발간 등록 번호

11-B260003-0001-25-08

Happiness for ALL, with Global KOICA

2014 No.4

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2014년 제4호

한국국제협력단

편집자의 글

오늘날 분쟁이 일상화되어 있는 세계 속에 최근 급변하는 국제 정세가 연일 중요한 화두로 떠오름에 따라 평화와 안보의 개념에 대한 관심이 증대되었다. 이라크의 이슬람 근본주의 성향을 가진 IS를 비롯하여 우크라이나, 중앙 아프리카 공화국, 남수단 등 인종 및 종파 분쟁의 재발과 서 아프리카 지역의 에볼라 바이러스 창궐로 인해 세계 평화와 안보는 물론 세계 경제마저 위태롭게 하고 있다. 새천년개발목표의 달성 시한을 1년도 남겨두지 않은 시점에서 분쟁 및 취약국들의 주요 달성 성과는 매우 미미한 가운데 많은 개선 노력이 진행되었으나 분쟁이라는 특수 상황과 거버넌스의 한계로 국제사회의 개발지원이 효과적으로 이뤄지지 못하고 있다.

이러한 맥락에서 금번 국제개발협력 제4호에서는 '국제개발협력관점에서 바라본 국제 분쟁의 현황과 과제'의 주제를 통해 개발관점에서 본 국제사회 분쟁의 현 주소를 알아보았다. 또한 그 시사점을 논의함으로서 향후 우리나라의 개발협력의 방향을 고민하고, 관련 ODA 사업에 대한 정책적 함의와 KOICA의 역할을 모색하여 보는 계기로 삼았다.

본 호에서는 우선 '현대 국제 분쟁의 유형과 성격: 분쟁과 개발의 관점에서(이현)'을 통해 현대 분쟁의 양상과 특징을 살펴보고 국제개발협력에 주는 시사점과 방안을 알아보았다. '분쟁지역에서의 월드비전의 사업사례와 그 함의점(전지환)'을 통하여 분쟁촉발 원인과 영향 및 재건을 위해 진행되었던 월드비전 사업을 소개하며 분쟁국에서의 사업 진행경험을 통한 향후 사업 관련 제언을 담았다. 또한 '말리 분쟁: 분쟁의 이해에서 시작하는 개발(김용빈)'에서는 아프리카 '말리'의 사례 분석을 중심으로 국제사회 및 우리나라의 지원현황과 함께 향후 지원사업이 개발 관점에서 아프리카 분쟁을 바라보고 지역적 관심과 차별화된 지원의 필요성을 밝혔다.

섹터 부분에서는 '분쟁지역에서의 인도적 지원: 인도적 공간 사례 연구를 중심으로(장은하)'에서 인도적 공간의 개념을 소개하고, 공간 확보를 위한 사례와 추진 노력의 방식들을 통해 향후 분쟁국가에서의 인도적 지원을 위한 시사점을 분석하였다.

‘Characteristics of ODA Allocation to Higher Education Focusing on France and Germany(김찬미)’에서는 프랑스와 독일을 중점적으로 고등교육에 대한 ODA 배분 성격에 관한 분석을 통하여 두 공여국의 교육원조의 메커니즘과 목적을 나타내었다.

마지막으로 평가 부분에서는 ‘The health and economic impact of improved sanitation on the reduction of diarrheal disease of under-five children in Gurage zone, SNNPR state, Ethiopia(차승만, 정성훈 외 4인)’를 통하여 식수위생 사업에 대한 영향력 평가, 과정 평가, 비용 편익 분석에 대한 평가 설계의 기본안을 제시하였다.

국제개발협력을 둘러싼 국제 분쟁 이슈를 다룬 이번 4호가 급변하는 국제사회의 분쟁 현황과 ODA에 대한 영향을 파악하는데 도움이 되길 기대한다.

2014년 11월 KOICA ODA연구팀

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

Contents

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. **현대 국제분쟁의 유형과 성격: 분쟁과 개발의 관점에서** ····· 11
이현(KOICA ODA연구팀 연구원)

2. **분쟁지역에서의 월드비전의 사업사례와 그 함의점** ····· 37
전지환(월드비전 국제구호팀 팀장)

3. **말리(Mali)분쟁: 분쟁의 이해에서 시작하는 개발** ····· 71
김용빈(개발마케팅연구소 소장)

Ⅱ. 섹터

1. **분쟁지역에서의 인도적 지원: 인도적 공간 사례 연구를 중심으로** ····· 99
장은하(한국여성정책연구원 부연구위원)

2. **Characteristics of ODA Allocation to Higher Education Focusing on France and Germany** ····· 121
Chanmi Kim(Researcher, ODA Research Center, Seoul National University)

Ⅲ. 평가

The health and economic impact of improved sanitation on the reduction of diarrheal disease of under-five children in Gurage zone, SNNPR state, Ethiopia ····· 153
차승만(KOICA 교육보건팀 전문관), 정성훈((사)글로벌발전연구원 선임연구원) 외 4인

Ⅳ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 185
2. KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 187
3. KOICA 2014년 9월 ~ 2014년 11월 발간물 목록 ····· 190
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 194
5.『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 195

I

개발협력이슈

현대 국제분쟁의 유형과 성격: 분쟁과 개발의 관점에서

이현(KOICA ODA연구팀 연구원)

분쟁지역에서의 월드비전의 사업사례와 그 함의점

전지환(월드비전 국제구호팀 팀장)

말리(Mali)분쟁: 분쟁의 이해에서 시작하는 개발

김용빈(개발마케팅연구소 소장)

현대 국제분쟁의 유형과 성격: 분쟁과 개발의 관점에서

이현(KOICA ODA연구팀 연구원)

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 낡은 전쟁과 새로운 전쟁: 폭력의 국가 독점에서 (재)사유화로
1. 클라우제비츠의 전쟁론: 국가와 합법적 폭력의 독점
2. 새로운 전쟁(?): 국가의 후퇴와 비국가 행위자들, 그리고 폭력의 (재)사유화
Ⅲ. 새로운 전쟁에 대한 국제사회의 대응 방식: 의의와 한계
1. 국제정치적 및 군사적 측면
2. 법·제도 및 국제개발협력의 측면
Ⅳ. 나오며: 하나의 논리로 통합돼 가는 '안보'와 '개발'

Ⅰ. 들어가며

1989년 11월 9일(목), 서독과 동독의 자유로운 왕래가 허용되면서 냉전의 상징이던 베를린 장벽이 붕괴한 지 25년이 지난 지금 국제사회는 다시 '신냉전' 또는 '냉전의 귀환'을 이야기하고 있다. 유럽에서는 유럽연합 가입을 놓고 국론이 분열돼 국토가 가입을 지지하는 서쪽과 이에 반대하는 친-러시아 성향의 동쪽으로 갈린 우크라이나를 사이에 두고 각각 서방과 러시아가 정치·경제·군사적으로 대치하고 있고[1], 동북아시아에서는 중국의 정치적·경제적 부상에 맞서 미국을 등에 업은 일본이 애초 전쟁을

1) International Crisis Group. 2014(a). "Ukraine: Running out of Time". *Europe Report* No 231. Belgium: Brussels을 볼 것.

금지하고 있는 평화헌법에 대해 집단적 자위권이 가능하다는 '해석 개헌'을 통해 전쟁을 할 수 있는 나라로 탈바꿈함으로써 중국과 미·일 사이에 (신)냉전의 기류가 흐르고 있다.[2] 탈냉전 이후 우리의 기억에서 희미해져 가던 국가 간 총력전을 함의하는 양차대전의 '세계전쟁' 또는 핵무기 개발 등 군비경쟁으로 치달았던 냉전의 공포가 다시 고개를 내밀고 있는 것은 아닌지 우려스럽다.

물론 이런 세계전쟁의 공포에 앞서 현재 세계 곳곳에서는 분쟁이 끊이지 않고 있다. 몇 가지 예를 나열하면, 2001년 9/11 테러 이후 미국의 대테러리즘(anti-terrorism)의 일환으로 그해 10월 7일(일) 시작해 13년째 전쟁을 치르고 있는 아프가니스탄, 2011년 아랍의 봄 당시 반정부 투쟁이 발생해 3년 반 넘게 내전을 치르고 있는 시리아, 최근 이슬람국가Islamic State(IS)라는 강경 수니파 이슬람 근본주의 무장 단체의 등장으로 거의 내전 상황이나 다름없는 이라크, 이외에도 우크라이나를 비롯해 파키스탄, 말리, 나이지리아, 콩고민주공화국, 중앙아프리카공화국, (남)수단, 케냐, 소말리아 등이 탈냉전 국면에서 인종이나 종족, 언어와 문화, 종교 등이 얽히고설킨 분쟁 및 테러리즘으로 몸살을 앓고 있다.

그런데 이런 분쟁은 기존에 인류가 경험한 양차대전이나 냉전 시기에 일어난 분쟁과 한 가지 다른 특징이 있다. 근대국가의 출현 이후 냉전 시기까지의 전쟁이 '국가 간(inter-state)'의 전면전을 특징으로 했다면, 냉전 이후에는 소위 내전(civil war)으로 불리는 '국가 내부(within state or intrastate)' 행위자들 간의 싸움, 즉 무장투쟁(armed conflicts)이 주요 특징이다. 이런 무장투쟁은 냉전 시절에 이데올로기에 억눌렸던 인종이나 종족, 언어와 문화, 종교 간의 이질성이 분쟁의 주요 원인으로 작동하면서 서로 다른 이질적인 집단 사이에 대량학살과 인종청소 — 예를 들어, 1990년대 이후 발생한 유고슬라비아 전쟁, 르완다와 콩고 내전, 동티모르 내전, 그리고 최근 기독교계와 이슬람계의 갈등이 재발한 중앙아프리카공화국 등 — 라는 충격적인 반인도적 범죄를 양산했고, 최근에는 여기에 테러리즘이 가세하면서 분쟁이 장기화하고 영속화하는 경향이 나타나고 있다. 시기를 특정 하는 것이 다소 무리가 있을 수 있지만 논리의 편의상 구분하면, 냉전과 탈냉전을 기점으로 국제 분쟁의 주요 양상이 '국가 간 전쟁'에서 '국가 내부 분쟁'으로 바뀌었다고 할 수 있다.

2) International Crisis Group. 2014(b). "Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions". *Asia Report* No 258. Belgium: Brussels를 볼 것.

그런데 탈냉전 국면에서 일어난 이런 국제분쟁의 양상 변화는 국제안보 측면에서 한 가지 큰 함의를 갖는다. 그것은 분쟁이 주로 국가 내부에서 발생하지만 실제로 미치는 영향은 국경을 넘어선다는 것이다. 기존 국가 간 전쟁은 국가안보를 이유로 국경 수호를 최우선으로 했는데, 탈냉전 국면에서 벌어지고 있는 국제 분쟁은 국경을 초월해 국제질서를 해치면서 국가안보를 이유로 국경을 수호하는 것이 다소 무색해졌다. 분쟁으로 인한 대규모 난민 및 이민 물결, 2001년 9/11 테러 이후 일상화 돼 전 세계를 공포로 몰아넣은 테러리즘이 대표적이다. 물론 이 때문에 선진국들의 경우 국경 검문이나 공항 및 항만의 수속 절차를 강화했지만, 어느 한 지역의 분쟁이 국제안보를 헤치는 것은 세계화한 세계에서 이미 거스를 수 없는 주요 현상이 됐다. 국경을 초월하는 안보 이슈는 이것만이 아니다. 최근 서아프리카에서 발병해 전 세계를 바이러스의 공포로 몰아넣은 에볼라 사태가 단적인 예다.[3] 그리고 많은 전문가들이 향후 국제질서를 크게 위협할 주요 요소로 꼽는 물 부족이나 식량 부족 사태, 다시 말해 기후변화에 따른 환경재앙 역시 국경을 초월하는 안보 이슈다.[4] 요약하면, 냉전 시절의 국가 간 전쟁이 국가안보를 위협했다면, 초월적 성격을 띠는 탈냉전 시기의 분쟁은 인간안보(human security)[5], 즉 잠재적으로 인류 모두의 안보를 위협한다.

3) 지난 9월18일(목), 유엔안전보장이사회(이하 유엔안보리 또는 안보리)는 에볼라를 세계 평화와 안보를 해치는 주요 원인으로 간주하고 이를 퇴치하기 위한 결의안을 채택했다. 유엔안보리가 국제 보건과 관련해 결의안을 채택한 것은 2000년과 2011년에 에이즈 확산 방지 관련 결의안 채택 이후 세 번째다. 이에 대해서는 http://www.un.org/press/en/2014/sc11566.doc.htm를 볼 것. (검색일: 2014.9.30)

4) 세계은행 김용 총재는 지난 4월 초 영국의 주요 일간지 <가디언>과의 인터뷰에서 향후 10년 이내에 물과 식량을 둘러싼 전쟁이 일어날 수 있다고 경고했다. 이에 대해서는 http://www.theguardian.com/environment/2014/apr/03/climate-change-battle-food-head-world-bank를 볼 것. (검색일: 2014.11.3) 한편, 세계경제포럼은 기후변화 외에도 금융위기, 거버넌스 실패, 실업, 소득 불평등을 향후 세계질서를 위협할 10대 위험 요소에 포함했다. 이에 대해서는 World Economic Forum. 2014. Global *Risks 2014*(9th Edition). Geneva: World Economic Forum, p. 9.

5) 인간안보라는 개념이 처음 등장하는 곳은 유엔개발계획United Nations Development Plans(UNDP)이 1994년에 발간한 <인간개발보고서 *Human Development Report*>다. 이후 국제안보에서 인간안보가 널리 차용됐는데, <인간개발보고서>에서 사용한 인간안보가 인간개발human development이라는 좀 더 광범위한 차원, 즉 억압과 배고픔, 질병에서의 자유로 정의된다면, 국제정치나 국제안보에서 사용되는 인간안보는 좁게는 무력 사용, 넓게는 초월적인 안보 위협에 따른 인간 개개인의 생존 위협, 즉 공포로부터의 자유에 한정하는 경향이 있다. 이에 대해서는 United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report* 1994. Oxford: Oxford University Press와 Pauline Kerr. 2010. "Human Security", Alan Collins ed. *Contemporary Security Studies*(2nd Edition). Oxford: Oxford University Press. pp. 121-135를 볼 것.

이 논문은 1980년대 말 냉전 종식 이후 나타난 새로운 분쟁의 유형과 그것의 원인 및 성격을 분석하는데 목적이 있다. 그리고 이런 새로운 분쟁에 대해 국제사회가 어떤 식으로 대응하고 있는지 국제정치적 맥락과 국제개발협력의 맥락에서 각각 살펴보고, 그 의미와 한계를 짚어보고자 한다.

Ⅱ. 낡은 전쟁과 새로운 전쟁: 폭력의 국가 독점에서 (재)사유화로

1. 클라우제비츠의 전쟁론: 국가와 합법적 폭력의 독점

현대 전쟁뿐만 아니라 역사를 막론하고 전쟁을 이야기할 때 빼놓을 수 없는 인물이 있다. 바로 카를 폰 클라우제비츠(Carl von Clausewitz, 1780.6.1~1831.11.16)다. 1780년에 프로이센에서 태어난 클라우제비츠는 프랑스혁명과 나폴레옹전쟁에 참전했던 군인이자 군사 전략가이자 사상가다. 나폴레옹전쟁이 끝난 1816년에 집필하기 시작해 그의 사후에 유고집으로 출간한 〈전쟁론 *On War*〉(1832)에서 그는 전쟁을 '상대에게 우리의 의지를 강제하기 위한 폭력행위', 나아가 '전쟁은 또 다른 수단을 통한 정치의 연장'(각각 Clausewitz 1832, p. 101; 99)이라는 유명한 말을 남겼다. 이는 전쟁을 전투 그 자체보다는 정치적 목적을 달성하기 위한 하나의 수단으로 해석한 것으로 근대국가에서 국가가 수행하는 전쟁을 '합리화'하는 이론적 토대를 제공했다.[6)]

여기에서 클라우제비츠를 거론하는 것은 그의 '전쟁론'을 소개하거나 그의 이론이 지금도 현실적실성을 갖고 있다고 주장하기 위해서가 아니라 그의 전쟁론의 핵심이 전쟁 수행 주체로서 국가를 핵심 분석 대상으로 하기 때문이다.[7)] 그의 전쟁론 또는 '전쟁 수행 주체로서 국가'는 근대국가의 등장과 발전뿐만 아니라 탈냉전 이후 전쟁

6) 클라우제비츠가 전쟁을 국가의 정당한 정치 및 정책 수행 수단으로 합리화한 것에 대해 비판이 없는 것은 아니다. 영국의 전쟁사학자 존 키건John Keegan은 그의 저서 <전쟁의 역사 *History of Warfare*>(1994)에서 국가는 국민의 안전과 행복을 도모해야 하는 데 전쟁이 그 반대라고 할 경우 어떻게 합리화할 수 있느냐고 반문한다.

7) 클라우제비츠는 전쟁을 국가, 군인, 국민의 삼위일체로 정의한다. 이를 통해 하나의 이념형 또는 추상이라고 할 수 있는 '절대전쟁'을 이끌어 내고 이것을 현실의 전쟁과 비교하며 자신의 <전쟁론>을 전개한다. 전쟁은 속성상 극단으로 치닫는 경향이 있지만, 현실의 여러 제약 요인에서 자유로울 수 없다는 주장이다.

수행 주체가 국가 중심에서 비국가 행위자로 다양화하는 현상을 이해하는 데 있어 중요하다.

클라우제비츠가 주장한 전쟁론 또는 이어서 파생한 근대 전쟁론의 핵심을 두 가지로 요약하면 다음과 같다. 하나는 전쟁 수행 주체로서 일정한 영토를 기반으로 '폭력을 독점'하는 국가이고, 다른 하나는 이런 폭력 독점을 합리화하기 위한 법·제도 장치의 도입과 이데올로기의 동원이다. 중세에서 근대로 넘어오면서 국가는 거의 모든 권력을 중앙집권화 한다. 입법, 사법, 행정은 물론 군대를 독점했다. 중세에 영주와 기사, 강도, 산적, 해적 등이 사유화했던 폭력이 전면 금지되고 이 모든 것이 국가의 수중으로 넘어갔다. 특히 근대국가가 군대를 독점할 수 있었던 것은 바로 용병제를 대체한 직업군인 중심의 상비군 창설 덕분이었다. 그리고 이에 따라 상비군 유지에 필요한 재정을 마련하기 위한 조세(taxation) 권한 역시 근대국가의 전유물이 됐다.

그런데 근대국가의 폭력 독점이 자연스럽게 이뤄진 것은 아니다. 이는 근대국가의 폭력 독점 과정에 저항이나 또 다른 의미의 폭력 — 국가의 폭력 독점에 저항하는 세력들에 대한 억압 — 이 없었다는 뜻이 아니라 이를 정당화하기 위한 여러 가지 법·제도적 장치와 이데올로기적 기제가 동시에 사용됐다는 뜻이다. 이는 근대국가가 폭력을 배타적으로 소유하고 사용하기 위해서는 당연했다. 우선, 국가의 폭력 독점과 사용을 정당화하기 위해 도입된 수사가 '국익(national interests)'이다. 중세시기에 전쟁은 종교적 목적을 우선시했기 때문에 이를 정당화하는 것은 신성 또는 교황의 권위였다. 그러나 근대국가에서 전쟁은 당시 국제질서에서 필수불가결하다는 인식이 자리 잡으면서 철저히 현실적인 국익 — 영토의 확장, 교역 안정, 영토 수호, 국민안전 — 을 앞세웠다(김재천 2008, p. 4). 즉, 전투 수행의 정당성이 성스러운 것에서 세속적인 것으로 바뀐 것이다. 이에 따라 전쟁 수행에 대한 여러 가지 '세속적' 규칙을 포함한 법·제도적 장치들이 마련됐다.

네덜란드 태생으로 이스라엘의 군사 역사학자이자 이론가인 마틴 반 크레벨트(Martin van Creveld)에 따르면 근대국가가 폭력을 독점하게 되면서 전쟁과 단순 범죄를 구별하기 위해 전쟁은 주권국가만이 벌일 수 있는 어떤 것으로 정의됐고, 병사와 민간인 또는 범죄자를 구별하는 제복이 도입되면서 철저한 복무규정[8]이 제정됐

으며, 전쟁개시나 휴전협정, 전쟁 포로에 대한 규정을 포함해 전투상황 뿐만 아니라 비전투 상황에서 철저한 민간인 보호 등의 규칙이 만들어졌다고 한다(Creveld 1991, p. 7). 근대국가의 폭력 독점을 합리화하는 이런 법·제도적 장치들은 19세기와 20세기 들어 국가 간 전쟁이 다반사로 일어나면서 국제규범 및 규칙으로 발전해 나갔다. 1863년 남북전쟁 당시 에이브러햄 링컨(Abraham Lincoln)의 지시로 작성된 지상전 개전 규칙과 점령지 노예 및 포로에 대한 규정을 담은 리버훈령(Lieber Cord)[9], 1864년 전쟁 중 부상자를 시작으로 민간인, 전쟁포로, 부상병 및 병든 군인에 대한 처우를 차례로 규정한 제네바협약(Geneva Conventions), 전쟁에서 독가스와 세균 사용을 금지한 1925년의 제네바의정서(Geneva Protocol), 제2차 세계대전 직후 전쟁 범죄를 단죄하기 위해 설립한 국제사법재판소(International Criminal Court(ICC)), 1967년에 미·소가 합의한 핵 확산 금지 조약, 1993년에 발효한 화학무기의 개발, 생산, 비축, 사용을 금지하고 폐기에 관한 내용을 담은 화학무기금지조약(Chemical Weapons Convention(CWC)), 2003년에 도입한 대량살상무기 확산방지구상(Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative) 등이 폭력을 독점한 국가의 전쟁 수행을 합리화하고, 반대로 비국가 행위자들의 폭력 사용을 금지하고 불법화하는 법·제도적 근거가 됐다.

국가의 폭력 독점과 전쟁 수행을 합리화하는데 여러 이데올로기도 동원됐다. 국가 간 전쟁이 국가의 인적, 물적 자원이 총 동원되는 총력전 양상으로 전개되면서 국가의 사활이 걸린 문제가 되자 전쟁을 합리화하면서 국민을 동원하고 지지를 이끌어내기 위해 다양한 이데올로기가 사용됐다. 역사적으로 전쟁을 미화하는 데 동원된 문명과 야만, 영웅주의, 애국심, 선악의 이원론이 노골적으로 동원됐다. 보통 전쟁에 대중을 동원하기 위해 이데올로기적 선전, 선동 기법을 최초로 또 광범위하게 사용한 것은 독일의 나치였지만, 이후 거의 모든 나라들에서 이는, 비록 형식이나 내용은 조금씩 달랐지만, 보편적인 것이 됐다. 요약하면, 중세에서 근대로 넘어오면서 형성된 '합법적으로 폭력을 독점하는 국가' 그리고 이에 근거한 국가 간 전쟁은 20세기

8) 병사에 대한 대표적인 복무규정으로는 제복을 입었을 때만 전투를 할 수 있고, 상관의 명령에 대해 철저히 복종하며, 노략질을 하지 않는다, 등이 있다(Creveld 1991, p. 7).
9) 독일 법학자 프란츠 리버Franz Lieber(1789.3.18~1872.10.2)의 이름을 딴 것으로 남북전쟁 당시 링컨의 지시로 작성돼 지상전 규칙과 점령지 노예 및 전쟁 포로에 대한 처우 및 대우를 엄격하게 규정하고 있다.

전반에 일어난 양차대전 이후 냉전 기간 동안 국가 간 전쟁이 각각 자본주의와 공산주의를 앞세운 미국과 소련을 축으로 한 진영 논리와 핵무기라는 가공할 파괴력 앞에서 억눌리기는 했지만 냉전이 종식하기까지 국제전쟁의 두드러진 양상이었다.

2. 새로운 전쟁(?): 국가의 후퇴와 비국가 행위자들, 그리고 폭력의 (재)사유화

그런데 냉전이 종식하면서 전쟁의 양상에도 두드러진 변화가 일어났다. 유럽의 구(舊)유고슬라비아 내전을 비롯해 아프리카의 알제리, 르완다, 콩고, 수단, 소말리아 내전, 아시아의 동티모르 분쟁 등 세계 도처에서 인종이나 종족, 종파가 결부한 민족분쟁이 일어났다. 앞서 지적한 대로 냉전과 탈냉전으로 시기를 구분하는 것이 논리상 편의에 따른 것이지만, 확실한 것은 탈냉전 국면에서 국가 간 전쟁은 줄어든 대신 보통 내전으로 불리는 국가 내부의 분쟁이 증가했다는 사실이다. 다시 말해, 냉전 이전에 국제관계에서 전쟁의 주체가 주로 국가였다면, 탈냉전 국면에서 국가가 아닌, 다시 말해 비국가 행위자라고 할 수 있는 인종, 종족, 종파를 배경으로 하는 무장세력들(armed groups)이 전쟁의 당사자로 국제사회의 전면에 등장했다. 이런 현상은 1989년 베를린 장벽으로 냉전이 붕괴한지 25년이 지난 지금까지도 진행 중인 현상이다. 여기서 한 가지 분명히 하고 넘어가고 싶은 것은 '국가 간 전쟁'과 '국가 내부 전쟁'이 냉전과 탈냉전 국면의 전쟁 양상을 구분하는 절대적인 기준은 아니라는 것이다.[10] 냉전 시절에도 국가 내부 분쟁이 상존했다. 군부쿠데타, 게릴라전쟁, 저강도전쟁(low-intensity conflict)[11] 등이 있었고, 냉전 종식 이후에 더욱 두드러진 현상이기는 하지만 이념, 인종이나 종족, 종파를 배경으로 한 내전이 발생해 탈냉전 이후인 지금까지도 존속하는 경우가 있다. 예를 들어, 아프가니스탄 내전과 이스라엘-팔레스타인 분쟁이 대표적인 사례다. 반대로 탈냉전 국면에서도 국가 간 전쟁이 일어났다. 냉전이 종식한 해인 1989년 12월 발생한 미국의 파나마 침공, 이듬해인 1990년에 일어난 이라크의 쿠웨이트 침공, 1994년 러시아의 체첸 침공, 2003년 미국의 이

10) 이에 대해서는 Colin M. Fleming. 2009. "New or Old Wars? Debating a Clausewitzian Future". *The Journal of Strategic Studies* Vol. 32 No. 2. pp. 213-241.

11) 저강도전쟁이란 미국이 1970년대와 1980년대 제3세계를 상대로 펼쳤던 일종의 정치·군사 전략으로 특수부대를 이용하거나 반군 단체를 지원함으로써 정치체제를 바꾸는 전략이었다. 1970년대 칠레 아옌데 정권의 붕괴, 1980년대 니카라과의 산디니스타 혁명 정부를 전복하기 위해 친미 성향의 '콘트라 반군'을 지원한 것이 대표적인 사례다.

라크 침공, 2008년 러시아-그루지아 전쟁 등이 대표적이다. 다시 말해, 국가 간 전쟁과 국가 내부 분쟁은 냉전과 탈냉전을 가로 질러 연속성을 갖는 현상으로 다만 냉전 시절에는 국가 간 전쟁이, 탈냉전 국면에는 국가 내부 분쟁이 더 두드러진다.

냉전 종식을 이데올로기의 종언으로 또는 사회주의에 대한 자유주의의 최종 승리로 단언했던 미국의 정치경제학자 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)의 〈역사의 종언 *The End of History and the Last Man*〉(1992)을 비웃기라도 하듯 우후죽순처럼 일어난 비국가 행위자들 간의 분쟁에 대해 영국 런던정경대학교 글로벌 거버넌스 교수인 매리 캘도어(Mary Kaldor)는 기존의 국가 간 전쟁을 지칭하는 '낡은 전쟁(old wars)'에 빗대어 '새로운 전쟁(new wars)'이라고 부른다.[12] 캘도어는 '새로운 전쟁'은 '낡은 전쟁'과 비교해 전쟁의 목표와 전투 방식, 재정 조달 방식에서 크게 다르다고 주장한다(Kaldor 2006). 그녀의 주장을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전쟁의 목표가 근대 전쟁의 특징이었던 영토 점령이나 냉전 시기의 주요 특징인 이데올로기 대결이 아닌 정체성 투쟁, 즉 인정 투쟁을 목표로 한다. 탈냉전 국면에서 일어난 분쟁은 대다수가 인종이나 종족, 언어와 문화, 종교에 바탕을 두고 있다. 다시 말해, 새로운 전쟁은 정체성이 다른 집단 또는 냉전 시절 이데올로기와 영토적 국가 중심성에 억눌려 있거나 사로잡혀 있었던 집단이 폭력적인 방식으로 자신의 고유한 정체성을 되찾거나 인정받고자 하는 행위와 관련이 있다. 캘도어는 이런 현상이 나타난 원인을 탈냉전 국면에서 유행처럼 번진 세계화(globalisation)와 그 결과로 나타난 국가주권의 약화에서 찾는다. 세계화가 정보통신의 급속한 발전에 힘입어 정치, 경제, 사회, 문화 등 거의 모든 분야에서 세계가 국경을 초월해 하나로 연결 되어가는 것을 함의한다고 할 경우, 이런 정체성 정치의 등장은 세계화의 흐름에 역행하는 것

12) 참고로 미국의 군사전문가 윌리엄 S. 린드(William S. Lind)는 탈냉전 이후 등장한 전쟁 유형을 제4세대 전쟁으로 정의한다. 제1세대 전쟁은 1648년 베스트팔렌조약 이후 국가가 폭력을 독점하면서 나타난 전쟁 유형으로 활강식 소총을 사용하는 병력 위주의 전쟁으로 전투원과 민간인의 구분이 뚜렷해졌고, 제2세대 전쟁은 제1차 세계대전 기간에 등장한 강선식 소총과 포, 기관총 등 대규모 화력 위주의 전쟁, 제3세대 전쟁은 제1차 세계대전 이후 등장한 전쟁 양상으로 제2차 세계대전 당시 독일군이 활용한 기동전을 특징으로 한다. 제4세대 전쟁은 정치, 경제, 사회, 군사적 요소가 모두 동원되는 최근의 전쟁 양상으로, 제1세대에서 제3세대까지의 전쟁이 국가 대 국가의 대결 양상이었다면 제4세대 전쟁은 비국가 행위자가 국가를 상대로 소규모 전쟁이나 심리전을 수행할 수 있는 형식의 전쟁이다. 이에 대해서는 William S. Lind. 2004. "Understanding Fourth Generation War", *Military Review* 83/5(Sept.-Oct.)를 볼 것.

이다. 그런데 이런 정체성 정치의 등장은 사실 세계화의 결과물이라고 할 수 있다. 국가와 영토, 이념의 장벽이 사라진 세계에서 개개인은 자신이 속한 인종이나 종족, 언어와 문화, 종교는 물론 이를 초월해 세계 각지의 다른 사람과 교류하며 관심이나 성향에 따라 다양한 정체성을 만들어가고 있다. 바로 정보통신의 발달과 네트워크화 덕분이다. 여하튼, 이런 정체성 정치의 등장은 세계화의 주요 흐름이라고 할 수 있는 획일화나 일반화를 거스르는 현상으로 '세계화의 역설(paradox of globalisation)'이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 전투 방식 또는 폭력 양상의 변화다. 새로운 전쟁은 국가 간 전쟁과는 다르게 정체성이 다른 비국가 행위자들이 서로에 대해 공포와 증오를 키우다가 결국 극단주의로 치닫는 경향이 있다. 비록 과거 국가 간 전쟁에서 극단주의나 인종청소 같은 대량학살이 없었던 것은 아니지만, 탈냉전 국면에서 일어난 새로운 전쟁은 대개 인종청소와 같은 대량학살을 비롯해, 강간, 납치, 인신매매 같은 비인도적인 범죄를 수반한다. 새로운 전쟁의 이런 경향은 기존에 합법적으로 폭력을 독점했던 주권국가의 약화로 인해 비국가 행위자들이 폭력을 (재)사유화하고, 근대국가의 전쟁이 전투원과 민간인을 엄격히 구분했던 것과 달리 이런 구분이 불분명해졌기 때문이다. 이로 인해 전투원보다 민간인 피해가 급증하고 있는데, 캘도어에 따르면 20세기 전환기에 일어난 전쟁에서 군인과 민간인 사망자의 비율이 8:1이었다면, 1990년대 벌어진 전쟁에서는 이 비율이 1:8로 정확히 역전됐다고 한다(Kaldor 2006, p. 9). 다시 말해, 국가의 폭력 독점을 합리화하는 수단이자 국가 간 전쟁이 극단으로 치닫는 것을 규제했던 전쟁 관련 국제규범 및 규칙이 와해 내지 무의미해진 것으로 전투 방식만 놓고 보면 오히려 전근대적인 것으로 퇴행한 것처럼 보인다.

마지막 특징은 전쟁을 계속 수행하기 위해 필요한 재정 조달 방식의 변화다. 앞서 다룬 대로 근대국가에서 전쟁 재정의 조달은 중앙집권적이었다. 하지만 새로운 전쟁은 비국가 행위자들이 전투를 수행하는 만큼 분산적일 수밖에 없다. 그런데다가 전쟁이 국내에서 주로 발생하는 만큼 생산에 부정적인 영향을 초래해 필요한 자금을 확보하는 것이 쉽지 않다. 이 때문에 약탈과 인질 납치, 마약 밀매, 원유나 천연자원 밀매, 다이아몬드 등 귀금속의 암거래, 또는 외부 원조를 통해 자금을 조달한다. 외부 원조로는 국외 이주자들이 보내는 송금과 인도주의 원조에 대한 '과세' 등이 있는

데, 문제는 이런 자금 확보 방식이 폭력과 혼란이 계속돼야 유지할 수 있는 것으로 전쟁과 경제의 작동 원리가 밀접히 결합한다는 것이다. 영국 옥스퍼드대학교 경제학과 교수인 폴 콜리어(Paul Collier)가 '분쟁의 덫(trap of conflict)'이라고 표현한 바로 그런 상황이다(Collier 2007). 이런 현상은 2001년 9/11 테러 이후 테러리즘이 전 지구적으로 확산하면서 더욱 가중하고 있다. 현재 중동과 북아프리카를 중심으로 테러 활동을 벌이고 있는 테러 단체들은 분쟁 국가나 지역을 거점으로 세력을 확산하면서 분쟁을 부추기는 것은 물론 영속화하고 있다. 특히 분쟁을 틈타 약탈과 인질 납치, 밀매, 해외 원조자금 갈취 등 각종 범죄를 일삼고 있는데, 일부 전투 집단이나 테러 단체의 경우 범죄 집단과 구분이 되지 않을 정도로 '조직화한 범죄(organized crimes)'를 저지르고 있다.

캘도어가 주장하는 새로운 전쟁의 세 가지 특징이 함의하는 것을 요약하면 새로운 전쟁은 과거 국가가 합법적으로 독점했던 폭력이 전투 집단에 의해 (재)사유화되면서 폭력 사용이 불법적으로 이뤄지고, 이 결과 민간인과 전투원 간의 구분이 모호해지면서 민간인을 대상으로 하는 비인도적 행위가 만연하고 있고, 또 이로 인해 기존에 국가안보 또는 국민안보의 최종 보루였던 국가가 경우에 따라 자국민의 안전을 해치는 당사자가 되면서 국가가 비전투 행위자들과 크게 다를 것이 없어졌으며, 나아가 분쟁 상황을 틈타 각종 범죄가 난무하면서 전투 집단과 범죄 집단이 구분되지 않는 특성이 있다. 이런 새로운 전쟁은 과거 국경을 중심으로 국가안보를 중시했던 국가 간 전쟁과 달리 그 파급효과가 국경을 초월해 이웃 국가나 다른 지역에까지 미치면서 인간안보, 즉 선진국과 개도국 구분 없이 지구상에 살아가는 모든 개개인의 안전과 행복을 헤치는 경향이 나타나고 있다.

Ⅲ. '새로운 전쟁'에 대한 국제사회의 대응 방식: 의미와 한계

그렇다면 새로운 전쟁에 대한 국제사회의 대응 방식은 어떨까. 냉전 종식 이후 과거 동구권 국가들을 포함해 아프리카와 중동 국가들에서 인종이나 종족, 언어, 문화, 종교, 그리고 여기에 테러리즘이 가세한 분쟁이 일어나자 국제사회는 유엔, 특히 안보리를 중심으로 이를 해결하고, 평화를 구축하고, 또 분쟁에서 벗어난 국가들의 재건을 돕기 위해 노력을 많이 해왔다. 이 밖에도 유럽연합 European Union(EU), 아

프리카연합 African Union(AU), 미주기구 Organization of American States(OAS) 등의 지역기구, 북대서양조약기구 North Atlantic Treaty Organisation(이하 NATO), 유럽안보협력기구 Organisation for Security and Co-operation in Europe(OSCE), 상하이협력기구 Shanghai Cooperation Organisation(SCO) 같은 안보협력체, 뿐만 세계은행 World Bank(WB)과 국제통화기금 International Monetary Fund(IMF), 아시아개발은행 Asia Development Bank(ADB) 등 다자기구들도 분쟁 해결을 위해 적극 나서고 있다. 이런 국제사회의 노력은 접근 경로에 따라 크게 두 가지로 나눠볼 수 있다. 하나는 국제정치적 및 군사적 측면이고, 다른 하나는 법·제도 및 국제개발협력의 측면이다.

1. 국제정치적 및 군사적 측면

1) 인도주의적 개입과 보호책임

탈냉전 국면에서 일어난 분쟁이 대량학살과 인종청소, 대규모 난민 발생, 기타 인권침해 등 인도주의의 문제를 야기하자 국제사회, 특히 유엔과 서방 선진국을 중심으로 인도적 지원, 분쟁해결, 평화강제(peace enforcement)를 이유로 정치적으로 또는 군사적으로 개입했다. 이를 인도주의적 개입(humanitarian intervention)이라고 하는데 대표적인 사례가 1992년에 미국의 소말리아 개입과 1999년에 NATO의 코소보 개입이다. 전자는 유엔의 위임을 받아 미국이 다국적군을 조직해 개입한 사례이고, 후자는 유엔의 승인 없이 NATO가 일방적으로 개입한 사례다.[13] 미국의 소말리아 개입은 1991년 소말리아에서 군부 쿠데타로 정권이 붕괴한 후 군벌들이 난립하는 등 내전이 발생해 대규모 민간인 사상자와 난민이 발생하고 기근이 심각하자 인도적 지원, 특히 구호물자의 안전한 운송과 배급을 목적으로 취해졌다. 하지만 1993년에 수도 모가디슈에서 일어난 전투에 파병한 미군 특수부대원을 태운 헬기 두 대가 격추당해 전원 사망하고, 조종사로 밝혀진 시신이 군중에 의해 질질 끌려 다니는 장면이 방송으로 보도되자 미국 내 여론이 악화하면서 결국 후속 대책 없이 철군했다.

13) 냉전 시기에 일어난 인도주의적 개입 사례로는 유엔의 콩고 개입(1964), 미국의 도미니카공화국 개입(1965), 인도의 동파키스탄 개입(1971), 베트남의 캄보디아 개입(1978), 그리고 우간다-탄자니아 전쟁(1979)이 있다.

