이다. 아울러 지역 최고 수준의 고등교육 및 직업교육훈련 기관설립 지원을 통하여 단기적으로는 자국의 청년실업 개선을 도모하고, 중장기 적으로는 세네갈의 역내 교육거점 도시 구축을 지원, 지역 내 고급인력 양성을 위한 역할을 강화하는 데 이바지하여 서아프리카 지역 전반의 고급 산업기술인력 양성을 도모할 필요가 있다.

위와 같은 KOICA의 대 세네갈 협력전략의 실행과 더 나아가 불어권 아프리카와의 협력성과 제고를 위하여 다음과 같은 정책 제언을 제시하였다.

우선, 불어권 아프리카 국가의 경우, 지원역사 및 경험의 일천함, 내륙 지역의 각종 분쟁 및 치안불안 상황, 언어 및 문화적 차이에서 오는 사업 추진상의 어려움 등을 고려할 때, KOICA 차원에서 불어권 아프리카 대표 사무소를 육성할 필요가 있으며, 특히 사하라 이남의 경우 세네갈 사무소가 그 역할을 맡는 것이 바람직하다. 불어권 아프리카 대표 사무소는 중장기적으로 해당 언어권 주재원 사무소 혹은 신설 사무소에 대한 지원기능을 포함하며 이를 위해 다양한 분야전문가를 배치하고 현지 인력을 관리자급으로 육성하는 것이 바람직할 것이다. World Bank 코트디부아르 사무소의 경우 현지 인력들이 포트폴리오 관리자 및 경제전문가 등 주요 역할을 수행하고 있으며 JICA의 경우에는 불어권 아프리카 사무소 중 가장 역사가 긴 세네갈 사무소가 인근 신규 불어권 사무소의 역량강화를 지원하는 형태로 운영되고 있다. 이와 함께 삼각협력, 예산지원(Budget Support) 등 아직 KOICA에서 본격적으로 도입해 보지 않은 협력방식(Modality)을 적용해 보는 시범 사무소로서의 역할을 수행하는 것도 바람직하다. 특히 세네갈의 경우, 전반적으로 수원부처의 태세 및 적극성이 높은 바, 타 공여기관에서 추진하듯이 일부 분야에서 예산지원 또는 정부부처 직접 환급 프로그램(Direct Reimbursement) 방식의 지원을 고려해 볼 필요가 있다.

두 번째, 중점협력 대상국으로서 세네갈과 본격적인 개발협력을 추진하기 위해서는 우선 수원총괄기관과의 관계를 강화할 필요가 있다. 프로젝트 관련 수원총괄부처인 경제재정기획부(MEFP)와는 기존의 분기별 정례협의를 확대시켜 여타의 공여기관이 진행하듯 부처별 사업의 주요인사가 참여하는 분기별 프로젝트 경과보고회의(Project Progress Meeting) 개최를 제안한다. 또한, 연례적으로 재정부 장관을 카운터파트로 하는 성과평가회의도 개최할 필요가 있다. 기술협력 사업에 대한 총괄기관은 기술협력국(DCT)와도 협력을 강화하여 정기적으로 봉사단/자문단/연수생 파견부처와 함께하는 경과보고 회의를 개최하고, 주요 성과를 공유함으로써 상급 기관에 대한 정보공유와 수원국 국민 일반에 대한 홍보 강화를 도모할 필요가 있다.

세 번째, 세네갈에서는 공여국 협의체가 활발하게 운영되고 있으며, 향후 KOICA가 적극적으로 multi/bi 협력을 추진하기 위해서는 중점지원 분야인 교육, 농림수산, 보건 의료 관련 분야별 작업그룹(Thematic Working Group)에 정기적으로 참여하는 것이 필요하다. 특히, 고등교육 분야의 경우 아직 해당국 수요에 비해 분야별 작업그룹이 운용되지 못하고 있는 바, World Bank, AfDB, AFD 등과 함께 동 그룹의 창설을 주도하면서 해당 분야에서의 리더십을 강화할 필요가 있다.

마지막으로 불어권 아프리카 국가에 대한 원조효과성 제고를 위해서는 국내의 전문가 및 사업수행기관(개발 컨설팅업체 등)의 역량강화가 필요하다. 이를 위해서는 JICA에서 추진하듯이 불어 및 현지 언어교육에 대한 지원 강화, 불어가 가능한 주니어 컨설턴트를 시니어 컨설턴트와 함께 파견하는 방안, 사업 추진 시 수원국 전문가 및 전문기관과의 협업을 의무화 하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 세네갈 JICA 사업에 참여하는 전문가 및 직원의 50% 이상이 세네갈 봉사단 출신이라는 점은 그 의미를 충분히 고려해 볼 여지가 있다.