

ISBN 978-89-6469-030-7 13320

연구자료
정책연구 2011-01-003

연구자료 정책연구 2011-01-003

한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안

한국국제협력단

한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안

2011. 2

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
Tel. 031-7400-114 Fax. 031-7400-655
<http://www.koica.go.kr>

KOICA
한국국제협력단

WORLD FRIENDS
KOREA

■ 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안

2011. 2.

저자

연구책임자

권 혁 주

- ▶ 주요 경력
 - 서울대학교 행정대학원 부교수(현)
 - 옥스퍼드대학교 사회정책 박사
- ▶ 주요 연구실적
 - 한국국제협력단(KOICA) 국내초청연수사업 효과성 평가, KOICA
 - 공기업 준정부 경영평가, 기획재정부

공동연구원

이 환 성

- ▶ 주요 경력
 - 경제·인문사회연구회 전문위원(현)
 - 서울대학교 대학원 행정학 박사
- ▶ 주요 연구실적
 - 우정사업 환경변화에 따른 최적의 경영체제연구, 정보통신부
 - 인천광역시의료원 중장기발전계획, 인천광역시의료원

배 재 현

- ▶ 주요 경력
 - 서울대학교 행정대학원 연구원(현)
 - 성균관대학원 국정관리대학원 정책학 박사
- ▶ 주요 연구실적
 - 네트워크 거버넌스의 운영기제 분석: 부산시 하천살리기 사업을 중심으로, 한국행정연구/한국행정연구원

연구보조원

- | | |
|---------|-------------------------|
| 노 우 영 | • 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 |
| 김 효 정 | • 서울대학교 행정대학원 박사과정 재학 |
| 동 그 라 미 | • 서울대학교 행정대학원 석사과정 재학 |
| 이 유 주 | • 서울대학교 행정대학원 석사과정 재학 |
| 송 지 선 | • 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 재학 |

본 연구보고서는 한국국제협력단이 국제개발협력학회에 위탁하여 수행한
연구의 최종보고서로 본 보고서의 내용은
한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목차

국문요약	1
제1장 서론	12
제1절 연구의 목적	12
제2절 연구의 범위	15
제3절 연구 전략 및 방법	17
제2장 분쟁 및 취약국에 대한 논의 및 유형	18
제1절 분쟁 및 취약국의 등장 배경과 개념 도입의 필요성	18
제2절 취약성에 대한 이론적 논의와 분쟁 및 취약국의 정의	21
제3절 분쟁 및 취약국 선정기준 및 유형	32
제3장 INCAF와 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙	58
제1절 분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크: OECD/DAC, INCAF	58
제2절 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙	67
제4장 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 지원체계와 지원전략	79
제1절 분쟁 및 취약국 지원 선진 원조기관 현황	79
제2절 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 지원체계와 의사결정구조 ...	82
제3절 선진 원조기관의 주요 지원전략	88
제4절 선진 원조기관 분쟁 및 취약국 지원전략에 대한 비판적 평가 : 아니스탄 사례에 있어서 ‘Do no harm’을 중심으로	102
제5절 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 시사점	106
제5장 분쟁 및 취약국 지원체제 및 사업 현황	108
제1절 한국의 개발협력체계 현황	108

제2절 한국국제협력단(KOICA)의 분쟁 및 취약국 지원 사업 현황 ..	113
제6장 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원전략과 지원방안	132
제1절 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원원칙과 국제사회에서의 주체적 역할 확보방안	132
제2절 분쟁 및 취약국 지원전략 구축 방안	135
제3절 분쟁 및 취약국 지원을 위한 거버넌스 재설계 방안	141
참고문헌	147
Abstract	152
<부록 1> 분쟁 및 취약국 지원원칙 및 전략 요약	153
<부록 2> Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situation	156
<부록 3> Dili Declaration : A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding	161
<부록 4> Integrating Gender Awareness and Equality	165
<부록 5> KOICA의 일반 및 중점협력국에서 도출된 취약국 지원 사업 현황	169

표 목차

[표 2-1] 분쟁 및 취약국 의제의 주요 구성요소	22
[표 2-2] MDGs 8대 목표와 주요 지표	23
[표 2-3] 분쟁 및 취약국을 나타내는 특징	27
[표 2-4] Brinkerhoff(2007)의 취약국 분류	28
[표 2-5] 분쟁 및 취약국의 거버넌스 분석: 취약 구조	31
[표 2-6] CDP의 최빈개도국(LDC) 선정 기준	33
[표 2-7] USAID 취약성 지표(FSI)의 카테고리	34
[표 2-8] 국가 취약성 지표(Indicators of State Fragility)	35
[표 2-9] CPIA 평가 기준(criteria, 2008년)	38
[표 2-10] 취약성 점수(FIS)의 범주	40
[표 2-11] 지표군(Indicator Clusters)의 구성	40
[표 2-12] 2006년 취약성점수(FIS)에 따른 상위 5개 취약국 현황	44
[표 2-13] 취약성 지표의 구성 및 인용 자료	50
[표 2-14] 분쟁 및 취약국 선정기준별 상위 10개국 현황	54
[표 2-15] 분쟁 및 취약국 선정기준 상위 10개국의 기준별 순위	55
[표 2-16] 분쟁 및 취약국 선정기준별 순위	56
[표 3-1] 참여자 현황(2010.4. 현재)	66
[표 3-2] 파리선언 원칙에 따른 세부행동계획	78
[표 4-1] USAID의 사무국(bureau) 현황	88
[표 4-2] CIDA의 취약국에서의 효과적인 프로그램을 만들기 위한 원칙과 실천방안	93
[표 5-1] 한국의 ODA 정책 추진체계	110
[표 5-2] KOICA 협력국(56개국)과 분쟁 및 취약국 목록의 비교	116
[표 5-3] KOICA의 분쟁 및 취약국 무상원조 지원 총액(1991~2009년) ...	119
[표 5-4] 지원분야별 총액 현황	124
[표 5-5] 지원형태별 총액 현황	128

그림 목차

[그림 2-1] 분쟁 및 취약국가에서 FDI의 변동성	20
[그림 2-2] 기니비사우(Guinea Bissau)에서 원조 변동성 (aid volatility)(1990-2008)	20
[그림 2-3] 분쟁 및 취약국가의 MDGs 달성정도(2006년 기준)	24
[그림 2-4] CFP Net Assessment 개요	39
[그림 2-5] 본 연구의 분쟁 및 취약국 선정 및 분류 모형	48
[그림 3-1] 파리선언의 추진과제와 주요 지표	76
[그림 4-1] DFID의 분쟁 및 취약국 지원 조직	83
[그림 4-2] SU의 구조	84
[그림 4-3] START 조직 구조	85
[그림 4-4] DFID의 네 가지 목표	90
[그림 5-1] 우리나라 ODA 사업 추진체계	108
[그림 5-2] 대륙별 분쟁 및 취약국 지원 추이	120
[그림 5-3] 아시아 지역 분쟁 및 취약국 지원 추이	121
[그림 5-4] 아프리카 지역 분쟁 및 취약국 지원 추이	121
[그림 5-5] 중동 지역 분쟁 및 취약국 지원 추이	122
[그림 5-6] 분쟁 및 취약국가별 지원총액	123
[그림 5-7] 분쟁 및 취약국 지원분야별 비율	125
[그림 5-8] 분쟁 및 취약국별 지원분야 비중	126
[그림 5-9] 분쟁 및 취약국 지원형태별 비율	127
[그림 5-10] 분쟁 및 취약국가별 지원형태 비중	129
[그림 6-1] 분쟁 및 취약국 정책조정기구 개편방안	144

국문 요약

제1장 서론

1. 연구의 목적

- 본 연구는 분쟁 및 취약국에 대한 향후 한국의 ODA 정책방향을 모색하고 구체적인 정책방안을 수립하는 것을 목적으로 하며, 이에 필요한 제도적 기반을 제시하고자 함.
- 분쟁 및 취약국 지원방안은 국제개발협력에서 가장 어려운 과제 중 하나이며, 이에 대해 심도 있는 정책 대안을 마련하는 것이 시급한 과제로 제기되고 있음.
- 선진 공여국 및 국제개발협력 기구들의 분쟁 및 취약국에 대한 개념정의, 유형분류 및 정책 대상국가 선정 등의 정책논리를 비판적으로 검토하고, 이를 기초로 선진 공여국들의 정책집행 상황을 비판적으로 검토하고자 함.

2. 연구의 범위

- 분쟁 및 취약국에 대한 학문적 접근을 포함하여 각 국가들의 ODA 공여기구 등과 국제기구 등이 제시한 다양한 개념과 이론을 검토하여 분쟁 및 취약국에 대한 이론적 개념을 체계화하고자 함.
- OECD/DAC의 분쟁 및 취약국 관련 정책기구를 비롯하여 국제기구 및 선진 공여국의 분쟁 및 취약국 개발협력체제 및 지원 상황을 분석하고, OECD/DAC의 분쟁 및 취약국 개발협력 권고사항, INCAF(International Network for Conflict and Fragility)의 정책 아젠다(agenda), 가이드라인, 사후검토 등 일련의 과정을 조사할 것임.

- 한국적 시각에서 취약성 개념을 도출하고, 분쟁 및 취약국 판단 기준의 타당성을 밝힌 뒤, 다양한 취약성에 기반한 분쟁 및 취약국 지원전략을 제시하기로 함.

3. 연구 전략 및 방법

- 분쟁 및 취약국에 대한 개념 정의가 정립되지 못한 상태이기 때문에 광범위한 문헌연구를 실시하고, 빈곤감소, 환경, 성평등, MDGs, 거버넌스 등 분쟁 및 취약국 지원전략과 연계될 수 있는 이슈들에 대한 이론적 논의와 국내외 원조 추진현황 및 관련 제도를 검토함.
- 문헌조사와 함께 국제개발협력, 취약국(Fragile State), MDGs, 거버넌스 등의 관련 국내외 전문가 및 이해관계자에 대한 인터뷰를 실시함.

제2장 분쟁 및 취약국에 대한 논의 및 유형

1. 분쟁 및 취약국의 등장 배경과 개념 도입의 필요성

- 빈곤인구의 대부분이 분쟁 및 취약국에서 살고 있기 때문에 분쟁 및 취약국은 국제사회의 빈곤을 유지·심화시키는 원인으로 지적되고 있음. 국제사회가 분쟁 및 취약국에 관심을 갖게 된 또 다른 이유로 경제적 문제 외에 정치적 불안정이 있음. 분쟁 및 취약국에서 발생하는 폭력분쟁과 조직적인 범죄 등 정치적 갈등이 국제사회의 안전을 위협하는 불안요소로 인식되는 것임. 이러한 불안정성은 지역적·국제적 파급효과를 지니기 때문에 국제사회는 이를 공동의 문제로 인식하고 분쟁 및 취약국의 경제, 정치적 안정을 도모하기 위해 다양한 지원을 하고 있음.
- 분쟁 및 취약국은 그 원인이 정치, 경제, 안보 측면에서 다양하고 원조 대상과 규모도 변동성이 크기 때문에 원조 효과성을 높이기 위해서는 구체적인 이해가 필요함.

- 본 연구에서는 국제사회에서 우선시되는 원조 분야로 등장한 분쟁 및 취약국에 대하여 그 동안의 연구를 바탕으로 새로운 분석틀을 제시하고 분쟁 및 취약국 원조의 도입 필요성을 논리적으로 제공하고자 함.

2. 취약성에 대한 이론적 논의와 분쟁 및 취약국의 정의

- 국제기구를 중심으로 분쟁 및 취약국에 대한 정책적 관심이 증가한 것은 MDGs와의 관련성 때문임. MDGs 달성에 대한 회의적인 전망의 원인으로 분쟁 및 취약국이 중요한 요인으로 지적됨. 대부분의 분쟁 및 취약국가에서 MDGs의 목표인 빈곤퇴치, 유아 사망률 감소, 모자보건, 초등교육 등의 목표가 달성되기 어려울 것으로 전망되기 때문이다
- 선행연구에서 분쟁 및 취약국을 정의하고 있는 주요 개념으로는, 국가의 기능, 기본적 공공서비스의 제공 능력과 역량, 정권의 권위 및 정당성, 폭력과 분쟁 및 위기, 빈곤감소를 위한 정부의 의지 등이 있음.
- 본 연구에서의 분쟁 및 취약국이란 정치적으로 정권의 권위와 정당성이 부족하며, 국가행정적으로 기본적인 공공서비스를 제공할 능력과 의지가 미흡하고, 내부적인 폭력과 외부적인 위기상황에 의해 안전이 보장되지 않은 국가로 정의함.

3. 분쟁 및 취약국 선정기준 및 유형

- 취약성의 원인을 이해하고 분쟁 및 취약국 선정과 유형을 분류함으로써 분쟁 및 취약국에 대한 한국 ODA의 효율적인 원조 방안의 기틀을 마련하고자 함.
- 취약성을 정치, 국가행정, 안전 측면에서 나누어 보고 이들 세 가지 범주를 구성하는 두 가지 하위지표를 제시하고 있음. 이를 통해 분쟁 및 취약국의 독특한 취약성 구조를 살펴볼 수 있음.

- 정치 (politics)

권위(authority)는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 것이며, 정당성(legitimacy)은 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 것을 의미함.

- 국가행정 (governance)

능력(capacity)은 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 능력을 갖고 있는가를 측정하고, 의지(willingness)는 빈곤의 감소에 대한 약속 또는 의무와 관련된 공약(commitment)과 한 국가 내에서 모든 인구와 사회적 집단을 위한 빈곤 감소와 개발과 관련된 포괄성(inclusiveness)을 의미함.

- 안전 (Security)

안전 차원은 외부적 위기(crisis)와 내부적 폭력(violence)으로 구성됨.

- 정치적 측면의 취약성이 높은 국가는 아프가니스탄(Afghanistan), 이라크(Iraq), 수단(Sudan) 등이며, 국가행정 측면에서는 소말리아(Somalia), 차드(Chad), 에티오피아(Ethiopia)가, 안보 측면에서는 이라크(Iraq), 소말리아(Somalia), 아프가니스탄(Afghanistan)에서 취약성이 높게 나타남. 각 범주별 상위 10개국에 모두 포함된 국가는 아프가니스탄(Afghanistan), 수단(Sudan), 소말리아(Somalia), 콩고(DRC) 4개국이며 이들은 고도 취약국이라 할 수 있음.

제3장 INCAF와 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙

1. 분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크: OECD/DAC, INCAF

- 국제사회는 분쟁 및 취약국가에 대한 원조 효과성을 높이기 위한 방안들을 마련하고자 노력하고 있음. OECD/DAC은 INCAF(International Network on Conflict and Fragility)라는 네트워크를 구성하여, 분쟁 및 취약국 원조에 있어서 통합적 접근방법을 기반으로, 원조 국가들 간의 국제적 협력을 촉진시키고 분쟁 및 취약국 지원을 위한 가이드라인을 제시해 주는 역할을 하고 있음.

- 개별 국가들은 INCAF의 원칙 및 가이드라인을 바탕으로 구체적인 지원원칙 및 전략들을 마련하고 있음.
- INCAF의 주요 지원전략으로 ① ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’의 실천, ② Whole of Government 접근방법 추구 등이 있음.

2. 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙

- 국제사회의 분쟁 및 취약국을 위한 지원원칙은 분쟁 및 취약성 관점에서 ‘분쟁단계에 따른 취약국 지원 가이드라인(1997)’과 ‘분쟁방지를 위한 가이드라인(2001)’, ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(2007)’으로 구체화되어 나타나고 있음.

제4장 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 지원체계와 지원전략

1. 분쟁 및 취약국 지원 선진 원조기관 현황

- ① 영국 국제개발부: DFID(Department for International Development)
- ② 캐나다 국제개발청: CIDA(Canadian International Development Agency)
- ③ 아시아개발은행: ADB(Asian Development Bank)
- ④ 국제개발협회: IDA(International Development Association)
- ⑤ 미국 국제개발청: USAID(United States Agency for International Development)

2. 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 지원체계와 의사결정구조

- DFID는 공식적인 별도의 분쟁 및 취약국 전담기구를 구성하거나 운영하고 있지 않음. 하지만 DFID 내에 GSDG(Governance and Social Development Group)는 분쟁 및 취약국, 평등과 인권, 빈곤과 이주 문제를 담당하는 팀으로 이루어져 있으며, 그 가운데 Fragility and Development Team이 분쟁 및 취약국 지원을

담당하고 있음.

- 영국의 분쟁 및 취약국 관련 조직 및 의사결정체제에 있어서 가장 중요한 부분은 안정화 기구(SU: Stabilisation Unit)의 존재임. 영국의 안정화 기구(SU)는 국제개발부(DFID), 외무부(FCO), 국방부(MOD) 등 3개 조직이 공동으로 원조 지원을 결정하는 의사 조정기구임.
- CIDA는 분쟁 및 취약국을 지원하는 ‘특별한 조직(special organization)’을 가지고 있지 않지만, ‘취약국가와 위기에 처한 공동체(fragile countries and crisis-affected communities)’로 불리는 프로그램 활동을 가지고 있음. 또한 캐나다 정부는 2005년 9월 국제적인 위기에 빠르고 효과적으로 대응하기 위해 외교통상부(DFAIT: Department of Foreign Affairs and International Trade) 내에 안정화와 국가재건(START) 업무를 담당하는 태스크 포스를 구성함. START는 갈등이나 자연재해와 관련된 복잡한 위기를 포함하여 캐나다의 지원을 필요로 하는 국제적 수요가 증가하면서 이를 돕고자 함.
- ADB는 분쟁 및 취약국을 위한 독립된 부서나 의사결정체제를 따로 두지는 않으며, 전체적인 원조지원정책을 수행함에 있어서 분쟁 및 취약국에 관한 프로그램 혹은 정책은 해당 국가나 지역을 담당하는 부서가 국제원조정책의 일환으로 동일하게 집행해 나가고 있음.
- USAID는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 별도의 추진체계나 전담조직을 구성하고 있지 않음. 다만 기능 사무국내에 민주주의 및 분쟁방지를 위한 부서에서 분쟁 및 취약국을 주로 담당하고 있을 것으로 여겨지며, 사무국 외에 아래에서 제시된 독립사무소들 중 Office of Security(SEC)에서도 분쟁 및 취약국을 함께 다루고 있는 것으로 보여짐.

3. 선진 원조기관의 주요 지원전략

- DFID가 가장 강조하고 있는 분쟁 및 취약국 지원원칙은 국가체제구축(statebuilding)

과 평화구축(peacebuilding)이며, 이는 반드시 함께 수행되어야 한다고 봄. 분쟁과 갈등은 국가체제구축을 무너뜨리므로, 평화 유지 없이는 국가체제가 구축될 수 없기 때문임.

- CIDA는 지금까지의 경험과 국제적인 원칙에 기반하여 CIDA의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 기초가 될 수 있는 보다 구체적인 원칙과 전략들을 제시해 놓은 내부 가이드(An Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States, 2008)와 운영 가이드라인(CIDA Operational Guidelines for Program management in Acutely Fragile States and Conflict-Affected Situation, 2009)을 마련해 놓았음.
- ADB는 취약 상황의 과제들에 대응하기 위하여 ADB의 'Strategy 2010'을 마련하였는데, ADB의 장기 전략틀 2008-2020(Strategy 2010)은 특히 취약성과 분쟁 후 상황들에 초점을 맞추고 있음.
- World Bank는 분쟁 및 취약국가를 4가지 유형(① 분쟁 후 국가들, ② 재참여 및 호전되고 있는 국가들, ③ 상황 악화 국가들, ④ 장기적 고착상태)으로 구분하여 각각에 대한 상황과 필요에 따라 접근하고 있음.
- 미국은 대외원조정책을 자국의 안보로부터 거의 분리하지 않고, 외국의 취약성을 국내적 관심과 명시적으로 연결시키고 있음. USAID의 업무는 미국 안보 목적의 지원에 의하여 부분적으로 정당화되어 오고 있음.

4. 선진 원조기관 분쟁 및 취약국 지원전략에 대한 비판적 평가:

아프가니스탄 사례에 있어서 'do no harm'을 중심으로

- 아프가니스탄의 사례를 바탕으로 선진 원조기관들의 시행착오 과정을 살펴봄으로써, 우리나라가 분쟁 및 취약국에 대한 원조를 실시함에 있어서 파트너 국가들에게 해를 끼치지 않으면서(do no harm) 원조 효과성을 극대화하기 위한 방안들을 알아보고자 함.

- 공여국들이 원조를 수행함에 있어서 ‘do no harm’을 지켜나가기 위해서는 분쟁 및 취약국의 역사와 문화적 맥락을 보다 더 잘 이해할 필요가 있으며, 지키기 어렵고 비현실적인 기대를 야기할 수 있는 비현실적인 프로젝트의 착수를 피해야 함.
- 중앙정부와 지방정부의 거버넌스 역량을 파악하고 지방정부 거버넌스 역량을 향상시킬 수 있는 방안을 모색하여야 함. 또한, 자신들의 원조 아젠다(agenda)에 있어서 조화와 조정을 지속적으로 시도해 나가야 함.
- 하지만 개념적으로 모든 원조는 정치적 개입(intervention)이며, 수원국에 도움을 주기 위한 원조가 오히려 해당 국가에 해를 입히는 결과를 초래할 위험이 존재함. 따라서 이를 최소화하기 위해서는 수원국의 정치를 충분히 이해하고 그 맥락에서 개입(intervention)하지 않도록 해야 함.

5. 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 시사점

- 우리나라도 분쟁 및 취약국 지원에 있어서는 INCAF의 원칙을 바탕으로 전략을 수립하고 지원해 나가야 할 것임. 다만 우리나라가 실질적으로 분쟁 및 취약국에 대해 지원하고 있거나 지원하고자 하는 분야와 밀접한 요인들을 우리의 주요 분쟁 및 취약국 지원원칙으로 부각시키고 관련 전략들을 수립할 필요가 있음.
- 분쟁 및 취약국가 전담기관이 필요한가에 관한 부분에도 공식적인 상설기구를 설립하는 것 보다는 지역별 담당부서에서 분쟁 및 취약국가를 함께 다루면서 DFID와 같이 별도의 팀을 구성하여 이를 지원하도록 하는 것이 우리나라의 분쟁 및 취약국 지원환경과 조직효율성에 부합하는 것으로 여겨짐.
- 한국도 분쟁 및 취약국가 문제를 통합·조정할 수 있는 조정기구가 필요하며, 현재로써는 국무총리실 국제개발협력위원회내의 취약국가위원회가 제 역할을 할 수 있는 방안이 요구됨.

제5장 분쟁 및 취약국 지원체제 및 사업 현황

1. 한국의 개발협력체제 현황

- 우리나라의 국제개발협력 추진체제 상에는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 공식적인 지원체제는 부재한 상황임. 다만 최근의 이라크, 아프가니스탄에 대한 원조결정 등과 같이 국가의 외교안보적 사안이 국제개발협력과 연계되는 경우가 발생하는데, 이러한 의사결정 역시 국제개발협력 추진체제가 아닌 국가안전보장회의, 외교안보정책조정회의 등을 통하여 이루어지고 있음.
- 한국의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 의사결정체제는 대통령을 포함한 최고정책결정권자에 의해 분쟁 및 취약국에 대한 지원이 결정된 이후, 이에 대한 구체적인 집행과정에서야 분쟁 및 취약국에 대한 사안이 국제개발협력 추진체제에서 논의되는 구조임.
- 국제개발협력 추진체제 내에서 정책의 심의·조정 기능을 지원하는 국무총리실은 분쟁과 관련된 국가안보 문제에 관여하지 않으며, 아프가니스탄과 같은 비정기적인 지원 사업 및 예측불가능한 사업에 대해서는 예비비 또는 추가예산편성을 통해 지원하고 있음. 또한 분쟁 이외의 취약국에 대한 공식적인 의사결정 및 추진체제 역시 부재한 상황임.

2. 한국국제협력단(KOICA)의 분쟁 및 취약국 지원사업 현황

- 한국국제협력단(KOICA)의 다양한 지원사업 가운데 명시적으로 분쟁 및 취약국에 대한 지원을 체계적으로 추진해 오지는 않았지만, 분쟁 후 국가의 재건을 지원하는 사업 등은 그 성격상 분쟁 및 취약국가 지원정책과 매우 유사함. 따라서 한국국제협력단의 대이라크 및 아프가니스탄 재건복구 지원사업 등은 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원 현황으로 파악될 수 있음.
- 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원 현황을 분석하기 위해서는 한국국제협력

단이 지원했던 국가들 가운데 분쟁 및 취약국을 분류하는 작업이 선행되어야 함. 이를 위해 본 연구에서는 2008년 현재 한국국제협력단의 일반 및 중점 협력대상국 56개 국가를 대상으로 본 연구의 분쟁 및 취약국 목록, 국제원조사회 및 원조기관 등의 분쟁 및 취약국 목록 등을 감안하여 총 15개의 분쟁 및 취약국을 선별하였음.

- 분석 대상 기준인 2008년도 한국국제협력단의 중점 및 일반협력국은 아시아 16개국, 아프리카 18개국, 중남미 11개국, 중동 5개국, 동구 및 CIS 6개국 등 총 56개국임. 이 가운데 본 연구의 분쟁 및 취약국 선정기준에 따른 취약국 및 기타 지표와의 일치 여부를 비교한 결과 총 15개국을 분쟁 및 취약국으로 볼 수 있으며, 이들 국가에 대한 한국국제협력단의 지원 현황을 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원현황으로 분석할 수 있음.

제6장 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원전략과 지원방안

1. 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원원칙과 국제사회에서의 주체적 역할 확보방안

- INCAF가 제시하는 원칙은 수년간에 걸친 선진 원조기관들의 분쟁 및 취약국 원조 경험과 교훈을 담고 있을 뿐만 아니라 분쟁 및 취약국 원조 효과성 향상을 위한 국제 원조공동체의 합의된 약속임. 그러므로 우리나라도 분쟁 및 취약국 지원에 있어서 INCAF의 원칙을 바탕으로 전략을 수립하고 지원해 나가야 할 것임.
- 우리나라도 INCAF를 중심으로 진행되고 있는 국제 대화(international dialogue)에 적극적으로 참여해야 함.
- 나아가 우리나라가 실질적으로 분쟁 및 취약국에 대해 지원하고 있거나 지원하고자 하는 분야와 밀접한 요인들을 우리의 주요 분쟁 및 취약국 지원원칙으로 부각시키고 관련 전략들을 수립하여야 함.

2. 분쟁 및 취약국 지원전략 구축 방안

- OECD/DAC는 분쟁 및 취약국에 대한 대응전략으로 다음의 3가지 원칙을 제시하고 있음. 첫째, 분쟁 및 취약국에 대한 지속적인 개발협력활동을 할 것. 둘째, 원조 제공을 빈곤감축에 기여할 수 있는 변화를 촉진하는데 집중할 것. 셋째, 공여자자들 간에도 지원사업을 조정하여 정책들 간의 조화 정도를 제고할 것 등임.

3. 분쟁 및 취약국 지원을 위한 거버넌스 재설계 방안

- 우리 정부 역시 분쟁 및 취약국에 대한 지원을 위해 별도의 긴급 자금을 운영하는 것이 필요함. 특히 긴급한 자연재해나 분쟁으로 취약성이 발생할 경우 신속하게 지원하기 위한 수단이 절대적으로 필요하므로 별도의 개발협력기금(emergency fund)을 신설하여 이를 국제개발협력위원회가 관리·운영토록 하는 방안을 마련할 시점이 되었음.
- 별도의 분쟁 및 취약국 전담조직을 공식적으로 설치·운영하는 것보다는 지역별 담당부서에서 분쟁 및 취약국가를 함께 다루면서 DFID의 사례에서와 같이 분쟁 및 취약성에 관한 팀(Conflict and Fragility Team)을 구성하여 취약국 지원을 담당하도록 하는 것이 현실적인 대안으로 판단됨.
- 분쟁 및 취약국 지원을 위한 정책이 외교안보 사안과 개발협력 사안 간에 범정부 차원에서 상호 조화되고 합리적으로 조정되기 위해서는 국제개발협력위원회와 외교안보정책조정회의 간에 실질적인 협의와 정보 공유 및 교환, 정책심의·조정을 수행할 별도의 기구가 필요함.
- 이를 위해 국제개발협력위원회 산하의 국제개발협력 실무위원회와 외교안보정책조정회의 산하의 외교안보정책 실무조정회의의 구성원을 위주로 분쟁 및 취약국 조정회의를 설치하는 방안을 검토할 필요가 있음.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

2010년부터 OECD/DAC의 정식회원으로 활동하게 된 한국은 국제사회에 새로운 공여국(emerging donor)으로서 위상을 높여가고 있다. 이에 따라 국제개발협력의 다양한 정책과제에 대한 한국의 입장과 정책방안을 구축하고, 이를 기초로 국제사회와 더불어 조화와 협력을 이루어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 OECD/DAC가 국제개발협력에서 가장 어려운 과제 중 하나로 설정하고 있는 분쟁 및 취약국에 대한 지원방안에 대해서도 심도 있는 정책 대안을 마련하는 것이 시급한 과제로 제기되고 있다. 더욱이 2011년 한국에서 개최될 원조 효과성을 위한 고위급 회담(High Level Forum: HLF-4)에서 분쟁 및 취약국에 대한 개발협력정책의 효과성에 대해 검토가 이루어진다는 점을 감안할 때 개최국으로서의 위상과 적극적인 국제사회의 주체로서 이러한 정책의 이해와 대안 마련이 시급한 과제로 요구된다.

따라서 본 연구는 분쟁 및 취약국에 대한 향후 한국의 ODA 정책방향을 모색하고 구체적인 정책방안 수립을 목적으로 하고 있으며, 또한 이에 필요한 제도적 기반을 제시하고자 한다. 이를 위해 선진 공여국 및 국제개발협력 기구들의 분쟁 및 취약국에 대한 개념정의, 유형분류 및 정책 대상국가 선정 등의 정책논리를 비판적으로 검토하고, 이를 기초로 선진 공여국들의 정책집행 상황을 비판적으로 검토하고자 한다. 또한 지금까지의 한국의 분쟁 및 취약국 대상의 개발협력정책을 한국국제협력단(KOICA)의 무상원조 집행실적을 중심으로 사후적으로 분석하고자 한다. 마지막으로, 분쟁 및 취약국에서 여성과 여아가 받고 있는 젠더에 기반을 둔 폭력(gender-based violence)이 안보 및 개발에 미치는 영향과 이에 대한 국제사회의 규범을 고려하여, 분쟁 및 취약국 개입에서 범분야 이슈로서의 젠더 관점의 통합을 제시하고자 한다.

1990년 이후 세계화의 심화에 따라 선진국과 개발도상국의 격차가 확대되는 경향을 보이고 있으며, 이에 따라 개발도상국 및 최빈개도국의 빈곤축소 문제가 국제적

수준의 정책 의제(agenda)로 부상하게 되었다. 특히 2000년 세계 190여 개 국가들이 새천년선언을 공동으로 채택하면서, 세계의 모든 시민이 빈곤과 질병으로부터 보다 자유로워지고 자신의 삶을 적극적으로 영위할 수 있도록 세계가 함께 노력해야 할 것을 천명하였다. UN은 이를 실현하기 위한 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)를 설정하여 2015년까지 달성 계획을 구체화하였다. 그러나 2015년이 가까워 오고 있는 가운데 과연 MDGs 목표달성이 가능할 것인가 하는 회의가 대두되고 있다. 이러한 목표달성의 방해요인으로서 분쟁 및 취약국에서 빈곤감소의 실패, 사회 개발의 지체 및 퇴보, 성폭력 등이 지적되고 있다. 이러한 맥락에서 분쟁 및 취약국이라는 시각에서 개발협력을 조망하고, 이들의 빈곤을 효과적으로 축소하기 위한 국제사회의 관심과 지원이 높아지고 있는 현실이다. OECD/DAC은 1997년부터 명시적으로 취약국, 분쟁국 등의 개념을 사용하면서 개발협력의 가이드라인을 제시하였는데, 2008년에는 과거부터 OECD/DAC의 network로 활동해오던 CPDC(Network on Conflict, Peace and Development Cooperation)와 FSG(Fragile State Group)를 통합하여 INCAP(International Network for Conflict and Fragility)를 구축, 본격적으로 분쟁 및 취약국에 대한 협력정책을 모색하고 원조기관들 사이의 정책 조화를 유도하고 있다.

분쟁 및 취약국이 결정적으로 주목을 받은 계기는 2001년 미국에서 일어난 9.11 테러였다. 9.11 테러사건은 분쟁 및 취약국의 문제가 단순히 그 국가에만 국한되지 않고 전 세계적인 혼란을 유발할 수 있으며, 뉴욕이나 워싱턴에서 사상 초유의 테러로 연결될 수 있다는 것을 현실로 보여주었다. 이밖에도 2005년 영국 런던 지하철 폭파사건 등 세계 각지에서 끊임없이 테러 사건이 발생하고 있는 것이 현실이다. 취약국가의 정치적 불안정이 테러리즘의 온상으로 이어지면서 국제 안보 차원에서 이를 근절시키려는 노력이 국제사회에서 이루어지기 시작했다. 한편 내적으로는 군사적 개입과 인도주의적 접근 등이 복잡하게 연계되었다(이조원, 2008). 9.11 사건 이후로 국제개발원조에서 사용되던 경제적 시각 위주의 최빈개도국(Least Development Countries)의 개념은 정치적 접근으로 확대되었으며, 국제사회는 기존의 전통적 원조방식을 넘어 개발과 안보, 정치를 연계한 새로운 원조방식을 모색하기 시작하였다. 그러나 수원국에 대한 원조가 정치적 측면에서 다뤄지면서 원조를 통한 수원국의 주인의식 고취 보다는 오히려 수원국의 자율성을 침해하는 모순된 현상이 나타나기도 하였다. 여기서 9.11 테러와 같은 비극적 역사경험은 분쟁 및 취약국에 대한

정책적 노력이 단순히 개발도상국, 저개발국가의 빈곤문제에 그치지 않고 있음을 시사하고 있다. 미국이나 영국 등의 국가들이 (주로 국방부, 외교부를 중심으로) 국가안보, 지역평화 등의 시각에서 분쟁 및 취약국에 접근하는 것도 이러한 흐름의 시각을 잘 보여주는 예라 할 수 있다.

그렇다면 분쟁 및 취약국의 정치적 안정과 경제사회 발전은 어떻게 달성될 수 있는가? 이를 위해 국제사회가 취해야 할 전략은 무엇인가? 이러한 정책적 질문에 대해 지금까지 국제개발협력 정책분야에서 주도적인 영향력을 발휘해 왔던 신자유주의적 이론의 시장주도적 발전전략은 많은 한계를 갖는다. 분쟁 및 취약국에서는 자본주의 시장경제가 작동할 수 있는 제도적 기반이 매우 취약할 뿐만 아니라 일부 국가에서는 시민의 생명과 안전이 보호되지 못하는 상황이 발생하고 있기 때문이다. 따라서 분쟁 및 취약국에 대한 발전전략 및 개발협력 방안은 정치적, 행정적 접근과 더불어 국제 안보적 접근 등 보다 종합적이고 거시적인 전략이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지금까지 선진 공여국 및 국제개발협력 기구들이 제시하는 다양한 개념정의 및 이론적 접근을 비판적으로 검토하여 한국적 상황에 적절한 분쟁 및 취약국 개념 정립과 협력국 선정, 지원방안을 모색하고자 한다. 특히 분쟁 및 취약국의 취약성을 정치, 행정, 안보 등 다차원적으로 접근하여 분쟁 및 취약국의 특성을 정의하고, 교차이슈인 젠더이슈를 통합적으로 고려하며 이를 바탕으로 국제개발협력 체제에서 한국이 나름대로 효과적으로 기여할 수 있는 영역을 찾아내고 이에 근거하여 정책방안을 모색해 보고자 한다.

모든 개발의 영역에서도 그렇지만 특히 분쟁 및 취약국에서는 여성과 남성, 그리고 소년과 소녀가 갖는 위험, 우선순위, 필요와 역할이 다르다. 더욱이 젠더, 인종, 나이, 성적 지향, 계급과 종교에 따라 사람들은 서로 다른 안보 및 법적 서비스에의 필요를 갖는데, 예를 들면, 여성은 높은 수준의 가정폭력과 성폭력의 위협에 대면하는 반면, 남성은 높은 수준의 총기 폭력의 위협을 경험한다¹⁾. 분쟁 및 취약국에서 여성과 여아가 경험하고 있는 젠더에 근거한 폭력의 정도와 빈도는 이들의 인권을 저해하는 것은 물론, 효과적이고 안전한 국가 수립을 저해하는 심각한 수준이며, 더욱이 분쟁 및 취약국에 개입하는 국제 평화유지군, 인도주의적 원조 인력, 해당국의 군인과 경찰 등의 안보 인력에 의해서도 젠더에 근거한 폭력이 자행된다는 것이 국

1) OECD/DAC. 2009. OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.

제사회의 인식이다. 따라서 오랜 기간 UN, OECD/DAC 및 양자원조기관 등 국제사회, 그리고 분쟁 및 취약성을 경험하는 국가그룹은 다양한 국제 규범²⁾을 통해 분쟁 및 취약국 개입에 있어 젠더관점을 통합하여 이행할 것을 강조해왔다. 향후 한국의 분쟁 및 취약국 개발협력이 증가할 것을 고려하였을때, 본 연구에서는 분쟁 및 취약국 지원전략 구축 방안 중 하나로 젠더 관점의 통합에 대해 제시하고자 한다.

한편 그동안 분쟁 및 취약국에 대한 한국의 개발협력 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 한국이 이들 국가의 현실과 특성에 맞는 공적개발원조(ODA) 정책을 실시하여 왔는가 하는 점에 대해서는 긍정적으로 답하기가 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 지난 수년간 한국의 ODA 경향은 분쟁 및 취약국에 많은 재원을 투입하여 왔다. 따라서 이제는 보다 분명한 정책적 목표설정 및 이에 필요한 정책수단의 개발과 제도적 기반을 마련하여 보다 효과적으로 정책목표를 달성하려는 노력을 경주해야 할 때이다. 한국 ODA 정책이 보다 일관성 있고 명확한 정책목표와 수단을 채택하게 된다면, 무상원조의 효과성을 제고하고 나아가 선도적 공여국으로서 위상을 확립해 나가는 계기가 될 것으로 보인다.

제2절 연구의 범위

본 연구의 대상과 범위는 다음과 같다. 첫째 분쟁 및 취약국가에 대한 학문적 접근을 포함하여 각 국가들의 ODA 공여기구 등과 국제기구 등이 제시한 다양한 개념과 이론을 검토하여 분쟁 및 취약국에 대한 이론적 개념을 체계화하고자 한다. 이러한 개념화를 통해 본 연구의 분석 틀을 제시하게 될 것이다. 특히 본 연구는 취약국이 가지고 있는 취약성이 정치 혹은 경제 등의 특정한 분야에서만 나타나는 것이 아니라 다양한 측면에서 나타날 수 있다는 전제 하에 취약성의 여러 가지 측면을

2) 여성, 평화 및 안보에 관한 UN 안전보장이사회의 결의 (UN Security Council Resolution)로는 무장분쟁에서의 성폭력 범죄자를 처벌하고, 피해자에게 법적 보호와 서비스를 제공하며, 평화유지군 인력의 파견 이전 성적 착취와 학대 행위를 예방하는 훈련을 마련할 것을 골자로 하는 UN 안보리결의 1820과 평화와 안보를 증진하는 모든 노력에 여성의 동등한 참여를 보장하고, 전 (ex) 무력조직원의 무장해제, 동원해제, 재통합 프로그램 (DDR)에 여성과 남성 조직원 및 그 가족의 서로 다른 필요를 반영할 것을 촉구하는 UN 안보리결의 1325가 대표적이다. 또한 분쟁 및 취약국 입장에서 평화 및 국가 수립의 목표와 방향, 핵심과제를 천명한 딜리선언 (2010)에서도 성평등과 여성의 역할이 강조된다.

조망할 수 있도록 개념을 정교화 하고자 한다. 이러한 개념을 이용하여 분쟁 및 취약국별로 다르게 나타나는 취약성을 파악한다면 이에 적절한 정책대안을 개발할 수 있기 때문이다.

둘째, OECD/DAC의 분쟁 및 취약국 관련 정책기구를 비롯하여 국제기구 및 선진 공여국의 분쟁 및 취약국 개발협력체제 및 지원 상황을 분석한다. 이러한 맥락에서 OECD/DAC의 분쟁 및 취약국 개발협력 권고사항 등을 분석하고 개발협력기관 사이에 조화와 협력을 담당하고 있는 INCAF(International Network for Conflict and Fragility)의 정책 아젠다(agenda), 가이드라인, 사후검토 등 일련의 과정을 조사할 것이다. 이와 더불어 선진 공여국의 양자협력기관들의 취약국가에 대한 정책을 비교·분석하고자 한다. 구체적으로 영국의 국제개발부(DFID), 캐나다의 국제개발청(CIDA), 미국의 국제개발처(USAID) 등을 중심으로 분석하기로 한다. 더불어 앞에서 논의한 분쟁 및 취약국의 개념적 틀을 통해 이들 기관들의 분쟁 및 취약국 지원체제의 특징과 현황을 분석함으로써 정책과정을 이해하고자 한다.

셋째, 한국적 시각에서 분쟁 및 취약국 지원방안이 도출되어야 한다. 앞서 살펴본 국제기구 및 선진 공여국의 분쟁 및 취약국 지원전략에 대한 이해를 바탕으로 한국의 입장을 정립해야 할 것이다. 이를 위해 본 연구는 한국적 시각에서 취약성 개념을 도출하고, 분쟁 및 취약국 판단 기준의 타당성을 밝힌 뒤, 다양한 취약성에 기반을 둔 분쟁 및 취약국 지원전략을 제시하기로 한다.

분쟁 및 취약국에 대한 개념과 지원전략이 국제사회에서 일관된 합의를 이루고 있지 않은 만큼 보다 정교화 된 이론의 발전이 요구된다. 본 연구는 분쟁 및 취약국에 대한 다양한 이론의 검토를 통해 기존의 분산된 논의들을 정리하고 그 가운데 한국의 입장을 도출한다는 점에서 연구의 의의가 있다. 이를 통해 분쟁 및 취약국에 대한 논의를 풍부하게 하는데 기여할 뿐 아니라 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원전략을 수립함으로써 원조에 대한 효과적이고 지속가능한 논의의 틀을 제공할 수 있다. 나아가 분쟁 및 취약국과 관련된 문제에 대한 국제사회의 흐름을 이해하고 한국의 입장을 명확히 밝힌다면 2011년 개최 예정인 제4차 원조 효과성 고위급 회담(HLF-4)에서 전략적 접근방안을 도출하는데 도움이 될 것이다.

제3절 연구 전략 및 방법

본 연구는 연구결과의 객관성 및 타당성을 제고하기 위해 다양한 연구방법을 활용하였다. 분쟁 및 취약국에 대한 개념 정의가 정립되지 못한 상태이기 때문에 광범위한 문헌연구를 실시하고, 빈곤감소, 환경, 성평등, MDGs, 거버넌스 등 분쟁 및 취약국 지원전략과 연계될 수 있는 이슈들에 대한 이론적 논의와 국내외 원조 추진 현황 및 관련 제도를 검토하였다.

문헌조사와 함께 국제개발협력, 취약국(Fragile State), MDGs, 거버넌스 등의 관련 국내외 전문가 및 이해관계자에 대한 인터뷰를 실시하였다. 국내 전문가 및 이해관계자로는 외교안보정책조정회의 실무진, 국무총리실 국제협력정책관실, 한국국제협력단 등이 있으며, 해외 전문가로는 영국의 DFID, OECD/DAC의 네트워크 중 하나인 INCAF가 있다. 가능한 다양한 분야의 전문가를 포함하여 분쟁 및 취약국 지원을 위한 구체적인 방안과 한계 등에 대한 실질적 의견을 최대한 반영하고자 하였다. 그리고 대표적 분쟁 및 취약국의 하나인 아프가니스탄의 사법, 교육 고위공무원을 대상으로 인터뷰를 실시하여³⁾ 취약국 현지의 사정과 발전목표 등을 파악하였고 이를 통해 분쟁 및 취약국 지원을 위한 현실적인 방안 및 유의점을 도출하고자 하였다. 더불어 연구의 수월성을 높이기 위해서 행정학, 정책학, 국제관계, 정치학 등 다양한 전공을 가진 학자 등을 대상으로 자문을 요청하여 학제 간 연구를 시행하였다.

3) UNDP-KOICA-ADI 공동연수로 한국(서울대학교 아시아개발연구소)에 온 아프가니스탄 공무원 20여명을 대상으로 2010년 8월 19일 인터뷰를 실시하였다.

제2장 분쟁 및 취약국에 대한 논의 및 유형

제1절 분쟁 및 취약국의 등장 배경과 개념 도입의 필요성

저개발과 빈곤 퇴치를 위한 국제사회의 다양한 노력에도 불구하고 빈곤은 여전히 풀어야 할 과제로 남아있다. 세계 인구의 1/6인 10억 명이 빈곤에 시달리고 있으며, 이들 가운데 1/3이 하루 1달러 미만의 수입으로 생활하고 있다. 그 가운데 전 세계 5세 이하 유아 사망의 절반이 분쟁 및 취약국가에서 발생하며, 산모 사망률의 1/3 가량이 분쟁 및 취약국에서 발생한다. 이처럼 빈곤인구의 대부분이 분쟁 및 취약국에서 살고 있기 때문에 분쟁 및 취약국가는 국제사회의 빈곤을 유지·심화시키는 원인으로 지적되고 있다. 또한 경제적 문제와 더불어 국제사회가 분쟁 및 취약국에 관심을 갖게 된 또 다른 이유로 정치적 불안정이 있다. 분쟁 및 취약국에서 발생하는 폭력분쟁과 조직적인 범죄 등 정치적 갈등이 국제사회의 안전을 위협하는 불안 요소로 인식되는 것이다. 이러한 불안정성은 지역적·국제적 파급효과(spillover)를 지니기 때문에 국제사회는 이를 공동의 문제로 인식하고 분쟁 및 취약국의 경제, 정치적 안정을 도모하기 위해 다양한 지원을 하고 있다. 효과적인 원조 성과를 기대하는 공여국들은 분쟁 및 취약국의 정치, 경제, 사회, 안보 등의 상황에 따라 지원 비율과 집중도를 달리하는 양태를 보이고 있다.

분쟁 및 취약국이 문제가 되는 이유는 크게 세 가지이다(DFID, 2005). 첫째, 빈곤의 확산이다. 분쟁 및 취약국의 존재는 새천년개발목표(MDGs)에 부정적인 영향을 미친다. 분쟁 및 취약국에 사는 사람은 수명이 짧고 만성적인 질병을 가지고 있으며, 국가 수준에서 매우 낮은 경제성장을 보이는데 이러한 특징은 MDGs에서 달성하고자 하는 성과와 정면으로 반대된다. 따라서 MDGs의 달성을 위해서라도 분쟁 및 취약국을 위한 지원 필요성이 대두된다. 둘째, 불안정한 안보 상태이다. 분쟁 및 취약국은 범죄와 테러의 장이 되고 있으며, 무기 밀수입과 쇠퇴한 무역으로 지역 및 국제 안보를 해칠 수 있기 때문에 이러한 위협을 극복하기 위해 국제사회의 지원이 요구된다. 셋째, 위기에 늦게 대응하면 비용이 많이 든다. 따라서 갈등을 예방하는 것이

훨씬 비용 면에서 효과적이기 때문에 적절한 지원이 필요하다.

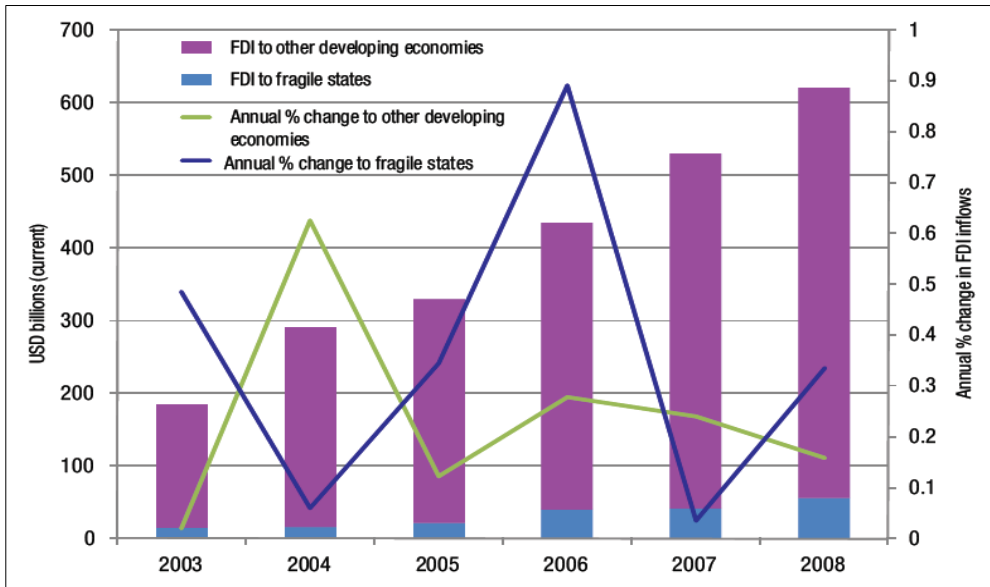
그러나 지속적인 국제원조가 이뤄지고 있음에도 불구하고 분쟁 및 취약국의 상황은 호전되지 않는 원조 피로(aid fatigue) 현상이 발생하기도 한다. DFID(2005)는 이를 원조 규모가 충분하지 않으며, 위기가 발생하기 전에는 충분한 지원을 하지 않고, 단기적이고 비협조적인 사업 수행으로 효율성이 낮기 때문으로 설명하고 있다. 대개 공여국은 분쟁 및 취약국에 위기가 오기 전까지 지속가능한 원조를 제공하지 않고, 정부성과에 기초하여 원조 여부를 결정하기 때문에, 갈등이 발생한 국가에는 원조의 규모를 줄이는 경향이 있다. 따라서 공여국과 수원국의 관계, 공여국의 원조 패턴과 원조환경의 이해를 바탕으로 세밀한 정책 개선(policy reform)이 요구된다.

국제개발협력 분야에서 분쟁 및 취약국에 대한 관심은 2000년대에 들어와 높아졌으며, 21세기의 새로운 국제질서와 안보를 위한 핵심적인 주제로 부각되고 있다. 인류 공존을 위해 새로운 목표로 제시된 MDGs의 실현을 위해서도 집중적인 관심과 원조가 요구되는 분야이다. 즉, 분쟁 및 취약국은 국제개발의 주요 이슈인 개발과 빈곤의 문제, 인간안보와 평화구축, 원조 효과성 제고, 정치경제적 이해관계 등 국제개발의 주요 의제를 그대로 드러낸다고 할 수 있다.

국제기구 및 선진 원조기관, NGO 등 다양한 원조 참여자들에 의해 분쟁 및 취약국에 대한 연구와 지원이 이루어지고 있으나 여전히 분쟁 및 취약국에서는 원조의 변동성(aid volatility)이 높은 상황이다. 원조의 규모가 예측 가능하지 않으며 불규칙하기 때문에 원조 효과성을 떨어뜨릴 수 있다. 이러한 원조의 변동성을 극복하기 위해 원조 흐름에 대한 주기적인 분석과 대처가 필요하다. 그러나 아직까지 국제사회에서 합의된 분쟁 및 취약국 개념과 대상이 존재하지 않기 때문에, 이에 대한 사업 평가나 장기적인 지원(long-term partnership)이 어려운 실정이다.

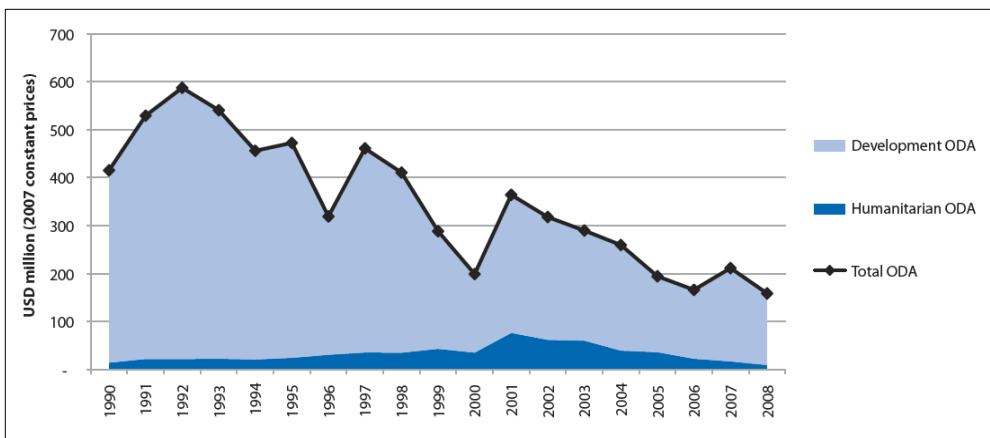
<그림 2-1>은 분쟁 및 취약국에 대한 직접투자(foreign direct investment)를 나타낸다. 그림에서 확인할 수 있듯이 분쟁 및 취약국가는 심각한 변동성(volatility)에 직면해 있다. 분쟁 및 취약국의 경제적·제도적 여건이 제한되어 있기 때문에 직접투자도 매우 불규칙한 양상을 보여준다. 이와 같은 현상은 ODA에서도 마찬가지이다. 원조의 불예측성은 사하라 이남 아프리카(Sub-Saharan Africa), 특히 분쟁 및 취약국에서 더 높게 나타난다(Celasun and Walliser, 2008). 주요한 원조부족의 대부분은 사하라 이남 아프리카의 작은 경제규모를 가진 국가에서 발생한다. 기니비사우(Guinea Bissau)의 ODA 추이는 이러한 원조 변동성을 잘 보여주고 있다(<그림 2-2> 참고).