이후에도 내전이 지속돼 현재 소말리아는 거의 무정부 상태로 전락해 국가 기능이 작동하지 않는 실패한 국가(failed state)의 대명사가 됐다(최의철 2003, pp. 392-393).[14]

코소보는 구 유고연방 — 보스니아-헤르체고비나, 슬로베니아, 크로아티아, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아 — 의 자치주이며, 알바니아계 무슬림이 약 88%로 인구의 다수를 차지한다. 1980년대 말 공산권 붕괴로 구 유고연방이 해체된 뒤 코소보의 알바니아계 무슬림이 분리 독립을 요구했다. 당시 코소보는 세르비아계 — 그리스정교의 일파인 세르비아정교 — 가 정권을 잡고 있던 신 유고연방 — 2006년에 최종 분리 독립한 세르비아와 몬테네그로 연방 — 의 지배를 받으면서 인종적으로나 종교적으로 차별을 받았다. 그러던 중 1998년 2월, 코소보를 순찰하던 세르비아계 경찰관 네 명이 알바니아계 민병대에 의해 살해되는 사건을 계기로 급기야 교전이 발생해 끝내 인종 분쟁으로 치달았다. NATO는 세르비아계가 알바니아계를 무참히 학살하고 이 때 발생한 난민이 서유럽으로 몰려오자 '인도주의 개입'을 명분으로 안보리의 승인 없이 단독으로 세르비아를 공습했다.

이상의 두 사례는 인도주의 개입의 역사에서 두 가지 역설적 함의를 갖는다. 우선, 미국의 소말리아 개입은, 비록 소말리아의 대규모 인도주의 위기 상황에서 이를 지원한다는 명분이 있었지만, 미국이 지정학적으로나 경제적으로 별다른 이해관계가 없는 곳에서 자국 군인이 사망하고 이에 대한 국내 비난 여론이 들끓으면서 철수한 사건으로 강대국 주도의 '순수한' 인도주의 개입이 결국은 국익에 좌우된다고 하는 부정적인 인식을 낳았다. 반대로 탈냉전으로 냉전 시대의 유산인 NATO의 존폐 문제가 불거진 시점에 일어난 코소보 개입은 역시 인도주의가 명분이기는 했지만 유엔의 승인을 받지 않은 일방적인 무력 개입으로 엄연히 국제법 위반이자 국제관계의 핵심 원리인 주권(sovereignty)을 침해한 행위로 인도주의가 결국은 유럽안보를 이유로 강

14) 소말리아 경우 같은 국제사회의 인도주의 개입 사례로 르완다 내전도 있다. 르완다는 1994년에 다수파인 후투족 출신의 쥐베날 하브야리마나(Juvénal Habyarimana, 1937.3.8~1994.4.6) 대통령이 탄 비행기가 격추돼 사망하자 후투족 극단주의자들이 투치족과 온건 후투족을 무차별 학살하는 사건이 벌어졌다. 이에 유엔의 위임 아래 프랑스가 다국적군을 조직해 정치적 중립을 지키는 조건에서 학살중지와 난민보호를 목적으로 군사적으로 개입했다.

대국의 군사적 패권을 유지하기 위한 구실에 불과하다는 비판을 자초했다(신의철 2003, 373-375). 비록 유엔이 NATO의 코소보 개입에 대해 사후적으로 '불법이지만 정당하다'(Independent International Commission on Kosovo 2000, 4)는 모호한 평가를 내렸지만, 여하튼 NATO의 코소보 개입은 국제사회에 주권이냐 인도주의냐라는 논란을 제공했다. 이에 따라 주권과 인도주의 개입을 결합할 논리가 필요했고, 그 결과 등장한 것이 '보호책임(responsibility to protect(R2P))' 논리다.

보호책임은 국가주권을 '국가가 자국 내에서 절대적 통치권을 행사할 수 있다'는 전통적인 주권 개념이 아니라 '자국민을 보호할 주된 책임이 해당 국가에 있다'는 의미로 재정의한다[15]. 다시 말해, 보호책임은 주권국가가 자국민 보호라는 '일차적 책임'을 다하지 못할 때 국제사회가 개입할 수 있다는 것(International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001; Albright and Williamson 2013)을 의미한다. 2005년 제60차 유엔총회 당시 열렸던 세계정상회의 〈결과문서(Outcome Document)〉를 보면, 보호책임을 적용할 수 있는 상황으로 대량학살(genocide), 전쟁범죄(war crimes), 인종청소(ethnic cleansing), 그리고 반인도적 범죄(crimes against humanity)로 한정했고, 이에 대해 자국민을 보호할 책임이 있는 주권국가가 보호책임을 다하지 못하거나 않는 경우에 한해 국제사회가 개입할 수 있다고 규정하고 있다(General Assembly 2005). 개입 형식은 경고, 제재, 무기금수, 비행금지 등 비군사적 방법뿐만 아니라 최후 수단으로 무력 사용을 전제로 한다. 이런 국제사회의 보호책임이 첫 적용된 사례가 2011년 아랍의 봄 당시 발생한 리비아 사태다. 유엔안보리는 당시 리비아 정부군이 반정부 시위대를 전투기까지 동원해 학살하자 이를 반인도적 범죄로 규정하고 보호책임을 명분 — 리비아 정부가 주권국가로서 자국민을 보호하지 않고 오히려 학살한다는 이유 — 으로 프랑스를 중심으로 한 다국적군의 군사 개입을 승인했다.

15) 이에 대해서는 http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/626769.html를 볼 것. (검색일: 2014.11.5)

2) 유엔평화유지활동

유엔평화유지활동 역시 넓은 의미에서는 국제사회의 인도주의적 개입 활동에 속한다. 하지만 유엔평화유지활동이 무기 소지를 허용하지만 사용은 배제한다는 점에서 무력 사용을 전제로 하는 인도주의적 개입과는 다르다. 유엔평화유지활동은 제2차 세계대전 이후인 1948년에 이스라엘이 중동에 국가를 수립하면서 벌어진 제1차 중동전쟁 당시 유엔정전감시단(United Nations Truce Supervision Organisation(UNTSO))을 파견한 것이 시초였고, 1956년에 제2차 중동전쟁이 발발했을 때 유엔긴급군(United Nations Emergency Force(UNEF))을 창설한 것이 유엔평화유지군의 모태가 됐다. 2014년 9월 30일 기준으로 지금까지 총 69차례에 거쳐 평화유지군을 파병했고, 이 중 16건 — 128개국 112,696명 파병(이중 민간인 신분은 16,961명) — 은 지금까지도 임무를 수행하고 있다.[16] 가장 최근에 파병한 유엔평화유지군은 지난 해 중앙아프리카공화국에서 강경 이슬람 근본주의 세력인 셀레카(Seleka) 반군이 수도를 장악하면서 인구의 다수를 점하는 기독교계와 소수인 이슬람계가 충돌해 인종학살에 준하는 사태가 벌어지자 지난 4월 10일 파병이 결정된 중앙아프리카공화국유엔평화유지군(United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic(UNMINUSCA))이다.

냉전 시기에 유엔평화유지활동의 주요 임무는 평화조성과 평화유지였다. 하지만 미·소를 축으로 한 이데올로기 대립으로 유엔평화유지군 파병에 대한 결정권을 갖는 안보리가 파행적으로 운영돼 제 역할을 하지 못했다. 사실, 냉전 시기 국제질서의 유지 업무는 강대국의 이해관계에 따라 좌우됐다. 하지만 앞서 언급한 대로 탈냉전 국면에서 대량학살과 인종청소 등 대규모 인권침해를 포함한 전쟁 범죄가 급증하자 유엔평화유지활동이 새롭게 주목받기 시작했다. 그 이유는 대다수 분쟁이 주권국가 내부에서 일어나면서 국제사회의 개입 필요성이 증대했지만 주권국가에 대한 외부 개입은 일종의 주권 침해로 개입의 정당성을 떠나 잠재적으로 국제질서를 혼란에 빠뜨릴 수 있기 때문이다. 냉전 종식으로 이데올로기적 대립은 어느 정도 불식됐지만, 오

16) 이에 대해서는 http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml를 볼 것. (검색일: 2014.11.5)

히려 이 때문에 국가주권의 원칙이 강조됐다. 그래서 이런 우려를 불식할 수 있는 주체는 회원국들의 집단안전보장체제로서 중립성을 갖는 유엔 밖에 없었다. 이후 유엔평화유지활동은 평화조성과 평화유지 업무 외에도 예방외교, 분쟁해결, 평화구축, 평화강제로 확대됐다.

물론 유엔평화유지활동에 대한 비판이나 회의적인 시각이 없지는 않다. 최근 들어 중국이나 러시아가 유엔평화유지군 파병에 적극 나서는 편이지만[17], 전통적으로 두 국가는 다른 나라의 주권을 침해하는 것으로 비치는 것을 우려해 강대국의 인도주의적 개입은 물론 유엔 주도의 평화유지활동에 적극적이지 않았다. 오히려 많은 경우 미국이나 영국, 프랑스가 주도하는 인도주의 개입이나 평화유지활동에 거부권을 행사하거나 기권을 해왔다. 그렇다고 미국이나 영국, 프랑스 등 강대국들이 유엔평화유지활동에 적극적이란 뜻은 아니다. 앞서 사례에서 다룬 미국의 소말리아 개입, NATO의 코소보 개입, 9/11테러 이후 미국의 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁, 프랑스의 말리 내전 개입, 그리고 최근 이라크 북부와 시리아 북동부를 거점으로 테러를 자행하고 있는 이슬람국가에 대해 미국, 영국, 프랑스가 국제연합전선을 구축해 공습에 나선 데서 알 수 있듯이 이들은 유엔차원의 활동보다 자국의 국익을 앞세우면서 독자적으로 행동하는 경향이 있다. 이 때문에 유엔평화유지활동에 대한 이들의 지원은 사실 기대만큼 전폭적이지 않다.

이 외에도 유엔평화유지활동을 위해 파병한 군이 활동 중에 범하는 민간인 학살이라든가 부패, 성추문 사건 등이 종종 보도돼 비판의 도마에 오르곤 한다(Council on Foreign Relations 2013, p. 4). 그리고 현재 유엔평화유지활동이 진행 중인 말리, 수단, 남수단, 콩고민주공화국, 중앙아프리카공화국, 아프가니스탄 등의 경우 과거 한차례 평화유지군을 파병한 적이 있거나 수년째 활동 중임에도 불구하고 사태 해결의 실마리가 보이지 않으면서 유엔평화유지활동 자체에 대한 회의주의가 만연해 있다(Council on Foreign Relations 2013, p. 15). 반대로 유엔평화유지군이 활동 중에 적의 공격을 받아 사망하는 사고가 종종 일어나면서 자위 차원을 넘어 전투 가담

17) 최근에 중국의 유엔평화유지활동에 대한 참여가 부쩍 늘고 있는데 이에 대해서는 http://www.economist.com/news/china/21579495-china-ponders-sending-more-combat-troops-un-peacekeeping-missions-over-there를 참고할 것. (검색일: 2014.11.5)

에 필요한 무기 사용을 허가해야 하는지 아닌지를 두고 논란이 있기도 하다[18]. 물론 유엔평화유지활동과 관련한 이런 논란의 중심에는 유엔안보리가 있다. 현재 안보리는 상임이사국 5개국과 2년 임기의 비상임이사국 10개국을 합해 총 15개국으로 구성돼 있다. 하지만 실질적인 권한은 미국, 중국, 영국, 프랑스, 러시아 5개 상임이사국이 갖고 있고, 이는 1945년 유엔 설립 이후 지금까지 변함없는 사실이다. 무엇보다 안보리는 회원국 가입 승인, 무력사용 승인 등 유엔의 모든 회원국이 참여하는 최고 의결기구인 총회에 비해 막강한 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 거부권까지 행사한다. 이 때문에 유엔안보리가 냉전 종식과 세계화 현상 등 국제질서의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 비판이 꾸준히 제기되는 등 유엔 개혁 논의의 중심에 서 있다.

2. 법·제도 및 국제개발협력의 측면

인도주의적 개입과 보호책임, 유엔평화유지활동이 탈냉전 국면에서 분쟁예방이나 분쟁해결을 위한 국제사회의 정치적 또는 군사적 대응 방식이라면, 이와 달리 법·제도적 맥락에서도 이런 활동이 활발하게 이뤄지고 있다. 탈냉전 국면에서 발생한 여러 분쟁의 경우 앞서 지적한 대로 일부 전투 집단이나 테러 단체가 활동 자금을 마련하기 위해 혼란을 틈타 약탈, 인질 납치, 밀매, 해외 원조자금 갈취 등 각종 범죄를 자행하는 등 범죄 집단과 구분되지 않을 정도로 조직화한 범죄를 저지르고 있다. 이들 집단의 경우 자신들의 범죄 행위를 정당화하거나 용이하게 하기 위해 분쟁을 부추기거나 영속화하는 경우가 많아 분쟁이 또 다른 분쟁을 낳고, 또 국경을 넘어 이웃나라에도 영향을 미치는 등 악영향이 발생하고 있다. 현재 국제사회는 이런 문제를 방지하기 위한 방편으로 이들 전투 집단의 자금줄을 차단하기 위해 이들이 주로 노리는 석유, 가스, 광물 자원 등에 대한 불법 거래를 차단하고 투명한 거래를 장려하기 위해 채취산업투명성기구(Extractive Industry Transparency Initiative(EITI)), 피의 다이아몬드(blood diamond), 즉 분쟁국가 또는 지역에서 생산되는 다이아몬드의 거래를 규제함으로써 거래 대금이 분쟁 자금으로 사용되는 것을 차단하기 위한 킴벌리

18) 유엔은 평화유지군이 임무 수행 중 사망하거나 부상하는 경우가 많이 발생하자 이를 보호할 목적에서 1994년에 국제연합 요원 및 관련요원의 안전에 관한 협약(Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel)을 채택했다. 이에 대해서는 http://www.un.org/law/cod/safety.htm를 참조할 것. (검색일: 2014.11.6)

프로세스(Kimberley Process), 그리고 킴벌리프로세스와 같은 취지에서 분쟁국가나 지역에서 생산되는 희귀금속 — 텅스턴, 탄탈륨, 주석, 금 등 — 의 투명한 거래를 위한 분쟁광물규제(Conflict Minerals) 등의 제도를 도입했다. 물론 1945년 유엔 창설과 동시에 설립된 국제사법재판소나 1948년 채택한 대량학살 범죄 예방 및 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide) 등 탈냉전 이전에 만들어진 법·제도가 분쟁 자체는 물론이고 분쟁으로 야기하는 각종 비인도적 범죄를 예방하는 데 여전히 효력을 갖고 있다.

이상의 법·제도적 노력이 선진국 중심으로 이뤄진 것이라면, 반대로 분쟁 및 취약국 주도로 평화구축과 국가건설을 위한 노력이 이뤄지고 있는데, 2011년 12월 부산에서 열린 제4차 원조효과성회의(4th High Level Forum on Aid Effectiveness(HLF4))에서 채택한 '뉴딜(New Deal)'이 대표적이다. 뉴딜은 분쟁과 개발이 상호 밀접한 관련을 맺고 있다는 점, 다시 말해 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국이 분쟁 해결에 주도적으로 나서고, 이를 통해 국제사회와의 협력을 통해 경제사회개발을 추구한다는 점에서 분쟁의 평화적 해결을 위한 접근법으로써 상당한 의미가 있다.

뉴딜의 정식 명칭은 '취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)'이다. 취약국이란 분쟁국가와 분쟁 후 국가(post-conflict states)를 포함한다. 그래서 취약국이란 단일 명칭보다 대개 분쟁 및 취약국으로 통칭한다. 일반적으로 취약성이란 한 국가가 국민의 안전을 담보하지 못할 만큼 권위를 상실한 상태, 국민에게 기본적으로 제공해야 하는 복지를 제공하지 못하는 상태, 정당한 통치를 하지 못함으로써 국민의 지지를 상실한 상태를 뜻한다(Stewart & Brown 2009; 권혁주 2010). 분쟁 및 취약국 주도로 뉴딜이 제정된 데에는 국제사회의 최빈곤 문제 해소를 최우선 목적으로 2001년에 설정된 새천년개발목표(New Millennium Development Goals(이하 MDGs))가 시행에 들어간 직후 이행 상황을 점검하는 과정에서 분쟁 및 취약국의 이행 실적이 아주 저조하다는 사실이 드러나면서다. 이후 분쟁 및 취약국에 대한 원조효과성이 의문시 되면서 이를 해소하고자 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development(이하 OECD))의 분쟁 및 취약성에 대한 국제네트워크(International Network on Conflict and Fragility(INCAF))와 주요 원조공여자들, 그리고 분쟁해결, 평화구축, 국가건설을 위해 자구 노력이 필요

하다는 g7+[19]로 불리는 분쟁 및 취약국 당사자들 간의 '평화구축 및 국가건설에 대한 국제대화(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding(IDPS))'를 통해 뉴딜이 탄생했다. (뉴딜의 구체적인 원칙과 내용은 아래 〈표 1〉 참조).

<표 1> 뉴딜 원칙과 주요 내용

원 칙	주요 내용
PSGs (Peacebuilding and Statebuilding Goals)	▪ 정당성 있는 정치(Legitimate Politics) ▪ 안보(Security) ▪ 정의(Justice) ▪ 경제적 기반(Economic Foundation) ▪ 조세와 정부 서비스(Revenue & Services)
FOCUS	▪ F : 취약국 주도 취약성 평가(Fragility Assessment) ▪ O : 하나의 비전과 계획 수립(One Vision, One Plan) ▪ C : 공여국간 협정(Compact) ▪ U : PSGs를 통한 모니터링(Using the PSGs to monitor progress) ▪ S : 정치적 대화 및 리더십 지원 (Support Political dialogue and leadership)
TRUST	▪ T : 투명성 제고(Transparency) ▪ R : 위험 분담(Risk Sharing) ▪ U : 취약국 국가 시스템 활용(Using Country System) ▪ S : 역량 강화(Strengthen Capacity) ▪ T : 원조의 적시성 및 예측가능성(Timely and Predictable Aid)

분쟁과 개발의 맥락에서 뉴딜의 의의라고 한다면, 원조공여자들이 분쟁 및 취약국의 특수성과 주인의식을 존중하고 분쟁해결과 개발지원을 위해 공동의 원칙과 내용에 합의했다는 데 있다. 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국 상황은 일반적인 상황과 분명히 다르다. 이해당사자들 간의 이해관계가 분쟁으로 나타난 상황에서 치안이 불안한 것은 물론 여러 활동 기반이 개발협력을 제대로 수행 할 수 있는 환경이 아니다. 이런 상황에서 인도지원이나 개발협력을 위한 무조건적인 외부의 개입은 오히려 분쟁을 더 키우거나 주권침해 등 비판이나 반발에 직면할 수 있다. 2007년에

19) g7+는 IDPS 발족 당시 분쟁 및 취약국의 입장을 대표한 부룬디, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 라이베리아, 시에라리온, 남수단, 동티모르 7개국 외에 현재 11개국이 더 참여해 총 18개국을 회원으로 한다. 현재 뉴딜은 2012년에서 2015년까지 시범기간으로 정하고 아프가니스탄, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 라이베리아, 시에라리온, 남수단, 동티모르가 시범국가로 자진 참여해 이행하고 있다. 우리나라는 2012년 유엔총회 기간에 뉴딜을 승인했다.

OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee(DAC))는 국제개발협력에 대한 이런 오해를 불식하고 분쟁 및 취약국에 대한 원조효과성을 제고하기 위해 '취약국가에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States)'(아래 〈표 2〉 참조)을 제정했는데, 뉴딜은 이것의 연장선상으로 분쟁 및 취약성을 해소하기 위한 공여자들과 분쟁국 당사자들 간의 주요 합의로 볼 수 있다.

<표 2> 취약국가에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙

1. 취약국이 처한 상황을 먼저 살필 것
2. 국제사회의 개입으로 피해가 발생하지 않도록 할 것
3. 국가건설을 중심 목적으로 할 것
4. 분쟁예방을 최우선으로 할 것
5. 정치, 안보, 개발 목표들이 서로 연결돼 있다는 것을 인지할 것
6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 토대로서 비차별주의를 장려할 것
7. 여러 다른 방식과 맥락으로 현지의 우선순위들을 조정할 것
8. 국제 행위자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의할 것
9. 빨리 행동할 것, 하지만 성공할 수 있도록 충분히 오해 관여할 것
10. 배제되는 사람들(원조 고아)이 없도록 할 것

그런데 뉴딜과 관련해 아쉬운 것은 분쟁과 개발이 밀접한 관련이 있고, 따라서 국제사회의 평화와 번영을 위해서는 분쟁 해결 못지않게 개발이 중요하다는 인식이 좁게 잡아도 제2차 세계대전 이후 국제관계의 주요 흐름이었음에도 MDGs에서 평화와 안보가 의제로 포함되지 않았다는 것이다. 그 이유는 유엔에서 사실상 막강한 권한을 행사하면서 평화와 안보를 독자적인 업무 분야로 간주하는 안보리가 개발과 안보 이슈를 결합하는 데 소극적이기 때문이다(Slotin and Elgin-Cossart 2013). 물론 모든 분쟁 및 취약국이 뉴딜을 지지한다고 할 수는 없다. 뉴딜이 분쟁 및 취약국의 주인의식을 존중한다고 하지만 분쟁과 개발이 계속 이슈화할 경우 분쟁 및 취약국의 자율성은 상대적으로 줄어들 수밖에 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 늦게나마 MDGs에서 빈곤 해소 및 개발을 위해 분쟁 해결이 중요하다는 인식이 자리 잡고 이와 관련해 여러 방안이 논의되고 구체적인 원칙이나 방향이 정립된 것, 그리고 2015

년 종료 시한이 1년도 채 남지 않은 MDGs의 후속 논의에서 '평화와 안보'가 주요 의제로 다뤄지고 있는 것은 다행이다.

Ⅳ. 나오며: 하나의 논리로 통합돼 가는 '안보'와 '개발'

근대국가가 출현한 이후 탈냉전 이전까지 국제분쟁의 주요 주체는 폭력을 합법적으로 독점한 국가였다. 하지만 냉전이 종식한 뒤 세계화와 더불어 상대적으로 국가가 후퇴하면서 소위 내전으로 불리는 국가 내 분쟁이 크게 증가했다. 국가 내 분쟁은 분쟁 당사자들이 기존에 국가가 독점했던 폭력을 (재)사유화하고, 국민의 안전을 담보했던 국가가 오히려 국민의 안전을 해치는 당사자가 됐으며, 이로 인해 과거 분쟁 상황에서 상대적으로 엄격히 구분됐던 전투원과 민간인의 구분이 다시 모호해졌다. 이 결과 최근에 일어나는 분쟁에서는 전투원보다 민간인 사망자가 압도적으로 많다. 그리고 국가 내 분쟁이 인종이나 종족, 언어와 문화, 종교가 복합적으로 결부돼 일어나면서 인종청소 같은 대량학살, 난민 발생, 그리고 인권침해 등 대규모 인도주의 문제를 초래해 국제사회를 경악케 하고 있다. 여기에 2001년 9/11 테러 이후 테러리즘이 가세하면서 분쟁이 더욱 확산돼 국경을 넘어 국제사회 전체를 공포로 몰아넣고 있고, 그 결과 분쟁이 분쟁을 낳는 분쟁의 악순환을 초래했다. 한 통계에 따르면, 현재 분쟁 및 취약국에 살고 있는 인구는 약 15억 명이다. 이는 브라질, 중국, 인도를 제외한 개발도상국 전체 인구의 약 47%에 해당한다. 그리고 분쟁 및 취약국의 70%가 1989년 냉전 종식 이후 분쟁에 빠졌는데, 이 가운데 40% 정도는 분쟁에서 벗어난 지 10년 이내에 다시 분쟁이 재발했다.[20]

이런 분쟁의 악순환은 국제정치적 맥락과 국제개발협력의 맥락에서 각각 중요한 함의를 갖는다. 우선, 국제정치적 맥락에서 갖는 함의는 현재 이뤄지고 있는 분쟁에 대한 국제사회의 대응이 올바른가 하는 문제와 관련이 있다. 현대 분쟁이 합법적 폭력 독점 능력을 상실한 국가를 포함한 '비국가' 행위자들이 병렬적 대결 구도에서 벌어지고 있음에도 불구하고 국제사회의 대응 방식은 과거 국가 간 전쟁에 대한 대응

20) 이에 대해서는 http://www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf를 참조 할 것. (검색일: 2014.11.10)

방식에서 크게 벗어나지 않았다. 유엔안보리의 분쟁 당사자들에 대한 해결 권고안 및 결의안 채택, 정치·경제적 제재나 압박, 유엔평화유지군 파병, 또는 강대국 중심의 일방적 개입 — 강대국 일방의 개입 또는 NATO나 동맹국가들 간의 제휴를 통한 개입 — 이 주를 이룬다. 이런 대응 방식은 종래에 국가안보와 국민안보를 최우선으로 했던 강대국 중심의 국가 행위자가 테러단체들이나 조직화한 범죄단체들 같은 비국가 행위자들이 벌이는 분쟁을 중재 및 해결하기 위해 개입하는 방식인데 몇 가지 한계나 문제점이 있다.

첫째, 비대칭적 전력이라는 측면에서 국가 행위자가 비국가 행위자들보다 압도적으로 우위에 있음에도 전술적으로 비국가 행위자들을 막는데 크게 효과적이지 않다. 다시 말해, 비국가 행위자들의 게릴라식 전술이나 테러에 대한 국가 행위자들의 화력 위주의 대응 방식이 효과를 내지 못하는 것이다. 오히려 분쟁이나 혼란을 더욱 부추겨 분쟁을 인접한 이웃이나 지역으로 확산하는 역효과를 초래하기도 한다. 최근에 프랜차이즈화하고 네트워크화 한 테러리즘이 이를 잘 보여준다(Riedel 2012; 이현 2014). 2001년 9/11 테러 이후 미국이 알카에다 척결을 내걸고 개입한 대테러리즘 — 아프가니스탄 전쟁과 이라크 침공 — 은 오히려 테러 세력의 세계적 확산을 부추기고 있다. 둘째, 현대 분쟁에서 전투원과 민간인의 구분이 모호해지면서 민간인 사망자가 늘고 있는데, 이는 분쟁당사자들에 의한 민간인 학살도 원인이지만 외부에서 분쟁을 해결하기 위해 개입한 군대 역시 전투원과 민간인의 구분이 모호한 상황에서 무차별적으로 대응한 결과다. 미국이 이라크와 아프가니스탄에서 대대적으로 벌인 대테러리즘 전쟁은 전투원보다 더 많은 민간인 사망자를 낳았다.[21] 이 때문에 미국의 대테러리즘 일환으로 13년째 전쟁을 치르고 있는 아프가니스탄에서는 탈레반의 압제가 더 낫다는 웃지 못 할 이야기도 나온다. 특히 미국은 2008년 금융위기 이후 천문학적인 재정적자로 인해 대테러리즘 수단의 하나로 무인기, 즉 드론(drone)을 도입했는데 드론의 경우 통신 감청이나 첩보 위성을 통해 수집한 정보를 바탕으로

21) 2003년 미국이 대량살상무기를 구실로 시작한 이라크 전쟁으로 인한 사망자는 2013년 말 기준 — 비록 2011년 말 완전 철군하기는 했지만 지금도 계속 분쟁이 지속되고 있다는 점을 감안해 — 으로 20만 명을 넘는다. 이중 민간인 사망자는 13만 명이 넘는 것으로 추산한다. 이에 대해서는 https://www.iraqbodycount.org/analysis/reference/announcements/5/를 볼 것. (검색일: 2014.11.7)

테러 집단의 거점이나 주요 테러리스트들을 폭격하기 때문에 오인 공격으로 인한 민간인 사망자가 다수 발생하고 있다. 마지막은 이런 이유로 국가의 합법적 폭력 독점 및 사용에 대한 정당성이 크게 훼손됐고, 또 국가가 국민의 안전을 담보하기보다는 비국가 행위자들과 마찬가지로 국민의 안전을 되레 헤치면서 국가에 대한 불신이 증폭했다.

국제개발협력의 맥락에서 분쟁의 악순환은 '분쟁과 개발'이라는 측면에서 중요한 함의를 갖는다. 탈냉전 국면에서 벌어진 분쟁은 분쟁 당사국의 국가 기능을 마비시켰다. 극단적으로 냉전 시기에는 존재하지 않았던 '국가실패(state failure)' 또는 '실패한 국가(failed states)'라는 용어마저 등장했다. 무엇보다 인권침해, 난민발생, 빈곤, 차별, 불평등, 부정부패 등 사회적 부조리가 분쟁 상황과 결합하면서 애초 분쟁의 원인과 결과를 구분하는 것이 모호해졌고, 이로 인해 '안보 논리'와 '개발 논리'가 밀접하게 결합해 가고 있다. 물론 어느 한 시점에서 어느 한 원인이 분쟁을 야기하고, 분쟁이 다시 원인을 가중하는 현상을 찾아낼 수는 있을 것이다. 당연히 이런 경우에는 분쟁의 원인을 사전에 감지하거나 찾아내 예방하려는 노력이 중요하다. 그러나 이미 분쟁이 진행 중이고 장기화하는 상황에서는 국가 기능의 약화나 마비로 인도주의 상황이 악화할 수밖에 없고, 더구나 최근 분쟁의 경우 누차 강조한 대로 일부 전투 집단이 활동 자금을 마련하기 위해 공포를 조장하고 이 틈을 타 조직화한 범죄를 저지르는 상황에서는 분쟁 자체와 분쟁 원인을 이분법적으로 나누는 것이 무의미해 보인다. 즉, 이런 상황에서는 분쟁이 분쟁의 원인이자 결과로 작용함으로써 분쟁이 영속화한다. 이런 분쟁을 해결하기 위해서는 분쟁이라는 '두려움으로부터의 자유(freedom from fear)'를 보장하는 '안보 논리'와 분쟁의 원인이자 결과일 수 있는 '결핍의 자유(freedom from want)'를 충족하는 '개발 논리'가 '동시적으로' 이뤄져야 할 필요가 있다. 다시 말해, 선(先) 분쟁 해결, 후(後) 개발 논리가 더 이상 타당하지 않다는 뜻이다.

그런데 국제정치적 맥락에서나 국제개발협력의 맥락에서 지금의 국제질서를 돌아보면 평화의 논리와 개발의 논리가 여전히 상충하는 것처럼 보인다. 한쪽에서는 평화라는 이름으로 분쟁을 계속 유발하거나 부추기고 있고, 다른 한쪽에서는 조금이나마 분쟁 해결, 평화 달성에 도움이 될 수 있지 않을까라는 기대에서 개발지원에 힘

을 쏟고 있다. 이 때문에 분쟁 해결과 개발 지원이 서로 별개로 간주되거나 분쟁 해결이 먼저 돼야 개발 지원이 가능하다는 인과 논리에 빠진 것처럼 보이는데, 개발지원도 넓은 의미에서 평화를 달성하기 위한 하나의 수단이라고 할 때 이런 인식은 현실적이지 않다. 여하튼 두 개의 지향점이 같다고 할 때 생각해봐야 할 것은 어느 것이 더 안전하고, 평화롭고, 더 인류를 위한 방법인가 하는 것이다. 이는 평화가 번영을 가져올 수 있다는 생각, 개발이 평화를 가져올 수 있다는 인과적인 논리가 아닌 평화와 개발이 동시적으로 같이 가야한다는 뜻이다. 특히 분쟁국가의 개발협력은 이런 식의 인식과 접근이 더욱 중요하지 않을까 싶다.

참고문헌

-국내문헌

권혁주. 2010. “취약국가의 이해: INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로”. 『국제개발협력』 (제3호). 성남시: 한국국제협력단, pp. 46-65.

김재천. 2008. “클라우제비츠이론으로 본 ‘테러와의 전쟁’: 독일 통일전쟁과 이라크/아프가니스탄 전쟁 비교연구”. 한국국제정치학회 2008 건국 60주년 기념 공동학술회의 자유공모패널 2, pp. 259-286.

이현. 2014. “테러리즘과 국제개발협력: ‘분쟁과 개발’의 맥락으로 본 테러리즘”, 『국제개발협력』 (제3호). 성남시: 한국국제협력단, pp. 177-194.

최의철. 2003. “국제사회의 인도적 개입: 이론과 실제”. 『통일정책연구』 12(2). pp. 369-404.

-국외문헌

Albright, Madeleine K. and Williamson, Richard S. 2013. *The United States and R2P: From Words to Action*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

Clausewitz, Carl von. 1832. *On War*. trans. and ed. Michael Howard and Peter Paret. New York: Knopf.

Collier, Paul. 2007. *Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.

Council on Foreign Relations. 2013. "The Global Regime for Armed Conflict". Issue Brief(June 19, 2013). http://www.cfr.org/peacekeeping/global-regime-armed-conflict/p24180. (검색일: 2014.11.10)

Creveld, Martin van. 1991. *The Transformation of War*. New York: The Free Press.

Fleming, Colin M. 2009. "New or Old Wars? Debating a Clausewitzian Future". The Journal of Strategic Studies Vol. 32 No. 2. pp. 213-241.

Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New Yoke: The Free Press

General Assembly. 2005. "2005 World Summit Outcome(A/RES/60/1)".

International Crisis Group. 2014(a). "Ukraine: Running out of Time". Europe Report No 231. Belgium: Brussels.

International Crisis Group. 2014(b). "Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions". Asia Report No 258. Belgium: Brussels.

Kaldor, Mary. 2007. *New & Old War: Organized Violence in a Global Era*(2nd Edition). Cambridge: Polity Press.

Keegan, John. 1991. *A History of Warfare*. New York: Vintage.

Kerr, Pauline. 2010. "Human Security". Alan Collins ed. *Contemporary Security Studies*(2nd Edition). Oxford: Oxford University Press. pp. 121-135.

Lind, William S. 2004. "Understanding Fourth Generation War". Military Review Vol. 83 No. 5(Sept.-Oct.). pp. 12-16.

Riedel, Bruce. 2012. "Al Qaeda 3.0: Terrorism's Emergent New Power Bases". The Daily Beast. http://www.thedailybeast.com/articles/2012/12/03/al-qaeda-3-0-terrorism-s-emergent-new-power-bases.html. (검색일: 2014.11.10)

Slotin, Jenna and Elgin-Cossart, Molly. 2013. *Why Wold Peace be Controversial at the United Nations? Negotiations Toward a Post-2015 Development Framework*. New York: Center on International Cooperation.

Stewart, Frances and Brown, Graham. 2009. "Fragile States". Crise Working paper No. 51. Oxford: Centre for Research On Inequality, Human Security and Ethnicity.

The Independent International Commssion on Kosovo. 2000. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press.

The International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.

United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press.

World Economic Forum. 2014. *Global Risks 2014*(9th Edition). Geneva: World Economic Forum.

분쟁지역에서의 월드비전의 사업사례와 그 함의점

전지환(월드비전 국제구호팀 팀장)

목 차

Ⅰ. 본 페이퍼의 범위
Ⅱ. 분쟁과 개발의 상관관계: 취약국의 관점에서
Ⅲ. 분쟁지역에서의 월드비전의 사업전략과 사업사례
Ⅳ. 결론과 제언

Ⅰ. 본 페이퍼의 범위

본 페이퍼는 분쟁지역에서의 월드비전의 사업사례를 통해서 국제구호개발 NGO에 분쟁지역 사업전략과 그 함의점을 도출하고자 한다. 이를 통해서 분쟁지역에서의 국제구호 NGO들의 사업과 그 도전에 대한 이해를 높이고, 더 나아가서 향후 이와 관계기관들이 분쟁지역 및 국가에서의 사업전략 및 사업모델을 계획하는데 기여하고자 한다. 궁극적으로는 이러한 변화를 통해서 분쟁국에서 빈곤, 안전, 사회문화적인 구조 등으로 인한 복합적인 어려움에 직면하고 있는 아동과 취약주민들을 좀 더 효과적으로 지원할 수 있는 방법을 모색하고자 한다.

본 페이퍼에서 다루고자 하는 범위는 우선 분쟁국에서의 개발의 도전과제들을 취약국의 관점에서 바라보고 월드비전은 이에 대해서 어떤 전략으로 대처하려고 하였는지를 소개하려고 한다. 그리고 실제로 분쟁국에서의 월드비전의 사업사례를 소개하는데, 분쟁국에서의 사업경험을 통해서 월드비전이 얻었던 교훈을 통해서 사업들을 범주화하였다. 그 교훈들은 현장의 특수성과 필요에 기인한 사업, 부작용을 최소

화하고 평화증진에 기여하는 사업, 마지막으로 포괄적이고도 지속가능한 영향을 미치는 사업으로 정리할 수 있다. 마지막으로 결론과 함께 분쟁국 사업의 관계기관들을 위한 몇 가지 제언들로 마무리하고자 한다.

Ⅱ. 분쟁과 개발의 상관관계: 취약국의 관점에서

분쟁국을 바라보는 여러 가지 관점이 있지만, 여기에서는 취약국이라는 논의의 틀을 가지로 분쟁국에 대해서 논하고자 한다. 사실 취약국(Fragile States)에 대한 학계 혹은 전 세계적인 차원에서 합의된 정의는 아직 존재하지 않고 있다. 또한 취약국이라는 용어 자체에 대해서도 논쟁이 진행 중이기는 하다. 하지만 실용적인 관점에서 학계 및 국제개발구호와 관련된 기관들에서 사용하고 있는 용어이기에 여기에서도 그대로 사용하고자 한다.

영국 DFID(Department for International Development)의 Working Definition은 취약국에 대해서 가장 널리 차용되는 정의 중의 하나인데, 이 정의에 따르면 취약국이란 어떤 정부의 기본적 기능(basic function)이 작동되지 않거나 작동되지 않아서 그 혜택이 국민들에게 전달되지 않는 경우를 취약국이라고 지칭한다. 여기서 정부의 기본적인 기능은 국가의 안보, 국가 내의 치안, 사회의 기본적인 서비스, 사회의 취약계층들이 삶을 지속적으로 영위할 수 있도록 보호 및 지원, 국가의 재원을 효과적으로 운용할 수 있는 능력 등을 말한다(DFID, 2005).

위의 정의를 살펴보면, 취약국은 해당국가의 거버넌스(Governance)가 얼마나 제 기능을 하고 있느냐에 관련된 것임을 알게 된다. 이것은 때로는 해당국가의 역량에 관련된 문제이기도 하고, 또 때로는 그 국가의 의지와 관련된 것이기도 하다. 그런데 국가의 기본적 역할을 수행하지 못하는 국가의 상황들을 분석해보면 많은 경우 분쟁으로 인해서 국가의 기본 역량이 약화되었거나 아예 역량을 가지지 못한 경우가 있다(Browne, 2007).

실제로 UNDP에서 발행한 Human Development Report 2014에 의하면, 전체 인간개발지수 및 각 분야별 개발지수에서 Low Development Countries(LDCs)를 기록한

43개 국가와 월드비전이 참고하는 취약국과 관련된 3가지의 Index를 살펴보면 정부의 기본기능이 역할을 하지 못하는 취약국과, 분쟁국 그리고 인간개발지수와의 높은 상관성을 발견할 수 있다(Foreign Policy, 2014; IEP, 2014; Brookings Institute, 2008).

<표 1> 3가지 취약국 관련 Index와 인간개발지수와의 상관성

	Fragile State Index 2014 (Foreign Policy)	Global Peace Index 2014[1]	Index of State Weakness
1	*남수단***	*시리아*	*소말리아***
2	*소말리아***	***아프가니스탄****	***아프가니스탄****
3	***중앙아프리카 공화국****	*남수단***	***콩고민주공화국****
4	***콩고민주공화국****	*이라크*	*이라크*
5	***수단****	*소말리아***	브룬디*
6	차드*	***수단****	***수단****
7	***아프가니스탄****	***중앙아프리카 공화국****	***중앙아프리카 공화국****
8	***예멘 ****	***콩고민주공화국****	짐바브웨*
9	아이티*	***파키스탄****	라이베리아 *
10	***파키스탄****	*러시아*	코트디부아르*

출처: Foreign Policy, 2014; IEP, 2014; Brookings Institute, 2008

위의 〈표 1〉에서는 참조한 3개의 Index에서, 과거 5년간 국가 내의 혹은 국가 간의 분쟁이 존재했던 국가들은 *이탤릭체*로 표기하였고, UNDP의 2014 인간개발지수(Human Development Index: HDI)가 0.540이하인 국가로서 Low Human Development(LHD)를 기록하는 국가들은 *표시를 하였다. 다만 남수단과 소말리아의 경우에는 **로 표시하였는데, 이 국가들은 기타 국가 혹은 영토(Other Countries or Territory)로 분류되어서 확인할 수 있는 HDI는 존재하지 않았다. 하지만 남수단과 소말리아의 경우 기대수명, 학교재학기간, 국민총소득[2]을 보면 LDCs에 속하는 국가임을 충분히 추론할 수 있다(UNDP, 2014).

