



분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜 이행 현황을 중심으로

2015. 12

분쟁 및 취약국 지원 현황 분석
: 뉴딜 이행 현황을 중심으로

2015. 12

KOICA

책임연구원

권 혁 주

주요 경력

- (현) 서울대학교 교수
- (현) 한국행정학보편집위원장
- (현) Global Social Policy 공동편집위원장
- (전) Harvard 대학교 Yenching Scholar (2013-2014)
- (전) 성균관대학교 행정학과 교수
- UN 사회발전연구소 연구조정관 (2002-2005)
- Oxford 대학교 정치학박사

주요 연구실적

Poverty Reduction and Good Governance (2014)

Shaping the national social protection strategy in Cambodia (2015)

개발효과성 관점에서 개발협력사업 평가체계의 분석 (2015)

공동연구원

장 현 식

주요 경력

- (현) 서울대학교 행정대학원 객원교수
- (전) KOICA 전략기획이사
- (전) KOICA 중국사무소 소장
- (전) OECD 개발원조위원회(DAC) 사무국 근무

주요 연구실적

A Comparison of Management System for Development in OECD/DAC Members (1999)

국제협력사업의 프로젝트 사이클과 심사 (2014)

국제개발협력사업의 프로젝트 평가 발전방안 (2015)

연구보조원

장 효 진

주요 경력

- 서울대학교 아시아개발연구소 연구원
- 서울대학교 행정대학원 정책학 석사졸업 및 행정학 박사과정 수료

주요 연구실적

개발을 위한 정책정합성의 개념과 측정 (2014)
개발효과성 관점에서 개발협력사업 평가체계의 분석 (2015)

김 우 림

주요 경력

- 서울대학교 아시아개발연구소 연구원
- 서울대학교 행정대학원 정책학 석사졸업 및 행정학 박사과정 수료

주요 연구실적

개발효과성의 정책적 타당성에 관한 연구 (2013)
개발효과성 관점에서 개발협력사업 평가체계의 분석 (2015)

Katoka Ben

주요 경력

- 서울대학교 행정대학원 GMPA 과정 석사 졸업 및 박사과정 재학 중
- (전) DR콩고 Ministry of Planning and Reconstruction 근무

이 병 주

주요 경력

- 서울대학교 아시아개발연구소 연구원
- 한국공기업학회 간사
- 서울대학교 행정대학원 행정학 석사졸업

주요 연구실적

미래 한국의 글로벌 개발협력 모델과 대학의 역할 (2014)

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

연구요약	1
Executive Summary	5
I. 서론	9
1. 연구배경과 목적	9
2. 연구 범위 및 연구방법	11
가. 취약국가에 대한 이론적 분석과 정책과제	11
나. 취약국가 개발협력의 정책구상 변화와 뉴딜정책 분석	12
다. 뉴딜 정책의 파트너 국가 및 시범국가에 대한 사례연구	13
라. 한국 정부 및 KOICA 뉴딜 이행을 위한 정책적 시사점 도출	14
II. 본론	15
1. 분쟁 및 취약국 이슈와 뉴딜	15
가. 취약성 개념	15
나. 뉴딜 이전 국제사회의 취약국 개입 방식	20
2. 분쟁 및 취약국 지원을 위한 뉴딜의 주요 원칙과 내용	24
가. 뉴딜의 등장배경: 기존 취약국 지원정책과의 차이점 분석	24
나. 취약성의 정의와 PSGs의 내용	26
다. 뉴딜 지원 방식과 원칙: FOCUS와 TRUST	28
라. 뉴딜 가능성과 한계	32
3. 뉴딜 이행 상황	36
가. 지표 개발	36
1) 국별지표	36
2) 공통지표	37
나. 모니터링	37
1) 시에라리온	37
2) 콩고민주공화국	38
3) 동티모르	38
4) 남수단	38
다. 구체적인 안내문 마련	39
1) 뉴딜 집행 안내문 (IDPS, 2015d)	40
2) 취약성 평가에 대한 안내문 (IDPS, 2015c)	40

3) 이행협약(compact)에 대한 안내문(IDPS, 2015b)	42
4) 뉴딜 모니터링 보고서 - 2단계 (IDPS, 2015e)	43
4. 사례 분석	45
가. 영국의 취약국 정책과 뉴딜	45
1) DFID의 취약국 지원과 뉴딜	45
2) 파트너 국가인 시에라리온과의 뉴딜 진행 상황	49
나. 시에라리온의 뉴딜 진행 상황	51
1) 취약성 평가	51
2) One Vision & One Plan	53
3) 이행협약: 상호책임성프레임워크(MAF)에 합의	54
4) PSGs를 모니터링에 활용	55
5) 정치적 대화의 지원	55
6) FOCUS 원칙에 따른 시에라리온의 원조 환경 분석	55
다. 호주의 취약국 정책과 뉴딜	58
1) 호주의 취약국 지원과 뉴딜	58
2) 파트너 국가인 동티모르와의 뉴딜 진행 상황	60
라. 동티모르의 뉴딜 진행 상황	64
1) 취약성 평가	64
2) One Vision & One Plan	66
3) 이행협약의 체결	68
4) PSGs를 모니터링에 활용	68
5) 정치적 대화의 지원	68
6) FOCUS 원칙에 따른 동티모르의 원조 환경 분석	69
5. KOICA의 취약국 지원체계 및 사업현황: 뉴딜 관점에서 분석	73
가. 한국의 협력국과 취약국 지원 현황	73
1) 한국의 협력국과 취약국 비교	73
2) 한국의 협력국과 취약국 지원현황	79
나. 취약국의 취약성과 KOICA의 지원 규모	81
1) 취약국의 취약성 정도	81
2) 취약국에 대한 KOICA의 지원 현황	84
III. 결론 및 정책적 시사점	94
참고문헌	99
[부록 1] g7+ 국가 내 뉴딜 담당자들과의 설문조사 결과	104
[부록 2] KOICA 및 EDCF 취약국 지원규모 (단위: 백만 불)	110

표 목차

[표 1] 취약성 기준별 취약국 순위	16
[표 2] 취약성의 요소(종속변수: 해당분야의 취약국=1, 아니면=0)	17
[표 3] OECD의 취약성 정의와 포함국가	20
[표 4] PSGs 공통지표 초안	26
[표 5] OECD가 제시한 취약성 지표와 PSG 지표의 비교	27
[표 6] 2015년 5월 현재 국가별 이행상황	31
[표 7] 뉴딜 이니셔티브와 관련한 지원에 대한 연간 평가지표와 발전상황	44
[표 8] DFID의 시에라리온에 대한 지원 규모(분야별, 지원 수단별)	48
[표 9] 취약성 평가 결과(시에라리온)	50
[표 10] 취약성문제를 해결하기 위한 전략 (시에라리온)	52
[표 11] 호주의 양자원조 (지역별)	53
[표 12] 동티모르 사업의 성과목표 및 지표 2015-2016에서 2018-2019	59
[표 13] 취약성 평가 결과(동티모르)	62
[표 14] 동티모르의 전략적 발전계획(Strategic Development Plan) 2011-2030	65
[표 15] 수원국의 시스템을 활용한 ODA 비중 (2012년 조사)	66
[표 16] KOICA의 협력국과 취약국의 비교	73
[표 17] 취약국의 FSI 위험단계	74
[표 18] Harmonised List of Fragile Situation에 포함된 국가(FY15)	83
[표 19] KOICA 최대 지원 취약국 지원 비중(%) 변화	84

그림 목차

[그림 1] 영국의 시에라리온에 대한 지원 금액 (추이)	49
[그림 2] 공동기금지원 규모 (단위: 백만불)	56
[그림 3] 취약국에 대한 예산지원규모 (단위: 백만불)	59
[그림 4] 연도별 호주의 동티모르에 대한 ODA 및 안보 관련 지출 추이	60
[그림 5] 호주의 동티모르 원조지원(수단) (단위: 백만불)	63
[그림 6] 동티모르에 지원되는 공동기금 규모 (단위: 백만불)	71

[그림 7] 계획된 지출과 실제 지출 간의 차이 (2011~2014년, 단위: 백만불) - - - - -	72
[그림 8] KOICA 및 EDCF의 취약국 대상 원조총액 (2007~2013년, 단위: 백만불)	80
[그림 9] g7+의 Fragile States Index 변화 (2005~2015) - - - - -	82
[그림 10] KOICA 취약국 지원액 및 비중 추이 - - - - -	84
[그림 11] KOICA의 취약국 지원총액 대비 국가별 지원액 비율의 변화 - - - - -	86
[그림 12] 아프리카 지역 내 취약국에 대한 KOICA 지원 추이 (단위: 백만원) - - - - -	87
[그림 13] 취약국에 대한 KOICA 지원의 분야별 비중 (2011~2013) - - - - -	88
[그림 14] g7+ 국가에 대한 지원의 분야별 비중 (2011~2013) - - - - -	89
[그림 15] 취약국 국가별 KOICA 지원 분야 비중 (2011~2013) - - - - -	90
[그림 16] 취약국에 대한 KOICA 지원 유형별 비중 (2011~2013) - - - - -	91
[그림 17] g7+ 지원 유형별 비중 (2011~2013) - - - - -	92
[그림 18] 취약국 국가별 KOICA 지원 유형 비중 (2011~2013) - - - - -	93

Box 목차

[Box 1] 취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(FSPs) - - - - -	21
[Box 2] 7개의 평화구축 및 국가건설 목표들 - - - - -	23
[Box 3] 5개의 평화구축 및 국가건설 목표들(PSGs) - - - - -	23
[Box 4] 뉴딜에서의 취약국 개입 방식 (FOCUS) - - - - -	29
[Box 5] 뉴딜에서의 취약국 개입 원칙 (TRUST) - - - - -	30
[Box 6] 취약국 지원 수단 사례 분석: EU의 SBC(State Building Contracts) - - - - -	30
[Box 7] 투명성 원칙 관련 사례 분석: 미얀마의 원조관리시스템 사례 - - - - -	32
[Box 8] 뉴딜의 가능성과 한계: 에볼라 회복과정에서의 사례 - - - - -	33
[Box 9] 도쿄상호협력무성프레임워크(TMAF)의 내용 - - - - -	46
[Box 10] 취약국 지원 수단 사례 분석: 아프가니스탄과 소말리아의 공동기금 (pooled funding) 메커니즘 - - - - -	57
[Box 11] 뉴딜 프레임워크를 통한 공공재무관리(Public Finance Management, PFM) 시스템 개혁과 호주정부의 예산지원 - - - - -	63

연구요약

1. 연구의 목적 및 연구범위

본 연구는 2011년 취약국가에 대한 협력을 위한 새로운 대안(New Deal for Engagement in Fragile States 이하 뉴딜)에 따라 최근 국제사회의 개발협력 정책을 분석하고, 향후 한국의 취약국가에 대한 지원정책의 기본방향과 정책수단을 모색하는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 OECD의 INCAF, IDPS 그리고 취약국으로 구성된 g7+ 국가의 뉴딜 정책을 분석하고, 사례연구로서 영국과 시에라리온, 호주와 동 티모르의 협력사업을 중심으로 문헌조사 및 면접조사를 수행하였다. 이밖에도 중요한 정책사례를 검토하여 분석하였다.

2. 취약성, 취약국가의 개념 및 개입방식

취약성은 공적결정과정, 안보, 공공서비스 제공의 책무성, 투명성, 예측가능성을 해치는 제도적 불안정성으로 정의할 수 있다. 취약국은 정치적으로 정권의 권위와 정당성이 부족하며, 국가 행정적으로 기본적인 공공서비스를 제공할 능력과 의지가 미흡하고, 내부적인 폭력과 외부적인 위기상황에 의해 안전이 보장되지 않은 국가로 정의할 수 있다.

취약성의 원인은 식민경험, 내부적 분쟁 및 갈등, 천연자원의 규모, 불평등, 빈곤, 내륙 및 도서지역, 재난 등에 기초하며 사회·경제적으로 다면적(multidimensional) 성격을 갖는다.

국제사회는 정치적 민감성으로 인해 공식적으로 취약국가를 구분하지는 않는다. 취약국은 매우 어려운 환경으로, 원조효과성이 낮고 원조피로 현상이 높다. 대부분 취약국가는 MDGs 달성에 실패하였다.

이러한 문제에 대응하여 OECD, IDPS는 평화와 국가형성 (Peace and State Building Goals)을 설정하였으며, 2011년 20여개 취약국가들은 g7+를 형성하고, 뉴딜을 통해 취약성에 대해 적극적으로 대응하기로 하였다.

뉴딜은 5개의 평화 및 국가개발목표(PSGs: 정당한 정치, 안보, 정의, 경제적 토대, 조세 및 공공서비스)를 달성하기 위해 취약국가와 개발협력에서 개입방식과 원칙을 수립하였다. FOCUS와 TRUST는 공여국가 취약국이 취약성 평가에 따라 상호 책임성을 갖고 수행하는 각각의 5개의 원칙을 내포하고 있다.

뉴딜에서의 취약국 개입 방식 (FOCUS)

- 1) 취약성 평가 (Fragility assessment)
- 2) 하나의 비전 및 하나의 계획 (One vision, One plan)
- 3) 이행협약 (Compact)
- 4) 모니터링에 PSGs를 활용 (Use PSGs to Monitor)
- 5) 정치적 대화 및 리더십 지원 (Support political debate and leadership)

출처: IDPS (2011a)

뉴딜에서의 취약국 개입 원칙 (TRUST)

- 1) 투명성 (Transparency)
- 2) 위험 공유 (Risk Sharing)
- 3) 취약국의 시스템 사용 및 강화 (Use and Strengthen Country Systems)
- 4) 역량 강화 (Strengthen Capacities)
- 5) 시의 적절하고 예측 가능한 원조 (Timely and Predictable Aid)

출처: IDPS (2011b)

3. 뉴딜 이행 사항 분석

뉴딜의 효과적인 이행을 위해 아프가니스탄, 중앙아시아공화국, 라이베리아, 콩고민주공화국, 시에라리온, 남수단, 동티모르 등 7개 국가가 시범국가로 선정되었다.

현재 시범이행 경험을 바탕으로 PSGs에 대한 공통지표(shared/common indicators)와 국별지표(country-level indicators)가 개발되고 있다. 2015년 5월, 코트디부아르 아비장에서 개발재원(Financing For Development)을 위한 대안의 시급성이 강조되었다.

현재까지 g7+ 국가에서 뉴딜은 취약성 평가와 상호책임성 협약 등이 진행되었다. 실제 협력사업에서 취약국의 재정관리, 행정인력 운용, 서비스 체제구축 등 주로 행정체제 및 거버넌스 체제 구축이 주요한 사업내용을 구성한다.

1) 영국과 시에라리온

영국은 전통적으로 취약국 협력을 정책적으로 중시하여 왔다. 국가안보위원회(National Security Council)를 통해 정책조정을 하고 있다. 또한 취약국 지원에 있어서 공여국간 협력

2 분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜 이행 현황을 중심으로

사업에 깊게 개입하고 있다. 영국 정부는 뉴딜 의 중요성을 인정하지만, 미래에 전망에 대해 조심스런 입장을 취하고 있다,

Somaliland Development Fund 등 공동기금을 통해 아프가니스탄, 소말리아, 남수단의 사업에 참여하고 있다. 콩고민주공화국에 대한 공동위험분석, 등 다양한 사업에 참여하고 있다.

영국은 내전 이후 2000년부터 시에라리온의 안보문제에 개입하고 있으며 2002년부터 분쟁 상황이 안정되자 공공서비스와 제도 구축에 노력하고 있다. 2014년 영국과 시에라리온은 상호책임성 협약을 조인하고 사업을 진행하고 있으며, 경제개발, 공공서비스, 거버넌스 분야에서 지원을 하고 있다. 뉴딜에 따른 영국과 시에라리온의 노력은 에볼라 발병으로 상당한 장애를 겪었으며, 전반적으로 시에라리온이 취약성 극복을 위한 이행기에 있는 것으로 평가된다.

뉴딜 측면에서 원조 투명성을 위해 정보를 공개하고 있으나, 전자정보 시스템이 원활히 작동되지 않는 문제가 있으며, 위험의 공유차원에서 공여국들은 공동기금을 조성하여 운영하고 있는데, 시에라리온에 대한 지원규모는 상대적으로 크지 않다.

2) 호주와 동티모르

호주는 주로 주변 오세아니아 지역에 취약국에 정책을 집중하고 있다. 호주는 새로운 공여국들과 함께 원조를 하는 삼자협력(trilateral cooperation)을 원조정책의 기본방향으로 설정하고 있다.

2002년 동티모르가 공식적으로 독립한 이후, 호주는 동티모르의 주요한 개발파트너였다. 그동안의 원조는 주로 인간개발, 농촌개발, 개발을 위한 거버넌스에 집중하였다. 호주는 첫째, 동티모르의 개발정책과 계획과 일치할 것, 둘째, 성공이 예상되는 분야에 집중할 것(규모가 큰 프로그램에 집중), 셋째, 원조 활동에 있어 조화와 협력의 수준을 강화할 것이라는 세 가지 원칙에 따라 사업을 진행했다.

뉴딜의 측면에서 동티모르 지원사업의 상황은 취약성 평가와 그에 따른 중기발전계획을 수립하였다. PSGs 달성을 위해 모니터링 플랫폼을 구축하여 운영하고 있으며, 위험 공유를 위해 호주를 중심으로 공동기금 등이 운영되고 있다. 동티모르는 취약성 극복에 있어서 국가재건기와 이행기 사이에 놓여 있다고 평가된다.

4. 한국의 취약국 지원 상황

2015년 현재 한국의 ODA 관련 지원 대상 국가는 총 61개국으로 아시아에서는 15개국, 아프리카에서는 20개국, 중남미에는 11개국, 구소련지역에서는 6개국, 중동에서는 6개국, 오세아니아에서는 3개국이 포함되어 있다.

코이카는 취약국이라고 할 수 있는 동티모르, 아프가니스탄, 코트디부아르, DR콩고, 아이티, 예멘, 솔로몬제도, 파푸아뉴기니 등에서 개발협력 사업을 수행하였다. 한국은 유·무상원조를 통합하였을 때 27.5% (2013년 기준) 정도를 취약국가에 지원해 왔다. 한국의 취약국 지원 정책은 무상원조에 집중되어 있었고 주로 인도적 지원의 성격을 가지고 있었다.

취약국에 대한 뉴딜정책이 부산에서 합의되고 2012년 한국이 고위급회의 회원이 됨에 따라 보다 적극적인 취약국 정책이 필요한 시점이다. 본 연구의 분석에 따르면 향후 취약국 정책을 위해 다음과 같은 대안이 고려될 수 있다.

첫째, 뉴딜 프레임워크에 따라 전형적인 취약국가 협력정책을 추진한다.

둘째, 국제사회에서 이미 시행되고 있는 취약국 사업에 동참하여, 한국의 전략적 우위사업을 추진한다.

셋째, 다수의 공여국가가 참여하는 취약국가 협력기금에 참여한다.

넷째, 뉴딜을 추진하고 있는 다자간 기구를 활용하여 취약국가에 대한 정책적 논의 및 의사결정에 적극 참여한다.

이와 같은 가운데 한국의 개발협력의 현실과 국제사회의 상황을 감안하여 제 1 대안 보다는 제 2, 3, 4 대안을 적절히 혼합하는 정책 대안들을 설정하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

한편 지원분야 측면에서 살펴보면 개발협력 분야에서의 한국의 상대적 강점이 행정체제 구축, 전자정부, 사법체제 구축 등 거버넌스 분야에 있다고 볼 때, 취약국가의 평화구축 및 국가건설에 대한 협력은 한국이 효과적으로 수행할 수 있는 잠재력이 높은 정책분야로 평가된다.

Executive Summary

1. The Purpose and Scope of the Study

This study analyses the policy rationale and implementation of policy programs under the New Deal for Engagement in Fragile State which was agreed in Busan at the High Level Forum 2011. It aims to elicit policy implications and possible policy alternatives for Korea for the future international development cooperation for the fragile state.

This study in particular analyses policy positions of the OECD INCAF, IDPS and g7+ toward the New Deal and examines the cases of implementation in the two pairs of partner countries of donors and the fragile states, namely the UK-Sierra Leon and Australia-Timor-Leste.

2. The Concepts of Fragility, the Fragile State and Engagement Principles

Fragility can be defined by the institutional vulnerability which threatens the stability, transparency and predictability of public policy process, national security and public service. The fragile state are those states which lacks political legitimacy, are not able or willing to guarantee national security, or unable to deliver public services to citizens. There is a whole of the causes that lead to fragility from the internal conflicts, civil war through the experience of colonialization to the extreme poverty. The state fragility brings about multi-dimensional social and economic impacts of negative nature.

The fragile states set out difficult conditions for international development cooperation and most of them failed to achieve the MDGs. To respond such failure, the OECD/INCAF, the IDPS as well as the g7+ which are composed of the fragile

states agreed the New Deal in 2011 Busan High Level Forum.

The New Deal is a new policy framework to achieve the Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSGs) in the fragile state with principles of modes of engagement which are called FOCUS and TRUST. FOCUS signifies five modes of engagement: Fragility assessment, One vision and plan, Compact and Use PSGs and Support political debate while TRUST means principles of engagements: Transparency, Risk sharing, Use and strengthening the country system, Strengthening capacity and Timely and predictable aid.

3. The Analysis of the implementation of the New Deal

The pilot programs have been implemented in the seven fragile states including Afghanistan, Central African Republic, Liberia, Democratic Republic of Congo, Sierra Leon, South Sudan and Timor-Leste. In these countries, the fragility assessments, mutual accountability frameworks have been carried out but the progress of each projects varied greatly. In 2015, the Abidjan conference of the working groups emphasized the importance of the institutionalizing the financing for development.

1) The UK and Sierra Leon partnership for New Deal

The UK has placed a strong emphasis on the international cooperation in fragile conditions. The National Security Council coordinates international development policies for the various ministries responsible for different policy areas such as military, foreign affairs and international development. The UK have been involved many international efforts to support the fragile state but remains cautious about the future of the New Deal policy.

Sierra Leon and the UK have made a good progress to implement the New Deal programs while the progress of individual projects varied. Since the internal

conflicts of Sierra Leon have been stabilized, the UK and Sierra Leon have put more resources and efforts to the areas of economic development and building public administrative system. The Ebola crisis threatened the progress, but the New Deal has been back on the track while it is fair to say that the progress in terms of transparency and effectiveness is not highly satisfactory.

2) Australia and Timor-Leste

Australia has spent a great proportion of the ODA for the fragile state in the Pacific regions including Timor-Leste. Australia has placed a great emphasis on tri-lateral cooperation including Australia, new emerging donors and the developing country.

In Timor-Leste, Australia has focused on the strategic areas of human development, rural development and governance. The ODA in Timor-Leste was guided by the principles of, first, alignment of the Timor-Leste's long-term development plan, secondly, concentration on the strategic areas with high likelihood of success, and thirdly, harmony among different cooperation programs.

In terms of New Deal progress, Timor-Leste and Australia has completed the fragility assessment and established the Strategic Development Plan (2011-2030). In order to monitor the PSGs, Timor-Leste set up the monitoring platform and has been operating although it requires further improvement. Overall, Timor-Leste progress in the New Deal is in between statebuilding and transition stage.

4. Policy implications for Korea and Possible Policy Alternatives

As of 2015, Korea has implemented ODA programs and projects in 61 developing countries. With respect to the fragile situation, the KOICA has ODA projects and programs in Timor-Leste, Afghanistan, Cote d'Ivoire, DR Congo, Haiti, Yemen, Solomon Island and Papua New Guinea. Including grant and loan, 27.5% of the

Korea's ODA is devoted to the fragile situations.

Considering that the New Deal framework was agreed in Busan 2011, and that Korea became a Member Country of the High Level Meeting in 2012, it is time for Korea to deliberate policy alternatives for the fragile countries in relation to the New Deal.

Firstly, Korea can undertake a full-fledged New Deal policy with one of g7+ countries.

Secondly, Korea may participate in the existing the partnership between the donor and fragile country and play a strategic role in the area where Korea has a strength such as e-governance.

Thirdly, Korea may participate in the international pooled fund for the fragile state projects.

Fourthly, Korea may actively participate in the international discussions on the development policy for fragile states through multi-lateral institutions.

Among these alternatives, the first option would be the most hard to choose while the mixes of the second, third, and fourth options would be realistic policy options. Once Korea decides to implement policy projects and programs for the fragile states, it is necessary to choose policy instruments and areas of cooperation where Korea has a strategic and relative strength such as e-governance, public administration and legal registration systems.

I. 서론

1. 연구배경과 목적

2000년에 열린 UN의 새천년 정상회의(UN Millennium Summit)를 계기로 합의된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)는 개발도상국의 빈곤문제를 범지구적인 차원에서 해결하려는 노력을 통해 개발도상국의 빈곤 감소에 상당한 영향을 미쳤다는 평가를 받고 있다. 이와 함께 초등교육의 확대, 의료접근 및 건강의 개선 등 사회적 측면에서 커다란 진보를 이룬 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 빈곤 및 질병 등으로 가장 많은 고통을 받는 최빈국의 상황은 크게 나아지지 못하고 있다.

한편 UN을 비롯한 국제기구들은 빈곤 감소를 비롯한 사회발전을 도모하기 위해 굿 거버넌스(Good Governance)를 필요조건으로 인식하고, 정부 및 공공부분의 투명성, 책임성의 확대, 법치주의의 확보, 시민의 정치적 참여를 통한 거버넌스 개선 등을 통해 경제, 사회발전을 이루고자 하였다(UN Millennium Project). 굿 거버넌스는 MDGs의 빈곤감소 목표를 달성하는 중요한 단초가 되었음에도 불구하고 굿 거버넌스 개념이나 MDG의 설정된 목표 안에 취약국의 상황이나 국가재건 등에 대한 고려가 없었다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다.

거버넌스의 개선 노력을 통하여 많은 발전이 있었으나, 최빈국으로 분류되는 국가에서는 거버넌스 개선을 통해 이러한 사회적 변화가 나타난다는 증거를 찾기는 어려웠다. 특히 최빈국 가운데 약 45개 개발도상국은 특히 사회적, 경제적 발전이 지체된 것으로 확인되었다. 예를 들어 다른 개발도상국이 2007년 4.6%의 경제성장을 보인 반면, 이들 국가들은 약 2.6%의 성장에 그치고 있다(Nussbaum et al., 2012). 이들 국가의 중요한 공통적 특징은 정치적, 사회적 혼란과 불안이며 국제사회는 이들 국가를 취약국가로 분류하고 있다(Fragile States 혹은 Fragile and Conflict-affected States, FCAS). 취약국가는 시민의 기본적 권리와 안전을 확보하고 빈곤감소 등 사회적 재화를 제공할 정치적 의지가 없거나 능력이 없는 국가로 정의된다(OECD, 2007).

취약국가에 대한 국제개발협력의 함에 있어서는 이에 맞는 적절한 접근법이 필요하다는 인식이 제기되고 있다. 2007년 OECD 취약국가 지원에 있어서 국제사회가 지켜야 할 모범적인 개입의 10개 원칙을 구축한 바 있다(OECD, 2007). 이 원칙은 취약국가의 맥락에 따라 개

발협력을 위한 개입정책을 취해야 함을 상기시키고, 원조가 오히려 해당 국가의 피해를 야기하지 않아야 하며 어린이, 소수자 등 취약계층을 보호할 것을 강조하고 있다.

이러한 노력에도 불구하고 취약국가의 가시적인 사회, 경제적 발전이 미약함에 따라 국제사회는 여러 가지 정책적 모색을 하고 있다. 그 가운데 그동안 취약국가로 분류되는 것은 금기라는 것을 깨고 7개 개발도상국이 스스로 취약성을 인정하고, 이에 따른 국제개발협력 정책을 공여국과 함께 논의하자는 움직임이 제기되었다. 이러한 논의 2010년 동티모르의 딜리에서 개최된 장관급 회담 이후 7개의 취약국가(g7)가 선도적인 역할을 했으며, 이후 19개의 국가가 이 모임에 가담하였다(g7+).

이후 2011년 부산에서 개최된 국제개발원조 정책에 관한 고위급 회담에서 취약국가들과 함께 OECD의 ‘분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크(International Network on Conflict and Fragility, 이하 INCAF)’, UNDP 등이 중심이 된 ‘평화구축과 국가건설을 위한 국제대화체(International Dialogue on Peace-building and State-building, 이하 IDPS)’를 구축하면서 취약국가에 대한 협력을 위한 새로운 대안(New Deal for Engagement in Fragile States, 이하 뉴딜)을 제시하게 되었다.

뉴딜은 취약국가의 입장에서 공여국이 취약국가에 대한 협력에 있어서 좀 더 취약국가의 상황에 맞는 정책을 취하도록 하는 다양한 개선사항과 공여국가의 관점에서 취약국가가 노력해야 하는 발전노력 등을 담고 있다. 또한 취약국가와 전통적인 공여국가 뿐만 아니라 중국, 브라질 등 신흥 공여국가들의 역할도 강조하고 있다.

한편 g7+를 중심으로 뉴딜정책이 시범적으로 실시되는 기간이 2015년 12월 만료될 예정이며, 2015년 9월 UN 총회에서 확정된 Post-2015 개발목표로서 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)에 따라 취약국가에 대한 개발협력의 중요성은 계속 증가할 것으로 판단된다. 특히 SDG16에서 정의와 평화 그리고 강건한 제도의 구축을 개발목표로 설정함에 따라 취약국가의 국가체제 구축 및 공고화는 개발협력의 중요한 과제가 될 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 한국의 취약국가에 대한 지원정책의 기본방향이 설정되고 이에 따른 정책수단을 선정하고 집행하는 것이 중요한 과제로 제기되고 있다. 특히 뉴딜이 2011년 부산에서 산출되었고, 2012년 10월 유엔 총회에서 한국이 고위급회의의 회원으로 참여하게 됨으로써 한국의 적극적 역할이 요구되는 상황이다. 이에 따라 본 연구는 국제사회의 취약국가에 대한 이론적 논의와 정책집행 상황을 분석하여 한국이 취할 수 있는 가장 적절한 정책방향과 대

안이 무엇인지를 탐구해 보고자 한다.

구체적으로 본 연구는 첫째, 취약국가에 대한 이론적 측면에서 분석을 통해 취약국가의 개념, 사회, 경제발전에 있어서 대두되는 정책적 과제와 이를 집행하기 위한 정책논리에 대해 연구하고자 한다. 둘째, 2011년 뉴딜 채택 이후 국제사회에서 진행되어온 취약국가 발전을 위한 다양한 정책적 논의와 구상 및 정책수단을 분석할 것이다. 특히 취약국가 국제협력을 위한 개입 방식과 논리(FOCUS와 TRUST 등)에 대해 분석할 예정이다. 셋째, 개별 취약국가에 대해 특정 공여국가가 선도적 파트너를 맺고 있는 형식에 맞추어 선도적 공여국가인 영국과 호주의 정책사례를 분석하고, 또한 취약국 개발을 위한 뉴딜의 시범실시 대상국가인 시에라리온과 동티모르의 정책집행 사례를 연구하고자 한다. 이밖에도 g7+ 국가에서 뉴딜 시범사업의 사례를 분석하여 이를 통해 뉴딜 파트너 국가와 시범국가 간 뉴딜 이행 현황의 상호작용을 살펴보고자 한다. 이러한 연구 분석을 통하여 향후 한국 정부 및 한국국제협력단(KOICA)의 뉴딜정책 수행을 위한 기본적 정책방향, 현실적인 정책수단과 집행방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구 범위 및 연구방법

가. 취약국가에 대한 이론적 분석과 정책과제

2001년 9·11 테러 사태 이후 국제개발협력 사회는 정치적 혼란과 분쟁이 개발도상국 사회발전에 커다란 장애요소로 작용할 뿐만 아니라 국제사회의 안보와 질서 유지에도 커다란 도전이 된다고 인식하게 되었다. 이후 취약국가에 대한 이론적 논의와 취약국가에 대한 개발협력의 원칙 등이 제시되어 왔다. 또한 2015년 11월 13일 발생한 파리 테러 사건도 기본적으로 내전으로 인해 시리아의 취약성이 높아진 것을 기회로 소위 ‘이슬람 국가(Islamic State)’의 세력이 자행한 것이라 보면, 취약국가에서 평화구축 및 질서 확보를 위한 국가행정체제 확립은 매우 시급한 과제가 다시 한 번 확인되었다고 할 수 있다.

그러나 여전히 취약국가, 실패한 국가, 분쟁과 갈등으로 영향을 받는 국가 등 취약국가에 대한 이론적 논의는 명확히 정리되고 있지 못하고 있다. 이로 인해 제도적, 정책적으로 필요함에도 불구하고 취약국가에 대한 접근방식과 국제개발협력의 원칙과 대안 등에 대해 혼선이 야기되고 있다. 본 연구는 이론적 관점에서 취약국가에 대한 논의를 재검토하여 보다 개념을

정의하고 분류하여 취약국가를 식별하고자 한다. 이와 같은 이론적 개념적 논의에 따라 현재 뉴딜이 시행되고 있는 국가들의 접근방식과 정책수단을 분석하고 이를 기초로 한국에 적합한 취약국가 개발협력 정책 대안을 모색하고자 한다.

나. 취약국가 개발협력의 정책구상 변화와 뉴딜정책 분석

2007년 OECD-DAC이 ‘취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States, FSPs)’을 제시하면서(OECD, 2007), 취약국가에 대한 국제개발 분야에서 다양한 논의가 본격화 되었다. 이후 2009년 OECD-DAC은 ‘분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크(INCAF)’를 설립하였다. 현재 INCAF가 ‘평화구축 및 국가건설을 위한 국제대화체(IDPS)’를 주도하고 있는 상황에서 취약국가 개발협력의 정책구상이 다양화 구체화 되고 있다. IDPS는 2010년 4월 회의에서 ‘딜리선언(Dili Declaration on Peacebuilding and Statebuilding)’을 통하여 7개의 평화구축과 국가건설 목표들과 8개의 지원 조치들, 그리고 4개의 국제 행동 계획을 발표하였다(IDPS, 2010a). 이듬해 2011년 6월 회의에서는 ‘몬로비아로드맵(Monrovia Roadmap)’을 채택하였다.

이러한 국제사회의 논의 흐름 속에서 ‘몬로비아로드맵’을 바탕으로 2011년 부산에서 합의된 뉴딜은 가장 선진적이고 적극적인 내용을 담고 있다. 2015년 12월까지 뉴딜 정책을 g7+ 국가 및 주요 공여국가 간의 시범사업을 실시하고, 그 결과를 검토하여 그에 따라 새로운 정책수립을 계획하고 있는 바, 지금까지 실시된 뉴딜 사업의 내용과 결과에 대해 분석을 통해 시사점을 도출해야 하는 중요한 시점에 도달하였다. 본 연구는 이러한 맥락에서 국제사회의 다양한 정책적 주체들이 제시하는 취약국가의 정책을 뉴딜을 중심으로 살펴보고, 그 흐름의 특성을 파악하고자 한다.

SDG 설정을 위한 논의의 초기부터 새롭게 설정되는 Post-2015 시대의 새로운 개발 목표와 프레임워크에 개발도상국의 평화와 국가재건에 대한 중요성이 명시적으로 포함되어야 한다는 인식이 높아져 있었다. 일례로 UN의 Post-2015 개발의제 특별작업반(UN System Task Team on Post-2015 Development Agenda, UN TT)은 2012년 7월에 발표한 “우리가 원하는 모두를 위한 미래의 실현 (Realizing the Future We Want for All)” 보고서에서 새로운 개발의제의 바탕이 되는 통합프레임워크로서 포괄적 경제성장, 사회개발, 지속가능한 환경과 더불어 평화와 안보를 포함시켰고(UN TT 2012), 2013년 7월 발표된 UN 사무총장

보고서에서도 새로운 개발의제에 대한 비전 중 하나로써 ‘법치와 견고한 제도에 기반을 둔 평화와 효과적 거버넌스 구축’을 강조하고 있다(UN, 2013).

결과적으로 지난 2015년 9월 UN 총회에서 채택된 SDGs 에는 ‘지속가능 발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진, 모든 사람들의 사법 접근성 확보, 모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있으며 포용적인 제도 구축’이 17가지 목표 중 하나인 16번째 목표로 설정되었다. 이에 해당하는 목표는 다음과 같은 세부 목표를 포함하고 있다(UN, 2015).

- 16.1) 모든 곳에서 폭력의 모든 형태와 관련 사망률을 현저히 감소시킴
- 16.2) 아동에 대한 학대, 착취, 인신 매매 및 모든 형태의 폭력과 고문을 종식시킴
- 16.3) 국가 및 국제 수준에서 법의 지배를 촉진하고, 정의에 대한 모든 사람의 동등한 접근을 보장함
- 16.4) 2030년까지 불법 금융 및 무기 흐름을 현저히 감소시키고, 도난 자산의 복구 및 반환을 강화하며, 조직범죄의 모든 형태에 대항함
- 16.5) 모든 형태의 부패와 뇌물을 실질적으로 감소시킴
- 16.6) 모든 수준에서, 효과적이고, 책무성 있으며, 투명한 제도를 개발함
- 16.7) 모든 수준에서 호응적, 포용적, 참여적, 대표적 의사 결정을 보장함
- 16.8) 글로벌 거버넌스의 제도에 대한 개발도상국의 참여를 확대 및 강화시킴
- 16.9) 2030년까지 출생 신고를 포함하여 모든 사람에게 법적 정체성 제공
- 16.10) 국가의 법률과 국제 협약에 따라, 정보에 대한 대중의 접근을 보장하고, 근본적 자유를 보호함

이에 따라 향후 취약국의 평화구축 및 국가건설에 대한 국제적 지원이 강화될 것으로 전망된다. 따라서 한국정부도 관련한 내용이 어떠한 방향으로 발전할 것인 지속적으로 관심을 가져야 할 것이다.

