

# KOICA 취약국 지원 가이드라인<sup>1)</sup>

최 수 영 (KOICA 정책총괄팀 기획관)

## 목 차

- I. 수립 배경 및 필요성
  - 1. 취약국 논의 등장 배경
  - 2. 취약국 지원의 필요성
- II. KOICA 취약국 지원 방안
  - 1. 취약국 지원 가이드라인의 필요성 및 활용
  - 2. 취약국 정의 및 분류
- III. KOICA 취약국 지원 모델
  - 1. KOICA 취약국 지원 7대 원칙
  - 2. KOICA 취약국 개발협력 프레임
- IV. 위험관리
- V. 향후계획

1) 본 원고는 2012년 KOICA에서 마련한 'KOICA 취약국 지원에 관한 가이드라인'을 저자가 재구성하여 작성하였음.

# I. 수립 배경 및 필요성

## 1. 취약국 논의 등장 배경

2000년대에 들어 국제개발협력이 새로운 국제질서와 안보를 위한 주요 이슈로 부각되고 있다. 특히 2000년 세계 약 190개 국가들이 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)라는 인류공존을 위한 새로운 목표를 제시함으로써 국제사회의 원조에 대한 관심 및 참여를 더욱 촉구하게 되었다. 그러나 2015년이 가까워 오고 있는 가운데 과연 MDGs 목표 달성이 가능할 것인가에 대한 회의적인 논의가 대두되고 있고, 그러한 시각의 원인중 하나가 분쟁 및 취약국의 현실에서 나오고 있다. 이들 국가에서의 열악한 환경과 국제사회로의 부정적인 파급효과는 MDGs 달성과 관련한 핵심 이슈로 부각되었다.

분쟁 및 취약국이 결정적으로 주목을 받은 계기는 2011년 미국에서 일어난 9.11테러였다. 9.11 테러는 분쟁 및 취약국에서의 문제가 한 개별 국가의 문제가 아닌 전 세계의 안보를 위협할 수 있는 문제로 인식하게 되는 계기가 되었다. 이밖에도 세계 각지에서 끊임없이 일어나는 테러, 국제범죄 등으로 인해 국제개발협력에서 사용되던 경제적 시각 위주의 최빈개도국(Least Development Countries, 이하 LDCs)의 개념이 보다 정치적 접근으로 확대되었다. 이는 분쟁 및 취약국 지원에 대한 노력이 단순한 개도국의 빈곤문제 해결에 국한되었던 기존의 전통적인 원조방식을 넘어 개발과 안보, 정치를 연계한 새로운 시각에서 원조방식을 모색하게 되었던 것이다.(권혁주, 2010)

이로 인해 국제사회는 인간안보와 평화구축의 중요성을 절감하고, 국가 운영의 효율성과 개발의 연계성, 저개발(underdevelopment)과 국가안보 불안(insecurity)의 밀접한 연계성에 대해 인식하게 되었다. 이는 분쟁 및 취약국이라는 관점에서 국제개발협력을 다시 바라보게 하여 이들의 평화구축과 빈곤감소를 위한 효과적인 국제사회의 지원에 대해 높은 관심을 가지게 된 것이다.

현재 취약국에 대한 국제사회의 높은 관심은 OECD/DAC를 중심으로 결집되고 있다. 1997년부터 분쟁 및 취약국에 대한 국제사회의 논의를 시작하였던 OECD/DAC는 2008년 관련한 논의 체계를 통합하여 ‘분쟁 및 취약국에 관한 국제 네트워크(International Network for Conflict and Fragility, 이하 INCAF)를 구축하고 본격적으로 분쟁 및 취약국에 대한 국제사

회의 인식 제고 및 공동 해결을 위한 노력을 기울이고 있다. INCAF의 활발한 활동은 국제사회의 관심을 증대시키고 있을 뿐만 아니라 취약국에 대한 지속적이며 전략적인 지원 확대가 원조 효과성 향상을 위한 필수 조건으로 인식하게 하고, 취약국에서의 원조효과성을 높이기 위한 국제사회의 다양한 논의 결과를 도출하고 있다.

#### BOX- 1) INCAF(International Network on Conflict and Fragility)

##### ◆ 설립시기: 2009년

- 2008년 12월 CPDC와 FSG를 합하여 INCAF를 설립
- CPDC: Network on Conflict, Peace and Development cooperation(1990년대 초반부터 활동)
- FSG: DAC의 취약국가 그룹(Fragile State Group): 2005년 DAC 고위급회담서 설립

##### ◆ 설립배경: 취약성과 폭력·분쟁을 가진 국가들이 MDGs 달성성고가 느리게 진행되는 것과 이러한 취약국 문제가 주변지역으로 이전되는 효과(spillover effect)에 대한 국제공동체들의 우려

##### ◆ 업무범위(Mandate)

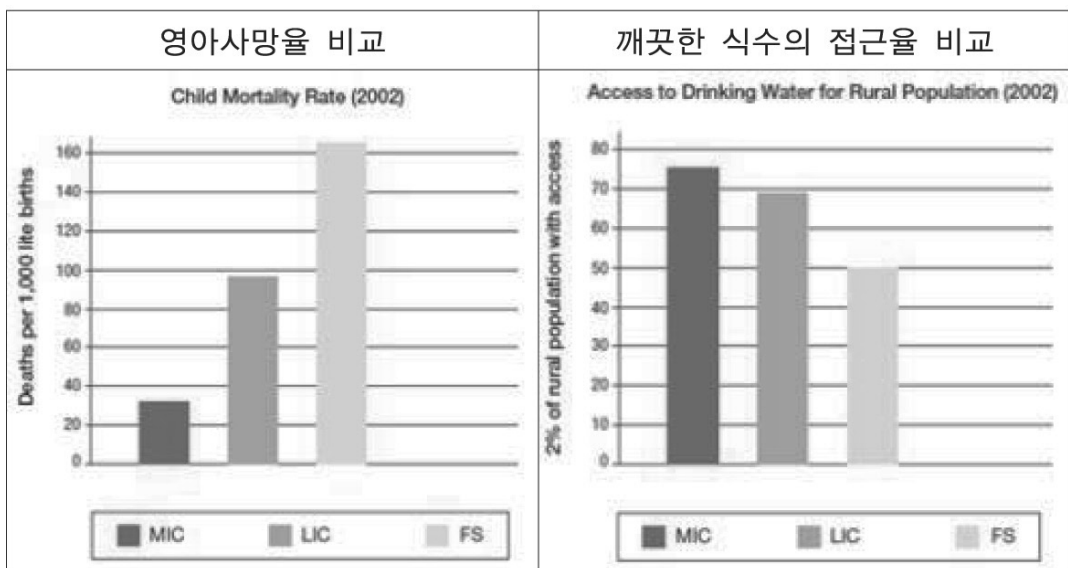
- 본부와 개도국 현장 수준에서의 모범적인 실천과 이를 통해 배운 교훈들을 촉진 (Promote lessons learned and good practice in headquarters and field levels in partner countries)
- 국제적 규범을 설정하고 개도국 현지에서의 결과를 점검(Set International norms and track results globally and in the field)
- 분쟁과 취약성에 대한 원조국가의 대응을 향상시키기 위한 실질적 가이드라인 제공 (Provide practical guidance to help improve donor responses to conflict and fragility)

##### ◆ 멤버십: OECD 멤버 국가 및 취약국 그리고 UN, NATO, World Bank와 같은 다자기구, 시민사회

## 2. 취약국 지원의 필요성

그렇다면 취약국의 상황은 정말 어떠한가? 통계에 따르면 세계인구 중 약 15억 명이 취약국에 거주하고 있다. 이들 중 약 70%는 1989년 이후 분쟁을 직접 경험했으며, 기본적인 정부의 제 기능이 회복되려면 최소한 20~40년이 걸릴 것으로 예상된다. 일반타개도국에 비해 아동의 영양 결핍은 2배, 기초교육 미수료율은 3배, 5세미만 사망률 2배, 깨끗한 식수에 접근하지 못한 비율은 2배 가까이 취약국이 높다. (World Bank Report, 2011)

【취약국과 일반개도국의 통계 비교】



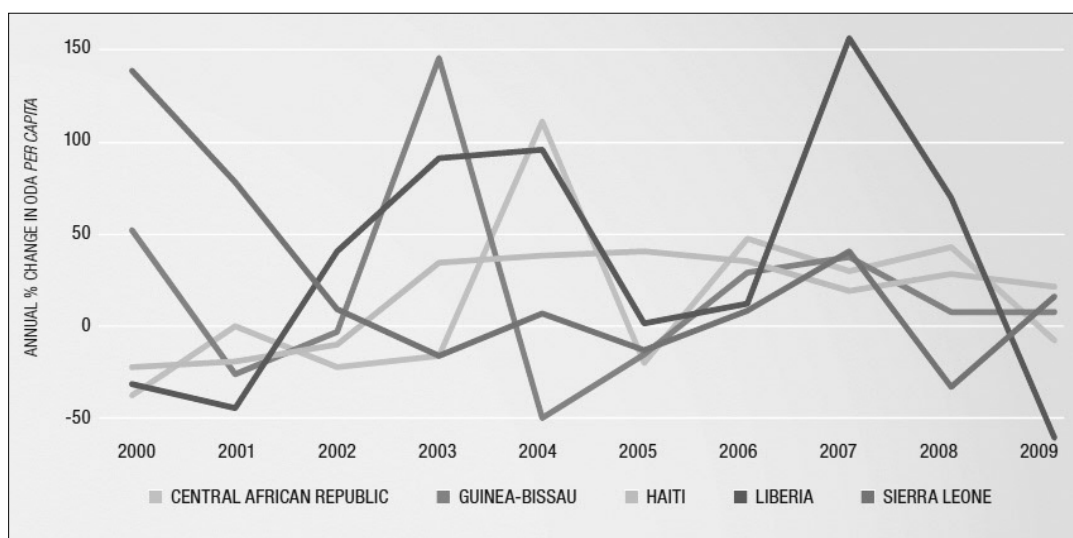
비록 ODA의 30%가 취약국에 지원되고 있지만 지금까지 저소득의 취약국 중 어떤 국가도 단 하나의 MDGs 목표도 달성한 국가가 없으며, 앞으로도 이들 국가에서의 MDGs 달성은 불투명하다. 아마 취약국에서의 달성성과 없이는 인류 최대의 공동 약속인 MDGs 목표이행은 어려울 것이다.

취약국의 문제는 그들만의 해결과제인가? 실패한 국가로 인해 인권보장, 법치, 사회의 기본적인 서비스를 받지 못하는 인간안보 위협과 잦은 전쟁 및 테러 발생으로 인한 국가와 세계 안보를 위협하고 있는 것이 취약국의 현실이다. 취약국에서 발생하는 범죄, 불법 무기거래 및 난민 등의 문제는 국경을 초월한 글로벌 문제로까지 야기되어 인접지역 국가를 넘어 세계안보에까지 영향을 주고 있다. 우리나라도 불법 마약거래, 소말리아 해안 해적, 알카에다 국제테러 위협, 이

라크 폭탄 테러 등의 문제에서 직간접적인 영향을 받고 있으며 이는 우리의 안보 및 이익과도 직결되는 상황임을 인지할 필요가 있다.

그동안의 국제사회 지원은 어떠했는가? INCAF의 보고서에 따르면 취약국에 대한 국제사회의 지원은 일부 취약국에 편중되어 있을 뿐만 아니라 그 지원 규모의 변동성 또한 높아 원조의 예측성이 현저히 낮은 것으로 조사되었다. 또한 일부 취약국은 역량부족으로 인하여 다수 공여국과의 파트너십에 어려움을 겪기도 하였으며, 일부 국가에서는 소수의 공여국 지원에 지나치게 의존하게 되면서 특정 국가의 ODA 의존도가 높은 것이 문제가 되기도 하였다. (OECD, 2011a)

【2000~2009년까지 취약 5개국에서의 원조 변동성(volatility)】



지금까지 국제사회는 분쟁 및 취약성 요소에 관한 근본적인 해결 없이 근시안적인 개발지원만 지속하고 있었으며, 그간의 막대한 취약국 지원에도 불구하고 상황이 호전되지 않아 원조 피로의 원인이 되기도 하였다. 하지만 취약국 문제 해결을 위해서는 국제사회 지원과 협력이 필수적이다. 그리고 갈등의 발생 후 해결과 안정에 드는 시간과 비용이 막대하기 때문에 예방과 안전 유지의 노력이 필요하다.

즉 취약국에서의 국제개발협력은 타개도국에서의 개발과 빈곤문제 해결과 함께 인간안보와 평화구축 그리고 원조 효과성 제고를 위한 노력 등 다방면에서의 지원노력이 요구되고 있다.

## II. KOICA 취약국 지원 방안

### 1. 취약국 지원 가이드라인의 필요성 및 활용

그동안 분쟁 및 취약국에 대한 한국의 지원이 없었던 것은 아니다. 다만 이들 국가에 대한 특수한 환경과 특성에 맞는 정책적 틀 속에서의 효과적인 지원이 부족했을 뿐이다. 더구나 현재 취약국에 대한 국내 인식수준은 초보적 단계로 국제사회의 취약국 논의를 종합적으로 파악하는 수준이다. 이에 취약국에 대한 국제사회의 주요 담론과 권고사항의 국내 도입을 위한 정책마련과 취약국에서의 개발사업의 효과성 제고를 위한 별도 지침 마련이 필요하다.

또한 취약국 지원은 일반 개도국 지원과는 차별화된 전략과 접근방법이 필요하다. 빈곤퇴치의 개발목적과 함께 평화구축 지원의 동기도 포함되어있어 다분히 정치적이고 복잡할 수밖에 없기 때문이다. 이에 취약국에서 개발협력 사업을 진행하기 위해서는 그 나라의 분쟁과 취약성에 관한 분석과 이해가 바탕이 되어 국별 특수 상황에 따른 맞춤형 지원이 필수적이다. 그리고 취약국 지원은 개별 기관의 독자적인 지원보다는 범정부적 통합지원의 효과성과 필요성이 더 높다. 평화구축과 국가재건의 주요한 목적을 달성하고 빈곤퇴치의 개발을 추구하기 위해서는 ODA 중심의 개발지원 사업과 함께 다수 관계부처 및 기관의 일관된 범정부적 지원(Whole of Government)을 위한 통합 지원 방향이 제시되어야 하기 때문이다.

