발간 등록 번호

11-B260003-0001-25-08

Happiness for ALL, with Global KOICA

2017 No.2

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

Journal of International Development Cooperation

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY



KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2017년 제2호

KOICA

편집자의 글

‘그 누구도 소외되지 않을 것(leaving no one behind)’을 주창하는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 효과적인 달성을 위해서는 분쟁 및 자연재해, 식량안보, 사회적 소외 등 다양한 위기상황에 직면하고 있는 취약국(fragile states)에 대한 고려 및 포용이 필수적이다. 또한 SDGs에서는 평화 안보 및 법치, 정의로운 사회 구축을 목표16에 직접적으로 명시하고 있으며, 그 외에도 환경, 사회, 교육 등 다양한 목표에서 취약국에 대한 고려를 주문함에 따라 국제기구 및 공여국, 개도국, NGOs 등 다양한 개발주체들의 분쟁 및 취약국에 대한 효과적인 지원 방안을 적극적으로 강구하고 있다. 이러한 상황에서 우리 정부는 지난 2015년 9월 UN세계정상회의를 기점으로 SDG16를 중심으로 한 분쟁 및 취약국 지원에 중점적으로 지원할 것을 국제사회에 약속한 바 있다. 이러한 정부의 노력에 기여하기 위해 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)은 ‘취약국 지원을 위한 중기이행전략(2017-2019)’을 2017년 초에 수립 완료하였으며, 외교부 또한 현재 취약국 지원전략을 수립 중에 있다.

이러한 가운데, 이번 호에서는 **‘국제개발 차원에서의 분쟁·취약국 지원 현황 및 전략’**라는 주제로, 국제개발 차원에서의 분쟁·취약국 지원을 위한 국제적 논의 동향 및 주요 개발주체들의 지원 전략과 사업 사례를 살펴봄으로써 KOICA가 현재 수립한 ‘취약국 지원을 위한 중기이행전략’의 내용을 공유하고 향후 개선방안이 무엇인지를 함께 고민해보고자 한다.

이번 호 이슈 부문은 총 3개의 원고로 구성되었다. 우선 **‘취약국가 지원을 위한 글로벌 수준의 정책적 접근: 뉴딜의 경험과 과제 (권혁주)’**에서는 국제개발협력에서 가장 어려운 개발과제이자 시급한 과제가 바로 취약국가에 대한 ODA지원의 기본 방향을 제시하는 것이라는 점에서, 취약국 지원을 위한 한국의 정책적 시사점을 뉴딜(New Deal)을 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 고에서는 취약국가 발전을 위한 뉴딜(New Deal)에 대한 주요 국제적 논의 및 시에라리온 사례를 통한 정책 추진 현황을 살펴봄으로써 한국에 주는 정책적 시사점을 도출한다.

두 번째 원고인 **‘선진 공여기관의 분쟁취약국 지원 전략 및 성과관리 (김수진)’**에서는 선진공여기관의 분쟁·취약국 지원전략 및 성과관리 방안을 영국 국제개발부(Department for International Development, DFID)와 미국 국제개발처(U.S. International Development Cooperation Agency, USAID) 사례를 중심으로 소개함으로써 향후 한국 및 KOICA의 분쟁·취약국 지원을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 최근 개정된 영국 원조전략과 함께 이에 기반한 DFID의 신규 취약국 리스트 및 예산 증액 등의 현 변화흐름을 소개 및 분석한다. 또한 선진공여기관의 취약성 측정 및 성과관리를 위해 활용하고 있는 프레임워크와 지표풀을 DFID 및

USAID를 중심으로 살펴봄으로써 한국 및 KOICA의 취약국 지원에 대한 시사점을 도출한다.

세 번째 원고인 **'OECD 취약국 지원원칙이 KOICA 취약국 지원전략에 주는 시사점 (이승철)'**에서는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 취약국 지원원칙을 통해 최근에 수립된 KOICA 취약국 지원 중기이행전략에 대한 시사점을 도출한다. 이를 위해 취약국(fragile states) 개념 정의를 시작으로, OECD DAC의 취약국 개념 및 지원 원칙, 목표 등을 소개하고 이에 대한 한계점을 제시한다. 아울러 이를 바탕으로 한 'KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)'을 소개함으로써 향후 KOICA 취약국 지원전략을 위한 시사점을 제시한다.

또한 이번 섹터부문에서는 지난 1호에 이어 KOICA가 단내 직원들의 실무경험과 연구와의 연계를 제고하고, 내부 연구자 육성 기반을 마련하기 위한 목적으로 실시하고 있는 KOICA 직원 연구공모제(Practice to Research, P2R) 프로그램의 2016년 최종 수상작 6편 중 나머지 3편의 원고를 소개한다.

첫 번째 원고인 **'거점지역 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체간의 지역 ODA 사업 발전 방안 (신만식, 연제호, 김광욱)'**에서는 본 고를 통해 지역 ODA사업 발전을 위한 새로운 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 현재 지역 ODA사업 추진실태 및 한계점을 지자체의 ODA사업 중심으로 설명하고, 일본 국제협력단 (Japan International Cooperation Agency, JICA) 지역센터 운영 사례를 통해 KOICA와 같은 국내 원조전담기관과 지자체, 거점대학, 지역 파트너간의 긴밀한 협력에 기반한 지역 ODA사업 운영의 개선 가능성을 살펴본다.

두 번째 원고인 **'개발협력분야 원조조달 관련 법령 개선 제언: UNCITRAL 공공조달 모델법의 활용 (정민영)'**에서는 KOICA가 2016년도부터 법적지위가 준정부기관으로 전환됨에 따라 조달에 있어 상위 법령의 엄격한 적용을 받게됨에도 불구하고 KOICA사업의 특수성을 감안한 원조조달분야 관련 법령상의 대안 모색이 필요하다는 점에 착안하였다. 따라서 본 고에서는 유엔 국제무역법위원회(United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL)의 공공조달 모델법의 예시를 통하여 국내 조달관련 법령에 존재하지 않으나 추후 목적사업의 수행을 위한 업체 선정에 적용할 수 있는 원조조달 관련 법령상의 특례를 위한 대안을 제시한다.

섹터 부문의 마지막 원고인 **'Incorporating Climate Change Adaptation into Sustainable Development (임한나)'**에서는 현재 기후변화 적응지원이 특정 섹터에만 한정되어 있는 KOICA가 향후 프로젝트 사업 기획시 어떻게 기후변화 적응방안을 수립함으로써 기후변화 적응 주류화를 실현할 수 있을지에 대해 살펴본다. 이를 위해 기후변화 적응과 관련한 효과적인

포트폴리오를 구축하고 있는 DAC 회원국들의 실제 운영사례를 살펴봄으로써 KOICA에 적용할 수 있는 정책적 함의를 도출한다.

이번 2호에서는 효과적인 SDGs 달성을 위해 반드시 강조되어야할 분쟁·취약국에 대한 국제적 논의 및 지원현황을 살펴보고 이에 대해 KOICA의 대응전략은 어떠한지에 대해 종합적으로 살펴봄으로써 분쟁 및 취약국 지원을 위한 우리의 현 위치와 앞으로 나아가야할 방향이 무엇인지에 대해 모색해보고자 한다. 본 호가 독자들로 하여금 분쟁 및 취약국 지원을 위한 국제개발의 역할에 대해 보다 폭넓은 이해를 도모하고 향후 보다 심도있는 국내 논의를 진행할 수 있는 초석으로서의 장이 되기를 바란다.

2017년 6월

ODA아카데미 ODA연구원

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

Contents

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. 취약국가의 지원을 위한 글로벌 수준의 정책적 접근: 뉴딜의 경험과 과제 ····· 1
권혁주 (서울대학교 행정대학원 교수)

2. 선진 공여기관의 분쟁 · 취약국 지원전략 및 성과관리 ····· 23
김수진 (KOICA아카데미 ODA연구원 연구원)

3. OECD 취약국 지원 원칙이 KOICA 취약국 지원 전략에 주는 시사점 ···· 77
이승철 (KOICA 기획조정실 기획팀 전문관)

Ⅱ. 섹터포커스

1. 거점지역 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체간의 지역 ODA 사업 발전방안 ····· 95
신만식 (KOICA 중남미실 실장)
연제호 (KOICA 카메룬사무소 소장)
김광욱 (KOICA 기획조정실 대리)

2. 개발협력분야 원조조달 관련 법령 개선 제언: UNCITRAL 공공조달 모델법의 활용 ····· 123
정민영 (KOICA 예산기획실 대리)

3. Incorporating Climate Change Adaptation into Sustainable Development ····· 141
Hanna Yim (Program Officer, KOICA)

Ⅲ. KOICA 개발협력자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 175
2. KOICA ODA도서관 2017년도 학술DB 목록 ····· 176
3. KOICA 2017년 4월 ~ 2017년 6월 발간물 목록 ····· 177
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 ····· 179
5.『국제개발협력』원고 기고 방법 ····· 180
6.『국제개발협력』원고 집필 규정 ····· 181

I

개발협력 이슈

1. 취약국가의 지원을 위한 글로벌 수준의 정책적 접근: 뉴딜의 경험과 과제
권혁주 (서울대학교 행정대학원 교수)

2. 선진 공여기관의 분쟁 · 취약국 지원전략 및 성과관리
김수진 (KOICA아카데미 ODA연구원 연구원)

3. OECD 취약국 지원 원칙이 KOICA 취약국 지원 전략에 주는 시사점
이승철 (KOICA 기획조정실 기획팀 전문관)

취약국가의 지원을 위한 글로벌 수준의 정책적 접근: 뉴딜의 경험과 과제

권혁주 (서울대학교 행정대학원 교수)

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 취약국가 개념과 이론적 논의

Ⅲ. 취약국가의 발전을 위한 뉴딜과 정책목표, 수행방식

Ⅳ. 뉴딜의 시범사업의 이행 및 평가

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

참고문헌

* 이 연구는 2015년 12월 한국국제협력단의 "분쟁 및 취약국 지원 현황 분석"의 일부로 수행된 연구임. 연구과제 종료 이후 국제사회의 이론적 논의 및 분석을 보완하였음.

요 약

2015년 9월 국제연합(United Nations, UN)은 새로운 세계 개발목표로서 지속가능한 개발목표 (Sustainable Development Goals, SDGs)를 확정하였다. 특히 SDG16은 정의와 평화를 유지하고 강건한 제도를 수립하여 사회발전을 추구하는 것을 내용으로 하고 있는데, 이것은 그동안 국제개발협력에서 가장 어려운 개발의 과제이면서도 가장 시급한 취약국가에 대한 지원의 기본적 방향을 제시하는 것이다. 취약국가는 안보, 행정의 측면에서 국가의 체제가 극도로 붕괴된 나라로서 개발협력 뿐만 아니라 세계 안보에도 매우 심각한 과제로 대두되고 있다.

이 글에서는 취약국가 발전을 위한 뉴딜을 중심으로 국제적인 논의와 시에라리온의 사례를 중심으로 정책추진 상황을 살펴보고, 이를 기초로 한국에 주는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅰ. 서 론

2015년 9월 국제연합(United Nations, 이하 UN)은 전 세계 국가의 정상들이 모인 총회에서 새천년개발목표(Millenium Development Goals, 이하 MDGs)를 대신할 새로운 세계 개발목표로서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 확정하였다. SDGs는 그동안 분리되어 추진되어오던 개발도상국의 빈곤퇴치 등 사회·경제발전 노력과 지구환경을 보호하는 지속가능한 발전을 노력을 통합한다는 커다란 방향을 제시하였다. 이와 더불어 그동안 국제사회의 개발목표에서 명시적으로 제시하지 않았던 사회정의, 평등, 구조적 개혁 등과 같은 매우 정치적인 정책목표들 글로벌 개발목표에 포함하여 추진한다는 점에서 MDGs와 중요한 차별성을 갖는다.

특히 SDG16은 정의와 평화를 유지하고 강건한 제도를 수립하여 사회발전을 추구하는 것을 내용으로 하고 있는데, 이것은 그동안 국제개발협력에서 가장 어려운 개발의 과제이면서도 가장 시급한 취약국가에 대한 지원의 기본적 방향을 제시하는 것이다. 취약국가는 갈등과 분쟁과 같은 다양한 위협요인으로 인하여 국가의 체제가 매우 취약한 상태에 놓여 있거나, 실질적으로 와해되어 있는 상태의 국가들을 의미한다. UN이나 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 등과 같은 국제기구들도 앞으로 SDGs가 성공적으로 개발목표를 달성하는데 있어서 평화구축과 강건한 제도 형성을 통해 취약국가에서 얼마나 성과를 산출하는지가 핵심적인 요소로 작용할 것으로 판단하고 있다.

사실 취약국가에 대한 정책적 관심은 국제사회에서 상당히 오랫동안 지속되어 왔다. 경제적 관점에서 최빈국(Least Development Countries, LDCs)으로 다루어져 오기도 했으며, 국제금융기구들은 높은 부채와 이로 인한 국제금융위기라는 관점에서 고채무국(Highly Indebted Countries, HICs)으로 분류하기도 하였다. 이러한 접근은 주로 경제적 측면에서 해당 국가의 정책적 과제를 파악하는 것이었다. 그런데 2002년 미국에 대한 9·11 테러 이후 갈등과 분쟁으로 국가의 안보 및 행정체제가 극도로 붕괴된 국가들에 대한 관심이 더욱 증폭되었으며, 이러한 국가들을 묶어서 취약국가(fragile state 혹은 Fragile and Conflict-Affected States, FCAS)로 부르고 있다. 따라서 이들 국가가 직면한 문제 및 개발의 과제를 경제적 측면뿐만 아니라 정치, 행정, 안보적 관점에서 파악하고자 하는 것이다.

9·11 이후에도 세계는 지속적으로 테러의 공격으로 고통을 받고 있는데 2015년 프랑스 파리에서 테러를 비롯해 최근 영국 런던 및 맨체스터 등에서 테러 공격이 자행되었다. 이러한 테러 공격은 전 세계가 다양한 갈등과 분쟁에 부딪혀 적절한 해결책을 찾아내지 못하고 있다는 것을

의미하는 한편, 여러 취약국가에서 안보 및 치안이 극도로 불안한 상황에서 테러단체의 본거지로 활용되는 것을 적절히 통제하지 못하면 테러의 위협을 차단하기 어렵다는 것을 보여준다. 이와 더불어 현재까지 지속되는 시리아 내전과 이로 인해 발생한 정치적 공백 속에서 이슬람 단체가 유사국가(quasi-state)로서 모습을 갖추면서 적극적으로 테러를 지원하는 상황에 이르고 있다.

이러한 국제사회의 안보와 직결되는 취약국가의 문제는 보다 근본적으로 세계의 많은 개발도상국이 사회·경제적 발전을 효과적으로 성취하지 못했다는 점을 방증하는 것이다. 세계의 평화를 수호하고 취약국가에서 분쟁과 갈등을 극복하여 사회·경제적 발전을 이루기 위해서는 이들 국가 직면한 정치적 갈등을 효과적으로 해결하고 국민들에게 필요한 공공서비스를 제공하는 행정 능력을 회복하는 것이 매우 시급하다고 판단된다. 이러한 시각에서 지난 10여 년간 세계의 주요 공여국과 기관들은 취약국가의 개발협력 과제에 대해 다양한 논의와 정책을 시도해왔으며, 한국도 취약국가에 대한 다각적 지원을 해온 것이 사실이다. 특히 지난 2011년 부산에서 개최된 국제개발원조 정책에 관한 고위급 회담에서 취약국가들과 함께 OECD의 '분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크(International Network on Conflict and Fragility, 이하 INCAF)'가 중심이 되어 '평화구축과 국가건설을 위한 국제대화체(International Dialogue on Peace-building, 이하 IDPS)'를 만들었는데, 여기서 '취약국가에 대한 협력을 위한 새로운 대안(New Deal for Engagement in Fragile State, 이하 뉴딜)에 합의하고 이를 추진하기로 하였다. 이렇게 볼 때 취약국가의 개발을 도모하기 위한 국제사회의 노력에서 한국이 지속적으로 역할을 수행하는 것은 매우 의미 있는 일이라고 하겠다.

뉴딜 이후 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)와 INCAF와 IDPS를 중심으로 취약국가의 발전을 위한 정책적 논의 및 수단개발 그리고 취약국가들이 구성한 g7+와 공동의 노력을 취하고 있다. 이러한 뉴딜을 중심으로 한 취약국가 발전을 위한 국제사회의 노력을 살펴보고 그 결과에 대해 평가해 보는 것은 국제개발협력 정책에 중요한 과제라고 판단된다. 이러한 객관적 검토를 통해 향후 정책방향 및 수단에 대한 모색하는 것이 필요하며, 이러한 맥락에서 이글에서는 취약국가에 대한 국제사회의 논의, 정책추진 과정 및 결과에 대해 분석하기로 한다. 특히 시에라리온의 뉴딜 사업을 사례를 소개하고 이에 대하여 뉴딜에서의 취약국 개입방식(FOCUS)과 뉴딜에서의 취약국 개입원칙(TRUST)의 관점에서 지금까지 진행된 정책에 대해 과정 평가를 시도하기로 한다. 이와 더불어 향후 한국의 정책에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 취약국가 개념과 이론적 논의

취약국가에 대한 개념과 이론은 여전히 명확히 정리되지 않고 있는 것이 사실이다. 취약(fragile)한 국가는 다양한 외부의 위협으로부터 취약성을 내포하고 있으나 여전히 국가 운영에 필요한 제도들이 작동하고 있는 국가로 이해될 수 있다. 그러나 국제개발협력 현장과 학계에서 사용되는 의미를 추적해 보면 단순히 취약성을 내포한 국가뿐만 아니라 국가로서 적정한 기능을 수행하지 못하는 실패한 국가와 분쟁과 갈등으로 인해 심각한 도전에 처한 국가 등을 포함해서 사용하기도 한다. 취약국가에 대한 학술적 정의와 이에 대한 기존 논의을 심도있게 검토할 필요가 있다.

먼저 Bertoli & Ticci(2012)의 연구는 취약국가에 대한 정의가 두 가지 관점에서 분류될 수 있다고 보았다. 첫째, 결과의 시각에서 취약국가에 대한 정의를 내리는 것이다. 이러한 정의는 MDGs 등의 개발목표를 달성하기 위한 다양한 성과지표들을 비교하여 그 가운데 개발의 효과성이 낮은 국가들을 취약국가로 분류하는 것이다. 이들 국가는 많은 공적원조를 지원하여도 그 효과가 뚜렷하지 않아 원조 배분에서 소외되기 쉽다는 지적도 있다(Dollar & Levin, 2006). 그런데 이렇게 결과에 초점을 맞추어 취약국가를 정의하게 되면 개발과정에 어려움을 겪고 있는 국가를 식별할 수 있지만, 실제로 그것이 어떠한 원인에 의하여 발생하였는지 알 수 없다는 단점이 있다.

두 번째 접근방법은 정책 결정 및 집행과정의 관점에서 취약국가를 정의하는 것이다. 이러한 관점은 취약성이 나타나게 된 원인에 초점을 맞추어서 취약국가를 정의하고 분석하여야 취약성을 극복할 수 있다는 시각에 근거하고 있다. Engberg-Pederson(2008)에 따르면 취약성은 공식적 의사 결정과 공공서비스 제공과정에서 책임성, 투명성, 예측 가능성이 매우 낮고, 정책적 불확실성이 높은 것으로 정의될 수 있다. 이러한 제도의 취약성이 개발의 지체를 가져온다는 것이다.

보다 구체적으로 취약성의 원인에 관해 분석한 연구를 보면 식민경험, 내부분쟁 및 갈등과 같은 역사·사회적 요인과 더불어 불평등, 빈곤, 교육 등과 같은 사회적 요인, 천연자원, 소규모 섬 등과 같은 지리적 요인 등이 취약국가의 취약성의 원인으로 작용하고 있음을 지적하고 있다(Feeny, Posso & Ragan-Beasley, 2015). 이렇게 취약국가를 원인의 측면에서 정의하게 되면 분명하게 나타나는 사실은 취약성의 원인은 다양하게 존재하고 있으며, 따라서 취약성의 극복을 위해서는 취약성의 원인에 맞는 정책적 처방이 필요하다는 것을 알 수 있다. 이와 더불어 취약국가의 리스트를 작성하는 등 취약국가를 식별하는 것으로는 취약국가에 대한 적절한 정책

을 개발하는데 충분할 수 없다는 지적이 제기될 수 있다(OECD, 2015).

이렇게 취약국가는 결과의 측면에서 노출되는 취약성과 취약성을 발생시키는 원인의 측면에서 살펴볼 수 있다. 이러한 두 가지 측면을 통합하여 보면, 취약국가는 국민에게 공공서비스를 제공할 능력이 없는 국가로서 정치적 측면에서 권위와 정당성의 부족, 행정적 측면에서 행정능력의 부족, 안전의 측면에서 치안과 안보의 불안이 심각한 수준에 이른 국가로 정의할 수 있다(권혁주 외., 2011) 물론 어떤 취약국가가 이 모든 면에서 취약성을 노정하지는 않으며, 특정의 측면에서 취약성을 갖는 경우가 일반적이다. 취약성의 원인도 국가의 관점에서 다양하게 분류될 수 있다. 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이 수단과 콩고와 같은 국가들은 정치, 행정, 안전의 측면에서 모두 높은 취약성을 보이고 있다.

〈표 1〉 취약성 기준별 취약국 순위

	정치(P)	국가행정(G)	안전(S)
1	아프가니스탄	코모로	이라크
2	이라크	에티오피아	소말리아
3	수단	지부티	아프가니스탄
4	소말리아	콩고(DRC)	수단
5	콩고(DRC)	수단	파키스탄
6	아이티	시에라리온	차드
7	네팔	서안지구와 가자지구	콩고(DRC)
8	부룬디	라이베리아	나이지리아
9	에리트레아	소말리아	중앙아프리카공화국
10	서안지구와 가자지구	부룬디	짐바브웨
11	미얀마	아이티	미얀마
12	라이베리아	차드	부룬디
13	에티오피아	에리트레아	예멘
14	코트디부아르	파키스탄	에티오피아
15	나이지리아	토고	케냐
16	차드	예멘	코트디부아르
17	앙골라	기니비사우	아이티
18	파키스탄	기니	캄보디아
19	토고	아프가니스탄	말리
20	기니비사우	나이지리아	우간다

출처: 권혁주 외 (2011)

특히 대부분의 취약국가들이 다른 개발도상국과 비교할 때, 개발의 성과가 미약하고 MDGs 달성에 있어서도 커다란 진척을 보이지 못하였기 때문에, 이러한 지역에서 개발성과를 달성하려면 취약국가의 독특한 상황을 고려한 정책접근이 필요하다는 시각이 제기되어 왔다. 이러한 문제의식과 궤를 같이하여 OECD DAC은 취약국가의 발전을 효과적으로 추진하기 위해 2007년 '취약국가에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙' 등이 이미 제시한 바 있다 (<표 2> 참조). 이것은 취약국가와 개발협력을 추진함에 있어서 고려해야 할 사항을 제시한 것으로 이것을 기본으로 각각의 취약국가의 분쟁과 취약상황을 고려하여 진행하는 것이 바람직하다는 규범적 지침이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙
(Principles for Good International Engagement in Fragile States, FSPs)

1) 취약국가가 처한 상황을 먼저 살필 것
2) 국제사회의 개입으로 피해가 발생하지 않도록 할 것
3) 국가건설을 중심 목적으로 할 것
4) 분쟁예방을 최우선으로 할 것
5) 정치, 안보, 개발 목적들이 서로 연결돼 있다는 것을 인지할 것
6) 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 토대로서 비차별 원칙을 장려할 것
7) 여러 다른 방식과 맥락에서 현지의 우선순위를 조정할 것
8) 국제 행위자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의할 것
9) 신속히 행동할 것, 하지만 성공할 수 있도록 충분히 오래 개입할 것
10) 배제되는 사람들(원조 고아들)이 없도록 할 것

출처: OECD (2007)

이와 함께 취약국가 개발협력에서 강조해야 할 점은 범국가적 접근(whole-of-government)이다. 범국가적 접근이란 어떤 취약국가를 지원함에 있어서 해당 공여국의 다양한 관련 기관이 서로 원활한 협력과 조정을 통해 범국가적으로 정책 방향을 조화시킨다는 것이다(배재현 외., 2010). 갈등과 분쟁 그리고 내전과 같은 상황이 발생하기 쉬운 취약국가의 특성상 개발협력의 전문기관뿐만 아니라 군사적 측면에서 군사적 개입이 이루어지는 경우가 있기도 하고, 외교문제를 다루는 외교부와 테러 집단에 대한 정보를 국가 정보부 등 다양한 정부기관이 현장에서 정책을 수행하는 경우가 비일비재하다. 이러한 과정에서 해당 공여국의 정부기관이 서로 다른 방향의 정책을 추진하여 혼선을 초래하거나, 그로 인해 취약국가에서 개발협력이 실패로 돌아가는 경우가 발생하기도 있다. 이러한 맥락에서 범국가적 정책조정을 위한 노력이 매우 긴요함을 강조하는 것이다.

그런데 OECD를 비롯해서 국제기구와 공여국들의 취약국가에 대한 정책적 노력은 주로

OECD-DAC을 중심으로 개발된 공여국가의 관점의 접근방법으로서, 실질적으로 협력의 파트너인 취약국가의 목소리가 반영된 것은 아니었다. 이러한 공여국 중심의 취약국가 논의에 취약국가로 인식되는 국가들이 문제를 제기하기 시작했다. 2008년 제 3차 원조효과성 제고를 위한 고위급 회담(High-level Forum on Aid Effectiveness, HLF-3)에서 취약국가로 분류된 국가들이 자신들이 관련된 개발협력 정책에 대해 구체적으로 목소리를 내고 반영할 수 있는 국제적 협의체가 필요하다는 것을 주장하였다(IDPS, 2011a). 이렇게 하여 2008년 12월 이미 존재하고 있던 갈등·평화와 개발협력 네트워크(Network on Conflict, Peace and Development Cooperation, CPDC)와 취약국가그룹(Fragile State Group, FSG)을 합하여 INCAF를 구성하였다. 이와 함께 취약국가들이 스스로 하나의 국제적 그룹을 만들어 이를 g7+라고 부르기 시작했는데[1], 이들 국가와 OECD DAC의 INCAF가 평화구축을 위하여 IDPS를 만들어 운영하게 되었다.

IDPS는 제 1회 회의를 2010년 4월 동티모르 딜리에서 개최하였는데, 이 회의에서 딜리 선언을 채택하였다(IDPS, 2010a). 여기서 IDPS는 평화구축과 국가건설을 위한 목표에 대해 논의하기 시작했다. 이어 2011년 6월 라이베리아 몬로비아에서 개최된 제 2회 IDPS 회의에서 보다 구체적으로 취약국가에서 평화구축과 국가건설의 목표들을 명확히 제시하였다 (<표 3> 참조).

〈표 3〉 5개의 평화구축 및 국가건설 목표들
(Peacebuilding and Statebuilding Goals, PSGs)

1) 정당한 정치(legitimate politics) : 포용적인 정치적 합의와 분쟁 해결 방식 배양 2) 안보(security) : 국민 안보 확립 및 강화 3) 정의(justice) : 불공정 해소 및 국민의 사법 접근권 증진 4) 경제적 토대(economic foundations) : 일자리 창출과 생활환경 개선 5) 조세 수입 및 서비스(revenues and services) : 조세 수입 관리 및 책임 있고 공정한 사회서비스 전달 역량 구축

출처: IDPS (2011b)

IDPS가 제시한 취약국가의 평화구축 및 국가건설의 목표들은 취약국가의 미약한 개발성과가 어떠한 원인에서 비롯되는가를 살펴보고 이에 대해 구체적인 대안을 개발목표의 형식으로 제시했다는 데 의의가 있다. 새천년 개발목표와 더불어 취약국가에게 독특하게 요구되는 목표를 설정하는 시도라고 평가된다. 구체적으로 평화구축 및 국가건설 목표는 정치, 행정, 안보 분야에

1) 아프가니스탄, 부룬디, 중앙아프리카 공화국, 차드, 코모로스, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 기니, 기니비사우, 아이티, 라이베리아, 파푸아뉴기니, 상투메프린시페, 시에라리온, 소말리아, 솔로몬제도, 남수단, 동티모르, 토고, 예멘 등이 g7+에 가입하고 있다.

서 취약성을 지적하고 이를 극복하기 위한 정책 방향과 목표를 제시하고 있다.

지금까지 취약국가에 대한 개념 정의와 취약국가의 식별과 취약성의 원인을 살펴보면서 개념적, 이론적 내용을 살펴보았다. 이와 함께 취약국가에서 개발협력을 하는데 있어서 필요한 접근방식에 대한 국제사회의 논의와 함께 취약국가에게 필요한 평화구축 및 국가건설을 위한 목표를 수립하게 된 이론적 배경을 살펴보았다. 결론적으로 취약국가의 개발을 위해서는 지금까지 경제, 사회발전을 중심으로 한 개발방식과 더불어 정치, 행정, 안보의 과제를 중요하게 포함시켜야 한다는 점이다.

Ⅲ. 취약국가의 발전을 위한 뉴딜과 정책목표, 수행방식

취약국가들과 OECD-DAC의 협의기구인 IDPS의 제 2차 회의에서 취약국가 발전을 위한 몬로비아 로드맵이 만들어졌다. 이를 기초로 부산에서 개최된 제 4차 원조효과성 제고를 위한 고위급회담(High-level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)에서 뉴딜이 국제사회의 승인을 받게 되었다. 뉴딜은 국제개발협력에서 취약국가에 대한 지원의 새로운 방향성을 제시하게 되었다는 의의가 있으며 기존의 전략과는 커다란 차별성을 갖는다(Nussbaum et al., 2012).

첫째, 취약국가의 개발협력 성과가 미미하게 나타남에 따라 공여국을 중심으로 원조에 대한 피로현상이 발생하기 시작하였는데, 이로 인해 취약국가에 대한 지원이 축소되고 이에 따라 취약국가의 문제는 더욱 악화될 위험에 직면하고 있었다. 이러한 시기에 취약국가에 대한 새로운 방식의 개발협력을 제시하여 취약국가에 대한 국제사회의 노력을 다시 한번 동원하는 계기가 되었다는 점이다.

둘째, 뉴딜은 취약국가에서 국내의 협력 대상자를 명확히 하는 계기가 되었다. 취약국가들은 정치적 불안과 안보적 위협으로 개발협력을 추진할 때 함께할 국내의 파트너가 뚜렷하지 않아 많은 혼선을 초래하는 상황이었다. 이러한 상황에서 공여기관을 국내 협력 기관을 찾는데 어려움을 겪었다. 또한 파트너를 잘 못 선정하는 경우 오히려 정치적 혼란을 초래하고 피해를 야기하는 경우가 있었다. 이로 인해 OECD는 공여국이 분쟁 및 취약국의 국가체제구축(state-building)과 평화구축(peace-building)에 참여함에 있어서 분쟁과 갈등의 예방 및 방지에 우선순위를 부여하고, 수원국의 상황을 고려한 범정부적 접근이 필요하다는 원칙을 제시했던 것이다. 또한 취약국가에 대한 개입은 일관성 있고 신속하지만 지속가능해야 하며 비의도적인 악영향을 최소화해야 한다는 “do no harm” 원칙을 강조하고 있다(권혁주 외, 2010; 배재현·노우영, 2012 참조). 이러한 관점에서 볼 때 뉴딜을 통해 취약국가의 국내 책임기관을 명확히 하고, 혼선을 해결할 수 있어 결과적으로 개발 효과성을 높이는 계기를 마련하는 의의가 있다고 평가할 수 있다.

