



국제사회의 취약국 개발협력 성과와 과제

권 울 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 개발협력팀 선임연구위원
ykwon@kiep.go.kr, 044-414-1060

정지선 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 개발협력팀 선임연구위원
jsjeong@kiep.go.kr, 044-414-1078

허윤선 미국 펜실베니아주립대학교 연구교수
yoonsun.hur@gmail.com

송지혜 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 개발협력팀 전문연구위원
jhsong@kiep.go.kr, 044-414-1074

유애라 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 개발협력팀 전문연구위원
ailayoo@kiep.go.kr, 044-414-1239

김미림 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 동남아대양주팀 연구위원
mlkim@kiep.go.kr, 044-414-1096



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

- ▶ 취약국이 국제사회의 안보와 빈곤퇴치, 지속가능개발에서 차지하는 중요성이 높아지고 개발협력을 통한 취약국 지원에 대한 관심 증가하고 있으나, 아직 가시적 성과는 부족한 상황
- ▶ 본 연구는 취약국 원조효과성에 대한 국제사회의 논의동향을 검토하고 주요 공여국의 지원동향 비교분석, 지원분야 및 유형별 성과에 대한 실증분석을 바탕으로 우리나라 취약국 개발협력의 효과성 제고를 위한 정책적 시사점을 도출
 - 실증분석 결과, 지원분야 중에서는 분쟁 이후 식수위생 분야에 대한 지원의 성과가 높고, 지원유형 중에서는 분쟁 이후 프로젝트 원조 및 기술지원, 식량지원이 국가 취약성을 낮추는 데 긍정적 역할을 하는 것으로 나타남.
- ▶ 한국 ODA의 절반 이상이 취약국을 대상으로 지원되지만, 국별 취약성에 대한 체계적 분석과 고려가 미흡하고 ODA 예산 배분 측면에서도 비취약국가에 대한 지원 패턴과 큰 차이가 없음.
 - △취약국 지원전략 △인도적 지원전략 △국가협력전략 등 정책 간 연계성이 부족하고, 사업 차원에서도 △발굴 △계획 △이행 △모니터링과 평가 단계에 취약성을 고려할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않음.
- ▶ 취약국 지원 시 다양한 개발과제 간 연계 및 인도적 지원·개발·평화 구축 간 유기적 연계성 강화를 위해 다양한 정부주체가 효과적으로 협력할 수 있도록 범정부(whole-of-government)적 메커니즘 및 협의체 구축 필요
- ▶ 제3차 국제개발협력 기본계획(2021~2025)과 제3기 국가협력전략 수립 시 취약국 별 특수성을 반영한 통합적 지원전략 수립 필요
 - 중점협력국 중 취약국에 해당하는 10개 국가에 대해서는 취약성 분석에 기초하여 국별 특수상황 및 지원수요를 정확하게 파악하여 국가협력전략에 반영해야 함.
 - 국별 취약성이 사업에 부정적 영향을 미치지 않도록 사업 발굴, 계획 단계부터 체계적인 취약성 분석 및 위험관리, 모니터링 시스템을 구축하여 사업성과 관리 필요
- ▶ 취약국 지원의 효과성을 강화하기 위해 취약국의 특성에 맞는 원조유형 및 분야를 고려해서 지원해야 하며, HDP 넥서스와 같이 다양한 개발의제 간 상호관련성을 고려하여 지원 단계 및 수단별 연계 필요