다. 뉴딜 정책의 파트너 국가 및 시범국가에 대한 사례연구

현재 취약국 개발을 위한 뉴딜을 본격적으로 시행하기에 앞서 소수의 취약국을 대상으로 뉴딜 시범사업이 실시되고 있다. 아프가니스탄, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국 등 아프리카 국가들과 동티모르, 솔로몬 제도, 예멘 등의 국가에서 뉴딜 시범사업이 실시되었다.

이러한 시범국가를 대상으로 뉴딜 모니터링 보고서가 제출된 바 있다. 뉴딜 시범국가의 짝으로 각각의 협력 파트너 국가(혹은 국제기구)가 선정되어 활동하고 있으며 이들 국가들이 해당 분야의 정책집행에서 선도적 역할을 하고 있다.

본 연구에서는 최근까지 발표된 뉴딜 시범국가 사업에 대한 모니터링 보고서를 분석하여 지금까지 진행된 전반적으로 평화구축 및 국가건설 목표들(Peacebuilding and Statebuilding Goals, 이하 PSGs)의 지표개발과 FOCUS 및 TRUST 논의 현황을 분석하고자 한다. 뉴딜 파트너국가별로 뉴딜 이행전략 및 계획을 비교 분석하고 뉴딜 이행 전략이 아니더라도 취약국의 특수성을 고려한 차별화된 사업의 수행방식이 존재할 시에 이를 정리하고 분석하고자 한다.

구체적으로는 뉴딜 프레임워크가 개별 취약국가에 대해 특정 공여국가가 선도적 파트너를 맺고 있는 형식을 갖고 있음에 따라, 선도적 공여국가인 영국과 호주의 정책사례를 분석하고, 또한 취약국 개발을 위한 뉴딜에 시범실시 대상국가인 시에라리온, 동티모르 등 g7+ 국가에서 정책집행 사례를 연구하고자 한다. 이를 통해 뉴딜 파트너 국가와 시범국가 간 뉴딜 이행 현황의 상호작용을 살펴보고자 한다.

라. 한국 정부 및 KOICA 뉴딜 이행을 위한 정책적 시사점 도출

지난 2011년 11월 제4차 세계원조 부산 고위급 회담에서 뉴딜이 채택되었을 뿐만 아니라 2012년 한국이 뉴딜을 위한 고위급 회의에 한국이 정식 참가국으로서 참여하게 됨에 따라 가까운 시일에 뉴딜의 파트너로서 KOICA가 정책을 시행해야 하는 상황이다. 이에 따라 뉴딜 시범국가의 정책분석을 통해 정책추진 계획을 수립하는 것이 매우 시급하다. 본 연구는 이러한 맥락에서 뉴딜 추진 절차 및 기타 프로세스를 검토하여 이에 대한 한국적 대안을 제시할 것이다. 특히 2012~2015년 시범국가 뉴딜 이행 현황을 바탕으로 향후 KOICA 뉴딜 이행 시 취약성 평가 및 이행협약 체결 과정에 필요한 시사점 도출하고자 한다.

이러한 연구 분석을 통하여 향후 한국 정부 및 KOICA가 뉴딜정책 수행을 위한 기본적 정책방향, 현실적인 정책수단과 집행방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 통해 궁극적으로 한국의 무상원조 정책을 보다 발전시키는 데 기여하고자 한다.

II. 본론

1. 분쟁 및 취약국 이슈와 뉴딜

가. 취약성 개념

뉴딜에 대한 논의에 앞서 취약성 개념과 취약국에 대한 정의에 대해 간단히 검토하는 것으로 본론을 시작하고자 한다. 관련 개념에 대한 선행연구를 통해 취약국에 대한 지원 사업 구상 시 어떤 접근방식을 채택해야 하는지에 대한 함의를 얻을 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 이유에서 본 절에서는 취약성 및 취약국에 대한 정의를 다룬 대표적 선행연구 몇 가지를 정리할 예정이다.

먼저 Bertolli and Ticci(2012)는 취약국 정의가 크게 두 가지 관점에서 정의되고 있다는 주장을 제시하였다. 하나는 결과중심(outcome-based)의 정의이고, 다른 하나는 정책결정 또는 집행 과정의 특성을 강조하는 관점이다. 첫 번째 시각은 새천년개발계획(Millennium Development Goals)과 원조효과성 중심의 원조체계에서 취약국의 낮은 성과를 강조하는 시각이다. 이러한 관점에 의거하여 몇몇 취약국은 원조 배분에서 경쟁력 없는 국가로 전락하였고 이에 따라 원조 고아(aid orphan)라는 신조어가 생겼을 정도이다(Dollar and Levin, 2006). 이러한 결과중심의 취약성 정의는 취약성(fragility)과 저개발(underdevelopment)을 구분하기 어렵게 만들고 있다.

Bertolli and Ticci(2012)는 취약성을 정의할 때 정치적 의지나 역량이 부족하게 된 원인에 초점을 맞춰야 하며 취약성이 비국가적 행위자의 역할이나 그들의 국가제도에 대한 인식과 기대를 설명할 수 있는 동적인 개념으로 이해되어야 한다고 주장하였다. 이러한 정의의 예로 Engberg-Pedersen et al.(2008)는 취약성을 “공적결정과정, 안보, 공공서비스 제공의 책무성, 투명성, 예측가능성을 해치는 제도적 불안정성”으로 정의하였다. 이러한 정의는 공적결정과정과 서비스제공의 주체를 중앙 정부로 한정되지 않았다는 특징이 있다(Batley and Mcloughlin, 2010)

한편 세계은행의 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA) 기준은 (공여국에서 중시하는) 벤치마크 정책과 제도가 열거되어 있어 사업환경규제, 무역정책, 국가부채 수준과 같은 기존의 취약성 개념과는 거리가 먼 지표들이 설정되었다는

비판을 받기도 하였다(Bertolli and Ticci, 2012). BRICS 국가들 또한 취약성 측정 기준에 대해 반감을 표명하였다(Allouche and Lind, 2014). 이러한 비판적인 시각은 취약성의 정의가 정치적으로도 대단히 민감한 문제를 만들 수 있는 가능성도 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

한편 권혁주 외(2011)은 분쟁 및 취약국가에 대한 선행연구와 국제기구의 사례 검토를 통해 분쟁 및 취약국을 “정치적으로 정권의 권위와 정당성이 부족하며, 국가 행정적으로 기본적인 공공서비스를 제공할 능력과 의지가 미흡하고, 내부적인 폭력과 외부적인 위기상황에 의해 안전이 보장되지 않은 국가”로 정의하였다. 이와 같은 정의에 따라 취약성을 구성하는 지표로 정치범주(권위, 정당성), 국가행정범주(능력, 의지), 안전범주(외부적 위기, 내부적 폭력)로 설정하고 각각의 범주별로 취약성의 순위가 다름을 보여주었다(다음 [표 1] 참조).

[표 1] 취약성 기준별 취약국 순위

	정치(P)	국가행정(G)	안전(S)
1	아프가니스탄	코모로	이라크
2	이라크	에티오피아	소말리아
3	수단	지부티	아프가니스탄
4	소말리아	콩고(DRC)	수단
5	콩고(DRC)	수단	파키스탄
6	아이티	시에라리온	차드
7	네팔	서안지구와 가자지구	콩고(DRC)
8	부룬디	라이베리아	나이지리아
9	에리트레아	소말리아	중앙아프리카공화국
10	서안지구와 가자지구	부룬디	짐바브웨
11	미얀마	아이티	미얀마
12	라이베리아	차드	부룬디
13	에티오피아	에리트레아	예멘
14	코트디부아르	파키스탄	에티오피아
15	나이지리아	토고	케냐
16	차드	예멘	코트디부아르

17	앙골라	기니비사우	아이티
18	파키스탄	기니	캄보디아
19	토고	아프가니스탄	말리
20	기니비사우	나이지리아	우간다
21	중앙아프리카공화국	네팔	라이베리아
22	우간다	코트디부아르	방글라데시
23	짐바브웨	우간다	앙골라
24	예멘	중앙아프리카공화국	네팔
25	시에라리온	적도 기니	세네갈
26	케냐	케냐	마다가스카르
27	기니	짐바브웨	르완다
28	적도 기니	앙골라	적도 기니
29	지부티	이라크	감비아
30	코모로	미얀마	시에라리온

출처: 권혁주 외 (2011)

유사한 연구로 Feeny, Posso and Ragan-Beasley(2015)는 식민경험, 내부적 분쟁 및 갈등, 천연자원의 규모, 불평등, 빈곤, 소규모 섬국가(Small Island Development States, SIDS) 여부, 재난 등이 취약성에 영향을 미치는지를 CPIA1)의 취약성 평가분야(거시경제관리, 사회기반정책, 사회적 포용정책, 공공관리 분야)를 기준으로 분석하였다. 본 연구는 분석을 통해 취약성의 네 가지 범주에 영향을 미치는 요인이 다름을 보여주고 있고, 따라서 취약성이라는 개념은 다면적(multidimensional)일 수밖에 없다는 결론을 제시하고 있다(다음 [표 2] 참조).

[표 2] 취약성의 요소(종속변수: 해당분야의 취약국=1, 아니면=0)

로짓모델	거시경제관리	사회적 포용정책	사회기반정책	공공관리
교육수준	-0.0056***	-0.013***	-0.000066	-0.013***
전기 민주주의 수준	0.065***	0.093***	0.10**	0.16***

전기 1인당 GDP	0.000013	-0.000060*	-0.00018***	-0.00045***
전기 GOD 성장률	-0.021***	-0.014*	0.0023	-0.021*
천연자원 보유량	0.0010	0.0017	0.0058***	0.028***
인종적 분화정도	0.14	0.30**	0.49***	0.21
갈등수준	0.48***	0.096	0.0036	0.15
영국 식민경험	0.30***	0.38**	-0.20***	0.27**
프랑스 식민경험	0.22***	0.41**	-0.13**	0.24**
포르투갈 식민경험	0.76***	0.68***	0.11	0.35***
소비에트공화국 식민경험	-0.053	-0.18***	0.44***	미안마
소규모 섬국가 여부	0.25*	0.62***	0.81***	0.67***
인구	0.10***0	-0.076*	-0.11***	-0.13**
재난 여부	-0.0060	0.013*	0.011	0.0088
연도별 고정효과	Yes	Yes	Yes	Yes
관측치수	418	418	418	418
Pseudo	0.37	0.43	0.44	0.53

출처: Feeny, Posso and Ragan-Beasley (2015)

(주1) 거시경제관리 분야는 재정정책, 거시경제정책 등 거시경제를 관리하는 정책을 포함하고, 사회기반정책은 무역, 금융, 기업규제 등 경제의 기반이 되는 정책, 사회적 포용정책은 남녀평등, 인적자원의 활용과 사회적 보호와 노동정책 등을 포함하고, 마지막으로 공공관리정책은 예산과 세입의 관리, 행정의 질, 투명성, 책무성과 관련한 정책을 포함함.

(주2) 위 논문은 분석대상 국가와 식민경험에 대한 데이터를 제공하지 않고 있음. 그러나 저자가 제공한 데이터에 의하면 다음과 같은 국가를 포함하고 있음.

- 프랑스 식민 경험 국가: 베냉, 부르키나파소, 캄보디아, 카메룬, 중앙아프리카, 차드, 코모로스, 콩고, 코트디부아르, 자부티, 가봉, 기니, 아이티, 라오스, 마다가스카르, 말리, 모리타니, 말리, 니제르, 세네갈, 토고, 바누아투, 베트남.
- 포르투갈 식민 경험 국가: 앙골라, 카보베르데, 기니비사우, 모잠비크, 동티모르.
- 영국 식민 경험 국가: 아프가니스탄, 방글라데시, 도미니카, 에리트레아, 감비아, 가나, 그레나다, 가이아나, 인도, 케냐, 키리바시, 레소토, 말라위, 몰디브, 나이지리아, 파키스탄, 시에라리온, 솔로몬 제도, 스리랑카, 세인트루시아, 세인트빈센트 그레나딘, 수단, 탄자니아, 통가, 우간다, 바누아투, 예멘, 짐바브웨.
- 소비에트공화국 식민 경험 국가: 아르메니아, 아베르바이잔, 조지아, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 우즈베키스탄.

1) CPIA(Country Policy and Institutional Assessments)는 World Bank의 취약성 평가 기준으로 4개의 범주와 16개 기준으로 구성되어 있다. ('한국국제협력단. (2010) 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안, pp. 25-26.'을 참조)

이렇게 취약성의 속성에 따라 취약국을 구분하는 연구는 취약성의 다양한 측면(경제구조, 제도, 사회정책, 공공관리, 경제관리 등) 중에서 어느 부분이 취약한지에 따라 각각 다른 처방이 필요하다는 함의를 제공해 주고 있다. 그러나 취약성 정도에 따라 취약국 리스트를 작성하는 방식은 구분 기준에 있어서 자의성이 발생할 수 있다는 비판이 있고, 실질적으로 취약국 정책 개발에 효과가 있는지에 대해서 의문을 제기하는 시각도 있다(OECD-DAC, 2015).

이에 대해서 Grimm(2014) 역시 비슷한 의견을 제시하고 있다. 그는 유럽연합 집행부의 취약국 문제에 대한 접근 방식에 대한 분석을 시도하였다. 그는 유럽연합 내에서 취약성에 대한 정의가 다르기 때문에 분쟁 및 취약국가에 대한 복잡한 제도적 접근체계를 가질 수밖에 없게 되었으며, 그 결과 정책정합성이 낮아져 여러 채널의 외교적 노력의 결과를 상쇄하는 결과를 낳았다고 지적하고 있다. 그렇기 때문에 국제적인 수준에서 뿐 아니라 지역적, 국가적으로 취약성에 대해 어떤 접근을 취하는지가 중요하며 취약요인에 따라 (물론 협상을 통해) 접근방법을 달리 하는 것이 취약성을 다루는 방식이 될 것이라는 것을 명심해야 한다고 지적하고 있다.

한편, 최근 OECD-DAC(2015)에서 출판한 ‘States of Fragility 2015 Post-2015’ 보고서 는 취약성의 5가지 측면과 각각에 대한 주요 지표를 다음과 같이 제시하였다.

- 폭력(Violence): 전쟁 중 사망자, 전쟁 및 시민폭동과 관련한 군인 및 민간인 상해, 정치적 불안정성
- 정의(Justice): 출생등록, 부패 통제, 법질서
- 제도(Institution): 정부효과성, 규제 의 질, 대표성과 책무성
- 경제적 토대(Economic Foundations): 비즈니스 환경, 교육연수, GDP 성장률
- 회복력(Resilience): 소득불평등, 보건역량, 내·외부 요인으로 인한 재난 위험

위와 같은 정의에 따라 취약성의 수준(취약한 범주의 수로 측정)별로 취약국을 군집화 한 것이 다음 [표 3]이다. 그러나 위와 같은 취약성의 범주화도 상호배제적이지 않은 측면이 있으며 근거 지표와 데이터의 출처를 제시하고 있지만 이용가능 한 데이터에 제약이 있다는 한계가 있다.

[표 3] OECD의 취약성 정의와 포함 국가

취약성 강도	취약성 범주	포함 국가
5가지 범주 모두 해당	폭력, 정의, 제도, 회복력, 경제	중앙아프리카공화국, 차드, 콩고민주공화국, 코트디부아르, 기니, 아이티, 수단, 스와질란드, 예멘
4가지 범주	폭력, 정의, 회복력, 경제	아프가니스탄, 부룬디, 네팔, 남수단
	정의, 제도, 회복력, 경제	적도기니, 에리트레아, 기니바소, 모리타니아, 토고, 짐바브웨
	폭력, 정의, 제도, 회복력	에티오피아, 나이지리아, 소말리아
3가지 범주	폭력, 정의, 경제	알제리, 시리아
	정의, 제도, 회복력	앙골라, 라이베리아
	폭력, 정의, 제도	방글라데시, 리비아, 미얀마, 파키스탄, 베네수엘라
	정의, 제도, 경제	카메룬, 라오스
	제도, 회복력, 경제	코모로, 콩고, 마다가스카르, 시에라리온
	정의, 회복력, 경제	감비아, 말라위, 모잠비크, 니제르, 동티모르
	폭력, 회복력, 경제	온두라스, 레소토, 말리, 웨스트 뱅크 및 가자 지구
	폭력, 정의, 회복력	케냐, 우간다
2가지 범주	회복력, 경제	베냉, 부르키나파소, 키리바시, 상투메프린시페, 수리남
	정의, 제도	캄보디아, 피지, 타지키스탄, 투르크메니스탄
	폭력, 회복력	콜롬비아, 과테말라, 파라과이, 르완다
	제도, 경제	지부티
	폭력, 정의	인도, 코소보, 파나마
	폭력, 제도	이란, 이라크
	정의, 회복력	파푸아뉴기니, 솔로몬제도, 잠비아

출처: OECD (2015a), "State of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions" p.44.

나. 뉴딜 이전 국제사회의 취약국 개입 방식

2000년 개발도상국의 빈곤문제를 범지구적 차원에서 해결해야 한다는 공유된 인식 하에 국제개발사회는 새천년개발목표(MDGs)에 합의하였다. MDGs의 달성상황을 모니터링하는 과정에서 주로 초등교육과 같은 일부 분야는 큰 진전을 보였지만(Nayyar, 2011), 분쟁 및 취

약국은 기초적인 수준에서 설정된 MDGs 기준에서조차 큰 진전을 보이지 못했다는 평가를 받았다(OECD, 2015a). 특히, 대부분의 취약국이 계속해서 다른 개도국보다 MDGs를 달성에 더 뒤쳐진다는 지금까지 분석에 기초하여 국가의 정치·경제·사회적 발전단계가 다른 개발도상국의 다양한 상황을 고려하지 못했다는 비판이 제기되었고, 취약국 이슈를 다른 개발도상국과 분리해서 다루어야 된다는 인식이 늘어나기 시작하였다²⁾.

이러한 배경에서 취약국의 발전을 위해 보다 효과적으로 개입하려는 노력의 일환으로 OECD-DAC은 2007년에 “취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(FSPs)”을 제시하였다([Box 1] 참조). 이것은 분쟁과 취약 상황을 고려한 개발 노력을 통해 해당 국가에 이미 존재하는 분쟁을 해소하고 향후 발생할 분쟁을 예방하며 궁극적으로는 평화와 안정을 달성하기 위한 10가지 원칙을 포함하고 있다. 그러나 이러한 원칙에 대해 취약국은 ‘범정부적 접근(whole-of-government)’의 원칙을 반영하고 있다는 긍정적인 측면이 있지만 취약국의 의견이 반영된 원칙이 아니라고 비판을 제시하였다.

[Box 1] 취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙
(Principles for Good International Engagement in Fragile States, FSPs)

- 1) 취약국이 처한 상황을 먼저 살필 것
- 2) 국제사회의 개입으로 피해가 발생하지 않도록 할 것
- 3) 국가건설을 중심 목적으로 할 것
- 4) 분쟁예방을 최우선으로 할 것
- 5) 정치, 안보, 개발 목표들이 서로 연결돼 있다는 것을 인지할 것
- 6) 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 토대로서 비차별 원칙을 장려할 것
- 7) 여러 다른 방식과 맥락에서 현지의 우선순위를 조정할 것
- 8) 국제 행위자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의할 것
- 9) 신속히 행동할 것, 하지만 성공할 수 있도록 충분히 오래 개입할 것
- 10) 배제되는 사람들(원조 고아들)이 없도록 할 것

출처: OECD (2007)

2) 뉴딜 이외에 분쟁 및 취약국과 관련한 국제적 이니셔티브로는 조세회피를 줄이기 위한 “Fight tax evasion”, “Tackle tax avoidance”와 불법 금융거래를 줄이기 위한 “Financial Action Task Force”, 천연자원발굴과 관련한 활동을 더 투명하게 지원하기 위한 “Extractive Industries Transparency Initiative”, 광물자원과 관련한 갈등을 줄이기 위한 “Kimberley Process”, 공급체인에 있어서의 책임성을 높이기 위한 “OECD Due Diligence Guidance” 그리고 해외기업들의 부패를 줄이기 위한 “foreign corrupt practices acts”, 갈등이 쉽게 발생하는 환경에서 활동하는 행위자들의 주의를 높이기 위한 “UN Global Compact”와 “OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, 소화기(small arms) 및 경화기(light weapons) 확산을 줄이기 위한 “UN Programme of Action” 등 이 있음(OECD, 2015a).

이후 2002년 몬테레이 합의, 2003년 로마선언, 2005년 파리선언에 이르기까지 취약국에 대한 독립적인 논의보다는 원조효과성 패러다임 하에서 취약국은 별다른 진전이 없는 국가로 평가하였다. 그러나 2008년 아크라행동계획에서 취약국에 파리선언을 적용하기로 하면서 취약국 지원에 대한 논의가 진행되기 시작했다.

이 중 2008년에 아크라에서 열린 원조 효과성에 대한 세번째 고위회담(The 3rd High-Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-3)에서 취약국은 계속해서 자신들의 의견이 반영된 원조체계를 요구했고, 더 구체적으로는 자신들이 개발 파트너들과 동일한 목소리를 낼 수 있는 대화체를 만들어 달라고 요구하게 되었다(IDPS, 2011a). 이러한 요구의 결과로 OECD-DAC은 2008년 12월 초 기존의 CPDC(Network on Conflict, Peace and Development Cooperation)와 FSG(Fragile State Group)를 통합하여 ‘분쟁 및 취약성 관한 국제네트워크(INCAF)’를 설립하여 2009년 발족하여 취약국 논의를 더욱 가속화하는 계기가 되었다.

INCAF는 ‘평화구축 및 국가건설을 위한 국제대화체(IDPS)’를 주도하고 있다. IDPS는 이후 g7+라는 이름을 가지게 되는 취약국 집단³⁾과, 시민사회 대표들⁴⁾, 그리고 공여국을 포함한 개발 파트너들로 구성되어 있고, 일련의 평화건설 및 국가건설 목표들을 개발하고, 취약국에 대한 효과적인 개입을 위한 action plan을 개발하는 역할을 맡고 있다.

IDPS는 운영위원회(steering group)와 이행을 위한 작업반(working group on New Deal implementation, 이하 ‘이행작업반’)으로 이루어져 있고, 사무국은 OECD가 담당하고 있다. 운영위원회는 2015년 5월 현재 시에라리온의 재정부 장관이자 g7+의 의장과 스웨덴의 국제개발협력기구(Styrelsen for Internationellt Utvecklingssamarbete; Swedish International Development Cooperation Agency; SIDA)의 기관장이 공동의장을 맡고 있고, 이행작업반의 공동의장은 2015년 현재 아프가니스탄과 USAID가 맡고 있다.

2010년 4월, 동티모르 딜리에서 열린 IDPS의 제1회 회의에서는 ‘딜리선언(Dili Declaration on Peacebuilding and Statebuilding)’을 채택하였다. 이 선언은 개발을 달성하기 위한 초석으로써 평화구축과 국가건설 목표가 강조되어야 함을 제시하고 있고, 이를 위

3) g7+는 다음과 같은 국가들로 구성됨: 아프가니스탄, 부룬디, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로스, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 기니, 기니비사우, 아이티, 라이베리아, 파푸아뉴기니, 상투메프린시페, 시에라리온, 소말리아, 솔로몬제도, 남수단, 동티모르, 토고, 예멘.

4) Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding (CSPPS)의 구성원들이 참여.

해 7개의 평화구축과 국가건설 목표들, 8개의 지원 조치들, 4개의 국제 행동 계획을 제시하였다([Box 2] 참조).

[Box 2] 7개의 평화구축 및 국가건설 목표들

- 1) 포용적인 정치적 합의 및 과정과 포용적 정치 대화를 조성함
- 2) 기본적인 안전과 안보를 확립하고 강화시킴
- 3) 분쟁의 평화적인 해결과 사법에 대한 접근을 성취함
- 4) 서비스 전달을 촉진하기 위해 효과적이고 책무성있는 정부 제도를 발전시킴
- 5) 지속가능한 생계, 고용, 천연자원의 효과적 관리 등을 포함한 포용적인 경제 발전의 기초를 창출함
- 6) 화해와 평화적 공존을 위한 사회적 역량을 발전시킴
- 7) 지역의 안정과 협력을 조성함

출처: IDPS (2010)

2011년 6월, 라이베리아 몬로비아에서 열린 제2회 회의에서는 ‘몬로비아로드맵(Monrovia Roadmap)’을 채택하였다. 이것은 MDGs를 달성하기 위해서는 다섯 가지 평화구축 및 국가 건설 목표들의 달성이 필수임을 명시하고 있다([Box 3] 참조). 더불어 각 목표의 이행 상황을 측정할 수 있는 지표 개발 및 목표 달성을 위한 새로운 개발 체계 정립을 요구하고 있다.

[Box 3] 5개의 평화구축 및 국가건설 목표들(Peacebuilding and Statebuilding Goals, PSGs)

- 1) 정당한 정치(Legitimate Politics): 포용적인 정치적 합의와 분쟁 해결 방식 배양
- 2) 안보(Security): 국민안보 확립 및 강화
- 3) 정의(Justice): 불공정 해소 및 국민의 사법 접근권 증진
- 4) 경제적 토대(Economic Foundations): 일자리 창출과 생활환경 개선
- 5) 조세 수입 및 서비스(Revenues and Services): 조세 수입 관리 및 책임 있고 공정한 사회서비스 전달 역량 구축

출처: IDPS (2011b)

이러한 몬로비아로드맵을 기초로 “취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)”이 작성되었고, 2011년 제4차 원조효과성 고위급포럼(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)의 결과문서를 통해 국제사회 승인을 받게 되면서 뉴딜이 취약국 개발에 대한 주요 원칙으로 자리 잡게 되었다.

2. 분쟁 및 취약국 지원을 위한 뉴딜의 주요 원칙과 내용

가. 뉴딜의 등장배경: 기존 취약국 지원정책과의 차이점 분석

취약국에 대한 논의가 계속되는 가운데 뉴딜이 등장하게 된 배경과 뉴딜이 기존의 지원원과 다른 점은 무엇인지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

Nussbaum et al. (2012)은 뉴딜이 등장한 배경에 대해 여러 가지 상황을 제시하고 있다. 우선 원조효과성 패러다임 하에서 취약국의 낮은 성과로 인해 공여국은 원조 피로(aid fatigue)를 경험하고 있었고, 경제위기와 재정악화로 국내 납세자들과 의회에 성과를 제시할 필요성 때문에 낮은 성과를 보이는 취약국에 대한 지원금이 줄어들거나 다른 국가로 배정되기 시작되어 원조 고아(aid orphan)들이 생겨나기 시작했다는 것이다. 취약국에 대한 신뢰 부족과 개별 공여국이 감당해야할 위험 부담은 원조 피로로 인한 문제를 더욱 악화시켰을 것이다.

또 다른 문제는 분쟁 및 취약국 개입전략은 위에서도 언급하였듯이 취약성을 유발한 근본 문제에 접근해야 하기 때문에 취약국 내부에서 일관성 있게 협상할 수 있는 파트너를 찾아 협상을 통해 설정되어야 한다는 것이었다. 그러나 공여국 입장에서는 취약국 내부에서 취약성에 대해 논의할 신뢰성 있는 파트너를 찾기란 힘들었고, 정치적인 위험 때문에 접근하기도 어려운 상황이었다. 또한 취약국에 대한 개입은 자칫하면 오히려 또 다른 정치적인 문제를 야기할 수 있다는 위험도 있었다. 이러한 문제 인식을 반영한 보고서가 OECD-DAC(2007) '취약 국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(Principle for Good International Engagement in Fragile States and Situations)'과 INCAF(2010)의 '분쟁 및 취약 상황의 국가체제 구축을 위한 국제적지원(International support to statebuilding in situations or fragility and conflict)'이다. 위 보고서는 공여국이 분쟁 및 취약국의 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)에 참여함에 있어서 분쟁과 갈등의 예방 및 방지라는 우선순위를 확인하고 수원국의 우선순위 고려하여 범정부적으로 접근해야 한다는 원칙을 제기하고 있다. 보고서는 또한 취약국에 대한 개입은 일관성 있고 신속하지만 지속가능해야 하며 비의도적인 악영향을 최소화해야 한다는 “do no harm” 원칙을 강조하고 있다(권혁주 외, 2010; 배재현 · 노우영, 2012 참조).

더불어 '분쟁 및 취약국가'라는 명칭 자체에 대한 거부감 또한 취약국 문제를 다루는데 주

요 장애물이 되었다. 이러한 거부감을 우려하여 공여국은 취약성에 대해 애매모호하게 정의를 내리는 경향이 있었고, 따라서 같은 기관 내에서도 합의가 존재하기가 어려웠으며 그로인해 취약국 개입 채널의 복잡성이 높아지고 정책적 일관성이 낮아지게 되었다(Grimm, 2014). 또한 취약국가의 입장에서는 공여국의 기준에서 국가재건을 위해 필요한 정책이 강조된 취약성을 측정하는 지표에 대한 불만(Bertolli and Ticci, 2012)이 제기되기도 하였다. 또한 취약국가의 리더십과 정부역량에 대한 낮은 신뢰성 문제는 원조효과성 프레임에서 강조되었던 국내 채널(조달 시스템 등)을 활용하거나 주인의식을 존중하기 어려운 상황을 야기하기도 하였다(Nusbaum, 2012).

이러한 여러 가지 문제 상황이 발견된 가운데 취약국 문제를 다른 방식으로 접근해 보자는 의견이 나오게 되었고 그것이 바로 뉴딜이다. 뉴딜이 기존의 이니셔티브와 가장 크게 다른 것 중 하나는 취약국으로 언급되던 국가들에서 스스로 취약국이라고 선언하였고 기존의 g7+를 국제적 수준의 집단으로 격상시켰다는 것이다. 이는 위에 언급했던 문제 중 하나인 공여국 입장에서 분쟁 및 취약국가를 정의하기 어려웠던 사정과 국제적 협상 대상자가 없었다는 두 가지 문제를 해결하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 국제적으로 g7+과 공여기관 집단에서 협상을 통해 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜’이라는 이름으로 취약국 지원에 있어 우선적인 목표와 원칙을 확정한 것이다.

뉴딜은 MDGs, PRSP(Poverty Reduction Strategy Paper) 등 기존에 취약국에서 진행되었던 이니셔티브와는 다른 특성을 가지고 있다⁵⁾. MDGs는 국제사회가 제시한 포괄적인 개발 목표이지만 구체적인 달성방법과 분석적 접근, 달성을 위한 정책적 전략을 정의하지 않았다는 측면이 있고, PRSP는 빈곤감소를 위한 전략, 정책, 분석적 프레임을 담고 있지만 취약국만을 대상으로 하지도 않았다. 또한 PRSP는 뉴딜과 달리 IMF, WB와 같은 국제기구에서 시작했기 때문에 취약국의 요구가 크게 반영되지 못했고, 뉴딜과 같이 취약국과 공여국의 정치적 약속을 담고 있지 않고 있다는 한계가 있다(취약국 뉴딜 담당자 서면 인터뷰 결과([부록 1] 참조).

5) Poverty Reduction Strategy Paper(PRSP)는 1999년에 IMF와 World Bank에 의해 처음 제시된 것으로 빈곤 감소를 위한 협력에 대하여 국내적 책무성을 강화시키고 행위자들 간의 조정을 증진하기 위해 만들어짐. IMF와 World Bank는 채무구제나 양허성 차관의 전제조건으로서 이를 요구함. 일반적으로 3년에서 5년 마다 다양한 이해관계자들의 참여 과정을 통해 만들어짐. PRSP가 포함해야 하는 핵심적 요소는 참여적 과정에 대한 설명, 포괄적인 빈곤 진단, 거시경제적/구조적/사회적 정책들을 위한 우선순위의 분명한 제시와 비용 제시, 발전 과정을 모니터링하고 평가하기 위한 적절한 타겟/지표/시스템 등임.

나. 취약성의 정의와 PSGs의 내용

상술하였듯이 PSGs는 정당한 정치, 안보, 정의, 경제적 토대, 세입과 서비스 등 다섯 가지 목표들로 구성되어있다. 각 목표에 대한 공통지표는 2013년 4월 미국 워싱턴에서 열린 IDPS 제3차 회의에서 초안이 제시되었다. 구체적인 지표는 다음 [표 4]와 같다.

[표 4] PSGs 공통지표 초안

목표	세부항목	세부지표
정당한 정치	정치체제의 대표성	1) 주요 국가 제도에서의 대표들의 다양성
		2) 정부 내에서 대표의 인식
	정치 참여	3) 선거에 대한 참여와 만족
		4) 정치 과정에의 참여와 지방 수준에서의 시민 참여
	사회적 관계	5) 폭력을 발생시키는 집단 간 논쟁의 수
		6) 사회 내의 다양한 집단을 포함하는 공동 계획(initiatives)의 수
안보	안보 상황	1) 인구 100,000명 당 폭력으로 사망한 사람의 수
		2) 분쟁과 폭력으로 발생한 정치 난민 및 내부적 이동(displacement)
		3) 성폭력 발생정도
		4) 안전하다고 느끼는 사람의 비율(%)
		5) 외부 영향에 의해 사망한 사람의 수
	안보 제도의 성과	6) 안보 제도들의 성과에 대한 대중의 신뢰
	안보 제도의 역량	7) (proposed) 영토 내의 경찰(치안 제도) 및 국가 안보의 존재 또는 비국가 무장 집단의 존재
		8) 경찰 인력 내의 월급 지급 빈도
		9) (proposed) 경찰 인력 내의 인적 자원의 질
정의	사법 제도의 성과와 독립성	1) 인권 메커니즘 등을 포함한 (공적 및 관습적) 사법 제도들의 성과에 대한 대중의 신뢰
		2) 당국에 범죄를 보고한 피해자의 비율(%)
		3) (proposed) 사법제도의 독립성 - 판사의 정년
	사법 제도의 역량	4) 미결구금의 정도
		5) 경찰 관련 문서의 변경 비율(%) / 검찰에 의해 수락된 사건들의 비율(%)

	사법에 대한 접근성	6) 인권 및 법적 대표성을 포함하여 시민들의 법의식/이에 대한 지원
		7) 공적 및 관습적 사법 제도들과 대중과의 물리적 근접성
경제적 토대	생산적 자원 및 성장에 대한 전망	1) 이용가능하고 서비스 받을 수 있는 수송 네트워크, 커뮤니케이션, 물, 에너지에 접근가능한 인구
		2) 지역간 소득 불평등
	고용 및 생활환경	3) 실업이거나 능력 이하의 일을 하는 노동자의 비율(%)
		4) 과거 3개월 간의 식량가격의 변동률(%)
	천연자원 관리	5) 천연자원 관리를 위한 규제적 프레임워크의 존재 여부 및 집행
		6) 천연 자원으로부터의 수익의 공평한 사용에 대한 인식
세입과 서비스	세입 관리	1) 세수를 거두기 위한 국가 독점 및 역량, 영토 내의 관세 및 요금
		2) GDP 대비 세입
	공공행정	3) 공공 재정 관리의 질 및 내부 감사 메커니즘
		4) 공공 서비스를 이용하거나 공무원과 상호작용할 때 뇌물 제공을 보고한 인구의 비율(%)
	서비스 전달	5) 서비스 분배
		6) 서비스 전달에 대한 대중의 만족도

출처: IDPS (2013)

위와 같은 PSGs 공통지표는 그동안 국제사회와 학계에서 취약성을 판단하기 위한 기준으로 개발해온 지표들을 반영하였다고 할 수 있다. 예를 들어 PSGs 공통지표와 OECD(2015a)의 취약성 정의는 관련 용어에 있어서 약간의 차이는 있지만 구체적인 지표는 비슷하다고 할 수 있다([표 5] 참조).

[표 5] OECD가 제시한 취약성 지표와 PSG 지표의 비교

OECD	관련 지표	PSG	관련지표
폭력(Violence)	전쟁 관련 사망 및 상해, 정치적 불안정성	안보(Security)	전쟁 및 분쟁관련 사망 및 폭력, 이주, 안보수준, 안보제도
정의(Justice)	출생등록, 부패통제, 법질서	정의(Justice)	사법제도의 역량과 성과, 독립성 및 접근성

경제적 토대 (Economic Foundation)	비즈니스 환경, 교육훈련, GDP성장률	경제적 토대(Economic Foundation)	자원, 고용 및 물가
제도(Institutions)	정부효과성, 규제의 질, 대표성과 책무성	조세수입 및 서비스 (Revenues and Services)	세입관리 및 서비스전달
		정당한 정치 (Legitimate Politics)	정치적 대표성, 정치참여, 사회통합
회복력(Resilience)	소득불평등, 보건역량, 재난위험	경제적 토대 (Economic Foundation)	소득불평등

출처: OECD (2015a)

PSGs의 장점 중 하나는 공여국의 지원과 취약국의 정책이 특정 분야에 치우치고 있지는 않은지 모니터링 할 수 있다는 것이다. 실제로 시민사회는 뉴딜지원에 있어서 젠더이슈(Cordaid, 2012), 사회통합이슈(World Vision, 2014)가 주목을 받지 못하는 현실을 지적하고 있다. 이는 Post-2015 SDG의 경우도 마찬가지이다. ODI의 Budget Strengthening Initiative의 Operations and Partnerships Manager인 Myra Bernardi는 취약국 지원과 관련하여 실제로는 SDG의 특정 분야에 지원이 집중될 수 있다는 우려를 표명하였다.

