

글로벌 법제전략 연구 11-20-2

# 글로벌 전략수립을 위한 지역 현안 보고서

- 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 -

박찬호 · 유예리 · 나채준 · 김형건 · 김종천 · 손현진  
· 미즈시마 레오 · 김은환 · 윤정화



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

글로벌 법제전략 연구 11-20-2

# 글로벌 전략수립을 위한 지역 현안 보고서

-중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아-

박찬호 · 유예리 · 나채준 · 김형건 · 김종천 · 손현진  
· 미즈시마 레오 · 김은환 · 윤정화



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 글로벌 전략수립을 위한 지역 현안 보고서

-중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아-

Analysis on Global Legal Strategy  
for Regional Current Legal Issues

-Middle East, Africa, Latin America, Southeast Asia, Central Asia-

연구자 : 한국법제연구원 글로벌전략TF팀  
박찬호(Park, Chan-Ho)  
유예리(Yoo, Ye-Ri)  
나채준(NA Chae-Joon)  
김형건(Kim, Hyung-Gun)  
김종천(Kim, Jong Cheon)  
손현진(Son Hyun Jin)  
미즈시마 레오(Leo Mizushima)  
김은환(Jin Yin-Huan)  
윤정화(Yoon, Jung-Wha)

2011. 12. 30.

## 요약문

### I. 배경 및 목적

#### □ 연구의 배경

- 종래의 외국법제도 연구는 우리나라의 입법에 대한 지원을 위한 독일, 프랑스, 일본, 미국 등의 선진국 중심으로 연구를 통하여 우리나라 법률 선진화에 많은 기여를 했음
- 현재 우리나라는 글로벌한 경제성장과 시장의 확대로 단순히 국내 입법지원이라는 범주에서 연구하는 현행 비교법 연구방법론으로는 실질적인 기대효과를 창출하는데 한계가 있음
- 따라서 우리나라는 경제성장과 국제적 지위의 향상으로 글로벌 이슈에 대한 능동적인 대응이 요구되고 있으며, 특히 선진국과 개발도상국간 중재 및 대안 제시 역할을 수행하여야 할 필요가 있음

#### □ 연구의 목적

- 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아지역의 현안문제에 대한 연구는 글로벌한 경제성장과 시장의 확대로 인하여 해당지역 국가의 법체계 및 현안연구를 포괄하는 지역종합연구 및 지역전문가를 양성하는데 있음
- 현재 중동지역의 시급한 현안문제로 물부족 및 수자원관리 문제, 식량확보 문제, 이슬람 민주주의 실현문제, 경제안보 문제를 분석하여 이러한 현안문제의 해결방안을 모색하는데 있음

- 아프리카는 세계 어느 지역보다 빈곤률이 높은 국가로 소득과 교육수준이 낮아 건강문제 및 질병에 많이 노출되어 있어 빈곤 퇴치방안, 지역경제 활성화를 위한 지역공동체 형성에 대한 문제를 분석함
- 중남미도 경제주권과 정치권 시민권을 확보하기 위하여 지역의 경제통합문제, 사회통합을 위한 빈곤퇴치 및 사회부조정책, 소수자 보호, 부패척결에 대한 문제를 분석함
- 동남아시아는 천연자원이 풍부하여 정치적으로 자신들의 목소리를 내고 있는 상황하에서 부패방지시스템, 수자원 관리시스템, 재난방지시스템, 빈곤감소 및 빈부격차 해소에 대한 문제를 분석함
- 중앙아시아는 1991년 (구) 소련체제의 붕괴로 인하여 독립한 후, 계획경제체제하에서 강력한 중앙집권체제하에서 시장경제체제의 전환으로 지역의 협력방안을 모색하고, 국유화 되어 있는 기업의 사유화 관련법제를 통한 지역의 경제발전 방안을 연구함

## II. 주요 내용

### 1. 중 동

- 중동지역의 물 부족 및 수자원 관리를 발생시키는 원인으로는 인구 증가 및 산업화, 환경오염 및 지구온난화, 지정학적 요인임
- 중동지역의 물 부족 및 수자원 관련 국제법상의 조약과 협정으로 UN 헌장 제3조, 1966년에 “헬싱키 원칙”, 1992년 UNECE에

서는 “여러 나라의 영토를 거쳐 흐르는 하천과 국제적 호수의 보호와 이용에 관한 협정”, 2004년에 “수자원에 관한 베를린 원칙”을 채택하여 “헬싱키원칙”으로 대체함

- 국제적인 물관리 및 수자원 법률에 관한 새로운 원칙으로 공동적이면서 차별화된 책임(Common but differentiated responsibility), 지속가능한 개발(Sustainable development)의 원칙을 통하여 해결 모색
- 중동지역에 식량부족의 발생 원인으로 기후변화에 따른 곡물생산 부족, 지정학적 요인에 의한 농업생산성 부족, 병충해 등의 요인임
- 국제기구(FAO)에서 중동지역의 식량안보정책으로 온실가스 감축, 국가식량안보를 강화시키는 기후 스마트 농업시스템의 중요성을 강조하고 있음. 또한 FAO는 지속가능한 곡물생산의 강화를 위하여 새로운 전략을 제시하고 있는데, “보존 농업(Conservation Agriculture)”임
- 중동국가의 식량부족 해결방안으로 해외의 농지를 대규모로 구입하는 신 식민지주의(neo-colonialism) 국가를 건설, 육류소비를 축소하는 소비패턴의 변화, 유전공학 기술을 개발
- 중동지역(튀니지, 요르단, 예멘, 이집트, 리비아)의 민주화에 대한 열망과 원인으로 지역의 경제적인 피해와 식량가격상승, 장기적인 독재국가와 왕정국가, 역사적인 패배의식
- 중동지역의 헌법 분석을 통한 이슬람식 민주주의 국가 건설가능성을 검토함. 즉 Saudi Arabia Kingdom, Qatar State, 쿠웨이트, United Arab Emirates Constitution을 분석함

- 중동지역의 정교·일치 사회에서 민주국가 건설 확보를 위하여는 교육, 사회활동, 정당결성 등을 통한 점진적인 사회개혁을 목표로 삼아야 함
- 이슬람교 중심의 중동지역은 서국식의 민주주의 국가보다 UAE·Qatar식의 국가모델 형성 및 권위주의 축소를 통한 국가건설을 도모하여야 함
- 중동지역의 경제안보에 대하여는 Oil 위중의 경제성장으로 농업을 황폐화시켰고, 제조업과 산업생산에만 치중한 결과임
- GCC 회원국은 산유국으로서 석유부문이 GDP 45%, 수출의 79%를 차지하고 있어 경제성장은 국제유가 등락과 원유 생산량 증감에 크게 좌우하게 됨으로 인하여 경제 불안의 요인임
- 중동지역의 빈곤척도로 소득빈곤, 인류빈곤, 소득 불균형을 통하여 파악함
- 중동지역의 경우 취약한 경제 패턴을 연구함으로써 소득 불균형 및 빈곤문제를 해소할 수 있음

## 2. 아프리카

- 아프리카 지역의 빈곤퇴치
- 사하라 이남 아프리카 지역의 빈곤층 비율은 50%를 넘어섰으며, 낮은 소득과 교육수준, 사회적으로 불안정한 고용상태에 놓여 있음
  - 이러한 요인으로 높은 출산율, 낮은 수준의 사회기반, 사회부패로 인한 무력충돌, 환경오염 등을 들 수 있음
- UN을 중심으로 발표된 밀레니엄 개발목표(MDGs)는 OECD/DAC

고위급회의에서 채택한 '21세기 개발협력 전략'에 기초하여 전 세계 국가들이 합의한 국제적 아젠다로 측정 가능한 목표를 수치화

- MDGs는 ①절대빈곤과 기아퇴치, ②보편적 초등교육 달성, ③ 양성평등 및 여성역량 강화, ④소아 사망률 감소, ⑤모성 보건 개선, ⑥질병 퇴치, ⑦지속가능한 환경개발, ⑧국제적 협력관계 발전 등 8개의 중심 목표와 18개 세부 목표 그리고 그 목표를 평가하기 위한 48개의 측정지표로 구성

○ 아프리카 지역의 빈곤퇴치를 위해 역내 무역 활성화, 해외 직접 투자 증진 및 ODA 증액 등의 방법으로 자원 확보에 집중

□ 아프리카 지역공동체 형성

○ 아프리카 지역공동체 형성으로 인한 지역경제통합 효과는 경제적 측면뿐 만아니라, 역내 분쟁방지, 대화협상력 제고 등 비경제적 측면에서도 효과

○ 지역공동체 형성으로 정치적 자유화, 경제적 발전, 개방화를 통해 빈곤문제 극복

○ 내수시장 확대, 역내국가간 관세 및 비관세장벽 철폐, 인프라 구축으로 경제개혁과 동시에 정치적 민주화 달성

### 3. 중남미

□ 중남미의 '통합'의 현안을, '중남미 지역의 통합 기구와 경제통합' 그리고 '중남미 지역의 사회적 통합' 으로 나누어 분석함

□ 중남미 지역의 통합을 주도하고 있는 통합기구를 분석하며,



UNASUR의 발전가능성, 중미의 SICA, 남미의 MERCOSUR를 통한 중남미의 경제통합과 무역정책으로 인한 중남미의 지속가능한 경제발전에 대해서 전망과 분석을 함

- 중남미의 사회적 통합을 위해 빈곤퇴치제도, 사회복지제도와 급변하는 중남미의 사회흐름을 담은 젠더변화와 사회적 소수자 보호 정책, 그리고 중남미 발전의 최대 저해 요소라고 할 수 있는 부패척결과 사회안전망 확보에 대하여 분석함
- 중남미의 발전성과 우선과제에 대하여 총체적 분석을 시도하였는데, 중남미의 빈곤타파와 사회 통합 등 사회 분야의 ‘연대교류(Intercambio Solidario)’를 활성화하고, 사회보장 프로그램의 질적인 면을 제고, 만성적인 부패를 척결하기 위한 시민사회의 성숙의 요구 등을 우선과제로 제시함

#### 4. 동남아시아

- 동남아시아 부패방지 시스템
  - 국제투명성기구(TI)에서 2010년 부패인식지수(CPI) 발표에 따르면, 말레이시아(56위), 태국(78위), 인도네시아(110위), 베트남(116위), 캄보디아(154위) 순으로 나타나 동남아시아 국가들의 부패가 심각한 것으로 나타남
  - 반부패조직으로 말레이시아 부패방지위원회(MACC), 태국 부패방지위원회(NCCC), 인도네시아 부패방지위원회(CEC, KPK), 베트남 부패방지 중앙위원회(OSCAC)와 검찰원(GI), 캄보디아 반부패처(Anti-Corruption Unit) 등이 있음

- 동남아시아지역 국가들의 반부패 법률로 말레이시아의 부패방지위원회법, 태국의 부패방지기본법(2007년 개정), 인도네시아의 부패방지법(2009년 개정), 베트남의 반부패법, 캄보디아 반부패법(2010년 재정) 등이 있음

#### □ 동남아시아 수자원관리 시스템

- 동남아시아지역의 물 부족은 일반적 현상으로 특히 건기의 물 부족 현상이 심각함
- 인도네시아의 국가수자원관리위원회, 베트남의 수자원관리부가 수자원의 국가적 관리를 담당하고 있음. 캄보디아의 수자원관리는 수자원기상부, 환경부가 담당
- 인도네시아 정부는 국가수자원정책(2001년)을 채택하고 수자원법을 전면적으로 개정하여 정책적 변화를 시도하고 있음. 베트남은 국가수자원전략을 마련하여 수자원 개발 및 보호에 관한 정책들이 추진하고 있음

#### □ 동남아시아 재난관리 시스템

- 동남아시아지역은 지리적, 지형적 원인으로 지진과 해일, 태풍과 홍수, 산불 등 자연재해가 빈번하게 발생
- 재난관리 조직으로 인도네시아의 국가조정위원회, 주조정단이 있고, 베트남은 중앙에 홍수 및 태풍 통제 중앙위원회를 두고, 각 지방에 홍수 및 태풍 통제 위원회를 두고 있음
- 재난관리 정책과 법률로 인도네시아는 2005년에서 2007년까지 UNDP의 지원을 받아 재난상황에 대한 비상대응 및 임시복구를 위한 법률개정작업에 착수하여 2007년 4월 27일에 발효

동남아시아 빈곤감소 및 빈부격차해소 방안

- 동아시아의 빈곤이 지속적으로 감소하고 있으나 국가별로 빈곤 감소에 차이가 있고, 동일국가 내에서도 지역간, 민족간의 차이가 있어서 동남아시아의 절대 빈곤 인구는 아직도 상당히 높은 편임
- 빈곤감소 정책과 법률로 인도네시아는 2011-25년 장기계획인 경제개발 마스터플랜(MP3EI)을 발표하여 추진 중이고, 베트남은 2001년에 10개년 사회경제개발전략과 5개년 계획, 2002년에 포괄적 빈곤감소 및 성장전략을 추진

5. 중앙아시아

중앙아시아의 발전전략과 체제전환

- 체제전환을 시도한 동남아시아 국가 또는 남아메리카 국가들처럼 중앙아시아지역에서도 강력한 중앙집권체제 하에서 시장경제체제로의 전환을 추진함
- 중앙아시아 국가들의 발전전략과 체제전환에 대하여 단계별 및 국가별로 논함
- 단계별 발전현황: 독립 후의 1991년부터 2000년까지를 첫 단계로 하며, 2001년부터 현재까지를 두 번째 단계로 구분함
- 국가별 발전현황: 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄의 경제발전전략으로써의 체제전환 유형과 정부가 추진한 국내외적 정책에 대해 각각 분석함

체제전환 관련 법제 분석

- 국유기업 사유화에 관한 법제로 1990년대 초에 “사유화법”이 제정됨(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄은 1991년에 제정, 투르크메니스탄은 1993년에 제정)
- 관세동맹과 통합관세법과 관련하여 러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3개국이 관세동맹을 설립하고 효과적인 관세동맹 운영을 위하여 2010년 7월 1일 통합관세법을 발효시킴

### III. 기대효과

#### 1. 중 동

- 중동지역의 물 부족과 식량문제는 국가의 존립과 결부되는 문제로 이러한 문제의 해결은 세계가 공동으로 원조와 신기술 개발을 통하여 해결하는 방안 제시
- 정교·일치 사회의 이슬람국가에 가장 이상적인 서구의 민주주의 국가 건설 보다는 중동지역의 최적화된 UAE 또는 Qatar 국가모델을 점진적으로 도입하여 건설하는 방안을 모델로 제시
- 중동지역의 취약함 경제패턴을 연구하여 소득불균형 및 빈곤문제를 해소하는데 기여함

#### 2. 아프리카

- MDGs 캠페인을 통해 지구촌 빈곤퇴치를 위한 국제협력과 UN 산하 국제기구와 유기적인 네트워크 형성에 기여함
- 아프리카 지역내 경제공동체를 형성함으로써 최빈국의 경제활성화를 통해 개발에 소외되는 빈곤지대 퇴치에 기여함

- 국가간 NGO간 네트워크 형성을 통해 전 지구적 공공연계망(Global Public Network)을 MDGs 실행계획과 연계하는 효과

### 3. 중남미

- 중남미 지역에 대한 연구를 통하여 선진국과 개도국 사이에서 중재 및 대안 제시 역할(Bridging Role)을 수행하고, '만들어 가는 글로벌 스탠더드'를 위한 '법제 분야의 체계적 지역연구와 능동적 전략연구'를 수행함
- 중남미의 현안을 파악하고 전략적 분석을 함으로써 중남미를 향한 국제사회의 전략을 제시함

### 4. 동남아시아

- 동남아시아 현안연구를 통하여 이 지역의 법제연구에 필요한 기초적 자료를 제공함
- 이를 바탕으로 동남아시아지역의 법제와 정책 지원 및 글로벌 이슈 대응을 위한 전략연구를 수행하는데 기여함

### 5. 중앙아시아

- 중앙아시아의 강력한 리더십에 의한 체제전환 모델을 보면 권위주의체제 아래에서 발전을 달성한 한국과 공통점이 보임. 따라서 한국이 근현대사에서 배운 경험을 바탕으로 중앙아시아 현안문제 해결에 공헌할 수 있음

□ 결론적으로 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역의 현안문제에 대한 선제적 연구를 통하여 우리나라 정부의 외교관계뿐만 아니라 동지역에 진출하고자 하는 기업 등에 실질적인 지원에 기여하고자 함

▶ 주제어 : 물, 식량, 민주주의, 경제안보, 소득불균형과 빈곤, 체제 전환, 사유화, 관세동맹, 통합관세법, 부패방지, 수자원관리, 재난관리, 빈곤퇴치, MDGs, 빈곤삭감전략, 글로벌 파트너십, 지역경제협력체

# Abstract

## I . Background and Purpose

### Background

- The existing studies on the foreign legal systems are mostly about the cases of the developed countries including Germany, France, Japan and the United States, and they have contributed to the advancement of the Korea's legal system.
- The current methodology of comparative study that mainly focuses on supporting the domestic legal system has its limit to produce tangible outcome as Korea has made a significant economic growth and extended its market to the world.
- With the growth of the economy and the national status in the international community, Korea has been more required to make a proactive response to the global issues, to play a role as a mediator, and to present alternatives between the developed and the developing countries.

### Purpose

- The purpose of this research on the current issues of the Middle East, Africa, Latin America, Southeast Asia, and Central Asia is to develop more experts on the region and to conduct a comprehensive regional research including the legal systems and the current issues

of those regions, which is necessary when Korea has globalized its economy and expanded its market.

- The current key issues concerning the Middle East are water shortage and water resource management, food security, Muslim democracy and economic security. The purpose of the research is to analyze and seek a resolution to such issues.
- Africa shows the highest poverty rate than any other regions in the world. Its low income and low level of education lead to a health problem and exposure to diseases. This report focuses on the resolutions to eradication of poverty and the formation of a regional community to promote a regional economy.
- This report with respect to Latin America analyzes on such issues as eradication of poverty, social assistance policy, minority protection, combat against corruption for the regional economic and social integration in order to secure economic sovereignty, and political rights and civil rights.
- Southeast Asia abundant with natural resources is raising its voice in the political arena. Considering the current situation of Southeast Asia, this report carries analysis on the anti-corruption system, the water management system, the disaster prevention system, reduction of poverty and the alleviation of the gap between the haves and the have-nots.
- Central Asia became independent after the collapse of the Soviet Union in 1991 and transformed its planned economy under a strong centralized government to a market economy. The report studies a way to promote regional cooperation and economic



development of the region based on the laws and regulations with respect of privatization of nationalized companies.

## **II. Main Contents**

### **1. The Middle East**

- The factors that cause water shortage and water resource management are population growth, industrialization, environmental pollution, global warming and geographical factor.
- International treaties and agreements on water resources and water shortage in the Middle East in the aspect of international law are: the article 3 of Chapter 2 of the UN Charter, ‘the Helsinki Rules (on the uses of the waters of international rivers)’ in 1966, the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes in 1992 by the UNECE, and the Berlin Rules on Water Resources in 2004 which supersedes the earlier Helsinki Rules.
- The new principle of international water management and international law on water resources is ‘Common but Differentiated Responsibility.’ Sustainable development is the principle to use in seeking resolutions in this aspect.
- The causes of food shortage in the Middle East are the plunge in food production due to climate change, low agricultural production due to its geographical feature, and crop diseases and insects.

- The FAO emphasizes the importance of climate-smart agriculture that reduces and removes greenhouse gases, and enhances achievement of national food security. The FAO also suggests a new strategic goal for sustainable crop production which is “Conservation Agriculture”.
- Neo-Colonial land grab by some nations is a purchase of a large amount of arable land overseas to resolve food insecurity. A change in meat consumption and a development of genetic engineering are also a way to resolve food insecurity.
- There's a desire for democratization in the Middle East (Tunisia, Jordan, Yemen, Egypt and Libya) and the reasons for the desire are economic impoverishment, the increase in food price, the long-term authoritarian regimes and monarchies, and the spread of antagonistic and passive mindset from the past.
- The report will analyze the constitutions of some nations' in the Middle East such as Saudi Arabia Kingdom, Qatar State, Kuwait and United Arab Emirates to check the prospect of the establishment of muslim democracy.
- The theocratic societies of the Middle East need a gradual reform of the society to realize Islamic democracy through education, social activities, or forming a political party.
- UAE or Qatar can be model Muslim democracies which have established Muslim democracy by slowly declining authoritarianism instead of introducing western-style democracy.
- The economic growth of the Middle Eastern countries has been mainly driven by the oil industry and focused on the

manufacturing industry and industrial production, which has resulted in weakening their economies and the agricultural sector.

- GCC (Gulf Cooperation Council) member states are oil-producing countries. As the oil sector accounts for 45% of GDP and 79% of export of those countries, the economic growth in the countries greatly depends on fluctuation of oil price and increase and decrease in oil production.
- The index to measure poverty in the Middle East are income poverty, human poverty, and imbalance in income.
- Study on the weak economic pattern of the Middle East can pave a way to resolve the imbalance in income and the poverty issue.

## 2. Africa

### Eradication of Poverty in Africa

- The poverty rate of Sub-Saharan Africa has gone over 50 per cent and Sub-Saharan Africa has been suffering from low income, low level of education, and insecure employment.
- The causes contributing to such social phenomena include high birth rate, poor social infrastructure, armed conflicts caused by social corruption, and environmental pollution.
- UN's Millennium Development Goals are the international agenda with measurable targets that the international community agreed based on the '21st Century Development Strategy' adopted by the OECD's Development Assistant Committee (DAC)

- MDGs sets 8 key goals namely 1) Eradicate Extreme Poverty and Hunger, 2) Universal Primary Education, 3) Promote Gender Equality and Empower Women, 4) Reduce Child Mortality, 5) Improve Maternal Health, 6) Combat Diseases, 7) Ensure Environmental Sustainability, 8) Develop a Global Partnership for Development, and 18 targets and 48 indicators to measure the progress of the goals and targets.
- One way to eradicate poverty in Africa is to secure and augment fiscal capacity by promoting inter-regional trade, increasing foreign direct investment and ODA.

#### Formation of Regional Community in Africa

- The effect of integration of regional economies by forming an African regional community boosts not only economic effect but also non-economic effect including prevention of regional disputes and improvement on negotiation capacity.
- The formation of a regional community brings political liberalization, economic development and an open-door policy, which may lead to overcoming the poverty issue.
- It also expands a domestic market, lifts the tariff and non-tariff barriers among inter-regional countries, and establishes infrastructure, which may result in accomplishing the economic reform and political democratization.

### 3. Latin America

- The integration of Latin American countries can be analyzed

from two different aspects: “economic integration” and “social integration”.

- In order to analyze the governing organization which leads the integration of Latin American countries, we analyze the development potential of UNASUR. Also, we see the sustainable economic development through SICA in Central America and MERCOSUR in South America.
- During the process of integration, Latin American countries are trying to remove poverty and provide social welfare. In this context, we analyze gender identity, minority protection, removing corruption and establishing social safety.
- We suggest that following actions as the priority issues: to activate “Intermcambio Solidario (Solidarity Exchange)” in the society, to improve the qualities of social security programs, and to enhance the social maturity.

#### 4. Southeast Asia

- Anti-corruption system in Southeast Asia
  - According to Corruption Perceptions Index 2010 by Transparency International, Southeast Asian countries are suffered from severe corruptions. Rankings of Southeast Asian countries are as follows: Malaysia (56th), Thailand (78th), Indonesia (110th), Vietnam (116th), Cambodia (154th).

- In order to root out corruptions, Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC), National Counter Corruption Commission (NCCC) in Thailand, Komisi Pemberantasan Korupsi/Corruption Eradication Commission (KPK/CEC) in Indonesia, Committee for Anti-Corruption (OSCAC) in Vietnam, and Anti-Corruption Unit in Cambodia have been established.
- Also, Anti-corruption laws have been established in many Southeast Asian Countries: Thailand (2007), Indonesia (2009), Vietnam and Cambodia (2010).

Water management system in Southeast Asia

- Southeast Asian countries suffer from severe water shortage in the dry season.
- In Indonesia, Vietnam and Cambodia, water management is held by government.
- The Indonesian government adopted water management policy in 2001 and amended water management law. Vietnam established the strategy on water management and has been trying to develop and protect water resources.

Disaster management system in Southeast Asia

- Because of geographical reasons, Southeast Asian countries are suffering from disasters such as earthquake, tsunami, typhoon, flood, and forest fire.
- In order to manage disasters, committees for disaster management have been established by the government in Indonesia and Vietnam.

- With the support of UNDP, the Indonesian government has been working on the amendment of the emergency law from 2005 to 2007. The law has been enforced on April 27, 2007.

#### Reducing poverty in Southeast Asia

- Although the poverty in East Asia is gradually decreasing, that of Southeast Asia is still remaining high. The absolute number of population suffering from poverty in Southeast Asia is still high because each region and ethnic group have experienced different reduction.
- Indonesia has announced its long-term plan for the period of 2011-2025, the master plan (MP3EI) and been trying to reduce the poverty. Vietnam has announced a 10 year strategy and 5 year plan of social economic development strategy in 2001 and promoted a comprehensive strategy to reduce poverty and promote in 2002.

### 5. Central Asia

#### Strategies of development and the transition of the economy in Central Asia

- Similar to countries in Southeast Asia and South America, Central Asian countries are facilitating a market economy through strong leadership of the government.
- The strategy of development and conversions of the economic structure in Central Asia will be analyzed through two aspects.

- Periodic Analysis: For the purpose of this paper, the assumption is that the period from 1991 to 2000 will be classified as the first period; and the period from 2001 to present is classified as the second period.
- Country Analysis: An analytic approach will be applied to policies on strategic economic development in Central Asian countries.
- The laws and the regulations of transitional economies
  - the laws and regulations of privatization: “Privatization law” was established in the 1990s. (established in Kazakhstan, Uzbekistan, Kyrgyzstan, Tajikistan in 1991, and in 1993 by Turkmenistan).
  - The laws and regulations of the custom union: First, the custom union is comprised of three countries: Russia, Belarus and Kazakhstan where integrated customs law was established in July 1, 2010.

### **III. Expected outcome**

#### 1. The Middle East

- Water shortage and food insecurity in the Middle East are critical to the existence of a nation. It should be resolved through international aid and the development of new technology with the help of the international community.
- This report proposes a gradual introduction of democracy that is modified and optimized for the Middle East for the theocratic Muslim counties in this region, such as UAE or Qatar’s



democracy model rather than western-style democracy.

- This report aims to study the weakness of the Middle Eastern economy and to contribute to resolving unequal income and poverty.

## 2. Africa

- The MDGs Campaign contributes to promoting international cooperation to eradicate poverty and forming a well-organized network with the international organizations under the UN.
- The formation of a regional economic community in Africa contributes to boosting the economy of the poorest country and removing poor areas being neglected in the economic development.
- The creation of network between nations and NGOs can link the global public network to MDGs targets.

## 3. Latin America

- By researching on Latin American countries, we can play “Bridging Role” between developed countries and developing countries. Also, in order to “establish” global standard, we conducted “systematic area studies in the legal sector” and “active strategic studies.”
- By understanding the pending issues in Latin America, we suggest the strategies on Latin America by the international society.

#### 4. Southeast Asia

- Research on pending issues in Southeast Asia can the essential materials for the research on legal system can be provided.
- It will help us to support legislation in Southeast Asian countries and will be useful in the strategic research.

#### 5. Central Asia

- Central Asia has developed under the strong leadership of its presidents. Korea demonstrated this type of development during authoritarian rule in the 1960s to 1970s. Thus, Korea is in a position to contribute to providing valuable guidance to these Central Asian countries through Korea' own history.
- In conclusion, the anticipative research on the current situation of the Middle East, Africa, Latin America, Southeast Asia, and Central Asia can contribute to not only the diplomatic relationship of the Korean government but also to the Korean companies entering into such regions by providing practical support.

▶▶ Key Words : water, food, democracy, unequal income, poverty, systemic transformation, privatization, customs union, anti corruption, water management, disaster management, eradication of poverty, MDGs, global partnership, regional economic cooperation

## 목 차

요 약 문 .....	5
Abstract .....	17
제1장 서 론 .....	35
제 1 절 연구의 목적 및 필요성 .....	35
제 2 절 연구의 범위 .....	37
제 2 장 중동지역의 현안문제 .....	43
제 1 절 중동지역의 물 부족 및 수자원 관리 .....	43
1. 중동지역의 물 부족 및 수자원 관리의 문제점 .....	43
2. 중동지역에 물 부족 및 수자원 관리를 발생케 하는 원인 .....	45
3. 중동지역의 공정한 물 관리 및 수자원을 위한 국제법상의 조약과 협정 .....	48
4. 국제적인 물관리 및 수자원 법률에 관한 새로운 원칙 .....	53
5. 소 결 .....	55
제 2 절 중동지역의 식량부족 문제 확보방안 .....	56
1. 중동지역의 식량부족의 문제점 .....	56
2. 중동지역에 식량부족의 발생원인 .....	58
3. 국제기구에서 중동지역의 식량안보정책 .....	69
4. 중동국가의 식량부족 해결방안 .....	71
5. 소결-지속가능한 식량공급을 위한 전략적 이행방법 .....	73
제 3 절 중동지역의 이슬람식 민주화 .....	75

1. 중동지역의 민주화 운동으로 인한 문제점 .....	75
2. 중동지역(튀니지, 요르단, 예멘, 이집트, 리비아)의 민주화에 대한 열망과 원인 .....	77
3. 중동지역의 헌법을 통한 이슬람식 민주주의 국가 건설가능성 검토 .....	79
4. 중동지역의 경우 독재 또는 왕정국가형태로서 민주국가 건설의 실현 불가능성 .....	104
5. 중동지역의 정교·일치 사회에서 이슬람식 민주국가 건설 확보 방안 .....	107
6. 소 결 .....	110
제 4 절 중동지역의 경제안보에 대한 도전 .....	110
1. 중동지역의 경제안보의 문제점 .....	110
2. 중동지역의 경제적 취약성 .....	112
3. 중동의 신·구 정책에 대한 물음 .....	116
4. 불안정한 성장속에서 빈곤과 불평등의 역할 .....	120
5. 소 결 .....	124
제 5 절 중동지역의 현안문제 해결 방안 .....	125
참 고 문 헌 .....	129
제 3 장 아프리카 현안문제 .....	137
제 1 절 빈곤퇴치 .....	137
1. 아프리카 지역 빈곤현황 .....	137
2. 아프리카 빈곤삭감전략 .....	140
3. 빈곤퇴치를 위한 밀레니엄 개발목표(MDGs) .....	141
4. 아프리카의 MDGs 추진과 지역협력 .....	153
5. 결 론 .....	167

제 2 절 지역공동체 형성 .....	169
1. 개 요 .....	169
2. 지역공동체 형성 과정 .....	170
3. 주요 아프리카 지역공동체 .....	175
4. 지역경제공동체 형성의 장애 요인 .....	182
5. 결 론 .....	187
참 고 문 헌 .....	189
제 4 장 중남미 지역의 현안 문제 .....	193
제 1 절 중남미 지역의 통합기구의 변화와 경제통합에 관한 분석 .....	193
1. 중남미 지역 통합 기구의 변화 .....	193
2. 중남미 지역의 지속가능한 경제발전과 경제 통합 노력 .....	208
3. 중남미 지역의 통합체와 경제통합에 대한 전망 .....	227
제 2 절 중남미 지역의 사회적 통합 노력에 관한 분석 .....	240
1. 중남미의 빈곤퇴치 및 사회복지제도 .....	240
2. 중남미의 젠더변화 및 사회적 소수자 보호 정책 .....	270
3. 중남미의 부패척결과 사회안전망 확보 .....	283
4. 중남미의 사회적 통합 노력에 관한 전망 .....	304
제 3 절 중남미의 발전성과 우선과제 .....	307
1. 중남미의 지역 통합체와 경제통합의 발전성 .....	307
2. 중남미의 사회적 통합 노력의 우선 과제 .....	308
참 고 문 헌 .....	314

제 5 장 동남아시아지역 현안연구 .....	323
제 1 절 동남아시아 부패방지 시스템 .....	323
1. 개 설 .....	323
2. 동남아시아 국가의 부패방지 기구 및 법제 .....	333
3. 부패방지의 과제 및 개선방향 .....	357
제 2 절 동남아시아 수자원관리 시스템 .....	359
1. 개 설 .....	359
2. 동남아시아지역 국가의 수자원 관리 시스템 .....	360
3. 문제점과 개선방향 .....	388
제 3 절 동남아시아 재난방지 시스템 .....	389
1. 개 설 .....	389
2. 동남아시아지역 국가의 재난관리 시스템 .....	390
3. 재난방지를 위한 국제사회의 협력 .....	401
제 4 절 동남아시아 빈곤경감 및 빈부격차해소 .....	403
1. 개 설 .....	403
2. 동남아시아 국가의 빈곤 및 빈부격차 현황 .....	404
3. 빈곤타파 및 빈부격차해소를 위한 정책과 법률 .....	411
4. 빈곤감소 정책과 법률의 방향 .....	421
제 5 절 소 결 .....	422
1. 동남아시아 부패방지시스템 .....	423
2. 동아시아 수자원 관리시스템 .....	424
3. 동남아시아 재난방지 시스템 .....	425
4. 동남아시아 빈곤감소 및 빈부격차해소 .....	427
참 고 문 헌 .....	429

제 6 장 중앙아시아의 현안문제 .....	439
제 1 절 중앙아시아의 체제전환과 경제발전 .....	439
1. 단계별 경제발전 현황 .....	441
2. 국가별 경제발전 현황 .....	446
3. 체제전환 전략의 유형과 내용 .....	454
제 2 절 중앙아시아 경제발전을 위한 지역경쟁력 강화 방안 ...	464
1. 중앙아시아 지역협력 현황 .....	464
2. 에너지자원개발을 위한 지역협력 .....	468
3. 수자원 관리를 위한 지역협력 .....	469
4. 러시아-벨로루시-카자흐스탄 관세동맹 .....	471
제 3 절 중앙아시아 경제발전 관련 법제 분석 .....	473
1. 국영기업 사유화에 관한 법제 .....	473
2. 관세동맹 통합관세법 .....	481
3. 소 결 .....	484
제 4 절 경제발전을 위한 전략적 방안 .....	486
참 고 문 헌 .....	491
제 7 장 개별지역의 현안문제를 통한 전략적 방안 .....	497

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적 및 필요성

종래의 외국법제도 연구는 우리나라의 입법에 대한 지원을 위한 독일, 프랑스, 일본, 미국 등의 선진국 중심으로 연구를 하였다. 이는 우리나라의 법률 선진화에 많은 기여를 하였다. 2011년 현재 우리나라는 글로벌한 경제성장과 시장의 확대로 단순히 국내 입법지원이라는 범주에서 연구하는 현행 비교법 연구방법론으로는 실질적인 기대효과를 창출하는데 한계에 직면하게 되었다. 따라서 글로벌한 시대에 발맞추어 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역의 기초 연구를 위하여는 지역의 법체계 및 현안연구를 포괄하는 지역종합연구를 수행할 필요성이 있다.

이러한 필요성에 기초해서 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역에 대한 정치·사회·문화제도에 대한 선이해를 바탕으로 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역의 실질적인 현안문제에 대한 연구를 하였다. 그리고 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역 현안문제에 대한 연구는 글로벌한 경제성장과 시장의 확대로 인하여 위 지역의 법체계 및 현안연구를 포괄하는 지역종합연구 및 지역전문가를 양성하고 국가간의 네트워크를 확대하고 정치, 사회, 문화를 강화하고자 하는데 목적이 있다. 이를 위하여 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아의 개별 현안주제는 다음과 같다.

중동지역에 현안주제로 물부족, 식량안보, 이슬람식의 민주주의 건설문제, 기후변화로 인한 빈곤문제, 정치개혁 논쟁과 선거, 에너지 자원 확보를 위한 원자력발전소 건설문제, 후세대를 위한 저탄소 녹색 성장을 위한 신재생에너지, 이슬람여성의 인권문제, 해수담수화로 인



한 사해방지방안, 아부다비 그린빌딩코드 적용 확대 등에 관한 현안 문제가 많이 산재해 있지만, 이 중에서도 “중동지역의 물관리 및 수자원 관리”, “기후변화로 인한 식량부족 해결 및 확보문제”, “중동지역의 민주화로 인한 이슬람식의 민주국가 건설이 가능한가”, “중동지역의 경제안보에 대한 도전”에 대한 현안문제를 분석한다.

아프리카는 세계의 어느 지역의 국가들 보다 실업률이 매우 높고, 빈곤률의 정도가 아주 심각한 수준이다. 아프리카 지역이 상대적으로 빈곤률이 높은 이유는 낮은 교육수준과 소득으로 인하여 건강상태가 양호하지 못하고, 또한 HIV/AIDS 등 많은 질병에 노출된 채로 살고 있다. 이러한 점에서 아프리카 지역의 현안문제로 빈곤퇴치 방안을 분석한다. 그리고 현재 아프리카 국가 54개국 중 39개 국가가 15백만명 미만의 인구를 가지고 있고, 21개국이 5백만명의 미만으로 소국으로 구성되어 있다. 즉 아프리카 지역의 분쟁방지, 투자 수익률 향상 등의 지역경제 활성화를 위한 지역공동체 형성에 대한 문제를 분석한다.

중남미는 ‘통합’이라는 화두를 빼고서는 현안을 설명할 수 없다. 이에 중남미는 미국과 국제금융위기로부터 경제주권과 정치적 시민권 획득이라는 두 가지 목표를 제시하고 있다. 즉 중남미는 지역통합을 주도하는 주요한 기구의 변화와 역할, 끊임없는 중남미의 경제통합 노력, 이에 수반되는 중남미 지역경제의 지속 가능한 발전을 향한 과제, 또한 사회 통합을 위한 빈곤퇴치 및 사회부조정책, 사회적 소수자 보호, 부패척결에 대한 문제를 현안으로 다룬다.

동남아시아의 경우에도 지속적으로 경제성장을 하고 있으며, 천연자원이 풍부하여, 정치적으로 아세안 지역의 공동체를 바탕으로 자신들만의 목소리를 내고 있는 실정이다. 이러한 점에서 현안주제로 동남아시아 지역의 부패방지 시스템, 동남아시아 지역의 수자원관리 시스템, 동남아시아지역의 재난방지 시스템, 동남아시아 빈곤감소 및 빈부격차해소에 대한 문제를 검토한다.

중앙아시아는 1991년 (구)소련의 붕괴로 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄으로 독립되었다. (구)소련 체제하에서 이들 국가들은 계획경제체제를 취했으나, 독립 후 강력한 중앙집권체제하에서 시장경제체제로 전환을 하였다. 따라서 중앙아시아 국가들의 발전전략과 체제전환으로 인하여 동지역의 협력방안을 모색하고, 국유화되어있는 기업에 대한 사유화 관련 법제를 통하여 중앙아시아 지역의 지속가능한 경제발전 방안을 연구한다.

## 제 2 절 연구의 범위

제2장 제1절에서는 특히, 중동지역이 세계에서 가장 물이 부족한 지역이다. 이러한 이유로 중동지역의 사람들은 5%의 인구가 1%의 물 및 수자원으로 살아가고 있다. 따라서 중동지역의 물은 석유와 같은 존재로 각인되고 있다는 점에서 중동지역의 물관리 및 수자원관리에 관한 현안을 분석한다. 제2절에서 식량은 인간생존을 위한 필수불가결한 물질이다. 중동국가에서의 경제발전은 반드시 식량의 자급자족에 기초를 두어야 한다. 하지만, 중동지역의 경우에 지정학적인 특성상 사막기후라는 점에서 농사를 짓을 수 없는 문제가 발생하여, 러시아 등에서 식량을 수입을 하는 실정이다. 따라서 중동지역의 식량문제를 어떻게 확보할 것인가에 대한 현안문제를 검토한다. 제3절에서 최근 튀니지, 이집트, 리비아 등의 독재 국가에서 국민들의 민주화 운동으로 인하여 30년 이상 독재국가를 이끌어 온 독재자가 사망하고 해야 하는 상황이 발생하였다. 이와 같이 중동지역에 중동식 이슬람 민주주의 국가가 건설할 수 있는가에 대하여 분석한다. 제4절에서 중동지역의 경제안보에 대한 도전을 어떻게 확보할 것인가에 대한 문제를 검토한다. 제5절에서는 중동지역의 현안문제로 물, 식량, 민주주의, 경제안보 등에 대한 해결방안을 제시한다.

제3장 제1절에서는 아프리카 지역의 빈곤퇴치를 위하여 지역의 빈곤현황, 빈곤삭감전략, 빈곤퇴치를 위한 밀레니엄 개발목표(MDGs), MDGs의 주요내용, MDGs 특징, MDGs를 통한 아프리카 지역에 추진현황과 지역협력방안을 분석한다. 제2절에서는 아프리카 지역의 경우에 작은 나라로 분할되어 있지만, 지역간의 경제 통합을 통하여 무역창출, 물류비용 축소, 분재방지, 대외 협상력 제고, 빈곤감소, 경제활성화를 위한 지역공동체 형성과정, 아프리카 주요 지역공동체, 지역공동체의 장애요인을 통한 활성화방안을 연구한다.

제4장 제1절에서는 중남미 지역의 통합기구의 변화와 경제통합에 대한 분석, 동지역의 지속가능한 경제발전과 경제통합, 동 지역의 통합체와 경제통합에 대한 전망을 분석한다. 제2절에서는 중남미 지역의 사회통합에 대한 노력으로 빈곤퇴치 및 사회복지제도, 젠더변화와 소수자보호, 부패척결과 사회안전망 확보, 사회통합에 대한 전망을 분석한다. 제3절에서는 중남미의 발전성과 우선과제에 대하여 연구한다.

제5장 제1절에서는 동남아시아(말레이시아, 태국, 인도네시아, 베트남, 캄보디아)의 부패방지 시스템에 대해, 부패현황, 기구, 법률·정책, 개선방안을 분석한다. 제2절에서 동남아시아 지역의 경우에도 물 부족 현상이 일어나는데, 우기와 건기의 계절에 따라 다른데, 건기에 물 부족현상이 심하다고 한다. 이러한 동남아시아 지역의 수자원 문제를 위하여, 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 태국의 수자원 관리를 분석한다. 제3절에서 동남아시아 지역은 지리적, 지형적으로 지진, 해일, 태풍, 홍수, 산불 등 자연재해가 빈번하게 발생함으로 인하여, 이러한 자연재해를 예방하기 위하여 동남아시아(인도네시아, 베트남, 캄보디아) 지역의 재난관리시스템을 분석한다. 제4절에서 동남아시아 지역 중 싱가포르와 브루나이는 국민소득 3만인테 반하여, 라오스, 캄보디아, 미얀마는 1000불에 못 미친다고 한다. 이러한 동남아시아 지역(인

도네시아, 베트남, 캄보디아)간의 빈곤경감 및 빈부격차해소를 위한 문제를 검토한다.

제6장 제1절에서는 중앙아시아(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄)의 발전전략과 체제전환에 대한 경제발전을 단계별, 국가별로 분석한다. 제2절에서 중앙아시아 지역경쟁력을 강화하기 위하여 국가-지역간의 협력, 에너지 자원개발, 수자원 관리를 위한 협력, 관세동맹(카자흐스탄-벨로루시-러시아)을 검토한다. 제3절에서 중앙아시아 국가들이 체제전환을 하면서 국유화 되었던 부분을 사유화법 체제와 향후 중앙아시아 지역의 경제협력에 영향을 미치게 될 통합 관세법제를 분석한다. 제4절에서 중앙아시아 국가들의 경제발전을 위한 전략적 방안을 제시한다.

## 제 2 장 중동지역 현안문제

## 제 2 장 중동지역의 현안문제

### 제 1 절 중동지역의 물 부족 및 수자원 관리

#### 1. 중동지역의 물 부족 및 수자원 관리의 문제점

세계적으로 물이 부족하게 되는 원인으로는 무엇보다 우선 “세계인구의 증가”로 물 소비량이 급격하게 증가하는데 있다고 하겠다. 예컨대, 1950년대 세계인구는 25억, 1990년 53억, 2010년도 65억, 2025년 83억, 2050년 100억으로 증가하고 있다. 특히 중동은 세계에서 가장 물이 부족한 지역에 해당된다. 중동지역의 사람들은 5%의 인구가 1%의 물로 살아가고 있다. 또한 중동지역에서 물은 석유와 같은 존재로 각인되고 있다.

이러한 중동국가 중 UAE는 세계에서 미국과 캐나다 다음으로 3번째로 물을 가장 많이 소비하는 국가에 해당된다는 보고가 있다.<sup>1)</sup> 중동지역의 물과 관련하여 나일, 티그리스-유프라테스, 요르단의 제방을 둘러싼 국가간의 치열한 싸움이 있었다. 예컨대, 나일강은 이집트에 이르기 전에 9개 국가를 관통하여 흐르고, 티그리스-유프라테스강은 3개국을 통해 흐르고, 요르단 강은 네 개의 영토를 통해 흐르고 있다.<sup>2)</sup>

현재 중동지역의 인구가 증가하면서 수자원의 양도 줄어들고 있다고 한다. 즉 인구의 증가는 곧 식량의 생산에도 많은 물이 필요하기

1) UAE는 4,180 million m<sup>3</sup> 중 농업 60%, 국내 25%, 산업 9%, 공공·공원 6% 정도를 소비하고 있는 것으로 보고되고 있다.(M. A. Raouf, *The Middle East Institute Policy Brief-Water Issues in the Gulf:Time for Action*, 2009/1), pp. 1~13.; World Bank, *A Water Sector Assessment Report on the Countries of the Cooperation Council of the Arab States of the Gulf*, (2005/3), pp. 19~69.).

2) 1959년 이스라엘 수법과 1968년 이란수법은 모든 수자원을 가장 귀중한 것으로 여기는 건조지대의 입법사례를 보여주고 있다. 자원으로서의 물은 남김없이 공공적으로 관리하고, 지표, 지하, 천연, 인공에 관계없이 또는 홍수, 하수 및 배수의 과정에 있는 물을 포함하여 포괄적으로 수자원으로 활용해야 할 것을 규정하고 있다.

때문에 수자원 양을 축소하게 하는 요인이 되기도 한다. 그리고 중동 지역의 산업화와 개발은 사막지역으로 물 부족을 더욱 더 부채질 하고 있다. 또한 중동지역은 인구증가와 산업화로 인한 환경오염으로 수자원이 줄고 있다.

최근에 중동지역은 지구온난화로 인한 기후변화로 수자원이 부족한 실정에 있다. 이러한 기후변화로 중동지역의 수자원 관리와 식량문제 등과 함께 중요한 도전에 직면하고 있다고 하겠다. 현재 전 세계 12억 인구는 절대적으로 물 부족 현상과 살고 있으며, 물 부족 현상의 증가는 또 다른 걱정거리가 되고 있다.<sup>3)</sup> 미국의 J. F. Kennedy는 물 부족 문제를 해결하는 경우 노벨평화상과 과학상을 수여하여야 한다고 했다. 이와 더불어 UN은 2025년이 되면, 인류 60%가 물 공급 스트레스 받게 될 것으로 경고하고 있다.

특히 중동지역은 사막지역이라 20세기부터 물로 인한 분쟁이 있어 왔다.<sup>4)</sup> 따라서 중동지역의 수자원 문제를 해결하는 것이야 말로 전 지구적인 물 분쟁을 해결할 수 있다고 할 것이다.<sup>5)</sup>

- 
- 3) 중동지역 및 서브사하라 국가들은 재사용이 가능한 물은 4% 정도를 이용하고 있다. 세계는 지금 심각한 토지 감소로 인하여 매년 500백만 헥타르에서 1000만 헥타르의 농토를 잃고 있다.
  - 4) 중동지역의 요르단 강은 유역내 국가인 이스라엘, 요르단, 시리아, 그리고 팔레스타인에 중요한 수자원이지만 수자원이 제한되어 원만한 협의가 어렵다는 점이다. 요르단 강의 취수를 두고 이스라엘과 요르단, 이스라엘과 시리아간에 심각한 분쟁이 있었고, 이스라엘과 팔레스타인 간에는 지하수 수취를 두고 심각한 분쟁이 있었다.(에릭 오르세나, 양영란(역), 『물의 미래』(김영사, 2009), 292면 이하).
  - 5) 물 부족(Water Shortage)와 관련한 이슈는 멀지 않은 미래에 중동지역 뿐만 아니라 전 세계적인 아젠다로 자리매김하게 될 것이다. 물 부족 문제와 관련하여 국제연합 식량 농업기구(<http://www.fao.org>)에서는 “물 관리를 위한 핵심은 숲을 최대한 어떻게 관리하는가가 관건”이라고 분석을 하고 있다.

## 2. 중동지역에 물 부족 및 수자원 관리를 발생케 하는 원인

### (1) 인구의 증가

세계적으로 물 부족의 원인은 무엇보다도 우선 세계 인구의 증가로 인하여 물 소비량이 크게 증가하는 데에서 찾을 수 있다.<sup>6)</sup> 예컨대, 1950년 세계 인구는 25억명, 1993년 53억명으로 2배 증가했고, 20세기에는 60억명을 돌파했고, 2025년에는 83억명, 2050년에는 100억명에 이를 것으로 추산하고 있다. 이러한 인구증가로 세계의 물 소비량은 과거 40년 동안 3배 이상 늘어난 것으로 보도되고 있다.<sup>7)</sup>

세계적으로 인구가 늘어나니까 1인당 물 이용량은 당연히 줄어들고 있다. 세계의 총 민물의 수량을 인구수로 보면, 인구 1인당 수자원의 양이 12,900제곱미터였던 1970년도에 비해 1995년에는 7,700제곱미터, 2005년에는 6,800제곱미터로 거의 절반 상태로 줄어들었다.

또한 현재는 60억명의 세계인구가 전체 수자원 양의 54%를 사용하고 있으며, 25년 후에는 인구증가만을 감안한 경우 70%, 소비 증가율까지 반영한다면 90%의 수자원을 인류가 사용하게 될 것으로 전망하고 있다. 이렇게 된다면, 인간 이외의 생물종은 겨우 10%의 수자원을 사용하게 되는데 그쳐 결국 생태계는 인간보다 더 심각한 위협에 빠질 것으로 판단된다.<sup>8)</sup>

---

6) A. Kramer, *Regional Water Cooperation and Peacebuilding in the Middle East*, (2008/12), p. 11.

7) FAO, *"The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture"*, 2011, pp. 13~37; OECD, *Sustainable Management of Water resource in Agriculture*, 2010, pp. 52~58.; OECD, *Improving Water Management: Recent OECD Experience*, Policy Brief, 2006/2, pp. 1~8.

8) UNEP, *Ecosystems for water and food security*, 2011, pp. 59~80.



## (2) 산업화와 개발

세계적으로 늘어난 인구를 먹여 살리는 경우에 식량의 생산에도 많은 물이 필요로 한다. 식량뿐만 아니라 생활에 필요한 재화를 생산하는 산업에 들어가는 물 역시 마찬가지이다. 이러한 산업화와 개발은 전지구 전역으로 확산되고 있어 물 부족 사태를 부채질하고 있다.<sup>9)</sup>

예컨대, 개발도상국가와 같은 거대한 인구를 가진 나라들의 산업화로 국제 석유가격이 오르는 것처럼, 개발되지 않은 지역에서 산업화와 개발은 경제성상이 일어나 전 세계적으로 수자원에 대한 수요는 더욱 커지게 될 것이다.

## (3) 환경오염과 지구 온난화

공급측면에서 인간이 이용가능한 물의 양은 전반적으로 줄어들고 있다. 특히 질 좋은 물은 줄어드는 경향이 있는데, 이는 인구증가와 산업화로 인해 환경오염이 증가해 이용할 수 있는 수자원이 점점 줄어들고 있다는 데에 있다.<sup>10)</sup> 또한 수자원에 대한 정화처리를 하지 않고, 버려지는 하수는 많은 양의 물을 오염시켜 이용하는 것조차 불가능하게 하고 있다는 점이다.<sup>11)</sup>

---

9) 미국의 컬럼비아대학 지구 연구소(The Earth Institute) 소장인 삭스 교수는 “앞으로 100년간 세계인구 증가를 억제하지 못하면 인류의 미래는 암울해질 수 있다”고 경고했다. 그는 “인구 증가는 이미 자연재앙으로 시름하고 있는 지구에 큰 압박이 될 것”이라고 했다. 그는 “인구증가를 막을 수 없다면 지속가능 개발로 눈을 돌려야 한다”고 했다. 그는 “농업, 에너지, 교통 등 산업기술의 변화가 필요하다”며 “석탄, 석유 등 화석연료에 의존하는 현 에너지 시스템을 태양, 바람 등 친환경 에너지로 변화시켜야 한다”고 강조했다.(<http://biz.heraldm.com/common/Detail.jsp?newsMLId=20111019000277>)

10) 기후변화로 인하여 세계적으로 물부족의 증가율이 20%, 나머지 80%는 수질오염의 증가 및 경제개발 활동에 의한 것이라고 한다. 특히, 중동지역의 국가와 사하라 사막 이남 아프리카 등지에 가장 큰 타격을 받게 될 것이라고 한다.(C. J. Vorosomarty/ P. Green/ J. Salisbury/ R. B. Lammers, “Global Water Resources : Vulnerability form Climate Change and Population Growth”, Science, 2000; UN WWDR, Water for People, Water for Life, 2003, p. 8.).

11) A. Kramer, Regional Water Cooperation and Peacebuilding in the Middle East,

수자원의 양은 지구온난화로 인한 기후변화에도 영향을 받을 수 있다. 수자원의 세계적인 분포에는 큰 변화가 없어도 건조지역과 습지대의 차이는 더 심해질 것이다.<sup>12)</sup> 예컨대, 어떤 곳에서는 수자원을 이용하기조차 무섭게 집중적으로 비가 퍼부어댄다거나 여름비보다 겨울눈의 양이 많아져 이용 가능한 수량이 줄어들 수도 있다.

어쨌든 물 부족은 지역적으로 큰 차이가 발생하고 있다. 큰 강이나 호수를 내륙에 갖고 있으며, 수자원 보전에 필요한 자본과 기술이 있는 나라와 사막이나 건조지대에 위치한 가난한 나라의 물 사정은 그야말로 천양지차라고 보아야 한다.

#### (4) 영원불변의 지정학적 요인

세계적으로 물이 심각하게 부족한 지역이든, 반대로 재앙을 불러오는 홍수와 관계되는 지역이든, 중동지역의 물 문제는 대부분이 지정학적인 여건에 달려 있다고 하겠다. 현재보다 인구가 훨씬 적었던 지난 오랜 세월 동안 대부분의 나라에 내렸던 비의 양은 농사를 짓는데 충분했다고 한다. 하지만 식물이 자라지 않는 불모의 지역을 제외하고는 물이 늘 풍족했던 것은 아니었다. 거의 아무것도 수확할 수 없게 되는 끔찍하게 건조한 기간도 있었다. 특히, 사막지역은 살기 힘든 지역으로 간주되었다. 즉 사막에는 지하수나 산에서 흘러 내려오는

(2008/12), pp. 11~13.; [http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Regional\\_Water\\_Cooperation\\_and\\_Peacebuilding\\_in\\_the\\_Middle\\_East.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Regional_Water_Cooperation_and_Peacebuilding_in_the_Middle_East.pdf).

12) IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change) 보고에 의하면, 2100년까지 해마다 평균 기온이 2.5도 상승할 것이다. 해수면이 최소한 30센티미터 상승할 것이며, 이에 따라 태풍이 불때면 홍수의 위험이 증가한다. 폭염의 회수가 증가하고, 기간도 길어지며, 정도 또한 훨씬 강화 될 것이다. 강수량은 5%에서 25%로 감소할 것이고, 국지성 호우는 증가할 것이다. 이를 모두 종합하면, 물 부족이 모편화 될 것이며, 국가간의 갈등이 빈번해 질 것이며, 농업생산성이 50%까지 저하 될 것이다. 결론적으로 기후변화로 인하여 지구상 가장 큰 고통을 받게 되는 지역중에 하나가 될 것으로 판단하고 있다.(빌헬름 자거/ 유동환(역), 「물 전쟁?」(푸른나무, 2008), 12~13면).

하천에 의하여 물이 공급되는 오아시스 주변을 제외하면 영구적으로 거주하는 사람이 없었다.<sup>13)</sup>

### 3. 중동지역의 공정한 물 관리 및 수자원을 위한 국제법상의 조약과 협정

#### (1) 물관리와 수자원을 위한 국제법상 조약과 협정

물관리와 수자원을 위한 국제법상의 UN 헌장 제3조에는 “경제적 권리와 의무”에 “자원개발에 둘 이상의 국가가 관련된 경우, 각 국가는 체계적인 정보와 그 동안의 협의를 기초로 삼아 그 자원을 적절히 이용할 수 있도록 협력하여야 한다고” 규정하고 있다. 우선 강 상류를 점유한 국가는 강의 소유권을 주장, 자국 영토를 지나는 하천을 개발하고 댐을 건설하려고 한다. 이러한 주장을 하는 자는 미국의 J. Harmon 법무부장관으로 절대적 영토 주권론자로 아주 극단적인 논리라고 보아야 할 것이다. 이에 반하여 강 하류에 있는 국가는 영토적 완결성의 원리(영토보존이론)에 따라 강 사용권을 주장하는 견해이다. 제3의 논리로 제한된 영토주권론으로 자국 영토에 흐르는 하천에 대한 주권 인정되지만, 그 하천을 일부 점하고 있는 다른 나라의 권한 역시 비슷하게 보장되어야 한다고 주장하고 있는 견해가 있다.<sup>14)</sup>

그리고 물관리와 수자원에 관한 국제법상의 조약으로 법적 구속력이 없지만 1966년 국제법률협회(International Law Association : ILA)가 “헬싱키 원칙(국제하천의 이용에 관한 헬싱키 규칙)”을 발표했다.<sup>15)</sup> 헬싱키 원칙 제4조에는 합리적으로 형평적 배분의 원칙이라고 선언하

13) 이브 라코스트/ 박은영, 『세계의 물』(현실문화, 2010), 92면 이하 참조.

14) S. Burchi/ J. Vapnek/ C. Popp, “*International Water Law*”, in *Law for water management : a guide to concepts and effective approaches*, (FAO, 2009). pp. 91~119.

15) 국제적으로 국제하천은 “지표면의 물은 물론 지하의 물까지 포함하여 물 체계의 분수계에 의해 결정되는 지역으로서, 두 개 이상의 국가에 뻗어 있으면서 공동으로 하류로 흘러내리는 지리적 범위”를 말한다.

고 이를 판단하기 위하여 11가지 요소를 규정하고 있는데, 유역의 지리, 수문의 현황, 기후, 과거와 기존의 물이용, 경제 사회적 수요, 인구, 물 수요를 충족하기 위한 대안의 상대적 비용, 다른 자원의 존재 여부 등이다. 제8조에는 기존의 물이용은 그것이 합리적이면, 다른 더 중요한 요소에 의하여 양보해야 할 상황이 아닌 한 존중되어야 한다.

1992년 UN Economic Commission for Europe(UNECE)에서는 “여러 나라의 영토를 거쳐 흐르는 하천과 국제적 호수의 보호와 이용에 관한 협정”이 타결하였다. 동 협정은 당사자원칙을 문서로 명백히 제시하였고, 여러 나라 흐르는 하천과 관련된 피해방지 최소화 하였고, 문제를 발생케 한 나라가 해결하여야 한다는 의무 설정하였다. 또한 동 협정에 조인한 국가사이엔 “대화”로 풀어야 한다고 했다.<sup>16)</sup>

1996년 12월 UN 국제법위원회는 국제 물 협약의 초안인 “국제적 하천의 비 항해 이용 및 국경을 넘는 특정 지하수에 대한 결의안” 통과시켰다.<sup>17)</sup> 동 결의안의 목적은 인접국가 국경을 넘어 흐르는 하천의 수자원을 인접 국가들이 균형 있게, 적절하고도 올바르게 이용하도록 하는 것을 목적으로 하였다. 동 협정은 기준과 절차를 최소한으로 정하고 있고, 효율적·경제적인 수자원 관리의 기준으로서 수자원과 관련된 분쟁종결의 기준이 되었다.

국제 물 협약 제6조에서 “형평적 이용”을 판단하기 위한 요소로 지리, 수리, 기후, 생태적 특성, 사회경제적 수요, 인구, 기존의 물 이용, 대안의 여부 등을 들며, “물 이용이 다른 나라에 피해를 주어서는 안 된다”고 규정하고 있다.

또한 관계국들이 공동관리 위원회 같은 관리주체를 두어서 해당 수자원을 관장하도록 하고 있다. 아직 필요한 기준을 받지 못해서 협약

16) FAO, “Law for water management: a guide to concepts and effective approaches”, 2009, pp. 94~101.

17) U. N. Convention on the Law of Non-Navigable Uses of International Watercourses, May 21, 1997, U.N. Doc. A/RES/51/229 (1997)

으로서는 효력을 발휘하지 않고 있지만, 협약이 채택한 원칙은 협약으로 존중되고 있다.

국제법협회는 헬싱키원칙이 아니라 여러 나라에 걸쳐 있는 지하수의 이용에 미흡하다고 생각해서 1986년 서울에서 열린 회의에서 “국제지하수에 관한 원칙(The Rules on International Groundwaters)”를 채택했는데, 이는 “서울 원칙”으로 불리게 되었다. 이 서울원칙은 둘 이상의 나라에 걸쳐서 부존해 있는 지하대수층과 연결되어 있는 지하수를 개발 이용하는 경우에 “헬싱키의 원칙”이 적용되며, 관계국들이 협력해야 한다고 정하고 있다. 지하수에도 이러한 원칙이 적용되어야 한다는 원칙을 1997년 협약에 반영하게 되었다.<sup>18)</sup>

국제법협회는 2004년에 “수자원에 관한 베를린 원칙(The Berlin on Water Resources)”를 채택하여 “헬싱키원칙”을 대체하게 되었다. 중동지역의 물관리 및 수자원 문제와 관련한 이스라엘과 요르단간에 평화협정(1994년 10월 26일)을 체결하였다.<sup>19)</sup>

조약 제6조 “물 문제는 기본적으로 양측이 협력으로 물수 있도록 함” 명시하고 있는데,<sup>20)</sup>

“자국에 있는 수자원이라고 해서 마음대로 쓸 수 없음”

“물 문제를 위해 실질적이고 양측에 합리적인 해결 방법을 찾으려 노력”

18) G. Eckstein, *A Hydrogeological Perspective of the Status of Ground Water Resources Under the U. N. Watercourse Convention*, 30 Columbia J. Environment Law 525, 2005, pp. 528-529.

19) 1994년 10월 26일 이스라엘 라빈 총리, 요르단의 후세인 국왕, 그리고 클린턴 대통령은 예일라트 북쪽 요르단강 국경지역에서 만나 이스라엘-요르단 평화조약에 서명을 했다. 이스라엘과 요르단은 상대방의 주권과 영토 및 정치적 독립을 인정하고 국경을 존중하며, 안본에 관해서 서로 이해하고 협력하기로 약속했다. 이에 따라 양국국경은 개방되었고, 교역도 정상화 되었다.

20) *Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan*, Oct. 26, 1994.

“어느 일방이 수자원을 개발할 때 상대방의 수자원에 해를 끼치지 않을 것”을 정하고 있다.

따라서 이 협정이 적용되는 수자원은 요르단 강 물과 야무크 강 물, 그리고 이스라엘이 마운틴 지하수층(Mountain Aquifer)이라고 부르는 연간 500~600 MCM에 달하는 지하 수자원이다. 동 조약은 물 배분에 있어서 야무크 강과 요르단 강을 따로 분리해서 배분량을 정했고, 하계절(5월 15일~10월15일)과 동계절(10월16일~5월14일)로 해서 분배량을 규정하였다. 야무크 강으로부터 이스라엘은 연간 25MCM을 취수할 수 있고, 요르단은 그 나머지를 사용할 수 있으며, 이스라엘은 상부 요르단 강에서 요르단으로 하계절에 20MCM을 이전한다는 양해하에 야무크 강으로부터 20MCM을 추가로 취수할 수 있으며, 이에 드는 비용은 요르단이 부담한다. 요르단은 동계절에 야무크 강이 요르단강에 합류하는 지점 남쪽에서 요르단강으로부터 홍수시에 사용되지 않는 20MCM을 취수할 수 있으며, 이스라엘은 야무크 강이 요르단강과 합류하는 지점과 티랏 즈비 와디가 합류하는 지점 사이에서 전과 같이 취수를 할 수 있으며, 요르단은 이스라엘의 이 같은 취수에 영향을 한도내에서 똑같이 취수할 수 있다.

양국은 야다시아 분기점 아래 댐을 건설하는데 협력하며, 킹 압둘라 수로로 요르단의 물을 보내는 방안의 효율성을 높이는 등 기술적협력을 합의하였다. 양국은 수질을 보호하기 위하여 협력하기로 했다. 아라비 와디 지역의 지하수에 대해선 이스라엘이 요르단의 영토에 편입되는 지하수계와 연결되는 지하수정을 계속 사용할 수 있으며, 요르단은 이런 지하수의 수량과 수질을 보호해야 하며, 요르단은 이스라엘로 공급되는 지하수의 양을 보장하고, 합의를 본 지하수자원을 사용함에 있어 이스라엘이 요르단에 필요한 기술적 지원을 하고, 요르단과 이스라엘은 상대방과 기술적으로 협력하고 보장하여야 한다.

따라서 이스라엘은 야무크 강에서 요르단이 사용하지 않는 수량을 취수해서 사용할 수 있게 되었고, 요르단은 1967년 전쟁으로 상실했던 야무크 강에 대한 지배권을 다시 찾게 되어 양국간의 해묵은 분쟁을 해결하게 되었다.

## (2) 이슬람의 관습법

코란에도 물에 관한 알라의 계시가 수록되어 있는데, 마호메트는 물에 관해 다음과 같은 사항을 정했다고 전해내려 오고 있다. 예컨대, 공공적 용익권 설정과 관련하여 이슬람사회의 이익을 위해서 우물은 공익재산으로 하는 것이 좋다고 한다. 상류우선주의와 관련하여 높은 토지는 낮은 땅보다 우선하여 관개하여야 한다고 정하고 있다. 그리고 경지에 보유한 물의 양은 복사뼈 이상이 되어서는 안되고, 인위적인 관개에 의해서 비옥하게 된 토지의 십분의 일세는 자연강우에 의해서 관개되는 토지의 반액으로 하라고 정하고 있다.<sup>21)</sup>

물, 목장 및 불은 모든 회교도의 공유자산이고, 용기에 들어 있는 것을 제외하고 물을 매매, 전용화 할 수 없다고 한다. 수로, 우물 등에 인접한 일정구역에서는 기존의 시설의 수질을 손상시키거나 또는 양을 감소시키지 않도록 하기 위하여 새로운 우물을 파는 것을 금지하고 있다. 이슬람의 순니파와 시아파 등에 따라 물에 관한 원칙과 조금씩 차이가 있다. 예컨대, 이슬람 수법의 기본원칙의 하나인 갈수권(Right of Thirst)은 갈증을 없애고, 동물에게 물을 먹이기 위하여 회교도와 비회교도를 묻지 않고, 장소를 가리지 않고, 자유롭게 물을 취득할 권리인데, 타인이 점유한 물에 대해 갈수권을 행사할 방법과 내용 등에 다르다고 한다. 또한, 하나피파인 터키 국민은 물에 여유가 있는 경우에만 필요에 따라 갈수권을 행사할 수 있고, 말리키파인 모로코 국민은 갈수권을 일반적으로 인정하고 있다. 하지만, 지불 능력

21) 최동진, 「수자원 관리의 패러다임 연구」(한국법제연구원, 2010), 92~93면 참조.

이 있으면 대가를 지불할 의무가 있다. 그리고 시아파인 이집트 국민은 우선해야 할 상황에 있으면 대가를 지불하지 않고 갈수권을 행사할 수 있음을 인정하고 있고, 시아파인 이란 국민들은 공수 이외에 갈수권을 인정하고 있지 않다.

#### 4. 국제적인 물관리 및 수자원 법률에 관한 새로운 원칙

##### (1) 공통적이면서 차별적인 책임(Common but differentiated responsibility)

“공통적이면서 차별화된 책임(Common but differentiated responsibility)”이란 지구온난화에 대한 전 세계의 모두가 책임을 져야하지만, 지금까지의 온실가스 누적배출량이 많은 선진국이 더 많은 책임을 져야 한다는 원칙을 말한다.<sup>22)</sup> 이 원칙은 2012년 종료되는 새로운 기후변화 체결과 관련하여 코펜하겐에서 중요한 쟁점이 된 사항이었다.<sup>23)</sup>

예컨대, 기후변화의 원인이 대기 중 이산화탄소의 농도가 지속적으로 증가할 때, 이러한 문제들을 야기한 선진국들이 더 많은 책임을 져야 한다고 개발도상 국가들이 주장했다. 또한 아시아를 포함한 중동지역의 전세계 저개발 국가들이 지속가능한 방식의 경제개발을 위해서라도 선진국의 기술지원 및 기술이전이 시급하다고 주장했다.

개발도상 국가들은 개발의 정당한 권리를 가지는데, 화석연료에 의존하는 기존의 발전방식이 지속 불가능하다면 이에 대해 선진국이 이를 도울 책임과 의무를 가진다고 주장하고 있다. 즉 물관리와 수자원

22) K. McManus, “The Principle of ‘common but differentiated responsibility’ and the UNFCCC”, Clomatico Special features, (2009/11); <http://clomaticoanalysis.org>

23) 공동적이지만 차별적인 원칙은 국제법의 해석과 적용, 개발의 관점에서 개발도상국의 특별한 요구사항을 고려하여 유지되어야 한다. 즉 차별적인 적용인데, 부유한 국가와 가난한 국가를 동등하게 취급해서는 안된다. 오히려 부유한 국가는 가난한 국가를 도와야 할 의무가 있고, 구제비용을 더 많이 부담하여야 한다는 원칙을 말한다.(N. J. Vig/ R. S. Axelrod, *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, (London 1999), p. 129.).



문제의 경우에도는 선진국들이 이를 도울 책임과 의무를 가진다고 할 것이다.

따라서 이에 따른 논리를 적용해 본다면 선진국은 어느선까지 수자원을 확보할 수 있는지, 개발도상국에도 수자원 확보에 대한 책임을 지울 것인가 아니면 자발적으로 수자원 확보에 대한 책임을 부여할 것인가, 선진국은 개도국이 수자원을 확보를 돕기 위하여 얼마나 원조와 기술 이전을 할 것인가 하는 원칙을 말한다.

## (2) 지속가능한 개발(Sustainable development)

리우환경회의(1992년 6월 3일~14일간)는 브라질 리우데자네이루에서 각국 대표들과 민간단체들이 지구 환경 보전을 위해 실시한 회의로 ‘환경과 개발을 위한 리우선언’을 채택하였는데,<sup>24)</sup> 이 선언에서는 지구 환경 보전을 위한 기본원칙을 설명하고 이를 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발’로 명시하게 되었다.<sup>25)</sup>

‘지속가능한 개발’이라는 개념은 1970년대에 IIED (International Institute for Environment and Development) 의 설립자인 Barbard Ward 가 처음 사용하였다. 이후에 UN의 세계 환경 개발 위원회의 보고에서 “지속가능한 개발은 다음 세대가 필요로 하는 여건을 훼손함 없이 현 세대의 욕구에 부응하는 수준의 개발” 이라고 공식적으로 정의하였다.

지속가능한 개발(Sustainable development)의 원칙은 우리는 이전 세대로부터 물려받은 삶의 질을 보장하는 자산을 최소한 우리가 물려받은 수준으로 물려줘야 한다는 원칙을 말한다.<sup>26)</sup>

24) FAO, “Law for water management: a guide to concepts and effective approaches”, 2009, p. 118.

25) <http://www.globalissues.org/article/408/sustainable-development-introduction>; Rio Declaration on Environment and Development(Rio), A/CONF.151/26(Annex I).

26) 지속가능한 개발의 원칙은 지구환경 문제의 원인이 되는 각종 사회경제적인 요인 등에 대한 해결방안, 대기·해양·폐기물·토지 등 각종 환경사안에 대한 해결방안, 이를 위한 사회 각 계층의 역할과 법 제도, 기술이전 및 재정지원 등의 광범

가령, 중동지역의 물과 수자원과 관련해서 미래세대는 현세대와 같은 생산을 위해서는 현세대보다 많은 수자원의 부족에 직면할 수밖에 없는 반면, 현재와 같은 물과 수자원의 수준을 유지하기 위하여는 현세대보다 작은 생산량으로는 공급할 없다는 문제가 발생한다. 미래세대의 수자원은 현세대의 의사결정뿐만 아니라 기술개발이나 인간의 능력변화에 의해서도 영향을 받기 때문에 현세대가 오늘 보다 많은 물과 수자원을 사용했다고 하더라도 미래세대는 오늘 보다 더 많은 물과 수자원을 공급하는 선택을 했다고 하더라도 미래세대의 수자원량을 줄지 않는 방향으로 결정을 하여야 할 것이다.

따라서 현재 의사결정을 할 때는 현세대의 의사결정이 미래세대에 미치는 영향을 고려하는 것이 바람직하다는 것이 지속가능한 개발(Sustainable Development)의 원칙이다.<sup>27)</sup> 즉 현세대의 물과 수자원에 대한 결정시, 미래세대의 물과 수자원이 줄어들지 않고, 수량이 축소하지 않도록 충분히 고려하여 정책결정을 하여야 한다는 것을 말한다.

## 5. 소 결

A. R. Turton<sup>28)</sup>은 “물 부족은 격렬한 분쟁의 결과로 나타나.....증가된 협력의 촉매제가 될 것이다”고 지적하고 있다. 세계적으로 각국의 지역에 따라 물 부족의 위협에 임박해서 이해하는 것을 시작으로, 자신들 모두의 이익에 대한 해결을 추구하기 위하여 “공동”으로 노력하여야 할 것이다.

---

위하고 포괄적인 이행체제로 이루어져 있다.

27) R. W. Kates/ T. M. Parris/ A. A. leiserowitz, “What is Sustainable Development? -Goals, Indicators, Values, and Practice” Environment : Science and Policy for Sustainable Development, Vol 47, Num 3, pp. 8~21.

28) A. R., Turton, *Impediments to inter-state Cooretation in international river basin commissions within arid regions: Can existing theory allow for predictability?*, (London, 1999), pp. 1~12.

세계적으로 물 부족문제를 해결하기 위하여 수 많은 협정, 협약 그리고 protocol은 규정되어 있지만, 결국에는 물 문제와 관련된 국가의 공동으로 수자원 관리와 물 분배 문제를 커버하여야 할 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 잠재적으로 넘쳐나는 물 및 수자원 분쟁을 제거하기 위하여 지속적으로 국제적인 法律을 制度化하여야 할 것이다.

최근에 영국의 국가과학기술자문위원장인 Sir John Beddington은 기후변화로 인한 물 부족으로 인하여 식량가격 상승, 빈곤 문제 등을 야기하는데, 이를 해결하기 위한 국가적 과제로 “온실가스 배출량을 줄이는 방법 밖에 없다”고 주장하고 있다.<sup>29)</sup> 그는 온실가스 감축 목표 달성에는 농촌인구의 고령화, 영세성, 농작물의 돌발재해 빈발 등으로 인해 민간자본에 의한 감축기반 구축이 어려우므로 정부의 지원이 필수적이라고 한다. 또한 농업부문 온실가스 감축지원 정책은 수자원 확보, 식량안보, 유기성 자원 순환활용 등의 환경경제적으로 다양한 효과를 거둘 수 있기에 정책의 당위성은 충분하다고 판단된다.

## 제 2 절 중동지역의 식량부족 문제 확보방안

### 1. 중동지역의 식량부족의 문제점

World Bank 자료에 의하면, 2011년 2월에 식량물가지수(FPI)가 전년 대비 29% 상승했다고 밝히고 있다. 이는 아이티, 소말리아 등에서 폭동이 발생했던 2008년 보다 높은 수치로 세계 식량위기와 식량안보에 대해 전세계적인 경각심을 일깨워주고 있다. 물론 식량 곡물가격의 상승은 중국과 인도와 같은 신흥공업국가들의 높은 경제성장에 따른 수요증가와 투기수요에 기인한 것으로 평가되지만, 2007~2008년 전세

29) 독일대사관/ 글로벌녹색성장연구소/ 주한 영국대사관/ 주한 유럽연합 대표부/ 한국독일동문네트워크, “기후변화와 녹색성장 : 위기의 이해와 기회의 포착”, (2011년 10월 7일 자료)

계 37개국이 식량과 관련하여 분쟁을 겪었던 점을 감안한다면, 세계의 식량부족(Food Shortage)는 먼 미래의 문제가 아니라 지금 현재의 문제라는 점을 알 수 있을 것이다.<sup>30)</sup>

UN의 식량농업기구(FAO)는 전쟁 등의 유사시를 대비하여 식량의 곡물재고 권고량은 연간소비량의 16~18%이다. 경제성장이 식량안보를 지켜 주지 못한다는 경험과 WTO가 지향하는 자유무역이 식량문제를 해결할 수 없다는 한계가 노출되고 있다. 식량안보가 제기되는 배경에는, 1) 지구 온난화로 인한 생산량 감소, 2) 경제성장과 소득증대로 인한 육류소비의 증가<sup>31)</sup>, 3) 농산물시장개방에 따른 농업수익성 감소 등이 있지만, 가장 근본적인 문제는 식량생산에 대한 감소가 주된 원인이다.

또한 식량위기에 관한 보고 자료에 의하면, 2006년에 세계의 기아인구가 8억5천만명에서 2009년에는 10억명으로 증가했다고 한다. 이러한 주된 원인으로 “금융위기와 식량의 가격폭등”에 있다고 밝히고 있다. World Bank도 역시 2008년 이후 식량의 가격불안정 때문에 빈곤층으로 전락한 인구가 세계적으로 5,500만명에 이른다고 추정하고 있다. 즉, 이러한 금융위기와 식량의 가격 폭등이 2011년 중동국가들의 정치적 불안요인이 됐다는 사실은 30년간 이집트를 집권해온 독재자 무바라크의 퇴진을 보면 알 수 있다. 이는 직접적인 원인이 아니더라도 물가를 자극하여 인플레이션이 가중되어 사회불안을 야기한 것은 사실이라는 점이다.

따라서 세계 지구상 가장 메마른 지역 중 가운데 하나가 중동지역의 국가이다. 대부분 중동지역의 국가에서 농업생산성 대비 인구증가

30) 특히, 식량자급율이 26%로 OECD 국가 중 최하위인 28위를 기록하고 있는 한국의 경우에 있어서는 먼 나라만의 일이 아니다(홍성민, “중동지역의 식량부족 해결 및 확보방안”). 『중동지역에 대한 현안문제』(한국법제연구원, 2011/11), 48면 이하).

31) 육류소비의 증가는 전체적인 곡물수요를 증대시킨다. 소고기 1kg을 생산하는데 요구되는 곡물은 7kg, 돼지고기는 4kg의 곡물을 필요로 한다.

올과 식량부족 대비 식량수요 증가율은 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 전체 경작지의 2/3 이상을 식량작물에 이용하고 있지만, 1980년대 중반에 이미 이 지역에서는 약 2천 2백만톤의 식량이 부족하였다. 이 같은 현상의 누적은 21세기 들어오면서 급기야 식량부족(Food Shortage) 상황에 봉착하게 되었다. 즉 중동지역의 식량부족 문제는 중동의 물 부족과 기후변화로 인한 사막화의 확대 등으로 인하여 난관에 봉착하였다. 이하에서는 중동지역에 식량부족의 발생원인, 국제적인 논의, 해결방안에 대하여 논증하기로 한다.

## 2. 중동지역에 식량부족의 발생원인

### (1) 기후변화로 인한 곡물가격 상승원인

인간은 생명줄을 놓지 않는 한 어떤 위기가 닥치면, 가장 먼저 먹을 거리부터 챙기는 것이 인간의 본능이다. 그래서 동서고금을 막론하고 굳건한 식량안보(Food Security)<sup>32)</sup>는 국방력보다 더 소중한 국가의 ‘安畵(Sicherheit)’과제라고 하겠다.

예컨대, 2,500년 전 공자도 ‘먹는 것(食)이 국방력(兵)보다 중요하다’는 말은 지금 현재의 중동국가에도 여전히 유효한 진리라는 것을 증명하고 있다. World Bank 보고서에 의하면 세계 식량 가격지수는 지난해 초 보다 29%나 올랐고, 지난해 10월 이후 15% 상승했다. 특히 밀 가격은 지난해보다 두 배나 올랐고, 옥수수는 73%나 상승했다고 분석하고 있다.

32) UN의 식량농업기구 FAO(Food & Agriculture)에서 식량안보는 모든 사람이 건강한 삶을 위하여 음식섭취의 수요와 기호에 적합하도록 충분하고도 안전하여야 하며, 영양가 있는 식량을 획득할 수 있는 접근성이 있을 때 존재하는 것이라고 한다. FAO는 식량안보를 식량의 가용성(availability), 접근성(accessability), 안전성(stability)의 확보 등으로 정하고 있다. 이는 기술개발을 통한 생산성 확대로 단위면적당 생산을 늘리고 해외 식량기지 건설, 유통망 확보 등을 통해 대외 공급능력을 확대하는 것이 중요하다.(김화년, “글로벌 식량 공급불안, 한국경제를 위협하는가?” 『CEO Information』 제770호(삼성경제연구소, 2010/9), 1~23면 참조).

이러한 식량가격의 상승은 전 세계 빈곤층에게 고통을 주고 있다. 또한 식량문제는 이제 세계안보와 직결된 국가의 중요한 안전과제가 되고 있다. 즉 이와 관련하여 G20 의장국인 프랑스 니콜라 사르코지 대통령은 “식량 등 1차 산업품의 가격의 급변은 글로벌한 국가의 과제라고 보고 있다. 최빈국에서는 폭동을 야기할 위험성이 있고, 세계 경제성장에도 막대한 영향을 줄 것이다”며 G20의 주요 의제로 선정할 것임을 밝혔다.

세계는 지금 홍수와 가뭄으로 인한 각종 자연재해로 식량생산량이 급감하면서, 특히나 물이 부족한 중동지역에 식량부족<sup>33)</sup>으로 인한 가격을 상승시키고 있다.<sup>34)</sup> 특히, 중동국가들도 가뭄과 홍수에 시달렸다. 가령 예멘의 경우 겨울이 한 달 앞당겨져 겨울의 징후를 보이고 있다. 중동의 라마단 기간 동안 쇠고기와 양고기 등 수요가 급증함에 따라 가격이 상승했고, 식량가격도 동반 상승하고 있다.

중동의 최대 식량 수입국인 “러시아”의 가뭄으로 곡물수출의 중단으로 사우디, 이집트에서는 밀 가격이 절반 이상 폭등했다.<sup>35)</sup> 2010년

33) <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=civilization-food-shortages>

34) 물 부족이 곧 식량부족 때문임. 이러한 원인으로 첫째 담수부족, 표토유실, 지구 온난화로 인한 기온상승임. 가장 큰 문제점은 관개(irrigation)로서 세계 담수의 70%를 소비하고 있음. 현재 중동국가들 뿐만 아니라 관개수원이 강수로 인해 복구될 수 있는 수준 이상의 속도로 지하 수원으로부터 물을 뿜어 올리고 있음. 전 세계의 인구 절반이 밀집한 국가(중국, 인도, 미국)에서는 지하수가 낮아지고 있음. 과다양수(overpumping)는 대수층의 저수량을 고갈시키고 있으므로, 세계은행에서는 빠른시일 내 물 이용 및 공급간에 균형을 맞추지 않으면 후세대가 대재앙을 겪게 될 것임을 예견함. 두 번째, 표토유실인데, 표토는 새로 형성되는 토양보다 빠른 속도로 침식되고 있음. 표토는 식물의 필수영양분을 함유하고 있는 얇은 층으로 문명의 기반이 됨. 세 번째로는 지표상승으로 모든 작물의 생산량에 영향을 미침. 이것을 해결하기 위하여 L. R. Brown은 2020년까지 CO2 배출량을 80% 축소, 2040년까지 세계인구 80억명 수준, 가난 근절, 숲, 토양, 대수층, 어장을 복원해야한다.(L. R. Brown, *Could Food Shortages Bring Down Civilization?*, *Scientific American Magazine*, 2009/2, pp. 50~57).

35) 세계적으로 식량가격이 상승함에 따라 곡물 수출국들은 자국의 식량확보를 위하여 수출을 제한하거나 세금을 부과하는 조치로 “자원 민족주의”를 취하고 있다. 이러한 조치들은 국제 곡물 시장에 출하되는 곡물량을 감소시켜 식량가격을 상승케

8월 러시아 푸틴 총리는 밀을 포함한 곡물에 대해 수출 전면 금지 조치를 취했는데, 이 조치로 인하여 이집트는 밀이 주식인데 먹을거리가 없어 졌다.

이로 인해 2011년에 이집트 대통령 무바라크는 하야케 되었다. 따라서 중동지역에서 기후이상으로 인한 곡물가격의 상승으로 인한 식량 부족은 서민경제에 직접적으로 영향을 미치기에 Oil이 부족한 요르단, 이집트, 예멘, 시리아, 모로코, 튀니지의 중동국가에서는 국가안보의 위협이 되고 있음을 증명하고 있다.<sup>36)</sup>

## (2) 중동지역의 농업특성과 식량생산의 부족

### 1) 중동지역의 농업특성

중동은 초창기 인류의 정착농업단계에서 매우 중요한 지역이었다. 중동지역은 오랜 정착의 역사를 갖고 있는 동시에 다른 지역으로부터도 오래된 이주의 역사도 함께 가지고 있다. 역사적으로 정착의 형태는 군사력과 정치적 변화에 따라 변화되었지만, 주요 도시에서 인구가 증가하고 있으며 농촌지역 자체에서도 보다 큰 마을로 인구가 집중돼 왔다. 지리적으로 높고 낮은 산악지역과 습지대 및 건조한 스텝지대 사이에서 계절적으로 이동하는 독특한 목축업자(유목민)들이 공존하는 지역이 중동이다. 인류정착의 오랜 역사와 토지에 대한 불평등한 접근과 도시의 발전은 중동의 넓은 지역에서 토지와 삼림자원의 폐허를 가져왔다.<sup>37)</sup>

---

하고, 다른 나라에 경제적인 부담을 증가케 하고 있다. 식량 수출국내의 생산자들에게 지워진 부담은 가격 유인에도 불구하고 식량공급을 증가시키는 것을 방지하고 있다.

36) World Bank, *Improving Food Security in Arab Countries*, (2009/2), pp. 11~15.

37) 홍성민, “중동지역의 식량부족 해결 및 확보방안” 『중동지역에 대한 현안문제』 (한국법제연구원, 2011/11), 50면 이하.

중동은<sup>38)</sup> 11억 헥타르의 토지면적과 다양한 자연환경을 갖고 있다. 하지만 대부분 지역은 낮은 지대로 건조하거나 반건조한 지대를 포함하는 변화무쌍한 강우지대인 반면, 다소 습한 지대는 건조한 여름과 겨울에는 온화하고 습기가 많은 지중해성 기후를 갖고 있다. 비교적 온화한 습한지대는 토지면적의 10% 미만이지만, 농업인구의 거의 절반이 이곳에 거주한다. 반면에 건조한 지역은 토지면적의 거의 90%를 차지하지만, 인구의 30% 정도는 이곳에 거주한다. 총인구는 건조하거나 반건조한 지대에서 집약적으로 관개된 지역에 흩어져 사는 대부분 인구 밀집지역과 함께 총토지면적의 단지 2%에 해당하는 대규모 관개지역의 농업인구 17% 이상을 포함하고 있다.<sup>39)</sup>

또한 중동은 지구상 가장 메마른 지역 가운데 하나이다. 이 지역 국가들 가운데 5개 국가는 100% 초과 건조지역이며, 나머지 4개 국가들은 영토의 50%이상이 강우에 의한 농업에 이용할 수 없는 초과건조 혹은 건조지역으로 규정된 지역이다. 그 결과 이들 국가들에 있어서 강우에 의한 농업(rainfed agriculture)은 불가능하거나 매우 제한되어 있다.<sup>40)</sup>

중동지역의 강우에 의한 농작물은 습한 겨울철에 재배되지만, 관개 지역에서는 연중 재배가 가능하다. 주된 천수(天水) 작물로는 밀, 보리, 콩과류, 올리브, 포도, 과일 및 채소 등이 있다. 과일과 채소를 포

38) 중동에서 농작물의 수확과 관개농업은 최소한 BC 5세기이후에 시작되었다. 지역적으로 담수의 85% 이상이 농업에 소모된다. 이것은 지역마다 다르지만, 사우디, 이라크, 이란을 포함한 나라는 모두 90% 초과하고 있다. 이스라엘(63%)과 터키는 75% 수준 아래에 있는데, 이 지역의 유일한 대형 생산국이다.(J. Granit/ R. Löfgren, *WATER AND LINKANGES IN THE MIDDLE EAST*, (Stockholm International water Institute(SIWI), 2010), pp. 10~11).

39) <http://hopia.net/kime/nation/mid.htm>

40) World Fact Book, 2011 자료에 의하면, 중동국가들의 경작지를 보면, UAE 0.8%, 오만 0.1%, 쿠웨이트 0.8%, 사우디아라비아 1.7%, 리비아 1.0%, 카타르 1.6%이고, 농업용 담수이용률이 오만 90%, 사우디 89%, 이라크 92%, 이란 91%카타르 72%, 쿠웨이트 52% UAE 68% 등으로 강우에 의한 농업은 불가능하다고 판단된다.



합하는 광범위한 아열대 작물 또한 여름철에 관개상태에서 경작된다. 양과 염소와 같이 주된 가축들은 다양한 형태의 농업방식<sup>41)</sup> 가운데서 중요한 역할을 하며 목축업의 확장에서 가축사육에 이르기까지 근교 농업에 있어서 각기 다른 농경방식으로 커다란 연계고리 역할을 하고 있다.

따라서 중동지역의 국가에 물에 대한 접근은 농업과 국가경제에 있어서 매우 중요하다고 하겠다. 즉 중동지역의 물 수요량은 인구증가, 경제성장으로 인하여 계속 요구되는데, 식량생산을 위한 농업부문에 많은 양의 물을 요구하게 된다고 하겠다.

## 2) 중동지역의 식량생산 부족

중동지역의 국가들은 비료뿐만 아니라 식량의 품종개량 및 관개시설을 통하여 식량증산을 이루어 냈다. 그러나 실제로 정책수행에 있어서 커다란 성과를 거두지는 못했다. 아직까지 리비아, 요르단 등과 같은 나라들은 상대적으로 식량의 낮은 생산성에서 식량생산의 부족 문제가 발생한다고 하겠다. 또한 Oil- Money를 통하여 부를 기반으로 하고 있는 사우디아라비아, 쿠웨이트, UAE와 같은 걸프 산유국들은 세계 식량시장에서 식량을 쉽게 구매할 수 있지만, 레바논과 예멘과 같은 식량확보 수준이 낮은 중동국가들이다. 즉 UAE, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 요르단 등의 산유국들은 세계에서 가장 큰 인구증가율을 기록하고 있다. 특히, UAE는 인구증가율이 2,897%라고 한다. 아울러서 중동 산유국들의 식량부족이 발생하는 이유는 인구 1인당 소비증대뿐만 아니라 가축 사육을 위한 곡물, 즉 非食量 목적을 위하여 식량부족 문제가 발생하고 있다.<sup>42)</sup>

41) 중동 및 북아프리카의 농업방식은 8가지로-Irrigated, Highland Mixed, Rainfed Mixed, Dryland Mixed, Pastoral, Sparse (Arid), Coastal Artisanal Fishing, Urban Based - 분류할 수 있으며 자세한 내용은 [http://www.fao.org/DOCREP/003/Y1860E/y1860e05.htm#P1\\_1](http://www.fao.org/DOCREP/003/Y1860E/y1860e05.htm#P1_1) 참조

42) 홍성민, “중동지역의 식량부족 해결 및 확보방안” 「중동지역에 대한 현안문제」(한

### 3) 공업화에 따른 농업생산성 부족

인류의 역사를 분석해 보면, 농경발전은 공업화에 우선한다. 그러나 국가의 산업발전은 내부시장과 그의 구매력에 기초한다. 그러므로 농업에 종사하는 비율이 전체 국민의 70%에 달하는 중동지역에서 농업발전은 경제발전의 앞서 그 무엇보다도 중요한 요소이다. 경제발전의 초기 단계에서 공업화는 농업부문의 개량에 하고, 이와 관련하여 증가된 무역활동, 즉 판매경로의 개척 및 확장으로 연결된다. 그러므로 총체적인 발전은 1인당 농업생산성의 증대로 시작된다. 그 후에 증가한 1차 생산에 기초한 산업이 나타나게 되고, 그에 따라 부수된 용역도 함께 나타나게 된다.

인구증가에 의해 식량수요가 증가하면 향상된 농업생산성은 부가적 산출물을 타경제주체들이 유리하게 사용할 수 있는 단계를 가능하게 해준다. 농업생산력을 흡수할 수 있는 인구의 고려를 배제한 다른 산업부문으로의 농업노동력 이전은 농촌지역의 파멸과 함께 전혀 뜻하지 않은 경제, 사회적 결과를 초래할 수 있다.

하지만, 공업화는 자본재 상품의 수입을 필요로 한다. 이러한 비용은 외국인의 투자나 공공단체의 원조와 같은 자본재 수입에 의해 지불할 수도 있거나 아니면 농산물수입이나 식량수입을 감소시킴으로써 가능할 수 있다. 즉 어느 경우이던 간에 집약적인 농업생산력은 필요로 한다. 한 나라의 공업화에 있어서 그 기본적인 관건은 바로 농업생산성 향상과 소득의 증대이다. 농업과 공업간에 긴밀한 관계는 각 개별경제주체에 의해 요구되는 1인당 투자와 연관되어있다. 중동에 있어서 토지개발과 관개사업에는 막대한 투자를 필요로 하고, 이는 중동의 미래를 점칠 수 있는 중요한 요소가 된다고 하겠다.

대부분의 중동지역의 국가들은 농업부문에 부차적인 중요성을 가지

---

국법제연구원, 2011/11), 55면 이하.

게 된다고 하겠다. 더욱이 서구(西歐) 선진국들의 개발모형을 따르고 있는 정부들은 급속한 도시산업의 팽창과 수출경쟁에 필요한 자본축적을 위해서 경제적 후진성을 탈피하려는 정책을 고수하고 있다. 중공업부문에 뿐만 아니라 통신과 방위부문에까지도 공공투자가 이루어지고 있는 반면, 농업이 지배적인 경제에서는 전통부문에 더 큰 가치와 역점을 둔다. 중동의 대다수 전통적 산유국들은 소비지향적인 도시의 산업사회만이 장차 석유수입(收入)이 감소할 경우 그들의 국가번영과 권력 및 권위를 유지할 수 있는 최선책이라고 생각한다<sup>43)</sup>.

하지만 농업사회를 탈피하려는 그들의 의지와는 달리 중동국가들은 만성적인 식량생산 부족에 시달리고 있을 뿐만 아니라 잠재적 식량생산의 최적화에도 실패하여 해외로부터의 식량수입에 크게 의존하고 있다.

#### 4) 기후변화에 따른 병충해 발생으로 식량생산 축소

중동지역의 국가는 세계에서 기후변화의 영향에 가장 취약한 지역 중 하나이다. 중동지역의 국가들은 평균온도 상승과 이상 강우현상이 지속되고 있다. 강우량 변화를 분석할 때, 기후모델은 다양한 결론을 보여주고 있다. 대부분의 모델들은 IPCC에 의거하여 미미한 강우량 변화를 예측하고 있다. 그러나 이미 중동지역에서 물 부족현상과 온도상승은 강수량에서의 조그만 변화조차도 그 영향은 크게 나타날 것이라고 예측하고 있다. IPCC에 의하면, 중동지역에서 평균온도가 1.2-3℃ 상승할 것이라 한다. 동 지역의 기온상승은 증발율을 증가시

---

43) 2011년 1월 튀니지로부터 시작된 ‘아랍의 봄’도 따지고 보면 매우 사소한 식량문제로부터 발단이 되었다고 볼 수 있다. 극심한 물가고와 실업난이 불러온 단순한 경제문제에서 출발한 ‘재스민 혁명’의 단초는 배고픔과 빈곤이었고, 이를 가능케 해준 것은 도시화(Urbanization)와 더 나아가 세계화(Globalization)였다. 기성세대에 대한 ‘젊은 반란(young revolt)’이 성공할 수 있었던 수단은 IT혁명(SNS)이다. 이러한 이유로 중동지역의 국가지도자들은 ‘식량 확보문제’를 정권안정의 최우선 과제가 되고 있다.

켜서, 그로 인해 강우로부터 이용가능한 물과 지하수 보충에 영향을 미쳐 지표수도 감소케 한다. 1°C의 온도 상승은 농업용수 수요를 10%까지 증대시킬 것이며, 온도상승은 여름철보다는 주로 겨울철에 더 크게 이뤄질 것이라 한다.<sup>44)</sup>

기후변화에 대처하기 위해서는 물집약적 농업에 의존하는 이 지역 국가들은 취약성을 감소시키기 위한 그들 경제를 다양화 하는 것이 필요하다. FAO의 연구에 따르면, 중동지역에서 기후변화 시나리오의 경제에 대한 평균비용은 GDP의 약 1.9% 손실을 예측하고 있다. 보다 높은 시나리오에서 손실은 주로 경작 가능한 토지감소와 해안도시의 침식에 따른 3.5%의 손실이 예측되고 있다. 이러한 상황은 식량수입 수요를 더욱 증대시킬 전망이다.<sup>45)</sup>

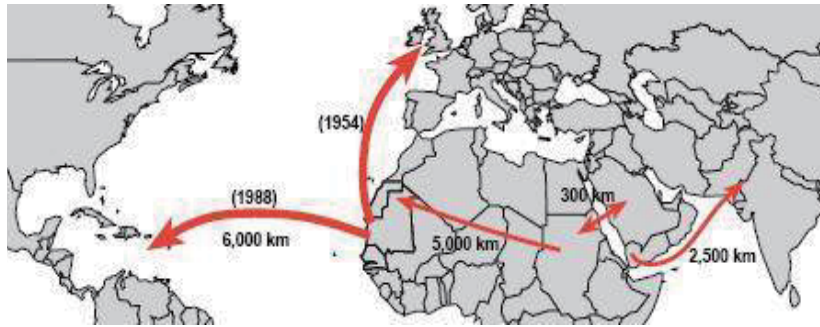
기후변화뿐만 아니라 이상기후로 인한 가뭄과 홍수 또한 중동지역의 수자원관리와 큰 연관을 갖고 있다. 기상이변으로부터 파생되는 병충해의 피해 역시 중동의 농업생산을 저하시키는 주요원인으로 작용한다. 그 한 예로 사막메뚜기 떼는 세계인구 1/10의 생계를 위협하고 있다. 예컨대, 사막메뚜기 성충과 무리는 짧은 시간내에 아주 먼 거리를 이동할 수 있다. 이들은 오랜 기간 동안 공기중에 머물 수 있다. 메뚜기 떼는 300km 이상 떨어져있는 홍해를 정기적으로 건너며, 때때로 사막을 횡단하여 수단에서 모리타니아는 물론 거의 5,000km나 떨어져 있는 모로코까지 이동한다. 1954년에는 예외적으로 북서아프리카에서 영국의 작은 섬으로 이동한 인상적인 메뚜기 떼들도 있었다.<sup>46)</sup>

44) J. Granit/ R. Löfgren, *WATER AND LINKANGES IN THE MIDDLE EAST*, (Stockholm International water Institute(SIWI), 2010/4), p. 12.

45) FAO, *Climate Change : Implications for Agriculture in the Near East. Twenty-Ninth FAO Regional Conference for the near East, Cairo, Food and Agriculture Organization*, 2008, [http://www.soe.ae/English/GoalsAndIndicators/Documents/FinalADEPI\\_6.pdf#page=117](http://www.soe.ae/English/GoalsAndIndicators/Documents/FinalADEPI_6.pdf#page=117)

46) Keith Cressman, "Monitoring Desert Locusts in the Middle East", Middle Eastern Natural Environment, YALE F&ES BULLETIN, 1996, pp. 125~126.

〈표1〉 사막메뚜기 때의 장거리 이동



따라서 중동에서 20세기동안 사막메뚜기 전염병은 7가지의 각기 다른 형태로 발생하고 있으며, 이 사막메뚜기는 이란의 남부 지역에 보다 자주 출현한다고 한다.

#### 5) 중동지역의 물부족으로 인한 농업생산성 감소

중동지역은 극히 물이 부족하며 매우 낮은 수준의 재생가능한 수자원을 갖고 있다. 이 지역은 매우 높은 1인당 담수(804m<sup>3</sup>/연간) 추출율과 그 가운데 재생가능한 수자원의 75% 이상을 사용하고 있다. 이러한 연유로 중동지역에서 물 부족 현상은 다른 어떤 지역보다도 더욱 심각하다.

물 수요는 인구증가 뿐만 아니라 경제성장의 여파로 이 지역에서 계속 증대할 것이다. 농업부문은 타 부문과 비교할 때 물 사용 조건에 따라 단연 최대의 수요를 필요로 한다. 걸프산유국들의 농업부문은 GDP에서 매우 작은 부분 (대부분 GDP의 2-3%)을 차지하고 있지만 농업목적에 위해서는 여전히 많은 양의 물을 사용하고 있다.<sup>47)</sup>

또한 중동지역 수자원은 자연적으로 보충되는 것보다 많은 양을 추출하는 70% 정도의 국가들이 일반적으로 초과사용하는 지하수가 지

47) J. Granit/ R. Löfgren, *WATER AND LINKANGES IN THE MIDDLE EAST*, (Stockholm International water Institute(SIWI), 2010/4), pp. 9~11.

배적이다. 이러한 현상은 대수층(帶水層)에서 해수관입을 유발하여 계속 물의 양을 저하시킨다. 이에 따라 농업생산성도 감소하게 된다.

<표 2> 중동 주요국의 강수량 및 TARWR: Total Actual Renewable Water Resources 물 사용량<sup>48)</sup>

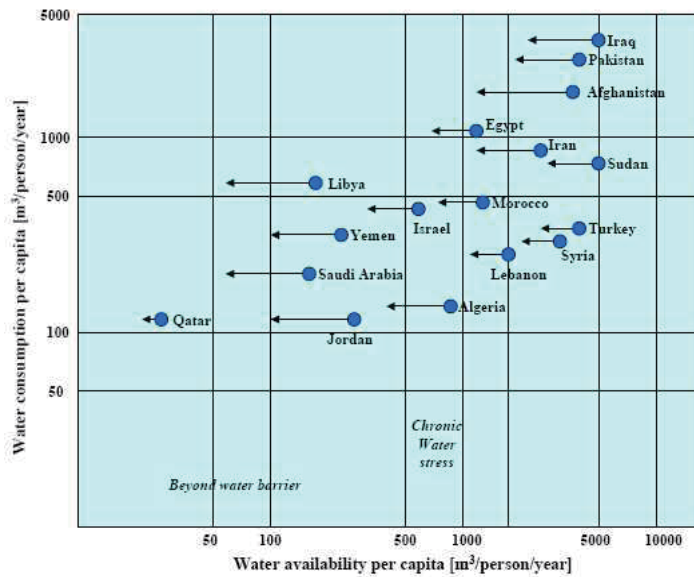
국 명	강수량 (mm/년)	TARWR 총사용(%)	인구 (1000명)	1인당 TARWR (m3/년, 2005)
UAE	100	1,538	3,015	49
Saudi Arabia	100	722	24,919	96
Syria	300	76	18,223	1,440
Oman	100	137	2,935	340
Jordan	100	115	5,614	160
Iraq	200	57	25,856	2,920
Iran	200	53	69,788	1,970
Israel	400	122	6,560	250
Kuwait	100	2,227	2,595	8
Turkey	600	18	72,320	2,950

따라서 산유부국들은 물 부족문제를 해결하기 위한 대규모 담수화 계획을 갖고 있다. 사우디아라비아에서 식수의 약70%는 담수화플랜트에 의해 제공된다. <표 2>에 나타난 바와 같이 아라비아반도의 대부분 국가들은 재생가능한 수자원의 100% 이상을 소비하고 있으며, 쿠웨이트에서는 2000% 이상을 소비한다는 점을 알 수 있다. 향후 예견되는 수요증대와 기후변화의 영향은 중동지역에서 물 수요 관리에 대한 필요성을 제기하고 있다. 예를 들면 보다 개선된 물관제제도(water

48) [http://www.siwi.org/documents/Resources/Papers/Paper16\\_Water\\_and\\_Energy.pdf](http://www.siwi.org/documents/Resources/Papers/Paper16_Water_and_Energy.pdf); World Water Development 2, UNESCO, 2006.

tariff system)를 포함하는 새로운 물 관리정책과 수자원 부족에 대한 인식을 증대시키는 방안이 마련되어야 할 것이다.<sup>49)</sup>

[그림 1] 중동지역의 1인당 물 소비량 및 이용량  
(1990-2020, m<sup>3</sup>/person/year)<sup>50)</sup>



### (3) 식량부족으로 인한 국가의 붕괴 발생

세계적으로 곡물 수요량의 속도보다 공급량의 증가 속도가 높아 식량가격 동반상승은 각 국가에게 심대한 부담을 주고 있다. 20세기에 국가안보의 주요 위협요인은 강대국 간의 충돌이었다면, 2011년 오늘의 위협요인은 “국가가 붕괴”하는 것이다. 글로벌화된 사회에서 국가 붕괴는 국민의 생명과 신체 등의 안전, 식량안보, 교육, 건강관리 등

49) J. Granit/ R. Löfgren, *WATER AND LINKAGES IN THE MIDDLE EAST*, (Stockholm International water Institute(SIWI), 2010/4), pp. 8-9.

50) A. Hamdy/ G. Trisorio Liuzzi, “*Water Scarcity Management Towards Food Security In The Middle-East Region*”, CIHEAM-IAMB, 2005, pp. 16-17.

과 같은 기초서비스를 제공할 수 없을 때 발생한다. 즉 이런 국가들은 영토의 일부 또는 전부를 상실하게 되는데, 국가 권력독점권의 상실은 법질서의 붕괴를 뜻하는 것으로 보아야 한다.

따라서 21세기 글로벌화된 사회에서 국가의 붕괴는 테러리스트, 마약, 무기, 피난의 원천이 되고, 국제사회의 주요관심을 받게 되고, 인근 국가에 정치·경제적 안전성의 위협을 초래한다. 가령, 소말리아의 해적질, 이라크사태로 인한 중동의 민주주의 국가 건설문제, 아프가니스탄은 헤로인 공급처, 르완다 대학살로 인한 인접국인 콩고민주공화국 등을 불안하게 하는 요인이 되고 있다는 점을 각인하여야 한다.

### 3. 국제기구에서 중동지역의 식량안보정책

농업은 식량, 생물다양성, 전통지식 등 인류의 생활환경과 밀접하게 관련된 공공재적 산업이다. 그러기에 UNFCCC 농업부문 협상 문안작성 회의에서 개도국은 물론 선진국들도 온실가스 감축과 식량안보, 전통지식보존에 대해 의견을 같이하고 있다. 여기에 UN 국제식량기구(FAO)도 기후의존성이 높은 농업의 생산성 향상과 재해에 대한 복원력과 적응력 향상, 온실가스 감축, 국가식량안보를 강화시키는 기후스마트 농업시스템이 중요성을 강조하고 있다.

FAO, OECD 전문가들은 미래 기후변화로 식량이 부족하게 됐을 때 세계 곡물시장에서 구매곡물 부족으로 인한 빈곤층의 기아문제를 심각하게 우려하고 있다.<sup>51)</sup> UN의 세계 식량 프로그램에 따르면, 식량

51) 세계 인구 팽창도 주요한 변수로 작용하는데, 2000년 61억 명이던 세계 인구가 해마다 1.1%씩 증가하여 지난해에는 69억명으로 증가했다. 2050년에는 90억명으로 늘어날 전망이다. 식량이 들어가야 할 ‘입’이 그만큼 늘어난다는 뜻이다. 영국의 경제주간지 <이코노미스트>는 “지금 굶주리고 있는 10억 명의 인구까지 더하면, 앞으로 40년 동안 인도가 3개 더 생긴다고 보면 된다”고 설명했다. FAO가 2009년에 낸 ‘2050년 인류 생존’ 보고서를 보면, 2050년까지 인류는 91억 명으로 34% 늘게 되지만, 이를 먹여살리려면 식량 생산은 70% 늘어야 한다고 분석했다. FAO는 “곡물 생산은 현재 21억t에서 30억t으로 늘어야 하고, 육류 생산은 2억t 넘게 늘어 4억



및 에너지 가격의 상승은 아프리카, 라틴아메리카에 걸쳐 1억 3천만 명이상 극빈곤층을 만들고 있다고 한다. 식량 및 농업기구(FAO)는 36개의 위기국가를 선정했으며, 그 가운데 21개 국가가 아프리카에 몰려 있다.<sup>52)</sup> 식량 가격이 뛰면서 가장 먼저 타격을 받는 쪽은 당연히 빈곤층이다. FAO는 식량위기를 분석한 지난해 보고서에서 기아에 허덕이는 인구의 수가 2006년 8억5천만 명에서 2009년 10억 명으로 늘어났다고 설명했다. 기구는 “금융위기와 식량 가격 폭등이 원인으로 보인다”고 분석했다. 세계은행도 2008년 이후 식량 가격 불안정 때문에 빈곤층으로 전락한 인구가 세계적으로 5500만 명에 이를 것으로 추정했다. 식량 가격 급등이 중동국가 정치 불안의 원인이 됐다는 건 이미 정설로 파악하고 있다. 로버트 졸릭 세계은행 총재는 지난 2월 “식량 가격이 중동 지역 불안의 주된 원인은 아니지만, 인플레이션을 부채질해서 사회 불안을 낳은 요인인 것을 사실”이라고 설명했다.<sup>53)</sup>

중동국가는<sup>54)</sup> 거대한 식량 순수입국이며, 식량 수요의 50%를 수입에 의해 충당하기에 세계적인 식량위기에 커다란 영향을 받고 있다. 더욱이 식량은 국제사회의 분쟁과정에서 무기화하는 경향이 있다. World Bank는 식량가격 상승이 이집트 등 중동지역에 체제 불안전을 야기하는 위협요인이 된다고 한다. 이러한 위기는 북아프리카에서 급진적인 이슬람운동을 강화하는데 일조하고 있다고 보아야 한다.

전 세계적으로 식량이 점차 부족해지며, 값이 오르고 있고, 이미 많은 사람들을 부양할 수 없을 정도가 되고 있다. 전 세계의 200명 정도의 갑부들은 전 세계 인구의 약 40%에 달하는 부를 가지고 있으며, 이미 8억 5천명의 사람들은 굶주리며 살고 있다.

---

7천만t까지 늘어나야 한다”고 밝혔다.(FAO Headquarters, How to Feed the World in 2050, 2009/6, p. 2).

52) DEXIA asset Management, *Food Scarcity- Trends, Challenges, Solutions*, 2010/5, p. 11.

53) [http://h21.hani.co.kr/arti/world/world\\_general/29389.html](http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/29389.html)

54) 쿠웨이트는 러시아가 에너지처럼 곡물을 정치적인 무기로 사용하며, 정치적인 압력수단으로 충분한 식량을 공급하지 않고 있다고 비난하고 있다.

이러한 식량위기는 세계적으로 가난한 국가 및 중동지역 국가에 커다란 영향을 미치고 있다. 몇 년 동안 상대적으로 안정세를 보였던 쌀, 옥수수, 밀과 같은 식량가격은 과거 3년 동안 180% 이상 치솟았다. World Bank는 중동지역의 개발도상국들은 50% 농업개발에 투자를 증가시키고 있다.<sup>55)</sup>

따라서 중동지역에 농업생산성을 향상시키기 위한 가장 실질적인 투자는 GMO 식품의 사용과 좋은 비료, 無耕耘農業(no-till farming), 點滴灌溉(drip irrigation)<sup>56)</sup>와 같은 현재 기술을 개선하는 것이다.

#### 4. 중동국가의 식량부족 해결방안

##### (1) 신 식민지주의(neo-colonialism) 국가 건설

중동국가들은 식량부족을 해결하기 위하여 해외의 농지를 대규모로 구입하고 있다. 예컨대, 사우디아라비아는 탄자니아에 농지 50만 헥타르, UAE는 수단에 40만 헥타르, 카타르는 케냐에 4만 헥타르의 농지를 매입했다고 한다.<sup>57)</sup>

중동국가들이 해외에 농지를 대규모로 구입하는 이유는 이들은 대부분 식량을 해외에서 의존하고 있고, 농지로 활용할 수 있는 지역이 건조한 사막기후의 영향으로 농업생산이 어렵기 때문이다.

55) Reuters News, “World Bank to start Agriculture fund with \$1.5 Bln”(2009)

56) 점적관개는 방울물주기라고도 하는데, 적절한 농도를 희석시켜 약제를 한방울씩 떨어뜨리거나 호스의 미세한 구멍을 통하여 물이 한방울 떨어지게 하는 관수 방법이다.

57) 우리나라의 경우에도 식량공급의 안정성을 확보하기 위하여 2018년까지 38만 헥타르의 해외농지를 확보했다. 우리나라정부는, 필리핀, 캄보디아, 우크라이나, 인도네시아, 러시아 등지에서 해외농지를 차입하거나 지원하겠다고 한다. 이러한 해외농지확보는 “신 식민지주의(neo-colonialism)”라고 보아야 하지 않을까하는 의문이다 (<http://www.bloomberg.com/news/2011-07-10/south-korea-to-expand-overseas-farming-on-rising-food-costs.html>).

### (2) 소비자인 국민의 소비패턴 변화

소비자의 소비 패턴의 변화인데 즉, 고기생산의 제조과정은 과일과 채소, 곡물, 콩 또는 식물을 생산할 때보다 더 많은 공급원료 요한다는 점이다. 많은 육고기의 소비로 인하여 전지구적으로 식량가격의 상승을 불러일으키고, GHG Emission의 증가, 벌목(deforestation), 농경지 황폐화(degradation), 수자원 고갈(depletion)과 같은 환경적으로 부정적인 영향에 기여를 하고 있다.

따라서 고기소비의 감축은 식량부족의 해결을 위한 중요한 부분을 작용할 것이다. 복합적으로 세계인의 건강을 위하여 아우르게 하기도 한다. 최근 보고 자료에 의하면, 고기소비의 감축으로 인하여 환경적으로 인류의 건강에 이익을 발생하게 했을 뿐만 아니라 예상되는 곡물의 중간치와 대토지사용의 변화를 요구하지 않게 되었다.<sup>58)</sup>

### (3) 유전공학 및 농업기술의 개발

중동지역의 식량해결을 위하여 농업기술의 이용하는 것인데, 관계기술, 바이오기술, 비료와 농약을 포함한 기술로 인하여 농업생산의 증가를 위하여 이용할 수 있다.<sup>59)</sup> 농업기술인 유전공학(Genetic Technology) 개발을 통하는 것인데, 이는 식량생산을 더욱 더 효율적으로 하고 생산성 증가에 대한 요구로 GM Foods<sup>60)</sup>의 경우에 명분을 가지게 된다.

58) [http://www.foe.co.uk/resource/briefings/eatingplanet\\_briefing.pdf](http://www.foe.co.uk/resource/briefings/eatingplanet_briefing.pdf).

59) DEXIA asset Management, *Food Scarcity- Trends, Challenges, Solutions*, 2010/5, p. 14.

60) 유전자제조합기술이란 어떤 생물의 유전정보 중 목적하는 유전자를 인위적으로 절단, 연결하여 재조합된 DNA를 만들고 이것을 이종의 생물에 주입하여 신종종을 만드는 기술을 말한다. 이러한 기술을 농산물에 적용하여 새롭게 개발된 농작물과 식품이 GMO이다. GMO(Genetically Modified Organisms) 또는 LMO(Living Modified Organisms)라고 부르는데, LMO는 Living을 강조하여 생식, 번식이 가능한 동식물 개체를 포함하는 포괄적인 뜻을 가지며, GMO는 생식이나 번식이 가능하지 않은 것, 즉 농산물 또는 식품을 의미한다.(DEXIA asset Management, *Food Scarcity-Trends, Challenges, Solutions*, 2010/5, p. 15).

GMO 지지자들은 GM Food가 세계적으로 많은 기아와 영양실조의 문제를 잠재적으로 해결할 수 있고, 또한 식량증가를 통하여 환경보존과 보호를 할 수 있다고 주장한다. 생명공학은 가뭄의 내성을 기르고, 강력한 뿌리 시스템을 증가, 해충에 대한 저항력을 증가, 식물의 광합성작용의 효율적인 향상으로 인하여 “농업의 생산성”을 증가시킨다.<sup>61)</sup> 이러한 회사의 압도적인 대다수는 대규모의 화학, 제약회사이고, Monsanto, Syngenta, Dupont와 같은 생명공학 회사이다.

### 5. 소결 - 지속가능한 식량공급을 위한 전략적 이행방법

글로벌화된 작금의 세계속에서 기후변화로 인한 식량부족은 “식량자원주의”라는 형태로 “식량 무기화”로 진행될 가능성이 많다. 곡물의 자급률이 없는 중동의 국가들은 국가존립과 직결되는 문제가 되고 있다. 이러한 점에서 중동국가에서 식량 확보는 인간생존을 위한 필수 불가결한 물질이다. 중동국가에서의 경제발전은 반드시 식량의 자급자족에 기초를 두어야 한다. 식량자급과 독자적인 안보체계를 갖춘 선진국들은 세계2차 대전 기간 중 식량자급화의 필요성을 깨닫고 농업(agriculture)을 개발하게 되었다.

최근 선진국들은 대부분이 식량 수출국으로 탈바꿈하였고, 개도국들은 선진국들의 근대화를 따라잡기 위해 수출주도형 공업화 전략을 추구하고 있다. UNEP에 따르면, 미래는 식량생산 시스템에만 의존하지 않을뿐더러 건강한 생태계와 탄력적인 사회에서 긍정적으로 기여한다. “지속가능한 농업(sustainable agriculture)”의 개념은 번영의 숫자로 볼 수 있을 것이다. 그러나 그 개념은 환경을 보호하면서 효율성과

61) 최근 연구는 2006년 22개국에 비하여 2015년까지 40개국 이상의 국가가 상업적으로 생명공학 농산물을 재배하게 될 것으로 파악하고 있다(<http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/37/executivesummary/pdf/brief%2037%20-%20Executive%20Summary%20-20English.pdf>).

생산성적인 농업시스템을 대표하는 합의를 말한다. 지속가능한 방법에서 식량안보를 확보하기 위하여 어떤 단순한 해결책이 없는 반면에, 지속가능한 농업방식의 조합은 가장 현실적인 해답으로 나타난다. 지속가능한 도전 -지속가능한 해결을 달성하는 동안 식량공급 증가를 위한 필요성-의 관점에서 지속가능한 농업의 개념은 땅(ground)에서 얻을 수 있을 것이다<sup>62)</sup>

FAO는 개념의 일환으로 새로운 전략적 목표를 제시하고 있다. 즉 지속가능한 곡물생산의 강화라는 “보존 농업(Conservation Agriculture)”을 -아래- 상승작용에 의한 상호작용의 원칙을 기반으로 하고 있다.<sup>63)</sup>

- 아 래 -

- 최소 기계로 인한 토양의 교란과 경작 감소방법
- 식물의 뿌리 덮개 또는 곡물과 함께 영구적인 토양보호
- 콩과 식물의 적절한 비율로 다양한 곡물의 순환

따라서 다른 상호보완적인 기술과 함께 장기간의 식량부족의 문제를 해결하기 위하여 효과적인 도구로 볼 수 있다.<sup>64)</sup> 즉 관개(irrigation), 생명공학 그리고 비료와 같은 기존의 기술을 적절하게 지속적으로 사용한다면, 식량부족에 대한 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

최근까지 중동지역의 국가들은 자원-석유와 물-에 대한 투쟁이 지속되고 있고, 그것 때문에 전쟁을 하는 세계에서 유일한 지역이다. 석유는 그것이 부족한 국가들은 전쟁을 할 수 밖에 없는 국가들에게 남

62) B.D. McIntyre/H.R. Herren/J. Wakhungu/R.T. watson, *Agriculture at a Crossroad: International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD)*, Global Report. Island press, Washington, D.C.(2009), pp. 6~7.

63) FAO, *Conservation Agriculture*, <http://www.fao.org/ag/ca/index.html>

64) FAO, “*Hunger in the world-is the current way of doing farming still up to date?*”, (2009); [http://www.fao.org/agriculture/crops/news-events-bulletins/detail/en/item/20336/icode/?no\\_cache=1](http://www.fao.org/agriculture/crops/news-events-bulletins/detail/en/item/20336/icode/?no_cache=1)

겨진 가장 희소한 자원이다. 즉 중동지역의 물 또한 심각한 부족에 직면한 국가들이 싸울 수 있는 유일한 자원이다. 중동의 인구성장과 거대한 사막기후는 중동지역의 험난한 미래를 제시하고 있다.

그러므로 중동지역에서 식량부족 문제를 해결할 수 있는 유일한 방법은 “국제적인 원조”와 지원하에서 “선진 신기술”을 도입하여 농업을 개발하고 충분한 “물 공급을 확보”하는 것이다. 글로벌화 된 세계 경제는 이제 인간의 생존을 위협하는 기후변화에 공동으로 대응하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

### 제 3 절 중동지역의 이슬람식 민주화

#### 1. 중동지역의 민주화 운동으로 인한 문제점

튀니지<sup>65)</sup>에서 시작된 중동지역의 민주화 운동은 이집트를 거쳐 리비아로 확산되면서 세계 경제 및 유가에도 영향을 주고 있다. 이러한 운동은 시민들이 정부에 갖고 있던 불만이 터져 나오면서 시민들이 뭉치고, 군부도 이에 대한 진압명령을 무시하면서 정권이 무너져 내리고 있다.

중동지역의 민주화운동은 정치적 불만과 빈곤(Poverty)문제 때문에 발생하였다. 예컨대, 이집트의 경우에는 호스니 무바라크(Hosni Mubarak)에 의하여 30년간 철권통치를 하였는데, 결국 퇴진하였고, 리비아의 경우엔 무아마르 카다피(Muammar Gaddafi)가 리비아 과도위원회가 지

65) 2010년 12월 17일 튀니지에서 노점상을 하는 무함마드 부아지지는 청년이 정부의 허가 없이 노점상을 하고 있었다. 이에 튀니지 여자경찰관에 의한 단속에 걸리게 되었고, 이에 부아지지는 벌금을 물게 되었고, 이에 만족하지 못한 경찰관은 진열되어 있는 과일과 채소를 모두 압수하고, 손찌검까지 하고, 돌아가신 아버지에게 대한 모욕적인 말을 하고 떠났다. 이에 격분한 부아지지는 부당함을 고하고자 지방경찰청사에 가서 항의를 했지만 오히려 쫓겨나 분실자살을 했다. 이는 튀니지 대통령 벤 알리가 1987에 무혈 쿠데타를 통해 대통령에 올라 장기독재와 만연한 부패, 인권탄압, 언론 통제 등의 국민의 자유를 억압하고 있고, 그는 튀니지 헌법을 개정하면서 연임횟수를 늘려 24년 동안 계속 장기집권을 하고 있다.

지하는 군부에 의해 언제 잡힐이지 모르는 상황에 있었는데, 2011년 10월 22일에 시민군에 의하여 처형당했다.<sup>66)</sup>

또한 중동국가 중 사우디아라비아, 이란, 알제리 등도 고위험국이지만, 사우디아라비아는 시아파의 종주국으로서 정부의 청렴도를 낮추고, 국민복지에 주력하고 있다.<sup>67)</sup> 사우디아라비아는 무상의료와 무상교육을 누리는 등 상대적으로 풍요로운 복지혜택을 누리고 있다.