1. 연구의 배경 및 목적

- 취약국이 국제사회의 안보와 빈곤퇴치, 지속가능개발에서 차지하는 중요성이 높아지며 개발협력을 통한 취약국 지원에 대한 관심 증가
 - 국제사회는 제도미비, 분쟁, 재난, 빈곤 등으로 국가의 기본적 기능이 수행되지 않거나 국민의 안전 및 인권이 보장되지 못하는 국가를 취약국으로 분류하고 이들에 대한 지원을 강화하고 있음.
 - 최근 분쟁 및 자연재해로 인한 난민, 이주민 문제가 심화되며 국제사회는 취약국 이슈를 개별 국가 차원의 문제가 아닌 국제안보에 대한 위협요인으로 인식하기 시작
- 국제사회는 취약국이 향후 지속가능개발목표(SDGs: Sustainable Development Goals) 달성, 국제 안보와 평화 구축을 저해할 것을 우려하여 취약국에 대한 개발협력을 확대하기 위해 노력하고 있으나 취약국 지원은 큰 성과를 거두지 못한 실정임.
 - 국제사회의 취약국에 대한 개발협력이 꾸준히 증가하고 있음에도 불구하고, 이 국가들의 빈곤 상황은 크게 나아지고 있지 않음.
 - 2015년 기준 약 20억 명이 취약국에 거주하고 있고 전 세계 빈곤인구의 40% 이상이 취약국에 집중되어 있는 등 취약국 개발협력의 성과는 불분명한 상황임.
- 최근 취약국 개발협력의 효과성 증진에 대한 목소리가 높아지고 있고 우리나라에서도 2017년 6월에 취약국 지원전략을 수립하는 등 취약국에 대한 효과적인 지원방안에 대한 관심이 확대되는 추세이지만, 아직까지 취약국 지원 성과 및 과제에 대한 심도 깊은 연구 부족
 - 기존 선행연구는 주로 취약성의 정의 및 분류, 지원 당위성 및 이론적 고찰, 사례분석에 국한되어 지원유형별 성과 및 효과성, 향후 과제에 대한 체계적 연구는 부족
- 이에 본 연구는 취약국 원조효과성에 대한 논의동향 검토, 주요 공여국의 취약국 지원방향 비교분석, 지원 분야 및 유형별로 성과에 대한 실증분석을 바탕으로 우리나라의 취약국 개발협력의 효과성 제고를 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이 목적임.
 - 국제사회의 취약국 개발협력 현황, 효과성 제고에 대한 논의동향 및 관련 쟁점을 검토함.
 - 독일, 호주, 덴마크, 일본 등 주요 공여국의 취약국 지원 현황, 정책, 특징을 비교분석함.

- 취약국에 대한 개발협력을 지원유형별로 구분하고 각 유형별 원조가 취약국의 경제성장 및 원조 효과성에 미치는 영향에 대해 실증분석함.
- 주요 공여국과 비교하여 우리나라의 취약국 개발협력 현황 및 특징을 분석하고 정책 차원, 이행 차원의 개선과제 도출

2. 조사 및 분석 결과

1) 국제사회의 취약국 개발협력 관련 논의동향

- 국제사회는 2015년 SDGs를 채택하면서 취약국 지원과 관련하여 개발효과성을 제고하고 '평화'의 중요성을 강조하고 있음.
 - 적절한 제도가 뒷받침된 평화로운 사회가 지속가능한 발전의 선결조건이라는 의견이 확대되면서 SDGs에는 평화 관련 목표인 SDG 16(지속가능한 발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진)이 포함되었음.
- 취약국이 현재 위험의 영향을 최소화하고 근본적 취약성을 극복하며, 미래의 위기상황에 대한 복원력(resilience)을 갖추어 지속가능한 개발을 달성할 수 있게 하는 기반을 마련하기 위해 국제사회는 인도적 지원과 개발협력 사업에 평화구축활동을 연계하여 추진하는 인도적 지원·개발·평화 넥서스(HDP Nexus: Humanitarian-Development-Peace Nexus)를 강조하며, 이에 대한 논의를 본격적으로 추진함.
 - UN은 2016년 세계인도주의정상회의에서 인도적 지원과 개발 사업 간 시너지효과를 강화하는 새로운 작업방식을 제안하며, 여러 기관 및 사업이 연계되어 공동의 성과를 달성하기 위해 취약국 내에서 추진되는 사업활동간 연계성을 높여야 한다고 강조함.
 - UN과 세계은행은 HDP 넥서스를 실행하기 위한 협의체인 HDP 이니셔티브를 발족하였으며, 인도적 지원, 개발협력 사업 및 평화구축활동을 서로 연계하는 시범사업을 진행 중임.
 - OECD는 2019년 2월 HDP 넥서스 이행에 대한 DAC 권고를 발표하였고, 이를 바탕으로 DAC 회원국들이 HDP 넥서스를 개발협력사업 전반에 적용할 수 있도록 독려
 - 단 대부분의 국가에서 개발협력사업은 단년도 예산으로 추진되는바, 다년도 예산을 활용할 수 있는 인도적 지원사업과 개발사업을 연계하여 HDP 넥서스를 적극적으로 도입하기 위해서는 다년도 예산을 활용할 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련해야 함.

2) 주요 공여국의 취약국 지원 현황 및 특징: 독일, 호주, 덴마크, 일본

- 우리나라에 대한 시사점 도출을 위해 대규모 취약국 원조공여국이자 한국과 원조체제가 유사한 독일, 일본과 총 ODA 대비 취약국 지원 비중 및 규모가 한국과 유사하되 이행방식상 특징이 뚜렷한 호주, 덴마크를 검토대상으로 선정
- 대부분의 국가가 취약국 지원 시 개발협력 이외에 국방이나 치안 등을 담당하는 부처가 협력하는 범정부적 접근방식(whole-of government)을 취하고 있으나, 국가의 관심상황에 따라 지원양상이 다름.
 - 독일과 덴마크는 분쟁취약국에서 발생한 난민 지원에 집중하며, 호주 또한 주변국의 취약성이 국가안보에 미치는 영향을 고려하여 태평양 군소도서국의 경제·환경·사회 취약성 개선에 집중함.
 - 일본의 경우 자국의 개발협력이념인 인간의 안전보장(human security) 강화를 위한 포괄적 접근 차원에서 취약국을 지원
 - 독일은 취약국을 잠재적 분쟁, 폭력적 분쟁, 분쟁 후 재건 등 단계별로 차별화된 접근에 대한 지침을 제시하는 한편, 사업효과성을 담보하기 힘든 분쟁취약국에서 사업계획-이행-모니터링-평가의 전 단계에서 취약성을 고려하는 평화분쟁분석틀(PCA: Peace and Conflict Assessment)을 적극 활용
 - 덴마크는 취약국별 갈등 발생의 원인을 파악하여 지원활동을 계획하고 각 국가가 가지고 있는 취약성의 특징을 분석하여 국별 협력정책에 반영
 - 호주는 경제·사회·환경 불안정으로 인한 이주와 전염성 질병 확산 등이 자국의 국가안보에 미칠 부정적 영향을 고려하여 지원하고 있으며, 따라서 정치·안보 차원의 취약성보다는 경제·환경·사회적 취약성에 대한 주변 군소도서국의 복원력 제고를 지원

3) 취약국 개발협력의 성과분석

- 취약국 지원의 성과 및 효과성을 증진시키기 위한 시사점을 제안하기 위해 ODA가 취약국의 개발지표, 평화 및 경제성장 등의 지표에 미치는 영향에 대해 실증분석함.
 - 기존 연구는 주로 원조의 총합이 경제성장률 등 제한된 지표에 미치는 영향력을 살펴보았으나, 본 연구는 원조를 유형 및 분야별로 세분화하고 분석기간을 분쟁 중과 분쟁 이후로 구분하였으며, 패널데이터를 바탕으로 System-GMM 방법론을 활용해 원조가 개발지표와 경제성장, 평화와 같은 다양한 지표에 미치는 인과관계를 밝히고자 함.

- 지원유형별로 경제성장률에 미치는 영향을 보면 취약국에 대한 식량원조만 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 프로그램원조, 프로젝트원조 및 기술지원은 통계적으로 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타남.

- 분쟁 이후에 제공된 프로그램원조는 경제성장률에 부정적인 영향을 끼치나 기술지원 및 식량원조는 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났음.
- 지원유형별 국가 취약성에 미치는 영향을 보면 분쟁 이후에 제공된 프로젝트원조, 기술지원, 식량원조는 국가의 취약성을 낮추는 데 긍정적 역할을 하는 것으로 나타났으나, 프로그램원조의 경우에는 취약성을 더욱 악화시키는 것으로 나타남.
- 취약국에 대한 예산지원방식의 프로그램원조는 개발원조를 운용하는 수원국 정부의 역량에 따라 효과가 크게 좌우되기 때문에, 프로그램원조의 효과가 비취약국 대비 부정적인 것은 선행연구 결과와 일맥 상통
- 단 최근 프로그램원조는 대부분 취약국의 인적, 제도적 역량 강화를 개선하기 위한 거버넌스 관련 기술지원과 병행하여 제공되기 때문에, 프로그램원조에 대한 분석결과를 실제 적용할 때는 주의깊은 접근이 필요

- 지원분야별로는 사회인프라 부문 중 특히 식수위생분야에 대한 지원이 성과가 가장 큰 것으로 나타났고, 기타 분야별 원조는 해당 분야의 개발지표를 높이는 데 큰 기여를 하지 못하는 것으로 나타남.

- 분쟁 이후 단계에서 식수위생분야에 대한 프로젝트원조가 취약국의 일인당 GDP에서 차지하는 비중이 1% 증가하면, 식수접근율이 0.6~1.2 표준편차만큼 증가
- 분쟁 중 단계에서 교통분야에 대한 원조는 효과성이 없거나 부정적인 것으로 나타났는데, 이는 분쟁 중 피해가 큰 분야로 원조효과성 제고가 다른 분야 및 비취약국 대비 힘들기 때문인 것으로 해석할 수 있음.

4) 우리나라의 취약국 지원 현황 및 개선과제

- 우리나라의 상위 수원국 중 취약국으로 분류되는 국가가 많으며 취약국 지원비중이 전체 ODA의 절반 가량을 차지하고 있으나, 국제사회의 지원이 집중되어 있는 분쟁취약국에 대한 지원규모는 크지 않고 취약국의 특성을 고려한 체계적 지원 역시 미흡

- 한국의 상위 10대 수원국(2015~17년 평균) 중 OECD 구분 취약국에 해당하는 국가는 라오스, 탄자니아, 에티오피아, 미얀마, 아프가니스탄, 방글라데시이며, 이 중 아프가니스탄을 제외하고 시리아, 이라크, 요르단 등 분쟁의 직접적 영향으로 국제사회의 지원이 집중되는 국가는 포함되어 있지 않음.

- 2017년 취약국 지원전략을 수립하여 취약국 지원을 위한 범부처 접근원칙을 제시하고 있으나, 개발협력 담당부처 이외의 기타 부처와 효과적으로 협의할 수 있는 사업추진체계를 구축하지 못하였음.
- 24개 중점협력국 중 취약국에 해당하는 국가에 대한 국가협력전략상 취약성에 대한 체계적 분석 및 고려가 미흡하며 ODA 예산 배분 측면에서도 일반 국가에 대한 지원과 큰 차이가 없음.
- 취약국 지원전략, 인도적 지원전략, 취약국에 대한 국가협력전략 등 정책간 연계성이 부족하고 사업 차원에서 발굴, 계획, 이행, 모니터링과 평가 단계에 취약성을 고려할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않음.

3. 정책 제언

1) 범정부 차원의 정책일관성 강화

- 취약국 지원 시 다양한 개발과제간 연계 및 인도적 지원·개발·평화 구축 간 유기적 연계성 강화를 위해 다양한 정부주체가 효과적으로 협력할 수 있도록 범정부적 메커니즘 및 협의체를 구축할 필요
 - 취약국 지원은 개발을 넘어서 국제평화 구축 및 안보를 위한 중요한 접근방식일 뿐만 아니라 국제사회는 취약국 지원에서의 포괄적인 개발 지원을 통한 공동의 성과 달성을 강조함.
 - 기후변화, 난민 등 다양한 개발과제뿐만 아니라 인도적 지원·개발·평화 구축 간 연계의 필요성이 높아지는 환경하에서 2030 의제를 효과적으로 달성하기 위해서는 정책일관성 제고가 핵심
 - 우리나라의 취약국 지원은 취약성의 근본적 원인 해결과 예방보다는 사후적 단계의 지원에 머물러 있으며, 다양한 개발과제간 유기적 연계 및 정책일관성 확보가 미흡

2) 체계적인 취약성 분석 및 사업관리

- 제3차 국제개발협력 기본계획과 제3기 국가협력전략 수립 시 취약국별 분석 및 특성을 반영한 통합적 지원전략을 수립해야 함.
 - 현재 우리나라는 제3차 국제개발협력 기본계획(2021~25) 및 신규 국가협력전략 수립이 필요한 시점으로, 개발효과성 제고 및 다양한 개발과제간 연계성을 높이기 위해 통합적인 지원전략과 원조방침을 제시할 필요가 있음.
 - 중점협력국가 중 8개 취약국에 대해서는 취약성 분석에 기초하여 해당 국가의 특수한 상황과 지원수요를 정확하게 파악하여 국가협력전략에 반영해야 함.

- **취약성 분석을 바탕으로 사업의 성과 및 위험을 관리할 수 있는 메커니즘을 구축할 필요가 있음.**
 - 해당 국가의 취약성이 사업에 부정적 영향을 미치지 않도록 사업 발굴 및 계획 단계부터 체계적인 취약성 분석 및 위험관리, 모니터링 시스템을 구축하여 사업성과를 관리할 필요가 있음.
 - 취약국 내 주요 공여국이나 기관과의 파트너십을 통해 공동의 성과관리 및 모니터링 등 위험분담 메커니즘 활용 가능
 - 사업 추진 시 의도하지 않은 부정적 효과(do-no-harm)를 최소화하고 폭력적인 갈등이나 분쟁이 발생하지 않도록 사업관리시스템을 구축하며 이를 관리할 수 있는 체계를 마련할 필요

3) 취약국에 대한 개발협력 효과성 증진을 위한 지원 유형 및 분야 선정

- **취약국 및 취약상황에 대한 개입의 효과성을 강화하기 위해 취약국의 특성에 맞는 원조 유형 및 분야를 고려하여 지원해야 하며, HDP 넥서스와 같이 다양한 개발의제간 상호 관련성을 고려하여 지원 단계 및 수단별로 연계해야 함.**
 - 분쟁취약국은 개별적으로 프로젝트 단위의 사업을 발굴, 시행, 모니터링하기보다는 현지 시스템을 활용하여 국가우선순위 프로그램에 투자하는 다자출연 신탁기금의 활용이나 다자기구와 협력을 통한 지원이 강조되고 있음.
 - 실증분석 결과에서 볼 수 있듯이 지원유형 중 재정프로그램 원조는 좀 더 신중하게 접근해야 할 필요가 있는바, 다자기구와의 협조를 통한 재정프로그램 원조 추진 시 취약국 정부 및 현지 파트너기관의 역량 구축에 대한 지원을 동시에 추진하는 것이 바람직함.
- **취약국에 대한 우리나라의 지원역량이 높지 않은 상황에서 취약국에 대한 다자성 양자지원(multi-bi aid)을 확대하는 것이 불가피하나, 향후 양자 차원 사업 및 다자기구와의 협력사업간 상호 연계를 통해 시너지 효과를 창출하는 방안도 고려해야 함. KIEP**