그러나 취약성의 정의에 대한 공통적인 이해와 합의에 따른 목표의 설정에도 불구하고 PSG에 대해 비판적인 시각도 존재한다. 우선 그 정의가 포괄적이기 때문에 실제 정책집행에 있어서 공여국의 우선순위와 파트너의 우선순위간의 갈등이 발생할 수 있다. 이는 근본적으로는 개발의 목표에 대한 비전의 차이와 이해관계자 집단의 차이에서 비롯한 갈등이라고 할 수 있다(INCAF Peace and Conflict Advisor인 Sara Batmanglich과의 인터뷰).

다. 뉴딜 지원 방식과 원칙: FOCUS와 TRUST

뉴딜은 앞서 소개한 바와 같이 몬로비아 로드맵이 제시하고 있는 다섯 가지 PSGs를 근간으로 하고 있다(위의 [Box 3] 참고). 또한 뉴딜은 PSGs의 설정이 실제적이고 효과적인 결과로 이어지도록 하기 위해 새로운 개입 방식인 FOCUS와 개입 원칙인 TRUST를 제시하고 있다(IDPS, 2011a; [Box 4] 및 [Box 5] 참조). 다음에서는 뉴딜 지원 방식과 원칙인 FOCUS와 TRUST에 대해서 자세히 살펴보고자 한다.

1) FOCUS

[Box 4] 뉴딜에서의 취약국 개입 방식 (FOCUS)

- 1) 취약성 평가 (Fragility assessment)
- 2) 하나의 비전 및 하나의 계획 (One vision, One plan)
- 3) 이행협약 (Compact)
- 4) 모니터링에 PSGs를 활용 (Use PSGs to Monitor)
- 5) 정치적 대화 및 리더십 지원 (Support political debate and leadership)

출처: IDPS (2011a)

뉴딜 이니셔티브는 다양한 취약국의 맥락을 분석하고 그에 맞는 지원을 하기 위해 취약성 평가(fragility assessment)이라는 방식을 도입하였다. 취약성 분석은 취약국과 공여국이 함께 취약국의 취약성을 분석하는 제도이다. 실제로 2013년 4월 미국 워싱턴에서 열린 제3차 IDPS 연례총회에서 취약성 평가를 위해 앞에서 제시한 공통 지표들의 초안이 제시되었다(IDPS, 2013). 이로써 공여국의 입장에서 대 취약국 지원에서 취약국의 주인의식을 존중할 수 있고 집행에 있어 위험부담도 경감하는 계기가 되어 취약국 지원의 인센티브를 높일 수 있을 것으로 예상된다.

취약성 평가를 통해 국별 PSG 지표가 설정되고, 양 당사자들 간에 합의가 되어 협약이 체결되었지만, 이 목표가 취약국의 국가개발과 연계되지 않는다면 실효성이 없게 될 것이다. 따라서 One vision & One plan 원칙은 국별 PSG 목표와 지표가 국가개발계획에 연계되어야 하고, 이 계획이 취약국을 중심으로 설정되고 주요 이해관계자들과의 협의 하에 조정, 검토되어야함을 제시하고 있다. 또한, 공여국과 해당 파트너 국가사이에 밀접한 협의, 협상, 토론을 통한 협약(compact)을 맺을 수 있는 프레임을 제공하였다. 더불어 PSG지표 달성상황에 대한 모니터링과 국가, 지역, 글로벌 수준의 정치적 대화와 리더십을 지원하고, 이때 청년과 여성의 참여를 강조하고 있다.

2) TRUST

그러나 여전히 위의 개입 방식만으로는 공여국의 취약국에 대한 신뢰회복 문제를 완전히 해결하고 지원에 대한 강력한 인센티브를 조성할 수 있으리라는 보장이 없었다. 따라서 국제

사회는 취약국에 대한 지원이 주인의식을 존중하고 취약국내 시스템을 활용할 수 있게 하기 위해서는 다음과 같은 원칙이 필요하다고 합의하였다.

[Box 5] 뉴딜에서의 취약국 개입 원칙 (TRUST)

- 1) 투명성 (Transparency)
- 2) 위험 공유 (Risk Sharing)
- 3) 취약국의 시스템 사용 및 강화 (Use and Strengthen Country Systems)
- 4) 역량 강화 (Strengthen Capacities)
- 5) 시의 적절하고 예측 가능한 원조 (Timely and Predictable Aid)

출처: IDPS (2011b)

취약국에 대한 개입원칙인 TRUST는 지켜야 할 규범으로 볼 수 있지만, 취약국에 여러 방식으로 개입할 때 생길 수 있는 문제를 미연에 방지하기 위한 공여국간의 약속을 의미하기도 한다. 예를 들어 위험분담원칙은 공여국이 개입과정에서 겪을 수 있는 정치경제적, 제도적 위험을 분담하자는 것으로 이를 위해 취약성 상황에서 나타날 수 있는 위험 분석에 대한 공동평가, 공동기금체계(pooled funding mechanism)의 활용, 예산지원 등 위험수준이 낮은 지원 방식의 활용이 제안되고 있다. 이때 예산지원 수단은 취약국 내 시스템의 활용, 그리고 역량 개발 원칙과도 연계되어 있다(구체적인 사례로 아래 [Box 6] 참조).

[Box 6] 취약국 지원 수단 사례 분석: EU의 SBC(State Building Contracts)

EU의 SBCs는 분쟁 및 취약국 지원 방식 중 하나로 예산 지원 수단을 활용하기 위해 고안되었음. SBCs는 취약국의 필요에 따라 단기적인 수단과 장기적인 수단으로 나뉨. 단기지원은 단기적인 자금부족 혹은 국가부도 사태에 대응하기 위한 자금이고, 장기재정지원은 서비스전달시스템을 강화하기 위한 중기목표나 국가건설을 위한 재정지원을 위한 것임. SBC는 기술원조(TA) 혹은 보충지원(complementary support)와 함께 실시되며, 취약국의 기술·역량적 필요에 맞춰서 지원될 필요성이 있음(ODI, 2015).

ODI(2015)에 따르면 SBCs의 장점과 단점을 몇 가지로 정리해 볼 수 있음. 먼저 SBCs의 장점은 취약국에 대한 예산지원(budget support)이 가능하도록 하는 법적인 기초를 형성하고, 취약국에서의 예산지원의 리스크를 명시화 한다는 것임. 또한, 빈곤 감소를 넘어서서 안정성을 우선순위로 삼고, 개입과 리스크 완화에 대한 정치경제 분석을 사용함으로써 정치를 관여시키며, 정책 대화와 공여기관 및 원조기관의 활동에 더 큰 일관성을 확보할 수 있는 가능성을 제공한다는 측면도 장점으로 평가됨. 더불어 SBCs는 취약국가의 제도들이 악화되는 상황에 더 빠르게 대응하도록 하며, 이러한 초기 대응이 다른 공여국의 지원을 증가시킬 수 있는 촉매제라서 작용할 수 있는 잠재성을 확보하는 역할을 하고 있음. 또한 국가 실패라는 잠재적인 반사실(counterfactual)을 감안하여

단기적인 효과를 가시화할 수 있는 가능성도 열어주는 것으로 분석됨.

반면, SBCs는 단기적인 프레임만을 가지고 있고 기존의 전략과 향후 단계를 정의하지 않았다는 단점이 있음. 또한, 국가 수준에서 이행할 수 있는 역량이 낮다는 것과, 지나치게 많은 대화를 요구하여 정책도구가 너무 많은 목표를 포괄할 가능성이 있음. 뿐만 아니라 비현실적이거나 적절하지 않은 정치적 우선순위를 요구하는 문제가 있고, SBCs가 말하는 과정과 정책도구들이 실제적인 리스크 완화보다는 순응확보나 명성보호를 위해 사용될 위험도 있음.

실제 EU에서 SBC를 통해 지원하고 있는 금액과 분야는 다음 [표 6]와 같음.

[표 6] OECD의 취약성 정의와 포함 국가

국가	금액	우선순위 (지표 수)
시에라리온	3400만 유로 (2013-2014)	공공재정관리(PFM) (7) 보건 분야 (2) 교육 분야 (1) 국내 자원 동원 (광물자원 세입 포함) (3) 광물 분야 거버넌스 (2)
남수단	8500만 유로 (2013-2015)	일정 예산지원을 실시하기 위한 전제조건: - 기술적 수준에서 전자급여시스템에 대한 급여 감사 실시 - 프로그램 수준에서 IMF Staff Monitored Programme과 뉴딜 협약에 대하여 합의하고 공공조달과 오일 세입 관리에 대한 법적 프레임워크 채택 - 더 상위 수준에서의 리스크 관리 프레임워크의 긍정적 재검토
토고	3000만 유로 (2013-2014)	공공재정관리(PFM) (3) 국가 통계 시스템 (1) 국가 공공행정개혁 (1) 보건 (1) 물과 위생시설 (1)
튀니지	6300만 유로 (2012), 1억1천만 유로 (2013)	시기별로 일정 예산 지원을 위한 조건은 아니나 모니터링은 다음의 두 가지에 초점을 맞춤 - 민주적 거버넌스 (정치개혁, 사법, 부패, 미디어; 18개 지표) - 경제 개혁 (공공-민간 파트너십, 조달, 소액금융 프레임워크, 공공회계개혁, 예산 정보에 대한 접근성; 9개 지표)
우크라이나	3억5500만 유로 (2014-2015)	단기적 경제 안정화 (거버넌스, 부패, 사법개혁, 공공행정개혁)

출처: European Commission 자료를 근거하여 작성한 ODI (2015)

ODI (2015)는 남수단과 말리에서 이루어진 예산지원 사례를 통해 SBC를 준비하는 단계에서 비개입의 리스크 등을 포함한 훨씬 광범위한 리스크를 고려하도록 하는 등 취약국에 대한 예산 지원의 문제점을 일부 개선했다는 점에서 긍정적으로 평가하였지만 목표의 구체화와 우선순위설정, 정치적 리스크의 고려와 리스크 모니터링, 포괄적인 파트너의 참여, 기술지원과 전략적이고 유연한 보충지원 계획에 있어서 여전히 많은 도전적 과제에 대해 대응책이 필요하다고 하였음.

출처: ODI, 2015

또한 시의적절하고 예측 가능한 원조를 위해 프로그램 단위의 지원(programming cycle) 혹은 다년간의 지원(multi-year planning cycle)을 권고하고 있기도 하다. 마지막으로 취약국에 지원되는 자원이 개인적 목적이 아닌 취약국의 발전을 위해 쓰이는지를 보장하기 위해 투명성(transparency) 원칙이 설정되었다(투명성 원칙이 뉴딜에서 어떻게 활용되고 있는지는 아래 [Box 7]의 미얀마 사례 참조). 투명성 원칙을 달성하기 위해 국제사회는 취약국에 대한 원조의 흐름을 정확하게 측정할 수 있는 시스템을 활용하고자 노력하고 있으며 취약국 내 감시기구에 대한 지원, 그리고 보고와 모니터링 시스템 구축을 지원하는 방식으로 달성하고자 노력하고 있다(IDPS, 2014b).

[Box 7] 투명성 원칙 관련 사례 분석: 미얀마의 원조관리시스템 사례

미얀마는 EU의 지원을 받아 국제 원조 투명성 계획(International Aid Transparency Initiative, IATI) 표준에 맞추어 원조 정보관리시스템(Aid Information Management System, AIMS)을 개발하기로 결정하고 이를 위해 Catalpa International라는 업체를 고용하여 2015년 2월 Mohinga라는 온라인 시스템을 시작함. 개발 파트너들은 이 시스템에 정보를 직접적으로 업데이트할 수 있으며 본 시스템을 통해 원조 흐름을 파악할 수 있음. Mohinga는 미얀마에 대한 ODA의 약 80%의 정보를 기록하고 있음.

그러나 공여국 커뮤니티가 IATI 표준에 대한 충분한 지식을 갖고 있지 않다는 점이 한계로 지적됨. Mohinga는 원래 IATI 레지스트리를 통해 직접적으로 정보를 수집하도록 만들어졌지만 많은 개발 파트너들이 IATI에 충분한 정보를 제공하지 않음. 그러나 점진적으로 IATI의 데이터의 질이 향상되고 있기 때문에 개발 파트너들이 IATI에 보고하면 IATI 레지스트리를 통해 자동적으로 Mohinga 시스템에 데이터가 수집될 수 있을 것으로 전망됨. 이와 관련하여 영국 DFID의 프로그램에 대한 시범사업은 2015년 초에 완료되었고, 결과적으로 DFID의 226개의 활동과 935개의 개별 계약이 자동적으로 Mohinga에 수집됨. 향후 Mohinga는 EU, 캐나다, 세계은행, UNDP 등의 공여 집단의 지원에 대한 데이터 수집도 자동화할 계획.

본 사례를 통해 국가 수준에서 IATI에 대한 지식을 증진시키는 것과 개발 협력의 모든 제공자들이 IATI 표준에 고품질의 데이터를 제공하는 것이 중요하다는 함의를 지적할 수 있음.

출처: GPEDC (2015)

라. 뉴딜의 가능성과 한계

상술하였듯이 뉴딜은 취약국이 스스로 취약국이라고 선언하고 이를 극복하기 위한 방안을 공여국 대표와 함께 모색하는 계기를 제공한다는 점에서 기존의 취약국 지원 프레임워크와는 다른 특성을 가지고 있다. 또한 공통의 PSG와 함께 국별 PSG의 설정 그리고 이를 국가별 우선순위와 일치시킴으로써 실질적인 변화가 이루어 질 수 있도록 지원하고 있다.

실제로 IDPS(2015g)는 시에라리온, 라이베리아, 기니 등에서 에볼라를 회복하는 과정은 뉴딜 집행과 긴밀한 관계를 유지하였다고 밝히고 있다. 에볼라 발병 이후 시에라리온 정부와 국제기구들은 상호책임성프레임워크(Mutual Accountability Framework, 이하 MAF) 회의를 소집하였고 에볼라 피해로 부터의 회복을 반영할 수 있도록 MAF의 정치적·기술적 내용을 갱신하고 (필요하다면) 변경하였다(IDPS, 2015g). IDPS(2015g)는 취약국이 에볼라 전염병에서 회복하는 동안 뉴딜 프레임워크가 어떤 기회 혹은 장애물을 제공했는지를 설명하고 있는데, 다음 [Box 8]에서 뉴딜과 관련 있는 내용을 요약하였다.

[Box 8] 뉴딜의 가능성과 한계: 에볼라 회복과정에서의 사례

(1) 뉴딜에 대한 정치적 약속

시에라리온, 라이베리아, 기니 세 국가의 에볼라 대응 성명서 및 관련된 리더십의 연설에서 뉴딜이 중요하게 다루어지는 등 정치적 약속이 표명됨. 그러나 후속 조치를 살펴보면 다음과 같은 한계가 있다.

- 라이베리아: 뉴딜 과정 및 이행협약 형성에 필요한 약속이 부재하고 많은 구성요소들이 뉴딜 프레임워크 밖에서 개발됨.
- 시에라리온: MAF와 이행을 위한 공동의 약속과 동의된 구조적 프레임워크가 명백하게 존재함. 그러나 다양한 니즈와 잠재적 장애물들이 존재함.
- 기니: 뉴딜의 시작 단계에 있으나 해당 정부의 명백한 요구 및 UNDP와 IDPS의 준비를 고려할 때 전망이 좋음. Mano River Union(MRU)가 지역 조직으로써 더 효과적으로 역할을 할 수 있도록 국제 파트너들과 MRU 간에 더 많은 대화가 필요함.

(2) 국가 주인의식

정당하고 포용적인 정치는 개발을 위한 노력들이 더욱 포용적이고 해당국가의 주도적인 역할이 발휘될 때 배가됨. 시에라리온과 라이베리아에서는 지역 CSPPS 파트너들이 뉴딜을 발전시키려는 능력과 의지가 있다는 점에서 국가 주인의식을 더 강화시킬 수 있는 기회가 있다고 판단됨. 대부분의 서아프리카 국가들에서 존재하는 전통적인 지역 리더십(지역 공동체와 공동체 주인의식)이 에볼라 대응 과정에서 중요한 역할을 함. 그러나 현재 시민사회와 지역 리더십이 뉴딜 논의 과정에 포함되지 않고 있다는 점을 개선할 필요가 있음.

(3) 지역 국가시스템의 이용

에볼라 대응 과정에서 국가 시스템의 실패 사례는 다음의 4가지로 요약됨.

- 긴급 에볼라 대응 시 기존의 국가 시스템을 사용하고 강화하려는 노력을 하지 않았고 뉴딜의 프레임워크를 적용하려는 시도가 없었음.
- 에볼라 발생 시 지역의 대응 기제가 효과적이지 않았고 역량이 부족했음.
- 지역 NGO 행위자들과 국제적 행위자들 간의 협력이 잘 구축되었으나 지역 구조를 사용할 유인을 제공하지 않음.
- 에볼라 대응과 관련된 주요 자금지원 결정이 해당 국가 및 지역 밖에서 이루어짐에 따라 국가의 주인의식을 약화시킴. (예. UN Multi Donor Trust Fund는 뉴욕에서 개최된 IDPS의 운영위원회 회의에서 결정됨.)

그러나 다음과 같은 성공 사례도 있었음.

- 라이베리아의 경우 보건영역에서 지역 당국이 에볼라 대응의 리더십을 주도할 수 있도록 UNMEER가 역량 지원을 관리함.
- 해당 정부와 공여국 모두 직접 예산 지원 이슈를 성공적인 것으로 봄. 직접 예산 지원을 통해 리스크 공유 가능.
- 시에라리온의 경우 실시간 감사(real-time audit)*가 이번 에볼라 대응과정에서도 작동하였으며, 여러 면에서 신뢰 구축과 책무성 지원의 핵심 메커니즘인 것으로 판단됨.

* 시에라리온의 실시간감사시스템(real-time audit): 에볼라에 대한 대응으로 공공구매, 위험수당을 포함한 자금지원, 현금과 은행관리, 그리고 내부적 통제시스템에 초점을 맞춘 감사시스템. 집행이 끝난 이후 감사를 하는 것이 아니라 지출과 함께 감사를 실시해 투명성과 책무성을 높이기 위한 시스템. 영국 정부는 시에라리온 감사기관이 관련 역량을 기르는데 도움을 주기 위해 지난 10년 동안 지원하고 있음.

출처: IDPS (2015g)

뉴딜의 성공적 사업들이 역량개발과 관련성이 높은 이유는 뉴딜이 실질적으로 취약국의 공공행정 체제를 구축하고 개혁을 하는 것을 지원하고 있기 때문이다. 최근 공공재정관리(Public Financial Management, PFM)의 개혁이 취약국가에서 가장 핵심적인 제도개혁 사업으로서 부각되고 있다. 정권 담당자들은 재정적 위기가 발생하여 난관에 봉착했을 때, 정권 내에 개혁에 대한 필요성을 인지하고, 낭비적 요소 삭감을 위해 개혁을 실시할 것을 결정하게 되었다. 특히 뉴딜을 통해 취약국 정부와 공여국이 개혁의 필요성을 공감하고 개혁을 시도하는 등 적극적인 개혁으로 정책이 변화하고 있다. 대표적인 사례로 2011년부터 본격적인 정부 예산체제와 과정을 통해 재정운영을 해야 하는 남수단 정부는 공여국에게 예산직접지원(budget support)의 필요성을 제기하였다. 그러나 공여국은 회계 절차의 미흡함과 부정부패의 위험을 감안하여 예산지원에 부정적 입장이었고, 따라서 예산에 대한 직접적 지원에 앞서 가시적인 결과를 제시할 것을 요구하였다(Williamson, 2015).

공공예산 운영체제 지원뿐만 아니라 교육, 통계, 보건 등의 분야의 사업에서도 뉴딜 프레임워크를 적용하여 각각의 분야에서 행정체제의 구축과 운영의 노하우 확보, 그리고 인력양성 등에 초점을 맞추고 있다. 위와 같은 노력에도 불구하고 뉴딜 이후에도 취약국 지원에 예상되는 다음과 같은 문제점들이 존재한다.

첫째, 분쟁 및 취약국 지원에 대한 국제사회의 노력에도 불구하고 공여국의 낮은 정책 일관성에 대한 지적이 있어왔다(Nussbaum, 2012). 특히 농업, 무역, 투자, 이주정책 등

과 같은 부문별 정책들 간 일관성이 없다는 문제점은 정책정합성(policy coherence for development)이라는 개념이 생겨나게 된 계기가 되었다.

둘째, 중국, 브라질과 같은 새로운 공여국의 역할이 증대하면서 취약국 원조에 대한 모니터링, 평가, 협조가 어려워진 측면이 있고, 이는 정책정합성 측면에서 안 좋은 결과를 야기하였다. 신흥공여국들은 취약국 지원에 있어 국제적으로 합의된 규범(굿거버넌스, 책무성 등)을 특별히 고려하지 않는 경향이 있고 중앙정부와의 채널을 우회하는 원조로 다른 공여국과 취약국의 중앙 및 지방정부와의 신뢰성을 약화시킴에 따라 궁극적으로 취약국의 역량 개발을 저해하는 요인을 제공하기도 한다(Baranyi and Desrosiers, 2012; Nussbaum, 2012). 실제로 뉴딜에서 중시하는 투명성 원칙과, 시의적절하고 예측가능한 원조를 위해 g7+와 공여국들은 원조의 흐름과 형태에 대한 정보를 취합하고 있는데 시에라리온의 경우 OECD-DAC 멤버국가가 아닌 국가로부터 이러한 정보를 받는 것이 어렵다고 보고하고 있다(IPDS, 2014a).

셋째, 취약국의 위험관리에 있어서 여전히 문제가 상존하고 있다. 취약국 원조는 정치·경제·제도적 위험을 내포하는데, 이러한 위험은 원조변동성(aid volatility)과 같이 공여국의 개입과정에서 나타날 수 있고, 취약국의 상황으로 나타날 수도 있다. 이를 위해 공동의 위험분석(joint assessment)과 관리, 공동기금체계(pooled funding mechanism) 등이 시도되고 있지만 아직까지 효과적인 위험관리 모델이 제시되지 않고 있다.

넷째, 뉴딜원칙에 따른 정치적 약속이 지속성을 가질지에 대한 회의가 존재하고 있는 것이다. 이러한 지속가능성은 공여국의 경제적 정치적 상황으로 인해 위협을 받을 수 있고, 취약국의 상황에 의해서도 위협을 받을 수 있다. 공여국에서 발생한 문제는 위험관리체계의 개발을 통해 관리가능한 수준이라고 할 수 있지만, 취약국의 불확실성과 상존하는 위협으로 인한 뉴딜 집행의 어려움은 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 이는 남수단의 분쟁(2013년 12월), 라이베리아, 기니, 시에라리온의 에볼라 발생으로 더더진 뉴딜 집행 사례에서 보듯이 민족 분쟁과 같은 정치적인 상황이나 선거, 자연재해, 전염병 등은 뉴딜의 지속가능성을 약화시킬 수 있다.

마지막으로 뉴딜 이니셔티브는 기존의 원조효과성 프레임이 취약국에서는 적용되기 어렵다는 없다는 인식에서 시작하였지만 여전히 공여국은 취약국 지원 사업을 예외로 두지 않고 기존 평가체제의 골격이 되는 원조효과성의 기준으로 평가하고 있다(DFID, 2014 참조). 이 같은 사실은 취약국에 대한 지원이 뉴딜 이후 원조효과성 프레임과 크게 다른지에 대한 의문

을 제기하게 한다. PSG지표는 MDGs와는 다른 뉴딜 고유의 것이라고 할 수 있을 것이지만, FOCUS와 TRUST지표가 과연 원조효과성 지표와 크게 다르다고 할 수 있는지 의문을 제기할 수 있다. 만일 공여기관들이 여전히 원조효과성의 기준을 적용한다면 취약국 사업은 위험도가 크고 성과가 낮은 사업이 될 것이기 때문에 취약국 지원에 대한 인센티브를 강화하기 위한 뉴딜 이니셔티브의 취지와는 배치될 수밖에 없는 현실이다.

3. 뉴딜 이행 상황

가. 지표 개발

뉴딜의 효과적인 이행을 위해 아프가니스탄, 중앙아시아공화국, 라이베리아, 콩고민주공화국, 시에라리온, 남수단, 동티모르 등 7개 국가가 시범국가로 선정되었다. 현재 이들의 시범이행 경험을 바탕으로 PSGs에 대한 지표를 설정하는 작업이 진행되고 있다. PSGs 지표는 모든 가입국에 해당하는 공통지표(shared/common indicators)와 개별 국가의 특수성을 감안한 국별지표(country-level indicators)로 나누어 개발되고 있다.

1) 국별지표

국별지표의 중심이 되는 ‘취약성 스펙트럼’이 2013년 g7+의 5번째 기술회의(Technical Meeting)에서 제시되었다. 이것은 PSG 다섯 개 목표 각각에 대하여 5개 단계를 기준으로 해당 국가가 어떤 상태인지를 매트릭스 형태로 기입하여 평가하도록 되어있다(G7+, 2013).⁶⁾

- 1단계: 위기(Crisis)
- 2단계: 재건 및 개혁(Rebuild and Reform)
- 3단계: 이행(Transition)
- 4단계: 변혁(Transformation)
- 5단계: 회복(Resilience)

6) 해당 국가가 추가적으로 중요하게 측정해야 한다고 생각하는 지표들을 기입하도록 함.

2) 공통지표

2013년 4월 미국 워싱턴에서 열린 제3차 회의에서는 취약성 평가를 위해 정치, 안보, 정의, 경제적 기초, 세입과 서비스 분야로 구분된 공통 지표들의 초안이 제시되었다(위 [표 4] 참고).

나. 모니터링

2014년 6월 시에라리온 프리타운에서 열린 4차 세계회의에서는 Post-2015 개발 의제 수립에 지속적인 영향력을 행사하기로 합의하였고, 구체적인 지표 개발에 대해서는 지표에 대한 타깃과 벤치마크가 추가 되어야 함이 지적되었으며, 국가 수준에서 뉴딜의 이행을 추구하고 모니터링이 다시 한 번 강조되었다(IDPS, 2014b).

2014년 10월 운영위원회와 이행작업반 회의에서는 시범국가들에 대한 첫 번째 모니터링 결과를 담은 뉴딜모니터링 보고서(2011-2014) 초안이 제시되었고, New Deal 모니터링의 두 번째 라운드를 시작하기로 결정하였다. 또한, IDPS와 뉴딜에 대한 독립평가(Independent Review)를 실시하기로 합의하였다(IDPS, 2014a).

모니터링 보고서 작성은 New Deal Country Survey와 INCAF Member Survey를 통해 진행되었다. 전자는 해당 취약국의 지역사회의 지원을 포함하여 국가의 노력을 조사한 것이고, 후자는 INCAF 멤버가 공여국의 정책과 조치들을 서베이한 것이다. 이러한 두 가지 서베이는 IDPS에 제출되었고, IDPS에서 종합하여 모니터링 보고서로 작성하였다(IDPS, 2014a).

모니터링 보고서의 최종 버전에 따르면, 전체적으로 국제사회의 합의, 취약성 분석, 협약(혹은 mutual accountability frameworks) 수립 등은 진척을 보인 것으로 확인되었다. 그러나 국가 시스템의 사용, 범정부적 접근, PSGs 중심의 뉴딜 이행과 모니터링에 대해서는 더욱 많은 발전이 있어야 한다는 의견이 제시되었다(IDPS, 2014a). 2014년 현재 취약성 평가를 실시한 국가는 시에라리온, 동티모르, 남수단, 라이베리아, 콩고민주공화국, 코모로스 등 6개 국가이며, 모니터링 보고서에서 밝히고 있는 국가별 현황은 다음과 같다.

1) 시에라리온

뉴딜이행에 있어서 가장 통합적인 접근을 하고 있는 국가는 시에라리온이다. 시에라리온은 취약국에 대한 검토보고서(OECD, 2011)에서 가장 성과가 좋은 국가로 평가되었다. 부산 지표와 PSGs 지표를 포함한 상호책임프레임워크를 위한 대시보드와 이를 모니터링하기 위한

메커니즘을 운영 중이다. 취약성 평가에서 도출된 PSG 목표와 지표를 국가발전계획(Agenda for Prosperity)에 반영하였다. 그러나 시에라리온에서도 위험공유, 투명성, 국가체계의 활용 측면에서 뉴딜 합의 이후 큰 발전을 없는 상황이다.

2) 콩고민주공화국

콩고민주공화국 정부는 2012년에 취약성 평가를 실시하였고 파트너국가와 PSGs를 기초로 평화와 안보를 위한 프레임워크 지표를 개발하였다. 긍정적인 측면은 2013년에 기획부(Ministry of Planning) 주관으로 뉴딜을 위한 협의회(consultation)를 개최하여 뉴딜 이행을 위한 우선순위와 제안 사항들을 정리하였고, 이를 실행하기 위한 위원회(committee)가 마련되었다는 것이다. 그러나 PSG 지표는 여전히 초안 상태이고, 국내 주요 정치행위자들뿐만 아니라 파트너국가들에 효과적으로 전달되지 않았으며, 관련한 국가수준의 계획이나 모니터링 노력은 아직 부족한 실정이다. 관련하여 역량개발과 행정시스템의 효율화가 필요하다는 평가를 받고 있다.

3) 동티모르

동티모르는 취약성 평가를 2012년에 실시하였고, PSGs를 모니터링하기 위한 지표들을 개발한 상태이다. IDPS의 모니터링 보고서에 의하면 취약성 평가를 위해 중앙 수준뿐만 아니라 지역 수준에서의 논의 기회가 마련되었고, 시민 사회 및 학계 등 다양한 행위자들을 포함하는 참여적인 방식으로 평가가 이루어졌다. 그러나 아직 취약성 평가 결과가 요구한 개선 사항을 실행하지는 못하고 있으며, 정부가 결과 이행을 위한 working group을 만들었으나 운영되지 않고 있는 실정이다. 한편, PSGs 모니터링을 위한 지표가 개발되었으나, 실제로 각 지표에 대한 데이터를 수집하고 모니터링을 집행할 구체적인 메커니즘은 마련되지 않은 상황이다.

4) 남수단

남수단의 경우 PSG 목표가 협약의 중심사안이 되었으며, 이 협약에 기초하여 EU의 예산 지원, 다국가 연합 파트너십 펀드 등 혁신적인 원조가 이루어지고 있다. 이러한 원조는 원조 추적시스템에 의해 모니터링 되고 있다. 그러나 뉴딜원칙이 분쟁후국가인 CAR나 남수단의 정치적 대화과정에 큰 영향을 끼치지 못하는 못하고 있다.

다. 구체적인 안내문 마련

이후 2015년 5월, 코트디부아르 아비장에서 열린 운영위원회와 이행작업반 회의에서는 2번째 모니터링 기간에 대한 논의와 취약성 평가, 협약, 이행 과정 등에 대한 안내문(guidance note)에 대한 논의가 진행되었다.

본 회의 중 운영위원회 회의에서는 세계 수준에서의 대화(global dialogue)와 더불어 국가 수준에서의 대화(country dialogue)가 활성화 되어야 한다는 것에 합의하였고, 글로벌 파트너십과 협력을 확대하고, 수원국의 시스템을 사용을 강조하였다. 구체적인 논의 사항은 다음과 같다(IDPS, 2015a).

- 2014년 에볼라로 피해를 입은 기니, 라이베리아, 시에라리온의 복구 계획과, 재난에 대한 효과적인 회복을 위한 프레임워크 마련 및, 뉴딜 프레임워크를 재난에 대한 대응에 적용했을 때 얻을 수 있는 교훈 등에 대해 논의하였다.
- 뉴딜 원칙들이 Financing for Development(FfD)와 SDG의 16번째 목표에 반영될 수 있는 방안을 논의하였다. 이후 실제로 2015년 7월 아디스아바바에서 열린 FfD 회의에서 부대 행사를 열어 뉴딜 원칙이 FfD 프레임워크와 post-2015 개발의제에도 주요 원칙으로 포함되어야 함을 촉구하였다.
- 2014년 말에 g7+가 제시한 Fragile-To-Fragile cooperation (F2F cooperation) 원칙이 뉴딜 이행을 강화하는 데 기여할 수 있음에 동의하였다. F2F cooperation은 g7+ 국가들이 서로를 지원할 것을 제시한 것으로써 다음과 같은 3가지 기둥으로 구성되어 있다(G7+, 2014).
 - g7+ 국가들의 뉴딜 이행을 지원.
 - 평화구축 및 국가건설 중심의 동료 학습, 지식 생성, 역량 개발.
 - g7+ 국가들이 계속해서 발생하는 심각한 위기를 해결하도록 지원.
- 독립평가(Independent Review)의 보고서를 2016년 2월 완료하는 것으로 목표하고 구체적인 세부 일정을 결정하였다. 독립평가의 4가지 목적은 다음과 같다.
 - 규범적 환경: 뉴딜이 취약국과 관련된 세계 수준에서의 아이디어와 규범, 정책 및 실행 등을 구성하는 데 어떻게 영향을 주고 있는지를 식별하고 분석.
 - 뉴딜 이행: 평화구축과 국가건설을 위한 뉴딜 프레임워크가 지금까지 시범 국가에서 어느 정도 이행되었으며, 뉴딜 원칙들이 시범 국가와 비시범 국가 모두의 개발 정책과 정부 및 시민사회의 활동에 어떻게 영향을 주고 있는지를 식별하고 분석.

- 국제적 대화: 앞선 두 가지 목적에 대한 ID의 상대적 기여를 평가하고, 세계 및 국가 수준에서 공여국 및 해당 국가 정부의 정책을 구상하는 데 있어서 ID의 강점과 약점을 식별.
- 권고 제시: 발전에 대한 장애물을 식별하고, 학습을 위한 교훈을 도출하며, 뉴딜이 취약국에 대한 개입을 위한 글로벌 표준으로써 자리매김하는 단계로 발전하기 위해 필요한 것들을 권고.

한편, 이행작업반에서는 취약성 평가, 협약, 이행 과정 등에 대한 안내문의 개정된 버전을 제공하고, 모니터링의 다음 라운드를 위해 글로벌 파트너십과 협력을 확대하고, 수원국의 시스템을 사용하기로 합의하였다. 주요 안내문의 구체적인 내용은 다음과 같다. 논의에서 제시된 사항은 최종적으로 운영위원회에서 결정할 예정이다.

1) 뉴딜 집행 안내문 (IDPS, 2015d)

뉴딜 집행 안내문에는 다음과 같은 뉴딜 이행의 4단계를 소개하고 있다.

- ① 뉴딜 이행을 위한 연합을 결성하고 지지를 확보: 이해관계자들에게 뉴딜에 대해 알리고, 제도적 설정, 거버넌스, 참여에 대해 합의하며, 뉴딜의 핵심 주체인 위원회(task force)를 결성.
- ② 이행에 착수하기 위한 국가 워크숍을 조직: 초점을 맞추어야 할 영역을 식별. 전체적으로는 독자와 목표를 식별하고, 구체적인 영역에 대해서는 어떤 영역이 어떻게 다루어져야 할지를 식별.
- ③ 뉴딜에 대한 최근의 조치들을 검토하고 맵핑: 각 영역에 대한 기존의 국가 계획, 정책, 활동을 검토하고, 기존의 뉴딜 국가 계획, 정책, 활동들을 쇄신하며, 각 영역에서의 차이를 식별.
- ④ 뉴딜을 실현: 이행 전략을 개발하고 합의함: 뉴딜 이행을 빠르게 진행하기 위한 전략과 주요 단계에 합의하고, 필요한 작업반이나 다른 메커니즘을 식별하고 마련하며, 이행을 위한 분명한 책임과 기간을 설정.

2) 취약성 평가에 대한 안내문 (IDPS, 2015c)

취약성 평가는 “해당 국가의 취약성의 원인, 특성, 동인과 더불어, 국가 내부에서의 회복력

의 원천을 평가하기 위한 국가의 이해관계자들에 의해 수행되는 포용적이고 참여적인 과업”으로 정의되었다.

취약성 평가의 목표는, 1) 국가의 취약성의 동인 및 특성과 해당 국가의 회복력의 원천에 대한 공유된 이해를 발전시키고; 2) 평화구축과 국가건설에 도전들에 대하여 포괄적인 다양한 이해관계자들의 대화를 장려하며; 3) 뉴딜의 PSGs에 따른 타깃들을 포함하여, 회복력을 향한 점진적인 진보를 가져올 수 있는 영역들을 식별하고; 4) 취약성과 분쟁에 영향을 받는 국가들과 개발 파트너들이 리스크를 함께 평가하고 관리할 수 있도록 돕기 위한 것이다.

이를 위해 분쟁과 취약성의 동인에 대해 이해관계자들이 밀도 있는 토론을 하고, 최소한 합의에 이르는 것이 중요하다고 강조되고 있다. 또한, 취약성 평가의 결과가 취약성의 원천과 동인을 해결하기 위한 정책과 프로그램 구상에 반영될 수 있어야 한다고 제시하고 있다

평가의 결과물으로써 산출되어야 하는 문서는 다음의 3가지이다.

- ① 종합 보고서(synthesis report): 국민들이 이해할 수 있도록 취약성의 근본 원인, 분쟁의 동인, 회복력의 원천에 대한 분석을 제공하는 것이다. 이 보고서는 PSGs 달성에 기여할 수 있는 잠재적인 개입 영역을 명시해야 함.
- ② 세부사항 보고서: 분쟁, 취약성, 회복력에 대한 평가와 분석의 모든 결과를 제시하고, 그것이 각 PSG와 어떤 연관이 있는지를 설명하는 보고서이다. 각 PSG 영역에 대하여, 위기, 현재 단계, 점증적 다음 단계, 회복 단계 등을 설명하는 완성된 “취약성 스펙트럼”을 포함시켜야 함. 이 보고서는 해당 국가가 다른 g7+ 국가의 취약성 평가 과정에 적용되면 좋을 것이라고 생각되는 일반적인 교훈도 함께 제공하도록 함.
- ③ 국가 지표(또는 타깃) 목록: 해당 국가가 취약성 스펙트럼의 핵심 차원들과 관련된 발전을 평가하기 위해 사용하기 원하는 지표나 타깃 목록을 제시해야 함. 이 목록은 지역 수준에서의 데이터의 이용가능성과, 지표들이 국가 수준에서 성공적으로 모니터링 될 수 있도록 하기 위해 데이터 수집에 필요한 모든 사항들을 명시해야 함.

