

아시아 취약국 ODA 지원전략과 CPS 개선방향

권 울 · 이상미 · 유애라



아시아 취약국 ODA 지원전략과 CPS 개선방향

아시아 취약국 ODA 지원전략과 CPS 개선방향

권 올 · 이상미 · 유애라

국문요약

국제사회의 새로운 개발목표인 Post-2015 개발 프레임워크가 채택되면서 전 세계 빈곤인구의 많은 부분을 차지하고 있는 취약국에 대한 관심이 높아지고 있다. SDGs의 경우, 경제 및 사회적으로 소외된 사람들에게 혜택을 제공함으로써 달성할 수 있는 목표 및 세부목표가 다수 있으며, MDGs보다도 전적인 목표로 평가되고 있기 때문에, 취약국 문제를 잘 해결하는 것이 새로운 개발목표를 달성하는 데 핵심이 될 것으로 보인다.

주요 공여국은 1990년대부터 취약국 지원의 중요성을 인식하고 별도의 지원전략을 수립하여 국가협력전략에 반영해왔으며, 국제사회가 합의한 MDGs 달성에서도 취약국에 대한 지원을 강조해왔다. 그러나 여전히 전 세계 빈곤인구의 43%가 취약국에 집중되어 있으며, 빈곤인구의 비율은 더욱 확대될 것으로 예상되는바, 평화구축, 국가체제 구축, 인도적 지원 등 취약국을 지원하기 위한 정책적 노력이 필요한 상황이다.

최근 국무조정실이 발표한 한국의 2016~20년 ODA 중점협력국 24개국 중에서 8개 국가가 취약국으로 분류되어 있으며, 이 중 5개국이 아시아 지역에 속해 있다. 2016년 말까지 2기 중점협력국에 대한 새로운 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)을 마련할 예정이므로, 중점협력국의 상당수를 차지하는 취약국에 대한 협력전략을 수립할 필요가 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 취약국의 개념과 기준, 주요 유형과 특징, 국제사회의 취약국 관련 논의 동향을 살펴보았다. 우리나라의 아시아 취약국 정책 및 CPS 수립에 대한 기초자료를 제공하고 시사점을 얻고자, 한국의 중점협력대상국 중 아시아 지역 취약국이자 최빈국인 네팔, 미얀마를 대상으로

국제사회의 지원 현황과 국제기구 및 선진공여국의 지원 사례, 우리나라의 지원 현황 및 성과를 검토하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 본 연구의 목적, 연구 범위 및 구성에 대해 기술하였다. 제2장에서는 국제사회의 취약국 관련 주요 논의 동향과 쟁점을 종합적으로 검토하고, 취약국의 개념과 기준, 주요 유형 및 분류 기준을 통해 취약국의 주요 특징을 분석하였다. 특히 OECD 개발원조 위원회(DAC) 및 취약국 국제네트워크(INCAF)의 논의 동향과 Post-2015 체제의 주요 쟁점을 분석하였다. 제3장에서는 아시아 취약국의 유형과 기준을 정리하고, 아시아 취약국의 개발 현황에 대해 살펴보았다. 특히 아시아 취약국 중 최빈국인 네팔과 미얀마를 대상으로 각국 취약성의 주요 특징과 개발 여건을 분석하고, 주요 공여국 및 국제기구의 지원 사례와 한국의 지원 현황을 비교함으로써 우리나라의 CPS 수립과 관련된 시사점을 도출하였다. 네팔은 폭력, 정의, 제도 및 경제적 기반 취약성과 2015년 발생한 강진으로 인한 환경적 취약성을 중심으로 개발 여건을 분석하였으며, 최대공여국인 영국과 아시아개발은행(ADB)의 취약국 및 네팔 지원 사례를 살펴보았다. 미얀마는 폭력, 정의, 제도적 측면 취약성 및 소수민족 문제를 중심으로 취약성을 살펴보고, EU와 일본의 지원 사례를 검토하였다. 제4장에서는 우리나라의 아시아 취약국 지원 현황과 전반적인 취약국 지원정책을 검토하고, 한국의 취약국 지원전략과 CPS 개선에 대한 시사점을 제시하였다.

그동안 취약국에 대한 한국의 지원정책은 평화유지활동을 포함한 분쟁 및 재난 후 국가재건과 복구사업 등 긴급구호에 중점을 두고 추진해왔으며, 개

발협력 측면보다는 국제평화와 안보의 측면에서 접근하였다. 인도적 지원과 긴급구호활동 등의 한정된 지원을 넘어서서 보다 체계적인 취약국 지원전략을 수립할 필요가 있다.

먼저 우리나라 자체적으로 분쟁 및 취약국에 대한 정의와 지원대상을 명확하게 정립할 필요가 있다. 대상국을 명확히 선정한 이후에는 각 수원국의 취약 특성에 맞는 국별 지원전략을 수립해야 한다. 국가마다 취약성의 범위가 다르기 때문에 각국의 특성에 맞는 국별 접근을 보다 강화해야 한다. 이를 위해 해당 국가가 당면한 취약한 상황뿐 아니라 정치·경제·사회·문화 등 다방면에 대한 면밀한 분석을 통해 취약성이 개발환경, 원조 및 사업운영에 영향을 미치는 사안과 이에 대한 구조적 원인 파악이 선행되어야 한다.

또한 CPS 수립 시 주요 목표성과 및 지표를 제시해야 한다. 취약성과 관련한 주요 목표와 성과지표를 CPS상에 구체적으로 제시한다면 체계적인 모니터링을 수행함으로써 효과성을 제고할 수 있으며, CPS와 개별 사업 간의 유기적 연계성이 강화될 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 취약국 지원의 명확한 방향성을 확보할 수 있을 것이다. ADB와 DFID 등의 국제기구나 선진 공여국이 면밀한 사전조사를 통해 수립한 구체적인 실행계획 및 성과 프레임워크를 강조하고 있는 것은 시사하는 바가 크다.

마지막으로, 취약국에 대한 개발협력사업에서 효과성을 제고하기 위해서는 중점협력국에 대한 통합적 연계 프로그램을 마련할 필요가 있다. 원조체계를 효과적으로 개편하기 위해 CPS를 작성할 때 취약성을 고려한 종합적인 지원전략을 수립하고, 적정 프로그램을 시행하는 것이 중요하다. 이를 위

해서는 기술협력과 자금협력을 효과적으로 연계할 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 취약국에 대한 지원은 주요 선진공여기관과의 원조 분업과 조화가 중요한바, 분야별 예산지원(budget support), 공동지원(pooled funding) 방식을 활용한 프로그램형 접근법 등을 고려하여 DAC 회원국 및 국제기구와의 협력기반을 강화할 수 있을 것이다.

국문요약	5
제1장 서론	17
1. 연구 배경 및 목적	18
2. 연구 범위 및 구성	20
제2장 취약국 관련 주요 쟁점과 이슈	25
1. 취약국의 개념과 기준	26
2. 취약국의 주요 유형과 특징	29
가. 취약국 선정 기준과 유형	29
나. 취약국의 개발 현황	33
3. 국제사회의 취약국 논의 동향과 쟁점	35
가. 취약국 국제네트워크 논의 동향	35
나. Post-2015 체제와 취약국 지원목표	44
제3장 국제사회의 아시아 취약국 지원 현황	49
1. 아시아 취약국의 현황과 특징	50
가. 아시아 취약국의 유형과 기준	50
나. 아시아 취약국의 개발 현황	54
2. 네팔 지원 현황과 성과	57
가. 네팔 취약성의 주요 특징	57
나. 국제사회의 네팔 ODA 지원 규모 및 현황	66
다. 한국의 지원 현황	91

3. 미얀마 지원 현황과 성과	95
가. 미얀마 취약성의 주요 특징	95
나. 국제사회의 ODA 지원 규모 및 현황	106
다. 한국의 지원 현황	114
4. 소결 및 시사점	117
제4장 한국의 아시아 취약국 지원전략과 정책과제	121
1. 한국의 취약국 지원 현황	122
2. 취약국 지원정책의 주요 과제	123
3. CPS 개선 방향	132
제5장 요약 및 시사점	137
참고문헌	141
부록	149
Executive Summary	167

표 2-1.	선진 공여국 및 공여기관의 취약성 정의	28
표 2-2.	OECD가 정의한 취약성의 다섯 가지 기준 및 지표	29
표 2-3.	두 가지 이상의 취약성을 가진 국가	31
표 2-4.	공여국별 취약국 유형 분류	33
표 2-5.	취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범 개입원칙	39
표 2-6.	국가재건의 세 가지 측면 및 정의	40
표 2-7.	뉴딜 참여 국가 및 기구	41
표 2-8.	PSG 지표 개발단계와 추진 절차	42
표 2-9.	PSG 잠정치표	43
표 3-1.	OECD DAC 선정 비공식 취약국 목록	50
표 3-2.	주요 아시아 취약국의 최빈국 기준 비교(2015)	52
표 3-3.	한국의 아시아 중점협력국 취약성 지수(2015 기준)	53
표 3-4.	아시아 취약국 8개 국가의 빈곤율	54
표 3-5.	네팔 전쟁 관련 사망자 수	58
표 3-6.	네팔 주요경제지표	59
표 3-7.	네팔 MDGs 달성 정도	62
표 3-8.	분야별 지진 피해금액	66
표 3-9.	2006년 이후 아시아 원조고아 국가	67
표 3-10.	주요 공여국의 네팔 지원 현황(2004~14)	69
표 3-11.	주요 다자기구의 네팔 지원 현황(2004~14)	70
표 3-12.	대(對)네팔 양자간 ODA의 분야별 지원 추이(2007~11)	71

표 3-13. 네팔 지진 이후 분야별 지원 수요	72
표 3-14. 네팔재건복구공여국 회의 직후 각국 및 기관별 지원 규모	74
표 3-15. DFID의 네팔 운영계획(주요 목표성과)	77
표 3-16. ADB의 FCAS를 위한 운영계획 추진 일정	81
표 3-17. ADB의 FCAS를 위한 운영계획 성과 프레임워크	82
표 3-18. ADB의 네팔 국가협력전략 성과 프레임워크	84
표 3-19. 평화구축기제(Peacebuilding Tool): 분쟁에서 기인하는 사업 위험요소와 평화구축의 기회	87
표 3-20. 한국의 네팔 ODA 지원 현황(2004~13)	91
표 3-21. EDCF의 대네팔 승인사업 목록	92
표 3-22. KOICA의 사업유형별 대네팔 지원 실적(1991~2013)	93
표 3-23. 한국의 대네팔 무상원조 주요 지원사업 목록(2000~13)	93
표 3-24. 미얀마의 주요 거시경제지표	96
표 3-25. 세계은행의 CPIA 및 ADB의 CPA	98
표 3-26. 미얀마 MDGs 달성 정도	101
표 3-27. 빈곤지표(poverty headcount)	103
표 3-28. 미얀마에 대한 ODA 지원 상위 10대 DAC 회원국	107
표 3-29. 미얀마에 대한 ODA 지원 상위 5대 다자공여기구	108
표 3-30. EU의 미얀마 지원계획(2014~16)	110
표 3-31. 일본의 미얀마 중점지원분야	112
표 3-32. 한국의 미얀마 ODA 지원 현황(2004~13)	114
표 3-33. EDCF 미얀마 사업 승인 및 집행 현황	115

표 3-34. 원조 재개 이후 사업 목록	115
표 3-35. 미얀마 분야별 무상원조 지원 현황	116
표 4-1. 한국의 아시아 취약국 ODA 지원 현황(2004~13)	122
표 4-2. KOICA 취약국 지원 가이드라인	125
표 4-3. DAC 회원국의 인도 지원 약정액 추이	129
표 4-4. 인도주의적 행동을 위한 다섯 가지 주요 부문	131
부표 1. 기후변화 취약국 순위(1994~2013)	150
부표 2. 분쟁, 평화 및 개발협력에 대한 가이드라인	151
부표 3. 분쟁 방지를 위한 가이드라인	152
부표 4. 선진 인도적 지원 공여원칙	153
부표 5. 취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범 개입원칙	155
부표 6. FSPs 이행 진행 정도	156
부표 7. 국가재건을 위한 다섯 가지 우선순위	157
부표 8. 뉴딜의 FOCUS	158
부표 9. 뉴딜의 TRUST	159
부표 10. PSG 잠정치표	160
부표 11. 국제투명성 기구: 2014년 부패지수(Corruption perceptions Index)	161
부표 12. 세계은행 CPIA 지표 및 기준	164
부표 13. OECD가 정의한 취약성 지표 출처	165

그림 2-1. 취약성의 특성에 따른 취약국 분류	31
그림 2-2. 취약국 및 비취약국 MDGs 달성 비율 비교	34
그림 3-1. 취약성 및 환경성과의 상관관계	56
그림 3-2. 네팔의 취약성 변화 추이(2006~15)	60
그림 3-3. 네팔 지진피해 지역	65
그림 3-4. 네팔 GDP 성장률	65
그림 3-5. 2013년 네팔의 1인당 ODA 수원액 비교	67
그림 3-6. 대네팔 ODA(순지출 기준) 추이(2004~13)	68
그림 3-7. FCAS 관련 ADB의 운영계획 실행을 위한 조직구조	81
그림 3-8. 네팔의 성장목표에 대한 국가협력전략(2013~17)의 기여	83
그림 3-9. 평화구축기제 사이클	87
그림 3-10. 미얀마의 GDP 추이	95
그림 3-11. 미얀마의 취약성 변화 추이(2006~15)	99
그림 3-12. 국제사회의 미얀마 ODA 지원 현황	107
그림 3-13. KOICA 분야별 지원 현황(2006~13)	117
그림 4-1. 한국의 아시아 취약국 ODA 지원 현황(2004~13)	123

글상자 3-1. 영국의 2011~15 네팔 운영계획 목차	75
글상자 3-2. 네팔 지진 관련 한국 긴급구호 지원 현황	94
글상자 3-3. 미얀마에 대한 PNA 조사 사례	113
글상자 4-1. 분야별 국제개발협력 기본계획(2011~15) 중 취약국 관련 내용	124

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 범위 및 구성

1. 연구 배경 및 목적

국제사회의 새로운 개발목표를 설정하기 위한 Post-2015 프레임워크에 대한 논의가 본격화되면서 취약국(fragile states)에 대한 관심이 높아지고 있다. 전 세계 빈곤인구의 상당 부분을 차지하고 있는 취약국에 대한 연구가 확대되고 있으나, 아직 취약국에 대한 기준과 정의가 국제적으로 명확하게 합의된 바는 없다. 그동안은 인도주의적 접근이나 안보적인 차원에서 분쟁 및 취약국에 대한 원조를 추진해 왔다. 하지만 최근에는 개발과 협력을 위한 전제조건으로서 평화와 안보를 강화시키는 측면에서 취약국을 지원하는 새로운 접근을 본격화하고 있다. 2011년 11월 말에 개최된 제4차 원조효과성 고위급 포럼인 부산 세계개발원조총회에서 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)’이 채택됨에 따라 국제개발협력 차원에서 평화와 안보 이슈에 대해 다양한 논의가 이루어질 수 있는 기반을 마련하게 되었다.¹⁾

대부분의 공여국과 공여기관은 취약국을 시민의 기본적 욕구와 기대를 충족시키기 위해 필요한 기능이나 기본적인 역량이 부족한 국가로 분류하고 있으며, 경제위기나 자연재해와 같은 내외부 충격에 취약한 국가에 대한 지원을 확대해 왔다.²⁾ 특히 분쟁 및 자연재해 등으로 피해 규모가 급속히 확대되면서 국제사회의 공동 대응이 시급하다는 인식하에 2016년 5월에 터키 이스탄불에서 제1차 세계인도지원정상회의(World Humanitarian Summit)를 개최할 예정이다. 일반적인 개도국에 대한 지원과는 달리 분쟁

1) IDPS, 뉴딜, <http://www.pbsdialogue.org/en/new-deal/>(검색일: 2015. 10. 8); 4th High Level Forum on Aid Effectiveness Agreement(2011), p. 8.

2) OECD(2011) p. 21, 2012a p. 15, 2012b p. 85.

국이나 취약국 특성에 적합한 지원방식이 필요한 이유는 전 세계 인구의 20% 가량인 14억 명이 취약국에 거주하고 있으며, 취약국 거주 인구는 2030년에는 19억, 2050년에는 26억 명으로 증가할 것이라고 추정하고 있기 때문이다.³⁾ OECD 통계에 따르면, 하루에 1.25달러 미만으로 생활하는 사람들의 43%가 취약국에 살고 있어 일반적인 개도국에 비해 빈곤문제가 심각하다고 할 수 있다.⁴⁾ 즉 취약성(fragility)이 빈곤문제와 긴밀하게 연계되어 있기 때문에 취약성을 해소하지 않고서는 빈곤퇴치 목표를 달성하기 어렵다. 뿐만 아니라 각종 제도적 취약성과 더불어 환경적 취약성이 중첩되어 기상이변 및 기후변화로 인한 자연재해 혹은 전염성 질병 등과 같은 복합적인 문제에 직면하여 국제사회가 취약국 지원에 적절히 대응하기 어려운 상황이다.

주요 공여국은 이미 1990년대부터 취약국 지원의 중요성을 인식하고 별도의 원조전략을 수립하여 국가협력전략에 반영해 왔으며, 국제사회가 합의한 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals) 달성에 서도 취약국에 대한 지원을 강조해 왔다. 그러나 2015년 OECD 취약국 보고서에 따르면 전 세계 빈곤인구의 43%가 50개 취약국에 집중되어 있으며, 2030년에는 그 비율이 62%까지 확대될 것으로 보인다.⁵⁾ 이에 따라 Post-2015 개발 프레임워크에서도 ‘인권, 평등, 지속가능성’이라는 3대 원칙에 입각하여 인권, 민주적 거버넌스, 평화 등의 주요 의제를 강조하고 있다. 특히 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)의

3) OECD(2015), p. 31.

4) *Ibid.*

5) OECD(2015), p. 21.

목표 16은 ‘평화로운 사회 증진과 제도 구축’이라고 설정되어 평화롭고 포용적인 사회와 정의 구현, 효과적이고 효율적인 제도를 구축하는 데 중점을 두고 있다. 이에 따라 평화로운 사회, 법의 지배, 거버넌스의 상호의존적 특성을 반영한 개발목표를 달성하기 위해 평화구축, 국가체제 구축, 인도적 지원 등에 많은 정책적 노력이 필요한 실정이다.

국무조정실이 최근 발표한 2016~20년 ODA 중점협력국을 살펴보면 24개국 중에서 8개 국가가 취약국으로 분류되어 있어 전체 중점협력국가 중에서 33%를 차지하고 있다. 국무조정실이 발표한 『대한민국 ODA 백서』(2014)에서도 취약국의 지원 우선순위 및 제약요인을 감안한 범정부적 전략과 개별 취약국을 위한 협력전략의 필요성을 강조한 바 있다. 2016년 말까지 중점협력국에 대한 새로운 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)을 마련할 예정이므로 개별 취약국에 대한 협력전략 및 지원방침 수립이 시급한 실정이다.

따라서 본 연구는 아시아 취약국을 대상으로 향후 한국의 ODA 정책 방향을 모색하고 국제규범에 부합하는 구체적인 정책방안을 수립하기 위한 주요 시사점을 제시하고자 한다. 특히 국제사회의 취약국 지원 지침과 전략, 사례를 분석하고, 우리나라의 기존 추진성과를 분석하여 개별 취약국을 고려한 ODA 정책 방향을 검토하는 데 중점을 두고자 한다.

2. 연구 범위 및 구성

그동안 OECD, 세계은행과 같은 다자개발은행 및 평화기금(The Fund

for Peace)과 포린폴리시(Foreign Policy) 등이 취약국 리스트를 발표해 왔다. 본 보고서에서는 OECD 개발원조위원회(DAC)가 2015년에 발표한 취약국 리스트를 바탕으로 아시아 지역의 취약국을 대상으로 선정해 연구를 추진하고자 한다. 아시아는 아프리카에 이어 취약국이 많은데, 북한을 포함하여 미얀마, 동티모르, 아프가니스탄, 방글라데시, 네팔, 파키스탄, 스리랑카 8개 국가가 취약국에 해당한다.

본 연구에서는 우리나라 정부에서 선정한 중점협력대상국 중 아시아 지역의 네팔과 미얀마를 중심으로 국제사회의 지원정책을 비교하는 데 중점을 두었다. 2015년 4월의 대지진 이후 인도적 관점에서 국제사회의 지원을 많이 받고 있는 네팔은 아시아의 대표적인 취약국이고, 올해 신규 중점협력국으로 선정된 미얀마는 민주화 및 소수민족 문제로 정치적 취약성이 높은 국가이기 때문이다. 이들 국가에 대한 국제사회의 취약국 지원 방향과 전략을 비교·분석하여 우리나라의 경우에도 국별 취약성을 고려한 ODA 정책 방향을 설정하고 취약국 지원의 효과성 제고 방안을 마련할 필요가 있는지 보다 구체적으로 검토해보고자 한다.

네팔의 경우 1996년부터 약 11년간 오랜 내전을 겪었으며, 2006년 공식적으로 내전이 종식된 이후에도 정치적 불안이 지속되고 사회·경제적 취약성이 높아 어려움을 겪고 있는 국가이다. OECD 2015년 취약국 보고서에서 제시한 다섯 가지 취약성 분류 기준에 따르면 네팔은 회복력을 제외한 폭력, 정의, 제도, 경제적 기반 4개 부문에서 특히 취약한 것으로 드러났다. 내전 종결 이후에도 정권 교체가 빈번하게 일어나 정치적 불안이 계속되고 있으며, 2015년 9월 새 헌법 공포에 앞서 헌법 초안에 반대하는 항의 시위가 지속되고 있다. 다양한 사회계층 및 소수민족의 정치·경

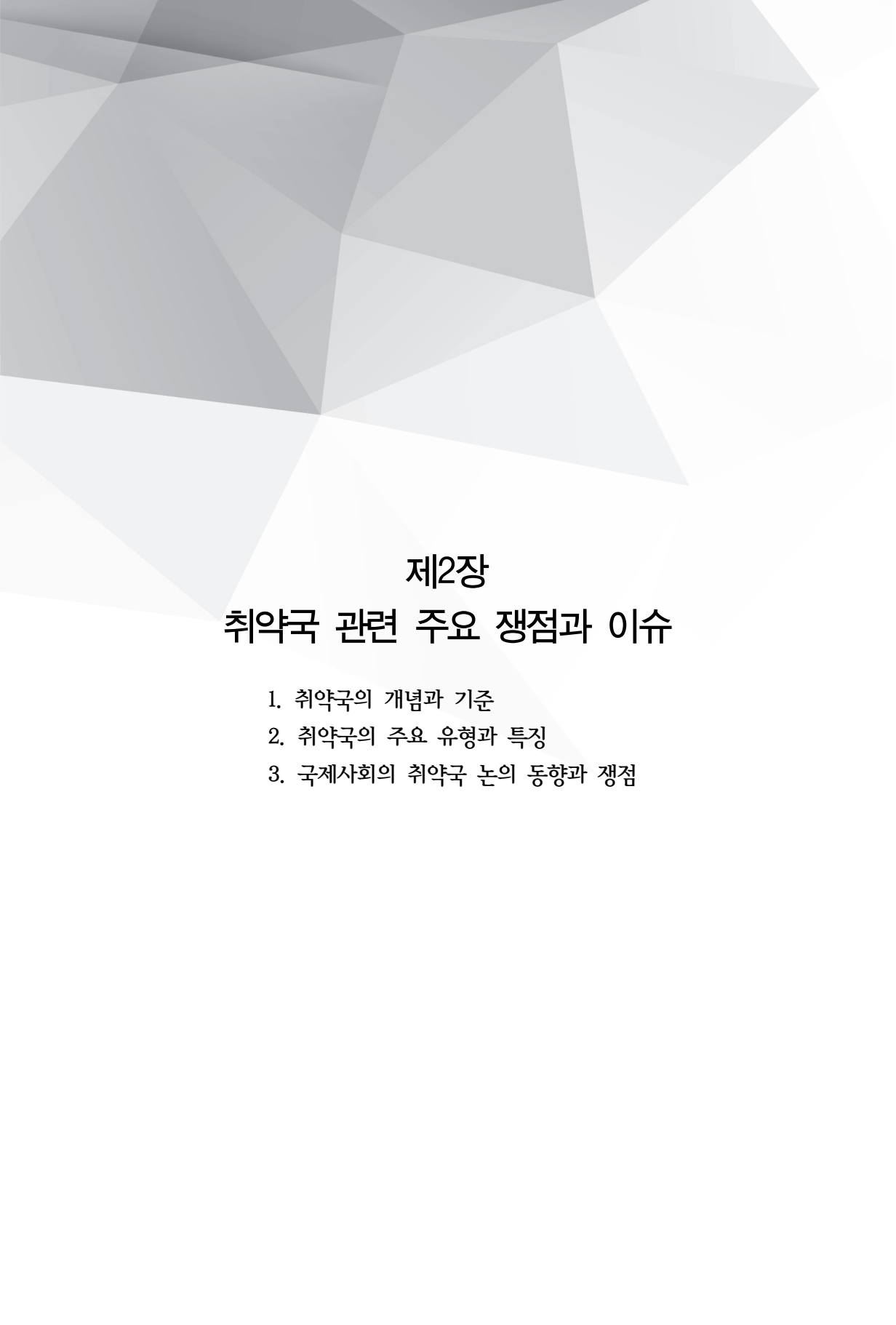
제·사회 관련 요구사항을 수용하지 못해 사회적 불만이 고조되고 있는 바 갈등 및 분쟁의 소지가 여전히 존재한다. 뿐만 아니라 자연재해 역시 취약성을 가중시키는 원인으로 작용한다. 특히 2015년 4월 카트만두 북서쪽에서 규모 7.8의 강진이 발생해 약 70억 달러로 추정되는 손해와 손실을 입었는데, 그중 주택, 교육시설, 문화 유적지 등 사회 분야의 손실이 40억 달러에 달하며, 계속되는 여진 등으로 복구 작업에 어려움을 겪고 있는 실정이다.⁶⁾ 네팔의 사회·경제적 취약성에 더하여 대규모 지진 피해로 인한 환경적 취약성이 심화되면서, 2022년까지 최빈국을 졸업하겠다는 네팔 정부의 목표를 달성하기 어려울 것이라는 우려가 커지고 있다. 본 연구에서는 네팔에 대한 국제사회의 지원 방향을 면밀히 검토하고 한국의 차기 국가협력전략을 수립하기 위한 전략적인 협력 방안과 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

미얀마는 오랜 군부통치로 인해 정치적인 취약성이 큰 국가로 분류할 수 있다. 2011년 3월 출범한 미얀마 신정부는 10월 정치범을 석방하고, 정전협정을 통한 평화정착을 추진하여 국민화해와 국가통합을 꾀하고 있다. 역사적으로 20여개 이상의 무장 소수민족이 활동하고 있는 미얀마 연방의 소수민족 문제는 국내안정과 통합에 있어서 핵심적인 과제이나 군사정부가 주도해온 정전협정은 아직 종료되지 않고 있는 실정이다. 신정부는 소수종족과의 정전 합의를 포함하여 회담을 통한 영구적 정전협정 등 3단계에 걸친 협상 전략을 발표했지만, 그동안 소수민족과 정부와의 평화협상과 정전협정은 큰 성과를 거두지 못하였다. 북부 카친주에서 2011년 카친족과 정부 사이의 무력충돌이 발생하고, 여카잉주의 이슬람

6) Government of Nepal(2015), p. XIV, p. 41.

교도인 로힝야족과 불교도 사이의 유혈충돌로 인명피해와 난민이 발생함에 따라 미얀마에서의 소수종족과의 평화협상은 민주화의 최대 장애요인으로 작용하고 있다. 그러나 2015년 11월 8일 실시된 총선에서 아웅 산 수지 여사가 이끄는 국민민주주의연합(NLD)이 압승함으로써 정치·사회적 변화가 예상되고 있다. 이러한 정치적 취약성을 갖고 있음에도, 미얀마는 중점협력국으로 새로이 선정되어 향후 한국의 지원이 큰 폭으로 늘어날 것으로 예상된다. 미얀마를 중점협력국으로 선정한 배경에는 미얀마 경제제재 완화 이후 총선 일정이 순조롭게 추진되면서 개혁·개방정책이 빠르게 진행되고 있고, 풍부한 자원 보유와 향후 발전 잠재력이 크다는 점 등이 반영된 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 국제사회에서의 취약국 관련 주요 논의 동향과 쟁점을 종합적으로 검토하고, 취약국의 정의와 개념, 주요 유형 및 분류 기준을 통해 취약국의 주요 특징을 분석하고자 한다. 특히 OECD 개발원조위원회(DAC) 및 취약국 국제네트워크(INCAF)의 논의 동향과 Post-2015 체제의 주요 쟁점을 연구하고자 한다. 제3장에서는 네팔과 미얀마를 대상으로 아시아 취약국에 대한 지원정책과 주요 성과를 검토하고자 한다. 국별로 개발 여건을 분석하고, 양자공여국 및 국제기구의 지원 사례를 비교하여 우리나라의 CPS 수립과 관련된 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 제4장에서는 우리나라의 아시아 취약국 지원 현황 및 개선과제를 검토하고, 한국의 지원전략과 아시아 취약국의 CPS 개선 방향을 제시하고자 한다.



제2장

취약국 관련 주요 쟁점과 이슈

1. 취약국의 개념과 기준
2. 취약국의 주요 유형과 특징
3. 국제사회의 취약국 논의 동향과 쟁점

1. 취약국의 개념과 기준

취약국(fragile states)에 대한 정의는 국제적으로 아직 합의된 바가 없지만, 대부분의 공여국 및 공여기관은 시민의 기본적 욕구와 기대를 충족시키기 위해 필요한 기능을 적절히 수행하지 못하는 국가를 취약국으로 정의한다.⁷⁾ OECD는 취약국을 기본적인 거버넌스를 수행할 수 있는 역량과 사회 내 상호 건설적인 관계를 구축할 수 있는 능력이 부족한 국가로 정의하며, 경제위기나 자연재해와 같은 내외부 충격에 취약한 국가 역시 취약국으로 정의하고 있다.⁸⁾ 세계은행(World Bank)의 경우 제도적 역량이 부족하거나 거버넌스가 부실하고, 정치적 불안정성이 높다는 등의 심각한 개발 이슈가 있는 국가를 취약국으로 분류하여 국제개발협회(IDA: International Development Association)가 지원을 담당하고 있다. IDA는 최빈국을 포함한 저소득국을 대상으로 지원하는데, 취약국은 국가정책 및 제도평가(CPIA: Country Policy and Institution Assessment)⁹⁾ 점수가 3.2 이하인 국가 또는 최근 3년간 UN 평화유지군이 주둔한 적이 있는 국가여야 한다.¹⁰⁾ 아프리카개발은행(AfDB)은 취약성을 제도적 실패, 사

7) Mcloughlin(2012), p. 9.

8) OECD(2011) p. 21, 2012a p. 15, 2012b p. 85.

9) CPIA는 세계은행이 국제개발협회(IDA)가 IDA 지원가능국가에 재원을 분배할 때 활용할 목적으로 도입했다. CPIA는 빈곤퇴치, 지속가능한 성장 및 ODA의 효과적인 활용에 기여할 수 있는 국가의 현재 정책 및 제도적 프레임워크의 품질을 평가한다(IEG 2009, p. 1). 2014~15년 현재 CPIA는 경제 관리(economic management), 구조적 정책(structural policies), 사회적 포용 및 평등을 위한 정책(policies for social inclusion and equity)과 공공 분야 관리 및 제도(public sector management and institution) 등 네 가지 분야에서 16개의 지표를 가지고 국가의 정책을 평가한다. 분야별 세부지표 및 평가 기준은 [부표 12] 참고.

10) Woolcock(2014), p. 3.

회적 붕괴 또는 폭력분쟁으로 인하여 위험도가 증가하는 상황뿐만 아니라 국가나 사회가 직면하는 내외부적인 압력과 이를 관리할 수 있는 능력 사이의 불균형성으로 정의하고, 최근 아프리카 지역의 취약국에 대한 지원을 확대하고 있다.¹¹⁾ 아시아개발은행(ADB)은 취약한 거버넌스, 비효과적인 공공행정 및 법치주의 그리고 국내 불안 요소를 지니고 있는 국가를 취약국 혹은 분쟁국(fragile or conflict affected countries)으로 분류하고 있다.¹²⁾

미국의 국제개발청(USAID)은 2005년 발표한 취약국 지원전략(Fragile States Strategy)에 따라 취약성을 국가와 사회의 관계가 효과적이고 합법적인 성과를 도출하지 못하는 상태를 의미한다고 정의하였다.¹³⁾ 영국의 DFID는 빈곤층을 포함한 자국 국민들에게 기초적인 기능을 수행할 수 없거나 수행하지 않는 국가를 취약국으로 분류하고, 포괄적인 서비스 제공(comprehensive service delivery) 측면에 초점을 맞추고 있다.¹⁴⁾ 캐나다의 경우 대외정책을 위한 국가지표(CIFP: Country Indicator for Foreign Policy)를 통해 기본적인 안보를 제공하지 못하는 기능적 권위(functional authority), 국민의 기초적인 사회적 욕구를 충족시킬 수 있는 제도적 역량(institutional capacity)과 대내외적으로 국민을 효과적으로 대표할 수 있는 정치적인 합법성(political legitimacy)이 부족한 국가를 취약국이라고 분류하고 있다.¹⁵⁾

11) AfDB(2014), p. 15.

12) ADB(2007), 재인용: ADB(2012c), p. 6.

13) USAID는 효과성은 정부가 공공재와 공공서비스를 적절히 제공하는 능력을 의미하며, 합법성은 정부가 공정한 방식으로 국가 전반의 이익에 반하지 않는 범위에서 공권력을 행사하는 것을 의미한다고 정의하고 있다(USAID 2014, p. 2).

14) DFID(2010), 재인용: Stewart and Brown(2010), p. 8.

국제사회의 다양한 논의를 바탕으로 Stewart and Brown(2010)은 취약성의 특징을 권위(authority), 기초 서비스, 합법성이라는 세 가지 측면에서 분석하고 있다.¹⁶⁾ [표 2-1]과 같이 주요 원조공여기관의 취약국 개념과 핵심 요소를 정리할 수 있는데,¹⁷⁾ 각 원조기관마다 취약성(fragility)을 야기하는 원인 중 가장 중요하게 생각하는 요소가 다소 다르며, 취약성의 범위와 영역도 상이하다는 것을 확인할 수 있다. DFID, USAID와 캐나다와 같은 양자공여기구들은 권위, 기초 서비스, 합법성을 취약성을 일으키는 요소로 보고 있다. OECD DAC나 세계은행의 경우에는 합법성을 취약성 개념과 정의에 명시적으로 포함시키지 않고 있으나, 공공 분야 관리

표 2-1. 선진 공여국 및 공여기관의 취약성 정의

	국가의 실질적인 실패 또는 실패할 위험		
	권위 (Authority)	기초 서비스 (Basic Service)	합법성 (Legitimacy)
영국 DFID	서비스 지원 혜택 도구	가장 중요하게 생각하는 요소	정의(Justice)에 대한 강조와 관련성
OECD DAC	서비스 지원 혜택 도구	가장 중요하게 생각하는 요소	언급하지 않음
캐나다 CFP	본질적 측면	제도적 역량 강조	본질적 측면
미국 USAID	본질적 측면	본질적 측면	본질적 측면
World Bank	높은 분쟁위험성에 대한 강조	제도적 역량 강조	언급하지 않음

자료: Stewart and Brown(2010), p. 11.

15) CFP(2006), 재인용: Stewart and Brown(2010), p. 9.

16) Stewart and Brown(2010), p. 9; 이 현(2014), p. 4.

17) KOICA에서 2011년에 수행한 『한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안』에서는 공여국 및 공여기관, 선행연구의 취약성 정의를 바탕으로 취약국을 정치적으로 정권의 권위와 정당성이 부족하며, 국가 행정적으로 기본적인 공공서비스를 제공할 능력과 의지가 미흡하고, 내부적인 폭력과 외부적인 위기상황에 의해 안전이 보장되지 않은 국가로 정의하였다(권혁주, 이환성, 배재현 2011, p. 31).

및 제도 분야에서 언급하고 있다.¹⁸⁾ 또한 사회와 상호적으로 건설적인 관계를 발전시킬 수 있는 역량 부족을 강조하고 있다.¹⁹⁾

2. 취약국의 주요 유형과 특징

가. 취약국 선정 기준과 유형

앞 절에서 기술한 취약국 및 취약성의 정의를 살펴보면 취약성을 측정하기 위해 다양한 기준을 활용하고 있다는 것을 알 수 있다. 대부분의 공여국 및 공여기관들은 복합적이고 다각적인 측면에서 취약성에 접근하고 있는데, ADB 같은 경우에는 취약국과 분쟁국을 나누어 보고 있다는 점을 주목할 만하다. 특히 OECD에서 2015년에 발표한 취약국 보고서에서는 취약성의 다면적인 특징을 다섯 가지 기준 및 지표를 통해 보여주고 있다.

표 2-2. OECD가 정의한 취약성의 다섯 가지 기준 및 지표

	내용 및 지표	지표 출처
폭력 (Violence)	모든 폭력행위 및 폭력으로 인한 사망 감소	
	- 전쟁으로 인한 사망	Uppsala Univ.(2014)
	- 대인간 상해: 장애보정수명(DALYs: disability adjusted life years)	WHO(2014)
	- 정치적 불안정성: 정치적 불안정성이나 정치적으로 유발되는 폭력(테러리즘 포함) 발생 가능성에 대한 인식	World Bank(2014)

18) World Bank(2014), [부록 12] 참고.

19) OECD(2010), p. 15.

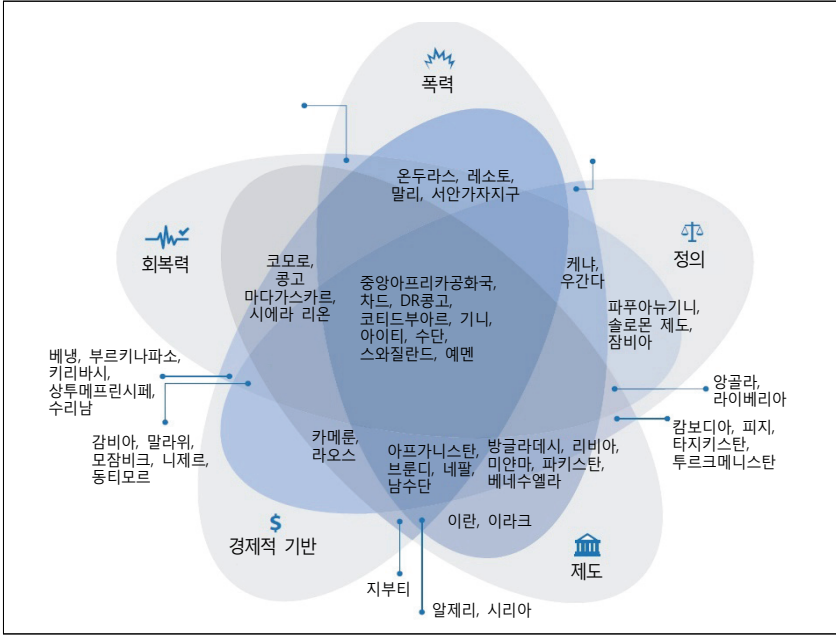
표 2-2. 계속

	내용 및 지표	지표 출처
정의 (Justice)	국가 및 국제 수준에서의 법치주의 촉진 및 모두에게 동등한 사법권 적용	
	- 출생등록: 5세 이하 유아의 출생등록 비율	UNICEF(2014)
	- 부패방지: 공권력의 사익을 위한 권력남용 평균 횡수 및 인식 - 법치주의: 신뢰도가 있고 사회의 규칙을 따르는 기관에 대한 인식	World Bank(2014)
제도 (Institution)	모든 수준에서 효과적이고, 책무성이 있고 투명한 제도: 불법자금융입 감소 및 조직범죄 소탕	
	- 정부 효과성: 공공서비스, 공무 서비스의 품질, 정치적 압력으로부터의 독립 정도, 정책 형성 품질, 정책 책임 신뢰에 대한 인식 - 규제 품질: 민간부문 개발 허용 및 촉진을 위한 적절한 정책을 만들고 수행할 수 있는 정부 역량에 대한 인식	World Bank(2014)
	- 시민의 능동적인 참여: 시민들이 정부 구성에 참여할 수 있는 정도 및 표현과 집결의 자유 및 언론의 자유에 대한 인식	
경제적 기반 (Economic Foundation)	청년실업률 감소: 경제·사회·정치적 포괄성 증진	
	- 기업환경지수(Doing Business Index): 기업환경 개선, 열 가지 주제에 대한 국가의 백분위 순위 평균	World Bank(2013)
	- 교육 기간	Barro and Lee(2010)
	- 10년 평균 GDP 성장률	IMF(2014)
회복력 (Resilience)	기후변화와 관련된 극단적인 재해와 기타 경제, 사회, 환경적 충격 및 재난에 대한 노출도와 취약성 감소: 적응 역량 구축	
	- 소득 불평등: 지니계수	International Futures Model(2014)
	- 보건 역량	US National Intelligence Council(2008)
	- 취약성(vulnerability): 내외부 요소에 대한 재난위험성 측정	UNU-EHS(2014)

주: 지표 출처는 [부표 13] 참고.
자료: OECD(2015), p. 42.

OECD는 이러한 취약성의 기준 및 지표를 바탕으로 50개국을 취약국으로 분류하였으며, 취약성의 특성 및 패턴을 분석하여 중첩되는 벤다이 어그램으로 표기하였다. [그림 2-1]에서도 확인할 수 있듯이 대부분의 취약국의 경우 단일한 하나의 기준보다는 최소 두 가지 이상의 취약성을 지니고 있다. OECD가 분류한 취약국 기준 모두에 해당하는 국가는 아이티와 예멘을 제외하고 대부분 아프리카 국가들이다.²⁰⁾

그림 2-1. 취약성의 특성에 따른 취약국 분류



자료: OECD(2015), p. 20.