셋째, 뉴딜을 통해 취약국가 분류와 관련한 외교적 문제를 회피할 수 있게 되었다. 취약국가에 대한 개발협력을 수행함에 있어서 해당 취약국가의 특성을 고려한 정책을 추진하는 것이 외교적 문제를 야기해 온 것이 사실이다. 다시 말해 해당 국가들이 ‘분쟁 및 취약국가’라는 명칭 자체에 대한 거부감을 가지고 있었으며, 이것은 외교적 문제를 야기했고, 취약국가 문제를 다루는 데 주요 걸림돌이 되었다. 이러한 거부감을 우려하여 공여국은 취약성에 대해 애매모호하게 정의를 내리는 경향이 있었고, 따라서 같은 기관 내에서도 합의가 존재하기가 어려웠으며 그로 인해

취약국가 개입 채널의 복잡성이 높아지고 정책적 일관성이 낮아지게 되었다(Grimm, 2014). 이러한 문제점을 고려해 볼 때, g7+에 국가들이 스스로를 취약국가의 그룹으로 인정하고 적극적으로 나서서 협력하는 것은 커다란 전기가 되었다고 평가된다.

〈표 4〉 PSGs 공통지표 초안

목표	세부항목	세부지표
정당한 정치	정치체제의 대표성	1) 주요 국가 제도에서의 대표들의 다양성 2) 정부 내에서 대표의 인식
	정치 참여	3) 선거에 대한 참여와 만족 4) 정치 과정에의 참여와 지방 수준에서의 시민 참여
	사회적 관계	5) 폭력을 발생시키는 집단 간 논쟁의 수 6) 사회 내의 다양한 집단을 포함하는 공동 계획(initiatives)의 수
안보	안보 상황	1) 인구 100,000명당 폭력으로 사망한 사람의 수 2) 분쟁과 폭력으로 발생한 정치 난민 및 내부적 이동(displacement) 3) 성폭력 발생 정도 4) 안전하다고 느끼는 사람의 비율(%) 5) 외부 영향에 의해 사망한 사람의 수
	안보 제도의 성과	6) 안보 제도들의 성과에 대한 대중의 신뢰
	안보 제도의 역량	7) (proposed) 영토 내의 경찰(치안 제도) 및 국가 안보의 존재 또는 비국가 무장 집단의 존재 8) 경찰 인력 내의 월급 지급 빈도 9) (proposed) 경찰 인력 내의 인적 자원의 질
정의	사법 제도의 성과와 독립성	1) 인권 메커니즘 등을 포함한 (공적 및 관습적) 사법 제도들의 성과에 대한 대중의 신뢰 2) 당국에 범죄를 보고한 피해자의 비율(%) 3) (proposed) 사법 제도의 독립성 – 판사의 정년
	사법 제도의 역량	4) 미결구금의 정도 5) 경찰 관련 문서의 변경 비율(%) / 검찰에 의해 수락된 사건들의 비율(%)
	사법에 대한 접근성	6) 인권 및 법적 대표성을 포함하여 시민들의 법의식 / 이에 대한 지원 7) 공적 및 관습적 사법 제도들과 대중과의 물리적 근접성
경제적 토대	생산적 자원 및 성장에 대한 전망	1) 이용 가능하고 서비스 받을 수 있는 수송 네트워크, 커뮤니케이션, 물, 에너지에 접근 가능한 인구 2) 지역 간 소득 불평등
	고용 및 생활환경	3) 실업이거나 능력 이하의 일을 하는 노동자의 비율(%) 4) 과거 3개월간의 식량 가격의 변동률(%)
	천연자원 관리	5) 천연자원 관리를 위한 규제적 프레임워크의 존재 여부 및 집행 6) 천연자원으로부터의 수익의 공평한 사용에 대한 인식
세입과 서비스	세입관리	1) 세수를 거두기 위한 국가 독점 및 역량, 영토 내의 관세 및 요금 2) GDP 대비 세입
	공공행정	3) 공공 재정관리의 질 및 내부 감사 메커니즘 4) 공공서비스를 이용하거나 공무원과 상호작용할 때 뇌물 제공을 보고한 인구의 비율(%)
	서비스 전달	5) 서비스 분배 6) 서비스 전달에 대한 대중의 만족도

출처: IDPS (2013)

이렇게 공여국과 취약국가들이 공동의 노력을 취하는 뉴딜에 대한 의견이 모이자 보다 구체적으로 평화와 국가체제 구축을 위한 목표를 설정하는 것으로 논의가 발전되었다. <표 4>에서 제시된 바와 같이 앞서 합의된 평화와 국가구축을 위한 5가지 기본 방향에 각각 세부적인 항목과 구체적인 세부지표를 설정하였는데, 이와 같은 결과는 2013년 워싱턴에서 개최된 제4차 IDPS 회의에서 나온 것이었다.

취약국가 개발을 위한 구체적인 목표와 세부지표와 함께 주목해야 할 점은 이에 대한 집행방식과 집행원칙이다. 이미 지적한 바와 같이 취약국가는 각각의 취약성이 독특하기 때문에 이에 대한 분석과 그에 따른 집행전략이 필요하기 때문이다. 또한 취약국가의 복잡한 사회갈등 속에서 개발협력을 진행하기 위해서는 명확한 개입의 원칙이 필요하게 되는데, 이러한 필요에 대응하여 개입방식과 원칙에 대해 제시한 것이 FOCUS와 TRUST이다(IDPS, 2011a).

〈표 5〉 뉴딜에서의 취약국 개입방식

1) 취약성 평가 (Fragility assessment) 2) 하나의 비전 및 하나의 계획 (One vision, one plan) 3) 이행협약 (Compact) 4) 모니터링에 PSGs를 활용 (Use PSGs to monitor) 5) 정치적 대화 및 리더십 지원 (Support political debate and leadership)

(출처: IDPS, 2011a)

먼저 협력을 수행함에 있어서 취약성 평가(fragility assessment)를 먼저 시작해야 한다는 것이다. 취약성 평가는 취약국가와 공여국이 함께 취약국가의 취약성을 평가하는 과정이다. 이를 통하여 취약국가의 독특한 취약성을 파악하며 이 과정에서 취약국가의 요구도 충분히 수렴한다. 이로써 공여국의 입장에서는 취약국가 지원에서 취약국가의 정책적 필요성을 존중할 수 있고 집행에 있어 위험부담도 경감하는 계기가 될 수 있다.

취약성 평가를 통해 국별 PSG 지표가 구체적으로 설정되고, 양 당사자들 간에 합의가 되어 협약이 체결되었지만, 이 목표가 취약국의 국가개발과 연계되지 않는다면 실효성이 없게 될 것이다. One vision, one plan 원칙은 이같이 국별 PSG 목표와 지표가 국가의 중·장기 정책방향과 연계되어야 하고, 취약국가의 주요 이해관계자들과의 협의하에 조정, 검토되어야 한다는 점을 강조하는 것이다. 또한, 공여국과 해당 파트너 국가 사이에 밀접한 협의, 협상, 토론을 통한 협약(compact)을 맺을 수 있는 프레임을 제공하였다. 더불어 PSG 지표 달성상황에 대한 모니터링과 국가, 지역, 글로벌 수준의 정치적 대화와 리더십을 지원하고, 이때 청년과 여성의 참여를 강조하고 있다.

〈표 6〉 뉴딜에서의 취약국 개입원칙(TRUST)

1) 취약성 평가 (Fragility assessment) 2) 하나의 비전 및 하나의 계획 (One vision, one plan) 3) 이행협약 (Compact) 4) 모니터링에 PSGs를 활용 (Use PSGs to monitor) 5) 정치적 대화 및 리더십 지원 (Support political debate and leadership)

출처: IDPS (2011b)

한편 뉴딜에서는 취약국가에서 평화구축과 국가 발전을 위한 목표를 추진함에 있어서 지켜야 할 원칙도 제시되었다. 이것은 <표 6>과 같이 TRUST로 요약되는데 사업을 수행하는데 있어서 투명성을 지켜야 하며 예상되는 위험에 대해 함께 대응하고 책임진다는 것이다. 이와 함께 취약국 역량 강화와 제도 발전을 위해 취약국가의 제도를 활용하고 공무원 등과 같은 주요 당사자의 역량 개발에 힘써야 한다는 것이다. 이점은 그동안 개발협력 분야에서 성과에 초점을 맞추면서 협력 국가의 제도와 공공 부분을 활용하지 않고 NGO나 국제기구들을 활용한 것과는 대조가 된다.

Ⅳ. 뉴딜 시범사업의 이행 및 평가

IDPS와 INCAF는 뉴딜의 효과적인 이행을 위해 아프가니스탄, 중앙아시아공화국, 라이베리아, 콩고민주공화국, 시에라리온, 남수단, 동티모르 등 7개 국가가 시범 국가로 선정하였다. 이들 취약국가와 협력을 효과적으로 진행하기 위해 아프가니스탄-영국, 덴마크, 네덜란드, 라이베리아-미국, 시에라리온-영국, 동티모르-호주, 남수단-EU, 영국 등 각각의 짝을 맺어 해당 취약국가에 포컬 포인트가 되는 공여국을 선정하여 효과성을 높이고자 하였다.

이 절에서는 뉴딜 시범사업을 수행하면서 가장 통합적 접근에 근접한 모습을 보여주었다고 평가되는 시에라리온을 중심으로 FOCUS의 관점에서 살펴보기로 한다. 시에라리온은 시범사업을 통해 PSG 지표를 구체화하고 공여국과 함께 진척 사항을 모니터하면서 사업을 추진하는 체계를 만들어 수행하고 있는 것으로 평가된다(UNDP 2015). 구체적으로 시에라리온은 뉴딜 시범 국가 중 가장 처음으로 2012년에 뉴딜의 FOCUS에 따른 취약성 평가(fragility assessment)를 실시하였다. 이를 통해 시에라리온은 PSG 지표를 개발하였고, 이를 2013년 “Agenda for Prosperity”라는 국가계획에 통합하였다. 이후 2014년 영국과 상호책무성프레임워크(Mutual Accountability Framework, 이하 MAF)을 체결하였다(UNDP, 2015). 취약성 평가 결과 높은 청년실업과 성불평등, 높은 부패 수준, 인적 제도적 역량 부족과 낮은 수준의 경제적 거버넌스(특히, 재정관리, 세입관리), 낮은 지역통합수준, 위기에 대한 높은 취약성 등이 시에라리온의 문제로 지적되었다. 또한 2015년 1분기에는 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)의 지원을 받아 취약성 평가를 보완했으나 에볼라 발병으로 제시된 초안은 최종적으로 마무리 되지 못했다(UNDP, 2015).

시에라리온 정부는 취약성 평가 결과를 기초로 한 국가발전계획인 “Agenda for Prosperity”를 발표하였는데 이것은 ‘one Vision, one Plan’의 일환으로 준비되었다. 이 계획에 따르면 2035년까지 시에라리온을 중간 소득 국가로 발전시키며, 이를 위해 노력한다는 것이다. 구체적으로는 천연자원의 내실 있는 관리, 경제적 성장동력의 다변화, 인적자원개발을 위한 교육, 민간의 경제활동을 위한 제도 개혁, 공공부문 역량 강화, 양성평등을 강조하고 있으며, 사회적 보호와 불평등의 축소, 그리고 고용과 노동 상황 개선을 목표로 제시하고 있다.

한편 영국 정부와 시에라리온 정부는 MAF를 체결하였다. 이 협약은 시범사업을 수행하면서 서로에게 사업 진행사항을 설명하고 공유하는 것을 목적으로 하는데, 그 내용에는 원조수단에 대한 내용과 취약국의 국가계획에 대해 공여국이 어떤 방식으로 자원을 배분할 것인지에 대한 것도 공유하는 것으로 되어 있다(IDPS, 2015). 구체적으로 시에라리온 정부는 △ “Agenda

for Prosperity"에 따른 시범사업을 시행하기 위한 중기재정지출 계획과 공공투자계획을 세우고, △ 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 감사원 보고서의 권고에 따라 공공재정관리 및 통제 시스템을 강화하고, △ 시에라리온의 개발수요에 맞는 재정지원을 하기 위해 정부의 세입 시스템 강화하며, △ 비공식 행위자 (시민사회, 학계, 미디어, 민간)의 참여 증대와 의회의 모니터링과 감시를 강화할 것을 약속하였다.

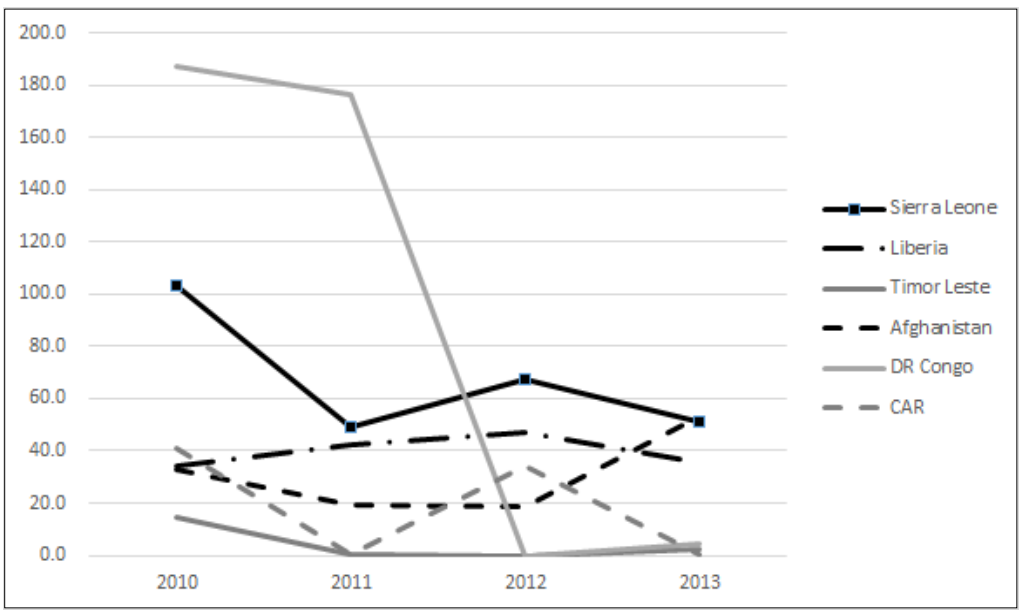
시에라리온은 PSGs와 국가별 취약성 평가지표를 국가발전계획에 포함한 최초의 국가이다(IDPS, 2014). 뉴딜 이행상황에 대한 모니터링에 따르면 시에라리온은 다른 시범 국가보다는 PSG를 효과적으로 수립하였으며, 실제로 MAF에 대시보드를 통해 뉴딜 이행상황을 보고하고 있다. 따라서 뉴딜 진행 상황 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. MAF의 모니터링을 위하여 시에라리온의 재정경제개발부(ministry of finance and economic development) 내의 개발원조조정실(Development Aid Coordination Office, DAC)에서 원조의 흐름을 대시보드에 업데이트하고 있다(IDPS, 2015).

그렇다면 뉴딜 시범사업은 어떻게 평가할 수 있을까? 뉴딜 사업에 대한 평가는 기본적으로 시에라리온의 "Agenda for Prosperity"와 같은 중장기 계획의 성공을 통해 평화정착과 국가체제 구축에 달려 있다. 따라서 객관적인 평가에는 아직 시기적으로 이르다고 보인다. 그런데 TRUST의 관점에서 지금까지 진행사항에 대해 과정 평가를 진행할 수 있다. 투명성의 관점에서 보면 시에라리온은 인터넷 페이지를 개설하여 진행사항을 공개하고 있으나 실제로 정보가 충분하지 않고 잘 작동하지 않는 상황이다. 위험의 공유 측면에서 영국은 취약국가에 대한 지원을 위해 세계은행 등과 공동기금을 마련하여 운영하고 있는데 이러한 점에서 위험공유에 대한 긍정적인 평가를 할 수 있다(IDPS, 2014a). 원조의 예측가능성에서도 뉴딜 사업을 통해 상당한 진전이 있는 것으로 평가된다. INCAF 등은 갑작스러운 위기에 대응한 인도주의적 지원을 신속히 할 수 있도록 정책 기제를 구축하고 있으며, 시에라리온에서 에볼라 바이러스가 발생했을 때 신속한 지원을 할 수 있었다.

뉴딜 사업 진행에 대한 과정 평가로서 가장 핵심적인 내용은 뉴딜을 통해 취약국가에 대한 재정지원이 효과적으로 이루어졌으며, 이를 통해 국가의 행정체제가 효과적으로 작동하도록 기여했는가이다. 시에라리온의 경우에는 이러한 질문에 긍정적으로 답을 할 수 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 시에라리온에 대한 지원 규모는 다른 국가들에 비해 높은 수준에서 유지되고 있음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 취약국에 대한 예산 지원 규모

(단위: 백만 달러)



출처: OECD, creditor reporting system

V. 결론 및 정책적 시사점

뉴딜은 취약국가를 대상으로 한 국제개발협력에서 정치, 행정, 안보의 측면을 강조하는 새로운 접근법을 기초로 수행된 사업이다. 국제개발협력 분야에서 가장 어려운 협력 상대자인 취약국가의 발전을 위해서는 지금까지 초점을 맞추어온 경제·사회발전으로는 부족하고 평화구축과 국가체제 구축이라는 정치적이고 행정적인 발전이 필수적이라는 문제의식에서 출발하고 있는 것이다. 또한 취약국가들이 g7+라는 국제적 그룹을 만들고 이들과 OECD-INCAF가 IDPS라는 협의기구를 통해 공여국과 취약국가들이 협력하고 상호 책임성을 인정하며 사업을 수행한다는 사업방식도 매우 의미가 있는 것이라고 평가된다.

이 글에서는 취약국가라는 문제의식이 출발한 배경에서 개념 정의, 취약성의 원인과 취약국가 발전을 위한 정책적 필요사항 등에 대해 논의하였으며, 이를 위한 국제사회의 논의와 정책적 노력을 검토하였다. 특히 시에라리온의 뉴딜 사업을 사례로 하여 취약국가에 대한 뉴딜의 사업방식인 FOCUS와 TRUST의 관점에서 이행사항에 대한 과정 평가를 간략히 시도하였다. 시에라리온의 뉴딜 사업은 상당히 효과적으로 진행된 것으로 평가되나, 아직 중장기적 성과를 창출하기에는 시간이 부족하다는 객관적 평가를 내릴 수 있다.

취약국가에 대한 지원은 앞으로도 계속 추진되어야 하며, 이에 대한 보다 구체적이고 직접적인 한국의 정책적 대안도 마련하는 것이 시급하다. 특히 취약국가에서 효과적인 개발성과가 SDGs의 성공적인 달성을 위해서 반드시 필요한 과제이기 때문이다. 그러나 최근 국제사회의 정치적 변화는 향후 개발협력 분야의 정책적 환경이 매우 불확실하게 할 가능성이 높아 보인다. 미국 트럼프 행정부의 미국 우선주의로 개발협력 분야에 대한 정책적 우선순위를 낮출 가능성이 매우 크고, 유럽에서도 지금까지의 긴축재정에서 유지되었던 국제개발협력 예산이 축소할 가능성이 높기 때문이다. 취약국가 지원을 위한 뉴딜의 핵심이 취약국가 시스템을 활용한 지원이라고 본다면, 이러한 형태의 지원이 시행되기 점점 더 어려운 상황을 맞이하게 될 것으로 보인다.

그런데 국제사회에서 신흥 공여국으로 성장해온 한국의 관점에서는 이제 취약국가에 대한 지원을 위한 뉴딜과 같은 사업에서 중요한 역할을 담당해야 한다는 책임을 느끼지 않을 수 없다. 한편으로 지금까지 경제·사회 분야에 집중해오던 한국의 국제개발원조가 뉴딜과 같이 정치적, 행정적, 국제정치적 성격이 강한 분야에서 효과적으로 집행되려면 이에 대한 철저한 준비와 계획에 기초하여 치밀한 사업수행이 이루어져야 할 것이다. 특히 뉴딜 사업은 협력상대국인 취약국가의 취약성 평가와 이에 따른 중장기 발전계획의 수립 및 공유, 이에 따른 재정지원 및 행정지원 등이 수행되어야 하는 고도의 일관된 행정, 재정사업으로서 이에 대한

전문적 사업수행과 전문가의 역할이 필수적이다. 이러한 점에서 이 분야에서 아직 경험이 많이 축적되지 않은 한국은 특정 취약국가와 협력하는 포컬 포인트로 역할을 처음부터 수행하기보다는 이미 맺어진 짝에 동참하는 것도 고려해볼 만하다.

결론적으로 취약국가에 대한 지원은 공여국으로서 고도의 전문성과 재정적 역량을 필요로 하는 한편, 이에 대해 효과적인 정책수행을 한다면 국제개발협력 분야에서 한국의 위상을 한 단계 높이는 기회로 작용할 것으로 보인다.

〈참고문헌〉

권혁주·이환성·배재현. 2011.『한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안』. 정책연구 2011-01-003. 성남: 한국국제협력단.

배재현·노우영. 2012. "국제사회의 취약국 지원원칙과 한국의 취약국 지원방안 마련을 위한 탐색적 연구."『행정논총』제50권 1호:279-301.

배재현·노우영·권혁주. 2010. "취약국 지원을 위한 범국가적 접근방안 연구: 국제개발협력위원회 사례를 중심으로."『정책분석평가학회보』제22권 4호:69-93.

Berttoli, S & Elisa Ticci. 2012. "A fragile guideline to development assistance." *Development Policy Review* vol.30(2):211-30.

Bertocchi, G., & Guerzoni, A.. 2012. "Growth, history, or institutions What explains state fragility in sub-Saharan Africa?" *Journal of Peace Research* vol.49(6):769-83.

Dollar, D. & Levin, V., 2006. "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003." *World Development* vol.34(12):2034-46.

Engberg-Pedersen, L., Andersen, L. & Stepputat, F.. 2008. "Fragile Situations, Current Debates and Central Dilemmas." Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Feeny, S., Posso, A., & Regan-Beasley, J.. 2015. "Handle with care: Fragile States and the Determinants of Fragility." *Applied Economics* vol.47(11): 1073-85.

Grimm, S.. 2014. "The European Union's ambiguous concept of 'state fragility'." *Third World Quarterly* vol.35(2):252-67.

IDPS. 2015. "Lessons Learning Best Practice Paper: Using New Deal Framework in Response and Recovery (Draft) Document 04." International Dialogue Steering Group Meeting. 25 May 2015, Abidjan, Côte d'Ivoire.

____. 2014. "New Deal Monitoring Report 2014." International Dialogue Working Group on New Deal Implementation.

____. 2013. "Peacebuilding and Statebuilding Indicators - Progress, Interim List and next steps." Proceedings from 3rd International Dialogue Global

Meeting “The New Deal: Achieving Better Results and Shaping the Global Agenda,” 19 April 2013, Washington, D.C.

_____. 2011a. “New Deal for Engagement in Fragile States.” International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS).

_____. 2011b. “The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding.” International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS).

_____. 2010a. “Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding.” International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS).

_____. 2010b. “The International Dialogue on Peacebuliding and Statebuilding,” contribution by Timor-Leste.

Nussbaum, T., Zorbas, E., & Koros, M. 2012. “A new deal for engagement in fragile states.” *Conflict, Security & Development* vol.12(5):559-87.

OECD. 2015a. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions.” Paris: OECD.

_____. 2007. “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations.” Paris: OECD.

UNDP. 2015. “New Deal Support Facility: Implementation Overview.” New York: UNDP.

Yin, Robert. 1989. Case Studies Research: Design and Methods. New York: Sage Publication.

선진 공여기관의 분쟁 · 취약국 지원전략 및 성과관리

김수진 (KOICA아카데미 ODA연구원 연구원)

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 지표풀
2. USAID 취약성 프레임워크 및 지표풀

Ⅳ. 한국 및 KOICA 분쟁·취약국 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

요 약

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 공통 기금 마련의 필요성을 도출한다. 아울러 분쟁 및 취약국의 거버넌스 측정 및 성과관리를 위한 함의는 DFID와 USAID가 구축하고 있는 프레임워크 및 지표풀을 각각 살펴봄으로써 앞으로 KOICA의 효과적인 취약국 지원사업 운영을 위한 성과관리 프레임워크 구축을 위한 함의를 도출한다.

Ⅰ. 서 론

지난 밀레니엄개발목표(Millenium 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(ICAI, 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 맞춤식 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 ODA지원 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(ICAI, 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

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 지표풀을 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).

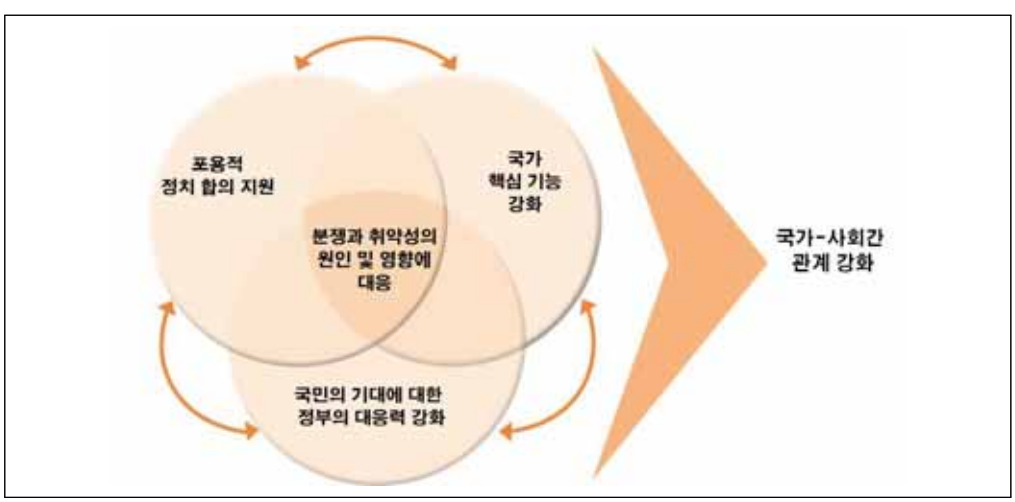
이러한 영국의 취약국 지원 정책기조 및 지원 규모는 지난 2015년 11월 영국 정부가 새로이 수립한 새로운 영국 원조 전략에서 보다 발전되었으며, 이러한 새로운 원조전략에 기반하여 지원대상으로서의 '취약국가 및 지역' 또한 재편되었다. 이에 동 장에서는 DFID의 분쟁 및 취약국 지원을 위한 기본 방향 및 내용에 대해 살펴보고, 2015년 새로이 수립된 영국의 신

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 적절한지에 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)와 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 요소[2)]

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 맞춤식 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)은 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 county (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 기조는 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, 총국민소득(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 차원에서도(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

수 있다.

또한 동 신규전략에서는 범부처 차원의 CSSF 기금[3]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 출연하는 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.

〈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	나이제리아	니제르		
남수단	팔레스타인점령지역(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 데이트들을 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 취주변국	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	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	–	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, 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: 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.)

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.

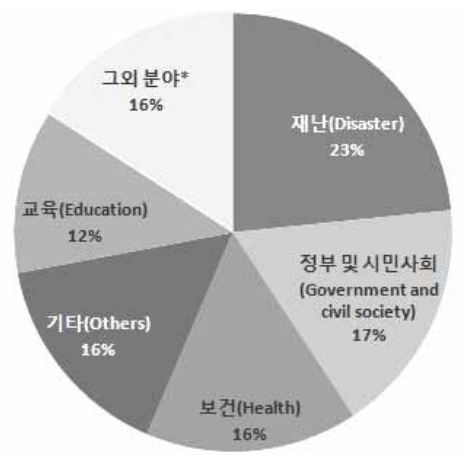
〈표 7〉 2014, 2015 지원액 및 2016/17–2017/18년도 프로젝트 예산 기준 제외 취약국 명단

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
		말리	
낮은 취약성 국가	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
			카메룬
'높은 취약성' 주변국	알제리	알제리	알제리
	아르메니아	아르메니아	아르메니아
	태국	태국	태국
취약 지역	사하라북방지역	사하라북방지역	사하라북방지역

출처: 저자 작성

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 회색처리된 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



* 그 외 분야(16%)에 해당하는 세부 항목의 순서별 구성은 아래와 같음.

항목	비율	항목	비율
기타 사회적 인프라 및 서비스	4.8%	산업	0.7%
수자원	2.3%	기업활동	0.6%
환경	1.5%	은행 업무 및 금융서비스	0.6%
농업	1.4%	교통	0.5%
다부문	1.2%	무역	0.3%
예산	1.1%	통신	0.05%
미할당분	1.0%	총합	16%

* 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 취약국 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.

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 고려가능한 지표풀을 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 지표풀 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 지표풀

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 한다[5].

