

발간 등록 번호

11-B260003-000519-14

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA가 함께합니다.

제38호 | 2017. 11월

개발과 이슈

KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계 적절성 검토 연구

1. 분쟁 및 취약국 지원 체계 연구배경 및 목적

2. 국제사회 취약국 지원 체계

1. 취약국 지원 목표
2. 취약국 지원 접근방식
3. 취약국 지원 사업기획
4. 취약국 지원 사업내용
5. 취약국 지원 사업 실행방식

3. KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계

1. 취약국 지원 접근방식
2. 취약국 지원 목표
3. 취약국 지원 사업기획
4. 취약국 지원 사업내용 및
실행방식

4. KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계 개선방안

취약국 지원에 대한 국제사회의 관심과 논의가 확산됨에 따라 2011년 부산 개발원조파트너십에서는 '취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile State)' 공식이 채택됐으며, 지속가능한개발목표(SDGs) 6번 목표로 '평화, 정의 및 효과적 기관'이 선정되었다.

이에 우리 정부도 '2차 무상원조 기본계획('16-'20)'에서 양자 무상원조 재원의 40%를 최빈국, 재난·분쟁 취약국에 투입하기로 했으며, KOICA는 2015년부터 '분쟁 및 취약국 지원 예산'을 별도 배정하고, '취약국 지원 중기이행전략('17-'19)'을 수립했다.

이렇듯 '취약국' 지원이 본격화 및 확대됐지만, 실행 단계에서 이것이 체계적으로 이뤄지고 있는지에 대해서는 논쟁이 있다. 취약국 지원이 인도적 지원, 국별협력사업, 국제기구와의 협력사업과 차별성이 있는지에 대한 지적이 있으며, 취약국 지원 사업의 특성이 정립되지 않아 사업내용과 추진방식이 동떨어진 경우가 많다.

다수의 선행연구에서 취약국 개념, 논의배경, 지원목적, 지원원칙 등에 관한 조사가 이뤄졌으므로, 금번 연구에서는 실행적 차원에서 국제사회의 취약국 지원 방법을 알아보고, KOICA 취약국 지원 체계가 적절한지 검토하여 개선을 위한 방안을 도출해 보고자 한다.

중남미실 한애진
예산기획실 김홍석
다자협력인도지원실 박한울

제1장. 서론

1. 연구배경 및 목적

2000년, 새천년개발목표(Millennium Development Goals; 이하 MDGs) 수립 이후 취약국 지원 필요성과 취약국에 대한 차별화된 접근방법이 필요하다는 논의가 이뤄졌다. 이는 만성 분쟁 상태의 취약국이 다른 개발도상국들에 비해 상대적으로 MDGs 달성 성과가 저조하고, 따라서 개발원조 효과를 제고하기 위해서는 취약국의 취약성 해소 및 평화구축이 필수적이라는 인식이 확산되었기 때문이다.(권혁주·장현식, 2015). 이러한 논의의 결과, 평화와 안정된 사회 구축이 지속가능한 개발과 연계된다는 관점에서, 2016년 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDG)의 16번 목표로 평화, 정의 및 효과적 기관(Peace, Justice and Strong Institution) 구축이 선정됐다.

취약국 지원에 대한 국제사회의 관심과 논의가 확산되면서 우리 정부도 취약국 지원을 중점 지원사항으로 고려, 그 방안을 검토해 왔다. 2011년 부산 개발원조파트너십에서 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile State, 이하 ‘뉴딜’)'이 공식 채택되면서 ‘2차 무상원조 기본계획(‘16-‘20)’에서는 ‘포용적 개발 실현을 위한 취약국 및 원조 소외국 지원’을 목표로 포함했으며, 양자 무상원조 재원의 40%를 최빈국, 재난·분쟁 취약국, 원조 소외국 등에 투입키로 했다. KOICA도 이에 맞춰 ‘취약국 지원 중기이행전략(‘17-‘19)’을 수립하여, 본격적으로 취약국 지원을 추진하기로 하고, 2015년부터는 ‘분쟁 및 취약국 지원 예산’을 별도 배정하여 3년간 200억 지원을 목표로 사업을 발굴 및 실행하고 있다.

취약국 지원에 대해 국가 및 기관 차원에서 의지를 높이고 예산 투입이 본격화되고 있는 만큼 계획대로 분쟁 및 취약국 지원이 체계적으로 이뤄지고 있는지 알아볼 필요가 있다. 현재 KOICA에서는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 별도 예산 외에도, △양자 국별협력 및 멀티바이 사업(지역실), △인도적 지원 사업 및 국제기구 협력사업(다자협력인도지원실)을 통해 취약국 지원을 목적으로 하는 사업을 실시하고 있어, 종합적으로 보면 ‘취약국’으로 구분되는 국가들에 대한 예산 규모 및 사업 종류가 확대된 것처럼 보이기도 한다. 하지만, 취약국 지원 사업의 정체성을 구체화하지 못해 각 사업별 운영 방향이 파편화되고, 별도 예산이 있음에도 일반 사업과의 차별성이 명확히 설명되지 못하다는 지적이 있기도 하다. 무엇보다도 취약국 지원을 실행해야 하는 사업담당 실무자 입장에서는 국제사회 지침에 부합하는 취약국 지원이 구체적으로 어떤 종류, 특성의 사업이며 어떻게 실행해야 하는지, 그리고 취약국에 대해서는 어떤 방식으로 원조를 수행해야 하는 것인지, 기존의 일반 협력국에서의 원조와 구체적으로 어

편 부분에서 차별화해야 하는 것인지 등 실제 실행에 필요한 가이드라인이 부재하여 겪는 어려움이 크다.

다수의 선행연구에서 취약국의 개념, 논의배경, 지원목적, 지원원칙 등 조사가 이루어져 있기에 금번 연구는 실행적 차원에서의 취약국 지원 방법을 알아보고자 한다. 이를 바탕으로 현재 KOICA의 취약국 지원 체계가 적절한지 검토하고, 개선을 위한 방안도 함께 도출하고자 한다.

2. 연구범위 및 연구방법

1) 연구범위

KOICA 취약국 지원 체계 적절성을 검토하기 위해서는 먼저 국제사회에서 취약국 지원을 어떻게 접근하고 있는지 파악, 적절성 검토의 기준을 도출하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 실행 차원에서 취약국 지원 적절성을 보고자 하므로 검토 기준은 전략(지원목적), 접근방식, 사업기획, 사업내용 구성, 사업 실행방식으로 선정했다.

우선 일반국가(특히 저개발국가)와 다른 취약국 지원 목적이 무엇인지 알아본다. 어떤 국가를 취약국으로 고려하고, 취약국으로 정의하는지 구분, 취약국 지원 목표가 무엇이 되어야 하며, 국제사회에서 권고하는 PSG(Peacebuilding and Statebuilding Goals)가 의미하는 바가 구체적으로 어떤 것인지 파악할 수 있을 것이다. 먼저 KOICA 전략에 따르면 취약국은 ‘사회, 정치, 경제, 환경 분야에서 자체 복원력이 부재하고, 정책 및 제도가 미비하며, 빈곤과 저개발에 따른 어려움을 겪는 국가(KOICA, 2017)’인데 국가의 상태만 놓고 볼 때에는 일반국가(특히 저개발국가)와 차이가 없어 보인다. 금번 연구에서는 다수 선행연구에서 연구된 국제사회 취약국 지원 정의가 아닌 저개발 일반국가와 다른 취약국만의 특성이 무엇인지 중심으로 정리하고자 한다.

접근방식 측면에서 볼 때 현재 ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’에서는 “취약국의 복원력 강화를 통한 지속가능성 확보, 취약국 제도 및 공공서비스 강화, 취약국 내 취약계층의 경제적 토대 마련”을 전략목표, 접근방식으로는 “당면 위기 대응을 위해 단기적으로 인도적 지원을 실시하고 중장기적 개발협력 사업을 실시”하도록 되어 있다(한국국제협력단, 2016). 본고에서는 국제사회의 주요 논의 분석을 통해 이러한 접근방식이 취약국 지원에 적절한 것인지 알아본다.

또한 취약국 지원 사업은 어떻게 기획되어야 하는지 알아본다. KOICA는 대표적으로 국별협

력 예산을 활용, 국별협력전략(이하 “CPS”)에 기반하여 취약국을 지원하고 있는데, 실질적으로 일반국가와 취약국에서의 사업 수행은 유사하게 기획 및 실행된다는 평가이다(한국국제협력단, 2016). 특히 취약국 사업기획은 일반국가와 비교했을 때 어떤 점에서 다르게 접근해야 하는지 알아본다.

이어서 취약국 지원 사업이 구체적으로 어떤 내용의 사업을 의미하는 것인지 알아본다. 국제사회는 뉴딜을 체결하면서 취약국의 국가체계구축 및 평화구축(Statebuilding and Peacebuilding, 이하 PGS) 지원을 강조했다(OECD, 2011). PSG 지표에서 말하는 안보(전쟁 및 분쟁 관련 사망 및 폭력, 이주, 안보수준, 안보제도), 정의(사법제도의 역량과 성과, 독립성 및 접근성), 경제적 토대(자원, 고용 및 물가, 소득불평등), 조세수입 및 서비스(세입관리 및 서비스전달), 정당한 정치(정치적 대표성, 정치참여, 사회통합)는 어떤 내용으로 구성되며, 사업추진 시 고려해야 할 사항을 알아본다. 그리고 취약국 지원 사업은 취약국 지원 목표를 달성하기 위해서 일반국가와 달리 실행 차원에서의 차별이 필요한지 파악한다.

앞의 조사된 결과를 바탕으로 최종적으로 KOICA의 분쟁 및 취약국 지원 체계를 분석하고 KOICA의 분쟁 및 취약국 지원 체계를 강화하는데 참고할 수 있는 제언사항을 도출하고자 한다.

2) 연구방법

연구는 기본적으로 문헌연구를 기반으로 하며, 취약국 특성 및 국제사회 취약국 지원 체계에 대한 자료는 KOICA 선행연구 및 OECD, WB 등 국제기구 보고서와 타 원조기관의 정책문서를 분석했다. KOICA 취약국 지원 체계 분석은 내부 전략문서 및 대표적 취약국가의 국가협력전략 및 사업자료를 활용하여 분석했다.

제2장. 본론

1. 국제사회 취약국 지원 체계

1) 취약국 지원 목표

국제사회에 취약국 정의에 대한 여러 연구들이 있지만 일반적으로는 ‘분쟁을 겪으며 정치 및 사회적으로 불안정이 지속되어 발전성과가 저조한 국가로 정부가 제대로 된 기능을 수행할 의지 또는 역량이 없거나, 둘 다 부재한 국가’를 취약국으로 정의하고 있다(Leader and Colenso, 2005, Fukuda-Parr, 2007). 이러한 관점에서 취약국 지원을 정부 거버넌스 강화 지원으로 간주하는 경우가 일부 있으나, 정부행정 미흡, 빈곤문제, 빈약한 사법 역량 등은 취약국이 아닌 국가에서도 나타나는 문제로 단순히 정부 역량 부족만을 취약국 특성으로 보는 것은 적절하다고 보기 어렵다. 예를 들어 탄자니아, 라오스 경우 OECD DAC 수원국 리스트 상 최빈국이며, 국제투명성기구 부패인식지수(Corruption Perception Index, 2016)에서 각각 116, 123위로 KOICA 취약국 중기이행전략 2017-2019의 지원대상 1군인 라이베리아(90위), 동티모르(101위)보다 부정부패가 심각하는 등 취약국의 문제점들을 가지고 있지만, 2017 Fragile State Index에서 각각 80.3, 82.4점을 기록하고, 세계은행의 2017 Harmonized List of Fragile Situations에도 포함되어 있지 않아 통상 취약국으로 분류되지 않는 국가들이다.

취약국 지원은 1990년대 냉전 종식 후 내전, 테러 등 복합적이며(complex) 반복적인(protracted)인 무력분쟁이 확산되고, 취약국의 개발성과가 저조하면서 개발과 분쟁 간 관계가 높다는 인식이 확산되면서 시작됐는데(OECD 1997, OECD 2015, OECD 2016, Bannon, 2010), 분쟁 문제가 해결되지 않으면 개발이 달성되기 어렵다는 것이 취약국 지원 논의의 핵심이다. SDG에서 평화구축을 지속가능한 개발목표로 선정한 것도 이와 같은 인식을 같이한다. 그러므로 일반국가와 다르게 취약국 지원의 우선적 목적은 취약국의 무력분쟁 원인을 해소하여 분쟁을 예방하고, 평화가 지속될 수 있는 상태가 되는 것을 지원하는 것이며, 평화가 기반이 되었을 때 SDG 달성이 가능하다고 봐야 한다.

[표 1] 주요 취약국에서의 분쟁발생 수(2007-2016)

2017 FSI 상위 10위 국가(FSI 점수/순위 ²⁾)	연도별 분쟁발생 수 ¹⁾									
	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
남수단(113.9/1)	1	1	1	1	1	1				
소말리아(113.4/2)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
중앙아프리카공화국 (112.6/3)				1	1	1	1	1		
예멘(111.1/4)	1	2	1	1	1	1	1	1		
수단(110.6/5)	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1
시리아(110.6/5)	3	3	2	3	2	1				
콩고민주공화국 (110.0/7)			2	2	1	1			2	2
차드(109.4/8)		1					1	1	1	1
아프가니스탄 (107.3/9)	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
이라크(105.4/10)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
수단, 남수단					1					

출처: FSI 2017과 Uppsala University Conflict Database 자료를 연구자 재처리

그렇다면 취약국 분쟁 예방과 평화구축 지원이 의미하는 것은 무엇인지 알아보자. 이 질문을 통해 취약국 지원을 현재 KOICA에서 인식하는 것처럼 난민, 국내실향민(IDPs) 등 국가 내 개별 이슈로 보는 것이 적절한 것인지 확인할 수 있다. 무력분쟁의 원인은 빈곤, 기회의 박탈, 인구구조, 인구이동 및 환경적 영향, 불평등 심화, 인종 및 종교 등 이유에 따른 충돌, 천연자원에 대한 이해관계 등 다양한 원인이 있지만, 취약국 분쟁은 무엇보다도 국가가 핵심기능을 수행하지 못해 국가에 대한 신뢰가 낮아져 정부의 존립 정당성(authority)을 유지하지 못하기 때문에 발생한다(Menocal, 2011). 분쟁은 현 정부에 대한 사회 구성원들의 불만의 표출이며, 사회 구성원들 간 이해관계의 충돌을 국가의 제도와 체계 내에서 해소하지 않고 직접적인 방법으로 해결하려는 것에서 발생한다고 볼 수 있다(Vallings and Moreno-Torres, 2005). OECD는 정부 정당성이 공고한 국가가 구조적으로 안정적인 국가이며, 분쟁을 유발할 수 있는 내외부적 충격에도 회복력(resilience)을 가질 수 있다고 보고 있다(OECD, 1997). 따라서 취약국 지원은 정부가 핵심기능 수행이 가능하도록 지원하는 것이며, 이는 국경관리 및 안전유지(security), 법치(rule of law), 국가 재정 및 거시경제 관리(financial,

1) 정부가 분쟁 당사자에 포함된 경우

2) FSI 지표는 90점 이상을 경고(Alert) 상태로 구분하고, 추이를 모니터링 하도록 권고

macroeconomic management), 보건, 교육 등 기초적인 서비스 제공, 정당한 절차를 통해 사회 구성원 간 이해관계 충돌의 평화적 해결 등 국가 전반에 관한 사안이며, 특정 이슈에 대한 지원을 취약국 지원으로 보고 있지 않다.

2) 취약국 지원 접근방식

취약국은 분쟁의 만성화로 인해 정상적인 삶의 유지가 불가하고, 난민, 국내실향민(IDPs)이 대규모로 발생한 경우가 많아 인도적 지원(humanitarian assistance) 수요가 높다. 한편으로 취약국이 회복력을 갖춘 국가가 되기 위해서는 국가구축(state building) 지원도 필요하다. 공존하는 두 개의 다른 수요에 대해 국제사회는 단기적 인도적 지원과 장기적 개발협력 지원을 분리하지 않고, 통합적으로 지원하는 것을 적절한 지원이라고 보고 있다. 근본적인 이유는 인도적 지원과 개발은 목적(생명구호, 고통경감 vs 사회 및 경제적 발전), 대상자(재난 피해민 vs 사회 전체), 파트너(대체로 비정부기구 vs 정부) 등 측면에서 접근이 다르기 때문이다. 인도적 지원으로는 취약국의 재난에 따른 위기 상황 대응은 가능하더라도 거버넌스, 보건, 교육 등 시스템 단위의 개선은 이루기는 어렵고, 취약성이 해소되지 않는다면 취약국의 개발성과는 계속해서 저조할 수밖에 없게 된다(Leader and Colsenso, 2005; Steets, 2011; Bennett, 2015). 한편, 통상 인도적 지원과 개발협력을 단계적으로 적용하여 재난 발생 직후부터 6개월까지를 긴급구호 단계로 하고, 6개월부터 3년까지는 복구, 3년 이상 10년까지의 장기지원을 개발협력으로 보는, 인도적 지원과 개발을 연계해야 한다는 관점이 있지만(Linking Relief Rehabilitation and Development, 이하 'LRRD') 취약국 분쟁이 시간의 흐름에 따라 해소되거나 개선되지 않으므로, 취약국에서 단계적 관점 적용은 적절하지 않다는 것이 다수 의견이다(Macrae, Bradbury, Jaspars, Johnson and Duffield, 1997; HGP, 2004; Otto, 2013). 일반국가에서는 자연재해가 발생하면 일정 시간 후 재난상황이 종료되고 긴급구호 인도적 지원 후 개발로 전환할 수 있지만, 취약국은 정부의 기능과 사회적 불안정성으로 재난이 발생하고, 재난으로 인해 정부 취약성이 더 악화되는 악순환으로 재난이 재발 및 만성화되는 특징을 가지고 있으므로, 긴급구호-복구-개발의 전환이 순차적, 시간적으로 이뤄지지 않기 때문이다.