이에, KOICA는 취약국 지원에 관한 가이드라인을 작성하여 국제사회에서 권고하고 있는 취약국 지원을 위한 제언, 원칙과 함께 관련한 아카데믹한 연구 결과 등에 기반하여 취약국에서의 한국 무상원조 사업 형성 및 이행을 위한 실질적인 프레임워크를 제공하기로 하였다. KOICA의 취약국 지원 가이드라인은 취약국과 관련한 업무를 하는 모든 KOICA 직원을 위한 참고문헌(Reference Document)으로써 제공될 것이다. 취약국 지원을 위한 실무 지침서로서 취약국 지원을 위한 국가전략, 사업의 방향 협의 또는 구체 사업 발굴을 위한 착수 포인트로 활용될 수 있다. 그러나 이는 모든 국가에 동일하게 적용되기 보다는 취약국 국별 현황, 세부 사업의 목적, 국내 또는 KOICA의 자체적 역량과 여건 등을 고려하여 수정·조정하여 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

우선 동 가이드라인은 취약국에서의 KOICA 역할 지원에 집중하고자하나, 이러한 노력들이 추후 취약국 지원에 관한 범정부적 일관된 지원을 용이하게 돕고자하는 것도 포함되어 있다. 왜

나하면 취약국에 대한 정부의 정책 문서가 부재한 상황에서 작성된 실무 가이드라인으로서 일 정부분 그 한계를 가질 수밖에 없기 때문이다. 그 예로 현재 한국 정부의 공식적인 취약성 및 취약국 정의와 분류가 포함된 정책적 결정이 없다. 또한 관련성이 높은 인도적 지원과 개발협력에 대한 개념과 범주의 정의가 모호하다. 이러한 상황 하에서 우선 KOICA 차원의 취약성 및 취약국 정의 후에 취약국 지원에 대한 실무적 가이드라인을 작성하여, 취약국에 대한 CPS 수립 및 세부 프로그램 추진 계획 등에 활용할 것이다.

향후 동 가이드라인의 내용을 적극 반영 검토하여 작성될 예정인 전정부적 관련 정책문서가 발간되면 이를 수정·보완하여 공식화할 것이며, 한국 ODA 전반의 개발협력 사업에 적용될 수 있도록 할 예정이다.

## 2. 취약국 정의 및 분류

국제사회에서 취약국(Fragile State)은 다양하게 정의되고 있다. 복잡한 개념 정의와 다면적 의미의 취약성(Fragility)에 대한 합의되지 못한 정의로 인하여 다양한 취약성 측정 방법이 소개되어 있기도 하다. 대표적으로 OECD는 취약국을 ‘국가의 기본적 기능을 이행하기 위한 의지와 역량의 부족 및 국민의 안보와 인권을 보호하지 못하는 국가(States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their population)’로 정의하고 있다. (OECD, 2007)

다양하게 설명되고 있는 취약국 정의 사례는 다음과 같다.

### BOX- 2) 다양한 취약국 정의에 관한 연구 및 사례소개

분쟁 및 취약국 정의가 다양하게 인식되고 있으며 공여기관마다 다양한 형태로 규정되고 있음.

◆ 이론적 접근) Cammack, D. et al.(2006) “Donors and the Fragile states agenda: a survey of Current thinking and practice, ODI

- 기능(Functionality) 측면 : 국가가 국민들의 안보, 복지 제공의 의지와 능력 부족
- 산출(Outputs) 측면 : 빈곤, 폭력, 테러, 난민, 전염성 질병 등의 결과에 대한 조절을 실패하고 무질서와 불법이 만연
- 관계(Relationship) 측면 : 국가들과의 상호관계가 어려운 파트너

#### ◆ 타원조기구

- DFID : 안보, 효과적 정치력, 경제운용, 행정력에 있어 국가의 의지 및 능력이 부족한 국가  
\* DFID는 취약국 정의를 분쟁(conflict)에 대한 영향을 받은 국가들로 한정하지 않음.
- CIDA : 국가 핵심기능(합법적 안보와 권위, 인권, 성평등, 법치, 기본적 서비스 제공 등)을 제공할 의지, 능력이 없다고 증명된 국가
- USAID : 위기(in Crisis)에 있는 국가와 취약성(Vulnerable)을 가진 국가로 분류함:  
위기측면은 영토 통제력 상실, 주요 서비스 제공 실패로 정부 정당성이 없고 폭력분쟁으로 위협에 실제 노출됨. 취약성 측면은 실패했거나(Failed), 실패 중이거나(Failing), 회복중인(Recovering) 국가들의 포괄적 의미에서 안전과 주요 서비스제공의 능력과 의지가 없으며 정부 정당성이 의문시되는 국가
- World Bank : 정책 및 제도, 거버넌스가 약하고 제한된 행정능력, 폭력, 분쟁과 같은 심각한 도전에 직면한 국가

이상의 현실을 반영하여 KOICA는 우선 취약성(Fragility)을 정치적으로는 권위(Authority)와 정당성(Legitimacy)의 부족, 행정적으로는 효과성(effectiveness) 부족, 그리고 국내외적 안보(Security)의 위협으로 보고자 한다. 그리고 구체적으로 취약국(Fragile States)은 “정치적으로는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 권위(Authority)와 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 정당성(Legitimacy)이 부족하고, 행정적으로는 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 핵심적 역량(Capacity) 상실과 국가 혹은 통치자가 이러한 서비스를 제공할 의지(Willingness)가 부족하며, 대내외적 요인으로 인한 폭력, 분쟁 등의 위기로부터 국민의 안보(Security)를 지키지 못하는 국가”로 정의하였다.

이러한 KOICA의 정의에 기반하여 국제개발협력대상국 중 취약국 분류를 하고자 하였다. 하지만 지금까지 한국 정부의 공식적인 취약국관련 기준이 마련되지 못했기 때문에 KOICA는 한시적으로 OECD/DAC에서 비공식적으로 발표하고 있는 취약국 리스트를 잠정 적용하기로 하였다. OECD/DAC는 취약국에 대한 ODA 통계 집계를 위하여 별도의 기준을 적용하여 매년 조금씩 상이한 취약국 리스트를 발표하고 있다. 2011년 현재 DAC는 총 43개의 비공식 취약국 리스트를 공유하고 있다. 하지만 DAC는 동리스트를 통계자료 수집을 위한 비공식적인 리스트임을 강조하고 있다.



### BOX- 3) 2011 OECD/DAC 비공식 43개 취약국

- ◆ 아프가니스탄, 부룬디, 중앙아프리카, 차드, 코모로, 콩고민주공화국, 에리트레아, 에티오피아, 감비아, 르완다, 기니, 기니비사우, 소말리아, 아이티, 시에라리온, 케냐, 타지키스탄, 라이베리아, 토고, 미얀마, 우간다, 네팔, 예멘, 니제르, 짐바브웨, 북한, 앙골라, 카메룬, 콩고, 코트디부아르, 지부티, 이라크, 키리바시 나이지리아, 파키스탄, 파푸아뉴기니, 상투메 프린시페, 솔로문군도, 수단, 동티모르, 통가, West Bank & Gaza, 적도기니

이러한 잠정적 취약국 분류와 함께 KOICA는 특별협력국을 별도로 분류함으로써 동 국가그룹에 대한 또 다른 차별적 접근을 시도하고자 한다. 분류된 특별협력국은 인도적 지원(Humanitarian Assistance) 차원의 전후재건 복구와 중장기 개발 지원을 위한 개발사업(Development)들이 병행되는 중복적 성격이 강한 국가들로 다른 취약국과는 그 지원 성격이 명확히 구분된다. 2012년 현재 이라크, 아프가니스탄, 팔레스타인 3국이 속해 있다. KOICA의 특별협력국 분류는 한국 정부가 국제 정세에 따라 탄력적으로 ‘재건지원대상국’을 선정하여 이들 국가에 대한 재건(Reconstruction)을 지원하기 위해 일정 서약 기간과 금액을 공표하여 이에 대한 성실한 이행을 추진하고자 하는 정책과 일치되기도 한다.

### BOX- 4) 타공여기관의 취약국 선정 기준 소개

- ◆ OECD/DAC: 공식적인 취약국 기준 및 분류를 하고 있지 않지만 취약국관련 통계지표를 위해 임의적으로 배정하고 있음. World Bank, Carleton University, Brookings 연구소 등의 관련 자료 및 지표를 조합하여 분류
- ◆ USAID: 경제적 효과성, 경제적 정당성, 사회적 효과성에 대한 취약성지표(FSD)를 기반으로 선정
- ◆ World Bank: 저소득취약국(LICUS) 개념 사용. 국가정책 및 제도평가(CPIA)\* 및 공공부분 관리 및 제도(PMI) 점수를 기준
  - \* World Bank는 취약성을 weak governance, weak policies 그리고 weak institutions의 결합이라고 정의하여, CPIA(the Country Policies and Institutional Performance Assessment) 점수 3~3.2 이하 국가를 취약국 분류하고 있음.
- ◆ CIDA: CNA(CIFP net assessment)라는 자체 기준을 수립하여 분류(권위, 정당성, 능력 기준)

### BOX- 5) 다양한 취약성에 관한 측정 도구

- ◆ 다면적인 취약성의 특징은 다양한 취약성에 대한 정의로 나타남. 일반적으로는 국가의 효과성(effectiveness), 권위(Authority), 그리고 정당성(Legitimacy)에 대한 측면에서 취약성을 측정하고 있음.
- ◆ 이러한 측정의 결과는 다양한 방법론적 접근 방법에 따라 각기 다른 결론에 이르고 있음.
- ◆ 취약성 지수 측정을 위한 다양한 방법론적 접근의 예;
  - Bertelsmann Stiftung의 Bertelsmann Transformation Index: -State Weakness Index
  - Carleton University의 Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index
  - The World Bank의 Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) / International Development Association (IDA) Resource Allocation Index (IRAI)
  - Fund for Peace의 Failed States Index
  - Institute for Economics and Peace의 Global Peace Index
  - Harvard University의 Harvard Kennedy School Index of African Governance
  - Brookings Institution의 Index of State Weakness in the Developing World
  - University of Maryland의 Peace and Conflict Instability Ledger
  - The Economist Group의 Political Instability Index
  - George Mason University의 State Fragility Index
  - The World Bank의 Worldwide Governance Indicators: Political Stability and Absence of Violence
- ◆ 그러나 이상의 다양한 정의와 방법론적 접근에도 불구하고, 취약국 분류는 다소 비슷한 결론에 이르고 있음.

\* 자료: Mata, Javier Fabra, and Sebastian Ziaja, 2010, "State Fragility Indices: Potentials, Messages and Limitation," Briefing Paper 10(Germany: Deutsche Institute fur Entwicklungspolitik/German Development institute)

### III. KOICA 취약국 지원 모델

#### 1. KOICA 취약국 지원 7대 원칙

취약국에서의 개발협력은 특히 더 많은 어려움과 부정적인 개발 사업의 결과를 가져왔다. 이는 다양한 위험요소가 존재할 뿐만 아니라 안보 및 정치적인 문제와의 연계성 등으로 인해 타개도국보다 훨씬 더 조심스러운 접근이 필요하기 때문이다. 그래서 OECD/DAC는 2007년 10개의 취약국 지원에 관한 원칙(FSPs)을 제시하며 취약국에 대한 차별적인 접근(approach)과 상호 긴밀한 연계(engagement)가 가능하도록 10개의 원칙에 대한 적극적인 이행을 권고하였다.

이를 기반으로하여 KOICA 또한 우리의 분쟁 및 취약국에 대한 지원시 고려되어야 할 가장 기본적이며 차별화된 원칙 7가지를 제시하고자 한다. 이는 국제사회의 취약국 관련 권고사항을 적극 반영하고 한국의 비교우위에 따른 역량과 한계를 고려한 선택적 결정에 따랐다. 또한 이를 통해 그 동안의 취약국에 대한 한국원조의 성과 보다는 상대적으로 더 나은 개발 성과를 기대하고 있다.

하지만 ‘KOICA의 취약국 지원 7가지 원칙’은 타개도국 지원과 비교하여 구체적인 사업 형태(modality)의 상이함을 제시하거나, 결과의 우월함을 보장하지는 않는다. 다만 기존과 유사한 형태의 사업을 이행하고 그 성과가 결과론적으로 부족할 수 있더라도, 그 과정에서의 우선 고려 사항 및 주의사항을 제시하는 것에 최우선 목적을 두었다.

【KOICA의 취약국 지원 7대 원칙】

No.	KOICA 취약국 지원 원칙
1	◆ 국별 상황에 맞는 지원 전략 수립
2	◆ 수원국 주인의식 강화 및 자체 노력에 일치
3	◆ 지속가능한 발전을 위한 장기적 지원
4	◆ 원조로 인한 피해 방지
5	◆ 비차별주의 증진(젠더적 관점 통합 중심)
6	◆ 현실적 원조조율 메커니즘 활용
7	◆ 위험요소 분석 및 위기관리 강화

## 1) 국별 상황에 맞는 지원전략 수립

### 주요 권고사항

1. 취약국마다 상이한 환경 및 취약성에 대한 세밀한 분석에 기반하여 실제 사업 전략과 운용에 활용하라.
2. 국별 현황 및 취약성에 대한 공여국들간의 공동이해 확대를 통한 일관되고 조율된 대응 전략 마련에 노력하라.
3. 유연한 맞춤형 국가전략과 위기관리 및 이의 이행때는 다양한 원조 형태를 고려하라.

취약국가의 고유 환경, 당면한 취약성 및 위험요소에 대한 세밀한 분석이 선행되어야하며, 그 결과가 실제 취약국 지원 전략 및 사업 운용에 활용 될 수 있어야 한다. 이는 특수한 환경과 고유의 취약성 특히 거버넌스 현황, 정부역량, 다양한 정치불안 요소 및 폭력원인 등에 대한 분석이 되어야 하는데 이때 다양한 지역기반의 정보를 반드시 활용해야 한다. 이와 못지않게 사업 진행의 어려움 등의 위험요소(Risk)에 대한 폭넓은 사전분석도 병행되어야 한다.

그리고 해당 국가내에서 활동하고 있는 다수의 개발파트너와 분석 결과를 공유해야 한다. 각 국별 사전분석 내용들이 공유됨으로써 서로 공동이해를 증진시키고 취약국의 평화정착과 개발을 위해 일관되고 조율된 대응 전략 수립이 가능하다. 이는 향후 자연스럽게 개별 기관별 ODA 사업 전략수립, 지원형태 결정, 사업이행, M&E 등 전반에 반영되어 더욱 효과적인 국제사회의 취약국 지원을 가능할 수 있도록 하는 초석이 될 것이다.

취약국의 전략 마련에 있어서는 장·단기적 대응전략 수립을 통한 유연한 맞춤형 개발 접근이 중요하다. 즉 긴급 상황에 대한 신속하게 대비할 수 있고, 현실성 있는 단기적 성과 확보뿐만 아니라 장기적인 정치, 안보구축을 위해 그 상호의존적 관계를 인지함은 물론이고 그 위험에 민감한 개발전략을 수립해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 전략상 다양한 사업 이행 방법에 대한 검토가 추가 반영될 수 있다. 단독 사업이행과 함께 양·다자기구들과 함께 공동지원 및 공동위험 감수의 노력에(ex. 공동지원, 다자기구를 통한 지원, NGO를 통한 지원 등) 동참하는 것이 그 좋은 예가 될 수 있다.