<그림 2-1> 분쟁 및 취약국가에서 FDI의 변동성



* 자료: UNCTAD. (2009). World Investment Report; OECD(2010). Ensuring Fragile States Are Not Left Behind 재인용.

<그림 2-2> 기니비사우(Guinea Bissau)에서 원조 변동성(Aid Volatility)(1990-2008)



* 자료: OECD. (2010). Resources Flows to Fragile and Conflict-affected States 2010.

원조 효과성을 저해하는 요인으로 분쟁 및 취약성이 등장한 만큼 이에 대응하는 전략이 도출되어야 할 것이다. 분쟁 및 취약국은 그 원인이 정치, 경제, 안보 측면에서 다양하고 원조 대상과 규모도 변동성이 크기 때문에 원조 효과성을 높이기 위

해서는 구체적인 이해가 필요하다. 한국은 원조 효과성을 높이기 위해 2011년부터 유·무상의 중점협력국을 적정한 수준으로 축소시킬 계획이며 한국국제협력단(KOICA)은 기능편제에서 지역편제 위주로 조직을 변경하고자 한다. 이처럼 중점협력국을 설정하여 원조의 선택과 집중을 이루고자 하지만 분쟁 및 취약국에 대한 전략은 부족한 실정이다. 분쟁 및 취약국 지원은 장기적 시각에서 진행되기보다 재난구호와 같은 긴급구조 형식으로 나타나고 있다. 이렇다 보니 분쟁과 갈등으로 어려움을 겪고 있으나 중점협력국에 속하지 않아 원조에서 소외된 국가가 나타날 수 있다. 원조 효과성을 높이기 위한 수단으로서 분쟁 및 취약국 지원은 시대적 필요와 당위성을 갖는다. 따라서 본 연구에서는 국제사회에서 우선시되는 원조 이슈로 등장한 분쟁 및 취약국에 대하여 그 동안의 연구를 바탕으로 새로운 분석틀을 제시하고 분쟁 및 취약국 원조의 도입 필요성을 논리적으로 제공하고자 한다.

제2절 취약성에 대한 이론적 논의와 분쟁 및 취약국의 정의

1. 이론적 논의

(1) 분쟁 및 취약국 의제의 주요 구성요소

Cammack, D. et al(2006)에 따르면 취약국의 지원 목표는 세 가지로 분류되는데 아래 <표 2-1>에서 보는 바와 같다; (1) 수원국의 인간 안보(human security), 기본적인 필요(basic needs), 평화구축이다. 여기서 취약성의 원인은 분쟁(conflict)이며, 인종적이고 종교적인 분열과 제한된 자원이 분쟁을 일으킨다고 설명한다. (2) 수원국의 경제개발과 거버넌스(good governance)의 향상이다. 정부실패와 붕괴, 약한(weak) 정부로 인해 저개발 상태가 나타나고 악순환적인 상황이 지속되기 때문에 경제, 정치의 발전과 거버넌스의 구축, 장기적인 개발계획이 필요하다고 본다. (3) 지구적 안보의 확립이다. 분쟁 및 취약국이 테러와 마약, 무기 거래와 같은 조직적인 범죄의 장이 되면서 이들의 안전을 보장할 뿐만 아니라 지구적 안보의 확립 필요성이 대두되었다. 전술한 세 가지 목표는 취약국 의제로서 종종 중첩되기도 하며, 모든 공여자들은 다수의 목표와 접근법을 가지고 있다.

<표 2-1> 분쟁 및 취약국 의제의 주요 구성요소

	목표	분쟁 및 취약국의 원인	외부 행위자의 접근 유형	주요 공여주체
1	인간 안보, 기본적 필요와 평화구축	인종, 종교적 분열과 자원의 제한	갈등해결전문가, 평화유지기관, 실향민과 난민보호를 중심으로 하는 기관 등	DFID BMZ EU
2	경제개발과 거버넌스	정부실패, 붕괴, 약한 정부	경제분석가, 인권활동가, 국제금융기구, 양자 간 기구 등	DFID AusAID USAID UNDP OECD/DAC BMZ
3	지구적 안보	거버넌스의 취약, 낮은 경제수준, 조직적 범죄	외교정책, 안보 전문가, 경찰, 무기 전문가 등	USAID AusAID OECD

* 자료: Cammack, D. et al. (2006).

(2) 분쟁 및 취약국가와 MDGs

국제기구를 중심으로 분쟁 및 취약국에 대한 정책적 관심이 증가한 것은 MDGs와의 관련성 때문이다. 1990년대 세계화 과정에서 경제문제, 저개발과 빈곤문제는 국제사회의 주요 이슈로 부상하였다. 기아, 정치적 폭력, 환경 파괴와 범죄 등의 다양한 사회문제는 인간 안보를 위협하는 요소로 인식되었고, 국제사회는 이를 예방하기 위해 다양한 개발과제(development agenda) 사업을 활발하게 논의하기 시작하였다. 개발협력 목표와 분야에 대한 UN, OECD, World Bank의 연구가 다양하게 나타났으며, MDGs는 이러한 전략의 통합안이라 할 수 있다.

UN은 국제사회의 빈곤퇴치를 위한 개발목표와 추진전략을 통합하고자 노력하였다. 이러한 시도의 일환으로 2000년 UN 새천년 정상회의(Millennium Summit)를 개최하고, 범지구적 문제인 빈곤 퇴치를 포함하는 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택하였다. 이듬 해 유엔 총회는 새천년선언의 달성을 위한 8개의 MDGs와 18개의 세부목표를 채택하였다(박한규, 2009). MDGs의 내용은 아래 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> MDGs 8대 목표와 주요 지표

	8대 목표	세부목표 (기준년도: 1990년, 목표연도: 2015년)
1	절대빈곤 및 기아퇴치	• 1일 소득 1달러 미만 인구 50% 감소 • 기아 인구 비율 50% 감소
2	보편적 초등교육의 달성	• 모든 소년, 소녀 아동에게 초등교육 혜택 부여
3	양성평등과 여성능력 신장	• 2005년까지 초등 및 중등 교육에서의 성차별 철폐 및 2015년까지 모든 교육수준에서 성차별 철폐
4	유아사망률 감소	• 5세 미만 유아사망률 2/3로 감소
5	산모건강의 증진	• 산모 사망률을 3/4로 감소
6	HIV/AIDS, 말라리아 등의 기타질병 퇴치	• HIV/AIDS의 확산 저지 및 감소 추세로의 전환 • 말라리아의 확산 저지 및 감소 추세로의 전환
7	지속가능한 환경보장	• 지속가능한 개발 원칙을 국가 정책 및 프로그램에 통합 및 환경자원의 손실 보전 • 안전한 식수와 기본 위생환경에 대한 지속적인 접근이 불가능한 인구 비율 50% 감소 • 2020년까지 최소 1억 명 이상의 슬럼 거주자들의 생활환경 대폭 개선
8	개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	• 개방적이고, 규칙에 입각하고, 예측가능하고, 차별 없는 무역과 금융시스템 개발 • 최빈국의 특별한 수요에 대한 수용 • 내륙국가와 군소도서 국가들의 특별한 수요 수용 • 장기적으로 개발도상국 부채 문제를 포괄적으로 해결 • 개발도상국과 협력하여 청년층을 위한 적절한 생산적 일자리 창출 • 제약회사와 협력하여 개도국에 필수적인 의약품을 적정가격에 제공 • 민간부분(기업)과 협력하여 신기술(특히 정보 통신) 혜택을 활성화

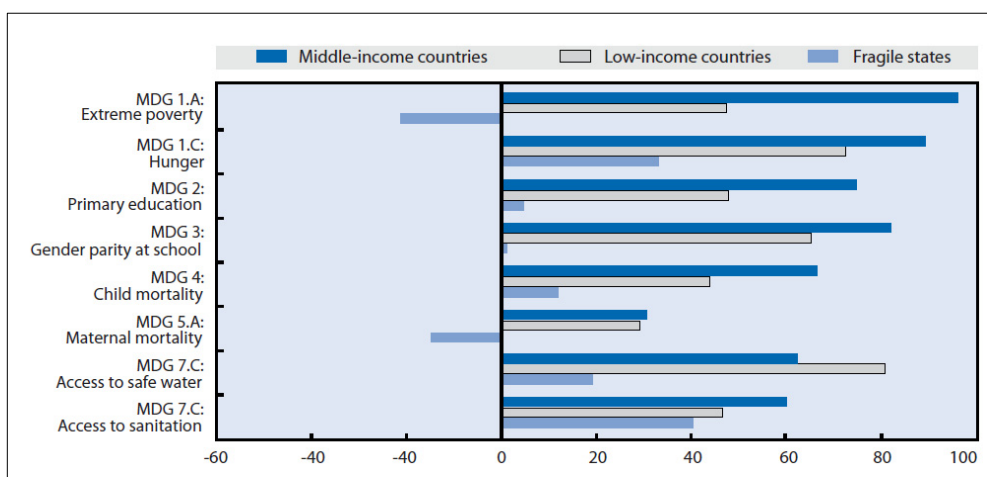
* 자료: The UN Millennium Project. Investing in Development: A Practical Plan to Achieve Millennium Development Goals. The Report of Millennium Project to UN Secretary-General (UK and USA: Earthscan, 2005); 박한규(2009)에서 재인용.

국제사회는 인류의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 최소한의 요건들을 규정하고자 하였다. 이에 개발과 관련한 국제기구, G8, OECD/DAC 회원국들과 같은 원조 공여국뿐 아니라 이해당사국, NGO, 시민사회 그룹이 참여하여 MDGs를 결정하였다 (Cooper, 2004). 또한 MDGs가 현실적으로 달성될 수 있도록 측정 가능한 목표와 지

표들로 구성하였다.

그러나 국제사회의 노력에도 불구하고 MDGs 달성 속도는 전반적으로 부진한 상태이다. 기후변화에 따른 자연재해의 증가와 곡물가 상승, 글로벌 금융위기 등이 겹치면서 목표연도인 2015년도까지 이를 달성하기 어렵다는 예측이 지배적이다(The United Nations, 2007). 이러한 회의적 전망에는 분쟁 및 취약국이 MDGs 달성을 방해하는 중요한 요인으로 지적되고 있다. 목표별 지표 달성에서 지역, 국가, 계층에 따라 편차를 보이나 대부분의 분쟁 및 취약국가에서 MDGs의 목표인 빈곤퇴치, 유아 사망률 감소, 모자보건, 초등교육 등의 목표가 달성되기 어려울 것으로 전망되기 때문이다(<그림 2-3> 참고). 따라서 절대빈곤의 상태에 있는 이들의 환경을 개선할 필요가 대두된다.

<그림 2-3> 분쟁 및 취약국가의 MDGs 달성정도(2006년 기준)



* 자료: IMF and World Bank. (2008). Global Monitoring Report 2008: MDGs and the Environment, Washington, DC.: International Monetary Fund and World Bank.

2. 분쟁 및 취약국의 정의

분쟁 및 취약국가는 빈곤과 저개발로 어려움을 겪고 있는 국가이며, 이로 인해 더욱 취약해지는 악순환을 겪는 국가이다. 그러나 분쟁 및 취약국의 발생 원인과 형태가 다양하고, 국제사회의 반응도 각기 다르기 때문에 분쟁 및 취약국의 정의는 공여기관마다 다양한 형태로 나타난다. 최근 국제사회에서는 ‘분쟁 및 취약국’을 특

정한 국가 상태를 지칭하는 용어로 사용하고 있다. 공여자들은 그들의 관심과 목표에 따라 분쟁 및 취약국 아젠다(agenda)를 개념화하고 있으나, 취약성(fragility)의 의미가 정확하지 않아 ‘실패한(failed or failing)’, ‘위기의(crisis)’, ‘약한(weak)’, ‘악한(rogue)’, ‘붕괴된(collapsed)’, ‘낮은 성과(poorly performing)’, ‘비효과적인(ineffective)’ 등과 같은 유사 단어와 혼용되고 있다. 또한 취약성이라는 의미가 상관관계, 인과관계에 대해 명확한 이해 없이 혼합되어 사용되기도 한다.

Cammack, D. et al(2006)은 분쟁 및 취약국 정의가 다양하게 인식됨에도 불구하고 공여주체들의 정의는 대체로 세 가지 유형으로 나타난다고 보았다; (1) 국가의 기능(functionality), (2) 산출(outputs), (3) 공여자와의 관계(relationship) 이다.

첫째, 기능 측면에서 분쟁 및 취약국이란 국가가 시민들의 안보와 복지를 수행하는 능력 또는 의지가 부족한 경우를 가리킨다. 즉, 시민들의 권리와 생계를 보호할 수 없고 규제 권한이 없는 경우를 의미한다. 국가와 시민 사이의 ‘사회 계약(social contract)’은 구분이 모호하고, 대중들은 의사결정에 참여할 권리가 거의 없으며, 국가는 이러한 긴장관계를 완화시킬 수 있는 수단이 약하다. 이 때문에 분쟁 및 취약국은 발전을 주도하는 국가로서는 ‘어려운 파트너(difficult partners)’로 간주된다.

둘째, 산출 측면에서 분쟁 및 취약국이란 빈곤, 폭력, 테러, 난민, 전염성 질병 등의 악화 상태가 발생할 것으로 예상되는 국가이다. 국가는 산출을 조절하는데 실패하고 무질서와 불법이 만연해 있다. 사회는 위기에 처해 있으며, 국제 체제에서 중요한 역할을 할 수 없다. 예를 들어, 분쟁 후 국가(post-conflict states)는 혼란과 무질서로 인해 일반적으로 분쟁 및 취약국으로 간주된다. 이러한 국가들은 대량살상무기(WMD)와 범죄 위협을 노출시키기 때문에 미국을 포함한 일부 공여국들은 빈곤 감소, 인권탄압에 비해 테러방지를 위한 목적에 더 많은 관심을 갖고 분쟁 및 취약국을 지원한다.

셋째, 관계 측면에서 분쟁 및 취약국이란 국가들과의 상호관계가 어려운 파트너일 경우를 의미한다. 흥미롭게도 분쟁 및 취약국 분류는 국가 그 자체의 특성 보다는 관계에 더 많은 영향을 받는다. 따라서 분쟁 및 취약국 정의에는 이들 국가 자체 뿐 아니라 공여국의 접근성도 포함된다.

결국 ‘분쟁 및 취약국’은 이를 사용하는 사람에 따라 다양한 정의를 갖는다. 예를 들어 불안정(insecurity)을 우선적으로 생각하는 사람은 ‘국가실패(state failure)’, ‘붕괴된 국가(collapsed state)’와 같은 단어를 사용하는 경향이 있고, 개발(development)

에 관심이 있는 사람은 ‘어려운 파트너십(difficult partnerships)’, ‘낮은 성과(poor performers)’를 언급할 것이다. 인도주의자는 주로 ‘분쟁 후(post-conflict)’ 국가 재건 또는 ‘실패(failed)’ 국가에 관심이 있다. 외교적인 이유에서 일부 공여국은 취약(fragile)이라는 용어 자체가 결례로 인식될 수 있기 때문에 사용을 꺼려하기도 한다. 대신에 원조 파트너십과 과정을 강조할지 모른다.

분쟁 및 취약국이라는 용어는 일부 공여국들 간에는 합의가 있어 보일지 모르나 정확한 의미를 가지지 않은 채 사용되고 있다. 다음에서는 원조기관(agency)마다 분쟁 및 취약국의 원인, 특징, 중요성에 대한 접근과 정의가 어떻게 다른지 살펴보고, 본 연구에서 의미하는 분쟁 및 취약국의 정의를 도출하기로 한다.

(1) OECD/DAC

분쟁은 개발도상국의 교육, 건강, 사회기반서비스와 사회적·인적 자원을 파괴시키고 질병의 확산과 지역 및 국제 안보를 위협하며 MDGs 달성의 큰 걸림돌이 되고 있다(김은미 외, 2010). 2001년 발생한 9.11 테러를 기점으로 분쟁 및 취약국가에 관한 문제는 더욱 국제사회의 주목을 받기 시작하였다. 취약국가(fragile states)란 국민들에게 기본적 공공서비스를 제공할 의지 또는 역량이 없는 국가로 대부분 취약한 거버넌스, 제한된 행정능력, 만성적 빈곤, 비인도주의, 지속적 사회갈등, 폭력 및 내전 등의 심각한 사회 문제를 갖고 있는 국가를 일컫는다. 무엇보다 이들 국가의 취약성은 개발 비용을 증가시키고 원조의 효과성을 저해하여 수원국 정부의 정책집행은 물론 공여국의 원조집행 또한 어렵게 하는 것으로 알려져 있다.

이에 따라 OECD/DAC(2007)은 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제개입의 원칙’을 발표하였으며 다음과 같은 권고사항을 제시하였다. 첫째, 공여국은 정치, 안보, 개발 목표 간의 연계성을 인식하고, 분쟁방지를 원조 목적의 우선순위에 두어야 한다. 둘째, 공여국은 테러방지 메커니즘을 도입하여 수원국의 장기적인 구조적 안정을 도모하고 다른 국제 원조기관 및 공여자들과 조화를 통한 원조활동을 해야 한다. 특히 분쟁 및 취약국가에 대한 원조는 수원국의 우선순위를 고려하여 일관성 있고 신속하며 장기적으로 제공되어야 한다. 셋째, 분쟁상황은 분쟁 발생 전, 분쟁 중, 과도기, 분쟁 후 상황 등으로 구분되며, 각 상황에 따라 공여국이 각기 다른 접근방식을 도입하여 수원국의 평화유지를 도모해야 한다.

무엇보다 OECD/DAC은 분쟁 및 취약국가 원조를 해당 지역 내의 평화건설과 함께 국가건설을 목표로 하고 있기 때문에 안보와 개발의 연계성을 강조하며, 특히 분쟁 및 취약국가의 원조 효과성과 안보시스템 개혁에 대한 지원을 권고하고 있다. 또한 공여국은 수원국의 리더십과 주인의식 향상을 목표로 원조를 집행해야 하며 수원국의 역량개발을 지속적으로 지원할 것을 권고한다.

(2) DFID

DFID(2005)는 정부가 가난한 사람들을 포함한 대다수의 사람들에게 핵심기능을 할 수 없거나 하지 않는 경우를 분쟁 및 취약국가로 정의한다. 빈곤 감소(poverty reduction)를 위한 정부의 핵심기능은 영토 지배, 안보, 공적자원의 관리, 기본적 서비스 제공, 가난한 사람들을 지원하고 보호하는 능력이라 할 수 있다. 이처럼 DFID는 단지 분쟁을 겪는 국가만을 분쟁 및 취약국으로 제한하지 않고 정부가 주요한 기능을 하려는 의지(willingness), 또는 능력(capacity)이 있는가 여부에 따라 분류하고 있다. 아래의 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 DFID는 의지와 능력이라는 정부 기능의 구성요소 가운데 어느 하나라도 부족할 경우 이를 분쟁 및 취약국으로 간주한다.

<표 2-3> 분쟁 및 취약국을 나타내는 특징

	의지(willingness)	능력(capacity)
안보에 대한 국가의 권위	조직적으로 폭력에 영향을 받기 쉬운 집단에게 국가가 안보를 제공하지 않는 경우	국가의 국제적인 권위와 위상이 명확하지 못할 경우, 국가가 국경을 통제할 수 없는 경우
효과적인 정치력	대다수의 집단이 조직적으로 정치 과정에서 제외되는 경우	행정이 공식적, 비공식적 채널을 통해 통제되지 않는 경우, 정치 참여에 효과적인 채널이 없는 경우
경제 운용	천연자원 추출의 공공관리에서 투명성이 없는 경우	공공재정의 관리 수단이 부족한 경우
행정적 능력	공공서비스를 특정 지역에 제한한 경우	국가가 세금을 GDP의 15%보다 덜 징수한 경우

* 자료: DFID. (2005).

Brinkerhoff(2007)는 DFID의 분쟁 및 취약국 선정기준을 다음의 <표 2-4>로 표현하여 취약국의 분류를 구체화하고 있다. 대부분의 개발도상국은 네 개의 범주에 포

함된다. ‘good performers’란 능력과 정치적 의지를 가지고 발전을 지속시키기 위한 국제사회 파트너십을 갖춘 국가에 해당한다. ‘weak but willing’은 제한된 능력을 가진 국가를 의미하며, ‘strong but unresponsive’란 억압적인 국가를 뜻한다. 마지막으로 ‘at risk or failed’는 정치적 의지와 제도적 능력이 부족한 국가로서 개발(development)이라는 부담에 노출되어 있는 국가를 말한다.

<표 2-4> Brinkerhoff(2007)의 취약국 분류

역량 (capacity)	의지(willingness)		
		weak	strong
	weak	at risk or failed	weak but willing
	strong	strong but unresponsive	good performers

* 자료: Brinkerhoff. (2007).

(3) CIDA

CIDA(2008)는 분쟁 및 취약국가에 대한 보편적인 정의는 존재하지 않으나 몇 가지 특징들이 공통되게 나타난다고 지적한다. 경기 침체와 인권의 광범위한 남용, 성 불평등의 지속적인 증가, 부패의 만연, 약한 제도와 법의 자의적인 적용, 폭력 갈등, 무기들의 확산이 이에 속한다.

정부가 국가의 핵심기능을 제공할 의지 또는 능력이 없다고 증명되었을 경우 분쟁 및 취약국가로 간주한다. 국가의 핵심기능이란 합법적인 안보와 권위, 인권의 보호와 증진, 성 평등, 법치 유지, 기본적인 서비스(건강, 교육, 환경보호, 민간부문 발전가능성)의 제공을 말한다. 이러한 국가기능의 핵심을 신뢰할 수 없거나 이용할 수 없을 때, 국가의 타당성은 손상되고 결과적으로 신뢰와 협력이라는 ‘사회적 약속’이 깨질 수 있다.

합법적인 중앙의 권위나 체제가 더 이상 국가의 구조와 기능에 활기를 주지 못할 때 국가는 실패한 것으로 간주된다. 정치, 경제, 사회, 자원관리 시스템(여성을 위한 권리와 같은)이 약하고, 낮은 수준의 위협이 지속적으로 나타나는 국가를 말한다. 이에 정부는 국민들과 국제 공동체 사이에서 비합법적인 정부로 인식되기도 한다.

분쟁 및 취약국가는 인권침해와 불평등, 경제침체라는 특징을 가지고 있으며 이는 국가 취약성의 원인과 결과의 뿌리를 강화하는데 기여하고 있다. 발전에 대한 대

응은 비판적이며 인권의 관점 뿐 아니라 신뢰의 재건설과 안정성, 경제성장, 평화, 안보를 건설하는데 필수적이다.

세계에서 가장 가난하고 불안정한 나라들 사이에 있는 분쟁 및 취약국가는 일반적으로 발전의 결과도 그리 좋지 않게 나타났다. 이러한 낮은 성과는 원조의 유입을 줄이며 특히 공여국으로부터 전략적인 관심을 받지 못하게 만든다. 원조유입의 쇠퇴는 원조고아(aid orphans)를 발생시키기도 한다. 국제사회는 취약성을 극복하기 위해 다양한 지원을 하고 있다. 국가건설의 비용은 국가실패 이전보다 그 이후에 더 많이 요구된다. 공여국들의 개별 취약국 지원 비용은 평균 820억 달러로 추정되며, 국가 재건을 위한 비용의 합계는 전 세계 원조의 1년 예산보다 더 크다. 이처럼 국가가 안정성과 회복을 되찾는 것은 어렵고 비용이 많이 들기 때문에 분쟁 및 취약국가 원조는 예방 차원에서도 비용 대비 효과적이라 할 수 있다.

(4) USAID

USAID는 안보뿐만 아니라 발전과 인도주의 측면에서 분쟁 및 취약국가를 지원할 필요성이 있다고 주장한다. 분쟁 및 취약국에 대한 이들의 지원은 탈냉전시대부터 2003년까지 줄곧 증가해왔다(이라크 제외). USAID가 제시하는 분쟁 및 취약국가 지원 이유는 다음과 같다. 첫째, 2001년 일어난 9.11 테러는 정부실패가 미치는 범위가 국제적이라는 것을 증명한 사건이었다. 이를 계기로 개발의 역할이 재평가되었고, 미국은 외교정책에서 국가안보를 핵심으로 인식하게 되었다. 둘째, MDGs의 달성을 위해서이다. 분쟁 및 취약국은 개발 부분에서 추진력을 모으는데 실패해 왔고, 인적 재해를 겪어 왔기 때문에 빈곤감소와 개발을 위해 적극적인 지원이 요구되었다. 셋째, 21세기의 국제원조 방향이 원조 효과성 제고라는 점에서 분쟁 및 취약국가의 원조를 효과적으로 관리할 필요성이 대두되었다.

USAID가 정의한 분쟁 및 취약국은 다음과 같다. USAID(2005)는 취약국가를 실패한 국가(failing and failed states)에서 회복 중인 국가(recovering states)까지의 넓은 범위로 규정한다. 그러나 범위 사이의 구별은 실제로 명확하지 못하며, 이러한 표현은 실제 국가 내의 중요한 분쟁요소(폭동상태, 파벌 등)를 가릴 수도 있다. 따라서 국가의 실패여부를 분류하는 것보다 국가가 안정권으로 들어서기 위해 얼마나 걸리는지 이해하는 것이 더 중요하다. USAID는 분쟁 및 취약국을 구별하기 위해서 이미

위기(in crisis)에 있는 국가들과 취약성(vulnerable)을 지닌 국가로 구별하는 방법을 제시하였다. 즉, 분쟁 및 취약국을 취약성(vulnerability)과 위기(crisis)라는 두 가지 범주로 나누어 본 것이다.

취약성(vulnerable) 측면에서 분쟁 및 취약국가란 국민 대다수에게 안전과 기본적인 서비스를 보장하려는 능력이나 의지가 없는 경우를 의미하여, 정부의 합법성이 의문시 된다. 이는 실패하거나 위기로부터 회복 중에 있는 국가를 포함한다.

위기(in crisis) 측면에서 분쟁 및 취약국가란 중앙정부가 그들의 영토를 효과적으로 통제하기 위해 노력하지 않고 중요한 서비스를 보장하기 위한 능력이나 의지가 없는 경우를 의미한다. 정부의 합법성이 약하거나 사실상 존재하지 않고, 폭력적인 분쟁이 실제로 나타나 많은 위협에 노출되어 있다.

(5) World Bank

Pavanello & Darcy(2008)은 분쟁 및 취약국가를 정책 및 제도, 거버넌스가 약하고, 제한된 행정능력, 폭력, 분쟁과 같은 심각한 도전에 직면한 국가로 지칭한다. 이러한 정부는 빈곤감소나 개발을 이루기 위한 정책 집행이나 의지가 나타나기 어렵고 국제사회에서 원조를 받는다고 하여도 이를 효율적으로 활용할 수 없다. 세계은행은 이러한 점을 극복하기 위해 공여국이 분쟁 및 취약국을 지원할 때 정교한 정치, 경제적 분석을 거친 후 전략을 수립해야 하며, 분쟁 및 취약국가의 역량을 배양하고, 충분한 협의와 창의적 메커니즘, 실현가능한 개혁을 지원해야 한다고 주장한다.

(6) 기타

선진 원조기관의 연구 외에도 분쟁 및 취약국을 분석하기 위한 다양한 연구들이 존재한다. 그 가운데 Goldstone et al(2005)의 연구는 분쟁 및 취약국을 분석하기 위해 효과성(effectiveness)과 합법성(legitimacy)을 사용함으로써 취약국가의 거버넌스를 파악하고자 하였다. 효과성이란 공익과 공공서비스를 제공할 수 있는 정부의 능력(capability)을 의미한다. 합법성이란 정부가 공정한 방법으로 힘을 사용할 때 보장된다. 효과성과 합법성은 안보, 정치, 경제, 사회영역에서 거버넌스의 인식에 중요한 영향을 준다. 이들의 관계는 다음의 <표 2-5>로 정리해볼 수 있다.

<표 2-5> 분쟁 및 취약국의 거버넌스 분석: 취약 구조

	효과성(effectiveness)	합법성(legitimacy)
안보 (security)	군과 경찰은 국경을 보호하고 범죄를 제한함	군과 경찰은 합리적으로, 공정하게 인권의 침해 없이 작동함
정치 (political)	정치제도와 과정은 적절하게 시민의 필요에 대응함	정치과정과 규범, 리더들은 시민들이 용인할 만 함
경제 (economic)	경제와 재정기관, 기본시설들은 경제성장을 지원하며 경제변화에 대응하고 천연자원을 관리함	경제기관, 재정서비스는 천연자원에 투명하게 접근함
사회 (social)	취약하고 비주류들을 포함하여 기본적인 서비스가 수요에 부응함	다양한 관습과 문화, 신념들의 관용

* 자료: Goldstone et al. (2005).

(7) 본 연구의 분쟁 및 취약국 정의

이상에서 살펴본 바와 같이 분쟁 및 취약국에 대한 국제사회의 일관된 정의는 없으며, 관련 분야의 학자, 국제개발협력기구, 원조기관 등에 따라 다양하게 정의되고 있다. 선행연구에서 분쟁 및 취약국을 정의하고 있는 주요 개념으로는, 국가의 기능(functionality: Cammack, D. et al, 2006), 기본적 공공서비스의 제공 능력과 역량(capacity: OECD, Brinkerhoff(2007), CIDA), 정권의 권위(authority) 및 정당성(legitimacy: CIDA), 폭력과 분쟁 및 위기(crisis: World Bank, USAID), 빈곤감소를 위한 정부의 의지(willingness: DFID(2005), CIDA) 등이 있다.

본 연구에서는 취약성의 개념을 체계적으로 구성하되 다양한 하위개념을 사용하여 분쟁 및 취약국을 포괄적으로 정의하고자 한다. 왜냐하면 개별 선행연구들이 제시하고 있는 분쟁 및 취약국의 정의들은 분쟁 및 취약국의 개념을 포괄하지 못하는 경우이거나 취약성의 일부분을 강조하는 형태로 되어 있어, 분쟁 및 취약국 개념 정의에 각 기관의 주관이 개입되어 있는 것으로 보인다. 또한 최근의 국제정치적 흐름 및 국제개발협력체(INCAF 등) 등이 강조하고 있는 분쟁 및 안전 이슈에 따른 취약국 논의의 맥락을 추가적으로 강조할 필요성이 있다.

따라서 본 연구에서의 분쟁 및 취약국이란 정치적으로 정권의 권위와 정당성이 부족하며, 국가 행정적으로 기본적인 공공서비스를 제공할 능력과 의지가 미흡하고, 내부적인 폭력과 외부적인 위기상황에 의해 안전이 보장되지 않은 국가로 정의한다.

제3절 분쟁 및 취약국 선정기준 및 유형

1. 주요 원조기관의 분쟁 및 취약국 선정기준

(1) OECD

OECD/DAC는 원조대상국을 최빈개도국(Least Developed Countries), 기타 저소득 국가(Other Low Income Countries), 중저소득국가(Low Middle Income Countries), 중 고소득국가(Upper Middle Income Countries) 등 네 범주의 그룹으로 분류하고 있다.

이들 중 OECD/DAC는 최빈개도국을 취약국가, 즉 쌍무적 파트너십이 어려운 국가로 간주하고 있으며, 통상적으로 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council) 산하의 개발정책위원회(Committee of Development Policy: CDP)에서 결정한다. UN CDP는 최빈개도국 가입 혹은 졸업의 기준을 정하고, 그 기준에 부합하는 국가를 추천하면 해당 국가와의 협상을 거쳐 UN 총회(UN General Assembly)에서 최빈개도국에의 가입 혹은 졸업이 최종적으로 결정된다(이조원, 2008)⁴⁾.

UN CDP가 2009년 사용한 최빈개도국 선정기준은 소득수준, 인적자원, 경제적 민감성 등의 세 가지이다. 이상의 세 가지 기준이 모두 충족되고 인구가 7천 5백만 명 이하인 국가는 최빈개도국으로 간주되며, 세 가지 지수 중 어느 하나라도 최빈개도국을 졸업하기 위한 기준에 가까우면 해당 국가와의 협상을 통해 신축적으로 졸업 여부를 정하고 있다. 2009년 현재 위의 세 가지 기준을 모두 만족하는 최빈개도국은 49개 국가이다.⁵⁾

4) LDC에서 졸업한 국가는 1994년 Botswana와 2007년 Cape Verde 뿐이며, 2010년 11월 Samoa, 2011년 1월 Maldives가 졸업 예정에 있다(UN. (2009). The Least Developed Country Report 2009: The State and Development Governance).

5) 2009년 최빈개도국의 대륙별 현황은 다음과 같다.

AFRICA (33)	Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, the Central African Republic, Chad, the Comoros, the Democratic Republic of the Congo, Djibouti, Equatorial Guinea, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Niger, Rwanda, Sao Tome and Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Togo, Uganda, the United Republic of Tanzania, Zambia.
ASIA(15)	Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Cambodia, Kiribati, the Lao People's Democratic Republic, Maldives, Myanmar, Nepal, Samoa, the Solomon Islands, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu, Yemen
Latin America and the Caribbean (1)	Haiti

〈표 2-6〉 CDP의 최빈개도국(LDC) 선정 기준

기준	지표	내용
Low-income	GNI per capita	3년 평균 905\$ 이하(1,086\$ 이상이면 졸업)
Human Capital	Human Assets Index (HAI)	nutrition: the percentage of population undernourished
		health: mortality rate for children aged five years or under
		education: the gross secondary school enrollment ratio
		adult literacy: the adult literacy rate
Economic Vulnerability	Economic Vulnerability Index (EVI)	population size
		remoteness
		merchandise export concentration
		share of agriculture, forestry and fisheries in gross domestic product
		homelessness owing to natural disasters
		instability of agricultural production
		instability of exports of goods and services

* 자료: UN. (2009). The Least Developed Country Report 2009: The State and Development Governance.

OECD/DAC는 수원국의 범주를 원조대상국 4개 범주 국가 모두를 대상으로 하고 있으나 실제로는 최빈개도국에 집중되는 경향이 있다. 그렇지만 최근 들어 국제사회에 취약국가론이 보다 강조되면서 이를 적극적으로 반영하는 추세를 보여주고 있다. 예컨대 OECD/DAC는 2007년 독자적으로 취약국가를 규정하고, 2008년에는 나름대로 모형화하고 있다. 이 모형은 C. T. Call이 제시한 5가지 유형의 국가군을 참고로 한 것으로, 빈약국가(weak states), 분단국가(divided states), 전쟁경험국가(post-war states), 준독재국가(semi-authoritarian states), 실패국가(collapsed states) 등으로 세분하고 있다.

또한 최근 들어 OECD/DAC의 각종 보고서 등은 기존의 최빈개도국(Least Developed Countries) 개념과 함께 취약국가(Fragile States) 모형을 광범위하게 사용하고 있다. 특히 OECD/DAC의 Development Co-operation Report 2010에서는 ‘Ensuring Fragile States Are Not Left Behind’를 별도의 장으로 포함, 총 48개 국가를 취약국으로 분류하고 취약국에 관한 국제개발협력 내용을 보고하고 있다. 동 보고서에서는 World Bank, Carleton University, Brookings 연구소 등의 관련자료 및 지표들을 조합하여 취약국을 선정하였다.

(2) USAID

USAID는 최근 3년간의 GDP의 변화와 인플레이션율, 외국의 직접투자율 등과 동일 국가내의 지역 및 인종 간 공평성 등을 포함한 취약성 지표 모형을 사용하고 있다.

이 모형을 활용하여 USAID가 주안점으로 파악하는 분쟁 및 취약국가란 국민들에게 최소한의 기초적 서비스와 국민들의 재산 및 신체의 보호라는 일차적 임무를 제공할 능력을 결핍하거나, 의지를 갖지 않는 국가들이다. 이들은 정치, 경제, 사회, 안보의 네 가지 핵심영역에서 국가의 효율성과 정당성의 관계로 국가의 취약성을 평가하며, 핵심 과제로 국민의 재산 및 신체의 보호라는 일차적 기능의 회복, 갈등 관리, 국가 능력 형성 등을 염두에 두고 있다(이조원, 2008).

<표 2-7> USAID 취약성 지표(FSI)의 카테고리

경제적 효과성 (Economic Effectiveness)	경제적 정당성 (Economic Legitimacy)	사회적 효과성 (Social Effectiveness)
Macroeconomic performance	Government effectiveness	Education and Health
External sector performance	Horizontal equity	Demography and employment
Poverty	Business environment	Military

* 자료: USAID. (2006). Fragile States Indicators: A Supplement to the Country Analytical Template.

취약성지표(Fragile States Indicators: FSI)의 범주별 내용은 다음과 같다(<표 2-7>참고).

- 경제적 효과성(Economic Effectiveness): 경제성장을 위한 경제 제도, 외부 충격으로부터의 경제 보호, 경제 변화에 대한 책임성 확보 등(USAID, 2005c)
- 경제적 정당성(Economic Legitimacy): 법치에 근거한 공식적 환경, 지역이나 인종에 의한 편중이 아닌 공정성, 비즈니스를 위한 법적 규제 틀(USAID, 2005a)
- 사회적 효과성(Social Effectiveness): 취약하고 소수 집단의 특별한 요구에 대한 교육, 보건, 고용 등의 법적 보호와 사회적 서비스에 대한 공급 측면(USAID, 2005a)

이러한 광의의 범주를 측정하는데 있어서 USAID는 세 가지 특별한 기준을 두고 있는데, 첫째, 진단 유틸리티(diagnostic utility)를 통해 국가 실패, 대규모 폭력, 국가 위기의 원인과 같은 학문적 연구로 밝혀진 지표들과 관련하여 국가 취약성 또는 분

쟁과 명확한 인과관계가 있는 변수를 찾는 과정이다. 둘째, 접근성(accessibility) 기준은 World Bank나 UNDP 등의 조직이 산출한 데이터의 이용가능성과 관련된 것으로, 예를 들어 청년 실업률이나 수평적 불평등 등에 관해 많은 국가들은 데이터가 존재하지 않지만 그럼에도 취약성지표(FSI) 템플릿에 해당 지표가 존재하는 이유는 이 데이터가 이용가능하게 되었을 경우 매우 유용하기 때문이다. 셋째는 적시성(timeliness) 기준으로 취약성지표(FSI)의 목적이 국가실패의 가능성에 대한 가장 최신의 예측보다는 중기적 측면에서의 검토이기 때문이다. USAID의 취약성 지표의 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표 2-8> 국가 취약성 지표(Indicators of State Fragility)

No.	Measuring Fragility	CAS Template*	Others
Economic Effectiveness			
Macroeconomic Performance			
1	Three-year change in real GDP (PPP) per capita	Growth in real GDP per capita (PPP)	
2		Level of GDP per capita (PPP)	
3	Three-year average inflation rate	Inflation rate	
4		Overall budget balance, including grants	
5		Share of gross fixed investment to GDP	
External sector performance			
6	Change in FDI net inflows	FDI inflows, ratio to GDP	
7	Share of primary commodity exports in total exports	Composition of exports	
8		Total debt service-to-exports ratio	
9		Current account balance to GDP	
10		Trade openness	
Economic Legitimacy			
Poverty and Inequality			
11	Poverty rate: % of population living on < \$2 (PPP) per day	Poverty rate: % of population living on < \$1 (PPP) per day	

12			Arable land per person
13	% of population experiencing economic discrimination		
Government Legitimacy and Effectiveness			
14	Share of government revenues in GDP	Share of government revenues in GDP	
15	Control of corruption index	Corruption perception index	
16	Extent of rule of law/protection of property rights (Heritage Foundation)	Rule of Law Index (World Bank)	
17	Number of days to start a business (World Bank)	Doing Business composite index (World Bank)	
Social Effectiveness and Legitimacy			
Education			
18	Youth literacy rate	Youth literacy rate	
19	Deviance from GDP-predicted primary school completion rate	Persistence in school to grade 5	
20	Male-female literacy ratio	Male-Female literacy ratio	
21			Male secondary school enrollment (net)
Demography and Labor Markets			
22			Youth population bulge
23		Urbanization	
24			Refugee population in country of asylum
25			Level of and change in refugee population by country or territory of origin
26			Youth employment
Health			
27	Change in % of population living with HIV/AIDS	HIV prevalence	
28	Male-Female life expectancy ratio		
29	(Deviance from DP-predicted)infant mortality	Life expectancy at birth	
30	% of population with access to improved water supplies	% of population with access to improved water supplies	
31	DPT and measles immunization rates	Child immunization rate	

Military			
32	Military spending to GDP		
Other Variables (as available)			
33			Economic benefits by ethnic group
34			Indigenous population as % of total population

- * 자료: USAID. (2006). Fragile States Indicators: A Supplement to the Country Analytical Template.
- * CAS: Country Analytical Support의 약자로, 주로 경제적인 성장과 빈곤에 포커스를 맞춘 USAID의 프로젝트로, 국별 평가, 경제성장과 분쟁 후의 경제 회복 등에 대한 자료의 수집 등을 목적으로 하고 있음.
- * 주: FSI Template가 선택한 지표를 음영으로 표시함.
- * 1990-2010년까지의 해당 지표의 자료원천과 통계량에 대해서는 다음 사이트를 참조할 것 (<http://www.countrycompass.com>).

(3) World Bank

World Bank IEG(Independent Evaluation Group)는 나름대로의 일정한 기준에 따른 분류를 통해 취약국가라는 용어 대신 저소득 취약국가(Low-Income Countries Under Stress: LICUS)라는 개념을 사용하고 있다. 즉 이들은 국제개발협회(International Development Association: IDA)가 양허성 지원자금의 재원을 객관적이고 효율적으로 분배하기 위해 사용하는 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessments: CPIA) 점수와 공공부문 관리 및 제도(Public Sector Management and Institutions: PMI) 점수를 기준으로, 약한 정책, 제도, 거버넌스에 의해 특징지어지는 일정 수준 이하의 지원대상국을 LICUS로 규정한다(World Bank IEG, 2006a).⁶⁾

World Bank는 CPIA에 근거하여 ① 저소득 국가, ② 낮은 성과의 두 가지 기준에 의해 LICUS를 구분하고 있으며(World Bank IEG, 2006b), World Bank의 CPIA는 1980년 이후로 빈곤감소, 지속적 성장, 개발원조의 효과적 사용에 대한 국가의 정책과 제도의 수월성을 평가하는 방법으로서 널리 사용되고 있다(World Bank, 2009).

CPIA는 4개의 범주와 16개 기준으로 구성되어 있으며, 경제적 맥락에서의 성장과 빈곤감소의 결정요소를 폭넓게 다루고 있다.

6) http://www.world.bank.org/ieg/licus/licus06_map.html(2010.8.11.)

<표 2-9> CPIA 평가 기준(criteria, 2008년)

평가기준(Criteria)		
경제적 관리 (ECONOMIC MANAGEMENT) (0.25)	q1	Macroeconomic Management (0.083)
	q2	Fiscal Policy (0.083)
	q3	Debt Policy (0.083)
구조적 정책 (STRUCTURAL POLICIES) (0.25)	q4	Trade (0.083)
	q5	Financial Sector (0.083)
	q6	Business Regulatory Environment (0.083)
사회 통합/형평 정책 (POLICIES FOR SOCIAL INCLUSION/EQUITY) (0.25)	q7	Gender Equality (0.05)
	q8	Equity of Public Resource Use (0.05)
	q9	Building Human Resources (0.05)
	q10	Social Protection and Labor (0.05)
	q11	Policies and Institutions for Environmental Sustainability (0.05)
공공분야 관리와 제도 (PUBLIC SECTOR MANAGEMENT AND INSTITUTIONS) (0.25)	q12	Property Rights and Rule-Based Governance (0.05)
	q13	Quality of Budgetary and Financial Management (0.05)
	q14	Efficiency of Revenue Mobilization (0.05)
	q15	Quality of Public Administration (0.05)
	q16	Transparency, Accountability and Corruption in the Public Sector (0.05)

* 자료: World Bank IEG. (2009). The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment, An Evaluation.

* 주: ()는 가중치임

(4) CIDA

CIDA(Canadian International Development Agency)가 사용하는 원조사업과 관련된 국별 지표(country indicators), 취약성 평가 및 관찰(fragile state monitoring & assessment) 등의 연구를 수행한 CIFP (Country Indicators for Foreign Policy)는 CNA(CIFP net assessment) 분석 프레임워크를 바탕으로 다양한 모듈분석을 통해 취약국가를 정의하고 분류하고 있다(CIFP, 2006)(<그림 2-4> 참고).

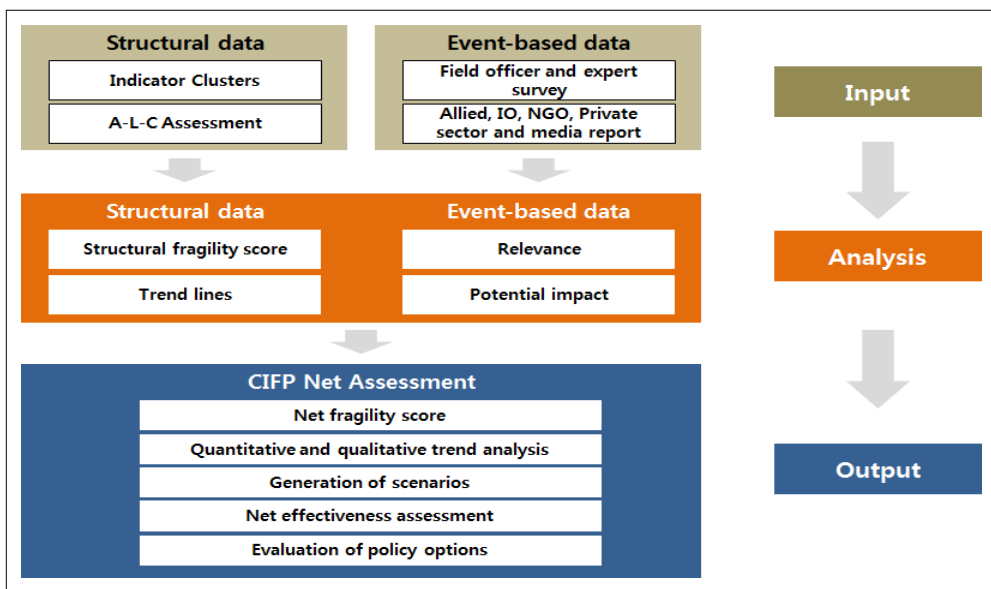
CNA 프레임워크는 취약한 국가에 대한 다차원적인 순위를 도출하여 한정된 자원 배분과 관련된 캐나다 정부의 정책결정을 위한 기초를 제공하는데, 개별 국가의 성

과 평가를 위한 평가 방법론을 통해 국가 취약성에 대한 외형적 징후뿐만 아니라 본질적·구조적인 취약성의 원인을 파악하고자 한다.⁷⁾

이러한 평가 방법론을 통해 취약국의 취약성을 세 가지 측면에서 측정하는 것이 CNA의 핵심이다. 그것은 후술하는 바와 같이 권위(authority), 정당성(legitimacy) 그리고 능력(capacity)이다.

즉, CIPF는 국가취약성을 국가가 국민에게 정부의 기본적인 기능을 제공할 수 있는지 아닌지의 정도로 정의하고 있으며, 특히 이러한 기능적 정부의 존재와 부재를 기능적 정부의 핵심요소인 ALC(권위(authority), 정당성(legitimacy), 능력(capacity))를 6개의 지표군(Indicator Clusters)으로 평가한다. 이는 CNA 프레임워크 중 구조적 자료(structural data) 평가에 해당되며 CNA에서 매우 중요한 축을 구성한다(<그림 2-4> 참고).

<그림 2-4> CIPF Net Assessment 개요



* 자료: CIPF. (2006). Assessing the Circumstances and forms of Canada's Involvement in Fragile States: Towards a Methodology of relevance and Impact.

구체적으로 취약성 지표의 산출은 상대적 평가방법을 이용하여 성과가 가장 좋으면 1점, 가장 나쁘면 9점으로 평정하며, 매년도의 외부효과를 배제하기 위해 최근 5

7) 다만, 현재까지의 국가 취약성 연구결과는 명확한 인과성에 대한 검증결과가 아니라 사용된 변수 간 관계에 대한 기초적 통계분석에 의존하고 있다.

년 단위로 상대 비교를 한다. 이와 함께 +/-의 경향 선과 변동 폭을 고려한 후 이를 평균하여 취약성 점수(FIS: fragility index score)를 산출한다(<표 2-10> 참고).

<표 2-10> 취약성 점수(FIS)의 범주

score	description
1 - 3.5	다른 국가에 비해 상대적으로 높은 성과의 국가 (country performing well relative to others)
3.5 - 6.5	평균 수준 성과의 국가 (country performing at or around the median)
6.5 +	다른 국가에 비해 상대적으로 낮은 성과의 국가 (country performing poorly relative to others)
highest 5%	가장 낮은 성과 수준의 국가 (country among worst global performers)

* 자료: CIDA. (2006). Failed and Fragile States 2006.

CIFP의 취약성점수(FIS)는 전체적인 취약성 정도뿐만 아니라 개별 국가의 근본적 취약성인 ALC에 대한 점수를 별도로 산출하여 보고한다는 점에서 의의가 있다. 왜냐하면 대부분의 취약국가들이 각 지표(indicator)는 물론 ALC의 모든 차원에서 열등하기 보다는 개별 지표에서 다양한 안정성과 취약성을 함께 나타내기 때문이다.

CNA의 ALC를 구성하는 지표군(Indicator Clusters)의 구체적인 내용은 다음과 같다(<표 2-11> 참고).

<표 2-11> 지표군(Indicator Clusters)의 구성

지표군(cluster)	세부 지표 명(Indicator name)
거버넌스 (Governance) (12)	Freedom of the Press
	Government Effectiveness
	Level of Corruption
	Level of Democracy
	Level of participation in international political organizations
	Percentage of Female Parliamentarians
	Permanence of Regime Type
	Refugees hosted
	Restrictions on Civil Liberties

거버넌스 (Governance) (12)	Restrictions on Political Rights Rule of Law Voice and Accountability in Decision-making
경제 (Economics) (24)	Economic growth - Percentage of GDP Economic Size - Relative - GDP per capita Economic Size - Total - GDP External Debt - percentage of GNI FDI - percentage of GDP Foreign Aid - percentage of Central Government Expenditures Foreign Aid - Total per capita Inequality - GINI Coefficient Inflation Informal Economy - Black Market Informal Economy - Ratio of PPP to GDP Infrastructure - Reliability of Electricity Supply Infrastructure - Telephone mainlines per capita Internet Usage per capita Investment Climate - Contract Regulation Level of participation in international economic organisations Paying Taxes Regulatory Quality Remittances Received - percentage of GDP Reserve Holdings - Total Trade Balance - percentage of GDP Trade Openness - percentage of GDP Unemployment - Total Women in the labour force
안전과 범죄 (Security & Crime) (10)	Conflict Intensity Dependence on External Military Support Human Rights - Empowerment Human Rights - Physical Integrity Military Expenditure - percentage of GDP Political Stability Refugees Produced Risk of Ethnic Rebellion Terrorism - Number of Fatalities Terrorism - Number of Incidents
인적자원개발 (Human Development) (17)	Access to Improved Water Access to Sanitation Education - Primary Completion - female Education - Primary Completion - total

인적자원개발 (Human Development) (17)	Education Primary Enrollment - total Education - Primary Enrollment - Ratio of Female to Male Food Security - Aid as percentage of total consumption Gender Empowerment Measure Gender-related Development Index Health Infrastructure - Expenditures as a percentage of GDP HIV/AIDS - New AIDS Cases Reported HIV/AIDS - Percentage of Adult Females Infected HIV/AIDS - Proportion of Adult population infected Human Development Index Infant Mortality Literacy - total Literacy - female
인구학적 특성 (Demography) (10)	Life Expectancy - Female Life Expectancy - Total Migration - Estimated Net Population Density Population Diversity - Ethnic Population Diversity - Religious Population Growth Slum Population - Proportion of Population Urban Growth Rate - Annual percentage Youth Bulge - Pop. Aged 0-14 as a % of Total
환경 (Environment) (10)	Arable/fertile land availability Consumption - Commercial energy consumption per capita Consumption - Use of solid fuels Disaster Risk Index Ecological Footprint - Global hectares per capita Water - annual withdrawal Water - Renewable available per capita Forest - annual percentage change in area Pollution - CO2 Emissions per capita Pollution - CO2 Emissions per dollar PPP

* 자료: CIFP, Indicator Descriptions(http://www.carleton.ca/cifp/ffs_indicator_descriptions.htm, 검색일, 2010.11.1.).

* 주: 각 지표군의 ()는 지표군에 포함된 세부지표의 개수임.

약 80여개의 지표들과 이들의 지표군(clusters)으로 산출되는 ALC 평가의 자세한 내용은 다음과 같다.⁸⁾

- 권위 (authority)

기능적인 국가는 반드시 국민에 대한 구속력 있는 법률을 제정할 능력을 가지고 있어야 하며, 국가는 시민과 사회의 안전을 위해 영토 내에서 필요한 강제력을 사용할 수 있어야 한다. 그러나 권위가 부족한 국가의 경우(예: 일부 지역에서 반군·범죄조직이 실질적인 권위를 지닌 경우)에는 법적 영토의 모든 범위를 통제할 수 없기 때문에 국내외 위협에 대해 효과적인 대응이 어렵다.

- 정당성 (legitimacy)

정당성은 통치 체제(regime)에 대한 국민의 충성심을 받을 수 있고, 정부의 입법행위와 정책에 대한 국내의 지지를 이끌어내는 국가의 능력이다. 그러나 정당성의 부족은 국가 내의 다양한 커뮤니티가 평화로운 관계를 유지하지 못한 채, 국가의 안전은 대중적인 합의보다는 강제의 결과로 나타나게 된다.

- 능력 (capacity)

능력은 생산적인 목표에 대해 공공의 자원을 동원할 수 있는 국가의 능력이다. 만족할 만한 수준의 능력을 지닌 국가들은 국내외 정치적·경제적 이슈에 대해 적절히 대응할 역량이 있으며, 통신 네트워크와 기능적 수송체계 등 현대적 인프라를 보유하고 있다. 그러나 능력이 부족할 경우, 자연재해, 전염병, 식량부족, 난민문제 등의 갑작스런 위기에 효과적으로 대응하기 어렵다.