다만 대부분의 원조기관의 경우 인도적 지원과 개발협력의 전략, 의사결정, 예산, 계획 수립 및 실행과정이 분리되어 있어 실질적으로 협력을 이루기 어렵다는 문제가 있다. 예를 들어 개발은 국별 사무소에서 주도하는 경향이 높으나 인도적 지원은 본부 차원에서 지원계획을 수립하는 경우가 많다. 이를 해결하기 위해 선진 공여국에서는 상대적으로 두 원조수단 간 협력

이 쉬우면서 국별 상황에 대한 이해가 높은 국별 사무소에서 기획 및 실행을 모두 총괄하도록 하거나(영국, 스웨덴, 호주), 관련 조직 간 정기 조정회의를 실시하고(독일), 통합된 성과관리 툴을 활용(독일, 덴마크)하는 방안 등을 도입하고 있다(Steets, 2011; DANIDA, 2015; Bennett, 2015). 또한 취약국을 담당하는 직원 역량강화 및 협력을 독려하기 위한 인센티브 도입 등 (Ibid.) 다양한 수단을 통해 두 분야 간 연계를 독려하고 있다.

3) 취약국 지원 사업기획

분쟁발생 위험이 높은 취약국 특성상 지속가능한 평화구축과 회복력 있는 국가구축이 개발의 전제로 이뤄질 필요가 있다. 따라서 취약국가에 대한 원조는 일반국가에서 SDG 달성 및 국별 개발목표 달성 지원을 목표로 수행되는 원조 방식과 차이가 있어야 한다. 취약국의 상태는 국가마다의 상황에 따라 다른데 취약국이 되는 원인, 즉 지속가능한 평화를 저해하고, 회복력 약한 국가를 만드는 요소들의 수준이 다르기 때문이다. 따라서 취약국은 국가마다의 상황에 맞춰 다양한 접근이 필요하며 취약국 상황(context) 분석이 반드시 바탕되어야 한다(Leader and Colenso, 2005; Chandy, Seidel and Zhang, 2016; Francosi and Sud, 2006). OECD 'Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations(2007)'에서도 첫 번째 원칙이 국가 상황(context)에 대한 분석을 바탕으로한 지원인 만큼 사전단계 조사의 중요성을 강조하고 있으며(OECD, 2007 b), DFID는 이를 위해 취약국 분석을 위한 직원 역량강화의 중요성을 지원 가이드라인에 명시하기도 했다(DFID, 2010). 물론 일반국가 개발지원도 국별 상황 분석과 이를 바탕으로 한 지원전략 수립이 중요하다. 그렇지만 일반국가에서 국내총생산, 경제성장률, 실업률, 모성사망률, 교육이수율 등 경제 및 사회적 지표 기반 지원계획을 수립하기 때문에 유사사업 모듈화를 통해 다국가 도입이 가능하지만, 취약국에서는 무력분쟁 원인과 사회 구성원 간 분쟁의 이해관계를 파악하는데 방점이 찍히며, 이를 통해 국별 상황에 맞춰 분쟁 발생 위험도가 높은 곳 중심으로 특화된(tailored) 지원계획을 수립해야 한다는 차이점이 있다(OECD, 2011; IDPS, 2013; IDPS, 2015). 따라서 경제적 불안정성과 함께 정치적 배제 및 억압, 사회적 불평등 및 소외, 공공재원의 형평적 사용 및 공공기관의 거버넌스 역량 등 정치적, 역사적, 문화적, 경제적, 사회적 측면 및 국가조직, 기관 차원 등 다양한 측면을 평가하여 취약국 상황을 정확히 파악하는 노력이 필요하다(OECD, 2016; World Bank, 2016; Fund for Peace, 2017). 취약국 원조로 인한 분쟁 심화 등 피해가 추가 발생되지 않도록 하기 위해서도 취약국 상황 분석은 필수적으로 요구된다. 취약국 상황 및 사회 구성원들의 이해관계에 대한 분석이 없다면 적절한 지원방

식, 대상, 범위를 선정하기 어려우며(DFID, 2005, DFID, 2010), 결과적으로 외부에서의 지원이 특정 이해집단에 대한 특혜 또는 구성원들로부터 신뢰받지 못하는 정부 또는 무력집단을 지지한다는 등의 인식을 줄 수 있기 때문이다(Do No Harm 원칙, OECD, 2007 b).

뉴딜에서도 국별 취약성의 원인, 분쟁의 요인, 복원력의 요소 등에 대한 취약성 평가(fragility assessment)를 강조하는데, 다만 뉴딜에서는 분석 과정에 취약국이 주도적으로 참여하고, 다양한 이해관계자 참여를 보장하며, 공여국들은 개별적 분석에 따른 파편적 판단을 지양하고, 통합된 분석 결과를 바탕으로 한 조화로운 지원(하나의 비전과 하나의 계획, 이행협약)을 하도록 강조했다(이현, 2014).

4) 취약국 지원 사업 내용

2011년 부산에서 열린 제4차 원조효과성 고위급 포럼에서 '평화구축과 국가체제구축 5개 목표(Peacebuilding and Statebuilding Goals)'가 공식 확정된 이래 PSG는 MDG를 달성하기에 앞서 필수적으로 충족해야하는 지표로 자리 잡았다(OECD, 2011). 그러나 실제 사업을 발굴할 때 PSG 기여 사업이란 무엇인지 이해하기 어렵다. 일부에서는 공공행정 개혁이라는 관점(권혁주·장현식, 2015)도 있으며, SDG나 KOICA 10대 분야별 사업과 별개로 취약성 해소 및 재건·복구 분야 사업(KOICA, 2016)으로 보기도 한다. 이로 인해 취약국 PSG 사업을 KOICA 일반사업과 다른 것으로 인식하고, 분쟁 및 취약국 지원 예산을 “△분쟁 및 폭력 상황 대응 및 평화 복원, △제도 및 공공서비스 강화 △재난 및 기후변화 복원력 강화”사업 지원으로 정의하고 있기도 하다(KOICA, 2017).

이러한 혼란에 대한 답을 제시해 보기 위해 과연 PSG가 KOICA 10대 분야별 중기 전략 및 SDG 지표와 별개의 것인지, 특히 SDG 16번(평화, 정의, 강력한 제도) 목표에만 국한된 것인지 분석했다. 아래 <표3>은 PSG 5개 영역 세부지표와 SDG 및 KOICA 10대 분야 지표를 연결한 결과다. 표에서 볼 수 있듯이 PSG가 KOICA 10대 분야 중 공공행정 목표와 연결성이 높았지만, 교육, 보건, 농촌개발, 물, 교통, 에너지, 과학기술 혁신 지표와도 이어져 있어, PSG가 KOICA 대표사업들과 다른 유형의 사업은 아닌 것이 확인됐다. 또한 SDG 16번뿐 아니라 SDG 거의 모든 목표 달성에 기여할 수 있어, PSG 지원이 SDG 달성 노력과 배치되는 개념이 아닌 상호 보완적 개념임을 알 수 있다(OECD, 2017).

[표 2] PSG-SDG-KOICA 분야별 지표 연결

PSG	SDG	KOICA 10대 분야별 전략
정당한 정치 -정치체제의 대표성 -정치 참여 -사회적 관계	5. 양성평등 10. 불평등 해소 11. 안정적으로 유지되는 도시와 커뮤니티 16. 평화, 정의, 강력한 제도	3.1 행정서비스의 효과성 향상 3.2 정치 행정체계의 책임성 향상 8.2 성 평등한 사회적 지위 향상
안보 -안보상황 -안보제도의 성과 -안보제도의 역량	5. 양성평등 16. 평화, 정의, 강력한 제도	3.3 법 제도의 포용성 향상 8.3 성 평등한 기본권 확보
정의 -사법제도의 성과와 독립성 -사법제도의 역량 -사법에 대한 접근성	1. 빈곤퇴치 16. 평화, 정의, 강력한 제도	3.3 법 제도의 포용성 향상
경제적 토대 -생산적 자원 및 성장에 대한 전망 -고용 및 생활환경 -천연자원 관리	2. 굶주림 없게 하기 4. 질 좋은 교육 5. 양성평등 6. 깨끗한 물과 위생 7. 깨끗한 에너지 8. 양질의 일자리와 경제성장 9. 산업, 혁명, 사회기반시설 10. 불평등 해소 12. 책임있는 소비와 생산 13. 환경보호에 대한 움직임 14. 수자원 보호 15. 생태계 보호 16. 평화, 정의, 강력한 제도	1.3. 미래역량 개발을 위한 직업기술 교육 4.1 지속가능한 농업생산 증대 및 시장성 강화 4.2 포용적이고 지속가능한 농촌개발 4.3 기후변화 대응을 통한 농어촌 생산시스템 및 자연자원 보존 6.1 교통접근성 향상 및 경제산업발전 지원 7.1 에너지 소비계층의 접근성 개선 8.1 성 평등한 경제적 역량강화 9.1 기후변화 대응을 통한 지속가능 발전 도모 9.2 기후변화 대응 역량강화 10.1 과학기술분야 핵심 연구인력 양성 10.2 과학기술혁신 기반 산업발전 지원
세입과 서비스 -세입관리 -공공행정 -서비스 전달	1. 빈곤퇴치 3. 건강하고 질 좋은 삶 4. 질 좋은 교육 5. 양성평등 6. 깨끗한 물과 위생 11. 깨끗한 에너지 12. 책임있는 소비와 생산 15. 생태계 보호 16. 평화, 정의, 강력한 제도 17. 목표에 대한 단결력	1.1 학습성과를 위한 양질의 교육 1.2 취약계층을 위한 포용적 교육 2.1 식수위생 개선 및 포괄적 영양서비스 접근성 향상 2.3 질병예방 및 치료서비스 제공 3.1 행정서비스의 효과성 향상 3.2 정치 행정체계의 책임성 향상 5.1 물 공급과 위생서비스 지원을 통해 국민건강을 향상 6.1 교통접근성 향상 및 경제산업발전 지원 8.3 성 평등한 기본권 확보

출처: 권혁주·장현식(2015), 한국국제협력단(2017), OECD(2017) 자료 참고 연구자 재작성

그런데 PSG와 KOICA 분야별 대표 지표가 연결되었다 하더라도 취약국 PSG 달성 지원 사업이 일반국가에서의 KOICA 사업과 동일한 내용으로 추진한다는 뜻은 아니다. 앞서 강조했듯 취약국 지원은 평화구축과 국가구축을 목표하기 때문에 동일 분야 사업이라 하더라도 취약성 개선, 취약국 정부 정당성이 강화되는 방향으로 지원되어야 한다. 아래 <표4>에서 PSG 목표별 사업내용이 일반국가에서의 사업과 어떻게 달라야 하는지 세부적 기준을 확인할 수 있다. 취약국 지원 사업내용으로 유의해야 할 사항은 △정부를 대체한 지원보다, 정부를 통한 지원으로 정부 역량강화 및 정부에 대한 신뢰구축에 기여해야 하며, △분야별 지원 시 분야별 성과 달성에 치중해서는 안되며, 해당 지원이 분쟁 예방 및 평화구축에 기여하는지 검토해야 하며, △외부로부터 지원보다 느리더라도 취약국에 맞는 모델을 찾아갈 수 있는 과정에 대한 지원이 중요하고, △취약성에 대한 분석을 바탕으로 한 사업내용 구성을 통해 원조로 인한 새로운 분쟁이 유발되지 않도록 주의해야 하는 것으로 정리할 수 있다.

[표 3] PSG 분야별 사업내용 구성 시 고려사항(상세내용은 붙임 참조)

정당한 정치	정의와 안보
☑ 정치적 환경에 대한 역사적 및 정치적 맥락을 이해한 뒤 지원 ☑ 자국의 상황에 적절한 정치 모델을 찾는 과정 지원 (외부모델 이식 지양) ☑ 정치 감시역량 강화(시민교육, 시민사회 역량강화, 언론자유 등) 병행 ☑ 정부 정치 제도 운영 역량 강화	☑ 취약성 단계별로 차별화 지원 ☑ 악화되고 있는 취약국(Deteriorating fragile states) - 정부가 제공하는 정의와 안보 시스템을 지원하면서 비정부기구, 변호사협회 등 민간(safety net)을 통한 다양한 층위에서 정의와 안보 개입 ☑ 붕괴 상태의 취약국(Collapsed fragile states) - 정의와 안보 서비스 제공자 및 수혜자 종합 조사 필요 - 취약국 고유 정의와 안보 공급체계 대한 인식 부족 시 지역 단위에서 합의되어저온 평화 및 안보 약화시켜, 분쟁 촉발 가능 - 준법률가 양성 간접적 서비스 전달 - 작은 규모의 시범사업부터 실시
경제적 토대(농촌 개발)	경제적 토대(일자리창출 및 취업지원)
☑ 복원력 및 역량강화를 위해 수혜자들이 지원에 의존하지 않도록 유의 ☑ 종자, 비료, 농기계 제공 등 단일한 서비스 제공 / 생산 증진사업 지양, 생산부터 판매까지 종합지원 실시 ☑ 커뮤니티 중심 사업보다 정부 차원 정책적으로 조직화 진행 지향(지속가능성 및 지역 간 소득 불평등 야기하지 않기 위함) ☑ 시장육성 사업은 특정 집단에 혜택이 집중되지 않도록 이해관계자 분석 선행 ☑ 기존 시스템 배제하고 새로운 시스템 도입 시 주민	☑ 취약국 직훈 및 기술교육 사업은 뚜렷한 성과를 얻기 어려움. 실업의 구조적 원인이나 제약 조건에 대해 정확히 진단 후 종합적 관점에서 지원 ☑ 소규모 시범사업 후 사업 확장 ☑ 프로그램 궁극적 목표 우선 설정 후 적절한 대상자 선정 필요(빈곤 감소, 청년 창업 증진, 전투원 사회 재진입 지원 등) ☑ 직업 훈련은 분쟁 후 상황이 안정됐을 때 성과가 두드러지므로 단일 사업 보다 정치 및 사회 안정 도모 사업과 병행 실시

혼란 야기 및 정부에 대한 불만 증가 계기가 될 수 있음. ☒ 취약국에서의 농촌개발 사업은 반드시 정부 차원에서 조직 ☒ 정부 시장규제 및 관리 정책 동반되어야 정부에 대한 신뢰 확립 및 불신 조장하지 않을 수 있음.	☒ 단기고용 프로그램(Cash for Work)은 사회 안전망 역할 가능 ☒ 단순 인적자원 양성보다는 소득창출 및 생계보장 사업을 지원
세입	기초서비스 제공
☒ 형평하지 못한 세금체계는 분쟁의 원인이 되기도 함 ☒ 특정 집단에 대한 과도한 세금혜택 줄이는 노력 효과적 ☒ 세율 단순화 등 통해 납세 대상 증가 중요(국가에 대한 신뢰형성 기회) ☒ 세입뿐 아니라 서비스 제공 세출관리 중요 ☒ 납세 인지도 제고 및 납세문화 형성 지원 병행 ☒ 외부로부터 특정 모델 도입 지양 ☒ 정부의 의지 중요, 인센티브 제공 ☒ 지방에 대한 형평한 재정지원 필요 ☒ 반부패 노력(집행감시 및 시민사회 역량강화 등) 병행	☒ 민간을 통한 서비스 공급은 국가의 합법성과 정당성을 저해하고, 사회 내 신뢰를 감소시키고, 긴장을 유발 ☒ 서비스 공급에서 발생하는 불평등 폭력과 무질서로 이어질 가능성 높음. ☒ (교육) - 사회통합 가치 교육 중요 - 외부로부터 일방적인 교육과정 개편 반드시 주의(국가적 합의과정 필수) - 단순 입학률 및 교육성취도 제고 지양 - 청년교육(위험계층) 교육 중요 ☒ (보건) - 직접적인 서비스 지원보다 취약국 정부 권위 및 리더십 강화하는데 중점 - 꾸준한 재원확보를 통해 수원국 정부 시스템 역량강화 지원 중요