또한, 취약성 평가는 다음의 7단계로 진행되어야 한다고 제시하고 있다.

- ① 평가단(task force) 조직: 일반적으로 정부 고위급이 주도하고 g7+에 의해 지원받았다. 이상적으로는 각 PSG에 1명의 리더를 지명하여 전체적으로 약 5-6명으로 구성되도록 함 일반적으로는 관련 정부 및 통계청의 고위급과 1명의 주요 시민 사회 대표가 참여함. 구성된 평가단은 가장 먼저 목표, 방법, 접근 방식에 대해 합의하고, 그 후 평가를 진행하기 위해 필요한 자원을 식별하도록 함.

- ② 이해관계자들 식별: 평가단은 i) 분쟁 및 취약성의 이슈, 그리고 ii) 평화구축과 국가건설 이슈들과 관련된 핵심 이해관계자들을 식별함. 그런 후 해당 이해관계자들에게 뉴딜과 취약성 평가에 대해 소개하고, 1대1 미팅을 통해 평가에 넓은 의미에서의 참여를 장려하고 국가 주인의식을 강화할 수 있도록 해야함.
- ③ 배경 연구 실시: 최근 2-3년간 정부, 시민사회, 학계, 개발 파트너 등이 공개한 보고서와 분석을 검토함(예, Country Policy and Institutional Assessments [CPIA], Post-Conflict Needs Assessments [PCNA], Poverty Reduction Strategy Papers [PRSP], national visioning exercises, Truth and Reconciliation reports, sector plans 등). 이를 통해 분쟁의 핵심 동인과 다이내믹스를 파악하고, 취약성 평가가 초점을 맞추어야 할 영역을 식별함. 수집된 정보는 취약성 스펙트럼의 '위기'와 '회복' 단계에 1차적으로 붙여 넣음.
- ④ 자문을 위한 워크숍 개최: 포괄적인 이해관계 집단이 핵심 이슈에 대한 논의에 참여하도록 함. 논의 결과는 취약성 스펙트럼의 초안을 마련하는데 사용되도록 권고됨. 안내문은 워크숍 진행 구성 및 기간 등에 관한 세부사항까지 제시함.
- ⑤ 지표 마련: 해당 국가에 고유한 지표들을 개발함. 앞선 워크숍에서 일반적인 '지표 영역'을 식별함. '지표 영역' 당 적어도 1개 이상의 우선순위 지표 영역을 식별해야 함. 평가에 사용될 파라미터 등을 개발하고, 이용 가능한 데이터의 범위를 식별해야 함.
- ⑥ 평가 결과를 테스트하고 승인: 결과 초안은 전문가와 오피서버로 구성된 독립 집단에 의해 검토되어야 함. 결과는 과정에 참여한 모든 이해관계자들에게 공유되어야 하며, 자문/승인 워크숍을 통해 승인되어야 함.
- ⑦ 결과 전파: 가능한 한 광범위하게 평가 결과가 이용될 수 있도록 함. 최소한 ID의 사무국과 g7+에 공유되어야 하지만, 폭넓게는 고위관료, 정당, 기업가, 미디어, 시민 사회 등에까지 전파되도록 함.

3) 이행협약(compact)에 대한 안내문(IDPS, 2015b)

이행협약은 현재 진행되고 있는 정치적 대화와, 다양한 범위의 행위자들의 역할 및 지지를 조정하기 위한 포괄적인 프레임워크를 제시해야 한다. 뉴딜 문서에 따르면, 이행협약은 취약성의 정도에 따라 다양한 형태를 가질 수 있다. 그러나 안내문이 지적하는 바와 같이, 그동안

의 경험에 비추어 보면 이행협약은 현실적으로 단기간(일반적으로 3-5년)에 걸쳐 이행될 수 있는 분명한 우선순위를 설정하였을 때 가장 효과적인 것으로 나타난다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

이행협약을 위해 크게 강조되는 2가지는, 1) 해당 국가 정부와 국제 파트너뿐만 아니라 시민사회와, 정당, 그리고 해당 국가 내에서 개발 의제에 대한 영향력을 가지고 있는 폭넓은 행위자들의 정치적 지지가 있어야 하며, 따라서 이행협약은 핵심 이해관계자들의 합의를 반영할 수 있어야 한다는 것이고, 2) 다른 하나는 국가 맥락에 맞게 조정되어야 한다는 점이다. 즉, 맥락 구체성을 확보하기 위해, 국가 행위자들이 주도해야 한다는 것이다.

안내문은 이행협약 개발에 포함되어야 하는 5개의 기본 요소를 제시하고 있다.

- 이용가능한 재원을 고려하여 우선순위에 합의
- 예산 편성
- 전달 전략과 집행 도구들에 대한 합의/약속
- 이행상황을 모니터링 할 수 있는 메커니즘
- 검토 및 개정

4) 뉴딜 모니터링 보고서 - 2단계 (IDPS, 2015e)

다음 모니터링은 2014년 뉴딜 모니터링 보고서 이후의 발전에 대해 평가하고, 시범 국과 비시범 국을 비교하는 것으로 진행할 것을 제시하였고, 최소 2개 지역에서 심화 사례연구를 수행할 것을 제안하고 있다. 또한, 보고서 작성을 위해 재정적, 기술적으로 충분한 자원이 필요하며, 시민 사회의 참여가 독려되어야 함을 강조하였다.

더불어 모니터링 결과의 활용에 대해서도 언급하였는데, 모니터링 결과는 ID와 뉴딜의 미래에 관한 검토 및 전략적 논의에 반영되어야 하며, 모니터링 보고서와 독립 검토(Independent Review) 간의 중첩을 피하기 위해 둘 간의 연결고리를 파악해야 한다고 제시하고 있다. 또한, 모니터링 결과가 세계 수준의 다른 관련 논의(SDG16 등)에 반영되도록 하며, 다른 조직(ODI, g7+, 양자 공여국 등)에서 진행 중인 연구에 모니터링 결과가 반영될 수 있도록 하는 것이 필요함을 지적하고 있다.

모니터링의 방법론적인 측면에 대해서는 시범 국가에서 공여국에 의한 원조 사업에 대한 세부사항을 충분히 검토할 필요성을 제시하였고, 각 행위자들은 독립적으로 서베이를 수행한

후 워크숍을 통해 각자의 결과들을 종합하고 조율하는 작업을 권고하였다. 또한, 범위, 타이밍, 세부사항의 수준, 안내 등은 먼저 행위자들 간에 합의가 되어야 하며, 서면 서베이 작성보다 국가 대화에 더 초점을 맞추어야 하고, 시민 사회의 관점이 방법론 설계에 반드시 반영되어야 함을 강조하였다.

이상의 문서들이 뉴딜 이행의 각 단계에서 공식적인 워크숍 개최 등의 방식을 통해 다양한 행위자들의 의견을 반영하고 조율하는 작업을 강조하는 바, 논의 과정에서 선진 공여국의 역할과 효과적인 개입 방식을 파악하여 취약국 발전을 위해 의미 있는 역할을 수행하는 것이 요구되는 상황이다. 특히 IDPS 관계자에 따르면 이러한 정책수단과 목적은 주로 행정체제에 대한 개선 및 발전을 위한 것들이며 이를 통해 안정적인 거버넌스 체제를 구축하는 것을 목표로 하고 있다.

2015년 5월 이행작업반에 제출된 국가별 이행상황은 다음 [표 7]과 같다.⁷⁾

[표 7] 2015년 5월 현재 국가별 이행상황

국가	관련국가	주요 진행상황
아프가니스탄	영국, 네덜란드, 덴마크	Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF) (2012) 2015년에 취약성 평가 예정
중앙 아프리카 공화국	프랑스, EC	뉴딜에 대한 자문 실시 (2012)
콩고 민주공화국		New Deal Implementation Task Force 취약성 평가 (2013) PSG 지표 초안 개발 중
라이베리아	미국, 스웨덴	New Deal Task Force (2012) 취약성 평가 (2012) 취약성 스펙트럼과 PSG 지표 목록 개발 (2012) New Deal Dashboard (2013) One vision, One plan (2013): "Agenda for Transformation: Steps toward Liberia Rising 2030" 이행협약: 개요 및 로드맵 마련 (2014년 6월)
시에라리온	영국	New Deal Implementation Task Force 취약성 평가 및 취약성 스펙트럼 (2012) One vision, one plan: "Agenda for Prosperity" 이행협약: Mutual Accountability Framework (MAF) (2014) New Deal Dashboard for the MAF (February 2014) PSG 지표 초안 개발 중

7) 제시된 결과 중 뉴딜에 직접적으로 관련이 있는 진행상황만 기재.

남수단	영국, 네덜란드, 덴마크	취약성 평가 (2012) 이행협약: 포괄적 컨설팅이전 진행 중 (이행협약 합의는 2013년 12월에 연기됨)
동티모르	호주	취약성 평가 (2012): 2015년에 취약성 평가 결과를 업데이트하는 것으로 예정 Timor Leste Strategic Development Plan, 2011–2030 New Deal Implementation Task Force (2013)
코모로스		취약성 평가 (2014) One vision, One plan: “Accelerated Growth Strategy of Sustainable Development”
소말리아	EC, 7월부터 영국, 미국	‘Light’ Fragility Assessment (2013) 이행협약: Somali Compact (2013년 9월) Somali Compact Progress Report (2014년 11월)

출처: IDPS (2015f)

4. 사례 분석

가. 영국의 취약국 정책과 뉴딜

1) DFID의 취약국 지원과 뉴딜

영국의 해외개발협력 담당 정부 기관인 Department for International Development (DFID) 활동의 우선순위 중 네 번째 목표는 취약국(FCAS)의 거버넌스와 안보를 강화하고 인도주의 지원의 효과성을 높이는 것이다. 해당 문제를 다루는데 영국은 ODA 예산의 30%를 쓸 것을 목표로 하고 있으며, 관련 성과목표 중 뉴딜과 관련한 활동도 주요 목표 중 하나로 제시되고 있다⁸⁾.

현재 취약국 지원에 관한한 부처 간 협조를 중시하는 영국 정부는 정책 우선순위 간 상충 관계를 줄이고자 노력하고 있다. 특히 취약국 이슈는 정치·군사적 행위자들의 참여가 요구되는 경우가 많기 때문에 이러한 범정부적 접근 방식이 많이 활용되고 있다. 대표적으로 국가안보위원회(National Security Council)가 취약국 지원에 대한 조정을 맡고 있는 기관이며,

8) 뉴딜과 관련한 영국 DFID의 성과목표는 다음과 같이 제시되고 있다. “Work with other governments, civil society and the FCO to build on the New Deal for engagement in Fragile States agreed in Busan, including working towards a Compact setting out mutual commitments between the donor community and the Government of South Sudan.” (출처: <http://transparency.number10.gov.uk/business-plan/12/40>)

해당 기관은 상충관계에 초점을 맞추기보다 원조의 목적을 달성하기 위한 시너지효과를 극대화하는데 목표를 두고 있다(영국 의회 웹페이지 참조)⁹⁾. 이 외에도 DFID, 외무성(Foreign and Commonwealth Office) 그리고 국방부(Ministry of Defence)가 참여하는 영국 수상 주재의 공식적인 회의부터 비공식적 회의까지 다양한 수준의 협의가 이루어지고 있다. 또한 분쟁 및 취약국을 지원하는데 있어 부처별 협력수준을 높이기 위해 안정화조직(stabilization units) 및 기금(stabilization funds)을 운영 중이다(관련기관의 임무와 업무범위는 영국 정부 웹페이지 참조).¹⁰⁾

또한, 영국은 취약국 지원에 있어서 공여국간 협력 사업에 깊게 개입하고 있다. 구체적으로 Somaliland Development Fund 등 아프가니스탄, 소말리아, 남수단에서 공동펀드에 참여하고 있다. WB와 Public Expenditure and Financial Accountability Program 차원에서 콩고민주공화국에 대한 공동위험분석, AfDB와 수탁위험사정(fiduciary risk assessment)을 실시하는 등 공동위험평가에도 적극적으로 참여하고 있다. 또한 Tokyo Mutual Accountability Framework(아래 [Box 9] 참조) 하에서 아프가니스탄에 대한 공동 위험사정도 실시하였다.

[Box 9] 도쿄상호책임무성프레임워크(TMAF)의 내용

도쿄상호책임무성프레임워크(TMAF)는 공여국과 아프가니스탄의 주요한 개발협정으로 아프간 개혁에 대한 정치적인 가이드라인과 지속적인 원조에 대한 내용을 담고 있음.

2014년 가을 출범한 아프가니스탄의 새 정부와 함께 공여국과 아프간 정부관계자들은 3년간의 협정을 갱신함. 동시에 Ashraf Ghani 대통령은 “Realizing Self-Reliance”라는 개혁안을 2014년 11월 런던 컨퍼런스와 2015년 3월 워싱턴에서 발표하였음. TMAF는 공여국과 아프간 정부의 협력메커니즘에 대한 내용과 개발결과의 달성을 제약하는 정치적, 사회적, 재정적, 관료적 요인들에 대한 내용을 담고 있음.

TMAF는 원조효과성을 달성하기 위한 공여국의 원조 노력과 방식의 변화를 약속했다는 면에서 큰 발전이 있었음. 다음에서는 TMAF에 대해 Ruder(2015)가 정리한 내용 중 원조정책 및 수단과 관련한 내용을 발췌하였음.

(1) 예산지원

공여국들은 총 예산의 50%를 예산지원으로 지원한다. 아프간 보건교육부는 효과적인 예산지원프로그램을

9) 영국 의회 웹페이지 참조.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmintdev/1133/113305.htm>

10) 영국 정부 웹페이지 참조.

<https://www.gov.uk/government/organisations/stabilisation-unit/about>

11) National Technical Assistance(NTA)는 공여국이 아프가니스탄 공무원의 보수를 지원하는 프로그램을 말함.

운영하고 있으나 관련 프로젝트는 시간과 노력이 많이 든다. 아프간 정부가 운영하는 1년 단위의 예산시스템은 조달시스템을 복잡하게 만들고 공여국의 지원을 적절히 운영할 역량이 부족하다. 따라서 대부분의 공여국이 WB의 ARTF(Afghanistan Reconstruction Trust Fund) 시스템을 활용한다.

예산지원은 리스크가 큰 사업이기 때문에 재정적 책무성을 지켜야 하는 공여기관의 입장에서는 어려운 사업일 수밖에 없다. 따라서 미국의 경우 재정적 책무성과 TMAF의 공약 사이에서 균형을 잡으려고 노력하고 있다. USAID의 예산지원 프로젝트는 성과를 달성했을 때 예산을 지원한다. 그러나 이는 현금이 부족한 아프간 정부의 상황을 어렵게 한다. TMAF 하에서 Ghani 정부는 이러한 어려움을 해결하기 위해 조달청을 신설하고 3년 단위의 예산제도로 이행하겠다고 밝히고 있다.

(2) 국가발전계획 관련 프로그램(National Priority Programs, NPP)과 원조 프로그램의 조화

뉴딜을 비롯해서 많은 원조프레임워크가 수원국의 국가발전계획과 공여국의 원조계획이 조응(alignment)을 이루도록 권고하고 있다. 그러나 TMAF는 원조국가 공여국간에 조응의 의미에 대해 서로 다른 해석을 하고 있다고 지적하고 있다. 대표적으로 아프간 정부와 일반적인 합의사항이 모두 조응이 산출물 수준에서 이루어져야 한다는 사실을 지지하고 있지만 어떤 프로그램들은 마땅한 산출물이 무엇인지 규정하고 있지도 않은 실정이다. 또한 많은 부처들이 NPP를 사회기반시설에 대한 위시리스트 썸으로 생각하는 경향도 있다고 지적하고 있다. 이에 대해 Ghani 대통령은 지금 아프간 정부가 내세운 22개 국가발전계획은 관리가능한 수준이 아니며 10-12개로 줄이고 결과를 중심으로 재구조화할 것이라고 밝혔다. 그러나 이 과정은 정치적인 반대가 예상되는 부분이다.

(3) 파트너십 개혁

공여국들은 역량개발프로젝트에 기술지원(TA)을 자주 활용해 왔는데, 이 과정에서 아프간의 역량이 개발된 것이 아니라 아프간의 역량이 공여국의 역량으로 대체된 측면이 있었다. 그리고 자주 단기적이라는 한계가 있었고 실질적인 요구에 맞쳐서 TA가 제공되지 않았다는 한계가 있다. 아프간 공무원에 대한 현실적인 보수 지급이 정부 역량 개발에 큰 도움이 될 수 있으며, 따라서 National Technical Assistance Policy¹¹⁾와 WB의 역량개발 프로그램이 큰 기여를 할 것으로 예상된다. 투명성 문제에서 가장 중요한 것은 정보교환인데, Donor Assistance Database(DAD)에 대한 신뢰문제와 기술적 문제가 겹쳐서 정보 공유를 어렵게 하고 있다.

(4) 인센티브와 조건부원조

최근 원조에 있어서 인센티브와 조건이 효과성이 있는지에 관심이 있다. 미국은 Incentive Fund를 통해 인센티브와 조건을 활용하고 있는데, 큰 성과를 내지는 못했다. 이러한 원조방법의 문제는 효과는 확실하지 않고, 부정적인 결과를 낳을 수 있다. 아프가니스탄과 같이 정치적 환경이 복잡한 곳에서는 특히 인센티브가 주요한 개혁을 이끌기가 어렵다. 그러나 일정부분 인센티브 체계를 도입하는 하는 방법이 대화를 이끌어 내거나 개혁의 목표를 설정하는데 도움을 줄 수는 있을 것이다(Ruder, 2014).

(5) 모니터링

모니터링은 개발결과를 달성하는데 중요한 도구이지만, TMAF에서는 아직 모니터링에 대한 명확한 전략을 설정하지 않았다. 벤치마크를 설정하고 모니터링을 실시하는 노력은 명확하고 모니터링 가능한 목표의 설정과 정책 결정의 유연성 간에 상충관계를 야기한다. 공여국이 단순한 매트릭스 보다는 개발결과에 주목할 때 적대적인 조건부 원조에서 벗어날 수 있을 것이다.

출처: Ruder (2014; 2015)

영국에서 2014년 9월에 발간된 뉴딜 지원 프로그램(2013/2014 회계기간 동안 2,4백만 파운드[43.6억 원 규모])에 대한 연차검토보고서에는 뉴딜관련 활동이 진행되고는 있지만, 위험도가 높은 프로그램이기 때문에 여러 가지 한계가 있다고 인정하고 있다. 즉, 뉴딜 이니셔티브가 시작되지 얼마 되지 않아서 DFID의 지원 프로그램이 비교적 단기간에 운영되고 있고, 서아프리카의 에볼라 발병이나 남수단에서 분쟁이 재개된 사실 등 예측치 못한 위험의 발생은 뉴딜 집행이 더디어진 원인이 되고 있다고 평가하고 있다(DFID, 2014).

구체적으로 영국 정부는 뉴딜 프로그램에 대한 DFID의 지원의 영향력(impact)은 “취약국 상황과 국제적 현실에서 뉴딜의 집행”으로, 목표한 결과(outcome)로는 “뉴딜의 성공적인 집행을 통해 보다 나은 지원의 달성”이라고 제시하고 있고, 이를 달성하기 위한 구체적인 지표로 다음과 같이 뉴딜협약 및 MAF의 건수와 뉴딜 관련 지표를 활용하는 것으로 설정하였다(아래 [표 8] 참조).

[표 8] 뉴딜 이니셔티브와 관련한 지원에 대한 연간 평가지표와 발전상황(logframe)

지표	2014년 7월까지의 목표	발전 상황
뉴딜협약 및 상호책임프레임워크(MAF) 건수	2건 추가	(부분적으로 달성) 시에라리온이 2014년 초 부터 협약과 MAF에 서명하였음. 라이베리아는 협의 중에 있지만, 에볼라 위기로 진행이 어려워졌음.
FOCUS, PSG와 TRUST 지표의 활용	2개 국가	(부분적으로 달성) 시에라리온은 국가수준의 PSG 지표를 MAF에 담았음. 라이베리아는 PSG 지표의 초안을 개발하는 중이고 뉴딜 대시보드를 만들고 있음.

출처: DFID (2014)

DFID의 Kate Alexandra에 따르면 영국은 취약국지원에 있어 제도구축의 중요성을 강조해왔다. DFID나 영국 정부의 기본적인 입장은 취약국에서 가장 중요한 내용은 거버넌스의 구축이고 거버넌스를 통하여 해당국가가 스스로 빈곤으로부터 벗어나는 것이 가장 중요하다고 보고 있었다(인터뷰 결과).

위와 같은 상황에 대해 DFID는 뉴딜이 이제 시작한 이니셔티브이고 DFID의 지원프로그램도 시작한지 얼마 되지 않았기 때문에 원조효과성에 큰 발전은 없었다고 인정하면서 2015년 말에 열릴 워싱턴 회의에서 나올 새로운 취약국 정책에 기대를 걸고 있었다. 이를 타개할

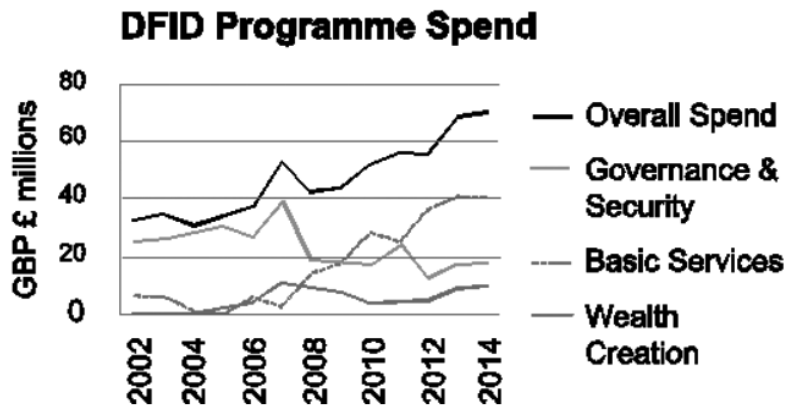
구체적인 전략을 제시하기보다 IDPS 회의에 기대는 모습으로 미루어 볼 때 영국 정부도 뉴딜의 접근방식과 전략에 대한 뚜렷한 안을 가지고 있지는 않은 것으로 판단할 수 있다.

한편, ODI의 Senior Research Associate이자 전 DFID Regional Director였던 Marcus Manuel에 따르면 영국은 취약국 지원에 있어서 오랜 역사를 가지고 있는 국가이기 때문에 취약국 지원에 대한 정책 방향과 수단에 있어서 큰 변화를 기대하기 어려운 국가이다. 그는 또한 영국 정부가 뉴딜과 파트너십을 승인하고 뉴딜에 적극적으로 된 배경에는 몬로비아 로드맵을 승인할 당시 영국 외교부 장관이 IDPS의 공동의장이었기 때문일 것이라고 추측하고 있었다(인터뷰 결과). 따라서 뉴딜은 영국 정부의 오랜 취약국 지원 정책의 한 부분일 뿐이며 전체적인 정책의 방향을 바꾸지는 못할 것이라고 예상할 수 있다. 관련하여 DFID의 Jennifer Smith는 영국은 취약국에 대한 사업을 많이 하고 있지만 명목상 뉴딜사업이라고 붙이지 않고 진행된 경우가 많다고 하였다. 다만, DFID의 직원들은 뉴딜이 다른 취약국 지원 이니셔티브 보다 취약국의 주인의식을 더욱 존중하는 방식이라고 인정하고 있었다(전화 인터뷰 결과).

2) 파트너 국가인 시에라리온과의 뉴딜 진행 상황

영국은 내전 이후 2000년부터 시에라리온의 안보문제에 개입하고 있으며 현재 145명의 영국군이 주둔하는 등 현지 안보문제에 대응하기 위해 영국정부가 주의를 기울이고 있다. 아

[그림 1] 영국의 시에라리온에 대한 지원 금액 (추이)



출처: 영국 의회 웹사이트

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmintdev/247/24705.htm>

래 [그림 1]을 보면 2002년부터 분쟁 상황이 조금씩 안정되자 기본적 서비스와 제도 구축 관련 예산이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

시에라리온과 영국이 상호책무성프레임워크에 합의한 날짜는 2014년 2월이다. 시에라리온 정부는 5개년 계획인 “The Agenda for Prosperity”를 2013년 7월에 발족하고, 천연자원을 고용창출과 지속가능한 성장에 쓰기로 하였다. 이와 관련한 활동에 대해 영국 의회의 국제개발위원회(International Development Committee)는 DFID에 시에라리온 정부의 5개년 발전계획을 위해 영국이 어떻게 지원할 것인지 답할 것을 요구하였다. 그러나 위원회는 DFID가 이러한 질문에 대해 명확하게 답하지 못했으며, 다만 DFID의 장관이 시에라리온의 대통령인 Ernest Bai Koroma를 만났을 때 그가 청년 실업에 대한 깊은 우려를 표명하고 직업교육과 기술교육에 도움을 원했다는 대답만 들을 수 있었다고 언급하였다. 위원회는 이에 대해 영국 정부의 우선순위와 시에라리온의 우선순위에는 분명히 차이가 있을 테지만, 시에라리온이 뉴딜프레임워크 안에서 취약국을 선언한 만큼 국가발전계획에 영국정부가 최대한 지원하고 수원국에 매수당하지 않도록 주의를 기울여야 한다고 하였다. 의회는 (NGO의 의견을 빌려) 시에라리온에 개입하는 것은 특히 콘소시움 방식을 활용하는 하는 것이 비용효과성 측면에서 큰 효과를 보았다고 지적하였다¹²⁾. 현재 영국이 시에라리온에 지출하고 있는 비용은 다음 [표 9]과 같다. DFID는 현재 시에라리온/라이베리아 지역에 49명의 직원을 파견 중이다.

[표 9] DFID의 시에라리온에 대한 지원 규모(분야별, 지원 수단별)

전략적 우선순위	2013/2014 예산 시에라리온	지원 수단	2013/2014 예산 시에라리온
부가가치 창출 프로그램	23백만 파운드	예산지원(a)	15백만 파운드
식수 및 위생 관련 프로그램	18백만 파운드	다자지원(b)	39백만 파운드
거버넌스와 안보	13백만 파운드	NGO 등 시민사회를 통한 지원(c)	5.5백만 파운드
모자보건	10백만 파운드	민간부문을 통한 지원(d)	7백만 파운드
교육	6백만 파운드	양자지원*	10.5백만 파운드

12) 영국의회 웹페이지 참조

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmintdev/247/24705.htm>

말라리아	4백만 파운드		
기타 보건	3백만 파운드		
총계	77백만 파운드 (A) (약 1,402억)	총계	77백만 파운드

출처: 영국 정부 웹사이트 <https://www.gov.uk/government/world-location-news/dfid-sierra-leone-press-release>

(주1) 예산지원을 통해 정부가 교사, 보건관련 직원의 임금을 제공하고 약품을 구입할 수 있었다고 밝히고 있음.

(주2) 다자기구(UNICEF, UNFPA, UNDP, the African Development Bank and the World Bank)를 통한 지원은 다른 공여국의 공동편드를 통한 경우로 있음.

* 양자지원금액은 2013/2014 회계기간 동안 지원한 총액에서 다른 수단을 통한 지원을 뺀 금액(A-(a+b+c+d)).

나. 시에라리온의 뉴딜 진행 상황

시에라리온은 2002년 내전이 끝나고 평화와, 안보, 경제관리, 거버넌스, 투명성 등의 분야에서 어느 정도의 발전을 이루고 있는 국가로¹³⁾ 최근의 에볼라 발병으로 인한 경제적 손실을 극복해 가고 있다. 2014년 뉴딜모니터링 보고서는 시에라리온이 뉴딜 이니셔티브에서 가장 성과가 좋은 국가라는 평가를 받았다. 다음은 뉴딜 집행 단계별로 시에라리온의 발전상황에 대해서 제시하도록 하겠다.

1) 취약성 평가

시에라리온은 뉴딜 시범국가 중 가장 처음으로 2012년에 뉴딜 취약성 평가를 실시하였다. 이를 통해 시에라리온은 PSG지표를 개발할 수 있었고, 이를 2013년 “Agenda for Prosperity”라는 국가계획에 통합하였다. 이후 2014년 영국과 MAF를 체결하였다(UNDP, 2015). 취약성 평가 결과 높은 청년실업과 성불평등, 높은 부패 수준, 인적 제도적 역량 부족과 낮은 수준의 경제적 거버넌스(특히, 재정관리, 세입관리), 낮은 지역통합수준, 위기에 대한 높은 취약성 등이 시에라리온의 문제로 지적되었다(아래 [표 10] 참조). 또한 2015년 1분기에는 UNDP의 지원을 받아 취약성 평가를 보완했으나 에볼라 발병으로 제시된 초안은 최종적으로 마무리 되지 못했다(UNDP, 2015).

13) World Bank(2014)는 시에라리온이 내전을 끝내고 3번의 대통령선거와 국회의원선거를 치렀으며 연간 평균 8%의 경제성장률을 보이는 등 경제적인 발전의 가능성도 높다고 평가하고 있다.

[표 10] 취약성 평가 결과(시에라리온)

목표와 세부항목	위기	재건/ 개혁기	이행기	변혁기	회복기	극복과제
PSG 1: Legitimate Politics						
정치체제의 대표성			X			정치적 임명에 있어 지역적 민족적 인 분배 문제(특정 지역 혹은 민족에 치우침), 성평등에 대한 헌법개정 필요, 의회의 약한 감시기능, 부패문제, 화해와 분쟁 해결 지연
정치 참여			X			
사회적 관계			X			
PSG 2: Security						
안보 상황				X		시의적절한 대응부족, 국경경비부실, 안보 분야의 적절한 기구가 없거나 부실
안보 제도의 성과			X			
안보 제도의 역량			X			
PSG 3: Justice						
사법 제도의 성과와 독립성			X			여성 등 취약계층의 낮은 대표성
사법 제도의 역량			X			
사법에 대한 접근성			X			
PSG 4: Economic Foundations						
생산적 자원 및 성장에 대한 전망			X			천연자원의 혜택을 배분하는 기능이 약함. 인프라스트럭처 부족(특히, 농촌지역), 경제적 다양성 부족, 높은 청년실업과 낮은 인적자본수준, 여성의 재산권에 대한 낮은 인식 수준
고용 및 생활환경			X			
천연자원 관리			X			
PSG 5: Revenue and Services						
세입 관리			X			핵심서비스전달에 있어서 지역적 불균형 및 불평등
공공행정			X			
서비스 전달사회적 관계		X				

출처: AfDB (2013)

취약성 평가에 의하면 시에라리온은 주로 위기 국가에서 회복기로 이행하는 단계에 있는 국가로 2002년 내전 이후 다양한 분야에서 충분한 성과를 이뤄내고 있다. 그러나 위 [표 9]에서 극복해야할 과제로 제시된 것과 같이 PSG 모든 분야에서 극복해야할 과제가 많은 것으로 보인다.

2) One Vision & One Plan

시에라리온 정부는 취약성 평가 결과를 기초로 한 국가발전계획인 “Agenda for Prosperity”를 발표하였다. 해당 계획은 공여국과의 합의 하에 2035년까지 시에라리온을 중간소득국가로 만들겠다는 목표를 내세웠다. 구체적으로는 천연자원의 건실한 관리, 경제 다양화, 교육을 통한 인적자원개발, 민간부문발전과 적절한 사업 환경 조성을 통한 국제경쟁력 강화, 공공부문 역량강화, 양성평등과 여성에 대한 옴파워먼트, 사회적 보호와 불평등의 축소, 그리고 고용과 노동 상황 개선을 통해 발전을 이루겠다고 밝히고 있다(아래 [표 11] 참조). 실제로 공여국들은 2011년 이후 이러한 시에라리온의 국가계획에 대해 지원의 규모를 늘리고 있다(The Government of Sierra Leone, 2013).

[표 11] 취약성문제를 해결하기 위한 전략 (시에라리온)

Pillar 1	Diversified economic growth: promote economic diversification by removing government constraints in sectors including agriculture, fisheries, manufacturing, and tourism.
Pillar 2	Managing natural resources: combat all forms of challenges related to the exploitation of mineral resources, fisheries and marine resources, water resources, land, forestry, oil, and gas.
Pillar 3	Accelerating human development: accelerate human development, through improving education quality and access, providing extensive health services, controlling HIV/AIDS, providing safe water and improved sanitation, population policy including reducing migration to the cities and slowing fertility, and mainstreaming gender parity.
Pillar 4	International Competitiveness: promote foreign direct investment (FDI), through supportive business environment, good institutional framework, adequate infrastructure, access to credit, and availability of skilled labour.
Pillar 5	Labour and Employment: promote investment in small- and large-scale business and agriculture to create employment, at all levels of the private and public sector economy; skills development; designing public works programmes to employ youth; and ensuring an employment-friendly institutional framework.

Pillar 6	Social Protection: develop social protection policies, institutions and programmes, building capacity of relevant agencies and their staff; extending social insurance interventions; providing basic social protection packages for the vulnerable; strengthening support for nutrition, health care, education and housing.
Pillar 7	Governance and Public Sector Reform: promote public awareness of equality, non-discrimination and other human rights, issues and responsibilities; ensure appropriate equitable access to services for all; strengthen sector management, staffing with trained personnel, and institutional capacity; simplify procedures; develop physical infrastructure to meet needs; create a capable public service of the right size, with an appropriate skills mix and job composition to deliver its core functions; development of agencies, institutions and policies, including public sector pay reform; strengthen data systems; improve budgeting, expenditure management and revenue mobilization; develop the work of the Audit Commission, as well as Internal Audit; strengthen public procurement and fiscal decentralization; promote local governance.
Pillar 8	Gender and Women's Empowerment: empower women and girls through education, reducing socioeconomic barriers and supporting formal and non-formal education; increasing their participation in decision-making in public, private, and traditional institutions, and access to justice and economic opportunities; strengthening prevention and response mechanisms to violence against women and girls; and improving the business environment for women, with access to finance and capacity development.

출처: The Government of Sierra Leone (2013)

3) 이행협약: 상호책임성프레임워크(MAF)에 합의

영국정부와 시에라리온 정부 간 협약의 내용은 원조수단에 대한 내용과 공여국이 취약국의 국가계획에 대해 어떤 방식으로 자원을 배분할 것인지에 대한 내용을 담고 있다. 시에라리온은 정부와 시민사회 그리고 영국정부를 당사자로 2014년 협약을 체결했고, 협약문에는 개발 파트너들과 시에라리온 정부가 “Agenda for Prosperity(AfP)”에서 제시되어 있는 목표를 달성하기 위해 협력하고 자원을 투입해야한다는 내용이 담겨 있다(IDPS, 2015g). MAF는 개발파트너위원회(Development Partners Committee, DEPAC)에 의해 분기별로 평가되며 대통령은 연도별로 진행상황이 검토되고 있다(IDPS, 2015g).

시에라리온의 MAF는 시에라리온 정부와 공여기관의 상호책임성에 관한 공약을 담고 있다. 구체적으로 시에라리온 정부는 (1) AfP에 따른 시범사업을 시행하기 위한 중기재정지출 계획과 공공투자계획을 세우고, (2) IMF와 감사원 보고서의 권고에 따라 공공재정관리 및 통제 시스템을 강화하고, (3) 시에라리온의 개발수요에 맞는 재정지원을 하기 위해 정부의 세입 시스템 강화하며, (4) 비공식 행위자(시민사회, 학계, 미디어, 민간)의 참여 증대와 의회의 모

니터링과 감시를 강화할 것을 약속하였다.

공여기관은 (1) 시에라리온에 대한 지원을 AfP의 분야와 우선순위에 일치시키고, (2) 시의 적절한 재정 지원과 (3) 계획된 원조(유형, 부문, 수혜자)에 대한 정보를 정부에 제공하고, (4) 시에라리온 자체 시스템 활용하도록 노력하고 역량강화를 위한 지원을 제공하고, (5) 선도적 공여그룹(lead donors)을 정하기로 하였다.

4) PSGs를 모니터링에 활용

시에라리온의 PSG 지표들은 국별 수준으로 작성되어 MAF 대시보드에 보고되고 있다. 시에라리온은 PSG를 뉴딜 이행상황에 대한 모니터링에 다른 시범국가보다는 잘 활용하고 있다는 평가를 받고 있고, 실제로 MAF에 대시보드를 통해 뉴딜 이행 상황을 보고한다는 내용을 포함하였다. 시에라리온은 PSGs와 국별취약성 평가지표를 국가발전계획에 포함한 최초의 국가이다(IDPS, 2014a). 따라서 뉴딜 진행 상황 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. MAF의 모니터링을 위하여 시에라리온의 재정경제개발부(Ministry of Finance and Economic Development)내의 개발원조조정실(Development Aid Coordination Office, DAC)에서 원조의 흐름을 대시보드에 업데이트하고 있다(IDPS, 2015g).

5) 정치적 대화의 지원

시에라리온 정부는 그동안 선거와 거버넌스 문제에 대해 정부와 시민사회 개발파트너 사이에 정치적 대화를 지원해왔다. 또한 시에라리온은 선거제도를 개선하고자 노력하고 있으며(IDPS, 2014a), 수도인 프리타운에 권력과 자원이 집중되는 문제에 대해서도 개선의 노력을 펼치고 있다(WB-UNDP, 2011).