[그림 2-1]을 표로 다시 정리하면 [표 2-3]과 같다.

표 2-3. 두 가지 이상의 취약성을 가진 국가

해당 취약성		취약국
다섯 가지	폭력, 정의, 제도, 회복력, 경제적 기반	(9개국) 중앙아프리카공화국, 차드, DR콩고, 코트디부아르, 기니, 아이티, 수단, 스와질란드, 예멘
	폭력, 정의, 제도, 경제적 기반	(4개국) 아프가니스탄, 부룬디, 네팔, 남수단
네 가지	정의, 제도, 회복력, 경제적 기반	(6개국) 적도기니*, 에리트레아, 기니비사우, 모리타니, 토고, 짐바브웨
	폭력, 정의, 제도, 회복력	(3개국) 에티오피아, 나이지리아, 소말리아

20) 벤다이어그램(그림 2-1)의 가운데에 해당하는 부분임.

표 2-3. 계속

	해당 취약성	취약국
세 가지	폭력, 제도, 경제적 기반	(2개국) 알제리, 시리아
	정의, 제도, 회복력	(2개국) 앙골라, 라이베리아
	폭력, 정의, 제도	(5개국) 방글라데시, 리비아, 미얀마, 파키스탄, 베네수엘라
	정의, 제도, 경제적 기반	(2개국) 카메룬, 라오스*
	제도, 회복력, 경제적 기반	(4개국) 코모로, 콩고, 마다가스카르, 시에라리온
	정의, 회복력, 경제적 기반	(5개국) 감비아, 말라위, 모잠비크, 니제르, 동티모르
	폭력, 회복력, 경제적 기반	(3개국, 1지역) 온두라스, 레소토, 말리, 서안가지지구
	폭력, 정의, 회복력	(2개국) 케냐, 우간다
두 가지	회복력, 경제적 기반	(5개국) 베냉, 부르키나파소*, 키리바시, 상투메프린시페, 수리남
	정의, 제도	(4개국) 캄보디아, 피지, 타지키스탄, 투르크메니스탄
	폭력, 회복력	(4개국) 콜롬비아, 과테말라, 파라과이, 르완다
	제도, 경제적 기반	(1개국) 지부티*
	폭력, 정의	(3개국) 인도, 코소보, 파나마
	폭력, 제도	(2개국) 이란, 이라크
	정의, 회복력	(3개국) 파푸아뉴기니, 솔로몬 제도, 잠비아

주: * OECD가 정한 비공식 취약국 리스트에 포함되지 않는 국가.

** 북한은 비공식 취약국 리스트에 포함되어 있으나 취약성 특성에 따라 별도로 분류하지는 않았음.

자료: OECD(2015), p. 44.

[표 2-4]는 앞서 살펴본 취약국 정의 및 특성, 기준 등을 바탕으로 공여국별 취약국 유형을 어떻게 분류하는가를 정리한 것이다. 다자공여기구의 경우에는 취약단계별로 취약국의 유형을 분류하는 경향이 있다. 다만 OECD 취약국 국제네트워크(INCAF: International network on conflict and fragility)의 경우에는 취약단계별 분류뿐만 아니라 취약의 특성에 따라서 분류한다. DFID의 경우에는 정부의 역량과 정치적 의지 여부에 따라 취약국을 분류하고 있다. 이와 같이 국제사회에서 취약국은 분쟁 및 취약국(Conflict and Fragile States)에 중점을 두고 있지만, German Watch의 경우 기후변화에 초점을 두고 기후변화로 발생한 폭풍과 홍수,

가뭄 등의 재해에 따른 사망자 수와 피해액을 종합적으로 평가한 결과를 바탕으로 기후변화 취약국을 분류하고 있으며, 정기적으로 보고서를 발표하고 있다(부표 1 참고).

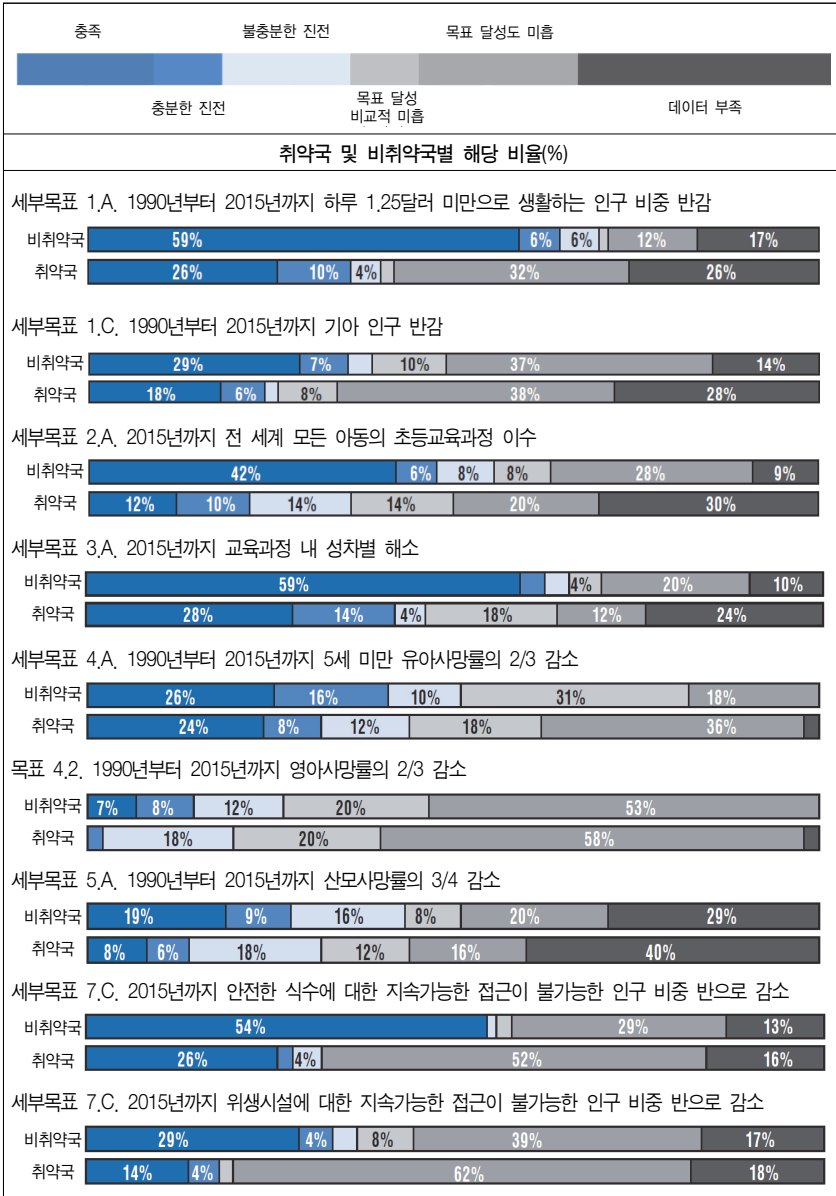
표 2-4. 공여국별 취약국 유형 분류	
	취약국 분류
OECD DAC INCAF	i) 분쟁/위기 후 국가 또는 정치적 전환국
	ii) 거버넌스 환경 악화 취약국
	iii) 점진적으로 개선되는 취약국
	iv) 장기적 위기상황에 처한 취약국
DFID	i) 강력한 역량 및 합리적인 정치적 의지(Monterrey Cases)
	ii) 정부의 역량은 취약하나 정치적 의지가 있는 경우
	iii) 정부의 역량은 있으나 정치적 의지가 없는 경우
	iv) 정부의 역량 및 정치적 의지가 부족한 경우
세계은행	i) 취약상황 악화(deterioration)
	ii) 장기적인 위기 및 침체
	iii) 분쟁 후 지역 또는 정치적 전환국
	iv) 초기 회복 또는 개혁 중인 국가
ADB	i) 취약상황(fragile situation)
	ii) 분쟁상황(conflict-affected situation)
	iii) 전환기적 상황(transition situation)
	iv) 지엽적 취약상황(subnational fragile situation)

자료: Mcloughlin(2012), pp. 12-13; ADB(2012c), p. 5.

나. 취약국의 개발 현황

전 세계 인구의 20% 가량인 14억 명이 취약국에 거주하고 있으며, 취약국 거주 인구는 2030년에는 19억, 2050년에는 26억 명으로 증가할 것으로 추정된다. 특히 하루에 1.25달러 미만으로 생활하는 사람들의 43%가 취약국에 분포하고 있어 취약국 내의 빈곤문제가 심각하다고 볼 수 있다.

그림 2-2. 취약국 및 비취약국 MDGs 달성 비율 비교



자료: OECD(2015), p. 36.

취약국의 빈곤문제는 취약성과 연계되어 있기 때문에 빈곤문제 해결을 위해서도 취약국의 취약성을 해결하는 것이 시급하다고 할 수 있다. 취약국의 빈곤문제 해결이 어려운 이유를 제도적 취약성에서 찾는 경우가 많다. 빈곤뿐만 아니라 다른 MDGs 달성과 관련해서도 취약국은 다른 개도국에 비해서 요원할 것으로 전망된다.

많은 취약국이 사회·경제적 취약성뿐만 아니라 환경에 대해서도 취약한 양상을 보이고 있다. 이러한 환경적 취약성 때문에 기상이변 및 기후변화로 인한 자연재해나 전염성 질병에 적절히 대응하지 못할 가능성이 크다. 특히 1년에 세 번 이상 자연재해로 인한 피해를 겪는 취약국가가 10개국 이상이며, 그중 아프가니스탄, 방글라데시, 파키스탄이 특히 취약한 것으로 나타났다.²¹⁾

3. 국제사회의 취약국 논의 동향과 쟁점

가. 취약국 국제네트워크 논의 동향

OECD DAC 산하 취약국 국제네트워크(INCAF: International network on conflict and fragility)는 분쟁 및 취약국가에 대한 개발협력 방안을 모색하기 위해 구성된 네트워크로 1990년대 초반 분쟁과 평화 이슈에 대응하기 위해 구성된 ‘분쟁, 평화 및 개발 협력에 대한 네트워크(CPDC: Network on Conflict, Peace and Development Cooperation)’와 2005년

21) World Bank(2014), 재인용: OECD(2015), p. 33.

DAC 고위급 회담에서 설립된 DAC의 취약국가그룹(FSG: Fragile State Group)을 통합하여 구성하였다. INCAF의 주요 업무는 취약국의 재원조달 및 원조체계를 수립하기 위한 국제적 참여원칙을 마련하고 평화구축과 국가재건을 위한 국제대화(IDPS: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding)를 통해 평화구축과 국가재건 및 안보 등에 대한 논의를 주도하며, 이를 통해 원조공여국간의 협력을 활성화시키고 분쟁 및 취약국에 대한 실질적인 가이드라인을 제시하는 일이다.²²⁾

IDPS는 INCAF가 주도하는 대화채널로, 2008년 아크라에서 개최된 제3차 원조효과성을 위한 고위급 회담에서 ‘포괄적 접근법(whole of system approach)’을 채택한 바 있다. 이를 토대로 IDPS 참여국 및 기구는 취약국의 주인의식 및 자기주도성, 국제사회의 지원 및 파트너십이 중요하다는데 공감하며, 공여국, 분쟁 및 취약국, 국제개발기구, 시민사회가 함께 평화구축 및 국가재건을 위한 목표 설정과 효과적인 개입을 위한 행동계획 등에 관해 다양한 논의를 펼쳐왔다. 기존 CPDC, FSG에서부터 현재에 이르기까지 국제사회의 취약국 지원과 관련한 논의 동향을 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 분쟁, 평화 및 개발협력에 대한 가이드라인(1997년)

1995년 5월 3~4일에 개최된 OECD DAC 고위급 회의에서는 분쟁 예방 및 분쟁 후 재건에 개발협력이 선도적으로 기여하기 위한 방안을 중점적으로 논의하고 분쟁과 평화, 개발협력 간의 연계 경험으로부터 교훈을

22) OECD DAC 홈페이지, Conflict and fragility, <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility>(검색일: 2015. 9. 30).

도출하기 위한 프로그램을 구축하기로 결정하였다. 실질적인 정책 가이드라인을 제공함으로써 회원국들의 노력이 효율성, 효과성 및 일관성을 제고할 수 있는 방안을 적극 모색하였다.

특히 분쟁, 평화 및 개발협력에 대한 가이드라인(DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation)을 통해 분쟁상황에 놓여 있는 취약국가를 지원할 때, 분쟁 이전 단계, 분쟁 진행 단계, 분쟁 과도기 단계, 분쟁 종결 이후 단계 등의 상황을 고려하여 유연하게 접근할 필요가 있음을 강조하였다(부표 2 참고).

2) 분쟁 방지를 위한 가이드라인(2001년)

CPDC가 7년간의 작업을 거쳐 만들어낸 OECD DAC의 분쟁방지를 위한 가이드라인(DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict)은 분쟁 발생 이후에 대응하는 것보다 분쟁을 사전에 방지하는 것이 더 중요하다는 인식하에 작성되었다(OECD 2002). 이 가이드라인은 국제사회 개입의 잠재성을 인정하는 동시에 한계성도 인지하고 있으며, 원조로 인한 불이익을 최소화할 것을 언급하고 있다. 기본원칙으로 장기적인 측면을 고려하고 분쟁 예방 시각을 적용하여 접근할 것, 안보를 통한 평화 보장, 지역 협력 및 컨설팅 지원, 평화 프로세스 지원과 사회 정의 및 화해 도모, 평화를 위한 파트너십 구축, 비즈니스와의 협력, 부정적인 경제세력을 척결하기 위해 노력할 것 등을 제시하였다(부표 3 참고).

3) 선진 인도적 지원 공여원칙(2003)

선진 인도적 지원 공여원칙(GHD: Good Humanitarian Donorship

Principles)은 인도적 지원의 관행을 체계화하고 선진화할 목적으로 주요 공여국들이 2003년 스톡홀름회의에서 합의한 원칙이다. 인도적 지원 활동의 목적과 정의, 일반원칙으로 구성된 23개 원칙 및 모범 사례(good practice)는 공식적인 인도적 지원을 위한 틀/framework)뿐 아니라 공여자들의 책임을 장려하기 위한 메커니즘을 제시하고 있다. 현재 총 40개국이 이 원칙을 이행하기 위해 선진 인도적 지원 공여협의체(Good Humanitarian Donorship)에 가입하여 GHD에 합의하였고, 한국도 2009년에 공식적으로 가입하였다(부표 4 참고).

4) 취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범 개입원칙(2007년)

2007년 OECD DAC는 취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 참여를 개선하기 위해 ‘취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범 개입원칙(FSPs: Principles for Good International Engagement in Fragile States)’을 마련하였다(부표 5 참고). 이러한 원칙을 적용하는 그 자체로 해당국의 취약한 상태를 끝낼 수 있는 것은 아니지만, [표 2-5]에서 보듯이 긍정적인 효과를 최대화하고, 의도하지 않은 피해를 최소화해야 한다고 언급하며 열 가지 개입원칙을 제시하였다. 개입원칙은 취약국의 특수한 상황에 대한 이해와 전후 맥락 파악이 선행되어야 하며, 국가재건을 핵심 목표로 설정하고 목표 달성에 집중해야 한다고 강조하였다. 더불어 정치, 경제, 안보, 사회 등 다방면의 상호연관성을 고려해야 하며, 비차별주의를 중심에 두고 배제되는 사람들이 없도록 할 것, 분쟁 방지를 최우선 순위로 삼을 것 등을 제시하였다. OECD DAC는 이 개입원칙을 근거로 취약국과 관련한 개발협력 정책을 수립하고 적극적으로 이행할 것을 공여주체들에

표 2-5. 취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범 개입원칙

1.	취약국의 전후 맥락을 우선 파악하도록 함.
2.	국제사회 개입으로 인한 활동이 피해를 발생시키지 않도록 함.
3.	국가재건을 핵심 목표로 설정·집중하도록 함.
4.	분쟁 방지를 최우선으로 하도록 함.
5.	정치, 안보 및 개발목표 사이의 연결고리를 파악하도록 함.
6.	포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로 '비차별주의'를 증진시켜야 함.
7.	다양한 방법과 맥락 내에서 해당 지역의 우선순위를 조정하도록 함.
8.	국제 공여자들간의 실질적인 조정 메커니즘에 합의하도록 함.
9.	신속하게 행동하되, 성공할 수 있을 만큼 충분히 오래 머무르도록 함.
10.	배제되는 사람들(원조고아)이 없도록 함.

* 자료: OECD(2007), pp. 1-3; 이 현(2014), p. 35를 참고하여 저자 정리.

게 권고하였으며, 향후 FSPs의 이행 정도를 파악하기 위해 두 차례에 걸쳐 모니터링 보고서를 공개하기로 합의하였다. 이후 2009년에 6개 취약국²³⁾을 대상으로, 2011년에는 14개 취약국²⁴⁾을 대상으로 조사한 이행결과를 발표하였으며, 그 결과는 국제사회의 활동이 FSPs에서 제시된 원칙을 부분적으로 이행하고 있음을 밝히고 있다(부표 6 참고).

5) 분쟁 및 취약 상황에서 국가재건 지원을 위한 정책 지침(2011년)

2011년 OECD DAC에서 제시한 국가재건 지원을 위한 정책 지침(Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility-Policy Guidance)은 국가재건과 관련한 주요 용어 및 개념에 대한 정의(definition)와 공여자들의 원조 활동을 통해 얻은 경험과 교훈을 바탕으로 원조 방향과

23) 동티모르, DR콩고, 시에라리온, 아이티, 아프가니스탄, 중앙아프리카.

24) 남수단, 동티모르, DR콩고, 라이베리아, 브룬디, 시에라리온, 소말리아, 아이티, 아프가니스탄, 중앙아프리카, 차드, 코모로, 코트디부아르, 토고.

권고사항을 제시하고 있다. 본 지침에서는 국가재건을 정치적 안정(Political settlements), 역량과 대응력(capacity and responsiveness), 사회적 기대 및 통찰(social expectations and perceptions)의 세 측면으로 설명하며(표 2-6 참고), 이를 기반으로 국가재건을 위한 다섯 가지 우선순위를 전략적 선택과 종합 목표 규정, 국별 프로그램의 설계 및 전달, 분석 및 모니터링 도구 선택, 원조 형태 및 기술 지원의 적용, 개발파트너의 활동 개선으로 구분하여, 각 단계별 가이드라인을 제시하였다(부표 7 참고).²⁵⁾

표 2-6. 국가재건의 세 가지 측면 및 정의

정치적 안정	권력의 분배, 정치적 과정에서 이해관계자의 압력 또는 명시적 합의
역량과 대응력	안보, 법 집행, 시민 보호 등의 핵심 기능과 서비스의 효과적인 이행
사회적 기대 및 통찰	국가와 시민사회 간 상호작용을 통해 서로의 권리와 의무를 인정하는 사회적 계약을 수립

자료: OECD(2011), pp. 11-12.

6) 취약국 및 취약상황 개입을 위한 뉴딜(2011년)

2011년 11월 말 부산에서 개최된 제4차 원조효과성에 대한 고위급 포럼, 부산 세계개발원조총회에서 40개 이상의 국가 및 기관의 서명을 통해 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)’이 채택되었다. 이러한 새로운 정책 방향은 분쟁 및 취약국의 평화구축, 국가재건 및 개발 지원을 위해 취약국 당사자, 국제 개발파트너, 시민사회 기구들이 합의한 협력원칙으로, 해당국들은 분쟁 및 취약성의 근본 원인을 해결하기 위한 정치적 방법을 추구하고 원조효과성 원칙에 따라 취약

25) OECD(2011), pp. 11-14.

표 2-7. 뉴딜 참여 국가 및 기구

참여국가 (44)	아프가니스탄*, 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 브룬디*, 캐나다, 중앙아프리카공화국*, 차드*, 칠레, 중국, 코트디부아르*, DR콩고*, 덴마크, 에티오피아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 기니*, 기니비사우*, 아이티*, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 라이베리아*, 룩셈부르크, 네팔, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 파푸아뉴기니*, 포르투갈, 시에라리온*, 솔로몬제도*, 소말리아*, 남수단*, 스페인, 스웨덴, 스위스, 동티모르*, 토고*, 영국, 미국
참여기구 (7)	아프리카개발은행(AfDB), 아프리카연합(AU), 아시아개발은행(ADB) 유럽연합(EU), 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 국제연합(UN)

자료: IDPS, 참여 국가 및 기구, <http://www.pbsdialogue.org/en/new-deal/endorsing-countries>(검색일: 2015. 10. 8).

국가로 투자를 유도하기 위해 노력하기로 약속하였다.²⁶⁾

뉴딜은 딜리 선언과 몬로비아 로드맵에서 논의했던 평화구축과 국가재건목표(PSGs: Peace building and State building Goals), FOCUS, TRUST를 주요 3대 원칙으로 제시하고 있다. 먼저 PSGs는 MDGs 달성을 위한 주요한 토대로서 정당한 정치(legitimate politics), 안보(security), 정의(justice), 경제적 기반(economic foundation), 조세수입 및 서비스(revenues & service) 다섯 가지를 주요 목표로 제시하고 있다. 취약국이 주도적으로 취약상태에서 벗어날 수 있도록 지원하는 새로운 개입방식인 FOCUS는 각각 취약성 평가(Fragility assessment), 하나의 비전 및 하나의 계획(One vision, one plan), 이행협정(Compact), 활용(Use), 정치적 대화 및 리더십 지원(Support political dialogue and leadership)을 의미한다(부표 8 참고). 마지막으로 원조 제공 및 자원의 효과적인 관리를 통해 더 나은 성과를 내기 위한 방침으로 제시한 TRUST는 투명성 제고(Transparency), 위험 분담(Risk sharing), 취약국 시스템의 활용(Use of

26) IDPS, 뉴딜, <http://www.pbsdialogue.org/en/new-deal/>(검색일: 2015. 10. 8).

country systems), 역량강화(Strengthen capacities), 시의적절하며 예측이 가능한 원조(Timely predictable aid)를 말한다(부표 9 참고).

뉴딜은 분쟁 및 취약국에 대한 개입 프레임워크로서 평화구축과 국가 재건 목표(PSGs)를 강화하고 장려하기 위한 실용적이며 간단한 이행평가 지표를 개발하기로 합의하였으며, IDPS 집행위원회에서 2012년 1월 PSGs 지표관리 실무그룹(working group on indicator)을 신설하였다. PSGs 지표 개발과정은 7단계로 진행되고 있으며(표 2-8 참고), 지표는 개별 국가의 특수한 상황을 반영한 국별지표와 모든 가입국에 공통으로 적용되는 공동지표로 구분해서 개발하였다. PSG 지표는 [표 2-9]에 나타난 바와 같이 정당한 정치, 안보, 정의, 경제적 기반, 조세수입 및 서비스라는 다섯 가지의 목표와 15개의 세부지표, 각 세부지표별 하위지표로 구성되어 있다(부표 10 참고).

표 2-8. PSG 지표 개발단계와 추진 절차

단 계	내 용	기 간
1단계	취약성 스펙트럼 개발	2012년 1-2월
2단계	분석 프레임워크 개발	2012년 3-6월
3단계	취약성 평가 및 스펙트럼 분석 시범기간	2012년 6월부터
4단계	국별 지표 초안 확정	2012년 6-10월
5단계	예비 공동지표 초안 확정	2012년 10월-2013년 3월
6단계	예비 공동지표 초안 협의	2012년 11월-2013년 1월
7단계	최종 공동지표 초안 확정	2013년 2-3월

자료: IDPS(2013), pp. 5-6.

현재 잠정 PSGs 지표는 g7+ 국가들 중 5개국이 취약성 평가 시범국가로 참여해 평가를 완료하였다. 일부 국가는 취약성 평가를 진행 중이며, 아프가니스탄과 소말리아가 취약성 평가를 완료하고 이를 기반으로 이행

협약(compact)을 체결하는 등 현재 14개국이 뉴딜 이행에 참여하고 있다. 2013년 4월 개최된 제3차 IDPS 연례총회 이후 이행협약의 전제가 되는 취약성 평가와 취약성 스펙트럼 분석을 위한 PSGs 지표 개발 외에 TRUST와 FOCUS 이행 평가를 위한 지표도 개발하기로 합의하였다. 그리고 공여자들이 뉴딜을 원조정책에 적극적으로 반영할 수 있도록 촉구하면서 뉴딜 가입국을 확대하기 위한 노력도 병행하고 있다.²⁷⁾

표 2-9. PSG 잠정치표

목표	세부지표
PSG 1. 정당한 정치	정치체제의 대표성
	정치 참여
	사회적 관계
PSG 2. 안보	치안 상황
	치안기관의 업무 성과
	치안기관의 업무 역량
PSG 3. 정의	사법기관의 업무성과와 독립성
	사법기관의 역량
	사법 접근권
PSG 4. 경제적 기반	생산적 자원과 성장에 대한 전망
	고용 및 생계
	천연자원 관리
PSG 5. 조세 수입 및 서비스	조세 수입 관리
	공공행정
	서비스 전달

자료: IDPS(2013), p. 7.

뉴딜이 구체적인 PSGs 지표를 개발하는 등 평화구축 및 국가재건을 위해 여러 노력을 하고 있지만, 공여국 및 기관을 제외한 대다수의 참여

27) 이 현(2014), p. 23.

국이 아프리카 지역으로 한정되어 있으며, 아시아에서 수원국으로 뉴딜에 참여하고 있는 국가는 네팔이 유일하다.

한편 2014년 12월 파리에서 개최한 OECD DAC 각료급 회의(High Level Meeting)에서 대부분의 회원국들이 뉴딜 원칙을 정책에만 반영할 것이 아니라 취약국 현장 차원에서 실질적으로 이행해야 한다는 점을 강조하였다.

나. Post-2015 체제와 취약국 지원목표

2000년에 합의했던 새천년개발목표(MDGs)가 2015년 종료됨에 따라 UN을 포함한 국제기구와 각국의 정상, 지역별·국가별 전문가 등 다양한 이해당사자가 참여하여 Post-2015 개발 프레임워크에 대한 논의를 진행해 왔다.²⁸⁾ 2015년 9월 25~27일 뉴욕에서 개최된 UN 지속가능발전 정상회의(United Nations Sustainable Development Summit)에서 ‘지속가능발전’을 핵심으로 하는 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)가 공식적으로 채택되었다. 국제사회의 지속가능발전 추구를 위한 선언(Declaration)과 지속가능발전목표, 이행수단과 글로벌 파트너십(Means of Implementation and the Global Partnership),²⁹⁾ 후속조치(Follow-up and Review)로 구성된 Post-2015 개발 프레임워크 선언문은 사람, 지구, 번영, 평화, 파트너십을 핵심요소로 보고 모든 사람이 빈곤, 기아, 폭력으로부터 자유롭고 교육과 보건위생, 안전한 주거지와 에너지

28) 정지원 외(2014), p. 26.

29) 국제사회의 지속가능발전목표와 이행수단에 대한 내용은 권 율(2015a, 2015b) 참고.

접근이 보장되며, 정의롭고 양성이 평등한 이상적 사회를 비전으로 제시하였다. 달성기한이 2030년인 SDGs는 8개로 구성된 새천년개발목표에서 크게 확대된 17개 목표(Goals)와 169개의 관련 세부목표(targets)를 제시하였다.³⁰⁾

2000년의 밀레니엄 선언은 인류의 행복과 발전에 평화와 효과적인 거버넌스가 중요하다는 것을 인지하였으나 폭력, 분쟁 및 취약성 감소의 필요성을 명확하게 다루지는 않았으며, 이로 인해 새천년개발목표를 이행하는 데 어려움이 있었다. 평화와 안보 문제는 여러 강대국 및 UN 안전보장이사회의 이해관계가 얽혀 있는 정치적으로 민감한 부분으로서, 개발보다는 정치 영역에서 논의되어 왔다. 그동안 국제사회는 분쟁 및 취약국 (Conflict and Fragile States)에 대한 인도적 개입에 중점을 두어 왔지만, 최근에는 주권보다는 인권을 강조한 보호책임(R2P: Responsibility to Protect)을 강조하고 있다. 즉 개별 국가에 일차적 보호책임이 있지만, ‘실패한 국가(failed state)’에 대해서는 국제사회가 그 국가를 지원할 책임이 있기 때문에 인도적 개입이 가능하다는 것이다.³¹⁾ 2009년 반기문 UN 사무총장은 ‘보호책임의 이행(Implementing the Responsibility to Protect)’이라는 보고서를 UN 총회에 제출하였고, 2009년 보호책임에 대한 최초의 UN 총회 결의(A/RES/63/308)를 도출하고, 인권 존중이 책임 있는 주권의 필수요소라고 언급했다. 또한 취약국가의 내부역량을 구축하기 위해

30) Post-2015 개발어젠다의 주요 특징과 이행과제에 대해서는 권 율 외(2015, pp. 3-5) 참고.

31) 인도적 개입과 보호책임에 대해서는 조효제(2014, 3, 4) 참고. 2005년 UN 세계정상회의 결의문에 보호책임이 명시되고, 2006년 UN 안보리 결의 1674호(S/RES/1674)는 2005년 UN 세계정상회의에서 명시한 보호책임을 재확인함. 다만 UN은 보호책임이 가능한 상황을 제노사이드, 전쟁범죄, 인종청소, 반인도적 범죄에 한정하고 있음(UN Security Council 2006).

국제사회가 지원할 책임과 개발원조의 중요성을 강조한 바 있다.

지난 2014년에 아프리카연합(African Union)은 ‘개발과 평화, 안보, 안정성 간의 해결할 수 없는 고리’를 새로운 개발목표로 인정하는 것에 대해 동의를 구하며, 분쟁 방지 및 분쟁의 근본 원인을 해결하는 데 중점을 둘 것을 요구하였다. 이에 대한 대응으로 UN 공개실무그룹(UN Open Working Group)은 SDG 16번 목표로 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회를 촉진하고, 모두에게 정의에 대한 접근성을 확보하며, 모든 수준에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 포용적인 제도를 구축하겠다고 명시했다.³²⁾ 개인, 사회 및 국가의 회복력을 증가시키고, 경제 기반을 구축하기 위한 목표와 세부목표를 제시하였으며, 이는 2015년 9월 말 발표된 지속가능발전목표에 그대로 반영되었다.³³⁾

SDGs는 기존 MDGs보다 도전적인 목표라고 평가되고 있기 때문에 빈곤인구가 집중되어 있는 취약국은 SDGs 달성이 쉽지 않을 것으로 예상된다.³⁴⁾ 또한 MDGs의 주요 초점이 개발도상국의 빈곤극복인 데 반해, SDGs는 모든 국가들에 보편적으로 적용되는 보편성을 강조하고 있으며, 자국 내에서 이를 이행해야 할 책임이 있다. 동시에 국제사회는 “아무도 뒤처지게 놔두지 말 것(leave no one behind)”이라는 원칙 달성을 강조하고 있으며, 목표와 세부목표의 대부분은 경제 및 사회적으로 소외된 사람들에게 혜택을 제공함으로써 달성할 수 있는 것들이다. 이에 취약국 문제

32) 한국국제협력단(2015), p. 310.

33) OECD(2015), p. 40.

34) 세계은행 자료에 따르면 취약국의 2/3가 2015년까지 빈곤을 절반으로 감소시키지는 목표를 달성하지 못할 것으로 보이며, OECD 2015년 보고서인 『States of Fragility』(OECD 2015)에 따르면 2030년 전 세계 빈곤인구의 62%가 취약국에 집중될 것으로 예측되었다.

를 잘 해결하는 것이 SDGs 달성의 핵심이 될 것으로 보인다.

2015년 OECD의 취약국 보고서의 취약상태 관련 시나리오 분석 연구에서는 현재 상황 유지(current trend), 제도의 개선(improved institutions), 개선된 제도 및 개발환경의 세 가지 상황을 가정하여 미래의 취약성 평가를 실시하였다. 186개 국가의 경제, 보건, 인프라, 거버넌스 및 교육을 포함하는 국제예측모델(international futures model)을 활용한 이 연구는 2030년에 취약국 인구의 25%가 하루 1.25달러 이하의 소득으로 생계를 유지하는 절대빈곤층으로 남아 있을 것이라고 발표하였다.³⁵⁾ 제도가 개선된 상황하에서는 22%(4억 2,000명), 최선의 시나리오(best scenario)를 상정한다 해도 19%(3억 5,000명)가 1.25달러 이하의 극빈층으로 가정된다.³⁶⁾ 모든 형태의 빈곤을 종식하려면 취약국들이 전례 없는 진보를 이루어야 이 목표를 달성할 수 있을 것이다.

취약국들의 조세수익은 다른 개도국들에 비해 낮은 편이고,³⁷⁾ 대외 원조의존도가 높은 편이다. 2015년 OECD가 발표한 취약국 50개국의 외부 유입 자원 규모를 살펴보면 가장 많은 비율을 차지하는 것은 국제송금이며, 그다음은 공적개발원조, 외국인투자, 공적자금 순이다.³⁸⁾ 외국인투자의 경우 천연자원 개발과 관련된 자원 부국 6개 국가³⁹⁾에 집중되었으며, 국제송금의 50% 정도가 이주 노동자가 많은 3개국⁴⁰⁾으로 유입되었다.⁴¹⁾

35) OECD(2015), pp. 46-47.

36) OECD(2015), p. 47.

37) 취약국들의 조세수익은 2008~12년 평균 GDP 대비 17.45%이며, 같은 기간 다른 개도국은 24.72%로 나타남(OECD 2015, p. 59).

38) OECD(2015), p. 57.

39) 나이지리아, 이라크, DR콩고, 이집트, 콩고, 수단.

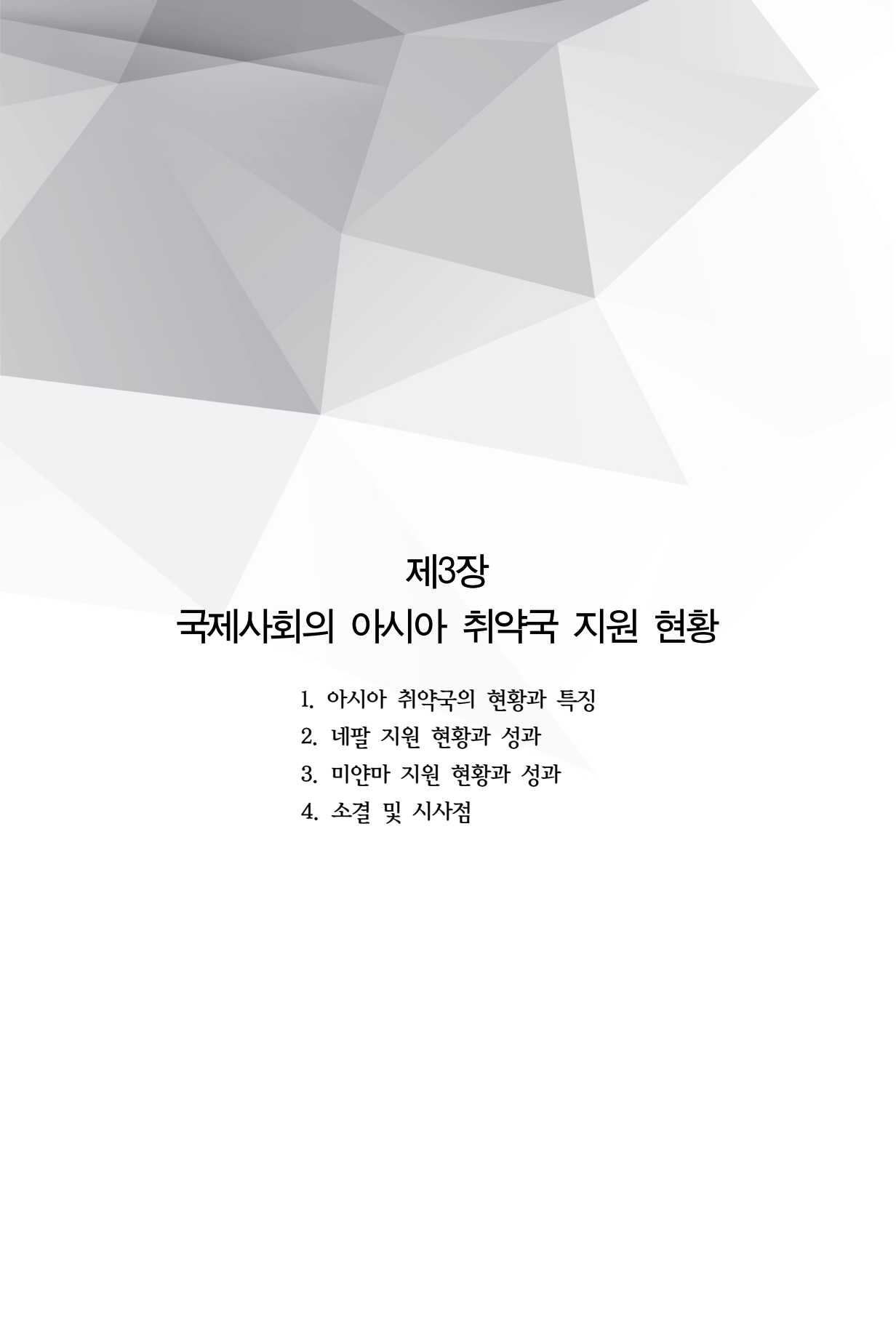
40) 나이지리아, 이집트, 방글라데시.

2007년 이후 취약국으로 ODA 지원이 증가하는 추세이기는 하지만,⁴²⁾ 2012년에는 민간재원 및 기타 공적 자금의 50%가 9개 취약국에 집중되었고, OECD 보고서에 명명된 11개의 원조고아(aid orphan) 중 취약국이 대다수를 차지하는 등 재원이 고르게 배분되지 않고 있다.⁴³⁾ 따라서 필요한 국가에 적절하게 재원을 지원할 수 있는 ODA의 불균형 배분을 해결하기 위한 대책을 마련할 필요가 있다. 더불어 세수증대를 위한 국내의 적인 합의, 중소기업에 대한 비양허성 자금의 확대, 민간재원을 촉진시킬 수 있는 제도의 활용, 국제송금 비용의 감소, 불법금융을 억제하기 위한 새로운 글로벌 파트너십 개발 등 원조 이외 기타 재원을 확보하기 위한 국제사회의 정량적 목표에 대한 합의와 이를 실천하려는 노력의 중요성이 커지고 있다.

41) OECD(2015), p. 57.

42) 2007년 전체 ODA의 53%가 취약국으로 지원되었음(OECD 2015, p. 59).

43) OECD(2015), p. 57, p. 60.



제3장

국제사회의 아시아 취약국 지원 현황

1. 아시아 취약국의 현황과 특징
2. 네팔 지원 현황과 성과
3. 미얀마 지원 현황과 성과
4. 소결 및 시사점

1. 아시아 취약국의 현황과 특징

가. 아시아 취약국의 유형과 기준

OECD DAC나 세계은행과 같은 다자개발은행 및 The Fund for Peace 및 Foreign Policy를 제외하고 취약국 리스트를 명시적으로 발표하는 공여 기구는 없는 것으로 보인다. 본 보고서가 참고한 OECD DAC가 2015년 발표한 비공식 취약국 목록은 [표 3-1]과 같다.

표 3-1. OECD DAC 선정 비공식 취약국 목록

지역	소득수준			
	최빈개도국	저소득국	중소득국	
			하위 중소득국	상위 중소득국
동아시아 및 태평양(8)	키리바시, 미얀마,* 솔로몬 제도, 동티모르, 투발루	북한	미크로네시아	마셜 제도
유럽 및 중앙아시아(2)			코소보	보스니아-헤르체코비나
라틴아메리카 및 카리브해(1)	아이티			
중동 및 북아프리카 (6)	예멘		이집트, 시리아, 서안 및 가자지구	이라크, 리비아
남아시아(5)	아프가니스탄, 방글라데시,* 네팔*		파키스탄* 스리랑카*	
사하라 이남 아프리카(28)	부룬디, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, DR콩고, 에리트레아, 에티오피아,* 기니, 기니비사우, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리타니, 니제르, 르완다,* 시에라리온, 소말리아, 수단, 남수단, 토고, 우간다*	케냐, 짐바브웨	카메룬, 콩고, 코트디부아르, 나이지리아	

주: * 한국의 중점협력국.

자료: OECD(2015), p. 15; 이 현(2014), p. 5를 참고하여 저자 정리.

50개의 취약국 중 28개국이 사하라 이남 아프리카에 집중되어 있으며, 대부분의 태평양 소도서국도 취약국으로 분류된다. 아시아 지역은 아프리카에 이어 취약국이 많으며, 북한, 미얀마, 동티모르, 아프가니스탄, 방글라데시, 네팔, 파키스탄 및 스리랑카 8개 국가가 취약국에 해당한다. 방글라데시와 스리랑카를 제외한 대부분의 국가가 5년 이상 취약국으로 분류되었다.

취약성은 사회 및 경제의 발전과 관련이 있다. OECD가 발표한 비공식 취약국 50개 중 32개국이 최빈국으로 분류된다. 최빈국의 구조적인 특징이 국가의 취약성을 증가시키는 역할을 하기도 한다.⁴⁴⁾ UN 개발정책분석국(DESA: Development Policy and Analysis Division)은 소득수준, 인적자산지수(HAI: human asset index) 및 경제취약성지수(EVI: economic vulnerability index)의 세 가지 기준을 바탕으로 최빈국을 선정한다. EVI가 낮을수록 경제적 취약성이 낮다는 것을 의미한다.⁴⁵⁾ HAI의 경우는 지수가 낮을수록 인적자원개발이 취약하다는 것을 의미한다. 단 최빈국 기준이 환경, 분쟁 및 거버넌스 등 취약성의 다양한 측면을 다 포괄하지는 않는다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

[표 3-2]에서 보듯이 아시아 취약국의 경우 스리랑카와 파키스탄을 제외한 나머지 국가는 최빈개도국이다. 취약국이면서 최빈국인 아시아 국가들은 전체 최빈국에 비해서 경제적 취약성은 다소 낮으며, 인적자원개발은 좀 더 좋은 점수를 받고 있다.