#### BOX- 6) 분쟁 및 취약성 요소의 잘못된 분석의 결과(동티모르)

- ◆ 2006년 동티모르 서부지역 출신 장병들이 부당한 대우에 불만을 품고 폭동을 일으킴. 이로 인해 전반적인 국가 안보 체제의 위협은 물론이고 인명피해 및 물리적 손해 발생
- ◆ 이는 독립이후 동티모르의 분쟁후 전후재건을 성공으로 여겼던 당시 공여국들의 일반적인 인식과는 역행되는 결과
- ◆ 인도네시아로부터의 독립(2002)이후 공여국들은 외부적 위기(External risk)에 대해서만 집중하고, 동티모르 엘리트 파워들 간의 내부적 위기(Internal risk)에 대해서는 충분한 관심을 두지 못한 결과
- ◆ 당시 국제사회는 동티모르를 내부적 통합이 잘 이루어진 국가로 잘못 판단함으로써 2006년의 내부 소요사태를 예상, 대비하지 못함.

## 2) 수원국 주인의식 강화 및 자체 노력에 일치

### 주요 권고사항

1. 취약국 스스로의 체제전환 및 개발을 위한 노력을 존중하고 이를 강화하라.
2. 현실적 어려움이 있을 수 있으나, 가능한 범위 내에서 취약국 개발정책과 이행노력에 일치하라.
3. 여의치 않을 경우 대안적 원조 일치 사업 및 지역 또는 지역사회 우선순위의 직접 지원을 통한 일치 노력도 가능하다.

취약국 지원에 있어서도 스스로의 취약성 해결 및 지속가능한 체제개편(transition) 노력(ex. 정책, 전략, 우선순위)을 강화하고 그 이행과 일치시키도록 하는 주인의식 존중이 필요하다. 공여국 중심의 개발정책의 일방적인 이입 또는 수동적인 사업 수혜자가 아닌 적극적인 체제전환을 기획하고 이행할 수 있도록 장기적인 역량강화 지원이 반드시 병행되어야 한다. 이에, 단순 서비스 지원을 비롯한 인도주의적 서비스 제공을 넘어서 국가체제를 우선 구축(Statebuilding)하고 관련 역량강화에 최우선의 목표를 두어야 한다.

하지만 취약국 특수 상황으로 인하여 기대할 수 있는 완전한 원조일치가 어려울 수 있다. 대

부분 취약국의 경우 정책 및 수원국 시스템으로의 일치가 쉽지 않다. 그럴 경우 가능한 범위내 일치 노력을 유지하고 관련한 역량강화 지원을 계속하면서 그 과정 속에서 정부의 강력한 리더십, 투명한 개발정책과 이행제도 기반이 마련되어 정부의 정당성 강화 노력을 지원해야 한다.

대안적으로는 취약국을 통한 이행에 준하는 지원체계를 임시로 마련하여 잠정 운영후 점진적으로 일치시킬 수도 있다. 거버넌스 약화, 폭력 분쟁 등의 문제로 원조 일치가 용이하지 못할 경우 다양한 개발관계자들과의 협의를 통하여 섹터 또는 지역단위에서의 부분적 또는 대안적 일치 노력이 효과적일수 있다는 것이다. 단, 무리한 유사 이행 기구 설치 및 이행이후 이전을 위한 메커니즘 고려 없는 추진은 지양해야 할 것이다.

#### BOX- 7) 짐바브웨 고아 지원 사업(DFID)

- ◆ 2005년 짐바브웨 고아들을 위한 지원을 위해 “National Action Plan for Orphans and Other Vulnerable Children(NAP for OVC)”라는 정부주도 프로그램 착수
- ◆ DFID는 NAP를 직접 지원하고 싶었으나, 수원국 상황이 여의치 않아 UNICEF를 통해 단기(1년) 속성 시범사업을 추진(이를 Shadow Alignment라 칭함)
- ◆ 성공적인 사업 이행후 2008년 Multi-donor Programme of Support를 신설하여 지원규모를 확대 중
- ◆ 2010년 현재 UNICEF를 통해 기금이 운용되고 있으나, 수원상황이 허락되면 수원정부를 통한 지원계획 마련

\* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper E: Aligning with Local Priorities

또 다른 대안적 방법은 지방 또는 지역사회 수준에서의 개발 우선순위와 필요(Needs)를 파악하여 이에 대한 직접적 지원이 가능할 수도 있다.(ex. Community Driven Development Program, Community based approach) 취약국의 경우 중앙정부의 명확한 우선순위 혹은 필요(Needs) 파악이 힘들 수 있으므로 필요시 상대적으로 용이한 지방정부, 지역사회의 우선 필요(Needs)를 직접 고려하여 지원하는 것이다. 단, 지역사회간 불필요한 경쟁 또는 불평등 조장 방지 등을 위한 노력이 선행되어야 하며, 동시에 일정부분 지역정부와의 연계유지가 필수적이다.

### 3) 지속가능한 발전을 위한 장기적 지원

#### 주요 권고사항

1. 원조의 예측가능성을 높여 취약국의 안정적 개발을 지원하라.
2. 일반 개도국보다 더 장기적으로 지원하라. 그러나 중간 단계별 모니터링을 통한 지속적 인 조정은 계속되어야 한다.
3. 중장기 지원계획의 주요 목표는 지속가능한 발전을 위한 자체 역량강화에 두어야 한다.

그동안 국제사회의 취약국 지원은 정치적 불안, 안보 위협, 개발사업의 실패 등의 환경에 따른 지원의 높은 유동성 및 급작스러운 단절성 문제가 계속 지적되어 왔다. 원조의 높은 변동성은 원조의 효과성을 저해하고 취약국 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 소지가 다분하다. 그러므로 장기적 개발지원 전략과 예산계획으로 원조의 안정성과 예측성을 높여, 원조효과성 향상에 기여해야 한다는 것이다.

하지만 장기적 지원전략은 물자지원의 초기의 긴급대응과 함께 사회기초서비스 제공 등과 같은 단기적 결과 도출을 위한 지원 그리고 나아가 개발지원을 통한 분쟁후 취약국들의 체제전환이 가능할 수 있는 장기적 개발목표간의 균형을 유지한 전략마련과 예산계획이 중요하다. 그리고 이러한 지원을 함에 있어 중간 단계별 정기적 모니터링을 통한 지원의 전략 및 세부 이행 방안에 대한 지속적인 조정 노력이 병행되어야 할 것이다.

#### BOX- 8) 르완다 장기 개발협력 지원(DFID)

- ◆ DFID의 최초 10년 장기지원 약정(Commitment)을 위한 MOU 체결(1999)
- ◆ 르완다 정부의 국가개발전략에 일치된 지원 약속
- ◆ MOU를 통해 양국의 연 1회 정기적 협력협의, 모니터링, 중간수정(5년 단위) 및 일정 기간별 독립적인 평가 등을 포함하고 있음.

\* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper G: Act Fast ... but Stay Engaged

취약국의 평화구축과 체제안정을 통한 지속가능한 개발은 취약국 스스로의 노력과 체제 역량강화를 통해서만이 가능하다. 이에 국제사회는 취약국의 체제전환 정도 및 개발 정도에 따른 역량강화를 위한 계획이 중장기 전략에 함께 포함되어야 한다.

#### 4) 원조로 인한 피해 방지(doing no harm)

##### 주요 권고사항

1. 취약국 지원은 직·간접적 혹은 의도·의도하지 않은 피해를 줄 가능성이 높음을 항상 주지한다.
2. 다분히 정치적일 수 있는 개발원조의 경우 가능한 피해요소를 사전에 파악하고, 부정적인 효과 및 피해의 최소화 노력 그리고 긍정적인 효과와의 균형을 유지할 수 있는 분쟁에 민감한 개발지원을 해야 한다.
3. 개발목표, 우선순위간 경쟁 등 다수의 고려 요소들 간의 균형유지가 필요하다.

인도적 지원과 같이 원조의 중립성을 중요하게 생각하는 지원에 있어서도 사회적 분열을 야기하거나, 인권침해, 부패 악화 등의 피해가 있을 수 있다. 그러므로 국제사회의 취약국 개입 또는 지원은 직·간접적 혹은 의도·의도하지 않은 피해를 줄 가능성이 더욱 높다. 그 예로 특정 취약국에서의 원조가 잘못 사용되고 있는 사례를 발견했을 시, 유예할 것인지 또는 지속할 것인지에 관한 결정은 그 어느 쪽으로든 국내적 개혁, 분쟁, 빈곤과 불안정 등에 영향을 줄 수 있을 것이다.

계속적으로 강조되어 오듯이 취약국에서의 개발지원은 취약성에서 나오는 많은 위험요소들과 다분히 정치적일 수밖에 없는 개입 등으로 인해 모든 위험요소를 제거하거나 완벽한 피해방지는 사실상 불가능하다. 일정부분 불가피한 피해를 발생시킬 수 있음을 인정해야 한다. 그래서 이를 충분히 인지하고 부정적인 효과와 피해를 최소화시키고 결론적으로는 긍정적 효과와 균형을 맞추려는 노력이 필요한 것이다. 이것이 분쟁에 민감한 개발(Conflict-sensitive Development)이다. 요약하자면 해당 취약국의 위험 및 분쟁의 요소들을 파악하고, 이들과 국제사회 지원을 위한 개입들 간의 유기적 관계를 사전에 인지하여 개발에 접근할 것을 강조하고 있다. 그 예로 원조 형태 선택, 파트너십 체계구축, 사업 설계, 컨설팅 프로세스 그리고 잠정 수혜자 결정때에도 이로 인한 분쟁 발생 가능성을 항상 염두에 두어야 한다.

마지막으로 취약국 지원에 있어 피해방지는 대립되는 장·단기의 목표, 우선순위간의 경쟁, 개발과 상존할 수밖에 없는 위험요소 등 다수의 고려요소들간의 균형 유지에서도 필요하다. 취약국 개발을 위한 장기전 목표설정과 추진도 중요하지만, 가시적 효과를 기대할 수 있는 단기적 성과는 국가와 정부에 대한 정당성 및 신뢰의 유지 측면에서도 필요함으로 이들 간의 조화유지가 필요하다.



### BOX- 9) OECD, Do No Harm-International Support to Statebuilding

- ◆ 2010년 OECD는 “Do No Harm” 보고서를 발간함으로써 국제사회의 개입이 의도하지 않게 취약국의 국가형성과정을 악화시킬 수 있음을 지적함.
- ◆ 국가안보(State Security)를 위한 통합 및 정치안정(Political Settlements)을 위한 연계를 우선하지 못함.
- ◆ 그 나라의 현 정치 안정, 정부-사회관계 및 개혁이 가져올 영향에 대한 깊은 고려 없는 거버넌스 개혁 자문(Advocating)
- ◆ 국가시스템 및 이행구조 밖에서의 막대한 원조 지원으로 인한 국가역량 훼손
- ◆ 지역 재정수입 증가(Local Revenue Raising)를 고려하지 않은 원조 지원
- ◆ 원조 지원에 관한 정확한 정보 제공을 하지 않아 예산보고를 못하거나, 책임성 약화 등을 야기
- ◆ 국가의 기본적 생산 활동(ex. Agriculture and Manufacturing Sectors)역량 강화를 위한 지원 저조
- ◆ 세심한 주의 없이 취약국내 시민사회로의 원조 지원
- ◆ 취약국내 책임성(Domestic Accountability)보다 공여국과의 지나친 책임성 강조로 인한 취약국 정부의 정당성(State Legitimacy) 훼손
- ◆ 국가재건(Statebuilding)에 대한 비현실적 추정(Unrealistic Assumptions)

### 5) 비차별주의 증진(양성평등의 관점 통합 중심)

#### 주요 권고사항

1. 국가재건(Statebuilding) 및 관련 서비스 제공 노력에 있어 평등, 사회 통합, 인권증진을 위한 비차별적 지원을 추구해야 한다.
2. 취약국 고유의 환경(특히, 문화와 종교 등)에 기반한 조심스러운 접근과 함께 현실적 개입 방안이 마련되어야 한다.
3. 젠더적 관점에서의 지원을 우선적으로 고려한다.

취약국에서의 인지적 또는 실제적인 차별(discrimination)과 불평등(inequality), 배제(exclusion), 인권침해는 취약성 또는 분쟁의 원인과 직접적인 관계가 있다. 특히 정치적 배제(Political Exclusion), 경제적 불평등(Economic Inequality), 영토 접근의 불평등 및 배제(Spatial inequality and exclusion), 젠더적 불평등 등은 취약국에서 발생할 수 있는 대표적 차별의 예이다. 그러므로 이러한 차별 방지 및 사회적 통합은 국제사회 원조의 시작점(outset)이 되어야 한다. 뿐만 아니라 기존 지원의 주요 내용으로 포함됨과 동시에 이러한 비차별 증진을 위한 별도의 노력과 추가적 지원도 필요하다.

이를 위해 취약국의 정치 안정(Political Settlements)과정에서 포괄적(Inclusive)이고, 적법한(Legitimate) 구성은 필수적이다. 이를 위한 국제사회의 지원은 평화조약 협상, 선거, 국가제도 구축 등의 공적인 국가 기반의 주요한 마련 단계에서부터 직·간접적 지원이 가능하며, 동과정에서의 비차별적 접근을 유도할 수 있다. 또한 건강한 국가와 국민들 간의 관계 형성, 포괄적이고 평등한 시민의 참여 등의 지원도 가능할 수 있다.

그러나 비차별적 접근은 취약국 고유의 환경 특히 문화적, 종교적 환경 등을 고려한 조심스러운 접근이 강조된다. 배제 및 불평등 대우를 받는 그룹에 대한 그들의 명확한 현실과 개선의 우선순위 및 기대효과 등을 객관적으로 파악하고 해결을 위한 현실적 개입 방안이 마련되어야 한다. 특히 취약국 특수 상황과 현지 네트워크를 활용할 수 있는 현지 파트너를 통한 지원방안을 적극 고려할 수 있다. 여기서도 국제사회의 개입을 통해 발생할 수 있는 피해(ex. 역차별, 분쟁 야기 등)에 특별히 주의를 기울여야 한다.

