

# OECD 취약국 지원 원칙이 KOICA 취약국 지원 전략에 주는 시사점

이승철 (KOICA 기획조정실 기획팀 전문관)

제 I 장

개  
발  
협  
력  
이  
슈

제 II 장

제 III 장

## 목 차

### I. 서론

### II. 취약국의 개념과 OECD DAC의 동향

1. 취약국의 개념
2. OECD DAC의 취약국 지원 동향

### III. KOICA의 취약국 지원 방향

1. KOICA의 취약국 개념 정의 및 지원 목표
2. KOICA의 취약국 명단 설정
3. 취약국 지원 방향

### IV. OECD DAC의 취약국 지원 한계 및 시사점

### V. KOICA 취약국 전략에 대한 시사점

## 참고문헌

## 요약

이 글은 OECD DAC의 취약국 지원 원칙을 통해 최근에 수립된 KOICA 취약국 지원 중기이행전략에 대한 시사점을 도출하기 위해 작성되었다. 취약국 개념 정의를 시작으로 OECD DAC의 취약국 개념, 지원 원칙, 목표 등에 대한 방향성을 소개하고 이에 대한 한계점을 제시한다. 이러한 한계점을 기반으로 다수의 OECD DAC의 개념을 활용한 'KOICA 취약국 지원 중기이행전략'에 대해 ①취약국 개념의 범주 축소를 통한 지원분야 세분화, ②뉴딜의 기제 활용 고려의 두 가지 시사점을 제시한다.

## I. 서론

국제사회의 취약국 지원에 대한 관심이 높아지고 있다. 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 출범 이후, 취약국에서 원조 효과성이 매우 저조하였고 MDGs 달성의 주요 걸림돌로 인식됐다. 2011년부터 2014년까지 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)의 68%가 취약국가들에 지원되었으나(OECD, 2016), 이들 국가의 MDGs 성과는 미흡했다(Norris 외, 2015). 세계은행(world bank)에서는 현재 지구 상에서 하루 1.25달러 빈곤선 이하로 생활하는 인구 중 취약국에 거주하는 인구 비율이 현재의 17%에서 2030년에는 50%에 육박할 것으로 전망했다. 그러면서 20억 명의 인구가 분쟁, 취약성, 폭력 등에 영향을 받는 국가에 거주한다고 밝히고 있다.

이러한 전망은 국제사회가 야심차게 내놓은 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 달성하기 위해서는 취약국들의 문제를 반드시 해결해야 한다는 명제를 던져준다. 기존의 MDGs 체제에서는 ‘평화 및 안보’와 관련된 목표가 부재하여 취약국 개발을 위한 국제사회의 노력이 폭력, 내전 등의 정치적 불안정성으로 인해 물거품이 되는 경우가 비일비재했다. 다행스럽게도 SDGs 체제에서는 ‘평화 및 안보’를 해결하기 위한 목표가 SDG16<sup>1)</sup>에 반영되어 있으며(UN, 2015), 다수의 취약국이 폭력, 정치 및 안보 불안정, 약한 거버넌스 및 사법체제 등을 겪고 있다는 점을 고려해보면, SDG 16의 설정은 취약국 문제 해결을 위한 긍정적인 요소이다.

경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)는 2005년부터 취약성 보고서를 발간하며 취약국 지원의 중요성을 강조해왔다. 특히 공여국들의 조화된 취약국 지원을 위해 취약국 지원을 위한 원칙들과 이행 목표들을 제시하고 있다. 특히, 취약국에 대한 개념 정의 및 비공식적인 취약국 명단 작성 등을 통해 공여국들의 정책 수립을 뒷받침해왔다.

공여국들도 이러한 흐름에 발맞추어 취약국에 대한 지원을 늘리는 추세에 있다. 대표적인 기관으로는 영국 국제개발처(Department for International Development, 이하 DFID)를 들 수 있다. DFID의 경우에는 최소 50%의 예산을 취약국 및 취약지역에 지원할 계획을 밝히고 있다(DFID, 2016). 또한, 미국 국제개발청(United States Agency for International

1) SDG16 : 모든 수준에서 지속가능개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에 대한 접근 제공 및 효과적이고 책무가 있으며 포용적인 제도 구축

Development, 이하 USAID)은 최소 5천만 달러를 취약국에 지원할 것을 2014-2017 원조 전략 계획에서 밝히고 있다(USAID, 2015).

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)은 2012년 ‘KOICA 취약국 지원 가이드라인’을 수립하여 취약국 지원 방향을 처음으로 마련했다. 이 후 가이드라인의 실효성을 강화하고 국제사회의 최신 동향 등을 반영하여 2016년 ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’을 수립하였고 이를 통해 취약국 지원을 위한 노력을 기울이고 있다. 다만, 선진 공여국들에게도 취약국 지원이 쉽지 않은 점을 감안해보면, 아직 상대적으로 원조 및 취약국에 대한 지원 역사가 깊지 않은 KOICA로서는 취약국 지원에 있어 여러 난관에 부딪힐 가능성이 높은 상황이다.

