

# 분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발협력: 취약국가 모형과 정책대안 모색을 중심으로\*

권혁주\*\*  
배재현\*\*\*  
노우영\*\*\*\*  
동그라미\*\*\*\*\*  
이유주\*\*\*\*\*

<p style="text-align: center;">〈目 次〉</p> <p>I. 서론</p> <p>II. 취약국에 대한 이론적 논의</p> <p>III. 취약성 모형에 따른 취약국 및 취약성의 양태</p>	<p style="text-align: center;">次</p> <p>IV. KOICA의 협력대상국을 중심으로 한 취약국 ODA 분석</p> <p>V. 결론: 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 전략과 지원방안</p>
--	--

## 〈요 약〉

최근 국제개발협력에서 가장 어려운 과제 중 하나로 대두되고 있는 분쟁 및 취약국 지원방안에 대해 실질적인 정책 마련이 시급하다. 본 연구에서는 취약국의 개념을 정의하고, 취약성의 양태를 정치·국가행정·안보 측면에서 분석하여 18개의 핵심 취약국을 도출하였으며, 그 가운데 아프가니스탄, 소말리아, 수단, 콩고민주공화국을 고도(高度) 취약국으로 선정하였다. 또한 이들에 대한 한국의 공적개발원조(ODA) 정책집행 상황을 무상원조기관인 KOICA(한국국제협력단)를 중심으로 분석하였다. 이러한 분석을 토대로 새로운 공여국(emerging donor)으로서 한국에 필요한 정책적

\* 이 연구는 한국국제협력단이 발주하고 한국국제개발협력학회에서 수행한 '한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안' (2010)의 연구결과에 기초하여 작성된 것이다. 보다 광범위한 연구를 수행한 본 연구 프로젝트에는 상기 연구자들과 이환성 (경제인문사회연구회)이 참여하였다.

\* 이 논문은 2010학년도 서울대학교 한국행정연구소의 기획논문으로 지원을 받았다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수(hkwon4@snu.ac.kr)

\*\*\* 서울대학교 행정대학원 BK21 사업단 박사후연구원(cupid57@hanmail.net)

\*\*\*\* 서울대학교 행정대학원 박사과정(woono@snu.ac.kr)

\*\*\*\*\* 서울대학교 행정대학원 석사과정(grami@snu.ac.kr)

\*\*\*\*\* 서울대학교 행정대학원 석사과정(funstage@naver.com)

논문접수일(2010.11.11), 수정일(2010.12.10), 게재확정일(2010.12.23)

시사점을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 취약국 선정에 있어 다양한 범주를 고려하고, 개별 국가의 취약성을 분석하여 이에 부합하는 국별지원전략(CAS: Country Assistant Strategy)을 마련해야 한다. 둘째, 취약국의 역량과 제도를 발전시키기 위해 국가체제구축(state-building)을 원조 방향으로 설정해야 한다. 또한 원조 효과성의 제고를 위해 범정부적(whole of government) 접근이 필요하다. 셋째, 한국의 개발 경험을 활용하여 원조 역량을 넓히고 차별화된 특성을 발전시킴으로써 국제사회에서 주체적인 역할을 확보해야 한다.

【주제어: 공적개발원조(ODA), 취약국(fragile states), 취약성 양태(fragility profile)  
한국국제협력단(KOICA), 경제개발협력기구(OECD)】

## I. 서론

1990년 이후 세계화의 심화에 따라 선진국과 개발도상국의 격차가 확대되는 경향을 보이고 있으며, 이에 따라 개발도상국 및 최빈개도국의 빈곤축소의 문제가 국제적 수준의 정책 의제(agenda)로 부상하게 되었다. 특히 2000년에는 세계 190여 개의 국가들이 새천년선언(Millennium Declaration)을 공동으로 채택하면서, 세계의 모든 시민이 빈곤과 질병으로부터 보다 자유로워지고 자신의 삶을 적극적으로 영위할 수 있도록 세계가 함께 노력해야 할 것을 천명하였다. UN은 이를 실현하기 위한 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)를 설정하여 2015년까지의 달성 계획을 구체화하였다. 그러나 2015년이 가까워 오고 있는 가운데 과연 MDGs 목표달성이 가능할 것인가 하는 회의가 대두되고 있다. MDGs 달성의 방해요인으로서 분쟁 및 취약국에서의 빈곤감소 실패, 사회개발의 지체 및 퇴보 등이 지적되고 있다. 이러한 국가에서의 정치 상황과 분쟁이 인류 평화에 심각한 위협을 줄 수 있다는 점에서 선진국과 국제사회가 정치적, 군사적으로 개입할 필요가 요구되고 있다(Collier, 2007). 이에 분쟁 및 취약국이라는 시각으로 개발협력을 조망하고, 이들 국가의 빈곤을 효과적으로 축소하기 위한 국제사회의 관심과 지원이 높아지고 있는 현실이다.

한편 2010년부터 OECD/DAC(개발원조위원회)의 정식 회원국이 된 한국도 새로운 공여국(Emerging Donor)으로서 국제개발협력에서 가장 어려운 과제 중 하나인 분쟁 및 취약국에 대한 지원방안을 살펴볼 필요가 있다. 더욱이 2011년 한국에서 개최될 원조의 효과성을 위한 고위급 회담(HLF-4: High Level Forum)에서 취약국에 대한 개발협력 정책의 효과성에 대해 검토가 이루어진다는 점을 감안할 때 개최국으로서의 위상과 국제사회의 적극적인 주체로서 이러한 정책의 이해와 대안 마련이 시급한 과제로 요구된다.

그동안 분쟁 및 취약국에 대한 한국의 개발협력이 부재했던 것은 아니다. 그러나 한국이

이들 국가의 현실과 특성에 맞는 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 정책을 실시하여 왔는가 하는 점에 대해서는 긍정적으로 답하기가 어려운 것이 사실이다. 따라서 이제는 보다 분명한 정책목표의 설정 및 이에 필요한 정책수단의 개발과 제도적 기반 마련을 통하여 이를 보다 효과적으로 달성하려는 노력을 경주해야 할 때이다. 이 연구에서는 취약국에 대한 한국의 ODA 정책을 분석하고, 향후 보다 일관성 있고 명확한 정책목표와 수단을 채택할 수 있도록 하여 원조 효과성(aid effectiveness)을 제고하는데 기여하고자 한다.

본 연구는 분쟁 및 취약국의 원인 탐색 및 정치적 안정과 경제·사회적 발전을 위하여 국제사회가, 보다 구체적으로 한국이, 취해야 할 전략에 대해 답하고자 한다. 이에 지금까지 논의된 취약국에 대한 개념적·이론적 성과를 비판적으로 검토하여 다양한 취약국의 특성을 보다 구체적으로 파악할 것이다. 특히 분쟁과 갈등으로 인한 국가의 취약성은 현실적으로 매우 다양한 모습을 띠기 때문에 다면적 특성을 고려한 취약국 연구가 필요하다. 따라서 계량적 지표를 사용하여 정치, 국가행정, 그리고 안보 측면에서 취약성을 평가하여 취약국의 취약성 수준(profile)을 제시하기로 한다. 나아가 취약국에 대한 한국의 ODA 정책집행 상황을 무상원조기관인 한국국제협력단(KOICA)을 중심으로 분석하고, 한국의 상황에 적절한 취약국 개발협력 정책을 도출할 것이다.

## II. 취약국에 대한 이론적 논의

### 1. 취약국 의제의 개념화

취약국이란 정부가 가난한 사람들을 포함한 대다수의 사람들에게 핵심기능을 할 수 없거나 하지 않는 국가를 일컫는다(DFID, 2005). ODA의 정책조정기능을 담당하는 OECD에서도 취약국을 영국의 국제개발부(DFID: Department for International Development)의 정의를 바탕으로 취약국 정책 방안을 제시하고 있다. 그러나 취약국의 개념과 대상이 국제사회에서 합의를 이루지 못하고 있어 다양한 정책들이 분산되어 있는 것이 현실이다. Cammack, D. et al(2006)은 취약국에 대한 논의를 정리하고, 취약국 정책을 세 가지 목적으로 분류하였다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 첫째로는 수원국의 인간 안보(human security), 기본적 필요(basic needs)와 평화구축이다. 여기서 취약성의 원인은 갈등(conflict)이며, 인종적이고 종교적인 분열과 제한된 자원이 갈등을 일으킨다고 설명한다. 둘째, 수원국의 경제개발과 굿거버넌스(good governance)의 향상이다. 정부실패와 붕괴, 약한(weak) 정부로 인해 저개발 상태가 나타나고 악순환적인 상황이 지속되기 때문에 경제, 정치의 발전과 굿거버넌스의 구축, 장기적인 개발계획을 수행하기 위

해 취약성 극복이 필요하다고 본다. 셋째로, 지구적 안보(global security)의 확립이다. 취약국이 테러, 마약과 무기 거래 등 조직적인 범죄의 장이 되면서 이들의 안전 보장 뿐만 아니라 지구적 안보의 확립을 위해 취약국에 대한 관심이 대두되었다. 위의 세 가지 목표는 취약국 의제로서 종종 중첩되기도 하며, 주요 공여기관들도 다수의 목표에 따라 다양한 접근을 시도하고 있다.

〈표 1〉 취약국 의제의 주요 구성요소

목표	취약국의 원인	외부 행위자의 접근 유형	주요 공여주체
인간 안보, 기본적 필요와 평화구축	인종, 종교적 분열과 자원의 제한	갈등해결전문가, 평화유지기관, 실형민과 난민보호 기관 등	DFID, BMZ, EU
경제개발과 거버넌스	정부실패, 붕괴, 약한 정부	경제분석가, 인권활동가, 국제금융기구, 양자간 기구 등	DFID, AusAID, USAID, UNDP, OECD/DAC, BMZ
지구적 안보	거버넌스의 취약, 낮은 경제 수준, 조직적 범죄	외교정책, 안보 전문가, 경찰, 무기 전문가 등	USAID, AusAID, OECD

\* 자료: Cammack, D. et al(2006).

