

선진 공여기관의 분쟁·취약국 지원전략 및 성과관리

김수진 (KOICA아카데미 ODA연구원 연구원)

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

목 차

I. 서론

II. 선진 공여기관의 분쟁·취약국 지원전략: DFID를 중심으로

1. DFID의 분쟁·취약국 지원 방향 및 개괄
2. 2015 新영국원조전략 내 분쟁·취약국 관련 주요 내용
3. DFID 신규 취약국가 및 지역 리스트 소개 및 분석

III. 선진 공여기관의 분쟁·취약국 측정 및 성과관리: DFID와 USAID 중심으로

1. DFID 분쟁·취약국 성과 프레임워크 및 지표물
2. USAID 취약성 프레임워크 및 지표물

IV. 한국 및 KOICA 분쟁취약국 지원을 위한 시사점

1. 원조 규모 확대(scale-up) 및 범부처 간 참여의 필요성
2. 분쟁 및 취약국 지원전략 내 성과관리 프레임워크 구축 필요

참고문헌

〈Annex 1〉 DFID의 취약국 대상 지원 규모 및 순위변화 추이(2014-2015)

〈Annex 2〉 DFID의 취약국 대상 프로젝트 예산 규모 및 순위(FY16/17-FY17/18)

〈Annex 3〉 DFID 파키스탄 지원사례: AAWAZ 사업

요약

지난 오랜 기간 동안의 빈곤 해소를 위한 국제사회의 꾸준한 노력으로 인해 현재 전세계 빈곤수준은 많이 감소하였으나, 취약국(fragile states)에 대한 빈곤 집중현상은 도리어 갈수록 심화되고 있다. 이러한 상황에서 현재 국제사회에서는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 효과적인 달성을 위해 분쟁 및 취약국 지원을 위한 전략 및 효과적인 성과관리 방안 마련에 대한 관심이 높아지고 있다. 하지만 분쟁 및 취약국 지원 자체가 갖는 외교·안보적 민감성과 높은 사업 리스크 등으로 인해 분쟁 및 취약국에 대한 글로벌 원조 규모는 지속적으로 감소하고 있는 실정이다. 그러나 이러한 상황에서 영국 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID) 및 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)와 같은 몇몇 선진공여기관의 경우 분쟁 및 취약국 지원 예산을 지속적으로 확대하고 있으며 동 대상 국가에 대한 지원전략 및 성과관리 방안의 개선을 통한 사업 효과성 강화를 위해서도 노력하고 있다.

이에 본 고에서는 선진 공여기관의 분쟁 및 취약국 지원전략 및 성과관리 방안을 DFID와 USAID 사례를 중심으로 살펴봄으로써 한국 및 KOICA의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 시사점을 도출한다. 먼저 선진공여기관의 분쟁 및 취약국 지원전략은 최근 새로운 원조전략 및 취약국 리스트를 발표한 영국 DFID 사례 분석을 통해 효과적인 취약국 지원을 위한 원조 규모 확대 및 범부처 간 참여를 통한 공동 기금 마련의 필요성을 도출한다. 아울러 분쟁 및 취약국의 거버넌스 측정 및 성과관리를 위한 함의는 DFID와 USAID가 구축하고 있는 프레임워크 및 지표표를 각각 살펴봄으로써 앞으로 KOICA의 효과적인 취약국 지원사업 운영을 위한 성과관리 프레임워크 구축을 위한 함의를 도출한다.

I. 서론

지난 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 시절에서부터 꾸준히 진행되어온 빈곤 해소를 위한 국제적 노력으로 인해 현재 전세계 빈곤 수준은 많이 감소하였으나, 취약국(fragile states)에 대한 빈곤 집중현상은 갈수록 심화되고 있다. 이로 인해 지난 MDGs가 종료된 2015년까지 전세계 하루 1.25 달러 이하로 생계를 살아가는 사람들의 절반이 취약국에 집중되어 있음이 밝혀졌다. 취약국에서 살아가는 사람들은 다른 개발도상국민들에 비해 영양실조 비중이 2배 이상이며, 자신의 아이들을 학교에 보내지 못하는 수준 또한 타 개도국 대비 3배 이상의 수준을 보였다. 사실상 10년 전만 해도 대부분의 취약국들의 경우 저소득 국가에 해당하였으나 오늘날에는 취약국의 절반 이상이 중소득 국가에 해당되어 있다(ICAИ, 2015). 이러한 상황에서 현재 국제사회 모두가 이행하고 있는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 효과적인 달성을 위해서도 취약국에 대한 보다 높은 관심 및 특수한 사정을 고려한 맞춤형 접근 전략과 성과관리 방안에 대한 국제적 관심이 높아지고 있다.

하지만 국제개발 차원에서 분쟁 및 취약국에 대한 이러한 높은 관심에도 불구하고, 분쟁 및 취약국 자체가 갖는 높은 리스크 및 낮은 사업 효과성 등으로 인해 취약국에 대한 국제적 차원의 전체 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 비중은 지속적으로 하락하고 있는 실정이다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 취약국 리스트 기준, 2011년도에는 취약국에 대한 글로벌 ODA 지원 규모는 2010년 대비 2.4% 하락하였으며, 이후 최근 5년간 취약국에 대한 원조 규모 재조정 및 감소에 대한 많은 양자원조기관들의 정치적, 경제적 압박이 존재해온 것이 사실이다. 특히 취약국에 대한 원조의 경우 그 자체가 외교안보적으로 민감한 이슈로서 국가 간 정책방향 및 취약국가 내 존재하는 많은 변수로 인해 그 변동성(volatility)이 매우 심한 경향이 존재한다는 점에서 취약국에 대한 지원원조는 쉽지 않은 것이다(ICAИ, 2015).

하지만 이러한 상황에서 영국 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID) 및 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)와 같은 몇몇 선진공여기관의 경우 분쟁 및 취약국 지원 예산을 지속적으로 확대하고 있으며 동 대상 국가에 대한 지원 전략 및 성과관리 방안의 개선을 통한 사업 효과성 강화를 위해서도 노력하고 있다.

또한 이러한 국제적 상황에서 한국 또한 ‘개발 없이 평화 없고, 평화 없이 개발 없다’는 인식에

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

따라 개발협력을 활용한 국제사회의 분쟁 예방 및 평화구축에 대한 기여를 확대해나가고자 노력하고 있다. 이를 위해 최근 수립 중인 ‘제2차 국제개발협력 기본계획’에도 개발과 평화 간의 연계에 대한 한국 정부의 명확한 방향성을 비전으로 설정하였다. 또한 정부 차원에서 2015년도 기준으로 전체 양자ODA 중 30%를 분쟁 및 취약국을 대상으로 지원하였으며, 현재 ‘취약국 지원전략’을 수립하여 분쟁 및 취약국에 대한 보다 구체적인 지원 목표 및 방향을 마련하였다. 또한 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA) 차원에서도 이러한 정부의 노력에 기여하기 위해 분쟁 및 취약국 예산을 2017년 기준 108억 원으로 증액하는 동시에 2017년 상반기에 ‘취약국 지원을 위한 중기이행전략(2017-2019)’을 수립한 바 있다. 특히 KOICA의 취약국 지원전략 내에는 기관 차원에서의 취약국 정의 및 지원원칙, 지원대상 국가 선정 리스트, 추진 전략 등이 종합적으로 제시되어 있다는 점에서 KOICA의 체계적인 취약국 지원을 위한 주요한 활용 지침이 될 것으로 기대되나, 현재로서는 동 전략에 기반하여 취약국 지원사업을 진행할 경우 성과관리를 어떻게 할 것인가에 대한 부분은 현재 수립 중에 있어 제외되어 있다. 분쟁 및 취약국에 대한 개발 차원의 접근방식은 기타 다른 일반 원조사업과는 그 접근 및 관리 방안이 보다 차별성 있게 진행될 필요가 있다는 점에서 KOICA 차원에서도 취약국 대상 사업의 성과관리 방안에 대한 마련은 중요하다고 할 수 있다.

이러한 점에 기반하여 본고에서는 선진공여기관의 분쟁 및 취약국 지원전략 및 성과관리 방안을 DFID와 USAID 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 DFID의 경우에는 최근 2015년 영국 원조전략을 새로이 발표하면서 범부처 간 취약국 지원 기금을 증액하고 DFID의 취약국 지원 예산 또한 증대시키는 등의 방식을 통해 취약국 지원 예산을 확대하고자 하며, DFID는 이에 기반하여 취약국 지원대상 국가 리스트를 새로이 개편하였다. 이러한 점에서 DFID의 사례를 중심으로 먼저 분쟁 및 취약국 지원을 위한 DFID의 현재 새로운 움직임 현상은 어떠한지를 전략 차원에서 제 II장에서 살펴보고자 한다. 그리고 나서 제 III장에서는 DFID와 USAID가 그간 오랜 경험 및 연구를 통해 구축해오고 있는 취약성 분석 및 성과관리를 위한 각각의 프레임워크와 지표표를 소개함으로써 KOICA의 취약국 중기이행전략(2017-2019) 상에 현재 수립 중인 성과 프레임워크 구축을 위한 함의를 살펴보고자 한다. 이후 마지막 제 IV장에서는 앞선 논의를 바탕으로 향후 한국 및 KOICA의 분쟁 및 취약국 지원방안 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 선진 공여기관의 분쟁·취약국 지원 전략: DFID를 중심으로

영국 정부는 최근 2015년 새로운 원조 정책을 발표하면서 ‘분쟁 예방 및 안보, 거버넌스 강화’라는 영국의 원조 기조를 다시 한번 확인하는 동시에 취약국 지원과 관련한 지원 예산을 확대하였다. 분쟁 및 취약국 지원과 관련한 주요 내용 변화를 살펴보면, 지난 2010년 영국 원조전략(UK aid: Changing lives, delivering results, 이하 2010 영국원조전략)에서는 분쟁 및 취약국의 평화건설을 위한 4가지 주요 목표를 제시하고, 동 국가들에 대한 DFID의 지원 예산을 2015년까지 30% 비중으로 늘리도록 확인한 바 있다. 이러한 정책목표를 바탕으로 지난 2011년 DFID는 안정성 구축 전략(Building Stability Overseas Strategy, 이하 BSOS)을 수립하여 불안정성과 갈등을 예방하고 신속하게 대처하기 위한 각종 대응전략을 수립하고 ‘취약국 안정화 구축 틀(building stability framework)’을 마련하는 등 다양한 지원 노력을 전개해오고 있다. 이러한 상황에서 2015년 신규 수립된 영국 원조 전략(UK aid: tackling global challenges in the national interest, 이하 2015 新영국원조전략)에서는 취약국 지원과 관련하여 기존의 DFID 예산 지원 규모를 30%에서 2020년까지 50%로 증액하였으며, 취약국 지원을 위한 범부처 차원의 기금도 신규 설립 및 증액하는 등 분쟁 및 취약국 지원을 위한 예산 마련 방안을 확대하는데 초점을 맞추고 있다. 아울러 DFID 또한 이러한 신규전략에 기반하여 지난 2016년 2월 새로운 ‘취약국가 및 지역 리스트’를 수립 및 발표함으로써 보다 넓은 범위에서 효과적으로 전세계 취약성을 해소함으로써 자국의 안보 또한 강화하는 등 자국의 이익(national interest)을 수호하기 위한 전략 이행의 움직임을 보이고 있다.

영국 정부는 지난 2010년 ‘2010 to 2015 government policy: conflict in fragile states’ 정책문서에서 ‘2015년까지 DFID 전체 ODA 규모의 30%를 취약국가에 할당’ 및 지원함으로써 동 국가 내의 불안정을 야기하는 요소들(drivers of instability)을 제거하는데 기여하겠다고 공약한 바 있다. 이에 따라 DFID 또한 2011년 이후로 감소추세를 보이는 취약국 대상 글로벌 원조 흐름에도 불구하고 지속적으로 취약국 대상 원조 규모를 확대해왔으며, 이로 인해 DFID는 당시 전체 28개 중점협력국 중 21개 국가를 ‘취약국 및 분쟁취약국(fragile and conflict-affected states)’로 분류하고 이에 대한 지원 예산을 지속적으로 확대하여 왔다(ICAI, 2015).

이러한 영국의 취약국 지원 정책기조 및 지원 규모는 지난 2015년 11월 영국 정부가 새로이 수립한 새로운 영국 원조 전략에서 보다 발전되었으며, 이러한 새로운 원조전략에 기반하여 지원대상으로서의 ‘취약국가 및 지역’ 또한 재편되었다. 이에 동 장에서는 DFID의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 기본 방향 및 내용에 대해 살펴보고, 2015년 새로이 수립된 영국의 신

제I장

개발
협력
이슈

제II장

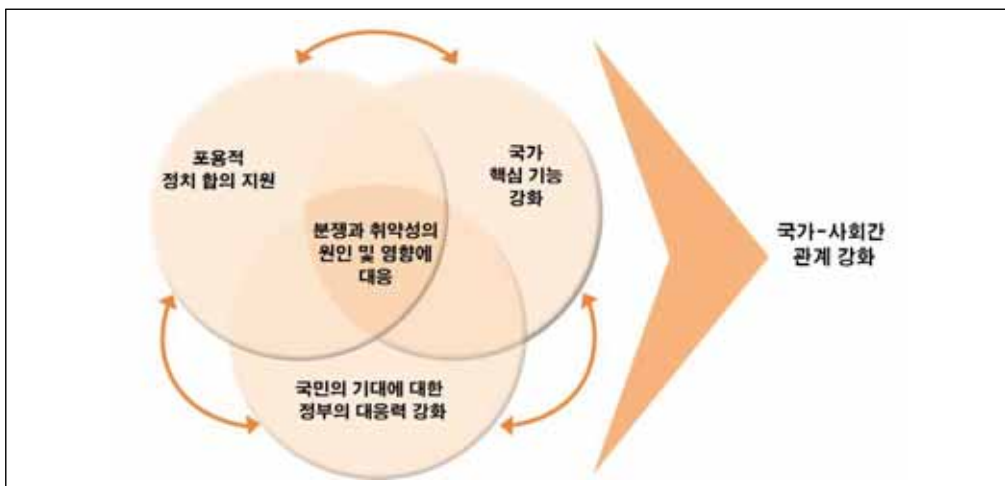
제III장

원조전략의 주요 내용과 신규 취약국 리스트(new list of fragile states and regions)를 함께 살펴봄으로써 DFID의 취약국 지원 기조 및 방식의 주요 특징은 무엇인지를 함께 살펴본다. 아울러 동 신규 원조전략 및 정부재정계획에 따라 수립된 DFID의 신규 ‘취약 국가 및 지역 리스트’의 수립이 적절한지 여부에 대한 분석을 함께 진행한다.

1. DFID의 분쟁·취약국 지원 방향 및 개괄

DFID는 분쟁 및 취약국가 지원을 위한 다양한 중점 전략을 수립하고 있다. 먼저 DFID의 ‘2010 영국원조전략’에서는 아래 <그림 1>과 같이 분쟁 및 취약국 지원을 위한 4가지 목표를 상정하고 있다. 포용적인 정치합의를 도모할 수 있도록 지원하고 국가의 핵심역할을 수행할 수 있도록 지원하며 취약국 내 일반 국민의 기대에 부응하도록 하며, 이들 간의 상호 영향 관계를 고려할 때 동 목표 달성을 위한 공통 요소로서 분쟁 및 취약성의 원인과 영향을 해결하고 분쟁해결 메커니즘을 구축하도록 한다. 이를 통해 최종적으로 ‘국가’와 ‘사회’ 간의 연관성을 강화하는 것을 목표로 한다.

<그림 1> DFID 평화로운 국가 및 사회 건설을 위한 4대 목표



출처: DFID (2010a)

아울러 동 원조전략에서는 분쟁 및 취약국 지원을 위해 △분쟁대응(counter conflict), △대상국 국민들에게 권한 부여(give people a voice), △공정하고 자유로운 선거 개최 지원(support freer and fairer elections), △정부의 효과적인 세수 창출 기능 지원(help governments work better), △안보 및 정의 구축 지원(deliver security and justice)를

중점적으로 지원할 것을 밝히고 있다.

이러한 기본 목표를 바탕으로 한 DFID의 ‘평화로운 국가 및 사회 구축 전략(building peace states and societies) practice paper(2010)’에서는 동 목표 달성을 위해서 특히 취약국 상황에서의 실무적 함의점으로 △ 분쟁 및 취약국에서의 정치(politics)는 지원사업을 하는데 있어 가장 중요한 핵심요소라는 인식, △ 외부 파트너들과의 합의 구축, △ 통합된 프레임워크(integrated framework)를 사용하여 취약국이 처한 상황(context)분석, △ 각국별 상이한 우선순위 및 선택사항들에 대한 고려 등을 제시하고 있다.

또한 DFID와 외무성(Foreign and Commonwealth Office, FCO)과 국방부(Ministry of Defence, MOD)가 2011년 공동 수립한 BSOS에서는 특히 분쟁국가에 대한 전략에 대해 다루고 있는데, 분쟁국가의 대다수가 취약국의 상황에 놓여 있음을 소개하고 있다. 또한 동 BSOS문서를 바탕으로 영국 정부는 각 부처 간의 통합된 접근방식을 활용함으로써 분쟁 및 취약국 지원 시 외교·개발·국방 차원에서의 종합적인 요소를 고려함으로써 보다 효과적으로 분쟁 및 취약국 내 안정성을 구축할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다. 분쟁 및 취약성 발발의 근원적 예방(upstream prevention)을 위해 DFID는 취약성의 근본 원인을 해결해야 한다는 필요성에 공감하고 이에 중점을 둔 지원전략을 수립하였다. 또한 DFID는 다양한 분쟁 및 취약국 사례를 통해 분쟁 및 취약국의 초기 상황이 어떠한지에 대한 심도 있는 분석에 장시간 투자함으로써 새로운 분쟁 조기 경보 시스템(conflict early warning system)을 마련하는데 힘쓰고 있다.

동 BSOS 전략을 구성하는 주요 3대 요소는 다음과 같다.