44) Guillaumont(2010). 최빈개도국의 구조적 특징과 UN의 분류 기준은 권 율 외(2012, pp. 27~28) 참고.

45) 노출지수와 충격지수로 구성되며, 노출지수는 높을수록, 충격지수는 낮을수록 경제적 취약성이 낮아진다.

표 3-2. 주요 아시아 취약국의 최빈국 기준 비교(2015)

소득수준	국가	EVI		HAI	1인당 GNI(달러)	취약국 순위(위)	
		노출지수	충격지수				
최빈국	아프가니스탄	35.1	25.4	44.8	43.1	672	8
	방글라데시	25.1	22.7	27.5	63.8	926	32
	미얀마	33.7	31.4	36.0	72.7	1,063	27
	네팔	26.8	26.1	27.5	68.7	659	36
	동티모르	55.0	45.4	64.5	57.4	3,767	34
	평균	41.4	40.7	42.1	51.5	1,437	-
중소득국	스리랑카	25.0	24.3	25.7	88.7	2,811	34
	파키스탄	23.2	15.4	30.9	49.4	1,222	13

자료: UN DESA(2015), http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_data.shtml(검색일: 2015. 11. 12); Fund for Peace(2015).

Fund for Peace 기준으로 취약성 순위가 가장 높은 아프가니스탄은 외부 충격에 대한 취약성이 높으며, 인적자원개발이 약하다. 동티모르는 1인당 GNI는 다른 국가들에 비해 현저히 높은 수준이나, 전체적인 경제적 취약성이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 취약성이 위험 수준인 방글라데시와 네팔의 경우 소득수준은 낮으나 경제적 취약성이 다소 낮고 인적자원개발은 최빈국 졸업 기준인 66에 가깝다. 취약성이 위험 수준인 미얀마의 경우 인적자원과 관련된 HAI 지수는 스리랑카를 제외한 다른 지역에 비해서 가장 높은 수준이나 경제적 취약성이 다소 높다. 파키스탄의 경우 중소득국임에도 불구하고 취약국 순위가 높은데, 국내 분쟁 및 치안 불안, 일부 엘리트 계층의 권력 파벌 심화 등이 인적자원개발 저하에 크게 영향을 미친 것으로 파악된다. 스리랑카는 취약성이 위험한 국가로 분류되나 경제적인 취약성, 인적자원개발 및 1인당 소득수준에서 안정적인 모습을 보인다고 볼 수 있다.

표 3-3. 한국의 아시아 중점협력국 취약성 지수(2015 기준)

분류	국가	순위	총점	위험도	사회지표			경제지표			정치 및 군사 지표					
					인구암 싹남민	남민 및 국내 심항민	집단 불만	인력 및 두버유출	불균형 발전	빈곤 및 경제 침체	정부의 정당성	공공 서비스	인권	치안 유지력	헬리트 계층의 파벌화	외부 간섭
취 약 국	아프가니스탄	8	107.9	고위험 (high alert)	9.3	9.1	8.9	8.1	7.2	8.6	9.7	9.3	8.6	10.0	9.3	9.8
	파키스탄	13	102.9		9.0	8.9	10.0	7.0	7.3	7.7	8.6	7.9	8.4	9.6	9.2	9.3
	미얀마	27	94.7		6.8	8.3	9.7	5.7	8.2	6.5	9.0	8.6	8.3	8.3	8.3	7.0
	북한*	29	93.8		7.5	4.3	6.3	4.2	8.0	9.0	10.0	8.9	9.7	8.6	8.5	8.8
	방글라데시	32	91.8	위험 (alert)	8.1	6.6	8.4	7.5	7.2	6.7	8.5	8.1	7.7	7.7	9.6	5.7
	스리랑카	34	90.6		6.0	8.2	9.3	7.8	7.6	5.9	8.0	5.6	8.8	7.9	9.1	6.4
	동티모르	34	90.6		8.9	6.8	6.5	7.0	6.7	8.4	7.4	8.4	5.8	7.7	8.3	8.7
	네팔	36	90.5		7.9	7.6	9.1	7.0	7.5	6.8	7.1	7.1	7.7	7.0	8.3	7.4
	캄보디아	41	87.9	높은 경고 (high warning)	7.0	5.8	7.4	7.5	7.1	6.4	8.4	7.7	8.3	6.7	8.2	7.4
	필리핀	48	86.3		8.2	7.4	8.3	6.2	6.2	6.0	7.5	7.2	5.9	9.1	8.0	6.3
	라오스	55	84.5		7.1	5.6	6.3	7.4	6.9	5.5	9.0	7.7	8.1	6.0	8.3	6.6
	인도네시아	88	75.0	경고 (warning)	7.1	5.9	7.3	6.3	6.3	5.2	5.6	6.0	6.8	6.2	7.0	5.3
	베트남	97	72.4		6.1	4.7	6.5	5.6	5.5	5.8	8.1	5.2	7.8	5.1	6.9	5.1
몽골	129	57.0	인정 (stable)	5.5	2.4	4.3	3.1	6.4	4.3	4.5	5.7	4.8	4.0	5.5	6.5	

주: * 북한은 한국의 아시아 중점협력국은 아니나 대표적인 아시아 지역 취약국이기 때문에 추가하였음.
 자료: Fund for Peace(2015).

나. 아시아 취약국의 개발 현황

아시아 지역의 8개 취약국에서 거주하는 인구는 2015년 기준으로 5억 1,000만 명가량 되며, 2030년에는 6억 2,000만 명, 2050년에는 7억 2,000만 명으로 예상된다. 대략 취약국 인구의 30%가량이 아시아 지역의 취약국에서 거주할 것으로 예측된다. 빈곤퇴치 측면에서 살펴보면 대부분의 아시아 개도국들이 2015년까지 빈곤인구의 반 이상을 감소하려는 목표를 달성할 수 없을 것으로 보인다. 예를 들어 2015년 ADB가 발표한 아시아·태평양 지역의 주요 지표(Key Indicators for Asia Pacific 2015)에 따르면, 비교 가능한 데이터가 있는 21개의 개도국 회원국 중 2015년까지 빈곤퇴치 목표를 달성하지 못할 국가의 하나로 방글라데시를 꼽았다.⁴⁶⁾

표 3-4. 아시아 취약국 8개 국가의 빈곤율

(단위: %)

국가	국제빈곤선(1.25달러) 미만 인구 비율		국내빈곤선 미만 인구 비율	
네팔	68.0(1996)	23.7(2010)	-	25.2(2010)
동티모르	-	-	-	-
미얀마	-	-	32.1(2005)	25.6(2010)
방글라데시	70.2(1992)	43.4(2010)	56.6(1992)	31.5(2010)
북한	-	-	-	-
스리랑카	15.0(1991)	4.1(2010)	26.1(1991)	6.7(2013)
아프가니스탄	-	-	36.3(2007)	35.8(2011)
파키스탄	64.7(1991)	12.7(2011)	30.6(1999)	12.4(2011)

주: 1) - : 데이터 없음.

2) 괄호 속 숫자는 데이터 제공 연도임.

자료: ADB, UN ESCAP, and UNDP(2015), p. 65.

46) ADB(2015), pp. 113-114.

Fund for Peace가 미국의 Foreign Policy와 함께 매년 발표하는 취약국 지표는 환경 지속가능성을 제외한 사회적·경제적·정치적 취약성을 바탕으로 측정한다. 북한을 제외한 한국의 1차 및 2차 중점협력국 13개국 중 7개국이 취약국으로 고위험군 또는 위험군에 속한다. 이러한 국가들은 사회·경제·정치적인 측면에서 골고루 취약성을 보이고 있으나, 국가별로 취약성의 특성은 다소 다르다. 예를 들어, 고위험군인 아프가니스탄과 파키스탄의 경우 사회지표와 정치 및 군사 지표가 매우 취약한 것으로 나타난다. 위험군인 미얀마의 경우 사회지표와 경제지표보다는 정치적 상황이 더욱 취약한 것으로 나타난다. 북한의 경우 비취약국으로 분류되는 베트남 등에 비해 사회적인 지표는 안정적이나 경제 및 정치적인 측면에서 매우 취약하다(표 3-3 참고).

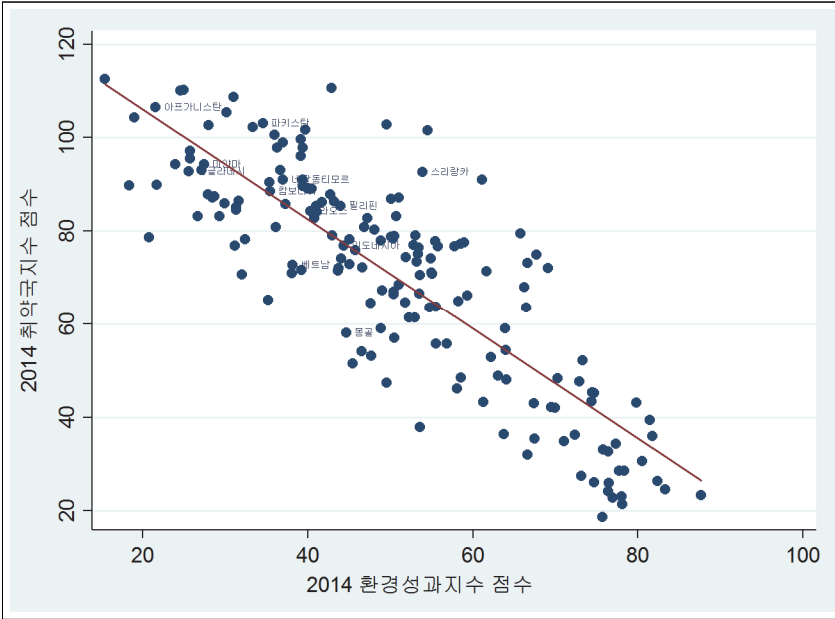
취약성이 높은 국가의 경우 환경성과(environment performance)가 낮아 취약성과 환경성과 사이에 음의 상관관계가 있다고 볼 수 있다. 2014년 환경성과지수(EPI: Environmental Performance Index)⁴⁷⁾에서 178개국 중 아시아 취약국은 69위를 기록한 스리랑카를 제외하고 대부분 하위권을 기록하였다.⁴⁸⁾ 환경성과지수가 낮은 국가들은 기후변화에도 취약하다. 환경성과가 낮은 아프가니스탄, 방글라데시, 미얀마, 파키스탄, 네팔

47) EPI는 예일대학교 내 환경법 및 환경정책센터(Yale Center for Environmental Law & Policy)에서 매년 발표하고 있다. EPI는 환경피해로 인한 인류건강 보호 및 생태계 보호라는 두 가지 정책 분야와 관련되어 있으며 우선순위가 높은 환경문제를 각국이 어떻게 대처하고 있는지에 대해 20가지 지표를 활용하여 점수를 매겨 평가하고, 그를 바탕으로 순위를 발표한다(Hsu et al. 2014). EPI 점수가 높을수록 환경성과가 우수하다는 것을 나타낸다.

48) 동티모르 132위, 네팔 139위, 파키스탄 148위, 미얀마 164위, 방글라데시 169위, 아프가니스탄 174위를 기록하였다.

등은 German Watch에서 발표한 기후위험지수(CRI: Climate Risk Index)에서 높은 순위를 기록하고 있다.⁴⁹⁾

그림 3-1. 취약성 및 환경성과의 상관관계



주: 환경성과지수 점수가 높을수록 환경성파가 좋으며, 취약국지수 점수가 높을수록 취약성이 높음.
 자료: Environment Performance Index, Fragile States Index and Environmental Performance Index Correlation, http://epi.yale.edu/files/fsivepi_edited.pdf(검색일: 2015. 11. 5); Environmente Performance Index, 2014 EPI 프레임워크 및 지표점수, http://epi.yale.edu/files/2014_epi_framework_indicator_scores_friendly.xls (검색일: 2015. 12. 10); Fund for Peace, The Fragile States Index Data, <http://fsi.fundforpeace.org/data/>(검색일: 2015. 10. 27)를 활용하여 저자 재작성.

49) 2015년 발표된 최근 20년(1994~2013년) 동안의 CRI 순위에서 미얀마 2위, 파키스탄 10위, 아프가니스탄 15위, 네팔 19위, 스리랑카 55위, 동티모르 156위를 기록하였다 (Kreft *et al.* 2014, pp. 24-27).

2. 네팔 지원 현황과 성과

가. 네팔 취약성의 주요 특징

1) 네팔의 정치·경제·사회 현황

네팔은 최빈개도국 중 하나로 1996년부터 약 11년간 오랜 내전을 겪었으며, 2006년 공식적으로 내전이 종식된 이후에도 지속되는 정치적 불안과 사회간접자본 미비, 취약한 경제 및 거버넌스로 인해 어려움을 겪고 있다. 네팔은 분쟁 및 취약국의 MDGs 달성을 위한 현실적 방안을 촉구하는 뉴딜을 지지하기 위해 결성된 g7+의 초기 회원국 중 하나로 대표적인 취약국이다. 2015년 OECD 취약국 보고서에서 제시한 다섯 가지 취약성 분류 기준에 따르면 네팔은 회복력을 제외한 폭력, 정의, 제도, 경제적 기반 4개 부문에서 특히 취약한 것으로 나타났다.

1996년 2월 왕정 타도와 인민공화국 수립을 목표로 하는 네팔 공산군(Maoist)에 의해 시작된 네팔 내전은 이후 10년 이상 지속되었다. 반군을 진압하기 위해 경찰 및 군이 투입되었고, 진압과정 중에 벌어진 과잉 체포, 고문, 폭행 등이 문제가 되었다. 이 기간에 분쟁으로 사망한 이들은 1만여 명으로 추정된다(표 3-5 참고). 2006년 11월 8일에 네팔 과도정부와 네팔 반군간 평화협상이 타결되었고, 11월 21일 양측이 서명함에 따라 10여 년간 지속되었던 네팔 내전이 공식적으로 종료되었으나, 내전 종결 이후에도 빈번한 정권 교체 등으로 정치적 불안이 계속되고 있다.⁵⁰⁾

50) 2013년 2월, 주요 정당들이 대법원장을 수반으로 하는 과도정부 구성 및 6월 총선 개최에 합의하였으나 이에 반발한 야당(네팔 마오주의 공산당을 중심으로 한 33개 야당 연합)이 총과업을 강행하여 주요 도시 기능이 마비되었다(『네팔 야권, 총선 거부 전면 파업』(2013. 9. 12)).

2015년 9월 새 헌법 공포에 앞서 헌법 초안에 반대하는 항의 시위가 지속되었으며,⁵¹⁾ 다양한 사회계층 및 소수민족의 정치·경제·사회 관련 요구사항을 수용하지 못해 사회적 불만이 고조되고 있는바 갈등 및 분쟁의 소지가 여전히 존재한다.

표 3-5. 네팔 전쟁 관련 사망자 수

(단위: 명)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	합계
사망자	44	40	250	156	268	429	3,947	1,341	1,880	1,104	457	9,916

자료: UCDP Battle-Related Deaths dataset, www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_battle-related_deaths_dataset, 검색일: 2015. 10. 22).

국제 투명성기구(Transparency International)에서 발표한 네팔의 부패 지수(Corruption perceptions Index)는 2014년 기준 175개국 중 126위로 낮은 편이다(부표 7 참고).⁵²⁾ 또한 2008년 이후 정당간의 갈등이 지속되어 법치국가의 근간인 헌법을 제정하지 못한 채 임시 헌법을 적용하였다. 람 바란 야다브 네팔 대통령은 2015년 9월 20일 7년 만에 연방공화제 새 헌법안을 공포하였으나, 헌법 제정과 관련한 항의 시위가 지속적으로 발생하고 있다.

네팔은 2010년 1인당 국민소득 기준으로 아시아에서 아프가니스탄 다음으로 가난한 나라이다. 내전 종료 이후에도 지속되는 정치적 불안과 도로 및 상하수도 등 열악한 인프라, 만성적인 전력 및 연료 부족, 낮은 제

51) 네팔 주변 경계를 획정한 헌법 제정안 반대 시위가 격화되면서 경찰과 시위대가 충돌해 수십 명의 사상자가 발생했다(「네팔 헌법 제정안 항의 시위 격화…수십 명 사상」(2015. 8. 25)).

52) 순위가 낮을수록 부패도가 높음.

조업 경쟁력 등 취약한 경제구조로 인해 경제성장률이 저조하다. 세계은행에서 발표한 2015년 기업환경지수(Doing Business Index)에 따르면 네팔의 기업환경지수는 전체 189개국 중 108위로 나타났다. 지난 5년간 평균 경제성장률은 4.5%였으나, 2015년 상반기에 발생한 지진으로 손실이 발생해 인해 경제성장률은 더욱 낮아질 것으로 예상된다.

표 3-6. 네팔 주요경제지표

(단위: 백만 달러, %, 백만 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
명목 GDP	8,130	9,044	10,326	12,545	12,855	16,003	18,914	18,852	19,244	19,636
GDP성장률(%)	3.5	3.4	3.4	6.1	4.5	4.8	3.4	4.9	3.8	5.5
1인당GNI	310	340	380	440	490	540	610	690	720	730
인구	25.5	25.7	26.1	26.3	26.6	26.9	27.2	27.5	27.8	28.2

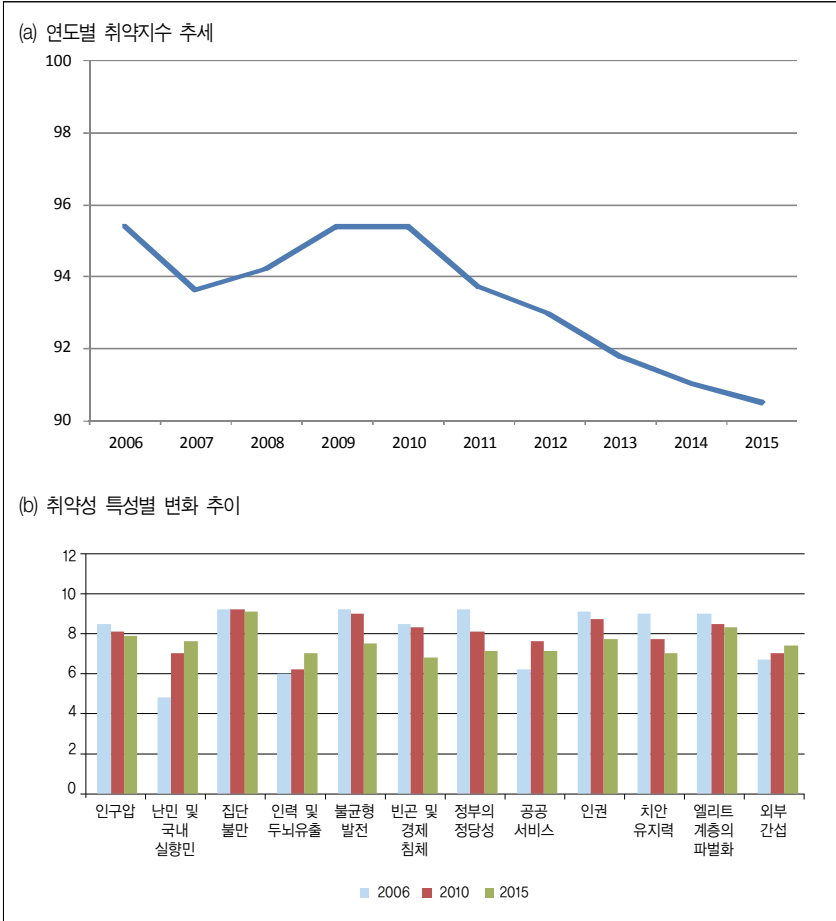
자료: WB, CIA Data, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx>(검색일: 2015. 10. 29).

2) 네팔의 취약성 지표 비교

네팔은 OECD가 발표하는 취약국 리스트에 2008년부터 계속 포함되었으며, 2015년 보고서에서 제시한 취약성 다섯 가지 기준 중 폭력, 정의, 제도, 경제적 기반 측면에서 취약하다는 평가를 받았다. 또한 네팔은 Fund for Peace가 매년 발표하는 취약국 지수에서도 높은 순위를 차지하였다. 2015년 발표에서 네팔은 취약국으로서 위험군(Alert)으로 분류되며, 178개국 중 35번째로 취약성 지수가 높다. Fund for Peace의 취약국 지수에 따른 지난 10년간 취약성 변화 추이를 살펴보면(그림 3-2), 공식적인 내전 종료 시점인 2006년 이후 취약성 지수가 다소 감소했다가 2009~10년에 최고치를 나타낸 이후 점차적으로 개선되고 있음을 확인할 수 있다.

그림 3-2. 네팔의 취약성 변화 추이(2006~15)

(단위: 점)



자료: Fund for Peace, The Fragile States Index Data, <http://fsi.fundforpeace.org/data>(검색일: 2015. 10. 27).

네팔은 2006년부터 2015년까지 10년 동안 취약성이 4.9점 감소하여 다소 개선된 것으로 나타난다. 인구 증가, 집단 불만, 불균형 발전, 빈곤 및 경제 침체, 정부의 정당성, 인권, 치안 유지력 및 엘리트 계층의 파벌화 분야에서 취약성이 증가한 것을 확인할 수 있다. 반면 난민 및 국내 실항

민, 인력 및 두뇌 유출, 공공서비스와 외부간섭의 경우 취약성이 악화되었다. 2015년 12개의 취약지표 중 집단 불만 및 엘리트 계층의 파벌화는 가장 취약한 단계로 나타났으며, 나머지 10개 지표는 모두 취약한 단계이다.⁵³⁾

3) MDGs 달성 정도 및 빈곤 현황

네팔의 MDGs 달성 정도를 살펴보면, 절대빈곤인구는 65%가 감소하여 많이 개선되었으나, 다른 남아시아 국가 평균인 23.4%보다 근소한 차이로 높은 23.7%로 나타났다. 보편적 초등교육의 경우 초등학교 이수율이 98.7%로 1999년 69.3%에 비해 매우 개선되었음을 알 수 있다. 성평등 부분도 많이 개선되었으나, 비농업 분야에서 여성 임금노동자 고용 비율은 남아시아 지역 평균인 20.1% 대비 상당히 낮은 14%로 나타났다. 단 네팔의 경우 2001년 자료가 최근 자료여서 남아시아 평균의 기준 연도인 2015년과는 차이가 많이 나기 때문에 단순 비교에 어려움이 있다.

또한 5세 이하 아동사망률의 경우 괄목할 만한 향상을 보여 남아시아 평균보다 훨씬 낮게 나타난다. 산모사망률도 76%가 개선되었으며, 주변 국가 평균과 비슷한 수준을 보이고 있다. 보건지표의 경우 HIV 발병률, 결핵감염률, 결핵사망률 모두 지역 평균보다 낮은 양상을 보이며, 특히 HIV 발병률과 결핵사망률은 상당히 개선되었음을 알 수 있다. 안전한 식수 및 위생시설과 슬럼거주자의 경우 상당히 개선되었으나 주변국 평균에는 미치지 못하는 상황이다.

53) Fund for Peace, Country Data & Trends-Nepal 2015, <http://fsi.fundforpeace.org/2015-nepal>(검색일: 2015. 11. 10).

표 3-7. 네팔 MDGs 달성 정도

(단위: 명, %)

목표 및 세부목표	지표	기준년	2015년	변화율 (Percentage Change)	지역 (남아시아) 평균
목표 1. 극심한 빈곤 및 기아 퇴치					
극빈층 인구 절반으로 축소	PPP 기준 하루 1.25달러 미만으로 생활하는 인구 비율	68.0 (1995)	23.74 (2010)	- 65	23.4 (2011)
기아인구 절반으로 축소	영양 부족 인구 비율	22.8 (1991)	7.8 (2015)	- 66	15.7 (2014~16)
목표 2. 보편적 초등교육 실현					
보편적 초등교육	초등학교 이수율	69.3 (1999)	98.7 (2013)	42	94.8 (2015)
목표 3. 성평등 및 여성 권한 강화					
여학생의 초등학교 등록률	초등교육에서 남학생 대비 여학생 비율	0.59 (1990)	1.09 (2014)	85	1.03 (2015)
여성 취업 비율	비농업 분야 여성의 취업 비율	15.1 (1999)	14.0 (2001)	-7	20.1 (2013)
국회에서 여성 대표자 비율	국회 내 여성 의석수 차지 비율	6.1 (2010)	29.5 (2015)	383	17.6 (2015)
목표 4. 유아사망률 감소					
5세 미만 아동사망률 2/3로 감소	5세 미만 아동사망률	142.3 (1990)	39.7 (2013)	-72	55 (2013)
목표 5. 모성보건 증진					
산모사망률 1/3로 감소	10만 명당 산모사망자 수	790.0 (1990)	190.0 (2013)	-76	190 (2013)
보편적인 생식 건강	실질 피임률	24.1 (1992)	49.6 (2014)	106	57.6 (2013)
	가족계획 불충족	27.7 (1992)	27.5 (2011)	-1	14.1 (2013)
목표 6. HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치					
HIV/AIDS 확산 저지 및 축소	HIV 발병률	0.07 (2001)	0.01 (2013)	-89	0.02 (2013)
결핵 확산 저지 및 축소	결핵감염률	164.0 (1990)	156.0 (2013)	-5	179.0 (2013)
	결핵사망률	52.0 (1990)	17.0 (2013)	-67	23.0 (2015)

표 3-7. 계속

목표 및 세부목표	지표	기준년	2015년	변화율 (Percentage Change)	지역 (남아시아) 평균
목표 7. 환경의 지속가능성 확보					
산림 파괴 방지	산림 비율	33.7 (1990)	25.4 (2010)	- 25	14.5 (2010)
안전한 식수 접근 불가 인구 절반으로 감소	안전한 식수 접근 가능 인구 비율	65.9 (1990)	91.6 (2015)	39	93.0 (2015)
위생시설 부족 인구 절반으 로 감소	개선된 위생시설을 사용하는 인구 비율	4.5 (1990)	45.8 (2015)	918	47.0 (2015)
슬럼거주자의 삶의 질 개선	슬럼에 거주하는 도시 인구 비율	70.6 (1990)	54.3 (2014)	- 23	30.7 (2014)
목표 8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축					
인터넷 사용	인터넷 사용자 수	0.0 (1990)	15.4 (2014)	-	14.5 (2013)

자료: UN MDG Indicators, MDG Country Progress Snapshot of Nepal, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resource/Static/Products/Progress2015/Snapshots/NPL.pdf>, 검색일: 2015. 11. 10).

4) 자연재해 취약성

네팔은 기후변화를 비롯해 급속도로 진행되는 도시화와 산악 지형 등의 요인으로 인해 홍수, 산사태, 지진 등의 자연재해에 취약한 국가이다. 특히 지진 빈도가 세계에서 11번째로 많은 나라로, 1255년 카트만두의 인구 1/3이 사망한 기록상의 첫 대지진이 발생한 이래 수차례 대규모 지진이 발생하였다.

최근 발생한 대규모 지진은 2015년 4월 25일 네팔 수도인 카트만두에서 북서쪽으로 81km, 제2 도시인 포카라에서 동쪽으로 68km인 지점에서 발생하였다. 규모 7.8의 강진으로 지진 발생 이후에도 규모 6.6, 6.9 강도의 주요 여진을 포함한 300건 이상의 여진이 계속되어 복구 작업에 어려

음을 겪었다. 지진의 직간접적인 영향을 받은 지역은 전체 국토 면적의 절반에 달한다(그림 3-3 참고). 지진으로 인한 사망자 및 부상자는 각각 약 8,693명, 2만 2,491명(2015년 6월 기준)으로 추산되며, 주택 50만 채, 8,000개 학교에서 3만여 개의 공공 및 민간 교실, 1,023개의 보건센터가 파괴되었다.

가난한 농촌 지역은 열악한 주택이 많아 재해로 인한 피해가 더 컸으며, 성인여성 및 여아가 남성들에 비해 더 많이 사망하는 등 이번 재해로 인해 네팔 사회에 만연한 지역, 소득, 성별 등 여러 측면의 불평등이 드러나는 계기가 되었다.

[표 3-8]에서 나타난 바와 같이, 이번 지진으로 인한 손해와 손실은 약 70억 달러로 추정되며, 2중 주택, 교육시설, 문화 유적지 등의 사회 분야의 손실이 40억 달러로 전체 손실액의 58%에 달한다. 이 중 86%가 주택 및 주거지 관련 피해인데 지진 발생 후 거주할 곳을 잃은 이재민 문제가 심각한 상황이다. 사회 분야 손실에 뒤이어 생산 분야 손실이 전체의 25%, 인프라 손실이 10%, 범분야 이슈가 7%로 나타나고 있다. 또한 4.58%로 예상되었던 2014~15년도 연간 경제성장률은 지진 발생 이후 1.54% 떨어진 3.04%로 예측되는 가운데, 지난 8년 중 가장 낮은 성장률을 보이고 있다. 네팔의 사회·경제적 취약성에 대규모 지진으로 인한 피해까지 더해져, 2022년까지 최빈국을 탈피해 개발도상국으로 도약하겠다는 네팔 정부의 목표 달성이 어려울 것이라는 우려가 커지고 있다.

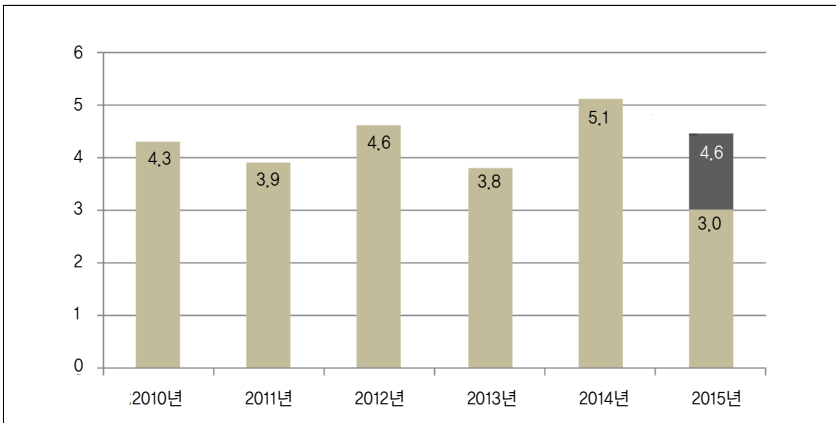
그림 3-3. 네팔 지진피해 지역



자료: Government of Nepal(2015), p. 11, p. XI.

그림 3-4. 네팔 GDP 성장률

(단위: %)



주: 지진 발생 전 GDP 성장률 추정치는 4.6%였으나, 지진 발생 후 1.6% 감소한 3.0%로 나타남.

자료: Government of Nepal(2015).

표 3-8. 분야별 지진 피해금액

(단위: 백만 달러)

구 분	재해 영향					개인소득 손실
	파손	손상	총계	민간	공공	
사회 분야	3,550	536	4,086	3,632	453	-
주택 및 주거지	3,036	469	3,505	3,505	-	-
보건	64	11	75	13	62	-
교육	281	33	313	24	290	-
문화유산	169	23	192	89	103	-
생산 분야	581	1,200	1,781	1,580	200	171
농업	164	120	284	258	26	46
관개	4	-	4	-	4	-
상업	90	79	170	170	-	27
산업	84	109	193	192	-	37
관광업	189	624	812	751	6,1	62
금융	50	269	319	209	110	-
인프라 분야	525	143	668	173	495	-
전기	178	34	212	156	57	-
정보통신	36	51	87	17	70	-
지역사회 기반시설	34	-	34	-	34	-
운송	172	49	221	-	221	-
물 및 위생	105	9	114	-	114	-
범분야 이슈	519	10	529	18	512	-
거버넌스	188	-	188	-	188	-
재난위험 감소	2	-	2	-	2	-
환경 및 임업	330	10	340	18	323	-
총계	5,174	1,890	7,065	5,404	1,661	171

자료: Government of Nepal(2015), p. 19.

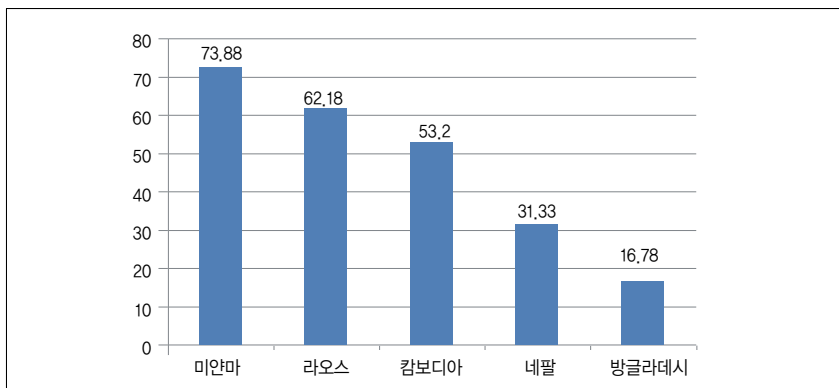
나. 국제사회의 네팔 ODA 지원 규모 및 현황

네팔은 2014년 기준 1인당 소득이 730달러로 아시아 최빈개도국 중에서 가장 낮은 수준이지만, 1인당 ODA 수원액은 2014년 기준 31.3달러에

불과하다. 아시아 최빈개도국인 미얀마, 라오스, 캄보디아의 경우 1인당 수원액이 각각 73.9달러, 62.2달러, 53.2달러로 네팔보다 월등히 높다(그림 3-5 참고). 또한 2006년도부터 7년간 지속적으로 ‘원조고아(aid orphan)’로 지정되는 등 원조액이 불충분한 것으로 나타난다.

그림 3-5. 2013년 네팔의 1인당 ODA 수원액 비교

(단위: 백만 달러)



자료: OECD 통계사이트, <http://stats.oecd.org>(검색일: 2015. 9. 17).

표 3-9. 2006년 이후 아시아 원조고아 국가

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	원조고아
네팔	0	0	0	0	0	0	0	7회
방글라데시				0	0	0		3회

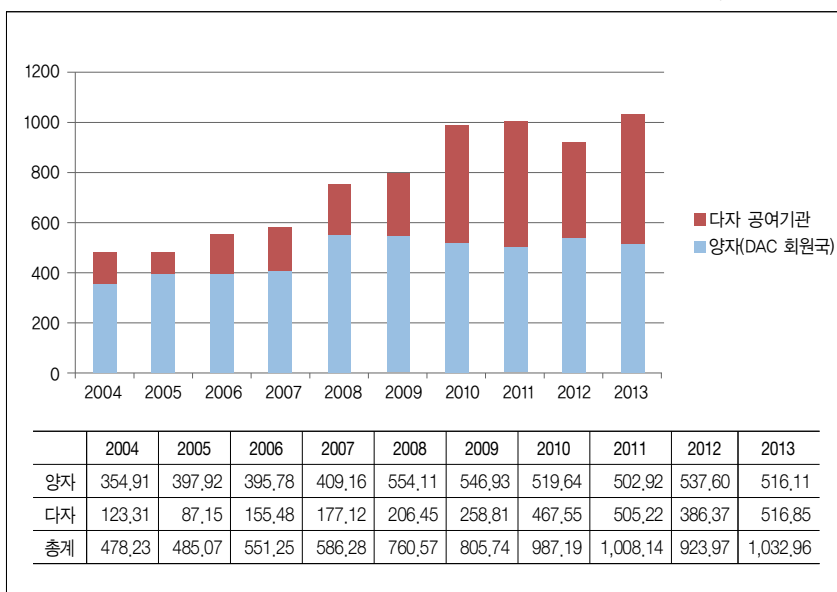
자료: Ericsson and Steensen(2014)에서 아시아 국가만 발췌해서 저자 정리.

그러나 네팔의 ODA 수원 규모는 2004년 이후 지속적인 증가 추세로 2004년 4억 7,823만 달러였던 국제사회의 네팔에 대한 ODA는 2013년 10억 3,296만 달러로 2배 이상 증가하였으며, 유럽 공여국의 원조가 위축된 2008년 이후에도 크게 영향을 받지 않고 지속적으로 증가하고 있음

을 알 수 있다. 또한 ODA 수원액이 2013년 GNI 대비 4.5%를 차지하는 등 ODA 의존도가 높은 편이다. 2015년 4월 발생한 지진으로 인한 피해 복구와 관련해 국제사회의 인도적 지원으로 인해 그 규모가 확대될 예정이다.

그림 3-6. 대네팔 ODA(순지출 기준) 추이(2004~13)

(단위: 백만 달러)



자료: OECD 통계사이트, <http://stats.oecd.org>(검색일: 2015. 9. 18).

그동안 네팔에 공여된 국제원조는 DAC 회원국의 양자간 ODA가 다자간 ODA보다 두 배 이상으로 높은 편이었으나, 2010년부터 다자 ODA가 차지하는 비중이 커지기 시작했다. 2004년 양자간 ODA 총액이 3억 5,491만 달러였으나, 다자간 총액은 1억 2,331만 달러에 불과하였다. 2009년부터 세계은행의 국제개발협회(IDA)를 통한 지원이 증가하였고,

2013년에 전체 ODA에서 양자간 ODA 총액은 5억 1,611만 달러, 다자간 지원 총액은 5억 1,685만 달러를 차지하며 다자와 양자 원조의 비중이 비슷하게 나타났다.

표 3-10. 주요 공여국의 네팔 지원 현황(2004~14)

(단위: 백만 달러)

*	공여국	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	영국	64.45	55.91	67.63	78.69	97.91	112.59	118.01	104.95	110.48	146.02
2	미국	42.34	60.31	69.22	59.24	83.52	78.42	54.76	67.65	66.86	72.75
3	일본	57.32	96.42	82.37	77.91	154.67	49.72	79.54	60.35	48.00	50.21
4	스위스	23.61	24.01	24.55	24.76	26.78	28.66	29.96	38.54	40.63	46.55
5	독일	62.32	74.49	38.50	52.86	63.21	61.72	45.97	42.07	68.28	44.35
6	호주	6.68	5.13	3.78	6.70	7.02	11.07	26.07	26.74	41.08	33.04
7	노르웨이	40.72	38.80	57.91	51.30	46.14	58.00	54.77	49.79	43.67	33.01
8	덴마크	22.64	7.89	13.31	28.28	22.22	34.74	40.32	41.54	44.43	28.06
9	핀란드	-	-	8.26	13.56	17.47	20.56	24.24	26.18	25.16	27.21
10	한국	-	-	2.07	4.81	5.88	23.04	23.26	22.17	22.10	17.65

주: * 순위는 2013년 지원액 기준임.

자료: OECD 통계사이트, <http://stats.oecd.org>(검색일: 2015. 9. 18).

네팔의 주요 개발협력파트너는 양자 측면에서 OECD DAC 회원국들이 대부분을 차지한다. 그중에서도 영국, 미국, 일본, 스위스, 독일, 호주, 노르웨이 등이 주요 협력파트너이다. 우리나라의 경우 2006년도에 207만 달러를 지원하였으나 2013년에는 1,765만 달러를 지원하는 등 지원액이 큰 폭으로 증가했다(표 3-10 참고). [표 3-11]은 최근 10년간 주요 다자기구의 네팔에 대한 지원 추이를 보여준다. 세계은행이 국제개발협회(IDA)를 통해 대네팔 전체 원조의 약 46% 정도를 제공하면서 최대 다자협력파트너로 자리매김하고 있으며, ADB, EU, 보건의금 다자기금인 Global Fund가 그 뒤를 잇고 있다.

표 3-11. 주요 다자기구의 네팔 지원 현황(2004~14)

(단위: 백만 달러)

* 다자기구	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1 IDA	88,39	54,62	75,15	83,84	104,18	165,46	181,65	193,26	192,54	238,77
2 AsDB (Special Fund)	-	-	-	-	-	-	116,33	205,27	90,59	161,71
3 EU Institution	-	11,73	28,37	25,77	44,85	43,76	47,95	32,43	28,75	40,08
4 Global Fund	0,95	0,71	6,35	9,85	12,44	6,80	21,38	11,94	19,34	22,65
5 WFP	-	-	-	-	10,30	10,35	10,26	7,01	6,74	10,94
6 UNDP	9,15	7,55	9,22	7,73	10,14	14,90	10,57	9,99	9,78	9,10
7 UNICEF	7,92	6,54	7,37	8,29	6,18	7,81	8,38	7,85	6,50	7,50
8 UNHCR	-	-	-	-	-	-	-	7,40	6,05	6,46
9 OFID	-	-	-	-	-	0,45	1,67	9,13	6,96	4,85
10 WHO	-	-	-	-	-	-	-	3,17	3,08	3,47

주: * 순위는 2013년 지원액 기준임.

자료: OECD 통계사이트, <http://stats.oecd.org>(검색일: 2015. 9. 18).