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 지표풀(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(jhostile gruops) 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

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 delegiti misation 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~2017년간 파키스탄 펀잡주(Punjab)와 카이버파크툰크와주(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 지표풀

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 굿거버넌스 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)를 기준으로 분석하여 작성되는데,[6] 이러한 프

6) USAID는 취약성 프레임워크 내에서 효과성(effectiveness)과 정당성(legitimacy)를 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)

레임워크를 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). 그러고 나서 대상지표들에 대한 데이터 이용가능성(data availability)를 최종적으로 분석함으로써 최종지표로 선정하게 된다(4단계). 그렇다면 각 1단계에서의 잠재지표 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(infact mortality), 인플레이션(inflation) 등은 사회 소속원 모두에게 영향을 미칠 수 있다. 따라서 영아사망률 또는 인플레이션률 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 않돌수록 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 재편작업이 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

동 표에서와 같이 USAID는 먼저 잠재지표군(potential indicators)를 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 메트릭스 취약성 지표 및 평가 기준

측면	구분	기대성과(outcome)	성과측정지표	데이터 출처	평가기준 (Assessment Criteria)					
					관련성	국가 커버리지	업데이트 빈도	지연 기간	권한	강건성
1.정치	효과성 (effective-ness)	1.1. 정치 제도 및 정치 과정이 제대로 작동함으로써 책무성을 보장하고 국민들의 수요를 충족할 수 있도록 적절히 자원을 분배할 수 있다.	1.1.1. 공공 서비스의 품질/ 정부 효과성	• WB/ WDI	매우 우수	수용 가능	수용 가능	수용 가능	우수	우수
			1.1.2. GDP 대비 정부 세수	• Political Instability Task Force	우수	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 유무)	• CIA World Factbook Fund International • Financial Statistics • WB/WDI	우수	부족	수용 가능	수용 가능	우수	우수
			1.2.2. 전체 인구 대비 정치적 차별을 경험한 인구 비율	• Polity IV data series	우수	매우 우수	우수	우수	우수	우수
			1.2.3.정권 선출에 참여한 경험이 있는 시민 비중	• Minorities at Risk	매우 우수	수용 가능	수용 가능	부족	우수	우수
			1.2.4. 전체 인구 대비 망명요청자 비율	• WB / WDI	매우 우수	수용 가능	수용 가능	수용 가능	우수	우수
2.안보	효과성 (effectiveness)	2.1. 국경 수비 및 범죄 예방을 위해 군복무를 실시하고 치안 서비스를 제공한다.	2.1.1. 현재 진행 중인 가장 심각한 수준의 무장충돌 강도	• USCR	수용 가능	수용 가능	수용 가능	수용 가능	우수	수용 가능
			2.1.2. 실향민 규모	• Systemic Peace, Major Episodes of Political Violence: 1946-2004	매우 우수	매우 우수	우수	우수	수용 가능	수용 가능
			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	수용 가능
	정당성 (legitimacy)	2.2. 군복무 및 치안 서비스가 모두에게 동등하게 적용 및 제공되며 시민권을 침해하지 않는다.	2.2.1. 국가의 정치적 테러 이용	• State Failure Problem Set: Internal Wars and Failures of Governance	수용 가능	수용 가능	우수	우수	우수	우수
			2.2.2. 국가의 시민에 대한 억압 정도	• Political Terror Scale	매우 우수	우수	우수	수용 가능	우수	우수
			2.2.3. 군사집단 지원에 대한 존재 유무/ 지원 상의 변화	• State Capacity Survey Political Instability Task Force	매우 우수	부족	부족	우수	수용 가능	우수

측면	구분	기대성과(outcome)	성과측정지표	데이터 출처	평가기준 (Assessment Criteria)					
					관련성	국가 커버리지	업데이트 빈도	지연 기간	권한	강건성
3.경제	효과성 (effectiveness)	3.1. 경제 성장 제도를 통해 외부로부터의 충격으로 부터 내부 경제를 보호하고 경제적 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 미만으로 생계를 유지하는 인구 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 인플레이션률	• 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 적용한다.	3.2.1. 전체 인구 중 경제적 차별을 경험한 인구 비율	• WB/WDI 2004	수용 가능	수용 가능	우수	수용 가능	우수	우수
			3.2.2. 부패	• Minorities at Risk	매우 우수	수용 가능	수용 가능	부족	우수	우수
			3.2.3. 재산권 보호를 위한 법치 수준	• Governance Indicators: 1996-2004 Dataset	매우 우수	수용 가능	수용 가능	수용 가능	우수	우수
4.사회	효과성 (effectiveness)	4.1. 취약계층 및 소수집단의 특별한 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	우수	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 에이즈에 감염된 인구 비중의 변화	• WB/ WDI	우수	우수	우수	우수	우수	우수
			4.1.4. DPT 백신 및 홍역 예방접종 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	권한	강건성
				Global Report, Joint United Nations Program on HIV/AIDS (UNAIDS), July 2004						
			4.1.5. 전체 인구 대비 개선된 식수공급 및 위생시설을 이용가능한 인구 비율	• WB/ WDI	우수	우수	수용 가능	우수	우수	수용 가능
	정당성 (legitimacy)	4.2. 관습, 문화, 신념 등과 관련한 집단에게도 동등한 기회를 제공하는 등 다양성에 대한 관용(tolerance)을 제고한다.	4.2.1. 남성/여성 문맹률	• Military Expenditure Database (SIPRI)	우수	우수	수용 가능	우수	우수	수용 가능
			4.2.2. 남성/여성 평균 기대수명	• WB/ WDI	우수	우수	부족	우수	우수	수용 가능
			4.2.3. 전체 GDP 대비 지출된 군사비 비중	• WB/ WDI	우수	우수	우수	우수	우수	우수
			4.2.4. GDP와 영유아의 예상 치사율 간 편차	• Military Expenditure Database (SIPRI)	우수	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	수용 가능
			4.2.6. 정치적, 종교적 자유	• WB/ WDI	수용 가능	우수	우수	수용 가능	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 (ICAI, 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%2Fiati_documents%2F4168299.odt&usg=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

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 ▽

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

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	지부디	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 사업[7)]

□ 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: Sumamry Sheet," 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%2Fiati_documents%2F4168299.odt&usg=AFQjCNHA5hNZzjoabqxYtdCRiynlWXypPg (접속일: 2017.06.09.)

○ 사업지역은 펀잡주(Punjab)와 카이버파크툰크와주(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 지원과 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

□ 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 : 펀잡과 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 : 펀잡과 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 : 펀잡과 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 : 펀잡과 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: 펀잡과 카이버파크툰크와(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 소녀의 수, 공공부문과 정치 과정에 참여하는 사회변화 주도자 교육, 폭력에서 자유로운 여성의 권리	• 55명의 여성 교육담당자들이 추가모듈 교육을 받음 • 35,000명의 여성과 소녀들(포럼 여성회원의 50%)이 여성을 위한 법, 조혼, 관습, 참정권에 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	• 여성 선임 교육담당자 60명(KP주 24명)이 4명의 파트너를 통해 교육받음. 44명의 여성(KP주 20명)이 JASAT II에 대한 교육을 받음 • 2016년 2월까지 77,051명의 여성과 소녀들(KP주 33,989명, 펀잡주 43,062명)의 인식을 제고함 • AAWAZ 포럼에 참여한 83%의 여성들은 지식에 긍정적인 변화를 보임 • 6,807명의 여성들(KP주 2,583명, 펀잡주 4,224명)이 변화 주도자로 교육받음. 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 이니셔티브참여에 대한 자신감 c. 의사소통능력–평가 · 충고 · 중단 없이 여성의 의견을 경청하고 가치부여 d. 의사결정 및 후속 조치에 대한 자신감 e. 협상 능력, 영향력, 관계능력	• 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	• 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 원인인 남성의 사회적 역할에 대한 사회변화 주도자 교육, 폭력에서 자유롭고 공공부문과 정치 과정에 참여하는 여성의 권리	• 55명의 남성 교육담당자들이 추가모듈 교육을 받음 • 35,000명의 남성과 소년들이 여성을 위한 법, 조혼, 관습, 여성의 참정권에 대해 인지하게 됨 • AAWAZ 포럼에 참여한 남성 50%가 지식의 긍정적인 변화를 보임(사전/사후평가) • 4,500명의 남성이 변화 주도자 교육을 받았으며,	• 남성 선임 교육담당자 50명(KP주 22명, 펀잡주 28명)이 4명의 파트너를 통해 교육받음. 47명의 남성(KP주 25명, 펀잡주 22명)이 JASAT II에 대한 교육을 받음 • 2016년 2월까지 70,381명의 남성과 소년들(KP주 33,808명, 펀잡주 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
	최소 50% 이상이 AAWAZ 포럼에서 영향력을 형성함	• 7,161명의 남성들(KP주 3,029명, 펀잡주 4,132명)이 변화 주도자로 교육받음. 70%이상 영향력을 형성하고 한 마을당 20명의 남성들과 정보를 공유함	
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 소녀와 여성 포함	• 50%(표본 크기)가 최소 1/3 기술을 보유 • 남녀 불평등의 근본 원인인 남성의 사회적 역할에 대한 지식 • 의사소통능력–평가 · 충고 · 중단 없이 소녀와 여성의 의견을 경청 • 관계능력 개선– 의사결정과정에 소녀와 여성 포함	• 85%의 남성이 여성의 의견을 경청하는 의사소통능력을 향상시킴	
1.3 AAWAZ 포럼과 공공행사에 적극적으로 참여하는 여성의 수, 지도자 직책에 있는 여성의 수	• 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: – 여성의 권리와 입법 의제에 대한 지식 – 커뮤니케이션, 영향력, 관계능력 – 지방선거나 여성협의회의 선거운동에서 효과적인 역할 수행 – 예산 관련 지식보유, 지역 차원의 옹호 활동 – 지역사회에서 의견개진, 여성폭력 해결	• 82,701명의 여성이 포럼 회의에 적극적으로 참여 • 43,978명이 여성협의회(khuli kachehries)와 청소년 협의회에 적극적으로 참여 • 리더십 직책에 있는 19,763명의 여성 – 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	• 85%의 여성이 전자신분증(CNIC) 수령 • 75%의 여성이 유권자 등록 • 500명의 여성과 100명의 소외계층이 지방선거의 후보자로 출마	• 82%의 여성이 총 145,967개의 전자신분증(CNIC) 수령 • 73%의 여성이 유권자로 등록함: 총 99,680명 • 1,342명의 여성(KP주 370명, 펀잡주 972명)이 지방선거의 후보자였으며, 약 280명이 당선됨	A+

■ 산출물 2: 펀잡과 카이버파크툰크와(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	• 비폭력과 관용에 대한 5가지 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)	• 5가지 핵심 메시지 개발 및 확산 • 76,660명의 시민들(KP주 31,440명, 펀잡주 45,220명)이 인식제고 세션을 통해 인지하게 됨 • 58%가 지식의 긍정적인 변화를 보임	A+
2.2 차별, 관행, 폭력(종파, 종교, 젠더)을 보호하기 위한 AAWAZ 포럼을 통해 긍정적인 영향을 받은 여성, 남성, 사회적으로 소외된 시민의 수	• 45개 지역에서 4백만 명 • 마을의 최소 50%가 분쟁 선결(pre-emption)을 위한 조기대응메커니즘(ERM)을 준비함 • 충돌이 자주 발생하는 것으로 밝혀진 22개 지역 중 최소 10개 지역에서 조기경보시스템(EWS)을 준비함	• 2016년 2월 기준 275만 9천만 명(KP주 1.21, 펀잡주 1.549)이 긍정적인 영향을 받음 • 마을에 조기대응메커니즘(ERM) 100% 구축 • 19개 지역(KP주 4, 펀잡주 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	• 15%	• 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)	• 20,000명의 여성과 소외계층이 행사에 참여함. 행사참여 후 20%가 사회적 화합에 대한 지식과 태도에 상당한 개선을 보였다고 보고됨	• 76,660명(여성 59,044명, 소수민족 남성 17,616명, 트랜스젠더 20명, 장애인 240명, AAWAZ 비회원 2000명) (KP주 32,490명, 펀잡주 44,170명)이 평화 행사에 참여함	A++

■ 산출물 3: 펀잡과 카이버파크툰크와(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, 핫라인에 대한 정보를 제공받은 여성과 소외계층의 수	• 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	• AAWAZ Aagahi 센터 450개(KP주 190, 펀잡주 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	• 4,750건의 민원이 제기됨 • 서비스 제공 개선에 영향을 주는 정책이나 시행에 대한 지방 · 주정부 관세청과의 5,000건의 약속	• 16,494건(KP 6,720, 펀잡주 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 非집계)	• 120,000 가구가 혜택을 받음	• 476,060가구(KP주 195,188, 펀잡주 280,872)가 혜택을 받음 : 3.332백만 명(KP주 1.366, 펀잡주 1.966)과 동일 • 2,822건의 수요를 충족함(교육 1,167건; 보건 790건; 기타 865건) • KP주에서 1217건(교육 528건; 보건 360건; 기타 329건) • 펀잡주에서 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)	• 프로그램의 최소 10가지 사례	• 입증 가능한 변화를 보인 프로그램의 15가지 사례 – 펀잡 정부는 주 전역에서 소수종교에 대한 5% 일자리 쿼터 보호를 발표 – 파키스탄의 선거 관리위원회는 여성의 투표금지를 이유로 PK–95, Lower Dir–II, KP 선거구에서 의회 보궐선거를 무효화함	A+

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

지표	중요 내용(milestones)	성과(progress)	G
4.1 효과적인 증거기반, 정성적 · 정량적 모니터링&평가 시스템 구축	• 관리조직(Management Organisation, MO)과 파트너 기관에 대한 모니터링&평가 계획 • 보다 나은 결과분석을 위해 관리정보시스템(MIS, management information system) 사용	• 모니터링&평가 계획이 개발 · 승인되었으며, 시행 중임 • 9건의 정량적, 정성적 평가 완료 • 모든 프로그램 직원들과 45개 지역의 직원 80%가 관리정보시스템(MIS) 이용	A+
4.2 선정된 주제와 정책 · 시행을 위해 보급된 증거기반 연구용역의 수	• 선정된 주제에 대한 10건의 연구용역 실시 및 보급 • CSO 네트워크 및 연구기관에서 수립하여 사용하는 AAWAZ 이니셔티브에 대한 증거기반의 4가지 정책 요약 • 12개의 대응기금(Response Fund) 혁신 프로젝트 착수 • 지식기반 구축 및 파트너 간 효율적인 정보공유를 통한 기능	• 12건의 연구완료 (소수자의 이민, 트렌스젠더 이슈, 기독교 여성의 정치참여, 법률 준수, 모범사례 실행, 시아 · 수니파 분쟁, 명예살인과 강간에 관한 법률, SDGs를 위한 의견개진 및 책무성 등) • 4건의 정책 요약서 완료(지방정부 강화, 시민권, 보건 및 교육 문제, 법조인 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 횟수 및 유형	• 3개의 캠페인 착수 • 1백만 명의 사람들이 여성폭력, 증오성 발언, 지역 거버넌스 개선과 같은 핵심이슈에 대해 접함	• 정책 옹호 활동 계획 준비 및 모니터링 • 3가지 캠페인(여성과 소녀에 대한 폭력, 증오성 발언, 지방정부)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	• 50%(표본 크기)가 선정된 주제에 대해 최소 4/10 연구를 알고 있음 • 최소 7건의 시행 · 정책개혁에 관한 프로그램 사례, AAWAZ를 통해 굿거버넌스 실현	• 4/10 연구에 대한 데이터 평가도구를 개발하였으며, 다음 분기에 평가실시 예정. 현장조사를 통해 자료 활용 보장 • 7개의 대응기금 현장기반 프로젝트가 시행 및 정책변화에 기여	A

OECD 취약국 지원 원칙이 KOICA 취약국 지원 전략에 주는 시사점

이승철 (KOICA 기획조정실 기획팀 전문관)

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

요 약

이글은 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. 서 론

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[1]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 파탄국가 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 입장에서도 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,

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 단순하게 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 것인지는 이 자체로 논의가 될 필요가 있다.

2. OECD DAC의 취약국 지원 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[2]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 제도평가(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)'를 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)'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)'[3], '사업수행 방식(FOCUS)'[4], '행동원칙(TRUST)'[5]를 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 스톡홀롬 '평화구축 및 국가건설에 대한 국제대화(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 이하 IDPS)[6] 고위급 회담에서 2017년부터 향후 5년간 뉴딜의 연장을 선언하고 뉴딜 이행을 위한 노력을 지속해 나가기로 합의하였다(IDPS, 2016).

5) TRUST는 투명성 제고(transparemcy), 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)가 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)를 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 트랜드에 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[7] 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

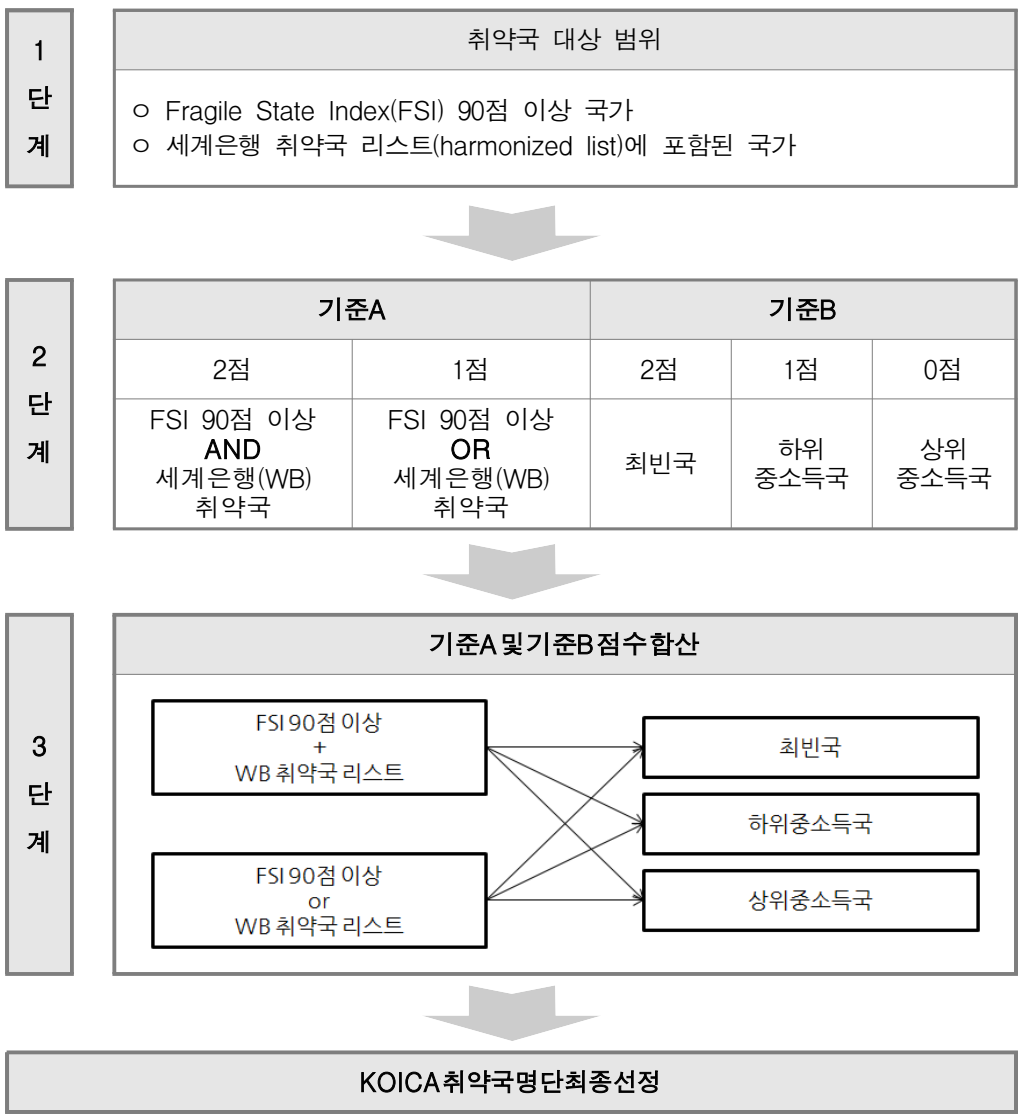
앞에서 밝혔듯, OECD DAC이 비공식 취약국 명단을 설정하지 않음으로 인해, 이를 준용하던 KOICA는 취약국 범주를 설정할 필요가 있었다. KOICA는 최빈국을 우선 지원한다는 관점하에 기존의 OECD DAC의 취약국 명단 선정방법을 참고하고 개발도상국의 소득수준을 고려하여 취약국을 선정한다.

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 방편이 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



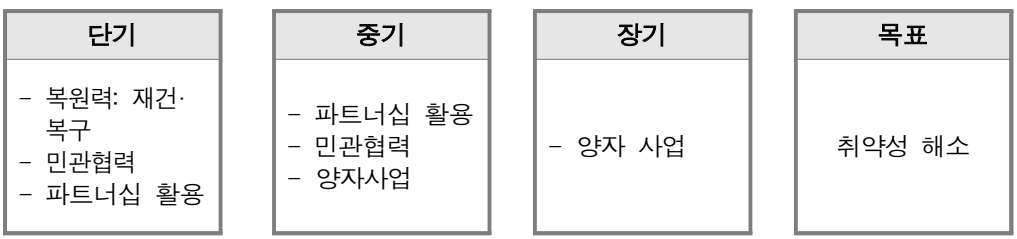
출처: KOICA (2016)

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 공여기관이난 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



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.

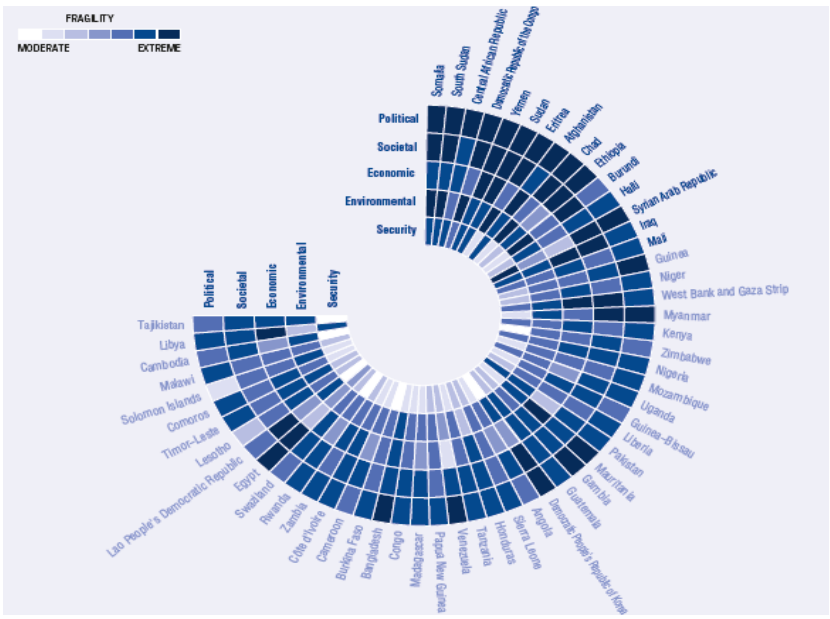
앞서 Ⅱ장에서 언급했듯이 OECD DAC은 비공식 취약국 명단으로부터 탈피를 선언한 상태다. 취약국 명단으로부터 탈피는 취약국들의 맥락에 맞춘 지원을 추진하기 위해 진행되었다.

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/

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/millenniumg oals/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.).

II

섹터포커스

1. 거점지역 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체간의 지역 ODA 사업 발전방안

신만식 (KOICA 중남미실 실장)
연제호 (KOICA 카메룬사무소 소장)
김광욱 (KOICA 기획조정실 대리)

2. 개발협력분야 원조조달 관련 법령 개선 제언: UNCITRAL 공공조달 모델법의 활용

정민영 (KOICA 예산기획실 대리)

3. Incorporating Climate Change Adaptation into Sustainable Development

Hanna Yim (Program Officer, KOICA)

거점지역 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체간의 지역 ODA사업 발전방안

신만식 (KOICA 중남미실 실장)
연제호 (KOICA 카메룬사무소 소장)
김광욱 (KOICA 기획조정실 대리)

목 차

Ⅰ. 서론
1. 연구배경 및 목적
2. 선행연구 검토
3. 연구범위 및 방법

Ⅱ. 지역 ODA사업 추진실태 및 한계점
1. 지역 ODA사업 추진실태
2. 지역 ODA사업 추진 한계점

Ⅲ. JICA의 지역센터 운영현황
1. JICA 지역센터 개요
2. JICA 지역센터 운영사업
3. 시사점

Ⅳ. 거점지역 국제개발협력센터 설립현황 및 추진사업
1. 국제개발협력센터 설립현황
2. 국제개발협력센터 추진사업

Ⅴ. 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체 간의 지역 ODA사업 발전방안
1. 개요
2. 단기 발전방안
3. 중장기 발전방안

참고문헌

요 약

본 연구는 궁극적으로 지역 ODA사업 발전을 위한 새로운 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 현재 지역 ODA사업 추진실태 및 한계점을 지자체의 ODA사업 중심으로 설명하고, 그 개선방안으로 KOICA와 같은 국내 원조전담기관과 지자체를 비롯한 거점대학, 지역 파트너기관들과의 긴밀한 협력을 통해서 실현 가능할 수 있다는 점을 일본 JICA 지역센터의 사례를 들면서 강조하고자 한다.

지역 ODA사업이 부진해진 이유는 다양하지만, 그중의 하나는 지자체가 ODA사업 추진과정에서 KOICA와 같은 ODA사업 주류기관과 밀접한 협력관계를 형성해오지 못한 점이다.

이에, KOICA-지자체 이외 거점대학을 포함한 3자간 협력을 통해 우선 거점지역별로 지역 ODA사업 추진을 위한 국제개발협력센터가 설립되어 센터를 중심으로 지자체를 비롯한 해당 지역의 거점대학, 공공기관, 공기업, 민간기업, 대학들이 협력해나간다면 지역 ODA사업 발전에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

즉, 거점지역별 국제개발협력센터의 발전은 지역 ODA사업의 발전과 같은 연결 선상에 있으며, KOICA와 지자체 양 기관이 주도적으로 국제개발협력센터가 지역 ODA 중추기관으로 성장할 수 있도록 지속 지원해나가야 할 것이다. 따라서, 본 연구는 센터가 향후 지역 ODA 중추기관으로 성장하기 위한 발전방안을 단기 및 중장기 2단계로 나눠서 제안해보고자 한다.

Ⅰ. 서 론

1. 연구배경 및 목적

우리나라는 2009년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발협력위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)에 가입하고 다음 해인 2010년부터 정식회원국으로 활동하게 된 시점에 우리나라의 국제개발협력사업에 대한 법적 기반을 보다 명확히 확보하기 위해서 '국제개발협력기본법'을 제정하였다.

국제개발협력기본법 제2조에 의하면 지방자치단체(지자체)는 국제개발협력사업의 시행기관의 하나로 정의되어 있으며, 2015년 제23차 국제개발협력위원회에서 의결된 국제개발협력 시행계획에 따르면 2016년에는 총 10개의 지자체에서 165.5억 원 규모의 협력사업을 시행할 계획이다.

그러나, 2015년 1월 제20차 국제개발협력위원회에서 의결된 '지자체 ODA 추진체계 개선방안'을 보면, 우리나라 전체 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 중 지자체의 ODA 비중이 꾸준하게 증가하고 있는 상황에서 지자체의 사업관리 측면, 사업 중복·분절화 측면, 사업 효과성 측면, 사업 추진역량 측면 등에서 적지 않은 문제점들이 제시되고 있다.

이처럼 지자체는 대부분 자체예산으로 ODA 예산을 확보하여 지속적으로 확대해나가고 있지만, 지자체의 ODA 조직 및 인력 측면, 중앙정부의 ODA 전략 연계 측면, 사업 내용 및 형태 측면 등에서 개선을 요구받는 상황이다.

한편, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)는 ODA 사업에 참여하는 대부분의 파트너들이 수도권에 집중되어 있다는 인식 하에 KOICA의 무상원조사업에 대한 지방의 참여 파트너들을 증대시킴으로써 지역의 ODA사업을 발전시킬 수 있으며, 이러한 과정에서 KOICA 및 ODA에 대한 인지도 또한 높이고자 '거점지역 국제개발협력센터 설립사업'을 2015년도부터 본격적으로 추진해오고 있다.

현재, KOICA는 제주, 대구, 전북, 대전, 경기, 강원, 인천 등 총 6개 지역에 KOICA-지자체-국립대학 3자 간 업무협약(Memorandum of Understanding, 이하 MOU)를 기반으로 국제개발협력센터를 설립한 상태이며, 각 센터는 대학 부속 조직으로서 2016년부터 'KOICA-지자

체-대학' 간의 긴밀한 협조를 바탕으로 ODA 교육사업, 월드프렌즈코리아(World Friends Korea, 이하 WFK) 해외봉사단 모집설명회, 원조조달 설명회 및 교육, ODA 홍보 및 포럼행사 등을 실시해 나가고 있다.

이에 따라, 본 연구는 국내 지자체들의 ODA 추진현황 및 문제점, 일본 국제협력단(Japen International Cooperation Agency, 이하 JICA)에서 지역 ODA사업 참여를 높이고자 설립한 지역센터들의 운영현황, 코이카-지자체-거점대학 간 협력 하에 설립된 국제개발협력센터의 추진목적 및 추진사업 등을 분석함으로써 국제개발협력센터의 적극적인 활용 및 발전을 통해서 지자체 ODA사업을 포함한 지역 ODA사업을 어떻게 발전시켜나갈 것인지 그 단기 및 중장기 발전방안을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 검토

1) 선행연구

최근 여러 지자체에서 ODA사업을 직접 시행하고 있으며, 우리나라 ODA 전체 예산에서 차지하는 지자체의 ODA 예산비중도 점차 늘어가는 가운데 지자체의 ODA사업 개선 방향과 정책을 제시하고자 다양한 연구들이 진행되었다.

그중 '지자체 ODA 추진체계 개선방안에 관한 연구 (박광동 외, 2014년)'는 여러 지자체의 ODA사업 추진실태를 설문조사를 통해 분석하고 선진국 (독일, 일본) 및 개도국 (베트남) 사례를 검토하였다. 이 결과를 통해 국내 지자체 ODA 추진체계 개선을 위해서는 지자체의 국제개발협력사업을 법적으로 규정할 수 있는 '지방자치법' 개정과 관련 조례 제정, 우리나라 ODA 전략과 유기적으로 연계되는 지자체만의 ODA 수행전략 수립, 중점사업 규모 확대와 재원조달 방식의 다원화, ODA 인지 제고 및 교육훈련 필요, 지자체 ODA사업 협의체 등을 제안하였다.

'충남 ODA사업 추진 방향 연구 (여형범 외, 2015년)'는 국내외 지자체 ODA사업현황을 간략히 제시하면서 이 중 국내 지자체로는 경북, 서울, 강원, 그리고 국외 지자체로는 스페인, 독일, 일본 등 각각 3개의 지자체들의 ODA사업을 보다 구체적으로 분석하였다. 그 결과로서 우리나라 지자체 전반의 ODA 개선보다는 충남 지역에 한해 그 지역의 ODA 발전을 위한 추진 방향 즉, 국내외 ODA 동향을 반영한 충남 ODA 기본원칙 정립, 충남 ODA 추진기반 조성, 충남 ODA 추진조직의 구축 및 역량 강화, 충남 ODA 중점사업 발굴 등이 제시되었다.

'지자체와 중앙정부의 ODA 정책 수행 효율성 강화방안 연구 (이연호 외, 2015년)'는 서울시

의 국제개발협력 선진화를 위한 방향을 제시하기 위해 국내 지자체 ODA사업 현황 (특히, 서울시와 경북)을 분석하고 선진국 다수 국가들 (스페인, 독일, 프랑스, 영국, 일본)의 지자체 ODA사업 현황 및 특징을 검토하였다. 서울시의 국제개발협력 개선방안으로는 국제개발협력 관련 조례 정비, ODA 정책 조정체계 마련, 민간재원 활용을 통한 민관협력파트너십(Public-Private Partnership, PPP) 제고 등이 제시되었다.

2) 선행연구와의 차별성

본 연구는 기존 선행연구와 같이 국내 지자체 ODA사업의 추진실태를 분석한 점은 유사하나, 2016년 국제개발협력위원회의 지자체 ODA사업 시행계획 통계표를 근거로 각 지자체에서 추진하는 최신 사업현황(사업 내용 및 형태, 사업대상국 등)을 분석하였다는 점에 차별성을 두고 있다.

또한, 본 연구가 기존 연구들과의 비교 시 가질 수 있는 가장 큰 차별성은 지역 및 지자체의 ODA사업방식 개선을 위한 보다 구체적인 방안, 즉 KOICA-지자체-거점대학 3자 간의 협력을 통한 국제개발협력센터 설립과 센터 활용방안을 제안했으며, 그 비교사례로 일본 JICA에서 시행하고 있는 15개의 지역센터 설립 및 운영사례를 제시했다는 점이다.

3. 연구범위 및 방법

본 연구는 크게 지자체의 ODA사업 추진실태, JICA의 지역센터 운영현황 및 성과, 거점지역 국제개발협력센터 설립 추진배경 및 현황, 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체 간의 지역 ODA사업 발전방안 등 4가지 부분을 주요 연구내용으로 다루고자 한다.

〈표 1〉 연구범위 및 방법

구분	연구범위	연구방법
지자체의 ODA사업 추진실태	지자체 ODA사업 추진 규모, 분야, 사업대상지, 전담조직, 인력현황 등	문헌연구
JICA의 지역센터 운영현황 및 성과	JICA 지역센터 조직, 인력, 운영사업 및 성과	문헌연구
국제개발협력센터 설립 추진현황 및 추진사업	국립개발협력센터 추진배경, 설립현황, 추진사업 등	문헌연구
국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체 간의 지역 ODA사업 발전방안	중단기 발전 방향, 사업형태별 실행방안 등	문헌연구 워크숍

출처: 저자 작성

지자체의 ODA사업 추진실태는 국제개발협력위원회에서 의결된 2016년도 국제개발협력시행 계획상의 지자체 사업현황을 토대로 하여 사업 추진 규모, 분야, 사업대상지 등을 분석해보고, 지자체의 전담조직 및 인력현황은 관련 연구자료를 토대로 도출된 결과를 제시한다.