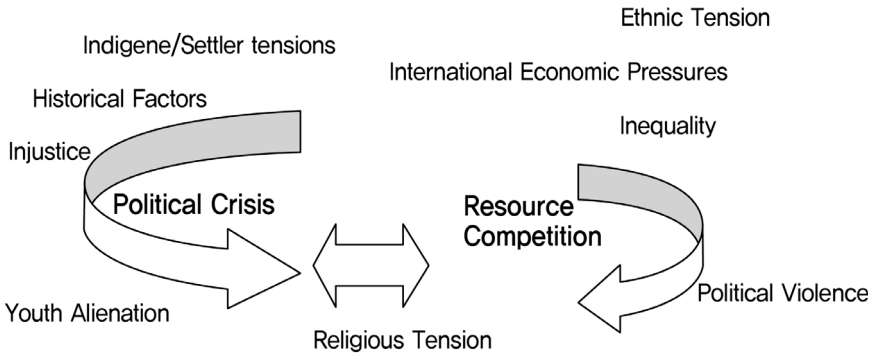
1) 2014 Global Peace Index는 표에 나온 다른 Index와 달리 가장 평화의 지수가 높은 국가가 1위에 선정되며, 시리아는 가장 순위가 낮은 162위이다. 여기에는 이 표의 성격에 맞추어 변형하여서 적용하였음을 밝힌다. (IEP, 2014)

2) UNDP HDI 2014를 보면, 기대수명은 소말리아 55.1세이고 남수단은 55.3세로서 LHD 국가들의 그것과 근접하거나 낮은 상태이며 국민총소득의 경우에는 남수단의 데이터만 존재하는데 USD1,450로서 다른 LHD의 범주 내에 속한다고 볼 수 있다. (UNDP, 2014)

위에서 참조한 3가지 Index의 상위 10위에 해당하는 국가 중 과거 5년간 분쟁이 있었고, 낮은 인간개발지수를 보여주는 국가들을 보면, 중앙아프리카 공화국, 수단, 파키스탄, 아프가니스탄, 예멘, 콩고민주공화국 등 6개국이며 남수단과 소말리아도 이와 같은 범주에 든다고 볼 수 있다. 특히 Index of State Weakness의 경우에는 2008년의 결과로서 남수단이 독립되기 전의 자료임을 고려할 때, ① 3개의 Index에 모두 등장하고 ② 5년에 내에 분쟁이 존재하면서도 ③ 동시에 낮은 인간개발수치를 보여주는 국가들은 소말리아, 남수단, 수단, 콩고민주공화국, 중앙아프리카 공화국, 아프가니스탄 등 6개 국가이며, 각 국가별로 박스처리를 하였다.

위의 표를 통해서 취약국 내지 국가의 역량이 낮은 국가들의 대부분이 분쟁을 통해서 거버넌스 기능이 약화되었고, 국가 내에 속한 국민들은 평화를 누리지 못하게 되었으며, 결과적으로 이는 국민들의 인간개발의 성취가 상당히 낮은 결과로 나타난 것으로 추론할 수 있다.

<그림 1> 나이지리아에서의 분쟁과 그 배경(Conflict in Nigeria and its background)



출처: UNDP, 2003

〈그림 1〉에서 보여주는 것처럼, 한 국가 내의 분쟁의 원인을 하나의 원인에서만 찾거나 분쟁과 빈곤 그리고 거버넌스의 부재를 단순한 원인-결과의 관계성에서만 찾는 것은 지양되어야 한다. 한 국가에서 분쟁이 발생할 때에는 한가지의 독립적인 원인으로 발생하기 보다는 여러 가지 요인들의 상호관련성 가운데 발생하는 경우가 많다. 또한 분쟁과 빈곤 그리고 거버넌스의 부재는 서로 원인인 동시에 결과가 되는

상당히 복잡한 상관관계라는 인식하에서 분쟁과 개발을 바라보는 것이 올바른 관점이다(UNDP, 2003).

Ⅲ. 분쟁지역에서의 월드비전의 사업전략과 사업사례

1. 분쟁국에서의 기존 개발모델의 한계와 도전

기본적으로 월드비전의 장기지역개발사업은 10-15년의 지역개발사업을 통해서 일정 지역의 빈곤아동들의 Child-Wellbeing을 높이는 사업모델을 가지고 있다(World Vision, 2011). 월드비전이 추구하는 Child-Wellbeing은 교육, 보건, 영양, 사회적 관계에서의 아동들이 월드비전의 지역개발사업을 통해서 얼마나 변화를 경험하는가에 초점이 맞추어져있다.

그런데 이러한 장기개발 사업을 진행하기위한 두 가지 선결조건이 있다. 먼저 지역개발사업을 실행할 수 있는 일정규모의 지역사회가 존재해야 하고, 정치사회적으로 어느 정도의 안정성이 보장되어서 10-15년간의 개발 사업이 진행될 수 있는 환경을 조성해야 한다. 이렇게 조성된 환경을 통해서 장기적으로 효과적인 지역사회개발사업이 진행될 수 있다.

하지만 월드비전은 그동안 개발 사업을 진행하면서 기존의 장기개발사업의 모델로서는 적용되지 않는 다양한 종류의 상황들을 경험하게 되었다. 구체적으로는 유목민 그룹, 오지(remote area)에서 거주하는 소규모의 주민들, 도시의 빈민가(Urban Slum), 그리고 분쟁국이 대부분을 이루는 취약국(Fragile Sates)이 그러한 상황들이다.

특히 영국 월드비전에서 발행한 내부문서에 의하면, 2015년에서 2020년 사이의 빈곤인구가 점차 분쟁국(conflict-affected areas or countries) 혹은 변경지역(marginal land of countries)에 위치하게 될 것이라고 예측하고 있다. 이러한 지역에서 거주하는 아동 및 주민들은 점차적으로 정부의 기본적인 사회서비스 혹은 거버넌스의 혜택으로의 접근성이 어려워지고, 오히려 책임성이 결여된 집단 즉 무장세력, 범죄와 관련된 세력의 통제가 점점 강화되는 보이게 될 것이라고 전망하고 있다

(Midgley et al., 2011). 실제적으로도 월드비전은 분쟁국을 포함한 취약국에서 사업을 진행하면서 몇 가지 특정한 어려움들에 봉착하였다. 그 도전들을 다음과 같이 정리하였다(DFID, 2005).

1) 장기적인 사업개발 및 전략수립의 어려움

지역개발사업(Area Development Programme)모델은 10-15년의 장기적인 사업자금의 지원이 이루어지는 반면에, 장기적인 지역개발사업의 실행이 불가능한 분쟁국을 위한 펀딩은 대체로 제도적 후원기관(Institutional Donor)으로부터의 자금이 대부분이고, 사업기간도 길어봐야 1-3년에 한정되는 경우가 대부분이다. 이런 상황에서는 지역의 장기적이고도 지속가능한 효과를 생산할 수 있는 사업개발 및 전략수립에는 어려움이 있다. 이러한 상황에서는 그 지역이나 국가의 장기적인 전략에 맞추어서 사업전략이나 개발이 진행되는 것이 아니라, 사업자금의 가능성(available funding)이나 후원기관의 자원배분에 전략과는 상관없이 쫓아갈 수밖에 없게 된다.

2) 상대적으로 높은 분쟁국에서의 사업운영비(Overhead cost)혹은 간접비의 비율

분쟁국을 포함한 취약국에서는 일반적으로 사업운영비의 비율이 상당히 높다. 그 이유로는 분쟁국 내의 거버넌스, 사회자본의 부재, 제조업의 부재 등으로 인해서 대부분의 사업진행을 위한 물자를 수입해야 하고 이를 현장으로 이동하는 과정에도 상당히 높은 물류비용이 소비된다.

인적자원의 측면에서도 오랜 분쟁으로 인해서 사업개발 및 관리를 위한 일정수준 이상의 교육을 받은 현지직원을 구하기 어려워서 외국인 직원의 비율이 높은 까닭에 인력비의 비율도 높다. 또한 대부분의 사업이 단기성 프로젝트인 관계로 대부분 프로젝트 단위로 인력이 채용되는 현장에서는 단기성 사업이 종결되는 그대로 계약을 해지할 수밖에 없어서 인재를 새롭게 채용하는데 시간과 자원이 소비될 수밖에 없다.

분쟁국의 경우에는 직원 안전 혹은 물자보호 등의 부수적인 비용이 추가로 소비되어야 한다. 마지막으로 분쟁국의 특성상 사회의 불확실성이 높고 정부의 거버넌스의 역량도 현저히 부족하여 사업이 지연되는 경우가 많아서 이러한 이유로 추가적인 비용이 요구되는 경우가 많다. 이러한 이유들로 상대적으로 높은 사업운영비 혹은 간접비에 대해, 또한 많은 후원기관들이 지원하기를 꺼려하기 때문에, 분쟁국 사업개발 및 지원에 어려움의 악순환이 지속되는 것이다.

3) 분쟁국에서의 협력파트너 역량 혹은 의지의 부재

NGO가 일정지역에서 사업을 계획 및 개발, 수행, 그리고 종결까지는 여러 단계의 파트너들과 협력해야 한다. 국가, 지방정부, 종교지도자, 지역사회 그리고 지역의 시민사회(Civil Society Organization) 혹은 비공식적인 사회네트워크를 포함하여 분쟁국에서는 이들의 역량이 현저히 낮거나 혹은 의지가 부족한 경우가 많다.

4) 지역사회의 의존성

분쟁의 장기화가 고착된 지역에서는 지역사회의 주민들이 외부기관의 지원에 의존적인 성향을 갖게 되는 경우가 많다. 이러한 환경에서 어떤 NGO가 지역사회 주민들에게 단기적인 물자지원 서비스를 제대로 이행하지 못한다고 인식될 때에는 더 이상 사업을 진행하기가 어려운 경우가 많다. 또한 이런 환경에서는 자발적인 주민참여의 문화(Voluntary Culture) 혹은 주인의식(Ownership)의 문화를 정착하는 것이 상당히 어렵다.

2. 월드비전의 분쟁국에서의 사업사례

기존의 개발사업 모델로서는 분쟁국의 취약한 주민들에 대한 인도적 지원이 점차적으로 어려워질 것이라는 인식하에서, 월드비전은 기존의 장기적인 지역개발모델을 넘어서서, 분쟁국을 포함한 취약국의 특수성에 맞는 사업모델을 고민하였다. 저자는 여기서 월드비전의 분쟁국에서의 사업을 통한 교훈들을 3가지로 요약하여 범주화하고자 한다. 물론 이 범주화는 저자에 의한 것으로서, 다른 기관들의 분쟁국에서의 사업에도 동일하게 적용될 수 있음을 밝힌다.

분쟁국에서의 3가지 교훈은 1) 지역사회 주도의 재건사업을 통해 지속가능한 효과가 있을 수 있는 사업(Bring a sustainable impact); 2) 현장의 특수성과 필요에 기인한 사업(context-specific); 마지막으로 3) 부작용을 최소화하고 평화증진에 기여하는 사업(Do no Harm)으로 정리할 수 있다.

1) 재건사업을 통한 포괄적이며 지속가능한 효과성을 가져오는 사업(Bringing a sustainable impact)

월드비전은 위에서 열거한 분쟁국에서의 사업진행의 도전과 어려움을 절감하면서 분쟁국을 포함한 취약국에 적합한 사업모델 및 전략에 대한 교훈을 통해서 지역사회 주도의 재건사업모델을 수립하였다. 그것은 지역재건사업(Area Rehabilitation Programme: ARP)과 지역주도사업(Community Driven Initiative: CDI)모델이다.

(1) 지역재건사업(ARP)을 통한 포괄적이고도 지속가능한 사업효과성 추구

이제까지는 각각 다른 지역에 다른 사업 분야를 가지고 단기간의 사업이 일관된 사업전략이 부재한 상태로 진행되었다. 그 결과 국가 전체적으로나 지역사회에 지속가능한 사업효과를 가져다주지 못했다. 이에 월드비전은 3-5년의 중기사업 모델을 가지고 지역의 필요에 따라서 3-4개 사업분야(sector)를 가진 지역재건사업(ARP)을 진행하고 있다.

월드비전은 수단, 남수단, 소말리아, 스리랑카 등의 과거에 분쟁의 피해가 있었거나, 현재 분쟁이 지속되는 국가에서 지역재건사업을 실시하고 있다. 단기적인 구호단계와 장기적인 개발단계의 중간 지점에 속한 재건사업으로서, 기존의 구호와 개발을 나누는 이분법적인 개념을 넘어선 '개발을 지향하는 구호'(Developmental Relief)와 맞닿아 있다. 한국 월드비전이 실시하였던 두 가지의 지역재건사업을 소개하자면 다음과 같다.

① 우간다 울 지역재건사업(2011년-2013년)

본 사업은 20여 년간의 장기간 분쟁으로 피폐화된 북부 우간다 울지역(Wol area, Agago District)에서 3년간의 재건계획(Rehabilitation Program)과 이를 장기적인 개발계획으로 연결시키기 위한 월드비전의 지역재건사업(Area Rehabilitation Programme: ARP)에 기반을 둔 사업이다. 그리하여 본 사업은 다양한 지역사회의 필요를 고려해서, 농업, 영양, 교육, 소액금융(Micro-finance), 그리고 심리사회적 치료를 포함하는 통합적(Integrated)이고 포괄적(Comprehensive)인 사업이다(한국 월드비전, 2010).

② 수단 마요 지역재건사업(2012-2015년 3월 종결예정)

본 사업이 시행되고 있는 마요(Mayo) 지역 [혹은 마요 국내 실향민캠프(Mayo IDP Camp)라고 불리기도 함]은 수단의 남부 혹은 서부에서 1990년 이래로 이주한 10만 명 이상이 운집한 국내 실향민들의 거주지이다. 남수단, 콩고민주공화국, 차드, 우간다 등에서 이주한 난민들도 이 지역에 머물고 있는 상황이다. 월드비전은 2011년 10월경에 본 '마요지역재건사업'을 위한 사전조사(Rapid Assessment)를 실시하여 지역주민들의 특정한 욕구(Need)들을 조사하였고, 이 욕구와 월드비전이 현재까지 진행하였던 다양한 사업들과의 괴리(Gap)를 발견하고, 이를 채워나가는데 기여하고자 하였다. 이를 바탕으로 여성을 위한 생계지원(Livelihood), 식수위생(Water and Sanitation), 보건 및 영양(Health & Nutrition), 교육(Education)사업을 실시하고 있다(한국 월드비전, 2011).

월드비전은 지역재건사업이 순조로이 진행되고 종결될 경우, 이 지역을 아동결연에 기반을 둔 장기적인 지역개발사업(Area Development Programme: ADP)과 연계하고 있다. 물론 그 전제는 해당국가나 지역이 정치사회적으로 안정화될 때 이러한 개발 사업으로의 전이(Transition)가 실현될 수 있다. 실제로 스리랑카 북부 혹은 우간다 북부 지역에서는 이와 같은 개발 사업으로의 전이가 실현되고 있다.

(2) 지역사회 주도적인 사업모델 개발(Community Driven Initiative)

월드비전이 현재 파키스탄의 북서부 지역에서 시행하고 있는 지역통합사업(Area Integrated Programme)의 경우에는 우선적으로 지역사회 내에 존재하는 마을개발회(Village Development Community)를 파악하고 협력을 강화하거나, 혹 존재하지 않는 경우에는 관련 모임을 조직하는 것으로 시작한다. 월드비전 직원은 이들과 협력하여 지역사회의 필요와 우선순위를 반영한 마을개발계획(Village Development Plan)을 수립한다(Midgley et al., 2011). 본 사업모델의 가장 핵심적인 부분은 이렇게 구성된 마을개발계획에 지역사회 자신들에 의해서 사업자금이 일정부분 충당되어야 한다는 것이다. 즉 지역사회 스스로의 기여가 핵심요소이다. 보통은 지역사회가 관련 프로젝트의 적어도 20%를 충당하도록 하고 또한 지역사회가 노동력으로도 기여하도록 한다. 월드비전은 여기서 퍼실리테이터(Facilitator)와 역량강화를 돕는 역할만을 담당하는 것이다. 이렇게 지역사회 주도형 개발모델은 다른 국제NGO의 개발모델형성에도 영향을 주고 있다.

2) 현장의 특수성과 필요에 기인한 사업(Context-Specific)

개발사업계에서 종종 쓰이는 "One Size Fits All"라는 문구가 있다. 보통 하나의 스타일 혹은 과정이 모든 상황에 적용된다는 의미로 사용되는 이 문구는 상황에 따라서 긍정적으로 또한 부정적으로도 사용되는데, 개발사업 혹은 인도적 사업 내에서 이 문구가 쓰일 때에는 인도적 지원 혹은 개발사업 주체가 현장의 상황을 충분히 고려하지 않고 특정한 사업모델이나 방식을 무분별하게 진행하는 경우를 빗대어 사용되는 경우가 많다.

분쟁국에서 인도적 지원 혹은 개발 사업을 진행할 때에도 이 교훈은 동일하게 적용된다. 현상적으로는 유사해 보이는 분쟁이 발생한다고 해도, 각 분쟁의 원인을 분석해보면 다른 접근방법이 요구된다는 것을 알게 된다. 이러한 이유로 분쟁국에서 사업을 진행하기 전에는 분쟁에 대한 철저하고도 정확한 이해와 분석이 요구된다.

(1) 분쟁을 분석하는 도구: 월드비전의 MSTC(Making Sense of Turbulent Context)

분쟁국이나 혹은 정치적인 불안정의 영향 내에 있는 국가들의 상황을 분석하는 도구들이 이미 개발되어서 사용되고 있다. 먼저 월드비전의 경우에는 MSTC라는 분석도구를 사용하고 있다. 이 분석방법은 참가자들의 참여를 통해서 국가적 혹은 지역적 차원에서의 분쟁, 정치경제적 상황 등을 분석하기 위해서 분쟁의 역사, 관련자, 현상, 정치경제적 경향 및 촉진요인에 대한 정보를 모으고 이를 분석한다.

MSTC는 분쟁에 영향을 미치는 요인들을 두가지의 범주로 나눈다. 하나는 불만(Grievance)의 요인이고 여기에는 문화, 역사, 종교, 언어 등이 속한다. 그리고 탐욕(Greed)의 요인인데 여기에는 경제와 정치, 그리고 승자와 패자 등이 속한다. 그리고 이러한 두 범주의 요인이 어떻게 그 상황의 취약계층들에게 영향을 미치는지를 분석한다. 분쟁상황에서의 승자와 패자를 바라보는 정치경제적인 측면에서의 분석에 사회역사적인 요소를 보완하여 한 지역에서 발생하는 분쟁에 대한 정치, 경제, 역사, 사회적인 복합적인 요인들을 하나씩 분석해나가는 방식이다(World Vision, 2012).

MSTC는 'Do No Harm'의 원칙에 기반을 두고 있다. 상황에 적절하지 않은 인도적 지원 사업이나 지원된 자원 혹은 물자가 의도와는 다르게 악용되는 사례가 분쟁지역에서는 종종 발견된다. 분쟁 원인과 분쟁과 관련된 당사자들에 대한 정확한 분석이 없는 경우에는 오히려 인도적 지원 혹은 개발 주체들의 자원들이 전쟁을 장기화시키는 등의 심각한 부작용을 초래할 수 있다. 그러기에 MSTC에서는 NGO들이 어떻게 전쟁이 아닌 평화를 지원하는 방향으로 사업이 이루어질 수 있고, 또한 국가적 혹은 국제적 차원에서 어떻게 관련 정책에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 옹호사업의 방향성에 대해서도 다루고 있다(World Vision, 2013).

(2) 우간다 북부지역의 심리사회적 치료사업 및 소년병 재활지원사업(Formerly Abducted Children Rehabilitation & Wol Area Rehabilitation Programme)

우간다에서 반란 무장 세력인 신의 저항군(Lord Resistance Army: LRA)으로 인해 장기화된 분쟁은 특히 북부 우간다 지역에서 20년이 넘게 진행되었다. 이로 인해서 약 1.6 million 명의 주민들이 그들의 고향을 떠나 우간다 각지로 흩어져 국내 실

향민캠프(Internally Displaced Persons Camps)를 형성하였다. 국내 실향민(IDPs)으로 고향을 떠난 이들은 그들이 가지고 있던 생산 자산(Production Assets), 사회적 설비(Social Amenities), 그리고 그들의 생활터전을 버리고 떠날 수밖에 없었다. 뿐만 아니라, 국내 실향민캠프에서의 생활은 가능한 생계수단을 극도로 제한시켜서 극심한 빈곤상태에 빠지게 하고, 결과적으로 높은 유아 사망률과 아동의 높은 영양실조, 학교 등록률의 저하 및 낮은 교육 이수율, 그리고 HIV/AIDS의 확산을 가져왔다.

다행히 2006년 8월 26일에 수단의 주바(Juba)에서 우간다정부와 신의 저항군 사이에 '적대행위 중지에 대한 협정'(Cessation of Hostilities Agreement)이 맺어짐에 따라서 우간다 북부지역의 상황은 상당히 개선되었다. 2010년 5월까지 파데르 지구(현 아가고 지구)의 95%의 국내 실향민들이 국내 실향민캠프로부터 고향으로 귀환했다는 사실이 이 지역의 상황이 개선되었다는 것을 증명한다. 하지만 우간다 북부로 귀환한 국내 실향민들은 대부분 과거 우간다 정부와 '신의 저항군'간의 분쟁기간 동안 국내 실향민캠프에서 최대 20여 년 동안 머물면서 유엔 및 NGO의 물품이나 식량을 통해서 살아왔다. 그러기에 주민들 대부분이 농업 등 생계수단으로 살아가기 위한 충분한 지식과 기술을 가지고 있지 못하다. 또한 2009년부터 시작된 식량배급계획 축소 및 종결계획은 식량상황을 더욱 어렵게 하였다.

생계지원, 식량, 영양의 문제도 이 지역 주민들에게 큰 어려움이지만, 장기화된 분쟁은 북부 우간다 주민들에게는 큰 정신적인 상처를 남겼다. 굴루대학교의 의학부와 런던대학교가 2008년에 실시한 연구에 의하면, 이 지역 국내 실향민 중에서 외상 후 스트레스 장애(Post Traumatic Stress Disorder)로 고통 받는 비율이 상당히 높은 것으로 나타났다. 이 조사에 의하면, 절반이 넘는 응답자(54%)가 외상 후 스트레스 장애에 속하며, 2/3의 응답자들(67%)은 우울증으로 고통을 당하고 있다고 밝히고 있다(Robert, 2008).

2009년에 실시된 조사에 의하면, 파데르 지구(현재 아가고 지구)에서 월드비전 우간다가 사업을 시행하는 지역의 14세에서 17세에 속하는 874명의 아동 중 78%의 아동들에게서 우울증이 발견되었다. 이러한 심리적 상태는 파데르 지구에 속한 아콜리(Acholi) 지방 전역에서 공통적으로 발견되고 있다.

이러한 상황에서 월드비전은 전쟁피해가 가장 심한 지역 중의 하나였던, 아가고 지구 (Agago District) 울 지역에서 농업, 교육, 영양 분야를 포괄하는 지역재건사업을 2011년부터 2013년까지 3년 동안 KOICA 민간지원협력사업으로 총 8억 8천만 원의 예산으로 진행하였다. 특히 이중에서도 지역 아동의 심리적 상황에 대한 개입이 필요함을 절감하고, 아동들을 대상으로 심리사회적 개입을 사업의 한 분야로 실시하였다.

전쟁피해 아동에 대한 심리적 회복 및 치료는 '그룹을 통한 상호인격치료'(Interpersonal therapy for groups: IPTG)를 통해서 이루어진다. 본 치료는 정신적 외상(Trauma)적인 경험을 가지고 있는 사람들을 위한 그룹치료의 한 방법이다. 우간다 북부지역은 오랜 기간의 분쟁으로 인해서 그 지역의 사람들이 여러 사건들을 통해서 이러한 정신적 외상에 노출이 되어왔다. 이 지역의 주민 중에는 과거에 사람들이 전쟁에서 살해당하는 장면을 목격하거나, 자녀들이 납치되고, 혹은 소년병으로 끌려가서 다른 사람들을 죽이는데 이용된 경험을 가지고 있는 사람들이 많이 있다. 월드비전 우간다는 이미 과거에 납치된 경험이 있는 주민들을 대상으로 재활센터(Centre for Rehabilitation)를 운영하고 있는데, 이러한 치료의 과정은 대상자들의 치료와 지역사회로의 복귀에 큰 역할을 하고 있다.

<표 2> 월드비전 우간다 울 지역재건사업 심리사회적 치료분야 세부추진방향

심리사회적 치료	상호인격치료그룹(IPTG[3]) 조직 및 활동	- 프로그램 실시 전 조사 실시(Pre-Assessment) : 본 조사(pre-assessment)는 정신적 외상과 스트레스의 정도를 조사하여, 본 프로그램이 필요한 학생들을 또한 파악하기 위함이다.
		- 14개 상호인격치료그룹 과정이 마친 후에 조사 실시 (Post-Assessment) : 본 조사는 그룹치료가 성공적이었는지를 평가하는 과정이 됨.
		- 14명의 퍼실러테이터(Facilitator)와 지역사회대상 퍼실러테이터들을 위한 발표회 : 본 심리사회치료의 성격상, 심리치료 담당자들이나 퍼실러테이터들도 심리사회적 영향을 받게 될 위험이 있다. 그러기에 본 발표회를 통하여 담당자들이 치료받고 회복되는 기회를 가지게 될 것이다.
	IPTG에 대한 교육 및 감독	- 14개의 상호인격치료그룹의 퍼실러테이터(facilitator)를 위한 훈련 : 각 훈련과정에는 1개의 그룹이 참여하게 될 것이다. 각 훈련과정은 4개월이 소요될 것이다. 또한 한 과정마다 1명의 퍼실러테이터가 선정될 것이며, 자신의 역할을 수행할 것이다. 퍼실러테이터들은 IPTG모델에 따라 훈련받고, 그룹에 투입될 것이다. 퍼실러테이터 또한 지역사회에서 선정될 것이다.
		- 치료과정을 수행하는 14명의 퍼실러테이터들을 위한 지지와 감독 : 이 지지와 감독에는 퍼실러테이터들이 역할을 수행하는 동안 교통편을 제공하고, 점심을 제공하는 것을 포함한다. 적어도 1주에 1차례이상 실시될 것이다.
		- 심리적 지지와 아동보호에 대한 상호인격치료그룹에 소속된 100명의 교사와 168명의 학부모들에 대한 5회 훈련실시 : 본 심리사회적 분야의 사업의 대상 아동의 학부모와 교사들이 본 훈련을 받게 될 것이다. 본 훈련은 그들이 어떻게 정신적 외상에 힘들어하는 아동들을 가정이나 학교에서 도와서 치료의 과정이 효과적으로 이루어지게 하기 위함이다.

출처: 한국 월드비전, 2010

3) 상호인격그룹치료(Inter-Personal Therapy for Groups)는 충격적인 사건을 통해서 극단적인 정신적 외상을 경험한 사람들을 위한 그룹을 통한 치료방법이다. 북부 우간다 지역은 장기간의 분쟁으로 인해서, 생존자들은 자신들의 가족이나 가까운 사람들과 헤어지거나 죽는 것을 목격하거나, 아동들은 납치되고, 혹은 소년병으로 끌려가서 사람을 죽여야만 했던 경험들을 가지고 있다. 월드비전 우간다는 이미 과거에 납치되었던 개인들을 위한 치료센터를 운영하면서 치료프로그램을 시행했던 경험을 바탕으로 정신적 외상에 시달리는 사람들이 정신적 외상에서 치료되고 지역사회로 통합(Reintegration) 되는 것을 목표로 하는 본 치료프로그램을 시행하려고 한다.

특히 본 사업은 IPTG을 통해 정신적 외상의 경험을 통해서 우울증을 경험하고 있는 많은 사람들이 정신적 질병을 이겨나가도록 돕는 것을 목표로 하고 있다. 결과적으로 이 치료 과정의 참가자들은 학교교육이나 생계활동에 더 적극적으로 참여할 수 있게 될 것이다. 본 사업은 또한 학교 교사와 학부모들의 역량을 강화하여 우울증세가 있는 아동과 청소년들의 증상을 파악할 수 있도록 돕고, 그들에게 적절한 치료와 정서적 지지를 줄 수 있는 단계에 이를 수 있도록 한다. 〈표 2〉에서는 구체적으로 북부 우간다 지역에서 월드비전의 심리사회적 치료사업이 어떻게 진행되는지에 대한 세부추진방향에 대해서 설명하고 있다.

또한 위에서 언급된 것처럼, 월드비전은 북부 우간다에 위치한 글루라는 도시에 전쟁피해 아동 및 주민들의 재활을 지원하는 재활센터(Centre for Rehabilitation)를 설립하여 전쟁 피해 주민 및 소년병과 같은 피해아동을 대상으로 하는 사업을 지속적으로 진행해왔다. 특히 월드비전이 2011-2012년에 진행하였던 소년병 재활지원 사업(Child Solider Rehabilitation Project)은 다음의 3가지 사업목표를 가지고 진행되었다. 1) 납치로부터 구출된 소년병을 포함한 전쟁피해 아동의 회복과 재활을 지원한다; 2) 전쟁피해 아동의 사회복귀 및 가족과의 연합을 지원한다; 3) 전쟁피해아동이 경험하고 있는 심리적 육체적 필요를 적절하게 채운다. 이들에 대한 구체적인 사업 활동을 사업로그프레임의 산출물(Output)과 사업활동(Activity)으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 3> 소년병 재활지원사업의 사업 활동 로그프레임

Output 1.1	**전쟁피해아동 접수, 재활 및 가족과의 연합지원**
	: 납치되었다가 우간다로 귀환한 전쟁피해아동들은 1:1 상담을 통해서 심리적 상태를 검사하고, 미술치료 혹은 집단 상담 등을 통해서 각 개인에게 어떤 심리적 개입이 가장 적절할지를 결정한다. 만일 각 아동에게 우울증 혹은 외상 후 스트레스 장애등이 발견되면 가족과의 연합 전에 이들에 대한 심리적 치료를 실시한다. 또한 각 개인의 필요대로 의료적 지원 과 재활센터에서 지낼 수 있도록 지원한다.
Activity 1.1.1	전쟁피해아동 접수, 확인, 서류작업, 생필품 지원, 숙소배정
Activity 1.1.2	심리적 치료 및 개입 실시
Activity 1.1.3	전쟁피해아동 가족을 추적하고 재연합 추진
Output 1.2	**전쟁피해아동에게 의료적 지원을 실시**

	: 납치에서 풀려나서 센터에서 지내게 되는 전쟁피해아동은 많은 경우에 전쟁과 관련된 질병 및 상해로 고통을 받고 있다. 주로 파편 혹은 총알이 몸속에 박혀 있는 경우가 많고 혹은 신체의 일부가 상해를 입었거나 장애로 고통을 당하고 있다. 결과적으로 어떤 아동들이나 주민들은 몸의 일부가 마비가 되었거나 신체장애를 가지고 살아가거나, 일부 여성들의 경우에는 강간 등의 피해로 산부인과 관련 질병으로 고통을 받는 경우가 있다. 이러한 육체적 상해 및 장애를 가지고 살아가는 아동들에게 의료적 지원을 실시한다.
Activity 1.2.1	전쟁피해 아동별 신체장애의 상태를 확인한다.
Activity 1.2.2	진단별 의료적 지원을 실시한다.
Activity 1.2.3	차후 상태를 모니터링하고 차후 조치를 실시한다.
Activity 1.2.4	필요시 관련 파트너 기관과 협력하여 추가적인 지원을 실시한다.
Output 1.3.	**전쟁피해아동에게 심리적 지원을 실시하고, 지역리더, 교사 등을 대상으로 인식교육을 실시한다.**
	: 관련 조사에 따르면 우간다 북부지역의 외상 후 스트레스 장애와 우울증의 비율이 상당히 높은 것으로 나타났다. 월드비전은 상호인격그룹치료(Inter-Personal Therapy for Groups)를 통하여 전쟁피해아동들의 심리적 상태를 개선하고, 지역리더들을 중심으로 지역주민들에게 심리사회적 개입의 필요성에 대한 인식교육을 실시한다.
Activity 1.3.1	IPTG 개입 전 사전심리상태 조사 실시
Activity 1.3.2	IPTG를 실시
Activity 1.3.3	사후 검사 실시
Activity 1.3.4	교사 및 지역리더들에게 IPTG의 퍼실러테이터로서의 교육 실시
Output 2.1	**전쟁피해 아동들에게 기초교육 및 직업교육(Vocational Training)을 실시**
	: 높은 비율의 전쟁피해아동들이 가난으로 인해서 학교에서 중퇴하고 또한 결과적으로 적절한 교육을 받지 못해서 빈곤하게 살아가는 경우가 많다. 이에 따라서 적절한 기초교육을 실시할 뿐만 아니라, 시장성이 있는(Marketable)한 직업교육을 통해서 자립할 수 있는 길을 마련한다.
Activity 2.1.1	해당 전쟁피해 아동들의 상태와 필요를 파악한다.
Activity 2.1.2	직업교육을 제공할 수 있는 파트너기관을 협력관계를 맺는다.
Activity 2.1.3	기초교육(읽기, 쓰기, 기초수학) 등의 기초교육을 제공한다.
Activity 2.1.4	관련 교육자료를 제공한다.
Activity 2.1.5	직업교육을 실시한다.
Output 3.1	**본 사업에 참여한 전쟁피해아동들이 옹호활동에 참여한다.**
Activity 3.1.1	관련 전쟁피해 아동들이 옹호활동에 참여하도록 지원한다.

Activity 3.1.2	3개의 옹호활동 그룹을 조직한다.
Activity 3.1.3	성차폭력(Gender-based Violence)에 관련된 교육을 실시한다.
Activity 3.1.4	관련 메시지가 포함된 자료를 제공한다.
Activity 3.1.5	관계된 그룹의 활동을 모니터링 한다.

출처: World Vision South Sudan, 2014b

전쟁피해아동 지원 사업을 실시할 때 월드비전이 모든 사업 분야의 전문성과 역량을 보유하고 있지는 못하다. 예를 들어서, 피해아동에 대한 직업교육의 경우에는 직업교육에 역량과 전문성을 보유한 한 일본 NGO와 협력하여 교육을 위탁하였다. 이와 같이 한 기관이 모든 사업 분야에 확장하는 것보다는, 각자의 전문성을 공유하여 관련 기관들이 협력하는 것도 향후에 고려해볼만한 사업의 방향성이다.

(3) 소말리아 누공피해자 지원사업(Fistula Victim Support Project)

대표적인 취약국 중의 하나이자 분쟁피해국인 소말리아는 여성할례(Female Genital Mutilation/Cutting)의 피해가 가장 큰 나라 중의 하나이다. 한 조사에 따르면 소말리아의 전체 여성인구의 약 98%가 여성할례를 경험했다고 전해진다. 잘 알려진 것처럼, 여성할례는 많은 경우에 상당히 비위생적인 방법으로 행해지고 이 과정에서 과다출혈 혹은 감염으로 숨지는 여성도 적지 않다. 혹시 숨지지 않았다고 하더라도, 다양하고도 장기적인 측면에서 여성에게 피해를 입힌다.

직장질루(Rectovaginal Fistula: RVF)와 방광질루(Vesicovaginal Fistula: VVF)는 여성할례의 결과로 나타나는 대표적인 질병 중의 하나이다. 물론 직장질루와 방광질루가 폭력적인 강간으로 인해서 발생하는 경우도 많다. 물론 강간의 사례가 실제적으로 보고되는 경우는 없는데, 그 이유는 소말리아에서 피해자가 강간에 대해서 공개적으로 언급하거나 문제제기를 하는 것은 불가능하기 때문이다. 더 나아가서 산과적 합병증으로 인해 신체적 고통을 넘어선 정신적 외상을 가지고 살아야 하는 경우도 많다. 왜냐하면 이러한 종류의 질병은 신의 저주로 인식되는 경우가 많기 때문에, 이러한 질병에 걸린 여성은 가정과 마을에서 고립되고, 한 인간으로서 견딜 수 없는 모멸감을 가지고 살아야 한다.

소말리아 여성들에게 흔한 산과적 누공(Obstetric Fistula)의 경우에는 강요된 조혼(Early Marriage)으로 인한 경우가 많다. 소말리아에서 특히 농촌지역의 경우에는 약 50%가 넘는 여성들이 강요된 조혼을 경험한다. 골반발육이 부진한 상태에서 분만을 하면 태아의 머리가 질 혹은 방광조직을 오랫동안 눌러서 조직이 괴사가 발생하고 결과적으로 구멍이 발생하는 것이다(권경성, 2008). 이 경우 산과적 누공이 발전하면서 대소변을 조절할 수 없게 된다. 결과적으로 큰 수치를 당하게 되고 남편과 지역사회에서 거부되고, 소외된 채로 살아가게 된다(World Vision Somalia, 2012).

질 원개 탈출증(Vaginal Vault Prolapse) 또한 소말리아 여성들에게 흔한 질병 중의 하나인데 이 질병은 위에서 언급된 질병과 함께, 여성할례로 인해 골반(Pelvic), 질 조직(Vaginal tissues), 근육 등의 연약함으로 인해서 발생하기도 하고, 또는 전통적인 조산사(Traditional Birth Attendant)의 비전문적인 분만지원으로 인해서 발생하기도 하다.

위에서 언급된 직장질루, 방광질루, 산과적 누공, 질 원개 탈출증의 문제가 쉽사리 해결되지 않는 이유는 첫째로 90%이상의 분만이 전통적인 방식에 의해 집에서 이루어지기 때문이다. 분만에 이상이 생겨도 적절한 지원을 받을 수 없게 된다. 또한 이러한 질병으로 고통을 받는 여성의 경우 재건수술을 시행하면 90%정도의 성공률을 보임에도 불구하고 대다수의 여성들이 수술비를 감당할 수 없어서 이러한 혜택을 누리지 못하고 있다.

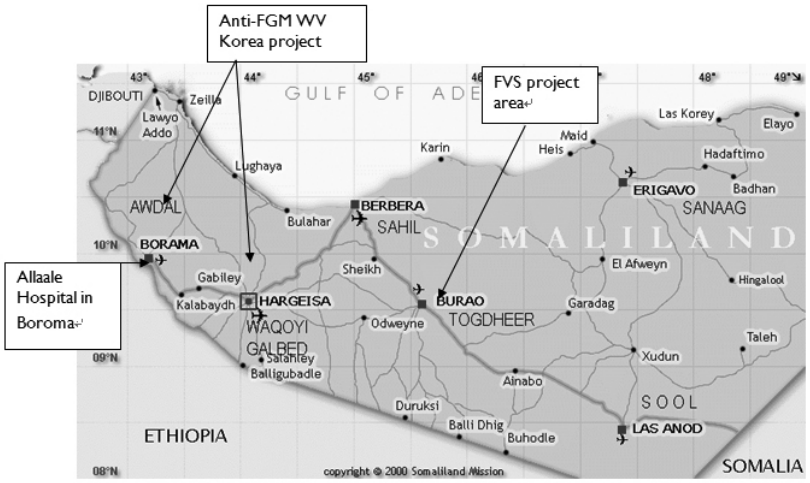
이 지역 전통과 사회적 규범은 더욱 극복하기 어려운 문제이다. 여성할례가 지속적으로 행해지고 있는 이유는 바로, 여아들이 여성할례를 통해서 사회적으로 받아들여지고, 여성들 자신과 가족들의 명예를 유지하기 위해서, 결과적으로 여아들이 혼인할 수 있도록 하기 위해서 이와 같은 관습이 지속적으로 행해지고 있다. 만일 할례를 받지 않는 여성이 있다면, 이들은 사회에서 불결하고 심지어는 사회의 악으로 취급받기 때문에 여성할례의 끔찍한 고통에도 불구하고 지속적으로 자행되고 있다.

그래서 월드비전은 1) 지역사회의 여성할례, 성차폭력(GBV), 여성보건과 관련된 이슈들에 대한 인식을 높이는 옹호활동; 2) 직장질루, 방광질루, 산과적 누공 피해여

성들에게 의료적인 지원; 3) 피해여성들의 가족 및 지역사회 통합지원 및 생계지원의 목적으로 가지고 '여성보건지원사업(Fistula Victim Support Project)'을 진행하고 있다.

본 사업은 2012년 7월부터 1년간 시행되었던 사업으로, 사업지역은 소말리아의 소말리랜드(Somaliland)의 토그드히어(Togdheer Region) 지역이다. 41명의 누공(Fistula) 피해자들을 대상으로 의료지원 및 생계지원, 인식개선 활동을 실시하고 지역사회를 대상으로 옹호사업도 실시하였다.

<지도 1> 월드비전 누공피해자지원 사업지역



출처: World Vision South Sudan, 2014b

사업의 첫 단계는 지역에서 누공피해자들을 조사 및 파악하여 이들을 보라마에 위치한 병원으로 데려가서 치료받도록 하는 것이다. 보통 누공 피해자들은 고통스러운 치료 및 수술을 받고 긴 회복시간을 보내야 하기 때문에 월드비전은 피해자뿐만 아니라 동행할 수 있는 가족 중 한명이 동행할 수 있도록 지원한다. 이를 통해서 피해자는 심리적인 안정감을 가지고 치료에 전념할 수 있게 된다.

치료를 마친 누공피해자들은 자조그룹을 조직하도록 하여 지속적으로 서로를 지원할 수 있는 네트워크를 지원한다. 이 자조그룹을 통해서 서로의 어려움을 나누고, 치

료의 과정을 통해서 자존감을 회복할 수 있게 된다. 월드비전은 이들에게 성차(Gender) 및 인권에 대한 교육을 실시하여서 관련 이슈에 대한 인식을 높이도록 한다. 더 나아가서 1명당 6마리의 염소를 나누어 주고 관련 기술을 전수하여 생계지원을 도왔다. 이러한 과정을 통해서 여성들의 임파워먼트(Empowerment)가 실현되는 것이 본 사업의 기대효과이다.

3) 부작용을 최소화하고 평화증진에 기여하는 사업(Do No Harm)

분쟁국에서 진행되는 인도적 지원사업과 개발사업 기관들의 가장 큰 오해 중의 하나는 그들이 진행하는 사업과 지원이 분쟁 당사자들에게 중립적(neutral)이고도 비당파적(nonpartisan)이라는 믿음이다. 하지만 실제의 사례들을 눈여겨보면, 우리는 쉽게 인도적 지원이나 개발 사업은 얼마든지 분쟁상황을 악화 내지 장기화할 수도 있고, 누그러지게 할 수도 있다는 점이다. 그렇다면 우리가 해야 할 질문은 "어떻게 하면 인도적 지원 혹은 개발사업이 분쟁상황을 악화시키지 않고 지역사회의 당사자들로 하여금 분쟁과 그 원인을 감소하고 분쟁해결을 위한 대안을 만드는 방향으로 지원될 수 있을까?"라고 요약할 수 있다(Anderson, 1999).

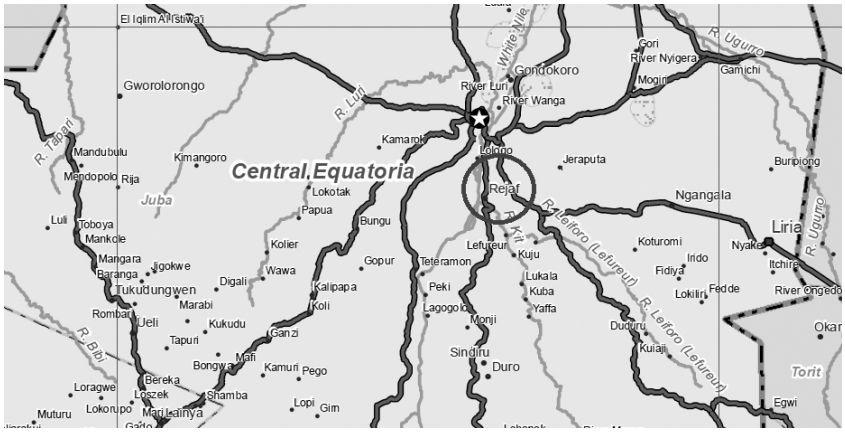
분쟁의 다면적인 원인(multidimensional factors)과 현지의 상황에 대한 철저하고도 정확한 분석을 바탕으로, 현지 기관과 주민들의 역량을 과소평가하지 않고 의존성을 줄이면서도 해당 지역의 취약성과 분열을 조장하지 않는 방향으로 정교하게 계획된 인도적 지원과 개발사업은 분쟁으로 인한 고통을 감소하고 지속가능한 경제사회적 효과가 있을 수 있게 된다. 결과적으로는 현지의 평화 정착에 기여할 수 있게 된다(Anderson, 1999). 'Do No Harm'의 원칙에 따라서 진행된 남수단과 미얀마의 사업을 통해서 어떻게 이러한 원칙이 사업으로 실현될 수 있는지를 주목하고자 한다.

(1) 남수단 교육 및 평화증진 사업(Education & Peace-building Project in South Sudan): 평화에 대한 역량강화와 취약국에서의 교육사업의 양면성

남수단은 인도적 위기(Humanitarian Crisis)로 인한 어려움이 봉착해 있는 대표적인 취약국이다. 2013년 12월 15일부터 수도 주바(Juba)에서 발생한 정치적 분쟁

(Political violence)은 종족 분쟁(Ethnic conflict)으로까지 발전되어, 1백 3십만 명의 국내 실향민과 4십만 명의 난민이 발생하였다. 대부분 여성과 아동으로 구성된 국내 실향민들은 음식, 식수, 기본적인 생필품, 주거지의 부족 등으로 고통 받고 있으며, 지속되는 불안정과 분쟁의 위험으로 인해서 심리적인 고통(Psychological distress)에 시달리고 있다.

<지도 2> 사업지역 (Rejaf Payam, Juba County, Central Equatoria State, South Sudan)



출처: OCHA, 2012

월드비전은 2008년부터 남수단 레자프 파얌지역에서 지역재건사업(Central Equatoria Area Rehabilitation Programme)을 실시하고 있었다. 사업 분야로는 1) 식량지원 및 생계지원 사업; 2) 교육; 3) 보호 사업을 지원하던 중이었다. 사업은 많은 분야에서 진전이 있었지만, 2013년에 주바에서 발생한 정치적인 폭력상황은 다른 주로 전이되어서 전국적인 분쟁으로 발전되었다. 이로 인해 남수단에 있던 내외국인 직원들은 피신하고, 남수단의 월드비전 사업은 2013년 12월 15일부터 2014년 2월 16일까지 월드비전의 남수단 사업이 잠정적으로 중단되었다.

이러한 과정을 거치면서 단순한 교육 사업을 넘어서서, 지역주민 특히 아동들을 대상으로 하는 평화의 역량과 인식을 향상시키는 교육과 평화증진사업을 실시하는 것을 계획하게 되었다. 2013년 분쟁발생 전인 11월에 월드비전이 Child Protection Analysis, Design and Planning Tool(ADAPT)라는 조사도구를 가지고 현장조사를

실시했다. 평화와 관련된 문화와 인식을 조사하는 항목에서, 70%의 소년과 약 40%의 소녀들은 해당지역사회가 술, 범죄, 폭력으로 인해 불안함을 느낀다고 응답하였고, 60%의 성인들의 경우에도 종족간의 분쟁으로 인해서 불안함을 느낀다고 응답하였다. 흥미로운 점은 아동들의 경우에는 교회나 모스크 외에도 학교에서 가장 안전함을 느낀다고 응답하였다는 점이다(World Vision South Sudan, 2014).

학교와 교육이 이렇게 긍정적인 영향을 미침에도 불구하고, 우려스러운 점은 2013년 분쟁발생 이후 남수단 각 학교의 출석률이 급감하고 있다는 점이다. 또한 남수단 정부의 교육에 대한 지원 또한 현저히 줄어들고 있다. 더군다나 2005년에 포괄적인 평화협정(Comprehensive Peace Agreement)이 채결된 후에 다른 사업 분야에 비해서 교육을 위한 지원이 현저하게 뒤처지는 것을 보면서, 수단 내의 교육 Cluster의 관계자들은 현재 진행 중인 분쟁으로 인해 남수단의 교육에 있어서 또 다른 세대를 잃을 수 있다는 우려를 표명[4]하였다. 오히려 분쟁이 지속적으로 발생하는 남수단에는 교육 사업에 대한 지속적인 지원이 장기적인 발전의 측면에서는 결정적인 요소가 됨에도 불구하고 시급성에 밀려서 지원을 받지 못하는 것이다.

물론 교육의 긍정적인 측면만을 일방적으로 강조해서는 안 되며, 교육이 가져올 수 있는 부정적인 측면에 대해서도 고려가 필요하다. INEE(Inter-Agency Network for Education in Emergencies)은 교육이 한 국가의 취약성을 강화시킬 수도 혹은 취약성의 원인과 결과를 감소시킬 수도 있다고 주장하고 있는데, 상당한 취약성을 가지고 있는 분쟁국에서 이 주장을 주목할 필요가 있다(INEE, 2011). 아래에서는 INEE의 주장을 표로 정리해보았다.

4) Education Cannot Wait in South Sudan, Education is critical to averting another lost generation, South Sudan Education Cluster (Cited in World Vision South Sudan, 2014b)

<표 4> 교육과 취약성의 영역의 상관관계

취약성의 영역	교육의 부정적 영향 : 취약성 강화	교육의 긍정적 영향 : 취약성의 원인&결과 감소
거버넌스	- 공정, 평등하지 못한 교육에 대한 기회 (예: 지역별 교육기회의 차별) - 교육의 공정성에 대한 불신으로 인해서 정부에 대한 불신으로 이어짐 - 교육 분야에서의 부패로 인해서 학생들이 부패를 일상적인 삶의 방식으로 받아들임 - 교육당국의 역량과 효율성의 부재로 인해서 문제의 소지가 있는 교육의 분산화 (decentralization)로 이어짐 - 교육시스템의 분열	- 수업비 철폐 등을 통한 교육의 기회 확대 - 교육당국이 국민들의 필요를 채우기 위한 역량과 의지가 있음 - 정치적인 조작에 대항하는 시민교육실시 - 책무성의 시스템을 통한 부패에 대한 감소 - 투명한 교육행정 - 보호자-내담자(patron-client)의 체계를 통한 교육시스템 형성
안전	- 교육의 소외와 주변인화 (marginalization)을 통한 불만과 폭력이 증진됨 - 교육의 군국화(militarization), 폭력을 옹호하는 교육과정 - 교육을 정치의 도구로 사용하거나 조작하여 타인에 대해서 편견을 조장하고 긴장과 폭력에 부추김 - 생계활동에 대한 기대와 욕구에 교육과정이 부응하지 못함 - 비판적인 사고의 발달을 저해하여, 정치적인 조작이나 젊은이들을 폭력에 동원하는 것에 대해서 무비판적이고 수동적으로 반응하게 함.	- 교육을 통해서 아동들이나 젊은이들이 전투원으로 징집되거나 동원되는 것을 저해함 - 여아들의 학교 등록률을 높임 - 평화와 인권, 비폭력, 태도, 행동에 대한 교육 실시 - 지뢰에 대한 인식과 이해를 높여서 육체의 상해를 방지함 - 육체의 징벌이나 성폭력에 대한 교사의 인식을 높이고 교사로서의 행동규범을 교육함
경제	- 육체적 징벌을 통한 학교에서의 폭력으로 인해서 폭력을 삶의 방식으로 이해하도록 함 - 학교교육과 경제의 현장과의 괴리로 인해서 교육이 경제발전에 기여를 하지 못함	- 국가의 봉급이 낮은 교사들에게 다른 생계수단을 지원(농사를 지을 수 있는 토지 및 종자 제공)
사회적 영역	- 불신, 불관용, 분리된 정체성에 기반을 둔 편견과 분열의 특징을 가진 커리큘럼 - 육체의 징벌, 교육의 접근성 배재, 불평등을 조장하는 방식으로 교육에서의 차별이 존재 - 성차별과 성폭력이 행해지는 교육현장	- 국가적인 정체성, 미래의 건설 등에 강조점을 둔 교육 - 사회적 통합을 강조하는 세속적 (Secular) 교육 - 아동 인권과 평등에 대한 교육 - 다른 민족/종족사이에 통합을 강조하는 교육

취약성의 영역	교육의 부정적 영향 : 취약성 강화	교육의 긍정적 영향 : 취약성의 원인&결과 감소
환경	- 환경이슈 (삼림파괴 및 에너지 보존)에 대한 커리큘럼화 실패 - 토지권, 토지보유에 대한이슈, 재난시에 토지에 관련된 이슈 커리큘럼화 실패	- 관련 데이터 없음

출처: INEE, 2011

이러한 인식을 바탕으로 월드비전은 교육 및 평화증진사업을 진행하였다. 이 사업은 2가지의 사업목표를 가지고 진행하는데, 한 가지는 공교육 내외의 세팅에서 남수단 아동들의 읽고 쓰는 능력(Literacy)을 증진한다. 다른 한 가지는 남수단 아동과 청소년들에게 평화의 인식과 문화(역량)를 강화하는 것이다.

남수단 아동의 읽고 쓰는 능력 강화 목표 하에서의 사업 활동은 다음과 같다. 첫째로, 사업지역에서 5개의 대상학교를 선정하여 이들에게 관련 교육 자료를 제공한다. 둘째로, 읽고 쓰는 능력을 가르칠 교사(Volunteer Teacher)의 교육 역량을 강화한다. 이 활동은 현지조사를 통해 교사들의 역량이 강화될 필요가 있음이 확인되었고, 교육계획, 수업준비, 실제 수업시행 등의 역량을 포함한다. 셋째로, 도시지역이 아닌 관계로 공교육의 혜택을 받지 못하거나 학교에서 중퇴한 아동들에 대한 읽기와 쓰기 능력을 월드비전이 이 지역에 이미 세운 아동친화공간(Child-friendly space)에서 실시한다. 이 활동은 지역사회, 지역정부의 교육부서와 월드비전의 협력관계를 통해서 실현한다. 마지막으로, 지역사회의 교육에 대한 인식을 높이고 교육이슈에 적극적으로 참여하도록 한다.

남수단 아동과 청소년들에게 평화의 인식과 문화(역량)를 강화하는 목표로 사업 활동이 진행되었다. 월드비전은 남수단에서 2014년 10월 31일까지 Irish Aid의 지원을 통한 사업을 통해서 지역사회 내에 아동권리클럽(Child Rights Club)과 지역사회 보호위원회(Community Protection Committee)를 조직하였고, 아동친화공간을 설립하였다. 이러한 지역사회의 인프라와 조직된 네트워크를 바탕으로 본 사업은 지역사회의 평화의 문화를 확산하고 역량을 키우는데 기여하려고 한다.

본 목표 하에 사업 활동으로는 첫 번째로 평화증진자로서의 아동역량강화(Empowering Children as a peace-builder)모델 하에 아동과 청소년을 대상으로 교육을 진행한다. 교육과정에는 평화증진, 양성평등, 의사결정, 차별의 위험, 상호존중, 의사소통법 등이 포함되어 있다. 본 교육의 대상에는 아동권리클럽의 구성원들도 포함되고 약 6개월 동안 진행된다. 두 번째로는 아동권리클럽과 지역사회보호위원회가 주도가 되어서 지역 사회 내에 평화와 관련된 프로그램을 주체적으로 진행한다. 지역사회 행사, 캠페인, 라디오 메시지, 문화공연 등을 이들의 주도 하에 스스로의 계획으로 진행하도록 한다. 마지막으로, 얼마나 평화증진사업이 지역사회에 긍정적인 영향을 미쳤는지 모니터링과 평가를 실시한다.

(2) 미얀마 카친주 분쟁피해 주민 긴급지원사업(Emergency Support to Conflict Affected Communities in Kachin State, Myanmar): 수혜자 선정의 관점에서

난민(Refugee) 혹은 국내 실향민(International Displaced Persons: IDPs)이 위치한 지역에서 식량지원사업 및 인도적 지원 사업을 진행할 때 사업지원의 수혜가 한 그룹에게만 지원될 때 때로는 인도적 지원이 지역사회의 분쟁을 가속화하는 경우가 있다. 대개 후원자 및 후원기관들은 분쟁 혹은 재난 발생 시에 난민 혹은 국내 실향민의 필요에는 민감하지만 동일하게 분쟁으로 피해를 입은 지역 거주민(Host people)에게는 관심과 지원의 정도가 현저하게 낮은 경우가 많다. 결과적으로 인도적 지원이 역설적으로 난민 혹은 국내 실향민과 지역거주민 사이의 이원화(Dichotomy)를 가속시키는 결과를 가져오게 된다.

카친주(Kachin State)는 미얀마 최북단의 주이며 중국과 인도 사이에 위치하고 있다. 2011년 중반 카친주에 발생한 분쟁으로 인하여 2014년 2월을 기준으로 카친주와 샨주(Shan State)에 95,000명의 국내유민이 발생하였다. 1994년부터 2011년 6월까지 지속된 정부군과 카친독립기구(Kachin Independence Organization)간의 무력충돌은 곧 합의점을 찾을 것으로 예상된다. 지난 2년 동안 카친주와 북부 샨주에는 국내 실향민이 계속 발생하고 있다.

카친 정부군, 국제 NGO, 지역사회조직, 종교 단체, 개인 기부자, 그리고 UN 기관은 무력 분쟁 발생 초기 시점부터 인도적 지원을 제공하고 있으며, 그 중에서도 현지 NGO와 종교 지도자들(교회 단체)은 취약 계층을 포함하여 인도적 지원 활동이 활발한 편이다. 월드비전 식량지원팀은 2008년부터 카친주 와잉마우(Waingmaw) 마을에 거주하고 있는 국내 실향민들에게 식량을 지원하고 있으며, 2011년부터는 비식량 물자, 거주지, 그리고 식수위생 지원을 하고 있다.

월드비전은 지역조사와 현지에서의 오랜 사업진행 및 모니터링을 통해서, 와잉마우 지역의 모든 국내 실향민들은 UN기관, 국제 NGO, 그리고 종교 단체로부터 기초적인 식량, 거주지, 그리고 기타 지원들을 제공받았지만, 국내 실향민이 아닌 주민들 혹은 현지 거주민들은 동일하게 무력 분쟁 피해를 입었음에도 불구하고 인도적 지원 기관으로부터 어떠한 지원도 받고 있지 않음을 파악하게 되었다. 현지 거주민들 또한 기본적인 식량 및 생계 지원이 절실한 상태이고, 이 지역의 정치적으로 불안정한 환경으로 인해서 전통적인 생계 수단이었던 논과 삼림 지대에 접근하는데 어려움을 겪고 있었다.

이러한 문제점을 인식하고서, 2011년부터 9월부터 현재까지 한국 월드비전을 포함한 월드비전 후원국의 지원으로, 국내 실향민들과 현지 주민들을 대상으로 식량, 비식량 물자, 가정용품, 주방도구, 의료용품, 거주지, 식수위생(WASH), 생계, 그리고 겨울 대비를 위한 의류를 지원하였다. 또한 이들에게 식량 3,095톤을 제공하였다. 하지만 인도적 지원에서 완전히 소외되었던 분쟁피해 거주민들을 위한 지원 사업이 필요하며, 사업 활동의 측면에서는 단기적인 지원을 넘어선 장기적인 효과가 있을 수 있는 생계지원사업이 병행되어야 함을 절감하게 되었다.

그래서 월드비전은 현지주민들이 거주하는 카친주 칩위지역 21개 마을을 대상으로 2014년 8월부터 2015년 9월까지 461가구(총 2,240명)에게 식량지원과 함께 200가구(총 1,000명)에게 생계지원사업을 진행하기로 하였다. 사업계획을 수립하기 전에 진행하였던 현지 조사(Assessment)를 통해서 식량 및 생계지원의 측면의 필요를 다음과 같이 파악할 수 있었다. 1) 소득 감소: 분쟁으로 인하여 수천 명의 농부들이 농작물과 가축을 잃었고, 대부분 논에서 쌀을 경작함으로써 생계를 유지하기 때문에 논

경작을 하지 않으면 기본적인 식량을 얻을 수 없다; 2) 생계수단을 대체할 수 있는 자원 부족: 농경사회인 카친주에 거주하고 있는 주민들은 소규모의 농사에 의존하여 소득을 얻고 있으며, 현재 농업 이외에 다른 생계 수단이 없다; 3) 시장에 대한 접근성 제한: 칩위 지역은 도로가 정비되어 있지 않는 등 기반시설이 열악하여 지역 주민들이 식량을 포함한 기초적인 물자를 제공 받기가 어렵다; 4) 학교 입학률 감소: 빈곤이 증가함에 따라 부모들은 경제적인 어려움으로 인해 자녀들을 학교에 보낼 수 있는 역량이 부족하다.

현지 주민들은 타 기관으로부터 어떠한 지원을 받고 있지 않아, 기본적인 식량 지원이 절실한 상태이다. 주민들은 전통적으로 하루에 세 끼를 섭취했지만 현재는 하루에 한 끼로 살아가고 있으며, 아동들은 쌀 대신 옥수수를 섭취하고 있었다. 유엔 인도주의업무조정국(UN OCHA)에 의하면, 정부군 관할지역에는 질병과 영양실조에 대한 문제가 없지만, 정부군 관할이 아닌 지역의 주민들은 보건과 영양이 매우 취약하기에, 다른 어떤 지원보다 식량 지원이 우선시 되어야 한다고 파악하였다. 또한 정부군 관할 지역이 아닌 지역은 도로가 정비되어 있지 않는 등 기반시설이 열악하여 인도적인 지원을 받지 못하고 있었다.

이러한 문제분석을 바탕으로 2가지 사업 활동을 계획하였다. 먼저 식량 지원 사업으로서 월드비전은 효율적인 식량지원 및 생계지원을 위해 각 마을 지도자 대표들 및 정부 관계자들과 긴밀히 협력하는 것에 강조점을 두었다. 인도주의 사업 기준에 따라, 1개월 동안 1명을 기준으로 하여 쌀 13.5kg, 콩 1.8kg, 조리용 기름 0.9kg, 그리고 소금 0.15kg이 무력분쟁으로 피해를 입은 주민들에게 4개월~5개월(2014년 8월~2014년 12월)동안 전달된다. 두 번째로는 주민들을 위한 생계지원 사업이다. 생계지원의 구체적인 활동으로는 200가구의 수혜주민들이 가축 지원을 받고, 역량 강화를 위한 훈련을 제공받는 것이다. 또한 씨앗과 양수기와 같은 농업도구를 지원하며, 가축을 사육하는 농부들이 적극적으로 농업에 종사하고 생산성을 높일 수 있도록 가축 관리 기술을 제공한다.

결론적으로 월드비전은 카친 주에서 인도적 지원 사업에 있어서 국내 실향민과 거주 주민들을 필요를 함께 인식하고 지원하였으며, 더 나아가서 인도적 지원 기관들

의 지원이 아주 없던 칩위 지역 21개 마을 주민들을 대상으로 하는 식량지원과 생계 지원 사업을 계획하였다. 그동안 후원자의 관심뿐만 아니라, 실제적인 지원에 있어서 철저하게 소외되었던 현지주민들의 절박한 필요를 지원하려고 하였다. 인도적 지원에 있어서는 정파, 종교, 인종 등의 차별을 두지 않고 오직 현지의 필요(need)에만 기인해야 한다는 인도적 지원원칙 중 비편파성(Impartiality)에 근거를 두어 최대한 인도적 지원으로 인한 부작용과 폐해를 감소하려고 노력하였다. 더군다나 칩위 지역은 정부군 관할지역이 아닌 탓에 도로가 부실하여 접근성이 현저하게 낮은 관계로 더욱더 인도적 지원에서 소외되었기에 정치상황에 구애받지 않고 현지 주민의 필요에 근거를 두었다.

Ⅳ. 결론과 제언

DFID는 분쟁국을 포함한 취약국에서 취약국의 관계자들과 일하는 것은 '어렵고, 비용이 많이 들고, 상당한 위험을 감수'하는 일이라고 묘사하고 있다. 그래서 많은 후원기관(Institutional donors)들은 이 지역에서 단기간의 긴급구호사업만을 지원하고 물러나는 방법을 택하곤 한다(DFID, 2005). 실제로 후원기관들은 지원대비 효과성일 보장될 수 있는 빈곤 국가들을 선호하기 때문에 한 조사에 따르면 취약국들은 개발사업의 부족한 성과로 인해서 상대적으로 좋은 성과를 보여주는 국가들[5]보다 43%적은 지원을 받는다는 결과가 나와 있다(Dollar et al., 2005). 한마디로 분쟁국을 포함한 취약국의 낮은 성과는 향후 적은 지원으로 귀결된다고 볼 수 있다.

1. 분쟁국의 낮은 성과의 이유

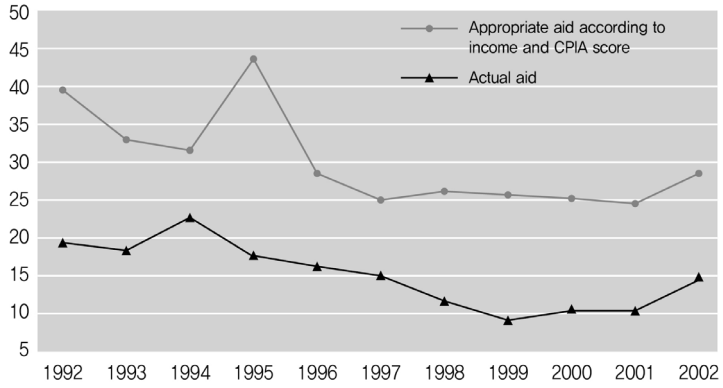
그렇다면 분쟁국을 포함한 취약국들이 보여주는 낮은 성과(Poor Performance)의 원인은 무엇인가? 그 오직 그들에게만 돌릴 수 있을까? 그 원인은 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 첫째로, 취약국 대부분에 제공되는 지원들은 실제 필요에 비추어서 상당히 적다. 그 이유는 취약국들의 낮은 성과 때문이기도 하지만, 필요보다는 다른 원인에 의해서 좌우되는 후원기관들의 자금 배분 우선순위 때문(Donor-driven

5) 후원기관들이 선호하는 효과적인 국가들은 상대적으로 효과적인 정부시스템과 안정적인 경제 정책을 가진다는 특징을 보여 준다(Dollar et al., 2005).

Priority)이기도 하다. 〈그림 2〉는 1992년에서 2002년 사이에 취약국의 필요와 그들이 실제로 받은 지원의 간극을 보여주고 있다(DFID, 2005).

둘째로는 지원의 타이밍이다. 많은 지원들이 미디어의 주목, 정치적인 중요성, 분쟁의 양상 등에 따라서 좌우되기 때문에 장기적인 분쟁(Protracted Crisis) 혹은 장기 난민상황 등은 엄청난 지원이 필요함에도 불구하고 많은 지원을 받지 못하고 있다. 실제로 2013년 3월에 발생한 Seleka가 권력을 쟁취하면서 발생한 분쟁상황 이전의 중앙아프리카 공화국의 사례가 그러하다. 실제로 UN의 경우에는 Consolidated Appeal에 비해서 실제 지원된 자금은 2010년에 48.4%, 2011년에는 45.9%뿐이었다. 자금부족의 문제뿐만 아니라 경험 있고 전문성 있는 인력들도 상당히 부족한 상황이었고, 이 국가에서 일하는 국제 NGO도 소수였을 뿐만 아니라 대부분 분쟁에 영향을 받은 남동부에만 집중되어 있었다. 하지만 2013년 분쟁발생 이전에도 장기간의 인도적 위기상황으로 인해서 지역주민들의 사망률, 특히 5세 이하 어린이의 사망률이 재난상황의 차원을 뛰어넘는 수준이었다고 2011년 국경없는 의사회 보고는 보고하였다(Picco, 2014).

<그림 2> 취약국에 지원되는 실제 지원 대비 적정한 지원의 차이[6)]



출처: Dollar et al., 2005

또한 경험적인 측면에서 보면, 분쟁국은 후원기관이 제시하는 사업지원기금의 조건이나 가이드라인을 지키지 못하는 경우가 많다. 분쟁국에서 발견되는 개발사업과

6) Actual versus appropriate aid per capita flows to fragile states(1992-2002)

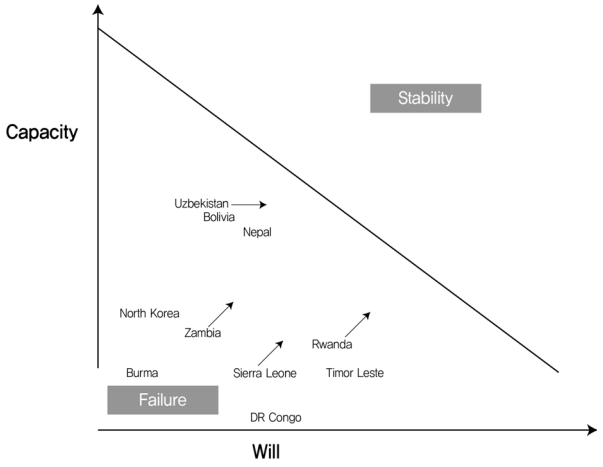
인도적 지원사업의 엄청난 필요와 취약인구에도 불구하고, 분쟁국의 역량부족 및 비협조, 사회자본, 인력의 문제, 높은 인력 및 운영비, 불안정 등의 이유로 인해서 사업이 지연되거나, 사업비 지출에 있어서 실제 운영비 지출비중이 결과적으로 높아지는 등의 이슈가 발생하는 경우가 있다. 이러한 요소들이 차후에 추가적인 지원으로 연결되지 못하는 결과로 이어진다.

2. 분쟁국에서의 더 효과적인 사업을 위한 제언

그렇다면 이러한 도전에도 불구하고 향후에 분쟁국을 포함한 취약국에 대한 지원은 어떠한 방향으로 이어져야할 것인가? 우선 취약국에 대한 인도적 지원 및 개발사업은 그 지역 상황에 대한 정확한 이해를 바탕으로 진행되어야 한다. 장기적 분쟁으로 인해서 한 국가의 거버넌스 및 기본적인 기능이 현저하게 부족하거나 부재가 왜 발생했는지에 대한 정확한 분석과 이해를 바탕으로 접근이 이루어져야 한다.

보통 취약국 실패의 이유를 해당국가의 의지(Will)에서 찾는 경우가 있고 혹은 역량(Capacity)에서 찾는 경우가 있다. 〈그림 3〉을 보면 취약국 중 미얀마(혹은 버마)와 북한은 국가의 의지가 부족한 국가들이다. 대체로 국민에 대해서 억압적인 국가들이 여기에 속한다. 반면 국가의 역량이 콩고민주공화국, 동티모르(Timore Leste), 남수단 같은 국가들이 여기에 속한다. 본 그림에 나오지는 않지만 남수단도 여기에 해당하는 국가로 볼 수 있다. 대체로 신생국이거나 분쟁으로 인해서 국가의 역량을 축척할 기회를 놓친 경우가 이에 해당한다. 혹은 소말리아 같이 국가의 체계가 철저히 무너진 경우도 있다. 물론 여기에서 의지와 역량이라는 범주로 나누기는 했지만 같은 범주의 국가들이라고 할지라도 또 특정한 역사적 사회적 원인들이 있다. 모든 분쟁국이 다른 배경과 원인으로 현재의 상태로 귀결되었기에 다른 접근방법과 사업전략을 가지고 접근해야 한다. 그러기에 후원기관, 인도적 지원 및 개발기관들 모두 해당국가의 상황과 배경에 대한 정확한 분석과 이해를 위한 전문가 양성 및 더 많은 지원과 투자가 필요하다. 현장에 대한 정확한 분석과 이해를 바탕으로 한 사업이야말로 각 현장에 특정한 필요들을 정확하게 채울 수 있고, 인도적 지원 및 개발 사업으로 인한 의도하지 않았던 부작용들을 최소화할 수 있는 길이다.

<그림 3> 분쟁국의 실패의 이유: 의지 혹은 역량



출처: Browne, 2007

또한 관련 기관들이 분쟁국을 포함한 취약국 지원에 있어서 현장의 필요를 효과적으로 채울 수 있는 전략모색이 필요하다. 우선적으로는 분쟁 후의 단기적인 지원에서 벗어나 포괄적이고도 분쟁예방을 위한 방향성을 가질 필요가 있다. 한 조사에 의하면 분쟁예방을 위한 지원 사업을 통해서 분쟁 후 대응사업의 4배의 효과를 기대할 수 있다고 보고하고 있다(Chalmers, 2004). 둘째로는 취약국의 사업에 대해서는 단순히 비용대비의 효과성(Cost effectiveness)의 시각을 벗어나 장기적인 차원에서의 투자를 통한 변혁을 지향점으로 삼아야 한다. 구체적으로는 개발 사업이 해당국가의 역량(Capacity)과 거버넌스를 강화하는 방식으로 좀 더 전략적인 지원이 이루어져야 한다. 결국은 분쟁국의 거버넌스와 기본적인 국가기능이 회복되는 것이 장기적인 국가의 변화에 지속가능한 효과가 있기 때문이다. 또한 후원기관 또한 취약국 사업에는 좀 더 유연한 사업가이드라인이 적용될 필요가 있다. 개별 사업의 결과로만으로 판단할 것이 아니라, 좀 더 장기적인 지원전략의 틀 안에서 향후 분쟁국을 위한 지원이 진행되기를 바란다.

참고문헌

권경성 (2008), *구도와 재생을 위해 떠나는 여행*, 미디어 오늘 (accessed November 2014 http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=65334)

한국 월드비전 (2010), *우간다 북부 울 지역재건사업 KOICA 제안서*, 서울: 월드비전

한국 월드비전 (2011), *수단 마요지역재건사업 KOICA 제안서*, 서울: 월드비전

Anderson M. B. (1999) *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*, London: Lynne Rienner Publishers

Browne, S. (2007) *Aid to Fragile States: Do Donors Help or Hinder?* Discussion Paper 2007/01 United Nations University

Brooking Institute (2008) *Index of State Weakness in the Developing World* (accessed http://www.brookings.edu/research/reports/2008/02/weak-states-index)

Chalmers, M. (March 2004), *Spending to Save? An Analysis of the Cost Effectiveness of Conflict Prevention versus Intervention after the Onset of Violent Conflict*, Centre for International Cooperation and Security, Department for Peace Studies, University of Bradford.

Dollar, D. and Levin, V. (2005) *'The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)'* Summary Paper Prepared for DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships.

DFID (2005) *Why we need to work more effectively in fragile states* London: DIFD

Foreign Policy (2014) *Fragile State Index*(accessed http://www.foreignpolicy.com/fragile-states-2014#rankings)

INEE (2011) *Understanding education's role in fragility Synthesis of four situational analyses of education and fragility: Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Cambodia, Liberia, Paris: IIEP and UNESCO*(accessed http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001915/191504e.pdf)

Institute for Economics and Peace (2014) *Global Peace Index*. New York: IEP (accessed http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/2014%20Global%20Peace%20Index%20REPORT.pdf)

Midgley T. and Anderson S. (2011) *IPM without Sponsorship: Interim report*

OCHA (2012), Central Equatoria State Map, (accessed https://docs.unocha.org/sites/dms/SouthSudan/ReferenceMap_CentralEquatoriaState_A4_March2012.pdf)

Picco, E. (2014) *Central Africa Republic: Fragile State, Fragile Response* in HPN (ed), *The Crisis in the Central African Republic, Number 62 September 2014*, London: HPN

Robert, B et al. (2008) *Factors associated with post-traumatic stress disorder and depression amongst internally displaced persons in northern Uganda*, BCM Psychiatry 8(38)

World Vision (2011) *Handbook for Development Programmes: the essentials* (accessed November 2014, http://www.wvi.org/guidancefordevelopmentprogrammes)

World Vision (2012) *What is MSTC?* (accessed November 2014, http://www.wvi.org/peacebuilding-and-conflict-sensitivity/publication/what-mstc)

World Vision (2013) *Making Sense of Turbulent Context (MSTC): Analysis tool for Humanitarian Actors* (accessed November 2014 http://www.conflictsensitivity.org/print/85)

World Vision Myanmar (2013), *Proposal of Emergency Support to Conflict affected communities in Kachin State*, Myanmar, Yangon: WV

World Vision Somalia (2012), *Proposal of Fistula Victim Support Project-Somalia*, Somalia: WV

World Vision South Sudan (2014a), *ADAPT Data Collation*

World Vision South Sudan (2014b) *Education & Peace-building Project*, Juba: WV

UNDP (2003). *Conflict-related Development Analysis (CDA)*. New York: UNDP. Available at: www.undp.org/bcpr/conflict_prevention/ca_note%20_2_.pdf

UNDP (2014). *Human Development Report, 2003*. New York: Oxford University Press. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf

말리(Mali)분쟁: 분쟁의 이해에서 시작하는 개발

김용빈(개발마케팅연구소 소장)



목 차

I. 들어가며
II. 말리 분쟁의 원인과 경과
1. 말리 분쟁 개요
2. 분쟁의 연원과 배경
3. 말리 분쟁의 경과
4. 말리 분쟁의 원인과 전망
III. 국제사회의 지원 현황
1. 말리 지원을 위한 국제공조 체제
2. 우리나라의 Mali 지원현황
VI. 결론: 아프리카 분쟁을 대하는 개발관점의 제안

I. 들어가며

톨스토이는 '안나 카레리나'에서 행복한 집안은 다 비슷해 보이지만, 불행한 집안은 그 이유가 다 다르다고 말했다. 불행을 만드는 어떤 요소가 하나라도 있으면 불행해지기 때문에 행복해지려면 모든 불행한 요소를 피해가야 한다는 통찰인데, 이는 국가의 행복과 불행에도 적용되는 듯하다.

폴 콜리어(Paul Collier)는 2010년 저서 '빈곤의 경제학(The Bottom Billion)'에서 국가를 빈곤에 빠트리는 덫을 네 가지로 분류했다. 분쟁의 덫, 천연자원의 덫, 나쁜 이웃을 둔 내륙국의 덫, 작은 나라의 나쁜 통치의 덫이 그것인데 그 가운데 어느 하나에라도 빠지면 빈곤에 직면하게 된다는 설명이다. 그런데, 이런 덫에 중복해서 빠진다면 어떻게 될 것인가? 이를 보여주는 사례가 바로 말리(Mali)라 할 것이다.

말리는 네 개의 덫 모두에 빠져있는 국가다. 약소국이면서 허약한 거버넌스를 가졌고, 사헬(Sahel)의 황량한 내륙에서 가난하고 호전적인 이웃국가들과 접하고 있으며, 내외부 세력과 분쟁을 겪고 있다. 식민모국 프랑스는 북부지역에 매장된 우라늄 때문에 분쟁에 개입한다는 주장도 있으니, 천연자원의 덫에도 절반쯤은 빠져있는 듯하다. 네 가지 덫은 서로에게 원인이 되어주면서 분쟁을 불렀고, 그 분쟁이 빈곤을 심화하는 나쁜 순환 고리에 빠져있다고 할 수 있다.

2012년 초에 발생하여 현재까지도 완전히 해결되지 않은 말리 분쟁은 현지정부의 취약한 거버넌스에 식민통치의 잔재와 민족문제, 종교적 신념 차이가 뒤섞이고 주변국의 이해관계까지 개입되어 일개 국가 범위를 넘어서는 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 거기다 최근 대두하고 있는 아프리카 지역 내 분쟁해결 메커니즘과 UN시스템이 혼재된 상태에서 프랑스의 대규모 군사개입을 촉발하였다. 이에 국제사회는 여러 측면에서 지원활동을 강화하고 있다. 특히, 개발 분야에 있어서는 보기 드물게 일치된 활동을 보이고 있다.

신흥 공여국으로서 더욱 많은 분야에서의 기여를 국제사회로부터 요구받고 있는 우리나라는, 특수한 형태의 지원인 이라크와 아프가니스탄에 대한 지원을 제외하면,

분쟁국 지원에 경험이 많지 않다. 말리 분쟁을 사례로 지역분쟁, 특히 아프리카 지역 분쟁의 맥락에 대해 알아보고, 분쟁국에 대한 지원 시 고려할만한 이슈를 제안해 보고자 한다. 이를 위해 우선 1) 말리 분쟁의 원인과 경과를 분석하고, 2) 국제사회의 말리 지원현황을 공여국 회의를 중심으로 알아보고, 우리나라의 지원현황을 정리한 후, 3) 개발 분야에서 아프리카 분쟁을 대하는 관점에 대한 제안 순으로 서술하고자 한다.

Ⅱ. 말리 분쟁의 원인과 경과

1. 말리 분쟁 개요

복잡한 분쟁양상을 세부적으로 분석하기 이전에 전체적인 윤곽을 파악하기 위하여 분쟁 경과를 요약하여 정리하면 아래와 같다.

2012년 초 북서 아프리카 지역 국가 Mali에서 투아레그족이 이슬람 원리주의자들과 함께 봉기하여 북부지역을 장악하였다. 한편, 남부지역에 있는 수도 바마코에서는 청년 장교들이 쿠데타에 성공해 중앙정부 기능은 완전히 마비된다. 중앙정부가 북부 사태를 장악하지 못하자, 북부 반군들은 독립 국가를 선포하고, 대규모 난민이 발생하는 등 혼란이 격화된다.

군부가 형식적인 민정이양을 하고 계속 정치에 간여하는 와중에, ECOWAS와 AU의 아프리카 평화유지군의 파병이 늦어지면서 사태가 장기화될 조짐이 보이던 2013년 초, 북부 세력이 남부지역과의 관문까지 진격하자 프랑스가 공습을 개시하면서 전격적으로 개입하였다. 이후 미국과 독일 등의 공습 참가와 프랑스군의 지상군 투입으로 북부지역 대부분은 빠르게 회복되었다.

2013년 7월부터 치안유지 임무가 프랑스군에서 UN군으로 넘겨졌으며, 이후 치러진 대선과 총선에서 선출된 민선정부가 정권을 장악하였다. 그러나 2014년 현재에도 북부지역에서는 이슬람 무장 세력들에 의한 테러가 끊이지 않아 불안정한 상태가 지속되고 있다.

2. 분쟁의 연원과 배경

식민주의 경계 획정에 심겨진 분쟁의 씨앗

‘말리(Mali)’라는 국명은 1959년 세네갈-말리연방으로 독립하면서 새로 만들어진 것이 아니다. 한때 서아프리카뿐 아니라 중근동에 이르는 넓은 세계에 널리 알려질 만큼 번영을 누렸던 말리제국의 후신이라는 자부심으로 국호를 되찾은 것이다. 팀북투를 수도로 했던 말리제국은 경제적으로도 부강했을 뿐 아니라, 알렉산드리아 도서관과 비견될 정도로 장서가 많은 도서관과 아시아에서까지 찾아온 해외유학생들로 붐비는 국가였다.

말리제국과 그 뒤를 잇던 송가이(Songhay)제국 등 많은 후신들에 의해 이어지던 전통은 1890년 투쿨로르(Tukulor)왕국이 프랑스 식민지가 되면서 역사에서 사라진다. 물론, 그 지역 역사상 명멸했던 많은 국가들이 현재 말리 영토와 근사한 지역을 통치한 것은 아니다. 많은 민족이동이 있었고 외침도 빈번하여 말리 민족구성은 매우 복잡하며 1960년 세네갈-말리연방에서 따로 독립하여 현재 국체(國體)를 이루기 전에는 단일국가로서의 정체성이 희박했다.

특히, 두 개의 삼각형을 붙여놓은 듯 보이는 나비모양 국토는 프랑스 식민주의자들이 통치 편의상 획정한 경계를 국경으로 물려받은 것으로 주민의 민족분포를 반영하지 못하여 독립 후에도 계속되는 분쟁의 씨앗을 제공하였다.

투아레그에 대한 핍박과 불안한 동거

투아레그(Touareg) 민족은 현재 350만 명 가량으로 추산되는, 사하라사막 일대인 알제리, 말리, 니제르 등에 흩어져 사는 유목민족이다. 북아프리카에 사는 베르베르족과 친연관계에 있으며 언어도 베르베르어를 쓴다. 대체로 이슬람을 신봉하며 독특한 계급사회를 이루고 있다. 말리 북부에 150만 명 가량이 거주하고 있으며 매우 호전적인 성향으로 유명하다.

<그림 1> 투아레그족 분포



출처: www.bbc.com

이에 반해 말리 남부의 만데(Mande)족 등은 반투(Bantu)계 흑인 민족으로 니제르콩고어족에 속하는 고유어인 밤바라(Bambara)어를 쓴다. 말리 전체 인구의 절반가량을 차지하고 있어 정치적으로 늘 다수파이다. 투아레그나 만데 외에도 많은 부족이 있으나 전 국민의 90% 이상이 수니파 이슬람교도이므로 종교로 인한 갈등은 없었다.

독립성이 강하고 호전적인 투아레그족은 19세기말 프랑스 식민화 과정에서 끝까지 저항하였다. 그런 저항을 맛본 프랑스는 식민통치기간 내내 투아레그족에 대해 차별과 탄압으로 일관했다. 프랑스는 아프리카 전역에서 실시한 통치원칙 -강력한 민족은 나누고, 적대적 민족들은 한 울타리에서 경쟁시키는 원칙- 을 적용하여 식민통치 시기 내내 투아레그족을 여러 식민지역(현재의 독립국가들)으로 나누어 통치했다. 1950년대 말 독립을 준비하던 식민지 정치엘리트들마저 이를 계승하여 투아레그족은 확실한 정체성에도 불구하고 독립 국가를 형성하지 못한 채 '아프리카의 쿠르드족'이 되어버렸다. 특히, 소수민족에 대해 정착화(sedentarization) 내지는 방관(lassez-faire)정책을 유지하였던 이웃 리비아, 알제리 등과 달리 말리는 독립정부 수립 직후부터 식민지 시절보다 더욱 강력한 중앙집권화 정책을 고수하면서 체제 내 편입을 거부하는 투아레그족에 대해 집요한 차별을 견지하였다.

실패의 연속이던 투아레그족의 도전

투아레그족이 말리 중앙정부에 본격적으로 도전한 것은 2012년 초에 일어났던 사태가 처음이 아니다. 말리 독립 직후부터 무장투쟁을 개시했고, 주변 부족들과도 이해관계에 따라 대립하거나 협력하면서 말리 중앙정부에 대항해왔다.

1990년 말리와 니제르의 투아레그족에게 공여된 국제원조 자금을 중앙정부에서 가로채자, 이에 대한 반발로 독립 이후 최대 규모 투쟁이 전개되었다. 이때 2012년 사태의 주인공인 아자와드민족해방운동(MNLA)이 탄생하였으며, 말리 중앙정부는 나이지리아군까지 끌어들여 유혈 진압에 나선다.

특히, 우라늄 확보에 열성적인 프랑스의 지원이 필수적인 말리 중앙정부는 말리 북부에 매장된 우라늄에 대한 개발권 때문이라도 투아레그족에게 자치권조차 부여하기를 거절하였다. 1991년 들어선 최초의 민선정부가 투아레그 반군의 말리 정규군 편입, 북부지역 개발 등을 약속하며 평화조약을 체결하였으나, 실제로는 민족차별과 보복이 지속되었다.

2006년~2009년까지 다시 투아레그 반군이 국지적으로 저항하였으나 열세를 면하지 못하다가 상당수가 리비아로 이동, 무아마르 카다피(Muammar Qaddafi) 정권에 의탁하여 리비아군의 일부로 활동하였다. 2011년 '아랍의 봄' 사태에서 카다피의 사병(私兵)으로 활동하던 투아레그 반군이 상당한 군자금과 무장을 보유한 채로 말리 북부로 귀환, 독립을 위한 무장투쟁에 들어간다.

겉보기에는 민주적이지만 허약한 거버넌스의 말리 정부

한편, 독립 이후 1968년부터 1991년까지 줄곧 군사독재를 펼치던 트라오레(Traore)가 군부에 의해 축출되고 선거를 통해 민간에 평화적으로 정권을 이양하여, 아프리카에서는 보기 드문 민주주의가 수립되었다. 이 때 군부 지도자 아마두 투마니 투레(Amadou Toumani Toure)는 ATT라는 애칭으로 불리며 국민적 영웅으로 부상하였다.

1992년 자유민주선거를 통해 취임한 코나레(Alpha Oumar Konare) 대통령은 민주주의 정착, 인권상황 개선, 시장경제의 도입, 규제철폐 및 적극적인 원조확보 등을 통한 경제개발에 노력하여 1997년 재선에 성공하였으며, 2002년 대선에서도 중립을 유지하여 '민주적이고 평화적인 말리'라는 국가 이미지를 창출하였다.

2002년 대선에서 1991년의 군부지도자인 Toure가 무소속으로 출마, 대통령에 당선되었으며, 3개 주요 정당으로 연정을 구성하여 국제사회에서 상당히 높은 평가를 받아왔다. Good Governance 측면에서 상당한 진전을 달성한 것으로 평가받았고, 2007년 재선에도 성공한다.

그러나 외부에 보이는 정치적 민주화의 내면에는 투아레그족 등 북부 소수민족들에 대한 차별, 뿌리 깊은 부정부패와 무능이 도사리고 있었으며, 이런 약점이 2011년 투아레그 반군의 저항과 맞물린 쿠데타로 드러난다.

계획되지 않은 쿠데타와 무력한 대응

2009년 이후 잠잠하던 투아레그 반군 세력은 2011년 말 리비아에서 동족들이 중무장한 채 귀환하자 2012년 1월 북부에서 독립을 선언하고, 당황한 말리 중앙정부는 급히 진압군을 투입한다. 그러나 과거와는 확연히 달라진 투아레그 반군 앞에 선 말리군은 무장 수준과 병참 면에서 열세를 면치 못하고 패퇴한다.

수도 바마코(Bamako)에 돌아온 패잔병들은 중앙정부의 무능을 성토하는 시위를 시작했고, 이 시위가 변질되면서 2012년 3월 23일 아마두 사노고(Amadou Sanogo) 대위가 쿠데타를 일으켜 투레 대통령을 축출하고 '민주회복국가평의회' 의장직을 맡아 국가원수로 나섰다. 4월에 그는 디온쿤다 트라오레(Dioncounda Traoré) 국회의장에게 대통령 대행직을 맡기고 공식적으로 퇴임하였으나 현재까지 계속해서 정치에 영향력을 행사하고 있다.

다행히 2013년 8월 실시된 대선에서 총리를 역임한 바 있는 이브라힘 케이타(Ibrahim Keita) 후보가 당선되었다.

3. 말리 분쟁의 경과

목표가 제각각인 '반군'의 구분

말리 분쟁은 전형적인 아프리카 분쟁 즉, 민족 간 정치 헤게모니 경쟁과 이슬람 종파 간 노선갈등이 혼합된 위에 국가보다 상위 개념인 지역(Region) 차원의 외부세력과의 연대 등이 혼재하는 복잡한 양상을 보인다. 따라서 분쟁에 참여하고 있는 당사자를 구분하고 당사자 간 관계를 정리해야 이해하기가 쉽다.

말리에서 '반군'이라 통칭되는 세력은 아래와 같이 대략 4개의 집단으로 나뉘며, 그림 2에서 보는 바와 같이 노선에 따라 연대와 갈등을 겪고 있다.

- **아자와드민족해방운동**(MNLA, Mouvement National pour la Liberation de l'Azaward)

말리 독립 직후부터 투아레그 독립운동의 중심인 조직. '아자와드' 북부 3개주의 통칭이다. 카다피 통치시기 리비아군에 용병부대격으로 속해있던 말리 투아렉 국가연맹(l'Alliance Nationale des Touaregs Mali)이 카다피 사후 리비아를 이탈, 2012년 독립을 선언하였다. 민족주의 성향이 강하여 투아레그 국가건설을 목표로 한다.

- **안사르딘**(Ançar Dine)

MNLA 내부 권력투쟁 과정에서 분파된 조직으로 안사르 앗딘(Ançar Ad-dine, '종교의 수호자'란 뜻)이라고도 하며 샤리아(Sharia)에 근거한 이슬람 국가 건설을 목표로 한다. 안사르 앗딘은 극단주의 이슬람 세력보다는 온건 이슬람주의에 가까워 MNLA와 노선차이에도 불구하고 독립국가 건설 투쟁에서는 연대하고 있다.

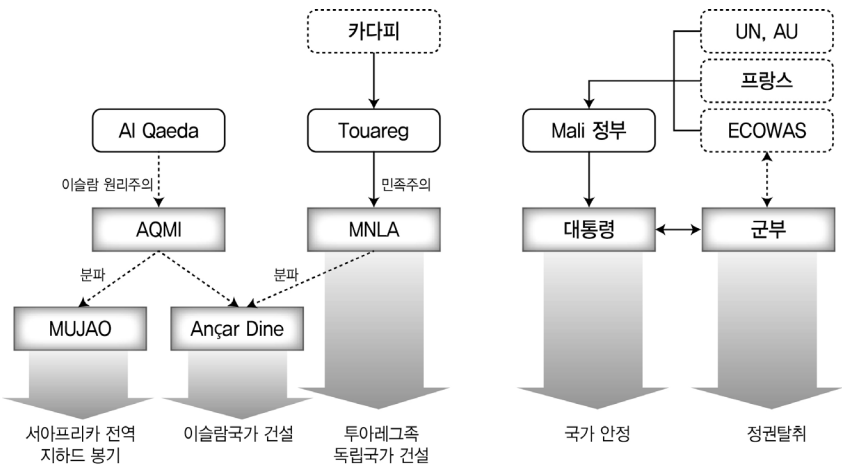
• **이슬람 마그레브 알카에다**(AQMI, Al-Qaida au Maghreb Islamique)

오사마 빈라덴(Osama bin Laden) 사후 북아프리카 지역, 특히 알제리를 중심으로 기존에 활동 중이던 원리주의 무장 세력인 '예언과 투쟁을 위한 살라피스트 조직(GSPC: Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat)'에 뿌리를 두고 자생적으로 형성된 알카에다의 분파 조직이다. 아랍계가 주축으로 매우 극단적인 노선을 취하고 있으며, 사헬(Sahel) 지역 내 대부분의 지역 이슬람 무장 세력들과 연대하고 있다.

• **서아프리카 지하드 통일운동**(MUJAO, Mouvement pour la l'Unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest)

2011년 중반 AQMI에서 분파하여 형성된 가장 폭력성이 강하고 극단적 노선을 취하는 이슬람 무장 세력으로, 서아프리카 전역에 성전(聖戰, Jihad)을 전파하는 것 목표로 한다. 아프리카 흑인계가 주축이다. 이 점에서 국가 건설을 목표로 하는 MNLA나 안사르딘과 노선이 크게 다르며, 북아프리카 일대 이슬람 원리주의 세력들과 협조관계를 유지하고 있다. 서구인에 대한 납치, 살인 사건 대부분을 자행한 집단인 것으로도 유명하다.

<그림 2> 말리 분쟁의 주요 당사자



출처: 저자 작성

위의 주요 세력 외에도 북부 말리에서 거점지역별로, 또는 완전독립이나 자치 가운데 추구하는 노선별로, 폭력성의 정도별로 아래와 같이 여러 무장 세력이 할거 하고 있다.

- HCUA(Haut Conseil pour l'Unite de l'Azawad)
- MAA(Mouvement Aabe de l'Azawad)
- CPA(Coalition du Peuple pour l'Azawad)
- CMPFR(Coordination des Mouvements et Fronts Patriotiques de Résistance)

반군에 비해 말리 정부 측은 합법적으로 선출된 대통령과 군부가 대립, 갈등하는 것을 제외하면 이해가 어렵지 않다. UN, AU, 서아프리카경제공동체(ECOWAS)는 프랑스에 크게 의지하고 있으며, 정부 측 외부세력은 군부에서 정치적 성격을 배제하고 통제범위 안으로 끌어들이려 노력하고 있으나 쉽지 않다.

2012년 말리 사태의 경과

2012년 1월 MNLA가 북부를 본격적으로 점령하기 시작하자 UN추산 20만여 명의 시민들이 알제리, 니제르, 모리타니아 등지로 피난을 떠나기 시작하였다. 3월에는 수도에서 쿠데타가 발생하는 동안 MNLA가 키달, 팀북투, 가오 등의 주요 도시들을 장악하고, 4월에는 북동부 말리가 투아레그족의 독립국가임을 선언하였다. 이에 알제리, 모리타니아, 니제르 등 인근 국가들은 국가인정을 거부하고 ECOWAS는 군사개입을 천명하였다.

<그림 3> 반군 장악지역(2012.4.기준)



출처: http://news.chosun.com/

ECOWAS와 UN이 2012년 10월과 12월에 각각 파병결의안을 의결했으나 실제 파병이 늦어지다가 2013년 1월 MNLA가 남부로 진격하자 프랑스가 바로 공습을 개시하였다. 약 3주 만에 프랑스군이 북부 대부분을 회복했으나 UN군 파병이 늦어져 2013년 7월에야 UN말리안정화임무단(MINUSMA, Mission Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali)에게 지역통제를 맡길 수 있었다.

그 뒤로도 국지적 충돌이 현재까지 산발적으로 일어나고 있으며, 주변국들의 적극적인 중재로 2014년 5월에는 MNLA, HCUA, MAA 등이 정전 합의에 서명하고, 6월에는 모든 정파 간 포괄적인 대화에 참여할 것을 약속하는 '알제 선언(Declaration d'Alger)'에 서명하였다. 한편, MINUSMA 임무가 2014년 6월로써 종료될 예정이었으나, 새로운 상황이 전개됨에 따라 유엔안보리는 MINUSMA의 임무연장 결의를 채택하였다.

하지만, 말리 북부는 현재까지도 산발적인 테러가 끊임없이 일어나고 있다.

4. 말리 분쟁의 원인과 전망

말리 분쟁의 원인 정리

말리 사태의 원인은 크게 근본적인 원인과 직접적인 원인, 두 가지로 나눠서 봐야 하며 직접 원인은 다시 외부요인과 내부 요인으로 나뉜다.

근본적인 원인은 역시 투아레그족 문제이다.

프랑스 식민지시절부터 시작된 투아레그 탄압은 독립 후 말리 정부에서 더욱 강화되는 경향이 있었으며, 이웃한 알제리, 리비아, 니제르 등에서의 포용정책과 대비되어 말리 투아레그족에게 지속적인 자극이 되었다. 정치적인 소외 외에도 경제적인 고립과 빈곤은 투아레그족을 투쟁일변도로 몰아세운 주요 원인이 되었다.

직접적인 외부요인은 리비아에서 카다피 정권이 붕괴하며 재정적, 군사적으로 강화된 투아레그족을 통제하지 못하게 된 것과, 오사마 빈 라덴 사후 분열되어 각 지역에서 알카에다 산하 조직이 발호하게 된 것을 들 수 있다. 노선에 따라 여러 조직으로 분열된 것이 통일된 무장 세력으로서 강력한 무력을 행사하지 못하는 것은 다행스런 일면이나, 분쟁해결을 위한 노력에는 당사자가 많은 것이 절대적으로 불리한 상황이다.

직접적인 내부요인은 말리 정부의 취약한 Governance이다. 국제사회가 말리 정부가 보여주는 평화적 정권교체 과정에 도취되어 있는 동안, 말리 사회는 부정부패와 무책임과 무능에 깊이 찌들어버렸다. 국가 내부반란에 속수무책으로 예전 식민모국인 프랑스에게 구조요청을 하고, 공습을 마친 올랑드 대통령의 방문을 전 국민이 환영하는 모습, 그리고 북부 반군과의 평화협정을 이끌어 나가지 못하는 무기력한 정부를 혁신하는 것이 절체절명의 과제인 이유다.

말리 사태의 전망

말리 사태는 단기간에 종식되지 않을 전망이다.

원인 분석에서 볼 수 있는 것처럼 말리 분쟁은 연원이 깊고 당사자가 많다. 또, 분쟁의 원인이 된 여러 가지 문제 가운데 어떤 것 하나도 아직까지 해결하지 못한 상태다.

투아레그족에 대해 독립을 부여, 주권국가로 인정하는 것은 주변국의 이해관계에 반하는 것이므로 어렵다고 해도, 광범위한 자치를 인정해 안정화를 도모해야 하는데, 북부 지역이 말리 영토의 60%나 차지하는 점과 북부에 투아레그족 외에도 이해관계가 다른 여러 민족이 혼재되어 있다는 점 등을 고려할 때 이 역시 쉬운 선택이 아니다.

투아레그족에 대한 경제적 지원은 가장 근본적인 분쟁 해결책 가운데 하나이지만, 말리 중앙정부를 위협하는 일이 될 수도 있기에 역시 선택하기 쉽지 않은 딜레마가 된다.

AQMI 등 이슬람 원리주의 무장 세력과 그 영향을 받은 세력들의 계속되는 침투와 발호를 막는 것 역시 어려운 과제다. 말리 분쟁이 발발한 이후 이라크와 시리아를 배경으로 IS(Islam State)가 태어났고, 국제사회는 뾰족한 방법을 못 찾고 있다. 북서 아프리카 일대의 이슬람 세력들에게 IS는 하나의 역할모델을 제시하고 있으며, 그들의 일정한 성공에 고무되어 있다.

말리 중앙정부가 가진 무능과 부패도 쉽게 고쳐질 것 같지 않다. 말리 정부는 국제사회의 원조에 절대적으로 의존하면서도 2014년 6월 4천만 불을 들여 대통령 전용기를 구매한바 있다. 이에 대해 IMF는 3억불의 자금집행을 유예하고, 세계은행과 EU 역시 각각 6천3백만 불 및 1억 유로 규모의 원조를 잠정 동결하겠다고 발표한 바 있다.

Ⅲ. 국제사회의 지원 현황

1. 말리 지원을 위한 국제공조 체제

말리 분쟁에 대한 국제사회의 지원은 개별 국가별 지원을 넘어서 국제공조 체제하에서 강력하게 조정되는 특징을 가진다. 물론, 특수한 이해관계자인 프랑스가 EU를 통하여 많은 역할을 하는 속성을 가지기는 하지만, 이는 국제사회가 분쟁 회복을 위한 지원에서 진일보한 모습을 보이는 것으로 평가할 수 있다.

구체적으로 국제사회는 말리 재건을 지원하기 위해 2013년 5월 '말리 공여국 회의(Donor Conference for Development in Mali)'를 만들었다. 회의는 프랑스 정부, EU 집행위, 말리 과도정부가 공동으로 주최하며 우리나라를 포함한 108개국이 참여한다. 우리나라는 이 회의에 참석하여 1백만 불을 공여하기로 하였다.

이 공여국 회의는 말리 정부가 마련한 자체 개발전략에 대한 국제사회의 지원 방안을 논의하는 자리인데, 2013년 5월 회의에서 말리 정부는 PRED 2013~2014(Plan pour la Relance Durable du Mali)를 공여국 회의에 제출했다. 이 회의는 말리 정부가 요청한 20억 유로를 훨씬 상회하는 32억 8천만 유로(4조 6750억 원)를 공여하기로 결의했다. 이 가운데 EU는 10억 유로, 독일이 1억 유로를 부담한다.

주로 특정 수원국에 대한 Harmonization을 다루는 지금까지의 공여국 회의들과는 달리, 말리 공여국 회의는 2013년 5월 결의를 이행하기 위한 후속회의(International Follow-Up Meeting of Donor Conference for Development in Mali)를 계속 열고 있으며, 현재까지 4차에 걸쳐 열렸다. 각 후속회의 내용은 아래와 같다.

1차 후속회의(2013년 11월, 말리 바마코)

6개월 만에 모인 다시 모인 공여국들은 이미 결의된 금액 가운데 304백만 유로가 구체적으로 약정되었으며, 125백만 유로는 선거관리를 위한 일반재정지원으로 이미 지출된 것을 확인했다.

말리 정부는 향후 우선순위 사업으로서 사법개혁(12백만 유로), 분쟁방지 프로그램(5백만 유로), 수도 바마코 – 북구 팀북투간 565km 도로 재건(32백만 유로 추가) 등에 지원을 요청하였다.

EU는 2014~2020년간 말리의 국가혁신, 식량안보, 교육 등 분야와 북부 주요도시인 가오, 키달 지방과 알제리를 연결하는 도로 개설 사업 등에 615백만 유로를 지원하기로 하였다.

- 공여국들은 말리 정부에 아래 사항을 당부하였다.
- 법치 확립과 국제수준의 선거관리
- 기본적인 복지서비스 재개를 위한 전국적 국가기관 기능 회복
- 공공질서 회복과 민간인 보호를 위한 민간기구 활동 지원
- 난민과 기아위기에 처한 주민들에 대한 인도적 지원
- 국가기구의 중장기 발전을 위한 노력

2차 후속회의(2014년 2월, 브뤼셀)

최초 결의되었던 32억 8천만 유로 중 이미 74%가 구체적으로 약정되고, 1/3 가량이 이미 집행되는 등 공여국들은 적극적인 약속 이행을 높게 자평하였다.

공여국들은 말리 정부에게 공공재정 개선, 지방분권, 사법개혁, 부패 근절 이행 노력을 보다 가속해 나가기를 당부하면서, 북부지역 안정화를 위한 포괄적인 파트너십, 지속가능한 회복을 위한 친기업환경 구축, 민간부문과의 협력의 중요성을 강조하였다.

EU는 결의한 원조금액 523백만 유로의 50% 가량인 238백만 유로를 이미 집행하였으며, 집행한 지원금액 중 50%(120백만 유로)를 말리 정부예산으로 직접 투입하였다고 밝혔다.

2013년까지는 인도적 지원이 대부분을 차지하였으나 2014년부터는 경제회복과 지속가능한 성장으로 중점을 이동할 예정이며, 2014년에는 정부에 대한 직접 예산지원

비율도 더 높아질 것으로 전망했다. 이와 관련, 공여국들은 말리 정부의 수용 능력(absorption capacity)의 중요성을 언급하며, 정부조달 및 공공재정시스템 개선을 위한 노력이 병행되어야한다고 강조했다.

말리 정부는 경제회복과 지속가능한 성장을 위해서는 일자리 창출에 큰 잠재력을 가진 농업분야 발전에 중점을 두고 있다고 설명하면서, 자영농 지원 프로그램 및 농업 클러스터(Agro-cluster) 등을 추진 중이라고 밝혔다. 다만, 농업발전을 위한 인프라 부족, 1차 산품 가격변동에 취약한 monoculture 경제구조, 부실한 농산업 기반 및 불분명한 토지소유권 제도 등 현실적인 장애가 있음을 시인하기도 하였다.

또한, 민간부문과의 협력, 기업환경 개선 등을 위해 2014-2015년간 정부차원의 창업지원, 금융접근성 개선, 민관협력사업(PPP) 등을 추진할 것이라고 설명하였다.

3차 후속회의(2014년 5월, 말리 바마코)

공여국들과 말리 정부는 식수, 교육, 국가화해, 북부지역에서의 행정력 복원 등과 같이 말리 정부의 당면과제에 대해 논의하였다.

공여국들은 2013년 5월 브뤼셀회의 이후 1년간 말리 정부가 취해온 조치와 성과에 대해 대체적으로 만족감을 표시하면서도, 말리의 지속가능한 발전 및 항구적 평화 정착을 위해 해결해야할 과제들이 아직 산적해 있음을 지적하였다.

대부분의 공여국들은 말리 정부에 대해 반군세력과의 포괄적 대화 강화, 부정부패 척결, 재정투명성 제고를 위해 더욱 노력해 줄 것을 요구하였다.

4차 후속회의(2014년 9월, 브뤼셀)

말리 정부는 Good Governance, 고용, 직업훈련 및 기업활동 환경개선 등에 대한 현황을 보고하고, 공여국들은 알제리 정부의 지원 하에 북부 반군과 협상중인 국가화해에 대해서 논의하였다.

말리 공여국 회의의 한계

1차 후속회의에서와 달리 2차 후속회의부터는 미국과 중국이 모두 참여하지 않는 등 말리에 대해 이해관계가 많은 EU, 특히 프랑스 중심의 유럽-아프리카 회의체라는 한계가 지적되고 있다. 회의체의 프랑스에 대한 과도한 의존은 프랑스 국내 정치지형 변화가 말리 상황에 즉각 반영되거나, 프랑스의 독주를 의식한 다른 공여국들이 소극적으로 참여하는 부작용이 있다는 비판도 있다.

또한, 말리가 속한 사헬(Sahel) 지역 내에서 빈곤을 겪고 있는 여러 인접국들에 비하여 정치적으로 불안한 말리가 국제사회로부터 집중적인 지원을 받는 것은 분쟁이 있는 곳에 더욱 많은 원조가 주어진다는 그릇된 인식을 줄 여지가 있다.

가장 중요한 문제는 원조 공여국 회의가 말리 정부의 무능과 부패 행태를 근본적으로 뜯어고칠 수는 없다는 것이다. 지금까지 4차에 걸친 후속회의에서 공여국들은 지속적으로 말리 정부의 부정부패 척결, 재정투명성 제고, 행정효율성 강화 등을 주문해 왔다. 그러나 재정의 대부분을 원조에 의존하고 있는 말리 정부는 원조의 일반재정지원 비율을 높여달라고 요구하면서도 불투명한 조달절차를 그대로 두고 불필요한 구매를 계속하여 공여국들의 비난을 받고 있다.

이러한 문제제기에도 불구하고, 말리 공여국 회의는 아프리카의 특정 분쟁에 대해 국제사회가 보여주던 무관심과 무질서한 원조 양상을 탈피하였다는 점, 물리적인 평화의 정착과 민주정치 유지에 상당한 기여를 하고 있다는 점 등에서 우호적인 평가를 받고 있다.

2. 우리나라의 Mali 지원현황

우리나라에서 Mali에 공여한 원조는 최근까지 매우 제한적이었으며, 1.8백만 불의 무상지원과 61.23백만 불의 유상지원(승인기준)이 전부이다. 유상 지원되는 프로젝트 지원은 최근에야 이루어져 수행과정에서 분쟁의 영향을 받고 있다.

무상지원

KOICA의 무상지원 내역은 아래 표 1에서 보는 바와 같다. 물자지원 및 연수생 초청은 주로 행정 분야 지원을 중심으로 이뤄졌고, 우리 공관 및 KOICA 사무소가 없어 적극적인 지원이 없다가 최근에는 NGO활동을 지원하는 방향으로 이뤄졌다.

<표 1> 말리에 대한 KOICA 무상지원 내역 (1991~2012)

구 분	실 적	지원금액(천불)	비 고
물자지원	12건	803	2005년까지만. 주로 자동차
연수생 초청	27개 과정 33명	176	행정 분야 위주
해외봉사단	1명	16	
NGO	3개 기관	803	
합 계		1,798	

출처: stat.koica.go.kr 자료로 저자 정리

무상지원 사업 가운데 NGO 지원사업은 표 2와 같이 주로 아동 교육 및 식수 등 보건환경 개선사업을 지원하였다

<표 2> 말리에 대한 KOICA의 NGO 지원사업

연도	NGO	사업내용	지원금액 (백만원)
2008	세이브더칠드런	5세미만 영유아를 위한 보건의료 서비스	296
2011~2012	플랜한국위원회	미취학 아동교육 지원 및 지역사회 식수지원	434
2011	월드비전	방카스 지역 취약계층을 위한 식수위생 개선	165
합계	3개 기관		895

출처: stat.koica.go.kr 자료로 저자 정리

유상지원

EDCF 지원은 2009년에 승인된 2건 총 61.23백만 불로 그 내용은 아래 표3과 같다.

<표 3> 말리에 대한 EDCF 승인 사업내용

승인연도	사업내용	승인액 (백만불)
2009	**정부행정망 구축사업** : 행정관청간 기간망 구축, 지선 연결, 우체국 현대화, 교육훈련, 운영 및 관리	39.65
2009	**관개개발사업** : 관개시설 건설, 농지 및 양식장 및 목초지 개발 (EDCF는 전기기계설비만 지원) ※ AfDB, WB와 협조융자 사업, 전체 사업규모는 248.7백만불	21.58
합 계	2 건	61.23

출처: EDCF 자료로 저자 정리

정부행정망 사업은 2011년 12월 차관계약이 발효되고 구매계약이 체결되었으나, 2012년 3월 쿠데타 발생으로 현장실사가 지연되고 한국 측 인력이 철수하였다. 2012년 8월에는 ECOWAS 군대의 수도 주둔으로 현장실사를 재개하였으나, 이후 정세 불안으로 2013년 6월까지 설계 작업만 수행하였다. 2013년 9월 착공하였으나 전체적으로 13년 12월에 준공예정이던 사업이 2015년 5월로 준공이 늦어지면서 사업기간이 1년 6개월 늘어나게 되었다.

일반적으로 1년 6개월 정도의 장기간 공기지연은 시공업체에 큰 간접비 부담을 주나, 별도 증액은 고려되지 않았다.

사업내용 가운데 전국에 흩어진 우체국망(우정망) 78개소가 있는바, 내전 직접 영향권에 들어 있는 현장은 한국인이 아닌 현지인 계약자를 교육해 투입하는 방식으로 진행하려고 현지 당국과 협의 중이다.

관개개발 사업은 AfDB, WB 등과의 협조융자 사업으로 정부행정망 사업과 동일자로 차관계약이 발효하였다. 그러나 parallel 방식 협조융자 사업임에도 사업실시의 통일성 및 일관성을 위해 AfDB 자금으로 사업실시지역 당 1명씩, 총 3명의 컨설턴트를 고용하는 등 전체 프로젝트 차원의 구매활동이 늦어지면서 EDCF 구매도 늦어져 2014년 내에 입찰이 열릴 예정이다.

그 밖에도 원조와 외국인직접투자를 연계한 원당(原糖)공장 사업이 EDCF가 참여하는 협조융자 사업으로 추진되어 왔으나, 내전 발발로 외국인 투자자가 투자계획을 철회하면서 사업추진이 무산되었다.

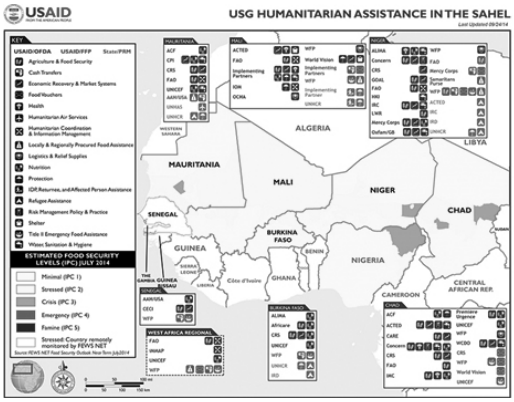
VI. 결론: 아프리카 분쟁을 대하는 개발관점의 제안

개별 국가를 넘어선 '지역'에 대한 관심

아프리카 분쟁이 가지는 특징 가운데 하나는 분쟁 지역이 국내에만 한정되는 경우가 별로 없다는 것이다. 국경과 민족분포가 관련이 없거나 심지어 분쟁을 조장하는 방향으로 경계가 획정된 역사적 이유 외에도, 국경을 넘어선 정치엘리트 간의 합종연횡과 패권의식을 가진 군사독재자들로 인해서, 또 국경을 넘어서 종교적 신념을 관철하려는 원리주의자들의 대두로 국내 분쟁으로 시작된 많은 분쟁들이 결국 국제적 분쟁으로 비화하는 경우가 많다.

말리 분쟁의 경우에도 주변국들이 민족과 종파적 신념, 정치적 이해관계에 따라 여러 가지 각도에서 분쟁에 개입하고 있다. 분쟁 원인과 그 여파를 주변국들이 공유하고 있는 것이다. 그래서 그림 4에서 보는 미국의 예처럼 말리에 대한 지원을 '사헬'이라는 지역적 관점에서 분석하고 대응할 필요가 있다.

<그림 4> 사헬(Sahel) 지역 내 미국의 인도적 지원활동



출처: http://www.usaid.gov/crisis/mali

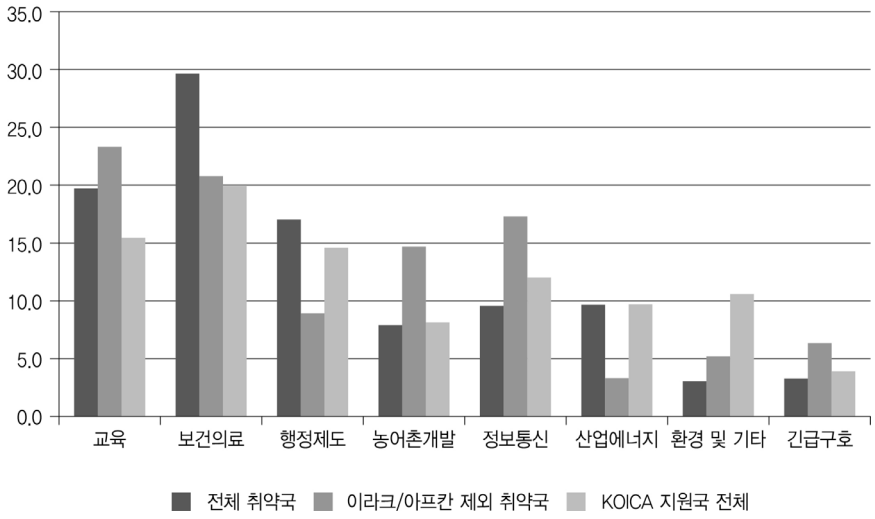
그러나 우리 상황은 어떠한가? 중동이나 중앙아시아의 경우와는 달리 아프리카에 관해서는 분쟁에 대한 분석단위가 국가를 넘어서지 못하고 있다. 물론, 아프리카에 대해서는 국가 단위의 정밀한 분석도 귀한 형편이지만, 지금부터라도 '지역' 차원으로 분석의 범위를 넓히고 깊이를 더하는 조치가 필요하다.

분쟁에 대해 깊이 모르고서는 분쟁국에 대한 지원에 자신 있게 나설 수가 없다.