중동지역의 경우 같은 종족과 가문의 통치를 이루어지고 있으므로 서구식의 민주국가를 건설할 수 있을 지는 요원해 보인다.<sup>68)</sup> 왜냐하면 서구식의 민주주의는 낙후된 경제를 싫어하고, 다종족을 경계하며, 강한 군대를 무서워하기 때문이다.

따라서 알라신의 이름으로 행해지는 정교일치 사회의 유목민들의 후예들이 이슬람식의 민주국가를 건설할 수 있을 것인가 문제이다. 우리나라의 경우에도 서구의 민주주의를 실현하는데 많은 시간이 필

66) 이집트의 호스니 무바라크는 30년 장기집권으로 700억 달러 재산을 축적했고, 리비아의 독재자 무아마르 카다피가 축적한 재산이 무려 2000억달러에 달하는 것으로 보도되고 있다. 이 돈은 리비아의 재건비용으로 활용할 계획이라고 보도하고 있다.

67) 2011년 10월 24일 사우디아라비아 왕위 계승 예정자인 술탄 빈 압둘아지즈 알사우드 왕세자가 결장암으로 사망하였다. 현 압둘라 국왕은 2009년 제1부총리 겸 국방장관인 술탄 왕세자의 유고에 대비하여 나예프 당시 내무장관을 제2부총리로 임명하였다. 나예프 왕자는 미국과 공조로 사우디 내 알카에다를 소탕해 왔고, 사우디 정보부대 “마바하스”를 통하여 오사마 빈라덴의 돈줄 역할을 한 모금단체를 궤멸시켰다. 그는 현 압둘라 국왕이나 술탄 왕세자보다 민주화와 여성 참정권 문제에 더 보수적인 입장을 취하고 있다고 한다.

68) 26세 튀니지 청년의 죽음으로 인구 4만 소도시 시드부지드의 채소 노점상의 분신으로 아랍권 전체가 정치적인 소용돌이에 놓여 있게 되었다. 튀니지에서 시작된 혁명의 기운이 카이로 광장에서 모인 시민들의 요구로 무바라크 31년 철권 통치가 막을 내렸고, 이집트를 중심으로 리비아의 카다피가 시민군에 의해 처형당했고, 예멘과 바레인으로 정치적인 변동이 확산되면서 이른바 “신의 선물”이라는 꽃말을 지닌 재스민 혁명이 계속 등장하고 있다. 이러한 정치상황 속에 프랑스 사르코지 행보, 2012년 러시아 대선 출마를 준비 중에 국가의 국부가 급증하고 있고, 미국의 영향력이 감소에 대한 안도감과 중국 등 자기 국익에 맞는 치밀한 계산속에 중동 국가들을 바라보고 있다. 중동지역의 국가들은 서구 민주주의 출발점에 서 있다. 하지만 쉽지 않은 이들 국가들은 스스로 가야만 할 것이다.(인남식, “때리는 놈 곤혹, 맞는 놈 큰소리...중동 민주화 ‘고난도 방정식’”, (WeeklydongA, 2011/3), 16~18면 참조).

요했듯이 중동지역의 국가에서 이슬람식 민주주의를 건설하기 위기 위하여는 국민 등의 교육과 빈곤문제 해결 등과 아울러 수 많은 과제를 해결하여야 할 것이다.

## 2. 중동지역(튀니지, 요르단, 예멘, 이집트, 리비아)의 민주화에 대한 열망과 원인

### (1) 중동지역에 경제적인 피해와 식량가격 상승

중동지역의 국민들은 여러 국가에 비하여 삶의 질이 낮은 편이고, 정권에 대한 불만이 점점해 왔다. 최근 세계 곡물가격의 상승으로 인하여 이집트, 튀니지, 리비아 등에서는 식량가격의 인상으로 불만이 급증했다. 중동지역의 20대 이하의 인구비율이 증가하면서 실업자 양산, 생필품 가격 인상 등이 원인이 되었다.

특히, 청년 실업의 문제가 시민혁명을 촉발시키는 원동력이 되었다. GCC 6개국을 제외한 중동 대부분의 국가들은 하루 2달러 이하 생활자가 30~40%를 차지함으로써 인하여, 청년실업은 가계 구성원 모두를 반정부 반체제적으로 만들고 있다.<sup>69)</sup> 최근에는 중동지역에 대졸 청년 실업률이 평균 실업률보다 몇 배나 높다고 한다.

### (2) 장기적인 권위주의 공화정 정권과 왕정에 대한 불만

아랍 민족주의의 쇠퇴 후 아랍과 이슬람권을 통합할 만한 정치적인 이데올로기가 부재한 실정에 있다. 이데올로기 부재와 중동전쟁 패배, 이스라엘과의 강경한 경쟁과 맞물리면서 아랍권의 리더십은 존재하지 않고, 개별 왕정국가 또는 권위주의적인 폭압적인 정부가 지속되면서, 정치적 불신을 양산하고 있다.

69) 정상률, “중동 이슬람 지역의 시민 민주화 혁명과 중동 정세전망”『정세와 정책』 (2011/3), 17~19면.



미국의 오바마 대통령은 이집트의 시민혁명을 “즉각적인 민주주의로의 전환”을 강조하고, “그 전환의 시간은 다가오고 있다”고 강조하고 있다. 또한 리비아 카다피와 관련해서는 “국제적인 연대를 통하여 카다피 정부를 제재”라는 카드를 뽑아들었다.

### (3) 중동지역의 역사적인 패배의식 확산

중동지역은 과학, 수학, 의학 등 첨단 학문 분야에서 서구의 유럽권에 비하여 압도적으로 문명을 발전시켰다.<sup>70)</sup> 중동지역은 역사, 문화 등의 우수성이 존재함에도 불구하고, 서구에 뒤처지면서 “식민주의” 경험하고 있다.

### (4) SNS(Social Networking Service)의 발달로 민주화에 대한 촉매 역할<sup>71)</sup>

2010년 12월 17일 튀니지 남부 소도시 야채 노점상인 모하메드 부아지지가 경찰의 횡포와 행정당국의 부조리, 개인적인 모욕에 저항하여 분신자살을 기도, 사망함으로 튀니지 벤 알리 정권이 붕괴되었다.<sup>72)</sup>

특히 튀니지 중부 도시 과일 노점사 모하메드 부아지지의 분신 장면이 유튜브, 페이스북에 옮겨 가면서, 아랍대중들끼리 소통이 가능해졌고, 민주화에 대한 촉매제 역할을 하였다.<sup>73)</sup> 인터넷의 보급은 시민

70) 이희수/이원삼, 『이슬람-9·11 테러와 이슬람 세계 이해하기』(청아출판사, 2010), 47면 이하 참조.

71) 우리나라의 경우에는 4. 19 혁명, 1980년 “서울의 봄”과 “5.18 광주 민주화 혁명”이 좌절되면서 실패하는 듯 보였고, 1987년 6월 10일 국민들의 정치, 경제, 사회 등의 각종 모순들이 용암분출 하듯이 시민들에 의한 민주항쟁의 성공으로 절차적 민주주의를 달성하게 되었다.

72) 튀니지에서 시작된 중동의 민주화 운동은 요르단 내각 총사퇴, 예멘(공화정) 현 대통령 출마 포기, 이집트(공화정) 대통령 사임, 리비아 카다피 사망으로 과도정부 위원회 승인 등 바레인, 알제리(공화정), 이란, 쿠웨이트, 사우디아라비아(세습군주제), 오만(세습군주제) 등지에서 작은 민중시위가 발생하고 있다.

73) 서정민, “중동에 부는 바람, 진단과 전망” 『월간 경영계』(한국경영자총협회, 2011), 1~4면.; 정상률, “빵의 혁명, 자유의 혁명, 어디까지 갈 것인가?” 『내일을 여는 역사』

민주화는 물론 전반적인 사회변혁, 문화와 문화변동의 원인으로 작용하였다.

### 3. 중동지역의 헌법을 통한 이슬람식 민주주의 국가 건설가능성 검토

이슬람국가의 국민들은 기본적으로 다수의 지배가 아니라 신의 지배를 근거로 삼고 있다. 즉 서구 유럽사회의 눈으로 이슬람사회를 조망하는 작업은 단견에 가깝다고 하겠다. 하지만 이슬람식의 민주주의 국가를 서구의 민주주의와 어떤 차이점이 있는지를 분석해 보는 작업의 의미가 있다고 할 것이다. 법이라는 것은 문화를 반영하고 문화는 법률에 반영된다. 서구의 헌법전들은 2000년이나 넘게 기독교 사상과 문화가 투영되어 있다고 하겠다. 이처럼 이슬람국가들도 헌법전을 갖추고 있으며, 그 헌법전에 이슬람의 사상과 문화가 반영되어 있다고 할 것이다. 이하에서는 중동국가들 중 이집트, Saudi Arabia Kingdom, Qatar State, 쿠웨이트, United Arab Emirates Constitution을 분석하여 이슬람식 민주주의 국가 건설가능성을 검토한다.

#### (1) 이집트

사회주의 민주국가(Socialist Democratic State)임을 천명하는 이집트는 헌법전문에서 세계평화, 아랍국동맹, 지속개발, 이집트인의 존엄과 자유를 강조하면서 아랍공화국(The Arab Republic of Egypt)임을 명시하고 있다. 이와 동시에 이집트국민은 아랍국 구성원(part of the Arab Nation)이 된다고 한다. 제2조가 문제가 되는 규정인데 이슬람이 국교이며 주요한 입법의 근거로서 샤리아<sup>74)</sup>를 명시하고 있다.

---

제43호, 2011/6, 213면 이하

74) 샤리아(Sharia)란 ‘구멍에 물을 대는 통로(the path to a watering hole)’을 뜻으로 “진리 또는 알라에게 다가가는 길”을 뜻한다. 샤리아는 서구의 의미의 “법”보다는 훨씬

전문, 제1장 국가, 제2장 사회와 도덕, 경제, 제3장 권리와 의무, 제4장 법치, 제5장 국가원수, 의회, 행정부, 사법부, 헌법재판소(The Supreme Constitutional Court), 검찰, 군대와 국방위원회, 경찰, 제6장 기타규정과 경과규정, 제7장 자문회의(Shoura Council), 언론으로 크게 구분되어 있고 총 211개 조항이 있다. 강력한 권한을 가진 대통령은 연임가능하며 국회가 지명하고 국민투표로 선출된다. 최고사법권은 헌법재판소에 부여된다.

## (2) Saudi Arabia Kingdom

엄격한 이슬람 국가인 사우디아라비아는 제1조에서 이슬람을 바탕으로 한 Arab Islamic State 임을 천명하면서 코란과 순나를 통치의 규범으로 명시하고 있다.<sup>75)</sup> 제23조에서는 국민의 의무를 신의 명령으로 규정하고 샤리아의 적용을 명시하고 있다. 제26조는 인권을 규정하고 있는데 국가는 샤리아에 따라 인권을 보호한다고 한다.<sup>76)</sup> 제38조에서는 죄형법정주의를 규정하면서 샤리아와 실정법에 규정이 있는 경우

---

썬 광범위하여 좁은 의미에서의 법 규정뿐만 아니라 의례적인 규정과 정치적 규정을 모두 동등하게 취급하고 있고, 무슬림으로서 다섯 가지 의무를 비롯해 목욕이나 참회의 방법과 같은 의례적 규범(이바다트)이 있다. 그리고 사법적인 문제에서 도덕적인 문제까지를 대상으로 하고 있다. 예를 들어 결혼, 이혼, 비무슬림의 권리와 의무, 상속, 매매, 증언, 소송, 범죄와 형벌, 나아가 전쟁, 국제문제 등에 관한 규정이 있다. 이것을 법적 규범(무아마라트)이라고 한다. 또한 이슬람법 체계는 알라와 인간의 관계를 중심으로 형성되었기 때문에 단순히 인간관계를 다룬 서유럽 법체계와는 매우 다를 뿐 아니라 법의 개념 자체가 서구적인 것과는 다르다. 서구의 형법이 유죄 또는 무죄를 판정하는 기준인데 반해 이슬람법은 삶의 도덕적인 측면으로 “명예(Honor)”와 “부끄러움(Shame)”을 중요시하고 있다.(이원삼, 『이슬람법사상』, (아카넷, 2001), 19면 이하 참조; 미야자키 마사카츠/이규원(역), 『하룻밤에 읽는 중동사』, (렌덤하우스, 2008), 40~41면; 공일주, 『이슬람 율법』, (살림, 2010/9), 4면 이하 참조; 이희수·이원삼, 『이슬람-9·11테러와 이슬람 세계 이해하기』, (청아, 2010), 387면 이하 참조).

75) 공식언어는 아랍어, 정부형태는 정교일치의 왕국 중심제인 이슬람군주국임을 천명하고 있다. Saudi Arabia Constitution, Art. 5. (a); 사우디아라비아 왕국에서 정부의 시스템은 군주제이다.

76) Saudi Arabia Constitution, Art. 26.

에만 처벌이 가능하도록 했다. 법관에 대해서는 독립성을 보장하면서도 샤리아가 적용되는 사건에서는 법관에 대한 통제가 가능하도록 제 46조에서 규정하였다. 이 밖에도 곳곳에 코란과 순나 그리고 샤리아를 근거규범으로 언급하고 있다.

총 9장 83개 조문으로 구성되어 있으며, 제1장 일반원칙(General Principles), 제2장 왕정(Monarchy), 제3장 가족(Features of the Saudi Family), 제4장 경제원칙(Economic Principles), 제5장 권리와 의무(Rights and Duties), 제6장 국가권력(The Authorities of the State), 제7장 재정(Financial Affairs), 제8장 감사(Control Bodies), 제9장 일반조항(General Provisions)순으로 편재되어 있다.

제1장은 사우디아라비아가 이슬람을 국교로 하는 주권국이며, 공식 언어가 아랍어임과 수도가 리야드임을 천명하고 있다(제1조). 그 밖의 조문에서는 공휴일과(제2조) 국기와(제3조) 국장(제4조)에 대한 자세한 내용을 규정하면서 법률로 國歌와 훈장에 관해 규정하도록 하고 있다(제4조).<sup>77)</sup>

제2장에서는 국가형태가 군주국임을 밝히면서 왕가의<sup>78)</sup> 권력세습, 코란과 존경받는 예언자들의 전통에 따른 통치(제5조), 코란과 예언자들의 전통에 따라, 상황<sup>79)</sup>을 초월한 국민의 왕에 대한 복종과 순종(제6조), 코란과 예언자의 전통에 따른 행정부의 권력행사(제7조), 샤리아 법에 따른 정의, 합의, 평등에 기반을 둔 정부를 규정(제8조)하고 있다.

제3장은 가족에 대해 규정하고 있는데 그 내용이 매우 종교적이다.

77) Saudi Arabia Constitution, Art. 3.; 사우디아라비아 왕국의 국기는 다음과 같다. (a) 색깔 : 녹색, (b) 너비는 길이의 3분의2 정도로 동일하여야 한다, (c)“하느님과 모하메드는 그의 예언자이다”라는 단어 아래에 칼을 들고 있는 것을 중앙에 새겨야 한다. 국기와 관련된 규율을 법률에 정하고 있다. Saudi Arabia Constitution, Art. 4.; 사우디아라비아 왕국 엠블렘(국장)은 두 개의 칼사이 위쪽 공간에 야자수 나무로 구성한다. 법률에 사우디아라비아의 國歌와 메달을 정한다.

78) 사우디아라비아 왕국은 수도를 리야드로 하고 있으며, 2007년도 기준으로 수도 인구는 약 470만명이고, 국가원수로 압둘라국왕을 두고 있다.

79) 평안할 때, 어려울 때, 기쁠 때, 역경당할 때를 그러한 예로 명시하고 있다.

제9조는 가족이 사우디공동체의 핵심이며 공동체의 구성원은 이슬람 신앙과 신과 그의 예언자에 대한 충성과 복종, 법의 준수, 이슬람 신앙을 나타내는 영광스러운 역사와 조국에 대한 사랑과 긍지를 가져야 한다고 규정한다. 제10조에서 국가는 가족간의 결속을 강력히 강화하고, 아랍과 이슬람의 가치를 유지하게 하며, 구성원의 재능과 능력이 올바르게 성장할 수 있도록 해야 한다는 것을, 제11조에서는 사우디공동체는 선한행위와 경건함, 성숙한 원조와 성숙한 협력에 근거한 신의 명령 준수 원칙을 토대로 함을, 제12조에서는 국가내의 연합이 의무이며, 국가는 분열이나 폭동 그리고 분리를 야기하는 어떠한 것도 허용하지 않는다는 것을, 마지막으로 제13조에서는 교육의 목적은 젊은이들에게 이슬람 신앙이 스며들게 하는 것이며, 구성원들에게 공동체를 세우는 유능한 구성원이 되기 위한 준비로서의 지식과 기술을 제공하고, 조국과 역사에 대한 긍지와 사랑을 갖게 하는 것임을 명확히 하고 있다.

제5장 ‘권리와 의무’ 편에서는 대부분의 대륙법계 헌법국가가 ‘권리와 의무’편에서 맨 먼저 규정하고 있는 ‘인간의 존엄과 가치’ 대신 이슬람과 국가 그리고 국민의 관계를 규정하고 있다.<sup>80)</sup> 이어 성지의 보존과 순례자들의 보호에 관한 규정과(제24조), 세계평화를 위한 아랍과 이슬람 국가의 희망의 실현을 위해 국가가 노력할 것을 규정하면서(제25조) 제26조에 이르러 (대륙법계의 헌법구조처럼) 인권보호에 대해 규정한다. 하지만 그 내용은 대륙법계통의 헌법과는 다른데 ‘국가가 샤리아법에 따른 인권을 보호’한다고 규정하고 있기 때문이다. 결국 서구와 우리의 헌법질서가 인간의 자유와 권리를 바탕으로 구조설계가 되어있는 것과는 달리 신 중심으로 그 헌법구조가 설계되어 있는 것이다.

80) 제23조 국가는 이슬람을 보호하고 샤리아를 적용한다. 샤리아는 권리와 피해야 할 것을 명령하며 하나님의 명령에 따른 의무를 부여한다.

제6장에서는 국가의 권력에 대해 자세히 규정하고 있다. 대륙법체계처럼 사법부, 행정부, 입법부로 국가의 권력이 구성된다고 규정하고 있는 점은 같으나(제44조) 헌법과 법률에 따라 부여된 역할을 수행하기 위해 각부가 서로 ‘협력’할 것을 명시한 것과 이러한 권력의 중심에 왕이 위치하도록 규정하고 있는 것은, 인간의 자유와 권리를 가장 중요한 기둥이라고 보고 이를 침해할 수 있는 권력을 통제하기 위해 권력분립의 원칙을 강조하고 있는 대륙법계의 성문헌법체계와는 매우 다른 시각에서 설계된 내용으로 파악된다.

### (3) Qatar State

9.11테러 이후 생생한 아랍권 현장보도로 유명해진 알자지라(Aljazeera) 방송국<sup>81)</sup>이 국왕의 투자로 개국된 것처럼, 걸프아랍국가중에서는 개방적 성향을 가진 나라로 볼 수 있는 카타르도 제1조에서 이슬람을 국교로 하고 샤리아를 입법의 원천으로 한다는 것을 명문화 하였고 카타르국민은 동시에 아랍국 구성원(part of the Arab Nation)이 된다고 규정한다.<sup>82)</sup>

제1장 국가와 통치의 근거, 제2장 사회의 기본원칙들, 제3장 권리와 의무, 제4장 권력구조, 국왕, 입법권, 행정권, 사법권, 제5장 관계규정으로 구성되고 150개 조항을 갖고 있다. 권력의 원천을 국민으로 규정하면서 권력분립을 명문화 하고 있다. 입법권은 자문회의(Shoura Council)<sup>83)</sup>에, 행정권은 국왕에, 사법권은 헌법에 규정된 법원에 속한

81) 아랍권 신문들은 전쟁이 일어나면 주로 미국이나 이스라엘의 공격 장면이 1면기사로 선정되는 세계 대다수의 언론사의 시각과는 달리, 전쟁으로 인해 고통 받는 사람들을 1면기사로 내보낸다. 방송에 있어서는 아랍권의 이해를 잘 대변하면서 전 세계에 주요 방송국에 영향력(아랍권 사건에 정통하면서 신속한 보도를 통해)을 미치는 방송사라 할 수 있다.

82) Qatar Constitution, Art. 1.; 카타르는 독립주권의 아랍 국가이다. 카타르 종교는 이슬람이고 샤리아법은 그 법제의 주요 근간이 된다. 카타르의 정치시스템은 민주주의이다. 공식적인 언어가 아랍어이다. 카타르 국민은 아랍국가의 일부분이다.

83) Qatar Constitution, Art. 77.; Al-Shoura 위원회는 45명으로 구성되는데, 30명이 직

다. 법원의 판결은 국왕의 이름으로 하게 된다. 국왕은 국무총리를 지명하고, 국왕이나 자문회의(1/3의 찬성)는 헌법개정을 할 수 있는 대권을 갖는다. 법원은 위헌심판을 행한다(제140조). 사법부는 적절한 기능 행사를 위해 최고회의(Supreme Council)의 자문을 받아야 한다(제137조).

#### (4) 쿠웨이트

헌법전문과 총 5편으로 구성되어 있고 183개의 조문으로 구성되어 있다. 제1편 국가와 통치구조(The State and System of Government), 제2편 사회의 기본요소(Fundamental Constituents of Kuwaiti Society), 제3편 권리와 의무(Public Rights and Duties), 제4편 통치(Powers), 제5편 일반 규정과 경과규정(General and Transitional Provisions)이 그것이다. 특히 제4편은 다시 제1장 일반규정(General Provisions), 제2장 국가원수(The Head of State), 제3장 국회(the National Assembly), 제4장 행정부(the Executive Power)<sup>84</sup>, 제5장 사법부(the Judicial Power)로 구성된다.

헌법전문에서는 알라의 속성과 국왕의 역할을 언급하면서 아랍민족주의(Arab nationalism), 세계평화, 인류문명, 정치적 자유, 평등, 사회정의, 아랍전통의 수호와 발전, 개인의 존엄, 공익의 실현, 국가연합을 위한 합의제 견지 등을 밝히고 있다. 제1편에서 쿠웨이트는 독립된 주권을 가진 아랍국가(Arab State)임과 주권이나 영토의 일부라도 포기되지 않으며 국민이 아랍국가(Arab Nation)의 일부임을 규정하고(제1조), 이슬람이 국교임과 샤리아가 입법의 원천임을 밝히고(제2조), 공용어는 아랍어이고(제3조), Mubarak al-Sabah(الشيخ مبارك بن صباح الصباح)왕가가 왕위를 세습하는 군주국임을(제4조), 법률에 의해 국기, 국장, 휘장, 國歌 등을 정하도록 하면서(제5조), 통치구조의 원리는 주권과 권

집 선출하고, 비밀투표로 선출된다. 그리고 국왕은 나머지 15명을 임명한다.

84) 행정부는 다시 제1관 내각(the Cabinet), 제2관 재정(Financial Affairs), 제3관 군사(Military Affairs)로 구성된다.

력의 원천이 국민에게 있는 민주국가임을 그리고 그 주권의 행사는 당해 헌법에 의해 이루어져야 함을 규정한다(제6조). 제2편에서는 국가목적으로 사회의 기둥인 정의, 자유, 평등과 국민 상호간의 협력과 성숙한 상호원조가 사회의 근본임을 밝히면서(제7조) 이의 실현을 위한 국가의 역할을 후견적(Guardian, safeguard) 역할로 규정한다(제8조).<sup>85)</sup> 제9조에서는 가족에 관해 규정하는데 가족이 사회의 초석(cornerstone)이라고 하면서 종교와 도덕과 애국심의 토대위에 형성되며 법의 역할이 가족의 연합을 유지하고 결속을 공고히 하며 모성과 아동을 보호하는 것임을 천명하고 있다. 청소년을 도덕적, 육체적, 영적으로 보호하고 돌보는 국가의 의무를 역시 규정하고 있다(제10조). 제29조에서는 평등, 인간의 존엄, 자유를 규정하지만 사우디아라비아처럼 샤리아에 대한 언급은 없다. 제40조에서는 교육이 공공정책과 도덕의 테두리 내에서 보장됨을 규정하고, 제49조에서는 공공질서(public order)의 준수와 공중도덕(public moral)의 존중을 모든 거주민에게 요구하고 있다.

권력에 대해 규정하고 있는 제4편에서는 권력의 분립을 제1장에서 규정하고 있는데 통치구조가 헌법규정에 따른 각 기관의 협력하에서의 권력분립원칙에 바탕을 두고 있다고 한다. 헌법이 규정하는 이러한 권력의 전부나 일부는 이양할 수 없다고 규정한다(제50조). 이에 따라 입법권이 헌법에 따라 왕과 국회에 귀속되고(제51조), 행정권은

85) 대륙법계통의 국가가 역사적으로 국가나 국왕이 개인의 자유를 침해했던 반성으로 자유를 ‘국가로부터의 자유’로 파악하고 있는 것과는 그 내용구조가 매우 다르다. 자유는 이미 선제적으로 존재하는 자연법상의 권리 혹은 천부인권의 내용으로 파악하기에 ‘국가의 목적’이나 ‘후견에 의한 장려’라는 개념이 서구에서는 성립할 수 없다. 다만 서구의 헌법이론 중에서도 민주주의가 정착된 20C의 ‘사회적 법치국가’ 개념 하에서 국가가 자유를 침해한다는 18, 19C의 ‘자유주의적 법치국가’ 개념하의 침해사고적 개념에서 벗어나 국가가 적극적으로 개입하여 자유를 증진시킬 것을 주문하는 견해도 복지 국가 과제와 연결되어 보편화 되었다. 통상 서구법체계에서는 주로 예산이 수반되는 복지영역의 부분을 국가목적으로 설정하고 장기과제로 파악하면서 국가의 후견적 역할을 강조하고 있다; 우리나라처럼 분단이 되어 있는 경우 통일과업이 국가목적이 되기도 한다.



헌법이 정하는 바에 따라 왕, 내각, 장관에게 귀속되며(제52조), 사법권은 헌법의 범위 내에서 왕의 이름으로 행사되는 법원에 귀속됨을 밝히고 있다(제53조).

제2장 국가원수편에서는 왕이 국가원수임을 밝히면서 왕권의 절대성(immune)과 불가침성(invulnerable)을 선언하고(제54조), 장관을 통한 권한 행사와(제55조), 국무장관(Prime Minister)을 자문(the traditional consultations)을 거쳐 임명하고 장관들을 국무장관의 추천에 의해 임명하도록 하면서(제56조), 국무장관과 장관들은 왕에 대해 연대책임(collectively responsible)을 지고 각 장관은 또한 개별적으로 왕에 대해 소관업무에 관한 책임을 진다고 규정한다(제58조).

제59조는 왕에게 보장된 헌법상의 권한행사를 법에 따라 행사하도록 하고 있으며 신의(神意)에 따른 왕권계승선서에서는 헌법과 법을 존중하며 국민의 자유, 권익, 재산을 방어하고 독립과 국가의 영토적 통합을 공고히 할 것을 맹세하도록 규정하고 있다(제60조). 부왕을 두어 부재나 사고시에 (왕의 권한 범위 내에서) 권한을 대행하도록 하고 있고(61조), 이 경우 ‘왕에 대한 충성’을 선서내용에 추가하는 것을 제외하고는 왕권계승선서의 내용과 동일한 내용으로 선서하게 된다(제63조). 전쟁은 왕의 칙령(decree)에 의해 선포되나 방어목적의 경우에만 허용되고, 공격목적의 전쟁은 허용하지 않고 있다(제68조). 계엄령은 법이 정한 요건을 충족하는 경우 왕의 칙령의 형식으로 선포되나 이 경우 15일 이내에 국회에서 그 효력 지속성에 대한 결정을 해야 하고, 국회해산의 경우에는 새로 구성되는 차기국회의 첫 회의에서 이를 결정해야한다(제69조). 왕의 비상명령(Emergency Decrees)도 허용되는데 이는 국회가 폐회중이거나 해산된 경우에 한하고 이 경우 왕의 비상명령은 법률의 효력을 가진다(제71조). 이러한 비상명령은 헌법에 위배되어서는 안되고 예산을 수반하는 법에 상반되어서도 안된다. 칙령에 의해 사면과 감형을 할 수 있으나 일반사면의 경우에는

그 목적에 맞게 법에 의해서만 할 수 있다(제75조). 법에 따라 훈장수여(제76조)를 하고 통치기간 동안의 왕의 연봉역시 법에 의해 정해지게 된다(제78조).

제3장 국회편에서 규정하고 있는 내용<sup>86)</sup> 중 중요한 것을 살펴보면 다음과 같다. 법은 국회에서 통과되고 왕이 승인해야 효력을 가진다(제79조). 국회의원의 자격을 제82조에서 정하고 있는데 i)법에서 인정된 쿠웨이트 태생일 것 ii)선거법에 따른 선거권자일 것 iii)선거일 현재 30세 이상일 것 iv) 아랍어를 잘 읽고 쓸 수 있을 것이 그 요건이다. 정기회는 8개월 이상이 열려야 하고(제85조) 임시회는 국왕의 칙령이나 국회의원 과반수의 요구로 열린다(제88조). 국회에는 의장과 부의장을 두며(제92조), 왕은 당해년도나 차기년도의 국정이나 중요 공적 사안의 내용을 포함하는 국회개회연설을 하며 국무장관에게 이를 위임하거나 대독하게 할 수 있다(제104조).

제4장 행정부편에서는 국무장관의 보수를 법으로 정하도록 하고 있으며(제124조), 장관의 자격은 국회의원의 자격을 규정한 제82조를 준용한다고 하고 있다(제125조). 국무장관이 사임하거나 직을 상실하면 모든 장관역시 이에 종속되며(제129조), 장관의 겸직을 금지하면서 재임 중 국유재산의 구입이나 취득을 금지하고 있으며, 자신의 재산을 판매하거나 전환하여 국가소유가 되도록 하는 것을 금지하고 있다(제131조). 업무수행이나 감독을 위한 행정명령을 발하게 하고(제130조), 업무수행 중 발생하는 민·형사상의 위법상태에 일반법 대신 특별법을 적용하게 하고 있고(제132조), 지방자치를 보장한다(제133조).

86) 제79조에서 제122조 까지(총 44개 조문)의 내용이며 많은 내용을 규정하고 있다. 광역 업무를 수행하는 행정부편이 제123조에서 161조까지(총 59개 조문) 사법부편이 제162조에서 173조까지(총 12개 조문) 왕권에 대해서는 제54조에서 제78조까지(총 25개 조문)를 규정하고 있는 것과 비교해 보면 국회편의 내용이 매우 자세히 규정된 것을 알 수 있다.

제5장 사법부편의 중요내용 개관은 다음과 같다. 사법부의 독립을 보장하며(제163조) 법에 정한 경우를 제외하고는 공개재판을 통해(제165조) 모든 사람이 사법부의 조력을 받을 수 있다고 규정하고 있다(제166조). 법에 따른 사법최고회의(Supreme Council of Judiciary)가 구성되며(제168조), 법원과 군사법원의 기능과 관할권을 규정하면서(제164조), 각 법원사이의 관할권 분쟁해결방법은 법으로 규정하도록 하고 있다(제172조). 제173조에서는 법에 의해 설치된 헌법심사기관을 규정하면서 행정부나 관련당사자가 위헌법규에 대한 심사를 청구할 권리를 법에 의해 보장하도록 하고 있으며, 이 기관이 법규에 대해 위헌 선언을 한 경우 그 법규는 무효로 간주되게 하고 있다. 비교법적으로 특이한 것은 사법부편에서 검찰조직을 규정하고 있다는 것이다(제167조).<sup>87)</sup> 또한 예외적으로 법에 규정된 특정범죄에 대해서는 법률에 의해 그 수사를 정보기관(public security authorities)에서 할 수 있도록 하고 있다.

#### (5) United Arab Emirates Constitution

##### 1) UAE 헌법체계의 관건

UAE는 Abu Dhabi, Dubai, Sharjah, Ajman, Umm Al Quwain, Fujairah의 에미리트로 1971년에 6개의 에미리트로 구성되었고, 1972년 2월 10일에 Ras Al Khaimah가 합류를 함으로써 7개의 에미리트 聯邦國家가 되었다.<sup>88)</sup> UAE의 헌법서문에는 에미리트 간의 연합을 통하여 더 나은 삶, 더 지속적인 안전성뿐만 아니라 에미리트 국민들과 국제적으로 높은 지위를 촉진하기 위한 것으로 에미리트 국민들의 바램이라고 정하고 있다.

87) 우리나라는 법무부에 검찰청을 두고 있기에 행정부 소속이 된다.

88) 금상문, “UAE(United Arab Emirates)정치발전과 이슬람” 『중동연구』 제23권제1호 (한국의국어대학교 중동연구소, 2004/7), 57~92면.

UAE의 현행헌법은 1972년 12월에 잠정적으로 승인되어 효력이 발생하게 되었고, 1976년, 1981년, 1986년, 1991년까지 연장하여 오다가 1996년 5월에 영구적인 헌법으로 승인 되었다.<sup>89)</sup>

UAE의 법체계는 연방법과 각 에미리트법으로 구별되고, 그 밖에도 이슬람국가의 특징인 샤리아법<sup>90)</sup>이 영향을 미치고 있다. UAE 법률은 기본적으로 프랑스법, 로마법, 이슬람법인 대륙법에 기초를 두고 있으며, 2011년 현재 UAE 법률은 아부다비, 두바이의 발전에 따라 국가간의 계약법, 건설법, 투자법 등의 입법화로 英美법인 (Common Law)가 많은 영향을 끼치고 있다.<sup>91)</sup> 따라서 UAE의 법률체계는 대륙법계와 영미법계가 혼합된 법률체계를 구성하고 있다.

## 2) UAE의 국가형태와 구성요소

UAE 헌법은 아랍 에미리트가 독립적이고, 주권적인 연방국가임을 밝히고 있다(헌법 제1조). UAE 연방의 주된 목적은 주권(Sovereignty)과 독립성을 유지하는 것이다. 연방의 안전기준은 안전성과 보안이다. 연방은 어떤 침략 또는 각 에미리트의 존재에 대한 방어를 하는 것이다. 또한 연방 국민의 책임과 권리를 보호하는 것이다. 아울러서 에미리트간의 긴밀한 협력의 성과는 공동의 이익을 위한 목적과 모든 분야에서 증진과 번영을 도모하는 것이다. 헌법의 틀 내에서 내부 사정이 있는 다른 에미리트의 주권과 독립을 위하여 각 에미리트의 존

89) UAE 연방헌법이 1971년에 잠정적인 헌법인 이유는 두바이, 라스 알 카이마가 연방수준에서 국방과 사법체계를 통합하는 것에 반대했기 때문이다. 그리고 쿠웨이트와 사우디아라비아가 1996년에 중재를 하여 비로소 1996년 영구적인 헌법으로 확정되었고, 하지만 두바이와 라스 알 카이마는 경제와 사법체계에서 독자성을 유지하게 되었다. 따라서 UAE 헌법은 연방국가를 유지하기 위하여 기본적인 틀을 유지하게 되었고, 각 에미리트의 독자성을 최대한 인정하게 되는 방향으로 구성하게 되었다.

90) UAE에서 샤리아법은 혼인, 이혼, 상속, 자녀 양육권 등 가족문제에 제한적으로 적용된다.

91) Ibrahim Abdulla Al-Marzouqi, *Human Rights in Islamic Law*, (Abu Dhabi-U.A.E., 2005), pp. 10-29.

중과 함께 모든 시민을 위하여 더 나은 삶을 제공하는 것이다(헌법 제10조). 따라서 연방국가는 통치권을 각 에미리트에 분산시키는 분권주의에 입각하여 분할된 각 에미리트가 결합하여 하나의 국가적 결합체를 구성하는 국가를 말한다. 각 에미리트는 주권을 가지지 아니한다는 점에서 본래의 국가와 구별되고, 연방의 의사결정에 참여하고 광범위한 자주적인 조직권을 가진다는 점이다.

UAE 연방의 구성요소로 연방은 각 에미리트의 경계에 놓여있는 영해와 모든 영토에 걸쳐져 있는 문제를 헌법에 따라 주권을 행사한다(헌법 제2조). 그리고 각 에미리트가 헌법에 의하여 관할권이 미치지 않는 문제에서 자신의 영토와 영해에서 주권을 행사한다(헌법 제3조). 연방은 영토와 영해의 일부를 포기하거나 주권을 양도하지 못한다(헌법 제4조).

그리고 헌법 제6조에 연방의 국민은 아랍국가의 한 부분이고 한 사람임을 정하고 있다. 연방시민은 법률의 규정에 의하여 단일국적을 가지고, 해외에 체류할 경우에는 연방국민은 국제적인 허용원칙에 따라 연방정부의 보호를 받는다. 또한 연방의 시민이 아닌 자는 자신의 국적을 박탈할 수 있고, 법률의 규정에 의하여 철회할 수도 있다(헌법 제8조).

### 3) UAE 연방 헌법상 法 앞에서의 平等權

헌법 제25조에 “모든 국민은 인종, 국적, 종교, 신앙 또는 사회적 신분과 관련하여 연방시민과의 사이에서 관련 없이 법 앞에 평등하다”고 규정함으로써 평등권을 보장하고 있다. 평등의 원칙은 정의를 지향하는 헌법국가의 핵심적인 원칙이자 전체 법체계질서를 지도적인 법원칙이다. 즉 평등의 실현은 정의의 요청으로 간주되며, 평등은 정의의 정신이다. 헌법국가에서 평등권은 국가의 침해행위뿐만 아니라 수혜적인 행위 또는 급부행위에 적용되는데, 이는 기본권 중에서 가장 넓은 범위에 적용되는 심사기준이기도 하다.

#### 4) UAE의 사회·경제적 기본권

##### ① 사회적 기본권

UAE 연방의 기둥은 모든 사람에 대한 기회균등, 즉 평등, 사회정의, 안전보장과 보안을 유지하는 것이고, 그들 상호간 자비와 협력은 끈끈한 유대관계를 형성하게 된다(헌법 제14조).

UAE 연방국가의 사회적 토대는 가족이다. 그리고 사회는 도덕, 종교, 윤리, 애국심을 기초로 하고 있다. 법은 사회안정과 안전을 보장한다(헌법 제15조). 그리고 사회는 어린이와 부녀자를 보호할 책임이 있고, 미성년자와 고령자, 무능력자, 강제해고 등의 문제에 대해 보호를 해야 한다. 그리고 사회는 이들 복지에 대한 책임을 지며 이는 사회보장법과 사회복지법에서 정한다고 정하고 있다.(헌법 제16조).

UAE 연방은 교육을 사회발전의 근본적인 원인이라고 한다. 연방내에서 교육은 초기단계에선 의무교육이고, 모든 단계에서 무료이다. UAE 연방법률에 문맹퇴치를 위한 것과 다양한 수준의 교육전파, 확산에 필요한 계획을 세우라고 명령하고 있다(헌법 제17조). 그리고 헌법 제18조에 학교는 권한 있는 공공기관의 감독과 감시를 받아야 한다고 정하고 있다. 또한 UAE 연방은 사회보장제도로 전염병과 질병을 치료 및 예방을 위하여 공립병원과 사립병원을 설립토록 촉진하고 있다(헌법 제19조).

##### ② 경제적 기본권

UAE 국민의 사유재산은 보호한다. 어느 누구도 공공의 이익에 의하여 보상한다는 법률의 규정에 의한 상황을 제외하고는 개인의 사유재산을 강탈당하지 못한다고 정하고 있다(헌법 제21조). 공공재산은 불가침이고, 공공재산의 보호는 모든 시민의 의무이다(헌법 제22조). 각 에미리트에 존재하고 있는 풍부한 천연가스는 공공재산으로 간주하고 있다(헌법 제23조).

UAE 국가경제의 토대는 사회정의를 실현하는 것이다. 국가경제는 공공과 민간 사이에 성실하게 협력하여야 하고, 국가경제의 목적은 법률의 한계내에서 국민에 대한 생활수준의 향상과 번영, 생산성 향상, 경제발전을 달성하는 것이다. 따라서 연방은 상호협력과 절약을 장려하여야 한다(헌법 제24조).

#### 5) UAE의 자유권적 기본권

UAE 헌법 제26조에“모든 국민은 자유권을 가진다. 그리고 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포, 수색, 구금 또는 구속을 받지 않는다. 또한 누구든지 고문과 굴욕적인 처우를 받지 않는다”고 자유권을 보장하고 있고, 자유권을 제한하는 경우에는 법률의 위임에 의하여야 한다고 정하고 있다.

그리고 범죄와 형벌은 법률에 의하여 정해지고, 관계 법률이 제정되기 전에 행한 범죄에 대하여는 처벌할 수 없다는 “죄형법정주의원칙”과 “소급효금지의 원칙”을 정하고 있다(헌법 제27조). 형벌은 개인적이고, 피고인은 법률에 의하여 유죄의 판결이 확정되기 전까지는 무죄로 추정된다는“무죄추정의 원칙”을 정하고 있고, 또한 피고인은 재판 도중에 자신의 방어를 수행할 수 있는 사람을 임명할 권리를 가지며, 변호인의 선임권을 가진다(헌법 제28조).

UAE의 국민은 거주이전의 자유와 거주지의 불가침을 정하고 있다(헌법 제29조, 제36조). 또한 의사 표현의 자유를 가지고, 우편, 전화, 다른 커뮤니케이션과 같은 통신비밀의 자유를 보장하고 있고, 종교의 자유, 집회결사의 자유, 직업의 자유, 강제추방금지, 정치적인 난민의 인도 금지, 재산몰수금지 규정과 예외적으로 법원의 판단에 의하여 재산을 몰수할 수 있다는 규정을 정하고 있다(헌법 제30조 내지 제39조).

#### 6) UAE 국민의 권리와 기본적 의무

UAE 헌법 제41조에 모든 국민은 사법부, 행정부에 불만을 제출한 권리를 가진다고 정하고 있다. UAE 연방의 모든 국민은 법률에 의하여 결정된 공공요금과 세금의 납부는 국민의 의무라고 정하고 있다. 연방의 모든 국민은 국방의 의무를 진다(헌법 제42조 및 제43조).

#### 7) UAE 연방정부의 통치구조

UAE 연방정부는 연방최고위원회, 연방대통령과 부통령, 연방각료위원회, 연방평의회, 연방사법부로 구성한다(헌법 제45조).

##### ① 연방최고위원회

헌법 제46조에 연방최고위원회는 연방에서 최고의 정부기관이다. 연방최고위원회는 모든 통치자로 구성되고, 에미리트 통치자의 부재의 경우에 부통령이 참여하여 구성된다. 연방최고위원회는 연방에 부여된 모든 문제에 대한 일반적인 정책형성 및 연방의 목표설정, 연간 일반예산 및 결산에 관한 법률을 포함하여 선포하기 전 연방법률의 제재, 국제협정과 조약의 비준, 연방내각위원회의 의장, 법원장(판사)에 대한 임명권, 승인권, 사임권, 연방헌법과 연방법률에 관한 문제 등을 담당한다(헌법 제47조). 연방최고위원회의 심의는 비밀이고, 최고위원회의 의사결정은 실질적인 문제에 대하여는 아부다비와 두바이 에미리트를 포함한 다섯 에미리트의 찬성이 있어야 하고(일곱의 에미리트 중 다섯 에미리트), 최고위원회의 절차적인 문제에 대하여는 다수투표로 결정하고, 이러한 문제는 최고위원회의 내부규정으로 정한다(헌법 제49조).

##### ② 연방대통령과 부통령

연방대통령과 부통령은 연방최고위원회에서 선출되고, 부통령은 대통령의 부재사유가 있을 경우에 권한을 행사하게 된다(헌법 제50조).



연방대통령과 부통령의 임기는 5년이고, 그들은 재선거로 동일한 임기를 수행한다. 그리고 연방대통령과 부통령은 직무를 수행하기 전에 연방최고위원회 앞에서 “나는 아랍에미리트 연방에 충실할 것을 전능하신 하느님께 맹세한다. 첫째, 헌법과 법률을 존중하고, 둘째, 연방국민의 이익을 보호하고, 셋째, 나는 나의 의무를 성실하고 충실하게 이행할 것이고, 연방의 영토보전과 연방의 독립을 보호할 것이다”선서를 하여야 한다(헌법 제52조).

헌법 제53조에 대통령의 사망과 사임으로 인하여 직무상 공백 또는 통치자가 그만 둘 경우에, 연방최고위원회는 헌법 제52조의 규정된 공백기간에 대하여 선출된 날로부터 1개월 내에 회의를 개최하여야 한다.<sup>92)</sup> 연방대통령은 연방최고위원회 주재 및 토론 진행, 연방최고회의 회의주재, 회의 절차 규율에 따른 회의 종료, 에미리트 멤버 중 요구로 회의에 대한 위원회의 소집의무, 언제나 회의참가를 요구하기 위하여 내각위원회와 최고위원회의 호출, 최고위원회의 동의된 연방법, 명령과 결정은 대통령에 의하여 승인·공표, 수상임명, 최고위원회의 동의로 공직 제안권 및 사임권, 대통령은 수상과 장관을 임명하며, 연방수상으로부터의 제안에 제청권 및 사임권, 민간과 군사(연방의 최고법원의 법원장 및 판사 제외)의 외국과 다른 고위 연방당국에 대한 연방의 외교대표자 임명권, 최고위원회의 동의로 연방장관의 해고권 및 사임권, 외국과 단체에 대한 연방의 외교대표자로 신용의 문서 서명과 연방의 외국의 영사 대표자 및 외교자격 수용 및 신용문서 취득, 장관의 자격과 연방장관 위원회를 통한 연방법, 명령과 결정의 이행에 대한 감독권, 서로 서로 다른 국가와 모든 국제적인 관계에서 내부적으로 연방대표권, 연방 헌법과 법률의 규정에 따라 중요한 형량 승인, 형량 감형, 사면권 이행, 장식과 메달과 관련된 법률의 규정에 따라 민간과 군사는, 존경에 대한 메달과 장식 수여, 연방헌법과

---

92) UAE Constitution, Art. 53.

법률에 따라 대통령에게 권한을 부여하고 있고, 최고위원회에 의하여 대통령에게 기타 모든 권한도 부여권한을 갖는다.<sup>93)</sup>

연방대통령은 연방사법부에 의하여 통과된 선고의 집행으로부터 사면권을 갖고 있다. 즉 연방대통령은 형량의 감형 또는 복역에 대한 사면권을 집행하기 전에 3년의 기간 동안 연방내각위원회에 의하여 선택된 6명의 회원으로 구성과 연방장관의 의장하에서 형성된 위원회의 승인을 얻은 후에 연방법무부장관의 추천을 근거로 갱신할 수 있다. 위원회의 회원은 좋은 평판과 능력이 있는 시민으로부터 추천된다. 위원회의 회원들은 무료로 한다. 위원회 의결은 비밀이어야 한다. 위원회의 의결은 다수투표에 의하여 결정된다.<sup>94)</sup>

### ③ 연방내각위원회

연방내각위원회는 국무총리(연방수상), 부총리, 장관으로 구성되고, 공직에 대한 책임을 갖는다(헌법 제55조 및 제58조). 장관은 능력과 경험에 대하여 알려진 연방의 시민 중에서 선택된다(헌법 제56조). 헌법 제58조에 의하면 외교부, 내무부, 국방부, 금융경제산업부, 법무부, 교육부, 공공건강부, 공공사업과 농업부, 통신부, 노동부, 정보부, 계획부로 구성되고, 이들 부처장관이 내각위원회를 구성한다. 국무총리(연방수상)는 내각위원회의 회의를 관장한다. 그리고 국무총리는 회의를 개최하고, 직접적으로 토론하고, 장관의 활동을 수행하며, 다양한 부처와 연방의 모든 행정조직 사이에 업무를 조율하고 감독한다. 또한 부총리는 연방수상의 부재의 경우에 수상의 모든 권한을 행사한다(헌법 제59조).

연방내각위원회는 국내외 연방정부의 일반정책의 이행을 수립, 연방 법률의 초안을 제안, 연방의 연간 일반예산 작성 및 최종계정, 명령과

93) UAE Constitution, Art. 54.

94) UAE Constitution, Art. 107.

다양한 결정의 초안 준비, 연방법률의 개정 없이 이행에 대한 필요한 규제 사안 또는 그러한 규제중단 및 집행으로부터 면제제작 또한 연방헌법과 법률의 한계내에서 행정과 공공서비스 조직과 관련된 경찰 규제와 기타 규제 사안, 내각위원회 또는 특별한 법률조항의 선포로 연방장관 또는 행정당국의 권한을 규제, 연방법률, 명령, 결정의 이행의 중단과 연방과 에미리트에 관련된 당국의 모든 규제, 연방법원에 의하여 내려진 판결의 집행 및 연방에 의하여 결정된 국제조약과 협정의 이행에 대한 감독, 법률의 규정에 따라 연방근로자의 해고와 임명, 일반적으로 연방근로자의 훈련과 행동 그리고 연방의 공공서비스와 부서에서 근로자 행동의 규제, 다른 행정당국은 헌법의 한계내에서 최고위원회에 의해 또는 법률에 의하여 권한 확정의 권한을 갖는다(헌법 제60조).

연방내각위원회의 심의는 비밀이고, 결정은 에미리트의 과반수로 통과된다. 그리고 투표가 동등하게 가부동수인 경우에는 국무총리의 투표로 결정된다(헌법 제61조). 그리고 국무총리(연방수상) 또는 부총리 그리고 장관은 어떤 직업적, 사업적, 직업을 또는 연방정부와 에미리트 정부간의 상거래, 금융 및 상업회사의 이사회의 공식적인 회원으로 결부된 행위를 해서는 안된다(헌법 제62조). 즉 내각위원회의 국무총리, 부총리, 장관은 다른 직무를 겸직하지 못하도록 금지케 하는 규정을 두고 있다. 이와 더불어서 연방내각위원회의 멤버는 전적으로 개인적인 이익을 포기하고 공공복지의 증진, 연방의 이익을 제공하는 것을 목표로 하여야 한다(헌법 제63조).

국무총리(연방수상), 부총리, 장관은 국내외 연방의 일반적인 정책집행을 위하여 연방최고위원회와 연방대통령 앞에서 총괄적인 책임을 진다(헌법 제64조). 연방내각위원회는 매년 회계연도를 시작함에 있어서 모든 분야에서 진행과 목표달성, 안보와 안전성 통합, 연방의 토대를 강화하는 가장 실용적인 최고의 수단과 내각 추천권과 함께 다른

국가와 국제기관과의 연합관계, 내부업적에 대한 상세한 진술을 연방 최고위원회에 프리젠테이션을 하고 연방대통령에게 제출하여야 한다 (헌법 제65조).

#### 8) 연방평의회

UAE의 연방평의회는 헌법국가에 있어서 입법부에 해당하나, 국가 최고권력기관의 최고회의이고, 법률안의 작성은 정부가 담당하기 때문에 형식상 심의기관에 불과하다고 하겠다.

UAE의 연방평의회는 헌법 제68조에서 40명으로 구성되는데, Abu Dhabi 8명, Dubai 8명, Sharjah 6명, Ras Al-Khaimah 6명, Ajman 4명, Umm Al-Quwain 4명, Fujairah 4명으로 의석이 배분된다. 그리고 각 에미리트는 연방평의회에 국민의 대표로 선출하는 결정은 자유하다고 정하고 있다(헌법 제69조). 2005년 HH Sheikh Nohammed bin Rashid가 두바이의 대표가 되고, 동시에 국무총리 및 부통령으로 선출되면서 간접선거의 방식으로 개편되었다. 개편이유는 2005년 독립기념일 경축사에서 국가개혁 프로그램의 일환으로 연방평의회 역할 강화를 천명했기 때문이다. 즉 첫째, 선거인단에 의한 의원선출, 둘째, 평의회 권한 확대 및 의원수의 증가, 셋째, 공개선거로 이루어진다.

UAE의 연방평의회 멤버가 되기 위하여는 연방평의회 대표자로 연방의 에미리트 시민으로서 장기적으로 거주자여야 하며, 선출당시 적어도 25세 이상이어야 하고, 좋은 품행과 평판을 가져야 하고, 유죄 판결을 받지 않아야 하고, 읽고 쓰는데 충분한 지식을 가져야 한다고 정하고 있다(헌법 제70조). 연방평의회 멤버는 장관직을 포함하여 모든 공직을 겸직할 수 없다.<sup>95)</sup> 연방평의회 임기는 2년으로 하고, 임기가 만료된 멤버는 2년 더 재선될 수 있다.<sup>96)</sup>

95) UAE Constitution, Art. 71.

96) UAE Constitution, Art. 72.

UAE 연방평의회는 멤버가 임기가 끝나기 전에 공석이 될 경우에, 공석이 된 날로부터 2달 이내에 멤버를 선정하여야 한다(헌법 제74조). 연방평의회는 회의는 연방수도에서 개최하고, 멤버 중에 필수자격 요건을 결하게 되는 경우에는 회원 과반수 또는 다섯 멤버의 제안으로 회원의 자격을 박탈한다(헌법 제75조, 제76조). 연방평의회는 멤버는 단순히 에미리트만이 아니라 연합의 모든 국민을 대표한다(헌법 제77조). 연방평의회는 의원은 본회의와 위원회 내에서 그들의 직무수행 중에 표현된 어떤 의견에 대하여는 면책된다. 또한 헌법 제82조에 “현행범(flagrant delicate)” 경우를 제외하고, 연방평의회는 회기 동안에 의회의 승인 없이 어떤 의원에 대한 어떠한 형사절차를 수행할 수 없지만, 연방평의회는 회기가 아닌 동안에 그러한 형사절차가 진행되고 있다면 연방평의회에 통지를 하여야 한다고 정하고 있다.

연방평의회는 의원 중 대통령, 2명의 부통령과 제1, 제2의 관리자로 구성된 사무국이 존재하며, 의장과 부의장의 임기는 연방헌법 제72조에 따른 기간 만료나 평의회 임기가 만료되었을 때 해산한다.<sup>97)</sup> 또한 연방평의회는 의회에 직접 책임을 질 수 있도록 지원하는 사무총장을 두고 있고, 투표와 논의과정 및 절차, 규칙, 고용, 사무국, 회원, 위원회, 다른 문제와 의회에 관한 일체 사항 및 의장, 부의장, 관리자의 권한을 헌법의 한계내에서 명령으로 정하고 있다.<sup>98)</sup>

연방헌법 제85조에 연방평의회는 공개하고, 의원의 3분의1 또는 의장, 정부대표자의 요청에 따라 회의를 비공개로 개최할 수 있다. 그리고 연방평의회는 심의가 회원의 과반수 이상이 참석하지 않는다면 유효하지 않고, 회원의 절대적인 다수의 투표로 결의안은 채택된다(헌법 제87조). 또한 연방평의회는 회기는 한 달의 기간동안 연방 장관 및 위원회의 승인과 연방대통령에 의하여 선포된 명령에 의하여

---

97) UAE Constitution, Art. 84.

98) UAE Constitution, Art. 85.

연기할 수 있다. 연방평의회는 승인을 제외하곤, 회기는 한번만 확인한다. 더불어서 연방평의회는 연방최고위원회의 승인과 함께 연방대통령에 의하여 선포된 명령으로 해산될 수 있고, 해산 명령은 명령의 60일 이내에 새로운 평의회에 대한 소집을 포함할 수 있다.<sup>99)</sup>

연방평의회는 권한으로 헌법 제110조에 반하지 않는 한, 개정 법률을 포함한 연방법률(안)은 최고위원회에 비준을 위하여 프리젠테이션을 하고, 연방대통령에게 제출하기 전에 연방평의회에 제출하여야 한다. 그리고 연방평의회는 법률안을 통과, 수정, 거절여부를 결정한다(헌법 제89조). 또한 연방평의회는 연방의 연간 일반예산에 대한 법률안과 최종계정의 법률초안을 검토하고(헌법 제90조), 정부는 국제조약, 협약 및 각종의 국제기구와 다른 국가를 포함한다는 설명과 함께 연방평의회에 통지하여야 한다(헌법 제91조). 연방평의회는 연방업무와 관련하여 어떤 일반적인 주제를 논의할 수 있고, 내각위원회는 연방의 최고이익에 반하지 않는 한 그러한 논의를 연방평의회에 알려야 한다. 국무총리(연방수상)와 관련 부처장관은 토론에 참여를 하고, 평의회는 토론 주제를 정하고 권장사항을 표현할 수 있다.

앞선 권한과 더불어서 연방평의회는 정부의 국정운영에 대한 질문권을 가진다. 즉 국무총리(연방수상), 부총리, 관련 부처 장관은 평의회에 출석하여 의원이 정부에 관한 질문을 답변하여야 한다.<sup>100)</sup>

### 9) UAE의 연방사법부

UAE 연방사법부는 연방국가라는 점에서 연방헌법에 의하여 규정된 연방사법부에 할당되지 않는 모든 사법분야의 문제에 있어서 각 에미리트가 독자적인 사법권을 갖는다.<sup>101)</sup> 헌법 제104조에 따르면 지방법원에 할당된 모든 일부의 관할권은 연방사법부와 관련하여 에미리트

99) UAE Constitution, Art. 88.

100) UAE Constitution, Art. 93.

101) UAE Constitution, Art. 104.

요청에 따라 발행되는 연방법률에 따라 양도할 수 있다. 형사, 민사, 상업 그리고 기타 소송에서 지방당국의 판결에 대한 항소의 상황은, “항소심에서의 결정이 최종적이다”라고 연방법률에 규정되어 있다면, 연방법원에 언급된다.<sup>102)</sup>

헌법 제94조에 재판은 규율의 기본이고, 판사는 그 직무를 수행함에 있어 독립적이다. 그는 행정당국에 구속되지 않고 법과 자신의 양심에 구속된다. 즉 UAE의 법관도 법에 구속된다는 것은 법관의 독립성을 확보하기 위한 필수적인 요건이다. 법관은 사법기능을 이행함에 있어서 오로지 헌법과 법률을 기준으로 삼아야지, 외부로 부터의 영향을 받거나 지시 명령에 따라서는 안된다. 즉 법관은 헌법과 법률에 구속을 받는다는 것을 보장하기 위하여, 직무의 독립성은 외부로부터의 영향과 지시를 배제한다는 것이다. 궁극적으로 법관의 직무독립성은 헌법과 법률의 기속을 실현하는 것이고, 이로써 공정한 재판, 즉 사법부의 객觀性和 公正性を 保障하고자 하는 것으로 판단된다.

연방은 연방대법원과 에미리트 주법원을 갖는다(헌법 제95조). 이슬람사회인 UAE의 사법부는 독립적인 정부기관<sup>103)</sup>으로 법원은 연방최고법원, 지방법원 성격의 각 에미리트 민사·형사법원, 이슬람정신에 의거한 샤리아법원<sup>104)</sup>이 존재한다. 재판은 대부분 단심제로 운영되고 있으며, 사형과 같은 중형과 관련된 사건에 대해서는 샤리아법원에서 재심한다. 각 에미리트 재판제도는 기본적으로 연방법원을 정점으로 3심제도를 채택하고 있다. 두바이와 라스 알-카이마를 제외한 5개의 에미리트는 자신의 법원이 존재하고 있으며, 이들 5개의 법원은 연방사법당국의 감독을 받으며, 연방대법원과 협력한다는 조건하에 연방

102) UAE Constitution, Art. 105.

103) Mohamed Ali Abou Sakr, *The courts System in the UAE*, (Liberty Magazine, 2005/3); [http://gulf-law.com/uae\\_judicial.html](http://gulf-law.com/uae_judicial.html)

104) 샤리아법원은 종교재판의 법원으로 이슬람정신에 근거를 두고, 이슬람교도의 민사 분쟁을 담당하고 있다. 샤리아법원에서 취급하는 사건은 이혼, 상속, 후계자선정, 양육권 등의 가족법에 관한 사건을 담당한다.

대법원으로부터 독립적으로 법원을 운영하고 있다. 사법부의 관할권을 연방으로 이관한 5개의 에미리트는 소송, 항소, 상고심은 연방 제1심법원, 연방항소법원, 연방최고법원에서 각각 담당한다. 한편 두바이와 라스 알 카이마는 독자적으로 재판제도를 채택하고 있기 때문에 아부다비에 위치한 연방대법원에 상고할 수 없다. 두바이는 소송, 항소, 상고심이 두바이 제1심 법원, 항소법원, 두바이 최고법원인 파기원에 진행된다. 즉 항소법원의 판결은 두바이 최고법원에 상고할 수 있지만, 최고법원의 상고심의 최상위로 아부다비 대법원에 상고할 수 없다. 하지만 두바이와 라스 알-카이마를 제외한 5개의 에미리트는 아부다비에 위치한 연방대법원이 최종심이 된다.

연방대법원은 최고위원회에서 승인을 받은 후 연방대통령의 명령에 의하여 5명이 초과하지 않는 범위내에서 법관과 대법원장으로 구성된다(헌법 제96조). 연방대법원의 원장과 판사는 법을 집행하는 동안 파면되지 않는다. 그들의 임기는 사망, 사임, 기간만료, 퇴직연령 도달, 질병으로 직무수행 영구적인 불능인 상태, 징계, 다른 공직의 임명을 제외하고는 종료되지 않는다.<sup>105)</sup> 또한 연방대법원의 대법원장과 판사는 직무를 수행하기 전에 연방대통령과 연방장관 앞에서 연방헌법과 연방법률에 충성을 다하고, 두려움과 부당함이 없이 정의를 유지한다고 선서를 한다고 정하고 있다.<sup>106)</sup>

연방헌법 제99조에 연방대법원의 관할권을 정하고 있는데, 예컨대, 연방에서 에미리트 사이에서의 다양한 분쟁 또는 한 에미리트 이상과 연방정부, 언제든지 당사자의 요청으로 법원에 제출된 분쟁, 연방헌법의 위반의 근거로 하나 또는 그 이상의 에미리트에 의하여 도전하는 경우, 연방법률의 위헌여부의 심사, 이러한 요청이 전에 계류 중인 사건 중에 지역의 법원에 의하여 언급하는 경우에 법률, 입법행위 및

105) UAE Constitution, Art. 97.

106) UAE Constitution, Art. 98.



규정의 위헌여부의 심사, 연방당국과 에미리트 정부에 의한 요구가 있을 때의 헌법조항의 해석, 관련 법률에 따라 장관위원회의 요구부분에 공식적인 직무를 수행하는 도중에 그들의 행위에 관한 명령에 의하여 임명된 연방의 고위직 공무원과 장관의 판결, 연방의 이익에 직접적인 영향을 미치는 범죄, 연방당국의 밀봉 혹은 공식기록의 위조와 화폐위조, 국내외 안보와 관련된 범죄, 에미리트에서 연방사법당국과 지방사법당국간의 관할권 갈등, 다른 에미리트에서 사법당국과 한 에미리트에서 사법당국 사이에서 관할권 다툼 등이다.

연방대법원은 연방수도에서 법정기간내에 개최한다. 예외적으로 다른 에미리트의 하나인 수도에서 개최할 수 있다.<sup>107)</sup> 연방대법원의 판결은 최종적이며 모든 것을 구속한다. 만약 법원이 법률과 규정의 위헌여부에 대한 판결에서 연방법률이 연방헌법에 부합하지 않는 결정을 하거나, 지역의 법률과 규정이 연방헌법과 연방법률에 부합하지 않는 조항을 포함하고 있는 지를 고려하는 경우에, 즉 연방과 에미리트에 관련한 당국은 헌법의 불일치성을 조정하거나 제거하기 위하여 필요한 조치를 취할 의무가 있다.<sup>108)</sup> 헌법 제102조에 연방은 에미리트의 어떤 수도에서 또는 연방의 잠정적인 수도에서 위치하는 연방이 원고인지 피고인지의 연방과 개인사이의 민사, 상업과 행정 분쟁, 헌법 제99조에 따라 연방대법원에 이미 제정된 문제이외에 연방의 잠재적인 수도의 경계내에 체포된 범죄, 연방의 잠재적인 수도에서 야기되는 개인 사이의 다른 사건, 민사 및 상업적인 사건, 개인적인 지위 사건에서 자신의 관할권의 구역내에서 사법권을 행사하기 위하여 하나 또는 더 이상의 연방 주 재판소를 가진다고 정하고 있다.

UAE 법원의 조직, 연방 주재판소와 관련한 모든 내용을 법률로 정한다.<sup>109)</sup> 연방은 국무회의 승인을 얻어 명령으로 검찰청의 지원을 받

107) UAE Constitution, Art. 100.

108) UAE Constitution, Art. 101.

109) UAE Constitution, Art. 103.

는 검사를 임명한다. 검찰의 임명, 순위, 승진, 퇴직과 그들의 필수자격요건과 관련하여 연방검찰청의 구성원에 대한 내용은 법으로 정한다. 이외에 연방의 형사절차법과 재판은 권한과 절차 및 경찰과 공공안보의 권한을 법률로 규정하고 있다.<sup>110)</sup>

UAE 연방사법부에 의하여 최종적으로 부관된 사형선고는 연방대통령에 의한 형을 확정하기까지 이행할 수 없다. 사형은 앞의 정해진 절차에 따라 형량감소에 의하여 대체할 수 있다.<sup>111)</sup> 헌법 제109조에 의하면 법률에 의한 것을 제외하고는 특별범죄와 일반범죄에 대한 일반 사면권을 인정하고 있지 않다. 사면의 선포는 특별범죄와 일반범죄에 대한 방안을 고려하지 않고, 남아 있는 부분의 양형 실행에 대한 면제를 하는 것이다.

#### (6) 소 결

중동지역 국가의 헌법을 보면, 샤리아법에 대한 기능과 지위를 살펴 보아야 한다. 샤리아법은 이슬람국가의 헌법에 명시적으로 규정하고 있다. 즉 샤리아법에 따라 헌법이 제정된 것이 아니라서 샤리아법이 헌법의 상위의 규범으로 평가될 수 없다. 또한 헌법이 여전히 국가통치구조상 최고의 법적 지위를 가지고 있다는 점을 고려하면 단순히 샤리아법이 이슬람 세계의 최고법이라고 정의할 수도 없을 것이다. 따라서 이슬람국가의 헌법과 샤리아법은 공법질서영역 내에서 독립적이고 대등한 지위를 점유하면서 공동의 합의된 가치와 법질서를 유지하기 위한 상호협력적인 지위에 있다고 할 것이다.

그리고 중동지역의 국가, 즉 UAE<sup>112)</sup>, Saudi Arabia, Qatar 등은 왕정

110) UAE Constitution, Art. 107.

111) UAE Constitution, Art. 108.

112) 예컨대, UAE의 경우에 연방평의회를 두어 입법부 기능을 대신하고 있다. 연방평의회는 임기가 4년이고, 각 에미리트별로 임명하고, 40명으로 구성된다. 연방평의회는 단순한 자문기구로 내각에서 제출한 법안을 심의하고, 명목적으로 의회와 유사한 기능을 담당할 뿐, 입법기능이나 행정부에 대한 견제기능은 없다. 그리고 연

국가 또는 독재국가로 서구의 민주주의 국가들처럼 입법부인 “의회”를 입법화하고 있지 않고, 그 대신에 명목상 의회기능을 가진 “위원회”를 두고 있다는 점을 발견할 수 있다.

따라서 이러한 중동국가의 통치질서 속에서도 독특한 이슬람식의 문화가 내재되어 있다고 판단된다. 즉 중동지역의 국가의 국민들은 주권이 국민에게 있다는 사고를 하기보다는 주권이 神에게 있다고 판단한다. 결국 중동지역의 국가들이 이슬람식의 민주주의를 실현할 수 있는가는 국민의 자각을 통하여 발전시켜 나아가야 할 것이다. 바로 지금 서구의 법원리인 법치주의 원리와 민주주의 원리를 적용하기 보다는 이슬람문화가 가미된 “신”에 의하여 국민의 자유와 권리를 바탕으로 하는 샤리아법 준수, 이슬람 가치를 실현하는 학교교육을 통하여 점진적으로 “서구식의 민주주의”를 받아들여야 할 것으로 판단된다.

#### 4. 중동지역의 경우 독재 또는 왕정국가형태로서 민주국가 건설의 실현 불가능성

##### (1) 중동국가는 정교일치 사회의 이슬람교

이슬람은 인간이 신에게 완전히 복종하고 현세와 내세에 신이 가르치고 인도해 준 생활양식을 그대로 따르는 종교이다. 이슬람은 단순히 신앙체계만을 일컫는 종교가 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 등 인간활동 전체를 포함하는 생활을 말한다. 이에 반하여 기독교나 불교 등 대다수의 종교가 세속적 삶보다 내세를 강조하고 인간생활의 육체적인 면보다 정신적인 면을 중시하고 있는데 반해, 이슬람은 현세의

---

방평의회의 회원이 되고자 하는 사람은 다음의 조건을 만족하여야 하는데, 먼저, 연방평의회의 대표자로 연방의 에미리트 시민, 장기적으로 거주하여야 하고, 둘째, 선출당시 적어도 25세 이상이어야 한다. 좋은 품행과 평판을 가져야 하고, 이전에 유죄판결을 받지 않아야 하고, 법률에 따라 교화되지 않는 한 시민의 지위를 즐겨야 하고, 셋째, 읽고, 쓰는 충분한 지식을 가져야 한다.

삶을 내세의 삶과 동일시한다는 점에서 다르다는 점을 인식하여야 한다. 이슬람은 종교와 정치를 모두 포함한다는 인식은 중동인들의 역사와 생활, 의식구조를 이해하는데 필수적이다. 이러한 점에서 이슬람의 정치와 종교 합일현상을 정교일치 사회라 할 것이다.<sup>113)</sup>

따라서 정교일치 사회의 이슬람정치는 세속화를 기반으로 하고 초월적인 가치의 정치화를 배경하는 서구식의 정치문화와 상반된다고 하겠다.

## (2) 중동지역 국가의 “부족주의”에 관한 전승문화

중동의 정체성을 구성하는 가장 기본적인 단위는 부족주의<sup>114)</sup>이다. 이는 중동의 일반적 문화인 유목문화를 배경으로 하고 있으며, 사막에서 오아시스를 찾는 유목민의 특성상 “철인통치”를 원칙으로 했다. 따라서 공동체주의를 최고 덕목으로 하는 부족문화의 특성상 다수결에 의한 의사결정구조를 기초로 하는 민주주의 전승과는 거리가 있다고 하겠다.

113) 중동국가의 경우(UAE, Saudi Arabia, Qatar)에 이슬람국가로서, 다른 지역의 법률 체계와는 다른 이슬람 고유의 법령체계에 의한 법률시스템을 운영하고 있다. UAE, Saudi Arabia, Qatar의 이슬람 국가들은 대부분이 코란이라고 하는 율법에 의한 Sharia法 體系에 의하여 法制를 운영하고 있다. 이슬람의 샤리아法은 사회관계뿐만 아니라 인간의 신앙적인 관계마저 규율한다. 이슬람의 Sharia法은 예배, 종교부금, 금식, 순례, 장례, 세정 등 종교적 신행에 대한 규범과 혼인, 상속, 징세, 친자관계, 노예와 자유인, 계약, 매매, 전쟁, 비무슬림에 대한 권리와 의무 등에 대한 규범을 포함하고 있다.(정수일, 『이슬람문명』(창비, 2010/3), 173면 이하 참조; 이원삼, “이슬람과 대화를 위한 이슬람 사회 연구” 『현상과 인식』 제32권 제1·2호(한국인문사회과학회, 2008/5), 93~126면; 최영길, “이슬람, 현대 그리고 개혁” 『서강인문논총』 제23집(서강대학교 인문과학연구소, 2009/6), 439~452면; 손태우, “아랍 이슬람국가에서의 국제물품매매에 관한 유엔협약의 법적 적용가능성에 관한 연구” 『법학연구』 제51권제2호(부산대학교 법학연구소, 2010/5), 9면 이하 참조).

114) 특히 사우디아라비아의 정치시스템은 부족주의적 절대주의 국가이다. 이러한 정치시스템 내에서 대부분 군부 엘리트들은 정도가 다르지만 국가정체성과 부족 정체성을 갖고 있다.(김상문, “사우디아라비아의 군부엘리트와 부족주의” 『중동연구』 제27권제3호(2008, 한국외국어대학교 중동연구소), 127~154면).

### (3) 국가 수입을 자원, 운하, 관광수입에 의존으로 국민의 민주주의 토양 박약

중동국가는 대부분 자원<sup>115)</sup>, 운하통행료, 관광수입을 의존하는 렌탈 국가이다. 국민의 노동력을 통한 국가 세수 확보보다는 오일을 통한 국가 수입을 잡고, 왕정국가의 경우에는 왕실재산을 국가 수입으로 책정하고 있다.

따라서 중동지역의 왕정국가와 독재국가는 국민에게 세금의 의무를 부과하지 않고, 자원, 관광수입 등을 의존함으로 인하여 민주주의 토양을 박약케 하고 있다.

### (4) 걸프 왕정국가(사우디와 UAE)등은 혁명 이데올로기를 공통의 위협요인

사우디아라비아<sup>116)</sup>와 UAE 왕정국가들은 이란의 시아파 벨트로 인한 혁명 이데올로기를 공통의 위협요인으로 판단하고 있다. 하지만 사우디아라비아는 정부의 청렴도가 상대적으로 높고, 재정기반이 확고하기 때문에 정권이 쉽게 무너질 것으로 보이지 않는다<sup>117)</sup>. 또한 왕이 국부를 나누어줘 잘 사는데, 세금도 내지 않으면서 정권에 도전하는 것은 상상 밖의 일이라고 판단하고 있다. 이란은 최근 중동사태를 1979년 이란의 이슬람혁명의 연장선상에 있다고 선전하고 있다. 현재

115) 유달승, 「중동은 불타고 있다」(나무와 숲, 2011/4), 1~287면.

116) 사우디아라비아는 국민의 직접적인 선거에 의하여 구성된 의회가 없고, 대신 위원회가 있고, 정당도 없다. 왕족들이 왕을 선출하는 왕족회의가 있을 뿐이다. 사우디는 90명의 위원으로 자문위원회를 구성되고, 정부의 주요 정책을 심의하도록 권고하고 있으며, 이 슈라-위원회의 멤버는 120명에서 확대되어 150명으로 확대되었다. 임기는 4년이고, 슈라-위원회의 자격은 먼저 사우디에서 태어나고 사우디 국적을 가져야 하고, 일정한 자격과 평판이 있어야 하고, 30세 이상이어야 한다.

117) 중동지역의 군주제인 경우 원유 수입을 기초로 한 소득 분배가 체제안정에 크게 기여를 하는 것으로 분석된다. 이에 사우디아라비아의 군주제는 청렴도를 높이면서, 복지에 신경을 쓰는 등 상대적으로 스마트한 군주제를 유지하고 있다고 판단된다.

중동의 왕정국가들은 이라크 사담 후세인과 이집트의 무바라크, 리비아의 카다피 등의 국가 붕괴가 이란의 혁명이데올로기의 공통의 원인으로 상정하고 있다.<sup>118)</sup>

최근 중동의 왕정국가들은 시위가 격화되자, 사회, 경제적인 지원을 하겠다는 입장을 발표했다. 예를 들면, 인건비 제고, 시아파 주택 공급, 시아파 각료 비율 확대 등 국민 복지비용에 확충하려고 했다.<sup>119)</sup> 사우디아라비아의 동부 알 하싸 지역의 호푸프, 다란, 담맘, 코바트 지역에서 동요가 발생하자, 이에 사우디는 민감하게 반응을 보였다.

따라서 초기에는 중동지역의 내부 문제로 치부되었는데, 최근에는 종파간의 갈등 구조에서 전개되는데 대한 우려에 따라 사우디와 UAE는 중동지역내에 병력을 파견하여 시아파 혁명이데올로기에 대항하고 있다.

## 5. 중동지역의 정교·일치 사회에서 이슬람식 민주국가 건설 확보 방안

### (1) 중동지역의 이슬람식 민주주의 실현

미국은 중동지역에 서구식의 민주주의를 도입하기 위하여 정치적·경제적·사회적 개혁을 강도 높게 요구하고 있다. 하지만, 중동지역

---

118) 세계2차 대전 이후 이집트, 리비아 등은 쿠데타를 겪으면서 왕정이 무너졌다. 반면 걸프국가들은 군부가 강하지 않고, 석유가 발견된 뒤 석유를 통제하는 왕가가 그 수익을 분배하면서 통제할 수 있는 기제가 작동해 왔다.

119) 사우디는 400억 달러 이상을 공무원 임금을 인상하고, 주택보급 등의 각종 서민 대책을 추진하고 있다. 쿠웨이트는 1인당 환화 약 4백만원을 지급했고, 이미 쌀, 밀 등 기본식량을 무료로 배분할 것을 약속했다. 사우디아라비아의 경우 정치적인 민주화가 낮게 책정되어 있지만, 정부의 청렴도가 상대적으로 높고, 제정기반도 확고하기 때문에 정권이 쉽게 무너질 것으로 보지 않는다. 즉 이러한 점에서 사우디아라비아의 왕정체제는 청렴도를 높이면서 국민들의 복지에 신경을 쓰는 등 상대적으로 SMART한 왕정체제를 유지하고 있다.(이지평/이근태.이관우, “중동민주화 도미노의 경제적 파장” LG Business Insight, 2011, 1~8면 참조; 서정민, “재스민혁명 6개월, 지금 중동은?” 『통일한국』331호(평화문제연구소, 2011/7), 31~33면).

(UAE, Saudi, Qatar)의 국가들은 쿠란, 샤리아법(이슬람법), 슈라-위원회, 이즈마아(합의)에 바탕을 두고, 이를 성실하게 지켜왔으며, “권리”를 중시하는 서구식의 민주주의 보다는 “책임감”을 더 중시하는 이슬람식의 민주주의가 서구식의 민주주의 보다 아랍인들에게 더 적합하다고 판단하고 있다.

또한 중동지역의 국가는 샤리아법을 중시하는 이슬람원리주의와 서구의 민주주의 제도가 실효성이 없다고 보지만, 이슬람주의자들은 교육, 사회활동, 정당결성, 의회진출 도움을 통해 사회내에서의 자신의 입지를 강화하며, 점진적인 사회개혁을 목표로 하고 있다.

## (2) 전체주의 중동국가들에서의 서구식의 민주주의 국가보다 점진적인 UAE · Qatar식의 국가모델 형성 및 권위주의 축소를 통한 국가건설

### 1) 점진적인 UAE · Qatar식의 국가모델 형성

UAE는 중동지역에서 연방공화국 형태의 대통령제, 부족국가의 정치적인 전통을 가지고 있다. 서구식의 성문헌법전이 있고, UAE 회원국가들로 구성된 최고회의가 있지만, 1971년 독립이전의 부족국가 시대의 통치체제가 혼재되어 있다. 연방대통령에게 권력이 집중되어 있고, 국민으로부터의 민주화에 대한 욕구가 크지 않다. UAE는 헌법으로 샤리아법을 채택하고 있지 않고, 성문헌법의 제도적 틀 내에서 국가 발전을 꾀하고 있다는 점이다. 연방최고회의는 대통령과 부통령을 선출하고, 대통령은 총리와 내각을 임명한다. 그리고 사법부는 독립적이지만, 그 결정은 정치지도부에 의하여 통제되고 있다. 각 에미리트는 자치 경찰을 두고 있지만, 연방정부와 두바이 에미리트만이 내부안보 기관을 두고 있다.

따라서 UAE의 연방평의회가 서구식의 의회 역할을 담당하고 있다. 서구식 민주주의를 실현하는 정당은 없다고 하겠다.

## 2) 권위주의 축소를 통한 국가건설

국가는 개인과 사회를 자유롭게 하여야 하는데, 법률을 통하여 이를 실현하고 있다.<sup>120)</sup> 중동국가의 경우에는 국가에 집중된 정치적인 결정권에 참여하지 못하고 있고, 이러한 결정권에 대하여 적극적인 영향력을 행사할 수 있도록 법제도적으로 입법화가 되어 있지 않다.

중동국가는 왕정, 폭압적인 권위주의자, 관료주의<sup>121)</sup> 등으로부터 지배되고 있다. 중동국가는 국가와 시민사회를 분리하지 않았는데, 이는 부족주의가 국가의 근간으로 채택하고 있는데 있다. 가령, 중동국가는 권위주의에 익숙한 부족주의에서 권위를 이양 받은 관료가 관료주의화 되지만, 종국적으로는 민주화 방향으로 나아가고 있다. 관료주의가 민주화에 기반한 정치발전이라고 할 수 없지만, 전근대화된 부족주의에 탈피하여 관료주의와 근대화와의 결합을 정치발전에 기여하고 있다. 예컨대, UAE는 부족주의를 조금씩 탈피하면서 관료주의로 나가면서 권위주의를 축소하고 있다.

따라서 중동국가의 경우에는 “점진적인” UAE식의 법제도 및 권위주의 축소를 통한 민주주의 국가건설 모델을 원용하는 방법도 있다고 하겠다.

120) “폭정은 언제나 자유보다 더 체제가 잘 잡혀 있다” 고 했던가. 프랑스의 사상가 샤를 페기의 말이다. 세계적인 경제 위기에 ‘리더십 부재’를 얘기하고 있는 지금, 갈팡질팡 길을 찾지 못하는 중동지역의 정부들만큼이나 경제학자, 일반인들에 이르기까지 자본주의의 불투명한 미래에 대해 궁금중이나 전망은 고사하고 비관적인 우려와 불신이 증폭되어 가고 있다. 이러한 중동지역의 국가의 가장 유용한 속성은 질서유지 능력이다. 민주주의를 선호하는 국가이건 아니건 간에 국가의 질서유지 능력은 국민들의 욕구이다.(이언 브레머/차백만 (역), 「국가는 무엇을 해야 하는가」(다산북스, 2011/10), 30면 이하 참조).

121) 독일의 법철학자 위르겐 하버마스는 이러한 관료주의도 자본주의 생산양식에 의하여 시장을 통하여 조절된다는 점에서 근대 이전의 질서로부터 분화된 정치체제라고 한다.



## 6. 소 결

우리나라의 경우에도 가장 유교적인 국가에서 세계에서 가장 역동적인 민주국가를 건설한 모델을 중동지역의 국가 모델로 소개하는 방안도 고려해 보아야 할 것이다. 즉, 정교·일치 사회의 이슬람국가가 가장 이상적인 서구의 민주주의 국가 건설 보다는 중동지역의 최적화된 UAE 또는 Qatar 국가모델을 점진적으로 도입하여 건설하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 중동지역의 민주화로 인하여 각 나라마다 약간씩 다르지만, 맞춤형 외교정책을 찾아야 할 것이다.

가장 중요한 것은 Oil 수급문제 해결과 중동지역에 진출한 우리기업들의 어려움을 해소하는 것이라고 하겠다. 정부와 기업들은 각자 연대하여 대응책을 강구하여야 할 것이다.

따라서 중동지역의 민주화 바람은 자유와 평등, 소외되고 가난한 자에 대한 복지 등은 인간의 보편적인 가치라는 판단된다. 중동의 민주화가 우리나라의 경제적인 이익에 부담을 줄 것 같지만, 수 십년간 우리나라가 경험한 민주화에 대한 가치가 중동국가에 또 다른 “가치” 수출품이 될 수도 있을 것이다. 중국적으로는 중동지역의 국가에 민주주의와 자유라는 가치수출품이 새로운 한류로 발전할 수 있을 것으로 판단된다.

## 제 4 절 중동지역의 경제안보에 대한 도전

### 1. 중동지역의 경제안보의 문제점

중동지역에서 경제적으로 취약한 패턴을 분석한다. 인류의 안보라는 것은 안전하고 자유롭게 운동을 선택할 수 할 수 있다는 것과 오늘의 기회는 전적으로 내일을 잃게 하지 않는다는 것을 상대적으로 확신할

수 있을 것이다. 인류의 안보는 주로 원하는 것으로부터의 자유와 두려움으로부터의 자유라는 두 가지로 구성된다. 원하는 것으로 부터 자유의 주요 구성요소를 경제안보라 한다.<sup>122)</sup>

걸프만안 협력회의(GCC, Gulf Cooperation Council)는 페르시아만안의 아랍산유국이 경제·안전보장 등 각 분야에서 역내 협력을 강화하기 위해 1981년 5월에 설립되었다. 예컨대, 참가국은 사우디아라비아<sup>123)</sup>, 쿠웨이트, 아랍에미리트연방, 카타르, 오만, 바레인 등 6개국이며 분담금은 각국의 인구나 석유 수입에 관계없이 일률적으로 부담하게 되었다. 상설사무국은 사우디아라비아의 수도 리야드에 있으며, 이 회의의 정상회의는 외상 또는 그 밖의 대표에 의해 반년에 1회, 각료급 회의는 각국에서 돌아가며 2개월에 1회 열렸다. 걸프만안협력회의는 1979년 2월 이란혁명으로 인한 왕정붕괴, 1979년 12월 (구) 소련의 아프가니스탄 침공, 1980년 9월 이란과 이라크 사이의 전쟁 발발 등 1970년대 말부터 1980년대 초에 걸프만 주변에서 발생한 정치적 불안과 위기에 대한 공동대응책을 모색하기 위해 6개국 정상들이 아랍에미리트의 수도 아부다비에 모여서 결성한 단체이다.

걸프만협력회는 상호간의 경제 및 안전보장의 협력과 치안·국방면에서 결속할 것을 목적으로 한다. 이 6개국은 석유의 생산·수출국일 뿐만 아니라 아랍어를 사용하고 이슬람교를 국교로 하며 세습왕정체제를 유지하는 동일 민족국가라는 점에서 공통점을 지니며 지리적으로도 인접해 있다. 6개국은 해마다 각국을 돌면서 정상회담을 개최하

122) UNDP, "Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report", 2009, p. 99.

123) 사우디아라비아는 2010년 말 기준으로 Oil 매장량 19.1%인 2,645억 배럴로 세계 1위와 4.3%인 8조m<sup>3</sup>의 천연가스 세계 5위를 보유한 세계 최대의 에너지 부국이다. 한반도의 10배가 넘는 광활한 영토와 2,625만 명에 달하는 인구를 가진 중동지역의 정치·경제 중심국이다. Oil은 대부분 동부지역에 매장되어 있고, 대표적인 유전으로는 세계 최대 규모인 가와르(700억배럴) 유전과 세계 최대 해상유전인 사파니아(190억 배럴) 유전을 압카이크 유전과 배리 유전 등이 있다.(서정민, 「글로벌에너지 중심지 중동」(미래에셋투자교육연구소, 2009), 38면).

는데, 결성 이후 10년 동안 활동의 중심은 정치·군사적인 면보다는 경제협력에 초점을 두고 있다.

그러나 1991년의 걸프전쟁을 계기로 공동방위력의 증강 등 정치·군사적 협력에도 무게를 두게 되었다. 아부다비에서 열린 제1차 정상회담에서는 페르시아만안 방위문제에 대한 초강대국의 개입 배제, 이란·이라크 전쟁의 평화적 해결, 이스라엘 침략 반대, 통일된 석유정책의 수립 등에 합의를 하게 되었다.

그러나 사우디아라비아를 적대시하는 이란의 반발이 심해지자 동맹국간의 보조가 흐트러져, 1982년 11월의 제3차 정상회담에서는 경제통합협정만을 조인하고 집단안전보장에 관한 결정은 유보되었다. 1983년 3월부터는 역내의 관세장벽 철폐, 여행제한의 해제 등을 실시하고 있다. 1990년 2월 오만 정상회담에서는 회원국 간의 지역관세 면제에 합의했으며, 2008년 1월 1일 공동시장을 출범시키게 되었다.

따라서 역내 국가 간 무역장벽이 사라지고 금융 등 서비스산업의 교역이 활발해지고 있다. 현재 자유무역협정(FTA) 체결을 추진 중이어서 역내 경제통합은 더욱 가속화할 전망이다.

## 2. 중동지역의 경제적 취약성

아랍경제의 이야기는 1970이후로 주로 Oil의 이야기가 대부분이었다. Oil 생산 국가는 막대한 재산을 획득하지만, 비 석유 아랍국가도 실질적으로 석유와 관련된 서비스, 임금송금, 상호 지역적 투자 흐름, 지역관광 수입금과 지원을 얻게 되었다. 즉 Oil은 그 지역을 살기 좋게 한다.

그러나 아랍지역은 변덕스러운 Oil 시장에 묶여서, 외부적인 동향의 포로로 남겨지게 되었다. 첫 번째 Oil의 붐은 1970년 후반에 아랍지역에서 발생했고, 또한 1980년대와 1990년대 초반의 세계 Oil 가격이 급

격하게 오르락 내리락 했다. World Bank Report에 따르면, 수입계층을 저소득(low), 저소득 중간(lower Middle), 고소득 중간(upper middle), 고소득 국가로 분류하고 있다.

따라서 아랍국가 중에 고소득 국가로는 바레인, 쿠웨이트, 카타르, 사우디아라비아, 아랍에미리트이고, 저소득국가로 수단, 에멘, Mauritania, comoros가 해당된다. 나머지 아랍국가는 중간소득 국가에 해당된다. 그리고 고소득 중간 소득 국가는 레바논, 리비아, 오만이 포함되고, 저소득 중간소득 국가는 알제리, Djibouti, 이집트, 요르단, 모르코, 시리아, 튀지니 국가가 여기에 해당된다.

#### (1) 석유수출, 성장과 변동

중동지역의 Oil 보유량을 보면, 사우디 262.3 억 배럴, 이란 136.3 억 배럴, 이라크 115억 배럴<sup>124)</sup>, 쿠웨이트 101억 배럴, 아랍에미리트 97.8 억 배럴, 리비아 41.5억 배럴, 카타르 15.2억 배럴, 오만 5.5억 배럴, 에멘 3억 배럴, 시리아 2.5억 배럴, 튀니지 0.4억 배럴을 보유하고 있다.<sup>125)</sup> 아랍국가의 석유수출량은 사우디 8.65 배럴, 이란 2.519 배럴, 아랍에미리트 2.515 배럴, 쿠웨이트 2.150 배럴, 리비아 1.53 배럴을 수출하고 있다.<sup>126)</sup> 플랜트 시장의 중동지역의 규모는 2002년 97억불로 전체 시장에서의 비중이 9.6%에 불과했으나, 2006년에는 414억불을 기록해 전체 시장에서 차지하는 비중도 18.4%로 증가했다. 플랜트산업은 정유 설비, 발전소, 석유 시추 설비 등 거대한 자본재를 건설하

124) 이라크는 9개의 초대형 유전(확인매장량 50억 배럴 이상)과 22개의 대형 유전(10억 배럴 이상)이 있다. 주요 유전은 동남부 지역에 위치한 웨스트 쿠루나(216억 배럴) 유전, 루마알라(170억 배럴)유전, 마지눈(125억 배럴), 주바이르(40억 배럴) 유전과 키르쿠크 지역의(100억 배럴) 유전 등이다.

125) US Department of Energy, Oil & Gas Journal, 2007; 사우디는 2006년 현재 1천 100만배럴 수준인 산유량을 1천500만 배럴로 확대했으며, 이란은 2020년까지 390만 배럴에서 700만 배럴로 늘린다는 계획이다.

126) US Energy Information Administration

는 산업이다. 또한 플랜트산업은 컨설팅 등 서비스, 제조기술, 복합금융 등을 융합한 고부가가치 산업이다. 통상적으로는 발전소, 정유공장, 석유화학설비, 제철소 등과 같은 산업기반시설을 의미하나, 종이컵제조 플랜트와 같은 생필품 제조공장도 이에 포함된다고 하겠다.

최근 중동국가들은 고유가의 지속으로 재정수입이 축적으로 과거의 유가상승 시기와는 달리 원유의존도를 낮추고, 산업구조를 다각화를 추진하는 과정에서 정유, 가스처리, 석유화학 등 산업설비와 담수, 발전 등 기반시설에 대한 투자를 확대하고 있다. 석유화학 분야는 이란, 사우디아라비아, 카타르, 쿠웨이트 등이 생산능력을 두 배 이상 늘린다는 계획이다. 석유의 경우는 사우디아라비아가 생산능력을 40% 정도 늘릴 계획이며, 쿠웨이트는 70억달러가 소요될 'Project Kuwait' 사업을 추진하고 있다. 가스의 경우에는 이란이 세계 최대 가스전인 South Pars 가스전을 개발하고 있으며, GCC(걸프협력위원회) 국가들의 합작사업인 Dolphin Project 운영도 관심을 모으고 있다.

6개 산유국 협력체인 GCC(쿠웨이트, 사우디아라비아, UAE, 카타르, 바레인, 오만) 걸프지역은 1980년대 이후 에너지와 자본 투입 중심의 공업화 전략을 목표로 석유화학, 정유, 철강, 알루미늄 등의 산업을 집중 육성하고 있다.<sup>127)</sup>

카타르는 세계 가스산업의 중심지가 되면서 알려지기 시작한다. 세계 가스 매장량의 15%를 차지하고 있으며, 세계 가스산업의 허브 역할을 하고 있다. 즉 카타르는 세계 최대의 가스매장량을 바탕으로 1993년부터 LNG 공장건설을 시작했으며, LNG 최대 수출국뿐만 아니라 이 분야 세계유수 EPC업체들의 가장 큰 시장이 되고 있다.

아부다비는 UAE의 수도로서, 도로, 통신, 의료, 금융 등의 모든 인프라가 잘 갖춰진 현대적인 곳이며, UAE의 석유화학 프로젝트가 대

---

127) 지난 30년간의 공업화 추진에 따라 GCC 6개국의 GDP에서 제조업이 차지하는 비중은 크게 높아졌으나, 인구 희소에 따른 시장규모의 협소로 최근 석유화학 등에서 과잉투자 문제가 제기되고 있다.

량으로 발주되는 곳이기도 하다. 다른 중동 국가와는 다르게 아부다비는 법인세 및 개인소득세가 전혀 없는 곳이며, 지사형태라도 자유롭게 엔지니어링센터의 운영이 가능하며 현지법인 설립도 쉬운 장점이 있다.

21세기로 들어서면서 두바이를 따라 잡기 위해 쿠웨이트 정부가 적극 나서기 시작했다. 세계 석유생산량의 10%를 보유한 쿠웨이트는 올해 2월 5일 초대형 신도시인 ‘실크시티’ 개발 사업을 위해 2030년까지 770억불을 투자할 계획이다. ‘실크시티’는 쿠웨이트 수도 쿠웨이트시티와 36km의 다리로 연결되며, 이 다리를 따라 인공섬 2곳이 건설할 예정이다. 송도국제도시 면적의 4배에 달하는 이 신도시에는 상업도시, 휴양도시, 자유무역도시, 문화도시, 생태도시, 영화도시, 산업도시, 교육도시, 의료도시, 주거단지 등이 들어설 계획이다.

따라서 중동지역의 국가들은 석유산업 지속적인 경쟁우위 속에서 석유화학산업, 가스전 개발, 전력부족을 해결하기 위한 원자력발전소 건설, 실크시티 개발 등을 발전시키고 있다.

## (2) 중동경제의 구조적인 취약성

중동국가의 Oil 위주의 경제성장은 아랍경제의 취약한 구조를 만들고, 많은 아랍 국가들은 증가하고 있는 수입 및 서비스를 기반으로 하는 성향으로 전환하고 있다. 아랍국가에서 발견된 서비스의 유형은 부가적인 가치의 낮은 단계로 떨어지게 하는 것이 아니라, 지역의 지식발전에 조금 기여하고, 세계적인 경제 시장에서 열등한 지위로 위치시키는 것을 막고 있다. 이러한 경향으로 아랍의 농업이 희생되었고, 제조업과 산업 생산은 관심을 가지게 되었다.

예컨대, 1986년도에 60% 해당되는 지역의 GDP가 놀랍게도 2007년도에는 45%로 내려갔지만, 이러한 원인은 주로 Oil 섹터의 분배에서 기인하였다. 2007년도 GDP에서 서비스는 Oil을 생산하지 않는 국가에

서도 여전히 50%를 초과하고, 바레인, 요르단, 레바논, 모로코, Djibouti는 약 65%를 초과했다. 더욱더 대부분의 아랍국가에 서비스부분이 50%를 차지하게 되었다.

결과적으로 Oil 주도 성장의 결과로 아랍 경제의 구조적인 취약성은 HICs를 제외한 모든 아랍국가에 Non-Oil 생산 부분(농업과 제조업)에 대한 하락을 강조하게 되었다. 즉 제조 부분의 후반에 급속한 증가는 석유화학산업에 부가가치의 급속한 성장과 1970년대 매우 낮은 초기 투자 때문이었다.<sup>128)</sup>

### 3. 중동의 신·구 정책에 대한 물음

오랜 도전과 관련된 세가지 질문으로 아랍국가의 실업과 빈곤의 유산이 중동지역에서 부족분을 극복하기 위한 노력으로 약화될 것인가?

그 해답은 아랍국가의 지속가능성을 직접적으로 견디게 하는 것이고, 그들의 직업, 수입, 그리고 사회적 평등의 관점에서 인류 안보에 기여할 수 있는 것인가에 있다고 하겠다.

#### (1) 석유 개발로 인한 경제 붐에서 글로벌 금융위기

중동지역의 석유개발의 역사는 1901년 영국의 기업가가 이란으로부터 독점적인 개발이권을 취득한데서 연유했다. 영국은 1908년에 석유를 중동에서 발견하였는데, 이후 앵글로-페르시아 석유회사를 설립하였고 지분의 51%를 차지한 영국의 BP 회사였다.

중동의 석유의 두 번째 발견은 1927년 이라크에서 이루어졌다. 제1차 세계대전 후에 영국과 프랑스는 메소포타미아의 석유를 독점하고자 했다. 그러나 미국이 전승국으로서 지분을 요구해 분쟁이 발생되

---

128) UNDP, "Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report", 2009, pp. 100~103.

었고, 이후 8년여 걸친 중동지역에서의 갈등은 영국, 네델란드, 프랑스, 미국이 이라크 석유를 균분하면서 정리가 되었다.

세 번째 석유발견 장소는 바레인이었다. 미국이 영국보다 앞서 최초로 개발에 성공하였다. 미국은 사우디아라비아에서도 독점 개발권을 취득하여 세계 최대의 석유회사 아람코(ARAMCO: 아라비아 아메리카 석유)를 설립했다. 동시에 쿠웨이트의 석유의 경우 영국과 미국의 석유회사들이 독차지 하게 되었다.

첫번째 의문은 이성적인 공동전략을 채택하는 것으로 관찰할 수 있었다. 즉 최근에 Oil을 생산하는 아랍 국가들은 외국의 투자, 대외자산, 오일 안전화 기금, 그리고 채무지급을 채택했다. 아랍 국가들은 부동산, 건설, 석유정제시설, 교통과 통신, 사회서비스에 투자를 착수했다. 이러한 접근은 수입과 소비를 강조하는 과거의 패턴과 다른 것이었다.

국제금융기관은 무역 및 외국의 직접적인 투자 그리고 oil 생산에 대한 국내총생산(GDP)에 대한 거시경제지표 개선을 추진하게 되었다. 석유산업의 GDP 기여도(2007)기준으로 사우디아라비아는 55%, 쿠웨이트 52%, 카타르 35%, 오만 25%, UAE 23%, 바레인 15%였다.<sup>129)</sup>

정부는 평화를 추구함에 있어 적극적인 역할을 추진하여야 하는 것이 새로운 변명이었다. 사우디아라비아는 평화를 위하여 토지를 기반으로 하는 이스라엘과 문제해결과 아랍평화의 이니셔티브를 가지고 아랍국가를 이끌고 있다.<sup>130)</sup> 사우디아라비아는 팔레스타인과 레바논과 전면적인 저항사이에서 두 파벌간에 화해를 추구하기 위하여 개입하

129) 이현정, “GCC 은행산업의 현황과 과제”, 『수은 해외경제』(한국수출입은행, 2010/12), 19면 이하 참조.

130) 사우디아라비아는 유동성 공급 및 금리 인하에 주력하기 위하여 사우디 통화청은 지불준비율을 1980년 이후 최초로 13%에서 10%로 인하하고, 기준대출 금리를 기존의 5.5%에서 5%로 인하는 조치를 취했다. 또한 자국은행에 30억 달러를 지원키로 하고, 높은 물가상승 및 대출억제에 시달린 저소득층을 위하여 정부 소유의 사우디 크레딧 뱅크에 약 26억 7천만 달러 규모의 긴급 대출기금을 예치하는 등 구제금융 작업에 박차를 가하였다.(www.koreaexim.go.kr).



였다. 또한 리비아도 지속적인 금융위기 속에서 평화를 도달하기 위해 해결점을 찾기를 시도하였다.

카타르는 2008년 레바논의 위기(레바논의 반미 저항세력인 헤즈몰라가 수도 베이루트 장악한 사건), 팔레스타인 상황, 그리고 지속적인 금융위기에 관하여 다양한 이니셔티브 활동을 했다. 이러한 GCC<sup>131)</sup> 국가들은 금융위기를 맞아 예금 및 유동성 확보에 대응을 하였다. 이러한 금융위기로 인하여 GCC 국가들은 에너지, 전기, 물, 식량, 교육 문화에 대해서 우선적으로 투자를 했다.

2009년 1월 20일 쿠웨이트 외무장관인 셰이크 모하메드는 글로벌 금융위기로 중동지역에 지난 4개월간 2조 5천억원이라는 손실이 발생했고, 이로 인해 부동산 건설 프로젝트가 60% 지연 중단되었다.(건설 부분의 위축)

GCC 회원국은 산유국으로서 석유부문이 GDP 45%, 수출의 79%를 차지하고 있어 경제성장은 국제유가 등락과 원유 생산량 증감에 크게 좌우하게 되었다. 그러나 경제성장률은 2009년 세계경제 침체로 0.7%에 머물렀고, 2010년에는 원유가격의 상승과 생산량 증가, 확대 재정 정책에 힘입어 4.0%를 기록하게 되었다.<sup>132)</sup>

## (2) 실업의 패턴

대부분의 아랍국가에서 경제적인 불안요인은 실업이었다. 2005년 아랍노동기구의 데이터에 의하면 아랍국가의 실업률이 세계 경제의 실업률 6.3%에 비하여 14.4%로 두배로 높았다.<sup>133)</sup>

131) 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council)는 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 카타르, 오만, 바레인의 6개국으로 구성된 경제협력체이며, 2009년 기준 oil 매장량 37%, 천연가스 매장량 23%를 차지하고 있다.

132) 박대원, “GCC 회원국의 최근경제동향과 2011년 전망” 『수은 해외경제』(한국수출입은행, 2011/4), 90면 이하

133) www.alolabor.org.

예컨대 공식실업률을 보면, 이란이 13.2%, 이집트가 9.7%, 알제리, 9.9%, 튀니지 14%, 요르단 12.5%, 모로코 9.8%로 일반적으로 높다는 것을 알 수 있다. 하지만 2007년 World Bank Report에 의하면, 실업률이 쿠웨이트에 1.7%, 바레인이 3.4%, 카타르 2%, 그리고 아랍에미리트가 2.3%였다. 이와 대조적으로 사우디아라비아는 2005년 기준으로 실업률 6.1%를 차지하고 있었다.

따라서 이러한 아랍국가들마다 심각한 실업률의 비율은 국가들마다 중요한 경제적인 도전에 직면해 있다는 점을 발견할 수 있다. 예를 들면, 2005/2006년 아랍국가의 청년층의 실업률과 관련해서 높은 수입의 아랍국가는 사우디아라비아 26%, 쿠웨이트 23%, 바레인 21%, 카타르 17%를 차지했다. 상대적으로 중간 수입의 아랍국가에 대한 실업률은 요르단 39%, 리비아 27%, 튀니지 27%, 이집트 26%, 레바논 21, 오만 20%, 시리아 20%, 모로코 16%를 차지하였다. 또한 저 수입의 아랍국가는 수단, 41%, 예멘 29%, 이라크 45%로 비교적 높은 실업률을 차지하고 있다. 그리고 중동국가 중에 카타르 17%, 아랍에미리트 6%를 차지하고 있고, 세계는 14%를 차지하고 있다. 즉 아랍국가의 청년층 평균 실업률이 30%로 매우 심각한 상황에 처해 있음을 알 수 있다.<sup>134)</sup>

특히, 중동국가에서 벌어지고 있는 민주화 운동은 청년 실업의 문제가 시민혁명을 촉발시키는 원동력이 되었다. GCC 6개국을 제외한 중동 대부분의 국가들은 하루 2달러 이하 생활자가 30~40%를 차지하고 있다. 이러한 원인으로 인하여, 중동지역의 왕정국가 및 공화정국가들은 청년실업의 문제가 가계 구성원 모두를 반정부 반체제적으로 만들고 있다<sup>135)</sup>. 중동지역의 대졸 청년실업률이 평균 실업률보다 몇 배나

134) UNDP, "Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report", 2009, pp. 108~111.

135) 정상률, "중동 이슬람 지역의 시민 민주화 혁명과 중동 정세전망" 「정세와 정책」 (2011/3), 17~19면.

높다. 예컨대, 튀니지 청년 무함마드 부아지지는 대학을 졸업 후 일자리가 없어 노점상을 운영한다는 점에서 중동지역의 청년 실업률이 얼마나 높은 지를 대변하고 있다고 판단된다.

#### 4. 불안정한 성장속에서 빈곤과 불평등의 역할

아랍국가에서 가난과 실업과 관련하여 고려할 때, 가난으로부터 자유를 의미하는 것이 아니라 노동으로부터 얻는 것을 중요하게 판단하고 있다. 하나의 아랍국가에서부터 다른 아랍국가까지 분리의 범위는 몇가지 경우에 기본적인 요구사항을 충족할 수 있는지 보장하지 못하고 있다. 아랍의 모든 나라에서 빈곤의 대책으로 사용되는 것은 데이터를 사용할 수 있는데, 국민들이 빈곤을 겪는지 아닌지에 대해서는 실업률에 따라 나타나고 있다. 빈곤속에서 가족부양의 상당한 몫은 실업률로 나타나고 있다.

예를 들면, 요르단과 예멘에서 대부분 불안정한 가족은 고용된 사람에 의하여 부양되고 있다. 빈곤과 관련이 있는 경제 불안정은 두 가지의 관점에서 측정된다. 그들의 수입과 관련하여 개인의 복지로 묘사된 소득 빈곤; 그리고 인류빈곤, 웰빙으로 정의되는 GDP에서 볼 수 있다.

따라서 소득빈곤은 아직까지 전 세계적으로 정책입안자에 의하여 사용되는 공통적인 기준이다. 반면에 인류빈곤은 인류개발과 관련되는데 소득과 웰빙 사이의 복잡한 관련성과 다양한 면을 가진 프리즘으로 제공된다.

##### (1) 소득 빈곤

소득빈곤의 접근은 대부분 광범위하게 정책입안자에게 채택되고, 대부분 광범위하게 빈곤의 척도로 사용되는 접근법은 가구비율(head count ratio)로 정해진다. 사회의 빈곤선은 그 사회의 최저생계비를 추

정한 뒤 소득이 그 수준에 미달하는 가구를 빈곤가구라고 한다. 전체 가구 중 몇 퍼센트가 빈곤가구인지를 밝히는 것이다. 이는 간단한 방법이고 직관에 호소하는 장점이 있다.

World bank는 국제적으로 빈곤선은 한사람이 하루 US 2달러로 생활하는 국가를 말한다. 실제로 인구성장률, 다양한 소득수준, 그리고 높은 실업률임에도 불구하고, 일반적으로 아랍 국가들은 소득빈곤이 상대적으로 낮은 발생률을 가진게 된다는 점을 알 수 있다. 2005년에 아랍인구의 20.37%가 국제적으로 빈곤의 기준- 하루에 2달러로 사는-아래에 살고 있었다. 알제리, 이집트, 요르단, 모로코, 그리고 예멘에서는 아랍국가의 전체 63% 갈등 없이 살고 있다. 하지만 2005년 기준으로 약 34.6억의 아랍인은 그 지역에서 빈곤선 아래에 살고 있다.<sup>136)</sup> 그리고 아랍국가에 시골지역으로 갈수록 소득빈곤이 아주 많다. 18 아랍국가의 시골인구를 분석해 보면, 대략 128억명이 빈곤선 아래에서 생활하고 있음을 발견할 수 있다.

## (2) 인류 빈곤

인류빈곤은 수명, 지식, 삶의 질의 지수로 측정을 한다. 수명은 기대수명이 40세 이상이 안 되는 인구의 비율, 지식 또는 문맹률은 읽고 소통할 수 있는가인데, 이는 성인의 문맹률로 측정을 한다. 삶의 질은 물 접근권을 가지지 못하는 인구비율과 5세 이하의 체중미달인 어린이들의 비율로 측정한다. 이는 HPI는 인류빈곤 지수이다. HPI 지수가 10%이하인 국가는 빈곤률이 낮은 국가들이고, 30%이상은 빈곤이 높은 국가이다. 10%에서 30% 사이에서는 빈곤이 중간 국가에 해당한다

소득이 낮은 아랍 국가들은 인류 빈곤률이 높아서 HPI 지수가 평균 35%이다. 이는 빈곤률이 상당히 높은 국가로 판단된다. 건강, 교육,

136) UNDP, "Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report", 2009, pp. 108~111.

삶의 질의 악화에 대한 HPI 지수 측정의 불안정성은, 국가의 의문을 제공할 때 효과적이고, 삶의 기본적인 요구에 대한 접근을 보장한다.

이러한 인류빈곤(Human poverty)<sup>137)</sup>은 초등학교 어린이들의 출석률을 낮게 하고, 중등교육에도 참여를 막게 한다. 예를 들면 이집트의 경우 초등학교에 빈곤층 어린이들 비율이 중상층 어린이의 비율보다 7%가 적고, 중등교육에는 12%, 고등학교에는 24%가 적다. 예를 들면, 초등학생이 100명 중에 57명은 부유층이고, 빈곤층은 43명이다. 즉 중상층 자녀들이 고등교육을 받을 확률이 더 높아진다고 하겠다. 즉 모로코에서는 10세에서 15세 아동이 4분의1이 빈곤으로 인하여 초등교육을 마치지 못하고 있는 실정이다. 학교에서 중퇴를 하고 직업전선으로 뛰어들어서 가족의 생계를 책임지고 있다. 빈곤층 아동은 진학률이나 교육률이 낮은 것이 경제적인 불안정을 초래하는 원인이다.

아랍국가들 중에 HPI 지수가 30% 이상인 국가들 가운데서 저소득 국가 3개, 중-저소득국가 1개임. 수단은 HPI 지수가 34.3%, 예멘은 36.6%, 모로코 35.8이다. 이러한 국가 성인 문맹률로 대표되는 교육척도가 상당히 불안정하다는 점을 알 수 있다. 예컨대, 수단, 예멘, 마우리타니아는 물 접근권, 어린이의 영양도 매우 안 좋다.

그런데, 극심한 빈곤률 하락과 함께 인류 빈곤의 불안정이 시간이 지나면서 감소 추세에 있다. 1996년 ~1998년과 2005년 구간을 비교해 보면, HPI지수가 33%에서 22%로 3분의1가량 하락했다는 점을 발견할 수 있다. 아랍국가들 가운데서 소득이 높거나 고소득 국가들(카타르, 아랍에미리트)은 HPI 지수 하락률이 매우 높다.

또한 아랍 국가들과 다른 개도국과 비교해 본다면, 인류 개발률이나 GDP를 보았을 때, 다른 개도국보다 HPI 개선률이 더 좋았어야 한다. 하지만 UAE는 HDI 31위이고, 헝가리는 HDI 지수가 38위이다. 그럼에도

137) UNDP, "Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report", 2009, pp. 114~115.

도 불구하고, UAE의 HPI 지수는 헝가리와 비슷할 정도로 안 좋다. 요르단, 시리아, 레바논을 제외한 거의 대부분의 아랍국가들은 UAE와 비슷한 경우이다. HDI 지수가 비슷한 다른 국가들과 비교했을 때 HPI 지수가 상대적으로 약한 이유는 서민의 문맹률이 높고 5세 이하의 어린이들의 영양 실조률이 높은 데에서 기인한다는 점이다.

### (3) 소득 불균형

아랍국가에서 소득불균형에 대한 정보는 허점이 많다. 11개 아랍국가로부터 소비지출의 분배에 대한 데이터를 활용할 수 있는데, 2000년도에 7개국의 지니계수(Gini coefficient: 소득분배의 불평등지수)가 있고, 또한 더욱이 최근 자료가 있다. 이집트는 2004년도에 0.32, 요르단 2002년도에 0.359, 레바논은 2005년도에 0.360, 시리아는 2004년도에 0.375, 튀니지는 2005년도에 0.366, 예멘은 2005년도 0.366이다. 즉 7개 아랍국가의 샘플에 대한 평균 지니계수가 0.365이고, 세계적인 평균지수, 즉 2000년도에 0.3757 수준에 비하면 중간정도로 드러나게 된다. 이는 독립이후 아랍국가에서 사회 계약의 누적업적으로 보여진다.

이러한 데이터의 한계로 초과한 아랍국가의 소득불균형에 대한 변화 분석을 어렵게 한다. 그러나 지난 10년간의 소득불균형이 모로코, 시리아, 예멘에서 발생해서, 알제리, 이집트, 요르단, 튀니지에 빠지게 됨을 증명할 수 있다. 소득불균형에 대한 증가를 가장 많이 경험한 나라는 시리아와 예멘이다. 알제리는 소득불균형의 가장 큰 감소를 경험했는데, 1988년에서 1995년까지 그 기간 동안 13.7% 빠져 나갔다. 또한 이집트도 그 기간 동안 놀랄 정도로 감소를 하게 되었다. 상대적으로 다른 아랍 국가들은 소득불균형에 대해 아주 작은 경험을 하게 되었다.<sup>138)</sup>

138) UNDP, "Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report", 2009, p. 115.

소득불균형의 적정한 수준에도 불구하고, 대부분 아랍국가에서 사회적 배제가 과거 20년보다 더 증가했다. 게다가, 부의 불균형이 상당히 악화되었다는 제안을 증명하게 되었다. 예를 들면, 절대빈곤이 증가하지 않는 경우에도 많은 아랍국가에서 토지와 자산을 목적으로 하는 것은 눈에 잘 띠며, 다른 그룹 사이에서 사회적 배제의 감각을 유발한다. 더욱더 위생시설, 안전한 물, 복지시설, 신뢰할 만한 전기 및 기타 서비스시설이 없는 슬럼가에 있는 가난한 군중들은 사회적인 배제를 더욱 많이 악화시킨다. 이러한 마진의 불길한 역학관계의 영향으로 인하여, 아랍도시와 마을에 사는 도시 슬럼 거주자의 높은 비율에서 알 수 있듯이 높은 실업률과 연관됨을 알 수 있다.<sup>139)</sup>

## 5. 소 결

아랍국가의 석유수입에 대한 의존은 국제적인 석유시장의 변화에 따른 경제적 손실의 노출로 아랍경제를 둔화시키고 구조적으로 허약케하고 있다. 따라서 지난 30년간 대부분의 경제성장은 매우 불규칙적이었다. 즉 오히려 경제성장은 1인당 GDP보다 더 낮았다. 이에 상응한 생산부문의 실적은 빈약했다. 현재 아랍국가는 40년 전의 경우보다 실제로 덜 산업화되었다. 특히 현재 세계적인 불황은 Oil 생산을 위해, 새로운 외부투자과 무역에 대한 패턴을 채택만 할뿐만 아니라 지속적인 성장을 위한 국내개발 프로젝트를 고정시키고 있다.

또한 아랍국가의 Oil 주도의 성장은 노동시장에 부정적으로 영향을 미쳤는데, 일부 아랍 국가들은 젊은이들의 세계최고 실업률을 차지하고 있고, 이는 인류안보(Human Security)에 심각한 의미를 가지게 되었다. 또한 아랍지역에서 빈곤은 다른 개발 지역의 급격한 도전을 야기하는 것이 아니지만, 다른 아랍국가도 여전히 아랍 최저개발그룹으로

---

139) UNDP, "Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report", 2009, pp. 115~116.

써, 1990년 이후 빈곤을 벗어나려고 하는 활로를 만드는데 실패하게 되었다. 이러한 영향은 노동시장의 만성적인 불안 그리고 취약집단의 사이에서 사회적 배제의 높은 증가로 경제적 취약성을 가져오게 되었다.

따라서 중동지역의 경우 취약한 경제 패턴을 연구함으로써 소득 불균형 및 빈곤문제를 해소할 수 있다는 점이다.

### 제 5 절 중동지역의 현안문제 해결 방안

중동지역은 세계에서 물이 가장 부족한 지역으로서 5%의 아랍인이 1%의 수자원으로 살아가고 있다. 중동지역의 물 및 수자원은 석유와 같은 존재로 아주 중요한 자원으로 각인 되고 있다. 이러한 물 부족이 발생하는 원인으로 지형적인 특성, 인구증가, 산업화와 개발, 환경오염과 지구 온난화 등이 주된 원인이다.

그리고 중동지역의 물 및 수자원 분쟁을 해결하기 위하여 많은 조약과 협정이 체결되어 있지만, 이는 각국간의 공동이행에 대한 협력으로 해결할 수 있을 것이다. 또한 국제적으로 물관리와 수자원 법률을 해결하기 위한 원칙으로 공통적이면서 차별화된 책임(Common but differentiated responsibility)원칙과 지속가능한 원칙을 준수하여야 한다. 즉 이러한 원칙을 바탕으로 현세대의 물과 수자원 관리에 대한 정책 결정시, 후세대에서도 물을 이용하고 사용할 수 있도록 충분히 고려하여 정책판단을 하여야 할 것이다.

인간의 본능은 생명줄을 놓지 않는 한 위기가 닥치면, 가장 먼저 먹거리를 찾는다. 공자도 먹는 것이 국방력보다 중요하는 말을 했는데, 이는 지금의 중동지역 국가에서 발생하고 있는 붕괴상황을 보면 이를 잘 대변해 주고 있음을 발견할 수 있다. 중동국가의 최대 곡물 수입국인 “러시아”의 가뭄으로 곡물수출의 중단으로 사우디, 이집트에서는 밀 가격이 절반 이상 폭등하였다. 2010년 8월 러시아 푸틴 총리는 밀



을 포함한 곡물에 대해 수출 전면 금지 조치를 취했는데, 이 조치로 인하여 이집트는 2011년 3월에 31년간 철권통치를 해온 이집트 대통령 무바라크는 하야를 했고, 리비아는 카다피가 시민군에 의하여 사살당하는 결과를 초래하였다. 이처럼 중동지역의 국가뿐만 아니라 서구 지역의 국가경우에도 먹고 사는 문제를 해결하지 못하는 경우에는 국가가 존재할 수 없는 결과를 초래한다. 따라서 중동지역의 국가는 식량 부족 문제를 해결하기 위하여 국외에 신식민지 주의(neo-colonialism) 국가를 건설하고 있고, 국민의 소비 패턴을 변화하여야 한다고 하고, 그리고 농업기술의 개발과 유정공학 기술을 통한 GM 식품으로 식량생산을 증가하여야 한다고 판단된다.

최근 UN FAO는 식량문제를 해결하기 위하여 “새로운 전략적 목표”를 제시함. 지속가능한 곡물생산의 강화라는 “보존 농업(Conservation Agriculture)”을 -아래- 상승작용에 의한 상호작용의 원칙을 기반으로 하여야 한다고 하고 있다.

- 아래 -

- 최소 기계로 인한 토양의 교란과 경작 감소방법
- 식물의 뿌리 덮개 또는 곡물과 함께 영구적인 토양보호
- 콩과 식물의 적절한 비율로 다양한 곡물의 순환

중동지역에 이슬람식 민주주의 국가를 건설할 것인가에 대하여 아랍의 민주화운동은 정치적 불만과 빈곤(Poverty)문제 때문에 발생했다. 예컨대, 이집트의 경우에는 호스니 무바라크(Hosni Mubarak)에 의하여 30년간 철권통치를 하였는데, 결국 퇴진하였고, 리비아의 경우에도 무아마르 카다피(Muammar Gaddafi)가 리비아 과도위원회가 지지하는 군부에 의해 2011년 10월 22일에 시민군에 의하여 처형당했다. 중동지역의 경우 같은 종족과 가문의 통치를 이루어지고 있으므로 서구식의

민주국가를 건설할 수 있을 지는 어려움이 존재하는데, 이러한 원인은 서구식 민주주의 낙후된 경제를 싫어하고, 다종족을 경계하며, 강한 군대를 무서워하기 때문이다. 또한 중동지역의 민주화에 대한 열망은 중동지역 경제의 현격한 차별과 식량가격의 상승, 장기적인 권위주의 정권과 절대왕정에 대한 불만, 중동지역의 역사적인 패배의식 등이 원인이다. 즉 알라신의 이름으로 행해지는 정교일치 사회의 유목민들의 후손들이 이슬람식의 민주주의 국가를 건설할 수 있을 것인가에 대한 문제가 된다. 우리나라의 경우에도 서구의 민주주의를 실현하는데 많은 시간이 필요했듯이 중동지역의 국가에서 이슬람식 민주주의를 건설하기 위기 위하여는 국민 등의 교육과 빈곤문제 해결 등과 아울러 수 많은 과제를 해결하여야 할 것이다. 우리나라의 경우에도 세계에서 가장 유교적인 국가에서 가장 역동적인 세계 속의 민주국가를 건설한 모델을 중동지역의 국가 모델로 소개하는 것을 강구하여야 할 것이다. 이와 더불어 정교·일치 사회의 이슬람국가가 가장 이상적인 서구의 민주주의 국가 건설 보다는 중동지역의 최적화된 UAE 또는 Qatar 국가모델을 점진적으로 도입하여 건설하는 방안으로 모델을 제시하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

중동지역의 경제안보와 관련해서 중동국가의 석유수입에 대한 의존은 국제적인 석유시장의 변화에 따른 경제적 손실의 노출로 아랍경제를 둔화시켰고, 경제적인 구조를 허약하게 했다. 아랍국가는 지난 30년간 대부분의 경제성장도 매우 불규칙적이었다. 오히려 경제성장은 1인당 GDP보다 더 낮았다. 이에 상응한 생산부문의 실적도 빈약했다. 현재 아랍국가는 40년 전의 경우보다 실제로 덜 산업화되었다. 즉 아랍국가의 Oil 주도의 성장은 노동시장에 부정적으로 영향을 미쳤는데, 일부 아랍 국가들은 젊은이들의 세계최고 실업률을 차지하게 했고, 이는 인류안보(Human Security)에 심각한 의미를 가지게 되었다. 따라서 아랍국가의 경우 취약한 경제의 구조적인 패턴을 연구함으로써 소

득 불균형 및 빈곤문제를 해소할 수 방안을 모색하였다. 즉 아랍국가는 석유수입을 통하여 왕정이나 독재자들의 권력을 유지하는데에 쓰여야 할 것이 아니라 국민의 교육, 서비스, 기반시설, 직업을 가질 수 있는 시스템을 마련하여야 소득 불균형과 빈곤문제를 해결할 수 있을 것이다.

## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

- 빌헬름 자거/ 유동환(역), 「물 전쟁?」(푸른나무, 2008)
- 서정민, 「글로벌에너지중심지중동」(미래에셋투자교육연구소, 2009)
- 유달승, 「중동은 불타고 있다」(나무와 숲, 2011/4)
- 이브라코스트/ 박은영(역), 「세계의 물」(현실문화, 2010)
- 에릭 오르세나, 양영란(역), 「물의 미래」(김영사, 2009)
- 금상문, “사우디아라비아의 군부엘리트와 부족주의” 「중동연구」제27권 제3호(2008, 한국외국어대학교 중동연구소), 127~154면
- 김화년, “글로벌 식량 공급불안, 한국경제를 위협하는가?” 「CEO Information」제77호(삼성경제연구소, 2010/9), 1~23면
- 박대원, “GCC 회원국의 최근경제동향과 2011년 전망” 「수은 해외경제」(한국수출입은행, 2011/4), 90면
- 이언 브레머/차백만 (역), 「국가는 무엇을 해야 하는가」(다산북스, 2011/10)
- 이지평/이근태/이관우, “중동민주화 도미노의 경제적 파장” LG Business Insight, 2011, 1~8면
- 이희수/이원삼, 「이슬람-9·11 테러와 이슬람 세계 이해하기」(청아출판사, 2010)
- 이현정, “GCC 은행산업의 현황과 과제”, 「수은 해외경제」(한국수출입은행, 2010/12), 19면 이하
- 인남식, “때리는 놈 곤혹, 맞는 놈 큰소리…중동 민주화 ‘고난도 방정식’”(WeeklydongA, 2011/3), 16~18면

## 참고 문헌

- 정상률, “중동이슬람 지역의 시민 민주화 혁명과 중동 정세전망” 「정세와 정책」(2011/3), 17~19면
- \_\_\_\_\_, “빵의 혁명, 자유의 혁명, 어디까지 갈 것인가?” 「내일을 여는 역사」제43호, 2011/6, 213면
- \_\_\_\_\_, “중동 이슬람 지역의 시민 민주화 혁명과 중동 정세전망” 「정세와 정책」(2011/3), 17~19면.
- 서정민, “재스민혁명 6개월, 지금 중동은?” 「통일한국」331호(평화문제연구소, 2011/7), 31~33면
- \_\_\_\_\_, “중동에 부는 바람, 진단과 전망” 「월간 경영계」(한국경영자총협회, 2011), 1~4면

## 2. 외국문헌

- Brown, L. R., Could Food Shortages Bring Down Civilization?, Scientific American Magazine, 2009/2, pp. 50~57.
- Burchi, S./ Vapnek, J./Popp, C., “International Water Law”, in Law for water management : a guide to concepts and effective approaches, (FAO, 2009)
- Caponera, D.A., Principles of water law and administration: National and international, (London, 2007)
- Cressman, K., “Monitoring Desert Locusts in the Middle East”, Middle Eastern Natural Environment, YALE F&ES BULLETIN, 1996, pp. 125~126.
- DEXIA asset Management, Food Scarcity- Trends, Challenges, Solutions, 2010/5, p. 15).

- Eckstein, G., A Hydrogeological Perspective of the Status of Ground Water Resources Under the U. N. Watercourse Convention, 30 Columbia J. Environment Law 525, 2005, pp. 528~529.
- FAO, “The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture”, (2011)
- FAO, “Hunger in the world-is the current way of doing farming still up to date?”, (2009)
- FAO, “Climate Change : Implications for Agriculture in the Near East. Twenty-Ninth FAO Regional Conference for the near East, Cairo, Food and Agriculture Organization”, (2008)
- Granit, J./ Löfgren, R., WATER AND LINKANGES IN THE MIDDLE EAST, (Stockholm International water Institute(SIWI), 2010/4)
- Hamdy, A., / Trisorio Liuzzi, G., “Water Scarcity Management Towards Food Security In The Middle-East Region”, CIHEAM-IAMB, 2005, pp. 16~17.
- IAASTD, Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), Global Report. Island press, Washington, D.C.(2009)
- OECD, Sustainable Management of Water resource in Agriculture, (2010)
- OECD, Improving Water Management: Recent OECD Experience, Policy Brief, (2006/2)
- Shaw, M., International Law, (Cambridge, 2008)
- Turton, A.R., Impediments to inter-state Cooretation in international river basin commissions within arid regions: Can existing theory allow for predictability?, (London, 1999)

## 참고 문헌

- Vapnek, J./ Aylward, B./ Popp, C./ Bartram, J., Law for water management : a guide to concepts and effective approaches, (FAO Legislative Study 101, 2009)
- Vorosomarty, C. J./ Green, P./ Salisbury, J./ Lammers, R. B., “Global Water Resources : Vulnerability form Climate Change and Population Growth”, (Science, 2000)
- UNDP, “Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Report”, (2009)
- UNEP, “Water Footprint and Corporate Water Accounting For Resource Efficiency”, 2011
- UNEP, Ecosystems for water and food security, (2011)
- UN WWDR, Water for People, Water for Life, (2003)
- US Department of Energy, Oil & Gas Journal, (2007)
- World Bank, World Development Report-Conflict, Security and Dvelopment, (2011)

### 3. 해외 홈페이지

[http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/Regional water Cooperation and Peacebuilding in the Middle East](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/Regional_water_Cooperation_and_Peacebuilding_in_the_Middle_East)

<http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/37/executivesummary/pdf/brief%2037%20-%20Executive%20Summary%20-20English.pdf>

[http://www.foe.co.uk/resource/briefings/eating planet briefing.pdf.](http://www.foe.co.uk/resource/briefings/eating_planet_briefing.pdf)

<http://www.fao.org/ag/ca/index.html>

참 고 문 헌

<http://www.bloomberg.com/news/2011-07-10/south-korea-to-expand-overseas-farming-on-rising-food-costs.html>)

<http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=civilization-food-shortages>



## 제 3 장 아프리카 현안문제

## 제 3 장 아프리카 현안문제

### 제 1 절 빈곤퇴치

#### 1. 아프리카 지역 빈곤현황

전 세계 10억 명의 사람들이 하루 1달러 미만으로 살아가고 있으며, 3명당 1명이 극빈층에 속하지만, 지난 20여 년간 전 세계적으로 빈곤 문제는 심각화 되어갔다. 극빈 지수는 1990년 전체 인구의 28%에서 오늘날에는 21%로 감소하였다. 동남아시아, 특히 중국의 발전이 극빈 지수의 감소를 가져왔다. 그러나 사하라이남 아프리카는 빈곤층이 오히려 늘어나고 있는 실정이며, 평균소득은 1990년대보다 더 낮아져 1달러 미만으로 연명하는 사람들이 1억 명 이상 증가한 것으로 추측하고 있다.<sup>140)</sup>

아프리카는 빠르게 발전하고 있지만 사하라 사막 이남 지역의 빈곤층 비율은 여전히 50%를 훌쩍 넘는 수준이다. 이 극빈층 비율은 2020년까지 30% 이하로 떨어지지 않을 것으로 예상된다. 2009년 아프리카에 대한 양자간 공적개발원조 금액은 사하라 사막 이남 지역에 투자된 24억 달러를 포함해 총 27억 달러였다. 사하라 사막 이남 지역의 GDP는 2010년 4.7%에서 2011년 5.9%까지 증가하였다. 특히, 아프리카의 빈곤문제에 있어 가장 큰 피해를 보는 집단은 여성, 청년, 장애인, 노동층이다. 여성 노동인구는 무보수 농업, 식품 가공, 노점상, 거가국경 무역, 가사 노동 등에 집중된 비공식 부문에서 지배적인 비중을 차지하고 있다. 게다가 문화적 편견, 남성과 비교해 볼 때 낮은 교육 수준, 상공기술 부족 등 이유로 차별을 받고 있다.

140) ILO(International Labor Organization)는 4억 8,700만 명으로 추정되는 근로자들의 가족들이 하루 1달러 미만으로 생계를 유지하고 있으며, 모든 근로자들의 43.5%에 해당되는 13억 명의 사람들이 하루 2달러 이하를 번다고 보고되고 있다.

또한 높은 청년 인구 증가로 인한 청년 실업이 빈곤문제를 악화시키고 있다. 15세~24세 대다수 청년들은 낮은 교육율로 인해 노동시장이 요구하는 기술을 갖추지 못하였을 뿐 아니라, 현장 경험이 부족하기 때문에 일자리를 제공받기가 어려운 실정이다. 사하라이남 아프리카의 피고용인 70% 이상이 무보수 가사노동, 자영업자 등 취약한 고용 상황에 놓여 있다.<sup>141)</sup> 아프리카의 빠른 인구 증가와 노동시장 참여로 인해 노동 인력의 공급이 시장 수요보다 훨씬 앞지르고 있는 상황이다. 아프리카의 평균 성장률이 빈곤을 퇴치하고 생활조건을 개선하기 위해 최소한으로 달성해야 할 성장 수치가 7.0%에 미치지 못하고 있는데 이는 느린 고용 창출 속도가 주요 원인이 되고 있다.

이러한 상황 하에서 유엔은 새천년을 맞이한 2000년 9월 제55차 UN총회에서 밀레니엄 정상회의(Millennium Summit)결과, 189 유엔회원국의 만장일치로 밀레니엄 선언문을 채택하고, 이를 기초로 인류사회의공동과제인 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 설정 이러한 문제에 공동 대처하기에 이르렀다. MDGs를 통해 세계 정상들은 인류역사상 최초로 인류공동의 목표를 세우고, 지구촌에 빈곤·기아가 없는 지구협동사회(Global Cooperation Society)를 구성하는 것이 목표로 설정하고 있다.

MDGs 달성은 빈곤문제를 해결하는 길이며 MDGs 실행을 위해 유엔은 비롯한 국제기구, 각국 정부, NGO 등 모든 분야에서 참여하고 있다. 빈곤의 악순환이 계속 되고 있는 사하라이남 아프리카 지역은 대다수 절대빈곤층이 존재하고 있으며, 빈곤층은 토지, 재산 및 인적 자원과 같은 자원과 생산 수단에 대한 접근성이 심각하게 제한되어 있다. 또한 소득 및 교육 수준이 낮고 건강상태도 양호하지 못하며

---

141) 아프리카의 성장은 노동집약적이라기보다 자본집약적인 요소에 의거하고 있어 빠른 인구 증가와 노동 시장의 불안정성과 결합한 편협한 경제성장(narrow-based economic growth)은 아프리카의 경제 성장률이 충분한 고용 창출과 빈곤퇴치에 필요한 성장률에 지속적으로 미치지 못하게 하는 요인이 됨.

사회적으로 불안정한 고용상태에 놓여 있는 등 복합적인 문제에 직면해 있다.

최근 아프리카에 변화와 희망의 조짐이 보이고 있다. 아프리카 대륙 전반에 걸쳐 분쟁이 줄어드는 동시에 민주정부가 출범하고 있다. 또한 상당수 국가들은 경제자유화, 민영화, 외국인 투자환경 개선 등 경제개혁 조치를 실시하며 서서히 경제 성장의 조짐을 보이고 있다. 동시에 아프리카 지역 MDGs 실행을 통해 빈곤을 퇴치하고 지역협력을 도모하는 전략으로 역내무역의 활성화, 공적개발원조 증액, 이주노동의 제도화, HIV/AIDS 및 기타 질병 퇴치를 위한 지역협력, 국제기구를 통한 지역경제협력체 역량 강화 등이 제시되고 있다.

IMF는 2009년 세계 경제가 0.6%가량 수축했으며 1인당 국민소득은 1만 500달러로 2% 감소했고, 세계 실업률은 9%로 증가했다고 보도했다. 그럼에도 불구하고 사하라 이남 아프리카를 제외한 세계의 빈곤층 비율은 1990년부터 2015년까지 절반밖에 줄지 않을 것으로 예상하고 있다.

중국-아프리카 동맹의 급속한 발전은 양국의 빈부격차를 줄일 수 있는 새로운 희망이 되고 있다. 중국과 아프리카의 무역량은 107억 달러로 지난 10년 동안 10배나 증가했으며, 중국은 2010년에 아프리카 국가들의 개발을 위해 10억 달러 규모의 용자를 약속했다.

이러한 배경을 유엔을 중심으로 한 세계 각국 대표들은 새천년개발 목표 제정시 고용을 주요 핵심 목표 중 하나로 채택하였다. 43개 사하라 이남 아프리카 국가들은 MDGs 목표를 포함하는 빈곤삭감전략 (Poverty Reduction Strategy: PRS)를 채택하면서, 빈곤탈출을 위한 일환으로 품위 있는 일자리(decent work)를 강조하였다. 그러나 수많은 국제사회의 선언과 정부 노력에도 불구하고, 아프리카의 고용 현황은 개선되지 않고, 인구 대다수가 농업부문에 종사하고 있는 등 아프리카 고용 구조는 매우 취약함을 드러내고 있다.

## 2. 아프리카 빈곤삭감전략

2009년 현재 53개 아프리카 국가 중 34개 국가만이 PRS를 수립한 반면, 2004년 기준으로 단지 21개 국가만이 고용에 관련된 17개 핵심 세션을 갖추고 있다. 개발 프로그램에서 고용에 대한 긍정적 영향을 확대하기 위해서는 정부 정책 결정자들의 책임성과 정책 투명성뿐 만 아니라 효과적인 이행을 위한 모니터링을 필요하며, 고용과 관련된 데이터 수집 방안에 대한 정부의 우선순위가 높아져야 한다.

아프리카에서 경제성장, 고용, 빈곤퇴치의 연계를 위해 우선적인 것은 고용 중심의 성장을 확대하는 정책이 필요하며, 일자리 창출을 통한 충분한 노동력 공급이 우선적으로 필요로 하다. 또한 글로벌 파트너십을 통해 빈부격차를 줄이기 위해 글로벌 윤리(global ethics)에 기반을 둔 규정과 자유시장의 장점을 이용하는 전략이 필요하다.

또한 아프리카의 국가들이 고용 창출 계획을 기획하고 효과적으로 이행하며 건전한 고용전략을 모니터링하기 위해서는 보다 완전하고 시의 적절한 고용 데이터가 필요하다. 그러나 대다수 국가들은 일관되고 조정된 성장 및 고용 전략이 결여되어 있고, 국가개발전략에 명시된 고용 목표를 달성하기 위해 필요한 정치적 의지도 약하다.

고용 전략은 품위 있는 일자리(decent work)를 확대하여 빈곤퇴치 및 근로 빈곤층의 감소를 목표로 해야 하며, 이를 위해 높은 지속적 성장을 도모하고 노동시장 개혁을 도입이 필요하다.

빈곤층이 성장의 혜택을 받기 위해서는 정부가 빈곤층의 자본 및 생산 자본에 대한 접근성과 교육 및 기술 수준을 향상시켜야 하며, 전통적으로 취약계층인 여성과 청년들에 대한 특별한 정책적 관심을 통해 기회와 소득의 형평적인 배분을 추구하는 정책을 펴 나가야 한다.

아프리카 국가들이 현재의 경제위기와 같이 고용과 취약계층에 미치는 외부적 충격을 완화하는데 정부 정책도 중대한 역할을 한다. 신속하고 지속적인 성장을 촉진하기 위해서는 장기적으로 일자리 창출과 빈곤 퇴치는 선결조건이 되어야 한다. 현재 경제위기에서 지속가능한 회복을 위한 가장 중요한 목표는 아프리카 전반적으로 농업 부문 외적에서 고용 중심의 경제부문을 재구축하는 것이다.

### 3. 빈곤퇴치를 위한 밀레니엄 개발목표(MDGs)

#### (1) MDGs 설정배경

MDGs는 2000년 9월 UN본부에서 개최된 밀레니엄 정상회의에서 189개 회원국이 만장일치로 동의하여 채택한 ‘밀레니엄 선언문’에 근간을 두고 있다.

1990년대 냉전체제의 와해와 원조의 전략적 목표가 변화했으며 인간개발(Human Development)이라는 개념이 새롭게 대두되기 시작하였다. 이 시기는 인간개발에 기초하여 빈곤을 다양한 형태로 인식하기 시작하였다. 빈곤의 원인도 지역과 국가마다 다르므로 빈곤문제 해결을 각종 사회개발 측면에서 논의하기 시작하였으며 국제적 수준의 원조 기본이념에 대해서도 새롭게 논의하기 시작하던 시기였다. 다양한 국제사회 문제에 대해서 UN회의와 NGO 세계대회가 개최된 기간이었으며 이 주제에 대해서도 정부간 또는 비정부간 회의가 개최되고 인류사회가 달성해야 할 목표와 행동강령이 채택되었다. 이러한 배경이 국제개발회의에서 MDGs 설정 배경이 되었다.<sup>142)</sup>

1990년대의 국제개발에 대한 논의들 중 특히, 1995년 사회개발정상회의(World Summit for Social Development: WSSD)와 1996년 OECD

142) 환경개발회의(1992), 세계인권회의(1993), 국제인구개발회의(1994), 사회개발정상회의(1995), 제34차 OECD/DAC 고위급회의(1996), 세계식량정상회의(1996), 세계주거회의(1997).

고위급회의는 원조의 새로운 시금석을 제공함과 동시에 MDGs를 탄생시킨 국제회의라 할 수 있다.

□ 사회개발 정상회의(WSSD, 코펜하겐, 1995) : UN 주관으로 개최되었으며 이 회의에서 처음으로 ‘인간안보’(Human Security)라는 개념이 도입되었다. 빈곤은 다양한 형태로 나타나며 복잡한 특성을 지니고 있으므로 경제, 정치, 사회부문의 안정이 전제되어야 빈곤퇴치가 가능하다고 강조하였다. 또한 빈곤완화를 모든 공여국의 기본목표로 권고하였으며 이후 OECD/DAC 회원국들이 원조현장에 이를 반영하여 개도국 빈곤완화를 기본 방향으로 설정하도록 하는데 영향을 미쳤다.

□ OECD/DAC 제34차 고위급회의(1996) : OECD의 개발원조위원회(DAC)는 1996년 개최된 제34차 고위급 회의에서 ‘21세기 개발협력 전략(shaping the 21st Century: The contribution of development cooperation)’이라는 보고서를 채택하고 원조부문에서 효과적인 협력을 도모하고자 하였다. 이 전략보고서에는 1990년 이후 국제적 수준의 문제 해결을 위해 개최된 여러 국제회의에서 논의하고 합의한 목표를 종합하여 ‘국제개발목표(International Development Goals: IDGs)’라고 불리우는 측정 가능한 7대 목표<sup>143)</sup>를 제시하고 이행기간을 명시하였다.

143) 7개 목표는 ① 개도국의 절대빈곤층 비율을 2015년까지 반으로 줄인다. ② 2015년까지 모든 국가에서 보편적 초등교육을 의무화한다. ③ 2005년까지 모든 초·중학교에서 성차별을 없애고 성평등과 여성능력을 강화한다. ④ 1990년부터 2015년까지 5세 이하 유아사망률의 비율을 2/3까지 감소시킨다. ⑤ 같은 기간에 산부사망률을 3/4까지 감소시킨다. ⑥ 2015년까지 안전하고 신뢰할 만한 가족계획 방법을 포함하여 모자보건을 위한 의료시설을 확충한다. ⑦ 2015년까지 현재의 환경자원 손실을 역전시킬 수 있도록 지속가능한 개발을 위한 국가전략을 2005년까지 수립한다는 내용이다.

이 전략에서 제시하는 새로운 국제협력의 방향은 크게 수원국의 ‘주인의식(local ownership)’과 국제사회의 파트너십(partnership)’이라는 두 가지 핵심 개념으로 나타났다.

## (2) MDGs 수립 과정 및 내용

MDGs는 OECD/DAC의 고위급회의에서 채택한 ‘21세기 개발협력 전략’과 유엔 지원의 세계체제관리위원회(Commission of Global Governance)의 보고서<sup>144)</sup>에 기초하여 개발되고 전 세계 국가들이 합의한 국제적 아젠다로 측정 가능한 목표를 수치화하여 설정하였다. 그리고 공여국과 수원국간에 파트너십을 강화하기 위해 상호간의 책임 및 의무를 규정하고 있다.

2000년 3월에는 파리 OECD 본부에서 개발정책에 대해 World Bank, IMF, OECD, UN이 합동 포럼을 개최하여 1990년대에 설정된 국제개발목표의 진척상황을 점검하고 미달 상태의 원인을 분석하였다. 이어 4월 3일 UN 사무총장은 ‘21세기 UN의 역할(We the People: The Role for the United Nations in the 21st Century)’라는 밀레니엄 보고서를 제출하였다. 여기에서 국가와 정부의 수반들이 2015년까지 하루 1달러 미만의 수입으로 생활하는 절대빈곤자 수를 절반으로 줄일 것을 촉구하였다. 그해 6월 26일에는 ‘PARIS 21’의 통계자료에 근거해서 World Bank, IMF, OECD, UN 사무국이 공동으로 ‘모두를 위한 더 나은 세계를 위해서: 국제개발목표를 향하여(A Better for All: Progress towards the international Development Goals)’라는 보고서를 발간하였는데, 그 내용은 1996년 OECD가 채택한 7개의 목표를 상기하는 내용이었다.

2000년 7월 UN총회는 WSSD+5 정상회의의 결과 문건을 채택하고 국가의 단호한 행동과 국제협력을 통해 세계의 빈곤을 퇴치하는데 앞

144) Commission of Global Governance, Our Global Neighbourhood: the report of the Commission on Global Governance (Oxford University Press, 1995).



장설 것을 선언하였다. 그리고 2015년까지 절대빈곤자의 수의 비율을 반감하는 정책과 전략에 대해서 모든 이해 당사자들간에 합의를 이루어 낼 것을 약속하였다. 같은 달 UN ECOSOC은 ‘모든 주요 유엔대회와 정상회의에 대한 종합적이고 재조정된 실행 계획과 후속활동을 위한 기본지표들’(Basic indicators for the integrated and coordinated implementation of the follow-up to major United Nations conferences and summits at all level) 이라는 결의문 2000/27을 채택하였다. 여기에서는 주요 UN 세계대회의 후속활동에 대해서 기초 지표의 이행에 대한 UN사무총장의 보고서에 주목하고 있다. 특히 모든 주요 유엔 대회의 약속 이행과 후속활동에 대한 조정과 통합의 맥락에서 UN 사무국에서 설정한 지표들이 모든 국가들의 논의를 거쳐 재조정되고 정부간 기구에 의해서 승인될 것을 강조하였다.

이런 과정에서 2000년 9월 8일 제55차 UN총회는 147명의 국가수반이 참석한 가운데 189개 회원국 전원의 지지를 얻어 역사적인 ‘UN 밀레니엄 선언문’을 채택하게 되었다. 이 선언문은 가치와 원칙, 평화와 안보 및 군축, 개발과 빈곤퇴치, 환경보호, 인권, 민주화와 올바른 거버넌스, 아동, 난민, 시민보호, 그리고 아프리카의 특별한 수요와 UN 강화를 강조하고 있다. 그리하여 개발 세부목표를 설정하게 되었다. 정상회의에서 채택된 MDGs의 근거가 된 밀레니엄 선언문<sup>145)</sup>은 광범위한 개발과제들을 하나로 포괄하였고 이전 사무총장의 보고서에는 포함되지 않았던 ①아동사망 감소, ② 모성보건 향상, ③남녀평등을 더 추가하였다.

이어서 2001년 9월 19일 UN 사무총장은 문서 A/56/326인 ‘유엔 밀레니엄 선언문의 실행계획(Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration)’을 발간하였는데 이 문서는 밀레니엄 선언문에서 명시된 각 목표들에 대한 추진경과를 점검하고 그

---

145) <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

목표의 실행전략을 명시하고 있다. 여기에는 개발과 빈곤퇴치를 위한 8개의 주목표와, 18개의 세부목표, 및 48개의 측정가능한 지표가 포함되어 있다. 세부목표와 48개 지표 중 대부분은 ‘모두를 위한 보다 나은 세계(A Better World for All)’에 이미 설정된 것이었다.

MDGs는 8개의 중심 목표와 18개의 세부 목표 그리고 그 목표를 평가하기 위한 48개의 측정지표로 구성되어 있다. 8개의 목표 중에서 처음 7개의 목표는 대부분 개발도상국 국가에 해당되며 선진국은 제8 번째의 목표가 적용되어 진다. 처음 7개의 목표는 측정 가능한 계량 지표로 표시될 수 있는 하나 또는 그 이상의 세부목표를 갖고 있고 마지막 제8의 목표는 질적 목표로 구성되어 있다.

□ MDGs 주요내용

중심목표	세부목표	세부지표
Eradicate extreme poverty and hunger	1990~2015년간 하루 소득 1달러 미만 인구비율 반감	1일1\$ 미만 생활인구
		국가별 빈곤선 이하 생활인구
	1990~2015년간 기아인구비율 반감	빈곤비율
		국가전체 소비중 최빈곤층 20%가 차지하는 비율
Achieve universal primary education	2015년까지 전 세계의 남녀 어린이들이 동등하게 초등교육 전	5세미만 저체중 어린이 수
		최소 규정 양양소비 이하 인구비율
		초등교육기관 등록률
		초등교육 이수비율

제 3 장 아프리카 현안문제

중심목표	세부목표	세부지표
	과정을 이수	15~24세 문자 해독률
Promote gender equality and empower women	2005년까지 초등 및 중등교육, 2015년 까지 모든 수준의 교육에 있어서 성별 불균형을 없앴.	초중등 및 3차 교육과정 남학생 대비 여학생 비율
		15~24세 남성대비 여성 문자 해독률
		비농업분야 고용인구 중 여성 비율
		국회의원 중 여성의원비율
Reducing child mortality	1990~2015년간 5세 미만 아동의 사망률 2/3 감소	5세 이하 유아사망률
		영아사망률
		1세이하 홍역면역비율
Improve maternal health	1990~2015년간 출산 시 산모사망률 3/4 감소	임산부 사망률
		조산훈련을 받은 이에 의한 출산 비율
Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	2015년까지 HIV/AIDS 확산 저지 및 반전	15~24세 임산부중 HIV 감염자 수
		피임 비율
	2015년까지 말라리아 및 기타 각종 질병퇴치	말라리아 전염 및 사망비율
		말라리아 위험 지역내 효과적 예방 및

중심목표	세부목표	세부지표	
		치료수단을 가진 인구비율	
		결핵 전염 및 사망률	
		결핵검사 및 치료비율	
Ensure environmental sustainability and access to safe water	지속가능발전의 원칙을 국가 정책과 프로그램에 통합 시키고 환경자원의 손실을 반전	지표중 산림화 비율	
		지표면의 생물적 다양성이 유지된 지역 비율	
		GDP 1\$대비 에너지 사용량	
		오존을 파괴하는 순환성냉매 소비 및 1인당 CO2방출량	
		고체연료 사용 인구비율	
	2015년까지 안전한 식수와 기본적인 위생시설에의 지속적인 접근이 불가능한 인구비율의 반감	수자원을 지속적으로 사용할 수 있는 인구비율	
		위생시설을 지속지속적으로 사용할 수 있는 인구비율	
	2020년까지 최소 1억 명의 슬럼거주자들 생활여건의 획기적인 기선	안정적 주거공간을 확보할 수 있는 가구비율	
	Develop a global	보다 개방적, 원칙에	

중심목표	세부목표	세부지표
partnership for development	기초하여 운영, 예측 가능하고 비차별적인 무역 및 금융시스템발전, Good Governance, 개발 및 빈곤완화	
	최빈국 역점 지원 및 수출품 관세 및 쿼터 완전 면제, 과도채무빈국(HIPCs)들 부채완화 프로그램 및 양자간 국가채무 면제, 개도국 ODA 증액 지원 등	최빈국에 대한 OECD/DAC 공여국의 국민총소득 대비 ODA 비율과 총액
		기초사회서비스를 위한 OECD/DAC 공여국의 양자간, 분야별 ODA 비율
		OECD/DAC공여국의 양자간 ODA 중 언타이드 비율
		내륙국의 국민총소득에 대해 ODA가 차지하는 비율
		개도국 국민총소득 대비 ODA 차지 비율
	내륙개도국과 군소도서개도국들의 특별한 필요에 역점 지원	선진국이 개도국 및 최빈국으로부터 무관세로 수입하는 비율
		개도국 농산물, 섬유 및 의류에 부과되는 선진국들의 평균 관세

중심목표	세부목표	세부지표
		OECD 국가 중 국내총소득 대비 농업지원 비율
		무역역량 구축을 위한 ODA 비율
	개도국의 부채문제에 대해 포괄적으로 접근	HIPC 결정시점에 도달한 전체국가 수와 완료시점의 전체국가 수
		HIPC주도하의 부채경감
		부채상황으로써 재화와 서비스 수출 비율
	청년층을 위해 적정하고 생산적인 일자리 창출 전략의 개발 및 이행.	15~24세 인구전체 실업율 과 남아실업률
	제약회사와 협력하여 개도국들이 필수약품을 적정한 가격에 구입할 수 있도록 지원	필수의약품을 지속적으로 이용할 수 있는 인구비율
		인구 100명당 휴대폰 및 유선전화 가입자 수
	민간부문과 협력하여 신기술, 특히 정보통신 관련 기술의 혜택을 받을 수 있도록 지원	인구 100명당 개인컴퓨터 및 인터넷 사용자 비율

### (3) MDGs 특징

MDGs에 대한 국제사회의 다양한 시각에도 불구하고 이것이 이전의 국제회의에서 합의된 목표들과는 다른 특징들을 지적할 수 있다. 코피 아난 UN사무총장은 유엔에 제출한 2005년 MDGs 보고서 서문에서 MDGs가 기존 유엔회의 목표들과 다른 점으로 다음 네 가지를 지적하고 있다.

- MDGs는 인간중심(people-centered)에 기반을 둔 측정 가능한 목표치를 제시하고 구체적인 이행기한을 정해 놓았다.
- MDGs는 자국의 문제를 스스로 해결하려는 개도국의 주인의식과 그들의 노력을 지원하는 선진국의 책임감이 조화된 지구적 차원의 파트너십에 기초하고 있다.
- MDGs는 선진국과 개도국의 최고 정치지도자와 시민사회 및 주요개발원조 기구들에 의해서 수용된 전례 없는 정치적 지지를 받고 있다.
- MDGs는 현재 세계가 보유하고 있는 풍부한 자원을 활용하면 반드시 달성 가능한 것이다.

밀레니엄 프로젝트팀은 이해당사자간 목표 합의, ODA 규모 합의, 국제협력의 시금석 제고, 범세계적 안보와 직결됨을 MDGs의 특징으로 지적하였다.<sup>146)</sup>

- 이해당사자간 목표 합의 : 예전의 국제개발 목표는 UN에서 정했던 반면, 이 MDGs는 UN체제 및 모든 회원국 정부를 포함한 이

---

146) UN Millennium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, United Nations Development Programme(New York: United Nations, January 2005).

해당사자들이 합의한 목표이며 시민사회의 의견도 반영하였다. 또한 범세계적인 노력과 더불어 개별국가 수준의 접근이 가능한 지표로 구성되어 있다.

- ODA 규모 합의 : 빈곤퇴치 재원 확보를 위해 ODA의 중요성을 역설하였으며 GNI대비 ODA규모 0.7%를 합의하였다. 이후 계속 감소되던 ODA 규모 추세가 역전되는 계기가 마련되었으며, 몬테레이 협약을 통해 공여국들을 ODA 증액 의지를 공고히 하게 되었다.
- 국제개발 협력의 시금석 제공 : MDGs 선언은 국제협력의 새로운 방향을 정한 시금석이 되었다. 이후 국제무역관련 ‘도하라운드(2001)’ ‘몬테레이 국제개발재원회의(2007)’ ‘지속가능개발 정상회의(2002)’에서 MDGs의 의미와 정신을 계승하였고, 원조효과 제고를 위한 ‘로마 선언(2003)’, ‘파리서언’의 채택으로 수원국 중심의 원조전략 수립과 관리 체계를 마련하는 계기가 되었다.
- 범세계적 안보와 직결 : 경제적 차원뿐만 아니라 인권신장 및 형평성 차원의 개발 목표를 제시하고 있어 국제안보 및 안정 유지에 필수적인 역할을 수행하고 있다. 특히, 국제적인 테러나 폭력 그리고 내전이 개도국의 빈곤과 연결되어 있음을 간과할 때 국제적인 안보나 질서 유지에 기여할 수 있다.
- 빈곤에 대한 다차원적인 목표 : MDGs에서는 경제적 측면의 빈곤뿐 아니라 비경제적 측면의 결핍상태도 목표로 설정하고 있다. 이들은 상호 밀접하고 복잡하게 연계되어 있어 어느 것이 더 빈곤 완화에 핵심적인 요소라고 규정할 수 없다. 예를 들어, 여성의 교육, 남녀평등과 빈곤 악화의 관계에서 무엇이 더 핵심적인 선행 변수인 지 추출해 낼 수 없다. 농촌개발의 경우는 관개시설



개선만으로도 효과를 볼 수 있다. 농촌 아동사망률은 어머니의 문자해독률과 밀접한 관련이 있다.<sup>147)</sup> 그러므로 빈곤 완화에 개입하는 프로그램의 목표들이 서로 연결되도록 고안해야 실효를 거둘 수 있다.

- UN 밀레니엄 프로젝트팀은 MDGs가 중요한 이유로 국제개발 정책의 핵심이 되며, 생산적인 삶을 완성시키고, 국제안보에 중요한 역할을 할 수 있음을 들고 있다.
- 국제개발정책의 핵심적 기초 제공 : 밀레니엄 선언과 몬테레이의 국제개발재원 회의를 계기로 전 세계가 빈곤퇴치를 위한 빈곤 인구감소, 건강한 삶, 평화, 인권, 양성평등의 확산 그리고 환경 보호 등에 대하여 파트너십을 구축할 것에 합의하고 협력체계의 기초를 확립하였다. 또한 MDGs가 이전의 국제개발 목표처럼 평상적인 국제적 사건으로 다루어지지 않도록 전 세계가 상호책임성을 확보할 것과 선진국과 개도국 모두가 시민사회의 성숙을 위해 노력할 것에 합의하였다.
- 생산적 삶의 수단 확보 : MDGs는 인간의 생사 문제를 다루고 있으며 생산적 삶의 지속을 목표로 하고 있다. 수억명의 인류가 기아, 질병, 환경적 위험요소에 직면하여 개인의 사망으로 연결될 수 있는 절대빈곤 상태에 있다. 빈민층이 아니라면 건강하게 보다 많은 교육을 받고 더 나은 자연과 사회 환경에서 생산적인 삶을 사는 것이 가능하다. 그러므로 MDGs는 생산적인 삶을 위하여 영양, 보건, 교육 등의 지원을 통한 인적 자본을 축적하고 식수, 위생, 자연환경, 에너지, 운송 및 통신 기술 등이 갖추어진 필수적인 기반 서비스를 제공하며 그리고 평등권과 기본권이 보

147) Gaiha, R & Spinedi, M. "Infant mortalith and public policy," Public Finance (December 1993), pp. 63~77.

장되는 정치·사회·경제적 권리를 보장하도록 권고하고 있다.

- 국제안보의 안전핀 : MDGs는 국내의 안보와 안정을 위해서도 중요하다. 가난과 기아로 고통받는 사회는 자원의 부족으로 혼란에 빠질 가능성이 높다. 빈곤은 다양한 방식으로 갈등을 증가시킨다. 평균적으로 5%의 경제여건 악화는 내전 위험성을 50% 증가시킨다.

MDGs에서 제시하고 있는 경제적 목표, 정의 및 인권신장 등은 국제안보와 안정유지에 필수적인 역할을 수행할 수 있다. 특히 개도국의 빈곤문제와 불평등 대우는 국제 테러나 폭력 및 갈등과 연결될 수 있다. 그러므로 MDGs의 이행을 통해 빈곤을 퇴치하면 향후 잠재적인 불안요소를 제거하게 되어 국제적인 안보나 질서 유지에 기여할 수 있다는 측면에서 큰 의미를 지니고 있다.<sup>148)</sup>

#### 4. 아프리카의 MDGs 추진과 지역협력

##### (1) 아프리카 지역의 MDGs 추진 현황

아프리카 지역은 세계에서 가장 빈곤하고 환경적으로도 열악한 지역 중 하나로서 이 지역에서 MDGs의 여러 분야가 우선적으로 적용되어야 할 지역 중에 하나이다.

아프리카의 경제성장은 자연자원추출 부문으로부터 비롯되었는데 이 부문은 자본집약적이고, 몇몇 부분을 제외하고는 아프리카 나라들의 국내 경제와는 제한적인 상관관계가 있다.

지난 20년 동안 전체 노동인구의 10%이하를 고용하는 광산업의 부가가치는 연평균 10%이상 증가한 것에 반해, 총합 80% 이상의 노

148) 장혁식, “밀레니엄개발목표와 그 8번째 목표(MDGs and Goals 8),” 『국제포럼: 밀레니엄개발목표와 한국사회의 역할』(2005), pp. 14-15.

동인구를 고용하는 농업, 생산업, 서비스업은 연평균 2.5%밖에 성장하지 못하였다. 그러므로 고용증대대책을 도입할 때에는 총 고용인구의 증가에 대한 노력뿐 만 아니라 산업부문에 대한 고려도 동시에 해야 할 것이다.

높은 실업률은 빈곤 구체와 MDGs 달성을 위해서도 해결되어야 하는 문제이며, 고용인구의 증가는 아프리카 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다. 아프리카 내에서 증가하고 있는 노동인력을 모두 고용하려면, 아프리카 내의 경제구조의 전환이 필요하며, 이는 자연자원 추출산업으로부터 탈피하여 생산업, 서비스업, 농공산업 등 고용탄력성이 큰 산업으로 전환하는 것을 의미한다.

MDGs 목표달성을 위한 서비스 제공에서 불이익을 당하거나 소외되는 집단이 있는데 아프리카 대부분 지역에서 여성이 가장 큰 소외집단에 해당된다. 전통적인 남아선호 사상에 의해서 여성이 차별을 받고 있으며, 소수민족과 에이즈 환자들이 소외 집단이 되어 서비스 혜택에서 차별을 받고 있다. 도시지역에 비해서 농촌지역 주민과 장애인, 이주 노동자 사회복지 서비스 혜택에서 불리한 대우를 받고 있다.

정부가 사회복지 서비스 정책과 수혜자 범위를 결정하기 위해 시민들과 협의과정을 갖게 될 때 가난한 오지 주민들은 협의과정에서 배제되고 심지어 그들의 권리를 인식하지 못하는 경우가 흔하다. 이런 상황을 극복하기 위해서 바람직한 국가관리체제(good governance)가 절실히 필요하다. 즉 효율적이고 투명한 공공 서비스를 수행할 수 있는 체계적인 국가관리체제를 수립하기 위해 아프리카의 많은 나라에서 제도적 변화가 요구된다.

이와 관련하여 서비스 전달자로서 정부의 역할이 중요하기 때문에 정부의 역량을 강화시켜야 하며 만일 정부가 전달체계를 잘 유지하지 못할 경우에는 사적영역과 NGO 등 지역사회 단체들을 참여시켜 사업을 전개할 필요가 있다. 예를 들면 여러 나라에서 식수문제와 위생

및 건강문제를 해결하는데 국가와 사적 영역의 파트너십이 증가하고 있다. 최근에는 많은 국내외 NGO들이 정부와 파트너십을 맺고 함께 사업을 수행하는 경향을 보이고 있다.

아프리카 지역의 빈곤문제를 MDGs의 목표별 추진 현황을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 절대빈곤 및 기아 퇴치

빈곤해결 목표에서 아프리카 지역은 대부분 경제구조의 전환과 일자리의 창출을 동반하지 못해 두 자리 숫자의 높은 실업률을 유지하는 결과를 낳았다. 이와 같은 낮은 고용률을 수반하는 아프리카가 2015년까지 MDGs를 만족시킬 수 있을 만큼의 수준에 이르지 못하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 경제성장은 보다 빠른 속도로 진행되어야 하며, 일자리 창출을 동반한 지속적인 성장을 통하여 그 수혜의 정도가 확대되어야 한다. 반면 가나(서아프리카), 르완다(동아프리카), 콩고 민주공화국(중앙아프리카) 등 3개국은 지난 10년 GDP 성장에 있어서 좋은 성적을 보이는 동안 성장의 지속성과 변동성 면에서의 변화가 고용과 빈곤에 영향을 주었다. 이들은 빈곤과 불평등에서 높은 감소를 달성했다.

2005년 중부, 동부, 남부 및 서부 아프리카의 최저빈곤선 이하 생활하는 인구비율은 새롭게 조정된 1일 1.25 달러 미만의 인구를 사용했을 경우, 북부아프리카의 3%에 비해 51%나 되었다.<sup>149)</sup> 북부 아프리카 또한 최저빈곤선 이하 생활하는 인구의 비율이 1990년 3%에서 2005년 4%로 증가한 것으로 나타났다.

한편 중부, 동부, 서부, 남부 아프리카의 실업률은 2003년 8.5%에서 2008년 7.9%로 아주 적은 감소수치를 볼 수 있다. 이러한 추세는 2009년 섬유, 건설, 관광업 등과 같이 노동집약적인 분야에서의 실적

149) United Nations, 2009.

를 뿐 만 아니라 광산 등 자본집약적인 산업에서 대규모 해고로 인해 역행될 것으로 예상하고 있다.

가나의 경우 2001~2007년 사이 GDP는 연율 5.4%로 성장, 일인당 GDP는 매년 3% 성장하였다. 이 성과는 1991~2000년의 GDP 4.3% 일인당 GDO 1.6%보다 향상되었음을 보여주고 있다. 성장의 대부분은 2차, 3차 섹터에 집중, 노동력의 50%이상이 집중된 농업은 2001~2007년 3.8%로 산업과 서비스 분야의 7.2%, 6.2%와 비교했을 때 훨씬 느리게 성장한 것을 알 수 있다.

일인당 GDP에서의 지속적인 증가는 가나가 2015년까지 빈곤을 반으로 줄이는 MDGs 주요목표 1을 달성하는데 상당한 진전을 만들어 주었다. 2006년 가나의 생활수준 조사(GLSS)에 따르면 매일 1\$로 사는 빈곤 인구가 1992년 51.1%에서 2006년 30%로 감소한 것으로 나타났다. 이는 정치적, 사회적, 경제적 개혁의 결과로 볼 수 있다.

2000년 이후 향상된 성장성과는 실업률에서의 상당한 감소를 동반하였다. 고용 상황에서의 개선은 2002~2005년 동안 사회기반시설과 서비스에서 공공토지를 통해 고용을 창출하고, 민간부문 개발에 크게 주목하여 부분적으로 가나 정부의 가나 성장과 빈곤 감소의 이행에 기여하였다. 제1대, 2대 가나의 성장과 빈곤감소 전략은 고용 성장과 더불어 확장될 것과 성장의 이익이 더 나은 고용 기회를 통해 폭넓게 분배되고 빈곤 감소를 위한 수입을 향상시킬 것을 확신하며 고용 중심, 다 부문 개발전략에 초점을 맞추었다.

가나의 고용과 빈곤 데이터는 비공식 부문의 우세를 고려해서 주의 깊게 봐야 한다. 비공식 부문에 경제적 활동인구의 91%가 종사하며 주요 비공식 부문은 농업, 식품 가공, 의류, 금속조립, 수리, 목재 가공, 수공업, 건설, 무역, 운송 등이 있다.

콩고 민주공화국의 경우 약한 성장과 높은 실업률이 전반적인 상황이다. 주요한 다자, 양자 공여국들의 도움으로 경제 개혁의 이행을 통

해 1995~1996년 동안 약간의 회복을 보이며 콩고의 경제가 시작되었다. 연속적 무역 분쟁 등으로 인해 경제적, 사회적 개발과 개혁에 심각한 손상을 주었고, 그 결과 성장은 매우 불안하였으며 MDGs 달성을 위해 불충분했지만, 1999~2000년 평화의 시작과 거시경제의 안정의 회복은 경제활동을 다시 복돋았다.

우호적인 세계경제 환경과 거시 경제의 안정화 회복 때문에 2000년 이후 콩고의 경제적 성과는 매우 두드러졌다. 인플레이션 감소와 실제 GDP 증가로 경제성장 판단이 가능하였고, 최근 세계 경제위기는 콩고 경제성장에 적당한 영향을 주었다. 그러나 수출에 대한 수요, 특히 목재가 감소해왔고 국제 오일 가격의 하락은 재정 수입을 줄이는 결과를 낳았다. 그럼에도 오일 생산의 상당한 증가로 GDP는 2009년 7.1%까지 상승하였다. 그럼에도 불구하고 실업과 빈곤률은 걱정스러울 정도로 높았다. 이는 지난 10여년 동안 분쟁의 결과일 뿐만 아니라 정부의 경제적 선택과 정책의 결과로 볼 수 있다. 이러한 빈곤과 실업은 불충분한 의료와 기초 교육 서비스에도 영향을 미쳤다.

보통 성장과 고용 사이에는 긍정적인 관계가 있으나 콩고의 경우 채광산업 부문에서 대부분의 성장이 이루어졌기 때문에 그 성장의 영향이 고용에 있어서는 매우 약하게 미쳤다. 콩고에서 정규 고용은 대개 민간 부문에 제한, 삼림과 서비스 부문에서는 많은 사기업들에 제한되었다. 비록 비 오일 부문에서의 성장이 최근 상대적으로 강세를 보였지만 일자리를 창출하기에는 충분하지 못하였다. 그 외에도 많은 정책입안자들은 콩고 경제의 낮은 고용 성과를 콩고의 노동의 수요와 교육시스템에 의해 제공되는 기술간 불균형의 결과로 보고 있다.

콩고의 노동시장 규제는 너무 엄격하고 고용과 해고를 제한하고 있다. 게다가 일자리 창출을 위한 예산 지출에서 낮은 효과성은 낮은 고용 창출 성과의 또 다른 원인이 되고 있다. 일자리 창출의 가장 높은 잠재력을 가진 부문 중 하나임에도 불구하고 농업에 할당된 자원

은 매우 제한적이다. 또한 교육에 대한 공공지출 또한 매우 낮게 나타났다. 분쟁 기간 중 민간 경제 활동과 일자리 파괴, 국유 기업의 폐쇄, 중소기업 창출을 위한 지역 계획 부족, 기술적, 직업적 교육 활동의 부재, 신용 거래 접근의 어려움, 기업화, 산업화를 돕는 정책의 부재 등 원인으로 들 수 있다. 비정규직 노동시장이 콩고에서 대부분의 구직자들을 위한 유일한 대안으로 작용한다.

최근 세계경제위기는 아프리카의 빈곤인구 비율을 더욱 증가하게 만든 요인으로 작용하고 있으며, 이는 실직과 연계된 생활수입 감소, 해외이민자 송금 감소, 정부의 사회적 분야 투자 감소 등에 기인하고 있다.

## 2) 보편적 초등교육의 달성

교육을 받지 못하는 아동은 전체적으로 1999년 1억 600만 명에서 2009년 6,700만 명으로 감소했다. 지역에서의 강력한 개선 노력에도 불구하고, 교육받지 못하는 아동들 중 절반에 해당하는 3,200만 명은 사하라이남 아프리카에 살고 있으며 1/4가량인 약 1,600만 명의 아동들은 남아시아에 거주하고 있다. 아동들이 교육을 받지 못하는 일반적인 주요 원인은 여성, 빈곤, 분쟁 지역에 사는 것 등이다. 취학 연령 아동 중학교에 다니지 못하고 있는 아동의 2,800만 명에 해당하는 42%는 분쟁지역의 빈곤국가에 살고 있다. 지난 10년간 교육받지 못하는 전체 아동 중 여자 어린이의 비율은 58%에서 53%로 감소하였다.<sup>150)</sup>

아프리카 지역에서 초등의무교육은 다른 대륙에 비해 빠르게 진척되었다. 총 초등교육 입학률의 경우 1990년 75%에서 2007년 97%로 증가하였다. 초등학교 등록율의 개선은 주로 정부의 강력한 초등학교 시설 확대, 학교 등록금제 폐지, 원조 국가들의 지원 등에 힘입어 이

150) The Millennium Development Goals Report 2011, p.17.

루어짐을 짐작할 수 있다.<sup>151)</sup> 만약 현재비율이 유지만 된다면, 많은 아프리카 국가들은 2015년까지는 총 100%의 초등학교 등록률 목표를 달성할 수 있을 것으로 예상하고 있다. 그러나 세계경제위기로 인하여 초등교육에 투자할 정부 및 원조 자원에 영향을 부정적으로 미칠 확률이 높아지고 있다. 그리고 총 중등교육 입학률 역시 1999년과 2008년 사이에 14%에서 29%로 크게 증가하였다. 반면, 총 고등교육 입학률은 1990~1997년 3%에서 2000~2007년 4%로 상대적으로 소폭으로 증가하였다.

교육의 질 측면에서 보았을 때, 학생들의 평균 학습기간은 위와 같은 조사 대상 기간 동안 4.6년에서 6.1년으로 증가하였고, 중등교육과 대학교육을 마친 노동자의 비율이 각각 18.07%에서 21.62%로 , 6.8%에서 7.2%로 위와 같은 조사 대상 기간 동안 높아져서, 노동자의 교육수준이 대체적으로 향상되었다고 볼 수 있다.<sup>152)</sup> 그러나 교육의 증가만으로는 아프리카의 교육제도가 경제개발에 적합한 기술과 지식을 갖춘 인재를 양성했다고 평가하기에 어렵다. 예를 들어 약 50%의 중국과 한국의 대학생들이 과학, 공학 또는 경영학을 공부하는 것에 비해, 오직 20%의 아프리카의 대학생들만이 위와 같은 분야를 공부하고 있다. 또한 아프리카의 교육방식이 학생들에게 실질적인 문제해결 능력을 가르치고 있지 않을 가능성이 높다. 높은 실업률과 생산능력의 불완전한 활용문제 또한 이러한 잘못된 교육방침과 그로 인해 발생하는 축적된 인적자원의 불충분한 활용과 연관이 있어 보인다.

### 3) 양성평등과 여성역량 강화

여성의 교육 수준은 그 사회의 경제 발전과 번영에 크게 기여할 수 있다. 그러나 전통적으로 많은 지역에서 교육에 있어서 여성들은 남

151) United Nations, 2008

152) UNESCO, Institute for Statistics, 2009



성에 비해 차별을 받아왔다. 교육에서 성차별 배제는 많은 향상을 보이고 있으나 아직도 여성의 사회 참여를 증대하고 능력을 강화할 필요가 있다. 아프리카 지역에서 초등학교 등록률이 개선되고 있지만, 졸업률은 또 다른 문제이며, 특히 여아들일 경우 문제가 되고 있다. 주요 중퇴율의 원인으로는 학비유지가 있으나, 여아들의 경우 가사일, 조혼, 아동 노동, 십대 임신 등 이유로 학업을 지속할 수 없는 경우가 많다.

여성의 사회 참여의 경우 대부분의 국가에서 매우 낮으나, 일부 국가에서 진전을 보이고 있다. 국회에서 여성의원 비율의 경우 2007년 이후 약 12개의 국가들이 국회에서 여성의원 대표수 증가세를 보였다. 르완다, 앙골라, 레소토, 세네갈, 카메룬, 지부티, 스와질랜드, 가봉, 부르키나파소, 토고, 베닝, 케냐 등을 들 수 있다. 2009년 의회에서 가장 높은 여성의원 좌석수를 차지한 국가들은 르완다(56.3%), 앙골라(37.3%), 모잠비크(34.8%), 남아공(33%), 우간다(30.7%), 브룬디(30.5%), 탄자니아(30.4%), 나미비아(26.9%), 레소토(25%), 세실리아(23.5%), 튀니지(22.8%), 모리타니(22.1%), 에리트레아(22%), 세네갈(22%), 에티오피아(21.9%) 등이 있다.

비록 선거에서 여성당선자의 참여가 현저히 증가하고는 있지만, 중요한 의사결정 부서 및 위치에서 여성 수는 남성의 수에 비해 현저히 낮은 수치이다.<sup>153)</sup> 내각에서 여성들의 수는 거의 대부분의 국가에서 낮게 나타나고 있다. 전반적으로 아프리카는 여전히 아프리카 연합이 여성평등에 관한 솔로몬 선언에서 발표한 50:50의 성비균형 지표를 달성하기 위한 과제에 직면해 있다.

2010년 의회 초선과 재선에 도전했던 여성들 중 겨우 절반만이 성공할 수 있었다. 가장 주목할 만한 변화는 북아프리카에서 이루어졌

---

153) 2011년 현재 사하라이남 아프리카에서 단일 또는 하원에서 여성들의 의석 점유율은 20%에 달한다.

는데, 그 곳 의회의 여성비율은 2010년과 2011년 사이 9%에서 11.7%로 증가되었다.<sup>154)</sup>

한편, 여성에 대한 폭력(VAW)은 아프리카의 계속되는 문제로 남아 있다. 가정 내 폭력, 성폭력, 여성 및 아이들의 불법 노예화, 악법적 관습들이 대부분의 국가에서 공공연히 발생하고 있다. 인구 및 개발에 관한 국제회의(ICPD) 석상에서 지역별 검토결과(UNECA, UNFPA and AUC, 2009), 각 국가들은 여성폭력이 남성과 여성간 불균형적인 권력구조 관계에서 발생했다는 데 동의하고, 관습적 규범과 관행에 의해 문제가 더 악화되었다고 보고하고 있다. 특히, 중앙아프리카 공화국 및 콩고, 시에라리온의 경우 분쟁지역이며, 부녀자 및 여아들의 성폭력 발생이 빈번하여 상황이 악화되고 있는 지역이다.

#### 4) 소아 사망률 감소

아프리카 대부분 지역에서 유아 사망의 가장 큰 원인은 열악한 위생시설과 안전한 식수 부족에서 오는 질병을 들 수 있다. 신생아 사망은 영양섭취 결핍과 치료 가능한 질병 등 사회경제적 요인에 있다.<sup>155)</sup> 특히 아프리카 지역에서 말라리아는 아동사망률의 주요 원인으로 작용하고 있다. 비록 말라리아 발생률 및 사망률에 대한 데이터가 정확하지는 않지만, 동 질병은 여러 지역에서 풍토병으로 자리 잡고 있으며, 2006년 WHO 아프리카 지역사무소 집계에 따르면 10만 명당 104명의 평균 사망률을 나타내고 있다.<sup>156)</sup> 말라리아로 인한 사망률은 특히 서부 및 중앙아프리카 지역에 주로 나타나고 있으며, 이집트, 모로코, 알제리와 같은 북아프리카 지역에서는 거의 근절 되다시피 하

154) The Millennium Development Goals Report 2011, p. 23.

155) 사하라이남 아프리카 지역에서 5세 미만 아동 사망률이 계속 높게 유지되고 있는데, 이 지역에서는 8명 중 1명의 아동이 5세 이전에 사망하고 있으며(1,000명 출산 당 129명 사망) 이러한 수치는 개발도상지역 평균의 두 배에, 선진국 평균의 18 배에 달하는 수치이다.

156) WHO, 2009

였다. 남부 아프리카 일부, 에티오피아 고지대, 케냐와 같은 일부 지역에서는 고질적은 아닌 것으로 나타나고 있다.

유아 및 5세 이하 아동 사망률은 감소세를 나타냈었으며, 비록 국가별로 차이는 있지만 대개 시골지역 및 가난한 가구에서 더 높은 사망률을 보이고 있다. 5세 이하 사망률의 경우 중부, 동부, 남부, 서부 아프리카 지역은 2006년 1,000명의 출생아 대비 160명에서 2007년 1,000명당 145명으로 감소되었으며,<sup>157)</sup> 북부 아프리카의 경우, 5세 이하 사망률이 1990년 1,000명의 출생아 대비 83명에서 2007년 1,000명당 35명으로 감소하는 등 놀랄만한 진전을 이루었다. 높은 유아 및 5세 이하 사망률은 말라리아, 폐렴, 설사 및 영양실조와 같은 질병에서 기인한다.

이 모든 것의 근본 원인은 빈곤으로 가난한 가정의 어린이들은 부유한 가정의 어린이에 비해서 훨씬 높은 생명의 위험에 노출되기 쉽다. 즉 이들은 충분한 영양을 섭취하지 못하고 적절한 의료혜택을 받지 못하는 불리한 여건에 놓이게 된다. 그러므로 유아사망을 해결하기 위해서는 가장 근본적인 해결책으로 빈곤퇴치, 생활환경 개선 그리고 건강의료 혜택 제공에 역점을 두어야 한다. 그러므로 국가 차원에서 정부 주도로 기업과 NGO를 참여시키고, UNICEF, World Bank 등 국제기구와 협력하여 MDGs 목표4의 추진 방안을 모색해야 한다.

#### 5) HIV/AIDS 등 질병 퇴치

아프리카 평균 수명은 남성의 경우 2009년 55세, 여성의 경우 57세로 추정하고 있다.<sup>158)</sup> 그러나 이러한 현상은 각 국가에 걸쳐 다양하게 나타나고 있다. 튀니지, 리비아, 알제리 등 북부 아프리카의 경우 남성과 여성이 모두 70세 이상의 평균수명을 가지는 반면, 앙골라, 잠비

---

157) United Nations, 2009

158) UNSD 2009

아, 짐바브웨, 레소토, 스와질랜드와 같은 국가들은 남성 및 여성 모두 46세 이하의 평균수명을 보이고 있다. 이는 주로 AIDS로 인한 사망률에 영향을 받고, 특히 남부 아프리카 지역에서 두드러지며 동 지역의 평균수명은 1990년도부터 1995년 기간 동안 61세로 높아졌다가 AIDS로 인해 2005년 50세로 점점 줄어들게 되었다.

광범위하고 집중적인 예방 프로그램과 질병통제의 결과로 HIV 유행률은 대부분 아프리카 지역에서 안정화되거나 또는 감소하였다. 어른의 HIV 유행률은 중부, 동부, 남부 및 서부 아프리카에서 2001년 5.8%에 비해 2008년 5.2%로 감소하였다.<sup>159)</sup> 그러나 많은 아프리카 국가들에서 행동변화의 긍정적인 사인들이 나타나면서 특히 15에서 24세의 젊은이들의 전염병 예방을 예측하게 되었다. HIV 유행률은 북부 아프리카에서 1% 미만의 가장 낮은 상태를 유지하고 있으며, 남부 아프리카에서 가장 높은 수치를 보이고 있는데 2008년 9개국에서 10% 이상을 초과하였다.<sup>160)</sup> 항레트로 바이러스성 치료(ART)의 확산으로 인한 진전은 금번 세계경제위기로 중단될 가능성이 많아졌으며, 이는 주로 그러한 치료들이 정부 또는 원조기관에 자금으로 이루어 졌기 때문인 것으로 기인된다.

HIV를 보유하고 있는 여성들 대부분은 이에 가장 많은 영향을 받는 계층이다. 식량위기 또한 HIV 보균자들이 치료동안에 섭취해야할 영양이 풍부한 식단을 유지할 수 없게 함으로써 이들의 면역체계를 더욱더 악화시키게 되어 상황을 악화시키고 있다.<sup>161)</sup>

159) UNAIDS, 2009

160) 사하라이남 아프리카 지역은 신규 감염자 수의 69%를 차지하며 전체 HIV 보균자의 68%, 전체 AIDS 사망자의 72%로 여전히 HIV 발병률이 가장 높은 지역으로 남아있다. 그러나 HIV/AIDS 바이러스는 다른 지역에도 확산되어 사하라이남 아프리카 지역 외에 거주하는 1,080만 명 이상의 사람들 또한 감염자이다.

161) 여성과 아동은 특히 HIV/AIDS 감염에 취약하다. 전 세계 인구 중 HIV 감염자 수의 23%가 25세 이하로, 신규 감염자의 41%를 차지하는 젊은층(15세~24세)연령은 15세이거나 그 이상으로 나타났다. 여성의 비율은 2009년도에 HIV 감염자 중 과반수를 약간 넘는 51%를 차지하고 있다.

결핵 발생률, 유병률, 사망률 등 전반적인 추세는 북부 아프리카만을 제외한 아프리카 중부, 동부, 남부, 서부에서 증가 추세에 있다. 2007년 결핵 유병률은 중부, 남부, 동부 및 서부 아프리카에서 10만 명당 421명으로(HIV 감염자수 제외), 1990년대 10만 명당 333명 대비 증가하였으며, 북부 아프리카 지역에서 결핵 유병률은 1990년 10만 명당 65%에서 2007년 10만 명당 44%로 감소하였다.<sup>162)</sup>

## (2) 아프리카 지역의 MDGs 실행 캠페인

유엔은 MDGs를 성공적으로 추진하기 위해서 MDGs 캠페인을 전개하기 시작하였다. MDGs 캠페인은 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(Global Call to Action against Poverty: GCAP)와 같이 네트워크를 형성하며 연대활동을 전개하고 있다. 각국 정부도 MDGs의 중요성을 인식하고 MDGs 추진 캠페인을 지지하고 특히 NGO들은 MDGs 캠페인을 선도하고 있다. UN은 MDGs 캠페인 웹사이트를 구축하여 국제네트워크 및 정보교류 허브로 활용하고 있다.<sup>163)</sup>

아프리카 지역 국가들도 국내외 NGO들이 중심이 되어 다양한 MDGs 캠페인을 전개하고 있다. 이들 아프리카 국가들은 MDGs 캠페인의 주요 활동으로 각종 워크숍을 통해서 정책대안을 제시하는 일과 아직 사회전반에 MDGs가 충분히 인식되지 않은 점을 고려해 홍보활동에 집중하고 있다. 일반 대중과 정부 정책입안자들의 인식을 높이기 위해서 전국 규모의 토론회나 대중 집회 또는 음악회 등도 포함하고 있다. 보다 적극적인 방법으로 매스컴을 동원하여 캠페인을 전개하고 전국 시민을 대상으로 서명운동을 전개하며 정부관계자들에게 MDGs의 이행을 위한 정책 수립을 위해 로비하고 압력을 행사하기도

---

162) United Nations 2009

163) Millennium Campaign 웹사이트에는 세계 각국의 캠페인 활동 내용과 소식을 게재하고 있다. (<http://www.millenniumcampaign.org>)

한다. 또 정부 고위층 인사를 직접 예방하여 특정한 정책을 건의하고 MDGs에 대한 이행을 추진하도록 독려하기도 한다.

### (3) 아프리카 지역의 빈곤퇴치 전략과 지역협력 모색

MDGs를 추진하는 데는 국가의 예산이 필요하고 MDGs 추진 지표가 낮은 국가들은 더 많은 집행 예산을 필요로 하는데 지역협력은 그 재원 확보에 도움을 줄 수 있다. 그 대표적인 방법으로는 역내 무역의 활성화, 해외 직접투자 증진 및 ODA의 증액 등을 들 수 있다. 이러한 제도 도입은 시장을 활성화 하고 결과적으로 빈곤완화에 기여할 수 있다. 한편 이것은 정부의 세입을 증대시켜 개발도상국가들의 경우 빈민층을 위한 서비스를 확충하는데 도움이 된다.

- 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) : 국제사회에서 ODA 규모는 냉전 이후 1990년대 초부터 계속 축소되어 왔으나, 9·11 테러를 계기로 개도국의 빈곤해소가 세계안보에 직결된다는 인식하에 2002년 몬테레이 개발자원국제회의에서 공여국은 원조 증액을 약속했다. DAC 회원국의 ODA 기여 수준은 미국이 1980년대 초 DAC 공여액의 30% 이상을 차지하였으나 1980년대 말 이후 약 20% 수준으로 하락하여 2004년에는 24.7%에 머물고 있다. 일본은 경제호황과 엔고에 힘입어 1991~2000년까지 최대 공여국이었으나, 계속된 경기침체로 ODA 규모가 줄어들어 현재는 미국에 이어 2위를 유지하고 있다. 2004년 통계에 의하면 전세계 ODA의 총액은 795억 달러에 달하는데 MDGs을 달성하기 위해서는 매년 500억 달러가 추가적으로 필요하다.

최근 아프리카 지역 국가들간의 교류와 협력이 증가하고 있고, 그 교류의 범위를 확대하기 위해 경제개발협력 개발이 논의되고 있다. 특히 아프리카에서 중국을 중심으로 인프라 개발을 통한

철도, 도로 연결은 자원이동의 경비를 절감하고 아프리카 지역 발전에 기여할 뿐 아니라 지역 활성화에도 중요한 역할을 하고 있다.

- HIV/AIDS와 기타 질병을 퇴치를 위한 지역협력 : 아프리카 지역에서 에이즈는 확산 일로에 있다. 따라서 이에 대한 포괄적인 예방과 치료가 시급히 요구되고 있다. 여기에 신속하게 대응하지 않으면 향후 에이즈로 인한 사망자가 기하급수적으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 이런 상황에서 아프리카 지역에서 에이즈 조기 치료하고 예방할 수 있는 아프리카 국제전담기구의 설립 필요성이 강조되고 있다.
- 거버넌스 향상 : 아프리카 지역에서 MDGs 추진이 순조롭지 못한 실정의 이유로 재정적 자원의 부족이나 추진 인력이 부족해서가 아니라 열악한 거버넌스 체제에 따른 관리들의 비효율성과 정치적 부패의 의한 정책운영의 비효율성 때문이다. 아프리카의 많은 국가들이 풍부한 자원을 보유하고서도 부패한 관리체제에 의해서 그 자원들을 효율적으로 활용하지 못하고 있다. 2004년 국제투명성위원회(Transparency International)가 조사한 부패지수 측정에서 145개 대상 국가 중 아프리카 국가들은 대부분 기준 이하의 평가를 받았다. 그러므로 이러한 반부패조치를 위해서 국가적인 노력도 필요하지만 국제협력을 통해서 더 큰 효과를 볼 수 있다. 국제적 협정을 통해서 부패관리에 대한 법집행을 위한 국제협력 강화, 부패 정치가에 대한 정보 교환, 도주한 부패 관리의 체포와 본국송환 또는 현지 재판회부, 또 부패 공무원의 재산 동결 및 반송, 부패 관리들 간의 공모 근절 등에 대한 국제협약을 강화할 필요가 있다.

- 국제기구를 통한 지역협력 강화 : UNDP를 비롯한 UN 산하기구, 아프리카 개발은행, 아프리카 연합(AU) 등 지역 기구들도 MDGs 추진과 연계하여 국제협력을 강화함으로써 아프리카 지역의 빈곤퇴치에 기여할 수 있다.

## 5. 결 론

MDGs의 내용은 8개의 목표로 이루어져 있고 이 목표를 종합하면 “지구촌 빈곤퇴치와 국제협력”으로 요약될 수 있다. 여기에서 국제협력의 방향은 국가적 “주인의식”과 국제적 “파트너십”을 핵심개념으로 하고 있다.

UN은 여러 산하 기구들과 유기적인 협조관계를 갖고 MDGs 캠페인을 효율적으로 전개하기 위해 점검활동, 분석활동, 추진활동, 지원활동의 네 가지 추진 전략을 실행하고 있다.

2000년 UN 밀레니엄 정상회의에서 선언문을 채택한 후 5년이 지난 2005년 9월 MDGs+5 정상회의에서 5년간의 수행 평가의 기회를 가졌다. 지역에 따라 MDGs의 실행에 큰 차이를 보이고 있다. 특히 사하라 이남 아프리카 지역은 빈곤의 악순환이 계속되고 있다. 아프리카에서 MDGs를 성공적으로 달성하기 위해서는 첫째로 부패와 무능한 경제정책과 인권경시로 나타나는 저질의 거버넌스 문제를 해결해야 한다. 둘째, 거버넌스가 잘 갖추어져 있다 해도 도로나 전기와 같은 사회간접시설이 없는 국가는 상황이 호전될 수 없다. 일부 최빈국들은 지방과 국가 경제가 너무 빈곤해서 투자를 이끌어 내지 못할 정도의 빈곤의 악순환을 극복하지 못하고 있다. 선진국들은 ODA를 통해서 최빈국의 교통, 농업환경, 보건, 지역갈등 등의 문제를 해결하는데 기여할 필요가 있다. 셋째, 한 국가 내에서도 개발과 발전이 특정 지역에 집중되어서 불균형 개발이 이루어지고 개발에서 소외되는 빈곤지대가



있음을 고려해야 한다. 넷째, 국가의 정책입안자들이 민생현안에 대한 의식부족과 전문성 부족으로 인해 다수의 국민이 고난을 겪게 되는 경우도 자주 있다. 여기에는 NGO들의 참여와 자문이 필요하다.

MDGs의 8개 목표는 지난 수십 년간 수많은 NGO들이 이미 깊이 참여하며 주창해온 활동의 연장선상에 있다. 그러므로 MDGs는 각국의 NGO들간 네트워크와 파트너십을 구축하는데 중심 역할을 할 수 있다. NGO는 네트워크를 통해 MDGs가 지역 활동을 활성화하는데 기여할 수 있으며 그들의 전문성, 신뢰성, 자원동원 능력으로 지역 캠페인을 강화시켜 줄 수 있다.

대표적인 국제 MDGs 캠페인인 지구촌빈곤퇴치시민행동(Global Call to Action Against Poverty: GCAP)은 2005년 1월 브라질 Porto Alegre에서 출범하여 이미 90여개 이상의 국가에서 NGO, 국제기구, 정부기관들이 참여하는 네트워크를 형성하여 활동을 전개하고 있다.<sup>164)</sup>

MDGs 실행은 개별국가의 힘만으로는 부족하며 국가간의 협력과 모든 이해당사자 국가들간의 협력이 요구되고 있다. 아프리카에서 MDGs를 통해 빈곤퇴치 전략을 수립하고 지역협력을 도모하기 위해서 앞에서 거론된 개별적 방법을 수행할 필요가 있으나 보다 근본적인 국제적 수준의 규범과 기준을 설정하는 작업이 필요한 것이다. 이 방법의 하나로 이해당사자인 정부, 국제기구, NGO, 기업이 함께 참여하여 서로의 중요성과 전문성을 인정하고 각자 자원을 동원하여 혼자서 해결할 수 없는 문제를 함께 해결하는 다자연계망과 공론장이 필요하다. 이 방법으로 전 지구적 공공연계망(Global Public Network, GPPN)을 MDGs 실행과 국제협력에 적용할 수 있도록 연구하는 것이 필요하다.

---

164) GCAP는 세계의 정상들이 모이는 특별한 기회를 이용하여 ‘화이트밴드의 날’을 정하고 범세계적인 연대활동을 전개하고 있다. 빈곤퇴치를 상징하는 화이트밴드를 손목과 머리에 차거나 건물에 두르는 퍼포먼스를 진행하기도 한다. 2005년 7월 1일, 9월 10일, 12월 10일에 ‘화이트밴드의 날’ 캠페인을 전개하였다.

MDGs를 통한 빈곤퇴치와 지역협력을 모색하는데 무엇보다도 필요한 것은 실천이라는 의지이다. 아프리카 지역에서 MDGs 실행은 역내 빈곤퇴치에 도움이 될 뿐 아니라 아프리카 지역협력을 견인하는 계기가 될 수 있을 것이다.

## 제 2 절 지역공동체 형성

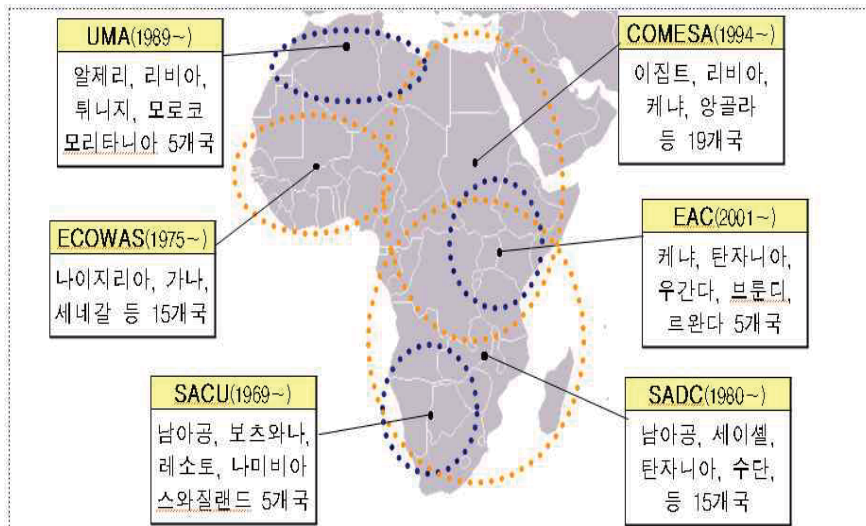
### 1. 개 요

1950년대 독립을 시작한 아프리카 국가들은 정치적으로 분리되어 있으면서도 경제적으로는 협력을 지속적으로 추구하려 노력하였다. 아프리카 국가들은 지역 통합을 통한 지역공동체 형성을 통해서 경제 발전과 빈곤감소의 효과를 동시에 이룰 수 있다고 판단하였다. 현재 아프리카 국가 54개국 중 39개국이 15백만 명 미만의 인구를 가지고 있고, 더구나 21개국은 5백만 명 미만의 소국이기에 때문에 시장확대를 통해 무역창출 효과, 규모의 경제 효과, 경쟁자극 효과 등을 얻을 수 있다. 또한 시장통합은 기업들의 투자수익률을 높여 줄 수 있기 때문에 외국인직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 유입을 촉진시킬 수 있는 요인으로 작용한다. 지역경제통합의 활성화는 아프리카에 산재한 15개 내륙국가(landlocked countries)의 통관비용 등 제반 물류비용을 줄이는데 크게 기여할 것이다.<sup>165)</sup> 한편 지역경제통합의 활성화는 역내 분쟁방지, 대외협상력 제고 등 비경제적인 효과까지 가져다 줄 수 있을 것으로 예상하고 있다. 그러나 대다수 아프리카 국가들은 협소한 시장규모, 아프리카 국가들이 경쟁할 수 있는 부분에 있어서는 선진국들이 보호주의정책을 취함에 따라 아프리카 국가들이 경쟁력을 갖추고 글로벌화를 이루기까지 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상하고

165) Yang, Y., & Gupta, S., 2005, *Regional Trade Arrangement in Africa : Post Performance and the way Forward*, IMF Working Paper, WO/05/36, February 2005, IMF, pp. 1~44.

있다. 현재 아프리카 지역 내에는 10여 개의 지역경제공동체가 존재하나, 국가 간 경제력 격차 및 다양한 언어·문화적 배경으로 인해 활동은 미약한 수준이다. 또한 아프리카 각 국가들이 지역경제통합체의 결성에도 불구하고 역내 무역장벽의 축소 이행 의무를 제대로 실시하지 않고 있다는 것도 지역경제통합체가 원활하게 작동하지 못하고 있는 중요한 원인이 되고 있다.<sup>166)</sup>

< 아프리카 주요 역내 공동체 >



## 2. 지역공동체 형성 과정

현재 아프리카에서 진행되고 있는 지역주의는 탈식민화의 정치적 과정을 배경으로 한 것이지만, 그 기반은 식민지 시대의 정치적 분할인 경우가 많다. 프랑스령 서부아프리카는 1904년에서 1958년까지 연합으로 존재했으며, 수차례의 구조적 변환을 겪으면서 베닌, 부르키나 파소, 코트디부아르, 기니비사우, 말리, 니제르, 세네갈, 토고가 독립했고,

166) Ibid., p.12.

이들 국가들은 현재 서아프리카 경제통화연맹(West African Economic and Monetary Union: WAEMU)을 구성하고 있다.

중앙아프리카에는 1964년 프랑스의 지원과 관세동맹을 기반으로 하는 통화연합이 창설되었다. 이는 1999년에 이르러서는 중부아프리카 경제통화공동체(Economic and Monetary Community of Central Africa: CEMAC)로 변화되었다. CEMAC는 현재 유로화에 연동된 CFA 프랑을 사용하고 공동의 통화정책을 지닌 통화연합이며, 2014년까지 단일시장 형성을 목표로 하고 있는 공식적인 관세동맹이기도 하다.

남부아프리카관세동맹(Southern African Customs Union: SACU)은 최초 1910년에 창설되었다. 1969년에는 보츠나와, 레소토, 스와질란드, 나미비아 사이에 협정이 체결되었다. 이 협정에는 공동의 대외 관세, 세입 공유 기제, 그리고 남아공의 화폐인 랜드(rand)와 연동된 화폐를 사용하는 공동통화지대(보츠나와는 제외)의 창설이 포함되었다. 2004년에는 새로운 조약이 발효되었다.

식민지 케냐와 우간다는 1917년에 공식적인 관세동맹을 수립하였고, 1927년 탄자니아가 추가로 이 관세동맹에 가입했다. 독립 이후에 이들 국가들간의 협력은 동아프리카공동기구(East African Common Services Organization)를 통해 지속되었다. 동아프리카공동체가 1967년에 창설되었으나 1977년에 정치적 차이의 결과로 해체되었다. 1990년대의 재통합 시동에 뒤이어 2000년에 현재의 동아프리카공동체(East African Community: EAC)가 건설되었다. 공식적인 관세동맹은 2005년부터 공식적으로 발효되었다.

1970~1980년대에 다양한 지역기구들이 건설되었는데, 이들은 기존 기구들 사이의 연계에 의한 경우가 많았다. 나이지리아의 주도로 1975년에 형성된 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States)는 이 지역의 불어권 서아프리카 경제통화연맹 국가들과 영어권 국가들의 연합이었다. 1981년에는 아프리카의 동부와 서부

국가들 사이의 특혜무역지대가 건설되었다. 이는 1994년에 동남부아프리카공동시장(Common Market for Eastern and Southern Africa: COMESA)으로 승계되었고, 2006년에는 리비아에서 마다카스카르까지 아프리카의 동과 서를 가로지르는 19개국이 가입되어 있다. 1983년에 창설된 중부아프리카경제공동체(Economic Community of Central African States: ECCAS)는 기존의 대호수지역 경제공동체(Economic Community of the Great Lakes Countries)와 상투메프린시페가 결합된 것이었다. 최근에 건설된 지역적 연계 기구는 1998년의 사헬-사하라국가공동체(Community of Sahel-Saharan States)로, 이는 세네갈에서 에리트레아까지 대륙을 관통하고 있다.

정치적 목적이 지역기구 창설의 주요한 이유는 경우도 있다. 남아공의 주변 국가들이 1980년에 남부아프리카 개발조정회의(Southern African Development Coordination Conference: SADCC)를 설립한 데는 인종차별 정책을 취하고 있던 남아공에 대한 경제적 의존을 줄이기 위한 목적이 크게 작용했다. 1992년 이 기구는 인종차별 정책을 철폐한 남아공을 포함하는, 남부아프리카 개발공동체(Southern African Development Community: SADC)로 바뀌었다.

창설 초기의 특정한 목적이 이후 확대된 지역기구도 있다. 1986년 동아프리카의 정부간개발기구(Intergovernmental Authority on Development: IGAD)는 가뭄과 사막화에 대처하기 위해 형성되었지만, 회원국들의 갈등과 소말리아 내전으로 성과를 거두지 못하였다. 이에 따라 1996년에는 분쟁 예방과 관리가 이 기구의 목적으로 설정되었다.

1989년 창설된 아랍마그레브연합(Arab Maghreb Union, AMU)은 국지적인 문화적 정체성이 지역기구의 창설에 주요한 요소인 사례이다.<sup>167)</sup>

---

167) ‘카다피 구상’으로 알려진 ‘AMU’는 모로코, 리비아, 알제리, 튀니지, 모리타니아 등 마그립지역 5개국이 참여하여 1989년 2월 17일 결성되었다. AMU는 북아프리카

대륙 전체의 지역기구 건설은 그 초기 단계에서 정치적 목적에 의해 추동되었다. 1963년에 형성된 아프리카통일기구(Organization of African Unity, OAU)는 식민주의의 종식과 정치적 독립의 쟁취를 위해 매진했다. 대륙의 아젠다는 이후 확대되었다. 1991년에 체결되고 1994년부터 발효된 아부자 조약(Treaty of Abuja)은 아프리카경제공동체(African Economic Community, AFC)를 건설하였다. 이 두 기구는 유럽 연합을 모델로 하여 2002년에 아프리카연합(African Union)으로 합쳐졌다.

다양한 지역기구들을 대륙 전체 차원에서 조정하려는 시도도 나타나고 있다. 그 대표적인 사례가 아프리카경제공동체와 14개 지역 경제공동체 사이의 관계에 관한 1997년 협약이다. 지역 경제공동체들은 기능적 취약했다. 이들 경제공동체들의 중층적 기제들은 제도적 취약성을 더욱 악화시켰고, 이에 따라 최근의 ‘합리화’ 이니셔티브가 촉발되었다. 심층적 통합에 필요한 요소들이 확보되지 않은 것이 더욱 큰 문제이다. 경제적 상호 보완성이 전무하고, 통합의 지역적 중추도 부재하다. 기업이나 시민사회로부터의 압력과 같은 통합의 국내정치적 지지 기반도 제한적이다. 그리고 주권의 공유를 고려하지 않으려는 성향이 여전하다.<sup>168)</sup>

이처럼 2000년대 들어서면서 아프리카 지역내 경제통합 단계의 심화 움직임을 보이고 있으나, 대부분 선언적 성격으로 계획대로 진행될 가능성은 낮을 것으로 예상하고 있다.

---

지역 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 부문의 통합을 통해 국제적인 지위 향상과 더불어, 1992년 통합이 예정된 EU와 이집트, 이라크 및 요르단을 주축으로 하는 ‘아랍 협력위원회(ACC)’의 창설 움직임에 능동적으로 대응하자는 의도라 볼 수 있다.

168) Economic Commission for Africa and African Union 2006

< 주요 역내 경제공동체별 통합단계 및 향후일정 >

구 분	자유무역지대	관세동맹	공동시장	단일통화
UMA	논의중	-	-	-
ECOWAS	일부 진행중	일부 진행중	-	일부 진행중
SACU	진행중	진행중	-	-
COMESA	진행중	'10년 까지	-	'18년 까지
EAC	진행중	진행중	'10.7.1 출범	'10년 까지
SADC	일부 진행중	'12년 까지	'15년 까지	'18년 까지

※ UMA(아랍-마그립 동맹), ECOWAS(서아프리카경제공동체), SACU(남아프리카관세동맹), COMESA(동남아프리카공동시장), EAC(동아프리카공동체), SADC(남아프리카개발공동체)

주권에 대해 전반적으로 완고한 입장에 점진적인 변화가 있기도 하다. 예를 들어 2001년에 채택된 아프리카 발전으로 위한 새로운 파트너십(New Partnership for Africa's Development)은 아프리카 동료 검토 기제(African Peer Review Mechanism)를 포함하고 있다. 지역기구가 분쟁 관리에 적극적으로 참여하는 변화도 있다. 1990년 라이베리아에 대한 개입을 위해 설립된 감독 기구(ECOWAS Monitoring Group, ECOMOG)가 그 대표적인 사례이다. 이 감독 기구는 1999년 개입의 공식적 기반이 마련되기 이전에 시에라리온과 기니비사우에 개입했고, 그 이후에는 2002년 코트디부아르, 2003년 라이베리아에 개입하였다. 2003년에는 아프리카연합(AU)의 평화안보위원회가 설립되었고, 아프리카연합은 부룬디(2003)와 수단(2004)에 평화 임무단을 파견하였다.<sup>169)</sup>

169) 하영선 외, 「세계정치론」, 2009.2, 512~513면.

### 3. 주요 아프리카 지역공동체

#### (1) 아프리카 연합(AU)

2001년 7월 잠비아 수도 루사카에서 개최된 제37차 아프리카단결기구(OAS: Organization of African Unity) 연례정상회의에서 아프리카 국가 정상들은 기존의 OAU를 아프리카연합(AU: Africa Union)으로 발전시키기로 합의하였다.<sup>170)</sup> 이를 위해 아프리카 이니셔티브(NAI: New African Initiative)를 채택하였다.<sup>171)</sup>

기존의 OAU가 아프리카 지역 독립국 모두를 포함한 53개국으로 확대되어, 외견상 아프리카를 대표하는 기구로 성장하였다. 그러나, 아프리카에서 빈발하였던 인권유린, 빈곤퇴치, 난민문제, 전염병 확산 등에 대해 실질적인 역할을 수행하지 못했다는 비난을 받아왔다. 또한 회원국들간의 결집력 부족과 내분, 재정조달 문제 등 비효율적 기구로 인식되어 왔다.<sup>172)</sup>

OAU를 AU로의 전환은 유럽연합(EU)을 모델로 한 초국가적 아프리카 연맹체제를 출범시켰다는 의의가 있으며, 보다 발전된 형태의 아프리카 지역공동체의 출범이라 볼 수 있다.

AU의 주요기구는 정상회의(Assembly of African Union), 집행이사회(Executive Council), 집행위원회(African Union Commission), 범아프리카 의회(Pan-African Parliament), 경제사회문화이사회, 재판소 등으로 구성

170) OAU는 1999년 9월 6일~9일간 리비아 시르테(Sirte)에서 제4차 특별정상회의를 갖고 2001년까지 “아프리카연합”(African Union)을 창설하기로 합의한 소위 시르테 선언을 채택하였다.

171) NAI는 다시 2001년 10월 23일 나이지리아 수도 아부자에서 개최된 AU 정상 평의회 발족 준비회의에서 그 명칭을 NEPAD(New Partnership for the African's Development)로 변경하였다.

172) OAU의 결성은 전 아프리카적 규모로서 범아프리카주의의 실현을 위한 것이었지만 결성 이전부터 온건파와 급진파가 대결하였다. 온건파는 주로 옛 프랑스령 아프리카 국가들로 브라자빌 그룹과 몰로비아 그룹이라 불리워졌고, 급진파는 가나 등이 중심이 된 카사브랑카 그룹이었다.



되어 있다. 최고 의사결정기관인 정상회의는 각국 정상으로 구성되어 있으며, 총회와 다수결에 의하여 의사를 결정한다. 동 결정은 주권제한적 제재력을 보유한다. 집행위원회는 사무국 역할을 하며, 전 가봉 부총리 겸 외무부장관인 Jean Ping이 위원장으로 있다. '09.2 정상회의 시 Commission을 Authority로 변경 결정되었다. 감독기관인 범아프리카 의회는 남아공에 소재되어 있으며, 각국 당 5명을 선출하여 총 265명으로 구성되어 있다.

AU는 아프리카 대륙의 정치, 사회·경제적 통합을 위한 법·제도적 틀을 제시하고, 아프리카 통합이라는 정치적 의지에 대한 상징적 차원의 성과로 간주되고 있다.<sup>173)</sup> 특히, 정치적으로 아프리카에서 민주화를 발전시키고 아프리카 내부의 정치, 군사적 문제에 대한 공동의 문제 해결 방식을 지향하고 있으며, 경제적으로는 아프리카에서 빈곤을 몰아내고 경제 발전을 이루는데 공동의 노력을 기울이는 협의체이자, 자유무역지대, 공동의 중앙은행 및 공동 통화의 도입 등을 목표로 하고 있는 경제통합체의 성격을 지니고 있다.<sup>174)</sup> 따라서 AU의 기능이 잘 작동된다면 아프리카 국가들은 역내 분쟁방지, 민주주의 강화, 아프리카의 국제적 영향력 증대 등 다양한 정치적 효과를 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 경제성자, 빈곤감소, 시장통합과 같은 경제적 효과도 기대할 수 있다. 그러나 아프리카 통합체로서의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있는 것이 현 실정이다. 여러 가지 제약 요인이 있지만, 사업수행을 위한 자금부족, 역내 분쟁 해결능력의 미흡, 의사결정 과정에서의 민주성 결핍(democracy deficit), 가맹국간 높은 관세·비관세 장벽, 인프라미비, 대륙전반을 휩쓸고 있는 HIV/AIDS 등으로 인해 AU의 성과는 현재까지 두드러지게 나타나지 않고 있다.<sup>175)</sup>

173) 유종현, “아프리카연합(African Union)의 출범과 전망”, 『한국아프리카학회지』 제14집, 2001.12, 20면.

174) 대외경제정책연구원, 「아프리카연합(AU)과 NEPAD 프로그램의 출범: 향후 과제와 전망」, 2002.7.19, 1면.

## (2) 서아프리카 경제공동체(ECOWAS)

서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States: ECOWAS)는 서아프리카 지역 내 경제 및 화폐통합, 국가 간 협력 강화와 지속가능한 개발 등의 목적으로 1975년 5월, 라고스협약에 의해 설립되었다.<sup>176)</sup>

서아프리카는 프랑스령 아프리카 국가들의 불어권 국가 권역과 영국령 아프리카 국가들의 영어권 국가 권역으로 나뉘어 이질적 집단으로 각각 분리·형성되었다. 또한 서아프리카 지역은 남과 북 간의 경제적 부와 인구 밀도면에서도 큰 대조적 현상을 보여 왔다.<sup>177)</sup>

서아프리카 하부지역 내의 개별 국가들 대부분의 해외무역은 비아프리카 국가들과 이루어져 왔으며 서아프리카 국가들 간의 무역은 매우 경미한 수준이었다.

그리고 서아프리카의 프랑스령 국가들은 경제적으로나 정치적으로도 그들의 공통화폐, 공통예산 및 관세표를 가질 정도로 밀접하게 연관되어 있으며, 동시에 지리적으로도 인적교류를 용이하게 할 정도로 근접적인 특징을 갖고 있다. 반면에 영국령 서아프리카 국가들은 프랑스령 아프리카국가들이 프랑스와 가졌던 단위체로서의 유대를 가지지 못하였다. 영국과 갖게된 그들의 무역관계도 모두다 개별적 국가 차원에서 이루어졌다.

---

175) Homes, K. R., February 5, 2006, "African Union : Another Club of Executive?", Heritage Foundation, pp. 1-3.

176) 회원국은 가나, 기니, 기니비사우, 나이지리아, 니제르, 베냉, 부르키나파소, 라이베리아, 말리, 세네갈, 시에라리온, 잠비아, 카보베르데, 코트디부아르, 토고로 총 15 개국으로 구성되어 있다.

177) 북쪽 사헬과 사바나 지역은 과거 수년동안 극심한 기근과 재해로 엄청난 규모의 인명과 동물들의 손실을 입은 반면, 코트디부아르와 나이지리아와 같은 국가는 1인당 국민소득이 1,000 달러 이상으로 서아프리카 지역의 경제대국으로 자리잡고 있다.

일반적으로 지역통합의 관점에서 지역을 논할 때 어떤 추정된 동질성 및 상호의존성의 요소가 중요하게 취급된다. 서아프리카 지역의 상호거래 및 상호의존은 그들의 식민경험에 기인된 언어적 공동체 테두리 내에서 이루어져왔다. 그러므로 영어권 서아프리카 국가들과 불어권 서아프리카 국가들 간의 상호거래 및 상호의존에 기초한 동질성은 매우 희박한 것으로 판단된다. 이들 두 상이한 단위체를 연결시키는 가장 중요한 요소가 지리적 인접성인 것이다.

ECOWAS의 창설은 서아프리카를 오랜 기간 분열시켜 왔던 언어적 장벽이 70년대 초반부터 붕괴되기 시작하여 모든 서아프리카 국가들 상호간의 협력활동으로 귀결된 대표적 상징이다.

실제로 이 공동체를 창설하기 위한 계획은 1968년 몬로비아에서 개최된 서아프리카 국가회의가 서아프리카 지역공동체 창설을 골자로 하는 협정에 서명함으로써 시작되었다. 그리고 1972년 나이지리아와 토고의 제창으로 이 계획이 재시도 되어 결국 1975년 5월 라고스 협약에 이르게 된 것이다.<sup>178)</sup> 동 협정에서 결의된 주요 목표로는 경제활동의 전 영역에 있어서 협력과 발전을 향상시키며 동시에 이 목적을 위해서 통상상의 물량적, 행정적 모든 제한을 철폐하는 것이다. 그리고 인적자원 및 자본, 서비스 등의 자유이동을 제한하는 모든 장애물을 제거함과 동시에 협력, 보상, 발전 등을 위한 기금 창설을 주요 목표로 삼았다.<sup>179)</sup>

ECOWAS의 주요 조직으로 위원회(The Commission)와 공동체 의회(The Community Parliament), 공동체 재판소(The Community Court of Justice) 등이 있다. 그 밖에 ECOWAS 투자개발은행(ECOWAS Bank

178) J.C Aghaji, "ECOWAS : Is it a Countervailing power for Economic Independence?", In Journal of Asian and African studies XIV 1-2, p. 111.

179) ECOWAS 조약 2조 1항은 그 공동체 목적을 「경제적 활동 특히, 산업, 수송, 전화통신, 에너지, 농업, 천연자원, 통상, 금융 및 재정문제 뿐만 아니라 사회, 문화문제 분야에 있어서 협력과 발전을 촉진시키는 것」이라고 규정하고 있다.

for Investment and Development, EBID), 특별 전문기관으로 서아프리카 보건기구(WAHO: West African Health Organization), 서아프리카 화폐국(WAMA: West African Monetary Agency), 서아프리카 에너지은행(WAPP: The West African Power Pool) 등이 있다.

### (3) 중부아프리카 경제공동체(ECCAS)

중부아프리카 경제공동체(Economic Community of Central African States: ECCAS)는 경제사회개발을 위한 역내 공조 강화, 관세철폐 등 무역자유화 추진 및 단일시장 구축, 개발협력기금 창설, 역내 평화·안정유지 등의 목적으로 출범한 공동체이다.<sup>180)</sup>

‘81년 12월 중부아프리카경제통화공동체(CEMAC) 정상회의 시, 회원국들 간 중부아프리카국가 간 경제공동체 확대에 합의하였다. 그러나, ‘92년~’97년 회원국 중 7개국이 분쟁 국면에 접어들면서 활동이 전면 중지되기도 했으나 ‘99년 정상적인 활동을 개시하였다.

99년 2월 중부아프리카 평화안보이사회(COPAX) 및 중부아프리카 다국적군(FOMEAC)을 창설하였으며, ‘03.4 중부아프리카 에너지풀(PEAC)을 창설하였다. 역내 통합 진전을 위한 ECCAS 와 CEMAC 기능 조율 및 장기적 차원에서 두 지역기구 통합을 추진하고 있다.

ECCAS는 정상회의(Conferece des Chefs d'Etat et de Gouvernement), 각료회의(Conseil des Ministres), 사무국(Secretariat General), 사법재판소, 각종 전문위원회로 구성되어 있다. 정상회의는 최고 의결기관으로 각국 정상으로 구성되어 있는 정상회의가 있다. 정상회의에서 공동체 전반적인 정책 및 방향을 결정하며 연 1회 개최한다. 사무국은 평화 정착부, 경제통합부, 기획조정부를 구성되어 있으며, 사무총장으로 Louis SYLVAIN-GOMA 전 콩고 수상이 맞고 있다. 중부아프리카 에

180) 회원국은 CEMAC 6개국(가봉, 적도기니, 중앙아프리카공화국, 차드, 카메룬, 콩고공화국)과 부룬디, 상투메 프린시페, 앙골라, DR콩고 등 총 10개국으로 구성되어 있다.

너지 풀(PEAC)은 회원국들의 안정적인 전기 공급이 주 목적이며, 전기공급을 증가 및 빈곤퇴치에 힘쓰고 있으며, 역내 전기 공급시장을 창설하였다.

#### (4) 남부아프리카 개발공동체연합(SADC)

남부아프리카경제공동체연합(SADC: Southern African Development Community)은 1980년에 설립된 남부아프리카 개발조정회의(Southern African Development Coordination Conference: SADCC)에서 발전한 것이다.<sup>181)</sup> SADCC의 초기 회원국은 남아공에 대한 경제 의존도를 줄이는 것을 목표로 하며, 이 지역의 정치지도자들의 협력을 이끌어내어 해외원조를 끌어들이는 수단으로도 이용되었다. 그러나 '94년 남아공 가입으로 남부아프리카경제공동체로서의 결속이 강화되고 오히려 남아공과의 관계가 더욱 긴밀해졌다.

SADCC의 관심은 지역경제통합을 확대되었고, 그 결과 1992년 8월 나미비아 정상회담에서 SADC로 발전하게 된 것이다.

SADC는 정치·경제·사회·문화·개발 등 제반분야에서 회원국 간 전반적인 지역협력증진을 통해 아프리카의 개발과 발전에 공헌하며, 역내 경제안정과 균형발전을 통해 궁극적으로 EU와 같은 지역통합체를 지향하고 있다.

SADC는 다양한 기구들에 의해 운영되고 있다. 정상회의, 각료회의, 기타 연례협력회의 및 10개 분야별 조정위원회 등으로 구성되어 있다.

정상회의는 각국 정부 수반으로 구성되어 있는 정상회의는 정책결정을 하는 최고 기구로 매년 8~9월 중 회의를 개최한다. 사무국은 보츠와나 수도 가보로네에 위치해 있으며, Joseph Kabila DR콩고 대통령

---

181) SADCC은 남부아프리카 지역의 자립능력을 향상시키고 개발계획에 있어서 지역협력을 촉진하고자, 1980.4 앙골라, 레소토, 말라위, 모잠비크, 보츠와나, 스와질란드, 잠비아, 짐바브웨, 탄자니아 등 9개국이 모여 설립한 회의이다.

이 의장직을 수행하고 있다. 각료회의는 각국 재정경제기획 등을 담당하는 장관들로 구성되며 매년 최소 2회 회의를 개최한다. 각료회의 장관들은 지역정책의 적절한 실행과 SADC의 운영과정을 감시하는 역할을 한다. SADC에서 가장 일을 많이 담당하고 있는 곳으로 부분간 조정위원회를 운영하고 있다. 이 조직은 특정 회원국 정부가 지도적 역할을 담당하고 정부기관들이 운영하고 있는 것이 특징이다.

< SADC 각 국의 책임부문<sup>182)</sup> >

회원국	책임부문
앙골라	에너지
보츠와나	농업연구
레소토	가축생산, 동물지병통제, 물, 환경, 토지관리
말라위	내륙 어업, 산림, 야생동물
모리셔스	관광
모잠비크	문화와 정보, 운송과 통신
나미비아	해양수산자원
남아공	금융투자, 위생
스와질랜드	인적자원개발
탄자니아	산업, 무역
잠비아	광업, 고용과 노동
짐바브웨	식량, 농업자연자원, 농산물보호

최근 SADC는 2012년까지 회원국간 관세 완전 철폐를 목표로 하는 FTA 창설에 합의를 하였으며, 아프리카 3개 경제공동체<sup>183)</sup> 간 정상회담에서 FTA 창설에 합의 후 향후 6개월 이내 FTA 추진 로드맵 작성

182) SADC, [www.sadc.int](http://www.sadc.int)

183) 남동아프리카공동시장(COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa), 동아프리카공동체(EAC: East African Community), SADC 3개 경제공동체를 말함.

을 위한 3자간 Task Force를 구성하기로 합의하였다. 동 경제통합이 실현될 경우 총 26개국, 인구 5억3천만 명, GDP 6,240억불 규모의 경제블록이 구성될 예정이다.

#### 4. 지역경제공동체 형성의 장애 요인

##### (1) 시장규모의 협소성

아프리카 지역경제 통합의 장애요인 중 가장 중요한 부분이 가맹국들의 내수시장 규모가 작다는 사실이다. 인구통계학적 측면에서 살펴보면 아프리카국가 53개국 중 39개국이 15백만 명 미만의 인구를 가지고 있으며, 21개국은 5백만 명 미만의 소국으로 내수시장은 협소하다.

아프리카 국가의 GDP 규모를 살펴보더라도 전체국가 중 약 2/3가 1인당소득 연 500달러 미만(세계 전체 평균 5,000달러의 10% 수준)의 최빈국에 속하며, 세계전체인구의 12%를 차지하는 아프리카의 총 GDP규모는 세계 총생산의 2%에 그치고 있다.<sup>184)</sup> 전형적인 예로 아프리카 대륙전체 53개국의 GDP규모 합산해도 유럽의 소국 벨기에(세계 총생산의 3%)보다 작다. 결국 아프리카 경제통합의 부진 최대 원인으로 아프리카 지역경제공동체 회원국의 '영세한 경제규모'가 역내교역 부진 및 세계무역체제로부터 소외 현상에 기인한 경제성장의 실패의 원인으로 볼 수 있다.

##### (2) 생산, 무역구조의 보완성 결여

대부분의 아프리카 지역경제공동체 역내국가들이 광물, 에너지자원, 농산품자원 등 1차산품의 수출에 의존하고 있다. 이는 아프리카 대부분의 국가들이 다양화 된 수출품목으로 가지지 못하고 소수 1차 상품

184) United Nations ECA(Economic Commission for Africa, 2004), Assessing Regional Integration in Africa, ECA Policy Research Report, Addis Ababa (Ethiopia).

수축에 편중되어 있는 모노컬처(Mono-culture)적 경제구조를 가지고 있기 때문인 것에 기인된다. UN ECA 보고서에 의하면 아프리카 총수출에서 1차 상품이 차지하는 비중이 64%(1995년 기준)에 달하고 있는데, 이는 남미(49%), 아시아(5%)에 비해 현저하게 높은 수준이다. 그리고 아프리카 국가들의 공산품 수출 비중은 28%에 그치고 있으며, 남미(50%), 아시아(37%)에 비해 낮다.<sup>185)</sup>

아프리카 지역공동체의 경우, 역내국가 간 공산품 부문의 교역거래가 매우 부진하며, 이는 역내 교역 활성화를 저해하는 구조적 요인이 되고 있다.

### (3) 인프라 미비와 높은 수송비용

회원국간 경제통합을 촉진시키기 위해서는 역내에서의 상품 및 노동, 자본, 서비스와 같은 생산요소의 원활한 이동을 보장하기 위한 수송망, 통신망 및 에너지(전력 등)와 같은 인프라 구축이 필수적이다. 그러나 아프리카의 열악한 인프라 상황과 이로 인한 고거래 비용은 역내경제통합의 활성화를 저해하는 주요 제약요인으로 작용하고 있다.

아프리카 도로 포장율은 전체 29.7%에 불과하며, 이 또한 관리부실로 많은 도로 파손된 상태이다. 그리고 철도망, 항공망 또한 잘 발달되어 있지 못한 실정이다. 아프리카 도로 밀도는 6.48km/100sq.km로서, 라틴아메리카(12km/100sq.km), 아시아(8km/100sq.km)에 비해 부족한 실정이다. 그 결과, 도로 이용 육상 수송비(1000km당 평균 1380달러)가 해상 수송비(1000km당 평균 190달러)보다 약 7배 비싼 것으로 추정하고 있다.

---

185) *ibid.* pp.19~20.



#### (4) 복수의 지역통합체 병존과 중복가입문제

현재 사하라이남 아프리카의 대부분 나라들이 2개 이상이 지역기구에 동시 가입하고 있다. 아프리카 53개국 가운데 단 6개국만 1개의 지역기구에 가입하고 있으며, 26개국은 2개의 지역기구에, 그리고 20개국은 3개의 지역기구에 중복 가입하고 있는 실정이다.

많은 아프리카 국가들이 다양한 정치적, 전략적, 경제적 이유로 여러 개의 경제통합체에 동시에 참여하고 있는 것으로 밝혀졌는데 이에 대한 찬반논쟁이 일어나고 있다.

찬성론자들은 “가변적 통합속도 접근법”(variable geometry approach)을 주장하며, 지역협정에 참여하는 회원국들의 통합여건, 통합의지에 따라 통합의 질적 통합속도가 회원국 간에 차별적으로 진행되어야 한다는 이론이다. 통합여건이 충족되고 통합의지를 같이하는 핵심국가(inner circle)들끼리 우선적으로 ‘한층 더 긴밀한 경제통합’을 이루고, 그를 통하여 주변국가(outsider circle)에게 ‘보다 높은 수준의 통합’을 요구하거나 촉진시키는 파급효과를 가져올 수 있다는 주장이다.

이러한데면, 서부아프리카권역에는 통합수준이 상대적으로 높은 UEMOA와 낮은 ECOWAS, 남부아프리카권역에는 통합수준이 상대적으로 높은 SACU와 낮은 SADC, COMESA가 혼재하므로 이 접근법이 효과적이라 할 수 있다.

반면에 반대론자에 의하며, 아프리카 회원국들의 중복가입은 경제통합체들의 효율적인 기능을 저하시키고 다른 지역통합체간에 심각한 정책조정문제 야기할 수 있다고 주장하고 있다. 특히 회원국간의 중복적인 노력(duplication of efforts) 투입에 따른 고비용/저효율 문제 발생을 지적하고 있다. 회원국들은 소속한 복수의 지역통합체에서 요구하는 예산기여 분담금을 중복적으로 부담해야 하고, 소속 통합체간 서로 상이한 정책, 회의, 통합계획 일정 등에서 발생하는 비용과 혼선

모두 부담해야 한다. 실제 상이한 무역정책으로 인해 기업 활동의 혼선, 복잡, 어려움을 겪고 있는 실정이다.

그러나 아프리카 지역의 현재 주류적 경향은 인접 지역권내 복수의 지역통합체 병존과 중복가입은 아프리카의 지역 통합 활성화 저해 인식하고 있다. 아프리카 지역통합체들을 지역별로 나누어 통합, 합병시키려는 논의와 현실적 이행 분위기 고조되고 있다.

#### (5) 무역장벽철폐 이행의 부진

아프리카 지역공동체 역내국가간 관세 및 비관세장벽 철폐를 통한 역내무역자유화를 도모하는 FTA 및 관세동맹을 결성하려는 계획을 가지고 있다. 그러나 현실적으로 회원국간 관세 및 비관세장벽 철폐 이행 미비한 실정이다. 그러한 이유로는 각 회원국별로 경제규모, 공업화 수준이 다르기 때문에 무역장벽제거에 따른 편익/비용이 회원국간 공평하게 분배되기 어렵기 때문이다. 예를 들어 경제력, 공업수준에서 여타 회원국에 비해 절대적 우위에 있는 남아공(SADC), 케냐(EAC), 나이지리아·코크디부아르(ECOWAS) 등은 역내 공산품 수출에서 지배적인 위치 차지하고 있다. 이는 다른 회원국에 비해 무역장벽 철폐에 따른 이익을 훨씬 많이 받을 가능성이 높다.

경제규모가 취약한 국가들은 정부재정의 상당부분을 관세수입에 의존하고 있기 때문에 관세수입 감소에 대해 우려를 나타내고 있다.

아프리카 여러 경제통합체들은 역내관세철폐로 인한 재정수입 감소국에 대한 보상제도를 마련하고 있으나 보상기금의 확보 문제 등으로 인해 많은 어려움 봉착하고 있는 실정이다.

#### (6) 경제불안정과 가맹국간 거시경제정책의 조정 문제

지역내 경제통합이 활성화되기 위해서는 각 회원국의 거시경제가 안정되어야 하고, 또한 회원국 간 재정, 금융, 통화 등 제반 거시경제

정책의 조정 및 조화가 이루어져야 한다. 그러나 아프리카 지역의 상당수 경제통합체의 경우, 각 회원국의 경제 불안정 및 회원국 간 거시경제정책의 수립 부족 등이 통합 활성화를 저해하는 중요한 요인이 되고 있다. 통화동맹기능을 수행하고 있는 UEMOA, CEMAC 등을 제외한 대부분의 아프리카 경제통합체에서는 회원국 간 금융, 통화, 외환 분야의 공동정책 수행이 원활하게 이루어지지 않고 있는 실정이다.

#### (7) 역내 국가들의 정치적 불안정과 분쟁

1990년대 이후 사하라 이남 아프리카국가들의 정치상황은 꾸준히 개선되고 있지만, 아직도 상당수의 아프리카 국가들은 독재, 부패, 내전 등으로 정치적 불안 겪고 있다. 특히, AU에 속하는 53개국 가운데 8~9개국(라이베리아, 시에라리온, 소말리아, 코트디부아르, 콩고민주공화국 등)은 무력충돌이 빈번하게 행해지고 있는 전쟁지역, 기타 국가들(차드, 토고, 기니 등)도 언제든지 군사 분쟁이 발생할 수 있는 전쟁후보지역으로 분류되고 있다.

현재 아프리카에서 일어나고 있는 분쟁들은 단지 일면의 현상이 아니라 복합적인 양상을 띠고 있다. 즉 정치적 요인에 의해 발생하고 있는 분쟁에도 인종간의 갈등이 개입되어 있으며 또한 경제적 요인이 개입되는 복잡한 양상을 띠고 있다. 1980년대 까지 아프리카에서의 전쟁들은 독립과 탈식민지화를 위한 투쟁이었다. 그러므로 국가간의 전쟁 보다는 국가 내에서의 반식민화 투쟁이었다. 결국 독립 후 이같은 경향은 비록 이슈와 문제원인이 국경성 문제, 인종갈등, 종교문제 등 다른 요소들에서 표출되었지만 분쟁은 지속되어 아프리카 대륙 전체에서 심각한 문제점으로 부각되고 있다.

#### (8) 경제통합에 대한 정치적 의지 결여

지역통합체가 통합의 질적 수준을 심화시키기 위해서는 회원국들이

그들의 주권을 공동체기구로 이양하겠다는 ‘정치적 의지’가 필수요건이다. 예를 들어 EU의 경우 각 회원국들이 국가주권의 상징이라고 할 수 있는 통화주권을 포기하고 유럽 중앙은행으로 이양시키면서 유로라는 단일통화를 유통시켰고, 나아가 정치분야의 주권도 각 가맹국간에 공동보유하겠다는 의지를 가지고 유럽헌법의 제정을 추진하는 각 국가들의 의지를 실천하였기에 가능하였다.

EU와는 달리, 아프리카 지역통합체의 기구들은 회원국들의 통합계획에 따른 이행의무(예, 거시경제정책의 수립 및 조화, 관세율 인하, 예산부담금 각출)를 강제할 힘을 보유하고 있지 못하는 실정이다.

## 5. 결 론

지금까지 아프리카는 경제적 후진성, 장기간 걸친 내전, 분쟁 등으로 발전의 기회를 가지지 못하였다. 1990년대 이후 사하라 이남 아프리카 지역에서도 정치적 민주화와 경제개혁을 통한 사회발전을 도모해보겠다는 변화의 조짐이 있었지만, 대다수 역내 국가들의 정치, 경제, 사회적 현실을 비관적이었다. 그러나 최근 아프리카 지역내 경제공동체 형성으로 인해 국제사회에 하나의 목소리를 나타내기 시작했다. 올해 초 중동에서 시작된 민주화 바람이 아프리카 지역에서도 변화를 촉진시키면서, 정치적 자유화·경제적 발전, 개방화를 추진하고 있다. 또한 아프리카 연합 헌장의 채택(2002)으로 개발, 평화 및 안보사안에서 아프리카 연합의 역할 증대 등 국제사회와의 협력이 증대되고 있다. 장기적으로 아프리카 지역경제통합을 위해 1차 상품에 치중되어 있는 가맹국들의 수출품목을 다양화시키고 내수시장의 규모를 증대시키는 것이 매우 중요하다. 아울러 경제통합의 활성화를 위해 인프라의 확충과 더불어 각 가맹국들이 경제통합의 활성화를 위해 그들의 주권을 이양하겠다는 정치적 의지를 확고히 가져야만 가능할 것이다.

향후 아프리카는 자원개발과 무역투자를 중심으로 개방적 경제정책을 펼 것으로 예상되고, 미국을 비롯한 중국 등 선진국들의 아프리카 진출에 사활을 걸 것으로 예상된다. 이에 따라 우리 정부도 아프리카 내 투자협력, 인프라 건설, 인재양성, 환경보전 등 분야의 진출에 목표를 두고 지금부터라도 적극적으로 아프리카와의 교류가 필요한 시점이다.

## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

- 유엔미래보고서3, 교보문고, 2011.1
- 유엔리포터, 21세기북스, 2011.3
- 세계정치론, 을유문화사, 2009.2
- 아프리카의 지역통합과 세계화, 신지서원, 2005
- 오늘의 아프리카, 현암사, 2011.5
- 불어권 아프리카의 사회발전, 높이깊이, 2009.3
- 지속가능한 발전, 현실문화, 2011.8
- 세계의 인구, 현실문화, 2011.10
- 장현식, “밀레니엄개발목표와 그 8번째 목표(MDGs and Goals 8),”  
『국제포럼: 밀레니엄개발목표와 한국사회의 역할』 2005.

### 2. 외국문헌

- Heather Deegan, *Africa Today: Culture, economics, religion, security*,  
Routledge. 2009
- Yang, Y. & Gupta, S., 2005, *Regional Trade Arrangement in Africa :  
Past Performance and the way Forward*, IMF Working Report,  
WO/05/36, February 2005, IMF.
- Homes, K. R., February 5, 2006, “*African Union : Another Club of  
Executive?*”, Heritage Foundation.
- J.C Agahaji, “ECOWAS : Is Is it a Countervailing power for Economic

참 고 문 헌

- Independence?”, In Journal of Asian and African studies XIV.
- United Nations ECA(Economic Commission for Africa), 2004. *Assessing Regional Integration in Africa*, ECA Policy Research Report, Addis Ababa(Ethiopia)
- United Nations ECA(Economic Commission for Africa), 2006. *Assessing Regional Integration in Africa II*, Rationalizing Regional Economic Communities. Addis Ababa(Ethiopia)
- The millennium Development Goals Report 2011
- World Bank. 2008. Africa development Indicators 2007.

## 제 4 장 중남미지역 현안문제



## 제 4 장 중남미 지역의 현안 문제

### 제 1 절 중남미 지역의 통합기구의 변화와 경제통합에 관한 분석

#### 1. 중남미 지역 통합 기구의 변화

##### (1) 개 관

중남미는 넓은 영토와 다양한 인종적 구성에도 불구하고 식민 경험이라는 역사적 특수성을 배경으로 전세계 다른 어느 지역보다도 유사한 문화적, 역사적 배경을 공유해 왔다. 이러한 동질성이 정치적, 경제적 측면에서도 각국 간의 다양한 통합 시도를 가능케 해왔다고 할 수 있다. 그러나 동질성만큼이나 차이가 큰 경제적 부존과 사회집단 간의 이해관계가 이와 같은 통합을 방해하는 동력으로 작용함에 따라 지난 반세기 동안 진행된 숱한 통합 노력에도 불구하고 현재까지 유효한 중남미 통합 단위는 찾아보기 힘든 상황이다.

최근 1년간 미주 대륙의 변화는 지난 10년간 전개된 중남미 통합운동의 정치적 결실을 맺고 있다고 표현된다. 그 10년간 중남미 주요 11개국에서 집권에 성공한 진보 정부들은 이 대륙이 오래도록 간직해 온 통합의 꿈을 되살리고 있다고 할 수 있다. 19세기엔 독립영웅 시몬 볼리바르가 유럽과 미국의 팽창주의에 맞서 라틴아메리카 연방공화국을 세우려고 했으며, 20세기엔 쿠바 혁명 지도자 체 게바라가 이 대륙에서 미국과 독재정권을 몰아내고 사회주의의 이상을 실현하고자 했다. 21세기 초에 집권한 중남미 주요 세력들은 두 가지 목표를 내걸고 통합운동을 전개해 오고 있다. 미국과 국제금융기구로부터 경제적 주권을 되찾고, 중남미의 정치적 시민권을 회복하고자 한다.

브라질은 톨라정부 출범 이후 중남미 지역에 강한 애착을 보이며, 지역경제통합을 추진해오고 있고, MERCOSUR<sup>186)</sup>는 브라질 중남미 외교의 중심축이라고 할 수 있다. 미국과 브라질은 중남미 지역에서 상반된 외교정책을 펼치고 있었지만, 그래도 에탄올에 의해 미국과 브라질이 연결될 수 있는 접점을 마련하였다. MERCOSUR 와 SICA<sup>187)</sup>의 FTA<sup>188)</sup> 추진 배경을 브라질의 에너지 안보 관점에서 볼 수 있는 것이다. 이를 브라질외교정책의 관점에서 본다면 UN안보리, WTO협상, 선진국과의 블록협상, 남남협력, 시장확대, 대체에너지개발 등 정책적으로 다양한 의미를 찾아볼 수 있지만, SICA와의 접근은 무엇보다도 그동안 미국의 뒷마당으로 간주되었던 중미에 브라질이 진출 즉, 더 큰 영향력을 발휘하게 되었다는 점에 큰 의미를 부여할 수 있다. 그러나 MERCOSUR가 브라질과 아르헨티나의 불화로 원래 예상했던 관세동맹과 공동시장으로 점진적 발전이 어렵다는 비관론이 지배적이며, 경제블록으로써 MERCOSUR의 한계에 대한 비판도 만만치 않다<sup>189)</sup>.

## (2) 중남미 통합의 새로운 양상

스페인으로부터 갓 독립을 쟁취한 중남미의 신생독립국들은 통합에 적극적이기는커녕 부정적이었다고 할 수 있으며, 중남미 정치인들의 상당수는 겉으로는 통합을 주장하면서 속으로는 통합에 미온적인 이 중성을 보여 왔다고 할 수 있다.

186) Mercado Común del Sur - 남미공동시장

187) Sistema de la Integración Centroamericana - 중미통합체제

188) 2007년부터 블록간 FTA 협상을 위한 준비작업을 추진해 오고 있으며, 반면 미국은 FTAA의 결성이 무산되자 칠레, 콜롬비아, 페루, 에콰도르 및 중미경제블록들과 개별적인 FTA를 추진하고 있다.

189) 조희문, “브라질의 에너지외교 관점에서 본 남미공동시장(MERCOSUR)과 중미통합체제(SICA)의 접근”, 『중남미연구』제29권 1호, (2010.8.31), 369~370면.

OAS<sup>190)</sup>의 경우 설립부터 미국의 영향력 아래에 있었기 때문에 대부분의 남미국가들은 OAS에 대해 비판적이었고, 불신의 벽이 아주 높았다. 이러한 기류로 인하여 2000년대에 들어와서 남미국가들의 UNASUR<sup>191)</sup> 창설, 남미북부국가들의 ALBA<sup>192)</sup> 창설을 통해 독자노선을 추구하는데 큰 영향을 미쳤으며, 실제로 라틴아메리카 국가들은 미국을 배제한 지역통합체를 구상해 왔다. 1960년 2월 18일 창설된 ALALC<sup>193)</sup>은 이러한 라틴아메리카 국가들의 반미 성향을 잘 보여주지만, ALALC는 경제통합에 대한 정치적 인식이 전혀 없어서 회원들 간의 정치적인 이해관계의 충돌로 실패하고, 자국시장의 보호정책을 펴면서 시장확대를 요구하는 이율배반적인 정책을 추구했기 때문에 의견조율이 어려웠다. ALALC는 창설된지 20년이 지난 1980년에 ALADI<sup>194)</sup>로 대체되었다. ALALC는 라틴아메리카의 FTA를 목적으로 한 것이고, 이것이 어려워지자 ALADI로 후퇴한 형태다.

최근 통합 관련하여 중남미의 가장 두드러진 특징은 유럽연합(EU)과 같은 깊은 통합(deep integration)을 추진하지 않으며, 최근엔 기존의 경제통합체들 간에 당장 필요한 부분에 열기설기 엮어 통합을 추진하는 방식이다. 이러한 방식은 현실성이 더 강하다고 할 수 있으며, 아시아의 통합 유형과 유사하다고 할 수 있고, 주권을 건드리지 않고 경제적 실리에 따라 협력적 통합(cooperative integration)을 유연하게 추구하는 것이다.

---

190) Organization of American States - 미주기구 / 아메리카 대륙의 지역적 협력을 위하여 설립한 기구

191) Unión de Naciones Suramericanas - 남미국가연합

192) Alternative Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - 아메리카를 위한 볼리바르 대안

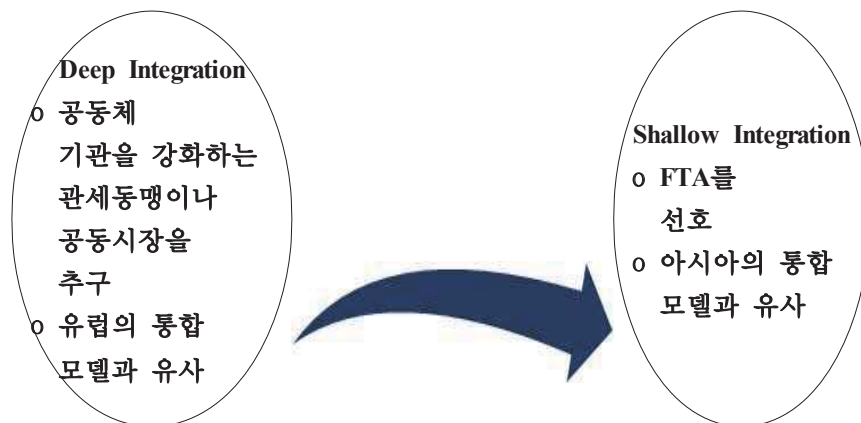
193) Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Latin American Free Trade Association - 라틴아메리카 자유무역연합

194) Asociación Latinoamericana de Intergración, Latin American Inter-gration Association - 라틴아메리카 통합연합

대부분의 라틴아메리카와 카리브 국가들은 다음의 4개 지역통합체가 가입되어 있어, 이들을 어떻게 엮느냐에 따라 ALADI의 FTA 통합 이상의 가능성을 엿볼 수 있을 것이다. 중미국가들은 SICA(Central American Intergration System), 카리브국가들은 CARICOM(Caribbean Community), 남미의 북부지역 국가들은 CAN(Andean Community), 남미의 남미지역 국가들은 MERCOSUR를 결성했다. ALADI를 기반으로 하여 지역별로 경제통합의 단위구성을 이루어낸 것이다. 그러나 멕시코와 칠레는 지역통합체에 완전한 회원국으로 가입하지 않고 관망을 하여왔다. 멕시코는 미국과의 긴밀한 관계를 유지하여 왔고 칠레는 다른 중남미국가들보다 일찍 정치·경제적 안정을 보여 다른 나라들과 차별화를 두었고, 미국, EU, 중국, 한국 등 전세계 국가들을 상대로 FTA를 통해 문호를 개방해 놓았으며 다양화, 다변화된 교역·투자 정책을 펼치고 있다. ALADI를 통한 중남미국가들과의 교역내지는 통합은 의무가 아니라 선택이었다.

또한 국제사회의 변화에 적극적으로 대응해야 하기 때문에, 중남미 국가들의 최근 통합경향은 내부보다는 외부의 영향이 더 크다고 할 수 있다.

〈 중남미 통합의 흐름 변화 - 그림 1 〉



### (3) 중남미 지역의 통합체 분석

ALADI이후 지역적으로 크게 4분할된 중남미국가들의 통합, 즉, CARICOM, SICA, CAN, MERCOSUR는 국제사회에서 블록단위의 교섭력을 갖추기 위해 다시 통합의 길을 추구하는 모습이지만, ALADI의 이상인 FTA 형성이라고 말하기는 어렵다. 비록, FTA형태를 갖춘다 하더라도 이전과 같이 깊은(deepen) 통합대신 얇은(shallow) 통합을 추구하는 현상을 나타내며, CAN과 합작으로 UNASUR를 구성한 MERCOSUR가 이와 같은 양상을 띠고 있다<sup>195)</sup>.

기존에 형성된 지역통합기구이면서 관세동맹이라는 비교적 깊은 통합체인 MERCOSUR와 CAN이 UNASUR이라는 별도의 통합체를 구성한 것은 상당히 새로운 현상이고, 깊은 통합의 과정에서 발생할 수 있는 자연스러운 현상이라고 보지만<sup>196)</sup>, EU경험과 달리 CAN과 MERCOSUR는 내부적으로 회원국 간에 통합체의 운영에서 마찰이 많은 점을 고려한다면 자연스러운 절차로 보기는 어렵다. UNASUR는 기존의 통합형식과는 내용면에서 차이가 나는 아주 느슨한 형태의 FTA라고 할 수 있으며, 관세동맹인 CAN과 MERCOSUR가 통합하는 형태이다. CAN과 MERCOSUR 그리고 UNASUR가 연결됨으로써 새로운 형태의 남미통합의 연결체가 형성되고 있다고 할 수 있다. 이는 UNASUR의 구성에서 보여주듯 ALADI의 체계내에서 형성되고 있으며, 또 다른 새로운 경향은 대륙을 실질적으로 잇는 인프라사업의 구축이다. IIRSA<sup>197)</sup>는 12개 남미국가들의 운송, 통신, 에너지 등 인프라 관련 부처들의 대화포럼으로 인식되고 있는데, 남미의 통합이 이루어

195) Botelho, Joao Carlos Amoroso(2008), "LA CREACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DE UNASUR, REVISTA DEBATES". Porto Alegre. V. 2. N. 2. pp. 317~318.