비차별주의 증진에서 특히 강조하고자 하는 것은 젠더적 관점에서의 통합이다. 젠더의 불평등은 분쟁의 직접적인 원인은 아닐 수 있다. 그러나 초기적 대응은 취약국의 평화구축과 정치안정 뿐만 아니라 지속가능한 개발에도 기여하는 바가 아주 크다. 이는 취약한 상황에서 여성의 경우 더욱 열악한 환경에 처할 가능성이 높아 이들의 인권과 환경개선 그리고 권한강화와 참여확대가 우선적으로 모색되어야 할뿐만 아니라 여성의 참여를 통한 개발협력이 더욱 효과적일 수 있기 때문이다.

### BOX- 10) 취약국에서의 여성관련 국제 조약

- ◆ 유엔안전보장이사회 여성·평화·안보에 관한 결의(UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security)를 통해 평화·안보분야에서의 성인지적 관점을 통합할 것을 결의함.
  - 무력분쟁 해결 및 평화형성 과정에서의 모든 의사결정과정에서 여성의 참여 보장
  - 여성과 소녀들의 인권존중과 보호 포함
  - 성인지적 관점으로 평화유지 활동 수행
  - 갈등 이후의 과정에서도 성인지적 관점 적용
- ◆ 유엔안전보장이사회 결의안 1820(UN Security Council Resolution 1820)은 결의안 1325 후속조치의 일환으로 취약국에서의 성폭력 이슈를 다룸. 결의안은 분쟁의 도구로서 조직적으로 만연한 성폭력과 국제사회의 평화 및 안보 구축과의 직접적인 연관관계를 인정함.

## 6) 현실적 원조조율 메커니즘 활용

### 주요 권고사항

1. 원조조율 메커니즘을 구성하여 이를 통한 원조관련 정보교류, 원조조화 나아가 원조분업을 증진하라.
2. 취약국 정부주도의 원조조율 메커니즘을 우선시하며, 용이치 않을 경우 관련 역량강화를 지원하고, 필요시 현실적 조율 메커니즘을 임의로 구성·활용할 수 있다.
3. 취약국 주도의 조율이 어려울 경우, 다자협력을 통한 그 주요 역할 이행을 대신 가능토록 하라.

취약국에서는 공여기관 각자의 원조지원의 동기와 목적이 아주 상이할 수 있다. 그래서 원조 공여자간 조율 및 조화된 지원에 많은 어려움을 내제하고 있으며 결론적으로 조율되지 못한 국제사회의 개별지원이 이루어져 취약국의 평화구축과 국가재건에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 그리고 이로 인한 개별 프로젝트 사업 비용도 높고, 성공률도 상대적으로 낮아 만족스럽지 못한 성과를 낼 수밖에 없다.

그러므로 취약국의 환경 및 역량에 기반한 현실적 원조조율 메커니즘을 통한 정보교류, 원조 조화 그리고 나아가 원조분업(Division of Labour)을 위한 노력을 점차 강조하고 있다. 이는 비조율된 국제사회의 지원은 취약국의 초기 회복과정에 피해를 줄 수 있을 뿐만 아니라 개별사업 진행시 위기관리 부담 및 거래비용이 막대하다는 반성에서 나왔다.

이러한 강조와 함께 취약국 정부의 자체 리더십하에서 국제사회의 조화된 지원이 가능할 수 있는 능동적인 참여를 촉구하고 있다. 그리고 이를 위한 취약국 정부의 참여강화를 위한 역량개발 공동추진도 제시되었다.

그러나 여건이 여의치 않을 경우 독단적 개입 또는 개별적 사업 추진 보다는 원조공여자들간의 현실적 메커니즘 구성을 통한 조율 또는 최소한의 정보공유 및 공동의 합의된 이해를 공유한 지원을 제안하고 있다. 그 대표적인 예로 다자협력을 통한 조율 메커니즘을 임의로 구성하고, 취약국 정부의 역할을 대신 수행하게 하는 것이다. 다자협력의 역할을 강조함으로써 취약국 상황에 대한 공동의 분석, 공동의 지원전략, 공동지원, 원조중복 방지 및 합의된 역할분담 등을 논의 추진할 수 있을 것이다. 그리고 구체적 이행을 위해서는 국별, 섹터별, 주제별 분과위원회(working group) 구성하고 취약국 및 다양한 국제사회 이해관계자들을 논의에 참여시켜 실질적인 정보공유 및 나아가 공동사업추진까지 모색하기를 기대한다.

#### BOX- 11) New Deal의 이행을 위한 협의체로 Compact 제안

2011년 국제사회가 취약국 지원을 위한 새로운 합의인 “New Deal”을 발표하고 이행을 촉구함. 그 중 국제사회의 조율된 지원을 위한 협의체 제안;

- ◆ 취약국의 스스로의 전략과 계획 이행을 위한 국제사회의 일원화된 지원 메커니즘 형성
- ◆ Compact를 통해 원조조화, 공여국간 조정, 원조중복과 분절화를 줄이고 프로그램 활성화에 기여
- ◆ Compact를 통한 효과적인 국제사회 개입의 유형 및 자원 배분 가능

## 7) 위험요소 분석 및 위기관리 강화

### 주요 권고사항

1. 취약국에서의 높은 위험성으로 인한 일정부분의 위기감수 및 전략적 위기관리의 필수성을 인지하라.
2. 취약국 고유의 위험요소를 사전에 면밀히 분석하고 이를 지속적으로 모니터링 보고·관리가 필요하다.
3. 위험요소의 세분화 또는 분담을 통한 관리 기능 강화를 모색하라.

일반개도국에 비해 취약국은 위험성이 높고 또 예측불가능하다. 또한 작은 위기에도 그 파장은 클 수 있다. 이에 ODA 사업 또한 높은 위험성과 오용(Misuse)의 가능성에 노출되어 있어 이에 따른 일정부분 위기감수와 전략적 관리가 필수적이다. 더욱이 취약국에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 그 지원의 필요성과 예상 지원 규모가 커지면서 이에 따른 위험감수의 영역도 확대되어야 한다.

위기 대응능력을 강화하기 위해서는 사전위기예방, 위험요소 분석 및 이로 인한 부정적 결과 예측 및 관리 방안에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 한다. 이러한 취약국 고유의 위험요소 분석(Assessment)과 함께 이에 대한 지속적이고 효과적인 위기 모니터링 시스템이 필요하다. 그리고 위기 요소들의 변화 및 그 예상 영향에 대한 보고가 되고 파악된 위험요소들에 대해 개발 사업에의 기대 영향, 그리고 부정적 영향의 최소화를 위한 구체적인 액션플랜 등이 마련될 수 있도록 위기관리 시스템이 구축되어야 한다.

### BOX- 12) 네팔의 위기관리사무소 운영(DFID & GIZ)

2002년 DFID와 GIZ 네팔사무소는 공동 위기관리사무소(Risk Management Office(RMO))를 세우고 운영함.

- ◆ 양 기관의 안보위기관리를 위한 절차 및 시스템 구축지원(위기대응 및 관련 계획, 탈출, 위기관리, 보고 및 정보수집)
- ◆ 직원 및 관련자 교육(위기상황에서의 안전 수칙, 응급대처 등)
- ◆ 안전관련 자문(일상생활 및 현지직원고용, 사무실운영 등 사업이행에 있어 안전 수칙 등)
- ◆ 정기적으로 현장의 위험분석, 안정 상황을 양 기관의 본부 보고
- ◆ 취약지역에서의 기본적 운영 지침(Basic Operating Guideline) 작성, 배포, 교육

\* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper H: Risk Management

이 과정에서 타공여기관과 위험요소에 대한 공동의 이해를 발전시키고 이를 다수가 분담할 수 있는 협의된 공동의 지원방안 모색이 효과적일 수 있다. 또한 사업을 이행함에 있어 다양한 섹터 등에 분산 지원, 다수의 협력파트너와의 공동사업 진행 및 다자 협력을 통한 지원 등의 방법으로 다양화함으로써 감수해야 할 위험을 세분화시켜 축소할 수 있는 방안도 고려될 수 있다.

#### BOX- 13) World Bank의 취약국의 지원에 있어 기본적 원칙

- ◆ 회복 과정에서의 참여(Inclusion)는 중요하나, 반드시 ‘all-inclusive’ 이기보다는 Inclusive-enough coalition 구성이 용이하다.
- ◆ 장기적 제도 변화(transformation)에 앞서 국민들의 신뢰구축 및 향후 그들의 자신감(confidence)회복을 위해 단기적 성과물 제시도 필요하다.
- ◆ 국민들의 안전 확보, 정의구축, 직업창출을 위한 기본적 제도 구축이 우선시 되어야 한다.
- ◆ 지원과정에서의 기술적 완벽보다는 실용적이며 다양한 도전과제에 대한 최선의 방법을 채택해야 한다.

\* 자료: World Bank Report 2011(P. 246)

## 2. KOICA 취약국 개발협력 프레임

KOICA의 취약국 지원에 있어 최우선의 목적은 ‘취약국의 제도안정을 위한 전환과정을 돕고, 지속가능한 개발과 빈곤감소를 지원함(Helping transition out of fragility and support for sustainable development and poverty reduction)’에 있다. 이상의 목적을 달성하기 위하여 KOICA는 다음과 같은 3가지 필라(pillar)로 세분하여 세부 목표를 제시하고 향후 구체적인 사업시 KOICA 취약국 지원 개발협력 프레임과 일치(align)할 수 있도록 추진할 것이다.

취약국에 대한 예산 배정은 ‘무상원조 기본계획 2010~2015’에 따라 최빈국 및 분쟁·취약국에 양자 무상원조의 40% 내외로 집중할 것이다.

### 【KOICA 취약국 지원 세부 목표】

책임 있는 정부 수립 (responsive States)	◆ 국가의 기본적 기능 수행 및 자국 국민의 안위를 보호할 수 있도록 정치적 안정, 법치의 실현 및 국가의 핵심기능을 행사할 수 있는 국가재건 지원
복원력 있는 사회 만들기 (Resilient Community)	◆ 지역사회의 화합을 강화하고 주민의 역량을 강화하여 다양한 위기요소에 대한 대응능력(Resilience)을 향상, 평화유지를 위한 기반유지 지원
개발을 위한 기회제공 (Opportunity for Development)	◆ 지속가능한 평화정착 및 안정적 국가체제 유지를 위해 국가의 포괄적 경제성장과 직업창출을 통한 안정적인 체제전환 지원

#### BOX- 14) 무상원조 기본계획 2011~2015 中 취약국 관련 그 외 내용

- ◆ 무상원조 중기 6대 전략목표 중의 하나로 “ 분쟁·재해관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계평화와 번영에 기여”함을 공식화 함.
- 분쟁·재해관련 인도적 지원을 점진적으로 확대
- 국제사회의 취약·분쟁국가의 거버넌스 강화지원 노력에 동참

### 【KOICA의 취약국 지원의 개발협력 프레임】

Goal : 취약국의 체제 안정을 위한 변화과정을 돕고,  
지속가능한 개발과 빈곤감소를 지원(helping Transition out of Fragility and Support for Sustainable Development and Poverty Reduction)

Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3
책임 있는 국가 수립 (Responsive States)	복원력 있는 사회 만들기 (Resilient Community)	개발을 위한 기회제공 (Opportunity for Dev't)
효과적인 국가 체계 (Effective State System)	사회 통합 (Cohesive Society)	포괄적 성장 (Inclusive Growth)
국가 핵심 기능 수행 (State Core Function)	주민 역량 강화 (Strengthening Citizen's Capacity)	직업창출 및 직업교육 (Jobs & Technical Education)

## 가. Pillar 1: 책임 있는 국가(Responsive States) 재건

### 1) 정치적 안정(Settlement)과 국가재건 지원

분쟁 종식후 정치적 안정(Political Settlement)과 이를 유지시켜줄 기본적인 국가 체제의 구성이 뒷받침되어야 취약국의 평화와 개발 추진이 가능하다. 비폭력의 정치적 프로세스를 통해 국가 엘리트층의 상호 이해 및 힘과 자원의 분배에 대한 합의가 이루어져야 하며, 폭넓은 참여를 통한 정치안정을 통해 합의된 정부의 정당성도 갖추어야 한다. 또한 효과적인 제도 및 행정 제도 구축을 통해 국가가 기본적인 기능 수행이 가능해야 할 것이다.

이를 위해 무엇보다도 엘리트 집단 간의 상호 이해를 통한 권력의 안정적 배분을 위하여 공식 또는 비공식적 형태로의 정착 과정을 지원할 수 있다. 이는 초기 취약상황에서의 평화 안착과 국가 정상화를 위한 세력 간 평화적 정치논쟁과 필요한 의사결정 지원 그리고 평화조약 체결을 위한 중재(mediation), 협상(negotiation) 등에 구체적으로 지원할 수 있다. 다음으로는 선거, 국회, 헌법제정 및 시장관련 등의 제도 구축을 지원하여 장기적인 정치 안정을 도모해야 한다.

하지만 이러한 과정에서 특정집단(ex. 민족, 종교집단)의 배제 없는 포괄적 참여를 통한 정치 안정이 중요하며 이는 장기적 국가 안전 및 체제구축 강화에 필수적이다. 정치안정 과정 속에서 주인의식 향상 및 구성된 정부의 정당성(legitimacy) 부여에도 기여하여 장기적 체제 안정을 도모해야 한다. 특히 일반적으로 소외될 수 있는 그룹은 소수민족, 여성, 청년, 장애인등으로 이들의 참여 보장 노력에 국제사회는 관심을 기울여야 할 것이다.

마지막으로 분쟁을 종식시키고 평화구축의 노력을 지속가능하게 하며 국가 핵심기능의 효과적인 수행을 위해 취약한 국가의 시스템을 정비하고 역량을 강화할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 다양한 행위자간의 효과적인 의사결정을 위한 기술 지원과 필요시 정책 및 제도 구축 자문을 병행해야 한다. 또한 관련 엘리트 및 공무원들의 주인의식 함양 및 역량강화 지원이 무엇보다 중요하다.

하지만 폭넓은 정치안정에는 다수의 불확실성 및 위험요소가 내재되어 있다. 그러므로 이를 위해 현실적 개입 방안 및 결과의 한계를 인정한 접근이 무엇보다 필요할 것이다.



### BOX- 15) 아프가니스탄 공무원 교육원 건립(KOICA)

- ◆ 아프가니스탄의 전후 재건을 위한 국가 역량강화를 위한 노력
- ◆ 아프간 행정개혁 인사위원회와 협력하여 KOICA는 공무원 교육원을 신축하고 교육원의 운영 및 교과과정개발을 지원
- ◆ 이는 국가개발에 필요한 공무원의 기획 능력과 업무 능력 향상뿐만 아니라 높은 역량의 공무원 인적 자원 부족을 해소하고 국가재건을 이끌어 나갈 인재양성을 기대할 수 있게 됨.