6) FOCUS 원칙에 따른 시에라리온의 원조 환경 분석

(가) 투명성

공여국은 원조를 투명하게 운영하기 위해 원조 흐름을 공개하기 위한 웹사이트¹⁴⁾를 운영하고 있다. 마찬가지로 취약국도 원조정보를 관리하기 위해 Donor Assistance

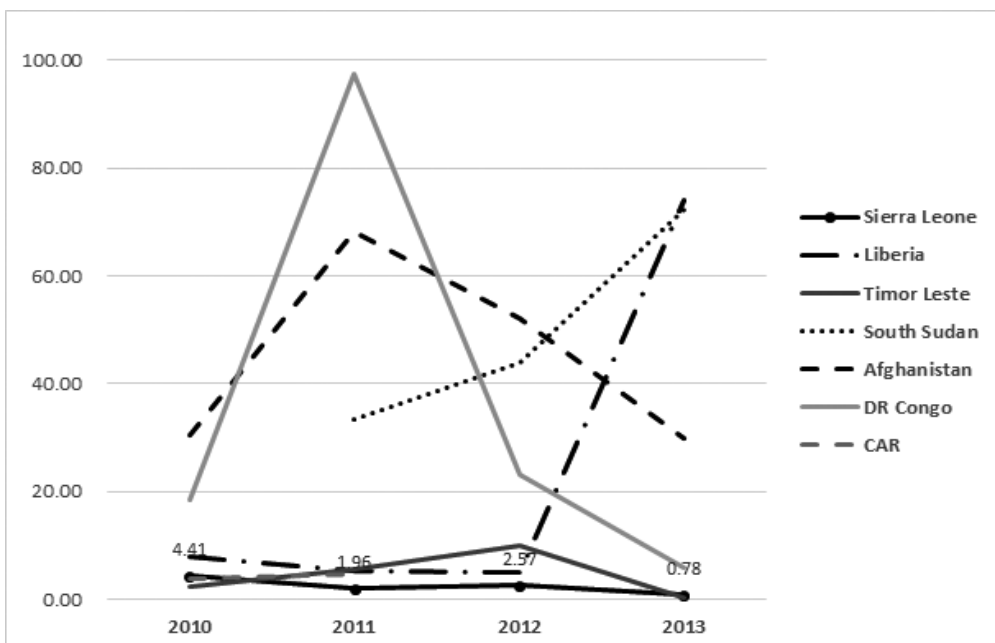
14) 영국의 경우 <http://devtracker.dfid.gov.uk/> 참조

Database(DAD) 같은 플랫폼을 운영하고 있는데, 시에라리온의 경우 웹사이트(<http://dad.synisys.com/dadsierraleone/>)를 운영하고 있다. 그러나 OECD-DAC 이외의 국가들로부터의 원조는 반영하고 있지 못하고 있으며 시스템 관리나 운영상 문제가 있다(IDPS, 2014a).

(나) 위험공유

취약국에 대한 지원은 복잡한 환경에서 이루어지고 있어 프로젝트가 실패로 돌아가거나 재정적 손실을 볼 가능성이 많다. 따라서 공여국은 공동으로 위험완화 전략을 펼치거나, 공동으로 위험 평가를 실시하고 있다. 또한 공동의 기금운영(pooled funding) 방식 등을 통해 취약국 입장에서 위험이라고 할 수 있는 원조변동성(aid volatility)을 낮추기 위해 노력하고 있다(아래 [Box 10] 사례 참조). 아래 [그림 2]는 g7국가에 대한 공동기금의 규모를 보여주고 있다. 공동기금의 규모는 전반적으로 증가하고 있으나, 라이베리아, 남수단과 달리 시에라리온에 대한 공동기금지원 규모가 크지 않으므로 앞으로 이러한 지원형태를 늘려 공여국과 수원국의 원조위험을 완화할 필요가 있을 것이다. 시에라리온의 경우 세계은행, 영국정부와 합

[그림 2] 공동기금지원 규모 (단위: 백만불)



출처: OECD, Creditor Reporting System

께 정치·경제적 위험분석을 실시하였다는 사실도 위엄공유 차원에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다(IDPS, 2014a).

**[Box 10] 취약국 지원 수단 사례 분석:
아프가니스탄과 소말리아의 공동기금(pooled funding) 메커니즘**

아프가니스탄의 Reconstruction Trust Fund(ARTF)는 아프가니스탄 정부에 조정된 재정 메커니즘을 제공하려는 목적을 가지고 2002년 5월에 시작됨. 2014년 까지 33개 공여국이 ARTF를 이용하고 있음. 공여기관들은 국가 우선순위에 맞춰 조정할 것을 약속하고 있고, ARTF를 통해 아프가니스탄에 제공하는 원조 비율을 2014년 10%에서 2024년 까지 20%로 늘리기로 약속함. 1년에 10억 달러 이상이 ARTF를 통해 제공되고 있음.

신탁 기금에 들어가는 자금은 아프가니스탄 정부의 예산으로 들어가고 재무부에 의해 관리됨에 따라 국가 시스템의 활용을 말할 수 있음. 세계은행은 수령, 현금 관리, 지출, 조달, 거래의 증명 등에 관한 추가적인 재정 통제를 적용하고 있음. 한편, 소말리아의 뉴딜 협약 프레임워크 안에서 만들어진 Development and Reconstruction Facility(SDRF)는 2013년 10월에 시작됨. 2015년 3월에 운영위원회는 자금 창구를 위한 초기 프로그램들을 검토하고 실행함. 정부, UN, 공여 파트너들 간의 광범위한 협의가 보고되고 있으며, PSGI와 관련되어 3개 프로그램이 소말리아 정부의 Vision 2016의 실행을 지원하고 있음. EU, 영국, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 이탈리아가 이 프로그램에 3년 이상의 기여를 약속함.

아프가니스탄 정부는 ARTF에 점점 참여도를 증가시켰던 것과 달리 소말리아 정부는 처음부터 SDRF 거버넌스의 핵심 구성원으로 참여함. (소말리아 총리와 EU가 공동의장을 맡음. 공여국 공동의장은 미국, EU, DFID가 돌아가면서 맡음.)

국가 시스템 활용 측면에 있어서 공여국들이 보고한 어려움은 중앙은행 및 지출을 추적하기 위한 메커니즘의 부재. 따라서 공동기금 메커니즘을 통해 자금을 보내는 것이 국가 우선순위에 대한 공여국의 일치성 확보와 국가 역량 개발을 위한 최선의 대안으로 판단되고 있음. SDRF는 국가 주인의식을 강화시키기 위해 만들어진 것이지만 SDRF 내에 자금을 할당하기로 한 결정이 여전히 공여국 주도의 결정이라는 비판도 있음.

두 사례 모두 공동기금이 국가 시스템 활용을 증진시키는 동시에 정부를 통해 자금을 지원하는 리스크를 최소화하는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 보여줌. 또한, 한 공여국 또는 공여기관이 특정 공동기금 메커니즘에 자금 지원을 시작하면 다른 행위자들을 유도하는 효과가 있음. 공동기금 메커니즘에 대한 지원 또한 국가 제도의 효과성을 강화시키는 중요한 방식임.

출처: GPEDC (2015)

(다) 원조의 예측가능성

뉴딜의 원칙 중 하나는 시의적절하고 예측 가능한 원조이다. 이 원칙을 지키기 위해 공여국들은 노력을 기울이고 있는데, INCAF의 경우 인도주의적 예산에 대해 재난, 위기, 갈등 발생 이후 수 일 또는 수 주 이내로 대응할 수 있는 정책과 메커니즘을 갖추고 있다(IDPS, 2014g). 이러한 메커니즘을 통해 시에라리온에서 에볼라 바이러스가 발병했을 때도 신속한

지원을 받을 수 있었다. 그러나 시에라리온을 비롯한 g7+국가들은 여전히 원조 규모를 예측하는데 어려움을 겪고 있으며, 이 때문에 시에라리온 정부의 경우 중기에서 장기 계획을 효과적으로 세우는데 어려움을 겪고 있다는 보고가 있다(Government of Sierra Leone Aid Policy, 연도미상).

(라) 역량개발

제도적 역량과 시민사회의 역량개발을 위한 활동은 역량개발에 대한 지원과 프로그램 집행 단위(Programme Implementation Units, PIUs)가 얼마나 감소 했는지로 평가할 수 있다(IDPS, 2014a). 시에라리온의 경우 지난 4년 동안 PIUs가 몇몇 부처에서(보건부, 농업부 등)에서 줄어들었다는 보고가 있지만, 여전히 많은 프로젝트에서 PIUs는 활용하고 있다는 사실에서 역량개발을 위한 더 많은 노력이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다(IDPS, 2014).

(마) 취약국 시스템의 활용

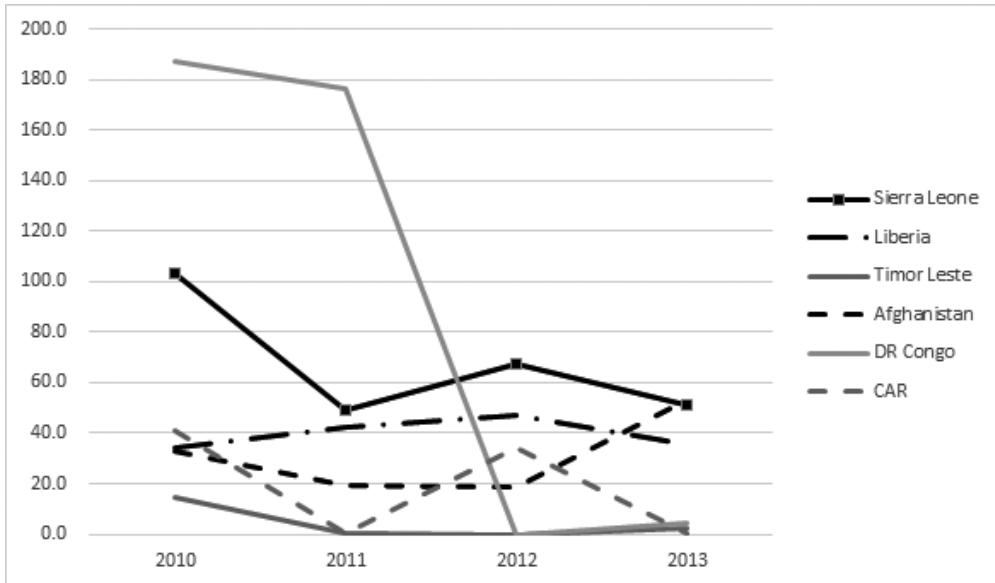
예산지원은 해당국가 시스템을 활용하기 위한 중요한 정책수단으로 활용되고 있다. 다음 [그림 3]을 보면, 2010년 이후 g7국가에 대한 전반적인 예산지원 규모는 줄어들고 있지만, 아프가니스탄에 대한 예산지원은 증가하고 있음을 알 수 있다. 2013년 기준 시에라리온과 아프가니스탄에 대한 예산지원이 g7국가에서 가장 큰 규모였다. 시에라리온에 대한 예산지원 규모가 큰 이유에 대해 다른 g7+ 국가와는 달리 취약국에서는 협약을 체결하고 협약을 통해 구체적인 개발목표를 확인했다는 사실을 들 수 있다. 또한 시에라리온은 “Multi-Donor Budget Support Framework”를 활용하고 있는데, 특히 EU는 이 프레임워크를 통해 시에라리온 정부의 예산을 지원하고 있다.

다. 호주의 취약국 정책과 뉴딜

1) 호주의 취약국 지원과 뉴딜

호주는 영국 다음으로 취약국에 대한 지원 규모가 큰 국가로 전체 원조 예산의 50%를 취약국에 대한 지원에 쓰고 있다(DFAT, 2012). 그 배경에는 주변 오세아니아 지역에 취약국이 많이 분포하고 있다는 사실이 있으며 실제로 호주의 원조는 인도-태평양 지역에 집중되어 있다(다음 [표 12] 참조).

[그림 3] 취약국에 대한 예산지원규모 (단위: 백만불)



출처: OECD, Creditor Reporting System

[표 12] 호주의 양자원조(지역별)

지역	양자원조액(백만불)	지역별 양자원조 비중
사하라이남	342.4	8%
중앙 & 남아시아	547.8	12%
기타 아시아 및 오세아니아	2349.5	53%
중동, 북아프리카	118.6	3%
라틴아메리카, 카리브해	42.4	1%
유럽	2.0	0.04%
비특정	1050.5	24%
총계	4453.2	100%

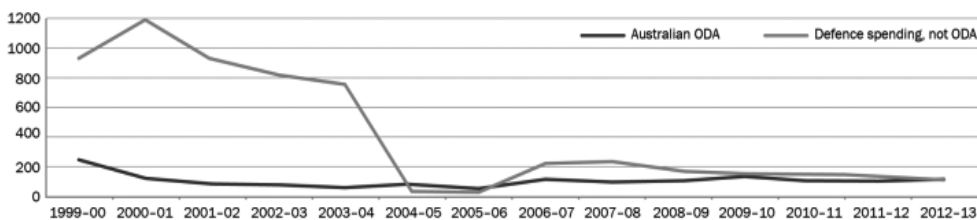
출처: OECD, Development Co-operation Report 2015

2014-15년 동안 호주가 가장 많은 액수를 지원하고 있는 국가는 인도네시아이며, 호주의 10대 수원국 중에는 아프가니스탄, 솔로몬제도, 방글라데시, 캄보디아, 파키스탄, 동티모르 등 6개 취약국이 포함되어 있다(AusAid, 2011).¹⁵⁾ 호주는 취약국 지원에 있어 아시아의 신흥 공여국들과 협력하고자 하는 노력을 하고 있다. 주 동티모르 호주 대사 Peter Doyle은 전통적인 공여국인 호주의 입장에서는 새로운 공여국들과 함께하는 원조가 중요한 기회라고 생각한다고 지적하고 있다. 즉, 신흥공여국과 호주 정부, 수원국이 함께 하는 삼각협력(trilateral cooperation)이 앞으로 호주 원조정책의 방향이라고 생각하고 있다. 실제로 브라질과 아이티와 중앙아메리카 국가에서 농업과 식량프로젝트를 같이 하고 있으며, 말레이시아와는 아프가니스탄에서 교사에 대한 교육훈련프로그램을 같이 운영하고 있다. 중국과는 파푸아뉴기니에서 말라리아퇴치사업사업을 진행하고 있다(TAF, 2015).

2) 파트너 국가인 동티모르와의 뉴딜 진행 상황

2002년 동티모르가 공식적으로 독립한 이후, 호주는 동티모르의 주요한 개발파트너였다. 그동안의 원조는 주로 인간개발, 농촌개발, 개발을 위한 거버넌스에 집중하였다. 호주는 동

[그림 4] 연도별 호주의 동티모르에 대한 ODA 및 안보 관련 지출 추이 (단위: 백만불)



출처: AusAid (2014)

15) 2014-15 주요 취약국에 대한 호주의 연간 원조규모를 살펴보면 솔로몬제도에 168.1 (호주 내 지원 규모 3위), 아프가니스탄에 132백만4천 달러(4위), 동티모르에 96백만6천 달러(7위), 방글라데시에 94백만2천 달러(8위) 캄보디아와 파키스탄에 각각 79백만 달러(공동 9위)를 지원하고 있는 것으로 확인됨(AusAid 홈페이지 내 Portfolio budget statements: Budget highlights 2014-15 참조. <http://dfat.gov.au/about-us/corporate/portfolio-budget-statements/Pages/budget-highlights-2014-15.aspx#oda>).

티모르에 대한 공식적이고 장기적인 원조계획(2000-2009)을 세웠으나, 비우호적 정치·안보 환경은 호주가 동티모르와 장기 원조에 대한 포괄적인 협약을 맺기 어렵게 하였다. 2012년 UN군이 철수하자, 호주의 동티모르에 대한 원조 규모가 점차 증가하여 현재 호주는 동티모르 내에서 가장 많은 지원을 하는 공여국이다(AusAid, 2014)([그림 4] 참조).

지금까지 호주의 동티모르에 대한 원조는 크게 세 가지 이행공약 하에서 진행되었다. 첫째, 동티모르의 개발정책과 계획과 일치할 것, 둘째, 성공이 예상되는 분야에 집중할 것(규모가 큰 프로그램에 집중), 셋째, 원조 활동에 있어 조화와 협력의 수준을 강화할 것(AusAid, 2014)이다.

최근 호주의 원조 계획은(2015/16~2018/19)¹⁶⁾은 동티모르의 경제수준을 향상시키고 인적 자원 개발과 함께 거버넌스와 제도를 강화할 것을 목표로 하고 있다. 또한 영양상태 개선, 여권신장, 장애인 지원과 같은 범분야적 주제에 주목할 것이라고 밝히고 있다([표 13] 참조).

위와 같은 목표의 달성을 위해 동티모르 정부의 예산지출과 관련 정책의 질을 높이고, 원조의 적합성을 높이고, 집행기관과 파트너에 대한 감시체계를 강화하며, 민간분야와 시민사회에 대한 지속적인 지원, 예산지원 프로그램을 늘리기로 계획하고 있다(DFAT, 2014). 실제로 아래 [그림 5]를 보면 동티모르에 대한 예산지원 형태의 원조 규모가 크지는 않지만 2013년 급격히 증가한 것을 볼 수 있다.

예산지원 수단과 관련하여 뉴딜 이후 호주와 EU는 호주의 성과계획 및 관리 프로그램과 동티모르의 재무부(Ministry of Finance, MoF)의 시스템을 연계하여 ‘pay-on-results’라는 새로운 사업을 시도하고 있다. 이 방식은 MoF가 기존에 협의된 성과 벤치마크를 달성하였을 때만 예산이 지원되는 방식이다(아래 [Box 11] 참조). 이외에도 정책중심의 경제분석실(policy-focused economic analysis unit)을 설립하고 부패를 미연에 차단하기 위한 지불시스템을 도입하고 공공재무관리 교육훈련센터를 건립하였다. 위와 같은 모든 사업은 MoF가 5개년 계획을 달성할 수 있도록 도움을 주기 위한 목적을 가지고 있다(TAF, 2015).

16) 호주 DFAT의 웹페이지 참조 DFAT Assistance Budget, 2014~2015 (관련 웹페이지: <http://dfat.gov.au/aid/aid-budgets-statistics/Pages/default.aspx>)

[표 13] 동티모르 사업의 성과목표 및 지표 2015-2016에서 2018-2019

타깃	2015-16	2016-17	2017-18
목표 1. 성과기준: 생계의 개선			
1.1 300km의 추가적인 농촌 도로 복구	25km	75km	100km
1.2 타깃 지역의 농업 가구의 40%의 소득의 현저한 증가	가구의 10%	가구의 20%	가구의 30%
목표 2. 성과기준: 인간개발			
2.1 폭력에 영향을 받는 추가적인 6500명의 여성들이 법적 서비스, 의료 서비스, 사회적 서비스에 접근할 수 있도록 함	1200명	1500명	1800명
2.2 마을 개발을 위한 국가 프로그램을 통해 건설된 마을 사회간접시설의 80%가 기술적 표준 및 평가에서 양호(good) 점수를 받도록 함	70% (309개 마을)	75% (332개 마을)	80% (354개 마을)
2.3 추가적으로 157,000명이 호주 정부에 의해 지원 받은(또는 공동 지원 받은) 깨끗한 물에 접근할 수 있거나 위생시설 및 위생 행태 변화 프로그램에 접근할 수 있도록 함	23,000	30,000	43,000
목표 3. 성과기준: 거버넌스 및 제도의 강화			
3.1 재무부 내 부서의 80%가 B 이상의 점수를 받도록 함	65%	70%	75%
3.2 연례 국가 지역 인식 조사(Community Perceptions Survey)의 구체적인 항목 중 4개의 하위 항목에 있는 경찰에 대한 점수의 개선	1개 이상 지표의 개선	2개 이상 지표의 개선	2개 이상 지표의 개선
범분야(multi-sector) 성과기준			
2018-19까지 타깃지역에 있는 0~23 개월의 발달장애 영아의 발병수준이 2015-16의 10% 수준으로 감소하도록 함	n/a	n/a	n/a

출처: DFAT (2014)

호주의 동티모르에 대한 원조는 기존에 프로젝트 지원을 제외하면 인적자원개발(학자금 지원, 전문가 파견 및 TA)에 치중하고 있으며, 주목할 만한 프로그램은 2012년부터 2013년까지 호주 연방 경찰청(Australian Federal Police)에서 Timor-Leste Police Development Program으로 110백만 달러(약 914억)를 지원하고 있다는 것이다.

[Box 11] 뉴딜 프레임워크를 통한 공공재무관리(Public Finance Management, PFM) 시스템 개혁과 호주정부의 예산지원

호주 정부와 EU는 2014년부터 뉴딜 원칙에 따라 재정지원과 현물지원을 통해 동티모르의 재무부와 함께 공공재무관리 시스템을 개선하려고 노력중임. 관련하여 동티모르 정부가 성과를 측정하는 주요성과지표(Key Performance Indicators, KPI)를 설정하고, 성과계획에 따라 집행 할 수 있도록 지원하고 있음. 구체적으로 15 개 지표 중 10개는 호주의 지원을 나머지 5개는 EU의 지원을 받고 있음. 공여국은 PFM 개혁을 평가하기 위한 방법을 이전하고, 성과계획과 평가에 대한 정보를 게시하기 위한 데이터베이스를 개발하는데 도움을 주고 있음. 2016년에 이 같은 개혁의 효과를 평가하기 위한 중기 공동평가가 진행될 예정임.

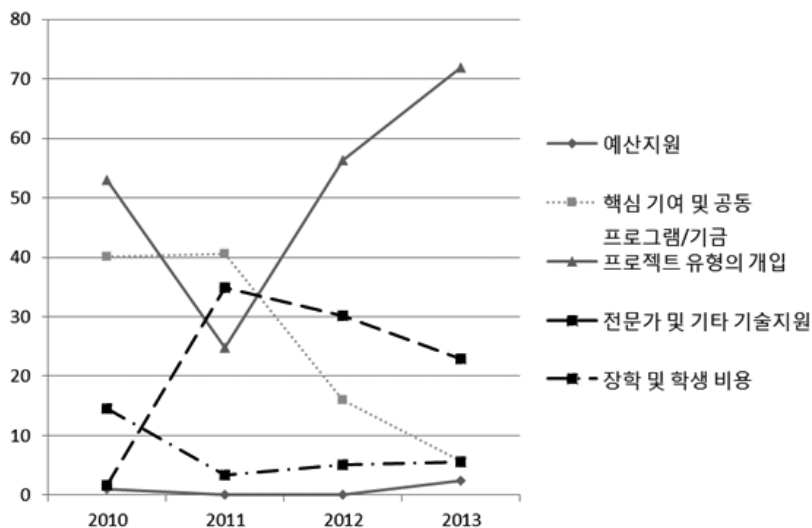
호주 정부는 이와 관련하여 PFM의 질을 강화하기 위한 목적으로 동티모르 재무부에 직접 예산지원을 하고 있으며 동티모르 재무부의 산출물 타깃이 달성했을 때에만 예산을 지원하는 방식임. 이를 'Pay-on-Results' 방식이라고 함.

호주는 성과계획 및 평가 있어서 선진적인 시스템을 가지고 있다고 알려진 국가임. 따라서 위와 같은 사례에서 볼 때 국가적 강점을 뉴딜 사업에 잘 활용하고 있다고 판단할 수 있음.

출처: GPECD (2015) & 동티모르 뉴딜 담당자 설문조사 결과([부록 1] 참조)

그러나 Peter Doyle 주 동티모르 호주 대사는 많은 경우 공여국들은 국제전문가의 활용 등 단순한 변화 모델에 의존하고 있는데 이러한 1:1 역량개발사업의 효과성은 높지 않은 것으

[그림 5] 호주의 동티모르 원조지원(수단) (단위: 백만불)



출처: OECD, Creditor Reporting system

로 나타났다고 지적하였다(TAF, 2015). 그는 역량개발은 장기과제일 수밖에 없고 여러 접근 방식이 필요하지만 순수하게 기술적인 협력 보다는 강력하고 신뢰성 있는 인적 관계가 기술 문제 보다 더 중요하다고 밝히고 있다(TAF, 2015). 실제로 동티모르에 대한 호주의 전문가 파견 및 기술원조(TA) 규모는 2011년 이후 줄어들고 있다(위 [그림 5] 참조).

라. 동티모르의 뉴딜 진행 상황

동티모르는 1975년에 400년 동안의 포르투갈 식민지 생활을 청산하였으나, 내전과 인도네시아군의 침공이 이어지면서 다시 24년 동안 인도네시아의 식민지로 생활하게 되었다. 24년에 걸친 독립투쟁 속에서 200,000명이 목숨을 잃었고 80%의 사회기반시설이 파괴되었다. 1999년에 실시한 국민투표에서 80%의 찬성을 이끌어냈고 2002년 5월 20일에 이르러서야 독립을 실현하게 되지만, 이 과정에서 친인도네시아 민병대에 의해 1,400명이 학살당하고 인구의 1/3이 서티모르로 피난을 떠나 일부는 아직까지 난민으로 돌아오지 못하고 있다.

독립 이후 실질적인 국가운영이 불가능하였기 때문에 3년간 UNTAET(UN Transitional Administration in East Timor)의 지원을 받은 뒤 2002년에 비로소 첫 자치정부를 수립하게 되었다. 하지만 여전히 불안정한 치안과 국가상황으로 몇 번의 폭력사태로 내홍을 겪게 되면서 2006년에는 실패한 국가가 될 위기에 처하기도 했다. 그러나 여러 번의 정치적 전환기와 선거들을 무난하게 치러 내면서 다시금 안정을 되찾게 되었고 2012년 다섯 번째 입헌정부가 출범하였다.

주 동티모르 호주 대사 Peter Doyle는 2015년 2월 The Asia Foundation이 주최한 세미나에서 동티모르는 2002년 국가 예산대비 원조액이 86%를 차지했으나 2012년 16%에 그쳤다는 사실을 들면서 동티모르에서 원조의존성이 낮아지고 있다고 하였다. 또한 뉴딜은 동티모르의 주인의식을 더욱 강화하고 있고, 이에 따라 호주의 원조 또한 동티모르 정부가 정한 국가개발 우선순위에 대해 지원을 집중하고 있다고 평가하였다(TAF, 2015).

1) 취약성 평가

동티모르의 취약성 평가는 약 2달에 걸쳐 수행되었는데 정부기관, 개발협력 파트너들, 시민사회단체, 지방정부 및 대학 등 41개의 다양한 관계자들 간 논의가 바탕이 되었다. 이 과정에서 여러 자료와 의견들이 수렴된 후 이해관계자들의 검토와 피드백을 거쳐 보고서로 발간

되었다. 동 보고서는 동티모르가 취약할 수밖에 없는 근본적인 원인들을 살펴보고, PSGs 측면에서 각 분야별 취약성의 정도를 평가하여 극복할 수 있는 방안들을 고민하고 있다. 구체적으로 살펴보면 동티모르는 PSG 2(안전) 분야에서 가장 많은 진전이 있었으며, PSG 1(정당성을 갖춘 정치)와 5(조세수입 및 서비스)에서도 좋은 성과를 보였다. 다만 PSG 3(정의)과 4(경제적 토대 마련)에는 개선을 위해 더 많은 노력을 요구하고 있다(아래 [표 14] 참조).

[표 14] 취약성 평가 결과(동티모르)

목표와 세부항목		위기	재건/개혁기	이행기	변혁기	회복기
1. 정당한 정치				X		
	정치적 합의			X		
	정치 과정 및 제도			X		
	사회적 관계			X		
2. 안보					X(3.5)	
	안보 상황				X(3.5)	
	안보 제도의 역량				X	
	안보 제도의 성과			X		
3. 정의			X			
	사법 환경		X			
	사법 제도의 역량		X			
	사법 제도의 성과		X			
4. 경제적 토대			X(2.5)			
	경제적 환경		X(2.5)			
	일자리 및 민간부문 발전			X		
	천연자원 개발			X		
5. 세입 및 서비스				X		
	세입 창출		X(2.5)			
	공공행정			X		
	서비스 전달			X		

출처: Fragility Assessment Team at Ministry of Finance (2013)

위와 같은 취약성 평가 결과는 UN 반기문 사무총장의 참석 속에 발표회를 통해 이뤄졌고, 동티모르 정부는 평가결과를 SDP와 PSGs 달성계획에 우선순위로 반영하며 추후 모니터링에도 노력하겠다는 의지를 보였다. 또한 동티모르의 사례와 교훈은 평가 보고서를 만들어져 뉴딜이행에 참여하고 있는 나라들에게 공개되었고, 여러 시사점들은 다른 g7+ 국가들이나 협력파트너들과 공유하였다. 그러나 평가의 활용도를 높이기 위해서는 보다 명확한 용어들로 기술된 구체적인 지침들로 발전되어야 할 필요가 있다고 평가받고 있다(Fragility Assessment Team at Ministry of Finance, 2013)

2) One Vision & One Plan

동티모르는 뉴딜계획 이전에 이미 전략적 발전계획 (Strategic Development Plan, SDP) (2011-2030)을 도출하여 공통된 비전과 계획을 협력파트너들과 공유하였다. SDP는 사회적 자본, 사회간접시설 개발, 경제 발전, 제도적 체계라는 4가지 부문으로 구분되어 있다([표 15] 참조).

[표 15] 동티모르의 전략적 발전계획(Strategic Development Plan) 2011-2030

부문	세부항목
사회적 자본	교육 및 훈련
	보건
	사회적 포용
	환경
	문화 및 유산
	기타 하위분류
사회간접시설 개발	도로 및 교량
	물과 위생시설
	전기
	항만
	공항
	전자통신
	기타 하위분류

경제 발전	농촌 개발
	농업
	석유
	관광사업
	민간부문 투자
	기타 하위분류
제도적 체계	안보
	국방
	외교
	정의
	공공부문관리 및 굿 거버넌스
	국가 개발 기관 / 경제정책 투자 기관
	기타 하위분류

출처: Government of the Democratic Republic of Timor-Leste (2014)

동티모르는 뉴딜이행을 위한 TF를 설치하여 뉴딜이행에 요구되는 구체적인 행동계획과 노력들을 논의하고, 그 과정에 필요한 정보를 공유하고 있다. 해당 TF는 뉴딜과 협력파트너들의 중장기적 원조개발계획 간 조정 및 협의, 동티모르 정부의 인력부족 및 역량 향상을 위한 방안 논의하는 역할도 하고 있다. 이를 위해 동티모르의 관련 부처들(사법부 · 외무부 · 재무부 · 통계청)과 시민사회단체(CSO)의 대표들, 협력파트너 4개국(호주, WB, EU, UN Country Team) 등 다양한 행위자들이 참여하고 있다.

또한 PSGs와 SDP를 달성하기 위해 실무그룹인 개발정책조정 메커니즘 (Development Policy Coordination Mechanism, DPCM)을 구성하여 4가지 전략분야(사회기반, 사회정책, 거버넌스와 제도 개선, 경제개발)에 대한 중앙과 지방정부간 그리고 원조 파트너국과의 협력과 조정을 시도하고 있다. DPCM에서는 동티모르와 협력파트너 간 분야별로 서로의 의견을 논의함으로써 차이를 보이는 관심사와 우선순위를 조정하고자 노력하고 있으며, 국무총리실에서 DPCM의 총괄 및 4대 전략분야의 이슈들을 관리 · 감독하고 있다. 하지만 TF와 실무그룹이 제도적으로만 마련되었을 뿐, 실질적으로 운영되지 못하고 있어 앞선 노력들의 결과가 변화로 이르기까지는 많은 시간이 필요해 보인다.

3) 이행협약의 체결

현재 동티모르에서 뉴딜 이행과 관련한 관련 협의체나 실무그룹은 존재하나, 다양한 이해관계자들과 협력파트너들을 아우르는 이행협약의 도출까지는 이르지 못하고 있다. 상호책임성을 강화하기 위해 개발예산 모니터링에 필요한 회계감사기관의 설치나 의회의 정부견제·감시 활동이 뒷받침될 필요가 있다. 또한 시민사회의 건전한 참여활동을 위한 플랫폼 마련에 정부가 노력할 필요가 있다(IDPS, 2014a).

4) PSGs를 모니터링에 활용

뉴딜이행 모니터링 보고서(IDPS, 2014a)와 동티모르 정부의 개발협력 리포트(Government of the Democratic Republic of Timor-Leste, 2014)에서는 뉴딜 이행상황을 보다 구체적으로 점검하고자 노력하고 있다는 점이 명시되어있다.

동티모르 정부는 2014년 RBM(Result Based Management) 원리를 도입하여 SDP 매트릭스를 업데이트하였으며, DPCM으로부터 계획과 모니터링 프레임워크를 받아들여 하나의 비전과 계획을 효과적으로 수행할 수 있게끔 관리하고 있다(Government of the Democratic Republic of Timor-Leste, 2014).

현재 원조데이터 관리에 필요한 플랫폼은 마련되어 있으나, 데이터를 수집하고 각 지표들을 모니터링하는 구체적인 과정과 방법에 대해서는 논의가 부족한 실정이다. 독일 개발기관이 특정 분야(프로젝트 수준)에서 데이터 수집을 지원하고 있으나 역부족이라는 평가를 받고 있다. 다른 협력파트너들(WB, ILO, UNICEF, 호주 등)은 PSG 지표를 데이터의 기준으로 활용하고 있으나, 서로 다른 데이터들을 기반으로 모니터링하고 있어 데이터들 간 형식의 불일치가 발생하는 문제점이 있다(IDPS, 2014a).

5) 정치적 대화의 지원

동티모르 정부는 2014년 국가예산 공청회를 열어 의견을 수렴하고자 노력하였으나, 시민사회단체에서는 예산심의회나 편성과정예의 참여를 요구하며 종종 갈등을 빚곤 하고 있다. 정치 지도자나 지방정부·사회적 인사들과의 대화는 자발적이지 못하며, USAID나 독일의 지원 하에 이루어지고 있다. 또한 지역마다 사용하는 언어가 달라 소통에 어려움이 있으며, 뉴딜이행에 필요한 인식이 공유되지 못한 점이 한계로 지적되고 있다. 정부와 협력파트너의 대

화는 매년 · 분기별 개발파트너국 간 회의(Development Partners meetings)와 개발정책 조정회의(DPCM)라는 두 가지 채널을 통해 비교적 정기적으로 이루어지고 있다(IDPS, 2014a).

뉴딜 이행과 관련되어 국가 수준에서 의견을 교환하고 의사결정을 하기 위한 플랫폼은 다음과 같다.

- 취약성 평가를 위한 정기적 운영회의
- 공여기관 간 회의: 연례 및 분기별 동티모르 개발 파트너십 회의
- 원조 투명성 포털(Aid Transparency Portal): 2011년 4월에 공식 출범하였고, 공여국이 분기별로 원조 관리 시스템에 정보를 업데이트 함. 출범 이후 시스템에 931개의 grants(총 10억 5천 달러)가 기록됨. 수집된 정보는 연례 개발 협력 보고서 발간에 사용되고 예산 과정에 정보를 제공
- DPCM: 전략적 개발 계획에 정부 부처와 개발 파트너들이 참여함
- 추가적으로 경제 부문, 사회 부문, 거버넌스 및 제도 부문, 사회간접자본 부문 각각에 대한 조정 부처가 있음(총 4개)

FOCUS와 TRUST 원칙을 달성하는데 있어서 가장 큰 도전은 공여국이 동티모르를 신뢰하지 않는다는 점이라고 정부 관계자는 지적하고 있다. 즉, 공여국 간의 상호 불신 때문에 공여국 사이에서 조정이 부재하고 그로 인해 공여국 모니터링 시스템이 없다는 것이다. 동티모르 정부의 문제점은 뉴딜과 관련된 정치적 지지가 부재하다는 점을 들고 있다(동티모르 뉴딜 담당자 설문조사 결과([부록 1] 참조).

6) FOCUS 원칙에 따른 동티모르의 원조 환경 분석

(가) 투명성

동티모르 정부는 투명성 제고를 위한 4가지 창구(Budget Transparency Portal, e-Procurement Portal, Government Results Portal, Aid Transparency Portal)를 마련하고 있다. Aid Transparency Portal(ATP)의 경우, 동티모르 정부가 개발협력과 관련된 파트너 국가들의 원조계획이나 예산 재정지출 금액 등의 정보들을 취합하여 포털에 게시하고 있다(관련 웹페이지 참조).¹⁷⁾ 원조정보에 대한 종합DB는 원조의 투명성과 개발의 예

17) 동티모르의 원조정보 관련 웹페이지. <http://www.aidtransparency.gov.tl>

측가능성을 높이며, 동티모르 정부의 투명한 예산집행을 가능케 하는 장점이 있다(IDPS, 2014a).