출처: Cornelis and Waldman(2006), Rose and Greeley(2006), OECD(2007 a), OECD(2008), OECD(2009), OECD(2013), Blattman and Ralston(2015), Harvey, Holmes, Slater and Martin(2007), ODI(2007), DIIS(2008), Menocal(2009), Baird(2010), DFD(2010), IDPS(2010), Manson(2012), Harr and Rubenstein(2012), OECD(2014) 자료 참고 연구자 재작성

5) 취약국 지원 사업 실행방식

뉴딜에 대한 스톡홀름 선언(Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World, 2016) 및 뉴딜의 TRUST 원칙에서는 취약국 정부 기능 회복을 통한 정당성이 구축될 수 있도록 취약국 정부 역량강화를 지원해야 하며, 이를 위해 취약국의 시스템 활용, 프로그램성 원조 확대, 국가 공공재정관리시스템의 강화 및 위험관리를 강화해야 한다고 강조했다(IDPS, 2016). 통상 취약국은 사업수행 여건이 좋지 못해 직접적 서비스 전달(인도적 지원) 및 프로젝트 중심 사업을 실시하도록 한다. 하지만 Chandy, Seidel and Zhang의 취약국에 지원된 원조 효과성 평가 결과, 취약국에서의 원조 집행은 취약국 재정관리시스템을 활용하고, 정부의 담당자들로 구성된 Project

Implementation Units을 통해야 하며, 프로그램 원조가 실행될 때 취약국 정부의 원조성과에 대한 책무성이 향상되고, 정부 역량강화 및 주인의식이 제고되어, 원조 효과성이 향상된 것으로 나타났다(Chandy, Seidel and Zhang, 2016). 취약국 지원의 목적인 평화구축 및 국가구축을 위해서는 취약국의 역량강화가 중요하다. 따라서 취약국 원조 효과성은 취약국 역량강화 기여도로 평가할 수 있는데, 취약국 시스템 활용이 역량강화에 효과적이며, 결과적으로 원조효과성이 높아진다고 볼 수 있다. KOICA에서 중점 지원하는 프로젝트 및 기술협력 원조는 정해진 기간 내, 특정 성과를 거두는 목적을 가지며, 수원국이 주도하기보다 공여국이 직접 사업을 실행하여 성과물을 수원국에 인계해 주는 것인데, 예산, 시간적 측면에서 효율적이며 위험 요소를 줄일 수 있지만 공여국 주도 지원으로 취약국 참여가 제약되어 학습과 실행을 통한 역량강화에 한계가 있고, 시스템 개선이 동반되지 않아 지속가능성 담보에 어려움이 있다(Leader and Colenso, 2005). 물론 취약국 시스템을 지원하는 방식은 수원국 주인의식, 지속가능성, 서비스 제공역량 강화 측면에서 효과적이나 부정부패에 취약하고, 거버넌스 및 서비스 질의 향상이 제한적이라는 지적도 있다. 하지만 취약국 시스템 활용은 호주 정부가 동티모르 기재부에 성과 기반 예산을 지원하고, EU가 취약국 정부의 서비스 제공 성과에 비례하여 재정을 지원하는 State-Building Contracts(SBCs) 등과 같이 취약국 시스템 개선을 유도할 수 있다(g7+, 2016). 또한 취약국에 내외부적 충격 발생 시 취약국 정부가 기본적인 기능(소말리아 정부 수립 시 노르웨이 정부가 소말리아 공무원 임금 지급 지원, 중앙아프리카 공화국 2012/13년 무력충돌 시 미국, 네덜란드, UN, 노르웨이 정부가 Ezingo Fund를 통해 중앙아프리카공화국 경찰 및 헌병 임금 지급, 2014년 라이베리아 에볼라 창궐 시 USAID, WB, AfDB에서 라이베리아 의료인력 위험수당 지급 등)을 유지할 수 있도록 지원함으로써, 취약성의 악화 및 분쟁 발생 위험을 줄일 수 있기 때문에, 취약국 시스템을 활용한 지원이 보다 효과적이라 평가할 수 있다.(Ibid.).

[표 4] 취약국 지원에 대한 g7+ 국가 분석 결과

원조기관 대상 교훈	소분류
☒ 위기상황에 신속하고 유연하게 대응 ☒ 취약국 프로그램과 일치 및 수원국 시스템 활용에 대한 열린 대화 ☒ 장기 지원 파트너십을 구축하고 단기 및 일회 지원 지양 ☒ 위험 분석 강화 및 위험 분담을 위해 노력 ☒ 다자기구의 역할 인지 ☒ 타 원조국가/기관 간 조화 노력	☒ 구체적이며 명확한 전략 우선순위 선정 ☒ 공여국의 취약국 시스템 사용 유도를 위해 지속적 시스템 개선 ☒ 혁신적인 접근법에 대한 공여국의 정치적 제약 이해 ☒ 공여국과 협의 시 뉴딜 원칙 강조

출처: g7+(2016)

2. KOICA 취약국 지원 체계 분석

지금까지 취약국의 특성과 그에 따른 취약국 지원 목표, 취약국에 적절한 접근방식, 취약국 지원 사업기획, PSGs 관점에서의 취약국 지원 사업의 종류·구성·사업수행 시 유의 사항 및 취약국에서의 사업수행 방법을 살펴보았다. 이를 기준으로 KOICA의 대표적인 취약국 3개국(아프가니스탄, 동티모르, DR콩고)의 취약국 지원 체계를 전략 및 실행관점으로 비교 및 분석하여 KOICA 취약국 지원 체계를 평가하고자 한다. 분석 대상 3개국은 ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’의 지원대상국 1군 목록 중 3년 이상의 분쟁 경험 대상국을 기준으로 FSI, 연도별 분쟁 발생 수, 최근 5개년간 KOICA 지원실적 등을 종합적으로 고려, 지역별 대표 1개국씩 선정하였다. 검토는 크게 전략단위와 실행관점으로 나뉜다. 전략단위로는 해당국 국별협력전략(CPS)을 대상으로 ▲수원국 취약성 분석 여부 및 접근방식, ▲우리 정부 지원방향에 있어서 취약성 해소 고려 여부 등을 분석코자 한다. 한편, 실행관점에서는 본고에서 언급한 ‘취약국 지원사업 수행 시 검토 기준’을 토대로 동 국가에서 최근 5년간(2012-2016) 실시한 프로젝트 및 개발컨설팅 사업을 검토하고자 한다.

1) 접근방식 : 분쟁에서 합의된 지원으로

먼저 취약국에 대한 KOICA의 접근방식을 알아보자. KOICA ODA 집행 중 약 28.9%가 취약국에 지원됐으며(한국국제협력단, 2015), ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’ 지원대상국(48개국) 중 14개국이 중점협력국(1~2기)이다. 2012~2016년 간 지원된 인도적 지원 중 82.39%(약 937억원)가 ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’ 지원대상국(1~4군)에 집행됐으며, 이 중 66%가 분쟁 재난에 지원됐다. 실질적으로 인도적 지원 대부분은 취약국 이슈 대응에 사용되고, 개발협력 지원의 약 30%가 취약국에 집행되고 있어 취약국 지원이 활발히 이뤄지고 있다고 볼 수 있으나, 취약국 지원 정책 및 전략 차원에서 접근방식이 체계적이진 못하다.

KOICA의 대표적 지원전략인 국가협력전략(Country Partnership Strategy, 이하 ‘CPS’)은 양자 개발협력 사업에 한정해서만 작성되어 있으며, 인도적 지원은 KOICA에서 자체 정책 및 전략을 수립하지 않고, 외교부에서 수립한 ‘우리나라의 인도적 지원 전략(2015)’ 및 ‘해외긴급구호 기본대책(2015)’이 기준이 된다. ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’에서는 취약성 개념, 취약국 정의, 지원 목표, 지원대상국은 앞서 검토한 국제사회의 논의에 부합하는 내용이 명시되어 있다. 하지만 국가를 중심으로 통합적 지원계획을 수립하는 접근방식

이 아닌, 인도적 지원 사업과 국별 양자사업 중간의 전환기 지원성 사업을 취약국 사업으로 보고 있으며 장기적으로 양자(국별) 사업으로 추진한다고 되어 있지만, 원조수단별 통합적 접근이 아닌 단계적 시간적 흐름에 따라 접근방식을 선택하는 방식을 제시하고 있어 '이슈에 따라 접근방식을 통합적으로 활용'해야 한다는 원칙에서 볼 때 재검토가 필요해 보인다. 결과적으로, 앞서 알아본 국제사회 취약국 지원 접근방식을 기준으로 평가하자면 KOICA 기관 차원의 'whole of government'적 접근이 이뤄지지 못하고 있다고 할 수 있다.

[표 5] KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)

- (취약성 개념) 국가의 역량 결여로 인한 사회·정치·경제·환경 위험에 대한 적절한 국가 대응 부재
- (취약국 정의) 사회적·경제적·정치적·환경적 위험에 대한 국가 또는 사회의 관리 역량이 부족해 지속가능한 개발의 가능성이 거의 없는 도전에 직면한 국가
- (취약국 지원 목표) 취약국 복원력 강화를 통한 지속가능성 확보, 취약국 제도 및 공공서비스 강화, 취약국 내 취약계층의 경제적 토대 마련
- (취약국 지원방향) (단기적)인도적 지원 이후 재건·복구 중점의 사업 추진 및 파트너십 활용, (중·장기적) 파트너십 활용 및 양자(국별) 사업

출처: 한국국제협력단(2017) 자료 활용 연구자 재작성

여러 원인들 중 가장 큰 요인은 KOICA에서 지원계획을 수립할 때 지원대상 국가를 기준으로 이슈별 다양한 지원수단을 통합적으로 활용하는 것보다, 지원수단별 지원계획에 따라 개별적으로, 분절적으로 지원이 실시되기 때문이다. 현재 KOICA에는 국가를 기준으로 통합적 지원 전략을 수립하는 체계가 부재하고, 국별 사무소는 본부로부터 결정된 지원계획을 현장 집행하는 기능이 여전히 더 크다. 개발협력과 인도적 지원의 의사결정 체계가 다른 점도 영향이 있다. 개발협력은 KOICA에서 현황조사, 전략 및 계획수립 실행을 담당하지만, 인도적 지원은 계획수립 및 결정을 외교부에서 담당하고, KOICA는 집행만을 수행하기 때문에 KOICA 내부에서 인도적 지원을 고유의 업무로 보는 인식이 낮다. 아울러, 취약국 특성, 접근방법, 사업수행 방식에 대한 KOICA 내부의 인식이 부족한 것도 원인이 된다. 취약국과 일반국가에서의 사업이 유사하고, 일반사업 외에 난민, IDPs 등 취약 특화된 사업을 별도 수행하는 것이 취약국 지원 사업이라는 인식이 다대하다.

요약하면, KOICA 내 취약국에 대한 접근방식은 국가를 기준으로 다양한 지원수단의 통합적 관점에서 접근하기보다 지원수단별로 분절적 지원이 이루어지고 있는 상황이며, 그 원인은 KOICA 내 취약국 지원에 대한 인식이 특정 이슈에 한정된 사업으로 보는 것이 크며, 아울러 사업추진 방식이 국가기준보다는 원조수단별 개별계획을 수립하는 체계이기 때문이다. 따라서 지원대상(취약국) 중심 기관 내부적 다양한 접근을 조율 및 통합할 수 있는 체계(통합전략, 조직 등)가 필요하다.

2) 지원 목표 : 평화구축 및 국가구축을 목표로 제시 필요

국제사회에서 취약국 지원은 평화구축과 국가구축을 우선하며, 취약국에 대한 모든 지원은 동 목표의 달성을 위한 것이어야 한다. KOICA 취약국 대상 사업 및 KOICA 분쟁 및 취약국 예산으로 발굴되는 사업이 이러한 목표를 가지고 추진되는지 살펴보았다. 국별 CPS가 수립되어 있는 국가 중 ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’ 지원대상국 1~2군에 속하는 국가의 지원 목표를 보면, 취약성에 대한 언급은 사실상 부재하다. 국가 환경분석에 분쟁, 평화 관련 언급이 일부 되어 있긴 했으나(네팔, 미얀마, 에티오피아), 주로 농촌개발, 보건의료, 인프라, 인적자원개발, 공공행정 등 분야별 추진목표만 언급되어 있으며, 취약성 개선 및 PSG 달성 지원이 지원 목표로 연결된 국가는 없다.

[표 6] 2기 중점협력국가 중 'KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)'
지원대상 1~2군 국가 CPS 상 지원 목표

국가명	CPS 지원 목표
미얀마	투명성, 효율성을 제고하는 공공행정 분야 역량강화 농업 및 농촌개발 추진 소외 지역과의 연결을 통해 경제성장 및 국가 통합을 뒷받침할 교통 인프라 구축 및 기반 마련 전력 및 에너지 인프라 구축을 통해 지속가능한 경제성장의 기반 구축
에티오피아	보건 시스템 강화, 보건 서비스의 질적 향상 및 식수와 위생시설 접근성 개선 지속가능한 농촌개발 기반 구축 산업기반 인프라(교통·에너지) 지원 확대 및 인적역량 강화 과학·기술·혁신 및 직업교육을 중심으로 교육기회 확대
네팔	기초보건 역량강화를 통한 보편적 의료보장 실현 인적자원개발을 통한 경제 성장 기반 및 국가 경쟁력 강화 농업가치사슬 확대를 통한 농촌지역 소득 증대 및 국가 균형 발전에 기여 수력발전 및 신재생 에너지 생산역량 지원을 통한 전력공급 안정성 개선
우간다	농업 역량강화 및 지역개발을 통한 농가소득 증대 전문기술인력 양성 및 기초교육증진을 통한 지속가능한 인적 자원 배양 모자보건, 소년보건 및 지역보건 증진을 통한 인적자원 강화
방글라데시	인력양성 및 교육기관 개선을 통한 인적자원 개발 인프라 확충을 통한 지역간 연결성 개선 및 삶의 질 향상 보건위생 서비스 강화를 통한 중장기적 보건의로 체계 강화 및 정책 제언 ICT 인프라 확충을 통해 경제성장 가속화에 기여

출처: 국제개발협력위원회(2016) 자료 활용 연구자 재작성

인도적 지원 기본 전략인 '우리나라의 인도적 지원 전략(2015)'에서는 자연재해, 인재, 만성적 재난을 인도적 지원 대상 재난으로 정의하고 있고, 만성적 재난에서 '정치적 또는 환경상의 위기'상황을 적시하고 있지만, 취약국 평화구축 및 국가구축 지원의 목표는 구체적으로 명시되어 있지 않다. 인도적 지원의 대부분이 취약국 및 분쟁 재난에 지원되고 있음에도 불구하고 취약국 이슈에 대한 구체적인 지원 목표가 명시되지 않은 점이 아쉽다.

3) 사업기획 : 취약성 분석 및 PSGs 관점 반영

다음으로 취약국에서 사업기획, 사업내용 구성 및 사업실행이 어떻게 실행되고 있는지 살펴

본다. 분석방법은 KOICA 대표적인 취약국 3개국(아프가니스탄, 동티모르, DR콩고)에서의 사업실행 현황을 국제사회 권고기준에 맞춰 분석한다. 분석대상 3개국 선정은 ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’의 지원대상국 1군 목록 중 3년 이상의 분쟁 경험 대상국을 기준으로 FSI, 연도별 분쟁 발생 수, 최근 5개년간 KOICA 지원실적 등을 종합적으로 고려, 지역별 대표 1개국씩 선정하였다. 사업 기획단위 검토 기준은 다음과 같다. 전제할 것은 CPS가 관계부처 합동 전략이므로 KOICA의 계획만 반영된 것은 아니지만, CPS와 연계된 취약국에 대한 KOICA 국별 지원전략이 별도 수립되어 있지 않고, CPS 이행을 우선하고 있기 때문에 CPS를 기준으로 검토했다.

[표 7] 아프가니스탄, DR콩고, 동티모르 국별지원전략 검토 기준

구분 / 수립시기	전략	검토 기준
아프가니스탄 (2014.9.)	對아프가니스탄 지원방향 (초안) (2014-2017)	☒ (현황분석) 취약성 분석이 이루어졌는가? - 취약성 분석이 되어 있는가? - 취약성 분석에 대한 방법론이 확인가능한가?
DR콩고 (2012.9.)	DR콩고 국가협력전략 (2012-2015)	
동티모르 (2013.5.)	동티모르 국가협력전략 (2013-2015)	☒ (지원방향) PSGs관점의 지원이 고려되었는가?