이 글은 국제사회의 취약국 지원 동향에 맞추어 수립된 ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’에 대한 개선 방향을 제시하기 위한 목적을 가지고 있다. 이를 위해 제 II장에서는 취약국의 개념을 소개하고 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)의 취약국 지원 동향을 살펴보고자 한다. 제 III장에서는 KOICA의 취약국 지원 방향을 소개하고 제 IV장에서는 OECD DAC의 취약국 지원 방향이 내포하고 있는 한계점을 언급한 후, 제 V장에서는 KOICA 취약국 지원에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 취약국의 개념과 OECD DAC의 동향

국제사회에서 취약국에 관한 정의는 아직 정립되어있지 않다. 하지만 대표적인 국제기구의 취약국 정의에 대한 검토한다면 취약국에 대한 공통된 정의를 어느 정도는 유추해볼 수 있을 것이다.

### 1. 취약국의 개념

취약국(fragile state)이라는 명칭의 유래는 과탄국가 또는 실패한 국가(failed states)에서 파생되어 나온 것으로 볼 수 있다(Szuhai, 2015). 식민지 지배를 받았던 많은 개발도상국들은 독립하면서 내전, 기아, 질병 등으로 인한 위기를 겪는다. 식민 지배를 받았던 많은 국가가 다민족으로 구성되어 ‘국민’이라는 개념이 상대적으로 부족하였고 실제 국가의 행정시스템 미비로 인하여 위기를 관리할 수 있는 역량이 부재하였다. 실제 취약국가들의 약 70%는 1989년 탈냉전 이후 분쟁을 겪었다.

실패한 국가라는 용어는 이들 국가가 직면한 문제들에 대해 사람들의 이목을 집중시키는 효과는 있었지만, 정치적인 색채가 있어 실패한 국가에 포함된 개발도상국들에 낙인을 찍는다는 비판을 받았다(Thiessen, 2015). 이는 원조를 제공하는 공여국 입장에서나 국내 정치적 안정이 필요한 수원국 입장에서조차 적절하지 못한 용어였다. 실제로 ‘취약국 지수(Fragile State Index, 이하 FSI)’를 발표하는 Foreign Policy의 경우에 최초의 지수 명칭은 ‘실패국가 지수(Failed State Index)’였다. 실패한 국가로 지목된 여러 개발도상국의 동 지수에 대한 비판들을 계기로 취약국 지수로 명칭을 바꾸었으나, 지수를 산출하는 내역은 기존과 동일했다(Szuhai, 2015).

이를 대체할 수 있는 명칭(labeling) 중 하나가 취약국이었다. 기존 개념인 실패한 국가에서 취약국이 유래가 되었다면, 취약국을 정의하는 핵심은 위기 상황에서의 국가의 대응이 미흡하다는 점일 것이다. 가령 선진국들은 위기 상황에서도 정부가 적절히 대응하고 이에 대해 시민들이 지지하고 신뢰를 보낸다. 반면에 대다수 취약국은 안정된 상황에 놓여 있다가도 내·외부 요인(shock)으로 인해 위기 상황이 발생하면 국가 체제가 이에 대처하지 못하고 더욱더 위기 상황에 빠지는 악순환을 보여준다.

국제기구나 공여국들 역시 ‘국가의 기본적 기제 작동 여부’를 취약국을 판별하는 중요 요소로 보았다. OECD DAC는 국민들의 빈곤 감소, 개발, 안보 및 인권 등을 달성하기 위한 국가의 기본적 기능을 제공하기 위한 정치적 의지 및 역량이 부족한 국가를 취약국으로 보고 있으며,

제I장

개발  
협력  
이슈

제II장

제III장

DFID는 정부의 핵심 기능이 작동하지 않아 국가의 기본적인 기능이 국민들에게 전달되지 않는 국가를 취약국으로 보고 있다(DFID, 2005).

〈표 1〉 주요 기관들의 취약국 정의

기관명	취약국 정의
OECD DAC	국민들의 빈곤 감소, 개발, 안보 및 인권 등을 달성하기 위한 국가의 기본적 기능을 제공하기 위한 정치적 의지 및 역량이 부족한 국가
World Bank	자체적인 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)와 정치·평화 유지군 임무 수행을 취약국의 주요 요소
USAID	취약국을 정의할 때 국가-사회 관계에 있어서 성과 창출이 효과적이고 정당하게 되었는지 여부
DFID	정부의 핵심 기능이 작동하지 않아 국가의 기본적인 기능이 국민들에게 전달되지 않는 경우
AusAID	정부의 효과적 통치 역량 및 지역사회와의 내실 있는 관계 형성이 부족한 국가

출처: 기관별 내용 참고하여 저자 작성

한편 취약국은 다양한 문제에 직면하고 있으므로, 취약국을 단순히 정의하기보다는 다면적인 취약성 측면을 검토해야 한다는 주장도 있다. 실제, 취약국마다 취약한 요소는 기후변화, 민족 갈등, 분쟁, 사회적 분열, 정치적 투쟁 등 다양할 수밖에 없다. 이에 최근에는 취약국에 대한 접근보다 다양한 취약성 측면을 고려해 취약국에 대한 지원을 추진해야 한다는 주장도 힘을 얻고 있다. 하지만 취약국으로 분류된 국가에서 나타나는 문제 자체로 취약국이 되는 것인지, 아니면 문제들에 대한 정부의 대비, 예방, 대응 등이 미흡하여 취약국이 되는 것인지가 이 자체로 논의가 될 필요가 있다.