CIDA의 CIPF는 이와 같은 지표군(Indicator Clusters)과 ALC 평가에 따라 산출된 각각의 취약성 점수를 매년 발표하고 있다. <표 2-12>는 2006년 CIPF가 발표한 취약성 지수 상위 5개국의 부분별 지수점수의 예이다.

8) 여섯 가지의 cluster가 어떻게 ALC와 연결되는지에 대한 공식적이고 구체적인 문헌을 발견하지 못하였다. CIPF의 취약성 지수를 설명한 다수의 논문이나 CIPF의 공식 홈페이지에서도 ALC의 하위구성요소에 대한 설명은 없다.

<표 2-12> 2006년 취약성점수(FIS)에 따른 상위 5개 취약국 현황

country	fragility index	ALC score			Cross-cutting Theme	Indicator Clusters					
		A	L	C		Gover - nance	Econo - mics	Security & Crime	Human Develop - ment	Demo - graphy	Environ - ment
Brundi	8.25	8.04	7.58	8.65	7.42	7.18	8.08	9.17	8.89	7.25	8.00
Congo	8.11	7.93	7.58	8.49	7.72	7.67	6.93	9.15	9.70	7.35	5.47
Afghanistan	7.89	9.06	8.42	6.68	-	9.56	6.00	9.53	7.78	7.57	4.33
Somalia	7.86	7.53	8.41	7.82	-	8.90	8.42	7.18	8.51	7.34	7.13
Liberia	7.84	6.18	8.82	8.64	8.52	9.22	7.58	7.20	8.91	6.78	5.40

* 자료: CIFP. (2006). Failed and Fragile States 2006, A Briefing Note for the Canadian Government.

이상에서 살펴본 양·다자 원조기관의 분쟁 및 취약국 선정기준에서 볼 수 있는 젠더 관련 함의점은, 그 구성 지표에 성평등 지표 및 여성의 지위와 현황에 관한 통계를 포함시키고 있다는 점이다. 취약성을 측정하는 지표가 해당국 전체 (total) 평균치 뿐만 아니라, 성별로 분리된 통계값을 통하여 여성인구의 개발정도를 반영하고 있는 것은 국가의 특성을 정확히 진단하는데 있어 젠더이슈가 차지하는 중요성을 보여준다. 구체적으로, USAID는 국가 취약성 지표의 카테고리 중 하나인 사회적 효과성에서 교육분야 세부지표로 남성 대 여성의 식자율 비율을 포함하고 있고, 건강분야에서는 남성 대 여성의 기대수명 비율을 포함하고 있다<표 2-8>. World Bank의 CIPA (Country Policy and Institutional Assessment)의 평가기준 중 사회 통합/형평정책 (Policies for Social Inclusion/Equity)는 성평등 지표 (Gender Equality)를 포함하고 있다<표 2-9>. CIDA는 ALC (권위, 정당성, 능력)를 측정하는 6개의 지표군 중 거버넌스에서는 국회 여성의석 비율, 경제 지표에서는 노동인구 중 여성, 인적자원 개발에서는 Gender Empowerment Measure, Gender-related Development Index와 성인여성 (female adults)의 HIV/AIDS 감염율, 또한 인구 전체 및 여성의 식자율을 포함하고 있다. 인구학적 특성에서는 여성과 인구전체의 기대수명을 포함하고 있다<표 2-11>. 더욱이 CIDA는 취약성점수 발표 시 범분야 이슈(cross-cutting theme)로서 젠더 점수를 발표 테이블에 포함시킴으로써, 취약성 정도와 젠더이슈 측정치를 비교하고 상관관계를 살펴볼 수 있게 한다<표 2-12>. 이와 비슷하게, OECD/DAC에서는 분쟁 및 취약국의 안보상황에 대한 조사시, 성공적이고 지속가능한 개

입을 위해서, 그리고 여성과 남성의 서로 다른 안보 및 법적 서비스 필요에 효과적으로 대응하기 위해서, 성인지적 (gender-responsive) 측정을 실시할 것을 권고한다. 성인지적 안보상황 측정을 위해서 가장 기초가 되는 사항은 모든 데이터를 성별과 나이로 분리하고 나아가서는 인종, 종교, 지리적 위치 등의 다른 성격들도 분리할 수 있어야 한다는 점이다⁹⁾.

2. 본 연구의 분쟁 및 취약국 선정 모형

(1) 분쟁 및 취약국 선정 및 분류 모형

OECD의 LDC, USAID의 FSI, World Bank의 LICUS, CIDA의 ALC 모형 등은 다양한 측면의 객관적 지표와 자료를 사용하여 분쟁 및 취약국가를 선정하고 분류하고 있다. 분쟁 및 취약국으로 선정된 국가들은 각 모형에 따라 다소간의 차이는 있으나 전반적인 분쟁 및 취약국 목록은 거의 일치한다(BMZ, 2007). 각 모형들은 거시적인 차원에서 범주를 구분하고 각 범주에 적절한 세부 지표들을 설정한 후 데이터(정성적, 정량적)를 분석, 최종적인 취약성 지수를 산출하고 있다. 그러나 CIDA의 ALC 모형은 전체 취약성 점수 이외에 ALC 각각에 대한 점수를 산출하여 개별 국가의 취약성을 좀 더 심층적으로 분석하고 있어, 우리나라의 분쟁 및 취약국 원조정책 전략개발에 시사점을 준다.

국가의 취약성은 다양한 원인에 의해 발생하기 때문에 분쟁 및 취약국마다 서로 다른 취약성의 원인을 가지고 있으며, 이에 따라 개별 국가가 지니고 있는 취약성의 유형도 다르게 나타나게 된다. 따라서 각각의 분쟁 및 취약국에 적절한 빈곤감소 및 지속가능한 개발협력정책을 추진하기 위해서는 개별 분쟁 및 취약국가들의 취약성 구조와 특징을 파악하는 것이 매우 중요하다. 이러한 면에서 CIDA가 제시하는 CIFP Net Assessment 모델은 취약성을 그 하위 구성요소로 세분하여 분석할 수 있게 하며 국가별로 취약성이 어떻게 구성되어 있는지 파악하게 해준다는 면에서 의미가 있다.

그러나 최근 국제사회에서 논의되는 분쟁 및 취약국의 특성이 국제경제적 관점에서 국제정치적 접근으로 이동하면서 분쟁과 안전의 이슈가 강조되는 점을 고려할

9) OECD/DAC. 2009. OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.

때, CIDA의 취약국 선정모형은 다소간의 한계를 지니고 있다. 특히 CIFP Net Assessment의 기본 축을 구성하고 있는 자료는 ALC 평가(assessment)와 지표군(Indicator Clusters)인데, 취약국에 대한 접근에서 중요한 요소인 분쟁과 안전에 대한 지표의 고려가 미흡하다.

<표 2-12>와 같이 분쟁과 안전에 관련된 지표군인 안전과 범죄(security & crime)는 나머지 5개 지표군과 1개의 교차이슈(cross-cutting issue)인 젠더(gender)와 동일한 차원에서 비교되고 있다. 중요한 것은 총 10개의 지수 구성요소와 최종적인 취약성 지수(fragility index) 간 상관관계를 분석해 보면 안전과 범죄(security & crime)는 환경(environment) 지표군에 이어 하위 2순위에 그치고 있다는 점이다(CIFP, 2006). 이러한 결과는 최근의 국제사회 흐름과 달리 분쟁 및 취약국으로 분류되는 국가의 여러 취약성 원인 가운데 안전과 범죄가 큰 영향을 미치지 못한다는 의미이다.

또한 국가의 취약성은 행정·정책적 측면에서 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 능력(capacity)을 갖고 있는지의 여부와 함께, 국가 혹은 통치자가 국민들에게 이러한 서비스를 제공할 의지가 있는지의 문제가 중요하다. 의지(willingness)란 복잡한 사회적·정치적 요소들 사이에서 정책 목표를 집행하는 것과 관련된 직접적인 선택과 결정을 하는 능력으로 볼 수 있다(Anderson, 2005). 따라서 현황과 실태에 대한 CIFP의 측정값과 더불어 취약성을 극복하려는 최고의사결정체계 및 정부 시스템 상의 명확한 결정들(정책, 프로그램 등)을 추가적으로 고려할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서 제시하는 분쟁 및 취약국 선정 모형은 정치 측면(politics), 국가 행정 측면(governance), 안전 측면(security)의 세 가지 범주로 구성한다. 이러한 모형화는 앞서 논의한 다양한 취약국 선정 모형의 장점과 한계를 고려한 것으로, 우리나라의 분쟁 및 취약국 원조정책 수립을 위한 취약국가 선정은 물론, 이들 국가의 개별적인 취약성의 원인과 유형을 분류하여 전략적 접근을 가능하게 할 수 있다.

- 정치 (politics)

CIDA가 제시하는 권위(authority)와 정당성(legitimacy)은 둘 다 정치적 측면을 다루는 지표라고 볼 수 있다. 중요한 차이는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 권위(authority)와 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 정당성(legitimacy)이라는 측면에서 보면 권위와 정당성은 정치적 신뢰의 방향성이라는 측면에서

차이가 있다. 따라서 권위와 정당성은 분쟁 및 취약국가의 정치적 측면을 서로 다른 각도에서 바라볼 수 있게 한다.

- 국가행정 (governance)

능력(capacity)은 행정, 정책적 측면에서 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 능력을 갖고 있는가를 다룬다. 그러나 분쟁 및 취약국가에서 중요하게 제기되는 또 다른 이슈로 국가 혹은 통치자가 국민들에게 이러한 서비스를 제공할 의지(willingness)의 존재 여부가 있다. 능력(capacity)과 의지(willingness)라는 지표를 국가의 행정(governance) 측면으로 함께 묶어서 볼 수 있다.

- 안전 (security)

분쟁 및 취약국가의 특성을 규정하는 세 번째 측면은 안전(security)이다. 여기서도 두 가지 지표를 생각할 수 있는 데, 첫 번째로 다른 국가 혹은 그 밖의 군사적 세력에 의해 국가의 안전을 위협받는 외부적 위기(external crisis) 상황에 의해 국가의 취약성이 발생할 수 있다. 이와 대조적으로 국가 내의 갈등과 반목이 내부의 소요나 불안정을 야기할 수 있으며, 이것이 확대되어 내전으로도 연결될 수 있는데 이로 인한 취약성은 내적 폭력(internal violence)에 의한 것이라고 본다.

이와 같은 세 가지 범주와 함께 중요하게 고려되어야 할 교차이슈(cross-cutting)로서 성(gender) 문제가 있다. 분쟁 및 취약국에서 여성에 대한 폭력, 인신매매, 여성가장가구의 빈곤 및 취약성 등 인권문제와 이로 인한 MDG 달성의 어려움이라는 심각성을 고려할 때 젠더이슈가 교차이슈로서 다루어져야 하는 중요성이 있다. 또한 OECD/DAC INCAF 등의 국제사회와 USAID, CIDA, DFID 등 선진 원조기관에서도 이러한 점을 분쟁 및 취약국 선정모형에 반영하고 있다. 특히, CIDA의 CIFP에서는 타 기준에 포함된 젠더 관련 지표 이외에도 교차이슈로서 젠더를 독립적인 변수로 취급하고 있다. 그러나 젠더 변수를 다른 지표군들로부터 완전히 분리시킨 것이 아니라 젠더 관련 지표를 산출 가능한 다른 지표군 내에 포함시켜 측정하고 있다. 예를 들어 여성고용 지표값의 측정은 경제(economics) 지표군 안에서, 여성의 정치적 대표성 지표값의 측정은 국가행정(governance) 지표군 내에서 측정된다. 이렇게 측정된 다양한 젠더 지표값들은 별도의 독립변수로 취급되는 교차이슈로서의 젠더 지

표준을 도출하기 위해 평균처리 된다. CIFP의 이러한 접근법은 젠더 변수를 완전히 분리된 지표군으로서 취급(ghettoizing)하는 데서 발생하는 위험성에서 벗어나 젠더 이슈로서의 높은 가시성을 제공한다.

<그림 2-5> 본 연구의 분쟁 및 취약국 선정 및 분류 모형



본 연구에서 분쟁 및 취약국 선정과 분류기준의 실제적인 측정은 CIDA, DFID 등의 지표값을 이용하고 있는데 이상의 논의와 같이 해당 지표값 내에 일정 부분 젠더 이슈가 포함되어 있으므로,¹⁰⁾ 본 연구에서는 젠더이슈를 분쟁 및 취약국 선정과 분류 모형에 별도의 변수로 포함하고 있지는 않다.

<그림 2-5>는 지금까지의 논의를 통해 본 연구의 분쟁 및 취약국 선정 및 분류 모형을 도식화한 것이다. 취약성을 정치, 국가행정, 안전 측면에서 나누어 보고 이

10) 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 선정 모형의 세부지표 가운데 젠더이슈를 포함하고 있는 지표들은 다음과 같다.

- USAID: Education 20. Male-female literacy ratio
Health 28. Male-female life expectancy ratio
- World Bank: CPIA q7. Gender Equality
- CIDA(CNA의 ALC 중)
 - Governance- Percentage of Female Parliamentarians
 - Economics- Women in the labor force
 - Human Development- Gender Empowerment Measure (GEM)
Gender-related Development Index (GDI)
 - Literacy- total and female
 - Demography- Life expectancy- female and total

들 세 가지 범주를 구성하는 두 가지 하위지표를 제시하고 있다. 이를 통해 분쟁 및 취약국의 독특한 취약성 구조를 살펴볼 수 있으며, 이러한 취약성 구조의 파악은 공여국 측면에서 개발협력정책의 수립과 집행에 매우 유용한 틀을 제공할 것이다. 또한 취약성을 분석적으로 접근함으로써 원조 효과성을 제고할 수 있다. 나아가 공여국마다 원조 역량과 비교우위 분야가 다르다는 점에서 국제원조협력 체계 내에서 각 공여국이 기여할 수 있는 분야의 탐색과 개발을 기대할 수 있다.

(2) 모형의 측정 방법

1) 측정 개요

본 연구에서 제시한 정치, 국가행정, 안전 측면의 기준과 각 2개씩의 지표를 통한 분쟁 및 취약국가의 선정을 위해서는 2개 기준 총 6개의 지표를 측정 가능한 수준으로 정의하여야 한다. 예를 들어 CFP의 지표군(Indicator Clusters)은 6개의 하위지표로 구분되며 각 하위지표를 측정할 수 있는 실제 측정변수로 구성되어 있다.

그러나 분쟁 및 취약국 선정모형에 따른 실제 측정에 앞서 고려해야 할 부분이 있다. 주요 원조기관들은 분쟁 및 취약국 선정기준 및 지표 등을 공개하고 국가 취약성의 원인에 대한 연구를 지속하고 있다. 그러나 선정모형의 개방성과 달리 선정 결과에 대한 발표는 기관마다 상이하다. CIDA는 매년 자체 인덱스 선정결과를 발표하고 있지만 OECD, World Bank, USAID, DFID 등은 분쟁 및 취약국 선정결과를 발표하지 않고 있다.¹¹⁾¹²⁾¹³⁾ 이는 이들 기관이 공식적인 원조기관이기 때문에 취약국으로 선정된 국가를 정치적으로 배려하는 차원이기도 하며, 개별 취약국가 선정모형의 일반화 부족에 대한 한계 등으로 해석된다. CFP의 경우에는 공식적인 원조기관

11) OECD/DAC는 Development Co-operation Report 2010에서 48개 취약국가에 대한 DAC의 지원통계, 원조방향 등을 언급하면서도 취약국 리스트는 공개하지 않고 있다. 또한 취약국 리스트는 매년도 연구목적에 의해 타 기관의 자료를 종합하여 사용하고 있으며, OECD의 공식적인 리스트 또는 정의가 아님을 명확히 하고 있다.

12) DFID는 자체 선정기준에 따른 취약국 리스트를 보유하고 있으나, 취약국으로 선정된 국가에 대한 정치적 배려 차원에서 공식적으로 공개하지 않고 있다(현지조사 인터뷰 결과, 2010.9.).

13) World Bank가 매년 공개하는 CPIA와 달리 2006년 이후로 LICUS에 대한 발표는 공식적으로 하지 않고 있다.

이 아니라 CIDA 산하의 국제개발협력 관련 연구소 및 중장기 프로젝트의 일환이기 때문에, 이러한 현실적 한계에서 상대적으로 자유롭게 분쟁 및 취약국 선정 결과를 연구결과로서 발표하고 있는 것으로 보인다.

또한 분쟁 및 취약국 선정모형을 적용한 현실적인 측정은 상당한 시간과 비용을 요구하는 작업이다. 특히 본 연구의 선정모형이 비판적으로 수용하고 있는 CIFP 모형의 주요한 지표는 국제기구 등이 발표하는 통계자료와 함께 정성적 자료를 포함하고 있다. 즉 CIFP 자체적으로 일군의 취약국에 대해 각 국가의 이해관계자(stakeholders)인 개인, 그룹 및 해당국에 대한 외부전문가(experts)에 대한 설문조사를 통해 자료를 생산하는 대규모 작업을 수행하고 있다.

본 연구에서는 취약성의 원인을 이해하고 분쟁 및 취약국 선정과 유형을 분류함으로써 분쟁 및 취약국에 대한 한국 ODA의 효율적인 원조 방안의 기틀을 마련하고자 한다. 이에 본 연구에서 제시하는 취약성 지표에 따라 분쟁 및 취약국의 개요(profile)를 파악하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 본 연구의 분쟁 및 취약국가 선정 및 유형분류의 실제 측정은 <표 2-13>과 같이 기존의 연구결과 등을 연구목적에 맞게 조합하여 추정하였다.

<표 2-13> 취약성 지표의 구성 및 인용 자료

범주	지표	인용 자료
정치 (politics)	권위 (authority)	CIFP authority(2008)
	정당성 (legitimacy)	CIFP legitimacy(2008)
국가행정 (governance)	능력 (capacity)	CIFP capacity(2008)
	의지 (willingness)	DFID willingness(2005)
안전 (security)	외부적 위기 (crisis)	IEP GPI(2010)
	내부적 폭력 (violence)	

2) 측정 방법

정치적 차원의 권위(authority)와 정당성(legitimacy)은 CIFP의 2008년 발표 자료를 사용하였으며, 국가행정 차원의 능력(capacity)은 CIFP의 2008년 자료를, 의지(willingness)는 DFID의 2005년 자료를 참고하여 도출하였다. 마지막으로 안전 차원의 외부적 위기(crisis)와 내부적 폭력(violence)은 IEP의 GPI 2010 결과를 사용하였다. 각 범주와

지표에 대한 구체적인 측정 방법은 다음과 같다.

- 정치 (politics)

권위(authority)는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 것이며, 정당성(legitimacy)은 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 것으로, 두 가지 세부지표는 CIPF의 2008년 취약성 지수를 사용하였다.¹⁴⁾

- 국가행정 (governance)

능력(capacity)은 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 능력을 갖고 있는가를 측정하는 것으로서, CIPF의 2008년 취약성 지수 중 능력(capacity) 자료를 사용하였다. 의지(willingness)는 Michael Anderson 외(2005)의 DFID 보고서를 참고하였는데, 개념적으로는 빈곤의 감소에 대한 약속 또는 의무와 관련된 공약(commitment)과 한 국가 내에서 모든 인구와 사회적 집단을 위한 빈곤 감소와 개발과 관련된 포괄성(inclusiveness)을 의미하며, 실제 추정에는 12개 세부지표를 사용하고 있다.¹⁵⁾ 다만 타 지표와의 시차를 고려하여 DFID 보고서가 제시한 의지(willingness)의 세부 지표값은 2008~2010년 자료로 직접 추정하였다.¹⁶⁾

14) CIPF의 취약성 지수 산출 방법론은 본 보고서의 제2장 제3절의 1. 주요 원조기관의 분쟁 및 취약국 선정기준을 참고할 것.

15) willingness의 12개 세부측정 지표는 다음과 같다(Anderson, M. (2005). Measuring Capacity And Willingness For Poverty Reduction In Fragile State, PRDE working paper 6., DFID).

- Mean Immunisation coverage for DTP, MCV and Pol3 vaccines
- Voice and Accountability (KKZ)
- Percentage of budget spend on Education
- Percentage of Government spend on social services
- Gini Index
- Literacy Rate
- Public Health Expenditure: percentage of GDP
- Public Education Expenditure: percentage of GDP
- Public Health expenditure as percentage of Tax/GDP
- Female/Male Life Expectancy
- NGO's per Million Population
- % Females in Government Total

16) 연구진이 직접 추정한 indicator의 자료원은 UNICEF, WHO. (2010). Immunization Summary: A statistical reference containing data through 2008(The 2010 Edition); The World Bank. (2010). World Development Indicators & Global Development Finance; WGI. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issue(http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp) 등이다.

• 안전 (Security)

안전 차원은 외부적 위기(crisis)와 내부적 폭력(violence)으로 구성되는데, 이를 위한 측정 자료는 전 세계 평화를 수치화하는 유일한 조사인 IEP(Institute for Economics and Peace)의 GPI(Global Peace Index) 2010을 사용하였다.¹⁷⁾ GPI는 세계 평화지수를 산출해 내기 위하여 23가지의 지표를 사용하고 있으며,¹⁸⁾ 자문

17) GPI(Global Peace Index: 세계 평화 지수)는 각 국이 얼마나 평화롭고 안전한가를 알려주는 지표로서, 정의하고 측정하기 어려운 평화의 존재·부재를 반영하는 세계적인 지표 모델을 산출함과 동시에 평화로운 사회를 만드는 데 영향을 미치는 잠재적 결정 요소들 혹은 그 동력들 사이의 상대적 중요성을 도출하고 있다.

GPI는 호주 시드니에 위치한 경제, 비즈니스, 평화 간의 관계를 연구 및 교육하는 글로벌 싱크 탱크인 IEP(Institute for Economics and Peace)의 일부분이며, 경제 분석 기관인 Economist Intelligence Unit과 공동으로 연구, 매해년도 결과를 발표하고 있다.

총 149개의 독립국을 대상으로 한 2010 GPI 조사결과 세계에서 가장 안전한 국가는 New Zealand(1.188점)였으며, 가장 안전하지 않은 국가는 Iraq(3.406)로 나타났다. 한국은 43위(1.715), 북한은 139위(2.855)로 평가되었다.

18) GPI 산출을 위한 범주와 측정지표 및 가중치는 다음과 같다(IEP. (2010). 2010 Methodology, Result & Findings)

category	indicators	weight
국내적·국제적 갈등 (Domestic & International Conflict)	- Number of external and internal conflicts fought	5
	- Estimated number of deaths from organised conflict (external)	5
	- Number of deaths from organised conflict (internal)	5
	- Level of organised conflict (internal)	5
	- Relations with neighbouring countries	5
안전과 보안 (Safety & Security in Country)	- Level of perceived criminality in society	4
	- Number of refugees and displaced people as a percentage of the population	4
	- Political instability	4
	- Level of respect for human rights (Political Terror Scale)	4
	- Potential for Terrorist Acts	1
	- Number of homicides per 100,000 people	4
	- Level of violent crime	4
	- Likelihood of violent demonstrations	3
	- Number of jailed population per 100,000 people	3
군사 (Militarization)	- Number of internal security officers and police per 100,000 people	3
	- Military expenditure as a percentage of GDP	2
	- Number of armed services personnel per 100,000 people	2
	- Volume of transfers of major conventional weapons(imports) per 100,000 people	2
	- Volume of transfers of major conventional weapons(exports) per 100,000 people	3
	- Financial contribution to UN peacekeeping missions	2
	- Aggregate weighted number of heavy weapons per 100,000 people	3
	- Ease of access to small arms and light weapons	3
	- Military capability /sophistication	2

패널을 통해 각각의 지표의 상대적 중요도에 따라 1에서 5점 범위의 가중치를 부여한다. 전체적으로는 국내적 평화에는 60%의 가중치를, 국제적 평화에는 40%의 가중치를 부여하고 있다. 이론적으로 안전의 조작적 정의는 내부적·외부적 위기와 폭력으로 분리되지만, 안전에 대한 실제 측정값은 두 가지 지표를 통합하여 제시하였다.¹⁹⁾

분쟁 및 취약국 선정과 분석을 위한 대상은 2009년 OECD의 49개 LDCs 국가, 2008년 CIPF의 취약성 지수 상위 30개국과 2010년 GPI 하위 30개국이다.²⁰⁾ 분석을 위해 사용한 2차 자료는 연구기관에 따라 지표 값의 범위, 편차 등이 다르기 때문에 산출된 점수를 직접적으로 조합하거나 비교하기 어려워 각 지표의 결과 값을 표준화(Z-score)²¹⁾하여 가중치 없이 조합하거나 비교하였다.

3. 분쟁 및 취약국 선정 결과

(1) 범주별 상위 10개국

<표 2-14>는 세 가지 측면에서 취약성이 가장 높은 상위 10개국을 제시하고 있다. 정치적 측면의 취약성이 높은 국가는 아프가니스탄(Afghanistan), 이라크(Iraq), 수단(Sudan) 등이며, 국가행정 측면에서는 소말리아(Somalia), 차드(Chad), 에티오피아(Ethiopia)가, 안보 측면에서는 이라크(Iraq), 소말리아(Somalia), 아프가니스탄(Afghanistan)에서

19) 2차 자료로 사용한 GPI 2010에 따르면 평화와 안전에 대한 세부지표를 내부적, 외부적으로 구분하고는 있으나, 분석에 필요한 세부자료를 공개하지 않고 있어 본 연구의 세부지표 값으로 활용하지 못하였다.

20) CIPF는 취약성 지수가 높은 경우에 따라 취약성이 높은 순위가 되며, GPI는 점수가 높은 경우 평화지수가 낮은 것으로 표현한다. 두 지표 모두 점수가 높은 경우 취약성이 높은 것으로 해석하면 된다. GPI 지수는 독립국가를 대상으로 한 점에서 CIPF나 DFID의 분석 대상과 상이하기 때문에, GPI 하위 30개국에는 Israel, Russia, Georgia 등이 10위권 내에 포함되어 있다. 그러나 본 연구의 대상이 취약국을 중심으로 하기 때문에 GPI 하위 30개국 가운데 LDCs 또는 CIPF Top 30 내에 포함되지 않는 국가는 제외하고 평화지수의 하위 순대로 취약국을 포함하였다.

21) 정규분포는 평균과 표준편차에 따라 모양과 위치가 다르기 때문에 두 분포의 성격을 비교하거나 특정정규분포에서 확률을 계산하기 위해서는, 먼저 모든 정규분포의 평균과 표준편차를 표준화하여 표준적인 정규분포를 만들어야 한다. 표준정규분포는 모든 정규분포를 평균은 0, 표준편차는 1이 되도록 표준화한 것이며, $Z = (\text{해당값} - \text{평균}) / \text{표준편차}$ 로 계산한다.

취약성이 높게 나타났다. 각 범주별 상위 10개국에 모두 포함된 국가는 아프가니스탄(Afghanistan), 수단(Sudan), 소말리아(Somalia), 콩고(Dem.Rep.Congo) 4개국이며 이들은 고도 취약국이라 할 수 있다.

예를 들어 이라크(Iraq)는 정치, 안전 차원에서는 매우 취약하지만 국가행정 측면에서는 상대적으로 취약성이 높지 않은 것으로 나타났다. 아이티(Haiti)는 정치 차원에서 높은 취약성을 보이지만 국가행정이나 안전 측면은 정치 측면에 비해 양호한 것으로 분석되었다. 파키스탄(Pakistan)은 안전 측면에서 매우 높은 취약성을 보이지만 정치, 국가행정 차원에서는 상대적으로 취약성이 높지 않게 나타났다.

<표 2-14> 분쟁 및 취약국 선정기준별 상위 10개국 현황

	Politics	A	L	Governance	C	W	Security	C	V
1	Afghanistan	1.85	1.39	Somalia	1.65	0.54	Iraq	1.99	
2	Iraq	1.78	1.18	Chad	1.43	0.44	Somalia	1.96	
3	Sudan	1.56	1.32	Ethiopia	1.33	1.39	Afghanistan	1.66	
4	Somalia	1.23	0.47	Sierra Leone	1.30	0.95	Sudan	1.39	
5	Dem.Rep.Congo	0.93	0.97	Dem.Rep.Congo	1.15	1.07	Pakistan	1.23	
6	Haiti	0.78	0.53	Sudan	1.01	1.05	Chad	1.05	
7	Nepal	0.75	0.82	Comoros	0.86	1.61	Dem.Rep.Congo	0.97	
8	Burundi	0.60	1.09	Central African	0.85	-0.40	Nigeria	0.61	
9	Eritrea	0.48	-0.10	Afghanistan	0.83	-0.2	Central African	0.60	
10	Myanmar	0.47	0.52	Eritrea	0.81	0.34	Zimbabwe	0.44	

* 주: 국가명 오른쪽의 점수는 각 기관별 측정방식의 차이에 따라 원 자료의 값을 표준화하여 계산한 것임

* 주: 정치차원(politics) 점수는 A(authority)와 L(legitimacy)을, 국가행정(governance) 점수는 C(capability)와 W(willingness)를, 안전(security) 점수는 C(crisis)와 V(violence)를 합산한 것임. 다만 안전 점수는 현실적인 한계에 의해 세부지표별 점수를 제시하지 못하였음

범주별 세부지표 역시 취약성의 구조에 따라 조금씩 다른 형태로 나타나는데, 정치적 측면의 취약성이 가장 높은 아프가니스탄(Afghanistan)은 정당성(legitimacy) 부분에서는 이라크(Iraq), 소말리아(Somalia) 보다 상대적으로 양호한 편으로 분석되었다. 에리트레아(Eritrea)는 정치적 측면의 취약성이 상위 9위로 매우 높지만 권위(authority) 부분에서는 분석에 포함된 30개국 평균 정도의 양호한 평가를 받고 있다.

세 가지 분쟁 및 취약국 선정기준의 상위 10순위에 포함된 국가는 모두 18개국이며, 이 중 3개 기준 모두에 포함된 국가는 4개국, 2개 기준에 포함된 국가는 4개국,

1개 기준에만 포함된 국가는 10개국이다.

<표 2-15> 분쟁 및 취약국 선정기준 상위 10개국의 기준별 순위

	정치(P)	국가행정(G)	안전(S)
Afghanistan	1	9	3
Iraq	2	28	1
Sudan	3	6	4
Somalia	4	1	2
Dem.Rep.Congo	5	5	7
Haiti	6	15	17
Nepal	7	25	24
Burundi	8	22	12
Eritrea	9	10	-
Myanmar(Burma)	10	31	11
Comoros	30	7	-
Ethiopia	13	3	14
Sierra Leone	25	4	30
Pakistan	18	16	5
Chad	16	2	6
Central Africa Rep.	21	8	9
Nigeria	15	18	8
Zimbabwe	23	27	10

* 주: 음영 표시는 각 범주별 취약성 상위 10개국에 포함된 국가임.

(2) 범주별 상위 30개국

<표 2-16>은 정치적, 국가행정적, 안전적 차원에 대한 상위 30개의 분쟁 및 취약국 현황이다. 정치, 국가행정 측면에서 취약성이 높은 30개국은 아프리카 지역의 21개국, 아시아 지역의 8개국 및 아메리카 1개국으로 나타났다. 안전 차원의 분쟁 및 취약국은 아프리카 23개국, 아시아 6개국, 아메리카 1개국으로 나타났다.²²⁾

22) 기본적으로 조사대상 국가의 풀이 GPI는 149개 독립국가들, CIFP나 DFID는 개발도상국을 위주로 하기 때문에, GPI 하위순위에는 개발도상국이 아닌 경우가 다수 포함되어 있다. 안전 측면은 GPI 순위 중 개발도상국만을 대상으로 하였다. 실제 GPI 순위 30위 밖의 국가로는, Cote d'Ivoire 32위, Haiti 36위, Uganda 50위, Liberia 51위, Nepal 68위, Equatorial Guinea 82위, Sierra Leone 97위 등이 있다.

<표 2-16> 분쟁 및 취약국 선정기준별 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

(3) 분쟁 및 취약국 선정결과의 시사점

앞에서 제시한 결과는 국가의 취약성이 다양한 형태로 나타나고 있으며, 분쟁 및 취약국으로 선정된 국가에 대해 지원전략이라는 맥락에서 동일한 원조정책을 취하는 것이 바람직하지 않음을 잘 보여준다. 즉, 분쟁 및 취약국으로 분류된 국가들은 각각 취약성의 원인과 구조가 상이하기 때문에, 분쟁 및 취약국에 대한 원조 효과성의 제고를 위해서는 본 연구의 모형에서 분류한 정치적·국가행정적·안전적 측면에서의 취약성의 특성(profile)에 따른 지원전략이 필요하게 된다.

분쟁 및 취약국에 대한 원조전략은 크게 두 가지 측면에서 고려할 수 있는데, 수원국 차원에서는 개별 국가의 취약성 특성에 근거한 개발협력 전략이 마련되어야 하며, 공여국 차원에서는 공여국의 원조 역량과 경험, 전략적 선택 분야 등을 중심으로 세 가지 범주 또는 여섯 가지 지표분야에 따른 원조정책을 고려할 수 있다.

따라서 한국의 분쟁 및 취약국 지원전략은 다음과 같은 두 가지 차원에서 재설계될 수 있다. 첫째, 수원국 측면의 접근으로 개별 국가의 취약성 특성에 부합하는 CAS(country assistant strategy)를 마련하도록 하고, 둘째, 취약성의 분류 기준 및 세부 지표를 감안한 한국의 개발협력 모형을 선정하고, 이를 위한 범정부적(whole of government) 접근을 통한 원조전략을 마련하여야 한다. 즉 정치적 차원, 국가행정적 차원, 안전적 차원 가운데 한국의 원조정책이 국제사회에서 기여할 수 있는 부분이나 한국적 개발경험과 원조역량이 우수한 분야에 대한 체계적이고 적극적인 원조전략이 개발되어야 할 것이다.

제3장 INCAF와 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙

제1절 분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크: OECD/DAC, INCAF

분쟁 및 취약국을 지원하고 있는 대표적인 선진 원조기관들로는 영국(DFID), 캐나다(CIDA), 미국(USAID) 등을 비롯한 OECD/DAC 회원 국가들이 주를 이루고 있으며, OECD/DAC와 선진 원조기관들로는 세계은행(World Bank), UNDP 등이 있다. 이들은 일반적인 개발도상국가들에 대한 원조방식과는 다른 특성화된 지원원칙과 접근이 필요하다는 것을 인지하고 분쟁 및 취약국가에 대한 원조 효과성을 높이기 위한 방안들을 마련하고자 노력하고 있다. 이를 위하여 OECD/DAC내에 INCAF(International Network on Conflict and Fragility)라는 네트워크를 구성하게 되었으며, INCAF는 분쟁 및 취약국 원조에 있어서 통합적 접근방법을 기반으로, 원조 국가들 간의 국제적 협력을 촉진시키고 분쟁 및 취약국 지원을 위한 가이드라인을 제시해 주는 역할을 하고 있다. 그러므로 개별 국가들은 INCAF의 원칙 및 가이드라인을 바탕으로 구체적인 지원원칙 및 전략들을 마련하고 있다. 특히 최근 INCAF는 분쟁 및 취약국에 대한 국제사회의 통합적 접근방식(whole of system approach)의 실현을 위한 ‘평화구축과 국가체제구축을 위한 국제 대화(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding)’를 주관함으로써 분쟁 및 취약국에 관한 국제적인 의제를 주도하고 있다. 따라서 분쟁 및 취약국에 관한 문제에 있어서는 개별 원조기관들보다는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 국제적 네트워크인 INCAF에 대한 이해가 우선되어야 한다.

1. INCAF의 개요

INCAF²³⁾는 세계에서 가장 도전적인 개발 환경에서 효과적이고 합법적인 국가 제도뿐만 아니라 평화구축을 지원하기 위하여 정부와 국제기구들이 함께 모인 네트워크이자 독특한 의사결정 포럼이다. INCAF는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 국제기구

23) www.oecd.org/dac/incaf에서 소개하고 있는 INCAF의 주요 내용들과 관련된 PDF자료들을 바탕으로 종합하여 서술하였다.

로, 최신의 정책과 프로그램들을 마련하고 공여국과 파트너 국가들 사이에 대화 촉진자로서의 역할을 함으로써, 공여국, 국제기구 그리고 파트너 국가들이 분쟁과 취약성에 대응할 수 있도록 도와주는 역할을 하고 있다. 또한 INCAF는 범분야 이슈(cross-cutting issue)로써 젠더(gender)문제를 함께 다루고 있으며, 이는 ‘취약국가와 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’의 여섯 번째 원칙에 표현되어 있다.²⁴⁾

(1) 역사

INCAF는 취약성과 분쟁을 겪는 국가에서 MDGs 달성이 느리게 진행된다는 점에 대한 국제 원조공동체들의 우려로 설립되었다. 제3세계의 가난한 사람들은 안전 보장과 분쟁 방지, 인권 보호 및 개발을 위한 기본적인 기능을 제공하는데 있어서 의지나 역량이 부족한 국가에서 살고 있다. 이러한 국가들로부터 발생하는 사람과 마약의 매매와 수출, 그리고 범죄 및 테러와 같은 파급효과(spillover effects)는 원조개발 기구뿐만 아니라 많은 OECD 정부들로부터 관심을 받고 있다. 이에 대하여 1990년대 초반부터는 DAC의 분쟁, 평화, 개발협력에 대한 네트워크(CPDC: Network on Conflict, Peace and Development Cooperation)가 그리고 2005년부터는, DAC의 취약국가그룹(FSG: Fragile State Group)²⁵⁾이 분쟁 및 취약국에 대한 공여국의 대응을 향상시키고 그 결과들을 기록하는 정책 가이드를 개발함으로써 이러한 도전들을 다루어 왔다.

이렇게 진행된 취약 국가들에 대한 공여국의 대응과정은, 2008년 12월 초 취약 상황에 대한 DAC의 참여에 있어서 한 단계 중요한 변화를 가져오게 되었다. 이는

24) 주요 내용으로는 취약성 예방을 위한 장기적인 전략으로 분쟁 및 취약국에서의 국제적인 개입은 성평등을 증진시켜야 하며, 여성, 청소년 등의 참여와 목소리를 증진시키는 정책들을 국가체제구축 및 공공서비스 전달 전략에 처음부터 포함시켜야 한다는 것을 담고 있다.

25) OECD/DAC의 FSG는 취약국가에서의 원조 효과성을 향상시키기 위한 쌍무적·다국적인 공여자들 간의 조정을 촉진시키기 위한 것으로, FSG는 취약국가에 있어서 개발 접근방법에 대한 설계와 집행에서 배운 경험, 조사, 학습으로부터 나온 지식들을 통합하는 역할을 한다. FSG는 2003년 DAC 고위급 회담에서 설립되었으며, 당시 회담에서 거버넌스에 대한 네트워크(GOVNET)과 분쟁에 대한 네트워크(Network on Conflict), 평화와 개발 협력(CPDC), 다른 네트워크와 작업집단으로부터 나온 단체들이 취약국가와 관련된 이슈들에 있어서 공동으로 일해 줄 것을 요청하였다. 회담에서는 이러한 일을 다양한 관련 기관들 즉, 세계은행, UNDP 그리고 EC와 함께 수행해야 한다는 것에 합의하였다(OECD, 2006).

CPDC와 FSG를 하나의 포럼으로 합하여, 새로운 분쟁과 취약성에 대한 국제네트워크(INCAF)를 구성하게 된 것이다. INCAF는 원조 효과성에 대한 조사 위원회(Working Party)에 대하여 상호 보완적인 기능을 수행하기 위하여 설치되었다. INCAF 활동의 초점은 분쟁 및 취약국가에 있지만 안보, 평화구축, 국가역량에 대한 실질적인 정책 이슈들을 검토하는 것과 관련된 원조 관리에까지 범위를 확장하고 있다. INCAF는 Accra 정신에 따라 파트너 국가들과 함께 일함으로써 포괄적인 접근방법을 취하고 있다.

(2) 구성 및 주요 기능

INCAF는 OECD/DAC의 부속기구로, 정부와 국제기구에서 모인 평화, 안전, 거버넌스 그리고 원조 효과성 이슈들에 관한 전문가들로 구성되었다. 이 네트워크는 UN, NATO, 세계은행 그리고 기타 분쟁과 취약성을 다루는 쌍무적·다국적 기관들과 밀접한 파트너십을 가지고 일하고 있다. 이는 파트너들 간의 조정을 촉진시키고 경험을 공유하기 위한 발판을 제공한다. 이는 또한 회담과 정기적인 대화를 통하여 남-남 협력 제공자들을 연결시킨다.

INCAF의 3가지 주요 기능은 다음과 같다;

- 본부와 파트너 국가들²⁶⁾의 현장 수준에서의 모범적인 실천과 이를 통해 배운 교훈들을 고취(홍보)시킨다.
- 국제적인 규범을 설정하고 현장에서의 결과들을 점검한다.
- 분쟁과 취약성에 대한 공여국의 대응을 향상시키기 위하여 실질적인 가이드를 제공한다.

INCAF의 주요 업무의 하나는 효과적인 분쟁 및 취약국 지원을 위한 가이드라인과 교훈을 제공하는 것으로 취약국가를 지원하기 위한 국제사회의 개입원칙을 구축하는 것이다. 또한 평화구축과 국가체제구축 과정에 대한 이해를 증진시키고 국제사회의 공여자들이 이를 가장 잘 지원하기 위해서는 어떻게 해야 할지에 대한 실질적

26) 파트너 국가란 다른 국가들로부터 자신들의 발전을 위한 개발 지원을 제공받는 국가를 말한다.

인 가이드를 제공한다.²⁷⁾ 분쟁 및 취약국의 불안정과 취약성, 분쟁에 대한 도전들을 제시함으로써 정책 결정자, 운영 스텝 그리고 개발도상국가들의 일관성 있는 대응을 확보하고자 한다. 이러한 업무와 관련하여 지난 수년간 계속 업적을 축적시켜 왔는데 특히, 무력 충돌 방지를 위한 DAC 가이드(2001; the DAC guidance on Helping Prevent Violent Conflict), 안전시스템 개혁에 대한 DAC 핸드북(2007; the DAC Handbook on Security System Reform), 그리고 취약 상황에서 정부 건설의 개념과 딜레마(Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience) (OECD/DAC, 2008)에서 잘 나타나 있다.

INCAF의 재무 및 원조 설계 태스크 팀(task team)은 정책 결정자, 운영 스텝 그리고 개발도상국가들에게 분쟁 및 취약국가들에게 지원되는 자원의 정보를 제공한다.²⁸⁾ 이는 인도주의, 장기적인 개발, 효과적인 평화구축 및 국가체제구축, 안전 활동 지원, 신속한 장기 재정확보 방안에 대한 정보를 제공하기 위한 것이다.

2. INCAF의 주요 지원전략

(1) ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’의 실천

1979년도에 분쟁 및 취약국가로 간주된 35개 국가들이 2009년에도 여전히 분쟁 및 취약국가로 분류되고 있으며 이들과 다른 개발 국가들 사이의 차이(gap)는 1970년대 이후 점점 더 벌어져가고 있다. 보다 강력한 국제적인 참여 모형이 부재한 상태에서는 이러한 국가들의 발전 단계는 계속 뒤떨어지게 될 것이다. OECD 회원 국가들의 개발협력 및 외교부처들은 이러한 현실에 대응하기 위해 분쟁 및 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(2007)²⁹⁾의 초안을 마련

27) 이러한 업무들의 주요 결과물로는 OECD/DAC policy guidance on statebuilding in situations of fragility(2010), Security System Reform Handbook: Supporting security and justice (2007; second edition 2010), Armed Violence Reduction: Enabling Development(2009) 등이 있다.

28) 이러한 업무들의 주요 결과물로는 An annual report on monitoring of resource flows to fragile and conflict-affected states(since 2005), Policy and operational recommendations for improving the availability of rapid and flexible financing to countries emerging from conflict, Reports on good practice for pooling ODA and non-ODA contributions to conflict, peace and security activities 등이 있다.

하고 적용하도록 하였다.

2010년 현재 5개 분쟁 및 취약국가들(아프가니스탄, 중앙아프리카, 콩고(DRC), 시에라리온, 동티모르)은 이러한 원칙의 시각에서, 그들 스스로의 책임성뿐만 아니라, 국제적 지원의 우수성을 벤치마킹하기 위하여 복수-이해관계자 협의(Accra에서 결정되었음)에 참여하고 있다(www.oecd.org/fsprinciples).³⁰⁾

(2) Whole of Government 접근방법 추구

INCAF는 보다 효과적인 정책의 일관성(coherence), 조화(coordination), 상보성(complementarity)(3C)을 확보하기 위하여 일을 하는 데 있어서 ‘whole of government’ 접근방법을 추구하고 있다. 이와 같이 INCAF는 ‘whole of government’ 접근방법에 기반을 두고, 전통적인 원조 관리를 넘어서 안전과 분쟁 방지, 평화구축과 정부건설과 같은 중요한 정책 이슈들을 검토한다.

whole of government 접근방법이란 “정부 기관들이 목적 달성을 위해 정부 활동의 효과성을 높일 수 있도록 이들의 활동범위에 대한 설계와 집행을 조정하고, 수원국 내에 있는 서로 다른 기관들을 가로지르는 공식/비공식적 네트워크들을 적극적으로 사용하는 것”으로 정의된다(OECD, 2010a). 분쟁 및 취약국가의 특수한 요구에 대응하기 위해서는, 인도주의적 지원, 외교, 안보, 사법, 부채탕감과 같은 재정적 수단 뿐 아니라 추가적인 수단이 종종 요구된다. 따라서 whole of government 접근방법은 개발 원조와 인도주의적 지원에 책임이 있는 기관들과 정치, 안보, 사법, 재정적 문제 등에 책임을 가지고 있는 기관들의 일관된 대응을 요구하고 있다. 이는 취약국가를 지원하는 데 있어서 이제 더 이상 개별적으로 지원하지 말고, 관련 국제사회/기관들이 모두 모여 해당 국가에 대하여 전체적인 관점에서 지원 계획을 세우고 상호 협력적으로 수행해 나가자는 것을 의미한다. 분쟁 및 취약국가에서는 장기안정성, 국가체제구축을 위한 지원, 그리고 거버넌스와 제도적 역량 구축이 함께 진행되어졌을 때 목적이 달성될 수 있다는 것이 whole of government 접근방법

29) 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(2007)의 내용은 본 보고서 제3장 제2절 참조. 개입원칙의 전문은 부록2 참조.

30) 그 결과는 국별 리포트 혹은 국제적 리포트를 통하여 2011년 서울에서 열리게 될 원조 효과성에 대한 제4차 고위급 회담에서 보고될 것이다.

의 인식이다. 이러한 접근들은 반드시 적시에(방치하거나 지연되지 않도록 함) 그리고 유연하게(발생한 환경에 적응하는 것) 이루어져야 한다. 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙은 파트너국가의 국가 수준과 공여국 및 조직본부 모두에서 일하고 있는 정치, 경제, 안보 그리고 원조 담당자들 간의 협력적 행동과 일관성의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 노력들은 원조 노력의 잠재적인 영향력을 극대화하기 위하여 서로 강화될 것이다.

2007~2008년, 이러한 쟁점들에 대한 이해를 증진시키고 이 분야의 좋은 사례에 관한 지식을 축적시키기 위하여 FSG가 구성되었다. FSG는 취약국가에 대한 유용한 접근방법을 발견하고, SSR(Security System Reform: 안전시스템 개혁)과의 통합 계획, 외교와 개발, 공공 재정 관리에 대한 사례 발굴과 whole of government initiatives에 대한 사례평가 활동을 하였다. FSG의 전체적인 목적은 어떻게 취약 국가에서 whole of government 접근방법을 향상시킬 것인가에 대하여 공여국들을 위한 합의된 DAC 가이드를 제공하는 것이다(www.oecd.org/dac/fragilestates/wga).

(3) 평화구축과 국가체제구축을 위한 국제 대화

(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding)

개발도상국 정부, 공여국, 국제기구, 시민사회단체 등 분쟁 및 취약국 지원과 관련된 다양한 참여자들이 모두 한자리에 모여, 평화구축 및 국가체제구축과 관련된 중요한 주제들에 대해 개방적이고 건설적인 교환을 촉진하기 위한 회의이다. 이는 2008년 Accra에서의 제3차 원조 효과성에 관한 고위급 회담의 결과로 ‘포괄적 접근 방법(whole of system approach)’의 실행을 위해 시작되었으며, OECD에 의해 주최된 것이 아니라 INCAF 사무국에 의해 지원되고 있다. 이 대화의 목적은 파트너 정부(수원국 정부), 개발 파트너 그리고 시민사회가 개발원조 지원에 대한 초점과 일관성, 영향력을 증가시키기 위한 것이며, 회의는 파트너 국가(수원국)와 OECD 국가의 고위급 대표에 의해 공동으로 이끌어진다.

국제 원조공동체들은 INCAF의 국제 대화(international dialogue)의 역할의 중요성에 대해 인식하고 있으며, 국제 대화(international dialogue)는 국제회의의 주요 아젠다(agenda)를 이끌어가고 있는 주요한 네트워크이다.

1) 과정 및 형식

평화구축과 국가체제구축을 위한 국제 대화는 취약 및 분쟁에 영향을 받은 상황에서 평화구축과 국가체제구축 노력을 향상시키기 위해 복수의 이해관계자들이 솔직하고 열린 대화에 참여하는 계속 진행 중인 일련의 논의들이다.

첫 번째 대화를 위한 국제회의는 2010년 4월 동티모르의 Dili에서 열렸다. Dili 국제 대화의 참여자들은 분쟁 및 취약국들에 있어서 MDGs 달성을 위한 디딤돌로써 7가지 평화구축과 국가체제구축 목표를 규정했다. 참여국들의 공통된 비전은 분쟁을 방지하고 종식시키며, 자국 국민들(특히 취약하고 소외된 집단, 여성, 청소년과 아이들)의 수요와 기대에 대응할 수 있는 책임 있는 정부가 될 수 있도록 발전역량을 향상시키는 것이다. 이러한 Dili 선언(Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding)은 2010년 4월 8일 Dili에서 합의된 G7+성명에 근거하여 만들었으며, 원조 효과성에 대한 파리선언, 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙, 실천행동을 위한 Accra 아젠다(AAA)에 대한 참여국들의 책무를 재차 확인하였다.³¹⁾

■ 평화구축과 국가체제구축을 위한 목표

- 포괄적인 정치적 합의와 과정 그리고 포괄적인 정치적 대화를 촉진한다.
- 기본적인 안전과 보안을 구축하고 강화한다.
- 평화적인 갈등해결과 정의에 대한 접근을 달성한다.
- 서비스 전달을 촉진시키기 위해 효과적이고 책임 있는 정부기관들을 개발한다.
- 지속가능한 생계, 고용 그리고 효과적인 천연자원의 관리를 포함한, 포괄적인 경제발전을 위한 기반을 마련한다.
- 화해와 평화적 공존을 위한 사회적 역량을 개발한다.
- 지역적 안정성과 협력을 조성한다.

이러한 목표를 달성하기 위한 우선순위는 각 국가들에 따라 다르나 모든 이해관계자들(stakeholders), 특히 여성과 시민사회가 관여하는 과정을 통하여 국가-수준에서 설정되어야 할 것이다.

31) Dili 선언의 목표는 2011년 열릴 제4차 고위급 회담을 위한 토대를 제공할 것이다. 따라서 2011년 제4차 서울 고위급 회담에서는 이에 기반을 두고 구체적인 실행계획들이 담긴 보다 진전된 서울 선언이 마련될 것으로 예상된다.

2) 주요 결과 및 향후 계획: 국제적 행동 계획

Dili에서의 첫 번째 대화 참여자들은 복수-이해관계자 협의와 Dili 선언에서 규정한 목표와 도전에 대응할 국제적 행동 계획을 개발하였다. INCAF는 이 계획을 2011년 11월 대한민국 서울에서 열릴 원조 효과성에 관한 제4차 고위급 회담(HLF-4)에서 제시하고자 한다.

Dili 대화 이후에도 국제 대화(international dialogue)는 지속적으로 이루어질 것이며, 앞으로 콩고(DRC), 시에라리온, 동티모르 등 3개국에 대해 이루어질 것으로 예상된다(DFID 인터뷰, 2010.9.30.).

■ 국제적 행동 계획의 4가지 주요 영역

1. 역량 개발: 남-남 협력에 대한 중대한 기여를 인식하면서, 역량 개발을 위한 조화롭고 향상된 지원을 위한 권고사항들을 개발한다. 권고사항들은 또한 개발도상국가의 역량을 약화시키는 정책들을 어떻게 회피할 것인지, 그리고 어떻게 정부건설을 지원할 것인지를 제시할 것이다.
2. 원조 도구: 원조가 전달되는 방법을 향상시키는 것은 신속하고 유연한 전달과 국가 시스템을 통하여 정부가 주도하는 전달의 이행(변화)을 가능하게 한다.
3. 과정에 대한 계획: 개발도상국가들의 평화구축과 국가체제구축의 우선사항들과 제약요인들이 확인되었는지, 실현가능한 계획이 준비되었는지 그리고 개발 파트너들이 이에 동조하는지를 보장할 수 있도록 과정(절차)을 개선시킨다.
4. 정치적 대화: 어떻게 평화구축과 국가체제구축을 향상시킬 것인가는 개발도상국가들과 개발 파트너들 사이의 정치적 대화의 일부분이며, 국가 내 정치적 대화가 어떻게 이루어지느냐에 따라 더 나은 정부-사회관계와 정부-시민 간의 신뢰를 형성하는 것을 보장할 수 있다. 이는 국가, 하위 국가 그리고 세계적 수준에서 의사소통과 미디어의 역할을 제시할 수 있을 것이다.

위의 모든 영역에서 어린이들의 잠재력과 여성의 역할 및 성평등 이슈에 대해 특별한 관심을 가진다.