〈박스 1〉 BSOS 전략 3대 주요 요소

- △ 조기경보(early warning): 분쟁 유발 잠재요소 파악 및 불안정성 예측에 대한 DFID의 역량 강화
- △ 신속한 위기 예방 및 대응(rapid crisis prevention and response): 위기 예방 및 위기 악화를 예방하기 위한 신속하고 시의적절한 효과적인 조치 실시
- △ 근원적 예방을 위한 투자 강화(investing in upstreaming prevention): 긴장 및 충격을 관리하는 역량이 있는 취약국 내에 영향력 있고 합법적인 제도(institutions) 구축 및 강건한 사회(robust societies) 수립 지원

출처: DFID, MOD, FCO (2011)¹⁾

DFID Practice Paper(2010)와 BSOS 문서(2011) 모두에서는 빈곤문제를 정치적 상황과도 연계하여 보다 넓은 차원에서 인식하고, 이로 인해 야기되는 취약성의 가장 핵심적인 요인이

1) DFID, FCO, MOD. 2011. "Building Stability Overseas Strategy." London: UK Government

무엇인지, 그리고 이를 해결하는데 있어 가장 주요한 도전과제는 무엇인지 등에 대한 고민이 필요함을 강조하고 있다. 또한 두 문서 모두 ‘획일적으로 사용되는(one size fits all)’ 모델 방식보다는 분쟁 및 취약국이 처한 특수한 상황을 고려하여 동 국가에 대한 그간 접근 경험을 바탕으로 개입을 위한 개념적 기반 (conceptual foundations) 또한 강화할 필요가 있다고 강조한다. 하지만 DFID 뿐만 아니라 다양한 원조기관에서 이러한 인식에는 모두 공감하지만 이와 함께 공통적으로 직면하고 있는 문제 또한, 어떻게 이러한 개념적 사항을 실제 사업으로 옮길 수 있을까 하는 것이다.

지난 2011년 영국 정부는 약 40여 개의 국가 및 국제기구들과 함께 부산 고위급포럼(Busan High Level Forum)에서 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States, 이하 뉴딜)’을 채택하였다. 뉴딜은 많은 취약국 내에서 우선 시범 시행되었는데, 다음 세 가지의 주요 요소를 포함하고 있다.

〈박스 2〉 뉴딜(New Deal) 내 주요 3가지 요소²⁾

1. 5가지 평화구축 및 국가건설 목표(Peacebuilding and Statebuilding Goals, PSGs)
 - ① 정당한 정치(legitimate politics): 포용적인 정치합의 및 분쟁해결 방식 강화,
 - ② 안보(security): 국민 안보 수립 및 강화,
 - ③ 정의(justice): 불공정 해소 및 국민의 사법 접근권 강화,
 - ④ 경제적 토대(economic foundations): 일자리 창출 및 생활환경 개선,
 - ⑤ 조세수입 및 서비스(revenues and services): 조세수입 관리 및 책임 있고 공정한 사회서비스 전달
2. 뉴딜에서의 취약국 개입 방식(FOCUS)
 - ① 취약성 평가(fragility assessment)
 - ② 하나의 비전 및 하나의 계획(one vision, one plan)
 - ③ 이행협약(compact)
 - ④ 모니터링에 PSGs 활용 (use PSGs to monitoring)
 - ⑤ 정치적 대화 및 리더십 지원 (support political debates and leadership)
3. 뉴딜에서의 취약국 개입 원칙(TRUST)
 - ① 원조 투명성(transparency)
 - ② 위험공유(risk sharing)
 - ③ 취약국의 시스템 사용 및 강화(use and strengthen country systems)
 - ④ 역량 강화(strengthen capacities)
 - ⑤ 시의적절하고 예측가능한 원조(timely and predictable aid)

출처: IDPS (2011)

2) 뉴딜의 목표(PSGs) 및 취약국 개입 방식·원칙(FOCUS & TRUST)에 대한 상세사항은 ‘권혁주. 2015. 『분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜이행 현황을 중심으로』. 성남: 한국국제협력단’을 참조하기 바란다.

2011 뉴딜 정책은 취약국뿐만 아니라 국제적 원조 파트너 모두가 ‘다르게 접근하자(do things differently)’는 기조를 가지고 접근할 것을 주문하고 있다. 이를 위해 평화구축 및 국가수립목표(PSGs)를 수립하고 이를 이행하기 위한 개입 방식(FOCUS)과 개입 원칙(TRUST)을 별도로 수립하고 있다. 가령, 개입 시에는 위험관리(risk management)를 위해서는 취약국의 사정에 보다 적합한 형태로 맞춤형 접근방식으로 이루어져야 한다는 것이다. 아울러 뉴딜에서는 취약국 접근 시 국별 시스템(country system)에 대한 투자를 늘리고 시의 적절하고 예측가능한 원조를 실시하며, 이를 위한 핵심적인 대상국 정부의 역량을 강화하는 것을 원칙으로 해야 한다고 강조하고 있는 것이다. 이에 영국 또한 취약국 지원 시 뉴딜 정책의 기본 목표 및 개입방식과 원칙을 이행하고자 하고 있다.

2010년 당시 영국 원조 정책에서 공약된 ‘DFID 전체 원조 규모의 30%를 취약국에 할당한다’는 기조는 사실상 DFID로 하여금 다양한 새로운 리스크를 겪을 수밖에 없도록 했으며, 그중에서도 대표적인 것이 수탁자리스크(fiduciary risk)이다. 이로 인해 사실상 취약국 대상 예산 증대(scale-up)는 쉽지 않은 것이 현실이다. 국별 수준에서 보면, 예산증대를 하고자 할 경우 DFID는 다음과 같은 다양한 도전과제들에 직면할 수 있다.

〈박스 3〉 취약국 지원 예산 증대(scale-up)시 예측가능한 리스크

- 정부 기관의 약화(weakness of government agencies)
- 현지 파트너의 역량 부족(lack of capability in local partners)
- 취약한 현지 시민 사회 (weakness of local civil society)
- 현지 파트너의 흡수능력 제한 및 이로 인한 예산 증대 지연(limited absorptive capacity of local partner, resulting in slow scale-up)
- 제3자 의존력 강화- UN기구, INGOs, 다국적 조달 기관의 역량 종합 (reliance on third parties, e.g. UN agencies, international non-governmental organisations (INGOs) and mixed capabilities of multinational delivery agencies)
- 신뢰할만한 운송체인 구축 역량 약화 (the ability to establish reliable logistical chains)
- 안보 문제로 인한 DFID 직원의 대상 국가 정부 관련 부분 접근성 제한 (lack of access to parts of the country (or even the country as a whole) for DFID staff because of security issues)
- DFID 직원의 대상 국가 장기간 파견의 어려움 (difficulty in getting DFID staff to deploy to the country for long periods)
- 취약국의 상기와 같은 상황에서 제대로 작동하는 방식에 대한 실질적인 증거 부족(poor evidence of what works in such environments)

출처: ICAI (2015)

상기 <박스 3>와 같은 많은 리스크로 인해 분쟁 및 취약국 지원시 DFID가 해결해야 할 과제들 또한 증대된다고 할 수 있다. 또한 상기와 같은 문제들을 고려하고 대상 국가 내에서 효과적인 사업을 기획 및 운영할 수 있을 만큼의 내부적인 역량을 가지고 있는지에 대한 자체적

인 점검도 필요하다. 아울러 뒤에서도 설명하겠지만, 지난 2015년 새로운 영국 원조전략에서 공약한 바와 같이 분쟁 및 취약국에 대한 DFID의 지원 예산 비중 및 범부처 차원의 분쟁 및 취약국 지원 기금 또한 확대해가는 상황에서 국제개발 차원에서 영국의 분쟁 및 취약국 지원 노력의 중심에 서 있는 DFID가 실제 충분한 역량을 가지고 있는지에 대한 지속적인 점검 및 개선방안 고찰은 필요하다고 할 수 있다.

이로 인해 DFID는 이미 분쟁 및 취약국 내에서의 프로젝트 기획을 위한 메커니즘 및 원조 조달 방식 등이 강화되어야 한다는 필요성을 느끼고 이에 대한 다양한 노력을 진행해오고 있다. 지난 2010년 발간된 ‘취약국 국별 프로그램 평가 종합(synthesis of country programme evaluations in fragile states)’ 보고서에서는 DFID가 취약국 대상 원조 조달을 위한 보다 효과적인 방법을 찾기 위해 노력하고 있으며, 리스크를 줄이기 위해서는 모범적인 성과를 보이는 수혜국(good performers)보다는 취약국에게 보다 다양한 원조 수단들이 사용되어야한다는 기본 방향 하에 다양한 노력을 해오고 있다고 평가하고 있다.

2. 2015 新영국원조전략 내 분쟁 · 취약국 관련 주요 내용

지난 2015년 11월 재무부(UK treasury)와 DFID 주도로 영국 정부는 ‘UK aid: tackling global challenges in the national interest’란 제목의 새로운 영국 원조전략을 발표하였다. 동 원조전략은 기존의 DFID에 과도하게 편중되어 운영되어온 영국 원조를 ‘범부처(cross-ministries)’ 차원에서 보다 균형을 유지하며 원조를 운영할 수 있도록 하는 최초의 원조전략이라는 점에서 의의를 가진다. 동 원조전략에서는 대규모 이주, 질병, 불안정, 글로벌 기후변화 등 다양한 주요 글로벌 도전과제들에 대한 영국 원조의 해결 의지와 함께 분쟁 및 취약국에 대한 지원 목표 및 방향 또한 보다 분명하게 밝히고 있으며, 특히 분쟁 및 안보 분야에 대한 비중이 보다 강화되었음을 알 수 있다. 이러한 원조 정책 전략의 기초는 DFID의 앞으로의 분쟁 및 취약국 지원 방향 수립 및 이행에도 주요한 기반이 된다는 점에서 주목할 필요가 있다. 아래 <표 1>는 2015 新영국원조전략에서 밝히고 있는 주요 4대 목표(objectives)와 동 목표 달성을 위한 8가지의 주요 활동(activities)사항을 정리한 표이다.

동 전략에서 사실상 가장 중요한 특징 중의 하나는 영국 원조전략의 이행이 DFID에 편중된 형태가 아니라 범부처(cross-ministries) 차원의 새로운 접근방식을 포함하고 있으며, 총국민 소득(Gross National Income, GNI)의 0.7%를 ODA에 사용하겠다는 정부 의지가 보이고 있다(활동 7)는 점이다. 이는 분쟁 및 취약성 해소, 평화구축, 글로벌 빈곤퇴치 등은 국제사회에서의 영국의 지위를 공고히 할 뿐만 아니라, 이를 통해 자국민들의 삶 또한 보호할 수 있다는

자국의 국익 차원에서(in the national interest) 강조되는 부분으로, 이로 인해 보다 투명하고 책무성 있는 원조집행 또한 중요시 여겨지고 있다(활동 8). 이러한 ODA 비중 확대 및 투명한 집행은 영국 보수당(Conservative Party)이 2015년 총선 당시 내세웠던 국제개발 관련 공약내용(manifesto)에서 주요하게 제시되어 영국 정부가 전면 이행하게 된 부분으로, 이는 2017년 총선에서의 영국 보수당 공약에서도 그대로 이어지고 있다.

〈표 1〉 2015 新영국원조전략 주요 목표(objectives) 및 활동(activities)

목표(objectives)	활동(activities)
1. 글로벌 평화, 안보, 거버넌스 강화 2. 위기로부터의 복원력 및 대응력 강화 3. 글로벌 번영 도모 4. 극빈곤 척결	1. DFID 총예산의 50%를 취약국가 및 지역에 할당 2. 시리아 위기 및 관련 지역에 대한 원조 비용(aid spending) 증대 3. 전통적인 일반예산지원(general budget support) 일체 종료 및 target spending 증대 기반 마련 4. 자금 규모가 증대된 범부처 간 '분쟁, 안정성, 안보 기금(Conflict, Stability and Security Fund, CSSF)'를 활용하여 '중앙안보위원회(Natioanl Security Council, NSC)의 국제업무를 지원함으로써 신규전략상의 안보 목표 이행. 5. 신규 10억 파운드를 약정하여 글로벌공공보건기금(Global public health, 이하 Ross Fund)을 마련하여 말라리아와 같은 긴급한 전염병을 해소하는데 기여하고자 함. 동 Ross Fund는 에볼라, 소외열대질환(neglected tropical disease) 등과 같은 유행성질환 발발 가능성 및 약제 내성균 감염(Drug resistant infections) 등을 해소하는데 기여하고자 함. 6. '중앙안보위원회(NSC)'주도로 마련된 신규 범부처 간 번영 기금(Prosperity Fund)을 사용하여 글로벌 번영 도모 목표 달성을 위해 기여. 7. 영국 총국민소득(GNI)의 0.7%를 ODA에 할당함으로써 빈곤감소, 글로벌 도전과제 해결뿐만 아니라 영국의 국가 차원의 이해(national interest) 도모를 위해 활용. 8. 원조에 사용된 모든 예산은 납세자들로부터 나온 소중한 자금임을 명심하고 불필요한 프로젝트는 일체 중단(cancel)하겠음.

출처: UK Government (2015)

이러한 주요 특징과 함께 취약국 지원과 직접 관련한 부분을 보면 우선 영국의 취약국 지원 확대 기조에 따라 DFID는 전체 원조 규모의 50%를 취약국에 지원한다(활동 1). 이는 영국 정부의 2010 영국원조전략에서 명시한 '2015년까지 DFID ODA 규모 전체의 30%를 취약국에 할당한다.'는 부분의 비율이 2020년까지 50% 할당으로 높아졌다는 점에서 중요한 변화라 할

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

수 있다.

또한 동 신규전략에서는 범부처 차원의 CSSF 기금³⁾을 오는 2019/20년까지 연간 13억 파운드 수준으로 조성하고(활동 3), Prosperity Fund는 2016년부터 2020년까지 5개년간 총 13억 파운드를 조성할 것(활동 6)을 확인하였다(UK Government, 2016). 특히 이 중에서 분쟁·취약국 지원을 위한 주요 범부처 기금인 CSSF의 예산을 보면 아래 <표 2>에서와 같이, 동 전략이 발표된 첫해인 2015/2016년에는 약 10억 3,300만 파운드가 책정되었고 2016/17년도에는 11억 2,700만 파운드가 책정되었다. 이는 CSSF의 전 형태인 분쟁기금(conflict pool)이 집행 마지막 회계연도인 2014/15년에 6억 8,300만 파운드가 책정된 것에 비하면 지원 금액이 상당 부분 증대되었다고 할 수 있다.

<표 2> 2015/16 및 2016/17년도 CSSF 기금 예산 구성

(단위: 백만 파운드)

항목	2015/16	2016/17
평화유지 및 다자지원	462	385.7
지역/국별 전략	482.8	577.8
안보 및 방위	75	150
안정화 본부(stabilisation unit) 및 국립국제행정학교(national school of government international) 등	13.2	13.5
총합	1,033	1,127

출처: UK House of Lords (2017)

또한 영국 내 분쟁 예방 및 안보 강화 등을 통한 취약국 지원 기조가 강화되어감에 따라 상기의 범부처 간 CSSF 및 prosperity Funds 증대와 함께 영국은 갈수록 악화되는 시리아

3) 분쟁, 안정성, 안보 기금(Conflict, Stability and Security Fund, CSSF)기금이란 영국의 전략적 중요성을 갖는 국가 내에서 존재하는 분쟁 및 불안정성의 원인 및 영향력을 척결하는데 사용하는 정부 자금을 말하는 것으로, 이전의 영국 Conflict Pool을 변환시킨 것임. Conflict Pool은 2001년에 형성되어 크게 '아프리카분쟁예방기금(Africa Conflict Prevention Pool)과 국제분쟁예방기금(global conflict prevention pool)로 구성되었다가 2009년 '분쟁기금(conflict pool)'으로 통합되어 2014/15년까지 운영되다 2015/16부터는 CSSF로 전환됨. CSSF와 마찬가지로 분쟁풀 또한 범부처 간 기금으로 분쟁에 취약한 전세계 사람들의 피해를 줄이기 위한 다양한 활동에 사용됨. 하지만 CSSF와 다른 점은, 분쟁풀 기금의 경우 크게 '영국외무성(Foreign and Commonwealth Office, FCO)', '국제개발부(DFID)', '국방부(Ministry of Defence, MOD)', 등 총 3개 부처에 의해 운영되었으나, 현재는 FCO, DFID, MOD 뿐만 아니라 이민국(home office), '국가범죄수사국(National Crime Agency, NCA)', '검찰(Crown Prosecution Service, CPS)', '보안정보기관(security and intelligence agencies)' 등 많은 정부 부처 및 기관들이 참여하고 있음. (출처: UK House of Lord. HLPaper105 "Conflict, Stability and Security Fund: Second Report of Session 2016-2017, available at <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtnatsec/208/208.pdf>) (접속일: 2017.06.02.)

위기에 대한 대응을 위한 예산을 증대 (활동 2)하고 이 외에도 새롭게 출현하는 위기에 대응하기 위해 5억 파운드 규모의 위기대응기금(crisis reserve fund) 또한 신규 설립하여 운영하는 등 다각적인 노력을 보이고 있다.

3. DFID 신규 취약국가 및 지역 리스트 소개 및 분석

DFID는 상기에서 소개한 2015 新영국원조전략과 함께 영국 정부지출검토(UK government spending review) 문서에 의거하여 작년 2016년 2월 새롭게 ‘취약국가 및 지역 리스트(fragile states and regions list)’를 선정 및 발표하였다. 각 공여기관들마다 갖고 있는 취약국 또는 취약성에 대한 정의 및 범위는 각기 상이하기 때문에 각 기관이 정의하고 있는 취약성 개념 및 전략적 파트너십의 중요도에 따라 취약국가 대상이 정해지게 된다. 특히 취약성(fragility)이란 실제로 단순히 일국 차원으로 국한되어 해결될 수 있는 문제가 아니며, 지역 차원의 분쟁 또는 갈등이 발발 및 확산, 자연재해에 대한 지역 차원의 공동 대응 등 지역 차원으로 그 범주를 확대하여 고려해야 할 필요가 있다. 이러한 점에서 DFID의 경우 취약국(fragile state)을 폭력을 발생시키는 사회적·외부적 압력에 취약하고, 분쟁 및 갈등이 발생한 상황에서 또 다른 폭력적인 방법 외에는 사실상 통제할 수 있는 역량이 부족한 국가로 정의하고, 그 범위를 국가뿐만 아니라 지역 차원으로 확대하고 있다. 따라서 2016년 2월 신규 발표된 취약국 리스트 또한 폭력 및 분쟁, 갈등 상황에 노출된 정도에 따라 63개의 국가 뿐만 아니라 3개의 지역을 포함하여 총 67개 지원대상 리스트를 확정하였다.