\* 주: BMZ(독일경제협력개발부, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), AusAID(호주국제개발처, (Australian Agency for International Development), USAID(미국국제개발처, United States Agency for International Development), UNDP(유엔개발 계획, United Nations Development Programme)

취약국은 빈곤과 저개발로 인하여 어려움을 겪고 있는 국가이며, 이로 인해 더욱 취약해지는 악순환을 겪는 국가이다. 그러나 취약국의 발생 원인과 형태가 다양하고, 국제사회의 반응도 각기 다르기 때문에 취약국의 정의는 공여기관마다 다르게 나타난다. Collier(2007)는 최빈국을 개발도상국이나 후진국보다 더 좁은 범주로 구분한다. 이를 ‘the bottom billion’이라는 용어로 표현하고 대략 10억명 정도가 최빈국에 살고 있다고 보았다. 최근 국제사회에서는 ‘취약국’을 특정한 국가 상태를 지칭하는 용어로 사용하고 있다. 행위자들은 그들의 관심과 목표에 따라 취약국 의제를 개념화하고 있으나, 취약성(fragility)의 의미가 정확하지 않아 ‘실패한(failed or failing)’, ‘위기의(crisis)’, ‘약한(weak)’, ‘악한(rogue)’, ‘붕괴된(collapsed)’, ‘불완전한 성과(poorly performing)’, ‘비효과적인(ineffective)’ 등과 같은 유사 단어가 혼용되고 있다. 또한 취약성이라는 의미가 상관관계, 인과관계에 대해 명확한 이해 없이 사용되기도 한다.

Cammack, D. et al(2006)은 취약국이 다양한 시각에 따라 정의됨에도 불구하고 공여주체들의 정의는 대체로 세 가지 유형으로 나타난다고 보았다. (1) 국가의 기능(functionality), (2) 산출(output), (3) 공여자와의 관계(relationship)를 중심으로 취약국이 정의되고 있다고 본 것

이다.

첫째로 기능의 측면에서, 취약국이란 국가가 시민들의 안보와 복지를 수행하는 능력 또는 의지가 부족한 경우를 가리킨다. 즉 시민들의 권리와 생계를 보호할 수 없고 규제 권한이 없는 국가를 의미한다. 이 경우 국가와 시민 사이의 ‘사회 계약(social contract)’에 대한 구분이 모호하고, 대중들이 의사결정에 참여할 권리가 거의 없으며, 국가는 이러한 긴장관계를 완화시킬 수 있는 수단이 약하다. 이 때문에 취약국은 발전을 주도하는 국가로서 ‘어려운 파트너(difficult partners)’로 간주된다.

둘째, 산출 면에서 취약국이란 빈곤, 폭력, 테러, 난민, 전염성 질병 등의 악화 상태가 발생할 것으로 예상되는 국가이다. 국가는 산출을 조절하는데 실패하고 무질서와 불법이 만연해있다. 사회는 위기에 처해있으며, 국제 체제에서 중요한 역할을 할 수 없다. 예를 들어, 분쟁 후 국가(post-conflict states)는 혼란과 무질서로 인해 일반적으로 취약국으로 간주된다. 이러한 국가들은 대량살상무기(WMD: weapon of mass destruction)와 범죄 위협을 주기 때문에 미국을 포함한 일부 공여국들은 빈곤감소, 인권문제 해결에 비해 테러방지를 위한 목적에 더 많은 관심을 가지고 취약국을 지원한다.

셋째, 관계 면에서 취약국이란 국가들과의 상호관계가 어려운 파트너를 의미한다. 흥미롭게도 취약국 분류는 국가 그 자체의 특성뿐만 아니라 국가 간의 관계에서도 많은 영향을 받는다. 따라서 취약국 정의에는 취약국 자체 뿐 아니라 공여국으로부터의 접근성 측면도 포함된다.

## 2. 취약국의 정의

취약국에 대해 효과적인 ODA 정책을 개발하기 위해서는 보다 정확한 정의와 취약성에 대한 체계적인 분석이 필요하다. 전술한 바와 같이 DFID(2005)는 국가의 기본적 서비스 제공 의지(willingness)와 능력(capacity)에 따라 취약국을 분류한다. 정부의 핵심 기능은 영토 지배, 안보, 공적자원의 관리, 가난한 사람들을 지원하고 보호하는 것인데, 이를 수행할 수 있는 능력(capacity)을 말한다. 또한, 단지 안보 관리 등에 위협을 겪는 국가만을 취약국으로 제한하지 않고 정부가 주요한 기능을 하려는 의지(willingness) 또한 분석 기준으로 제시하는 것이다. 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 의지와 능력이라는 정부 기능의 구성요소 가운데 어느 하나라도 부족할 경우 이를 취약국으로 간주한다. 그러나 DFID의 기준은 국가가 기본적 기능을 수행해야 할 분야를 안보, 정치, 경제운용, 행정적 능력으로 나누고 있으나 각각의 분야가 겹치거나 구분이 명확하지 않다는 단점이 있다.

〈표 2〉 취약국을 나타내는 특징

	의지(willingness)	능력(capacity)
안보에 대한 국가의 권위	조직적으로 폭력에 영향을 받기 쉬운 집단에게 국가가 안보를 제공하지 않는 경우	국가의 국제적인 권위와 위상이 명확하지 못할 경우, 국가가 국경을 통제할 수 없는 경우
효과적인 정치력	대다수의 집단이 조직적으로 정치 과정에서 제외되는 경우	행정이 공식적, 비공식적 채널을 통해 통제되지 않는 경우, 정치참여에 효과적인 채널이 없는 경우
경제 운용	천연자원 추출의 공공관리에서 투명성이 없는 경우	공공재정의 관리 수단이 부족한 경우
행정적 능력	공공서비스를 특정 지역에 제한한 경우	국가가 세금을 GDP의 15%보다 덜 징수한 경우

\* 자료: DFID(2005).

Goldstone et al(2005)은 취약국을 분석하기 위해 효과성(effectiveness)과 합법성(legitimacy)을 사용하여 취약국의 거버넌스를 파악하고자 하였다. 효과성이란 공익과 공공서비스를 제공할 수 있는 정부의 능력(capability)을 의미한다. 합법성이란 정부가 공정한 방법으로 권력을 사용할 때 보장된다. 이들은 국가의 핵심 분야를 안보, 정치, 경제, 사회영역으로 나누어 취약국의 거버넌스를 분석하였다.

### 3. 취약성의 측정

캐나다(Canada)의 국제개발청(CIDA: Canadian International Development Agency)은 세 가지 측면에서 취약국의 취약성을 계량적으로 평가하고 있다(CIFP, 2006). 권위(authority), 정당성(legitimacy), 그리고 능력(capacity)을 기준으로 취약성의 정도와 양태를 평가한다. 권위(authority)는 국가가 공적 기능을 수행하기 위해 국민에 대한 구속력 있는 법률을 제정할 능력과 시민과 사회의 안전을 위해 영토 내에서 필요한 강제력을 사용할 수 있는 능력을 말한다. 권위가 부족한 국가의 경우(예: 일부 지역에서 반군·범죄조직이 실질적인 권위를 지닌 경우)에는 법적 영토의 모든 범위를 통제할 수 없기 때문에 국내외의 위협에 대해 효과적으로 대응하기 어렵다. 정당성(legitimacy)은 통치 체제(regime)에 대해 국민으로부터 충성심을 얻고, 정부의 입법행위와 정책에 대한 국내의 지지를 이끌어내는 국가의 능력이다. 정당성이 부족할 경우, 국가 내의 다양한 커뮤니티가 평화로운 관계를 유지하지 못하고, 국가의 안전은 대중적인 합의보다는 강제를 사용하게 되며 이로 인해 인권침해, 민주적 원칙의 위배 등의 결과가 초래된다. 한편 능력(capacity)은 생산적인 목표에 대해 공공의 자원을 동원할 수 있는 국가의 역량을 말한다. 능력을 갖춘 국가들은 국내외 정치·경제적 이슈에 대해 적절히 대응하며, 이에 필요한 통신 네트워크와 기능적 수송체계 등 현대적 인프라를 보유하고 있다. 그러나 이러한 능력이 부족한 경우, 자연재해, 전염병, 식량부족, 난민문제 등의

갑작스런 위기에 효과적으로 대응하기 어렵다.

CIDA는 이러한 접근방법으로 CIFP(Country Indicators for foreign Policy) 데이터에 기반한 CNA(CIFP Net Assessment) 분석 프레임워크를 이용하여 취약국의 취약성을 평가한다. CIDA의 CIFP는 매해 6개의 지표군(Indicator Clusters)과 ALC(authority, legitimacy and capacity) 점수에 따라 취약성 점수를 산출하여 발표하고 있다. <표 3>은 2006년 CIFP가 발표한 취약성 지수 상위 5개국을 보여준다. 이에 따르면 아프리카의 부룬디(Brundi)와 콩고민주공화국(Congo, Dem. Rep.)이 가장 취약한 것으로 나타나며, 다음으로 아프가니스탄(Afghanistan)과 소말리아(Somalia)가 있다.

<표 3> 취약성 지표에 따른 상위 5개국

	fragility index	ALC score			Cross-cutting Theme gender	Indicator Clusters					
		A	L	C		governance	economics	security & crime	human development	demography	environment
부룬디	8.25	8.04	7.58	8.65	7.42	7.18	8.08	9.17	8.89	7.25	8.00
콩고민주공화국	8.11	7.93	7.58	8.49	7.72	7.67	6.93	9.15	9.70	7.35	5.47
아프가니스탄	7.89	9.06	8.42	6.68	-	9.56	6.00	9.53	7.78	7.57	4.33
소말리아	7.86	7.53	8.41	7.82	-	8.90	8.42	7.18	8.51	7.34	7.13
라이베리아	7.84	6.18	8.82	8.64	8.52	9.22	7.58	7.20	8.91	6.78	5.40

\*자료: CIFP(2006), Failed and Fragile States 2006, A Briefing Note for the Canadian Government

#### 4. 본 연구의 취약성 모형

그러나 최근 국제사회에서 논의되는 취약국의 특성이 국제경제적 관점에서 국제정치적 접근으로 이동하면서 분쟁과 안보의 이슈가 강조되는 점을 고려할 때, CIFP의 취약국 선정 모형은 다소간의 한계를 지니고 있다. 분쟁과 안보에 관련한 지표군인 안보와 범죄(security & crime)는 나머지 5개 지표군과 1개의 교차이슈(cross cutting issue)인 젠더(Gender)와 동일한 차원에서 비교되고 있다. 중요한 것은 총 10개의 지수구성요소와 최종적인 취약성 지수(fragility index) 간 상관관계를 분석해보면 안보와 범죄는 환경(Environment) 지표군에 이어 하위 2순위에 그치고 있다는 점이다(CIFP, 2006). 이러한 결과는 취약국으로 분류되는 국가의 여러 취약성 원인 가운데 분쟁과 안보 요소가 큰 영향을 미치지 못하고 있음을 의미한다.

또한 국가의 취약성은 행정·정책적 측면에서 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 능력(capacity)을 갖고 있는지의 여부와 함께, DFID의 정의에서 보여지는 것처럼

럼, 국가 혹은 통치자가 국민들에게 이러한 서비스를 제공할 의지(willingness)가 있는지의 문제가 중요하다. 의지란 복잡한 사회적·정치적 요소들 사이에서 정책 목표를 집행하는 것과 관련된 직접적인 선택과 결정 능력으로 볼 수 있다(Anderson, 2005). 따라서 취약성 현황과 실태에 대한 CIFP의 측정값과 더불어 취약성을 극복하려는 정부 시스템과 구체적 정책적 노력을 추가적으로 고려할 필요가 있다. 한편 CIFP에서 취약성의 측면으로 분리하여 평가하고 있는 권위와 정당성은 정치권력이 국민에게 갖는 것과 그에 대해 국민이 부여하는 것으로서 권력현상의 두 가지 측면을 보여주는 별개의 지표로 분리하기 보다는 정치영역의 하위 지표로 간주할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 기존연구의 성과와 한계를 고려하여 취약국을 ‘국민에게 핵심적 공적서비스를 제공할 능력 혹은 의지가 없는 국가’로 정의하고, 취약성의 양태를 정치(politics), 국가행정(governance), 안보(security)의 세 가지 범주로 구성하여 고찰하고자 한다. 취약성의 세 가지 측면은 다시 두 개의 하위 평가지표로 구성되는데 그 내용은 다음과 같다.

### 1) 정치(Politics)

CIDA가 제시하는 권위(authority)와 정당성(legitimacy)은 둘 다 정치적 측면을 다루는 지표로 볼 수 있다. 중요한 차이는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 권위와 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 정당성이라는 측면에서 보면 권위와 정당성은 정치적 신뢰의 방향성이라는 측면에서 차이가 있다. 따라서 권위와 정당성은 취약국의 정치적 측면을 서로 다른 각도에서 바라볼 수 있게 한다.

### 2) 국가행정(Governance)

능력(capacity)은 행정·정책적 측면에서 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 역량을 갖고 있는지를 다룬다. 그러나 취약국에서 중요하게 제기되는 또 다른 이슈는 국가 혹은 통치자가 국민들에게 기본적인 서비스를 제공할 의지(willingness)의 여부이다. 즉 능력은 국가의 제도적, 자원적 잠재력을 의미하는 반면, 의지는 국가권력의 내적 잠재력이라고 할 수 있다. 이들 지표는 국가의 행정 측면으로 함께 묶어서 볼 수 있다.

### 3) 안보(Security)

취약국의 특성을 규정하는 세 번째 측면은 안보(security)이다. 여기서도 두 가지 지표를 생각할 수 있는데, 먼저 다른 국가 혹은 그 밖의 군사적 세력에 의해 국가의 안보를 위협 받는 외부적 위기(external crisis) 상황이 있다. 이와 달리 국가 내의 갈등과 반목이 내부의



소요나 불안정을 야기할 수 있으며, 이것이 확대되어 내전으로도 연결될 수 있는데 이로 인한 취약성을 내부적 폭력(internal violence)에 의한 것으로 본다.

아래 그림은 지금까지의 논의를 통해 살펴본 취약국 선정 및 분류 모형을 도식화한 것이다. 취약성을 정치, 국가행정, 안보 측면에서 나누어 보고 이들 세 가지 범주를 구성하는 두 가지 하위지표를 제시하고 있다. 이를 통해 취약국의 독특한 취약성 구조를 살펴볼 수 있으며, 이러한 취약성 구조의 파악은 공여국 측면에서 개발협력 정책의 수립과 집행에 매우 유용한 틀을 제공할 것이다. 또한 취약성을 분석적으로 접근함으로써 원조의 효과성을 제고할 수 있다. 나아가 공여국마다 원조 역량과 비교우위 분야가 다르다는 점에서 국제원조협력 체계 내에서 각 공여국이 기여할 수 있는 분야의 탐색과 개발을 기대할 수 있다.

<그림 1> 본 연구의 취약국 선정 및 분류 모형



### Ⅲ. 취약성 모형에 따른 취약국 및 취약성의 양태

#### 1. 지표의 선정

주요 원조기관들은 취약국 선정기준 및 지표 등을 공개하고 국가 취약성의 원인에 대한 연구를 지속하고 있다. 그러나 선정모형의 개방성과 달리 선정결과에 대한 발표는 기관마다 상이하다. CIDA는 매년 자체 취약국 지수(index) 결과를 발표하고 있으나 OECD<sup>1)</sup>, DFID<sup>2)</sup>,

World Bank<sup>3)</sup>, USAID 등은 취약국 선정 결과를 발표하지 않고 있다. 이는 이들 기관이 공식적인 원조기관이기 때문에 공개적으로 취약국을 발표할 경우 해당 국가에 대한 내정간섭으로 비추어 질 수 있기 때문이다. CIFP의 경우는 공식적인 원조기관으로서가 아닌 CIDA 산하의 국제개발협력력 관련 연구소 및 중장기 프로젝트의 일환이기 때문에, 이러한 점에서 상대적으로 자유롭게 취약국 선정 결과를 연구자료로 발표하고 있는 것으로 보인다.

취약국 선정모형을 적용한 현실적인 측정은 상당한 시간과 비용이 요구된다. 본 연구에서는 취약국 모형을 구축하면서 비판적으로 수용하고 있는 CIFP의 주요 데이터를 이용하여 취약성을 파악할 것이다. CIFP 데이터는 국제기구 등이 발표하는 통계자료와 함께 정성적 자료를 포함한다. 즉 CIFP 자체적으로 일군의 취약국에 대해 각 국가의 이해관계자(stakeholders)인 개인, 그룹 및 해당국에 대한 외부 전문가(experts)를 대상으로 설문조사를 실시하여 자료를 구축한다.

본 연구의 취약국 선정 및 유형분류의 목적이 취약성의 원인에 따른 한국의 효율적인 원조정책 전략 모색에 있다는 점에서, 취약국 선정을 위해 새롭게 자료를 수집하기 보다는 기존의 자료를 이용하였다. 이것은 본 모형의 기준과 지표에 따른 취약국의 취약성의 양태를 파악하는 것이 중요하다고 판단했기 때문이다. 따라서 본 연구의 취약국 선정 및 유형분류의 실제 측정은 <표 4>와 같이 기존의 연구 결과를 연구목적에 맞게 조합하여 사용하기로 한다.

<표 4> 취약성 지표의 구성 및 인용 자료

범 주	지 표	인용 자료
정치(P)	authority	CIFP authority(2008) <sup>4)</sup>
	legitimacy	CIFP legitimacy(2008)
국가행정(G)	capacity	CIFP capacity(2008)
	willingness	DFID willingness(2005)
안보(S)	crisis	IEP(2010)
	violence	

- 1) OECD/DAC는 Development Co-operation Report 2010에서 48개 취약국에 대한 DAC의 지원통계, 원조 방향 등을 언급하면서도 취약국 리스트는 공개하지 않고 있다. 또한 취약국 리스트는 매해 연구목적에 따라 타 기관의 자료를 종합하여 사용하고 있으며, OECD의 공식적인 리스트 또는 정의가 아님을 명확히 하고 있다.
- 2) DFID는 자체 선정기준에 따른 취약국 리스트를 보유하고 있으나, 취약국으로 선정된 국가에 대한 정치적 배려 차원에서 공식적으로 공개하지 않고 있다(2010.9월, DFID 현지조사 인터뷰 결과).
- 3) World Bank가 매년 공개하는 CPIA와 달리 2006년 이후로 LICUS에 대한 발표는 공식적으로 하지 않고 있다.

각 범주와 지표에 대한 구체적인 측정 방법은 다음과 같다.

1) 정치(Politics)

권위(authority)는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 것이며, 정당성(legitimacy)은 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 것으로, 두 가지 세부지표는 CIFP의 2008년 취약성 지수를 사용하였다. CIFP 지표는 국제기구 등이 발표하는 통계자료와 함께 정성적 자료를 포함하고 있다. CIFP 자체적으로 일군의 취약국에 대해 각 국가의 이해관계자(stake holders)인 개인, 그룹 및 해당국에 대한 외부 전문가(experts)에 실시한 설문조사를 통해 자료를 생산한다.

2) 국가행정(Governance)

능력(capacity)은 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 능력을 갖고 있는가를 측정하는 것으로서, CIFP의 2008년 취약성 지수 중 능력값을 사용하였다. 의지(willingness)는 Michael Anderson의(2005)의 DFID 보고서를 참고하였는데, 빈곤 감소에 대한 약속, 의무와 관련된 공약과 한 국가 내에서 사회적 집단을 위한 빈곤 감소 및 개발과 관련된 포괄성(inclusiveness)으로 정의하고 있다<sup>5)</sup>. 동 보고서는 지표값을 공개하지 않아 DFID의 보고서가 제시한 12개 세부지표를 연구자가 직접 추정하였다<sup>6)</sup>.

3) 안보(Security)

안보는 외부적 위기(crisis)와 내부적 폭력(violence)으로 측정되어 지는데, 전 세계 평화를 수치화하는 유일한 조사인 IEP(Institute for Economics and Peace)의 세계평화지수(GPI: Global

4) CIFP(2008)의 사이트 참고. <http://www.carleton.ca/cifp/>

5) willingness의 12개 세부측정 지표는 다음과 같다(Anderson, M.(2005), Measuring Capacity And Willingness For Poverty Reduction In Fragile State, PRDE working paper 6., DFID).

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mean Immunisation coverage for DTP, MCV and Pol3 vaccines</li> <li>• Voice and Accountability (KKZ)</li> <li>• Percentage of budget spend on Education</li> <li>• Percentage of Government spend on social services</li> <li>• Gini Index</li> <li>• Literacy Rate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public Health Expenditure: percentage of GDP</li> <li>• Public Education Expenditure: percentage of GDP</li> <li>• Public Health expenditure as percentage of Tax/GDP</li> <li>• Female/Male Life Expectancy</li> <li>• NGO's per Million Population</li> <li>• % Females in Government Total</li> </ul>
--	---

6) 연구진이 직접 추정한 indicator의 자료원은 UNICEF, WHO(2010), Immunization Summary: A statistical reference containing data through 2008(The 2010 Edition), The World Bank(2010), World Development Indicators & Global Development Finance, WGI(2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issue([http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)) 등이다.

Peace Index) 2010을 사용하였다<sup>7)</sup>. GPI는 세계 평화지수를 산출해 내기 위하여 23가지의 지표를 사용하고 있으며, 자문 패널을 통해 지표 간의 상대적 중요도에 따라 1에서 5점 범위의 가중치를 부여한다. 전체적으로는 국내적 평화에는 60%의 가중치를, 국제적 평화에는 40%의 가중치를 부여하고 있다. 이론적으로 안보의 조작적 정의는 내부적·외부적 위기와 폭력으로 분리되지만, 안보에 대한 실제 측정값은 두 가지 지표를 통합하여 제시하였다<sup>8)</sup>.

취약국 선정과 분석을 위한 대상은 2009년 OECD의 LDCs, 2008년 CIFP의 취약성 지수 상위 30개국과 2010년 GPI 하위 30개국이다<sup>9)</sup>. 분석을 위해 사용한 2차 자료는 연구기관에 따라 지표 값의 범위, 편차 등이 다르기 때문에 산출된 점수를 직접적으로 조합하거나 비교하기는 어렵기 때문에 각 지표의 결과값을 표준화(Z-score)하여 가중치 없이 조합하거나 비교하였다.

## 2. 취약국 선정 결과

### 1) 범주별 상위 10개국

<표 5>는 세 가지 측면에서 취약성이 가장 높은 상위 10개국을 제시하고 있다. 정치적 측면의 취약성이 높은 국가는 아프가니스탄(Afghanistan), 이라크(Iraq), 수단(Sudan) 등이며, 국가행정 측면에서는 소말리아(Somalia), 차드(Chad), 에티오피아(Ethiopia)가, 안보 측면에서는 이라크(Iraq), 소말리아(Somalia), 아프가니스탄(Afghanistan)에서 취약성이 높게 나타났다. 각 범주별 상위 10개국에 모두 포함된 국가는 아프가니스탄(Afghanistan), 수단(Sudan), 소말리아(Somalia), 콩고민주공화국(Congo, Dem. Rep.) 4개국이며 이들은 고도 취약국이라 할 수 있다.

7) GPI(Global Peace Index:세계 평화 지수)는 각 국이 얼마나 평화롭고 안전한가를 알려주는 지표로서, GPI는 정의하고 측정하기 어려운 평화의 존재·부재를 반영하는 세계적인 지표 모델을 산출함과 동시에 평화로운 사회를 만드는 데 영향을 미치는 잠재적 결정 요소들 혹은 그 동력들 사이의 상대적 중요성을 연구하고 있다. GPI는 호주 시드니에 위치한 경제, 비즈니스, 평화 간의 관계를 연구 및 교육하는 글로벌 싱크 탱크인 IEP(Institute for Economics and Peace)의 일부이며, 경제 분석 기관인 Economist Intelligence Unit과 공동으로 연구, 매해년도 결과를 발표하고 있다. 총 149개의 독립국을 대상으로 한 2010 GPI 조사결과 세계에서 가장 안전한 국가는 뉴질랜드(1.188점)였으며, 가장 안전하지 않은 국가는 이라크(3.406)로 나타났다. 한국은 43위(1.715), 북한은 139위(2.855)로 평가되었다.

8) 2차 자료로 사용한 GPI 2010에 따르면 평화와 안보에 대한 세부지표를 내부적, 외부적으로 구분하고는 있으나, 분석에 필요한 세부자료를 공개하지 않고 있어 본 연구의 세부지표 값으로 활용하지 못하였다.

9) CIFP는 취약성 지수가 높은 경우에 따라 취약성이 높은 순위가 되며, GPI는 점수가 높은 경우 평화 지수가 낮은 것을 의미한다. 따라서 두 지표 모두 점수가 높은 경우 취약성이 높다고 볼 수 있다.

<표 5> 취약국 선정기준별 상위 10대 취약국 현황

	정치(P)	A	L	국가행정(G)	C	W	안보(S)	C	V		
1	아프가니스탄	3.17	1.39	1.78	소말리아	2.87	0.54	2.33	이라크	1.99	
2	이라크	3.16	1.18	1.98	차드	2.26	0.44	1.82	소말리아	1.96	
3	수단	2.57	1.32	1.25	에티오피아	1.98	1.39	0.59	아프가니스탄	1.66	
4	소말리아	2.39	0.47	1.93	시에라리온	1.90	0.95	0.95	수단	1.39	
5	콩고민주공화국	1.42	0.97	0.45	콩고민주공화국	1.50	1.07	0.43	파키스탄	1.23	
6	아이티	1.38	0.53	0.85	수단	1.13	1.05	0.08	차드	1.05	
7	에리트레아	1.12	-0.10	1.23	코모로	0.72	1.61	-0.89	콩고민주공화국	0.97	
8	네팔	1.12	0.82	0.30	중앙아프리카공화국	0.69	-0.40	1.05	나이지리아	0.61	
9	라이베리아	0.76	0.33	0.43	아프가니스탄	0.63	-0.2	0.83	중앙아프리카공화국	0.60	
10	미얀마	0.69	0.52	0.18	에리트레아	0.57	0.34	0.22	짐바브웨	0.44	

\*주1: 정치(Politics) 점수는 A(authority)와 L(legitimacy)를, 국가행정(Governance) 점수는 C(capability)와 W(willingness)를, 안보(Security) 점수는 C(crisis)와 V(violence)를 합산한 것임.

\*주2: 정치 측면에서 9순위로 분석된 서안지구와 가자지구는 독립국가가 아니므로 표에서는 제외하였음

한편 부분별 상위 10위에 드는 나라들의 취약성은 그 양태가 서로 다르게 나타남을 알 수 있다. 예를 들어 이라크(Iraq)는 정치, 안보 차원에서는 매우 취약하지만 국가행정 측면에서는 상대적으로 취약성이 높지 않다. 아이티(Haiti)는 정치 차원에서 높은 취약성을 보이지만 국가행정이나 안보 측면은 정치 측면에 비해 양호한 것으로 분석되었다. 파키스탄(Pakistan)은 안보 측면에서 매우 높은 취약성을 보이지만 정치·국가행정 차원에서는 상대적으로 취약성이 높지 않게 나타났다.

범주별 세부지표 역시 취약성의 구조에 따라 조금씩 다른 형태로 나타나는데, 정치적 측면의 취약성이 가장 높은 아프가니스탄(Afghanistan)은 정당성 부분이 이라크(Iraq), 소말리아(Somalia) 보다 상대적으로 양호한 편으로 분석되었다. 에리트레아(Eritrea)는 정치적 측면의 취약성이 상위 9위로 매우 높지만 권위 부분에서는 분석에 포함된 30개국 평균 정도의 양호한 평가를 받고 있다.

세 가지 취약국 선정기준의 상위 10위 안에 포함된 국가는 모두 18개국이며, 이 가운데 3개 기준 모두에 포함된 국가는 4개국, 2개 기준에 포함된 국가는 4개국, 1개 기준에만 포함된 국가는 10개국이다.

<표 6> 취약국 선정기준 상위 10개국의 기준별 순위

	정치(P)	국가행정(G)	안보(S)
아프가니스탄	1	9	3
이라크	2	28	1
수단	3	6	4
소말리아	4	1	2
콩고민주공화국	5	5	7
아이티	6	15	17
에리트레아	7	10	24
네팔	8	25	12
라이베리아	9	20	-
미얀마	10	30	11
코모로	30	7	-
에티오피아	13	3	14
시에라리온	25	4	30
파키스탄	18	16	5
차드	16	2	6
중앙아프리카공화국	21	8	9
나이지리아	15	18	8
짐바브웨	23	27	10

\*주: 음영 표시는 각 범주별 취약성 상위 10개국에 포함된 국가임

## 2) 범주별 상위 30개국

<표 7>은 정치, 국가행정, 안보 범주에 대한 상위 30개의 취약국 현황이다. 정치·국가행정 측면에서 취약성이 높은 30개국은 아프리카 지역의 21개국, 아시아 지역의 8개국 및 아메리카 1개국으로 나타났다. 안보 차원의 취약국은 아프리카 23개국, 아시아 6개국, 아메리카 1개국으로 나타났다<sup>10)</sup>.

10) 조사대상국으로 GPI는 149개 독립국가를, CIFP나 DFID는 개발도상국을 위주로 하기 때문에, GPI 하위순위에는 개발도상국이 아닌 경우가 다수 포함되어 있다. 안보 측면은 GPI 순위 중 개발도상국만을 대상으로 하였다. 실제 GPI 순위 30위 밖의 국가로는, 코트디부아르 32위, 아이티 36위, 우간다 50위, 라이베리아 51위, 네팔 68위, 적도 기니 82위, 시에라리온 97위 등이 있다.

〈표 7〉 취약국 선정기준별 순위

	정치(P)	국가행정(G)	안보(S)
1	아프가니스탄	소말리아	이라크
2	이라크	차드	소말리아
3	수단	에티오피아	아프가니스탄
4	소말리아	시에라리온	수단
5	콩고민주공화국	콩고민주공화국	파키스탄
6	아이티	수단	차드
7	에리트레아	코모로	콩고민주공화국
8	네팔	중앙아프리카공화국	나이지리아
9	서안지구와 가자지구	아프가니스탄	중앙아프리카공화국
10	라이베리아	에리트레아	짐바브웨
11	미얀마	기니	미얀마
12	부룬디	기니비사우	부룬디
13	에티오피아	지부티	예멘
14	코트디부아르	적도 기니	에티오피아
15	차드	아이티	케냐
16	토고	파키스탄	코트디부아르
17	나이지리아	예멘	아이티
18	중앙아프리카공화국	나이지리아	캄보디아
19	기니비사우	코트디부아르	말리
20	파키스탄	라이베리아	우간다
21	앙골라	부룬디	라이베리아
22	짐바브웨	토고	방글라데시
23	예멘	우간다	앙골라
24	우간다	서안지구와 가자지구	네팔
25	시에라리온	네팔	세네갈
26	케냐	앙골라	마다가스카르
27	적도 기니	짐바브웨	르완다
28	기니	이라크	적도 기니
29	지부티	케냐	감비아
30	코모로	미얀마	시에라리온

### 3) 취약국 선정결과와 시사점

취약국 선정 결과에서 나타나듯이 국가별로 취약성이 다양한 형태로 나타나기 때문에 취약국이라 하여 동일한 원조정책을 취하는 것은 바람직하지 않다. 취약국에 대한 원조효과성의 제고를 위해서는 취약성의 원인과 구조의 상이성을 이해하고, 정치·국가행정·안보 측면

에서의 취약성의 특성에 따라 지원전략을 달리할 필요가 있다.

취약국에 대한 원조전략은 크게 두 가지 측면에서 고려할 수 있는데, 수원국 차원에서는 개별국가의 취약성 특성에 근거한 개발협력 전략이 마련되어야 하며, 공여국 차원에서는 공여국의 원조 역량과 경험, 전략적 선택 분야 등을 중심으로 세 가지 범주 또는 여섯 가지 지표분야에 따라 원조정책을 고려해야 한다.

## IV. KOICA의 협력대상국을 중심으로 한 취약국 ODA 분석

### 1. 분석대상 취약국의 선정

KOICA는 취약국에 해당하는 특정한 국가군을 분류하거나 이에 상응하는 개별 사업을 수행하지 않고 있다. 따라서 KOICA의 취약국 지원 현황을 분석하기 위해서는 KOICA가 지원했던 국가들 가운데 취약국을 분류해 내는 작업이 선행되어야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 2008년 현재 KOICA의 일반 및 중점 협력대상국 56개 국가를 대상으로 본 연구에서 도출된 취약국과 국제원조사회 및 원조기관의 취약국 선정 목록을 비교하였다.

구체적으로 본 연구의 취약국 선정기준별 상위 10개국들의 합집합인 총 18개국의 목록, OECD의 최빈개도국(LDCs: Least Developed Countries) 목록, OECD/DAC의 Fragile States Group(2007)에서 언급한 38개의 취약국 목록, World Bank의 26개의 핵심(core) 및 심각한(severe) 저소득국가(LICUS: Low-Income Countries Under Stress) 목록, 마지막으로 CIDA의 2008년 CIFP 데이터에서 도출한 상위 30개의 취약국 목록과의 일치도를 비교하였다. KOICA의 56개 협력국을 5가지 취약국 목록을 통해 비교하여 3가지 이상의 목록에 포함되는 국가들(13개국)을 분류, 이들 국가를 취약국으로 간주하였다.

분석 대상 기준인 2008년도 KOICA의 중점 및 일반협력국은 아시아 16개국, 아프리카 18개국, 중남미 11개국, 중동 5개국, 동구 및 CIS(Commonwealth of Independent States: 독립국가연합) 6개국 등 총 56개국이다<sup>11)</sup>. 이 가운데 본 연구의 취약국 선정기준에 따른 취약국 및 기타 지표와의 일치 여부를 비교한 결과 총 15개국(파키스탄, 이라크 포함)을 취약국으로 볼

11) 2010.10.25.에 제 7차 국제개발협력위원회에서 의결되어 발표된 정부의 ODA 선진화 방안에 따르면 정책의 일관성 및 원조의 효과성 제고를 위해 당초 유·무상 각각 17개, 19개였던 중점협력국을 26개로 통합하기로 하였으며, 중점협력국에는 양자원조의 70% 이상을 투입하고 국별지원전략(CAS)을 마련해 국가별로 2-3개의 중점지원분야를 선정하여 지원하기로 하였다



수 있으며, 이들 국가에 대한 KOICA의 지원 현황을 KOICA의 취약국 지원현황으로 간주할 수 있다(<표 8>).

<표 8> KOICA 협력대상국(56개국)<sup>12)</sup>과 취약국 목록의 비교

지역	KOICA 중점 및 일반협력국 (2008년, 56개국)	본 연구 모형에 따른 취약국 선정기준 별 상위 10개국 (총18개국)	LDCs, OECD	38 Fragile States, OECD/DAC <sup>13)</sup>	26 LICUS countries(2005) <sup>14)</sup> , World Bank (core:○/severe:◎)	Fragile States Index(2008) <sup>15)</sup> , CIFP(CIDA)
아시아 (16)	네팔	○	○			○
	동티모르		○	○	○	
	라오스		○	○	○	
	몽골					
	미얀마	○	○	○	○	◎
	방글라데시		○			
	베트남					
	스리랑카					
	아프가니스탄	○	○	○	○	◎
	인도네시아					
	중국					
	캄보디아			○		○
	파키스탄**	○				○
	파푸아뉴기니				○	
	피지					
	필리핀					
아프리카 (18)	가나					
	나이지리아			○	○	○
	마다가스카르		○			
	모로코					
	세네갈		○			
	수단	○	○	○	○	○
	알제리					
	앙골라		○	○	○	○
	에티오피아	○	○			○
	이집트					
	잠비아			○		
	짐바브웨	○			○	◎
카메룬				○		
케냐					○	
코트디부아르				○	○	
DR콩고	○	○	○	○	○	
탄자니아			○			

12) KOICA 협력대상국 목록은 2008년도 KOICA 대외무상원조 실적통계집의 국별 총괄표를 참고하였다.

	튀니지					
	과테말라					
	니카라과					
	도미니카공화국					
중남미 (11)	볼리비아					
	에콰도르					
	엘살바도르					
	온두라스					
	자메이카					
	콜롬비아					
	파라과이					
	페루					
	예멘		○	○		○
	요르단					
	중동 (5)	이라크**	○			
이란						
팔레스타인						○ (서안지구와 가자지구)
동구 및 CIS (6)	아제르바이잔					
	우즈베키스탄			○		
	우크라이나					
	카자흐스탄					
	키르기스스탄					
	투르크메니스탄					

\*주: 음영으로 표시된 취약국 간주국가는 총 15개국이며, 5개 취약국 목록에서 3개 이상이 일치된 국가는 13개 국임

단, 파키스탄과 이라크는 5개 취약국 목록 중 3개 미만으로 일치한 국가이나 본 연구에서는 취약국으로 분류하였다. 이는 각 취약국 목록의 지표 구성의 차이에서 기인한 것으로 본 연구에서 도출한 취약국 선정 기준은 국가 취약성을 정치, 국가행정, 안보 측면을 동일한 차원에서 비교하고 있으나, LDCs, LICUS, OCED/DAC<sup>16)</sup> 등의 지표구성은 주로 경제적 차원의 취약성을 강조하고 있어 이들 국가가 취약국 목록에서 누락된 것으로 보았기 때문이다. 따라서 국가 취약성 구조를 정치, 국가행정, 안보의 3개 범주를 병렬적으로 보고 있는

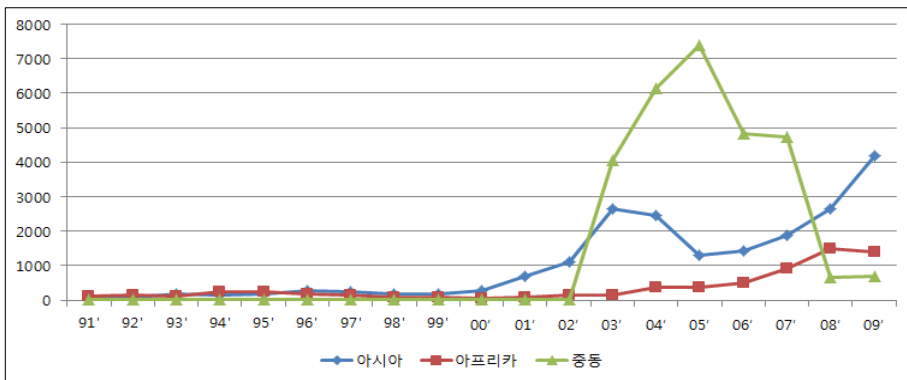
- 13) 2007년 12월에 발간된 OECD/DAC factsheet인 'Ensuring Fragile States Are Not Left Behind'의 통계치에 제시된 38개의 취약국 목록을 말하며, 이는 OECD/DAC online database(2000-2006)에 기반한다.
- 14) Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress(LICUS) : An Approach Paper의 p.3의 Table 1: FY05 LICUS Countries를 기준으로 하였으며 출처는 LICUS unit, OPCS(Operational Policy and Country Services)이다.
- 15) CIFP(2008)의 Top 30 fragile states list를 참고하였다.
- 16) OCED/DAC의 취약국 목록은 자체 지표에 의한 선정결과가 아니라 LICUS, Brookings, CIFP 등의 자료를 조합하여 산출한 것으로, CIFP를 제외하고는 경제적 지표의 비중이 크게 작용하고 있다.

본 연구에서는, 안보 범주를 고려하여 파키스탄과 이라크<sup>17)</sup>를 포함한 총 15개 국가를 KOICA의 취약국 지원현황 분석에 포함하였다.

## 2. 대륙별 취약국 지원추이 분석

취약국에 대한 KOICA의 지원 현황을 자세히 분석하기 위해 15개 취약국을 대륙별로 구분하여 약 20년간(1991년부터 2009년까지)의 지원규모 추이를 분석하였다(<그림 2>). 아시아, 아프리카, 중동의 대륙별 취약국 지원 추이를 보면, 아시아는 1990년대 후반부터 2003년까지 지원규모가 상승하다가 2004, 2005년에는 감소, 이후 2006년부터는 크게 증가하여 2009년도에는 가장 큰 규모의 지원이 이루어지고 있다. 아프리카 지역은 2003년 이후부터 지원규모가 완만히 증가하고 있다. 중동 지역은 2002년 이후 매우 큰 지원규모의 상승을 보이고 있는데, 이는 이라크전 발발 이후부터 재건까지의 약 5년간 집중된 대규모 지원에 기인하고 있다.

<그림 2> 대륙별 취약국 지원 추이



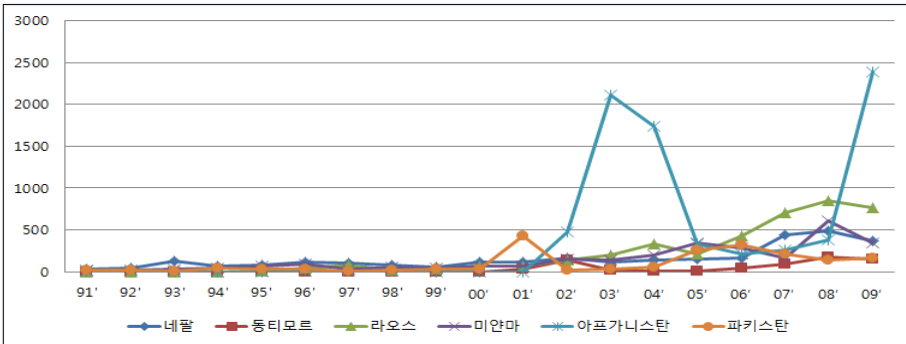
<그림 3>은 아시아 지역에 분포한 6개의 취약국에 대한 KOICA의 지원규모 추이를 나타낸다. 대체로 1990년대 초부터 2000년대 초까지는 매우 적은 규모로 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 라오스는 2004년 이후 완만하게 지원규모가 증가하고 있으며 지원총액도 아시아 국가 중에서 두 번째로 높게 나타났으며, 네팔과 미얀마도 상대적으로 지원규모가 큰 취약국이다. 파키스탄은 2001, 2005, 2006년도에 전년 대비 큰 폭의 지원규모 증액이 있었으며, 아프가니스탄은 2002년 이후 큰 폭의 지원규모 변동을 보이고 있다.

아프리카의 7개 취약국에 대한 KOICA의 지원은 2004년부터 대체로 크게 증가하고 있으

17) 1991년부터 2009년에 이르기까지 한국의 대 이라크 무상원조 집행 총액인 2억 8천289만불의 약 99%가 이라크전 직후인 2002년 이후에 집중되어 재건 및 평화복구 비용으로 지원되었다.

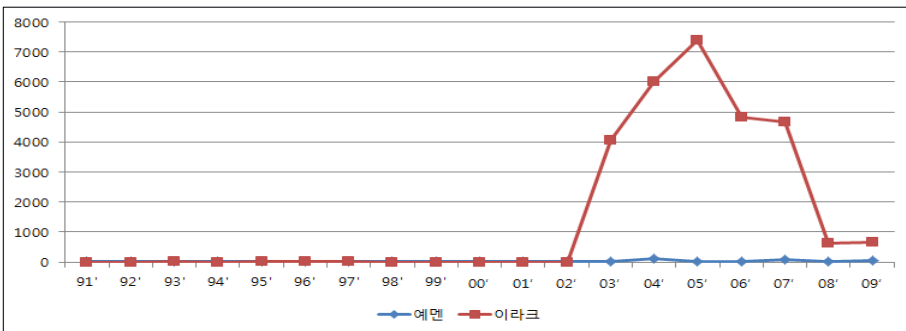
며 지원규모의 급격한 변동은 나타나지 않는다. 에티오피아는 1997년 이후부터 아프리카의 취약국 가운데 KOICA로부터 가장 많은 지원을 받고 있다.

<그림 3> 아시아 지역 취약국 지원 추이



중동지역의 취약국은 이라크와 예멘의 2개국이며 이라크는 15개 취약국 가운데 지원규모의 변동이 가장 심한 국가이다. 특히 이라크는 KOICA의 지원규모가 가장 큰 취약국이나 대부분의 지원은 2002년부터 2007년에 집중되어 있다. 예멘은 양끝라 다음으로 KOICA의 지원이 가장 적은 국가이며 분석기간 동안 2004년의 소규모 반등을 제외하고는 큰 변동은 나타나지 않았다.

<그림 4> 중동 지역 취약국 지원 추이



### 3. 취약국 지원분야 분석

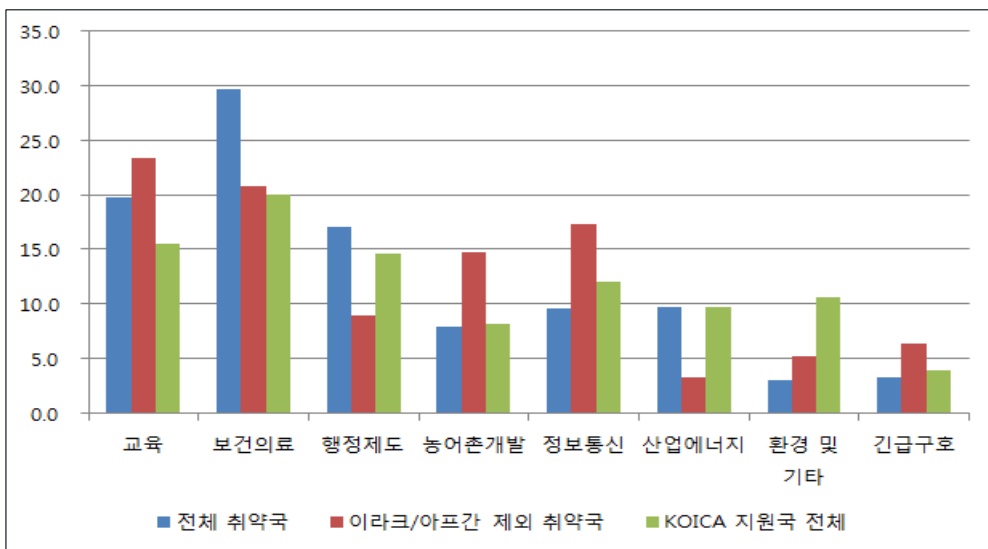
전체적으로 취약국에 대한 KOICA의 지원은 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이라크, 아프가니스탄이 큰 비중을 차지하고 있어서, 이들 국가를 제외하면 취약국에 대

한 지원의 규모는 대폭 축소된다. 그럼에도 불구하고 이 두 국가를 제외한 취약국에 대한 지원도 증가하고 있다.

동 기간 KOICA 전체 사업총액(개발도상국 147개국 및 국제기구 34개)과 취약국 지원총액을 8개 분야별 비중으로 비교해 보면, 보건의료와 교육 분야 등이 KOICA의 지원분야 중 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 KOICA 전체 사업에서는 행정제도, 정보통신, 환경 및 기타 분야의 비중이 높은 반면, 취약국 지원사업에서는 정보통신, 농어촌개발, 행정제도의 순으로 나타나고 있다. 이는 취약국에 대한 KOICA의 지원이 일반 개발도상국에 대한 지원과 약간의 차이가 나는 것은 사실이나, 여전이 국가행정 차원에서의 능력(capacity) 향상에 집중되었으며, 한국형 개발모델의 일환인 농어촌개발 분야가 강조되었음을 보여준다. 특히 정치적 측면에서 평화구축, 난민정착 지원 등 취약국의 독특한 정치 상황에 따른 필요에 정책적으로 대응하고 있다고 보기는 어렵다.

또한 15개 전체 취약국과 이라크·아프가니스탄을 제외한 13개 취약국의 지원분야가 다소 상이하게 나타난다. 15개 취약국에 대한 KOICA의 지원 분야는 보건의료(약 30%), 교육(약 20%), 행정제도(약 17%) 순으로 나타나는 반면, 13개 취약국에 대한 지원분야는 교육(약 23%), 보건의료(약 21%), 정보통신(약 17%) 순으로 나타났다. 이러한 차이는 이라크 및 아프가니스탄에 대한 지원규모가 나머지 13개국 지원규모 총액 보다 크기 때문에 전체 통계에 큰 영향을 미치기 때문이다. 따라서 KOICA의 취약국 지원분야는 이라크·아프가니스탄

<그림 5> KOICA 전체 지원사업 및 취약국 지원사업의 분야별 비중(%)



을 제외한 통계를 위주로 교육, 보건의료, 정보통신의 순으로 해석하는 것이 바람직하며, 이라크와 아프가니스탄은 보건의료, 교육, 행정제도 등의 분야에 지원이 집중된 것으로 해석할 수 있다.