### BOX- 16) KOICA-UNDP 아프간 공동연수

- ◆ 아프가니스탄은 계속된 내전으로 치안확보, 인프라 확충 등이 시급히 요구되고 있는 가운데 2008년 국가개발전략을 수립하여 국가재건사업에 박차를 가하고 있음.
- ◆ 이에 KOICA는 2002~2009년까지 국별 연수를 중심으로 연평균 5개 과정 100명의 연수생을 초청하여 연수 실시
- ◆ 2010~2011년에는 KOICA 아프간 사무소와 UNDP 아프간 사무소간 공동연수 사업을 실시하기 위한 MOU 체결 추진 결정
- ◆ UNDP와 협력하여 연수생을 선정하고, UNDP 사무소에서 오리엔테이션(course information 및 입출국 주의사항, 연수시 생활주의사항 등) 실시(UNDP측은 연수생 항공권 부담)
- ◆ KOICA는 국내초청 연수를 시행하며 4가지 모듈(한국경제발전, 지방행정발전, 인적자원개발, 한국의 이해)에 대한 강의와 현장학습을 연계 진행(관련 재정부담)
- ◆ 동 과정을 통하여 아프가니스탄 국가발전의 저해요인을 발견하고 한국의 경험을 토대로 구체적인 해결방안 모색 개최 마련 의의

이상의 목적을 달성하기 위해 국제사회가 권고하고 KOICA가 활용할 수 있는 국제사회 개입 방안의 예시는 다음과 같다.

【정치적 안정을 위한 사업 예시】

목적	세부항목	접근 방법 예시
평화구축	평화구축 노력	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 원조지원 조건(aid conditionality)로서 평화 제안</li> <li>◆ 외교적 개입</li> <li>◆ 관련 협의(consultation) 지원</li> </ul>
	기술지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 평화안착을 위한 사업 지원(무장해제, 경찰력강화, 선거, 난민·IDP 귀환, 지역사회복구 등)</li> <li>◆ 공식/비공식적 협상에 관한 논의를 위한 중재 또는 중재·협상을 위한 역량강화</li> </ul>
	평화조약 체결	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 다양한 세력 간 평화적·합리적 협의를 위한 협의 규정 지원</li> </ul>
정치안정	정당성 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 합리적 선거를 통한 정치 프로세스 구축, 평화적 권력이양 방안</li> <li>◆ 현지 지역 중심(locally-led)의 헌법 제정</li> <li>◆ 지방분권 지원</li> </ul>
	포괄적 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 미디어 캠페인 지원</li> <li>◆ 정치정당 역량 강화</li> <li>◆ 정치 참여를 위한 유권자 교육</li> <li>◆ 소외계층(ex. 여성, 청년, 장애인) 참여확대를 위한 역량 강화</li> </ul>
국가재건	정치시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 헌법제정 지원</li> <li>◆ 사법제도 및 관련 역량 구축 지원</li> <li>◆ 선거시스템 구축지원</li> <li>◆ 시민사회 강화 지원</li> </ul>
	합법적 권력 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 경찰/군 역량강화 및 안보섹터 개혁</li> <li>◆ 법치 강화 지원</li> <li>◆ 비정부 메커니즘(시민사회, 미디어) 지원</li> <li>◆ 국가 책임성 구축(국회, 옴부즈맨, 회계) 지원</li> </ul>
	공공행정 제도 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 국가예산 시스템 개발 지원</li> <li>◆ 국가개발계획 및 프로그램 수립</li> <li>◆ 예산 집행(세입 세출) 제도 지원</li> <li>◆ 거시경제(무역, 부채, 투자 등) 체계 개발 지원</li> <li>◆ 비정부(ex. 시민사회) 메커니즘 지원</li> </ul>
	경제개혁 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 분쟁유발 가능성이 있는 경제정책 개선 지원</li> <li>◆ 비즈니스 환경 조성을 위한 국가제도 개발 지원</li> <li>◆ 안정구축, 명확한 결과 산출, 소득증대를 위한 경제활동의 우선순위화 지원</li> </ul>

목적	세부항목	접근 방법 예시
국가재건	사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 섹터(ex. 보건, 교육, 공공사업, 사회보장) 전략 및 세부 프로그램 수립</li> <li>◆ 비정부적 책임성 확보 메커니즘(ex. 시민사회) 및 국내외 회계 메커니즘 지원</li> </ul>
	조달 및 비즈니스 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 조달 시스템 구축 및 관련부처의 역량 강화</li> <li>◆ 투자관련 법, 시스템 개발과 이행 지원</li> </ul>
	자연자원 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 자원관리를 위한 자격증 시스템 구축 지원</li> <li>◆ 토지권리에 관한 시스템 개발 지원</li> </ul>

\* 동 가이드라인에서는 분쟁 방지 및 분쟁과정에서의 평화구축보다는 그 이후 취약성이 현존하는 국가에서의 장기적 평화 안착을 위한 다양한 국제사회의 개입 방안만을 제시함.

#### BOX- 17) 네팔에서의 평화구축 및 국가재건 지원 사업(DFID)

10년간의 분쟁후 DFID는 네팔의 평화구축 및 국가재건을 위하여 다음과 같은 통합적 접근 시도;

- ◆ 평화구축지원 : 공여국 공동 펀드를 통하여 평화조약 이행을 지원, 수원국 국내 역량강화를 통해 이러한 프로세스에 연계할 수 있도록 함.
- ◆ 통합적 정치 안정 촉진: 빈곤 및 소외계층의 필요와 관점을 구성할 수 있도록 지원, 새로운 정치 리더 및 여론 강화, 헌법제를 위한 선거 지원, 정치적 민감사항을 논의할 수 있도록 다양한 관계자간 대화 촉구
- ◆ 국가 핵심기능 강화: 공공안보, 공공행정관리, 보다 통합적 책임 있는 중앙정부 및 지방정부 제도 구축 및 기획 모니터링 기능 강화
- ◆ 서비스 제공 역량 강화 및 성장과 직업 창출 지원
- ◆ 내부 국가 계획 수립 및 여타 민감한 사항에 대한 판단 지원을 위해 최신 정치경제관련 자료 생산

### BOX- 18) 콩고민주공화국(DRC)의 국가개발전략 수립 지원 사업(KOICA)

- ◆ 기존의 타공여기관을 중심으로 작성된 국가개발전략서와는 별도로 콩고민주공화국의 자체 국가개발전략 수립을 위한 노력중
- ◆ 이에, KOICA는 국가 주요 9개 분야에 대한 국내 전문가(총 11명)를 총 3개월간 현지 파견 및 3개월간 국내 원격 지원 등을 통한 정책자문 실시
- ◆ 구성: 국내 전문가 및 해당 분야의 콩고민주공화국 Counter Partner를 지정하여 1:1 맞춤 자문(콩고민주공화국 측의 참여 촉진을 위해 금전적 인센티브 제공)
- ◆ 자문 방법: 협의 자문, 워크숍 개최, 현지방문 조사, 국내연수생 초청(한국-콩고민주공화국 전문가 합동 진행), 분야별 최종전략보고서(불문)를 최종 대통령실에 전달

## 2) 국가 핵심 기능(Core Function) 수행을 위한 역량 강화

많은 취약국은 국가의 핵심적인 기능을 수행하기에 부족한 역량을 보유하고 있으며, 이를 위해 필요 역량, 역량 갭 분석에 기반한 개발과 국제사회의 적합한 지원이 필요하다. 또한 충분히 발달되지 못한 관료제도, 왜곡된 의사결정과정 정비도 있어야 한다. 국가의 기능 수행에 있어 관련 인프라 부족과 손상된 기관 시설 등이 이유가 될 수 있으므로 이러한 지원도 병행되어야 할 것이다.

그렇다면 국가로서 수행해야할 핵심 기능은 무엇이 있는가? 이는 (1) 안보 및 정의 실현, (2) 거시경제 안정, (3) 국가재정 관리 그리고 (4) 기본적 사회서비스 제공이라는 4가지 영역 속에서 설명될 수 있으며, 동과정에서의 적절한 국제사회 지원이 있어야 한다.

### (1) 안보 및 정의 실현

국가의 기본적인 안보 구축은 다른 영역에서의 기능보다 우선시된다. 이는 국가 정당성 확보에도 필수적이므로 취약국 지원에 있어 동분야의 기능 수행을 위한 국제사회의 지원도 우선시되어야 한다.

이와 함께 국가는 국가와 사회를 통치할 수 있는 법(Law)과 규칙(rules)을 제정하여 정의의 실현을 이뤄야 한다. 공평하고 책임 있는 법제도 구축을 통한 투명한 법치의 실현(ex. 부패방지, 인권, 사법권 독립, 시민사회강화)은 국민이 국가에게 기대하는 가장 우선적이고 중대한 기능 수행이 될 것이다.

### BOX- 19) 공식, 비공식적 법제도(Justice System) 구축 지원, 나이지리아(DFID)

DFID는 법제도 구축을 위한 통합적 지원을 실시

- ◆ 나이지리아는 전통적으로 문제 발생 시 전통적 리더, 관습법 또는 지역사회 유지(community-based security providers)들에게 우선 의뢰한다는 사실에서 기인함.
- ◆ 이에, 공식적인 사법시스템 구축 지원과 함께 ‘Citizen mediation center’와 같은 대안적 분쟁 해결 메커니즘 구축도 지원함.
- ◆ 또한, 치안 구축을 위해서도 나이지리아 경찰력 강화와 함께 ‘Neighbourhood watch’와 같은 제도를 구축하여 보완케 함으로써 시너지 발생. 단, 이는 기존의 법과 경찰력 내에서 활동할 수 있도록 제한함.

## (2) 경제 개발

국가경제의 침체 및 불균형 성장은 국가와 국민간의 상호 신뢰구축 및 위험감소를 악화시킬 수 있다. 이에 민간섹터 개발, 시장기능 강화, 투자 촉진 등을 추진하고, 이를 위해 제도 구축, 기반시설에 대한 공공투자에 대한 정부의 기능이 제대로 발휘될 수 있어야 하며, 이를 위한 국제사회의 지원이 필요하다.

하지만 동 과정에서 급격한 개혁과 제도 구축보다는 취약국의 상황에 적합한 현실적 대안의 점진적 추진이 적합할 것이다.

### BOX- 20) 팔레스타인 경제정책연구소 지원(KOICA)

- ◆ 팔레스타인 유일의 경제사회분야의 연구를 수행하는 곳이었으나, 2차 이스라엘 저항운동 이후 국제사회의 지원이 식량과 같은 인도적 지원에 집중되면서 운영난을 겪음.
- ◆ 이에 KOICA는 건물의 개보수, 기자재 공급 등을 통하여 운영의 정상화를 지원
- ◆ 향후 연구소를 통해 팔레스타인이 필요로 하는 지식과 정보생산 활동을 기대할 수 있게 됨.

## (3) 국가재정 관리

국가는 효과적이고 다양한 수익을 창출(ex. 세금, 원조, 자원개발)하고, 이에 대한 공정하고 투명한 사용과 관리의 기능이 필요하다. 특히 세금은 국가-사회 관계구축의 주요 요소로서 세금 징수를 통한 사회서비스 제공을 통한 신뢰구축과 체제안정을 가져올 수 있다.

이러한 기능 회복을 위한 국제사회의 지원은 이와 같은 공공재정 관리에서의 부패척결 노력도 병행될 필요가 있다.

#### BOX- 21) 세제강화, 르완다(DFID)

- ◆ 1997년 ‘the Rwanda Revenue Authority(RRA)’ 설립 지원을 통하여 GDP 대비 8.5%를 차지하던 세수를 15% 향상
- ◆ 안정적이고 신뢰할만한 세금 징수 및 이를 통한 경제성장과 정치 안정을 통하여 국가-사회 간의 관계회복
- ◆ RRA는 ‘성장과 개발을 위한 세금’이라는 슬로건을 내세우며 민주적 거버넌스와 규범 수립에서의 시민의 폭넓은 참여 문화 형성에 기여함.

#### (4) 기본적 사회서비스 제공

교육, 보건, 공공인프라 등의 기본적 사회 서비스 제공에 대한 시민들의 기대에 부응하기 위한 국가 역할 및 기능 강화가 필요하다. 관련한 서비스와 일괄 제공 보다는 우선순위에 맞는 순차적 개발과 지원 계획 마련을 지원할 필요가 있다. 또한 사회서비스 제공 계획 마련 과정에서 주민의 적극적인 참여 및 투명한 서비스 제공을 통하여 주민의 욕구를 충족시키고 국가 정당성을 구축할 수도 있을 것이다.

#### BOX- 22) 동티모르 테툼어 교과서 보급사업(KOICA)

- ◆ 21세기 신생독립국인 동티모르의 공용어인 테툼어로 된 통일된 교과서 부족(다른 공용어인 포르투갈 교과서는 있으나 젊은 층에서는 포르투갈어를 잘 사용하지 않음)
- ◆ 이에 KOICA는 테툼어 교과서 및 교육자료 개발 및 보급을 통해 문맹률을 개선하고 교육의 질적 수준을 향상시킬 뿐만 아니라 자국어 사용을 통한 민족적 자긍심 향상을 지원할 계획

#### 나. 복원력 있는 사회(Resilient Community) 만들기

##### 1) 사회 통합(Cohesive Society) 추구

취약국의 사회통합은 각각의 지역사회에서 분절화된 그룹(ex. 민족, 종교 그룹)들 간의 평화적 문제해결과 화합을 통하여 하나의 목소리를 추구할 수 있도록 하는 것이다. 이는 효과적인 평화구축, 국가형성에 기여할 뿐만 아니라 지역사회로부터의 빈곤퇴치와 개발에 핵심적인 역할

을 수행하기 위한 초석이 될 수 있다. 분절화된 사회는 폭력과 분쟁의 재발생 위험을 높이고 지역사회의 복원력을 저해 할 수 있기 때문이다. 그러기에 통합된 사회 구축을 위한 국제사회는 취약국 정부에게 지속적으로 요청하고 직간접적인 압박(Pressure)을 통해 동 영역에서의 적극적인 이행을 위한 국가 역할을 촉구할 수 있다.

먼저 주민들의 기본적인 필요사항에 대한 지원과 긴급한 도움이 필요한 취약계층(ex. 난민, IDP, 여성)에 대한 지원을 통해 지역사회의 빠른 복구를 지원해야 한다. 이를 위해 정확한 필요(Needs)의 파악과 효율적인 지원 서비스의 전달 방법에 대한 고려가 있어야 한다.