JICA의 지역센터 운영현황 및 성과는 2015년 12월 KOICA에서 JICA 본부 및 지역센터를 직접 방문하여 조사해온 결과를 바탕으로 JICA 지역센터의 조직, 인력, 운영사업 및 성과 등을 검토한다. 국제개발협력센터 설립 추진현황 및 추진사업은 KOICA-지자체-대학 간의 3자 협력을 통해 2015년부터 추진되어온 센터 설립 추진실적과 현재 추진사업들을 살펴본다.

끝으로, 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체의 지역 ODA사업 발전방안은 지자체의 ODA사업 발전연구 관련 자료, JICA의 지역센터 운영사례, 국제개발협력센터 관계자들의 워크숍을 통해서 분석된 결과를 토대로 단기 및 중장기 발전방안으로 나눠서 제시된다.

Ⅱ. 지역 ODA사업 추진실태 및 한계점

1. 지역 ODA사업 추진실태

1) 예산규모

2015년 ODA 확정 통계에 따르면, 2015년 13개 광역자치단체가 약 117.5억 원의 ODA 예산을 사용하였으며, 경상북도(38억 원), 인천시(31억 원), 서울시(19억 원) 순으로 예산비중이 높았다. 2009년까지 서울시가 최대 규모로 운영했으나 2010년 이후 경북이 1위를 차지하고 있다. 특히, 2012년 지방자치단체들의 ODA 규모가 처음으로 100억 원을 초과하는 등 사업 규모가 지속적으로 증가하고 있으며, 또한 한국의 전체 ODA 중 지방자치단체의 ODA 비율 역시 꾸준하게 증가하고 있다.

〈표 2〉 연도별 지자체 ODA 예산[1)]

(단원 : 억원)

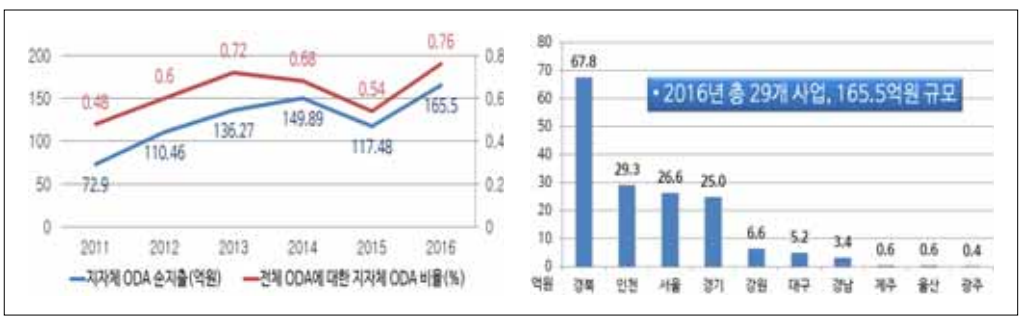
지자체명	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	총계
강원도	3.7	0.2	3.9	1.8	0.3	7.4	5.1	3.1	2.7	1.8	1.9	6.6	38.5
경기도	7.1	2.7	1.6	4.8	1.6	3.0	4.9	5.9	7.2	2.7	8.7	25.0	75.2
경상남도	–	–	–	–	–	–	–	1.3	1.2	5.0	3.4	3.4	14.3
경상북도	1.4	1.0	1.1	1.2	5.9	16.8	20.7	71.7	38.8	33.9	38.8	67.8	299.1
광주광역시	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.3	0.4	0.4	1.1
대구광역시	0.2	–	–	–	0.3	0.3	0.3	0.5	2.2	4.4	7.6	5.2	21
대전광역시	0.0	–	0.1	–	–	–	0.1	–	0.3	–	–	–	0.5
부산광역시	–	–	–	1.1	0.6	–	1.8	2.2	4.4	5.9	4.2	–	20.2
서울특별시	13.9	14.7	36.3	19.8	18.5	9.6	10.7	21.3	14.0	12.0	19.5	26.6	216.9
울산광역시	–	–	–	–	–	0.1	0.1	0.4	0.5	1.2	0.5	0.6	3.4
인천광역시	–	0.1	0.3	1.3	0.3	0.4	29.1	–	32.0	30.8	31.0	29.3	154.6
전라남도	0.2	0.2	0.1	1.2	0.3	0.3	0.2	–	–	–	–	–	2.5
전라북도	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
제주도	–	–	–	–	–	–	–	4.1	4.7	0.5	0.6	0.6	10.5
충청남도	0.8	–	0.2	0.5	0.3	–	0.1	–	1.3	0.8	0.2	–	4.2
충청북도	0.1	0.1	–	–	0.5	0.3	–	–	0.5	0.6	0.7	–	2.8
총계	27.4	19.0	43.6	31.7	28.6	38.2	73.1	110.5	109.8	99.9	117.5	165.5	864.8

출처: 국제개발협력위원회 (2015a), 수출입은행 ODA통계사이트 (https://stats.koreaexim.go.kr) (접속일: 2017.02.01.)

1) 2005년~2015년 확정 통계, 2016년 예산안 통계(국제개발협력위원회 2016년 국제개발협력 종합시행계획)

확정 통계에 따르면, 2005년 27억 원에 불과하던 지자체 ODA 예산이 2012년 7년 만에 처음으로 100억 원을 넘었으며, 2015년 12월 제23차 국제개발협력위원회에서 통과된 '2016년 국제개발협력 종합시행계획(안)'에 따르면, 2016년 지자체의 ODA 총예산은 165.5억 원에 달했다. 지자체 ODA는 모두 무상원조로 2016년 우리나라 전체 무상원조 1조 542억 원의 약 1.6%이며, 우리나라 ODA 전체의 약 0.76%에 달하는 등 꾸준히 증가하고 있다. 또한, 지자체 ODA 예산의 행정비용이 전체 165.5억 원 중 29.3억 원으로 17.7%를 차지하는 것은 개선되어야 할 점이다.

〈그림 1〉 지자체 ODA 비중 및 지자체별 ODA 예산규모



출처: 국제개발협력위원회 (2015a), 수출입은행 ODA통계사이트 (https://stats.koreaexim.go.kr) (접속일: 2017.02.01.)

2) 사업형태

2016년 10개 광역자치단체 ODA 예산 약 165.5억 원을 사업형태별로 살펴보면, 프로젝트 81.1억, 연수생초청 36.7억, 장학지원 5.6억, 봉사단파견 1.5억, 민관협력 0.7억이다. 과거보다 지자체 간 사업 발굴에 대한 사전 협의를 통해 프로젝트 사업 예산이 증가하고 있지만, 사업 건수로 보면 연수생초청 10건, 프로젝트 5건, 봉사단파견 5건, 민관협력 3건, 장학사업 2건 등 여전히 연수생초청 사업, 봉사단파견 사업, 장학사업 등 일회성 형태의 사업이 많아 일회성 형태의 ODA사업에 대한 사후 평가 체계가 구축되어야 할 필요성이 있다.

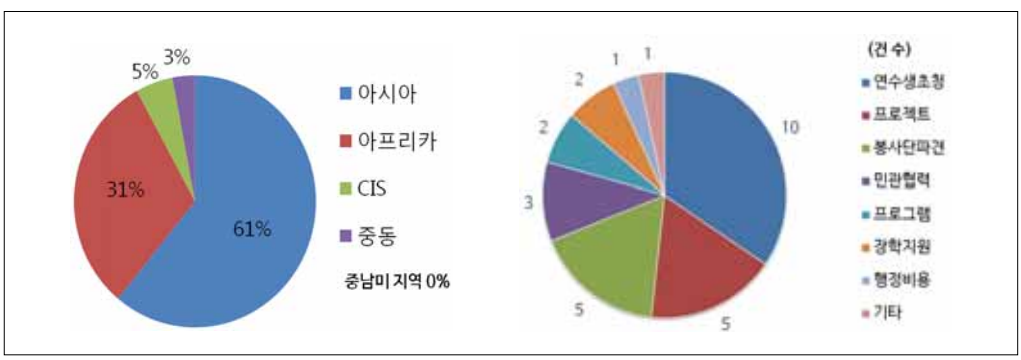
3) 사업대상국

지방자치단체가 수행하는 ODA사업의 대상 지역을 분석하면, 대다수의 사업이 베트남, 필리핀, 인도네시아 등 아시아 지역에 집중되어 있으며, 중동이나 구소련 연방 지역 국가에 대한 지원사업은 거의 없고, 특히 중남미 사업은 전무한 실정이다. 이는 아시아 지역이 지리

적으로 근접하기 때문에 지방자치단체 차원에서 사업을 수행하기에 용이하기 때문으로 판단된다.

지자체는 자매결연을 체결한 협력 도시를 중심으로 ODA사업을 수행하는 경향성이 강하게 나타낸다. 이처럼 지자체들은 국제개발협력을 그 자체의 목적이 아니라 지방 외교 및 도시 간 교류 수단으로 사용하고 있다.

〈그림 2〉 지자체 주요 ODA사업형태 및 대상 지역(2016년)



출처: 국제개발협력위원회 (2015a)

4) 추진조직 및 정책연관성

지자체 ODA 추진조직은 모든 지자체에서 ODA사업 전담부서 없이 국제협력담당 부서의 담당자 1~2인이 업무를 수행하고 있으며 사업의 기획 및 발굴은 중앙정부 관계기관 협의 없이 주로 단체장 내부결정으로 진행되고 있다. 또한, 대부분의 지자체가 ODA사업을 위한 별도의 정책 및 전략이 미흡하며, 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)과의 연계도 거의 고려되지 않아 정책연관성이 매우 낮다.

2. 지역 ODA사업 추진 한계점

국내 지자체에서 추진하는 사업들을 중심으로 해서 살펴보았듯이 지역 ODA사업은 예산규모, 사업형태, 사업대상국, 추진조직 및 정책연관성 측면에서 여러 가지 한계점을 내포하고 있다.

예산규모 측면에서 사업당 약 2.3억 원 규모로 소규모 사업 위주로 추진되고 있어서 사업 지원 효과를 크게 기대하기 어렵고 사업형태도 개도국과의 국제교류 차원에서 초청연수사업이

40%를, 봉사단파견이 14%를 각각 차지하고 있어서 일회성 사업으로 그칠 가능성이 높은 편이며, 사업대상국도 예산 부족으로 인해 사업 수행 예산이 많이 소요되지 않는 동남아 국가들에 편중되어 있다.

또한, 지자체의 ODA사업 전담조직은 거의 없는 편이며 국제협력 관련 부서에서 극소수의 인력이 사업을 담당하고 있어서 전문적이고 내실 있는 관리를 기대하기 어려운 실정이며, 사업 발굴도 면밀한 사전타당성 조사와 중앙정부와의 전략과의 연계성을 검토하여 선정되기보다는 단체장 내부결정으로 진행되는 경우가 많아 부실 사업으로 이어질 가능성이 높은 편이다.

〈표 3〉 지역 ODA사업 추진 한계점[2)]

구분	주요 내용
사업 규모	– 대부분의 사업이 자체재원으로 조달, 평균 사업규모는 약 2.3억원으로 소규모로 추진
사업 형태	– 초청연수(40%), 봉사단파견(14%) 등 위주로 수행하며, 프로젝트(22%) 사업은 일부 지자체(경기, 제주 등)에서만 수행
사업 대상국	– 전체사업 중 약 76%가 아시아 지역에서 수행되고 있으며, 이중 지리적으로 가깝고 자매결연 도시가 많은 일부 국가에 집중
추진 조직	– 모든 지자체에서 ODA사업 전담부서 없이 국제협력 담당 부서의 담당자 1인이 업무 수행
사업 발굴	– 사업의 기획 및 발굴이 관계기관 협의 없이 주로 단체장 내부 결정으로 진행
정책 연계성	– 서울 · 부산 등을 제외한 대부분의 지자체가 ODA사업을 위한 별도의 정책 및 전략을 마련하고 있지 않으며, 국가협력전략과 연계도 거의 고려되지 않음.

출처: 국제개발협력위원회 (2015b)에서 지적된 사항을 저자 재정리

이러한 지역 ODA사업 추진 한계점을 극복하기 방안으로 기존 연구들을 통해서는 지자체 내부적으로 ODA사업 전담조직 구성, 추진전략 및 조직원들의 역량 강화, 중앙정부의 정책 연계성 제고 등의 정책 제언들이 제시되어 왔다.

본 연구는 기존 연구들과는 달리 이러한 지역 ODA사업 추진 한계점을 극복하기 위해서

2) 제20차 국제개발협력위원회 의결안건인 '지자체 ODA 추진체계 개선방안'에 지적된 지자체 ODA 추진 한계점을 표로 정리한 사항임.

더욱 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 지역 ODA사업의 중심인 지자체 ODA사업을 개선하기 위해서는 지자체 자체의 노력도 중요하지만, KOICA와 같은 중앙정부의 원조시행기관과의 긴밀한 협력을 통하는 것이 가장 효율적이고 효과적일 것이라 판단되며 이러한 구체적인 협력방안에 대해서는 다음 장에서 제시되는 JICA의 지역센터 운영현황과 거점지역 국제개발협력센터 설립 및 활용방안을 토대로 제안될 것이다.

Ⅲ. JICA의 지역센터 운영현황

1. JICA 지역센터 개요

1) 현황

JICA는 총 15개의 국내사무소(domestic office)를 운영 중이며, 이는 국제센터(international center), 국내지사(branch office) 및 봉사단 훈련센터(volunteer training center)로 구분된다. 국제센터(international centerr)와 국내지사(branch office)의 역할은 동일하나, 연수시설의 유무에 따라 구분(국제센터는 연수시설 보유)된다. 2013년 일본 ODA 예산규모 축소로 지역센터가 18개에서 15개로 통폐합되었다.

2) 설립목적

지역센터는 당초 각 지역에서 연수사업을 추진하기 위해 설립됐다. 이에 따라 지리적인 문제로 인한 지방의 제한된 ODA 접근성을 극복하는 것을 중요한 목적으로 한다(KOICA 국제개발협력센터 목적과 동일).

3) 역할

JICA 국내사무소의 주요 역할은 ① 연수 프로그램(knowledge co-creation program) 운영, ② 지방정부 및 지역 NGO 연계 풀뿌리사업(grassroot project with local governments and NGOs) 실시, ③ 지역 중소기업 해외진출 지원(supporting SMEs)이다. 그 이외에 각 국내사무소별로 특색 있는 업무를 수행하고 있는데, 나고야 국제센터의 경우 지구촌광장(global plaza)을 운영하면서 지역 주민의 세계시민의식을 고취시키고 있으며, 요코하마 지역센터의 경우에는 이민 박물관(immigration museum)을 운영하면서 일본의 국제개발협력 역사를 알리는 역할을 하고 있다.

4) 평가

JICA 국내사무소는 매년 4월 연간계획(annual plan)을 수립하며, 차년도 4월에 JICA 부총재(vice president)의 평가를 받는다. JICA 국내사무소는 본부 내 국내전략 및 파트너십부

(domestic strategy and partnership department)가 총괄 관리하고 있으나, 조직상으로는 부총재 산하기관으로 존재한다.

5) 지역센터장

JICA 국내사무소 소장(director general)으로는 최소 경력 15년 이상의 경험 많은 JICA 직원이 파견되며, 보통은 퇴임을 앞둔 부서장인 경우가 많다.

6) 애로사항

최근 JICA 본부(headquarter)가 지역사무소를 운영하면서 가지는 고민은 ① 정부정책을 어떻게 각 국제센터의 특수성에 맞게 적용할 것인지, ② 국내사무소의 역할에 대한 요구는 커지고 있지만 인력 및 예산의 제한이 있기에 어떻게 일을 효율적으로 할 수 있는지, ③ 그리고 지역경제에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 방안은 무엇인지 등이다.

2. JICA 지역센터 운영사업

1) 연수사업

초창기 JICA 지역센터 설립 목적은 연수사업 실시였으며, 이에 따라 대부분의 지역센터는 연수시설을 보유하고 있다. 현재 각 지역의 특수성을 최대한 활용하여 연수사업을 실시하고 있다.

연수사업의 목표는 개발도상국 사람들의 역량 강화와 일본에 대한 이해도 제고, 일본 지역 홍보 등이며, 주제별 연수, 국별연수, 장기연수로 구분된다. 섹터별로는 보건, 교육, 경제 인프라, 환경, 재난방지, 무역 및 산업, 에너지, 공공행정, 금융 등으로 분류된다.

2) 민관협력사업

국제센터(international center)의 주요업무 중 하나는 지방정부 및 NGO와의 협력 프로그램(grass root project with local governments and NGOs)이다. 국제센터 민관협력사업의 주요 특징은 개도국 수요 중심 발굴이 아닌 공여국 공급 중심 발굴이라는 것이다. 민관협력사업의 사업발굴절차는 다음과 같다.

〈박스 1〉 JICA 민관협력사업 발굴절차

(1) 국제센터에서 1년 2차례 지방정부 및 NGO 대상 사업 발굴 공모
(2) 관심 있는 지방정부 및 NGO에서 사업 제안
(3) 국제센터에서 취합 및 1차 검토
(4) 1차 검토 후 후보 사업 목록의 JICA 본부로 송부
(5) JICA 본부에서 최종 지원사업 선정

출처: JICA (2015a); JICA (2015b)

민관협력사업의 예산규모는 NGO 파트너십 사업의 경우, 5년간 최대1,000만 엔(약 85만 달러) 지원사업과 3년간 최대 100만 엔(약 8.5만 달러) 지원사업으로 나뉜다. 최초로 사업에 진입하는 NGO는 3년간 최대 100만 엔 지원사업만을 진행한다. 지방정부 파트너십 사업의 경우에는 3년간 최대 3백만 엔(약 25만 불)을 지원한다.

민관협력사업의 사례로는 부탄에서 실시한 '지역기반의 지속가능한 관광프로그램 개발'사업이 있다. 동 사업의 목적은 부탄 하(Haa) 지역에서 지역 기반의 지속가능한 관광프로그램 모델을 개발하고 관련 기관의 역량을 강화하는 것으로, 사업대상지는 부탄 하(Haa) 지역의 Bji와 Uesu 마을이다. 수혜자는 4,653명으로 895가구에 달한다. 동 사업의 결과물로는 ① 지역기반관광(Community-based Sustainable Tourism, CBST) 운영위원회(steering committee) 설립 및 사업 방향 수립, ② CBST 관광제품 개발, ③ CBST 관광패키지 개발, ④ CBST 수행기관 설립, ⑤ CBST에 대한 사회경제적 조사 및 모니터링, 유관기관 역량 강화가 있으며, 사업 기간은 2015~2017년으로 총 3년이다.

3) 해외봉사단사업

센터 봉사단사업으로는 봉사단원 선발, 봉사단원 가족 대상 설명회, 봉사단원의 파견 전 주지사 예방, 귀국봉사단원 연합회 활동 지원, 귀국봉사단원의 지역 ODA 교육 강사 활용 등이 있다.

봉사단원 선발에 앞서 시즌별로 시민 대상 세미나를 개최하며, 보통 매번 450~500명이 참석한다. 선발은 JICA 본부에서 진행하며 봉사단원 사후관리의 경우 각 지역센터에서 담당한다. JICA 중부 지역센터에서는 취업상담사를 두어 봉사단 사후관리를 한다.

또한, 봉사단원 가족 대상 설명회를 개최하여, ① 파견대상국 치안사항, 국가현황, 봉사단원 활동지를 안내하고, ② 귀국 봉사단원의 활동경험담 소개(연 1회)를 통해 JICA 봉사단 프로그램 이해도를 제고하고 있다.

연간 4회 정도는 새로운 봉사단원이 파견될 때마다 JICA에서 지방 주지사(local government)와의 예방(courtesy call)을 주선하고 일부 지방정부에서는 봉사단원을 친선대사(friendship ambassadors)로 임명하여 파견국에 해당 지역을 홍보하고 있다.

각 지역에 설립되어 있는 귀국봉사단원 연합회(ex-volunteers aluminum associations)는 활동경험담을 공유하는 활동에 재정적 지원을 실시하고 있으며, 이는 현재 WFK 본부가 실시하고 있는 각 지역 귀국봉사단 커뮤니티 활동 지원과 유사하다.

4) 글로벌시민교육사업

JICA는 학교, NGO, 지역 정부와 시민들을 대상으로 개발교육을 하고 있으며, 이를 통해 궁극적으로 더 많은 이들이 국제개발협력에 참여할 수 있도록 도모하는 것을 그 목적으로 한다. 초·중·고 학생들이 주요 대상이며, JICA 이해, ODA 이해에 대한 교육이 주 커리큘럼을 구성한다.

JICA는 개발교육에 있어서 모듈이나 교육 콘텐츠를 개발하고 제공하는 등의 적극적 역할보다는, 국제개발협력에 관심을 가지는 국민을 대상으로 정보를 제공하는 등 소극적 역할을 수행하고 있다.

개발교육에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 활동은 JICA 귀국봉사단원을 활용한 초·중·고등학생 대상 개발교육(세계시민교육)이며, 글짓기 공모전(에세이 컨테스트), 교원 개발도상국 현장견학 프로그램 등을 운영하고 있다. 각 시민교육사업은 아래와 같이 진행된다.

〈박스 2〉 JICA 시민교육사업 사례

■ 귀국봉사단원 파견 개발교육
- ㅇ (예산) JICA 예산이 아닌 요청 학교예산으로 진행
- ㅇ (강사모집) 귀국 시점에 해당 지역 봉사단원에게 개발교육 강사모집 정보를 공유하며, 봉사단원들 중 참여를 원할 경우 지역센터에 연락을 할 수 있도록 안내함.
  - 귀국봉사단원 대상으로 한 강사 파견 사전 교육프로그램은 없으나 강사들에게 가이드라인을 주어 강의 준비 등에 대한 안내를 돕는 역할을 함.
- ㅇ (교육프로그램 및 교육시간) 학교의 요구에 따라 몇 시간부터 몇 일간의 교육까지 다양하며, 교육 내용의 경우 강사와 학교가 직접 연락할 수 있게 조치하며, 특수한 상황에서만 지역센터가 개입함.
- ㅇ (2014년 실적) JICA 전사적으로는 약 2,000명의 강사를 파견하여 20만 명의 학생들에게 지식 전파
- ㅇ (시행 주체) 각 지역의 지역센터

■ 글짓기 공모전(에세이 컨테스트)
- ㅇ 교원을 대상으로 1년에 한 번 방학 기간 중 2주간 진행되며, 참가 교원들은 현장답사 후 관련 경험을 학교 수업에 반영해야 함.
- ㅇ (홍보) 홈페이지를 통해 공모하고 있으며, 지방정부의 교육담당 부서에 관련 정보를 주어 학교에 공고 실시.
- ㅇ (시행 주체 및 실적) JICA 글로벌 플라자에서 총괄하고 있으며 약 20개의 현장답사 프로그램을 제공하여 매년 약 170명의 교원이 참여함.
- ㅇ 개발현장에 방문하지 못하는 교원들을 대상으로 워크샵을 진행하여 개발교육을 교과과정에 반영할 수 있도록 가이드라인을 제시

■ 해외현장활동 지원
- ㅇ 일본의 초,중,고등학교 및 대학교, NGO, 기관 등 개발도상국 사업현장 방문을 원할 때 JICA는 해당 기관과 JICA 해외사무소와 연계하여 해외현장 방문을 할 수 있도록 다리 역할을 하고 있음.
- ㅇ (예산) 해당 기관의 예산으로 진행
- ㅇ (2014년 실적) 도쿄센터의 경우 72개 기관의 해외현장활동을 지원하여 1,099명이 현지 사업을 접할 수 있었음.
- ㅇ 초중고등학교에서 해외현장활동을 하고자 할 때 귀국봉사단 대상 개발교육과 에세이 컨테스트에 먼저 참여하고 해외현장활동을 갈 수 있도록 안내함.

■ 일반인 대상 개발교육
- ㅇ JICA 직원들이 대학교, 커뮤니티, 일반인들 대상을 대상으로 강의를 제공하고 있음. 요청이 들어오면 강사 파견을 하는 형식으로 진행하며 일정한 형식은 없음.

출처: JICA (2015a); JICA (2015c)

3. 시사점

JICA 지역센터는 JICA의 지방사무소 기능을 가지고 전술했듯이 각 지역에서의 연수사업, NGO 지원사업, 귀국봉사단 지원사업, 세계시민교육 등 다양한 개발협력사업 추진하고 있음을 알 수 있다.

또한, 각 지역에서 선발된 JICA 봉사단원들이 파견될 때마다 지방 주지사를 예방하고 일부 지방정부는 JICA 봉사단원을 친선대사로 임명하여 파견국에 일본 지역을 홍보하는 것을 볼 때, JICA는 지자체와 긴밀한 협력관계도 유지하고 있다고 볼 수 있다.

즉, 중앙정부의 대표적 원조시행기관이 지역에 센터를 두면서 지자체와 긴밀한 협력관계를 유지해 나간다면, 지역의 ODA사업, 크게 보아서는 한 나라의 ODA 발전에 크게 기여할 수 있다는 것을 JICA의 지역센터 운영사례를 살펴봄으로써 확인할 수 있다.

따라서, 우리도 JICA 지역센터와 동일한 조직을 설립할 필요가 있다고 판단되지만, 그렇게 하기에는 많은 예산, 인력과 시간이 소요될 수밖에 없는 점을 고려한다면 보다 현실적인 대안을

모색할 필요가 있으며, 그 대안으로 KOICA에서 각 거점지역별로 지자체 및 거점대학과 '국제개발협력센터' 설립을 추진하는 것이다. 그리고, 국제개발협력센터의 추진사업으로는 JICA 지역센터의 조직체계 및 운영사업 등을 고려 시 아래와 같이 제시될 수 있다.

1) 연수사업

단기적으로는 JICA 지역센터와 같이 직접 연수과정을 운영할 수 없을 것인바, 부산지역센터와 같이 지역 내 대학, 공공기관, 기업 등에서 KOICA 연수사업 추진 시 오리엔테이션, 평가, 모니터링 등 역할을 수행하는 것은 가능할 것으로 보인다.

2) 민관협력사업

국제개발협력센터가 단기간 내에 JICA와 같이 NGO 대상으로 사업 발굴 및 예산 지원을 하는 것은 어려워 보이나, '민관협력 인큐베이팅 프로그램(아카데미 파트너 대상)' 등 현재 민관협력부에서 수행하는 사업에 대해 권역별 설명회 개최 시 국제개발협력센터에서 홍보 및 지원업무는 가능할 것으로 예상된다. 또한, 정부부처 제안사업 제도, 민관협력사업 공모 등을 통해 지방정부를 대상으로 소규모 프로젝트 배정 및 시범 실시 등은 가능할 것으로 기대된다.

3) 해외봉사단사업

국제개발협력센터는 봉사단원 설명회 개최, 귀국봉사단 커뮤니티를 통한 봉사단원 사후관리, 귀국봉사단원을 활용한 세계시민교육 실시 등 JICA 지역센터와 유사한 활동을 현재 하고 있거나 향후 추진 가능한 것으로 보인다. 특히, JICA 지역센터와 지방정부의 연계활동을 참고로 하여, 국제개발협력센터와 각 지역 지자체 간 활동을 연계하는 방안도 고려 가능하다.

4) 글로벌시민교육사업

국제개발협력센터는 ① 귀국봉사단원을 활용한 세계시민교육, ② 지역 정부와 연계한 글짓기 공모전 및 교원 대상 해외현장활동, ③ 시민 대상 이해증진 교육 등이 가능할 것으로 보인다.

Ⅳ. 거점지역 국제개발협력센터 설립현황 및 추진사업

1. 국제개발협력센터 설립현황

1) 추진배경

비수도권 지역의 국제개발협력 사업참여 관심도 및 교육 수요가 높음에도 불구, 지리적 특성상 ODA 유관시설에 대한 접근성이 낮고, 비수도권 지역 청년 대상 국제기구 등 해외진출 관련 상세정보 및 전문 교육 제공 등 여건 개선이 필요한 상황이다. 이에 따라, 지역 ODA사업 참여기반 확대를 통한 ODA 상생 플랫폼 구축전략의 국내적 실현이 필요한 것으로 판단됐다.

또한, 최근 각 지자체의 ODA에 대한 관심과 참여 의지가 점증하면서 일부 지자체가 자체 ODA사업을 형성·기획, 수행하는 등 ODA 집행 주체가 다원화되고 있는 상황에서 실적 위주의 무분별한 지자체 ODA 참여는 우리 정부의 정책 일관성 유지를 해치고, 결국에는 원조 효율성이 저하될 우려와 ODA 분절화가 심화될 가능성이 큰 상황이다. KOICA는 국제개발협력 기본법 및 '포괄적 파트너십(inclusive partnership)' 등 원조정책 하에서 지자체 및 국내 대학들의 강점을 활용한 ODA사업참여 활성화 방안을 마련하는 상황이므로 국제개발협력센터의 설립은 이러한 흐름에 부합하는 것으로 보인다.

현재, 전 세계 공적개발원조 시장은 약 2,000억 달러로, ODA 참여는 우리 중소기업의 원조분야 등 해외시장진출을 위한 주요 발판으로 여겨지고 있다. 이러한 상황에서 국제개발협력센터의 설립은 비수도권 중소기업 대상 ODA 정보 제공 및 자문을 통해 아직까지는 생소한 공적개발원조 시장에 대한 이해를 돕고, 보다 실질적인 참여방안을 강구하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

2) 추진과정

동 센터는 ODA 시행기관과 각 지역 시민들 간 협업과 소통의 매개체 역할을 함으로써 민간 부문의 ODA 잠재적 파트너를 확보하고, 더 나아가 ODA사업성과 또한 제고될 것으로 기대되었으며, 이로 인해 각 지역의 국립대학 내 설립이 추진되었다.

국립대학 내 설치에는 정부의 개발협력 정책을 지속성 있고 효율적으로 반영할 수 있다는 장점이 있다. 특히, 최근 우리 정부의 ODA사업 분절화(무·유상, 무상 간)를 해결해야 하는

상황에서, 동 센터는 우리 정부를 대표하여 개발원조 정책을 전파하고 관련 자문을 수행하는 등 정책 일관성을 제고하는 역할을 하게 되므로, 이와 같은 공공성 측면에서 국공립대학에 센터 설치가 바람직하다는 것이다.

아울러 동 센터가 지역 거점 ODA 센터로서의 역할에 충실하기 위해서는 지방자치단체의 적극적인 협력이 필수적이므로 센터 사업 유관기관인 KOICA-지자체-지역 거점대학이 아래와 같은 역할분담을 골자로 한 MOU를 체결하였다.

〈박스 3〉 KOICA-지자체-지역 거점대학간 역할

- KOICA : 예산 및 ODA 콘텐츠 제공, 지역에서 추진 중인 ODA사업 자문
- 지자체 : 제반 행정지원 및 지역사회 참여기반 확대 노력
- 국공립대학 : 센터 인력 고용 및 사무공간 제공, 프로그램 운영

출처: 저자 작성

동 MOU를 바탕으로 각 대학은 센터를 대학조직 내 설립하기 위한 내부규정 개정 등에 착수하였으며, 2015년 12월부터 2016년 4월까지 센터장 선발 및 고용계약 체결을 마무리하였다.