출처: 연구자 작성

아프가니스탄의 경우 국제사회의 기준에 따른 취약성 평가를 바탕으로 치안상황 등의 정세를 분석하고, 이를 토대로 지원의 목표, 전략과 운영지침의 로드맵을 수립한 좋은 사례라 할 수 있다. ‘대 아프간지원방향(2014-2017)(초안)’(한국국제협력단, 2014)에서는 취약성 분석을 위해 INCAF 분쟁취약성 모델, 칼튼 취약성 지수 분석방식에 기반, 권위, 역량, 안보와 범죄, 인간개발, 양성평등 항목에서 6.5이상을 고위험 요소로 하고, KOICA 지원 분야 선정 시 정부행정과 경제, 환경 분야의 지원에 대해 특별한 고려를 할 필요가 있음을 강조하고 있다.

동티모르의 경우 ‘국가협력전략(2013-2015)’(국제개발협력위원회, 2013)에 g7+ 그룹 의장국으로서 뉴딜 정책을 적극적으로 이행하는 방향으로 지원전략이 수립되어 있다. PSG 5개 부분의 취약성 단계 평가에서 안보(PSG 2)에 가장 큰 성과를 이루었고, 정의(PSG 3)와 경제기반(PSG 4) 부분이 구축 및 개혁단계(2단계)에 속하여 가장 취약한 부분으로 평가된 결과가

전략에 포함되어 있다. 국제사회도 뉴딜 이행적 관점으로 PSGs 분야에 중점 지원하고 있는데, 호주는 최대 공여국이자 뉴딜 이행의 주요 협력파트너로서 교육 및 보건, 지역개발, 거버넌스, 지역사회개발에 중점 지원하고 있으며, 미국(USAID)은 동티모르에 경제성장, 보건 분야 개선, 분권화 지원을 통한 민주적 거버넌스 구축을 지원하고 있다.

한편, 2012년 ‘DR콩고 국가협력전략(2012-2015)’(국제개발협력위원회, 2012)을 살펴보면, 국가 문제상황 분석 단계에서는 취약성 부분이 언급되고 있으며, 주요 원조기관 및 공여국들의 취약성 해소 중심 지원방향에 대해서도 어느 정도 설명되어 있으나, 취약성 분석 도구에 기반한 상황 분석으로 보기에는 한계가 있다.

지원방향에 있어서도, 3개국 모두 PSG 5가지 목표 중 PSG 4(경제기반), PSG 5(수입 & 서비스)중심으로 지원방향이 형성되어 있으며, PSG 1(합법적 정치), PSG 2(안보), PSG 3(정의) 등 분야는 상대적 지원이 미진한 것으로 분석된다. 아프가니스탄의 경우, 개발 수요, 기 지원 사업의 원조효과, 우리의 상대적 강점 및 타 원조기관과의 협력 방안 등을 고려, 총 4개의 중점 분야를 선정하였으며, 이를 PSGs로 연계시켜보면 경제적 토대, 세입과 서비스 분야로 한정되어 있다.

동티모르의 경우도 아프가니스탄과 마찬가지로, 동티모르 정부의 국가개발전략 우선순위 및 우리나라와의 협력관계 증진 등을 고려, 3대 중점 분야를 선정하였는데, 이 역시 경제적 토대, 서비스 분야로 치중되어 있다.

[표 8] 아프가니스탄 중점 지원 분야

분야	추진방향	PSGs
교육	기초교육정책 역량강화 및 직업훈련 인프라 개선과 교사 역량강화	공무원 역량강화, 공공정책 역량강화
농업	농촌지역 소득증대 사업을 통해 빈곤 개선	
보건	병원의 지속가능한 운영, 보건의료 수혜자 증대	세입과 서비스
공공행정	공무원 역량강화, 공공정책 역량강화	

출처: 한국국제협력단(2014) 자료를 PSG 관점으로 연구자 재구성

[표 9] 동티모르 중점 지원 분야

분야	추진방향	PSGs
교육훈련	기술교육 역량강화 및 교육의 질 향상	경제적 토대
보건	질병관리 및 모자보건 증진을 통한 기초보건 향상	세입과 서비스
기초 사회기반시설 확충	식수 및 도로 구축 등 사회 기반시설 구축을 통한 국민의 삶의 질 향상	

출처: 국제개발협력위원회(2013) 자료를 PSG 관점으로 연구자 재구성

DR콩고의 경우, ‘평화구축을 바탕으로 한 안정적인 거버넌스, 거시경제 성장을 기반으로, 빈곤으로부터 완전히 벗어나 2025년까지 중소득국 지위 획득’을 목적으로 제1차 PRGSP(Poverty Reduction and Growth Strategy Paper)를 수립하였는데, 사회 취약성 감소가 주요 목표 중 하나로 언급되어 있다. 반면, 우리나라의 지원방향은 보건환경(상수도개발, 식수개발), 의료(말라리아퇴치, 지역보건의료체계강화), 농촌개발(종합개발모델화, 기술 보급시스템 개선) 등 기초서비스 공급에 치중되어 있다.

[표 10] DR콩고 중점 지원 분야

분야	추진방향	PSGs
보건환경	물에 대한 접근 확대로 기본 삶의 질 확대	세입과 서비스
보건의료	건강한 아동과 모성을 통한 지속가능 발전	
농촌종합개발	식량안보 강화 및 소득 증대	경제적 토대

출처: 국제개발협력위원회(2012) 자료를 PSG 관점으로 연구자 재구성

정리하면, 3개 수원국 모두 국별 상황 분석 시 취약성에 대해 분석했으나, 취약성 분석을 위한 구체적 분석방법론은 국가마다 차이가 있었으며, 지원방향을 살펴보면, 3개국 모두 PSG 5가지 목표 중 PSG 4(경제기반), PSG 5(수입 & 서비스) 중심으로 형성되어 있으며, PSG 1(합법적 정치), PSG 2(안보), PSG 3(정의) 등 분야는 상대적으로 지원이 미진한 것으로 분석된다.

[표 11] 아프가니스탄, 동티모르, DR콩고 취약성 분석 및 PSGs 지원 검토 결과

분석 기준	대상 국가		
	아프가니스탄	동티모르	DR콩고
☑ 취약성 분석이 이루어졌는가?	○	○	○
☑ 취약성 분석에 대한 방법론이 확인 가능한가?	○	△	×
☑ PSGs 관점의 지원이 고려되었는가?	△	△	△
검토 결과	우수	양호	보통

출처: 분석 결과 바탕 연구자 작성

다만, 앞 장에서 살펴본 2기 CPS 대상 국가 중 취약국으로 분류된 국가에서는 취약성 분석이 이뤄지지 않고, 결과적으로 지원 목표에도 취약성 개선 지원 및 PSG 달성 지원이 언급되어 있지 않다. 2기 CPS 대상국 중 뉴딜 이행 또는 g7+ 회원국이 없어서 취약성에 대한 고려가 동 3개 국가 대비 상대적으로 낮았을 수 있으나, 2012년에 ‘KOICA 취약국 지원 가이드라인’이 수립되고, 2015년에 ‘KOICA 취약국 지원을 위한 뉴딜 이행 전략’이 수립(한국국제협력단, 2016)되었던 점을 볼 때 취약국 지원에 대한 KOICA 내부의 추진 의지나 이해가 있었음에도 국제사회가 권고한 대로 취약성 분석에 기반한 국별 지원 기획이 이뤄지지 않았다고 볼 수 있다. 2017년에 수립된 ‘KOICA 분쟁 및 취약국 지원 사업 발굴 지침’(한국국제협력단, 2017)에서 사업 검토 기준으로 수원국의 취약성 분야와 연계성 및 취약국의 여건과 실정에 적절성 등 취약성 분석에 의해 파악할 수 있는 정보를 요구하고 있지만 실제 발굴 과정 및 절차에서는 일반국가 사업과 비교 시 상이한 점이 없으며, 다면적 국별 취약성 분석에 대한 별도의 지침과 가이드라인은 부재하여 실제적인 취약성 분석을 기반으로 한 사업기획이 있다고 보기 어렵다.

4) 사업내용 및 사업실행 : 취약성 개선 고려 및 취약국 시스템 활용 부족

사업내용이 취약국 지원에 적절한 사업으로 구성되었는지 알아보기 위해 ‘취약국 지원 사업 수행 시 고려 사항’을 토대로 최근 5년간 KOICA가 아프가니스탄, 동티모르, DR콩고에서 실시한 프로젝트/개발건설 사업을 살펴보았다.

우선 최근 5년간 사업지원 현황으로 볼 때 KOICA의 ‘경제적 토대’ 지원 사업은 대부분 직업

훈련, 농촌개발사업 등 소득증대 관점으로 집중되어 있다. 이 중 예시로 ‘아프가니스탄 파르완주 PRT 농촌개발 재건 사업’과 유사 시점의 ‘DR콩고 추엔게 농촌종합개발사업’을 비교, 취약성 해소 요인이 얼마나 고려되었는지를 살펴보면, 아프간 사업에 비해 DR콩고사업이 좀 더 취약성 해소적 관점이 드러나 있다.

DR콩고사업의 경우 단순 시설 구축을 넘어서 농민조합 활성화, 자립적 농촌공동체 구축 등 지역 커뮤니티 활성화를 통한 지속가능성 확보를 도모하고 있다. 또한 수원국 분담사항에도 아프가니스탄은 사업대상지 토지이용 허가권, 건축 승인 등 사업추진에 필요한 행정 처리 등 인 반면, DR콩고의 경우 정부 차원의 사업추진운영위원회 구성, 주민자치조직 강화 등 자생성 유지 노력을 확인할 수 있다. 그럼에도 두 사업 모두 교육훈련시설, 농업기반시설, 주민생활개선시설 구축, 농기계 보급 등의 하드웨어적 접근 중심이며, 농작물의 생산부터 판매까지의 가치사슬(value chain), 특정 집단 혜택 집중 배제 등의 고려는 상대적으로 미진한 것으로 판단된다.

[표 12] 경제적 토대 사업 사례 분석 : 아프간, DR콩고 농촌개발사업 분석

구분	아프가니스탄 파르완주 PRT 농촌개발 재건 사업 사업	DR 콩고 추엔게지역 농촌종합개발사업
사업목적	시범농장 건설을 통한 지역주민 농업생산성 향상 및 농업교육 기회 제공	- 농업기반시설 구축을 통한 농업생산성 증가 기반 확보 - 추엔게 지역사회 생활환경 개선 및 농민조합 활성화 - 농업생산성 향상 및 자립적 농촌공동체 구축
사업규모 및 기간	300만 불 / 2011-2013	750만 불/ 2010-2013
사업내용	(건축) 교육훈련시설, 작물재배 시험단지 및 인공수정실 등 (기자재지원) 차량, 농기계 등 농업시설 관련 기자재 (초청연수) 파르완 주 농업국 공무원 20인 (시범농장 운영 예정자)총 8주 (전문가파견) 농업교보재 작성 등 국내 사업 관리 PMC 선정	(농업기반시설 구축) 제방시설, 용배수로 건설(간선,지선), 교량, 보, 취수시설, 저류지, 방수제, 진입도로 건설 (주민생활개선시설구축) 학교, 보건소, 공동 화장실, 사업지관리소, 조경 등 (기자재지원) 포크레인, 학교 및 보건소 기자재 등 (전문가파견) PMC/CM, 설계 및 감리지원, 관개시설설계, 교육, 보건 (초청연수) 정책결정자, 프로젝트 실무급 (2회 각 10명)

수원국 분담사항	• 사업대상지 토지이용 허가권, 건축 승인 등 사업추진에 필요한 행정 처리	• 건축부지 제공 • 전력, 수도 등 기초 인프라 제공 • 지원 기자재 면세 통관 및 운송 협조 • 정부 차원의 사업추진운영위원회 구성 및 운영 • 토지수용에 따른 보상문제 해결 • 학교, 보건소에 대한 인력공급 및 운영관리 • 주민자치조직 강화 및 협조체계구축 등
성과물	• 차리카르 농업국 옆 시범농장 신축 및 파르완 주 농업생산성 향상 및 신규 작물 재배를 통한 농가소득 증대	• 농업생산성(특히 식량작물 생산량) 증대 • 주민자조적 농촌발전모델 개발 및 주변지역 확산

출처: KOICA 사업자료 활용 연구자 재작성

국제사회에서 언급하는 세입과 서비스 사업이 주로 세입증대(revenue generation)나 서비스 제공 기관의 역량강화 등에 초점을 두고 있는 반면, 3개국의 ‘세입 및 서비스’ 사업은 기본적인 서비스 제공(식수위생 개선, 질병퇴치 등) 위주로 진행되어 왔다. 일부 서비스 전달 효율성을 제고하기 위한 ‘역량 강화’ 사업도 시행되었는데, 일례로 기초서비스 중 하나인 보건 분야 역량강화 사업으로 ‘동티모르 국립보건연구소 결핵진단 및 관리 역량강화사업’, ‘DR콩고 모자보건 향상을 위한 Kwango 지역 보건역량강화 사업’을 살펴보면, 전자는 국립보건연구소, 후자는 Kwango 지역병원 및 보건소를 대상으로 역량강화를 도모하고 있다. 다만, DR콩고사업은 지방보건 기반시설(병원 및 보건소) 대상 현지연수 실시 및 현지 보건부 사업관리 감독 예산지원(budget support) 등 수원국 중심 주도적 역량강화 요인이 드러난 반면, 동티모르 사업의 경우 국립보건연구소에 인프라(건축/기자재) 및 초청연수 등 공여국 주도(supply-driven) 역량강화 사업이었다. 또한 DR콩고 사업은 DR콩고 보건개발전략에 따른 프로그램형 사업으로 수원국 정책과의 연계성 측면도 긍정적으로 판단할 수 있다. 타 사례로 식수사업에 있어서는 ▲지하수 개발 및 이용시설 관련 경험이 있는 DR콩고의 SNHR(Service National d'Hydraulique Rurale, 수도국)을 활용하여 지속 유지·관리하는 방식을 택한 점, ▲마을 운영 협의회 지원을 통해 주민 참여를 활성화하는 등의 노력을 한 것도 수원국 주도 역량강화를 위해 사업내용이 구성된 것으로 볼 수 있다.

[표 13] 기본 서비스제공: 동티모르, DR콩고 농촌개발사업 분석

구분	동티모르 국립보건연구소 결핵진단 및 퇴치 역량강화 사업	DR콩고 모자보건 향상을 위한 Kwango 지역 보건역량강화 사업
사업목적	• 티모르 보건부 산하 국립보건연구소의 결핵 진단 인프라 구축 및 역량강화를 통해, 국가 보건계획의 중요목표인 결핵퇴치에 기여	• 지방보건역량강화를 통한 모자보건 개선
사업규모 및 기간	2,247백만 원/2013-2015	6,780백만 원/2013-2017
사업내용	• (건축) 실험실 1동 신축 • (기자재지원) 결핵균 배양 및 약제감수성검사, 정도관리용 기자재, 65개 지역보건소 객담보관용 냉장고 등 • (초청연수) 국가결핵사업 상급관리자 연수(5인x2주), 결핵균배양 및 약제감수성 검사 기술연수 (3인 x 2개월) • (전문가파견) 결핵 검사물 운송체계 개발, 결핵균 배양 및 약제감수성 검사 등	• (건축) 16개 병원 및 보건소 개선 • (기자재) 2개병원 및 40여개 보건소대상 기자재 지원 • (전문가파견) 보건의료 전문 PMC, DR콩고 보건부에 의한 사업관리 및 감독 예산지원, • (현지연수) 보건인력 200명 현지연수, 지역주민(의료봉사자) 1,200만명 • (물품지원) 필수약품, 영양물품 등
수원국 분담사항	• 건축부지 제공 및 부지정비 • 공여 기자재 면세통관, 운영인력 및 행정편의 제공 • 전력, 수도 등 기초 인프라 제공	• 약품 및 기자재 구매를 위한 면세 및 행정처리 • 현지연수를 위한 교육모듈 및 커리큘럼 제공 • 자체 보건조직에 의한 사업 관리감독 및 모니터링 • 월별/분기별/연간보고서 제출
성과물	• 다제내성결핵 검진프로세스 개발 • 결핵 검진 및 진료 환자 수 증가	• 의료서비스 접근도 향상 • 의료서비스 품질 향상 • 의료서비스에 대한 주민인식 및 요구 향상

출처: KOICA 사업자료 활용 연구자 재작성

3개국 사업 기준으로 정리하면 KOICA에서 지원한 사업은 ‘취약성 해소’가 사업발굴 및 기획의 시작점이라기보다는 사업실행 시 고려사항 수준으로 반영되고 있으며, 지원 분야는 경제적 토대, 세입과 서비스 분야로 한정되어 있다. 경제적 토대 사업의 경우, 교육훈련시설, 농업기반시설, 주민생활개선시설 구축, 농기계 보급 등의 하드웨어적 접근 중심이며, 세입 및 서비스 사업은 기본적인 서비스 제공(식수위생 개선, 질병퇴치 등) 위주로 진행되어 왔다.