196) Félix Peña(2007), "Latin American Integration and MERCOSUR in a World of Multiple Options that are Not Mutually Exclusive". 9/10/2007. Working Paper 44/2007

197) Iniciativa para la Intergración de la Infraestructura Regional Suramericana - 남미인프라통합구상

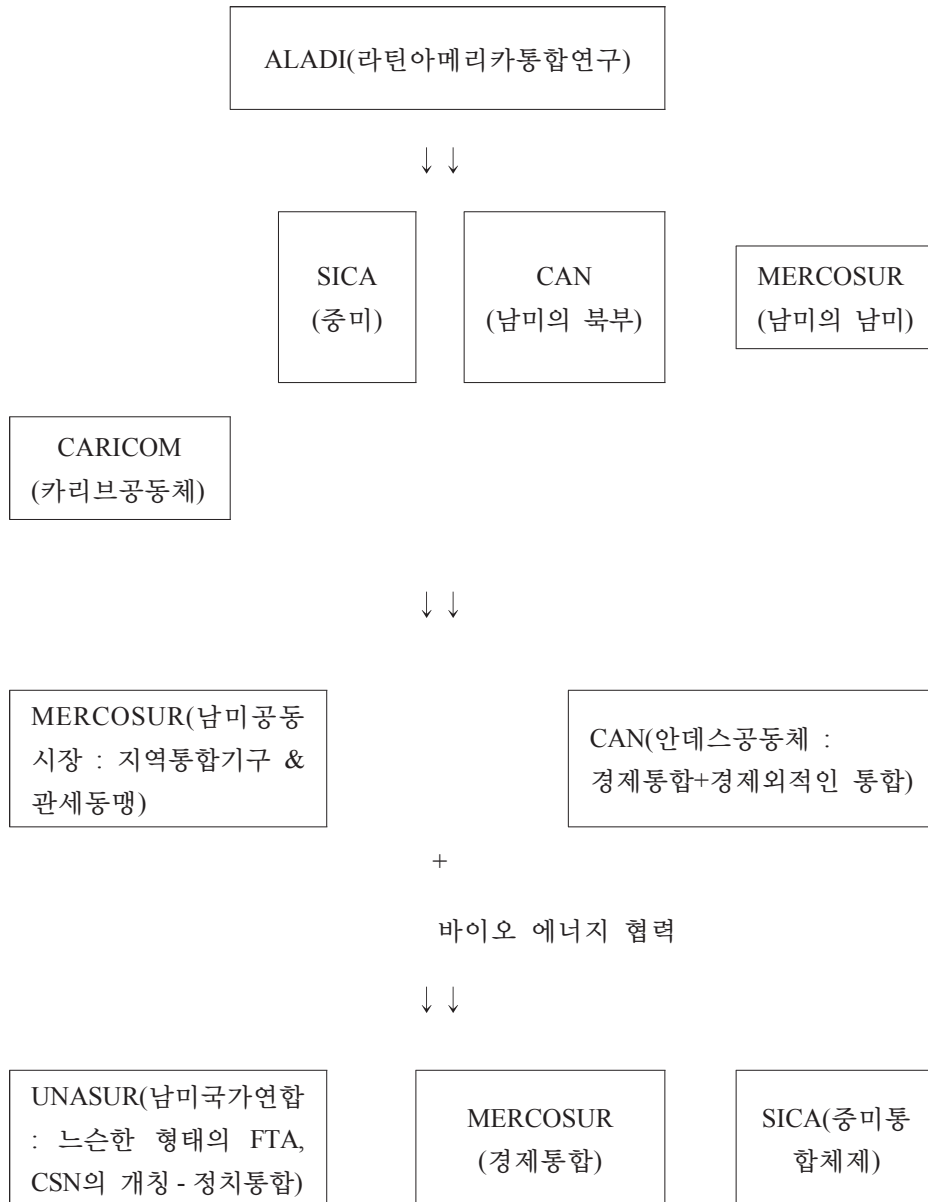
지기 위해서는 기초 인프라가 조성되어야 가능하다고 할 수 있다.

UNASUR의 창설과 더불어 MERCOSUR와 SICA간의 접근에 주목할 필요가 있다. 이는 남미통합체와 중미통합체 간의 접근이라는 점에서 CAN과는 다른 의미를 갖고, SICA 구성국들은 CAN에 비해 경제통상 면에서 미국에 더 근접해 있기 때문이다. 통합의 형태와는 별개로 SICA가 MERCOSUR 특히, 브라질에 큰 전략적 의미를 두고 있는 이유는 미국으로부터 특혜관세를 받고 있는 SICA를 통할 경우 브라질이 역점을 두고 있는 에탄올외교가 큰 탄력을 받기 때문이다. MERCOSUR 입장에서 본다면 SICA의 중요성은 대체에너지의 확산과 관련이 있고, CAN의 중요성은 남미인프라의 구축에 관련있는데, 이는 구체적인 이해관계를 중심으로 통합접근을 하려는, 실용적인 통합(pragmatic intergration)으로, 기존 FTA와는 다르다고 할 수 있다<sup>198)</sup>.

---

198) 조희문, 앞의 글, 371~376면 참조.

< 중남미 통합의 기구 변화 - 그림 2 >



#### (4) UNASUR의 발전가능성

##### 1) UNASUR의 개관 및 남미통합의 한계

남미국가연합(UNASUR)<sup>199)</sup>은 2011년 3월 11일 공식 발효되었고<sup>200)</sup>, 이는 남미에서 처음으로 12개 모든 남미국가들이 참여하는 지역기구가 탄생했음을 의미하며, 남미국가들은 1969년에 설립된 안데스동맹(Comunidad Andina-CAN)과 1991년 설립된 남미공동시장(Mercado del Sur-MERCOSUR)과 함께 3번째 지역통합체를 갖게 되었다. UNASUR의 설립은 지정학적인 관점에서 보자면 경제블록화 되어가고 있는 지구화시대에서 EU, NAFTA, 미국, 중국 등과 어깨를 나란히 하고 국제기구에서 협상력을 강화시키기 위한 현실적인 필요성에서 나왔다. 그러나 UNASUR 초석인 MERCOSUR와 CAN이 건강한 상태가 아니므로, UNASUR의 장래는 아직 불투명하다고 할 수 있지만, CAN과 MERCOSUR 뿐만 아니라 칠레까지도 모두 아우를 수 있는 남미통합의 새로운 대안모델로 UNASUR가 탄생했다. UNASUR는 급변하는 국제정세에 따라 남미국가들이 국제다자기구에서 공동의 정책을 펼치고, CAN, MERCOSUR가 지리적 한계로 추진하지 못했던 남미인프라의 구축을 통한 통합을 추진하며, 이러한 성과를 바탕으로 CAN과 MERCOSUR의 통합을 추진하려는 것이다. UNASUR는 EU를 모델로

---

199) 2005년 12월 28일 칠레의 전외무상이었던 Ignacio Walker가 CSN의 명칭을 유럽 연합과 마찬가지로 South American Union으로 개칭하자는 제안을 했다. 그러나 동명칭의 약자가 포르투갈어나 스페인어로 사용할 때 União Sul-Americana 또는 Unión Sudamericana로서 USA가 되기 때문에 미국과 혼동을 초래할 수 있다는 반론이 제기되어 무산된 적이 있다. CSN은 다양한 논의를 거쳐 2007년 4월 16일 지금의 UNASUR (Union of South American Nations - USAN, União de Nações Sul-Americanas - UNASUL, Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR)로 개명되었다. 동 논문에서는 가장 많이 사용되는 용어인 UNASUR로 통용하겠다.

200) UNASUR는 회원국으로부터 9번째 비준서를 기탁 받은 후 30일이 경과하면서 발효하도록 예정되었다(설립조약 제26조). 비준서의 기탁국은 사무국이 위치할 에콰도르로 정해져 있다.



하고 있으나, 제도적인 접근보다는 정치적 합의를 더 중요시 여기며, 그 달성방법은 EU와 차이가 있다.

독립전후의 남미는 통합보다는 분열을 택했으며, 이들을 하나로 묶어주는 구심점이 없었고, 분열을 촉진했던 원인을 규명하고 통일을 뒷받침할 수 있는 추동력을 찾는 것이 남미통합의 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 페루, 베네수엘라와 칠레 6개국은 1969년 CAN<sup>201)</sup>을 창설<sup>202)</sup>하는 등 남미에서는 좀 더 구체적인 경제통합이 시도되었고, CAN은 경제통합 외에도 사회통합, 정치협력이나 공동의 환경보호등 경제외적인 통합협력에 관한 프로그램에 큰 비중을 두고 있다. 그러나 역내교역량이 정체상태에 빠져들면서 각국이 역외에서 경제활로를 찾기 위해 분주하면서 CAN에 대한 관심이 급속히 줄어들었다. 이러한 난관을 타개하기 위해 CAN은 MERCOSUR와의 접근을 시도했으며, 양 블록은 12개 남미국가 중 9개국을 포함하기 때문에 이들 간의 통합은 사실상 남미통합으로 이어진다. 접근의 방식은 우선 양 블록이 FTA를 결성하고 정치적 대화를 통해 나머지 통합을 추진한다는 방식이다. FTA와 관련하여 지난 1998년 4월 16일 양블록간 FTA형성 골격협정(a Framework Agreement for the creation of a Free Trade Area between the Andean Community and MERCOSUR)이 체결되어 통합의 밑그림이 완성되었다<sup>203)</sup>. 이 골격협정은 2단계에 걸쳐 FTA를 추진하도록 예정하고 있다. 첫째는 이미 존재하는 협정들에 기초하여 고정관세특혜협정(a Fixed Tariff Preferences Agreement)를 추진하고 뒤이어 FTA를 타결 짓는다는 것이다.

201) Andean Community; Comunidad Andina - 안데스공동체

202) 칠레는 1976년 탈퇴했고 지금은 준회원으로 남아있다. 베네수엘라는 페루와 콜롬비아가 미국과 FTA를 체결하자 이에 대한 반발로 2006년 탈퇴했다. 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이와 칠레는 준회원으로 가입했고 멕시코와 파나마는 옵서버의 자격을 갖고 있다.

203) CAN과 MERCOSUR간의 협상과정에 대해서는 다음을 참조. <http://www.comunidadandina.org/ingles/Exterior/mercosur.htm>.

CAN과 MERCOSUR간에 체결된 조약은 준회원국의 지위를 보장받으려는 국가는 반드시 FTA를 체결할 것을 규정하고 있으며, CAN회원국은 경제보완협정 제36호, 제58호, 제59호에 따라 MERCOSUR의 준회원의 지위를 받았다. 그리고 MERCOSUR 회원국들도 안데스외상이사회 결정 제613호 (2005.7.7)에 따라 CAN에서 준회원국의 지위를 인정받았다. 이렇게 양 블록이 상호간 접근을 통해 서로를 이해할 수 있는 바탕을 마련하고 수시로 모여 정치적 조율도 가능하게 되면서, 양 블록을 하나의 FTA로 통합하는 작업이 가능해 졌는데, 이것이 바로 UNASUR의 탄생배경이 된다.

MERCOSUR는 EU를 모델로 하여 공동시장이라는 도달목표를 설립정관에 명확히 규정하고 있으나 그 이행에 필요한 초국가적 공동체기구의 결성을 위한 조치를 전혀 취하지 않고 있는 문제가 있다<sup>204)</sup>. CAN과 MERCOSUR를 통합하기 위한 절차로 2004년 국제다자협상에서 남미국가들의 공동정책을 합의하고 남미국가들 간에 국경을 넘는 인프라를 통합하여 궁극적으로는 CAN과 MERCOSUR를 통합하려는 목적을 갖고 있는 남미국가공동체(CSN)이 탄생했으며, CSN은 이후 UNASUR로 개칭되었다. 2008년 5월 23일 브라질리아에서 개최된 제3차 UNASUR 정상회의에서 UNASUR 설립조약(Constitutive Treaty of the South American Nations)<sup>205)</sup>이 채택되었으며, 총27조로 되어있는 동 설립조약은 설립목적이나 조직구성 등 골격조약으로서 필요한 내용을 담고 있다. UNASUR는 국제법인격을 갖도록 제1조에 명문화 규정을 두었으며, 12개국 남미국가 모두가 회원국으로 서명했다. 블록별로 구분해 보면 CAN에 속하는 국가가 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르와 페루, MERCOSUR에 속하는 국가가 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라이며, CARICOM에 속하는 국가가 기아나와 수리남이

204) 법률공동체로서의 한계에 관해서는 조희문 “Mercosul과 법률공동체”, 『이베로 아메리카 연구』, 제1호, (1999), 173~198면 참조.

205) <http://www.comunidadandina.org/ingles/csn/treaty.htm>

며, 칠레는 CAN과 MERCOSUR에 준회원국으로 가입하여 유일하게 독자노선을 추구하고 있다<sup>206)</sup>.

UNASUR는 EU와 같이 남미단일시장의 형성을 목표로 하고 있으며, 2014년까지 비예민품목에 대한 관세철폐와 2019년까지 예민품목에 대한 관세철폐를 통한 시장통합, 정치적 화합과 협력, 인프라 통합, 에너지 통합 등을 목표로 하고 있으며, 불과 4개국으로 구성된 MERCOSUR에서도 이루지 못한 관세철폐를 12개국이 모여 기간내 달성하겠다는 것이다.

UNASUR는 MERCOSUR와 CAN을 포함한 남미전체의 통합이라는 측면을 갖고 있기 때문에 성공적인 결과를 도출한다면 국제사회에서 남미의 지위를 제고할 것이다. 또한, UNASUR는 시장통합 외에 EU를 모델로 삼아 안보통합, 에너지통합, 금융통합 등 현실적으로 가능성이 있는 분야에 대한 통합을 동시에 추진하도록 되어있어 남미국가의 결속은 더 강화될 것으로 예상할 수 있다.

UNASUR는 4개의 주요기관, 즉 정상이사회(the Council of Heads of State and Government), 외무장관이사회(the Council of Ministers of Foreign Affairs), 정부대표이사회(the Council of Delegates) 및 사무국(the General Secretariat)으로 구성되어 있으며, 정상이사회는 정책의 가이드라인을 정하고 행동플랜과 프로그램 등 UNASUR의 전반적인 정책을 회원국간에 합의하는 사실상 정상회담의 역할을 하고<sup>207)</sup>, 정기회의는 1년에 1번 소집되며 당분간 1년 임기의 임시의장국의 역할은 알파벳순으로 국가가 돌아가면서 맡는다<sup>208)</sup>.

UNASUR의 정치적 성격을 극단적으로 보여주는 것이 의결방식인데, UNASUR는 법원(法源)으로 설립조약과 기타 부수문서, 이러한 설

---

206) 프랑스령 기아나는 프랑스에 속해있기 때문에 EU에 속한 지역이다.

207) 설립조약 제6조

208) 설립조약 제7조

립조약과 부수문서의 결과로 회원국들이 체결하는 협정, 정상이사회의 결정(decision), 외무장관이사회의 결의(resolution), 대표이사회의 규정(provision)으로 한정하고 있는데<sup>209)</sup>, 이러한 UNASUR의 법원이 되는 입법적 조치를 채택하기 위한 방식으로 정치적인 타협을 의미하는 합의방식(consensus)을 도입했다. 구체적으로 정상이사회의 결정(decision), 외무장관이사회의 결의(resolution), 대표이사회의 규정(provision)을 채택하기 위해서는 모든 회원국의 최소 3/4가 참석해야 가능하다. 모든 회원국이 참여하는 경우에는 반드시 모든 회원국의 합의가 있어야만 결정, 결의, 규정의 채택이 가능하다. 만일, 모든 회원국이 참여하지 않은 회의에서 채택된 결정, 결의, 규정은 사무총장이 불참한 회원국에 이러한 채택문을 전달하여 30일내에 입장표명을 요구하게 된다. 대표이사회의 경우에는 동 기간이 15일로 단축된다.

설립조약에 규정된 합의(consensus)의 방식이나 내용을 좀 더 명확히 해석해야 할 필요가 있다. 브라질은 MERCOSUR에서의 경험에서 보여주듯이 정치·외교적인 방식으로 문제를 해결하려는 경향을 보인다.

## 2) UNASUR 분쟁해결방식과 해결과제

2010년 UNASUR 사법부 수장회의에서 UNASUR 국제조정중재센터의 설치를 채택하였는데, 중재센터의 관할권 관련해서는 국가간 분쟁과 국가와 투자가간 분쟁을 모두 말도록 했다. 즉, 조약과 투자계약이 모두 포함(제2조)되지만, 보건, 교육, 세무, 에너지, 환경 등에 관해서는 관련 조약(즉, BIT 등)이나 투자계약에서 명시적인 언급이 없으면 자동적으로 관할권에서 배제시켜 놓았다. 그리고, 어떠한 경우에도 중재법원은 UNASUR 회원국의 국내법에 관련된 분쟁에 관해서는 관할권을 행사할 수 없도록 했다. 또한, 국가는 중재의 선행조건으로 국내법원이나 행정구제절차를 먼저 밟을 것을 요구할 수 있으며, 국가의

---

209) 설립조약 제11조

행정행위에 관련된 분쟁은 먼저 국내구제절차를 밟아야 한다(제3조).

이러한 국내법원이나 행정구제를 먼저 밟도록 하는 규정은 과거 칼보원칙의 부활이며, 이 경우 문제는 피해를 입은 투자가는 단지 중재센터에 권리호소를 하기위해서 걸리는 시간이 너무 늘어날 것이라는 점이다. 이의 해결을 위해서는 BIT나 FTA등 조약에서 국내절차소진의 원칙을 배제하고 바로 투자중재를 이용할 수 있도록 하거나, 국내법원 이용시 전체 소송기간을 정하여 소송의 불확실성을 배제하는 방식이 있을 수 있다.

UNASUR의 목적은 그 명칭이 보여주듯 유럽연합(EU)과 마찬가지로 남미연합(South American Union)을 결성하는 것이다. 설립헌장 제2조는 구체적으로 문화, 사회, 경제, 정치 분야에서 참여적이고 합의적인 방식으로 연합체를 세우겠다는 포괄적인 목적을 분명히 했고, 제3조에서 그 목적을 21개 원칙으로 세분화하였다. MERCOSUR에서 달성목적을 공동시장(common market)으로 확정한 것에 비한다면 더 포괄적인 새로운 형태의 통합방식이다. 관세동맹이나 공동시장과 같이 경제, 정치적인 접근법에서 문화와 사회통합을 우선시 하는 포괄적이고 점진적인 통합방법을 내세우고 있다. 그러나 UNASUR보다 더 축소된 범위의 설립목적은 갖고 불과 4개 회원국으로 구성된 MERCOSUR도 결국 그 목적을 달성하지 못했는데, 이보다 더한 비전을 갖는 지역공동체의 형성이 가능할 것인가에 대해서는 끊이지 않는 의문이 생기며, UNASUR의 가장 큰 문제는 정체성의 확보라 할 수 있다.

UNASUR가 문화·사회적인 통합을 강조한 것은 한편으로는 역사적인 타당성이 있다. 그동안 수많은 형태의 통합시도를 해오면서 중남미 국가들이 확인한 것은 진정한 통합은 불가능하다는 사실이었으며, 통치자들은 통합을 국내외적으로 정치적인 목적에 이용해왔다. UNASUR에서는 문화라는 키워드를 국가를 초월하여 인민의 공통된 정체성을 발견하고 통합을 추진하는 원동력으로 전면에 등장시켰다.

시몬 볼리바르가 염원했던 미국과 같은 연방제나 UNASUR가 모방하는 EU와 같은 연합체는 회원국이 갖고 있는 문화적 특수성을 배척하지 않고 오히려 이해하고 이를 통해 공통의 문화가치를 찾아낼 때에 성공가능성이 높을 것이다.

정치성향의 차이점을 극복해야 하는 것도 남미국가들이 해결해야 할 또 다른 과제이다. 독립이후 대부분의 라틴아메리카 국가들은 미국의 강력한 영향력 하에서 우익 또는 군사정권이 장기간 집권했던 경험을 갖고 있으며, 미국으로부터의 영향력에서 벗어나 독자노선을 취하려는 국가들이 시민들의 절대적인 지지를 받아 좌익정부로 나타났다. UNASUR는 이러한 국가들이 갖고 있는 좌절과 인종의 다양성, 문화적 차이 등을 인정하고 상호교류를 통해 새로운 그들만의 정체성을 찾으려는 노력의 산물이다. 이러한 점에서 본다면 UNASUR는 기존의 경제적 접근보다 문화적 접근을 택한 새로운 가능성이라는 해석이 가능하다. 문제는 12개국 모두가 경제적으로 어려움이 있다는 사실이다. 문제는 정치적인 것이 아니라, 경제적인 것이다. 문화적 통합의 가능성을 발견하기 전에 경제적인 문제가 불거질 수 있기 때문이다. UNASUR가 당장 새로운 시장을 마련해주지 못한다면 콜롬비아와 같이 미국시장의 의존도가 높은 국가들은 미국과의 FTA가 상당히 중요하다. 반면, 베네수엘라와 같이 석유자원이 풍부한 국가는 미국시장이 아니라 하더라도 역외시장을 개척할 수 있다. 이러한 점에서 본다면 정치노선의 차이는 UNASUR의 통합에 중대한 위협을 안길 수 있다. 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아 등 강경 좌익정부 및 신자유주의적 시장경제에 반하는 국가들과 친미성향의 칠레, 페루, 콜롬비아 등의 국가들이 공존하는 형상이다. 이들 사이의 이념갈등은 아직 표출되지 않고 있으나 그 이념적 차이나 반목을 해소하는 것이 큰 문제가 될 수 있다. 또한, 빈번하게 발생하는 회원국간의 분쟁을 어떻게 슬기롭게 해결하는가 하는 점도 문제이다.

남미는 그동안 CAN과 MERCOSUR로 양분되어 있었다. 이들 경제 공동체는 많지 않은 회원국이 크지 않은 역내시장의 한계로 자충수를 두어왔다. 지역공동체를 해산하자니 정치·외교적인 문제가 있고, 그 대로 유지하자니 경제적으로 답보상태의 한계가 있었다. 이에 대한 대안으로 이들 CAN과 MERCOSUR를 포괄하는 더 큰 형태의 지역공동체를 형성한 것이다. 그동안 지역통합체는 자유무역지대에서 관세동맹, 그리고 공동시장과 지역연합으로 단계적인 발전을 하는 것으로 생각했다. UNASUR는 이러한 경제통합의 경직된 사고방식을 뛰어넘어 문화·사회·경제·정치 통합을 한꺼번에 진행하는 새로운 통합방식을 선포했다. 내적으로는 그동안 문제점으로 지적되었던 인종과 문화정체성을 찾아내고 2조 3천억불의 지역통합체의 형성을 통해 역내시장을 확대하고, 대외적으로는 국제무대에서 통일된 행동으로 협상력을 제고한다는 전략을 보여주고 있다. 이를 위해 당분간 멕시코와 같은 남미이외 지역의 국가들의 가입에 대해서는 소극적인 태도를 취할 것이다. 그러나 UNASUR가 남미공동체로 안정적이고 가시적인 성과를 낸다면 멕시코 등으로 회원국을 확대할 것이다.

그러나 MERCOSUR가 안고 있는 근본적인 문제는 여전히 풀리지 않고 있다. UNASUR가 목적으로 하는 경제통합체를 구성하기 위해서는 회원국들이 주권제약을 자발적으로 받아들일 준비가 되어 있어야 한다. 주권제약이라는 말은 초국가적 공동체기관이 설립되어 스스로 공동규범을 창출해내어 회원국들을 법적으로 구속하는 것을 말한다. 공동체기관이 만든 공동체 법률규범이 국내법보다 우선적인 효력이 있고, 그 스스로 공동체 법률질서를 형성해나갈 수 있도록 해야 한다. 이미 EU를 통해 어떠한 형태의 공동체기관이 필요한지는 충분히 확인된 상태이다. 회원국들의 정치적 결단만이 남아있다. 이러한 정치적 의지가 부족하다면 UNASUR는 불완전하고 불안정적인 관세동맹인 CAN과 MERCOSUR를 연결하는 아주 느슨한 형태의 남미FTA로 남을

것이다. UNASUR의 발전여부는 각 회원국의 정치적 진정성에 달려있으며 이런 점에서 핵심적 회원국인 브라질의 역할이 가장 중요하다고 볼 수 있다.

## 2. 중남미 지역의 지속가능한 경제발전과 경제 통합 노력

### (1) 중미의 경제통합과 SICA

중미에서의 통합이란 중미 국가들이 태동하여 지금까지 걸어온 역사라 볼 수 있으며, 현재 중미통합체제 내에서 MCCA(중미공동시장 - MERCADO Común Centroamericano)을 형성하고 있는 중미 5개국(과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 코스타리카, 니카라과)은 스페인과 멕시코로부터 독립하여 1824년부터 1838년까지 중미연방을 구성했었다. 현재 이 다섯 국가들은 SICA(중미통합체제 - Sistema de la Integración Centroamericana, Central American Integration System)를 구성하는 국가들 중 가장 높은 상태의 통합 수준을 유지하고 있다.

1990년대에 들어서 중미 내전의 종식과 평화무드가 조성되었고, 세계적인 지역통합현상에 편승하여 또 다시 중미에서의 통합이 추진되었다. 1991년 12월 13일, 중미 정상들은 제11차 중미정상회의에서 떼구시갈파 협정(1958년)을 수정한 떼구시갈파 의정서(Protocolo de Tegicigalpa)에 조인하였고, 기존 5개국 외에 1개국(파나마)를 포함하여 이전의 ODECA를 대체하는 SICA를 출범시켰다. 이에 따라, 1993년 2월 1일 SICA가 정식 발효되었으며 2000년 12월에는 벨리즈가 정회원국으로 그리고 2003년 12월에는 도미니카공화국이 준 회원국으로 가입하여 현재의 SICA를 완성하게 되었다.

현재 SICA의 통합은 크게 경제부문과 경제 외적인 부문으로 나누어서 추진되고 있다. 경제부문은 중미경제통합사무국(SIECA)이 담당하



고 있으며, 경제부문을 제외한 정치, 사회, 문화 부문에 대한 통합추진은 중미통합일반사무국(Secretaria General - SICA)이 담당하고 있다. SICA의 설립목적은 정치, 경제, 사회, 문화적 통합을 통한 중미지역의 자유, 평화, 민주주의 및 경제발전의 달성이다. 이 외에도 민주주의 강화 및 지역안보의 새로운 모델을 구체화하고 있다. SICA의 설립 목적은 정치, 경제, 사회, 문화적 통합을 통한 중미지역의 자유, 평화, 민주주의 및 경제발전의 달성이다. 이 외에도 민주주의 강화 및 지역안보의 새로운 모델을 구체화하고 있다. SICA는 중미 통합운동을 총괄적으로 지정, 지원하는 구심체로서 중미 통합의 법적 및 제도적 기본 틀을 형성하고 있다. 중미 정상회의를 정점으로 각료회의, 집행위원회, 사무국, 중미의회, 중미사법재판소 등 중앙조직과 중미통화위원회 등 약 20여개 이상의 각 분야별 지역기구 또는 위원회를 산하조직으로 두고 있다.<sup>210)</sup>

## (2) 남미의 경제통합과 MERCOSUR

북미의 NAFTA와 미주통합시도(Initiative for the Americas), 그리고 유럽의 EU에 대항하여 형성된 MERCOSUR는 초기에는 개도국들이 형성한 지역경제통합의 모범사례로 자주 인용되었다. EU를 모델로 한 공동시장의 결성, 그 원대한 경제통합의 목표는 MERCOSUR가 관세동맹을 형성했다는 그 자체로 세계의 관심사가 되었었다. 그러나 MERCOSUR는 관세동맹을 공고히 하는데 필요한 제도적인 뒷받침, 즉 초국가적인 공동체기구의 구성을 이루었고, 자동차 등 예외품목을 너무 많이 둔 불완전한 관세동맹을 너무 오래 유지하여 MERCOSUR가 그동안 쌓아놓은 성을 튼튼하게 다지지 못했다. MERCOSUR는 회원국이 장기적인 관점에서 그 혜택을 인정해야지만 성공할 수 있다는 주장도 있지만, 기구를 공고히 하려는 정치적인 결단이 필요한 때를

210) 조희문, 앞의 글, (2010.08.31), 379~381면 참조.

놓치면서 MERCOSUR 회의론이 일어났다는 점도 간과해서는 안된다<sup>211)</sup>. 브라질은 룰라정부에 들어서서 MERCOSUR의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 정치적인 관점에서 MERCOSUR을 보면 최소한 국제사회에서는 어느 정도 역할을 한다. 최근의 국제사회는 주로 블록협상을 통해 국제질서를 세워가기 때문에 개도국, 특히 브라질의 입장에서 MERCOSUR와 같은 협상블록이 절실하다.

지금까지 MERCOSUR가 가장 큰 비난을 받아온 것은 부실한 공동체 기구의 구성문제이다. MERCOSUR에 필요한 것은 베네수엘라가 어떠한 태도를 취하는가에 따라 큰 변화가 올 수 있는 부분이다.

MERCOSUR의 통합이 쉽지 않아지면서 브라질은 CAN을 새로운 돌파구로 생각했다. 브라질은 MERCOSUR가 형성된 다음에도 CAN과의 접촉을 중요시 했다<sup>212)</sup>. CAN은 경제통합 외에도 사회 통합, 정치협력이나 공동의 환경보호 등 경제외적인 통합협력에 관해서도 노력하고 있다. 그러나 역내교역량이 정체상태에 빠져들면서 회원국들은 CAN보다는 역외지역에서 경제 활로를 찾고자 했고, 이에 MERCOSUR는 좋은 대안이 되고 있다.<sup>213)</sup>

남미국가들은 1969년에 설립된 안데스공동체(Comunidad Andina - CAN)과 1991년 설립된 남미공동시장(Mercado del Sur - MERCOSUR)과 함께 3번째 지역 통합체를 갖게 되었으며, UNASUR의 설립은 지정학적인 관점에서 보자면 경제블록화 되어가고 있는 지구화시대에서 EU, NAFTA, 미국, 중국 등과 어깨를 나란히 하고 국제기구에서 협상력을 강화시키기 위한 현실적인 필요성에서 나왔다고 할 수 있다.

UNASUR의 장래는 역내 내부여건이 어느 정도 갖추어졌는지에 따라 결정되어질 것이다. UNASUR는 MERCOSUR와 CAN을 포함한 남

211) 조희문, 위의 글, (2010.08.31), 382면 재인용.

212) <http://www.comunidadandina.org/ingles/csn/treaty.htm>

213) 양 경제블록은 12개 남미국가 중 9개국을 포괄하기 때문에 실제적으로 양 블록의 통합은 남미 통합이라는 의견도 있다.

미전체의 통합이라는 측면과 국제정치면에서 MERCOSUR와 CAN보다 더 강력한 협상력을 갖춘 것으로 기대되기 때문에 긍정적인 결과를 가져올 수 있을 것이다.

### (3) 중남미 경제통합과 무역정책

#### 1) MERCOSUR 출범 배경과 역내무역 평가

경제통합의 많은 움직임 중에서도 가장 대표적 성공 사례는 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이 등 4개국이 결성한 MERCOSUR(남미공동시장, Mercado del Sur)이다. MERCOSUR는 1991년 체결 이후 개도국 간 경제통합의 대표적인 성공사례로 평가되어 왔다. 따라서 중남미 경제통합의 의미 및 무역과의 관계를 이해하기 위해서는 MERCOSUR의 출범과 이후의 역사, 현재 직면한 한계와 전망 등을 먼저 살펴보고, 그 과정에서 역내·외 무역이 어떻게 달라졌는지를 살펴볼 필요가 있으며, 중남미의 경제통합 과정에서 중남미 역내·외 무역이 어떻게 달라졌는지를 분석할 필요성이 있다.

‘산업 내 무역(intra-industry trade)’은 일반적으로 동일한 산업의 제품들이 교역상대국에게 수출되기도 하고 수입되기도 하는 현상을 지칭하는데 비교우위와는 상관없이 발생할 수 있다. 이는 양국간의 자본·노동의 부존도가 유사하더라도, 양국에서 차별화된 제품(differentiated products)을 생산하는 경우 양국 수요자들이 자국산 제품은 물론 타국에서 생산된 동일한 산업의 제품도 소비하게 되어 양국 간에는 동일 산업 내의 제품들이 수출과 수입이 동시에 이루어짐을 뜻한다.<sup>214)</sup>

214) 어떤 무역의 성격이 산업간 무역(inter-industry trade)인지 혹은 산업 내 무역(intra-industry trade)인지를 판단하는 데는 현실적으로 산업분류의 세분정도가 큰 영향을 미친다. 만약 산업을 1차 산업과 2차 산업으로만 분류한다면(3차 산업을 서비스 업종으로 볼 경우 상품교역이 아니므로 논외로 함) 현대 국제무역의 대부분은 산업 내 무역으로 간주될 것이지만, 산업(제품)분류를 극도로 세분하여 생산된 국

산업 내 무역이 지역경제통합과 관련하여 가지는 의미는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 산업 내 무역이 활발한 지역일수록 실질적인 공동시장으로 간주할 수 있다. 브라질이 아르헨티나에 자동차를 수출하고, 아르헨티나는 의류 품목을 브라질에 수출(산업간 무역)할 경우 이는 양국간의 비교우위에 입각한 무역구조이다. 그러나 이들 양국이 상호간에 자동차를 수출한다면, 이는 산업 내 무역이 된다. 이처럼 소비자의 선호에 따라 양국이 동종산업 내의 품목을 상호간에 교역하는 구조는 브라질과 아르헨티나 간에 실질적인 공동시장을 형성하는 것을 의미하게 된다. 둘째, 산업 내 무역이 활발하게 진행될수록 경제통합으로 인한 구조조정의 부담이 감소하는 것을 의미한다. 결국 산업 내 무역지수(intra-industry trade index)를 통해 한 나라의 특정산업 또는 품목부문이 다른 국가와 통합된 정도를 무역의 흐름을 통하여 파악하고자 하는 것이다.<sup>215)</sup>

한편, MERCOSUR 회원국의 대외시장에서 수출유사성 지수<sup>216)</sup>에 대해서도 알아야 한다. 역내국간 높은 산업 내 무역지수는 양국간 동종산업에서 수출 및 수입이 중복되는 무역이 활발하게 이루어지고 있음을 나타내므로 이는 역내국간 수출구조가 유사하게 변화하여 온 것을 의미하게 된다. 이는 대외시장에서 역내국가 간에 수출경합관계가 심화될 수 있음을 나타낸다. 따라서 대외시장에서 MERCOSUR 회원국간 수출경합관계가 어떻게 변화하여 왔는지 파악할 필요가 있다.

---

가 혹은 공장별로 또 생산된 시기별로 각 제품을 별개의 것으로 구분한다면, 모든 무역은 산업간 무역으로 간주될 것이기 때문이다. 따라서 산업 내 무역의 진전 정도와 타국과의 비교에서는 일정기준을 명시하여야 하며, 그 조건하에서만 산업 내 무역은 의미를 가진다.

215) 일반적으로 개별산업(품목)의 포괄범위를 넓혀감에 따라 산업 내 무역의 비중이 커지는 것은 어느 정도 통계분류상의 현상이기도 하다. 그러나 산업(품목)분류를 계속 세분화더라도 어느 정도 산업 내 무역을 관찰할 수 있다는 사실은 산업 내 무역이 단순한 산업분류상의 통계적인 현상으로만 간주될 수 없다는 것을 보여준다.

216) 수출유사성 지수는 수출경합도 지수라고도 불리운다.

① MERCOSUR의 대내외 통상 정책

기본적으로 개방적 지역주의를 표방해 온 MERCOSUR는 1990년대 중반부터 규모의 경제 실현 등 경제효과는 물론 미주자유무역지대(FTAA) 협상 등에서 협상력을 제고를 위해 제3국 및 기타 통합체와 적극적인 FTA 정책을 추진해오고 있다.

1991년 자유무역지대로 출범한 MERCOSUR은 1995년 관세동맹으로 발전하면서 본격적으로 대외 확장에 관심을 갖기 시작했으며, 이와 같은 MERCOSUR의 외연적 확장정책은 2000년까지 MERCOSUR의 총체적인 발전 비전을 제시한 “2000년 MERCOSUR 실천프로그램(Programa de Accion del MERCOSUR hasta el Ano 2000)<sup>217)</sup>”에 명시되어 있다. MERCOSUR가 관세동맹으로 발전하고 국제법상 법인체의 성격(Ouro Preto Protocol)을 갖게 됨에 따라 MERCOSUR는 제3국, 경제협력체 및 국제기구와 통합체의 이름으로 무역협상을 추진할 수 있게 되었으며, 이에 따라 각 회원국들은 이제 대외무역정책에서 독자적인 입장을 버리고 공동의 입장을 취해야만 했다.

1990년대 본격화된 MERCOSUR의 외연적 확장 정책은 전략적·순차적으로 추진되었다기보다는 MERCOSUR의 대내외적 요인에 의해 동시 다발적으로 추진된 측면이 강했다. 먼저 대내적으로 MERCOSUR 각 회원국들이 기존 남미국가들과 맺고 있던 경제통합체와의 관계를 새롭게 정비해야 했다.

중남미 11개국<sup>218)</sup>들은 1960년 자유무역지대 창설을 목표로 중남미 자유무역연합(LAFTA, Latin America Free Trade Association, 스페인어名 ALALC)을 설립했으나 자유무역지대 추진이 지지부진<sup>219)</sup>하자 이를

217) 이에 대한 보다 자세한 내용은 1995년 MERCOSUR 공동시장위원회(CMC) 결정안 9호(DEC No 09/1995) 참조.

218) 11개국은 멕시코, 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 페루, 베네수엘라, 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 칠레 등이다.

219) LAFTA의 실패요인은 ▲ 다자협상이 근본적으로 안고 있는 현실적 어려움 ▲

쇄신하기 위해 1980년 몬테비데오 협정을 통해 명칭을 중남미통합연합(LAIA, Latin America Integration Association, 스페인어名 ALADI)<sup>220)</sup>으로 개칭했다. 그러나 LAIA 또한 중남미지역 공동시장 결성이라는 당초의 야심찬 목표와는 달리 회원국들의 참여 의지 부족으로 자유무역지대의 초기단계에 머무는 등 수사적인 의미의 경제통합체에 그쳤으며, 이러한 가운데 MERCOSUR가 1995년 관세동맹 형태로 발전함에 따라 기존 LAIA의 틀 속에서 체결한 쌍무 특혜관세협정이 대외공동관세를 표방하는 관세동맹과 양립할 수 없게 되었다.<sup>221)</sup> 이에 따라 MERCOSUR 회원국들은 기존 남미 국가들과 개별적으로 체결한 협상을 통합체 차원의 협상으로 대체해야 할 필요성이 생긴 것이다.

이 같은 내적 필요성에 의해 자연스럽게 MERCOSUR는 중남미통합연합 국가 중 칠레, 볼리비아, 안데스공동체 등과 연이어 FTA 협상을 추진했다. 아울러, 대외적으로는 MERCOSUR는 1994년 미국이 전 미주대륙을 하나로 묶는 미주자유무역지대(FTAA) 창설을 제안함에 따라 자연스럽게 이 협상에 참여하게 되었다. MERCOSUR의 입장에서 최대 수출시장인 미국과의 FTA 성격이 강했던 FTAA 협상은 이후 2003년 톨라 정부 출범 이전까지 MERCOSUR 대외정책의 가장 큰 줄기였다.

대외적으로는, FTAA 협상 시작과 비슷한 시기에 EU와도 FTA 체결을 겨냥한 기본협력협정을 체결했으며, 2000년대 초까지 MERCOSUR의 FTA 정책은 남미국가들 특히 안데스공동체와 FTA 협상, FTAA 협

---

同 협정의 유연성 미비 ▲ 민간부문의 현실을 고려치 않음에 따른 민간기업의 저항 ▲ 역내 많은 국가에서 권위주의 정권의 등장으로 회원국들 간의 정치적 갈등 심화 등으로 지적됨.

220) LAIA 회원국은 1999년 7월 26일 쿠바의 가입으로 12개국으로 증가

221) MERCOSUR 회원국들은 관세동맹 단계로 발전하면서 대외정책에 대한 자율성을 상실한 반면에 CAN 회원국들은 불완전한 관세동맹 형태여서 개별 회원국들이 제3국과 단독으로 무역협정을 유지하거나 체결할 수 있는 등 대외정책에 자율성을 갖고 있다.

상, EU와 FTA 협상 등 3개 협상을 중심으로 전개되었다. 특히 이 중에서도 MERCOSUR FTA 정책의 중심에는 FTAA가 있었다. 안데스공동체와의 FTA 협상과 EU와의 FTA 협상도 자체적으로 커다란 중요성을 갖고 있었지만 이들 협상은 MERCOSUR가 FTAA 협상을 추진하는데 협상력을 제고시킬 수 있는 지렛대로 활용되었다.

그러나 2003년부터 브라질과 아르헨티나 등 MERCOSUR 주요 회원국에 연이어 진보적 정부가 들어서면서 기존 MERCOSUR의 대외정책에도 변화가 일기 시작하였다. 종전 MERCOSUR의 대외정책에서 최우선 순위에 놓여있던 FTAA 협상이나 EU와의 FTA협상이 후순위로 밀리게 되었고, 이를 대신해 UNASUR와 그간 크게 주목받지 못했던 남아공, 인도 등 역외 개도국과의 FTA 협상(남남협력)이 새롭게 주목을 받기 시작하였다.

## ② 역내무역 추이 및 특징 변화

### 가. 역내무역추이

역내무역은 국가 간 혹은 지역 간 경제통합의 정도를 평가하는데 가장 기본적인 방법으로 널리 이용되고 있다. MERCOSUR의 역내교역이 서서히 확대되기 시작하는 1980년 중반은 브라질과 아르헨티나가 양국간 경제협력을 강화하기 위해 1985년과 1998년에 “이과수(Iguacu) 선언”과 “통합협력발전조약(Treaty for Integration Cooperation and Development)”을 체결한 시기이다. 또한 MERCOSUR의 역내교역이 급격하게 증가하는 1991년은 MERCOSUR 출범의 근간이 되는 아순시온조약(Treaty of Asuncion)을 체결한 시점이다.<sup>222)</sup> 이처럼 MERCOSUR의 역내관세 철폐 및 인하로 역내교역량은 크게 늘어나는 특징을 보였다.

222) 아순시온조약(Treaty of Asuncion)은 1994년 12월말까지 MERCOSUR 회원국간에 자유무역지대 및 관세동맹을 형성하고, 1995년 1월 1일부터 회원국간에 점진적인 협상을 통해 공동시장으로 발전하는 것으로 주요내용으로 하고 있다.

그러나 1998년에 브라질과 아르헨티나의 경기침체와 1999년에 브라질 및 아르헨티나간 무역분쟁으로 역내수출이 크게 위축되었다. MERCOSUR 회원국은 역내국가 중에서 브라질에 대한 무역의존도가 높은 것으로 나타난다. 아르헨티나는 1987년~1990년(A)에 미국이 제1위, 브라질은 제3위의 무역규모를 보였으나 MERCOSUR가 체결된 시점 이후 부터는 줄곧 브라질이 제1위의 무역상대국이 되었다. 파라과이의 경우 브라질에 대한 무역의존도가 높았으나, 우루과이와의 무역이 확대되면서 최근에는 우루과이가 파라과이의 제1위의 무역상대국이 되었다. 우루과이의 경우 분석대상기간 동안 브라질 및 아르헨티나에 대한 무역의존도가 높은 것으로 나타났다. 한편, 브라질은 줄곧 미국에 대한 의존도가 높으나 MERCOSUR 체결시점인 1991년~1994년(B)에 아르헨티나와의 교역이 빠르게 확대되면서 브라질의 제2위 무역상대국으로 부상하였다. 이후 아르헨티나는 미국 다음의 무역상대국으로 위치하다가 최근에 브라질과 중국간에 무역이 빠르게 확대되면서 미국 및 중국보다 한 단계 하락한 제3위의 무역상대국이 되었다.

#### 나. 역내무역 특징 변화<sup>223)</sup>

MERCOSUR 회원국간 경제통합이 가속화되면서 아르헨티나의 역내 주요 수출산업구조는 변화하여 온 것으로 나타난다. 아르헨티나가 역내국으로부터 수입하는 주요 산업은 분석대상기간 동안 꾸준히 자동차의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이처럼 아르헨티나의 자동차 산업은 역내국과 수출 및 수입을 동시에 많이 특징을 보이는 데, 이는 역내국과 산업내무역이 활발히 이루어지는 것을 의미한다.

223) MERCOSUR 역내국간 산업별 무역특징을 파악하기 위해 본 연구에서는 SITC Revision 3을 사용하고 있는데 UNCTAD에서는 1991년 이전의 데이터를 발표하지 않아 B(1991~1994년)시점부터 제시하고 있다. 한편, SITC Revision 2는 1991년 이전의 데이터도 발표하고 있어 생산공정별 무역에서는 이전 기간도 살펴보고 있다. 산업별 분석에서 SITC Revision 2 대신 SITC Revision 3를 기준으로 채택한 이유는 산업을 보다 세분하여 분류할 수 있는 장점이 있기 때문이다.



MERCOSUR 회원국간 주로 교역되는 품목의 특징은 생산단계별로 구분해서 보면, 아르헨티나는 경제통합 초기에는 주로 소비재, 반제품(semi-finished) 및 원재료(primary)의 수출이 이루어진 반면, 최근에 들어서는 중간재로 분류되는 반제품과 소비재의 수출이 많이 이루어지고 있다. 특히 아르헨티나는 역내국 수출에서 부품의 수출비중이 빠르게 늘어나는 특징을 보였다. 반면, 자본재의 역내수출비중은 감소하는 추세를 보였으나 최근에 다시 늘어난 바 있다.

#### (4) 중남미의 지속가능한 경제발전

##### 1) 중남미와 세계 경제와의 연관성

###### ① 무역 추이와 경상수지 안정세

중남미 경제는 1980년대 외채위기로부터 벗어나면서 1990년대에 무역규범, 투자규범, 공기업 질서 등에 신자유주의 개혁바람을 불어넣으면서 시장지향적인 경제개혁을 치렀다. 그 와중에서 1994년에는 멕시코 금융위기를, 그리고 1998년 이래로는 아시아금융위기의 신흥시장 전염을 경험하면서 다시금 이른바 잃어버린 5년(1998~2002년)을 겪었다.

그러나 2004년 이래 현재까지, 세계불황의 2009년을 제외하고는 연평균 5% 가량의 성장을 기록하면서 40년 만에 경기호황을 누리고 있다. 최근 중남미 경제의 빠른 성장세는 수출, 소비 및 투자 증가 등이 조화를 이룬 결과이며, 최근 중남미 경제의 높은 성장세는 빠른 수출 증가에 힘입은 바가 컸다. 이러한 수출 성장세는 기본적으로 중국의 2001년 WTO 가입이래 세계 경제호황에 따른 국제상품 수요 급증과 이에 따른 교역조건 개선에 힘입어 2000년대 들어 수출이 큰 폭의 증가세를 지속하고 있기 때문이다.

중남미 국가들의 경제발전 전략이 1990년대 이래 대외지향적으로 바뀌었기 때문에 중남미 경제에서 무역은 매우 중요한 부분이다. 최

근 중남미 경제의 빠른 성장세는 수출, 소비 및 투자 증가 등이 조화를 이룬 결과로 평가되며, 2011년도에도 중남미의 수출은 27% 상승할 것으로 예상된다. 2008년까지 세계 경제호황에 따른 국제상품 수요 급증과 이에 따른 교역조건 개선에 힘입어 2000년대 들어 수출은 큰 폭의 증가세를 지속했다. 최근 중남미 경제의 안정적 성장세는 중남미 경제의 펀더멘탈을 크게 강화시키고 그것이 다시 경제안정세를 굳히는 경향을 띠고 있다. 1990년대 이래 중남미 대부분의 국가들이 신중한 재정정책을 추진한 결과, 재정수지가 크게 개선되며 중남미 경제의 항상적인 불안요인인 정부부채가 크게 감소했다. 브라질, 칠레, 페루 등 일부 국가들의 경우 재정책임법, 구조적재정수지준칙 등의 제도를 도입, 방만한 재정지출을 억제했다. 또한 대부분의 중남미 국가들이 과거와 달리 최근 경기호황기에도 재정지출을 자제하는 경향이다. 또한, 멕시코, 칠레, 브라질, 페루, 콜롬비아 등 시장친화적 경제정책을 추진하는 국가들에서 변동환율, 물가목표제, 건전재정 등 거시경제정책이 공고하게 추진되어 중남미 각국의 경제정책에 대한 대내외의 신뢰도가 크게 제고되었다.

## ② 원자재 가격의 변동성과 국제금융위기의 여파

### 가. 원자재 가격의 변동성

근년의 경우 2009년 초부터 시작된 원자재 가격 상승세는 원자재 수출국에 이익을 가져다 주었다. 2010년 후반기에 원자재 가격은 급격히 증가하기 시작하였고 많은 품목의 가격이 세계경제위기 이전의 수준을 넘어섰다. 반대로 공산품의 경우에는 근년에 약간만 가격이 올랐을 뿐이다. 원자재가격 상승세는 주로 수요요인에 기인한 것이며 신흥국의 실제 수요와 투기자본의 영향 때문이었다. 농산물의 경우에는, 농산품 생산국들의 불리한 기후환경에 기인하기도 하였다. 최근 원자재 가격은 유럽과 미국의 국가부채로 인한 불확실성과 양 지역의

경제 침체로 인해 상승세가 2011년 중반 이래 멈춘 상태이다. 주요 증권거래소의 급격한 변동성과 금, 스위스의 프랑화, 일본의 엔화 대비 달러화의 약세가 원자재 가격 하락을 이끌었다. 그러나 원자재 가격의 변동성은 여전하다고 볼 수 있다.

원자재가격 상승은 대부분의 남미 국가에 있어서는 매우 긍정적인 효과를 내지만, 카리브해 및 중미국가들의 대부분에는 부정적인 결과를 가져온다. 우루과이와 파라과이는 식료품 분야에서, 칠레와 페루, 볼리비아의 경우에는 철광석분야, 베네수엘라, 콜롬비아, 에콰도르 그리고 볼리비아는 에너지 부문에서 각각 이익을 챙길 수 있다. 반면, 높은 원자재가격은 대부분의 중미와 카리브해 국가의 교역조건을 악화시킨다. 카리브해 지역 국가는 중미보다 더욱 심각하다. 왜냐하면 카리브해 지역 국가들은 식품, 철광석, 에너지부문에 무역적자를 기록하고 있는 반면, 중미의 무역 적자는 에너지 부문에 집중 되어있기 때문이다.

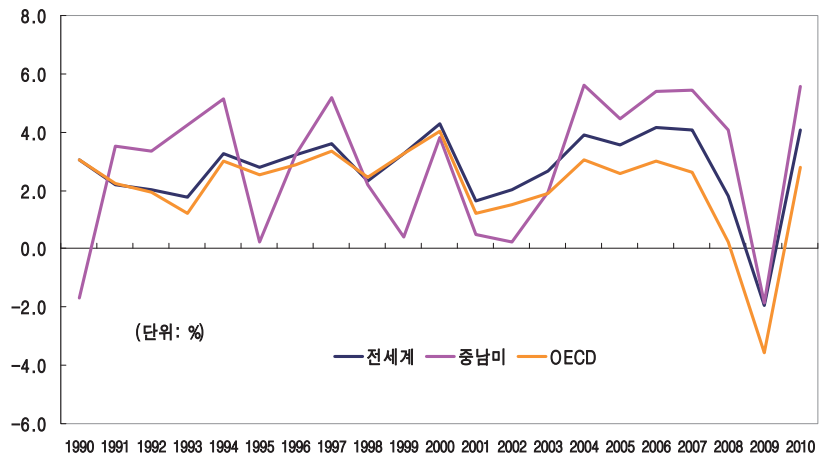
#### 나. 국제금융위기의 여파

중남미의 경제성장률은 최근년 세계적으로 선진국과 신흥국간의 성장률 격차를 잘 반영하고 있다. 지금까지 신흥국가들은 2008-2009년 위기를 선진국보다 잘 견뎌 내었고, 위기로부터의 회복도 빨랐으며 두 국가군 간의 decoupling을 증명하듯 높은 성장률을 유지했다. 그러나 2011년 8월 초, 주식시장혼란은 원자재 가격에 손상을 입혔고, 만약 유럽과 미국에서 경기침체가 계속 된다면, 이 두 선진권 수출시장이 불가피하게 악화될 것이다. 즉, 더딘 선진국의 경제성장으로 신흥국의 경제전망도 흐려질 것이다. 심지어 선진권의 최악의 상황도 예상할 수 있으며 이 경우에는 2009년과 같이 실업퇴치와 경제성장을 위해 각국 정부는 경제촉진 프로그램을 시행할 가능성이 농후하다. 이러한 이유로 중남미의 경제정책 의제에 앞서 국제경제 상황에 대한 면밀한 관찰이 필요하고, 또한 과연 중남미지역 각국이 거시경제정책

을 얼마나 신중하게 운용할 지에 주의를 기울일 필요가 있다.

선진권의 금융위기와 함께 중남미 경제는 2009년 일시적인 경기침체(-1.9% 성장)를 겪긴 했으나 신속히 탈피해, 2010년에는 5.6% 경제 성장을 달성했다. 이는 전 세계 경제성장률 및 OECD 경제성장률을 크게 상회하는 것이었다. 라틴아메리카 경제는 2009년 4분기(전년동기 대비)부터 본격적인 회복세에 진입했다. 그에 반해 OECD는 2010년 1분기들 어서야 회복세를 보였다.

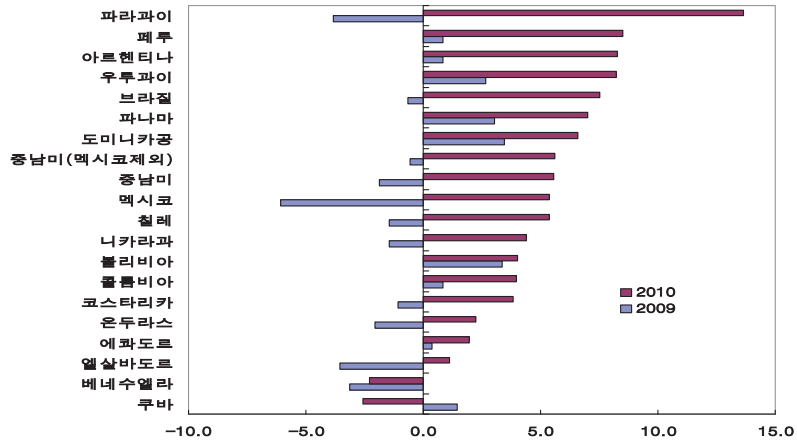
< 중남미 경제성장률 추이 - 그림 3 >



자료: Global Insight

중남미 국별로 경제회복 속도는 크게 달랐다. 파라과이, 페루, 아르헨티나, 우루과이, 브라질, 파나마 등이 신속한 회복세를 시현했으나 멕시코는 2010년 1분기 들어서야 회복세를 보였다. 베네수엘라는 2010년 내내 경기침체를 보였다.

< 중남미 국별 경제성장률 비교 - 그림 4 >



자료: Global Insight

③ 외국인직접투자 추이 및 업종별 추이

가. 외국인 직접투자 추이

중남미 지역은 개도국 중에서도 가장 빠르게 성장하는 외국인직접 투자 대상지로 부상했다.

< 경제권별 외국인직접투자 유입액 및 증가율 추이 - 표 1 >

(단위: 십억 달러, %)

		2008	2009	2010
선진국		1,018	566	527
		(-29)	(-44)	(-7)
체제전환국 (남동유럽 및 CIS)		123	70	71
		(35)	(-43)	(2)
개도국	중남미 카리브	134	80	113
		(18)	(-40)	(40)
	아프리카	72	59	50
		(14)	(-19)	(-15)

제4 장 중남미 지역의 현안 문제

		2008	2009	2010
	아시아 대양주	375 (11)	303 (-19)	334 (10)
	전체	630 (12)	478 (-24)	525 (10)
전 세계		1,771 (-16)	1,114 (-37)	1,122 (1)

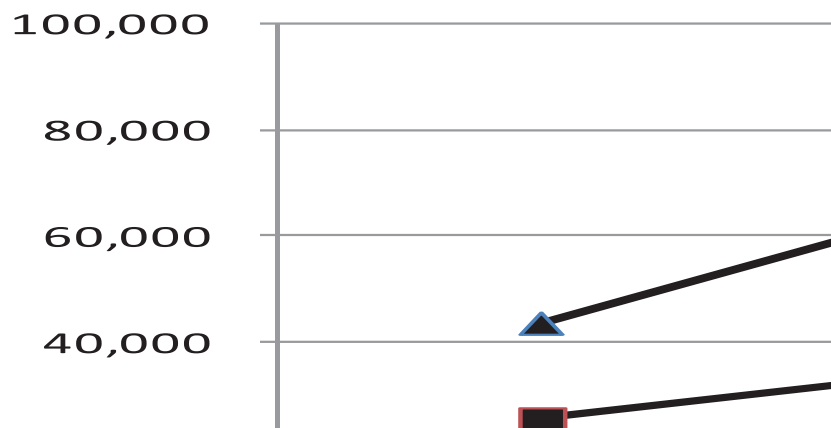
주: ( )은 증가율, 자료: CEPAL

중남미로의 투자 증가에는 선진국 경제의 더딘 회복, 일부 개도국의 빠른 성장에 따른 원자재 수요 증가, 중남미 내수시장의 급성장, 비즈니스서비스 아웃소싱 증가 등이 주요인으로 작용했다. 특히 중국과 인도 등 거대 개도국 경제의 성장으로 광물, 석유, 농산물 등의 자연 자원과 자동차, 전기회로 등의 제조업제품, 소프트웨어 개발과 통신에 관련된 서비스업에 대한 수요가 지속적으로 증가했고, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 멕시코, 페루를 중심으로 중남미 국가들의 내수시장이 확대되면서, 이들 국가에 대한 전 세계 다국적 기업 및 중남미다국적기업(Trans-Latin)들의 투자진출이 증가했다. 또한, 자원지향형(resource-seeking)과 시장지향형(market-seeking) 목적의 투자가 전체 외국인직접 투자를 선도했다. 최근 원자재 가격의 상승과 함께 자원개발 분야에 다국적기업들의 투자가 급증하고 있는 바, 특히 자원부국인 남미 국가들에 투자가 몰리고 있으며, 2010년 자원분야의 외국인직접투자 유입액은 전체 투자의 43%를 차지했다. 2005~2009년 사이 자원개발 목적의 투자는 전체 투자의 33%였으나 2010년 43%로 10 퍼센트 포인트 증가했다. 경제 위기 극복 이후 중남미 국가들의 경제가 안정적인 성장세로 진입하고 내수시장이 확대되면서 브라질, 멕시코, 칠레, 콜롬비아, 페루, 우루과이의 소비자를 목표로 한 시장지향형(market-seeking)의 외국기업 투자진출이 증가 추세이다.

외국인 직접투자는 미국(17%), 네덜란드(13%), 중국(9%)으로부터의 투자가 주를 이루었다. 지역별로는, 자원개발과 내수시장 접근을 목적으로 남미국가에 대한 투자가 선호되고 있으며, 내수시장 접근과 우회수출 기지설립을 목표로 한 멕시코 및 중미 지역에 대한 투자는 상대적으로 저조한 추세이다. 미국 경제가 여전히 금융위기 이전의 수준으로 완전히 회복되지 못하면서, 미국에 대한 경제 의존도가 높은 멕시코 및 중미에 대한 외국인직접투자가 위기 이전 보다 낮은 수준에 머무르고 있다. 2010년 국별 외국인직접투자 증가율은 브라질(87%), 아르헨티나(54%), 페루(31%), 칠레(17%) 순으로 높게 나타났으며, 멕시코(17%)와 중미(16%)에 대한 투자증가는 상대적으로 낮았다.

< 지역별 외국인직접투자 유입 추이 - 그림 5 >

(단위: 백만 달러)



자료: CEPAL

다른 한편, 대중남미외국인투자는 중상위 기술(medium-high-tech)과 R&D 동반 투자가 증가추세에 있으나, 여전히 하위 또는 중하위 기술(low and medium-low tech) 분야의 투자가 주를 이루고 있다. 고급기술을 동반한 투자는 다른 지역에 비해 제한적인 수준으로, 일부 투자가

이루어지고 있으나 대부분 브라질과 멕시코에 집중되었다. 중남미는 개도국 중 동아시아에 이은 FDI 선호대상지역으로 부상하여, 국별로는 브라질, 멕시코, 칠레, 페루 순으로 높은 FDI 선호도를 보였다.

#### 나. 업종별 추이

중남미 지역의 지역간 수출과 미국으로의 수출은, 대아시아 수출이나 대유럽 수출에 비해, 천연자원 보다는 제조업 비중이 크다. 그러나 미국으로 수출되는 제조업 품목에서 멕시코의 제조품 수출이 큰 비중을 차지한다. 반면 천연자원에 기초한 가공품과 원자재 품목은 대아시아 수출의 90%를 차지한다.

지난 10년 간 중남미 지역에서 모든 시장으로 수출되는 품목이 다양화되었지만 품목 수에 있어서는 역내 시장으로 수출된 품목수에 필적할 만한 시장은 없다. 2010년까지 품목수에서 볼 때 역내 시장 다음으로는 미국, 유럽, 아시아 시장순이다. 평균적으로 2008년과 2009년에 지역내에 수출된 품목의 수는 중국으로 수출된 품목의 수의 10배를 넘었고, 나머지 아시아 국가에는 4배였다. 이는 역내시장이 제조업 수출의 종착지로서, 또한 지역 가치 사슬 (regional value chain) 개발의 견인차로서 중요해지고 있음을 보여준다.

### ④ 중남미의 대외무역 관계와 통상과제

#### 가. 중남미의 대외무역 관계

최근 10년 동안 중남미지역에게 아시아는 중요한 무역 파트너로 등장했다. 반면 미국에 대한 무역비중이 낮아졌고, 유럽에 대한 비중은 정체를 면치 못하고 있다.

중남미와 아시아 지역간 무역의 급등은 중국과의 무역관계를 반영한다. 2000년대 초반 아시아 지역 내 가장 큰 무역 상대국으로서 중



국은 일본을 대체하고 있다. 중국과의 무역은 2007년에 처음으로 1,000억 달러를 넘어섰고, 2010년에 1,870억 달러를 기록하여, 아시아 태평양 지역과의 총 무역의 절반을 차지하였다. 그러나 중남미 지역 국가마다 수출시장으로서의 중국의 중요성은 상이하다. 중국시장은 쿠바, 칠레, 브라질, 페루, 아르헨티나, 베네수엘라 순으로 이들 수출 경제에 중요한 비중을 차지하고 있다. 반면 파라과이, 에콰도르, 멕시코, 중미국가들(코스타리카 제외), 그리고 대부분의 카리브해 국가에 있어서는 총 수출의 3%만을 차지할 뿐이다.

지난 20년 동안 인도는 빠른 경제 성장을 했음에도 불구하고, 총 수출의 단 6.4%, 아시아 지역 수입의 3.4%를 기록하며 한국보다 아래의 순위를 기록하고 있다. 아시아태평양지역은 중남미지역의 수출보다 수입에서 더 큰 비중을 차지하고, 이는 무역 적자를 증가시키고 있으며 특히 멕시코와 중미지역의 경우가 더 심각하다.

#### 나. 대미 통상과제

ECLAC는 중남미지역을 대표하여 미국과 중남미지역이 안고있는 공통된 난제를 해결하고, 세계경제와의 통합심화를 모색하기 위해 새로운 서반구 동맹(a new hemispheric alliance)이 필요하다고 제안해왔다.

- 볼리비아를 미국의 안데스무역촉진 및 마약퇴치법 (ATPDEA) 수혜국 지위에 복귀시킬 것
- ATPDEA 및 일반특혜제도(GSP)를 2011년 갱신하여 역내 국가들이 안정적 체제를 갖추기에 충분할 만큼 기간을 연장할 것
- 미국의회의 미국과 콜롬비아 및 파나마간 FTA 비준
- 미국 내 멕시코 화물 진입 허가를 둘러싼 분쟁 해결
- 미국과 중남미지역국가간의 다양한 FTA사이에 원산지룰 누적 적용

시킴으로써 더욱 통합된 생산구조를 장려하고 지역가치사슬의 발전을 도모할 것

- TPP협상에 중남미지역내 관심있는 국가들을 참여시키되 기존 협상부문에서의 성과와 새로운 이슈(지적재산권, 투자, 서비스, 노동환경기준, 규제의 일관성) 및 개도국들이 관심있는 이슈들(반덤핑, 농산물 시장접근, 이민 등)간에 균형을 유지할 것.

#### 다. 대유럽 통상과제

EU와 MERCOSUR간 FTA(association agreement) 협상논의가 재개되었고, 이미 칠레, 멕시코, CARIFORUM(Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States)과 발효중인 FTA를 포함하여, 2012년 혹은 2013년까지 지역 내 30개국과의 무역특혜협정이 가능할 수도 있다. 따라서 유럽은 이미 지중해 국가들과의 협정에서 행하듯이 원산지 누적 적용토록 할 필요가 있을지도 모르며, 이는 생산통합 및 역내 및 지역간 가치 사슬(regional and interregional value chain)의 발전을 도모할 것이다<sup>224</sup>).

#### 라. 대아시아 통상과제

한국과 중국, 일본, 싱가포르, 인도, 호주 등 아시아 태평양 국가들은 시장접근 등의 이유로 중남미의 전략적 무역상대국들과 FTA를 체결하였다.

그러나 중남미국가들의 입장에서 보면, 다음과 같은 논리에서 점점 불리한 환경에 처해지고 있다. 즉, ASEAN과 여타 아시아국가간의 무역자유화 등 법적 통합이 진행되고, 아시아 지역내 다수의 FTA 결과

224) 여기에서 EU가 중남미국가들과 추진중인 협력협정(association agreement)은 FTA 보다 넓은 개념으로서 개발협력 및 정치적 대화를 포함한다.

로 아시아 지역내 무역의 집반가량에 특혜관세가 적용되고 있으며, 아시아 지역내 무역장벽의 와해는 곧 중남미지역과의 무역에 불리한 무역전환효과를 불러일으킬 수 있기 때문이다.

반면, 중국, 인도, 일본, 한국 등 아시아 국가들은 중남미가 수출하는 주요 수출품목인 농업, 직물, 의류, 일부 기계류 등에 높은 관세를 유지하고 있다.

중남미 국가가 주요 아시아 시장에서의 이같은 불리한 시장접근 여건을 벗어나기 위해 양자 또는 지역무역협정을 체결하는 정책을 적극적으로 추구하지 않는 한, 무역전환은 상당 할 것이다.

아시아-태평양 지역이 세계 경제에서 가장 역동적인 지역이고, 특히 중국이 PPP(구매력평가) 기준으로 2016년 GDP에서 미국을 능가할 것으로 예상되고 있어 중남미지역이 지역차원에서 조율된 접근방식으로 아시아지역과 통합심화를 모색할 가능성도 있다. 현재 경제 및 무역 환경은 두지역간의 새로운 관계를 추구하기 좋은 조건에 있다. 즉, 두 지역의 긍정적인 성장전망이 무역투자관계의 새로운 시대 도래를 특별한 기회로 보여지고 있다. 좀더 필요하다면, 1) 중남미지역의 대아시아 수출의 다변화, 2) 지역간 무역협정 확대, 3) 중남미 지역 인프라 강화 및 아시아 가치사슬에의 중남미 생산품 소개를 위한 양지역간 투자확대, 4) 혁신, 기술, 인적 자원분야에서의 개발협력 증대 5) 양지역간의 정부고위급 포럼 설립 등이 요구된다.

### 3. 중남미 지역의 통합체와 경제통합에 대한 전망

#### (1) 중남미의 지역통합체에 관한 전망

지금의 남미통합을 보면 현재 존재하는 MERCOSUR, CAN, UNASUR 가 앞으로 어떠한 형태로 공존할 수 있는가에 대한 의문이 든다. 이에 관해서는 최소 3가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 3개 공

동체가 ALADI 체제하에서 경제보완협정의 형태로 공존하는 것이다. 그러나 이러한 형태는 MERCOSUR이나 CAN의 저의가 아니기 때문에 일시적 상태는 될 수 있어도 그리 오래 존속하지는 못할 것으로 보인다.

둘째는 MERCOSUR가 완전한 관세동맹으로 발전하고 CAN을 흡수 병합하는 것이다. 이 경우에는 UNASUR의 역할이 대폭 줄어들기 때문에 결국 MERCOSUR를 해체하고 UNASUR로 흡수통합하는 것이다. 이 경우에는 CAN도 UNASUR로 흡수될 가능성이 높다. 이때, UNASUR가 FTA로 있을지 아니면 관세동맹으로 발전할지는 아직 예측할 수 없다. 다만, 불과 4개국으로도 관세동맹결성의 어려움을 겪었던 브라질로서는 주변 여건이 성숙되지 않는 한 관세동맹 결성에 회의적일 것으로 보인다. 그러나 어떠한 경우가 되건 간에 남미와 중미를 연결하는 느슨한 형태의 경제통합은 이루어질 것으로 보인다.

남미통합과 중미통합의 결합은 경제적 측면과 외교적 측면에서 그 효과를 판단할 수 있다. 경제적 측면은 에탄올 생산지의 확보라는 에너지 안보와 직결된다. 미국과 특수한 경제적 보호관계에 있는 SICA 국가들은 MERCOSUR국가들로서는 미국시장을 우회진출할 수 있는 적격지이다. 중미·카리브 국가들이 에탄올을 생산하는데 관심을 갖는다면 브라질 기업들은 다국적 기업들과 손잡고 이들 지역에 진출할 것이다. MERCOSUR-SICA FTA는 이러한 투자진출을 더욱 수월하게 해줄 것이며, 에탄올 생산국의 확대는 에탄올시장의 확대와 직결된다. 에너지 강국의 꿈을 갖고 있는 브라질로서는 절대적 지원군을 확보한다는 의미도 된다.

한편, 국제외교에서 MERCOSUR-SICA FTA는 경제블록의 확대를 가져오기 때문에 자연스럽게 이 지역의 국제협상력과 영향력을 높일 수 있다. 유엔안보리 상임이사회 자리를 노리고 있는 브라질의 경우 SICA와의 FTA는 그 자체로 큰 매력이 있다.

끝으로 SICA는 외국인 투자를 통해 경제성장을 유지하는 경제구도를 갖고 있기 때문에 외국인투자에 대해 매우 호의적이다. 본 연구와 직접적인 관련성은 없지만 한국의 입장에서 MERCOSUR와 SICA의 접근현상과 동 지역이 보여주고 있는 우호적인 외국인 투자환경을 생각해 본다면, 한국은 미국의 우회수출기지로서의 역할 뿐만 아니라 중미가 갖고 있는 풍부한 환경자원을 적극 활용해야 할 때이다. 중미는 태양광과 풍력에너지가 풍부하다. 녹색성장정책과 FTA를 기반으로 해외통상전략을 세워가고 있는 한국으로서는 이제는 기술과 자금을 갖고 현지의 환경에너지를 활용하는 진출전략을 적극 개발해야 한다. 예를 들어 MERCOSUR가 CAN과 SICA에서 추구하는 에너지정책을 활용하여 브라질과 CAN 지역을 대체에너지 생산기지로 활용하는 녹색투자전략을 세울 수 있을 것이며, 환경관련 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM)사업의 추진 등 관심여하에 따라 다양한 진출모델을 설계할 수 있을 것이다.

## (2) 중남미 경제통합에 관한 전망

이상에서 살펴보았듯이 MERCOSUR 출범 이후 각 회원국들의 역내 교역 의존도는 과거에 비해 전반적으로 높아졌다. 그러나 변화의 폭은 경제 규모에 따라 상당 부분 다르게 나타났다. 즉, 브라질과 같은 대규모 경제에 비해 우루과이, 파라과이 등 경제 규모가 작은 국가의 역내 교역 의존도가 더 큰 폭으로 증가하였다. 이는 곧 무역을 통한 경제통합이 경제 규모에 따라 비대칭적으로 발생한다는 점을 보여주며, 각국의 경제통합 정책이나 무역정책의 우선순위 역시 상이할 수 밖에 없다는 반증이기도 하다.

역내 무역구조 변화에서도 몇 가지 특징이 관찰된다. 한계산업내무역지수(MIIT, Marginal Intra-Industry Trade)를 통해 측정한 결과, 경제통합 이후 각 회원국들 간의 산업 내 무역은 전반적으로 늘어나는 추

세를 보였으나 경제위기와 같은 특수한 경제적 충격이 발생해 역내 수요가 크게 위축될 때는 산업 내 무역이 급감하였다. 또, 각국별 기술 수준과 부존자원 등에 따라 산업별로 산업 내 무역 현황이 다르게 나타났다. 브라질과 아르헨티나에서는 자동차, 기계 등의 산업 내 무역이 활발한 반면, 우루과이와 파라과이에서는 경공업과 농축산업 관련 무역이 분업구조를 형성한다.

각 회원국들의 양자 간 수출구조 유사성 역시 경제 규모 격차에 따라 다른 모습을 나타냈다. 전체적으로는 수출구조 유사성이 높아지는 추세였으나, 그 중에서도 특히 파라과이와 우루과이처럼 경제 규모가 비슷한 나라들 사이에서 증가 폭이 컸다. 반면, 브라질과 우루과이처럼 경제 규모와 산업구조 격차가 큰 나라들의 수출 유사성은 상대적으로 덜 높아졌다.

결론적으로, 중남미 국가들의 자유무역협정은 산업 내 무역 증가를 통해 각국 간의 경제적 의존도를 높임으로써 경제통합을 더욱 공고히 하는 것으로 나타났다. 다만, 경제 규모와 발전 정도에 따라 각국의 이해관계가 상이하고, 특히 중국 등 역외 국가와의 대외 교역 비중이 늘어나는 추세라는 점에서 현재 대외 공동관세 수준에 머물고 있는 자유무역협정을 한 단계 격상시키지 못한다면 MERCOSUR와 같은 무역 기반의 경제통합은 점차 그 한계를 드러낼 것으로 전망된다.

### (3) 중남미 지역의 경제발전과 지속가능성에 관한 전망

#### 1) 중남미의 새로운 위상과 글로벌 생산 참여과제

최근 미국과 유럽경제의 침체와 더딘 회복 및 불확실성으로 말미암아 향후 수십년간은 중남미 경제에 여타 개도국과의 관계가 중요한 변수로 작용할 것으로 지적되고 있다. 더욱이 글로벌 경제환경 속에서 생산, 무역 및 투자는 점점 더 지역 및 글로벌 가치사슬(regional

and global value chains)을 중심으로 체계화되고 있어서 중남미 다국적 기업들(Trans-Latins)의 아시아 및 다른 개도국 진출이 강조되고 있다. 특히 글로벌 가치사슬 차원에서 중요시되고 있는 생산형태 즉, 프랜차이징, 라이선싱, 생산 계약, 하도급 서비스 등이 거론되고 있다.

최근 중남미 다국적기업(Trans-Latins)은 중남미 지역의 주요 투자자로 부상하였다. 2006~2009년 사이 중남미국가의 역내 투자 비중은 8%였으나, 2010년도에는 10%까지 증가하였다. 중남미의 해외 투자 중 90%가 브라질, 칠레, 멕시코, 콜롬비아 기업의 투자로 대부분 인근 중남미 국가에 M&A와 그린필드(greenfield investment) 형태로 투자하고 있으며, 출신 국가별로 주력업종이 차별화되어 있다. 즉, 멕시코는 전통적으로 제조업에 강세를 보이고 있으며 최근에는 방송, 통신, 식품 등으로 투자분야가 다각화 되는 추세이다. 2010년 해외투자는 81% 증가하였다. 브라질은 광업을 중심으로 한 자원개발, 식품과 금속가공 중심의 제조업, 금융 등에 강세를 보였다. 칠레는 금융 서비스와 유통 기업이 주종을 이루며 2010년 해외투자는 8% 증가하였다. 콜롬비아는 전체 투자의 70%가 광업부문 투자이며 2010년 해외투자는 전년 대비 2배 가까이 증가하였다.

중남미지역 경제가 제고된 국제경제위상을 낙관하는 이유로는, 중남미가 최근 세계경제 위기에 불구하고 생산, 고용 및 사회 지수에서 과거 위기때보다 좋은 실적을 나타냈고, 최근 사회지수의 향상 및 중산층의 확대로 중남미 시장의 전략적 가치가 높아져 확대된 소비자 시장은 중남미지역을 더욱 매력적인 무역과 투자 파트너로 만들고 있다.

또한 중남미의 풍부한 자원은 전략적 자산으로서, 중남미는 콩 (세계 생산량의 50%), 육류(세계 생산량의 1/3수준), 낙농제품(25%차지)을 생산하는 농업생산지이고, 광업분야에서도 세계 45%가 넘는 구리 생산, 약 20%의 폴리브덴, 아연, 주석을 생산하고 있다. 에너지 분야에

서는 30%의 바이오 연료를 생산해 내고 있다. 중남미는 신선한 수자원 및 잠재 작물토지에서도 1/3을 확보하고 있다. 2050년까지 세계 인구가 90억명으로 늘어나 식량수요가 커질 것을 감안하면 이러한 요소들은 모두 전략적 이익들이다.

< 중남미지역의 원유 및 천연가스 생산 및 확인매장량 - 표 2 >

(2009년 기준)

원유			천연가스		
국가	생산(천 b/d)	매장 (10억 배럴)	국가	생산 (10억 cm)	매장 (1조 cm)
멕시코	2,979	11.7	멕시코	58.2	0.48
아르헨티나	679	2.5	아르헨티나	41.4	0.37
브라질	2,029	12.9	볼리비아	12.3	0.71
콜롬비아	685	1.4	브라질	11.9	0.36
에콰도르	495	6.5	콜롬비아	10.5	0.12
페루	145	1.1	페루	-	0.32
트리니다드 토바고	151	0.8	트리니다드 토바고	40.6	0.44
베네수엘라	2,437	172.3	베네수엘라	27.9	5.67
기타	141	1.4	기타	7.0	0.07
중남미	9,739	210.6	중남미	209.8	8.54
전 세계 (비중)	79,948 (12.8%)	1,333.1 (15.8%)	전 세계 (비중)	2,987 (7.0%)	187.49 (4.6%)

자료: BP Statistical Review of World Energy, 2010.6.



< 중남미 주요국의 광물자원 생산 및 매장량 현황 - 표 3 >

(2009년 기준)

광 종	주요 생산국	생산(%)	매장(%)
보크사이트	브라질, 자메이카, 베네수엘라, 수리남, 가이아나	22.3	25.5
동	칠레, 페루, 멕시코	43.4	44.1
금	페루, 브라질, 칠레, 멕시코	13.6	18.0
철광석	브라질, 베네수엘라, 멕시코	14.6	15.9
납	페루, 멕시코, 볼리비아	13.8	16.5
니켈	콜롬비아, 쿠바, 브라질, 도미니카(공), 베네수엘라	14.8	22.7
은	페루, 멕시코, 칠레, 볼리비아	45.9	48.8
주석	페루, 볼리비아, 브라질, 멕시코	26.7	32.7
아연	페루, 멕시코, 볼리비아	20.7	17.6

자료: USGS Mineral Commodity Summaries 2011.

그럼에도 불구하고, 중남미는 지난 30년간 재화와 서비스의 세계수출 시장 점유율을 크게 높이지 못했다. 1980~2010년 사이 세계 수출 점유율은 5.1%에서 5.7%로 미미하게 올랐다. 특히 다른 국가들에 비해 멕시코의 수출이 저조했다. 같은 기간 동안 중남미의 세계 서비스 수출 점유율은 4.5%에서 3.4%로 오히려 떨어졌다. 특히 과거 10년동안 세계적으로 가장 빠르게 성장하고, 지식집약활동과 긴밀히 연결되었던 “기타 상업 서비스 분야”에서 부진했다. 즉, 세계 수출 시장에서 개발도상국의 경제 참여가 늘어나고 있으나 중남미 지역은 침체되었다.

< 중남미지역의 세계 재화 및 서비스 수출 시장 점유율(%)-그림 6 >



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of World Trade Organization (WTO).

그 이유는 근본적으로 부가가치 창출이 부족했고, 지식 및 기술을 적절히 응용하지 못했기 때문이다. 남미국가들은 원자재와 가공된 원자재 형태인 천연자원의 수출로 특성화 되어가고 있다. 이러한 형태는 아시아, 특히 중국의 강력한 수요에 의해 심화되어져 왔다. 중미국가들과 멕시코는 조립 제조업분야에서, 카리브해 국가들은 틈새시장 서비스 부분에 특성화 되어져 왔다. 세가지 패턴들 중에서 공통된 점은 풍부한 비숙련 노동력과 천연자원과 같은 정체된 비교우위에 입각한 특성화를 추구함으로써, 최종 산품 및 생산과정에 부가가치나 지식을 불어넣지 못하고 있는 점이다.

중남미가 1980년대 이후 시장 개방과 무역 자유화를 실시했지만 이는 무역 확대를 통해 지속적인 경제 성장을 위한 필요조건이지 충분조건이 아니다. 중남미 지역은 현재의 국제경제 환경에서 무역개방과 수출 장려단계를 넘어 기업의 국제화를 위한 전략, 산업간 무역으로부터 벗어나 글로벌가치사슬로의 참여 (또는 소국의 경우, 고급기술

산품 특수서비스 틈새시장으로의 진출), 국가의 노력에만 의존해 경쟁력제고를 도모하기 보다, 민관협력사업(PPP) 및 지역 협력을 통해 경쟁력제고를 도모하는 모델로의 전환의 개선이 필요하다.

## 2) 지역협력 과제

반세기 동안의 지역경제통합 노력에도 불구하고 중남미 지역내 수출규모는 총 수출의 20%를 초과하지 못하였다. 아시아태평양지역의 경우 총수출의 46%가 역내수출인 점과 비교할 때 매우 낮은 수치이다. 또한 중남미 지역 내 무역은 제조부문 비중이 높기는 하나 최종재에 주종을 이루고 있다. 반대로, 아시아의 지역내 무역의 가파른 상승은 역내 가치 사슬 생산 증가와 직결되어 있어 기계, 운송 장비, 전자 부문의 부품 무역의 증가로 특징지어진다.

이같이 역내 수출비중이 낮은 이유는 자원주도형 수출형태의 결과일 뿐아니라, 통합된 경제공간이 형성되어 있지 못하기 때문으로도 해석된다. 특히 비관세 장벽은 종종 불투명하고 오히려 임의로 적용되어 관세보다 더 무역을 저해 할 수 있다. 중남미에서 가치 사슬이 발전하지 못하는 이유는 무역장벽, 원산지 누적산정 제한, 그리고 투자, 서비스, 경쟁 정책 및 기술표준과 같은 규제상의 불평등 대우 등 때문이다. 동아시아와 중동구의 경험으로 볼 때 가치사슬이 잘 작동되기 위해서는 참여 국가간의 최소한의 규제 조화가 필요하다.

중남미 지역시장이 갖고 있는 잠재력을 실현시키기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요하다.

역내 경제통합 체계의 대수렴화 작업. 즉, 지역내 특혜 무역관계의 네트워크를 완성하려면 멕시코와 Mercosur 관계가 이어져야한다. 2010년 후반에 발표된 브라질과 멕시코 사이의 전략적 통합 논의는 전체 중남미 경제 통합 단계에 추진력을 불어넣을 수도 있을 것이다. 구체화되고 있는 같은 선상의 노력으로는, 기존의 3개 FTA를 하나의 체제

로 합치기 위한 멕시코와 중미국가간의 협상이 있으며, 2011년 4월 칠레, 콜롬비아, 멕시코, 페루간에 통합을 목적으로 한 태평양동맹(Pacific Alliance)이 있다.

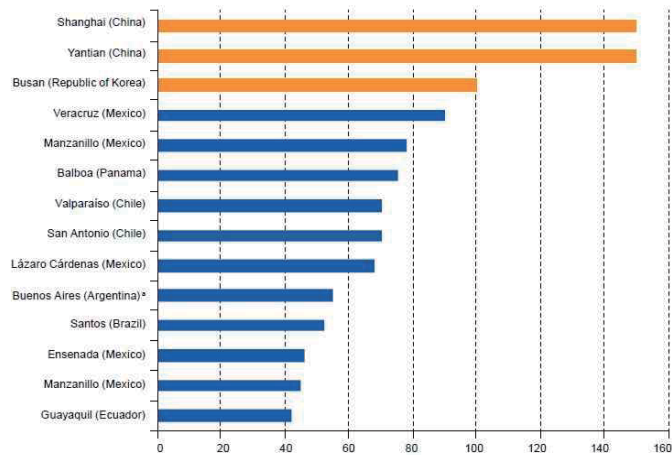
원산지 누적산정 또한 과제중의 하나이다. 중앙아메리카 지역내와, MERCOSUR-안데스 3국간의 경제보완협정을 제외하고는, LAIA 체제 하에서 협상된 대부분의 협정은 원산지 누적산정을 포함하지 않고 있다. 이는 역내 가치사슬의 발전 잠재력을 약화시키고 생산통합 확대를 저해한다.

무역과 관련된 비용면에서 뒤져 있으므로 무역 원활화에 많은 투자를 해야하며 특히 단기적으로 통관절차 등의 합리화가 급선무이다. 이같은 개혁은 기본적으로 국가별 영역에서 이루어 져야 하지만 중미 지역 무역 원활화 협력 경험에서 입증되었듯이 지역차원에서의 국가간 노력은 시너지 효과를 낼 수 있다.

중남미지역 전체적으로 인프라 및 물류체계가 극히 미약하다. 인접한 국가들은 운송, 에너지와 통신 인프라, 물류, 통관시설 구축을 위해 협력해야한다. 중남미 인프라는 모든 국가의 경우 동남아시아의 평균 이하이며, 대부분 국가에서 세계 평균에 못 미치고 있다. 이는 역내 항구들의 낮은 생산성에서 쉽게 설명되어 진다. ECLAC은 단순히 경제성장의 수요를 충족하기 위해 2006~2020년 사이 인프라부문에 연간 GDP의 약 5.2%가 투자되어야한다고 추산한 바 있다. 양대양을 잇는 대륙횡단 도로(Bi-oceanic corridors)를 포함한 국제인프라개발사업들은 역내외 무역 운송시간과 비용을 줄일 뿐만 아니라 국가간 및 국내 지역간 조화로운 국토개발에 도움을 준다. 현재, 남미지역인프라통합사업(IIRSA)과 중앙아메리카프로젝트(Mesoamerica Project)가 관련 사업으로 진행되고 있다.

< 중남미와 아시아의 항구 생산성 비교 2008-2010년 : 그림 7 >

(Container per ship hour)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of official information from the ports.

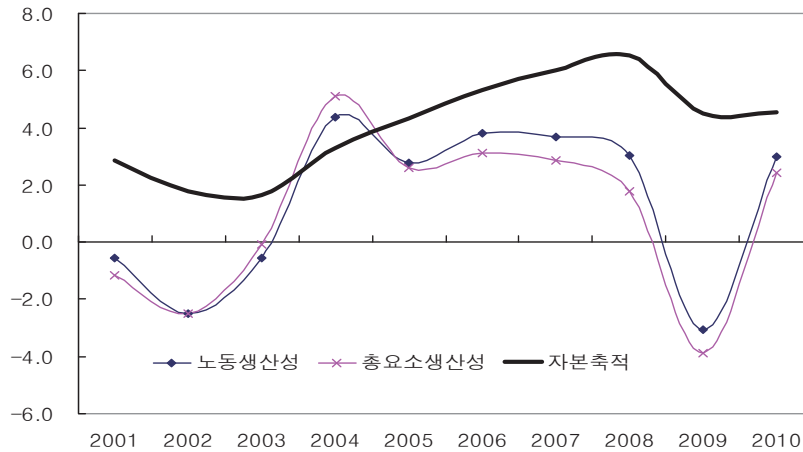
\* Refers to the average for two terminals (BACTSSA and Exolgan, S.A.).

중남미 주요국들은 국가단위의 대규모 인프라 발전 계획을 수립 및 실행하고 있다. 멕시코의 칼데론 정부는 대규모 국가인프라투자계획 (PNI: Programa Nacional de Infraestructura, 2007~2012)을 마련하여 6년 동안 민관합동으로 약 2,337억 달러를 인프라 개발에 투자할 계획. 인프라 투자는 非에너지부문에 37.6%, 에너지부문에 62.4%가 투자될 예정이며, 非에너지부문 중에서는 도로 11.3%, 통신 11.2%, 상하수도 및 관개 8.0% 순으로 투자 비중이 높다. 브라질은 2007년과 2010년 두 차례에 걸쳐 성장촉진계획(PAC)-1과 PAC-2를 실시해왔다. PAC-1 (2007~2010)은 총 5,039억 헤알 규모로 물류, 에너지, 도시·사회 분야에 중점을 두었고, PAC-2(2011~)는 1조 5,905억 헤알로 PCA-1 보다 약 3배 증가한 규모로 에너지, 교통운송, 전기수도, 주택, 공공서비스, 도시인프라정비 등 6개 분야에 투자가 집중되고 있다. 콜롬비아 신정부는 고용창출·빈곤감축·치안안정을 목표로 2011~14년간 시행될 국

가개발계획(Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014)를 수립하여 인프라 개발, 치안, 교육, 보건, 혁신기술 지원, 지역개발 등에 약 3,200억 달러가 투자될 계획이다.

2010~2013년 기간 동안 중남미 주요 7개국 정부의 인프라부문 투자는 연평균 8%에 달할 전망이다. 특히 멕시코의 투자증가율은 연평균 10%로 가장 높을 것으로 전망되며, 가장 성장률이 낮은 베네수엘라도 연 5%을 성장세를 보일 것으로 예상된다.

< 연도별 중남미 경제성장의 원천 - 그림 8 >225)



또한, 최근 중남미 경제의 투자율이 증가하긴 했으나 아직 그 수준 (2008년 GDP대비 22.4%)은 중남미 경제가 안정적 성장세를 지속하기에는 크게 낮은 상황이다. 중남미 국가 중에서는 페루(25.6%), 콜롬비아 (25.1%) 등이 상대적으로 높은 투자율을 기록하고 있다. 그에 반해 라틴아메리카 최대 경제규모인 브라질의 경우 투자율(19%)이 지역 평균에도 크게 미치지 못하는 상황이다. 따라서 중남미 경제가 5%대의 안정적 성장세를 지속하기 위해서는 세계개혁, 재정개혁, 저축률 확대, 자

225) www.eiu.com

본시장 발전 등을 통해 투자율을 신속히 확대하는 게 급선무일 것이다.

한편, 라틴아메리카 경제가 지속적인 성장을 달성하고 선진국과의 경제발전 격차를 줄이기 위해서는 생산성과 경쟁력 제고도 필수적이다. 최근 경제성장에서 기술진보를 의미하는 총요소 생산성은 미미한 성장에 그쳤다. 중남미 경제가 1차산품의 국제가격 변동에 따른 boom-bust 주기에서 탈피해 안정적인 성장세를 지속하기 위해서는 생산성과 경쟁력 제고가 선행되어야만 한다. 생산성과 경쟁력 향상을 위해서 중남미 각국 정부는 인적자본 개발, 기업환경 개선, 글로벌 경제 환경 변화에 대응해 생산구조의 재편에 필요한 투자 확대, 혁신 및 기술개발 등에 보다 많은 정책적 노력을 기울여야 한다.

중장기적으로 라틴아메리카 경제는 그간 구축한 탄탄한 기초체력과 중국, 인도 등 신흥시장의 지속적인 성장세를 바탕으로 한 일차산품의 높은 가격에 힘입어 4%대 성장세를 이어갈 것으로 전망된다. 그러나 라틴아메리카 경제가 대외경제의 부침에 크게 영향을 받지 않고 최근 기록한 5%대의 안정적 성장세를 지속하기 위해서는 위에서 지적한 바와 같이 일정 수준의 투자나 생산성 향상이 뒷받침 되어야 한다. 최근 라틴아메리카 경제 성장세를 노동, 자본, 총요소생산성(기술진보) 등 생산성 측면에서 살펴보면 자본축적에 대한 의존도가 큼을 알 수 있다. 이러한 성장구조에서는 글로벌 금융위기 여파로 해외자본 유입이 크게 감소할 경우 급격한 성장 하락세가 불가피할 전망이다. 고성장세를 지속하고 있는 BRICs 국가 중 중국, 인도의 경우 투자율(GDP대비)이 35%를 상회하는 등 라틴아메리카 국가들에 비해 크게 높은 상황이다.

## 제 2 절 중남미 지역의 사회적 통합 노력에 관한 분석

### 1. 중남미의 빈곤퇴치 및 사회복지제도

#### (1) 개 관

2010년 남미에서 최대 성장 국가인 파라과이(성장률 10% 전망)에서도 빈부격차와 소득불균형 등의 문제가 파라과이의 발목을 잡는 요인으로 지적이 되고 있다. 또한 파라과이의 빈곤층은 전체 인구의 18%에 달하며, 유엔개발계획(UNDP)가 국가별 ‘삶의 질’을 종합해 평가해 내놓는 인간개발지수(HDI) 순위에서 파라과이는 남미 국가 가운데 맨 뒤에서 두 번째이다. 현재(2010 기준) 중남미 지역의 빈곤층은 1억 8천만명으로 추산되며, 이는 중남미 전체 인구의 32.1%에 해당하고 있다. 이 가운데 극빈층은 7천 200만명(12.9%) 수준을 기록한다. 2002~2008년 사이 최소한 4천 100만명이 경제회복으로 빈곤 상태를 탈출한 것으로 집계된다. 고로 중남미의 최대 중요 과제 중의 하나는 빈곤퇴치와 삶의 질 개선이라고 할 수 있다.

브라질의 지우마 호세프 대통령이 취임후 첫 번째 국정 과제로 ‘빈곤퇴치’를 최우선 과제로 삼겠다고 밝혔으며, 사회구호정책인 저소득층에 대한 생계비 지원을 내용으로 하는 ‘볼사 파밀리아’(Bolsa Familia)도 새로운 프로그램으로 포함될 것으로 알려지고 있다.

그간의 복지는 성장과는 반대의 위치에 서는 개념으로 인식되어 왔으나, 오늘날 복지와 성장은 다소간의 구축효과는 존재하나 상호간에 유기적으로 연관될 수 있는 것으로 받아들여지며, 복지에 대한 관심 또한 높아지고 있다. 중남미 국가의 경우도 마찬가지이다. 한때의 고속성장의 그늘아래 중남미 국가의 복지 역시 커다란 발전을 이루지



못하여 오다가 성장이후 요구되는 사회복지수요에 다양한 복지정책을 추진하였으나, 전반적인 평가에서 그리 높은 점수를 받지 못하고 있다. 특히 중남미의 복지정책은 좌파와 우파의 정권의 교체과정에서 일관성을 상실하여 추진되어 왔다는 점이 그 실패의 요인으로 지적되고 있다.

중남미국가의 복지제도를 모두 일견하는 것은 불가능하다. 중남미에는 매우 다양한 나라들이 다양한 정치제도 하에 있으므로 이를 하나의 틀에서 분석하는 것은 그 의미가 매우 반감된다고 할 수 있을 것이다. 따라서 본 보고서에서 중남미의 복지제도 전반에 대해서 일견한 후에 중남미 최대 국가인 브라질의 복지제도에 대해서 살펴보고, 중남미의 최대 복지정책이라고 할 수 있는 불사 파밀리아 정책의 영향력에 대해서 살펴보고자 한다. 복지제도에 있어서 브라질은 룰라정부 이후 지속적인 사회복지개혁이 이루어져 왔다는 점에서 정치적 입장의 변화에 따른 복지정책의 변화를 볼 수 있다는 점에서 의미를 가진다.

## (2) 경제사회적 소외계층을 위한 사회부조정책

사회보호정책과 사회보호시스템은 사회적 연대와 공동체에서의 개인의 독립성을 확립하기 위해 필요하다. 사회보호정책은 병, 노년, 장애, 실직 등 개인과 사회가 처한 위험을 완화시키고 감소시키는 역할을 하며, 운영방법은 재화와 자원을 지원을 필요로 하는 계층에게 지원하는 사회지원, 사회보험, 그리고 사회보장이 있다. 중남미 지역에서의 사회보호정책은 정규고용촉진, 의료지원, 노령연금, 직장연금과 산업재해보상 보장을 강조하고 있다. 중남미지역 국가들의 소득분배 정책을 살펴보면 다음과 같다.

중남미지역 국가들의 소득분배정책 <sup>226)</sup>		
국가	시기	정책
멕시코	1997	Progres-a-Oportunidad
브라질	1997	PGRM: Bolsa Escolar; Bolsa Alimentação; Aucilio Gás; Cartão Alimentação; Bolsa Familia
니카라과	2000	Mi Familia
콜롬비아	2001	Familia en Accion
에콰도르	2001	Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario
아르헨티나	2002	Jefes y Jefas de Familia
칠레	2002	Chile Solidario
엘살바도르	2005	Programa de Oportunidades
우루과이	2005	Ingreso Solidario
파라과이	2005	Tekopora(piloto); Ñopytyvo(Chaco지방)
도미니카 공화국	2005	Solidaridad
페루	2005	Juntos
파나마	2006	Red de Oprtunidades

### 1) 브라질

빈곤해결을 위한 대표적인 사회정책으로 기아근절(Hambre Cero)-불사 파밀리아(Bolsa Familia) 프로그램이 있다. 기아근절프로그램은 식량부족 혹은 영양부족을 겪고 있는 4400만 명의 브라질 국민들을 대상으로 인간의 먹을 권리를 보장하기 위한 목적으로 실행되었다. 이 프로그램은 두 가지의 목표를 가지고 있다. 첫째는 의료, 교육, 사회복지, 식량안보 등 사회적 기본 권리를 누릴 수 있도록 현금지원을 통해 기아, 빈곤, 그리고 불평등을 없애는 것이다. 두 번째는 열악한 상황에서 탈출할 수 있는 수단과 조건을 제공하여줌으로써 수혜가정

226) 표4 - <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>

의 사회적 통합을 촉진하는 것이다. 기아의 근본원인을 해결할 수 있는 구조적인 정책과 결핍가정을 위한 새로운 지원정책 그리고 각 가정의 현실을 고려하여 각 시정부가 수행하고 있는 지역정책을 결합하는 방식으로 추진하고 있다.

불사 파밀리아는 처음에는 기아근절 프로그램으로 시작하여 점차 범위를 넓혀 학비지원 프로젝트(Bolsa Escolar), 식량지원(Bolsa Alimentacion), 노동자들의 식비지원 카드(Cartao Alimentar), 에너지지원(Auxilio Gas) 등 연방정부가 직접 지원하던 모든 프로그램을 포괄하여 2003년부터 시작되었다. 이 프로그램은 정부가 제공하는 보건교육, 영양교육 참여, 취약연령의 아동들의 학교 등록과 수업참여율 정도에 따라 현금을 조건부로 지급하고 있다. 또한 단순한 생계지원프로그램에서 더 나아가 취약율과 예방접종률을 높임으로써 개인의 후생과 국가경쟁력을 높이는 역할도 하고 있다. 1일 소득이 1달러 이하인 극빈층을 수혜대상으로 하루에 12달러를 지급하고 있으며, 현재 1200만 가구의 4400만명이 혜택을 받고 있다. 불사 파밀리아 예산은 브라질 GDP 0.5% 그리고 브라질 정부의 총 예산의 2.5%에 달한다. 가톨릭계를 비롯한 보수세력을 중심으로 빈곤층에 대한 현금지급을 반대하는 여론도 높지만, 소득재분배를 통한 빈곤층감소에 영향을 미쳤다는 긍정적인 평가도 있다.

## 2) 멕시코

멕시코의 대표적인 사회지원프로그램으로 전진-기회(Progress-Opportunity) 프로그램이 있다. 이 프로그램은 1997년 농촌지역 극빈가정을 지원하기 위한 목적으로 멕시코 연방정부가 추진한 전진(Progress) 프로그램으로 시작하여 2001년 기회(Opportunity) 프로그램으로 확대되었다. 기회 프로그램은 극빈층 국민의 인간개발을 위한 연방정부의 프로그램이며, 교육, 의료 그리고 영양을 향상시켜 삶의 질을 개선할 수 있는

선택의 폭을 넓히고 극빈층 가족 구성원의 역량을 강화하기 위한 목적으로 빈곤층 가정을 지원하고 있다. 현재 5200만 명의 멕시코인들이 빈곤상태에 처해 있으며, 소득수준 하위 40%의 가정들은 연방정부가 지급하는 현금에 의존하고 있다. 이러한 이유로 정부는 2007-2011년 사회프로그램 예산을 121.2% 증가하였다.

< 멕시코정부의 빈곤층완화와 소득재분배를 위한 사회프로그램 - 그림 9 >



### 3) 콜롬비아

보고타 시 극빈층을 대상으로 안정적인 식품제공과 영양섭취를 목적으로 “Bogota sin Hambre”(2004-2006) 정책이 추진되었다. 주로 공무원들이 공동체의 식당(급식소)에서 식사를 배급하는 방식으로 이루어졌다. 단순히 식사를 해결하는 것이 아니라 영양섭취를 통한 건강한 삶의 스타일을 갖게 만드는 데에도 목적을 두고 추진되었다. 약 62만 5천명이 혜택을 받았으며, 노약자와 어린이를 우선적으로 배려하였고,

영양실조를 30%를 감소시켰다. 또 다른 사회프로그램으로 빈곤퇴치를 목적으로 한 “Familias en Accion”이 있다. 이 프로그램은 1999년 경제 침체로 인한 사회적 위기를 완화시키기 위한 목적으로 IBD와 세계은행의 지원을 받아 전국적으로 시행된 프로그램이다. 7세 미만의 아동을 둔 가정에 영양, 의료 그리고 교육비용을 현금으로 지급하였다. 특히 예방접종과 예방의학에 대한 다양한 이벤트를 실시하였다. 이 프로그램을 통해서 총 362천 가구가 혜택을 받았으며, 만성적인 영양실조문제가 현저하게 개선되었다. 이 밖에도 빈곤층의 주거문제해결을 위한 Programa de Vivienda de Intéres Social Red de Solidaridad Social 프로그램이 있다.

#### 4) 아르헨티나

아르헨티나의 사회정책은 국민들의 기본적인 권리를 보호하고 보장하는 것을 주된 목적으로 하고 있으며, 특히 노동시스템으로부터 소외되어 사회적 보호를 받지 못하는 부문들을 대상으로 한다. 주요 정책으로는 자녀를 둔 실업자, 비정규직 노동자, 가정도우미 실업 가장을 대상으로 한 보편적 자녀수당(Asignación Universal por Hijo)이 있다. 이 프로그램은 다른 사회프로그램과 중복 수령이 가능하다. 한 가정에 자녀 한 명당 약 50달러씩 최대 5명까지 지급하며, 수령 시 의무 예방접종증명서와 건강검진서를 제출해야 하며, 5세 이상의 자녀에 대해서는 재학증명서를 제출해야 한다.

또 다른 빈곤가정 구제프로그램으로는 Programa Jefas & Jefes de Hogar 프로그램이 있다. 이 프로그램은 2002년 경제위기로 인해 심각한 경제사회적 타격을 입고 사회에서 소외된 2백 만명 이상의 가장들을 지원하기 위해 설계되었다. 그리고 일자리를 창출하고 가정의 삶의 질을 향상시켜 경제적으로 지속가능한 사회발전을 이루기 위한 목적으로 빈곤층과 실업자 그리고 사회적 취약계층을 사회적으로 통합

하기 위해 Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social 프로그램을 실시하고 있다. 이 밖에도 빈곤가정의 일자리 창출과 경제적 지원을 위한 Plan Familias, Plan Más y Mejor Trabajo, Plan Adultos Mayores, Prestación por Desempleo 등이 있다.

보건분야에서 실시하고 있는 주요 사회프로그램으로는 14세 미만 아동을 둔 가정, 임산부, 영양결핍, 장애인, 사회적으로 열악한 환경에 처해 있는 성인들을 대상으로 건강과 영양상태 개선을 위해 중장기적으로 실시하고 있는 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria이 있으며, 성별, 사회경제적 차이, 지역에 따른 의료격차를 줄이고 모자사망율을 낮추기 위해 실시하고 있는 Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)이 있다. 그리고 교육부문에 있어서는 학교교육을 받지 못하거나 이탈한 아동과 청소년을 다시 학교로 복귀시키는 Programa Nacional de Inclusión Educativa과 오래된 학교건물을 보수하거나 신축하여 공교육의 질을 높이기 위한 Programa 700 Escuelas 프로그램이 있다. 또한 빈곤층의 열악한 주거문제를 해결하고 실업가장들의 일자리창출을 위해 Programa Federal de Emergencia Habitacional을 실시하고 있으며, 기초적인 위생시설을 갖추지 못한 빈곤층을 대상으로 상하수도서비스를 공급하는 Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico - PROPASA 프로그램도 실시하고 있다.

##### 5) 칠 레

2002년 창설된 칠레연대프로그램(El Programa Chile Solidario)은 칠레의 극빈곤층 문제를 해결하기 위한 통합적인 사회보호제도이다. 사회연대프로그램은 사회의 안전망으로서 다양한 기관들의 다양한 사회프로그램을 조직하고 연결하여 도움과 지원을 필요로 하는 사회적 소외 계층들을 사회로 통합하는 역할을 한다. 연결된 사회프로그램으로는

극빈층가정을 위한 El Programa Puente, 독거취약계층을 위한 El Programa Vínculos, 노숙자들을 위한 El Programa Calle, 자녀양육을 이행할 없는 수감자 가정을 위한 El Programa Caminos 등이 있다. 칠레 연대프로그램의 운영은 첫째, 맞춤형 집중 사회심리적 지원 둘째, 기초생활보장자금지원 셋째, 사회촉진, 사회비전, 노동수당 프로그램에 대한 우선적인 접근이라는 세 가지 전략을 기반으로 운영된다. 또 다른 사회프로그램으로는 유아보육 및 교육정책인 la política de cuidado u educacion de la primera infancia가 있다. 칠레는 교육보급율이 높음에도 불구하고 학령기이전의 아동들을 대상으로 한 유아교육보급율은 낮은 편이다. 따라서 소득격차에 따른 유아교육격차를 줄이고 저소득층의 유치원교육을 지원하기 위한 목적으로 운영되고 있다.

### (3) 중남미의 사회 복지제도

#### 1) 브라질 이외의 중남미 복지개황

중남미의 남다른 복지상황에 대한 이해가 선결되어야 제도에 대한 논의를 할 수 있을 것이며, 중남미는 좌파정권과 우파정권의 집권, 그리고 군사독재의 시행과정에서 상당한 양극화가 진행되거나 혹은 신자유주의 과도한 도입으로 국내자본의 기반이 약화되었다는 일부 국가를 제외한 전반적인 공통점을 가지고 있다. 따라서 이 과정에서 높은 실업수준을 유지하고 있고, 노동시장 역시 공식적인 노동시장과 자영업자, 비정규직 노동자를 포함한 거대한 비공식적 노동시장을 가지고 있다는 점이다. 이러한 비공식적인 노동시장은 노동조합을 중심으로 한 공식적 노동시장 종사자에 부여되는 사회보험제도의 사각을 양산하게 되었다. 따라서 사회 전반적으로 통용되는 일관된 연금제도와 같은 복지제도나 서비스보다는 분리된 그리고 다층화 그리고 양극화된 형태의 복지시스템이 도입되게 되어 복지정책의 효율성에 부정

적인 영향을 주고 있다.

한편, 중남미의 경우 과도한 재정적자로 인한 재정위기 그리고 일부 국가의 구제금융으로 인하여 복지제도가 후퇴하거나 개혁의 과정을 거치고 있다. 예컨대 칠레의 경우 복지제도를 빈민계층 보호에 주안을 두고, 일정한 소득이 있는 계층은 민간보험을 통한 복지제도로 유도한 바 있다. 아르헨티나의 경우 페론 집권기 당시 약 5년 동안 복지가 확대되었다. 그러나 이러한 복지는 노동조합을 중심으로 한 선별적 복지로서 노동조합에 소속되어 있지 않은 근로자와 큰 차이를 보이게 된다. 이후 재정사정으로 인하여 전반적인 복지제도가 후퇴하였고 메넬 집권기에 외환위기로 인해 구제금융을 받은 후 복지제도는 역할을 하지 못한 상태에서 양극화가 심해진 상태이다. 양극화의 과정에서 일종의 최후 사회안전망으로서 소위 노동조합에 소속되지 않은 일용직 노동자와 같은 비공식 노동자 및 실직자 가정에 18세 미만의 자녀 1명당 일정액의 자녀수당을 지급하고 있으며, 국민연금을 납부하지 않은 가정에도 최저생계를 유지할 수 있도록 최저연금을 지급하고 있다.

중남미의 사회복지제도는 이와 같이 연금제도를 중심으로 구성되어 있으며, 이외에 의료보험제도 그리고 빈곤층에 대한 소득이전제도가 또 다른 축을 이루고 있다. 이미 언급한 바와 같이 중남미의 연금제도는 정치세력의 의존도가 높은 군인, 공무원, 국가기간산업 종사자들에게 매우 유리하게 구성되어 있다. 그리고 이들 그룹과 소외된 그룹간에 격차가 매우 크게 나타나고 있다.

## 2) 헌법상 보장되는 브라질의 복지제도

### ① 복지제도의 일반원칙

브라질 복지제도의 헌법적 기반은 1988년 헌법에서 본격적으로 마련된다. 동 헌법은 ‘모든 시민이 사회보장에 접근할 수 있는’ 보편적



보장과 공조’ ‘필요와 요구에 따른 서비스의 제공’ ‘복지혜택의 후퇴 불가능’으로 요약될 수 있다. 브라질 헌법은 복지제도에 대해서 선언적 규정만이 아닌 법률수준으로 매우 자세하게 이를 규정하고 있다는 특징이 있다.

브라질은 헌법에 사회복지의 실현은 정부 및 사회의 공동참여로 이루어지는 것으로 인간의 권리와 사회안전망 및 지원을 목적으로 하는 것<sup>227)</sup>임을 밝히고 있으며, 복지정책 추진의 세부적인 목적이자 정책방향으로 첫째, 복지서비스의 보장과 서비스의 보편화, 둘째, 도시와 농촌에 대해 혜택과 서비스의 통일과 균형, 셋째, 혜택과 서비스에 있어서 선택과 배분, 넷째, 혜택가치의 삭감 불가능, 다섯째, 연금제도에의 공평한 참가, 여섯째, 재원의 다양성, 일곱째, 복지의 민주적, 분권적 관리(근로자, 고용주, 은퇴자, 정부가 하나의 체계로 참가)이다. 또한 사회복지의 재원은 법률에 의해 직접 또는 간접적으로 전체사회로부터 조달되어야 함<sup>228)</sup>을 규정하고 있으며, 구체적으로는 연방, 주, 연방구 및 시, 근로자, 상품 및 서비스의 수입업자 등 각 부문에서 조달하게 되고 복지제도의 확대 및 유지를 위하여 법률로서 기타 재원을 형성할 수 있음<sup>229)</sup>을 규정하고 있다.

## ② 보건의료서비스와 사회안전망

보건의료서비스에 대해서는 건강(보건)은 모두의 권리이며 정부의 의무<sup>230)</sup>이기도 하다. 보건의료서비스는 사회경제정책을 통해 보장되고, 정책은 질병과 다른 위험의 감소를 목표로 한다. 그리고 보건서비스는 보편적이며, 서비스에 동등한 접근이 보장되어야 함을 규정하고 있다. 보건서비스는 공적으로 중요하며, 정부의 의무이기도 하기 때문

227) 브라질 헌법 §194조

228) 브라질 헌법 §195조

229) 브라질 헌법 §195조 제4항 제3호

230) 브라질 헌법 §196조

에 법률에 의해서 보건서비스를 규제하고, 감독하고 통제하는 것 역시 정부의 의무라는 점을 명시<sup>231)</sup>하고 있다. 아울러 이러한 보건서비스의 제고방식에 대해서는 정부가 직접 수행하거나 제3자 또는 개인 또는 사법인 등 다양한 주체에 의해서 수행되어질 수 있음을 정해놓고 있다. 이는 브라질 의료체계에서 공적의료서비스와 민간의료서비스가 공존하는데 대한 헌법적 근거가 된다.

의료서비스의 통합에 대한 규정<sup>232)</sup>은 지역적 그리고 상하의 조직체로서 구성되며 이 모든 것들이 국가의료체계로서 단일화되어짐을 의미한다. 보다 구체적으로 의료서비스의 제공의 원칙을 살펴보면 첫째, 하나의 관리체계 안에서의 분권화, 둘째, 예방활동의 우선성(priority), 셋째, 공동체의 참여이다. 이러한 의료서비스의 유지를 위해서 연방과 주, 연방구, 시는 매년 최소한도라도 재정수입의 일정부분을 공공의료서비스에 투자해야 한다. 그리고 동시에 각 지역공동체기관 그리고 풍토병퇴치기관 등은 허가의 과정을 거쳐 특별한 요건 하에 이러한 의료서비스에 참여하게 된다. 이를 위해 연방법은 허가와 요건에 관한 사항을 법률로 규정해야할 입법의무를 갖는다.

한편, 민영의료기관에 의한 서비스의 공급을 위해 보건의료지원이 민간기업에도 열려있음을 규정<sup>233)</sup>하고 있다. 즉 사적인 기관일지라도 보충성의 원칙에 따라 통합된 보건시스템에 참여할 수 있으며, 이 경우 민간기업과 정부와의 참여계약은 일종의 공법상계약(행정계약)의 성질을 갖으며, 공법상 계약의 특성상 계약의 이행과정에서 공공의 이익이 중요하게 고려된다. 이 경우 선호되는 기업은 박애주의를 표방하는 사기업 그리고 비영리단체이다. 이와 관련하여 의료관련 공공기금의 지출은 영리사법인에게는 지원되지 않는다. 한편 외국기업 또는 외국자본의 참여와 관련하여서는 법률에서 특별히 규정하고 있지

231) 브라질 헌법 §197조

232) 브라질 헌법 §198조

233) 브라질 헌법 §199조

않는 한 허용되지 않는다.

단일의료시스템에 대해서 법에 정하는 바에 따라 규정<sup>234)</sup>되어있는 의무는 다음과 같은 의무를 규정하고 있다. 첫째, 감독과 통제 및 의료제품의 생산 참가, 둘째, 위생상태의 개선과 전염병 방지활동, 셋째, 의료영역에서의 교육훈련, 넷째, 기본적인 위생정책의 참여, 다섯째, 과학기술적 발전, 여섯째, 음식료품에 대한 감독과 통제, 일곱째, 향정신성의약품, 독극물, 방사능물질의 저장, 이동, 생산에 대한 감독과 통제, 여덟째, 작업환경을 포함한 제반환경의 보호과정에서의 협력이다.

사회안전망<sup>235)</sup>은 일반적인 체계에 의해 조직화되며, 의무적인 측면을 포함하고 있는데, 이를 구성하는데 있어서는 재정의 장기적 균형이 고려되어야 한다. 이러한 원칙하에서 사회안전망은 첫째, 질병과 장애, 사망과 고령에 대한 대응, 둘째, 임산부의 보호, 셋째, 자발적 실업자가 아닌 실업자의 보호, 넷째, 저소득층 지원보험체계를 이용한 가족소득의 지원, 다섯째, 사망, 여성과 남성에 대한 연금지원으로 구성된다. 아울러 사회안전망(사회보장)의 구성에 있어서 법률에서 정하는 건강상의 문제, 육체적 장애 등 이외에는 여타 별도의 조건이나 기준이 적용되지 않는다. 한편, 사적사회보장서비스<sup>236)</sup>는 보충성의 원칙에 따라 선택적으로 이루어지며, 법률에 의해 규제되는 바에 따라 계약상의 서비스를 제공받게 된다. 따라서 사적사회보장서비스에 대한 연방정부, 주, 자치구, 시, 등 공적영역으로 부터의 지원은 제공되지 않는다.

### ③ 급부지원과 교육

급부지원에 관한 급부서비스<sup>237)</sup>는 사회복지의 향상에 기여해야 하며, 그 목적으로 하고 있는 내용은 첫째, 가족, 임산부, 어린이, 청소년

234) 브라질 헌법 §200조

235) 브라질 헌법 §201조

236) 브라질 헌법 §202조

237) 브라질 헌법 §203조

년, 노인의 보호, 둘째, 궁핍한 어린이와 청소년 지원, 셋째, 노동시장과의 통합 또는 연계촉진, 넷째, 장애인에 대한 교육 및 재교육과 이들을 사회공통체로 통합화, 다섯째, 장애인, 자신의 소득이 없거나 가족으로 부양받지 못하는 노인에 대한 월최저생계비의 지급이다. 급부지원의 재원<sup>238)</sup>은 사회복지예산에서 나오는 기금과 근로자, 기업 등 소득이 발생하는 곳에서 나오는 재원을 통해 이루어지게 되며, 정치적·행정적 분권화, 연방차원에서의 조정 및 일반적 기준의 설정의무, 주와 자치구 및 시 차원에서 이루어지는 개별프로그램의 조정, 공공의 참여를 통한 복지정책의 수립과 모든 차원에서의 통제와 감시의 원칙에 따른다. 특히 재원의 마련이 중요한 바 주와 연방자치구의 경우 조세수입 중 일정비율을 통해 재원을 마련하며, 동 재원은 이자의 지급, 급여의 지급, 일상경비의 지급 등으로는 사용이 금지된다.

교육은 모두의 권리이자 의무를 선언<sup>239)</sup>하고 있는데, 이는 교육받을 권리를 국가가 보호해야 하며, 교육정책에 협조하지 않는 부모에 대한 재제가 가능함을 의미한다. 기본적으로 교육책무의 일차적 수행단위는 각 주이며, 교육정책은 인재의 개발, 시민의 양성, 노동력의 제고를 목적으로 한다. 교육정책의 원칙<sup>240)</sup>으로 제시되고 있는 것은, 첫째, 학교교육에의 동등한 접근, 둘째, 배움과 수업, 연구, 표현, 사고, 예술과 지식의 자유, 셋째, 교육적 아이디어와 개념의 다양성, 공교육기관과 사교육기관의 병존, 넷째, 공립학교에서의 자유로운 공교육, 다섯째 교사들의 수업능력 등에 대해 법률에 근거한 평가를 수행함으로써 교육의 표준적 질 보장 등을 정하고 있다.

대학교육의 행정, 연구, 재정 등의 자유가 보장<sup>241)</sup>되고 있으며, 교육

---

238) 브라질 헌법 §204조

239) 브라질 헌법 §205조

240) 브라질 헌법 §206조

241) 브라질 헌법 §207조

에 대한 주의 의무<sup>242)</sup>를 정하고 있다. 각 주가 보장해야 할 사항은 첫째, 의무와 자유가 병존하는 초등학교 교육 및 적정연령에 부합한 교육의 제공, 둘째, 고등학교교육에서의 진보적인 보편화 추진, 셋째, 장애인학교 등 특수학교의 운영, 넷째, 0세부터 6세까지 아동에 대하여 day-care 센터 및 프리스쿨 운영, 다섯째, 개인적 역량에 따른 고등 교육, 연구, 예술창작 등의 접근보장, 여섯째, 정규야간강좌코스의 운영, 일곱째, 초등학교 학생들에 대한 교재, 교통, 음식, 보건 서비스의 제공이다.

사기업 역시 교육사업에 접근이 가능<sup>243)</sup>한데, 이 경우에도 여전히 국가교육의 일반원칙과 부합해야 하며, 정부에 의해 평가되고, 승인받아야 한다. 교육의 다양화와 교육서비스의 확충이라는 면에서는 참가를 허용하나 인가 등의 조치를 통해서 교육목표의 일관성을 유지하고자 함이다. 초등학교 교육<sup>244)</sup>의 내용적 측면은 국가와 지역적 가치를 존중하고 시민으로 갖추어야 기본적 소양을 갖추는 교육을 위해 최소한의 커리큘럼에 대한 국가차원에서 제공되어야 함을 정하고 있다. 그 내용으로는 신앙교육의 선택성, 포르투갈어의 교육, 인디언 공동체 문화의 교육 등을 포함하고 있다. 그리고 연방과 주, 연방자치구, 시 사이의 교육정책을 위한 공조와 협력의무를 명시<sup>245)</sup>하고 있다.

이와 같은 교육정책의 수행을 위해서는 재원의 확보가 중요한데, 연방은 매년 조세수입 중 최소 18% 그리고 주, 연방자치구, 시는 최소 20%를 교육에 투자한다. 공공기금을 통한 교육지원<sup>246)</sup>은 장학금의 지급, 교육시스템의 확충 등에 사용되게 되며, 대학교육에서의 연구와 기타 활동들에 대해서는 정부가 직접 지원할 수 있다.

---

242) 브라질 헌법 §208조

243) 브라질 헌법 §209조

244) 브라질 헌법 §210조

245) 브라질 헌법 §211조

246) 브라질 헌법 §213조

복지제도<sup>247)</sup>의 추진기관은 사회복지부라고 헌법에 명시되어 있으며, 사회복지부는 헌법규정에 따라 소득의 보장, 질병, 사고, 출산 등에 대한 국가의 지원을 목표로 하고 있으며, 그 대상은 임신 및 출산, 임신 노동능력상실시의 지원, 장기질병, 장애, 연금, 수형 등 다방면에 걸쳐서 진행이 되나 종국적으로 가장 중요한 것은 소득의 양극화에 따른 빈곤계층의 구제에 있다.

④ 그외 복지제도의 검토

근로자, 기사보조자, 비정규직 근로자 등을 대상으로 사회보험제도가 운영되고 있으며, 공무원과 군인은 별도의 연금체계를 가지고 있다. 가입자는 임금수준에 따라 소득의 일정액을 부담하게 된다. 급여의 종류별로는 노령연금, 비례연금 등이 있다. 이들 연금에 대한 관리감독기관은 사회복지부에서 담당하게 된다. 브라질 연금제도를 구체적으로 살펴보면, 일반연금제도로써 우리의 국민연금과 같이 일반 근

---

247) 브라질의 복지관련 주요 법률

- (1) Law on Social Assistance Organization, Law 8.742 of December 8, 1993
- (2) Legal Framework on Social Assistance Issues modified by Law 9720 of November 30, 1998, Resolution 191 of November 10, 2005 from National Council of Social Assistance, Resolution 31 of February 24, 1999, Article 3, IV, Legislative Decree no. 27 of November 18, 1966
- (3) Legislative on Civil Society Organization for the Public Interest - Law 9790 of March 23, 1999 and Decree 3.100 of June 30, 1999
- (4) Legislation on Public Foundation - Law 7596/87, Decree 200/67 of February 25, 1967, modified by Decree 900 of September 29, 1969, Decree 2299 of November 21, 1986, Law 8958/94 of December 20, 1994, Law 10.637 of December 30, 2002
- (5) Law on Social Organization - Law 9637/98, Decree 5396 of March 21, 1995
- (6) Legislation on Certification of Social Assistance Beneficent Entity - Law 8212 of July 24, 1991; Decree 2536 of April 6, 1998 modified by Decree 3504 of June 13, 2000; Decree 4499 of December 4, 2002; Law 12101 of November 27, 2009
- (7) Law on Social Security Financial Contribution - Law 10,833 of December 29, 2003
- (8) Law on Supporting People with Disabilities and their Social Integration - Law 7853, October 24, 1989
- (9) Law on the National Fund for the Ederly - Law 12.213, January 20, 2010

로자가 강제적으로 납부하여야 하며, 국가가 이를 관리한다. 그리고 우리의 공무원 연금제도와 같은 공무원특별연금제도<sup>248)</sup>가 있는바, 공무원을 대상으로 하며 의무가입이다.