하단 <표 3>는 DFID의 신규 ‘취약국가 및 지역 리스트(fragile states and regions list)’이다. 표에서와 같이 DFID는 분쟁 예방 및 안보 강화 기조에 따라 폭력 및 분쟁, 갈등 상황에 직접 노출된 국가들의 노출 정도에 따라 ‘높은 취약성(high fragility),’ ‘중간 취약성(moderate fragility),’ ‘낮은 취약성(low fragility)’으로 카테고리를 분류하였다. 또한 취약성의 특성상 주변국 및 지역 차원으로 확산될 가능성이 높고 이로 인해 지역 차원의 공동 대응이 보다 강조되는 것이 취약국 이슈라는 점에서, 이러한 직접적인 분쟁취약국가는 아니지만 높은 취약성을 보이는 국가들에 대한 지리적 근접성으로 인해 취약성이 파급(spill-over)될 위험에 직면한 주변국들 또한 ‘높은 취약성 국가 인접국(neighbouring high fragility states)’으로 분류하고 있으며, 중점 취약 지역(regions) 또한 별도로 3개를 선정하여 카테고리에 포함시키고 있다. 특히 이러한 주변 인접 국가 및 지역 단위까지 취약국 리스트에 포함시킨 것은 DFID의 ‘beyond fragile states’라는 전략적 기조를 반영한 결정이라 할 수 있다.

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

〈표 3〉 DFID 신규 취약국가 및 취약지역 리스트

높은 취약성 (high fragility)	중간 취약성 (moderate fragility)	낮은 취약성 (low fragility)	높은 취약성 국가 인접국(neighbouring 'high fragility' states)	취약 지역 (regions)
아프가니스탄	앙골라	벨라루스	알제리	중동지역
버마	아제르바이잔	캄보디아	아르메니아	사하라이북 지역
부룬디	방글라데시	카메룬	요르단	사하라이남 지역
중앙아프리카공화국	이집트	콜롬비아	라오스	
차드	에티오피아	콩고	르완다	
콩고민주공화국	기니	코트디부아르	탄자니아	
이란	기니비사우	지부티	태국	
이라크	아이티	온두라스	튀니지	
에리트리아	케냐	라이베리아	터키	
북한	키르기스스탄	마다가스카르	잠비아	
리비아	레바논	모리타니		
파키스탄	말리	네팔		
소말리아	나이지리아	니제르		
남수단	팔레스타인점령 지역(OPT)	파라과이		
수단	타지키스탄	시에라리온		
시리아	투르크메니스탄	동티모르		
예멘	우즈베키스탄	우간다		
	베네수엘라	우크라이나		
	짐바브웨			
17국	19국	18국	10국	3지역

67개 (63국 + 3지역)

출처: IDC (2015)

상기 취약국가 및 지역 리스트 선정을 위해 DFID는 세계은행(world bank), 유엔(United Nations, UN)에서 발표하는 주요 취약국 관련 지표들과 함께 세계평화지수(global peace index) 등 각 공신력 있는 기관에서 발표하는 취약국 관련 데이터들을 활용하였다. 이러한 데이터들과 함께 DFID 자체의 다음과 같은 고려사항들을 종합하여 총 64개의 국가와 3개의 지역으로 구성된 리스트를 확정하게 되었다. 하지만 주요 지표 뿐만 아니라 아래의 DFID 추가 고려사항들의 데이터들 또한 시간이 지남에 따라 그 수치 또한 변화되어 갈 수 있기 때문에 취약국 리스트 또한 그에 맞추어 정기적으로 업데이트될 계획이다.

〈박스 4〉 DFID 신규 취약국가 및 지역 리스트 선정을 위한 기준

- 세계은행(World Bank) : Country Policy and Institutional Assessment(CPIA)
- 평화를 위한 기금(Fund for Peace): Failed States Index
- Uppsala Conflict Database
- DFID 기존 취약국 리스트 상의 국가(countries on DFID's Fragile States List)
- '높은 취약성(high fragility)'을 보이는 국가에 인접한 주변국 중 ODA지원이 가능한 국가 (단, 중국 및 인도 제외) (ODA-eligible countries neighbouring 'high fragility' states)
- 중동, 사하라 이북, 사하라 이남 지역 등 총 3개 선정 지역에서 운영되는 지역차원의 프로그램 운영 현황 (regional programmes in three specifically designated fragile states)

출처: IDC (2015)⁴⁾

앞선 2015 新영국원조전략 내 취약국 지원과 관련하여 가장 주목할 부분은 ‘매년 DFID 전체 예산 중 50%를 취약국가 및 지역(fragile states and regions)에 배분한다’는 부분이다. 이는 2015년까지 DFID 전체 ODA규모의 30%를 취약국에 배분하겠다는 2010년 공약과 비교하였을 때 DFID의 평화예방 및 안보 강화 기조에 따라 취약국 지원 예산이 증대되고, 이로 인해 보다 다각적이고 효과적인 취약국 지원사업을 운영할 수 있게 되었다는 점에서 유의미하다고 할 수 있다. 그렇다면 ‘50% 수준으로 취약국 지원 예산증대’ 목표가 설정된 이후 발표된 DFID 신규 ‘취약국가 및 지역 리스트’는 얼마나 적절하게 설정되었고 어떠한 의미를 갖는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

아래 <표 4>는 DFID의 신규 취약국 리스트에 포함된 63개 국가와 3개 지역 중 2014년과 2015년 실제 DFID 지원이 이루어진 국가/지역의 지원 규모 및 순위변화를 나타낸 표이다. 먼저 동 표에서의 2014년과 2015년에 이루어진 전체 ODA 지원금액과 취약국 대상 지원금액을 비교해보면, 2014년에는 52.3%, 2015년도에는 전년보다 1.5% 오른 53.9%으로, 이는 2015년 당시 설정된 50% 지원 목표를 이미 초과한 수치임을 알 수 있다.

아울러 하단 표의 주석 부분에 제시되어 있는 바와 같이 2개년도 연속 DFID로부터 일체 ODA 지원이 이루어지지 않은 국가가 26개국에 해당하며 이는 전체 취약국가 및 지역 대비 절반에 육박하는 수치라는 점에서 대상 취약국에 대한 실제 예산 배분이 제대로 이루어질 수 있는지에 대한 우려가 제기된다. 가령 2014년의 경우 버마, 차드, 이슬람, 북한 등 총 4개의 ‘높은 취약성(high fragility)’ 국가를 비롯해 총 26개국이 제외되어 있으며, 2015년에는 이러한 4개의 국가와 함께 부룬디, 에리트리아 등 ‘높은 취약성’ 국가 2개가 추가 제외되는 것을 포함하여 전체 67개 대상에서 41개 취약국가 및 지역이 지원 예산 배분에서 제외되고 있다. 이러한 점을 보았을 때 과연 2개년간 DFID로부터 지원을 받지 못한 국가 또는 예산이 일절 삭감된 국가들의 경우 앞으로 실제 예산 할당이 이루어질 수 있을지, 그리고 이러한 취약국가 및 지역 선정 과정은 적절했는지 등에 대한 의문이 제기된다.

4) IDC Inquiry: Allocation of Resources (memorandum by DFID) (2015.11.)

〈표 4〉 2014-2015년 DFID의 취약국 대상 ODA 지원 현황

번호	국가명	취약성 수준	지원액 (단위: 백만 달러)			지원액 순위		
			2014	2015	증감(15/14)	2014	2015	증감(15/14)
1	에티오피아	중간 취약성	525.3	510.8	14.5 ▽	1	2	1 ▽
2	파키스탄	높은 취약성	395.8	537.5	141.7 △	2	1	1 △
3	시에라리온	낮은 취약성	387.1	334.1	53.0 ▽	3	4	1 ▽
4	나이지리아	중간 취약성	372.8	387.8	15.0 △	4	3	1 △
5	방글라데시	중간 취약성	333.7	245.2	88.4 ▽	5	9	4 ▽
6	아프가니스탄	높은 취약성	293.7	305.0	11.4 △	6	8	2 ▽
7	DR콩고	높은 취약성	270.2	212.9	57.3 ▽	7	12	5 ▽
8	남수단	높은 취약성	267.3	313.9	46.6 △	8	5	3 △
9	탄자니아	'높은 취약성' 국가 주변국	236.3	305.2	68.8 △	9	7	2 △
10	중동지역	취약 지역	244.7	25.4	219.3 ▽	10	33	23 ▽
11	케냐	중간 취약성	198.3	226.7	28.4 △	11	11	1 ▽
12	우간다	낮은 취약성	184.5	176.4	8.1 ▽	12	13	2 ▽
13	소말리아	높은 취약성	182.1	175.1	7.0 ▽	13	14	2 ▽
14	네팔	낮은 취약성	180.8	124.4	56.4 ▽	14	20	7 ▽
15	시리아	높은 취약성	165.9	311.2	145.3 △	15	6	8 △
16	사하라이남지역	취약지역	178.4	152.5	25.8 ▽	16	16	-
17	짐바브웨	중간 취약성	156.9	133.2	23.7 ▽	17	18	3 ▽
18	잠비아	'높은 취약성' 국가 주변국	133.3	77.8	55.4 ▽	18	25	9 ▽
19	예멘	높은 취약성	128.0	119.0	9.0 ▽	19	22	5 ▽
20	르완다	높은 취약성	76.3	151.1	74.8 △	20	17	1 △
21	이라크	높은 취약성	48.5	69.1	20.6 △	21	28	9 ▽
22	레바논	중간 취약성	30.9	130.3	99.5 △	22	19	1 △
23	중앙아프리카	높은 취약성	26.0	27.9	1.9 △	23	32	11 ▽
24	타지키스탄	중간 취약성	19.5	17.5	2.0 ▽	24	34	12 ▽
25	요르단	'높은 취약성' 국가 주변국	16.6	65.9	49.3 △	25	29	6 ▽
26	카메룬	낮은 취약성	16.5	7.3	9.1 ▽	26	41	17 ▽
27	부룬디	높은 취약성	9.9	0.0	9.9 ▽	27	-	-
28	라이베리아	낮은 취약성	9.2	15.8	6.5 △	28	35	9 ▽
29	에리트리아	높은 취약성	9.2	0.0	9.2 ▽	29	-	-
30	아이티	중간 취약성	7.6	5.6	2.0 ▽	30	43	15 ▽
31	키르기스스탄	'높은 취약성' 국가 주변국	6.8	2.5	4.2 ▽	31	46	17 ▽
32	터키	'높은 취약성' 국가 주변국	6.4	2.0	4.4 ▽	32	51	21 ▽
33	우크라이나	낮은 취약성	4.8	24.3	19.5 ▽	33	34	3 ▽
34	리비아	낮은 취약성	4.4	3.1	1.3 ▽	34	45	13 ▽
35	캄보디아	낮은 취약성	2.1	2.4	0.4 △	35	47	14 ▽
36	라오스	'높은 취약성' 국가 주변국	1.3	2.3	1.1 △	36	48	14 ▽
37	튀니지	'높은 취약성' 국가 주변국	1.0	0.3	0.8 ▽	37	56	21 ▽
38	이집트	중간 취약성	0.9	1.1	0.2 △	38	54	18 ▽
39	모리타니아	낮은 취약성	0.5	0.0	0.5 ▽	39	-	-
40	말리	중간 취약성	0.4	0.0	0.4 ▽	40	55	17 ▽
41	사하라북방지역	취약 지역	0.0	0.0	-	41	-	-
취약국 지원 합계 (A)			5,133.5	5202.8	69.3 △			
총 ODA 지원 합계 (B)			9,809.2	9,662.3	146.9 ▽			
전체 지원액 대비 취약국 지원 비중(A/B)			52.3%	53.9%	1.5 △			

* 2014년도, 2015년도 일체 미지원국가(26국): △ '높은 취약성' 국가(4국): 버마, 차드, 이슬람, 북한, △ '중간취약성' 국가(9국): 앙골라, 아제르바이잔, 기니, 기비사바우, 키르기스, 팔레스타인점령지역(OPT), 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베네수엘라, △ '낮은 취약성' 국가(10국): 벨라루스, 콜롬비아, 콩고공화국, 코트디부아르, 지부티, 온두라스, 마다가스카르, 니제르, 파라과이, 동티모르, △ '높은 취약성' 국가 주변국 (3국): 알제리, 아르메니아, 태국

출처: OECD 통계사이트(stat.oecd.org) 'OECD DAC CRS' 내용 바탕으로 저자 재구성 (접속일: 2017.06.08.)

〈표 5〉 2개년간 DFID의 취약국 대상 프로젝트 예산 규모 및 순위

번호	국가명	취약성 수준	총 프로젝트 예산액 (단위: 백만 달러)		총 프로젝트 예산순위	
			FY16/17	FY17/18	FY16/17	FY17/18
1	파키스탄	높은 취약성	549.2	396.1	1	1
2	에티오피아	중간 취약성	420.6	277.7	2	3
3	나이지리아	중간 취약성	388.7	285.8	3	2
4	시리아	높은 취약성	281.9	170.4	4	9
5	시에라리온	낮은 취약성	267.4	141.7	5	13
6	탄자니아	'높은 취약성' 국가 주변국	247.3	237.3	6	4
7	요르단	'높은 취약성' 국가 주변국	234.7	63.8	7	20
8	남수단	높은 취약성	222.1	194.2	8	5
9	아프가니스탄	높은 취약성	215.6	162.4	9	10
10	소말리아	높은 취약성	215.2	190.1	10	6
11	방글라데시	중간 취약성	210.2	158.9	11	11
12	사하라이남지역	취약 지역	205.3	84.3	12	15
13	DR콩고	높은 취약성	193.9	170.7	13	8
14	케냐	중간 취약성	184.0	171.5	14	7
15	레바논	중간 취약성	150.9	73.0	15	17
16	네팔	낮은 취약성	134.2	105.8	16	14
17	짐바브웨	중간 취약성	120.5	58.8	17	22
18	우간다	낮은 취약성	120.1	44.9	18	25
19	이라크	높은 취약성	120.0	50.3	19	24
20	버마	높은 취약성	114.2	72.8	20	18
21	터키	'높은 취약성' 국가 주변국	110.4	157.5	21	12
22	팔레스타인점령지역	중간 취약성	86.0	77.9	22	16
23	예멘	높은 취약성	82.7	62.9	23	21
24	르완다	'높은 취약성' 국가 주변국	76.0	55.3	24	23
25	잠비아	'높은 취약성' 국가 주변국	64.8	70.7	25	19
26	중동지역	취약 지역	24.5	9.3	26	27
27	중앙아프리카공화국	높은 취약성	21.4	14.0	27	26
28	우크라이나	낮은 취약성	16.7	2.5	28	31
29	타지키스탄	중간 취약성	6.8	7.3	29	28
30	라이베리아	낮은 취약성	5.9	4.2	30	30
31	부룬디	높은 취약성	5.8	0.5	31	35
32	리비아	높은 취약성	4.8	0.8	32	32
33	키르기스스탄	'높은 취약성' 국가 주변국	4.0	5.8	33	29
34	아이티	중간 취약성	3.8	0.1	34	36
35	캄보디아	낮은 취약성	2.4	0.5	35	34
36	말리	중간 취약성	0.4	0.6	36	33
취약국/지역 대상 프로젝트 예산 총합(A)			5112.6	3,580.5		
DFID 전체 프로젝트 예산 총합(B)			12632.4	8,041.4		
전체 프로젝트 예산 대비 취약국/지역 예산 비중(A/B)			40.5%	44.5%		

* 상기 표는 2017년도 평균 환율 적용(\$1 = \$1.26)

* 2016/17년도, 2017/18년도 예산 미배정국가(국) (26국): △ '높은 취약성' 국가(4국): 버마, 차드, 이슬람, 북한, △ '중간 취약성' 국가(9국): 앙골라, 아제르바이잔, 기니, 기비시바우, 키르기스, 팔레스타인점령지역(OPT), 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베네수엘라, △ '낮은 취약성' 국가(10국): 벨라로스, 콜롬비아, 콩고공화국, 코트디부아르, 지부티, 온두라스, 마다가스카르, 니제르, 파라과이, 동티모르, △ '높은 취약성' 국가 주변국' (3국): 알제리, 아르메니아, 태국

출처: DFID Development Tracker 사이트(devtracker.dfid.gov.uk/) 내용 바탕으로 저자 재구성 (접속일: 2017.06.08.)

제 I 장

개발
협력
이슈

제 II 장

제 III 장

또한 지난 2개년간 DFID로부터 최대 지원을 받은 상위 10개 취약국가들을 보면 2014년도에는 10개 중 파키스탄, 남수단, DR콩고 총 3국가가, 2015년도에는 남수단, 시리아, 아프가니스탄 등 총 3국가만이 높은 취약성을 보일 뿐 나머지는 중간 또는 낮은 취약성을 보이고 있다는 점에서 취약성에 대한 적절한 진단을 바탕으로 지원 예산이 책정된 것인가에 대해서도 의구심이 제기된다.

상기 <표 5>는 2016/17년도 및 2017/18년도 DFID의 총 프로젝트 예산을 나타낸 표이다. 동 예산은 프로젝트 수준에서 이루어지는 회계 연도상의 예산이므로 DFID의 예산의 일부라는 점, 회계연도 예산은 추후 변동 가능하다는 점에서 DFID의 전체 예산 중 50%를 취약국에 지원한다는 목표를 가늠하기 위한 데이터로 보기에는 불충분하다. 하지만 분쟁 및 취약국 지원은 일반적으로 프로젝트 차원에서 주로 이루어진다는 점에서 DFID의 취약국가 및 지역에 대한 지원 흐름 및 추세를 파악하기에는 적절하다고 할 수 있다. 상기 예산 구성에서도 앞선 2014~15년도 지원액 추세와 마찬가지로 대상은 다르지만 총 26개 취약국가 및 지역이 예산 배정을 받지 못하였으며, 그 중에서 ‘높은 취약성(high fragility)’을 보임에 따라 지원이 시급한 국가들 또한 6개국이 포함되어 있다. 아울러 예산 배정은 받고 있으나 그 규모가 너무도 작은 ‘높은 취약성’ 국가들 또한 이전의 지원액 배정 추세가 크게 차이가 없다는 점에서 과연 DFID의 신규 취약국가 및 지역 리스트 구성을 가지고 2020년까지 DFID의 취약국 지원 예산을 증대시킨다고 하여도 그 배정이 형평성 자체에도 의구심이 제기될 수밖에 없는 실정이다.