## 2. OECD DAC의 취약국 자원 동향

### 1) 취약국 개념의 발전과 비공식적 취약국 명단

OECD DAC에서는 2005년부터 취약국 또는 취약성 보고서를 발간하고 있다. 취약국 또는 취약성 보고서로 명칭한 이유는 OECD DAC이 바라보는 취약국의 개념이 변화해왔기 때문이다.

2005년부터 2014년까지는 ‘취약국 보고서(fragile states report)’라는 이름으로 보고서를 발간해 왔다. 이는 기존에 OECD DAC이 보유하고 있었던 취약국에 대한 정의<sup>2)</sup>를 기반으로

2) 동 부분은 본고 II-1. 취약국의 개념을 참조하기 바란다.

공여국의 취약국에 대한 지원 흐름, 특히 재원 분배 측면을 보기 위한 성격을 포함하고 있었다. 취약국 자체에 대한 초점보다는 공여국의 ODA 재원 흐름을 보기 위한 측면이 강하여 이에 대한 비판이 일부 제기되었다. 다른 측면으로는 취약국 개념 자체에 대한 한계가 지적되었다. 기존의 취약국에 대한 정의는 각각의 취약국이 맞닥뜨리고 있는 취약성의 다면적인 측면을 반영하지 못한다는 문제들이 제기되었다(INACF, 2016).

이러한 비판들을 수용하여 2015년 및 2016년 보고서는 그 명칭을 ‘취약성 보고서(states of fragility)’로 바꾸었는데, 이 명칭을 통해 OECD DAC의 몇 가지 방향성을 확인할 수 있다. 먼저, OECD DAC은 취약국 기반의 접근이 아닌 취약성 자체에 대한 접근법으로 전환하였다. ‘취약성 보고서 2015’를 보면 취약성을 폭력(violence), 정의(justice), 제도(institution), 경제적 토대(economic foundations), 회복력(resilience)의 5가지 측면으로 분류하여 분석하고 이에 대한 취약국을 그룹화하였다. ‘취약성 보고서 2016’에서는 취약성을 “사회적·정치적·경제적·안보적·환경적 위험에 대한 국가의 대응·관리 역량이 부재(OECD, 2016: 73)”로 정의하여 다면적 취약성 모델(multidimensional fragility framework)을 제시하여 취약성의 다섯 가지 측면을 제시하였다. 이러한 노력은 개발도상국 각각이 처한 맥락을 고려하고 그들의 취약성에 적합한 원조를 제공하고자 하는 노력을 바탕으로 하고 있다.

다음으로는 OECD DAC이 더 이상 비공식 취약국 명단을 만들지 않는다는 점이다. 기존에 OECD DAC은 비공식 취약국 명단을 FSI와 세계은행(world bank)의 ‘국가정책 및 제도 평가(Country Policy and Institutional Assessment, 이하 CPIA)’를 기준으로 한 ‘취약한 상황에 놓인 국가 명단(harmonized list of fragile situation)’을 참고하여 명단을 작성했다. 하지만 2015년부터 국가 기반이 아닌 취약성을 어떻게 볼 것인가 초점을 맞추기 시작하였고, ‘취약성 보고서 2016’에서도 취약국 명단을 폐지한 것을 언급하고 있다.

마지막으로는 다면적 취약성 모델은 취약국 지원에 있어서 포괄성을 확보하는 수단이 될 수 있다. 다섯 가지 측면은 그 범주에 있어 상당히 포괄적이고 보편적인데, 이는 기존의 취약국 정의보다 지원 가능한 폭이 넓어졌음을 의미한다. 다면적 취약성 모델은 공여국이 취약국 지원 정책이나 전략을 뒷받침할 수 있는 근거(reference)로 활용될 수 있다. 다섯 가지 측면을 제시한 보고서는 공여국 본인들의 입맛에 맞는 분야를 선택하여 지원할 수 있는 길을 열어줬다고 볼 수 있다.

## 2) 효과적인 취약국 지원을 위한 노력

OECD DAC은 MDGs 출범 이후에 효과적인 취약국 지원을 위해 취약국의 특수한 상황을

고려한 개발협력 접근 방법이 필요하다는 인식을 가지고 있었다. 그 시작이 2007년에 제정한 ‘취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States, 이하 FSPs)’라고 볼 수 있다. 이 원칙은 공여국들이 취약국을 지원을 위한 원조정책 수립과 그 이행에 있어 근거로 활용되도록 고안되었다. 다만, 취약국 지원 시 우선 목표 등을 제시하지 않고 일반적인 원칙들을 나열함으로써 실효성은 떨어진다고 볼 수 있다.