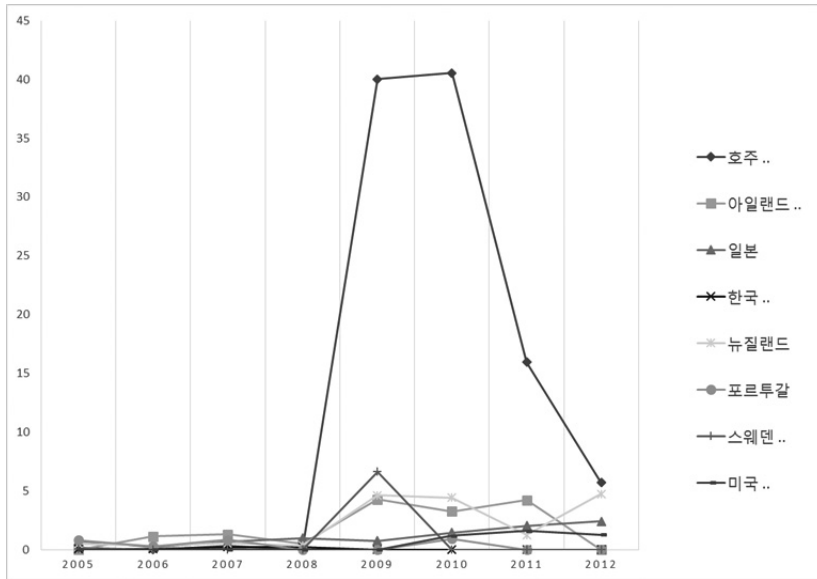
협력 파트너들이 원조계획과 관련 예산 총액, 보조방식을 포털에 입력하게 되면 동티모르 정부가 계획한 개발관련 스케줄과 비교·대조하여 조정하는데 활용되고 있다. 하지만 g7+ 국가들은 협력파트너들의 원조계획이나 관련 자료들을 시의 적절하게 전달받지 못하고 있었다. 때문에 동티모르는 분야별로 개발예산을 계획적으로 마련하고 편성하는데 어려움이 있다고 지적하고 있다(IDPS, 2014a).

ATP에서는 지역 수준에서 시행되고 있는 원조 프로그램들을 GIS서비스와 접목하여 지도에 관련 정보들을 나타내고 있다. 이를 통해 관계자는 어디에서 얼마나 사업이 진행되고 있으며, 어떤 사업이 어떤 계획을 통해 예산을 집행하는지 확인할 수 있다. 해당 서비스는 관련 지역의 원조상황에 대한 이해를 높이고, 특정 지역에만 지원이 집중되는 것을 방지함으로써 원조효과성과 투명성을 확보할 수 있게 하는데 목적이 있다.

(나) 위험공유

협력파트너들은 취약성 평가와 같은 공동평가를 통해 정치적·재정적 위험의 크기와 맥락을 판단하고, 위험을 관리하는 역량을 개발하기 위해 공동으로 노력하고 있다(IDPS, 2014a). 공동기금(pooled financing)과 같은 재원마련 수단이 대표적인 사례이다. 동티모르에 대한 호주의 공동기금 지원액은 2009년 급증한 후 2011년부터 다시 감소하였으나 여전히 동티모르에 지원하는 주요 공여국의 공동기금 중 가장 큰 규모를 차지하고 있다(다음 [그림 6] 참조).

[그림 6] 동티모르에 지원되는 공동기금 규모 (단위: 백만불)



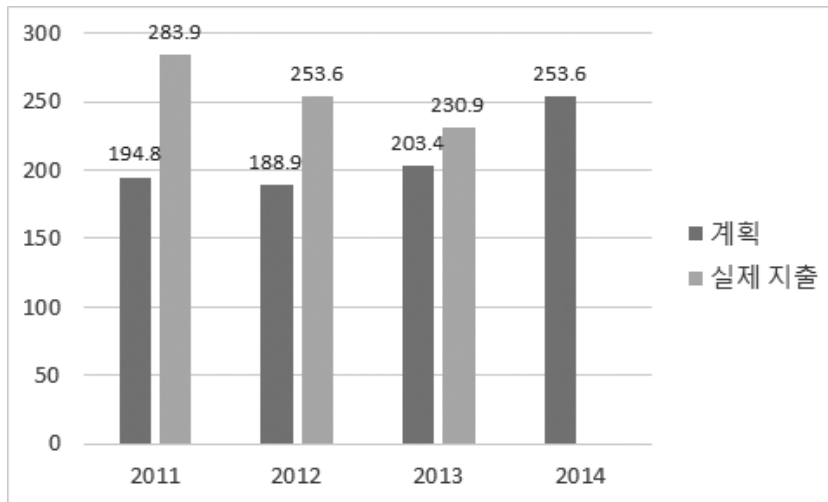
출처: OECD, Creditor Reporting system

(다) 원조의 예측가능성

협력파트너들은 긴급 상황에 적절히 대응하고 조달 및 관리의 유연성과 효과성을 확보하기 위해, 적절한 메커니즘과 정책을 갖추어야 하고자 노력하고 있다¹⁸⁾. 하지만 앞서 살펴본 호주를 제외한 다른 파트너들은 관심과 노력이 부족한 상황이다. 원조의 예측가능성을 확보하기 위한 수단 중 하나는 안정적인 예산지원이다. 하지만 대부분의 공여기관은 단년도로 원조예산을 편성하여 동티모르 정부에 제공하고 있다. 이는 여러 해에 걸쳐 개발을 수행하는 중기목표 달성을 저해하며, 계획적인 사업의 집행을 가로막을 수 있다. 2011년부터 2013년까지 실제지출 예산 대비 계획된 예산은 2011년에는 66%, 2012년에는 74.5%, 2013년에는 88.1%이다(다음 [그림 7] 참조). 계획된 예산과 실제 지출된 예산에는 차이가 있지만 해를 거듭할수록 원조 예측성이 높아지고 있다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있다.

18) 호주의 경우 긴급 상황에서 인도적인 지원을 제공하고자 Humanitarian Partnership Agreement를 갖추고 있으며, Australian Civilian Corps는 안정과 회복을 제공하기 위해 노력하고 있다.

[그림 7] 계획된 지출과 실제 지출 간의 차이 (2011~2014년, 단위: 백만불)



출처: Government of the Democratic Republic of Timor-Leste (2014)에서 인용

원조의 예측가능성을 높이기 위해서는 개발계획과 재정계획과 같은 정보가 충분히 공유되어야 한다. 그러나 실제로는 정보를 제공하지 않거나 잘못된 정보를 제공받기도 하는 사례가 있다. 동티모르의 경우 2014년에는 12개의 협력파트너 중 10개국, 2015년에는 8개국, 2016년에는 5개국에 대한 정보만 제공받고 있는 실정이다(IDPS, 2014a).

(라) 역량개발

동티모르에는 하나의 PIU가 ADB, JICA, WB의 모든 프로젝트들을 담당하고 있다. 이는 역량의 한계를 반영한다고 할 수 있다. 이에 협력파트너들도 정부와 집행현장 인력의 역량을 강화하기 위해 SDP에 기초하여 여러 가지 사업들을 진행하고 있다. SDP의 세부항목 중에서 사회적 포용을 달성하기 위해 23개 공여기관들로부터 36개 프로젝트를 수행중이며, 교육·훈련(22개 공여국·기관, 42개 프로젝트) 분야에도 많은 지원을 하고 있다(Government of the Democratic Republic of Timor-Leste, 2014).

(마) 취약국 시스템의 활용

호주의 예산지원 프로그램은 동티모르의 의견을 최대한 존중하여 국가상황에 알맞게끔 활

용할 예정이다. 미국도 정부 대 정부 차원의 재정지원을 약속하였으며, WB는 사전에 통제하는 방식에서 사후에 회계를 처리하여 제출케 하는 방식으로 완화할 예정이다. EU 또한 현재 동티모르의 보건 분야 시스템을 활용한 개혁에 참여할 예정이다. 다만 어디에 얼마나 편성할지, 우선순위에 대한 최종 합의가 아직 이루어지지 못하고 있다.

2013년 글로벌 파트너십 모니터링을 위한 국가별 설문조사 결과에 따르면, 해당 국가의 시스템을 활용하여 지원하는 경우가 얼마나 낮은지 확인할 수 있다(아래 [표 16] 참조).

[표 16] 수원국의 시스템을 활용한 ODA 비중 (2012년 조사)

분야	활용 비율(%)
해당국의 예산집행 과정 활용	4.9%
해당국의 재무보고, 계획 활용	2.3%
해당국의 회계과정 활용	9.7%
해당국의 조달시스템 활용	9.1%

출처: OECD, UNDP (2014)

이처럼 여전히 원조사업에 있어 해당국의 시스템을 활용하는 경우는 드물지만, 공여국들은 여러 금융기법들을 적용하여 수원국의 예산과정과시스템을 활용하려는 노력을 펴하고 있다. 동티모르의 대표적인 협력파트너인 호주가 분쟁 및 취약성에 따르는 위험을 감수하며 25만 달러 상당의 4년 치 예산을 포괄적으로 지원하기로 약속하였으며, USAID에서도 인권분야에서 정부보조금 집행을 통해 동티모르의 조달시스템을 활용하여 지원할 수 있도록 고민하고 있다.

5. KOICA의 취약국 지원체계 및 사업현황: 뉴딜 관점에서 분석

가. 한국의 협력국과 취약국 지원 현황

1) 한국의 협력국과 취약국 비교

2015년 현재 한국의 ODA 관련 지원 대상 국가는 총 61개국으로 아시아에서는 15개국, 아프리카에서는 20개국, 중남미에는 11개국, 구소련지역에서는 6개국, 중동에서는 6개국, 오세

아니아에서는 3개국이 포함되어 있다(국무조정실 ODA KOREA 웹페이지)¹⁹⁾.

중점협력국의 경우 2010년 10월에 열린 제7차 국제개발협력위원회에서 26개 국가를 지정 하였으나, 중점협력국의 운용기한이 금년 중 만료되었고 2013년에 받았던 OECD 동료 검토 에서 중점협력국 수를 축소하라는 권고를 받았다. 이에 따라 2015년 정량·정성적 접근법을 병행하여 수원국에 대한 원조필요성과 우리나라의 국가 전략적 측면을 고려한 중점협력국이 선정되었으며, 24개 국가로 재조정되었다(국제개발협력위원회, 2015).

한편, g7+는 분쟁 및 취약성을 공통적으로 갖는 국가 간 연합체로, 2010년에 발족하여 20 개 회원국으로 구성되어 있다. 회원국으로는 아프가니스탄, 부룬디, 중앙아프리카공화국, 차 드, 코모로, 코트디부아르, DR콩고, 기니, 기니비사우, 아이티, 라이베리아, 파푸아뉴기니, 상투메프린시페, 시에라리온, 솔로몬제도, 소말리아, 남수단, 동티모르, 토고, 예멘이 있다.

KOICA에서는 g7+과 같이 특정한 국가군을 분류하여 개별 사업들을 지정하여 수행하지 는 않고 있다. 그동안 원조를 실시함에 있어 해당 국가의 취약성에 대해 관심을 가져 왔으나, 한정된 예산지원으로 취약국에서 기대한 효과를 내기 어려웠기 때문이라고 할 수 있다. 다음 [표 16]에서 KOICA 지원국과 중점협력국들이 g7+ 국가 및 OECD에서 활용하는 취약국 리 스트와 얼마나 일치하는지 살펴볼 수 있다.

아래 [표 17]에서 볼 수 있듯이 KOICA에서 지원한 국가 중 g7+ 국가가 8곳(동티모르, 아 프가니스탄, 코트디부아르, DR콩고, 아이티, 예멘, 솔로몬제도, 파푸아뉴기니)이 포함되어

[표 17] KOICA의 협력국과 취약국의 비교

지역	국가	2013년 KOICA지원국 ¹⁾	중점협력국 ²⁾ (24개)	OECD 취약국 ³⁾ (49개)	g ⁷⁺ (20개)
아시아	동티모르	X		X	X
	아프가니스탄	X		X	X
	네팔	X	X	X	
	미얀마	X	X	X	
	방글라데시	X	X	X	
	스리랑카	X	X	X	
	파키스탄	X	X	X	

19) ODA KOICA 웹페이지(http://odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S02_01.jsp) 참조.

아시아	대만	X			
	라오스	X	X		
	말레이시아	X			
	몰디브	X			
	몽골	X	X		
	베트남	X	X		
	부탄	X			
	인도	X			
	인도네시아	X	X		
	중국	X			
	캄보디아	X	X		
	태국	X			
	필리핀	X	X		
	북한			X	
아프리카	기니	X		X	X
	라이베리아	X		X	X
	부룬디	X		X	X
	시에라리온	X		X	X
	중앙아프리카	X		X	X
	차드	X		X	X
	코모로	X		X	X
	코트디부아르	X		X	X
	콩고민주공화국	X		X	X
	토고	X		X	X
	나이지리아	X		X	
	니제르	X		X	
	르완다	X	X	X	
	리비아	X		X	
	마다가스카르	X		X	
	말리	X		X	
	모리셔스	X		X	
	수단	X		X	
	에티오피아	X	X	X	
	우간다	X	X	X	

아프리카	이집트	X		X	
	짐바브웨	X		X	
	카메룬	X		X	
	케냐	X		X	
	콩고공화국	X		X	
	가나	X	X		
	가봉	X			
	감비아	X			
	나미비아	X			
	남아프리카공화국	X			
	레소토	X			
	말라위	X			
	모로코	X			
	모잠비크	X	X		
	베냉	X			
	보츠와나	X			
	부르키나파소	X			
	세네갈	X	X		
	스와질랜드	X			
	알제리	X			
	앙골라	X			
	잠비아	X			
	적도기니	X			
	지부티	X			
	탄자니아	X	X		
	튀니지	X			
	기니비사우			X	X
	남수단			X	X
	소말리아			X	X
	에리트리아			X	
	상투메프린시페				X
오세아니아	솔로몬제도	X		X	X
	마셜군도	X		X	
	키리바시	X		X	

오세아니아	투발루	X		X	
	파푸아뉴기니	X			X
	나우루	X			
	니우에	X			
	사모아	X			
	쿡제도	X			
	통가	X			
	팔라우	X			
	피지	X			
	마이크로네시아			X	
중남미	아이티	X		X	X
	가이아나	X			
	과테말라	X			
	그레나다	X			
	니카라과	X			
	도미니카공화국	X			
	도미니카연방	X			
	멕시코	X			
	베네수엘라	X			
	벨리즈	X			
	볼리비아	X	X		
	브라질	X			
	세인트루시아	X			
	세인트빈센트	X			
	세인트킷츠네비스	X			
	안티구아바부다	X			
	에콰도르	X			
	엘살바도르	X			
	온두라스	X			
	자메이카	X			
	칠레	X			
	코스타리카	X			
	콜롬비아	X	X		
	트리니다드토바고	X			

중동	파나마	X			
	파라과이	X	X		
	페루	X	X		
	예멘	X		X	X
	이라크	X		X	
	레바논	X			
	오만	X			
	요르단	X			
	팔레스타인	X			
	시리아			X	
	웨스트뱅크 및 가자지구			X	
동구 및 CIS	몰도바	X			
	벨로루시	X			
	아제르바이잔	X	X		
	우즈베키스탄	X	X		
	우크라이나	X			
	조지아	X			
	카자흐스탄	X			
	키르기스스탄	X			
	타지키스탄	X			
	터키	X			
	투르크메니스탄	X			
	보스니아 헤르체고비나			X	
	코소보			X	

¹⁾ 2013년 KOICA 양자 지원 기준 (122개국) (<http://stat.koica.go.kr>)

²⁾ 한국 국무총리실 산하 국제개발협력위원회 선정 (국제개발협력위원회, 2015 참조)

³⁾ OECD는 일반적으로 Fund For Peace에서 발표하는 Fragile States Index를 기준으로 90점 이상인 국가와 WB, 아프리카개발은행, 아시아개발은행이 함께 발행하는 Harmonised List를 통합한 목록을 취약국으로 정의함. 본 기준을 적용하여 여기서는 2015년 Fragile States Index와 FY15의 Harmonised List를 사용하여 통합함. (말라위는 최근 OECD 취약국 리스트에서 제외되었음.)

있지만, 최근 조정된 중점협력국 명단에서는 g7+ 국가가 없다. 중점협력국 선정의 취지가 “해당 국가의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전에 기여하는 것”임을 고려하면 실제로 상당한 취약성으로 어려움을 겪는 나라들에게 충분한 지원과 관심이 부족한 현실이다. 그러나 취약국의 범

위를 좀 더 넓혀 OECD에서 사용하고 있는 50개 취약국 기준으로는 아시아에서는 네팔, 미얀마, 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄, 그리고 아프리카에서는 르완다, 에티오피아, 우간다(총 8개국)가 우리나라의 중점협력국에 해당한다. 또한 KOICA의 지원국을 보면 아프리카 일부 국가를 제외하고 OECD 기준 취약국 대부분이 포함되어 있다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 중점협력국에 취약국이 많이 포함되지 못했다 하더라도, KOICA를 통한 대 취약국 원조 노력이 계속되고 있다는 것을 알 수 있다. 대표적으로 2015년도에는 분쟁 및 취약국 예산이 별도로 구성되어 총 88억이 네팔, 이란(아프가니스탄 난민), 미얀마, 캄보디아, 라이베리아, 시에라리온, 남수단 등에 책정되었다. 관련 사업은 남수단, 시에라리온, 라이베리아, 네팔, 아프가니스탄 등취약성 수준이 높은 국가에 대한 지원을 포함하고 있고, 분쟁 및 재난 국가에 대한 긴급 구호 이후 피해복구, 재건 및 복원력 강화를 목적으로 지원하고 있어 향후 한국의 취약국 지원 사업에 있어서 발전이 예상된다(KOICA 분쟁 및 취약국 지원사업 예산, KOICA 내부자료).

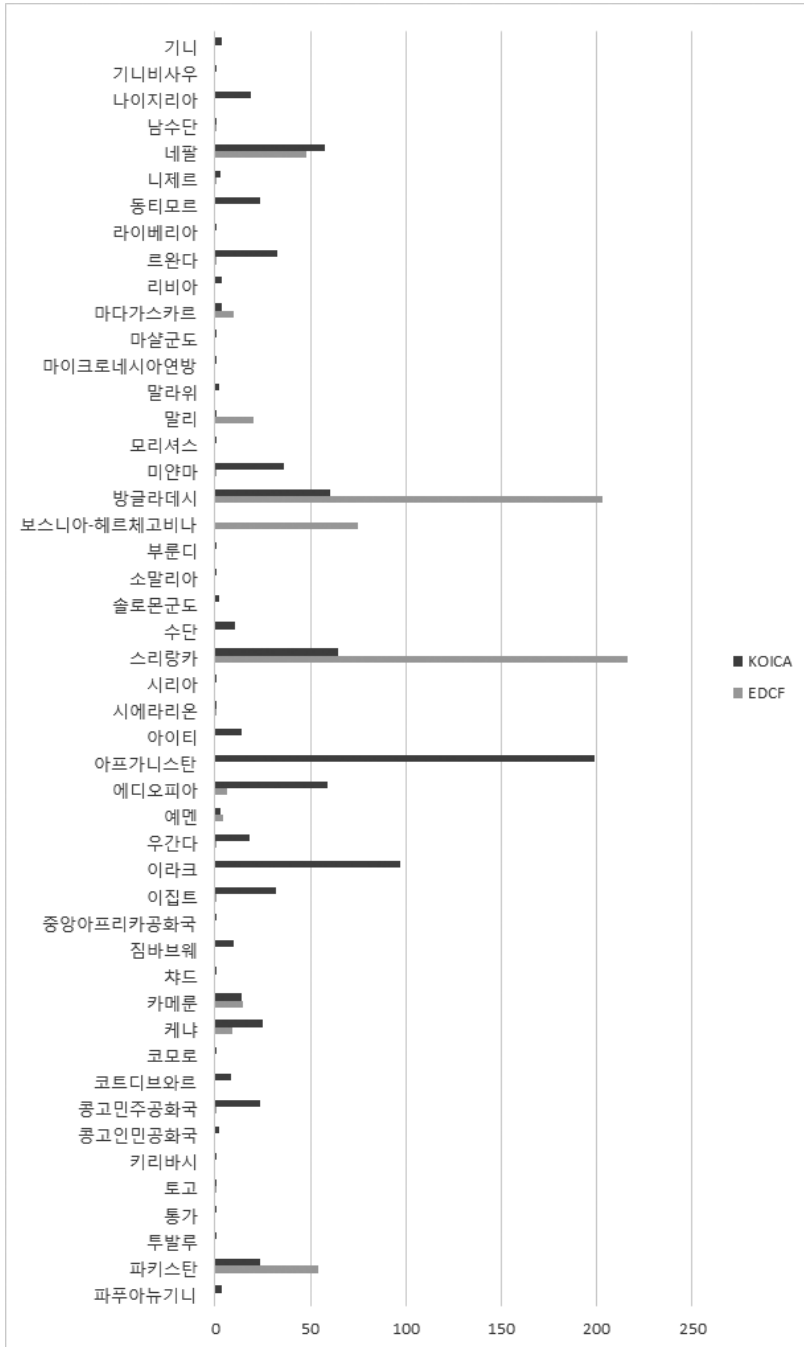
2) 한국의 협력국과 취약국 지원현황

한국은 2007년부터 본격적으로 분쟁 및 취약국을 지원해 왔으며, 그동안(07~13 기준) 유·무상 원조 통합 기준 약 1,525백만 불(1조 7천억 이상)을 취약국에 지원해 왔다. 연간 평균 ODA 총액 대비 취약국 지원 총액 비중은 무상의 경우 32.7%, 유상은 23.9%이다(연도별·국별 지원 현황은 [부록 2] 참조). 유·무상 원조를 통합할 경우 전체 지원에서 취약국(OECD 기준)에 대한 원조의 비중은 27.5%(2013년) 정도이다.

국가별로 KOICA(무상)는 아프가니스탄, 이라크, 스리랑카, 방글라데시, 네팔을 EDCF(유상)는 스리랑카, 방글라데시, 보스니아-헤르체고비나, 파키스탄, 네팔을 주로 지원하고 있어 아시아의 취약국을 중심으로 지원해 왔음을 알 수 있다. 따라서 상대적으로 취약성이 높은 아프리카 국가에 대한 지원이 제한되어 있다고 할 수 있다(다음 [그림 8] 참조). 그 이유는 치안 불안, 영사문제 등으로 인해 취약성이 높은 국가에 대한 접근이 쉽지 않고, 해당 국가 문제에 개입하는 것은 정치, 외교적으로 민감한 문제이기 때문이다(국무조정실 및 외교부 담당자 인터뷰 결과).

하지만 2011년 뉴딜이 부산에서 승인되었다는 점과 2012년 OECD-DAC 동료평가 결과를 고려한다면 한국이 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원 노력에 더욱 적극적으로 참여해야 할 필요성이 있다. 따라서 뉴딜과 같은 국제사회의 지원 노력과 걸맞은 효율적이고 효과적인

[그림 8] KOICA 및 EDCF의 취약국 대상 원조총액 (2007~2013년, 단위: 백만불)



출처: 수출입은행 ODA 통계조회시스템 (<http://211.171.208.92/index.html>)

취약국 지원 방안에 대해 고려해야 할 것이다. 다음에서는 KOICA의 대 취약국 사업을 분석하여 KOICA의 뉴딜 참여가 적절한지와 적절하다면 어떤 형태가 효과적인지를 논의하도록 하겠다.

나. 취약국의 취약성과 KOICA의 지원 규모

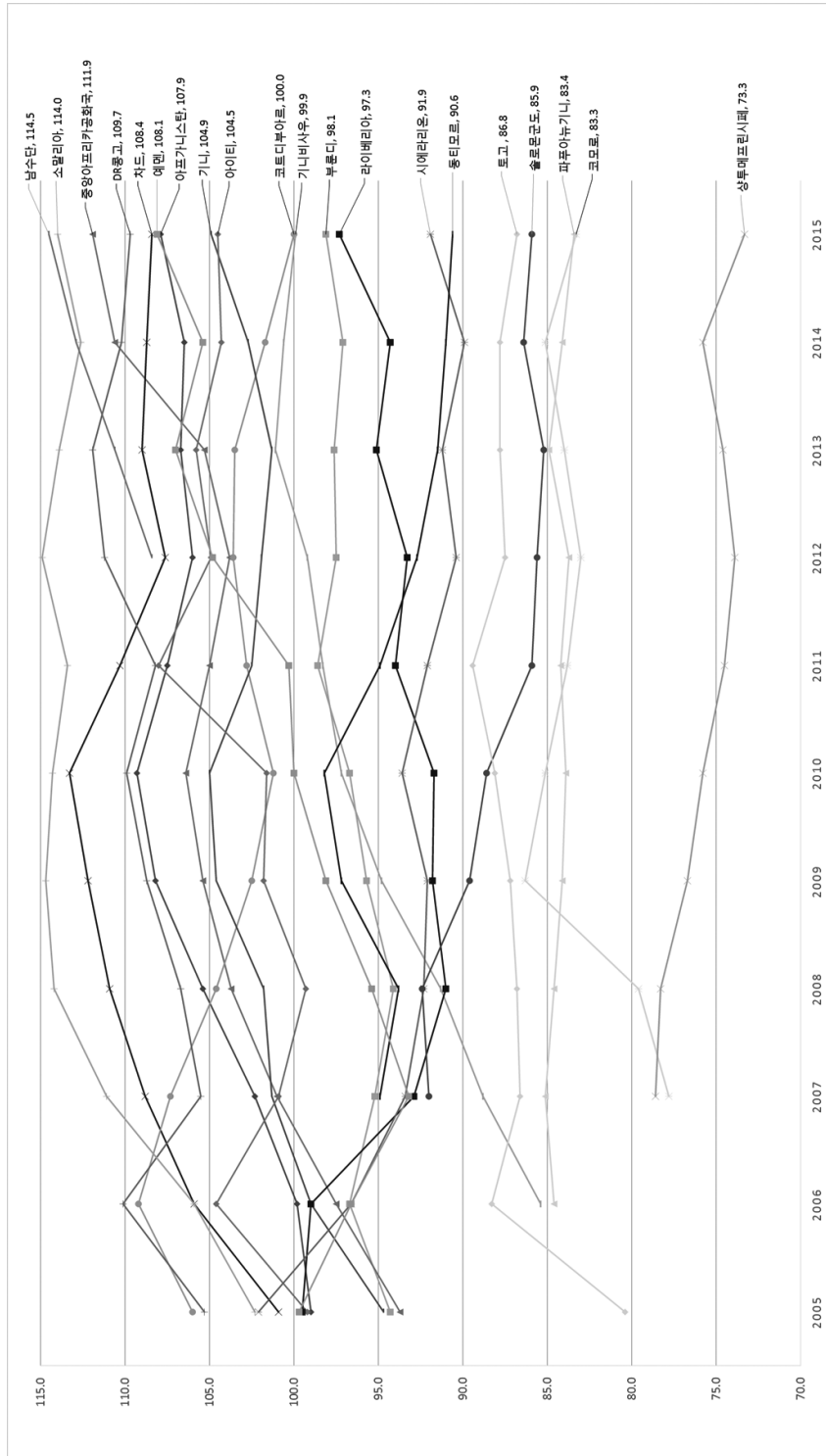
1) 취약국의 취약성 정도

국제사회는 취약국가의 취약성을 파악하고 그 원인에 대한 모니터링이 필요하다는 데에 공감하고 있다. 이에 The Fund for Peace(FFP)는 각 사회가 갖는 취약성의 패턴과 구체적인 모습들로 나타내고자, 여러 양적·질적 자료들을 수집하여 취약국 지표(Fragile State Index, 이하 FSI)를 만들고 수치화 하고 있다. 이렇게 만들어진 FSI는 어떤 나라들이 국가기능 상 실패의 경계에 있는지와 그러한 취약성이 어떤 측면의 위험요소들에서 기인하는지 발견하고, 이에 따라 발생할지도 모를 분쟁가능성을 미리 경고하는 데 활용되고 있다.²⁰⁾

FSI에 따라 g7+의 취약성을 분석해보면, 분쟁 및 취약성의 정도가 가장 높은 나라는 남수단(114.5), 소말리아(114.0), 중앙아프리카공화국(111.9), 수단(110.8)이며, 토고(86.8), 솔로몬제도(85.9), 파푸아뉴기니(83.4), 코모로(83.3)는 상대적으로 낮게 평가되고 있다. 특히 상투메 프린시페(73.3)의 경우 g7+ 20개국에 포함되지만 FSI 기준으로는 상대적으로 낮은 취약성을 보이고 있다(다음 [그림 9] 참조).

20) 구체적인 지표의 내용은 다음과 같다. 크게 사회적, 경제적, 정치적·군사적 지표로 구분되며 각 지표들은 구체적인 세부항목들로 나뉘어 조사된다. 사회적 지표는 인구통계학적 압력(질병과 자연재해로부터 국민을 보호할 수 있는 역량보유 여부), 난민과 IPPs, 집단 간 긴장과 갈등정도, 인적자원의 고갈정도로 분류된다. 경제적 지표는 빈곤과 경기하락정도, 경제적 불평등 수준을 측정한다. 정치적·군사적 지표는 국가적 정당성, 공공서비스 제공수준, 인권 및 법치정도, 안보기구, 파벌화 된 엘리트들, 외부로부터의 개입 등을 항목으로 구분하고 있다. 이렇게 측정된 수치들은 점수로 합산되어 순위가 매겨지며, 총점과 순위가 높을수록 해당 국가의 취약성과 불안정성이 높은 것으로 해석할 수 있다. 2006년부터 2015년 현재까지 11년 동안 매년 지표가 조사되고 있으며, 그 결과는 홈페이지(www.fundforpeace.org)를 통해 공개된다.

[그림 9] g7+의 Fragile States Index 변화 (2005-2015)



출처: The Fund for Peace 웹사이트 (<http://fsi.fundforpeace.org/>)

g7+ 국가들뿐 아니라 FSI 점수가 높은 국가들을 위험단계 수준으로 구분해보면 다음 [표 18]과 같다.

[표 18] 취약국의 FSI 위험단계

FSI 위험단계	해당 국가
매우 높은 경계 수준 (115.0 ~ 110.0)	남수단, 소말리아, 중앙아프리카공화국, 수단
높은 경계 수준 (110.0 ~ 100.0)	DR콩고, 차드, 예멘, 시리아, 아프가니스탄, 기니, 아이티, 이라크, 파키스탄, 나이지리아, 코트디부아르, 짐바브웨
경계 수준 (100.0 ~ 90.0)	기니비사우, 부룬디, 니제르, 에티오피아, 케냐, 라이베리아, 우간다, 에리트레아, 리비아, 모리셔스, 미얀마, 카메룬, 북한, 말리, 시에라리온, 방글라데시, 콩고공화국, 스리랑카, 동티모르, 네팔, 르완다, 이집트
g7+ 국가 중 높은 경고 수준 (90.0 ~ 80.0)	토고, 솔로몬제도, 파푸아뉴기니, 코모로
g7+ 국가 중 경고 수준 (80.0 ~ 70.0)	상투메프린시페

출처: The Fund for Peace 웹사이트 (<http://fsi.fundforpeace.org/>)

조사된 g7+국가들 중 본 연구가 사례분석 대상으로 선정한 시에라리온과 동티모르는 중간단계인 경계(alert) 단계에 해당한다. 10년간 FSI의 변화추이를 살펴보면 시에라리온의 경우 경계 구간 내 90.0과 95.0점 사이에서 등락을 거듭하고 있지만, 점수의 개선이 뚜렷하게 나타나고 있지 않아 시에라리온의 취약성은 그동안 크게 개선되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 동티모르의 경우도 10년간 경계 단계에 위치하고 있으나, 2010년 최고점(98.2점)을 기록한 이후 매년 하락세를 보이고 있다. 2015년 현재 최저점(90.6)으로 동티모르의 취약성이 점차 개선되고 있다는 긍정적인 의미로 평가할 수 있다.

한편 WB와 아시아개발은행(ADB), 아프리카개발은행(AfDB)도 매년 공동으로 “Harmonised List of Fragile Situations”라는 이름으로 취약국 목록을 발간하고 있다. 이 목록에 포함되는 국가들은 FGI 순위와 약간 차이를 보인다. 가장 최신 버전인 2015 회계연도 기준 목록에 따르면 상대적으로 FGI 점수가 낮은 마다가스카르(83.6), 솔로몬제도(85.9), 마이크로네시아(73.6) 등이 포함되어 있다(다음 [표 19] 참고). 또한, 2014 회계연도 목록에 포함되어 있었던 네팔, 말라위, 콩고공화국은 2015 회계연도 목록에서는 제외되었다.

[표 19] Harmonised List of Fragile Situation에 포함된 국가(FY15)

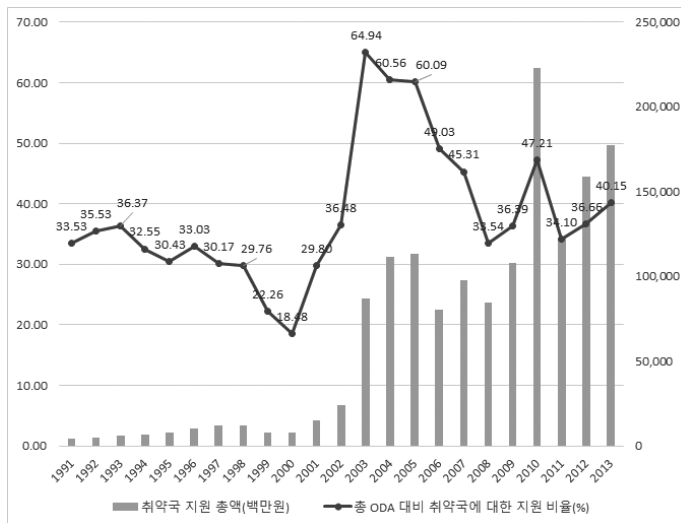
지역	국가
동구 및 CIS	보스니아 헤르체고비나, 코소보
아시아	동티모르, 미얀마, 아프가니스탄
아프리카	기니비사우, 남수단, 라이베리아, 리비아, 마다가스카르, 말리, 부룬디, 소말리아, 수단, 시에라리온, 에리트리아, 중앙아프리카공화국, 짐바브웨, 차드, 코모로, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 토고
오세아니아	마셜군도, 마이크로네시아, 솔로몬제도, 키리바시, 투발루
중남미	아이티
중동	시리아, 예멘, 웨스트뱅크 및 가자지구, 이라크

출처: WB (2015)

OECD에서는 일반적으로 FGI 점수가 90점 이상인 국가들과 Harmonised List에 포함된 국가를 합쳐서 취약국을 정의하는 방식을 따른다(OECD, 2015a).

2) 취약국에 대한 KOICA의 지원 현황

[그림 10] KOICA 취약국 지원액 및 비중 추이



출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 (<http://stat.koica.go.kr>)

(주) 양자원조만 포함

1991년부터 2013년까지 취약국에 대한 한국국제협력단(KOICA)의 무상원조 지원총액 및 KOICA의 전체 ODA 대비 비중(양자지원 기준)은 위의 [그림 10]과 같다. 2003~2005년 기간에 이라크에 대한 지원증가로 인해 취약국에 대한 지원 비중이 60% 이상에 달하였으나, 이후 현재 40% 수준에 머물고 있는 것을 확인할 수 있다. 아래에서는 KOICA의 취약국 지원을 국가별, 분야별, 유형별로 좀 더 상세히 살펴보도록 하겠다.

(가) 국가별 분석

최근 3년간(2011~2013년) KOICA의 국가별 지원 총액으로 볼 때, 취약국(OECD 기준) 중 가장 많은 지원을 받은 나라는 아프가니스탄(3년간 약 841억 원)이었고 뒤를 이어 에티오피아(3년간 약 421억 원), 네팔(3년간 약 405억 원), 방글라데시(3년간 약 344억 원), 이라크(3년간 약 284억 원), 스리랑카(3년간 약 276억 원) 순으로 나타났다. 기간을 확장하여 2007~2013년의 7년으로 분석하면 상기 6개 국가가 가장 지원을 많이 받은 국가에 모두 포함되나 전체 취약국 대비 지원액 비중을 보면 상당한 차이가 있는 것을 알 수 있다(아래 [표 20] 참고). 이는 최근 들어 취약국에 대한 지원이 특정 국가에 집중되는 현상을 보여준다 하겠다.

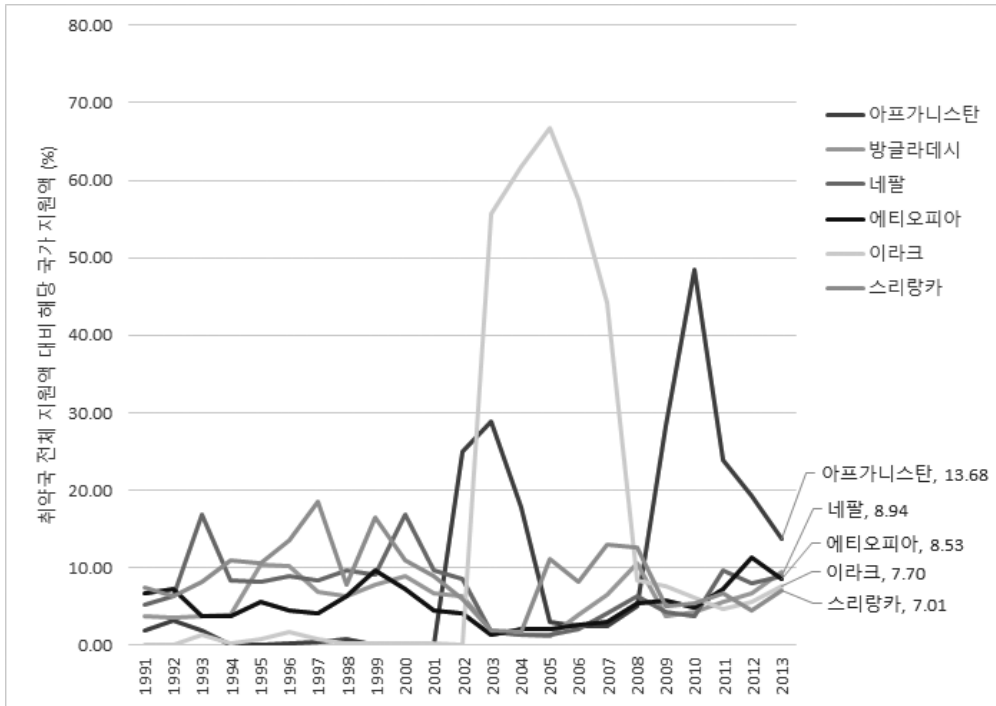
이들 6개 국가에 대하여 각 국가별 취약국 대비 지원액의 변화 추이를 살펴보면 다음 [그림 11] 과 같다.