3) 복수-이해관계자 협의(Multi-Stakeholder Consultations): 진행상황

구체적인 경험과 증거에 대한 논의를 위해, 복수-이해관계자 협의가 부룬디(Burundi),

중앙아프리카(Central African Republic), 콩고(Democratic Republic of Congo), 라이베리아(Liberia), 시에라리온(Sierra Leone), 남부 수단(Southern Sudan) 그리고 동티모르(Timor-Leste)에서 2009~2010년에 국가 혹은 지역수준에서 실행되었다.

4) 참여자 현황

평화구축과 국가체제구축에 대한 국제적 논의를 위한 참여자로는 세계은행, IMF, EC 등 7개의 국제기구가 있으며, 미국, 영국, 일본 등의 공여국과 아프가니스탄, 중앙아프리카, 콩고(DRC) 등 34개 파트너 국가가 참여하고 있다(총 41개국). 개발도상 파트너 정부, 평화구축과 국가체제구축을 위한 남-남 협력을 제공하는 국가, 지역·국제기구, 시민사회단체가 참여한다(<표 3-1> 참조).

참여하는 국가와 기관들은 반드시 평화구축과 국가체제구축과 밀접하게 연관된 이슈들에 대한 관심을 입증하여야 한다. 제시된 주제의 범위에 있어서, 참여 국가와 기관들은 모든 부분에서 ‘whole of government’ 또는 ‘whole of system’ 차원의 참여가 요구된다.

<표 3-1> 참여자 현황(2010.4. 현재)

참여 기구		
African Development Bank African Union IMF European Commission		Peacebuilding Support Office UNDP World Bank
참여 국가		
Afghanistan	Democratic Republic of	Norway
Australia	Congo	Portugal
Austria	Denmark	Sierra Leone
Brazil	France	Southern Sudan
Belgium	Germany	Spain
Burundi	Haiti	Sweden
Canada	Italy	Switzerland
Central African Republic	Japan	Timor-Leste
Chad	Liberia	Togo
Chile	the Netherlands	United Kingdom
China	Nepal	United States
Côte d'Ivoire	New Zealand	

제2절 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙

국제사회에서 분쟁 및 취약국 지원원칙의 발전과정을 살펴보면, INCAF의 전신이었던 CPDC(1990년대 초반)와 FSG(2005년)가 활동해 오면서 분쟁 및 취약성에 초점을 맞춘 가이드라인들이 마련되어 왔었다. 이는 위 기관들의 활동을 통해 OECD/DAC의 정책보고서로 제시된 것들이다. 가장 먼저 ‘Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 Century(1997)’라는 OECD/DAC의 정책보고서에서 ‘분쟁단계에 따른 취약국가 지원 가이드라인(1997)’을 제시하고 있는데, 이 보고서에서 제시하고 있는 가이드라인은 취약국가가 분쟁상황을 겪고 있는 경우 그 단계를 고려한 접근이 필요하다는 것을 강조하고 있다. 그리고 2001년 OECD/DAC는 분쟁을 미연에 방지하는 노력이 매우 중요하다는 차원에서 개발도상국가의 분쟁을 막도록 하는 가이드라인 ‘분쟁방지를 위한 개발협력 가이드라인(The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict(OECD/DAC, 2001)’를 제시하였다.

이러한 흐름과 함께 조금은 다른 방향에서 분쟁 및 취약국에 관한 원조가 강조되게 되었는데, 이는 MDGs 달성의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 분쟁 및 취약국에 대한 원조 효과성을 높이기 위한 고민으로 인해 부각되었다. OECD/DAC는 원조 효과성 제고와 파트너십 강화의 필요성을 인식하고 이를 위한 협력방안을 모색하기 위하여 원조 효과성에 관한 고위급 회담(High Level Forum on Aid Effectiveness)³²⁾을 개최하였다.

이에 따라 2005년 2차 파리 고위급 회담³³⁾에서 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙의 기반이 되는 ‘원조 효과성 제고에 대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’이 마련되었으며, 2008년 3차 아크라 고위급 회담에서는 파리선언의 내용을 보다 구체화 한 ‘아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, AAA)’을 발표하게 되었다. 그리고 2007년 OECD/DAC는 이전의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 가이드라인에 파리선언을 보완하여 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙

32) ‘원조효과성에 관한 고위급 회담’은 OECD와 세계은행이 3년마다 공동으로 개최하는 국제개발원조 분야에 있어서 최대 규모의 최고위급 회담이며, 이 회담을 통해 국제사회는 원조 효과성을 높이기 위해 공여국과 개발도상국이 해야 할 역할과 이행약속을 명시한, 공여국과 수원국의 원조 지침이 되는 선언문을 발표한다(김원미 외, 2010: 11).

33) 이 회의에는 60개의 파트너 국가, 30개의 원조 국가 그리고 세계은행을 포함한 30개의 개발기구들이 참석하였다.

(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, 2007)’을 마련하였다. 이에 따라 분쟁 및 취약국 지원을 위한 국제 네트워크인 INCAF는 물론 이의 구성원으로써 활동하고 있는 주요 선진 공여국들은 모두 ‘취약국가와 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’을 충실히 지키기 위해 노력하고 있으며, 이에 기반을 두고 자국의 구체적인 분쟁 및 취약국 지원전략들을 마련하고 있다.

이와 같이 국제사회의 분쟁 및 취약국을 위한 지원원칙은 분쟁 및 취약성 관점에서 ‘분쟁단계에 따른 취약국 지원 가이드라인(1997)’으로부터 ‘분쟁방지를 위한 가이드라인(2001)’을 넘어서 ‘취약국가와 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’으로 구체화된 흐름과 원조 효과성의 관점에서 ‘파리선언’으로부터 시작되어 ‘아크라 행동계획’을 통해 ‘취약국가와 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’으로 구체화된 것으로, 크게 보았을 때는 분쟁 및 취약성문제와 원조 효과성의 두 가지 흐름이 합쳐진 것이라 할 수 있다. 하지만 ‘파리선언’과 ‘아크라 행동계획’이 취약국을 포함한 원조전반에 관한 원조 효과성 제고를 위한 원칙들이라고 한다면, OECD/DAC의 ‘취약국가와 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’은 분쟁 및 취약국가에 포커스를 맞춘 지원원칙이라 할 수 있다. 따라서 향후 우리나라도 분쟁 및 취약국 지원에 있어서는 반드시 이 원칙들을 충실히 따름으로써 국제적인 파트너십을 도모하고 원조 효과성을 높여나가야 할 것이다.

다음은 위의 두 가지 흐름의 주요 내용을 설명하고 있으며, 특히 OECD/DAC의 ‘취약국가와 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’과 최근 INCAF에서 새롭게 제시한 ‘분쟁 및 취약국가를 위한 새로운 가이드’에 대해서 언급하고 있다.

1. 분쟁 및 취약성에 따른 취약국 지원원칙

CPDC, FSG와 INCAF로 연결되는 OECD/DAC의 취약국가 네트워크는 다양한 연구와 회원국의 전문가들 사이의 논의를 바탕으로 분쟁 및 취약국가에 대한 개발협력에 있어서 ODA 기구들이 따라야 할 몇 가지 가이드라인을 제시하여 왔다.

이 중 가장 먼저 나온 것은 ‘Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 Century(1997)’라는 OECD/DAC의 정책보고서이다. 이 보고서에서 제시하고 있는 가이드라인은 취약국가가 분쟁상황을 겪고 있는 경우 그 단계를 고려한 접근이 필요하다는 것을 강조한다.

(1) 분쟁단계에 따른 취약국가 지원 가이드라인(1997)

2001년 OECD/DAC은 분쟁을 미연에 방지하는 노력이 매우 중요하다는 차원에서 개발도상국가의 분쟁을 막도록 하는 가이드라인 ‘The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict(2001)’를 제시하였다. 이 가이드라인은 분쟁 발전 이전 단계, 분쟁 진행 단계, 분쟁 종결 단계, 분쟁 종결 이후 단계 등 모두 4단계에 걸쳐서 단계별 분쟁 및 취약국가에 대한 지원원칙을 소개하고 있다.

■ 분쟁 발전 이전 단계

- 개발협력을 통해 수원국의 민주적 사회 안정 촉진을 지원할 것
- 수원국의 구조적 안정을 지속적인 개발의 기반으로 인식하고 평화구축 및 분쟁 방지를 목표로 할 것
- 수원국 내 분쟁방지와 안정을 도모하기 위해 경제성장, 빈곤감소, 민주화, 건전한 거버넌스 및 인권존중을 위해 노력할 것

■ 분쟁 진행 단계

- 분쟁 초기단계에는 분쟁원인을 분석, 파악하여 수원국의 평화구축 및 분쟁방지를 지원할 것
- 분쟁 중에는 인도주의적 지원, 외교적 조치 및 정치경제적 조치 등을 중심으로 분쟁 후 국가의 재건을 위한 장기적 지원을 실시할 것
- 분쟁 국가에 대한 주변 지역의 지원에 노력할 것

■ 분쟁 종결 단계

- 평화가 정착되지 않은 취약한 상황에서도 지속가능한 평화체제로의 전환을 지원할 것
- 화해 모색 및 새로운 폭력적 갈등 사태의 방지를 위해 지원할 것

■ 분쟁 종결 이후 단계

- 인도적 지원, 국가재건 및 개발협력 간의 충돌이 없도록 지원할 것
- 정치·법·경제·행정적 개혁을 통해 합법적인 정부기관 및 제도 구축을 지원할 것
- 국제적으로 합의된 원칙에 따라 긴급구호 및 재건활동을 이행할 것
- 수원국의 개방적이고 참여적인 대화를 지원할 것
- 평화구축과 분쟁 방지 지원에 대한 모니터링과 평가를 실시할 것

(2) 분쟁방지를 위한 개발협력 가이드라인(2001)

취약국가와 개발도상국가 간의 발전 격차가 점점 벌어지는 것을 극복하기 위해 OECD 회원국들은 ‘The DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations(2007)’를 마련하여 개발협력정책에 적용하도록 하였다.

1. 분쟁상황에서 공여국의 효과적인 개발협력을 위한 원칙을 준수할 것

- 제한된 자원의 이용효과를 극대화할 수 있는 분야에 우선 지원할 것
- 공여국의 개발활동은 수원국의 주인의식 강화, 평화구축 및 사회 안정을 우선 목표로 할 것
- 공여국과 수원국 간의 상호 신뢰 향상과 지속가능한 정책 개발을 위해 관련 기관 및 책임자와의 원활하고 투명한 소통을 지원할 것
- 다양한 공여자의 포괄적인 참여를 통한 대화를 장려할 것
- 공여국은 수원국의 자원을 활용하여 수원국의 역할을 강화할 것
- 여성문제를 폭력분쟁 방지 및 평화구축 관점에서 이해할 것
- 전쟁 피해 아동 및 청소년에 대한 정책적 지원을 실시할 것
- 복잡한 분쟁상황에서 신속하고 유연하게 대응하며 장기적으로 수원국의 사회 안정 및 복구에 기여할 것
- 공여국 간의 원조조화를 통해 수원국 내 분쟁 완화 및 평화 증진을 지원할 것
- 공여국 간 통합되고 일관된 활동 및 정책을 수립할 것
- 지역협력 강화를 지원할 것

2. 분쟁방지를 위한 공여국 간 통합된 협력 기준을 도입할 것

- 수원국의 사회 안정을 위해 분쟁방지와 평화구축을 원조 지원의 목표로 설정할 것
- 분쟁과 위험 분석 및 평가를 통해 잠재적인 문제 요인과 대안을 파악하고 분쟁방지의 주류화를 통해 기타 정책과의 일관성을 높이도록 할 것

3. 안보문제와 개발의 연계를 통한 평화증진을 지원할 것

- 안보체계의 개혁은 분쟁방지를 통해 경제개발의 효과성을 증대시킬 수 있으므로 굿거버넌스 구축의 일환으로 추진할 것
- 안보는 굿거버넌스와 평화, 지속가능한 개발을 보장하는 개발협력 이니셔티브의 필수요소임을 인식할 것

4. 수원국의 평화구축 절차를 지원할 것

- 공여국은 분쟁의 완화, 억제, 해결 과정에서 원조와 연계된 목표를 명확히 할 것
- 시민사회, 종교집단, 전문가 협회, 여성그룹, 학회 등이 평화구축에 대해 건설적인 자문을 제공할 수 있는 기회를 제공할 것
- 수원국의 역량 강화와 평화구축을 위한 이니셔티브를 지원할 것
- 공여국은 평화구축에서 여성의 중요성을 인식할 것
- 민주화를 통한 평화구축을 지원할 것

5. 공여국은 수원국의 파트너십 강화를 통해 평화 증진을 도모할 것

- 수원국 역량 및 건전한 거버넌스 개발을 지원하고 신뢰관계를 강화할 것
- 공여국은 수원국 내 시민사회와의 파트너십을 강화할 것
- 효과적인 파트너십 구축을 위해 공여국 간의 정책 일관성과 협력을 강화할 것

6. 비즈니스와 개발을 연계하여 평화증진을 지원할 것

- 공여국은 수원국내 사회 안정화와 무력분쟁 방지에 기여하는 민간주도의 경제성장을 지원할 것

(3) 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙

(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, 2007)

2007년 OECD/DAC는 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’을 마련하였다. 이 원칙들은 원조 효과성에 관한 파리선언에서 시작된 파트너십 약속을 보완하는 것을 목표로 하고 있으며, 이는 새로운 것을 만들어 내려는 것이 아니라 현존하는 국제 대화와 조정 절차들을 뒷받침할 수 있도록 만들어졌다. 또한 이 원칙들은 국제적 공여자들이 약한 거버넌스와 분쟁 문제를 가진 국가들에 있어서 자국과 국제적 이해당사자들 사이에 건설적인 개입을 조성할 수 있도록 돕기 위한 것이다.

이 원칙이 이전의 원칙들과 차별화되는 부분으로서, 지금까지의 선진국 주도의 원조방식에 대한 성찰과 반성을 통하여 제시된 ‘Do no harm’이 있다. 세계에서 가장 취약한 국가들이 가난과 위협으로부터 항구적으로 벗어나기 위해서는 그들 스스로의 리더십과 국민들에 의해 주도되는 것이 필요할 것이다. 국제적 공여자들은 분쟁

및 취약국에 대하여 긍정적 혹은 부정적으로 모두 영향을 미칠 수 있다. 국제적 개입은 그것 자체로 정부의 취약성을 끝낼 수 있는 것이 아니라 공유된 원칙들을 적용함으로써 개입에 대한 긍정적인 영향을 극대화하고 비의도적인 악영향(harm)을 최소화해야 한다는 것이다.

이와 함께 OECD/DAC는 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입 원칙’을 마련하면서 다음과 같은 권고사항을 제시하였다.

첫째, 공여국은 정치, 안보, 개발 목표 간의 연계성을 인식하고, 분쟁방지를 원조 목적의 우선순위에 두어야 한다.

둘째, 공여국은 테러방지 메커니즘을 도입하여 수원국의 장기적인 구조적 안정을 도모하고 다른 국제 원조기관 및 공여자들과 조화를 통한 원조활동을 해야 한다. 특히 취약국가에 대한 원조는 수원국의 우선순위를 고려하여 일관성 있고 신속하며 장기적으로 제공되어야 한다.

셋째, OECD/DAC는 분쟁상황을 분쟁 발생 전, 분쟁 중, 과도기, 분쟁 후 상황 등으로 구분하여 각 상황에 따라 공여국이 각기 다른 접근방식을 도입하여 수원국의 평화유지를 도모할 것을 권고한다.

무엇보다 OECD/DAC는 분쟁 및 취약국가에 대한 원조는 해당 지역 내의 평화구축과 함께 국가체제구축을 목표로 하고 있기 때문에 안보와 개발의 연계성을 강조하며, 특히 분쟁 및 취약국가의 원조 효과성과 안보시스템 개혁에 대한 지원을 권고하고 있다. 또한 공여국이 수원국의 리더십과 주인의식 향상을 목표로 원조를 집행해야 하며 수원국의 역량개발을 지속적으로 지원할 것을 권고하고 있다.

분쟁 및 취약국가에 대한 국제적인 개입의 장기적인 비전은 자국의 개혁가들이 효과적이고 합법적이며 강인한 정부 제도들을 구축하고, 지속적인 개발을 증진시키기 위하여 국민들과 함께 생산적으로 참여할 수 있는 역량을 갖추 수 있도록 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 원칙들을 고려하고, 이에 따라 행동해야 할 필요가 있다.

■ **취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙 10가지**
(OECD, 2007)

1. 먼저 전·후 맥락을 파악하라
2. 원조가 피해를 주는지 확인하라
3. 국가 건설을 핵심적 목적으로 설정하라
4. 분쟁 방지에 우선권을 두라
5. 정치, 안전 그리고 발전 목표들 사이의 연결고리를 인식하라
6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라
7. 다양한 방법과 맥락에서 현지의 우선순위들과 일관성을 갖도록 하라
8. 국제적인 공여자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라
9. 빨리 행동하라. 하지만 성공할 수 있을 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라
10. 배제되는 사람들이 없도록 방지하라(“원조 고아”)

(4) 분쟁 및 취약 상황의 국가체제구축을 위한 국제적 지원

(International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict):

INCAF의 분쟁 및 취약국가를 위한 새로운 가이드

최근 INCAF는 분쟁 및 취약국 지원의 국제적 기준이 되고 있는 ‘취약국가와 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(2007)’의 후속 작업으로 ‘분쟁 및 취약 국가를 위한 새로운 가이드’를 마련하였다. 이는 2007년의 모범적인 개입원칙에 대한 보다 구체적인 실행방안들을 담고 있다.³⁴⁾ 이 가이드는 크게 두 부분으로 구성되어 있는데, <PART 1>은 ‘국가체제구축(statebuilding)과 취약성에 대한 도전’에 관한 내용으로 선진 공여국들이 공유하고 있는 보다 이론적이고 원칙적인 내용들을 담고 있으며, <PART 2>는 효과적인 취약국 지원을 위한 5가지 영역을 마련하고 각각의 영역에서 선진 공여국들이 지금까지 실제 원조활동을 통해 배운 경험과 교훈들을 바탕으로 새로운 방향과 권고사항들을 제시해 주고 있다.

INCAF를 비롯한 국제사회에서는 분쟁 및 취약국 지원에 있어서 국가체제구축(statebuilding)에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이 가이드에서도 국가체제구축을 기반

34) 현재(2010.10.) 최종 확정된 것이 아닌 초안(draft) 단계이지만 거의 완성된 상태이고 곧 승인될 예정이며, 이 최신 자료는 2010년 9월 27일 INCAF 인터뷰에서 받은 자료이다.

으로 논의해 나가고 있다. 국가체제구축의 개념은 무엇이며, 어떻게 그렇게 해 나갈 것인가가 중요한 문제인데, 국가체제구축을 위한 정부 구성, 제도 구축뿐만 아니라 최근의 이슈들인 정부-사회(국민) 간 관계 등 보다 확대된 문제들을 다루고 있다. 이러한 국가체제구축은 단순히 기술적인 문제가 아니라 정치적인 문제, 관계적인 문제, 사회와 공여국들 간의 긴장과 갈등(tension) 문제를 모두 포함하고 있다.³⁵⁾

또한 <PART 2>에서는 각각의 영역별로 아프가니스탄, 아제르바이잔, 콩고(DRC), 우간다 등 선진 공여국들이 분쟁 및 취약국에서 실시해왔던 원조수행 경험들을 구체적인 사례로 제시하면서 새로운 원조방향 및 권고사항들을 마련하였다.

■ 분쟁 및 취약국가를 위한 INCAF의 새로운 가이드

‘분쟁 및 취약 상황의 국가체제구축을 위한 국제적 지원(International support to statebuilding in situations of fragility and conflict)’ : 2010년 9월 24일 DAC meeting에서 초안(draft)가 제시되었으며, 현재 DAC 아젠다(agenda)로 승인을 기다리고 있다.

취약국가는 중요하면서도 현실적인 이슈이다. 따라서 공여국의 역할이 무엇인지, 그들의 수단과 영향은 어떠한지, 새로운 안내(guidance)가 제시되었다.

이 가이드는 INCAF에 의해 개발된 것으로, INCAF의 전임 네트워크에서의 활동을 포함한 3년 이상의 실질적이며 경험과 증거에 기반을 둔 연구를 통해 만들어졌다.

가이드에서는 취약 상황에 있어서의 국가체제구축(statebuilding)에 대하여 어떻게 생각해야 하는지에 관한 개념적 틀을 제공하며, 개발 파트너들이 국가체제구축을 위한 그들의 지원을 새롭게 생각하고 새로운 방향을 제시하기 위하여 어떻게 해야 하는지에 대한 일련의 포괄적인 권고사항들을 제공하고 있다. 이것은 5가지 우선 영역으로 도출되었다.

- i) 전체적인 전략(overall strategy)
- ii) 국별 프로그램의 설계와 전달(country programme design and delivery)
- iii) 분석과 모니터링(analysis and monitoring)
- iv) 원조전달양식과 기술적 지원(aid delivery modalities and technical assistance)
- v) 공여자의 활동(donor operations)

35) 이러한 부분 때문에 ‘특히 “hybrid government mechanism”을 가진 아프가니스탄의 경우 원조 프로그램은 매우 세밀하게 작동해야 한다’고 말하고 있다(INCAF 인터뷰, 2010.9.27.).

2. 원조 효과성 제고와 분쟁 및 취약국 지원원칙

OECD/DAC내에 작은 네트워크가 수행해오던 분쟁 및 취약국에 관한 활동들이 크게 주목받게 된 것은, 국제사회가 MDGs달성을 위한 원조 효과성의 가장 큰 걸림돌로 분쟁 및 취약국을 지목하면서부터이다. 따라서 이때부터 분쟁 및 취약성에 관한 논의에 원조 효과성의 개념이 결합되게 되었다.

(1) 원조 효과성 제고에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005)

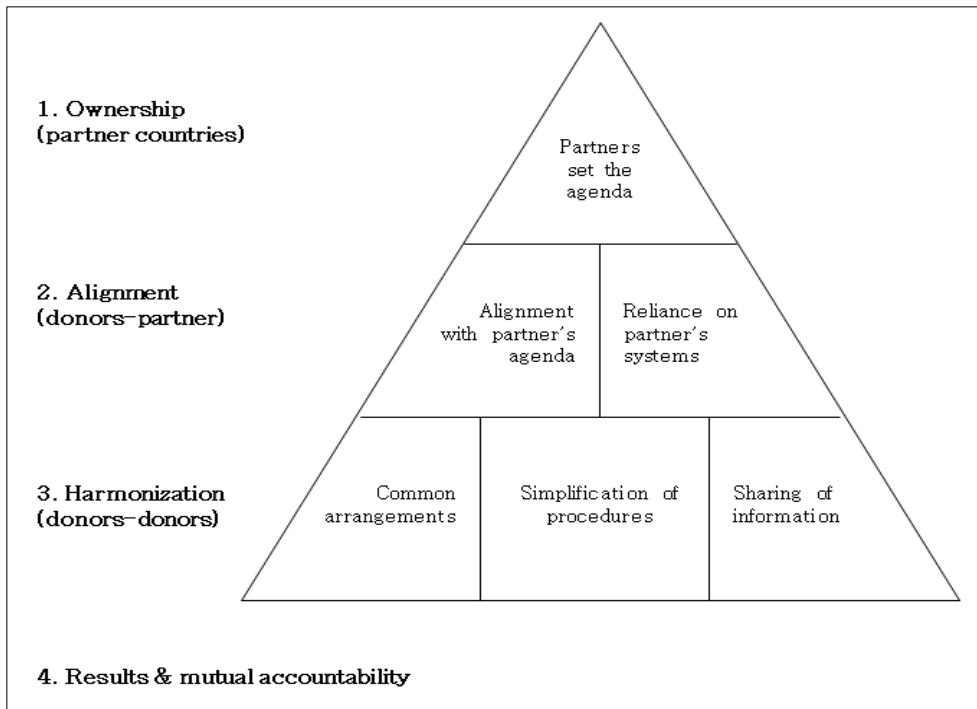
국제사회의 분쟁 및 취약국 지원원칙 설정은 OECD/DAC에 의해 준비되어 2005년 파리에서 개최된 원조 효과성에 관한 고위급 회담(High-level Forum on Aid Effectiveness)에서 약속한 파리선언에 기반하고 있다. 파리선언은 이전 행동지향적인(action-orientated) 로드맵에 기초한 합의사항을 넘어 원조의 질과 발전에 대한 원조의 영향력을 향상시키기 위한 것이다. 파리선언은, 약한 주인의식 혹은 낮은 역량의 환경에 적용될 수 있는 원조 효과성 원칙들을 명시함으로써, 분쟁 및 취약국에 있어서 원조 효과성을 높이기 위한 구체적인 세부항목들을 가지고 있다.

2005년 파리선언(Paris Declaration)의 구체적인 내용으로는 원조 활동에 있어서 수원국의 주인의식(ownership), 수원국의 개발전략과 공여국의 원조 일치(alignment), 공여국 간 원조 조화(harmonization), 성과지향적 관리(results-based management), 상호 책임성 강화(mutual accountability)를 강조하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 수원국의 주인의식(ownership): 수원국은 자국의 개발정책과 전략 수립 과정에서 주인의식을 갖고 주도적 역할을 담당한다. 이를 위해서 수원국 정부가 효율적으로 원조집행을 운영할 수 있도록 수원국의 역량을 강화하도록 한다.
- ② 수원국의 개발전략과 공여국의 원조 일치(alignment): 공여국은 수원국의 개발전략과 일치하는 프로그램을 수원국과 공동으로 마련한다.
- ③ 공여국 간 원조 조화(harmonization): 공여국 간의 원조낭비를 줄이고 원조 효과성을 높이기 위해 공여국들 상호 간의 조정협력을 강화하고 수원국 현지에서 공동조사, 개발 공동분석 등을 실시한다.

- ④ 성과지향적 관리(results-based management): 성과 중심의 원조체계를 수립하여 수원국에 대한 원조를 집행한다. 투명하고 모니터링이 가능한 수행 평가체계를 마련한다.
- ⑤ 상호 책임성 강화(mutual accountability): 공여국과 수원국 모두가 개발 결과에 있어서 공동의 책임을 갖고 합의된 사항들의 실행여부에 대한 상호평가를 실시한다.

<그림 3-1> 파리선언의 추진과제와 주요 지표



* 자료: OECD/DAC. (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness.

(2) 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, 2008)

아크라 행동계획은 2009년 가나의 아크라에서 열린 원조 효과성에 관한 고위급 회담으로 파리선언을 보다 구체화한 원칙들이다. 아크라 행동 계획은 취약국들이 한 걸음 더 나아가도록 하는 데 초점을 맞추었다. 이러한 원칙들을 구축하기 위하여, 취약 상황에 있어서 원조 효과성을 향상시키기 위한 구체적인 일련의 행동들을

제시하였다. 또한 아크라 아젠다는 우선적으로 평화구축(peacebuilding)와 국가체제 구축(statebuilding)에 관하여, 이 두 가지가 MDGs 달성을 위한 전제조건으로써 그리고 진전 상황을 입증해 줄 현실적인 지표로써 보다 일관성 있고 통합된 국제적 행동계획이 필요하다는 것을 인식하였다. 이에 따라, 아크라 행동 계획에서는 파리선언을 보다 구체화하여 예측성(predictability), 조건부 제한(conditionality), 비구속화(untying)원칙을 선언함으로써 원조 효과성을 제고하고자 하였다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 원조 효과성 제고를 위한 핵심 과제인 수원국의 주인의식 강화를 위해 공여국은 수원국의 개발 목표와 우선순위에 맞춘 ODA 집행, 개발협력의 이행주체로서의 수원국의 역량 개발을 위한 수원국의 인적자원과 제도, 시스템의 개발과 활용 지원 및 원조 예측성 강화 등에 주력한다.
- ② OECD/DAC 비회원국의 원조가 활발해짐에 따라 다양한 개발협력 주체들을 포함한 보다 포괄적이며 효과적인 파트너십 구축이 필요하다. 공여국 간의 원조 정책의 일관성, 수원국의 개발 수요에 따른 공여국 간의 역할 분담, 원조의 비구속화를 통한 실질적 원조 가치 향상, 시민사회를 비롯한 다양한 개발협력 주체들의 적극적 참여를 가능하게 하는 환경 마련과 파트너십 구축, 취약국가들을 위한 개발협력정책 도입 등이 필요하다.
- ③ 원조 집행성과의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 효율적 성과관리 체계와 평가도구의 개발, 원조자원의 활용과 성과에 대한 정보 공개, 효과성 제고를 위한 법적, 행정적 인센티브 향상 등이 필요하다(김은미 외, 2010).

이와 함께 아크라 행동강령 3조와 13조 c)항에서 성평등, 인권, 장애 그리고 환경적 지속가능성에 대하여 합의한 국제적인 책무를 실현시킬 수 있도록 정책과 프로그램을 설계하고 보다 체계적이고 일관된 방식으로 이러한 이슈들을 정책에 반영해야 함을 강조하고 있다.

〈표 3-2〉 파리선언 원칙에 따른 세부행동계획

결의	내용
수원국 주인의식 강화	- 개발에 관한 국가차원의 정책대화 확대 - 수원국의 주도권 및 역량 강화 - 수원국 시스템 강화와 활용 극대화
효과적·포용적인 개발 파트너십 구축	- 특정 국가 및 부문에 대한 원조의 편중성 완화 - 비구속성 원조 확대를 통한 비용대비 가치 제고 - 신생 공여국을 포함한 모든 개발주체의 포용과 협력 강화 - 시민사회와의 협력 강화 - 취약국에 대한 원조정책 정비
개발성과 이행과 책임	- 성과 위주의 접근 - 성과에 대한 투명성 및 책임성 강화 - 수원국 개발정책을 토대로 지원조건 수립 - 중기 원조예측성 강화

자료: OECD/DAC. (2008). Accra Agenda for Action(Final Draft), pp.2-5 참고.

최근 동료심사(peer review)를 살펴보면 OECD/DAC가 파리선언에 기초한 원조 효과성을 강조하고 있으며, 이에 따라 여러 회원국들은 파리선언에 따른 Action Plan을 개발했거나 또는 개발 중에 있으며 국별 프로그램을 통해 파리선언의 내용을 적극적으로 실현하기 위하여 노력하고 있다고 볼 수 있다(김은미 외, 2010: 23). “한국의 경우, ODA에 있어서 열심히는 노력하고 있으나 국제적인 흐름을 잘 따라가지 못하고 있다는 생각이 든다. 이런 데에 있어서 국제적인 기준들이 있는데 그런 것들에 대한 동향을 파악하는 부분이 조금 느리다고 할 수 있다”(UN 아프가니스탄 전문가 인터뷰, 2010.6.29.)는 지적에서 나타나듯이, 한국 또한 파리선언 서명국의 하나이므로, 한국국제협력단(KOICA)도 이러한 파리선언과 아크라 행동계획을 분쟁 및 취약국 원조에 적극적으로 수용하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

제4장 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 지원체제와 지원전략

제1절 분쟁 및 취약국 지원 선진 원조기관 현황

1. DFID(Department for International Development)

DFID는 영국의 국제개발부로, 빈곤 국가들에 대한 원조를 관리하고 극심한 빈곤을 없애기 위하여 1997년 설립되었다. DFID는 런던, 이스트킬브라이드(East kilbride), 글라스고우(Glasgow) 부근에 본부를 두고 있으며, 40개 개발도상국가들에 사무소를 두고 약 90개 국가들에게 원조를 제공하고 있다. 영국은 2008년 ODA/GNI 0.43%에 해당하는 USD 115억을 순 ODA에 지출하였다. 2010~2011년도의 예산은 ODA/GNI 0.56%로 증가하였고 2013년에는 영국 국민총소득의 0.7%에 해당하는 금액을 개발 원조에 쓰기로 하였다(OECD, 2010d).

DFID는 국제개발협력법(International Development Act, 2002)에 근거하여 활동한다. 이 법은 국제개발협력부 장관(DFID 수장인 영국내각의 장관)으로 하여금 지속가능한 개발과 복지를 위한 원조를 제공할 수 있도록 해주며, 장관은 반드시 원조가 빈곤을 감소시키는 데 기여하고 있다는 것을 확실히 하여야 한다. 이 법에 따르면, 영국의 원조는 영국의 상품과 서비스들과 결부되어서는 안 된다. 이는 영국이 그 전까지 실시되었던 조건부 원조를 모두 폐기하고 비구속성(untied) 원조를 실시한다는 것을 명시하는 것으로, 2002년부터는 새로 개정된 법에 따라 영국 대외원조의 목표가 경제적 이익 추구에서 빈곤퇴치로 완전히 변화되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다. DFID는 또한 국제개발협력법(International Development(Reporting and Transparency) Act, 2006)내에서 활동하고 있다. 이 법에 따라 국무장관은 DFID가 원조에 얼마만큼 썼으며, 이것이 빈곤 감소에 얼마나 효과적이었는지 그리고 DFID가 가난한 나라에 얼마나 제공해 왔느냐에 대하여 매년 보고하고 있다.

뿐만 아니라, DFID는 국가감사원(National Audit Office)의 감독을 받는다. 국가감사원은 DFID가 한 성과들을 분석해 의회와 공공회계위원회(Public Accounts Committee)

에 보고한다. 의회의 국제개발위원회(IDC)는 DFID의 연간 보고서를 철저하게 검토하며 DFID의 특정 업무영역에 대한 조사권을 보유하고 있다.³⁶⁾

2. CIDA(Canadian International Development Agency)

CIDA는 캐나다의 개발원조기관으로, 캐나다의 ODA를 총괄 운영하기 위하여 1968년 설립되었다. CIDA는 ① 캐나다의 개발 목적을 실현시키기 위하여 캐나다와 국제사회의 정책개발에 참여하고, ② 의미 있고 지속가능한 결과들을 만들어내기 위하여 캐나다의 지원과 자원을 효율적이고 책임감 있게 관리하는 것을 목적으로 하고 있다. CIDA는 캐나다의 폭넓은 국제적 정책목표와 MDGs 달성에 대한 기여를 가장 중요한 목표로 삼고 있다.

3. ADB(Asian Development Bank)

ADB는 아시아·태평양의 빈곤 퇴치를 비전으로, 개발도상국 국민들의 빈곤을 감소시키고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 돕기 위한 국제개발 금융기관이다. 1966년 설립되었으며 67개 회원국으로 구성되어 있다. ADB의 주요 파트너로는 정부, 민간 부문, NGO, 개발 수행기관, 지역사회에 기반을 둔 조직 그리고 재단들이 있다.

2008년 장기 전략의 틀로 채택한 ‘Strategy 2010’ 하에서, ADB는 다음과 같은 3가지 상호보완적인 전략적 아젠다(agenda)를 따른다. 포괄적 성장, 환경적으로 지속가능한 성장, 지역적 통합. 이러한 비전을 달성하기 위하여, ADB는 차관(loan), 기술 지원, 보조금, 조연과 지식제공과 같은 도구들을 사용하고 있다.

4. IDA(International Development Association)

IDA는 세계은행의 일부로 1960년에 설립되어 세계의 가장 가난한 나라들을 돕고 있다. IDA의 목적은 경제성장 촉진, 불평등 감소, 주민 생활환경 향상을 위한 프로그램에 대한 보조금과 무이자 융자를 제공함으로써 빈곤을 감소시키는 것이다.

IDA는 세계의 79개 최빈국가들(아프리카에 39개국)을 지원하는 가장 큰 공여자 중

36) (<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Quick-guide-to-DFID/Who-we-are-and-what-we-do>)

하나이다. 이는 최빈국가들에 있어서 기본적인 사회 서비스를 위한 기부 펀드 중 단일규모로는 가장 크다. IDA는 융자라 불리는 돈을 양해기간 동안 빌려주는데, IDA 융자는 이자가 없으며, 10년의 유예기간을 포함하여, 35~40년 동안 갚으면 된다. IDA는 또한 부채로 고통 받고 있는 국가들에게 보조금을 제공하고 있다.

5. USAID(United States Agency for International Development)

USAID는 종래의 미국 대외원조기관인 국제협력국과 개발차관기금을 통합하여 국무성에 설치한 비군사적인 원조프로그램 수행기관이다. 1961년 대통령 존 F. 케네디의 제안으로 대외 경제협력과 기술지원, 개발차관기금의 대출업무, 수출입은행의 지역대출 기능을 일원화할 목적으로 설립되었는데 1979년 이래 독립적인 미국 국제개발협력처(U.S. International Development Cooperation Agency)의 소속기관으로서 세계 각지에서 활동하고 있다. 이와 같이 USAID는 국무장관으로부터 전반적인 대외 정책 지침을 받는 독립된 연방정부기구이다. 미국의 대외 정책은 항상 개발도상국 국민들의 삶을 향상시키는 동안 자유시장과 민주주의를 확장시키고자 하는 목적을 가지고 있다. 전 세계에 있는 USAID의 직원들은 이러한 목적을 달성하기 위해 노력하고 있다.

USAID는 다음과 같은 분야에 대해 장기간 그리고 공정한 경제적 성장을 지원함으로써 미국 대외정책 목표를 증진시키고자 노력하고 있다; i) 경제적 성장, 농업 및 무역, ii) 글로벌 보건(Global Health), iii) 민주주의, 분쟁 방지, iv) 인도주의적 지원.

USAID는 전 세계에서 5개 지역에 대한 지원을 제공하고 있다; 사하라 이남의 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카와 캐리비안, 유럽과 유라시아, 중동.

이렇게 USAID는 워싱턴 D.C.에 본부를 가지고 있으며 세계 곳곳에 사무소를 운영하고 있다. 또한 민간 자원봉사기관, 수원국 현지기관, 대학, 미국기업, 국제기구, 다른 나라 정부 그리고 미국 정부기관들과 밀접한 파트너십을 이루면서 활동하고 있다. USAID는 3,500개 이상의 미국기업들과 미국에 근거를 둔 300개 이상의 민간 자원봉사기관들과 함께 일하고 있다.

제2절 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 지원체계와 의사결정구조

선진 원조기관들은 분쟁 및 취약국에 대해 많은 관심을 가지고 지원하고 있으며 그에 따른 지원원칙과 가이드라인 등을 마련해 놓고 있다. 하지만 이들은 분쟁 및 취약국에 대한 원조와 지원을 ‘공식화’하지는 않고 있다. INCAF도 분쟁 및 취약국을 지원하기 위한 네트워크임에도 불구하고 ‘공식적인 취약국 리스트’를 가지고 있지 않으며, DFID 또한 ‘공식적인 취약국 정책’은 없다고 강조하고 있다.

이는 정치적인 문제와 해당국의 입장을 고려한 차원이라 볼 수 있다. 그러므로 각 원조기관들의 공식적인 조직체제 내에서 분쟁 및 취약국 전담부서나 기구를 찾기는 어렵다. 이들은 별도의 전담기구 없이 지역별로 원조를 수행하면서 해당 지역 내 분쟁 및 취약국 지원을 함께 다루거나, DFID와 같이 공식적인 조직도에는 없지만 분쟁 및 취약국을 보다 전문적으로 담당하는 팀을 구성하여 해당 업무를 추진해 나가고 있는 것으로 보인다.

1. DFID

DFID의 조직도³⁷⁾에서도 알 수 있듯이, DFID는 공식적인 별도의 분쟁 및 취약국 전담기구를 구성하거나 운영하고 있지는 않다. 하지만 분쟁 및 취약국 관련 프로그램 시행 시 OECD/DAC의 10가지 모범적인 개입원칙에 근거한 가이드를 제공하고 일련의 보고서들을 작성하고 있음을 강조하고 있다(Timothy Othieno, Conflict and Peacebuilding Adviser 서면 인터뷰, 2010.10.9.).

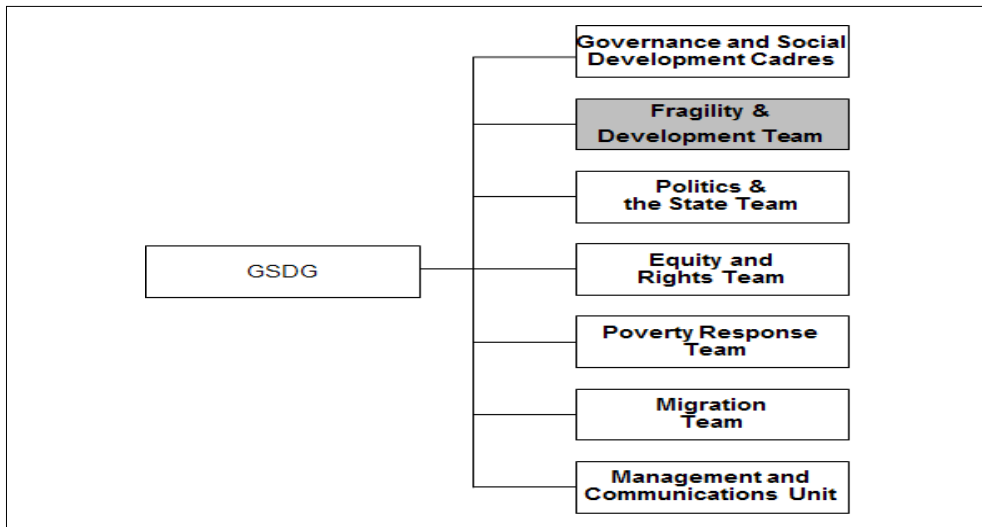
하지만 DFID의 구체적인 활동 내역을 보면 조직도상에서는 볼 수 없었던 분쟁 및 취약국 관련 팀들이 활동하고 있음을 알 수 있다(DFID 인터뷰, 2010.9.30.). DFID 내에 GSDG(Governance and Social Development Group)는 분쟁 및 취약국, 평등과 인권, 빈곤과 이주 문제를 담당하는 팀으로 이루어져 있다. 그 가운데 Fragility and Development Team이 분쟁 및 취약국 지원을 담당하고 있으며 조직현황은 다음과 같다(<그림 4-1> 참고).

영국의 분쟁 및 취약국 관련 조직 및 의사결정체제에 있어서 가장 중요한 부분은 안정화 기구(SU: Stabilisation Unit)의 존재이다. 영국의 안정화 기구(SU)는 국제개발

37) DFID의 조직도는 DFID 홈페이지(www.dfid.gov) 참조.

부(DFID), 외무부(FOC), 국방부(MOD) 등 3개 조직이 공동으로 원조 지원을 결정하는 의사 조정기구이다(<그림 4-2> 참고). SU의 유지를 위해 예산은 3개 조직이 공동으로 부담하며, SU에서 합의된 사항에 대해서는 각 부처들이 반드시 지켜야 한다. SU가 영국의 원조 역량을 향상시키고 부처 간 원조를 조정하는 조직이라는 점에서 whole of government 접근방법의 성격을 갖는다. 안정화(stabilisation)는 갈등과 분쟁을 겪은 국가나 지역을 지원하는 것으로, 분쟁의 예방과 완화, 제도의 보호, 안정화를 위한 정치과정의 촉진 및 평화와 안보를 만들어가는 과정을 의미한다. 이를 통해 수원국 정부는 정통성(legitimacy)을 가지고 시민들에게 더 나은 서비스를 제공하는 권한을 확보할 수 있다.

<그림 4-1> DFID의 분쟁 및 취약국 지원 조직

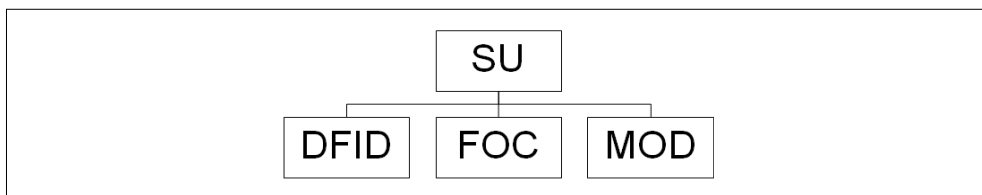


국제개발부(DFID), 외무부(FOC), 국방부(MOD)는 정기적인 회의를 통해 원조정책, 전략 등에 합의하고, 안보와 국가체제구축(statebuilding)과 같은 정책 사안에 대해서 동일한 프레임을 사용함으로써 원조의 일관성을 높이고 있다. 또한 원조의 대상과 목적, 방법, 시기 등에 대한 공통된 이해가 전제되지 않을 경우, 원조가 실패로 끝날 수 있다는 점에서 원조정책 우선순위를 설정하고 정책의 위계(hierarchy)를 구분한다. 정책 집행에 장애물이 되는 요소가 무엇인지 확인하여 이를 극복하기 위한 활동 유형을 제시하기도 한다. 또한 극심한 갈등으로 어려움을 겪는 국가를 지원하

는 경우에는 군과 민간기관 사이의 밀접한 협력관계를 지원하며, 영국 외교정책의 우선순위에 따라 정책을 설계한다. 이처럼 SU는 세 개 부처의 이익을 조정하는 중추(hub)로서 정책과 행동강령의 설정, 공동계획과 전략 도출의 역할을 담당한다.

SU를 통해 정부는 타 부처들과 합의된 계획을 전달할 수 있으며, 분쟁 및 취약국 지원을 위한 관련 이슈를 공통으로 이해하고, 실제 목표의 우선순위와 지원의 일관성을 발전시키며 전략적으로 접근할 수 있도록 돕는다. 또한 전달 과정에서 의견을 조정하기 위한 메커니즘으로 작용하고, 지원 과정과 성과를 검토, 기록한다. 안보섹터개혁(SSR: Security Sector Reform)과 같은 구체적인 이론적 이슈의 경우, 부처들에게 안정화(stabilisation)를 이루기 위한 권고사항을 제공하기도 한다. SU는 아프가니스탄, 파키스탄, 수단, 콩고(DRC), 팔레스타인, 코소보를 포함한 국가들을 지원하고 있다.

<그림 4-2> SU의 구조



2. CIDA

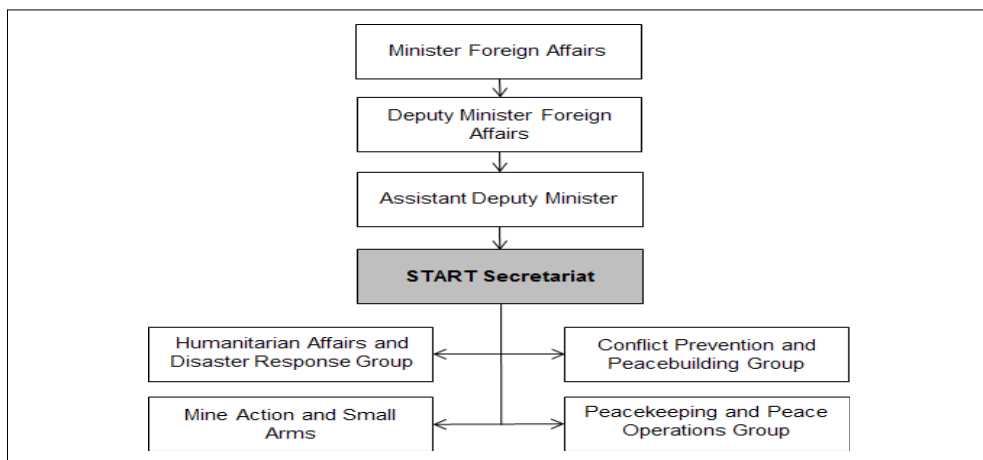
CIDA는 국제협력부(minister of international cooperation) 소속기관으로 집행부의 청장(executive president)은 장관에게 관리 이슈들뿐만 아니라 정책과 프로그램에 대한 의사결정에 관하여 전문적인 조언과 추천을 한다. 집행부의 부청장(executive vice-president)은 기관 관리에 있어서 청장(president)과 하나의 팀으로써 업무를 수행한다. CIDA의 조직체계를 살펴보면 정책·집행부, 인적자원부, 재무부, 정보부 등 기능별로 조직화되어 있음을 알 수 있다. DFID처럼 지역별 전담부처도 없이, 국제원조정책들을 계획·집행함에 있어서도 각 부서들이 각자의 기능에 따라 업무를 처리하는 것이다. 따라서 CIDA는 분쟁 및 취약국을 위한 공식적인 의사결정체제나 조직을 가지고 있는 것이 아니라, 국제원조정책의 큰 범위 안에서 분쟁 및 취약국 이슈를 함께 다루고 있다. 이와 같이 CIDA는 분쟁 및 취약국을 지원하는 ‘특별한 조직(special organization)’을 가지고 있지 않지만, ‘취약국가와 위기에 처한 공동체(fragile

countries and crisis-affected communities)’로 불리는 프로그램 활동을 가지고 있다. 여기에는 많은 취약 및 위기에 처한 국가들이 포함되어 있다.

캐나다 정부는 2005년 9월 국제적인 위기에 빠르고 효과적으로 대응하기 위해 외교교통상부(DFAIT: Department of Foreign Affairs and International Trade) 내에 안정화와 국가재건(START) 업무를 담당하는 태스크 포스를 만들었다. START는 갈등이나 자연재해와 관련된 복잡한 위기를 포함하여 캐나다의 지원을 필요로 하는 국제적 수요가 증가하면서 이를 돕고자 구성되었다. START가 DFID의 Fragility and Development Team과 유사한 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 특히 CIDA는 아프가니스탄과 파키스탄의 경우 Task Force를 구성하여 중점지원을 하고 있다. 이와 같이 CIDA는 특별한 이유가 있을 때, 중점지원국가나 특별관리국가에 대해서는 부처를 구성하기 보다는 필요에 따라 이와 같이 TF를 구성하여 체계적인 지원을 수행하고 있다.

또한 START는 글로벌 평화안보기금(GPSF: Global Peace and Security Fund)을 관리하고 있는데, 이 기금은 캐나다의 많은 부처들이 공동으로 마련한 기금으로 평화안보기금의 운영은 캐나다의 분쟁 및 취약국가에 대한 whole of government 접근 방법을 보여주고 있다. 분쟁 및 취약국가의 정책과 교도소 개혁, 국경 관리와 분쟁 예방, 전통적인 사법권을 지원하는데 이러한 기금을 사용한다. 따라서 START의 정책 및 프로그램의 개입은 분쟁 및 취약국가에서 평화와 안보를 만들려는 목표를 가지고 있으며, 이들은 자연재해와 긴급구난 등의 문제들을 다루기도 한다.

<그림 4-3> START 조직 구조



* 자료: START. (2006). Mobilizing Canada's Capacity for International Crisis Response.

START는 아래 세 가지 사안에 대한 연방정부의 제공 능력을 강화시킨다;

- (1) 취약국가에 대한 정책 리더십: START는 위기에 처한 국가들에 대해 캐나다 정부의 정책을 만들고 이끄는 선도자이며 촉진자이다.
- (2) 민첩한 시행: START는 갈등이나 자연재해와 같은 위기에 대해 whole of government 접근방법을 요구하며 협력적 반응을 촉진하고 있다. 언제 어디서의 요구든 캐나다의 전문가를 배치하고 국제파트너업무(international partners working)를 위한 지원을 제공한다.
- (3) 효과적인 프로그램: START는 빠르고 효과적으로 GPSF를 통해 갈등 예방과 평화구축(peacebuilding)을 위한 프로그램, 안보시스템 개혁을 포함한 평화유지를 전달하기 위해 빠르고 효과적으로 일한다.

3. ADB

ADB는 은행이라는 기본적인 특성상 DFID보다도 훨씬 더 세분화된 지역 및 국가별 담당부서들을 구성하여 지원 사업들을 수행하고 있다. 하지만 ADB 또한 분쟁 및 취약국을 위한 독립된 부서나 의사결정체제를 따로 두고 있지는 않으며, 전체적인 원조지원정책을 수행함에 있어서 분쟁 및 취약국에 관한 프로그램 혹은 정책은 해당 국가나 지역을 담당하는 부서가 국제원조정책의 일환으로 동일하게 집행해 나가고 있다. 다만 이를 수행함에 있어서 OECD/DAC이 마련한 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’에 따라 개별전략들을 마련하며, 원조 효과성과 국제적 파트너십을 향상시키고자 한다.

ADB의 의사결정 및 집행체제를 살펴보면, ADB의 최고의사결정단계는 이사회(Board of Governors)이다. ADB의 67개 회원국들이 각각 한 사람의 이사(governor)를 지명하며, 각각의 이사들은 번갈아가며 대표직을 수행한다. 이사회는 공식적으로 1년에 한 번씩 회원국에서 연례회의를 개최한다. 실질적인 업무는 대부분 마닐라에 있는 ADB 본부에서 상근 업무를 수행하고 있는 12명으로 구성된 집행이사회(Board of Director)에 위임된다. 집행이사회 아래에 있는, ADB 총장은 ADB의 사업을 수행한다. 총장은 5년마다 이사회에 의해 선출되며 재선될 수 있다.

그리고 ADB 각 부서의 장들로 구성된 운영위원회(Steering Committee)가 ADB의 취약 상황 전략체계의 집행을 가이드 한다. ADB 본부에 있는 취약 상황 지원팀은

ADB의 국별 지원팀이 원조를 위해 접근함에 있어서 여러 요소들을 통합하여 운용할 수 있도록 돕는다.

또한 ADB는 숙소와 지역 파견지, 현지 사무소, 연락 사무소 그리고 대표부 사무소를 포함한 30개의 현장 사무소들(field offices)을 가지고 있다. 현장 사무소들은 ADB 마닐라 본부의 운영과 원조 활동에 대한 필수적인 역할을 하는데, 주요 내용으로는 국별 프로그램, 대부 절차와 보조금 지원, 프로젝트 운영 그리고 경제 및 분야 분석에 대한 ADB 운영의 많은 부분을 수행한다.³⁸⁾

4. USAID

USAID의 조직체계를 살펴보면, 기능별 사무국과 지역별 사무국으로 크게 구분되어 있다는 것을 알 수 있다.³⁹⁾ USAID의 주요 조직단위들을 사무국(bureau)이라 부르는데, 각각의 사무국 스태프들은 기관 활동의 주요한 부분들에 대한 책임을 진다. USAID는 지역 사무국(USAID 프로그램을 실시하고 있는 국가의 전반적인 활동들에 책임을 지는)과 기능 사무국(지정학적인 경계를 넘어 사실상 전 세계의 조직 프로그램을 수행하는)을 가지고 있다(<표 4-1>참고). 이에 더하여, 몇 가지 주요한 본부의 기능들이 사무국에 부여되며, 본부 사무국들은 관리업무와 입법 및 공공업무를 주로 담당한다.