이후 2011년 OECD DAC은 구체적인 이행방안을 권고하기 위해 ‘분쟁 및 취약성 상황에서 국가건설 지원을 위한 가이드라인(supporting statebuilding in situations of conflict and fragility)’<sup>3)</sup>을 제안한다. 이 가이드라인의 의의는 FSPs의 일반적인 원칙 제공에서 벗어나 취약국에서 우선적으로 ‘국가건설’을 목표로 지원해야 함을 언급하고 있다. 특히 국가건설에서 국가의 정당성(legitimacy) 확보를 주요 요소로 보고, 이를 위해서는 국가 역량과 제도 강화를 통한 국가-사회 관계 회복을 제안하고 있다(OECD, 2011).

위와 같은 노력은 취약국 지원에 있어서 공여국 중심적인 관점에서 작성되었다는 한계가 있다. 이는 기존에 취약국들의 의견을 대변할 수 있는 대표적인 그룹이나 공여국-취약국 간에 논의할 수 있는 기제가 부족한 면이 있었다. 전자를 해결한 그룹이 g7+이다. 취약국들의 자발적인 모임인 g7+는 국제사회 최초로 일부 개도국들이 스스로 취약국임을 인정을 하고, 당사자들이 필요한 지원을 이끌어내기 위해 취약국들의 모임을 결성하였다. g7+는 취약국을 일정 기간 평화구축과 국가건설에 힘써야 하는 상황으로 정의하고 정치안정, 치안, 정의, 일자리 창출, 책임 있고 공정한 서비스 제공과 같은 부문에 지원을 요청하기 위해 설립되었다.

이를 계기로 2011년 12월 부산에서 열린 부산 세계개발원조총회에서 공여기관, 국제기구, 취약국 당사자들, 시민사회 등이 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal Engagement in Fragile States, 이하 뉴딜)’<sup>4)</sup>을 결과문서로 채택한다. 뉴딜은 g7+가 논의를 주도하고 OECD DAC 산하의 ‘분쟁 및 취약성 국제 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, 이하 INCAF)’의 지지 및 협력을 통해 진행되었고 ‘평화구축 및 국가건설 목표(Peacebuilding & Statebuilding Goals, 이하 PSGs)’<sup>3)</sup>, ‘사업수행 방식(FOCUS)’<sup>4)</sup>, ‘행동 원칙(TRUST)’<sup>5)</sup>을 설정하여 통합적인 프레임워크를 제시하였다.

3) 평화구축과 국가건설 목표(PSGs)는 정당한 정치(legitimate politics), 안보(security), 정의(justice), 경제적 토대(economic foundation), 조세 수입 및 서비스(revenues and services)의 다섯 가지 목표로 구성되어 있다.

4) FOCUS는 취약국이 포용적이고 주도적으로 취약성에서 벗어날 수 있도록 지원할 수 있는 개입방식을 제시한 것으로 취약성 평가(fragility assessment), 하나의 비전과 하나의 계획(one vision & one plan), 이행협약(compact), 활용(use), 정치적 대화와 리더십 지원(support political dialogue & leadership)으로 구성되어 있다.



뉴딜은 기존의 OECD/DAC이 제시하고 있던 취약국 지원을 위한 원칙과 이행방안의 한계를 결과적으로 보완하고 있다. 뉴딜은 스스로 취약국이라고 인정한 g7+로 인하여 공여국 입장에서 원조 논의가 가능한 취약국 파트너를 확보한 측면이 있다(권혁주, 2015). 또한, 실효성 여부를 떠나서 취약국에서의 문제 해결을 위한 국제사회의 목표와 전략을 비교적 정확하게 제시하였다고 볼 수 있다. 현재는 국제사회의 유일한 취약국 개입 원칙으로서 2015년까지 시범기간을 마치고 2016년 4월 스톡홀름 ‘평화구축 및 국가건설에 대한 국제대화(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 이하 IDPS)<sup>6)</sup> 고위급 회담에서 2017년부터 향후 5년간 뉴딜의 연장을 선언하고 뉴딜 이행을 위한 노력을 지속해 나가기로 합의하였다(IDPS, 2016).

제I장

개발  
협력  
이슈

제II장

제III장

5) TRUST는 투명성 제고(transparency), 위험 분담(risk sharing), 취약국 시스템 활용(use of country systems), 역량 강화(strengthen capacities), 시의 적절하고 예측 가능한 원조(timely predictable aid)로 구성되어 있다.

6) IDPS는 취약성을 해소하기 위해 취약국, 공여기관, 시민사회가 함께 참여하는 최초의 정치적 대화 채널로 2008년에 설립되었으며, g7+, INCAF가 공동의장을 맡고 있다.

### III. KOICA의 취약국 지원 방향

#### 1. KOICA의 취약국 개념 정의 및 지원 목표

KOICA의 취약국 지원에 관한 구체적인 방향을 나타내는 최초의 문서는 2012년 6월 수립된 “KOICA 취약국 지원 가이드라인”이다. 동 가이드라인에서는 OECD/DAC, DfID, USAID 등의 기관들의 취약국에 대한 정의를 참고하여 취약국을 “정치적으로 권위(authority)와 정당성(legitimacy)이 부족하고, 행정적으로 효율성이 떨어지며, 대내·외적으로 안보가 보장되지 않는 국가(KOICA, 2012)”로 정의하고 있다. 이를 바탕으로 취약국 체제 안정을 위한 변화과정을 돕고, 지속 가능한 개발과 빈곤 감소를 지원을 목표로 설정하고 책임 있는 국가 수립(responsive states), 복원력 있는 사회 만들기(resilient community), 개발을 위한 기회 제고(opportunity for development)의 세 가지 축(pillar)을 제시하였다. 그리고 이를 기반으로 국가전략이나 사업의 방향 등을 수원국과 협의하는데 실무지침서로 활용할 것을 권고하고 있다.

하지만 2012년의 가이드라인은 기본적인 취약국 접근 프레임과 필요한 원칙들을 제공하고 있지만, 세부 지원 목표에 따른 이행방안을 제시하고 있지는 않다. 또한, OECD DAC 비공식 취약국 명단을 지원 대상으로 선정하고 있지만, 우선 지원해야 할 국가들에 대한 전략이나 접근 방안이 미흡한 단점이 있다.

이러한 기존의 가이드라인의 한계와 국제사회의 취약국을 바라보는 관점의 변화로 인해 KOICA에 적합한 취약국 전략이 요구되었다. 먼저, 국제사회는 MDGs의 경험을 통해 취약국들의 개발 성과를 개선하지 않고는 SDGs의 목표 달성이 요원함에 공감하고 있다. 앞에서 밝혔듯 주요 공여기관들이 취약국에 대한 지원을 확대할 계획을 보유하고 있으며, KOICA도 이러한 국제사회의 방향에 동참할 필요성이 있었다. 둘째, 변화하는 국제 트렌드에 맞추어 취약국 지원 목표를 일부 수정하여 취약국 지원 목표를 구체화할 필요가 있었다. 셋째, OECD DAC은 더 이상 비공식적 취약국 명단을 생산하지 않을 것을 밝혀서, KOICA 나름대로 취약국 범주를 설정한 필요가 발생했다. 넷째, 취약국을 지원하기 위해서는 기존의 가이드라인보다 체계화된 지원 방안 마련이 필요했다. 취약국의 특수한 상황은 장기적인 관점이 요구되며 다양한 재원 수단 간의 유기적인 연계가 필요했다.

‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’에서는 위의 변화 방향이 일부 반영됐다. 취약국 또는 취약성 개념은 OECD DAC의 보고서의 다면적 취약성 모델에서 차용을 하였다. 동 전략에서 취약성은 “국가의 역량 결여로 인한 사회·정치·경제·환경 위험에 대한 적절한

국가 대응 부재(KOICA, 2016)”로 정의하였다. 이에 따라, 취약국을 “사회적·정치적·경제적·환경적 위험에 대한 국가 또는 사회의 관리 역량이 부족해 지속가능한 개발의 가능성이 거의 없어 도전에 직면한 국가(KOICA, 2016)”로 정의하였다. 그리고 취약국의 특징으로 자체적 복원력<sup>7)</sup> 부족, 정책과 제도 미비, 빈곤과 저개발에 따른 어려움에 따라 취약성의 악순환을 경험하는 것으로 정의하고 있다. 취약국에 대한 이러한 정의는 이 폭넓은 개념을 기반으로 하는 동시에 SDGs와 안보적 접근을 배제하는 차원에서 취약국 문제에 접근하는 방향성을 보여준다.

## 2. KOICA의 취약국 명단 설정

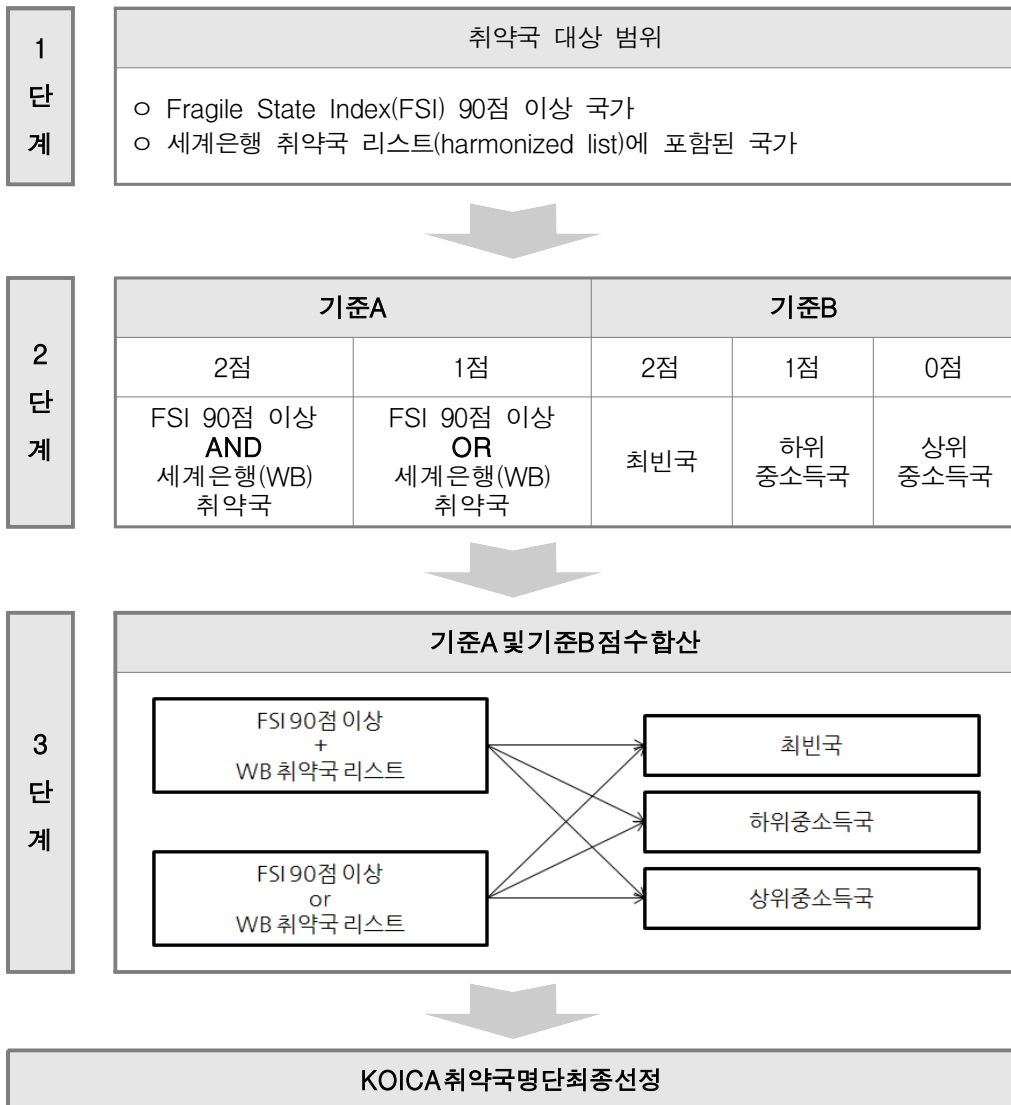
앞에서 밝혔듯, OECD DAC이 비공식 취약국 명단을 설정하지 않음으로 인해, 이를 준용하던 KOICA는 취약국 범주를 설정할 필요가 있었다. KOICA는 최빈국을 우선 지원한다는 관점하에 기존의 OECD DAC의 취약국 명단 선정방법을 참고하고 개발도상국의 소득수준을 고려하여 취약국을 선정한다.

이 방법을 통한 취약국 범주 설정은 FSI 지표, 세계은행 취약국 리스트, OECD DAC의 소득수준, 이 세 가지를 활용하게 된다. 기존의 OECD DAC의 비공식 취약국 명단은 ‘FSI 지표 90점 이상을 받은 국가’와 세계은행의 ‘취약한 상황에 놓인 국가 명단’에 포함된 모든 국가를 취약국으로 간주한다. 이를 참고하여 KOICA는 취약국 대상 범위는 FSI 90점 이상 국가 및 세계은행의 취약국 명단에 포함된 국가를 그 대상으로 하고 있다. 다만, 주요 취약국을 선정하기 위해 두 가지 기준(FSI 및 세계은행)에 공통으로 해당하는 국가들에 2점을 부여하고 최빈국·하위중소득국·상위중소득국 3가지의 OECD 수원국 소득분류 기준에 따라 점수를 부여한다. 이를 통해 취약국 명단에 있는 국가들을 차등화하여 지원을 결정하고 있다. 또한, 환경적인 요소나 급작스럽게 위기에 빠진 국가들에 대해서는 추가적으로 고려할 것을 명시하고 있다.

KOICA의 취약국 명단 선정방법은 OECD DAC이 과거에 취했던 명단 선정기제를 준용하면서도 관련된 지원이 최빈국에 집중될 수 있게 수원국 분류기준을 추가적으로 고려한다는 장점이 있다. 따라서 수원국 분류기준을 추가적으로 적용을 하면 원조 소외국(aid orphan) 등에 기본적으로 초점을 맞추게 됨으로써 UN의 비소외원칙(leave no one behind)에도 기여할 수 있는 방안이 될 수 있다.

7) 복원력 : 개인, 지역사회, 국가(기관)가 충격(shocks)을 완화하고 회복할 수 있는 능력을 의미하며, 장기적 불확실성과 변화에 대해 구조나 삶의 방식을 변형하고 수용할 수 있는 역량을 내포

〈그림 1〉 KOICA 취약국 명단 및 선정 과정



출처: KOICA (2016)

### 3. 취약국 지원 방향

KOICA는 취약국의 문제를 장기적인 관점에서 바라보고 있으며 취약국마다 당면한 취약성이 다르다는 점을 인지하고 있다. 이런 관점에서 KOICA의 취약국 지원은 단·장기적인 접근 방식들 간에 조화를 이루는 방향으로 제시되었다.