한편 Parana와 Bahia와 같이 주정부 차원에서 기존제도와 다른 새로운 공무원연금제도를 두는 경우도 있다. 이외에 기본적 사회보험제도를 보완하기 위해 민간연금제도를 추가적으로 두고 있다.<sup>249)</sup> 그러나 공무원과 군인연금의 경우 과도한 수준의 연금지급으로 인해 국가재정에 부담을 주는 등 복지제도의 개선필요성이 지속적으로 요구되었다. 따라서 이와 같은 비대칭적 연금제도를 개편하기 위한 노력을 브라정부 출범 이후 지속적으로 이루어져왔다. 그 주요한 내용은 민간 부문과 공공부문간 연금수령의 상한선 통일, 퇴직연령의 연장, 공무원 연금수혜 조건으로서 공직근무 20년 이상 설정, 연방 및 주정부 공무원의 임금상한선 설정, 퇴직공무원의 연금에 대한 세금부과 등이다.

브라질 의료제도는 연방, 주, 자치구에서의 민간과 공공의료부문이 기본적으로 최저 균질화된 수준으로 관리되는 통합보건의료체계(SUS)를 기반으로 하여 운영되고 있다. 동 제도의 법적근거는 Law No. 8080과 Law No. 8142/90에 있다. 그러나 이러한 의료제도는 현실적으로 분화되어 있으며, 공적의료서비스와 민간의료서비스 그리고 추가적인 비용을 수반하는 민간의료서비스 등으로 나뉘고 있다. 그리고 공적의료서비스는 공적기관에 의해 직접 수행되는 의료서비스와 민간에 대한 공적위탁에 따른 의료서비스로 구성되며, 공적위탁시 정부는 재정을 통해 비용을 지원하게 된다. 이와 같은 보건의료서비스는 국

248) 브라질의 공무원 연금제도는 타 연금에 비해 많은 지급을 보장하고 있어 민간 연금부문과 현격한 차이를 보이고 있다. 아울러 공공연금을 유지하기 위하여 정부가 징수한 액수보다 연금지출이 매우 큼에 따라 적자발생으로 국가재정에 부담요소로 작용한다는 점에서 연금개혁 노력에도 불구하고 비판이 가해지고 있다. 이에 대해서는 권기수, “브라질 신정부의 경제개혁정책 추진평가와 향후과제”, KIEP 세계경제포커스, (2004.3), 46면.

249) 권기수, 위의 글, 45면.

가보건위원회에 의해 관리되어진다.

위생관리와 관련하여 브라질에서 가장 문제가 되는 것이 음용수 및 하수관리로 인한 위생문제이다. 브라질은 상하수도 등 위생관련 인프라의 부족으로 인한 보건위생상의 어려움을 안고 있다. 따라서 위생 부문의 일반원칙 제정, 위생관련한 각 기관의 권한을 명확화, 상하수도 시설에 대한 위생관련 문제점의 모니터링 등을 담은 법안인 Law No. 11,445/2007을 시행하고 있다. 이와 관련된 법률로서는 국가음용수공급 및 위생대책 공해관리를 규정한 Law No. 5318/67 있으며, 상하수도 프로젝트 환경인허가에 대한 CONAMA<sup>250)</sup> 결의(05/88), 수질환경기준, 하수처리장 및 공장 폐수 배출기준 CONAMA 결의(20/86)이 있다. 이외에도 보건복지부령(1469/00)으로 먹는 샘물과 관련한 기준을 정하고 있다.

사회복지프로그램에 의해서 지원되는 여성은 출산휴가로 최대 180 일간의 휴가가 주어진다. 출산지원(Salário-maternidade)은 임신 8개월에서 또는 출생일로부터 지원된다. 입양의 경우에도 이와 같은 지원이 이루어지게 된다. 입양의 경우, 12개월 이하의 자녀를 입양하는 경우 120일의 기간이 주어지며, 1세에서 4세까지는 60일, 4세에서 8세까지는 30일의 휴가가 주어지게 된다.<sup>251)</sup>

장기질병(사고)급여 프로그램은 질병이나 사고로 인하여 연속해서 15일이상 일을 하지 못하는 자영업자와 근로자에게 부여된다. 그러나 이 경우는 급여의 조건으로 최소 12개월동안 사회보험기금에 납입을 요건으로 한다. 그러나 질병이 아닌 사고로 인한 경우에는 이와 같은 조건이 부여되지 않는다. 장기질병(사고)급여(Auxílio Doença)는 원 급여의 91%가 지급되며, 경미한 질병이나 사고의 경우를 이유로 한 급여지급으로 보험재정이 악화되는 경우와 도덕적 해이를 막기 위하여

250) 국가환경위원회(Comissão Nacional del Medio Ambiente)

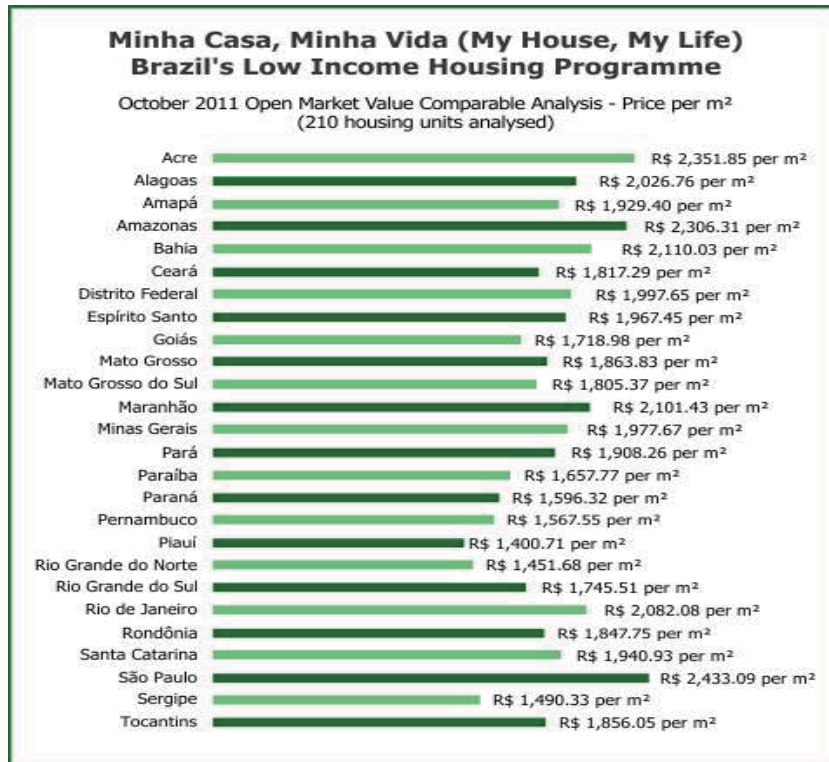
251) Angloinfo, Social Security Benefits & Social Welfare in Brazil 참조



병가이후 16일 이후에 시작된다.

장애인지원제도(Aposentadoria Por Invalidez)는 질병 또는 사고로 인하여 노동능력이 상실되어 더 이상 근로에 종사하지 못하는 근로자를 대상으로 지급되는 급여로 동 급여의 대상이 되기 위해서는 최소 12개월 이상 사회보험에 납입실적이 있어야 한다. 장애혜택 급여는 기존 급여의 100%로, 만약 해당 근로자가 간병인 없이 생활이 어려울 경우 해당 급여의 125%까지 지급된다.

브라질 경제의 회복으로 인해 서민중산층의 규모가 확대됨에 따라 주택수요가 증가하였고, 이들이 안정된 주거환경아래 경제활동에 종사할 수 있도록 서민주택보급을 위한 국가프로그램이 도입되었다. 명칭은 'Minha Casa, Minha Vida(My House, My Life)'로 2009년 도입되었다. 주요한 수단은 주택마련을 위한 가계신용의 확대와 정부가 직접 투자하는 주택사업의 두축으로 구성되었다. 동 계획에 따르면 2016년까지 백만호의 주택을 마련하는 것이다. 이러한 정책은 동시에 주택사업의 확대에 따른 일자리 창출효과를 얻는데도 주안을 두고 있다. 한편 동 정책은 수혜자의 소득수준에 따라 지원의 방식과 규모가 다양화되고 있어, 저소득층에 보다 많은 수혜가 주어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 2011년 기준으로 호우세프 정부가 추진하고 있는 실적은 7.6 R\$으로 원래 계획된 12.6 R\$에 비해 낮은 수준인 바, 이는 최근 국제적인 행사의 개최와 맞물려 가계대출의 증가와 주택사업에 대한 투자가 인플레이션을 야기할 수 있는 우려에 기인한다.



Source : Ruban Selvanayagam, My House, My Life(Minha Casa, Minha Vida) Comparable Research (210 Units Analysed), www. Brazilinvestment-guide.com, 2011.10.25 [그림 10]

#### (4) Bolsa 파밀리아(Bolsa Familia) 정책의 영향력

##### 1) Bolsa 파밀리아의 기원과 현황<sup>252)</sup>

Bolsa Familia는 조건부 보조금 지원제도(CCTs: Conditional Cash Transfer Program)의 한 형태이다. CCT 프로그램이란, 자녀교육, 건강진단 백신접종 등과 같은 조건하에 빈곤 가정에게 생활보조금을 지원하는 빈곤감축 사업으로 현재 대부분의 라틴아메리카 국가에서 운영

252) Morais de Sae Silva, Michelle Graciela. 2010. Conditional cash transfer sandeducation: Unitedintheory, divorcedinpolicy

되고 있다. 에콰도르의 Bono Sol, 멕시코의 Progres/Oportunidades, 칠레의 Solidario 및 브라질의 Bolsa Familia가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

< 라틴아메리카의 CCT 프로그램 현황<sup>253)</sup> - 표5 >

	프로그램 명	시행 년도	수혜규모	자격조건	예산규모
브라질	Bolsa Familia (Municipal Bolsa Escola <sup>254)</sup> )	2003 (1995)	25% 11,000,000가구	교육, 보건	GDP의 0.5%
멕시코	Progres/Oportunidades <sup>255)</sup>	1997	25% 5,000,000가구	교육, 보건	GDP의 0.5%
에콰 도르	Bono de Desarrollo Humano <sup>256)</sup>	2003	246,000 가구 (2009년)	교육, 보건	GDP의 0.7% (2008년)
칠레	Solidario	2002	5% 215,000가구	극빈층	GDP의 0.08%
니카 라과	Red de Protección Social	2000	인구의 1.21%, 10,000가구	교육, 보건, 극빈층	GDP의 0.021%
온두 라스	Programa de Asignación Familiar	1990 ( I ), 2000 ( II )	인구의 4.7%	교육, 보건	GDP의 0.019%

253) Economist, 2010; Veronica, 2011; Lindert 외 2007; Fiszbein 외 2009; 칠레 기획부 Qué es Chile Solidario? <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>; 에콰도르 사회발전부 Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social <http://www.registrosocial.gob.ec/rs/antecedente.html>

254) CCT의 시초적인 동 프로그램은 시 단위에서 처음 시작한 것으로 연방프로그램 과 구분을 위해 Municipal Bolsa Program으로 표기. 2001년 연방정부 프로그램으로 (The Federal Bolsa Familia) 바뀌었다.

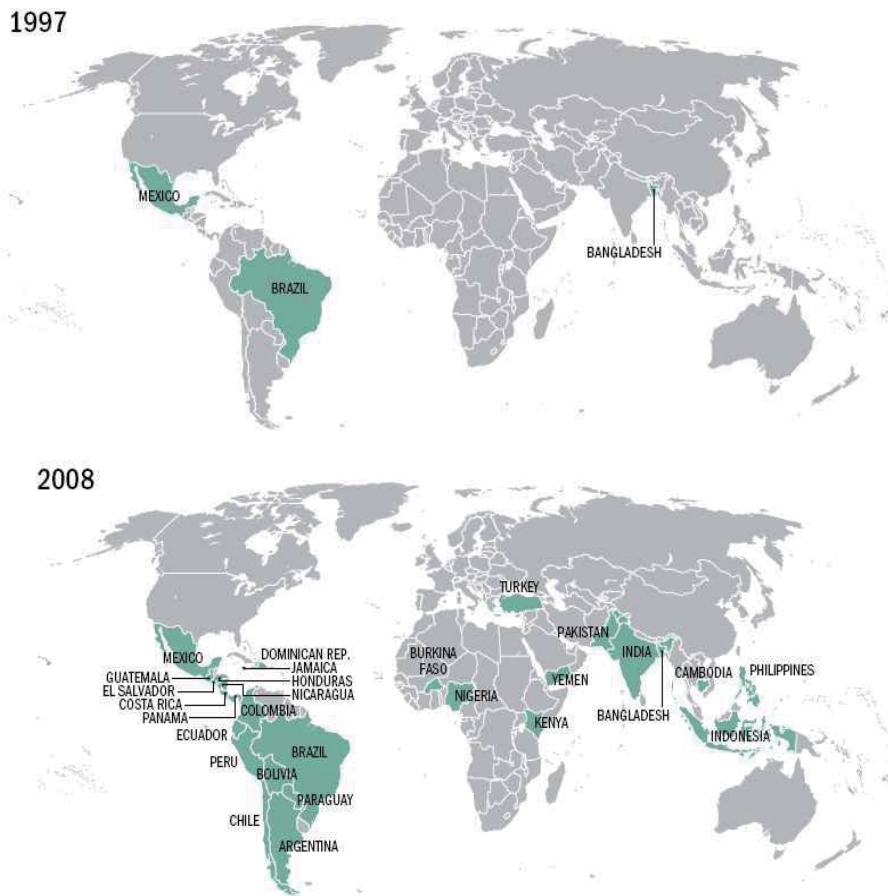
255) 97년에 Progres로 시작하여 2001년에 Oportunidades로 명칭 변경

256) [http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p\\_lang=en&p\\_scheme\\_id=2634&p\\_geoaid=218](http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=2634&p_geoaid=218)

제4 장 중남미 지역의 현안 문제

터키, 미국(뉴욕), 남아프리카공화국, 캄보디아 등지에서 유사 제도가 도입되고 있으며, CCT 프로그램 중에서도 볼사 파밀리아는 성공 사례로써 단일규모 세계 최대이자 룰라 정부의 사회정책을 상징하는 프로그램이기도 하다.

< 그림 11 > 1997년과 2008년의 CCT 프로그램 분포도



출처: 세계은행, Fiszbein 외 (2009)

룰라는 효과적인 사회·경제정책들로 2,000만 명을 극빈층에서 벗어나게 하고 3,000만 명의 저소득층을 중산층으로 끌어올렸다. 그 중 볼

사 파밀리아는 CCT 프로그램의 대표적인 성공 사례로서, 단일 규모 세계 최대로 룰라 정부의 사회 정책을 상징하는 프로그램이기도 하다.

① Bolsa Familia 의 기원과 변천(Bolsa Escola → Bolsa Familia)

1990년대에 시행되었던 최저가계소득보장제도(Guarantee of Minimum Family Income)와 볼사 에스콜라(Bolsa Escola) 프로그램이 기원이 되고 있으며, 오늘 날의 볼사 파밀리아는 연방정부의 복지정책이지만, 그 기원은 1990년대 각 지자체에서 운영된 바 있는 다양한 복지사업들로 거슬러 올라간다. 이 정책의 핵심 목표는 빈곤 감축이 아닌 “생존가능한 최소한의 생계”를 지원하는 것이었고 형태는 25세 이상의 가장이 이끄는 가계 소득이 월 150달러에 미치지 못할 때 지원을 시행하는 것이다.

Bolsa Escola의 모태는 브라질리아 대학의 현대브라질연구소(Center for Contemporary Brazilian Studies)에서 제안한 ‘자녀 취학비용 보조 프로그램’인데, 교육을 브라질의 최우선 정책 목표로 설정하고 있었으며 1995년 입안하였다. Bolsa Escola는 주민 1인당 소득이 최저소득의 절반 이하인 경우 자녀 수에 관계없이 월 최저소득에 이르도록 지원하는 것이다. 물론 자녀를 학교로 보내는 조건이며, 보조금을 노리고 타 지역으로부터의 무분별한 이주를 방지하기 위해 지역 거주요건도 최소 5년으로 정하였다.

< 브라질 CCT 프로그램의 발전(2002년 이전) - 표6 >

	프로그램	지역	정당
1단계	볼사 에스콜라	브라질리아(FD)	노동당(PT)
	최저가계소득보장제도	캄피나스	사민당(PSDB)
2단계	각 주, 시별 다양한 보장제도		지방정부
3단계	연방최저소득 보장제	전국, 차등지원	사민당(PSDB)
4단계	연방 볼사 에스콜라	전국	사민당(PSDB)

거시정책으로 장단기의 다양한 정책목표를 포괄하여 계획된 기아제로(Fome Zero) 프로그램이 탄생되었고, 2003년 MESA<sup>257)</sup>는 기아제에 보조 프로그램을 도입하였다. 그 중 하나는 푸드카드 사업으로 빈곤층의 식량안보에 초점을 둔 CCT 사업이었으며, Fome Zero의 실행은 쉽지 않았다. 시간이 갈수록 그 결과가 모호하였으며, 다양한 문제점이 부각되어 마침내 브라질의 근본적인 문제가 기아인지 아니면 넓은 의미의 빈곤인지가 불분명하게 되었다. 세계은행은 사회보장제도에 대한 보고서를 준비하여 식량지원-현금지원 방식과 특정계층지원-전체인구지원(universalized) 방식을 비교하는 근거를 제공했으며 이를 바탕으로 기아제로 같은 새로운 정책보다 기존의 CCT를 지속하는 방향으로 룰라 정부 사회정책의 방향이 재설정 되었다. 브라질의 응용경제연구원(Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas : IPEA)에서도 기존 CCT가 최선의 대안이란 결론을 내렸다<sup>258)</sup>.

② Bolsa Familia 정책의 수립과 수행체계<sup>259)</sup>

초기에는 대통령실 산하 불사 파밀리아국에서 주관하였으나, 2004년 초 신설 사회개발부(Ministerio do Desenvolvimento Social, MDS)로 이관되었다<sup>260)</sup>. Bolsa Escola와 유사하게 6~17세의 자녀를 둔 가정에서 자녀가 학교에 등록하고 최소 75%의 출석을 증명하면 일정액의 현금을 부모 중 여자에게 지원하는 것이다. 또한 보건 분야의 조건도 내걸어 6세 미만 유아의 예방접종, 출산전 건강검진과 산모의 건강검진 등을 요구하고 있다.

257) 본 프로그램을 수행하기 위한 특별 부서로 ‘식량안보 및 기아퇴치 특별부’(Special Ministry of food Security and Fight Against Hunger : MESA)가 설립됨.

258) 광재성, “룰라의 사회정책에 대한 소고”, KIEP, 2011/2, 1~5면.

259) 광재성, 위의 글, 5~8면.

260) 신설부처인 사회개발부는 Ministry of Social Assistance, Special Ministry of Food Security and Fight Against Hunger, Bolsa Familia Department를 합병하여 신설

< 시행초기의 지원제도 - 표 7 >

- 극빈가정 기본급여 68헤알 지원
- 15세까지의 자녀 1명당 22헤알로 최대 3명까지 지원하되, 자녀가 3명 이상일 경우 모든 자녀가 75% 출석해야 함(3명 아님)
- 16-17세 자녀 1명당 33헤알로 2명까지 지급
- 가정당 보조금은 최소 22헤알에서(1자녀를 둔 빈곤가정) 최대 200헤알까지 가능(3자녀와 16-17세 자녀 둘을 둔 극빈가정)

브라질은 공식적으로 빈곤선(Poverty line)을 두지 않고, 2004년부터는 공시된 최저임금과 인플레이션 지수 등을 바탕으로 지원금과 소득 기준을 조정하되, 경제지표들을 정확히 연동시키지 않고 대통령의 재량에 의해 최종 기준을 정하였다.

Bolsa Familia 정책은 중앙정부의 정책조정(분업)과 중앙-지방정부간의 협업이라는 매우 독특한 수행체계를 가지고 있다.

정책 및 감독기관은 사회개발부(MDS)로 Bolsa Familia 사무국(Secretaria Nacional de Renda de Cidadania : SENARC), 정보관리 및 평가국(Secretaria da Avaliação e Gestão da Informação : SAGI)이 있으며, SENARC는 또한, Bolsa Familia의 수혜가정에 다른 무상 사회보장 서비스를 연계해 종합적인 사회보장제도를 제공하기 위하여 설립된 부서로서, (1) 특정 취약계층에 지원되는 중앙정부의 사회보장제도를 감시하는 사회보장 감시국 (Secretaria Nacional de Assistência Social : SNAS)과 (2) 기아제로 사업을 관장하는 식량안보국(Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional : SESAN), (3) 타 정부기관 및 시민사회와의 협업과 제휴를 담당하는 조정 및 파트너십국(Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias : SAIP)과의 협업을 담당한다.

제4 장 중남미 지역의 현안 문제

지방자치단체가 사업의 집행기관으로 시정부는 사업 집행에 있어 실무 영역을 담당한다. 지방사업 운영조직을 정비하며, 잠재적인 수혜자의 등록을 담당하고, 보건 및 교육 조건의 실행을 감독하며 사업정보에 반영하는 업무 등을 맡는다. 주정부는 시정부에 기술지원 및 교육훈련 서비스를 제공하고 시정부와 더불어 기본서비스 집행역할도 담당하며 관할구역 내 등록 가정에 인증서류를 발행한다.

본 제도의 운영 대리기관(The Caixa Econômica Federal)으로 등록계정 관리 및 데이터베이스의 운영과 통합, 사회보장번호 부여, 기존에 운영하던 금융망을 활용한 현금직접지원 또는 사회보장전자카드의 운영사이며, 또한 전산망의 설계와 운영을 담당한다.

보건부와 교육부는 지원기관으로 지원조건인 교육 및 보건 분야의 시행 세칙을 정하고, 지자체 사업 운영 담당자들에 대한 교육과 관리 감독을 담당하고 결과를 MDS에 보고하는 역할을 시행한다.

다른 공공기관과 마찬가지로 감사원(General Controllers Office : CGU), 연장감사법원(Federal Audits Court, TCU), 검찰(Office of the Public Prosecutor : MP)의 감독과 감시를 받는다.

< Bolsa Familia 정책기능의 분권현황<sup>261)</sup> - 표 8 >

기 능	중앙부처 (Centralized)	지자체 (Decentralized)
관리(Menagement) 프로그램 전반 및 정책관리 지방정책 조정 및 관리	MDS	市정부, 州정부
수혜자 지정, 등록 시별쿼터의 지역배분	MDS	市정부 市정부

261) Lindert, Kathy and Anja Linder and Jason Hobbs and Benedicte de la Briere(2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Program : Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Social Protection Discussion Paper. No.0709. The World Bank



제 2 절 중남미 지역의 사회적 통합 노력에 관한 분석

기 능	중앙부처 (Centralized)	지자체 (Decentralized)
수혜등록가구 데이터 수집 지역별 데이터 관리 시별 등록 데이터 편집 국가 데이터 베이스 관리(Cadastro Unico) 수혜자격 결정 (가구의 적격성 여부) 데이터 베이스 재검토	Caixa Caixa MDS MDS, Caixa	
집행(Payments) 수혜자 명부 승인 및 월별 집행 전자 복지카드 배분 Caixa向 기금 이전 월별 복지비 집행 (전자복지카드 크레딧 충전) 기금집행 감독	MDS Caixa STN(Treasury) Caixa Caixa, MDS	
교육 조건이행 감독 학교출결시스템 감독 및 출결정책 설정 85% 출석관리 출결기록 출결 데이터 통합관리 감독 소프트웨어 개발 및 운영 출결 데이터 통합 및 보고 규정위반에 대한 판정	MEC  Caixa MEC MDS	수혜가정 교사 市정부
보건 조건이행감독 보건조건규정 위반여부 감독 보건조건 대상그룹 설정 수혜가정 방문 보건조건 조건이행여부 기록 (SISVAN 정보시스템)	보건부	0-7세영아, 산모 지역 보건 팀 지역 보건 팀 市 정부

제4 장 중남미 지역의 현안 문제

기 능	중앙부처 (Centralized)	지자체 (Decentralized)
지방단위 SISVAN 정보 통합 국가 SISVAN 통합 조건위반 처리결정	보건부 MDS	
무상 서비스 제공 불사파밀리아 수혜자 중 무상 서비스 우선대상선정	각 부처 (line ministries)	市정부, 州정부
모니터링 및 평가 프로그램 수행 모니터링 효과평가	MDS(SENARC), Caixa MDS(SAGI)	市, 州 조정관
감독(Oversight) 및 통제 내-외부 상호 통제(cross check), Cadastro Unico 입증 민원, 불평신고 조사  격월단위 랜덤샘플 감사 연례 재정감사 Cadastro Unico와 Bolsa Familia 집행평가 사회통제(Social Controls)	MDS  MDS, SFC/CGU Ministerio Publico SFC/CGU SFC/CGU TCU MDS(직통전화, 웹사이트)	MDS신고접수 후 市 정부 소관     市정부 SCC

3) Bolsa Familia 에 대한 평가<sup>262)</sup>

2003년-2010년간 극빈층의 연 소득이 8% 증가했는데, 같은 기간 브라질 상위층의 소득이 연간 1.5% 증가를 보인 것에 비하면 크게 증가한

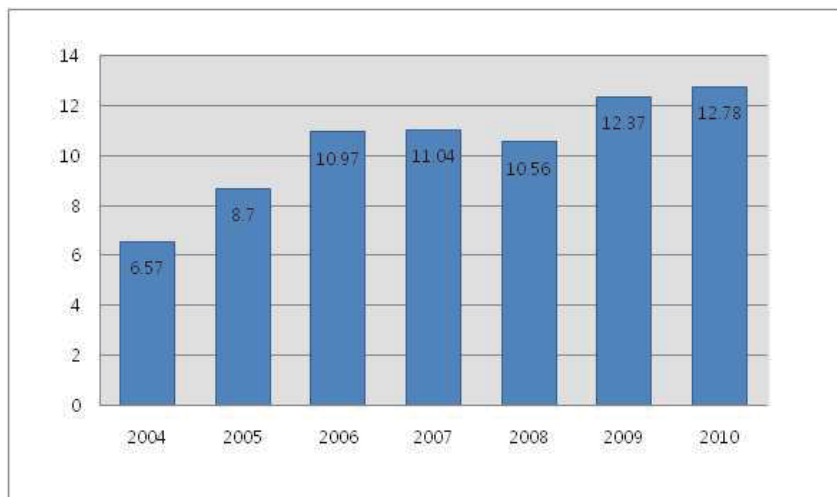
262) CCT 프로그램을 통한 사회정책의 효율성과 효과성에 대한 논의는 매우 활발하며 기획, 목표, 제도정착, 조건의 이행감독 여부 및 졸업요건(exit rule) 등으로 다양한 분야에서 논의되고 있음(Bastagli, F (2009) From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. Working Paper 60. Brazilia, Brazil: International Policy Centre for Inclusive Growth)

것이며, Bolsa Familia의 성과에 대한 평가는 매우 긍정적이다.

연방정부-주-시의 세단계로 구성된 수직적 정책라인의 구축에 성공하여 정책집행능력의 우수성을 상징하는 대표사례로 효율성에서 높은 평가를 받는다. 이와 관련하여 Fenwick(2009)는 시정부에 많은 권한을 이양하고, 시정부로부터의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 브라질의 연방주의가 ‘긍정적’으로 성숙 단계에 도달했음을 반영하는 증거라고 평가하였다.

< 2003 - 2010년, Bolsa Familia 정책 수혜규모의 확대 - 그림 12 >

(단위: 백만 가구)



<http://www.mds.gov.br/> Ministry of Social Development(MDS)

멕시코의 경우 사업평가 결과 및 각종 데이터가 비교적 잘 수집되어 정책의 설계와 운영에 반영되고 있는데 반해, Bolsa Familia는 이를 잘 반영하지 않은 경향이 있고 대신 홍보나 담론화에 주력하여 집행의 효율-효과성을 높이기 보다는 지나치게 정치적이라는 비판이 있다<sup>263)</sup>.

263) Fiszbein, Ariel and Norber Schady, Francisco H.G. Ferreira, and Margaret Grosh, and Nial Kelleher, and Pedro Olinto, and Emmanuel Skoufias(2009) CONDITIONAL

거시경제의 측면에서 볼 때, Bolsa Familia 프로그램의 규모 확대에도 불구하고 재정수입 대비 지출의 비중이 점차 감소한 것을 보이고, 그 원인으로는 브라질의 CCT 프로그램이 GDP 대비 일정비율로 연동되어 예산이 증액되므로 거시경제의 안정성을 해치지 않고 수행될 수 있기 때문이라고 보는 견해가 지배적이다<sup>264)</sup>.

또한 효과성을 따져볼 때, 교육분야에 대한 전형적인 비판은 Bolsa Familia 프로그램이 빈곤 감소에 기여한 건 인정하지만, 이것이 교육 경쟁력을 높였는 지에 대해선 의문이 제기된다. 즉, 룰라의 임기동안 브라질은 카르도소 정부 교육정책의 성과를 바탕으로 더욱 교육의 질적 수준을 높힐 수 있는 기회였으나 사회보장프로그램에 집중한 나머지 그 기회를 상실했다는 것이다. 빈곤퇴치 및 소득격차의 효과성에 대해서는 Bolsa Familia와 같은 CCT 프로그램은 시장을 왜곡할 위험이 없고 행정비용이 낮으며 수혜자에게 구매선택권을 주기 때문에, 현물보조(in-kind subsidy)와 비교하여 비용효과적인 면에서 일단 후한 평가를 받는 듯 하다<sup>265)</sup> 그러나 Fiszbein 외(2009)는 CCT 프로그램에 대한 전형적인 반대 의견을 개진하였다. 첫째, 빈곤은 (특히 최빈국에서는) 경제성장에 의해 가장 효과적으로 감축될 수 있으며, 둘째, 직접적인 현금지원은 수혜자의 도덕적 해이를 조장하여 자발적 실업을 유도하거나 인적자원에 대한 투자저하 등을 조장한다고 비판하였다. 즉, CCT를 통해 빈곤층을 직접 현금 보조하는 것 보다는 경제사회인프라 등 경제성장을 견인하는 투자를 통해 빈곤이 감축되어야 한다는 자유주의적 입장을 대변한 것이다.

---

CASH TRANSFERS : REDUCING PRESENT AND FUTURE POVERTY.A World Bank Policy Research Report / 광재성, 앞의 글, 9면.

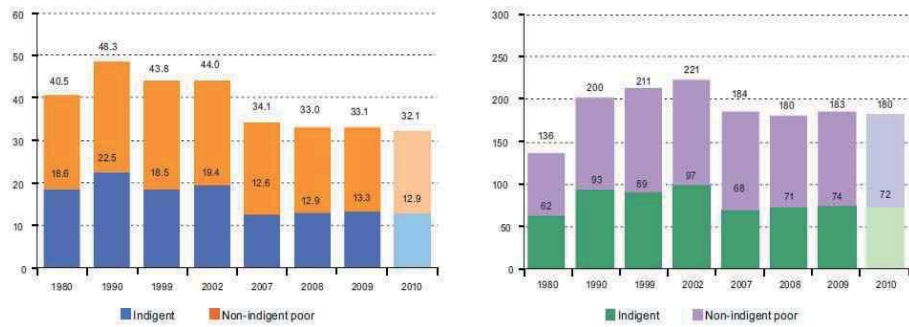
264) Klasen, Stephan(2009), Inequalities in Emerging Countries: Trends, Interpretations, and Implications for Development and Poverty Reduction. Intereconomics(Nov)

265) Lampietti, Julian A. Sean Michaels, Nicholas Magnan, Alex F. McCalla, Maurice Saade, and Nadim Khouri, 2011. A Strategic framework for improving food security in arab countries. FoodSecurity 3(-02-14)

그럼에도 불구하고, 단순한 시장논리에 소득 불균형과 빈곤문제 해결을 맡길 수 없고, 무엇보다 개발도상국의 공공재 및 인프라 투자와 같은 성장의 결실이 빈곤퇴치에 효율적이지 못한 시장의 실패(Market Failure) 가능성이 비추어 직접적인 소득지원(현금지원)을 통해 다른 방식보다 효과적으로 빈곤층을 지원할 수 있다면, 빈곤감축도 다른 공공 투자에 비해 더 효과적일 수도 있다는 긍정적 평가도 가능하다<sup>266)</sup>.

< 그림 13 >

Figure 1  
LATIN AMERICA: POVERTY AND INDIGENCE, 1980-2010<sup>a</sup>  
(Percentages and millions of persons)

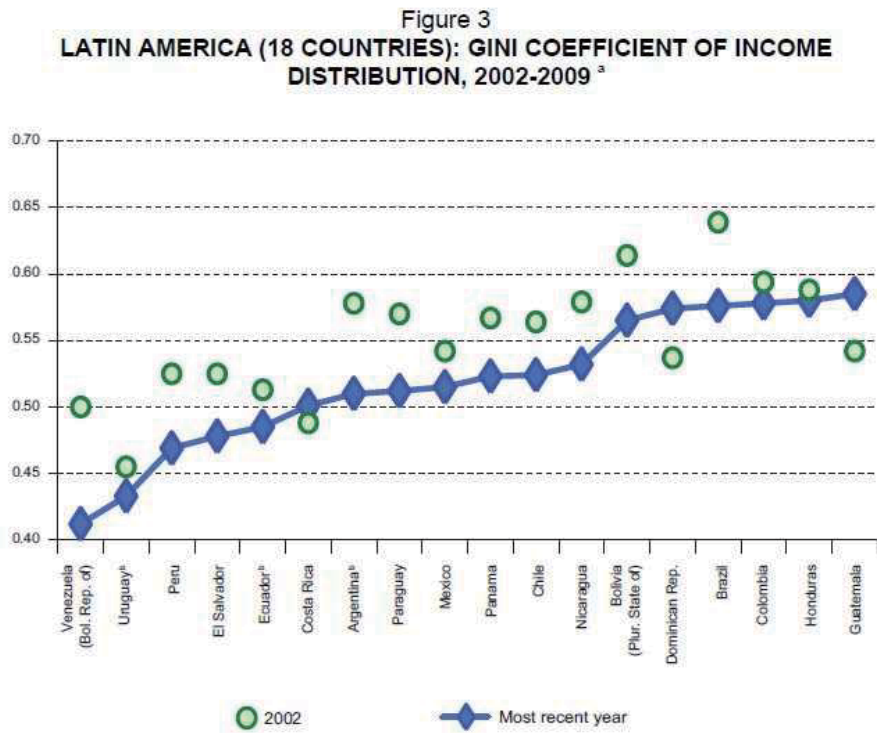


Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the relevant countries.

<sup>a</sup> Estimate for 18 countries of the region, plus Haiti. The figures above the bars are the percentage and total number of poor persons (indigent plus non-indigent poor).

266) 광재성, 앞의 글, 11~14면.

< 그림 14 >



## 2. 중남미의 젠더변화 및 사회적 소수자 보호 정책

### (1) 개 관

소수자 또는 소수자 집단에 대한 정의는 학자마다 다양하지만, 일반적으로 사회적 약자는(social minority), 육체적 문화적 특성 때문에 자신이 살고 있는 사회로부터의 차별적 대우를 받거나, 주류로부터의 배제되고, 기본권을 침해받고 사회적 이동을 제한당하거나 경우에 따라서는 집단적으로 배제되는 사람들을 의미한다. 최근 한국에서도 체류외국인의 증가, 성적소수자의 증가 등 사회적 소수자들이 증가하면

서 주류에서 배제된 소수자들의 사회적 통합이 시급한 정책과제로 떠오르고 있다. 이러한 시점에서 심각한 사회적 불평등과 다인종 다문화의 오랜 역사를 지닌 중남미지역의 사회적 소수자 정책의 특징과 발전과정을 검토해 보는 것은 의미가 있다고 판단된다.

중남미 지역은 유럽인들에게 발견되기 훨씬 이전부터인 2만 년 전부터 베링해협을 건너와 정착한 원주민들이 거주하고 있었고, 식민시대에는 대농장과 환금작물농장의 노동인력 확보를 목적으로 많은 아프리카 흑인들이 유입되었다. 이후 독립과 국가통합과정에서 이들 원주민들과 흑인들은 정치, 사회적으로 배제되었고, 19세기 산업화 과정에서 유럽으로부터 대량의 이민자들이 들어옴으로써 중남미 지역은 진정한 “melting pot”을 형성하게 되었다. 인종적 다양성은 오늘날까지도 다양한 출신, 사고방식, 존재양식에 영향을 미치고 있다. 이러한 특징은 예술, 종교, 언어, 철학, 정치 경제 등 모든 영역에 걸쳐 나타나고 있다.

중남미의 다문화주의는 역사적으로 원주민, 흑인, 혼혈, 농민, 여성, 주변부라는 “상대”를 부정하면서 발전해 왔다는 특징이 있다. 종족과 문화의 측면에서 이해되는 상대에 대한 부정은 신대륙 발견, 정복, 식민화, 기독교포교 시기를 통해서, 그리고 도시와 주변부 유럽과 중남미와의 관계 속에서 나타났다. 상대에 대한 부정은 또한 자신의 고유성을 다른 사회집단과의 상이성을 통해서 확인하려고 하는 과정으로도 나타나며, 이는 사회적 배제와 차별로 구체화된다.

최근 한국에서도 체류 외국인의 증가, 성적 소수자의 증가 등 사회적 소수자들이 증가하면서 주류에서 배제된 소수자들의 사회적 통합이 시급한 정책과제로 떠오르고 있는 시점에서 심각한 사회적 불평등과 다인종 다문화의 오랜 역사를 지닌 중남미 지역의 사회적 소수자 정책의 특징과 발전과정을 검토해 보는 것은 의미가 있다고 판단된다.

더불어 중남미 지역의 젠더변화의 특징과 사회적 소수자 보호 정책에 대한 변화를 통하여 중남미가 사회 통합을 위하여 소외된 자들을 위하여 구체적으로 어떠한 노력을 하는 지를 점검해 볼 수 있으며, 또한 이를 통해 중남미 사회 통합을 위하여 사회적 소수자를 껴안는 과정 중에 부족한 정책은 무엇인지, 앞으로 어떠한 전략적 접근이 필요한 지를 찾아낼 수 있으리라 생각된다.

## (2) 중남미의 인종적 소수자 보호정책 또는 다문화주의정책

### 1) 다문화주의적 특징과 소수종족의 고유성 인정

1990년대부터 중남미 지역의 많은 국가들은 헌법 개정을 통해 다문화주의적 특징과 소수종족의 고유성을 인정하였다. 구헌법에서는 국가의 다종족 그리고 다문화적 정체성을 거의 인정하지 않았다. 대부분의 경우 국가의 정체성은 혼혈에 기반해 있다. 중남미와 카리브지역에는 약 3300만 명에서 4천만 명에 달하는 원주민들이 400개 이상의 부족을 형성하여 고유의 언어와 사회조직 그리고 경제체제와 생산 모델을 구축하여 살고 있다. 페루(27%), 멕시코(26%), 과테말라(15%), 볼리비아(12%) 그리고 에콰도르(8%) 5개 국가에 전체 원주민 인구의 90%가 집중되어 있다. 그리고 흑인과 흑인혼혈 인구도 1억 5천만 명에 달하며, 브라질(50%), 콜롬비아(20%) 그리고 베네수엘라(10%)에 집중되어 있다. 이들은 백인중심의 사회에서 소외되어왔으며, 현재 경제적·사회적으로 가장 취약한 계층을 형성하고 있다.

1970년대 말부터 인종에 따른 사회경제적 불평등 문제에 대한 관심이 증가하면서 중남미지역 많은 국가들은 사회통합과 다문화를 촉진하여 새로운 성장에너지로 만들기 위해 다양한 법안과 이니셔티브, 협정 그리고 결의안과 같은 제도적 장치들을 마련하였다. 많은 국가들이 헌법개정을 통해 다종족 그리고 다문화주의를 표방하고 있으나,



그 정도는 시대와 국가에 따라 상이하게 나타난다. 비록 헌법개혁에 차이가 있지만, 공통적인 요소로서 국가의 다문화적 특징과 원주민의 공동체적 특징 인정, 원주민의 전통법의 인정, 원주민 공동체재산권 인정, 원주민 공동체의 원주민 언어의 공식적 지위 인정, 이중언어교육을 포함하고 있다. 헌법개정을 통한 소수민족의 권리와 다문화주의 인정은 소수민족에게 정체성을 확립하게 하여 새로운 네트워크를 구축하고 사회자본을 형성하고 토지소유권과 같은 생존의 문제들을 효율적으로 해결하여 소수민족의 경제사회적 조건과 지위향상 그리고 갈등의 평화적 해결에 기여하고 있다. 이와 같은 권리회복과정에서 국가기구와 제도의 설립은 통합과 조정과정에서 중요한 역할을 한다.

## 2) 주요국가별 정책 현황

### ① 브라질

브라질은 카르도주 대통령시기 “흑인 권리회복을 위한 그룹(GTI)” 창설된 이후부터 인종차별문제가 주요 문제로 부각되었다. 1996년 정부는 처음으로 아프리카후손들의 기회 평등을 위한 공공정책을 추진하였다. 카르도주 정부의 가장 대표적인 소수자보호정책은 학교프로그램과 교과서에서의 인종편견적인 접근과 고정관념을 삭제한 것이었다.

이 밖에도 공립대학에서 흑인들에 대한 입학쿼터제를 실시하였다. 이에 따라 리우 데 자네이루 공립대학은 입학정원의 최소 40%를 흑인과 혼혈학생에게 배정하였다. 이후 파울리스타대학(Unicamp)도 사회경제적 빈곤계층 학생에 대한 입학쿼터제를 실시하였다. 대부분의 혼혈과 흑인이 경제적으로 빈곤계층이었기 때문에 파울리스타대학 쿼터제 수혜자의 80%는 흑인과 혼혈학생이었다. 바이아연방대학(UFBA)에서도 카르도주정권시기 중산층과 하층 흑인 그리고 살바도르와 바이아 주<sup>267)</sup> 거주민에 대한 쿼터제를 실시하였다. 그 결과 흑인과 혼혈인

267) 흑인 비율이 높은 지역

학생 비율이 40%에서 2008년에는 70%로 증가하였다. 룰라정부시기 브라질리아국립대(UNB)는 브라질 연방대학 중에서는 처음으로 정원의 20%를 흑인에게 배정하는 소수자보호정책을 시행하였다. 브라질 최고명문대학인 상파울루대학(USP) 역시 UNB와 UFBA보다는 온건한 소수자보호정책을 실시하였다. 브라질 대학들의 소수자보호조치는 결국 소수자문제에 무관심했던 교육부의 소수자우대정책에 영향을 미쳤다.

룰라정부에 와서는 내각과 고등법원 그리고 군대에 흑인들이 포함됨으로써 소수자보호정책에 있어서 많은 진전이 이루어졌다. 그리고 2003년 11월 20일 흑인의 날 인종평등촉진정책을 전담하는 특별부서(Seppir)를 설치하였고 아프리카노예의 후손(킬롬보)들의 토지소유권을 인정하는 법령을 승인하였다.

## ② 콜롬비아

콜롬비아에서는 1991년 헌법과 1993년의 법률 70 또는 흑인법 시행 이후 흑인들을 위한 정책이 본격화 되었다. 이러한 제도들이 콜롬비아의 역사적 문제인 인종차별문제를 근본적으로 해결하지는 못했지만, 인종문제와 다문화주의를 원주민의 입장에서 접근하게 된 계기가 되었다. 특히 1991년 개정된 헌법에는 원주민공동체의 공동토지소유권, 원주민 관할권, 공적투자촉진과 개발 계획시행 등을 포함하고 있어 원주민 권리향상의 큰 전환점이 되었다.

20세기 전반에 걸쳐 시민권의 부재와 사회적 배제의 측면을 강조해 왔던 콜롬비아의 흑인운동은 90년대 들어와서는 소수민족과 문화적 측면을 강조하기 시작하였다. 콜롬비아의 흑인정책은 근본적으로 태평양연안지역의 공동토지 소유와 공동체에 대한 국내 또는 국제적 공공부문과 사적부문의 경제적 개입으로 부터의 자율성, 전국적으로 분포해 있는 다양한 흑인들의 전통문화 인정, 교육부 프로그램에서의 민족전통교육 인정 등 민족-토지권리 인정에 초점을 두고 진행되었다.

2004년 정부는 처음으로 “흑인을 위한 소수자보호정책 개념”을 언급하였고, 기반시설, 기초위생시설, 교육, 건강, 그리고 태평양연안지역 지원을 위한 계획을 수립하였다. 이 밖에도 흑인비율이 높은 시정부와 태평양연안지역에서의 벤처기업활동 지원과 고등교육을 위한 장학제도 프로그램을 운영하였다.

미국과 브라질과는 달리 콜롬비아의 소수민족 혹은 다문화정책은 태평양연안지역 등 특히 흑인들이 집중되어 있는 지역에 대한 사회간접시설과 사회적 투자를 통한 민족-토지 그리고 민족-문화의 측면에서 추진되었다. 이러한 이유로 전체 흑인의 45%가 거주하는 대도시와 27%가 거주하는 중소도시는 정부의 소수자보호프로그램으로부터 소외되었다. 정부의 흑인밀집지역에 대한 소수자 우대정책에도 불구하고, 정부의 투자부족과 제한으로 인해 기본적인 필요는 이후에도 크게 개선되지 않았다.

그러나 1993년 법률 70 시행 이후 민족-인종에 초점이 맞추어져 진행된 소수자보호정책의 결과 안데스 태평양 연안지역의 5백만 헥타르에 달하는 토지가 공동체토지 형식으로 인정되었다. 이와 같은 공동체소유권은 태평양 지역의 흑인농민들의 안정화를 위한 농업개혁을 촉진하였다. 최근에는 브라질 소수민족정책과 유사한 성격의 흑인과 원주민 학생들을 위한 대학입학 쿼터제도를 실시하고 있다. 1973년과 1997년 사이 그리고 2001년부터 하원에 흑인 대표를 위한 2개의 특별 의석을 배정하였고, 현재는 콜롬비아토지개혁기구(Incora), 광업부, 환경부 그리고 교육부와 같은 주요 부서에 흑인대표들이 참여하고 있다.

### ③ 볼리비아

볼리비아의 소수민족정책 역시 콜롬비아와 마찬가지로 원주민의 토지에 대한 권리에 기반하였다. 1996년 제정된 토지법(SNRA)에는 원주민의 요구가 수용되어 소유권 이전이 허용되지 않는 공동토지제도가

포함되었다. 그리고 1995년 헌법개정에 따라 원주민 공동체는 토지에 대한 권리뿐만 아니라 토지 내의 천연자원에 대한 이용 권리를 헌법에서 보장받게 되었다. 1995년에 개정된 헌법은 볼리비아의 다민족 그리고 다문화의 특징을 인정하고 원주민 공동체와 농민공동체가 자신들의 고유한 관습과 전통에 따라 분쟁을 해결하고 관리할 수 있는 권한을 부여하였다.

#### ④ 멕시코

멕시코의 이민법(Ley General de Población)에서는 다양한 종족의 결합, 외국인의 동화 그리고 육체적, 경제적 그리고 사회적 조건 향상을 통한 원주민집단의 국민생활 통합을 멕시코정책의 우선순위로 정하고 있다.

멕시코는 중남미에서는 최초로 국제노동기구(ILO)의 169협정을 비준한 국가이다. 그러나 1992년 헌법개정을 통해 멕시코혁명 이후 제정되었던 토지개혁법 27조를 수정하여 원주민공동체가 소유한 공동체인 에히도(ejido)를 해체하고 토지시장을 외국자본에 개방하였다. 원주민공동체의 반대에 직면한 정부는 국민연대프로그램(PRONASOL)을 추진하였으나 토지를 잃은 농민들의 분노는 1994년 차아빠스봉기로 정점을 이루었다. 이후 원주민문제는 멕시코정치的重要한 쟁점으로 부각되었다. 오아하카(Oaxaca)와 산루이스 포토시(San Luis Potosí)와 같이 원주민인구가 많은 주에서는 주정부 헌법을 개정하여 원주민의 권리와 문화를 수용하여 원주민 고유의 언어와 관습을 허용하였으나, 중앙정부의 개입으로 완전한 자율성을 갖지는 못하였다.

#### ⑤ 니카라과

헌법에서 원주민에 대한 가장 포괄적인 권리를 인정하고 있다. 제8조에서 니카라과 국민은 다종족임을 밝히고 있으며, 제11조에서는 스페인어를 국가의 공식언어로 하며, 대서양연안지역의 원주민공동체의

언어는 법에 따라 공식언어로 사용될 수도 있음을 명시하고 있다. 또한 대서양연안공동체는 국가통합의 틀 내에서 문화적정체성을 발전시키고 보존할 권리가 있으며, 그들의 전통에 따라 지역문제를 해결하고 사회조직을 구성할 권리가 있음을 인정하였다. 그리고 대서양연안공동체에 대해서는 공동체 토지소유권을 인정하였으며, 공동체 땅의 산림과 물의 사용과 이익을 인정하였다. 니카라과헌법은 원주민의 문화적 기여에 대해서 매우 긍정적인 견해를 표방하고 있으며, 원주민의 고유언어와 문화의 자유로운 표현과 보존을 보장해 주고 있다. 1987년 산디니스타정권 하에서 다양한 법률제정을 통해서 대서양연안 지역에 대해 일부 자율성을 부여하였고, 백인흑인혼혈과 다양한 원주민 집단의 종족 권리를 인정하였다.

#### ⑥ 중남미 기타 국가들

온두라스는 1982년 헌법을 통해서 아프리카후손들과 원주민흑인혼혈에게 원주민과 동등한 권리를 부여하였다. 또한, 과테말라는 원주민 흑인혼혈인의 정체성을 인정하고 이들에게 원주민 집단과 동등한 권리를 부여하였다.

에콰도르는 1996년 종족문제 관련 부(ministry)를 창설하고 원주민과 동등하게 흑인공동체를 대우하였으며, 1998년 헌법개정을 통해서 원주민과 흑인에 대한 15가지의 권리를 부여하였다. 페루에서는 1976년 법령 21156을 통해서 케추아어를 스페인어와 동등한 공식언어로 인정하였다. 1997년 차별반대법 26772를 제정하였다. 이후 2000년에 차별행위반대법 27270이 제정되었고, 2005년에는 최고법령 제 065 아마존 부족과 페루흑인 발전을 위한 국가기구법을 제정하였다. 그리고 2006년에는 법률 28761을 통해 페루흑인문화의 날을 제정하였다.

아르헨티나에는 35만명의 원주민 부족들이 살고 있다. 국가건설 당시 대대적인 원주민학살정책으로 비난을 받았다. 현재는 원주민공동

체의 개발 촉진, 문화 지원, 토지와 경제 복원을 위한원주민 정책을 실시하고 있다.

### (3) 중남미의 여성의 권리 보호를 위한 정책

#### 1) 여성의 출산과 성에 대한 권리 : 세계에서 가장 제한적인 낙태법

중남미지역은 세계에서 가장 제한적인 낙태법을 가지고 있다. 최근 국제인권단체들은 여성의 인권과 건강을 위해 안전하고 합법적으로 낙태시술을 받을 수 있도록 중남미지역 국가이 법을 개정할 것을 압박하고 있다. 1995년 제 4차 베이징 세계여성회의의 행동강령에서는 낙태를 불법화한 조항의 재검토를 촉구하였고, 라틴아메리카경제위원회(ECLA) 역시 모자사망률과 위험한 낙태시술과의 상관관계를 인정하였고 여성의 성과 출산의 권리를 인정하는 틀 내에서 여성을 위한 보건정책을 수립할 것을 회원국들에게 권고하였다. 그러나 현재까지도 일부 소수의 국가를 제외하고는 중남미지역의 낙태법에는 근본적인 변화가 없다. 중남미지역에서는 유일하게 푸에르토리코(조건없이)와 쿠바(조건적)만이 낙태를 합법적으로 허용하고 있다.

중남미에서의 낙태법은 식민국가 법의 영향을 받았다. 중남미의 주류를 형성하였던 가톨릭교회와 보수집단들의 강한 영향력으로 인해 여성의 성과 출산에 대한 권리를 인정하지 않았다. 70-80년대 여성의 권리신장이 이루어지면서 가족계획에 대한 여성의 권한은 증가하였으나, 교회의 영향으로 인해 낙태는 여전히 불법화 되었다. 최근 각 국가의 사법부는 낙태를 허용하는 문제를 진지하게 논의할 때가 되었다고 주장하기 시작했고 낙태의 문제를 종교적 가치관이 아닌 여성의 권리와 건강적 측면에서 고려해야 한다는 목소리가 높아지고 있지만, 가톨릭 교회의 영향력이 막강한 중남미에서는 낙태문제를 가톨릭의 권위에 대한 중대한 도전으로 받아들이고 있기 때문에 변화가 쉽지 않다.

중남미 국가들의 입법의 형태를 살펴보면, 푸에르토리코는 낙태가 어떠한 제한이나 조건 없이 합법화된 중남미에서는 유일한 국가이다. 1973년부터 푸에르토리코의 어떠한 여성도(미성연자포함)의사와의 상담을 통해 낙태시술을 받을 수 있으며, 임신개월수에 제한을 받지 않는다. 쿠바는 1965년부터 낙태는 합법적으로 이루어졌으나, 임신 10주부터의 낙태는 건강상의 문제가 있을 때에만 허용된다. 또한 2008년부터 우루과이에서의 임신 12주내의 낙태가 합법화 되었다. 멕시코의 경우는 일부 주정부에서만 낙태를 합법적으로 허용하고 있다(31개 주 가운데 18개 주에서는 불법). 멕시코시티는 2007년 임신 12주 이전까지의 낙태를 합법화 하였다. 낙태를 불법화 한 주 정부들 중에서도 강간으로 인한 임신, 산모의 생명위험, 유산, 태아의 유전적 이상 혹은 기형 등으로 인한 낙태시술은 합법화 하고 있다. 브라질과 페루도 낙태는 법으로 금지되어 있으며, 다만 강간으로 인한 임신이나 산모의 생명에 치명적인 위험이 있을 경우에만 허용된다. 브라질의 경우 최근 태아의 무뇌증 경우에 대한 낙태의 합법화를 모색하고 있다.

아르헨티나의 경우, 낙태는 법으로 금지되어 있으며, 다만 산모의 생명에 치명적인 위험이 있을 경우 혹은 정신적 장애를 가진 여성의 강간으로 임신했을 경우에만 허용된다. 또한 콜롬비아는 낙태는 법으로 금지되어 있으며, 다만 강간으로 인한 임신, 산모생명의 위험, 태아의 이상이나 기형일 경우 합법적으로 허용된다. 과테말라, 니카라과, 온두라스, 에콰도르, 칠레, 파라과이 도미니카공화국의 경우는 산모의 생명위험 혹은 태아의 기형에만 합법적인 낙태를 허용하고 있다. 그리고 칠레의 경우 2007년 바첼렛대통령이 사후피임약(morning after pill) 법령을 승인하였으나, 2008년 헌법재판소가 약품의 판매와 배급을 금지함으로써 무용화 되었다.

## 2) 젠더평등 현황

여성의 기본적인 요구를 가시화하고 여성평등을 이루기 위해서는 여성문제를 전담하는 정부기구 또는 제도의 창설이 무엇보다도 중요하다. 라틴아메리카의 주요 국가에서는 1976년 멕시코에서 개최된 제1회 세계 여성회의 이후 여성정책과 프로그램을 조직하고 관리하는 국가기구를 설립하였다<sup>268</sup>).

여성평등을 효율적으로 달성하기 위해서는 여성평등을 주장하는 행위자들 즉 여성운동, 관련당국, 여성관료, 여성정치인, NGO, 페미니스트들 간의 연합을 강화하는 노력이 필요하다. 현재 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 멕시코, 파나마, 파라과이, 페루, 도미니카공화국에는 여성평등을 위한 기구 또는 제도가 구축되어 있으며, 이는 기회평등계획(plan de igualdad de oportunidad)과 같은 여성평등프로그램의 이행에 있어서 주목할 만한 진전을 가져왔다.

중남미지역의 많은 국가들은 비교적 일찍 유엔여성차별철폐협약(CEDAW)을 비준하였으며, 여성과 남성의 임금평등, 고용과 직업의 차별, 작업장에서의 여성불평등성으로 인한 차별에 대한 ILO의 협약을 비준하였으며, 다양한 차별행위 철폐를 위해 법을 개혁하였다. 세계여성평등순위에서 트리니다드토바고가 21위를 차지하여 중남미국가들 가운데에서는 순위가 가장 높으며, 쿠바가 24위, 코스타리카가 28위 아르헨티나가 29위 니카라과가 30위 순이다. 반면 과테말라는 109위로 최하위권이며, 브라질 85위, 엘살바도르 90위 그리고 멕시코가 91위로 하위권을 기록했다. 한국이 100위인 것을 감안한다면 중남미지역의 여성평등은 상당히 진전된 상태라고 볼 수 있다.

268) 아르헨티나: 여성국가위원회(Consejo Nacional de la Mujer), 브라질: 여성디렉토리 국가위원회(conselho Nacional dos Direitos da Mulher), 칠레: 여성국가서비스(Servicio Nacional de la Mujer), 파라과이: 여성처(Secretaría de la Mujer), 우루과이: 여성가족국가기구(Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer).



### 3) 여성의 정치대표성

국제의회연합(Inter-Parliamentary Union)에서 집계한 자료에 따르면 2008년 현재 전 세계 의회(단원 혹은 하원)에서 활동하고 있는 여성의 원들은 총 6,888명으로 전체 의원의 18.5%에 해당 된다. 여성의 정치대표성은 꾸준히 상승하고 있지만, 그 진행 속도는 매우 느리며, 여성이 전 세계 인구의 50% 이상을 차지하고 있다는 점을 감안한다면 여성의 대표성은 매우 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 최근 중남미 지역의 여성의 정치대표성은 매우 놀라운 진전을 보이고 있다. 최근 중남미지역 국가들의 대통령 선거와 의회선거에서 많은 여성후보자들이 높은 지지를 받고 있으며, 현재 아르헨티나(Cristina Fernández), 코스타리카(Laura Chinchilla), 그리고 브라질(Dilma Rousseff)에서는 여성이 대통령직을 수행하고 있으며, 특히 아르헨티나의 크리스티나는 지난 10월 23일 53% 높은 지지율로 재선에 성공함으로써 중남미 최초의 여성재선대통령이 되었다.

중남미지역에서 나타나고 있는 여성의 높은 정치대표성은 여성할당제의 영향을 크게 받고 있다. 현재 여성의 정치대표성이 높은 상위 30%의 국가들 중에서 80% 이상의 국가들이 할당제를 적용하고 있다. 일반적으로 할당제는 여성의 의사결정과정 참여와 접근을 전통적으로 방해해 왔던 정치, 경제, 사회적 성차별로 인한 여성차별을 폐지하고 정치·경제·교육·고용 등 사회의 각 부문에서 채용이나 승진 시 일정한 비율을 여성에게 할당하여 보이지 않는 진입장벽을 없애기 위한 소수자보호정책(Affirmative action)의 일환이다. 특히 할당제 법을 시행하고 있는 아르헨티나, 코스타리카, 콜롬비아, 도미니카공화국, 파나마, 우루과이 그리고 베네수엘라 등에서 단기간에 매우 성공적인 결과가 도출되면서 여성의 정치참여확대를 위한 제도적 장치로서 여성할당제법의 중요성이 강조되고 있다.

여성의 정치대표성은 할당제가 적용되는 의회뿐만 아니라, 정부내각 구성에 있어서도 의미 있는 성과를 이루었다. 중남미지역 15개 국가의 지난 마지막 3번의 대통령임기 동안의 장관급여성의 비율은 12.5%- 27%로 2배 이상 증가하였다. 특히 여성장관은 주로 사회관련 부처에 분포되어 있었으며, 정치와 경제관련 부처에는 비율이 낮았다. 그러나 최근에는 아르헨티나 칠레 콜롬비아 에콰도르에서 여성이 국방부 장관직에 임명됨으로써 과거 사회영역에만 머물러 있었던 여성 장관직이 점차 영역을 다변화/확대하고 있음을 알 수 있다.

중남미지역 선출직과 임명직에서의 여성의 대표성 증가는 여성의 지위와 권리를 향상하고 불평등을 극복하기 위한 법을 제정하고, 개선하고 그리고 효율적 전략을 발전시키기 위해 폭넓은 정치적 연합을 만들고 강화해 온 조직화된 여성들의 끈질긴 노력의 결실이라고 할 수 있다.

#### (4) 중남미의 성적 다양성과 성적 소수자정책

일부 중남미 국가들의 경우 군복무와 직장 내에서의 승진 그리고 정당가입에 있어서 성적소수자의 차별을 금지하는 법안을 제정하였다. 식민지 이전시대에 중남미지역 원주민부족은 매우 개방된 성개념과 성적 취향을 가지고 있었다. 따라서 일부부족들에게 있어서 동성애자는 경멸의 대상이기 보다는 특별한 존재였으며, 편견의 대상이 아니었다. 그러나 유럽식민지 이후 기독교로 개종하고 유럽의 정치, 사회, 문화 그리고 종교적 체제로 전환하면서 동성애혐오증이 정착되었고 동성애자들은 경멸의 대상이 되었다. 가톨릭교회는 동성애를 도덕적 원죄로 여겼고, 많은 동성애 원주민들은 유럽정복자들에 의해서 죽음을 당했다.

지난 2010년 7월 중남미 국가들 가운데에서는 최초로 아르헨티나가 동성결혼을 합법화하면서, 성적소수자의 권리에 대한 관심이 급증하

였다. 중남미 지역에서의 LGBT(레즈비언(Lesbian), 게이(Gay), 양성애자(Bisexual), 성전환자(Transgender))와 관련된 입법은 국가마다 매우 상이하다. 가톨릭의 영향이 크기 때문에 남성 중심적이고 동성애혐오적인 사회적 분위기를 가지고 있지만, LGBT 관련 법률제정에 있어서는 상당히 진보적인 측면을 보여주고 있다.

가장 진보적인 입장을 취하고 있는 아르헨티나에서는 1976-83년 동성애가 법으로 금지되었던 시절도 있었지만, 2010년 7월 중남미 지역에서는 처음으로 동성간 결혼이 합법화 되었다. 2003년 부에노스아이레스 시는 중남미 국가들 중에서는 처음으로 시민간 결합(civil union)을 합법화 하였다. 이후 코르도바, 차코, 네우켄, 멘도사, 라팜파 주에서 시민간 결합을 승인하였으며, 2008년에는 동성애자의 권리의 평등을 보장하는 법률을 제정하였다.

전국적인 차원은 아니지만, 멕시코시티의 경우도 동성간 결혼을 합법적으로 인정하고 있다. 브라질, 콜롬비아, 에콰도르, 멕시코 그리고 우루과이에서 시민간 결합을 합법적으로 인정하고 있으며, 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 우루과이에서는 입양도 허용하고 있다. 칠레의 경우 동성애의 허용기준을 18세 이상으로 그리고 파라과이의 경우 16세 이상으로 제한하고 있다.

### 3. 중남미의 부패척결과 사회안전망 확보

#### (1) 개 관

중남미 국가는 전반적으로 “형식적인 법치주의”는 존재하는데, 실질적 법치주의”는 아직 완전히 자리 잡지 못하고 있다고 할 수 있다. 헌법, 법률, 행정명령 등을 비롯한 많은 법규들이 정비되어 있으나, 문제는 과연 이 법규범들이 어떻게 공정하고 정의롭게 적용되고 있는 점이다.

국제 투명성 기구(Transparency International : TI)가 2009년 11월 발표한 국가별 부패지수(Corruption Perceptions Index : CPI)를 보면, 뉴질랜드가 1위, 소말리아가 180위로 꼴찌를 기록하고 있고, 대한민국은 39위, 멕시코는 89위, 콜롬비아와 페루는 동일하게 75위로 나타나 있어 중남미 국가의 심각한 부패정도를 짐작할 수 있다. 이는 법을 “제정”하는 입법부, 법을 “집행”하는 행정부, 또한 법을 “적용”하는 사법부에 이르기까지 총체적인 부패의 가능성을 보여주는 지표이다. 소위 부패가 심한 나라에서는 “되는 것도 없고, 안되는 것도 없다”라는 역설적 표현을 자주 사용한다. 그 만큼 사업을 영위해 나감에 있어서 예측가능성 보다 불확실성으로 인한 위험 부담이 높다는 점이다.

중남미는 1980년대와 1990년대 독재정권에서 민주주의로 변화하면서 라틴 아메리카 정책의 가장 두드러진 특징은 정부 윤리와 투명성이 시급하다는 것이다. 사회의 핵심 문제임에도 이전엔 쉬쉬하고 넘어가거나 감춰왔던 부패가 1990대에는 지역 공청회의 주제가 되었다. 정부와 민간 수준 모두에서 부패에 대항하는 것은 많은 관심을 받고 있다. 그러나 이러한 관심에도 불구하고 지역에 공권 부패가 끈질기게 남아 있음을 보여준다.

세계은행이 2007년 7월에 발표한 2006 세계 거버넌스 지표에서 라틴아메리카의 오직 4개국(칠레, 우루과이, 코스타리카, 그리고 엘살바도르)만이 국가 “부패 조정” 순위의 상위 절반에 포함되며 5개의 국가(에콰도르, 니카라과, 온두라스, 파라과이와 베네수엘라)는 하위 사분위수에 포함되어 있었다. 국제 투명성기구의 2006 부패 지각 지표에서는 오직 칠레와 우루과이만 5.0 이상의 점수를 얻었고 (1에서 10까지의 범위에서 10이 가장 부패가 적은 것이다) 7개의 국가는 3.0 이하의 점수를 얻는, 더 비관적인 모습을 보였다.

경찰 부패는 지역의 많은 부분에서 준법 집행 능력을 떨어뜨리고 국가를 범죄적 요소와 국제 테러리즘에 취약하게 하며 법제 행정직의 투명성 부족은 해외와 국내 투자를 약화시킨다. 공권 부패에 대한 대

항이 라틴아메리카에서 민주화 정부를 강화시키는 핵심 변수로 떠오르면서 CSIS 아메리카 정책은 2007년 7월 10일 회담을 열어 진보 정도와 전진을 방해하는 장애, 라틴 아메리카 정부 윤리와 투명성을 높일 수 있는 기구들을 살펴보았다.<sup>269)</sup>

부패가 지역 정부와 민주주의의 주요 과제로 남아 있으며, 민주주의는 “손상되기 쉽지만 위협에 처하진 않았다”고 보이며, 칠레와 코스타리카 그리고 우루과이를 비롯한 라틴 아메리카 국가들에서 반 부패와 다른 주요 정부 카테고리에서 높은 점수를 얻는 중요한 변화가 있었지만 정부의 유효성이나 규제력 자질, 관리 조달 역할과 시행, 책임, 법의 역할과 부패 조정에서 증진이 없었다. 부패와 싸우는데 있어 특별한 무기는 없으며 그 대신에 기업 재구성에 있어 진보되고 있는지 평가하기 위한 조심스러운 모니터링 노력을 포함한 통합적이고 다면적인 접근이 필요하고, 민간 부문에서는 수요 중시 정책의 책임에서 시민 사회와 언론은 필수요소이다.

규정 이행 여부에 대해 강력하고 관리 가능한 법이 있어도 실행되지 않는 국가가 있으며, 특정 위원회가 성공적으로 부패에 대항하고 있는 가에 대해 특정 기관이 부패와 싸우기 위해 만들어 지면 그들은 스스로 엘리트 캡처(elite capture)의 희생양이 되며, 규제력을 지닌 정부 기관을 “작은 여러 개로 나뉘” 조사와 균형을 맞추는 것을 약화시키기 보단 현존하는 기관을 강화시키는 것이 낫다고 한다.

## (2) 중남미의 부패현황 평가 결과

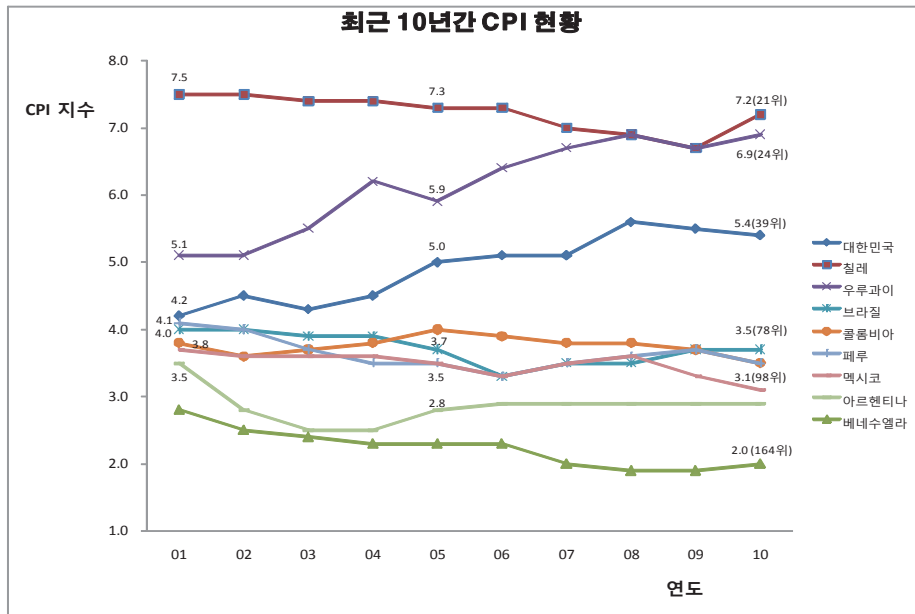
### 1) 중남미국가의 부패인식지수(CPI,Corruption Perceptions Index) 추이

국제투명성기구(TI, Transparency International)는 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하여 ‘95년부터

269) Peter Deshazo(2007, September), “Anticorruption Efforts in Latin America”, Policy Papers on the Americas Volume XVIII, Study 2, CSIS AMERICAS PROGRAM

매년 국가별 부패인식지수(CPI)<sup>270</sup>를 발표해오고 있는데, 2010년 10월 발표결과(세계 178개국) 중남미국가의 경우 소국 바베이도스(7.8점, 17위)를 제외하고는 칠레가 7.2점(21위)으로 가장 높게 평가되었으며, 우루과이는 6.9점으로 24위를 나타내었다. 칠레는 2001년 이후 완만하게 하락추세에 있었으나 '09년 6.7점(25위)에서 '10년도 7.2점으로 급격히 상승, 우루과이는 전반적으로 상승추세를 보였고, 베네수엘라, 아르헨티나는 지난 10여년 간 국가청렴도 상승 없이 전반적으로 하락 또는 답보상태에 있으며, 멕시코와 페루 등은 '06년 이후 상승추세를 나타내다가 최근 들어 하락 추세를 보이고 있다.

< 그림 15 >



270) 부패인식조사는 여러 국제평가기관에서 실시한 국내외 기업인 대상 부패관련 설문조사 결과와 국가분석전문가의 전문가평가 결과를 집계하여 발표

## 2) WEF(World Economic Forum, 세계경제포럼) 국가경쟁력 지수

### ① 조사개요

세계경제포럼은 1979년부터 국가경쟁력 평가를 시작해 1989년부터는 IMD(International Institute for Management Development, 국제경영개발대학원)와 공동으로 연구를 진행하고 있으며, 1996년부터 다시 독립적으로 ‘세계경쟁력 보고서’(Global Competitiveness Report, GCR)을 발간하였다. 세계 142개국을 대상으로 조사한 국가경쟁력지수를 2011년 9월 발표한 바에 따르면, 평가방식은 기본요인, 효율성증진, 기업혁신 및 성숙도 등 3대 분야 11개 항목에 대해 통계자료와 설문조사를 활용, 종합적인 국가별 경쟁력 지수를 발표하였으며, 부패와 관련된 세부 항목은 ‘기본요인’ 분야의 ‘제도’ 부분의 설문조사결과이고, 설문대상자는 조사대상국에 거주하는 중간관리자급 이상의 기업인이다.

### ② 조사결과

칠레와 우루과이를 제외하고는 중남미 국가 대부분이 부패로 인한 공적자금 유용과 정치인에 대한 신뢰도 부족이 매우 만연해 있는 것으로 나타났으며, 특히, 아르헨티나, 베네수엘라는 전체 조사대상국 142개국 중 최하위권으로 평가되었다.

부패인식지수(CPI) 산출에 반영되는 ‘비공식적 추가비용 및 뇌물(수출입, 공공서비스, 조세, 공공계약, 재판 등)’ 부문에서도 칠레와 우루과이를 제외하고, 브라질(61위)·멕시코(91위)·아르헨티나(113위)·베네수엘라(131위)등 국가들이 전체 평균보다 낮게 나타났다. 또한 페루(119위), 아르헨티나(124위), 베네수엘라(142위) 등 국가들이 사법부의 독립성이 낮은 것으로 평가되었다.

연고·정실주의 또한 중남미국가 중에서는 아르헨티나(139위), 베네수엘라(136위) 등이 특히 심한 것으로 평가되었으며, 칠레는 중남미국

가중 상대적으로 정부지출이 비교적 효율적인 것으로 평가되었고, 브라질, 아르헨티나, 베네수엘라 등은 정부지출 부문에서 낭비가 큰 것으로 나타났다. 기업활동과 관련하여 정부규제로 인한 부담 또한 칠레를 제외한 중남미국가 대부분이 심한 것으로 평가되었으며, 특히, 브라질의 경우 정부규제로 인한 기업부담이 아르헨티나, 베네수엘라보다 큰 것으로 평가되었다.

분쟁해결과 관련하여 칠레, 우루과이를 제외한 중남미국가들의 법률구조가 효율적이지 못한 것으로 나타났으며, 베네수엘라와 아르헨티나를 제외하고는 중남미 국가들의 규제개혁과 관련한 법률구조가 한국보다 효율적인 것으로 나타났다. 정책결정의 투명성 부문에서 아르헨티나(132위)와 베네수엘라(139위)를 제외하고 칠레와 우루과이는 정부정책결정의 투명성이 142개국 중 최상위권으로 나타났으며, 브라질, 콜롬비아, 페루, 멕시코 등 국가들은 정책결정의 투명성이 전체 평균과 유사하게 나타났다.

중남미국가 중에는 칠레가 경찰서비스에 대한 신뢰도가 매우 높은 것으로 나타난 가운데, 멕시코, 아르헨티나, 베네수엘라 등 국가들은 경찰서비스의 신뢰도가 낮게 평가되었으며, 자국내 기업들의 윤리적 행위에 대해 칠레, 우루과이 등은 세계 다른 나라의 기업들에 비해 윤리적이라고 평가했으나, 브라질, 콜롬비아, 페루, 멕시코 등 4개 국가는 유사한 수준으로 낮게 평가되었다.

회계감사, 보고기준 부문에 대해 칠레, 브라질 등이 전체 평균보다 강한 것으로 나타났으나, 아르헨티나, 베네수엘라 등 국가는 중남미 국가중에서도 이 부분이 매우 취약한 것으로 평가되었다.

기업지배구조와 관련하여 투자자나 이사회가 어느 정도 영향력을 미칠 수 있는가에 대한 설문에서 칠레(23위), 브라질(49위), 콜롬비아(66위), 페루(51위) 등 중남미 국가들은 전체평균보다 높게 기업지배가 효율적이라고 응답하였고, 아르헨티나(110위), 베네수엘라(125위) 등은 한국(119위)과 유사한 수준으로 '기업지배의 효율성'을 평가하였다.



### 3) GCB(Global Corruption Barometer 2010, TI) 발표 결과

#### ① 조사개요

국제투명성기구(TI, Transparency International)는 부패에 대한 일반국민들의 인식과 경험을 측정하는 조사결과인 세계부패바로미터(GCB) 조사결과를 2003년 이후 7번째로 지난 2010년 12월 발표하였으며, GCB는 ‘공공부문에 한정하여 기업인, 전문가 인식수준을 측정하는 부패인식지수(CPI)’의 보완지표로서 개발되어, 일반국민을 대상으로 사회 각 분야에 대한 부패인식을 폭넓게 조사하여 결과를 발표하고 있으며, 국가별 순위는 산정하지 않고 있다. 2010년 조사의 경우 86개국별 성인남녀 1,000여명(소국의 경우 500여명)씩 총 91,781명을 대상으로 면접조사하여 결과를 발표하였다.

#### ② 발표결과

최근 3년간 조사대상국의 부패수준이 어떻게 변했는지에 대한 설문에서 전체 86개국 평균 14%가 ‘줄었다’, 58%가 ‘늘었다’고 응답하였고, 분석대상 중남미 국가 모두 지난 3년간 부패가 증가했다는 응답비율이 월등히 높게 나타났으며, 특히 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 페루, 베네수엘라 등 국가들의 부정적 응답비율이 높게 나타났다.

< 표 9 - (%) >

구 분	줄었다	비슷했다	증가했다
전체평균	14	30	58
아르헨티나	8	30	62
볼리비아	20	34	46
브라질	9	27	64
칠 레	9	39	53

제4 장 중남미 지역의 현안 문제

구 분	줄었다	비슷했다	증가했다
콜롬비아	20	24	56
엘살바도르	18	34	48
멕시코	7	18	75
페루	9	12	79
베네수엘라	7	7	86

사회분야별 부패수준에 대한 인식조사에서 분야별 분석시 중남미 국가들은 기업(민간), 언론, NGO, 종교단체, 교육 등 분야에서 대부분 국가들이 전체평균 수준보다 청렴한 것으로 나타났다. 다만, 엘살바도르, 멕시코 등 국가는 정당분야가 상대적으로 부패해 있고, 페루는 의회, 멕시코, 베네수엘라는 경찰, 엘살바도르, 멕시코는 공공서비스, 멕시코, 페루는 사법, 페루, 베네수엘라 등은 군대분야가 상대적으로 부패한 것으로 나타났다.

< 표 10 >

구 분	정당	의회	경찰	기업/ 민간	언론	공공 서비스	사법	NGO	종교 단체	군대	교육
전체평균	4.2	3.7	3.7	3.4	3.2	3.7	3.3	2.9	3.3	2.8	3.1
아르헨티나	4.1	3.9	3.8	3.2	3.0	4.0	3.7	2.4	2.7	2.9	2.5
볼리비아	4.2	3.8	4.1	3.5	3.3	4.1	4.3	2.8	2.3	3.3	2.6
브라질	4.1	4.1	3.8	3.0	2.7	3.1	3.2	2.5	2.5	2.4	2.5
칠레	4.0	3.7	3.1	3.4	2.7	3.6	3.6	2.9	3.0	2.8	3.0
콜롬비아	4.2	4.2	4.0	2.9	2.7	4.0	3.8	2.6	2.8	3.4	2.5

제 2 절 중남미 지역의 사회적 통합 노력에 관한 분석

구 분	정당	의회	경찰	기업/ 민간	언론	공공 서비스	사법	NGO	종교 단체	군대	교육
엘살바도르	4.4	3.8	4.3	2.3	2.4	4.2	4.1	2.2	2.5	2.6	2.6
멕시코	4.4	4.2	4.4	3.3	3.2	4.2	4.3	3.0	3.0	2.9	2.9
페루	4.2	4.3	3.9	2.9	2.9	4.0	4.4	2.7	2.4	3.4	3.1
베네수엘라	4.0	4.0	4.4	3.1	2.3	3.8	4.1	2.3	2.3	3.5	2.7

(1점 매우칭럽, 5점 매우부패)

지난 1년 동안 교육, 관세, 경찰, 토지, 조세, 인허가 등 9개 공공서비스 분야에서 뇌물을 제공한 경험률은 전체 국가 평균 25%로 나타났으며, 중남미국가의 경우 브라질(4%), 아르헨티나(12%)를 제외한 대부분 국가들이 20~30%의 경험률을 나타내었다.

< 표 11 - (%) >

구 분	전체 평균	아르 헨티나	볼리 비아	브라질	칠 레	콜롬 비아	엘살 바도르	멕시코	페 루	베네 수엘라
경험률	25	12	30	4	21	24	31	31	22	20

정부의 부패척결 활동에 대해 전체국가의 평균은 50%가 비효과적이라고 응답했으며 효과적이라고 응답한 비율은 29%로 나타났으며, 중남미국가 중에서는 대부분 국가들의 반부패활동이 비효과적이라고 응답한 가운데 볼리비아(47%), 칠레(38%) 등이 효과적이라고 응답한 비율이 높게 나타났다. 반면, 아르헨티나(77%), 페루(85%) 등은 비효과적이라고 응답한 비율이 훨씬 높게 나타났다.

< 표 12 - (%) >

국 가	비효과적	그저그렇다	효과적
전체평균	50	21	29
아르헨티나	77	11	12
볼리비아	27	26	47
브라질	54	17	29
칠 레	33	28	38
콜롬비아	46	20	35
엘살바도르	32	53	15
멕시코	52	26	22
페 루	85	8	8
베네수엘라	65	28	7

### (3) 중남미의 반부패 활동 및 부패척결 노력

#### 1) 국가별 반부패활동 현황

##### ① 브라질

브라질의 반부패 법체계는 비교적 잘 갖춰진 것으로 평가되나, 정치권에 부패가 만연하고 지방분권화가 고도화되어 연방정부 차원의 강력한 반부패 정책 추진이 어렵다. 브라질의 부패비용은 연간 50억달러(GDP의 0.5%)로 추정(Freedom House 2010) 되고 있고, 정부기금 남용 또는 선거자금법 위반으로 브라질 하원의원 147명과 상원의원 21명에 대한 재판 또는 수사가 진행 중(Economist 2010.6월)에 있으며, 조사대상 기업의 70%가 브라질에서 사업하는 데 있어서 부패를 주요 장애요인으로 인식(World Bank & IFC 2009)하고 있다. 또한 사법부에

대한 불신으로 기업은 부패로 인한 피해를 입어도 신고를 기피(CMI 2008)하고 있다.

관련 법규에는 형법의 공금횡령, 뇌물 수수 및 공여, 직무태만, 국제 거래상 뇌물, 경쟁입찰 비밀준수 위반 등 비리에 대한 처벌 규정을 포함하며, Ficha Limpa Law(깨끗한 경력법, '10.6월)에 의하면 형사소송이 진행 중이거나 중대범죄 전과가 있는 연방·지방 정치인은 8년간 공직 진출을 금지하고 있으며, '10. 2월 정부를 대상으로 부패를 저지른 법인의 형사적 책임을 규정한 법안이 의회에 상정되었으며, OECD뇌물방지협약, UN반부패협약, 미주반부패협약, UN국제조직범죄협약 등을 비준하고 있다.

반부패 관계기관에는 회계감사원(Comptroller General)이 공무원의 직무감찰 업무 외에 부패예방을 위한 홍보활동을 하고 연방경찰(Federal Police)이 부패 수사를 담당하고 있으며, 정부투명성 반부패 협의회(Council for Public Transparency and the Fight against Corruption)는 회계감사원 산하에 설치된 자문기구로 정부기관과 시민사회 대표가 참여하고 있으며, 기타 관계기관으로는 최고감사원(Supreme Audit Institution), 검찰청(Public Prosecutors), Ouvidores(고충처리원) 등이 있다.

## ② 멕시코

멕시코의 부패현황을 보면, '00년 빈센테 폭스 전 대통령 취임 후 반부패 관련 입법과 시책, 소관기관이 확연히 증가하였으나, 법집행은 부진한 것으로 평가되며 특히 지방 정치인이 부패, 마약, 조직범죄에 연루되는 사례가 빈발하였고, 현 펠리페 칼데론 대통령 정부는 교정·경찰·세관 분야의 부패척결에 역점을 두고, 이를 통한 멕시코 북부의 강력한 마약범죄조직을 추방하겠다는 전략을 천명하였다. 멕시코 투명성기구에 따르면 2010년 멕시코에서 거래된 뇌물의 총 액수는 27억5천만 달러로 2007년 이후 18.5% 증가하였으며, 국민은 소득

의 14%를 뇌물로 지출하였다. 2008년 멕시코의 뇌물공여지수(Bribe Payers Index)는 조사대상 22개국 중 20위로, 설문에 응한 기업임원의 80%가 멕시코 정부의 반부패 활동이 비효율적이라고 응답하였다. 또한 국경없는 기자회(RSF)에 따르면 2010년 멕시코의 언론자유도(Press Freedom Index)는 178개국 중 136위로 중남미에서 쿠바 다음으로 최하위 수준을 보여주고 있다.

관련 법규는 형법에 부패, 뇌물 수수 및 공여, 강취, 외국공무원 대상 뇌물 공여, 직권남용, 자금세탁 등을 범죄로 규정하고 있으며, 정보자유법(Freedom of Information Act, 2002)에 모든 정부기관의 정보에 대한 국민의 접근권을 보장하고 있으나, 실제 정보공개 절차는 느리고 복잡하며, 미주반부패협약(1997), OECD뇌물방지협약(1999), UN반부패협약(2004)등을 비준하고 있다.

반부패 관계기관으로는 범정부 반부패 정책을 총괄하며, 연방기관의 부패에 대한 조사·기소·처벌 업무 및 전자정부 관련 업무를 담당하는 행정부(Ministry of Public Administration) 그리고 연방 차원의 투명성 증진과 부패 및 권력남용 방지를 위한 정부 관계기관 협의체로 '00년 12월 설치된 범정부 투명성 반부패 위원회(Interministerial Commission for Transparency and the Fight Against Corruption)와 기타 연방정보공개원(Federal Institute of Access to Public Information), 최고감사원(Supreme Audit Office), 국가인권위원회(National Human Rights Commission), 법무부(Attorney General) 등에서 반부패 관련 업무를 수행하고 있다.

### ③ 아르헨티나

아르헨티나의 부패현황을 들여다보면, 아르헨티나는 반부패 법제와 기구가 비교적 잘 갖춰진 것으로 평가되나 관료주의, 중앙정부에 대한 권력 편중, 사법부의 비효율성 등이 부패개선에 장애로 작용하고 있다. 네스토르 키르츠네르 전 대통령 취임 직후 부패척결을 국정우

선과제로 추진하였으나, 현 크리스티나 페르난데스 대통령 정부의 반부패 의지는 강력하지 않은 것으로 평가되고 있다. TI의 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer) 2010년 조사결과에 따르면, 조사대상 아르헨티나 국민의 77%가 정부의 반부패 노력이 비효율적이라고 응답하였으며, 라틴바로미터(Latinobarometro)의 2010년 조사결과에 따르면 조사대상 국민 중 21%만이 지난 2년간 반부패 분야에 진전이 있었다고 응답하였다. 최근 발간된 세계경제포럼(WEF)의 세계경쟁력 보고서(Global Competitiveness Report)에서 아르헨티나 정치인들의 윤리수준에 대한 국민의 신뢰도는 7점 만점에 1.4점을 기록하였고, 베텔스만기금(Bertelsmann Foundation)의 2010년 조사에 따르면 정치 및 행정 분야 전반이 부패와 정치적 영향에 취약한 것으로 평가되고 있다.

부패관련법규를 점검해보면, 형법에 부패, 강청, 뇌물 수수 및 공여, 외국공무원 대상 뇌물공여, 민간부문의 부패, 자금세탁을 범죄로 규정되어 있고, 직무와 관련하여 금품을 받은 공무원은 6년 이하의 징역과 영구적인 자격정지에 처하고 있으며, 부당한 이득을 취한 장관 및 판사는 12년 이하의 징역과 영구적인 자격정지에 처한다. 또한 공직윤리법(Public Ethics Law)에 의하면, 공무원의 자산 신고의 의무화와 OECD뇌물방지협약과 UN반부패협약 그리고 미주반부패협약 등에 비준하고 있다.

아르헨티나의 반부패 관계기관으로는 반부패청(Anti-Corruption Office)을 법무인권부(Ministry of Justice and Human Rights) 산하에 설치하여, 반부패 정책 수립 및 총괄, 부패사건의 수사, 공무원 자산 심사, 부패 예방 및 공공기관의 부패 예방의 관련 권고를 하고 있고, 기관장은 법무장관의 제청으로 대통령이 임명하고 있으며, 기타 감사원(Auditor-General)과 옴부즈만(Defensor del Pueblo de la Nacion) 등이 있다.

④ 페 루

페루는 부패 스캔들에 따른 후지모리 정권의 몰락 후에도 페루 정부의 반부패 노력은 일관성이 부족하고 국가차원의 반부패 정책이 결여되어 있으며, 정부는 주로 후지모리 정권 당시 발생한 고위급 부패 사건에 치중하고 일상적으로 일어나는 부패문제는 소홀히 대처하고 있다. 과거 국가반부패위원회(National Anti-Corruption Commission, '01~'04)를 포함 세 차례 반부패기구가 설치된 바 있으나 모두 해체되었고, '08년 10월 원유 및 가스전 입찰권을 둘러싼 부정 의혹에 대한 책임을 지고 내각이 총사퇴하기에 이르렀다. TI의 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer) 2010년 조사결과에 따르면, 조사대상인 페루 국민의 22%는 지난 1년간 뇌물을 제공한 경험이 있고, 가장 부패한 부문은 사법부이며, 38%이상이 공무원이 “매우 부패”하다고 생각한다고 응답하였다.

관련 법규로는 형법의 부패, 강청, 뇌물 수수 및 공여, 자금세탁, 외국공무원 대상 뇌물공여 등을 범죄로 규정하고 있고, 공직윤리강령법(Law on the Public Service Code of Ethics)과 내부고발자보호법(Law on Whistleblower Protection, '10년 6월), 미주반부패협약(1997), UN반부패협약(2004) 등을 비준하고 있다.

반부패 관계기관으로는 회계감사원(Comptroller General's Office), 옴부즈만, 국가경찰청 산하 반부패국(Anti-Corruption Directorate)이 반부패 업무를 수행하고 있으며, 2010년 2월 페루 정부는 반부패 전략 및 정책 수립을 위한 반부패 고위협의회(High Level Commission for Anti-Corruption)의 신설 계획을 발표하였으며, 이는 반부패 전담기구가 아닌 고위급 자문기구이다.



⑤ 베네수엘라

베네수엘라의 부패문제는 심각한 수준이며, 사회각계에 구조적인 부패가 존재하고 있으며, 부패가 일상화되어 있고 정부계약 및 입찰 과정에 투명성이 부족하다. 차베스 대통령은 부패에 대한 불관용 정책을 천명하였으나, 중앙정부에 대한 과도한 권력집중은 견제와 균형을 저해하고 부패의 취약성을 강화하고 있으며, TI의 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer) 2010년 조사결과에 따르면, 조사대상 베네수엘라 국민의 65%가 정부의 반부패 노력이 비효율적이며 25%는 지난 1년간 뇌물을 제공한 경험이 있고, 가장 부패한 부문은 경찰이라고 응답하였다.

관련 법규를 보면, 반부패법(Anti-Corruption Law, 2003)에 의하여 뇌물 수수 및 공여·강청·자금세탁을 범죄로 규정하고 있으며, 국민의 정보 접근권을 보장하고, 공직자의 자산 및 지출을 공개(연 3회)하도록 되어있다. 또한 UN반부패협약과 미주반부패협약 그리고 UN국제조직범죄협약에 비준하고 있다.

Poder Ciudadano(Citizen Power)는 헌법(1999)에 근거하여 설립된 반부패 조정 기구로 공직 윤리 및 도덕에 위배되는 행위에 대한 예방·조사·처벌 권한이 있고 당해 기관 및 하위 3개 기관(검사(Public Prosecutor), 회계감사원장(Comptroller General), 인권옴부즈만(Human Rights Ombudsman)의 기능 및 예산에 대한 독립성을 보유하고 있다.

## 2) 중남미 부패척결에 관한 사례 적용

### ① 지역적 사례 적용 : 콜롬비아, 칠레, 멕시코<sup>271)</sup>

#### 가. 콜롬비아

콜롬비아는 부패에 연관된 국가 기관이 점점 더 강해지는 반면, 정부 기관 부패와 관계된 대통령의 스캔들이 발생하는 모순적인 사례가 있었다. 이에 대해 바코 행정부는 독립적인 법률 시스템을 성장시켰고, 1991년 제정된 헌법은 부패를 조절하기 위해 넓은 법적 기반을 펼치는 새로운 조절과 투명성 원리를 설립했으며, 가비리아 정부는 강력한 내부 규제와 공무원 조직 재건에 힘을 썼다.

다른 중남미 지역 나라들과는 다르게 콜롬비아는 주지사나 시장과 같이 의회 멤버들을 포함한 불법 무장 단체와 연결된 부패 혐의를 지닌 “거물”들에 대한 범죄 조사를 실시하였다. 콜롬비아의 투명성 지표의 부패 지각 지표는 1991년 2.2에서 2006년 4.0으로 급격한 증가를 했고 여전히 더욱 증가되어야 한다. 콜롬비아의 경우 시민 사회가 발달 되었고, 정부 활동에 대해 세심하게 측정하며 더 나은 통치를 위해 영향력을 행사한다. 콜롬비아의 행정부의 국가 수준은 그런대로 괜찮지만 정치적 힘과 자원, 마약 밀매업자나 다른 불법 기관의 분권화는 국가 하부 수준에서 국가 포획의 결과를 보이면서 지역 정부에서 주목 받고 있다. 뇌물 수수는 가장 심각한 문제는 아니지만 지역과 콜롬비아 정부간의 영향력 교류에 매우 높은 정도를 보인다.

정부 자료에 대한 접근의 필요성과 공공 계약의 회계 감사와 전자 조달의 많은 이용, 영향력 교류에 대항한 더 많은 노력, 관료국가에서 실력주의를 위한 많은 책무, 의회와 지역 정부에 대해 더 활발한 관

---

271) Peter Deshazo(2007, September), “Anticorruption Efforts in Latin America”, Policy Papers on the Americas Volume XVIII, Study 2, CSIS AMERICAS PROGRAM, pp. 4-8.; [http://www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_events/task,view/id,1283/](http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1283/).

리, 그리고 민간 부문에서 영향 교류를 제거하기 위한 더 많은 협력을 강조했다. 콜롬비아는 “전통적인 반 부패 의제”를 수행해 오면서 좀 더 효과적이고 호응하는 정부를 만들어 오면서도 여전히 지역 수준에서 영향력 교류나 이해갈등을 해결하지 못하고 있다.

#### 나. 칠레

국제 청렴기구나 세계은행과 같은 국제 지표들은 낮은 부패 수준에 대해서 호의적인 점수를 주었지만 “기업 부패에 대한 높은 대중 지각”을 포함해 지역 지각에 대해서는 좀 더 비관적이다. 한 여론조사에 의하면 응답자의 약 50퍼센트가 칠레 공익사업 공무원이 부패를 저지른다고 응답할 정도로 대중의 인식이 형성되어 있다.

칠레에서의 부패와 관련된 다섯 가지 주요 취약점을 요약해보자면, 정책 금융에서 투명성과 조절이 잘 되지 않고, 칠레에서는 “주 요소”로 표현되는 영향력 교류는 대부분 뇌물수수이다. 특히 입법부에서 고려되는 것은 공공과 개인 간의 이해 갈등이며, 투명성이 떨어지는 국방비 지출과 투명한 과정을 고려하지 않은 공무원 고용이다.

정부의 투명성을 높이기 위한 구체적인 절차는 오직 정부가 부패의 발생을 부인하고 법원이 범죄를 해결하도록 내버려 두는 스캔들에 대해 일깨우는 수 밖에 없다고 하였으며, 대중의 격렬한 반응만이 정부가 특정 조사 위원회를 만드는 것과 같은 정책적 활동을 가능하게 한다.

강력한 반 부패 측정을 증진시키는 몇 가지 중요 요인이 있는데, 시민 사회는 중요한 요소이다. 칠레의 중요한 형사 행정 시스템의 재건은 이제 전국적으로 자리잡아 새로운 고발주의체제 하에서 반 부패 측정 요원으로서 검찰관이 자율권을 가지는 것에 중요한 역할을 한다.

일반적인 정부 조달과 정부 지출에 투명성을 더 주기 위해 몇 가지 주요 부분에 먼저 주목해야 하는데, 칠레 정부는 많은 양의 정보를 제공하지만 대중은 그런 정보에 권한이 없으며, 공공 정보 접근을 제

공하는 법이 여전히 없다. 또한 정부 정책 정당 자금 조달이 불투명하며, 사법 윤리 기준과 투명성이 없고, 정부는 반 부패 의제를 강조해야 한다. 또한 칠레는 정부 윤리를 위해 책임감 있는 독립체가 필요하다.

#### 다. 멕시코

피센테 폭스 대통령은 최초로 그의 캠페인 연단에 부패를 넣었으나 그의 대통령직 수행 결과는 “이중적”이었다. 진정한 진보는 정부 활동에 투명성을 만들 때나 대중이 정보에 접근할 때 만들어지지만, 반부패 노력을 지향하는 정부는 이전의 정권과는 약간 달랐다. 정부는 전자 매체 캠페인을 이용해 시민들이 뇌물을 주지 말고 부패에 가혹한 법을 만드는데 입을 모으도록 했으며, 초기에 부패 대항에 대해 강조한 것은 “캐치 22”라는 딜레마를 폭스에게 주었는데 가장 많은 주목을 받아 결점이나 부패 스캔들에서 큰 영향을 발휘해 조절하는 것을 더 힘들게 했으며 “거물을 잡는” 활동에서도 의욕을 꺾게 만들었기 때문이다.

멕시코의 정보의 자유(FOI) 법은 연방 정부 수준에서 잘 이행되었고, 2003년 이후로 20만 건 이상의 정보 요청이 있었다고 한다. 국가 수준에서 인터넷 기반 시스템도 없어 이런 FOI 법은 덜 효과적이고 이런 FOI 요청은 개인적으로 이루어졌다. 평범한 멕시코 가구의 세금으로 부패를 추산하는데, 평균적인 가구는 그 한해 수입의 8퍼센트를 지출한다. 펠리페 칼데론 정부는 공공 안보를 증진하고 범죄를 척결하며 투자와 고용을 조성해 가난을 줄이고 정부와 정보 접근에 투명성을 계속 증진시키는 데에 힘썼다.

부패에 대항하기 위해 주목 받아야 할 주요 분야들은 ① 정치 자금(FOI는 정당이 좀 더 나은 지출을 하게 할 것임) ② 정부 기록(멕시코의 법 정부는 그 기록을 반드시 보관하고 공개해야 하나 기록을 만드

는 요청은 없음) ③ 이해 갈등(이것은 정부에 어려운 문제로 남아 있음) ④ 정부 윤리(윤리 위원회나 기관이 정부의 윤리 기반을 증진시키기 위해 필요함) ⑤ 내부 고발자 보호(내부고발자가 처벌을 받는 것이 일반적임)이며, 칼데론 정권이 멕시코 민주주의 정부에서 가장 중요한 시기였다고 할 수 있다.

② 제도적 사례 적용 : 중남미의 정치자금제도

중남미 부패의 문제를 진단할 때, 부패의 연원이 무엇인지, 어떠한 제도의 영향인지를 살펴볼 필요가 있다. 그중에서 중남미의 정치 및 선거자금 제도를 살펴봄으로써 중남미 부패의 일각을 이해할 수 있을 것이다.

중남미의 정치자금제도<sup>272)</sup>는 대부분의 국가에서 시행하는 자율형, 투명형, 옹호형, 다각적 규제형 등 어느 유형에도 포함되지 않으며, 정치자금제도를 이해하기 위해서는 자금체제의 유형, 공적자금체제의 유형, 분배방법, 수혜자격, 지급시기, 민간자금 출처 및 상한선에 대한 제한, 매체접근, 회계보고, 관리감독기구 및 제재 등의 문제가 있다고 할 수 있다.

중남미 정치 자금의 실제적 특징을 파악하는데 선거비용의 증가추세, 당비의 감소와 기업 및 불법 자금의 증가, 수혜주의와 조합주의적 요소가 강한 대통령제의 영향, 정치 자금의 모금의 영역에서도 개인주의적 경향을 보이는 정당체제의 영향, 민간선거자금의 후보자로의 직접 유입은 정치자금의 감시와 감독을 어렵게 하는 중대한 원인이 되고 있으며, 민주주의적 가치의 실현을 하는데 중남미 정치에서 만연한 제재를 위한 감시 감독의 미진함과 처벌 면제의 경향은 정치자금의 실제 모습과 실질적 법적 규제 사이의 큰 괴리를 낳는 가장 큰 이유이며, 시민사회의 역할이 커지고 있는 추세라는 것을 알 수 있다.

272) 이상현, “라틴아메리카 정치자금제도의 특징”, 『중남미연구』 제28권 1호, (2009), 329~354면.

중남미의 정치자금제도는 비교적 광범위한 규제, 낮은 투명성, 미약한 감시기구, 비효율적 제재 그리고 처벌 면제의 정치문화로 요약될 수 있으며, 중남미 정치자금제도의 개혁 방향<sup>273)</sup>으로는 효율적인 경쟁선거와 정치적 평등의 고취, 정치 영역에서의 금권의 영향력 축소, 공적자금의 생산적 사용, 정치부패의 축소, 공공토론과 투명성 기제의 강화, 효과적 제재체제와 법치의 강화 등을 들 수 있다.

#### (4) 반부패 OAS협약과 UN협약의 중남미의 지역적 적용

##### 1) OAS와 UN 반부패 협약의 유사성과 차이점

OAS(Organization of American States)와 UN 반부패 협약의 유사성과 차이점을 살펴보면, UN 협약은 140개 국가가 참여하고, 미주 협약의 33개 참여 국가 중 19개를 포함해 94개의 국가가 비준했으며, 베네수엘라, 캐나다와 자메이카는 참여는 했지만 비준하진 않았다. UN과 OAS 협약의 가장 큰 차이는 범위와 세부사항이다. UN 협약은 71개의 조항을 가진 반면, OAS는 고작 28개 조항만을 가지고 있지만 이것들 간의 차이를 보여주진 않는다. 두 협약 모두 기본적인 경영과 금융적 폭로, 초 국가적 뇌물 수수, 은행 비밀, 민간 조달과 시민 사회 참여 등을 다루고 있다. 두 조약 모두 의무적인 대비와 국가 정당의 신중한 측정 혹은 “노력과 설립” 과 같은 여러 메커니즘을 포함하고 있으며, OAS와 UN 사무국 모두 협약의 이행을 증진시키기 위한 조직화된 단체를 갖고 있다.

규모와 범위를 포함해 OAS와 UN 협약 간의 가장 큰 차이는 세분화 정도이다. OAS 협약이 시민사회의 참여를 단순히 “메커니즘의 적용가능성의 고려”로 볼 때 UN 협약은 국가 정당들에게 활발한 시민

273) Zovatto, Daniel(2003), “The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America”, in Reginald Austine and Maja Tjernström(eds.), Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm, International IDEA: pp. 95~114.

사회 참여를 장려하도록 요구하고 시민사회의 참여를 좀 더 독립적으로 다루고 있다.

## 2) MESICIC와 UN협약 간의 조직화된 노력

OAS나 UN과 같은 국제기관이 윤리와 투명성을 증진시키는데 역할을 하고 있으며, 협약 참여 국가들은 국제 협력을 강화하고 가능하게 하며 협약의 규정을 잘 지키기 위해 후속 방안(MESICIC)을 승인하였다. 현재 28개 국이 MESICIC에 가담했으며, OAS는 MESICIC의 기술적인 사무국이다.

MESICIC의 권고는 반 부패 기구를 고려한 몇 가지 중요한 결론을 보여준다. 많은 국가들이 이해갈등을 제한했지만 절반 이상의 이런 법들은 지켜지지 않고 있으며, 국가 자원의 적절한 이용에 대해서 관리와 시행에 있어 고려해야 한다. 공공 기관 감시와 관련해서는 시민사회가 감시에 참여할 수 있는 방법이 적으며, 정부의 관리를 통해 반 부패 기구를 시행하고 감시하기 위해 정부 능력을 강화할 필요가 있다. 절반 이상의 국가에서 공적 자료에 큰 접근 권한이 필요하며, 공공 기관에 대한 자산 보고서를 통해 요건들의 보고와 공표를 확인하고, 후속조치를 증진 시킬 필요가 있다.

UN과 OAS 협약 비교 후에 투명성을 높이기 위해 우선적으로 주목해야 할 사항은 정부와 시민 사회는 민주적인 법과 협약 조항들을 시민들이 이행하기 위해 정책적 의지를 만드는 데에 많은 노력을 해야 하며, 이런 점에서 부패와의 전쟁의 어려운 면을 보여주기 보단 좋은 거버넌스와 투명성의 이점을 강조하는 것이 필요하고, 후속 검토를 위한 주제들의 조직화를 비롯해 MESICIC의 노력과 UN 협약의 차후 노력 간의 조직화가 이루어져야 한다. 미주 정부들은 제정법 실행을 위해 OAS와 UN 메커니즘 하에 그들의 법적 책무 균형을 맞춰야 하며, 이것은 자원이 부족할 때 딜레마가 생기므로 국가 정당들은 세계은행과 미주 개발은행의 도움으로 이런 자원들을 가장 잘 쓸 수 있도

록 기술적인 도움을 받는다. 정부는 OAS와 UN 협약을 시행하기 위해 시민 사회와 비정부 조직을 그 협력자로 받아들여야 하며, 상공 회의소를 포함한 민간 부분에서 이러한 과정에 참여하는 것은 민간 부문 부패와 공영-민영 연결을 포함해 넓어 질 수 있다. 반 부패 노력의 범위를 과장하는 것은 시민의 기대를 잘못 증가시킬 수 있어 조심해야 할 것이다.

#### 4. 중남미의 사회적 통합 노력에 관한 전망

##### (1) 중남미의 빈곤퇴치 및 사회복지제도에 대한 전망

브라질의 Bolsa Familia 프로그램은 하위 계층에 대한 단기 재정지원 측면에서는 빈곤 퇴치에 효과가 있는 것으로 나타났으나, 양날의 칼로 작용하는 측면 또한 지적된다. 즉, 빈곤층의 지지와 정치인들의 인기영합에 힘입어 경제사회적 후원을 크게 증가시키고 정부지원에 대한 의존도를 심화시킬 수 있기 때문이다. 브라질은 아직도 복지의 재원의 문제를 온전히 해결하지 못한 채 정책을 추진되고 있기 때문이다. 또한 불사 파밀리아로 인하여 교육, 주거, 위생 등 주요 사회정책을 위한 재원을 잠식하여 잠재적으로 국가의 사회, 경제적 발전을 저해할 수도 있는 적신호로 평가되기도 한다.

##### (2) 중남미의 젠더변화 및 사회적 소수자 보호에 대한 전망

중남미지역은 오랜 소수자보호정책의 역사를 가지고 있는 지역이다. 중남미지역에서 실시한 다인종·다문화정책, 여성정책, 경제적 취약계층을 위한 사회지원정책, 성소수자 정책 등이 성과를 거둘 수 있었던 데에는 법과 제도의 설립과 정비를 통해서였다. 따라서 한국의 소수자정책이 효율적이고 효과적으로 실행되기 위해서는 적절한 기구와 제도 그리고 법제정이 우선되어야 할 것임을 시사하는 것이기도 하다.



### (3) 중남미의 부패척결과 사회안전망 확보에 대한 전망

정부와 민간은 부정부패를 행하는 주요 당사자가 되고, 시민사회는 피해자인 경우가 많다. 이러한 문제의 해결을 위해서 정부와 민간 그리고 시민사회의 참여와 협력은 필수적이다. 중남미 국가에서는 시민사회가 약한 기반을 갖고 있다는 공통점이 있다<sup>274)</sup>. 중남미의 부패척결 과정에서 시민 사회의 역할을 강조하여야 한다. 한 사례로 아르헨티나의 ‘시민의 힘’<sup>275)</sup>은 공공부문의 부정부패에 대해 시민사회가 제대로 인지하는 것, 그리고 바로잡기 위해 책임을 다하는 것이 부패를 척결할 수 있는 유일한 대안이라는 의식을 전파시켰다. 부패를 척결하려면, 정부 투명성과 정보에 대한 접근, 어떤 정보를 보장하는 무료매체와 정부에 대한 폭 넓은 시민 참여와 민간 감독이 활동의 주 요소가 되어야 하고, 책임감 있는 정부를 유지하기 위해 시민들에게 더 많은 정보가 주어져야 하며 민간 부분 윤리에 대해 좀 더 강조되고, UN과 OAS 협약은 지역 안에서 강화되어야 한다.

미주개발은행(IDB)은 지역적 반부패 노력에 대해 몇 가지 일반적인 결론을 보여주고 있는데, 정책입안자들은 종종 반부패 측정을 판단하는데 쓰이는 부패한 관행에 대해 불충분한 자료를 가지고 있다. 믿을 수 있는 자료가 핵심이며, 부패는 그 자체가 문제라기 보단 거버넌스와 국가 포획 수행이 잘 되지 않는 것과 연관된 다른 문제들의 징후이다. 또한 어떤 스캔들과 관련해 변화에 대한 결정은 이성적이거나 신중하게만 내려지는 것이 아니므로, 정부의 분산이 있는 많은 국가

274) 광재성, “아르헨티나의 부정부패와 사회적 책임성 : ‘시민의 힘’의 활동을 중심으로”, 경희대 학술진흥특별연구비 지원 논문, (2003), 95~124면 참조.

275) 아르헨티나 사회에서 부패척결을 위한 실효적인 유일한 시민단체인 ‘시민의 힘’의 활동을 살펴보면, 첫째, 아르헨티나 최초의 시민 통신사인 INFOCIVICA 창설, 둘째, 선거자금의 유입과 지출에 대한 감시, 셋째, 선거운동의 감시, 넷째, 투명한 공공조달을 위한 방안 구상, 다섯째, 국민참여예산제에 대한 국제교육프로그램 참가, 여섯째, 공명 선거프로그램, 일곱째, 상원, 사법부 등 국가기관에 대한 감시활동, 여덟째, 초중등교육의 내실화 작업, 아홉째, 유소년에 대한 협상교육 등을 꼽을 수 있다.

들은 지역 정부의 반부패와 투명성 활동에 대해 재조명할 필요가 있다고 강조하고 있다. OAS나 UN과 같은 국제 협약에 가담하고 비준한 국가들은 그들이 부패에 반하는 정책을 도입해야 하는 책무를 지고 있으며 이런 관습이 그들의 정책적 논란을 줄이고 재건에 대한 정책적 의지를 강화할 것이다.

국제 청렴 기구의 목표는 주어진 국가에서의 부패를 측정하기보다 지역에서 반부패 기구를 분석하는 것이며, 2006년 연차보고서에서 국제 청렴 기구는 라틴 아메리카 5개국(아르헨티나, 브라질, 과테말라, 멕시코와 니카라과)를 포함한 세계 43개 국가를 분석하였다. 법적 토대나 시민 사회의 힘, 정보의 유효성, 정부의 책임, 행정과 시민 서비스, 외부 관찰과 규정 등의 주 분야들로 분류된 “진실성 지표”에 따라 나누어지고, 분석가들은 비교가능성을 높이는 표준화 방법을 연구했다. 라틴 아메리카 5개국에 대한 국제 청렴 기구의 분석<sup>276)</sup>에는 눈에 띄는 몇 가지 특정 경향이 있는데, 투표에 진실성과 시민 참여가 높으며, 시민 사회의 힘이 강해지며, 지역에 특히 약한 시민 서비스 시스템이 있고, 부족한 예산 때문에 법 시행이 잘 되지 않으며, 내부 고발자 보호가 미흡하고, 경찰 자금 조달이 시급한 문제이고, 반 부패 법과 그 시행 사이에 큰 차이가 있다.

중남미에서 부패척결과 관련하여 우선적으로 고려해야 할 사항을 정리해 보면, 대부분의 중남미 국가에서 부패를 조정하기 위한 법적 뼈대가 충분함에도 이런 법들은 종종 실행되지 않고 있으며, 정부는 법을 실행하기엔 현실적인 방안이 부족하고, 준수해야 할 정부와 시민사회 독립체들은 종종 그 기능을 수행할 능력이 되지 않았다. 전통적으로 대부분의 국가에서 반부패 정책은 정부의 행정부에 초점이 맞춰져 있다. 입법부를 포함한 정부의 다른 부서들에도 많은 관심이 필요하며 규제력을 강화하고 기관들을 조정해야 할 것이다. 중남미 국

276) [http://www.csis.org/component/option.com\\_csis\\_events/task/view/id,1283/](http://www.csis.org/component/option.com_csis_events/task/view/id,1283/).

가들의 대부분이 정부 행정부와 국가 재정 자원 분배가 분권화 되어 있지만 국가와 지역 정부에서 투명성과 정직성을 고려하여 이런 활동들을 감시하고 조정하려는 노력이 보인다. 책임감 있는 정부를 유지하기 위해 시민 사회의 역할은 반드시 필요하나 대부분의 국가에서 시민사회는 여러 가지 이유로 그 역할을 제대로 하지 못하고 있으며, 자료를 감시하거나 분석하는 데에 있어 기술적인 전문 지식이 부족하거나 내부고발자 보호에 취약하고, 감시하는 과정에 참가할 방법이 적다. 정당의 자금 조성을 투명하게 하거나 조정하는 것이 잘 되지 않으며, 공영과 민영 기관의 이해 갈등은 지역적으로 널리 퍼져있다. 국가와 지역 정부의 영향력교류는 국가 포획을 유발하고, 지역의 반부패 노력은 조직적이거나 합리적인 방식이기보단 스캔들에 대한 반응으로 나타난다. 그 결과 정부는 이런 사건에서 오는 정치적 피해를 완화시키려 노력하지만 부패를 만드는 구조적 문제들은 잘 다뤄지지 않고 있으며, 실력위주의 공무원 채용은 그 투명성이 낮고 잘 고려되지 않고 있으므로 영향력 교류를 위해 그 문을 열어야 할 것이고, 질 좋은 정부 자료는 종종 누락된 거래와 활동을 감시하고 쫓는데 이용될 수 있다. 만약 부패가 측정되지 않으면 그것을 조절할 수도 없다. 지역 법 집행 권한은 종종 효과적인 조사나 감시, 부패 고발 사례를 위한 자원이나 기술적 전문 지식이 부족하고, 반부패 미주 협약에 대한 차후 메커니즘은 해당 분야 전문가나 정부 조절로부터 독립적인 참가자로부터 좀 더 많은 조언을 필요로 한다.

### 제 3 절 중남미의 발전성과 우선과제

#### 1. 중남미의 지역 통합체와 경제통합의 발전성

최근 미주볼리바르동맹(ALBA)으로 개명한 이 협정은 중남미 9개국 이 참여하는 급진주의 블록으로 발전하고 있는데, 시장주의 원리와

달리 각국의 경제주권을 존중하고 빈곤타파와 사회통합 등 사회 분야의 ‘연대교류(Intercambio Solidario)’를 활성화하자는 것이 협정의 내용으로 주목을 받고 있다. 이를 테면, 베네수엘라가 제공하는 석유에 대한 대가로 쿠바가 의료서비스로 상환하는 것이 ‘연대교류’의 대표적인 사례라고 할 수 있는데, 사회 교류가 활성화되면서 쿠바의 의료 및 교육 서비스가 베네수엘라와 볼리비아에 전파됐다. 두 나라 모두 문맹 퇴치에 성공을 거두었고, 빈민지역의 의료서비스도 크게 개선됐으며, 또한 고유가 시대에 석유 부국 베네수엘라가 에너지를 우대 가격으로 제공하여 참가국들의 에너지 안정에 크게 기여했다. 이러한 다양한 양상의 중남미의 지역과 시장통합 노력이 중남미 사회에 발전을 가져오는 원동력이 되고 있다.

## 2. 중남미의 사회적 통합 노력의 우선 과제

### (1) ‘중남미의 빈곤퇴치 및 사회 복지제도’의 우선과제

브라질의 문제점은 세입구조가 소득을 기준으로 누진적으로 진행되고 있지 않으며, 사회정책프로그램의 수익자가 사회복지프로그램의 혜택을 받아야 하는 저소득층이 아닌 계층에도 수혜가 됨으로써 그 효율성이 낮다는 것이다.<sup>277)</sup> 이로 인하여 브라질의 복지효율성이 약하다는 비판이 있었으며<sup>278)</sup>, 룰라정부 이후 정책수정을 위한 개선노력을 하고 있다. 브라질의 복지정책에 관한 법제도는 실시과정에서 의도대로 준수될 것인가의 여부에 대해서 의문이 제기되고 있다. 그간의 브라질의 복지정책은 헌법상 규정되어 있는 복지의 제공과 연방, 지방

277) 윤택동/이종길, “ 룰라정부 경제정책에 대한 찬반논쟁과 그 의미분석”, 『중남미 연구』 23권 2호, 5면 참조.; 한국외국어대학교 중남미연구소 학술자료 사이트

278) 1988년 8월 9일자 뉴욕타임즈는 브라질 복지에 관한 기사(“Improving Brazilian Social Welfare Proves Far Easier Said Than Done”)에서 이를 “for official only”로 표현하고 있다.

정부의 역할이 제대로 지켜지지 못했다는 평가를 받고 있지만, 플라 정부 이후 많은 변화가 있어, 복지가 현실화되고 있다.<sup>279)</sup>

그러나 브라질은 재원의 문제를 해결하지 못한 채 복지를 추진하고 있는 문제가 지적되고 있으며, 경제의 양극화와 불투명한 소득구조, 그리고 전격적인 복지의 확대에 따른 조세증가에 대한 기존 기득권층의 저항으로 인해 간접세 구조에 지나치게 의존한다는 점 역시 브라질 복지의 문제점이라고 할 수 있다. 브라질 복지의 개선은 복지자체만으로 그 목적을 달성할 수 없으며, 사회전반적인 구조개선이 수반되어야 한다. 낮은 교육률, 보건환경의 개선, 일자리의 창출 등의 전사회적인 여건개선이 함께 진행되어야 한다는 점이다.

브라질의 불사 파밀리아는 효용의 총량을 따지는 효과성에 있어선 다양한 결과를 낳았음을 알 수 있다. 첫째, 보건 및 영양 측면에서 백신접종에 큰 효과를 발견할 수 없었지만 이는 불사 프로그램 자체의 문제라기보다는 보건 인프라의 부실이 배경에 깔려있음을 염두에 두어야 한다. 반면 각 가정의 식량안보 달성에는 매우 큰 효과가 있었다. 둘째, 교육 측면에서 어린이의 교육접근성은 대폭 확대되었음을 알 수 있으나, 질적인 측면과 아동 노동의 감소 효과에 대해서는 별 기여를 하지 못한 것으로 나타났다. 특히 학업성취도가 낮은 학생들의 교육접근성이 크게 증가했다. 셋째, 불사 파밀리아는 빈곤퇴치 및 소득격차 해소에 있어서 단기적으로는 매우 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 CCT 프로그램이 장기적으로는 큰 효과가 없다는 것이 일반적인 관측이다. 특히 경제·사회 인프라 투자에 비해 경제성장을 견인하는 유발효과가 크지 않고 수혜자의 도덕적 해이를 조장하여 자발적 실업을 유도해 결국은 국가 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있다는 것이다.

이와 같이 불사 파밀리아에 대한 평가는 다양하다. 그러나 영양, 보건, 교육 등 극빈층의 기본적인 삶을 유지시켜 새롭게 일어설 수 있

279) 이를 ‘수사에서 현실로(From Rhetoric to Reality)’로 라고 표현하기도 한다.

는 토대를 제공했다는 점, 그리고 브라질 정치의 복잡한 함수관계에도 불구하고 비교적 효율적인 운영체제를 구축하였다는 사실은 높이 평가받을만하다. 룰라정부가 막을 내린 이 시점에서 앞으로의 과제는 사회보장 프로그램의 질적인 면을 제고하고 지속가능성을 확보하여 국가 발전에 직접 기여할 수 있는 방향으로 진화하는 것이다.

## (2) ‘중남미의 젠더변화 및 사회적 소수자 보호정책’의 우선과제

중남미의 인종적 소수자 보호정책 또는 다문화 정책에서는 많은 국가들이 헌법 개정을 통해 다종족 그리고 다문화주의를 표방하고 있으나, 그 정도는 시대와 국가에 따라 상이하게 나타난다. 비록 헌법개혁에 차이가 있지만, 공통적인 요소로서 국가의 다문화적 특징과 원주민의 공동체의 원주민 언어의 공식적 지위 인정, 이중언어교육을 포함하고 있다. 헌법개정을 통한 소수 민족의 권리와 다문화주의 인정은 소수민족에게 정체성을 확립하게 하여 새로운 네트워크를 구축하고 사회자본을 형성하고 토지소유권과 같은 생존의 문제들을 효율적으로 해결하여 소수민족에게 정체성을 확립하게 하여 새로운 네트워크를 구축하고 사회자본을 형성하고 토지소유권과 같은 생존의 문제들을 효율적으로 해결하여 소수민족의 경제사회적 조건과 지위향상 그리고 갈등의 평화적 해결에 기여하고 있다.

또한 여성의 권리보호를 위한 정책에서는 여성의 정치 대표성이 높은 상위 30%의 국가들 중에서 80% 이상의 국가들이 Affirmative action의 적용을 받고 있으며, 최근 여러 국가의 원수가 여성이 당선되기도 하였지만, 중남미 지역은 세계에서 가장 제한적인 낙태법을 가지고 있으며, 카톨릭 교회의 영향력이 막강한 중남미에서는 낙태문제를 카톨릭의 권위에 대한 중대한 도전으로 받아들이고 있기 때문에 변화가 쉽지 않다. 또한 UNDP에서 발표하고 있는 성불평등지수(Gender Inequality

Index, GII)에 의하면, 멕시코 68위, 아르헨티나 60위, 볼리비아 96위, 브라질 80위, 칠레 53위, 콜롬비아 90위, 코스타리카 51위, 쿠바 47위, 도미니카 공화국 87위, 에콰도르 86위, 엘살바도르 89위, 과테말라 107위, 온두라스 101위, 자메이카 84위, 니카라과 97위, 파나마 81위, 파라과이 85위, 페루 74위 우루과이 54위, 베네수엘라 64위를 차지하고 있는 등 아주 불평등한 국가라는 통계가 나오고 있다.

그리고, 성적 다양성과 성적 소수자 정책에서는 일부 중남미 국가들의 경우 군복무와 직장 내에서의 승진 그리고 정당 가입에 있어서 성적 소수자의 차별을 금지하는 법안을 제정하였다. 최초로 아르헨티나가 동성결혼을 합법화 하면서, LGBT 관련 법률제정에 있어서는 상당히 진보적인 측면을 보여주고 있으며, 브라질, 콜롬비아, 에콰도르, 멕시코 그리고 우루과이, 칠레 등에서도 다소 차이는 있지만 허용하고 있다.

중남미 지역은 소수자 보호와 관련한 인권의 측면에서 평등주의적 헌법과 법률을 구축하는 진전이 있다고 할 수 있으나 성적, 재생산적 권리의 입법에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있으며, 국제적으로 납득하기 어려운 이중적인 잣대를 적용하고 있기도 하다(이를테면 동성 결혼과 입양은 허용하면서도 여성의 낙태권은 허용되지 않음). 중남미는 성적 자기결정권 및 재생산권에 대한 국제적 흐름과 대치되는 경향을 보이고 있다. 그리고 정치적 대표성을 지닌 여성은 많아, 외견상으로는 여성의 권익이 신장되어 있는 것으로 보이나 실제로 성불평등 지수(GII)가 아주 낮다는 것을 감안할 때, 여성 전반적인 지위는 낮다고 할 수 있으며, 특히 하층민 여성의 삶의 질은 아주 열악하다고 할 수 있다(GEM 과 GDI의 차이). 여성의 대표성이 높고, 성평등지수가 낮은 경우 오히려 여성의 삶의 질 개선이 어려운 결과를 가져오는 경향이 있으므로 이를 극복하기 위해서는 더 많은 개선노력이 필요하다 할 수 있다.

### (3) ‘중남미의 부패척결과 사회안전망 확보’의 우선과제

‘브라질 코스트’란 표현이 있다. 이는 브라질이 엄청난 잠재력에도 불구하고 국가적 성장을 더디게 만드는 요인을 뭉뚱그린 표현임이다. 고질적인 부패와 치안불안, 낮은 노동법, 노동력 부족 등이 커다란 장애로 지적되고 있는 가운데 브라질 코스트의 정중앙에는 관료주의와 부패문제가 자리잡고 있다. 아무도 책임지지 않는 관료주의는 고스란히 정치권과 정부의 부패, 비리로 이어지고 있다. 이는 비단 브라질의 문제만이 아니라, 중남미 전체의 공통된 문제라고 할 수 있으며, 또한 21세기 중남미의 발전을 가로막는 요인 가운데 중요한 것은 범죄를 저질러도 잡히지 않는다는 ‘임피니다지’(impunidade)가 일상어가 될 정도로 만연한 부패라고 하며, 중남미의 ‘후원자-수혜자’의 전통적 인간관계 온존, 과도한 국가권력, 취약한 시민세력, 헌법파괴 등의 역사는 중남미 사회 부패의 배경이 되고 있으며, 부패가 워낙 뿌리깊어 앞으로 쉽게 해소될 것 같지 않다는 점이 중남미의 문제라는 것이 전문가들의 의견이 다수이다.

중남미 25개국에서 민주주의 수준의 향상에도 불구하고 부패문제가 개선되지 않는 점은 이 지역에서의 민주화가 단지 절차적 수준에 머문 것이지 실질적인 측면에서 보면 아직은 요원한 것이라고 할 수 있을 것이다. 중남미의 민주화 과정은 권력의 분산을 만들어내며, 이러한 권력의 분산은 다양한 행위자들의 동의를 요구하게 된다는 것이다. 동의를 위한 과정에서 정책결정에 영향력을 행사 할 수 있는 사람의 수가 증가하게 되며, 자연스럽게 부패가 이 과정에서 발생하기 쉬워진다는 것이다. 실질적 민주주의는 형식적, 제도적 절차를 초월하여 민주화가 사회 모든 부문의 민주적 심화 과정을 거쳐 공고화 되는 지속적인 과정을 요구한다. 이러한 맥락에서 평가할 때, 중남미 25개국의 민주화 수준은 실질적 민주주의의 개념인 최대정의의 요건을 충



족시키지 못하고 있으며, 중남미 국가들의 부패근절을 위한 노력은 절차적 민주주의를 넘어서 실질적 민주주의 체계 구축을 향해 나가는 현실적 과정이며 당위적 목표에 해당하는 것이다. 결론적으로 만성적인 부패를 해결해야만 중남미 국가들의 민주주의는 공고화되었다고 말할 수 있으며, 이를 위해 올바른 감시자 역할을 할 수 있는 시민사회의 성숙이 요구되는 것이다. 중남미의 법적 개혁과 더불어 각 정치주체와 시민이 실제 정치행위와 정치적 담론 간의 괴리 없이 새로운 게임의 법칙의 준수를 약속하는 정치문화를 정착시키는 것이 중요할 것으로 보여진다.

## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

- 곽재성, “콜라의 사회정책에 대한 소고”, KIEP, (2011-2)
- 곽재성, “아르헨티나의 부정부패와 사회적 책임성 : ‘시민의 힘’의 활동을 중심으로”, 경희대학교 학술진흥특별연구비 지원 논문, (2003), 95~124면
- 권기수, “브라질 신정부의 경제개혁정책 추진평가와 향후과제”, KIEP 세계경제포커스, (2004.3), 46면
- 이상현, “라틴아메리카 정치자금제도의 특징”, 「중남미연구」제28권 1호, (2009), 329~354면
- 조희문, “브라질의 에너지외교 관점에서 본 남미공동시장(MERCOSUR)과 중미통합체제(SICA)의 접근”, 「중남미연구」제29권 1호, (2010.8.31), 369~370면 참조
- 조희문, 브라질의 통상외교정책과 한국, 라틴학회논총, (2008), 49~84면 참조.
- 조희문, Mercosul과 범콜공동체, 이베로아메리카연구 1호, (1999), 173~198.

### 2. 국외문헌

- ALMEIDA, Paulo Roberto(2005). Políticas de Integração Regional no Governo Lula, Política Internacional. Lisboa: n°29, II série, dezembro 2005, p.33-60.
- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea(2011). “Cash transfer programmes, income inequality and regional disparities:

- The case of the Uruguayan asignaciones familiares”. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, (2011) 4(1): 139-154.
- Bastagli, F (2009) From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. Working Paper 60. Brazilia, Brazil: International Policy Centre for Inclusive Growth
- BOTELHO, Joao Carlos Amoroso(2008), LA CREACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DE UNASUR, REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 299-324.
- CANDEAS, Alessandro Warley(2005). Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos, Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: ano 48, nº 1, 2005, p. 178-213.
- CHRISTENSEN, Steen Fryba(2007), The influence of nationalism in Mercosur and in South America - can the regional integration project survive?, Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: ano 50, nº 1, 2007, p. 139-158.
- Constitutional coups? - Military interventions in Latin America- (6/27/2011)
- Draibe, Sonia Miriam(2006). “Brasil: Bolsa-Escola y Ernesto Cohen y Bolsa-Familia”. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. Rolando Franco(ed.). Mexico: FLACSO sede Mexico, 137-178.
- Controlling corruption in Local Government in Latin America (1/27/2009)
- ECLAC. 2011. Latin America and the Caribbean in the World Economy 2010-2011: The Region in the Decade of the Emerging Economies. Santiago, Chile: ECLAC.

참 고 문 헌

- Economic survey of Latin America and Caribbean (7/2011)
- European Commission(2007), MERCOSUR, Regional Strategy Paper 2007-2013, (02.08.2007, E/2007/1640)
- Fenwick, T. B.(2009). “Avoiding governors: The success of Bolsa Familia”. Latin American Research Review, 44(1):102-31.
- Fiszbein, Ariel; Schady, Norber(2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. A World Bank Policy Research Report.
- FONSECA, Maria Mendes da and DUTRA, Luis Eduardo Duque, Energy Integration in South America: Driving Force for Regional Integration Process?, [www.crei.cat/activities/sc\\_conferences/33/Papers/Fonseca.pdf](http://www.crei.cat/activities/sc_conferences/33/Papers/Fonseca.pdf).
- Klasen, Stephan(2009), Inequalities in Emerging Countries: Trends, Interpretations, and Implications for Development and Poverty Reduction. Intereconomics(Nov)
- Lampietti, Julian A. Sean Michaels, Nicholas Magnan, Alex F. McCalla, Maurice Saade, and Nadim Khouri, 2011. A Strategic framework for improving food security in arab countries. FoodSecurity 3(-02-14)
- Latin America and the Caribbean: Selected Gender-sensitive indicators (7/2002)
- Lindert, Kathy and Anja Linder and Jason Hobbs and Benedicte de la Briere(2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Program : Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Social Protection Discussion Paper. No.0709. The World Bank

- MALAMUD, Carlos(2007), The South American Energy Summit and Regional Integration: A Path Paved with Good (and Not So Good) Intentions, Real Instituto Elcano, [se2.isn.ch/serviceengine/Files/ESDP/32684/.../en/WP+18,+2007.pdf](http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/ESDP/32684/.../en/WP+18,+2007.pdf)
- Modeling public policies in Latin America and the Caribbean (9/2010)
- Morais de Sa e Silva, Michelle Graciela(2010). Conditional cash transfers and education: United in theory, Divorced in policy. Ph.D. Thesis. Columbia University.
- Raul Da M Silveira, Neto(2010). “Non-spatial government policies and regional income inequality in Brazil”. *Regional Studies*, 45(4), 453-461.
- Ravallion, Martin(2011). A comparative perspective on poverty reduction in Brazil, China, and India. Policy Research Working Paper 5080, Washington D.C.:World Bank.
- Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M.(2003), Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. World Bank Policy Research Working Paper 3119.
- Regulation, Worker protection and active labor-market policies in Latin America (12/2009)
- ROSALES, Blanca(2007), CHALLENGES 2006-2007: South American Integration - or Disintegration?, Special to IPS, Jan.3, 2007, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=36058>
- Peter Deshazo(2007, September), “Anticorruption Efforts in Latin America”, Policy Papers on the Americas Volume XVIII, Study 2, CSIS AMERICAS PROGRAM

참 고 문 헌

- Safety and security in road freight operations (5/2010)
- SEITENFUS, Ricardo(2005). O Mercosul e a penhora da Casa, Estudos Avançados. São Paulo, IEA USP, vol. 19, nº55, 75-84.
- Social panorama of Latin America (2010)
- Strengthening social protection systems in Latin America and Caribbean (7/8/2010)
- Study on Human Trafficking from Latin American and the Caribbean to Japan -Summary (4/13/2005)
- The economic infrastructure gap in Latin America and the Caribbean (1/2011)
- Time for equality - closing gaps, opening trails (6/2010)
- UNECLAC, Economic Survey 2008-2009, <http://www.eclac.org>
- Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael; Guerreiro Osório, Rafael (2010). “Evaluating the impact of Brazil’s Bolsa Familia: Cash transfer programs in comparative perspective”. Latin American Research Review 45(2):173-90.
- VIOLA, Eduardo(2009). Brazil in South American Integration and Global and Regional Politics of Climate, January 2009.
- Wage inequality in Latin America: a decade of changes (4/2011)
- Zovatto, Daniel(2003), “The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America”, in Reginald Austine and Maja Tjernström(eds.), Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm, International IDEA: pp. 95~114

### 3. Site

[http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/09/el-gobierno-presupuesta-mayores  
- recursos-para-programas-sociales](http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/09/el-gobierno-presupuesta-mayores-recurso-para-programas-sociales)

[http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/9/pdf/NOTAS%20P  
ARA%20EL%20DEBATE/1.%20COGCO%20RODRIGUEZ%20  
Y%20PEREZ-IBEROFORUM%20NO.9.pdf](http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/9/pdf/NOTAS%20P<br/>ARA%20EL%20DEBATE/1.%20COGCO%20RODRIGUEZ%20<br/>Y%20PEREZ-IBEROFORUM%20NO.9.pdf)

<http://www.lanacion.com.ar/1068943-el-aborto-y-la-ley-en-america-latina>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Aborto\\_en\\_M%C3%A9xico](http://es.wikipedia.org/wiki/Aborto_en_M%C3%A9xico)

<http://ccp.ucr.ac.cr/ac/gonzalez.pdf>

<http://ccp.ucr.ac.cr/ac/gonzalez.pdf>

[http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/2.%2  
0Esteban%20Nina.pdf](http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/2.%2<br/>0Esteban%20Nina.pdf)

<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=323>

<http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>

<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>

[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Participacion\\_politica\\_de\\_la\\_mujer/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Participacion_politica_de_la_mujer/)

[http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=5893&entidad=Te  
xtos&html=1](http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=5893&entidad=Te<br/>xtos&html=1)

<http://nuso.org/revista.php?n=111>

[http://www.unicef.org/lac/library\\_3331.htm](http://www.unicef.org/lac/library_3331.htm)

<http://www.revistakairos.org/k20-archivos/FHassan.pdf>

<http://www.derechos.org/nizkor/chicos/>

참 고 문 헌

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/5/37885/P37885.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/imprimir.xslt>

[http://www.americalatinagenera.org/main/index.php?option=com\\_content&task=view&id=391&Itemid=490#](http://www.americalatinagenera.org/main/index.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=490#)

<http://www.cepal.org/oig/afisica/#>

<http://www.iin.oea.org>

<http://www.mds.gov.br/> Ministry of Social Development(MDS)

<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>

<http://www.comunidadandina.org/ingles/csn/treaty.htm>

<http://www.eiu.com>



## 제 5 장 동남아시아 현안문제

## 제 5 장 동남아시아지역 현안연구

### 제 1 절 동남아시아 부패방지 시스템

#### 1. 개 설

부패문제는 어느 한지역의 문제가 아니라 전 세계적인 문제로, 그 심각성을 인식하고 부패방지를 위해 선진국과 개도국, 공공 및 민간 부문을 아우르는 최초의 포괄적인 반부패 국제규범인 반부패협약(United Nations Convention against Corruption)을 2003년 10월 31일 제정하고 2005년 12월 4일에 이를 발효하였다. 동 협약은 부패예방, 범죄화 및 법집행, 국제협력, 자산회복, 기술지원 및 정보교환, 이행체제 등 8장 71조로 구성되어 있고 특히 부패 자산의 회복 및 반환, 국제 사법공조 등 혁신적인 조항의 도입으로 독재자 등 부패 공직자가 해외로 유출한 자금을 회복할 수 있게 되었다. 현재까지 총 141개국이 동 협약을 비준하였으며, 동남아시아지역의 국가들도 앞다투어 부패방지를 위한 정책실시하고 법률을 제정하고 있으나 아직도 부패척결은 어려운 문제이다.

#### (1) 동남아시아지역 부패수준

매년 전세계 국가별 부패수준을 평가하는 국제투명성기구(TI)에서 2010년 부패인식지수(CPI)<sup>280</sup>를 발표하였다. 아시아 국가 중 싱가포르(공동1위), 홍콩(13위), 일본(17위)순으로 평가를 받았으며, 우리나라는 178개국 중 39위로 나타났다. 동남아시아 국가들 중에는 말레이시아(56위), 태국(78위), 인도네시아(110위), 베트남(116위), 캄보디아(154위)

280) CPI(Corruption Perceptions Index)는 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 10개 기관 13개 조사자료 활용하여 매년 발표하는 부패인식지수

순으로 나타나 동남아시아 국가들의 부패가 심각한 것으로 판단된다. 또한 아시아 국가들의 비즈니스 환경을 조사하여 분석하는 정치경제 위험자문공사(PERC)<sup>281)</sup>에서도 2011년도 아시아국가 16개국(호주, 미국 포함) 부패지수 발표하였다. 이 자료에 의하면 동남아시아 국가들 중 말레이시아는 한국보다 높은 5.70점으로 8위를 기록했으며, 태국(10위), 베트남(12위), 인도네시아(15위), 캄보디아(16위) 순으로 평가되었다.

< 표 1. 동남아시아 국가별 부패수준 평가결과 ><sup>282)</sup>

구 분	PERC 부패지수								CPI	
	'11		'10		'09		'08		'10	
	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
싱가포르	0.37	1	0.99	1	0.92	1	1.13	2	9.3	1
말레이시아	5.70	8	6.05	9	7.00	11	6.37	8	4.4	56
태 국	7.55	10	7.33	13	6.76	10	8.00	14	3.5	78
인도네시아	9.25	15	9.07	16	7.69	15	7.98	12	2.8	110
베 트 남	8.30	12	7.13	12	7.40	13	7.75	11	2.7	116
캄보디아	9.27	16	8.30	15	8.10	16	8.50	15	2.1	154

출처: 동남아시아 부패현황과 반부패정책, 국민권익위원회 자료집( 2011.10)

(2) 동남아시아 국가별 부패정도<sup>283)</sup>

동남아시아지역 국가들의 부패문제는 어느 국가가 낫다고 할 수 없을 정도로 동남아시아 국가 모두가 해당되는 문제이고, 그 정도도 매

281) PERC는 홍콩에 있는 Political & Economical Risk Consultancy(정치경제위험자문공사)에서 발표하는 것으로 조사대상국에 거주하는 외국인을 포함한 기업경영인을 대상으로 국가별 약 100여명이상 설문조사를 하여 발표

282) PERC부패지수는 1~10점까지이고 낮을수록 긍정적이다. 반면 CPI지수는 10점 만점으로 높을수록 청렴하다.

283) PERC의 부패발표 내용을 중심으로 정리하였음.

우 심각하다. 최근 이들 지역의 국가들이 외국자본의 유입으로 고도의 경제적 성장을 지속하고 있지만 그러한 경제적 성장을 지속하기 위해서는 국내적으로 정치적 안정은 물론 경제성장을 뒷받침하는 인적, 물적 자원과 사회적 인프라의 구축이 절실하다. 그 중에서도 고위공직자, 군부, 정치인들의 부패문제는 사회통합을 저해할 뿐만 아니라 경제성장을 위한 추동력을 상실케하는 매우 심각한 병폐라 하겠다. 2011년 정치경제위험자문공사(PERC)의 조사를 보면 동남아시아 국가의 부패는 공통된 사항이지만 국가마다 처한 상황에 따라서 부패 정도에서 약간의 차이가 나타난다. 그 내용은 [표 2]에 간략히 정리하였다.

< 표 2. 동남아시아 국가별 부패정도 >

국 가	부패 정도
말레이시아	기업의 부패문제 통제 용이성, 기업의 청렴한 조직문화 형성 가능성, 일반 시민의 부패용인 정도에서 긍정적인 평가를 받았으나, 처벌시스템이 비효과적이고, 부패문제로 인해 기업 활동에 부정적인 영향이 큰 것으로 평가됨
태국	기업의 부패문제 통제 용이성, 청렴한 조직문화 형성 가능성 등은 높으나, 일반 시민의 부패용인 정도가 매우 부정적(관대한 것)으로 평가됨
인도네시아	일반 시민들이 부패에 대해 매우 엄격하게 인식하고 있는 것으로 평가된 반면, 처벌시스템이 효과적이지 못하고, 부패 문제가 기업활동에 미치는 영향 등이 부정적으로 평가됨
베트남	기업의 부패통제 용이성, 청렴문화 형성 가능성 등에서는 상대적으로 높게 평가받았으나, 처벌시스템이 상대적으로 효과적이지 못하고, 시민들이 부패문제에 대해서도 관용적인 것으로 평가됨

국 가	부패 정도
캄보디아	전반적으로 비교대상국에 비해 부패환경이 부정적인 것으로 나타났으나, 기업의 부패통제 용이성, 조직내 청렴문화 형성 가능성 등은 상대적으로 높게 평가됨

(3) 동남아시아 국가의 분야별 부패정도<sup>284)</sup>

동남아시아지역 국가의 부패문제는 정치, 경제, 사회 등 전 영역에서 만연된 문제라서 어느 한정 된 분야를 분류하여 판단한다는 것 자체가 의미가 없어 보이지만 효과적인 부패방지를 위해서는 국가적 인력과 재원이 한정되어 있는 만큼 선택과 집중을 하여야 할 필요가 있다. 이하에서는 정치경제위험자문공사(PERC)의 2011년 항목별 조사와 평가를 기초로 분야별 부패정도를 분석하였다. [표 3]에서는 항목별 전체적인 부패정도를 표시하였고, 그 다음에 항목별 구체적 내용을 분석하였다.<sup>285)</sup>

< 표 3. 동남아시아 국가의 부분별 부패환경 평가결과 >

구 분	싱가폴	말레이시아	태 국	인도네시아	베트남	캄보디아
처벌시스템효과성	1.00	6.17	8.70	9.50	8.32	9.70
정부의 부패척결의지	0.87	5.25	8.16	8.25	7.50	9.00
시민의 부패용인정도	1.70	4.43	9.10	2.49	8.30	9.00
민간의 뇌물만연정도	2.76	5.25	7.70	8.89	8.10	8.50

284) 2011년 PERC 부패지수의 평가항목을 분석한 자료임.

285) 2011년 PERC 부패지수의 항목평가는 0점-10점까지이고, 낮을수록 부패정도가 낮다는 것을 의미한다.

구 분	싱가폴	말레이시아	태 국	인도네시아	베트남	캄보디아
기업활동의 저해정도	0.37	5.70	7.55	9.25	8.30	9.27
기업의 부패통제 용이성	1.10	4.00	3.67	8.75	5.36	7.50
기업의 청렴문화형성	0.70	4.05	4.00	8.00	4.61	5.00

출처: 동남아시아 부패현황과 반부패정책, 국민권익위원회 자료집( 2011.10)

정치경제위험자문공사(PERC)는 2011년 평가에서 분야별 평가항목으로 ① 부패행위자에 대한 기소 등 처벌시스템의 효과성, ② 정부의 부패척결 의지, ③ 일반 시민들의 부패문제 용인 정도, ④ 민간부문의 뇌물제공 만연 정도, ⑤ 기업활동을 저해하는 측면에서의 부패심각성, ⑥ 기업의 부패통제 용이성, ⑦ 기업의 청렴한 조직문화 형성 가능성을 들었다. PERC가 주로 아시아 국가들의 비즈니스 환경을 조사하여 분석하는 것을 업무로 하고 있어서 부분별 항목이 기업과 관련 된 항목이 많고, 부패의 중요분야인 정치분야나 제도적인 부패에 관해서는 이를 부분별 항목으로 다루지 않고 분리하여 조사 및 평가를 하고 있다.

#### 1) 부패행위자에 대한 기소 등 처벌시스템의 효과성

비교대상국 중 싱가포르가 압도적인 수치로 1위를 차지하였고, 말레이시아는 중간 정도의 평가를 받았다. 이에 비해 베트남과 태국은 부패행위자에 대한 처벌 시스템이 비효율적이라는 평가를 받았으며 인도네시아(9.50), 캄보디아(9.70)가 수치에서 나타나듯 최하위를 기록하였다.<sup>286)</sup> 이러한 평가에서 나타난 문제점은 뒤에서 설명하는 바와 같이 베트남을 제외한 국가들이 부패방지를 위한 전담 기관을 두고, 이 기관에게 부패사건에 대한 조사권 내지 기소권을 인정하고 있다. 특히

286) 참고로 한국은 동남아국가 중 말레이시아, 태국, 베트남보다도 처벌시스템의 효과가 낮게(비효과적) 평가됨.

이 항목에서 최하위를 기록한 인도네시아의 경우에는 부패방지위원회(KPK)에 부패행위 수사권과 기소권을 인정하여 반부패특별법원에 직접 기소하도록 하고 있다. 캄보디아의 경우에도 반부패처(ACU)에 부패혐의자에 대한 금융계좌 추적권을 인정하고, 그 자산까지도 동결할 수 있는 막강한 권한을 법률에서 인정하고 있다. 이러한 법적 장치에도 불구하고 이들 국가가 최하위로 평가된 것은 현실과 동떨어진 형식적인 법률만을 제정하고 이를 실제로 적용하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

## 2) 정부의 부패척결 의지

부패문제는 주로 고위공직자와 정치인, 군인과 경찰 등 권력기관에서 발생하기 때문에 부패를 척결하려는 정부의 의지가 무엇보다 중요하다. 그런데 평가된 결과를 보면 상대적으로 말레이시아와 베트남이 태국, 인도네시아, 캄보디아보다 상대적으로 높게 평가되었지만 모든 국가에서 정부의 부패척결의지가 낮게 평가된 점은 심각한 문제일 수밖에 없다. 특히 한국이 말레이시아보다 정부의 부패척결 의지가 낮은 것으로 평가되었다.

## 3) 일반 시민들의 부패문제 용인 정도

뒤에서 언급하겠지만 부패척결의 문제는 단순히 법률과 제도만으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 실제로 동남아시아 국가들의 부패방지 시스템을 보면 완전한 것은 아니지만 법제도상으로는 어느 정도 준비가 되어 있다. 그럼에도 불구하고 부패가 근절되지 않는 것은 정부의 부패척결의지부족도 문제지만 일반 국민들의 부패에 대한 지나친 용인도 큰 원인이 되고 있다. 평가를 보면 싱가포르와 인도네시아 국민들은 부패문제에 대해 매우 엄격하게 인식하고 있는 것으로 나타났다, 말레이시아 역시 긍정적으로 평가되었다. 이에 비해 태국, 캄보

디아, 베트남은 비교대상국 중 상대적으로 일반시민들이 부패문제에 대한 용인정도가 매우 큰 것으로 나타났다.

태국의 경우 이러한 국민들의 부패에 대한 관대한 태도 때문에 관행적이고 생계형에 해당하는 부패가 광범위하게 분포해 있다. 때문에 단시일내에 부패척결에 대한 가시적 성과는 어려울 것으로 판단되고, 보다 장기적 시각에서 부패척결을 접근하여야하고 여기에 국민적 교육훈련과 사회계몽 등이 반드시 포함되어야 할 것으로 판단된다.

#### 4) 민간부문의 뇌물제공 만연 정도

부패는 통상 일반국민이 공무와 관련하여 제공하는 뇌물과 관련되기 때문에 그 조사대상도 일반 국민과 공무를 수행하는 공직자 등이 문제된다. 따라서 일반 국민사이에 뇌물제공이 얼마나 널리 퍼져있는가를 조사하는 것도 패정도 평가의 하나의 척도가 된다. PERC의 2011년 조사에서 말레이시아는 5.25점으로 비교대상국 중에서 싱가포르 다음으로 높은 평가를 받았다. 베트남, 캄보디아, 인도네시아는 저조한 평가를 받았으며, 특히 한국은 조사대상국 16개국 중 최하위를 기록하였다.

이러한 평가를 놓고 보면 인도네시아의 경우 서로 상반되는 결과를 보이고 있다. 즉, 부패에 대해 일반 시민들이 용인과 관련해서는 이를 엄격하게 보아 긍정적인 평가를 받았으면서도 실제로 부패와 관련된 뇌물의 제공과 관련해서는 오히려 뇌물제공이 만연되어 있다는 극히 부정적 평가를 받은 것이다.

#### 5) 기업활동을 저해하는 부패심각성 정도

동남아시아지역의 국가들 대부분이 국내적인 여건만으로는 경제개발을 추진할 여건이 불가능하므로 외국자본을 유치하거나 외국기업의 생산기지로서의 역할을 통해서 경제발전을 할 수 밖에 없는 처지이



다. 따라서 경제발전을 위해서는 외국자본으로 설립한 기업이나 외국계 기업의 생산 활동이 활발하여야 한다. 이러한 점에서 기업활동을 저해하는 부패항목에 대한 조사 및 평가는 의미가 있다고 보여 진다. 동 항목에 대한 평가에서 인도네시아, 캄보디아가 부패문제가 기업활동을 심각하게 저해하고 있다는 평가를 받았고, 말레이시아는 상대적으로 높은 평가를 받았다.

인도네시아의 경우 기업관련 브로커 영업이 세계 어느 국가보다도 발달되어 있고, 비용적 측면에서도 기업활동을 하면서 브로커의 도움을 받는 경우가 많은데 이 과정에서 관련 공무원들과의 부패가 자연스럽게 발생한다. 이러한 부패에 취약한 인도네시아의 사회구조상 불필요한 비용을 지출할 수밖에 없는 경우가 많아 외국계 투자기업들에게 많은 부담을 주고 있다. 최근 인도네시아 정부가 발표한 10대 국정과제에 부정부패 척결이 주요 과제로 선정될 만큼 부패문제에 대한 인도네시아 정부의 인식도 심각하다. 인도네시아, 베트남, 캄보디아 모두 기업 활동을 통한 지속적인 경제성장을 추진하여야 한다는 측면에서 장기적으로 볼 때 부패문제가 경제발전의 큰 원인이 됨을 알 수 있다.

#### (4) 동남아시아 국가의 정치와 제도적 부패정도

동남아시아지역 국가들의 정치적 부패수준은 이미 알려진 바와 같이 싱가포르나 홍콩을 제외하고는 공통적으로 심각한 문제이다. 특히 본 연구의 주요 비교대상국인 인도네시아, 베트남, 캄보디아 등은 동남아시아 지역 내에서도 최하위를 구성하고 있다. 정치경제위험자문공사(PERC)는 2011년 평가에서 정치와 제도분야의 부패정도를 조사하여 평가하였다. 아래의 [표. 4]에서 평가 내용을 분야별, 수치별로 정리하였다. 역시 0점-10점까지 수치로 평가하였고, 낮을수록 청렴하다는 것을 나타낸다.

&lt; 표 4. 동남아시아 국가별 정치부패 정도 &gt;

구 분	싱가폴	한 국	말레이시아	태 국	인도네시아	베트남	캄보디아
전체평가	1.04	6.52	6.54	7.97	9.11	7.98	9.07
중앙정치	0.98	7.18	6.92	7.90	<b>8.89</b>	7.47	8.00
지방정치	-	7.89	6.98	8.15	9.19	8.52	9.20
국가공무원	1.10	5.00	6.10	7.81	9.11	7.83	<b>9.47</b>
지방공무원	-	6.00	6.15	8.03	9.24	8.11	<b>9.60</b>

위의 표에서 나타나듯 2011년의 평가에서도 말레이시아, 태국, 베트남, 캄보디아, 인도네시아 순으로 정치부패가 심각한 것으로 나타났다. 특히, 비교대상국중 인도네시아는 정치인, 캄보디아는 공무원의 부패수준이 높은 것으로 평가되었다. 특이한 점은 큰 차이는 아니지만 동남아시아 국가 모두 중앙보다는 지방정치, 국가공무원보다는 지방공무원의 부패가 높은 것으로 나타났다. 이것은 중앙과 지방의 정책집행력에 있어서 차이가 있고, 지역적 특성상 행정력이 지방까지 미치지 못하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

동남아시아지역의 제도(시스템)적 부패 정도도 정치적 부패와 유사하게 심각하다.

PERC는 2011년 평가에서 제도적 부패정도를 경찰조직, 사법시스템, 주식시장, 관세, 조세, 토지 등 인허가, 각종의 행정적 검사 및 검사, 군조직 등 총 8개의 항목으로 분류하여 평가를 하였다. 아래의 [표 5]에서 이를 정리하였다. 0점-10점까지 10단계로 구분하였고, 낮을수록 청렴하다는 것을 의미한다.

&lt; 표 5. 동남아시아지역 국가별 제도적 부패 정도 &gt;

구 분	싱가폴	한 국	말레이시아	태 국	인도네시아	베트남	캄보디아
전체 평가	1.02	5.91	6.58	7.94	8.80	8.48	9.49
경찰조직	0.51	6.89	7.79	9.23	9.65	8.70	9.45
사법시스템	1.75	6.18	6.21	6.94	9.50	8.37	9.30
조 세	0.83	7.00	5.98	7.33	9.21	8.91	9.55
인허가(토지 등)	1.30	6.97	7.10	8.68	8.86	8.55	9.61
검사·조사	0.78	5.10	7.11	8.76	9.10	7.91	9.70
군조직	0.45	4.11	6.32	9.37	8.49	7.70	9.50

위의 제도 중 경찰조직과 군조직은 고위 공직자와 함께 부패의 근원이 되고 있는 조직이라는 점에서, 토지 등에 관한 인허가제도와 행정적 검사 및 조사시스템은 통상적으로 뇌물과 관련 부패가 많은 분야라는 측면에서 평가가 필요해 보인다. 위의 평가자료에 따르면 제도 전체평가에서 싱가포르가 압도적으로 1위를 하였고, 말레이시아는 중간, 태국, 베트남, 인도네시아, 캄보디아는 부정적 평가를 받았다. 말레이시아는 경찰조직, 인허가제도, 검사·조사분야에서 상대적으로 부패가 높은 것으로 평가되었으며, 태국 역시 경찰조직과 군조직이 가장 부패한 시스템으로 평가되었다. 인도네시아는 거의 모든 제도에서 부정적 평가를 받았고, 특히 경찰조직, 사법시스템이 부패가 높은 것으로 평가되었다. 베트남도 전 제도분야에서 부패가 높은 것으로 나타났고, 상대적으로 군조직의 부패가 낮은 것으로 평가되었다. 캄보디아는 이제 막 시작한 주식시장을 제외하고 거의 모든 분야에서 매우 낮은 평가를 받았으며, 특히 행정적 검사·조사제도, 부동산·토지 인허가 분야에서 상대적으로 부패가 높은 것으로 나타났다.

## 2. 동남아시아 국가의 부패방지 기구 및 법제

동남아시아지역 국가들은 지속적인 경제발전을 위해서는 대내적으로는 정치적, 사회적 안정을 기반으로 사회통합을 이루어야하고, 대외적으로는 더 많은 외국투자 자본을 유치하여야 함이 필수적이다. 그러나 국내의 부패문제가 해결되지 않고서는 이를 달성하기란 불가능하다. 따라서 부패문제의 중요성과 그 심각성을 인식하고 이를 해결하기 위한 부패방지기구를 설립하고, 그 운영에 있어서 법적인 측면에서는 금융계좌 추적권이나 수사 및 조사권, 기소권 등 강력한 권한을 인정하고 있다. 아래의 [표 6]에서 동남아시아지역 국가들의 부패방지 기구 및 법제를 표로 정리하였고, 이하에서 국가별로 검토한다.

< 표 6. 동남아시아 국가별 부패방지기구 및 법률 ><sup>287)</sup>

구 분	말레이시아	태 국	인도네시아	베트남	캄보디아
기관 명칭	부패방지 위원회 <sup>288)</sup> (MACC)	부패방지 위원회 <sup>289)</sup> (NACC)	부패방지 위원회 (KPK, CEC)	부패방지중앙 지도위원회 (OSCAC)	반부패 처 <sup>290)</sup> (ACU)
설립 근거	부패방지위원회법 (2009)	1997년 개정헌법 1999년 부방위법	부패방지법 (2001)	부패방지법 (2006)	반부패법 (2010) <sup>291)</sup>
설립 연도	2009	1999년	2003.12월	2007.1월	2010년
직원수	2,620명 <sup>292)</sup>	760명	648명	약 600여명 (지방위원회 포함)	

287) 출처: 동남아시아 부패현황과 반부패정책, 국민권익위원회 자료집( 2011.10)

구 분	말레이시아	태 국	인도네시아	베트남	캄보디아
소속 · 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총리 소속</li> <li>- 공공·민간 부패조사</li> <li>- 반부패 교육·홍보</li> <li>- 부패방지 정책입안</li> <li>- 공직자 청렴도 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법기관, 국왕이 임명</li> <li>- 고위공직자 재산심사<sup>293)</sup></li> <li>- 고위공직자 부패 및 부정축재 조사 후 직위박탈, 형사소추, 징계</li> <li>- 제도개선 권고, 청렴 윤리의식 고양, 시민 사회 협력 등 부패예방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대통령 소속 부패행위 수사·기소</li> <li>· 공무원 재산 신고 기록·확인</li> <li>· 반부패 교육·홍보 및 시민 협력,국제협력</li> <li>· 부패유발 제도 개선 권고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총리가 위원장, 부총리가 부위원장 임명</li> <li>- 전국적인 부패예방 업무 주도</li> <li>· 조정·감독.</li> <li>- 부패사례 감시,부패고발 처리</li> <li>- 부패방지 교육 및 정보 확산 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부패신고 접수·조사</li> <li>· 감독·처리</li> <li>- 부패 신고자의 신분 비밀 유지 및 신고자의 안전 보장 조치</li> <li>- 재산 및 부채 신고 시스템 관리</li> </ul>
조사권 보유 여부	<p>부패전담 수사권 (긴급시 무영장 압수수색권, 계좌추적권, 특수한 경우 무영장 체포권)</p>	<p>조사권 보유</p>	<p>부패행위 수사 및 기소(위원회가 수사한 부패사건은 ‘반부패특별법원’에 직접 기소)</p>	<p>없음</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부패 혐의자의 금융계좌 추적</li> <li>- 부패 혐의자의 통화 감청, 물적증거 수집</li> <li>- 부패 혐의자 등 소환 및 자산의 동결</li> </ul>
지방 조직	<p>15개 주사무소,</p>	<p>지역부방위 설치예정</p>	<p>없음</p>	<p>63개 지역별 지방지도</p>	

구 분	말레이시아	태 국	인도네시아	베트남	캄보디아
	9개 지역사무소			위원회	

### (1) 말레이시아 부패방지 시스템

#### 1) 부패방지기구

##### ① 개 관

현재 말레이시아에서 부패방지업무를 담당하는 정부기관은 부패방지위원회(MACC)로 공공·민간부문의 부패사건을 수사·기소하는 역할을 담당하고 있다. 부패방지 기구의 연혁을 보면 1967년 반부패 총괄기구로서 반부패청(ACA)을 설치하였다. 경찰청의 특별범죄부(Special Crime Unit), 총리실의 부패예방부(Corruption Prevention Unit), 법무부의 부패기소국(Prosecution Division) 등 각 기관에 분산되어 있던 반부패 관련 기능을 통합하였다. 2009년에 반부패위원회법(Malaysian Anti-Corruption Commission Act)을 제정하면서 그 명칭을 MACC로 명칭을 변경하여 현재까지 이르고 있다.

##### ② 부패방지위원회(MACC)의 조직

총리직속의 독립기관으로 위원장과 3인의 부위원장을 포함한 총인원은 2,620명(2009년)이고 위원장은 국무총리가 추천하여 국왕이 임명

288) 1967년 설립된 반부패청 후속으로 만들어짐

289) 1975년 설립된 舊 반부패위원회 후속

290) 1999년 설립된 舊반부패처 후속

291) 2010.4월 부분 발효되었으며 부패행위에 대한 처벌조항은 2010년12월 신형법 발효 1년 후인 2011년12월부터 발효될 예정이었으나 베트남정부의 결정에 따라 2011년 8월1일부터 부패행위에 대한 처벌조항이 발효되었다. 이는 표면상으로는 부패행위를 척결하여 청렴한 사회를 만들려는 베트남정부의 의지를 반영한 것으로 보인다.

292) 말레이시아정부는 향후 5년간 부패담당 직원을 5000으로 증원할 계획을 추진중임.

293) 고위 공직자는 물론 국회의원, 정치인의 재산을 등록, 심사함.

한다. MACC의 조직은 본부와 지방조직으로 구분된다. 본부는 반부패 자문위원회, 부패특별위원회, 민원위원회 등 5개 위원회(Anti-Corruption Advisory Board, Special Committee on Corruption, Complaints Committee, Operation Review Panel, Consultation and Prevention Panel)와 정보과, 수사과, 정책기획연구과, 청렴관리과, 교육과, 기소 법무과 등 11개 과로 구성되어 있다. 관련 기관으로 2005년 반부패교육원(Malaysian Anti-Corruption Academy : MACA)을 설립하여 아태지역 반부패 실무자 교육 시행하고 있다.<sup>294)</sup> 지방조직은 15개의 주사무소와 9개의 지역 사무소로 구성되어 있다.

### ③ 부패방지위원회(MACC)의 주요 권한 및 기능

#### 가. 부패행위에 대한 전담 수사권의 행사

반부패법에 의하여 MACC 직원은 경찰과 같은 수사권한을 행사할 수 있으며, 반부패법과 형사소송법상의 모든 수사권한을 행사할 수 있다. 또한 수사의 독점권을 인정하여 경찰 등 타 수사기관은 수사중인 사안이라도 부패행위라고 판단되면 MACC에 이관하도록 하고 있다.

#### 나. 부패방지업무수행과 관련한 면책권의 인정

MACC 직원에 대한 보호장치를 마련하여 선의의 업무수행행위에 대해서는 민·형사상 및 행정상 책임을 면하도록 하고 있다.

#### 다. 개선권고권의 인정

부패방지업무와 관련하여 개선권고권을 인정한다. 사건의 해결과정과 독자적인 연구를 통해 부패방지를 위해 공공 및 민간 분야의 제도적 문제점 파악하고 관련 기관에 개선을 권고하도록 하는 권한을 인정한다.

---

294) 2010. 9월까지 외국인을 대상으로 20여 개 프로그램을 운영 중이며, 33개국 381명이 수강

라. 청렴도 평가

공공기관에 의한 승진·퇴직·상훈의 수여 등에 있어서 후보자(공무원, 민간인 포함)의 청렴도 평가를 한다.

마. 기타 활동

그 외 부패방지를 위하여 사회지도자, 여론형성층, 일반대중에 대한 반부패 교육프로그램 개발 및 운영하고 반부패활동에 대한 국민적 지지 확보를 위한 다양한 홍보활동도 하고 있다. 또한 포괄적이고 근본적인 부패방지를 위한 국내외 기관간의 협력을 이끌어 내는 역할도 하고 있다. 그동안 ADB/OECD 반부패 이니셔티브, APEC 반부패 투명성TF, UNCAC, IGEC, IAACA 등 국제 이니셔티브 참여하였고, 2008년 9월 UNCAC를 125번째로 비준하였다.

2) 부패방지 법률 및 정책

① 2009년 부패방지위원회법

말레이시아는 2009년 부패방지위원회법을 제정하였다. 동법은 독립적이고 책임이 있는 반부패조직을 구성함으로써 공적, 사적인 행정분야의 청렴성과 책임성을 촉진함을 목적으로 한다. 또한 공공기관과 공직자에 대한 반부패 교육을 강화하고, 부패가 공적, 사적인 행정분야와 공동체에 미치는 악영향에 대한 교육을 목적으로 한다.<sup>295)</sup> 이법에 대한 구체적 내용은 부패방지조직에서 설명하였다.

② 부패방지법(Prevention of Corruption Act 1961)

말레이시아 정부는 부패방지법(Prevention of Corruption Act 1961)을 제정하여 부패방지정책을 집행하고 있다. 1961년에 제정(1971년에 개정)된 부패방지법이 규정하고 있는 부패행위는 각종의 뇌물증여, 약

295) 말레이시아 부패방지위원회법 제2조 참조.



속, 또는 미수·교사·공모 등의 부패행위로서 이러한 부패범죄에 해당할 경우, 5년 이하의 징역이나 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 인적 범위를 국회의원, 공무원뿐만 아니라 공공기관의 임원까지도 그 대상으로 하고 있으며, 경찰의 부정행위조사단속권과 검사의 부패범죄행위소추권 등의 특별조사권과 부패범죄에 대한 체포 및 집행권을 규정하고 있다.

③ 반부패법(Anti-Corruption Act 1997)

1998년 시행된 반부패법은 상기한 1961년의 부패방지법과 1982년의 반부패조사청법(AntiCorruption Agency Act 1982), 긴급훈령 (EMERGENCY ORDINANCE) 등을 확대한 것이다. 동법은 부정행위의 종류와 처벌규정을 두고, 범죄조사권, 검사의 압수·수색권 뿐만 아니라 부패혐의자에 대한 조사기능과 처벌기능을 강화하였다. 또한 부패범죄에 대한 최소한의 형량을 최소 구금 14일 내지 뇌물액의 5배나 10,000RM으로 규정하는 등 처벌규정을 강화하였다. 그 외에도 피의자에게 과도한 재산소유에 대한 입증책임을 부담케 하였으며, 이를 입증하지 못할 경우 그 재산을 몰수할 수 있도록 규정하였다. 또한 법 제 53조와 제 54조는 정보제공자와 정보에 대한 보호와 선의의 공무원에 대한 보호 규정을 두고 있는 등 매우 포괄적인 사항을 규정하고 있다. 이 법에 근거하여 반부패활동이 활발하게 이루어지고 있다.

(2) 태국 부패방지 시스템

1) 부패방지기구

① 개 관

태국의 부패방지업무는 현재 부패방지위원회(NACC)가 담당하고 있다. 태국의 부패방지기구 연혁을 보면 1975년 반부패법(Counter Corruption

Act)이 제정되고, 반부패위원회(OCCC: Office of the Commission of Counter Corruption)가 처음 출범하였다. 그 후 1997년 태국 헌법에 독립적 반부패기구 설치규정을 두어 헌법적 근거를 마련하였고, 1999년 반부패기본법(Organic Act on Counter Corruption Act)의 제정에 따라 NCCC(National Counter Corruption Commission)를 조직하였다. 2008년 기관 명칭을 NACC(National Anti-Corruption Commission)으로 변경하고 조직개편을 하여 현재에 이르고 있다.

### ② 국가반부패위원회(NACC)의 구성

NACC는 국왕이 임명하는 9인의 위원(장관급)으로 구성하며 위원의 임기는 9년, 단임제이다. 상원의장이 위원장을 맡고 있다. 사무집행기관으로 사무처를 두고 사무처장 1인과 그 외 사무부장 5인, 사무차장 3인, 행정부, 집행부, 기술부(정원 760명)를 두고 있다. 사무처장의 임기는 6년, 단임제로 부패방지위원회 및 상원의 승인으로 임명된다.

### ③ 국가반부패위원회(NACC)의 주요 권한 및 기능

#### 가. 고위공직자에 대한 재산심사권

고위공직자에 대한 재산심사권을 인정한다. 따라서 수상, 각료, 양원의원, 정무직, 지방정부기관장, 지방의원 등이 공직에 취임하거나 퇴임하는 경우 30일 이내에 부패방지위원회에 자신, 배우자 또는 미성년 자녀의 재산을 신고하여야 한다. 뿐만 아니라 공직에서 퇴임하는 경우에도 1년 이내에 재산사항을 재신고하도록 의무를 지우고 있다. 신고의무를 위반하여 고의로 신고의 기일을 어기거나, 신고사항을 해명하지 못할 경우 직위 해제는 물론 5년간 공직취임을 제한한다.

#### 나. 부패 및 부정축재에 대한 조사권

부패 및 부정축재에 대한 조사권을 인정한다. 부패방지위원회의 조사결과 수상, 각료, 양원의원 등 정무직 공무원이 비정상적인 재산상

황이 인정되거나, 부패에 연루된 경우, 공직수행 또는 사법적 판단에 있어서 비리가 인정된 경우, 헌법과 법률에 위반된 권력의 행사를 한 경우에 직위를 박탈한다. 부패조사는 정무직 공무원의 경우 비정상적인 축재, 형법 위반 등 비리를 저지른 경우 서면으로 부패방지위원회에 신고하면 조사절차가 진행되거나 과장급 이상 공직자의 부패나 권력남용 등과 관련하여 경찰청의 신고나 진정을 하면 이를 접수한 수사관이 부패방지위원회에 조사 의뢰를 하면 절차가 진행된다. 부패조사결과 혐의가 인정되는 경우 상원에 이첩하여 직위박탈 여부를 결정하게 하며, 직위박탈 결정이 있으면 지위를 박탈함과 동시에 그 날부터 5년간 정부기관 및 공공기관에의 공직임명이 불가하다. 또한 형사처벌과 관련하여 혐의가 있는 경우 부패방지위원회는 대법원에 기소하도록 검찰총장에게 조사보고서를 송부한다. 조사결과 행정적 징계에 해당하는 혐의가 있다고 결정한 경우에는 부패방지위원장은 의견을 첨부하여 해당기관의 감독기관에 징계를 요청하는 결정서를 송부한다.

#### 다. 부패예방의 기능

그 구체적 내용을 보면 첫째, 내각 및 공공조직에의 부패방지 제도 및 법령의 개선을 권고하고, 둘째, 청렴한 태도와 가치 및 윤리의식의 고양에 힘쓰고, 셋째, 지역 주민 등 시민사회와의 협력을 위해 노력한다.

#### ④ 지방 반부패위원회

2007년 태국 헌법에 의하여 지방 반부패위원회의 구성원이 결정된다. 그리고 자격요건과 선정 과정, 지방 반부패위원회의 권한과 의무가 부패방지기본법에 규정되어 있다. 신 부패방지기본법에 따르면 지방 반부패위원회는 국가반부패위원회가 지명한 위원장과 다른 구성원, 선임한 3-5인의 위원으로 구성된다. 지방 위원회 위원들의 임기는 4년 단임제로 지명된 날로부터 임기가 기산되며 중임이 불가하다. 거기에

지방정부와 지방 공공기관을 대표로 구성된 9인의 위원이 선정되어 속한다. 지방 반부패위원회의 위원들도 NACC의 구성원에 적용되는 것과 동일하게 청렴성이 요구되나 지방 위원회의 구성원 자격요건은 지방 수준을 고려하고 사람의 참여 및 서비스 제공을 촉진하기 위해 조정할 필요가 있어 이를 완화하여 규정하고 있다.<sup>296)</sup>

지방 반부패위원회는 부패행위를 예방하고 방지하기 위한 업무를 수행할 권한 및 의무가 있다. 이를 위하여 자발적인 참여와 대중적 참여를 촉진하기 위한 시스템을 만들어야 한다. 사람의 참여를 촉진하고, 부패를 퇴치하고 예방하기 위해 모든 분야에서 이해 관계자들이 공동으로 참여를 유도하는 시스템을 확립할 의무가 있다. 더 나아가 지방 위원회는 정직의 가치를 증진뿐만 아니라 부패 방지에 관한 지식을 공유하기 위해 중앙정부와 협력하여야 한다. 또한, 지방 위원회는 NACC에 부패와의 전쟁에서 유용하다고 판단되는 부패예방 사항을 제안할 수 있고, NACC의 업무량경감에 기여한다.<sup>297)</sup> 이러한 측면으로 NACC가 직무와 관련하여 지방 위원회가 업무를 수행하도록 기준 및 절차를 설정하여야 한다.

## 2) 부패방지 법률 및 정책

태국의 1997년 헌법에 기초한 기존의 1999년 부패방지기본법이 2007년 새 헌법을 근거로 새로운 부패방지기본법이 만들어졌다. 2007년 헌법에 의하면 1999년 부패방지기본법의 효력은 지속되며, 국가부패방지위원회(NACC)의 의장이 감독하고, 새 헌법이 공포된 후 1년 이내에 헌법에 상응하도록 부패방지기본법을 개정하도록 규정하고 있

296) 구체적 내용은 Summary of the new Organic Act on Counter Corruption (06/10/2554), 3면 참조. [http://www.nacc.go.th/main.php?filename=index\\_en](http://www.nacc.go.th/main.php?filename=index_en)

297) 예를 들어 국가 공무원의 진술에 대한 사실조사의 초기조사를 수행하고, NACC의 판단을 위해 통지하여야 할 예비증거의 수집, NACC에 자산과 부채의 세부사항을 나타내는 계정의 제출의무가 있는 사람의 자산과 부채의 변화에 대한 정확하고 실질적인 증거에 대한 조사 등을 수행한다.

다. 2007년 헌법과 1997년 헌법은 국가 권력행사에 대한 감시에 관하여 다른 규칙을 제공하고 있다. 특히 부패방지위원회(NACC)가 고위공직자의 임명과 관련하여 조사를 할 수 있을 뿐만 아니라 지방 주정부의 부패방지위원회의 위원을 임명하도록 규정하고 있다. 게다가 현재 부패행위 및 위법행위가 매우 복잡하고 여러 분야에 확산되어 있기 때문에 NACC의 운영의 효율성을 개선하고 부패사태를 예방하고 방지하기 위한 통제메커니즘을 강화하는 것이 필요하다. 따라서, 새 부패방지기본법은 조사권을 강화했을 뿐만 아니라 부패방지 및 억제에 참여하는 사람들에게 직접 혜택을 제공하고 있다. 이러한 조치는 실질적으로 대중 참여와 책임의 강화에 기여했다. 새로운 부패방지기본법은 기존의 1999년 부패방지기본법에 크게 다음의 4가지를 수정하였다.

① ‘국가 공무원’의 정의규정 수정과 지방 반부패위원회의 조항 신설

첫째, 헌법과 일치하도록 법 규정을 개선하여 ‘국가 공무원’의 정의 규정을 수정하였다. 1999년 부패방지기본법에 의하면 ‘국가 공무원’을 모든 공공 분야에서 직무를 수행하는 광범위한 사람을 포함하는 포괄적인 개념의 용어로 정의하였으나 헌법과 일관성을 유지하기 위하여 고위공직자와 중앙정부 각 부처의 국장급의 공직자를 포함하도록 개정하였다. 고위 공직자는 정치적 지위를 가지고 있고, 고위직에 있으며, 헌법상의 독립된 기관의 장과 이사, 차관, 각 부처 국장<sup>298)</sup> 또는 행정권한을 행사할 수 있는 공공기관과 공기업의 이사 등이 이에 해당한다. 1999년 부패방지기본법과 비교해서 2007년 태국 헌법 제250조에 의하면 국가반부패위원회(NACC)는 국가공무원이 비정상적인 부를 축적하고 있거나 부패행위를 저지르거나 공무와 관련하여 불법적 행위를 한 경우 이에 대한 조사를 하여 부패인지의 여부를 결정할 권

298) 각 부처별 국장지위란 국가반부패위원회에서 발행한 관보에 규정된 공무원 법령 또는 기타 관련 규정에 따른 부처별 국장 및 그 동등한 이상의 직책을 의미한다.

한과 의무를 가지고 있다. 즉, 국가반부패위원회는 고위 공직자, 각 중앙정부 부처의 국장급 이상의 공직자, 고위공직자와 함께 또는 정치적 지위를 가진 자와 함께 부패행위를 한 중앙과 지방의 하위 공직자, 국가반부패위원회가 부패행위라고 인정한 위반행위를 저지른 중앙과 지방의 국장급 이하의 하위 공직자에 대한 위반행위를 조사할 권한이 있다.<sup>299)</sup>

둘째, 헌법과 일치하도록 법 규정을 개선하여 지방 반부패위원회 조항을 삽입하였다. 지방 반부패위원회는 2007년 태국 헌법에 근거하며, 구성과 주요 권한 및 기능에 관하여는 이미 서술하였다. 특히 지방 반부패위원회의 구성원의 청렴성을 위해 위원은 NACC에 자산과 부채의 세부사항을 나타내는 서류를 제출할 의무가 있고 이는 일반대중에게 공개된다. 또한 모든 지방 위원회 위원이 부당하게 행동을 하거나 고의로 헌법이나 법률을 위반하여 직무의 공정성을 심각하게 훼손하는 경우 5만 이상의 유권자가 NACC에 이에 대한 조사를 청구할 수 있는 권리가 있고, 이러한 청구가 제기되면 NACC는 조사하여 해당위원의 직무를 종료하는 결정을 내릴 수 있다.

## ② 부패방지업무의 효율성 향상 및 개선

첫째, 부패방지업무의 효율성을 향상하고 개선하여 재산에 대한 조사권에 관한 규정을 수정하였다. 이를 통해 자산과 부채의 조사절차의 효과적인 운영을 개선하였다. 수정법률은 자산과 부채의 세부사항을 보여주는 특정 계정의 제출 절차를 규정하였다.<sup>300)</sup> 신 부패방지기본법은 신고자가 NACC에 임기 당시는 물론 퇴직한 때의 자산과 부채의 세부사항을 보여주는 계정을 제출하도록 규정하고 있다. 신법은 신고자의 소유에 속하지 않는 해외의 자산과 채무도 포함하고 있다.

299) 2007년 헌법 제250조 (3) 참조.

300) 위의 자료 4면 참조.

게다가 위에서 언급한 제출이외에 퇴임한 자도 퇴임 후 1년 이내에 임기만료 시의 자산과 부채의 세부 사항을 보여주는 계정을 다시 제출하여야한다. 301) 수정 법률은 신고자의 자산과 부채의 세부사항을 보여주는 계정을 대중에게 공개하도록 규정하고 있다. 1999년 구법은 재산을 신고한 국무총리와 장관의 경우에만 일반인에게 공개하도록 규정하였다. 그러나 2007년 신 헌법에서 국회의장과 상원의원도 대중에게 재산 공개 의무를 규정하였다. 반면에, 퇴임한 사람의 계정은 공개가 법원의 재판과 판결에 필요하거나 계정 소유자의 동의가 있는 경우를 제외하고는 공개가 요구되지 않는다.

둘째, 부패방지업무의 효율성을 향상하고 개선하여 부패억제에 관한 규정을 수정하였다. 신속한 업무추진 수단을 선택하고, 유연성을 촉진하여 NACC의 업무의 효율성을 높이기 위해 개정 법률은 NACC의 사실조사(fact inquiry)와 진상조사(fact finding)의 규칙과 절차를 개정하였다. NACC는 사실조사를 실시하기 전에 진상조사를 하여야 한다. NACC는 사실조사절차에서 적절히 사용하기 위하여 fact finding의 임무와 증거수집 업무를 NACC의 사무총장에게 위임하고, 사무총장은 자신을 대신하여 진상조사를 실시할 유능한 공무원을 임명 수 있다.<sup>302)</sup> 사실조사(fact inquiry)는 구 1999년 부패방지기본법은 일반적 사안의 경우 NACC 위원 중 1인이 위원장으로 지명된 조사소위원회에서 담당하도록 규정하였다. 그러나 신법에서는 특별히 공직파면과 공직자에 대한 형사소송절차와 관련이 있는 중요한 사항의 사실조사의 수행은 의장이 담당하도록 개정하였다.<sup>303)</sup> NACC는 진상조사업무와 국가

301) 구 1999년 부패방지기본법에 의하면 신고자는 외국에 있는 자산과 부채를 포함한 자신과 배우자 및 미성년의 자녀의 자산과 부채의 세부 사항을 보여주는 특정 계정을 제출하도록 여야하고, 신고자의 소유가 아니라 제출일자에 실제 존재하는 자산을 의미하였다.

302) 위의 자료 5면 참조

303) 위의 자료 7면 참조.

공무원에 대해 형사 절차에서의 증거수집 업무의 수행을 전문가에게 위탁 수 있고, 사실조사(fact inquiry)의 원칙과 절차 및 조사관의 자격 요건을 결정한다. 이러한 부패조사의 새로운 메커니즘은 작업무의 운영상의 효율성을 위한 것이다. 데이터 또는 정보에 대한 접근을 위해 NACC는 NACC이나 부패당사자라고 주장되거나 믿을만한 합리적인 이유를 가지고 있는 사람에 대한 사실조사를 실행하는 조사 소위원회의 편의를 위해 국가기관 또는 금융관련 기관에 요청할 권리가 있다. NACC가 발견한 정보가운데 액세스할 수 없는 경우 NACC 는 법원에 정보에 접근할 수 있는 명령을 요청할 수 있다.

### ③ 부패방지 및 억제를 위한 규정강화

첫째, 부패방지 및 억제를 위해 규정을 강화하고 관련 규정을 추가하여 증인보호규정을 두었다.<sup>304)</sup> NACC는 부패사건의 피해자, 부패사실을 주장하거나 증언을 요청받은 사람, 증인, 부패행위의 정보나 비정상적인 부의 축재 및 기타 NACC가 법률에 따른 의무를 수행함에 있어서 유용한 정보를 제공한 내부 고발자 등을 보호하기위한 조치를 하여야한다. 보호 절차에 관해서 NACC는 관련 기관에 형사사건에서의 법률에 따른 증인보호를 제공해야할 당사자가 누구인가를 통지하여야 한다. 이 경우 NACC는 일반적 또는 특별한 보호조치가 필요한지에 관한 의견을 제출하여야한다.

둘째, 부패방지 및 억제를 위해 규정을 강화하고 관련 규정을 추가하여 부패방지에 공헌한 자에 대한 포상규정을 두었다. NACC의 관련 규정에 의하면 NACC는 부패행위와 관련된 단서 또는 정보를 제공하거나 주장한 공무원이 아닌 사람에게 포상을 주거나 혜택을 부여할 수 있다. 또한 증언하거나 부패행위와 관련된 단서 또는 정보를 제공 하한 경우 NACC는 총리에게 해당 당사자에 대한 특별포상금과 승진

304) 위의 자료 8면 참조



을 추천하거나 제안하고, 총리는 해당 사안을 고려하여 포상여부를 결정한다. 또한, 국무회의의 승인과 NACC의 관련 규정에 따라 당사자의 훌륭한 행위는 공개적으로 발표하고 칭찬하여 국가 공무원과 일반 대중에게 좋은 모범이 되도록 한다.

셋째, 부패방지 및 억제를 위해 규정을 강화하고 관련 규정을 추가하여 증인의 채택에 관한 규정을 두었다. 증인을 채택하는 것은 부패방지의 수단으로 유용하다. 부패자로 지목되거나 공무원과 부패행위를 저지른 사람들은 증인으로 채택된다. 증인으로 채택된 사람은 부패 범죄에 대한 사실자료나 정보를 증언하거나 제공하여야 한다. 증언 도는 진술서는 증거로 사용되고, 그러한 진술에 기초하여 결정이 난다. NACC가 증인으로 특정인을 채택하는 것이 필요하다고 판단한 경우 그 증인은 NACC의 규정에 의해 범죄와 관련하여 기소되지 않고, NACC의 절차 및 조건에 따라 조사를 받게 된다.

### (3) 인도네시아 부패방지 시스템

#### 1) 부패방지기구

##### ① 구 성

인도네시아의 부패방지업무는 현재 부패방지위원회(Corruption Eradication Commission, CEC, KPK)가 담당하고 있다. KPK는 대통령 직속의 독립기관으로, 부패방지법에 근거하여 2003년 12월 설립되었고, 총인원은 648명(2009년)에 이른다. KPK는 임기 4년의 위원장(Chairman)과 4명의 위원(Vice-chairmen)을 포함한 5인으로 구성되며 위원장은 국회동의를 거쳐 대통령이 임명한다. 그 이하에 예방국, 통제국, 정보자료국, 내부감독·민원국, 사무처 등을 두고 있다.

② 부패방지위원회(KPK)의 주요 권한 및 기능

첫째, 반부패 관련 부처를 총괄하는 권한이 인정된다. KPK가 부패방지업무를 수행하는 관련기관인 검찰청, 경찰청, 금융개발감독원, 최고감사원, 감찰청, 지역감독청 등의 업무를 총괄한다. 따라서 부패방지 활동 관련 정보의 제출과 보고를 관련기관에 요구할 수 있고, 부패방지관련 청문회 및 회의를 주관한다. 부패행위 수사·기소 총괄 및 부패행위 신고제도 운영하고 있다.

둘째, 부패방지 관련 부처에 대한 감독권이 인정된다. 따라서 부패방지기관 및 공공기관에 대한 감독 및 연구, 조사를 수행한다.

셋째, 부패행위에 대한 수사 및 기소권이 인정된다. 주요 수사 및 기소대상은 국민의 관심을 끄는 부패행위 또는 10억 루피(약 1억3천만원) 이상의 국고손실을 초래하는 부패행위이다. 위원회가 수사한 부패사건은 위원회가 ‘반부패법원’(특별법원)에 직접 기소하고, 경찰 또는 검찰이 진행하기 부적절한 부패행위의 기소를 이첩받아 기소한다.

넷째, 부패 예방 기능을 담당한다. 구체적으로 공무원 재산신고를 기록 및 확인하고, 수뢰 관련 신고 접수 및 처리 여부 결정한다. 또한 단계별 부패방자 교육과정을 운영하고, 부패방지 사회교육과 캠페인을 담당한다. 그 외 부패방지를 위한 양자 및 다자간 협력을 실시한다.

다섯째, 부패방지를 위한 개선권고권이 인정된다. KPK가 행정 전반에 대한 모니터링을 하여 행정제도의 조사 및 부패행위를 유발할 제도에 대한 개선을 권고하도록 규정하고 있다.

2) 부패방지 법률 및 정책

부패방지법 제53조는 명시적으로 부패법원은 부패방지위원회(KPK)의 부패사건조사를 위해 설립되었다고 규정하고 있다. 따라서 법무장관이 담당할 부패사건은 행정법원이 재판하고, 부패방지위원회가 담

당한 부패사건은 부패법원이 재판한다. 인도네시아의 헌법재판소는 2006년 12월에 헌법재판소는 부패방지법에 근거하여 부패법원을 설립하는 것은 위헌이라고 판결하였다.<sup>305)</sup> 이를 근거로 법무부에서 개정안을 마련하였으나 헌법재판소가 재안한 부패법원의 존립을 명시하기보다는 오히려 최근 설립된 부패법원의 폐지를 규정하고, 이미 인원과 재정이 부족한 부패방지위원회를 유명무실하게 만들 우려가 있었다. 부패법원과 부패방지위원회 두 독립적 기관은 인도네시아 공직사회의 고질적인 부정과 부패문화와 싸워 상당한 신임을 받아왔고, 부패에 대한 명확한 태도를 보여 왔다. 따라서 새로운 부패방지법이 의회에서 심의를 거쳐 통과된다면 인도네시아에서의 부패방지는 더더욱 어렵게 될 것이라는 비판이 있었고, 또한 부패법원이 부패방지법 초안대로 폐지된다면 외국 투자자들의 유도요노 대통령에 대한 신뢰는 심각한 손상을 입을 것으로 판단되었다. 인도네시아 ICW의 자료에 따르면 부패법원이 최근에 생겼음에도 불구하고 행정법원에 비해 엄격하게 부패사건을 지속적으로 처리해왔다.<sup>306)</sup> 또한, 부패법원은 신속하게 일을 처리하였고 중형을 선고하고 더 큰 손해배상의 지불을 판결하였다. 현재 부패법원은 대법원장의 감독하에 3심제로 운영되고 있다. 동시에, 다른 인도네시아의 법원보다 재판의 다양성을 충족하기 위해 재판에 대한 엄격한 절차와 재판기간을 마련하고 있다.

부패방지법 초안 제36조는 부패사건의 조사는 경찰, 검찰, 부패방지위원회 조사관이 담당하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 조사의 결과는 검찰이 넘겨받아 행정법원에 기소하도록 규정하고 있다. 즉,

305) 이 결정에서 헌법재판소는 부패법원을 설립하는 것은 범죄 혐의자를 두 개의 서로 다른 법원에서 재판하는 것은 다른 취급을 하는 것이기 때문에 사법제도의 이중성과 법적 확신의 부재라고 판결했다. 또한 하원이 부패법원의 존립을 강제하는 새로운 법률을 제정하지 않는 한 3년 이내 해산하도록 명령했다.

306) [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IC06Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IC06Ae01.html). 이 자료에 따르면 2008년 행정법원은 부패혐의로 재판을 받은 사람의 62퍼센트에 무죄를 선고하였고 평균징역기간도 6개월 미만인 데 반해 반부패법원은 설립 이후 판결한 90명 모두 유죄판결을 내렸을 뿐만 아니라 평균 4년의 징역형을 선고하였다.

부패법원이 더 이상 부패혐의자를 기소할 수 없고 따라서 그 존재가 무의미해 졌다는 것을 의미한다. 초안 제36조 이외에도 우려되는 조항이 존재하였다. 새로운 부패방지법 초안 제13조는 누군가가 의도적으로 부패범죄에 대한 허위의 신고를 한 경우 3년 이상의 유기징역에 처한다고 규정하고 있다. 이러한 조항은 분명히 일반인들이 부패사건에 대한 신고를 하는 것을 주저하게 만들 수 있다. 한편, 초안 제34조는 부패사건이 발생한 지 18년이 지나면 범죄행위에 대한 기소권이 만료된다고 규정하고 있다. 많은 법률전문가들이 이 조항이 과거 Suharto의 정권 아래에서 자행된 대규모 부패사건을 포함하여 악명 높았던 다양한 부패사건의 범죄자들에게 면죄부를 줄 것이라 우려하고 있다.<sup>307)</sup> 또한 법률초안 작업에 참여한 법률전문가들도 법률 초안이 부패행위가 유죄로 입증된 사람에게 불법재산을 강제로 반환하게 하거나 부패방지를 위하여 적절한 조치를 취하는 등 부패방지를 목적으로 하기에는 부족하다. 또한 부패근절을 위한 국제적인 협력에 관한 조항도 없다.<sup>308)</sup> 초안 제8조는 병원과 대학 등 민간 기관에서 발생한 개인적 부패사건에 대해서도 법률집행당국이 조사를 하도록 하였는데 구법에서는 개인의 사적인 부패사건은 기소할 수 없도록 했다는 점에서 긍정적이다. 초안 제21조는 정치인과 공무원을 조사하거나 기소하기 전에 대통령의 허가를 얻을 필요가 없다고 규정하고 있다. 그리고 부패의 개념에 권한남용을 포함하여 더 확장하여 더 이상 국가의 예산을 도둑질 하거나 뇌물을 받은 것에 한정하지 않게 되었다. 결국 2009년 9월 29일 인도네시아 국회에서 반부패법원 법안이 통과되었다. 이 법안이 통과되면서 반부패법원이 법적 권위를 확립할 수 있게 되었고 반부패위원회가 계속 활동할 수 있게 되었다.

307) 위의 자료 참조.

308) 이러한 의견은 신 부패방지법의 개정작업에 참여하였던 법률전문가들도 주장한 바 있다.

#### (4) 베트남 부패방지시스템

##### 1) 부패방지기구

베트남의 부패방지업무는 부패방지중앙지도위원회(OSCAC)와 베트남 감찰원(Government Inspectorate, GI)이 현재 담당하고 있다.

##### ① 부패방지중앙지도위원회(Office of Central Steering Committee on Anti-Corruption, OSCAC)

2006년 8월 베트남 국회 상임위에서 부패방지법에 근거하여 부패방지중앙지도위원회를 설립하고, 그 구성, 기능, 강령 등에 관한 결의안(Resolution) 1039/2006/NQ-UBTVQH11을 채택하여 공표하였다. 그 후 2007년 1월 부패방지중앙지도위원회 사무처(OSCAC)의 설치, 강령, 조직구성 및 운영에 대한 총리령(Decision) 13/2007/QĐ-TTg을 공표하였다.

OSCAC의 구성은 총리를 위원장으로 하고 부총리를 부위원장으로 한다. 그 외 사무처장(상임위원), 감찰원장,公安부장관, 정보통신부장관, 검찰총장, 대법원장, 공산당 감독업무중앙위원회 부의장, 국방부차관 등 총 10인의 위원으로 구성되어 있다. 그 외 총리가 임명하는 사무처장(장관급) 1인과 부장(차관급) 1의 사무차를 두고 있으며<sup>309)</sup>, OSCAC는 중앙의 600명 이상의 직원과 63개의 지역의 지방위원회를 두고 있다.

위원회는 전국적인 부패예방업무 집행하고 이를 조정·감독한다. 또한 사무처는 위원회 및 위원장의 활동을 지원·조직·조언하는 특별기관으로 부패방지의 효율성을 높이기 위한 정책을 연구하고, 해결책을 추진한다.

---

309) 사무처에는 ① 중앙기관 반부패업무부, ② 지방 반부패업무부, ③ 부패사례 감시부, ④ 부패고발처리부, ⑤ 정보, 확산, 교육부, ⑥ 연구 및 국제관계부, ⑦ 총무부, ⑧ 남부지역반부패업무부 등으로 구성된다.

② 베트남 감찰원(GI, Government Inspectorate)

현재의 감찰원의 전신으로 호치민 전 대통령의 명령 제 64호/SL (1945년 11월 23일 자)에 의해 특별 감사 위원회(Special Inspection Board)가 설립되어 베트남의 감사체계가 성립되었으며 동 위원회가 현 베트남 감찰원이 되었다. GI는 2004년 감사법 (Law on Inspection, 2004)과 민원 처리에 관한 법 (1998), 민원처리에 관한 법의 일부 조항 수정 및 보완에 관한 법(2004), 2006년 부패 방지 및 척결에 관한 법, 정부 사찰단의 기능, 임무, 권한 및 조직구조에 관한 정부 시행령 제 55호(2005.4.25)를 법적 근거로 하고 있다.

현재 감찰원은 감찰원장(장관급) 1인과 3인의 부감찰원장(그 중 1인은 상임)이 있고, 상임반부패 계획 수립 1과, 국제협력 1과, 지역 지도·감독 3개과(북부,중부,남부) 등 5개과로 구성되어 있다. 그리고 직원은 약 400명에 이른다. GI의 주요 권한 및 기능을 보면 감찰원은 장관급 기관으로 감사와 민원 해결 및 부패 방지에 관한 국정 기능을 수행하고, 관련법 조항에 따라 감사, 민원 해결, 부패 방지 및 척결을 위한 임무와 권한을 가지고 있다. 부패방지 활동은 부패방지국에서 수행중이며, 부패방지 계획 수립, 부패방지 활동 지원·감독, 관련 기관 감사, 중대 부패사건 조사, 관련 정보수집 등의 역할을 수행한다. 베트남 부패방지법령 및 UN 반부패협약에 명시된 규정과의 양립성에 대한 연구를 수행하고 국가기관 및 프로젝트에 대한 감사를 수행한다.

2) 부패방지 법률과 정책

2006년 6월 1일 베트남의 반부패법이 공식적으로 발효되었다. 효과적으로 법률을 실행하기위해 베트남 정부는 행동프로그램을 발표했다. 이 행동 프로그램의 다음과 같은 내용에 초점을 두고 있다. ① 반

부패법을 실행하고 안내하는 법적 서류발행, ② 완벽한 정책 및 기관을 위한 검토, 수정, 보완, ③ 반부패법의 보급; ④ 반부패법을 실행함에 있어 시민의 주도적인 역할 강화하고, 베트남 조국전선 및 관련조직과의 밀접한 제휴, 중앙과 지방의 언론과의 협력, ⑤ 부패사건과 배임행위에 대한 검사와 조사의 강화 등이다.<sup>310)</sup> 현재 정부의 리더십과 모든 정부부처의 강한 의지 아래 일반화된 베트남의 부패를 척결하고 예방하기 위한 반부패법의 실행으로 지식인과 공무원사회에서 긍정적인 결과를 만들고, 시민과 국제사회의 신뢰를 강화하는 등 작지만 중요한 결과를 만들어내고 있다.

① 효과적인 반부패업무를 실행하기 위한 조직강화

2007년 8월 베트남 국회는 부패방지법을 개정하여 각 지방에 주지사관을 의장으로 하는 반(反)부패 위원회의 설립을 허용하였다. 지방 부패방지위원회의 의장은 해당 지역의 반부패업무를 추진하고, 업무를 감독할 권한과 책임이 있다. 또한 2007년 9월 국회에서 지방위원회의 운영규정을 마련하였다. 정부와 총리는 반부패에 대한 몇 가지 중요한 법령을 공포하였다. 공무원이 퇴직 후 일정기간동안 관련 업종에 취업하는 것을 금지하는 정부법령 NO. 102/2007/NĐ-CP, 공무원의 직무기간제한과 업무순환에 대한 정부법령 NO.158/2007/NĐ-CP, 국고에서 지급되는 공무원의 급료와 관련된 은행계좌에 관한 총리규정 NO. 20/2007/CT-TTg 등이 있다. 지금까지 베트남 정부는 부패방지 및 퇴치에 대한 법률을 실행하기위해 행동계획에 따라 법령을 제정해 오고 있고 고위공직자의 소득을 규제하는 프로그램이 추진 중에 있다. 또한 정부는 반부패관련 조직을 확충하여 지속적인 조사와 반부패관련 중요 문서를 수집하고 있다. 이를 통해 지속적인 반부패전략을 개선

310) APEC 제6차 반부패회의 회의자료집, Recent Progress of Anti-Corruption Work of Viet Nam in 2007 참조.

하고, 중앙과 지방의 부패방지위원회간의 협력을 강화하는 규정이 추진 중에 있다.<sup>311)</sup>

② 반부패조직의 강화와 개인 역량의 강화

중앙정부의 반(反)부패 조직은 중앙정부의 반부패 검사국, 검찰의 반부패 조사실, 최고인민회의의 부패조사실 등이다. 이들 기관은 효율적인 활동을 위해 조직을 강화해 왔다. 지방의 경우 공공안전부가 범죄수사 부서를 조직하였다. 최고인민회의는 지역별로 부패사건을 조사하고 기소하는 부서를 설립하였고, 이들 기관은 부패사건을 조사하고 기소하는 지방의 역량을 강화하는데 많은 도움을 주고 있다. 약 50여 지방과 도시가 중앙정부 수준의 조사와 검사를 받는다. 부패 사건에 대한 조사 및 기소가 강화되었고, 지연되던 절차도 빨라졌다. 동시에, 몇 개의 큰 부패사건이 사회 전 구성원의 협조로 사전에 발각되기도 하였다.

③ 부패와의 싸움에서 언론, 사회단체, 시민의 역할강화 추진

국무총리는 언론에 정보제공하고 만드는 성명을 규제하는 총리령 no. 77/2007/QĐ-TTg을 제정하였다. 이령은 기관지가 정국가기관의 활동에 대한 공식적인 정보원에 충분하고 정확하게 접근할 수 있는 유리한 조건을 만들기 위해 기관 및 단체를 요구한다. 또한 정부 검사관은 반부패업무의 상황을 알리고, 부패와의 전쟁을 가장 잘 효율적으로 추진하기 위해 언론으로부터 의견과 반응을 알기 위해 매달 기자회견을 실시하여야 한다. 조국전선의 모든 조직과 관련 기관은 부패방지법상의 부패척결과 방지를 위해 다른 국가기관과 협력을 강화해 오고 있다. 언론, 보고서와 기관 및 단체의 보고서와 권고로부터 나오는 정보는 기관이나 단체의 책임자에게 부패사건이나 배임사건의 징후를 알려주어 적절하게 대처할수 있도록 도움을 주고 있다.

311) 위의 자료 3면 참조.



④ 부패사건에 대한 효과적인 감지와 형벌의 개선

보고서와 자료에 의하면 중앙정부와 지방정부가 2006년 10월 1일부터 2007년 8월31일까지 441건의 부패사건이 적발되었고, 그 중 406건(관련자 826명)이 부패범죄로 기소되었고, 306명이 행정적 제재를 받았다. 부패로 발생한 총 손실은 압류된 700억 dongs을 포함하여 2860억 dongs에 이른다. 또한 인민검찰부도 독자적인 수사를 진행하여 그 기간 동안 397건의 부패사건(관련자 1030명)을 기소하였다. 인민법원은 345건의 부패사건을 재판하였다. 발견된 부패사건은 경제위반사건의 약5% 정도이다. 기소된 부패사건의 51.6%가 횡령사건으로 가장 많은 부분을 차지하고, 직권남용이 16.7%, 뇌물수수가 13%, 직무와 관련하여 이득을 취득한 것이 11%, 그리고 기타 부패사건의 순으로 나타났다.<sup>312)</sup>

(5) 캄보디아 부패방지시스템

1) 부패방지기구

캄보디아는 앞의 자료에서 검토한 바와 같이 동남아시아지역의 국가 중 가장 부패한 나라이다. 최근 높은 경제성장을 하고 있지만 부패문제는 아직도 과거와 마찬가지로 광범위하게 퍼져 있어 이제는 지속적인 경제성장의 가장 큰 장애물이 되고 있다. 현재 이러한 중차대한 부패방지 업무를 반부패처(Anti-Corruption Unit)와 국가반부패위원회(National Council for Anti-Corruption)가 각각 담당하고 있다.

① 반부패처(Anti-Corruption Unit)

반부패처는 독립적인 반부패기구로 2010년 3월에 제정된 반부패법(Anti-Corruption Law)에 근거하여 부패혐의 수사 권한을 보유하고 있다. 그동안 캄보디아 국민들은 공식사회 등에 만연된 부정부패를 척

312) 위의 자료집 4면 참조.

결하기 위한 반부패법 제정을 촉구하였고, 캄보디아의 ‘발전과 평화를 위한 시민센터’ 등 4개 시민단체들은 17만9천명의 국민이 서명한 ‘깨끗한 손 선언’을 반부패위원회에 제출하였다. 반부패법안의 다양한 형태의 초안은 1994년부터 존재했었으며, 2002년에는 원조자-정부 간의 협의에 의해 상정되었지만 지속적으로 지연되어왔다. 서명 운동은 의회가 2008년 시작된 반부패법 제정 논의를 아직도 마무리하지 못하고 있는 점에 반발하는 시민단체들에 의해 시작되어 2010년 3월에 반부패법을 제정하게 되었다.

반부패처는 관방부(Council of Ministers)에 소속기관으로 처장(선임장관급)과 부처장(장관급)은 총리의 추천에 따라 국왕이 임명한다. 현재 반부패처장에 훈센 총리의 선임자문관이자 최측근인 Om Yenteng이 임명되어 반부패처의 독립성을 해친다는 비판이 제기되고 있다.

반부패처의 가장 중요한 권한으로 부패행위에 대한 조사 권한을 가진다.<sup>313)</sup> 구체적으로는 부패 혐의자의 금융계좌 추적권과 부패 혐의자의 전화 통화 감청 및 녹음, 영상장비를 활용한 감시, 전자문서 조회, 물적 증거 수집을 할 권한이 인정된다. 또한 부패 혐의자를 소환하고 부패혐의 자산을 동결시킬 권한이 인정된다. 그리고 반부패 법규를 집행하고 부패방지를 위한 행동계획을 수립한다. 부패방지 홍보 및 교육을 담당하고 부패에 관한 자료 및 정보의 수집, 연구 및 분석을 수행한다. 부패행위의 예방·척결 및 공공 및 민간 기관의 부패신고를 접수·조사·감독·처리하고 재산 및 부채 신고 시스템 관리한다.

## ② 국가반부패위원회(National Council for Anti-Corruption)

국가반부패위원회는 반부패처장을 포함하는 11명의 위원으로 구성되며, 반부패 전략 및 정책을 수립하고 반부패처의 활동을 감독한

313) 조사와 관련하여 반부패법 제40조는 공무원, 군인, 경찰, 정무직, 시민단체 직원, 외국공무원, 국제기구 직원이 반부패처 직원의 업무 수행을 위협, 방해, 간섭하는 경우 2년~5년의 징역 및 4백만~1억 리엘의 벌금에 처한다고 규정하고 있음.

다. 위원회는 국왕, 상원, 국회 및 7개 정부기관<sup>314)</sup>이 선임하는 위원과 반부패처장으로 총 11명으로 구성되며, 위원은 왕명(Royal Decree)으로 임명되고 임기는 5년(연임 가능)이다. 위원장(Chairman) 및 부위원장(Vice-Chairman)은 위원 중 호선되고 위원장은 부총리급, 부위원장은 선임장관(Senior Minister), 위원은 장관급에 해당한다.

국가반부패위원회의 주요 업무를 보면 첫째, 국가 반부패 전략 및 정책을 수립하고 이를 국무총리에 보고한다. 둘째, 반부패처의 업무에 관한 자문 및 권고를 하고 이를 감독한다. 셋째, 반부패처의 보고를 받고 업무에 대한 설명을 요구할 수 있으며, 그 내용을 국무총리에 보고한다.

## 2) 부패방지 법률과 정책

2010년 3월 캄보디아 의회는 여당(인민당) 단독으로 반(反)부패법(Anti-Corruption Law)을 통과시켰다. 그 주요 내용은 부패 관련 조사를 담당할 기관으로 국립 반부패위원회와 반부패행정기관이 설립되며, 그 위원들과 책임공무원들이 모두 정부 여당에 의해 임명되고 감시된다는 점에서 문제가 있다. 야당과 인권 단체들은 반부패법안의 문제점들을 비판하면서 투표를 거부하고 의회장에서 퇴장하였다. UN은 성명서를 발표하여 캄보디아 의회가 반부패법을 통과시키기 전에 여론 및 시민사회에서 충분한 논의를 거쳐 반부패법을 투명하고 참여적 과정을 통해 제정했어야 함을 지적하였고, 캄보디아 정부는 이에 대해 이를 반박하는 성명서를 통해, UN 측의 이같은 비난과 지적은 ‘캄보디아 내정에 대한 파렴치하고 수용불가능한 간섭’이라고 주장하면서 만약 그 같은 행위가 반복되면 UN의 캄보디아 책임자를 추방하겠다고 경고하였다.

314) 7개 정부기관에는 감사원, 국회-상원관계 및 감독부(MoNASRI : Ministry of National Assembly-Senate Relations and Inspection), 법률가위원회, 법률사법개혁위원회, 법관위원회, 인권위원회 등이 포함

법률은 9장 57조로 구성되어 있고<sup>315)</sup>, 감독 기관으로 반부패 위원회 (National Anti-corruption Commission)를 두며 위원은 국왕, 상원, 국회와 8개 정부부처에서 선발하도록 규정하였다. 집행기관인 반부패청 (Anti-corruption Unit)은 내각평의회 소속으로 조사를 담당한다. 반부패법은 제보를 공개하지 않는 등 내부 고발자를 보호하는 한편 허위 정보를 제공한 사람은 명예훼손으로 최대 징역 6년형, 벌금 250달러에 처할 수 있도록 규정하고, 뇌물을 수수한 공무원은 최대 15년의 징역형에 처하도록 하고 있다. 반부패법이 규정하고 있는 자산 공개 대상자에는 정치인, 군인, 경찰, 판사, 공무원 시민단체 대표 등이 포함된다.

### 3. 부패방지의 과제 및 개선방향

#### (1) 동남아시아지역의 부패방지의 과제

##### 1) 정책과 법률 등 시스템상의 과제

동남아시아지역 국가들의 부패방지조직과 법률 등 시스템의 연구결과와 법률과 제도적 측면에서는 비교적 시스템이 잘 구축되어 있다. 그러나 그러한 정책과 법률의 집행에 있어서 실질적인 효과가 발생하지 못하는 많은 문제점이 공통적으로 지적된다. 예를 들어 가장 부패한 캄보디아의 경우 2011년 8월 반부패법이 전면시행 되었다. 이는 당초 시행시기보다 앞당긴 것으로 부패를 척결하고자 하는 현 정부의 의지를 표명한 것이다. 특히 반부패청은 실질적인 부패조사를 하는 곳으로 표면상으로는 일반경찰보다 강력한 수사권을 가지고 있다. 그러나 그 실효성에 있어서 각종 사업권이나 이권과 관련하여 현정권의 권력자들에 대한 수사나 처벌이 가능한가에 대해서는 비관적이다. 반부패청에서는 지금까지의 부패관행을 척결하기위해 국민들에게 적극적 신

315) 이는 과거 시민단체에 공개된 법안보다 조항이 줄어든 것으로 야당은 이 가운데 10개 조항에 대해 이의를 제기하고 있다.

고를 요구하고 외국기업의 적극적인 협조를 요청하고 있으나 부패가 너무 만연되어 있어서 단기간에 가시적인 성과를 내기는 어려울 것으로 판단된다. 반부패법에서는 뇌물을 수뢰한자와 공여한 자 모두를 처벌하도록 하고 있다. 또한 NGO 직원들도 국민에게 봉사한다는 점에서 공무원으로 분류하여 만약 자산 공개를 거부한 NGO 관계자들은 법에 따라 처벌하도록 규정하고 있다. 이에 대해 NGO 관계자들은 정부 예산과 무관한 개인의 자산을 공개하도록 한 것은 반부패법 입법을 지속적으로 요구해 온 것에 대한 보복차원에서 입법한 것이라고 반발하고 있다.

## 2) 반부패 시스템 이외의 과제

동남아시아 국가들의 부패문제는 시스템의 운영상의 문제점도 지적되지만 근본적인 문제는 부패를 범죄라고 여기지 않는 공직자와 일반국민들의 의식에 있다. 역시 가장 부패한 캄보디아의 경우 공무원들의 독특한 문화로 업무처리상의 금전을 요구하는 경우가 일반적이는데 이 금전을 official service money라고 부른다. 적게는 5달러부터 시작하여 이것을 제공하지 않으면 세금을 납부하여도 받아주지 않고, 물건을 수입하는 경우에도 수입품에 대한 해당 관세 이외에 금전을 요구하고 이를 내지 않으면 모든 행정적 지원을 하지 않고 있다. 이러한 현상이 지속되는 이유는 공무원이든 행정을 요구하는 국민이든 이를 당연한 것으로 인식하고 있기 때문이며, 이러한 과정에서 이를 매개하는 부로커들까지 아무런 제재 없이 활동하고 있다. 캄보디아 헌법은 107조에서 누구나 자신의 직무과정에서 일어난 범죄 또는 부정행위를 처벌받는다라는 규정을 두고 있으나 국가 구성원 모두가 이러한 금전수수를 묵인하고 있다. 각종 인허가, 등록, 면허 등 각종 행정서비스업무를 담당하는 말단 공무원에서부터 행정수수료를 횡령하고 더 나아가 추가적인 official service money까지 요구하고 있다. 이러한

official service money에 대한 거부나 문제를 제기하면 행정권한을 남용하여 부당한 압력을 행사하기까지 한다.

## (2) 개선방향

동남아시아지역에서 부패를 근절하기 위해서는 법률과 정책 등 시스템의 부재가 아니라 부패를 척결하려는 정책 집행권자의 의지가 필요하다. 또한 부패를 너무 쉽게 용인하고 당연시하는 사회적 인식을 바꾸어야 한다. 국민을 상대로 부패관련 법률과 정책을 홍보하고, 공직자를 상대로 부패방지 교육을 주기적으로 실시하여야 한다. 그리고 부패관련 법률의 엄격한 적용으로 법률과 현실사이에 괴리가 발생하지 않도록 하여야 한다.

## 제 2 절 동남아시아 수자원관리 시스템

### 1. 개 설

동남아시아지역의 물부족은 일반적 현상이다. 우기와 건기의 계절적 구분이 뚜렷한데 특히 건기의 물부족 현상이 더 나타난다. 연간 기준으로 본 동남아시아지역 국가들의 수자원 사용량을 보면 내부 수자원의 54%를 사용하는 싱가포르를 제외하고, 라오스, 말레이시아, 베트남 등 아세안의 다른 국가들은 내부 수자원을 불과 2%- 15.5%만을 사용하고 있다.<sup>316)</sup> 2025년까지 인구증가와 산업화, 도시화로 인하여 동남아시아지역 인구의 1/3이상이 충분한 물을 공급받지 못할 것으로 전망된다. 몇몇 국가에서는 도시와 농업 등 산업용 물공급이 어려울 것이다. 수자원은 지표수와 지하수로 구분되는데, 동남아시아지역의 지표수의 가용률이 1-10%에 불과하고, 우수지역에서 수자원을 충분히

316) Brian Haisman, Water Issues and Challenges, Output of the ASEAN/AUSAIDS Study:State of Water Resources Management in ASEAN, 2005.10, p. 8.

사용하지 못하고, 흘려보내는 것이 일반적이다. 기존의 전통적인 수자원관리 시스템은 점점 증가하는 물수요와 지역간의 수자원의 수급조절에 효율적인 대처를 하지 못하고 있다. 과거와 달리 산업화와 도시화로 인하여 도시지역과 농촌지역간의 물수급상황이 변동하고 있어서 과거와 같이 지역의 강수량에 의존하고, 지역의 하천관리를 하는 고전적 방식은 불가능하게 되었다. 현재도 수자원 관리는 종종 지방정부에 할당되기도 하지만 지표수와 지하수를 포함한 체계적인 물관리 시스템과 그 정책의 집행이 필요하다. 그러나 동남아시아지역 국가들의 경우에는 아직 통합적인 국가차원에서의 수자원정책이 충분히 실행되지 않고 있다.<sup>317)</sup> 따라서 이하에서는 동남아시아지역 국가들의 수자원 관리시스템과 수자원 관련 정책을 집행하는 기관과 수자원에 대한 정책과 법률을 분석하고, 효율적인 수자원 관리 시스템의 방향을 전망하고자 한다.

## 2. 동남아시아지역 국가의 수자원 관리 시스템

### (1) 인도네시아의 수자원 관리

#### 1) 상수도 관리 현황

인도네시아 상수도는 지방정부에서 관할하며 지방공기업 형태인 PDAM에서 관장하고 있다. 대부분의 PDAM은 적자상태로 중앙 또는 지방정부의 보조금 수혜로 적자 보전하고 있다. 반면, 수도인 자카르타는 국영기업인 PAM Jaya가 공급하고 있으나 현재 외국기업에서 양허계약을 통해 운영되고 있다. 인도네시아의 경우 대체적으로 상수도 보급률이 저조하며, 수도시설의 노후화가 심각한 수준으로 대부분의 국민은 지하수를 이용하거나 Vendor 등을 통한 식수를 이용하고 있는

---

317) 위의 발표문, p. 11

실정이다. 수도시설용량은 8,131천  $m^3/day$ (한국의 1/4수준)이며, 수도보급율은 도시 34%, 농촌 7%이며, 수도요금은 지역별로 요금편차가 크다. 2008년 기준으로 인도네시아 평균 수도요금은 Rp 1,705/ $m^3$  (180원/ $m^3$ ) 대도시인 Jakarta는 800원/ $m^3$ , Bandung은 500원/ $m^3$  수준이다.

## 2) 수자원 관리기관

지난 40여년간 인도네시아에서 수자원의 개발은 급속한 성장을 추진하고 광범위한 빈곤을 감소시키는 데 있어서 중요한 역할을 수행하여 왔다. 1999년 이전까지 인도네시아 정부는 중앙집권적 정부체제를 유지했기 때문에 수자원관리 정책에 있어서도 중앙정부가 거의 모든 권한과 주도권을 가지고 있었다. 그러다 지방정부에 행정권한을 이양하기 시작하면서 국가의 전반적인 수자원관리는 중앙정부에서 담당하고, 강 유역별로 각각의 지방정부가 수자원관리를 담당하고 있다. 상수도관리는 주정부는 주차원의 인프라개발정책을 수립하고 조정하며, 시(군)정부의 경우는 정책의 실행과 민관협력 대상사업 선정, 조달위원회 구성, 사업자선정 및 관리감독 등 민자사업을 관리하고 있다. 수도공사(PDAM)은 지방공기업 형태로 시(군) 내 수도의 공급 및 운영관리를 총괄하고 있다. 경제기획청의 경우 민관협력사업 주요정책 및 기본계획을 수립하며, 민간투자사업을 지원하는 역할을 맡고 있다. 그 밖에 인프라 개발추진위원회, 수도개발 지원청등이 주요 기관으로 민관협력사업 및 수도사업에 관여하고 있다.

## 3) 수자원 관리 정책 및 법률

### ① 개 관<sup>318)</sup>

1960년대에서 1980년대까지 수자원관리정책은 주로 관개를 위한 새

318) 구체적 내용은 Imam Anshori, "Basin Water Resources Management and Organization in Indonesia", Training Workshop in River Basin Management and Organization for Mid-career Water Professionals from South Asia Training Materials, 2005, pp. 6~11.



로운 기반시설의 개발에 중점을 두고 있었으나 1980년대 후반과 1990년대 초반에 공급에 의해 주도되는 접근방식의 한계점이 드러났고 관개시설의 운영과 유지가 방치되고 재정적으로 지속가능할 수 없는 상황이 되었다. 이에 대응하고자 인도네시아 정부는 1987년에 관개 및 유지 정책(Irrigation and Maintenance Policy, IOMP)을 채택함으로써 기존에 수자원의 개발에 집중했던 수자원정책을 수자원의 관리체계로 전환시키려는 노력을 하였다. 하지만 지속적인 물 사용 수요의 증대와 공급측 주도 접근방식으로 인해 IOMP의 내용도 거의 실패하게 되었고, 이에 1994년 인도네시아 정부는 새로운 정책을 채택하게 되었다. 즉 인도네시아 정부는 최종 사용자들에게 물을 공급하는 정책에서 탈피하여 수자원의 원천을 관리하는 방향으로 정책방향을 전환하게 된 것이다. 정부기관들과 강유역 영역의 기관들 간의 조정을 담당하는 수자원관리위원회(Water Management Committee)가 설립되었고, 대부분의 강유역에 수자원관리센터(Water Management Centers)도 설립되었다.

1990년대 이전의 수자원관리 정책이 더 이상 지속가능하지 않게 되었지만, 중앙 정부의 실질적인 정책을 변경하는 일은 어렵다는 것이 입증되었다. 1998년에 수하르토정권이 붕괴되고 국가 거버넌스의 급격한 변화가 발생함으로써 기존의 중앙집권적 정부체제가 분권화되는 계기가 되었다. 인도네시아 정부는 1999년에 지방정부에 관한 법(Law 22/1999)와 중앙 및 지역 간의 재정균형에 관한 법(25/1999)을 채택하였다. 이러한 법령에 따라 기존의 중앙정부의 기능과 책임이 지방정부로 분권화되었다. 이로 인해 강이나 운하가 행정경계를 지나는 경우를 제외한 모든 수자원 분야의 관리 업무와 책임이 지방정부로 이양되었다. 하지만 정치적 격변으로 인해 유발된 지방분권화는 그 의미와 정도에 대한 진지한 평가와 논의가 없이 이루어진 측면이 있었다. 따라서 분권화 정책이 각 지방정부의 능력과 자금력의 제약으로

인해 그 한계를 드러내게 됨으로써 인도네시아 정부는 2004년 9월에 개정법을 입안하였고, 이러한 법 개정으로 인해 1999년도 법률들이 상정했던 분권화된 행정체계는 중앙과 지방의 혼합형 행정체계로 변화되었다.

② 2001년 국가수자원정책(National Water Resources Policy, NWRP)<sup>319)</sup>

인도네시아 정부는 2001년 12월에 국가수자원정책(National Water Resources Policy, NWRP)을 채택하였다. NWRP은 다음과 같은 임무를 담당하도록 예정되었다. ㉠ 수자원 보전의 지속가능성, ㉡ 수질과 수량을 충족하기 위해 필요한 다양한 목적을 가진 물 사용의 조정, ㉢ 물 피해의 통제와 완화, ㉣ 수자원관리를 위한 공동체, 사인 및 정부의 역할의 부여와 강화, ㉤ 수자원에 관한 자료와 정보체계의 이용가능성의 증대이다. NWRP의 개혁은 수자원법에 규정된 바와 같이 보다 광범위한 인도네시아의 정책적 기초를 따르고 있으며, 국민의 번영과 함께 안정성, 평등 및 성장을 위한 전반적인 국가발전을 위해서는 지방의 발전이 필수적이라는 사실을 강조하였다. NWRP의 개혁은 과거의 편협한 분야별 정책에서 실효적이고 효율적인 NWRP을 위해 구조적이고 비구조적인 조치들이 사용되는 보다 전체적이고 통합적인 접근방식으로의 전환을 지향하고 있다.

또한 NWRP은 상층유역, 범람원 및 하구를 포함하는 하상과 대수층의 지층수와 지하수의 수량과 수질관리를 담당하며, 입법적, 제도적 및 규제적 개입을 위한 정책원칙으로 다음의 내용을 포함하고 있다. ㉠ 경제적 및 사회적 발전, 형평 및 환경의 지속가능성을 증진하는 표층수와 지층수의 분배 및 이용을 위한 물 사용권 체계의 도입, ㉡ 특히 관개를 위한 물이용의 효율성 개선, ㉢ 통일적인 허가 절차를

319) M. W. Blokland et als. (eds.), Capacity Development for Improved Water Management, UNESCO-IHE, Delft, February 2009, pp. 142~158.

통한 표층수 및 지하수의 결합적인 분배와 사용의 촉진, ㉔ 지방의 표층수 및 지하수의 수질이 전국적인 사회경제적 발전과 환경의 지속가능성을 증진하고 공간적 토지사용 및 강유역 개발계획과 양립가능한 수준의 달성을 추구할 것, ㉕ 공적으로 투명한 수자원 및 관개 의사결정 활동에 있어서 이해관계 대표자들의 참여적 개입에 근거한 우선적인 통합 공간 및 강유역 계획 절차를 위한 제도의 개발, ㉖ 공동체의 관리 및 관개 연결망, 국내 물공급과 위생적인 폐수처리의 자금 조달을 위해 법적인 절차의 강화, ㉗ 지방의 자율성과 관련 국가세입 공유를 위한 새로운 법체계하에서 우선적이고 지속가능한 수자원개발 투자와 관리를 위해 감독하는 계획, 개발계획 및 예산계획 체계의 수립, ㉘ “하나의 유역에 하나의 관리”라는 원칙에 따라 통합적인 강유역관리를 지원하고 실행하기 위한 지역의 수자원 규율 및 관리 구조의 수립, ㉙ 공중의 물공급 및 관개 서비스를 위한 정부 비용에 대한 수익자 기여 원칙과 공기업과 시당국을 포함하여 모든 오염원에 적용가능한 수질오염 감소를 위한 공적 비용에 대한 “오염자 부담”의 원칙의 강화, ㉚ 수자원과 수질관리 및 관개 관리에 있어서 투자, 경영 및 유지의 양허를 통한 대중의 참여와 제휴를 위한 규율 및 동기부여 체계의 개선, ㉛ 환경적으로 지속가능한 강유역, 범람원 및 하구의 관리를 증진하기 위한 산림, 농업, 보전 및 수자원 분야의 공적 및 사적 활동들 간의 조정의 개선, ㉜ 환경적으로 지속가능한 습지대의 보전과 습지의 개발을 위한 구체적 통합정책의 수립 등이다.

③ 2004년 수자원법(Law of Water Resources No.7/2004)

2004년 2월 인도네시아 정부는 1974년 제정한 수자원법을 전면적으로 개정한 신 수자원법(Law of Water Resources No.7/2004)을 입법하였다. 2004년 수자원법의 도입으로 여러 가지 정책적 변화가 시도되었는데, 새로운 시설의 개발에서 현존하는 시설의 관리로, 구체적인 물

사용자들로부터 전체적인 물의 순환 관리로 변경되었다. 2004년 수자원법에는 많은 원칙들이 규정되어 있다. 이 법은 사회적, 경제적 및 환경적 가치들 간의 균형을 찾아야 할 필요성을 규정하고 있다. 또한 실효적이고 효율적인 공공의 이익을 규정하고, 다양한 이해관계의 조정에 있어서 통합과 조화의 원칙을 충족시키는 균형발전의 원칙을 규정하고 있다. 또한 지속가능성, 공정성, 자율성 및 투명성과 책임성의 원칙을 규정하고 있다. 인도네시아의 수자원관리에 관한 정책과 법률은 철학적 고려, 법적 고려, 기술적 고려라는 세 가지 기반 위에서 발전되어 왔다고 할 수 있다.

첫째, 철학적 고려와 관련하여 2004년 수자원법은 수자원이 인도네시아의 전체 국민에게 복지혜택을 주는 유일신의 축복이라고 선언하고 있다.

둘째, 법적 고려와 관련하여 1945년 헌법 제33조 제3항은 토지, 물과 수자원은 국가에 의해서 통제되고 국민의 최적의 복지와 번영을 위해 이용되어야 한다고 규정되어 있다. 2004년 수자원법은 수자원이 신의 선물이며 국민들에게 매우 중요하고 절대적으로 필요한 천연자원의 하나로서 국가에 의해서 통제되어야 하고 공정한 방식으로 국민들의 최대한의 이익을 위해 이용되어야 한다고 규정하고 있다. 수자원에 대한 국가의 통제는 중앙정부와 지역정부에 의해서 수행되지만, 지역적, 전통적 공동체의 전통적 권리와 기타 유사한 권리들이 해당 공동체의 발전 및 단일한 인도네시아 공화국의 원칙에 따라 인정되는 한 전통적 공동체들을 인정하고 존중한다.

셋째, 기술적 고려와 관련하여 2004년 수자원법은 물이 행정지역의 구별 없이 저지대로 흘러들어가는 역동적인 자원으로서의 성격을 가진다고 규정한다. 물의 성격은 한 지역의 기후조건과 밀접하게 연관된 물 순환(hydrological cycle)에 따르게 되어 있고, 이로 인해 물의 이용가능성이 시기와 지역에 따라 균등하지 못하게 된다. 모든 생활영

역에서 국민들의 복지를 위한 최대한의 혜택을 부여하게 될 수자원관리정책을 실행하기 위하여, 수자원관리계획이 수립되어야한다. 수자원관리계획은 강 유역에 기반하여 준비되어야 한다. 수자원관리계획은 보전 노력과 수자원의 실효적인 이용 간의 균형원칙에 근거해야 한다. 전술한 수자원 통제에 있어서, 국가는 일상의 기본적 필요를 충족하기 위한 물을 획득하는 모든 사람의 권리를 보장한다. 수자원에 대한 국가의 통제는 전통적인 법률 공동체의 지방 전통법, 전통적 권리 및 기타 유사한 권리와 같은 전초적 공동체의 전통적 권리를 인정하고 존중함으로써 정부와 지방정부에 의해서 수행되어야 한다.

#### ④ 상수도 민영화정책과 투자계획

인도네시아의 수자원관리 정책의 하나로 상수도 민영화정책과 투자계획을 소개한다. 최초 민영화는 1997년 수도 자카르타에 상수도를 공급하고 국영기업인 PAM Jaya를 Thames와 Ondeo에 분할 양허함으로써 시작하였으며, 2000년 이후 민영화 사업규모가 작아 다국적기업의 진출이 점차 줄어들고 있는 실정이다. 상수도 투자계획으로 2015년까지 투자확대, 민자 유치, PDAM 개혁 등을 통해 보급률 69%, 급수인구 1500만명, 시설용량 15,552천/m<sup>3</sup> 달성을 목표로 정부의 요금현실화 정책시행으로 지속적인 요금인상 추진하고 있다. 신규상수도 추진 관련으로 인도네시아 정부는 민관협력(PPP) 및 로컬기업참여를 통한 SOC 건설을 증진하기 위해 2005년 12월 “사회기반시설 민관협력에 관한 대통령령”을 제정하였으며, 이에 따라 도로, 상하수도, 통신, 전력 등 SOC 건설에 대한 민간투자 활성화를 유도하고 있다. 인프라부문의 투자시 인도네시아 현지법인은 최소 5% 이상의 지분소유가 필수적이며, 정치적 위험, 사업수행 위험 및 수요추정 위험에 대한 보증을 통해 민간사업자의 수익을 보장하도록 하고 있다. 또한 정부고시사업 외에도 민간사업자의 제안(Unsolicited proposal)을 접수하여 타

당성을 검토하고 사업추진여부 결정하거나, 제안사업이 타당성기준을 통과한 경우 사업을 제안한 민간 사업자에게 입찰참여시 10% 가산점 및 소요비용 회수 등 인센티브를 부여하고 있다.

< 표 1. 최근 PPP유형별 투자금액(1990~2008)>단위: 백만 USD >

분 야	Greenfield Project	Concession	Diverstiture	Management & Lease	계
에너지	14,773	-	719	-	15,492
통신	9,112	4,825	11,035	-	24,972
교통	1,381	1,990	372	-	3,743
상하수도	123	897	-	-	1,020
계	25,390	7,712	12,126	-	45,228

출처: Private Participation in Infrastructure Database, World Bank

## (2) 베트남의 수자원 관리

### 1) 수자원 관리현황

연간 평균 강수량 1,960mm로 모든 강의 연간 총 방출량은 약 840-850.10<sup>9</sup> m<sup>3</sup>, 외부로부터 유입되는 유량은 500-510 10<sup>9</sup> m<sup>3</sup>, 내부에서 생성된 총 유량은 약 340 10<sup>9</sup>m<sup>3</sup> (40%)이다. 메콩강의 총 유거수(runoff)<sup>320</sup>는, 14.9%인 홍강(Red River)에 이어, 총 국내 유거수의 59%

320) 수문학(水文學) 용어로 지표의 하천으로 흘러드는 물을 의미한다. 지표상으로 흐르거나 수로를 통해 하천에 도달하는 물뿐만 아니라, 토양으로 침투하여 중력에 의해 항상 주지하수면 위에 있는 하천수로 흐르다가 결국 수로로 흘러드는 중간류도 포함된다. 또한 하천으로 방출되는 지하수도 포함되는데 지하수만으로 이루어진 하천류는 기저류(基底流)라고 한다. 전체 유거수량은 전체 강수량에서 증발산(蒸發散)한 양, 지형에 의한 일시적인 물의 저장량, 기타 감소 요인들에 의한 손실량을 뺀 것과 같다.

를 차지한다. 베트남에는 10km 이상의 길이를 가진 약 2,378개의 강들과 2,500km<sup>2</sup> 이상의 15개 강유역이 있고 그 중 10개 유역은 그 지역이 10,000km<sup>2</sup>을 초과한다. 이러한 강유역들은 베트남 총지역의 80%를 차지한다. 베트남의 수자원관리는 과거에는 물 수요의 증진과 수자원 기반시설 개발에 관한 투자에 집중되었으나 현재에는 수질관리, 수량관리를 포함하는 물이용 요건의 관리에 집중되고 있다.

## 2) 수자원 관리 기관

### ① 베트남 수자원관리부

수자원관리부(Department of Water Resources Management, DWRM)는 베트남 사회주의 공화국의 영토 및 영해 내의 강수, 표층수, 지하수 및 해수를 포함하는 수자원의 국가적 관리를 담당하는 기관이다.

수자원관리부의 권한 및 책임을 소개하면 수자원 관리에 관한 법률과 정책, 수자원 관리 전략 및 계획, 장기 또는 5개년 및 연간 계획, 프로그램의 개발을 담당한다. 수자원에 관한 기본 조사를 하는 경우 장관의 지시에 따르고 수자원의 조사, 탐사, 개발 및 이용에 관한 허가의 발령, 연장, 취소에 관한 절차를 규정하는 경우에도 장관의 지시에 따른다. 구체적으로 ① 수자원관리에 관한 과정, 절차, 기준, 기술 등경제적 규범의 개발, ② 수자원의 보호, 수자원의 악화와 오염에 대한 통제 및 방지에 관한 조치의 개발, ③ 자료 수집, 수자원에 관한 기본조사, 목록 및 평가 결과의 관리 등 국내 수자원 데이터베이스 및 정보교환체계의 개발, ④ 수자원의 보호, 개발, 이용 및 발전에 관련된 수자원의 기본조사, 계획수립, 계획 및 프로젝트 영역에서의 프로젝트들과 작업들의 평가, ⑤ 수자원 영역에서의 국제협력, ⑥ 수자원에 관한 청구, 고발 및 분쟁의 조사 및 취급

② 국립수자원위원회

정부의 승인을 필요로 하는 수자원에 관련된 문제들에 관하여 베트남 정부에 자문하기 위해 수립되었다.

3) 수자원 관리 정책 및 법률

① 정 책

국가개발의 필요에 비하여 수자원의 계획, 관리, 이용 및 보호에 관하여 여전히 부족한 점이 많다. 최근에 수자원과 관련된 문제점들이 점점 증가하고 있고, 도시와 산업 활동 때문에 많은 지역들에서 수질이 악화되고 있다. 또한 건기에 강 유량이 감소되기 때문에 염수침입이 증가하고, 지방과 계절별 물 부족이 증가하고 있으며 물 사용자와 환경에 악영향을 미치고 있다. 수자원관리부(DWRM)는 수자원 관리를 위한 전략적 접근방식을 취하고 이를 시도하고 있지만 수자원을 위한 개발정책과 계획수립 활동에 있어서 한계를 가지고 있다.

현재 베트남에서는 국가수자원전략, 물을 위한 국가적 목표들, 강구역 계획수립에 대한 수자원 경제학적 수단들, 예로 들어 정책 개발 및 수자원 보호, 관리 및 할당 등에 관한 정책들이 추진되고 있다. 수자원 관리에 대한 우선순위의 활동계획으로 2020년까지의 수자원에 관한 국가전략의 구체적 내용으로 ① 수자원 조사 및 평가 프로그램과 수자원 데이터베이스와 정보체계의 개발, ② 수자원 공유(가정용수의 우선)와 가뭄 시 중요한 수력전기 작업을 위한 발전(power generation)의 확보 프로그램, ③ 수자원 할당 프로그램과 물 부족 지역을 위한 수자원 안전을 보장하기 위한 규율마련, ④ 수자원을 효율적으로 이용하기 위한 구조물 개조 프로그램의 실행, ⑤ 중요한 강구역에서 저수지들 간의 개발을 조절하는 프로그램의 개발, ⑥ 주요 도시들에서 지하수 보호 프로그램 실시, ⑦ 상수도 사업의 공공성 강화와 시장경



제와 사회주의적 지향성을 조화시키기 위한 다부문 물 경제학(multi-sectors water economic)의 개발, ㉠ 환경적인 유량의 개념 및 확보에 관한 프로그램, 저수지, 수자원, 수도공사를 위한 수중 생태계의 유지, ㉡ 주요 저수지의 강유역에 보호림을 보전하고 회복시키는 프로그램의 실행, ㉢ 경제, 관광, 환경보호의 발전과 저수지 내부 주변의 국민 생활 개선을 위한 수력전기 저수지 관리 메커니즘의 개발 프로그램, ㉣ 수자원 정보 및 자료 공유, 초국경적인 수자원 보호, 이용 및 개발 수자원 조사를 위한 주변국들과의 양자협력 프로그램의 활성화, ㉤ 수자원법 개혁 프로젝트, ㉥ 수자원관리에 관한 경제기구 프로그램, ㉦ 수자원 교육, 통신 및 인식 프로그램, ㉧ 국민들에 대한 수자원 교육 및 훈련을 위한 프로그램의 개발과 실시, ㉨ 수자원 보호에 참여하는 전 국민 프로그램의 개발 등 이다.<sup>321)</sup>

## ② 정책 추진 성과

이러한 수자원 관리를 위한 정책을 추진함으로써 ㉠ 수자원관리에 관한 법률들을 체계적으로 정비하게 되었고, ㉡ 국가적 차원에서의 수자원 관리 시스템을 개발하게 되었다. 또한 ㉢ 중국, 노르웨이, 호주, 아시아개발은행, 세계은행 등과 같이 많은 국가 및 국제기구와의 수자원에 관한 국제적 협력활동을 강화하여 메콩강 위원회의 참여시키거나 메콩강 수질 규칙의 개발에 참여하게 되었다. ㉣ 수자원보호에 관한 국민의 참여를 증진시켰고, ㉤ 수자원 영역에 대한 과학적 및 기술적 연구를 추진하게 되었다. ㉥ 수자원 감시 네트워크의 개발을 추진하고, ㉦ 주요 강들에서의 수질개선과 생산기술의 적용 등과 같은 수자원 관리에 대한 투자확보에 성과가 있었다.

321) Trung Nghia, Strategy for water resources development to year 2020, UNESCAP, 2007, pp.13-14 참조

## ③ 수자원 관리와 관련된 법률

베트남 정부는 효율적인 수자원 관리를 위하여 관련 법률을 제정하고 정비하였다. 1998년 8월 처음으로 수자원 관리에 관한 일반법으로서 수자원법을 제정하였고, 1999년 12월 수자원법의 집행을 위하여 수자원법의 집행 규율에 관한 법령을 제정하였다. 2003년 12월에는 수자원 정보관리에 관한 법령을, 2004년 7월에는 수자원의 개발, 이용, 사용 및 폐수 방출에 대한 허가에 관한 법령을, 2005년 3월에는 수자원관리 규칙들의 행정적 위반에 대한 재제에 관한 법령을 제정하였고, 현재 통합적인 강유역 관리에 관한 법령을 제정 중에 있다. 또한 2006년 4월에 2020년까지 수자원에 관한 국가전략을 마련하여 추진 중에 있다.

## (3) 캄보디아의 수자원 관리

## 1) 수자원 관리 현황

캄보디아의 연평균 강수량은 1,565mm이며, 수자원 총량은 2,833억m<sup>3</sup>이다. 수자원은 주로 농업과 공업, 주운 및 관광 목적으로 이용되고 있으며, 연간 총 수자원 이용량 79억m<sup>3</sup> 중 96%가 관개용수로 이용되고 있다. 하지만 비교적 풍부한 수자원의 보유에도 불구하고, 계절강우량과 분포의 변동이 심해 수자원의 효율적인 관리가 필요한 실정이다. 경제인구의 80% 이상이 농업에 종사하고 있으며, 대부분의 작물 생산은 강수에 의존, 거의 매년 물부족이나 홍수에 직면하고 있으나, 관개시설은 열악한 상황으로 농업에 필요한 물을 충분히 공급하지 못하고 있다. 상하수도 보급률에 있어서는 도시의 경우 약 58%정도가 상수도를 공급받고 있지만, 인구의 82%가 거주하고 있는 농촌지역의 경우 30%미만만이 상수도를 이용하고 있다. 이는 오랜 내전으로 인해 수자원 인프라가 취약하여 저조한 수도 보급율을 보이고 있다.<sup>322)</sup>

< 표 2. 상, 하수도 보급률 >

인구 구성		상수도 보급률			하수도 보급률		
도시	농촌	계	도시	농촌	계	도시	농촌
18%	82%	34%	58%	29%	16%	53%	8%

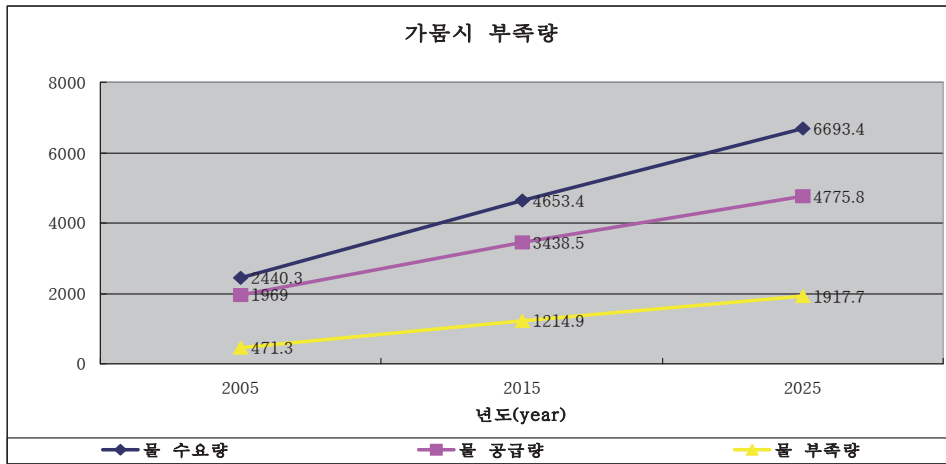
상하수도 보급률, 출처 ; WHO/UNICEF Joint Monitoring Program, 2002

캄보디아는 현재 물 부족에 따른 추가적 수자원개발 필요한 실정이다. 인구증가율이 높고 최근 경제 성장율이 10%를 상회하는 등 높은 경제성장을 달성하고 있으나 정부의 외국인 투자유치 노력에 비하여 정치·사회·경제적 개혁 수준은 미비한 상황이다. 특히 수자원 관련 인프라는 더더욱 미비한 실정이다. 현재는 메콩강 유역의 수자원 개발을 통한 치수조절 및 전력사업이 수자원분야의 주요 사업이다. 특히 전력요금이 아시아에서 일본다음으로 높아 수력발전부문 투자는 가능성이 높은 것으로 알려져 있다. 캄보디아의 2005년의 물 부족량은 가뭄시 연간 471백만m<sup>3</sup>에 달하는 것으로 추정되고 있으며 향후 추가적인 수자원 개발이 없다면, 2025년에는 물 부족량이 연간 1,918백만m<sup>3</sup>까지 증가할 것으로 전망되고 있다.<sup>323)</sup>

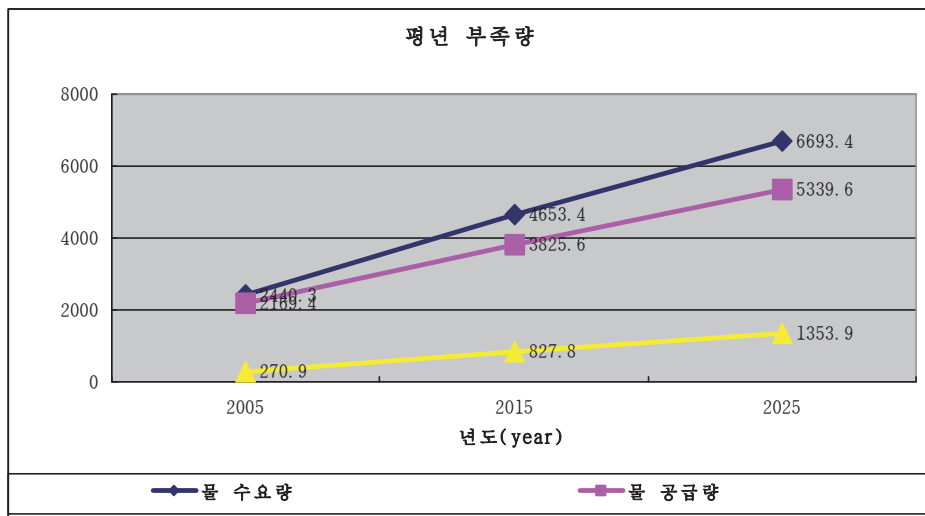
322) Thach Sovanna, Integrated Water Resources Management in Cambodia, 2007.9, pp. 2-3.

323) Master Plan of Water Resources Development in Cambodia, (2008, K-water)

< 표 3. 가뭄시 물수지 전망 >



< 표 4. 평년시 물수지 전망 >



출처 : Master Plan of Water Resources Development in Cambodia (2008, K-water)

물공급 현황을 살펴보면 상하수도시설의 건설은 1970년대 이후 계속 진행되어 왔으며, 1979년부터 1994년까지는 안전지역에 대하여 비상급수 목적으로 시설공사 시행하였다. 1990년대 정치적 안정 이후로

는 물공급은 비상급수에서 장기개발로 전환하였고, 결과적으로 1999년 사회 경제부문 조사에 따르면, 총인구의 54.3%가 안전한 물공급 서비스를 받고 있는 것으로 조사되고 있다.

< 표 5. 캄보디아 수원 >

수원 (%)	전체(%)	프놈펜시(%)	기타도시(%)	농촌(%)
관로시설	5.1	45.4	7.2	0.7
공공수도	1.3	2.9	1.6	1.1
관로시 추정	19	8	24.8	19.4
빗물	0.7	0	2	0.6
탱크, 트럭 등	6.1	31.5	12.8	2.6
소계 (안전한 수원)	54.3	94.2	66.5	48.6
보호가 안된 굴착정	15.5	0.4	9.7	17.8
연못, 하천 등	28.3	5	22.3	31.5
기타	1.9	0.4	1.5	2
소계 (불안전한 수원)	45.7	5.8	33.5	51.4
계	100	100	100	100
세대수 (천)	2,093	174	214	1,705

출처 : 농촌개발부

## 2) 수자원 관리 기관

캄보디아의 주요 기관으로는 프놈펜 상수도청인 PPWSA (Phnom Penh Water Supply Authority)가 있으며, 프놈펜시 생활용수 공급을 담당하는 자치 공기업으로 운영되고 있으며, 3개 정수처리시설 보유 (235천m<sup>3</sup>/일)하고 있다. 광물자원부(Ministry of Industry, Mines and Energy)는 산하기관인 DPWS (Department of Potable Water Supply)를 통해 프놈펜시 이외 지방도시 생활용수 공급 담당하고 있으며, 용수

공급 관로시설 확충 및 수질감시 및 물값 모니터링, 공공 및 민간 물 공급업체에 대한 기술지원을 실시하고 있다. 또한 산하기관인 DIT (Department of Industrial Technology)에서는 판매인증을 위한 병물의 수질검사를 담당하고 있다. 농촌개발부인 MRD (Ministry of Rural Development)는 산하기관인 DRWS (Department of Rural Water Supply)를 통해 농촌지역 생활용수 공급 담당하고 있다. 수자원기상부 MOWRAM (Ministry of Water Resources and meteorology)는 국가 수자원의 전체적인 관리에 대한 책임이 있으며 관개에 주안한 지하수 및 지표수 정책도 관장하고 있다. 그밖에 환경부인 MOE (Ministry of Environment)는 국가 생물다양성 및 주민건강 보호와 관련된 수질오염의 환경부문 담당하고 있다.

### 3) 수자원 관리 정책 및 법률

캄보디아 정부 수자원관리 정책 방향의 주요 내용은 농부들에게 현재의 기술과 재정이 허락하는 한도 내에서 필요한 만큼의 양질의 물을 적정한 비용으로 언제, 어디서나 공급할 수 있도록 하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.<sup>324)</sup> 관개, 배수 및 홍수방지시설을 재건하고 건설하여 농업생산에 필요한 충분한 물을 공급하고 홍수로 인한 피해를 완화하며, 수자원 관리기술의 개발과 확산을 촉진하려고 하고 있다. 특히, 토양의 함양, 소규모 자체 저수지 이용 및 지하수 개발에 힘쓰고 있으며, 물이용 농업인 협회를 강화하여 수자원 관리 및 배분을 가능케 하고 또한 관개시설의 유지관리를 강화하고 있다. 캄보디아 정부는 농업용수의 부족에 대처하고 관개율 향상을 위해 유역 상류 산악지역에 댐 개발을 통한 용수원의 확보가 반드시 필요한 실정이며, 이에 정부 또한 가까운 장래에 개발계획을 수립하여 차관이나

324) Framing Research on Water Resources Management and Governance in Cambodia: A Literature Review, Cambodia's Leading Independent Development Policy Research Institute, 2008.3, pp. 2~3.

공적자금을 활용하여 시행하기 위해 노력 중에 있다. 수자원정책과 관련하여 수자원관리법 (Law on Water Resources Management)을 2007년부터 시행하고 있다. 동 법률의 주요 목적은 다음과 같다.<sup>325)</sup> ① 라이선스 허가를 통한 물 관련 권리 창출, ② 물 사용자의 권리 및 의무 서술, ③ 물 관리의 기본 원칙 명확화, ④ 법 시행 및 집행 책임이 있는 기관 명시 등이다.