네팔에 대한 양자간 ODA 지원 규모를 분야별로 살펴보면, 사회 인프라 부문과 경제 인프라 부문에 대한 지원이 큰 비율을 차지하고 있다(표 3-12 참고). 최근 5년을 살펴보면, 사회 인프라 부문이 전체 원조의 절반을 차지하고 있으며 경제 인프라가 23%를 차지하고 있다. 특히 사회 인프라 및 서비스 분야는 2009년 61.9%로 국제사회의 지원이 집중되었으며 특히 교육 분야가 중요하게 다루어졌다. 2013년에는 그 비중이 35.8%로 감소하였으나 경제 인프라와 더불어 여전히 최대 지원 분야이다. 경제 인프라 부문의 경우 2009년에 15.5%로 사회 인프라 다음으로 많은 자원이 집중되었으며, 2013년에는 35.8%로 그 비중이 늘어났으며 특히 에너지 분야에 대한 지원이 2009년 1.6%에서 2013년 22.5%로 급격하게 증가하였다. 인도주의적 지원의 경우, 2013년에 1.8%로 그 비중이 급격하게 감소하였으나 2015년 4월에 발생한 지진의 영향으로 인해 급격하게

표 3-12. 대(對)네팔 양자간 ODA의 분야별 지원 추이(2007~11)

(단위: 백만 달러)

구 분	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
사회 인프라 및 서비스	370.6	61.9	236.2	52.4	266.0	55.8	255.7	747.7	255.8	35.8
교육	169.7	28.3	45.6	10.1	40.9	8.6	71.1	13.3	55.1	7.7
상하수 처리	12.4	2.1	37.2	8.3	5.8	1.2	33.9	6.3	13.6	1.9
경제 인프라 및 서비스	92.8	15.5	88.8	19.7	46.9	9.8	154.6	228.8	255.8	35.8
운송 및 통신	74.4	12.4	60.5	13.4	9.2	1.9	81.4	15.2	86.4	12.1
에너지	9.6	1.6	25.2	5.6	32.6	6.8	68.5	12.8	160.8	22.5
생산 분야	26.9	4.5	41.2	9.1	60.7	12.7	34.7	6.5	105.0	14.7
농림수산업	20.2	3.4	34.1	7.6	51.3	10.8	27.7	5.2	92.8	13.0
공업, 광업, 건설업	5.3	0.9	3.3	0.7	3.7	0.8	6.0	1.1	9.3	1.3
무역 및 관광	1.4	0.2	3.8	0.8	5.7	1.2	1.0	0.2	3.1	0.4
다부문	54.6	9.1	50.6	11.2	50.2	10.5	41.3	7.7	75.2	10.5
프로그램 지원	12.4	2.1	13.9	3.1	14.0	2.9	3.6	00.7	0.0	0.0
식량 지원	12.4	2.1	8.3	1.8	14.0	2.9	3.6	0.7	0.0	0.0
부채 관련	3.0	0.5	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
인도주의적 지원	33.3	5.6	17.6	3.9	33.2	7.0	41.4	77.7	12.5	1.8
기타	5.3	0.9	2.6	0.6	5.4	1.1	4.6	0.9	9.3	1.3
총계	598.7	100	450.9	100	476.4	100	536.0	100	713.6	100

자료: OECD 통계사이트, <http://stats.oecd.org>(검색일: 2015. 10. 15).

증가될 것으로 예상된다.

한편 2015년 4월 지진 발생 직후 네팔 정부는 국제사회에 원조를 공식으로 요청하였다. 네팔 총리는 의회연설에서 공공시설 등의 복구가 시급함을 강조하였으며 UN 총회는 5월 15일 네팔 정부의 복구 및 재건과 관련한 국제사회의 지원을 촉구하는 결의를 채택하였다. 네팔의 국가재난대응 프레임워크(NDRF: Nepal's National Disaster Response Framework)는 중앙정부로부터의 의사결정 및 지시사항을 촉진하는 등 재해 관련 조정을 위해 주요한 역할을 수행하였다. 네팔 내무부(MoHa: Ministry of

표 3-13. 네팔 지진 이후 분야별 지원 수요

(단위: 백만 달러, %)

구 분	총 수요	비율
사회 분야	4,078	60.9
주택	3,278	49.0
건강	147	2.2
영양	50	0.8
교육	397	5.9
문화유산	206	3.1
생산 분야	1,158	17.3
농업	156	2.3
관개	5	0.1
상업	201	3.0
산업	74	1.1
관광업	387	5.8
금융	335	5.0
인프라 분야	743	11.1
전기	186	2.8
정보통신	49	0.7
지역사회 기반시설	45	0.7
운송	282	4.2
식수 및 위생	181	2.7
범분야 이슈	718	10.7
거버넌스	184	2.8
재난위험 감소	82	1.2
환경 및 임업	252	3.8
고용 및 생계	125	1.9
사회적 보호	64	1.0
성별 및 사회통합	11	0.2
총계	6,695	100

자료: Government of Nepal(2015), p. 1, p. XIX.

Home Affairs)에 따르면 34개국의 134개 국제 수색구조팀(Search and Rescue)이 네팔의 구조 요청에 지원했으며, 4,236대의 헬리콥터를 동원해

각각 7,558명, 4,689명의 사람들을 항공과 육로를 통해 구출하였다. 네팔은 전 세계 60여 개국과 UN, 기타 국제기구로부터 긴급구호 및 인도적 지원을 받았다. 2015년 4월 29일 UN은 네팔에 3개월 내 422만 달러를 지원해 줄 것을 국제사회에 호소하였으며, 기한 내 목표의 31%인 129만 1,000달러가 충족되었다.

2015년 6월 25일 카트만두에서 네팔 재무부 주관으로 ‘네팔 지진피해 재건 복구 국제회의(ICNR: International Conference on Nepal’s Reconstruction)’가 개최되었다. 공여국 개최 회의에 앞서 네팔 정부에서 발표한 재난 후 수요평가 보고서에 따르면 네팔 정부가 제시한 분야별 총 지원수요는 재해 피해액인 70억 6,500만 달러에 조금 못 미치는 66억 9,500만 달러로 주택, 건강, 영양, 교육 및 문화유산 등의 사회 분야가 전체의 60.9%를 차지하고 있으며 농업, 관개, 상업, 관광업, 금융업 등의 생산 분야가 17.3%, 인프라가 11.1%, 기타 범분야 이슈가 10.7%를 차지하고 있다.

총 44개 공여국, 10여 개 국제기구가 참여한 네팔재건복구공여국회의(donor conference)는 네팔 지진 재건을 위한 공약(pledging) 세션과 재건에 필요한 기술적 사안을 협의하는 기술 세션으로 진행되었다. 이 회의에서 우리나라를 비롯한 인도, 중국, 일본, EU 등의 공여국과 ADB, WB 등의 다자기구가 총 45억 달러 상당의 공여의사를 표명하였으며, 이는 네팔 정부가 제시한 총수요의 67.2%에 달하는 금액이다. 가장 큰 규모의 지원을 약속한 나라는 네팔과 국경을 접하고 있는 인도와 중국으로, 네팔에 자국의 영향력을 확대하기 위해 노력하고 있는 상황이다.

공식적으로 내전이 종료된 지 10년이 다 되어가지만, 네팔은 잦은 시위 및 분쟁, 인도와의 마찰로 인한 통관 문제, 유류 부족 사태 등 정치·

표 3-14. 네팔재건복구공여국 회의 직후 각국 및 기관별 지원 규모

국가	내용
인도	10억 달러 우선 공약, 추가적으로 향후 5년간 10억 달러 지원을 검토할 예정임을 밝힘.
중국	4억 8,900만 달러 규모의 종합 지원 패키지를 발표, 저금리 차관 및 기술 제원 제공을 언급
일본	2억 6,000만 달러 지원을 공약
미국	1억 3,000만 달러 지원을 공약
EU	예산 지원 형식으로 1억 달러(1억 유로), 기술 지원으로 500만 달러(500만 유로) 지원 공약
영국	1억 1,000만 달러 지원을 공약
노르웨이	3,000만 달러 지원을 공약
ADB	지진 긴급구호로 2억 달러 상당의 차관을 승인. 이후 단계별로 추가 지원하여 유무상 통합 총 6억 달러까지 지원 규모를 늘려나갈 예정임을 언급
WB	5억 달러 지원. 다국가신탁기금(Multi-donor trust fund)을 설립하여 네팔 재건지원 사업을 실시하고 있음.

자료: 온라인 보도자료 The Himalayan Times a, b(각각의 검색일: 2015. 6. 25); ICNR 웹사이트(검색일: 2015. 7. 5) 자료를 참고하여 저자 작성.

경제적 불안 및 사회 혼란으로 정국이 불안정한 상황이다. 네팔은 이 같은 상황에서 투명하고 성실하게 재건작업을 진행해야 하는 과제를 안고 있다. ICNR 회의에서 ADB 총재는 국제사회에서 수십억 달러의 원조 의사를 밝혔으나 정치적 불안과 사회 혼란으로 복구작업이 지연된 아이티 재건의 선례를 언급하며 우려를 표한 바 있다. 이 같은 국제사회의 우려를 염두에 두고 수실 코이랄라 네팔 총리는 부패 무관용 원칙을 언급하며 공여국과 국제기구의 원조가 수혜자들에게 돌아가도록 최선을 다할 것을 약속하였다.

다음으로 지난 10년간 네팔에 가장 많은 원조를 한 영국과 상당한 금액을 지속적으로 지원하고 있는 ADB의 사례를 살펴보고자 한다.

1) 영국

영국은 라나(Rana) 체제⁵⁴를 통해 100여 년에 걸쳐 네팔을 간접 통치 하였으며, 이런 역사적인 유대관계로 인해 과거 영국은 인도에 이어 네팔에 대해 강력한 영향력을 행사하였다. 네팔의 비동맹 중립외교 등으로 양국 관계는 상대적으로 약화되었지만, 영국은 네팔의 최대공여국으로서 1961년부터 국제개발부(DFID)를 통해 네팔에 원조를 제공해왔다.

영국의 최근 네팔에 대한 지원은 ‘2011~2015년 DFID 네팔 운영계획 (Operation Plan 2011-2015 DFID Nepal)’에 기초한다. 총 18쪽 분량의 이 문서는 ‘운영계획’이라는 제목을 가지고 있지만 협력 비전과 주요 지

글상자 3-1. 영국의 2011~15 네팔 운영계획 목차

- 서론 (Introduction)
- 배경 (Context)
- 비전 (Vision)
- 2011/12~2015/16 목표 성과 (Results 2011/12~2015/16)
- 주요 성과 (Headline Results)
- 근거 기반 성과(Evidence Supporting Results)
- 실행 및 자원(Delivery and Resources)
- 프로그램 계획 예산(Planned Programme Spend)
- 프로그램 실행 비용(Planned Operating Costs)
- VIM 실행(Delivering Value for Money)
- 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation)
- 투명성(Transparency)

부록: 운영계획의 수정 사항(Changes to Operational Plan)
인권 평가(Human Rights Assessment)

자료: DFID(2014), p. 2.

54) 외교부, 남아시아 태평양 ‘네팔 개황’, <http://www.mofa.go.kr/countries/southasia/countries/20110805>(검색일: 2015. 10. 10).

원 분야, 목표하는 결과를 제시한다는 면에서 다른 공여기관의 국가협력 전략의 내용과 크게 다르지 않다. 각 분야별 예산을 제시하고 성과지표와 목표치를 제시한다는 점에서 일반적인 국가협력전략보다 구체적이라고 볼 수도 있다(글상자 3-1 참고).

DFID는 이 운영계획을 매년 점검하고 변화하는 상황을 반영하여 계획을 수정하고 업데이트한다. 작성된 이후에는 해당 기간에 수정이 어려운 국가협력전략과 비교할 때, 영국의 ‘운영계획’은 매년 변화하는 상황을 반영하여 계획을 수정하고 업데이트하여 공개한다는 점도 특징으로 볼 수 있다.

현재 DFID의 네팔 운영계획은 2014년 12월에 수정된 것으로, 빈곤감 소라는 목표하에 경제성장을 가속화하기 위한 지원 확장 및 소외계층에 대해 중점을 두고 있으며, 세 가지 영역으로 구분한다. 첫째, 수력, 인프라, 농업, 금융 부문 안정성 같은 주요 부문의 성장 장애요인을 차단하고 공공 부문 거버넌스를 강화해 혁신적 변화를 이끌어낼 기회를 활용하는 것이다. 둘째, 일자리 및 기타 경제활동 기회를 제공하고 지역 거버넌스를 강화하며, 안전 및 정의에 대한 접근성을 개선하고 양질의 서비스를 제공해 빈곤층에게 즉각적인 혜택이 돌아가도록 하는 것이다. 세 번째는 지역 수준에서 기후변화 적응의 정책 및 실행을 강화하고, 재난위험 감소의 지원 및 지역 재난 관리 역량을 향상시켜 향후 발생 가능한 충격과 스트레스로부터 네팔을 보호하는 것이다.

거버넌스 및 서비스 제공, 경제발전, 기후변화가 DFID에서 제시한 주요 성과로 공공부문 거버넌스를 강화하기 위해 재무관리 및 통계 역량 강화, 경제정책, 운송계획, 기후변화, 임업 및 지역 거버넌스 개선을 지원하

고 있다. 또한 일자리 및 경제활동 기회를 제공하기 위해서는 금융서비스 및 상품에 대한 접근성 강화와 시장 개발, 직무 기반의 기술훈련 강화를 언급하고 있다. 경제발전 부문에서는 DFID의 지원으로 창출된 직접적 일 자리의 수와 DFID의 지원을 받아 건설, 개선, 유지 및 보수한 도로의 길 이를 측정지표로 삼고 있다. 기후변화 및 재난위험 감소 부문에서는 DFID의 임업 작업을 통해 생계가 개선된 가난하고 소외된 인구의 수와 기후 및 재난 피해와 관련하여 회복력(resilience)이 증가한 사람의 수를 측정지표로 제시하고 있다(표 3-15 참고). 네팔은 거버넌스, 분쟁, 경제적

표 3-15. DFID의 네팔 운영계획(주요 목표성과)

전략	지표	기초선	진행상황 (2013/14년도)	목표	
				2015년 3월	2016년 3월
경제개발 (부 창출 포함) 소년 및 여성	DFID의 지원으로 창출된 직접적 일자리의 수	0	18만 개 (여성: 8만 개)	23만 개 (여: 11만 5,000명, 남: 11만 5,000명)	6만 개
	DFID의 지원을 받아 건설·개선·유지 및 보수된 도로의 길이	0	4,200km	4,232km	600km
기후변화 및 재해위험 감소 소년 및 여성	기후 및 재난 관련 회복력이 증가한 사람의 수	0	3만 3,000명 (여: 1만 7,000명)	4만 명 (여: 2만 1,900명, 남: 1만 8,100명)	66만 5,000명
	DFID의 임업 작업을 통해 생계가 개선된 가난하고 소외된 인구의 수	0	49만 명 (여: 25만 명)	57만 명 (여: 31만 3,500명, 남: 25만 6,500명)	추후 확정
거버넌스 및 안전 소년 및 여성	DFID의 지원으로 선거에 참여한 사람의 수	0	9만 7,000명 (여: 4만 9,000명)	7만명 (여: 3만 5,700명, 남: 3만 4,300명)	-
	공공 공개 감사가 진행된 지방 정부 프로젝트의 비율	2009년 78%	70%	80%	85%
건강 소년 및 여성	DFID의 자금을 지원해 원치 않는 임신을 방지한 건수	0	8만 건	40만 건	추후 확정
물과 위생 소년 및 여성	(추가적으로) 위생적으로 안전한 화장실 혜택을 받은 사람의 수	0	36만 명 (여: 18만 명)	25만 명 (여: 12만 7,500명, 남: 12만 2,500명)	4만 명

자료: DFID(2014), p. 6.

기반, 기후변화로 인한 재해 등에서 취약한 것으로 나타나는데 DFID의 지원 분야 및 주요 목표 성과가 경제개발, 기후변화 및 재해위험 감소, 거버넌스에 초점을 맞추고 있다는 것은 향후 한국의 지원 방향 설정에도 시사하는 바가 크다.

운영계획은 DFID의 모든 프로그램을 대상으로 진행 상황 및 성과를 모니터링하기 위한 프레임워크를 구축했다고 밝히고 있다. 모든 프로그램은 필수적으로 연간 보고와 프로젝트 완료 보고를 통해 매년 표준화된 모니터링을 수행하고 있으며, 결과, 재정, 위험 및 전반적인 프로그램 성과 등 주요 사업 정보를 저장하는 자체적인 정보 관리 시스템을 개발하는 등 전반적인 감독을 강화하였다. 또한 DFID 네팔 사무소는 프로그램 파트너에게 정기적(일반적으로 분기별)으로 보고하는 일정을 가지고 있다. 영국 원조의 주요 특징 중 하나는 투명성(transparency) 강조로, 네팔 정부와 다른 협력파트너들에게도 이를 지속적으로 강조하고 있다. 투명성을 확보하기 위한 방안으로 프로그램 문서, 연간 평가보고서, 프로그램 공약 등 DFID 프로그램에 대한 영문 자료를 정기적으로 출간하며, 연례 DFID 네팔 포트폴리오 평가(Annual DFID Nepal Portfolio Reviews)는 영어와 네팔어로 출간하고 있다. 더불어 새로운 프로그램에 대한 네팔어 요약본을 공개하고 출간된 데이터와 관련한 질문에 대해 지정 담당자가 10일 이내에 응답하는 시스템을 구축하고 있으며, 정확성 확보를 위해 웹사이트상의 모든 정보에 대해 정기적인 감사를 진행할 것임을 밝히고 있다.

2) 아시아개발은행(ADB)

ADB는 취약성과 분쟁 영향을 받고 있는 회원국(FCAS: Fragility and

conflict-affected situations)을 지원하는 것이 ADB의 우선순위를 언급하며, ADB의 장기 전략 프레임워크인 Strategy 2020에서도 FCAS에 대한 ADB의 노력을 강조하였다.⁵⁵⁾

취약국들이 장기적인 개발을 통해 제도적 기반을 강화하고 분쟁 상황에서 벗어날 수 있도록 돕기 위해서는 다른 방식(Doing things differently in FCAS)으로 접근해야 한다는 인식하에, ADB 내부 절차뿐 아니라 이해관계자와의 상호작용 모두에서 발생할 수 있는 변화를 고려하고 있다. ADB는 취약 환경하에서 취약국가가 핵심 기능을 수행할 수 있도록 기본적인 서비스 제공을 포함한 국가 역량을 강화시킬 수 있는 부문을 우선적으로 지원한다. 신속한 혜택 제공, 굿거버넌스 및 시민과 국가 간의 참여 촉진을 위해 지역사회 주도의 개발작업(community-driven development operations)과 NGO와의 파트너십을 지원하고 있다.

또한 취약성의 근본 원인을 해결할 수 있는 국가협력전략을 수립하기 위해 정치·경제 및 분쟁 평가 등 구체적인 분석 작업을 실시하고 있다. 분쟁 후 상황에서 짧은 기간 내 국가재건 및 평화구축을 위해 이행의 성과 프레임워크와 공동 수요 평가 등이 연결될 수 있도록 노력한다. 일례로 지역사회 수준에서의 분쟁 및 평화구축에 대한 ADB 프로젝트의 잠재적인 영향력을 평가하기 위해 ‘평화 필터(peace filter)’의 활용을 시범적으로 실시하고 있다.

더불어 분쟁 및 취약국의 문제 해결에 공여자들간의 협력이 중요하다는 인식하에 솔로몬 제도의 운송 부문 개발사업 같은 분야별(sector-wide) 접근 방식의 공동사업과 타지키스탄(2010~12) 공동 국가협력전략 수립

55) ADB(2013b), p. vi.

등 개발파트너간의 협력에 주도적으로 참여하고 있다. 사모아, 솔로몬 제도, 통고와 같은 소규모 태평양 국가에는 세계은행과 공동대표부를 설립해서 협력하고 있다.

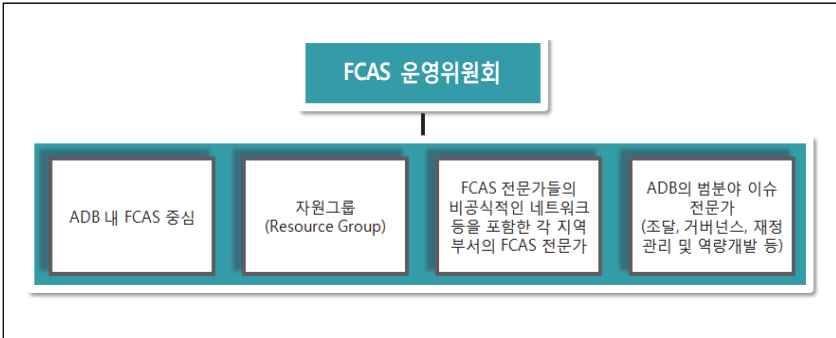
분쟁 및 취약 상황에서는 변화에 대응하는 유연한 접근이 필수적이기 때문에 상황에 따른 사업절차 요건 완화 등을 고려하고 있으며, ADB의 재난 및 긴급구호 정책을 통해 분쟁 후 재건 지원에 신속하게 대응하고자 지속적으로 노력하고 있다.⁵⁶⁾

ADB가 2013년 발간한 『취약 및 분쟁 상황에서의 ADB 효과성 강화를 위한 운영계획(Operation Plan for Enhancing ADB's Effectiveness in Fragile and Conflict-Affected Situations)』(ADB 2013b)은 분쟁 및 취약국이 겪는 여러 문제점에 적절하게 대응할 수 있도록 ADB의 운영방식 중 변화가 필요한 부분을 개선하기 위한 여섯 가지의 종합적인 대응 방안을 제시하고 있다. ADB는 모든 FCAS에 대해 취약성과 분쟁의 민감성을 고려한 국가 전략 및 계획을 수립하기 위해 지속적으로 노력할 것을 언급하였으며, FCAS 운영을 위한 인적 자원을 강화하고 재원 증가를 위해 노력할 것을 강조하였다. 더불어 FCAS 운영을 위해 차별화된 비즈니스 프로세스를 채택하고 적절한 위험관리 프레임워크를 개발하겠다는 계획을 밝히며, FCAS 국가를 위한 제도 강화 프레임워크 개발과 FCAS 선정을 위한 접근법을 개선할 것이라고 밝혔다.

ADB는 FCAS 운영계획 실행을 위한 FCAS 운영위원회(FCAS Steering Committee)를 구성하였다. 위원장은 전략 및 정책 부서의 국장

56) ADB 홈페이지, <http://www.adb.org/sectors/governance/fragile-situations>(검색일: 2015. 10. 28).

그림 3-7. FCAS 관련 ADB의 운영계획 실행을 위한 조직구조



자료: ADB(2013b), p. 29.

급(director general)이 맡고, 구성원은 각 부서의 장(head of departments)으로 구성되어 있다.

운영위원회는 전반적인 지침을 제공하고, 전략이 전체적인 일관성을

표 3-16. ADB의 FCAS를 위한 운영계획 추진 일정

단계	활동
1단계 (2013년)	<ol style="list-style-type: none"> 1. FCAS 국가 분류를 위한 MDB의 통합된 방식 채택 2. 직원 교육, 우수한 사례 공유, 취약성과 분쟁에 민감함 CPSs, 프로그램, 프로젝트 등의 사용 활성화 3. 차별화된 리스크 프레임워크 이니셔티브의 범위를 결정 4. 제도적인 개발 프레임워크 작업 시작 5. 지역 기술 지원 문서 진행 및 resource 그룹의 활성화 6. FCAS의 재정 지원을 강화하기 위한 초안 문서(draft paper) 준비 7. 성과 프레임워크의 기초선 및 목표치를 확정
2단계 (2014년)	<ol style="list-style-type: none"> 8. 차별화된 리스크 프레임워크, 취약성과 분쟁 관련 절차, 비즈니스 절차 최종 확정 9. FCAS 국가들을 위한 제도적 개발 프레임워크 최종 확정 10. FCAS 재정 지원 강화 초안 문서(6번)를 아시아개발펀드(ADF) 공여자들과 함께 논의 11. 2014년 1분기까지 성과지표 수정 및 합의 12. 2014년 말까지 1차 모니터링 보고서 준비
3단계 (2015~20년)	<ol style="list-style-type: none"> 13. 운영계획 지시사항에 따라 운영계획을 실시했는지 검토

자료: ADB(2013b), p. 30.

유지하도록 돕는 역할을 수행하고 있으며, 하부 조직은 태평양 부서 (Pacific department)를 주축으로 각 지역부서 및 비공식 네트워크로 선발된 FCAS 전문가 및 ADB의 범분야 이슈 전문가로 구성되어 있다.

ADB는 FCAS 운영계획을 실행하기 위한 구체적인 추진 일정과(표 3-16 참고) 계획 실시를 모니터링할 수 있는 시범성과지표를 제시하였다. 성과 프레임워크는 뉴딜하에서 진행하고 있는 PSGs 등에 따라 조정될 예정이며, FCAS 제도 강화 및 개발절차 개선, FCAS 결과에 대한 ADB의 기여도, FCAS 실행에 대한 운영 관리, FCAS 실행에 대한 조직 관리 네 단계에 걸쳐 결과를 측정한다.

표 3-17. ADB의 FCAS를 위한 운영계획 성과 프레임워크

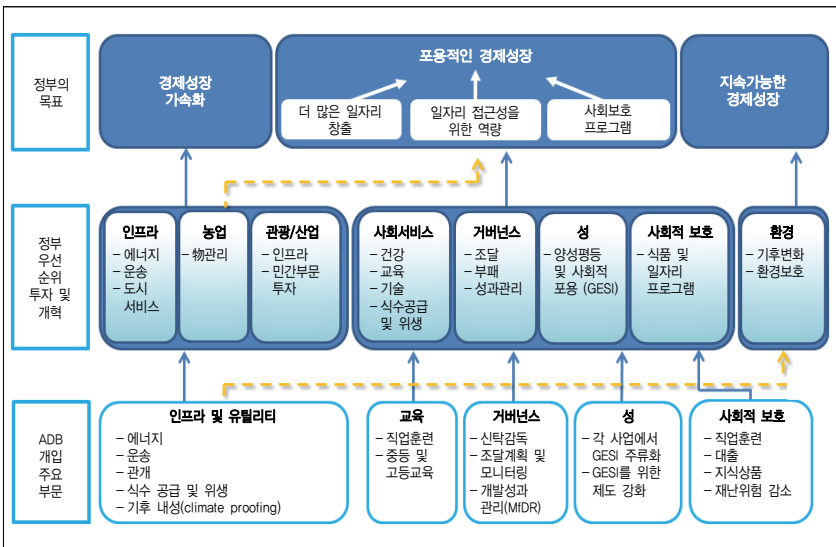
지표	기초선(연도/기간)	목표기간
1단계: FCAS의 제도 강화와 개발절차 개선		
FCAS 국가들의 사회통합과 평등성에 관련된 정책 등급 개선(CPA의 C집단)	2.90(2009~11년 평균)	모니터링
FCAS 국가들의 공공부문 관리와 제도에 관련된 정책 등급 개선(CPA의 D집단)	2.98(2008~11년 평균)	모니터링
FCAS 국가들의 분쟁 사후 위험과 관련된 등급 개선	2.50(2011년)	모니터링
'뉴딜'의 평화구축, 국가재건 지표와 지속가능한 개발목표 등은 추후 추가될 수 있음.		
2단계: FCAS 성과에 대한 ABD의 기여도		
ADB FCAS 작업 종료 후의 결과		
성공적 수준의 등급을 받은 국가 전략과 지원 프로그램	33.3%(2011~12년 평균)	기초선보다 개선
Sovereign 작업의 원료		
성공적	43.5%(2007~12년 평균)	60%(2017)
지속가능성 있음	37.7%(2007~12년 평균)	추후 결정
효과적	54.6%(2007~12년 평균)	추후 결정
Sovereign 작업의 원료-주제에 따라		
거버넌스-성공적	30.0%(2010~12년 평균)	추후 결정
역량개발-성공적	46.2%(2010~12년 평균)	추후 결정
기술지원-성공적	60.3%(2007~12년 평균)	70%(2012)
기술지원 작업의 원료-주제에 따라		
거버넌스-성공적	68.8%(2011~12년 평균)	추후결정
역량개발-성공적	81.3%(2011~12년 평균)	추후결정

표 3-17. 계속

지표	기초선(연도기간)	목표기간
3단계: FCAS 운영관리		
시작단계와 실시 도중의 ADB FCAS 운영의 수준		
국가 파트너십 전략 시작단계의 등급-만족	추후 결정	추후 결정
위험성 평가와 경감 기준의 등급-만족	추후 결정	추후 결정
운영 시작단계의 등급-만족	추후 결정	추후 결정
작업 실시의 성과 등급-만족	추후 결정	추후 결정
4단계: FCAS의 조직적 관리		
인적 자원		
체계적인 직원 교육 프로그램 실시(2013)		
자원		
FCAS의 자원 그룹을 위한 기술 지원 제공(2013)		
재정 자원 강화 고려(2013~14)		
비즈니스 절차와 관행		
위험관리 프레임워크(재정 확보, 재정관리)와 관련된 MDB와 공동 작업(2013~14)		
역량 개발 관련 MDB와 공동 작업 실시(2013~14)		

자료: ADB(2013b), p. 34.

그림 3-8. 네 팔의 성장목표에 대한 국가협력전략(2013~17)의 기여



자료: ADB(2013a), p. 5.

ADB의 2013~17년 네팔 국가협력전략(Nepal Country Partnership Strategy)은 총 19쪽 분량의 개발협력 지침서로 네팔에 대한 원조 실행 전략 및 성과관리 방안이 체계적으로 수립되어 있다. ADB는 협력목표를 ‘빠르고, 지속가능하며, 포괄적인 경제성장’으로 설정하고, 인프라, 농업, 관광 산업, 사회 서비스, 거버넌스, 젠더, 사회적 보호, 환경에 우선순위를 둔 네팔 정부의 3개년 계획(2014~16)에 맞추어, 인프라, 교육, 거버넌스, 젠더, 사회적 보호개발 분야에 중점을 두고 있다. 우선순위를 두는 부문은 에너지, 운송, 식수 공급 및 위생 등을 포함한 도시 서비스, 교육, 농업이며, 주요 부문의 구체적인 성과 프레임워크를 제시하고 있다(표 3-18 참고).

표 3-18. ADB의 네팔 국가협력전략 성과 프레임워크

국가 개발목표			
1. 연평균 GDP 성장률을 2017년까지 6%로 촉진 2. 빈곤발생률을 2017년까지 18.0%로 감소(2011년 25.2% 대비) 및 PPP 기준 하루 1.25달러 미만으로 생활하는 인구를 15.0%까지 감소(2011년 24.8% 대비) 3. 성불평등지수(gender inequality index) 순위 향상(2011년 187개국 중 113위 대비) 4. 빈곤 소수민족 그룹(poorest ethnic group) 내 빈곤감소율을 국내 빈곤감소율보다 높은 수준으로 달성			
ADB 지원 부문			
정부 부문 목표	ADB 기여 부문의 성과	ADB 개입 분야	주제별 우선 부문의 ADB 지표 할당
1. 에너지			
에너지 서비스 접근 및 활용 촉진을 위한 지속가능한 에너지원 및 전송 시스템 개발	전기의 안정적 사용 강화 - 전기사용 가구 대상 · 2017년: 70% (2015년 56% 대비) - 인당 전력소비량 · 2017년: 180KWh (2012년 102KWh 대비) 국경간 에너지 교역 증가 - 전략 교역 수준 · 2017년: 400MW (2012년 150MW 대비)	대형 수력발전(대형 댐) 신재생(태양광, 소수력, 풍력) 전기 전송 및 분배(전력 전송) 에너지 부문 개발 (정책 및 규제, 관세 및 가격, PPP)	4억 4,500만 달러 (2013~16년, 전체의 41%) 환경 지속가능성(ENV): 95% 성평등/효과적인 성주류화(GEN/EGM): 4% 민간부문 개발(PSD): 63% 지역 협력 및 통합(RCI): 37%

표 3-18. 계속

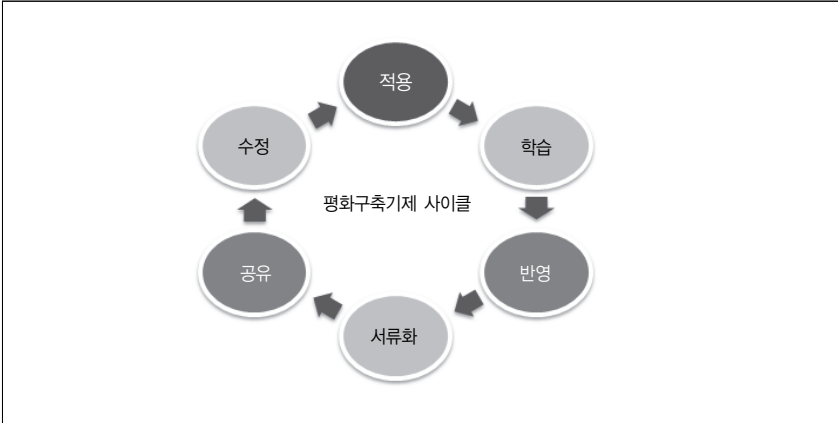
ADB 지원 부문			
정부 부문 목표	ADB 기여 부문의 성과	ADB 개입 분야	주제별 우선 부문의 ADB 지표 할당
2. 운송 및 ICT			
기본 서비스, 시장에 대한 연결성 및 접근성 향상과 관광업 증진	글로벌-로컬 연결성 강화 - 동-서 국경간 물동량(톤/년) · 2022년: 60만 8,300톤 (2012년 55만 3,000톤 대비) - TIA 국제여객이동(만명/년) · 2017년: 7만 5,000명 (2012년 2만 7,000명 대비) - TIA 국내 여객 이동 · 2017년: 1만 9,400명 (2012년 1만 5,800명 대비)	항공운송(공항, 항공보안, 항공운송 정책 및 개혁) 도로교통(국가도로, 구 및 농촌도로, 도로 정비, 도로 교통 정책 및 개혁) 도시교통(도시교통 계획 및 개혁) 운송관리 및 정책(부문 전반의 관리 및 개혁, PPP)	2억 7,000만 달러 (2013~16년, 전체의 25%) ENV: 11% GEN/EGM: 44% PSD: 0% RCI: 100%
3. 식수 공급 및 기타 도시 기반시설 및 서비스			
개선된 식수 공급 및 모든 시민을 위한 위생 서비스	물 공급 및 위생 서비스의 활용 증가 - 개선된 물 공급 이용 인구 · 2017년: 100% (2012년 85% 대비) - 위생시설 활용 인구 · 2017년: 100%(2012년 62% 대비)	물 공급 및 위생(식수 시스템, 위생 시스템, 폐수관리, 운영 및 유지보수, 관세정책 및 부문 개발) 도시 산업개발(도시 관리 및 계획, 도시 환경정책)	2억 7,100만 달러 (2013~16년, 전체의 21%) ENV: 100% GEN/EGM: 89% PSD: 37% RCI: 0%
4. 농업, 천연자원 및 도시 개발			
농축산 생산, 생산성 및 상품화 증가, 기후 변화 적응을 위한 친환경 기술 채택	농업 생산 증가, 생산성 및 식량 안보 - 1인당 농업 GDP · 2017년: NRs 12,660 (2012년 NRs 9,866 대비) - 식량안보 인구의 비율 · 2017년: 65%(2010년 58% 대비)	관개, 배수, 홍수 방재(관개 시스템 관리, 홍수 방재) - 수계 천연자원 관리 (물 시스템 개발 및 보존) - 농업 및 농촌 부문 개발 (농촌 인프라)	8,900만 달러 (2013~16년, 전체의 8%) ENV: 66% GEN/EGM: 100% PSD: 0% RCI: 0%
5. 교육			
효과적이고 효율적인 교육 시스템과 교육의 모든 수준에 공정하고 포괄적인 접근 보장을 위한 책임	사회 소외그룹 및 숙련 노동력을 포 함한 남녀 모두의 교육적 성취 증가 - 평균 학교교육(15세 이상) · 2017년: 10년 (2011년 8.1년 대비, 남: 8.2년, 여: 8.0년) - 직업훈련(TVET) 자격 · 2017년: 15,500 TSLCs : 86,200 단기코스 (2012년 13,300 TSLCs, 46,200 단기코스 대비)	기술교육과 직업기술교육 (직업훈련, 공식 기술개발, 비공식 기술 및 기술 교육, 취약계층 지원, 시스템 개혁 및 정책)	6,500만 달러 (2013~16년, 전체의 6%) ENV: 0% GEN/EGM: 100% PSD: 31% RCI: 0%

자료: ADB(2013a), p. 11.

ADB가 네팔을 지원하는 방식의 특징은 다음과 같다. 우선 ADB의 2010~12년 네팔 국별 파트너십 전략을 통해 각 지역의 현지 상황을 이해하고, 분쟁의 근본 원인을 파악하기 위해 평화구축기제(PBT: Peacebuilding tool)를 의무적으로 활용하도록 권장하였다. PBT는 사업 담당자(Project leader)가 지역상황을 잘 이해할 수 있도록 도와주며, 개발사업 진행 시 발생할 수 있는 사회적 분쟁의 잠재적인 위험을 파악하여 위험을 최소화하기 위한 해결책을 제안하는 데 그 목적이 있다.⁵⁷⁾ [그림 3-9]에서 보듯이 PBT 사이클을 프로젝트에 적용하고, 이 경험을 통해 얻은 시사점 등을 다시 반영해 문서화한 뒤 여러 이해자들과 공유하며, 일련의 과정을 통해 개선된 PBT를 재적용한다. PBT는 분쟁 평가에 초점을 둔 질문 매트릭스로서 분쟁의 구조적 원인, 사업 관련 이슈, 사업 진행 시 발생할 수 있는 사회적 분쟁 관련 위험, 평화구축 기회, 사업에 추천하고자 하는 적용법 등으로 구성되어 있다(표 3-19 참고). PBT는 사전조사(project finding) 시 우선적으로 사용되며, 프로젝트 준비 기술 지원(PPTA: Project preparatory technical assistance) 실행 시 전문가들의 논의를 통해 지속적으로 수정·보완하며 유연하게 활용하고 있다. ADB 네팔 현지사무소(ADB NRM: Nepal Resident Mission)는 평화구축 고문을 고용하고 있으며, 내용과 활용방법 개선 등 실질적인 조언을 제공해 PBT 활용을 돕는 역할을 한다.

57) ADB(2012b).

그림 3-9. 평화구축기제 사이클



자료: ADB(2012b), p. 19.

표 3-19. 평화구축기제 (Peacebuilding Tool): 분쟁에서 기인하는 사업 위험요소와 평화구축의 기회

구분	질문	분쟁 관련 사업 위험요소	평화구축의 기회	사업적용을 위한 제언
분쟁 후 상황	사업 지역의 내란으로 인한 주요 영향은 무엇인가?			
	분쟁의 현재 상황은? 새로운 분쟁 발생 가능성이 있는가?			
	사업 지역에서 발생한 분쟁의 구조적 원인(근본 원인)은?			
	사업이 현지 커뮤니티의 개발 우선순위와 상응하는가?			
	현지 커뮤니티가 분쟁 후의 복구 및 재건에 필요로 하는 것은?			
공식적 의사결정 및 실행구조	권력이나 지배권의 분산 정도			
	현재의 공식적 현지, 중앙 의사결정 구조가 얼마만큼의 대표성, 투명성, 책임성을 가지는가?(예를 제시할 것)			
	본 사업이 현재의 공식 정치 구조와 의사결정 절차에 어떤 영향을 미치는가?			
	현재 운영 중인 평화 관련 기구(예: 지역 평화 위원회, 지역사회 중재 등)에는 어떤 것이 있는가?			
	사업 실행 중 상기와 같은 기구들과의 상호작용 방법은?			
현지 수용 정도				
고용 관행이 공정하게 진행되었는지 확인할 수 있는 방법은 무엇인가?				

표 3-19. 계속

구분	질문	분쟁 관련 사업 위험요소	평화구축의 기회	사업적용을 위한 제한
공식적 의사결정 및 실행구조	사업 실행 시 투명한 의사결정 및 행동을 위해 적절한 사업 구조인지 확인하기 위한 방법은 무엇인가?			
	주요 사업관계자들이 사업 실행에 제안된 접근방식을 수용했는지를 확인하기 위해 취한 대책은 무엇인가?			
	사업의 직접적인 수혜자들(개인, 사용자 집단, 지리적 지역이나 지방)의 선정이 투명하고, 공정하며 포괄적이었는지를 확인할 수 있는 방법은 무엇인가?			
비공식적 평화구축 구조	사업의 간접적인 수혜자(정부기관, 사업실행 유닛, 민간부문, NGO) 선정이 투명하고 공정했는지를 확인할 수 있는 방법은 무엇인가?			
	사회적 자본			
	기존 사회 집단간의 협동에 사업이 어떻게 영향을 미칠 것인가? 전통적 제도(Traditional Institutions) 의사결정이나 분쟁 조정의 역할을 담당하는 현지/전통적인 기구, 당국 혹은 제도가 있는가? 프로젝트 실행 중 이 같은 독립체들과 어떻게 상호작용을 할 것인가?			
사회 문제	이익집단의 참여			
	사업이 기득권 집단(전통적 권위 당국, 정당, 기업 이익, 국가 행위자 등에 영향을 미치는가? 만약 그렇다면 어떻게 영향을 미치는가?			
	집단간 관계			
	현재 사업 지역의 사회적 긴장의 유형은 무엇인가? 사업 지역에 어떤 사회적 긴장이 존재하는가? 본 사업이 이러한 사회적 긴장에 어떻게 영향을 미칠 것인가? 현재 사업 지역에 존재하고 있는 다양한 집단간의 관계에 본 사업이 미치는 영향에는 어떤 것들이 있는가?			
	본 사업이 다음 항목들에 대한 차등적 접근과 경쟁에 어떤 영향을 미치는가? 교육/ 의료/ 고용/ 천연자원/ 생산자원 토지, 주택 및 부동산			
지역적 문제	의도치 않은 집단(현지 엘리트 집단, 사업 이해관계자, 정치적 행동 등이 사업의 혜택이나 투입물을 포획할 가능성이 있는가?			
지역적 문제	본 사업이 기존의 연결고리(linkage)나 부서 및 경쟁에 어떤 영향을 미치는가? 지역 내에 미치는 영향			

표 3-19. 계속

구분	질문	분쟁 관련 사업 위험요소	평화구축의 기회	사업적용을 위한 제언
지역적 문제	인근 지역에 미치는 영향			
	농촌과 도시간의 혹은 준도시에 미치는 영향			
	인근국가들에 미치는 영향			
안전 문제	본 사업이 분쟁의 영향을 받은 특정한 집단이나 지역을 지원하는가? 만약 그렇다면 어떤 집단인지 그리고 어떻게 지원하는지에 대해 설명하라.			
	사업 실행 시 여성 및 어린이의 안전 문제가 제기되는가? 그렇다면 어떤 측면인가? (예: 인신매매, 납치, 식량 접근성, 강제 노동)			
	사업 지역이 사회적 분쟁이 없다는 측면에서 안정적이거나 사업 지역 내 안전이 적절히 관리되고 있는가?			
	국내 실행민이 집으로 돌아갈 수 있을 만큼 안전 환경이 우호적인가? 안전 환경의 어떤 측면이 실행민의 귀향에 우호적인지를 설명			
	본 사업이 어떻게 지역 안보에 직간접적으로 영향을 미치는가? (예: 시설에 대한 접근성 향상을 통해, 보안 환경의 변화를 통해)			
	현재의 보안상황이 어떻게 사업의 실행을 돕거나 저해하는가? (예: 직원 안전, 납치, 강탈, 개인 신변 위협의 가능성)			

자료: ADB(2012a), p. 32.