<표 6> 2014~2015 지원액 및 2016/17~2017/18년도 프로젝트 예산액 기준 상위 10대 취약 국가지역

순위	2014년 총 지원액	2015년 총 지원액	2016/17 프로젝트 예산총액	2017/18 프로젝트 예산총액
1	에티오피아 (중간 취약성)	파키스탄 (높은 취약성)	파키스탄 (높은 취약성)	파키스탄 (높은 취약성)
2	파키스탄 (높은 취약성)	에티오피아 (중간 취약성)	에티오피아 (중간 취약성)	나이지리아 (중간 취약성)
3	시에라리온 (낮은 취약성)	나이지리아 (중간 취약성)	나이지리아 (중간 취약성)	에티오피아 (중간 취약성)
4	나이지리아 (중간 취약성)	시에라리온 (낮은 취약성)	시리아 (높은 취약성)	탄자니아 (‘높은 취약성’ 주변국)
5	방글라데시 (중간 취약성)	남수단 (높은 취약성)	시에라리온 (낮은 취약성)	남수단 (높은 취약성)
6	아프가니스탄 (높은 취약성)	시리아 (높은 취약성)	탄자니아 (‘높은 취약성’ 주변국)	소말리아 (높은 취약성)
7	DR콩고 (높은 취약성)	탄자니아 (‘높은 취약성’ 주변국)	요르단 (‘높은 취약성’ 주변국)	케냐 (중간 취약성)
8	남수단 (높은 취약성)	아프가니스탄 (높은 취약성)	남수단 (높은 취약성)	DR콩고 (높은 취약성)
9	탄자니아 (‘높은 취약성’ 주변국)	방글라데시 (중간 취약성)	아프가니스탄 (높은 취약성)	시리아 (높은 취약성)
10	중동지역 (취약 지역)	라이베리아 (낮은 취약성)	소말리아 (높은 취약성)	아프가니스탄 (높은 취약성)

출처: 저자 작성

상기 <표 6>은 앞선 <표 4>와 <표 5>상의 DFID 취약국 대상 총 지원액과 프로젝트 예산 구성을 가지고 작성한 지원액(disbursement) 및 예산 배정액(commitment) 규모에 따른 상위 10대 취약국가 및 지역을 나타낸 표이다. 아래 표에서 보이는 바와 같이 DFID가 새로이 작성한 취약국 리스트 상에서 ‘높은 취약성’ 국가로 분류되었음에도 불구하고 예산지원이 상위 10개국에서는 4~5개국 정도만 꾸준히 상위권을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 2014, 2015 지원액 및 2016/17-2017/18년도 프로젝트 예산 기준 제외 취약국 명단

구분	2014년 총 지원액	2015년 총 지원액	2016/17-2017/18 프로젝트 예산총액
높은 취약성 국가	차드	차드	차드
	북한	북한	북한
	버마	버마	라오스
	이슬람	이슬람	튀니지아
		부룬디	이란
		에리트리아	에리트리아
중간 취약성 국가	앙골라	앙골라	앙골라
	아제르바이잔	아제르바이잔	아제르바이잔
	기니	기니	기니
	기비시바우	기비시바우	기비시바우
	키르기스	키르기스	키르기스
	투르크메니스탄	투르크메니스탄	투르크메니스탄
	우즈베키스탄	우즈베키스탄	우즈베키스탄
	베네수엘라	베네수엘라	베네수엘라
	팔레스타인점령지역	팔레스타인점령지역	이집트
낮은 취약성 국가		말리	
	벨라로스	벨라로스	벨라로스
	콜롬비아	콜롬비아	콜롬비아
	콩고공화국	콩고공화국	콩고공화국
	코트디부아르	코트디부아르	코트디부아르
	지부티	지부티	지부티
	온두라스	온두라스	온두라스
	마다가스카르	마다가스카르	마다가스카르
	니제르	니제르	니제르
	파라과이	파라과이	파라과이
	동티모르	동티모르	동티모르
		모리타니아	모리타니아
‘높은 취약성’ 주변국		카메룬	
	알제리	알제리	알제리
	아르메니아	아르메니아	아르메니아
취약 지역	태국	태국	태국
	사하라북방지역	사하라북방지역	사하라북방지역

출처: 저자 작성

제I장

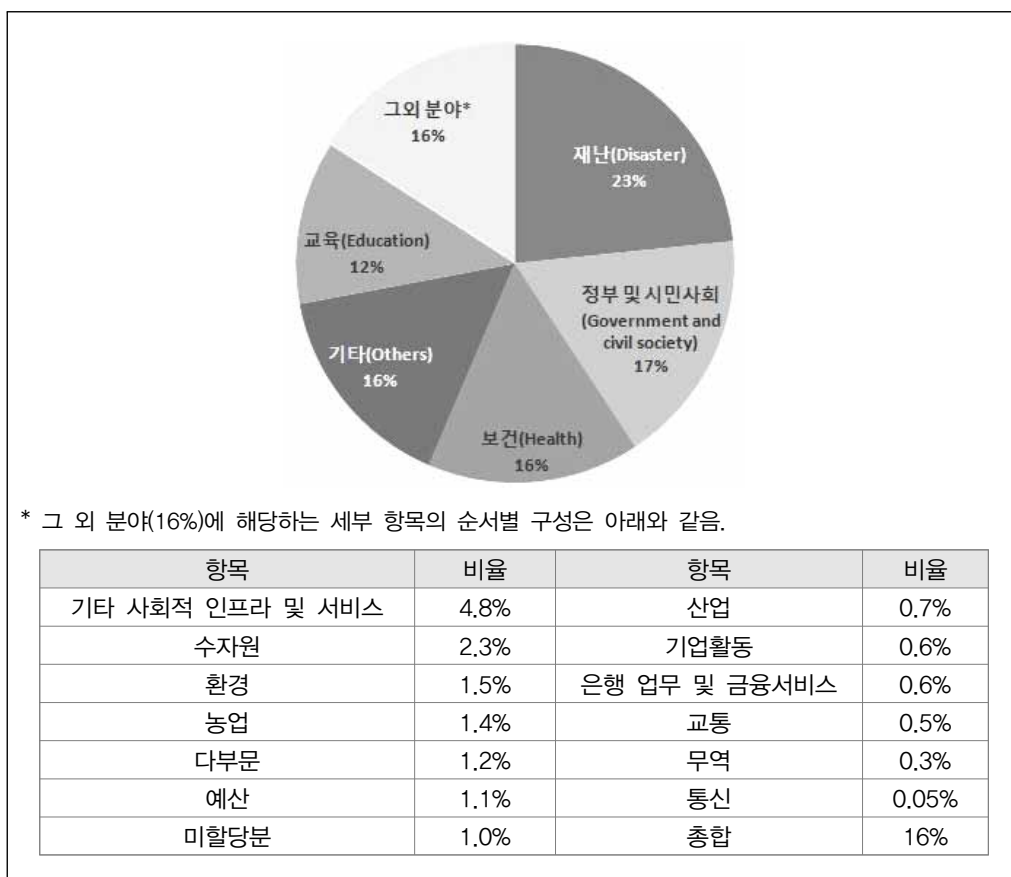
개발
협력
이슈

제II장

제III장

또한 2014-15년도 총 지원액 및 2016/17-2017/18년도 프로젝트 예산 규모를 기준으로 일체의 지원 및 예산 배정에서 제외된 국가들을 정리하면 상기 <표 7>과 같다. 여기서 회색 처리된 국가들은 총 4개년도 데이터 중에서 한 번도 DFID의 지원 및 예산 배정을 받지 못한 국가들로서 총 23개 국가와 1개 지역을 들 수 있다. 동 표에서 알 수 있는 바와 같이 한번 지원대상에서 배제된 국가 및 지역은 지속적으로 우선순위에서 제외되고 있으며, 이로 인해 DFID가 선정한 취약국 기준에 의거하여 취약성 해소 대상으로 인정받았음에도 불구하고 제대로 된 지원이 이루어지지 못함에 따라 취약국 지원전략 자체의 효과성 및 적절성에 대해서도 의구심이 제기될 수 있는 것이다.

〈그림 2〉 신규 취약국가/지역 리스트 대상 분야별 예산 구성



* 상기 내용은 DFID 2017/18 예산 기준으로 작성되었음.

출처: DFID Development Tracker 홈페이지 (<https://devtracker.dfid.gov.uk>) 바탕으로 저자 재구성
(접속일: 2017.06.09.)

그렇다면 이러한 취약국가 및 지역 리스트에 대한 예산 배분을 분야별 차원으로 보았을 때, DFID는 어떠한 분야를 중심으로 지원하는지에 대해 살펴보고자 한다. 상기 <그림 2>는 DFID 신규 취약국가 및 지역 리스트 상에 제시된 63개 국가 및 3개 지역에 할당된 2017/18년도 프로젝트 예산을 기준으로 분석해본 분야별 예산 구성안이다. 동 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 취약국가 지원 예산 중에서 가장 많은 비중을 차지하는 분야는 ‘재난(disaster) 감소’로서 총 23%를 차지한다. 그 외에도 분야별 지원 상위 5대 분야를 보면 ‘재난 감소(23%)’의 뒤를 이어 ‘정부 및 시민 사회(government and civil society) 강화’가 17%, ‘보건(health) 개선’이 16%, ‘기타(others)’ 16%, ‘교육(education) 개선’이 12%로 총 84%의 구성을 보인다. 이외에도 대상 취약국가 및 지역의 특성에 맞추어 미비한 규모이기는 하지만 다양한 ‘그 외 분야’ 사업들이 이루어지고 있으며, 대표적으로는 ‘기타 사회적 인프라 및 서비스 개선 (4.8%)’, ‘수자원(2.3%)’, ‘환경(1.5%)’ 등 총 13개의 추가 분야로 구성되어 있다(<그림 2>의 주석 참조).

이렇듯 DFID의 경우 취약국가 및 지역 각각이 갖는 특수한 사정 및 상황을 고려하여 취약성을 보이는 다양한 분야에 대해 적절한 프로젝트 사업을 기획 및 운영하고 있다. 하지만 문제는 동 프로젝트를 운영하는 대상이 되는 취약국가 및 지역 선정이 과연 적절하게 이루어졌냐이다. 높은 취약성을 보이는 국가일수록 보다 많은 규모의 원조가 이루어져야 함에도 불구하고 현실적으로는 기존에 운영해오던 사업 대상 국가 및 사업 방식, 예산 규모 등이 큰 변화를 보이지 못한 기존대로 운영되는 상황을 보이고 있는 것이다.

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

Ⅲ. 선진 공여기관의 분쟁·취약국 측정 및 성과관리: DFID와 USAID 중심으로

그렇다면 앞선 취약국가 및 지역에 대한 원조전략을 바탕으로 DFID는 어떠한 성과 프레임워크를 구축하여 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation, M&E)를 진행하고 있을까. 그런데 여기서 생각해야 할 것은, 취약국에 대한 성과관리 방식도 사실상 각 공여기관들에 따라 각 기관별로 가지고 있는 취약성(fragility) 또는 취약국(fragile states) 정의, 전략 및 기조 등의 설정 방향에 따라 그 모습을 달리하고 있다는 점이다. 따라서 OECD INCAF 및 뉴딜 등에서도 보다 표준화된 성과관리 지침을 제시하고자 하나, 사실상 공여기관들, 그 중에서도 KOICA, DFID, USAID 등과 같은 양자 공여기관들에서는 이러한 공통된 지침을 고려하는 동시에 해당 기관의 전략 및 방향에 맞추어 성과관리 방안 및 프레임워크를 별도로 구축하고자 한다. 따라서 동 절에서는 여러 선진 공여기관들이 취약국의 성과관리를 위한 공통적으로 고려하고 있는 OECD의 취약성(fragility) 측정을 위한 DFID의 성과관리 프레임워크 및 고려 가능한 지표표를 소개한다. 또한 이와 함께 글로벌 취약성 해소에 활발한 활동을 하고 있는 또다른 주요 양자공여기관인 USAID의 분쟁 및 취약국의 거버넌스 분석을 위해 활용하고 있는 ‘취약성 프레임워크(fragility framework)’ 및 성과관리 지표 운영 과정과 지표표 등을 함께 살펴봄으로써 선진 공여기관들이 어떻게 분쟁 및 취약국 지원 사업 시 취약성을 평가하고 관리하는지에 대해 소개하고자 한다.

1. DFID 분쟁 및 취약국 성과프레임워크 및 지표표

DFID는 분쟁 예방 및 안보 강화를 위해 앞서 소개한 바와 같이 다양한 전략을 실시하고 있으며, 효과적인 분쟁 및 취약국 지원을 위해 다양한 성과관리 방안 및 지표도 개발하여 운영 중에 있다. DFID는 취약성을 정치, 경제, 사회 등과 같이 단순히 프로그램 섹터(sector) 차원만 인식하지 않고 국별차원(country level)에서도 각각 평화구축 프레임워크를 구축하고자 한다. 이에 DFID는 지난 2009년 평화구축 및 국가건설 프레임워크(Peacebuilding and Statebuilding Framework, 이하 PBSB 프레임워크)를 구축하였으며, 이후 2012년에 ‘분쟁 및 취약국 상황에서의 성과관리 지침(Results in Fragile and Conflict-Affected States and Situations: How to note)’을 발간하여 실제 분쟁 및 취약국 소재 해외사무소들이 대상 국가사업의 성과관리 방안을 국별, 사업 차원으로 나누어 소개하고 있다.

먼저 PBSB 프레임워크에서는 분쟁 및 취약국 지원 시 국별 및 지역별 차원의 전체적인

전략 및 목표 설정에 대해 소개하고, 분쟁 상황 및 취약성 해소를 위해 어떠한 개입이 필요하고 무엇을 우선적으로 해야할지에 대해 전략을 수립하는 방법을 제시하고 있다. 동 문서에 따르면 분쟁 및 취약국 대상 개입을 고려할 때에는 우선적으로 대상 국가의 특수한 상황에 대한 분석에서부터 시작하여야 하며, 전체적인 차원에서 프레임워크 내 각각의 측면에 대한 고려가 전반적으로 이루어져야 한다. 이를 통해 DFID는 평화구축 및 국가건설을 위한 4대 목표 및 전략을 수립하게 되며, 이 과정에서는 OECD가 2011년 발표한 ‘분쟁 및 취약성 상황에서의 국가건설 지원: 정책 차원 가이드라인(Supporting statebuilding in situations of conflict and fragility: policy guidance)’에서 제시하고 있는 분쟁 및 취약성 평가 시 고려해야 할 주요 원칙들에 대한 고려를 바탕으로 한다⁵⁾.

다음으로 DFID는 분쟁 및 취약국에서의 성과관리 지침(2012)을 통해 PBSB 프레임워크를 국별 수준(country level) 및 사업 수준(program level)에서 활용함으로써 DFID 현지 사무소들이 분쟁 및 취약국 상황에서의 성과관리를 보다 효과적으로 할 수 있는 방안에 대해 안내하고 있다. 동 지침에서의 주요한 점은 분쟁 및 취약국 모니터링 및 평가를 위한 지표(indicators) 수립 시, ‘Do no harm’ 원칙을 고려하는 동시에 ‘변화이론(theory of change)’에 근거하여 DFID가 실시하는 프로그램이 분쟁 및 취약성 해소에 어떠한 영향을 미치는지 그 결과와 연결시켜 고려함으로써 사업 결과 및 타당성을 지속적으로 모니터링할 수 있도록 고려하였다는 점이다. 이를 위해 분쟁 및 취약국에서 활동하는 해외사무소에서는 ‘변화이론(theory of change)’을 활용하여 분쟁 및 취약성에 대해 먼저 측정(assessment)하고, 그 결과를 바탕으로 사업 성과측정 단계에서 임팩트(impact) 지표로 연결시키는 것이 필요하다고 강조하고 있다. 이를 통해 사업의 성과를 이루는 일련의 사슬(result chain)의 기반이 되는 주요 논리 흐름에 대한 분석적 설명(analytical explanation)을 변화이론을 통해 제시할 수 있기 때문에 이는 추후 사업 기획 시 개선사항 및 고려사항들을 도출하는데 좋은 기반이 될 수 있는 것이다.

DFID의 PBSB 프레임워크는 사업 시행을 하는 섹터 차원 및 국별 차원 모두에서 사용할 수 있는 프레임워크이다. 동 프레임워크 작성 시에는 변화이론에 기반하여 각 프레임워크 단계별 내용이 상호유기적으로 작동하도록 작성해야 하는데, 이를 위해 먼저 목표(objectives)단계에서는 분쟁 및 취약국 정부의 주인의식(national ownership)을 저해하지 않도록 대상 정부의 주인의식 강화와 관련한 내용으로 설정해야 하며, 그 하단의 목표(target) 및 각 단계별 주요 목표(milestone) 또한 이에 기반하여 현실적으로 설정되도록 하는 것이 중요하다고 강조하고 있다. 특히 분쟁 및 취약국 내에서 실질적으로 의미있는 제도적 변화를 기대하기 위해서는

5) OECD DAC의 분쟁 및 취약국 평가를 위한 주요 원칙은 다음의 문서에서 확인하기 바란다: OECD DAC Evalnet. 2011. “Evaluating Donor Engagement in Situations of Conflict and Fragility”

최소 15~30년 정도의 시간이 소요된다는 점에서 프로젝트 주기 및 소요 시간 등 설정 시에도 보다 현실적으로 계획하는 것이 중요하다(DFID, 2012).

이렇게 목표(goals)가 설정되고 나면, 국별 프로그램들이 얼마나 효과적으로 작동하여 분쟁 및 취약성 해소에 기여하였는지를 측정하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 국별 수준의 취약성 평가 지표(country-level indicators)를 활용하여 측정 가능하다 (하단 <표 8> 참조). 현재 DFID에서도 사업 단계에서의 모니터링을 위한 지표 개발의 필요성을 가지고 있으나, 현실적으로 국별 수준의 지표를 활용하여 사업 수준의 취약성을 측정하고 있는 실정인 것이다.

또한 국별 수준 및 사업 수준에서 동일한 방식으로 측정된 지표를 동시에 사용할 수도 있다. 가령 정치합의 과정이 포용적(inclusive)으로 이루어지는지에 대한 국민들의 인식도를 측정하기 위해서는 여론조사(opinion poll) 방법을 활용할 수 있는데, 이는 사업 수준에서 정부의 역량강화 및 책무성 강화가 이루어졌는지에 대한 측정지표로 활용할 수 있는 동시에 국가 차원에서 정치합의의 포용성 수준에 대한 국가의 개선 수준을 측정하는 지표로도 활용 가능한 것이다.

<표 8> DFID 분쟁 및 취약성 평가를 위한 국가 수준 지표물(안)

목표	가능 지표	가능 지표출처
분쟁 및 취약성의 원인 및 효과	• 무력충돌로 인한 사망자 수 (#)	Uppsala Conflict Data project (updated annually)
	• 인구 대비 실향민 수 (#)	UNHCR data Media monitoring
	• 폭력적 충돌에 대한 보도 수 (#)	Official data, where available, UNODC data.
	• 인구 10만 명당 고의적 살인 피해자 수 (#)	Official data, programme data
	• 소외계층의 본원소득(primary income)의 증가율 (%)	Official data, programme data
	• 이동의 자유(예: 특정 도로에서의 교통체증) (#)	Official data, Minorities at Risk (updated 3-yearly)
	• 정치 부문 또는 공공기관에서의 소수집단 및 여성 구성원의 수 (#)	Existing development data, including MDG indicators
	• 종교, 민족, 지역, 계급, 성별 등에 따른 기존 개발 지표 (예: 서비스 제공, 문해율, 모자보건, 가계소득 수준 등)	Official data, programme monitoring
	• 토지소유권 관련 분쟁 해결 사례수 (#)	Monitoring of legislation
	• 실제 이행된 평화협정 대상, 헌법 차원의 변화 (constitutional changes)가 제안된 비중 (%)	Gini coefficient
	• 불평등 측정 수치 (#)	Opinion polls
	• 분쟁 발발 가능성에 대한 대중의 인식 비중 (%)	

목표	가능 지표	가능 지표출처
포용적 정치 합의	• 엘리트가 사용하는 파벌적·배타적 언어 (factional/exclusive language)의 정도	Failed States Index - measures elite factionalisation (updated annually)
	• 정치적 합의 과정에 대한 소수집단의 포함 정도	State Fragility Index (updated annually)
	• 선거 투표에 대한 소외계층 및 소수집단 인구의 참여 비율 (%)	Official statistics, survey data
	• 적대관계에 있는 단체(hostile groups) 간의 교류 정도 (예: 표적집단(targeted groups) 대상, 상호 반대관계에 있는 집단원과 사회적 교류를 한 적이 있다고 응답한 사람의 비중(%))	Programme / Survey Data, Afrobarometer in some countries.
	• 소수집단의 시민·정치 권리 수준	Freedom in the World (updated annually)
	• 선거 및 정치 과정상의 공정성을 신뢰하는 인구 비중 (%)	Survey data, e.g. Gallup World Poll, Afrobarometer where available
	• 정치합의의 포용성 증대를 위한 헌법 개정 유무	Monitoring of legislation
	• 정치합의가 포용적으로 이루어진다고 인식하는 대중의 비중 (%)	Opinion polls
	• 중앙 정당 및 지방 정당 구성원 중 배제집단(excluded groups) 출신의 성별, 인종별 참여 정도	Party membership data
핵심 국가 기능	• 정부의 효과적인 영토통제력 가능 여부 (예. 주요한 국내 안보 관련 사건 발생 건수)	Official data, media monitoring
	• 민간감시(civilian oversight) 통제를 받지 않고 이루어지는 민간치안서비스 사례 건수 (#)	Failed States Index (includes measures of impunity etc.)
	• 치안이 개선되었다고 인식하는 인구비중 (%)	Survey data, Gallup World Poll, Afrobarometer, Opinion polls
	• 경찰을 신뢰하는 인구 규모의 증가율 (%)	Opinion polls
	• 형사재판 비율 (전체 기소 건수 대비 비중) (%)	Official data, UNODC.
	• 사법체계가 공정하고 효과적이라고 인식하는 인구 비중 (%)	Survey data, Gallup World Poll, Afrobarometer, Opinion polls
	• 효과적인 금융 및 거시경제관리 정도	PEFA, CPIA scores
	• 1인당 GDP	World Bank
	• 지역별 GDP 기준 세수 비중 (%)	Official statistics
	• 전체 예산 중 천연자원으로 인한 소득 비중 (%)	Official statistics
	• 정규 급여를 받는 공공부문 근로자 비율 (%)	Official statistics, survey data
	• 정부가 효과적으로 운영된다고 인식하는 인구 비중 (%)	Opinion polls
국민의 기대에 대한 정부의 대응	• 정부의 기본 서비스 제공 정도에 대한 지역별, 인종별, 지역별, 계층별, 성별 등 관련 기존 지표	Existing development data, including MDG indicators
	• 공공 기관이 국민들의 편익을 위해 봉사한다고 믿는 인구비중 (%)	Survey data e.g. Gallup World Poll, Afrobarometer, Opinion polls

제 I 장

개발
협력
이슈

제 II 장

제 III 장

목표	가능 지표	가능 지표출처
	• 금융접근성에 대한 국민의 인식 정도 (%)	Survey data, Programme data
	• 소외계층의 본원소득(primary income) 증가율 (%)	Household survey
	• 부패에 대한 인식 정도 (%)	Corruption Perceptions Index Opinion polls. Also delegitimisation score in Bertelsmann Transformation Index (updated biannually), Failed States Index
	• 정부의 정당성 정도 (예. 정부가 합법적으로 수립되었으며 국민을 위해 제대로 기능한다고 인식하는 인구의 증가율) (%)	Open Budget Index
	• 인프라의 재건 또는 확장 정도 (예. 관개, 전기 등)	Local data
	• 전체 국가예산 중 친빈곤적 예산 할당 비중 (%)	Budget data

출처: DFID (2012)

DFID는 분쟁 및 취약성 해소 경향을 모니터링하는데 유용한 기존의 다양한 데이터들을 활용하고 있으며, 이를 활용하여 기초선 정보(baseline information)을 수립하고자 한다. 대상 지표들은 반드시 변화이론에 기반하여 공여기관의 개입과 실시하는 프로그램이 분쟁 및 취약성 유발 요인(drivers)에 대해 어떠한 구체적인 성과(outcomes)로 연결되는지를 설명할 수 있어야 한다고 강조한다. 또한 지표들은 반드시 이러한 성과(outcome)들을 모니터링할 수 있고 변화이론 자체의 유효성 또한 지속적으로 확인할 수 있도록 고안되는 것이 중요하다. 아울러 이러한 ‘평화구축 및 국가건설’과 관련한 지표들은 필요에 따라 각 섹터의 주요 목표(key sector objectives)들 또한 모니터링 할 수 있는 지표들로 구성되는 것이 중요하다. 가령 교육프로그램의 경우 본래는 초등학교에 다니는 아동 수 증대를 목표로 하지만, 이는 국가 차원에서 보았을 때 소외집단 아동들의 초등교육 서비스 지원받도록 함으로써 국가의 정당성(legitimacy) 증대를 측정하는 지표로 고안될 수도 있는 것이다. 이렇듯 지표는 표적 집단(target population) 구성을 어떻게 하는지에 따라 국가에 대한 국민들의 입장 변화 등을 반영하여 구성할 수도 있다. 이를 위해서는 초등학교에 다니는 아동의 전체 수에서 소외계층 아동의 수로 세분화(disaggregation)하는 작업이 가능해야 한다.

이 과정에서 DFID는 지표 선정 시 데이터의 이용가능성(data availability)가 중요한 요소이기는 하지만 이것이 유일한 절대적인 기준이 되어서는 안 된다고 강조한다. 특히 분쟁 및 취약국의 상황에서는 측정 데이터의 이용가능성이 기본적으로 낮은 것이 일반적이기 때문에 측정의 용이성보다는 무엇을 측정해야 하는지 그 대상에 초점을 맞추는 접근이 필요한 것이다.

따라서 이 과정에서 발생하는 데이터 갭(data gap)을 해결하기 위해서는 공식적인 지표뿐만 아니라 비공식적인 정보원 또한 고려할 수 있으며, 데이터 수집을 위해 전문인력의 역량 강화가 필요하다면 이를 위한 교육 지원 실시 등 다양한 방법 또한 이루어질 수 있다.

DFID의 실제 분쟁 및 취약국에서의 사업운영 및 성과관리 방안과 관련하여 2012년~2017년 간 파키스탄 펀잡주(Punjab)와 카이버파크툽주(DPD)에 위치한 45개 지역의 4,500개 마을에서 시행된 ‘AAWAZ Voice and Accountability Programme’ 사례를 들 수 있다. 동 사업운영 및 성과관리에 대한 상세 내용은 <Annex 3>을 참조하기 바란다.

2. USAID 취약성 프레임워크 및 지표물

먼저 USAID의 분쟁 및 취약국의 거버넌스 측정 및 관리를 위한 방법을 알아보기 이전에 동 기관이 정의하는 분쟁 및 취약국의 정의를 살펴볼 필요가 있다. USAID는 취약국가(fragile states)의 범위를 실패한 국가(failing and failed states)에서 취약성을 회복하고 있는 국가(recovering states)에 이르기까지 넓은 범위로 사용하고 있다. 특히 USAID는 대상 국가가 실패하였다는 것보다 안정권으로 진입하기 위해 얼마나 오랜 시간이 추가로 소요될지에 대한 파악이 중요하다고 인식하고 있으며, 이로 인해 USAID는 분쟁 및 취약국 구별을 위해 이미 위기에 있는 국가(in crisis)와 취약성(fragility)을 지닌 국가로 구분하여 접근하고 있다.

미국은 대외원조정책을 자국의 안보로부터 거의 분리하지 않고, 외국의 취약성(fragility)을 국내적 관심과 명시적으로 연결시키고 있음. USAID의 업무는 미국 안보 목적의 지원에 의하여 부분적으로 정당화되어 오고 있음 (권혁주, 2011) 평화구축 및 안보를 취약국 지원의 목표로 하던 DFID와 달리, USAID의 경우에는 경제개발과 거버넌스 구축 및 글로벌 차원의 안보 강화를 분쟁 및 취약국 지원의 주요 목표로 하고 있다.

또한 USAID는 취약국의 상황을 분석하고 모니터링하기 위해 취약성 프레임워크(fragility framework)를 사용하고 있다. 동 프레임워크에서는 정치, 경제, 사회, 안보 분야의 거버넌스를 효과성(effectiveness)과 정당성(legitimacy)을 기준으로 분석하여 작성되는데,⁶⁾ 이러한 프

6) USAID는 취약성 프레임워크 내에서 효과성(effectiveness)과 정당성(legitimacy)을 다음과 같이 정의하고 있다. 먼저 효과성(effectiveness)란 공공재 및 공공 서비스를 비롯해 사회규율이 효과적으로 전달 및 운영될 수 있도록 하는 정부의 역량을 말하며, 정당성(legitimacy)이란 정부가 합리적이고 공평하게 국가의 권력을 행사하는 동시에 국가 전체 차원에서 이익을 위해 권력을 행사한다고 간주하는 사회구성원들의 인식을 의미한다. (출처: USAID, 2005a)

레이미워크를 사용함으로써 취약국의 상황을 다면적으로 분석함으로써 취약국의 현실을 반영하는 우선순위를 고려하여, 해당 취약성의 원인 해결에 중점을 둔 프로그램을 적시에 보다 효과적으로 운영할 수 있도록 하고자 한다(USAID, 2005). 아래의 <표 9>은 USAID가 취약성 프레임워크에서 각 주요 분야별로 효과성 및 정당성을 평가하는 기준이다.

<표 9> 취약국 거버넌스 분석: 취약국 프레임워크

분야	효과성(effectiveness)	정당성(legitimacy)
정치	정치 제도 및 정치 과정이 제대로 작동함으로써 책무성을 보장하고 국민들의 수요를 충족할 수 있도록 적절히 자원을 분배할 수 있다.	정치 제도 및 정치 과정이 투명하고 사회적 가치를 존중하며 특정 집단의 이익을 편향되게 보장하지 않도록 운영된다.
안보	국경 수비 및 범죄 예방을 위해 군복무를 실시하고 치안 서비스를 제공한다.	군복무 및 치안 서비스가 모두에게 동등하게 적용 및 제공되며 시민권을 침해하지 않는다.
경제	경제 성장 제도를 통해 외부로부터의 충격으로부터 내부 경제를 보호하고 경제적 변화에 대한 적응력을 강화한다.	경제 성장 및 변화로 인해 발생하는 수익 및 비용을 동등하게 분배하여 적용한다.
사회	취약계층 및 소수집단의 특별한 수요 또한 충족시킬 수 있는 법적 안전조치 및 사회서비스를 제공한다.	관습, 문화, 신념 등과 관련한 집단에게도 동등한 기회를 제공하는 등 다양성에 대한 관용(tolerance)을 제고한다.

출처: USAID (2005b)

상기 취약국 프레임워크 내 각 분야별 효과성 및 정당성 기준에 맞추어 USAID는 취약국 성과관리를 위한 지표를 선정한다. USAID가 프레임워크 내 지표를 선정하기 위해서는 크게 4단계를 거쳐 진행한다. 먼저 잠재지표(potential indicators) 풀들을 최대한 수집하고(1단계), 그 다음으로 각 공여기관 내 사업 활동(activity) 및 사업목적(objectives) 등에 대해 관련된 잠재지표들을 매칭하는 작업을 실시한다(2단계). 그리고 난 후 협의를 통하여 지표와 사업의 연관성, 적절성, 배치 위치 등에 대해 논의한 후 최종지표로 고려 가능한 대상지표들을 선별해내는 작업을 한다(3단계). 그리고 나서 대상지표들에 대한 데이터 이용가능성(data availability)을 최종적으로 분석함으로써 최종지표로 선정하게 된다(4단계). 그렇다면 각 1단계에서의 잠재 지표 선정 기준 및 3,4단계에서의 최종지표 선정 기준은 어떻게 될까. 이는 아래 <표 10>와 같다.

〈표 10〉 USAID 취약국 프레임워크 내 지표 선정 및 점수화 기준

1단계: 취약국 성과관리 잠재 지표 선정 기준		
번호	구분 기준	세부내용
1	데이터 포함범위 (Data coverage)	지표 선정에 있어 사용될 데이터는 '포함범위가 넓어야 하고 오랜 시일 간 정기적으로 수집이 가능'해야 한다. 따라서 지역(regions) 및 시간(time) 두 측면 모두에서 포함범위가 충분하다고 판단되는 지표를 선정해야 한다.
2	데이터 품질 (Data quality)	지표 선정 시에는 데이터의 품질과 관련한 다양한 측면을 모두 고려하여야 한다.
3	국민차원의 연관성 (Citizen relevance)	지표 선정 시에는 지표가 각국 시민들이 자국의 거버넌스가 갖는 효과성(effectiveness)과 정당성(legitimacy)에 대해 판단할 수 있는 적절한 판단 기반으로서 작용할 수 있도록 해야 한다. 가령, 영아치사율(infant mortality), 인플레이션(inflation) 등은 사회 소속원 모두에게 영향을 미칠 수 있다. 따라서 영아사망을 또는 인플레이션을 증대 등과 같은 현상은 해당 국가의 보건서비스 제공(health service delivery) 또는 경제 관리(economic management) 등의 효과성(effectiveness)에 대한 국민들의 의견에 영향을 미칠 수 있다.
4	원조사업과의 연관성 (Programming relevance)	지표 선정 시에는 대상지표가 해당 원조기관이 원조사업의 성과가 저조한 국가들에 대한 지원전략과 얼마나 잘 유기적으로 연계되어 있는지 또한 고려하여야 한다.
3,4단계: 최종지표 선정 시 고려 기준		
번호	구분 기준	세부내용
1	연관성(Relevance)	대상지표가 특정 측면(dimension)에 대해 계량적으로 얼마나 연관성 있게 잘 나타내는가.
2	국가포함범위 (coverage)	지표가 포함하는 국가의 수
3	시기상의 격차(lag period)	지표의 발표(publication) 시점과 지표 관찰 시점 간에 발생하는 시기상의 격차. 가령 특정 국가에 대해 2001년도 상의 특징을 반영한 지표가 2003년도에 실제 발표되었다면, 발표 시점에서 보면 2년간의 시기상의 격차가 발생.
4	권위(authority)	지표가 해당 분야에서 얼마나 권위 있는 기관이나 개인으로부터 만들어졌는지에 대한 정도. 가령 지표는 UNDP, World Bank, 등과 같은 기관을 통해서 또는 전문 개인 연구진을 통해 만들어질 수 있음
5	강건성(Robustness)	지표의 결과가 외부 영향 및 변화에 크게 영향을 받지 않을수록 좋은 지표라고 할 수 있음.
지표 점수화 기준		
1	매우 우수(excellent)	지표를 바로 사용 가능하며, 지표 개선 작업은 별로 요구되지 않음.
2	우수(good)	지표를 바로 사용 가능하지만, 어느 정도 지표 개선 작업도 가능함
3	수용 가능(acceptable)	지표를 일차적으로는 사용 가능하나, 기관의 전략에 맞추어 재편 작업이 필요함.
4	부족(deficiencies)	데이터의 불충분성으로 인해 일차적 사용이 어려우며, 지표 사용 이전에 어떠한 부분이 불충분한지에 대한 검토작업이 필수적으로 요구됨.

출처: USAID (2005b) 내용 바탕으로 저자 재정리

제 I 장

개발
협력
이슈

제 II 장

제 III 장

동 표에서와 같이 USAID는 먼저 잠재지표군(potential indicators)을 수집할 때에는 △데이터가 가급적 넓은 지역 범위(regions)를 대상으로 오랜 시간에 걸쳐 정기적으로 수집이 가능한지와 △데이터의 신뢰도는 높은지, △그리고 대상지표를 선택 시 해당 국가의 국민들이 동 지표를 통해 자국 정부의 거버넌스가 갖는 효과성(effectiveness) 및 정당성(legitimacy) 정도가 어떠한지를 판단할 수 있는 기반이 될 수 있는지를 함께 살펴보아야 한다. 아울러 마지막으로 △동 지표가 원조 기간이 실시하려고 하는 사업과 유기적으로 연계되어 있는지 또한 종합적으로 고려해야 한다.

그리고 이를 통해 수집된 잠재지표 중에서 최종지표를 선정하려고 할 때는 총 5가지의 데이터 기준을 적용할 것을 권고하고 있다. 먼저 △대상지표가 측정하려고 하는 내용을 계량적으로 얼마나 연관성 있게 잘 나타내는지, △ 그리고 지표가 포함하고 있는 국가의 수는 얼마나 되는지, △ 그리고 지표의 발표 시점과 동 지표를 활용하려고 하는 시점 간에 발생하는 격차에 대한 조정 방안, △얼마나 권위 있고 신뢰할 수 있는 기관으로부터 생성된 지표인지 여부, △그리고 마지막으로 대상 지표가 외부적인 영향 및 다른 변화 상황에 따라 크게 결과가 바뀌지 않는 지표인지의 여부 등을 종합적으로 최종 고려하도록 한다. 또한 USAID는 이러한 잠재지표 및 최종지표의 선정 고려 기준에 대한 소개와 함께, 최종 선정된 최종지표를 점수화하기 위한 기준 또한 함께 소개하고 있다. 점수화 결과는 ‘매우 우수(excellent),’ ‘우수(good),’ ‘수용가능(acceptable),’ ‘부족(deficiencies)’ 등 총 4개의 점수 기준으로 작성되며, 각 최종지표에 대한 점수화 결과는 아래 표인 <표 11>에 종합적으로 정리되어 있으므로 참조하기 바란다.

(표 11) USAID 취약국 성과(outcome) 측정 매트릭스 취약성 지표 및 평가 기준

측면	구분	기대성과(outcome)	성과측정지표	데이터 출처	평가기준 (Assessment Criteria)					
					관련성	국가 커버리지	업데이트 빈도	지연 기간	편한	강건성
1. 정치	효과성 (effective-ness)	1.1. 정치 제도 및 정치 과정이 제대로 작동함으로써 책무성을 보장하고 국민들의 수호를 증진할 수 있도록 적절한 자원을 분배할 수 있다.	1.1.1. 공공 서비스의 품질/ 정부 효과성	• WB/ WDI	매우 우수	수용 가능	수용 가능	우수	우수	
		1.1.2. GDP 대비 정부 세수	• Political Instability Task Force	우수	우수	우수	우수	우수		
	정당성 (legitimacy)	1.2. 정치 제도 및 정치 과정이 투명하고 사회적 가치를 존중하며 특정 집단의 이익을 편향되게 보장하지 않도록 운영된다.	1.2.1. 정치적 참여의 특성 (파벌주의 존재 여부)	• CIA World Factbook Fund • Financial Statistics • WB/WDI	우수	부족	수용 가능	수용 가능	우수	
		1.2.2. 전체 인구 대비 정치적 차별을 경험한 인구 비율	• Polity IV data series	우수	매우 우수	우수	우수	우수	우수	
2. 인보	효과성 (effectiveness)	2.1. 국경 수비 및 범죄 예방을 위해 군복무를 실시하고 치안 서비스를 제공하고 치안 서비스 제공을 제공한다.	1.2.3.정권 선출에 참여한 경험 이 있는 시민 비율	• Minorities at Risk	매우 우수	수용 가능	수용 가능	부족	우수	
			1.2.4. 전체 인구 대비 망명요청자 비율	• WB / WDI	매우 우수	수용 가능	수용 가능	수용 가능	우수	
			2.1.1. 현재 진행 중인 가장 심각한 한 수준의 무정중률 강도	• USCR	수용 가능	수용 가능	수용 가능	수용 가능	수용 가능	
			2.1.2. 실행인 규모	• Systemic Peace, Major Episodes of Political Violence: 1946-2004	매우 우수	매우 우수	우수	수용 가능	수용 가능	
		정당성 (legitimacy)	2.2. 군복무 및 치안 서비스가 모두에게 동등하게 적용 및 제공되며 시민권을 침해하지 않는다.	2.1.3. 인종 전쟁 또는 혁명 전쟁의 영향을 받은 지역(area)의 비중	• USCR World Refugee Survey	수용 가능	수용 가능	부족	수용 가능	수용 가능
				2.2.1. 국가의 정치적 테러 이용	• State Failure Problem Set: Internal Wars and Failures of Governance	수용 가능	수용 가능	우수	우수	우수
				2.2.2. 국가의 시민에 대한 억압 정도	• Political Terror Scale	매우 우수	우수	수용 가능	우수	우수
				2.2.3. 군사정단 지원에 대한 조세 유무/ 지원 상의 변화	• State Capacity Survey Political Instability Task Force	매우 우수	부족	부족	우수	수용 가능

제 I 장

개발협력 이슈

제 I 장

제 I 장

측면	구분	기대성과(outcome)	성과측정지표	데이터 출처	평가기준 (Assessment Criteria)					
					관련성	국가 커버리지	업데이트 빈도	지연 기간	편한	강건성
3.경제	효과성 (effectiveness)	3.1. 경제 성장 제도를 통해 외 부로부터의 충격으로 부터 내부 경제를 보호하고 경제 적 변화에 대한 적응력을 강화한다.	3.1.1. 최근 3개년간 1인당 실질 GDP (PPP) 상의 변화	• Minorities at Risk	매우 우수	수용 가능	수용 가능	부족	우수	우수
			3.1.2. 외국인 투자상의 변화	• WB/WDI 2004	우수	우수	우수	우수	우수	우수
			3.1.3. 빈곤률 (하루 2달러 미만 으로 생계를 유지하는 인 구 비중)	• WB/WDI 2004	우수	수용 가능	우수	우수	우수	우수
			3.1.4. 1차 상품 수출/총 수입 규모	• WB/WDI 2004	매우 우수	수용 가능	부족	부족	우수	부족
			3.1.5. 최근 3개년간의 인플레이 션률	• WB/WDI 2004	수용 가능	수용 가능	우수	수용 가능	우수	수용 가능
정당성 (legitimacy)		3.2. 경제 성장 및 변화로 인해 발생하는 수익 및 비용을 동등하게 분배하여 적용한 다.	3.2.1. 전체 인구 중 경제적 차별 을 경험한 인구 비율	• WB/WDI 2004	수용 가능	수용 가능	수용 가능	우수	우수	
			3.2.2. 부패	• Minorities at Risk	매우 우수	수용 가능	부족	우수	우수	우수
			3.2.3. 재산권 보호를 위한 법적 수준	• Governance Indicators: 1996-2004 Dataset	매우 우수	수용 가능	수용 가능	우수	우수	우수
4.사회	효과성 (effectiveness)	4.1. 취약계층 및 소수집단의 특 별한 수요 또한 충족시킬 수 있는 법적 안전조치 및 사회서비스를 제공한다.	4.1.1. 영아 치사율	• Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation and the Wall Street Journal: Washington DC	매우 우수	우수	우수	수용 가능	수용 가능	수용 가능
			4.1.2. 아동 문맹률	• WB/ WDI	수용 가능	수용 가능	n.a	우수	수용 가능	수용 가능
			4.1.3. 전체 인구 대비 HIV 및 에 이즈에 감염된 인구 비중 의 변화	• WB/ WDI	우수	우수	우수	우수	우수	우수
			4.1.4. DPT 백신 및 홍역 예방접 종 비율	• 2004 Report on the Global HIV/AIDS Epidemic: Fourth	우수	우수	우수	우수	우수	우수

측면	구분	기대성과(outcome)	성과측정지표	데이터 출처	평가기준 (Assessment Criteria)				
					관련성	국가 커버리지	업데이트 빈도	지연 기간	편한
정당성 (legitimacy)		4.2. 관습, 문화, 신념 등과 관련 한 집단에게도 동등한 기회 를 제공하는 등 다양성에 대한 관용(tolerance)을 제 고한다.	4.1.5. 전체 인구 대비 개선된 식 수급률 및 위생시설을 이 용가능한 인구 비율	Global Report, Joint United Nations Program on HIV/AIDS (UNAIDS), July 2004 • WB/ WDI					
			4.2.1. 남성/여성 문맹률	• Military Expenditure Database (SIPRI)	우수	우수	수용 가능	우수	우수
			4.2.2. 남성/여성 평균 기대수명	• WB/ WDI	우수	우수	수용 가능	우수	우수
			4.2.3. 전체 GDP 대비 지출된 군 사비 비중	• WB/ WDI	우수	우수	부족	우수	우수
			4.2.4. GDP와 영유아의 예상 치 사율 간 편차	• Military Expenditure Database (SIPRI)	우수	우수	우수	우수	우수
			4.2.5. GDP와 초등교육과정을 모두 이수한 학생의 비율 간의 편차	• WB/ WDI	수용 가능	우수	우수	수용 가능	수용 가능
			4.2.6. 정치적, 종교적 자유	• WB/ WDI	수용 가능	우수	우수	수용 가능	수용 가능

출처: USAID (2005b)⁷⁾

7) 동 취약성 프레임워크 내 각 분야별 세부 지표들의 데이터 이용가능성에 대한 상세설명 및 링크주소는 다음의 자료를 참조하기 바란다. (USAID, 2005, “Measuring Fragility.” Washington D.C.: USAID:5-35.

IV. 한국 및 KOICA 분쟁·취약국 지원을 위한 시사점

1. 원조 규모 확대(scale-up) 및 범부처 간 참여의 필요성

취약국에 대한 국제적 차원의 전체 ODA 비중은 지속적으로 하락하고 있다. OECD 취약국 리스트 기준, 2011년도에는 취약국에 대한 글로벌 ODA 지원 규모는 2010년 대비 2.4% 하락하였으며, 이후 최근 5년간 취약국에 대한 원조 규모 재조정 및 감소에 대한 많은 양자원조기관들의 정치적, 경제적 압박이 존재해온 것이 사실이다. 특히 취약국에 대한 원조의 경우 그 자체가 외교안보적으로 민감한 이슈로서 국가 간 정책 방향 및 취약국가 내 존재하는 많은 변수로 인해 그 변동성(volatility)이 매우 심한 경향이 존재한다는 점에서 취약국에 대한 지원원조는 쉽지 않은 것이 사실이다. 이로 인해 취약국 대상 글로벌 ODA 지원 규모는 2011년 대비 2012년도에 25% 폭등하였다가 2013년에는 다시 4% 감소하는 등 매우 큰 변동 폭을 보인다(ICA, 2015). 하지만 이러한 와중에 지속적으로 분쟁 및 취약국에 대한 지원 예산 규모를 증대하고 있는 대표적인 두 공여기관이 바로 DFID와 USAID이다. 특히 DFID는 2015 新영국 원조전략에 따라 2020년까지 DFID 전체 예산 대비 50% 이상을 분쟁 및 취약국에 지원하는 동시에 취약국 지원을 위한 범부처 차원의 기금도 신규 설립하여 취약국 지원을 위한 예산 마련에도 적극적으로 참여하고 있다.

이러한 점과 비교해보았을 때 한국은 2015년 기준 전체 양자 ODA의 약 30%를 분쟁 및 취약국에 지원하는 동시에, UN을 중심으로 추진되는 국제사회의 분쟁 예방 및 해결에 주도적으로 참여하며 재정지원 규모 확대에 기여하고 있다. 현재 한국 내에서는 영국의 사례와 같은 범부처 차원의 분쟁 및 취약국 지원 기금이 별도로 마련되어 있지는 않으나, 대신 세계은행 경제평화구축기금(Korea Trust Fund for Economic and Peace Building Transitions)을 통해 체제 전환국의 거버넌스 구축 및 이들 국가의 경제 재건과 발전을 지원하는 사업에 지원하고 있다. 이러한 한국 정부의 노력에 발맞추어 KOICA 또한 개발협력 및 인도적 지원 양 측면에서 모두 소외된 취약국에 대한 특별지원을 위한 ‘취약국 지원 예산’을 별도로 마련(2017년 기준 약 108억 원 규모)하여 지원지침에 따라 집행 중에 있다.

이렇듯 한국 또한 분쟁 및 취약국에 대한 지원을 인도적 지원과 연계하여 별도의 예산을 책정하고 운영 중에 있으나, 사실상 분쟁 및 취약국의 특수성상 단순히 개발 차원에서 외교부 또는 KOICA 주도의 사업이 이루어져서는 실질적인 취약성 해소가 쉽지 않은 것이 사실이다. 물론 유무상 원조를 주로 담당하고 있는 시행기관이 중심적인 역할을 해야 하는 것은 맞지만,

안보 및 국방 등 그 자체가 갖는 국익 차원에서의 민감성을 고려하였을 때는 단순히 개별 부처 차원에서 원조가 이루어지는 것 보다는 국제개발협력의 기본법을 중심으로 범부처 간의 분쟁 및 취약국 지원 기금을 마련하여 보다 다각적인 고려 및 참여를 바탕으로 한 종합적인 지원전략이 마련될 필요가 있다. 아직은 한국의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 예산 마련이 초기 단계에 있기 때문에 대상 지역에 대한 원조 규모 확대 및 범부처 간의 공통 지원 기금 마련 등은 앞으로 KOICA를 비롯한 한국 정부가 종합적으로 노력해나가야 할 부분일 것이다.

2. 분쟁 및 취약국 지원전략 내 성과관리 프레임워크 구축 필요

영국의 원조전략(UK Aid)와 마찬가지로, 한국에서도 ‘국제개발협력기본법’이 존재하며, 그 목표 중 하나로 개도국의 빈곤감소와 삶의 질 향상을 명시하고 있다. 최근 수립 중에 있는 ‘제 2차 개발협력기본계획(2016-2020)’ 역시 한국의 개발협력이 취약계층과 소외계층에 대한 배려를 구현하고자 하는 SDGs 달성에 기여하기 위한 것임을 비전으로 제시하고 있다.

아울러 현재 외교부 차원에서도 ‘분쟁 및 취약국 전략’을 수립 중에 있으며, 이 가운데 KOICA 또한 2017년 상반기에 ‘취약국 지원을 위한 중기이행전략(2017-2019)’을 수립하고 KOICA가 정의하는 취약국의 정의 및 지원원칙, 지원대상 취약국 리스트, 지원 추진 전략 등을 종합적으로 제시하고 있다. 이는 상기에서 언급한 바와 같이 2015년 분쟁 및 취약국 지원을 위한 KOICA 예산 88억 원을 신설한 데 이어 2017년 그 지원 규모가 108억 원으로 증대됨에 따라 동 예산의 효과적인 운용을 위해서라도 매우 시의적절한 필요한 전략이며 KOICA가 무상원조전담기관으로서 앞으로의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 ODA 지원과 관련하여 국내 타 부처들에 방향 제시 및 안내자로서 역할이 요구된다는 점에서 보았을 때 동 전략 수립 자체가 갖는 의미는 크다고 할 수 있다.

이렇게 KOICA 차원에서의 취약국 지원을 위한 전략을 수립하고 분쟁 및 취약국 예산 또한 증대되어 감에 따라 동 기조에 따른 분쟁 및 취약국 대상 사업운영에 대한 성과관리 방안 마련 또한 중요한 이슈로 제기된다. 하지만 현재 KOICA의 취약국 지원 전략상에서는 분쟁 및 취약국의 지원 성과관리 방안은 배제되어 있으며, 동 부분은 앞으로 KOICA가 보완해나가야 할 지점이라고 할 수 있다. 특히 KOICA의 취약국 지원전략에서는 취약국 지원을 단기, 중기, 장기적 차원에서 연계하여 운영할 것을 권고하고 있으며, 동 전략을 사업에 적용한 이후 동 전략의 개선사항에 대한 환류 계획을 2019년 정도로 감안하고 있다는 점에서, 향후 효율적인 환류 과제 수행을 위해서도 그 전에 취약국 지원사업을 위한 성과관리 방향을 제시할 필요가 있다. 아울러 취약국 이슈 자체가 범분야 이슈라는 점에서, 단순히 취약국 지원을 위한 별도의

사업으로 운영되기보다는 일반 사업에 접목시켜 지원이 이루어질 수도 있다는 점에서 KOICA의 취약국 지원 자체를 위한 개별성과 프레임워크에 대한 구축과 함께 KOICA 주요 5대 분야별 사업의 성과지표 등과의 연계성 분석을 통한 접목 가능성에 대해서도 분석작업이 이루어질 필요가 있다.

이렇듯 분쟁 및 취약국 지원은 단순히 글로벌 차원의 평화 및 안보 구축을 위한 노력일 뿐만 아니라, 이를 통해 자국의 평화 및 안보, 번영을 통한 자국 이익을 강화하는 기반이 된다고 할 수 있다. 이에 KOICA를 비롯한 한국 정부 또한 전세계 취약계층 및 소외계층에 대한 지원과 평화구축에 대해 기여함으로써 국제 주요한 공여기관으로서의 입지를 다지는 동시에 우리 국민의 안녕을 도모하고자 노력하고 있다. 아직은 KOICA를 비롯한 한국 정부가 취약국 지원을 위한 전략 수립 및 운영이 시작 단계라고 할 수 있으나, 지속적으로 분쟁 및 취약국에 대한 지원전략을 국가 차원에서, 범부처 차원에서, 그리고 시행 기간 차원에서 각 층위별로 종합적으로 연계성 있게 개선해나간다면 향후 국제사회의 분쟁 예방 및 평화구축 활동을 보다 주도적으로 운영하는 공여기관으로서 입지를 공고히 하는 동시에 SDGs 달성에 보다 효과적으로 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

〈참고문헌〉

권혁주. 2015. 『분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜이행 현황을 중심으로』. 성남: 한국국제협력단.

_____. 2011. “한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안.” 성남: 한국국제협력단.

Chapman, Nick and Charlotte Vaillant. 2010. “Synthesis of Country Programme Evaluation conducted in Fragile States.” London: DFID, available at <https://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/45658815.pdf> (접속일: 2017.06.09.)

DFID. 2015. “Annual Review: Summary Sheet.” London: DFID, available at http://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwio5LzY_snUAhWFGpQKHUq9Cf8QFggoMAE&url=http%3A%2F%2Fiati.dfid.gov.uk%2Fati_documents%2F4168299.odt&usq=AFQjCNHA5hNZzjoabqxYtdCRiynlWXypPg (접속일: 2017.06.09.)

_____. 2012. “Result in Fragile and Conflict-Affected States and Situations.” London: DFID, available at www.gov.uk/government/publications/results-in-fragile-and-conflict-affected-states-and-situations (접속일: 2017.06.09.)

_____. 2010a. “UK aid: Changing lives, delivering results.” London: DFID.

_____. 2010b. “Building Peaceful States and Societies: practice Paper.” London: DFID, available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67694/Building-peaceful-states-and-societies.pdf (접속일: 2017.06.09.)

ICAI. 2015. “DFID’s Scale-up in Fragile States: Terms of Reference.” London: ICAI, available at <http://icai.independent.gov.uk/report/assessing-impact-scale-dfids-support-fragile-states/> (접속일: 2016.06.02.)

IDC. 2015. “International Development Committee (IDC) Inquiry: Allocation of Resources” Memorandum by the Department for International Development (DFID). London: IDC.

IDPS. 2011. “New Deal for Engagement in Fragile States.” Paris: IDPS.

OECD DAC. 2011. “Evaluating Donor Engagement in Situations of Conflict

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

and Fragility.” Paris: OECD.

UK Government. 2016. “The 2016 Bilateral and Multilateral Development Review.” London: UK Government, available at <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7828/CBP-7828.pdf> (접속일: 2017.06.02.)

_____. 2015. “UK aid: tackling global challenges in the national interest.” London: UK Government, available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf (접속일: 2017.06.02)

UK House of Lord. 2016. “Conflict, Stability and Security Fund: Second Report of Session 2016–2017”HLPpaper105, available at <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtnatsec/208/208.pdf> (접속일: 2017.06.02.)