국제사회에서 권고한 고려사항 기준으로 볼 때 분쟁위험 경감 및 PSG 달성에 기여한다는 관점에서 차별화된 사업이 아니었다는 한계가 있었다. 경제적 토대 사업은 직업훈련 및 소득 창

출 수단의 공급뿐 아니라, 실질적인 소득 창출까지 가능한 종합적인 사업내용 구성이 필요했으며, 세입과 서비스 지원 사업은 서비스 분배, 수혜자 만족도, 지역적 맥락 및 분쟁 전 상황을 충분히 고려한 사업내용으로 구성하지 못한 아쉬움이 있다.

사업실행 방법은 KOICA가 직접 수행하고 수원국은 수혜자로 참여하는 형태가 다수를 차지했으나, DR콩고에서는 수원국 기관을 활용(사업관리 등)하고자 한 노력이 보였다. 다만, 아쉬운 점은 국제사회가 권고하고 있는 것처럼 수원국의 시스템을 활용하여 수원국이 기획, 실행 및 관리까지 실행할 수 있도록 하는 지원은 이뤄지지 못했다는 점이다. 지역적 맥락 및 분쟁 전 상황에 대한 온전한 이해 없이 급진적으로 변혁할 경우 실패로 돌아갈 가능성이 큰 바, 사업내용 구성 시 지원대상의 기초를 살피는 노력도 선행되어야 할 필요가 있으며, 문제상황 분석, 취약국 시스템 활용, 취약국 주도적 사업 실시 등 취약국 대상 지원 사업 실행 개선이 필요하다.

제3장. 결론

금번 연구는 취약국이 일반국가와 다른 점은 무엇이며, 취약국에 대한 적절한 지원 방법이 무엇인지 파악하여 KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계의 적절성을 검토하는 것을 목표로 했다. 취약국 지원에 대한 국제사회의 논의를 봤을 때, 취약국은 일반국가에 비해 복원력이 부족한 국가로 취약국 개발을 위해서는 지속가능한 평화가 구축되어야 하며, 따라서 취약국 지원 목표는 분쟁의 원인을 파악하고, 위기상황에 대한 복원력 있는 국가구축을 통해 분쟁을 예방하는 것에 있다. 또한 취약국은 만성재난을 동반하는 경우가 많아 인도적 지원 수요와 개발협력의 니즈가 공존하므로, 취약국에 대한 접근방식은 시간적 및 단계적으로 인도적 지원과 개발을 선택하기보다는 각 원조수단의 목적과 특성에 맞춰 상호 보완될 수 있도록 해야 한다. 그리고 취약국 지원은 취약국 상황에 대한 다면적 분석을 통해 계획을 수립해야 하고, PSG 지원 사업은 KOICA 분야별 지원전략 및 SDG와 비교한 결과, PSG가 KOICA 중점분야 및 SDG와 분리된 개별 사업이 아닌 상호 포괄적인 사업이며, 다만, PSG 지원 사업은 일반국가에서의 사업과 다르게 취약성 해소를 목표로 해야 하고, 취약국 정부의 정당성 회복을 위한 역량강화가 핵심 요소가 되어야 한다는 점이 다르다.

상기 내용을 바탕으로 KOICA의 분쟁 및 취약국 지원 체계를 분석한 결과 양자 CPS에는 해당 국가가 취약국임에도 불구하고 CPS에 취약성 해소, 평화구축 및 국가구축 지원에 대한 언급이 없이, 일반국가와 다르지 않은 분야별 달성 목표만 제시하고 있었으며, 인도적 지원 전략에서는 정치적 및 환경적 원인에 의한 만성재난 지원을 대상으로 하고 있지만, 재난에 의한 피해 지원만 대상화한 것이지 PSG 달성이 고려된 것은 아니었다. 이러한 원인은 KOICA의 사업 접근방식과도 연결되는데 지원전략 및 계획 수립 시 지원 대상국을 기준으로 통합적 전략을 수립하는 것이 아닌 예산항목(원조수단)별 지원계획을 수립하고 있어, 인도적 지원과 개발협력을 분절할 뿐 아니라 동일한 국가를 대상으로 하고 있음에도 불구하고 분쟁 및 취약국 지원 예산에 의한 사업과 국별 양자 사업이 별개의 사업으로 추진되는 현상을 보이고 있다. 따라서 KOICA 지원 대상인 취약국에 대한 통합된 지원 전략을 가지고 다양한 원조수단을 종합적으로 적용하는 접근이 필요하며, 동 통합 지원전략의 목표로 취약국의 PSG 달성을 명시하고, KOICA에서 실행되는 모든 지원이 동 목표 달성을 위함임을 명료하게 해야 한다. 선진국들과 같은 전담 조직 신설은 현실적으로 실현이 어려우므로 취약국에 대해서는 CPS, 인도적 지원 전략, 취약국 지원전략을 포괄하는 내부 통합전략을 수립하고, 개발 지원부서 간 국가현황 조사, 사업계획 수립, 사업실행 과정에서 이를 조정 및 연계할 수 있는 조율 체계가 필요하다.

국별 사업기획, 사업내용 및 실행방식의 적절성을 분석하기 위해 동티모르, 아프가니스탄, DR콩고의 CPS 및 진행됐던 사업을 분석한 결과 모든 국가에서 다면적인 취약성 분석을 실시했으나 분석 방법은 국별로 상이했으며, 아쉬운 점은 2기 CPS에서는 취약국임에도 불구하고 취약성 분석이 이뤄진 국가는 없었으며, 일반국가와 동일한 항목만 점검되어 차별된 접근이 이뤄지지 않았다. 취약국 관련 전략 및 사업발굴 지침에서는 취약성 분석 필요성과 지원 기획 시 국별 취약성 분야가 다르므로 국가 상황에 따른 맞춤 전략이 필요하다고 명시했음에도 불구하고(한국국제협력단, 2016), 취약성 분석 방법 및 분석 항목에 대한 가이드라인이 부재하여 실제 이행까지 연결되지 못하고 있다. 실행 경험이 부재하여 KOICA 직원들의 인식과 전문 지식이 부족한 점도 취약성 분석을 현실화 하는 데 장애요소가 된다. 실무적으로 활용 가능한 취약성 분석 지침 및 가이드라인 수립, 실행 절차 구축, KOICA 직원 대상 인지 제고 및 역량강화 교육 등이 요구된다.

사업내용 및 실행방식에 있어서는 3개 국가 사업을 비교해 본 결과 PSG 목표 달성 및 취약성 해소를 위한 내용으로 구성되었다기보다 취약성은 사업실행의 고려사항 수준에서 언급되었다. 또한 취약성에 미치는 영향 분석을 바탕으로 사업내용이 디자인되지 않아 'do no harm'

이 이행됐는지 판단하기 어려웠다. 수원국 역량강화를 위해 수원국 시스템 활용 및 현지 기관 협력을 시도한 사업도 일부 있었으나(DR콩고 사업), 전반적으로 KOICA가 직접 프로젝트를 실행하고 수원국은 수혜자로서 참여하는 수준에 머물렀다. 취약국에 적절한 사업으로 만들기 위해서는 PSG 목표 달성에 기여한다는 것을 기준으로 'do harm' 하지 않도록 사업이 현지 취약구조에 미치는 영향에 대한 분석이 선행되어야 한다. 아울러 수원국의 역량강화, 주민들의 수원국에 대한 신뢰 향상 및 정당성 강화를 위해 수원국 시스템을 통한 사업수행 방식을 적극 활용하고, 다만 이때 우려되는 부정부패 및 사업추진 지연 등의 위험은 타 공여국과의 공동사업 수행, 공동펀드 참여, 프로그램 기반 지원 확대 등을 통한 지원으로 줄일 수 있으므로 보다 긴밀한 공여국 협력을 추구해야 한다.

KOICA는 재난, 분쟁 등에 대한 효과적 지원을 'KOICA 중장기경영목표(2017-2021)'의 관련 목표로 포함시킬 만큼 취약국 지원 확대 및 강화 의지가 높는데, 실행 차원에서 적절한 지원이 이뤄질 수 있는 체계는 구축되어 있지 않았으며, 내부적으로 취약국 지원에 대한 구체적 정의가 부재하여 제대로 된 지원이 이뤄지지 못했다. 금번 연구를 통해 적절한 취약국 지원 사업은 별도 예산이 필요한 개별 사업이 아닌, 취약국을 대상으로 하는 모든 지원은 취약국 지원 사업으로 구분하는 것이 적절하며, 그러므로 기존의 분절된 사업 체계를 통합 및 연계하고, 취약국 특성에 맞는 사업기획과 실행을 할 수 있는 가이드라인이 필요하다는 것을 알 수 있었다. 향후 취약국에 대해서는 사업준비 단계를 강화하고 실행 단계 이행 역량을 구축할 수 있는 지원이 필요하다.

금번 연구의 범위에 포함되어 있지 않지만, 연구 결과를 바탕으로 부가적으로 제안한다면, 현재 예산 중복성 문제로 다자협력인도지원실로의 이관 및 국별 예산과 통합 등으로 논의가 되고 있는 분쟁 및 취약국 지원 예산은 ▲KOICA 분쟁 및 취약국 기획, 평가 관련 역량강화 및 KOICA 실행 체계 개선(인도적 지원 및 개발협력 연계와 통합 성과관리 등), ▲EC의 State Building Contracts(g7+, 2016)와 같은 취약국 위기상황 신속 지원 펀드 구축, ▲국제사회 뉴딜 이행 과정 지원(글로벌 뉴딜 이행 팀 파견, 뉴딜 FOCUS 이행을 위한 정치적 협의과정 지원, 취약국 뉴딜 이행 대상자 역량강화 교육 및 연수 등)(IDPS, 2012) 등에 활용한다면 KOICA에 보다 효과적인 취약국 지원 체계를 구축하는 데 도움이 될 것으로 본다.

참고문헌

▶ 국내 문헌

국제개발협력위원회. (2012). ‘DR콩고 국가협력전략(2012-2015)’. 제13차 국제개발협력위원회. 관계부처합동(내부자료)

_____. (2013). ‘동티모르 국가협력전략(2013-2015)’. 관계부처 합동(내부자료)

_____. (2016). ‘중점협력국 대상 국가협력전략’. 2016. 제28차 국제개발협력위원회 의결안건(제28-3호). 관계부처합동(내부자료)

권혁주·장현식. (2015). ‘분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜 이행 현황르 중심으로’. 연구개발 2015-14-180. 성남: 한국국제협력단

한국국제협력단. (2014). ‘對아프가니스탄 지원방향(초안)(2014-2017)’. 성남: 한국국제협력단(내부자료)

_____. (2016). ‘KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)’. 성남: 한국국제협력단 (내부자료)

_____. (2017). ‘KOICA 분야별 중기전략(2016-2020)’, 성남: 한국국제협력단(내부자료)

이현. (2014). ‘취약국 개입을 위한 뉴딜: 논의 배경, 주요 내용, 그리고 시사점’. 개발과 이슈 제20호. 성남: 한국국제협력단

▶ 국외 문헌

Bannon, Ian. (2010) ‘The role of the World Bank in conflict and development : an evolving agenda. Washington, DC: World Bank’. available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/844501468159893639/The-role-of-the-World-Bank-in-conflict-and-development-an-evolving-agenda>

Baird, M. (2010). "Service Delivery in Fragile and Conflict-Affected States", World Development Report 2011, Washington, D.C.: World Bank Group.

available at

http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr_service_delivery_baird4dbd.pdf?keepThis=true&TB_iframe=true&height=600&width=800

Blattman, C., & Ralston, L. (2015). "Generating employment in poor and fragile states: Evidence from labor market and entrepreneurship programs". Washington, D.C.: World Bank.

Chady, L., Seidel, B., and Zhang, Christine. (2016). "Aid Effectiveness in Fragile States; How bad is it and how can it improves", Brooke Shearer Series, Number 5, Global Economy and Development, Washington, D.C. Brookings

Cammack, MaLeod, Menocal and Christiansen (2006). "Donors and the Fragile States' Agenda: Survey of Current Thinking and Practice", London: ODI.

available at

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1955.pdf>(접속일 : 2017.05.03.)

Christina Bennett (2015). "The development agency of the future ; Fit for protracted crises?". Working Paper. ODI. available at

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9612.pdf>

DFID (2010). "Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper". London: Department for International Development. available at

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67694/Building-peaceful-states-and-societies.pdf

DIIS (2008) "Taxation and state-building with a (more) human face", POLICY BRIEF Fragile Situation, Danish Institute for International Studies (DIIS)

available at

https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/DIIS_0810_Taxation_state-building.pdf(접속일 : 2017.09.06.)

Government of Denmark (2013). "Denmark's Integrated Stabilisation Engagement in Fragile and Conflict-affected Areas of the World". Copenhagen, Denmark, available at

file:///C:/Users/koica/Downloads/Stabiliseringspolitik_UK_web.pdf

Fragile State Index Methodology (2017). The Fund for Peace, available at <http://fundforpeace.org/fsi/methodology/> (접속일 : 2017.09.06.)

François, Monika, and Inder Sud (2006). "Promoting stability and development in fragile and failed states." Development policy review 24.2 (2006): 141-160.

Fukuda-Parr, S. (2007). "Rethinking the Policy Objectives of Development Aid: From Economic Growth to Conflict Prevention". UNU-WIDER Research Paper, no. 2007/32, UNU-WIDER, Helsinki

g7+ (2016). "Aid instruments for peace- and state- building: Putting the New Deal into Practice", available at

<http://www.g7plus.org/en/resources/new-deal-innovations-%EF%BB%BFaid-instruments-peace-and-state-building> (접속일 : 2017.09.06.)

Harvey, P., Holmes, R., Slater, R. and Martin, E. (2007). "Social Protection in Fragile States". London: ODI.

available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4547.pdf> (검색일 : 2017.08.07.)

HPG (2004). "Beyond the continuum: The changing role of aid policy in protracted crises". HPG Reserach Report 18. ODI, available at

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/279.pdf> (접속일 : 2017.09.06.)

IDPS. (2010). "Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges, A Synthesis of Findings from Seven Multi-stakeholder Consultations", Paris: OECD Publishing

_____. (2013). "Peacebuilding and Statebuilding Indicators - Progress, Interim List

and next steps", Document 03, 3rd International Dialogue Global Meeting, Paris: OECD available at https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/a1/52/a152494f-0bb0-4ff3-8908-14bb007abd25/psg_indicators_en.pdf(접속일 : 2017.09.13.)

_____. (2015). "Guidance Note on Fragility Assessment", 7th International Dialogue Working Group, Paris: OECD. available at http://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/96/fb/96fb5ae4-7b0d-4007-bf9e-1ed869db21da/rd_4_fragility_assessment_guidance_note_final.pdf(접속일 : 2017.09.06.)

_____. (2016). "Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World". Paris: OECD. available at <http://www.government.se/contentassets/8c2491b60d494dd8a2c1046b9336ee52/stockholm-declaration-on-addressing-fragility-and-building-peace-in-a-changing-world.pdf>(접속일 : 2017.09.06.)

_____. (2017). "Realisation of the SDGs in Countries Affected by Conflict and Fragility: The Role of the New Deal", prepared for New Deal Ad hoc Working Group on Agenda 2030 and the New Deal, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. available at https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/72/7b/727b3ec5-d96d-4acf-bcad-987ee5cb2094/realisation_of_the_sdgs_-_the_role_of_the_new_deal_3.pdf(접속일 : 2017.9.13.)

Leader, N. and Colenso, P. (2005). "Aid Instruments in Fragile States". PRDE Working Paper 5, DFID. available at <http://www.gsdr.org/document-library/aid-instruments-in-fragile-states/> (검색일 : 2017.09.06.)

Macrae, J., M. Bradbury, S. Jaspars, D. Johnson, M. Duffield (1997). "Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies : A Critical Analysis of the Scope for Linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan". Disasters 21(3):223-43.

Mason, N. (2012). "Relationships between water supply, sanitation and hygiene

service delivery and peace-building and state-building”, Working Paper 362, London: ODI, available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8123.pdf> (접속일 : 2017.09.06.)

ODI (2007) "Rural Recovery in Fragile States: Agricultural support in countries emerging from conflict", Natural Resources Perspectives, London: ODI, available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10.pdf> (접속일 : 2017.09.06.)

OECD (1997). "OECD DAC Policy Statement, Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century". DAC Policy Statement, Paris: OECD

_____. (2007 a). "Enhancing the Delivery of Justice and Security", Governance, Peace and Security, Paris. OECD Publishing, available at <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38434642.pdf> (접속일 : 2017.09.06.)

_____. (2007 b). "Principles for good international engagement in fragile states and situations". Paris: OECD, available at www.oecd.org/dac/incaf/38368714.pdf (접속일 : 2017.09.13.)

_____. (2008). "Taxation, Statebuilding and Aid", Factsheet, Paris: OECD available at www.oecd.org/dac/governance-development/40456396.pdf (접속일 : 2017.09.06.)

_____. (2009) "Service delivery in fragile situations: Key concepts, findings and lessons", OECD Journal on Development, Vol. 9/3, Paris. OECD Publishing, available at http://dx.doi.org/10.1787/journal_dev-v9-art26-en (접속일 : 2017.09.06.)