2012년 ADB에서 발표한 보고서에서 PBT 활용의 강점으로 개발 실무자가 분쟁의 구조적 원인과 관련된 여러 문제에 대해 민감해지기 때문에 프로젝트 실행 시 더욱 주의를 기울이게 된다고 언급한 바 있다.⁵⁸⁾ 또한 구조화된 분석틀을 통해 PBT를 지속적으로 적용함으로써 이해관계자들이 개발 및 평화구축 비전을 공유하고, 새로운 비전을 창출할 수 있게 되어 프로젝트를 설계하는 데도 긍정적인 영향을 미치게 된다. PBT의 일환으로 진행된 개발을 통한 평화구축 교육들은 특정 프로젝트 및 프로그램의 운영과 관련한 사회 분석을 수행하며, 사회적 맥락을 이해하게 함으로

58) ADB(2012b), p. 17.

써 네팔의 공무원 및 ADB 직원들이 PBT의 활용에 익숙해지도록 돕는다. 이 같은 교육은 네팔 내 ADB 현장 사무소의 직원들이 향후 분쟁 민감도 분석을 수행하는 데도 도움이 될 것으로 예상된다.

PBT 교육 세션은 정부관계자와 개발파트너들의 네트워크의 장으로 활용될 수 있으며, PBT와 관련한 정부기관 관련자의 대응은 프로젝트 계획 및 모니터링 시 중요한 자원이 된다. 실제로 PBT 교육에 참석한 네팔의 일부 정부관계자들은 분쟁과 관련하여 개발파트너와 처음으로 논의할 수 있었다고 밝히기도 했다.⁵⁹⁾ 이는 이 같은 교육활동이 정부관계자를 포함한 개발협력 기관들간의 협력에 일조할 수 있음을 의미한다. 정부관계자들은 PBT 교육이 분쟁 관련 접근에 대한 정부의 오너십을 증가시키고, 이를 정부의 절차에 통합시키는 데 도움이 된다고 언급하며, 지역(district) 수준에서 재교육할 것을 권장하기도 하였다.

더불어 프로젝트 모니터링 단계에서 PBT의 활용은 ADB의 존재를 가시화하고 책임성을 증가시킬뿐 아니라 실사(due diligence)와 범분야 이슈 인식에 대한 ADB의 의지를 보여주는 계기가 되었다. 또한 분쟁 후 환경에 대한 이슈를 PBT에 통합함으로써 프로젝트 분석을 효과적으로 수행할 수 있게 되었다.

PBT의 활용으로 공여자들의 협력이 증가한 것은 네팔의 개발파트너들간의 관계를 전반적으로 강화시켰다는 평가를 받고 있다. 실제로 ADB는 평화구축 전략 관련 회의를 비롯해 네팔 현지 NGO와 평화구축 네트워크 및 특정 위원회가 개최하는 회의에 참석하는 횟수가 증가하였다.

59) *Ibid.*, p. 17.

다. 한국의 지원 현황

한국의 네팔에 대한 ODA 지원 현황을 살펴보면(표 3-20 참고), 지난 10년간 전체 총 ODA 금액 중 네팔 지원 비율은 약 1.2%, 아시아 지역 지원 대비 네팔 ODA 지원 비중은 3.0%로 아시아 전체 지원 비중인 38.9% 대비 현저히 낮다.

표 3-20. 한국의 네팔 ODA 지원 현황(2004~13)

(단위: 백만 달러)

	네팔			아시아 전체		총ODA	
	무상	유상	총계	총 지원액	네팔 지원 비율	총 지원액	네팔 지원 비율
2004	1,68	-	1,68	177.7	0.9	423.3	0.4
2005	1,78	-	1,78	197.2	0.9	752.3	0.2
2006	2,04	-	2,04	155.8	1.3	455.3	0.4
2007	4,98	-	4,98	229.3	2.2	696.1	0.7
2008	5,25	-0,56	4,69	250.8	1.9	802.3	0.6
2009	3,99	14,08	18,07	292.1	6.2	816.0	2.2
2010	7,91	12,87	20,78	553	3.8	1,173.8	1.8
2011	11,67	9,3	20,97	583.9	3.6	1,324.6	1.6
2012	12,15	8,62	20,77	637.7	3.3	1,597.5	1.3
2013	16,77	0,32	17,09	731.1	2.3	1,755.3	1.0

자료: ODA 코리아 홈페이지, <http://www.odakorea.go.kr>(검색일: 2015. 10. 19).

네팔은 최빈개도국이기 때문에 대외경제협력기금(EDCF)의 양허성 차관을 적게 받았는데, 2015년 4월 기준으로 EDCF에서 총 6,000만 달러가 승인되었다.⁶⁰⁾ 1996년 1,500만 달러 규모의 수력발전소 건설사업을 시작

60) 한국수출입은행 대외경제협력기금 업무통계, <http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp>(검색일: 2015. 10. 20). 이 통계의 개도국 차관 국가별 승인 현황을 보면 전체 개도국(52개국) 중에서 네팔은 28번째로 많은 지원을 받고 있다. 1~10위는 베트남,

하였고, 가장 최근 사업으로는 2008년 4,500만 달러의 수력발전소 건설 사업이 있다. 이와 같이 승인된 사업 수는 총 2개로 두 사업 모두 수력발전소 건설에 집중되어 있다. 2000년에 완공된 모디 강 수력발전소 건설사업은 2007년 실시된 사후평가에서 성공적이라는 평가를 받은 바 있다.⁶¹⁾

표 3-21. EDCF의 대네팔 승인사업 목록

(단위: 백만 달러)		
승인 연도	사업명	승인금액
1996	모디 강 수력발전소 건설사업	15
2008	차멜리아 수력발전소 건설사업	45
총계	2건	60

자료: ODA 코리아 홈페이지, <http://www.odakorea.go.kr>(검색일: 2015. 10. 19).

KOICA는 1991년부터 네팔에 지원하기 시작했으며, 2013년까지 약 7,315만 달러를 지원하였다.⁶²⁾ 2004년 총 지원금액 138만 달러에서 2013년에는 1,450만 달러로 대략 9.5배가 증가하였으며, 이 중 프로젝트 지원이 전체의 39%로 가장 많은 비중을 차지하고, 해외봉사단이 29.6%로 그 뒤를 잇고 있다. 프로젝트 원조는 수원국의 경제 및 사회개발 지원을 위해 시설물 건축, 물자 공여 등 주요 원조수단을 연계하여 종합 지원하는 것으로 병원 건립, 의료시설 개선사업, 직업훈련원 설립, 정보재난복구센터 구축 등 기본 인프라 구축을 중점적으로 실시하였음을 알 수 있다.

방글라데시, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 인도네시아, 탄자니아, 미얀마, 모잠비크, 파키스탄 순으로 탄자니아와 모잠비크를 제외하면 모두 아시아 국가들이다.

- 61) 한국수출입은행(2014), p. 63. 수원국 측의 사전 지질조사 불충분, 구조물 계획 변경 및 수원국 측 토목공사 지연 등의 문제가 있었으나 전반적으로 성공적이라는 평가를 받았다.
- 62) 한국국제협력단 실적통계 사이트, 네팔 국별 세부실적, http://stat.koica.go.kr:8077/komis/jsptemp/ps/stat_index.jsp(검색일: 2015. 10. 20).

표 3-22. KOICA의 사업유형별 대네팔 지원 실적(1991~2013)

(단위: 천 달러, %)

사업 유형	1991~2000	2001~05	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계	비율
프로젝트	1,137	304	150	1,721	2,039	1,669	3,413	6,024	4,614	7,470	28,541	39
물자지원	658	187	-	153	166	21	-	-	-	-	1,184	1.6
간접원조	20	-	-	50	36	-	-	-	-	-	107	0.1
개발조사	1,873	922	-	-	-	-	-	-	1,259	1,267	5,322	7.2
연수생 초청	940	931	323	607	720	517	795	1,107	923	1,007	7,871	10.7
전문가	209	36	-	-	138	-	106	-	-	-	488	0.7
의료단	231	457	89	116	120	-	-	-	-	-	1,014	1.4
태권도	183	256	51	74	68	-	-	-	-	-	632	0.8
해외봉사단	2,679	3,328	899	1,378	1,261	1,247	1,852	2,918	2,825	3,228	21,616	29
NGO	339	473	172	286	314	258	614	707	1,694	1,524	6,379	8.7
국제기구협력 사업	-	-	-	-	-	-	532	-	-	-	-	0.7
총 지원액	8,269	6,894	1,684	4,385	4,862	3,712	7,312	10,756	11,315	14,496	73,154	100

자료: 한국국제협력단 실적통계 사이트, http://stat.koica.go.kr:8077/komis/jsptemp/ps/stat_index.jsp(검색일: 2015. 10. 20).

표 3-23. 한국의 대네팔 무상원조 주요 지원사업 목록(2000~13)

(단위: 만 달러)

구분	사업내용	사업기간	지원 규모
프로젝트 (13건)	네팔 외무부 전산화	2001	40/25
	티미 시 병원 건립 및 의료시설 개선사업	2006~08	134
	전자정부 구현을 위한 정부통합데이터센터 구축사업	2007~09	350
	부트왈 탐나가 지역 직업훈련원 건립사업	2008~11	568
	의료보험제도 도입 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼 개발사업	2010~11	100
	네팔 트리부반 대학교 ICT센터 설립사업	2010~12	500
	네팔 카트만두 기술훈련센터 설립사업	2011~14	350
	네팔 티카폴 지역 보건의료환경 개선사업	2011~14	550
	네팔 정보재난복구센터 구축사업	2013~15	460
	네팔 의료보험제도 구축 지원사업	2013~17	450
	네팔 무구 지역 모자보건환경 개선사업	2013~18	500
	네팔 농촌 공동체 개발사업	2014~17	800

표 3-23. 계속

구분	사업내용	사업기간	지원 규모
국제기구 협력사업	UNICEF 네팔 소외계층 산모 및 신생아 관리 개선사업	2013~15	450
	UNDP 네팔 MDGs 신속 달성 및 개발성과 유지사업	2014~16	200
	WFP 학교급식 공동협력사업	2010	50
	WFP 새마을 제로형거 커뮤니티 사업 1차	2011~13	300
	WFP 새마을 제로형거 커뮤니티 사업 2차	2015~17	600
물자지원	22건, 118만 달러		
긴급구호 (2건)	2007년, 5만 달러 홍수피해 현금 지원 2008년, 3만 6,000달러, 홍수피해 현금 지원		
개발컨설팅 (2건)	네팔 차멜리아 수력발전소 건립 실시설계	2000~01	66/68
	네팔 칸티 국도 개량 실시설계 사업	2002~03	76/79

자료: ODA 코리아, 지원대상: 네팔, http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/asia/Nepal.jsp(검색일: 2015 10. 19).

2010년 네팔이 중점협력국으로 선정된 이후, 대네팔 ODA 지원은 소폭으로 증가하였다. 또한 우리나라는 2015년 4월 말 네팔에서 지진이 발생한 직후 긴급구호 차원에서 현물·현금 지원 및 긴급구호대를 파견하였으며, 네팔의 복구 및 재건을 지원하기 위해 총 1,000만 달러의 무상원조 지원을 공약한 바 있다.

글상자 3-2. 네팔 지진 관련 한국 긴급구호 지원 현황

- 네팔 지진 관련 우리나라 긴급구호 지원 규모 : 총 148만 달러
 - 긴급구호대 : 탐색구조대(27명), 의료대(15명), 지원대(4명) 총 46명
 - 현물 지원 : 국산 텐트, 담요 등 총 50만 달러(37톤) 상당
 - 현금 지원 : UN인도조정국(20만 달러) 및 국제적십자사(30만 달러)를 통해 총 50만 달러 지원
 - 긴급구호대 의료물품 기증 : 15만 달러

자료: 외교부, 「네팔 지진피해 복구 재건을 위한 정부 무상원조 지원 결정」 보도자료(5월 20일), http://npl.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=1411&seqno=1161358&c=t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=(검색일: 2015. 5. 20).

3. 미얀마 지원 현황과 성과

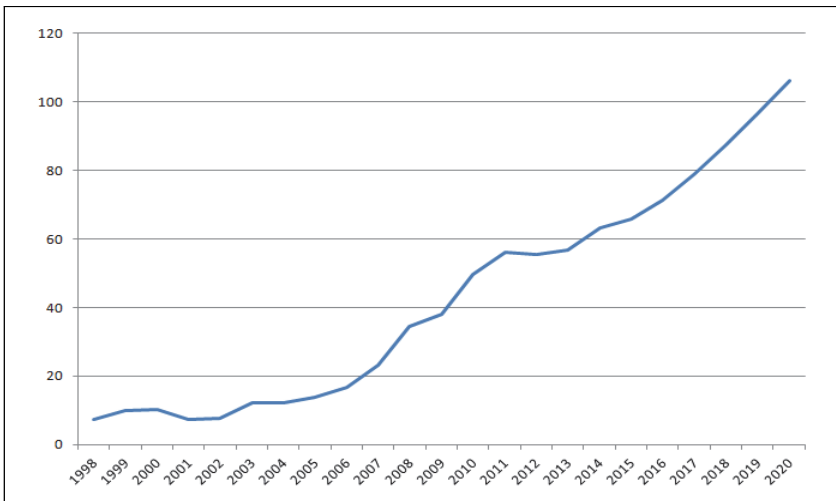
가. 미얀마 취약성의 주요 특징

1) 미얀마의 정치·경제 상황

미얀마는 1962년부터 2011년 신정부 출범 이전까지 군부정권이 집권하였으며, 해외 자본 및 시장으로부터 경제적으로 독립하려던 정책 및 서방세계의 지속적인 경제제재로 세계경제와 단절된 데다 연이은 실정으로 최빈국 지위를 졸업하지 못하고 있는 실정이다.⁶³⁾ 하지만 2011년 신정부

그림 3-10. 미얀마의 GDP 추이

(단위: 십억 달러)



주: 2015년부터 2020년 GDP 추이는 추정치임.
자료: IMF, WEO Database(검색일: 2015. 11. 2).

63) 오윤아, 박나리(2013), p. 22.

가 출범하면서 미국 및 유럽 등 서방세계의 경제제재가 완화되고 개방정책 및 경제자유화로 미얀마의 경제상황은 점차 개선되고 있다.

미얀마는 신정부 출범 후 경제성장을 목표로 개혁·개방 정책을 통해 외국인투자자와 수출입을 촉진하고자 한다. [그림 3-10]과 [표 3-24]를 살펴보면, GDP 규모는 점차 증가하고 있는 상태이며, 2020년까지 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 실질 GDP 성장률을 살펴보면 2010년부터 꾸준히 증가하고 있으며, 2015년 GDP는 전년대비 8.5% 성장할 것으로 추정된다. 개혁·개방 정책 이후 수출입 모두 꾸준히 증가하고 있으나, 수출 증가보다는 수입 증가 비율 및 규모가 커서 경상수지 적자 폭은 지속적으로 커지고 있는 실정이다.

표 3-24. 미얀마의 주요 거시경제지표

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
실질 GDP 성장률	13.75	13.57	5.35	5.59	7.33	8.43	8.47	8.50
GDP (십억 달러)	10.28	13.83	49.63	56.00	55.61	56.70	63.14	65.78
1인당 GDP (달러)	221.58	287.99	998.38	1,117.58	1,100.36	1,112.19	1,227.85	1,268.68
소비자물가 상승률(%)	-1.72	10.74	8.22	2.77	2.83	5.71	5.91	12.17
수입증가율(%)	-2.92	0.87	14.40	23.64	17.35	14.50	27.42	16.11
수출증가율(%)	17.78	15.25	10.30	9.63	4.86	12.64	22.63	5.73
경상수지 (십억 달러)	-0.61	0.85	-0.54	-1.06	-2.32	-2.96	-3.85	-5.87
실업률(%)	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
인구(백만 명)	46.38	48.03	49.71	50.11	50.54	50.98	51.42	51.85

주: 2015년 데이터는 추정치임.

자료: IMF, WEO Database(검색일: 2015. 11. 2).

앞서 기술하였듯이 미얀마는 1962년부터 2011년 신정부가 출범하기까지 군부가 정권을 장악하고 있었다. 1962년 군부는 사회주의를 기반으로 국제사회로부터 독립적인 경제체제를 구축하려고 하였으나, 1988년 집권한 신군부는 사회주의 계획경제체제를 공식적으로 포기한 뒤 시장경제체제를 도입하고, 외자유치를 위해 외국인투자법도 제정하는 등 개혁적인 면모를 드러냈다.⁶⁴⁾ 1990년 실시된 다당제 자유총선에서 미얀마 제1 야당인 국민민주주의연합(NLD: National League for Democracy)이 승리하였으나 그 결과를 인정하지 않고 번복하였다. 그 이후로 신군부의 정권을 강화하고 권력을 지키기 위한 정책을 펴기 시작하면서 서방세계의 제재가 점점 심해져 국제경제체제에서 고립되었으며, 그로 인해 경제상황도 악화되었다.

특히 2008년 5월 사이클론 나르기스(Nargis)의 재해로 사회경제적 어려움을 겪기도 하였으나, 신헌법에 대한 국민투표를 강행하고 2010년 11월 총선을 실시하여 2011년 신정부가 출범하였다. 총선을 통해 정부가 구성되었으나, 군사정권의 구성원이 신정부의 대다수를 구성한데다가 의회 의석의 일정 수가 군부에 배정되었기 때문에 군부의 영향력은 크게 줄지 않았다.⁶⁵⁾

그러나 2015년 11월 8일 실시된 총선에서 아웅 산 수지 여사가 이끄는 국민민주주의연합(NLD)이 압승함으로써 정치·사회적 변화가 예상되며, 미얀마의 정책 방향도 큰 변화를 예고하고 있다.⁶⁶⁾ 그동안 예측한 바와

64) 강인수, 장준영, Daw Cho Cho Thein(2015), p. 5.

65) 위의 책, p. 11.

66) 『미얀마, 25년만의 자유총선 투표…군부독재 종식여부 주목』(2015. 11. 8).

같이 NLD가 전체 의석의 80%를 차지하였으며 군부가 선거 결과를 수긍하였기 때문에 미얀마의 민주화가 급격히 진행될 것으로 전망된다.

2) 미얀마의 취약성 지표 비교

미얀마는 세계은행의 취약국 리스트에는 2006년부터, OECD가 발표한 취약국 리스트에는 2007년부터 계속 포함되었다. OECD의 취약국 보고서에서 제시한 취약성 기준 중 폭력, 정의 및 제도적 측면에서 취약하다는 평가를 받았다. 또한 2015년 미얀마는 ADB의 취약국으로 선정되기도 하였다.⁶⁷⁾ 세계은행의 CPIA 결과에 따르면 미얀마는 경제관리 측면에서 우수한 반면, 사회적 포용 및 평등 정책, 구조적 정책과 공공 분야 관리 및 제도는 취약한 것으로 보인다. 특히 ADB에서도 구조적 정책이 가장 취약한 것으로 평가되고 있다.

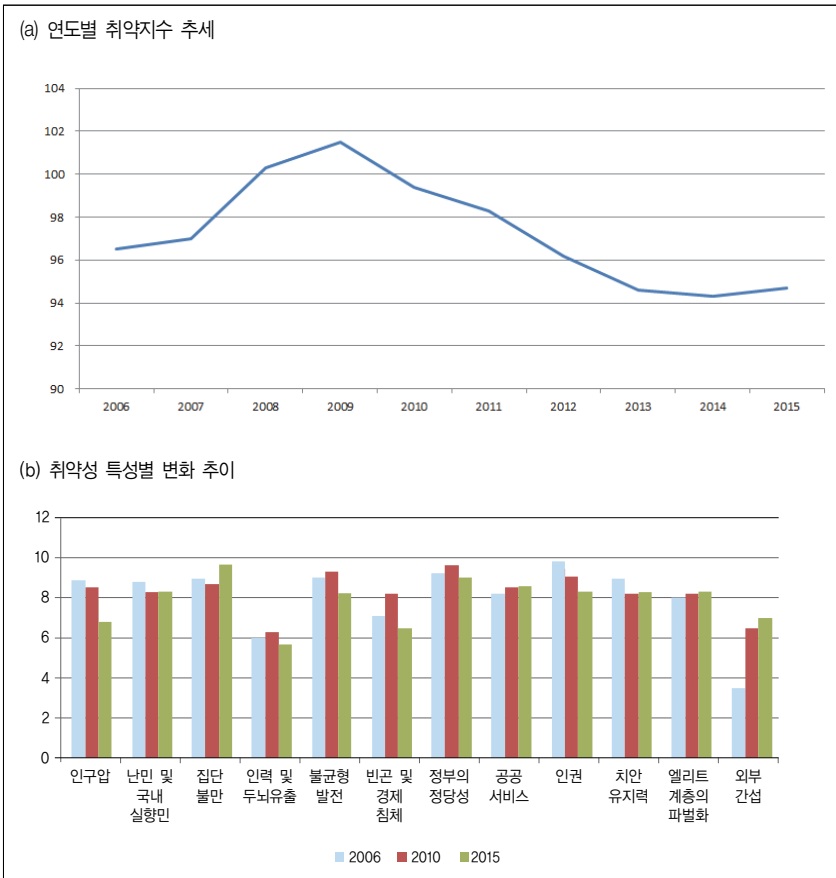
표 3-25. 세계은행의 CPIA 및 ADB의 CPA

지표	세계은행		ADB
	2013	2014	2014
경제관리	3.67	3.67	3.7
사회적 포용 및 평등 정책	2.60	2.80	3.2
구조적 정책	2.83	2.83	2.7
공공 분야 관리 및 제도	2.70	2.90	3.0
포트폴리오 리스크	-	-	4.0
평균	2.95	3.05	3.32

자료: WB, CPIA Data, [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx\(검색일: 2015. 10. 29\)](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx(검색일: 2015. 10. 29)); ADB(2015), p. 7.

67) ADB는 세계은행의 CPIA 결과와 ADB가 CPIA 지표를 활용하여 자체적으로 심사하는 국가성과평가(Country Performance Assistance)를 활용하여 취약국을 선정한다. 이 두 가지 평가 점수의 평균이 3.2가 넘지 않는 국가를 취약국으로 분류하고 있다.

그림 3-11. 미얀마의 취약성 변화 추이(2006~15)



자료: Fund for Peace, The Fragile States Index Data, <http://fsi.fundforpeace.org/data>(검색일: 2015. 10. 27).

또한 미얀마는 Fund for Peace가 발표하는 취약국 지수에서도 높은 순위를 차지하였다. 2015년 현재 미얀마는 취약국으로서 위험군(Alert)으로 분류되며, 취약성 지수가 27번째로 높은 국가이다. Fund for Peace의 취약국 지수에 따른 취약성 변화추이를 살펴보면 [그림 3-11]과 같다. 전체적으로 취약성이 2006년부터 지속적으로 악화되어 2009년 최고치를 기

록한 후 점차 개선되었다. 2015년 취약국지수 보고서에 따르면, 미얀마는 2006년부터 2015년까지 취약성이 1.8점 감소하여 미미하나마 개선되었다.⁶⁸⁾

취약성이 개선되면서 인구압, 난민 및 국내 실향민, 인권, 치안유지력 등에서는 취약성이 다소 줄어든 것으로 보인다. 반면에 집단불만의 경우 2010년에 비해 2015년에는 많이 증가하였으며, 공공서비스, 엘리트 계층의 파벌화 및 외부간섭 분야의 취약성이 증가한 것을 확인할 수 있다. 그러나 인구압, 인력 및 두뇌 유출, 빈곤 및 경제침체, 외부간섭을 제외한 나머지 지수의 경우 가장 취약한 단계(poor)이다.⁶⁹⁾

3) MDGs 달성 정도 및 빈곤 현황

미얀마의 MDGs 달성 정도를 살펴보면, 절대빈곤인구는 20% 줄어들었으나, 다른 동남아 국가의 절대빈곤인구 비중인 12.1%에 비해 다소 높다고 볼 수 있다. 보편적 초등교육의 경우에는 초등교육 이수율이 95%로 1999년에 비해서 괄목할 만하게 향상되었다고 볼 수 있다. 성평등 및 여성 권한 강화 부분도 많이 개선되었으나, 비농업 분야에서 여성 임금노동자 고용 비율이 다소 낮기 때문에 이를 높일 필요가 있다. 5세 이하 아동 사망률 및 산모사망률도 많이 개선되었으나, 다른 동남아시아 국가들에 비해서는 여전히 높은 수준이기 때문에 이에 대한 지원이 더욱 필요할 것으로 보인다.

68) Fund for Peace(2015), p. 11.

69) Fund for Peace, Country Data & Trends-Myanmar 2015, <http://fsi.fundforpeace.org/2015-myanmar>(검색일: 2015. 10. 27).

또한 보건 분야의 경우 HIV/AIDS 관련 지표를 제외한 결핵 감염률 및 사망률은 지역 평균보다 높은 양상을 보인다. 결핵감염률은 1990년에 비해 거의 개선되지 않았다. 또한 위생시설 사용 인구 비율은 많이 개선되었으나, 주변 동남아 국가에 비해서는 그 비율이 낮다. 도시 슬럼거주 인구의 경우 2005년에 비해 2014년에는 그 비중이 다소 줄어들었으나 크게 변화하지는 않았으며, 주변 동남아 국가들의 도시 슬럼거주자 비율에 비해서는 높은 편이다.

표 3-26. 미얀마 MDGs 달성 정도

(단위: 명, %, %)

목표 및 세부목표	지표	기준년	2015년	변화율 (Percentage Change)	지역 평균
목표 1. 극심한 빈곤 및 기아 퇴치					
극빈층 인구 절반으로 축소	PPP 기준 하루 1.25달러 미만으로 생활하는 인구 비율	32.1 ¹⁾ (2005)	25.6 ¹⁾ (2011)	- 20.2	12.1 (2011)
기아인구 절반으로 축소	영양 부족 인구 비율	62.6 (1991)	14.2 (2015)	- 77	9.6 (2014~16)
목표 2. 보편적 초등교육 실현					
보편적 초등교육	초등학교 이수율	69.8 (1999)	95.0 (2010)	36.1	94.3 (2015)
목표 3. 성평등 및 여성 권한 강화					
여학생의 초등학교 등록률	초등교육에서 남학생 대비 여학생 비율	0.93 (1990)	0.99 (2010)	7	1.01 (2015)
여성 취업 비율	비농업 분야 여성의 취업 비율	30.7 (1990)	35.7 (1998)	16	39.2 (2013)
국회에서 여성 대표자 비율	국회 내 여성 의석수 차지 비율	4.3 (2011)	6.2 (2015)	44	17.8 (2015)
목표 4. 유아사망률 감소					
5세 미만 아동사망률 2/3로 감소	5세 미만 아동사망률(% ₀₀)	108.6 (1990)	50.5 (2013)	-53	29 (2013)

표 3-26. 계속

목표 및 세부목표	지표	기준년	2015년	변화율 (Percentage Change)	지역 평균
목표 5. 모성보건 증진					
산모사망률 1/3로 감소	10만 명당 산모사망자 수	580.0 (1990)	200.0 (2013)	-66	140 (2013)
보편적인 생식 건강	실질 피임률	16.8 (1991)	46.0 (2010)	174	63.6 (2013)
	가족계획 불충족	20.6 (1991)	19.1 (2001)	-7	11.9 (2013)
목표 6. HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치					
HIV/AIDS 확산 저지 및 축소	HIV 발병률	0.09 (2001)	0.02 (2013)	-78	0.03 (2013)
결핵 확산 저지 및 축소	결핵감염률	395.0 (1990)	373.0 (2013)	-6	205.0 (2013)
	결핵사망률	154.0 (1990)	49.0 (2013)	-68	26.0 (2015)
목표 7. 환경의 지속가능성 확보					
산림 파괴 방지	산림 비율	59.6 (1990)	48.3 (2001)	- 19	49.3 (2010)
안전한 식수 접근 불가 인구 절반으로 감소	안전한 식수 접근 가능 인구 비율	58.5 (1990)	80.6 (2015)	38	90.0 (2015)
위생시설 부족 인구 절반으로 감소	개선된 위생시설을 사용하는 인구 비율	54.1 (1991)	79.6 (2015)	47	72.0 (2015)
슬럼거주자의 삶의 질 개선	슬럼에 거주하는 도시 인구 비율	45.6 (2005)	41.0 (2014)	- 10	27.4 (2014)
목표 8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축					
인터넷 사용	인터넷 사용자 수	0.0 (1990)	2.1 (2014)	-	26.2 (2013)

주: 1) 미얀마는 국내빈곤선 기준으로 빈곤인구 비율을 측정하였음.

자료: UN MDG Indicators, MDG Country Progress Snapshot of Myanmar, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Snapshots/MMR.pdf>(검색일: 2015. 10. 31); ADB(2015), p. 120.

2005/06년과 2009/10년 두 차례에 걸쳐서 미얀마 정부와 UNDP가 공동으로 통합가계생활여건조사(IHLCA: Integrated Household Living

Conditions Assessment)를 실시하였다.⁷⁰⁾ IHLCA에서는 미얀마의 빈곤 현황을 지역 단위인 주별로 도시와 농촌으로 나누어 조사하여 발표하였다.⁷¹⁾ 미얀마의 2010년 빈곤율은 25.6%로 2005년 32.1%에 비해 6.5%p 감소하였다. 농촌은 도시 지역보다 절대빈곤인구 비율이 대략 두 배가량

표 3-27. 빈곤지표(poverty headcount)

(단위: %)

주	도시		농촌		합계		빈곤 기여율	변화율
	2005	2010	2005	2010	2005	2010		
까친	37.7	23.4	46.8	30.6	44.2	28.6	2.9	-15.6
까야	26.1	2.3	38.2	16.3	33.6	11.4	0.1	-22.2
까렌	7.8	16.8	12.5	17.5	11.8	17.4	1.9	5.6
친	45.9	52.1	80.9	80	73.3	73.3	2.1	0
저가잉	21.9	16	27.4	14.9	26.6	15.1	6.1	-11.5
떠닝다이	20.8	16.7	37.2	37.5	33.8	32.6	3.5	-1.2
바고	30.7	19	31.8	18.2	31.6	18.3	7.2	-13.3
머그웨	25.8	15.8	43.9	28.2	42.1	27	8.9	-15.1
만달레이	24.1	14.1	44.7	31.6	38.9	26.6	15.0	-12.3
몬	22.5	17.8	21.3	16	21.5	16.3	2.7	-5.2
여카잉	25.5	22.1	41.2	49.1	38.1	43.5	12.2	5.4
양곤	14.4	11.9	17.4	28.7	15.1	16.1	8.1	1
산	31	14.1	50.5	39.2	46.1	33.1	10.6	-13
에야와디	24.4	23.1	30.3	33.9	29.4	32.2	18.6	2.9
전국	21.5	15.7	35.8	29.2	32.1	25.6	100.0	-6.5

자료: 오윤아, 박나리(2013), p. 30; IHLCA Project Technical Unit(2011), pp. 15-16.

70) 오윤아, 박나리(2013), p. 29.

71) IHLCA는 빈곤을 측정하기 위해 Foster-Greer-Thorbecke(FGT) 방식을 활용하여 세 가지 방법으로 측정하였다. 첫째, 빈곤인구 비중을 나타내는 빈곤율(poverty incidence) 지표인 빈곤인구지수(poverty headcount index, P0), 둘째, 빈곤강도(poverty intensity)를 나타내는 지표로서 빈곤인구지수에 빈곤격차를 곱하여 구하는 빈곤격차지수(poverty gap index, P1), 셋째, 빈곤심각성(poverty severity)을 나타내는 지표로서 빈곤격차의 제곱에 빈곤인구지수를 곱한 빈곤격차제곱(squared poverty gap index, P2)이다(IHLCA Project Technical Unit 2011, p. 6).

높으며, 각각 빈곤율은 29.2%, 15.7%이다. 농촌 지역의 빈곤 정도가 미얀마 전체의 빈곤율에 끼치는 영향은 84%이다.⁷²⁾

또한 거의 모든 주에서 빈곤율이 감소하였지만 지역별로 빈곤율 추이는 상당히 다르게 나타나는 것을 볼 수 있다(표 3-27 참고). 까렌, 여카잉, 양곤, 예야와디 주의 경우에는 빈곤율이 증가하였으나, 친 주는 빈곤율에 변화가 없었다. 절대빈곤인구 비율이 가장 많이 줄어든 지역은 까야, 까친 및 머그웨 주이다. 친 주와 여카잉 주는 빈곤율이 가장 높은 지역으로 각각 73.3%와 43.5%를 기록하였다. 빈곤율이 가장 낮은 지역은 까야, 저가잉 및 양곤 주로 각각 11.4, 15.1, 16.1%를 기록하였다. 단 빈곤율이 높은 지역이 미얀마의 빈곤에 기여하는 바가 가장 큰 것은 아니다. 인구 비중을 고려할 때 미얀마의 빈곤에 가장 큰 기여를 하는 주는 예야와디 주와 만달레이 주로 미얀마 빈곤에 18.6% 및 15%를 기여한다. 빈곤율이 가장 높은 친 주는 2.1%, 여카잉 주는 12.2% 정도를 전체 빈곤율에 기여하고 있다.

4) 소수민족 문제

미얀마에는 135개의 소수민족이 살고 있으며, 이는 인구의 30%를 차지한다. 소수민족 거주 지역은 크게 까친, 까야, 까렌, 친, 몬, 샨, 여카잉 7개 주도이다.⁷³⁾ 신정부의 테인세인(Thein Sein) 대통령은 경제발전을 위한 정책적 노력을 기울이면서 정치범을 석방하기 시작했고, 미얀마 내부의 크고 작은 분쟁을 종식시키기 위한 정전협정을 시작하였다. 현재 정전

72) IHLCA Project Technical Unit(2011), p. 12.

73) Ministry of Foreign Affairs of Japan(2012), p. 5.

협정은 종료되지 않은 상태이나 EU의 도움을 받아 소수민족 단체들과 분쟁을 종식시키기 위해 지속적인 대화를 추진하고 있다.

그러나 일부 소수민족은 미얀마의 정치적 결정과정에서 여전히 배제되고 있다는 문제가 있다. 특히 미얀마 인구의 20%가 2015년 11월 8일에 치러진 총선에 참여하지 못했으며, 이들은 주로 시민권자로 인정받지 못하는 로힝야 족을 포함한 이슬람교도들이다.⁷⁴⁾ 뿐만 아니라 최근 미얀마에서 무슬림에 대한 차별적인 법안을 잇달아 제정하였다. 2015년 5월 제정한 새로운 가족법은 여성이 한 번 출산을 하면 3년 동안은 아이를 갖지 못하며, 불교도와 이슬람교도의 결혼을 금지하는 내용을 담고 있다.⁷⁵⁾ 국제사회는 이러한 산아제한법은 출산율이 높은 이슬람 소수민족을 겨냥하여 제정되었다고 우려를 표하고 있다.⁷⁶⁾

또한 소수민족의 문제는 지역별 빈곤격차와도 긴밀하게 연결되어 있다. 미얀마의 지방행정구역인 ‘주’는 버마족이 주로 거주하는 행정주(Division)와 소수민족이 다수를 차지하는 종족주(State)로 나뉘는데, 행정주의 경우 평균 빈곤율이 24.0%이고, 친 주나 여카잉 주와 같은 종족주의 평균 빈곤율은 32.0%이다.⁷⁷⁾ 특히 빈곤율뿐만 아니라 전체 빈곤에 대한 기여율도 높은 여카잉 주의 경우 앞서 언급한 이슬람교 소수민족인 로힝야 족에 대한 대규모 폭력사태가 발생한 곳이기도 하다.⁷⁸⁾ 따라서 빈곤 문제를 해결하는 데는 소수민족 문제에 대한 이해가 우선되어야 한다.

74) 『미얀마 선거잔치에 인구 20% ‘의도적 배제’』(2015. 11. 8).

75) 『미얀마, 새 산아제한법 도입…“로힝야 족 겨냥”』(2015. 5. 24).

76) “Burma’s birth control law exposes Buddhist fear of Muslim Minority”(2015. 5. 25).

77) 오윤아, 박나리(2013), p. 30.

78) 위의 책, p. 31.

뿐만 아니라 소수민족 문제 및 평화협상 마무리는 차기 정부의 우선순위와도 밀접한 관련이 있다. 미얀마의 차기 정부를 구성할 NLD의 리더인 아웅 산 수지 여사는 평화협정 마무리를 국가의 우선순위 중 하나로 꼽았다.⁷⁹⁾ 즉 차기 정부에서는 좀 더 적극적으로 반군과의 평화협상이 이루어질 것으로 판단되는 바, 한국이 미얀마 CPS 작성 시 이에 대해 고려할 필요가 있다.

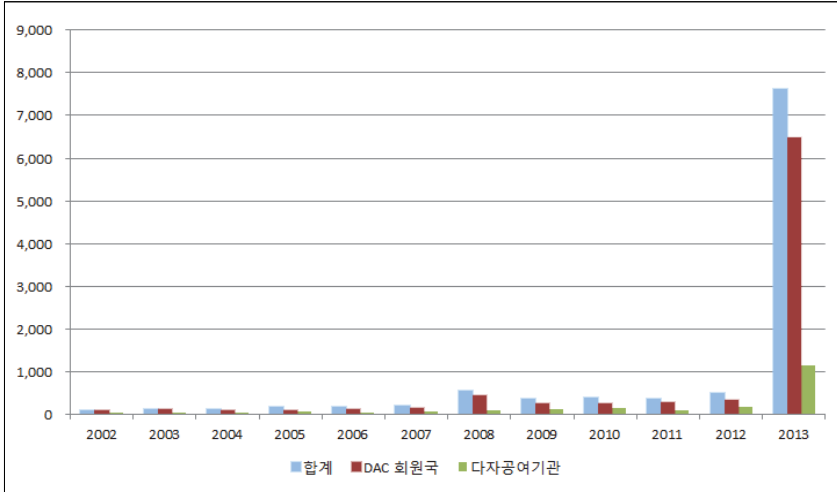
나. 국제사회의 ODA 지원 규모 및 현황

지난 10년간 국제사회의 대미얀마 지원 현황 추세를 살펴보면 다음 [그림 3-12]와 같다. DAC 회원국의 경우에는 2002년부터 서서히 지원 규모를 증가시키다 2008년을 기점으로 지원 규모를 축소하였다. 하지만 미얀마에 신정부가 수립된 2011년 이후인 2012년부터 지원 규모가 증가하기 시작하였다. 2012년에 DAC 회원국은 전년대비 23%가 증가한 3억 3,191만 달러 가량을 ODA로 지원하였고, 2013년에는 전년대비 1,854%가 증가한 약 64억 8,508만 달러를 지원했다. 다자기구의 경우에도 양자 공여기관의 지원 추이와 크게 다르지 않은 양상을 띤다. 2002년부터 2010년까지 지원 규모가 완만하게 증가하였으나, 2011년 다소 감소한 후 2012년부터 다시 증가했다. 2013년에는 전년동기대비 576%나 증가한 11억 3,500만 달러를 지원하였다.

79) “Myanmar’s Suu Kyi says peace process will be government’s priority.”(2016. 1. 4).

그림 3-12. 국제사회의 미얀마 ODA 지원 현황

(단위: 백만 달러)



자료: OECD CRS Statistics(검색일: 2015. 11. 6).

표 3-28. 미얀마에 대한 ODA 지원 상위 10대 DAC 회원국

(단위: 백만 달러)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
일본	33,76	34,20	42,40	43,71	40,73	34,19	75,38	5,331,76
프랑스	5,39	5,26	9,05	5,24	4,69	5,76	7,61	592,26
영국	13,45	15,79	78,56	57,91	47,23	62,73	48,22	156,18
미국	12,29	16,83	77,01	37,58	32,74	31,81	33,79	80,66
덴마크	2,58	8,38	18,82	9,66	11,70	11,22	21,20	75,96
호주	10,23	17,67	61,36	24,54	49,13	41,85	54,39	70,01
오스트리아	0,04	0,04	1,06	0,47	0,02	0,05	0,06	34,92
노르웨이	11,39	13,77	32,64	24,16	25,19	20,06	23,22	31,92
스웨덴	4,83	13,03	23,62	18,88	7,37	19,28	20,78	28,17
스위스	3,35	4,22	8,15	6,84	5,88	10,85	12,33	21,68

자료: OECD CRS Statistics(검색일: 2015. 11. 6).

2013년 기준으로 미얀마에 가장 많이 원조한 국가는 일본으로, 약 53억 3,200만 달러를 지원하였다. 이는 전 세계 대미얀마 ODA의 70%가량을 차지하는 규모이다. 일본에 이어 프랑스와 영국이 미얀마에 많은 지원을 하고 있다.