기본적으로 제시되는 방향은 인도적 지원 이후 취약국의 복원력을 강화하고 인도적 지원이 개발협력 사업과 효율적으로 연계되는 그림을 그리고 있다. 취약국 지원의 위험요소, 현지 안보 상황, 정치적 민감성 정도, KOICA 사무소 보유 여부 등을 고려하여 지원방식을 결정하도록 하고 있으며, 지원 수단에 있어서는 크게 제약을 두고 있지는 않다. 다만, KOICA 현지 사무소가 부재하고 현지 안보 상황이 심각할 경우에는 타 공여기관이던 공여기관이나 국제기구 등과 협력을 우선 고려하도록 권장하고 향후 일정 경험을 보유하게 되면 KOICA가 직접 사업을 수행할 수 있게 유도하고 있다.

〈그림 2〉 KOICA 취약국 지원 이행 방향

단기	중기	장기	목표
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복원력: 재건·복구</li> <li>- 민관협력</li> <li>- 파트너십 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 파트너십 활용</li> <li>- 민관협력</li> <li>- 양자사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양자 사업</li> </ul>	취약성 해소

출처: KOICA (2016)

## IV. OECD DAC의 취약국 지원 한계 및 시사점

KOICA의 취약국 지원 방향은 많은 부분 OECD DAC의 기준을 준용하고 있다. 기본적인 취약국 정의에 대한 개념 설정이나 취약국 명단 설정에서도 일부분 OECD DAC의 내용을 차용하고 있다. 따라서, OECD DAC의 취약국 지원 방향에 대한 검토를 통해 KOICA 취약국 전략에 대한 시사점이 있는지 살펴보고자 한다.

앞서 II장에서 언급했듯이 OECD DAC은 비공식 취약국 명단으로부터 탈피를 선언한 상태다. 취약국 명단으로부터 탈피는 취약국들의 맥락에 맞춘 지원을 추진하기 위해 진행되었다.

하지만 기존의 OECD DAC의 비공식 취약국 명단이 취약국 또는 취약성 연례보고서를 통해서 간접적으로 발표된 측면을 고려하면 실제 OECD DAC이 취약국 명단으로부터 탈피했는지 의문이 든다. ‘취약성 보고서 2016’에서는 다면적 취약성 모델을 기반으로 56개의 취약성을 보유한 국가들을 제시하고 있다. 단지 OECD DAC 자체적으로 더 이상 취약국 명단은 없다고 하고 있을 뿐, 실제 보고서에서는 56개 취약국을 대상으로 ODA, 송금, 기타재원 등의 취약국으로의 자금 흐름을 분석하여 제시하고 있다. 이러한 관점에서 본다면, OECD DAC이 여전히 비공식 취약국 명단을 보유하고 있다고 보는 것이 타당해 보인다.

원조를 제공하는 공여국 입장에서는 자원 배분을 관리하기 위해서라도 취약국의 범주를 선정할 필요성이 있다. 또한, 타 공여국들의 실적 등을 일정한 기준을 통해 비교할 필요성도 있어서 오히려 OECD DAC에서 비공식적인 취약국 명단을 유지하는 것이 공여국들의 원조 조화에도 도움이 될 가능성도 있다.

다른 문제로는 다면적 취약성 모델에 그 자체가 가지고 있는 한계다. 다면적 취약성 모델은 일면 취약성의 여러 가지 측면을 고려하여 입체적인 분석을 가능하게 할 수도 있다. 반면에 취약국 지원에 있어서 핵심적으로 지원해야 하는 분야가 희석되는 한계가 있다. 즉, 취약국들의 마주하고 있는 핵심적인 문제에 대한 근본 원인(root cause) 파악이 도리어 어려워지는 것이다. 가령 취약국 지원에 있어서 국제사회가 핵심으로 보는 분야나 합의된 지원 방향이 있어야 하는데, 다면적 모델은 이를 더 어렵게 만들 가능성을 내포하고 있다. 또한, 공여국이 취약국 지원을 추진할 때, 공여국 입맛에 맞는 분야를 지원할 가능성이 커지며, 이러한 경향은 취약국의 근본적인 문제를 해결하는 데 도움이 되기 어려울 수도 있다.

〈그림 3〉 States of Fragility 2016 보고서의 취약국 명단 (56개국)



출처: OECD (2016)

한편, UN이 취약국에 대한 공식 언급을 자제하고 있는 상황에서 OECD DAC에서 제시하고 방안들은 공여국으로서 준수하기 위해 노력할 필요가 있다. FSPs 원칙에서 시작하여 국가건설을 위한 가이드라인에서 제시하고 있는 국가의 역량과 제도 강화는 현재도 취약국 문제 해결을 위해 장기적으로 보아야 할 사항이다. 다면적 취약성 모델에서도 취약성의 핵심을 국가 역량의 부족으로 보고 있는 만큼 취약국 지원에 있어서 제도 및 사회적 안정을 위한 지원이 중심이 되어야 할 것이다. 또한, 뉴딜의 경우에는 g7+라는 스스로 취약국이라고 인정한 대화 상대가 있고 지원을 위한 목표와 이행방안을 일부 제시하고 있는 만큼, 이를 위한 공여국들의 적극적인 참여가 독려 된다고 할 수 있다. 뉴딜의 핵심 목표 역시 평화구축과 국가건설이라는 측면에서 기존의 취약국 지원 흐름과 같이 하고 있으며, 이를 활용한 공여국들의 정책 수립이 가능할 것으로 판단된다.