_____. (2011). "Busan High Level Forum on Aid Effectiveness : Proceedings".

Paris: OECD. available at <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/HLF4%20proceedings%20entire%20doc%20for%20web.pdf>(접속일 : 2017.09.13.)

_____. (2013). "Draft Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries", Paris: OECD. available at www.oecd.org/ctp/tax-global/Transparency_and_Governance_principlesENG_June2013.pdf(접속일 : 2017.09.13.)

_____. (2014). "Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States", Paris: OECD Publishing.

_____. (2015). "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions". Paris: OECD. available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227699-en>(접속일 : 2017.09.13.)

_____. (2016). "States of Fragility 2016: Understanding Violence". Paris: OECD available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>(접속일 : 2017.09.13.)

Otto, R. (2013). "Linking relief and development: More than old solutions for old problems?". Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands.
available at
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/IOBstudy378publicprivatepartnershipsindevelopingcountries.pdf>

Rietveld, Cornelis Willem, and Ron Waldman (2006). "Health in fragile states, country case study: Southern Sudan". Virginia, VA: BASICS.
available at
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadr481.pdf (접속일: 2017.08.07.)

Rocha Menocal, A. (2009). "Statebuilding for Peace': Navigating an Arena of Contradictions". ODI Briefing Paper, no. 52, London: Overseas Development

Institute (ODI)

_____. (2010). "State-building for Peace - A New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?" EUI Working Papers RSCAS 2010/34, San Domenico di Fiesole, Italy: Robert Schuman Centre for Advanced Studies European Report on Development available at http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/13716/1/RSCAS_2010_34.pdf (접속일 : 2017.09.13.)

Jonnalagadda Haar, R. and Rubenstein, Leonard S. (2012). "Health in Post conflict and Fragile States". Special Report, Washington, D.C.: United States Institute of Peace(USIP). available at https://www.usip.org/sites/default/files/SR_301.pdf (접속일: 2017.08.07.)

Rose, P. and Greeley, M. (2006). "Education in Fragile States: Capturing Lessons and Identifying Good Practice", Centre for International Education, Prepared for the DAC Fragile States Group Service Delivery Workstream Sub-Team for Education Services, available at <http://www.gsdrc.org/document-library/education-in-fragile-states-capturing-lessons-and-identifying-good-practice/>

Steets, J. et al. (2011). "Donor Strategies for Linking the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance". GPPI. available at http://www.gppi.net/publications/reports/donor_strategies_linking_humanitarian_and_development_assistance/

United Nations General Assembly (2015). "Resolution adopted by the General on 5 September 2015. 70/1. Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development." available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (접속일: 2017.09.14.)

Vallings, Claire, and Magüi Moreno Torres (2005). "Drivers of fragility: What makes states fragile?". London: Department for International Development.

available at

<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12824/1/pr050007.pdf>

World Bank (2016). "Information Note: The World Bank Group's Harmonized List of Fragile Situations". Washington, D.C.: World Bank Group. available at <http://pubdocs.worldbank.org/en/586581437416356109/FCS-List-FY16-Information-Note.pdf>(접속일 : 2017.09.06.)

Winthrop and Matsui (2013). "A New Agenda for Education in Fragile States", Center for Universal Education Working Paper 10, Washington, D.C.: Brookings available at <https://www.brookings.edu/research/a-new-agenda-for-education-in-fragile-states/> (접속일: 2017.09.14.)

[붙임 1] SDG-PSG-KOICA 분야별 전략 연계표

평화구축 및 국가구축 목표(PSG) ¹⁾			지속가능한 개발목표 (2016-2030) ²⁾		KOICA 분야별 전략(2016-2020) ³⁾			
목표	세부목표	지표	목표	세부목표	분야	전략목표	프로그램	성과지표
1 정 당 한 정 치	정치체제의 대표성	- 주요국가제도에서의 대표들의 다양성 - 정부 내에서 대표의 인식	5. 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화	5.5	3. 공공행정	3.1 행정서비스의 효과성 향상	3.1.1 공무원 인적역량 강화-공무원 교육훈련 제도를 통한 공무원의 인적역량 강화	- 교육내용 한임 적용도★ - 제도개선 제안, 입법화 혹은 정무정책 반영도 - 공무원 재직연수 증가 정도 - 교육과정 참여후 교육성 역량강화/자기효능감
	정치참여	- 선거에 대한 참여와 민족 - 정치과정에서의 참여와 지방수준에서의 시민 참여	10. 국내 및 국가 간 불평등 감소	10.2 10.3 10.4 10.5		3.2 정치 행정체계의 책임성 향상	3.2.1 지방정부의 거버넌스 강화-지방행정역량 강화를 통한 지역주민의 행정서비스 접근성 제고	- 제도개선 제안 입법화 혹은 정부정책 반영도★ - 교육성 교육과정 참여후 교육성 역량강화/자기효능감
	사회적 관계	- 목적을 발생시키는 집단 간 논쟁의 수 - 사회 내의 다양한 집단을 포함하는 공동계획(이니셔티브)의 수	11. 도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속 가능하게 보장	11.3 11.a		3.2 정치 행정체계의 책임성 향상	3.2.3 선거제도의 책임성 강화	- 대표자동화 시스템 구축을 통한 정당권 투표시간★ - 사립 투표지역의 투표를 - 선거과정에 대한 국민의 신뢰도 - 선거관리위원회 업무능력에 대한 유권자/정당 만족도
			16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진 모두를 위한 정의에 접근하고 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축	16.6 16.7 16.8 16.10 16.b	8. 성평등	8.2 성 평등한 사회적 지위 향상	8.2.1 성평등한 의사결정 참여-모든 공적, 사적 영역에서의 성평등한 의사결정을 위한 제도개선, 인식개선	- 성별, 연령, 장애 인구집단 별, 의료 결정이 포용적이고 응답을 잘한다고 믿는 인구비율(%)★ - 성별, 연령, 장애, 인구집단 별 전국 평균 분포 대비 공공기관(중앙, 지방, 행정, 사법)에서의 직책 비율(%)★
2 안 보	안보상황	- 인구 10만명당 폭력으로 사망한 수 - 분쟁과 폭력으로 발생한 정치 난민 및 내부적 이동(displacement) - 성폭력 발생정도 - 안전하다고 느끼는 사람의 비율 - 외부영향에 의해 사망한 사람의 수	5. 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화	5.2	3. 공공행정	3.3 법 제도의 포용성 향상	3.3.3 치안역량 강화-평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안역량 강화	- 대상지역 범죄율 감소★ - 대상지역 치안개선에 대한 주민 만족도/신뢰도/신고건수 - 교육성 교육과정 참여 후 역량 강화 혹은 자기효능감 - 마약통제 시스템 활용하는 관계 기관의 수
	안보제도의 성과	안보제도들의 성과에 대한 대중의 신뢰	16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진 모두를 위한 정의에 접근하고 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축	16.1 16.2 16.4 16.6 16.a	8. 성평등	8.3 성 평등한 기본권 확보	8.3.2 젠더기반폭력의 감소-젠더기반폭력의 방지 및 피해 지원	- 폭력 유형 및 연월 별 15세 이상 여성 중 최근 12개월 동안 파트너에 의한 신체적, 성적, 심리적 폭력을 경험한 비율(%)★ - 연령 및 발생장소 별 15세 이상 여성 중 최근 12개월 동안 알지 못하는 사람에 의해 성폭력을 경험한 비율(%)★ 20-24세 여성 중 15세 이전이나 18세 이전에 결혼하거나 동거 상태에 돌인 비율(%)
	안보제도의 역량	- 경도내의 경찰(치안제도) 및 국가인보의 존재 또는 비국가 무장집단의 존재 - 경찰 인력 내의 월급지급 빈도 - 경찰인력 내의 인적사항의 질						

1) 출처: IDPS, "Peacebuilding and Statebuilding Indicators - Progress, Interim List and next steps"

2) 출처 : OECD, "Realisation of the SDGs in Countries Affected by Conflict and Fragility: The Role of the New Deal", 2017, prepared for New Deal Ad hoc Working Group on Agenda 2030 and the New Deal, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding

3) 출처: KOICA, "분야별 중기전략(2016-2020)". ★표시는 각 분야별 핵심지표에 해당

개발과 이슈 KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계 적절성 검토 연구

3 정 의	사법제도의 성과 와 독립성	- 인권 메카니즘 등을 포함한 사법제도의 성과에 대한 대중의 신뢰 - 당국에 범죄를 보고한 피해자의 비율 - 사법제도의 독립성 - 판사의 장년	16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진 모두를 위한 정의에의 접근 제공, 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축	16.3 16.4 16.5 16.6 16.10	3. 공공행정	3.3 법 제도의 포용성 향상	3.3.1 사법기관 역량 강화-사법 부문의 인적, 제도적 역량 강화로 범죄자의 증진	- 법률구조 지원 서비스에 대한 시민 만족도 ★ - 교육생 교육과정 참여 후 역량 강화/자기효능감 - 사법/형법정보화 시스템을 사용하는 국민 만족도 - 합법정보화/법률정보화 시스템 구축 후 등록된 판례 수 - 법률정보 접근성 향상 후 법·제도에 대한 국민 인지도
	사법제도의 역량	- 미결구급의 정도 - 경찰관련 문서의 변경비율/감찰에 의해 수락된 시간들의 비율	1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식	1.4 1.5 1.a			3.3.2 취약계층 권리 향상-여성 및 취약계층의 인권, 시민권 사회권 보장	- 폭력피해 여성 및 여아 보호기관에 등록된 사건 증대 ★ - 정부의 인권보호의무에 대해 알고 있는 시민의 비율 - 폭력예방교육 참여 후 제2기반 폭력(GBV) 인지도
	사법에 대한 접근성	- 인권 및 법적 대표성을 포함하여 시민들의 법의식 및 이에 대한 지원 - 공적 및 관상적 사법제도와 대중과의 물리적 접근성						
4 경 제 적 토 대	생산적 지원 및 성장에 대한 전망	- 이용가능하고 서비스 받을 수 있는 수송네트워크, 커뮤니케이션, 물, 에너지에 접근가능한 인구 - 지역간 소득 불평등	2. 가아 종식, 식량 안보 달성, 개선된 영양상태의 달성, 지속가능한 농업 강화	2.1 2.3 2.4 2.a 2.c	1. 교육	1.3 미래역량 개발을 위한 직업기술 교육	1.3.1 직업기술교육 시스템 강화-산업별 노동수요 조사를 통한 직업 기술 수준 및 지원 분야 도출, 산업 수요를 반영한 직무능력 기반 기술자격체계 개발 지원	- TVCT 등록률 ★ - 최근 1년간 교육훈련받은 성인 및 청소년 비율 ★
	고용 및 생활환경	- 실업이거나 능력미달의 일을 하는 노동자의 비율 - 과거 3개월간의 식량가격의 변동률	4. 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진	4.4			1.3.2 기술교육기관 선도모델 구축-중등기술교육기관(직업기술고, 특성화고) 학생들의 기초학력 증진, 실험실습 강화를 통한 직업기초능력 개발 지원	- 최근 1년간 교육훈련받은 성인 및 청소년 비율 ★ - 직업기술 ICT 문해율 - 직업기술 자격 취득 학생수
	천연자원 관리	- 천연자원 관리를 위한 규제적 프레임워크의 존재여부 및 집행 - 천연자원으로부터의 수익의 공평한 사용에 대한 인식	5. 생명통과 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화	5.4 5.a	4. 농촌개발	4.1 지속가능한 농업생산 증대 및 시장성 강화	4.1.1 농업생산기반 구축-농업생산기반 보존 및 생산성 증대를 위한 식량 생산체계 개선	- 농업인프라분야 정부지출 - 농업 생산량 증가율 ★ - 농촌지도 수혜농민 농업생산량 ★ - 전수된 영농기술의 활용도 ★ - 친환경 농축산 저장기술 개발 건수 - 지속가능한 농업 기술개발 및 농업 실행율 - 농업생산성 증대를 위한 농업연구/농촌지도 기관 설립 및 역량 강화 - 농지 및 토양보전 효율적 이용 및 관리에 대한 제도적 기반 수립 - 농업기계화를 또는 농기계 임대율
			6. 모두를 위한 물과 위생설비에 대해 가용성과 지속 가능한 유지 관리 보장	6.6			4.1.2 농민조직 육성 및 농가 소득 증대-농업 가치사슬 확대를 통한 식량공급 시스템 구축, 소농 중심의 농민협동조직 육성 및 농업기술 지도	- 농민조직 참여 농가 생산성투입량 대비 산출량 ★ - 농민조직 농가 생산량 - 농민조직을 통해 신규 창출된 일자리수(청장년, 성별 구분) ★ - 농산물 수확후 손실률 ★ - 농식품 관리 정책 및 제도 입법화 정도 - 가족 전염병 및 질병 병해충 발생 저감률 - 농가 농산물 판매단가 상승률 - 농식품 안전 사고율
			7. 모두를 위한 적정가격의 신뢰할 수 있고 지속 가능하며 현대적인 에너지에의 접근 보장	7.1 7.b		4.2 포용적이고 지속가능한 농촌개발	4.2.1 포용적이고 지속가능한 농촌개발	- 인센티브 지급을 통해 증대된 마을사업의 효과성 - 주민의 자발적 참여율 ★ - 마을 지도자의 리더십 신뢰도 - 주민의 농촌개발사업 인식제고율 - 주요한 물 공급 마을 가구 비율 - 개선된 기초생활환경 비율 - 마을 공동 인프라의 개선 - 직접 및 농산물 생산 증대율 - 농가소득 증대율 ★ - 특차사업을 통한 마을공동 기금 확대 - 사회적 자본(신뢰) 증대율 ★ - 직접 기술 활용 농가 비율 - 시장가치사슬 생성 - 정보기술 사용 주민 비율 - 기후변화 및 재해 대책방안 활용 주민비율
			8. 모두를 위한 지속적, 포용적, 지속가능한 경제성장, 생산적인 완전고용과 양질의 일자리 증진	8.1 8.2 8.3		4.3 기후변화 대응을 통한 농어촌 생산시스템 및 지원 보충	4.3.1 지속가능한 농업 수행	- 대기, 토양, 물 등에 부정적인 농약적 화학물질 방출을 유의적으로 저감 - 지속가능한 농업 생산에서부터