표 3-29. 미얀마에 대한 ODA 지원 상위 5대 다자공여기구

(단위: 백만 달러)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ADB(ADF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	513,13
세계은행(IDA)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	421,03
글로벌펀드	0,00	0,00	0,00	0,00	38,59	7,56	60,28	79,28
EU	12,92	27,78	56,78	76,44	58,10	47,27	48,55	71,52
UNICEF	11,50	15,35	14,22	18,01	19,23	15,11	16,56	14,74

자료: OECD CRS Statistics(검색일: 2015. 11. 6).

2013년을 기준으로 미얀마에 가장 많은 지원을 한 다자기구는 ADB와 세계은행으로 각각 5억 1,300만 달러, 4억 2,100만 달러를 지원하였으며 이 규모는 전체 다자공여기구 지원액의 82%를 차지한다. ADB와 세계은행은 미얀마 군부가 집권하던 시기인 2002년부터 10년간은 ODA를 지원하지 않았으나, 2011년 신정부가 들어선 이후에 지원을 재개하였다. 반면에 EU와 UNICEF는 지원 규모가 크지는 않지만 꾸준히 ODA를 제공해 왔다.

미얀마의 국제사회 지원 사례로 미얀마에 가장 많은 ODA를 지원하고 있는 일본과 2004년부터 꾸준히 지원하고 있는 EU의 사례를 살펴보고자 한다.

1) EU

EU는 2004년부터 미얀마에 꾸준히 인도적 원조를 제공하였지만, 경제 관계는 2013년 이후 경제제재 조치가 해제되면서 재개되기 시작하였다. 2011년에 군부가 공식적으로 물러나고, 테인 세인 대통령을 중심으로 미얀마 신정부가 들어서자 EU는 미얀마에 대한 경제제재를 유예하고, 2013년부터는 무기 수입 금지를 제외한 나머지 경제관계를 재개하였다. 특히 2013년에는 미얀마 양곤에 EU 연락사무소를 개소하였다.

2013년 7월 브뤼셀에서 열린 외무위원회 회의에서 ‘미얀마에 대한 유럽연합 정책 및 지원 통합 프레임워크’를 발표하여 평화, 민주주의, 개발 및 무역, 국제사회 참여 네 가지 분야에 지원할 예정임을 발표하였다. 특히 2013년 11월에는 ‘EU-Myanmar 작업반(Task Force)’을 구성해 미얀마와 EU 사이의 정치경제적인 향후 협력관계에 대해 본격적인 논의를 시작하였고, 미얀마가 발전할 수 있도록 개발원조, 평화구축, 투자 등 EU가 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 다양한 의견을 교환하였다.

현재 EU는 지역 기금(regional fund) 및 주제별 기금(thematic funds)을 포함하여 1억 유로 규모를 증여했고, 유럽투자은행(EIB: European Investment Bank)을 통해서 양허성 차관도 지원하고 있다. ‘다개년 지원 프로그램 2014~2020(Multiannual Indicative Programme 2014-2020)’에서는 2014~20년까지 7년 동안 6억 8,800만 유로를 미얀마에 지원할 것이라고 명시하였고, 이는 아프가니스탄 다음으로 많은 지원액이다.

EU는 미얀마 지원에서 네 가지 중점분야를 ① 농촌 개발(rural development) ② 교육 ③ 거버넌스 ④ 평화로 설정하였다. 4대 중점분야에 대한 예산은 지역사회, 이해관계자 및 정부와 협의를 통해서 예산이 어디에

얼마나 필요한지 현지의 수요를 확인하고 EU의 우선순위를 고려하여 배정하였다고 한다.⁸⁰⁾

미얀마는 민주주의, 거버넌스, 제도, 폭력에서 취약한 것으로 보고 있는데 EU의 지원 분야가 대체로 민주주의, 거버넌스, 제도, 평화에 초점을 맞추고 있다는 것은 주목할 만하다. 미얀마는 정부와 사회적인 측면에서 상당히 안정되어 있기 때문에 EU는 미얀마를 취약국으로 여기지는 않으나, 일부 소수민족 거주 지역에서는 분쟁과 갈등이 계속되고 있기 때문에 평화구축 문제를 중요하게 여기고 있다.⁸¹⁾ 이에 따라 ‘다개년 지원 프로그램 2014-2020’에서는 EU 지원액의 15%를 평화구축을 위한 예산으로 배정하였다.

표 3-30. EU의 미얀마 지원계획(2014~16)

(단위: 백만 달러, %)

분야	지원 예정 금액	비중
농촌 개발, 농업, 식량 및 영양 안보	241	35
교육	241	35
거버넌스, 법치주의, 국가역량개발	96	14
평화구축 지원	103	15
지원 조치(support measure)	7	1
합계	688	100

자료: EU(2014), p. 10.

특히 EU는 미얀마 내 평화구축을 지원하기 위해 ‘미얀마평화센터(MPC: Myanmar Peace Center)’를 개소하였다. 평화센터는 미얀마 정부의 평화구축 노력을 지원하고 있으며, 소수민족 반군과의 협의를 활성화

80) EU 미얀마 사무소 부대표 인터뷰(2015. 7. 9, 미얀마 양곤).

81) EU 미얀마 사무소 부대표 인터뷰(2015. 7. 9, 미얀마 양곤).

시켜 미얀마 내 갈등과 분쟁을 조정하고자 한다. 특히 소수민족이 정부와 협의할 때 메커니즘과 전략을 바탕으로 참여할 수 있도록 지원하고 있다.

뿐만 아니라 평화구축 지원의 일환으로 소수민족들이 의료 및 교육 등 기본적인 서비스를 일원적인 체계하에서 이용할 수 있도록 정부와 소수민족 간의 협력을 지원하고자 한다. 현재 일부 소수민족 거주 지역에서는 정부와 소수민족이 별도의 서비스를 제공하고 있는 경우가 있다. 이런 경우에 정부와 소수민족 서비스 지원체계간의 연계가 불가능하다는 문제점이 발생한다.

소수민족 지원 이외에도 EU는 미얀마의 민주주의 및 거버넌스를 개선하기 위해서도 ODA를 제공하고 있다. 특히 2015년 11월 8일에 치러진 총선의 경우 EU가 적극적으로 선거과정을 지원하였다.

2) 일본

일본은 미얀마에 대한 최대공여국으로 다양한 프로젝트를 수행하고 있으며, 미얀마의 민주화, 국가 화합(national reconciliation), 경제 개혁 분야를 주로 지원하고 있다. 2011년 신정부가 수립되기 전에 별도의 차관을 제공하지 않았으며, 부채 탕감, 공여 및 기술 지원과 관련된 ODA를 일부 제공하였다. 신정부 수립 이후 2012년 4월에 ‘일본-미얀마 정상회담’ 기간에 미얀마의 부채문제 해결을 위한 포괄적인 협상을 했으며, 26년 만에 ‘사회 및 경제개발 지원 프로그램(Social and Economic Development Support Program)’에 대한 차관을 다시 제공하기로 합의하였다. 신정부 수립을 계기로 ODA 지원이 확대되면서 일본의 2013년 ODA 규모는 2012년 대비 6,973% 증가한 53억 3,200만 달러에 달하였다.

현재 일본은 미얀마에 대한 국가지원계획(CAS: Country Assistance Strategy)을 마련하지 않은 상태이나 미얀마의 총선이 끝나고 난 후 환경 변화를 고려하여 작성할 예정이다.⁸²⁾ CAS를 작성하기 전 세 가지 중점지원분야를 미리 선정하였으며, 이를 바탕으로 미얀마에 대한 지원을 지속적으로 확대해나갈 예정이다.

표 3-31. 일본의 미얀마 중점지원분야

중점지원분야	지원 내용
국민의 기초적 생활 향상을 위한 지원	농업 및 농촌개발, 소수민족 지원, 재해 예방, 의료 및 보건, 성평등, 풀뿌리 인간안보 프로젝트 및 NGO와 파트너십을 형성하기 위한 무상원조 강화 사업, 사회 인프라 지원
경제 및 사회의 지속적인 발전을 위한 역량 형성 및 제도 지원	투명성 강화, 행정효율성 증대, 사회체계의 운영력 향상, 민주화, 산업 역량 형성 및 강화, 교육 부문 지원, 봉사단 파견
지속적인 경제발전을 위한 관련 체제와 인프라 개발을 위한 지원	델리와 개발 프로젝트, 도시 인프라 네트워크 향상, 에너지 지원, 경제 인프라 지원

자료: Ministry of Foreign Affairs of Japan(2015); JICA 미얀마 사무소 Noriko Seto 인터뷰(2015. 7. 10, 미얀마 양곤).

미얀마가 취약하다고 여겨지는 거버넌스 및 제도, 폭력 관련 분야는 국민의 기초적 생활향상 지원과 경제 및 사회의 지속적인 발전을 위한 역량 형성과 제도 지원에서 다루고 있다. 특히 소수민족 지원을 통해 국민의 기초적인 생활수준을 향상시키고자 한다. 소수민족 거주 지역 및 분쟁 지역에서 프로젝트를 수행할 시 각기 다른 수준에서 모든 이해관계자들이 협의과정에 참여할 수 있도록 지원한다.

82) JICA 미얀마 사무소 Noriko Seto 인터뷰(2015. 7. 10, 미얀마 양곤).

가) 평화구축 필요성 및 파급효과 평가

일본은 취약성 및 분쟁 정도를 평가하기 위해서 ‘평화구축 필요성 및 파급효과 평가(PNA: Peacebuilding Needs and Impact Assessment)’를 실시하고 있다. PNA는 프로젝트, 국가 및 지역 수준에서 수행하며, PNA를 통해서 평화 촉진 및 분쟁 방지, 분쟁요소 확산 예방은 물론 정치 및 안보의 불안정성에서 나오는 프로젝트 관리 장애요소를 최소화하는 효과를 기대할 수 있다.⁸³⁾ 국가에 대한 PNA를 우선적으로 실시한 후, 이 결과를 바탕으로 프로젝트에 대한 PNA를 실시하며, PNA는 국가지원전략, 지원 프로그램 및 프로젝트의 기초자료로 활용된다.⁸⁴⁾

글상자 3-3. 미얀마에 대한 PNA 조사 사례

일본은 미얀마 남동 지역 소수민족을 지원하기 위한 통합지역개발계획 프로젝트에 대해서 PNA를 실시하였다.

1) 사업명: 미얀마 남동 지역 소수민족을 지원하기 위한 통합지역개발계획 프로젝트

2) 목적:

- 향후 지역개발 방향성의 토대가 되는 포괄적인 지역개발계획 수립 지원
- 분쟁에 영향을 받은 지역사회에 대한 지역개발계획 조성
- 파일럿 프로젝트 수행 시 서비스 제공과 같은 즉각적인 수요 대응 이외에 파일럿 프로젝트 계획 및 수행 시에 적용할 수 있는 참여적 접근법 경험

3) 원칙:

- 해를 끼치지 않는다(Do no harm)
- 참여(Participation)
- 역량 개발(Capacity Development)

자료: Noriko Seto(2015).

83) Noriko Seto(2015).

84) 저자가 미얀마 출장 중 일본 컨설턴트(JICA 미얀마 사무소 Noriko Seto, 2015. 7. 10, 양곤) 인터뷰한 결과, 일본은 2012년 미얀마에 대하여 PNA를 실시하였으나 평가결과는 내부적으로만 활용되고 있어 외부공개가 불가하다고 한다. 단, PNA 결과에 따르면 JICA는 미얀마를 취약국으로 분류한다고 한다.

다. 한국의 지원 현황

한국은 미얀마에 대한 지원을 꾸준히 해왔으나 그 규모가 크지 않다. 아시아 전체 ODA에서 차지하는 비중은 2013년 기준으로 1.6%이고 총 ODA에서 차지하는 비중은 0.7%가량으로 매우 미미한 수준이다. 대부분의 ODA가 무상원조로 제공되고 있다.

표 3-32. 한국의 미얀마 ODA 지원 현황(2004~13)

(단위: 백만 달러, %)

	미얀마			아시아 전체		총ODA	
	무상	유상	총계	총 지원액	미얀마 지원 비율	총 지원액	미얀마 지원 비율
2004	2,24	0,69	2,93	177,7	1,65	423,3	0,69
2005	3,66	4,45	8,11	197,2	4,11	752,3	1,08
2006	3,53	5	8,53	155,8	5,47	455,3	1,87
2007	2,36	-1,86	0,5	229,3	0,22	696,1	0,07
2008	6,68	-2,31	4,37	250,8	1,74	802,3	0,54
2009	3,96	-2,01	1,95	292,1	0,67	816,0	0,24
2010	5,46	-2,21	3,25	553	0,59	1,173,8	0,28
2011	7,86	-3,05	4,81	583,9	0,82	1,324,6	0,36
2012	9,04	-3	6,04	637,7	0,95	1,597,5	0,38
2013	14,8	-3,08	11,72	731,1	1,60	1,755,3	0,67

자료: ODA 코리아 홈페이지, <http://www.odakorea.go.kr>(검색일: 2015. 10. 19).

유상원조를 살펴보면 EDCF를 통해 1992년부터 2004년까지 6개 사업, 8,470만 달러를 지원하였다.⁸⁵⁾ 하지만 국제사회의 미얀마 제재조치에 공조하여 2005년부터 지원을 중단하였으나 민주화 조치, 국제사회의 제재완화에 따라 2011년 지원 재개 의사를 표명하였다. 2013년부터 500kV

85) 한국수출입은행(2014), p. 48.

송전망 구축사업, IT 인프라 네트워크 구축사업 두 건의 사업을 승인하면서 지원을 재개하였다.⁸⁶⁾ 아울러 미얀마 정부와 지속적인 협의를 통해 2014년에는 본격적으로 지원하고자 총 약 5,000억 원 규모의 기본약정(F/A)을 체결하였다.⁸⁷⁾

표 3-33. EDCF 미얀마 사업 승인 및 집행 현황

국 가	승인 건수 (건)	승인액 (백만 달러)	비율 (%)	집행액 (백만 원)	집행 건수 (건)	비중 (%)
미얀마	10	423,40	3,88%	76,839	6	1,4%
합계	340	10,959,74	100,0%	5,437,426	281	100,0%

자료: 한국수출입은행(2015b).

표 3-34. 원조 재개 이후 사업 목록

(단위: 백만 달러)

사업명	승인액	승인 연도
전화통신망 확충사업	7,80	1992
송배전망 확충사업	16,80	1994
양곤 항 컨테이너 야적장 건설사업	15,00	1996
철도차량 구매사업	20,00	
B형 간염백신공장 건립사업	12,60	2000
전자정부 구축사업	12,50	2004
IT 인프라네트워크 구축사업	55,87	2013
500kV Taungoo-Kamanat 송전망 구축사업	100,00	
미얀마 철도 현대화 사업	45,00	2014
한-미얀마 우정의 다리 건설사업	137,83	
합계	423,40	

자료: 한국수출입은행(2015b).

86) 한국수출입은행(2014), p. 24.

87) 한국수출입은행(2015a), p. 47.

유상원조 사업은 인프라 관련 사업에 집중되어 있으며, 2013년과 2014년에 승인된 사업 네 건은 ICT 및 교통 분야에 중점을 맞추고 있다.

미얀마에 대한 무상원조는 유상원조와 다르게 인도적 원조를 중심으로 지속적으로 제공되었다. 또한 KOICA 이외에 다양한 기관들이 원조시행 기관으로 무상원조에 참여하고 있다. 분야별 무상원조 지원 현황을 살펴보면, 농업, 산림 및 어업 분야에 가장 많이 지원하고 있으며, 그 뒤를 이어 교육 및 보건, 운송 및 보관 분야순으로 지원 규모가 크다.

표 3-35. 미얀마 분야별 무상원조 지원 현황

(단위: 백만 달러)

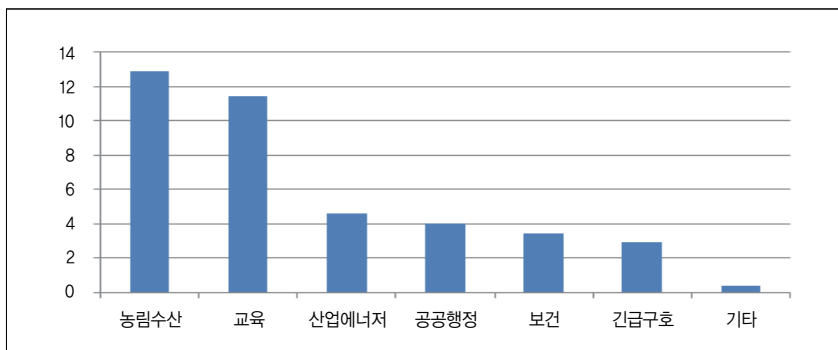
	2009	2010	2011	2012	2013
사회 인프라 및 서비스	1.79	3.50	4.99	3.65	5.48
교육	1.73	3.08	3.92	1.58	1.95
보건	0.00	0.03	0.40	0.53	1.76
인구성장 및 생식보건	0.00	0.01	0.01	0.39	0.36
식수공급 및 위생	0.00	0.03	0.10	0.02	0.05
정부 및 시민사회	0.00	0.21	0.25	0.51	0.54
기타 사회 인프라 및 서비스	0.06	0.14	0.30	0.63	0.83
경제 인프라 및 서비스	0.38	0.55	0.87	1.75	2.17
운송 및 보관	0.00	0.02	0.04	0.04	1.41
통신	0.36	0.51	0.83	1.53	0.76
에너지	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00
은행 및 금융서비스	0.02	0.00	0.00	0.18	0.00
비즈니스 및 기타 서비스	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
생산 분야	1.94	1.06	1.86	2.63	5.49
농업, 산림 및 어업	1.89	0.96	1.79	1.83	5.10
산업, 광업 및 건설업	0.05	0.06	0.03	0.18	0.27
무역 정책 및 규제	0.01	0.04	0.04	0.62	0.12
관광	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
다분야	0.80	0.70	0.14	0.82	1.09
기타	0.02	0.00	3.09	0.00	0.15
합계	4.92	5.96	8.09	9.37	14.80

자료: OECD CRS Statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>(검색일: 2015. 11. 6).

KOICA의 4대 중점지원분야는 ① 공공행정 강화 ② 농업 및 농촌 개발 ③ 기술역량 강화 ④ 인프라 개발이다. KOICA의 2006~13년까지 분야별 총 지원 현황을 살펴보면, 농림수산 및 교육 분야에 가장 많은 지원을 하고 있으며, 한국의 비교우위가 있는 농업 및 농촌 개발 분야에 집중하고 있는 것으로 보인다. 미안마가 취약하다고 여겨지는 거버넌스 역량 강화와 관련 있는 공공행정의 경우 네 번째로 많이 지원하고 있으나 농림수산 분야 지원액의 3분의 1 정도로 규모가 크지 않다.

그림 3-13. KOICA 분야별 지원 현황(2006~13)

(단위: 백만 달러)



자료: 한국국제협력단 실적통계 사이트(검색일: 2015. 11. 11).

4. 소결 및 시사점

네팔은 약 10여 년 이상 지속된 내전을 겪었으며, 2006년 공식적인 내전 종식 이후에도 여러 정치·사회적 불안이 계속되고 있다. 2015년 OECD 취약국 보고서에서 제시한 다섯 가지 분류 기준에 따르면 특히 폭

력, 정의, 제도, 경제적 기반에서 취약한 것으로 나타나고 있다. 2015년 4월 발생한 강진 피해로 인한 손해와 손실이 약 70억 달러로 추정되며, 앞서 살펴본 바와 같이 여진과 국내의 여러 상황으로 인해 복구작업에 어려움을 겪으며 환경적 취약성이 심화된 상황이다. 네팔 1기 CPS를 살펴보면, 네팔이 취약국임을 언급하고는 있으나 취약상황이나 취약국가로서의 고려나 대응 방안, 전략 등에 대해서는 제시하지 않고 있다. 또한 미얀마는 장기간의 군부집권 및 소수민족과의 오랜 분쟁으로 인해 거버넌스 및 평화 측면에서 취약성이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 취약성이 해결되지 않을 경우에는 국내 갈등이 심화되거나 빈곤퇴치 등 개발목표 달성 및 사회의 지속가능한 발전을 담보할 수 없다.

한국의 2차 중점협력국이 선정되어 CPS 수립을 앞두고 있는 시점에서 네팔과 미얀마와 같은 분쟁 및 취약국의 취약 특성을 면밀하게 분석하고 이를 고려하여 CPS 내에 반영할 필요가 있다. 특히 다음과 같은 사항을 보완해야 한다.

첫째, CPS 수립 시 해당 국가의 취약성에 대한 사전조사가 필요하다. 일본에서 취약성 및 분쟁에 대해서 PNS 조사를 실시하는 것을 참고할 필요가 있다. 일본 PNS의 경우에는 국가, 지역, 프로젝트 별로 실시하며, 사회·경제·정치적 불안정 요소와 안정 요소에 대해서 상황분석 (situation analysis)을 미리 수행한다. 이러한 분석을 바탕으로 지역과 분야에 적절한 원조 방식 및 규모를 결정할 수 있다는 장점이 있다. 또한 이러한 분석을 바탕으로 평화구축 과정을 적절히 지원하고 갈등 요인을 해소할 수 있다는 것도 큰 이점이라고 볼 수 있다.

현지의 수요와 요구를 면밀히 조사하여 취약한 부분이 어디인가를 파

악하고 지원 전략이나 계획에 반영할 필요가 있다. 영국, EU는 일본처럼 우선적으로 PNS 분석을 실시하지 않는 것처럼 보이나, 현지의 수요와 요구에 큰 방점을 두고 있다. 네팔은 거버넌스, 분쟁, 경제적 기반, 기후변화로 인한 재해 등에서 취약한 것으로 나타나는데, DFID의 지원 분야 및 주요 목표성과가 경제개발, 기후변화 및 재해위험 감소, 거버넌스에 초점을 맞추고 있다는 것은 수원국을 철저히 분석해 주요 목표성과를 수립했음을 짐작할 수 있다.

더불어 국가협력전략에 주요 목표성과 및 지표를 제시할 필요가 있다. ADB나 DFID는 사전조사를 통해 수립된 구체적인 실행계획과 성과 프레임워크를 강조하고 있다. 두 기관 모두 전략 및 목표, 성과관리를 위한 지표, 기초연도와 기초선 평가 시점과 목표치에 대한 기준 등을 포함한 구체적인 성과 프레임워크를 제시하고 있으며, DFID는 매년 표준화된 모니터링을 진행할 것을 이행전략에 명시하고 있다. 성과 프레임워크를 통해 취약성 관련 목표와 사업 기준이 설정된다면, 체계적인 모니터링을 수행해 효과성을 제고할 수 있으며, CPS와 개별 사업 간의 유기적 연계성이 강화될 뿐 아니라 취약국 지원의 명확한 방향성도 확보할 수 있을 것이다.

ADB, EU 등 주요 공여국 및 국제기구는 분쟁 방지 및 평화구축을 위해서 이해관계자간의 협의 및 협상에 적극적으로 참여하며 많은 지원을 하고 있다. 분쟁이라는 취약성을 평화적인 방법으로 해결하고자 할 때 이러한 협상 또는 협의 메커니즘을 간략하게나마 CPS에 포함시킨다면 원조의 효과성을 높일 수 있을 것이다.

제4장

한국의 아시아 취약국 지원전략과 정책과제

1. 한국의 취약국 지원 현황
2. 취약국 지원정책의 주요 과제
3. CPS 개선 방향

1. 한국의 취약국 지원 현황

2004년 아시아에서 취약국으로 분류되는 5개국에 지원된 원조액은 3,457만 달러로 전체 원조의 10.5%를 차지한다. 2013년 아시아 취약국 5개 나라에 지원된 금액은 1억 5,430만 달러로 실질 지원 금액은 2004년 대비 4.5배 정도 증가하였으나, 전체 원조액에서 차지하는 비중은 11.8%로 10년 전인 2004년 대비 소폭 상승하였다. 전체 ODA 지원액의 증가율과 비교해보면 아시아 취약국에 대한 지원 비중은 거의 증가하지 않은 것으로 보인다.

표 4-1. 한국의 아시아 취약국 ODA 지원 현황(2004~13)

(단위: 백만 달러)

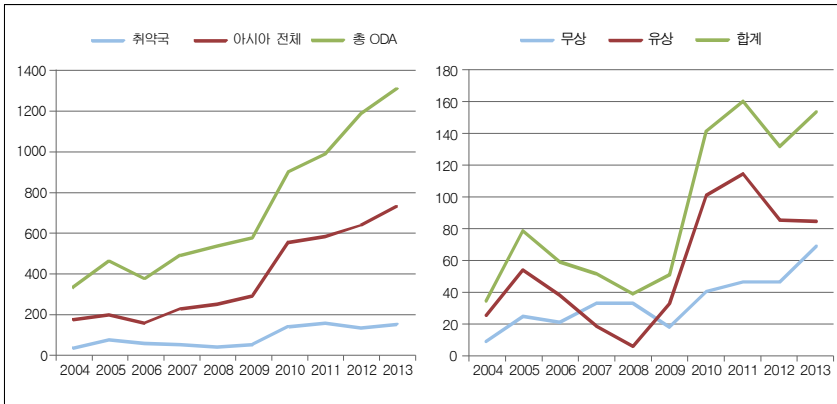
구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	총계	
네팔	무상	1.68	1.78	2.04	4.98	5.25	3.99	7.91	11.67	12.15	16.77	69.75
	유상	-	-	-	-	-0.56	14.08	12.87	9.3	8.62	0.32	44.63
	계	1.68	1.78	2.04	4.98	4.69	18.07	20.78	20.97	20.77	17.09	114.38
미얀마	무상	2.24	3.66	3.53	2.36	6.68	3.96	5.46	7.86	9.04	14.8	61.11
	유상	0.69	4.45	5	-1.86	-2.31	-2.01	-2.21	-3.05	-3	-3.08	-2.26
	계	2.93	8.11	8.53	0.5	4.37	1.95	3.25	4.81	6.04	11.72	58.85
방글라데시	무상	2.05	2.13	4.15	8.62	9.45	3.66	9.23	9.21	10.47	19.43	80.13
	유상	21.46	29.81	18.04	1.38	-1.4	9.89	45.44	70.81	36.29	25.28	265.34
	계	23.51	31.94	22.19	10	8.05	13.55	54.67	80.02	46.76	44.71	345.47
파키스탄	무상	1.08	3.7	4.2	3.31	1.73	1.62	6.26	6.12	5.01	3.74	37.8
	유상	-	-0.04	-0.05	-	-	0.34	13.21	5.62	2.08	32.12	53.28
	계	1.08	3.66	4.15	3.31	1.73	1.96	19.47	11.74	7.09	35.86	91.08
스리랑카	무상	1.93	13.24	7.36	13.77	9.83	4.71	11.61	11.48	9.86	14.61	100.15
	유상	3.44	19.97	15.29	19.49	10.47	10.79	31.86	31.88	41.63	30.31	230.53
	계	5.37	33.21	22.65	33.26	20.3	15.5	43.47	43.36	51.49	44.92	330.68
5개국 합계		34.57	78.7	59.56	52.05	39.14	51.03	141.64	160.9	132.15	154.3	940.46
		(10.5)	(17)	(15.8)	(10.6)	(7.3)	(8.8)	(15.7)	(16.3)	(11.2)	(11.8)	
아시아		177.7	197.2	155.8	229.3	250.8	292.1	553.0	583.9	637.7	731.1	3,958.9
		(53.7)	(42.6)	(41.4)	(46.7)	(46.5)	(50.3)	(61.4)	(59.0)	(53.9)	(55.8)	
전체		330.8	463.4	376.1	490.5	539.2	581.2	900.7	989.6	1,183.2	1,309.5	7,409.4

자료: ODA 코리아 홈페이지, <http://www.oda.korea.go.kr>(검색일: 2015. 9. 17).

2009년 이래 무상원조와 유상원조 모두 증가 추세를 보이는데, 최근 5년간 추이를 살펴보면 무상원조보다 유상원조의 비중이 더 커지고 있음을 볼 수 있다.

그림 4-1. 한국의 아시아 취약국 ODA 지원 현황(2004~13)

(단위: 백만 달러)



자료: ODA 코리아 홈페이지, <http://www.odakorea.go.kr>(검색일: 2015. 10. 19).

2. 취약국 지원정책의 주요 과제

그동안 취약국에 대한 한국의 지원정책은 대부분 긴급구호 차원에서 추진되어 왔다. 국제적으로 평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operation)을 포함한 분쟁·재난 후 국가의 재건과 복구를 지원하는 사업 등에 참여해 왔다. 그러나 개발협력이라는 측면보다는 국제평화와 안보리 측면에서 접근해 왔으며, 취약국의 특수한 상황에 대한 이해를 기반으로 한 정책적 틀 내에서 전략적인 지원은 이루어지지 않았다.

취약국에 대한 정부 차원의 지원방침은 제8차 국제개발협력위원회에서 논의된 ‘분야별 국제개발협력 기본계획(2011~15)’에서 살펴볼 수 있다. “분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여”를 무상원조 중기 6대 전략목표의 하나로 공식화하고, “파리 선언 등 원조효과성 규범 및 DAC 원조 지침과 권고 이행”의 하위 내용으로 취약국가 등과 관련한 OECD DAC 지침과 권고를 단계적으로 도입할 것임을 밝힌 바 있다. 한국은 자체적인 취약국 선정 기준이 없기 때문에 2011년 OECD DAC에서 발표한 취약국 정의 및 비공식 리스트에 있는 43개국을 잠정 적용하였다. 이 문서에서 최빈국 및 분쟁·취약국에 양자 무상원조의 40% 내외를 지원할 것임을 밝히고 있다.

글상자 4-1. 분야별 국제개발협력 기본계획(2011~15) 중 취약국 관련 내용

전략목표 3.

- 분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여
- 분쟁·재해 관련 인도적 지원을 점진적으로 확대
 - 국제사회의 취약·분쟁 국가의 거버넌스 강화 지원 노력에 동참
 - ※ OECD/DAC 취약국 정의 및 비공식 리스트(43개국) 잠정 적용

전략목표 5.

- 선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고를 통해 우리나라 ODA 선진화 실현
- 파리 선언 등 원조효과성 규범 및 DAC 원조 지침과 권고 이행
 - 주인역, 원조 일치, 원조 조화, 상호책임성 및 결과 중심 관리 등 파리 선언 원칙 이행 노력
 - 비구속성 원조 확대, 환경, 빈곤, 성평등, 취약국가, 인도적 지원 등 관련 DAC 지침과 권고를 단계적으로 도입

자료: 기획재정부, 외교통상부(2010), pp. 36~37.

정부 차원의 공식적인 취약국 관련 기준은 없지만 무상원조와 유상원조의 집행기관인 KOICA와 EDCF는 자체적으로 취약국 관련 지침을 마련하였다.

표 4-2. KOICA 취약국 지원 가이드라인

<p>국별 상황에 맞는 지원전략 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> - 취약국마다 상이한 환경 및 취약성에 대한 세밀한 분석에 기반하여 실제 사업 전략과 운용에 활용 - 국별 현황 및 취약성에 대한 공여국들간의 공동이해 확대를 통한 일관되고 조율된 대응전략 마련에 노력 - 위기관리를 위한 다양한 원조 형태 고려
<p>수원국 주인의식 강화 및 자체 노력에 일치</p> <ul style="list-style-type: none"> - 취약국 스스로의 체제 전환 및 개발을 위한 자체 노력을 강화하고 이를 존중 - 현실적 어려움이 있을 수 있으나 가능한 범위 안에서 취약국 정책과 일치 노력 - 여의치 않을 경우 대안적 원조 일치 사업 및 지역 또는 지역사회 우선순위의 직접 지원을 통한 일치 노력 가능
<p>지속가능한 발전을 위한 장기적 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 취약국 지원 시 예측가능한 원조 지원을 통하여 안정적인 개발 지원 유지 - 일반 개도국보다 더 장기적 지원 필요. 단 중간 단계별 모니터링을 통한 지속적인 조정 필요 - 중장기 지원계획의 주요 목표는 지속가능한 발전을 위한 자체 역량 강화를 최우선시함.
<p>원조로 인한 피해 방지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 취약국 지원은 직·간접적인 피해 혹은 의도하거나 의도치 않은 피해를 줄 가능성이 있음. - 다분히 정치적일 수 있는 개발원조의 경우 가능한 필요요소를 사전에 파악하고, 부정적인 효과와 피해를 최소화하고, 긍정적인 효과와의 균형을 유지할 수 있는 분쟁에 민감한 개발지원 노력 - 개발목표, 우선순위가 경쟁 등 다수의 고려 요소들간의 균형 유지
<p>비차별주의 증진(젠더적 관점 통합 중심)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가재건 및 관련 서비스 제공 노력에 있어 평등, 사회통합, 인권 증진을 위한 비차별적 지원을 추구해야 함. - 취약국 고유의 환경(특히 문화와 종교 등에 기반한 조심스러운 접근과 함께 현실적 개입 방안이 마련되어야 함). - 젠더적 관점에서의 지원을 우선적으로 고려
<p>현실적 원조 조율 메커니즘 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 원조 조율 메커니즘을 구성하여 이를 통한 원조 관련 정보 교류, 원조 조화, 원조 분업을 증진 - 취약국 정부 주도의 원조 조율 메커니즘을 우선시하되, 용이하지 않을 경우 관련 역량 강화를 지원하고, 필요시 현실적 조율 메커니즘을 임의로 구성 및 활용 - 취약국 주도의 조율이 어려울 경우, 다자협력을 통한 그 주요 역할 이행을 대신 가능토록 함.
<p>위험요소 분석 및 위기관리 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 취약국에서의 높은 위험성으로 인한 일정 부분의 위기감수 및 전략적 위기관리의 필수성을 인지 - 취약국 고유의 위험요소를 사전에 면밀히 분석하고, 이에 대한 지속적인 모니터링 보고 및 관리가 필요 - 위험요소의 세분화 또는 분담을 통한 관리 가능 강화 방안을 모색

자료: 한국국제협력단(2012).

KOICA는 OECD DAC에서 제시한 취약국 지원에 관한 원칙을 기반으로 분쟁 및 취약국 지원 시 고려해야 할 기본적이며 차별화된 원칙 일곱 가지를 제시하였다. ‘취약국 지원 가이드라인’에 따르면 KOICA의 취약국 지원에 있어서 최우선 목적은 “취약국의 제도 안정을 위한 전환과정을 돕고, 지속가능한 개발과 빈곤감소 지원”에 있으며, 이를 위해 책임 있는 국가 수립, 복원력 있는 사회 만들기, 개발을 위한 기회 제공 등 세 가지 축으로 구분하여 세부목표를 제시하였다. 이 취약국 지원원칙은 국제사회의 취약국 관련 권고사항을 적극 반영하고 있으며, KOICA는 이 가이드라인을 기본으로 국가전략, 사업의 방향 협의 또는 구체사업 발굴을 위한 착수 포인트로 사용하는 등 취약국 지원을 위한 실무지침서로 활용할 것임을 밝혔다. 또한 KOICA는 2015년에 취약국과 관련하여 별도 예산을 편성하는 등 취약국 지원을 확대하기 위해 노력하고 있다.

EDCF는 취약국과 최빈국의 지속가능한 개발을 지원하기 위해 새로운 제도를 마련하였다. 먼저 2014년 1월에 취약국에 대한 EDCF 사업의 심사, 평가, 모니터링 절차가 국제사회의 일반적인 기준에 부합하도록 ‘EDCF 사업의 취약국 지원 기준’을 제정하였다.⁸⁸⁾ 2015년 1월에 개최한 제20차 국제개발협력위원회의 ‘분야별 추진전략 보완’ 부분에서 맞춤형 유상협력을 추진할 것을 밝히며, ‘EDCF 사업의 취약국 지원 기준’에 따라 사업 추진과정에서 OECD 취약국 원칙에 부합하는지 여부를 검토할 것이라고 밝힌 바 있다.

그동안 정부 차원에서 취약국에 대한 방침을 명시적으로 제시하지는 않았고, 2008년 해외긴급구호에 관한 법률에서 해외재난의 범위를 천재

88) 한국수출입은행(2015a).

지변, 대형사고 등 일시적 재난에 국한하고 있어 취약국이 직면한 만성적 재난과 복합적 재난을 지원할 수 있는 법적 기반은 매우 취약했다. 그러나 2015년 3월 개최된 제21차 국제개발협력위원회에서 의결안건 제21-3호로 ‘우리나라 인도적 지원전략’을 채택했고, 해외재난의 범위를 확대하여 취약국에 대한 지원을 보다 적극적으로 고려하고 있다. 최근 분쟁을 포함한 인도적 수요가 지속적으로 확대되고, 취약국에 대한 인도적 지원이 늘어나면서 정부 차원의 방침과 지원전략을 새롭게 제시한 것이다. 우선 인도적 지원에 대한 정의와 재난의 유형에서 자연재해, 분쟁, 재난 등을 포괄적으로 규정하고, 인도적 지원의 목적을 ‘국제사회의 책임 있는 구성원으로서 국제사회의 자연재해, 인재, 만성적 재난 등으로 위기에 처한 사람들의 생명과 기본적 인격 및 권리 보장을 위해 재난 대비·구호·대응 회복력 강화 지원’이라고 규정하고 있다. 둘째, 지원원칙으로서 1991년 채택된 UN 총회결의의 인도성, 공정성, 중립성, 독립성 원칙을 제시하고,⁸⁹⁾ 2003년 주요 공여국이 합의한 ‘선진 인도적 지원 공여원칙(GHD: Good Humanitarian Donorship Principles)’⁹⁰⁾ 준수를 명시하였다. 또한 분쟁국가와 관련해서는 국제인도법(IHL: International Humanitarian Law)을 존중하여 무력충돌 발생 시 난민과 국내 피난민을 포함한 민간

89) 1991년 UN 총회결의(46/182)의 인도적 지원원칙은 첫째, 인도성(humanity)으로 재난에 영향받은 사람의 생명 구호 및 고통 경감, 둘째, 공정성(impartiality)으로 사람에 따라 차별없이 수요(needs)에 근거한 지원, 셋째, 중립성(neutrality)으로 갈등상황에 있는 일방에 대한 호의적 고려 배제, 넷째, 독립성(independence)으로 정치적, 경제적, 군사적 목적의 지원 배제 등을 제시하고 있다(UN 1991 참고).

90) GHD 원칙은 인도 지원 관행의 체계화 및 선진화를 목적으로 2003년 스톡홀름 회의에서 주요 공여국간에 채택한 23개 원칙으로서 현재 총 40개국이 이 원칙을 이행하기 위한 GHD 협의체에 가입하였고, 우리나라는 2009년에 회원국으로 가입한 바 있다(GHD 홈페이지, 검색일: 2015. 11. 19).

인, 의료인력 및 의료자산, 전투능력이 없는 전투원, 구호인력 등을 보호할 것임을 구체화하였다.⁹¹⁾

이러한 지원전략이 정부방침으로 채택된 배경은 일차적으로 2012년 OECD 개발원조위원회(DAC)의 한국에 대한 동료회원국 검토보고(Peer Review)를 통해 범정부 차원의 인도적 지원 전략 및 정책을 수립하라는 정책적 권고를 받았기 때문이다. 그런데 이는 한반도와 국제 인도 문제의 불가분성을 고려한 통일과정에서 국제사회가 북한에 대한 인도적 지원을 확보하기 위한 선제적 노력을 시사하는 것이어서 주목된다.

이와 같이 국제개발협력위원회는 ‘인도적 지원 추진전략’을 통해 효과적으로 인도적 지원을 행하기 위한 개선사항을 검토하여 2015년 이후 우리나라의 인도적 지원정책 수립에 대한 가이드라인을 제시했다. 이를 통해 인도적 지원의 효과성을 제고하고, 다자 및 양자 인도적 지원의 조화로운 추진을 도모하고 있다. 우선 인도적 지원의 효과성을 제고할 목적으로 인도적 위기 극복에 실질적으로 도움이 되는 분야에 지원을 강화하기 위해서 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 취약층 지원을 강화하고, 식량, 보건, 교육 등 한국의 개발경험상 비교우위 분야에 집중할 예정이다. 또한 인도적 지원과 개발협력의 연계를 강화하기 위해 위기 이후 재발방지 및 회복력(resilience) 강화를 위한 개발협력이 필요한 점을 감안하여 인도적 지원 시 개발과의 연계를 확대하고, 가능한 분야를 통합적으로 고려하여 관련 국제기구 등과 협력할 예정이다.

91) 국제인도법은 인도주의 원칙에 기초하여 분쟁 당사국의 전쟁 방법과 수단을 제한하고, 개인의 보호·존엄 유지를 확보하고자 하는 국제법규의 총칭을 의미한다.

표 4-3. DAC 회원국의 인도 지원 약정액 추이

(단위: 백만 달러, %)

	2011	2012	2013	3년간 인도 지원 약정액	3년간 ODA 약정액	ODA 대비 인도 지원 비중
호주	395.19	324.78	264.62	984.58	12,438.44	7.92
오스트리아	15.47	20.19	17.08	52.73	1,935.01	2.73
벨기에	160.31	77.37	169.28	406.96	4,726.39	8.61
캐나다	506.75	417.22	606.33	1,530.31	10,765.22	14.22
체코	3.69	5.04	4.80	13.53	178.70	7.57
덴마크	199.49	184.07	190.50	574.06	6,159.49	9.32
핀란드	144.39	99.71	149.45	393.55	2,915.39	13.50
프랑스	80.49	49.10	40.85	170.43	30,013.65	0.57
독일	413.48	396.21	597.56	1,407.25	39,384.50	3.57
그리스	1.32	0.24	0.22	1.78	295.53	0.60
아이슬란드	1.33	0.92	1.67	3.92	71.62	5.48
아일랜드	86.93	109.57	100.71	297.21	1,695.50	17.53
이탈리아	73.47	151.68	43.91	269.06	3,556.81	7.56
일본	719.42	601.39	813.82	2,134.64	48,399.32	4.41
한국	21.83	17.25	36.84	75.92	5,726.87	1.33
룩셈부르크	52.80	48.48	49.31	150.60	877.77	17.16
네덜란드	164.54	186.46	184.61	535.61	12,346.39	4.34
뉴질랜드	26.60	20.51	29.18	76.29	1,225.14	6.23
노르웨이	357.32	396.42	382.86	1,136.60	11,968.98	9.50
폴란드	-	-	5.29	5.29	76.25	6.94
포르투갈	0.53	0.10	0.26	0.89	1,209.10	0.07
슬로바키아	-	-	0.50	0.50	14.16	3.53
슬로베니아	0.72	0.68	0.53	1.93	62.46	3.09
스페인	246.31	101.41	35.44	383.16	4,685.98	8.18
스웨덴	537.89	332.07	368.21	1,238.17	10,480.45	11.81
스위스	305.12	348.52	394.47	1,048.10	8,917.32	11.75
영국	411.56	647.69	1,056.83	2,116.08	15,886.13	13.32
미국	4,280.07	4,152.83	5,206.67	13,639.57	83,677.72	16.30
DAC 회원국	9,207.00	8,689.90	10,751.82	28,648.72	319,690.28	8.96
전 세계	11,845.40	11,762.20	13,939.20	37,546.80	520,685.16	7.21

자료: OECD CRS Statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>(검색일: 2015. 11. 6).