하지만 앞서 소개한 기능이나 지역 편제에서 분쟁 및 취약국가를 따로 구분해 놓지는 않았을 뿐만 아니라, USAID 또한 분쟁 및 취약국 지원을 위한 별도의 추진체계나 전담조직을 구성하고 있지 않다. 다만 기능 사무국내에 민주주의 및 분쟁방지를 위한 부서에서 분쟁 및 취약국을 주로 담당하고 있을 것으로 여겨지며, 사무국 외에 아래에서 제시된 독립사무소들 중 Office of Security(SEC)에서도 분쟁 및 취약국을 함께 다루고 있는 것으로 보여 진다.

38) <http://www.adb.org> 참조

39) USAID의 조직도는 http://www.usaid.gov/about_usaid/orgchart.html 참조

〈표 4-1〉 USAID의 사무국(bureau) 현황

본부 사무국	지역 사무국	기능 사무국
• 관리 • 입법과 공공업무	• 사하라 이남의 아프리카 • 아시아 • 라틴 아메리카와 캐리비안 • 유럽과 유라시아 • 중동	• 경제적 성장, 농업 및 무역 • 글로벌 보건(Global Health) • 민주주의, 분쟁 방지 • 인도주의적 지원

이러한 사무국 외에도, USAID는 기관을 위해 별개의 기능을 수행하는 몇몇 독립된 사무소(independent offices)를 가지고 있다.⁴⁰⁾

제3절 선진 원조기관의 주요 지원전략

1. DFID

DFID는 분쟁 및 취약국가에 대한 공식적인 정책을 가지고 있지는 않다는 것을 강조하고 있다. 다만 DFID는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 접근방법을 개발하고 있다고 말한다. 분쟁과 취약 상황으로부터 벗어나도록 도와줄 수 있는 틀을 제공함으로써 평화로운 국가와 사회를 구축하는데 기반을 둔 접근방법을 개발하였다. 기본적으로 DFID는 분쟁 및 취약국가 개발전략을 형성함에 있어서 국제 원조공동체의 가장 큰 두 가지 흐름인 범정부적(whole of government) 접근방법과 OECD/DAC의 취약국가에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙에 기반하고 있다.

이러한 바탕 위에 DFID가 가장 강조하고 있는 분쟁 및 취약국 지원원칙은 국가

40) USAID의 독립 사무소들은 다음과 같다:

- Office of the Executive Secretariat (ES)
- Office of the Chief Operating Officer
- Office of Equal Opportunity Programs (EOP)
- Office of Faith-based and Community Initiatives
- Office of the General Counsel (GC)
- Office of Human Resources
- Office of Small Disadvantaged Business Utilization (OSDBU)
- Office of Security (SEC)
- Office of Development Partners (ODP)

체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)이며, 이는 반드시 함께 수행되어야 한다. 분쟁과 갈등은 국가체제구축을 무너뜨리므로, 평화 유지 없이는 국가체제가 구축될 수 없기 때문이다.

- 국가체제구축(statebuilding): 정부와 사회가 서로에게 필요한 부분을 협의하기 위한 효과적인 정치적 과정과 관계되는 국가의 역량, 제도 그리고 정통성을 발전시키기 위한 행동
- 평화구축(peacebuilding): 조정, 제도 마련 그리고 사회·정치·경제적 변환을 통하여 갈등의 원인들을 다룸으로써 폭력을 예방하고, 긍정적인 평화구축을 가능하게 하는 과정

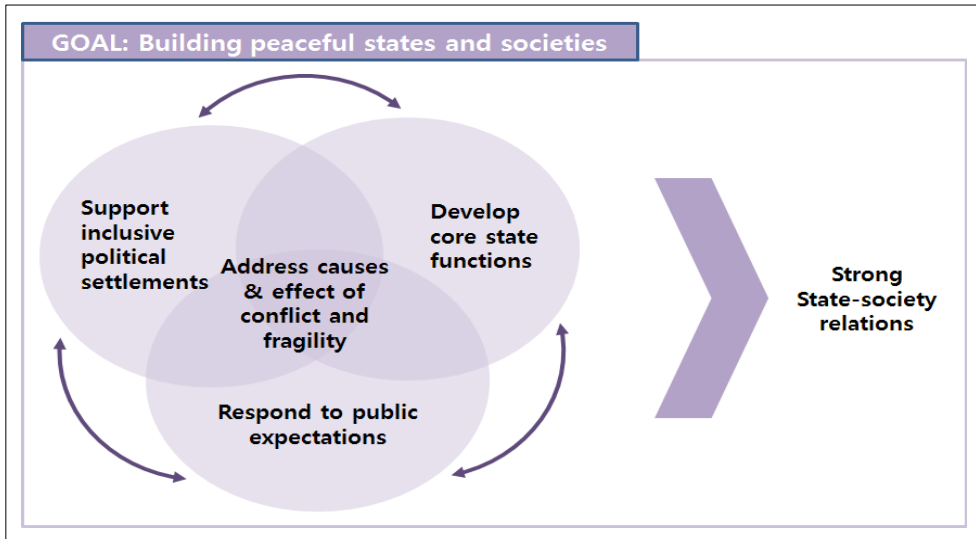
따라서 DFID는 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)을 DFID 역활의 중심에 두는 통합적인 접근방법을 개발하였다. 이러한 접근은 4가지 목표⁴¹⁾에 기초하고 있다(DFID, 2010a):

- (1) 분쟁과 취약성의 원인과 결과를 파악하고, 분쟁 해결 메커니즘을 구축한다.
- (2) 포괄적인 정치적 합의(해결)와 과정을 지원한다.
- (3) 핵심적인 국가 기능들을 성장시킨다.
- (4) 국민의 요구에 대응한다.

이러한 접근의 목적은 국제적인 지원의 효과를 높이기 위한 것이며, 4가지 목표는 순차적인 것이 아니라 ‘선순환’의 형태를 가지고 있다. 즉, 4가지 목표를 순차적으로 해나가는, 하나의 목표를 달성한 후 다음 목표로 이행하고 마지막 목표를 달성함으로써 임무를 완수하는 것이 아니라, 각각의 목표를 이행함에 따라 상호 상승 효과를 일으키면서 이전 목표의 달성을 상호촉진하기 위한 것으로 4가지 주요 목표들이 모두 유기적으로 잘 도달되어야 전체적으로 임무가 잘 수행될 수 있다는 접근법이다. 이러한 접근은 전체로써 적용되어야 한다(DFID, 2010a)는 범정부적 접근방법을 취함으로써 분쟁 및 취약국 개발을 위한 국제적인 지원원칙을 따름과 동시에 국제 원조공동체의 일원으로써의 역할에 충실하기 위하여 노력하고 있다.

41) DFID는 이들을 4가지 기둥(pillar)이라고 표현하고 있다.

〈그림 4-4〉 DFID의 네 가지 목표



* 자료: Rationale of DFID policy for Fragile states(2010), DFID 내부자료.

또한 DFID는 OECD/DAC의 취약국가에 대한 국제사회의 모범적인 개입을 위한 10가지 원칙에 기반한 일련의 브리핑 문서들을 만들고 있다. 이 문서들은 DFID 직원들과 다른 국제기구들이 분쟁과 취약 상황에서 일할 때 그들이 직면하는 어려움들에 보다 효과적으로 대처할 수 있도록 설계된 것이며, 이 문서들은 'Working effectively in situations of conflict and fragility'에 요약되어 있다(DFID, 2010b). 여기에는 DAC의 원칙에서 언급하고 있지 않는 2개의 추가적인 문서들을 포함하고 있는데, 이들은 많은 현지사무소들이 중요한 이슈로 생각하고 있는 것들로, 위기관리와 감독 및 평가에 관한 것이다. 이 문서들은 규범적인 것이 아니라 현재 어떤 것을 하고 있고 어떤 것을 할 수 있는지를 보여주는 사례연구와 교훈들을 제시하는데 목적이 있다.

■ Briefing Paper Series

- | | |
|------------------------|-----------------|
| (1) 분쟁과 취약성 분석 | (2) 해를 끼치지 않기 |
| (3) 정치, 안전 그리고 개발 간 연결 | (4) 비차별성 증진시키기 |
| (5) 지역 우선순위와 맞추기 | (6) 유용한 조정 메커니즘 |
| (7) 신속히 행동하지만 충분히 머무르기 | (8) 위기관리 |
| (9) 감독과 평가 | |

DFID가 DAC의 모범적인 개입원칙이 발표되기 전 2005년 취약국 보고서에서 제시한 취약국 지원원칙과 프로그램 운영원칙을 살펴보면 다음과 같다.

■ DFID의 취약국 지원원칙(2005년 취약국 페이지)

- (1) 취약국 개입에 필요한 새로운 국제지원체계를 개발한다.
- (2) 수혜국의 능력과 수요에 맞춰 자원을 배분한다.
- (3) 조기경보시스템에 대해 연구하고 발전시킨다.
- (4) 실질적인 평가를 하여 지원량을 결정한다.
- (5) 영국정부의 다른 부서들과 협력한다.
- (6) 지역적 수준의 연구를 시행한다.
- (7) 시민사회와 같이 협력한다.
- (8) 다른 공여국 파트너들과 협력한다.
- (9) 수혜국의 정치적 상황에 맞는 적절한 개혁을 지지한다.
- (10) 원조를 전달할 더 나은 방법을 찾는다.
- (11) 취약국을 지지하는 다자적 기구/제도(G8, EU, AU, OAS)를 지지한다.

DFID의 취약국 프로그램 관리를 위한 운영원칙은 다음과 같다.

■ DFID의 취약국 프로그램 관리를 위한 운영원칙

- (1) 유일한 접근방법은 없다. 국가마다 다른 상황에 근거해서 운영한다.
- (2) 취약국가는 신용적(fiduciary)/정치적으로 위기상황에 있다. 따라서 프로젝트/인도적 지원이 적절하다.
- (3) 기존에 성공적인 프로젝트를 발전시키기보다 국가적, 체계적으로 개입 계획을 수립한다.
- (4) 수혜국정부 및 관련 비정부기구와 협력한다.
- (5) 표준화된 전략적 프레임워크를 발전시킨다.
- (6) 원조 효과성 원칙(조화, 협력의 원칙)을 지킨다.
- (7) 가능하다면 그리고 취약국 정부가 합법적이라면 그 정부를 신탁기금을 통한 예산지원 등을 통해서 지지하라.

이와 함께 DFID는 취약국 아젠다(agenda) 운영의 기본원칙으로 취약국(수원국)과의 협조 및 타 원조기관과의 협조 또한 중요시하고 있다.⁴²⁾ 이를 위한 구체적인 운영방안은 다음과 같다.

- (1) 기존 시스템을 이용한 원조증강
- (2) 새 원조수단 개발
- (3) 공동프로그램(Joint program)개발: 지역사회가 주축이 된 개발, 다자신탁기금 등
- (4) 국제적 가이드라인을 따름
 - 공여국 협력
 - Good enough 거버넌스
 - 거버넌스 개혁(안보/공공재 공급/생계유지/공공재정운영 분야)

2. CIDA

CIDA는 지금까지의 경험과 국제적인 원칙에 기반하여 CIDA의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 기초가 될 수 있는 보다 구체적인 원칙과 전략들을 제시해 놓은 내부 가이드(An Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States, 2008)와 운영 가이드라인(CIDA Operational Guidelines for Program management in Acutely Fragile States and Conflict-Affected Situation, 2009)을 마련해 놓았다. 가이드라인은 OECD/DAC의 취약국가에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙의 정신에 따라 구축되었다.

(1) 취약국의 효과적인 개발 협력을 위한 내부 가이드

(An Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States, 2008)

2008년 만들어진 취약국의 효과적인 개발협력을 위한 내부 가이드(An Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States)는 CIDA의 취약국

42) 본 보고서의 작성을 위해 DFID 본부를 방문하였을 때에도, DFID측에서 준비한 자료와 인터뷰 관계자들의 관심과 태도는 놀라울 정도로 적극적이었으며, 한국의 원조노력과 방향에 대해 상당히 궁금해 하였다. 또한 앞으로 많은 부분들에 있어서 지속적인 의사소통과 상호 협력을 원하였다(DFID 인터뷰, 2010.9.30.).

개발협력을 위한 종합적인 안내서라 할 수 있다. 이 가이드의 목적은 첫째, CIDA의 현지사무소들이 취약국가에서 계획, 집행, 감독 그리고 평가 프로그램들을 실행할 때 점검해야 하는 요인들과 고려사항들을 확인하기 위한 것이며, 둘째, 취약국가에서 실행 가능한 CIDA 프로그램의 콘텐츠들을 정교화하며, 셋째, 개발의 관점에서 왜 취약 국가가 문제인지에 대한 이해를 높이기 위한 부처 간 그리고 시민사회들과의 대화와 논의에 CIDA의 견해를 제공하기 위한 것이다.

내부 가이드의 주요 내용으로는 ‘취약국에 대한 정의’로부터 ‘보다 효과적인 취약국 개발협력을 위한 주요 고려사항 및 경험적 내용들’ 그리고 이 안내서의 핵심적인 내용인 ‘취약국에 있어서 효과적인 프로그램을 만들기 위한 원칙과 실천방안들’을 제시하고 있다. CIDA가 마련한 ‘취약국에 있어서 효과적인 프로그램을 만들기 위한 원칙과 실천방안들’의 주요 내용들과 세부 내용들은 다음과 같다(<표 4-2>참고).

<표 4-2> CIDA의 취약국에서의 효과적인 프로그램을 만들기 위한 원칙과 실천방안

구분	세부내용
보다 효과적인 개입을 위한 핵심적인 접근방법과 메커니즘	① whole of government(WGA) 접근 ② 지역 주인의식(ownership)과 공여자들 간 조정 ③ multi-stakeholder 파트너십 구축 ④ 공여자들 간 화합과 조정
역량 강화	① 취약성 모니터링과 역량 분석 ② 성평등에 기초한 분석 ③ 캐나다 국민들의 개입 ④ 현존하는 역량 구축
채널	① 쌍무적 채널 ② 다자간 채널 ③ 파트너십 채널
성과 측정 메커니즘	결과와 성과 측정
조사와 지식에 대한 투자	
운영상 위험요인들	

이와 같이 ‘취약국의 효과적인 개발협력을 위한 내부 가이드’와 그 주요 내용인 ‘취약국에서의 효과적인 프로그램을 만들기 위한 원칙과 실천방안’들은 OECD/DAC의 ‘취약국가에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’을 기초로 하여 캐나다가 지금까지 수행해 온 원조프로그램을 통해 얻은 경험과 교훈을 반영하여 구체적이고 실

용적인 지침들로 만들어졌다.

(2) 운영 가이드라인(CIDA Operational Guidelines for Program Management in Acutely Fragile States and Conflict-Affected Situation, 2009)

운영 가이드라인은 CIDA의 사업 과정 로드맵(Business Process Road Map), 내부 가이드(An Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States) 등과 함께 적용되어지는 것으로 이미 존재하고 있는 안내서들을 다시 만든 것이 아니라, 분쟁 및 취약국(AFSCAS⁴³)에 있어서의 프로그램 관리를 위한 운영적 이슈들에 초점을 맞춘 안내서이다.

이 안내서는 분쟁 및 취약국 프로그램 관리 전반에 관한 내용들을 포괄하고 있다. 주요 내용으로는 ① 계획과 조정(planning and coordination), ② 위기관리(risk management), ③ 성과관리(performance management), ④ 프로젝트 집행(project implementation), ⑤ 재무관리(financial management), ⑥ 조달(procurement), ⑦ 공공 재무관리(public financial management), ⑧ 인적자원관리(human resource management), ⑨ 개인의 안전과 보안, ⑩ 의사소통(communication), ⑪ 정보관리/정보기술(information management/information technology) 등으로 구성되어 있으며 각 부분들에 있어서의 운영원칙과 이슈별 관리 방안들에 대해 설명하고 있다.

특히 제일 첫 부분인 계획과 조정(planning and coordination) 부분에서는 프로그램의 계획과 설계를 위한 가장 중요한 원칙들을 제시해 놓고 있는데, 이들은 분쟁 및 취약국에 있어서의 CIDA 정책 회담과 프로그램 계획과 집행의 효과성과 효율성을 향상시킬 수 있도록 OECD/DAC의 취약국가에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙의 정신과 일치시켜 만든 CIDA의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 구체적인 원칙들이다. 주요 원칙들을 살펴보면 다음과 같다.

43) AFSCAS란 Acutely Fragile States and Conflict-Affected Situations의 약자로 분쟁 및 취약국을 의미한다.

1. 구체적인/개별적인 맥락에 맞는 대응방안들을 개발하라
(Develop context-specific response)
2. 다면적으로 개입하라(Pursue multifaceted engagement)
3. 전략적으로 집중된 목표를 채택하고 지속시켜 나가라
(Adopt and preserve a targeted strategic focus)
4. CIDA의 비교우위 분야에 초점을 맞춰라(Focus on CIDA's comparative advantage)
5. 빠르게 대응하라(Facilitate rapid responses)
6. 비상 계획을 설계하라(Design for strategic agility)
7. 예방을 최우선으로 생각하라(Prioritize prevention)
8. 포용적이고 안정된 사회를 위한 기초로서 비차별을 증진시켜라
(Promote non-discrimination as a basis for inclusion and stable societies)
9. 반드시 기관 간 조정/whole of government적 집행이 잘 이루어질 수 있도록 하라
(Ensure coordinated interagency/whole of government delivery)
10. 유연하게 그리고 상황에 맞추어 지역 우선순위를 조정하라
(Align with local priorities in a flexible, context-based manner)
11. 의도하지 않은 부정적인 결과를 최소화 시켜라
(Minimize unintended negative consequences)
12. 경험을 축적시킬 수 있는 전체적인 지식관리와 학습과정을 구축하라
(Build in cross-cutting review and learning processes)
13. 높은 수준의 불확실성과 위험을 받아들여라
(Accept a higher level of uncertainty and risk)

이외에도 계획과 조정부분에서 고려되어야 할 부분들로는 프로그램/프로젝트의 승인과 변화에 따른 대응, 환경 평가, 성평등 평가, 이해관계자 참여와 조정, 내부-기관들 간 조정 등이 제시되어 있으며, 이러한 이슈들은 모든 분쟁 및 취약국 프로그램의 계획단계에서 고려되고 조정되어야 하는 것들이다. 이와 같은 방식으로 위기관리, 성과관리, 프로젝트 집행 등 나머지 부분에서도 각 분야별로 고려해야 하는 주요한 내용들과 운영 이슈들을 나열하고 구체적인 대응방안을 설명하고 있다.

3. ADB

ADB 또한 OECD/DAC에서 제안한 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범

적인 개입원칙'을 충분히 인지하고 있으며 이에 바탕을 두고 분쟁 및 취약국가 지원전략을 마련하고 있다. 제도적 약점, 경제·사회적 취약성 그리고 분쟁 혹은 분쟁 후 상황들은 종종 상호 결합하여 복잡한 개발 과제들을 만들기 때문에, ADB는 개발 파트너들과의 시너지와 파트너십을 최우선으로 하고 맞춤형 참여방식을 개발하여 유연하고 장기적인 접근방법이 필요하다고 보았다.

ADB는 취약 상황의 과제들에 대응하기 위하여 ADB의 'Strategy 2010'을 마련하였는데, ADB의 장기 전략틀 2008~2020(Strategy 2010)은 특히 취약성과 분쟁 후 상황들에 초점을 맞추고 있다. 이러한 설정에 있어서 ADB의 효과성을 높이기 위하여 ADB는 취약국가들에 있어서 ADB의 원조 효과성 달성의 윤곽을 그려주는 전략적이고 운영적인 접근방법을 개발하였다. 이는 유연성, 혁신 그리고 파트너십을 증진시키는 참여를 위한 틀을 제공한다. 그리고 ADB는 범정부적 접근에 효과적으로 기여할 수 있도록 특별한 노력을 기울이고 있다.

ADB의 Strategy 2010

■ 전략적 방향

- 포괄적인 경제적 성장(Inclusive Economic Growth)
- 환경적으로 지속가능한 성장(Environmentally Sustainable Growth)
- 지역적 통합(Regional Integration)

■ 변화의 추진체

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| - 민간 영역(Private Sector) | - 거버넌스(Good Governance) |
| - 성평등(Gender Equity) | - 지식(Knowledge Solution) |
| - 파트너십(Partnerships) | |

■ 기존방식과는 다르게 일하기

(Implementing ADB's approach by doing things differently)

다른 개발 파트너들처럼, 취약·분쟁 후 상황에 대한 ADB의 참여 목적은 국가들이 장기간의 개발을 통하여 제도적 기반을 다지고 분쟁으로부터 항구적으로 벗어나는 것으로 정의되는, 지속가능한 '전환점(turnaround)'을 마련할 수 있도록 도와주는

것이다. 이 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위하여, ADB는 기존의 방식과는 다르게 일하고 있으며 ADB의 내부적 절차와 ADB 고객과 이해관계자들과의 상호작용 모두에서 발생할 수 있는 변화를 고려하고 있다.

- 차별화된 접근

ADB의 국별 파트너십 전략이 취약성의 근원적인 원인들을 다루고 있다는 것을 보장하기 위하여, ADB는 분쟁 평가, 포괄적 성장에 대한 제약요인 분석 그리고 정치·경제 연구들과 같은 구체적인 분석적 업무들을 수행하고 있다.

ADB는 고유의 취약성과 분쟁에 직면한 국가들을 위하여 유연하고 맞춤형의 개발 접근방법을 사용하고 있다. ADB의 취약 및 분쟁 상황(Fragile and Conflict-Affected Situation) 전문가인 Patrick Safran은 “유연한 접근방법을 유지하는 것은 취약하고 분쟁 이후 상황에 있어서 결과물을 담보하는 데 필수적이다”라고 하였다(ADB, 2010). 따라서 분쟁 이후 상황에 대한 ADB의 전략들은 변화하는 결과들과 맞춰져야 하며 해당 국가의 평화구축 노력과 단기 재건설에 대한 대응을 목표로 하는 평가와 연결될 수 있도록 노력하고 있다. ADB는 재난과 긴급 원조정책(Disaster and Emergency Assistance Policy)을 분쟁 이후 재건설을 지원하기 위한 신속한 대응을 제공하는데 사용되어질 수 있도록 하고 있다. 실제로 이를 통해 최근 그루지아(Georgia)에서 세계은행, EC, UN과 공동으로 사업을 수행하였다. 강력한 평화구축 과정이 필요한 국가들에 있어서, ADB는 분쟁-민감성 관점으로부터 ADB의 활동을 보다 체계적으로 고려하고 있다. 예를 들어 네팔과 스리랑카에서 ADB는 ADB의 프로젝트들이 지역사회 수준에서 가져올 잠재적인 영향(지역사회 발전에 미칠 수 있는 부정적 영향 등)을 평가하기 위하여 ‘평화 여과장치(peace filters)’를 시험적으로 사용하고 있다. ADB는 취약한 환경에서 기본적인 서비스전달을 포함하여 해당 국가가 핵심적인 기능을 수행할 수 있도록 역량을 강화하는 것에 최우선적으로 지원하고 있다. 또한 위기에 처한 사람들에게 ‘신속한 혜택(quick gains)’을 가속화하기 위하여 혁신, 지역사회 주도의 개발 수행 그리고 NGO와의 파트너십을 지원해 나간다.

취약 상황에서 환경을 변화시키기 위해서는 유연성과 적응성은 필수적이므로, ADB는 사업 진행 요건을 완화함으로써, 정책과 안전장치에 대한 타협 없이도 개개의 사례에 따라 고려되어질 수 있도록 하고 있다.

- 원조 참여와 주둔의 증가

광범위한 역량 개발 수요와 특히 자연 재해와 외부적 충격에 취약한 태평양국가들에 대한 참여를 높이기 위하여, 아시아개발펀드 재원의 4.5%에 가까운 자금을 태평양 지역에 배정하였다. ADB는 또한 급격한 역량과 원조흡수 문제(aid absorption problems)를 경험하고 있는 취약국가들에 대하여 ADB의 기술적 지원을 증가시킬 계획이다. 이는 기술과 역량 개발, 제도와 정책 개혁 그리고 프로젝트 관리와 같은 형식으로 지원된다. 기술적 지원은 정부조달과 반부패, 재무관리, 사회적·환경적 보호, 통계 역량 그리고 결과에 기반한 감독과 평가를 포함하는 국가시스템을 형성하는 데 사용되어져 왔다.

취약·분쟁에 영향을 받은 상황에서 “일을 한다는 것”은 일반적으로 높은 위험과 비용을 수반하기 때문에, ADB는 현지에 계속 주둔해 있어야 하며 ADB의 자체 직원들을 개발하기 위하여 노력하고 있다. ADB가 선호하는 접근방법은 다른 파트너들과 자원을 공유하는 것이다. 이는 사모아, 솔로몬 군도 그리고 통고와 같은 작은 태평양 국가들의 사례에서 볼 수 있는데, ADB는 세계은행과 공동대표부를 설립하였다.

ADB의 취약국 지원전략

- 취약국 관련 분석적 업무 수행
- 유연한 지원전략 수립 및 평가와의 연계
- 분쟁-민감성에 대한 영향평가: 평화 여과장치 사용
- 국가의 핵심적인 기능 수행 역량 강화
- 신속한 혜택을 주기 위해 지역사회 주도의 개발 및 NGO와의 파트너십 지원
- 장기적인 현지 주둔 및 자체직원 개발
- 다른 원조 파트너들과 자원 공유

4. IDA: World Bank

세계은행은 분쟁 및 취약국가를 지원할 때 각 국가들에 대하여 개별적인 접근을 취한다. 각 국가들이 직면하고 있는 구체적인 문제들에 대하여 간섭하지 않도록 조심스럽게 접근한다(이는 OECD/DAC의 취약국가에 대한 국제사회의 모범적인 개입

원칙들 중 첫 번째에 부합되는 것이다). 하지만 어느 정도의 분류는 지원의 범위를 이해하는 데 도움을 줄 수 있으므로 세계은행은 분쟁 및 취약국가를 4가지 유형으로 구분하여 각각에 대한 상황과 필요에 따라 접근하고 있다.⁴⁴⁾

- ① 분쟁 후 국가들: 이 국가들은 최근 분쟁을 경험하고 평화 협정, 정전 혹은 광범위한 정치 개혁과 같은 평화를 담보할 만한 사건을 통하여 평화를 약속한 국가들이다. 이러한 국가들에 있어서 세계은행은 평화 배당금이 제대로 쓰여질 수 있도록 개발을 복돋우는데 주도적으로 관여한다.
- ② 재참여 및 호전되고 있는 국가들: 이 국가들은 아마도 지체로 인하여 장기간 세계은행과의 관계가 끊어져 있던 국가들로, 이미 개혁과 빛을 청산하겠다는 믿을만한 약속을 한 국가들이다. 세계은행은 이러한 국가들이 경제적으로 안정될 수 있도록 돕기 위하여 HIPC(Heavily Indebted Poor Countries)와 MDRI(Multilateral Debt Relief Initiative)와 같은 특수한 도구들을 개발하였다.
- ③ 상황 악화 국가들: 이 국가들은 정치적 안보적 사건들로 인하여 세계은행이 업무를 수행하기에 어렵거나, 위험하거나 불가능한 국가들이다. 이러한 국가들에 있어서 세계은행은 덜 위험한 어떤 구역 혹은 지역에 제한조치를 취함으로써 투자자금을 보호하려 한다. 이에 더하여, 세계은행은 이 국가들의 상황이 안정되거나 향상될 때 다시 지원하기 위하여 준비하고 지켜보는 것으로 활동을 제한한다.
- ④ 장기적 고착상태: 이 국가들은 정치적 혹은 안전 우려가 활동을 불가능하게 하는 국가들이다. 이 국가들에 있어서 세계은행은 재참여가 가능할 때까지 발전 상황을 계속적으로 평가해 나간다.

5. USAID

미국 정부는 다른 공여국이 무엇을 하는가에 대해서는 크게 관심을 가지지 않고 자율적인 태도로 자신들만의 분쟁 및 취약국 의제를 발전시켜 왔다. USAID의 핵심 문서들 중 몇 가지(USAID의 취약국가 전략 혹은 라이스장관의 전환외교 연설)에서는 분쟁 및 취약국가를 강화시키는 목표로 다른 공여자들과의 파트너십을 가지고 임하는 노력이며 해당 국가의 주인 의식이 공여자들의 노력의 성공에 필수적이라는

44) <http://www.worldbank.org/ida/> 참조

점을 언급하고 있긴 하지만 형식적인 표현에 그치고 있으며 미국 정부가 그러한 목표를 달성하기 위해 취할 조치를 어떻게 제안했는지는 명확하게 나와 있지 않고 있다. 특히 ‘조화’와 ‘일치’라는 단어도 드물게 등장하고 조사된 미 정부 문서도 공여자들 간의 협력을 증대시킬 필요를 언급하고 있는 것으로 보이지 않는다.

미국은 대외원조정책을 자국의 안보로부터 거의 분리하지 않고, 외국의 취약성을 국내적 관심과 명시적으로 연결시키고 있다. 최근의 분쟁 및 취약국 의제의 의도는 미국 정부가 냉전 중에 만들어 낸 몇몇의 정책들⁴⁵⁾과 다르지 않으며, USAID와 이전 기관들의 업무는 미국 안보 목적의 지원에 의하여 부분적으로 정당화되어 오고 있다. 미국의 분쟁 및 취약국 원조에 대한 정책방향이 이렇게 변화한 가장 큰 이유로는 9.11 테러라 할 수 있다. 9.11 공격으로 인해 분쟁 및 취약국과 연관된 난제들에 대처하기 위하여 미국이 해야 할 일에 대한 인식이 급진적으로 바뀌게 되었으며, 분쟁 및 취약국은 ‘전략적 관심’의 문제로서 미국 정책에 포함되게 되었다. 미국 정부 내에서의 분쟁 및 취약국에 대한 생각 중의 상당수는 국가의 제도나 거버넌스가 지나치게 약한 국가들은 국경 안팎에서 불안정하게 하는 효과를 가질 수 있다는 견해에서 나왔다. 이들 중 주요한 것은 이러한 국가들이 테러리스트들의 피난처가 될 수 있을 것이라는 위협이다. 분쟁 및 취약국과 관련한 다른 잠재적 문제와 안보 위협은 폭력 분쟁, 집단 학살, 인종 말살, 피난민 유입, 무기 확산(대량살상무기 포함), 인신매매, 조직범죄, 지역불안정, 식량 부족, HIV/AIDS와 같은 병과 다른 유행병의 확산, 에너지 불안, 환경 위기 등을 포함하고 있다. 가난과 발전의 부족은 이러한 문제들을 악화시키는 경향이 있으므로 불안정과 안보 위협의 근원적인 원인이 될 수 있다. 따라서 발전을 통해 안보의 위협을 상당히 감소할 수 있을 것으로 본다.

■ USAID의 취약국 지원원칙

USAID는 ‘취약국(Fragile State)은 감소될 수 있지만, 악화될 수도 있다’는 취약국에 대한 동적인 접근법을 채택하고 있다. 따라서 USAID의 종합적인 전략 목표는 취약국을 감소시키거나 회복을 통해 변혁적인 진보가 가능하도록 돕는데 있다. 이는 USAID로 하여금 취약국에 어떤 진전 사항이 있는지에 대한 보다 면밀한 분석 그리

45) 기술원조로 군대와 경제적 문제들을 통합시키고자 한 상호 안전 보장법(1951) 혹은 1960년대 베트남과 1980년대 중미에서 전폭적 지지를 받기 위하여 군대에 의하여 진두지휘되었던 프로그램들

고 이러한 과정에서의 공여자들의 촉매제적 역할을 요구하도록 이끈다.

USAID는 취약국 강화를 위해 다음의 상호 관련된 4가지 우선사항에 집중하고 있다(JICA, 2006).

취약국 강화를 위한 4가지 우선사항

- (1) 안정성 강화
- (2) 안보 증진: 동원 해제, 국내 난민 보호 및 재통합, 지역단위의 치안유지활동, 군대에 대한 민간 감시 등의 안보 관련 이슈들에 대한 업무를 수행한다.
- (3) 개혁 독려: 특히 시민사회의 역할을 강조한다. 정부로부터 책임성과 필요한 개혁을 요구할 시민사회의 역량을 강화할 필요가 있다 .
- (4) 제도적 역량 발전: 취약국의 문제의 뿌리는 약한 거버넌스에 있기 때문에 핵심적인 제도를 구축해야 한다.

그리고 취약국 지원 프로그램의 측면에서, USAID의 취약국 전략은 4가지의 핵심 원칙을 강조하고 있다.

취약국 지원전략의 4가지 핵심 원칙

- (1) 전략적이고 선별적으로 관여: 모든 곳에서 일할 수 없기 때문에, 실제로 긍정적 기여를 할 수 있을 것이라고 생각되는 곳의 국가들을 조심스럽게 선별할 필요가 있다. 이를 테면, 외교정책상의 중요성이나, 개혁 의지를 선언한 국가가 있다. USAID가 이러한 기준들에 의해서 관여하기 어렵겠다고 생각한 곳에서는, 시민사회 기구와 사적 부문을 통해서 간접적 원조를 취하도록 한다.
- (2) 국가의 취약성의 원천에 초점: 민주적인 붕괴, 게릴라 반란, 폭력적 동원, 인종갈등, 경제 붕괴 혹은 하이퍼인플레이션 등 하나 이상의 결합을 포함한다.
- (3) 장기적 구조개혁과 연결되어 있는 단기적 영향력을 찾음: 취약국가를 적절히 재건하는 데 도움을 주기 위해서는 개발을 위한 ‘장기적인 접근’이 필요하다는 점에서는 USAID의 취약국가 전략 내에 명시적인 이해가 존재하고 있다. 거버넌스와 국가 역량을 강화시키는 어떤 단순하거나 빠른 길도 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 취약국의 사람들이 최대한 빨리 재건의 혜택을 느끼기 시작하도록 하는 것도 필요하며, 이러한 것들로는 안보, 기본 인프라, 기본적 사회서비스들이 포함된다.

(4) 문제시되는 국가의 현실성을 반영한 적절한 목적과 목표를 설정한다. 우선 순위들은 현장에서의 현실을 반영해야 한다.

제4절 선진 원조기관의 분쟁 및 취약국 지원전략에 대한 비판적 평가: 아프가니스탄 사례에 있어서 ‘Do no harm’을 중심으로⁴⁶⁾

아프가니스탄은 미국을 비롯한 많은 원조기관들의 지원을 많이 받고 있는 대표적인 분쟁 및 취약국가이다. 우리나라 또한 여기에 많은 지원을 하고 있다. 하지만 해당 국가를 도와주기 위한 원조가 오히려 해를 주는 경우가 발생하기도 한다. 왜냐하면 원조는 정치적 개입(intervention)을 수반할 가능성이 높기 때문이다. 그러므로 아프가니스탄의 사례를 바탕으로 선진 원조기관들의 시행착오 과정을 살펴봄으로써, 우리나라가 분쟁 및 취약국에 대한 원조를 실시함에 있어서 파트너 국가들에게 해를 끼치지 않으면서(do no harm) 원조 효과성을 극대화하기 위한 방안들을 알아보고자 한다.

아프가니스탄의 경우 9.11사태로 인한 테러와의 전쟁으로 2001년 10월 7일 미국의 아프가니스탄 공격과 이후 재건과정에서의 미국의 역할이 가장 큰 나라이므로, 미국을 중심으로 한 국제원조기관들의 지원과정에서의 문제점들이 주로 대두되고 있다.

1. 국가체제구축(statebuilding)을 저해하는 정치적 과정(Bonn Process):

분쟁 및 취약국 국가체제구축에 있어서 정치적 계산에 따른 문제

오늘날 아프가니스탄에 있어서 국가체제구축(statebuilding)의 도전은 Bonn Process⁴⁷⁾에 의해 좌우된다고 볼 수 있다. 이는 아프간 개입의 초기에 공여자들에 의해 만들어진 선택의 결과이다. 정부가 성공적으로 구축되기 위해서는 일반적으로 국가의

46) 이 부분은 2009년 OECD보고서 「Statebuilding in fragile situations: How can donors ‘do no harm’ and maximise their positive impact? country case study-Afghanistan」의 내용 중 ‘do no harm’과 관련하여 우리에게 교훈이 되는 내용들을 재정리하여 정책적 함의를 도출하였다.

47) Bonn Process는 아프가니스탄 개입 초기 아프가니스탄의 국가체제구축을 위하여 미국을 중심으로 한 아프가니스탄에 대한 주요 공여자들이 설계한 국가체제구축 과정을 말하며 이를 확정하기 위한 Bonn Agreement가 2001년 12월 5일 서명되었다.

내재적인 절차로부터 정치적 과정 위에서 세워져야만 한다. 그러나 아프간 정부 구축과정에서 미국과 그의 원조 국가들이 정치적으로 중요한 아프간의 전통적인 집단과 부족들을 배제시키며(특히 탈레반) Bonn Process를 만듦으로써 아프간 정부의 국가체제구축(statebuilding)에 어려움을 겪고 있다. 이러한 결과로 정부의 정통성(legitimacy)과 정당성을 잃고 정부의 프로젝트 수행역량 또한 약화되었다. 이는 특히 현재의 안보문제를 저해하는 가장 큰 요인이 되고 있다.

미국에 의한 중앙집권적 정부구축은 의회의 권한을 약화시켰으며 이는 또한 부정 부패를 야기하였고 정부와 사회와의 관계를 약화시켰다. 이에 따라 농촌지역으로는 원조 프로젝트가 미치지 못하는 결과를 초래하였다. 아프가니스탄의 국가체제구축 결과, 정부기관들 내의 부패, 풀뿌리 민주주의에 의한 정부 책무성 약화, 정부의 서비스 전달 역량 약화, 정부보다 원조기관들이나 NGOs의 타당성 증대, 공여자들에 의한 서비스 전달에 대한 조정의 부족이 나타났다는 평가가 있다.

2. 사회적 기대(실행가능한 프로젝트 시도와 성공 노력)

공여자들이 해당 국가와 국민들의 기대수준을 너무 높여놓고 있는 것이 문제로 지적된다. 문화와 역사 등 맥락에 대한 이해 부족과 조정되지 않은 수요 평가로 인하여 전쟁 이후 사회적 기대는 증가하였으나 이에 대한 대응은 충분하지 못하였다. 따라서 성공가능하고, 높은 영향력을 가진 프로젝트들을 구축하고, 수혜자에 목표를 두고 장기적이고 지속적인 프로젝트의 수행이 필요하다.

(1) 원조규모

아프가니스탄의 경우 기대수준에 못 미치게 하는 한 가지 요인은 원조규모이다. 동티모르 등에 비해 아프가니스탄의 경우 원조액수가 낮아 아프간 사람들의 수요에 못 미치고 있다. 1인당 지원 금액이 동티모르 USD 233, 보스니아 USD 679인데 반하며, 아프가니스탄은 USD 57에 불과하다. 공여자들이 약속을 지키지 않고 있는 것이다. 일본과 캐나다가 각각 90% 이상 지출해오고 있는 반면, 미국은 절반, 세계은행은 절반을 조금 넘는 정도, EC와 독일은 2/3보다 적은 액수를 지출하고 있다(Waldman 2008).

(2) 다른 요인 - 아프간 수요에 대한 국제사회의 이해 부족

안전문제 등으로 인하여 아프간에서 활동하는 공여국가의 Staff의 교체가 아주 심하다. 따라서 현지사정을 제대로 알기에 어려움이 있으므로 지역 우선순위와 수요에 맞는 원조사업 수행에 어려움이 있다.

3. 정부-사회 관계

아프가니스탄에 있어서 정부(state)와 사회의 약한 연결고리는 정부(government)의 합법성을 저해하는 근본적인 요인으로 여겨지고 있다. 공여자들의 지원을 받으면서 아프가니스탄 정부는 사회와의 연결고리 혹은 합법성(legitimacy)을 구축하지 않았고, 정부의 외부와 접촉하고 확장하는 데 실패하였다. 원조 효과성에 관한 파리선언의 시각에서 볼 때 공여국과 수원국 정부 간의 관계에 초점을 맞추는 것보다 수원국 정부와 국민들 간의 책무성 메커니즘의 중요성에 보다 초점을 맞추어야 한다. 수원국 정부의 하위 수준의 역량은 매우 취약하며, 따라서 지방 지역들로는 원조 프로젝트가 거의 미치지 못해왔다. 이렇게 된 세 가지 주요 요인들은 다음과 같다.

첫째, 수원국 정부가 의례적으로 중앙집권적이다.

둘째, 수원국 정부가 재정적으로나 군사적으로 모두 국제 공동체와 국제 군대에 과도하게 의존하고 있다.

셋째, 아프가니스탄 정부의 우선순위를 정하는 협의과정이 피상적이다. 따라서 아프가니스탄 국가개발전략(ANDS: Afghanistan National Development Strategy)의 표현이 상당히 기술적인 과정으로 되어 있고, 대부분 정부부처들에 기반한 국외 거주 자문위원들에 의해 쓰여졌다.

Bonn Process는 중앙집권화된 정부 형성을 압박하였고 이는 결국 위와 같은 결과들과 관련이 있다. 따라서 공동체들에게 투명하고 의미 있는 방식으로써 지역 공동체에 대한 정부의 책무성을 확립해 나가야 할 필요가 있다는 것을 공여자들은 잘 인식해야 한다. 그러므로 공여국들은 수원국 정부의 주인의식(ownership), 합법성(legitimacy) 그리고 하위정부 거버넌스를 향상시키기는 것을 인식하고 초점을 맞추어야 한다.

4. 정부 정통성(state legitimacy)

정부 정통성에 있어서 긍정적인 성과들이 있어 왔지만, 여전히 문제점들이 존재하고 있다. 첫째, 핵심 인사(특히 도지사와 경찰간부)에 대한 불투명한 임명과정과 수직적 책임성의 취약성이다. 이 문제는 3가지 형태로 정부의 합법성을 저해 한다; i) 아프간 국민들이 직접 눈으로 그 취약성을 보게 되며, 동시에 ii) 이는 정부의 서비스 전달 능력을 떨어뜨린다. 그리고 iii) 그들은 많은 부패문제들을 야기해 스스로 정통성을 약화시키는 행동을 해왔다. 둘째, 서비스전달에 있어서 아프간 정부를 통하는 것이 아니라, NGO와의 협력을 통한 프로그램 수행은 정부의 정통성을 약화시키게 되었다. 이 부분 또한 공여국들이 원조활동을 수행하는 데 있어 주의해야 할 부분으로 볼 수 있다.

5. 공여자들의 조화 부족

공여자들 간의 원조 조화(harmonization)가 부족하였으며 아프가니스탄 정부의 우선순위와 동조하는 것에서도 실패하였다. 공여국들은 또한 그들 국민들과 이해관계자들에 의한 일련의 정치적 혹은 법적 문제들로 인하여 원조 효과성에 대한 파리션언의 약속들을 지키고 수행하는 것을 어렵게 하였다. 그리고 기술 협력의 긍정적인 측면에도 불구하고, 기술적 지원의 경우 조정되지 못하는 경우가 너무 많으며, 공급 주도적이고 역량 형성 요인들을 시스템적으로 포함시키는 것이 부족한 부분이 많다.

6. 종합 및 정책적 함의

공여국들이 원조를 수행함에 있어서 ‘do no harm’을 지켜나가기 위해서는 분쟁 및 취약국의 역사와 문화적 맥락을 보다 더 잘 이해할 필요가 있으며, 지키기 어렵고 비현실적인 기대를 야기할 수 있는 비현실적인 프로젝트의 착수를 피해야 한다. 그리고 중앙정부와 지방정부의 거버넌스 역량을 파악하고 지방정부 거버넌스 역량을 향상시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 또한, 자신들의 원조 아젠다(agenda)에 있어서 조화와 조정을 지속적으로 시도해 나가야 한다.

분쟁 및 취약국 지원에 있어서 INCAF를 중심으로 영국, 캐나다를 비롯한 선진 원조공동체들이 지금까지의 원조경험과 교훈을 바탕으로 최근 가장 강조하고 있는 부

분으로는 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)이라고 할 수 있다. 물론 이 둘은 따로 떨어져 있는 것이 아니라 함께 고려되고 이루어져야 하는 것이다. 국가체제구축은 지금까지 공여국 중심의 일방적인 지원에서 공여국과 수원국의 파트너십을 바탕으로 한 수원국의 주인의식(ownership)을 강조하는 형태이다. 이를 위해서는 단기적인 원조지원이 아니라 장기적인 원조가 수행되어야 한다. 평화구축은 효율적인 원조수행을 위한 기반이 됨과 동시에 공여국의 안전과 안보를 확보하기 위해서 필수적인 요소이다.

하지만 개념적으로 모든 원조는 정치적 개입(intervention)이며, 수원국에 도움을 주기 위한 원조가 오히려 해당 국가에 해를 입히는 결과를 초래할 위험이 존재한다. 따라서 이를 최소화하기 위해서는 수원국의 정치를 충분히 이해하고 그 맥락에서 개입(intervention)하지 않도록 해야 한다. 또한 이러한 접근을 통해서 서로에게 유용한 해결책을 찾고 집행해 나가야 한다.

제5절 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 시사점

선진 원조기관들은 INCAF의 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’을 기본적으로 준수하고 있으며 이를 강조하고 있다. 2007년 제시된 ‘모범적인 개입원칙’과 이에 대한 보다 구체적인 실천전략들을 담은 INCAF의 ‘새로운 가이드(2010)’에서는 수년간에 걸친 선진 원조기관들의 분쟁 및 취약국 원조 경험과 교훈을 담고 있는 것일 뿐만 아니라 분쟁 및 취약국 원조 효과성 향상을 위한 국제 원조공동체의 합의된 약속이다. 그러므로 우리나라도 분쟁 및 취약국 지원에 있어서는 INCAF의 원칙을 바탕으로 전략을 수립하고 지원해 나가야 할 것이다. 다만 우리나라가 실질적으로 분쟁 및 취약국에 대해 지원하고 있거나 지원하고자 하는 분야와 밀접한 요인들을 우리의 주요 분쟁 및 취약국 지원원칙으로 부각시키고 관련 전략들을 수립할 필요가 있다. 그리고 선진 원조기관들은 분쟁 및 취약국 지원 시에 공식적인 취약국 리스트나 정책이 없고 비공식적 리스트를 가지고 있으며, 공식적인 분쟁 및 취약국 지원정책이 아니라 ‘practical paper’⁴⁸⁾의 형식으로 보고서를

48) DFID는 취약국의 국가체제구축과 평화구축에 관한 내용을 담은 practical paper로 ‘building peaceful states and societies’ 등을 발간하고 있다.

발간하는 점에서 독특한 모습을 보여주고 있다.

또한 분쟁 및 취약국가 전담기관이 필요한가에 관한 부분에도 공식적인 상설기구를 설립하는 것 보다는 지역별 담당부서에서 분쟁 및 취약국가를 함께 다루면서 DFID와 같이 별도의 팀을 구성하여 이를 지원하도록 하는 것이 우리나라의 분쟁 및 취약국 지원환경과 조직효율성에 부합하는 것으로 보인다. 하지만 보다 중요한 것은 INCAF의 새로운 가이드에도 소개되었을 뿐만 아니라, DFID 방문에서 인상 깊게 여겨졌던 영국의 SU(stabilization unit)와 같은 통합기구의 구성이다. 이러한 조정기구는 각 부처별로 분산되어 실시되고 있는 한국 ODA의 범정부적 접근(whole of government approach)의 실행을 위한 중요한 함의를 제공해주고 있다. 따라서 한국도 분쟁 및 취약국가 문제를 통합·조정할 수 있는 조정기구가 필요한데, 현재로써는 국무총리실 국제개발협력위원회 내의 취약국가위원회가 제 역할을 할 수 있는 방안이 필요하다.

분쟁 및 취약국 지원을 위한 선진 원조기관 및 공동체에 대한 연구를 통해 인지한 가장 중요한 부분은 우리나라도 INCAF를 중심으로 진행되고 있는 국제 대화(international dialogue)⁴⁹⁾에 적극적으로 참여해야 한다는 것이다. 한국이 2010년 OECD/DAC 회원국이 됨으로써 INCAF의 국제 대화에 참여하는데 아무런 걸림돌이 없을 뿐만 아니라 INCAF 및 다른 선진 원조기관들도 한국의 참여를 원하고 환영하고 있다(INCAF 인터뷰, 2010.9.27.; DFID 인터뷰, 2010.9.30.). 그리고 DFID, SIDA를 비롯한 선진 원조기관들과의 의사소통도 활발히 해나가야 한다.

49) 이는 ‘평화구축과 국가체제구축을 위한 국제 대화(International Dialogue on peacebuilding and statebuilding)’를 말한다.

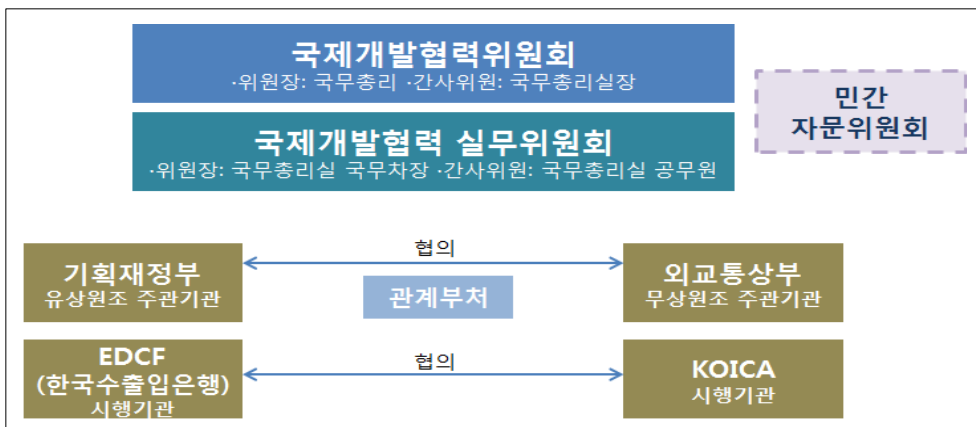
제5장 분쟁 및 취약국 지원체계 및 사업 현황

제1절 한국의 개발협력체계 현황

1. 한국의 개발협력 추진체계 현황

한국의 원조 추진체계는 국제개발협력정책의 주요사항을 심의·조정하는 국제개발협력위원회를 중심으로 무상원조 분야는 외교통상부(주관기관)와 한국국제협력단(집행기관)이 전담하고, 유상원조 분야는 기획재정부(주관기관)와 대외경제협력기금(집행기관)이 담당하는 체계를 지니고 있다.

<그림 5-1> 우리나라 ODA 사업 추진체계



우리나라는 OECD/DAC 가입 이후인 2010년 1월 국제개발협력기본법의 제정을 통해 국무총리 소속 국제개발협력위원회의 법적 근거와 활동 내용을 규정하고, 유상원조와 무상원조의 구체적인 주관기관을 명시하고 있다. 특히 동 법은 양자·다자간 개발협력 간의 연계성과 무상·유상협력 간의 연계성을 강화하고 국제개발협력정책을 일관성 있게 추진하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 최근 제7차(2010.10.25) 국제개발협력위원회에서는 ODA 선진화방안을 확정하였는데, 여기에는 2015년까지 한국

의 총 ODA 규모를 국민총소득(GNI) 대비 0.25% 수준으로 확대하고, 유·무상 원조 비율을 4대 6 수준으로 조정하며, 양자·다자간 원조 비율을 7대 3 정도로 조정하는 등의 내용을 담고 있다.⁵⁰⁾

(1) 국제개발협력위원회의 구성과 기능

2010년 1월 제정된 국제개발협력기본법은 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 국제개발협력위원회는 동법 제7조에 따라 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 편제되었으며, 위원장 1인과 25명 이내의 위원으로 구성된다.

동 위원회의 위원장은 국무총리로 하고, 위원으로는 기획재정부장관, 외교통상부장관, 국무총리실장, 교육과학기술부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 방송통신위원회 위원장, 한국수출입은행 은행장, 한국국제협력단 총재 및 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 하며, 간사위원은 국무총리실장으로 한다. 위원회는 다음의 사항을 심의·조정하는데, 첫째, 국제개발협력 기본계획 및 분야별 연간종합시행계획, 둘째, 국제개발협력의 평가, 셋째, 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부차원의 조정이 필요한 사항, 넷째, 기타 사항 등이다.

위원회는 부의대상 안전에 관하여 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리하게 하기 위하여 25명 이내의 국제개발협력 실무위원회를 두고, 실무위원회의 위원장은 국무총리실 국무차장으로 한다. 또한 필요한 경우 30명 이내의 위원으로 구성된 민간자문위원회를 둘 수 있다.

50) ODA 선진화방안에 따르면 향후 ODA의 거시적 방향은 지역별 정책기조에 근거하여 아시아 지역에 양자원조의 55%, 아프리카 20%, 중남미 10%, 중동 및 독립국가연합에 10%를 지원키로 하였으며, 중점협력국을 26개로 통합하여 양자원조의 70% 이상을 투입하기로 하였다. 또한 국제사회의 관심을 덜 받는 개발도상국 중 1개국을 선정하여 국제개발협력 선진화방안을 적용하고 개발협력의 성공사례를 만들어 나가는 계획이 포함되어 있다.

(2) 국제개발협력 주관기관 현황과 역할

〈표 5-1〉 한국의 ODA 정책 추진체계

협력형태			실시기관	주관기관
양자간	무상원조	물자공여 현금공여 프로젝트형사업 기술협력	한국국제협력단	외교통상부
	유상원조		한국수출입은행	기획재정부
다자간	국제기구 분담금: UN 등		외교통상부	외교통상부
	국제기구 출자금: 국제개발금융기관		한국은행	기획재정부

* 자료: 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지(<http://www.odakorea.go.kr>, 검색일: 2010.8.6.).