USAID. 2005a. “Fragile States Strategy.” Washington D.C.: USAID.

_____. 2005b. “Measuring Fragility.” Washington D.C.: USAID.

DFID Development Tracker 사이트: devtracker.dfid.gov.uk/ (접속일: 2017.06.08.)

OECD 통계사이트: stat.oecd.org (접속일: 2017.06.08.)

DFID 파키스탄 대상 AAWAZ사업 홈페이지: <https://aawaz.org.pk/index.php> (접속일: 2017.06.09.)

〈Annex 1〉 DFID의 취약국 대상 총 지원 규모 및 순위변화(2014-2015)

번호	국가명	취약성 수준	지원액 (단위: 백만 달러)			지원액 순위		
			2014	2015	증감(15/14)	2014	2015	증감(15/14)
1	에티오피아	중간 취약성	525.3	510.8	14.5 ▽	1	2	1 ▽
2	파키스탄	높은 취약성	395.8	537.5	141.7 △	2	1	1 △
3	시에라리온	낮은 취약성	387.1	334.1	53.0 ▽	3	4	1 ▽
4	나이지리아	중간 취약성	372.8	387.8	15.0 △	4	3	1 △
5	방글라데시	중간 취약성	333.7	245.2	88.4 ▽	5	9	4 ▽
6	아프가니스탄	높은 취약성	293.7	305.0	11.4 △	6	8	2 ▽
7	DR콩고	높은 취약성	270.2	212.9	57.3 ▽	7	12	5 ▽
8	남수단	높은 취약성	267.3	313.9	46.6 △	8	5	3 △
9	탄자니아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	236.3	305.2	68.8 △	9	7	2 △
10	중동지역	취약 지역	244.7	25.4	219.3 ▽	10	33	23 ▽
11	케냐	중간 취약성	198.3	226.7	28.4 △	11	11	1 ▽
12	우간다	낮은 취약성	184.5	176.4	8.1 ▽	12	13	2 ▽
13	소말리아	높은 취약성	182.1	175.1	7.0 ▽	13	14	2 ▽
14	네팔	낮은 취약성	180.8	124.4	56.4 ▽	14	20	7 ▽
15	시리아	높은 취약성	165.9	311.2	145.3 △	15	6	8 △
16	사하라이남지역	취약지역	178.4	152.5	25.8 ▽	16	16	—
17	짐바브웨	중간 취약성	156.9	133.2	23.7 ▽	17	18	3 ▽
18	잠비아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	133.3	77.8	55.4 ▽	18	25	9 ▽
19	예멘	높은 취약성	128.0	119.0	9.0 ▽	19	22	5 ▽
20	르완다	‘높은 취약성’ 국가 주변국	76.3	151.1	74.8 △	20	17	1 △
21	이라크	높은 취약성	48.5	69.1	20.6 △	21	28	9 ▽
22	레바논	중간 취약성	30.9	130.3	99.5 △	22	19	1 △
23	중앙아프리카 공화국	높은 취약성	26.0	27.9	1.9 △	23	32	11 ▽
24	타지키스탄	중간 취약성	19.5	17.5	2.0 ▽	24	34	12 ▽
25	요르단	‘높은 취약성’ 국가 주변국	16.6	65.9	49.3 △	25	29	6 ▽
26	카메룬	낮은 취약성	16.5	7.3	9.1 ▽	26	41	17 ▽
27	부룬디	높은 취약성	9.9	0	9.9 ▽	27	—	—
28	라이베리아	낮은 취약성	9.2	15.8	6.5 △	28	35	9 ▽
29	에리트리아	높은 취약성	9.2	0	9.2 ▽	29	—	—
30	아이티	중간 취약성	7.6	5.6	2.0 ▽	30	43	15 ▽
31	키르기스스탄	‘높은 취약성’ 국가 주변국	6.8	2.5	4.2 ▽	31	46	17 ▽
32	터키	‘높은 취약성’ 국가 주변국	6.4	2.0	4.4 ▽	32	51	21 ▽
33	우크라이나	낮은 취약성	4.8	24.3	19.5	33	34	3 ▽
34	리비아	낮은 취약성	4.4	3.1	1.3 ▽	34	45	13 ▽

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

번호	국가명	취약성 수준	지원액 (단위: 백만 달러)			지원액 순위		
			2014	2015	증감(15/14)	2014	2015	증감(15/14)
35	캄보디아	낮은 취약성	2.1	2.4	0.4 △	35	47	14 ▽
36	라오스	‘높은 취약성’ 국가 주변국	1.3	2.3	1.1 △	36	48	14 ▽
37	튀니지아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	1.0	0.3	0.8 ▽	37	56	21 ▽
38	이집트	중간 취약성	0.9	1.1	0.2 △	38	54	18 ▽
39	모리타니아	낮은 취약성	0.5	0.0	0.5 ▽	39	—	—
40	말리	중간 취약성	0.4	0.0	0.4 ▽	40	55	17 ▽
41	사하라북방지역	취약 지역	0.0	0.0	—	—	—	—
42	버마	높은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
43	차드	높은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
44	이란	높은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
45	북한	높은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
46	앙골라	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
47	아제르바이잔	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
48	기니	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
49	기니비사우	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
50	키르기스	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
51	팔레스타인점령 지역(OPT)	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
52	투르크메니스탄	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
53	우즈베키스탄	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
54	베네수엘라	중간 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
55	벨라로스	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
56	콜롬비아	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
57	콩고공화국	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
58	코트디부아르	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
59	지부티	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
60	온두라스	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
61	마다가스카르	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
62	니제르	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
63	파라과이	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
64	동티모르	낮은 취약성	0.0	0.0	—	—	—	—
65	알제리	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0.0	0.0	—	—	—	—
66	아르메니아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0.0	0.0	—	—	—	—
67	태국	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0.0	0.0	—	—	—	—

출처: OECD 통계사이트(stat.oecd.org) 내용 바탕으로 저자 재구성 (접속일: 2017.06.08.)

〈Annex 2〉 DFID의 취약국 대상 프로젝트 예산 규모 및 순위(FY16/17-FY17/18)

번호	국가명	취약성 수준	총 프로젝트 예산액 (단위: 백만 달러)		총 프로젝트 예산순위	
			FY16/17	FY17/18	FY16/17	FY17/18
1	파키스탄	높은 취약성	549.2	396.1	1	1
2	에티오피아	중간 취약성	420.6	277.7	2	3
3	나이지리아	중간 취약성	388.7	285.8	3	2
4	시리아	높은 취약성	281.9	170.4	4	9
5	시에라리온	낮은 취약성	267.4	141.7	5	13
6	탄자니아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	247.3	237.3	6	4
7	요르단	‘높은 취약성’ 국가 주변국	234.7	63.8	7	20
8	남수단	높은 취약성	222.1	194.2	8	5
9	아프가니스탄	높은 취약성	215.6	162.4	9	10
10	소말리아	높은 취약성	215.2	190.1	10	6
11	방글라데시	중간 취약성	210.2	158.9	11	11
12	사하라이남지역	취약 지역	205.3	84.3	12	15
13	DR콩고	높은 취약성	193.9	170.7	13	8
14	케냐	중간 취약성	184.0	171.5	14	7
15	레바논	중간 취약성	150.9	73.0	15	17
16	네팔	낮은 취약성	134.2	105.8	16	14
17	짐바브웨	중간 취약성	120.5	58.8	17	22
18	우간다	낮은 취약성	120.1	44.9	18	25
19	이라크	높은 취약성	120.0	50.3	19	24
20	버마	높은 취약성	114.2	72.8	20	18
21	터키	‘높은 취약성’ 국가 주변국	110.4	157.5	21	12
22	팔레스타인점령지역 (OPT)	중간 취약성	86.0	77.9	22	16
23	예멘	높은 취약성	82.7	62.9	23	21
24	르완다	‘높은 취약성’ 국가 주변국	76.0	55.3	24	23
25	잠비아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	64.8	70.7	25	19
26	중동지역	취약 지역	24.5	9.3	26	27
27	중앙아프리카공화국	높은 취약성	21.4	14.0	27	26
28	우크라이나	낮은 취약성	16.7	2.5	28	31
29	타지키스탄	중간 취약성	6.8	7.3	29	28
30	라이베리아	낮은 취약성	5.9	4.2	30	30
31	부룬디	높은 취약성	5.8	0.5	31	35
32	리비아	높은 취약성	4.8	0.8	32	32
33	키르기스스탄	‘높은 취약성’ 국가 주변국	4.0	5.8	33	29
34	아이티	중간 취약성	3.8	0.1	34	36
35	캄보디아	낮은 취약성	2.4	0.5	35	34
36	말리	중간 취약성	0.4	0.6	36	33

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

번호	국가명	취약성 수준	총 프로젝트 예산액 (단위: 백만 달러)		총 프로젝트 예산순위	
			FY16/17	FY17/18	FY16/17	FY17/18
37	사하라이북지역	취약 지역	0	0.0	—	—
38	니제르	낮은 취약성	0	0.0	—	—
39	카메룬	낮은 취약성	0	0.0	—	—
40	에리트리아	높은 취약성	0	0.0	—	—
41	라오스	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0	0.0	—	—
42	튀니지아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0	0.0	—	—
43	이집트	중간 취약성	0	0.0	—	—
44	모리타니	낮은 취약성	0	0.0	—	—
45	차드	높은 취약성	0	0.0	—	—
46	이란	높은 취약성	0	0.0	—	—
47	북한	높은 취약성	0	0.0	—	—
48	앙골라	중간 취약성	0	0.0	—	—
49	아제르바이잔	중간 취약성	0	0.0	—	—
50	기니	중간 취약성	0	0.0	—	—
51	기니바소	중간 취약성	0	0.0	—	—
52	키르기스스탄	중간 취약성	0	0.0	—	—
53	투르크메니스탄	중간 취약성	0	0.0	—	—
54	우즈베키스탄	중간 취약성	0	0.0	—	—
55	베네수엘라	중간 취약성	0	0.0	—	—
56	벨라루스	낮은 취약성	0	0.0	—	—
57	콜롬비아	낮은 취약성	0	0.0	—	—
58	콩고	낮은 취약성	0	0.0	—	—
59	코트디부아르	낮은 취약성	0	0.0	—	—
60	지부티	낮은 취약성	0	0.0	—	—
61	온두라스	낮은 취약성	0	0.0	—	—
62	마다가스카르	낮은 취약성	0	0.0	—	—
63	파라과이	낮은 취약성	0	0.0	—	—
64	동티모르	낮은 취약성	0	0.0	—	—
65	알제리	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0	0.0	—	—
66	아르메니아	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0	0.0	—	—
67	태국	‘높은 취약성’ 국가 주변국	0	0.0	—	—
취약국/지역 대상 프로젝트 예산 총합(A)			5112.6	3,580.5		
DFID 전체 프로젝트 예산 총합(B)			12632.4	8,041.4		
전체 프로젝트 예산 대비 취약국/ 지역 예산 비중(A/B)			40.5%	44.5%		

* 상기 표는 2017년도 평균 환율 적용 (£1= \$1.26)

출처: DFID Development Tracker 사이트(devtracker.dfid.gov.uk/) 내용 바탕으로 저자 재구성
(접속일: 2017.06.08.)

〈Annex 3〉 DFID 파키스탄 지원사례: AAWAZ 사업⁷⁾

□ 사업 개요

- DFID의 AAWAZ 프로그램은 3,450만 파운드의 예산이 투입되어 2012년부터 2017년까지 5년간 진행됨

사업명: AAWAZ Voice And Accountability Programme, Pakistan		
프로그램 예산: £34.5 million	검토일: 2016년 5월	
프로그램 코드: 114433	착수일: 2012년 5월	종료일: 2017년 5월

□ 사업 배경

- 파키스탄은 높은 수준의 폭력, 불안정, 빈곤, 불평등을 보이며, 인권과 종교적 관용이 점차 악화되고 있음. 특히 파키스탄의 여성은 교육수준이 낮고 폭력과 극심한 불평등을 겪고 있으며, 종교집단과 소수민족 또한 불안정한 상황에 처해 있음. 더불어 여성, 어린이, 소수민족의 권리를 보호하기 위해 마련된 법률과 정책의 집행수준이 낮음
- AAWAZ 프로그램은 정보제공과 시민참여 활동을 통해 여성들에게 정치적 권한을 부여하고 지역사회의 갈등을 해소하며, 보건·교육 분야의 공공서비스를 개선하여 국가의 시민권리 실현을 촉진하기 위해 착수됨
- 동 프로그램을 통해 공동의 기반과 상호 이해를 구축하고 긍정적인 변화를 지원하기 위해 연대와 네트워크를 형성하는 사회자본 구축을 기대함

□ 주요 분야 및 지역

- AAWAZ 프로그램은 여성과 소외계층을 포함한 파키스탄 시민들이 보다 개방적이고 포괄적이며 책임 있는 민주적 절차를 이용할 수 있도록 보장하고자 함
- 여성과 소수민족의 권리, 정치참여와 의사결정, 관용과 폭력예방, 서비스 개선을 요구하는 시민들의 민원에 대한 책무성 강화에 중점을 둠

7) 동 사례의 내용 정리는 다음의 두 자료를 바탕으로 정리되었다: “AAWAZ 사업 소개 홈페이지” (<https://aawaz.org.pk/index.php>, 접속일: 2017.06.09.)와 DFID, 2015. “Annual Review: Summary Sheet,” available at http://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwio5LzYsnUAhWFGpQKHUq9Cf8QFggoMAE&url=http%3A%2F%2Ffiati.dfid.gov.uk%2Ffiati_documents%2F4168299.odt&usg=AFQjCNHA5hNZzjoabqxYtdCRiynlWXypPg (접속일: 2017.06.09.)

- 사업지역은 펀잡주(Punjab)와 카이버파 크툼크와주(KPK)에 위치한 45개 지역의 4,500개 마을에서 시행됨



〈그림 1〉 AAWAZ 사업지역

□ 주요 접근방식

- AAWAZ 프로그램은 변화이론을 적용하여 여성, 남성, 사회적 소외계층을 포함한 파키스탄 시민들의 인식변화를 유도함. 프로그램 전반과 각 프로그램 산출물(output)의 두 가지 측면에서 변화이론을 제시함
 - 젠더 포용성 향상을 통해 정치에 참여하는 사회적 행위자들의 범위 확대
 - 지역사회의 화합과 관용을 통한 보다 조직화된 이슈 기반의 정치
 - 정치적 책무성 향상
 - 증거와 연구를 통한 이슈 기반의 정치 도모

□ 파트너

- 재정지원: 영국 국제개발부(Department for International Development, DFID)
- 프로그램 시행의 관리조직: Development Alternatives Inc. (DAI)
- 파키스탄의 주요 시민사회 단체인 Aurat Foundation (AF), South-Asia Partnership Pakistan (SAP-PK), Strengthening Participatory Organisation (SPO), Sungi Development Foundation (SF)가 컨소시엄을 형성하여 지역사회와 직접적으로 협력

□ 주요 성과: 지표의 90% 충족

Impact	파키스탄에 안전하고, 포괄적인, 관용적인 민주주의 확립
Outcome	시민들에게 보다 개방적이고 포괄적이며 책임 있는 민주적 절차 보장
Outputs	(1) 여성이 연방·주·지방 차원에서 정치와 공공 부문에 보다 안전하게 참여 (2) 시민과 공동체의 평화로운 분쟁해결, 공동의 해결책을 위한 노력 (3) 여성과 소외집단들의 서비스 향상에 대한 민원 개선 (4) 수집·정리된/정치지도자와 엘리트의 지지를 받는 증거개선

- 5,125개의 AAWAZ 단체/네트워크에 176,955명의 회원(90,430명의 여성, 86,408명의 남성, 117명의 트랜스젠더)이 활동 중임
- 300만 명, 6백만 명이 넘는 가난한 사람들에게 직·간접적으로 영향을 미침
- 여성 1,342명(KP 370명, 펀잡 972명)이 지방선거 후보자로 출마하고 약 280명이 선출됨
- 매 분기마다 74,000명이 넘는 여성들이 AAWAZ Aagahi Centers(시민 상담소)에 연락하여 공공서비스에 대한 자원과 조언·정보를 얻음
- 시민 타운홀미팅(khuli kachehries)과 주정부 관계자와 일대일 세션(보건, 교육, 물·위생 서비스 개선 요구)을 통해 300만 명 이상의 사람들에게 혜택을 제공함
- 모든 4,500개의 마을에 갈등을 예방하는 조기대응메커니즘 구축
- 증오성 발언과 여성폭력 근절, 지방정부 개선을 위한 캠페인을 통해 265만 명의 사람들에게 영향을 미침
- AAWAZ 파트너의 활동으로 펀잡의 가정폭력방지법(Domestic Violence Act, 2016) 통과함
- AAWAZ 프로그램의 전반적인 점수는 2013년 B에서 2016년 A+로 향상되었으며, 위험 정도는 2014년을 제외하고 중간 수준을 보임

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

□ 세부 산출물 점수 기준 및 항목별 점수 결과

년도	2013	2014	2015	2016
프로그램 점수	B	A	A	A+
위험 수준	중간	낮음	중간	중간

- 산출물1: 편집과 KPK 지역의 여성이 연방·주·지방 차원에서 정치와 공공 부문에 보다 안전하게 참여

산출물 번호	1	산출물 점수	A+
위험	중간	영향력 비중(%)	30%
지난 연간검토 이후 위험 수준이 변경되었는가?	아니오	지난 연간검토 이후 영향력 비중(%)이 변경되었는가?	아니오

- 산출물2: 편집과 KPK 지역에서 시민과 공동체가 분쟁을 평화롭게 해결하고, 공동의 해결책을 위해 함께 노력

산출물 번호	2	산출물 점수	A+
위험	중간	영향력 비중(%)	20%
지난 연간검토 이후 위험 수준이 변경되었는가?	아니오	지난 연간검토 이후 영향력 비중(%)이 변경되었는가?	아니오

- 산출물3: 편집과 KPK 지역에서 여성과 소외집단들의 서비스 향상에 대한 민원 개선

산출물 번호	3	산출물 점수	A+
위험	중간	영향력 비중(%)	30%
지난 연간검토 이후 위험 수준이 변경되었는가?	아니오	지난 연간검토 이후 영향력 비중(%)이 변경되었는가?	아니오

- 산출물4: 편집과 KPK 지역에서 수집·종합되고 정치지도자와 엘리트의 지지를 받는 증거 개선

산출물 번호	4	산출물 점수	A+
위험	낮음	영향력 비중(%)	20%
지난 연간검토 이후 위험 수준이 변경되었는가?	아니오	지난 연간검토 이후 영향력 비중(%)이 변경되었는가?	아니오

