

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 상호책무성 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.