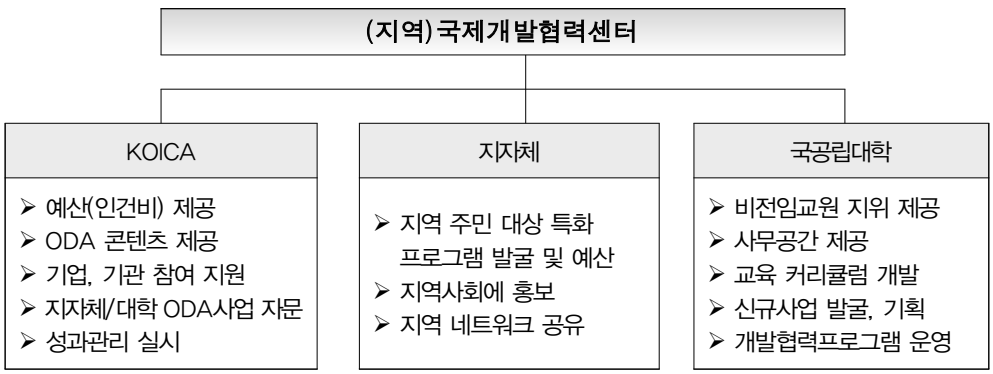
3) 주요기능

국제개발협력센터의 주요기능은 센터 소재 지역 거주민, 기관, 기업 대상 ODA 교육, 설명회, 간담회 및 홍보를 실시하고 신규 무상협력사업 발굴, 컨설팅 등 센터 소재 지역 ODA사업을 지원하는 것이다. 또한, ODA사업 신규 협력 파트너 발굴 및 네트워크 강화를 추진하고 WFK 귀국봉사단 지역사무소 역할 등도 겸할 수 있다.

4) 운영방안

국제개발협력센터는 MOU 참여 기관(KOICA-지자체-국공립대학)이 공동으로 운영하되, 세부 프로그램은 거점대학 또는 지자체(산하기관)에서 주도한다. 센터 운영은 3년간 운영하는 것으로 하되, 평가결과에 따라 연장을 검토한다.

〈표 4〉 센터 운영주체 및 수행업무



출처: 저자 작성

센터의 운영 주체는 KOICA, 광역지자체, 지역 국립대학이며, KOICA는 센터장 및 행정원 인건비 예산 지원, ODA 콘텐츠 제공, 컨설팅 등을 수행하고 지자체는 제반 행정지원, 지역사회 참여기반 확대 노력 및 지자체 자산 및 프로그램과의 접목 등 협업 등을 수행한다. 대학은 센터 인력 고용(센터장 비전임), 사무공간 제공, 사업 운영 등을 수행한다. 센터장, 행정원 채용은 대학의 공모절차로 진행(3개 기관 공동 선발참여)한다.

5) 설립현황

국제개발협력센터는 현재 강원도, 경기도, 대구시(경상북도 포함), 인천시, 전라북도, 제주도에 설립되어 있다. 부산시(경상남도 포함)에는 KOICA 국내사무소인 부산사무소가 담당하므로 별도의 국제개발협력센터 설립이 필요 없었다.

강원도는 강원대학교, 경기도는 한경대학교, 대구시는 경북대학교, 인천시는 인천대학교, 전북도는 전북대학교, 제주도는 제주대학교에 설립되어 있으며, 학교 내 공식 조직으로 편성되어 있다.

〈표 5〉 국제개발협력센터 설립현황

구 분		제 주	대 구	인 천	강 원	전 북	경 기
협력 기관	지자체	제주도	대구시	인천시	강원도	전북도	경기도
	대학교	제주대	경북대	인천대	강원대	전북대	한경대
MOU	체결	완료	완료	완료	완료	완료	완료
	체결일	'15.8.21	'15.8.24	'15.9.23	'15.10.1	'15.10.14	'15.10.30

* 각 센터는 2016년부터 운영 중

출처: 저자 작성

2. 국제개발협력센터 추진사업

국내 6개 지역의 국제개발협력센터는 2016년 초에 설립, 운영되고 있으며, 설립 시작단계인 점을 고려하여 지역 주민 및 학생들을 주 대상으로 한 ODA 교육을 중심으로 ODA 홍보, 조달설명회, 민관협력, WFK 봉사단 모집설명회 등 비교적 추진이 용이한 사업들에 집중하고 있다.

이는 국제개발협력센터의 사업 역량을 안정적으로 강화하고 지역 내 ODA 인지도 및 지지도를 확산하는 데 중점을 두면서 지역 내 학계, 정관계 등에 개발협력네트워크를 확립하여 친ODA 여론을 확산시키는 데 주안점을 두고 있기 때문이다.

〈표 6〉 국제개발협력센터 2016년도 상반기 주요 실적

구분	강원	경기	대구	인천	전북	제주
ODA 교육	• 기본과정 • 심화과정 • 국제개발협력 이해증진교육	• 한경대 산단/중고생 교육	• 국제개발협력 이해증진교육	• 국제개발협력 전문가특강 • 이해증진사업 행정학과 위임 및 자문 • 정규 ODA 교육 기본과정 (3회)	• 국제개발협력 이해증진교육 • 기본 · 심화 과정	• 제주한라대 초청강의 • 이해증진교육 기본과정
차세대 교육	• 청소년 유럽 연수단 • 춘천교대 하계 봉사단	• 안산중 세계시민교육 • 평택대 국제 개발협력교육	• 차세대 교육 실시 (19개교 2,016명)	• 차세대 특강 (6개교 450명)	• 차세대 특강 및 국제개발 시민교육(총 9회 460명)	–
봉사단 사업	• 봉사단 및 국제기구파견 모집 설명회 • 귀국단원지역 대표업무협의	• 봉사단 모집 설명회	• 대구경북 귀국단원 간담회	• 인천 귀국단원 간담회 • 봉사단모집 설명회	• 봉사단 모집 설명회 • 전북 귀국단원 간담회	• 봉사단 모집 설명회
민관협력 사업	–	–	• 캄보디아 농대 농촌 지도 전문인력 양성과정	• 라오스 수파누봉대 관광학과 역량강화	–	–
홍보 행사	• WFK 사진 전시회(3회) • 홈피/SNS 운영 • 개소식 KBS 뉴스보도 • 강원CBS방송	• 지자체 ODA 활동 사진전 • 블로그, 페이스북, 홈피 운영	• ODA 역사 사진전, SNS운영 (도달자수 : 12,670개) • 언론계기홍보 : 45건(센터개소	• WFK 사진전 • 인천대 축제 센터 홍보 부스 운영 및 1:1 귀국단원 상담 • 인천 우수기업	• WFK 및 국제개발홍보상담 부스 운영 • 뉴스레터 및 SNS 운영 • 전주 MBC 대담	• 제주대 축제 KOICA 및 ODA 홍보 부스 운영 • KOICA 활동 사진전

구분	강원	경기	대구	인천	전북	제주
	인터뷰		식 : 중앙, MBC 뉴스 등 27건), (조달설명회 : 중앙일보 등 10건), ODA 정규 교육과정 : 경북일보 등 8건)	채용박람회참가	프로 출연 • 국제개발협력학회 MOU 체결	
지역 ODA 사업 지원	• 도 시책설명회 참석(센터소개 브리핑) • 도교육청과의 세계시민교육 협의 • 도 ODA사업 실시자문(수회) • 연수과정공모 참가 및 연수실시자문	• 경기도 추진 13개 사업 자문 • 경기지역 협력기관 업무협의	• 12개 기관 18건 자문 • 연수과정 정보제공 및 자문(4개 기관 9건) • 조달입찰 정보제공(4개사 2건) • ODA 조달 설명회 • 기업 ODA 진출 간담회	• 2개 기관 12건 자문 • 제1회 조달 설명회 • 베트남 고위직 초청 국제개발협력 특강 및 인천대 봉사 단원 파견 간담회 • 센터&UMA 국제개발협력 세미나	• 4개 기관자문 • 민관협력사업 추진 지원 • 전북대 Korea Aid 의료 분야 참여 지원 • 민관협력사업 설명회 • 조달설명회	–
MOU	• 센터–KOVA	• 센터–평택대 사회봉사센터 • 센터–KOVA	• 센터–KOVA	• 센터–온해피 • 센터–KOVA	• 센터–국제개발협력학회	• 센터–KOVA
포럼/학술대회	• 연세대빈곤 문제연구소 포럼 참석(지자체의 국제개발협력사업현황발표)	–	–	• 제1회 인천 국제 ODA 포럼	• 국제개발협력학회학술대회	–

출처: 저자 작성

V. 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체 간의 지역 ODA사업 발전방안

1. 개요

본 연구는 궁극적으로 지역 ODA사업 발전을 위한 새로운 방안을 제시하는 것으로 그 논거로 현재 지역 ODA사업 추진실태 및 한계점을 먼저 설명하면서 그 개선방안으로 KOICA와 같은 국내 원조전담기관과 지자체를 비롯한 지역 파트너기관들과의 긴밀한 협력을 통해서 실현 가능할 수 있다는 점을 일본 JICA 지역센터의 사례를 들면서 강조하였다.

즉, 현재 여러 가지 여건상 JICA와 같이 KOICA가 여러 지역에 자체 지역사무소를 두기에는 여러 가지 제약이 있는 점을 감안한다면, 거점 지역별로 지자체와 거점대학과의 협력을 통해서 우선 국제개발협력센터를 설립하여 센터를 중심으로 지자체 및 거점대학을 비롯하여 해당 지역의 여러 공공기관, 공기업, 민간기업, 대학들과 협력해나감으로써 지역 ODA사업 발전에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

다시 말해서, 거점지역별 국제개발협력센터의 발전은 지역 ODA사업의 발전과 같은 연결선상에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 국제개발협력센터의 설립 취지가 지역 ODA사업 발전을 위한 것이기 때문이며, 그 성패는 결국 KOICA를 비롯한 지자체와의 협력 파트너십 확대에 달려 있다.

전술한 바와 같이 지역 ODA사업이 부진해진 이유 중의 하나로서 지자체가 ODA사업 추진과정에서 KOICA와 같은 ODA사업 주류기관과의 밀접한 협력관계를 형성해오지 못한 점도 포함될 것이다.

따라서, 국제개발협력센터는 KOICA-지자체 간에 협력 파트너십을 강화해나가는 데 중요한 매개체 역할을 할 수 있을 것이며, 이러한 센터의 발전은 지자체의 ODA사업과 지역 ODA사업의 발전으로 이어나갈 것인바, KOICA와 지자체 양 기관 모두 국제개발협력센터가 지역 ODA의 중추기관으로 성장할 수 있도록 지속 지원해나가야 할 것이다. 이에, 지역 ODA 중추기관으로 성장할 수 있기 위한 국제개발협력센터의 발전방안을 단기 및 중장기 2단계로 나눠서 제시해 보고자 한다.

2. 단기 발전방안

거점지역 국제개발협력센터의 단기(3~5년) 발전방안은 국제개발협력센터 설립을 위해 KOICA-지자체-대학 간 체결된 MOU를 기반으로 KOICA-지자체 양 기관이 해당 지역 내에서 센터의 운영기반을 확립하고, 센터 설립 초기의 기본 협력사업을 원만하게 추진함으로써 양 기관 간 협력관계를 보다 굳건히 다지는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

먼저, 제일 중요한 국제개발협력센터의 사업 측면에서 보자면, 국제개발협력센터가 단기간 내 시행할 주요사업은 ODA 교육사업을 중심으로 WFK 해외봉사단 모집설명회, 대학 아카데미 협력사업 인큐베이팅 프로그램, 원조조달설명회 및 교육, ODA 홍보 및 포럼행사 등으로 구성될 수 있다.

그리고, 국제개발협력센터가 이러한 단기단계에서의 사업을 성공적으로 추진해 나가기 위해서는 센터가 KOICA-지자체-거점대학 3자 간 협력을 통해 설립되었고 대학의 조직으로 되어 있지만, KOICA가 적극적인 지원과 관심을 가지고 주도적으로 이끌어 나갈 수밖에 없을 것이라 본다.

즉, 센터가 사업을 안정적으로 추진하고 초기 연착륙을 하기 위해서는 KOICA에서 지속적인 예산지원과 더불어 사업시행지침과 같은 가이드라인을 수립하여 정기적인 공동 워크숍을 통해서 교육과 함께 사업 추진실적을 평가해야 할 것이다.

센터의 조직 및 인력 측면에서는 센터가 대학의 조직으로 자리잡고 있는 만큼 대학에서 센터의 원활한 운영을 위해 적극 협조할 수 있도록 코이카와 대학 간에 긴밀한 소통과 협력이 매우 필요할 것이다. 또한, 센터의 충분한 인력 확보도 매우 중요한 사안이므로 KOICA는 센터 분담사항인 센터장 및 행정원 지원 이외에도 ODA사업수행기관 인턴(Young Professional, YP)을 센터에 최대한 파견하여 사업이 원만하게 진행될 수 있도록 지원할 필요가 있다.

3. 중장기 발전방안

거점지역별 국제개발협력센터의 기본사업들이 KOICA-지자체-대학 간에 긴밀한 협력을 통해서 성공적으로 추진될 경우에는 KOICA-지자체 간의 ODA사업 추진 파트너십도 자연스럽게 더욱 강화될 것이며, 이러한 과정에서 지역 ODA사업의 지속적인 발전을 위한 KOICA-지자체 간 협력사업도 확대될 것으로 본다.

즉, 국제개발협력센터를 매개체로 하여 ODA 예산을 보유하고 있는 KOICA-지자체 간

상호 예산 투입 등 지원 강화를 통해서 국제개발협력센터 사업도 다각화해질 수 있으며, 이러한 센터의 사업다각화는 양적, 질적 측면에서 지역 ODA사업을 발전시키는 데 기여할 수 있을 것이라 예상된다.

중장기적으로 국제개발협력센터의 사업다각화는 기본 협력사업을 포함하면서 KOICA-지자체와의 공동연수 지원(공동연수 적격사업 발굴, 평가 및 모니터링 등), 지역 민관협력사업 지원(지역 개발 NGO 사업 발굴, 평가 및 모니터링 등), 지역 특화 해외봉사단 파견 지원(예, 경기 테크노 창업봉사단, 제주 친환경관광봉사단, 경북 새마을봉사단 선발, 사후관리 등) 등을 고려할 수 있을 것이다.

또한, KOICA-지자체 간의 협력을 통해서 JICA의 지구촌광장(global plaza)와 같이 지역 내 일명 'IDCC[3] 글로벌아카데미'라는 개발협력 전문 교육·홍보기관을 설립함으로써 국제개발협력센터가 지역 주민 및 학생들 대상의 글로벌시민교육, 지구촌체험관 운영, 청년 취·창업 지원, 귀국봉사단 지원 등을 보다 안정적이고 지속적으로 수행해나갈 수 있을 것이다.

〈표 7〉 국제개발협력센터의 단기 및 중장기 추진사업

구분		추진사업
단기	대학이해증진사업	– (기본) KOICA 사업배정, 센터 주도 대학/지자체 내 시행
	ODA 교육(시민, 차세대 등)	
	WFK 사업(모집설명회, 선발, 귀국봉사단 관리 등)	– (봉사단선발, 귀국봉사단관리) · 봉사단 모집설명회, 지역귀국봉사단연합회 활동 지원 · 봉사단 파견 전 도지사 예방(Courtesy Call)
	대학아카데미협력사업	
	원조조달설명회	– (원조조달설명회, ODA포럼.홍보행사 등) · 지자체와 협조하에 지역 각종 행사와 연계(취업박람회 등)
	ODA포럼.홍보행사	
중장기	단기사업 지속 추진	
	연수사업	– (사업 발굴, 시행기관 선정, 평가.모니터링 지원) · KOICA의 지자체 또는 지역기관 수행사업 발굴, 사업 평가 및 모니터링
	민관협력사업	– (사업 발굴, 시행기관 선정, 평가. 모니터링 지원) · 지역에서 시행 가능한 적정사업 발굴, 선정 지원 · 지역 민관협력사업 평가 및 모니터링 – (대학아카데미사업) 민관협력 인큐베이팅 프로그램 시행
	글로벌아카데미사업	– 지역 내 'IDCC 글로벌아카데미' 설립 – 글로벌아카데미 활용 글로벌시민교육, 지구촌체험관 운영, 청년취창업 지원, 귀국봉사단 활동 지원 등

출처: 저자 작성

3) IDCC는 국제개발협력센터의 영문명인 International Development Cooperation Center의 약칭임.

〈참고 문헌〉

국제개발협력위원회. 2015a. “제23-1호: 16년 국제개발협력 종합시행계획(안)”. 『제23차 국제개발위원회 의결안건(제23-1-2호)』. 세종: 국제개발협력위원회.

_____. 2015b. “제20-3호: 지방자치단체 ODA 추진체계 개선방안.”『제20차 국제개발위원회 의결안건(제20-1-4호)』. 세종: 국제개발협력위원회.

박광동 외. 2014.『지자체 ODA 추진체계 개선방안에 관한 연구』. 세종: 한국법제연구원.

여형범·이강준·조보영. 2015.『충남 ODA사업 추진방향 연구』. 공주: 충남연구원.

이연호 외. 2015.『지방자치단체와 중앙정부의 ODA 정책 수행 효율성 강화 방안 연구』. 서울: 연세대학교 동서문제연구원.

한국국제협력단. 2015. “일본 JICA 출장 결과보고서” KOICA 내부문서. 성남: 한국국제협력단.

JICA. 2015a. “JICA Profile.” Tokyo: Japan International Cooperation Agency (JICA).

_____. 2015b. “Outline of Chubu International Center (JICA Chubu).” unpublished document. Nagoya: Japan International Cooperation Agency (JICA).

_____. 2015c. “Welcome to JICA Tokyo International Center (TIC).” unpublished document. Tokyo: Japan International Cooperation Agency (JICA).

수출입은행 ODA통계사이트: https://stats.koreaexim.go.kr (접속일: 2017.02.01.).

개발협력분야 원조조달 관련 법령 개선 제언: UNCITRAL 공공조달 모델법의 활용

정민영 (KOICA 예산기획실 대리)

목 차

Ⅰ. 서문

Ⅱ. UNCITRAL과 공공조달 모델법
1. UNCITRAL 조직의 구성
2. UNCITRAL 모델법의 의의
3. UNCITRAL 모델법의 실제 도입 사례
4. UNCITRAL 모델법 활용의 중요성

Ⅲ. KOICA 계약관련 규정의 특성
1. 국가계약법 및 특정조달에 관한 특례 규정존재
2. 최저가 원칙에 따른 부실화 우려

Ⅳ. 원조조달을 위한 특수규정 제언
1. 변칙적 저가 투찰자 입찰 거절 규정
2. 논의에 의한 제안서 제출

Ⅴ. 결론 및 제언

참고문헌

〈Annex 1〉 실제 UNCITRAL 공공조달 모델법 조문

요 약

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)은 1991년 창립 이래 '기타공공기관'으로 분류되어 목적사업인 국제개발협력사업에 수반되는 각종 목적물의 조달에 있어 자체 내부 규정을 근거로 여타 공공기관과 달리 그 수단과 이행의 자율성을 보장받아 왔으나, 2016년도를 기하여 그 법적지위가 준정부기관으로 전환됨에 따라 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등 조달에 있어 상위 법령의 엄격한 적용을 받게 된다. 그러나 국내 내자계약을 주 내용으로 하는 이러한 법령 등이 KOICA가 국외에서 실시하는 개발협력사업의 수행에 적합한지의 여부에 관하여 연구 및 검증된 이력이 없으므로, KOICA 사업의 특수성을 감안한 원조조달분야에 한정적으로 적용할 수 있는 대안 모색이 필요하다. 이 연구에서는 유엔 국제 무역법 위원회(United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) 의 공공조달 모델법의 예시를 통하여 국내 조달관련 법령에 존재하지 않되 추후 목적사업의 수행을 위한 업체 선정에 적용할 수 있는 원조조달 관련 법령상의 특례를 위한 대안을 제시한다.

Ⅰ. 서 문

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)은 대한민국의 개발협력분야 전담 공공기관으로서 25년간 국제사회의 빈곤퇴치와 인류공영을 위하여 다양한 분야에서 노고를 아끼지 아니하였다. 설립 이래 KOICA는 '기타공공기관'으로 분류되어 목적사업의 완수를 위한 각종 분야의 조달에 있어 자체 내부 규정을 근거로 여타 정부부처 또는 타 공공기관과 달리 그 수단과 이행의 자율성을 보장받아 왔다. 그러나 KOICA는 2016년 1월을 기하여 법적 지위가 기타공공기관에서 준정부기관으로 전환됨에 따라, 기관 운영을 위한 일반 구매를 위한 조달은 물론 협력단의 목적사업인 국별협력사업 수행에 수반되는 각종 원조조달 입찰 또한 '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률' (이하 '국가계약법') 및 '공기업·준정부기관 계약사무규칙' (이하 '계약사무규칙')의 엄격한 적용을 받게 되었다.

2016년도 KOICA는 전환 당시 당해 회계연도에 한정하여 이전까지 적용 중인 조달 및 계약 관련 내부 규정을 한시적으로 준용하고 있음에도 불구하고 국가계약법 및 계약사무규칙의 범위를 벗어나지 아니하는 한도 내에서 엄격한 조달 실무를 진행하였으며, 2017년부터는 특별히 예외를 인정받지 않는 한, 조달 관련 상위 법령 및 계약사무규칙이 전면 적용된다. 그럼에도 불구하고 정부부처 운영에 필요한 조달 관련, 특히 내자구매를 위주로 하는 법령인 국가계약법 및 계약사무규칙을 KOICA의 목적사업을 위한 '원조조달'에 전면적으로 적용할 수 있는지에 대하여는 그 법령 적용 선례의 부재로 인하여 검증된 바가 없다. 요는 2017년도부터의 국가계약법 및 계약사무규칙이 KOICA의 모든 조달에 예외 없이 적용됨에도 불구하고 이로 인하여 동 사업을 효과적으로 수행할 수 있도록 보조하는 외부 업체 (용역, 물품 및 시공 모두를 포함)를 효과적으로 선정할 수 있는지는 장담할 수 없다는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 추후 KOICA 목적사업의 특수성을 감안하여 원조조달 분야에 한정적으로 적용할 수 있는 대안을 모색하여, 향후 원조조달의 근거로 삼을 수 있는 관련 법령 또는 시행 규칙 등으로의 입안 추진이 필요하다고 할 수 있겠다. 이 연구에서는 KOICA 사업상 조달의 근거가 되는 각종 국내법령 (국가계약법)의 종류 및 특징 및 한계를 분석하고, 유엔 국제 무역법 위원회(United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) 공공조달 모델법의 예시를 통하여 상기 국가계약법 및 계약시행규칙에 존재하지 않되 추후 목적사업의 수행을 위한 업체 선정에 적용할 수 있는 원조조달 관련 법령상의 특례를 위한 대안을 제시하고자 한다.

II. UNCITRAL과 공공조달 모델법

1. UNCITRAL 조직의 구성

유엔 국제 무역법 위원회(United Nations Commission on International Trade Law, 이하 UNCITRAL)는 1966년 12월 17일 유엔 총회 결의 제2205호(221)에 의하여 설립된 보조 기구로서, 국가별로 서로 다른 국내법으로 인하여 발생하는 국제 무역 거래상의 제약을 줄이고 국제 무역법의 조화와 통합을 지향함을 그 설립 목적으로 한다. 여기에서 조화와 통합이라 함은, 국제 상거래를 촉진하는 무역법의 생성 및 채택을 의미하며, 이는 실무상에서 적용되기에 적절하지 아니한 구시대의 법률 존재 또는 예측 가능한 실정법의 부족 등의 사태로 인한 국제 무역 및 상거래의 위축을 감지하고 이를 개선하기 위한 해결책을 제공하는 것을 의미한다. 2016년 현재 UNCITRAL에 가입한 회원국의 명단은 아래와 같다.

〈표 1〉 UNCITAL 회원국 명단

아시아·태평양	유럽	중동	아프리카	북미	중남미
대한민국	그리스	레바논	나미비아	캐나다	멕시코
말레이시아	덴마크	이란	나이지리아	미국	베네수엘라
스리랑카	독일	이스라엘	라이베리아		브라질
싱가포르	러시아	쿠웨이트	레소토		아르헨티나
인도	루마니아		리비아		에콰도르
인도네시아	벨로루시		모리셔스		엘살바도르
일본	불가리아		모리타니아		온두라스
중국	스위스		부룬디		칠레
태국	스페인		시에라리온		콜롬비아
터키	아르메니아		우간다		파나마
파키스탄	영국		잠비아		
필리핀	오스트리아		카메룬		
호주	이탈리아		케냐		
	체코		코트디부아르		
	폴란드				
	프랑스				
	헝가리				

출처: UNCITRAL 홈페이지 요약 (http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/origin.html) (접속일: 2016.9.30.)

UNCITRAL은 총 6개의 실무단(working group)으로 구성되어 있으며, 각 실무단의 역할은 다음과 같다. 공공조달 관련 정책은 제1실무단 (working group I) 에서 2004년에서 2012년

도까지 담당하였으며, UNCITRAL에서 가장 최근에 개정한 모델법은 2011년도에 제정되었다.

〈표 2〉 역대 UNCITAL 실무단 활동 내역

실무단	연도	역할
Working Group 1	2014–현재	Micro, Small and Medium–sized Enterprises (영세기업 및 중소기업 지원)
	2004–2012	Procurement (조달)
	2001–2003	Privately Financed Infrastructure Projects (민간재원(민관협력) 사회기반시설 구축 사업)
	1969–1971	Time–limits and Limitation (Prescription) (국제상거래상의 시효에 관한 정의)
Working Group 2	2000–현재	Arbitration and Conciliation / Dispute Settlement (중재 및 조정 / 분쟁 합의)
	1981–2000	International Contract Practices (국제 계약 실무)
	1968–1978	International Sale of Goods (국제 물품 매매)
Working Group 3	2010–2016	Online Dispute Resolution (온라인 분쟁 해결)
	2002–2008	Transport Law (운송법)
	1970–1975	International Legislation on Shipping (배송에 관한 국제 제정법)
Working Group 4	1997–현재	Electronic Commerce (전자상거래)
	1992–1996	Electronic Data Interchange (전자 문서 교환)
	1988–1992	International Payments (국제 결제)
	1973–1987	International Negotiable Instruments (국제 융통 수단)
Working Group 5	2001	Insolvency Law (도산법)
	2000	International Contract Practices (국제 계약 실무)
	1995–1999	Insolvency Law (도산법)
	1981–1994	New International Economic Order (신 국제 경제 질서)
Working Group 6	2000–현재	Security Interests (담보권)

출처: UNCITRAL 홈페이지 내용 저자 요약정리
(http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups.html) (접속일: 2016.9.30.)

2. UNCITRAL 모델법의 의의

국제 상거래 및 무역 촉진을 위한 UNCITRAL의 여러 활동 중 '공공조달' 분야에서 가장 상징적인 사실은 국가 내수를 위한 국내조달 및 국경을 초월하여 이루어지는 국제조달 분야에서 참고 또는 적용할 수 있는 '공공조달 모델법' (이하 '모델법'으로 칭함) 의 제정 및 공표에 있다고 할 수 있을 것이다. 동 모델법은 공공조달 이행 시 최적가치 창출(value for money)을 지향하고 악용을 방지하고자 하는 절차 및 개념을 포함하며, 객관성·공정성·참여 및 경쟁과 통합을 촉진하며 투명성을 그 핵심 개념으로 한다. 어느 국가든 국가의 재정 지출 중 적어도 10%에서 많게는 50%까지 공공조달에 융통되며, 특히 국가의 주요 프로젝트 및 사업 (보건, 교육, 기반시설 구축 등) 등이 공공조달을 통하여 이행되는 점을 감안할 때 한정된 자원으로 최적의 가치와 그 효율성을 극대화하는 목적 달성을 위하여 기준점으로 사용될 수 있는 규정 및 지침은 필수적이라고 할 수 있다. 이러한 점에 부응하여, 모델법은 일반입찰, 긴급입찰 및 수의계약 등 조달에 수반되는 방식 대부분을 포괄하며 각 국가의 정부로 하여금 목적을 달성하기 위한 기준을 제공하며, 동시에 자국의 공공조달 정책에 참고할 수 있는 법령을 실제 법령과 동일한 형식으로 제공하므로, 특히 개발도상국의 경우 이러한 국제 규범의 존재는 매우 귀중할 것이다.

3. UNCITRAL 모델법의 실제 도입 사례

앞서 언급한 바와 같이, 개발도상국에서는 실제로 모델법의 법령 및 강령을 준용하여 자국의 공공조달 관련 법령을 개정 또는 제정하는 데 사용하고 있다. 이를 통하여 각 국가는 시대에 맞지 않는 법령을 개정하고 조달 이행에서 발생하는 비효율성 및 비효과성을 개선하고 있으며, 현실 상거래에서 발생하는 각종 조달활동 (전자상거래, 전자조달 등)을 규제 또는 통제하는 법령의 부재를 해소하고 있다. 상기 <표 1>을 참고하면, 다른 국가와 대조적으로 아프리카 국가는 UNCITRAL 회원국으로 총 14개 국가가 등록되어 있음을 알 수 있다. 이는 다수의 아프리카 국가는 1994년도에 최초로 UNCITRAL에 의해 제정된 공공조달 모델법을 자국의 조달 법령에 활용한 사실에 기인한다. 20세기 후반 아프리카 지역 국가의 경제 규모 발전 및 내수경기 활성화에 따른 정부 발주 (관급공사 등) 등에 소요되는 구매 및 용역을 조달하는 데 있어 과거 법령으로는 그 과정에서 발생하는 각종 분쟁 해결, 공정성 시비 등을 가리는 데 한계가 있어, 새로운 공공조달 관련 법령의 필요성이 대두되었고, 국제적인 규범으로 제정된 일종의 '표준안'으로서의 UNCITRAL 모델법을 도입한 것이다. 이는 반드시 자발적이지는 않다. 가령, 세계은행 등 국제금융기관 또는 원조 공여기관이 동 모델법의 도입을 요구 또는 독려함에 따라 도입한 경우도 존재하는데, 이는 공공조달 시 발생하는 부패 또는 부정행위

등을 방지하여 건실한 국가 경제 및 원조 투명성 제고 등을 염두에 둔 것이라 할 수 있다. 다시 말하면, 모델법의 도입은 정부의 투명성 개선 및 부패행위 억제에도 어느 정도 영향을 준 것이다.

4. UNCITRAL 모델법 활용의 중요성

모델법이 개발도상국, 특히 아프리카 국가의 실제 공공조달 관련 법령에 활용되고 있으며 이를 통하여 각 국가의 투명성 향상 및 부패척결 등의 실제 성과로서 그 효과의 중요성이 나타나고 있는 점을 감안하면, KOICA 또한 이와 유사한 법령을 원조조달 관련 규정에 적용할 필요가 있다. 우선, 동 법령의 조달은 한국 및 수원국의 상이한 공공조달 법령상의 차이를 해소하는 데 도움을 줄 수 있다. 나라마다 경제적 수준 및 환경이 각기 다른 상황에서, 대한민국의 내자구매를 우선적으로 고려한 국가계약법 등 조달 관련 법령을 해외에서 그대로 적용하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 물론 대한민국은 법령 적용에 있어 속인주의를 적용하여 KOICA는 대한민국의 법령을 우선 준수할 필요가 있으나, 수원국에 상주하는 동안에는 수원국의 법률을 적용받을 가능성이 높다. 이 두 가지 법령의 충돌 시 어느 쪽이 우선 적용되는지는 대부분 계약서상 우선순위를 미리 결정해 두어 혼동을 방지하고 있으나, 수원국의 사법체계가 이를 용인하지 않는다면 계약 분쟁 시 복잡한 (그리고 항상 외국인에게 호의적이지만은 않은) 법적 분쟁으로 이어질 가능성이 높다. 이러한 점에서, 모델법의 원칙을 KOICA의 조달 원칙에 도입하였다는 점을 국가별 협력사업에 수반되는 원조조달, 특히 현지조달의 과정 중 잠재적인 조달 참여자들에게 부각한다면, 적어도 양방 간에는 '국제 규범'에 따라 조달 과정이 진행된다는 점을 인식하여 조달 목적, 과정 및 결과 등에 있어 신뢰성 및 조달 효과성의 향상 등을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

III. KOICA 원조조달 계약의 특성

1. 국가계약법 및 특정조달 특례 규정 존재

2016년 9월 기준으로, KOICA의 목적사업 및 기관 운영에 필요한 조달 및 계약의 근거가 되는 국내법령 및 제반 규정은 아래와 같다.