4 경 제 적 성 대			8.4 8.5 8.6 8.7 8.8 8.9 8.10 8.b			유통, 소비에 이르기까지 유기농 인증에 따른 정보 제공 및 대국민 인식제고★ ☑ 가족에서 유리하는 수인성 감염 및 농산물 유래 병원체로 인한 질병 감염 감소 ☑ 농식품 위생안전으로 인한 사람과 환경에 대한 부정적 영향 저감
	9. 보원력 높은 사회기반시설을 구축하고, 포용적이고 지속 가능한 산업화 촉진 및 혁신 장려	9.1 9.2 9.3 9.4 9.5 9.a 9.b 9.c		6. 교통	6.1 교통접근성 향상 및 경제산업발전 지원	6.1.3 경제산업발전 지원-경제산업발전이 가능하도록 지역/국가간 지속가능하며 회복가능한 교통체계 구축 지원 ☑ 통행시간 감소율(%) 또는 차량운행비 감소율(%)★ ☑ 승용차 등록대수(대)★ ☑ 국가/지역간 교역량 증가율(%) ☑ 국가/지역 고용증가율(%) 또는 경제성장률(%)
	10. 국내 및 국가 간 불평등 감소	10.1 10.2 10.4 10.6		7. 에너지	7.1 에너지 소비효율의 점진성 개선	7.1.1 현대식에너지 보급 확산-재래식 고효율보일러, 가솔린 엔진, 바이오연료 등에 의존하거나, 건조지에 살고 있는 전력 소비계층을 대상으로 현대식에너지 및 전기를 제공함으로써 에너지 불평등 해소에 기여하고 삶의 질 개선 ☑ 효율기질한 한자 감소율(%) ☑ 야간 학습시간 증가율(%) ☑ (여성아동) 고효율로 채집시간 감소율(%) ☑ 가구당 평균 연료비 절감율(%)
	12. 지속 가능한 소비와 생산 양식 보장	12.2 12.3 12.4 12.a 12.b			7.1.2 전기보급률 개선-재래식 고효율보일러, 가솔린 엔진, 바이오연료 등에 의존하거나, 건조지에 살고 있는 전력 소비계층을 대상으로 현대식 에너지 및 전기를 제공함으로써 에너지 불평등 해소에 기여하고 삶의 질 개선	☑ 전기보급 증가율(%)★
	13. 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응	13.b		8. 성평등	8.1 성 평등한 경제적 역량강화	8.1.1 생산자원이 성평등한 배분 시스템 구축-토지, 자본, 인프라 등 생산 자원의 성평등한 분배 시스템 구축 지원 ☑ 성별에 따른 농지에 대한 소유권 내지 권리를 가진 농촌 인구의 비율(%)★ ☑ 성별, 연령, 위치에 따라 무급 가사노동 및 돌봄 노동에 사용된 시간의 비율(%)★
	14. 지속가능발전을 위한 대안, 바다, 해양자원의 보존과 지속 가능한 사용	14.1 14.4 14.5 14.7 14.b			8.1.2 성평등한 양질의 직업 접근성 확대를 위한 교육훈련 강화-재정서비스, 기술, 지식 등 양질의 직업기회 확보를 위한 교육훈련	☑ 성별에 따른 최근 1년(12개월) 동안 공식적-비공식적 교육훈련을 받은 청년과 성인의 비율(%)★ ☑ 기술, 성별 유형에 따라 정보통신기술을 갖고 있는 청년과 성인의 비율(%)★
	15. 지속 가능한 육상생태계 이용을 보호 복원 증진 산림을 지속 가능하게 관리, 사막화 방지, 토지침폐화 중지 및 복구, 생물다양성 손실 중단	15.7 15.9 15.c		9. 기후변화	9.1 기후변화 대응을 통한 지속가능 발전 도모	9.1.1 온실가스 감축-기후변화의 원인인 온실가스의 배출을 감축사업 ☑ 대기중 온실가스 안정화율★ ☑ 기후변화에 따른 물, 식량 위기 대응 정부 정책 반영도
	16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진 모두를 위한 정의와 접근성 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축	16.b			9.1.2 기후변화 적응력 향상-기후변화에 의한 부정적인 영향을 줄이는 적응 사업을 지원함으로써 개도국의 기후변화 대응 강화	☑ 대기중 온실가스 안정화율★ ☑ 기후변화에 따른 물, 식량 위기 대응 정부 정책 반영도
					9.2 기후변화 대응 역량강화	9.2.1 개도국 기후변화 대응 역량강화-능력배양사업(개도국의 역량강화를 지원하고 국제기후금융에 효율적으로 접근할 수 있도록 지원) 국가온실가스 인벤토리 구축 지원(온실가스 배출원을 규명하고 각 배출원에 따른 배출량 산정 지원을 통하여 온실가스 감축 목표 및 전략 수립 지원) ☑ 기후변화 대응 개도국 정부 정책 반영도★
				10. 과학기술혁신	10.1 과학기술분야 핵심 연구인력 양성	10.1.1 과학기술정책 수립 강화 10.1.2 과학기술 연구개발 전문인력수 증가 10.1.3 R&D 인력과 구축을 통한 연구성과 향상 ☑ 과학기술 R&D 섹터의 전문인력 양성률★ ☑ 과학기술정책 섹터의 전문인력 양성률★ ☑ 사업 수행인원에 의해 수립된 신규 과학기술혁신 정책수 ☑ 협력 R&D 관련 예산 증가율★ ☑ 과학기술분야 논문 발표수★ ☑ 과학기술분야 특허출원수★ ☑ 수권기관의 신규 연구과제 발주수

개발과 이슈 KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계 적절성 검토 연구

						10.2 과학기술혁신 기반 산업 발전 지원	10.2.1 기술창업 및 사업화 역량강화 10.2.2 혁신클러스터 활성화 10.2.3 산학연 연계활동 강화	☒ 사업 수혜 기관(기업)의 평균 R&D 예산 증감률 ☒ 사업 수혜 기관(기업)의 평균 매출액 증감률 ☒ 사업 수혜 기관(기업)의 신규 일자리 창출수 ☒ 신규 창업기업 수 ☒ 산학연 연계 연구개발 과제수 ☒ 산학연 연계 기술이전/사업화 건수
5 세 입 과 서 비 스	세입관리	☒ 세수를 거두기 위한 국가독점 및 역량, 영토 내의 관세 및 요금 ☒ GDP대비 세입	1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식	1.3 1.4 1.a 1.b	1. 교육	1.1 학습성과를 위한 양질의 교육	1.1.1 기초학력 증진 및 교사 역량강화-기초교육의 학습성과 제고를 위한 교사 역량 및 전문성 강화를 위한 신규 교사양성 및 재직교사 재교육 지원	☒ 연수받은 교사비율★ ☒ 지원된 학교 기초교과 학업성취도★ ☒ 지원된 학교 졸업률★ ☒ 신규 양성/교사자격증 취득 교사 비율 ☒ 교육훈련과정 이수한 교사 비율
	공공행정	☒ 공공 재정관리의 질 및 내부감사 메커니즘 ☒ 공공서비스 이용하거나 공무원과 상호작용할 때 뇌물제공을 보고한 인구의 비율	3. 모두를 위한 전 연령층의 건강한 삶 보장과 웰빙 증진	3.7 3.8 3.c 3.d			1.1.2 안전하고 건강한 학교- 모든 학생들, 특히 여학생들이 안전하고 건강한 학습환경 속에서 성장할 수 있도록 성별 분리 화장실 및 식수위생 시설 개선을 지원하여 위생, 성 섹스 보건교육 강화	☒ 지원지역 시설개선 학교 비율★ ☒ 지원된 학교 졸업률★ ☒ HIV/AIDS 인지도★ ☒ 피임법 인지도★
	서비스 전달	☒ 서비스 분배 ☒ 서비스 전달에 대한 대중 만족도				1.2 취약계층을 위한 포용적 교육	1.2.1 여성 장애인, 학교 밖 아동, 빈곤계층 등 교육기회에서 소외되기 쉬운 취약계층에 대한 교육접근성 강화	☒ 지원 지역 여학생 중 취학률★ ☒ 지원 지역 여성 문해율★ ☒ 지원 시설 수혜자 문해율★
			4. 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진	4.1 4.2 4.3 4.5 4.6 4.a			1.2.2 재난 및 분쟁지역 교육접근성 제고- 재난 및 분쟁 발생 지역에서 안전하게 공평하게 공교육 혹은 대안교육을 적기에 받을 수 있도록 교육시설 및 교보재 등을 지원	☒ 지원시설 수혜자 문해율★
					2. 보건	2.1 식수위생 개선 및 포괄적 영양서비스 접근성 향상	2.1.1 식수 및 위생 환경 개선- 안전한 식수와 위생적인 화장실 사용 인구 증가 및 아동 설사 발생률 감소	☒ 안전하게 관리되는 식수서비스를 이용하는 인구비율 ☒ 비누와 물이 있는 손씻기 시설 등을 포함한 안전하게 관리되는 위생시설을 이용하는 인구비율 ☒ 개선된 위생시설 이용 비율 ☒ 5세 이하 아동 설사 발생률★
						2.2 올바른 성 인식 함양과 성 생식권 보장-여성 및 청소년들의 올바른 인식 함양과 그들의 성생식권을 보장하고, 모성과 아동의 예방가능한 사망 감소	2.2.1 올바른 성 인식 함양과 성 생식권 보장-여성 및 청소년들의 올바른 인식 함양과 그들의 성생식권을 보장하고, 모성과 아동의 예방가능한 사망 감소	☒ 현대적 피임 실천율★ ☒ 청소년 출산율(10-14세, 15-19세) ☒ 합계출산율 ☒ 신생아 사망률★ ☒ 5세 이하 아동 사망률★ ☒ 4세 또는 8세이상 산전관리율★ ☒ 전문가에 의한 분만 비율★ ☒ 산후 2일 이내 산후관리율★ ☒ 모성사망비★
						2.3 질병예방 및 치료서비스 제공	2.3.1 감염병 예방 및 대응 역량강화	☒ 소외/대체할 만한 발생률/원치율/사망률★ ☒ 말라리아 발생률/원치율/사망률★ ☒ 결핵 발생률/진단률/원치율/사망률★
			5. 성평등 달성도 모든 여성 및 여아의 자력화	5.6	3. 공공행정	3.1 행정서비스의 효과성 향상	3.1.3 조세역량 강화-조세행정 현대화 지원을 통해 개발도상국 내 국내채원증진을 위한 조세역량 강화	☒ 총 세입 중 조세채납액 회수 비율-세수 증가율★ ☒ 세정자동화 시스템 활용하는 세무당국의 수, 비중★ ☒ 제도개선 제언, 입법화 혹은 정책 부장제 반영도 ☒ 세무관리시스템에 등록된 예산자료 비중 ☒ 관세행정 현대화시스템 활용하는 통관사무소 비중 ☒ 관련분야 종사자 및 조세행정 국민만족도
			6. 모두를 위한 물과 위생설비에 대해 기술성과 지속 가능한 유지 관리 보장	6.2 6.3 6.b		3.2 정치 행정체계의 책임성 향상	3.2.2 부패감소-감사역량 강화를 통한 부패방지 및 투명성 향상	☒ 제도개선 제언 입법화 혹은 정책 부장제 반영도★ ☒ 교육생 교육과정 참여후 교육생 역량강화/자기효능감
			11. 도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속 가능하게 보장	11.1 11.2 11.6 11.7	5. 물	5.1 물 공급과 위생서비스 지원을 통해 국민건강을 향상	5.1.1 식수 및 위생 접근성 향상- 식수공급 및 위생시설 구축을 통한 보편적 접근성 향상	☒ 상수시설 보급률(%)★ ☒ 1일 평균 취수가능 거리 및 시간 (fetching time) 감소 ☒ 5세이하 아동의 2주간 설사발생률(%) ☒ 개선된 식수공급 및 위생시설 수혜자수(명)★

	12. 지속 가능한 소비와 생산 방식 보장	12.7			5.1.2 깨끗한 물 지속적인 공급 증가-수질관리 및 배수처리 등을 환경 관리를 통한 깨끗한 물의 지속적인 공급	☒ 하수처리시설 보급률(%)★ ☒ 처리시설을 통한 발생오염부하량(kg/일) 제거율(%) ☒ 하수처리시설 수해자수(명)
	15. 지속 가능한 육상생태계 이용을 보호·복원·증진 산림을 지속 가능하게 관리, 사막화 방지, 토지침매화 중지 및 복구, 생물다양성 손실 중단	15.7			5.1.3 안전 위생관리역량 강화-안전 위생교육제도 및 정책지원 등 양질의 가바니스 구축으로 관리역량 강화	☒ 개도국 정부정책 및 제도 반영률(%)★ ☒ 적절한 식수 및 위생환경 관리 주민 비율(%) ☒ 교육이 완료된 주민들의 손 씻기, 처리된 물 사용 등의 위생행위 실천률(%) ☒ 물 공급 및 위생행태 교육 내용 이해도
	16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진 모두를 위한 정의에의 접근제공 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축	16.4 16.5 16.6	6. 교통	6.1 교통접근성 향상 및 경제 산업발전 지원	6.1.2 교통접근성 향상-모두에게 공평한 교통접근성 보장 국토교통발전 지원, 교통약자노인, 여성, 어린이, 장애인 등에게 생활형 교통서비스 제공	☒ 교통시설에서 2km 이내 거주하는 주민 수(명)★ ☒ 대중교통 접근범위 0.5km 이내 거주 인구 수(명)★ ☒ 교육, 보건 등 공공시설 접근성 개선율(%)
	17. 이행수단 강화, 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화	17.1	8. 성평등	8.3 성 평등한 기본권 확보	8.3.1 여성의 성, 재산권 건강보장 및 권리확보	☒ 15세-49세 여성 중 성관계, 피임 사용, 재생산 건강 돌봄 등에 대해 충분한 정보를 갖고 스스로 결정을 내린 여성의 비율(%)★ ☒ 15세-49세 사이 가임 여성 중 현대적 방법을 통해 가족계획에 대한 필요를 충족한 비율(%)★

출처: 권혁주·장현식(2015), KOICA(2017), OECD(2017) 자료 참고 연구자 재작성

[붙임 2] KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019) 1군 국가 중 인도적 지원 중점 지원대상국 분석

군	KOICA 취약국 지원 가능 명단(KOICA 취약국 지원 중기이행전략 2017-2019)	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	전체 횟수	최근 4~5년간	3년 이상 무력분쟁 발생국가
1군	남수단	○	○	○	○	○	○	○					7	5	○
1군	동티모르										○	○	2	0	
1군	라이베리아						○	○	○	○		○	6	0	
1군	미얀마	○	○	○	○						○		5	4	○
1군	부룬디	○	○				○	○	○	○	○	○	8	2	○
1군	소말리아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	11	5	○
1군	수단	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	11	5	○
1군	시에라리온												0	0	
1군	아이티	○	○			○	○	○	○		○		7	3	
1군	아프가니스탄	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		10	5	○
1군	에리트레아												0	0	
1군	예멘	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		10	5	○
1군	중앙아프리카공화국	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	11	5	○
1군	잠비아					○	○	○	○	○	○	○	7	1	
1군	차드	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	11	5	○
1군	콩고민주공화국	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	11	5	○
1군	적도기니												0	0	
2군	감비아		○	○	○								3	3	
2군	기니												0	0	
2군	네팔								○	○	○	○	4	0	
2군	니제르	○	○	○	○	○	○	○					7	5	○
2군	마다가스카르	○								○	○	○	4	1	
2군	말리	○	○	○	○	○	○						6	5	○
2군	방글라데시												0	0	
2군	북한						○					○	2	0	
2군	솔로몬군도											○	1	0	
2군	시리아	○	○	○	○	○	○			○	○		8	5	○
2군	에티오피아	○	○										2	2	○
2군	우간다								○	○	○	○	4	0	○

개발과 이슈

KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계 적절성 검토 연구

2군	케냐	○				○	○	○	○	○	○		7	2	
2군	코모로스												0	0	
2군	코트디부아르						○	○	○	○	○	○	6	0	
2군	키리바시												0	0	
2군	토고												0	0	
2군	투발루												0	0	
3군	나이지리아	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	10	4	○
3군	미크로네시아												0	0	
3군	스리랑카						○	○	○	○	○	○	6	0	
3군	이라크	○	○	○	○				○	○	○	○	8	4	○
3군	카메룬	○	○	○	○								4	4	
3군	코소보												0	0	
3군	콩고				○				○			○	3	1	
3군	파키스탄						○	○	○	○		○	5	0	○
3군	팔레스타인	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	11	5	○
4군	레바논											○	1	0	
4군	리비아	○	○					○					3	2	
4군	마셜제도												0	0	
4군	보스니아 헤르체고비나												0	0	

23개국	5회 이상 주요 인도지원 대상국
10개국	9회~11회 내내 주요 인도지원 대상국(남수단/수단, 소말리아, 아프가니스탄, 나이지리아, 예멘, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고민주공화국, 팔레스타인)
12개국	최근 5년간 주요 인도지원 대상국(남수단, 니제르, 말리, 소말리아, 수단, 시리아, 아프가니스탄, 예멘, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고민주공화국, 팔레스타인)
9개국	과거 주요 인도지원 대상국 이었다가 최근 리스트에서 빠진 국가들(파키스탄, 짐바브웨, 스리랑카, 라이베리아, 네팔, 동티모르, 마다가스카르, 우간다, 콩고)

구분	전략대상국	만성재난 (5회 이상)	비율(%)	극심한 만성재난 (8-11회)	최근 심각해진 지역
1군	17	13	76.47	9	9
2군	18	5	27.78	1	3
3군	9	5	55.56	3	4
4군	4	0	0.00	0	0
총계	48	23	47.92	13	16

출처: Allansson, Marie, Erik Melander & Lotta Themner (2017), Global Humanitarian Overview, OCHA(2007-2017), Appeals and response plans, FTS(2007-2017), Uppsala University Conflict Database

[붙임 3] 일반적인 재난·복구·개발 단계별 지원

구분	구호(relief)	복구(rehabilitation/recovery)	개발(development)
목적	생명구호, 고통경감	재난 전 상태로의 회복	사회 및 경제적 발전
대상자	재난피해민	재난피해민	사회전체
원칙	인도주의 4대원칙 (인도성, 독립성, 독립성, 공정성), Good Humanitarian Donorship	인도적 지원 테두리 내 개발협력 원칙 적용	개발협력 원조효과성 원칙(주인의 식, 일치, 성과중심, 상호책임성 등)
국별 지원 전략	Consolidated Appeals Process(CAP), Common Humanitarian Action Plan(CHAP)	Consolidated Appeals Process(CAP), Joint Needs Assessment, Transitional Results Matrix(TRM)	Poverty Reduction Strategy Paper(PRSP), National planning and budgetary framework
지원 방법	긴급구호 프로젝트 (off-budget)	재건복구 프로젝트 (off-budget), 기술협력, 사회펀드, 제한된 예산지원, Multi-Donor Trust Fund(MDTF)	기술협력, 예산지원, Sector Wide approach(SWAp)
공여국 협력	조정 (coordination)	조정(coordination), 제한된 조화 (harmonization)	조화(harmonization), 일치 (alignment)
파트너	비정부기구, 시민단체	지역 커뮤니티 및 지방 정부	중앙 및 지방 정부

출처: Leader·Colenso (2005), GPP(2011)