#### BOX- 23) 과테말라 난민정착 지원 및 교육강화사업(KOICA)

- ◆ 과테말라는 장기간의 내전 종식으로 인해 발생한 난민들이 국내로 유입되기 시작. 난민의 대부분은 마야족의 토착 원주민들로 사회주류와는 다른 독특한 문화와 생활 습관을 유지
- ◆ 하지만 이들의 재정착을 위한 대책이 미비하고 빈곤, 문맹 등의 문제를 가짐으로써 난민들이 정부에 대한 불만이 고조됨.
- ◆ 이에 과테말라 정부와 함께 KOICA는 2006~2008년 과테말라 전역 6개, 난민 정착 마을을 대상으로 기초생활여건 향상 및 자활·직업교육을 통한 경제적 자생력 강화 사업 추진

두 번째로는 지역사회의 장기적 평화 정착과 개발을 위한 제도 구축 및 개발사업 지원이 있어야 한다. 이러한 지원은 우선 긴급구호 지원에서 장기 개발지원을 위한 효과적인 전환이 필요하다. 또한 그 과정에 있어 원조의 의존도를 높이기보다는 지역사회의 주인의식과 지속가능한 발전을 위한 제도 구축 및 역량강화에 대한 장기적 지원을 위한 계획이 우선되어야 한다.

마지막으로 주민간 신뢰(Trust) 회복 및 화합(Reconciliation)을 통한 사회통합 구축 지원 노력도 있어야 한다. 언어 및 문화의 다양성을 고려하고 다양한 그룹(소외그룹 포함)들 간의 참여를 통한 세심한 접근이 있어야 하며, 그 예로 부당하고 불평등한 법규 개정, 진실과 화해 위원회(trust and reconciliation commission), 평화의 날 지정 및 미디어 및 예술 등을 통한 지원 등이 될 수 있을 것이다.

## BOX- 24) 지역사회 중심의 개발(Community driven development)(아프가니스탄)

- ◆ 아프가니스탄은 1970년대 이후 침략과 내전 등으로 오랜 기간 분쟁과 빈곤을 경험한 대표적 취약국중 하나
- ◆ 아프가니스탄 the National Solidarity Program(NSP)을 통하여 지역사회의 긴급하게 필요한 서비스를 주민의 참여적 개발을 통해 효과적으로 전달함.(2003~2010까지 25,000 지역사회(전체 인구의 약 70%)에 USD 786 million 지원)
- ◆ 주민 선거를 통해 조직된 Community Development Council(CDC)를 통해 해당 지역사회에 일정 금액이 지원되고 그 활용방안에 대해 주민 참여적 결정을 통해 프로젝트를 이행(ex. 화장실/위생시설, 도로, 관개수로, 전략, 학교, 보건소 등)
- ◆ 국가차원은 Ministry of rural rehabilitation and development에서 관리감독하나 개별 프로젝트는 보통 국내외 NGO를 통해 CDC가 관리할 수 있도록 지원케 함.
- ◆ 비록 국가 제도 및 역량이 부족한 상황 속에서도 동 모델은 효과적이고 투명하게 주어진 재원을 잘 활용한 결과를 남음.

\* 자료 출처: WDR 2011 p.133

## 2) 지역사회내 주민역량(Citizen's Capacity) 강화

취약국 내에서의 건강한 지역사회 개발은 지역주민들의 주인의식과 참여적 개발이 필요하며, 이를 위한 다양한 측면에서의 주민역량강화 방안이 병행되어야 한다. 초등, 중고등 교육과 함께 직업교육, 평생교육, 지역사회에 관한 맞춤형 교육 등의 기회를 제공함으로써 주민 개개인의 인력강화를 위한 다양한 교육기회를 제공할 수 있다.

이와 함께 지역사회의 평화 구축, 주민자치 지원, 지역사회 개발, 나아가 국가 개혁 및 국가 개발 촉구를 위한 감시자로서의 역할을 할 수 있는 시민사회를 강화하고 역량 구축을 위한 지원을 할 수 있다. 이는 장기적 지역사회 개발을 위한 촉매자로서의 역할을 기대할 수 있기 때문이다.

그러나 무엇보다도 주민들의 지역사회 및 국가에 대한 공통된 주인의식과 애국심에 기반한 국민 의식 고취가 필요하다. 하지만 이 영역에서의 국제사회 역할은 한시적일 수밖에 없다. 그러므로 직접적인 개입보다는 자국의 언어 및 전통문화 교육, 미디어, 스포츠 등을 활용한 의식제고 지원이 더욱 효과적일 수 있다.



#### BOX- 25) 동티모르 독립기념관 건립사업(KOICA)

- ◆ 동티모르는 5세기가 넘는 외세의 지배와 25년간의 인도네시아 식민지를 끝으로 2002년 독립을 이룩한 나라
- ◆ KOICA는 국가의 정체성 확립을 위한 독립기념관 건립 지원을 통하여 흩어진 국민의 식 고취를 위한 주요한 이정표 제공
- ◆ 21세기 첫 신생독립국으로서 동티모르인들의 자부심과 긍지를 고취시키고 양국간의 우호관계 증진하는 전기를 마련함.

#### BOX- 26) 바나투 Wan Smolbag 극장 건립 사업(AUSAID)

- ◆ 2005년 바나투 ‘Wan Smolbag 극장’ 지원 사업을 통하여 지역사회의 다양한 이슈에 대한 영화 제작 및 라디오 방송 진행
- ◆ ‘Love Patrol’ 제목의 TV 시리즈를 제작 보급함으로써 성교육을 비롯하여 다양한 국민의식 구축 및 국가체제 형성에 기여했으며 나아가 선거에 대한 인지제공도 기여

### 다. 개발을 위한 기회제공(Opportunity for Development)

#### 1) 포괄적 성장(Inclusive Growth) 추구

취약국의 경제 성장은 다양한 분야에서 다양한 노동력의 참여를 통해 지속가능한 성장을 지향하고, 시장과 자원의 동등한 접근과 평등한 기업과 개인의 경제사회 활동이 보장될 수 있어야 한다.

#### BOX- 27) 친빈곤 성장(Pro-poor Growth)과 포괄적 성장(Inclusive Growth)

- ◆ 공통점: 모두 경제성장의 패턴과 속도를 중시하고 빈곤층이 이에 참여하고 기여해야 한다는 점
- ◆ 차이점: 친빈곤 성장은 빈곤층의 소득이 비빈곤층보다 더 빠르게 증가해야 한다는 상대적 개념의 친빈곤성을 포함하는데 반해 포괄적 성장은 성장이 빈곤층 소득에 기여하는지를 보는 절대적 개념에 국한됨. 또한 친빈곤성장은 국가의 직접적인 소득 재분배를 통한 친빈곤적 성장을 달성할 수 있다고 보는 반면 포괄적 성장은 정부의 역할보다는 시장중심적인 성장을 강조함.

국가 경제성장을 위해 건설하고 다양한 민간섹터의 개발은 국가 세수의 증가 및 직업창출을 위한 필수적 요건이다. 국내외 생산자와 투자자를 위한 국가 기간사업에의 적극적인 투자 및 관련 규정 재정을 지원해야 할 것이다. 국제사회는 경제관련 국가제도 및 규제 형성 지원, 민간투자 활성화, 사유재산 보호, 시장거래관련 계약 및 규제 개혁 등에 지원할 수 있다.

또한 취약상황에서의 대규모 기간산업의 투자는 산업발전을 위한 기초투자 환경 조성과 함께 대국민 기본서비스 제공뿐만 아니라 주민들에 눈에 보이는 국가의 역할을 보여주는 가시적 효과가 있다. 단기적 직업창출과 함께 장기적 생산성 향상을 통한 경제 성장에 기여할 것이다. 예로 시장접근 향상을 위한 도로건설, 가공시설, 관개수로, 에너지인프라, 통신시설 등에 관한 투자가 있다.

## 2) 직업창출 및 직업교육

높은 실업률, 특히 청년실업은 청년들의 폭력 등에 노출될 확률을 높게 하므로 적절한 산업개발을 통한 고용창출은 국가 취약성 감소 및 가계소득증대를 통한 경제성장의 기반이 마련되어야 한다. 이를 위해 취약국 상황에 적합한 국가주도의 다양한 고용창출 프로그램 제공 및 관련 직업교육 기회를 확대해야 한다. 그 예로 노동집약 공공사업 프로그램, 농업개발, 자영업 발전 지원, 해외노동자 파견, 단기 인턴제도 등을 통한 단기간 직업창출의 효과를 기대할 수 있으며, 재교육, 국가직업교육 및 관련 자격검정제도 등도 지원될 수 있다.

하지만 다양한 직업의 창출 및 성장과정에서 소외될 수 있는 그룹(여성, 청년, 빈곤층)들에 대한 적정 기술, 직업교육을 통한 노동시장의 접근성 확대를 위한 지원도 잊어서는 안 될 것이다.

### BOX- 28) 여성의 경제 참여 확대를 위한 역량 강화, 네팔

- ◆ the women's empowerment program은 1999년부터 2001년까지 네팔 Tarai 지역에서 6,500개의 그룹(약 130,000명)을 대상으로 직업교육 및 취업활동 지원
- ◆ 절반 이상의 여성이 문맹퇴치 교육을 받았고, 2/3의 여성은 교육후 비즈니스를 시작하여 가계수입 향상에 기여, 또한 동 프로그램을 통해 여성들의 자신감 회복, 가정에서의 영향력 확대 등을 통한 삶의 변화를 가져옴.

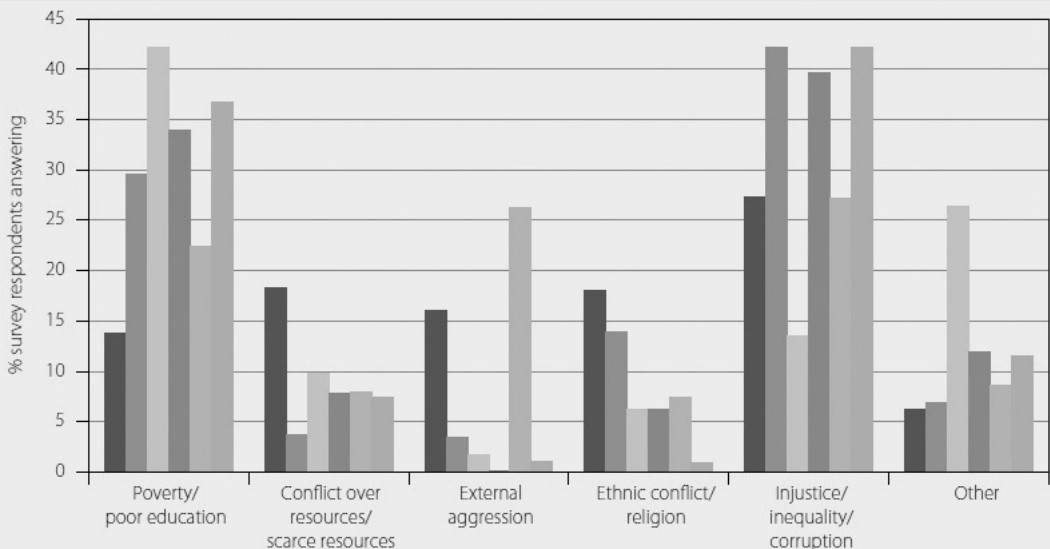
## BOX- 29) 아프가니스탄 파르완주 직업훈련 사업(KOICA)

- ◆ 아프가니스탄 파르완주 지역주민에 대한 직업 훈련 교육 서비스 제공을 통하여 취업을 지원하고 이를 통한 소득증대 목표
- ◆ 훈련센터는 파르완주 PRT 기지내 설치하였으며, PRT 공동 참여를 통해 그 효과성 강화 노력
- ◆ 현장에서 요구되는 직종인 용접배관, 자동차, 컴퓨터 수리, 전기과, 건축목공에 대한 기술 훈련 지원
- ◆ 취업 확대를 위하여 미국 측 군수회사(FLOUR社)와의 지속적인 협력 및 유대관계를 유지하여 직업알선 확대, 향후 창업지원을 위한 추가 교육 및 컨설팅 강화 계획
- ◆ 졸업 후 100% 취업률 기록(2011~2012년 졸업생 기준) 및 동지역에서의 평균임금 이상의 소득 창출을 통하여 아프간 청년계층의 취업률 향상 및 소득 증대 효과가 있음.

## BOX- 30) 분쟁의 원인으로서는 실업

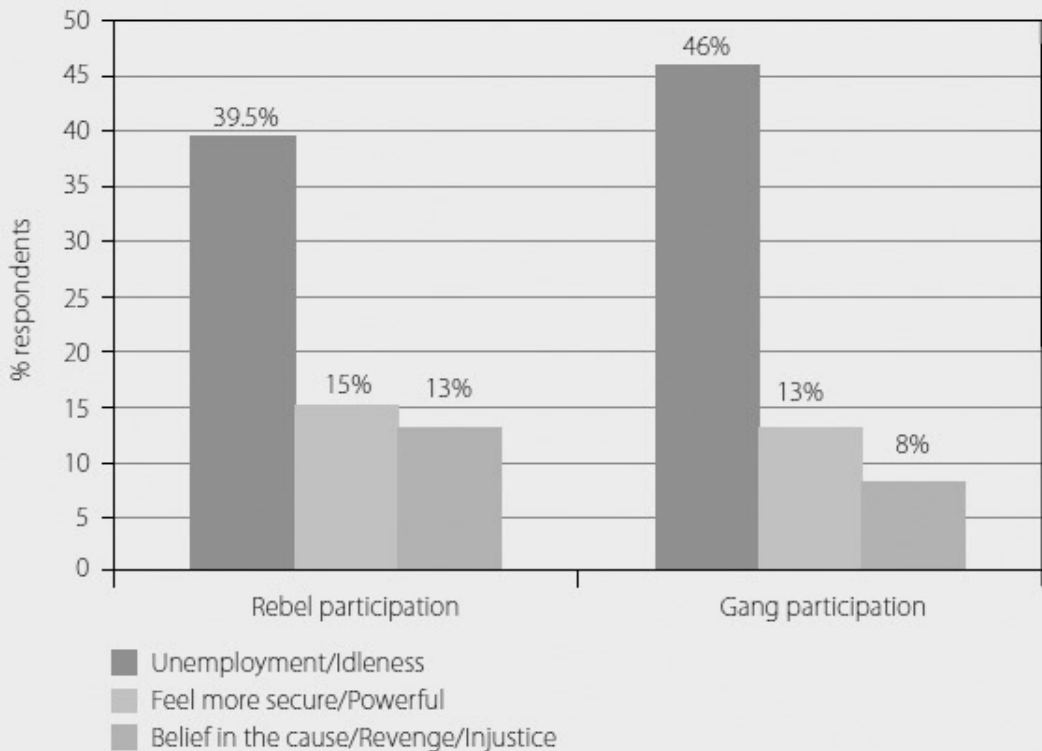
## ◆ 취약국 국민들이 생각하는 분쟁의 큰 원인은?