또한 동법은 6개 장, 41개 조로 구성되어 있으며 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. ① 일부 조항들은 물 오염 관리 및 폐기물 방출 라이선스와 관련한 수자원기상부(MOWRAM)와 환경부의 의무를 기술 ② 수자원기상부는 캄보디아 전역의 물 감시 및 통제 외에도 수자원과 관련된 활동을 수행하는 이해관계자들을 위한 라이선스 허가권 보유, ③ 수자원관리법이 다루고 있는 내용에는 수자원 관리(지표수와 지하수 모두), 농가를 위한 물 사용자 커뮤니티, 홍수 통제가 아래와 같이 포함되고 있다. 또한 물과 수자원을 보호하고 적용 가능한 상하수처리 기술선정하기 위해 상하수도 국가정책 (National Policy on Water Supply and Sanitation, 2003)을 수립하여 시행중에 있다. 주관부서는 산업광물에너지부 (MIEM<sup>326)</sup>)로 상하수도 공급에 대한 국가정책을 수립하는 역할을 맡고 있다. 주요 내용으로는 주, 도시, 지방에 깨끗한 생활용수 공급방안과 하수도 정책마련, 그 밖에 농촌지역 깨끗한 상하수도 서비스제공에 관해 명시되어 있으며, 세부내용은 아래의 [표 6]에서 정리하였다.

< 표 6. 2003년 물공급과 위생에 관한 국가 정책의 내용 >

구 분	세부 내용	비고
Section 1.	주, 도시, 지방에 깨끗한 생활용수 공급	

325) Thach Sovanna, Integrated Water Resources Management in Cambodia,2007.9, p. 9.

326) MIEM : Ministry of Industry, Energy and Mine

구 분	세부 내용	비고
	1) 깨끗한 생활용수 공급을 위한 방법론 2) 민간부문의 참여 3) 물사용료 4) 저소득층 보호 및 지원 5) 공공 서비스의 자율성 6) 규제기관	
Section 2	주, 도시, 지방의 하수도 정책	
	1) 투자에 따른 성과 2) 기술 선정 3) 재원 및 예산 확보 4) 하수도 시설 유지관리 5) 민간부문의 참여 6) 저소득층 서비스 확대	
Section 3	농촌지역 깨끗한 상하수도 서비스	
	1) 깨끗한 물공급과 농촌지역 하수도에 관한 관점 2) 의무와 책임 3) 계획 4) 표준 5) 민간부문의 참여 6) 관리 및 평가	

#### (4) 태국의 수자원 관리

##### 1) 수자원 관리 현황

태국 254개의 하위 강유역을 가진 25개의 강을 가지고 있고 강우가 가장 중요한 수자원의 원천이 되고 있다. 그러나 통계상으로 태국의 1인당 수자원량은 메콩강 주변의 이 지역의 다른 국가들의 1/3수준에

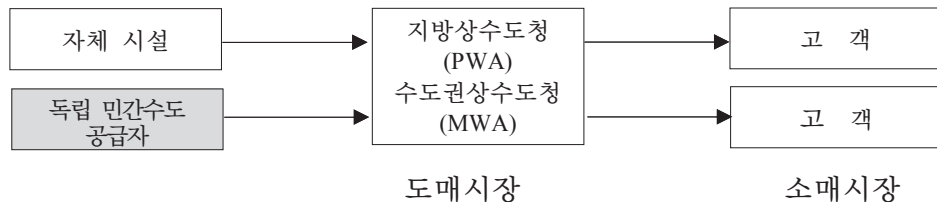


불과하다. 기존의 담수능력은 연간 강수량의 37% 정도에 불과하고, 이중 사용가능한 수자원량은 이보다 적다. 향후 증가하는 수자원의 수요를 충족하기 위해서는 보다 효율적인 관리와 관련 당사자의 협력이 필요하다. 추가적인 저수지의 개발이 필요한데 이는 기술적으로 가능하지만 지역사회의 동의가 필요하다. 홍수, 가뭄, 수질 오염, 기타 관련 자원의 저하가 수자원의 현재의 가용성에 대해 부정적 영향을 미치고 있다. 수자원의 가용성외에도 홍수, 가뭄, 수질 및 유역 관련 활동들이 수자원에 중요한 영향을 미치고 있다.

태국은 300개 이상의 마을이 매년 높은 홍수 위험에 직면해 있고, 가뭄은 또한 매년 발생한다. 이로 인하여 농업 및 산업 분야에 막대한 손실이 발생하고, 영토의 1/3이 가뭄발생의 가능성이 매우 높거나 가능한 지역으로 분류된다. 수질은 전체적으로 중간정도 이지만 강의 1/3정도가 오염이 심각하다. 따라서 지속 가능한 수자원 확보를 위해 수자원유역 보호가 시급하고, 모든 강유역에서 신속한 조치가 필요하다. 또한 태국에는 국제적으로 중요한 많은 습지가 있는데 대부분이 잠식되거나 빠르게 저하되고 있다. 이는 습지의 관리 및 보호가 효과적으로 실행되지 않고 있기 때문인데, 이로 인하여 수산업과 양식업의 발달이 부진하다. 이러한 모든 현상은 수자원의 부족과 관련이 있다.

수자원 관리현황으로 일반 생활과 밀접한 관련이 있는 상수도 현황을 소개한다. 상수도분야 관리구조는 도매부문과 소매부문으로 분리되어 있으며, 크게 아래 표와 같이 나누어진다.

< 표 7. 태국의 상수도 공급체계 >



국내 상수도는 주로 내무부 산하의 지방상수도청(PWA)<sup>327</sup>와 수도권 상수도청(MWA)<sup>328</sup>가 담당하고 있으며, PWA는 방콕 메트로폴리탄을 제외한 전 지역 담당하고 MWA는 방콕 메트로폴리탄 담당한다. 상수도 분야의 수익기준으로 약 9,948억원 수준의 시장 규모('07년 기준)를 보이고 있으며 그중 MWA가 약 5,882억원, PWA가 약 4,066억원을 차지하고 있다.

## 2) 수자원 관리 기관

태국은 역대 국왕이 수자원, 특히 농업용수의 개발 및 관리에 큰 관심을 가졌기 때문에 현대식 시설을 통한 수자원관리는 약 100년의 역사를 가지고 있다. 따라서 태국의 수자원 개발 및 관리는 국가에서 주도적으로 하고 있다. 태국은 행정상 방콕을 포함한 76개주(Changwat)로 나누어져 있다. 이러한 지방조직은 다시 927개의 지역(Umpher), 7380개의 하위지역(Tambon) 및 74,779개의 villages(Moo Ban)로 구성되어 있다. 이러한 행정단위는 내무부장관(MoInt.)이 관리한다. 방콕과 파타야 지역은 지방자치단체가 독립적으로 행정권한을 행사한다. 태국에서 수자원을 개발하고 관리하는 기관은 약 20개소가 있는데, 대표적인 기관으로는 천연자원환경부(MONRE), 국가수자원위원회(NWRC), 왕립관개청(RID), 국가경제사회개발청(NESDB), 태국전력공사(EGAT) 등이 있다.

### ① 천연자원환경부(MONRE)

천연자원환경부(MONRE)는 천연 자원 지표수, 지하수, 산림, 보호구역, 광물 자원 및 해안 수산자원까지 포함된 천연자원의 관리에 책임이 있고, 오염 제어 및 환경 영향 평가 (EIA) 검토를 포함한 환경의 관리 책임이 있다. 이러한 광범위한 책임과 함께 주요 기관 간의 효

327) PWA(Provincial Water Works Authority) : 지방 상수도청

328) MWA(Metropolitan Water Works Authority) : 수도권 상수도청

과적인 협력은 효과적인 IWRM정책 실행에 있어 중요하다. MONR는 2002년 하반기에 설립된 부처로 각기 다른 부처에서 온 5만 명 이상의 직원이 속해있는 비교적 새로운 부처이다.

수자원부(DWR)는 천연자원 및 환경부에 속한 기관으로 IWRM정책을 주도적으로 추진하고 아래의 표에 설명된 주요활동에 책임이 있는 기관이다. DWR 또한 새로운 기관으로 2002년 설립되었고, 대부분의 직원들은 내무부의 농촌 개발 부서에서 왔다. 태국은 메콩강위원회(MRC)의 회원국이며 MRC의 1995년 계약에 맞춰 국가메콩강위원회(NMRC)를 설립하였다. 수자원부(DWR)는 국제 협력국을 통해 이 위원회의 사무국 역할을 한다. NMRC은 환경부장관이 의장이다. 대부분의 분야에서 각각의 국가위원회들이 설립되었는데, 가장 관련성이 높은 위원회가 국립환경위원회(NEB)와 국립경제사회 개발위원회(NESDB)이다. NEB는 1992년 환경품질법의 이행을 감독할 책임이 있으며, NESDB는 대형 투자의 평가를 포함하여 국가개발계획의 발전에 대한 책임이 있다.

홍수와 가뭄과 관련하여 많은 정부 기관이 특별히 이러한 문제를 해결하기 위하여 센터나 taskforces를 설립하였다. 수자원부(DWR)는 수자원위기방지센터를 설립하고, 가장 취약한 지역의 일부에 조기 경보 시스템을 포함하여 긴급한 강유역에 많은 측량소를 설치하였고, 홍수와 진흙 사태가 발생할 높은 위험성이 있는 398개의 마을에도 설치하였다.<sup>329)</sup> 왕립 관개청(RID)은 또한 자신들의 물 흐름을 예측하는 능력과 저수지 운영상의 효율성을 향상시켜왔다. 반면 방콕시청은 방콕에서의 홍수에 대처하는 능력을 강화해왔다. 2006년 지진 해일 이후 비상대응수단으로 정부는 총리실에 긴급대응센터를 설립하였고, 안다만 해역을 따라서 조기 경보시스템을 설치하였다. 광물자원부도 지반과 해안 침식 문제와 관련된 다양한 연구를 수행해오고 있다.

329) Sukit Kanjina, Participatory water resource management in Thailand, 2009, pp. 2-3

② 국가수자원위원회(NWRC : National Water Resource Committee)

총리실 소속의 위원회로 산하에 20여개의 수자원 개발 및 관리기관이 소속되어 있다. 수자원위원회는 국가적 차원에서 태국의 수자원 이용에 대한 모든 개발계획과 보전계획을 수립하는 기능을 가지고 있다.

NWRC는 태국 수자원 관리에 관한 정책 방향을 제시해야할 책임이 있다. 태국 총리가 NWRC의 의장을 맡고 있고, 수자원 관리정책을 내각에 직접 보고한다. 위원회는 중앙 기관, 지방 정부, NGO, 그리고 전문가 그룹의 대표들로 구성되어 있다. NWRC는 강 유역별로 계획과 감독에 대한 책임이 있는 RBCs를 임명한다.

태국에는 25개의 강유역위원회 (RBCs)가 설립되었는데 각각의 위원회는 정부와 주요 이해 관계자를 포함하여 35명의 대표로 구성되어 있다. 2007년 RBCs의 기능에 관한 규정에 의하면 주요 기능은 다음과 같다. ① 강유역의 사용과 보존 등 강유역에 대한 다른 기관의 활동을 포함한 수자원 개발에 대한 정책, 계획과 프로젝트, 시정 조치를 NWRC에게 제안한다. ② 강유역에 대한 수자원 개발계획을 개선하고 강유역 계획과 상통하도록 여러 기관의 활동 계획을 조정한다. ③ 사용자에게 수자원을 공평하고 효율적으로 할당하기 위한 순위를 정하고 수량과 수단을 설정한다. ④ 수자원 기관의 정책이행 상황을 모니터링 한다. ⑤ 수자원 관리, 보존, 홍수 및 가뭄 관리 및 수질에 관한 데이터와 정보를 수집한다. ⑥ 계획의 추진을 촉진하고 갈등을 증재한다. ⑦ 다른 강유역위원회와의 활동을 조정한다. ⑧ 일반 대중에게 수자원과 관련된 이슈와 RBC 활동을 홍보한다. ⑨ 활동을 수행할 워킹그룹을 RBC가 지명하여 조직한다.

③ 국가경제사회개발청(NESDB, National Economic and Social Development Board)

총리실 소속으로 국가예산을 취급하기 때문에 수자원 관리를 위한 예산의 조달과 배정을 한다.

④ 왕립 관개청(RID, Royal Irrigation Department)

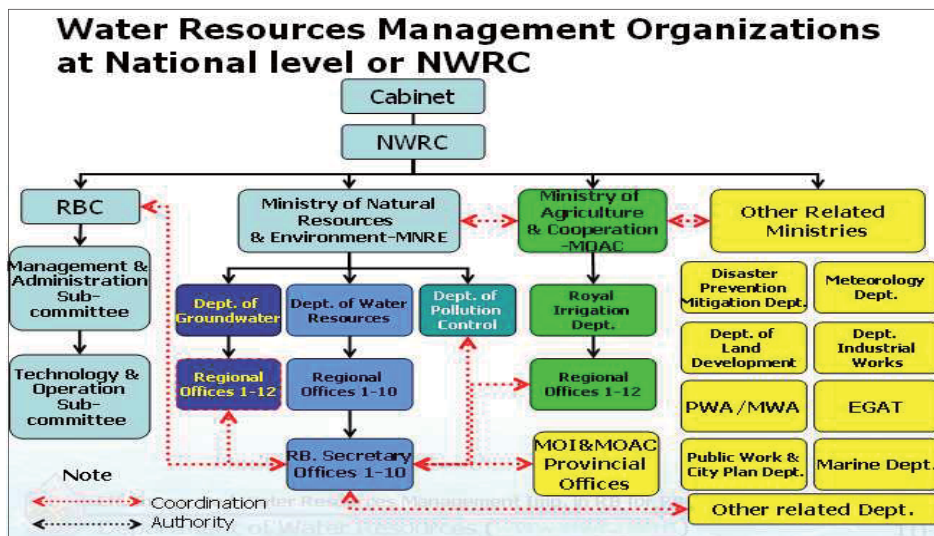
국왕이 설립한 기관으로 농업·협동조합부(Ministry of Agriculture and Cooperatives)의 산하기관이다. 따라서 관개청은 수자원위원회(NWRC)가 수립한 수자원이용계획에 의하여 수자원을 개발하고, 그 시설을 유지관리 한다.

⑤ 태국전력공사(EGAT, Electric Generating Authority of Thailand)

총리실에 소속된 전력생산이 주요 업무인 국영기업으로 1964년에 대규모 전력생산을 위해 푸미폰댐을 건설하면서 설립되었다. 태국전력공사가 설립되기 전에는 관개청(RID)에서 댐(Dam)을 건설하고 전력을 생산하였다. 1964년 태국전력공사(EGAT)가 설립된 이후에는 관개청(RID)에서 농업용수가 필요할 경우 태국전력공사(EGAT)에 요청하면 태국전력공사는 회의를 소집하여 농업용수의 공급 여부를 결정한다. 태국전력공사로부터 농업용수를 공급받을 경우 ‘댐의 물을 농업용수로 공급할 경우 원수료(原水料)는 지급하지 않는다’는 관개청의 규정에 따라 용수사용의 원수료는 무료이다. 농업용 이외의 도시 상수도 등의 용도로 댐의 물을 공급하면 0.5Baht/m<sup>3</sup>의 원수료를 부담하여야 하며, 원수료는 관개청에서 징수하여 재무성으로 납부한다. 태국전력공사가 보유하고 있는 댐의 용수공급 우선 순위는 도시생활용수, 농업용수, 공업용수, 관광용수 등의 순서로 되어 있다.

태국의 수자원 개발과 관리는 이용계획 수립기관과 집행기관으로 구분되며, 특히 정부의 농업용 수리시설의 유지관리를 담당하는 기관은 관개청이다. 태국 상수도관련으로는 내무부 산하 MWA와 PWA가 담당하고 있다.

< 표 8. 태국의 수자원 관리 조직 >



자료 출처 : 물산업 해외시장 진출 활성화 방안, K-water연구원, 정책경제연구소, 2011

### 3) 수자원 관리 정책 및 법률

#### ① 통합적 수자원관리정책(Integrated Water Resources Management: IWRM)

수자원은 제한되어 있고, 통제하기도 쉽지 않다. 쉽게 오염되고, 사회 갈등을 야기할 수 있고 공중 위생과도 밀접한 관련이 있어서 수자원관리는 그만큼 중요하다. 수자원은 개념상 강수량과 담수 또는 해수와 같은 지표수 및 화학적 특성, 온도, 압력에 따른 지하수를 포함한다고 정의되고 있지만 오늘날 발달된 기술로도 관리하기가 쉽지 않다. 따라서 종합적 차원에서의 통합적 수자원관리(Integrated Water Resources Management:IWRM)가 필요하고 이러한 정책추진은 전 세계적 추세로 태국에서도 이를 추진하고 있다.<sup>330)</sup> 이를 통해서 부족한 수

330) THAILAND ENVIRONMENT MONITOR, Integrated Water Resources Management:

자원문제에서 기인한 사회적 불공정과 충돌이 만들어낸 사회적 분열과 정치적, 사회적 불안을 해결해야 할 것이다.

태국에 있어 통합적 수자원관리(Integrated Water Resources Management: IWRM) 프로그램은 국가 정책에 통합되었지만 이를 실행하는 법률은 아직 미흡하다. IWRM의 개념은 여러 국가의 정책에 포함되었으며, 2007년 태국정부는 국왕의 80번째 생일을 축하하기 위해 물(Water)을 주요 국가 의제의 하나로 선포하였다. 수자원 관리에 대한 대중의 인식과 협력을 높이기 위한 많은 활동이 있어 왔다. 2000년 7월에 발표된 수자원에 대한 국가비전과 정책(National Water Vision and Policies)에서 국가 수자원 정책의 비전과 핵심 요소를 강조 하였다.<sup>331)</sup>

2000년 국가 수자원 비전과 정책은 2025년까지, 태국은 효율적인 관리, 조직, 삶의 질과 모든 이해당사자의 참여를 고려한 수자원의 공평하고 지속 가능한 사용을 보장하는 법률시스템을 통해서 모든 국민에게 깨끗한 물을 충분히 공급할 것이라는 비전을 제시하였다. 그 주요 정책으로 ㉠ 국가의 수자원 관리를 위한 체계로서 수자원법의 제정과 공포에 속도를 낼 것과 ㉡ 법률에 의해 국내의 모든 강 유역을 담당하는 국가적 수자원 관리 조직을 만들 것, ㉢ 모든 수자원 사용분야에 적합하고 공평한 수자원의 배분을 강조하고, ㉣ 정수처리 되지 않은 물 공급과 수자원 개발을 위한 명확한 방향 수립과 ㉤ 농업용으로 정수되지 않은 수자원을 개발하고 공급할 것, ㉥ 모든 교육과정에서 수자원과 관련된 주제를 개발할 것, ㉦ 홍보하고 대중이 아닌 정부 및 정부 기관의 참여를 지원, ㉧ 홍수와 가뭄방지를 위한 계획의 준비, ㉨ 국가정책과 상응하는 행동 프로그램에 대한 충분하고 지속적인 재정 지원의 제공을 추진하였다.<sup>332)</sup>

---

A Way Forward, THE WORLD BANK, 2011.6, pp. 1-2.

331) 위의 보고서, 39면.

332) 위의 보고서, 40면.

많은 위원회, 기관 및 이해 관계자가 통합적 수자원관리(Integrated Water Resources Management: IWRM)정책에 참여하고 그들의 효과적인 협력은 점점 중요해지고 있다. IWRM를 실행하는 조직적 구조는 정책과 계획수립에 책임이 있는 부처들과 기관으로 구성되고, 여기에는 국가적 차원에서 정책을 실행하는 중앙정부와 지역의 운영에 대한 책임을 지는 지방정부가 포함된다. 또한 정책 결정을 위한 국가적 또는 부문별 위원회도 포함된다. 천연자원 및 환경부장관 특히 수자원부가 이 정책의 주도적 역할을 하지만 국가수자원위원회(National Water Resources Committee: NWRC)와 25개의 강유역위원회(River Basin Committees: RBCs)들은 중요한 의사 결정권자이다.

IWRM 정책의 실행을 위한 수자원부의 주요활동은 ㉠ 2004년 25개의 강유역의 관리를 위한 25개의 강유역위원회(RBCs)를 설립하고, 설립기준과 운영절차를 포함한 가이드라인을 설정하였다. 이에 따라 강유역위원회의 성과를 검토하였으며 관련 규정 및 지침을 개정 하고 개선하였다.<sup>333)</sup> ㉡ 또한 몇 개의 강유역에 대한 준비조사실행을 포함한 IWRM정책과 RBC 운영에 대한 이해와 경험, 지식을 향상시키기 위한 많은 회의와 워크숍을 추진하였다. ㉢ 2009년 세부적인 사항이 규정된 강유역 관리를 실행하기 위하여 강유역을 자세하게 분석한 전략지도를 개발하였고, 이에 대한 교육이 진행되고 있다.

왕립 관개청(RID)과 태국전력공사(EGAT)는 중요 수자원 사용자이다. 과거에는 그들은 수자원의 전반적인 계획, 개발, 관리에 책임이 있는 중요한 두 기관이었다. RID와 EGAT가 장래의 수자원 저장의 개발 및 운영에 주도적인 역할을 함에 따라서 IWRM 정책의 실행에 있어 이 두기관의 협력은 매우 중요하게 될 전망이다.

333) Sukit Kanjina, Participatory water resource management in Thailand, 2009, pp. 6~8



② 상수도 민영화 및 투자정책

2003년부터 상수도사업(MWA/PWA) 민영화(부분)를 위해 법인전환 및 상장을 계획하고 있으나, 수년간 연기되고 있다. 형식적으로 추진된 상수도 민영화 사업은 주식상장 민영화 추진방식으로 진행되고 있다. 그 예로 East water는 PWA의 자회사로 95년에 민영화 되었으나, 실질적인 운영권은 정부가 가지고 있다. 상수도 투자계획으로 연간 약 31억<sup>3</sup>m<sup>3</sup>을 사용하는 가정용수의 75%를 지하수에 의존하고 있으나 향후 용수수요 대처 및 지하수 오염 등에 대비하기 위하여 취수원을 지하수에서 지표수를 전환하는 사업을 계획하고 있다. 여기에는 ① 기존 상수도 시설 확장 및 개량 사업, ② 유수율(약 73%) 증대를 위한 다수의 관망개량 사업, ③ 수자원 부족을 해소하기 위한 신규 수자원 개발 사업을 포함하고 있다. 이러한 계획에는 막대한 재원이 필요하므로 민간참여 등을 고려하고 있으나, 실제 공공부분에 대해 민간참여 특히 외국자본의 진입에 보수적이어서 추진이 지연되고 있다.

③ 급수체계 조정사업 계획

자원환경부 산하 수자원국(Department of Water Resources)에서 정부의 경제회복 2단계 계획과 Mega Projects<sup>334</sup>의 일환으로 지속적인 국가 수자원 통합 관리를 위해 15개 사업에 대한 사전조사를 완료하였다. 2005년부터 시작된 수자원 관리시스템의 주요 포인트는 전국을 13개 구역으로 분리하고, 터널 및 관로를 이용하여 수자원이 풍부한 지역에서 부족한 지역으로 분배하는 것으로 이를 위해 시스템적인 조사, 설계, 건설, 생산 등 일관되고 체계적인 관리가 필요하다. 또한 물 공급 전반에 걸친 모니터링 시스템 구축을 계획하고 있다.

334) 아피셋 신정부의 임기 기간인 2008년 ~ 2011년간 도시철도, 도로교통, 에너지, 주거시설, 통신, 급수체계조정(3,209억바트)등 6개 분야에 총 2조바트(약 600억불)를 투입하여 대규모 공공프로젝트(Mega Projects)를 추진하고 있음

## ④ 태국의 수자원법(Water Act)

수자원관리를 위한 법률로 수자원법(Water Act)이 대표적이다. 수자원법(Water Act) 초안은 위의 원칙에 따라 제정되었다. 그러나 수자원법이 발효되기까지는 1990년 중반에 초안에 대한 논의를 시작한 이래 2007년 발효되기까지 적어도 19번의 공개적 논의절차를 거치는 등 장기간의 제정절차를 거쳤다. 최종 초안이 2007년 하반기에 내각에 제출되었고, 의회에 제출을 기다리고 있다. 2007년 수자원법 초안의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>335)</sup> ① 수자원에 대한 권리는 태국의 모든 국민과 일반 대중을 위한 것이고, ② 수자원에 대한 분류로 상업용, 대규모 물 사용자는 등록을 하고 수자원 사용에 대한 수수료를 부과하고, 가정 및 소규모 사용자는 이를 면제하였다. ③ 국내의 모든 강유역에서의 수자원의 체계적 관리에 대한 책임이 있는 국립수자원위원회(NWRC)와 강유역위원회 (RBCs)를 설립한다. ④ 수자원의 보호 및 관리에 사용할 수 있는 수수자원 펀드를 설립한다. ⑤ 개발 및 보존으로 중요한 지역의 보전과 보상을 포함하여 강유역을 이동하는 것이 필요한 경우 계획 및 실행수단을 확정한다. ⑥ 모니터링 및 감시하여 연간 보고서를 발간한다. ⑦ 법 위반행위에 대한 제재로서 벌금 및 징역형을 규정한다.

제안된 수자원 사용 분류와 각각의 사용 수수료는 다양한 집단사이에서 많은 토론과 논쟁을 일으켰다. 수자원 사용자로 가정용 사용자, 상업용 사용자, 대규모 물 사용자 등으로 분류되었고, 그 중 가정 사용자와 소규모 농민가 등은 등록할 필요도 없고 수수료를 지불할 필요가 없다. 그러나 상업용 사용자와 대규모 물 사용자는 등록을 하고 수수료를 지불하여야 한다.

335) Thailand Environment Monitor, Integrated Water Resources Management: A Way Forward, THE WORLD BANK, 2011.6, p. 43.

### 3. 문제점과 개선방향

#### (1) 문제점

현재까지 동남아시아 국가들은 수자원에 관한 많은 정책을 추진하였고, 이를 집행하기위한 관련 법률을 제정하여 집행하였으나 아직 가시적인 성과는 그리 크지 않다. 그 원인으로서는 여러 가지가 있을 수 있으나 공통된 원인으로 다음과 같은 원인에 기인한 것으로 판단된다. 첫째, 먼저 인구 증가와 산업화를 원인으로 볼 수 있다. 동남아시아 지역은 최근 지속적인 경제성장으로 인하여 급속한 도시화와 산업화가 진행 중에 있다. 따라서 도시지역의 상수도 공급에 차질이 발생하고, 도시지역의 생활폐수와 산업폐기물의 증가로 인한 수자원 오염문제 등 수자원의 관리가 쉽지 않다. 둘째, 수자원관리 정책과 이를 실행하기 위한 법률이 일치하지 않는 경우가 있다. 보다 강력한 정책과 이를 실행할 수 있는 입법을 할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 셋째, 수자원을 관리하는 정부 기관들 간의 권한과 책임의 중복이 있고, 이로 인하여 통합적인 강 유역 계획수립과 관리의 결핍이 발생한다. 넷째, 통합적인 수자원관리를 위한 인식, 능력 및 기술의 수준이 국내와 지역적 수준 모두 상당히 낮다. 다섯째, 수자원 관리 및 개발을 위한 국가예산이 제한적이고, 국제원조, 사적 투자 및 사용료 사용을 포함하는 장기적 재정전략이 결핍되어 있다.

#### (2) 향후 개선방향

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 정책방향이 설정되어야 한다. 국가적 차원의 효율적인 수자원관리 시스템을 위하여 우선적으로 수자원을 위한 국가적 목표가 국가전략의 주요 요소가 되는 수자원의 보호 및 지속적 개발을 위한 국가전략을 마련하여야 한

다. 또한 수자원관리를 위한 정책의 효율적 집행을 위해 수자원에 관한 법률과 내규를 검토하여 개정하는 작업이 필요하다. 그리고 수자원 감시 네트워크의 개발 및 개선이 필요하고, 실효적인 수자원 검사가 실시되어야 한다. 그 외 통합적인 강유역 계획수립과 관리가 있어야 하고, 수자원 관리를 위한 장기적 재정투자 전략을 마련하여야 한다. 또한 동남아시아지역 국가들 간 수자원 관리 기관간의 정보교환 네트워크를 만들 필요가 있고, 수자원정보 체제 및 수자원 사용자들에 대한 적시 적절한 정보의 제공을 통하여 국민들의 참여를 촉진하여야 한다. 자원의 지속적 사용과 수자원 가치를 지속적으로 보장하고, 정부와 물 사용자를 포함한 수자원 관리 기관의 법적 지위를 규정하는 것도 필요하다.

### 제 3 절 동남아시아 재난방지 시스템

#### 1. 개 설

자연재해를 포함해 사회적 기능을 마비시킬 만큼 큰 규모의 이상사건 혹은 사태를 통상 재난이라고 하는데 세계보건기구(이하 WHO)는 재난을 ‘외부의 도움을 필요로 하는 상당한 정도의 갑작스런 생태적 현상’으로 정의하고 있다. 최근 들어 기후변화로 인한 자연재해가 전 세계에서 동시다발적으로 발생하여 인류를 위협하고 있고, 그중에서도 기후변화에 따른 해수면 상승으로 가장 큰 피해를 입은 지역이 동남아시아지역이다. 동남아시아지역은 지리적, 지형적 원인으로 지진과 해일, 태풍과 홍수, 산불 등 자연재해가 빈번하게 발생한다. 최근 이 지역의 대홍수로 태국의 수도 방콕의 전 지역이 침수되어 수 만명이 도시를 탈출하고 전국적으로 약 400명의 사상자가 발생하는 등 막대한 인명과 재산손실이 발생하였다. 뿐만 아니라 인도차이나 반도의 라오스, 베트남, 캄보디아와 필리핀 등에서도 홍수가 발생하여 각국이

비상사태를 선포하는 등 그 피해상황은 심각하다. 특히 이들 지역은 아시아 제조업 시장의 허브로 전 세계 전자부품 생산 공장이 밀집해 있고, 쌀생산 지역이라서 당장 세계 제조업과 농업에 심각한 피해를 줄 것으로 전망되어 지역적 차원을 넘어서 전 지구의 인도적 대위기 (Humanitarian Crisis)로 확대되고 있다. 동남아시아는 국가 경제의 대부분이 농업이나 수산업 관광업 등 기후변화에 민감한 산업에 집중돼 있어 기후변화 취약산업에 대한 의존도가 높은 것으로 나타나<sup>336)</sup>, 가뭄이나 홍수 등 자연재해에 대한 피해가 클 수밖에 없다. 그러나 경제와 제도, 정책, 기술 분야에 대한 적응 역량이 부족 해 기후변화로 발생하는 자연재해의 피해는 심각하다. 재난은 경제적 손실은 물론 인간의 건강 및 사회적 불평등을 악화시키며, 이러한 피해를 복구하는 데 수 년이 걸리고, 특히 빈곤층, 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층에게 더욱 가혹하다. 따라서 재난에 대한 사전예방과 이미 발생한 재난으로부터의 구호 및 피해감소를 위한 효율적인 재난관리 시스템이 절실하고 이하에서는 이에 대한 연구를 하고자 한다.

## 2. 동남아시아지역 국가의 재난관리 시스템

### (1) 개 관

50여 년 만에 대규모 수해 피해를 본 태국을 비롯해 아세안 (ASEAN, 동남아시아국가연합) 국가들은 기후변화에 극도로 취약하고 이를 극복하기 위한 역량도 부족한 실정이다. 이들 지역의 기반산업이 농업이므로 이를 중심으로 주요 국가의 기후변화 영향을 살펴보면 캄보디아는 현재 쌀 생산 손실의 90% 이상이 홍수와 가뭄과 같은 기후관련 재난 때문인 것으로 알려지고 있고, 2100년까지 강수량은 현재보다

336) 환경부 국가기후변화적응센터가 2010년 발표한 ‘ASEAN 지역 기후변화 적응기술 지원 활성화 계획’ 보고서 참조.

3~35% 증가하고 기온은 1.6~2.0℃ 상승할 것으로 전망되고 있어 홍수, 가뭄의 빈도 및 강도 증가에 대한 효율적인 재난관리 시스템이 시급하다.

라오스도 총인구의 80%가 생계를 위한 자급자족 형태의 농업에 종사하고 있는 등 기후변화에 따른 국가식량안보가 매우 취약한 나라이다. 최근 가뭄의 빈도가 증가함에 따라 빗물 및 관계농업 위주의 농업 생산에 큰 피해가 발생하여 1995년부터 2005년까지 11년간을 살펴보면 매년 대홍수로 4천~6천ha 벼농사 피해가 발생했다.

베트남은 과거 30년 동안 기후변화 영향으로 해수면이 5cm 상승했고 이로 인하여 커피와 고무, 후추 등 중앙지역 상용작물 생산량이 감소하였다. 베트남 역시 2070년까지 평균 기온이 2.5℃ 상승하고 중앙지역의 강수량은 19% 증가할 것으로 전망되고 2100년까지 해수면이 1m 상승할 것으로 예측돼 전체 인구의 약 10%가 피해를 볼 것으로 분석됐다. 이처럼 기후변화로 인한 자연재해는 전 세계에서 동시다발적으로 발생하며 인류를 위협하고 있고, 그 중에서도 기후변화에 따른 해수면 상승으로 가장 큰 피해를 입은 지역은 동남아시아지역이다.

## (2) 국가별 재난방지 기구 및 조직

### 1) 인도네시아

인도네시아의 재난방지 기구는 국가조정위원회(BAKORNAS PBP), 주조정단(SATKORLAK PBP), 시·군집행단 (SATLAK PBP) 등과 같은 체계를 이루고 있다. 먼저, ① 국가조정위원회(BAKORNAS PBP)가 있다. 대통령을 의장으로 하는 재난관리를 위한 국가조정위원회로서 주요 업무는 재난과 난민을 담당하고 있다. ② 주조정단(SATKORLAK PBP)이 있다. 각 지역의 주지사를 의장으로 하여 조직하고, 국가조정위원회의 감독을 받으며 국가조정위원회 위원장(대통령)에 대해 책임을

진다. 주요 업무는 재난과 난민을 담당한다. ③ 시·군집행단 (SATLAK PBP)이 있다. 지방의 시장·군수를 의장으로 하여 조직되며 국가조정 위원회와 주조정단의 감독을 받는다. 주요 업무는 재난 전후와 재난 중에 재난관리를 실질적으로 담당한다. 그 외 ④ ‘Posko Banjir’가 있어 중앙자바에서 일어나는 홍수에 대한 중앙자바 수자원관리기관 (PSDA)과 수자원관리 지역사무소(Balai PSDA)의 활동의무를 보조하고 PSDA의 장에 대해 책임을 부담한다. ⑤ Posko Longsor는 중앙자바에서 산사태를 관리하기 위한 광산에너지기관과 광산지역사무소의 활동의무를 보조하고 중앙자바주의 광산에너지기관장의 업무상 감독을 받는다.

## 2) 베트남

베트남은 재난관리 기구로 중앙에 홍수 및 태풍 통제 중앙위원회 (Central Committee for Flood and Storm Control)를 두고, 각 지방에 홍수 및 태풍 통제 위원회(Committees for Flood and Storm Control)를 두고 있다. 그리고 효율적인 재난관리를 위해 분야별 분과 위원회 (Sector Committees for Flood and Storm Control)를 두고 있다.

중앙위원회의 주요 업무는 ① 연간 홍수 및 태풍 대비 해결방안과 계획의 수립과 집행의 감독 및 조사, ② 지방 당국의 능력을 초과하는 긴급상황이 발생한 경우 이에 대한 적시대응을 위해 필요한 노동력 및 장비 등을 동원할 수 있는 동원령을 발령하다. ③ 홍수와 태풍에 의해 발생하는 피해결과를 극복하기 위한 피해지의 지도를 작성하고, ④ 재난 대비 및 완화의 경험과 교훈 및 발전된 기술을 보급하기 위한 재난 대비 및 완화에 관한 정책을 연구하기 위한 워크숍을 조직하여 운영한다.

각 지역위원회는 지방에 설립된 조직으로 각 지역의 제방 보호와 홍수와 태풍에 대한 대비 및 완화를 업무로 하고, 지방의 사회경제적

영역을 보호한다. 또한 지역 인민위원회(People's Committee)의 협력을 받아 해당 지역에서의 홍수 및 태풍에 대한 조치를 구상하고 실행한다.

홍수 및 태풍 통제를 위한 분과 위원회(Sector Committees for Flood and Storm Control)는 ① 홍수와 태풍에 대비하고 이를 완화하는 정책을 구상하여 집행하고, ② 각 부문의 관리 하에 인적, 물적 자원 및 기술적 물자를 보호한다. ③ 각 부문의 관리기능에 따라 홍수와 태풍을 대비 및 완화를 위해 필요한 긴급 물자와 시설의 관리하고, ④ 홍수 및 태풍 통제 중앙위원회의 동원령에 따라, 긴급 상황에 처한 지역에 물자, 시설, 기술 등을 적시에 공급하고 홍수와 태풍의 사후조치를 지원한다. ⑤ 홍수, 범람 및 태풍 대비와 완화의 경험을 도출하여 재난지역과 각 부문의 단위체(unit)에 그 내용을 보급한다.

베트남은 홍수 및 태풍 통제 운영위원회(Steering Committees for Flood and Storm Control)의 기능, 책임 및 조직을 규정한 법령 168/HDBT(Decree No. 168/HDBT)의 시행으로, 일반적인 재난 대비 및 완화 그리고 특히 홍수와 태풍의 대비 및 완화를 위한 조직을 강화하였다. 또한 운영위원회의 실효성은 재난 상황과 개발에 대한 적시의 대응으로 인해 공고해졌다. 홍수 및 태풍 통제 기관을 단계, 부문 및 지역별로 설립하는 것과는 별도로, 해당 지역에서 문제를 발생시킬 수 있는 홍수와 태풍의 전개에 적극적으로 대응하려면 홍수 및 태풍 통제를 위한 운영위원회가 중요한 작업과 장소에 설립되어야 한다. 홍수 및 태풍 대비 및 완화는 세 단계, 즉 첫째, 대응 준비, 대응 및 사후극복 조치, 둘째, 피해와 손실을 완화하기 위한 적극적 원조, 셋째, 국민 생활의 조속한 안정과 생산의 회복이라는 세 단계에 걸쳐 적극적으로 실시되는 것이 바람직하다.

### 3) 캄보디아

캄보디아는 재난관리 국가위원회(National Committee for Disaster Management)가 재난관련 업무를 담당하고 있다. 위원회는 재난으로



인한 생명과 재산의 손실을 감소시키기 위한 예방적 조치를 개발하고 긴급구호를 제공함으로써 캄보디아에서의 전반적인 재난 위험성 관리 업무를 책임지고 있는 국가기관이다.<sup>337)</sup> 재난관리 국가위원회는 관련 부처와 군대의 구성원들로 구성된 부처 간 기구로서 1995년에 설립되었다. 2006년에 캄보디아 정부는 지방수준의 제도적 체계를 강화하기 위하여 ‘재난관리 공동위원회(Commune Committees for Disaster Management)’의 설립을 위한 국왕령(royal decree)을 발령하였다. 공동위원회의 주요 기능과 책임은 다음과 같다. ㉠ 재난 위험성에 관한 자료를 관리하고 재난 상황을 보고한다. ㉡ 재난 시 개입 및 긴급대응을 위한 비축 자원의 수준을 제안한다. ㉢ 재난 관리에 관한 역량 구축 및 인적자원개발을 담당한다. ㉣ 재난 관리 정책의 집행을 조정한다. ㉤ 재난대응을 위한 자원을 조정하고 동원한다. ㉦ 재난관리 국가위원회는 캄보디아 전역에서 활동하고 있는 다양한 비정부기구들, CSOs를 조정하는 중요한 역할을 수행한다. 국가위원회는 캄보디아에서 활동하고 있는 CSO와 비정부기구들로 구성되는 CSO DRR 포럼의 협력을 주도한다.

### (3) 동남아시아지역 재난방지 정책과 법률

#### 1) 인도네시아

##### ① 재난방지 정책

인도네시아의 경우 중앙자바주의 재난방지를 위한 전략적 계획은 중앙자바주 지역입법 11/2003으로 법제화되었다. 참여, 제도 통합 및 지역화를 포함하는 전략적 계획에서 재난방지를 위한 세 가지 접근방식의 사용을 주장하고 있다. 정부정책과 전략적 개발은 경제, 사회문

337) Hoy Sereivathanak Reasey, “Disaster Risk Management in Kingdom of Cambodia”, International Training Program 2010 - Management of Flood Control and Disaster Mitigation, 2010, pp. 13-14.

화 및 정부 그리고 자연과학과 기반시설을 포함하는 세 가지의 전략적 측면에 초점을 맞추고 있다.<sup>338)</sup> 첫째, 정부정책은 재난관리와 관련하여 취약한 위험지역에서의 활동계획을 증대시키고 조기경보체제를 실행할 것, 둘째, 지방 공간계획에 따라 토지사용의 통제와 감독을 강화할 것, 셋째, 피해와 천연자원 및 환경보전의 복구를 강화할 것을 강조하고 있다.

## ② 재난관리에 관한 입법

인도네시아 정부는 2005년에서 2007년까지 UNDP의 지원을 받아 재난상황에 대한 비상대응 및 임시복구를 위한 법률개정작업에 착수하였다. 이를 통해 재난관리법의 초안을 작성하고 의회위원회 구성원들을 위한 워크숍 및 초안의 심의과정과 같은 활동을 추진하였다. 그 성과로 재난관리에 관한 법률 제 24호가 의회를 순조롭게 통과하여 2007년 4월 27일에 발효되었다. 이것은 두 가지 이유에서 중대한 성과로 평가되었다. 하나는 재난관리법이 입법부(legislature)인 인도네시아 하원(House of Representatives)에 의해 도입되었으며, 다른 하나는 재난관리법을 지지한 주요계층이 인도네시아 재난관리학회(MPBI)와 같은 시민사회단체였다는 점이다. UN OCHA는 인도네시아 재난관리학회의 요청에 따라서 재난관리 기금마련을 지원하였고, 재난관리법이 하원을 통과하도록 법안의 지지자를 확보하는 일에 협력하고 지원하였다. 또한 UNDP CPRU는 재난관리법 초안을 작성한 자문단을 위한 기금과 재난관리법을 검토하고 심의해야 했던 하원 위원회의 위원들을 교육하기 위한 자금을 제공하기도 하였다.

인도네시아에서 재난관리에 관한 법률개정은 5가지 특징을 가지고 있다.<sup>339)</sup> 첫째, 법률개정에 대한 시민사회단체의 지지가 개정작업을

338) UNDP, Lessons Learned : Disaster Management Legal Reform - The Indonesian Experience, 2009, pp. 7~8.

339) 위의 자료 p. 9.

주도하였고, 둘째, 재난관리법에 대한 논의와 초안 작성은 2003년부터 실시되었지만, 신법이 법률안에서 공포되는 과정은 2005년에서 2007년까지 2년 이하의 시간이 걸려 비교적 단기간 내에 법률개정 성과를 이루어 내었다. 셋째, 법안에 대한 반대가 약간 있었지만, 광범위한 기반의 지지층이 재난관리 학회, 국제적인 동반자들과 인도네시아 정부의 관련 행정기구 내에서 강력하고 잘 조정된 합의적 네트워크 위에 수립되었다. 넷째, 인도네시아 하원이 드물게 사용했던 입법 제안권을 원용하였다. 다섯째, 재난관리법은 정부가 재난관리의 모든 단계에서 자국민 보호에 책임을 진다는 인권 기반 접근방식에 따라 수립되었다. 재난관리법에 따르면 정부는 재난관리를 실시할 권한이 있고, 이를 실시하지 않으면 그에 따른 책임을 지도록 규정하고, 국민들은 피해를 가져온 재난이 발생한 경우에 손해보상을 청구할 권리를 인정하였다. 또한 정부의 재난위험을 감소시키기 위한 노력을 의무화하였다.

인도네시아 1945년 헌법은 전문에서는 “더 나아가, 전체 인도네시아 국민과 인도네시아의 전 영역을 보호하는 인도네시아 정부를 설립하기 위하여, 그리고 인도네시아 국민의 일반적 복지를 증진하기 위하여...”라고 규정하고 있다. 또한 헌법 제12조는 의회의 동의를 얻어 비상사태를 선포할 수 있는 권한이 대통령에게 있음을 규정하고, 비상사태를 규율하는 조건과 결과는 법률에 의해 규정된다.

헌법 제28G조 1항은 “모든 사람은 자신의 가족, 명예, 존엄성 및 재산을 보호할 권리를 가지고, 인권 문제에 해당하는 것을 하거나 하지 않도록 공포의 위협으로부터 안전을 느끼고 보호를 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 그 외에 재난방지 관련 법률로 ㉠ Law No. 11 / 1967 ON THE GENERAL GUIDANCE FOR MINING, ㉡ Law No. 6 / 1974 ON SOCIAL Welfare, ㉢ Law No. 4 Year 1984 on Contagious Diseases, ㉣ Law Nomor 5 Year 1990 on Conservation of Biodiversity and Ecosystem,

ⓔ Law Number 23 Year 1992 on Health, ⓕ Law Number 24 Year 1992 on Spatial Planning, ⓖ Law Number 23 / 1997 on the Environment Management, ⓗ Law Number 41 Year 1999 on Forestry, ⓘ Law Number 22 year 2001 on Oil and Gas, ⓙ Law Number 3 Year 2002 on State Defense, ⓚ Law Number 2 Year 2002 on Police Institution, ⓛ Law Number 32 yaer 2002 on - Broadcasting, ⓜ Law Number 32 Tahun 2004 Regional Government, ⓝ Law No. 33 on Balanced Budgetting between the Central Government to the Regional Government, ⓞ Law Number 7 Tahun 2004 Water Resources, ⓟ Government Regulation Number 50 Year 2005 on Private Institutions Broadcasting Regulation, ⓠ Communication and Information Ministry Regulation no.20/P/M.KOMINFO/8/2006 on Tsunami Early warning System or other forms of disaster through the Indonesian Broadcasting Institutions, ⓡ State Minister for Internal Affair Regulation no. 33/2006 on General Guideline for Disaster Mitigation, ⓢ Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2007 Concerning Disaster Management 등이 있다.<sup>340)</sup>

## 2) 베트남

현재 베트남 정부는 재난방지 대책으로 ① 토지 정책 및 토지 사용 관리정책, ② 산림의 식목, 산림보호 및 산림 관리와 이용을 위한 정책, ③ 천연자원 관리와 이용관리에 관한 정책, ④ 수자원관리 정책, ⑤ 환경보호, 지속가능한 발전 및 환경관리에 관한 정책, ⑥ 상습적인 재해발생 지역에 대한 피해를 극복하기 위한 정책, ⑦ 항시 홍수지역 (living-with-flood areas)을 위한 정책 등을 추진하고 있다.

---

340) 각 법률에 대한 구체적 내용은 Anthony Dm Siahaan, Legal Framework for Disaster Management Particularly in the Field of Early Warning System in Indonesia, Working Document No. 5, German-Indonesian Cooperation for Tsunami Early Warning System, 2006, pp. 16~40.

베트남 정부는 국토의 지리적 위치를 고려하여 위와 같은 재난방지 대책을 지역별로 구분하여 추진하고 있다.<sup>341)</sup> 베트남 북부의 경우 북부 지역은 동남아시아 몬순기후대에 위치하고 있으며, 태평양과 인도양의 고온다습한 기후에 직접적인 영향을 받고 있다. 따라서 홍수와 강우가 매년 하상(river basin)에서 빈번하게 발생하며, 홍강(Red Rvier) 삼각주와 북부 내륙 지역에 심각한 홍수를 발생시키고 있다. 홍강 삼각주와 북부 내륙 지역을 위한 홍수 관리와 완화를 위한 베트남 정부의 전략은 비구조적 해결책(non-structural solutions)과 관련된 구조적인 조치들과 홍수 경로를 변경하고 재난 완화 작업의 안전기준을 개선하는 제방 체계(dyke systems)를 강화하는 조치들을 집행하는 것이다.

베트남 중부지방은 빈번하게 홍수와 태풍의 영향을 받는 길게 뻗어 있는 좁은 지역이다. 베트남 중부 지방에 영향을 주는 태풍은 종종 열대태풍에서 발생하고 저기압은 남중국해에서 기원한다. 강한 바람을 동반한 태풍이 폭우를 동반하면서 강 수위를 높이고 홍수를 유발시킨다. 태풍이나 열대저기압이 한랭전선과 함께 발생하는 경우에는 장기간 폭우가 오고 중부 지역의 하상에 심각한 홍수를 발생시키기도 한다. 베트남 중부를 위한 재난관리에 관한 정부의 전략은 ‘사전적 예방, 완화 및 적응’ 정책과 함께 홍수 및 태풍 예방조치를 증진시키는 것이다. 관리 및 완화 조치에는 상류층의 저수지와 제방의 건축이 있고, 이러한 작업은 농업 생산을 안정화하기 위한 관개 시스템과 결합되어야 한다.

메콩강 삼각주의 북부의 넓은 지역은 매년 메콩강 상류에서 흐르는 홍수로 인해 침수되고 있다. 중소 규모의 홍수로 침수되는 지역은 1200만에서 1400만 헥타르에 이르고, 심각한 홍수로 침수되는 지역은 대략 1900만 헥타르에 이른다. 침수되는 기간은 2개월에서 6개월이고,

---

341) Socialist Republic of Vietnam, National Report on Disaster Reduction in Vietnam, World Conference on Disaster Reduction, Kobe-Hyogo, Japan, 2005, pp. 9-10.

0.5에서 4미터 정도의 깊이로 침수된다. 이러한 상황은 홍수로 인해 비옥한 충적토나 수상 재배와 같이 지역 거주민들에게 다양한 유익도 주는 측면도 있지만 지역 주민들의 생활과 곡물 생산에 많은 어려움을 주고 있다. 메콩강 삼각주를 위한 재난 완화 전략은 거주 지역군의 계획, 깨끗한 물의 공급과 염전화 방지를 위한 관개시설의 건설, 염전화 방지를 위한 낮은 제방 시스템의 건설 등과 같은 ‘홍수와 더불어 살면서 통제하는 것(living with flood and flood control)’이다.

재난대비 프로그램 및 입법과 관련하여 재난위험성 감소에 관한 세계평가보고서(Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction)에서 베트남 농업 및 농촌 개발부는 정부의 역할을 명확히 규정하고 시민들이 재난 위험성에 관한 정보에 접근하도록 보장하는 재난 예방 및 감소에 관한 법률을 제정하기 위한 베트남 정부의 노력을 설명하였다. 또한 베트남 농업 및 농촌 개발부는 2020년까지 6000개의 지역 단위(communes)에서 공동체 기반 재난 위험성 관리 프로그램을 집행하기로 계획하였다.<sup>342)</sup> 이외에도 2020년까지의 자연재난방지와 대응 및 감소를 위한 국가전략(National Strategy for Natural Disaster Prevention, Response and Mitigation to 2020), 동 전략의 이행을 위한 행동계획(Action plan for implementing National Strategy for Natural Disaster Prevention, Response and Mitigation to 2020)을 설립하여 추진하고 있다. 또한 공동체에 기반을 둔 재난위험관리 프로그램(Community Based Disaster Risk Management Program)을 개발하고 재난관리법(Law of Disaster Management)을 입안 중에 있다.

---

342) <http://www.unisdr.org/archive/20925>

### 3) 캄보디아

#### ① 재난관리 법률

재난관리 국가위원회는 내각 구성원들과 시민사회 단체로부터의 적극적인 참여를 장려하면서 재난관리 법률로 국가재난관리법의 제정을 준비 중이며 현재 초안을 작성하고 있는 중이다. 이 법률은 총 10장 및 99개 조문으로 구성되어 있고 2012년에 공개될 것으로 예상된다. 이 법률의 목적은 첫째, 사회 안전의 보호 및 관리, 둘째, 생명 및 건강, 사회복지 및 환경의 보호, 셋째, 기본적인 국민의 법률상 이익과 재산의 보호, 넷째, 국민생활과 사회 환경에 대한 재난의 부정적 영향의 방지, 다섯째, 재난 위험성의 관리 및 완화 및 재난에 대한 대비와 대응, 여섯째, 재난 후 복구, 재난 위험성을 야기하고 재난을 발생시키는 위법행위의 예방, 재난관리 수행의 비정기성을 예방 및 중단 등이다.<sup>343)</sup>

국가재난관리법의 일부 규정들은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. ㉠ 재난 위험성 관리를 빈곤감소 전략, 정책, 계획 및 예산 내에서 지속가능한 발전 전략의 개발과 집행으로 통합시킨다. ㉡ 특히 환경, 농업, 수자원, 에너지, 보건 및 교육, 빈곤감소, 토지 사용 및 도시화, 공공 기반시설 및 주택과 같은 분야에서의 정책개발과 사회경제적 개발계획을 추진하고, 예산 할당 및 거버넌스와 같은 절차에서 재난 위험성 감소 및 기후변화 적응에 중점을 둔다. ㉢ 재난 위험성 감소와 기후변화 적응에 관한 조치들은 원주민의 지식과 인권, 문화 및 공동체 규범에 대한 존중을 이해하면서, 젠더와 최고 취약계층인 아동, 여성, 노인, 장애인 등을 우선적으로 고려하여 추진한다. ㉣ 지방 및 Commune-Sangkat 위원회를 통한 재난관리 활동의 집행을 위해 적절한 연간예산이 할당되어야 한다.

343) Climate Change and Disaster Management Policy Mapping and Analysis in Cambodia, 2011.7, pp. 11~12.

② 2008-2013년 재난 위험성 감소를 위한 전략적 국가활동계획 (SNAP-DRR)<sup>344)</sup>

2008-2013년 재난 위험성 감소를 위한 전략적 국가활동계획(SNAP-DRR)은 2008년 3월에 작성되었다. SNAP-DRR은 Hyogo 활동체계에 대한 캄보디아의 약속에 대한 반응으로 만들어졌다. 이 전략은 재난 위험성 감소의 요소들을 분야별 정책과 투자계획에 통합시킴으로써 어떠한 형태의 재난의 효과로부터 국민들의 취약성을 감소시키기 위한 목표를 가지고 있다. SNAP-DRR은 제도, 작동기제 및 모든 차원에서 재난 관리 위원회의 역량의 개발 및 강화를 위한 “지침”을 제공한다. 그 지침으로는 DRR의 집행을 안내하고 감시하기 위한 포괄적 체계, 이해관계인들 사이의 조정과 협력을 위한 기제 및 재난감소에서 자원배분과 이용의 효율성이 포함되어 있다. 우선적 활동들이 국가활동계획에 기술되어 있고, ‘(matrix approach)’ 계획문서(NCDM-MoP, 2008)에서 확인된다.

### 3. 재난방지를 위한 국제사회의 협력

동남아시아 지역의 국가들은 해마다 자연재난으로 한순간에 삶의 터전을 잃은 이재민이 속출하고, 거주하며 식량 부족, 질병 등으로 고통 받고 있다. 이를 위해 WHO는 산하조직인 위기관리대응국(HAC, Health Action in Crisis)을 통해 각국이 재난에 대비한 위기 대응 체계를 강화하도록 하는 지원 사업을 하고 있다. 재단은 지난 2007년부터 WHO HAC와 함께 동남아시아국가에 대한 구호사업, 질병감시 및 전염병 대비 대응 지원과 더불어 재난대비 위기대응 체계강화 지원 사업을 수행해 왔다. 우리나라도 ‘한-ASEAN 기후 변화 적응 파트너십

344) NCDM-MoP, Strategic National Action Plan for Disaster Risk Reduction (SNAP-DRR) 2008-2013 Phnom Penh, 2008. Cambodia, pp. 11~18.



구축' 사업을 해오고 있다. 환경부는 지난해에 이어 올해도 국가기후 변화적응센터 및 유엔환경계획(UNEP)과 기후변화에 취약한 아·태 지역 12개국을 대상으로 '기후변화 적응 역량 강화' 지원을 하고 있다.

재난의 피해를 줄이기 위해 WHO동남아시아지역사무국은 지역사회 보건기구의 역할을 확대하고, 다양한 사회부문과의 협력을 통해 지역사회감시체제 구축을 위해 정부 및 비정부 조직들과 협력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 '긴급 상황 시 1차 보건의료 접근성 (Primary Health Care Approach in Emergency)'에 관한 지역위원회를 열어 지역사회감시체제 강화 및 대응시스템 구축에 관해 논의를 하였다. 또한 재난 대비 종합평가, 자국 상황에 맞는 장단기 대책 수립을 위해 재단은 새로운 벤치마크 틀<sup>345)</sup>을 이용해 동남아시아 회원국 전체를 대상으로 방재 및 위기 대응 역량을 평가하였다. 2004년 인도네시아의 쓰나미를 계기로 WHO 동남아시아 회원국들은 재난 대비에 관한 사전 대책의 중요성을 인식하게 되었고, 2005년 그 대책 마련을 위한 동남아시아 지역회의를 열어 재난관리에 대한 국가 간의 협력체계구축에 관하여 논의하였다. 또한 WHO 동남아시아 사무소는 회원국과 함께 재난 시 긴급구호와 대응 방안의 질적 제고와 평가를 위해 국가단위에서 시행하는 재난 대비 벤치마크를 개발하였다. 적절한 대응을 위한 일종의 평가 도구라고 할 수 있는 이 벤치마크는 총 12개 항목으로 이루어져 있으며 각각의 벤치마크들은 모범 사례에 최적화된 기준과 지표가 정해져 있다. 내용을 살펴보면 크게 정책 및 법령, 지역사회 역량, 역량 구축, 조기경보 및 보건 감시 등 4개 분야로 요약 구분된다. 2009년에 처음 만들어진 동남아 벤치마크 기본 틀은 통합적인 응급 방재 평가 수단으로 고안되어 몇 개국에 한정적으로 시범 운영되었고 지금은 모두 완료돼 각 나라에 적용할 수 있게 되었다. 2010년에는 가장 먼저 네팔이 이 벤치마크 틀을 이용한 평가를 받았

---

345) 평가 기준은 WHO 동남아 11개 회원국의 합의 하에 만들어진 벤치마크 틀이다.

다. 현재 인도네시아와 방글라데시는 부분적 시행에 관한 논의를 진행 중에 있다. 이 평가 결과는 응급 방재에 따르는 작업 범위 계획 및 국가별로 응급 방재와 관련해 격차가 존재하는 부분 규명, 보건 분야에 대한 응급 방재의 향후 활동 계획 등에 반영된다. 수치화된 형태로 제시될 이 방재 및 위기 대응 능력에 관한 종합 평가는 동남아시아 국가들의 재난 대비에 관한 한계를 규명하고 좀 더 나은 대책을 모색하는 데 좋은 가이드가 될 것으로 판단된다. 각 국가별로 자국의 상황에 맞는 장단기적인 재난 대비 로드맵을 구상하는 데도 매우 유용할 것으로 전망된다.

## 제 4 절 동남아시아 빈곤경감 및 빈부격차해소

### 1. 개 설

동남아시아는 국가간 경제격차가 큰 지역으로 싱가포르와 브루나이는 일인당 국민소득 3만 달러 이상인 반면 라오스, 캄보디아, 미얀마는 국민소득이 1000불에도 미치지 못한다. 동남아시아 국가들은 경제적인 측면에서 크게 두 부류로 나눌 수 있다. 소위 ‘ASEAN 6’로 불리는 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 브루나이, 싱가포르와 같은 선발 국가들은 경제발전단계 및 산업구조 측면에서 중진국 및 선진국의 특징이 있지만 ‘CLMV’로 불리는 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마는 일인당 국민소득이 400불에서 900불 정도에 불과한 저개발국이다. 따라서 각각 국가정책목표와 이를 달성하기 위한 정책수단이 다르며, 이에 따른 경제협력 및 법제도정비협력의 접근방법 또한 다르다. 빈곤문제도 마찬가지이다. 더구나 빈곤문제는 더 이상 동남아시아 지역 개별국가 차원에서 해결하기 어렵다. 동아시아는 외자유치 등 개방을 통해서 경제성장을 하고 있기 때문에 빈곤 문제 또한 필연적으로 국제적으로 연결되어 있으며 이를 구제하기 위해서는 ‘국제적

공조'가 무엇보다 필요하다.

1인당 하루 1달러 소비를 기준으로, 동아시아의 빈곤지수가 1990년 29.6%에서 2007년 6.4%로 감소했고 이 기간 빈곤인구는 약 4.6억 명에서 1.2억 명으로 감소했다. 2달러를 기준으로 할 때 빈곤율은 1990년 68.8%에서 2007년 26.5%로, 전체 10.6억 명에서 4.9억 명으로 감소하였다. 이것은 이 기간 동안 빠른 속도로 동아시아의 빈곤문제가 감소되어 왔다는 것을 알 수 있다. 그 이후 글로벌 금융위기에도 불구하고 이 지역의 빈곤 감소는 2009년과 2010년에도 그 정도는 줄었지만 계속되고 있다.<sup>346)</sup> 다만, 국가별로 빈곤문제가 빠르게 개선되어 간다하여도 동남아시아의 절대 빈곤 인구는 상당히 높은 편이다. 따라서 이하에서는 동남아시아 선발국가 중 빈곤경감이 여전히 큰 과제인 인도네시아와 후발그룹 중 우수한 빈곤감소를 보이고 있는 베트남, 그리고 최빈국으로 분류되는 캄보디아를 중심으로 동남아시아지역의 빈곤 및 빈부격차의 문제 및 이를 해소하기 위한 각국 정부정책과 법률을 살펴본다.

## 2. 동남아시아 국가의 빈곤 및 빈부격차 현황

### (1) 개 관

인도네시아, 베트남 그리고 캄보디아는 현시점에서 볼 때 [표 1]에서 나타나듯이 국가규모와 소득, 빈곤율, 그리고 불평등 정도에 있어 국가 간 상당한 차이가 있다.

---

346) Guanghua Wan and Iva Sebastian, Poverty in Asia and the Pacific, ADB Economics Working Paper Series No. 267, 2011.8, pp.1~2 참조. 이 보고서의 통계에 의하면 2005년과 2008년 사이에도 하루 1.25달러 이하를 소비하는 아시아지역의 빈곤계층은 9억300만명에서 7억5300만 명으로 1억5천만 명이 감소하였고, 빈곤율도 2005년 27.1%에서 2008년엔 21.9%로 감소하였다.

&lt; 표 1. 국가간 비교 &gt;

	인구(백만명)	1인당 GDP (2010)	빈곤율(2010)	지니계수
인도네시아	234.4	3,015	18.55	34.30 (2002)
베트남	88.3	1,174	12.59	37.08 (2004)
캄보디아	11.6	814	27.18	38.05 (2004)

(자료: ADB 2010, ADB 2011)

그러나 이들 동남아 3개국의 빈곤 및 빈부격차 추이는 일정한 공통적 추세를 보이고 점도 있다. 예를 들어 이들 나라는 빈곤이 꾸준히 감소하고 있지만, 빈부격차는 증가하고 있다. 이러한 빈부격차 증가는 경제성장의 과정에서 발생한 개발격차로, 소득이 전 소득그룹에서 증가하고 있지만 불균등한 경제성장으로 상위계층의 소득증가 속도가 현저히 빠르기 때문에 소득계층간 격차가 증가하여 나타나는 현상이다. 이러한 빈부격차는 장기적으로 경제성장에 악영향을 끼치며 정치적 불안정의 요소가 되기 때문에 정책적인 해결을 요한다. 또한 최근 국제개발협력의 이슈는 “Inclusive Growth”으로 세계은행과 아시아개발은행 등 주요 개발협력기관에서 성장에 수반되는 빈부격차의 감소에 많은 관심을 보이고 있는 것은 이 때문이다.

아래의 [표 2]는 전체인구 중 빈곤인구의 비율이 인도네시아, 캄보디아, 베트남에서 대체로 감소하고 있음을 보여준다. 특히 베트남의 경우 절대빈곤선인 US\$ 1.25 이하의 인구 비중이 2008년부터 인도네시아보다 낮아졌음을 알 수 있다. 이 세 나라에서 빈곤은 전체적으로 감소했지만 빈부격차는 증가했고, 빈곤감소의 폭이 큰 베트남과 캄보디아에서 빈부격차의 상승이 컸다.

< 표 2: 동남아시아 빈곤 추세 >

	빈곤율 (\$1.25 빈곤선 기준)				빈곤율 (\$2 빈곤선 기준)			
	2005	2008	2009	2010	2005	2008	2009	2010
캄보디아	40.19	28.17	28.39	27.18	68.2	56.14	56.4	55.01
인도네시아	21.44	17.75	19.49	18.55	53.8	44.84	51.53	50.57
라오스	35.68	35.12	33.52	31.76	70.37	67.15	65.68	64
말레이시아	0.54	0	0	0	7.81	2.39	2.58	2.2
필리핀	22.62	17.54	17.71	16.71	45.04	42.13	42.34	41.08
태국	0.4	0.2	0.24	0.16	11.52	10.03	10.44	9.68
베트남	22.81	13.88	13.32	12.59	50.48	39.63	38.84	37.81

(자료: Poverty in Asia and the Pacific, ADB Economics Working Paper Series No. 267)

## (2) 국가별 빈곤수준

### 1) 인도네시아

방대한 국토와 2.5 억 명의 인구로 동남아 최대 경제규모를 가진 인도네시아는 잠재적 경제대국이지만, 현재 소득수준은 일인당 3000 달러(표 1)에 불과해 말레이시아와 태국에 이어 동남아 5위에 머물고 있다. 1970년대 이후 경제성장으로 빈곤이 꾸준히 감소하였으나 1997-1998년 아시아 외환위기 이후 빈곤율이 크게 증가하였다가 2004년 외환위기 이전 수준을 회복하고 이후 꾸준히 감소하고 있다.

### 2) 베트남

베트남은 동남아시아 국가 중 가장 모범적인 경제성장과 빈곤감소를 보이고 있는 나라이다. 1986년 개혁개방정책(Doi Moi) 이래 고도성

장을 지속해왔고, 지난 십 년 동안 연평균 6% 이상의 견실한 성장률을 유지해왔다. 괄목할 만한 경제성장으로 1인당 GDP가 1990년 100달러에서 2010년 1100를 넘어섰고, 이러한 경제성장은 빈곤 경감에 큰 기여를 하였다. 베트남 통계청에 따르면 빈곤율은 1993년 58%에서 2008년 14.5%로 크게 떨어졌다. 빈곤을 탈출하지 못한 경우에도 빈곤의 심화가 완화되고 소득의 지표와 같은 기초사회서비스나 인프라 접근성의 경우에도 많은 향상이 있었다. 예를 들어 1993년 37%에 불과했던 전력접근성은 2011년 현재 90%에 이른다.

### 3) 캄보디아

캄보디아는 유례없는 규모의 내전을 겪었고, 1991년 파리 평화협정 이후 민주주의와 시장경제의 이행을 시작하며 제한적이지만 꾸준한 경제성장을 보여 왔다. 그러나 크메르루즈 통치기간 동안 거의 모든 사회 인프라와 제도, 인적자원이 파괴되어 경제재건에 큰 어려움을 겪고 있으며, 2010년 기준 1인당 소득 800불 내외로 아시아 저개발국 중 하나이며, 빈곤율도 2010년 기준 절대빈곤선인 US\$1.25를 적용할 경우 국민의 27%, 2\$ 선을 적용할 경우 국민의 55%를 차지하고 있는 실정이다.

#### (3) 빈부격차의 유형

실질적인 빈곤타파를 위해서는 빈부격차의 해소가 필수적이거나 이 두 가지를 함께 달성하기란 쉽지 않다. 빈부격차의 해소를 위해서는 빈부격차 유형을 파악하고 그에 따라 정책과 방향을 결정할 필요가 있다. 동남아시아 지역은 경제성장에 수반되는 빈부격차의 유형으로 첫째, 도시와 농촌 간의 경제개발격차와 둘째, 지리적 지역불균형발전 그리고 셋째, 다종 족 사회의 경우 종족 및 민족 간 개발격차 등이 있다. 도농 간 격차와 지역불균형발전은 인도네시아, 베트남, 캄보디아

아 등 동남아시아국가들에게 공통적으로 적용되는 과제이며, 베트남의 경우 지역불균형발전이 소수민족의 경제적 낙후라는 문제와 중첩되어 나타난다. 따라서 이들 나라들에서 빈부격차 해소를 위한 정책은 주로 농촌개발, 지역균형개발, 소수민족지역개발의 형태로 추진된다. 해당 국가들은 경제발전단계상 주기적인 국가경제개발계획을 운영하고 있으며, 빈곤타파 및 빈부격차 해소 또한 국가경제발전의 틀 안에서 다루고 있다.

저개발국의 경우 대부분의 인구가 농촌에 거주하고 또 농촌 빈곤율이 높기 때문에 농촌개발이 빈곤경감을 위한 주요한 정책적 수단이 된다. 또한 경제성장이 시작되면 한정된 자본으로 효율적인 투자를 할 수 있는 도시지역에 개발이 집중되어 도시 농촌 간 개발격차가 생기게 되기 때문에 농촌개발은 빈부격차 해소를 위해 필요하다. 아래의 [표 3]을 보면 인도네시아, 베트남, 캄보디아는 물론 대부분의 동남아시아 국가들의 경제인구 중 농업인구가 차지하는 비중이 높고 빈곤 또한 농촌에 집중되어 있다.

< 표 3. 빈곤과 농촌개발필요성 >

	농업인구비중 (%)	빈곤인구 중 농업인구 비율 (%)
인도네시아	50 (2006)	70 (2006)
베트남	50 (2007)	47 (2008)
캄보디아	69 (2003)	91 (2006)

빈곤의 도농격차를 인도네시아를 예로 들어 살펴보면 ([표 4]를 참조), 도시와 농촌에서 각각의 빈곤인구 비중은 1998년 외환위기 이후 줄어들었지만 그 격차는 여전히 6.6%로 유지되고 있다.

&lt; 표 4. 인도네시아 빈곤율 도농격차 &gt;

	빈곤율			빈곤인구(백만)		
	도시	농촌	합계	도시	농촌	합계
1990	16.8	14.3	15.1	9.4	17.8	27.2
1993	13.4	13.8	13.7	8.7	17.2	15.3
1996	9.7	12.3	11.3	7.2	15.3	22.5
1999	19.4	26	23.4	15.6	32.3	47.9
2002	14.5	21.1	18.2	13.3	25.1	38.4
2003	13.6	20.2	17.4	12.2	25.1	37.3
2004	12.1	20	16.7	11.4	24.7	36.1

(자료: ADB 2006)

캄보디아의 경우 도농격차를 포함하여 지역간 큰 개발격차를 보인다. [표 5]에서 볼 수 있듯이 프놈펜과 해안지역에 비해 내륙지역은 빈곤율이 높고, 빈곤율 감소에서도 큰 지역격차가 있음을 알 수 있다. 또한 비슷한 시기 전국적으로 빈곤율 감소와 함께 불평등도가 증가하였는데 주목할 것은 프놈펜의 빈부격차는 감소한 반면 농촌 내 빈부격차는 크게 증가했다는 점이다.

&lt; 표 5. 캄보디아 지역별 빈곤율 &gt;

	1993	2004
Phnom Penh	11	5
Coast	40	17
Plains	42	31
Tonle Sap	46	33
Plateau/mountain	40	58
Cambodia	39	28

(World Bank 2006)



베트남에서도 도농간의 빈부격차는 존재하고 빈곤경감에 있어서 농촌개발이 중요하다. 또한 경제의 균형발전을 위해 반드시 베트남정부가 해결해야 할 과제는 소수민족의 경제적 낙후성 해소이다. 베트남에는 인구의 86%를 차지하는 킨족과 주로 북서쪽 산악지역에 거주하는 54개의 소수민족이 있다. 소수민족의 경제적 낙후성은 지역간 개발격차에도 그대로 반영된다. [표 6]를 보면 도시와 농촌간 빈곤율 감소에서 보이는 차이보다 종족간 개발격차가 월등히 높음을 알 수 있다.

< 표 6: 베트남 빈곤율: 빈곤감소 격차 >

	1993	2002	2008
전국	58.1	28.9	14.5
도농 격차			
도시	25.1	6.7	3.3
농촌	66.4	35.6	18.7
지역 격차			
홍하델타	61.4	22.4	8.1
북서	81	68	45.7
남동	40	10.6	3.5
메콩델타	47.1	23.4	12.3
종족 격차			
킨족	53.9	23.1	9
소수민족	86.4	69.3	50.3

(World Bank 2011)

### 3. 빈곤타파 및 빈부격차해소를 위한 정책과 법률

#### (1) 개 설

저개발국가의 경우 소득재분배보다는 경제성장을 통한 소득향상이 빈부격차 해소를 위한 주요한 수단이 된다. 소득재분배를 통한 부의 재분배는 정부가 일정수준의 조세능력과 공공재 공급 능력이 있을 것을 전제한다. 그러나 저개발국가의 경우 정부역량이 매우 낮기 때문에 선진국에서 일반적으로 볼 수 있는 소득재분배는 사실상 채택하기 어렵다. 또한 저개발국가에서는 비공식부문이 경제에서 차지하는 비중이 크기 때문에 사회보험의 재분배 역할도 기대하기 어렵다. 자산재분배의 경우 빈부격차 해소에 효과가 있을 수 있고 토지개혁이 대표적이거나 정치적으로 대단히 추진하기 어려운 방법이기도 하다. 따라서 대부분의 저개발 국가들은 빈곤타파와 빈부격차 해소를 경제성장을 통해 특히 국가경제발전 차원에서 다루고 있다. 실제로 인도네시아, 베트남, 캄보디아 세 나라 모두 경제개발계획 주요부문에 빈곤경감과 개발격차가 포함된다(표 7).

< 표 7. 각국 빈부격차 유형과 경제개발계획 >

	빈부격차	빈부격차 유형	경제개발계획
인도네시아	도농격차	지역간	경제개발 마스터플랜 (MP3EI)
베트남	도농격차	지역 및 종족간	사회경제개발 전략 및 계획
캄보디아	도농격차	농촌내 빈부격차	국가전략개발계획 (NSDP Update 2009-2013)

## (2) 각국의 빈부격차해소 정책과 법률

### 1) 인도네시아

인도네시아는 1970년대부터 빈곤감소에 많은 진전이 있었고, 1990년대 중반까지 진전이 있어 1976년에 5420만이었던 빈곤계층이 1996년에는 3420만 명으로 감서하고 빈곤율도 40.1%에서 17.7%으로 감소하였다.<sup>347)</sup> 정부는 1997년 글로벌금융제위기 이후 경제를 안정화시키기 위한 구조조정 정책들과 함께 농촌지역 기반시설 개발프로그램(Rural Areas Infrastructure Development Program (RAIDP))과 농촌-도시 연결을 통한 빈곤 완화(Poverty Alleviation through Rural-Urban Linkages (PARUL))와 같은 기존의 빈곤감소 프로그램들을 재검토하고, 경제적 수입과 생활 기반시설 개발을 창출하기 위한 공동체 기반 접근방식을 통해 농촌과 도시 지역에서의 빈곤을 다루기 위한 공동체 회복프로그램(Community Recovery Program (CRP)), Kecamatan 개발프로그램(Kecamatan Development Program (KDP)) 및 도시 빈곤 프로그램(Urban Poverty Program (UPP))과 같은 새로운 프로그램들을 실시하였다.<sup>348)</sup>

2001년 12월은 국민복지 조정장관(Menkokesra)을 수장으로 하는 빈곤감소를 위한 부처간 국가위원회(Komite Penanggulangan Kemiskinan, KPK)를 설립하고 빈곤감소 전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP))를 작성하였다. KPK는 대통령령 124/2001로 설립되었고, 대통령령 8/2002 및 34/2002에 그 설립목적과 기능을 상세히 규정하였다.<sup>349)</sup> KPK의 목적과 역할은 인도네시아 전 지역에서 빈민계층의 감소를 촉진하기 위한 구체적인 조치를 실시하고, 대통령에게 빈곤감소

347) Reduction in Indonesia: A Brief Review of Facts, Efforts, and Ways Forward, Forum on National Plans and PRSPs in East Asia, 2006, p. 2.

348) 위의 보고서, p. 4.

349) Asep Suryahadi et als., Review of Government's Poverty Reduction Strategies, Policies, and Programs in Indonesia, SMERU Research Institute, 2010, p. 3.

에 관한 정책을 수립, 감시 및 보고하는 것이다.<sup>350)</sup> KPK는 초기에 빈곤감소 전략문서를 작성하기 위해 주요 주제들에 관한 작업을 실시하기 위한 4개 대책위원회를 설치하였고, 2003년 1월에, 잠정적 빈곤감소 전략문서(I-PRSP)를 정부에 제출되었다. 그 후 최종적인 PRSP의 작성을 위해 여러 과정을 거쳐 최종문서의 초안이 2005년 1월 작성되었고, 최종 승인을 거쳐 그해 9월에 출간되었다.<sup>351)</sup> 완성된 PRSP의 내용을 보면 빈곤에 대해 다면적인 접근방식을 취하고 있다. PRSP는 빈곤감소에 관한 단순한 예산안이나 계획문서가 아니라 빈곤타파를 위한 원칙과 방향을 제시하고 있다. 개발계획의 실행과정에서 발생하는 권리와 이익의 평등, 참여, 투명성, 책임, 지속가능성, 파트너십 및 통합이라는 관련 원칙을 포함하고 있다. 중요한 것은 PRSP는 기존의 빈곤계층뿐만 아니라 빈곤층이 될 취약계층이나 위험계층을 위한 문제들도 다루고 있다.<sup>352)</sup>

인도네시아 정부는 빈곤타파를 위한 중기개발계획을 2004년부터 2009년까지 착수하였다. 2004-2009년 중기개발계획(Medium Term Development

350) From Poverty to Prosperity: A Country Poverty Analysis for Indonesia, 2006, p. 81.

351) 최종적인 PRSP의 작성을 위해 빈곤 문제에 관한 참여조사, 과거 정책과 프로그램의 검토, 정책 및 프로그램의 수립, 빈곤근절 저책 및 프로그램의 감시 및 평가체제의 개발을 착수하였다. 이를 기초로 최종문서의 초안이 2004년 5월에 KPK에 제출되었고, 수정을 거쳐서 2005년 1월 작성되었다. 그 후 승인, 채택 및 국내적인 실시를 위해 하원과 대통령에게 제출되었고, 2005년 9월에 PRSP 작성이 종료되어 출간되었다.

352) From Poverty to Prosperity: A Country Poverty Analysis for Indonesia, 2006, p. 82. PRSP는 다음과 같은 10가지의 기본적 권리를 규정하고 있다. ① Availability of good quality, affordable food, improvement in the nutritional status of the poor, especially mothers, babies, and children under 5, ② Availability of good quality health care, ③ Availability of good quality basic education that promotes gender equality, ④ Opportunity to work and operate private enterprises, ⑤ Availability of adequate and healthy housing, ⑥ Availability of clean and safe water and good quality sanitation, ⑦ Assurance for and protection of rights of individuals and communities to land, ⑧ Access to the poor for management and utilization of natural resources and protection of the environment, ⑨ Assurance for security from violence and conflicts, ⑩ Improved participation of the poor in the management of poverty-related issues

Plan(MTDP), 2004-2009)은 2005년 1월에 대통령규정 7/2005호로 공식적으로 발령되었다. 인도네시아의 기존의 개발계획들과는 달리, 새로운 MTDP는 직접선거로 선출된 대통령의 공약과 이상을 나타내고 있었다. 그 핵심 목적은 평화, 정의 및 번영을 갖춘 인도네시아를 만드는 것이다. MTDP의 세 가지 주요 부문은 첫째, 안전하고 평화로운 인도네시아의 달성과 둘째, 공정하고 민주적인 인도네시아의 달성, 그리고 풍요로운 인도네시아의 달성이다.<sup>353)</sup> 전반적인 계획은 정책 및 제도적 개혁, 그리고 개발에서 시민사회의 역할과 참여를 강조하고 있다. 경제성장 목표는 연간 6-7%로 명시하고 이를 달성하기 위해 고용창출과 빈곤감소, 거시경제 안정성의 유지, 투자, 수출 및 여행의 가속화, 인적 자본의 강화 및 기반시설 확충을 위한 노력을 강조하였다.<sup>354)</sup> 특히 빈곤 감소는 풍요로운 인도네시아 달성을 위한 MTDP 부문의 첫 장을 이루고 있다. 빈곤 감소는 PRSP를 기초로 권리 기반 접근방식을 반영하고 있다. PRSP의 10개의 기본적 권리들을 상세하게 분석하였으며 상응하는 10가지 목표들로 전환하였다. PRSP에서는 언급되지 않았으나 MTDP에서 새롭게 포함된 중요한 한 가지 목표는 2009년까지 인구의 8.2%로 빈곤 인구수를 감소하겠다는 내용이었다. 인도네시아의 2004년 공식적인 빈곤 발생률이 16.7%이었음을 고려하면 이는 야심찬 목표설정이었으며, 유사한 목표로 공개 실업률이 2003년 9.5%에서 2009년까지 5.1%로 감소시키겠다는 내용도 포함되었다. 그리고 이러한 인도네시아 정부의 빈곤타파를 위한 중기개발계획정책의 실행결과 2009년 기준 절대빈곤인구는 3,253만 명으로 빈곤률 14.15%를 기록하였고, 실업률도 당초의 계획보다 높은 7.87%를 달성하였다. 이러한 수치들은 중기개발계획의 목표치에 미달하는 성과였지만

353) Asep Suryahadi et als., Review of Government's Poverty Reduction Strategies, Policies, and Programs in Indonesia, SMERU Research Institute, 2010, pp. 6~7.

354) 위의 보고서, pp. 7~8.

2008년의 글로벌 금융위기를 고려하면 지속적인 빈곤감소가 이루어진 것으로 평가된다.

2010년 인도네시아 정부는 2010-14년 중기개발계획(Medium)을 설정하면서, 사회개발에 보다 중점을 맞추어 빈곤 감축과 저개발 지역 개발 등을 핵심 분야로 지정하였고, 최근에는 2011-25년 장기계획인 경제개발 마스터플랜(MP3EI)을 발표하였다. 여기에는 지역개발이 주요 내용으로 포함되어 있다. 인도네시아 전국을 “회랑”(Corridors)으로 규정하고, 6개의 경제구역으로 구분하여 지역별 특성을 감안한 경제개발계획을 수립하고 광범위한 인프라 개발을 계획하고 있다. 이번에 발표된 경제개발 마스터플랜은 이전의 ‘2010-14년 중기개발계획’에 비해 경제개발에 집중하고 있다.

인도네시아 빈곤정책을 다룰 때 또 하나 언급해야 할 제도가 지방자치제도이다. 1999년 지방자치제도 도입 이후 인도네시아에서 빈곤경감과 경제발전에 지방정부의 역할이 증가하고 있다. 빈곤문제의 효율적인 해결을 위해서는 지역의 빈곤현황을 파악하고 있는 지방자치단체의 역할이 중요함에도 불구하고 인도네시아의 경우 지방정부의 부패와 역량부족 등으로 빈곤타파에 있어서 지방정부의 역할이 미미한 것으로 평가되고 있다.

## 2) 베트남

베트남에서의 빈곤문제는 상당히 오래 전부터 있어왔으나 이를 해결하기 위한 명확한 국가적 정책의 시작은 1986년에 있는 개혁개방(Doi Moi)정책에서 출발한다. 1990년대에 이루어졌던 상당한 정도의 빈곤 감소는 도이 모이(doi moi) 개혁정책에 의해 활성화된 7퍼센트 이상의 실질 GDP 성장의 결과였다. 베트남 정부는 2002년에 경제성장, 기아 근절 및 빈곤 감소에 관한 정책을 실시하기 위하여 포괄적 빈곤감소 및 성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth

Strategy (CPRGS))을 마련하였다.<sup>355)</sup> 베트남은 이미 그 이전인 2001년에 10개년 사회경제개발전략(Socio-Economic Development Strategy, SEDS)과 5개년 계획(Socialist Republic of Vietnam, 2001a)을 추진 중이었다. CPRGS의 주요 내용은 경제성장을 증진하고, 빈곤 완화 자원의 마련을 위한 거시경제정책들과 기회의 창출, 취약성을 완화 및 빈민 지원을 위한 구조적 정책들로 이루어져 있다.<sup>356)</sup> CPRGS은 빈곤 감소와 관련된 정부의 다양한 문서, 전략, 프로그램들을 어떻게 조화시킬 것인가를 명시하였다는 점에서 그 유용성을 평가받고 있다.

베트남 정부의 빈곤감소전략 중간문서(Interim Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP))에는 ‘기아의 근절과 빈곤 감소’가 전체 정당과 국민의 중심적인 과제를 강조하고 있고, 빈곤층을 위한 경제적 기회를 직접적으로 개선하기 위해 보다 맞춤형 조치들을 명시하고 있다. 즉, 빈곤타파를 위한 구조적 정책으로 ① 빈곤지역에 대한 필수적 사회 인프라 구축을 위한 투자, ② 농업의 생산성향상과 다양화, ③ 천연자원 관리강화를 통한 환경보호, ④ 빈곤계층, 특히 여성에 대한 신용대출 강화<sup>357)</sup>, ⑤ 사업수행과 생산증진을 위한 교육 및 훈련에 대한 투자, ⑥ 소수민족의 생활수준 향상, ⑦ 사회적 취약계층 특히, 여성 및 아동에 대한 교육 및 보건서비스의 강화, ⑧ 빈곤계층과 자연재해의 피해자들을 위한 사회적 안전망의 확대 등을 추진하였다.<sup>358)</sup> 이러한 조치의 대다수는 후술하는 HEPR 프로그램에 의해 구울되고 있다.

---

355) Elizabeth Cromwell et als., *Poverty Reduction Strategies and the Rural Productive Sectors: Insights from Malawi, Nicaragua and Vietnam*, Overseas Development Institute, 2005, p.10.

356) Centre for International Economics, Canberra and Sydney, *Vietnam poverty analysis*, 2002, pp. 44~61참조.

357) 그 유용성에 광하여는 *Vietnam: Poverty Reduction Strategy Paper - Annual Progress Report*, IMF Country Report No. 06/70, 2006, pp. 47~48 참조.

358) 위의 논문, pp. 47~56 참조.

베트남 정부는 HEPR 프로그램 즉, 2001-10년 기아 근절 및 빈곤 감소 전략(Hunger Eradication and Poverty Reduction (HEPR) Strategy 2001-10)을 설정하고<sup>359)</sup>, 구체적인 빈곤 감소 전략으로 첫째, 2005년까지 만성적인 기아를 근절하고 국내 빈곤선에 따라 빈곤 수준을 10퍼센트 이하로 감소시키고, 둘째, 2010년까지 국내 빈곤선에 따라 빈곤 수준을 5퍼센트 이하로 감소시키는 것을 목표로 추진하여 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 베트남 정부가 추진하고 있는 2001-10년 HEPR 전략문서를 보면 HEPR 전략과 그 전에 추진하였던 빈곤감소 전략 중간문서(I-PRSP문서)와 상당부분 중복되는 부분이 있다.<sup>360)</sup>

빈곤타파와 빈부격차해소를 위해서는 사회보장정책과 사회복지프로그램의 역할도 중요하다. 베트남의 빈곤 및 사회복지 프로그램은 중앙정부 차원에서 결정되고 권한이 부분적으로 지방정부에 위임되어 지방 당국이 지방의 규범, 빈곤기준 및 재정에 따라서 집행된다. 중앙정부 차원에서는, 노동보건사회부(Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs (MOLISA))가 HEPR 전략의 개발 및 집행을 위한 1차적인 책임을 진다. HEPR은 빈곤감소 전략을 위한 다양한 측면의 임무를 다양한 중앙정부와 지방정부의 기관들에게 할당하고 있다. I-PRSP는 사회안전망을 건설하고 집행하는 과정에서 국내의 사회적 및 비정부기구들의 중요성을 인정하고, HEPR은 시민단체와 비정부기구들이 빈곤 완화 정책의 작성 및 집행에 참여하도록 장려하고 있다. 다만, 베트남의 경우 사회보장정책과 사회안전망 등의 복지제도가 제도가 나름대로 갖추어져 있으나 실제 빈곤경감에는 효과적이지 못하다. 또한 베트남 전체노동인구의 50%가 농업에 종사하고 24%가 비농업이지만 비공식부문에 종사하고 있어 연금제도에서 제외되어 있다.<sup>361)</sup> 따라서 빈

359) HEPR 프로그램은 빈곤타파 프로그램들을 전반적인 HEPR 구조 내에 통합하기 위해 1996년에 처음 수립되었다.

360) HEPR은 I-PRSP에 기술된 성장을 촉진시키기 위해 필요한 거시경제 정책들을 개관하면서 빈곤계층에 대한 신용대출 강화, 건강관리 등 11개의 직접적인 대상 정책 분야를 확인하였다.



곤타파의 주된 동력은 경제성장과 농업분야의 생산성증가와 다양성이  
라 할 수 있다.

베트남 정부는 경제성장을 위한 개혁개방정책의 일환으로 1991년  
이후 10개년 사회경제개발전략(Socio-Economic Development Strategy,  
SEDS)과 그 실천계획인 사회경제개발계획(Socio-Economic Development  
Plan, SEDP)을 수립·운영하고 있고, 빈곤타파 및 빈부격차해소를 위  
한 정책도 여기에 포함되어 있다.<sup>362)</sup> SEDS는 빈곤감소를 위한 정책목  
표로 기아를 겪는 가정(hungry households)의 확대를 저지하고, 이를  
신속히 제거하기 위한 목표를 명시하여 그 실행방안으로 포괄적인 빈  
곤감소 및 성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy,  
CPRGS)을 추진하고 있다. 또한 그 세부 정책으로 ① 빈곤층 소득 창  
출을 위해 빈곤층의 90%가 거주하는 농촌 지역의 성장전략, ② 지역  
간 불균형 해소 및 여성의 지위향상, ③ 빈곤 층 및 소수민족에 대한  
사회보장제도 도입을 설정하여 이를 추진하고 있다.

### 3) 캄보디아

캄보디아 정부는 1980년 이전에는 제한된 물적 인적자원의 한계로  
빈곤문제가 포함된 국가적 정책을 실시하기가 사실상 불가능하였고,  
1994년에 사회발전 및 빈곤감소를 강조하는 재건과 개발 목표를 제시  
하기 위하여 캄보디아 회복 및 개발 프로그램(National Programme to  
Rehabilitate and Develop Cambodia (NPRD))과 최초 5개년 사회경제적  
개발계획(Socio-Economic Development Plan (SEDP-I, 1996-2000))을 작  
성하였다.<sup>363)</sup>

361) 왜냐하면 World Bank 2011 보고서에 따르면 베트남의 복지예산은 사회보험이  
47%, 공적부조가 34%, 지역기반 프로그램이 17%로 구성되어 있으나 국민의 43%  
가 건강보험에 가입되어 있지 않고 경제인구의 18%만이 노동보험의 혜택을 받고  
있어 그 효과가 제한적이기 때문이다.

362) Elizabeth Cromwell et als., 전계 보고서, p. 12.

363) World Bank, Cambodia Halving Poverty by 2015? Poverty Assessment 2006, p. 159.

캄보디아는 1998년부터 2003년까지의 기간 동안 사회경제적 영역뿐만 아니라 정치적 측면에서도 괄목한 만한 변화를 이룩하였다. 1998년 총선거와 크메르루즈의 정치군사적 조직을 해체시켰던 정책의 성공적인 ‘win-win정책’의 집행은 국가 전체에 평화를 가져왔고, 기존 크메르루즈의 군인들과 점령지역에 사는 국민들의 주류사회로의 통합을 촉진하였다.<sup>364)</sup> 이러한 상황에서 캄보디아 정부는 사회경제적 개발을 위한 노력을 지속하고, ‘사각전략’을 성공적으로 집행하기 위해 제2차 사회경제개발계획(Socio-Economic Development Plan (SEDP II 2001-2005))을 추진하였다.<sup>365)</sup> 제2차 사회경제개발계획으로 인해 캄보디아는 중대한 변혁의 단계에 이른 것으로 평가된다. 즉, 불확실성, 전쟁, 내전, 정국 불안정 등 후진적 지역에서 평화, 안보 및 사회질서, 민주주의에 대한 존중, 인권 및 존엄성, 협력 및 발전을 공유하는 선진적 지역으로의 변화를 모색하게 된 것이다.<sup>366)</sup> 제2차 사회경제개발계획과 ‘사각전략’의 성공적인 집행으로 인해, 캄보디아는 거시경제적 안정성과 상당한 경제발전을 달성하였다. 1999년부터 2006년까지 캄보디아 경제는 연간 평균 9%의 성장률로 발전하였고, 현재에도 그 추세를 이어나가고 있다. ‘사각전략’의 집행은 캄보디아 정부가 공적 제도개선 역량의 고양, 바람직한 거버넌스의 증진, 경제성장, 고용창출, 사회적 평등 확보 및 공적부분의 효율성 증대와 자연문화자원의 보호를 위한 경제적 기반시설의 현대화를 목적으로 실현하였던 새천년개발계획(Millennium Development Goals)의 업적을 유지하려는 추가적 노력들이다.<sup>367)</sup> 캄보디아 정부의 경제정책의 토대로서 기능하기 위해 작성

364) Royal Government of Cambodia, National Strategic Development Plan Update 2009-2013, 2010, p. 1.

365) 사각전략에서는 ① 평화구축, 안정성의 복원 및 국가와 국민을 위한 안전의 유지, ② 캄보디아의 지역통합 및 국제공동체와의 관계정상화, ③ 경제사회 개발의 촉진에 중점을 두고 있다.

366) 위의 보고서, p. 2.

367) IMF, Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper, 2006, p. 33.

된 ‘사각전략 - 2단계(Rectangular Strategy - Phase II)’는 캄보디아 정부의 사회경제 정책 의제(Socio-Economic Policy Agenda)이기도 하였다.

캄보디아 정부는 새로운 개발전략으로 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan, NSDP)을 수립하여 2006~2010년간 국가개발계획 수립하여 국가 경제재건 및 빈곤 퇴치를 목적으로 추진하였고, 이를 2013년까지로 연장하였다. 그 주요 내용은 굿 거버넌스, 사각전략(Rectangular Strategy) 실행에 우호적인 환경 조성, 사회기반시설 구축, 민간부문 성장 및 고용, 역력강화와 인적자원개발 등이다.<sup>368)</sup> 물론 이러한 개발계획의 추진에는 캄보디아가 기본적인 국가재원이 부족하므로 외부자금유입이 필수적이므로 외부 지원이 필요하다. 이를 시기별로 보면 2006년 캄보디아 정부는 사각전략의 구조를 사용하는 새로운 국가계획으로서 2006-2010년 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan 2006-2010)을 확정하여 추진하였다.<sup>369)</sup> 국가전략개발계획은 사각전략의 집행을 위한 지침이며, 캄보디아 정부에게 중요한 정책수단이었다. 그 후 계속되는 글로벌 금융위기와 경제불황이 캄보디아의 사회경제적 개발에 영향을 미침에 따라 국가전략개발계획의 변경필요성이 대두되었고, 이러한 배경에서 2009년부터 ‘2009-2013년 국가전략개발계획’(National Strategic Development Plan Update (NSDP Update), 2009-2013)이 새롭게 추진되고 있다.<sup>370)</sup> 2009-2013년 국가전략개발계획은 ‘사각전략 - 2단계’의 각 영역의 우선적 정책들을 집행할 책임이 누구에게 있는가, 책임 있는 기관은 우선적 정책들을 집행하기 위해 어떠한 구체적인 활동을 계획하였는가, 그리고 2009-2013년의 기간에 계획된 활동들을 집행하기 위해 어느 정도의 비용이 들 것인가를 중점사항으로 하고 있다.

368) Royal Government of Cambodia, National Strategic Development Plan Update 2009-2013, 2010, p. 11.

369) World Bank, Cambodia Halving Poverty by 2015? Poverty Assessment 2006, p. 161.

370) 앞의 보고서, Plan Update 2009-2013, 2010, pp. 10-11.

캄보디아 정부는 ‘Financial Sector Strategy 2006-2015’로 발전된 ‘Vision and Financial Sector Development Plan 2001-2010’와 ‘Public Financial Management Reform Programme’에서 명시된 행동계획의 성공적인 집행을 통해 거시경제적 안정성과 인상적인 경제성장을 달성하였다. 이러한 결과로 2010년 자료에 따르면 빈곤인구지수는 2004년 34.7%에서 2007년 30.1%로 감소하였으며, 2004년에서 2007년까지 4.6%가 감소한 것은 매년 1% 이상 하락했다는 것을 보여준다. 빈곤 인구수는 지방에서도 하락세를 보였는데, 프놈펜에서는 2004년 4.6%에서 2007년 0.8%로, 다른 도시 지역에서는 25.8%에서 21.9%로, 그리고 농촌 지역에서는 39.1%에서 34.7%로 감소하였다.

#### 4. 빈곤감소 정책과 법률의 방향

절대빈곤은 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 흔히 말하는 동아시아신 공업국의 경우에는 모두 해소되었고, 그 외 말레이시아나 태국의 경우도 거의 해결되었다고 판단된다. 그러나 국가간 빈곤 문제의 해소 수준은 동아시아 국가들이 과연 같은 동아시아에 속하고 있는가의 의심스러운 정도로 상당한 차이가 존재하고 있다. 또한 국가 내에서도 상대적 빈곤 문제가 악화되는 현상이 나타나고 있다. 이것은 이미 지적인 바와 같이 빈곤문제가 세계화와 관련이 있고, 이런 점에서 빈곤문제를 해결하기 위해서는 단일국가 차원이 아닌 지역적 혹은 세계적 차원의 접근이 필요하다. 현재 아세안이 농촌개발과 빈곤추방을 위한 액션 플랜을 설정하고 선진국들의 ODA(공적 개발원조) 지원, 아시아개발은행의 빈곤축소 전략을 통한 다양한 접근등을 시도하고 있지만 이러한 노력들은 아직까지 빈곤타파를 위해서는 역부족이라 하겠다. 또한 동남아시아 지역공동체의 측면에서도 빈곤타파를 위한 동아시아의 시민사회 역시 동아시아간의 공동체 의식 부족과 민족주의

적인 성격 탓에 그 역할이 미미하다. 따라서 시민사회가 아시아 국가의 정치적 사회적 거버넌스의 질을 개선할 수 있도록 활동해야 하며 지역의 빈곤 프로그램을 실행할 수 있을 정도의 역량을 키워야 한다.<sup>371)</sup> 인도네시아, 베트남, 캄보디아 등은 모두 지난 20년간 높은 경제성장으로 빈곤수준이 꾸준히 감소했으나 개발격차로 인해 빈부격차는 증가하고 있다. 저개발국에서는 주로 경제성장을 통해 빈곤경감이 이루어지고 빈곤감소가 빈부격차 해소로 이어진다. 또한 정부행정능력이 낮은 만큼 조세정책을 통한 재분배보다는 농촌개발 및 지역균형발전 등이 빈부격차 해소를 위한 주요한 정책수단이 된다. 따라서 세 나라 모두 경제성장을 통한 빈곤퇴치 및 농촌빈곤해소와 지역균형개발을 빈곤과 빈부격차에 대한 주요 정책적 대안으로 채택하고 있다.

## 제 5 절 소 결

동남아시아지역은 우리나라와 동일한 아시아권이라는 지리적 측면뿐만 아니라 사회적, 문화적 측면에서도 유사한 점이 많아 동일한 공감대를 형성할 수 있는 지역이다. 최근 우리나라의 대중문화가 한류(韓流)라는 이름으로 이들 지역에 확산되고 있는 것도 이를 나타낸다. 또한 경제적 측면에서도 동남아시아는 후진국의 위치에서 경제개발을 하여야하는 입장에서 하나의 롤 모델로서 우리를 지목하고 있고, 우리의 입장에서는 자본의 투자처와 저렴한 노동력의 제공처로서 동남아시아지역이 필요하다. 더 나아가 정치적 측면에서 이 지역에서 우리나라가 일본과 중국을 견제하면서도 우리의 정치적 입지를 확보하기 위해서는 동남아시아 국가와의 정치적 협력이 필요하고, 그들 역시 아세안지역 공동체를 바탕으로 자신들만의 목소리를 내기 위해서는 기존의 중국이나 일본이 아닌 아시아지역에서 일정 부분 영향력을

---

371) IMF, Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper, 2006, p. 39.

행사할 수 있는 다른 국가와의 연대가 필요하다. 이러한 상호간의 공감대 속에서 동남아시아지역과 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 교류가 활발하고, 특히 최근에는 이들 지역과의 법률과 제도협력이 강조되고 있다. 이를 위해서는 이들 지역에서 문제되고 있는 다양한 유형의 현안을 분석하는 작업이 선행되어야 하고, 본문에서는 이들 현안 중 4가지의 현안에 대한 연구를 진행하였다.

### 1. 동남아시아 부패방지시스템

부패문제는 어느 한지역의 문제가 아니라 전 세계적인 문제로, 미국이나 유럽, 일본 등에서도 근절된 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 부패문제를 동남아시아지역의 현안문제로 연구한 이유는 동남아시아지역이 가장 부패한 지역으로 부패문제가 정치, 경제, 사회 등 전 영역에서 만연되어 있다는 측면도 있지만, 동남아시아지역 국가들은 지속적인 경제발전을 위해서는 대내적으로는 정치적, 사회적 안정을 기반으로 사회통합을 이루어야하고, 대외적으로는 더 많은 외국투자 자본을 유치하여 하여야 하는데 국내의 부패문제가 해결되지 않고서는 이를 달성하기란 불가능하기 때문이다. 따라서 부패문제는 동남아시아지역 국가들이 후진국에서 개발도상국으로, 더 나아가 선진국으로 나아가기위해 반드시 극복해야 할 생존과 직결된 문제라 하겠다. 이러한 부패문제의 중요성과 그 심각성을 인식하고, 동남아시아지역의 대부분의 국가에서 부패해결을 위한 부패방지기구를 설립하고, 그 운영에 있어서 법적인 측면에서는 금융계좌 추적권이나 수사 및 조사권, 기소권 등 강력한 권한을 인정하고 있다. 그러나 연구결과 이러한 법률상의 권한과 부패방지정책의 집행이 제대로 실행되지 않고 있다. 그 이유는 본문에서 언급한 바와 같이 부패방지를 위한 법률과 정책의 문제사 아니라 부패를 근절하려는 최고 권력자와 정부의 의지부족

과 국민 일반에 만연된 부패에 대한 호의적인 인식 때문이다. 따라서 공무원에 대한 지속적인 부패방지교육을 실시하고, 범 국민적인 의식 교육 프로그램을 개발하여 부패에 대한 관용적 인식을 바꾸어 나가야 할 것이다. 또한 부패문제가 정치, 경제, 사회 등 전 영역에서 만연되어 있어서 효과적인 부패방지를 위해서는 국가적 인력과 재원이 한정되어 있는 만큼 선택과 집중을 하여야 할 필요가 있다.

## 2. 동아시아 수자원 관리시스템

담수<sup>372)</sup>는 인간의 생존에 필수불가결이기 때문에 이를 유지하는 것은 중요하다. 건강뿐만 아니라 국가의 사회 경제의 발전과도 밀접하다. 그러나 수자원의 가용성은 위치, 계절과 기후, 그리고 사회경제적 상황에 따라 많은 차이가 있다. 담수는 지구상의 수자원의 3%에 불과하지만 그 중 단 13% (지구전체의 수자원 중 0.4 %)만 사용할 수 있고, 사용할 수 있는 그마저도 그 접근 가능성이 점점 어려워지고 있다. 더구나 동남아시아지역은 급격한 산업화와 도시화로 더욱 수자원의 공급부족과 오염 등 많은 문제점을 내포하고 있다. 또한 부족한 수자원으로 인한 지속적인 사회적 불공정과 충돌이 사회적 분열을 촉진하고 정치적, 사회적 불안을 야기하는 커다란 위협이 되고 있다. 따라서 통합적 수자원관리(Integrated Water Resources Management:IWRM)가 필요하다. 왜냐하면 IWRM 정책은 경쟁적으로 물을 확보하려는 사회적 갈등을 줄이기 위한 수단으로 전 세계적인 추세이며 수자원의 효율적이고 지속 가능한 개발을 촉진하기 위한 수단이기 때문이다.

372) 수자원 중 식수원이나 농업용수로 이용되는 중요한 자원으로 민물이라고도 한다. 기수(汽水)나 염수에 비해 염분의 함량이 상당히 낮지만, 미량의 염분과 함께 부유퇴적물 및 세균과 같은 불순물을 포함하고 있다. 지표상의 담수는 비나 눈의 형태로 내리는 강수에 의해 공급된다. 하천이나 호수에서 쉽게 관찰되며 지하의 대수층내에 포함되어 있는 지하수 역시 대부분이 담수이다. 현재 지구의 담수는 빙하에 가장 많이 저장되어 있는 것으로 알려져 있다.

특히 이 정책은 생활과 생태와 관련하여 토지와 물에 대한 인간 활동의 상호 작용을 존중하고, 물에 대한 인식과 보전, 식품 안전, 강유역이나 습지 보전 및 수자원 사용의 효율성을 포함한 모든 활동과 이슈를 포함한다.

이러한 통합적 수자원관리를 위해서는 무엇보다 정부의 역할이 중요하다. 수자원 사용자 간의 균등한 권한을 찾는 것은 국가의 이익을 고려하면서 물 사용자 간의 협력을 이끌어가는 정부의 능력에 달려있기 때문이다. 또한 수자원관리기관의 분산은 효율적인 수자원관리에 장애가 되고 있다. 따라서 수자원 관련 법률에서 다른 이해당사자와의 관계에 있어서 정부의 역할을 명확히 하고, 물 사용자와 물 공급자의 자격과 책임을 명확히 해야 할 필요가 있다. 또한 수자원의 지속적 사용과 수자원 가치를 지속적으로 보장하고, 정부와 물 사용자를 포함한 수자원 관리 기관의 법적 지위를 규정하는 것도 필요하다.

### 3. 동남아시아 재난방지 시스템

최근에 동남아시아지역에서 발생한 자연재해로 많은 인명과 경제적 손실을 보고 있다.<sup>373)</sup> 오래전부터 이 지역은 지리적 위치로 인한 자연재해가 빈번하여 재난방지를 위한 정책을 추진하였고, 이를 집행하기 위한 관련 법률을 제정하여 집행하여왔으나 아직도 해마다 재난으로 인한 피해를 방지하지 못하고 있는 실정이다. 그 원인은 여러 가지가 있을 수 있으나 다음과 같은 원인에 기인한 것으로 판단된다.

373) 특히 올해는 7월부터 계속되는 홍수로 태국은 국토의 3분의 1에 해당하는 26개 주가 침수되고, 281명의 사망자와 벼농사와 자동차 공장, 첨단기업 등의 생산 시설이 침수되어 엄청난 경제적 손실을 입었다. 베트남은 10년만의 최악의 홍수로 100여명의 사망자가 속출하는 것은 물론, 수백 개의 학교가 문을 닫고 7만 가구의 이재민이 발생하였고, 캄보디아도 100여명이 사망하고 수천명의 이재민이 발생하였다. [http://caind.kr/sub\\_read.html?uid=2089&section=section1](http://caind.kr/sub_read.html?uid=2089&section=section1) 참조.



첫째, 재난을 방지하고 그 피해를 줄이기 위해서는 사회적, 경제적 측면에서 국가의 전반적인 시스템이 안정적이어야 한다. 그러나 동남아시아지역은 아직 정치적으로 불안정하고, 경제적으로는 아직도 절대적 빈곤에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 또한 전반적인 국가 시스템도 아직 갖추어져 있지 않다. 따라서 국가적 수준에서 결정되는 재난관리 시스템은 미비할 수밖에 없다.

둘째, 재난관리정책의 추진에 있어서 중앙부처별, 각 지역별로 산발적으로 추진되고 있어서 재난관리분를 총괄·조정하고 체계적으로 수행하여 국가 차원의 시너지 효과를 제고하기가 어렵다.

셋째, 재난관리 법률의 측면에서도 재난관리정책과 이를 실행하기 위한 입법이 일치하지 않는 경우가 있다. 재난관리에 대한 책임과 권한이 명확하지 않아 정부 기관들 간에 중복이 있고, 이로 인하여 통합적인 재난관리 정책의 수립과 집행에 혼란이 발생한다.

넷째, 기상이변으로 인한 자연재난을 대비하기 위해서는 기후변화를 예측할 수 있는 선진화된 과학적 첨단시스템의 구축이 필요한데 이를 추진할만한 재원이 충분하지 않다는 점도 문제이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 정책방향이 설정되어야 한다. 국가적 차원의 효율적인 재난관리 시스템을 위하여 첫째, 재난관리 시스템의 구축과 효율적인 시스템운동을 위한 물적, 인적 인프라 구축을 하여야 한다. 변화된 재난환경에 대응하는 전문인력을 양성하고 관련 장비 및 시설의 확충이 필요하다. 재난정보를 활용하여 재난을 방지하고 재난발생시 신속한 대처를 할 수 있는 의사결정시스템을 만들어야 한다.

둘째, 재난관리정책의 효율적 집행을 위해 관련 법률과 내규를 검토하여 개정하는 작업이 필요하다.

셋째, 재난경보 시스템의 개발 및 개선이 필요하고, 이를 위해 재난관리를 위한 장기적 재정투자 전략을 마련하여야 한다. 부족한 재정

이므로 부처별 산발적, 중복적 기술개발 투자를 협의·조정 하여 부처별 특성에 맞는 체계적 기술개발 추진으로 효율성 제고하여야 한다.

넷째, 지진이나 태풍, 산불 등 국제적 이슈와 관련하여 동남아시아 지역 국가들 간 국제교류 및 공동연구를 확대하는 등 재난관리 기관 간의 정보교환 네트워크를 만들 필요가 있다.

다섯째, 정확한 재난관련 정보의 제공시스템을 개발하여 재난상황 긴급대응체계를 만들어 피해를 줄이고, 재난구조와 복구에 자발적인 국민들의 참여를 촉진하여야 한다.

#### 4. 동남아시아 빈곤감소 및 빈부격차해소

빈곤문제 역시 어느 한지역의 문제가 아니라 전 세계적인 문제로, 선진국이나 후진국에 관계없이 거의 모든 국가에서 문제가 되고 있다. 그러나 미국이나 유럽, 일본 선진국에서의 빈곤문제와 동남아시아와 아프리카, 중남미 등 후진국이나 개발도상국들이 직면한 빈곤문제는 차원이 다른 문제이다. 선진국에서의 빈곤문제는 상대적 빈곤, 즉 사회계층간의 경제적 차이로 인한 빈곤을 말한다면 후진국에서의 빈곤은 절대적 빈곤, 즉 생존에 직결된 빈곤을 의미한다. 절대적 빈곤문제는 동남아시아지역 국가들 중에서 인도네시아, 말레이시아, 태국 등 몇몇 나라는 완전하지는 않지만 많은 진전이 있어 거의 해결되었다고 판단되나 베트남, 캄보디아, 라오스 등은 아직도 절대빈곤을 벗어나지 못했다.<sup>374)</sup> 그리고 국가간 빈곤수준에 있어 상당한 차이가 존재하고, 국가 내에서도 지역적, 민족적 상대적 빈곤 문제가 악화되는 현상은 여전하다. 이것은 빈곤문제가 지역문제를 넘어선 글로벌 현안이기 때

374) 태국에는 여전히 전체 인구의 21.4%인 1,410만 명이 빈곤 상황에서 벗어나지 못하고 있으며, 인도네시아에서도 45.2%의 인구 즉 1억 명 이상이 빈곤에 허덕이고 있다. 필리핀 44.9%, 베트남 32.9%, 캄보디아 50.5%, 그리고 라오스 62.3%의 인구가 빈곤상태라고 할 수 있다.

문인데, 이런 점에서 빈곤문제를 해결하기 위해서는 단일국가 차원이 아닌 지역적 혹은 세계적 차원의 접근이 필요하다. 또한 동남아시아 지역공동체의 측면에서도 빈곤타파를 위한 동아시아의 시민사회의 역할강화가 필요하다. 시민사회가 아시아 국가의 삶의 질을 개선할 수 있도록 활동해야 하며 지역의 빈곤감소 프로그램을 실행할 수 있을 정도의 역량을 키워야 한다. 베트남, 캄보디아 등의 저개발국에서는 주로 경제성장을 통해 빈곤경감이 이루어지고 빈곤감소가 빈부격차 해소로 이어지므로 지속적인 경제성장을 추진하고, 정부행정능력이 낮은 만큼 조세정책이나 사회보장정책을 통한 재분배보다는 농촌개발 및 지역균형발전 등이 빈부격차 해소를 위한 정책수단을 추진해야 할 것으로 판단된다.

## 참고 문헌

- 동남아시아 부패현황과 반부패정책, 국민권익위원회, 2011.10
- 물산업 해외시장 진출 활성화 방안, K-water연구원, 정책경제연구소, 2011
- Abassi, Zia. 2005. The contribution of tourism to gross domestic product. Draft. PhnomPenh. IMF.
- ActionAid International. 2005. REALAID: An Agenda for Making Aid Work. Johannesburg. June 2005.
- AD1 / CCC. 2005. Impact of the garment industry on rural livelihoods: lessons from Prey Veng garment workers and rural households. Analyzing Development Issues team and research participants. CCC. Phnom Penh. October 2005.
- Amvind, Vinod. 2005. Social relations and local level power structures in ambodia: a review of the literature. Unpublished discussion paper: World Bank Cambodia Country Office.
- Anthony Dm Siahaan, Legal Framework for Disaster Management Particularly in the Field of Early Warning System in Indonesia, Working Document No. 5, German-Indonesian Cooperation for Tsunami Early Warning System, 2006.
- Arief, Achmad Jauhar, Edy Bambang Prasetyo, Ani Kartika Sari editors, The Role of Religion and Ethics in the Conservation of Natural Resources and the Environment, 2005.
- Asep Suryahadi et als., Review of Government's Poverty Reduction Strategies, Policies, and Programs in Indonesia, SMERU Research Institute, 2010.

참 고 문 헌

- Asian Development Bank. 2008. Key Indicators 2008. Comparing Poverty Across Countries: The Role of Purchasing Power Parities. Manila.
- \_\_\_\_\_. 2011a. Global Food Price Inflation and Developing Asia. Manila.
- \_\_\_\_\_. 2011b. Asian Development Outlook. Manila.
- \_\_\_\_\_. 2011. Statistical Data Base System (SDBS). Available at : <http://sdbs.asiandevbank.org:8030/sdbs/index.jsp>
- Badan Pusat Statistik Indonesia. Various Years. National Socio-Economic Survey. Indonesia: BPS.
- Ballard, Brett. 2005. "Linking tourism to poverty reduction: a Siem Reap case study." CDRI. Phnom Penh. Annual Development Review 2004-05. December 1995.
- Ballard, Brett and So Sovannarith. 2004. Cambodia land titling program: baseline survey project. Final Report: Rural Phase 1. CDRI in collaboration with MLMUPC. Phnom Penh. July 2004.
- Birdsall, Nancy. 2004. Seven deadly sins: reflections on donor failings. Center for Global Development Working Paper No. 50. December 2004. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2737>.
- Black & Veatch (Asia) Limited, Draft Report of National Water Sector Profile for Indonesia, Asian Development Bank, 2004.12.
- Brian Haisman, Water Issues and Challenges, Output of the ASEAN/AUSAIDS Study: State of Water Resources Management in ASEAN, 2005.10
- Brereton, Helen. 2005. Draft Report: Evaluation of the Seila Gender Mainstreaming Strategy 2001 -2005 (Phnom Penh, Seila).

- Bourget, P. G. Key Lessons Learned from the Masters Degree Program in Water Resources Planning and Management. J. Contemporary Water Research and Education. 2008.
- Burke, Adam and Nil Vanna. 2005. Options for increasing social accountability in Cambodia. Social Development Direct. 15 February, 2005.
- Cambodia, International Training Program 2010 - Management of Flood Control and Disaster Mitigation, 2010.
- Centre for International Economics, Canberra and Sydney, Vietnam poverty analysis, 2002.
- Chen, S. and M. Ravallion. 2009. The Changing Profile of Poverty in the World. In Joachim von Braun, Ruth Vargas Hill, and Rajul Pandya-Lorch, eds. The Poorest and Hungry—7 Assessments, Analyses, and Actions: An IFPRI 2020 Book. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- DCA/CA, Climate Change and Disaster Management Policy Mapping and Analysis in Cambodia, 2011.
- Deaton, A. and O. Dupriez. 2009. “urchasing power parity exchange rates for the global poor.”Research Program in Development Studies. Princeton. Available at: [http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Purchasing\\_power\\_parity\\_exchange\\_rates\\_for\\_global\\_poor\\_Nov11.pdf](http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Purchasing_power_parity_exchange_rates_for_global_poor_Nov11.pdf)
- Dikhanov, Y., C. Palanyandy, and E. Capilit. Forthcoming. Towards Integration of International Comparison Program and Consumer Price Index: The Case of the Philippines. ADB Economics Working Paper.

참고 문헌

- Dollar, D. and A. Kraay. 2001. Growth is Good for the Poor. World Bank Policy Research Working Paper No. 2587. Washington DC.
- Elizabeth Cromwell et als., Poverty Reduction Strategies and the Rural Productive Sectors: Insights from Malawi, Nicaragua and Vietnam, Overseas Development Institute, 2005.
- Federal Bureau of Statistics. 2008. Pakistan Integrated Household Survey 2007-08. Pakistan: FBS.
- From Poverty to Prosperity: A Country Poverty Analysis for Indonesia.
- Guanghua Wan and Iva Sebastian, Poverty in Asia and the Pacific: An Update, ADB Economics Working Paper Series, No. 267, August 2011
- Hasan, R., M.R. Magsombol, and J.S. Cain. 2009. Poverty Impact of the Economic Slowdown in Developing Asia: Some Scenarios. ADB Economics Working Paper Series No. 153. Manila.
- Hoy Sereivathanak Reasey, “Disaster Risk Management in Kingdom of Cambodia”, International Trining Program 2010 - Management of Flood Control and Disaster Mitigation, 2010.
- Imam Anshori, Basin Water Resources Management and Organization in Indonesia, Directorate of General Water Resources, Ministry of Public Works, Jakarta 2006.
- International Monetary Fund.2011. International Financial Statistics Online. Available at <http://elibrary-data.imf.org/>.
- IMF, Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper, 2006.
- Iradian, G. 2005. Inequality, Poverty, and Growth: Cross Country Evidence.

- International Monetary Fund Working Paper 0528.
- IWRM Distance Learning Course. World Bank Institute. January 2003.
- Kirshen, Paul H., Vogel, R. M. and Rogers, Beatrice L. 2004. Challenges in Graduate Education in Integrated Water Resources Management. J. Water Resour. Plng. and Mgmt. Volume 130, Issue 3.
- Ministry of National Development Planning/National Development Planning Agency, Poverty Reduction in Indonesia: A Brief Review of Facts, Efforts, and Ways Forward, Forum on National Plans and PRSPs in East Asia, 2006.
- M.W. Blokland 외2인, Capacity Development for Improved Water Management, UNESCO-IHE/UNW-DPC, 2009
- National Statistics Bureau. Bhutan Living Standard Survey 2007. Bhutan: NSB.
- National Bureau of Statistics. 2009. China Statistical Yearbook 2010. Beijing: China Statistics Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. China Statistical Yearbook 2010. Beijing: China Statistics Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. National Bureau of Statistics of China website. Available at : <http://www.stats.gov.cn/english/>
- National Statistics Office. 2009. Family Income and Expenditure Survey 2009. Philippines: NSO.
- National Sample Survey Office. 2011. Key Indicators of Household Consumer Expenditure in India 2009-2010 NSS 66th Round. Ministry of Statistics and Programme and Implementation, India.



참 고 문 헌

- Law Environment and Development Journal, Constitutional Court's Review and the Future of Water Law in Indonesia, 2/1 Law, Environment and Development Journal, 2006.
- NCDM-MoP, Strategic National Action Plan for Disaster Risk Reduction (SNAP-DRR) 2008-2013 Phnom Penh, 2008. Cambodia.
- Ravallion, M. 1997. Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economics Letters* 56(1):51 - 7.
- Pahl-Wostl, C., J. Sendzimir, P. Jeffrey, J. Aerts, G. Bergkamp, and K. Cross, Managing change toward adaptive water management through social learning, *Ecology and Society* 12(2): 30. 2007.
- Royal Government of Cambodia, National Strategic Development Plan Update 2009-2013, 2010.
- Shorrocks, A.F. and G.H. Wan. 2009. "Ungrouping Income Distributions: Synthesising Samples for Inequality and Poverty Analysis." Kaushik Basu and Kanbur Ravi (eds): *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen, Vol II*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Salmah Zakaria, IWRM and regional capacity building programme in Southeast Asia, K-Water and UNESCAP Leadership Workshop on IWRM, 17-20 September 2007
- Son, H. 2007. Interrelationship between Growth, Inequality, and Poverty: The Asian Experience. ERD Working Paper Series No. 96. Manila.
- Son, H. and N. Kakwani. 2004. Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matter. UNDP International Poverty Centre

Working Paper No. 2.

Socialist Republic of Vietnam, National Report on Disaster Reduction in Vietnam, World Conference on Disaster Reduction, Kobe-Hyogo, Japan, 2005.

Summer, A. 2011. The New Bottom Billion: What if Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries? CGF Brief March 2011. Available at: [http://www.cgdev.org/content/ublications/detail/1424922/?utm\\_source=nl\\_weekly&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=nl\\_weekly\\_03222011&](http://www.cgdev.org/content/ublications/detail/1424922/?utm_source=nl_weekly&utm_medium=email&utm_campaign=nl_weekly_03222011&)

The Government of Republic Indonesia, Law No.7 year 2004 on Water Resources; Law No.32 year 2004 on Regional Government; Law No.33 year 2004 on Fiscal Balance between Center and the Region.

United Nations. World Population Prospects: The 2009 Revision Database. Available at <http://esa.un.org/unpp/>

UNDP, Lessons Learned : Disaster Management Legla Reform - The Indonesian Experience, 2009.

Vahid Alavian. Integrated Water Resources Management Context and Introduction. 2003.

Vietnam: Poverty Reduction Strategy Paper - Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/70, 2006.

Wan. G. and R. Francisco. 2009. How is the Global Recession Impacting on Poverty and Social Spending: An Ex-Ante Assessment Methodology with Applications to Developing Asia. ADB Economics Working Paper Series No. 153. Manila.

참 고 문 헌

World Bank, Indonesia Rising, Policy Priorities for 2010 and Beyond - Protecting Present and Future Generations from Poverty, 2010.

World Bank, Cambodia Halving Poverty by 2015? Poverty Assessment 2006, 2006.

World Bank. "PovcalNet: the on-line tool for poverty measurement developed by the Development Research Group of the World Bank". Available at : <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplic.html>

World Bank, World Development Indicators Online Database. Available at: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

## 제 6 장 중앙아시아 현안문제

## 제 6 장 중앙아시아의 현안문제

### 제 1 절 중앙아시아의 체제전환과 경제발전

중앙아시아라고 불리는 지역에는 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 키르기스스탄으로 구성되며, 1992년에 소연방으로부터 독립하여 그 후에는 시장경제와 자유민주주의의 길을 걷기 시작하였다. 그러나 중앙아시아 국가들의 통치형태를 보면, 독립 이후에도 통치자가 한 번도 안 바뀐 예도 많아, 경제면에서는 시장경제를 도입하였으나 정치면에서는 여전히 민주화가 이루어지지 않은 국가가 많다.