[붙임 4] 국제사회 대표적 취약국 분류 기준

구분	취약국 판단기준	
(Fund For Peace) Fragile State Index	결속 (Cohesion)	안보기관, 엘리트 파벌, 집단 간의 갈등
	경제 (Economic)	빈곤 및 경기 침체, 불평등한 경제개발, 인력 및 두뇌 유출
	정치 (Political)	부정부패, 공공서비스, 인권 및 법치
	사회 (Social)	국제난민과 국내실향민, 인구상의 압박
	범분야 (cross-cutting)	외부개입
(OECD) States of Fragility Framework	경제 (Economic)	거시경제 위험, 불평등한 성장, 높은 청년 실업률 등 경제적 토대 및 인적자원 부진으로 야기된 위험에 대한 취약성
	정치 (Political)	정치적 포용성 부족, 투명성, 부정부패, 변화에 대한 사회 수용성 및 억압 배제 등 정치적 과정 및 의사결정에 잠재된 위험에 대한 취약성
	안전 (Security)	정치적 및 사회적 폭력 포함한 폭력과 범죄에 대한 전반적인 안전에 대한 취약성
	사회 (Societal)	문화적 및 조직적으로 구분된 집단 및 사회적 균열 등에 따른 수직적 및 수평적 불평등으로 야기된 사회적 결속 위험에 대한 취약성
	환경 (Environmental)	자연재해, 오염, 전염병 창궐 등 시민의 생명과 생존에 영향을 미치는 환경, 기후 및 보건 위험에 대한 취약성

(세계은행) Harmonized List of Fragile Situations ① Country Policy and Institutional Assessment (CIPA) ② 평화유지 및 평화 구축 미션	경제관리 (Economic Management)	거시경제 관리, 재정정책, 부채정책
	구조적 정책 (Structural Policies)	무역, 금융분야, 산업규제환경
	사회포용 및 형평 정책 (Policies for Social Inclusion and Equity)	성평등, 형평한 공공재 사용, 인적자원 구축, 사회보호 및 노동, 환경 지속가능성 정책 및 기관
	공공분야 관리 및 공공기관 (Public Sector Management and Institution)	재산권 및 원칙 기반한 거버넌스, 예산 및 재정관리 질, 세입관리 효율성, 공공 행정 질, 공공분야 투명성, 책무성 및 부패
	평화유지 및 평화구축 미션	최근 3년간 수행된 UN 및 지역기구(AU, EU, NATO 등) 평화유지, 정치적 및 평 화구축 미션 수행여부

출처: Fund for Peace(2017), World Bank(2016), OECD, (2016)

[붙임 5] 주요 공여국의 분쟁 및 취약국 분석 도구

분석도구 명칭	목표	방법	수집데이터	산출물
Stability Assessment Framework (네덜란드)	구조적 불안정성을 아기하는 원인, 정책, 이해관계자 역량 진단	불안정성의 정도와 특징을 볼 수 있는 12개 지표 변화추이 분석 및 이해관계자 역량과 관련정책 파악	구조구성요소, 역량, 이 해관계자 의도 및 정책	국가 구조적 불안정성 및 정부 역량에 대한 장기 정량 및 정성적 분석
Political Instability (State Failure) Task Force (미국)	불안정성 분석을 통해 국가 실패 예측 및 국가 역량과 민주화 설명	1950년 이후 국가 실패 (쿠데타, 전쟁 등)에 대한 방대한 데이터 수집	정치적, 사회-경제적 지표, 인종, 환경 요소, 군사적 이슈, 선거 등	개별국가 불안정성에 대한 보고서, 다국가 불안정성에 영향을 미치는 요소에 대한 보고서
Conflict Assessment System Tool and Failed States Index (미국)	분쟁에 대한 국별 취약성 측정 및 모니터링하고 원인 분석	12개 지표에 대한 추세분석, 핵심기관의 역량, 불안정성을 야기 하는 역사적 및 특이한 요소 분석	사회, 정치, 경제적 데이터, 분쟁단계 (근본원인, 도화선 등)	국별 상황변화에 대한 질적, 양적 분석, 불안 정성 감소 대책 전략
Strategic Conflict Assessment (영국)	분쟁 원인 및 결과 파악, 분쟁 예방 및 감소 대응	원인, 대응 방법, 정책 대안 등 파악	역사적 요인, 분쟁 구조 및 당사자, 분쟁종식 과정 및 관계자	평화구축 프레임워크, 분쟁감소 전략
Countries at Risk of Instability Framework (영국)	취약성과 위험을 분석 할 통계적 기준 개발	외부적 및 내부적 위험 파악, 안정화 요소 및 회복력 파악	외부적 위험, 내부적 요소, 충격, 안정화 요소	국가 위험 보고서, 통계 분석, 개입방법 제안

Conflict Assessment Framework (미국)	분쟁 원인 및 결과 파악, 평화 위한 원조 역할 파악	원인과 개입방법에 대한 문맥 중심 분석 (데이터 수집 toolkit)	기관 및 지역 위험에 대한 map, 기회요소, 분쟁 대응 역량, 지역 이해관계 및 핵심적 이벤트	분쟁 원인 및 원조가 미치는 영향에 대한 보고서, 평화 개입방법 파악
Conflict-related Development Analysis (미국)	분쟁의 경제, 사회, 정치적 원인 분석	사용자 친화적, 비전문가 분석틀로 분쟁의 장기적 및 즉각적 요인, 현상, 대응 파악	국제적, 지역적, 국가적, 커뮤니티 단위의 안보, 정치, 경제, 사회 상황	분쟁 및 원조 커뮤니티의 대응에 대한 다중의 장기적 평가

출처: Cammack, McLeod·Rocha·Christiansen(2006)

[붙임 6] PSG 분야별 사업 수행 시 고려사항

1. 정당한 정치

고려해야 할 사항(What to do)	유익해야 할 사항(What do harms)
☑ 정치체제의 대표성 - 주요 국가제도에서 대표들의 다양성(성별, 지역, 사회적 집단 등)이 보장되고 있는지? - 정부에서 대표의 인식이 어떠한지? ☑ 정치 참여 - 선거 참여도와 만족도가 높은지? - 정치 과정에의 참여와 지방 수준에서 시민 참여가 보장되고 있는지? ☑ 사회적 관계 - 폭력을 발생시키는 집단 간 논쟁의 수가 줄어들고 있는지? - 사회 내 다양한 집단을 포괄하는 공동 이니셔티브가 있는지?	☑ 정치 환경 구축 - 국회 및 정당 등 정치 기관의 역량 강화를 도모하는지? - 사회 구성원들이 정치 과정에 참여하고 입장을 대변할 수 있는 제도적 장치(투명한 선거, 정당참여 등)가 보장되어 있는지? - 취약국의 역사적 정치적 맥락에 대한 이해와 분석이 선행되었는지? ☑ 정치에 대한 시민인식 제고 - 학교 교육 등을 지원할 경우 교육을 통해 사회 구성원들의 정치 참여에 대한 이해도가 높아질 수 있도록 고려하였는지? - 언론 자유, 시민사회의 정부 감시 등 Bottom-up 변화를 위한 지원을 수행하였는지? ☑ 장기적, 다층적 관점에서의 지원 - 사회 내 이해관계가 평화적으로 표출, 조율될 수 있도록 장기적 지원을 계획하였는지? - 시민사회 역량강화와 정부역량 강화가 함께 지원되고 있는지?

2. 정의와 안보

고려해야 할 사항(What to do)	유익해야 할 사항(What do harms)
☑ 안보 상황 - 인구 10만 명 당 폭력으로 사망한 사람의 수가 줄어드는지? - 분쟁과 폭력으로 발생한 정치 난민 및 내부 이동(displacement)이 감소하는지? - 성폭력 발생이 감소하는지? - 안전하다고 느끼는 사람들의 비율이 늘어나고 있는지? - 외부 영향에 의해 사망한 사람의 수가 줄어드는지?	☑ 악화되고 있는 취약국 지원 - 정부 및 비정부 조직을 지원하는 다층적 접근(multi-layered approach)을 실시하고 있는가? - 법 제정 지원 등 사법제도 개혁 기반을 마련하고 있는지? - 폭력 혐의를 모니터링하고, 희생자를 보호하는 등 인권 보호 활동을 수행하고, 이를 통해 안보 상황의 악화 정도를 파악하고 있는지? - 복원력 있는 여성 조직을 충분히 활용하고 있는지?

☑ 안보제도의 성과 - 안보 제도의 성과에 대해 대중이 신뢰하고 있는지? ☑ 안보제도의 역량 - 영토 내 경찰(치안제도) 및 국가 안보가 존재하는지? - 비국가 무장집단이 존재하는지? - 경찰 인력이 월급을 정기적으로 지급받고 있는지? - 경찰 인력의 인적 자원이 우수한지? ☑ 사법제도의 성과와 독립성 - 사법제도의 성과에 대해 대중이 신뢰하고 있는지? - 당국에 범죄를 보고한 피해자의 비율이 증가하고 있는지? - 사법 제도의 독립성(이러면 판사의 정년)이 보장되는지? ☑ 사법제도의 역량 - 미결구금의 기간은 어떻게 되는지? - 경찰 관련 문서의 변경 비율과 검찰에 의해 수락된 사건의 비율은 어떻게 되는지? ☑ 사법에 대한 접근성 - 시민의 법의식 제고를 위한 지원이 이루어지고 있는지? - 사법제도와 대중 간 물리적 접근성이 확보되었는지?	☑ 붕괴 상태의 취약국 지원 - 정의와 안보 서비스 공급자, 수혜자에 대한 심층적 조사와 분석이 선행되었는지? - 지역별로 합의된 분쟁해결수단을 활용하는지? - 정의와 안보 보장을 위한 전략을 수립하였는지, 그리고 그 과정에서 국내 이해관계자를 포함하였는지? - 현재 상황에 따른 우선순위를 설정하고, 이에 따른 지원을 실시하고 있는지? - 준법률가 양성을 통해 지리적으로 접근이 어려운 지역에도 정의와 안보 서비스를 공급하기 위해 노력하고 있는지? - 규모가 큰 사업을 수행하기 전 시범사업을 실시하여 교훈을 도출하였으며, 이를 사업에 반영하였는지? - 유능한 인력을 확보하기 위한 보상제도가 있는지? ☑ 회복 단계의 취약국 지원 - 정의와 안보 지원을 위한 예산이 확보되어 있으며, 정부의 재정 상황을 감안하여 3-5년간 소요될 비용을 예측할 수 있는지? - 단순히 연수를 실시하기에 앞서, 수혜 기관의 관리운영 역량이 충분히 검증되었는지? - 정부 및 비정부조직 상호작용을 통한 분쟁해결 매커니즘을 활용하고 있는지? - 국내 사법주체를 통한 과도기 정의 매커니즘을 지원하고 있는지? - 국가발전전략에 정의와 안보가 포함되도록 지원하고 있는지? - 공여국 조정 매커니즘이 존재하며, 정기적으로 운영되고 있는지?
---	--

3. 경제적 토대

고려해야 할 사항(What to do)	유익해야 할 사항(What do harms)
☑ 생산적 자원 및 성장에 대한 전망 - 이용가능하고 서비스 받을 수 있는 수송네트워크, 커뮤니케이션, 물, 에너지에 접근 가능한 인구가 확대되는지? - 지역간 소득 불평등 감소에 기여하는지? ☑ 고용 및 생활환경 - 실업이거나 능력 이하의 일을 하는 노동자의 비율이 감소되는지? - 과거 3개월간의 식량가격 변동률이 줄어드는지? ☑ 천연자원 관리 - 천연자원 관리를 위한 규제적 프레임워크의 존재여부 및 집행이 되는지? - 천연자원으로부터의 수익의 공평한 사용에 대한 인식이 있는지?	☑ 지속가능성 및 자생성 유지 필요 - 자력으로 분쟁을 극복해 낼 수 있는 복원력 및 역량 강화의 관점에서 지원이 이루어지도록 해야 하며, 수혜자들이 지원에 의존하지 않도록 주의 ☑ 단일 서비스 지원 지양 - 종자, 비료, 농기계 등을 제공하는 등 단일한 서비스를 제공하는 사업은 지양하고, 농작물의 생산부터 판매까지 종합적 지원을 실시 ☑ 특정 집단 혜택 집중 배제 - 시장 육성 사업의 경우 특정 집단에 혜택이 집중되지 않도록 이해 관계자 분석이 선행되어야 하며, 정부의 시장규제 및 관리 정책 동반필요

4. 세입

고려해야 할 사항(What to do)	유익해야 할 사항(What do harms)
☑ 세입관리 - 세수를 거두기 위한 국가독점 및 역량, 영토 내의 관세 및 요금이 커지는가? - GDP대비 세입이 높아지는가? ☑ 공공행정 - 공공 재정관리의 질 및 내부감사 메커니즘이 있는가? - 공공서비스 이용하거나 공무원과 상호작용할 때 뇌물제 공을 보고한 인구의 비율이 있는가?	☑ 세수 기반 확대 및 서비스 제공 - 직접세 확대 및 세수 재원의 다양화를 지원하고 있는가? - 세입 증가에 따른 정부의 공정하고 효과적인 서비스 제공이 가능하도록 동반 지원하고 있는가? - 지역별 균형적인 재정 지원 제도가 존재하는가? - 취약국의 정치, 사회, 경제적 상황에 대한 이해 없이 외부의 특정 모델을 도입하지는 않았는가? ☑ 세입 관리의 투명성 확보 - 세입 관리 지원 시 반부패 요소를 고려하고 있는가? - 정부의 세입관리를 모니터링할 수 있는 기관에 역량강화를 실시하고 있는가? - 납세문화 형성을 위한 캠페인 등을 진행하고 있는가? - 세수 확보 과정에서 정부-국민 간 신뢰도를 고려하고 있는가? - 특정 지역 또는 관계자에게 특혜를 주거나 공여국의 이해관계에 따라 세금제도를 개편하고 있지는 않은가? - 세금제도 개편 시 다양한 이해관계자의 참여를 보장하고 있는가? ☑ 취약국 시스템 활용 및 정부 역량 강화 지원 - TRUST 관점에 따라 취약국의 시스템을 활용하고 있는가? - 세입 관리를 위한 정부의 역량 강화(전문지식, 제도, 규정, 시스템 등)를 지원하고 있는가?

5. 서비스

고려해야 할 사항(What to do)	유익해야 할 사항(What do harms)
☑ 서비스 전달 - 서비스 분배는 지역별, 집단별로 균등하게 이루어지고 있는가? - 서비스 전달에 대한 대중 만족도가 높은가?	☑ 사회적으로 합의된 교육과정 수립 - 교육 과정에 사회통합가치가 포함되어 있으며, 이를 가르칠 교사의 역량이 충분히 보장되어 있는가? - 사회적 합의가 없는 상황에서 과목, 언어, 교과서 삽화 등에 대한 고려가 있었는가? - 교육과정 구성 논의에 국내 이해관계자가 참여하였는가? ☑ 교원의 안정적 수급 - 예비교원 양성 교육과 기존 교사의 재교육은 조화롭게 실시되고 있는가? - 교사의 수급이 불안정하지 않은가? - 여교사의 비율이 어느정도 유지되고 있는가? - 여교사의 양성 및 역량강화가 수행되고 있는가? ☑ 균등한 교육서비스 제공 - 교육 서비스가 특정 집단이나 지역에 국한되어 제공되지는 않는가? - 교육 사업 수행으로 인해 집단, 지역 간 교육 격차를 발생시키지는 않았는가?

	☑ 청년교육을 통한 경제활동인구 증가 - 소년병의 사회 재통합을 위한 청년 교육을 실시하고 있는가? - 청년 교육 시 직업훈련도 함께 병행하고 있는가? - 청년 교육 시 수혜자의 필요와 시장의 필요 등에 대해 면밀한 조사를 수행 후 교육과정을 설계하였는가? ☑ 균등한 보건서비스의 제공 - 보건 서비스가 지역별로 균등하게 제공되고 있는가? - 정부와의 협의를 통해 보건 서비스를 공급하는가? ☑ 정부의 관리역량 강화 - 서비스 공급자인 정부의 권위와 리더십 강화를 고려하고 있는가? - 민간단체를 활용하여 보건 서비스를 공급할 시 정부가 서비스 공급을 계획, 관리하고 민간단체를 통제할 역량을 보유할 수 있도록 지원하고 있는가? ☑ 보건 시스템 확립 - 보건 시스템 확립을 위해 장기적 투자를 계획하고 이를 위한 자원 확보 노력이 있었는가?
--	--

출처: Cornelis and Waldman(2006), Rose and Greeley(2006), OECD(2007 a), OECD(2008), OECD(2009), OECD(2013), OECD(2014), Blattman and Ralston(2015), Harvey, Holmes, Slater and Martin(2007), ODI(2007), DIIS(2008), Menocal(2009), Baird(2010), DFID(2010), IDPS(2010), IDPS(2013), IDPS(2016), IDPS(2017) Mason(2012), Harr and Rubenstein(2012), United Nations(2015), Winthrop and Masui(2013) 자료 참고 연구자 재작성

연구자료

ODA연구 2017-15-120

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.