우리나라의 국제개발협력정책의 추진체계는 협력형태에 따라 주관기관 및 집행기관이 다른 형태로 구성되어 있다. 무상협력이란 협력대상국에 대해 현금·현물·인력·기술협력 등의 형태로 제공하는 것으로서 긴급재난구호를 포함하며 상환의무가 없는 것을 말하며, 유상협력이란 이자율·상환기간 및 거치기간 등에 있어서 협력대상국이 국제 자본시장에서 자금을 상업적 조건으로 차입할 수 있는 것보다 유리한 조건으로 협력대상국에 제공하는 현금 또는 현물 등으로서 상환의무가 있는 것을 말한다.⁵¹⁾

이에 따라 무상원조는 외교통상부(Ministry of Foreign Affairs and Trade)의 관할 하에 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA⁵²⁾)이 집행하고, 유상원조는 기획재정부(Ministry of Strategy and Finance)의 주관 하에 한국수출입은행(Korea Eximbank)이 대외경제협력기금(Economic Development & Cooperation Fund: EDCF⁵³⁾)을 통해 집행하고 있다.⁵⁴⁾

51) 국제개발협력기본법 제2조

52) 한국국제협력단(KOICA)은 1991년 법률 제4313호로 제정된 한국국제협력단법에 따라 같은 해 창립되었다.

53) EDCF는 1986년 법률 제3836호로 제정된 대외협력기금법 및 1987년 대통령령 12141호로 제정된 동법 시행령을 통해 설치되었다. 기금의 운용과 관리는 기획재정부 장관이 담당하고, 기획재정부에 기금의 운용관리에 관한 사항을 심의할 목적으로 기금운용위원회를 두고 있다.

54) 양 주관기관 이외에도 정부 중앙 행정부처 및 지방자치 단체 등의 기관이 원조사업에 관련되어 있으나 양 주관기관의 원조규모에 비하면 미미한 편이다.

국제기구에 대한 출연·출자 및 양허성 차관 등을 통하여 개발도상국에게 간접적으로 제공하는 다자간 협력의 경우, 국제기구에 대한 분담금 출연은 외교통상부가, 국제금융기관 등에 대한 출자는 기획재정부가 관장하고 있다.

외교통상부는 개발협력국을 중심으로 국제개발협력 기능을 수행하고 있으며, 개발협력국 산하에 개발정책과, 개발협력과, 인도지원과 등 3개 과를 두고 있다. 과별 주요 기능은 다음과 같다.

- 개발정책과: OECD/DAC 관련 업무, HLF-4 준비, UN 개발업무(MDGs 등), ODA 정책개발, 국제개발협력위원회 지원, 양자정책협의회 총괄, 원조효과작업반 운영 등
- 개발협력과: 한국국제협력단(KOICA) 총괄, 무상원조정책 예산 및 정책, 관계부처 협의체 운영, 동아시아기후변화파트너십, 개발경험공유사업, UN 등 국제기구 관련 업무, 아프가니스탄 재건지원, ODA 통계 및 관련자료 작성, 자문단과건사업 등
- 인도지원과: 다자원조 정책 및 조정, 인도적 지원정책, 해외긴급구호지원, 국제빈곤퇴치기여금, 아이티 재건복구, 재난관리분야 국제협력, 다자협력사업 등

기획재정부는 대외경제협력관실 산하 개발협력과를 통해 EDCF 총괄, ODA 정책 기획 및 통합평가 등의 국제개발 협력사업을 수행하고 있다.

2. 분쟁 및 취약국 지원체제와 의사결정구조

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라의 국제개발협력 추진체제 상에는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 공식적인 지원체제는 부재한 상황이다. 다만 최근의 이라크, 아프가니스탄에 대한 원조결정 등과 같이 국가의 외교안보적 사안이 국제개발협력과 연계되는 경우가 발생하는데, 이러한 의사결정 역시 국제개발협력 추진체제가 아닌 국가안전보장회의, 외교안보정책조정회의 등을 통하여 이루어진다.

국가안전보장회의는 헌법 제91조 제1항에 의거 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 설치된 회의이다. 그러나 최근 들어 국가안전보장회의 사무처가 폐지되고 대부분의 기능이 대통령비서실로 이관되면서 동 회의의 위상과 조직, 기능이

축소된 상태이다. 또한 동 회의에서 다루는 사안들은 대북 정책 및 국가안보와 관련된 것으로 국제개발협력 이슈는 거의 다루지 않고 있다.

외교안보정책조정회의는 외교안보정책조정회의 운영규정 제1조에 따라 외교안보 정책 등을 협의·조정하고 대통령을 보좌하기 위하여 설치되었으며, 의장인 외교통상 부장관을 비롯하여 통일부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 국무총리실장 및 동 회의의 간사인 대통령실 외교안보 수석비서관으로 구성된다. 또한 동 조정회의의 효율적 운영을 위해 차관급 공무원으로 구성된 외교안보정책실무조정회의를 두고 있으며 실무위원회의 의장은 대통령실 외교안보 수석비서관이 한다. 외교안보정책조정회의는 아프가니스탄 및 이라크 파병, 원조 등에 대한 내용을 논의하기도 하는 등 분쟁 및 취약국에 대한 한국의 의사결정체계로 볼 수 있다.

동 조정회의의 실무지원을 맡고 있는 외교통상부 관계자와의 인터뷰 결과(2010.10.27.), 조정회의는 국제개발협력 현안과 관련한 사안이 외교안보와 관련되고, 관계부처의 협의·조정 및 공유가 필요한 경우 협의 및 조정의 역할을 담당하고 있다. 그러나 조정회의에서 논의되는 국제개발협력 관련 의제의 범위가 명시적이지 않고,⁵⁵⁾ 분쟁국 지원정책에 대한 일관된 대안도 없는 상황이다.⁵⁶⁾ 최근 아프가니스탄 지원에 관한 의사결정 과정 및 논의 내용, 동 회의의 역할 등은 국가안보 관련 사항으로 공개되지 않아 동 조정회의의 구체적인 협의 및 조정 내용 역시 파악하기 어렵다.

이는 국무총리실 국제협력정책관실 인터뷰 내용과 유사한 것으로(2010.10.5.), 분쟁 및 취약국에 대한 한국의 의사결정은 국제개발협력 추진체계의 범위를 벗어나 있음을 알 수 있다. 즉 한국의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 의사결정체제는 대통령을 포함한 최고정책결정권자에 의해 분쟁 및 취약국에 대한 지원이 결정된 이후, 이에 대한 구체적인 집행과정에서야 분쟁 및 취약국에 대한 사안이 국제개발협력 추진체계에서 논의되는 구조이다. 국제개발협력 추진체계 내에서 정책의 심의·조정 기능을 지원하는 국무총리실은 분쟁과 관련된 국가안보 문제에 관여하지 않으며, 아프가니스탄과 같은 비정기적인 지원 사업 및 예측불가능한 사업에 대해서는 예비비 또

55) 외교안보정책조정회의 운영규정 제5조에 의거, 주요 외교안보정책 및 현안으로서 관계부처의 협의·조정 및 공유가 필요한 사안을 의제로 상정하며, 동 규정 제8조에 의거 외교안보정책 실무조정회의에서 의제에 대한 사전 실무협의 및 조정을 실시한다.

56) 분쟁 및 취약국에 대한 지원계획은 국제사회의 논의(아프간 재건 관련 국제회의 등) 참여 및 협의, 해당국과의 협의 결과 등을 반영하여 수립되며, 관계부처와의 협의·조정·공유는 사안의 성격에 따라 외교안보정책조정회의 또는 국제개발협력위원회를 통해서 이루어지게 된다(외교통상부 관계자 인터뷰 내용, 2010.10.27.)

는 추가예산 편성을 통해 지원하고 있다. 또한 분쟁 이외의 취약국에 대한 공식적인 의사결정 및 추진체계 역시 부재한 상황이다.

제2절 한국국제협력단(KOICA)의 분쟁 및 취약국 지원사업 현황

1. 분쟁 및 취약국 지원사업과 유사한 성격을 가지는 한국국제협력단의 원조사업 현황

OECD/DAC에 의하면 분쟁 및 취약국가는 정부가 빈곤감소 전략을 발전시키거나 이행할 역량 및 정치적 의지가 부족한 국가로, 파트너십이 곤란한 국가 또는 위기에 처한 저소득국가 등의 개념을 대체하는 용어이다(OECD/DAC, 2005).⁵⁷⁾ 주로 분쟁이 종결된 국가, 국내 정치나 정부 통치능력이 열악한 국가, 분쟁 재발의 위험성이 높은 국가, 테러리스트의 온상인 국가 등을 의미한다. 한국국제협력단(KOICA)의 다양한 지원사업 가운데 명시적으로 분쟁 및 취약국에 대한 지원을 체계적으로 추진해 오지는 않았지만, 분쟁 후 국가의 재건을 지원하는 사업 등은 그 성격상 분쟁 및 취약국가 지원정책과 매우 유사하다. 따라서 한국국제협력단의 대이라크 및 아프가니스탄 재건복구 지원사업 등은 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원 현황으로 파악될 수 있다.

한국국제협력단은 전쟁 및 자연재해 등으로 어려움을 겪고 있는 국가들을 대상으로 ‘해외재난 복구지원’을 위한 별도의 예산을 편성, 해당국가의 재건복구에 노력을 기울이고 있으며 특히 우리나라의 전후 재건 및 경제개발 경험의 공유를 통한 수원국 재건의지 함양에 초점을 맞추고 있다(한국국제협력단, 2008b). 한국국제협력단은 이라크와 아프가니스탄에 대하여 각각 2003년, 2002년부터 재건지원사업을 진행해 왔으며, 2008년부터 이라크에 대한 제2차 재건지원사업(2008~2011년/1억불)을 시행 중이고 아프가니스탄에 대해서는 제2차 지원사업(2006~2008년)을 마무리한 바 있다. 이라크 지역의 재건지원에서 주목할 점은 아르빌 지방재건팀(Regional Reconstruction Team)인데, 이는 이라크 지역 재건 및 복구사업을 위하여 미 동맹국이 주도하는 재건사업팀으로, 아르빌 주를 비롯하여 도혹, 술래마니아 등 3개주를 관할하면서 재건

57) OECD/DAC. (2005), Chair's Summary: Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Paris: OECD. 13-14; KOICA. (2008). 국제개발협력의 이해에서 재인용.

사업을 수행하였다. 한국 정부는 한미 간의 우호관계를 증진하고 국제사회에서 공여국으로서의 역할을 적극적으로 수행하고자 하는 목적으로 2006년부터 지방재건팀에 참여하였다. 또한 아프가니스탄에서 우리 정부는 미 동맹국이 주도하는 재건사업팀의 일원으로서 아프가니스탄 PRT(Provincial Reconstruction Team) 사업에 참여하면서 2008년도 ‘파르완 의료지원사업’을 추진하였다. 동 사업은 동의·다산부대 철군 이후에도 지속적인 지원사업을 수행하는 성격으로 진행되었다.

분쟁 후 재건지원 사업과 함께 분쟁 및 취약국 지원사업의 일환으로 추정할 수 있는 것으로 국제빈곤퇴치기여금 사업이 있다. 분쟁 및 취약국 인구는 전 세계 인구의 약 14%에 불과하지만 세계 빈곤층의 약 35%를 차지하며, 모성 사망의 약 44%가량이 분쟁 및 취약국에서 발생하고 있다. 또한 분쟁 및 취약국의 말라리아 사망률은 다른 개발도상국에 비해 13배가 높고, HIV/AIDS 감염자 비율은 4배나 높다(DFID, 2005b; KOICA, 2008)는 점에 주목한다면, 국제빈곤퇴치기여금 사업이 분쟁 및 취약국 지원사업과 유사하다고 할 수 있다. 국제빈곤퇴치기여금은 우리 정부가 항공권 연대기금을 재원으로 도입하여 ‘국제빈곤퇴치기여금 운용심의위원회’를 설치, 기여금의 관리 및 운용 등에 관한 주요 정책사항을 심의·의결하게 하고, 한국국제협력단은 징수된 기여금을 외교통상부 장관의 위탁을 받아 관리·운용하고 있다. 국제빈곤퇴치기여금은 2007년 9월에 도입, 2008년 10월까지 1차년도 사업이 진행되었는데 그 실적의 86.9%가 국제의약품구매기구(UNITAID)에 대한 기여에 집중되어 있다. UNITAID는 주로 의약품 대량 구매에 기초한 제약회사와의 가격 협상 등을 통해 의약품 가격 인하, 아동·산모용 치료제 개발 환경을 조성하여 HIV/AIDS, 결핵, 말라리아 등 3대 질병 퇴치에 기여하는 국제기구이다. 또한 국제빈곤퇴치기여금의 지원대상은 최빈개도국인 아프리카 지역에 집중되어 있다.

2. 한국국제협력단의 협력대상국을 중심으로 한 분쟁 및 취약국 지원사업 현황

(1) 분쟁 및 취약국의 선정

한국국제협력단(KOICA)의 원조사업체계에서는 분쟁 및 취약국에 해당하는 특정한 국가군을 분류하거나 이에 상응하는 개별 사업을 수행하지는 않았다. 따라서 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원 현황을 분석하기 위해서는 한국국제협력단이 지원

했던 국가들 가운데 분쟁 및 취약국을 분류하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 2008년 현재 한국국제협력단의 일반 및 중점 협력대상국 56개 국가를 대상으로 본 연구의 분쟁 및 취약국 목록, 국제원조사회 및 원조기관 등의 분쟁 및 취약국 목록 등을 감안하여 총 15개의 분쟁 및 취약국을 선별하였다.

분쟁 및 취약국가 선정 기준으로는 본 연구의 분쟁 및 취약국 선정기준 별 상위 10개국들의 합집합인 총 18개국의 목록, OECD의 최빈개도국(LDCs: Least Developed Countries) 목록, OECD/DAC의 Fragile States Group(2007)에서 언급한 38개의 취약국 목록, World Bank의 26개 핵심(core) 및 심각한(severe) 위기에 처한 저소득국가(LICUS: Low-Income Countries Under Stress) 목록, 마지막으로 CIPF(CIDA)의 2008년도 취약국 지수(Fragile States Index) 상위 30개국(Top 30 fragile states) 목록과의 일치도를 비교하였다. 한국국제협력단의 56개 협력국을 5가지 분쟁 및 취약국 목록과 비교하여 3가지 이상의 목록에 포함되는 국가들(13개국)을 분류, 이들 국가를 분쟁 및 취약국으로 간주하였다. 분류된 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원현황은 국별 지원 전략을 정리한 국별 계획보고서⁵⁸⁾ 또는 한국국제협력단의 무상지원실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)를 이용하여 1991년도부터 2009년까지의 19개년에 걸친 지원현황을 통해 국별·대륙별 지원추이를 비교하였으며, 최근 3개년(2007~2009년)간 지원규모를 통해 지원분야, 지원형태 등의 특징을 분석하였다.

분석 대상 기준인 2008년도 한국국제협력단의 중점 및 일반협력국은 아시아 16개국, 아프리카 18개국, 중남미 11개국, 중동 5개국, 동구 및 CIS 6개국 등 총 56개국이다.⁵⁹⁾ 이 가운데 본 연구의 분쟁 및 취약국 선정기준에 따른 취약국 및 기타 지표와의 일치 여부를 비교한 결과 총 15개국을 분쟁 및 취약국으로 볼 수 있으며, 이들 국가에 대한 한국국제협력단의 지원 현황을 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원현황으로 분석할 수 있다.

파키스탄과 이라크는 5개 분쟁 및 취약국 목록 중 3개 이상이 일치하지 않은 국가이면서도 분쟁 및 취약국 간주국가로 분류하였다. 이는 각 취약국 목록의 지표

58) 한국국제협력단의 지역정책부에서 2010년 3월에 작성된 56개 협력국에 대한 국별 계획보고서를 말한다.

59) 2010년 10월 25일 발표된 정부의 ODA 선진화 방안에 따르면 정책의 일관성 및 원조 효과성 제고를 위해 당초 유·무상 각각 17개, 19개였던 중점협력국을 26개로 통합하기로 하였다. 중점협력국에는 양자원조의 70% 이상을 투입하며 국별지원전략(CAS)을 마련, 국가별로 2~3개의 중점지원분야를 선정하여 지원하기로 하였다.

구성의 차이에서 기인한 것으로 즉, 본 연구에서 도출한 분쟁 및 취약국 선정 기준은 국가 취약성을 정치·국가행정·안전적 측면을 동일한 차원에서 비교하고 있으나, LDCs, LICUS, OCED/DAC⁶⁰⁾ 등의 지표구성은 주로 경제적 차원의 취약성을 강조하고 있어 안전(security) 측면의 고도 취약성을 지표상에 반영하는데 한계가 있기 때문에 이들 국가가 취약국 목록에서 누락된 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 파키스탄과 이라크⁶¹⁾를 포함한 총 15개 국가를 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원현황 분석에 포함하였다.

<표 5-2> KOICA 협력국(56개국)⁶²⁾과 분쟁 및 취약국 목록의 비교

지역	KOICA 중점 및 일반협력국 (2008년, 56개국)	본 연구의 취약국 선정기준 별 상위 10개국 (총 18개국)	LDCs, OECD ⁶³⁾	38 Fragile States, OECD/DAC ⁶⁴⁾	26 LICUS countries (2005) ⁶⁵⁾ , World Bank (core:○/ severe:◎)	Fragile States Index (2008), ⁶⁶⁾ CIFP(CIDA)
아시아 (16)	네팔	○	○			○
	동티모르		○	○	○	
	라오스		○	○	○	
	몽골					
	미얀마	○	○	○	◎	○
	방글라데시		○			

60) OCED/DAC의 취약국 목록은 자체 지표에 의한 선정결과가 아니라 LICUS, Brookings, CIFP 등의 자료를 조합하여 산출한 것으로, CIFP를 제외하고는 경제적 지표의 비중이 크게 작용하고 있다.

61) 1991년부터 2009년에 이르기까지 한국의 대 이라크 무상원조 집행 총액 2억 8천289만불의 약 99%가 이라크전 직후인 2002년 이후에 집중되어 재건 및 평화복구 비용으로 지원되었다.

62) 협력국 목록은 2008년도 한국국제협력단(KOICA) 대외무상원조 실적통계집의 국별 총괄표를 참고하였다.

63) 2009년 LDCs(Least Developed Countries) 목록(자세한 내용은 본 보고서의 제2장 제3절을 참고할 것)

64) 2007년 12월에 발간된 OECD/DAC factsheet인 'Ensuring Fragile States Are Not Left Behind'의 통계치에 제시된 38개 취약국 목록을 바탕으로 하였으며 이는 OECD/DAC online database(2000-2006)에 기반하고 있다.

65) Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress(LICUS): An Approach Paper p3.의 Table 1: FY05 LICUS Countries를 기준으로 하였으며 이의 출처는 LICUS unit, OPCS(Operational Policy and Country Services)이다.

66) CIFP(2008)의 Top 30 fragile states list를 참고하였다.

아시아 (16)	베트남					
	스리랑카					
	아프가니스탄	○	○	○	◎	○
	인도네시아					
	중국					
	캄보디아		○		○	
	파키스탄**	○				○
	파푸아뉴기니			○		
	피지					
	필리핀					
아프리카 (18)	가나					
	나이지리아			○	○	○
	마다가스카르		○			
	모로코					
	세네갈		○			
	수단	○	○	○	○	○
	알제리					
	앙골라		○	○	○	○
	에티오피아	○	○			○
	이집트					
	잠비아		○			
	짐바브웨	○		○	◎	○
	카메룬			○		
	케냐					○
	코트디부아르			○	○	○
	콩고(DRC)	○	○	○	○	○
	탄자니아		○			
	튀니지					
	과테말라					
중남미 (11)	니카라과					
	도미니카공화국					
	볼리비아					
	에콰도르					
	엘살바도르					
	온두라스					
	자메이카					
	콜롬비아					

중남미 (11)	파라과이					
	페루					
중 동 (5)	예멘		○	○		○
	요르단					
	이라크**	○				○
	이란					
	팔레스타인					○ (West Bank and Gaza)
동 구 및 CIS (6)	아제르바이잔					
	우즈베키스탄			○		
	우크라이나					
	카자흐스탄					
	키르기스스탄					
	투르크메니스탄					

* 주: 음영으로 표시된 취약국 간주국가는 총 15개국이며, 5개 취약국 목록에서 3개 이상이 일치된 국가는 13개국임.

(2) 분쟁 및 취약국 지원규모

이상의 15개 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단(KOICA)의 1991년에서 2009년 기간 동안의 분쟁 및 취약국별 무상원조 지원총액은 <표 5-3>과 같다. 동 기간 한국국제협력단으로부터 가장 많은 지원을 받은 분쟁 및 취약국은 이라크로 약 2억 8천만 달러 규모의 지원을 받았으며, 약 8천만 달러의 지원을 받은 아프가니스탄이 2순위로 나타났다. 라오스와 네팔은 각각 약 4천만 달러, 3천만 달러 규모의 지원을 받아 이라크, 아프가니스탄 등 분쟁에 의한 국제사회 이슈가 없는 국가 중에서는 가장 많은 지원을 받은 국가로 조사되었다. 이에 비해 앙골라(약 2백만 달러), 예멘(약 4백 5십만 달러), 짐바브웨(약 5백만 달러) 등은 상대적으로 한국국제협력단의 지원규모가 적은 편이다.

<표 5-3> KOICA의 분쟁 및 취약국 무상원조 지원 총액 (1991~2009년)

	지역	국명	GDP per capita 2008, World Bank ⁶⁷⁾ (단위:\$)	총 지원규모 (단위: \$10,000)
1	아시아 (6)	네팔	438	2,981
2		동티모르	453	664
3		라오스	893	3,959
4		미얀마	-	2,792
5		아프가니스탄	366	7,956
6		파키스탄	994	1,893
(소계)				(20,244)
7	아프리카 (7)	나이지리아	1,370	714
8		수단	1,353	1,371
9		앙골라	4,714	199
10		에티오피아	321	2,579
11		짐바브웨	274(2005년)	498
12		코트디부아르	1,137	775
13		콩고(DRC)	182	883
(소계)				(7,018)
14	중동 (2)	예멘	1,160	456
15		이라크	-	28,289
(소계)				(28,745)
총계				약 56,000

* 자료: The World Bank(<http://databank.worldbank.org/>), KOICA 무상원조실적 통계사이트 (<http://stat.koica.go.kr/>)

1) 대륙별 분쟁 및 취약국 지원추이 분석

분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단(KOICA)의 지원 현황을 자세히 분석하기 위해 15개 분쟁 및 취약국가를 대륙별로 구분하여 약 20년간의 지원규모 추이를 분석하였다.

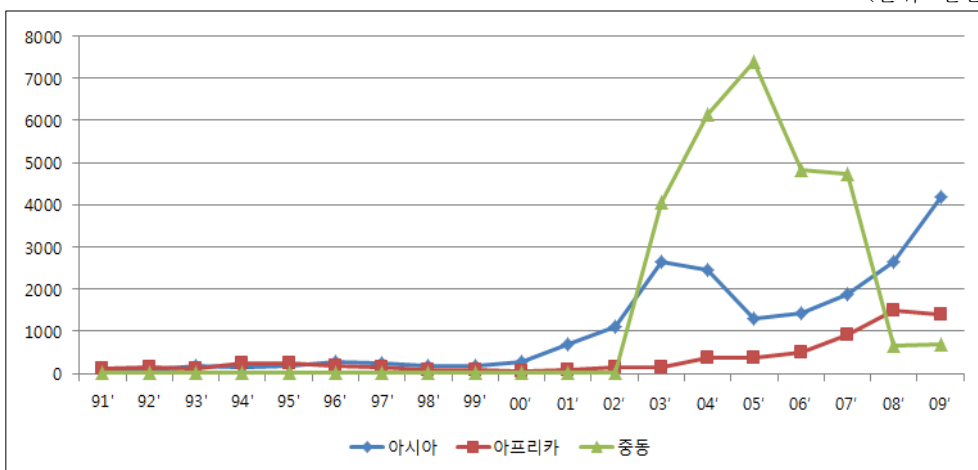
우선 아시아, 아프리카, 중동의 대륙별 분쟁 및 취약국 지원 추이를 비교해 보면, 아시아는 1990년대 후반부터 2003년까지 지원규모가 상승하다가 2004년과 2005년에

67) <http://databank.worldbank.org/>에서 current US dollar(2008년도) 기준 국가별 GDP per capita dataset을 바탕으로 한 것이다.

는 감소, 이후 2006년부터는 크게 증가하여 2009년도에는 가장 큰 규모의 분쟁 및 취약국 지원이 이루어지고 있다. 아프리카 지역은 2003년 이후부터 지원규모가 완만히 증가하고 있다. 중동 지역은 2002년 이후 매우 큰 지원규모의 상승을 보이고 있는데, 이는 이라크전 발발 이후부터 재건까지의 약 5년간 집중된 대규모 지원에 기인하고 있다. 2009년 현재 이라크와 예멘이 포함된 중동 지역 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원규모는 타 대륙에 비해 낮은 편이다.

<그림 5-2> 대륙별 분쟁 및 취약국 지원 추이

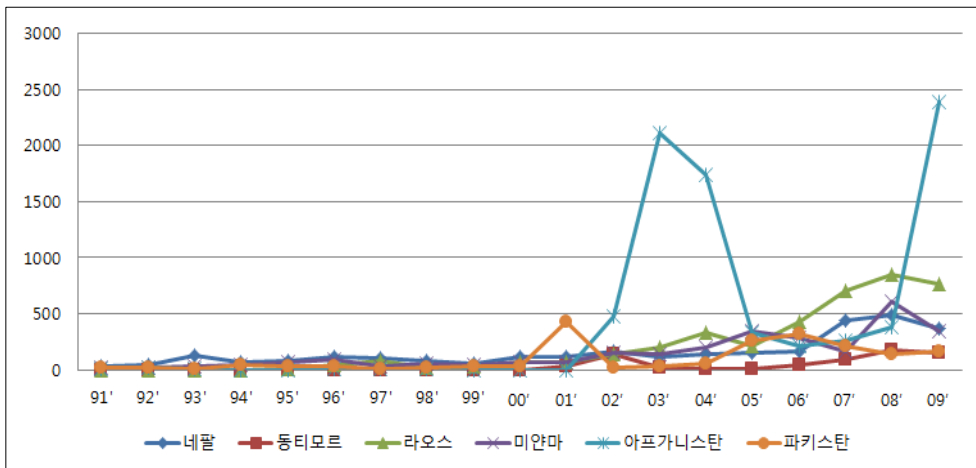
(단위: 만불)



아시아 지역에 분포한 6개의 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원규모 추이를 보면, 대체로 1990년대 초부터 2000년대 초까지는 매우 적은 지원이 이루어지고 있었음을 알 수 있다. 라오스는 2004년 이후 완만하게 지원규모가 증가하고 있으며 지원총액도 아시아 국가 중에서 두 번째로 높게 나타났으며, 네팔과 미얀마도 상대적으로 지원규모가 큰 분쟁 및 취약국이다. 파키스탄은 2001년, 2005~2006년도에 전년 대비 큰 폭의 지원규모 증액이 있었으며, 아프가니스탄은 2002년 이후 큰 폭의 지원규모 변동을 보이고 있다. 동 기간 동안 지원실적을 보면, 파키스탄은 교육과 긴급구호 분야의 긴급원조, 해외봉사단 등의 사업이 많았으며, 아프가니스탄은 보건의료와 교육, 행정제도 분야의 프로젝트, 물자지원 사업이 집중되었다. 특히 아프가니스탄은 이라크에 이어 한국국제협력단의 지원이 가장 많은 국가이나 대부분의 지원은 2002~2004년과 2009년에 집중되어 있다.

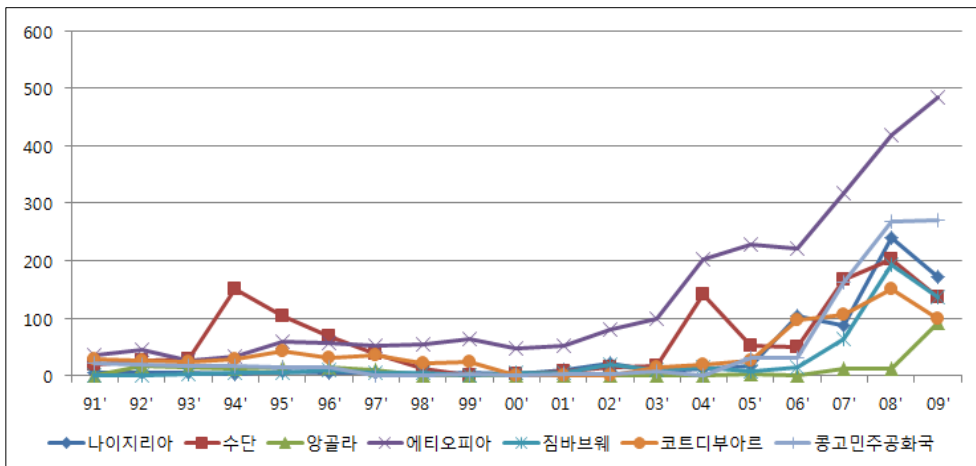
<그림 5-3> 아시아 지역 분쟁 및 취약국 지원 추이

(단위: 만불)



<그림 5-4> 아프리카 지역 분쟁 및 취약국 지원 추이

(단위: 만불)



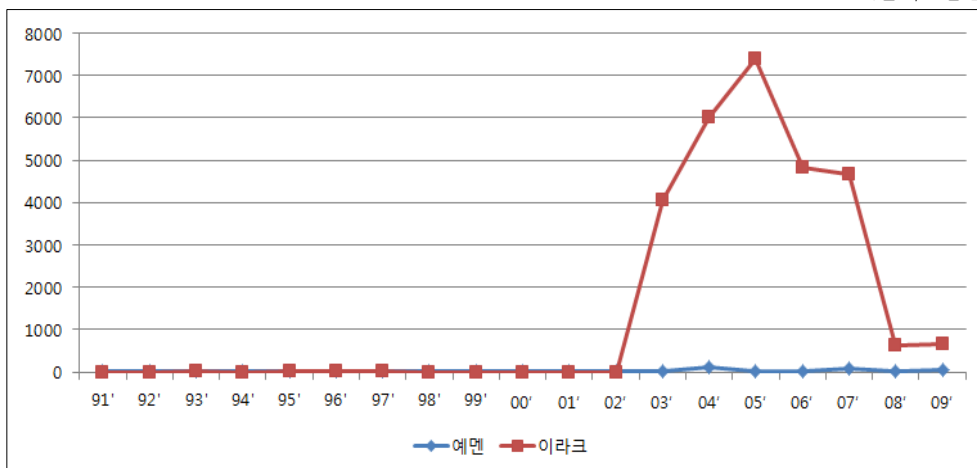
아프리카의 7개 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원은 2005년부터 대체로 크게 증가하고 있다. 에티오피아는 1997년 이후부터 아프리카 분쟁 및 취약국 가운데 한국국제협력단으로부터 가장 많은 지원을 받고 있으며 타 취약국과의 차이도 크게 나타나고 있다. 앙골라는 분석에 포함된 15개 분쟁 및 취약국 가운데 지원을 가장 적게 받은 국가이나 2009년 지원규모는 전년도에 비해 큰 폭으로 증가하였다.

중동 지역의 분쟁 및 취약국은 이라크와 예멘 2개국이며 이라크는 아래 그림에서

와 같이 15개 분쟁 및 취약국 가운데 지원규모의 변동이 가장 심한 국가이다. 특히 이라크는 한국국제협력단의 지원규모가 가장 많은 분쟁 및 취약국이나 대부분의 지원은 2002년부터 2007년에 집중되어 있다. 예멘은 양끝라 다음으로 지원이 가장 적은 국가이며 분석기간 동안 2004년의 소규모 반등을 제외하고는 큰 변동은 나타나지 않았다.

〈그림 5-5〉 중동 지역 분쟁 및 취약국 지원 추이

(단위: 만불)



2) 분쟁 및 취약국 지원분야 분석

〈표 5-4〉는 15개 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 최근 3개년(2007~2009년)간 지원규모를 지원분야별로 조사한 것으로, 이하에서는 최근 3개년간의 지원총액을 기준으로 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원의 분야별 분석 및 개별 취약국의 원조 특성 등을 분석하였다.

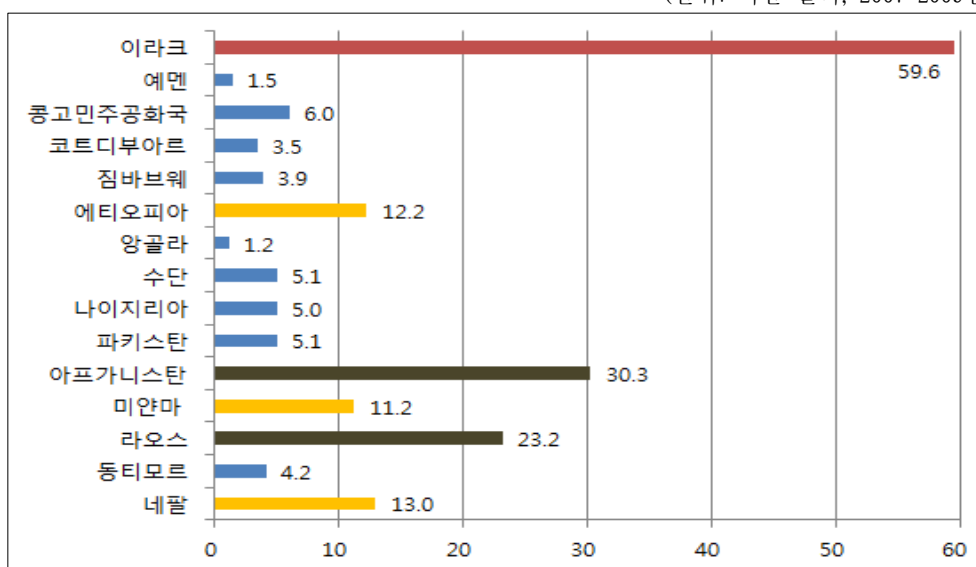
우선 최근 3개년간 15개 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원 총액을 보면, 1991~2009년 지원총계의 순위와 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 즉 우리나라 국제개발협력 사업이 활성화되기 이전인 2000년 이전에는 국가별 지원규모의 차이가 크지 않았고, 2000년대 후반에 들면서부터 원조사업의 분야, 형태, 국가별 지원전략 등이 나타나기 시작한 것으로 볼 수 있다.

이라크는 동 기간 동안 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원액의 약 60%를 차지

하여 2순위인 아프가니스탄의 약 2배가량의 원조를 받고 있다. 3순위는 라오스로 약 23%, 4순위는 네팔(약 13%), 5순위는 에티오피아(약 12%)로 나타났다. 그러나 이라크와 아프가니스탄은 한국국제협력단의 지속적인 지원과 완만한 지원규모의 증가 추이를 보였던 취약국이 아니라, 분쟁 등에 대한 국제사회 원조공동체의 요구 및 한국의 외교정책에 따른 의사결정으로 집행된 단기간의 집중적 지원이므로, 고도 취약국에 대한 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원전략 사례로 보기는 어렵다. 이에 반해 라오스, 네팔, 에티오피아, 미얀마 등은 15개 분쟁 및 취약국 가운데에서도 한국국제협력단의 지속적인 지원을 받고 있는 국가로서 일정한 분쟁 및 취약국 지원전략이 적용된 사례로 간주할 수 있다.

<그림 5-6> 분쟁 및 취약국가별 지원총액

(단위: 백만 달러, 2007~2009년)



〈표 5-4〉 지원분야별 총액 현황

(단위: 달러)

	교육	보건의료	행정제도	농어촌개발	정보통신	산업에너지	환경 및 기타	긴급구호	총계
네팔	2,381,495	3,292,864	1,187,040	836,043	3,947,773	545,581	681,548	86,482	12,958,826
동티모르	174,356	1,543,446	1,915,037	331,846	115,347	43,263	82,267	0	4,205,561
라오스	8,687,069	4,277,834	1,113,748	5,771,314	1,888,566	376,793	903,921	151,552	23,170,796
미얀마	2,488,056	59,184	354,710	2,982,849	666,716	553,503	1,447,941	2,659,938	11,212,899
아프가니스탄	6,155,692	16,421,034	6,587,500	200,819	332,151	398,416	200,253	0	30,295,866
파키스탄	1,877,960	349,789	300,743	87,747	593,941	281,205	522,579	1,069,589	5,083,551
나이지리아	1,152,980	1,130,776	366,439	1,628,228	141,140	483,011	91,969	0	4,994,543
수단	1,494,584	366,044	435,003	122,445	1,763,606	69,784	199,178	601,270	5,051,914
앙골라	846,230	146,957	10,244	45,057	69,395	10,420	22,174	0	1,150,477
에티오피아	2,828,691	5,595,518	909,841	631,089	813,209	532,384	311,568	598,744	12,221,044
짐바브웨	203,366	1,531,264	369,085	1,381,384	67,003	26,296	350,486	0	3,928,884
코트디부아르	0	667,115	326,690	22,417	2,023,237	117,872	166,848	222,667	3,546,845
콩고(DRC)	19,250	676,727	484,881	184,473	4,322,964	31,273	52,773	232,662	6,005,005
에멘	0	72,210	746,995	14,893	42,697	56,615	163,234	385,214	1,481,858
이라크	8,185,940	18,691,142	16,540,782	378,519	938,885	14,463,531	367,813	8,050	59,574,660
총계A	36,495,668	54,821,906	31,648,737	14,619,122	17,726,631	17,989,946	5,564,552	6,016,167	184,882,729
비중B(%)	19.7	29.7	17.1	7.9	9.6	9.7	3.0	3.3	100
총계B	22,154,036	19,709,731	8,520,455	14,039,785	16,455,595	3,127,999	4,996,486	6,008,117	95,012,203
비중B(%)	23.3	20.7	9.0	14.8	17.3	3.3	5.3	6.3	100

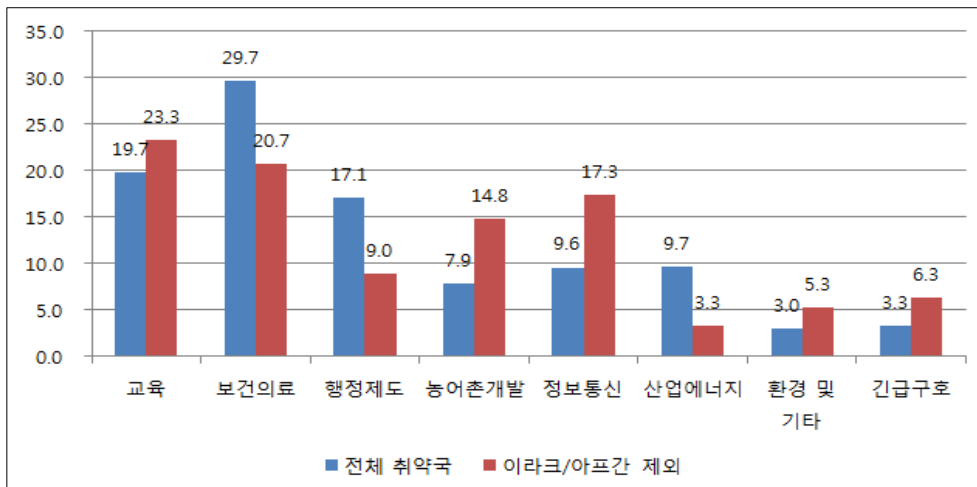
* 자료: KOICA 무상원조실적통계사이트(<http://stat.koica.go.kr/>)

* 주: 총계A, 비중A는 15개 분쟁 및 취약국 통계이며, 총계B, 비중B는 이라크, 아프가니스탄을 제외한 13개국 통계임.

분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원을 8개 분야별로 비교해 보면, 15개 전체 분쟁 및 취약국 분석과 이라크, 아프가니스탄을 제외한 13개 분쟁 및 취약국 분석이 다소 상이하게 나타난다. 전체 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원 분야는 보건의료(약 30%), 교육(약 20%), 행정제도(약 17%) 순으로 나타나는 반면, 13개 분쟁 및 취약국에 대한 지원분야는 교육(약 23%), 보건의료(약 21%), 정보통신(약 17%) 순으로 나타났다. 이러한 결과는 이라크 및 아프가니스탄에 대한 지원규모가 이들 국가 이외의 13개국 지원규모 총액 보다 크기 때문에 이라크, 아프가니스탄에 대한 지원분야가 통계에 큰 영향을 미치기 때문이다.

<그림 5-7> 분쟁 및 취약국 지원분야별 비율

(단위: %, 2007-2009년)



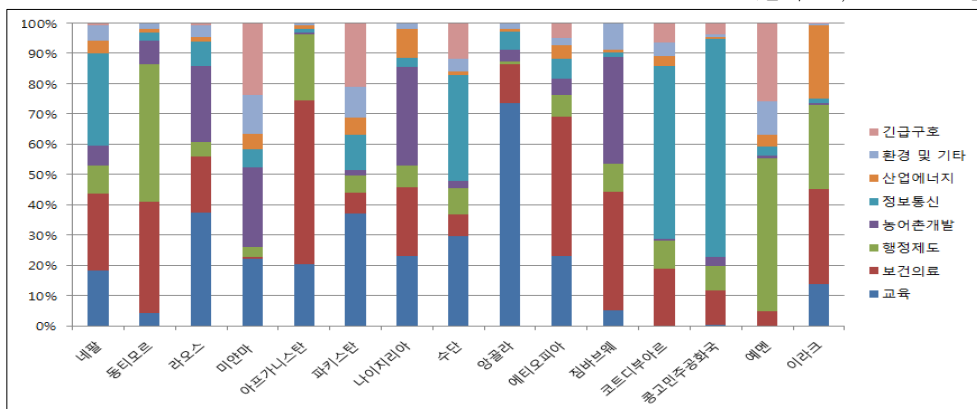
* 주: 이라크와 아프가니스탄은 타 국가에 비해 지원총액의 규모, 지원분야 비중 등이 상이하
여 전체 국가와 이들 국가를 제외한 분석을 함께 실시하였다.

따라서 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원분야는 이라크·아프가니스탄을 제외한 통계를 위주로 교육, 보건의료, 정보통신의 순으로 해석하는 것이 바람직하며, 이라크와 아프가니스탄은 보건의료, 교육, 행정제도 등의 분야에 지원이 집중된 것으로 해석할 수 있다.⁶⁸⁾

아래 그림은 개별 취약국가의 지원총액을 기준으로 8개 분야별 비중을 보여주고 있다. 네팔, 나이지리아, 에티오피아, 라오스 등은 비교적 다양한 분야의 지원이 이루어지고 있으나, 동티모르는 행정제도와 보건의료가 한국국제협력단 지원의 거의 대부분을 차지하고 있으며, 아프가니스탄은 보건의료가 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 이라크는 교육, 보건의료, 행정제도, 산업에너지의 4대 분야를 중심으로 지원이 이루어진 반면, 코트디부아르, 콩고(DRC)는 정보통신이 주된 지원분야가 되고 있다. 상대적으로 긴급구호 분야의 비중이 높은 국가는 미얀마, 예멘, 파키스탄, 수단 등으로 분석되었다.

〈그림 5-8〉 분쟁 및 취약국별 지원분야 비중

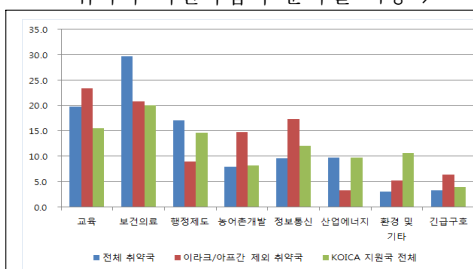
(단위: %, 2007~2009년)



68) 동 기간 한국국제협력단 전체 사업총액(개발도상국(147개국) 및 국제기구(34))에서의 분야별 비중과 분쟁 및 취약국에 대한 지원분야별 비중을 비교해 보면, 보건의료, 교육 등은 1, 2순위로 동일하나 한국국제협력단 전체 사업에서는 행정제도, 정보통신, 환경 및 기타 분야의 비중이 높은 반면, 분쟁 및 취약국 지원사업에서는 정보통신, 농어촌개발, 행정제도의 순으로 나타나고 있다. 이는 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원이 주로 국가행정 차원에서의 능력(capacity) 향상에 집중하였으며, 한국형 개발모델의 일환인 농어촌개발 분야가 강조되었음을 보여 준다.

〈KOICA 전체 지원사업 및 취약국 지원사업의 분야별 비중〉

〈KOICA 전체지원사업의 분야별 현황〉
(2007~2009년)



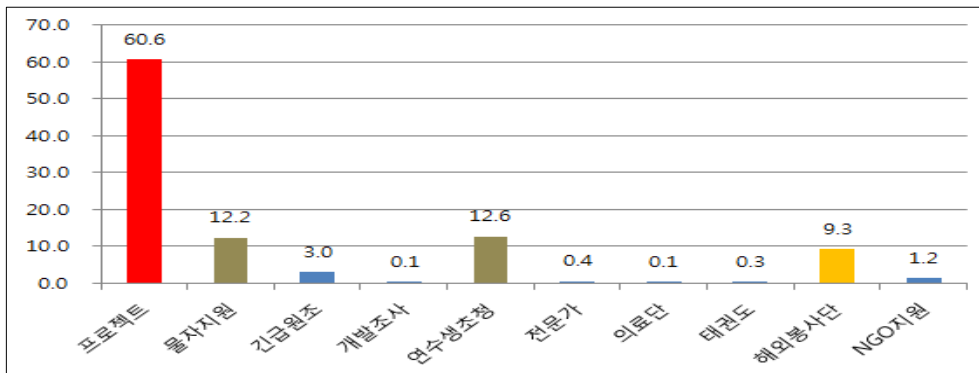
사업 분야	지원액(\$)	비중(%)
교육	127,552,454	15.46
보건의료	164,687,035	19.96
행정제도	120,349,674	14.59
농어촌개발	67,660,057	8.20
정보통신	99,123,307	12.02
산업에너지	80,183,741	9.719
환경및기타	87,116,003	10.56
긴급구호	31,928,087	3.87
기타	46,391,837	5.62
총계	824,992,196	100

3) 분쟁 및 취약국 지원형태 분석

〈표 5-5〉는 2007년부터 2009년까지의 최근 3개년간 분쟁 및 취약국에 대한 한국 국제협력단의 지원형태별 지원총액을 개별 취약국을 기준으로 조사한 것이다. 이를 기준으로 분쟁 및 취약국 지원형태별 비율을 살펴보면, 분쟁 및 취약국에 대한 한국국제협력단의 지원형태는 약 61%가 프로젝트 사업으로 이루어지고 있으며, 물자 지원, 연수생 초청연수, 해외봉사단 파견 등이 10% 내외를 차지하고 있다. 이러한 지원형태는 지원규모의 상당부분을 차지하는 이라크와 아프가니스탄을 제외하더라도 거의 유사한 비중을 보이고 있다.⁶⁹⁾

〈그림 5-9〉 분쟁 및 취약국 지원형태별 비율

(단위: %, 2007~2009년)



69) 동 기간 한국국제협력단 전체 사업총액(개발도상국(147개국) 및 국제기구(34))에서의 형태별 비중과 분쟁 및 취약국에 대한 지원형태별 비중을 비교해 보면, 큰 차이는 나타나지 않음. 다만 분쟁 및 취약국 지원은 프로젝트의 비중이 더 높으며, 해외봉사단 파견 형태는 한국국제협력단 지원사업 전체가 취약국 지원에서 보다 상대적으로 높게 나타났다.

〈KOICA 전체 지원사업 및
취약국 지원사업의 형태별 비중〉

〈KOICA 전체지원사업의 형태별 현황〉
(2007~2009년)



〈표 5-5〉 지원형태별 총액 현황

(단위: 달러)

	프로젝트	물자지원	긴급원조	개발조사	연수생초청	전문가	의료단	태권도	해외봉사단	NGO지원	총계
네팔	5,429,184	339,319	86,482	0	1,844,344	137,802	236,076	141,991	3,885,542	858,086	12,958,826
동티모르	3,332,142	0	0	0	214,260	0	0	0	292,992	366,167	4,205,561
라오스	14,967,943	65,268	151,552	9,609	2,069,092	0	0	0	5,670,127	237,205	23,170,796
미얀마	5,256,517	0	2,651,478	185,892	1,453,043	0	0	109,927	1,453,077	102,965	11,212,899
아프가니스탄	22,867,057	6,048,796	0	0	1,380,013	0	0	0	0	0	30,295,866
파키스탄	845,150	0	1,060,060	0	726,733	51,176	0	0	2,400,433	0	5,083,551
나이지리아	3,834,954	0	0	0	1,159,589	0	0	0	0	0	4,994,543
수단	3,465,291	238,717	601,270	0	569,837	0	0	66,914	0	109,885	5,051,914
앙골라	915,625	0	0	0	87,895	0	0	0	10,022	136,935	1,150,477
에티오피아	5,745,725	239,387	598,744	0	1,770,323	99,930	0	37,492	3,425,759	303,684	12,221,044
짐바브웨	2,580,916	113,431	0	0	1,138,075	0	0	0	0	96,462	3,928,884
코트디부아르	2,620,320	104,560	222,667	0	599,299	0	0	0	0	0	3,546,845
콩고(DRC)	4,984,261	225,322	232,662	0	472,568	0	0	0	0	90,192	6,005,005
예멘	0	358,991	0	65,931	523,262	385,214	0	140,740	7,721	0	1,481,858
이라크	35,254,083	14,914,132	0	0	9,251,246	155,199	0	0	0	0	59,574,660
총계A	112,099,167	22,647,923	5,604,915	261,432	23,259,577	829,320	236,076	497,064	17,145,674	2,301,583	184,882,730
비중A(%)	60.6	12.2	3.0	0.1	12.6	0.4	0.1	0.3	9.3	1.2	100
총계B	53,978,026	1,684,995	5,604,915	261,432	12,628,318	674,121	236,076	497,064	17,145,674	2,301,583	95,012,204
비중B(%)	56.8	1.8	5.9	0.3	13.3	0.7	0.2	0.5	18.0	2.4	100

* 자료: KOICA 무상원조실적통계사이트(<http://stat.koica.go.kr/>)

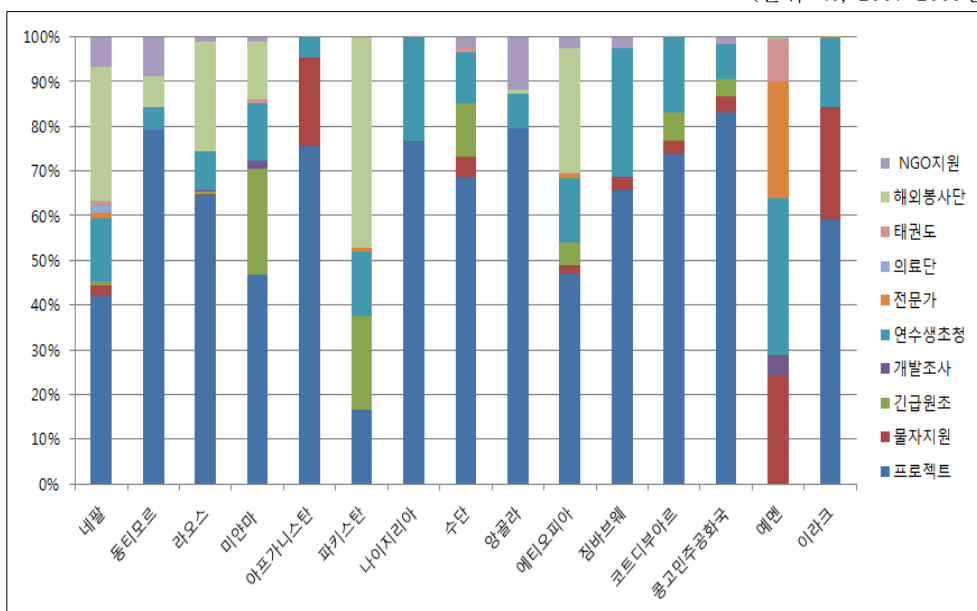
* 주: 총계A, 비중A는 15개 분쟁 및 취약국 통계이며, 총계B, 비중B는 이라크, 아프가니스탄을 제외한 13개국 통계임.

따라서 15개 분쟁 및 취약국에 대한 지원분야별 우선순위가 높은 보건의료, 정보통신 분야 지원의 상당 부분이 프로젝트 사업으로 진행되었음을 알 수 있다.⁷⁰⁾⁷¹⁾

한국국제협력단의 지원형태를 개별 분쟁 및 취약국의 지원 총액을 기준으로 살펴보면, 대부분의 분쟁 및 취약국들이 프로젝트 사업 형태의 지원을 가장 많이 받은 것을 알 수 있다. 다만 파키스탄은 해외봉사단 파견 비율이 매우 높은 편이고, 아프가니스탄, 예멘, 이라크 등은 물자지원의 비중이 타 분쟁 및 취약국에 비해 높은 편으로 나타났다. 미얀마와 파키스탄은 긴급원조의 비중이 타 분쟁 및 취약국가에 비해 높게 분석되었다. 특히 예멘은 물자지원, 연수생초청, 전문가 파견 등의 지원형태가 다양하게 나타나고 있는 있으나 총 지원규모가 매우 적은 편이기 때문에 유의미한 비중 차이로 보기에는 어렵다.

<그림 5-10> 분쟁 및 취약국가별 지원형태 비중

(단위: %, 2007~2009년)



70) 프로젝트는 경제적 및 기술적으로 가능한 최소한의 투자이며 자원을 활용하여 혜택을 추구하는 활동들의 집단으로, 예를 들어 설비투자 프로젝트 지원은 주로 물리적 자원을 증가시키기 위한 투자프로그램으로 구성되어 있으며 현지 및 운영비용을 포함할 수 있다.