분쟁국에 대한 차별화된 지원

권혁주 외(2010)는 취약국에 대한 KOICA의 지원 분야를 교육(약 23%), 보건의료(약 21%), 정보통신(약 17%) 순으로 분석했다. 또한, 이것이 KOICA가 여러 가지 취약성 요소 가운데 국가행정능력 향상에 집중적으로 지원하고 있음을 보여주는 바, 취약국의 행정능력 향상에 과도하게 집중하면 원조효과성이 저해될 수 있다고 지적하고, 취약국에 대한 KOICA의 원조효과성을 높이기 위해서는 수원국의 다양한 취약성 구조에 적절히 대응할 수 있는 차별적 지원전략을 펼칠 것을 제안했다.

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



출처: 권혁주 외 (2010)

<그림 5>를 살펴보면, 산업에너지 분야에 대한 지원이 유독 적은 것이 눈에 띈다. 이라크, 아프간을 제외하면 긴급구호 분야보다도 적다.

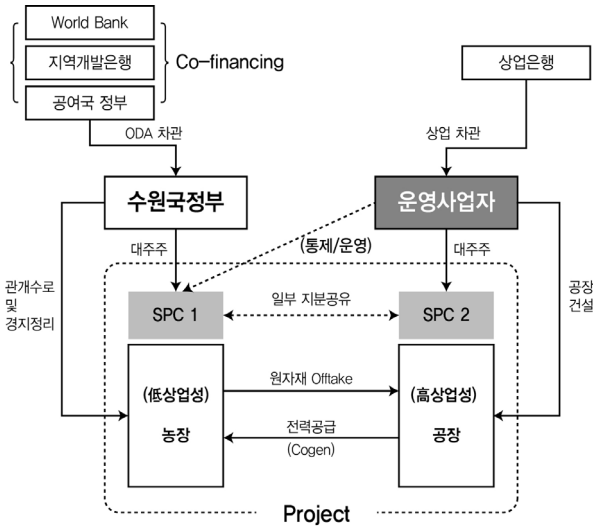
우리는 분쟁국에 대한 지원이라고 하면 은연중에 난민에 대한 긴급구호나 식수, 식량, 아동교육 등 인도주의적 지원만으로 대상을 한정하는 수가 많다. 그러나 2010년 작성된 '분쟁 및 취약국에 관한 딜리 선언(Dili Declaration)'은 인간안보확보, 평화구축, 굿거버넌스 그리고 국제안보(global security)확대에 관한 지원 외에도, 분쟁 및 취약국에서 평화구축 및 국가건설의 장애물 가운데 하나로 '수도와 일부 지역에 개발협력이 집중되면서 지원에서 배제되는 지역(pockets of exclusion)의 출현'을 들고 있다. 더불어 '지속가능한 생계대책 마련, 고용 창출 및 천연자원의 효과적 관리를 포함한 포괄적 경제발전'을 발전목표 중 하나로 제시하고 있다.

한편, 공여자로서 우리 입장을 살펴보자. 공여금액이 상대적으로 적은 것은 차치하고서라도, 분쟁 이후 정부구성 등 state-building 지원이나 정부기능의 정상화 및 행정역량 강화 등 사업에 우리가 얼마나 차별성 있는 장점을 보유하고 있는가? 수원국은 우리에게 어떤 것을 원하고 있는가?

우리가 가진 장점을 활용하여 우리 원조를 차별화하자는 원론적인 차원에서, 말리에서 외국인직접투자와 원조기관 간 협조융자를 결합해서 추진했던 원당(原糖)공장 사업 내용을 <그림 6>과 같이 소개하고자 한다. 분쟁 발발로 인해 외국인 투자자가 투자계획을 철회하면서 무산되기는 했지만, 우리와 같이 원당을 전량 수입하는 입장의 공여국과 말리처럼 농업기반이 있으나 제조업 기반이 허약한 수원국이 협력할 수 있는 아이디어다.

우리가 차별성을 가진 분야를 지원하는 것이 자칫 우리 이해관계를 수원국에 투사한다는 오해와 비난을 받을 것을 두려워하기 보다는, 분쟁을 겪은 수원국이 진정으로 원하는 지원이 무엇인지를 더욱 고민하자고 제안한다.

<그림 6> 말리 원당공장 협조융자 사업구도



출처: 사업주 자료로 저자 작성

참고문헌

강서미. 2010. KOICA의 취약국지원전략. 국제개발협력 2010년 3호. P.66~76. 한국국제협력단

경제개발협력기금. 2011. 국가별지원사업_말리. www.edcfkorea.go.kr

권유경. 2014. 사하라이남 아프리카지역의 종족갈등과 빈곤. 국제개발협력 2014년 2호. P.177~197. 한국국제협력단

권혁주. 2010. 취약국가의 이해: INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로. 국제개발협력 2010년 3호. P.46~65. 한국국제협력단

권혁주, 이환성, 배재현. 2011. 한국 ODA 의 분쟁 및 취약국 지원방안. 한국국제협력단

김정숙 외. 2011. 북아프리카지역에서의 부족집단 간 갈등양상에 관한 기초연구: 마그레브지역의 베르베르족을 중심으로. 대외경제정책연구원

부산 세계개발원조총회. 2011. '효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십'

이욱헌. 2012. 분쟁지역에서의 국제개발협력. 인지제고사업 교육자료

이현. 2014. 테러리즘과 국제개발협력: '분쟁과 개발'의 맥락으로 본 테러리즘. 국제개발협력 2014년 3호. P.177~194. 한국국제협력단

폴 콜리어. 2010. 빈곤의 경제학. 류현 역. 살림출판사.

한국국제협력단. 2013. KOICA 연구 중기전략 : 2013-2017.

Collier, P. 2003. Breaking the conflict trap: Civil war and development policy. World Bank Publications.

Donor Conference for Development in Mali. 2013. Joint Chairs' Conclusion, International Donors Conference 'Together for a New Mali'. Brussels

Hannah Armstrong. 2013. Crisis in Mali: Root Causes and Long-Term Solutions. PeaceBrief 149

Oxfam. 2013. MALI: A NEW DEVELOPMENT CONTRACT What kind of aid is needed to end the crisis?. Oxfam Briefing Note (May 15, 2013)

Oxfam. 2014. WHAT NEXT FOR MALI? Four priorities for better governance. Oxfam Briefing Note(February 5, 2014)
Republic of Mali. 2011. GROWTH AND POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER (GPRSP) 2012~2017
Republic of Mali. 2013. Plan for the Sustainable Recovery of Mali 2013-2014

www.diplomatie.gouv.fr
www.usaid.gov
www.crisisgroup.org
www.kida.re.kr/woww/
www.usip.org
www.unhcr.org
www.theguardian.com

II

섹터

분쟁지역에서의 인도적 지원: 인도적 공간 사례 연구를 중심으로

장은하(한국여성정책연구원 부연구위원)

Characteristics of ODA Allocation to Higher Education -Focusing on France and Germany

Chanmi Kim(Researcher, ODA Research Center, Seoul National University)

분쟁지역에서의 인도적 지원: 인도적 공간 사례 연구를 중심으로

장은하(한국여성정책연구원 부연구위원)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 검토
1. 인도적 공간의 정의
2. 인도적 공간의 제약
Ⅲ. 인도적 공간의 확보: 수단, 아프가니스탄, 시리아 사례 분석
1. 수단생명선작전(Operation Lifeline Sudan): 협의체 구성을 통한 인도적 공간 확보
2. 아프가니스탄: 인도적 원칙의 준수를 통한 인도적 공간의 확보
3. 시리아: 원격 관리(remote management) 및 현지 네트워크를 통한 인도적 공간의 확보
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

최근 그 잔인성으로 국제사회를 경악케 한 ISIS의 참수 희생자들 중 대다수는 인도적 구호 요원이었다. 영국인 앨런 헤닝(Alan Henning)은 생명구조와 관련된 의료기기를 전달하는 임무를 수행하고 있었으며 또 다른 영국인 데이비드 헤인(David Haine)은 시리아에서 활동하는 프랑스 구호단체 소속 요원인 것으로 밝혀졌다. 2014년 10월 현재 또 다른 참수 위협 동영상에 등장하고 있는 미국인 피터 카시그(Peter

Kassig)는 인도적 지원 단체의 대표로서 시리아 난민을 돕고 있었다. 이는 최근 증가하는 인도적 구호요원 피해의 단편적 사례에 불과하다. 2013년 한 해 동안 전 세계적으로 460명의 구호요원이 피해를 입었고, 그 중 155명이 사망하고 171명은 심각한 부상을 입었으며 134명은 납치되었는데 희생자의 대부분은 지원을 실행하는 지역 NGO 직원이나 적십자 요원이었다(Stoddard, Harmer and Ryou 2014:1). 이는 2003년 피해규모인 87명의 사망자, 49명의 부상자, 7명의 납치희생자와 비교할 때 매우 큰 증가이다(Stoddard, Harmer and Ryou 2014:1).

이러한 현상은 인도적 공간의 확보 여부와 연관이 있다. 인도적 공간이란 인도적 지원 활동이 이루어질 수 있도록 비폭력과 안전이 보장된 공간으로 간략하게 정의할 수 있다. 분쟁의 양상이 국가 대 국가에서 내전으로 변화하는 현대전에서 인도적 공간을 확보하는 것은 점점 어려워지고 있으며, 인도적 공간의 확보에 실패할 경우 지원 물자 진입의 지연·불발뿐 아니라 인도적 구호요원이 희생되는 상황이 빈번하게 발생한다. 2013년부터 특히 주목되는 현상은 인도적 구호요원을 대상으로 발생한 잠복공격(ambush)이나 노상 공격(roadside attack)이 급격한 증가세에 있다는 점이다(Stoddard, Harmer and Ryou 2014).

현재 한국의 경우 민간단체를 중심으로 수단 및 시리아 국경 지역 등에서 인도적 구호사업이 진행 중에 있다. 한국정부도 다자기구를 통해서 분쟁지역인 이라크, 팔레스타인, 우크라이나 난민 지원 등을 지원하고 있으며, OECD DAC의 회원국으로서 인도적 지원을 확대할 것을 요구받고 있다. 그러나 소수의 국제 NGO를 제외하고는 분쟁지역에 있어서의 인도적 지원 경험은 미비한 상황이며 특히 치안 및 안전지침 등도 견고히 마련되지 못한 상황이다. 현재 한국 정부와 단체들이 분쟁 당사국 내에서 직접 지원활동을 벌이지 않는다 하더라도, 변이와 확산이 용이한 현대전의 성격을 고려할 때, 분쟁에서의 인도적 지원의 양상과 위험에 대해 인지하고 대비하는 작업이 필요하다.

이러한 배경 하에 본 연구는 먼저 인도적 공간의 개념에 대해 살펴본 후 분쟁에 있어서의 인도적 공간 확보에 있어서의 사례들을 살펴볼 것이다. 마지막으로 사례를 통해 도출한 인도적 공간 확보에 있어서의 시사점을 소개하고 분석한다. 본고를 통

해 향후 한국 정부와 단체들의 분쟁지역에서의 효과적이고 안전한 인도적 지원활동에 미약하나마 도움이 되고자 하는 바이다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 인도적 공간의 정의

인도적 공간을 하나의 개념으로 정의하기는 쉽지 않다. 인도적 공간을 설명함에 있어서 특정 조직의 철학과 활동 기준이 반영되기 때문이다(Von Pilar 1999; Brassard-Bourdeau and Humbert 2010). 아래에서는 인도적 공간에 관한 정의 중 대표적인 세 가지 관점을 검토하려고 한다(Collinson and Elhawary 2012).

1) 지원 단체의 공간

이 정의는 지원 단체들이 구호 활동을 수행하는 관점에서 인도적 공간을 설명한다(Collinson and Elhawary 2012:2). 대표적으로는 인도적 공간이라는 단어를 1990년대 초반 대중화시킨 국경없는 의사회(MSF)의 로이 브러먼(Roy Brauman)의 정의를 들 수 있다. 브러먼에 의하면 인도적 공간이란 "(인도적)니즈를 평가하고, 지원물자의 전달과 사용을 모니터하고, 대화하는 데에 있어서 자유로운 공간"을 의미한다(Collinson and Elhawary 2012: 1; Von Pilar 1999). 즉, 인도적 지원을 수행함에 있어서 정치적인 목적에 휘말리지 않고, 지역주민의 불신이나 저항 없이, 물리적 공격으로부터 자유로운 독립적인 공간을 의미한다(Vautravers and Fox 2011:8). 유사한 개념으로 "인도적 지원 수행 환경(humanitarian operating environment)" 또는 "인도적 통로(humanitarian corridor)"가 있다.

인도적 공간의 확보를 위해 구호 단체는 비정치성, 독립성, 중립성, 공평성의 관점을 견지해야 한다(Salera 2011). 첨예하게 대립하는 분쟁 지역에서 지원 기관이 어느 한 편을 든다거나, 공평하지 않은 방법으로 지원을 수행할 경우 인도적 공간은 위협에 처할 수 있기 때문이다. 인도적 공간을 "인도적 활동 환경(Humanitarian Operating Environment)"으로 지칭하는 UN의 설명은 이러한 관점을 반영하고 있다(UN OCHA 2003).

> “중립과 공평의 원칙을 지키는 것은 고통을 경감시키는 목표를 달성할 수 있는 주요 수단이다. 따라서 군사적 행위와 인도적 활동의 역할과 기능을 명확히 구분하는 것은 지원 단체들이 효율적이고 안전하게 책임을 수행할 수 있는 인도적 활동 공간 조성에 있어서 결정적 요인이다. 인도적 지원이 조건적이지 않고, 분쟁의 한 편을 지원하지 않으며, 군사적·정치적 활동으로부터 독립적일 때 지속적인 접근은 보장된다(UN OCHA 2003)”.

이 설명을 통해 확인할 수 있는 또 다른 점은 인도적 활동과 군사적 활동을 구별하는 것이 인도적 공간의 확보에 있어서 매우 중요한 요인이라는 것이다. 즉, 지원단체의 활동은 비정치적이고 비군사적인 인도적 활동임을 분쟁당사자와 지역주민에게 분명히 인식시키는 것이 중요하다.

상기 UN의 정의에서는 또한 독립의 원칙을 의도적으로 제외시키고 있음을 볼 수 있다. 이는 인도적 지원에 있어서도 해당 국가의 주권을 우선시하는 UN체제의 특징에서 비롯된 것으로 파악될 수 있다(Boudreau and Hubert 2010).

2) 지역사회의 공간

이 경우는 인도적 공간을 정의함에 있어 단순히 인도적 지원이 이루어지는 제한적인 공간 뿐 아니라, 피해를 입은 지역사회에 초점을 맞추는 관점이다. 이는 인도적 니즈를 충족함에 있어서 지원 단체의 활동 공간 뿐 아니라 피해지역 주민의 공간과 역할이 중요하다는 견해에서 유래하였다(Collinson and Elhawary 2012:2). 대표적인 인권기반 국제 NGO인 옥스팜(Oxfam International)은 인도적 공간을 “보호와 지원을 받을 주민의 권리가 보장되는 활동 환경” 그리고 “피해주민의 니즈에 공평하고 독립적인 방법으로 대응함으로써 효과적인 인도적 활동을 수행할 수 있는 활동환경”으로 정의하고 있다(Oxfam International, January 2008). 이는 수혜자의 인권을 강조하고 권리에 기반을 둔 지원을 강조하는 옥스팜의 철학을 잘 반영하고 있다. 또한 유엔난민기구인 UNHCR도 인도적 공간이 단지 물리적 접근이나 구호요원의 치안만을 강조하는 것에 대해 반대하며 ‘보호공간’ 및 ‘망명공간’과 연계될 것을 강조했다(Tennant, Doyle and Mazou 2011:32). 이 관점 역시 난민보호가 단체의 주요 임무인 UNHCR의 조직 철학

을 반영하고 있다. 지역주민의 보호공간이 부재한 상태에서 지원 물자의 전달은 더 많은 주민을 위협에 처하게 할 수 있기 때문이다(Tennant, Doyle and Mazou 2011:32).

3) 국제인도법의 공간

인도적 공간을 설명함에 있어서 국제인도법을 통해 조망하는 관점도 있다. 국제인도법은 "인도적 공간"이라는 단어는 사용하고 있지 않으나, 여러 조항 내에서 인도적 공간의 의미를 포함하는 개념을 제시하고 있다(대한적십자사 2010). 전시에 있어서 민간인의 보호에 관한 제네바 제4협약의 3조에서는 "국제적십자위원회와 같은 공정한 인도적 기구는 충돌당사국에 대하여 그 용역을 제공할 수 있다"라고 무력충돌 상황에서 인도적 지원 단체들의 활동을 허용하고 있다. 또한 동 협약 제10조는 민간인 보호와 구호를 위해 국제적십자위원회(ICRC)나 공평한 인도적 구호 기관이, 분쟁의 당사자의 동의 하에, 인도적 활동을 수행할 수 있음을 명시하고 있다. 비국제적 무력충돌의 희생자 보호에 관한 내용을 담고 있는 추가의정서(제II의정서)의 여러 조항에서도 인도적 지원과 관련된 내용이 발견된다(대한적십자사 2010).[1] 여기에서는 민간인 보호, 전투방법으로서의 민간인을 기아에 빠트리는 행위 금지(민간주민의 생존에 불가결한 식량, 농업지내, 수확물, 가축, 음수 시설 등의 목표 공격 및 파괴 금지), 분쟁 당사자의 동의 하에 민간인들에게 인도적 지원 허용 등을 명시하고 있다.

이러한 조항의 검토를 통해 알 수 있는 점은, 분쟁당사자들이 국제인도법을 준수함으로써 분쟁의 한복판에서 인도적 공간이 확보될 수 있다는 점이다. 바꾸어 말하면, 무력충돌의 당사자들이 국제인도법을 준수할 수 있게 장려하고 촉구하는 것을 통해 인도적 공간이 확보될 수 있으며 이러한 측면에서 국제인도법은 유용한 수단이 될 수 있다. 또 한 가지 언급할 사항은, 국제인도법상의 인도적 공간은 앞서 설명한 지원단체의 활동공간보다는 광의의 개념이다. 왜냐하면 무력충돌의 양 당사자를 개입시킬 뿐 아니라 이들에게 민간인 보호를 위한 법적 의무와 제약을 부여하기 때문이다(Collinson and Elhawary 2012: 2).

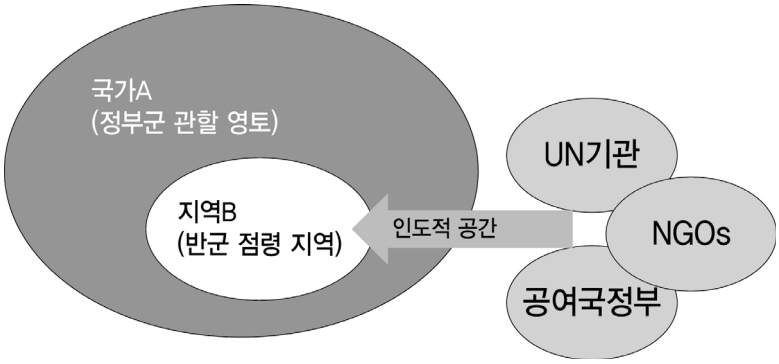
1) 1949년 8월 12일자 제네바 제협약에 대한 추가 및 비국제적 무력충돌의 희생자 보호에 관한 의정서(제II의정서)의 7조 - 12조(의무업무에 대한 기술), 18조(구호단체 및 구호활동), 11조(의무부대 및 수송수단의 보호) 등 참조(대한적십자사 인도법 연구소 2010)

국제인도법의 관점에서 인도적 공간을 조망하는 것은 인도적 공간의 확보에 있어서 몇 가지 시사점을 던져 준다(Collinson and Elhawary 2012: 2). 첫째, 인도적 공간은 단지 구호 뿐 아니라 민간인 보호도 포함해야 한다는 사실이다. 국제인도법은 민간인 보호에도 중점을 두고 있으며 이는 민간인에 대한 인도적 지원 뿐 아니라 보호를 할 수 있는 법적 근거를 제공하고 있다. 이는 앞서 검토한 난민 보호를 중시하는 UNHCR의 관점과도 유사하다. 둘째, 국제인도법은 인도적 지원 제공자 뿐 아니라 해당 정부가 자국민 보호에 가장 우선의 책임이 있다는 점을 상기시키고 있다. 이는 인도적 공간 확보에 있어서 지원단체의 노력 뿐 아니라 무력 충돌의 당사자에게 책임을 부여함으로써 인도적 공간의 유지를 더욱 공고히 할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 셋째, 인도적 지원 단체의 중립이나 독립에 관한 조항은 국제인도법 내에 존재하지 않는다. 그러나 중립을 지키지 않을 경우 해당 정부로부터 활동을 거부당할 수 있다는 점을 상기시켜주고 있다. 국제인도법 상에서 인도적 지원은 해당 정부의 동의 하에만 실시될 수 있기 때문에 분쟁의 어느 편도 들지 않는 중립원칙의 고수는 매우 중요한 요인이다.

2. 인도적 공간의 제약

인도적 공간을 보다 이해하기 쉽게 도식화 하면 〈그림 1〉과 같다. 1960년대 후반의 나이지리아 내전은 물론, 1990년대 소말리아 내전, 현재 시리아 내전 등 여러 내전 상황을 이 도식으로 개념화할 수 있다. 아래의 그림은 앞서 검토한 인도적 공간에 대한 여러 범위 중, 지원 단체의 공간을 중심으로 표현한 것이다. 수혜 지역사회에 초점을 맞추거나 민간인 보호를 포함하는 국제인도법의 관점을 도입하면 인도적 공간의 범위는 단지 그림에서 보여주고 있는 인도적 통로(corridor)적인 성격보다는 그 범위가 훨씬 넓어질 수 있다.

<그림 1> 인도적 공간



테넌트 외(Tennant, Doyle and Mazou 2011)는 인도적 공간의 확보에 영향을 주는 행위자에 대해 해당정부, 비국가행위자(non-state actor) 그리고 지역사회 행위자로 구분한다. 먼저, 정부가 인도적 공간을 제한하는 경우가 있다. UN은 각국의 주권과 영토보전을 중시하는 국가중심의 체제이다. 따라서 UN의 인도적 지원 활동에 있어서도 피해당사국 정부가 주권을 행사하며 지원활동을 통제하고 조율하는 경우가 많다. 구체적으로는 구호 요원의 비자발급 지연, 특정 국적의 직원의 활동 거부, 직원 추방, 구호물자의 세관 통과 지연 및 거부 등의 행정적 제한을 부과함으로서 원활한 활동을 제한할 수 있다(Tennant, Doyle and Mazou 2011:38). 또한 자국 내 특정 지역 접근 거부, 보안 제약(security restrictions), 보호 장비 및 에스코트 요구 등의 인도적 활동을 지리적으로 제한하는 경우도 있다(Tennant, Doyle and Mazou 2011:38). 현재 내전 중인 시리아의 경우가 이러한 예라고 할 수 있다. 시리아정부는 반군점령 지역으로의 인도적 구호물자의 진입을 허용하지 않았으며 진입을 허용하더라도 여러 겹의 제약을 부과하고 있다. 이는 다음 장의 사례 연구를 통해 자세히 살펴볼 것이다.

다음으로 비국가행위자(non-state actors)가 인도적 공간을 제한하는 경우가 있다. 이들은 자신의 점령지에 인도적 지원 단체의 접근 자체를 봉쇄한다. 2011년 UN에 의해 기아가 선포된 소말리아에서 국토의 절반 이상을 장악하고 있던 알샤바브(Al-Shabab) 반군이 점령지 내로 인도적 지원 물자를 허용하지 않은 것이 그 예이다. 또한 인도적 구호요원을 겨냥한 고의적 공격 및 납치, 자신들의 가시성(visibility)을 높이기 위한 국제기구 건물 등에의 테러, 인도적 요원의 안전에 대한

위협 등을 포함하는 등 폭력적인 수단으로 인도적 공간에 위협을 가하기도 한다(Tennant, Doyle and Mazou 2011:39).

마지막으로 인도적 지원활동이 이루어지는 지역사회 구성원들이 인도적 공간을 제한하는 사례도 있다(Tennant, Doyle and Mazou 2011:40). 구호물자를 수혜 하는 지역사회의 특정 개인이 사적인 목적을 위해 인도적 지원활동을 이용하는 경우, 지역사회의 대표자(gatekeeper)나 난민촌의 리더들이 특정 프로그램을 거부하는 경우 등이 그 예이다.

Ⅲ. 인도적 공간의 확보: 수단, 아프가니스탄, 시리아 사례 분석

본 장에서는 인도적 공간의 세 가지 사례를 살펴 볼 것이다. 분쟁의 당사자와 인도적 지원 기관 간에 협의체를 구성하여 인도적 공간을 확보한 수단생명선작전(Operation Lifeline Sudan, 이하 OLS), 중립과 공평의 인도적 원칙의 적극 준수를 통해 확보한 아프가니스탄 사례, 그리고 현재 진행 중인 시리아에서의 원격 관리(remote management) 사례를 검토할 것이다.

1. 수단생명선작전(Operation Lifeline Sudan, 이하 OLS): 협의체 구성을 통한 인도적 공간 확보

1) 개요

현재는 수단과 남수단으로 분리된 수단은 지난 세기동안 몇 차례의 내전을 겪었다. 여기서 소개하려고 하는 수단생명선작전(Operation Lifeline Sudan, 이하 OLS)은 수단 2차 내전(1983 - 1989) 당시 UN의 주도로 UN과 40여개의 국제기구, 수단정부(GoS), 그리고 수단인민해방운동(Sudan People's Liberation Movement/Army, 이하 SPLM/A)이 1989년 결성한 삼자합의체(tripartite agreement)이다. 1988년 당시 수단은 내전과 기아로 25만의 인구가 기아로 사망하였으나(Minear 2002: 89) 수단 정부군과 반군은 인도적 구호가 필요한 지역에의 접근을 봉쇄한 상황이었다. 이러한 배경 하에 UN은 OLS를 결성하여 수단정부군과 SPLM/A이 각각 장악하고 있는 지역으로 구호물자가 들어갈 수 있도록 설득하였다.

OLS는 "협상을 통한 접근(negotiated access)"이라는 명칭 하에 인도적 지원이 필요한 지역에의 접근 확보를 위한 협상을 진행하였다. UN, 수단정부, SPLM/A는 인도적 원칙(중립, 공평) 준수, 삼자의 상호 의무, 구호 진행을 위한 제반 운영(장비 사용, 직원 채용, 건물 렌트, 세금, 허가증, 구호요원의 안전) 등이 포함된 수행규칙(Ground Rules)을 정하고 이에 합의하였다. 각 NGO는 수단 내 특정 지역을 책임지고 그 지역 정부나 반군단체와 함께 협력하여 인도적 지원을 수행하였다(Taylor-Robinson, 2002). OLS는 시행 초기에는 구호물자 전달 위주로 활동하였으나 1993년 이후 남부 지역에서 개발협력으로 전환이 되었다. 즉, 단순한 구호식량의 전달보다는 식량안보측면에서의 개입, 생계지원, 인권 보호, 역량 강화 등의 프로그램이 실시되었다.

2) 긍정적 평가

OLS는 몇 가지 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. OLS의 가장 큰 의의는 분쟁이 진행 중인 주권국가의 영토 내에서 국내 실향민을 위해(국경 밖의 난민이 아닌) 이루어진 최초의 인도적 프로그램이라는 점이다(Karim et al. 1996; Maxwell, Santschi and Gordon 2014). 즉, 국제인도법에서 명시하는 '비국제전(non-international conflict)' 내에서 수행된 최초의 인도적 구호이며, 국가의 권위에 도전하지 않고 주권을 부분적으로 이양 받은 최초의 사례로서 인도적 대응의 영역을 넓힌 것으로도 평가받고 있다(Minear 1990; Maxwell, Santschi and Gordon 2014에서 재인용). OLS는 이후 이루어진 인도적 지원(앙골라, 이라크, 소말리아, 보스니아) 활동의 모델이 되어왔다.

또한 분쟁 당사자들 간에 민간인 고통 경감과 지원에의 접근에 대한 공통분모를 찾기 위한 공간이 마련되었다는 점과, 구호물자 통과를 위해 합의된 "고요한 통로(corridors of tranquility)"에서 실질적인 휴전이 이루어 진 점은 OLS가 가져온 예기치 않은 부산물이었다(Maxwell, Santschi and Gordon 2014). 나아가 OLS가 분쟁 당사자들에게 국제법을 준수하도록 도모하는 역할을 한 것도 긍정적인 측면이다. 수행규칙(Ground Rules)에 인도적 원칙을 포함함으로써 제네바협약의 조인국인 수단정부가 국제인도법을 지키도록 촉구하였고, 협약에 조인하지 않았지만 SPLA도 이

를 준수할 것에 대한 의지를 표명하였다. 마지막으로 정보 수집과 공유에 있어서도 타 활동보다 좋은 결과를 얻었는데, 이는 협상을 통해 피해지역에 접근이 가능하게 되었고 OLS도 프로그램의 여러 측면에서 정보 수집을 요구하였기 때문이다 (Maxwell, Santschi and Gordon 2014).

3) 부정적 평가

OLS에서 가장 큰 문제로 지적된 것은 접근과 지원에 있어서의 지역적 불균형이다 (Karim et al. 1996; Salera 2011:60-61). 수단의 북부는 정부군이, 남부는 SPLM/A와 군소반군이 점령하고 있었는데, 북부에서는 UN의 활동에 제약이 많았고, 남부에서는 UN의 활동이 좀 더 자유로웠다. 북부에서 OLS의 활동은 피해자들의 니즈에 기반을 둔 것이 아니라 철저히 수단정부의 허락과 통제 하에 이루어졌으며 이러한 상황에서 인도적 지원 단체들의 권한은 매우 제한적이었다. 남부에서도 정부측이 주권을 한시적으로 포기한 일부 지역에서만으로 활동이 제한되었다(Karim et al. 1996). 피해자의 니즈에 기반을 두지 않은 지원은 OLS 수행규칙(Ground Rules)에 명시된 공평의 원칙에 위배되는 것이다. 이러한 불균형으로 인해 1990년도 초에 이르러서는 OLS가 정부에게 특혜를 준다는 인식이 높아졌다(Salera 2011:60-61). OLS의 책임자가 수단 정부와 긴밀히 협력하고 있는 UNDP의 대표라는 점 또한 이러한 의구심을 증폭시켰다(Karim et al. 1996).

이외에도 OLS는 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 훨씬 많았다. 1996년 UN에서 공식적으로 진행된 OLS에 대한 평가에서는 다음 사항들이 지적되었다(Karim et al. 1996). OLS의 주무기관(lead agency)인 UNICEF가 본연의 업무와 OLS 조율 및 프로그램 지원 업무를 모두 수행하기에는 무리였다. 또한 북부에서의 식량지원은 긴급구호에서 식량안보로 전환되었는데, 구호 종료에 대한 객관적인 평가 없이 개발협력으로 이행이 된 점도 비판을 받았다(Karim et al. 1996). 남부 수단의 현지 파트너들의 역량 부족도 문제로 지적되었다. 더불어 인권을 조건으로 지원이 제공된 점 또한 비판을 받았다. 인도적 지원의 불안정한 치안과 약탈의 문제도 지속적으로 제기되었다(Salera 2011:60-61). 이 평가는 OLS가 많은 문제를 안고 있으며 다른 지역에 적용되어서는 안 된다고(non-replicable)까지 지적하였다(Karim et al. 1996).

2. 아프가니스탄: 인도적 원칙의 준수를 통한 인도적 공간의 확보

1) 개요

두 번째 사례로 1979년 이후 30여 년 동안 아프가니스탄에서 활동해 온 국제적십자위원회(이하 ICRC)의 활동을 살펴보려고 한다. ICRC의 사례는 분쟁의 양 당사자인 아프간 정부와 탈레반 및 군소반군 집단을 대상으로 인도적 원칙, 특히 중립과 공평을 준수하는 노력을 기울임으로써 인도적 공간을 확보한 경우라고 볼 수 있다.

국제적십자위원회는 2003년 아프가니스탄 남부 우루즈건(UrozgAn) 주(州)에서 국제적십자 요원이 반군의 총기 공격에 의해 사망하는 사건 이후 "인도적 공간"을 확보하기 위한 적극적 노력을 기울이기 시작하였다(Terry 2011:175 – 181). 분쟁 상황에서 인도적 접근을 확보하기 위해서는 분쟁 양측의 신뢰를 얻는 것이 선결 조건이다. 이를 위해 ICRC는 탈레반 및 군소반군들과의 대화 통로를 열었다. 미군기지 내 구치소에 수용된 반군과 그 가족들의 연락을 주선했고, 반군 부상병에게 진료를 제공했다. 또한 탈레반의 요새인 칸다하르 지역의 현지 택시 운전사들을 고용하여 응급처치 교육을 시킨 후 해외구호요원으로서는 접근이 어렵고 위험한 지역에서 발생한 부상병들을 병원으로 후송하는 임무를 맡기기도 하였다(Terry 2011). 이는 적십자 표장이 더 이상 안전을 보장해 주지 못하는 상황에서, 공격에의 위험이 덜 한 현지인 기사가 운전하는 택시를 "인도적 공간"으로 탈바꿈한 창의적 접근 방법이다.

그러나 반군들을 위한 적극적·인도적 지원은 이번엔 아프간 정부의 반발을 사게 되었고, 국제적십자위원회는 아프간 정부를 위해서도 설득과 지원을 지속하였다. 2009년 국제적십자위원회는 탈레반에 의해 수용되어 있는 아프간 정부군들의 생사를 확인하여 가족들에게 안부를 통보하였으며, 포로로 수감된 것으로 추정되는 미군의 신병 확인을 위해 탈레반과 지속적인 협상을 벌이는 등 정부군을 위해서도 중립적 위치에서 적극 활동하였다.[2] 그 결과로 국제적십자위원회는 아프간 정부와 카르자이 대통령에게서도 신뢰를 얻게 되었다(Terry 2011:182).

2) Al Jazeera. "Red Cross Visits Taleban Captives" 2009. 12. 16.
http://www.aljazeera.com/news/asia/2009/12/200912166173095851 4.html
(접속일 2013. 1. 5.)

2) 성과

국제적십자사의 중립과 공평의 원칙 수호에 기반을 둔 인도적 지원은 다음과 같은 결과를 가능케 하였다.

> "[국제적십자위원회의] 중립적 위치는 반군 사망자의 시신을 가족에게 돌려주고, 전염병 발생 시 감염자를 이송하고 구호물자를 전달 할 수 있도록 전투를 일시 중단하는 절차를 가능케 해 준다. 2007년 이래로 우리는 아프간 보건부, 세계보건기구(WHO), 그리고 반군 간에 중재하는 역할을 담당해 왔는데, 보건부와 WHO가 반군들의 공격에 대한 우려 없이 민간 소아마비 접종 프로그램을 수행할 수 있도록 협상을 중재해 왔다."[3]

이외에도 국제적십자위원회는 2009년 칸다하르의 콜레라 감염자의 치료와 수송을 위해서 미국과 반군 사이에 휴전을 요청했고, 휴전은 받아들여져서 환자들과 인도적 구호 요원들의 안전이 보장된 가운데 의료 지원이 이루어 질 수 있었다. 의료지원을 위해 양측이 일시적 휴전을 승인했다는 것은 인도적 공간 뿐 아니라 인도적 시간까지 확보했다는 점에서 매우 큰 의의를 지닌다.[4]

아프가니스탄에서의 국제적십자위원회의 중립원칙 수호와 인도적 공간의 확보는 매우 긍정적인 평가를 얻고 있다(Terry 2011; Egeland 2011). 에겔랜드(Egeland)는 "국제적십자위원회는 적극적이고, 효과적이고, 지속적인 접근 및 협상전략을 보여주었다. 고위험 상황에서도 안전한 접근을 확보하였다"고 평가하였다(Egeland 2011: 3, 22). 특히 국제적십자위원회는 아프간에서의 인도적 공간 확보를 위해 연간 500번이 넘는 크고 작은 회의를 통해 만 명 이상의 분쟁당사자들과 접촉해 온 것으로 밝혀졌다(Egeland 2011: 22). 이러한 성과는 현대의 내전에서는 인도적 원칙이 적용되기 어렵다는 주장을 일축하는 것이다(Brassard-Bourdeau and Humbert 2010).

---

3) "Afghanistan: ICRC maintains neutral, independent, humanitarian assistance." 2009. 11. 6. (아프간에서 활동하는 국제적십자 요원 인터뷰) http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/afghanistan-interview-061109.htm

4) 이러한 인도적 휴전(humanitarian ceasefire)은 2014년 여름 이스라엘과 하마스의 무력충돌에서도 여러 차례 실시된 바 있다.

3) 비난

그러나 국제적십자위원회의 활동은 종종 비난을 받기도 하였다. 첫째, 탈레반을 돕는 것은 적군의 편을 드는 것이라는 비난이다. 부시 행정부는 국제적십자위원회가 탈레반에게 베푸는 인도적 행위를 적군의 편을 드는 것으로 간주하였다(Terry 2011:182-183). 일부 서방 공여국과 해당국 정부의 대(對)테러 정책은 개인이나, 구호단체나 인도적 기관이 테러단체들에게 물자를 제공하는 것을 범죄행위로 규정하고 있다(Jackson 2012:3). 둘째, 국제적십자위원회가 탈레반 및 반군과 협상하고 인도적 지원을 제공하는 행위는 탈레반에게 합법적인 지위를 부여하게 된다는 비난이다(Jackson 2012:3). 이는 내전 시, 인도적 지원 단체들이 피해 지역 접근을 위해 그 지역을 장악하고 있는 반군과 접촉을 할 때, 그리고 반군 점령 지역에 구호물자가 들어 갈 때, 항시 제기되어 온 문제이다(Anderson 1999:50-53). 국제적십자위원회의 탈레반 지원에 대해서 심지어 고위 UN 관계자까지도 "합법한 측"과 "비난을 받아 마땅한(reprehensible)한 측"에서 중립을 택할 수는 없다며 국제적십자위원회의 탈레반 부상병 및 민간인 지원에 대해 거세게 비난하였던 것으로 전해진다(Terry 2011:183).

3. 시리아: 원격 관리(remote management) 및 현지 네트워크를 통한 인도적 공간의 확보

1) 개요

2011년 3월 내전 발발 이후 현재 3백만에 달하는 인구가 시리아를 떠나 주변국에서 난민으로서 생활하고 있으며, 6백50만의 주민은 국내 실향민으로 전락하였다.[5] 시리아 내부는 현재 인도적 지원이 절실히 필요한 상황임에도 불구하고 정부군과 반군의 교전 지역으로는 접근이 어려운 상황이다. 2014년 9월부터는 ISIS가 북부시리아를 공격하고 점령함으로 인해 다시금 대량 난민사태가 발생하였다. UN안보리는 인도적 공간을 확보하고자 2014년 7월 시리아의 인도적 접근을 촉구하는 결의안(2165)을 만장일치로 채택하였다. 이는 UN과 협력기관이 시리아 정부의 동의 없이도 분쟁의 최전방과 국경지역을 드나들며 지원물자를 전달할 수 있도록 허락한 조치이다.[6]

5) UN OCHA Syria Webspage http://www.unocha.org/syria (2014. 11. 2 검색)

UN OCHA(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 시리아대표를 지낸 벤 파커(Ben Parker)의 설명에 의하면 시리아에서 인도적 공간의 확보가 어려운 주요 이유는 정부의 통제 때문이다(Ben Parker, 2013). 정부는 공식적으로는 시리아 전역에 있어서 인도적 지원 물자의 접근을 허락하고 있지만 실질적으로는 여러 단계의 허가 절차를 요구하고 있다(Ben Parker, 2013). 예를 들면 현장에 구호요원을 파견할 경우, 국적, 여권번호, 지위, 차량등록번호 등의 정보를 수일 전에 접수시켜야 하고, 이것은 시리아아랍적신월사(Syrian Arab Red Crescent, SARC)로 보내어 진다. 적신월사의 허가 후, 다시 외교부의 허가를 받아야 하며, 이후에야 비로소 공식허가장이 발급된다. 구호차량은 이 허가장을 가지고 시리아 내부를 이동하게 되며 모든 검문소에서 이 허가장을 제시해야 한다. 구호차량은 정규 검문소 수색에 응해야 하며, 이외에도 불규칙한 검문이 이루어진다. 심지어는 검문소에서 구호 스태프를 감금하고 지원물자를 약탈하는 경우도 있다. 또한 이들은 노상강도의 위험에 처하기도 한다. 이러한 절차의 복잡성과 이에 반하는 구호의 시급성으로 인해 몇몇 국제 구호 NGO와 적신월사는 시리아 정부의 허가 없이 반군점령지역에서 일하고 있으며 시리아 정부는 이들을 불법으로 간주하고 있다(Ben Parker, 2013).