□ 시사점

- 시민참여를 강화하는 것이 필요함
신뢰를 구축하고 여성·취약계층·빈민들이 소외되지 않도록 지방정부와 AAWAZ 지역사회 간 관계강화
교훈을 확산하고 혁신적인 방법을 개발하고 지속가능성을 높이기 위해 여성의 역량 강화를 통해 450개의 Aagahi 센터 지원
- 기존의 성취를 강화하고, 여성, 소수자, 청년들의 참여와 리더십을 발전시키는 것이 필요함
또한 교훈을 체계적으로 공유하고 적용하는 것이 중요함
시행 파트너들의 혁신적인 개선과 모든 지역에 동일한 수준의 프로그램의 질 보장
보건과 교육 등의 타 DFID 프로그램에 혜택 극대화
- 종합 프로그램과 재정관리 정보를 이용하여 전략 방향을 설정하고 감독하기 위해 운영위원회(ASC) 권한 부여가 필요함
- 금액에 합당한 가치(Value for money) 및 재정규정 준수를 지속적으로 강화하는 것이 중요함
프로그램에 직접적인 영향을 미치는 수혜자에 대해 집계되지 않은 데이터/정보수집 강화
재정 시스템을 강화하고 프로그램의 위험을 중간에서 낮은 수준으로 전환할 수 있도록 회계감사 권고사항 이행
- DFID의 지원 유지
AAWAZ는 지속가능성을 높이기 위해 기간과 일정 비용을 확대하고, 새로운 프로그램을 위한 영역을 확인해야함

□ 세부 성과점수

■ 산출물 1: 편잡과 카이버파크트론크와(KPK) 지역의 여성이 연방·주·지방 차원에서 정치와 공공 부문에 보다 안전하게 참여

지표	중요 내용(milestones)	성과(progress)	G
1.0 인식제고 세션에 참여하는 여성과 소년의 수, 공공부문과 정치 과정에 참여하는 사회변화 주도자 교육, 폭력에서 자유로운 여성의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 55명의 여성 교육담당자들이 추가모뎀 교육을 받음 35,000명의 여성과 소년들(포럼 여성화원의 50%)이 여성을 위한 법, 조혼, 관습, 침입권에 대해 인지하게 됨 AAWAZ 포럼의 여성 50%가 지식의 긍정적인 변화를 보임(사전/사후평가) 4,500명의 여성이 변화 주도자 교육을 받았으며, 최소 50% 이상이 AAWAZ 포럼에서 영향력을 형성할 수 있었음 	<ul style="list-style-type: none"> 여성 선임 교육담당자 60명(KP주 24명)이 4명의 파트너를 통해 교육받은, 44명의 여성(KP주 20명)이 JASAT II에 대한 교육을 받음 2016년 2월까지 77,051명의 여성과 소년들(KP주 33,989명, 편잡주 43,062명)의 인식을 제고함 AAWAZ 포럼에 참여한 83%의 여성들은 지식에 긍정적인 변화를 보임 6,807명의 여성들(KP주 2,583명, 편잡주 4,224명)이 변화 주도자로 교육받은, 70% 이상은 영향력을 형성하고 한 마을에서 20~30명의 여성들과 정보를 공유함 	A++
1.1 (정성) AAWAZ 포럼에서 여성 간부의 능력 발휘: a. 인간과 여성의 기본권에 관한 지식 b. 공개포럼과 AAWAZ 이니셔티브 참여에 대한 자신감 c. 의사소통능력-평가·충고·중단 없이 여성의 의견을 경청하고 가치부여 d. 의사결정 및 후속 조치에 대한 자신감 e. 협상 능력, 영향력, 관계능력	<ul style="list-style-type: none"> 50%(표본 크기)가 최소 3/5 기술을 보유 인간과 여성의 기본권에 관한 지식 공개포럼 및 AAWAZ 이니셔티브 참여에 대한 자신감 의사소통능력-평가·충고·중단 없이 여성의 의견을 경청하고 가치부여 의사결정 및 후속 조치에 대한 자신감 협상 능력, 영향력, 관계능력 	<ul style="list-style-type: none"> 응답자의 76%가 최소 3/5의 기술을 갖추었고, 여성 응답자의 1/3이 5가지 기술을 모두 보유함 	A+
1.2 인식제고 세션에 참여하는 남성과 소년의 수, 남녀 불평등의 근본 원인, 남성의 사회적 역할에 대한 사회 변화 주도자 교육, 폭력에서 자유롭고 공공부문과 정치 과정에 참여하는 여성의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 55명의 남성 교육담당자들이 추가모뎀 교육을 받음 35,000명의 남성과 소년들이 여성을 위한 법, 조혼, 관습, 여성의 침입권에 대해 인지하게 됨 AAWAZ 포럼에 참여한 남성 50%가 지식의 긍정적인 변화를 보임(사전/사후평가) 4,500명의 남성이 변화 주도자 교육을 받았으며, 	<ul style="list-style-type: none"> 남성 선임 교육담당자 50명(KP주 22명, 편잡주 28명)이 4명의 파트너를 통해 교육받은, 47명의 남성(KP주 25명, 편잡주 22명)이 JASAT II에 대한 교육을 받음 2016년 2월까지 70,381명의 남성과 소년들(KP주 33,808명, 편잡주 36,573명)의 인식을 제고함 AAWAZ 포럼에 참여한 77%의 남성들은 여성의 권리에 대한 지식에 긍정적인 변화를 보임 	A+

지표	중요 내용(milestones)	성과(progress)	G
1.2 (정성) 포럼에서 아래와 같은 능력을 발휘하는 남성과 소년의 수: a. 남녀 불평등의 근본 원인인 사회적 남성성, 권력, 특권에 대해 남성의 역할에 대한 지식 b. 의사소통능력-평가·충고·중단 없이 여성의 의견경청 c. 관계능력 개선-의사결정과정에 소년과 여성 포함	최소 50% 이상이 AAWAZ 포럼에서 영향력을 형성함 • 50%(표본 크기)가 최소 1/3 기술을 보유 • 남녀 불평등의 근본 원인인 남성의 사회적 역할에 대한 지식 • 의사소통능력-평가·충고·중단 없이 소년과 여성의 의견을 경청 • 관계능력 개선- 의사결정과정에 소년과 여성 포함	<ul style="list-style-type: none"> 7,161명의 남성들(KP주 3,029명, 편집주 4,132명)이 변화 주도자로 교육받은, 70%이상 영향력을 형성하고 한 마을당 20명의 남성들과 정보를 공유함 85%의 남성이 여성의 의견을 경청하는 의사소통능력을 향상시킴 	
1.3 AAWAZ 포럼과 공공행사에 적극적으로 참여하는 여성의 수, 지도자 직책에 있는 여성의 수	<ul style="list-style-type: none"> 65,000명의 여성이 포럼 회의에 적극적으로 참여 13,000명이 여성협의회(khuli kachehries)에 적극적으로 참여 리더십 직책에 있는 13,500명의 여성과 여성의 30%가 최소 2/5의 능력을 발휘함: <ul style="list-style-type: none"> 여성의 권리와 입법 의제에 대한 지식 커뮤니케이션 영향력, 관계능력 지방선거나 여성협의회 회의 선거운동에서 효과적인 역할 수행 예산 관련 지식보유, 지역 차원의 옹호 활동 지역사회에서 의견개진, 여성폭력 해결 	<ul style="list-style-type: none"> 82,701명의 여성이 포럼 회의에 적극적으로 참여 43,978명이 여성협의회(khuli kachehries)와 청소년 협의회에 적극적으로 참여 리더십 직책에 있는 19,763명의 여성 <ul style="list-style-type: none"> 51% 이상이 3/5의 능력을 발휘함 80%가 여성의 권리와 입법 의제를 인지하게 됨 85%의 여성 리더들이 선거활동에 자신감이 있음 76%가 지방 행동계획과 옹호 활동에 적극적으로 참여함 	A++
1.4 유권자 등록을 하고, 지방선거에서 공천서류를 제출하기 위해 AAWAZ의 지원을 받는 전자신분증(CNIC)을 지닌 여성의 수	<ul style="list-style-type: none"> 85%의 여성이 전자신분증(CNIC) 수령 75%의 여성이 유권자 등록 500명의 여성과 100명의 소외계층이 지방선거의 후보자로 출마 	<ul style="list-style-type: none"> 82%의 여성이 총 145,967개의 전자신분증(CNIC) 수령 73%의 여성이 유권자로 등록함: 총 99,680명 1,342명의 여성(KP주 370명, 편집주 972명)이 지방선거의 후보자였으며, 약 280명이 당선됨 	A+

제 I 장

개발협력 이슈

제 II 장

제 III 장

■ 산출물 2: 편잡과 카이버파크론크와(KPK) 지역에서 시민과 공동체가 분쟁을 평화롭게 해결하고, 공동의 해결책을 위해 함께 노력

지표	중요 내용(milestones)	성과(progress)	G
2.1 지원방법에 관한 정보를 제공받고 비폭력적 의사소통과 다양성에 대해 인지하는 여성과 남성의 수	<ul style="list-style-type: none"> • 비폭력과 관용에 대한 57지 핵심 메시지 개발 및 확산(지속적으로 강화됨) • 50%의 여성을 포함하여 70,000명의 시민들이 비폭력적인 의사소통과 다양성의 가치를 인식함 • AAWAZ포럼에서 50%의 남성과 여성이 지식의 긍정적인 변화를 보임(사전/사후평가) 	<ul style="list-style-type: none"> • 57지 핵심 메시지 개발 및 확산 • 76,660명의 시민들(KP주 31,440명, 편집주 45,220명)이 인식제고 세션을 통해 인지하게 됨 • 58%가 지식의 긍정적인 변화를 보임 	A+
2.2 차별, 관행, 폭력, 종파, 종교, 젠다를 보호하기 위한 AAWAZ 포럼을 통해 긍정적인 영향을 받은 여성, 남성, 사회적으로 소외된 시민의 수	<ul style="list-style-type: none"> • 45개 지역에서 4백만 명 • 마을의 최소 50%가 분쟁 선결(pre-emption)을 위한 조기대응메커니즘(ERM)을 준비함 • 총돌이 자주 발생하는 것으로 밝혀진 22개 지역 중 최소 10개 지역에서 조기경보시스템(EWS)을 준비함 	<ul style="list-style-type: none"> • 2016년 2월 기준 275만 9천만 명(KP주 1.21, 편집주 1,549)이 긍정적인 영향을 받음 • 마을에 조기대응메커니즘(ERM) 100% 구축 • 19개 지역(KP주 4, 편집주 15)에 조기경보시스템(EWS)을 착수함. 45개의 AAWAZ 지역 모두 평화지도를 개발함 	A
2.2 프로그램 지역에서 지역사회의 선제대응(pre-emption) 및 화합(cohesion) 방법을 신뢰하고 효과적이라고 인식하는 사람들의 비율	<ul style="list-style-type: none"> • 15% 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 응답자의 89.6%는 갈등 선제대응(pre-emption) 방법을 알고 있으며, 동 방법이 믿을 수 있고 효과적이라고 인식 (출처: 2016 연간 사후조사) 	A++
2.3 AAWAZ 포럼의 지역 평화구축 활동에 참여하는 여성과 소외계층의 수 (성별과 종교에 따라 분류된 데이터)	<ul style="list-style-type: none"> • 20,000명의 여성과 소외계층이 행사에 참여함. 행사참여 후 20%가 사회적 화합에 대한 지식과 태도에 상당한 개선을 보였다고 보고됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 76,660명(여성 59,044명, 소수민족 남성 17,616명, 트랜스젠더 20명, 장애인 240명, AAWAZ 비회원 2000명) (KP주 32,490명, 편집주 44,170명)이 평화 행사에 참여함 	A++

■ 산출물 3: 편집과 카이버파크(KPK) 지역에서 여성과 소외집단들의 서비스 향상에 대한 민원 개선

지표	중요 내용(milestones)	성과(progress)	G
3.1 개선된 공공 서비스를 접하고 요구하는 권리, 절차, 하위인에 대한 정보를 제공받은 여성과 소외계층의 수	<ul style="list-style-type: none"> • 자원을 갖춘 450개의 AAWAZ Aagahi 센터 • 시민들이 국가 서비스와 정보를 받을 수 있도록 AAWAZ 센터에서 적극적으로 노력함 • 15,000명의 여성이 AAWAZ Aagahi 센터를 방문함 • 1백만 명의 시민들이 전자매체를 통해 정보를 받음 	<ul style="list-style-type: none"> • AAWAZ Aagahi 센터 450개(KP주 190, 편집주 260) • 시민들이 서비스와 정보를 받을 수 있도록 450개의 AAWAZ Aagahi 센터가 적극적으로 활용됨 • 74,548명의 여성과 소녀들이 AAWAZ Aagahi 센터를 방문함 • AAWAZ는 인쇄 · 전자매체, 전화, 대면 상호작용을 통해 약 2백만 명의 사람들에게 영향을 미침 	A+
3.2 교육, 보건, 기타 여성 · 소녀 · 소외 집단에 혜택을 주는 우선 분야에서 공무원에 제기된 민원(demands)의 수와 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 4,750건의 민원이 제기됨 • 서비스 제공 개선에 영향을 주는 정책이나 시행에 대한 지방 · 주정부 관세청과의 5,000건의 약속 	<ul style="list-style-type: none"> • 16,494건(KP 6,720, 편집주 9,774)의 민원제기 • 7,000건 이상의 약속이 시민들 간의 khuli kachehries/일대일 면담에서 이루어짐(정책 및 시행 이슈에 대한 지방정부 공무원과 여성 간의 면담 포함) • KP주의 16개 지역에 설립된 DCC(District Coordination Committees)는 국가와 시민의 참여를 더욱 강화할 것임 	A+
3.3 개선된 서비스 제공에 영향을 받는 가구 수 (데이터 비공개)	<ul style="list-style-type: none"> • 120,000 가구가 혜택을 받음 	<ul style="list-style-type: none"> • 476,060가구(KP주 195,188, 편집주 280,872)가 혜택을 받음 • 3,332백만 명(KP주 1,366, 편집주 1,966)과 동일 • 2,822건의 수요를 충족함(교육 1,167건; 보건 790건; 기타 865건) • KP주에서 1217건(교육 528건; 보건 360건; 기타 329건) • 편집주에서 1605건(교육 632건, 보건 392건, 기타 581건) 	A+
3.4 (정성) 공공수요에 대한 대응으로 지방/ 주정부의 정책과 시행에 대한 입증 가능한 변화의 누적 횟수(여성과 소외계층의 의견 반영비율)	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램의 최소 107가지 사례 	<ul style="list-style-type: none"> • 입증 가능한 변화를 보인 프로그램의 15가지 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 편집 정부는 주 전역에서 소수종교에 대한 5% 일자리 쿼터 보호를 발표 - 파키스탄의 선거 관리위원회는 여성의 투표권자를 이유로 PK-95, Lower Dir-II, KP 선거구에서 의회 보궐선거를 무효화함 	A+

제1장

개발협력 이슈

제표장

제표장

■ 산출물 4: 편점과 카이버파크론크와(KPK) 지역에서 수집 · 종합되고 정치지도자와 엘리트의 지지를 받는 증거개선

지표	중요 내용(milestones)	성고(progress)	G
4.1 효과적인 증거 기반 정책 · 시행을 위한 광역 모니터링 평가 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> 관리조직(Management Organisation, MO)과 파트너 기관에 대한 모니터링 평가 계획 보다 나은 결과분석을 위해 관리정보시스템(MIS, management information system) 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 모니터링 평가 계획이 개발 · 승인되었으며, 시행 중임 9건의 정책적, 정책적 평가 완료 모든 프로그램 직원들과 45개 지역의 직원 80%가 관리정보시스템(MIS) 이용 	A+
4.2 선정된 주제와 정책 · 시행을 위해 보급된 증거 기반 연구 영역의 수	<ul style="list-style-type: none"> 선정된 주제에 대한 10건의 연구영역 실시 및 보급 CSO 네트워크 및 연구기관에서 수렴하여 사용하는 AAWAZ 이니셔티브에 대한 증거 기반의 4가지 정책 요약 12개의 대응기금(Response Fund) 혁신 프로젝트 착수 지식 기반 구축 및 파트너 간 효율적인 정보공유를 통한 기능 	<ul style="list-style-type: none"> 12건의 연구원료 (소수자의 이민, 트랜스젠더 이슈, 기독교 여성의 정치참여, 법률 준수, 모범사례 실행, 시아 · 수나바, 분쟁 명예살인과 강간과 관련한 법률, SDGs를 위한 의견개진 및 책무성 등) 4건의 정책 요약서 완료(지방정부 강화, 시민권 보전 및 교육 문제 범조인 차별) 대응기금(Response Fund)에 의해 실시된 0.87백만 파운드 상당의 13개의 프로젝트 중 8건 완료 지식관리전략을 준비함. 세미나, 옹호를 위한 로비, 미디어를 통해 지식을 활용하기 위한 계획을 수립함 	A
4.3 AAWAZ가 시작하고 프로그램 분석결과연구(PARR)가 종합 분석한 옹호 캠페인의 누적 효과 및 유형	<ul style="list-style-type: none"> 3개의 캠페인 착수 1백만 명의 사람들이 여성폭력, 중여성 발인, 지역 거버넌스 개선과 같은 핵심이슈에 대해 접함 	<ul style="list-style-type: none"> 정책 옹호 활동 계획 준비 및 모니터링 3가지 캠페인(여성과 소녀에 대한 폭력, 중여성 발인, 지방 정부) 진행 중 2,655만 명이 파키스탄 TV(PTV), 라디오, 소셜 미디어를 통해 여성의 권리에 대해 접함 	A+
4.3b AAWAZ 포럼에 참석하여 AAWAZ의 연구와 커뮤니케이션 결과에 대한 지식을 발휘하는 여성과 남성의 수, AAWAZ 활동을 통해 실행과 정책을 수정한 횟수	<ul style="list-style-type: none"> 50%(표본 크기)가 선정된 주제에 대해 최소 4/10 연구를 알고 있음 최소 7건의 시행 · 정책개혁에 관한 프로그램 사례, AAWAZ를 통해 거버넌스 실현 	<ul style="list-style-type: none"> 4/10 연구에 대한 데이터 평가를 개발하였으며, 다음 분기에 평가 실시 예정. 현장조사를 통해 자료 활용 보장 7개의 대응기금 현장 기반 프로젝트가 시행 및 정책변화에 기여 	A