〈박스 1〉 KOICA 목적사업 및 기관운영을 위한 조달 및 계약체결 관련 법령 및 제규정

- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (법률 제14038호, 시행 2016.9.23)
- 특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정 (대통령령 제 제25847호, 2016.7.15)
- 공기업 · 준정부기관 계약사무규칙 (기획재정부령 제565호, 시행 2016.7.1)
- 공공기관의 운영에 관한 법률 (법률 제14076호, 시행 2016.9.23)
- 국가재정법 (법률 제13931호, 시행 2016.4.29)
- 국가회계법 (법률 제12844호, 시행 2014.11.19)
- 국가회계기준에 관한 규칙 (기획재정부령 제527호, 시행 2015.12.31)

* 각 법률의 동법 시행령 및 시행 규칙을 포함함
출처: 저자 정리

국가계약법의 적용 대상은 "국제입찰에 따른 정부조달계약과 국가가 대한민국 국민을 계약상대자로 하여 체결하는 계약 [세입(歲入)의 원인이 되는 계약을 포함한다] 등 국가를 당사자로 하는 계약에 대하여 적용"됨을 명시하고 있으며, 동 조항을 근거로 KOICA는 기관 운영 입찰은 물론 협력단의 국별협력사업을 위한 원조조달 입찰 (사무소에서 실시하는 현지 입찰을 포함한다)을 자체적으로 시행할 수 있다. 특히, 현지조달의 경우에는 상기 "특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정" (이하 '특례규정'이라 칭함)에 의거하여 수원국에 존재하는 현지 업체 및 법인과의 입찰 접수 및 계약 성립의 근거를 마련할 수 있다. 또한 동 규정의 적용을 받는 물품·공사 및 용역은 KOICA 목적 사업상 수반되는 모든 종류의 조달 목적물을 포함하므로, 실제로 KOICA가 지향하는 '원조의 비구속화 원칙'은 법적으로 근거가 마련되어 있다고 할 수 있다. 또한, 동 특례규정은 동 규정에서 정하는 바에도 불구하고 불가피한 경우에는 국제상관례에 적용할 수 있음을 명시하고 있으므로, 일부 현지조달의 경우에는 동 특례규정의 한계를 벗어나지 않는 범주 내에서 현지 공공조달 관련 법령을 일부 적용할 수 있는 여지 또한 존재한다.[1)]

1) 특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정 (대통령령 제 제25847호, 2016.7.15) 제2조, 제5조 및 제40조

2. 최저가 입찰 원칙에 따른 부실화 우려

그러나 상기 특례규정에도 불구하고 KOICA에서 실행하는 조달 관련 절차 및 그 결과의 품질에 관하여 이해 관계자들의 우려는 여전히 상존한다. 국가계약법 및 여타 조달 법령상 낙찰자 바로 이러한 점에서 '저가 투찰로 인한 덤핑' 등 조달의 결과 및 계약상대자의 계약이행 품질에 있어 정성적인 평가를 매길 경우 부정적인 시각이 야기될 수 있다고 할 수 있다. 첨언하면, 무리한 저가 입찰로 인하여 용역이나 시공의 품질이 저하되는 우려는 원조조달의 경우에도 예외가 아닌 것이다. 실제로 계약체결일 기준 최근 5년간(2011~2016.6) 체결된 KOICA 원조조달입찰 554건 (수의계약 및 외부 조달 위탁 건 제외)을 계량화해 본 결과는 다음과 같다.

〈표 3〉 2011~2016.6 체결된 KOICA 원조조달입찰 554건의 낙찰결과

구분	건수	평균 낙찰률 (계약금액/예정가격)	저가 낙찰 건수	저가 낙찰 비율
협상에 의한 계약	420건	91.14%	22건	5.24%
최저가 및 최저가 · 적격심사	119건	83.81%	13건	10.92%
2단계 경쟁 (기술-가격 분리)	15건	88.31%	2건	13.33%
합계	554건	89.49%	37건	6.68%

* '저가낙찰'은 낙찰률 80% 미만에 해당하며, 수의계약은 본 수치에서 제외
출처: KOICA 전자조달시스템 계약실적대장 발췌 후 저자 정리
(https://nebid.koica.go.kr) (접속일: 2016.06.07.)

'저가 입찰'의 정의에 따라 무분별한 저가 입찰이 우려되는 경우의 수는 상이하나, 가격적 요소가 거의 절대적인 비중을 차지하는 입찰일수록 더 낮은 가격으로 낙찰되는 경향이 현저하다고 할 수 있다. 특히 2단계 경쟁입찰의 경우 기술평가는 합격/불합격 여부만 가리고 그 후 최저가 순으로 낙찰자를 선정하기 때문에 적격심사를 병행하는 경우에 비해 낙찰률과 관계없이 80% 미만의 낙찰 건이 차지하는 비율이 더 높게 나타났다. 낙찰률과 계약이행 품질 간의 상관관계는 아직 KOICA 내부에서 분석된 바 없으나, 그럼에도 불구하고 과도한 저가 입찰을 방지할 수 있는 대책이 필요한 것은 자명하다. 계약상대자의 입장에서도 적절한 이윤이 보장되지 않으면 적절한 계약의 이행을 기대하기 곤란하기 때문이다.[2)]

2) 여기에는 반론이 존재할 수 있다. "충분한 계약이행능력이 있다고 판단되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자"에 있어, 낙찰자의 선정에는 계약이행능력 판단이 선행하며, 가격은 '계약이행능력'에 포함되는 요소가 아닐 수도 있다는 것인데, 이론상 '1원'으로 입찰을 하더라도 이것이 타 사업자를 배제하여 시장 독점적 위치를 선정하려는 의도가 아닌 이상 부당 염매로 볼 수는 없다는 것이다. 요는, 입찰참여자가 자기 비용을 감수하더라도 그만한 가치가 있다고 판단되면, 경제적 손실을 감수할 수 있는 계약이행능력이 있는 한 저가 입찰 그 자체가 조달 규정에 위배되지 않음을 의미한다.

Ⅳ. 원조조달을 위한 특수규정 제언

1. 변칙적 저가 투찰자 입찰 거절

〈표 4〉 '변칙적 저가투찰자 입찰 거절' 규정 요약

근거	모델법 제20조 제1항 및 제2항
내용	발주자가 특정 투찰이 비정상적으로 저가라고 판단되는 경우, 동 투찰에 대한 보완을 요구할 수 있으며, 계약이행능력이 의심되는 경우 해당 투찰을 무효로 처리할 수 있음
장점	무리한 저가 투찰에 따른 덤핑 등 추후 계약 부실화 방지 가능
단점	• 발주자의 판단이 자의적이므로 입찰의 공정성 시비 가능성 상존 • 예산절감의 효과성은 상대적으로 저하됨
국내법령 배치여부	배치됨 (국내조달 법령상 낙찰자 선정 원칙인 '최저가 순 선발'과 반대)

출처: 손승우 (2014)

계약상대자가 변칙적인 저가 입찰을 하는 경우, 이 입찰 자체를 무효로 할 수 있는 규정은 국가계약법이나 특례규정에 존재하지 않는다. 그러나 공공조달 거래 시 분쟁 해결 및 합리적인 조달 프로세스를 위하여 준거 기준으로서 참고할 수 있는 규정인 UNCITRAL 모델법에는 이를 방지할 수 있는 조항이 마련되어 있다. 이 조항에 따르면, 발주자는 조달의 성질에 비추어 비가격적 요소를 포함하여 비정상적으로 저가로 입찰한 자에 대하여, 당해 입찰가격을 제시한 사유에 대한 소명 및 그 검토에도 불구하고 당사자의 계약이행능력이 부적절하다고 판단되는 경우에는 당사자의 입찰을 거부할 수 있다. 이는, 입찰이라는 행위에 있어 의도적으로 과도한 저가 투찰이 발생한 경우, 입찰담당자는 그 경위를 질의할 권리와, 투찰 가격으로 미루어 입찰자의 계약이행능력을 판단할 수 있는 근거가 모두 인정될 수 있음을 의미한다. 이는 설령 '1원 낙찰'과 같은 행위는 일반적인 양자 간의 계약이 아닌, 기업의 사회적 책임(CSR) 내지는 우수 기술 홍보와 같은 일종의 '투자'로서 행해지며, 그로 인한 낙찰자 또한 대부분 충분한 자본력을 보유한 대기업 및 그 계열사의 경우가 빈번한 현실에 비추어 볼 때, 낙찰자 선정 그 자체를 위한 무분별한 저가 입찰은 지양한다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있겠다. 기실 '최저가

반론의 예시로, 최근의 1원 낙찰 사례로 국방부 병사 수신용 공용 휴대폰 임차(방위사업청 계약번호 2015UMM1375) 사업자 선정 입찰 (2단계 경쟁 (기술·가격 동시 입찰))이 있는데, 기술평가 통과자에 한하여 최저가 입찰자가 낙찰자로 선정되는 방식으로, 결국 '1원'으로 입찰가격을 제출한 L사가 낙찰자로 선정된 바가 있다. 이는 자사 비용 전액 부담으로 휴대폰을 무상 임대해주겠다는 의도였다.

적격심사제'의 경우 사실상 낙찰 하한률이 설정되어 과도한 저가 투찰을 방지하는 기능을 어느 정도 수행하고 있다. 그러나 투찰 가격에 있어 그 하한을 실질적으로 두고 있지 아니한 '협상에 의한 계약 체결' 등과 같은 낙찰자 선정 방식의 경우에는 그와 같은 장치가 없으므로 위와 같은 규정의 필요성이 부각된다.

2. 논의에 의한 제안서 제출

〈표 5〉 '논의에 의한 제안서 제출' 규정 요약

근거	모델법 제30조 제2항
내용	일반적은 방법으로 낙찰자를 선정할 수 없어 필요하다고 인정되는 경우 가격평가나 기술평가 없이 협상만으로 낙찰자를 선정할 수 있음
장점	잠재적 입찰자의 혁신적인 기술 등의 도입에 유용함
단점	• 객관적 평가 기준이 없는 경우 공정성 시비 우려 • 가격평가가 없으므로 예산절감의 효과성은 상대적으로 저하됨
국내법령 배치 여부	부분적으로 배치됨 (군납입찰 또는 연속유찰 시 수의계약 체결 가능 사유를 제외하면 기술평가나 가격평가 없이 즉시 계약할 수 있는 경우는 통상 소액수의계약 등에 한정되며, 제안서 제출이나 협상이 필수요소는 아님)

출처: 손승우 (2014)

논의에 의한 제안서 제출(request for proposal with dialog)[3]은 미리 규격이나 예산 한도를 산정하기 어려운 상황에서, 민간기업의 혁신적인 최신 기술 등을 도입하는데 활용할 수 있는 조달 방식이다. 현재 국내 조달 관련 법령상 근거는 마련되어 있지 않으나, 한국은 역사적으로 이미 비슷한 낙찰자 선정 방식을 진행한 바가 있다.[4] 논의에 의한 제안서 제출 방식의 낙찰자 선정 방식은 ① 발주자가 계약목적물에 대한 세부 사항을 정의할 수 없는 경우로서, 계약목적물의 만족스러운 공급에 있어 발주자가 계약상대자와의 논의가 필요하다고 인정되는 경우, ② 발주자의 계약목적물이 조사, 실험, 연구 또는 개발에 해당하는 경우 (단, 계약목적물에 상업적 판로확보 또는 연구비용 충당의 목적으로 상당량의 물품 제조가 수반되는 계약은 제외), ③ 국가 안보 및 보안 유지를 위하여 동 방식이 필요하다고 인정되는 경우 또는 ④ 경쟁입찰에도

3) UNCITRAL Model Law on Public Procurement (United Nations document, A/66/17, annex I) Article30. Conditions for the use of methods of procurement under chapter V of this Law 제2조 참조.

4) 경부고속철도 제1단계 사업 당시 고속전동차 도입 및 선로 시공에 있어 세계 유수의 철도 업체와의 장기 논의 끝에 프랑스 TGV 방식을 KTX 경부선에 도입한 전례로 미루어 보아, 제도화로 이행할 수 있는 근거는 어느 정도 확보되었다고 할 수 있다.

불구하고 입찰자가 없거나 입찰이 취소된 경우로서, 향후 여타 낙찰자 선정 방식에 따른 입찰 진행에도 불구하고 낙찰자의 선정이 어려울 것으로 판단되는 경우 등에 활용할 수 있다. 현재 KOICA에서 경쟁조건 미성립으로 인한 2회 이상 유찰 시 단일 참가자 또는 유사 계약 수행 경력자를 대상으로 한 수의계약[5]이 이와 유사하다고 할 수 있다.

아울러, 현재 KOICA에서 진행하는 DAP[6] 사업의 경우, 절차적으로 차이는 있으나 규격서, 과업지시서 또는 제안요청서가 정해지지 아니한 상황에서 사업참여 희망 업체의 혁신적인 기술과 예상 비용을 제안받아 사업자를 선정하는 CTS 프로그램 등이 이미 시행되고 있는 최근의 경향을 감안할 때, 이와 같은 방식을 도입할 수 있는 현실적인 근거는 이미 마련되었다고 할 수 있다. 이를 조달 관련 규정으로 제도화한다면, 재래적인 조달 방식에 의존하지 않고 아이디어와 기술을 먼저 평가하여 사업에 적용하는 방식이 보다 더 강하게 뒷받침될 수 있을 것으로 기대된다. 이는 현재 시행하고 있는 KOICA 민관협력사업의 공모심사제를 대체 또는 보완할 수 있는 제도로서도 활용할 수 있음을 의미한다. 아울러, 국제입찰에 적용될 경우, 현지 계약상대자 선정에 있어 KOICA 기술평가 기준을 보완할 수 있다. 현지 입찰의 경우, 국별협력사업임에도 불구하고 '공모제' 등을 통한 현지 사업자의 제안 내용을 충실히 반영하는 방식의 사업 진행에 대한 수요가 크며 아울러 기술평가 기준상의 정량정성평가 방식을 현지 실정에 그대로 적용할 수 없는 경우를 감안할 때 현지 용역계약 중 '사업수행을 보조하는 지적서비스 용역 (연구, 현지조사, 모니터링 및 평가 용역 등)' 등에 적절히 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

5) 특례규정 제23조(수의계약)에 의거하여 수의계약 체결 가능 사유에는 해당하나, 기술평가 또는 제안서 검토를 명시적으로 강제하는 규정은 없다.

6) Development Action Program : 기존 정형화된 사업 방식으로 추진이 어려운 혁신적 내용의 사업을 다양한 개발 주체와의 협업을 통해 실시하는 사업 유형으로, 주로 국내외 혁신 과학기술 발굴·사업화 및 현지 비즈니스 창출 (스타트업) 등으로 구성되어 있다.

Ⅴ. 결론 및 제언

KOICA의 목적사업에 필요한 원조조달의 이행 및 원조의 비구속화 이행을 위한 근거로서 국가계약법 및 특례규정 등 국제조달과 현지조달을 실시할 수 있는 법적 기반이 마련되어 있음에도 불구하고, 종래의 낙찰자 결정 방식의 원칙인 '최저가격 입찰자' 선정의 원칙의 한계로 인하여 입찰의 부실화 및 사업수행 품질의 저하 등의 우려는 아직 해소되지 아니하였다. 이를 보완하기 위하여 종래 관련 국내법령에 존재하지 아니하는 '변칙적 저가 투찰 거부' 및 '논의에 의한 제안요청'과 같은 방법론적 대안을 UNCITRAL 공공조달 모델법에서 활용할 수 있을 것이다.

그러나, KOICA 사업 및 동 사업에 수반되는 원조조달의 특수성은 KOICA 내부 임직원들이 바라보는 시각과 외부의 시각 (참여 희망 업체, 유관 정부부처 및 시민사회) 반드시 동일하지는 않는다는 점을 상기해야 할 필요가 있다. 요는, 저가투찰 거부와 논의에 의한 제안서 제출과 같은 방식이 공공조달이라는 제도로 편입되기 위하여는 도입의 필요성 및 합리성에 대한 사회적 함의가 견고하여야 하고, 원조조달 분야에 대하여 도입하기 위해서는 KOICA 개발협력 사업에 대한 객관적 지식이 외부에 충분히 알려져야 할 필요가 있는 것이다.[7] 또한, 낙찰자 선정 방식은 발주자가 결정하는 만큼, 논의에 의한 제안서 제출 등 입찰 참여 희망자의 제안에 의존하는 방식의 경우, 이러한 방식을 적용하는 이유에 대한 설명은 온전히 KOICA의 몫으로 남는다는 점 또한 기억해야 한다.

그럼에도 불구하고, 이와 같은 대안은 지금까지 대한민국 공공조달 상 도입된 적이 없었던 제도인 만큼, 제도 도입 및 시행에 있어서는 충분한 사전 검토 및 시범운영 도입 등 그 효과성 및 결과에 대한 분석이 수반되어야 추후 제도로서의 입안의 정당성을 강화시킬 것이라 할 수 있겠다. 가령, 향후 시행 시 국내 입찰 참가자들의 이해관계를 고려했을 때 기존 제도와의 상충·잠재적 국내 입찰 참가자들에 대한 갈등 및 KOICA의 법적 지위상 전면적인 특례 인정의 현실적 어려움 등을 감안하여 본부 조달보다는 해외사무소 주도로 이루어지는 현지 입찰 및 현지계약 등에 선별적으로 적용할 수 있는 대안으로 선 도입 후, 결과 및 효과성에 대한 분석이 수반된 후에 추후 KOICA는 물론 국가계약법의 적용을 받는 모든 기관에 범용적으로 적용할

7) 현재 공공조달에 있어 우선순위가 부여되는 중소기업, 소상공인, 여성 및 장애인 우대기업 등의 경우, 이러한 규정 도입이 오히려 공정한 경쟁 및 시장 진입을 방해할 수 있다는 점에서 모든 입찰에 대한 전면적인 도입은 바람직하지 않다고 할 수 있다. 이와 같은 사업자는 중소기업 및 소상공인 제한 업종에서, 견적 수의 대상 등 비교적 1건당 1억 원 미만의 소액 계약을 체결하는 경우가 대부분이며, 특례규정 또한 이러한 사업자를 배제하는 경우는 국제조달의 경우 등과 같이 매우 엄격하게 제한하고 있다.

수 있는 법령 개정안 등으로 발의할 수 있을 것이다.

이상의 UNCITRAL 모델법의 조문을 활용한 개정된 규정의 적용을 통하여 KOICA가 준정부기관으로서 의무적으로 준수해야 하는 기존 계약 및 입찰 관련 법률의 한계를 보완할 수 있으며, 고품질의 KOICA의 목적사업 이행은 물론 기존 조달 관련 법령의 한계를 초월한 혁신적인 민간 분야의 기술 도입 또는 현지에서의 역량 있는 사업자 선정을 위한 법적 근거로서 작용할 수 있어 다각화된 사업의 수행을 위한 법적 기반이 강화될 것으로 기대된다.

〈참고 문헌〉

남일총. 1996. “삼성항공의 1원 낙찰사건은 부당염매인가.” 『경쟁저널』 Vol. 7:37-43.

손승우. 2014. “UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한 국내 조달법령의 개선방안 연구(2)- 개정(안) 마련을 중심으로.” 서울: 한국법제연구원.

_____. 2013. 『UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한 국내 조달법령의 개선 방안 연구』. 서울: 한국법제연구원.

C. Nicholas. 2011. “Work of UNCITRAL on government procurement: purpose, objectives, and complementarity with the work of the WTO.” Geneva: UNCITRAL.

G. Quinot and S. Arrow. 2013. “Procurement methods in the public procurement systems of Africa,” Public Procurement Regulation in Africa, Cambridge: Cambridge University Press: 261-5.

박효현. “권영수 LG유플러스 부회장 ‘군대 공짜폰’ 지원, 국방부로부터 감사패.” 서울경제 (2016.02.15.기사). http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=105&oid=011&aid=0002799588 (접속일: 2016.06.07)

UNCITRAL. “Origin, Mandate and Composition of UNCITRAL” posted on United Nations Commission on International Trade Law (UNICITRAL) website, available at http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/origin.html (접속일: 2016.9.30.)

_____. “FAQ - Origin, Mandate and Composition of UNCITRAL” posted on United Nations Commission on International Trade Law (UNICITRAL) website, available at http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/origin_faq.html. (접속일: 2016.9.30.)

_____. “Working Group Documents” posted on United Nations Commission on International Trade Law (UNICITRAL) website, available at http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups.html (접속일: 2016. 9.30.)

_____. “UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011)” http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups.html (접속일: 2016.9.30.)

〈Annex 1〉 실제 UNCITRAL 공공조달 모델법 조문

I. [Article 20] Rejection of abnormally low submissions (변칙적 저가 입찰 거부)

1. The procuring entity may reject a submission if the procuring entity has determined that the price, in combination with other constituent elements of the submission, is abnormally low in relation to the subject matter of the procurement and raises concerns with the procuring entity as to the ability of the supplier or contractor that presented that submission to perform the procurement contract, provided that the procuring entity has taken the following actions:
   (a) The procuring entity has requested in writing from the supplier or contractor details of the submission that gives rise to concerns as to the ability of the supplier or contractor to perform the procurement contract; and
   (b) The procuring entity has taken account of any information provided by the supplier or contractor following this request and the information included in the submission, but continues, on the basis of all such information, to hold concerns.
2. The decision of the procuring entity to reject a submission in accordance with this article, the reasons for that decision, and all communications with the supplier or contractor under this article shall be included in the record of the procurement proceedings. The decision of the procuring entity and the reasons therefore shall be promptly communicated to the supplier or contractor concerned.

II. [Article 30] Conditions for the use of methods of procurement under chapter V of this Law (two-stage tendering, requests for proposals with dialogue, requests for proposals with consecutive negotiations, competitive negotiations and single-source procurement) (논의에 의한 제안서 제출)

1. [Subject to approval by the [name of the organ designated by the enacting State to issue the approval]], a procuring entity may engage in procurement by means of request for proposals with dialogue in accordance with article

49 of this Law where:

(a) It is not feasible for the procuring entity to formulate a detailed description of the subject matter of the procurement in accordance with article 10 of this Law, and the procuring entity assesses that dialogue with suppliers or contractors is needed to obtain the most satisfactory solution to its procurement needs;

(b) The procuring entity seeks to enter into a contract for the purpose of research, experiment, study or development, except where the contract includes the production of items in quantities sufficient to establish their commercial viability or to recover research and development costs;

(c) The procuring entity determines that the selected method is the most appropriate method of procurement for the protection of essential security interests of the State; or

(d) Open tendering was engaged in but no tenders were presented or the procurement was cancelled by the procuring entity pursuant to paragraph 1 of article 19 of this Law and where, in the judgment of the procuring entity, engaging in new open-tendering proceedings or a procurement method under chapter IV of this Law would be unlikely to result in a procurement contract.

Incorporating Climate Change Adaptation into Sustainable Development

Hanna Yim (Program Officer, KOICA)

CONTENTS

Ⅰ. Introduction
1. Research background
2. Research purpose

Ⅱ. Analytical framework
1. Conceptual setting
2. Methodology

Ⅲ. Recent trend of climate change adaptation among global donors
1. Mitigation relatively mainstreamed in terms of ODA volume
2. Unbalanced portfolio of climate change adaptation

Ⅳ. Current status of climate change adaptation of KOICA
1. Strategic efforts in responding climate change
2. Progress in climate change adaptation at project-level

Ⅴ. Implications on advancing climate change adaptation for KOICA : Lessons from other donors
1. Strategically syncing and widening linkages between existing sectoral classification to climate change adaptation measures
2. Integrating climate change adaptation measures over whole project cycle

Ⅵ. Conclusion

References

Abstract

While many developing countries are facing the immediate needs of adapting changing climate, climate change adaptation is still smaller size at global level but it has high potential to maximize its positive impact by connecting diverse relevant sectors. Overall trend in Korea's aid as well as KOICA's support in terms of budgeting larger volume has been allocated to climate change adaptation than mitigation. It signifies KOICA has already entered into the initial stage of mainstreaming adaptation. Still its climate change strategy remains on introductory level. The strategy does not cover practical issues particularly relating to project designing. As found in the Section 3 and 4, Korea overall as well as KOICA has spent more budget on adaptation. It can be translated into high potential to advance mainstreaming climate change adaptation.

However, the level of addressing adaptation in project designing is not much advanced. , KOICA's adaptation support is highly concentrated to a few of particular sectors. This would be a challenging factor to diversify KOICA's adaptation mainstreaming. To do this, it needs to analyze at first existing portfolio of climate change support and focus on the sectors which are not yet connected with adaptation. KOICA then needs to explore sectoral adaptation measures. Such measures are already available and introduced in policy dialogue as well as at practical level particularly by other donor agencies as well as UNFCCC and IPCC. By referring to practices of other adaptation oriented DAC members having balanced portfolio, KOICA is expected to learn how to advance its adaptation approach in their project designing.

Key words : Climate change, Climate adaptation

Abbreviations and Acronyms

COP7	Conference of the Parties
DAC	Development Assistance Committee
Danida	Danish International Development Agency
EACP	East Asia Climate Partnership
EIA	Environmental Impact Assessment
GIZ	German Society for International Cooperation
IIED	International Institute for Environment and Development
KOICA	Korea International Cooperation Agency
Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PPCs	Priority Partnership Countries
SDGs	Sustainable Development Goals
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
UNFCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
USAID	United States Agency for International Development
UN	United Nations

Ⅰ. Introduction

1. Research background

1) Development to sustainable development

Development objectives and its concept have changed over the decades, recognizing that conventional development patterns which put greater emphasis on economic growth are flawed. Despite the efforts to achieve economic development, largely financed by foreign aid, many developing countries are still suffering from growing poverty and hunger, rising unemployment, international monetary disorder; chronic balance of payments deficits and mounting debts; and protectionism and tensions between countries competing for energy, food and raw materials. These complex development challenges hamper efforts to achieve development goals. Sustainability is today inevitably considered together with development. The concept of sustainable development initially focused on environmental aspects. The discourse of sustainable development has been, however, broadened to cope with multifaceted economic, social and environment dimensions in an inclusive manner. Sustainable development has become a key concept in the discourse on development policies.

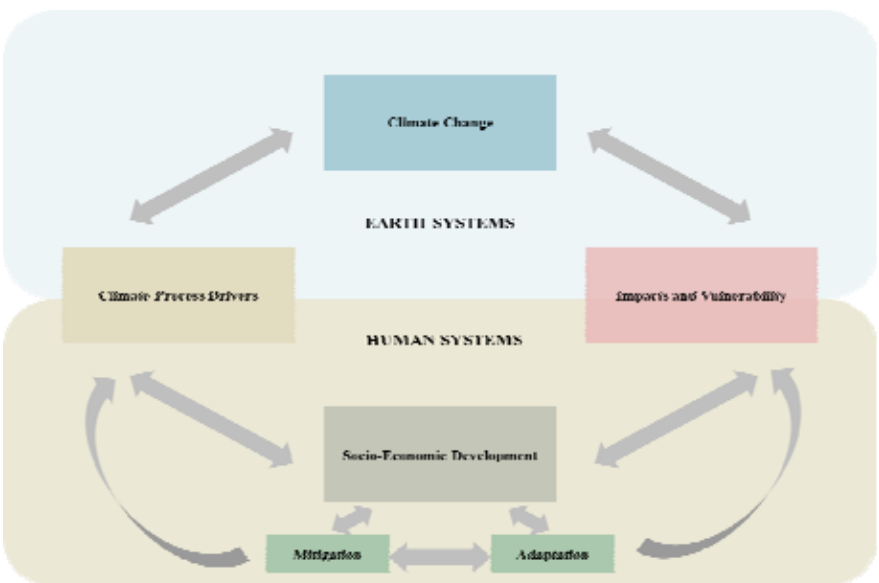
2) Sustainable development and climate change

The North - South world is, meanwhile, now facing another challenge at the global scale, which is climate change. Changing climate affects all human activities, thereby impacting sustainable development. Climate change has historically existed; it is not wholly new challenge. However, the impact of the global climate change is rapidly and unexpectedly aggravating in more negative senses. Climate change impacts are expected to significantly affect sustainable development particularly among poorer countries which generally appear to have more vulnerable conditions to climate change. A variety of dimensions ranging from economic to social and environmental matters within climate change are widely intertwined with the considerations of sustainable development. For instance, developing countries facing with the problem of sea-level rise due to changing climate appear to be more

vulnerable, compared to advanced countries in terms of economic, social and environmental resilience. Such conditions vulnerable countries encounter makes them less capable to carry on their development in a sustainable way.

Climate change is the result of increasing greenhouse gas emission caused by the conventional development patterns that can be characterized by the emphasis on economic growth, technology advance and use of natural resources. Conversely, impacts of climate change have reached an intolerable level, aggravating vulnerability as well as threatening sustainable development objectives of the world. Indeed, socio-economic development is obviously interconnected with the impact and vulnerability of climate change and the human capacity for mitigation and adaptation. The impacts of climate change on human and natural systems in turn influence socio-economic development patterns and thereby greenhouse gas emissions (<Figure 1>). In addition, both climate change and sustainable development are overlapped with a number of cross-cutting sectors, such as agriculture, food crisis, migration, sanitation, transportation, urban planning, energy, and social and economic infrastructure. Therefore, the inter-linkage between climate change and sustainable development is evident. (Klein et al., 2005).

〈Figure 1〉 Schematic framework of climate change, impacts and responses



Source: IPCC website (https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch12-ens12-2-4-6.html, 접속일: 2017.06.21.)

3) Sustainable development threatened by climate change

Increasing vulnerability to climate change directly threatens sustainable development, aggravating the problems for which the South has struggled so far. The adverse impacts of climate change in developing countries would negatively influence developed countries as well since the scope of climate change-induced hazards is global rather than local or regional. Thus, the international development community needs to respond to the global climate change so that both North and South ensure, and move forward towards, sustainable development.

Development pathways, particularly in the world's poorest countries, can either increase or diminish the impacts and vulnerability of households and communities to climate change. Development activities therefore need to be included in the climate change policy area when assessing the vulnerability to climate change of the world's poor. For instance, diversification of livelihood sources, improved and greener infrastructure, education and institutional strength all help to reduce vulnerability to climate change as well as encouraging economic, social and environmental development, that is, sustainable development. In this respect, particularly, climate change adaptation and sustainable development share many of the goals to reduce vulnerability.

However, issues of justice are brought up with regard to recognizing dilemmas of adaptation for developing nations (Adger et al., 2003; Paavola and Adger, 2006). Climate change is largely caused by greenhouse gas emissions of developed countries, whereas the impacts of climate change burdens disproportionately developing countries. At the seventh Conference of the Parties (COP7) held in Morocco, 2001, delegates paid attention to both adaptation to climate change and mitigations measures, formally recognizing the dilemmas of adaptation for the developing nations (Ibid.). The Intergovernmental Panel on Climate Change (hereinafter "IPCC")'s third assessment report also highlights that the impacts of climate change are not evenly distributed; the people who will be exposed to the worst of the impacts are the ones least able to cope with the associated risks (IPCC, 2001). That is, despite climate change occurring at the global level, vulnerability

and sensitivity to the risks posed by climate change are different at smaller level, depending on geographic, economic and social dimensions. In addition, many of the dilemmas are acute among the poorest and most vulnerable groups and in developing countries of which the dependency of natural resources is high (Thomas and Twyman, 2005).