71) 부록5: KOICA의 일반 및 중점협력국에서 도출된 취약국 지원사업 현황 참고

3. 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원사업에 대한 시사점

한국국제협력단의 중점 및 일반 협력국 가운데 본 연구는 15개 국가를 분쟁 및 취약국으로 분류하여 그 동안의 한국국제협력단의 지원 실적을 바탕으로 분쟁 및 취약국 지원사업의 추이 및 특성을 분석하였다.

한국국제협력단이 지금까지의 사업추진 과정에서 분쟁 및 취약국에 대한 별도의 고려가 없었다는 점은 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원현황 분석에 있어 가장 큰 한계점이다. 본 연구는 사후적으로 분쟁 및 취약국을 분류하여 이들 국가에 대한 한국국제협력단의 지원 실적을 중심으로 분쟁 및 취약국 지원현황을 도출하였으나, 개발도상국에 대한 한국국제협력단의 지원정책 수립 및 집행과정에서 분쟁 및 취약국에 대한 별도의 논의가 없었다는 점에서 분쟁 및 취약국에 대한 정책적 고려의 부재에 대해 문제제기를 할 수 있을 것이다. 그렇다고 해서 지금까지의 분쟁 및 취약국 지원현황이나 지원체계의 문제점을 지적하기는 어려우며 최근의 분쟁 및 취약국과 관련된 국제사회 논의의 수용이 강조될 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 한국국제협력단의 분쟁 및 취약국 지원현황을 보면 분쟁 및 취약국과 타 공여국 간의 지원 분야, 지원형태에서 다소간 차이가 나타나고 있다. 예를 들어 한국국제협력단 전체 지원 사업에서의 분야별 비중과 달리 분쟁 및 취약국 지원 분야에서는 농어촌개발, 긴급구호 분야의 비중이 상대적으로 높은 편이며, 분쟁 및 취약국에 대해서는 프로젝트 사업 및 연수생 초청사업의 지원형태 비율이 보다 높게 나타났다. 이러한 차이는 한국국제협력단의 국제개발협력 사업 추진체계에서 분쟁 및 취약국에 대한 개념적 논의는 부재하였으나, 집행과정에서 수원국의 현실에 적절히 대응하고자 하는 경험적 학습의 결과로 볼 수 있다. 그러나 분석적 차원에서 나타난 지원 분야 및 지원형태의 차이가 그리 크지 않다는 점에서 분쟁 및 취약국에 대한 체계적이고 효율적인 원조정책의 구현을 위한 분쟁 및 취약국 지원체계의 구축이 필요하다고 하겠다.

또한 지난 20여 년간의 지원 통계 및 최근 3개년간의 지원규모 분석에서 보듯이, 분쟁 및 취약국에 대한 지원은 총액 기준으로 매우 미미한 수준이며 개별 분쟁 및 취약국의 지원액 추이에서 보듯이 일관된 지원정책이 부재한 것으로 나타났다. 특히 분쟁 및 취약국 가운데에서도 소수의 국가에 지원규모가 상당히 편중되어 있는 점도 문제시 된다. 이라크와 아프가니스탄에 대한 한국국제협력단의 지원실적은 대

규모 지원액이 단기간에 집중되고 있는데, 이러한 현상은 분쟁 및 취약국에 대한 적실한 대응이라기보다는 국제원조사회의 요청 또는 국가의사결정 체계에서의 지원 결정에 따른 단순한 정책집행으로 판단된다. 또한 라오스, 네팔, 에티오피아와 같은 전통적인 협력대상국에 한국국제협력단의 지원이 집중되는 현상도 발견되었는데, 지원규모의 증액과 함께 해당 수원국의 취약성 개요(profile)를 반영한 분쟁 및 취약국 지원전략이 고려될 필요가 있다.

제6장 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원전략과 지원방안

제1절 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원원칙과 국제사회에서의 주체적 역할 확보방안

1. INCAF 원칙 준수

분쟁 및 취약국 지원을 위한 가장 모범적인 원칙과 전략은 INCAF의 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, 2007)’과 이에 대한 구체적인 실천전략을 담은 새로운 가이드인 ‘분쟁 및 취약 상황의 국가체제구축을 위한 국제적 지원(2010)’이다. ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’들은 원조 효과성에 관한 파리선언에서 시작된 파트너십 약속들을 보완하는 것을 목표로 하고 있으며, 현존하는 국제 대화(회담)와 조정 절차들을 뒷받침할 수 있도록 만들어졌다. 또한 이 원칙들은 국제적 공여자들이 약한 거버넌스와 갈등 내지 분쟁 문제를 가진 국가들에 있어서 자국과 국제적 이해당사자들 사이에 건설적인 개입을 조성할 수 있도록 돕기 위한 것이다. 그리고 INCAF의 ‘새로운 가이드(2010)’는 모두 수년간에 걸친 선진 원조기관들의 분쟁 및 취약국 원조 경험과 교훈을 담고 있을 뿐만 아니라 분쟁 및 취약국 원조 효과성 향상을 위한 국제 원조공동체의 합의된 약속이다. 그러므로 우리나라도 분쟁 및 취약국 지원에 있어서는 INCAF의 원칙을 바탕으로 전략을 수립하고 지원해 나가야 할 것이다.

2. 국제 대화(international dialogue)에의 참여

분쟁 및 취약국 지원을 위한 선진 원조기관 및 공동체에 관한 연구를 통해 도출된 가장 중요한 시사점은 우리나라가 INCAF를 중심으로 진행되고 있는 국제 대화(international dialogue)에 적극적으로 참여해야 한다는 것이다.⁷²⁾ 한국이 2010년

72) Dili 대화 이후 앞으로 콩고(DRC), 시에라리온, 동티모르 등 3개국에 대해 국제 대화(international dialogue)가 이루어 질 것으로 예상된다(DFID 인터뷰, 2010.9.30.). 따라서 이에 계속 참여하여 우리의 목소리와 역할을 형성해 나가야 한다.

DAC에 가입함에 따라 INCAF의 국제 대화에 참여하는데 아무런 문제가 없는 상황이다. 국제 대화에서 우리에게 필요한 것은 정보교류와 협상능력이지 선진국만큼의 지원액수의 문제는 아니다. 우리는 국제 대화에서 원조 공동체들의 취약국 지원흐름과 주요 이슈들을 파악해 나가고, 한국이 국제사회에서 영향을 끼칠 수 있는 역할모형을 형성하여야 할 것이다. 이와 같이 한국이 가진 강점과 효과적인 원조분야들을 우리가 강조하고 제시함으로써 DAC/INCAF 및 국제 원조공동체 내에서의 한국의 역할을 만들어 나가야 한다. 이를 통하여 우리도 선진 원조공동체의 일원으로 자리매김할 수 있을 것이다.

추가적으로 INCAF에 대한 적극적인 참여와 더불어 DFID, SIDA를 비롯한 선진 원조기관들과의 의사소통도 활발히 해 나가야 한다. 분쟁 및 취약국 지원전략이나 이슈에서 뒤처지지 않도록 하는 것이 필요하며, 분쟁 및 취약국 지원에 있어서는 원조기관들 간 협력의 필요성이 높아지고 있으므로 상호협력을 통하여 동료로써 인정받는 것이 중요할 것이다.

3. 한국의 독특성을 바탕으로 국제사회에서의 주체적 역할 확보

우리나라가 분쟁 및 취약국 지원을 위해 국제사회에서 역할을 확보하는데 있어서 중요한 점은 우리가 단지 INCAF의 원칙만을 따르고 국제 대화에 참여하는데 그쳐서는 안 되며, 이러한 국제적인 틀 내에서 한국의 주체적 역할을 만들어 내야 한다는 것이다. 우리나라가 실질적으로 분쟁 및 취약국에 대해 지원하고 있거나 지원하고자 하는 분야와 밀접한 요인들을 우리의 주요 분쟁 및 취약국 지원원칙으로 부각시키고 관련 전략들을 수립하여야 한다. 이는 단지 개별 원조기관들이 INCAF의 원칙들에 기초하여 분쟁 및 취약국 지원전략을 마련하고 있다는 사실 때문만이 아니라, 이를 통하여 일차적으로는 우리나라의 분쟁 및 취약국 지원 상황에 맞는 원칙과 전략들을 구체화해 나가기 위해 필요하며, 나아가 한국이 가진 독특성을 바탕으로 INCAF의 일원으로써의 역할을 구축함으로써 국제적인 원칙 수립에도 한 몫을 담당할 수 있기 때문이다.

이러한 한국이 가진 독특성으로는 크게 첫째, 공여국들 중 유일하게 원조를 받았던 경험을 가진 국가라는 점, 둘째, 여러 선진 공여국들이 식민지 지배의 경험을 가지고 있고 지금의 원조가 그러한 관계와 연관성이 있으나, 한국은 그렇지 않다는

점 등을 들 수가 있다. 따라서 한국은 이러한 부분들을 충분히 활용하여, 원조집행의 측면에서 유일한 원조 성공국가인 우리의 경험을 살리는 원칙과 전략들로 우리의 독특성을 강조하며, 국제 원조공동체에서의 역할 확보에 있어서는 보다 중립적인 위치에서 의제를 주관할 수 있으며 최근 강조되고 있는 인도주의적인 지원에 대해서도 국제적인 이니셔티브를 가질 수 있을 것이다.

4. 분쟁 및 취약국 지원 사례에 대한 질적 평가보고서 작성

INCAF에서 마련한 새로운 가이드(2010)의 구체적인 내용들을 살펴보면 국가체제 구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)의 강조, DFID의 SU(stabilization unit)의 예를 통한 WGA방법 강조 등 대부분 영국을 비롯한 선진 공여국가들이 초점을 맞추고 있는 전략과 수행체제, 그리고 그들의 원조수행 평가결과들을 통해 축적한 경험과 교훈들이 모두 이 가이드에 포함되어 있다. 즉, 주요 선진 공여국가들이 만들어 내고 있는 분쟁 및 취약국과 관련한 보고서들과 원조수행 결과를 정리한 평가자료들이 모여서 국제 원조공동체의 주요 아젠다(agenda)를 이끌어가는 INCAF의 원칙과 가이드가 되는 것이다.

INCAF의 기능 및 구조 그리고 INCAF가 구성한 ‘취약국 지원을 위한 새로운 가이드’의 내용을 살펴보았을 때, 특히 취약국 지원에 있어서는 선진 원조기관들과의 정보공유 및 의사소통이 매우 중요하다고 할 수 있다.

따라서 우리도 DFID를 비롯한 주요 선진 공여국가들 그리고 INCAF와의 의사소통과 관계를 지속적으로 유지함과 동시에 우리의 경험과 교훈을 담은 분쟁 및 취약국 원조수행 평가보고서를 제시해 줄 필요가 있다. 이는 단순한 프로젝트 수행결과나 단편적인 지원현황만을 제시하는 국별 보고서의 형태가 아닌 구체적인 사례연구를 기반으로 한 분쟁 및 취약국 원조수행 평가보고서가 되어야 할 것이다.

이러한 평가보고서들을 작성함으로써 분쟁 및 취약국 지원을 통하여 우리나라가 경험하고 발견한 교훈들을 선진 원조기관들과 공유하고 향후 국제적 지원원칙이나 가이드의 실증자료를 제시해줄 수 있을 뿐만 아니라 나아가 국제 원조공동체에서 한국의 역할을 구축해 나갈 수 있을 것이다.

5. 비공식적이지만 구체적인 분쟁 및 취약국 리스트나 접근 방법 마련

여기서 제시하는 내용은 다소 부수적인 논의라고 볼 수도 있으나, 원조가 가지고 있는 정치성과 국제적 관계와 관련하여 간과해서는 안 될 중요한 부분일 수 있으므로 이에 대한 고려를 항상 염두에 두어야 할 것이다.

선진 원조기관들의 분쟁 및 취약국 지원 정책에서 독특한 점으로 ‘공식적’인 분쟁 및 취약국 리스트나 정책은 없다는 점을 분명히 하고 있다는 것이다. 선진 원조기관들은 공식적인 분쟁 및 취약국 리스트 대신 다른 기관이나 연구 자료를 바탕으로 한 비공식적 리스트를 가지고 있으며, 공식적인 분쟁 및 취약국 지원정책이 아니라 ‘practical paper’의 형식으로 이에 관한 내용들을 담은 보고서를 발간하고 있다. 영국의 경우에도 세계은행의 취약국 리스트를 채용하거나 다른 학문적 연구결과를 통해 나온 취약국 리스트를 바탕으로 범위를 설정하고 구체적인 접근방법들은 가이드라인, practice paper, 평가보고서 등을 통하여 구축해 나가고 있다. 이와 같은 배경으로는 상대국에 대한 배려와 정치적 고려가 담겨 있는 것으로 여겨진다. 따라서 한국의 경우도 외교통상부나 한국국제협력단은 분쟁 및 취약국 지원을 위해 접근할 때, 이러한 부분을 항상 고려해야 하며, 분쟁 및 취약국 지원을 위한 활동과 평가 외에 이를 규정하는 리스트나 정책은 비공식화하는 것이 바람직할 것이다.

제2절 분쟁 및 취약국 지원전략 구축 방안

OECD/DAC는 분쟁 및 취약국에 대한 대응전략으로 다음의 3가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 분쟁 및 취약국에 대한 지속적인 개발협력활동을 할 것. 둘째, 원조 제공을 빈곤감축에 기여할 수 있는 변화를 촉진하는데 집중할 것. 셋째, 공여자들 간에도 지원사업을 조정하여 정책들 간의 조화 정도를 제고할 것 등이다(OECD/DAC, 2002; OECD/DAC, 2003). 여기서는 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원전략을 다음과 같이 제시하고자 한다.

1. 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)을 중심으로 한 지원전략 도출

분쟁 및 취약국 지원에 있어서 선진 원조공동체들이 지금까지의 원조경험과 교훈을 바탕으로 최근 가장 강조하고 있는 부분으로는 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)이다. 그리고 이 둘은 따로 떨어져 있는 것이 아니라 함께 고려되고 이루어져야 하는 것이다. 여기에서 국가체제구축은 지금까지 공여국 중심의 일방적인 지원에서 수원국이 주인의식(ownership)을 가질 수 있도록 공여국과 수원국의 파트너십을 바탕으로 해야 한다.

특히 이 부분에 있어서는 최초의 원조 성공국가로써의 주인의식을 가지고 발전에 성공한 경험을 바탕으로 접근해 나가야 할 것이다. 또한 이를 위해서는 단기적인 원조지원이 아니라 장기적인 원조가 수행되어야 할 것이다. 따라서 이러한 점들을 염두에 두고 분쟁 및 취약국의 국가체제구축과 평화구축을 위한 구체적인 지원전략들을 도출해야 한다.

2. Whole of Government/Whole of System 접근방식

국가체제 및 서비스전달의 인프라가 구축되어 있지 않은 분쟁 및 취약국 지원에 있어서 개별적이고 분산적인 지원은 그 효과를 발휘하기 어렵다. 또한 분쟁 및 취약국의 특수한 요구에 대응하기 위해서는 인도주의적 지원, 외교, 안보, 사법, 부채탕감과 같은 재정적 도구를 포함하는, 원조에 대한 추가적인 도구의 사용이 종종 요구된다. 따라서 whole of government 접근방식은 개발 원조와 인도주의적 지원에 책임 있는 기관들뿐만 아니라, 정치, 안보, 사법, 재정적 문제 등에 책임을 가지고 있는 기관들을 포함한 공여자들의 일관된 대응을 요구한다.

현재 국내에서 무상원조는 한국국제협력단이 통합하여 수행하도록 되어 있으나 실제로는 여러 부처들이 각자 필요에 따라 ODA지원을 개별적으로 실시하고 있다. 따라서 whole of government 접근을 위해서는 우선 이러한 부분들이 분명히 통합되어 이루어져야 할 것이며, 나아가 영국 DFID의 SU와 같이 각 부처들 간 조정을 위한 조정기구⁷³⁾가 분명한 역할을 다하여야 할 것이다.

그리고 국제적으로도 국제 대화(international dialogue)에 적극적으로 참여하여 분

73) 국무총리 산하 국제개발협력위원회내의 취약국가위원회를 들 수 있다.

쟁 및 취약국을 지원하는 데 있어서 이제 더 이상 개별적인 지원방식을 선택하지 말고, 국제 원조공동체의 틀 안에서 우리가 할 수 있는 역할을 구체화하고 확대해 나감으로써 관련 국제사회/기관들이 해당 국가에 대하여 whole of system적 접근방법을 통하여 상호 협력적으로 원조를 수행해 나가는 데에 일조할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 개발협력의 피해 방지(do no harm)

1994년 르완다에서 발생한 대량학살은 분쟁방지와 평화구축이 얼마나 중요한 과제인가를 잘 보여주는 비극적 사건이다. 이후에도 사하라 이남의 아프리카 국가 등에서 인류의 보편적 가치에 반하는 범죄가 인종분쟁, 내전 등의 과정에서 발생했다. 이러한 과정에서 해당 국가의 역사적, 사회적 맥락을 무시한 채 개발협력정책을 전개하면서 오히려 정치적, 사회적 문제를 더 심각하게 만들고 있다는 반성이 제기되었다. 이러한 시각은 ‘do no harm’ 정책으로 요약되는데, 공여국은 경제, 외교적 활동이 개도국의 분쟁을 야기하지 않도록 최선의 노력과 정책적 배려를 해야 한다는 맥락이다(Mary B. Anderson, 1999). 이를 기초로 개도국의 지속가능한 개발과 평화정착을 위한 안전 구축 시스템을 마련하고 구체적인 정책을 실행해야 한다.

‘do no harm’ 시각에서 볼 때 더욱 중요한 것은 개발협력에서 야기되는 일차적 피해보다는 분쟁 및 취약국의 특성을 충분히 고려하지 못해 발생하는 이차적 피해이다. 수원국의 발전에 기여하기 위해 만든 개발협력 프로그램이 의도한 것과 달리 수원국 발전에 부정적인 영향을 미치지 않기 위해서는 분쟁 및 취약국 협력 사업에 일정한 규칙과 가이드라인을 제시하고 이들 국가의 특성에 대해 보다 객관적이고 체계적으로 접근할 필요가 있다.

4. 취약성(Fragility)의 원인 내지 차원에 따른 추진전략 마련

한국국제협력단은 한정된 대외무상원조 재원을 개발도상국의 빈곤감소와 경제사회발전에 보다 효과적으로 활용하기 위해 국별, 지역별로 선택과 집종의 원칙하에 대외무상원조를 시행하고 있는데 지원대상국 선정 시 빈곤상황과 함께 거버넌스 상황 또한 중요한 판단기준으로 작용하고 있다. 그러나 분쟁 등으로 인해 거버넌스가

취약하여 수원국 시스템을 사용할 수 없는 취약국가에 대해서는 빈곤감소와 개발경험 전수를 위해 기존의 거버넌스와 다른 접근방식과 차별화된 전략 마련이 필요하다. 또한 한국국제협력단의 취약국가 지원사업의 효과성을 제고하기 위해서는 DAC 회원국 등 선진 원조기관과 차별화되는 정책분야의 도출 및 우선순위 판단이 선행되어야 한다.

앞서 살펴 본 취약국의 선정기준과 유형에 의하면 취약국은 정치(politics), 국가행정(governance), 안전(security)의 세 가지 차원에서 취약성을 구분하여 개별 차원에서 상이한 취약국이 선정될 수 있음을 보았다. 그리고 이러한 취약성의 다양성은 분쟁 및 취약국 지원전략이 취약성의 유형별로 달라질 수 있음을 시사해 준다.

따라서 국가의 취약성이 다양한 형태로 나타나고 있으며, 분쟁 및 취약국으로 선정된 국가에 대해 취약국 지원전략이라는 맥락에서 동일한 원조정책을 취하는 것이 바람직하지 않음을 잘 보여준다. 즉, 분쟁 및 취약국으로 분류된 국가들은 각각 취약성의 원인과 구조가 상이하기 때문에, 이들 국가에 대한 원조 효과성의 제고를 위해서는 본 연구의 모형에서 분류한 정치·국가행정·안전적 측면에서의 취약성의 특성(profile)에 따른 지원전략이 필요하게 된다.

분쟁 및 취약국에 대한 원조전략은 크게 두 가지 측면에서 고려할 수 있는데, 가장 바람직한 것으로 개별국가의 취약성 특성에 근거한 개별적인 국별전략(CAS)이 마련되어야 한다. 이 부분은 선진 원조기관들의 경험을 바탕으로 우리가 원조를 수행하면서 얻게 되는 경험과 교훈을 국별전략에 추가해 나가는 것이다. 그리고 보다 큰 틀에서 취약성의 유형별로 가이드라인 형태의 원조전략을 설계하는 하는 것이다. 예를 들어, 국가행정(governance)적 차원에서 역량(capacity) 내지 의지(willingness)의 취약성이 있는 국가, 정치(politics)적 차원에서 권위(authority) 내지 정당성(legitimacy)의 취약성이 있는 국가, 그리고 안전(security)적 차원에서 외부적 위기(external crisis) 내지 내적 폭력(internal violence)의 취약성이 있는 국가 등에 대한 가이드라인을 개별적으로 마련할 필요가 있다. 즉, 한국의 분쟁 및 취약국 지원전략은 다음과 같은 두 가지 차원에서 재설계될 수 있다. 첫째, 개별 국가의 취약성 특성에 부합하는 CAS(country assistant strategy)를 마련하도록 하고, 둘째, 취약성의 분류 기준 및 세부지표를 감안한 유형별 원조전략을 마련하여야 한다. 즉 정치적 차원, 국가행정적 차원, 안전적 차원 가운데 한국의 원조정책이 국제사회에서 기여할 수 있는 부분이나 한국적 개발경험과 원조역량이 우수한 분야에 대한 체계적이고 적극적인 원조전략

이 개발되어야 할 것이다.

아울러 취약성의 유형별 원조전략을 설계하는데 있어서 정치적 차원, 국가행정적 차원, 안전적 차원의 세 가지 범주와 함께 교차이슈(cross-cutting)로서 성(gender) 문제가 중요하게 고려되어야 한다. 분쟁 및 취약국에서 젠더이슈는 MDGs 달성의 어려움이라는 심각성을 고려할 때 교차이슈로서 다루어져야 한다. CIDA의 CIFP의 예에서 보는 바와 같이 타 기준에 포함된 젠더 관련 지표 이외에도 교차이슈로서 젠더를 독립적인 변수로 취급하는 등 국제사회와 USAID, CIDA, DFID 등 선진 원조기관에서도 이러한 점을 분쟁 및 취약국 지원 시에 적극 고려하고 있다.

5. 분쟁 및 취약국 지원에 젠더 관점의 통합

분쟁 및 취약 상황에서는 젠더에 기반한 폭력에 노출될 가능성이 높으며, 특히 여성과 여아에 대한 성폭력이 전략적 전쟁무기로 사용되고 있다⁷⁴⁾. 분쟁 및 취약 상황이 여성과 여아의 삶에 미치는 영향은 젠더에 기반한 폭력의 피해 이외에도 매우 다면적이다. 여성과 여아 역시 무력전투조직원으로 모집되거나, 무력조직에 돌봄 노동이나 성노동을 제공하는 서비스원으로 동원된다⁷⁵⁾. 분쟁 취약상황에서는 여성에 대한 가정폭력이 증대하고, 교육 중단이 여아에게 일순위로 돌아가며, 남편이 조직원으로 동원되는 경우에 여성이 가정의 실질적 가장으로서 생계와 집안일을 동시에 책임지면서 노동량이 증대한다⁷⁶⁾. 또한 강제이주와 피난으로 난민이 되는 경우, 가족을 돌보고 의식주를 확보하는 과정에서 여성의 문맹상태 및 다양한 취약성으로 인해 성폭력 혹은 성착취의 위협에 노출된다⁷⁷⁾.

따라서 국제사회와 분쟁 및 취약성을 경험하는 국가 그룹은 평화 및 국가수립에 있어 젠더적 관점의 통합을 촉구하고 있다. 젠더적 관점의 통합이라 함은, 크게 두 가지로 첫째로는 분쟁 및 취약 상황에서 여성과 남성이 처한 서로 다른 위험, 경험과 필요를 인지하여 그에 맞게 대응하는 것이고, 둘째, 평화와 국가의 수립과정에 여성의 동등한 참여를 보장하는 것이다. 여성과 남성의 안보 필요에 대한 충족과

74) Mazurana et al. 2005. Introduction. Gender, Conflict, and Peacekeeping.

75) Nzomo, M. 2002. Gender, Governance and Conflicts in Africa.

76) USAID. 2005. Best Practices: Gender and Conflict in Africa.

77) Mazurana, D. et al. 2005. Introduction. Gender, Conflict, and Peacekeeping.

양성평등한 의사결정 과정은 성평등의 진보라는 측면 이외에도, 지역의 주인의식을 강화하고, 안보 및 법적 서비스 전달의 효과성을 높이며, 안보시스템의 책무성을 높여주는 긍정적 효과를 동반한다⁷⁸⁾.

먼저 분쟁 및 취약국에서 여성과 남성이 처한 서로 다른 위협, 경험과 필요를 인지하기 위해서는 분쟁 및 취약상황에 관한, 성인지적 (gender-responsive) 사태파악이 요청되는데, 이를 위해서는 성별분리 통계 및 여성과 남성의 서로 다른 안전에의 필요와 역량이 조사되어야 한다. 또한 해당국 기존에 존재하는 안보에 관련한 법, 정책, 행동강령, 프로토콜 등을 확인하여 성차별적이지 않도록 개혁하는 과정에서, 여성과 남성의 필요와 역량을 반영하는 노력이 필요하다. 이러한 과정에서는 해당국가의 도시 뿐 아니라 각 지방의 여성단체, 지역기반단체, 인권단체와 긴밀히 협력하여 해당국의 시민사회가 정책결과와 프로그래밍에 활발히 참여하도록 한다. 뿐만 아니라 무력조직원으로 활동했던 이들의 DDR(무장해제, 동원해제, 재통합) 지원에서 여성 및 여아는 남성에게 비해 많은 수가 소외되므로 여성과 여아를 대상으로 특별한 지원도 필요로 한다.

한국 차원에서는 파견을 앞둔, 그리고 파견중인 한국 평화유지군, 안보인력, 혹은 개발협력 스태프를 포함하여 모든 레벨의 파견인력을 대상으로 성평등과 여성역량강화에 관한 내용을 주요 훈련 커리큘럼에 포함하여야 한다. 이는 파견인력의 젠더에 기반한 폭력에 대한 처벌과 예방을 포함해야 하며, 상별 정책과 신고 메커니즘, 프로그램이 동반되어야 한다.

장기적으로는 한국의 파견인력과 해당국 현지의 안보인력 채용에 있어 여성 수증대 및 레벨의 향상을 전략적으로 모색해야 한다. 안보분야는 매우 전문성이 요구되는 분야로, 여성인재의 채용, 훈련, 역량강화와 승진을 통해 한국과 해당국 여성의 참여가 증대되면, 분쟁 및 분쟁 후 과정, 평화 및 국가 수립이 더욱 안전하고 효과적으로 이루어질 수 있으며, 분쟁 및 취약국에서 진보된 여성모델과 발전된 성역할을 수립하는 것에도 효과가 있다. 이는 국제사회에서 증대되고 있는 이행방법이다.

78) OECD/DAC. 2009. OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.

제3절 분쟁 및 취약국 지원을 위한 거버넌스 재설계 방안

1. 재정적 측면

(1) 개발협력기금(emergency fund) 신설

분쟁 및 취약국에 대한 지원의 성공요인 중 하나로 지원의 시급성을 들 수 있다. 그리고 캐나다 정부의 예를 보면 2005년 9월 국제적인 위기에 빠르고 효과적으로 대응하기 위해 외교통상부(DFAIT: Department of Foreign Affairs and International Trade) 내에 안정화와 국가재건 업무를 담당하는 태스크 포스로 안정화 및 재건팀(START: Stabilization and Reconstruction Task Force)을 만들었다. 안정화 및 재건팀(START)은 갈등이나 자연재해와 관련된 복잡한 위기를 포함하여 캐나다의 지원을 필요로 하는 국제적 수요가 증가하면서 이를 돕고자 구성되었으며 DFID의 Fragility and Development Team과 유사한 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 그리고 안정화 및 재건팀(START)은 글로벌 평화안보기금(GPSF: Global Peace and Security Fund)을 관리하고 있는데, 캐나다의 많은 부처들이 공동으로 마련한 기금으로 동 기금의 운영은 캐나다의 분쟁 및 취약국에 대한 범정부적(whole of government) 접근방식을 보여주고 있다. 분쟁 및 취약국의 정책과 교도소 개혁, 국경 관리와 갈등예방, 전통적인 사법권을 지원하는데 이러한 기금을 사용한다.

따라서 우리 정부 역시 분쟁 및 취약국에 대한 지원을 위해 별도의 긴급 자금을 운영하는 것이 필요하다. 특히 긴급한 자연재해나 분쟁으로 취약성이 발생할 경우 신속하게 지원하기 위한 수단이 절대적으로 필요하므로 별도의 개발협력기금(emergency fund)을 신설하여 이를 국제개발협력위원회가 관리·운영토록 하는 방안을 마련할 시점이 되었다.

2. 조직적 측면

(1) 분쟁 및 취약국 전담조직 구성

선진 원조기관들은 분쟁 및 취약국에 대해 많은 관심을 가지고 지원하고 있으며

그에 따른 지원원칙과 가이드라인 등을 마련해 놓고 있다. 하지만 정치적인 문제와 해당국의 입장을 고려하여 이들은 취약국에 대한 원조와 지원을 ‘공식화’하지는 않고 있다. 그러므로 각 원조기관들의 공식적인 조직체계 내에서 분쟁 및 취약국 전담부서나 기구를 찾기는 어렵다. 이들은 별도의 전담기구 없이 지역별로 원조를 수행하면서 해당 지역 내 분쟁 및 취약국 지원을 함께 다루거나, DFID와 같이 공식적인 조직도에는 없지만 분쟁 및 취약국을 보다 전문적으로 담당하는 팀을 구성하여 해당 업무를 추진해 나가고 있는 것으로 보인다.

이러한 선진 원조기관들의 경험과 현황에 비추어 우리나라 역시 별도의 분쟁 및 취약국 전담조직을 공식적으로 설치·운영하는 것보다는 지역별 담당부서에서 분쟁 및 취약국가들을 함께 다루면서 DFID의 사례에서와 같이 분쟁 및 취약성에 관한 팀 (Conflict and Fragility Team)을 구성하여 취약국 지원을 담당하도록 하는 것이 현실적인 대안으로 판단된다.

한국국제협력단은 2011년부터 지역 편제 중심의 조직개편을 실시할 예정임에 따라 별도의 전담 조직을 결성하지 않고 지역국 내에 분쟁 및 취약국 지원 조직을 Task Force 형식으로 운영함으로써 조직운영의 유연성과 지원의 효율성을 도모하는 것이 바람직하다. 즉, 공여국가들 중 분쟁 및 취약국이 있을 경우 그 사업시행절차에 분쟁 및 취약국 팀(Task Force)이 함께 하여 해당 취약국에 맞는 지원원칙과 전략들에 따른 사업집행이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

(2) 분쟁 및 취약국 정책조정기구의 실효성 제고

한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 추진체계에서 전담조직 보다 중요한 것은 통합·조정기구의 구성과 운영이다. 이러한 조정기구의 구성과 운영은 각 부처별로 분산되어 실시되고 있는 한국 ODA의 범정부적 접근(whole of government approach)의 실행을 위한 중요한 함의를 제공해 주고 있다. 현재 한국의 국제개발협력 추진체계는 주관기관 및 집행기관이 다른 형태로 구성되어 있어 무상원조는 외교통상부 주관 하에 한국국제협력단이 집행하고 유상원조는 기획재정부 주관 하에 한국수출입은행이 대외경제협력기금을 통해 집행하고 있다. 이러한 이원화된 체계 하에서 원조 효과성 제고를 위해서는 국제개발협력정책 추진상의 연계성과 일관성을 확보하기 위한 상호 협의와 조정이 체계적으로 이루어지는 것이 중요하다. 따라서 한국도

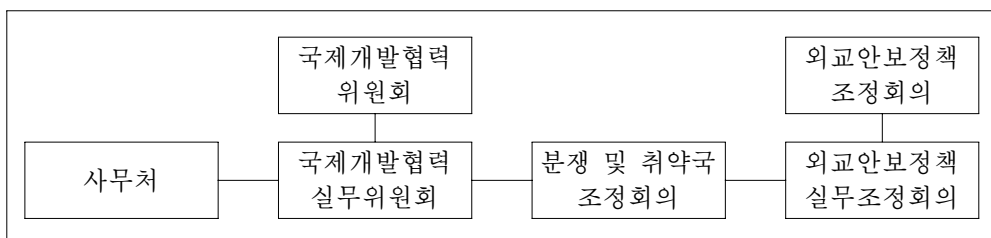
분쟁 및 취약국 문제를 통합·조정할 수 있는 조정기구가 필요한데, 현재 국무총리 산하 국제개발협력위원회가 분쟁 및 취약국을 포함한 국제개발협력의 공식적인 통합·조정기구이다. 그러나 국제개발협력위원회의 위상과 기능은 현실적으로 미약하여 제 역할을 수행하지 못하고 있으므로 국제개발협력위원회, 나아가 취약국가위원회가 제 역할을 수행할 수 있는 방안이 필요하다.

이러한 방안을 모색하는데 있어서 영국 DFID의 사례는 주요한 시사점을 주고 있다. DFID의 분쟁 및 취약국 관련 조직 및 의사결정체제에 있어서 가장 중요한 부분은 안정화 기구(SU: Stabilisation Unit)의 존재이다. 영국은 안정화 기구(SU)라 하여 국제개발부(DFID), 외무부(FOC), 국방부(MOD) 등 3개 조직이 공동으로 원조 지원을 결정하는 의사조정 기구를 운영하고 있다. SU의 유지를 위한 예산은 3개 조직이 공동으로 부담하며, 각 부처들은 여기서 합의된 사항에 있어서는 반드시 지켜야 한다. 이는 범정부적 접근방식의 성격을 갖는다. SU는 영국의 원조 역량을 향상시키고 부처 간 원조를 조정하는 조직이다. 따라서 국제개발협력위원회가 국제개발협력정책을 총괄·조정하고 그 실효성을 담보하기 위해서는 임시조직인 위원회를 보좌하고 지원할 지원조직을 만들어야 한다. 일종의 위원회 사무 기능을 수행할 국제개발협력위원회 사무처는 상시 조직으로 하여 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부, 국방부 등의 소속 직원들의 파견으로 구성하며 다양한 미션을 부여할 수 있다. DFID의 사례를 참조할 경우 첫째, 정부 간(cross-government)의 안정화 계획과 집행을 협력·조정하고 지원한다. 둘째, 정보 수집, 분석, 평가 등 전문 기술에 대해서는 빠르고 통합적인 전달을 제공한다. 셋째, 안정화의 교훈을 이끌어낸다. 그리고 국제개발협력위원회의 권한과 위상을 법제도적으로 보완하여 필요한 역할을 실질적으로 수행할 수 있게 뒷받침하여야 한다.

국제개발협력위원회는 각종 임시 및 정기적인 회의를 통해 원조 정책, 전략 등에 합의하고, 안보와 국가재건(statebuilding)과 같은 정책 사안에 대해서 동일한 프레임을 사용함으로써 원조의 일관성을 높여야 한다. 그리고 위원회 산하 사무처는 국제개발협력과 관계되는 핵심 부처의 이익을 조정하는 실무 중추(hub)로서 부처 간 상호 조정과 협력, 공동 계획과 전략 도출의 역할을 담당한다. 국제개발협력위원회의 위상 강화를 통하여 부처 간 합의된 계획을 전달하고, 분쟁 및 취약국 지원을 위한 관련 이슈를 공통으로 이해하고, 실제 목표의 우선순위와 지원의 일관성을 발전시키며 전략적으로 접근할 수 있도록 해야 한다.

또한 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 추진체계와 관련하여 주목할 점은 현재 국무총리 산하 국제개발협력위원회가 국제개발협력의 공식적인 통합·조정기구임에도 불구하고 분쟁 및 취약국 전담기구는 아니며 분쟁 및 취약국 사안을 전담하는 공식적인 지원체계는 없다는 사실이다. 국제개발협력위원회가 국제개발협력과 관련하여 분쟁 및 취약국 관련 의제를 심의·조정할 수는 있으나 분쟁 및 취약국 지원과 관련된 사안은 외교안보나 통치권 차원에서 외교안보정책조정회의에서 실질적인 의사결정이 이루어지고 있으며 이러한 사안이 국제개발협력 현안과 관련된 경우 관계부처 간 협의·조정이 이루어지고 있다. 결국 현재의 의사결정체계에서는 분쟁 및 취약국 관련 의제에서 외교안보 이슈에 비하여 국제개발협력 이슈가 소외되거나 우선순위가 밀릴 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다. 따라서 국제개발협력위원회가 국제개발협력정책의 일환으로 분쟁 및 취약국 지원을 위한 사안을 통합·조정하기 위해서는 외교안보정책조정회의와의 유기적인 연계와 상호 협력이 절실하며 그렇지 않을 경우 실효성 있는 정책의 수립과 부처 간 조정은 사실상 어려울 수 있다. 따라서 분쟁 및 취약국 지원을 위한 정책이 외교안보 사안과 개발협력 사안 간에 범정부 차원에서 상호 조화되고 합리적으로 조정되기 위해서는 국제개발협력위원회와 외교안보정책조정회의 간에 실질적인 협의와 정보 공유 및 교환, 정책 심의·조정을 수행할 별도의 기구가 필요하다. 이를 위하여 국제개발협력위원회 산하의 국제개발협력 실무위원회와 외교안보정책조정회의 산하의 외교안보정책 실무조정회의의 구성원을 위주로 분쟁 및 취약국 조정회의를 설치하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 이러한 기구는 정치적인 문제와 해당국의 입장을 고려하여 대외적으로 명시하기 보다는 비공식 기구로 설치하는 것이 바람직하다.

<그림 6-1> 분쟁 및 취약국 정책조정기구 개편방안



(3) 거시적 측면에서의 개편방향

현재 분쟁 및 취약국 지원을 포함한 국제개발협력에 관한 부처 조정기구로써 주어진 기능을 적절히 수행하지 못하고 있는 국제개발협력위원회의 실효성을 제고시키는 것 외에 거시적인 측면에서 국제개발협력의 정책부문과 집행부문의 개편방향을 검토해 볼 수 있다.

개발협력정책은 국가 내 한정된 전문 부처가 독점할 수 있는 영역이 아니며, 이는 타 기관 또는 부처가 특정 분야에 대한 정책자문을 제공하고 프로그램의 특정 영역을 실행하거나 기술협력을 제공할 수 있기 때문이다. 따라서 원조정책의 측면에서 원조추진체계의 이상적 형태는 원조정책에 대한 정부 내의 유기적 의사결정체계가 장관급 외교관련 부처를 중심으로 구성되어 있는 상태라고 할 수 있다. 원조집행의 차원에서는 집행의 일관성과 효율성을 담보할 수 있는 일원화 체계가 바람직할 것이다. 정책의 집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정이며 그 핵심은 정책수단의 실현이다(Walter, 1980). 그러나 집행의 과정은 결정된 수단의 단순한 집행에 그치지 않는다. 원조추진체계에서 집행 단계 역시 매우 중요한데, 집행과정에서 정책의 내용이 구체화되거나 수정·보완되는 경우, 정치적 갈등·타협 등에 의해 불확실한 내용의 정책이 결정되는 경우가 발생한다. 따라서 복수의 집행기관을 통해 원조집행의 경험과 노하우를 분산시키는 것 보다는 꾸준히 핵심 집행기관의 역량을 강화하는 방향이 바람직할 것이다.⁷⁹⁾ 또 한 가지 고려할 점은 DAC의 권고에도 불구하고 아직 우리나라를 포함한 여러 나라의 원조추진체계가 유·무상에 따라 이원화되어 있다는 점이다.

이러한 측면을 종합해 보면, 원조추진체계의 이상적 형태란 원조정책에 대한 정부 내의 유기적 의사결정체계가 장관급 외교관련 부처를 중심으로 구성되어 개발협력에 대한 범 정부적 동의와 순응을 확보하고, 결정된 정책내용은 전문적이고 효율적인 단일한 집행기관에 의해 효과적으로 시행되는 상태라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 국제개발협력법이 시행된 지 얼마 지나지 않았고 한국형 원조모델의 원형에 대해서도 합의가 되지 않은 상황에서 우리나라 ODA 규모와 효율

79) 물론 단일한 집행기관이 한 국가의 모든 ODA를 집행할 수는 없다. 일관된 집행기관 체계란 선진 원조기관의 사례에서와 같이 국가 내에서 ODA 전담 집행기관이라는 권한과 책임을 가지고, 전체 ODA 집행의 70-80%를 담당하는 정도를 말한다.

성 측면을 고려할 때 현 상황에서의 원조추진체계의 실천적 대안은 현행 체계의 유지로 볼 수 있다. DAC의 신흥 회원국으로서 이행약속의 규모와 내용에 대해 체계적인 추진계획을 세우고 효과적인 원조전략을 마련해야 하는 상황에서, 20년 이상 유지해 오던 추진체계의 급격한 변동은 득보다 실이 많을 것으로 예상된다. 또한 정치적 합리성(political rationality)의 관점에서도 당분간 기존 추진체계의 유지가 국제개발협력 분야의 성장에 유리하게 작용할 것으로 보인다. 원조정책의 지속적인 확대와 질적 향상을 위한 정부조직의 의사결정은 다양한 집단의 가치를 포괄하고, 결정된 내용에 대해 조직 구성원들의 합의를 이끌어내는 것이 바람직한 것으로 볼 수 있다. 즉 현재의 외교통상부가 수 조원 이상의 국제협력 재원을 동원하고 집행하는 과정을 전담하기 보다는 국가의 전략적 재원배분, 성과평가 등을 총괄하는 기획재정부와 협의·협력하는 방안이 초기의 ODA 성장단계에서 보다 효율적일 수 있다. 그렇다고 하더라도 국제개발협력위원회의 기능과 역할이 충실히 수행됨이 실천적 대안의 핵심임은 두말할 필요가 없다. 이러한 초기 성장단계를 거쳐 2015년 이후 국제협력 재원이 4~5조원 규모로 성장한 시점에서는 국제개발협력의 정책과 집행을 단일화 하는 체계로의 전환을 고려할 수 있다.

참고 문헌

국내 문헌

- 김은미·김지영·김지현·조혜림. (2010). 「선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구」. 한국국제협력단.
- 권 올·정지선. (2008). 「국제사회의 파리선언 이행 현황과 시사점」. 대외정책연구원.
- 박한규. (2009). 유엔 새천년개발목표의 효과적 달성을 위한 글로벌 거버넌스에 관한 연구. 국제지역연구.
- 이조원. (2008). 취약국가 모델과 북한에 대한 개발협력 연구. 북한연구학회보.
- 한국국제협력단. (2008). 대외무상원조 실적통계집(pdf자료). KOICA 정책연구실.
- 한국국제협력단. (2008). 한국국제협력단 2008년 연보.
- 한국국제협력단. (2008). 국제개발협력의 이해. 한올아카데미.
- 통일연구원. (2008). 국제사회의 원조현황 및 추진 전략.

국외 문헌

- ADB. (2010). Fragile Situations. In Focus. Asian Development Bank.
- Anderson, M. (2005). Measuring Capacity And Willingness For Poverty Reduction In Fragile State, PRDE working paper 6. DFID.
- BMZ-Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(ed.). (2007). Transforming Fragile States: Examples of Practical Experience.
- Brinkerhoff, D. W. (2007). Capacity Development in Fragile States: Dilemmas and directions. Capacity.org Journal, Issue 32.
- Cammack, D. et al. (2006). Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice. ODA Report for the Japan International

- Cooperation Agency. Overseas Development Institute. London.
- Carleton University. (2008). Country Indicators for Foreign Policy 2008.
- CIDA. (2008). An Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States-On the Road to Recovery: Breaking the Cycle of Poverty and Fragility. SGDE_EDRMS no. 320868.
- CIDA. (2009). CIDA Operational Guidelines for Program Management in Acutely Fragile States and Conflict-Affected Situations. EDRMS no. 4510680.
- CIFP(Country Indicators for Foreign Policy), CIDA. (2006). 'Failed and Fragile States 2006: A Briefing Note for the Canadian Government'.
- Cooper, Andrew F. (2004). Tests of Global Governance: Canadian Diplomacy and United Nations World Conference, Tokyo: United Nations University Press.
- Diesing, P. (1962). Reason in society, Urbana University of Illinois Press.
- DFID 내부자료. (2010). Rationale of DFID policy for Fragile states.
- DFID. (2005). Why We Need to Work More Effectively in Fragile States.
- DFID. (2010a). Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper.
- DFID. (2010b). Working effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Summary Note.
- Goldstone et al. (2005). A strategy framework for the assessment and treatment of fragile states.
- GSDRC. (2010). Topic guide on fragile states. Governance and Social Development Resource Centre.
- IMF and World Bank. (2008). Global Monitoring Report 2008: MDGs and the Environment. International Monetary Fund and World Bank, Washington, DC.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. (2010). Dili Declaration.
- JICA. (2006). Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice Report Submitted to the JICA.

- LICUS unit, OPCS(Operational Policy and Country Services). (2005). Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress(LICUS): An Approach Paper.
- OECD. (2005). The Paris Declaration on Aid Effectiveness.
- OECD. (2006). Whole of Government Approaches to Fragile States.
- OECD. (2007). Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, Paris: OECD.
- OECD. (2008). The Accra Agenda for Action.
- OECD. (2009a). Monitoring the Principles for Good international Engagement in Fragile States and Situations-country Report 1: Islamic Republic of Afghanistan.
- OECD. (2009b). Statebuilding in fragile situations: How can donors ‘do no harm’ and maximise their positive impact? country case study-Afghanistan.
- OECD. (2010a). Development Co-operation Report 2010.
- OECD. (2010b). Ensuring fragile states are not left behind.
- OECD. (2010c). Resource flows to fragile and conflict-affected states 2010.
- OECD. (2010d). DAC Peer Review of the United Kingdom.
- OECD. QWIDS(Query Wizard for International Development Statistics)
- OECD/DAC. (1997). Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 Century.
- OECD/DAC. (2001). The DAC guidance on Helping Prevent Violent Conflict.
- OECD/DAC. (2002). Development Cooperation in Difficult Partnerships, DCD/DAC.
- OECD/DAC. (2003). Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery, Paris: OECD. pp.13-19.
- OECD/DAC. (2005). Chair’s Summary: Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Paris: OECD. pp.13-14.

- OECD/DAC. (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness.
- OECD/DAC. (2007a). Ensuring Fragile States Are Not Left Behind (Factsheet).
- OECD/DAC. (2007b). The DAC Handbook on Security System Reform.
- OECD/DAC. (2007c). The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations.
- OECD/DAC. (2008). Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience. Journal on Development Vol.9 No.3.
- Pavanello, Sara and Darcy, James. (2008). Improving the provision of basic services for the poor in fragile environments. International Literature Review Synthesis Paper. Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute, London.
- The Brookings Institute. (2008). Index of State Weakness in the Developing World 2008.
- The United Nations. (2007). The Millennium Development Goals Report 2007, UN DESA.
- The United Nations. (2009). The Least Developed Country Report 2009: The State and Development Governance.
- UNCTAD. (2009). World Investment Report.
- UNICEF, WHO. (2010). Immunization Summary: A statistical reference containing data through 2008(The 2010 Edition).
- USAID. (2005a). Equitable distribution of the benefits and costs of economic growth and change.
- USAID. (2005b). Fragile states strategy.
- USAID. (2005c). Measuring Fragility: Indicators and Methods for Rating State Performance.
- USAID. (2006). Fragile States Indicators: A Supplement to the Country Analytical Template.

- Valasek, Kristin. (2008). “Security Sector Reform and Gender” in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), Gender and Security Sector Reform Toolkit, DCAF, UNINSTRAW, OSCE/ODIHR, Geneva.
- Waldman, M. (2008). Falling Short: aid effectiveness on Afghanistan. ACBAR Advocacy Series.
- Walter, Williams. (1980). The Implementation Perspective, Berkeley: University of California Press.
- WGI. (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issue.
- World Bank IEG. (2006a). Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress.
- World Bank IEG. (2006b). Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS), An Approach Paper.
- World Bank IEG. (2009). The World Bank’s Country Policy and Institutional Assessment, An Evaluation.
- World Bank. (2008). Country Policy and Institutional Assessment 2008.
- World Bank. (2010). World Development Indicators & Global Development Finance.

관련 사이트

- | | |
|--|---|
| http://databank.worldbank.org/ | http://databank.worldbank.org/ |
| http://stat.koica.go.kr/ | http://www.odakorea.go.kr |
| www.adb.org/ | www.oecd.org/ |
| www.oecd.org/dac/fragilestates/wga | www.oecd.org/fsprinciples |
| www.dfid.gov.uk/ | www.oecd.org/dac/incap |
| www.worldbank.org/ida/ | |

abstract

The aim of this research report is to provide the policy suggestions for Korea's Official Development Assistance (ODA) regarding fragile states. In this report, the 'fragile state' is defined as the state which lacks the authority and legitimacy of its regime and has insufficient ability and willingness to provide public services and does not guarantee security against internal violence and external emergencies. By applying the fragility criteria of this report, politics, governance and security, while each of which is subcategorized, this report identifies 18 fragile states which appear at least once in the top ten lists of each fragility dimension. The profile of fragility will be helpful not only to understand the conditions of the fragile states but also to comprehend various causes of fragility and set effective aid strategies for Korea's ODA. This report also analyzes the current development assistance toward fragile states from KOICA. Among 56 countries which are in KOICA's main development partners in 2008, 15 countries belong to the fragile states which are highly concurrent countries among various alternative lists of fragile states including the 18 fragile states from this research. This report examines the decision making process and implementation system in relation to the fragile states at the government level. This report suggests to establish a 'Conflict and Fragility Team' in KOICA rather than establish an official department for fragile states as a realistic alternative and to establish coordination body to realize the 'whole-of-government' approach by which diplomatic security issues and development cooperation issues for fragile states can be harmonized and effectively coordinated.

<부록 1> 분쟁 및 취약국 지원원칙 및 전략 요약

1. 개요

분쟁 및 취약국 지원의 흐름을 살펴보면, 선진 원조공동체들은 세계빈곤감소를 위하여 2015년까지 세계빈곤인구를 절반으로 줄이겠다는 MDGs를 설정하였고, 이를 달성하기 위하여 많은 노력들을 경주해 왔다. 그러나 2000년대를 넘어서면서도 전 세계의 빈곤문제는 크게 변화되지 못하였으며 2015년 MDGs 달성은 그 가능성이 점점 낮아지게 되었다. 이에 세계 각국과 학자들이 그 원인을 살펴본 결과, MDGs 달성의 가장 큰 걸림돌로 분쟁 및 취약국을 지목하게 되었다. 이들 국가들은 분쟁, 갈등, 빈곤 등 여러 가지 이유로 공여국들의 원조를 성장과 발전으로 전환시킬 수 있는 역량(capacity)이 아주 미흡한 국가들이므로, 이들을 성장시키기 위해서는 일반적인 원조방식과는 다른 접근방법이 필요하다는 것을 인식하였다. 따라서 OECD/DAC는 분쟁 및 취약성에 관해 연구·지원해 왔던 CPD, FSG를 통합하여 INCAF를 출범 시킴으로써 분쟁 및 취약국 지원을 강화하고 통합적인 접근을 시도하였다. INCAF는 지금까지 선진 공여국들이 수행해 왔던 분쟁 및 취약국에 대한 원조경험과 교훈을 바탕으로 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(2007)’을 마련하여, 원조기관들이 분쟁 및 취약국 지원에 있어서 고려해야 하는 중요한 원칙들을 제시하였다. 이에 따라 분쟁 및 취약국 지원을 위한 원조기관들은 INCAF의 원칙들을 기반으로 구체적인 원조전략들을 수립하여 원조를 실시하고 있다. 2010년 INCAF는 2007년의 모범적인 개입원칙에 대한 보다 실천적인 전략들을 담은 ‘분쟁 및 취약 상황의 국가체제구축을 위한 국제적 지원(International support to statebuilding in situations of fragility and conflict)’⁸⁰⁾이라는 분쟁 및 취약국을 위한 INCAF의 새로운 가이드를 마련하였다.

2. 주요 이슈 및 접근방법

국제 원조공동체의 분쟁 및 취약국 접근의 핵심은 국가체제구축(statebuilding)과

80) 2010년 9월 24일 DAC meeting에서 draft가 제시되었으며, 현재 DAC 아젠다(agenda)로 승인을 기다리고 있다.

평화구축(peacebuilding)이다. 국제사회는 이들 국가에 대한 원조 효과성을 높이기 위한 가장 중요한 요인으로 보고 있다. 또한 이 둘은 분리되어 진행될 수 있는 것이 아니라 함께 이루어져야 하는 것이다. 왜냐하면 갈등과 분쟁은 공들여 쌓아온 국가체제를 붕괴시켜 다시 원점으로 돌아가게 만든다. 이와 같이 평화와 안보의 불안은 국가체제를 지속적으로 무너뜨리게 되며, 평화유지 또한 국가의 역량, 책임성, 대응성 없이는 장기적 관점에서 불가능하기 때문에 이들은 밀접하게 연관되어 있는 과정이라고 볼 수 있다. 따라서 분쟁 및 취약국 지원을 위한 원칙과 전략들을 마련함에 있어서도 분쟁 및 취약국의 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)에 초점을 맞추고 이를 위한 원칙과 전략들이 마련되어야 한다.