## V. KOICA 취약국 전략에 대한 시사점

KOICA의 취약국 지원 방향은 많은 부분 OECD DAC의 기준을 차용하고 있다. 'KOICA 취약국 지원 중기이행전략'과 OECD DAC의 취약국 지원에 대한 기준을 바탕으로 보면, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

KOICA 자체적으로 취약국에 대한 개념을 좁혀서 조금 더 취약국에 적합한 지원을 추진해 볼 수 있을 것이다. OECD DAC에서 제시하는 다섯 가지 다면적 취약성(사회·정치·경제·안보·환경)은 그 범주가 상당히 포괄적이다. KOICA의 역량과 비교우위를 분석하여 지원할 수 있는 범주를 좁힐 필요가 있다. 본문 제 II장에서 취약국의 개념에 관해 설명했듯이, 취약국에 대한 관점은 국가 역량 및 제도 부재를 그 출발점으로 삼고 있다. 따라서, 취약국 정부의 공공행정 역량, 특히 거버넌스 강화를 중점적으로 추진하는 것을 고려해 볼 필요도 있을 것이다. 이러한 방향은 SDG16에도 기여할 수 있는 방안이 될 것이다.

또한, 취약국 지원에 대한 이행과 국제사회의 기여 측면에서 뉴딜에 대한 활용을 확대해 볼 수 있을 것이다. 효과적인 취약국 지원을 위해 뉴딜은 국제사회에서 유일하게 합의된 기제이다. 뉴딜은 시범 기간(2011-2016)을 거쳐 그 시행이 연장되었으며, 뉴딜 2단계는 이행에 그 무게를 두기로 하였다. 이행에 초점이 맞춰진 만큼 G7+ 국가들과의 협력을 뉴딜을 통해 적극적으로 고려해볼 필요도 있을 것이다.



## 〈참고문헌〉

- 권혁주. 2015. 『분쟁 및 취약국 지원 현황 분석 : 뉴딜 이행 현황을 중심으로』. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. 2016. 『KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)』. 성남: 한국국제협력단.
- \_\_\_\_\_. 2012. 『KOICA 취약국 지원 가이드라인』. 성남: 한국국제협력단.
- AusAid. 2011. “Framework for working in fragile and conflict-affected states.” Canberra: Australian Agency for International Development (AusAid).
- Beth Thiessen. 2015. “Conceptualizing the ‘Failed State’: The Construction of the Failed State Discourse.” *University of Saskatchewan Undergraduate Research Journal* Vol.1, No.2 (2015):129-139.
- DFID. 2016. “Single Departmental Plan: 2015 to 2020.” London: Department for International Development (DFID), available at <https://www.gov.uk/government/publications/dfid-single-departmental-plan-2015-to-2020/single-departmental-plan-2015-to-2020> (접속일: 2017.06.02.).
- \_\_\_\_\_. 2005. “Why we need to work more effectively in fragile states.”
- Ilona Szuhai. 2015. “Rethinking the concept of failed state.” *Central European Papers* 2015/III/2:99-110.
- IDPS. 2016. “Stockholm Declaration: Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World.” International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS), available at <https://www.pbsbdialogue.org/en/news-events/5th-global-meeting> (접속일: 2017.05.22.)
- INCAF. 2016. “Toward a multidimensional concept of fragility,” presented at the International Network on Conflict and Fragility(INCAF) Knowledge and Policy Task Team meeting on 22 January, 2016, Paris.
- Norris, John, Dunning, Casey and Annie Malknecht. 2015. “Fragile Progress: The Record of the Millennium Development Goals in States Affected by Conflict, Fragility, and Crisis” posted on ‘Save the Children’ website 17 July, 2015, available at <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/>

제I장

개발  
협력  
이슈

제II장

제III장

fragile-progress-record-millennium-development-goals-states-affected-conflict-fragility-and (접속일: 2017.06.05.).

OECD. 2016. "States of Fragility 2016: Understanding Violence." Paris: Organization for Economic Cooperation Development(OECD).

\_\_\_\_\_. 2015. "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions." Paris: OECD.

\_\_\_\_\_. 2011. "Supporting Statebuilding in situations of Conflict and Fragility." Paris: OECD.

UN. 2015a. "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development." New York: United Nations (UN), available at <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (접속일: 2017.06.05.).

\_\_\_\_\_. 2015b. "The Millennium Development Goals Report 2015." New York: United Nations (UN), available at <http://www.un.org/millenniumgoals/reports.shtml> (접속일: 2017.06.05.).

USAID. 2015. "Strategic Plan FY2014-2017." Washington D.C.: US Agency for International Development (USAID), available at <https://www.state.gov/documents/organization/223997.pdf> (접속일: 2017.06.12.).

\_\_\_\_\_. 2005. "Fragile States Strategy." United States Agency for International Development (USAID), available at <http://pdf.usaid.gov/pdf/docs/PDACA999.pdf> (접속일: 2017.05.22.).