4) Addressing climate change adaptation for achieving Sustainable Development Goals

Climate change is intrinsically linked to sustainable development (OECD, 2009a). However, until recently, climate change was viewed largely as an environmental concern, and development policy-makers and practitioners have paid less attention to climate change. Likewise, development approaches have been given less attention within the climate change community. Climate change can no longer overlook the fact that the negative impact of the global climate change would make the South more vulnerable as well as hinder both South and North from achieving the objectives of sustainable development. Furthermore, without addressing climate change issues, development policies and practices would be obsolete (Huq et al., 2006). Coping with climate change is, thus, a new pathway of sustainable development.

5) Research purpose

Climate change has become one of the major issues in development cooperation. However, the concept of climate change adaptation has been often undermined in Korea's development project designing. In Korea, awareness of climate change, both mitigation and adaptation, is very low; it is generally understood as a part of environment protection. Facing this condition, this research, as a preliminary research, aims at analyzing current status of climate change adaptation and provide implications for developing further toolkits and guidelines for Korea International Cooperation Agency (hereinafter "KOICA").

II. Analytical framework

1. Conceptual setting

1) Climate change beyond environmental concerns

Climate change is interconnected with various dimensions ranging from social inequalities, economic costs and environmental degradation. However, given that climate change is often confined to environmental concerns, the adverse impact of climate change is regarded as natural hazards. This research fundamentally takes broader view of climate change beyond environmental perspectives. Füssel's analysis is referred in order to clarify the distinction between climate change and natural hazard (<Table 1>). Natural hazards, resulted from natural processes of the Earth, are sudden-onset events such as landslide, earthquake, avalanche, and floods, affecting a relatively small area.

〈Table 1〉 Characteristics of natural hazards and climate change

	Natural hazards	Climate change
Hazard characteristics: – Temporal – Spatial scope – Uncertainty – Attribution	 Discrete events Regional Low to medium Natural variability	 Long-term and continuous Global but heterogeneous Medium to very high Natural and anthropogenic
Systems of concern	Social systems and built infrastructure	All systems
Consequences	Specific impacts	Broad range of impacts

Source: Füssel (2007)

On the other hand, climate change hazards are inherent in a particular environment but more likely to be attributed to man-made activities such as greenhouse gas emission. In this regard, climate change is a continuous process, and the scope affected by hazardous events of climate change is likely to be transboundary and vary or depending on climate events. Moreover, the uncertainty associated with

climate change is higher than the one regarding natural hazards. As such, climate change has more multiple effects on societies and other vulnerable systems than natural hazards (Füssel, 2007).

2) Principal responses to climate change – mitigation and adaptation

Major response strategies to climate change are commonly understood as mitigation and adaptation (Huq and Reid, 2004). Mitigation means diverse ways of human intervention to reduce greenhouse gases. Examples are optimizing energy efficiency of industrial processes, electricity generation or buildings, promoting transition from the use of fossil fuel-based energy to renewable energy, and expanding certain processes, activities or mechanisms which remove a greenhouse gas etc (UNFCCC, 2016). Adaptation has broader definition compared to mitigation. Adaptation refers to adjustments in ecological, social or economic systems in response to actual or expected climatic stimuli and their effects or impacts. It includes changes in processes, practices, and structures to moderate potential damages or to benefit from opportunities associated climate change[1].

3) Definition of climate change mainstreaming

Mainstreaming is not a unique terminology for climate change. It can be understood as a concept that makes peripheral issues being at the centre of discussions in order to heighten political attention and will, and attract more financial and human resources (Van der Grijp, N, 2010). In policy studies, mainstreaming has been widely applied. Particularly, development issues such as gender equality, environmental degradation and HIV/AIDS have been the subjects of mainstreaming (ODI, 2011). Likewise, the concept of mainstreaming has been used in the discourse of climate change. Organization for Economic Cooperation and Development (hereinafter “OECD”) found early discussions under the United Nations Framework Convention on Climate Change (hereinafter “UNFCCC”) framework emphasized more on mitigation than adaptation (Jennifer Helgeson, 2015). It is evaluated the UNFCCC-led discourses regarded adaptation as the second best response to a

1) source: UNFCCC. “FOCUS : Adaptation” posted on UNFCCC official website, available at http://unfccc.int/ focus/adaptation/items/6999.php. (접속일: 2017.06.21.)

mitigation option (E. Lisa et al., 2007). IPCC, a leading international experts group of climate change assessment, also mentioned in its report published in 2007 mainstreaming means development policies and programmes that otherwise would not have taken climate change mitigation into consideration explicitly include these when making development choices (IPCC, 2007). Meanwhile, adaptation to climate change has become recently the main focus of mainstreaming in the context of climate change.

4) Why adaptation rather than mitigation matters for developing countries

Reducing green house gases is universal goal to achieve for the world, both developed and developing countries. However, the goal is more oriented to developed countries. *Brundtland* Report also articulated this argument by introducing a normative principle named 'common but differentiated responsibilities'. It acknowledges that developed countries are the main contributor to human-induced climate change because resource exploitation and energy-intensive industries had been easily allowed, and even encouraged, for economic growth under conventional development patterns primarily led by the North (Baker 2006, 35-7).

Adapting to climate change also has become serious concern both for the North and South. Development and environment ministers of OECD member countries recognized in 2006 when the concept of sustainable development was not yet at the center of discussion among Development Assistance Committee (hereinafter "DAC") donors the significance of integrating climate change adaptation into development cooperation. OECD particularly concerns the vulnerability to adverse effects of climate change of least developed countries. In this respect, the Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation of OECD indicates that responses to climate change should be coordinated with social and economic development in an integrated manner by taking into account the legitimate priority needs of developing countries for the achievement of sustainable economic growth and the eradication of poverty.

However, developing countries are more likely to prone to adverse impacts of

climate change. Some scholars summarize determinants on why the adverse impacts of climate change are more severe in developing countries (Ole Mertz et al., 2009). First, the impacts are relatively large in developing countries due to the fact that many developing nations are located in low-latitude regions. In such low-latitude countries, in general, increase in temperature is found already high and this is more likely to bring large scale evaporation losses resulting in more dynamic changes in climate condition. Second, a large number of populations in developing countries are highly dependent in terms of economic activities on agriculture which is directly affected by climate change. In this respect, it is very evident that climate change is crucial for developing countries in the course of realizing sustainable development. However, many developing countries have been struggling with a lack of capacity, economic as well as technical, in terms of coping with climate change adaptation. Scholars and professionals in development and climate change scene describe such limited capacity to adapt climatic change as 'adaptation deficit.'

Moreover, looking into development problems in developing countries, challenges are heavily rely on climate-vulnerable sectors such as agriculture, water resources, forests and biodiversity to maintain and improve the living conditions of their populations. Adaptation approaches can be taken in diverse ways including vulnerability reduction, disaster risk management, or proactive adaptation planning as solutions for the development problems observed in societies of developing countries (IPCC, 2016). It is therefore important to manage climate change adaptation as part of our development approach. Such an integrated approach will make development more resilient by reducing climate impacts and identifying development opportunities that may otherwise be overlooked. However, awareness of the significance of climate change adaptation has still not embedded in the work of development agencies (Burton, I., 2004). That is the reason why this study mainly looks into the current status of climate change adaptation among donor agencies.

Policy-makers and implementation entities in development cooperation also recognize the high relevance and significance between climate change adaptation and sustainable development. The German Society for International Cooperation (hereinafter "GIZ"), the German federally owned international cooperation enterprise,

points out climate change adaptation is highly relevant to official development assistance (hereinafter "ODA"). GIZ considers climate change adaptation as a long-term sustainability component to development cooperation with the following three aspects. First, risk of climate change would directly and indirectly affect to ODA projects in a negative way, aggravating as well as cost effectiveness and sustainability of the results and impact of projects. Conversely, second, ODA projects would negatively intensify vulnerability to climate change by maladapting measures of development assistance without considering climate change adaptation. Third, beneficiaries of ODA projects are already and inevitably confronting adverse effects of climate change which result in making them adopting changing environment such as increase of heavy rain, sea-level rise, desertification, and increase in temperature, with regard of their livelihood in community as well as ecosystem. In this regard, GIZ emphasizes risk assessment, vulnerability assessment and environmental impact assessment as viable and basic level of options for incorporating climate change adaptation into ODA projects (GTZ, 2001). OECD also explicitly recognizes close linkage between climate change adaptation and sustainable development. It recommends integration of adaptation into all phases of ODA policy-making and project planning in its report published in 2006 titled as Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation.

2. Methodology

According to OECD, budget shows how certain topic or issue is prioritized thereby influencing, and building up, specific environment and achieving expected objectives (OECD, 2014). Referring to this feature of budget, this research uses the data of ODA budget amount to see the status and trend of climate-related ODA support from the 28 DAC donors to partner countries. This research looks into the ODA amount of 28 DAC member countries - Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom and United States. The European Union (EU) is a DAC member but this research excludes

the EU to prevent upward-leveling due to its relatively large size of ODA.

All 28 DAC members are Parties of the UNFCCC. Given that the 28 countries undertake responsibility to contribute to development and climate change, they are used as a representative sample in this research to see the trend of climate change-related support within their ODA budget. As for the objective of this research, it is to find out implications for KOICA on advancing its strategic approach of mainstreaming climate change adaptation. Data on the ODA amount of the 28 countries includes the budget of each DAC member's aid-related agencies and ministries. In this aspect, the components of the data have similarity with KOICA which is a grant implementation agency of the Korean government.

Three categories of the ODA statistics are the main data of this research. One is the total ODA based on current prices. The others are the ODA amount marked with two Rio Markers - climate change mitigation and adaptation. The research counts the Rio Markers with the labeling of both principal and significant as climate change purpose ODA. Moreover, the research tracks the data during the recent five years from 2010 to 2014. It is because the Rio Marker of climate change adaptation has been collected since 2010. Then, the research examines distribution of the climate change purpose ODA by sectors. Regarding climate change adaptation is multiply connected with more than one sector, the research considers more the climate change purpose ODA is harmoniously distributed, more climate change adaptation is mainstreamed (Asa Persson, 2008). Referring to the ODA statistics, this research could show where the ODA of Korea is placed compared to other donors.

The research also tracks the pathway that KOICA has built up strategies regarding climate change overall as well as climate change adaptation-oriented. Moreover, KOICA's activities in climate change are also studied at project-level. In addition to KOICA, efforts in incorporating climate change adaptation of other donors and institutions are to be looked into. From the works done by other donors, it is expected to draw some implications for KOICA to further advance its measure in climate change adaptation.

III. Recent trend of climate adaptation mainstreaming among global donors

1. Mitigation relatively mainstreamed in terms of ODA volume

In the context of implementing sustainable development, DAC 28 countries have spent a diverse proportion of their ODA to climate change mitigation and adaptation. As a result of analyzing the trends of climate change related support from the DAC between 2010 and 2014, USD 121,932, equivalent to 22% of their total ODA (USD 563,359), was allocated for climate change purpose[2]. The following detailed data shows climate change mitigation is, in the ODA portfolio of the DAC, relatively prioritized than climate change adaptation. Climate change mitigation amounts to USD 76,677, 63% of the total climate change purpose ODA, while the remaining 37% (USD 45,255) is oriented to climate change adaptation (<Table 2>).

〈Table 2〉 Climate change purpose ODA amount of DAC donors (USD million, 2010–2014)

DAC Donors		Climate change adaptation (A)	Climate change mitigation (B)	Climate change purpose (C=A+B)	% of adap–tation	% of mitiga–tion
TOTAL		45,254.61	76,677.20	121,931.81	37%	63%
1	Japan	11,195.00	24,044.82	35,239.82	32%	68%
2	Germany	8,963.44	17,270.38	26,233.82	34%	66%
3	France	2,942.20	11,874.30	14,816.49	20%	80%
4	United States	2,962.27	4,639.01	7,601.28	39%	61%
5	Norway	1,369.28	3,970.43	5,339.71	26%	74%
6	United Kingdom	2,216.62	2,812.30	5,028.92	44%	56%
7	Sweden	2,652.45	2,318.00	4,970.45	53%	47%
8	Australia	1,893.57	1,645.79	3,539.36	54%	46%

2) Climate change purpose is defined as a support reported to Rio Marker under the categories of climate change mitigation and climate change adaptation. In this research, two scores which are principal and significant are categorized as climate change purpose.

DAC Donors		Climate change adaptation (A)	Climate change mitigation (B)	Climate change purpose (C=A+B)	% of adap–tation	% of mitiga–tion
9	Denmark	1,603.06	1,718.89	3,321.95	48%	52%
10	Netherlands	2,213.26	847.01	3,060.27	72%	28%
11	Switzerland	1,485.97	1,027.80	2,513.78	59%	41%
12	Canada	1,047.51	1,128.95	2,176.46	48%	52%
13	Spain	1,550.89	719.13	2,270.02	68%	32%
14	Belgium	788.74	696.75	1,485.49	53%	47%
15	Finland	705.51	596.50	1,302.01	54%	46%
16	Korea	726.64	284.66	1,011.30	72%	28%
17	Italy	215.43	370.86	586.29	37%	63%
18	Ireland	299.69	157.38	457.07	66%	34%
19	Austria	112.86	187.29	300.15	38%	62%
20	New Zealand	133.80	119.72	253.52	53%	47%
21	Portugal	8.33	129.66	138.00	6%	94%
22	Luxembourg	108.68	73.53	182.21	60%	40%
23	Iceland	25.68	15.42	41.10	62%	38%
24	Poland	10.32	9.96	20.28	51%	49%
25	Czech Republic	11.99	5.90	17.89	67%	33%
26	Slovenia	5.50	7.58	13.07	42%	58%
27	Greece	5.59	4.46	10.05	56%	44%
28	Slovak Republic	0.34	0.69	1.03	33%	67%
TOTAL		45,254.61	76,677.20	121,931.81	37%	63%

This research classifies 28 DAC members into two groups - mitigation- and adaptation-oriented (<Table 3>,<Table 4>). This research defines mitigation- or adaptation oriented if the proportion of mitigation or adaptation among climate change purpose is more than 50%. As a result, 15 countries are adaptation oriented and 13 are mitigation oriented. Mitigation oriented ODA amount (USD 447,558) is 3 times bigger than adaptation oriented ODA amount (USD 115,801). Average amount of mitigation oriented group is USD 29,837 while average of adaptation

oriented group is USD 4,135. The mitigation oriented group has smaller number of countries and larger volume. It shows more ODA is concentrated in climate change mitigation.

There is also a tendency that larger donors in terms of ODA volume focus on climate change mitigation while smaller donors concentrate on climate change adaptation. 8 countries – Japan, Germany, France, United States, Norway, United Kingdom, and Canada – of top 10 DAC donors in terms of ODA volume during the recent 5 years are found in the list of climate change mitigation oriented countries (<Table 3>). The list of climate change adaptation oriented countries is composed of 15 DAC donors (<Table 3>). 80% (12 countries) of them drop out the top 10 DAC members (<Table 4>).

〈Table 3〉 Mitigation oriented DAC members (2010–2014)

DAC members		Amount of mitigation (USD m)	% of mitigation in climate change purpose	Total ODA	
				Amout (USD m)	Rank in DAC
1	Japan	11,195.00	68%	88,935.48	2
2	Germany	8,963.44	66%	68,040.03	3
3	France	2,942.20	80%	50,093.61	4
4	United States	2,962.27	61%	140,127.76	1
5	Norway	1,369.28	74%	19,473.58	8
6	United Kingdom	2,216.62	56%	41,019.04	5
7	Denmark	1,603.06	52%	9,885.15	13
8	Canada	1,047.51	52%	18,342.38	10
9	Italy	215.43	63%	6,250.50	16
10	Austria	112.86	62%	3,249.50	18
11	Portugal	8.33	94%	1,945.66	20
12	Slovenia	5.50	58%	103.40	26
13	Slovak Republic	0.34	67%	91.93	28
TOTAL		32,641.84	68%	447,558.02	N/A

〈Table 4〉 Adaptation oriented DAC members (2010–2014)

DAC members		Amount of adaptation (USD m)	% of adaptation in climate change purpose	Total ODA	
				Amout (USD m)	Rank in DAC
1	Sweden	2,652.45	53%	18,538.15	9
2	Australia	1,893.57	54%	19,895.42	7
3	Netherlands	2,213.26	72%	22,383.55	6
4	Switzerland	1,485.97	59%	14,233.27	11
5	Spain	1,550.89	68%	10,315.30	12
6	Belgium	788.74	53%	8,223.36	15
7	Finland	705.51	54%	4,757.50	17
8	Korea	726.64	72%	9,802.72	14
9	Ireland	299.69	66%	2,789.81	19
10	New Zealand	133.80	53%	1,721.97	21
11	Luxembourg	108.68	60%	1,425.15	22
12	Iceland	25.68	62%	101.60	27
13	Poland	10.32	51%	707.29	23
14	Czech Republic	11.99	67%	342.98	25
15	Greece	5.59	56%	562.73	24
TOTAL		12,612.78	60%	115,800.80	N/A–

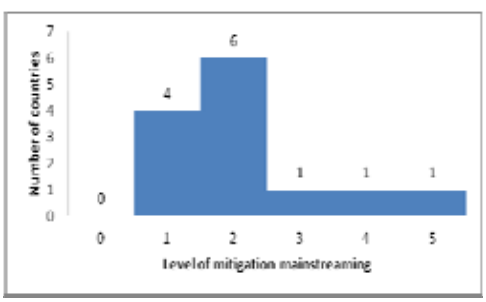
By breaking down the level of mitigation and adaptation mainstreaming in terms of ODA volume, the tendency becomes clearer. The research sets the levels of mitigation and adaptation mainstreaming, ranging from 0 to 5 (<Table 5>,<Table 6>,<Table 7>). 0 is the lowest level of mainstreaming and 5 is considered a fully mainstreamed status. 10 of the 13 mitigation oriented countries are distributed between the level 1 and 2. 3 mitigation oriented countries are found at the level 3 (Norway), 4 (France), and 5 (Portugal) respectively. All 15 adaptation oriented countries are dispersed over the range from 1 to 3. Particularly 9 of them are presented at the level 1. This shows mainstreaming of climate change mitigation is relatively more progressed.

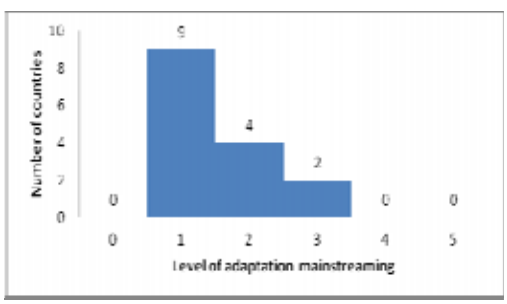
〈Table 5〉 Level of climate change mainstreaming of DAC members (2010–2014)

Mitigation oriented countries	% of mitigation in climate change purpose	Level of mitigation mainstreaming*	Adaptation oriented countries	% of adaptation in climate change purpose	Level of adaptation mainstreaming*
Japan	68%	2	Sweden	53%	1
Germany	66%	2	Australia	54%	1
France	80%	4	Netherlands	72%	3
United States	61%	2	Switzerland	59%	1
Norway	74%	3	Spain	68%	2
United Kingdom	56%	1	Belgium	53%	1
Denmark	52%	1	Finland	54%	1
Canada	52%	1	Korea	72%	3
Italy	63%	2	Ireland	66%	2
Austria	62%	2	New Zealand	53%	1
Portugal	94%	5	Luxembourg	60%	1
Slovenia	58%	1	Iceland	62%	2
Slovak Republic	67%	2	Poland	51%	1
			Czech Republic	67%	2
			Greece	56%	1

〈Table 6〉 Detailed level of climate change mainstreaming of DAC members (2010–2014)

Level of mainstreaming*	Not		Moderately			Fully	Total
	0	1	2	3	4	5	
Mitigation oriented countries	0	4	6	1	1	1	13
Adaptation oriented countries	0	9	4	2	0	0	15
Total	0	13	10	3	1	1	25





* 0: less than 50%, 1: more than 50% and less than 60%, 2: more than 60% and less than 70%, 3: more than 70% and less than 80%, 4: more than 90% and less than 100%

2. Unbalanced portfolio of climate change adaptation

As mentioned earlier, adaptation is linked and incorporated with diverse development sectors. Mainstreaming adaptation is more likely to make and deepen linkages with the fields that development community has long concerned, such as social (education, health, population policies, programmes and reproductive health, water supply and sanitation etc.) and economic (transport and storage, communications, energy etc.) infrastructure and services, production sector (agriculture, forestry, fishing, industry, mining, construction, tourism etc.), multi- and cross-cutting sector (general environment protection etc.), and humanitarian assistance (emergency response, reconstruction relief and rehabilitation, disaster prevention and preparedness etc.). On the other hand, putting, and spending, more budget to adaptation does not fully mean mainstreaming of climate change adaptation. Advanced level of adaptation mainstreaming shows more connections with many sectors.

〈Figure 2〉 Sectoral distribution of adaptation oriented countries



Referring to the <Table 5>, Netherlands and Korea seem to have high level of adaptation mainstreaming in terms of concentration ratio of ODA to adaptation. However, it is quite interesting that more balanced portfolio of spending to adaptation is observed from Netherlands (<Figure 2>). Its adaptation oriented ODA is evenly distributed to three sectors - social infrastructure and services, production sectors, and multi- and cross-cutting sectors. Meanwhile, even though Korea is seen as an advanced DAC member in terms of its high ratio to adaptation, its adaptation portfolio is revealed as very narrowly focused. Most of Korea's adaptation oriented

ODA has been spent to social infrastructure and services. Therefore, the level of adaptation mainstreaming is not simply explained only by large amount and high percentage of adaptation in climate change purpose. It is more associated with balanced use of climate finance to wider range of sectors.

Ⅳ. Current status of climate change adaptation approach of KOICA

1. Strategic efforts in responding climate change

KOICA actively expanded responses to climate change by applying domestic strategy of green growth and international dialogue of climate finance which was rapidly grown during the 2000s. According to the National Green Growth Strategy, the portion of green ODA is to be increased to 30% of the total ODA by 2020. As a result, climate change purpose support was sharply grown by the end of 2000. In particular, East Asia Climate Partnership (hereinafter "EACP") was launched in 2008 with a total budget of USD 200 million for the period 2008-2012. Its objective is to combat climate change and foster a climate change resilient paradigm for developing countries in Asia and the Pacific. EACP has five priority areas including water resources management, waste management, low-carbon energy, low-carbon city and forestation and biomass. It helps climate change support of KOICA grow in volume as well as diversify in its portfolio. In 2010, 10 % of bilateral project budget of KOICA was allocated to climate change purpose support. In line with the EACP, KOICA has established its own mid-term climate change response strategy since 2000. Relevant strategies in other sectors including environment, water, and energy have been developed, relating to the climate change strategy. More specifically, Guideline on Environment Friendly Construction was also introduced and it concerns widely as well as deeply vulnerabilities cause by climate change thereby suggesting diverse ways of coping with climate change in construction.

The recent version of KOICA Climate Change Response Strategy 2016-2000 mainly focus on (a) support for climate change response project, (b) climate-related capacity building support, and (c) vitalization of financial mechanism. In addition to these pillars, the strategy plans to establish Climate Mainstreaming Tool as a next step to develop. The Strategy presents its sub-programs in each focus area. Under the support for climate change response project, three sub-programs are

presented - (a1) mitigation and adaptation project, (a2) mainstreaming climate change, and (a3) application of innovative climate response technology. Climate-related capacity building support suggests (b1) readiness and (b2) national greenhouse gas inventory establishment as its sub-programs. As for vitalizing financial mechanism, the strategy suggests (c1) linking with global development finance to climate change support, and (c2) partnering and co-financing are suggested.

The strategy does not differentiate the two principal responses to climate change. Mitigation and adaptation are all included as component of the sub-programs. Some sub-programs have room for subdividing them thereby making the strategy more systemic and practical for application. The strategy originally concerns about mitigation and adaptation project and already projects exist and a portfolio can be analyzed based on the existing ones. Thus, the sub-program (a1) can be set more ambitious. Setting this mid-term strategy is understood as a part of effort of mainstreaming climate change. In this regard, the sub-program (a2) might be improved in a more specific ways. The sub-program (a3) only considers innovative technology but a variety of technologies are available in respective industries which can be applicable specifically for mitigation or adaptation. Further process of developing this strategy might categorize available technologies into migration and adaptation and present them as secotral mitigation or adaptation measures. Current strategy only provides possible measures of project designing - bilateral project, public-private partnership, multilateral project, open competition etc. Prior to guiding the form of partnering, how to design project and connect relevant technology and knowhow from outside KOICA needs to be guided by the strategy to development practitioners. In this regard, sub-program (b1), (b2), (c1) and (c2) might be incorporated in the main focus (a) as an option for designing mitigation or adaptation project.

2. Progress in climate change adaptation at project-level

Looking into the composition of KOICA's climate change support, environment and energy related projects are the biggest part and forestation sector is the second.

By 2010, it is shown projects of climate change mitigation were majority while climate change mitigation projects, for instance, river rehabilitation and water, have recently increased. From 2005 to 2015, climate change purpose support of KOICA amounts to USD 380 million – USD 290 million for adaptation and USD 180 million for mitigation. During the period of EACP, from 2008 to 2012, climate change related support by KOICA shows a significant increase in the number of project and budget. However, with the end of the EACP, between 2010 and 2011, a rapid decrease in climate change related support is found. It shows the initial vision the EACP made has no connectivity and alignment to further strategic approach of KOICA. KOICA's climate change support is significantly focused on Asia. 53% of its climate change support went to Asian countries such as Philippines, Mongolia and Indonesia. Given they are all its Priority Partnership Countries (PPCs), KOICA aligns the focus of climate change support to its overall organizational strategy. However, these countries show relatively low level of vulnerability while countries in Latin America and Oceania are in general known as having higher vulnerability to climate change and lower adaptive capacity.

V. Implications on advancing climate change adaptation for KOICA : Lessons from Other Donors

1. Strategically syncing and widening linkages between existing sectoral classification to climate change adaptation measures

Mitigation and adaptation are differentiated with the view of each objective. By definition, mitigation aims at reducing greenhouse gas emission intensity while adaptation is to adapt to a changing climate. Likewise, mitigation options are directly connected to specific technology in reducing energy use, greenhouse gas intensity, net emissions, decarbonizing energy supply, and enhancing carbon sinks (IPCC, 2016). Meanwhile, response options for adaptation are regarded as being applied to all sectors depending with diverse approaches on context. According to the IPCC, such sectors would range from freshwater resources, to terrestrial and freshwater ecosystems, to coastal systems and low-lying areas, to marine systems and oceans, to food production system and rural areas development, to urban areas and key economic sectors and services, and to human health, security and livelihoods (IPCC, 2016).

Looking into what KOICA has focused, its development cooperation projects are essentially classified into five sectors: education, health, rural development, industry and energy, and public administration. In addition to them, KOICA deals with cross-cutting issues which are climate change, gender, human rights and information and communication technology. In line with the launching of Sustainable Development Goals (SDGs) by the United Nations (UN) in 2015, KOICA introduced Better Life for All Initiative by expressing its focus areas based. The initiative is composed of five sub-initiatives - Better Life for Girls, Inclusive and Sustainable Rural Development, Safe Life for All from Infectious Disease, Climate Compatible Development and Science, Technology, and Innovation for Better Life. Looking into the Climate Compatible Development, it recognizes climate change is a fundamental threat to development and objective is to help building up climate-resilient life for

all. Backed by the Climate Change Response Strategy of KOICA explained earlier, this climate change focused initiative entails four areas of concentration – low carbon growth and sustainable waste management which are mitigation measures and water and disaster management and climate-smart agriculture which are which are adaptation measures. Such adaptation measures are associated with what KOICA have focused in the field of adaptation. A working paper of KOICA shows its adaptation projects primarily have been focused on water followed by agriculture and general environment protection (KOICA, 2015).

However, adaptation measures of KOICA have much wider and specific potential to expand and deepen by strategically rethinking its adaptation focus areas. For instance, water and disaster management are relevant to more than one of five sectors into which KOICA basically categorizes. Water and disaster management could be incorporated into public administration of partner countries by helping them understand potential risks from climate change and take preventive institutional measures in establishing water and disaster-related management system which can be regional and/or national. On the other hand, a specific area relating to water and disaster management also could be tackled in designing urban planning and rural development. As such, the nexus among sectors and areas needs to be strategically viewed and analyzed in order to multiply incorporate adaptation measures into general sectoral framework.

Some donor agencies link climate change adaptation measures widely as well as specifically to diverse sectors. In case of Swedish International Development Cooperation Agency (hereinafter “Sida”), it developed a matrix making linkages between its overarching strategy and climate change at sectoral level, thereby formulating climate change related objectives in the Swedish cooperation strategy. Its basic categorization is divided into 10 sectors ranging from health to education, research, democracy, human rights and gender equality, conflict, peace and security, humanitarian aid, sustainable infrastructure and services, market development, environment, and agriculture and forestry. The matrix guides how each sector could be viewed through the lens of climate change. In addition, taking a stance that adaptation to climate change needs to be mainstreamed in development policy and

practice, Irish Aid has worked on incorporating potential impacts of climate change on all key sectors into development activities at both project and strategic levels. In particular, Irish Aid regards adaptation is inevitable because the rise in temperature is and will be happening for some time due to the natural process of the earth even though mitigation efforts are significantly and immediately effective. Irish aid also takes into practical account that the actions taken by politicians, businesses and individuals in responding to changing climate need longer perspective even though climate experts stress the urgent action of reducing greenhouse gas emissions. As a result, Irish Aid considers adaptive responses can be technological, behavioral, managerial or policy-based no matter which sector certain development activities are involved, thereby implementing adaptation activities in line with partner country priorities and plans (Irish Aid, 2014).

2. Integrating climate change adaptation measures over whole project cycle

Project support is in general a major modality in development cooperation led by donor agencies. It means climate change adaptation measures need to be embedded as a part of project cycle starting from project identification to appraisal, to design, to implementation and to monitoring and evaluation. Prior to entering into project cycle, projects are conceptualized with a wide scope often linking to a sector. Particularly at designing stage, projects are placed in line with specific strategies and plans at the level of national/regional/local or ministerial/agency. Following such sectoral approach, projects go through the project cycle. Having internalized climate change adaptation into its project cycle, United States Agency for International Development (hereinafter “USAID”) considers climate risks and opportunities at the strategy, project and/or activity level at the phase of project identification, thus strengthening sustainability and impact of its investments. In line with this, USAID obligates climate risk screening as part of the development of all new its strategies by using climate information to characterize current and future climate risks and opportunities early in the course of decision - making. The

screening is to help USAID identify the level of climate risks. The risks are divided into two categories – low and moderate to high risk (USAID, 2015). OECD also points out potential climate risks and effects on vulnerability need to be assessed at the beginning of the project cycle. OECD also highlights in its policy guidance on integrating climate change adaptation into development cooperation the advantages of the climate risks screening. First, the screening enables to avoid excessively risky projects. Secondly, it helps build in appropriate climate risk management measures and financing for vulnerable project to be implemented. Third, it is useful to prioritize projects more likely to contribute to reduce climate vulnerability.

For the next step of the climate risk screening, in-depth climate risk assessment is applicable at the stage of project appraisal and detailed design. The climate risk assessment is to identify possible adaptation measures to directly address identified climate risks. The climate risk assessment has no typical format or approach. However, Environmental Impact Assessment (hereinafter "EIA") is normally carried out at the stage of project appraisal. In spite of the fact that the EIA is more likely to cover and check issues directly associated with the environment, the EIA helps view and analyze surrounding issues with the lens of climate change sensitivity. In this regard, the practices and tool undertaken by the EIA are considered relevant in the context of climate change adaptation. In order to prioritize and select suitable options among identified adaptation measures, USAID has designed and applied in practice the adaptation decision matrix. The matrix is composed of multiple criteria such as effectiveness, cost, technical feasibility and social and cultural feasibility, and speed of implementation. The analysis result based on the matrix helps all stakeholders of respective project make mutually agreed and feasible decision for project implementation. At the phase of project implementation, selected options are integrated into its detailed activities.