- 시민들의 대부분은 개인의 경제적 상황(빈곤과 실업) 그리고 Injustice(불평등 및 부패)를 분쟁의 가장 주요 원인으로 인식하고 있음.



◆ 취약국의 국민들이 폭동 또는 갱단에 합류하는 이유는?

- 젊은 청년들이 폭동에 가입하게 되는 주요 원인을 실업으로 응답함.



\*자료 : WDR 2011 chapter 2

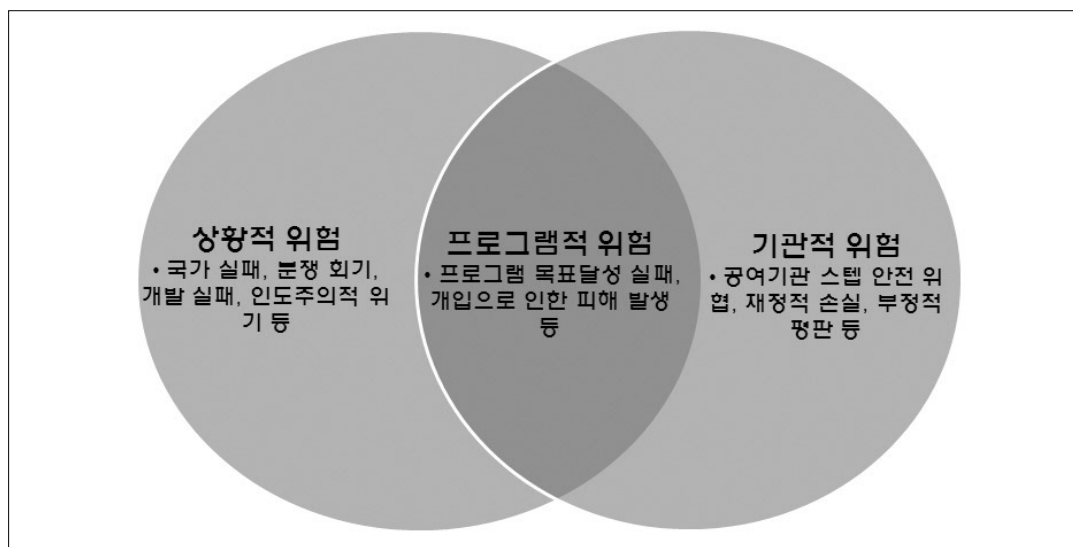
## IV. 위험관리(Risk Management)

취약국에서 개발 사업을 진행함에 있어 일정부분 위험 감수는 피할 수 없으므로 위험회피보다는 위험요소 관리(Risk Management)와 위험 분담(Risk Sharing)을 위한 다양한 장치 개발이 필요하다.

위험관리(Risk Management)는 향후 발생될 수 있는 원치 않는 결과인 위험(Risk)을 감소 또는 근절하기 위해 현재 취해질 수 있는 행동방안이라 할 수 있다. 이를 위해 우선 위험 요소(Risk Factors)를 현황 분석하여 파악하고, 이에 대처 할 수 있는 현실적 방안을 강구해야 한다.

OECD/DAC에서는 취약국에 한정된 것은 아니지만 일반적으로 개발협력력을 진행함에 있어 발생할 수 있는 위험요소를 크게 3가지 유형으로 분류하여 정의하고 있다.

### 【3가지 유형의 위험요소】



첫째, 상황적 위험(Contextual Risk)이다. 특정상황 속에서 일어날 수 있는 부정적 결과로 정치적 불안정으로 인한 분쟁상황으로 돌아감, 개발 실패, 인권유린 등이 있다. 두 번째는 프로그램적 위험(Programmatic Risk)이다. 프로그램 실패와 관련된 위기로 외부 개입을 통한 지원이 설정된 목표를 달성하지 못하거나 더욱 상황을 악화시킬 수 있는 위험이 이에 속한다. 마지막은 기관적 위험(Institutional Risk)이다. 원조공여기관 또는 직원들에게 올 수 있는 부정적 결과로서 직원 안전위험, 사업종료위험, 재정적 손해 또는 사업 실패, 공여기관의 부정적 평판 등이다. (OECD, 2011b)

취약국에서의 위험요소를 분석한 이후에는 이에 대한 공동 분석 및 평가 강화를 통하여 공여기관의 공동이해를 증진시키고 이에 기반한 지속적인 위험요소 모니터링을 통한 관리 강화가 이어져야 한다.

#### BOX- 31) 프로그램 위험분석 매트릭스 운영(DFID)

- ◆ DFID의 중동·북아프리카부에서는 프로그램 위험분석 매트릭스(Programme Risk Assessment Matrix(PRAM))를 운영하여 취약국(특히, 이라크, 팔레스타인, 예멘)에서의 위험분석 및 정기적 보고시스템을 구축
- ◆ 6개월마다 해당 취약국에 대해 위험 요소를 모니터링하고 사업성과를 모니터링하여 보고함.
- ◆ 이를 통해 본부와 사무소 모두 정기적인 위험요소를 주지하고 및 사업모니터링이 가능하게 되었으며, 위험발생시 즉각적인 대처 가능

\* 자료 출처: OECD, 2011, Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts.

잠정적 위험요소들에 대한 위기관리는 이를 사전에 감소시키거나 그 부정적인 효과를 줄일 수 있는 위험 처리(Treat) 역량 강화가 될 수 있다. 사업의 다양화(지원분야, 형태, 파트너 등)를 통한 위기관리나 다양한 위험상황에 대처할 수 있는 대응 전략과 사업 시나리오 개발을 통해 대응 역량을 강화할 수도 있다. DFID는 아래와 같이 4가지로 위험 처리 역량을 구분하여 제시하고 있다.

#### BOX- 32) “4Ts”: 위기에 대처할 수 있는 방안(DFID)

DFID는 위기에 대처할 수 있는 4가지 방안을 제시하고 있음. 이는 일반적 대처방법이나 취약국에도 적용 가능

- ◆ 위험감수(Tolerate) : 대부분의 위험 상황을 감수하고 사업을 진행
- ◆ 위험이전(Transfer) : 불안정한 사업환경시 국제기구, NGO등을 통한 사업 간접이행으로 위험의 직접적인 부담을 이전
- ◆ 위험근절(Terminate) : 같은 사업을 다른 행위자에게 이행케 함으로써 위험부담을 없애거나, 여의치 않을 경우 사업을 종료
- ◆ 위험처리(Treat) : 가능한 위험요소를 줄이거나 발생될 수 있는 부정적인 효과를 감소하려는 노력

\* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper H: Risk Management

#### BOX- 33) 콩고민주공화국(DRC) 위험지역의 기초면역력 강화사업(KOICA)

- ◆ 콩고민주공화국의 대표적인 분쟁 국가이자 국토의 대부분이 접근성이 떨어짐.
- ◆ 또한 세계 말라리아 사망률 1위국가로서 다양한 질병에 노출되어 있으며 이로 인한 사망률이 높음.
- ◆ 이에 KOICA는 다자기구인 UNICEF를 통하여 대표적인 분쟁지역인 오리엔탈, 반둔두, 카사이 오리엔탈, 에콰토르주에서 영유아에 대한 기초면역력 강화 사업을 시행, 대표 질병에 대한 백신 접종률 향상
- ◆ 위험도가 높고, 접근성이 떨어지는 사업에 대해 국제기구를 통한 간접 이행을 시도, 위험 이전(Transfer)을 통한 위기관리 실시

## V. 향후계획

국제사회의 취약국 지원에 관한 높은 관심과 지원의 필요성은 당분간 주요한 국제개발협력의 담론으로 계속될 전망이다. 하지만 이에 반해 국내의 관련한 인지와 논의는 아직 초기 단계에 머물러있다.

KOICA는 2010년 취약국 지원에 관한 연구에 이어 2012년 ‘취약국 지원에 관한 가이드라인’을 작성함으로써 국내에서는 가장 발빠르게 대처를 하고는 있다. 하지만 이는 그 논의와 사업 이행에의 적용을 위한 시작에 불과하다. 향후 지속적인 모니터링과 평가를 통하여 가이드라인은 수정·보완되어야 하며, 추가적으로 더 필요한 많은 연구, 정책 및 구체적인 이행과정에서 적용할 수 있는 보다 실질적인 방안 등이 마련되어야 하는 장기적 과제를 안고 있다.

이러한 향후 과제를 인식하고 적극적인 이행을 위하여, 다음과 같은 KOICA의 취약국에 대한 단기적 이행 계획을 공유함으로써 우선은 초기단계의 취약국 논의를 마감하고자 한다.

첫째, 특별협력국으로 분류되어 있는 대표적인 분쟁 후 재건국가인 이라크, 아프가니스탄, 팔레스타인 3국에 대한 국별협력전략(CPS)을 수립할 것이다. 동 3국에 대한 CPS 수립은 KOICA 무상원조 사업에 국한된 것이며, 동가이드라인에서 제시되는 원칙과 전략 틀에 기반하여 작성할 것이다.

둘째, OECD/DAC의 취약국 관련 권고사항은 물론이고 향후 더욱 구체화될 취약국 지원에 관한 새로운 이행 체계가 될 수 있는 뉴딜의 이행에 동참할 계획이다.

셋째, 취약국내에서의 타공여국과의 정보공유, 네트워크 유지를 의무화하며, 나아가 사업의 조율과 협력사업 추진이 가능한 현실적 조율 메커니즘에의 참여를 확대할 것이다.

넷째, KOICA내 취약국 관련 인지 제고를 위하여 취약국 담당자 추가 교육 및 주요 취약국 관련 국제사회의 회의 및 논의에의 취약국 담당자 적극 참여 및 책임을 부여할 것이다.

다섯째, 취약국 파견 직원에 대한 사전 교육을 강화하고 안전관리를 위한 조치를 마련할 것이다.

마지막으로 한국 정부의 취약국 지원에 관한 정책 마련시 동가이드라인에 기초하여 적극 지원할 계획이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

KOICA, 2011, 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안

KOICA, 2009, 지구촌에 새긴 KOICA의 발자취

KOICA 사업 자료

### 2. 국외문헌

AUSAID, 2011, Framework for working in fragile and Conflict-affected states: Guidance for staff

Claire Mcloughlin, 2010, Topic Guide on Fragile States, GSDRC

DFID, 2010, Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper

DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Full Report and Summary Note

Javier Fabra Mata, Sebastian Ziaja, 2009, User's Guide on Measuring Fragility

OECD, 2011a, Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance

OECD, 2011b Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts: The price of Success?

OECD Peer Review Report 취약국 부분: 프랑스, 호주, 독일, 미국, 캐나다 등

World Bank, 2011, World Development Report 2011



### 3. 웹사이트

OECD/DAC Conflict and Fragility :

[http://www.oecd.org/departement/0,3355,en\\_2649\\_33693550\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_33693550_1_1_1_1_1,00.html)

GSDRC(Government and Social Development Resource Center) :

<http://www.gsdrc.org/>

AUSAID, DFID, CIDA 등

## 참고 1 : DAC의 취약국 관련 주요 가이드라인 소개

### 1. DAC 취약국 지원 원칙(FSPs)

2007 DAC는 ‘취약국가에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile states, 이하 취약국 지원원칙 또는 FSPs)을 마련하였다. 이는 개발협력을 통한 취약국에서의 평화구축과 국가재건 그리고 안보를 위한 기본적인 가이드라인을 제공하고 있으며 취약국에서 활동하고 있는 공여국들의 적극적인 이행을 촉구하고 있다.

10가지 취약국 지원에 관한 개입원칙(FSPs)은 다음과 같다.

#### 1. 취약국의 전후 맥락을 가장 먼저 파악하라. (Take context as the starting point.)

- ◆ 해당 국가의 특수한 현황을 먼저 파악하고 이에 대한 전략적 대응 방안을 발전시키는 것이 가장 중요한 시작 포인트이다. 특히 국가마다 상이한 역량(Capacity), 정치적 의지(Political Will), 정당성(Legitimacy)에 대한 파악이 필요하다. 그리고 철저한 정치적 분석에 근거하여 취약국 특수 상황에 특화된 적절한 지원을 해야 한다.

#### 2. 국제사회의 개입으로 인한 피해를 발생시키지 마라.(Ensure all activities do no harm.)

- ◆ 국제사회의 개입은 자칫 부정적인 결과를 가져올 여지가 많다. 원조의 지원과 중단의 결정시에도 전반적 상황을 이해하고 이것을 통해 예측되는 결과 대비 방안 등도 동시에 고려하여 한다. 취약국은 물론이고 공여국 또한 부패방지 및 투명성 제고를 위한 책임과 우선순위를 가져야 한다.

#### 3. 국가재건이 최우선 목표이다. (Focus on state building as the central objective.)

- ◆ 국가가 기본적인 기능을 행할 역량(Capacity) 또는 의지(willing) 부족할 때 취약국이라 한다. 국제적 개입은 첫째 국가의 정당성(Legitimacy)과 상호책임감(Accountability)지원, 둘째는 정부 핵심기능을 수행할 수 있는 역량(Capacity) 강화를 통해 국가와 사회 간의 관계형성에 집중해야한다. 이를 위해서는 동시에 시민의 확신(Confidence), 믿음(Trust) 그리고 국가체제와의 관계 강화도 함께 키워야 한다.

#### 4. 분쟁방지에 최우선을 두라. (Priorities prevention.)

- ◆ 취약성을 감소시키고 미래의 분쟁과 위기를 약화시켜 국제사회의 장기적인 개발과 안보를 도모코자 한다. 공여자들은 분쟁과 불안이 고조될 때 빠른 대처를 해야 한다. 분쟁예방은 위기분석 공유, 취약성에 대한 확실히 임시변통의 해결책 너머를 보는 것, 특히 여성 역량강화를 통한 자생 역량 강화, 지역기관의 평화구축 역량 강화 그리고 위기 전환을 지원할 공동 미션을 착수하는 것을 포함한다.

#### 5. 정치, 안보 그리고 개발 목표들 사이의 연결고리를 인식하라.

(Recognize the links between political, security and development objectives.)

- ◆ 취약국이 직면한 과제는 정치, 안보, 경제, 사회가 상호 연관되어 다면적이다. 특히 단기적 목표 간에는 간혹 대치되거나 아니면 보완적일 수 있으나 이는 전략과 우선순위에 대한 합의 도달 과정을 통해 해결되어야 한다. 공여국은 범정부적(Whole of Government Approach) 접근을 통해 정책적 일관성과 공동의 전략을 도출해야 한다. 취약국 정부는 국제사회에 우선순위들을 요청함에 있어 관계 부처간 일관성 확립이 필요하다.

#### 6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라.

(Promote non discrimination as a basis for inclusive and stable societies.)

- ◆ 실질적인 차별은 취약성과 분쟁과 연관되어 있으며 이는 서비스 전달의 실패를 낳는다. 이에 국제사회의 개입은 성평등, 사회 통합(Social Inclusion)과 인권을 증진시켜야 한다. 여성, 아동, 소수집단 등의 권한과 참여를 향상시킬 수 있는 방안들이 국가재건(Statebuilding)과 정책에 포함되어야 한다.

#### 7. 다양한 방법과 맥락으로 지역의 우선순위들에 일치시켜라.

(Align with local priorities in different ways and in different contexts.)

- ◆ 정부의 개발에 대한 정치적 의지는 있으나 역량이 부족할 경우 국제적 공여자들은 대안적 방안들을 모색해야 한다. 대안적 원조 수단(ex. 국제적 협의체, 다자협력기금)을 통해 취약국 발전의 우선순위 및 이행 책임을 공유케 할 수도 있다. 국가의 전략 하에 일치 불가능할 경우 국제 공여자들은 국가내 관계자들과의 협의를 통해 섹터 혹은 지역적 차원의 부분적 일치를 꾀할 수 있다. 가능한 체제변환 체계 및 장기적 역량개발을 통해서가 아닌 평행적 별도 시스템 개발은 피해야 한다. 중요한 것은 기존의 지역적 제도들 내에서 기능하는 체계를 발견하고 그것들을 강화시키는 노력이다.

## 8. 국제적인 공여자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라.

(Agree on practical coordination mechanisms between int'l actors.)

- ◆ 취약국 정부의 리더십이 있더라도 분석, 평가, 공동전략 그리고 정치적 개입의 조정에 있어 가능한 함께 일하는 것이 중요하다. 공여국 공동사무소, 원조분업, 협력 위임 (Delegated Cooperation), 다자 Trust Fund 그리고 공동 리포트 및 재정보고 같은 것을 실제방안으로 삼을 수 있다. 국제 공여자들은 정부, 시민사회의 개혁가들과 함께 국가의 문제점과 우선순위를 분석해야 한다.

## 9. 빨리 행동하라...하지만 성공할 수 있는 기회를 가질 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라.

(Act fast... but stay engaged long enough to give success a chance.)

- ◆ 취약국 지원은 상황의 적절한 대응과 알맞은 기회를 활용하기 위해 유동성을 가져야만 한다. 동시에 장기적 지원이 필요하다. 역량개발에는 최소 10년의 개입이 필요하다. 불안정한 개입은 취약국 상황을 더욱 악화시킬 뿐이다. 국제 공여자들은 원조예측성을 높이고 원조 프로그램의 변동에 앞서 반드시 상호 협의 및 조정의 과정을 거쳐야 한다.

## 10. 배제되는 사람들이 없도록 방지하라(원조 고아).

(Avoid pockets of exclusion (Aid orphans))

- ◆ 국제 공여자들은 원조 고아(특별한 정치적 장애 없이 국제사회의 지원이 낮은 국가) 문제를 고민해야 한다. 이는 소외지역, 분야 또는 계층에도 적용된다. 국제 공여자들이 원조를 배분할 때 의도하진 않은 배제(Exclusionary Effects)가 없도록 해야 한다. 취약국에서의 역량과 개발을 고려하여 사업지 및 원조 배분을 상호 조정하는 것이 필요하다. 어떤 경우에는 공여자들 사이에서 위임을 통한 협력(Delegated Assistance)이나 리더십 체계를 통해 원조 고아 문제를 해결할 수도 있다.

DAC는 FSPs의 국제사회 이행정도를 파악하기 위하여 2차례에 걸쳐 모니터링 보고서를 작성하여 공개하였다. 1차 FSPs Survey는 2009년 6개의 취약국을 대상으로 실시하였으며, 1차 결과를 기준(Baseline)으로, 2011년에 총 13개 취약국을 대상으로 실시된 2차 FSPs Survey가 있었다. 그 결과는 불행히도 국제사회 활동이 FSPs에서 제시된 원칙을 아주 부분적으로만 이행하고 있음을 공유하고 있다.

이행	6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라. (Promote non discrimination as a basis for inclusive and stable societies.)
부분적 이행	7. 다양한 방법과 맥락으로 지역의 우선순위에 일치시켜라. (Align with local priorities in different ways and in different contexts.)
부분적 불이행	1. 취약국의 전후 맥락을 가장 먼저 파악하라. (Take context as the starting point.)
	3. 국가재건이 최우선 목표이다. (Focus on state building as the central objective.)
	4. 분쟁방지에 최우선을 두라.(Priorities prevention.)
	5. 정치, 안보 그리고 개발목표들 사이의 연결고리를 인식하라. (Recognize the links between political, security and development objectives.)
불이행	2. 국제사회의 개입으로 인한 피해를 발생시키지 마라. (Ensure all activities do no harm.)
	8. 국제적인 공여자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라. (Agree on practical coordination mechanisms between int'l actors.)
	9. 빨리 행동하라...하지만 성공할 수 있는 기회를 가질 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라.(Act fast... but stay engaged long enough to give success a chance.)
	10. 배제되는 사람들이 없도록 방지하라(원조 고아). (Avoid pockets of exclusion (aid orphans))

## 2. DAC 취약국 평화구축 & 국가재건 가이드라인

2011 DAC는 FSPs 후속 작업으로 취약국에서 주요한 목표인 국가재건에 관한 가이드라인인 “Supporting Statebuilding in situation of Conflict and Fragility: Policy Guidance”를 제시하며, 2007년의 모범적인 개입원칙에서 제시된 내용보다 더 구체적인 실행방안을 제시하고 있다.

주요 내용으로 취약국에서의 국가재건(Statebuilding)과 관련된 주요 용어와 개념을 정의하고, 효과적인 지원을 위해 타공여국의 실제 원조활동을 통해 배운 경험과 교훈을 바탕으로 새로운 방향과 권고사항을 제시하고 있다.

국가재건(Statebuilding)이란 국가의 역량(Capacity), 제도(Institution)를 강화해가며, 국가-사회 간의 관계회복을 통한 정당성(legitimacy)을 구축해가는 과정으로 정의하고 있으며 다음과 같이 3가지 기준으로 설명하고 있다.

국가재건(Statebuilding)		
정치적 안정 (the Political settlement)	역량 및 대응력 (capacity and responsiveness)	사회적 기대 및 통찰 (social expectations & perceptions)
◆ 권력의 분배, 정치적 과정의 암묵적 또는 공식적 합의	◆ 국가 핵심 기능과 서비스의 효과적 이행	◆ 국가 역할, 국가-사회 간 관계 형성 및 국민욕구의 충족

또한 국가재건을 위해 5가지 고려 단계를 구별하고 해당 분야의 가이드라인을 다음과 같이 제공하고 있다.

### 1) 전략적 선택 및 종합 전략 규정(Making strategic choices and defining overall Strategy)

- 국가의 특수 상황을 이해: 어쩔 수 없는 외부 행위자의 한계 인지, 현실적 접근
- 고유의 역할과 목적을 이해: 국가재건의 목표와 여타 공여기관의 목표가 상이할 뿐만 아니라 현실적 수행의 어려움도 수반됨을 인지하고 역할/목표 결정
- 다양한 범위에서 국내외 관계자와 협력 구축
- 범정부적 접근 및 공동평가, 공동재정지원과 같은 협력관계 구축 필요
- 다양한 외부적 환경 요소에도 주의를 기울임.

## 2) 국별 프로그램의 설계와 전달(Country Programme Design and Delivery)

- 다양한 레벨에서의 정부 또는 비정부적 행위자에 대한 가장 적절한 지원은 그 나라의 특수 상황에 근거한 판단이 절실
- 분쟁 및 폭력뿐만 아니라 평화 구축을 위한 요소도 조사하고 이를 관리하고 해결할 수 있는 메커니즘 지원
- 통합적 정치안정과 과정을 지원
- 국가재건을 위한 우선순위 결정 : 예시로 안보, 정의, 국가재정운영, 경제개발(특히 직업 창출) 그리고 서비스 제공분야가 가능

## 3) 분석과 모니터링을 위한 도구 선택(Choosing tools for analysis and monitoring)

- 정치적 상황의 이해, 취약성 원인파악, 국가재건을 위한 지원 요소를 결정하기 위한 폭넓은 분석(Analysis)은 중요
- 분석의 문화를 통해 분석에 기반한 사업 이행
- 국가재건을 위한 개입의 영향 및 그 과정의 결과를 측정하는 것은 개발파트너들의 책임성과 연결
- 분쟁 취약의 장기적 프레임에 맞는 지표 설정

## 4) 원조형태 및 기술지원 채택(Adapting aid modalities and technical assistance)

- 적절한 사업 형태의 선택은 어려우나 이 과정이 취약국 국가체제 구성에 영향을 줄 수 있음을 인지하고 개입의 목적을 고려해서 적절한 형태를 매치
- 원조 일치 및 조화 차원에서 공여국들간 협력지원 또는 관리 방법을 적극 고려

## 5) 개발파트너 활동 향상(Improving development partner operation)

- 개발파트너 스스로의 역량과 높은 책임의식 필요
- 취약국에서의 높은 위험요소를 인지하고 관리하며 지속적인 개입 및 다양한 실패를 통한 학습능력 향상
- 다양한 국내 기관간 협력과 함께 타개발파트너들과의 연계 지속
- 국가재건의 목적 맥락에서 스스로의 절차와 규정을 검토

### 3. 취약국 뉴딜(New Deal) 정책

2011년 7월 INCAF 산하 작업반(Working Group)중의 하나인 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding(이하 The Dialogue)에서 분쟁 및 취약국 지원에 관한 새로운 가이드라인인 “뉴딜(New Deal)”을 발표하였다. 이후 원조효과성에 관한 제4차 고위급회담(HLF-4)에서 뉴딜의 이행을 공식 채택함으로써 뉴딜은 국제사회에 공고히 되었다. 뉴딜은 취약국 그룹인 g7+에서 취약국 스스로의 행동안내 뿐만 아니라 양자공여국 및 다자기구들의 취약국 개발지원에 관한 원칙과 효과적인 연계방안을 위한 가이드라인을 제공하고 있다.

2015년 MDGs 달성을 최우선 목표로 정한 뉴딜은 취약국에서의 평화구축 및 국가재건을 지향함으로써 상기 목표 달성을 위하여 새로운 방식의 연계 방안, 상호 신뢰구축과 더 나은 성과 달성을 위한 지원 방안을 제시하였다. 또한 이를 위해 국제사회의 지원을 바탕으로 한 g7+ 국가들의 자발적 노력과 리더십, 건설적인 국가와 사회관계회복, 여성, 청년 및 소외계층의 역량 강화의 중요성 강조하고 있다.

그 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### 【취약국 지원을 위한 뉴딜(New Deal) 요약】

분류	주요 내용
PSGs (평화구축, 국가재건 목표)	<p>아래 5가지 항목에 따른 목표와 이를 측정할 수 있는 PSGs(Peacebuilding and Statebuilding Goals)라는 지표 개발*을 통해 MDGs 달성에 기여하고, 취약국 지원에 관한 활동을 가이드하고 모니터링 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 법치(Legitimate Politics)</li> <li>◆ 안보(Security)</li> <li>◆ 정의(Justice)</li> <li>◆ 경제적 기반(Economic Foundation)</li> <li>◆ 조세와 정부서비스 제공(Revenue &amp; Services)</li> </ul> <p>* 2012년 9월까지 개별 항목에 따른 지표개발 목표</p>



분류	주요 내용
FOCUS	<p>취약국 주도의 취약성 해결 노력을 지원함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ F: 취약국 주도 취약성 평가(Fragility assessment)</li> <li>◆ O: 하나의 비전과 계획수립(One Vision, One Plan)</li> <li>◆ C: 이행을 위한 협의체(Compact)</li> <li>◆ U: PSGs 모니터링(Using the PSGs to monitor progress)</li> <li>◆ S: 정치적 대화 및 리더십 지원(Support political dialogue and leadership)</li> </ul>
TRUST	<p>원조의 효과적 사용 및 성과중심의 지원을 위한 상호신뢰구축</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ T: 투명성 제고(Transparency)</li> <li>◆ R: 위험 분담(Risk sharing)</li> <li>◆ U: 취약국 현지 시스템 활용(Using country system)</li> <li>◆ S: 역량강화(Strengthen capacity)</li> <li>◆ T: 원조의 적시성 및 예측가능성(Timely and predictable aid)</li> </ul>

뉴딜은 현재 완전한 이행을 위해 파일럿 단계로 추진 중이다. 2012년 초 참여하고 있는 취약국은 아프가니스탄, 중앙아프리카, 콩고민주공화국, 라이베리아, 시에라리온, 남수단, 동티모르 7개 국가이다. 공여국의 참여 또한 이상의 취약국에서 활동하고 있는 공여국중 자발적 참여(Self-Nominating Country)의사를 표한 국가만이 그 이행의 의무를 지고 있다. 하지만 그 참여의 확대 및 중요성은 지속적으로 강조되고 있다.

## 참고 2 : 취약국 리스트 및 한국의 중점협력국

DAC 비공식 리스트(43)	WB의 취약국(33)	한국 중점협력국(26)
아프가니스탄	아프가니스탄	베트남
부룬디	앙골라	인도네시아
중앙아프리카	보스니아 헤르체코비나	캄보디아
차드	부룬디	필리핀
코모로	중앙아프리카공화국	방글라데시
콩고민주공화국	차드	몽골
에리트레아	코모로	라오스
에티오피아	콩고민주공화국	스리랑카

DAC 비공식 리스트(43)	WB의 취약국(33)	한국 중점협력국(26)
감비아	콩고	네팔
르완다	코트디부아르	파키스탄
기니	에리트레아	동티모르
기니비사우	조지아	가나
소말리아	기니	콩고민주공화국
아이티	기니비사우	나이지리아
시에라리온	아이티	에티오피아
케냐	이라크	모잠비크
타지키스탄	키리바시	카메룬
라이베리아	코소보	르완다
토고	라이베리아	우간다
미얀마	미얀마	우즈베키스탄
우간다	네팔	아제르바이잔
네팔	상투메 프린시페	콜롬비아
예멘	시에라리온	페루
니제르		
짐바브웨		
북한		
앙골라		
카메룬		
콩고	솔로몬군도	
코트디부아르	소말리아	볼리비아
지부티	수단	파라과이
이라크	타지키스탄	솔로몬군도
키리바시	동티모르	
나이지리아	토고	〈특별협력국〉
파키스탄	West Bank & Gaza	이라크
파푸아뉴기니	서사하라	아프가니스탄
상투메 프린시페	예멘	팔레스타인
솔로몬군도	짐바브웨	
수단		
동티모르		
통가		
West Bank & Gaza		
적도기니		