2) 성과

정부의 통제와 교전으로 인해 공식적·인도적 공간이 부재한 시리아에서 활동 중인 인도적 지원 기관들은 현지 중소 규모의 NGO를 이용하여 업무의 일부를 위탁하고 있다. 외국인으로서 언어적 장벽이 높고, 이로 인해 협상에 취약하며 그리고 현지 네트워크가 미비하기 때문이다.

이에 더 나아가서 시리아 구호단체들, 국제 NGO들, 적신월사는 반군점령지역에서 현지의 음성적 네트워크를 이용하고 있다. 특히 최근에는 통신 기술의 진보와 함께 등장한 "신세대" 현지 구호 요원에 의존하고 있다.[7] 이들은 개인적 연락망, 운전기사

6) UN 안보리 결의안 2165. http://unscr.com/en/resolutions/doc/2165 (2014. 11. 2 검색)
7) AID POLICY: A "new humanitarianism" at play in Syrian crisis, IRIN: Humanitarian News and Analysis, 30 March 2012
http://www.irinnews.org/report/95209/aid-policy-a-new-humanitarianism-at-play-in-syrian-crisis

및 밀수꾼 네트워크, 온라인 연락망을 통해 사선을 넘나들며 각종 인도적 물품을 전달한다. 취재 및 의료서비스를 제공하고, 각종 물품을 밀수하며, 혈액을 포함한 의약품을 의사들 네트워크에 전달하여 왔다.[8] 국제구호 단체들은 초기에는 이들의 활동에 대해 의구심을 가졌으나, 현재는 비공식적으로 이들과 협력하고 있다.

3) 문제점

시리아의 현황과 같이 외국단체로서 접근이 어려운 지역에 현지 단체나 개인을 고용하여 업무를 위탁하는 것은 모두 원격관리(remote management)의 한 종류에 해당한다. 원격관리는 "접근이 제한된 지역에서 관리와 모니터링의 임무를 경험이 적은(less experienced) 현지 직원이나 외부 파트너 기관에게 맡기는 것"으로 정의할 수 있다(Stoddard, Harmer, Renouf, 2010; Steets, Reichhold and Sagmeister 2012:54). 그러나 여기에는 세 가지 위험이 따른다(Steets, Reichhold and Sagmeister 2012:55-57). 첫째, 현지인에게 위험을 떠넘기는 것이다(risk transfer). 원격관리는 해외구호요원들이 들어갈 수 없는 지역에 현지인을 보내는 것이며, 여기에는 현지인은 외국인보다 덜 위험할 것이라는 가정이 있다. 그러나 실제로 인도적 요원의 피해 가운데에는 현지인도 다수 포함되며 이로 인해 이 방식은 많은 윤리적 문제를 내포하고 있다(Brassard-Bourdeau and Humbert 2010). 둘째, 지원의 질이 저하될 수 있다. 실무진이 직접 현장을 보지 않고 현지인들을 통해 사업을 진행하는 것에는 사업의 질을 확인할 수 없다는 위험 부담이 따른다. 예를 들면, 현지인의 경험미숙으로 인한 절차 상의 실수, 구호물자 검수 불가, 구호물자 유용 등을 그 예로 들 수 있다. 마지막으로 책무성의 저하이다. 원격 관리의 경우 모니터링과 평가의 과정을 생략하는 경우가 많고 직접관리 감독이 어렵게 되는데, 이로 인해 공여기관에 대한 책무성은 저하되기 쉽다(Steets, Reichhold and Sagmeister 2012).

8) Ibid.

Ⅳ. 결론

본고에서는 인도적 공간에 대한 개념을 검토하고 사례를 분석함으로써 분쟁에서의 인도적 공간이 무엇이며 이를 확보하기 위한 노력에는 어떤 방식이 있는지 검토하였다. 수단생명선작전(OLS)의 경우 많은 비판과 논란에도 불구하고 협상을 통해 분쟁 중에도 인도적 공간을 확보할 수 있다는 점을 보여 주었다. 아프가니스탄의 사례는 적극적인 대화 노력과 중립과 공평의 인도적 원칙 준수를 통해 인도적 공간을 확보할 수 있음을 보여 주었다. 시리아의 경우 원격지원과 현지 네트워크를 통해 인도적 공간의 확보가 가능하게 되는 것을 알 수 있었다. 이를 바탕으로 분쟁상황에서 인도적 공간의 확보를 위한 절차와 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

먼저, 분쟁에서의 인도적 공간을 확보하기 위해서는 분쟁 및 현지 상황에 대한 철저한 분석이 선행되어야 한다(Lim 2011: 25). 많은 경우 구호요원들은 현지 문화, 관습, 언어에 대한 무지, 문화적 맥락에 대한 불충분한 이해, 이로 인한 부적절한 행동으로 인해 무장단체들의 공격의 대상이 되거나 지원이 필요한 지역으로의 접근을 거부당하고 있다. 또한 정보수집 자체가 어렵고, 정보가 확보된다고 하더라도 잘못된 평가를 내리기 때문에 정확한 진단이 실패하는 경우도 있다(Brassard-Bourdeau and Humbert 2010; Gassmann 2005). 아울러 분쟁에 대한 연구, 즉 분쟁의 행위자와 확산 양상을 정확하게 파악하는 것도 매우 중요하다. 이는 구체적으로 인도적 지원의 루트와 물자 전달 차량의 무장 정도 등을 결정하는 중요한 요인이 되기 때문이다.

분쟁과 현지 상황에 대한 분석과 동시에 구호기관의 역량에 관한 냉정한 평가도 병행되어야 한다. 때로는 분쟁 지역에서의 인도적 지원은 한 조직의 역량을 넘어서는 일이 될 수도 있다. 예를 들면, 분쟁지역 지원에서의 경험이 일천한 단체가 시리아 국내에서 국내 실향민을 지원하는 경우이다. 또한 인도적 원칙이 심각하게 위배되거나, 조직의 활동 범위에 제약이 심할 때에는 분쟁에 개입하는 것 보다는 평화를 위한 옹호활동이나 다른 위기 상황에 재원을 투입하는 것이 훨씬 더 효율적일 수 있다(Slim and Gillard 2013).

현지상황과 기관의 대응역량에 대한 분석 후에는 구체적인 지원의 방식과 루트를 결정해야 할 것이다. 이 과정에서 구호 요원과 물자 이동 수단의 안전에 관한 지침을 수립하고 실행하는 것이 점점 중요해 지고 있다. 구호단체를 눈에 띄지 않게 하기 위한 노력(예를 들면 물품에 부착된 단체의 표장 떼기, 현지 중고차량 이용 등), 무장 차량 사용, 방탄 시설 강화, 사설경호업체 고용 등의 시도를 하는 기관도 있다(Brassard-Bourdeau and Humbert 2010). 또한 방어적 운전기술, 협상 훈련, 납치나 교전 등의 위기상황 시 대처법, 통금 및 금지구역 숙지, 차량 간격 유지, 현지인 대동 정책, 물자이동 루트의 정기적 변경, 장기 주행 시 통신장비 보유 등 차량운용에 관한 구체적 지침도 마련할 것을 제안하고 있다(Stoddard, Harmer and Ryou 2014).

이러한 제도적 접근 이외에도 아프가니스탄의 현지인 택시를 이용하여 부상자를 수송했던 것과 같은 창의적 아이디어와 포기하지 않는 근성 등의 소프트웨어적인 측면도 인도적 공간을 확보하기 위한 중요한 요소이다(Ben Parker 2013). 아울러 긴급 위기 상황에서는 예기치 못한 사건과 사고들이 빈번하게 발생한다. 이러한 상황에서는 원칙만 강조하는 것보다 최상의 선택(state-of-art)과 그만하면 괜찮은 선택(good enough) 사이에서 적절한 접점을 찾아 신속하고 유연하게 대처할 것을 권고한다(Ben Parker 2013). 또한 접근에의 기회가 열렸을 때는 신속한 판단으로 기회를 잘 활용해야 하며, 우선순위를 재설정하는 작업도 신속히 이루어져야 한다.

마지막으로 UNHCR의 예시를 통해 한 단체가 인도적 공간의 확보를 위해서 어떠한 노력을 기울이고 있는지 확인할 수 있다(Lim 2011:25). 갈수록 접근이 어려워지는 분쟁상황에서 UNHCR은 무엇보다 분쟁에 대한 분석을 위한 역량을 강화하고 있다. 또한 어려운 분쟁상황일수록 정신적·체력적으로 잘 준비가 되어 있는 경험이 풍부한 직원을 배치하고 있다. 지역사회로 직접 침투하여 협력하는 방식을 통해 인도적 공간을 확보하려 하고 있으며 윤리적 문제가 생길 수 있는 원격관리는 지양하고 있다. 마지막으로 비정치적인 인도적 기관으로서의 기관의 이미지를 제고함으로써 지역사회에서의 수용도(acceptance)를 높이려는 노력을 기울이고 있다.

현재 ISIS의 상황에서 볼 수 있듯 현대의 분쟁의 양상은 점점 더 복잡해지고 있다. 적과 아군의 경계가 모호해 지고 있으며 민간인의 희생이 더욱 증가하고 있다.

이에 따른 인도적 지원의 수요도 급증하고 있으며, 지원활동의 지형도 또한 복잡다단해지고 있다. 이러한 상황에서 무고한 민간인의 생명을 구조하고 고통을 경감시키는 숭고한 인도주의의 목적 실현을 가능케 하는 것이 바로 인도적 공간이다. 이 공간을 확보하기 위해 최선을 다해 준비하고 노력하는 것은 또 다른 민간 구호요원의 희생을 막고 수혜자들의 지원을 받을 권리를 온전히 존중하게 만드는 첫 걸음이라고도 할 수 있다. 인도적 공간의 중요성은 여기에 있으며 분쟁의 당사자와 인도적 지원 단체가 이의 확보를 위해 노력해야 할 이유도 여기에 있다.

참고문헌

대한적십자사 인도법연구소. 2010. 『무력충돌 희생자 보호에 관한 제네바협약과 추가의정서』 서울: 대한적십자사 인도법연구소.

Anderson. 1999. Anderson, M. B. (1999). Do no harm. How aid can support peace or war. London: Lynn Rienner Publishers.

Collinson, Sarah & Samir Elhawary. 2012. "Humanitarian space: a review of trends and issues." London: Overseas Development Institute.

Egeland, Jan, Adele Harmer and Abby Stoddard. 2011. "To stay and deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments." https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Stay_and_Deliver.pdf(검색일: 2014.11.1.)

Gassmann, Pierre. 2005. "Rethinking Humanitarian Security." Humanitarian Exchange Magazine. 30: 32-33.

Hilhorst, Dorothea., & Jansen, Bram J. 2010. "Humanitarian space as arena: A perspective on the everyday politics of aid." Development and Change 41(6): 1117-1139.

Hubert, Don & Cynthia Brassard-Boudreau. 2010. "Shrinking humanitarian space? Trends and prospects on security and access." The Journal of Humanitarian Assistance.

Inter-Agency Standing Committee 70th Working Group Meeting. 2008. "Background Document: Preserving Humanitarian Space, Protection and Security." 11-13 March 2008. New York: UNICEF.

IRIN Humanitarian News and Analysis. 2012. "AID POLICY: A "new humanitarianism" at play in Syrian crisis." http://www.irinnews.org/report/95209/aid-policy-a-new-humanitarianism-at-play-in-syrian-crisis(검색일: 2012.3.30)

Jackson, Ashley. 2012. "Talking to the Other Side: Humanitarian engagement with armed non-state actors." Humanitarian Policy Group Brief. 47.

Karim, Ataul, Mark Duffield, Suzanne Jaspars, Aldo Benini, Joanna Macrae, Mark Bradbury, Douglas Johnson, George Larbi, and Barbara Hendrie. 1996. "Operation Lifeline Sudan" New York: UN.

Lim, Janet. 2012. "Contemporary Challenges for Humanitarian Engagement in Insecure and Complex Environments." in "Humanitarian Space and the International Community" 16th Humanitarian Conference by Vautravers, Alexandre J. and Yvita Fox. (eds.) (pp.22-27). Geneva: Webster University.

Maxwell, Daniel, Martina Santschi and Rachel Gordon. 2014. "Looking back to look ahead? Reviewing key lessons from Operation Lifeline Sudan and past humanitarian operations in South Sudan." Working Paper 24. London: Secure Livelihoods Research Consortium.

Oxfam International. 2008. "Policy Compendium Note on United Nations Integrated Missions and Humanitarian Assistance." Oxford: Oxfam International.

Parker, Ben. 2013. "Humanitarianism Besieged." Humanitarian Exchange Magazine. 59: 3-5.

Salera, Barbara. 2012. "New Humanitarianism and the Maintenance of Humanitarian Space." in "Humanitarian Space and the International Community" 16th Humanitarian Conference by Vautravers, Alexandre J. and Yvita Fox. (eds.) (pp.53-62). Geneva: Webster University.

Slim, Hugo and Emanuela-Chiara Gillard. 2013. "Ethical and legal perspectives on cross-border humanitarian operations." Humanitarian Exchange Magazine 59: 6-8.

Steets Julia, Urban Reichhold and Elias Sagmeister. 2012. "Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions." Global Public Policy Institute. Berlin. http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2012/GPPi_Access-Report.pdf

Stoddard, A., Harmer, A., & Renouf, J. S. (2010). Once removed: Lessons and challenges in remote management of humanitarian operations for insecure areas. Humanitarian Outcomes. New York.

Stoddard, A., Adele Harmer, and Kathleen Ryou. 2014. "Aid Worker Security Report 2014. Unsafe Passage: Road attacks and their impact on humanitarian operations." Washington, DC: USAID.

Tennant, Vicky, Bernie Doyle and Raouf Mazou. 2012. "Safeguarding humanitarian space: A review of key challenges for UNHCR." in "Humanitarian Space and the International Community" 16th Humanitarian Conference by Vautravers, Alexandre J. and Yvita Fox. (eds.) (pp.28-52). Geneva: Webster University.

Terry, Fiona. 2011. "The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action." International Review of the Red Cross. 93(881): 173-188.

Th rer, Daniel. 2007. "Dunant's pyramid: thoughts on the "humanitarian space". International Review of the Red Cross. 89(865): 47-61.

UN OCHA. 2003. "Glossary of Humanitarian Terms: In relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict." http://un-interpreters.org/glossaries/ocha%20glossary.pdf (검색일: 2014.11.2)

Vautravers, Alexandre J. and Yvita Fox. 2011. "Humanitarian Space and the International Community." 16th Humanitarian Conference. Geneva: Webster University Geneva.

Von Pilar, Ulrike. 1999. "Humanitarian Space Under Siege: Some Remarks from an Aid Agency's Perspective." Background paper prepared for the Symposium "Europe and Humanitarian Aid – What Future? Learning from Crisis", 22–23 April 1999 in Bad Neuenahr.

-News Articles

Al Jazeera. 2009. "Al Jazeera Red Cross Visits Taleban Captives: Humanitarian organisation given access to three people held in Afghanistan." http://www.aljazeera.com/news/asia/2009/12/200912166173 0958514.html(검색일: 2013.1.5.)

ICRC. 2007. "Afghanistan: Promoting dialogue through neutrality." 27-09-2007 Interview. http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/af ghanistan-interview-210907.htm(검색일: 2014.11.1.)

ICRC. 2009. "Afghanistan: ICRC maintains neutral, independent, humanitarian assistance." 06-11-2009 Interview. http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/af ghanistan-interview-061109.htm(검색일: 2014.11.1.)

ICRC. 2010. "Afghanistan: ICRC Defends First Aid Training for Taliban." 2010. 5. 26. Agence France-Presse (검색일: 2014.11.1.)

Characteristics of ODA Allocation to Higher Education Focusing on France and Germany

Chanmi Kim(Researcher, ODA Research Center, Seoul National University)

Contents

I. Introduction
II. Research Methods
III. Overview of Education ODA Allocation
IV. Characteristics of ODA Allocation to Higher Education
1. France
2. Germany
V. Concluding Remarks

I. Introduction

Over the last two decades, much of the global debate on Official Development Assistance(ODA) in education has focused on advocacy for increasing the volume of aid, especially to attain the Education for All(EFA) and Millennium Development Goals(MDGs). Since the Jomtien World Conference on Education for All(EFA) in 1990, the OECD countries elaborated the International Development Targets(IDTs) in 1996. The Millennium Summit in 2000 reached the agreement on the MDGs. The Dakar World Forum on Education in 2000 reinforced the international education priorities on basic education again. While the international community has pooled its resources to promote basic education

for all, its emphasis on basic education in development policy led relatively little attention to higher education. However, unlike the mainstream of international education development agenda, two largest donors in education sector, France and Germany, have showed different education development strategies. Despite their priority on education sector, they have largely allocated ODA to higher education even since the MDGs agreement.

This research aims to understand the architecture of education ODA by analyzing France and Germany which are main education ODA providers. How different are their approaches to post-secondary education support in terms of their aid allocation, while they have similar strong supports for higher education? To compare the characteristics of education ODA allocation by France and Germany, this paper investigates 1) the aid distribution by sub-sector 2) aid modalities, 3) the regional share of aid, and 4) top recipient countries. This paper is organized as follows. The following section explains research framework and methods. The third section presents overview of education ODA allocation by OECD/DAC countries at aggregate level. The fourth section analyzes the characteristics of ODA allocation to higher education by France and Germany respectively. The last section concludes remarks and includes suggestions for a future study.

II. Research Methods

OECD donor countries and international development agencies started to make tertiary education into an arena for poverty reduction and a source of innovation and economic growth. It is based on the rationale that viable higher education[1] would contribute to the process of capacity development and thus reducing poverty in a given society or country by building up the necessary skilled manpower in all fields relevant to its development in a long term(OECD and IBRD/The World Bank, 2007; Norad, 2005; Hotland and Boren, 2005; Austrian Development Agency, 2009).

Based on the rationale of capacity development through higher education, donors have assisted various types of development activities. The form of development aid has been mainly scholarships/fellowships, institutional cooperation/ research networks, and budget support.[2] According to Hyden(2010), donor supports can be broadly divided into four groups: (1) scholarships, (2) partnerships/networks, (3) information technology, and (4) governance and

1) "The term, higher education, refers to the tertiary education sector and mainly to courses of study that prepare students for scientific and research-oriented careers, as well as careers that call for a high level of professional qualifications. Some study courses are oriented toward specific and more practical, technical skill sets." (Austria Development Agency, 2009, p. 4).
From a pragmatic point of view, the World Conference on Higher Education held in 1998 defines higher education as "all types of education(academic, professional, technical, artistic, pedagogical, long distance learning, etc..) provided by universities, technological institutes, teacher training colleges, etc... , which are normally intended for students having completed a secondary education, and whose educational objective is the acquisition of a title, a grade, certificate, or diploma of higher education." (The World Conference on Higher Education, 1998)

2) Scholarship/fellowship programs target qualified candidates from developing countries to obtain a diploma or degree abroad. Institutional cooperation and network building is a program at institutional level which fund collaborative projects between organization in developing countries and higher education/ research organization in the North. Those types of support may strengthen the specific capacities of individuals or institutes; however, capacity building at a system level is hardly done(Boeren, 2012).

management reforms. Hotland and Boen(2005) categorize support modalities used in higher education cooperation for decades: (1) budget support, (2) institutional cooperation programs, (3) fellowship programs, (4) technical assistance, and (5) agreements.

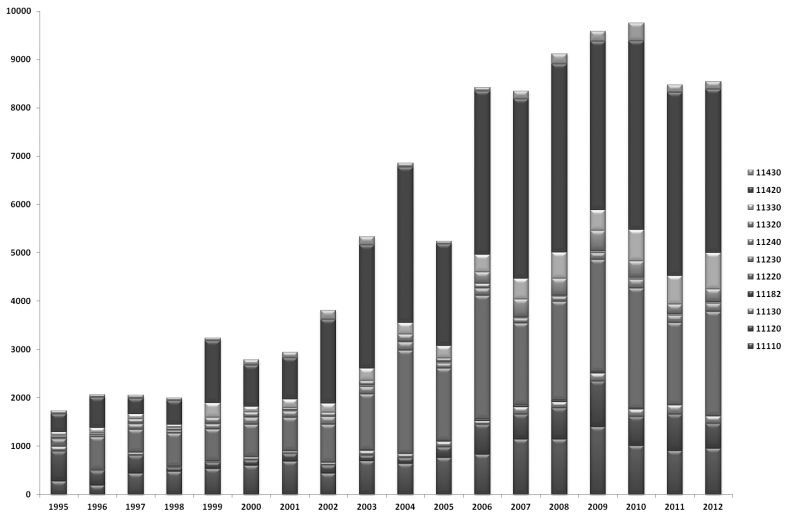
Regardless of the fine categorizations of donor supports for higher education, to systemically compare the two donors with data, this paper follows the OECD/DAC categorization. All data used in this paper was withdrawn from OECD dataset, the Creditor Reporting System(CRS). It covers ODA data for the period of 1995 to 2012. This paper uses education ODA commitments for analysis because they much better reflect the characteristics of education ODA allocation policy and the decisions made by the donors which have total control of the commitments. It is also because disbursements are dependent on the recipients' willingness and influenced by the administrative capacity of the recipients to meet the donors' conditionality(Dollar et al, 2000; McGillivray and White, 1993). Such aid flows are converted into US million dollars at current prices. In addition to data analysis, policy papers from each donor are also reviewed.

III. Overview of Education ODA Allocation

This section aims to understand the overall architecture of education aid. The following information is the overall picture of education aid allocated by OECD/DAC(Development Assistance Committee) countries for the period of 1995-2012. <Figure 1> illustrates the annual change of education ODA allocation in OECD/DAC countries by level. During the 2000s, the total education aid has gradually increased except the year of 2005 and recently decreased. The largest aid volume was $ 9758 million in 2010. By its sub-sector, the amount of ODA for post-secondary education(11420, 11430) also has dramatically increased, followed by that of ODA for basic education(11220, 11230). <Figure 2> illustrates the share of education ODA allocation by sub-sector committed by OECD/DAC between

1995 and 2012. According to <Figure 2>, level-unspecified education ODA showed a significant share in the middle 1990s.[3] On the other hand, the share of post-secondary education ODA has been the largest since 1999 and reached a peak to 51.1% in 2003. It also clearly shows that the second largest education aid has been committed to basic education ODA.[4]

<Figure 1> Education ODA Allocation by sub-Sector, OECD/DAC by year (1995-2012)

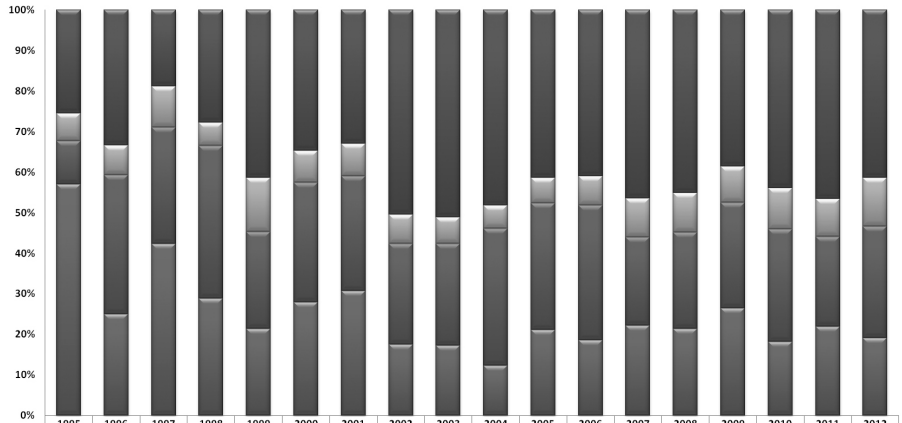


Source: OECD CRS Data (2013), organized by the author

3) Level-unspecified education ODA includes the followings: Education policy and administrative management; Education facilities and training; Teacher training; and Educational research. See <Appendix 1> for further description of CRS code.

4) Among DAC countries, eight countries have granted aid with a concentration on basic education. They are Canada, Denmark, Ireland, Netherland, Norway, Sweden, United Kingdom, and United States. UK and the US are major donors in terms of aid volume. The Norway and Sweden have distinct preferences for basic education in terms of its proportion even though the size of aid volume is small. Another eight countries out of DAC countries have allocated aid with distinct preferences for post-secondary education. Those are Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Japan, New Zealand, and Portugal. France and Germany are the top donors in higher education arena. Greece is an emerging donor for post-secondary despite its small aid volume. (Source: CRS data, by the author)

<Figure 2> Share of Education ODA Allocation by sub-Sector, OECD/DAC by year (1995-2012)



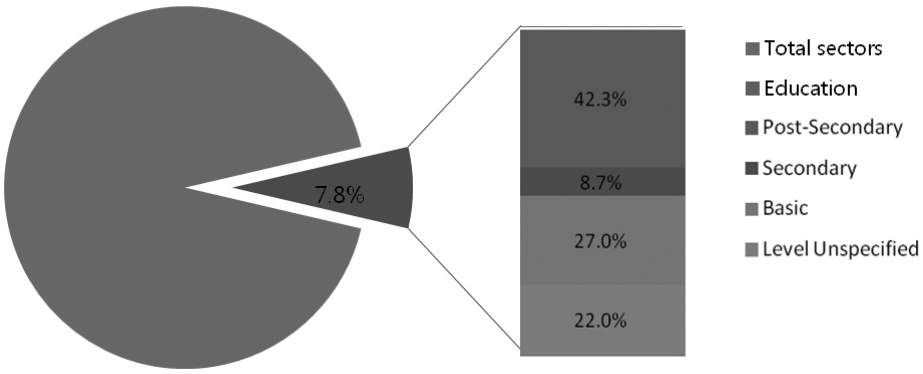
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Post-Secondary	25.4%	33.4%	18.9%	27.8%	41.4%	34.7%	33.0%	50.5%	51.1%	48.2%	41.4%	41.1%	46.5%	45.1%	38.6%	43.9%	46.7%	41.4%
Secondary	6.9%	7.3%	10.2%	5.7%	13.3%	7.9%	8.0%	7.2%	6.5%	5.7%	6.3%	7.2%	9.6%	9.8%	8.9%	10.2%	9.3%	12.0%
Basic	10.7%	34.3%	28.7%	37.6%	23.8%	29.5%	28.4%	24.8%	25.1%	33.8%	31.2%	33.2%	21.6%	23.8%	26.1%	27.7%	22.1%	27.5%
Level Unspecified	57.0%	24.9%	42.3%	28.8%	21.4%	28.0%	30.7%	17.5%	17.3%	12.3%	21.2%	18.6%	22.2%	21.4%	26.5%	18.2%	21.9%	19.1%

Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

<Chart 1> presents that the share of cumulative aid given to education out of total ODA during the period. 7.8% of total ODA has been committed to education aid. The share of post-secondary education aid occupies 42.3% of total education ODA, followed by that of basic education (27%). The lowest amount of ODA has been committed to secondary education (8.7%). <Chart 2> shows the classification of types of cumulative education aid allocated by OECD/DAC countries between 2010 and 2012 when data is available. Type of project type (C01) shares the most, followed by imputed student costs (E02).[5] <Chart 3> describes DAC countries' regional share of collective education ODA for all levels between 1995 and 2012. Its highest share is done by Africa, followed by Asia.

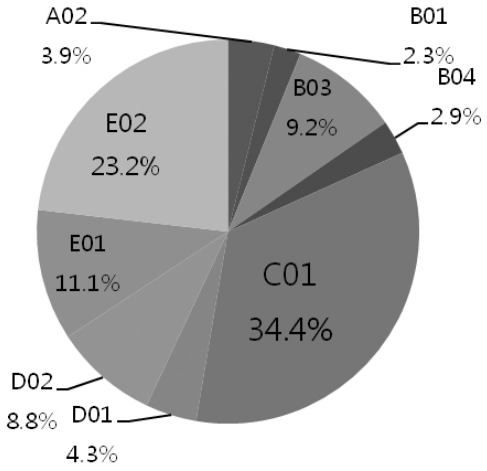
5) See <Appendix 2> for further description of aid types.

<Chart 1> ODA Share of Education by sub-Sector, OECD/DAC(1995-2012)



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

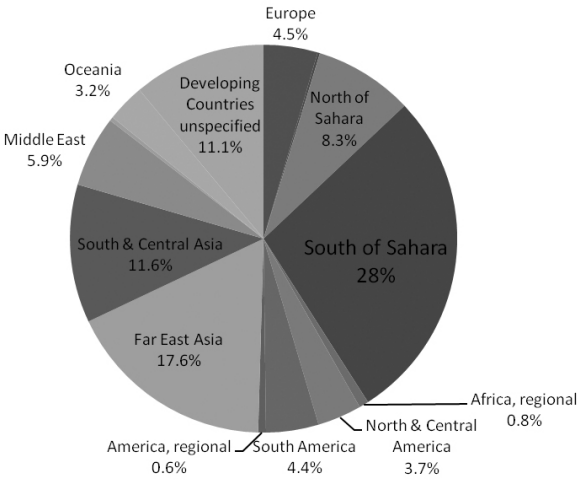
<Chart 2> Education ODA by its Type, OECD/DAC(2010-2012)[6]



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

6) Between 2006 and 2009, large proportions of education aid have no specific modality.

<Chart 3> Regional Share of Education ODA, OECD/DAC(1995-2012)



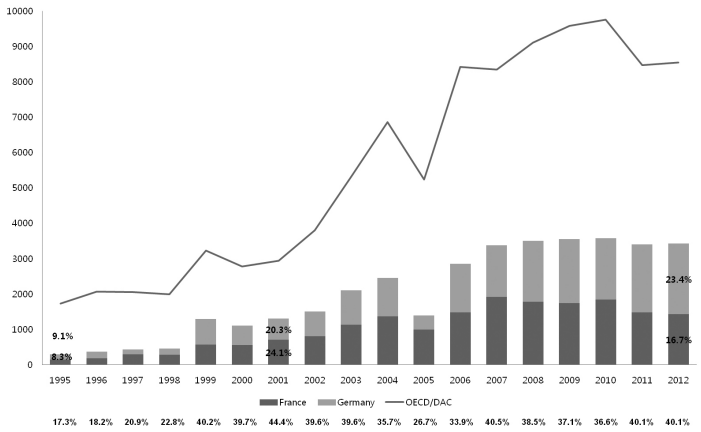
Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

IV. Characteristics of ODA Allocation to Higher Education

France and Germany are the champions in education ODA commitments for the period, shown in <Figure 3>. The figure presents total education ODA share of France and Germany out of all DAC countries in terms of commitments. In 1995, the two donors were devoted to 17.3% of total education ODA commitments given to all levels by OECD/DAC countries, but the share has gradually increased except the year of 2005. In 2001, they together constituted of 44.4% which is the highest peak. Even though the proportion dropped to 26.7% in 2005, they are still currently dominant players in education ODA by having 40.1% of share.[7] France has been the largest education ODA provider in the 2000s, but in recent years Germany occupied the champion as the largest donor, having 23.4% share of total commitments by all DAC countries.[8]

7) In 1995, the share of France education ODA is 8.28% ($ 143.7 million) and that of Germany is 9.06% ($ 157.4 million), total 17.3%.
8) Germany committed $ 1998.7 million in 2012, compared to the commitments of $ 8546.3 million committed by all DAC countries.

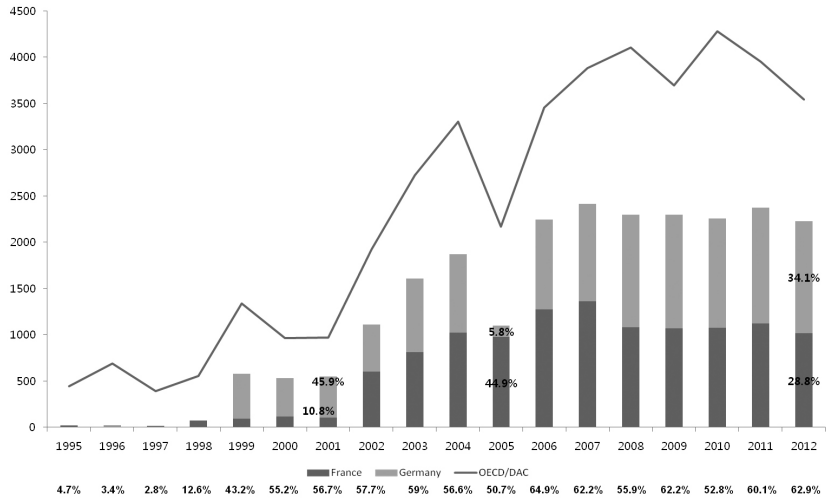
<Figure 3> Total Education ODA Share, France and Germany by year(1995-2012)



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

Development Cooperation: a French Vision provides France's cooperation action strategies which operate sectorally and thematically. The core sector is education and training(Ministry of Foreign and European Affairs, 2011). Germany also set its eleven priority focal areas. One of the priority sectors is education (OECD, 2010). Pursuing development cooperation in education as a top priority may seem to contribute to the MDGs 2. However, in terms of their sub-sector priority, they heavily focus on post-secondary education. <Figure 4> illustrates the share of post-secondary education ODA committed by France and Germany between 1995 and 2012. In 2006, France and Germany together accounted for 64.9% of the total bilateral aid to post-secondary education committed by OECD/DAC countries. It reaches the highest in the year. The two countries have consistently contributed to higher education ODA by more than 50% of total higher education aid each year since 2000. Looking at the figure closely, Germany was a prevailing donor in the late 1990s and the early 2000s, contributing to more than 40% share(36.2% in 1999, 43% in 2000 and 45.9% in 2001). On the other hand, France started to actively provide ODA for higher education in 2002 and reached the largest by 44.9% out of total volume in 2005.

<Figure 4> Share of Post-secondary Education ODA, France and Germany by year(1995-2012)

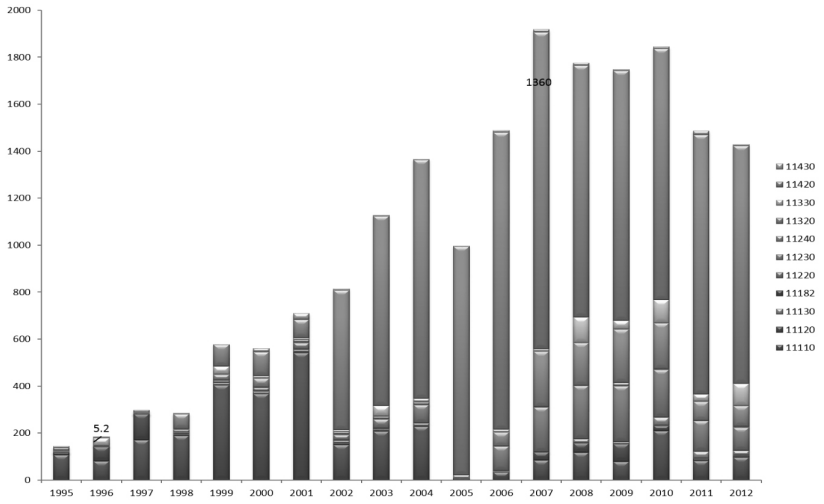


Source: OECD CRS Data (2013), organized by the author

1. France

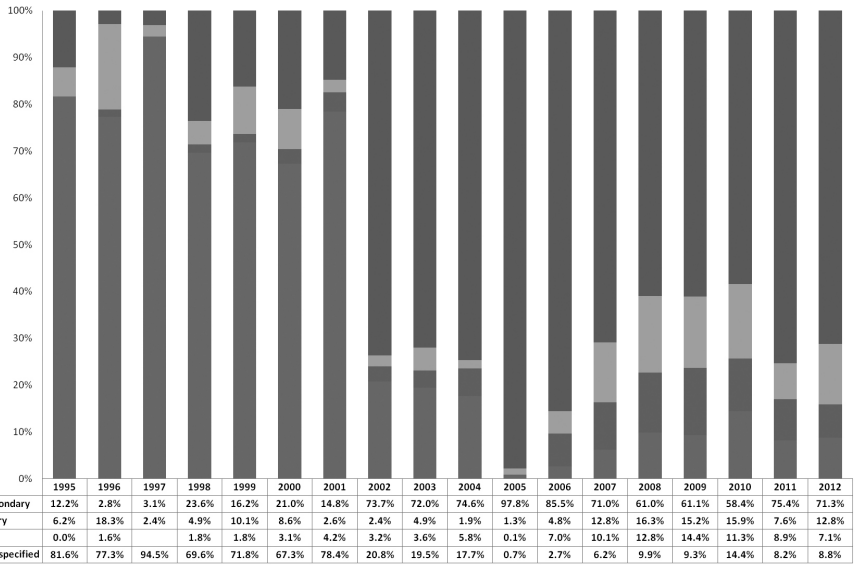
In 1996, France granted the least amount of aid to post-secondary education by $ 5.2 million(at current price), but the country has dramatically increased its largest volume in 2007. In the year, France was the single largest bilateral donor to post-secondary education with a contribution of $ 1,360 million. <Figure 5> and <Figure 6> illustrate how much France focuses on higher education in development assistance of education since 2002. During the late 1990s, France significantly provided ODA resources to level-unspecified education. This aid was allocated for education policy and administrative management(11110), education facilities and training(11120), teacher training(11130), and educational research(11182). However, since 2002, the share of aid for post-secondary education(11420, 11430) has become dominant. Even in 2005, almost all education aid(97.8%) was granted to higher education.