During the implementation, the most crucial thing is not to lose sight of adaptation. To do this, monitoring and evaluation is important. Monitoring and evaluation is a process of doing-by-learning. Thus, adaptation measures incorporated into project activities need to be regularly monitored over lifetime of the project since climate

conditions are usually variable and tend to evolve. Thus adaptation interventions might be modified, depending on monitored environment. OECD suggests the following issues need to be verified through monitoring and evaluation process – whether the identified adaptation options are put in place, what unexpected problems arise in the implementation process, whether the adaptation options had any adverse or positive impacts on other sectors or regions and whether costs of adaptation exceeded those anticipated (OECD, 2009b).

Monitoring adaptation measures during implementation and evaluating results at the end of- and ex-ante project could be undertaken with standardized tools. International Institute for Environment and Development (hereinafter "IIED") have developed indicators which can track and measures the impact of climate change adaptation in partnership with DFID, Sida, Irish Aid, Danish International Development Agency (Danida), and Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad). Facing the intense interest among actors in development in the development of results and monitoring and evaluation framework particular for adaptation, IIED reviewed existing indicators which have been used in diverse sectors and reorganized them into two categories with a climate lens. The first group of indicators is about capacity of institutions, government and civil society to understand climate change and to integrate adaptation into decision making. These indicators are assessed in light of existence of adaptation – directly or indirectly – incorporated policy, institutional and other mechanisms. The second group of indicators is the extent to which climate adaptation positively contribute to development. They are evaluated by the use of regular development indicators applied to populations or areas prone to potential risk from climate change.

Ⅵ. Conclusion

While many developing countries are facing the immediate needs of adapting changing climate, climate change adaptation is still smaller size at global level but it has high potential to maximize its positive impact by connecting diverse relevant sectors. Overall trend in Korea's aid as well as KOICA's support in terms of budgeting larger volume has been allocated to climate change adaptation than mitigation. It signifies KOICA has already entered into the initial stage of mainstreaming adaptation. Still its climate change strategy remains on introductory level. The strategy does not cover practical issues particularly relating to project designing. As found in the Section3 and 4, Korea overall as well as KOICA has spent more budget on adaptation. It can be translated into high potential to advance mainstreaming climate change adaptation.

However, the level of addressing adaptation in project designing is not much advanced, KOICA's adaptation support is highly concentrated to a few of particular sectors. This would be a challenging factor to diversify KOICA's adaptation mainstreaming. To do this, it needs to analyze at first existing portfolio of climate change support and focus on the sectors which are not yet connected with adaptation. KOICA then needs to explore sectoral adaptation measures. Such measures are already available and introduced in policy dialogue as well as at practical level particularly by other donor agencies as well as UNFCCC and IPCC. By referring to practices of other adaptation oriented DAC members having balanced portfolio, KOICA is expected to learn how to advance its adaptation approach in their project designing.

〈참고 문헌〉

Adger, W Neil, Huq, Saleemul, Brown, Katrina, Conway, Declan, and Mike Hulme. 2003. "Adaptation to climate change in the developing world." *Progress in development studies* vol.3(3):179-95.

Asa Persson. 2008. "Mainstreaming Climate Change Adaptation into Official Development Assistance: A Case of International Policy Integration." *EPIGOV Papers* no.36:3.

Burton, Ian. 2004. "Climate change and the adaptation deficit." Adaptation and Impacts Research Group, Meteorological Service of Canada, Environment Canada:3.

E. Lisa, F. Schipper. 2007. "Climate Change Adaptation and Development: Exploring the Linkages." *Working Paper* no.107. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research:4.

Füssel, Hans-Martin. 2007. "Vulnerability: a generally applicable conceptual framework for climate change research." *Global Environmental Change* no.17(2):155-67.

GTZ. 2001. "Measures to Implement the UNFCCC: Adaptation to Climate Change in German Official Development Assistance - An Inventory of Activities and Opportunities, with a Special Focus on Africa." Eschborn: GTZ:10, 35-6.

Huq, Saleemul and Hannah Reid. 2004. "Mainstreaming adaptation in development." *IDS bulletin* vol.35:15-21.

Huq, Saleemul, Reid, Hannah, and Laurel A Murray. 2006. "Climate change and development links." *Gatekeeper series* no.123. London: IIED.

Irish Aid. 2014. "Adapting to Climate Change." Limerick: Irish Aid, available at https://www.irishaid.ie/media/irishaid/allwebsitemedia/20newsandpublications/publicationpdfsenglish/environmental-key-sheet-1-climate-change-adaptation.pdf. (접속일: 2017.06.21.)

Helgeson, Jennifer and Jane Ellis. 2015. "The Role of the 2015 Agreement in Enhancing Adaptation to Climate change." *Climate change Expert Group papers* vol.24. Paris: OECD.

IPCC. 2017. "TOPIC 4 Adaptation and Mitigation." Climate Change 2014

Synthesis Report: Fifth Assessment Report. Geneva: IPCC, available at http://ar5-syr.ipcc.ch/topic_adaptation.php. (접속일: 2017.06.21.)

Klein, Richard JT., Schipper, E Lisa F., and Suraje Dessai. 2005. "Integrating mitigation and adaptation into climate and development policy: three research questions." *Environmental Science & Policy* vol.8(6):579-88.

KOICA. 2015. "Better Life for All - Korea's New Road to Sustainable Development." Seongnam: Korea International Cooperation Agency (KOICA):6.

Mertz, Ole, Halsnaes, Kirsten, Olesen, Jorgen E., and Kjeld Rasmussen. 2009. "Adaptation to Climate Change in Developing Countries." *Environmental management* vol.43(3):743-4.

OECD. 2014. "ThePrinciplesofBudgetaryGovernance."Paris:OECD:1

_____. 2009a. "Climate Change and Development: Key Principles to Inform Climate Change Financing." Paris: OECD, available at http://www.oecd.org/env/cc/43423222.pdf. (접속일: 2017.06.21.)

_____. 2009b. "Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation - Policy Guidance." Paris: OECD:121

ODI. 2011. "Background Note - The 'mainstreaming' approach to climate change adaptation: insights from Ethiopia's water sector." London: Overseas Development Institute (ODI), available at https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7056.pdf. (접속일: 2017.06.21.)

Paavola, Jouni, and W Neil Adger. 2006. "Fair adaptation to climate change." Ecological Economics vol.56(4):594-609.

Thomas, David SG, and Chasca Twyman. 2005. "Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies." Global Environmental Change no.15(2):115-24.

UNFCCC. 2016. "Glossary of climate change acronyms." Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), available at http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php#M (접속일: 2017.06.21.)

USAID. 2015. "Climate Change in USAID Strategies: A Mandatory Reference for ADS Chapter 201." Washington D.C.: USAID.

Van der Grijp, Nicolien. 2010. *Mainstreaming climate change in development*

cooperation: Theory, practice and implications for the European Union. Cambridge: Cambridge University Press:67.

IPCC. 2007. “Climate Change 2007: Working Group III: Mitigation of Climate change” posted on IPCC official website, available at https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch12-ens12-2-4-6.html.(접속일: 2017.06.21.)

UNFCCC. “FOCUS : Adaptation” posted on UNFCCC official website, available at http://unfccc.int/focus/adaptation/items/6999.php. (접속일: 2017.06.21.)

III

KOICA 개발협력자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관
2. KOICA ODA도서관 2017년도 학술DB 목록
3. KOICA 2017년 4월 ~ 2017년 6월 발간물 목록
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법
6. 『국제개발협력』 원고 집필 규정

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집·정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영·관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2017년 4월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 9,713권
- 국내/국외 학술DB : 9종

  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2017년도 학술DB(국내/국외) 구독 목록' 을 확인하시기 바랍니다.
- 도서 : 35,601권
- 비도서자료 : 1,642점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 12:00~13:00 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능

  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr) → ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-950, 951
- 이메일 : library@koica.go.kr

KOICA ODA도서관 2017년도 학술DB 목록

'학술DB 통합검색'은 ODA도서관 → 자료검색 → '학술DB' 부분에서 검색 할 수 있습니다.

번호	DB명		내용	비고
1	KISS	한국학술정보 (KISS)	국내 학회지, 학위논문 원문검색시스템으로 1,327개 학술기관의 학술지 및 논문 3,279여종을 창간호부터 최근호까지 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
2	DBpia	누리미디어 (DBpia)	국내 학회, 협회 및 출판사 367개 기관에서 발행하는 정기간행물 1,946여종의 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
3	KYOBO 교보문고 SCHOLAR 스콜라	교보문고 (스콜라)	교보문고에서 제공하는 국내 학술 DB로 418개 학회, 학술지 622여종 원문 구독	단내에서 원문 이용 가능
4	JSTOR	JSTOR	주요 학술저널의 현재 및 과거자료에 대한 Archive 원문 자료 구독으로 2,000여종의 인문사회학 분야의 학술저널을 17세기 data까지 Archive 구독	단내에서 원문 이용 가능
5	EBSCO HOST	ASC (Academic Search Complete)	가장 광범위한 다 학문분야(Multi-Disciplinary) Full text 데이터베이스로 13,800여 종의 색인, 초록 정보를 바탕으로 그 중 약 9,100여 종의 저널 원문 제공. Full text 저널 중 7,900여종 이상이 Peer-Reviewed 저널로 구성. 이용율 상위 100여종의 저널에 대해서는 최대 1886년 또는 창간호 이후의 원문 수록. 저널별 원문제공기간 상이함	단내에서 원문 이용 가능
6	EBSCO HOST	BSC (Business Source Complete)	비즈니스 전반에 걸친 주제 분야의 원문 데이터베이스. 경영/경제/금융/회계/행정/무역 등 3,800여 종의 학술저널 및 매거진을 비롯한 21,000여 종의 출판물에 대한 Full Text를 제공 200여 국의 국가경제보고서, 산업보고서등을 제공하며 저널별 원문제공기간 상이함	단내에서 원문 이용 가능
7	eLibrary	World Bank e-Library	World Bank Group에서 출판하는 8,000여종 출판물에 대한 Online Collection 구독 및 2,500여종의 World Bank eBooks 구독, 4,200 policy research working papers 구독 Social Development, Rural Development, Poverty Reduction, Conflict & Development, Gender, Urdan Development, Energy, Environment 등 총 28개 주제분야 원문 구독	단내에서 원문 이용 가능
8	OECD iLibrary	OECD iLibrary	OECD Publishing에서 발행하는 단행본, 정기간행물, 통계자료 원문 구독 OECD Books(17종), Papers(16종), Statistics(35종) 원문구독	단내에서 원문 이용 가능
9	The Economist Intelligence Unit	EIU Country Reports	EIU사에서 제공하는 국가별 경제, 정치, 국가 기본정보 및 분석 리포팅 서비스로 도서관에서 구독하는 국가에 한해서만 열람가능	로그인 후 이용

KOICA 2017년 4월 ~ 2017년 6월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
1	한라 직업기술개발원 역량강화사업 (2017년~2020년 / 500만불) 심층기획조사 결과보고서 2016.12	교육보건팀	2016	한국국제협력단
2	캄보디아 앙두엉병원 이비인후과 역량강화사업 (2018-2021/800만불) 예비조사 결과보고서 2017.3	동남아1실	2017	한국국제협력단
3	르완다 키추키로 종합기술훈련원 2차지원사업 PMC 용역 Base-line 및 End-line 서베이 결과보고서 2016.11	동아프리카실	2016	한국국제협력단
4	Human Resource Development for Civil Service Capacity Building Project: Situation Analysis Report of Rwanda Management Institute (RMI) 2016	동아프리카실	2016	한국국제협력단
5	Human Resource Development for Civil Service Capacity Building Project: Government Capacity Enhancemnet Report 2016	동아프리카실	2016	한국국제협력단
6	르완다 키추키로 종합기술훈련원 2차지원사업 PMC 최종결과보고서	동아프리카실	2017	한국국제협력단
7	르완다 교사 및 예비교사 ICT 교육역량 강화사업 (2017-2020/ 700만불) 예비조사 결과보고서 2016.3	동아프리카실	2017	한국국제협력단
8	(2018년도) 외교부 민관협력 보조금사업 안내서 2017.6	시민사회협력실	2017	한국국제협력단
9	현지지역조사 종합보고서: 제2기 민관협력 인큐베이팅 프로그램(아카데미 파트너) 2017.5	시민사회협력팀	2017	한국국제협력단
10	(2017) Guide du programme de partenariat de la KOICA	연수기획실	2017	한국국제협력단 : CIAT
11	(2017) KOICA fellows' guide book	연수기획실	2017	한국국제협력단 : CIAT
12	(2017) Guia de los becarios de KOICA	연수기획실	2017	한국국제협력단 : CIAT
13	글로벌연수(CIAT 프로그램) 길라잡이 2017.6	연수기획실	2017	한국국제협력단
14	KOICA 석사학위연수 가이드라인 2017.5	연수사업실	2017	한국국제협력단
15	샤시칼라 스리랑카: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	월드프렌즈운영실	2017	한국국제협력단
16	KOICA 회계업무매뉴얼 2017.6	재무회계팀	2017	한국국제협력단
17	요르단 취약계층 아동을 위한 학교 건립사업 (2017-2020/1,110만불) 심층기획조사 결과보고서 2016.12	중동중앙아실	2016	한국국제협력단
18	키르기즈 공화국 알라아르차 소수력 발전소 건립사업 (2018-2021/580만불) 예비조사 결과보고서 2017.5	중동중앙아실	2017	한국국제협력단
19	키르기즈 공화국 선거역량 강화사업 (2014-2016/615만불) 종료평가 결과보고서 2017.5	중동중앙아실	2017	한국국제협력단
20	키르기즈 공화국 선거역량강화 2차사업 (2017-2018/1백만불) 심층기획조사 결과보고서 2017.5	중동중앙아실	2017	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
21	키르기즈 공화국 산림보전 역량강화사업 (2010–2015/1백만불) 종료평가 결과보고서 2017.2	중동중앙아실	2017	한국국제협력단
22	아제르바이잔 IOM 물공급시스템(카흐리즈) 구축 지원사업 (2018–2021/450만불) 예비조사 결과보고서 2017.4	중동중앙아실	2017	한국국제협력단
23	우즈베키스탄 타슈켄트 정보통신대학교 통합교육정보화시스템 구축 및 보급 지원사업 (2018–2021/300만불) 예비조사 결과보고서 2017.4	중동중앙아실	2017	한국국제협력단
24	아제르바이잔 전자정부 교육센터 구축사업 (2013–2015/370만불) 종료평가 결과보고서 2017.2	중동중앙아실	2017	한국국제협력단
25	사업기획을 위한 경제적 타당성 평가 사례연구 2016.12	ODA연구팀	2016	한국국제협력단
26	개발도상국 국내재원동원(DRM) 지원방안 연구 2016.12	ODA연구팀	2016	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용

대한미국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%)하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr　　FAX : 031-740-0778
- ODA원조정보 공유시스템 : www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 게재할 원고를 모집하고 있습니다.
주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이 외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다.
우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식제고를 위해 국제협력 사업 종사자 및 국제협력에 관심 있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ.『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC을 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ.『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수가능하다. 단, 우편접수시에는 논문이 원본 파일이 저장된 CD 1대를 동봉한다.

  Email : callforpapers@koica.go.kr

  Tel : (+82)31-740-0759 Fax : (+82)31-740-0772

  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 KOICA아카데미 ODA연구원 (461-833)

호	원고 기고 주제	원고마감일
2017년 3호	국제개발협력 관련 자유 주제	2017년 8월 31일

『국제개발협력』 원고 집필 규정

Ⅰ. 원고 제출 및 게재

1. 『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안 모색에 관한 연구논문을 대상으로 하며 논문의 성격 및 형태는 순수이론적인 논문, 실증분석논문, 사례연구, 응용연구 및 정책분석 등 방법론상의 제약을 두지 않는다.

2. 제출 원고는 순수학술논문이어야 하며 한국국제협력단 외 다른 곳에 게재 또는 발간되었거나 향후 그러할 계획이 없는 창작 글이어야 한다. 또한 연구자는 타인의 저작물 인용에 관한 일반원칙을 준수하고 표절을 하지 않아야 한다. 이에 대한 인지 및 확인 후 대표저자는 연구윤리 준수 서약서 친필본 사본을 원고 제출시 첨부하여야 하며, 최종 게재 확정 후 원본을 우편으로 송부해야 한다.
   * 원고 제출 전 논문표절방지프로그램을 통한 원고의 사전 표절 검토를 권고한다.

3. 게재희망 원고 중 협력단 외부 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다. 이를 위해서는 연구명/지원기관명/연구기간/참여연구자명 등을 첫 번째 페이지의 원고 제목에 각주처리하여 밝힌다.

4. 협력단에서 발간된 연구보고서의 경우 『국제개발협력』 편집 규정에 맞추어 요약 투고 가능하며, 대상 원고의 최종 게재 여부는 『국제개발협력』 편집위원회의 결정에 의해 이루어진다.

5. 협력단에서 발간한 연구보고서의 내용을 요약 투고한 원고는 그 사실을 밝혀야 한다. 이를 위해서는 연구명/발간부서명/연구기간/발행일자/연구자명 등을 원고 첫 번째 페이지의 원고 제목에 각주처리하여 밝힌다.

6. 한국국제협력단 연구용역 또는 사업과 관련된 원고를 작성하여 제출할 수 있으며, 이를 위해서는 아래 내용을 반드시 첫 번째 페이지의 원고 제목에 각주처리하여 밝힌다. 또한 연구자는 투고 이전에 그 내용을 연구용역 또는 사업 담당 소관부서와 사전에 공유하여야 하며, 협력지 발간일로부터 1개월 이내에 소관부서에 해당 원고를 제출하여야 한다.

- 국문표기
  이 논문은 0000년도 한국국제협력단(KOICA)의 "프로젝트명"의 일부로 수행된 연구임 (No. 한국국제협력단 계약번호)
- 영문표기
  This work was supported by the Korea International Cooperation Agency (KOICA) under the title of "프로젝트명" in 0000년 (No. 한국국제협력단 계약번호)

7. 제출된 원고가 편집방향에 부합하지 않을 경우 『국제개발협력』 편집위원회의 결정을 통해 원고를 반려할 수 있다.

8. 『국제개발협력』은 매년 분기별로 네 차례 발간한다. 매 호의 원고는 출판일로부터 1개월 전에 접수된 것에 한하며, 매 호의 원고마감일은 직전 호의 국제개발협력지에 별도 안내된다.

9. 원고는 『국제개발협력』 편집위원회가 별도로 정한 '원고집필 규정'에 따라 작성되어야 한다. 이를 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.

10. 원고 제출시 연구자는 영문 또는 국문초록이 포함된 논문게재신청서(별지서식 1호) 및 연구윤리 준수 서약서 사본(별지 서식 2호), 그리고 원고를 한국국제협력단 연구개발팀 전자메일 (callforpapers@koica.go.kr)로 제출함을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로 제출한다.

> 전자메일 : callforpapers@koica.go.kr
> 전화 : (+82)31-740-0556
> 주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 연구개발팀 (13449)

11. 제출된 원고의 게재여부는 소정의 비공개 심사를 거쳐 『국제개발협력』 편집위원회에서 최종 결정하며 게재 승인을 받은 논문의 저작권은 협력단에 귀속된다.

12. 협력단은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.

13. 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야한다.

14. 접수된 원고는 일체 반환하지 않는다.

II. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고 분량

가. 원고는 표지, 목차, 표 또는 그림 일체를 제외한 기타 부분(참고문헌 산입)에 대해 200자 원고지 기준 100매로 제한한다.

나. 원고 분량이 본 규정보다 지나치게 초과 또는 미달하는 경우, 본지 편집위원회가 저자에게 조정을 요구할 수 있으며, 저자는 이에 따라야 한다.

다. 원고분량의 경우 200자 원고지 3.5매를 A4 1매로 산정한다.

2. 원고 구성

가. 원고는 표지, 국문(영문)요약, 주제어(3~5개), 본문, 참고문헌, 순서로 구성한다.

나. 표지에는 논문제목, 목차, 필자의 이름, 소속, 연락처(이메일 · 전화 · 팩스), 간단한 필자소개를 명기해야 한다. 필자가 복수일 경우에는 횡렬로 기재한다. 감사의 말이나 연구비 수령 사실은 각주로 기재한다.

다. 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 필자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 삼가야 한다.

라. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 영문을 비롯한 외국어 표기가 필요한 경우에는 첫 번에 한하여 한글 표기 뒤의 괄호 속에 넣어서 쓴다. 또한 본문 내에서 반복 언급되는 용어를 축약어로 나타내고자 할 경우 첫 번에 한하여 '(..., 이하 축약어)'로 표기하고 이후부터는 축약어로 표기한다.
[예 1] 세계은행(World Bank)…. (생략) 세계은행이 발표한 …
[예 2] 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)… (생략) SDGs에 대한 국제적 관심은…

마. 본문과 각주에서 출전을 표시할 때는 괄호를 이용해 약식으로 언급하고, 완전한 문헌정보는 논문 말미의 <참고문헌>에 포함시킨다. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다.

바. 각주는 꼭 필요한 것만 달도록 하여, 가급적 10개 내외로 최소화시킨다.

아. 원고의 각 쪽에는 반드시 쪽번호를 표기해야 하며, 표지인 첫 페이지를 제외한 다음 페이지부터 시작한다.

3. 원고의 형식

가. 원고는 '한글'프로그램을 사용하여 작성하며, 편집체계는 다음과 같다. (글씨체: 휴면명조, 본문 글자크기 13p, 각주 글자크기 11p, 표와 그림 제목 및 출처: 12p, 줄간격 160%, 상하여백 15, 좌우여백 25, 머리말 및 꼬리말 15)

나. 본문 서술의 세부적인 사항은 다음과 같다.
1) 장·절·항·목의 번호는 " Ⅰ.", "1.", "1)", "(1)" 순차로 매긴다.
2) 강조어는 ' ', 인용구는 " "로 둘러싼다.

4. 저자명 표기

가. 공동집필인 경우에는 대표저자와 공동저자를 명기하여 제출하여야 한다. 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문 기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다.

저자가 3명 이상일 경우에는 가나다 순으로 저자명을 표기하고, 각주에 대표저자와 공동저자 구분 및 저자정보를 별도 표시한다.

5. 표 및 그래프 작성

가. 제목은 "<표 1> …"과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다.

나. 설명주는 "주:"로 시작하고 출처는 "출처:"로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적어 놓는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.

다. 표와 그림의 길이는 가로 113mm를 초과할 수 없다.

Ⅲ. 전거 표시 요령

1. 전거 표시 요령은 한국사회학회 전거 표시 요령을 준용한다.

2. 전거는 저자명과 간행연도를 반드시 표기하고, 필요시 인용 페이지를 덧붙여 기재한다. 같은 저술을 되풀이 인용할 때에도 그 방식은 같다.

구체적인 전거표기의 예는 아래와 같다.

1. 저자명은 서술의 흐름에 따라 본문에 노출시킬 수도 있고, 괄호 속에 넣어야 할 경우도 있다.
   [예 1] "…이상백(2009: 23)…"; [예2] "…라 했다(이상백, 2009: 23)."
2. 외국인 저자명을 본문에 노출시킬 경우, 한글로 먼저 표기한 후 괄호 속에 원어로 표기한다. 또한 외국인 저자명을 본문에 노출시키지 않을 경우, 번역서와 원서에 관계없이 저자명은 원어로 표기한다.
   [예] "…밀스(Mills, 2011)"
3. 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 중간점으로 구분하고 병기한다.
   [예] "…(이상백 · 김채윤, 2006)"
4. 3인 이상의 공동저술일 경우, 첫 번째 전거표기에서는 모든 저자의 이름 제시하고 그 다음부터는 "외"(et, al.)를 사용한다.
   [예] "…(문승규 · 윤근섭 · 한상복, 2014)"; "…(문승규 외, 2014)"
5. 출간예정인 저술은 "출간예정"(forthcoming)을, 미간행물은 "미간행"(un-published)을 명기한다.
   [예] "…(김일철, 2017 출간예정)"; "…(Lee, forthcoming)"

Ⅳ. 참고문헌 작성 요령

1. 참고문헌 작성 요령은 한국사회학회 참고문헌 작성요령을 준용한다.

2. 참고문헌의 나열은 본문에 인용 또는 언급된 것만으로 제한한다. 먼저 한국어 문헌을 저자명의 가나다 순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌을, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다.

가. 국문저서나 간행문명은 『 』, 신문제호는 「 」, 논문제목은 " "로 둘러싼다.

나. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다.

다. 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c, …를 부기하여 구별하도록 한다.

라. 저자가 2인 이상일 때는 모든 저자의 이름을 기재해야 한다.
1) 영문저자 2인 이상 표기시 '제1저자 성, 이름, 제2저자 이름 성 and 마지막 저자 이름 성' 순으로 표기한다.
[예] "Cannel, Charles F., Peter Miller, and Louis Oksenberg. 1981.…"

마. 학술회의 발표문은 발표 장소와 날짜를 명기한다.

바. 온라인 자료의 경우 링크주소와 접속일을 함께 표기한다.

사. 서적 및 연구보고서의 출판기관은 '도시명: 출판기관명'으로 표기한다.

아. 국문 참고문헌의 저자명이 기관명으로 되어 있을 경우 국문표기를 원칙으로 한다.
[예] 한국국제협력단. 『2015 KOICA 대외무상원조실적 통계』. 성남: 한국국제협력단.

자. 참고문헌 기재의 구체적인 예는 아래와 같다.

(1) 서적
- 이정희 · 우승지. 2009. 『현대국제정치이론과 한국적 수용』. 파주: 법문사.
- 차종천. 1990a. "동아시아와 서구의 사회이동 비교." 송호근 편. 『노동과 불평등』. 파주: 나남출판. pp.125-149.
- _____. 1990b. "세대간 사회이동의 지역격차." 한국사회학회 편. 『한국의 지역주의와 지역갈등』. 서울: 성원사. pp.93-122.
- Easterly, William. 2011. *The Elusive Quest for Growth.* Cambridge: MIT Press.

- Beger, Peter. L., and Xinhuang Michael Xiao (eds.). 1988. *In Search of an East Asian Development Model.* New Brunswick, NJ: Transaction.
- Cannel, Charles F., Peter Miller, and Louis Oksenberg. 1981. "Research on Interviewing Techniques." pp.389-437 in *Sociological Methodology,* edited by Samuel Leinhardt. San Francisco: Jossy-Bass.
- 菅谷章 (스가랴 아키라). 1988. 『日本社會政策史論』. 東京; 日本評論論社.
- 森田桐郎(Morita, Kirirora). 1987. "資本主義の世界的展開と國際勞力移動." 森田桐郎 編, 『國際勞力移動』. 東京: 東京大學出版會. pp.1-54.

(2) 학술지

- 홍은경. 2016. "개도국의 기후변화 취약계층에 대한 논의." 『국제개발협력지』 2016-4호: 73-96.
- Mullin, Walter J, and Miguel Arce. 2008. "Resilience of Families Living in Poverty." *Journal of Family Social Work* vol.11(4): 424-40.

(3) 연구보고서

- 김수진. 2015. 『신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로베니아』. 성남: 한국국제협력단.
- 김지현. 2015. "모든 형태의 빈곤종식." 『지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안』. 성남: 한국국제협력단: 5-20.
- 한국국제협력단. 『2015 KOICA 대외무상원조실적 통계』. 성남: 한국국제협력단.
- World Bank. 2013. "Innovative Finance for Development Solutions: Initiatives of the World Bank Group." Washington, D.C.: World Bank.

(4) 인터넷 문서

- 통계청. 2014. 『보건·사회·복지 통계자료』. http://www.kosis.kr (접속일: 2014.11.10.).
- Dunning, Casey, and Jared Kalow. 2016. "SDG Indicators: Serious Gaps abound in Data Availability" posted on CGD website on 17 May, 2016, available at http://www.cgdev.org/blog/sdg-indicators-serious-gaps-abound-data-availability (접속일: 2016.11.01.).
- IAEG-SDGs. 2016. "Provisional Proposed Tiers for Global SDG Indicators," available at http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03/Provisional-Proposed-Tiers-for-SDG-Indicators-24-03-16.pdf (접속일: 2016.04.28.).

(5) 학위 논문

- 이순아. 2013. "경제위기 전후 빈곤결정 양상의 변화-미시요인 및 거시요인의 영향 변화를 중심으로." 전북대 박사학위논문.

• Shin, Ho Hyun. 1990. “Schooling and Employment of Married Women in Korea.” Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Hawaii.

(6) 학회 발표

• 한승주. 2010. “외국인노동자의 권리에 관련한 정책갈등.” 한국행정학회 춘계학술대회 (2010.04.23., 영남대학교 경산캠퍼스 법학대학원)
• IAEG-SDGs. 2016. “the 47th Session of the Statistical Commission: Outcome on global SDG indicators,” presented at the 3rd meeting of the IAEG-SDGs on 30 March-1 April, 2016, Mexico.

(7) 번역서 및 번역보고서

• 베버, 막스(Weber, Max). 1990.『유교와 도교』. 이상율 역. 문예출판사.
• 클레그・히긴스・스파이비(Clegg, Stewart R., Winton Higgins, and Tony Spybey). 1994. “경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의.” 공유식・김혁래・박길성・유흥준 편.『신경제사회와의 이해』. 역사비평사. pp.195-210.
• Weber, Max. 1951(1920). The Religion of China, translated by Hans H. Gerth. New York: Free Press.

[별지 서식 1호]

논문게재신청서

대표저자	성명	(국문)	(영문)	
	소속		직위	
	주소			
	전화		팩스	
	이메일			
공저자	성명	(국문)	(영문)	
	소속		직위	
	주소			
	전화		팩스	
	이메일			

논문제목				
작성언어	한국어		영어	

논문요약	

* 논문요약은 국문 기준 500자 내외, 영문기준 200단어(words)로 제한하며, 3~5개의 국문 및 영문 주제어(Key words)제시

[별지 서식 2호]

연구윤리자가진단서

연구자 : 소속　　성명 :

상기 본인은 '　　' 과제를 수행함에 있어 연구의 객관성과 신뢰성, 연구결과의 공익성과 진실성을 확보하기 위하여 아래와 같이 연구 윤리를 준수하였음을 확인합니다.

첫째, 연구과정에서 객관적인 자세를 가지고 철저한 기록을 통해 연구결과의 검증이 가능하도록 노력하였다.

둘째, 연구결과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 데이터 및 분석 결과를 왜곡 또는 조작하지 않으며 결과발표는 진실되고 공정하게 하였다.

셋째, 유사 중복된 연구를 지양하며 연구자원을 투명하고 효율적으로 사용하도록 노력하였다.

넷째, 타인의 연구개발 과정과 결과를 존중하며, 위조, 변조, 표절 등 지적재상을 도용하는 부정행위를 하지 않았다.

년　월　일

한국국제협력단 이사장 귀중

연구자료 : ODA연구 2017-03-056

국제개발협력 2017년 제2호

발 행 2017년 06월
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 김수진 (ODA연구원)
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:13449)
전 화 031) 740-0759
팩 스 031) 740-0772
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 아트프린팅 (02)805-8874

[무단복제를 금함]

ISSN 11-B260003-0001-25-08

연구자료

ODA연구 2017-03-056

ISSN 2093-212X

Journal of International Development Cooperation

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr