

국제사회의 취약국 지원원칙과 한국의 취약국 지원방안 마련을 위한 탐색적 연구

배재현*

노우영**

〈目 次〉	
I. 서론 II. 이론적 논의 III. INCAF와 국제사회의 취약국 지원원칙	IV. 한국의 취약국 지원체제 및 지원현황 V. 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원원칙과 국제사회에서의 주체적 역할 확보방안

〈요 약〉

2015년 MDGs 목표달성이 어려워질 전망이 지배적인 가운데, 최근 취약국가에 대한 관심과 지원방안에 대한 문제가 국제개발협력의 주요한 이슈가 되고 있다. 우리나라의 경우, 2010년 OECD DAC의 회원국으로 성장하였으나, 아직 이에 대한 지식과 관심은 초보적인 수준이다. 취약국가는 빈곤과 저개발, 내전 등으로 인하여 정치, 행정, 안보적 측면에서 어려움을 겪고 있는 국가들로서 이들에 대해서는 기존의 원조방식과는 다른 통합적 접근(WGA)을 바탕으로 한 원조방식이 필요하다.

본 연구는 한국의 취약국 지원방안 마련을 위한 탐색적인 연구로써, 국제사회에 있어서 취약국의 정의와 등장배경, 취약국 지원을 위한 주요 원칙 및 접근방법을 살펴보았다. 연구결과 주요 함의점으로 우리나라의 취약국 지원을 위해서는 통합적 접근방법(WGA)을 바탕으로 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’을 준수하고, INCAF와 국제대화(international dialogue)에 보다 적극적으로 참여하여야 하며, 식민지 지배경험이 없으며 공여국들 중 유일하게 원조경험을 가진 한국의 독특성을 바탕으로 국제사회에서의 주체적 역할을 확보하여야 한다.

【주제어: 취약국, 국제개발협력, INCAF, DAC】

* 국회 입법조사처 입법조사관(baejh@nars.go.kr)

** 서울대학교 행정대학원 박사수료(woono@snu.ac.kr)

논문접수일(2011.11.23), 수정일(2012.3.6), 게재확정일(2012.3.17)

I. 서론

글로벌화의 진전과 다양한 국제환경의 변화에 대한 국제 협력과 정책 조화의 필요성이 증대되는 가운데, 개발도상국의 빈곤 퇴치를 위한 국제사회의 노력이 활발하게 진행되고 있다. 2000년 개최된 UN 밀레니엄 정상회의는 2015년을 목표로 세계의 모든 시민이 빈곤과 질병으로부터 자유로워지고 자신의 삶을 적극적으로 영위할 수 있도록 하는 구체적인 계획을 포함한 밀레니엄 선언을 채택하였다.

그러나 지속적인 국제개발협력사업의 양적·질적 개선 노력에도 불구하고 여전히 2015년 MDGs의 목표달성은 어려울 것이라는 전망이 지배적이다. 이러한 분석은 국제사회의 지속적인 원조에도 불구하고 절대적 빈곤을 벗어나지 못하는 일군의 취약국가의 문제로 집중되고 있으며(UN, 2011), 최근 국제개발협력의 주요한 이슈가 되고 있다. 이에 따라 OECD 개발원조위원회(DAC)를 비롯한 국제개발협력 기구들은 효과적인 MDGs의 달성을 위해 취약 국가에 대한 이해와 체계적인 접근의 필요성을 공유하고, 취약국가라는 개념을 통해 개발도상국, 저개발국가 및 최빈국가의 발전 문제에 접근하고 있다. 이런 노력들은 국제사회의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)의 질적 개선을 위한 다양한 기준과 체계 등을 설정하여 주요 선진국 및 OECD DAC 등의 ODA 정책방향 변화에 영향을 주고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력의 새로운 의제와 원칙, INCAF¹⁾를 중심으로 진행되는 국제대화(international dialogue)의 내용 등을 구체적으로 살펴봄으로써, 향후 한국의 ODA 정책기조를 설정하기 위한 기초자료를 제공하고자 한다. 또한 최근까지 취약국가에 대한 한국의 ODA 집행과정이 이들 원칙에 비추어 적절했는지를 분석하여 한국이 국제원조공동체내에서 앞으로 견지해 나가야 할 방향과 이를 위해 해나가야 할 현실적인 정책대안을 제시하고자 한다.

1) INCAF(International Network for Conflict and Fragility)는 2008년에 이전부터 OECD DAC의 네트워크(network)로 활동하던 갈등·평화와 개발협력 네트워크(CPDC; Network on Conflict, Peace and Development Cooperation)와 취약국가그룹(FSG; Fragile State Group)을 통합함으로써 본격적으로 분쟁 및 취약국에 대한 협력정책을 모색하고 원조기관들 사이의 정책 조화를 유도하고자 만든 기구이다.

II. 이론적 논의

1. 취약국의 정의

취약국(Fragil states)이란 특정한 상황의 국가를 지칭하는 의미로 최근들어 국제사회에서 사용되고 있는 용어이다. 취약국에 대해 효과적인 ODA 정책을 개발하기 위해서는 이에 대한 정확한 정의와 취약성에 대한 체계적인 분석이 필요하다. 일반적으로 취약국은 빈곤과 저개발로 어려움을 겪고 있는 국가이며, 이로 인해 더욱 취약해지는 악순환을 겪는 국가를 말한다. 그러나 취약국에 대한 일관되고 합의된 개념적 정의가 없기 때문에 취약국을 정의하는 기관이나 학자에 따라 다양하게 해석된다. 이에 따라 취약국 개념은 ‘실패한(failed or failing)’, ‘위기의(crisis)’, ‘약한(weak)’, ‘악한(rogue)’, ‘붕괴된(collapsed)’, ‘불완전한 성과의(poorly performing)’, ‘비효과적인(ineffective)’ 등과 같은 유사 개념과 혼용되고 있다.

취약국에 대한 공여국 및 공여기관의 정의는 다양한데, 영국의 국제개발부(DFID: Department for International Development)는 정부가 가난한 사람들을 포함한 대다수의 사람들에게 핵심기능을 할 수 없거나 하지 않는 국가로(DFID, 2005), 미국 국제개발처(USAID: United States Agency for International Development)는 국민에 대한 기본적인 서비스와 안전의 제공을 보장하기 위한 능력 또는 의지가 부재한 실패한 국가로, 호주 국제개발처(AusAID: Australian Agency for International Development)는 지속가능한 개발의 가능성이 거의 없는 약한 정책과 제도를 가진 성과가 낮은 국가(Moreno Torres and Anderson, 2004; Prest et al., 2005)로 보고 있다. 또한 월드뱅크는 취약국가를 정책 및 제도, 거버넌스가 약하고, 제한된 행정능력, 폭력, 갈등과 같은 심각한 도전에 직면한 국가로 지칭한다(Pavanello et al., 2005) 그리고 한국국제협력단은 정치적으로 정권의 권위와 정당성이 부족하며, 국가행정적으로 기본적인 공공서비스를 제공할 능력과 의지가 미흡하고, 내부적인 폭력과 외부적인 위기상황에 의해 안전이 보장되지 않은 국가를 취약국으로 정의하고 있다(한국국제협력단, 2010).