이러한 KOICA의 지원실적은 본 연구가 개념적으로 정의한 국가 취약성 요소인 정치, 국가행정, 안보 및 하위 6개 요소 중 국가행정의 능력(capacity) 부분에 집중되고 있음을 보여준다. 취약성 모형 부분에서 언급한 바와 같이 취약국의 행정적 능력 및 자원 동원 역량 등에 집중되고 있는 국제사회의 원조전략은 결국 MDGs의 달성을 요원하게 하고 원조효과성을 저해하는 요인 중 하나로 지적할 수 있다. 따라서 취약국에 대한 KOICA의 원조효과성을 높이기 위해서는 수원국의 다양한 취약성 구조에 적절히 대응할 수 있는 차별적 지원전략이 요구된다.

#### 4. KOICA의 취약국 지원사업의 특징 및 개선방향

KOICA가 지금까지의 사업추진 과정에서 취약국에 대한 별도의 고려가 없었다는 점은 KOICA의 취약국 지원현황 분석에서 나타난 가장 큰 한계점이다. 본 연구는 사후적으로 15개 국가를 취약국으로 분류하고 이들 국가에 대한 KOICA의 지원실적을 중심으로 취약국 지원현황을 도출하였다. 그러나 본 연구과정에서 진행된 정부의 관련 정책담당자들과의 인터뷰에서는 개발도상국에 대한 KOICA의 지원정책 수립 및 집행과정에서 취약국에 대한 논의가 별도로 없었던 것으로 나타났다는 점에서, 취약국에 대한 고려 부재에 대한 문제제기 이외에, 취약국 지원현황 및 지원체계의 문제점을 지적하기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 KOICA의 취약국 지원현황을 보면 취약국과 타 원조국간의 지원분야, 지원형태에서 다소간 차이가 나타난다. 예를 들어 KOICA 전체 지원사업에서의 분야별 비중과 달리(<그림 5>), 취약국 지원 분야에서는 농어촌개발, 긴급구호 분야의 비중이 상대적으로 높은 편이며, 프로젝트 사업 및 연수생 초청사업의 지원형태 비율도 높게 나타났다. 이러한 결과는 분석기간 동안 KOICA의 국제개발협력 사업 추진체계에서 취약국에 대한 개념적 논의는 부재하였으나, 원조국의 현실에 적절히 대응하고자 하는 실천적 논의 및 학습의 결과로 볼 수 있다. 그러나 분석적 차원에서 지원분야 및 지원형태의 차이가 크지 않게 나타났다는 점에서 취약국에 대한 체계적이고 효율적인 지원정책의 마련이 필요하다. 이와는 대조적으로 영국의 DFID 내의 GSDG(Governance and Social Development Group)는 분쟁 및 취약국, 평등과 인권, 빈곤과 이주 문제를 담당하는 7개 팀으로 이루어져 있으며 이중 Fragility and Development Team은 분쟁 및 취약국 지원을 전담하고 있다. 캐나다는 외교통상부 내에 안정화와 국가재건업무를 담당하는 태스크포스(START: Stabilization and

Reconstruction Task Force)를 통해 갈등이나 자연재해와 관련한 지원정책을 추진하고 있다. 또한 CIDA는 취약국가와 위기에 처한 공동체(fragile countries and crisis-affected communities) 프로그램을 통해 취약국에 대한 지원활동을 하고 있다. 따라서 우리나라의 국제개발협력 추진체계 내에 취약국에 대한 지원체계를 수립할 필요가 있다.

취약국에 대한 지원규모 과소와 지원편중은 또 다른 문제점으로 지적될 수 있다. 앞의 지원규모 분석에서 보듯이 취약국에 대한 지원은 KOICA의 전체 지원규모 대비 매우 미미한 수준이며 개별 취약국에 대해서도 체계적인 지원정책이 부재한 것으로 나타났다. 특히 취약국 가운데 소수의 국가에 지원규모가 상당히 편중되어 있는 점도 문제시 된다. 이라크와 아프가니스탄에 대한 KOICA의 지원실적은 대규모 지원액이 특정한 단기간에 집중되고 있는데, 이러한 현상은 분쟁 취약국에 대한 적실한 대응이라기보다는 국제원조사회의 요청 또는 국가의사결정 체계에서의 지원결정에 따른 단순 대응적 정책집행으로 판단된다. 현재 분쟁 취약국에 대한 우리나라의 의사결정은 국제개발협력 추진체계의 범위를 벗어나 있다. 즉 우리나라의 분쟁 취약국 지원은 외교안보정책조정회의 등에서 논의를 거쳐 최고 정책결정권자에 의해 결정된 후, 이에 대한 구체적인 집행과정에 이르러서야 분쟁 취약국에 대한 사안이 국제개발협력 추진체계 내에서 논의되고 있는 구조이다.

또한 라오스, 네팔, 에티오피아와 같은 전통적인 협력대상국에 KOICA의 지원이 집중되는 현상이 발견되는데, 이러한 지원편중은 일부 취약국을 원조 소외국으로 고착시키는 폐해를 야기할 수 있다. 현실적으로 모든 취약국에 대해 한국의 지원을 확대하는 것은 어렵고 바람직하지 않으며, 국제사회의 분담된 역할을 담당하고 OECD/DAC 회원국으로서의 기대수준에 부응할 필요가 있다. 따라서 전반적인 취약국 지원규모의 증액과 함께 해당 원조국의 취약성 수준(profile)을 반영한 취약국 지원전략이 고려될 필요가 있다.

## V. 결론: 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원전략과 지원방안

본 연구에서는 취약국의 개념을 정의하고, 취약성의 양태를 정치, 국가행정, 안보 측면에서 고찰하여 아프가니스탄, 소말리아, 수단, 콩고민주공화국의 고도 취약국과 18개 핵심 취약국을 도출하였다. 또한 취약국에 대한 한국의 ODA 정책집행 상황을 무상원조기관인 KOICA를 중심으로 살펴보았다. 그동안 한국은 취약국에 대해 다양한 개발협력 및 지원을 해왔으나 지원대상과 분야 및 형태에서 일관된 정책방향을 발견했었다고 보기에는 어렵다

고 판단된다. 따라서 한국은 취약국의 취약성을 극복하기 위한 정책을 체계적으로 수행하지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 분석을 토대로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구에서 살펴본 바와 같이 취약국의 선정기준과 유형에 의하면 취약국은 정치(Politics), 국가행정(Governance), 안보(Security)의 세 가지 범주로 구분될 수 있으며 범주별로 상이한 취약국이 선정될 수 있다. 다양한 취약성의 범위는 취약국의 지원전략이 취약성의 유형별로 달라질 수 있음을 시사한다. 즉, 취약국으로 분류된 국가들은 각각 취약성의 원인과 구조가 상이하기 때문에, 취약국의 원조 효과성을 높이기 위해서는 취약성의 특성을 고려한 취약국 선정과 지원전략이 필요하다. 또한 새로운 지도자나 정책 개혁의 시작 단계에서의 지나친 원조는 수원국이 필요로 하는 변혁을 저해할 수 있다(Collier, 2007)는 점에서 취약국의 정치, 사회 등 환경의 변화를 이해한 전략적인 원조의 접근이 요구된다. 본 연구 모형에서 분류한 정치·국가행정·안보 측면의 이해를 바탕으로 국별지원전략(CAS: Country Assistance Strategy)을 마련해야 할 것이다.

한편 전술한 바와 같이 취약국에 대한 선진 원조기관들의 취약국 지원 정책의 독특한 점은 공식적인 취약국 목록이나 정책이 없다는 점이다. 선진 원조기관들은 공식적인 취약국 목록 대신 다른 기관이나 연구자료를 바탕으로 한 비공식적 목록을 가지고 있으며, 공식적인 취약국 지원정책을 내세우지 않고 있다. 이와 같은 배경으로는 상대국에 대한 정치적 고려가 담겨 있는 것으로 여겨진다. 따라서 한국도 취약국을 규정하는 기준이나 목록, 지원정책은 객관적인 분석을 통해 도출해야 하나 이에 대해서는 비공식적으로 운영하는 것이 바람직하다.

KOICA는 한정된 대외무상원조 재원을 개발도상국의 빈곤감소와 경제·사회 발전에 보다 효과적으로 활용하기 위해 국별, 지역별로 선택과 집종의 원칙하에 대외무상원조를 시행하고 있다. 그러나 분쟁과 갈등으로 인해 거버넌스가 취약하여 수원국 시스템을 사용할 수 없는 취약국에 대해서는 국가체제구축(state-building)이 시급한 과제로 대두된다. 여기서 국가체제구축(state-building)이란 정부와 사회가 서로에게 필요한 부분을 협의하기 위한 효과적인 정치적 과정과 관련된 국가의 역량, 제도 및 정당성 등을 발전시키기 위한 행동을 말한다(OECD, 2007; DFID, 2010; DFID 내부자료, 2010).<sup>18)</sup> 예를 들면 분쟁으로 인해 국가의 취약성이 높아진 나라에서 각 정파 간의 사회적 합의를 위한 대의기구에 대한 지원 및 중재회의 개최 등이 국가체제구축에 포함되며, 조세, 경찰, 국방 체계 등의 제도 구축도 이에 포함

18) DFID는 취약국 지원에 있어서 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)이 반드시 함께 수행되어야 한다는 것을 강조하고 있다(DFID, 2010). 왜냐하면 분쟁과 갈등은 국가체제구축을 무너뜨리므로, 평화 유지 없이는 국가체제가 구축될 수 없기 때문이다.