다만 해외재난의 범위에 만성적이고 복합적인 재난을 명시하고 해외긴급구호활동의 범위에 재난 예방에 필요한 활동을 포함하고 있지만, 국제사회가 중시하고 있는 취약국에 대한 국별 접근과 지원전략은 아직 명확하지 않다. 분쟁 및 취약국에 대한 개입을 위한 뉴딜이 2011년 개최된 제4차 원조고위급회의에서 승인된 이후 평화구축과 국가건설을 목표로 국제개발협력 차원에서 취약국의 주인의식과 개발파트너십이 강조되고 있는 상황에 맞게 일시적 재난보다는 취약국 특성에 적합한 보다 체계적인 접근이 필요한 실정이다.

이에 따라 국무조정실 주관으로 2차 기본계획(2016~20년)을 수립하여 인도적 지원 확대를 위한 정책 방향을 제시하고, 2015년 11월 개최한 제22차 국제개발협력위원회(2015a)에서 「제2차 국제개발협력 기본계획(안)」을 채택하여 중점협력국 국가협력전략(CPS) 수립 방향과 함께 인도적 지원 규모와 단계적인 예산을 지속적으로 확대할 계획임을 명시한 바 있다.

또한 2015년 12월에 개최한 제23차 국제개발협력위원회(2015b)에서 「2016년 국제개발협력 종합시행계획(안)」을 채택하여 인도적 지원체제를 개선하기 위한 국제사회의 논의에 참여를 늘리고, 인도적 지원 예산을 지속적으로 확대하겠다고 제시한 바 있다. 최근 이라크와 시리아 사태로 국제사회의 대응도 신속하게 전개되고 있어 취약국에 대한 지원 방향과 정책방향을 보다 적극적으로 모색해야 하기 때문이다. 이슬람 국가(ISIL: Islamic State of Iraq and the Levant)로 대표되는 극단주의 세력의 테러가 확산됨에 따라 국제사회는 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 난민 발생 등 새로운 도전에 직면해 있으며, 인도적 지원을 위한 국제사회의 협력이 주요 이슈로 제기되고 있다. 2015년 11월 터키 안탈리아에서 개최

된 G20 정상회의에서 테러 관련 특별 성명을 채택하고, 난민문제가 처음으로 정상선언문에 포함되었다. 정상선언문에서 난민의 재정착과 인도적 지원, 교육과 생계 보장을 위해 회원국들이 관련된 부담을 공유해야 한다고 강조하였다.⁹²⁾ 한편 분쟁 및 자연재해 등으로 인해 고통받는 사람의 수가 기하급수적으로 늘어나고 있으며,⁹³⁾ 이런 대규모의 복합적 재난에 공동 대응이 필요하다는 인식하에 UN 사무총장은 인도지원정상회의 개최를 제안하였다. 2016년 5월에 터키 이스탄불에서 제1차 세계인도지원 정상회의(World Humanitarian Summit)를 개최할 예정이며, 이를 위해 존엄(dignity), 안전(safety), 회복력(resilience), 파트너십, 재원(finance) 다섯 가지 주요 영역에서 인도주의적 행동을 촉구하는 등 포괄적인 협의를 지속해나갈 전망이다.

표 4-4. 인도주의적 행동을 위한 다섯 가지 주요 부문

존엄	사람들이 인도주의적 활동을 통해 존엄성을 회복할 수 있도록 역량을 강화함.
안전	인도주의적 활동 시 '보호'를 중심에 두고 위해보부터 사람들을 안전하게 보호하며, 분쟁의 예방 및 종결과 국제인도주의법 위반을 예방하고 없애기 위한 정치적인 활동을 늘리며, 인도주의 활동이 도구화되지 않도록 보장함.
회복력	위기에 대한 회복력을 강화하기 위해 인도주의, 개발 및 기타 파트너들의 공동 행동을 통해 장기간 지속되거나 새롭게 발생한 위기 가운데에서 사람들이 희망을 발견하고 해결책을 찾을 수 있도록 함.
파트너십	핵심 인도주의 원칙을 재확인하고, 효과적이며 인간 중심의 인도주의적 활동을 지원하고, 주도적인 역할을 수행하기 위해 가장 먼저 대처할 수 있도록 하며, 혁신의 힘을 활용하는 등 다양하고 포괄적인 협력관계를 구축함.
재정	새롭고 다양한 자금 조달과 지역 단체로의 확장된 지원 등을 통해 위기상황에서 생명, 존엄과 회복력을 보존하기 위해 충분한 자원을 효율적으로 활용하도록 함.

자료: World Humanitarian Summit 홈페이지, www.worldhumanitariansummit.org(검색일: 2015. 11. 10).

92) G20(2015), Leaders' Communique, Antalya Summit(2015. 11. 15-16).

93) 지난 20년간 2억 1,800만 명의 사람들이 재해로 인해 영향을 받았으며, 연간 3,000억 달러가 넘는 비용이 이로 인해 지출되고 있다.

따라서 국제사회의 인도주의적 개입과 난민문제 논의에서도 취약국에 대한 대응 원칙과 기준을 수립하고, 국제평화와 질서를 확립하기 위한 국제사회의 새로운 접근방식에 보다 적극적으로 참여할 방안을 모색해나가야 한다.

3. CPS 개선 방향

한국은 국제개발협력기본법과 시행령을 공포함으로써 공적개발원조(ODA)의 법적 기반을 구축하였고, 정부의 ODA 정책은 이를 토대로 한 중점지원국의 국가협력전략(CPS)을 통해 추진하고 있다. 국제개발협력기본법(제8조 2항 3호)에 중점협력대상국에 대한 중기지원전략을 수립하도록 명시하고 있기 때문이다. 2015년 상반기에 기존의 26개 중점협력국 중 5개국이 제외되고, 3개국이 추가되어 총 24개국이 새롭게 중점협력국으로 선정된 바 있으며,⁹⁴⁾ 정부는 현재 새롭게 선정된 중점협력국 24개국에 대한 유·무상 통합의 CPS를 수립하고 있다.

2015년 3월에 개최한 제21차 국제개발협력위원회에서 ‘우리나라 인도적 지원전략’이 채택되어 해외재난의 범위를 확대하였으며, 취약국에 대한 지원을 보다 구체적으로 고려하고 있지만, 2008년에 제정한 해외긴급구호에 관한 법률이 아직 개정되지 않아서 취약국 정의와 분류가 포함된 법적 근거나 규정이 명확히 제시되지 않는 상황이다. 이미 언급한 바와

94) 캄보디아, 라오스, 방글라데시, 네팔, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 필리핀, 파키스탄, 스리랑카, 몽골, 에티오피아, 르완다, 우간다, 모잠비크, 탄자니아, 세네갈, 가나, 파라과이, 볼리비아, 콜롬비아, 페루, 우즈베키스탄, 아제르바이잔.

같이 새롭게 선정된 한국의 중점협력국 24개국 중 방글라데시, 네팔, 미얀마, 파키스탄, 스리랑카, 에티오피아, 르완다, 우간다 8개국의 경우 OECD에서 2015년 발표한 취약국에 속해 있기 때문에 CPS 수립 시 취약국 특성을 반영한 통합적인 지원전략과 원조방침을 수립할 필요가 있다. 신규 중점협력국인 미얀마를 제외한 7개국들의 1기 CPS를 살펴보면 네팔을 제외한 6개국의 경우, 해당국의 분쟁 및 취약상황이나 취약국가로서의 고려에 대한 언급이 거의 없다. 네팔 CPS의 경우도 취약국으로서의 대응 방안 및 전략에 대해 제시하는 부분은 포함되어 있지 않다.

취약국 지원에서 가장 중요한 것은 해당 국가가 당면한 취약상황을 정확하게 파악하는 것인데, 이에 앞서 취약국에 대해 명확한 정의를 내릴 필요가 있다. 국제기구 및 공여국들의 분쟁 및 취약국 지원정책도 공식적인 분쟁 및 취약국 리스트를 갖고 있지 않으며, 공식적인 리스트 대신 다른 기관이나 연구자료를 바탕으로 한 비공식적인 리스트를 활용하고 있다. 이는 취약국으로 지정되는 것에 대한 해당국의 우려 혹은 국제사회에서의 여러 정치적인 고려 때문인 것으로 보인다. 이 같은 상황에서 한국이 취약국을 선정하여 공식적으로 CPS상에 언급하는 데 어려움이 있지만, 타 기관의 비공식 리스트를 활용하거나 자체적으로 취약국에 대한 세부적인 기준을 수립하는 작업을 선행해야 할 것이다.

정부 차원에서 취약국을 선정한 이후에는 수원국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 방면에 대한 면밀한 분석을 통해 해당 국가의 특수한 상황과 맥락을 이해하고, 당면한 취약상황을 정확하게 파악해야 한다. 예를 들어 네팔과 같은 취약국의 경우 기존의 취약한 개발 여건에 더하여 막대한 경제적·인적 손실을 가져온 강진의 지역별·분야별 피해 정도를 파악하

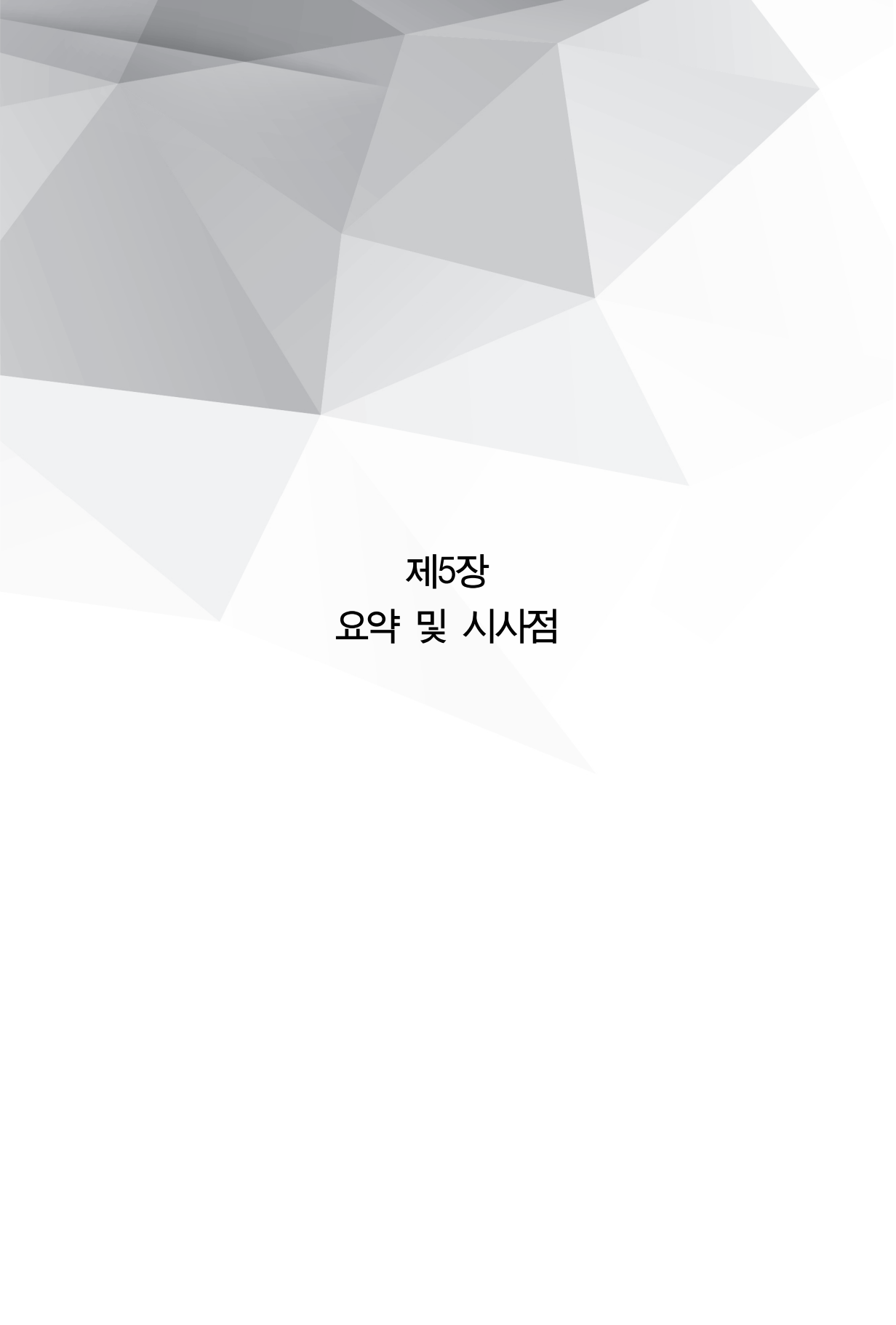
고 수원국의 수요와 한국의 비교우위에 대한 분석을 통해 주요 지원 분야를 선정해야 할 것이다. 더불어 새롭게 공포된 신헌법의 내용과 그 파급력 등 현지 상황과 여건을 종합적으로 고려해서 원조방침과 지원전략을 수립해야 한다. 그러나 인도적 지원과 긴급구호활동에 한정하여 지원할 경우 원조효과성을 제고하기 어렵다. 따라서 CPS 수립단계에서 보다 전략적인 지침이나 방침을 제시하여 해외긴급구호활동의 범위를 재난 예방에 필요한 활동에 한정하지 말고, 취약국 특성에 부합하는 체계적인 지원 전략을 수립하여 국별 접근을 보다 강화할 필요가 있다.

또한 CPS 수립 시 주요 목표성과 및 지표를 제시할 필요가 있다. 3장에서 살펴본 것처럼, ADB나 DFID는 면밀한 사전조사를 통해 수립된 구체적인 실행계획과 성과 프레임워크를 강조하고 있다. 두 기관 모두 전략 및 목표, 성과관리를 위한 지표, 기초연도와 기초선 평가 시점과 목표치에 대한 기준 등을 포함한 구체적인 성과 프레임워크를 제시하고 있다. DFID는 매년 표준화된 모니터링을 진행할 것을 이행전략에 명시하고 있으며, 네팔의 경우 DFID 현지 사무소는 프로그램 파트너에게 정기적으로 보고하는 일정을 수립하는 등 모니터링을 강화하려는 노력을 지속하고 있다. 반면 한국의 네팔 국가협력전략(CPS 2013-2015)의 경우, 성과 프레임워크 수립에 대한 내용은 명시했으나 구체적인 세부목표와 사업 기준을 제시하지 않았다. 성과지표가 설정되어 있지 않으면 계획 대비 목표 달성 여부를 판단하기 어렵다. 성과 프레임워크를 통해 취약성 관련 목표와 사업 기준을 설정한다면, 체계적인 모니터링을 통해 효과성을 제고할 수 있으며, CPS와 개별 사업간의 유기적 연계성을 강화할 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 취약국 지원의 명확한 방향성을 확보할 수 있을 것이다.

마지막으로, 취약국에 대한 개발협력사업에서 ODA 효과성을 제고하기 위해서는 중점협력국에 대한 통합적 연계프로그램을 마련할 필요가 있다. 원조체계를 효과적으로 개편하기 위해 국가협력전략(CPS) 작성 시 취약성(fragility)을 고려한 종합적인 지원전략을 수립하고 적정 프로그램을 시행하여 원조효과성을 제고해나가는 것이 무엇보다 중요하다. 우선 지원전략을 수립할 때 취약국 특성에 적합한 프로그램을 작성하기 위해서는 기술협력과 자금협력의 효과적인 연계 방안을 상세하게 검토해야 한다. 예를 들어 기후변화 ODA 예산의 제약이 있기 때문에 사전에 업무 조정과 연계를 통해 기후변화 ODA의 효율성과 효과성을 제고할 수 있도록 관련부처는 물론 KOICA와 EDCF의 협의체제를 구축하는 것이 중요하다. 기후변화 취약국에 대한 지원을 CPS에 프로그램 방식으로 반영하여 개별 사업보다는 환경주류화라는 관점에서 프로그램 전 주기에 걸쳐 추진하고, 사업의 기획-집행-평가라는 전 주기에 걸쳐 주요 의사결정이 이루어질 수 있어야 한다. 특히 전략 수립 및 사업발굴 단계에서부터 환경과 개발 측면에서 수원국의 환경 분야를 심층적으로 분석하여 개발사업의 기초환경조사, 환경영향평가, 환경심사가 이루어지도록 CPS 차원에서 원조방침을 설정해야 할 것이다. 특히 기후변화 대응 관련 사업의 파급효과를 높이기 위해서는 CPS를 통해 중점 협력분야와 연계성을 높이고, 기후변화 관련 기술협력이나 역량강화사업이 사전에 검토되어 KOICA와 EDCF가 효율적으로 수행할 수 있도록 CPS 실행계획을 작성할 필요가 있다.

이와 같이 취약국 특성에 기반한 CPS 전략 수립과 프로그램 방식의 지원은 개별사업 중심으로 추진해온 기존 사업방식을 개선하고, 정책적

일관성을 높일 수 있는 효과적인 방안이다. 특히 취약국에 대한 지원은 주요 선진공여기관과의 원조 분업과 조화를 도모할 수 있는데, 분야별 예산 지원(budget support), 공동 지원(pooled funding) 방식을 활용한 프로그램형 접근법을 고려하여 DAC 회원국 및 국제기구와의 협력기반을 강화하는 데 활용할 수 있다.



제5장

요약 및 시사점

국제적으로 취약국에 대한 기준과 정의가 명확하게 합의된 바는 없지만, 2011년 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜’이 채택되면서 국제개발협력 차원에서 평화와 안보 이슈가 다루어지기 시작하였고, 분쟁 및 취약국에 대해 국제사회가 적극적으로 지원하려는 노력이 확대되고 있다. 최근 Post-2015 개발의제로 평화로운 사회, 법의 지배, 거버넌스의 상호의존적인 특성을 바탕으로 한 지속가능발전목표(SDG 16)를 설정하였고, 분쟁 예방 및 평화구축을 위한 국제사회의 정책적 노력도 가속화되고 있다. 이와 같이 국제평화와 안보문제가 국제적인 개발협력의 주요 이슈로 부상함에 따라 분쟁 및 취약국에 대한 국제사회 개발협력 파트너십 구축에 보다 적극적으로 참여하여 역할을 확대할 필요가 있다. 특히 국제사회에서 취약국 지원 문제는 개발이 국제평화와 안보를 달성하기 위한 중요한 접근방식이라는 새로운 인식 전환과 맞물려 있어서 북한에 대한 개발과 국제사회의 공조에 실질적으로 도움이 될 수 있는 분야 및 관련 국제기구와의 관계 수립에 많은 시사점을 제공한다.

정부에서 선정한 24개 중점협력국 중에서 아시아 지역의 취약국은 네팔, 미얀마, 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄인데, 이들 아시아 취약국 5개 나라에 지원된 원조금액은 1억 5,430만 달러로 전체 원조액에서 차지하는 비중은 11.8%에 불과하다. 2004년과 비교하여 절대규모는 증가하였으나, 아시아 취약국에 대한 원조 비중은 전체 원조의 10.5%를 차지했던 것에 비해 큰 변화가 없다. 국제사회가 취약국 지원을 확대하려는 노력에 걸맞게 한국도 전략적으로 취약국 지원 노력을 확대할 필요가 있다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 평화구축과 국가재건이라는 당면과제가 빈곤문제와 긴밀하게 연계되어 있는데다 분쟁, 기후변화, 자연재해와 같은 복합

적 재난으로 인해 아시아 지역의 취약국에 대한 지원은 일반적인 개도국 지원과는 다른 접근방식이 필요하다. 즉 취약국 특성에 적합한 지원체제 수립에 대해 종합적으로 검토해야 할 시점이다.

앞서 제4장 CPS 개선 방향에서 제시한 바와 같이 취약성의 대상과 범위가 다면화되고 있기 때문에 취약국의 특성에 맞는 지원전략을 수립할 필요가 있다. 취약국가들이 처한 특수한 상황을 이해하고, 현지의 취약성을 고려한 정책을 수립하기 위해서는 ADB와 같이 수원국의 취약성에 대한 면밀한 분석을 통해 원조사업에 영향을 미치는 주요 쟁점과 사안을 파악하고, 이에 대한 체계적인 대처 방안을 모색하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 기반으로 전략적인 원조방침을 수립하고, 이해관계자들간의 충분한 협의를 추진할 수 있는 시스템으로서 CPS를 활용한 효과적인 지원체제를 마련하는 것이 중요한 정책과제로 제기되고 있다. 아시아 지역의 경우 평화구축과 국가건설을 당면과제로 한 분쟁 및 취약국은 네팔, 미얀마, 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄이고, 기후변화 취약성이 높은 국가로는 베트남, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 네팔, 미얀마가 있다. 이 중에서 최빈국에 속하는 국가는 방글라데시, 네팔, 미얀마로 새롭게 CPS를 작성하는 현시점에서 최빈국이면서 분쟁 및 기후변화 취약성이 높은 국가에 대한 우선적인 지원프로그램을 시범적으로 추진하는 방안을 적극 고려해볼 수 있을 것이다.

또한 취약국을 지원하기 위한 국제사회의 논의에도 적극적으로 참여해야 한다. 2011년 부산에서 채택된 취약국 개입을 위한 뉴딜이 국제개발협력 차원에서 취약국에 대한 지원 논의에 중요한 전기를 마련한 바 있다. 최근 분쟁 및 자연재해 등으로 피해 규모가 급속히 확대되면서 2016년

5월에는 제1차 세계인도지원정상회의(World Humanitarian Summit)가 개최될 예정이다. 이와 같은 국제사회의 공동 노력에 보다 적극적으로 참여함으로써 취약국 지원에 대한 국제적 파트너십을 구축하는 데 기여하고, 한국의 역할과 위상을 강화할 수 있는 정책 대안을 적극적으로 제시해 나가야 할 것이다.

[국문자료]

- 강인수, 장준영, Daw Cho Cho Thein. 2015. 『미얀마 국가협력전략(CPS) 수립을 위한 개발협력 방안 연구』. 대외경제정책연구원.
- 국무조정실. 2014. 『대한민국 ODA 백서』. pp. 66~68.
- 국제개발협력위원회. 2015a. 『제2차 국제개발협력 기본계획(안)』. 제22차 국제개발협력위원회 의결 안건, 제22-1호.
- _____. 2015b. 『2016년 국제개발협력 종합시행계획(안)』. 제23차 국제개발협력위원회 안건, 제23-1호.
- 권 율. 2015a. 『개발재원을 위한 아디스아바바 어젠다: 한국의 역할과 과제』. 『UN 2030 지속가능발전어젠다와 한국』 세미나 자료. 한국 SDSN·대외경제정책연구원. (8월 24일)
- _____. 2015b. 『SDGs 이행과 개발재원』. 『2030 개발의제 시대의 지속가능발전목표(SDGs)와 이행전략』 세미나 자료. 국회 UN SDGs 포럼·국회입법조사처·국제개발협력학회·Action/2015 Korea·한국개발정책학회. (10월 8일)
- 권 율, 정지원, 정지선, 이주영. 2012. 『최빈개도국 개발과제와 한국의 ODA 정책방향』. 대외경제정책연구원.
- 권 율, 이상미, 송지혜, 유애라. 2015. 『Post-2015 개발어젠다의 주요 특징과 이행과제』. KIEP 오늘의 세계경제, 제15-27호.
- 권혁주, 이환성, 배재현. 2011. 『한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안』. 한국국제협력단.
- 기획재정부, 외교통상부. 2010. 『분야별 국제개발협력 기본계획(안)(2011~2015년)』. 제8차 국제개발협력위원회 의결 안건, 제8-1호.
- 오윤아, 박나리. 2013. 『미얀마의 개발과제와 한·미얀마 개발협력방향』. 대외경제정책연구원.

- 이 현. 2014. 『‘취약국 개입을 위한 뉴딜’: 논의배경, 주요 내용, 그리고 시사점』. 『개발과 이슈』, 제20호. 한국국제협력단.
- 정지원, 권 율, 정지선, 이주영, 송지혜, 유애라. 2014. 『Post-2015 개발재원 확대논의와 한국의 대응방안』. 대외경제정책연구원.
- 한국국제협력단. 2012. 『취약국 지원에 관한 가이드라인』.
- _____. 2015. 『지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안』.
- 한국수출입은행. 2014. 『경협평가팀 에너지 분야 종합평가』.
- _____. 2015a. 『EDCF Annual Report 2014』.
- _____. 2015b. 『EDCF 국가별 지원실적』.

[영문자료]

- 4th High Level Forum on Aid Effectiveness Agreement. 2011. Busan Partnership for Effective Development Co-operation.
- ADB. 2007. “Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries: The Asian Development Bank’s Approach to Engaging with Weakly Performing Countries.” Manila.
- _____. 2012a. “A Peacebuilding Tool for a Conflict-sensitive Approach to Development: A Pilot Initiative in Nepal.”
- _____. 2012b. “Nepal CPS 2010-2012 Final Review Validation: Linked document 5.”
- _____. 2012c. *Working Differently in Fragile and Conflict-Affected Situations-The ADB Experience: A Staff Handbook*.
- _____. 2013a. “Country Partnership Strategy Nepal 2013-2017.”
- _____. 2013b. *Operation Plan for Enhancing ADB's Effectiveness in Fragile and Conflict-Affected Situations*.
- _____. 2015. “Key Indicators for Asia Pacific 2015.”
- ADB, UN ESCAP, and UNDP. 2015. *Making it happen: Technology, finance and statistics for sustainable development in Asia and the Pacific: Asia-Pacific Regional MDG Report 2014/15*. Bangkok.

- AfDB. 2014. "African Development Bank Group Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa."
- CIFP. 2006. "Fragile States: Monitoring and Assessment-The Way Forward." Carleton, Ottawa: CIFP.
- DFID. 2010. "Global Issue: Fragile States."
 _____. 2014. "Operation Plan 2011-2015 DFID Nepal."
- Ericsson, F. and S. Steensen. 2014. "Where do we stand on the aid orphan?" OECD-DAC Development Brief. OECD.
- EU. 2014. "Multiannual Indicative Program(2014-2020): Myanmar/Burma."
- Fund for Peace. 2014. "Fragile State Index."
 _____. 2015. "Fragile State Index."
- G20. 2015. G20 Leaders' Communique, Antalya Summit(2015. 11. 15-16).
- Government of Nepal. 2015. Nepal Earthquake 2015: Post Disaster Needs Assessment.
- Guillaumont, P. 2010. "Caught in a trap. Identifying the LDCs." Presentation presented at expert meeting during launch event of the book Caught in a trap at UNCTAD and WTO Geneva. (February 18)
- Hsu, A., J. Emerson, M. Levy, A. de Sherbinin, L. Johnson, O. Malik, J. Schwartz, and M. Jaiteh. 2014. *The 2014 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy
- IDPS. 2013. "Peacebuilding and statebuilding indicators-progress, interim list and next step," document 03.
- IEG. 2009. "The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment: An Evaluation."
- IHLCA Project Technical Unit. 2011. *Integrated Household Living Conditions Survey in Myanmar(2009-2010): Poverty Profile*.
- Kreft, S., D. Eckstein, L. Junghans, C. Kerestan, and U. Hagen. 2014. "Global Climate Risk Index 2015: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2013 and 1994 to 2013." German Watch. Bonn, Germany.

- McLoughlin, C. 2012. *Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development Resource Centre*. University of Birmingham, UK.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2012. *Japan's ODA White Paper 2012*.
- _____. 2015. "Japan's Assistance to Myanmar."
- Noriko Seto. 2015. "Fragility and Conflict Assessment Measure of JICA." ADB Roundtable Experts' Meeting on Assessing Fragility for a Differentiated Approach in Dealing with Fragile and Conflict Affected Situations Presentation.
- OECD. 2002. *OECD Policy Brief: Helping Prevent Violent Conflict*.
- _____. 2007. *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*.
- _____. 2010. *The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity*. OECD Publishing.
- _____. 2011. *Supporting State-building in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*.
- _____. 2012a. *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*.
- _____. 2012b. *Improving International Support to Peace Process: The Missing Piece*. OECD Publishing.
- _____. 2013. *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations: Fragile States Principles Monitoring Survey*.
- _____. 2015. *States of Fragility 2015: Meeting post-2015 ambitions*.
- OECD DAC. 1997. *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*.
- Stewart, F. and G. Brown. 2010. "Fragile States." Oxford: Centre for Research On Inequality, Human Security and Ethnicity.
- Transparency International. 2014. "Corruption Perceptions Index 2014."
- UN. 1991. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. A/RES/46/182.
- UN Security Council. 2006. Resolution 1674 (2006). S/RES/1674.

- USAID. 2014. "Ending Extreme Poverty in Fragile Contexts." *Getting to Zero: A USAID discussion series*.
- Woolcock, M. 2014. "Engaging with fragile and conflict-affected states: An alternative approach to theory, measurement and practice." WIDER Working Paper, 2014/097.
- World Bank. 2014. "CPIA 2014 Criteria."

[인터넷 자료]

- 외교부. 남아시아 태평양 '네팔 개황.' <http://www.mofa.go.kr/countries/southasia/countries/20110805>(검색일: 2015. 10. 10).
- _____. 2015. 「네팔 지진피해 복구재건을 위한 정부 무상원조 지원 결정」. 보도자료(5월 20일). http://npl.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=1411&seqno=1161358&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=(검색일: 2015. 5. 20).
- 한국국제협력단 실적통계 사이트. stat.koica.go.kr:8077/komis/jsptemp/ps/stat_index.jsp(검색일: 2015. 10. 20, 11. 11).
- 한국수출입은행 대외경제협력기금 업무통계. <http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp>(검색일: 2015. 10. 20).
- ADB 홈페이지. <http://www.adb.org/sectors/governance/fragile-situations>(검색일: 2015. 10. 28).
- Environmental Performance Index. 2014 EPI 프레임워크 및 지표점수. http://epi.yale.edu/files/2014_epi_framework_indicator_scores_friendly.xls(검색일: 2015. 12. 10).
- _____. Fragile States Index and Environmental Performance Index Correlation. http://epi.yale.edu/files/fsivepi_edited.pdf(검색일: 2015. 11. 5).
- Fund for Peace. The Fragile States Index Data. <http://fsi.fundforpeace.org/data>(검색일: 2015. 10. 27).

- _____. Country Data & Trends-Myanmar 2015. <http://fsi.fundforpeace.org/2015-myanmar>(검색일: 2015. 10. 27).
- _____. Country Data & Trends-Nepal 2015. <http://fsi.fundforpeace.org/2015-nepal> (검색일: 2015. 11. 10).
- GHD 홈페이지. <http://www.ghdinitiative.org>(검색일: 2015. 11. 19).
- ICNR. <http://icnr2015.mof.gov.np/>(검색일: 2015. 7. 5).
- IDPS. New Deal. <http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/>(검색일: 2015. 10. 8).
- IDPS. 참여 국가 및 기구. <http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/new-deal/endorsing-countries/>(검색일: 2015. 10. 8).
- IDPS. New Deal Principles. <http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/new-deal-principles/>(검색일: 2015. 10. 30).
- IMF. WEO Database. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>(검색일: 2015. 11. 2).
- MDG Country Progress Snapshot of Nepal. <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Snapshots/NPL.pdf>(검색일: 2015. 11. 10).
- ODA 코리아. <http://www.odakorea.go.kr/>(검색일: 2015. 9. 17, 10. 19).
- _____. 지원대상: 네팔. www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/asia/Nepal.jsp(검색일 2015. 10. 19).
- OECD DAC 홈페이지. Conflict and Fragility. <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/>(검색일: 2015. 9. 30).
- OECD 통계사이트 <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 9. 17~18, 10. 15).
- OECD CRS Statistics. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>(검색일: 2015. 11. 6).
- UCDP Battle-Related Deaths dataset. www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_battle-related_deaths_dataset(검색일: 2015. 10. 22).
- UN DESA. 2015. http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_data.shtml(검색일: 2015. 11. 12).

UN MDG Indicators. MDG Country Progress Snapshot of Myanmar. <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Snapshots/MMR.pdf> (검색일: 2015. 10. 31).

WB. CPIA Data. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx>(검색일: 2015. 10. 29).

World Humanitarian Summit 홈페이지. www.worldhumanitariansummit.org(2015. 11. 10).

[신문기사]

조효제. 2014. 『인도적 개입과 보호책임』. 『한겨레』. (3월 4일)

『네팔 야권, 총선 거부 전면 파업』. 2013. 『연합뉴스』. (9월 12일)

『네팔 헌법 제정안 항의 시위 격화… 수십 명 사상』. 2015. 『월드투데이』. (8월 25일)

『미얀마, 25년만의 자유총선 투표… 군부독재 종식 여부 주목』. 2015. 『연합뉴스』. (11월 8일)

『미얀마, 새 산아제한법 도입… “로힝야 족 겨냥”』. 2015. 『연합뉴스』. (5월 24일)

『미얀마 선거잔치에 인구 20% ‘의도적 배제’』. 2015. 『한겨레뉴스』. (11월 8일)

“Burma’s birth control law exposes Buddhist fear of Muslim Minority.” 2015. *The Guardian*. (May 25)

“Foreign delegates pledge support to Nepal reconstruction at ICNR.” <https://thehimalayantimes.com/business/foreign-delegates-pledge-support-to-nepal-reconstruction-at-icnr/>. *The Himalayan Times a*. (보도일: 2015. 6. 25)

“Myanmar’s Suu Kyi says peace process will be government’s priority.” 2016. *Reuters*. (January 4)

“\$4.4 bn committed for recovery, reconstruction.” <https://thehimalayantimes.com/nepal/4-4-bn-committed-for-recovery-reconstruction/>. *The Himalayan Times b*. (보도일: 2015. 6. 25)

[인터뷰 자료]

EU 미얀마 사무소 부대표 인터뷰(2015. 7. 9, 미얀마 양곤).

JICA 미얀마 사무소 Noriko Seto 인터뷰(2015. 7. 10, 미얀마 양곤).

부 록

부표 1. 기후변화 취약국 순위(1994~2013)

순위	국가	사망자 수 (명)	10만 명당 사망자(명)	총손실 (백만 달러)	손실 (GDP in %)	사건발생 횟수(건)
1	온두라스	309,70	4,6	813,56	3,3	69
2	미얀마	7,137,40	14,8	1,256,2	0,87	41
3	아이티	307,81	3,41	261,41	1,86	61
4	니카라과	160,15	2,98	301,75	1,71	49
5	필리핀	933,85	1,13	2,786,28	0,74	328
6	방글라데시	749,10	0,54	3,128,8	1,2	228
7	베트남	391,70	0,48	2,918,12	1,01	216
8	도미니카공화국	210,45	2,38	274,06	0,37	54
9	과테말라	83,20	0,68	477,79	0,62	80
10	파키스탄	456,95	0,31	3,988,92	0,77	141

자료: Kretz *et al.*(2014).

부표 2. 분쟁, 평화 및 개발협력에 대한 가이드라인

단 계	내 용
분쟁 발생 이전 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 평화구축과 분쟁 예방을 위한 국제사회의 노력의 일환으로 민주적이고 안정적인 사회를 만들기 위한 개발협력 프로그램의 주요 역할을 찾아야 함. - 긴장이 폭력으로 확대되지 않도록 가능한 다양한 수단을 동원하여 폭력적 분쟁 가능성을 완화시켜야 함. - 경제성장, 빈곤감소 프로그램 같은 전통적 원조 분야에서부터 민주화, 거버넌스성의 및 안보 시스템 포함 및 인권존중 같은 분야까지 포함. - 무기 및 군비 지출이 낮은 수준에서 안보 증진 메커니즘을 강화하기 위한 혁신적인 활동에 대해 관심을 가져야 함.
분쟁 발생 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁 초기단계에는 인도적 지원, 외교적 방안, 정치 및 경제적 수단 등의 정치적 도구들이 국제사회의 대응에서 우선순위를 차지함. - 분쟁이 이미 발생한 상황에서는 단기 긴급구호와 장기 개발원조를 구분하는 것이 무의미 함. - 분쟁지역에서 활동하는 개발협력 기관들은 안전 및 군사작전 가능성을 염두에 두고 분쟁상황에서도 지속적으로 개발원조가 가능한 분야를 찾고, 분쟁을 해결하기 위해 노력해야 하며, 분쟁 후의 재건계획을 준비해야 함.
분쟁 과도기 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 무장 폭력이 줄어들었어도, 상황이 언제 다시 악화될지 모르기 때문에 취약한 프로세스를 견고하게 지속될 수 있는 평화분쟁 원인 감소 및 평화를 위한 인센티브 강화로 변화시키기 위해 노력해야 함. - 인종청소나 대량 학살이 발생한 곳에서는 지속되는 외상(trauma)의 극복, 화해 도모, 폭력적 분쟁의 재발 방지를 위해 노력(concerted effort)해야 함.
분쟁 종결 이후 단계	<ul style="list-style-type: none"> - '분쟁 후 재건'은 인프라 재구축 이상을 의미함. 행정당국이 붕괴된 곳에서는 합법적인 정부기관의 복원 등을 비롯한 치안 확보가 급선무임. - 개발도상국 및 국제원조기관의 지원은 가장 기본적인 거시경제 안정화 계획의 맥락에서 진행되어야 함. - 정치, 법률, 경제 및 행정적인 개혁을 통해 경제 및 사회적 불평등과 갈등을 야기한 과거 시스템 및 구조를 변화시킬 수 있음. - 분쟁 후 단계에 적합하게 군대의 역할을 재정립해야 함.

자료: OECD DAC(1997), p. 3; 이 현(2014), p. 8을 참고하여 저자 정리.

부표 3. 분쟁 방지를 위한 가이드라인

원칙	주요 내용
장기적인 개입 및 분쟁 예방 시각을 적용	<ul style="list-style-type: none"> - 공여자들은 개발 및 무역, 투자, 상업, 국방 및 외교정책 등의 모든 분야에서 분쟁 예방이라는 시각을 통해 접근하도록 함. 이를 통해 '예방 문화'를 창출할 수 있음. · 분쟁 발생 후 폭력을 중단하고, 이로 인한 피해들을 복구하는 비용보다 분쟁을 초기에 예방하는 것이 비용이 적게 듦. - 분쟁 예방의 한 부분으로서 인권 작업 등에 중점을 두는 것은 갈등상황에서 개발협력 및 다른 외부 파트너가 끼칠 수 있는 잠재적인 부정적인 부작용을 최소화하는 데 도움이 됨. · 공여자들은 모든 원조가 충돌상황에 영향을 미칠 수 있으며 평화를 위한 이익 및 불이익을 창출할 수 있다는 것을 인지하고, 국가, 지역 및 프로젝트 수준에서 더 잘 이해하고 모니터링하며 예측하기 위해 조치를 취해야 함.
안보를 통한 평화 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회, 국가, 지방정부 및 시민사회의 행위자들은 안보의 개념 변화(생명, 안전 및 권리 박탈의 위협으로부터 사람들을 보호하는 것)를 위해 협력해야 함. · 개발도상국이 국방, 경찰, 사법 및 형사 체계 등에서 합법적이고 책임 있는 안보체계를 확립하도록 돕는 것이 우선순위임.
지역 협력 및 컨설팅 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 분쟁이 국경을 넘어 인접 국가 및 인근 지역에 영향을 미치기 때문에 분쟁 예방, 평화 유지, 분쟁 후 재건 과정에서 지역적 협력을 지원하도록 함. · 지역적 접근 및 대응 역량을 강화하고, 지역 차원의 갈등을 해결하기 위한 지역협력과 컨설팅을 지원. · 경제·환경적 조치 및 기타 조치 등의 지역협력(특히 수자원 같은 공공재 부족의 경우) 통해 평화구축에 기여할 수 있음. 공여자들의 지원은 해당 지역 기관들의 역량 강화에 초점을 맞춰야 함.
평화 프로세스, 정의 및 화해 도모	<ul style="list-style-type: none"> - 공여기관을 포함한 국제사회는 분쟁이 발생하기 전에 평화 프로세스 및 평화를 유지할 수 있는 여러 기회들을 지원하고, 폭력 분쟁 속에서 사회의 정의와 화해를 도모하며 민주주의의 기본원칙을 수립할 수 있도록 지원해야 함.
평화를 위한 파트너십 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 평화구축은 이해당사자들간의 신뢰와 협력 정도에 달려 있는바 합법적인 국가 및 건전한 시민사회 간의 협력과 공여국들간의 조율 및 협력이 매우 중요함. · 인도적 지원과 개발협력 간의 건설적인 관계 구축을 위해서 목표 공유, 계획 수립 과정 등에 공동으로 참여하며, 협력 메커니즘을 구축하는 것이 필요함.
비즈니스와의 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 지역, 국가 및 국제 비즈니스와의 파트너십은 폭력 및 폭력을 야기하는 행동을 방지함으로써 경제 및 사회 분야에 긍정적인 공헌을 할 수 있음. · 개발을 지속할 수 있는 경제성장을 위해 민간부문의 노후와 효율성이 필요함. 민간부문과의 파트너십을 통해 일자리 창출 및 소득증대를 위한 경제적 토대를 구축.
부정적인 경제세력에 대한 대항	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 및 민간을 포함한 외부 공여자들은 불법 인신매매, 임대 분쟁을 유발할 수 있는 불법자원거래 및 지대추구행위 등의 근절을 위해 협력해야 함. 공여자들은 폭력으로 인한 갈등의 정치·경제적 결과에 대한 책임이 있음.