이와 함께 분쟁 및 취약국의 원조 효과성을 높이기 위하여 특히 중요한 접근방법으로 원조기관들 간의 통합적 접근(whole of system approach)을 강조하고 있다. 분쟁 및 취약국에 대한 개발원조는 다른 개발도상국가에 대한 원조와는 다른 특수한 환경에서 이루어지며, 원조를 위한 계획과 집행에 있어서 상이한 접근을 필요로 한다. 특히 분쟁 및 취약국은 성장을 위한 기반 자체가 형성되어 있지 않기 때문에, 개별적인 지원과 개발을 통한 원조효과를 기대하기 어렵다. 이는 신도시 개발의 예와 유사할 것이다. 신도시를 개발함에 있어서 아파트, 병원, 학교, 공공기관, 교통, 기반시설 등 다양한 요소들이 동시에 통합적으로 이루어져야만 도시가 제 기능을 발휘할 수 있게 된다. 만약 도로만 계속 확장시킨다면 중복투자의 문제가 제기될 것이며, 아파트만 먼저 준공되고 학교 등 기반시설이 미미하다면 건물만 있을 뿐 도시로서 기능을 하지 못할 것이다.

분쟁 및 취약국에 대해서도 마찬가지이다. 어느 정도 개발이 이루어진 국가들에는 원조기관별로 개별적인 프로젝트나 원조가 효과를 발휘할 수 있겠지만, 분쟁 및 취약국의 경우는 관련 원조기관들과 수원국이 함께 모여 국가체제구축(statebuilding)의 전체적인 틀에서 통합적으로 접근(whole of system approach)하여야 정상적인 국가기능을 발휘할 수 있는 역량을 가질 수 있게 된다. 이때 중요한 것은 공여국 중심의 일방적인 지원이 아니라 공여국과 수원국의 파트너십을 바탕으로 한 수원국의 주인 의식(ownership)을 강조하는 형태로 이루어져야 한다는 것이다. 그리고 이에 대한 대응방안으로 2008년 Accra에서 열린 HLF-3에서 ‘평화구축과 국가체제구축을 위한 국제 대화(international dialogue)’가 논의되었고 제1차 국제 대화가 2010년 Dili에서 열리게 되었다. 또한 이 회의에서 원조기관과 수원국들은 평화구축과 국가체제

구축의 목표를 달성하기 위한 국제적 행동계획을 담은 ‘Dili Declaration’을 규정하였다. 앞으로 이와 같은 국제 대화는 콩고(DRC), 시에라리온, 동티모르 등 3개 국가에서 이루어지게 될 것으로 논의되어지고 있다(DFID 인터뷰, 2010.9.30.).

종합해보면, 국제원조사회에 있어서 분쟁 및 취약국 지원을 위한 기본적인 원칙 및 전략으로는 INCAF의 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’이라 할 수 있으며, 분쟁 및 취약국 지원을 위한 국제적 원조 수행 체제는 INCAF가 주관하고 있는 ‘평화구축과 국가체제구축을 위한 국제 대화(international dialogue)’라고 할 수 있다.

< 부록 2 > Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations

[기본 원칙들]

1. 먼저 전·후 맥락을 파악하라.

공여국에게 각 국가의 구체적인 맥락을 이해하고, 요구되는 전략적인 대응에 관한 공유된 시각을 발전시키는 것이 핵심이다. 능력(capacity), 정치적 의지 그리고 적법성에서의 제약의 차이, 그리고 (i) 분쟁/위기 후 혹은 정치적 이행기 상황, (ii) 악화되는 거버넌스 환경, (iii) 점진적인 개선, 그리고 (iv) 지속되는 분쟁이나 교착 상태 간의 차이점들을 인식하는 것이 특히 중요하다. 분쟁, 거버넌스 혹은 제도적 역량의 양적인 지표들을 넘는 국가 및 지역적인 맥락에 대한 국제적인 대응에 맞추기 위하여 철저한 정치적인 분석이 필요하다. 공여국들은 맥락에 따라서 그들의 원조 수단을 혼합하고 배열해야 하며 청사진적 접근방법(blue-print approach)을 피해야 한다.

2. 원조가 피해를 주는지 확인하라.

국제적 개입이 분쟁과 거버넌스 분석에 기반하지 않고, 또 적절한 보호 장벽을 설계하지 않는다면, 이는 사회적인 분열을 일으킬 수 있고 부패를 악화시킬 수 있으며 남용(abuse)될 수 있다. 각각의 경우, 부패 혹은 인권 침해의 심각한 사례들이 발생하는 원조에 대하여 재정이 지원되는 활동들을 유예할 것인지 지속할 것인지에 관한 국제적인 결정은 그것들이 국내적 개혁, 분쟁, 빈곤과 불안정에 영향(impact)을 미치므로 신중하게 판단되어야 한다.

원조의 수준만큼이나 원조 양식들(modalities)을 조정하기 위한 전체적인 거버넌스 추세와 잠재력을 참작하면서 조화되고 누적된(graduated) 대응은 일치되어야 한다. 연내의 원조 예산 삭감은 가장 심각한 상황에서 최후의 수단으로 고려되어야만 한다. 공여국은 또한 자산 회복, 반(anti-) 자금세탁 수단 그리고 은행 업무의 투명성과 같은 영역에서 본국에서 부패를 다루어야 할 명확한 책임이 있다. 보통 OECD 국가들을 기반으로 하여, 거래에 관하여 파트너 정부와 회사들 간에 증대된 투명성은 우선 사항이다.

[국가 건립과 평화 구축의 역할]

3. 국가 건설을 핵심적 목적으로 설정하라.

국가구조가 빈곤감소나 개발을 위해 필요한 기본적인 기능을 제공할 역량이 부족할 때, 그리고 국가의 구성원들이 안전과 인권을 보호 할 기본적인 정치적인 의지 혹은 역량(capacity)이 부족할 때에 취약하다. 국제적인 참여(engagement)는 주요한 두 영역에서의 참여를 통하여 합심하여, 일관되게 그리고 국가와 사회 간의 관계를 구축하는 데에 집중될 필요가 있을 것이다. 첫째, 국가의 적법성과 책임성을 민주적인 거버넌스, 인권, 시민사회의 참여와 평화구축의 문제들을 다룸으로써 지원하는 것이다. 둘째, 국가의 역량을 강화하는 것이다. 셋째, 국가의 핵심적인 기능을 할 역량을 강화하는 것이 빈곤을 감소시키기 위하여 필수적이다. 우선순위의 함수는 다음을 포함한다; 안전과 정의를 확립하는 것; 세입을 동원하는 것; 기본적인 공공 서비스의 전달을 가능하게 하는 환경, 강력한 경제적 성과와 그리고 고용 창출을 확립하는 것이다. 이러한 영역들을 확립하는 것은 차례로 시민들의 자신감, 신뢰 그리고 국가 제도들에의 결부를 강화하는 것이 될 것이다. 시민 사회는 ‘굿거버넌스’에의 요구와 서비스의 전달에 있어 핵심적인 역할을 한다.

4. 분쟁 방지에 우선을 두라.

현재의 행동이 취약성을 감소시키고, 미래의 갈등과 다른 유형들의 위험을 낮추고, 장기적인 지구적 개발과 안보에 기여할 수 있다. 국제적 공여자들은 분쟁과 불안의 위험이 최고에 달한 곳에서 빠른 조치를 취할 준비가 되어 있어야 한다. 예방에 대한 더 큰 강조는 또한 위험분석을 공유하는 것; 취약성의 근본적 원인을 다루기 위하여 임시변통의 해결책 너머를 보는 것; 분쟁을 예방하고 해결하기 위하여 자생적인 역량, 특히 여성의 역량을 강화하는 것, 지역적인 조직들의 평화구축 능력을 지원하는 것 그리고 위기를 돕기 위한 조치들을 고려하기 위한 공동 임무에 착수하는 것 등을 포함할 것이다.

5. 정치, 안전 그리고 발전 목표들 사이의 연결고리를 인식하라.

분쟁 및 취약국들이 직면한 위기들은 다면적이다. 정치, 안전 그리고 사회적인 분야들은 상호의존적이다. 중요하게도, 목표들 간에는 특히 단기적으로는 긴장과 상반관계가 존재하는데, 그것들은 전략과 우선순위에 대한 합의에 도달할 때 다루어져야만 한다. 예를 들어 일부 분쟁 및 취약국에서의 국제적인 목적들은 장기적으로 MDGs(새천년개발목표)로부터의 진보를 위한 기초를 다지기 위하여 단기적으로는 평화구축에 초점을 둘 필요가 있을지도 모른다. 이는 국제적인 공여자들로 하여금 취약국에서의 진보를 위한 명확한 정책을 정할 것을 강조한다. 공여국 정부 내에서 그들이 개발 원조와 인도적 지원에서 만큼이나 안전, 정치적 그리고 경제적인 문제에 책임을 가지도록 참여시키는 범정부적(whole of government) 접근법이 필요하다. 이는 인도적 지원의 독립성, 중립성 그리고 불편부당성을 보전하는 가운데 정책적 일관성과 가능한 곳에는 합동의 전략들을 목표로 해야 한다. 파트너 정부들 역시 그들이 국제적 커뮤니티에 전달하는 우선순위들에 있어서 부처들 간의 일관성을 확립할 필요가 있다.

6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라.

실제적인 혹은 인지된 차별은 취약성과 분쟁과 연관되어 있고, 서비스 전달의 실패를 이끌 수 있다. 분쟁 및 취약국에서의 국제적 개입은 일관되게 성 평등(gender equity), 사회적 포섭(inclusion), 인권을 증진시켜야 한다. 이들은 국가와 시민 사이의 관계를 지지하는 중요한 요소들이고, 취약성을 예방하는 장기적 전략의 일부를 형성한다. 여성, 청소년, 소수 집단 그리고 다른 배제된 집단들의 참여와 목소리를 증진시키는 정책들이 국가 건립과 공공서비스 전달 전략들 속에 처음부터 포함되어야만 한다.

[실질적인 측면들]

7. 다양한 방법과 맥락에서 현지의 우선순위들과 일관성을 갖도록 하라.

정부가 개발을 촉진하고자 하는 정치적 의지는 보이고 있으나 역량이 부족한 곳에서, 국제적 공여자들은 원조를 정부의 전략들 하에서 일치시키는 방안을 찾아야 한다. 역량에 한계가 있는 곳, 대안적인 원조수단의 사용-국제적인 협약 혹은 다자 기금-이 국가적인 그리고 국제적인 제도들 간의 공유된 우선순위들과 집행을 위한 책임성을 촉진시킬 수 있을 것이다. 국가 주도적인 전략 하의 일치가 특별히 약한 거버넌스 혹은 폭력적인 분쟁으로 인하여 가능하지 않은 곳에서는, 국제적 공여자는 파트너 국가에서의 일련의 국가적 이해관계자들과 의논해야 하고, 섹터 혹은 지역적 수준에서 부분적 일치를 피할 기회를 찾아야 한다. 가능한 곳에서는, 국제적 공여자들은 국가적인 제도 구축을 저해하는 활동들인, 이행 기제 그리고 장기적인 역량 발전에 대한 생각 없이 평행적인 시스템을 발전시키는 것 등을 피할 방법을 찾아야 한다. 존재하는 지역적 제도들 내에서 기능 체계를 발견하고 그것들을 강화시키기 위하여 노력하는 것이 중요하다.

8. 국제적인 공여자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라.

이것은 심지어 강력한 정부의 리더십이 부재한 곳에서도 일어날 수 있다. 가능한 곳에서, 다음과 같은 문제에 대해 공동으로 일하는 것이 중요하다: 상류에서의 분석; 공동의 평가; 공유된 전략; 그리고 정치적 참여의 조정 등이다. 실제적인 주도적 계획(initiatives)은 공동의 공여 사무소, 공여자들 간의 분업; 위임된 협력의 협의, 다자 공여 기금 그리고 보편적인 회계 보고 및 재정적 요구 사항 등의 형태를 취할 수 있다. 가능한 어느 곳에서도, 국제적인 공여자들은 도전 과제들과 우선순위들에 대한 공유된 분석을 발전시키기 위하여 정부와 시민사회에서의 국가적인 개혁가들과 공동으로 일해야 한다. 분쟁으로부터의 이행기 혹은 국제적인 참여로부터의 이탈 단계에 있는 국가들의 경우에는, 단순한 통합된 기획 도구, 이행의 결과 매트릭스 등은 실제적인 우선순위들을 정하고 감시하는 데에 도움을 줄 것이다.

9. 빨리 행동하라.

하지만 성공할 수 있는 기회를 가질 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라.

분쟁 및 취약국에 대한 원조는 기회의 창을 활용하기에 그리고 현장에서의 변화된 조건들에 대응하기에 유연해야만 한다. 동시에, 낮은 역량과 분쟁 및 취약국이 직면하고 있는 도전 과제들의 정도가 주어질 때, 국제적인 참여는 다른 저소득 국가들에서보다 장기적으로 지속되는 것이어야 한다. 핵심적인 제도에서의 역량 개발은 보통 최소 10년의 참여를 요구한다. 참여의 변동성(원조의 규모 뿐 아니라 외교적인 참여와 분야의 존재)이 잠재적으로 분쟁 및 취약국을 불안정하게 만들기 때문에, 국제적 공여자들은 이들 국가에서의 원조 예측성을 개선해야 하고, 원조 프로그래밍에의 어떠한 유의미한 변화라도 있기에 앞서 상호 자문과 조정을 확립해야 할 것이다.

10. 배제되는 사람들이 없도록 방지하라(“원조 고아”).

국제적 공여자들은 “원조 고아” -공여에 있어 어떤 정치적인 장벽도 없지만 국제적 공여자들이 거의 참여하지 못한 결과 원조의 양이 적은 국가들- 문제를 다룰 필요가 있다. 이는 사회 내에서 방치된 섹터와 집단들 뿐 아니라 한 국가 내에서 도외시된 지리상의 지역들에도 적용된다. 국제적 공여자들이 파트너 국가에 관한 자원 분배 결정을 하고 그들의 원조 프로그램에서의 분야들에 집중할 때, 그들은 의도치 않게 배제적인 효과를 낳게 되는 것을 피하려고 해야 한다. 그러므로 이러한 점에서 분야의 존재, 흡수 역량과 관련된 원조 흐름의 측정 그리고 이들 국가들의 긍정적 발전에 대응할 기제들이 필수적이다. 몇몇의 경우들에 있어, 위임된 원조전략들과 공여국들 간의 리더십의 조정 등은 원조 고아 문제를 다루는 데에 도움을 줄 것이다.

<부록 3> Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding

INCAF의 평화구축과 국가체제구축에 대한 첫 번째 국제적 논의는 2010년 4월 9~10일 동티모르의 Dili에서 개최되었으며, 개발도상국가와 지역 대표들, 양자·다자 파트너들 그리고 시민사회가 참여하였다. 이번 선언은 2010년 4월 8일 Dili에서 합의된 G7+성명에 기반하여 만들었으며, 원조 효과성에 대한 파리선언, 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙, 실천행동을 위한 Accra 아젠다(AAA)에 대한 참여국들의 책무를 재차 확인하였다.

분쟁과 취약성은 MDGs달성의 주요 장애물이며, 대부분의 취약 및 분쟁으로부터 영향을 받은 국가들이 2015년까지 MDGs 달성이 극도로 어려울 것이라는 것을 인식하고 있다. 따라서 참여자들은 국가-주도의 평화구축과 국가체제구축을 지원함으로써 분쟁과 취약성을 시급히 다룰 필요가 있다. 이러한 노력의 효과를 향상시키기 위하여 참여자들은 평화구축과 국가체제구축을 국제적 행동계획을 개발하고 즉시 행동으로 옮길 것이다.

1. 평화구축과 국가체제구축을 위한 목표

참여국들의 공통된 비전은 분쟁을 방지하고 종식시키며, 자국 국민들(특히 취약하고 소외된 집단, 여성, 청소년과 아이들)의 수요와 기대에 대응할 수 있는 책임 있는 정부가 될 수 있도록 발전역량을 향상시키는 것이다. 참여자들은 역량, 책임성, 대응적 정부 개발을 지원하는 데 있어서 정부-사회 간 관계의 중심적 역할을 인식하고 있다. 이를 위해서는 G7+성명의 아웃라인으로써, 거버넌스 향상, 경제와 사회발전 강화, 그리고 평화와 안전 증진을 위한 모든 이해관계자들의 지속적인 노력이 요구된다.

이러한 비전을 실현시키고 협력적 활동을 유도하기 위하여, 참여자들은 개발을 진전시키기 위한 디딤돌로써 평화구축과 국가체제구축을 위한 목표를 만들었다.

이러한 목표를 달성하기 위한 우선순위는 각 국가들에 따라 다를 것이며, 이러한 우선순위들은 모든 이해관계자들(stakeholders), 특히 여성과 시민사회가 관여하는 과정을 통하여 국가-수준에서 설정되어야 할 것이다.

- 포괄적인 정치적 합의와 과정 그리고 포괄적인 정치적 대화를 촉진한다.
- 기본적인 안전과 보안을 구축하고 강화한다.
- 평화적인 갈등해결과 정의에 대한 접근을 달성한다.
- 서비스 전달을 촉진시키기 위하여 효과적이고 책임 있는 정부기관들을 개발한다.
- 지속가능한 생계, 고용 그리고 효과적인 천연자원의 관리를 포함한 포괄적인 경제발전을 위한 기반을 마련한다.
- 화해와 평화적 공존을 위한 사회적 역량을 개발한다.
- 지역적 안정성과 협력을 조성한다.

2. 평화구축과 국가체제구축을 위한 목표달성에 대한 도전(어려움)

국가 협의를 통해 확인된 어려움들 중, 특히 관심을 갖는 부분들은 다음과 같다.

- 시민과 시민사회와의 협의에 기초한 핵심 이해관계자들 사이에 변화를 위한 공유된 비전의 부족, 맥락과 갈등 분석 부족
- 개발도상국들과 개발 파트너들 사이의 신뢰 부족
- 지나치게 중복되는 계획들 그리고 통일된 국가적 계획에 대한 공여자들의 약한 지지, 동시에 단기와 장기 우선순위 변경이 필요한 부분에서의 동의의 부족
- 행정부의 몇몇 주요 정부 관계자들만 참여하고 비자금을 만들며 국가의 수도와 특정 지역에 초점을 맞춘 접근
- 평화구축과 국가체제구축에 있어서 여성의 참여와 무장 충돌로부터 여성과 아이들을 보호하는 것에 대한 관심 부족
- 특히 청년들을 위한 경제적 성장과 직업 창출에 대한 관심 부족
- 개혁을 위한 비현실적인 시간계획, 계획 실행에 대한 역량 부족, 그리고 역량 개발을 위한 접근들의 제한된 효과성
- 개발, 안전, 정의 그리고 굿 거버넌스 간의 강화된 연결고리의 필요성
- 평화구축과 국가체제구축을 위한 계획을 알리기 위해 필요한 신뢰할만한 통계와 자료의 부족
- 조달자금 전환의 유연성, 속도, 예측성 부족과 현재 사용되는 도구들의 제한된 효과성

3. 평화구축과 국가체제구축을 효과적으로 지원하기 위한 행동들

다음과 같은 행동들은 평화구축과 국가체제구축의 진전을 가속화시키고, 파리선언, AAA, 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙의 실행을 심화시키는 것을 도와줄 것이다.

1. G7+ 회담이 계속될 수 있는 메커니즘을 구성한다.
2. 선언에 기초한 국제적인 평화구축과 국가체제구축 목표를 만든다.
3. 기존개발방식의 변환을 유도하기 위한 국가-수준의 장기적인 비전을 개발한다.
4. 국가적 개발 계획이 평화구축과 국가체제구축 목표를 반드시 통합하고 있도록 하고, 진화하는 환경에 적응할 수 있도록 우선순위들을 분명히 설정한다.
5. 공평성을 보장하고 배제되는 곳을 방지할 수 있도록 지역과 사회적 집단들 전반에 대하여 국내와 국제적 자원들에 대한 배분 지도를 그린다.
6. 지역역량에 관한 것뿐만 아니라, 지역경제와 노동시장에 대한 개발 파트너들의 고용과 조달 절차의 영향에 대하여 국내 지방정부들의 합동 검토를 실시한다.
7. 국가 통계역량 개발에 대하여 전문기관들과 논의를 시작한다.
8. UN이 조정권한을 가지고 있지 않은 곳에서는, 개발 우선순위에 관하여 정부들과의 정책 논의와 협력을 추진하기 위하여 개발 파트너가 국가 수준에 대한 합의의 조정을 이끌어 가는 것에 동의한다.

이러한 행동들의 실행 상황에 대해서는 2011년 초에 열릴 차기 국제 대화를 위한 회의에서 보고될 것이다.

4. 평화구축과 국가체제구축을 위한 국제적 행동계획

평화구축과 국가체제구축을 위해 보다 효과적인 지원을 수행하는 것은 접근방법에 있어서의 변화를 요구할 것이다. 이를 위하여, 현재와 제4차 고위급 회담(HLF-4) 사이에 국제적 행동계획을 개발하기로 하였다. 이 계획은 국제적 협의들에서 확인된 목표와 도전에 대응할 수 있을 것이다. 이 국제적 행동계획은 또한 분쟁 및 취약국들에 특별히 관련된 4가지 영역과 초점들에 특히 관심을 가지고 있다고 보고 있다.

국제적 행동 계획의 4가지 주요 영역:

1. 역량개발: 남-남 협력에 대한 중대한 기여를 인식하면서, 역량개발을 위한 조화롭고 향상된 지원을 위한 권고사항들을 개발한다. 권고사항들은 또한 개발도상국가의 역량을 약화시키는 정책들을 어떻게 회피할 것인지 그리고 어떻게 국가체제구축을 지원할 것인지를 제시할 것이다.
2. 원조도구: 원조가 전달되는 방법을 향상시키는 것은 신속하고 유연한 전달과 국가시스템을 통하여 정부가 주도하는 전달의 이행(변화)을 가능하게 한다.
3. 과정에 대한 계획: 개발도상국가들의 평화구축과 국가체제구축의 우선사항들과 제약요인들이 확인되었는지, 실현가능한 계획이 준비되었는지 그리고 개발파트너들이 이에 동조하는지를 보장할 수 있도록 과정(절차)을 개선시킨다.
4. 정치적 대화: 어떻게 평화구축과 국가체제구축을 향상시킬 것인가는 개발도상국가들과 개발 파트너들 사이의 정치적 대화의 일부분이며, 국가 내 정치적 대화가 어떻게 이루어지느냐에 따라 더 나은 정부-사회 관계와 정부-시민 간의 신뢰를 형성을 보장할 수 있다. 이는 국가, 하위 국가 그리고 세계적 수준에서 의사소통과 미디어의 역할을 제시할 수 있을 것이다.

위의 모든 영역에서 유소년들의 잠재력과 여성의 역할 및 성평등 이슈에 대해 특별한 관심이 주어질 것이다. 이러한 업무 프로그램을 향후 구체화될 메커니즘의 범위에 따라 수행할 것이다. 이러한 메커니즘에의 참여는 개발도상국가들, 개발 파트너들 그리고 시민사회를 포함할 것이다.

2011년 11월 한국에서 개최될 ‘HLF4’에서 이러한 국제적 행동 계획을 산출할 수 있도록 ‘평화구축과 국가체제구축에 대한 국제 대화’를 통해 노력할 것이다.

<부록 4> Integrating Gender Awareness and Equality⁸¹⁾

[분쟁 이후의 안보섹터 개혁(SSR)의 특징]

분쟁 이후의 환경에서, 안보섹터 개혁을 지원하는 것은 분쟁의 재발을 예방하고 공공 안보를 강화하는데 필수적이다. 이는 화해 과정을 촉진하는 것 뿐 아니라 재건과 개발을 시작하는 데에 필수적이다. 분쟁 이후의 안보섹터 개혁(SSR)은 현존하는 안보제도 또는 새로운 제도 구축 개혁과 함께 젠더(gender)에 즉각적으로 대응하고(gender-responsive) 성(gender) 평등을 증진하는 기회가 될 수 있다.

분쟁 중에 성 역할은 엄청난 변화를 겪으며, 남성과 여성 모두에게 새로운 역할을 부여한다. 이는 안보 제도 내에서 그리고 안보에 관한 의사결정을 포함하여 공적 생활에서 여성의 더 큰 참여 기회를 열어 준다. 분쟁 이후 시기에 전통적 성 역할로의 회귀에 대한 압력이 있을 수 있다. 성폭행을 포함하여, 젠더에 기반한 폭력들은 자주 전쟁에 전략적으로 사용되거나 분쟁 후 맥락에서 핵심적인 안보 문제로 남아 있다. 이전의 인권 침해에 대응하여, 안보섹터 개혁 절차는 분쟁 이후 상황에서 젠더에 관한 폭력을 높은 수준에서 다룰 것을 모색하는 동시에 긍정적인 변화를 지원하여야 한다(Valasek, 2008: 18-19).

이후 이러한 진입점들이 구체적으로 서술될 뿐만 아니라, 다양한 주도적 행동들은 젠더를 분쟁 이후 안보섹터 개혁에 통합시키는 데에 유용하다는 것이 입증되었는데, 내용은 다음과 같다.

- 현지의 복잡한 역학관계를 보다 더 잘 이해하고 그에 더 잘 대응하기 위한 평가 과정의 일부로서 성인지적인(gender sensitive) 분쟁의 분석을 시행하는 것이다.
- 안보섹터 개혁을 지지하는 유엔 안전보장이사회의 결의안 1325(1325의 국가 행동 계획의 개발을 위한 지지를 포함하는)와 1820의 이행을 통합시키는 것이다.

81) Security System Reform Handbook의 Section 9

1. 평화 과정

평화 과정은 종종 안보섹터 개혁을 위한 과정에서 초기의 정책적인 안내를 하는 역할을 한다. 시민사회를 포함한 정치적이고 실제적인 지원은 여성들이 평화 과정에 포함되는 것을 보장하기 위해 여성, 남성, 소년 그리고 소녀들을 평화 과정에 고려하고 있다. 협상/중재 팀들이 평화 과정의 착수 단계에서부터 젠더 전문가들을 활용하는 것은 대단히 중요하다. 젠더이슈에 관한 브리핑 내용이 협상/중재 팀들 및 의사결정 권한을 가진 다른 사람들에게 제공될 수 있다. 여성단체를 포함한 시민단체들 역시 이 과정에 포함되어야 하고 평화협정의 이행을 감시하는데 있어 중요한 역할을 행사해야 한다.

2. 평화 지원활동(Peace support operation: PSO)

평화 지원활동의 존재는 젠더와 안보섹터 개혁을 통합할 수 있는 많은 진입점들을 제공한다. 평화 지원활동의 권한에 따라서 안보 시스템의 형성/개혁 뿐 아니라 안보 제공을 포함할 수 있다. 여성 평화유지인력을 활용하는 것은 결정적으로 중요한데, 그들이 평화유지 병력 운영의 효과성을 증대시킬 수 있기 때문이다. 게다가, 여성 평화유지 인력은 증가된 안보 시스템 관련 기관들의 여성 고용의 롤 모델 역할을 수행할 것이다. 평화 지원활동 내에서 젠더 관련 부대를 설치하기 위해 젠더이슈의 통합을 보증하고 DDR(무장해제, 동원해제, 재통합) 및 안보섹터 개혁에 유연하게 대응할 필요가 있다. 또한 연수, 운영 규정, 보고, 조사, 처벌 메커니즘 등을 포함하는 성인지를 보장하고 성착취와 평화유지 인사의권의 남용을 방지하기 위해 적절한 조치가 필요하다. 국가적으로 또한 국제적으로 강력한 리더십은 그러한 남용 및 폭력이 평화유지 임무에서 용납될 수 없음을 알리는데 필요하다.

3. 무장해제, 동원해제, 재통합(DDR)

전직 여성 전투부대들 및 전투병력과 연계된 여성들과 소녀들이 DDR 과정에 완전히 포함되도록 보증할 필요성과 그들의 구체적인 필요를 고려해야 한다는 점이 인지되고 있다. 강제적으로 고용되었거나 성에 기반한 폭력을 겪은 여성, 남성, 소

년 및 소녀의 필요 사항을 적절하게 다루기 위한 조치들이 마련되어야 한다. 초기 행동으로는 전직 여성 전투부대를 경찰 및 부대 병력으로 고용하는 것으로 이루어질 수 있다. 전직 남성 전투부대원들은 통합적 관점에서 성에 기반한 폭력을 예방하는 데 목표를 둔 자문 및 프로그램을 제공하여야 한다. 검증 절차가 시행될 때, 이들은 성폭력과 관련한 행위를 검증하는 것을 포함하여야 한다. 전직 전투 부대원을 수용하는 공동체에 여성 및 여성단체를 참여시키는 것은 지속가능한 재통합을 위해서 중요하다. 마지막으로, DDR 과정에 대한 감시와 평가가 이루어질 때 성폭력 관련 지표들 및 어린이 지원에 대한 준수가 포함되어야 한다.

Box.9.7. 라이베리아(Liberia)의 DDR 과정에서의 여성단체 참여

최근 몇 년간 DDR 프로그램에 젠더 측면을 통합시킬 필요성이 대두되면서 무력 분쟁에서 여성 및 소녀들이 거대한 규모와 다양한 형태로 참여하고 있다는 것과 그들이 DDR 과정에서 배제되고 있다는 것에 대한 자각이 더 커지게 되었다. 약 88%의 소녀병들이 1998년에서 2002년 사이에 시에라리온(Sierra Leone)에서 DDR 프로그램 접근에 거부된 바 있다.

라이베리아(Liberia)에서는 지역 기반의 여성단체들이 DDR 정보를 설계하고 배포하는 과정에서 핵심 파트너들이다. 초기 요구사항들을 사정한 결과 약 2,000명의 전직 여성 전투부대원들이 DDR을 겪어야 한다고 추정하였다. 2003년에는 여성단체들은 “라이베리아에서 관심 받아야 할 여성들”이라는 구호 하에 집회를 열고 DDR에 결부되었다. UN Mission과 여성 및 개발 부처와 협력하면서, 여성단체들은 지면 매체와 라디오를 이용하여 여성과 소녀들이 DDR에 참여할 것을 격려하는 인식 증진 캠페인을 창안하였다. 2005년 2월까지, DDR 프로그램에서 총 101,495명 중 370명의 여성과 2,440명의 소녀들이 무장해제, 동원해제되었다. 2006년 말 까지, 이러한 13,223명의 여성들은 주로 농업 분야, 정규교육 및 직업훈련 등으로 “재통합”되었다.

4. 이행 후의 사법(justice)

이행 후 정의는 지난 인권 침해의 사건을 다루는 일련의 사법적 및 비사법적 절차들을 포함한다(Quast, 2008: 17-18). 배상, 진실규명 메커니즘 등의 절차들 뿐 아니라 즉결 사법재판이 포함된다. 모든 사건에 있어서, 성폭력 및 다른 종류의 성에

기반한 폭력에 대해 희생자들의 특별한 정의에 대한 요구들을 다루기 위해 특별 조치들이 제도화되어야 한다. 이는 희생자들의 권리를 옹호하고 배상하며 의료 서비스를 포함하는 여성, 남성, 소년 및 소녀에 대해 저질러진 폭력에 대한 특별 공판, 피해자 지원, 기소절차들을 포함한다.

국제적인 성폭력 범죄를 조사하고 기소하는 것을 잘 실천하기 위해 다음 사항들이 고려되어야 한다.

- 성폭력 범죄를 기소할 검사들에 대한 정치적인 의지
- 초기 단계에서 성폭력에 대한 기소 전략을 설계할 것
- 성폭력 조사와 법리학을 위한 기술을 개발하고 직원들을 훈련시킬 것
- 성폭력 사건의 조사 및 기소를 위한 팀원들의 의지, 상당한 비중의 여성 조사관 및 검사들을 포함시킬 것
- 성폭력 희생자들의 안녕, 안전 그리고 존엄을 존중하고, 이들에 대한 정보 제공, 지원 및 보호 서비스, 목격자 제공 등을 포함할 것
- 성폭력 피해자가 증언에 나섰을 때 세심하게, 존중과 보살핌이 가능할 수 있는 법정 환경
- 인권 침해 사례들에 관해 정보를 축적한 인권단체들과의 조정을 잘 할 것

< 부록 5 > KOICA의 일반 및 중점협력국에서 도출된 취약국 지원사업 현황

1. 네팔

	사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1 티미시 병원건립 및 의료시설 개선(2006-2008)	프로젝트사업	107만불	
	2 전자정부 구현을 위한 정부통합데이터센터 구축(카투만두시)(2007-2009)	프로젝트사업	65만불	
	3	의료단파견		1명
	4	태권도사범		1명
	5	해외봉사단		53명
	6	NGO지원		4건
	7	긴급구호		1건
	8 네팔 선거관리위원회 IT장비 지원	물자지원		1건
	9	국내초청연수		67명
2008	1 티미시 병원건립 및 의료시설 개선(2006-2008)	프로젝트사업	24만불	
	2 전자정부 구현을 위한 정부통합데이터센터 구축(카투만두시)(2007-2009)	프로젝트사업	166만불	
	3 부트왈 탐나가 지역 직업훈련원 건립(2008-2010)		14만불	
	4 경제개발계획 1명, 전자정부 1명	전문가 파견		2명
	5	의료단		1명 (계속)
	6	태권도사범		1명 (계속)
	7	봉사단파견		56명
	8	NGO지원		4건
	9 네팔 홍수피해 지원(현금)	긴급구호		1건
	10 네팔 선거관리위원회 IT장비 지원	물자지원		1건
	11	국내초청연수		79명
	12	NGO봉사단		12명
2009	1 전자정부 구현을 위한 정부통합데이터센터 구축(카투만두시)(2007-2009)	프로젝트사업	74만불	
	2 부트왈 탐나가 지역 직업훈련원 건립(2008-2010)	프로젝트사업	93만불	
	3	해외봉사단		62명
	4 NGO 봉사단: 12명	NGO지원		5건
	5 라오스 및 네팔 의회정보화 지원을 위한 물자지원	물자지원		1건
	6	국내초청연수		67명
	7	NGO봉사단		12명

2. 동티모르

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2006	1	-	국내초청연수	6만불	13명
	2	-	해외봉사단파견	20만불	11명
	3	-	물자공여	10만불	2건
	4	여성·아동의 복지향상을 위한 보건 사업	NGO지원	3만불	1건
2007	1	딜리(Dili)등 6개 지역 응급의료체계 구축사업 (2006-2008)	프로젝트사업	74만불	
	2	-	국내초청연수	7만불	10명
	3	-	해외봉사단파견	12만불	4명
2008	1	국립병원 의료서비스 현대화 및 관리능력 배양	프로젝트사업	61만불	
	2	딜리(Dili)등 6개 지역 응급의료체계 구축사업 (2006-2008)	프로젝트사업	12만불	
	3	동티모르 우편서비스 활성화 기반조성 (2008-2009)	프로젝트사업	64만불	
	4	-	국내초청연수	10만불	17명
	5	-	해외봉사단	9만불	6명
	6	로스팔로스 지역개발사업	NGO지원	6만불	
	7	주민위생교육 및 수질개선사업	NGO지원	5만불	
	8	커피 공정무역 캠페인 지원사업	NGO지원	5만불	
	9	테라산타 청소년 커뮤니티센터 지원사업	NGO지원	5만불	

3. 라오스

	사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1 외교부 전산망 구축 3차사업(2006-2007)	프로젝트사업	57만불	
	2 비엔티엔 메콩강변 도로건설 및 하안개발 타당성조사사업 (2006-2007)	프로젝트사업	31만불	
	3 비엔티엔주 5개 농촌마을 종합개발사업(2007-2008)	프로젝트사업	133만불	신규
	4 중등학교 교과서 보급사업(2007-2009)	프로젝트사업	96만불	
	5 볼리칸군 7개마을 식수개발사업(2007-2008)	프로젝트사업	73만불	
	6 직업훈련 역량강화사업(2007-2008)	프로젝트사업	5천불	
	7	국내초청연수	57만불	
	8 (연간활동인원 69명, 신규33명)	해외봉사단	218만불	
	9 NGO 단체지원	NGO지원	6만불	1건
	10 NGO봉사단 파견	NGO지원	8만불	6명
	11 WFP ⁸²⁾ 라오스 식량지원사업 지원	국제기구를 통한 지원	10만불	
	12 ESCAP ⁸³⁾ 새마을운동2차시범사업(2006-2008)	국제기구를 통한 지원	20만불	
2008	1 비엔티엔주 5개 농촌마을 종합개발사업(2007-2008)	프로젝트사업	73만불	
	2 중등학교 교과서보급 사업	프로젝트사업	151만불	
	3 볼리칸군 7개마을 식수개발(2007-2009)	프로젝트사업	82만불	
	4 한-라오스 직업훈련원역량 강화사업(2008-2009)	프로젝트사업	61만불	
	5 비엔티엔주 폰홍군 관개수로 건설(2008-2009)	프로젝트사업	35만불	
	6 비엔티엔주 문군 관개용댐 건설	프로젝트사업	85만불	
	7 비엔티엔주 중고등학교 건립	프로젝트사업	94만불	
	8	국내초청연수	76만불	
	9	해외봉사단	182만불	
	10	NGO지원	7만불	
	11 홍수피해 지원	긴급구호	4만불	1건
2009	1 중등학교 교과서보급 사업	프로젝트사업	56만불	
	2 볼리칸군 7개마을 식수개발	프로젝트사업	25만불	
	3 비엔티엔주 폰홍군 관개수로 건설	프로젝트사업	91만불	
	4 비엔티엔주 사나칸군 관개용댐 건설(2008-2010)	프로젝트사업	80만불	
	5 비엔티엔주 중고등학교 건립	프로젝트사업	192만불	
	6 아동병원 건립사업	프로젝트사업	78만불	
	7	물자지원	7만불	1건
	8 (장기연수 계속 8명 포함)	국내초청연수	57만불	179명
	9	해외봉사단	156만불	97명
	10	NGO지원	11만불	2건
	11 태풍피해 지원	긴급구호	11만불	1건

4. 미얀마

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	전력계통운영 및 보호시스템 구축사업(2006-2008)	프로젝트사업	12.5만불	
	2	미얀마 직업훈련 역량강화사업(2007-2009)	프로젝트사업	67만불	
	3		국내초청연수	42.6만불	
	4		태권도사범	6.3만불	1명
	5	(일반봉사단19명, 협력요원 6명, 관리요원 1명)	해외봉사단파견	58.2만불	26명
2008	1	따가야 지역 직업훈련원건립(2007-2009)	프로젝트사업	115.0만불	
	2	전력계통운영 및 보호시스템 구축사업(2006-2008)	프로젝트사업	7.1만불	
	3	홀레구지역 농업 및 농촌개발(2008-2010)	프로젝트사업	42.0만불	
	4	농업관개기술 교육훈련 역량강화(2008-2010)	프로젝트사업	50.3만불	
	5		태권도사범	4.7만불	
	6	미얀마 피우린지역 농촌지도자 교육지원사업	NGO지원	5.8만불	
	7	미얀마 사이클론 피해 긴급 구호물품지원	긴급구호지원	222.1만불	
	8	UNHCR ⁸⁴⁾ 을 통한 미얀마 사이클론 피해지원	긴급구호지원	11.1만불	
	9	UNICEF ⁸⁵⁾ 를 통한 미얀마 사이클론 피해지원	긴급구호지원	22.5만불	
	10	WFP를 통한 미얀마 사이클론 피해지원	긴급구호지원	11.2만불	
	11		봉사단파견	40.1만불	
	12		국내초청연수	52.4만불	
2009	1	따가야 지역 직업훈련원건립(2007-2009)	프로젝트사업	39만불	
	2	농업관개기술 교육훈련 역량강화(2008-2010)	프로젝트사업	77만불	
	3	홀레구지역 농업 및 농촌개발	프로젝트사업	64만불	
	4	중부 건조지역 산림녹화 (양곤 북부 바간 양후 지역)	프로젝트사업	55만불	
	5	짜우단구 교육시설 재해복구 지원사업	NGO지원	4.5만불	
	6	17개마을 빈곤노인의 소득증대와 홈케어 자조모임 구축사업	NGO지원	1.1만불	
	7		봉사단파견	54.2만불	
	8		국내초청연수	54.7만불	

82) WFP는 World Food Plan(유엔세계식량계획)을 일컫는다.

83) ESCAP는 Economic and Social Commission for Asia and the Pacific(UN 아·태경제 사회 위원회)을 일컫는다.

84) UNHCR은 UN High Commissioner for Refugees(유엔난민기구)를 일컫는다.

85) UNICEF는 UN Children's Fund(국제연합아동기금)을 일컫는다.

5. 아프가니스탄

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	카불시 상수도 공급사업(2007-2009)	프로젝트사업	17.9만불	
	2	아프간 파르완주 의료지원사업(2007)	프로젝트사업	400만불	
	3	아프간 카불공대 IT센터 건립사업	프로젝트사업	16만불	
	4		국내초청연수		19과정 104명
	5	정보통신분야 전문가 파견			2명
	6		물자지원		차량 21대 및 현금
2008	1	파르완 의료지원(2008-2011)	프로젝트사업	516만불	
	2	한-아프간 직업훈련원 사후관리		30만불	
	3	이스탈리프 소수력 발전소 사후관리		57만불	
	4	아프가니스탄 정부행정역량 강화	물자지원		
	5	아프가니스탄 선거시행능력 강화	물자지원		
	6		연수생초청		10과정 219명
2009	1	파르완 의료지원(2008-2011)		2,217만불	
	2	한일공동협력사업(2009)		22만불	
	3	아프가니스탄 정부치안능력강화사업(2009)		505만불	
	4		연수생초청		11과정 112명
	5	UNDP ⁸⁶⁾ 를 통한 선거지원	국제기구	100만불	1건
	6		사후관리	87만불	3건

86) UNDP는 UN Development Programme(유엔개발계획)을 일컫는다.

6. 파키스탄

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	만세라 상업기술대학 재건사업(2006-2007)	프로젝트사업	7만불	
	2		국내 초청연수		27과정 29명
	3	바이오안정성 정보체계구축(3개월)	전문가 파견		1명
	4		해외봉사단		45명
	5	홍수피해 구호 지원	긴급지원	20만불	
2008	1	카라치시 의류생산기술훈련원 지원 (2008-2010/150만불)	프로젝트사업	22만불	
	2		국내 초청연수		30과정 44명
	3		해외봉사단		24명(신규 7명)
	4	구호인력 39명 파견	긴급원조	117만불	
	5	텐트 230개, 모포 4,000장 등 재난대처 물자 지원	긴급원조		
	6	WFP, UNICEF, WHO 등 각 10만불, UNHCR, IOM, UNFPA 등 각 5만불 지원	긴급원조		
2009	1	카라치시 의류생산기술훈련원 지원 (2008-2010/150만불)	프로젝트사업	30만불	
	2		국내초청연수		19과정 21명
	3		해외봉사단		23명(신규 0명)
	4	WFP, UNICEF, UNHCR을 통한 국내피난민(IDP)지원	긴급원조		

7. 나이지리아

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	농산물가공 및 직업훈련센터 지원사업 (2007-2009)	프로젝트사업	57.2만불	
	2		국내초청연수	30.3만불	15과정 33명
2008	1	초등학교 교실 확충(코기 및 카츠나주) (2008-2009)	프로젝트사업	44.0만불	
	2	농산물가공 및 직업훈련센터 지원사업 (2007-2009)	프로젝트사업	41.4만불	
	3	미국처리기술 지원(2008-2009)	프로젝트사업	4.7만불	
	4	HIV/AIDS 진단능력 강화(2008-2009)	프로젝트사업	108.0만불	
	5		국내초청연수	41.4만불	
2009	1	4개 지역 농산물 가공센터 지원 (코기주, 오군주, 에누구주) (2007-2009)	프로젝트사업	5.0만불	
	2	초등학교 교실 확충(코기 및 카츠나주) (2008-2009)	프로젝트사업	71.3만불	
	3	미국처리기술 지원(2008-2009)	프로젝트사업	50.4만불	
	4	HIV/AIDS 진단능력 강화(2008-2009)	프로젝트사업	1.5만불	
	5		국내초청연수	45.1만불	26과정 66명

8. 수단

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	아자리 국립대학 IT 및 어학센터 건립사업 (2007-2008)	프로젝트사업	56만불	
	2	외교부 별관 건립사업(2004-2007)	프로젝트사업	5만불	
	3	WFP 식량지원	긴급원조	50만불	
	4	UNICEF를 통한 지원	긴급원조	10만불	
	5		국내초청연수	28만불	26명
	6		태권도사범	6만불	1명
	7		NGO지원	11만불	1건
2008	1	아자리 국립대학 IT 및 어학센터 건립사업	프로젝트사업	118만불	
	2	한-수 직업훈련원 역량강화(카르툼시)	프로젝트사업	41만불	
	3		국내초청연수	18만불	25명
	4	CAP(WFP)를 통한 식량지원	국제기구를 통한 지원	66만불	
	5		물자지원	24만불	1건
2009	1	한-수 직업훈련원 역량강화(카르툼시)		41만불	
	2	수단 주혈흡충증 퇴치사업	빈곤퇴치 기여금 사업	23만불	
	3		국내초청연수	12만불	21명
	4	CAP(WFP 만성적 위기국 식량보급)	국제기구를 통한 지원	50만불	
	5	CAP(UNHCR 만성적 위기국 난민보호)	국제기구를 통한 지원	20만불	

9. 앙골라

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	외교부 전산망 개선 사업		6만9천불	
	2	앙골라 HIV/AIDS 예방활동 및 인식증진 지원사업(세이브더칠드런코리아)	NGO지원사업	5만5천불	
	3	UNICEF를 통한 남동아프리카 5세이하 아동보건개선	국제기구지원	57만불	
2008	1		국내초청연수		2과정 2명
	2	앙골라 HIV/AIDS 예방활동 및 인식증진 지원사업(세이브더칠드런코리아)	NGO지원사업	8만2천불	1건
	3		NGO봉사단		1명
	4	UNICEF를 통한 남동아프리카 5세이하 아동보건개선	국제기구지원	13만불	
2009	1	앙골라 교사양성기관 및 직업훈련원 건립사업	프로젝트사업	84.6만불	
	2		국내초청연수		10과정 11명

10. 에티오피아

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	티그리아주 킬테 아우랄로지역 식수공급사업(2007-2008)	프로젝트사업	115만불	
	2		국내초청연수	45만불	49명
	3		전문가파견	9만불	잠업 1명
	4		태권도사범	4만불	
	5		물자지원	24만불	1명
	6		해외봉사단	122만불	연인원 53명
2008	1	티그리아주 킬테 아우랄로지역 식수공급사업(2007-2008)	프로젝트사업	59만불	
	2	Arsi 초등학교 건립사업(2008-2010)	프로젝트사업	13만불	
	3	Arsi 가족계획 및 모자보건 증진사업 (2008-2010)	프로젝트사업	143만불	
	4		국내초청연수	53만불	
	5		전문가파견	1.3만불	미작1명
	6		해외봉사단	104만불	연인원 60명
	7		NGO지원	24만불	3건
	8		긴급구호	25만불	1건
2009	1	Arsi 초등학교 건립사업(2008-2010)	프로젝트사업	146만불	
	2	Arsi 가족계획 및 모자보건 증진사업 (2008-2010)	프로젝트사업	99만불	
	3		국내초청연수	82만불	100명
	4		해외봉사단	120만불	38명
	5		NGO지원	6만불	1건
	6		긴급구호	34만불	1건

11. 짐바브웨

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	농업부 농업장비 훈련센터 개선사업(2007)	프로젝트사업	13.2만불	
	2	보건의료서비스 역량강화사업	프로젝트사업	10.4만불	
	3		연수생 초청	28.1만불	19명
	4	에이즈 및 말라리아 등 의약품 지원	물자지원	11.3만불	
2008	1	농기계 시험, 평가센터 개선사업	프로젝트사업	11.6만불	
	2	남부지역병원 의료역량강화사업	프로젝트사업	128.3만불	
	3	무토코, 치핀지 지역 아동지원사업 (플랜한국위원회)	NGO지원	9.6만불	
	4		연수생 초청		35명
	5	CAP을 통한 고아 및 취약아동 취학지원 (UNICEF)	국제기구를 통한 지원	40만불	
	6	UNICEF 5세이하 아동보건개선	국제기구를 통한 지원	30만불	
	7	콜레라 발생 관련 WHO를 통한 긴급지원	국제기구를 통한 지원	10만불	
2009	1	농기계 시험평가센터 개선사업	프로젝트사업	94.6만불	
	2		연수생 초청	42.3만불	70명

12. 코트디부아르

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	아비장(Abidjan) 국립 대학 정보시스템 구축 강화사업(2007-2008)	프로젝트사업	74만불	
	2		물자지원	10.4만불	1건
	3		국내초청연수		17과정 24명
2008	1	교육 행정능력 강화를 위한 인트라넷 구축(아비장시)	프로젝트사업	106.4만불	
	2	아비장 국립 대학 정보시스템 구축 강화사업	프로젝트사업	0.02만불	
	3	UNDP를 통한 코트디부아르 재건복구 지원	긴급구호	22.3만불	
	4		국내초청연수		16과정 32명
2009	1	아비장(Abidjan)시 교육 행정능력 강화를 위한 인트라넷 구축	프로젝트사업	17.1만불	
	2	부롤리 궤양치료를 위한 지방진료소 역량강화사업	프로젝트사업	64.1만불	
	3		국내초청연수	18.4만불	16과정 30명

13. 콩고민주공화국

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	4개 정부부처 전산화를 위한 유선통신망 구축사업	프로젝트사업	124만불	
	2		연수생초청	16만불	6과정 18명
	3		물자지원	23만불	
2008	1	6개 정부부처 전산화를 위한 유선통신망 구축사업	프로젝트사업	170만불	
	2	4개 정부부처 전산화를 위한 유선통신망 구축사업	프로젝트사업		
	3	콩고 DRC 말라리아 퇴치사업	프로젝트사업		
	4		연수생초청	15만불	
	5	UNICEF를 통한 난민관련 인도적 지원	긴급원조 1건	23만불	
	6	새마을운동중앙회 지원: 카상굴루 주민을 위한 식수개발	NGO지원	9만불	
	7	CAP(Consolidated Appeals Process)의 일환으로 WFP의 식량지원	국제기구를 통한 지원	50만불	
2009	1	6개 정부부처 전산화를 위한 유선통신망 구축사업	프로젝트사업	69만불	
	2	콩고 DRC 말라리아 퇴치사업	프로젝트사업	71만불	
	2	광업분야 핵심기관 간 정보통신망 구축사업	프로젝트사업	64만불	
	3		연수생초청	16만불	16과정 21명 16만불
	4	CAP의 일환으로 WFP의 식량지원	국제기구를 통한 지원	50만불	

14. 예멘

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	외교부 행정능력강화 (사무용 기자재 및 회의시스템)	물자지원	52만불	
	2		연수생초청	11만불	5명
	3	김병훈(1999년~계속) 예멘 태권도협회	태권도사범	8만불	1명
	4	예멘 사나 빈민클리닉 사업(글로벌 케어)	NGO지원사업	7만불	1건
2008	1	홍수피해 지원	긴급구호	3만불	1건
	2		연수생 초청	16만불	9명
	3	김병훈(1999년~계속) 예멘 태권도협회	태권도사범	7만불	
2009	1	UNICEF를 통한 예멘 난민 지원	긴급구호	35만불	
	2	연수생초청	연수생초청	10만불	
	3	해양지질분야 전문가 파견	전문가파견	1만불	1명

15. 이라크

		사업명	사업형태	당해지원액	비고
2007	1	기획개발협력부 청사개보수사업(2005-2007)	프로젝트사업	1,000만불	
	2	중앙표준품질관리원 기능강화사업(2006-2007)	프로젝트사업	300만불	
	3	나자프 이동진료팀 설립사업(2007)	프로젝트사업	260만불	
	4	바그다드 알사드르시 트라우마센터 설립사업(2007)	프로젝트사업	300만불	
	5	아르빌 시범학교 건립사업(2005-2007)	프로젝트사업	1,000만불	
	6	아르빌 상하수도 현대화 시범사업(2005-2007)	프로젝트사업	600만불	
	7	아르빌 품질관리연구소 현대화사업(2006-2007)	프로젝트사업	300만불	
	8	아르빌 IT 훈련센터 건립사업(2006-2007)	프로젝트사업	450만불	
	9	아르빌 리즈가리병원 응급의료센터 건립사업(2006-2007)	프로젝트사업	700만불	
	10	아르빌 소수력발전소 건립사업(2007)	프로젝트사업	980만불	
	11	도혹/술레마니아 어학실습실 지원사업(2007)	프로젝트사업	150만불	
	12		국내초청연수		738명
	13	정보통신분야 전문가파견	전문가파견		1명
	14		물자지원	1,443만불	
2008	1	안바르 직업훈련원 지원사업(2008-2009)	프로젝트사업	230만불	
	2	바그다드 3개 의과 대학 역량강화사업(2008-2009)	프로젝트사업	400만불	
	3	카르발라주 이동진료팀 구축사업(2008-2009)	프로젝트사업	300만불	
	4		국내초청연수		545명
	5	Regional Reconstruction Team(RRT)	전문가파견		1명
	6		물자지원	85만불	
2009	1	남부지역 기초의료서비스 향상을 위한 이동진료팀 구축(2008-2009)	프로젝트사업	300만불	
	2	바그다드의대 등 3개 의과대학 의학연구센터 지원(2008-2009)	프로젝트사업	400만불	
	3	이라크 인바르 직업훈련원 역량강화사업(2008-2009)	프로젝트사업	230만불	
	4	이라크 어학실습실 지원사업(2009-2010)	프로젝트사업	120만불	
	5	이라크 술레마니아 직업훈련센터 지원사업(2009-2010)	프로젝트사업	150만불	
	6	이라크 술레마니아 시범학교건립사업 (2009-2011)	프로젝트사업	600만불	
	7	이라크 아르빌 상수도 침사지 설치사업(2009-2011)	프로젝트사업	350만불	
	8	이라크 고등학교 증명서 발급 데이터베이스 구축지원사업(2009-2010)	프로젝트사업	125만불	
	9		국내초청연수		216명

연구자료 정책연구 2011-01-003

한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안

발행 2011년 2월
발행인 박 대 원
발행처 한국국제협력단
편집인 정책연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우 : 461-833)
전화 031) 740-0496
팩스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동화인쇄

[무단 복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-030-7 13320