2. 취약국 대두배경과 국제사회의 접근

선진원조공동체들은 세계빈곤감소를 위하여 2015년까지 세계빈곤인구를 절반으로 줄이겠다는 MDGs를 설정하였고, 이를 달성하기 위하여 많은 노력들을 경주해 왔다. 그러나 2000년대를 넘어서면서도 전세계의 빈곤문제는 크게 변화되지 못하였으며 2015년 MDGs 달성은 그 가능성이 점점 낮아지게 되었다. 이에 세계 각국과 학자들이 그 원인을 살펴본 결과, MDGs 달성의 가장 큰 걸림돌로 분쟁 및 취약국을 지목하게 되었다(INCAF, 2010; DFIDa,

2010). 이들 취약국가들은 분쟁, 갈등, 빈곤 등 여러 가지 이유로 공여국들의 원조를 성장과 발전으로 전환시킬 수 있는 역량(capacity)이 매우 미흡한 국가들이므로, 이들을 성장시키기 위해서는 일반적인 원조방식과는 다른 접근방법이 필요하다는 것을 인식하였다(DFIDa, 2010). 이에 따라, OECD/DAC는 분쟁 및 취약성에 관한 연구 및 지원조직인 CPDC(Network on Conflict, Peace and Development Cooperation), FSG(Fragile States Group)를 통합하여 INCAF(International Networks on Conflict and Fragility)를 출범시킴으로써 취약국 지원을 강화하고 통합적인 접근을 시도하였다. INCAF는 지금까지 선진공여국들이 수행해 왔던 취약국에 대한 원조경험과 교훈을 바탕으로 ‘취약 국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(2007)’을 마련하여, 원조기관들이 취약국 지원에 있어서 고려해야 하는 중요한 원칙들을 제시하였다. 그리고 최근 INCAF는 2007년의 모범적인 개입원칙에 대한 보다 실천적인 전략들을 담은 ‘분쟁 및 취약 상황의 국가체제구축을 위한 국제적 지원(International support to statebuilding in situations of fragility and conflict)’²⁾이라는 분쟁 및 취약국가를 위한 INCAF의 새로운 가이드를 마련하였다.

3. 취약국 지원을 위한 주요 원칙 및 접근방법

1) 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)

국제 원조 공동체의 취약국 접근의 핵심은 국가체제구축(statebuilding)과 평화구축(peacebuilding)이라 할 수 있다. 이는 DFID가 가장 강조하고 있는 분쟁 및 취약국 지원원칙이기도 하다. 국가체제구축의 개념은 OECD/DAC의 최초결과보고서(Initial Finding Paper)로부터 정의되어져 왔는데, 여기서 국가체제구축이란 정부·사회의 관계에 의해 주도되어지는 국가의 역량, 제도, 합법성을 향상시키기 위한 내생적 과정(OECD, 2008; DFIDa, 2010)이다. 이러한 과정은 반드시 정부·사회 관계의 특성과 정부 구성의 윤곽을 형성하는데 있어서 원인이 되는 역사적, 구조적 요인들에 대한 이해를 바탕으로 해야 한다. 또한 이는 반드시 해당 국가의 긴급한 현재 상황내에서 이해되어야 한다(DCD/DAC, 2010). 이러한 상황은, 예를 들어, 내전의 영향, 분쟁위기, 부채, 공산품 가격, 그리고 제한된 무역기회 등에 의한 경제적 침체 등을 들 수 있을 것이다.

공여국들이 해당 국가의 정치적·제도적 과정을 지원함에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 것이 취약국에 대한 국제원조에 있어서 ‘do no harm’의 원칙이다. 왜냐하면 원조는 그 자체로 정치적 개입을 수반할 가능성이 높는데, 특히 국가체제구축에 대한 타국의 지원은 어쩌면 필연적으로 정치적 개입이 수반된다고 볼 수 있다. 아프가니스탄의 경우, 미국을 중

2) 2010년 9월 24일 OECD DAC 회의에서 초안(draft)이 제시되었으며, 현재 OECD DAC 아젠다로 승인을 기다리고 있다.

심으로 한 원조기관들이 국가체제구축을 선도하는 과정에서 해당 국가를 도와주기 위한 원조가 오히려 해를 주는 경우가 발생한 대표적인 사례이다.³⁾ 이와 같이 국가체제구축은 분쟁 후(post-conflict) 상황을 포함한 분쟁에 영향을 받은 국가에서 특히 더 어려운 과제이다. 이것이 바로 국가체제구축과 평화구축을 위한 과제와 도전들 사이의 연결고리에 대한 이해의 중요성을 강조하게 되는 부분이다.

평화구축(peacebuilding)이란 사회문제에 대한 조정, 제도 마련, 그리고 사회·정치·경제적 변환을 통하여 갈등의 원인들을 다룸으로써 폭력을 예방하고, 긍정적인 평화구축을 가능하게 하는 과정을 의미한다(DFID 내부자료, 2010; DFIDa, 2010). 대부분의 평화구축이 전쟁에서 평화로의 전환에 초점을 맞추고 있지만, 평화구축의 개념과 실재는 정치적 갈등이 최근에 폭력을 야기했던 안했던 상관없이 지속 가능한 평화를 지원하는 것에 대한 원칙을 말한다. 평화구축은 폭력적인 갈등이 나타나고, 계속되거나 되풀이되기 때문에 필요한 것이다.

이와 같이, 국가체제구축과 평화구축은 유사한 근본적인 문제들과 공통된 종합적 목적을 가지고 있는 상호연관된 과정이다.

국제사회는 이들을 취약국에 대한 원조효과성을 높이기 위한 가장 중요한 요인으로 보고 있다. 또한 이 둘은 분리되어 진행될 수 있는 것이 아니라 함께 이루어져야 하는 것이다. 왜냐하면 갈등과 분쟁은 공들여 쌓아온 국가체제를 붕괴시켜 다시 원점으로 돌아가게 만들기 때문이다. 이와 같이 평화와 안보의 불안은 국가체제를 지속적으로 무너뜨리게 되며, 평화유지 또한 국가의 역량, 책임성, 대응성 없이는 장기적 관점에서 불가능하기 때문에 이들은 밀접하게 연관되어 있는 과정이라고 볼 수 있다.

따라서 국가체제구축과 평화구축에 대한 국제적 지원이 성공적으로 결합되어지기 위해서는 서로의 접근에 대한 다음과 같은 고려가 필요하다. 평화구축을 위한 접근들은 정부의 합법성과 역량을 위한 보다 장기적인 관심사에 보다 신중할 필요가 있으며, 국가체제구축을 위한 활동들 또한 이들이 어떻게 평화와 갈등에 영향을 주는 동인이 되는 것인지를 이해하고, 갈등에 대한 원인과 동인들이 국가체제구축 과정의 부분으로써 관리되어 진다는 것이 보장되어야 할 필요가 있다(DCD/DAC, 2010).

2) 통합적 접근(Whole-of-Government Approach)

범정부적 접근(WGA)이란 “목적을 달성하기 위해 수행되는 정부 기관들의 활동의 효과성을 높일 수 있도록 이들의 활동범위에 대한 설계와 집행을 조정하기 위하여, 수원국가 내에

3) 아프간 정부 구축과정에서 미국과 그의 원조 국가들이 정치적으로 중요한 아프가니스탄의 전통적인 집단과 부족들을 배제시키며(특히 탈레반) Bonn Process¹⁾를 만들었으므로 아프가니스탄 정부의 정통성(legitimacy)과 정당성을 잃게되어 국가체제구축(statebuilding)에 어려움을 겪고 있다.

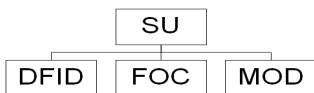
있는 서로 다른 기관들을 가로지르는 공식/비공식적 네트워크들을 적극적으로 사용하는 것”으로 정의되어진다(OECD, 2010).

취약 환경에서의 성공적인 개발은 정치, 안보, 경제 그리고 행정적인 영역들간의 잘 연결되고 일관된 과정에 달려 있다. 이러한 영역들이 효과적으로 작동하기 위해서는 공여국들이, 개발원조와 인도주의적 지원뿐만 아니라 안보, 그리고 정치·경제 문제를 담당하는 부서들을 참여시키는 범정부적 접근방법의 도입이 필요하다. OECD/DAC의 취약국에 대한 모범적인 개입원칙에 기재된 바와 같이, 정치, 안보, 경제 그리고 사회적 측면들은 상호의존적이다. 즉 하나의 위기에서의 실패는 모든 다른 것들에서 실패를 야기한다. 따라서 취약국에 대한 개발논의에 있어서 개발협력, 안보 영역외에도 경제 행위자들, 사법부서 등 여러 행위자들의 협력과 통합적 접근이 필요하다. 다시 말해, 취약국가를 지원하는 데 있어서 이제 더 이상 개별적으로 지원하지 말고, 관련 국제 사회/기관들이 모두 모여 해당 국가에 대하여 전체적인 관점에서 지원계획을 세우고 상호 협력적으로 수행해 나가자는 것을 의미한다.4)

범정부적 접근의 가장 좋은 예로는 영국의 안정화기구(SU: Stabilisation Unit)가 있다. 영국의 취약국 관련 조직 및 의사결정체제에 있어서 가장 중요한 부분은 안정화 기구(SU)의 존재이다. 영국은 국제개발청(DFID), 외무부(FOC), 국방부(MOD) 등 3개 조직이 공동으로 원조 지원을 결정하는 의사 조정 기구인 안정화 기구(SU)를 운영하고 있다⁵⁾. SU의 유지를 위한 예산은 3개 조직이 공동으로 부담하며, 각 부처들은 여기서 합의된 사항에 있어서는 반드시 지켜야 한다. 이와 같이 SU는 ‘whole-of-government’ 접근 방식을 통하여 영국의 원조 역량을 향상시키고 부처간 원조를 조정하는 조직이다. 국제개발청(DFID), 외무부(FOC), 국방부(MOD)는 정기적인 회의를 통해 원조 정책, 전략 등에 합의하고, 안보와 국가체제구축과 같은 정책 사안에 대해서 동일한 프레임을 사용함으로써 원조의 일관성을 높이고 있다. 또한 원조의 대상과 목적, 방법, 시기 등에 대한 공통된 이해가 전제되지 않을 경우, 원조가 실패로 끝날 수 있다는 점에서 원조 정책 우선순위를 설정하고 있다. 정책 집행에 장애물이 되는 요소가 무엇인지 확인하여 이를 극복하기 위한 활동 유형을 제시하기도 한다. 또한 극심한 갈등으로 어려움을 겪는 국가를 지원하는 경우에는 군과 민간기관 사이의 밀접한 협력관계를 지원하며, 영국 외교정책의 우선순위에 따라 정책을 설계한다. 이처럼 SU

4) 취약 국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙은 수원국의 국가 수준과 공여국 및 원조조직본부 모두에서 일하고 있는 정치, 경제, 안보, 그리고 개발 행위자들간의 협력적 행동과 일관성의 중요성을 강조하고 있다(www.oecd.org/dac/fragilestates/wga).

5) SU의 구조



는 세 개 부처의 이익을 조정하는 중추(hub)로서 정책과 행동강령의 설정, 공동 계획과 전략 도출의 역할을 담당한다.

SU를 통해 정부는 타 부처들과 합의된 계획을 전달할 수 있으며, 취약국 지원을 위한 관련 이슈를 공통으로 이해하고, 실제 목표의 우선순위와 지원의 일관성을 발전시키며 전략적으로 접근할 수 있도록 돕는다. 또한 전달 과정에서 의견을 조정하기 위한 메커니즘으로 작용하고, 지원 과정과 성과를 검토하고 기록한다.

이와 같은 통합적 접근의 이점은 첫째, 개발협력에 있어서 비용효과성을 높여주고, 둘째, 장기간 개발과 안정성에 기여할 수 있으며, 마지막으로 일관된 정책과 활동으로 수혜국 관점에서 보다 높은 타당성을 가져 긍정적인 반응을 가져올 가능성이 커진다는 것이다. 그러므로 취약국가지원에 참여하고 있는 정부들은 취약국가에 대한 통합적 접근의 필요성과 그 혜택을 인식하고 이를 위한 효과적인 방안을 마련하여야 할 것이다.

III. INCAF와 국제사회의 취약국 지원원칙

1. 취약국 지원과 INCAF⁶⁾의 등장

INCAF는 세계에서 가장 도전적인 개발 환경에서 효과적이고 합법적인 국가 제도뿐만 아니라 평화구축을 지원하기 위하여 정부와 국제기구들이 함께 모인 네트워크이자 독특한 의사결정 포럼이다. INCAF는 OECD/DAC의 부속기구로, 정부와 국제기구들로부터 모인 평화, 안전, 거버넌스 그리고 개발 효과성 이슈들에 관한 전문가들로 구성되었다. INCAF는 분쟁 및 취약국 지원을 위한 국제기구로, 최신의 정책과 프로그램들을 마련하고 공여국과 수원국 사이에 대화 촉진자로서의 역할을 함으로써, 공여국, 국제기구, 그리고 수원국들이 분쟁과 취약성에 대응할 수 있도록 도와주는 역할을 하고 있다.

INCAF가 등장하게 된 주된 배경은 취약성과 폭력적인 분쟁을 가진 국가들의 MDGs 달성 성과가 느리게 진행되면서 이에 대한 국제 공동체들의 우려가 높아졌다는 데 있다. 제 3 세계의 가난한 사람들은 안전 보장, 분쟁 방지, 인권 보호, 그리고 개발을 위한 기본적인 기능을 제공하기 위한 의지나 역량이 부족한 국가에서 살고 있다. 이러한 국가들로부터의 사람, 마약, 범죄와 테러의 매매와 수출과 같은 파급 효과 (spillover effects)는 원조·개발 기구 뿐만 아니라 많은 OECD 정부들의 주된 관심사이다. 이에 대하여, 1990년대 초반부터는,

6) INCAF에 대한 보다 자세한 내용은 한국국제협력단(2010), 「한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안」 참조

OECD/DAC의 분쟁, 평화, 개발협력에 대한 네트워크(CPDC: Network on Conflict, Peace and Development Cooperation)가, 그리고 2005년부터는 DAC의 취약국가그룹(FSG: Fragile State Group)이 분쟁 및 취약국으로 일컬어지는 가장 도전적인 개발 환경에 대한 원조국의 대응을 향상시키고 그 결과들을 기록하기 위한 정책 가이드를 개발함으로써 이러한 도전들을 다루어왔다.

이렇게 진행된 취약 국가들에 대한 원조국의 대응과정은 2008년 12월 초에 이르러 취약 상황에 대한 DAC의 참여에 있어서 한 단계 중요한 변화를 가져오게 되었는데, 이는 CPDC와 FSG를 하나의 포럼으로 합하여, 새로운 분쟁과 취약성에 대한 국제 네트워크(INCAF)를 구성하게 된 것이다. INCAF 활동의 초점은 취약·분쟁 국가에 있지만 최근에는 안보, 평화 구축, 국가 역량에 대한 실질적인 정책 이슈들을 검토하는 것과 관련된 원조 관리에까지 범위를 확장하고 있다.

이 네트워크는 UN, NATO, 월드뱅크 그리고 기타 분쟁과 취약성을 다루는 쌍무적·다국적 기관들과 밀접한 파트너십을 가지고 일하고 있다. 또한 INCAF는 보다 효과적인 정책의 일관성(coherence), 조화(coordination), 상보성(complementarity)(3C)을 확보하기 위하여 일하는데 있어서 통합적 접근방법(whole-of-government approach)을 추구하고 있다.

특히 취약국 지원을 위한 실질적인 논의기구인 ‘평화구축과 국가체제구축을 위한 국제 대화(International Dialogue on peacebuilding and statebuilding)’를 주관함으로써, 선진 공여국 중심의 취약국 지원방식에서 공여국과 수원국이 함께 모여 실질적인 통합적 지원을 구현하여 취약국 지원의 효과성을 높이고자 시도하고 있다는데 가장 큰 의의가 있다. 이는 새로운 취약국 지원 방식이자 도전으로 INCAF를 비롯한 많은 선진 공여국, 기관 그리고 수원국들이 이에 따른 원조효과성 향상에 기대를 걸고 있다. INCAF는 한국의 OECD/DAC 가입과 더불어 INCAF에 적극적으로 참여해주길 바라고 있으며(INCAF 인터뷰, 2010. 09. 27), 한국 또한 이와 같은 새로운 원조시스템내에서 우리의 역할과 위치를 확보해야 할 필요가 있다.

2. 국제사회의 취약국 지원원칙의 변화과정

국제사회의 취약국 지원원칙은 크게 두 가지 큰 흐름에 따라 발전되어 왔다. 하나는 분쟁 방지에 초점을 둔 취약국 지원원칙이며, 다른 하나는 원조 효과성에 초점을 둔 취약국 지원원칙이다. 이 양자는 이후 INCAF의 형성과 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’으로 통합되었다고 볼 수 있다. 이러한 두 가지 흐름을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 분쟁방지를 위한 취약국 지원원칙

현재 국제사회의 취약국 지원원칙으로 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, 2007)’이 마련되어 있다. 이러한 국제사회에서 취약국 지원원칙은 1990년대 초부터 형성되어 발전되어 왔다. 그 과정을 살펴보면, INCAF의 전신이었던 CPDC(1990년대 초반)와 FSG(2005년)가 활동해 오면서 분쟁 및 취약성에 초점을 맞춘 가이드라인들이 마련되어 왔었다. 이는 위기관들의 활동을 통해 DAC의 정책보고서로 제시된 것들이다.

가장 먼저 ‘Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 Century(1997)’ 라는 DAC의 정책 보고서에서 ‘분쟁단계에 따른 취약국가 지원 가이드라인(1997)’을 제시하고 있다. 이 보고서에서 제시하고 있는 가이드라인은 취약국가가 분쟁상황을 겪고 있는 경우 그 단계를 고려한 접근이 필요하다는 것을 강조하고 있다.

〈표 1〉 분쟁단계에 따른 취약국가 지원 가이드라인(1997)

구분	내용
분쟁 발전 이전 단계	<ul style="list-style-type: none"> ·개발협력을 통해 수원국의 민주적 사회 안정 촉진을 지원할 것 ·수원국의 구조적 안정을 지속적인 개발의 기반으로 인식하고 평화구축 및 분쟁 방지를 목표로 할 것 ·수원국 내 분쟁방지와 안정을 도모하기 위해 경제성장, 빈곤감소, 민주화, 건전한 거버넌스 및 인권존중을 위해 노력할 것
분쟁 진행 단계	<ul style="list-style-type: none"> ·분쟁 초기단계에는 분쟁원인 분석, 파악하여 수원국의 평화구축 및 분쟁방지를 지원할 것 ·분쟁 중에는 인도주의적 지원, 외교적 조치 및 정치경제적 조치 등을 중심으로 분쟁 후 국가의 재건을 위한 장기적 지원 실시할 것 ·분쟁 국가에 대한 주변 지역의 지원에 노력할 것
분쟁종결 단계	<ul style="list-style-type: none"> ·평화가 정착되지 않은 취약한 상황에서도 지속 가능한 평화체제로의 전환을 지원해야 할 것 ·화해 모색 및 새로운 폭력적 갈등 사태의 방지를 위해 지원할 것
분쟁 종결 이후 단계	<ul style="list-style-type: none"> ·인도적 지원, 국가재건 및 개발협력 간의 충돌이 없도록 지원할 것 ·정치·법·경제·행정적 개혁을 통해 합법적인 정부기관 및 제도 구축을 지원할 것 ·국제적으로 합의된 원칙에 따라 긴급구호 및 재건활동 이행할 것 ·수원국의 개방적이고 참여적인 대화를 지원할 것 ·평화 구축과 분쟁 방지 지원에 대한 모니터링과 평가 실시할 것

출처: Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 Century(1997)

그리고 2001년 OECD/DAC는 분쟁단계에 따른 가이드를 넘어서 분쟁을 미연에 방지하는 노력이 보다 더 중요하다는 것을 깨닫게 되었다. 그리고 이를 위하여 개발도상국가의 분쟁을 막도록 하는 가이드라인 ‘분쟁방지를 위한 개발협력 가이드라인(The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict, 2001)’를 제시하였다.

〈표 2〉 분쟁방지를 위한 개발협력 가이드라인(2001)

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 분쟁·상황에서의 공여국의 효과적인 개발협력을 위한 원칙 준수할 것 2. 분쟁방지를 위한 공여국간 통합된 협력 기준 도입할 것 3. 안보문제와 개발의 연계를 통한 평화증진을 지원할 것 4. 수원국의 평화구축 절차를 지원할 것 5. 공여국은 수원국의 파트너십 강화를 통해 평화 증진을 도모할 것 6. 비즈니스와 개발을 연계하여 평화증진을 지원할 것 |
|--|

출처: www.oecd.org/dac/incaf

이와 같이 분쟁방지에 초점을 둔 국제사회의 취약국 지원원칙은 ‘분쟁단계에 따른 취약국 지원 가이드라인(1997)’으로부터 ‘분쟁방지를 위한 가이드라인(2001)’을 넘어서 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’으로 구체화된 것이라고 볼 수 있다.

2) 원조 효과성을 위한 취약국 지원원칙

이러한 흐름과 함께 조금은 다른 방향에서 취약국에 관한 원조가 강조되게 되었는데, 이는 MDGs 달성의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 취약국에 대한 원조-효과성을 높이기 위한 고민으로 인해 부각되었다. OECD/DAC는 원조 효과성 제고와 파트너십 강화의 필요성을 인식하고 이를 위한 협력방안을 모색하기 위하여 원조 효과성에 관한 고위급 회담(High Level Forum on Aid Effectiveness)7)을 개최하였다. 그리고 2005년 2차 파리 고위급 회담8)에서 국제사회의 취약국 지원원칙의 기반이 되는 ‘원조효과성 제고에 대한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’이 마련되었다.

7) ‘원조효과성에 관한 고위급 회담’은 OECD와 세계은행이 3년마다 공동으로 개최하는 국제개발원조 분야에 있어서 최대 규모의 최고위급 회담이며, 이 회담을 통해 국제사회는 원조 효과성을 높이기 위해 공여국과 개발도상국이 해야 할 역할과 이행약속을 명시한, 공여국과 수원국의 원조 지침이 되는 선언문을 발표한다(김원미 외, 2010:11)

8) 이 회의에는 60개의 파트너 국가, 30개의 원조 국가, 그리고 월드 뱅크를 포함한 30개의 개발 기구들이 참석하였다.

〈표 3〉 파리선언의 주요 내용

구분	내용
수원국의 주인의식 (Ownership)	수원국은 자국의 개발정책과 전략 수립 과정에서 주인의식을 갖고 주도적 역할을 담당한다. 이를 위해서 수원국 정부가 효율적으로 원조집행을 운영할 수 있도록 수원국의 역량을 강화하도록 한다
수원국의 개발전략과 공여국의 원조 일치(Alignment)	공여국은 수원국의 개발전략과 일치하는 프로그램을 수원국과 공동으로 마련한다.
공여국간 원조 조화 (Harmonization)	공여국간의 원조낭비를 줄이고 원조의 효과를 높이기 위해 공여국들 상호 간의 조정협력을 강화하고 수원국 현지에서 공동조사, 개발 공동 분석 등을 실시한다.
성과지향적 관리 (Results-Based Management)	성과 중심의 원조체계를 수립하여 수원국에 대한 원조를 집행한다. 투명하고 모니터링이 가능한 수행평가체계를 마련한다
상호 책임성 강화 (Mutual Accountability)	공여국과 수원국 모두가 개발 결과에 있어서 공동의 책임을 갖고 합의된 사항들의 실행여부에 대한 상호평가를 실시한다

출처: 김은미 외, 2010: 12

이후 2008년 3차 아크라 고위급 회담에서는 파리 선언의 내용을 보다 구체화 한 ‘아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, AAA)’을 발표하게 되었다. 아크라 행동계획은 취약국가의 원조효과성을 향상시키기 위한 현실적인 지표로써, 보다 일관성있고 통합된 국제적 행동 계획이 필요하다는 것을 인식함으로써, 파리 선언을 보다 구체화하여 예측성(Predictability), 조건부 제한(Conditionality), 비구속화(Untying)원칙을 선언함으로써 원조의 효과성을 제고하고자 하였다.

〈표 4〉 아크라 행동계획의 주요 내용

결 의	파리선언 원칙에 따른 세부행동계획
수원국 주인의식 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 개발에 관한 국가차원의 정책대화 확대 - 수원국의 주도권 및 역량 강화 - 수원국 시스템 강화와 최대한 활용
보다 효과적·포용적인 개발 파트너십 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 국가 및 부문에 대한 원조의 편중성 완화 - 언타이드 확대를 통한 비용대비 가치제고 - 신생 공여국을 포함한 모든 개발주체의 포용과 이들과의 협력 강화 - 시민사회와의 협력 강화 - 취약국에 대한 원조정책 정비
개발성과 이행과 책임	<ul style="list-style-type: none"> - 성과 위주의 접근 - 성과에 대한 투명성 및 책임성 강화 - 수원국 개발정책을 토대로 지원조건 수립 - 중기 원조예측성 강화

출처: OECD/DAC(2008), Accra Agenda for Action(Final Draft), pp. 2~5

그럼에도 불구하고 1997년도에 취약국가로 여겨진 35개 국가들은 2009년도에도 여전히 취약국가로 분류되고 있으며 이들과 다른 개발도상 국가들 사이의 갭은 점점 더 벌어져가고 있었다. 이러한 현실에 대응하기 위해 OECD/DAC는 2007년 분쟁대응을 위한 ‘분쟁 및 취약국 지원을 위한 가이드라인’에 원조효과성을 위한 ‘파리 선언’을 보완한 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, 2007)’을 마련하였고, 이를 개발협력 정책에 적용하도록 하였다. 이에 따라 취약국 지원을 위한 국제 네트워크인 INCAF는 물론 이의 구성원으로써 활동하고 있는 주요 선진 공여국들은 모두 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’을 충실히 지키기 위해 노력하고 있으며, 이에 기반하여 자국의 구체적인 취약국 지원전략들을 마련하고 있다(<표 5>참조).

〈표 5〉 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 먼저 전·후 맥락을 파악하라 2. 원조가 피해를 주는지 확인하라 3. 국가 건설을 핵심적 목적으로 설정하라 4. 분쟁 방지에 우선권을 두라 5. 정치, 안전 그리고 발전 목표들사이의 연결고리를 인식하라 6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라 7. 다양한 방법과 맥락에서 현지의 우선순위들과 일관성을 갖도록 하라 8. 국제적인 행위자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라 9. 빨리 행동하라. 하지만 성공할 수 있을 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라 10. 배제되는 사람들이 없도록 방지하라(“원조 고아”) |
|---|

출처: 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙 10가지(OECD, 2007)

이와 같이 국제사회의 취약국을 위한 지원원칙은 분쟁 및 취약성 관점에서 ‘분쟁단계에 따른 취약국 지원 가이드라인(1997)’으로부터 ‘분쟁방지를 위한 가이드라인(2001)’을 넘어서 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’으로 구체화된 흐름과 원조효과성의 관점에서 ‘파리 선언’으로부터 시작되어 ‘아크라 행동계획’을 통해 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’으로 구체화된 것으로, 크게 보았을때는 분쟁 및 취약성문제와 원조효과성의 두 가지 흐름이 합쳐진 것이라 할 수 있다. 하지만 ‘파리 선언’과 ‘아크라 행동계획’이 취약국을 포함한 원조전반에 관한 원조효과성 제고를 위한 원칙들이라고 한다면, OECD/DAC의 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’은 취약국가에 포커스를 맞춘 지원원칙이라 할 수 있다.

3) 최근의 논의: 취약국 지원을 위한 모범적인 개입원칙과 구체적인 실행방안

최근 INCAF는 분쟁 및 취약국 원조의 국제적 기준이 되고 있는 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(2007)’의 후속 작업으로 ‘분쟁 및 취약국가를 위한 새로운 가이드(International support to statebuilding in situations of fragility and conflict)’를 마련하였다. 이는 2007년의 모범적인 개입원칙에 대한 보다 구체적인 실행방안들을 담고 있다.⁹⁾

이 가이드는 크게 두 부분으로 구성되어 있는데, <PART 1>은 ‘국가체제구축과 취약성에 대한 도전’에 관한 내용으로 선진 원조국가들이 공유하고 있는 보다 이론적이고 원칙적인 내용들을 담고 있으며, <PART 2>는 효과적인 취약국 지원을 위한 5가지 영역을 마련하고 각각의 영역에서 선진 원조국가들이 지금까지 실제 원조활동을 통해 배운 경험과 교훈들을 바탕으로 새로운 방향과 권고사항들을 제시해 주고 있다.

INCAF를 비롯한 국제사회에서는 취약국지원에 있어서 국가체제구축에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이 가이드에서도 국가체제구축을 기반으로 논의해 나가고 있다. 국가체제구축의 개념은 무엇이며, 어떻게 그렇게 해 나갈 것인가가 중요한 문제인데, 국가체제구축을 위한 정부 구성, 제도 구축뿐만 아니라 최근의 이슈들인 정부·사회(국민)간 관계 등 보다 확대된 문제들을 다루고 있다. 이러한 국가체제구축은 단순히 기술적인 문제가 아니라 정치적인 문제, 관계적인 문제, 사회와 도너들간의 긴장과 갈등(tension)문제들을 모두 포함하고 있다.¹⁰⁾

또한 <PART 2>에서는 각각의 영역별로 아프가니스탄, 아제르바이잔, 콩고(DRC), 우간다 등 선진 원조국가들이 취약국에서 실시해왔던 원조수행 경험들을 구체적인 사례로 제시하면서 새로운 원조방향 및 권고사항들을 마련하였다.

IV. 한국의 취약국 지원체제 및 지원현황

OECD의 개발원조위원회(DAC)는 경제정책위원회, 무역위원회와 함께 OECD의 3대 핵심 위원회로 높은 위상을 가지고 있으며, 회원국 간 정책협의를 상호조정을 통해 국제개발협력 을 위한 연대와 협력을 추진한다(권율, 2009). 2010년 DAC의 24번째 회원국이 된 우리나라 는 가입과 동시에 준수하여야 할 의무사항¹¹⁾ 및 각종 규범과 가이드라인 등을 참조하여야

9) 현재(2010년 10월) 아직 확정된 것이 아닌 draft이지만 거의 완성된 상태이고 곧 승인될 예정이며, 이 최신 자료는 2010년 9월27일 INCAF방문을 통해 입수한 자료이다.

10) 이러한 부분 때문에 ‘특히 “hybrid government mechanism”을 가진 아프가니스탄의 경우 원조 프로그램은 매우 세밀하게 작동해야 한다’고 말하고 있다.(INCAF 인터뷰, 2010.09.27)

11) DAC 신흥 회원국의 의무사항으로는 첫째, DAC 출범 이후 채택된 정책권고를 즉각 시행하고, DAC

하며, 2012년 그 간의 원조정책에 대한 DAC의 동료평가(peer review)를 앞두고 있다. 취약국 지원을 위한 각종 규범과 가이드라인이 비록 국제조약처럼 강제성이 있지는 않으나, DAC 회원국으로서 우리나라의 개발원조정책은 이러한 원칙에 부합하게 수행되는 것이 바람직할 것이다.

따라서 앞서 논의한 DAC의 취약국 지원 가이드라인에 근거하여 우리나라의 취약국 원조 실적을 개괄적으로 살펴보고, 향후 우리나라의 바람직한 취약국 지원원칙을 위한 대안을 제시하고자 한다.

1. 한국의 취약국 지원체제

2010년 제정된 국제개발협력기본법에 따라 설치된 국무총리 소속 국제개발협력위원회는 그간 지적되어 왔던 유·무상 원조체계를 통합·조정하는 우리나라 개발원조정책의 최상위 추진체제이다. 동 위원회의 정책 조정 및 결정에 따른 집행체제로 유상원조는 기획재정부와 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)이, 무상원조는 외교통상부와 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)이 담당하고 있다.

그러나 한국의 ODA 추진체제 및 원조정책에서 취약국에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았으며, DAC가 선정한 46개 최빈국 가운데 최근 국제개발협력위원회가 선정한 중점협력 대상국 26개 국가 중 최빈국은 6개국에 불과한 실정이다.

2. 한국의 취약국 지원현황

현재까지 진행된 한국의 ODA 집행과정에서 취약국에 대한 별도의 고려가 없었다는 점에서, 한국의 취약국 지원현황을 체계적으로 분석하는 것은 원칙적으로 불가능하다. 왜냐하면 한국의 ODA에 분쟁·취약국이라는 개념자체가 없었기 때문에 INCAF가 권고하고 있는 10가지 원칙에 대한 공식적이며 실질적인 고려가 없었고, 따라서 INCAF 권고사항을 기준으로 분쟁·취약국에 대한 지원실적을 분석하는 것은 큰 의미가 없다. 다만 취약국에 대한 개념적이고 실천적인 지원원칙의 부재 속에서도 국제원조공동체가 분류하고 있는 취약국들이 한

가이드라인과 참고문서에 따라 원조정책을 수립해야 한다. 둘째, DAC 사무국이 요구하는 ODA 통계를 매년 제출해야 한다. 셋째, DAC 전체회의에 참석하고 하부기구 중 최소한 1개 작업반에 참석해야 한다. 넷째, 개발협력보고서에 게재하기 위해 매년 자국의 원조노력과 정책을 기술한 요약보고서를 제출한다. 다섯째, 사무국에 의해 수행되는 정기적인 동료평가를 받고 다른 회원국에 대한 평가에도 참여해야 한다(권율, 2009)

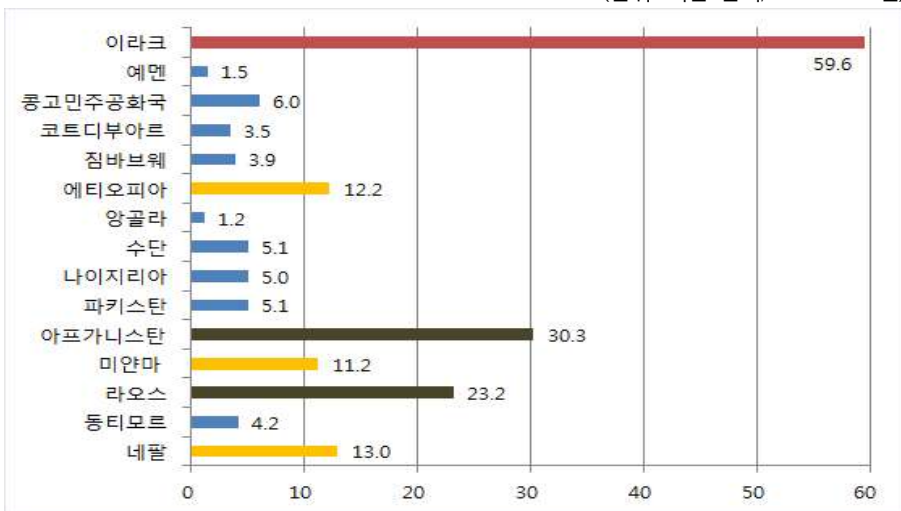
국의 ODA에 포함되어 있다면, 이들 국가에 대한 지원현황을 한국의 취약국 지원현황으로 간주하여 기초적인 현황분석을 하는 것은 가능하다.

권혁주외(2010)의 연구는 2010년 당시 KOICA의 56개 협력대상국을 기준으로 각종 국제 기구의 취약국 리스트와 자체 선정 기준을 적용·비교하여 총 15개국가를 취약국으로 선정하고 있다¹²⁾. 본 연구에서 앞의 연구에서 선정한 15개 취약국을 분석대상으로 하여, 우리나라 ODA 중 가장 많은 비중을 차지하는 KOICA의 취약국 지원현황을 분석하였다.

2007년부터 2009년까지의 3년 동안 분쟁·취약국으로 간주된 15개국에 대한 KOICA의 지원실적은 취약국간 상당한 편차를 보이고 있다. 특히 이라크, 아프가니스탄은 총 지원실적의 49%를 차지하고 있으나, KOICA 협력대상국이면서도 앙골라, 예멘 등은 1%에도 미치지 못하고 있다. 원조의 편중과 이에 따른 편차는 ‘배제되는 사람들이 없도록 방지하라’는 INCAF의 원조고아 방지 개입원칙과 상당한 차이를 보여주고 있다.

〈그림 2〉 KOICA의 취약국별 지원총액

(단위: 백만 달러, 2007-2009년)



*자료: KOICA 무상원조실적 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr/>)

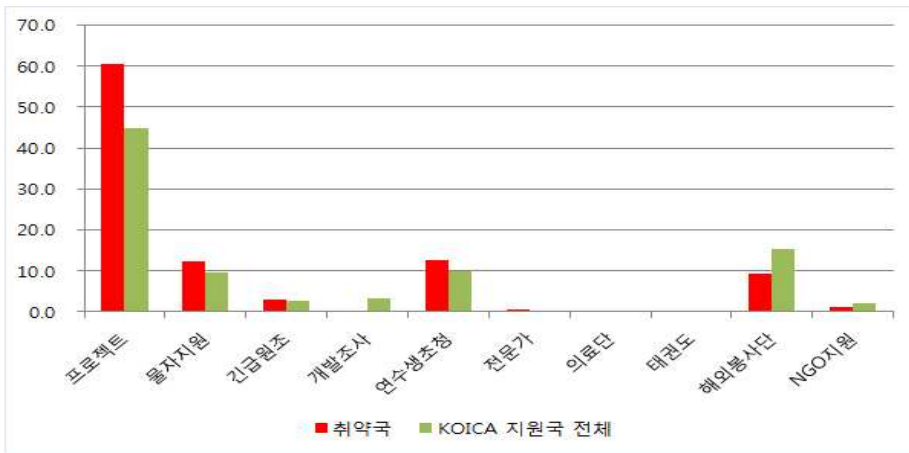
취약국에 대한 KOICA의 지원사업은 약 60% 가량이 프로젝트사업의 형태로 집행되었다. 이는 같은 기간 KOICA의 전체 지원사업에서 프로젝트사업이 차지하는 비중보다 약 18%포

12) OECD의 최빈개도국(LDCs), OECD/DAC의 Fragile States Group(2007)에서 언급한 38개의 취약국, The World Bank의 26개의 핵심 및 심각한 LICUS, CFIP(CIDA)의 2008년도 취약국 지수(Fragile States Index)를 바탕으로 도출한 top 30 fragile states 목록 및 자체적인 취약국 모형에 따른 상위 30개국 목록을 비교

인트 정도 높다. 프로젝트 원조는 특정 사업에 대한 기술 및 자금 공여를 통해 수원국의 유형 자본 증대 및 개선을 목적으로 하는 원조로서, 취약국의 기본인프라 구축 등을 위한 사업이 중점적으로 실시되었음을 알 수 있다.

〈그림 3〉 KOICA 전체 지원사업 및 취약국 지원사업의 형태별 현황

(단위: %, 2007-2009년)



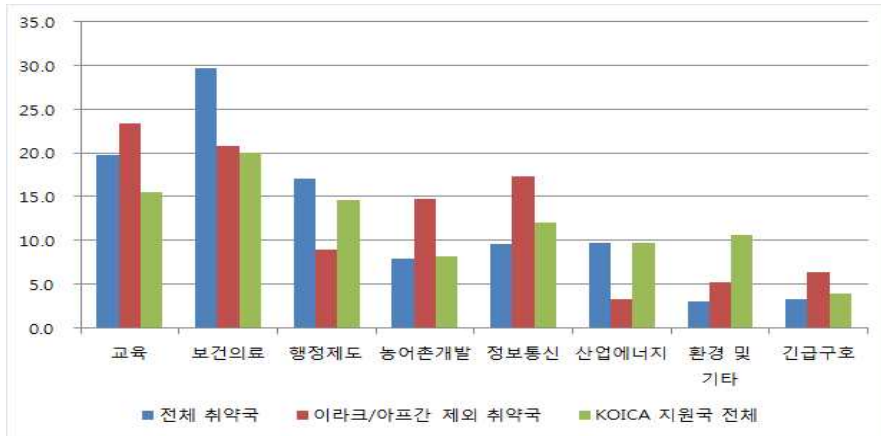
*자료: KOICA 무상원조실적 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr/>)

한국 ODA의 지원분야를 크게 8개 분야로 구분하여 취약국 지원현황을 살펴보면, ‘보건 의료,’ 교육, ‘행정제도’ 분야의 순으로 지원된 것을 알 수 있다. 총 지원규모의 절반가량을 차지하는 이라크와 아프가니스탄을 제외한 13개 취약국에 대한 지원은 ‘정보통신,’ ‘농어촌 개발’ 분야의 비중도 높는데, 이는 KOICA의 지원이 ‘보건의료’분야의 프로젝트 사업은 물론 다양한 분야에서 취약국의 지속가능한 국가건설을 위해 노력하고 있는 것을 보여준다.¹³⁾

13) 프로젝트는 경제적 및 기술적으로 가능한 최소한의 투자이며 자원을 활용하여 혜택을 추구하는 활동들의 집단으로, 예를 들어 설비투자 프로젝트 지원은 주로 물리적 자본을 증가시키기 위한 투자 프로그램으로 구성되어 있으며 현지 및 운영비용을 포함할 수 있음

〈그림 4〉 KOICA 전체 지원사업 및 취약국 지원사업의 분야별 현황

(단위: %, 2007-2009년)



*자료: KOICA 무상원조실적 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr/>)

3. 한국의 취약국 지원체계 및 지원현황에 대한 시사점

한국의 국제개발협력 분야 지원체계에는 취약국 지원을 위한 별도의 기구, 조직이나 지원 원칙이 존재하지 않는다. OECD DAC 회원국인 한국은 국제원조공동체에서 일정한 역할을 담당할 의무가 있으며, 따라서 최근 국제개발협력의 주요한 이슈인 분쟁·취약국에 대한 공식적인 지원체계의 마련이나 거시적인 지원원칙의 수립이 필요한 시점이다.

15개 취약국에 대한 KOICA의 무상원조 실적을 분석한 결과, 일반적인 개발도상국 지원과 구분되는 취약국 지원의 특징이 나타나지 않으며, 전반적으로 취약국에 대한 지원규모는 과소한 편이다. 다만 분쟁으로 인한 취약국인 이라크와 아프가니스탄은 타 취약국이나 KOICA의 전체 지원국과도 매우 다른 지원양상을 보이고 있으며, 전체 지원규모의 절반가량이 이들 국가에 집중되는 현상이 발견되었다. 취약국에 대한 지원은 KOICA의 전체 지원규모와 비교하여 매우 미미한 수준이며 개별 취약국에 대해서도 INCAF의 권고사항을 고려하는 등 체계적인 지원정책은 없었다. 특히 취약국 가운데에서도 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 국제원조공동체의 요청에 따른 단순 대응적 정책집행으로 판단된다. 현재 분쟁으로 인한 취약국에 대한 우리나라의 의사결정은 ODA 추진체계의 범위를 벗어나 있다.

또한 라오스, 네팔, 에티오피아와 같은 전통적인 협력대상국에 KOICA의 지원이 집중되는

현상이 발견되는데, 이러한 지원편중은 일부 취약국을 원조고아로 고착시키는 폐해를 야기할 수 있다. 현실적으로 모든 취약국에 대해 한국의 지원을 확대하는 것은 어렵고 바람직하지 않지만, OECD DAC 회원국으로서 국제사회의 분담된 역할을 담당할 기대수준에 부응할 필요가 있다. 따라서 전반적인 취약국 지원규모의 증액과 함께 분쟁·취약국에 대한 INCAF의 권고사항을 원조집행에 반영할 수 있도록 체계적인 분쟁·취약국 지원체계를 수립할 필요성이 있다(한국국제협력단, 2010).

V. 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원원칙과 국제사회에서의 주체적 역할 확보방안

1. INCAF 원칙 준수

취약국 지원을 위한 가장 모범적인 원칙과 전략은 INCAF의 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, 2007)’과 이에 대한 구체적인 실천전략을 담은 새로운 가이드인 ‘분쟁 및 취약 상황의 국가체제구축을 위한 국제적 지원(2010)’이다. ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙’들은 원조 효과성에 관한 파리 선언에서 시작된 파트너십 약속들을 보완하는 것을 목표로 하고 있으며, 현존하는 국제 대화(회담)와 조정 절차들을 뒷받침할 수 있도록 만들어졌다. 또한 이 원칙들은 국제적 행위자들이 약한 거버넌스와 갈등(분쟁)문제를 가진 국가들에 있어서 자국과 국제적 이해당사자들 사이에 건설적인 개입을 조성할 수 있도록 돕기 위한 것이다. 그리고 INCAF의 ‘새로운 가이드(2010)’는 모두 수년간에 걸친 선진 원조기관들의 취약국 원조 경험과 교훈을 담고 있는 것일 뿐만 아니라 취약국 원조효율성 향상을 위한 국제 원조공동체의 합의된 약속이다. 그러므로 우리나라도 분쟁 및 취약국 지원에 있어서는 INCAF의 원칙을 바탕으로 전략을 수립하고 지원해 나가야 할 것이다.

보다 구체적으로, 향후 취약국에 대한 지원전략을 마련함에 있어서 국가체제구축(state-building)과 평화구축(peace-building)을 중심으로 수원국이 오너십을 가지고 발전에 성공할 수 있도록 장기적인 원조와 지원전략을 도출하여야 할 것이다. 이와 함께 WGA의 구현이 중요하다. 현재 국내에서 무상원조는 KOICA가 통합하여 수행하도록 되어 있으나 실제로는 여러 부처들이 각자 필요에 따라 ODA지원을 개별적으로 실시하고 있다. 따라서 Whole of

Government 접근을 위해서는 우선 이러한 부분들이 분명히 통합되어 이루어져야 할 것이며, 나아가 영국 DFID의 SU와 같이 각 부처들간 조정을 위한 조정기구¹⁴⁾가 분명한 역할을 다 할 수 있어야 할 것이다.

2. 국제 대화(international dialogue)에의 참여

취약국 지원을 위한 선진 원조기관 및 공동체에 대한 연구를 통해 인지한 가장 중요한 부분은 우리나라도 빨리 INCAF를 중심으로 진행되고 있는 국제대화(international dialogue)에 적극적으로 참여해야 한다는 것이다.¹⁵⁾ 한국이 2010년 DAC에 가입한 이상 INCAF의 국제 대화에 참여하는데 아무런 걸림돌이 없을 뿐만 아니라 INCAF 및 다른 선진 원조기관들도 한국의 참여를 원하고 환영하고 있다(INCAF 인터뷰, 2010. 09. 27; DFID 인터뷰, 2010. 09.30). 국제대화에서 우리에게 필요한 것은 정보교류와 협상능력이지 선진국만큼의 지원액 수가 있느냐의 문제가 아니다. 따라서 국제대화(international dialogue)에 적극적으로 참여하여 취약국가를 지원하는 데 있어서 이제 더 이상 개별적으로 지원하지 말고, 국제원조공동체의 틀 안에서 우리가 할 수 있는 역할을 구체화하고 확대해 나감으로써 관련 국제 사회/기관들이 해당 국가에 대하여 Whole of System적 접근을 통하여 상호 협력적으로 수행해 나가는 데에 일조할 수 있도록 해야 할 것이다. 그럼으로써 우리도 선진 원조공동체의 일원으로 자리매김 할 수 있을 것이다.

이와 더불어, CIDA, USAID, DFID, SIDA를 비롯한 선진 원조기관들과의 의사소통도 활발히 해나가야 한다. 이를 통하여 취약국 지원전략이나 이슈에서 뒤처지지 않도록 하는 것이 필요하며, 취약국 지원에 있어서는 원조기관들간 협력의 필요성이 높아지고 있으므로 상호협력을 통하여 동료로써 인정받는 것이 중요할 것이다.

3. 한국의 독특성을 바탕으로 국제사회에서의 주체적 역할 확보

가장 중요한 것은 우리가 단지 INCAF의 원칙만을 따르고 국제대화의 참여에 그쳐서는 안되며, 이러한 국제적인 틀 내에서 한국의 역할을 만들어 내어야 한다는 것이다. 우리나라가 실질적으로 취약국에 대해 지원하고 있거나 지원하고자 하는 분야와 밀접한 요인들을 우리의 주요 취약국 지원원칙으로 부각시키고 관련 전략들을 수립하여야 한다. 이는 단지

14) 국무총리실 산하 국제개발협력위원회내의 취약국가위원회를 들 수가 있겠다.

15) Dili 대화 이후 앞으로 콩고(DRC), 씨에라리온, 동티모르 등 3개국에 대해 국제 대화(international dialogue)가 이루어 질 것으로 예상된다(DFID 인터뷰, 2010.09.30). 따라서 이에 계속 참여하여 우리의 목소리와 역할을 형성해 나가야 한다.

개별 원조기관들 또한 INCAF의 원칙들에 기초하면서도 자신들의 상황에 맞게 주요한 원칙들을 보다 강조하여 취약국 지원전략을 마련하고 있다는 사실 때문만이 아니라, 이를 통하여 일차적으로는 우리나라의 취약국 지원상황에 맞는 원칙과 전략들을 구체화해 나가기 위해 필요하며, 나아가 한국이 가진 독특성을 바탕으로 INCAF의 일원으로써의 역할을 구축함으로써 국제적인 원칙수립에도 한 몫을 담당할 수 있기 때문이다.

이러한 한국이 가진 독특성으로는 크게 첫째, 공여국들 중 유일하게 원조를 받았던 경험을 가진 국가라는 점, 둘째, 여러 선진 공여국들이 식민지 지배의 경험을 가지고 있고 지금의 원조가 그러한 관계와 연관성이 있으나, 한국은 그렇지 않다는 점 등을 들 수가 있다. 따라서 한국은 이러한 부분들을 충분히 활용하여, 원조집행의 측면에서 유일한 원조성공 국가인 우리의 경험을 살리는 원칙과 전략들로 독특성을 강조하며, 국제원조공동체에서의 역할확보에 있어서는 보다 중립적인 위치에서 의제를 주관할 수 있다. 또한 최근 강조되고 있는 인도주의적인 지원에 대해서도 국제적인 주도권(initiative)을 가질 수 있을 것이다.

4. 취약국 지원사례에 대한 질적 평가보고서 작성

INCAF에서 마련한 새로운 가이드(2010)의 구체적인 내용들을 살펴보면 국가체제구축과 평화구축의 강조, DFID의 SU(stabilization unit)의 예를 통한 WGA방법 강조 등 대부분 영국을 비롯한 선진 공여국들이 초점을 맞추고 있는 전략과 수행체제, 그리고 그들의 원조수행평가결과들을 통해 축적한 경험과 교훈들이 포함되어 있다. 다시 말하면, 주요 선진 원조 국가들이 만들어내고 있는 취약국과 관련한 보고서들과 원조수행결과를 정리한 평가자료들이 모여서 국제 원조공동체의 주요 아젠다를 이끌어가는 INCAF의 원칙과 가이드가 되는 것이다.

INCAF의 기능 및 구조, 그리고 INCAF가 구성한 ‘취약국 지원을 위한 새로운 가이드’의 내용을 살펴보았을 때, 특히 취약국 지원에 있어서는 선진 원조기관들과의 정보공유 및 의사소통이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

따라서 우리도 CIDA, DFID를 비롯한 주요 선진 원조국가들과 원조기관들, 그리고 INCAF와의 의사소통과 관계를 지속적으로 유지함과 동시에 우리의 경험과 교훈을 담은 취약국 원조수행평가보고서를 제시해 줄 필요가 있다. 따라서 이는 단순한 프로젝트 수행결과나 단편적인 지원현황만을 제시하는 국별보고서의 형태가 아닌 구체적인 사례연구를 기반으로 한 취약국 원조수행평가보고서가 되어야 할 것이다.

이러한 평가들에 의해 취약국 지원을 통하여 우리나라가 경험하고 발견한 교훈들을 선진 원조기관들과 공유함으로써 향후 국제적 지원 원칙이나 가이드의 실증자료를 제시해줄 수

있을 뿐만 아니라 이를 통하여 국제 원조공동체에서 한국의 역할을 구축해 나갈 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권 울 외(2009), OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원 연구보고서 09-11
- 권혁주(2007), 바람직한 ODA의 방향: 증액·집행의 효율성을 위한 일원화, 통일외교 7차 세미나 자료집
- 권혁주·배재현·노우영·동그라미·이유주.(2010), 분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발협력: 취약국가 모형과 정책대안, 한국행정논총 제48권 제4호
- 한국국제협력단(2010), 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안
- INCAF.(2010). “International Network on Conflict and Fragility”, DAC, OECD.
- DFID. (2005). Why We Need to Work More Effectively in Fragile States.
- _____. (2010a). Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper.
- _____. (2010b). Working effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Summary Note
- DFID 내부자료. (2010). Rationale of DFID policy for Fragile states.
- OECD. (2007). Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf.
- _____. (2006). Whole of Government Approaches to Fragile States. Governance, Peace and Security. available at <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>.
- _____. (2008). “State Building in Situations of Fragility: Initial Findings”, OECD DAC, Paris.
- DCD/DAC(2010). “International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict”, DCD/DAC, OECD.
- OECD(2009). “Statebuilding in fragile situation: How can donors ‘do no harm’ and maximise their positive impact? country case study-Afghanistan”
- UN. (2011), The Millennium Development Goals Report 2011
- UNDPKO(United Nations Department of Peacekeeping Operations)(2008). United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, Department of Field Support, UNPKO, New York.
- Grävingholt, Jörn, Stefan Gänzle and Sebastian Ziaja (2009), “The Convergence of Peacebuilding and State Building: Addressing a Common Purpose from Different Perspectives”, Briefing paper,

No. 4, German Development Institute (DIE), Hamburg.

H. Kharas. (2009), Global Crises and their Implications for Development Assistance, 제3회 ODA 서울 국제컨퍼런스 보고서

Sisk, Timothy and Vanessa Wyeth (2009), “Rethinking Peace-Building and State-Building in War-Torn Countries: Conceptual Clarity, Policy Guidance, and Practical Implications”, Draft discussion note for the OECD DAC International Network on Conflict and Fragility.

Moreno Torres, M. and M. Anderson. (2004). Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction, PRDE Working Paper 1, London: DFID.

Pavanello, Sara and Darcy, James. (2008). ‘Improving the provision of basic services for the poor in fragile environments’. International Literature Review Synthesis Paper, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London.

Prest, S., J. Gazo and D. Carment (2005) “Working out Strategies for Strengthening Fragile States: the British, American and German Experience”, Conference on Canada’s Policy Towards Fragile, Failed and Dangerous States,

<관련 사이트>

- www.worldbank.org/ida/
- www.dfid.gov.uk/
- www.adb.org/
- www.oecd.org/
- www.oecd.org/dac/incaf
- www.oecd.org/fsprinciples
- www.oecd.org/dac/fragilestates/wga
- www.odakorea.go.kr/

<인터뷰 일정>

INCAF 인터뷰, 2010. 09. 27

DFID 인터뷰, 2010. 09.30

일 시	소속	면담자
2010.9.27 14:00-15:30	OECD INCAF	Stephan Massing 등
2010.9.30 09:30-11:30	DFID	Timothy Othieno 등 Bella Bird Rebecca Dale

ABSTRACT

Exploratory Research into Korea's Plan for Supporting Fragile States according to the 'Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations'

Jaehyun Bae & Wooyoung No

In the context of expectations that the Millennium Development Goals cannot be achieved by 2015, fragile states and strategies for assistance have recently become major issues in international development cooperation. Although Korea has enlarged its role as a mature donor by being accepted as a member of OECD/DAC since 2010, interest in and knowledge about issues of fragile states is still at a primary level in government and academia in Korea. Fragile states can be defined as countries where the states are suffering from improper functioning in aspects of politics, public administration, and security because of poverty, underdevelopment, or civil war. A different aid strategy based on a whole-government approach is needed for them.

This paper, as an exploratory study, includes the definition of fragile states by the international donor community and the background of its emergence as a major issue, the principles and approaches of aid assistance for fragile states. As a result of the study, the policy implications for Korea's assistance to fragile states is that Korea should comply with the 'Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations' (2007) and more actively engage the international dialogue, mainly through the International Network on Conflict and Fragility in the OECD/DAC, and should take a more autonomous role in international society for development cooperation based on uniqueness as compared to other donors who have only been beneficiaries in the past.

【Key Words: fragile states, International Development Cooperation, INCAF, DAC】