자료: OECD(2002), pp. 1~9; 이 현(2014), p. 9)를 참고하여 저자 정리.

부표 4. 선진 인도적 지원 공여원칙

인도적 지원 활동의 목적과 정의

1. 인도적 지원 활동은 위기 및 재난(man-made crisis and natural disasters) 직후 생명을 살리고 고통을 완화시키며 인간의 존엄성을 유지 및 보호하기 위한 활동이며, 이 같은 사태를 대비하고 예방하는 데 그 목적을 둬.
2. 인도적 지원 활동은 반드시 인도적 지원의 무조건성, 공평성, 중립성 및 독립성의 원칙에 따라 시행되어야 함. 인도적 지원의 무조건성은 인도주의 및 인간적 고통의 경감이 중심임을 의미하며, 공평성은 피해를 입은 집단 내에서 혹은 집단간의 차별 없이 오직 필요에 따라 활동을 진행함을 의미. 중립성은 이런 활동이 전개되는 지역에서 무력 분쟁 또는 기타 분쟁이 발생할 경우에 어느 편도 들지 않아야 함을 의미하며, 독립성은 인도적 지원 활동 수행 지역에서 그 누구도 정치, 경제, 군사력 등의 목적에서 벗어나 오직 인도주의적인 목적으로 존재함을 의미함.
3. 인도적 지원 활동은 민간인을 보호하고 그들이 더 이상 분쟁에 참여하지 않으며, 피해를 입은 사람들에게 식량, 식수, 주거, 보건 및 의료서비스 등을 제공하고 그들이 일상으로 돌아갈 수 있도록 돕는 것을 포함함.

일반원칙

4. 국제인도주의법, 난민보호법 및 기본권의 이행을 장려하고 존중함.
5. 자신의 국경 내에서 인도적 긴급상황 발생 시 피해자에 대한 국가의 기본 책임을 재확인하며, 인도주의적 요구 충족을 위해 공동의 책임에 근거하여 유연하게 적시에 자금을 확보할 수 있도록 노력함.
6. 수요에 대한 평가(needs assessments)를 토대로 인도적 기금을 할당함.
7. 인도주의 기관들이 인도적 대응에 대한 계획 수립, 실행, 모니터링 및 평가 단계에서 수혜자들의 적절한 참여를 보장할 것을 요청함.
8. 정부, 지역사회 및 인도적 파트너들과 함께 책임을 다하며, 효과적인 개발을 목표로 인도적 위기에 대응하기 위해 해당 국가 및 지역사회의 능력을 강화함.
9. 인도주의적 구호에서 복구 및 장기적인 개발 활동으로 전환하여, 지속가능한 생업으로 복구해서 이를 유지할 수 있도록 적절한 지원을 보장하기 위해 노력함.
10. 인도주의적 활동을 실행하는데 있어서 국제적십자사(International Red Cross)의 특별한 역할 국제연합(United Nations)의 필수적 역할, 국제적십자·적신월운동(International Red Cross and Red Crescent Movement) 및 비정부기구(NGO)의 중요한 역할 등 국제적인 인도적 지원 활동을 조율 및 선도하는 데 UN의 고유하며 중심적인 역할을 촉진하고 지원함.

공여자 금융, 관리 및 책무 관련 모범 사례

1) 자금

11. 새로운 위기상황에서 인도주의 지원 활동 자금이 지속적인 위기대처에 악영향을 미치지 않도록 노력함.
12. 인도주의적 위기들의 변화하는 요구에 맞게 역동적이고 유연한 대응이 필요함을 인지하고, UN 기관의 자금 운영 및 기타 주요 인도주의 기관들의 자금, 프로그램 등의 예측성과 유연성 보장을 위해 노력함.
13. 실행 기관에 자금의 투명성과 사업 우선순위 설정 방법, 재무계획의 중요성 등을 강조하며, 자금 확보, 자금 감소, 자금의 유연성 강화 등의 방법을 찾고, 장기적 자금조달 체제를 도입할 수 있도록 함.
14. 비용 분담에 근거해, UNICAA, 국제적십자, 국제적신월의 국제사회 호소에 책임을 다하고, 복잡하고 긴급한 상황일 때 전략적 계획 수립, 우선순위 실행, 협동 등을 원활하게 해 나갈 수 있도록 공동인도주의 활동계획(Common Humanitarian Action Plans) 수립을 적극적으로 지원하도록 함.

부표 4. 계속

2) 기준 및 실행력 강화

15. 인도적 기관들은 모범 사례에 의거하여 지원 활동을 수행하도록 하며, 인도적 지원 활동 시 책무성, 효율성, 효과성 증진을 위해 최선을 다하도록 함.
16. IASC(Inter-Agency Standing Committee)의 인도적 활동에 대한 지침과 원칙, 재해 구호 시 국내 난민(Internal displacement)에 대한 원칙과 국제적십자, 적신월 및 NGO 간의 1994년 행동규범 등의 활용을 장려하도록 함.
17. 안전한 인도주의적 접근을 위해 인도주의적 지원 활동을 용이하게 할 수 있도록 준비함.
18. 대응 능력을 강화하는 등 적절한 자금 배분을 포함한 인도적 지원 단체의 비상계획에 대한 메커니즘을 지원하도록 함.
19. 무력 충돌에 의해 영향받은 지역에 인도주의적 지원 활동을 할 경우, 민간단체의 기본적인 입장을 밝히도록 함. 군 시설 및 군 인력을 사용할 경우, 국제 인도주의 법률 및 인도주의 원칙을 준수하도록 보장하고, 인도적 단체가 주도적인 역할을 한다는 점을 인지해야 함.
20. '1994년 재난 구호의 군사 및 민간 국방자산 사용에 대한 지침(1994 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief)'과 '2003년 복잡한 긴급상황 발생 시 UN의 인도적 활동을 지원하기 위한 육군과 민간 국방자산 사용 지침(2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets)'의 실행을 지원하도록 함.

3) 학습 및 책임

21. 인도주의 지원 활동을 효과적이며 효율적으로 수행할 수 있도록 학습을 지원하고 책임을 주도함.
22. 공여자의 수행능력 등을 포함한 인도적 위기상황 시 국제적 대응에 대해 정기적으로 평가할 것을 권장함.
23. 공식적인 인도적 지원 지출 관련 공여자 보고 시, 수준 높은 정확성, 적시성, 투명성을 보장하고, 이 같은 보고를 위한 표준 형식 등의 개발을 장려함.

자료: GHD 홈페이지, www.ghdinitiative.org/(검색일: 2015. 11. 19).

부표 5. 취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범 개입원칙

1. 취약국의 전후 맥락을 우선 파악하도록 함.

해당 국가의 특수한 상황을 이해하고 이에 대해 요구되는 전략적 대응 방안을 발전시키는 것이 중요함. 특히 각 국가의 현황에 따라 다양한 역량(Capacity), 정치적 의지(Political), 정당성(Legitimacy)에 대해 파악하고, 정치적 분석에 근거하여 취약국의 상황에 맞게 특화된 지원을 해야 함.

2. 국제사회 개입으로 인한 활동이 피해를 발생시키지 않도록 함.

철저한 분석 및 보호조치가 없는 국제사회의 개입은 사회분열을 조장하고 부정적인 결과를 가져올 수 있음. 원조의 지원과 중단 등을 결정할 때 국내 개혁, 분쟁, 빈곤 및 불안정 등에 미치는 영향을 판단하여 신중하게 해야 하며, 공여국 역시 취약국 내 부패 방지 및 투명성 제고에 대해 책임의식을 가져야 함.

3. 국가재건을 핵심 목표로 설정·집중하도록 함.

국제사회의 개입은 취약국의 정당성(legitimacy)과 책무성(accountability)이 고양되도록 지원하고, 빈곤퇴치를 위한 핵심 기능을 수행하기 위한 역량을 강화해 국가와 그 사회 간의 관계형성에 집중해야 함. 주요 기능인 안보 및 정의 보장, 자원 확보, 기본 서비스 제공, 강력한 경제성장 및 고용창출을 위한 환경을 조성하기 위해서는 국가기관과 국민들 간의 신뢰와 믿음을 강화하고 참여할 필요가 있음.

4. 분쟁 방지를 최우선으로 하도록 함.

취약성을 감소시키고 향후 일어날 수 있는 분쟁 및 기타 위기 관련 위험요소를 낮추고 장기적인 개발과 안보에 기여해야 함. 국제사회는 분쟁과 불안정성 위험이 고조될 때 빠르게 대처해야 함. 분쟁 예방은 위기분석의 공유, 빠르고 획일적인 해결책보다는 취약성의 근본 원인을 해결하기 위한 심도 있는 접근, 자생 역량 강화(특히 여성 역량 강화를 통한), 지역 기관의 평화구축 역량 강화 및 위기를 방지하기 위한 공동 미션 착수 등을 포함함.

5. 정치, 안보 및 개발목표 간의 연결고리를 파악하도록 함.

취약국들이 당면한 문제점들은 정치, 안보, 경제, 사회 분야가 상호 연관되어 다면적임. 단기적인 관점에서 목표가 상충되거나 절충될 수 있으며, 이는 전략과 우선순위에 대한 합의 등을 통해 해결해야 함. 이를 효과적으로 다루기 위해서는 '범정부적 접근(whole-of-government approaches)'을 통해 일관성 있는 정책과 공동 전략을 도출해야 함.

6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로 '비차별주의'를 증진시켜야 함.

차별은 취약성 및 분쟁과 관련이 깊으며, 이는 공공서비스 제공이 실패하도록 할 수 있음. 이에 국제사회의 개입은 양성평등, 사회통합, 인권의 지속적인 증진을 추구해야 하며, 여성, 아동 및 소수집단 등의 참여와 권리를 증진시킬 수 있는 방안들이 국가재건 및 전략에 포함되어야 함.

7. 다양한 방법과 맥락 내에서 해당 지역의 우선순위를 조정하도록 함.

정부가 개발에 대한 정치적 의지는 가지고 있으나 역량이 부족할 경우 국제 공여자들은 대안을 모색해야 함. 정부의 역량이 부족한 경우, 국제협약이나 다자간 신탁기금 등의 대안 원조수단을 활용해 국가 및 국제 기구들이 서로 우선순위를 공유하고 실행에 대한 공동책임을 가지도록 할 수 있음. 취약한 거버넌스 및 폭력적 분쟁 등으로 정부 주도의 원조전략에 일치할 수 없을 때 국제행위자들은 수원국 내의 여러 이해관계자들과 협의해야 하며, 부분적으로나마 부문별 혹은 지역 수준에서 조정할 수 있도록 노력해야 함. 가능한 국가 제도 건설을 저해할 수 있는 활동을 방지하기 위해 노력해야 함. 기존 지역기관 내의 작동 체계를 식별하고 이를 강화하려는 노력이 중요함.

부표 5. 계속

8. 국제 공여자들간의 실질적인 조정 메커니즘에 합의하도록 함.

취약국 정부의 강한 리더십이 없을 경우 나타날 수 있음. 상부분석, 평가, 공유된 전략, 정치적 개입의 조정 등에서 가능한 함께 작업하는 것이 중요함(공여국 공동사무소, 원조 분업, 협력 위임, 다자신탁기금 등). 공여자들은 정부, 시민사회 개혁가들과 함께 당면한 문제점 및 우선순위의 분석을 위해 협력해야 함.

9. 신속하게 행동하되, 성공할 수 있을 만큼 충분히 오래 머무르도록 함.

취약국에 대한 지원은 현장의 변화하는 상황에 적절하게 대응할 수 있는 유연성을 가져야 함. 공여자들은 원조 예측성을 높이고 원조 프로그램을 변경하기에 앞서 상호 협의 및 조정 과정을 거쳐야 함.

10. 배제되는 사람들(원조고아)이 없도록 함.

국제사회는 '원조고아' 문제를 고민해야 함. 의도치 않은 배제가 발생하지 않도록 취약국에서의 역량과 개발을 고려하여 사업지 및 원조 배분을 상호 조율할 필요가 있음.

자료: OECD(2007), pp. 1-4; 이 현(2014), pp. 35~37을 참고하여 저자 정리.

부표 6. FSPs 이행 진행 정도

세부지표	하위지표
전반적으로 좋음 (Good overall)	원칙 6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로 '비차별주의'를 증진시킴.
개선되고 있음 (Moderate and Improving)	원칙 5. 정치, 안보 및 개발목표 간의 연결고리를 파악함.
	원칙 7. 다양한 방법과 맥락 내에서 해당 지역의 우선순위를 조정함.
	원칙 8. 국제 공여자들간 실질적인 조정 메커니즘에 합의함.
섞임(Mixed)	원칙 9. 신속하게 행동하되, 성공할 수 있을 만큼 충분히 오래 머무름.
	원칙 1. 취약국의 전후 맥락을 우선 파악함.
보통(Moderate)	원칙 2. 개입 활동이 피해를 발생시키지 않도록 함.
	원칙 3. 핵심 목표인 국가재건에 집중함.
약함(Weak)	원칙 4. 분쟁 방지를 최우선으로 함.
	원칙 10. 배제되는 사람이 없도록 함.

자료: OECD(2013), p. 9.

부표 7. 국가재건을 위한 다섯 가지 우선순위

1. 전략적 선택과 종합 목표 규정

각 국가별 특수 상황에 대한 이해가 필요하며, 외부행위자로서의 한계를 인지한 현실적 접근이 필요함. 현실성, 타당성, 부가가치 및 각 국가의 상황에 따라 국제사회 개입으로 인해 발생할 수 있는 잠재적인 피해와 관련한 명확한 평가가 요구됨.

2. 국별 프로그램의 설계 및 전달

국가재건은 국가와 사회 간의 지속적인 협상을 포함함. 국제사회는 그들의 행동이 건설적인 국가-사회 참여를 강화하거나 저해할 수 있다는 인식하에 국가 및 지역 수준에서 국가 및 비국가 행위자 모두를 지원하는 적절한 방법에 대해 상황별로 판단해야 하며, 국가와 사회 간 효과적인 상호작용을 촉진해야 함.

- 폭력 분쟁 및 취약성의 원인과 평화구축 요인을 파악하고 지역갈등 관리 및 해결 메커니즘을 지원해야 함.
- 모든 수준에서 국가와 사회 간 상호작용 및 책임성을 강화하는 포괄적인 정치적 합의와 정치적 프로세스를 증진할 수 있는 기회를 활용해야 함.
- 국가 기능에 우선 지원하는 것이 국가재건에 전략적으로 중요함. 중점을 뒤야 할 주요 기능은 안보, 정의, 수입 및 지출 관리, 경제개발(특히 일자리 창출) 및 서비스 제공임.

3. 분석 및 모니터링 도구 선택

피해를 주지 않는 효과적인 개입을 위해서는 철저한 분석이 선행되어야 함. 개발파트너는 정치적 문맥의 이해, 취약성, 폭력 분쟁의 원인을 규명할 수 있는 분석 도구를 최대한 활용해야 함. 국가재건을 위한 개입 효과의 모니터링 및 측정 과정은 개발파트너 정부의 책임임.

4. 원조 형태 및 기술 지원의 적용

외부행위자들은 국가 주요 기능 지원 및 긴급한 필요 충족을 위한 지원의 선택 등 여러 어려운 선택에 직면해 있음. 우선 외부행위자들은 원조 형태 및 기타 수단이 국가재건에 미치는 영향을 이해하고, 목표에 개입하도록 해야 함. 각 상황은 다양한 원조 수단을 요구하겠지만, 국제행위자는 조화를 이루고 조화를 이룬 재정 지원을 제공하기 위한 수단으로서 공동으로 관리하는 자금을 증가시켜야 함. 또한 외부행위자들은 섹터별(sector-wide) 프로그램별 접근 비율을 증가시키고, 서비스 제공을 넘어서 이에 대한 활용 확장을 위해 노력해야 함. 취약국에 기술 지원을 제공하는 데는 기술 지원에 적합한 조건이 충족되지 않는 등 여러 문제점이 있음. 이에 기술 지원 담당자의 변화 의제에 적합한 장기적인 비전이 요구되며, 기술 지원을 국가 구조에 맞게 가능한 빨리 적용해야 하며, 기술 지원 관리 및 조정하기 위한 국가 역량을 개발해야 함.

5. 개발파트너의 활동 개선

해당 국가로의 적절한 인력 배치 및 직원 유치를 위한 인센티브 제공 등 공여자 자체의 역량 강화가 필요함. 취약 및 분쟁상황에서 활동하는 것은 위험도가 높은 위험 상황임을 인식한 적극적인 관리가 필요하며, 상황에 대한 정확한 이해와 실패로부터의 학습능력 및 변화하는 환경에 프로그램을 적응시키는 능력이 필요함. 더불어 공동 사무실 운영 등 다른 개발파트너들과의 협력을 통해 위험을 공동 관리할 수 있음. 여러 정부 부처 및 개발파트너들과 일관성을 유지하고 협력을 촉진해야 함.

자료: OECD(2011), pp. 11-14.

부표 8. 뉴딜의 FOCUS

Fragility Assessment(취약성 평가)

하나의 비전 및 하나의 계획의 토대로서 취약국의 주도로 취약성의 원인과 특징, 회복력의 요소에 대해 평가. 이 평가는 주요 국가 이해관계자들과 비국가 행위자를 포함해야 하며, G7+1 개발하고 국제 파트너들이 지원하는 취약성 스펙트럼 등 조화로운 방법론을 포함해야 함.

One vision, one plan(하나의 비전 및 하나의 계획)

취약성 탈피과정의 이행을 지원하고 개발하는 것이 주요 목표임.

비전과 계획은 해당 국가가 주도적으로 시행해야 하며, 취약성 평가에 사용된 투입물을 기반으로 시민사회와의 합의를 통하여 개발해야 함. 이 계획은 단기·중장기 평화구축과 국가재건을 위한 우선사항을 해결하기 위하여 융통성과 유연성을 갖추어야 하고, 국가 주도적으로 인지된 모든 우선사항에 대하여 안내하는 프레임워크의 역할을 해야 함.

Compact(이행협정)

하나의 비전 및 하나의 계획을 실행하기 위한 주요 메커니즘으로, 다양한 이해관계자들과 일반 대중의 광범위한 의견을 참고해 작성해야 하며, 매년 점검해야 함. 개별 국가가 처한 상황이 다르다는 인식에 기초한 이행협약은 원조 방식을 선정하는 근거와 분쟁 및 취약국이 정한 국가의 우선순위에 부합하게 자원을 배분하는 근거에 기초를 제공할 수 있음.

Use(활용)

PSGs 세부목표 및 지표를 활용해 각 국가의 이행사항을 모니터링.

Support Political dialogue and leadership(정치적 대화와 리더십 지원)

효과적인 평화구축 및 국가재건을 위한 정치적 대화와 리더십 지원(청년과 여성의 정치적 대화 및 리더십 이니셔티브 참여를 독려할 것을 강조).

자료: IDPS, New Deal Principles, <http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/new-deal-principles>(검색일: 2015. 10. 30).

부표 9. 뉴딜의 TRUST

Transparency(투명성 제고)

모든 원조의 투명한 사용을 보장, DAC을 통해 취약국에 지원하는 재원을 모니터링하고 각각 목표에 대한 국제적 지원을 추적. 국가의 보고 및 계획 시스템(예: 예산, 투명성 포털, 원조 정보관리 시스템 등)의 구축 및 개발을 지원하고 의회를 포함한 국내의 감독 메커니즘을 지원.

Risk sharing(위험 분담)

이행기에 개입하는 것의 위험을 인지하고, 개입하지 않는 것의 위험이 개입의 위험보다 더 클 수 있다는 것을 인지해야 함. 공여국 공동의 위험 최소화 전략을 수립해야 하며, 이러한 전략들은 위험관리와 역량 개발에 각각 다른 접근 방법을 필요로 함. 또한 취약한 상황에 개입하는 것과 관련된 특정적인 위험을 공동 평가하는 것도 중요함. 이를 통해 위험을 줄이거나 더 잘 관리할 수 있는 공동 메커니즘의 활용을 강화할 수 있음.

Use and strengthen country system(취약국 시스템의 활용)

취약국 시스템 구축과 이를 활용한 원조 활동. 국제사회의 지원을 받는 취약국 정부는 공공재정관리 시스템을 강화하기 위해 노력해야 하며, 이 과정이 투명하게 진행되어야 함.

Strengthen capacities(역량 강화)

취약국이 시민사회와 국가 제도를 균형적으로 구축할 수 있도록, 공동으로 관리되고 pool-funded 되는 시설을 통하여 역량 개발을 위한 자금의 비율을 증가시켜야 함. 또한 기관당 프로그램 실행을 크게 줄이고, 외부 기술 지원의 사용을 목표로 하여, 적절한 national authority에 보고하는 것을 도움. 또한 국제 파트너와 정부 간의 국내 전문가 보수와 관련한 행동수칙에 대해 합의 도출이 중요. 남-남, 취약국-취약국 사이의 이행과 관련된 경험의 교환 촉진도 중요.

Timely predictable aid(적시에 예측이 가능한 원조)

간단하고 책임성 있는 fast-track 재정 관리와 조달 절차를 개발하여 취약국으로 가는 원조 전달의 속도와 유연성을 개선시켜야 함. 원조의 예측가능성을 증가시키기 위해 노력: 우선, 3-5년 사이의 미래 추산치를 공표하고(아크라 행동계획에 명시), 둘째, 평화구축 국기를 건립하고 국가 및 국제 기금을 효율적으로 사용하며 마지막으로, DAC에 필요한 자료를 제공하여 변동성에 관한 정기적이고 정확한 보고를 할 수 있도록 해야 함.

자료: IDPS, New Deal Principles, <http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/new-deal-principles>(검색일: 2015. 10. 30).

부표 10. PSG 잠정치표

목표	세부지표	하위지표
PSG 1. 정당한 정치	정치체제의 대표성	1. 주요 국가기관의 대표성 정도 2. 정부의 대표성(정부 효과성)에 대한 인식
	정치 참여	3. 선거 참여 및 만족도 4. 정치과정 참여도 및 지방 정치에서 민간의 참여도
	사회적 관계	5. 폭력을 유발하는 집단간의 분쟁 횟수 6. 사회의 다양한 집단들이 참여하는 공동 이니셔티브 숫자
PSG 2. 안보	치안상황	1. 인구 10만 명당 폭력으로 인한 사망자 수 2. 분쟁 및 폭력으로 발생한 정치적 난민 및 국내 난민의 수 3. 강간 및 성범죄 비율 4. 안전하다고 생각하는 국민의 수 5. 외부의 영향에서 기인한 분쟁 및 폭력으로 인한 사망자 수
	치안기관의 업무성과	6. 치안기관의 업무성과에 대한 대중의 신뢰도
	치안기관의 업무역량	7. 국가 전반에 치안 및 안보가 확립된 경우와 비국가 무장 세력들이 난립하는 상황(제한지표) 8. 경찰 월급 지급 빈도 9. 인적 자원으로서는 경찰의 질
PSG 3. 정의	사법기관의 업무성과와 독립성	1. (공식/관습적으로 존재하는) 사법기관의 업무성과에 대한 대중의 신뢰도(인권 메커니즘 포함) 2. 당국에 보고된 범죄 희생자 비율 3. 사법부의 독립성 - 판사 재직기간(제한지표)
	사법기관의 역량	4. 재판 전 구류기간 5. 경찰이 접수한 사건 중 검찰이 정식 기소한 사건의 비율 변화
	사법 접근권	6. 인권과 법 대표성/지원을 포함한 국민의 법 인지도 7. 공식 및 관습적으로 존재하는 사법기관에 대한 접근성
PSG 4. 경제적 기반	생산적 자원과 성장 전망	1. 재판 전 구류기간 2. 지역간 소득 불평등
	고용 및 생계	3. 불완전 고용 및 실업인구 비율 4. 지난 3개월간 물가 변동율
	천연자원 관리	5. 국가자원 관리를 위한 규제 존재 및 집행 현황 6. 천연자원에서 발생하는 수익의 공정한 사용 여부
PSG 5. 조세수입 및 서비스	조세수입 관리	1. 세금징수 및 관세에 대한 국가 독점 및 역량 2. 조세수입이 GDP에서 차지하는 비율
	공공행정	3. 공공재정 관리의 질과 내부 감사 메커니즘 4. 공공서비스의 수혜를 받거나 공무 관련 업무로 뇌물을 수수한 인구 비율
	서비스 전달	5. 서비스 분배 6. 서비스에 대한 국민의 만족도

자료: IDPS(2013), p. 7, 재인용; 이 현(2014), pp. 38~39.

부표 11. 국제투명성 기구: 2014년 부패지수 (Corruption perceptions Index)

순위	국가	점수	순위	국가	점수
1	덴마크	92	35	대만	61
2	뉴질랜드	91	37	이스라엘	60
3	핀란드	89	37	스페인	60
4	스웨덴	87	39	도미니카	58
5	노르웨이	86	39	리투아니아	58
5	스위스	86	39	슬로베니아공화국	58
7	싱가포르	84	42	카보베르데	57
8	네덜란드	83	43	대한민국	55
9	룩셈부르크	82	43	라트비아	55
10	캐나다	81	43	몰타	55
11	호주	80	43	세이셸	55
12	독일	79	47	코스타리카	54
12	아이슬란드	79	47	헝가리	54
14	영국	78	47	모리셔스	54
15	벨기에	76	50	그루지아	52
15	일본	76	50	말레이시아	52
17	바베이도스	74	50	사모아	52
17	홍콩	74	53	체코	51
17	아일랜드	74	54	슬로바키아	50
17	미국	74	55	바레인	49
21	칠레	73	55	요르단	49
21	우루과이	73	55	레소토	49
23	오스트리아	72	55	나미비아	49
24	바하마	71	55	르완다	49
25	아랍에미리트	70	55	사우디아라비아	49
26	에스토니아	69	61	크로아티아	48
26	프랑스	69	61	가나	48
26	카타르	69	63	쿠바	46
29	세인트빈센트 그레나딘	67	64	오만	45
30	부탄	65	64	미케도니아	45
31	보츠와나	63	64	터키	45
31	사이프러스	63	67	쿠웨이트	44
31	포르투갈	63	67	남아프리카공화국	44
31	푸에르토리코	63	69	브라질	43
35	폴란드	61	69	불가리아	43

부표 11. 계속

순위	국가	점수	순위	국가	점수
69	그리스	43	103	니제르	35
69	이탈리아	43	107	아르헨티나	34
69	루마니아	43	107	지부티	34
69	세네갈	43	107	인도네시아	34
69	스와질란드	43	110	알바니아	33
76	몬테네그로	42	110	에콰도르	33
76	상투메프린시페	42	110	에티오피아	33
78	세르비아	41	110	코스보	33
79	튀니지	40	110	말라위	33
80	베냉	39	115	코트디부아르	32
80	보스니아 헤르체고비나	39	115	도미니카공화국	32
80	엘살바도르	39	115	과테말라	32
80	몽골	39	115	말리	32
80	모로코	39	119	벨라루스	31
85	부르키나파소	38	119	모잠비크	31
85	인도	38	119	시에라리온	31
85	자메이카	38	119	탄자니아	31
85	페루	38	119	베트남	31
85	필리핀	38	124	가이아나	30
85	스리랑카	38	124	모리타니	30
85	태국	38	126	아제르바이잔	29
85	트리니다드 토바고	38	126	감비아	29
85	잠비아	38	126	온두라스	29
94	아르메니아	37	126	카자흐스탄	29
94	콜롬비아	37	126	네팔	29
94	이집트	37	126	파키스탄	29
94	가봉	37	126	토고	29
94	라이베리아	37	133	마다가스카르	28
94	파나마	37	133	니카라과	28
100	알제리	36	133	동티모르	28
100	중국	36	136	카메룬	27
100	수리남	36	136	이란	27
103	볼리비아	35	136	키르기스스탄	27
103	멕시코	35	136	레반논	27
103	몰도바	35	136	나이지리아	27

부표 11. 계속

순위	국가	점수	순위	국가	점수
136	러시아	27	159	부룬디	20
142	코모로	26	159	시리아	20
142	우간다	26	161	앙골라	19
142	우크라이나	26	161	기니비사우	19
145	방글라데시	25	161	아이티	19
145	기니	25	161	베네수엘라	19
145	케냐	25	161	예멘	19
145	라오스	25	166	에리트레아	18
145	파푸아뉴기니	25	166	리비아	18
150	중앙아프리카공화국	24	166	우즈베키스탄	18
150	파라과이	24	169	투르크메니스탄	17
152	콩고민주공화국	23	170	이라크	16
152	타지키스탄	23	171	남수단	15
154	차드	22	172	아프가니스탄	12
154	DR콩고	22	173	수단	11
156	캄보디아	21	174	북한	8
156	미얀마	21	174	소말리아	8
156	짐바브웨	21			

자료: Transparency International(2014), pp. 4-5.

부표 12. 세계은행 CPIA 지표 및 기준

분야	지표	내용	기준
경제관리 분야	거시경제 관리	- 통화정책, 환율정책 및 총수요정책 프레임워크 평가	
	재정정책	- 통화정책, 환율정책 및 공공부채의 지속가능성을 고려한 재정정책의 중·단기 지속가능성 및 재정정책이 성장에 미칠 영향에 대한 평가	
	부채정책	- 부채관리전략이 예산 위험을 최소화시키고 장기적인 부채 지속가능성을 어느 정도 담보하는지에 대한 기여도 평가	
구조적 정책	무역	- 정책 프레임워크가 상품의 교역을 어떻게 촉진시키는가에 대해 평가	
	금융	- 금융 분야의 구조와 금융시장에 영향을 미치는 정책 및 규제 평가	
	비즈니스 규제 환경	- 법률, 규범 및 정책 환경이 민간부문의 투자, 직업 창출, 생산성 증대에 어느 정도 도움을 주는지 또는 방해가 되는지 평가	
사회적 포용 및 평등을 위한 정책	성평등	- 남녀가 교육, 보건, 경제활동, 법적 보호에 대해 동일한 권리를 가질 수 있도록 하는 법안이나 정책을 강화하기 위한 제도 및 프로그램이 갖춰져 있는가에 대해 평가	1=낮음 ~ 6=높음
	공공재정 활용의 평등성	- 공공지출 및 세입징수가 빈곤층에게 어느 정도 영향을 미치는지, 국가의 빈곤퇴치 우선순위와 어느 정도 일관성이 있는지 평가	
	인적자원개발	- 보건·교육 서비스 접근성 및 품질에 대한 국가 정책과 공공 및 민간부문 서비스 제공 평가 예) HIV/AIDS, 결핵, 말라리아 예방 및 치료	
	사회보호 및 노동	- 빈곤층이 될 위험을 줄이고, 사회빈곤층이 추가적인 위험요소를 더 잘 관리할 수 있도록 지원할 뿐만 아니라 모든 국민에게 최소한의 복지를 보장할 수 있는 사회적 보호와 노동시장 규제와 같은 정부정책에 대한 평가	
	환경적 지속가능성을 위한 정책 및 제도	- 환경정책이 천연자원 보호 및 지속가능한 이용과 오염관리 촉진에 어느 정도 영향을 미치는지 평가	
공공 분야 관리 및 제도	재산권 및 규칙에 기반한 거버넌스	- 재산권 및 계약권이 확실하게 보호되고 강화되는 효과적인 법률체계 및 규칙에 기반한 거버넌스 구조에 의해서 민간경제활동이 활성화되는 정도를 평가	
	예산 및 재정 관리 품질	- 정책의 우선순위, 효과적인 금융관리 체계, 시의적절하고 정확한 회계 및 재무보고 등과 연계된 포괄적이고 신뢰성 있는 예산이 있는지 여부 평가	
	정부 수입 조달의 효율성	- 실질적인 조세 구조뿐만 아니라 실제로 거둬들이는 모든 정부수입을 포함한 재원조달의 전반적인 패턴 평가	
	공공행정 품질	- 중앙정부 공무원이 효과적으로 정부 정책을 고안하고 수행하며 서비스를 제공할 수 있는지 여부에 대해 평가	
	공공 분야의 투명성, 책무성 및 부패	- 유권자, 입법부, 사법부가 행정부의 자금 운용과 활동의 결과에 대해 신뢰할 수 있는 정도와 행정부 내 공무원들이 행정결정, 자원활용 및 활동의 결과에 대해 얼마나 보고해야 되는지에 대해 평가 - 제도 관리에 대한 행정부의 책무성, 성과에 대한 공무원의 책무성, 시민사회가 공공행정에 대한 정보를 획득 가능한가 여부, 소수의 기득권층에 의한 국가 포획	

자료: World Bank(2014), pp. 7-49를 참고하여 저자 정리.

부표 13. OECD가 정의한 취약성 지표 출처

	지표	출처
폭력 (Violence)	전쟁으로 인한 사망	Uppsala University (2014), Dataset, v.5-2014, 1989-2013, Conflict Data Program.
	대인간 상해	WHO(2014), "Health statistics and information systems: Estimates for 2000-12, Disease burden, <i>Global Health Estimates</i> .
	정치적 불안정성	World Bank(2014), <i>Worldwide Governance Indicators 1996-2013</i> .
정의 (Justice)	출생등록	UNICEF(2014), "UNICEF data: Monitoring the situation of women and children"
	부패방지	World Bank(2014), <i>Worldwide Governance Indicators 1996-2013</i> .
	법치주의	World Bank(2014), <i>Worldwide Governance Indicators 1996-2013</i> .
제도 (Institution)	정부 효과성	World Bank(2014), <i>Worldwide Governance Indicators 1996-2013</i> .
	규제 품질	
	시민의 능동적 참여	
경제적 기반 (Economic Foundation)	기업환경지수	World Bank(2013), <i>Doing Business 2013</i> .
	교육 기간	Barro, R, and J.-W. Lee (2010), "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010," <i>Journal of Development Economics</i> , Vol. 104, pp. 184-198.
	10년 평균 GDP 성장률	IMF(2014), World Economic Outlook Database.
회복력 (Resilience)	소득 불평등	International Futures Model(2014), Version 7_08, Frederick S. Pardee Center for International Futures, Josef Korbel School of International Studies
	보건 역량	US National Intelligence Council(2008), "Strategic implications of global health."
	취약성	UNU-EHS(2014), <i>World Risk Report 2014</i> , United Nations University Institute for Environment and Human Security.

자료: OECD(2015), p. 42, pp. 51-54.

Study on Korea's ODA for Fragile States in Asia

KWON Yul, LEE Sang Mi, and YOO Aila

As Sustainable Development Goals (SDGs) were adopted in New York in September 2015, attentions on fragile states, where most of people under the poverty line have lived in, have been increased. Because SDGs will more focus on marginalized people in terms of economic and social perspective, it is important to address issues related to fragility in fragile and conflict-affected countries.

Major donors have recognized importance of supporting fragile states since 1990 and they have established separate strategies and reflected it into country assistance strategy. They especially emphasized on supporting fragile states in order to achieve Millennium Development Goals (MDGs). However, 43% of the world's poor now live in countries and economies on the 2015 OECD fragile states list, by 2030, poverty could become increasingly concentrated in fragile states.

Therefore, it requires much more effort to reduce poverty and development issues in fragile states such as peace-building, state-building, and humanitarian aid.

Prime Minister's Office of Korea released 24 priority partner countries for 2016-2020 in early 2015. Among them, 8 countries are categorized as a fragile state and 5 out of 8 belong to Asia. Korea plans to establish new Country Partnership Strategy (CPS) for priority partner countries. Because proportion of fragile states among priority partner countries is high, it is necessary to have cooperation strategy for them before establishing CPS.

This study will analyze definition, standard, major categorizations and characteristics of fragile states as well as discussions on assistance to fragile states. Especially this research chooses Myanmar and Nepal, which were least developed countries (LDCs) as well as fragile states, for case study to figure out how donors and Korea support them in perspective of fragile states.

This study is organized as follows: Chapter 1 describes the objectives, ranges and structure of the research. In Chapter 2, it explains recent trends and issues about fragile states in the international community and analyzes major characteristics of fragile states by reviewing definitions and standards and classification and its criteria. Especially it covers discussions and issues under the OECD Development Assistance Committee (DAC), International Network on Conflict and Fragility (INCAF), and Post-2015 framework. Chapter 3 gives general description on development and characteristics of fragile states in Asia. Especially it selects Myanmar and Nepal as objects of case study and draws implications for establishing Korea's new CPS by analyzing their recent development conditions and needs and international communities' support on them in perspective of fragile states. Nepal's fragility is studied in terms of violence, justice, institutions, and economic foundation as well as environmental fragility caused by earthquake in early 2015. Also it looks into how major donors, such as the UK and Asian Development Bank (ADB) support Nepal as a fragile states. In case of Myanmar, the study focuses on fragility related to violence, institutions, justice, and conflicts caused by ethnic minority issues and also review how Japan and EU assist Myanmar to reduce fragility under CPS. In Chapter 4, it analyzes current status and policy how Korea has supported fragile states in Asia based and derives policy implications on how Korea should prepare a strategy for supporting fragile states and improve CPS by incorporating characteristics of fragile states into it.

Korea's policy for supporting fragile states has concentrated on emergency relief and humanitarian aid to recover and reconstruct the country after conflicts or disasters including peacebuilding activities. In order to help fragile states to reduce its fragility and reduce poverty, however, Korea should establish systematic strategy for assisting fragile states beyond refined supports such as emergency relief or humanitarian aid.

First, Korea should clearly set up definition of fragile states, select the proper target country for development aid, and then establish CPS along with the characteristics of fragility each country has. Because every fragile state has different ranges of fragility, it is necessary to strengthen the country-specific approach when establishing and operating CPS. Therefore, it should take precedence to implement comprehensive analysis on how and why fragility could affect development environment and implementation of ODA programs in the country by studying fragile situations, politics, economic situation, and social and cultural aspects.

Furthermore, when establishing CPS, it is need to provide performance objectives and indicators. If objectives and indicators related to fragility are suggested in the CPS, the effectiveness of operation of CPS could be improved by regular and systematic monitoring and evaluation. Due to incorporation of performance objectives and indicators in the CPS, connection between the strategy and each ODA projects could be strengthened and clear direction of the project could be secured when conducting aid programs to fragile states. As studied in Chapter 3, Korea could refer to the cases of major donors who emphasize concrete action plan and evaluation frameworks established through detailed preliminary analysis.

Lastly, comprehensive connected ODA programs under the CPS should be provided in order to improve the effectiveness of development cooperation in fragile states. It is crucial to establish comprehensive strategy considering fragility into the CPS and implement proper ODA programs based on the CPS. In order for that, it is necessary to figure out the way to effectively link grants and concessional loans. In addition, when providing aid to fragile states, it is important to consider to division of labor and harmonization among donors. Therefore, Korea should reinforce basis for cooperation with other donors by pursuing country program-based approach, such as budget support or pooled funding.

권 율(權栗)

서강대학교 경제학 박사
하와이 East West Center(EWC) 방문학자
미국 존스홉킨스 대학 국제대학원(SAIS) 방문학자
대외경제정책연구원 아시아태평양실 개발협력팀장
(現, E-mail: ykwon@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『유럽의 경험을 활용한 한국 ODA 정책의 개선방안』(공저, 2012)
『Post-2015 개발재원 확대 논의와 한국의 대응방안』(공저, 2014) 외

이상미(李相美)

이화여자대학교 경영학 석사
대외경제정책연구원 아시아태평양실 개발협력팀 전문연구원
(現, E-Mail smlee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『Post-2015 개발어젠다의 주요 특징과 이행과제』(공저, 2015)

유애라(俞愛羅)

서강대학교 영미문화/경제학과 학사
서강대학교 일반대학원 경제학과
대외경제정책연구원 아시아태평양실 개발협력팀 연구원
(現, E-mail: ailayoo@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『다자원조의 효과적 실행을 위한 통합 추진전략』(공저, 2013)
『Post-2015 개발재원 확대 논의와 한국의 대응방안』(공저, 2014) 외

ODA 정책연구 15-01 / 연구자료 15-11

아시아 취약국 ODA 지원전략과 CPS 개선방향

인쇄일 | 2015년 12월 24일

발행일 | 2015년 12월 30일

발행인 | 이일형

발행처 | 대외경제정책연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지

경제정책동

전화: 044) 414-1142 FAX: 044) 414-1144

인 쇄 | 예당문화인쇄 ☎ 02-2269-3202

등 록 | 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-2415-2 94320

정가 7,000원

978-89-322-2064-2 (세트)

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특권 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KIEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>		
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



ODA Study Series
15-01

Study on Korea's ODA for Fragile States in Asia

KWON Yul, LEE Sang Mi, and YOO Aila

본 연구는 우리나라의 아시아 취약국 정책 및 CPS 수립에 대한 기초자료와 시사점 제공에 초점을 둔다. 취약국의 개념, 주요 유형과 특징, 국제사회의 취약국 논의동향을 검토하고, 한국 중점협력대상국 중 아시아 지역 취약국인 네팔, 미얀마를 대상으로 국제사회의 지원 현황과 국제기구 및 선진공여국의 지원 사례, 우리나라의 지원 현황을 분석하였다. 이를 토대로 취약국 지원 대상의 명확화, 각국의 취약 특성에 적합한 국별 지원전략 수립, CPS 수립 시 주요 목표 및 성과지표 제시, 취약국을 대상으로 한 통합적 연계 프로그램을 제안하였다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr



ISBN 978-89-322-2415-2
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원