된다. 따라서 취약국의 역량과 제도 발전에 지원함으로써 정부와 사회가 서로에게 필요한 부분들을 협의하는 자율적 해결방안이 도출될 수 있도록 지원해야 한다. 또한 그 과정에서 공여국 중심의 일방적인 지원에서 벗어나 수원국이 주인의식(ownership)을 가지고 참여할 수 있도록 파트너십을 구축해야 한다. 더불어 장기적이고 예측 가능한 지원을 함으로써 수원국이 체계적으로 원조를 활용하고, 사회 구성원으로부터 정당성을 확보하여 갈등을 줄일 수 있도록 해야 할 것이다. 갈등이 발전에 부정적인 영향, 즉 성장을 저해하고 빈곤의 심화와, 사회서비스 및 인간 지수(human indicators)를 악화시킨다는 점에서 원조를 활용한 갈등 관리의 효과도 기대할 수 있다(Stewart, 2003).

국가체제 및 서비스전달의 인프라가 구축되어 있지 않은 취약국에서는 개별적이고 분산적인 지원이 효과를 발휘하기 어렵다. 따라서 범정부적(whole of government) 접근 방식을 통해 개발 원조와 인도주의적 지원에 책임이 있는 기관들뿐만 아니라, 정치, 안보, 사법, 재정 분야를 다루는 기관들의 지원이 필요하다(OECD, 2006). 현재 국내의 무상원조는 KOICA가 통합하여 수행하도록 되어 있으나 실제로는 여러 부처들이 각자 필요에 따라 ODA 지원을 개별적으로 실시하고 있는 실정이다.

영국의 경우는 국제개발부(DFID), 외무부(FCO: Foreign and Commonwealth Office), 국방부(MoD: Ministry of Defence) 등이 포함된 의사결정체계인 안정전화기구(SU: Stabilisation Unit)를 통해 취약국 관련 지원전략을 수립하고 있으며, 동 기구는 영국의 원조 역량을 향상시키고 부처 간 원조를 조정하는 조직이라는 점에서 범정부적 접근방법의 성격을 갖는다<sup>19)</sup>. 우리나라의 경우 2010년 1월 제정된 국제개발협력기본법에 의해 국제개발협력위원회가 개발협력과 관련한 공식적인 조정기구의 역할을 수행하고 있다. 최근 동 위원회에서 결정되어 발표된 ODA 선진화방안은 유·무상 원조과정의 유기적 연계 및 사업체계의 효율화를 추진하도록 하고 있다. 따라서 효과적인 국제개발협력 및 취약국 원조를 위한 개별 부처의 역할, 유·무상 주관·집행 기관 간 역할의 명확화와 협력체계 구축 등에 대한 동 위원회의 심의조정 기능이 중요하다고 하겠다.

결론적으로 한국은 취약국가와 관련한 국제사회의 원칙을 준수함으로써 국제원조공동체의 일원으로서의 역할과 함께 한국의 비교우위 분야를 개발하여 주체적인 활동을 해나갈 필요가 있다<sup>20)</sup>. 한국의 발전 경험을 활용하여 원조 역량을 넓히고 취약국의 이해를 바탕으로 적

19) SU의 유지를 위한 예산은 3개 조직이 공동으로 부담하며, SU에서 합의된 사항에 대해서는 각 부처들이 반드시 지켜야 한다. 안정화(stabilisation)는 갈등과 분쟁을 겪은 국가나 지역을 지원하는 것으로, 분쟁의 예방과 완화, 제도의 보호, 안정화를 위한 정치과정의 촉진 및 평화와 안보를 만들어가는 과정을 의미한다. 이를 통해 수원국 정부는 정당성(legitimacy)을 가지고 시민들에게 더 나은 서비스를 제공하는 권한을 확보할 수 있다.

20) 전통적인 한국의 원조분야인 정보통신, 농어촌개발 분야는 물론, 최근의 기술협력에서 비중이 높아

실한 정책을 마련하도록 노력해야 할 것이다. 이 과정에서 다양한 국가 취약성의 구조에 기반한 지원전략의 수립과 집행은 한국 뿐 아니라 취약국에 있어서도 원조효과성을 제고할 수 있는 중요한 수단이 될 것이다<sup>21)</sup>.

## 참고문헌

- 한국국제협력단. (2008a). 대외무상원조 실적통계집(pdf자료). KOICA 정책연구실.  
\_\_\_\_\_. (2008b). 한국국제협력단 2008년 연보.  
\_\_\_\_\_. (2008c). 국제개발협력의 이해. 한울아카데미.  
통일연구원. (2008). 국제사회의 원조현황 및 추진 전략.  
관계부처(17개) 합동. (2010). 국제개발협력 선진화 방안. 제 7차 국제개발협력위원회 의결안건(제7-1호).  
Anderson, M. (2005). Measuring Capacity And Willingness For Poverty Reduction In Fragile State, PRDE working paper 6., DFID.  
Cammack, D. et al. (2006). 'Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice' ODI Report for the Japan International Cooperation Agency, Overseas Development Institute, London.  
Carleton University. (2008). Country Indicators for Foreign Policy 2008.  
CIDA. (2008). An Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States-On the Road to Recovery: Breaking the Cycle of Poverty and Fragility. SGDE\_EDRMS no. 320868.  
\_\_\_\_\_. (2009). CIDA Operational Guidelines for Program Management in Acutely Fragile States and Conflict-Affected Situations. EDRMS no. 4510680.  
CIFP. (2006). Failed and Fragile States 2006, A Briefing Note for the Canadian Government.  
Collier, P. (2007). The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It. Oxford University Press.  
DFID 내부자료. (2010). Rationale of DFID Policy for Fragile States.  
DFID. (2005). Why We Need To Work More Effectively In Fragile States.  
\_\_\_\_\_. (2010). Building Peaceful States and Societies. A DFID Practice Paper.  
Goldstone et al. (2005). A Strategy Famework For The Assessment And Treatment Of Fragile States.

---

지고 있는 행정제도(조세행정, 지방행정 등) 분야도 한국의 경험과 지식이 우수한 원조분야이다.

21) 취약국에 대한 정치분야의 지원방안으로, 우리나라가 수원국 내정에 개입하는 것이 아니라 내정 불안 또는 국제정치적 갈등에 있는 취약국에 대한 연계자(connector) 또는 중재자(mediator)로서의 역할 수행을 고려해 볼 수 있다.

- IEP(2010), Global Peace Index: 2010 Methodology, Results and Findings.
- LICUS unit, OPCS. (2005). Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress(LICUS) : An Approach Paper.
- OECD. (2006). Whole of Government Approaches to Fragile States.
- \_\_\_\_\_. (2007). Principles For Good International Engagement in Fragile States and Situations.
- \_\_\_\_\_. (2010). Development Co-operation Report 2010.
- OECD/DAC. (2005). Chair's Summary: Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Paris: OECD. pp.13-14.
- \_\_\_\_\_. (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness.
- \_\_\_\_\_. (2007). Ensuring Fragile States Are Not Left Behind(Factsheet).
- \_\_\_\_\_. (2007b). The DAC Handbook on Security System Reform.
- \_\_\_\_\_. (2007c). The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations.
- \_\_\_\_\_. (2008). Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience. Journal on Development Vol.9 No.3.
- Stewart, F. (2003). Conflict and the Millennium Development Goals. Journal of Human Development 4.3:325-352.
- The Brookings Institute. (2008). Index of State Weakness in the Developing World 2008.
- The World Bank(2010), World Development Indicators & Global Development Finance.
- UNICEF, WHO(2010), Immunization Summary: A statistical reference containing data through 2008 (The 2010 Edition).
- USAID. (2005a). Equitable distribution of the benefits and costs of economic growth and change.
- \_\_\_\_\_. (2005b). Fragile states strategy.
- \_\_\_\_\_. (2005c). Measuring Fragility: Indicators and Methods for Rating State Performance.
- \_\_\_\_\_. (2006). Fragile States Indicators: A Supplement to the Country Analytical Template.
- WGI(2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issue([http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)).
- World Bank IEG. (2006a). Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress.
- \_\_\_\_\_. (2006b). Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS), An Approach Paper.
- \_\_\_\_\_. (2009). The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment, An Evaluation.
- World Bank. (2008). Country Policy and Institutional Assessment 2008.
- \_\_\_\_\_. (2010). World Development Indicators & Global Development Finance.

<http://databank.worldbank.org/>

<http://stat.koica.go.kr>

<http://www.carleton.ca/cifp/>

<http://www.dfid.gov.uk/>

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

<http://www.oecd.org/dac/fragilestates/wga>

<http://www.oecd.org/dac/incaf>

<http://www.oecd.org/fsprinciples>

<http://www.worldbank.org/ida/>

## ABSTRACT

### Development Cooperation for the Fragile States: Constructing Profiles of Fragility

Huck-ju Kwon, Jae-hyun Bae, Wooyoung No, Grami Dong, & Youju Lee

The aim of this paper is to suggest Korea's policy toward fragile states which pose great challenges for global poverty reduction. This paper, first, constructs profiles of the fragile states by paying attention to three essential dimensions of state fragility: politics, public administration and security. Using multiple data sets, this paper identifies 18 fragile states which appear at least once in the top ten lists of each fragility dimension. Although the profiles of fragility are different among these fragile states, Afghanistan, Somalia, Sudan and Democratic Republic of Congo are identified as the highly fragile states, being listed in all three dimensions of fragility. Secondly, this paper examines Korea's international cooperation with the fragile states. Although Korea has provided development assistance to most fragile states, it lacks a clear policy framework and country-specific policies. This paper suggests that Korea should develop a three-pronged cooperation policy for the fragile states: preparing country-specific assistant strategies with emphasis on state-building assistance, taking a whole-of-government approach and taking advantage of Korea's development experience.

【Key Words: ODA, Fragile States, Fragility Profile, KOICA, OECD】