[표 20] KOICA 최대 지원 취약국 지원 비중(%) 변화

		2011~2013년	2007년~2013년
취약국 지원 총액(백만원)		182,432	972,577
취약국 지원 총액 대비 지원 비중(%)	아프가니스탄	46.12	23.56
	에티오피아	23.09	6.88
	네팔	22.21	6.49
	방글라데시	18.87	6.51
	이라크	15.61	10.38
	스리랑카	15.18	7.05

출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 (<http://stat.koica.go.kr>)

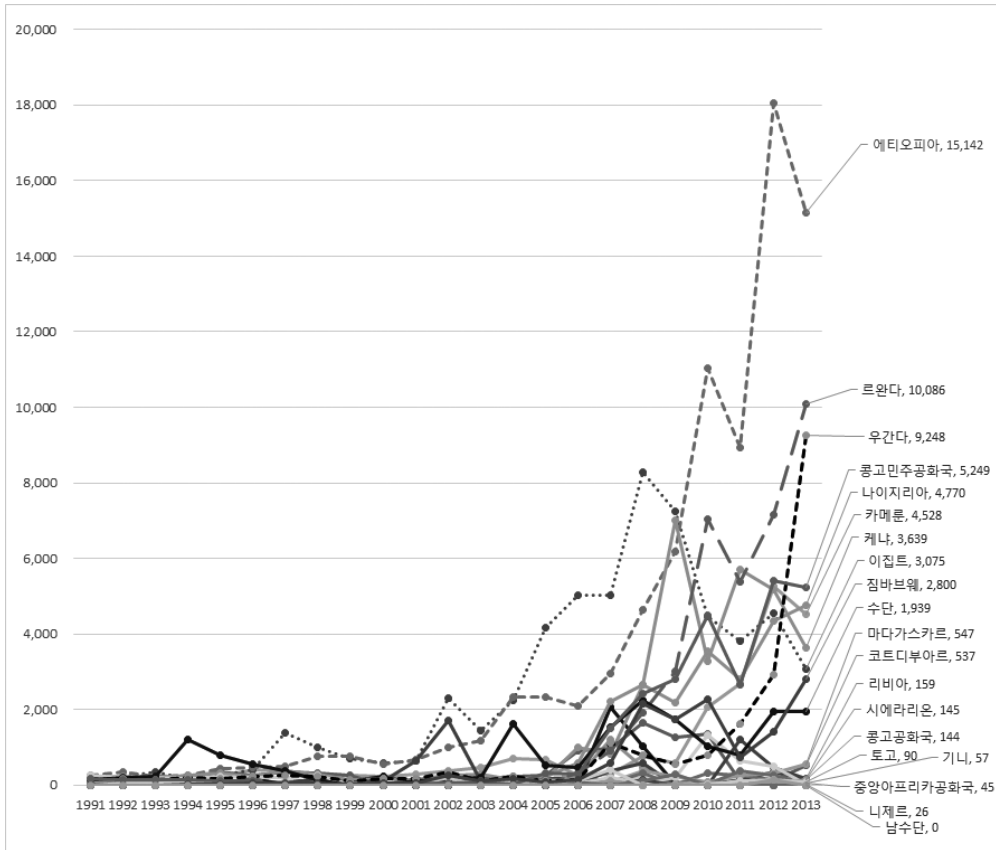
[그림 11] KOICA의 취약국 지원총액 대비 국가별 지원액 비율의 변화



출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 (<http://stat.koica.go.kr>)

한편, 취약국이 가장 많이 속해있는 아프리카 지역을 추가적으로 살펴보면 종합적으로는 2000년대 중반부터 지원이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 각 국가별로 보면 2013년 기준으로 가장 많이 지원한 국가는 에티오피아, 르완다, 우간다, 콩고민주공화국, 나이지리아, 카메룬 순이다(아래 [그림 12] 참조).

[그림 12] 아프리카 지역 내 취약국에 대한 KOICA 지원 추이 (단위: 백만원)



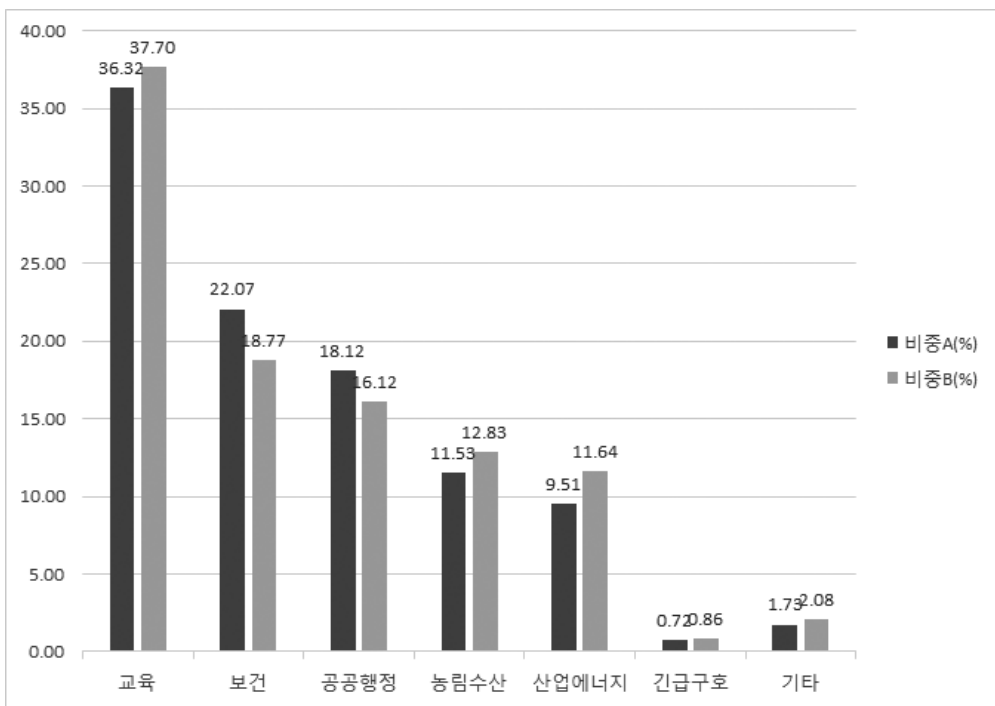
출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 (<http://stat.koica.go.kr>)

(나) 분야별 분석

2011~2013년의 3년간 취약국(OECD 기준)에 대한 KOICA의 지원을 분야별로 살펴보면 교육 36.32%, 보건 22.07%, 공공행정 18.12%, 농림수산 11.53%, 산업에너지 9.51%, 긴급구호 0.72%, 기타 1.73%로 구성되어있는 것을 알 수 있다(아래 [그림 13] 참조). 이는 아프가니스탄이 차지하는 비중을 제외하고 분석하여도 그 순위가 크게 달라지지 않았다(아래 [그림 13]의 비중B). 다만, 동기간에 대하여 g7+만을 대상으로 분석할 경우 보건 31.75%, 교육 30.21%, 공공행정 23.46% 등으로 차이가 있음을 확인하였다(아래 [그림 14] 참고).

동기간 KOICA에서 실시한 전체 사업의 분야별 비중을 보면, 가장 비중이 높은 교육 분야(26.96%) 다음으로 공공행정(15.04%), 보건 분야(14.97%), 기타(14.60%), 산업에너지(14.18%), 농림수산(12.26%), 긴급구호(1.99%) 순으로 이어지고 있음을 확인할 수 있다. 이는 분야별 측면에서 보았을 때 취약국에 대한 지원이 타 국가에 대한 지원과 특별한 차별성을 가지지 못하고 있음을 시사한다.

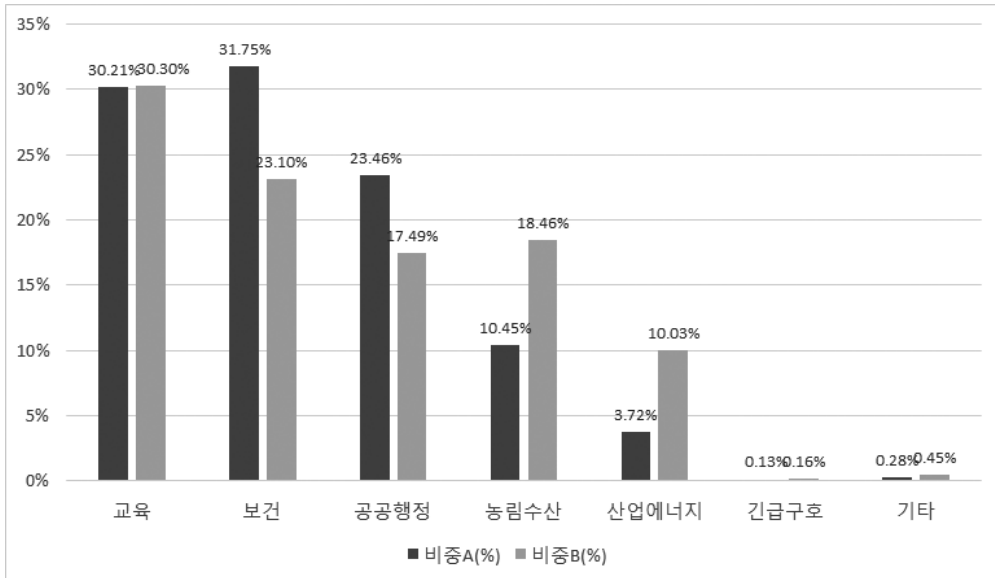
[그림 13] 취약국에 대한 KOICA 지원의 분야별 비중 (2011~2013)



출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 (<http://stat.koica.go.kr>)

(주) 위 그래프에서 왼쪽 막대그래프(비중A)는 아프가니스탄을 포함한 지원규모이고, 오른쪽(비중B)는 아프가니스탄을 제외한 경우임.

[그림 14] g7+ 국가에 대한 지원의 분야별 비중 (2011~2013)

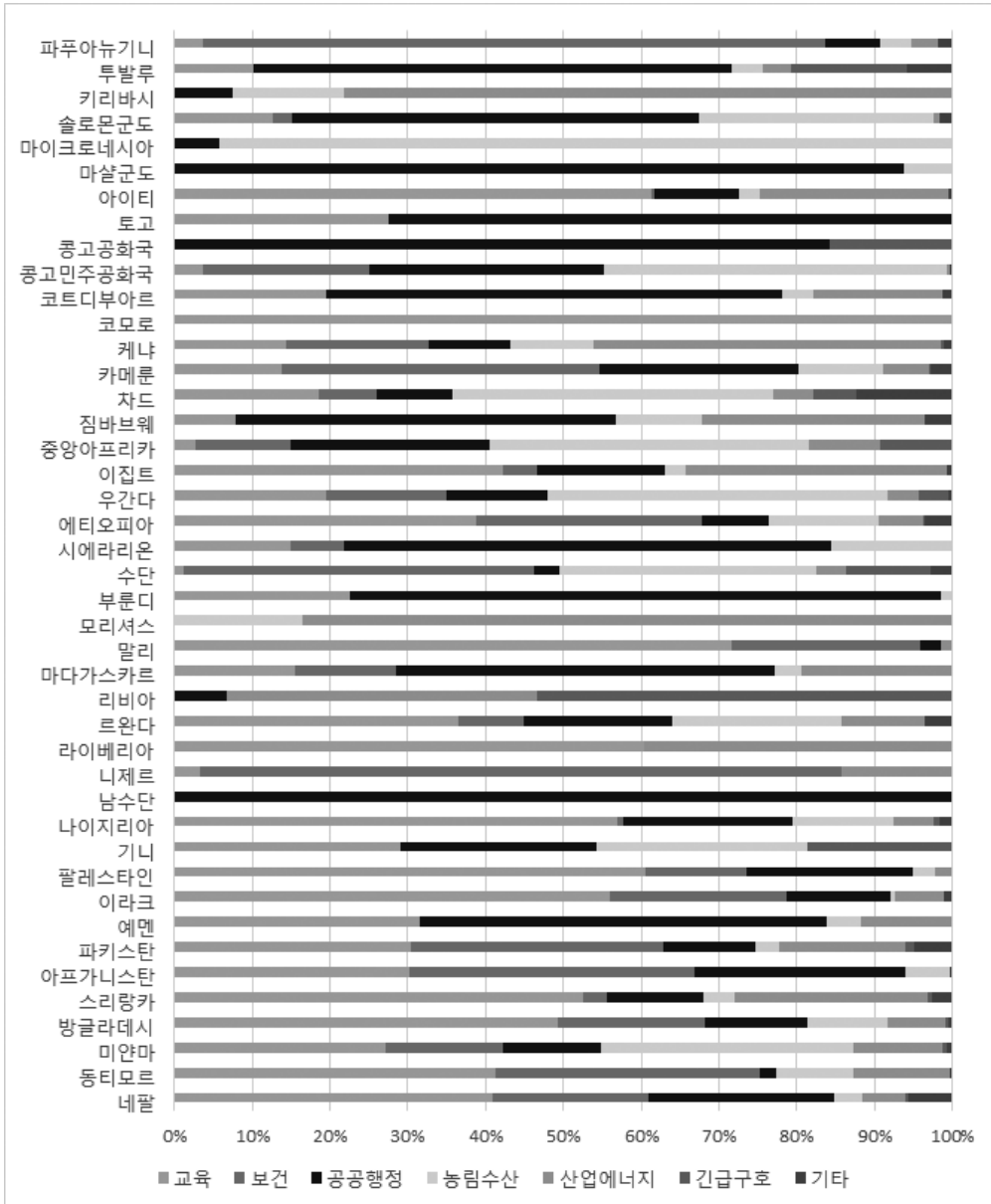


출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 <http://stat.koica.go.kr>

(주) 위 그래프에서 왼쪽 막대그래프(비중A)는 아프가니스탄을 포함한 지원규모이고, 오른쪽(비중B)는 아프가니스탄을 제외한 경우임.

국가별 지원총액을 분야별로 구분해 보면 전반적으로는 위에서 확인한 바와 같이 교육 분야 비중이 컸지만, 니제르, 수단, 카메룬 등에서는 보건에 대한 지원 비중이 더 주를 이루었고, 남수단, 마다가스카르, 마셜군도, 부룬디, 솔로몬제도, 예멘, 짐바브웨, 코트디부아르, 토고, 투발루 등에서는 공공행정에 대한 지원이 더 컸다. 또한, 마이크로네시아와 우간다에서는 농림수산 분야에 대한 지원이 주를 이루는 것으로 확인할 수 있다(아래 [그림 15] 참고).

[그림 15] 취약국 국가별 KOICA 지원 분야 비중 (2011~2013)



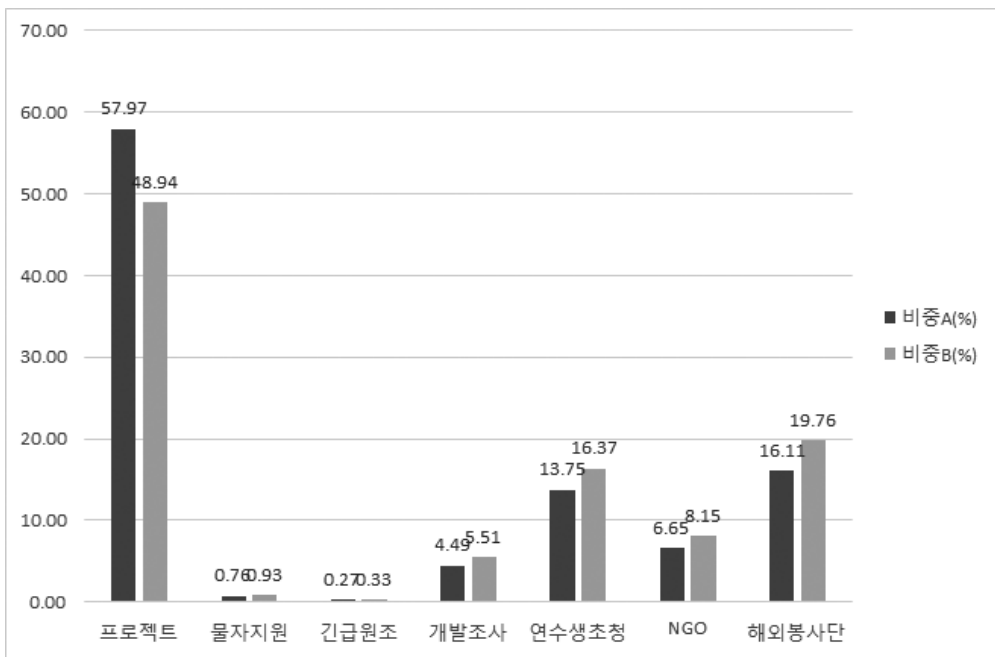
출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 <http://stat.koica.go.kr>

(다) 지원 유형별 분석

2011년에서 2013년까지 최근 3년간 취약국(OECD 기준)을 대상으로 지원된 사업의 유형을 보면, 프로젝트 57.97%, 해외봉사단 16.11%, 연수생 초청 13.75%, NGO 6.65%, 개발조사 4.49%, 물자지원 0.76%으로 구성되어 있다(아래 [그림 16] 참고). 아프가니스탄을 제외한 경우(아래 [그림 16]에서 비중 B)에서도 비중의 순서는 같았다. 그러나 g7+로 범위를 좁히면 프로젝트가 83.06%로 상당히 증가하는 반면, 해외봉사단이 1.24%로 감소하는 것을 확인할 수 있었다(아래 [그림 17] 참고).

동 기간에 대하여 KOICA에서 실시한 전체 사업들의 지원유형을 비교해보면, 이 역시 프로젝트가 44.54%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 뒤에 해외봉사단(17.97%), 연수생초청(9.77%), 행정성경비(7.62%), NGO(5.65%), 국제기구협력사업(4.81%), 개발조사(4.52%) 순으로 이어지고 있다. 취약국에 대한 지원유형별 비중과 비교했을 때 큰 차이가 없

[그림 16] 취약국에 대한 KOICA 지원 유형별 비중 (2011-2013)

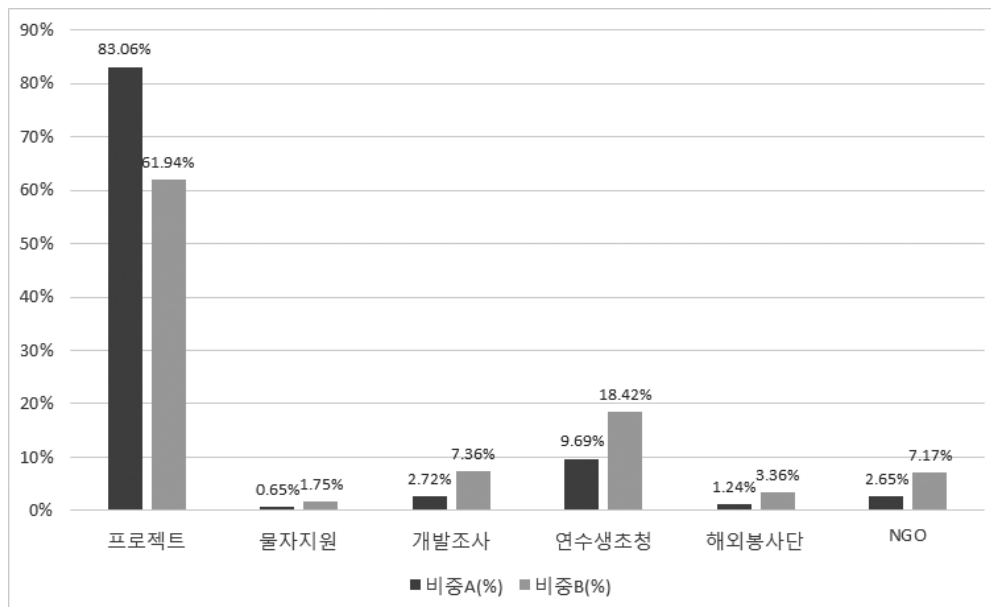


출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 (<http://stat.koica.go.kr>)

(주) 위 그래프에서 왼쪽 막대그래프(비중A)는 아프가니스탄을 포함한 지원규모이고, 오른쪽(비중B)는 아프가니스탄을 제외한 경우임.

는 것으로 확인된다. 이는 KOICA에서 실시하는 사업의 유형이 대체로 비슷함을 의미하며, 해당 국가의 특성에 맞게 지원유형도 달리 적용할 필요가 있음을 시사한다.

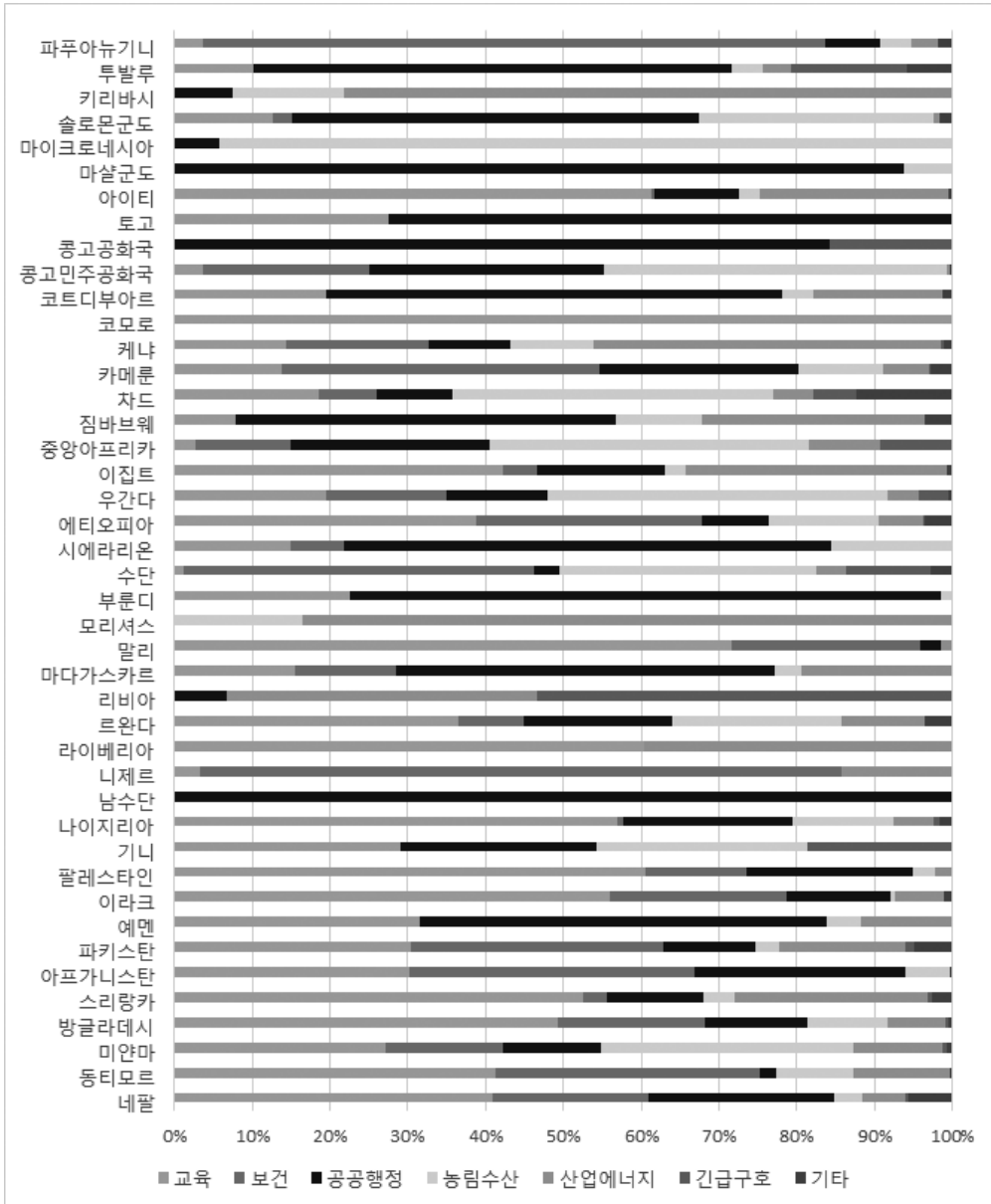
[그림 17] g7+ 지원 유형별 비중 (2011-2013)



출처: KOICA 통계자료 공개 웹페이지 (<http://stat.koica.go.kr>)

다음으로 개별국가의 지원총액을 기준으로 사업 유형별 비중을 살펴보았다(아래 [그림 18] 참조). 그 결과, 아프가니스탄과 아이티, 동티모르, DR콩고, 팔레스타인, 카메룬, 짐바브웨, 이라크, 수단, 네팔, 나이지리아 등에서는 프로젝트의 비중이 높게 나타났다. 반면, 기니, 모리셔스, 파푸아뉴기니, 토고, 코모로, 차드, 예멘은 연수생초청만으로 ODA가 이루어지고 있으며 라이베리아에서는 연수생초청과 해외봉사단 사업만 이루어지고 있다. 또한, 중앙아프리카, 기니, 부룬디, 시에라리온, 콩고공화국 등에서도 물자지원이 이루어지긴 했지만 연수생초청이 큰 비율을 차지하고 있다. 한편, 말리와 마다가스카르, 니제르에서는 NGO에 대한 지원 사업의 비중이 컸다.

[그림 18] 취약국 국가별 KOICA 지원 유형 비중 (2011-2013)



출처: KOICA 통계자료 공개 웹사이트 (<http://stat.koica.go.kr>)

III. 결론 및 정책적 시사점

뉴딜은 근본적으로 취약국의 제도 구축을 위한 파트너십이라고 할 수 있다. 기존의 파트너십과 뉴딜의 가장 큰 차이는 기존의 파트너십이 공여국 주도로 이루어졌다면, 뉴딜은 공여국이 취약국의 주인의식을 존중하면서 해당 국가의 역량개발을 지원하여 궁극적인 국가 건설을 지원하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 뉴딜을 통한 개발협력의 원조수단(modality)은 개발효과를 창출하는 직접적인 개발사업 보다는 취약국 스스로가 개발효과를 창출하여 정치적 안정과 빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는 장기적인 제도의 개선 및 공고화에 초점을 맞추고 있다.

그동안 취약국가의 거버넌스 개혁을 강조해온 영국 DFID는 뉴딜의 이러한 성격을 잘 이해하고 있으며, 그 필요성을 인정하고 있다. 그러나 현실적으로 뉴딜 프레임이 너무 복잡하고, 다양한 협의를 필요로 하여 그 효과성을 발휘하는데 어려움이 있다는 회의적 시각도 갖고 있다. 따라서 현재까지 뉴딜을 적극적으로 추진하기 보다는 기존의 원조 형태를 유지하면서 향후 추이를 관망하고 있다. 반면, 호주는 오세아니아의 취약국에 대해 원조규모를 증가시키고 있으며, 특히 동티모르의 상황이 안정되는데 큰 기여를 해오고 있다.

취약국의 주인의식을 강조하는 뉴딜의 특성 때문에 예산지원(budget support), 국가시스템의 활용(use of country system)과 같은 형태의 원조가 중요해졌으며, 기본적으로는 뉴딜은 역량개발이라는 장기적 목표를 가지고 다양한 형태의 원조 수단을 활용하는 것을 권고하고 있다. 그러나 예산지원은 리스크가 높은 지원 수단이기 때문에 해당 취약국가에 대한 역사적, 지리적 관계가 깊고, 전문성이 높은 국가들이 주로 활용하는 수단이다. 또한 제도적 역량 수준이 낮은 취약국의 특성으로 인해 취약국의 국가시스템의 활용하는 수단도 리스크가 높은 편이며 공여국의 취약국 시스템에 대한 신뢰가 낮은 편이므로 실질적으로 자주 활용되는 원조 수단은 아니었다.

예산지원과 국가시스템의 활용은 역량개발 사업과 함께 시행될 때 시너지 효과를 발휘할 수 있다. 즉, 뉴딜 사업에서 예산지원과 국가시스템을 활용하면서도 리스크를 낮추고 상호 신뢰를 높이기 위해서는 예산과정 및 행정과정에 대한 개혁과 공무원의 역량개발이 필수적이며 가장 중요한 부분이다. 그러나 주 동티모르 호주 대사 Peter Doyle이 지적하였듯이, 전문가 활용 등 단순한 1:1 역량개발모델의 효과성은 높지 않은 것으로 나타났다(TAF, 2015). 따라

서 장기적이고 신뢰성 있는 인적관계에 기초한 역량개발모델이 개발될 필요가 있다. 호주의 ‘pay-on-results’사업과 EU의 SBCs(State Building Contracts)는 역량개발과 예산지원 수단을 함께 활용한 사업이므로 이를 참조할 필요가 있다([Box 6]과 [Box 11] 참조).

뉴딜의 성공적 사업들이 역량개발과 연관하여 이루어진 이유는 뉴딜이 취약국의 공공 행정개혁을 지원하고 있으므로 이와 관련된 공공인력의 역량개발이 필수적으로 수반되어야 하기 때문이다. 남수단 사례에서 보았듯이 취약국 스스로 국가건설과 발전을 위해 행정개혁의 필요성을 느끼고 있으며 뉴딜을 통해 공여국에 이를 지원할 것을 요구하고 있다. 남수단의 경우 공여국에 공공예산 및 재무관리 시스템의 개혁의 필요성과 이에 대한 예산지원의 필요성을 제기하였고, 설문조사 결과 솔로몬제도도 신뢰할만한 공공재정관리, 조달체계, 모니터링과 평가 프레임워크, 데이터 관리 등이 필요함을 지적하였다.

2015년 12월로 뉴딜 시범사업이 만료됨에 따라 이에 대한 갱신이 필요한 상황이나, 지금까지 진척이나 g7+ 국가들의 적극적인 요구를 감안한다면 뉴딜 정책에 대한 국제사회의 갱신 승인은 크게 어려움이 없을 것으로 판단된다. 또한 지난 11월 13일 파리 시내의 테러도 기본적으로 취약국가의 문제와 관련이 있는 것으로 국제사회가 테러에 대해 적극적이고 단호하게 대처하더라도 문제의 근본적인 원인인 취약성의 극복을 지원하기 위해 지속적으로 노력을 기울일 것으로 판단된다.

한국은 2012년 뉴딜에 가입함으로써 보다 구체적인 취약국 협력정책 및 사업을 개발해야 하는 입장에 놓여 있다. 그러나 2015년 새롭게 선정된 중점 협력국가에 g7+ 속한 취약국가가 포함되어 있지 않기 때문에 중점 협력국가의 틀이 아닌 취약국가에 대한 별도의 개발협력 정책 구상이 필요한 상황이다.

그동안 한국은 유·무상 원조를 통합하였을 때 27.5% (2013년 기준) 정도를 취약국가에 지원해왔다. 한국의 취약국 지원 정책은 무상원조에 집중되어 있었고 주로 인도적 지원의 성격을 가지고 있었다. 그 배경에는 취약국 내 현장사무소의 부족과 치안 불안 등 접근가능성 문제도 있지만, 한국의 개발협력 대상국가가 기본적으로 개발도상국의 개발수요를 중심으로 정해지고 있다는 점과 평화 구축과 국가 건설의 문제가 매우 정치적이고 외교적으로 민감한 문제라는 점이 존재한다. 특히 취약성이 높은 취약국가는 국가 내에 다양한 행위자들이 정치적 이해관계를 달리 하고 있어 취약국 개입은 매우 민감한 문제를 야기할 수 있다고 할 수 있다.

이러한 맥락과 지금까지의 본 연구의 결과를 검토한 결과 한국의 취약국가 개발협력 정책

으로 다음과 같은 정책대안들을 검토할 수 있다.

첫째, 뉴딜 프레임워크를 적용하여 전형적인 취약국가에 대한 협력정책을 실시하는 대안을 고려할 수 있다. 이러한 경우, 먼저 INCAF, IDPS 및 g7+와 협의를 하되, 전략적 고려를 통해 취약국가의 하나를 파트너 국가로 선정해야 한다. 그 이후 해당국가와 상호책임프레임워크 (Mutual Accountability Framework)를 체결하고, 이에 따라 취약성 평가와 취약성 극복을 위한 협약을 체결하고, PSGs에 따라서 발굴된 취약성 극복사업을 실시하는 대안이다.

그러나 한국은 원조 역사가 짧기 때문에 취약국과의 파트너십 수준이 다른 선도적 공여국보다는 낮은 편이고, 취약국가의 정치, 행정에 관련한 전문적 이해 및 행정개혁의 노하우도 부족한 편이다. 따라서 g7+국가와 양자적으로 파트너십을 맺는 것은 현실적으로 어려울 것으로 예상된다. 또한 취약국가에 대한 예산지원을 통한 제도안정성 확보 및 개혁 사업을 실시하기에는 이에 대한 예산이 충분히 조달되기가 어려울 것으로 판단된다.

둘째, 전략적 고려를 통해 취약국가를 선택하여 이미 설정된 취약국가의 이행협약(compact)과 보조를 맞추어 PSGs에 따른 취약성 극복을 위한 사법, 행정 등 제도개선 및 역량개선 사업의 일부를 실시하는 대안을 고려할 수 있다. 이와 같은 대안을 실현하기 위해서는 취약국가를 전략적으로 선택하고 해당 국가의 파트너 공여국과 적절하게 협의할 필요가 있다. 이 대안의 장점은 취약국가에 대한 지원을 하면서도 한국의 개발협력 역량과 강점을 활용할 수 있다는 것이다.

구체적으로 뉴딜의 핵심적인 부분인 공공행정개혁과 이를 통한 국가발전의 추진은 한국의 발전사례와 연관이 깊으며, 따라서 한국이 뉴딜에 참여하고자 할 때에는 지원 규모가 크지 않더라도 공공행정 분야에서 취약국의 장기적 역량개발을 도와 효과성과 영향력 있는 원조사업을 실시할 수 있을 것으로 생각된다. 이를 위해서는 역량개발을 주요 목표로 뉴딜 이니셔티브에서 권고하는 국가시스템의 활용이나 예산지원 수단을 활용하거나 리스크를 줄이기 위한 공동펀드에 참여하는 방안을 구상해 볼 수 있다.

예를 들어 미얀마의 원조정보관리시스템에 대한 EU의 지원 사례([Box 7 참조])를 볼 때, 한국의 강점 중 하나인 정보통신기술을 이전하여 취약국의 역량개발을 돕는 사업을 고려할 수 있으며, 이와 같은 사업을 통해 한국의 전략적 강점을 최대한 활용하여 효과적인 결과를 창출할 수 있을 것이다. 뉴딜의 원칙 중 하나인 시의적절하고 예측 가능한 원조를 위해 모니터링 시스템의 구축이 권고되고 있음에도 불구하고, 시에라리온 사례와 IDPS(2015)의 모니

터링 리포트에서 보았을 때 모니터링을 위한 대시보드를 담은 웹페이지가 제대로 운영되고 있지 못하고 있다. 따라서 한국은 강점을 살려 해당 분야에 진입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 때 기술적인 이전 뿐 아니라 운영노하우와 행정시스템의 효율화에 대한 지식이전이 같이 이루어질 때 영향력 있는 원조라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 다수의 공여국가가 참여하는 취약국가 협력기금에 참여하는 대안을 고려할 수 있다. 뉴딜이 기본적으로 양자간 파트너십에 기초하고 있지만 영국-시에라리온 호주-동티모르처럼 전통적으로 양자 ODA 지원 규모가 큰 사례를 제외하면 다자파트너십 구조로 되어 있다. 따라서 뉴딜에 참여한다고 해서 대규모의 ODA 증액이 필요한 것은 아니다. 소규모 공여국들은 실질적인 영향력을 높이기 위해 소규모지만 장기적이거나 실제로 효과를 발휘할 수 있는 사업을 실시하거나 다른 소규모 국가와 함께 공동펀드를 조성하여 뉴딜에 참여할 수 있다. 한국도 이와 같은 공동 협력기금에 참여하는 것을 고려할 수 있다.

이와 같은 공동협력 기금에 참여하는 경우 한국의 개발협력 정책의 가시성(visibility)이 떨어지는 약점이 있다. 따라서 이와 같은 대안은 다른 사업과 병행하여 공동협력 기금을 통해 이루어지는 행정개혁, 역량개발 사업에 한국이 적극적으로 참여하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 뉴딜을 추진하고 있는 다자간 기구를 활용하여 취약국가에 대한 정책적 논의 및 의사결정에 참여하는 대안을 부수적으로 고려할 수 있다. 국제사회는 한국이 소규모의 신흥 원조국가라는 사실을 인식하고 있으며, 신흥공여국과의 공동사업을 반기고 있다. 따라서 한국은 OECD-DAC에 가입한 공여국으로서 취약국 문제를 함께 해결하고자 하는 의지가 있다는 것을 보여주고 다양한 사업에 공동으로 참여하는 방안을 구상하고 추진한다면 국제사회에서 한국의 협상력과 개발정책의 가시성을 높일 수 있을 것으로 예상된다. 이 대안은 실제로 국내 관계자 인터뷰에서도 자주 언급된 내용으로 현실성이 높은 대안이라고 할 수 있다.