예를 들면, 우즈베키스탄에서는 이슬람 카리모프 (Islam Abduganievich Karimov) 대통령이 독립 이후 현재까지 계속 정권을 유지하고 있다. 카자흐스탄 역시 누르술탄 아비술리 나자르바예프 (Nursultan Abishuly Nazarbayev) 대통령이 독립 이후 현재까지 통치하고 있다. 또한 타지키스탄에서는 에모말리 라흐몬 (Emomali Rahmon) 대통령이 1994년부터 현재까지 통치를 하고 있다. 그리고 투르크메니스탄의 구르반굴리 말리크굴리에비치 베르디무함메도프 (Gurbanguly Mälikgulyýewiç Berdimuhammedow) 대통령이 있으나 투르크메니스탄 역시 초대 대통령인 사파르무라트 니야조프 (Saparmyrat Nyýazow)가 죽었으므로 대통령을 대행한 베르디무함메도프가 제2대 대통령으로 취임함에 불과한 것이다. 예외적으로 정권이 교체된 예는 키르기스스탄밖에 없다. 키르기스스탄에서는 초대 대통령인 아스카르 아카예프(Askar Akayevich Akayev)가 2005년에 부정선거를 했다는 의혹으로 혁명이 일어나고 대통령의 직무를 사퇴하였다. 그 후에는 쿠르만베크 살리에비치 바키예프 (Kurmanbek Saliyevich Bakiyev)가 제2대 대통령으로 취임하였으나 바키예프 정부 역시 선구위반의 의혹이 나와서 2010년 4월에 키르기스 혁명이 일어

났다. 사퇴를 거절한 바키예프 대통령은 추방당하여, 동년 5월에 로자 이사코노바 오투바이바 (Roza Isakovna Otunbayeva)가 “잠정 대통령”으로 취임하였다. 다시 말하면 나머지 네 개 중앙아시아 국가와 달리 키르기스스탄에서는 그 동안 몇 번 정권 교체가 이루어졌다고 할 수 있으나 정권이 교체될 때마다 혁명이 일어났으며 안전한 교체는 이루어지지 않았다.

시장경제를 추진한 국가들이 다수 존재하나 대체로 다음과 같이 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 냉전(Cold War) 종결 후 시장경제로 전환한 구공산권 국가들이다. 동유럽, 몽골, 그리고 정치체제는 그대로 남겼으나 시장경제를 도입한 중국 등의 국가가 이에 해당한다. 그리고 둘째는 제2차 세계대전 이후에 독립하여 경제성장을 진행하고 있는 개발도상국 국가들이다. 구체적으로는 동남아시아 각국이 이에 해당한다.

중앙아시아 각국의 통치형태를 보면 모든 국가가 강대한 권한을 지닌 대통령의 통치를 받는 이른바 “중앙집권적”인 체제라고 할 수 있다. 이러한 통치형태 국가에서는 경제발전을 달성하기 위해서는 정부가 강한 주도력을 가지고 발전을 추진하는 경우가 많다. 특히 이러한 유형은 아시아 각국에서 현저하게 보였고 고도 경제성장기의 “호송선단 방식(護送船團 方式)”이라는 방식으로 국가가 기업을 보호한 일본, 박정희 정부시대의 한국, 그리고 싱가포르나 말레이시아를 비롯한 동남아시아 각국에서도 유사한 현상이 보인다.

또한, 사회주의를 취하였으나 시장경제 이행 정도는 국가마다 다양하다. 이미 EU에 가입하여 이행을 완료한 국가나, 아직 진행 중인 국가(루마니아와 불가리아), 과도기에 처한 국가(러시아, 우크라이나, 중앙아시아 각국), 독자적인 방법을 취한 국가(중국과 베트남), 아직 시장경제의 이행을 개시하지 아니한 국가(북한과 쿠바)등이 있다.<sup>375)</sup>

375) Krawczyk Mariusz, 「旧社会主义国における体制移行に関する政治経済学に向けて」

중앙아시아 5개국은 독립 후 시장경제체제로의 전환을 시도하였으며, 20년이 지난 현재는 풍부한 지하자원을 바탕으로 지속적인 경제 발전을 이루고 있다. 아래에서는 독립 후 중앙아시아 국가들의 단계별 경제발전 현황과 국가별 경제발전 현황에 대해 살펴보고자 한다.

## 1. 단계별 경제발전 현황

### (1) 첫 번째 10년: 1991~2001년

구소련 시대에는 1928년부터 1990년에 걸쳐서 ‘소련국민경제발전계획(5개년 계획)’을 만들고 경제발전을 달성하였다. 구소련의 5개년 계획은 1990년까지 12번에 걸쳐서 이루어졌으나, 일본 경제학자인 이와사키 이치로는 구소련시대의 경제발전을 4가지 단계로 분류한다.<sup>376)</sup>

제1기 (1928년 ~ 1937년)에는 중앙아시아를 비롯한 다른 민족이 지배하는 지역을 개발하기 위하여 공업배치정책이 도입되었다. 중앙아시아 남부에서는 면 가공업을 비롯한 경공업이 배치되고 중앙아시아 북부에서는 철강업과 탄전 개발이 시작되었다.<sup>377)</sup>

제2기 (1941년 ~ 1945년)에는 소련이 독일과 전쟁을 시작하였으므로 중앙아시아 경제에 크게 영향을 미치게 되었다. 독일과의 전쟁으로 인한 피해를 완화하기 위하여 소련 서부에 있던 대형공업기업의 약 20%가 중앙아시아 지역으로 이전하였다. 고도의 기술을 가진 기업이 중앙아시아 지역으로 이전하였으므로 중앙아시아의 산업이 활발해지고 중앙아시아에서 많은 기업이 생겼다.<sup>378)</sup>

---

福岡大学経済学論叢, 第50卷 第1号, 2005年, 94면 참조.

376) 이하 구소련시대 중앙아시아지역의 경제발전에 대한 단계별 분석은 岩崎一郎, 「中央アジア体制移行経済の制度分析 政府—企業間關係の進化と経済成果」(東京大学出版会, 2004年), 27면 참조.

377) 岩崎一郎, 앞의 책, 31면 참조.

378) 岩崎一郎, 앞의 책, 32~33면 참조.

제3기 (1956년 ~ 1966년)에는 니키타 흐루쇼프 (Nikita Khrushchev) 정부시대이다. 후루쇼프 정부시대에는 2차 대전 이후의 경제부흥을 마치고 시베리아와 중앙아시아 등의 소련 동부 지역의 공업화를 내세웠다. 소련의 총 공업투자 액수의 10%가 중앙아시아에 투자되었다. 그러나 흐루쇼프의 정책에 반대하는 세력에 의하여 실각하였기 때문에 그의 정책은 완성할 수 없었다.<sup>379)</sup>

제4기 (1970년대 ~ 1990년)가 시작하였을 때는 레오니트 브레즈네프 (Leonid Il'ich Brezhnev) 정부시대이었다. 브레즈네프정부는 공업생산력을 기존 기업을 활용하여 소련 서부를 중심으로 전개하는 것으로 정책을 변환하였기 때문에 흐루쇼프 시대와 비교하면 새로운 공업기업이 생기기 어려워졌다. 그러나 'TPK (지역 생산 콤플렉스)'라고 불리는 각각 지역의 지역성을 중시한 공업개발 방식을 취하여 중앙정부로부터 지방으로 권한 양도가 이루어졌다.<sup>380)</sup> 이리하여 구소련시대의 중앙아시아 지역 경제발전의 요인은 2차 세계대전에서의 독일과의 전쟁이나 흐루쇼프 정부의 정책 등, 다양한 역사적 우연성에 의한 것이었다고 알 수 있다.<sup>381)</sup>

1990년대 초에 이루어진 구소련 해체와 동서냉전 종결에 따라 사회주의 각국은 시장경제 이행을 취하기 시작하였다. 그러나 시장경제를 시작하면서 중앙아시아 각국은 동유럽 각국과 비교하면 아래와 같이 차이가 있었다.<sup>382)</sup>

첫째, 동유럽 각국은 역사적으로 예전에는 시장경제를 경험한 적이 있었으나 중앙아시아 각국에서는 구소련으로부터 독립하기 전에는 시장경제를 경험한 적이 거의 없었다는 점이다.<sup>383)</sup>

379) 岩崎一郎, 앞의 책, 34~37면 참조.

380) 岩崎一郎, 앞의 책, 37~42면 참조.

381) 岩崎一郎, 앞의 책, 43면 참조.

382) 중앙아시아 국가들과 동유럽 국가들의 차이점에 대한 비교분석은 田中福一郎「中央アジア・シルクロード地域経済圏の市場経済移行プロセスの特色と課題—移行経済支援に関する一つの視点として—」, 開発金融経済所報, 第23号, 2005年, 106면 참조.



둘째, 폴란드나 헝가리 등의 동유럽 국가에서는 1960년대부터 다양한 개혁을 시도하였으나 중앙아시아 각국에서는 시장경제체제도 이행하는 데 필요한 준비기간이 없었다는 점이다.<sup>384)</sup>

셋째, 동유럽 각국은 중앙아시아 각국과 달리 자급자족의 경제를 유지할 수 없었으므로 외부경제 변화에 유연하게 대응할 필요가 있었고, 이는 시장경제체제로의 이행에 도움이 되었다는 점이다.<sup>385)</sup>

이러한 불안요소를 안고 있는 중앙아시아 각국은 1991년에 구소련으로부터 독립하였고, 구소련 구성국 중에서도 가장 가난하고 성장이 저조한 지역의 하나로 인식되었으며, 구소련 해체까지는 서구 여러 나라에 거의 알려지지 않았다.<sup>386)</sup>

시장경제 이행을 취한 여러 국가에서 국민의 소득 감소, 소득 격차 확대, 인플레이, 실업의 심각한 경제문제가 일어났다.<sup>387)</sup>

World Bank의 Johannes Linn은 중앙아시아 각국이 독립한 첫 번째 10년에 대해 다섯 가지 특징을 분석해냈다. 첫째는 현재 진행 중인 시장경제 이행 상황, 둘째는 미래에의 도전, 셋째는 주요한 기회와 제약, 넷째는 국제사회의 역할, 그리고 다섯째는 중앙아시아에 대한 새로운 제안이다.<sup>388)</sup>

현재 진행 중인 시장경제 이행 상황에 대해서는 구소련으로부터 독립하여 구소련시대보다 예산이 삭감되고 물이나 에너지 공급을 잃게 된 것을 들고, 시장경제와 정치 개혁이 이루어졌다는 것 등을 들고 있다.<sup>389)</sup>

383) 田中福一郎, 앞의 글, 같은 면 참조.

384) 田中福一郎, 앞의 글, 같은 면 참조.

385) 田中福一郎, 앞의 글, 같은 면 참조.

386) Johannes Linn, "Central Asia: Ten Years of Transition", The World Bank, <http://Inweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/7035bf2b6c6043eb85256ba3005e2a5b?OpenDocument&Click=> (Retrieved: 2011. 10. 20.)

387) Krawczyk Mariusz, op. cit. pp.94-95.

388) Johannes Linn, op cit.

389) Ibid.

미래에 대한 도전은 중앙아시아 각국이 시장 개혁, 제도 설립, 투자 환경, 사회복지사업, 대외채무, 물과 에너지, 무역, 석유와 천연가스의 파이프라인 연결, 전염병 대책, 환경대책, 재무, 정치 개혁 등의 열두 가지 개혁에 도전하고 있다.<sup>390)</sup>

주요한 기회와 제한에 대해서는 다음과 같다. 최근에 이루어진 경제 회복, 천연자원, 인적자본, 통치자의 강대한 지도력 그리고 국제사회에 의한 중앙아시아에 대한 관심이 높아진 것을 기회로 들고 있다. 반면에 아직 민주적이 아니라는 점, 투자환경이 약하다는 점, 인재 양성과 지역 협력이 제한적이라는 점 등을 중앙아시아 지역의 약점으로 들고 있다.<sup>391)</sup>

이러한 문제점에 대하여 국제사회는 국가 단위와 지역 단위의 문제로 두 가지를 분류하고, 해결책을 제안하였다. 먼저 국가 단위의 문제에 대해서는 민주주의의 확립, 인재양성, 투자환경의 향상, 물질적 및 사회적 기반에의 투자 국채로부터의 탈각, 빈곤삭감전략문서 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)의 활용 등을 들고 있다. 그리고 지역 단위의 문제에 대해서는 물관리, 에너지 제공, 무역 제도의 지원, 질병의 삭감, 마약 확산 조지 등을 들고 있다.<sup>392)</sup>

중앙아시아에 대한 새로운 제안으로 CIS 7(아르메니아, 아제르바이잔, 그루지야, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 우즈베키스탄)이 정책 개혁과 인재양성에 노력하는 것, CIS 7이 각각 지역에서 서로 협조하는 것, 국제사회가 무역의 강화, 부채로부터의 탈각 등의 지원을 하는 것, 국제금융기관이 당해 국가와 국제사회에 강한 지원을 하는 것 등 네 가지 원칙을 제안하였다.<sup>393)</sup>

---

390) Ibid.

391) Ibid.

392) Ibid.

393) Ibid.

(2) 두 번째 10년: 2001~2011년

구소련 독립 후 첫 번째 10년간에는 체제 이행에 대한 갈등이 보였으나, 2000년대에는 중앙아시아지역 내에서 경제적 교류가 보이기 시작하였다. 아래에서는 두 번째 10년인 2001년부터 2011년에 걸친 중앙아시아 경제 추이를 보고자 한다.

Malcolm Dowling과 Ganeshan Wignaraja의 “Central Asia's Economy: Mapping Future Prospects to 2015”에 따르면 중앙아시아를 석유 수출국 (Oil Exporters)과 석유 비 수출국 (Non-oil Exporters)으로 구분한다. 전자에는 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔이 포함되고, 후자에는 키르기스스탄, 타지키스탄, 그리고 우즈베키스탄이 포함된다. 중앙아시아 지역의 GDP 성장률을 보면 독립 직후인 1992년부터 1996년에 걸쳐서는 -8.0%이었으나 1997년부터 2001년에 걸쳐서는 6.1%로 호전하였다. 그리고 2002년부터 2004년에 걸쳐서 9.9%로 계속 성장하여 2002년에는 9.3%, 2003년에는 10.0%, 2004년에는 10.0% 그리고 2005년에는 9.8%로 안정적으로 성장하고 있다. 그러나 석유 수출국과 비교하면 석유 비 수출국이 상대적으로 성장률이 낮은 것으로 보인다.<sup>394)</sup>

또한, 중앙아시아 석유 수출국에서는 산업구조에도 변화가 보인다. 석유 수출국에서는 농업에서 제조업으로 주요산업이 바뀌었으나, 석유 비 수출국에서는 여전히 농업에 중점을 두고 있다.<sup>395)</sup>

다음에는 중앙아시아 지역의 인플레이션을 보고자 한다. 1997년부터 2001년까지는 평균 20.4%이었으나 2002년 이후에는 감소하였고, 2005년에는 7.3%이다. 이는 세수나 환율이 안정된 것이 하나의 이유라고 생각된다.<sup>396)</sup>

394) Malcolm Dowling and Ganeshan Wignaraja, “Central Asia's Economy: Mapping Future Prospects to 2015” Silk Road Paper, July 2006, p. 19. <http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0607Wignaraja.pdf> (Retrieved: 2011. 11. 30.) 그러나 여기서 정의하는 CARs (Central Asian Republics)에는 아제르바이잔도 포함된다.

395) Id. at pp.21~22.

그리고 중앙아시아 지역의 무역 수출을 보고자 한다. 1990년대와 비하여 2000년대에는 무역 수출이 증가하였다. 1997년 이후에 중앙아시아 석유 수출국에서는 광물과 금속을 중심으로 수출하고, 석유 비 수출국에서는 금과 면화를 중심으로 수출하고 있다. 또한, 1990년대와 비하면 제조업 관련 수출도 증가하였다.<sup>397)</sup>

중앙아시아의 빈곤을 보고자 한다. 구소련으로부터 독립한 직후인 1991년부터 1995년에 걸쳐서는 체제 전환에 수반하여 실업자가 증가하였기 때문에 빈곤발생률이 늘었으나, 그 후에는 점점 감소하였다. 그러나 여전히 빈곤발생률이 높고 그러한 경향은 석유 비 수출국에서 현저하게 보인다. 중앙아시아에서는 타지키스탄이 빈곤발생률이 50%를 넘고 가장 빈곤한 국가라고 한다. 그러나 빈곤발생률이 가장 낮은 우즈베키스탄이나 투르크메니스탄에서도 30% 가까운 숫자를 기록하고 있다. 이러한 중앙아시아 빈곤발생률은 동남아시아 각국과 비교해도 극히 높다.<sup>398)</sup>

위에서는 중앙아시아 지역의 2000년대 경제 상황을 살펴보았으나 석유 수출국과 비 수출국 사이에서 점점 차이가 생기기 시작한 것을 알 수 있다. 그러나 여전히 천연자원에 의존한 산업구조와 높은 빈곤 발생률 등 개선해야 할 과제가 남아 있는 것으로 보인다.

## 2. 국가별 경제발전 현황

### (1) 카자흐스탄

카자흐스탄은 중앙아시아에서는 급진적 시장경제를 취한 것으로 알려져 있다. 현재까지 계속 정권을 장악하고 있는 누르술탄 아비솔리

---

396) Id. at pp.24~25.

397) Id. at pp.25~26.

398) Id. at pp.27~29.

나자르바예프 대통령은 2001년부터 2030년에 걸쳐서 10년을 구분으로 세 단계 발전을 내세우고 있다.<sup>399)</sup>

카자흐스탄에서는 시장경제 이행을 하면서 1991년 1월에는 소유법을 제정하고 사적소유를 인정하였다. 또한, 동년 2월에는 기업법을 제정하여 자산소유자의 권리나 제품가격 자유설정을 규정하였다. 같은 시기에 “대외경제활동의 기본원칙에 관한 법률”이나 “경제활동의 자유 및 기업가활동의 발전에 관한 법률”이 제정되었으며, 1992년 7월에는 “사적기업가활동보호지원법”이 제정되고 이는 소유법과 기업법을 보강하는 역할을 하였다. 이에 따라 1995년까지는 대부분 제품이 가격 자유화가 이루어졌다. 또한, 1996년에는 “외환규정법”이 제정되어 국제거래에서의 자유통화교환원칙이 법제화되었다.<sup>400)</sup>

[그림 3]은 카자흐스탄의 경제성장 추이를 보여주고 있다. 1991년부터 1995년에 걸쳐서 경제의 성장이 하락하였고, 1995년과 1999년에 걸쳐서는 경기하락이 멈추게 되었다. 그리고 2000년부터 성장하기 시작하였다.

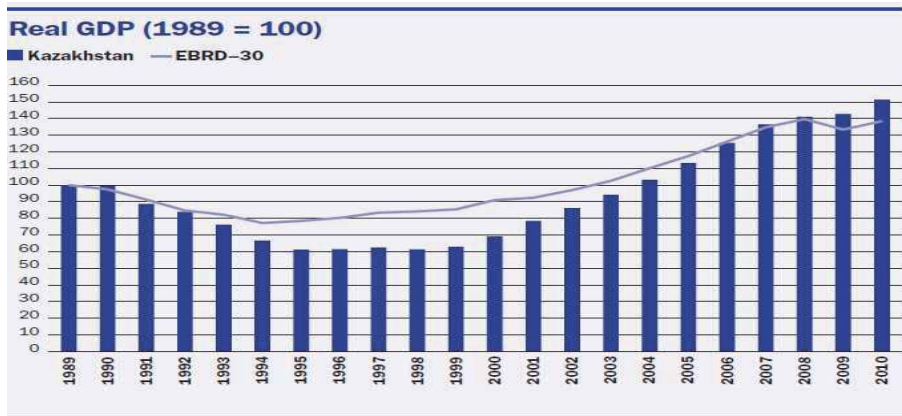
2000년 이후의 GDP 성장률을 보면 9.8%(2000년), 13.5%(2001년), 9.8%(2002년), 9.3%(2003년), 9.6%(2004년), 9.7%(2005년), 10.7%(2006년), 8.9%(2007년), 3.2%(2008년), 1.2%(2009년), 7.0%(2010년), 5.9%(2011년)로 나타나고 있다. 즉, 2000년대 전반에는 10% 전후의 성장률을 기록하였으나 후반에 둔화하여 2010년대 초에 다시 회복하고 있는 것으로 보인다.<sup>401)</sup>

399) Erzhan Utembaev, “Strategic planning and control in the Republic of Kazakhstan,” *Kazakhstan Economic Trends: April-June 1998*, 1998, pp. 24-25. (岩崎一郎, 앞의 책, 227면에서 재인용).

400) 岩崎一郎, 앞의 책, 230~231면 참조.

401) Global Finance, “Kazakhstan Country Report”, <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/245-kazakhstan-gdp-country-report.html#axzz1gCkAybQ1> (Retrieved: 2011. 12. 9.)

< 그림 1 > 카자흐스탄 경제실적<sup>402)</sup>



(2) 우즈베키스탄

1991년에 독립 한 우즈베키스탄은 경제의 점진적인 체제전환을 추진해왔다. 기타 중앙아시아국가들과는 달리 국가주도의 점진적인 체제전환을 추진해왔는데 그 이유로는, 첫째는 주요 산업이 면화 재배 밖에 없고, 둘째는 정부는 외국으로부터의 체제전환 권고를 거부했으며, 셋째는 독립 후에도 공산당 간부가 계속 고급관료 자리를 유지했으므로 소연방의 사회제도가 잔재했고, 넷째는 우즈베크인이 많았기 때문에 여론통일이 쉬웠고, 다섯째는 소수민족 문제로 인해 국가운영에 있어서 비교적 신중하였으며, 여섯째는 천연자원 수출로 외화를 획득하여 경제적으로 자립할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.<sup>403)</sup>

우즈베키스탄의 경제활동에 관한 법률로는 1991년에 제정된 “비국가화 및 사유화에 관한 법률”, “기업법”, “기업가활동법”, “대외경제활동법” 등이 있다. 국유기업의 사유화에 관한 법제제정은 소연방 말기

402) EBRD, Transition Report 2010, <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10assess.pdf> p. 121. (Retrieved: 2011. 11. 30.)

403) 岩崎一郎, 앞의 책, 119~120면 참조.

부터 논의가 시작되었으며, 러시아에 앞서 1990년 10월에 “소유법”을 제정하였다. 소유법은 사적소유를 폭넓게 인정하고 있으며, 다양한 회사 형태를 규정하고 있다. 기업법의 경우 기업소유자의 재산처분권을 인정하여 임금이나 가격을 자유롭게 설정하고 있으며, 더불어 대외적 경제활동에 관한 규정도 두고 있다.<sup>404)</sup>

[그림 4]는 우즈베키스탄의 경제성장을 보여주고 있다. 독립 시부터 1990년대 중반에 걸쳐서 경제성장이 하락하였으나 1998년부터 경제성장하고 있다.

2000년대 이후의 우즈베키스탄 GDP 성장률을 보면, 3.8%(2000년), 4.2%(2001년), 4.0%(2001년), 4.2%(2002년), 4.3%(2003년), 7.4%(2004년), 7.0%(2005년), 7.5%(2006년), 9.5%(2007년), 9.0%(2008년), 8.1%(2009년), 8.5%(2010년), 7.0%(2011년)로 나타나고 있으며, 우즈베키스탄에서는 2000년대 후반에 높은 성장률을 기록하고 있는 것으로 보인다.<sup>405)</sup>

< 그림 2 > 우즈베키스탄 경제실적<sup>406)</sup>



404) 岩崎一郎, 앞의 책, 129면 참조.

405) Global Finance, "Uzbekistan Country Report", <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/149-uzbekistan-gdp-country-report.html#axzz1gCkAybQ1> (Retrieved: 2011. 12. 9.)

406) EBRD, Transition Report 2010, <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10assess.pdf> p. 155. (Retrieved: 2011. 11. 30.)

### (3) 키르기스스탄

키르기스스탄은 아카예프 대통령 정부시대 초기에는 나머지 중앙아시아 국가와 달리 “민주주의의 섬”이라고 불렸으나 1995년 이후에는 키르기스스탄 역시 권력집중 움직임이 현저하게 되었다.<sup>407)</sup> 그러나 키르기스스탄의 체제는 여전히 나머지 중앙아시아 국가보다도 비교적 민주적이라는 평가가 보인다.<sup>408)</sup>

키르기스스탄은 중앙아시아 국가 중에서 급진적인 체제전환을 취하였다. 키르기스스탄에서는 시장경제 이행을 시작하면서 1991년 2월에 “키르기스스탄에서의 기업에 관한 법률”을 제정하였고, 자산소유자의 권리 강조, 노동집단의 경영참가권 축소, 기업활동의 자립적 계획화 용인, 거래 및 계약의 자유화를 규정하였다.<sup>409)</sup>

[그림 5]는 키르기스스탄의 경제성장을 보여주고 있다. 타지키스탄에서는 독립 후부터 1995년까지 경제성장이 계속 하락하였으나 1996년부터는 경제성장이 가끔 하락하면서도 점점 올라가고 있다.

2000년 이후의 키르기스스탄 GDP 성장률을 보면, 5.4%(2000년), 5.3%(2001년), 0%(2002년), 7.0%(2003년), 7.0%(2004년), -0.5%(2005년), 3.1%(2006년), 8.5%(2007년), 8.4%(2008년), 2.9%(2009년), -1.4%(2010년), 5.0%(2011년)로 나타나고 있으며 상승과 하락을 반복하고 있다.<sup>410)</sup>

---

407) 宇山智彦編 『中央アジアを知るための60章 [第2版]』(明石書店・2010年)211-212면 참조.

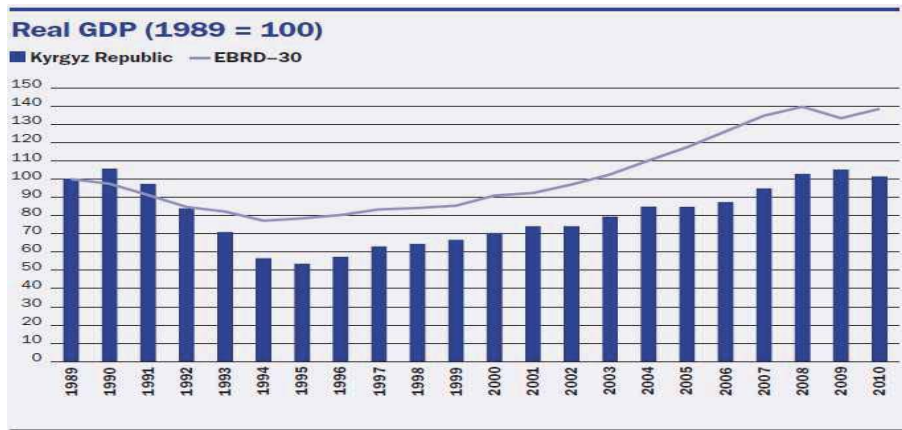
408) 宇山智彦編, 앞의 책, 214면 참조.

409) 岩崎一郎, 앞의 책, 194면 참조.

410) Global Finance, “Kyrgyzstan Country Report”, <http://www.gfnag.com/gdp-data-country-reports/238-kyrgyzstan-gdp-country-report.html#axzz1gCkAybQ1> (Retrieved: 2010. 12. 9.)



< 그림 3 > 키르기스스탄 경제실적<sup>411)</sup>



#### (4) 투르크메니스탄

투르크메니스탄은 독립 이후 니야조프 전 대통령 정부 시대(1992~2006년)에는 중앙집권적인 체제가 이루어졌다.

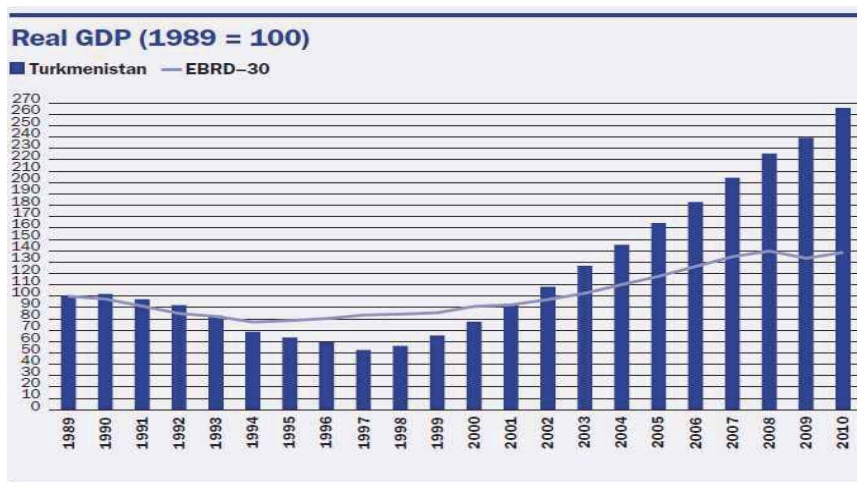
투르크메니스탄의 경제활동에 관한 법률에는 1991년 11월에 제정된 “기업법”, “기업가활동법”, “주식회사법”, “협동조합활동법”이 있고, 1992년 5월에 제정된 “대외경제활동법”, “투자활동법”, “외국투자법”이 포함된다. 기업법에서는 기업 경영활동의 독자적이고 자립적인 운영을 비롯한 기업경영과 자산소유자의 자산관리권에 대해 규정하고 있다. 기업가활동법에서는 기업의 소유권 보장에 관한 내용, 투자활동법에서는 투자대상의 자유선택권을 인정하며, 자유로운 기업활동을 할 수 있는 법률 기반을 규정하고 있다. 그러나 국가와 공무원이 기업의 경영활동에 관여할 수 있도록 법률에서 규정하고 있고, 기업의 자유 경영에 위배되는 많은 제한규정을 두고 있기 때문에 시장경제의 발전을 저해하게 된다.<sup>412)</sup>

411) EBRD, Transition Report 2010, <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10assess.pdf> p. 132. (Retrieved: 2011. 11. 30.)

[그림 6]은 투르크메니스탄의 경제성장 추세를 보여주고 있다. 1992년부터 1997년에 걸쳐서 경제가 침체하였으나 1998년 이후에 회복하기 시작하였다.

투르크메니스탄의 지난 10년 동안 GDP 성장률을 보면 18.6%(2000년), 20.4%(2001년), 15.8%(2002년), 17.1%(2003년), 14.7%(2004년), 13.0%(2005년), 11.4%(2006년), 11.6%(2007년), 10.5%(2008년), 6.1%(2009년), 9.2%(2010년), 9.0%(2011년)로 나타나고 있으며 2001년의 20.4%가 가장 높았다. 현재도 여전히 높은 성장률을 기록하고 있으나 2000년대 전반이 비해 2000년대 후반부터는 약간 둔화하고 있다.<sup>413)</sup>

< 그림 4 > 투르크메니스탄 경제실적<sup>414)</sup>



412) 岩崎一郎, 앞의 책, 164~166면 참조.

413) Global Finance, “Turkmenistan Country Report”, <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/156-turkmenistan-gdp-country-report.html#axzz1gCkAybQ1> (Retrieved: 2011. 12. 9.)

414) EBRD, “Transition Report 2010”, <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10assess.pdf> p. 151. (Retrieved: 2011. 11. 30.)

### (5) 타지키스탄

타지키스탄은 1991년에 구소련으로부터 독립하였으나 1992년 봄에는 내전이 일어났다. 내전에 인하여 5만 명 이상이 죽었으나 1997년 6월에 종결하였다.<sup>415)</sup>

타지키스탄의 경제활동에 관한 법률에는 1990년 12월에 제정된 “소유법”, 1991년 12월에 제정된 “기업가활동법”, 1993년 6월에 제정된 “기업법”이 있다. 기업가활동법과 기업법은 소연방시대의 기업운영방식을 전환하는 내용을 규정하고 있으며, 1991년 2월에 제정된 “은행 및 은행활동법”, 동년 12월에 제정된 “주식회사법”과 1992년 6월에 제정된 ‘국내경제주체의 대외경제활동에 관한 대통령령’ 그리고 1993년 12월에 제정된 ‘대외경제활동법’이 기업법과 기업활동법을 보완하는 역할을 하고 있다.<sup>416)</sup>

지난 10년 동안 GDP 성장률을 보면, 2004년의 10.6%가 제일 높았으나, 그 후에는 6.7%(2005년), 7.0%(2006년), 7.8%(2007년), 7.9%(2008년), 3.9%(2009년), 6.5%(2010년), 5.8%(2011년)이며 2000년대 후반부터는 감소 경향에 있다.<sup>417)</sup>

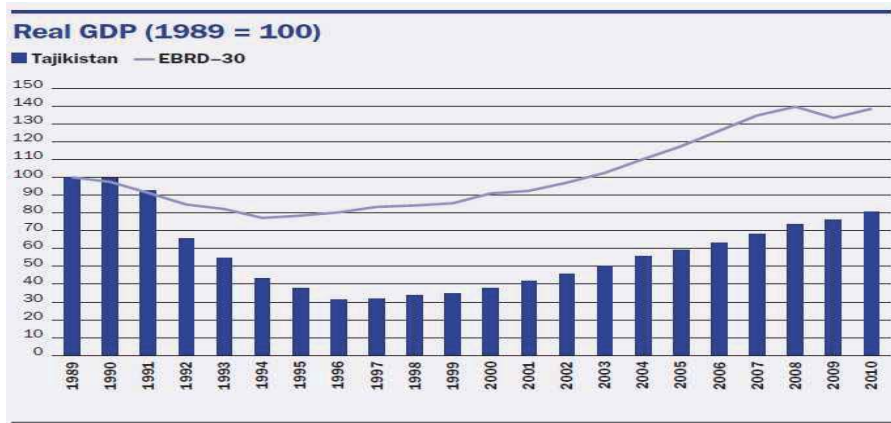
---

415) 宇山智彦編, 앞의 책, 221~223면 참조.

416) 岩崎一郎, 앞의 책, 274~276면 참조.

417) Global Finance, “Tajikistan Country Report”, <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/165-tajikistan-gdp-country-report.html#axzz1gCkAybQ1> (Retrieved: 2011. 12. 9.)

< 그림 5 > 타지키스탄 경제실적<sup>418)</sup>



### 3. 체제전환 전략의 유형과 내용

#### (1) 자유화 정책

중앙아시아 국가들은 소연방의 중앙계획경제의 실패에 대처하기 위해 독립 후 계획경제와 반대되는 시장경제체제로의 이행을 추진하였다. 중앙아시아 5개국의 체제전환 방법과 수단, 정도에 있어서 각국마다 차이가 있으나 모두 체제전환의 핵심적 내용으로 가격자유화와 무역자유화정책을 추진해왔다. 자유화정책은 체제전환을 시도한 사회주의 국가들이 시장경제체제로의 이행에 있어 가장 우선적으로 추진한 제도였다. 그러나 제도 시행 초반에는 왜곡된 물가를 교정하기에 앞서 물가상승과 사회적 불안을 유인하는 등 부정적 영향을 미치게 되었다. 아래에서는 가격의 자유화, 무역의 자유화의 순서로 살펴보도록 한다.

418) EBRD, "Transition Report 2010", <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10assess.pdf> p. 147. (Retrieved: 2011. 11. 30.)

### 1) 가격 자유화 정책

중앙아시아 국가들은 시장의 자유화정책으로 가장 먼저 시행한 것이 가격의 자유화정책이다. 가격자유화란 물가를 국가가 통제하지 않고 공급과 수요문제를 시장기능에 맡기는 것을 의미한다. 사회주의 계획경제체제 하에서 가격은 정부에 의해 통제되며, 적자기업에 대해서는 보조금이 지급되었다.<sup>419)</sup> 이로 인해 공급자중심의 시장경제가 형성되었고, 지극히 비효율적인 생산방법으로 유지되었다.

독립 이전에 중앙아시아 국가들은 소련방으로부터 상당한 부분의 보조금을 배당 받았고, 이는 정부예산에서 큰 비중을 차지하였다. 독립 이후 보조금이 중단되었고, 정부의 막대한 적자가 발생하게 되자 각국 정부는 세수증대와 정부지출을 축소하는 방법 보다는 화폐증발을 통해 재정적자를 줄이는 방법을 택했다.<sup>420)</sup> 그러나 1차적 개혁조치는 성공하지 못했고 이 과정에서 생산의 감소와 화폐의 통화량의 갑작스런 증가로 인해 인플레이션 현상이 초래되었다. 각국 정부는 이와 같은 문제의 해결방안으로 가격자유화정책을 도입하였으며, 국민들의 저항이나 사회적 혼란이 야기될 것을 우려하여 에너지와 교통, 소금과 전기 등 생활에 직접적인 영향을 미치는 품목에 대해서는 가격자유화를 지연하거나 제외하는 방법을 택했다. 투르크메니스탄의 경우 2011년 현재 국민에게 가스, 전기, 소금 등 생필품을 무료로 배급하고 있는 상황이다.

카자흐스탄은 가격자유화정책을 핵심 내용으로 정하여 추진하였는데, 경제주체는 가격의 신호에 따라 의사결정을 내리기 때문이다.

419) 조명철, 한정철, 동유럽 국가들의 체제전환정책이 남북한 경제통합에 주는 시사점, 대외경제정책연구원 월간, 대외경제정책연구, 1999년 여름호, 141면 참조.

420) 1992~1996년 정부지출은 GDP의 31.9%에서 17.2%로 하락하는 반면 조세수입은 GDP의 21.5%에서 10.5%로 하락하였다(United Nations, Economic Survey Europe in 1996-1997, Geneva and New York: United Nations, 1997(김영진, 카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적, 슬라브연구 제25권 1호, 2009년 115면 재인용).

1992년 1월에 가격자유화를 신속하게 실시했으나 시장경제의 원활한 작동에 필요한 제도를 구축하지 못한 상황에서 포괄적이고 일률적인 가격 자유화를 시행하였기에 심각한 인플레이션이 발생하였고, 이는 거시경제의 불안정으로 이어졌다. 이러한 현상은 1997년에 들어 인플레이션이 어느 정도 통제되었으나 현재까지도 물가상승으로 인한 어려움을 겪고 있다.<sup>421)</sup>

우즈베키스탄은 카자흐스탄과는 달리 IMF의 정책권고안을 무시하고 점진적으로 계획경제에서 시장경제로 전환하는 조치를 취하였다. 1992년 가격자유화 조치를 취하였으나 시장에서의 공급부족과 수요초과로 인해 하이인플레이션이 발생하게 되었다. 1992년에는 598%, 1993년 851%, 1994년 1,350%의 높은 인플레이션이 발생하였으며, 1995년부터는 점차 거시경제의 안정화를 찾아가게 되었다.<sup>422)</sup> 정부는 가격자유화를 시행함과 동시에 경제의 자원배분과 국제경제 영역에 대해 강하게 통제해왔다.

키르기스스탄은 가격자유화정책의 도입에 대해 활발한 논의를 펼쳤으나, 국내경제 현황과 제도의 문제점에 대한 논의가 아닌 도입여부에 대한 논의에 그치고 있다. 결국 1991년 말 급진적인 가격의 자유화 조치를 취하여 90%의 가격을 단 한 번의 시도로 자유화 하였다. 1992년 1월에 보조금의 대부분이 철폐되었으나 빵, 육류, 석탄 및 공적 운송에 대해서는 국가보조금은 계속 지급되었다.<sup>423)</sup> 키르기스스탄의 신속하고 획일적인 자유화는 높은 인플레이션을 가져왔으며 1991~ 1993년에 정점에 달했으며, 1994년이 지나서야 다소 회복세를 보였다.<sup>424)</sup>

421) 김영진, 앞의 글, 119면 참조.

422) 우즈베키스탄의 경제현황, 네이버 오픈백과 자료 참조([http://kin.naver.com/open100/detail.nhn?d1id=9&dirId=9020402&docId=782341&qb=7Jqw7Ka167Kg7YKk7Iqk7YOEIOqwOqyqeyekOycoO2Z1A==&enc=utf8&section=kin&rank=2&search\\_sort=0&spq=0&pid=gVylJF5Y7uhssv5%2BMCoss--016958&sid=TsyXmrGPzE4AAEn-CSY](http://kin.naver.com/open100/detail.nhn?d1id=9&dirId=9020402&docId=782341&qb=7Jqw7Ka167Kg7YKk7Iqk7YOEIOqwOqyqeyekOycoO2Z1A==&enc=utf8&section=kin&rank=2&search_sort=0&spq=0&pid=gVylJF5Y7uhssv5%2BMCoss--016958&sid=TsyXmrGPzE4AAEn-CSY)).

423) 김영진, 키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험, 슬라브학보 제25권 4호, 2007년 79면 이하 참조.

타지키스탄은 키르기스스탄에 뒤이어 전면적인 가격자유화를 실시했다. 1992년 약 80%의 재화와 서비스에 대해 단 한 번에 공식가격을 철폐했다. 그러나 에너지, 운송, 통신 등 주요한 물품에 대한 가격은 국가에서 결정하였으며, 기타 기초품목에 대한 가격형성에 대해서도 지속적으로 영향력을 미쳤다.<sup>425)</sup> 그 후 자국의 독자통화바스켓제도를 도입한 인접국가의 영향과 가격자유화가 주는 경제적 혼란이 맞물리면서 심각한 인플레이션 현상이 발생하였고, 국가는 거시경제의 안정을 확보하기 위하여 다시 가격에 대한 통제를 강화하였다.<sup>426)</sup> 1995년 말부터 정부는 가격자유화정책을 보완하고, 식료품에 대한 가격자유화를 단계적으로 진행했다.

투르크메니스탄의 경우 급진적이고 개방적인 경제개혁을 추진하지 아니하고 권위주의적이고 폐쇄적인 경제체제를 유지해왔다. 1992년 초 가격자유화정책을 추진하였으나 심각한 물가상승이 발생하였고, 가격자유화가 주는 부정적인 영향을 줄이기 위하여 추가적으로 가격을 인상하거나 상품에 대한 가격자유화 조치를 시행하지 않기로 했다.<sup>427)</sup> 2011년 현재에도 가스, 소금, 주택보조금, 교통 등 다양한 제품을 무상으로 지원하고 있는바 실질적인 가격의 자유화가 이루어지지 못하고 있다.

아래에서는 국가별 가격자유화 추진 순서 및 시기와 특징에 대해 살펴보고자 한다.

424) Ouran Niazaliev, "Failed Democratic Experience in Kyrgyzstan: 1990-2000," Chap. 3 of the Thesis Submitted to the Graduate School of Middle East Technical University (2004), pp.68~69; 김영진, 앞의 글, 80면 참조.

425) 김영진, 타지키스탄의 경제체제 전환의 성과와 문제점에 대한 연구, 세계지역연구논총 제29집 제1호, 2011년 232면 이하 참조.

426) World Bank, Tajikistan: A World Bank Country Study(Washington, D.C.: World Bank, 1994), p. 22

427) 이철원, 중앙아시아 5개국의 경제현황(II), 지역정보, 대외경제정책연구원 부설지역정보센터, 연구보고서, 1994년, 83면 이하 참조.

< 표 1 > 중앙아시아 국가들의 가격자유화 추진순서 및 시기<sup>428)</sup>

구 분	추진순서	비 고
카자흐스탄	식료품→공산품, 서비스 가격 자유화→일부 품목에 대한 통제가격만 존재	국가조달 철폐
우즈베키스탄	체제전환 이전 일부품목 자유화→(95 초)제한적 가격 자유화(국내가격 자유화 기본적으로 완료)	일부 생필품 제외
키르기스스탄	90%의 제품 가격 자유화→(92.1) 국가보조금 철폐(빵, 육류, 석탄, 운송 제외)→(94)전면적 가격 자유화	국가의 필요에 따른 주문
투르크메니스탄	식료품에 대한 소비자보조금 폐지→(92.2)전면적 가격 자유화	주요생필품에 대한 상한가 설정
타지키스탄	(92.1)80% 재화와 서비스에 대한 공식가격 철폐(식료품, 에너지 생산물, 운송, 통신, 공공서비스)→(93 말)가격통제 강화→(95.1)직접적인 가격통제 철폐→(95.6) 단계적 가격자유화 실시→(96.3)전면적인 가격자유화	국가수매제도 철폐

## 2) 무역 자유화 정책

자유화정책의 일환으로 자격자유화 다음에 진행된 정책으로는 무역 자유화정책이다. 일반적으로 무역자유화는 관세제도나 무역독점, 외환 관리를 완화하거나 폐지하는 정책을 말하는데, 체제전환을 추진한 중앙아시아 국가들도 국가무역독점의 폐지, 재화의 수입과 수출의 자유

428) 조명철, 한정철, 앞의 보고서, 143면 이하 [표 1]의 형식을 참조하여 필자가 작성하였다.



화, 화폐의 자유태환(free convertibility)등이 있다.<sup>429)</sup> 중앙아시아 국가들은 대체로 국내가격의 자유화를 우선적으로 실시한 반면에, 대외적인 무역의 자유화 진전이 미진했다.

무역자유화정책을 실시한 초반기에는 과거의 계획경제체제하에서 국가의 보호를 받던 국내기업이 시장경제체제에 적응하지 못하여 산업생산이 감소되었으나 지속적으로 체제전환을 추진해온 국가의 경우 2000년대에 들어서는 개방적인 경제정책과 국제시장에서의 석유 및 원자재의 가격상승에 힘입어 가시적인 경제발전 성과를 이루었으며, 궁극적으로는 국내 산업발전 기반을 구축하고 국제경쟁력을 강화하는 기여했다고 할 수 있다.

카자흐스탄은 거의 모든 수량적·행정적 수출입 규제를 철폐하고 완전한 경상계정의 태환성을 확보하는 급진적인 무역자유화 정책을 도입하였다.<sup>430)</sup> 또한 원유 및 천연가스 등 자원개발에 대한 외국인투자를 적극적으로 유치함으로써 안정적인 경제성장에 기여하였다.

우즈베키스탄은 체제전환 1992년부터 에너지와 곡물의 자급자족을 위해 국가경제에 대해 엄격하게 통제하였으며, 1994~1995년에 들어 무역의 자유화를 추진하기 위하여 정책적인 변화를 시도하였다.<sup>431)</sup> 그러나 카자흐스탄에 비해 패쇄적인 경제개혁을 추진해 왔는바 외국인투자유치가 미진하고 경제성장도 느린 것으로 나타나고 있다.

키르기스스탄은 가격자유화와 함께 무역자유화 정책을 추진하였다. 키르기스스탄도 대외적인 상품거래에 대한 국가의 통제를 강화하여 왔으나 그 이후 점진적인 무역자유화를 추진해왔다.<sup>432)</sup> 무역자유화를

429) 조명철, 한정철, 앞의 보고서, 144면 참조.

430) 김영진, 카자흐스탄의 경제성장과 경제개혁의 과제, e-Eurasia 제1권 제13호, 2009, 15면 참조.

431) 김영진, 우즈베키스탄의 체제전환전략과 정책모델: 우즈베크의 역설, e-Eurasia 제1권 제16호, 2009, 8면 참조.

432) 김영진, (주)49, 79면 참조.

추진한 초기단계에 있어서는 무역에서의 손실이 발생하였으나 글로벌 경제에 대응할 수 있는 경쟁력을 발전케 하는 계기로 되었다.

타지키스탄은 대외무역과 외환거래에 대한 규제완화를 추진해왔으나 여전히 비효율적인 중앙집권적 무역제도를 유지해왔다.<sup>433)</sup> 또한 국내산업을 보호하기 위한 관세조치를 취하고 수출자격을 높이는 등 방법으로 무역의 자유로운 흐름을 저해하였다. 이와 같은 고립적이고 폐쇄적인 개혁정책이 타지키스탄의 경제발전을 지연하고 있다고 할 수 있다.

## (2) 사유화 정책

사회주의 계획경제하에서는 생산설비를 국가소유와 집단에서 공동으로 소유하며 국가통제 하에 경제활동이 이루어졌다. 따라서 계획의 실패에 대처하고 생산과 자원분배의 효율성을 향상시키기 위하여 중앙아시아 국가들은 국유자산의 사유화를 진행하게 되었다. 사유화의 방식은 국가별로 다소 차이가 있으나, 추진 시기나 목적은 대개 유사하다.

카자흐스탄은 1991년 국유자산에 대한 사유화정책을 개시하였다. 초반기에는 소규모 기업에 대한 사유화를 추진하였으며, 주로 농업, 도소매, 서비스, 보건 및 일부 학교시설이 사유화 되었다. 사유화과정에 채택된 방법으로는 노동자에 대한 경영지분의 매각, 수익계약을 통한 현금 매각, 공개매수를 통한 주식시장에서의 주식매각 등이 있다.<sup>434)</sup> 그러나 공공부분에 대한 구조조정과 사유화정책이 형식적으로 추진되었으며, 매각절차의 투명성 결여 등 문제점을 내포하고 있다.

키르기스스탄도 체제전환 전략의 일환으로 국가자산의 대규모 사유화정책을 추진해 왔다. 키르기스스탄의 사유화 정책은 사실상 러시아의 모델을 표방하였는데,<sup>435)</sup> 도소매업과 식품가공업, 서비스 등 소규

433) 김영진, (주)51, 233면 참조.

434) 류혜정, 중앙아시아의 사유화, 중앙아시아지역 발전전략: 시장경제체제로의 전환, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2011년 11월 8일, 29면 이하 참조.

모 기업에 대한 사유화로 시작되어 대규모 사유화프로그램으로 이어졌다. 현재는 제조업, 에너지, 통신 등 분야의 대규모 기업의 비국유화 또는 사유화를 우선 과제로 하고 있다.<sup>436)</sup>

우즈베키스탄의 경우 사유화제도를 도입한 시기는 기타 중앙아시아 국가들과 유사하나 방법에 있어서 차이점을 보이고 있다. 카자흐스탄, 키르기스스탄은 급진적인 사유화를 추진한 반면에, 우즈베키스탄은 점진적인 사유화를 추진하였는데 초반기에는 주거용 아파트와 일부 소규모기업에 대해 사유화를 추진했으며, 1998년 이후 다소 적극적인 사유화정책을 추진하여 사유화의 대상을 확대해 나갔다.<sup>437)</sup> 2006년 6월에는 “토지사유화에 대한 대통령령”에 의해 토지에 대한 사유화작업이 진행되고 있다.

투르크메니스탄은 사유화과정에 있어서 다소 특이한 경험을 하였다. 독립 이후 10여 년간 권위주의적이고 폐쇄적인 체제를 유지하면서 급진적인 개혁을 거부해왔으며, 경제의 개혁보다는 거시경제의 안정화를 실현하기 위해 노력해 왔다.<sup>438)</sup> 1992년부터 소규모기업을 대상으로 사유화를 추진하였으며, 1994년에는 대규모 제조업을 합작기업 또는 기업연합으로 전환하는 방법을 도입하였다.<sup>439)</sup>

타지키스탄은 독립 후 소규모 기업에 대한 사유화를 제한적으로 추진해 왔다. 사유화의 초기단계에서는 도소매업과 요식업 및 서비스분야를 중점으로 추진했으며, 1996년부터 사유화 정책을 개혁하여 제조업, 교통, 통신, 건설 등 주요 분야의 중대규모의 기업을 대상으로 사유화하였다.<sup>440)</sup>

435) 김영진, (주)49, 83면 참조.

436) 류혜정, 앞의 글, 36면 참조.

437) 류혜정, 앞의 글, 32면 참조.

438) 오원교, 투르크메니스탄, 한양대 아태지역연구센터 HK 러시아-유라시아 연구사업단, e-Eurasia, 2010, 2면 이하 참조.

439) 류혜정, 앞의 글, 40면 참조.

440) 김영진, (주)51, 236면 참조.

[표 2]에서와 같이 중앙아시아 국가들의 사유화 방법을 유형화하고 분석한 결과 자본주의 국가에서 널리 이용되는 외적 사유화와 함께 내적 사유화(내부자매각), 대중사유화, 원소유주 반환 등 체제전환 각국 특유의 방식을 활용하였으며, 거의 무상에 가깝게 일반에게 매각하는 대중사유화(mass privatization) 방식은 중앙아시아 국가에서 나타나고 있지 않았다는 점을 발견할 수 있다.

< 표 2 > 중앙아시아 국가들의 사유화 방식 비교<sup>441)</sup>

구 분	내적 사유화	외적 사유화	대중 사유화	원소유주 반환
카자흐스탄 (1992~2015)	기업 관리자, 노동자에게 매각, 국가지주회사	외국기업에 직접 매각, 경매	국민에게 바우처 무상배분	없음
우즈베키스탄 (1991~2008)	중소기업 관리자, 노동자에게 매각, 주식제도 도입	외국기업에 직접 매각, 경매(대기업, 에너지산업)	주택사유화	없음
투르크메니스탄 (1992~2030)	소규모 사유화, 경매방식,	공동투자방식	토지사유화 (소유지 임대, 상속재산)	토지 사유화 (농지와 상속재산)
키르기스스탄 (1992~2030)	기업 관리자,	경쟁입찰,	국민에게	없음

441) 조명철, 한정철, 앞의 보고서, 149면 [표 3] 동유럽 국가들의 사유화방법 비교의 표 양식 및 류혜정의 앞의 논문에서 국가별 사유화추진 방법에 대한 내용을 참조하여 필자가 작성하였다.

구 분	내적 사유화	외적 사유화	대중 사유화	원소유주 반환
	노동자에게 매각, 주식 회사화, 개인과 노동집단에 매각,	경매, 주식매각	바우처쿠폰 경매	
타지키스탄 (1992~2010)	직접 판매방식	매각, 주식회사화	집단농장, 농지 사유화 <sup>442)</sup>	없음

### (3) 안정화 정책

체제전환국의 경험에서 알 수 있는바 물가의 폭등과 거시경제의 불안정은 체제전환 과정에서 피할 수 없는 현상이다. 따라서 시장경제로의 성공적인 전환을 위해서는 불안정한 거시경제를 진정시키는 것이 무엇보다 중요하다. 동유럽의 체제전환국들은 거시경제가 불안정한 상태에서 개혁조치도 실효성이 없다는 인식하에 IMF와 세계은행 등 국제기구의 권고를 받아들여 지속적으로 경제개혁을 추진함과 더불어 거시경제의 안정화를 위한 조치를 추진하였다.<sup>443)</sup>

당시 중앙아시아 국가들이 추진한 안정화정책의 주요 내용은 정부재정의 건전화, 긴축통화정책, 실질임금의 억제 등 크게 3가지로 정리할 수 있다. 그러나 중앙아시아 국가들은 독립 초기단계에는 독자적인 은행시스템이 갖추어지지 않았기에 자국의 경제전반에 대한 조절과 관리가 어려웠다.<sup>444)</sup>

442) 1998년 토지법 개장을 통해 토지사용권의 이전을 허용하고 집단농장 및 농지의 사유화를 추진하였으며, 2000년 기준으로 전체 농토의 55%가 사유화되었다.

443) 조명철, 한정철, 앞의 보고서, 150면 참조.

대부분의 중앙아시아 국가들은 안정화정책을 개시한 지 5년이 경과한 1996년을 전후하여 경제의 마이너스 성장을 멈추고 경제성장의 회복세를 보이기 시작했으며, 물가상승률이 낮아졌다. 이러한 경제적 영향은 거시경제의 안정화 정책이 상당한 성과가 있었던 것으로 보인다. 그러나 강력한 거시경제의 안정화정책을 추진한 투르크메니스탄과 우즈베키스탄의 경우 생산위축을 더 심각하게 느꼈고, 물자부족과 자금난으로 인해 경제성장이 둔화되었다.

## 제 2 절 중앙아시아 경제발전을 위한 지역경쟁력 강화 방안

### 1. 중앙아시아 지역협력 현황

구소련 해체와 더불어 단일경제권이 붕괴되면서 중앙아시아 국가들은 독립을 이루어 냈으나 중앙정부의 지원폐지, 상호보완 또는 분업적 생산구조의 붕괴로 인해 경기침체를 계속하게 되자 지역 간의 상호 긴밀한 경제협력을 구축하기 위해 노력해 왔다. 중앙아시아 국가들은 지역협력을 통하여 경제를 통합하거나 한정된 수자원을 효율적으로 관리하고 민족의 갈등을 해결하는 등 긍정적인 효과를 가져왔다.<sup>445)</sup>

그러나 중앙아시아 국가들이 보다 효과적인 지역공동체를 형성하고 지역차원의 협력관계를 확대하기 위해서는 각국의 이해관계와 경제발전 수준의 차이를 충분히 고려하여 대화를 통하여 문제를 해결해 나가는 방법으로 추진되어야 할 것이다. 아래에서는 협력기구의 회원국을 기준으로 중앙아시아 국가들과의 다자협력과 중앙아시아 국가들 간의 지역협력으로 구분하여 이지역의 협력현황을 살펴보도록 한다.

444) 김영진, 앞의 논문(주)49, 81면 참조.

445) 고재남, 「중앙아 지역협력의 역내외 환경과 실제」(외교안보연구원, 2010), 15면 이하 참조.

### (1) 중앙아시아 국가들과의 다자 지역협력

중앙아시아 국가들과의 다자 및 양자 지역협력에는 독립국가연합(CIS), 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization, CSTO), 아시아 대화 및 신뢰구축조치회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, CICA)<sup>446)</sup>, 상하이협력기구(SCO)가 대표적인 협력기구들이다. 이러한 협력기구들은 중앙아시아 지역을 포함한 아시아 및 유라시아지역의 평화와 안보를 유지하고 회원국의 영토를 보전하며, 마약과 테러, 국제 조직범죄에 효율적으로 대처하기 위한 협력과 대안을 모색하기 위하여 설립되었다. 이중 SCO가 중앙아시아 지역 내 다자 협력기구 중 가장 성공적으로 운영되고 있으며,<sup>447)</sup> 회원국 간의 신뢰 구축, 국경, 안보, 테러, 마약 등 분야를 넘어 경제·통상협력을 활성화하는데 큰 기여를 하고 있다.

### (2) 중앙아시아 국가들 간 지역협력

중앙아시아 국가들 간의 핵심적 지역협력기구는 중앙아시아협력기구(Central Asian Cooperation Organisation, CACO)가 있다. 이는 중앙아시아 5개국이 참여하고 있는 다자 협력기구였으나 그후 투르크메니스탄이 탈퇴하고, 2004년에는 러시아가 가입하게 되었으며, 2006년 1월 이 기구는 EEC(Eurasian Economic Community)<sup>448)</sup>와 통합되었다. 이는 지역의 경제통합을 중장기 목표로 하고 있으며, 최종목표는 유라시아 지역의 단일경제권의 구축이다. 현재는 러시아, 벨로루시, 카자흐스탄

446) 이는 카자흐스탄 대통령이 1992년 10월 UN총회에서 아시아판 OSCE형 다자 지역협력체를 제안한 후 그 다음해인 1993년부터 장관회의, 정상회의 등으로 확대 발전되어왔다.

447) 고재남, 앞의 논문, 31면 이하 참조.

448) 이는 1996년 관세동맹(customs union)이라는 이름으로 탄생한 이 기구는 2000년 Eurasian Economic Community로 명칭이 변경되었고, 회원국은 러시아, 벨로루시, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 있다.

의 관세동맹이 형성되었고 단일세율의 적용과 통관절차의 간소화를 통한 자유로운 물품의 이동이 가능해졌는데, 이는 지역의 경제통합을 이루기 위한 하나의 과정으로 볼 수 있다. 그러나 중앙아시아 5개국 중 카자흐스탄이 관세동맹의 유일한 회원국이며, 키르기스스탄과 타지키스탄이 관세동맹의 가입을 긍정적으로 검토하고 있는 단계이다.

그 외에도 핵무기 없는 중앙아시아(Central Asian Nuclear-Weapons-Free Zone, CANWFZ), 유라시아 경제공동체(Eurasian Economic Community, EURASEC), 수자원 관리를 위한 지역협력이 있다. 이에 대하여는 본 절의 나머지 부분에서 추가적인 설명을 하도록 한다.

[표 4]는 중앙아시아 국가들이 가입한 협력기구의 형태와 설립 목적에 대해 정리한 내용이다. 중앙아시아 국가들은 지역협력체의 구성을 통하여 평화와 안보, 영토보전, 테러·마약밀매·국제범죄 방지, 경제·통상, 에너지, 환경보호 등 분야에서의 협력 증진함을 목적으로 하는데, 그중 중앙아시아 국가들 간의 지역협력은 지역 내의 경제·통상 환경을 분석하고 지역 경제의 통합을 실현하여 무역과 투자를 활성화함으로써 지역경쟁력을 강화하는 것이 주된 목적이라고 할 수 있다.

< 표 4 > 중앙아시아 지역 협력의 형태와 특성<sup>449)</sup>

	협력기구	특성	회원국	목적
제1 그룹 450)	CIS(1991) (독립국가연합)	경제, 안보, 지정학	발틱 3국을 제외한 12개 구소련공화국	독립국가연합의 협력/통합

449) 배규성, 유라시아 경제공동체형성과 FTA체결, 중앙아시아지역 발전전략: 시장경제체제로의 전환, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2011년 11월, 66면 이하 표(Organization for Regional Cooperation of the Caspian States(ORCCS))를 참조하여 정리하였다.



제 2 절 중앙아시아 경제발전을 위한 지역경쟁력 강화 방안

	협력기구	특성	회원국	목적
	CSTO(1992) (집단안보 조약기구)	안보, 지정확	러시아, 벨로루시, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스 탄, 투르크메니스탄	국경관리, 유라시아 안보협력
	OSCE(1975) (유럽안보 협력기구)	범유럽 협력/ 통합 기구	중앙아시아 5개국을 포함한 대부분의 유럽국가	정치경제안보 등 모든 분야의 협력/통합
	CICA(1992) (중앙아 협력통합회의)	안보	아프간, 아제르바이잔, 중국, 인도, 이란, 이스라엘, 몽골, 파키스탄, 팔레스타인, 러시아, 터키	안보, 지역안전, 반테러, OSCE의 모델
	SCO(1999) (상하이 협력기구)	경제, 안보, 지정확	중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 우즈베키스탄, 러시아	경제협력과 국경의 안정
제2 그 룹 451)	EurAsEC(2000) (유라시아경제 공동체)	경제	러시아, 벨로루시, 카자흐, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄	관세동맹, 에너지와 은행 중심의 공동경제지역 창설
	CACO(2002) (중앙아 협력기구)	경제	투르크메니스탄을 제외한 중앙아시아 4개국과 러시아	경제협력/통합, 2006년 1월 EEC와 통합
	SES(2003) (단일경제지대)	경제	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄, 우즈베키스탄	더 작은 범위의 경제협력

450) 중앙아시아 국가들과의 다자간 협력기구를 제1그룹으로 정한다.

451) 중앙아시아 국가들 간의 다자간 협력기구를 제2그룹으로 정한다.

## 2. 에너지자원개발을 위한 지역협력

중앙아시아지역은 천연자원이 풍부한 지역으로 ‘세계 에너지자원의 마지막 보고’로 불릴 정도로 막대한 석유와 천연가스가 매장되어 있으며 유라시아의 중심부에 위치하여 있는 관계로 세계 주요국의 에너지외교에 있어서 중점 전략지역으로 대두 되었다. 그러나 중앙아시아지역의 에너지자원은 불균등하게 분포되어 있으며,<sup>452)</sup> 카스피해의 영유권 분쟁, 운송로의 확보를 둘러싸고 국가 간의 갈등이 심각하다.

특히 2000년부터 본격화된 국제 에너지가격의 급등과 카스피해지역의 천연가스 개발과 그 수송을 위한 파이프라인 건설은 중앙아시아지역의 전략적 가치를 확고히 하였다. 중앙아시아 국가들은 시장경제로의 체제전환 이후 첫 10년은 심각한 경기침체로 많은 어려움을 겪었으나 두 번째 10년에는 석유와 천연가스의 가격 상승에 힘입어 경제의 급속한 성장을 보이고 있다. 석유와 천연가스 수출에 따른 국가재정 수입의 증대는 국민소득의 증가와 구매력 향상과 이어져 거시경제의 안정을 가져왔다.

그러나 카스피해의 영유권 미확정으로 인해 지하자원의 개발이 지연되고 있으며, 카스피해 횡단 해저파이프라인 건설도 지연되고 있다. 카스피해 분할관리를 둘러싸고 영유권을 주장하는 국가들 간의 협상이 거둬지고 있으나 이해대립으로 인해 합의를 이끌어내지 못하고 있는 현황이다. 2011년 9월 투르크메니스탄은 지역 간의 에너지 공동개발을 위해 제66차 UN총회에서 UN후원 하에 지역 간 에너지대화협의체 구축을 제안하였으며, 전략적 에너지부문에서 상호호혜적인 협의

---

452) 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄은 천연자원을 많이 보유하고 있으며 국민소득에 있어서 에너지자원 수출로 얻은 소득이 차지하는 비중이 높다. 반면 타지키스탄과 키르기스스탄은 천연자원이 취약하며 경제발전수준도 에너지자원 부유국에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다.

체를 구축하고, 궁극적으로 중앙아시아의 경제적 공영을 도모하는 것을 목적으로 한다.

카스피해 연안의 자원개발은 석유와 가스 공급원의 다변화를 촉진함으로써 전세계 에너지안보 증진에 크게 기여할 수 있다. 그러나 자원개발과 분배를 둘러싼 영토분쟁, 여러 국가를 통과하는 수송 파이프라인의 구축, 투자환경의 불안정으로 인해 자원개발 확대가 제약되고 있는 상황이다. 때문에 지역 간 에너지대화협의체의 구축은 향후 효율적인 에너지개발과 공급에 있어서 중요한 의미를 가질 것이다.<sup>453)</sup>

### 3. 수자원 관리를 위한 지역협력

2010년 6월 8일 타지키스탄 수도 두산베에서 유엔 주재로 개최한 “생명수 10년 계획(2005-2015)”회의 개막연설에서 타지키스탄 대통령 에모말리 라흐몬은 중앙아시아 지역의 가장 큰 환경문제이자 분쟁의 대상이 된 아랄해와 주변 강들이 무분별한 개발 및 수자원 고갈 문제를 거론하면서 수자원 공동 관리체제 창설을 제안하였다.<sup>454)</sup> 이와 관련하여 상류지역의 수력발전을 위한 저수지와 댐건설과 하류지역의 수자원 공급부족으로 인한 갈등, 안전한 식수 사용과 아랄해의 고갈 등 삶의 질 개선을 위한 환경개선을 위한 갈등이 주된 내용이다. 이러한 갈등의 해결방안을 모색하기 위해 발생 원인을 철저히 분석해볼 필요가 있다.

중앙아시아 지형특성상 산악지대와 초원으로 구성되어 있어 물이 부족하고 경제발전에 따라 물 사용량이 증가되고 있으며 수자원 사용을 둘러싼 국가들 간의 분쟁이 갈수록 심각해지고 있다.<sup>455)</sup> 상류지역

453) IEA(International Energy Agency), world energy outlook 2010, p.10(<http://www.iea.org/Textbase/npsum/weo2010sum.pdf>, 2011.11.2).

454) 연합뉴스, 중앙아시아 ‘물 분쟁’ 해소되나, 2010년 6월 9일 신문기사 내용 참조 (<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2010/06/09/0503000000AKR20100609119500095.HTML?template=3386>, 2011.11.23.).

에 위치한 타지키스탄과 키르기스스탄은 수력발전을 위한 수력발전소 확충을 계획하고 있으며, 하류지역에 위치한 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄은 상류지역에 위치한 국가들에게 물 공급을 더 요구하고 있기 때문이다.

소연방시기 중앙집권적 계획경제하에 효율성 제고를 위해 지역의 특성을 고려하여 상류지역에 위치한 키르기스스탄과 타지키스탄은 산악지역이 대부분을 차지하며 지하자원이 빈약하기 때문에 지리적 우세를 이용하여 대규모의 수력발전소를 설치하여 중앙아시아 전역에 전기를 공급하였고, 에너지자원이 풍부한 하류지역 국가들은 에너지 산업을 핵심으로 발전시켰다. 이러한 국가별로 특화된 산업구조에 의해 물과 에너지의 교환이 이루어졌으며 상호보완적인 관계를 유지하여 왔다.

독립 후 소연방의 지원 철폐, 상호보완적 산업구조의 붕괴에 의해 국가들 간의 갈등이 심화되었다. 특히 타지키스탄에서 전기 공급을 받는 우즈베키스탄은 공급가격이 높다고 주장하고 있으며 타지키스탄은 우즈베키스탄의 요금미납을 이유로 전기와 가스공급을 중단한 경험도 있다. 또한 사전 예고 없이 관개 용수공급을 중단하는 경우도 있다.

상술한 수자원 이용 및 관리를 둘러싼 분쟁을 근본적으로 해소하기 위해서는 국가들 간의 이해관계를 조정하고 극단적인 조치를 취하는 대신 대화와 협력을 통한 지역 수자원 공동 관리체제의 확립이 절실히 요구된다.

---

455) 중앙아시아 국가들은 시르다리아(Syr-Darya)와 아무다리아(Amu-Darya)의 두 강을 수자원 원천으로 하고 있다. 목화재배와 자원개발, 식수이용을 위해 수많은 수로를 통해 이용하고 있다. 따라서 상류지역과 하류지역 국가들은 물자원 공유에 대한 경쟁을 하고 있다(Viorel Badescu, Roelof D. Schuilng, Aral Sea: Irretrievable Loss or Irtysh Imports?, Water resources management Volume 24, Number 3, Springer Netherlands, 2009, p. 597~616).

#### 4. 러시아-벨로루시-카자흐스탄 관세동맹

2006년 8월 16일 러시아, 카자흐스탄, 벨로루시 3개국이 관세동맹 설립을 결정하였으며, 2009년 11월 27일 동맹국 간 적용될 관세율에 관해 합의를 달성한 후 2010년 1월 1일 관세동맹이 발효됨에 따라 단일 관세율이 적용되었다.

< 표 4 > 지역관세동맹 추진 과정

날 짜	내 용
1995.1.6	러시아, 벨로루시 양자 관세동맹 협정 체결
1995.1.26	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3자 관세동맹 체결 협의
1996.3.29	키르기스스탄 관세동맹 협정 가입
1999.2.26	타지키스탄 관세동맹 협정 가입
2000.10.10	EURASEC(유라시아경제공동체)창립 조약 서명
2001.5.30	EURASEC 발효
2006.8.16	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3국 관세동맹 설립 결정
2007.10.6	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 3국 관세동맹 창설위원회 설립, 단일관세구역 및 관세동맹 창설 조약 체결
2008.1.25	3국간 역내 관세율 조정 합의
2009.11.27	단일 관세법 채택, 관세동맹 시행 합의
2010.7.6	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 관세동맹 관세법 발효
2011.7.1	러시아, 벨로루시, 카자흐스탄 관세동맹 완료

자료: 관세동맹위원회(Комиссии Таможенного союза)<sup>456)</sup>

456) 관세동맹위원회 홈페이지 자료 참조(<http://www.tsouz.ru>, 강명구, 유라시아 지역관

관세동맹 체결에 따른 공통수입 관세율은 러시아의 기존 수입 관세율체계를 적용하되, 회원국이 원산지인 상품과 원산지가 역외국가나 관세동맹 영토 내에서의 소비를 위해 수입되는 상품에 대해서는 관세가 부과되지 않는다.

러시아는 관세동맹 체결에 따라 14%의 품목 관세율을 인하하고 4%의 품목을 인상, 나머지 품목은 종전대로 유지하였다. 카자흐스탄은 이 관세동맹 체결에 따라 45% 물품의 관세율이 인상될 것으로 예상하고 있다.<sup>457)</sup>

3국간 관세동맹이 효과적으로 운영되는 경우 제품의 자유로운 이동과 단일과세율의 적용으로 인해 거대한 통합시장을 형성할 수 있으며, 회원국 간의 해외투자에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.<sup>458)</sup>

---

세동맹 설립과 영향, 중앙아시아지역 발전전략: 시장경제체제로의 전환, 한국법제연구원 워크숍 자료, 2011년 11월, 74면 이하 [표 1] 재인용).

457) 강명구, 앞의 논문, 76면 참조.

458) 관세동맹 실현으로 인해 경제적 효과에 대한 분석에 의하면 관세동맹을 통한 경제효과는 막대할 것으로 예상되고 있으며, 6천억 불의 산업성장성, 2조 불의 GDP 그리고 9천억 불의 교역량이 그 좋은 예입니다. 또한, 2015년 까지 각 국가별로 GDP 성장률이 약 15%에 이를 것으로도 보인다고 한다(송은진, 러시아-카자흐스탄-벨로루시 3국 협약 관련 문서, 주 러시아 대사관 제공, [http://eishub.or.kr/07\\_Customer/04\\_Consulting\\_List.asp?schMenuCode=M7400&strTableName=TP\\_CYBERCONSULTING&schCom=&schSearch=&reSearch=&schCom\\_re=&schSearch\\_re=&idx=18&countrycode=&menucode=&tabcode=&levcode=&intPage=2&fileidx=&readyn=READ&schTabcode=&schLevcode=](http://eishub.or.kr/07_Customer/04_Consulting_List.asp?schMenuCode=M7400&strTableName=TP_CYBERCONSULTING&schCom=&schSearch=&reSearch=&schCom_re=&schSearch_re=&idx=18&countrycode=&menucode=&tabcode=&levcode=&intPage=2&fileidx=&readyn=READ&schTabcode=&schLevcode=)).

## 제 3 절 중앙아시아 경제발전 관련 법제 분석

### 1. 국영기업 사유화에 관한 법제

#### (1) 사유화법의 제정 및 주요내용<sup>459)</sup>

##### 1) 카자흐스탄

1991년 8월 “카자흐스탄에서의 비국가화 및 사유화에 관한 법률”이 처음 제정되었다.<sup>460)</sup> 그리고 1995년 12월에는 “사유화에 관한 법률”(이하 “사유화법”이라 함)이 새롭게 제정되었다.<sup>461)</sup>

사유화법에 따르면 사유화의 주체는 사법인, 외국인, 외국법인이다. 그러나 국유기업을 인수할 경우는 당해 기업의 설립목적과 동일한 영업에 종사하고 있어야 한다. 사유화의 대상은 사유화법에 따르면 다음과 같다. 첫째는 국영기업 및 기관, 둘째는 자산으로서 일체를 이루는 기업의 생산 및 비생산부문, 셋째는 기업 자산, 넷째는 주식, 다섯째는 유한회사의 지분, 여섯째는 국유에 속하는 주식으로 전환될 수 있는 유가증권, 일곱째는 기타 카자흐스탄 정부가 정한 국가자산이다. 그러나 법령 등으로 국유로 정해진 국가자산은 사유화될 수 없다. 사유화가 결정되면 어떠한 방법으로 사유화를 할 것인지 명시된다.<sup>462)</sup>

사유화법에 따른 사유화 방법은 두 가지이다. 첫째는 입찰, 경매, 주식시장에서 공개매수, 2단계 절차에 의한 공개매각, 유가증권의 매각이며, 둘째는 매수인을 지정한 수의계약을 통한 매매의 방법이다. 사유화 매매계약 체결 날로부터 30일 이내에 대금을 지급하여야 하며,

459) 이 절 내용은 류혜정의 앞의 글, 29~47면을 바탕으로 정리하고, 법제 연혁 부분은 岩崎一郎의 앞의 책을 함께 참조하였다.

460) 岩崎一郎, 앞의 책, 232~233면 참조.

461) 류혜정, 앞의 글, 30면 참조.

462) 류혜정, 앞의 글, 31면 참조.

지급이 지연되는 경우에는 대금의 15% 이상을 보증금으로 지급하여야 한다. 지급은 3년 이상 연기할 수는 없다.<sup>463)</sup>

## 2) 우즈베키스탄

우즈베키스탄에서는 1991년 11월에 “비국유화 및 사유화에 관한 법률” (이하, “사유화법”이라고 함)을 제정하였다.<sup>464)</sup> 그 후 2011년 4월에는 대통령이 사유화법을 대폭 개정하였다. 이러한 개정목적은 비정부 부문을 확대하여 투자유치를 추진하면서 정부가 보유하는 지분을 효율적으로 관리하기 위해서이다. 개정 사유화법은 사유화가 허용되는 국가자산과 허용이 안 되는 국가자산을 규정하고 있다.<sup>465)</sup>

사유화의 주체는 사유화법에 따르면 시민, 사법인, 외국인 및 외국법인, 우즈베키스탄 영토 밖에 거주하는 무국적자이며, “국가재산운용에 관한 우즈베키스탄 국가위원회” (이하 “국가재산위원회”)가 사유화의 모든 내용을 관리·감독한다. 국가재산위원회의 결정은 다른 행정각부, 부서, 기관, 단체, 지방정부를 구속한다.<sup>466)</sup>

사유화법에서 정한 사유화의 방법은 두 가지가 있다. 첫째는 국영기업의 주식회사 또는 영리회사로의 전환 및 주식 매매이며, 둘째는 국가자산의 민간에 대한 매매이다. 입찰을 통해서 개인 또는 법인에 매각하는 것이 일반적인 방법이다. 그러나 법령의 규정 내에서 협상을 통하여 사유화할 수도 있다.<sup>467)</sup>

국가이익에 영향을 미치는 국가소유시설은 사유화, 비국유화 또는 매각의 대상에서 제외된다. 또한, 정부는 2007년 7월에 전략적인 합작회사에서 내린 결정에 대해 거부권 (golden share)를 가진다고 발표하였다.<sup>468)</sup>

463) 류혜정, 앞의 글, 31~32면 참조.

464) 그 외에도 ‘소유법’, ‘기업가활동법’ 그리고 대통령령이나 각료회의결정 등에 의해 규율된다 (岩崎一郎, 앞의 책, 135~136면 참조).

465) 류혜정, 앞의 글, 33면 참조.

466) 류혜정, 앞의 글, 같은 면 참조.

467) 류혜정, 앞의 글, 같은 면 참조.



우즈베키스탄에서는 외국인도 다음과 같은 방법으로 국가자산을 취득할 수 있다. 첫째는 입찰·경매 또는 협상에 의한 주식 취득이며, 둘째는 합작기업을 설립하거나 외국인 투자가가 100% 지분을 소유하는 기업 설립 또는 그 주식 취득, 셋째는 입찰을 통한 파산 기업의 자산 취득, 넷째는 경매 또는 입찰을 통한 부동산 취득, 다섯째는 투자 협약에 의한 국가소유시설 취득 등이 있다.<sup>469)</sup>

### 3) 키르기스스탄

키르기스스탄에서는 1991년 12월에 “비국유화, 사유화 및 기업가활동의 기본원칙에 관한 법률”이 제정되었다. 또한, 1992년 1월에는 국가소유 자산의 사유화에 관한 대통령령이 제정되었다. 그리고 2002년 3월에는 “국가소유의 사유화에 관한 법률” (이하 “사유화법”이라고 함)을 제정하였다.<sup>470)</sup>

사유화법에 따르면 국가에 속하는 기업의 주식, 국영기업과 그 생산 및 비생산부문 그리고 일부 국가자산이 사유화의 대상이 된다. 그러나 사유화법에서는 예외를 정하고 있으며, 토지, 공공주택, 국가준비금, 국외에 있는 국가자산, 문화재, 정부가 당사자인 채무 이행에 관련된 자산 등은 사유화법이 적용되지 않는다.<sup>471)</sup>

사유화법에 따르면 여섯 가지 사유화 방법이 있다. 첫째는 경매, 둘째는 입찰, 셋째는 경영권 이전, 넷째는 임대차, 다섯째는 자본금 납부, 여섯째는 직접 매매 등이 있다. 위의 방법 중에서 어떤 방법을 취할지는 정부기관이 결정한다. 키르기스스탄 역시 “golden share”를 유지하였으나, 2008년 5월의 사유화법 개정에 따라 당해 규정이 삭제되었다.<sup>472)</sup>

468) 류혜정, 앞의 글, 34면 참조.

469) 류혜정, 앞의 글, 34~35면 참조.

470) 류혜정, 앞의 글, 36~37면 참조.

471) 류혜정, 앞의 글, 37면 참조.

472) 류혜정, 앞의 글, 37~38면 참조.

#### 4) 투르크메니스탄

투르크메니스탄의 시장경제화 정책에 관한 법적 틀은 ‘기업법’을 비롯한 법령과 “비국가화·사유화법”을 비롯한 법령으로 구분된다.<sup>473)</sup> 국유기업의 사유화에 대해서는 1993년 2월에 “재산의 비국가화 및 사유화에 관한 법률” (이하 “사유화법”이라 함)이 제정되었다. 사유화법은 다음과 같은 네 가지를 골자로 한다. 첫째는 사유화 정책 감독기관으로 중앙에는 ‘국유자산성’을 설치하고, 지방에는 ‘사유화 위원회’를 설치하였다. 둘째는 사유화를 위한 수단으로 국유재산 매입권을 부과한 임대, 집단자산구매, 집단기업으로 변경, 입찰을 통한 자산매각을 취하였다. 셋째는 국유자산성이 사유화 대상 기업을 선정하고 의회가 승인하였다. 넷째는 자산 매각할 때는 노동집단을 우대하였다.<sup>474)</sup>

1997년 6월에는 종전의 사유화법이 전면 개정되었으며 입찰에 의한 사유화가 기본원칙으로 확정되었다. 이에 따라 외국인 투자가의 참여도 가능하게 되었다. 사유화에 대해서는 “경제발전부”라는 기관이 정부로부터 권한 위임을 받아서 핵심적인 역할을 맡고 있다.<sup>475)</sup>

사유화법에 따르면 국유기업, 공장, 생산시설, 토지, 건물, 설비, 기타 분리 가능한 자산, 물건 및 무형자산이 사유화의 대상이다. 내각은 비국유화 및 사유화의 대상을 정하는데 임지, 지하자원, 수자원, 대기 자원, 하천 및 해양, 환경자원, 문화재는 배타적 국유에 속한다. 또한, 투르크메니스탄 국적을 가지는 자, 당해 기업의 노동조합원, 외국인과 무국적자, 투르크메니스탄 법인 그리고 외국정부가 사유화의 주체가 된다.<sup>476)</sup>

473) 岩崎一郎, 앞의 책, 164면 참조.

474) 岩崎一郎, 앞의 책, 169면 참조.

475) 류혜정, 앞의 글, 41~42면 참조.

476) 류혜정, 앞의 글, 42~43면 참조.

사유화법에 따르면 사유화의 방법 절차는 세 가지 있다. 첫째는 조합회사, 주식회사, 기타 기업으로의 전환이며, 둘째는 경매·입찰을 통한 매각, 셋째는 법령 범위 내의 방법이 있다. 사유화에 관한 대금을 완납한 날로부터 새로운 소유권자가 인정된다. 지급은 현금으로 담당 정부기관의 특별계좌로 납부하며, 납부된 현금은 정부에 속하여 국가 예산 특별계정으로 포함된다.<sup>477)</sup>

### 5) 타지키스탄

타지키스탄은 독립 후 내전 탓에 내정이 불안정해졌으나 1991년 2월에 “국유재산의 비국가화 및 사유화에 관한 법률”이 제정되고 국유재산의 사유화 정책을 추진하였다. 이 법은 국가 자산 사유화를 위한 소관기관의 지정, 사유화의 기본수단 지정, 자산취득 우선권을 노동집단에 귀속, 적자 및 파산 기업은 정부가 사유화를 시도한다 등의 사유화 방식을 규정하였다. 그러나 영세기업을 제외하면 민영화된 기업은 많지 않았으며 큰 효과를 보지 못하였다.<sup>478)</sup>

1997년 5월에는 “국유재산의 사유화에 관한 법률” (이하 “개정 사유화법”이라 함)을 새롭게 제정하였으며, 현재 사유화의 핵심적인 근거가 되는 법률로 인정되고 있다.<sup>479)</sup>

개정 사유화법에 따르면 사유화의 대상은 네 가지가 있다. 첫째는 해당 기업에 속하는 모든 시설과 부동산, 원재료, 채권, 부채를 포함한 국영기업의 자산 일체이며, 둘째는 국영기업의 생산 및 비생산부문, 셋째는 국영기업의 자산, 넷째는 국가에 속하는 기업 및 단체의 지분이다. 사유화법에서는 사유화의 예외도 규정한다. 예를 들면, 헌법 제13조에서 규정한 배타적인 국가자산, 문화재, 방위산업체, 방사선 폐기물과 관련된 기업, 행정재산 등은 사유화 대상이 될 수 없다. 그러나 사

477) 류혜정, 앞의 글, 43~44면 참조.

478) 岩崎一郎, 앞의 책, 279~280면을 함께 참조.

479) 류혜정, 앞의 글, 44면 참조.

회기반시설, 전력, 수자원, 철도 및 도로, 통신, 보건 및 교육에 관련된 자산에 대해서는 정부의 결정에 따라 사유화 대상이 될 수 있다. 타지키스탄 국적을 가진 자 또는 법인은 제한 없이 사유화의 주체가 될 수 있으나 외국인 및 외국법인은 법령의 범위 내에서만 사유화에 주체가 될 수 있다.<sup>480)</sup>

타지키스탄 역시 사유화의 방법은 매매와 입찰 그리고 경매를 통해서 이루어진다. 구체적인 조건이나 방법에 대해서는 정부가 개별적으로 결정한다.<sup>481)</sup>

## (2) 사유화법의 실효성과 한계

중앙아시아 국가들은 국유재산의 비국가화·사유화의 방법과 속도에 있어서 차이점을 보이고 있으나 모든 국가가 독립 직후에 이에 관한 법률을 제정하여 사유화의 대상과 주체, 방법과 절차를 규범화함으로써 체제변화에 따른 사회질서를 유지하려고 노력하였다. 또한 사유화과정에서 발생하는 문제점을 해결하기 위하여 현실과 부합되지 않은 법제도를 개정하거나 새로운 법제를 제정하여 법제의 미비점을 개선·보완하여 왔다.

이러한 입법과정은 국가작용이 법률에 의하여 혹은 법률에 근거하여 진행된다는 측면에서 법치주의의 원리에 부합되는바 자의적인 통치를 억제하고 법에 따라 국가작용이 행해진다는 점에 있어서 긍정적인 의미를 갖는다. 또한 국유재산 사유화과정에서 행정절차의 투명성을 확보하고 국유재산 매각의 공개성과 공정성을 제고하는데 기여하였으며, 국민의 법치주의 의식제고에도 큰 역할을 하였다고 생각된다.

반면에 체제전환국에 있어 새로운 경제체제를 도입하는 것은 국가통제의 영역을 축소시키고 시장의 역할을 확대하는 것이다. 특히,

480) 류혜정, 앞의 글, 46면 참조.

481) 류혜정, 앞의 글, 같은 면 참조.

국유재산의 사유화는 이러한 특징을 가장 두드러지게 나타내고 있다. 국가는 사유화로 인한 혼란을 방지하고 국민들의 지지를 얻고자 정책을 입법화하는 것으로 이론적, 실천적 탐색이 결합된 입법과정으로 실효성이 결합된다.

중앙아시아 국가들의 법제는 러시아의 관련 법제를 표방하고 있으며, 규제의 내용이 원칙적이고 선언적인 규정이 대부분이며, 대통령의 형식으로 구체화하는 입법형태를 취하고 있다. 체제전환 시행 20년이 지난 현재 법제도정비과정에서 여전히 러시아법을 주로 참조하고 있으며, 부수적으로 EU법제나 스위스 법제를 참조한다. 이는 러시아와의 정치적·경제적 연관성과 제도의 유사성 등 원인으로 인해 법제도의 수입에 있어서 상대적으로 용의하다는 장점이 있으나, 사람들의 인식 변화, 문화변화과정을 거치지 않으면 법제도의 정착에 있어서 문제가 발생하게 된다.

더 나아가 법체계의 차원에서는 생산수단의 국유 및 집단에 기초한 개인의 사적 소유를 인정하지 않는 사회주의법제에서 시장경제를 지원하기 위한 법체계의 개혁과정에서 사회주의적인 요소가 법체계에 내재하고 있다.<sup>482)</sup> 국유재산의 비국가화·사유화하는 입법과정의 전개에서 알 수 있는바 중앙아시아 국가들은 본질적으로는 사회주의적인 요소를 유지하고 있다. 이는 체제전환과 시장경제의 발전이 지연되고 실효성이 높지 않은 원인으로 지적되고 있다.

### (3) 법제의 변화 전망

상술한바와 같이 중앙아시아 5개국은 사유화의 정도, 사유화의 내용, 방법 및 결과에 있어 상이하나 사유화에 관한 법령의 기본 골격은 극히 유사하다는 공통점이 있다. 사유화에 있어서 정책 확립, 전략

482) 김영옥, 러시아 법제도의 사회주의적 기원과 계승-사적 소유권 미발달에 대한 논의를 중심으로, 『법조』 제53권 제11호 (통권 제578호), 2004, 106면 이하 참조.

개발만큼 중요한 것이 바로 법·제도적 기반 구축이다. 중앙아시아 국가들의 현행 국유재산의 비국유화·사유화법은 사유화 추진에 필요한 법적규정을 제대로 갖추고 있지 못한 것이 현실이다.

이들 법제는 소유권 사유화를 부인하는 전제하에 극히 제한적이고, 형식적이며, 부분적으로 추진되는 사유화정책을 뒷받침하는 것으로 판단된다. 국유재산의 사유화과정에 있어서 가장 큰 의미를 갖는 것이 소유권의 사유화라고 할 수 있는데, 중앙아시아 국가들은 토지, 에너지 자원, 핵심산업을 사유화대상에서 제외시키고 있으며, 주식매각의 방법을 도입하고 있으나 국가에서 50%이상의 지분을 보유하도록 규정하고 있다.

또한 국유재산 비국유화·사유화에 관한 단일법으로 사유화과정을 규율하고 있으며, 필요시 대통령령에서 세부전략을 마련하여 집행하고 있다. 산업 또는 사업 분야의 특성을 전혀 고려하지 않은 단일법의 시행은 법률의 실효성을 저하시키기 때문에 산업의 특성을 고려하여 별도로 분리하여 사유화에 대한 법적 기반을 구축하는 것이 바람직하다고 생각된다. 산업별 또는 기업별로 법제도적으로 최적의 사유화 방안이 존재하는 것이 절대적인 것은 아니나 특정 산업이나 기업에 내재하는 문제점과 사유화의 목적과 방법이 다르다는 점을 감안한다면 개별법의 제정이 필요하다고 생각된다.

또한 국유재산의 비국유화·사유화를 체계적으로 추진하고 그 추진 상황을 점검하기 위해서는 사유화 계획 수립이후 추진상황에 대한 점검과 조정이 필요한 것은 물론이고, 사유화 대상 기업의 선정기준, 사유화 절차, 예상되는 사회적 갈등, 대응책, 정부 규제대책 등을 공표함으로써 투명성과 공정성을 제고해야 한다.<sup>483)</sup>

483) 광채기, 민영화의 원활한 추진을 위한 관련법 보완 연구, (한국공기업학회, 2008), 7면 이하 참조.

## 2. 관세동맹 통합관세법

### (1) 관세통합법의 주요내용

2010년 7월 1일부터 시행된 관세통합법(Таможенный кодекс Таможенного союза)은 동맹국간의 무역장벽을 철폐하고 지역경제의 발전에 기여하며 자유로운 물품의 흐름을 확보하기 위하여 제정된 법률이다.

이법은 총칙과 각칙 두 개의 장, 총 368개 조항으로 구성되어 있다. 제1장 총칙에서는 일반규정, 관세 세율, 관세에 대한 통제의 내용이 규정되어 있으며, 제2장 각칙에서는 통관서류 사전제출, 화물이송에 관한 통관서류 및 통관업무, 국경 간 제품이송에 관한 통관업무, 통관 절차, 과도 규정 등으로 구성된다. 그 외에도 통합관세에 관한 법적 근거는 회원국이 체결한 국제조약, 관세동맹과 관련한 법률, 관세동맹 위원회에서 결정한 관세동맹에 관한 내용을 규제하는 규칙이 포함된다(동법 제3조). 법률의 적용순위에 있어서 이법은 관세동맹 회원국의 국내법에 비해 우선하여 적용되며, 이법에서 별도의 규정을 두는 경우는 제외된다(동법 제4조 제3항).

#### 1) 세관의 역할

관세동맹체제에서의 세관의 역할은 다음과 같다.<sup>484)</sup>

- ① 공통무역정책을 추진하고 관세동맹의 형성 촉구
- ② 관세동맹과 기타 회원국의 법률의 집행
- ③ 관세동맹위원회의 행정지원 및 통관업무에 대한 감독
- ④ 관세 징수, 반덤핑과 반보상제도에 대한 통제, 통관비용의 계산, 통합관세법의 지행 및 관할권 내의 소송 담당
- ⑤ 세관 및 관세 관련 조례 준수

484) 통합관세법, 제6조의 내용 참조(<http://www.tsouz.ru/Pages/Default.aspx>).

- ⑥ 관세동맹지역에서의 개인의 권리와 합법적인 이익을 보호함으로써 원활한 통관 추진
- ⑦ 직권의 범위 내에서 관세동맹 회원국의 국가안보, 생명과 건강, 동식물, 환경 보호
- ⑧ 행정위반행위를 방지하고 통제하며, 법률의 규정에 따라 벌칙 부과
- ⑨ 관세동맹지역에서의 지적재산권 보호
- ⑩ 세관통계 유지

## 2) 세관당국의 법집행

관세동맹 회원국의 세관당국은 법률의 규정에 따라 밀수, 세관회피 및 기타 범죄행위를 조사한다. 단 외국인과 관련한 범죄사건은 국제 조약의 규정에 따라 처리한다.

관세동맹 회원국 세관의 행정행위에 의한 권리침해는 회원국 관련 법률에 따라 행정책임을 진다. 또한 모든 사람은 세관의 결정과 세관 당국 및 공무원의 행위, 법률규정에 대해 반대의 의견이 있는 경우 소송을 제기할 권리가 있다.<sup>485)</sup>

## 3) 원산지 규정

현재 러시아 부품이 50% 이상 사용된 제품만 원산지 증명서 없이 수출이 가능하였으나 이번 관세동맹 발효로 인하여 자국산 모든 제품이 원산지 증명서 없이 대러시아 수출이 가능하게 되었다. 통합관세법 제58조 화물 원산지에 대한 일반규정에 따르면 원산지국은 화물이 생산, 제조, 가공이 이루어진 지역을 말하며, 원산지는 하나의 국가 또는 관세동맹 회원국, 지역, 국가의 일부가 해당한다. 또한 모든 화물은 원산지를 표시해야 하며, 비회원국과의 차별적 수단으로 원산지 증명서의 발급을 요구하고 있다.<sup>486)</sup>

485) 통합관세법, 제7조의 내용 참조(<http://www.tsouz.ru/Pages/Default.aspx>).

486) 통합관세법, 제59조의 내용 참조(<http://www.tsouz.ru/Pages/Default.aspx>).



## (2) 관세통합법의 성과와 한계 및 전망

관세동맹위원회는 동맹국간의 무역장벽을 철폐하고 지역경제의 발전에 기여하며 물품의 자유로운 이동을 확보하기 위하여 통합관세법을 제정하여 시행하였다. 이는 상호의존성이 강한 과거 소연방국가들의 특성과 함께 글로벌시대에 맞추어 제정된 것으로, 회원국 간의 다원화된 관세법을 통합하게 되었으며, 세율의 적용, 신고절차의 간소화, 수출입 물품의 통관을 적정하게 하여 지역경제의 발전에 기여할 것으로 평가된다.

그러나 관세동맹 통합관세법은 회원국 간의 경제발전 수준과 산업구조를 충분히 고려하여 제정한 것이 아니라 러시아의 관세법을 근거로 제정된 것이므로 법률의 상당 부분을 향후 추가적으로 개정·보완되어야 할 것이다.<sup>487)</sup> 관세동맹위원회의 규정에 따르면 통합관세법 시행 후 회원국은 통합관세법의 관련 규정을 국내법으로 수용하여 국내법을 개정하거나 별도의 법률을 제정하게 되어 있으나 통합관세법이 시행한지 1년이 지난 현재 러시아를 제외한 기타 동맹국은 국내법적 수용의 움직임을 보이고 있지 않다.

러시아 정부는 2011년 관세통합법의 시행에 따라 신관세법을 제정하였으며, 개정안은 통관절차 간소화, 통관규제 완화를 목적으로 이루어졌다. 예컨대, 신관세법은 통관 수수료의 상한액을 조정하고, 세관 신고 접수와 통관에 관한 절차를 간소화하였으며, 관세신고 전자시스템을 도입하는 등 변화를 보여주고 있다.<sup>488)</sup>

신관세법 제130조의 규정에 따르면 통관에 드는 각종 수수료가 총 10만 루블을 초과하지 못하도록 제한하고 있으며,<sup>489)</sup> 또한 통합관세법

487) 김선국, “러-벨라루스-카자흐스탄 3개국 관세동맹 실현을 위한 선결문제”, KOTRA 모스크바 한국투자기업지원센터 뉴스레터, 제28호, 2009년 12월 21일, 5~8면 참조.

488) The federal law of the Russian Federation from November, 27th, 2010 N 311-FZ “On customs regulation in the Russian Federation” 참조.

489) Статья 130. Ставки таможенных сборов 2) Размер таможенных сборов

의 통관절차 간소화 규정에 따라 신관세법 제220조에서 세관장 등이 승인한 문서에 의해서 세관신고서 접수 후 10일까지 통관기한을 연장할 수 있는 등의 규정을 두고 있다.<sup>490)</sup> 그 외에도 행정의 투명성 제고를 위한 신고서류 공개 및 자의적인 추가를 제한하는 규정을 보완하였다.

향후 관세동맹 실행에 있어서 여러 가지 어려움이 예상되나 가장 우선적으로 해결해야할 과제는 관세동맹 회원국 간의 관세수입 배분 문제라고 생각된다. 카자흐스탄, 벨로루시, 러시아와 같은 자원수출국의 경우 관세수입이 정부예산에서 높은 비중을 차지한다. 2010년 9월 1일에 체결된 수입관세 배분절차 및 비율에 관한 협정에 따르면 러시아가 87.9%, 카자흐스탄이 7.33%, 벨로루시가 4.7%를 배분받게 되어 있다. 카자흐스탄과 벨로루시는 러시아에 비해 경제규모가 작고 수입액이 적은데다 주된 재정 수입원인 수입관세가 감소되는 경우 국가재정에 타격을 가할 것이다.<sup>491)</sup> 따라서 관세동맹의 효과적인 운영과 실질적인 경제통합을 위해서는 회원국 간의 경제발전 수준과 산업구조를 고려하여 관세율과 관세수입 배분율을 조정할 필요성이 있다.

### 3. 소 결

앞부분에서는 체제전환과정에서 기초가 된 국유자산의 비국가화·사유화에 관한 법제와 향후 중앙아시아지역의 경제협력과 무역자유화에 큰 영향을 미치게 될 관세동맹 통합관세법을 중점으로 살펴보았다.

---

за таможенные операции ограничивается примерной стоимостью услуг таможенных органов и не может превышать 100 000 рублей .

490) Статья 220. Сроки выпуска товаров 2) Продление сроков выпуска товаров в пределах 10 рабочих дней со дня, следующего за днем регистрации таможенной декларации, на основании пункта 4 статьи 196 Таможенного кодекса Таможенного союза допускается исключительно в случаях.

491) 김선국, 앞의 글, 같은 면 참조.

중앙아시아 국가들은 시장경제로의 전환과정에서 사유화, 자유화 및 거시경제의 안정화 정책을 순차별로 추진해왔으며, 이러한 정책의 순조로운 추진을 위해 사유화법, 기업법, 조세법, 외국인투자법 등 경제활동에 필요한 법적인 근거를 도입하였다. 이러한 입법행위는 국가작용이 법률에 의거하여 또는 법률에 근거하여 진행되어야 하고, 모든 국가권력도 법률의 제약을 받는다는 측면에서 큰 의미를 갖는다.

그러나 중앙아시아의 경우 사회현실을 반영하고 체제전환과정에 필요한 제도를 구축하기보다는 체제전환을 위한 수단으로서의 성격이 강하다. 이유인즉 사회주의체제 하에서 행정권은 절대적 우월성을 가지고 있기에 국가정책은 법률의 입법 목적이자 취지이며, 법률은 정책을 구체화하고 조문화한 것이기 때문이다. 국유자산의 비국가화·사유화에 관한 법제의 제정이 대표적인 예라고 볼 수 있다.

게다가 체제전환과정에 제정된 법률들은 생산조직의 국가소유와 토지 및 자원의 국가소유를 바탕으로 극히 제한적으로 개인적 사적소유를 인정하는 사회주의법제의 잔재가 남아있는바 법제도의 근본적인 변화가 이루어지지 못하였다.<sup>492)</sup> 따라서 시장경제원리의 정착과 확산을 위한 선진적인 법제도의 도입이 필요하다고 생각된다.

관세동맹 통합관세법의 경우 동맹국간의 무역장벽을 철폐하고 지역경제의 발전에 기여하며 자유로운 물품의 흐름을 확보하기 위한 법적 근거를 마련하였으며, WTO 공동가입을 위한 경험 및 관세법의 선진화를 취할 수 있는 기회가 될 것으로 전문가들은 평가하고 있다. 향후 관세동맹의 실질적인 운영과 지역경제의 활성화를 위해서 회원국간의 경제발전 수준과 이해관계를 충분히 고려하여 관세율과 관세수입 배분율을 조정하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

492) 시장경제로의 체제전환은 국가의 정책과 제도가 근본적으로 변화하는 것을 요구하며 성격상 법제도의 변화가 본질적 부분을 접하게 되며, 체제전환의 핵심은 곧 법제도의 전환이라는 강력한 주장도 있다 (윤대규, 북한의 체제전환과 법제도, 한울아카데미, 2008, 37면 참조).

## 제 4 절 경제발전을 위한 전략적 방안

중앙아시아 국가들은 1991년 소비에트연방의 붕괴로 특별한 노력 없이 독립을 하였으며, 독립 후 경제적 어려움과 계획경제에서 비롯된 비효율성을 제거하기 위하여 시장경제로의 체제전환을 추진하였다. 그러나 민족구성과 종교, 경제의 내적·외적인 초기조건이 서로 달라 시장경제로의 체제전환과정이나 속도에 있어서 서로 상이한 형태로 이루어졌다. 카자흐스탄과 키르기스스탄의 경우 다소 급진적인 체제전환을 추진했던 반면에, 우즈베키스탄과 타지키스탄은 점진적인 체제전환 전략을 실시했고, 투르크메니스탄은 첫 10년 동안에는 폐쇄적이고 고립적인 체제전환정책을 추진하였다.<sup>493)</sup>

전면적이고 급진적으로 경제개혁을 시행한 국가의 경우 체제전환 초기에 가격자유화로 인한 물가폭등과 저성장, 무역자유화로 인한 무역수지 적자가 발생하게 되었으며 이는 경제적 상황을 악화시켰다.<sup>494)</sup> 한편 점진적인 체제전환을 시행한 국가의 경우 체제전환 초기에는 경제에 대한 충격을 회피하고 단기적인 경제성장의 효과를 보았으나 폐쇄된 경제구조는 지속가능한 경제성장에 큰 장애를 가져왔는데 우즈베키스탄의 체제전환 경험에서 알 수 있다.

최근까지의 경제실적을 감안할 때 급진적이고 적극적인 체제전환을 추진한 카자흐스탄이 점진적이고 소극적으로 체제전환을 추진한 우즈

493) 중앙아시아 국가들이 어떠한 체제전환 유형에 따라 시장경제로의 이행을 추진했는가에 대한 명확한 구분은 어려우나 학계에서의 통설은 상술한 바와 같다(Joel S. Hellman, "Winners take all: The politics of partial reform in post-communist transitions," *World Politics* 50.2(1998), pp. 203~204; 김동희, "체제전환국 WTO 가입의 효과 분석 -키르기스스탄의 경우를 중심으로-", 『중앙아시아연구』원우논집 3집(2010), 20면 참조.

494) Ouran Niazliev, "Failed Democratic Experience in Kyrgyzstan: 1990-2000", Chap. 3 of the Thesis Submitted to the Graduate School of Middle East Technical University (2004), p.54-86; 김동희, 앞의 글, 26면 참조.

베키스탄과 타지키스탄보다 양호한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 현상은 절대적이지 않는 것으로 보인다. 흥미로운 사실은 중앙아시아 국가들 중 유일하게 WTO에 가입한 키르기스스탄의 경우 사유화의 완성도나 시장경제체제로의 이행정도가 우수한 것으로 나타나고 있음에도 불구하고 자원이 빈약하며 대내외 충격에 취약한 소규모 개방경제라는 특징으로 인해 경제실적이 오히려 저조하다. 이로부터 알 수 있는바 체제전환 유형을 기준으로 체제전환의 성공여부와 경제 성장에 미치는 영향을 설명하는 데는 한계가 있다.

아래에서는 중앙아시아 국가들의 체제전환 경험을 바탕으로 현재 및 향후 추진방향과 지속적인 경제성장을 위한 전략적 대응방안을 제시하고자 한다.

첫째, 사회주의 계획경제하의 비효율성을 제거하고 시장경제체제로의 전환을 위하여 지속적으로 추진할 것으로 예상된다.

체제전환 이후 중앙아시아 국가들이 추진한 경제정책과 제도적 장치는 시장경제를 지향하는 체제로 변화되어 가고 있다는 것을 보여준다. 그러나 사회주의 계획경제의 요소를 제거한 채로 이행되고 있지 않다는 것을 알 수 있다. 예컨대, 과거 및 현재에도 토지와 자원의 국가소유를 기본으로 하고 있으며, 극히 제한적인 범위 내에서 개인의 사적 소유를 인정하고 있다.

게다가 강력한 국가통제를 기반으로 국가경제를 이끌어 나가고 있으며, 시장경제로 이행하는데 필요한 법적·제도적 시스템이 미비하고 사회적 인프라가 낙후하고 고물가의 지속과 빈부격차의 확대, 부정부패의 만연, 민족 갈등과 같은 문제점도 가지고 있다. 이는 체제전환 초기부터 나타난 문제로 체제전환에 따른 부정적인 귀결이며 향후 중앙아시아 국가들이 해결해야 할 가장 중요한 과제들이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 사회주의 계획경제하의 비효율성을 제거하고 시장경제체제로의 실질적인 전환을 추진해야 할 것이다.

따라서 체제전환의 시행착오와 경험 속에서 신자유주의의 국가의 경제에 대한 개입을 축소하고 민간부문을 활성화하여 기업의 경쟁력을 높이는 한편 에너지와 광물자원의 관련 산업을 바탕으로 제조업, 서비스업, 농업을 발전시켜 경제구조의 다양화를 추진하여 대내외적 상황변화에 취약한 경제구조를 보완함으로써 거시경제를 건전하게 유지하고 왜곡된 경제시스템을 근본적으로 변화해야 할 것이다.

둘째, 시장경제를 지원하기 위한 법·제도를 정비하고 개선해 나갈 것으로 예상된다.

중앙아시아 국가들은 기타 체제전환국에 비해 법적·제도적 기반이 매우 취약하며, 체제전환에 필요한 법·제도는 사회주의적 요소가 강한 러시아의 법·제도를 근간으로 하거나 직접 수용하고 있다. 최근까지의 입법동향을 살펴보면 시장경제를 지원하기 위한 서구 선진국의 법·제도를 도입하려는 움직임이 없는 것으로 나타나고 있다.

뿐만 아니라 사회주의체제 하의 법·제도는 중앙아시아 국가의 고유한 문화현상이나 전통으로 설명함으로써,<sup>495)</sup> 지역의 특수성에 기초한 법·제도의 발전이라는 것을 입증할 수 있으나, 선진적 법제도적 장치의 장착, 체제전환과 시장질서의 확립에 있어서는 저해요소로 작용한다. 따라서 이에 대한 국가와 국민들의 인식변화, 문화변화가 필요하다고 생각된다. 왜냐하면 법제도의 변화가 선도적 역할을 수행함으로써 사회의 다른 분야의 변화를 이끌어 나갈 수 있기 때문이다.

셋째, 지역 경쟁력 강화를 위한 역내 협력을 강화해나갈 것으로 예상된다.

결론적으로 중앙아시아 국가들의 지역협력을 통한 경쟁력 강화는 쉽지 않다고 말 할 수 있다. 소비에트 경제개발정책이 야기한 심각한 문제는 독립 이후 중앙아시아 국가들에 부정적인 영향을 미치게 되었는데, 지역 특성화를 바탕으로 하는 분업구조, 경제적 의존성, 그리고

---

495) 김영옥, 앞의 글, 81면 참조.

사회주의 정치 및 경제체제의 내재성이 그것이다.

중앙아시아 국가들의 지역통합을 추진하기 위한 지역협력의 강화에 관한 논의는 끊임없이 제기되었으며 이의 실행을 위한 토대로 다양한 지역협력기구를 설립하여 운영하고 있다. 이러한 지역협력은 평화보장, 국경 관리, 수자원의 효율적인 관리, 테러, 마약 밀매 등 안보문제의 해결과 경제 및 통상, 에너지, 교통 등과 같은 분야에서의 효과적인 협력을 증진함을 목표로 한다.

그러나 지금까지 중앙아시아에서 효과적이고 성공적인 지역통합은 실현되지 않고 있다. 그 이유는 지역의 리더십을 둘러싼 갈등, 국가 및 민족 간의 이해관계의 차이, 국가 간 정책과 제도의 차이, 그리고 주변국들의 지역협력에 미치는 영향력 등을 들 수 있다. 중앙아시아 국가들은 각국의 정치 및 경제적 제반 상황을 충분히 고려하여 대화를 통해 문제를 해결하는 경우 상당한 성과가 발생할 것으로 예상된다.

넷째, 북한 경제개혁 및 민주화 실현에 시사점을 제공해줄 것으로 기대된다.

중앙아시아의 강한 리더십에 의한 시장경제로의 체제전환 모델은 북한경제 개선에 큰 참고가 될 것으로 예상된다. 1990년대 초에 이루어진 동서 냉전 종결 및 공산주의 국가의 붕괴에 따라 많은 국가가 시장경제 및 민주화를 향해 걷기 시작하였다. 시장경제를 도입한 국가의 예로는 개혁개방정책을 추진한 중국이나 도이모이 정책을 취한 베트남을 들 수 있다. 중앙아시아 특히 카자흐스탄이나 우즈베키스탄은 시장경제로의 체제전환을 개시한지 20년이 지났으나 여전히 강력한 대통령 중심의 중앙집권제를 유지하고 있다. 특히 이슬람 카리모프 대통령의 강력한 국가주도의 경제체제와 폐쇄적 대외정책을 고수하고 있는 우즈베키스탄의 시장경제로의 이행과정에서 얻은 경험들은 북한이 경제개혁에 착수하는데 있어서 시사 하는바가 클 것으로 생각된다.

다섯째, 강력한 대통령중심의 중앙집권체제하에서의 개인 우상화가 우려된다.

제2차 세계대전 이후에 독립한 개발도상국 중에는 통치자가 강한 리더십을 발휘하여 경제발전을 추진한 국가가 많다. 한국 역시 이승만을 비롯하여 박정희 그리고 전두환 등 역대 대통령의 강력한 권한으로 경제발전을 달성하였다. 따라서 먼저 G20으로 국제적인 선진국이 된 한국이 현대사에서 배운 경험과 지식을 답습한다면 중앙아시아 국가가 가지고 있는 현안문제를 해결함에 있어서 큰 도움이 될 것이다. 더 나아가 한반도 통일문제에 있어서 북한 체제를 어떻게 변화할 수 있는지의 논의에도 유익한 공헌을 하게 될 것이다.



## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

- 강명구, “유라시아 지역관세동맹 설립과 영향”, 워크숍 자료집, 중앙아시아지역 발전전략: 시장경제체제로의 전환, 한국법제연구원, 2011년 11월.
- 고재남, 중앙아 지역협력의 역내외 환경과 실제, “중앙아시아 국가 정체성과 세계화”, 제2차 중앙아시아 국제학술대회, 2010년.
- 곽채기, 민영화의 원활한 추진을 위한 관련법 보완 연구, 한국공기업학회, 연구보고서, 2008년.
- 김동희, 체제전환국 WTO 가입의 효과분석: 키르기스스탄의 경우를 중심으로, 중앙아시아연구 원우논집 3집, 2010년.
- 김선국, “러-벨라루스-카자흐스탄 3개국 관세동맹 실현을 위한 선결문제”, KOTRA 모스크바 한국투자기업지원센터 뉴스레터, 제28호, 2009년 12월 21일.
- 김영옥, 러시아 법제도의 사회주의적 기원과 계승-사적 소유권 미발달에 대한 논의를 중심으로, 법조, 제53권 제11호 (통권 제578호), 2004년.
- 김영진, 카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적, 슬라브연구 제25권 제1호, 2009년.
- 김영진, 키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험, 슬라브연구 제25권 제4호, 2009년.
- 김영진, 카자흐스탄의 경제성장과 경제개혁의 과제, e-Eurasia 제13권, 2009년.

## 참고 문헌

- 김영진, 우즈베키스탄의 체제전환전략과 정책모델: 우즈벡의 역설, e-Eurasia 제16권, 2009년.
- 김영진, 타지키스탄의 경제체제 전환의 성과와 문제점에 대한 연구, 세계지역연구논총 제29권 제1호, 2011년.
- 류혜정, “중앙아시아의 사유화”, 워크숍 자료집, 중앙아시아지역 발전 전략: 시장경제체제로의 전환, 한국법제연구원, 2011년 11월.
- 배규성, “유라시아 경제공동체형성과 FTA체결”, 워크숍 자료집, 중앙아시아지역 발전전략: 시장경제체제로의 전환, 한국법제연구원, 2011년 11월.
- 오원교, 투르크메니스탄, 한양대 아태지역연구센터 HK 러시아-유라시아 연구사업단, e-Eurasia, 2010년.
- 윤대규, 사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구, 한울아카데미, 2008년.
- 이철원, 중앙아시아 5개국의 경제현황(II), 지역정보, 대외경제정책연구원 부설지역정보센터, 연구보고서, 1994년.
- 조명철 외, 동유럽 국가들의 체제전환정책이 남·북한 경제통합에 주는 시사점, 대외경제정책연구원, 1999년.

## 2. 외국문헌

### (1) 영어문헌

- Dowling, Malcolm and Wignaraja, Ganeshan. “Central Asia's Economy: Mapping Future Prospects to 2015”, Silk Road paper, July 2006. (<http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0607Wignaraja.pdf>)

EBRD, *Transition Report 2010* (<http://www.ebrd.com>)

Global Finance (<http://www.gfmag.com>)

IEA(International Energy Agency), world energy outlook 2010, p.10  
(<http://www.iea.org/Textbase/npsum/weo2010sum.pdf>).

Linn, Johannes, “Central Asia: Ten Years of Transition”, The World Bank  
(<http://Inweb90.worldbank.org>)

EBRD, *Transition Report 2010* (<http://www.ebrd.com>)

World Bank, Tajikistan: A World Bank Country Study. (Washington D.C.:  
World Bank, 1994).

## (2) 일본어 문헌

Krawczyk Mariusz「旧社会主義国における体制移行に関する政治経済学に  
向けて」福岡大学経済学論集, 第50巻 第1号 (2005年).

岩崎一郎『中央アジア体制移行経済の制度分析 政府-企業間関係の進化  
と経済成果』(東京大学出版会・2004年).

宇山智彦編『中央アジアを知るための60章 [第2版]』(明石書店・2010  
年).

田中福一郎「中央アジア・シルクロード地域経済圏の市場経済プロセス  
の特色と課題-移行経済支援に関する一つの視点として-」開発金  
融経済所報, 第23号 (2005年).

제 7 장 개별지역의 현안문제를  
통한 전략적 방안

## 제 7 장 개별지역의 현안문제를 통한 전략적 방안

중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역의 공통되는 현안으로는 국가의 안전과 관련되는 물과 식량, 민주주의, 지역공동체 형성을 통한 경제발전, 빈곤삭감, 부패방지문제, 소수자보호, 재난방지 등으로 요약할 수 있다. 이하에서 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역에서 현안문제를 통하여 각 지역별로 전략적 방안을 제시한다.

1. 중동지역의 현안문제는 물, 식량문제, 민주주의, 경제안보로 정리할 수 있다. 특히, 물과 식량문제는 국가의 안전과 관련되는 문제로 중동지역의 국가만으로 해결 할 수 없는 문제이다. 물과 식량문제는 현세대와 후세대에게도 필수적인 자원으로서 전국가 공동으로 책임을 져야하고 이를 지속가능하게 사용할 수 있도록 하여야 한다. 예컨대, 물과 관련해서 중동지역에 우리나라의 두산이 개발한 담수화 기술의 수출을 통하여 물 문제를 전략적으로 해결할 수 있을 것이다. 또한 지정학적 위치인 사막국가 중동은 식량문제를 해결하기 위하여 국가전략적 차원에서 해외 농지를 구매하는 방법과 우리나라의 농업 기술인 유전공학을 수출하는 것이다. 그리고 UN FAO도 곡물 생산을 향상하기 위하여 최소 기계로 인한 토양교란과 경작 감소방법, 식물의 뿌리 덮개 또는 곡물과 함께 영구적인 토양보호, 콩과 식물의 적절한 비율로 다양한 곡물의 순환이라는 “보존농업”을 개발이라는 전략을 제시한다. 중동은 부족주의, 정교일치의 이슬람교라는 특수한 국가로 “서구식의 민주주의”를 실현할 수 있을 것인가라는 점은 방점이다. 우리나라의 경우에도 세계에서 가장 유교적인 국가에서 가장 역동적인 민주주의 국가를 계속 실현해 가고 있다. 하지만 중동지역

의 국가들은 왕정국가, 독재국가들로 산재해 있지만, 계속해서 이들의 권력을 유지할 수 는 없을 것이다. 따라서 현시점 아래에서는 중동의 왕정국가, 부족국가, 정교일치사상의 神 중심국가를 인정하여 가장 이상적인 서구의 민주주의 국가 건설보다는 중동지역의 국가 중에서도 그 이슬람사상을 유지하면서도 경제를 발전시키고 있는 UAE 또는 Qatar 국가모델을 점진적으로 발전할 수 있는 “이슬람식 민주주의”를 실현할 수 있도록 하는 전략을 제시한다. 중동의 경제는 석유수출로 인한 수입으로 인하여 경제구조가 허약하다. 이러한 경제구조의 취약은 젊은이들에게 일자리를 잃게 하여 세계최고의 실업률을 차지케 한다. 이러한 경제구조를 개선하기 위한 전략은 국민의 교육문제를 해결하여, 서비스, 사회기반시설 확충 등의 직업을 양산할 수 있는 시스템을 마련하여 국민의 빈곤문제와 실업률을 줄여나가는 새로운 전략 방안을 제시한다.

2. 아프리카의 현안문제 빈곤퇴치, 지역공동체 형성이다. 아프리카 지역의 빈곤문제가 얼마나 심각한가를 보면, 국제노동기구에서 4억 8,700만명으로 추정되는 근로자들의 가족들이 하루 1달러 미만으로 생계를 유지하고 있으며, 모든 근로자들의 43.5%인 13억 사람들이 하루 2달러 이하를 번다고 한다. 이러한 빈곤으로 인하여 교육수준도 낮고, HIV/AIDS 기타 질병문제도 국가문제이다. 따라서 UN에서는 세계적으로 빈곤문제를 해결하기 위하여 MDGs를 발표했다. MDGs에 아프리카 지역의 빈곤문제를 해결하기 위하여 절대빈곤 및 기아퇴치, 보편적인 초등교육, 양성평등과 여성역량 강화, 소아 사망률 감소, HIV/AIDS 등 질병 퇴치 등이 있다. 종국적으로 아프리카지역의 빈곤문제를 해결하기 위한 전략적인 방법은 세계적으로 국가간의 협력, 국제기구, NGO, 당사자인 국가가 함께 공동네트워크를 통하여야 한다는 점이다. 그리고 아프리카지역의 공동체로 아프리카 연합(AU), 서아

프리카 경제공동체(ECOWAS), 중부아프리카 경제공동체(ECCAS), 남아프리카 개발공동체연합(SADC)가 있다. 아프리카지역은 54개로 그 중에 39개가 천5백만명 미만으로 구성되어 있고, 21개국이 5백만명 미만인 수국이다. 또한 다양한 언어와 문화적인 배경, 경제적인 격차, 분쟁으로 인한 정치적인 불안정, 사회적인 인프라시설, 협소한 시장규모 등으로 인하여 지역간의 경제통합이 미약한 수준이다. 따라서 아프리카지역의 공동체형성이라는 전략을 통하여 우리나라가 필요로 하는 자원을 개발을 할 수 있고, 우리나라는 교육을 통한 인재발굴, 환경보존 방법, 사회적으로 인프라 시설(도로, 전기) 등의 개발전략을 수출할 수 있을 것이다.

3. 중남미 지역은 현안문제 지역통합체와 경제통합, 사회적 통합 노력으로 빈곤퇴치와 사회복지, 젠더변화와 사회적 소수자보호, 부패척결과 사회안전망 확보이다. 중남미 지역의 지역통합을 통한 경제통합 전략을 제시할 수 있는데, 각국의 경제적인 독립성을 보장하면서 사회분야에 “연대”를 교류하는 방안이다. 예컨대, 베네수엘라와 쿠바간의 연대교류로 쿠바는 교육제도를 베네수엘라는 에너지 자원을 통하여 양국간의 경제적인 안정과 사회적 통합에 기여했다는 점이다. 또한 중남미지역의 사회통합에 빈곤퇴치와 사회복지제도와 관련해서 “재원” 확보와 “복지수혜자”의 불명확성은 사회구조적인 개선이 요구되는데, 교육, 환경개선, 일자리 창출을 통하여야 하고, 빈곤퇴치는 Bolsa Familia 프로그램으로 하위계층에 대한 단기 재정지원으로 해결하여야 한다는 점을 제시했다. 중남미지역의 소수자보호와 관련해서는 헌법과 법률의 제정을 통하여 진전을 보고 있다고 보이지만 여성의 삶의 질 개선에 노력하여야 한다. 중남미지역의 부패문제와 사회안전망 확보는 관료주의로 인하여 정부와 정치권의 부패와 비리에 대한 책임지는 사람이 없다는 점에서 “시민사회의 힘”을 통해서 부패문제를 전략적으로 해결할 수 있다는 점을 제시했다.

4. 동남아시아의 현안문제로 부패방지시스템, 수자원관리시스템, 재난방지시스템, 빈곤격차해소이다. 동남아시아의 부패문제를 해결하기 위하여는 법률상 부패방지기구도 설립되어 있고, 금융계좌 추적권, 수사권, 조사권, 기소권 등이 입법화되어 있지만, 대통령과 정부의 확고한 의지를 불분명한 점, 국민들도 돈 받는 문화에 익숙하다는 점에서 전 국민에게 교육프로그램을 통하여 전략적으로 해결하여야 한다는 점을 제시했다. 동남아시아 지역은 산업화와 도시화로 인하여 수자원이 부족해지고 있고, 수자원 오염 등 많은 문제가 있다. 이러한 수자원 관리를 위하여 “통합적 수자원관리(Integrated Water Resources Management : IWRM)”시스템을 제시했다. 이 통합적 시스템 관리는 정부의 역할이 중요한데, 국가가 물공급자와 물 사용자에 대한 최적화된 지점에서 책임과 자격을 명확히 정하여야 한다는 점을 제시했다. 동 지역의 재난관리와 관련해서도 국가적 차원의 재난관리 시스템 구축, 효율성이 담보된 시스템의 물적 인적 인프라를 구축하여야 한다는 점을 제시했다. 동남아시아 지역의 빈곤문제도 세계의 글로벌한 문제이므로 이를 해결하기 위하여는 지역적, 국가, 전 국가공동체 차원에서 협력을 통하여 해결하여야 한다는 점을 제시했다.

5. 중앙아시아의 현안문제는 1992년 (구)소련의 붕괴로 독립된 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 키르기스스탄은 계획경제체제에서 강력한 권위주의 시장경제체제로 변화되었다. 즉 중앙아시아 지역에 지속가능한 시장경제체제로 지속하기 위하여는 국유화되어 있는 부분을 사유화 방안을 전략적으로 강구되어야 한다고 제시했다. 그리고 이러한 국유화 되어 있는 부분을 사유화하기 위하여는 법제도를 제정하거나 개정을 하여야 할 것이다. 중앙아시아 지역의 협력을 통하여 경제적으로 통합할 수 있고, 지역의 평화, 국가 안보, 에너지, 교통 등 인프라 구축을 통하여 지역의 경쟁력을 갖출 수 있다는 점을 제시했다.



6. 중국적으로는 중동, 아프리카, 중남미, 동남아시아, 중앙아시아 지역의 현안문제에 대한 선제적 연구를 통하여 우리나라 정부의 외교관계뿐만 아니라 동지역에 진출하고자 하는 기업 등에 실질적인 지원에 기여하고자 하는데 있다.