2015년 이후 취약국가에 대한 개발협력의 중요성이 지속적으로 강조된다고 하더라도 뉴딜 프레임워크가 지속되지 않고 좀 더 유연한 형태로 정책 프레임워크가 설정될 가능성도 배제할 수 없다. 이와 같은 경우를 감안하거나 한국의 개발협력 현실적 여건을 감안하면 제 1 대안 보다는 제 2, 3, 4 대안을 적절히 혼합하는 정책 대안들을 설정하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

이와 함께 취약국가 가운데 전략적인 고려를 통하여 중점 협력 취약국가를 설정하여 선택과 집중을 하는 것이 필요하다. 현재까지의 KOICA의 지원 경험과 국제사회의 필요성을 감

안할 때 취약국가 가운데 아프리카의 DR 콩고, 남수단, 혹은 남아시아의 아프가니스탄 등을 고려할 수 있다. 특히 영사 문제 및 KOICA의 역량 활용 등을 고려한다면 취약국 중 현재 KOICA 사무소가 설치되어있는 국가를 중심으로 국가 선정을 시도하는 것이 바람직할 수 있다. 현재 취약국 중 KOICA 사무소가 설치되어 있는 곳은 아시아에서는 네팔, 동티모르, 미얀마, 방글라데시, 스리랑카, 아프가니스탄, 파키스탄이 있고, 아프리카에서는 나이지리아, 르완다, 에티오피아, 우간다, 이집트, 카메룬, 케냐, 코트디부아르, DR콩고가 있다. 오세아니아에 중에서는 솔로몬제도에 사무소가 있고, 중동 국가 중에는 이라크와 팔레스타인에 있다. 이 중 g7+에 해당하는 국가는 동티모르, 아프가니스탄, 코트디부아르, DR콩고, 솔로몬제도이다. g7+ 외의 취약국을 대상으로 취약국 전략을 구축할 수는 있으나, 뉴딜이 부산에서 합의됨에 따라 g7+와 INCAF를 중심으로 하는 개발커뮤니티 내에서 한국에 대한 역할을 기대하는 바 g7+ 국가를 중점협력국 혹은 취약국가 정책에 따른 지원국가 등으로 선정하는 것을 고려하는 것도 필요하다. 이를 통해 개발협력분야의 국제적 무대에서 한국의 책무성과 신뢰도를 향상키는 것도 필요하기 때문이다.

한편 지원분야 측면에서 살펴보면 개발협력 분야에서의 한국의 상대적 강점이 행정체제 구축, 전자정부, 사법체제 구축 등 거버넌스에 있다고 볼 때 취약국가의 평화구축 및 국가건설에 대한 협력은 한국이 효과적으로 수행할 수 있는 잠재력이 높다고 판단된다. 이와 더불어 향후 남북통일에 대비하여 취약국가의 행정체제 구축 사업 경험은 효과적으로 활용될 수 있는 전략적 가치를 갖고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 분쟁 및 취약국 지원에 있어서 뉴딜이 나오게 된 배경에는 MDG와 파리 선언 등 산출물(output) 중심의 지원체계가 분쟁 및 취약국 상황에서 적용되기 어려웠다는 측면이 있다. 따라서 관련 정책담당자는 취약국 지원 사업이 산출물 중심으로 원조 성과를 평가하는 전통적인 평가틀을 활용하기는 어렵다는 사실을 염두에 두어야 할 것이다. 또한 그동안 취약국 지원에 있어서는 외교부와 KOICA가 주도적인 역할을 해왔지만 유상원조가 취약국 지원에서 어떠한 역할을 할 수 있을지 고민해 볼 시점이 왔으며 이에 대해서는 국제개발협력위원회를 통한 범부처적인 노력이 필요할 것이다.

참고문헌

- 권혁주 · 배재현 · 노우영 · 동그라미 · 이유주 (2010). 분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발 협력: 취약국가 모형과 정책대안 모색을 중심으로. *행정논총*, 48(4), pp. 171-199.
- 권혁주 · 이환성 · 배재현 (2011). 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안. *정책연구* 2011-01-003. 성남: 한국국제협력단. (연구기관: 국제개발협력학회, 연구책임자: 권혁주 교수)
- 국제개발협력위원회 (2015). ODA 중점협력국 재조정(안). 제 21차 국제개발협력위원회 안건 (제21-1-5호).
- 류승석 (2013). 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점. 개발협력 정책과 이슈. KOICA.
- 배재현 · 노우영 (2012). 국제사회의 취약국 지원원칙과 한국의 취약국 지원방안 마련을 위한 탐색적 연구. *행정논총*, 50(1), pp. 279-301.
- AfDB (2013). Sierra Leone: Country Strategy paper 2013-2017. African Development Bank Group.
- Allouche, J., & Lind, J. (2014). Beyond the New Deal: Global Collaboration and Peacebuilding with BRICS Countries. IDS Policy Briefing 59. Brighton: Institute of Development Studies.
- AusAid (2011). Framework for working in fragile and conflict-affected states, Canberra: Australian Agency for International Development (AusAid).
- AusAid (2014). Evaluation of Australian aid to Timor-Leste.
- Baranyi, S., & Desrosiers, M. E. (2012). Development cooperation in fragile states: filling or perpetuating gaps?. *Conflict, Security & Development*, 12(5), 443-459.
- Bertocchi, G., & Guerzoni, A. (2012). Growth, history, or institutions What explains state fragility in sub-Saharan Africa?. *Journal of Peace Research*, 49(6), 769-783.
- Browne, S. (2014). A changing world: is the UN development system ready?. *Third World Quarterly*, 35(10), 1845-1859.
- Cox, J. (2014). Embedding Peace and Stability in the Post-2015 Development Agenda: A Civil Society View, *Journal of Peacebuilding & Development*, 9(2): 97-103.

DCD/DAC (2014,9), Measuring the DAC's development finance statistics, DCD/DAC, OECD.

DCD/DAC (2014,35), Scoping the new measure of total official support for development(TOSD), DCD/DAC, OECD.

DFAT(2012). Development Assistance Budget 2013. (관련 웹페이지:<http://dfat.gov.au/aid/aid-budgets-statistics/Pages/default.aspx>)

DFAT (2014). Australian Aid Investment Plan to Timor-Leste 2015/16 to 2018/19.

DFID (2014). Annual Review: Support to the implementation of the New Deal for Engagement in Fragile States.

DPMU (2015). 2014 Development Cooperation Report for Timor-Leste.

Dollar, D. & Levin, V. (2006) The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003, *World Development* 34(12): 2034-46.

Engberg-Pedersen, L., Andersen, L. & Stepputat, F. (2008). *Fragile Situations, Current Debates and Central Dilemmas*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies

Fragility Assessment Team at Ministry of Finance. (2013). *Summary Report Fragility Assessment in Timor-Leste*.

Feeny, S., Posso, A., & Regan-Beasley, J. (2015). Handle with care: fragile states and the determinants of fragility. *Applied Economics*, 47(11): 1073-1085.

G7+ (2013). "Fragility Spectrum Note", Dili: G7+.

(2014). *G7+ Policy Note on Fragile-to-Fragile Cooperation*. Dili: G7+.

Government of Sierra Leone.(2013). *The Agenda for Prosperity: Road to middle income status*.

(unidentified). *Government of Sierra Leone, Aid Policy*.

Government of the Democratic Republic of Timor-Leste. (2014). *2013 Development Cooperation Report for Timor-Leste*.

GPEDC (2015), *Progress in Delivering the Busan Partnership for Effective Development Co-operation in States of Fragility*, 2015 Busan Global Partnership Forum 자료집, 2015년 11월 23일~24일, 서울, 대한민국.

- Grimm, S. (2014). The European Union's ambiguous concept of 'state fragility'. *Third World Quarterly*, 35(2): 252–267.
- IDPS (2010a). Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding.
- (2010b). The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, contribution by Timor–Leste.
- (2011a). New Deal for Engagement in Fragile States. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding.
- (2011b). The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding.
- (2013). Peacebuilding and Statebuilding Indicators–Progress, Interim List and next steps. Proceedings from 3rd International Dialogue Global Meeting “The New Deal: Achieving Better Results and Shaping the Global Agenda” 19 April 2013, Washington, D.C.
- (2014a). New Deal Monitoring Report 2014. International Dialogue Working Group on New Deal Implementation.
- (2014b). Summary Record, Proceeding from International Dialogue Steering Group Meeting, 17 June 2014, Freetown.
- (2015a). Concept Note for Participants: Steering Group Meeting of the International Dialogue. Document 01, Proceeding from International Dialogue Steering Group Meeting, 25 May 2015, Abidjan.
- (2015b). Guidance Note on Compacts. Document 05, Proceeding from 7th International Dialogue Working Group Meeting on New Deal Implementation, 22–23 May 2015, Abidjan.
- (2015c). Guidance Note on Fragility Assessment. Document 04, Proceeding from 7th International Dialogue Working Group Meeting on New Deal Implementation, 22–23 May 2015, Abidjan.
- (2015d). Guidance Note on New Deal Implementation. Document 06, Proceeding from 7th International Dialogue Working Group Meeting on New Deal

- Implementation, 22–23 May 2015, Abidjan.
- (2015e). New Deal Monitoring Report–Phase 2 Proposal. Document 14, Proceeding from 7th International Dialogue Working Group Meeting on New Deal Implementation, 22–23 May 2015, Abidjan.
- (2015f). New Deal Progress Overview”, Document 02, Proceeding from 7th International Dialogue Working Group Meeting on New Deal Implementation, 22–23 May 2015, Abidjan.
- (2015g). Lessons Learning Best Practice Paper: Using New Deal Framework in Response and Recovery (Draft) Document 04, INTERNATIONAL DIALOGUE STEERING GROUP MEETING, 25 May 2015, Abidjan, Côte d’Ivoire
- Nayyar, D. (2011). MDGs Beyond 2015. Research paper no 38, South Centre.
- Nussbaum, T., Zorbas, E., & Koros, M. (2012). A new deal for engagement in fragile states. *Conflict, Security & Development*, 12(5): 559–587.
- OECD (2007). Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Paris: OECD.
- (2015a) States of Fragility 2015: Meeting Post–2015 Ambitions, Paris: OECD Publishing,
- (2015b) OECD development co–operation report 2015. Paris: OECD Publishing.
- , UNDP (2014). Making Development Co–operation More Effective: 2014 Progress Report. Paris: OECD Publishing.
- ODI (2015). EU State Building Contracts: Early lessons from the EU’s new budget support. London: Overseas Development Institute.
- Ruder, T. (2014). Donor aid challenges in shaping incentive programs and spurring Afghan reform, USIP Peace Briefs no. 181, Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- (2015). Building a sustainable Afghanistan: Lessons and Opportunities from the Tokyo Mutual Accountability Framework. Special Report, Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- TAF (2015). Peter Doyle 발표자료. The Asia Foundation.

- Toh, K., & Kasturi, P. (2014). Rethinking Foreign Aid for Fragile States, *Journal of Economics and Development Studies*, 2(4): 1–22.
- UN TT (2012). *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General*. New York: The United Nations.
- United Nations (2013). *A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015*. New York: The United Nations.
- (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.
- UNDP (2014) *New Deal support facility: implementation overview. End of year report for 2014. The new deal implementation in South Sudan: a south sudanese civil society perspective paper*.
- (2015) *New Deal Support Facility: Implementation Overview*.
- WB (2015). *Harmonised list of fragile situations FY15*. World Bank.
- WB & UNDP (2011). *State-building key concepts and operational implications in two fragile states: the case of Sierra Leone and Liberia*.
- Williamson, T. (2015). *Changing in challenging contexts: How does it happen?*. ODI Report (September 2015). London: Overseas Development Institute.

[부록 1] g7+ 국가 내 뉴딜 담당자들과의 설문조사 결과

솔로몬제도	
파트너 국가들과의 관계	• 주요 파트너: 호주, 뉴질랜드, UN 기구들, 일본, WB, ADB • 솔로몬제도에서 뉴딜이 효과적으로 이행되고 있지 않기 때문에 뉴딜 수립 이후 주요 파트너 국가들과의 외교적 관계가 변했다고 할 수 없음. • 취약성 평가를 실시하지 않았고 뉴딜로부터 기대되는 바가 무엇인지 정확히 이야기하기 어려움. 따라서 이행협약도 아직 개발되지 않음. • 리더십과 뉴딜 이행 약속들 간의 조정 메커니즘이 제한적으로 나타남.
국내 뉴딜 이행 과정	• 솔로몬제도 정부는 개발 파트너들과 정책적 이슈에 대한 회의를 주최하긴 했지만, 뉴딜 이행에 대해서는 국가 수준에서 이루어진 것이 거의 없음. • 다만 솔로몬제도는 one vision, one plan에 해당한다고 할 수 있는 국가발전전략(National Development Strategy) 2016–2035를 만들. • 주요 도전 – 솔로몬제도의 주요 행위자들 간에 뉴딜 원칙에 대한 분명한 이해가 아직 부족하다는 점. – 개발 파트너들과 정부의 역할과 책임을 안내할 수 있는 분명한 정책과 프레임워크가 필요함. – 또한, 뉴딜의 핵심 요소들에 대해 솔로몬제도 정부와 공여국 간의 더 많은 대화가 필요함. 왜냐하면 솔로몬제도가 직면한 문제들은 다른 국가들의 이슈와 다르기 때문. 뉴딜은 솔로몬제도의 상황에 맞게 수정되어야 함. – 뿐만 아니라, 책임 공유와 책무성을 가지고 신뢰, 평등, 대화에 초점을 맞춘 파트너십을 근간으로 활발한 개입이 필요함. 예) 정부, 개발 파트너, 시민사회에 의한 공동 계획이 필요함. 더불어 리더십과 뉴딜 약속들의 가시화를 강화해야함. – 공여국은 달성할 수 있는 분명하고 현실적인 타겟을 설정해야 하고 효과적인 모니터링 메커니즘을 구축해야 함. – 또한, 예산 지원과 원조 자원 이용에 대한 투명성 확보를 위한 원칙들이 합의되어야 함. 이를 위해서 국가 시스템 사용과 역량 증진을 위한 방안에 대해 논의하고, 역량 이전 로드맵에 대한 광범위한 합의가 필요함.
평화구축 및 국가건설을 위한 정책적 함의	• Ministry of National Unity Reconciliation and Peace는 평화구축 및 국가건설 목표들을 달성하기 위한 구체적인 정책을 가지고 있음. 예) Peace Rehabilitation Policy: post-conflict rehabilitation program • 평화구축 및 국가건설을 위한 가장 효과적인 정책과 프로그램은 정책 영역과 전통적인 문화 및 정체성 영역 하에서, 통합된 평화구축 접근방식을 통해 조화를 지원하고, 평화구축에 중요한 이슈에 대한 대화 과정을 촉진하며, 국가 조화(reconciliation) 프로그램을 실시하는 것. 이를 위해 교회가 중요한 역할을 하고 있음. • 가장 큰 문제는 신뢰할 만한 PFM 시스템, 신뢰할 만한 조달체계, 국가발전계획에 대한 효과적인 모니터링 및 평가 프레임워크, 솔로몬제도 정부에 대한 질 좋은 데이터, 원조 관리 정책 등의 부재

솔로몬제도	
평화구축 및 국가건설을 위한 정책적 함의	• 일부 가능한 전략이나 해결책은, 2008년 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) 평가에서 솔로몬제도가 정부에 의해 PFM 성과, 특히 세입, 부채 관리, 재정 보고, 감사 등에 중요한 발전이 있었다는 평가를 받은 것. 또한, 이 평가에서 조세행정, 재정 관리, 공기업에 대한 감사 등을 개선하기 위한 다수의 개혁에 착수했다고 밝히고 있음. 정부는 PFM 시스템의 질 개선에 상당한 노력을 보임. 여기에는 서비스 전달의 책무성을 개선하고 정부 우선순위를 더 분명히 전달하기 위한 목적으로 기존 예산 절차를 개혁하고, 중기 재정 프레임워크(MTFF)를 업데이트 및 발간하며, 처음으로 중기 지출 프레임워크(MTEF)를 구상하는 것이 포함되어 있음. 재정 책무성과 투명성 확보를 위해 Public Finance and Audit Act에 대한 검토가 진행됨. • 정부는 전체적인 개혁 프로그램의 일환으로 모든 정부와 공여국의 지원 프로그램을 각각의 부처 구조 내에서 연결하기 위한 전략을 국가 개발 관리 프레임워크에 포함시키려는 작업에 착수하였고, 공여국의 자금을 국가 회계 시스템에 기록하기 위한 전략 개발에 착수함. • 정부는 개발 파트너와 정부의 역할과 책임을 안내하기 위한 새로운 원조관리 정책 및 집행 프레임워크를 개발 중에 있음.
콩고민주공화국	
뉴딜의 의미	• MDGs는 단지 국제개발사회가 제시한 목표들일 뿐, 그러나 달성 방법, 분석적 접근, 달성을 위한 정책 및 전략 등을 정의하지 않음. • PRSP는 빈곤감소를 위한 전략, 정책, 일관적인 분석적 프레임에 담은 전략 문서라고 할 수 있음. 그러나 MDGs가 설정되기 훨씬 전에 만들어졌기 때문에 MDG와의 일관성이 없고, 각 국가가 국제기구의 강력한 영향을 받아 정의한 구체적인 목표들은 MDGs보다 덜 포괄적. • 뉴딜은 성과가 좋은 다른 개발도상국과는 접근에 대한 취약국의 요구를 설명하고 있음. 원조효과성에 대한 새로운 글로벌 파트너십의 기초를 제공하고, 지속가능한 개발 이슈를 분쟁과 취약성 상황에 있는 국가에 대한 특별한 관심과 통합하고 있음. 기존의 프로그램 프레임워크에서의 이슈 취약성을 고려함.
파트너 국가들과의 관계	• 주요 파트너: UN 기관들과 관련된 국가들, AfDB, 다자협력기구, 양자협력기구 • 뉴딜 이후 주요 파트너 국가들과의 외교적 관계가 개선되었고, 취약성 이슈와 post conflict 이슈, 지속가능한 개발 이슈들을 다룰 수 있도록 지원하고 있음. 예) Canadian Cooperation and UNDP는 취약성 매트릭스 개발을 지원함. • DRC 정부와 주요 파트너 간의 의견 차이는 없음. 오히려 DRC 내부에서 DRC가 취약국인가 아닌가에 대하여 정치 지도자들 사이에서의 의견 차가 있음. • 뉴딜 이행의 큰 도전은 지속가능한 개발의 맥락에서 모든 개입들을 함께 담은 one vision, one plan을 달성하는 것.
국내 뉴딜 이행 과정	• DRC는 국가 수준에서 뉴딜 이행과 관련하여 의견을 교환하고 결정을 내리는 정기적인 회의가 있음. 예) 취약성 매트릭스를 확장하기 위한 워크숍과 뉴딜 로드맵의 검증 워크숍을 개최. • 주요 어려움은 국가전략(National Strategy)의 목표들과 공여국들의 사업들의 조응(alignment)과, 국가 시스템의 효과적인 사용 및 뉴딜 이행협약의 참여적 형성, 그리고 PRSP의 요소들의 이행을 위한 주요 레버리지 환경을 확보하는 것

콩고민주공화국	
평화구축 및 국가건설을 위한 정책적 함의	• DRC 정부는 평화를 공고히 하고 국가 권위를 강화하기 위한 협력적 프로그램을 고려하고 있지는 않음. 그러나 이러한 측면들은 PRSP2의 한 축을 구성하고 있고, 국가전략계획(National Strategic Plan)에 포함되어 있음. • Eastern DRC의 STAREC (Stabilization and Reconstruction Program)가 영토 동쪽의 무장 분쟁을 통제하고 있음 • 사업 조정자들 측면에서의 윤리 및 신뢰 문제가 있음. 예) 자금관리에서의 정치적 개입 및 국가정당의 낮은 통제
동티모르	
뉴딜의 의미	• 뉴딜은 분쟁 상황에 있는 국가들을 위한 첫 번째 원조체계임. MDGs는 취약국에 도움이 되지 않음. • MDGs와 가장 큰 차이점은 뉴딜이 국가 주도의 계획을 지지한다는 점. 각 국가는 뉴딜이 의미하는 바에 대한 자신들의 이해를 개발하고, 스스로 계획하며 타깃 및 지표들을 설정함. • 뉴딜은 다양한 수준에서의 대화를 핵심 가치로 두고 있음. 이러한 대화들은 국가 전략의 거처에 있는 정치적 이슈들과 갈등들에 개입하는 방안을 모색함. • 시범 단계에서 뉴딜의 일반적인 우선순위는 다음과 같음 1) 이해관계자들 간의 참여와 주인의식을 심화시킴 2) 포괄성과 호응성을 강화시키는 것을 통해 제도들의 책무성을 구축 3) 국가 시스템을 강화시킴으로써 국가 주인의식을 구축하기 위한 방안에 초점을 맞춤
파트너 국가들과의 관계	• 호주와 EU가 직접예산지원을 통해 국가 시스템을 이용하기 까지 6년 이상의 시간이 걸림. 지금은 직접적으로 재무부(Ministry of Finance)에 제공되지만, 성과 타깃을 달성하기 위한 독립 검증을 통해 재무부의 계정에서 자금을 풀 수 있음. 목적은 서비스를 전달하기 위한 제도를 강화시키는 것. 재무부는 핵심 성과 지표(Key Performance Indicators, KPIs)를 관리. 이 지표는 15개 지표로 구성되어 있는데, 그 중 10개는 호주에 지원을 받았고, 5개는 EU의 지원을 받음. • 뉴딜 결정 이후 파트너 국가들과의 외교적 관계는 변함이 없음. 그러나 뉴딜 이행에 있어서 가장 큰 어려움은 신뢰의 부재와 현장에서 활동하는 사람들 간의 관계. 신뢰의 부재 때문에 뉴딜 이행의 행정적 절차가 지연됨. 따라서 동티모르는 공여국의 지원 없이 과정을 진행하고 있음.
국내 뉴딜 이행 과정	• 뉴딜 이행과 관련되어 국가 수준에서 의견을 교환하고 의사결정을 하기 위한 플랫폼은 다음과 같음. 1) 취약성 평가를 위한 정기적 실행 2) 공여국 간의 회의: 연례 동티모르 개발 파트너십 회의, 분기별 개발 파트너십 회의 3) 원조 투명성 포털(Aid Transparency Portal): 2011년 4월에 공식 출범하였고, 공여국이 분기별로 원조 관리 시스템에 정보를 업데이트 함. 출범 이후 시스템에 931개의 grants(총 10억 5천달러)가 기록됨. 수집된 정보는 연례 개발 협력 보고서 발간에 사용되고 예산 과정에 정보를 제공. 4) 개발 정책 협력 메커니즘 (Development Policy Cooperation Mechanism, DPCM): 전략적 개발 계획에 정부 부처와 개발 파트너들이 참여함 5) 추가적으로 경제 부문, 사회 부문, 거버넌스 및 제도 부문, 사회간접자본 부문 각각에 대한 조정 부처가 있음(총 4개).

동티모르	
국내 뉴딜 이행 과정	• FOCUS와 TRUST를 성취하는 데 있어서 가장 큰 도전은 공여국이 동티모르를 신뢰하지 않는다는 점. 공여국 입장에서는 공여국 간의 상호 불신 때문에 공여국 조정이 부재하고 그로 인해 공여국 모니터링 시스템이 없음. 동티모르 입장에서는 뉴딜과 관련된 정치적 지지가 부재하다는 점. 이는 대부분의 g7+국가가 직면하고 있음.
평화구축 및 국가건설을 위한 정책적 함의	• PSGs를 달성하기 위한 목적을 가진 몇 가지 협력 프로그램이 있음. 이러한 프로그램들의 기저에 있는 논리는 분쟁 이후의 사람들에게 "정상성(normality)"을 가져다 주기 위함. • 가장 효과적인 정책은 연성적 측면의 개발 접근방식. 가장 성공적인 프로그램은 국가의 천연자원을 관리하는 것(예. Petroleum Fund), EITI(Extractive Industries Transparency Initiative)의 구성원이 된 것(EITI의 이사회 구성원이 됨). 이는 동티모르가 재정적으로 독립할 수 있게 하고 자국민을 위한 프로젝트에 자금을 지원할 수 있게 함. • 국가 시스템 활용의 주된 장애물은 공여국이 그것을 거부한다는 점. 이를 해결하기 위한 전략은 동티모르와 공여국 간의 개방된 대화.
아프가니스탄	
뉴딜의 의미	• MDGs는 빈곤감소, 교육, 젠더불평등, 아동사망률, 모자보건, HIV/AIDS 퇴치, 환경과 개발에 초점이 있고 뉴딜은 개발과 거버넌스에 대한 정치적인 요소를 포함하고 있음. 안정적인 정치적 상황이 없다면 MDG나 SDG, 뉴딜 원칙을 실현할 수 없다는 측면에서 정치적인 요소가 포함되었다는 점은 매우 중요한 부분임. • 뉴딜은 안보, 정의, 경제력 향상, 세입관리와 서비스전달에 초점이 있음. 아프가니스탄은 뉴딜을 통해 지속가능한 개발을 위한 추가적인 자원을 확보하고, 개발을 위해 정기적인 모니터링과 평가를 제공하며, 비슷한 상황의 국가들과 전문적 지식과 교훈을 공유하고, 국제적 아젠다에서 아프가니스탄이 관심을 잃지 않게 할 수 있도록 노력하고 있음.
파트너 국가들과의 관계	• 주로 미국, EU, 한국, 일본, 인도 등 양자기관과 다자기구가 아프가니스탄의 주요 파트너임. 개인적으로 안보 상황이 가장 큰 이슈이자 장애물이 되고 있지만, 파트너 국가들은 테러리스트와 테러에 대한 단일의 정의를 내리지 못하고 있음. 그러나 알카에다, 탈레반, DAISH의 파괴적인 운영방식, 그들의 행동, 계획, 생각, 목표에는 큰 차이가 없음. 탈레반은 지역적이지만 그들의 아젠다는 지역적이지 않고 그들은 어떤 상황에서건 테러를 일으킬 수 있는 근거를 만들고 있음. 내부적 혹은 외부적으로 그들에 동조하고 지지하는 세력에 대한 압력을 가해야함. 즉, 발전과 진보가 안보와 안정성에 달려 있으므로 이를 강조해야함.
국내 뉴딜 이행 과정	• 뉴딜과 관련한 가장 중요한 회의는 Tokyo Mutual Accountability Framework 관련 회의임. 대부분 이 회의에서 관련 이슈와 지원이 평가되고 있음. • 다음으로 아프간 정부 주도로 공여국과 시민사회가 이끄는 원조효과성 실무그룹(Aid Effectiveness working group)이 있음. • 또한 NPP(National Priority Programme), AMP(Aid management Policy) 등도 있음. • 개인적으로 가장 중요한 도전과제는 국가시스템을 활용한 원조의 전달 비중이 낮다는 것임. 실제 집행 단계에서 원조 시스템은 약하고 효과적이지 않고 질도 없음

아프가니스탄	
평화구축 및 국가건설을 위한 정책적 함의	• PSGs를 달성하기 위한 목적을 가진 몇 가지 협력 프로그램이 있음. 이러한 프로그램들의 기저에 있는 논리는 분쟁 이후의 사람들에게 “정상성(normality)”을 가져다 주기 위함. • 가장 효과적인 정책은 연성적 측면의 개발 접근방식. 가장 성공적인 프로그램은 국가의 천연자원들을 관리하는 것(예, Petroleum Fund), EITI(Extractive Industries Transparency Initiative)의 구성원이 된 것(EITI의 이사회 구성원이 됨). 이는 동티모르가 재정적으로 독립할 수 있게 하고 자국민을 위한 프로젝트에 자금을 지원할 수 있게 함. • 국가 시스템 활용의 주된 장애물은 공여국이 그것을 거부한다는 점. 이를 해결하기 위한 전략은 동티모르와 공여국 간의 개방된 대화.
아프가니스탄	
뉴딜의 의미	• MDG는 빈곤감소, 교육, 젠더불평등, 아동사망률, 모자보건, HIV/AIDS 퇴치, 환경과 개발에 초점이 있고 뉴딜은 개발과 거버넌스에 대한 정치적인 요소를 포함하고 있음. 안정적인 정치 상황 없이는 MDG나 SDG, 뉴딜 원칙을 실현할 수 없다는 측면에서 정치적인 요소가 포함되었다는 점은 매우 중요한 부분임. • 뉴딜은 안보, 정의, 경제력 향상, 세입관리와 서비스전달에 초점이 있음. 아프가니스탄은 뉴딜을 통해 지속가능한 개발을 위한 추가적인 자원을 확보하고, 개발을 위해 정기적인 모니터링과 평가를 제공하며, 비슷한 상황의 국가들과 전문적 지식과 교훈을 공유하고, 국제적 아젠다에서 아프가니스탄이 관심을 잃지 않게 할 수 있도록 노력하고 있음.
파트너 국가들과의 관계	• 주로 미국, EU, 한국, 일본, 인도 등 양자기관과 다자기구가 아프가니스탄의 주요 파트너임. 개인적으로 안보 상황이 가장 큰 이슈이자 장애물이 되고 있지만, 파트너 국가들은 테러리스트와 테러에 대한 단일의 정의를 내리지 못하고 있음. 그러나 알카에다, 탈레반, DAISH의 파괴적인 운영방식, 그들의 행동, 계획, 생각, 목표에는 큰 차이가 없음. 탈레반은 지역적이지만 그들의 아젠다는 지역적이지 않고 그들은 어떤 상황에서건 테러를 일으킬 수 있는 근거를 만들고 있음. 내부적 혹은 외부적으로 그들에 동조하고 지지하는 세력에 대한 압력을 가해야함. 즉, 발전과 진보가 안보와 안정성에 달려 있으므로 이를 강조해야 함.
국내 뉴딜 이행 과정	• 뉴딜과 관련한 가장 중요한 회의는 Tokyo Mutual Accountability Framework 관련 회의임. 대부분 이 회의에서 관련 이슈와 지원이 평가되고 있음. • 다음으로 아프간 정부 주도로 공여국과 시민사회가 이끄는 원조효과성 실무그룹(Aid Effectiveness working group)이 있음. • 또한 NPP(National Priority Programme), AMP(Aid Management Policy) 등도 있음. • 개인적으로 가장 중요한 도전과제는 국가시스템을 활용한 원조의 비중이 낮다는 것임. 실제 집행 단계에서 원조 시스템은 약하고 효과적이지 않고 질도 낮다는 문제가 있고, 적절한 자원도 부족한 실정임. • 또 다른 문제로는 정부와 탈레반 사이에 정치적 대화가 작동하고 있지 않다는 것임. 탈레반은 현대적이고 인간적인 가치에 도전하고 있기 때문임. 따라서 현 정부는 민주적인 구조, 인권, 여성의 권리 등에 대해서 이해가 없는 탈레반과 합의를 이끌어 내기 어려운 측면이 있음. • 남은 방법은 특정한 입장(unique position)을 유지하고 통합을 이끌어 내어 공동으로 이러한 위협적인 행위자에 대응하는 것이라고 할 수 있음.

아프가니스탄	
평화구축 및 국가건설을 위한 정책적 함의	• 앞으로 민주적 구조를 만들고 선거를 시행하며 취약하지만 시민사회를 협의에 포함하는 것과 정치적인 합의를 이루고 통일정부(National Unity Government)를 건설하는 것이 중요함. • TMAF는 아프간 정부 개혁에 있어서 정치적 가이드라인을 제공하는 공여국과 아프간 정부의 중요한 개발파트너임. 그러나 향후 실질적인 정치적 대화를 이어가는데 관심이 부족한 측면이 있고, 공여기관들이 아프가니스탄에 대해 지식이 부족하다는 점과 관련 부처 및 시민사회의 개입이 부족하다는 점, 평화 구축과 국가건설을 위한 자원이 부족하다는 한계가 있음.

(주) 응답자

솔로몬제도: Samuel Wara (원조총괄부[Ministry of Development Planning and Aid Coordination, MDPAC] 소속 Chief Planning Officer)

콩고민주공화국: Theo Kanene Mukwanga (기획부[Ministry of Planning] 소속, Director-Head of Services of the External Resources Coordination Directorate)

동티모르: Felicia Carvalho (재무부[Ministry of Finance] 소속 g7+ Secretariat 겸 New Deal Coordinator)

아프가니스탄: Babakhan Aslami (외교부[Ministry of Foreign Affairs] 소속)

[부록 2] KOICA 및 EDCF 취약국 지원규모 (단위: 백만불)

대륙 구분	수원국	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
		KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF
아 시 아	네팔	3.90	0.02	4.37	0.00	3.33	14.57	7.31	13.41	10.76	9.87	11.31	9.18	16.28	0.91
	동티모르	1.26		1.80		1.47		1.55		6.78		7.52		3.50	
	미얀마	1.28	0.01	5.81		3.01		4.10	0.01	5.18		5.61		11.25	0.42
	방글라데시	7.08	2.40	7.68	0.67	2.77	11.71	8.14	47.39	7.25	73.09	9.72	38.13	17.36	29.45
	스리랑카	13.11	26.20	8.95	16.00	3.99	16.35	10.43	36.63	8.93	36.49	6.80	47.74	11.99	36.77
	시리아	0.26		0.05				0.13							
	아프가니스탄	2.50		3.75		23.76		93.42		26.40		27.20		22.19	
	예멘	0.66	0.88	0.10	0.00	0.36	0.25	0.23	0.00	0.92		0.19		0.32	2.98
	이라크	46.53		6.43		6.48		11.83		5.22		8.02		12.49	
	파키스탄	2.16	0.02	1.08	0.01	1.49	0.34	5.56	13.63	5.24	5.92	4.44	2.19	3.39	32.12
아 프 리 카	기니	2.12		0.92				0.01		0.03		0.03		0.05	
	기니비사우			0.18											
	나이지리아	0.77		1.76		2.10		3.49		2.52		3.85		4.55	
	남수단											0.13	0.71		
	니제르	0.16		0.04		0.16		1.15		0.57		0.43	0.01	0.02	
	라이베리아	0.20						0.01		0.08		0.03		0.05	
	르완다	0.84		1.34		2.28		6.10		4.87		6.35		11.00	0.49
	리비아	0.40		0.52				0.01		2.13		0.42		0.15	
	마다가스카르	0.51	0.02	0.30	0.00	0.55		0.46		0.62	6.86	0.72	2.90	0.37	0.10
	말라위	0.21		0.19		0.01		0.01		0.28		0.60		1.05	

대륙 구분	수원국	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
		KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF	KOICA	EDCF
아 프 리 카	말리			0.27			0.03	0.01		0.34	12.08	0.23		0.04	8.15
	모리셔스							0.02		0.04		0.02		0.01	
	부룬디	0.10						0.01		0.14		0.32		0.12	
	소말리아			0.10				0.01		0.10		0.49			
	수단	1.22		2.50		1.25		1.49		0.73		1.73		1.77	
	시에라리온	0.11						0.08		0.02	0.17	0.04	0.11	0.13	
	에티오피아	3.22	0.00	4.00		4.08	0.00	9.55		8.08	0.17	16.22	0.22	13.83	6.17
	우간다	1.24		0.63		0.29	0.15	0.69	0.11	1.48		3.35	0.00	10.42	
	이집트	5.05	0.02	7.05		5.32		3.87		3.46		4.05		2.81	0.00
	중앙아프리카	0.11						0.27		0.25		0.12		0.04	
	짐바브웨	0.35		2.10		1.12		1.98		0.66		1.27		2.56	
	차드							0.04		0.56		0.10		0.01	
	카메룬	0.24		0.59	0.11	0.15	0.01	1.86	0.64	2.42	0.94	4.68	10.03	4.14	2.95
	케냐	2.26	0.14	2.06	0.00	4.84		2.84	0.20	5.15	3.84	4.60	3.83	3.32	1.25
	코모로													0.03	
	코트디부아르	0.85		1.73		0.90		1.18		0.97		0.70		1.83	
	콩고민주공화국	1.57		2.50		2.04		3.90		4.10	0.01	4.81		4.80	
	콩고공화국	1.02		0.32				0.20		0.10		0.03		0.13	
	토고	0.39						0.01		0.09		0.12	0.01	0.08	

대륙 구분	수원국	2007년			2008년			2009년			2010년			2011년			2012년			2013년		
		KOICA	EDCF		KOICA	EDCF		KOICA	EDCF		KOICA	EDCF		KOICA	EDCF		KOICA	EDCF		KOICA	EDCF	
오 세 아 니 아	미살군도	0.10						0.08			0.01			0.06						0.16		
	마이크로네시아										0.02			0.02			0.13					
	솔로몬제도	0.44									0.01			0.28			0.59			0.83		
	키리바시	0.19									0.02			0.09			0.42			0.01		
	통가	0.09			0.09						0.03			0.15			0.17			0.25		
	투발루				0.16			0.04			0.05			0.19			0.04			0.12		
	파푸아뉴기니	1.22			0.18						0.21			0.98			0.39			0.71		
동유럽	보스니아-헤르체고비나		7.72			0.01		13.93				25.10			14.16				11.81			2.18
중남미	아이티	0.15			0.72			0.43			5.39			0.97			1.94			4.64		
	취약국 지원 총액 (A)	103.87	37.42		70.28	16.80		72.30	57.34		187.67	137.12		119.19	163.60		139.96	126.87		168.78	123.95	
	ODA 총액 (B)	270.09	177.50		272.40	219.45		272.83	258.42		448.93	372.79		404.86	473.67		444.54	536.30		477.42	586.35	
	대취약국 ODA비중 (A/B%)	38.46	21.08		25.80	7.66		26.50	22.19		41.80	36.78		29.44	34.54		31.48	23.66		35.35	21.14	
	유무상 통합 취약국 지원 총액(C)		141.3			87.1		129.6			324.8				282.8			266.8			292.7	
	유무상 통합 ODA 총액(D)		447.6			491.9		531.3			821.7				878.5			980.8			1063.8	
	유무상 통합 대취약국 ODA비중(C/D%)		31.6			17.7		24.4			39.5				32.2			27.2			27.5	

출처: 수출입은행 ODA 통계조회시스템 (<http://211.171.208.92/index.html>)

연구자료 연구개발 2015-14-180

분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜 이행 현황을 중심으로

발	행	2015년 12월
발	행	인 김영목
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 연구개발팀
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전	화	031)740-0114
팩	스	031)740-0655
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	다인스케치

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN 978-89-6469-331-5 93320



분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜 이행 현황을 중심으로