<Figure 5> Education ODA Allocation by sub-Sector, France by year(1995-2012)



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

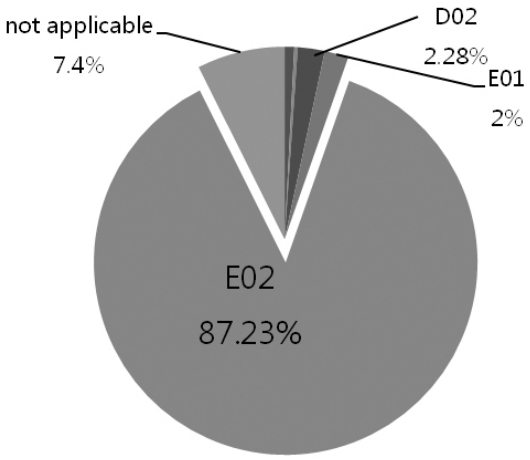
<Figure 6> Share of Education ODA Allocation by sub-Sector, France by year(1995-2012)



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Post-Secondary	12.2%	2.8%	3.1%	23.6%	16.2%	21.0%	14.8%	73.7%	72.0%	74.6%	97.8%	85.5%	71.0%	61.0%	61.1%	58.4%	75.4%	71.3%
Secondary	6.2%	18.3%	2.4%	4.9%	10.1%	8.6%	2.6%	2.4%	4.9%	1.9%	1.3%	4.8%	12.8%	16.3%	15.2%	15.9%	7.6%	12.8%
Basic	0.0%	1.6%		1.8%	1.8%	3.1%	4.2%	3.2%	3.6%	5.8%	0.1%	7.0%	10.1%	12.8%	14.4%	11.3%	8.9%	7.1%
Level Unspecified	81.6%	77.3%	94.5%	69.6%	71.8%	67.3%	78.4%	20.8%	19.5%	17.7%	0.7%	2.7%	6.2%	9.9%	9.3%	14.4%	8.2%	8.8%

Source: OECD CRS Data (2013), organized by the author

<Chart 4> Types of Aid for Post-secondary Education, France by year(2006-2012)

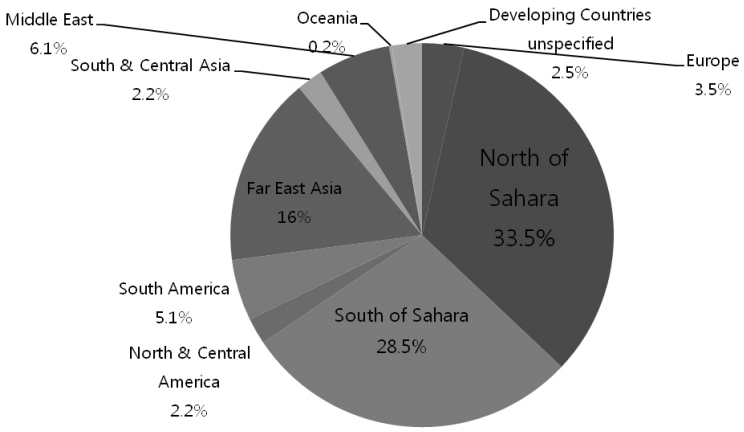


Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

<Chart 4> describes the composition of aid modalities to deliver post-secondary education ODA between 2006 and 2012, years having available data. Imputed student costs(E02) are a dominant aid-delivery modality. It composes up to around 87.2% in France. According to annual analysis, E02 is an absolutely dominant modality until 2009 and other modalities share around 10-15% since then.[9] French development strategy document(2011) informs that France will pursue its policy of hosting foreign students in the country: each year 260,000 foreign students receive virtually free higher education. Since France charges both international and domestic students with a small amount of tuition fee, the study grant as imputed student costs is the major aid modality.

9) See <appendix 3>.

<Chart 5> Regional Share of ODA for Post-secondary Education, France(1995-2012)



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

<Chart 5> illustrates the France's regional share of cumulative ODA for post-secondary education between 1995 and 2012. France has allocated more than 60% of such aid to Africa, followed by Asia, and Americas. Ministry of Foreign and European Affairs(2011) reaffirms that France has a priority in Africa and Mediterranean regions.

The following table is about the top recipient countries receiving post-secondary education ODA from France. The most frequent top recipients are Morocco, Algeria, Tunisia, Lebanon, Cameroon and Madagascar which are former French colonies in Africa. On the other hand, China and Vietnam as Asian countries are included among top ten recipients. French resources were given to relatively few students from Asian nations. Language and historical ties partially explains why France grants to high numbers of African students, and comparatively less Asian students. Top African recipients such as Morocco and Tunisia, French-speaking countries, are strong sources of international students for France. This also explains why France is popular amongst students from Vietnam, a former French colony which is one of Asia's French-speaking nations.

In sum, there are two distinct characteristics of French ODA allocation for higher education. Firstly, even though France has received critical criticisms on aid giving behavior focusing on its former colonial countries, colonial link is still important motive for aid allocation to higher education. It continues supporting institutions and individual students in their former colonies by spending its aid on scholarships and imputed student costs, mostly for graduate study in domestic but some spent for study in developing countries. It is also naturally linked to language proximity, so France gives education ODA to French-speaking countries. Secondly, recipient countries have close commercial relationships with France. In particular, France and China have increased bilateral trade volume, as China has been showing rapid economic growth.

<Table 1> Top Ten Recipient Countries, France by year(2001-2012)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	South Africa	Morocco	Morocco	Morocco	Morocco	Morocco	Morocco	China	China	China	Algeria	China
2	Algeria	Algeria	Algeria	Algeria	Algeria	Algeria	Algeria	Morocco	Morocco	Algeria	Morocco	Morocco
3	Tunisia	Tunisia	China	China	China	China	China	Algeria	Algeria	Morocco	Tunisia	Algeria
4	Morocco	Senegal	Tunisia	Tunisia	Tunisia	Tunisia	Tunisia	Tunisia	Tunisia	Tunisia	Senegal	Tunisia
5	Coted'Ivoire	China	Senegal	Senegal	Senegal	Senegal	Senegal	Senegal	Senegal	Senegal	Cameroon	Senegal
6	Turkey	Cameroon	Cameroon	Cameroon	Cameroon	Vietnam	Cameroon	-	-	-	Guinea	Cameroon
7	Mauritius	Coted'Ivoire	Lebanon	Lebanon	Lebanon	Cameroon	Vietnam	Vietnam	Vietnam	Vietnam	Gabon	Vietnam
8	Serbia	Lebanon	Coted'Ivoire	Coted'Ivoire	Vietnam	Lebanon	Lebanon	Lebanon	Lebanon	Cameroon	Madagascar	Brazil
9	Gabon	Madagascar	Madagascar	Madagascar	Coted'Ivoire	Madagascar	Madagascar	Cameroon	Cameroon	Guinea	Coted'Ivoire	-
10	Senegal	Gabon	Vietnam	Vietnam	Madagascar	Coted'Ivoire	Coted'Ivoire	Madagascar	Guinea	Lebanon	Mali	Guinea

Note: As higher education ODA increased since 2002, <Table 1> covers only the ODA trend in the 2000s. Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

France has been criticized that such French education ODA allocations dominate the political and cultural objectives. French scholarships aim to create a Francophone and Francophile network for the partnerships of tomorrow by forging diverse ties during students' stay in France(Boeren, 2012). There are deep

debates about whether imputed student costs and scholarships should be counted as aid since such aid never leaves the country by being spent mostly for postgraduate students' living cost and tuition fees in France. Their effective use is also being questioned. Peer Review of France(2004) also recommends that the data concerning imputed student costs of students should be adjusted when they do not go back to their countries of origin. Despite many criticisms, France still gives a priority to support for higher education and reports imputed student costs as technical cooperation(OECD, 2009).[10] The rationale for the technical cooperation is revealed in official document.

> French cooperation will support development research in France and encourage the setting up of international partnerships with both emerging countries and countries with still nascent scientific communities, where it will support scientific development…(Ministry of Foreign and European Affairs, 2011, p. 36)

According to the strategy document in 2011, France seems to pursue research and higher education as the innovation key to promoting sustainable development, thus increasing its aid volume for post-secondary education.

2. Germany

According to the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ), promoting education is a priority area in German development policy and its policy focus is stated as follows:

10) In the context of technical cooperation, the country also uses aid to encourage university reforms, specifically helping universities in Francophone Africa restructure their qualifications to meet international standards (Lewis, 2009).

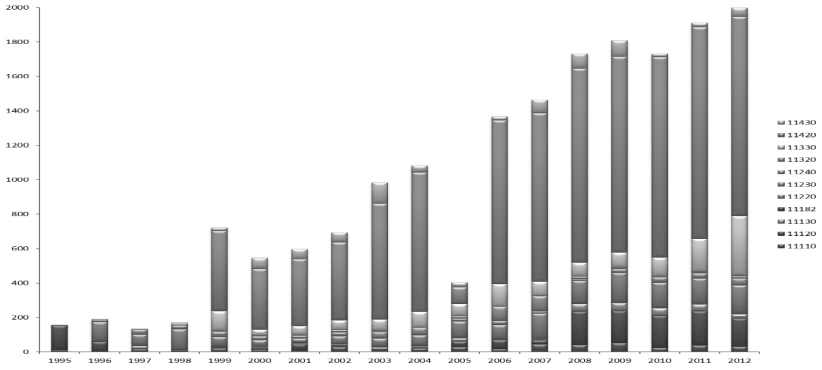
> The promotion of education is an important step in the fight against the structural causes of poverty and social exclusion…The German government has explicitly committed itself to achieving the MDGs and the objectives adopted at the 2000 World Education Forum in Darkar(BMZ, 2008).

The German strategy of development cooperation in education sector involves a further priority area of action, which boosts the economy and enhances the active participation of the poor. Based on the development policy, Germany has emphasized primary, secondary, vocational and higher education, along with gender equality in the human right context. Therefore, the country has allocated the second largest budget of bilateral education aid. It has led the country to become even the largest education ODA donor ever in 2009, 2011 and 2012.[11)]

<Figure 7> shows the annual trend of education ODA Allocation by sub-sector committed by Germany. While its commitment was $169.8 million in 1998, approximately similar volume with the previous three years, its commitment suddenly increased up to $721.6 million for total education sectors in 1999. Since then, German education ODA has dramatically increased except the year of 2005. The amount dropped to $ 404.8 million in the year but, the country more invested in following years. The largest amount was committed by $ 1998.7 million in 2012. Such increase in total education aid volume has accompanied with increase in post-secondary education aid volume.

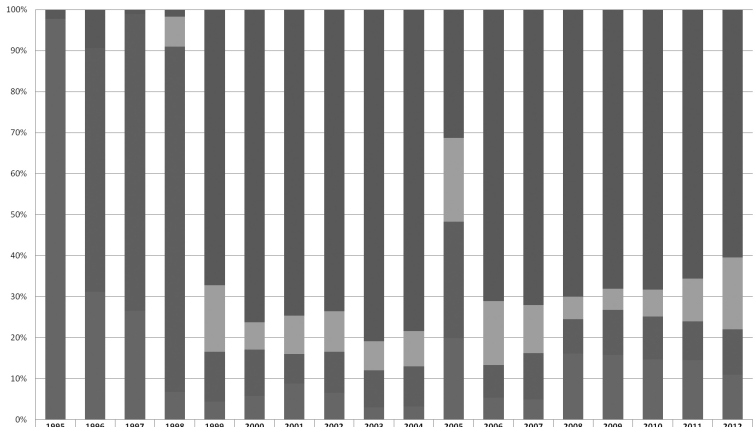
11) See <Figure 3>.

<Figure 7> Education ODA Allocation by sub-Sector, Germany by year(1995-2012)



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

<Figure 8> Share of Education ODA Allocation by sub-Sector, Germany by year(1995-2012)



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Post-Secondary	2.2%	9.3%	1.1%	1.7%	67.3%	76.2%	74.6%	73.5%	80.8%	78.5%	31.3%	71.1%	72.0%	70.1%	68.1%	68.3%	65.6%	60.5%
Secondary				7.4%	16.2%	6.7%	9.4%	9.9%	7.2%	8.5%	20.4%	15.6%	11.7%	5.5%	5.2%	6.6%	10.4%	17.5%
Basic		59.5%	72.4%	84.3%	12.1%	11.2%	7.2%	10.1%	8.9%	9.8%	28.4%	7.9%	11.2%	8.3%	10.9%	10.5%	9.5%	11.1%
Level Unspecified	97.8%	31.2%	26.5%	6.7%	4.4%	5.8%	8.8%	6.5%	3.0%	3.2%	19.9%	5.4%	5.0%	16.1%	15.8%	14.7%	14.5%	11.0%

Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

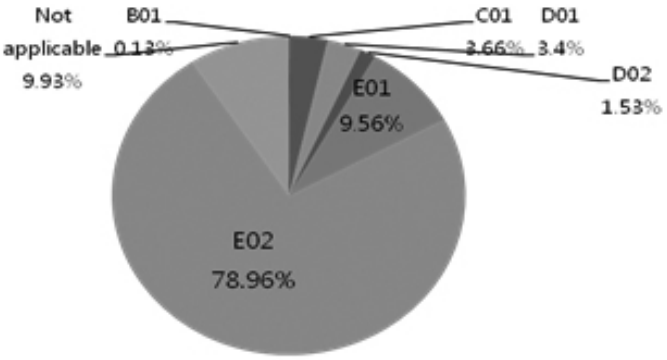
<Figure 8> gives a clearer picture concerning how largely aid has been allocated to higher education, compared to other sub-sectors in the 2000s. While the country allocated most of its aid to level-unspecified education in 1995 and dominantly to basic education in following three years(59.5% in 1996, 72.4% in 1997 and 84.3% in 2008), the trend suddenly changed since 1999. In the year, $

485.4 million(67.3%) was allocated to higher education out of total $ 721.6 million. Since then Germany has gradually increased its aid volume for higher education except the year of 2005. In the figure, the share of higher education ODA was the highest in 2003 by 80.8%, while the lowest in 2005 by 31.3%. In 2005, Unlike France, Germany proportionally allocated its ODA to sub-sector education, even though it has clear preference to higher education. While France decreased total education ODA, but more concentrated on higher education ODA, Germany split decreased total education ODA to sub-sectors with fairly equal portions. However, Germany's strong commitment for higher education was back again in 2006. The amount of higher education aid eventually reached the peak up to 65.6%($ 1,254 million) in 2011, as a single largest donor in sub-sector.

<Chart 6> illustrates what types of aid modalities are used for post-secondary education in Germany. A similarity with France is the aid-delivery modality. In Germany, imputed student costs(E02) are also the most dominant type of aid for post-secondary education. When summed up among the given years, E02 is shared by around 79%. In 2006 alone, E02 composed up to 92.6% out of total higher education aid in Germany.[12] The German Federal Ministry of External Cooperation(BMZ) delivered the fact that most of the German aid support for higher education covers study places for foreign students from developing countries in Germany. <Chart 7> describes the Germany's regional share of ODA for post-secondary education between 1995 and 2012. A difference from the French pattern is that Asia is the most favorable recipient region, followed by Africa.

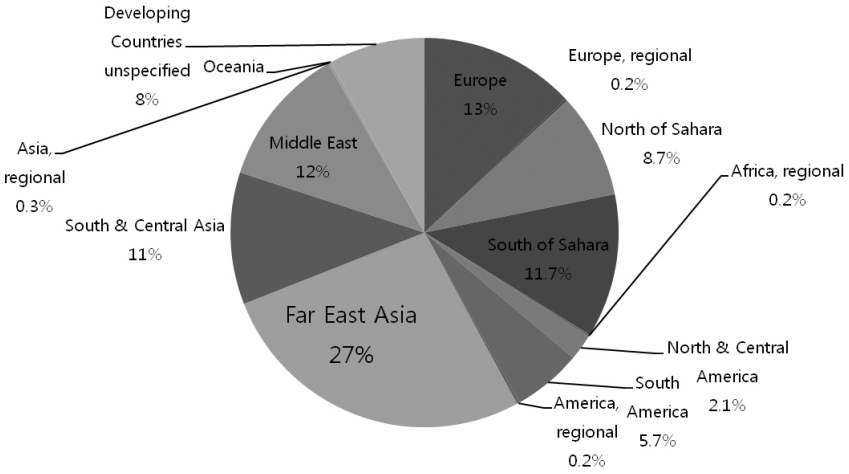
12) See <appendix 4>.

<Chart 6> Types of Aid for Post-secondary Education, France by year(2006-2012)



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

<Chart 7> Regional Share of ODA for Post-secondary Education, Germany(1995-2012)



Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

<Table 2> Top Ten Recipient Countries, Germany by year(2001-2012)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	China	China	China	China	-	China	China	China	China	China	China	China
2	Cameroon	-	Cameroon	Cameroon	Indonesia	Turkey	-	-	-	-	India	-
3	Iran	Cameroon	Morocco	-	Ukraine	Cameroon	Turkey	Turkey	Turkey	Turkey	Turkey	India
4	Morocco	Morocco	Turkey	Turkey	Mexico	Morocco	Cameroon	Cameroon	Cameroon	Cameroon	Cameroon	Turkey
5	Turkey	Turkey	-	Morocco	China	-	Morocco	India	Ukraine	India	Ukraine	Cameroon
6	Indonesia	Iran	India	India	Congo, Dem. Rep.	Ukraine	Ukraine	Ukraine	India	Ukraine	Iran	Iran
7	Jordan	Indonesia	Iran	Iran	Burkina Faso	India	India	Morocco	Morocco	Syria	Syria	Ukraine
8	Syria	India	Indonesia	Indonesia	Brazil	Iran	Iran	Syria	Syria	Iran	Morocco	Syria
9	India	Egypt	Syria	Syria	Chile	Syria	Syria	Iran	Iran	Morocco	Indonesia	Morocco
10	Egypt	Jordan	Georgia	Georgia	South Africa	Indonesia	Indonesia	Indonesia	Indonesia	Indonesia	Vietnam	Indonesia

Note: As higher education ODA increased since 2002, <Table 2> covers only the ODA trend in the 2000s. Source: OECD CRS Data(2013), organized by the author

<Table 2> is about the top recipient countries receiving higher education ODA. It clearly shows that China is the first priority recipient of higher education ODA, except the year of 2005. Turkey, Cameroon, Syria and Iran are among the most frequent top ten recipient beneficiaries. Bashir(2007) examined the correlation between foreign students and ODA for post-secondary education in selected recipients. In fact, the number of Chinese students enrolling German universities has increased most during the period.[13]

Based on the analysis, two characteristics of German education ODA allocation are detected. First, commercial relationship plays a dominant role in affecting investment for post-secondary education. According to the recent strategy paper published by BMZ(2012), Ten Objectives for More Education: Education Strategy 2010-2013, one of its strategic objectives is to "Promote higher education and research for future elites."[14] Formation of responsible elites for better

13) See CRS data: foreign/international students enrolled.

partnership is based on the rationale that future elites receiving German academic opportunities through scholarships may contribute to encouraging more intensive foreign trade and intercultural relations between Germany and their countries. When it comes to the top recipient countries receiving German post-secondary education ODA, China is the first priority recipient country. China has grown to become one of Germany's key trading partners and the pragmatic cooperation between the two countries is playing a leading role even in China-EU relationship.[15] Second, unlike France, Germany does not have colonial legacy and preference over German-speaking recipients.

14) In the section, more specific objectives are stated: formation of responsible elites for better partnership, promoting governance, fair educational opportunities, and knowledge share of its advantageous academic areas. The country has the rationale that

> …,We need well-trained managers and professionals who can self-reliantly and responsibly assume ownership of processes of development and innovation in their own countries, and mange and implement these. Responsible elite of this kind is important to our partner countries, because it will enable them in the long term to free themselves from financial and technical dependency……
>
> Students and university graduates are often powerful advocates of human rights, democracy and innovation, as well as watchful critics of corruption and poor governance.
> Many talented individuals in emerging and developing countries still do not get fair access to good university training that matches their aptitudes…… We are committed to achieving non-discriminatory access to all tertiary educational opportunities…
>
> In German development cooperation in the higher education sector, we attach special importance to the German model of universities of applied sciences and vocational academies… We will also increase the mobility of students from developing countries and broaden the range of training opportunities available to them by providing scholarships(BMZ, 2013, p. 12).

15) China is the second largest market for German exports after France. Germany has a strong share in the overall trade volume between Europe and China: up to nearly half of all EU exports to China and nearly a quarter of EU imports from China(Kundnani and Parello-Plesn, 2012).

V. Concluding Remarks

This paper was to provide a systemic analysis of the characteristics of ODA allocation to higher education with a focus on France and Germany. This study has found the following traits of the two donors' education ODA allocation behavior. First, they both prioritize education as a core sector in development assistance. Due to their priority on education, they have dramatically increased aid for the sector. Total education ODA share of two donors amongst DAC countries is prevailing since 1999, by composing of around 40% annually. Second, beyond the contribution to the MDGs 2, they heavily focus on post-secondary education. By sub-sector, in the late 1990s and early 2000s, French focus was level-unspecified education such as education policy, education facilities and training, teacher training, and educational research, while in the rest of 2000s, its emphasis was greatly on higher education. On the other hand, in the middle of 1990s, Germany dominantly allocated its ODA to level-unspecified education and basic education in the late 1990s. However, since 1999, Germany shifted its focus from basic education to higher education. Third, both donors shrank their total education ODA volume in 2005, but their allocation behavior was different. While France showed its absolute assistance for post-secondary education, Germany proportionally distributed its aid to all sub-sectors. Fourth, the two commonly share the aid modalities as imputed student costs(E02) rather than scholarships(E01). It may be because the countries charge domestic and even international students with small amounts of tuition fees. Imputed student costs are known for the living expense for students from developing countries. They are criticized by the fact that the money for assisting beneficiaries never leaves the country but is counted as a big chunk of education ODA. Fifth, the two donors have different regional focus. France prioritizes Africa, especially French-speaking former colonial countries, and recently China with an emerging economy. Germany without colonial legacy allocates more aid to Asia having key trading partners that its objective is to promote higher education for future elites and further pragmatic cooperation.

Those findings in this study provides knowledge about the purposes and mechanisms of education aid in two donor countries by focusing on how higher education aid is given, where it is allocated, but also why it is granted. For future study, it would be interesting to investigate more on how higher education aid is spent and how scholarship-granted alumni community is managed at institution level and on higher education aid impact on capacity development.

Appendix

<Appendix 1> CRS Codes for Education

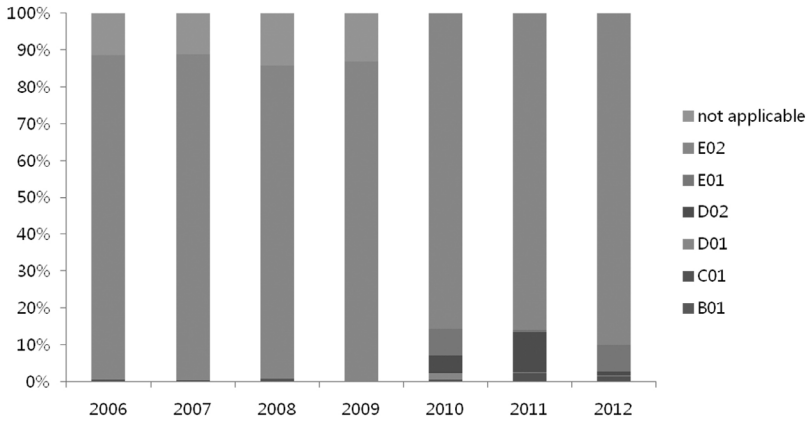
110		**EDUCATION**	
111		**Education, level unspecified**	The codes in this category are to be used only when level of education is unspecified
	11110	Education policy and administrative management	Education sector policy, planning and programmes; aid to education ministries,
	11120	Education facilities and training	Educational buildings, equipment, materials; subsidiary services to education
	11130	Teacher training	Teacher education (where the level of education is unspecified); in-service and pre-
	11182	Educational research	Research and studies on education effectiveness, relevance and quality; systematic
112		**Basic education**	
	11220	Primary education	Formal and non-formal primary education for children; all elementary and first cycle
	11230	Basic life skills for youth and adults	Formal and non-formal education for basic life skills for young people and adults
	11240	Early childhood education	Formal and non-formal pre-school education.
113		**Secondary education**	
	11320	Secondary education	Second cycle systematic instruction at both junior and senior levels.
	11330	Vocational training	Elementary vocational training and secondary level technical education; on-the job
114		**Post-secondary education**	
	11420	Higher education	Degree and diploma programmes at universities, colleges and polytechnics;
	11430	Advanced technical and managerial training	Professional-level vocational training programmes and in-service training.

<Appendix 2> List of Types of Aid

List of Types of Aid

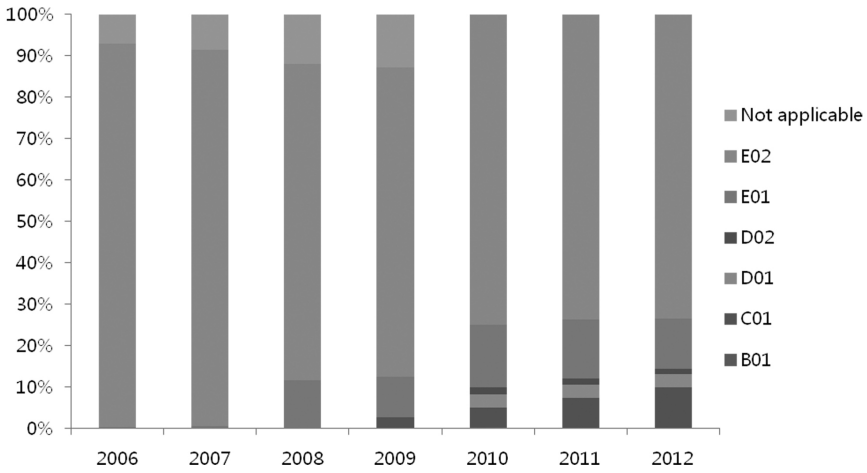
Type	Sub-type	Description
A		**Budget support**
	A01	**General budget support**
	A02	**Sector budget support**
B		**Core contributions and pooled programmes and funds**
	B01	**Core support to NGOs, other private bodies, PPPs and research institutes**
	B03	**Contributions to specific-purpose programmes and funds managed by international organisations (multilateral, INGO)**
	B04	**Basket funds/pooled funding**
C		**Project-type interventions**
	C01	**Project-type interventions**
D		**Experts and other technical assistance**
	D01	**Donor country personnel**
	D02	**Other technical assistance**
E		**Scholarships and student costs in donor countries**
	E01	**Scholarships/training in donor country**
	E02	**Imputed student costs**
F		**Debt relief**
	F01	**Debt relief**
G		**Administrative costs not included elsewhere**
	G01	**Administrative costs not included elsewhere**
H		**Other in-donor expenditures**
	H01	**Development awareness**
	H02	**Refugees in donor countries**

<Appendix 3> Types of Aid for Post-secondary Education, France by year (2006-2012)



Source: OECD CRS Data (2013), organized by the author

<Appendix 4> Types of Aid for Post-secondary Education, Germany by year (2006-2012)



Source: OECD CRS Data (2013), organized by the author

References

Alesina, Alberto, and Dollar, David (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? Journal of Economic Growth, 5, 33-63.

Ali, A. (2006). An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Aid: A Panel Approach. International Advance in Economic Research, 12(1), 241-250.

Austrian Develoment Agency (2009). Higher Education and Scientific Cooperation. ADA, Federal Ministry for European and International Affairs. Vienna: Author.

Bashir, Sajitha (2007). Trends in International Trade in Higher Education: Implications and options for developing countries. Working Paper Series, No. 6. Washington D.C.: The World Bank.

Berthelemy, Jean-Claude and Tichit, A. (2004). Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions: A Three-dimensional Panel Analysis. International Review of Economics and Finance, 13, 253-74.

---------- (2005). Bilateral Donor's Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?. Review of Development Economics, 10, 179-194.

BMZ. (2012). Ten Objectives for More Education. BMZ Education Strategy 2010-2013. BMZ Strategy paper 1. Germany: Federal ministry for Economic Cooperation and Development.

Boeren, ad, et al. (2008). Donor Policies and Implementation Modalities with Regard to Internatinal Postgraduate Programmes Targeting Scholars from Developing Countries. Belgium: NUFFIC

Boeren, ad. (2012). Issues and Trends in Development Cooperation Programs in Higher Education and Research. Belgium: NUFFIC

Bucher, Lene (1995). Current Foreign Aid Patterns and Policies on Education in Developing Countries among Like-minded Nations: some key issues. Scandinavian Journal of Educational Research, 39(1), 61-74.

Dreher, Axel, Nunnenkamp, Peter, and Thiele, Rainer (2008). Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data. The World Bank Economic Review, 22(2), 291-314.

Farooq, Sohail (2012). Assessing Foreign Aid, The case of Foreign Aid to the Education Sector.

Gosling, Margaret, (2008). Scholarship effectiveness review part 1: Current scholarships programs in AusAID. Retrieved on Feb.06.2013 from http://ausaid.gov.au/foi/Documents/1-scholarship-effectiveness-review-p1.pdf

---------- (2008). Scholarship effectiveness review part 2: Other donor's scholarships programs- What other donors are doing: development scholarships around the world. Retrieved on Feb.06.2013 from http://ausaid.gov.au/foi/Documents/2-scholarship-effectiveness-review-p2.pdf

---------- (2009). Scholarship effectiveness review part 3: Australian Development Awards- they way forward?. Retrieved on Feb.06.2013 from http://ausaid.gov.au/foi/Documents/3-scholarship-effectiveness-review-p3.pdf

Hinchliffe, Keith (2010). Financing education in sub-Saharan Africa: Re-designing national strategies and the global aid architecture. Paper Presented at the IWGE Metting. Theme: Financing education: Redesigning national strategies and the global aid architecture. Stockholm. 7-8 June 2010.

Hook, Steven W., Schraeder, Peter, and Taylor, Bruce (1998). Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows. World Politics, 5, 294-323.

Holtland, Gerrit, Ad Boeren. (2005). Towards effective support to higher education and research in developing countries. In Ad Boeren and Gerrit Holtland (eds.) A Changing Landscape: Making support to higher education and research in developing countries more effective. Nuffic Conference 'A Changing Landscape; The Hague, The Netherlands, 23-25 May 2005.

Hyden, Goran. (2010). Mapping the world of higher education and research funders: actors, models, mechanisms and programs. Danish Development Research Network and Universities Denmark

---------. (2011).. Scholarship Programmes Still Going Strong. In Kenneth King(eds.), The Geopolitics of Overseas Scholarships & Awards Old and New Providers, East & West, North & South (pp. 28-29). Retrieved from www.norrag.org

---------. (1978). The French aid relationship: a foreign policy model of distribution of French bilateral aid, 1964-70. Development and Change, 9, 459-478.

Kundnani, Hans and Parello-Plesn, Jonas (2012). China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe. Policy Brief. UK: European Council on Foreign Relations.

Lewis, S. (2009) 'Funding for higher education: facts and figures'. In: Science and Development Network, 11 March.

McGillivray, M., and H. White (1993). Explanatory Studies of Aid Allocation Among Developing Countries: A Critical Survey. Institute of Social Studies Working Paper No.148. The Hague: Institute of Social Studies.

McKinlay, R.D. (1978). The German Aid Relationship: A Test for the Recipient Need and the Donor Interest Models of the Distribution of German Bilateral Aid, 1961- 70. European Journal of Political Research, 6, 235-257,

Michaelowa, K. and Weber, A. (2007). Aid Effectiveness in the education Sector: A Dynamic Panel Analysis. Frontier of Economics and Globalization, 1, 357-385.

Ministry of Foreign and European Affairs (2011). Development Cooperation: a French Vision. Framework Document. Retrieved from http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Doc_Cadre_ANG_2011-2_cle09c7ea.pdf

NORAD. Steen, Sissel Hodne, Heen, Betsy. (2005). Making support to Higher Education and Research more Effective: Donor Policies and Modalities, The Norwegian Case. Norad Report. Norad.

OECD (2009). Peer Review of France. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/peer- reviews/40814790.pdf

--------- (2004). Peer Review of France. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/peer- reviews/32556778.pdf

--------- (2010). Peer Review of Germany. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/peer- reviews/46439355.pdf

--------- (2013). Education at a Glance 2013: OECD indicators, OECD Publishing. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en

OECD, IBRD/The World Bank. (2007). Cross-border Tertiary Education: A Way towards Capacity Development. Its executive summary. Retrieved from http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/cross-bordertertiaryeducationawaytowardscapacitydevelopment.htm#1

The World Bank (2008). The Evolving Allocative Efficiency of Education Aid: A Reflection on Changes in Aid Priorities to Enhance Aid Effectiveness. Eighth Annual high-level Group Meeting on EFA. Washington DC:

McKinlay, R.D. (1978). The German Aid Relationship: A Test for the Recipient Need and the Donor Interest Models of the Distribution of German Bilateral Aid, 1961- 70. European Journal of Political Research, 6, 235-257,

Michaelowa, K. and Weber, A. (2007). Aid Effectiveness in the education Sector: A Dynamic Panel Analysis. Frontier of Economics and Globalization, 1, 357-385.

Ministry of Foreign and European Affairs (2011). Development Cooperation: a French Vision. Framework Document. Retrieved from http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Doc_Cadre_ANG_2011-2_cle09c7ea.pdf

NORAD. Steen, Sissel Hodne, Heen, Betsy. (2005). Making support to Higher Education and Research more Effective: Donor Policies and Modalities, The Norwegian Case. Norad Report. Norad.

OECD (2009). Peer Review of France. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/peer- reviews/40814790.pdf

--------- (2004). Peer Review of France. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/peer- reviews/32556778.pdf

--------- (2010). Peer Review of Germany. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/peer- reviews/46439355.pdf

-------- (2013). Education at a Glance 2013: OECD indicators, OECD Publishing. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en

OECD, IBRD/The World Bank. (2007). Cross-border Tertiary Education: A Way towards Capacity Development. Its executive summary. Retrieved from http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/cross-bordertertiaryeducationawaytowardscapacitydevelopment.htm#1

The World Bank (2008). The Evolving Allocative Efficiency of Education Aid: A Reflection on Changes in Aid Priorities to Enhance Aid Effectiveness. Eighth Annual high-level Group Meeting on EFA. Washington DC:

The World Conference on Higher Education (1998). Vision and Action: The long journey for a utopia becoming reality. Paris 5 October, 1998, The World Conference Papers. http://www.unesco.org/education/educprog/wche/diaz-e.htm

Varghese, N.V.(2010). Higher Education Aid: Setting Priorities and Improving Effectiveness. Journal of International Cooperation in Education, 13(2), 173-187.

III

평가

The health and economic impact of improved sanitation on the reduction of diarrheal disease of under-five children in Gurage zone, SNNPR state, Ethiopia

차승만(KOICA 교육보건팀 전문관),
정성훈((사)글로벌발전연구원 선임연구원) 외 4인

The health and economic impact of improved sanitation on the reduction of diarrheal disease of under-five children in Gurage zone, SNNPR state, Ethiopia

Seungman Cha[1], Sunghoon Jung[2], Hyunjin Kwon[2], Girma Negussie[2], Jieun Seong[1], Youngwhan Kim[1]

본 글은 에티오피아 구라게 지역 식수위생사업에 대한 영향력 평가, 과정평가, 비용편익분석의 연구방법론입니다.

영향평가 사업에 대한 지식공유를 위해, 동 평가를 평가기획문서의 일부로서 에티오피아 정부의 윤리위원회에 제출하였던 제안서를 게재합니다.

Contents

1. Introduction
2. Program Description
3. Literature Review
4. Objective of the study
5. Methodology
6. Work Plan

1 KOICA(Korea International Cooperation Agency)
2 ReDI(Re-shaping Development Institute)

1. Introduction

1.1. Background Information

Lack of improved water and sanitation causes large disease burden in many developing countries. Diarrhoea is a major killer of under five children, accounting for 11% of child mortality in 2013(Liu et al. 2012). Soil-transmitted worm infections, trachoma, lymphatic filariasis and schistosomiasis are also highly related to poor sanitation(Emerson 2004). Sanitation coverage is still exceedingly below the target, whilst water coverage has considerably increased during the MDG campaign period(WHO/UNICEF 2005 WHO/UNICEF 2006 WHO/UNICEF 2010). If current trends in sanitation continue, the world's population without access to improved sanitation will be closer to 2.7 billion in 2015 furthermore, even though the world would meet the MDG target for both water supply and sanitation, 1.8 billion people would remain without access to improved sanitation in 2015 (WHO/UNICEF 2010). The populations without improved water and sanitation are generally the marginalized and vulnerable group. Of the 783 million people still using unimproved drinking-water sources, 83% (653 million) live in rural areas of the 2.5 billion people without improved sanitation facilities, 72% (1.8 billion) live in rural areas. Given this notable importance of scaling up of improved sanitation in many developing countries, further evidence should be collected to support a greater resource allocation to sanitation by donors and policy makers. The majority of previous studies exploring the effect of improved sanitation, however, were mainly based on observational studies. Furthermore, not many of the studies were designed to investigate the net effect of improved sanitation on diarrheal reduction of under-five children. In this program based proposal, we aim to describe the design of a cluster-randomized trial in Gurage, SNNPR state, Ethiopia, seeking evidence for the impact of improved sanitation on diarrhoea of under-5 children. Process evaluation will be undertaken to investigate the quality of the intervention in terms of delivery of activities and fidelity of Gott people

to the program. In addition, economic evidence is the key for acquiring more resources to the increase of water and sanitation. Cost-Benefit analysis will be conducted, and if proven to bring about large benefit to community in economic terms, this study will help justify increasing investment and expenditure in sanitation.

1.2. Problem Statement

Significance of the study

One point eight million people were estimated to be killed by diarrheal disease per year(WHO 2005). Diarrhoea ranks as the third leading cause of both mortality and morbidity following respiratory infections and HIV/AIDS(WHO 2005). Four billion diarrheal cases occurred annually(Kosek et al. 2003). Children under-five years old take the largest share of the total burden of diarrhoea(Bartram et al. 2003). Among under-five children, diarrheal accounts for 11% of all deaths(Liu et al. 2012). Diarrheal diseases inhibit normal ingestion of foods and absorption of nutrients, and thus become an important cause of malnutrition, and eventually this leads to impaired physical growth and cognitive function(Guerrant et al. 1999; Petri et al. 2008), reduced resistance to infection(Baqui et al. 1993), and potentially long-term gastrointestinal disorders(Schneider et al. 1978). Diarrheal disease is also an enormous economic burden, resulting in significant costs, lost time at school, and other productive activities(Mulligan et al. 2005). This study will play a central role to accelerate diarrhoea-specific child mortality and morbidity reduction across the globe by demonstrating clear evidence of effectiveness of improved sanitation with rigorous methodology. By doing so, the result of this study will catalyze a variety of donors to make substantial investment on hygiene and sanitation improvements in developing countries.

1.3. Rationale

Considering the remarkable burden of disease that is associated with contact with faeces, the paucity of rigorous studies investigating the effectiveness of sanitation interventions is striking. This lack of research on the health and economic impact of sanitation might have led to the severe lag in progress of sanitation coverage increase, resulting in off-track in the MDG sanitation target. Diarrhoea is one of the major killers of under-five children poor sanitation is recognized the main cause of diarrhoea. However, rigorous exploration on the health and economic effect of sanitation is scarce. The scarcity of the evidence of sanitation on the health outcomes may be retarding the implementation of sanitation project across the globe. This research will play a central role to accelerate increasing the coverage of improved sanitation, leading to substantial reduction of under-five child deaths globally. This study will provide further evidence to support investment in water supply and sanitation, and thus will help donors to justify adequate budget allocation for increasing water and sanitation coverage. This study will be a landmark for the coming post-MDG campaign period.

2. Program Description

2.1. Goal and Objectives of the Program

This sanitation and hygiene project, to be conducted in two Woredas in Gurage Zone, SNNPR, aims to reduce diarrhoea among children under-five years of age by improving household latrine and relevant hygiene practices. Promotion of proper latrine construction at individual household level, and constant use of these latrines by all household members are the primary objectives to be achieved as a result of activities planned. Since construction and use of latrines by household members cannot be fully achieved without necessary behavior

changes, hygiene promotion activities to tackle key issues with regards to diarrhoea including hand-washing using soap at critical times will be also carried out in target villages.

2.2. Context of the Program

In accordance with Ethiopian Government's guidelines on this issue, the primary approach for implementation of latrine improvement and hygiene promotion adopted for this program is Community-Led Total Sanitation and Hygiene, or CLTSH in short. Twenty four(24) Gotts in project area will be selected and intensively followed-up throughout the implementation period (approximately 12 months) for latrine improvement and hygiene promotion purpose. At the beginning of implementation period, one(1) villager from each Gott will be designated and trained as WaSH Promoter to carry out activities in his/her Gott. To ensure the coverage and quality construction of latrine in each Gott, and also long-term utilization of latrines to be built, combination of various approaches including technical advice for construction, collective awareness-raising, hygiene promotion on key WaSH aspects will be employed.

2.3. Activities

During the initial phase of implementation, WaSH Promoters in each Gott will be trained on key issues regarding latrine and hygiene. Once trained, these WaSH Promoters will be the leading agent to promote and follow-up on latrine improvement and hygiene-related behavior change in his/her Gott. More specifically, WaSH Promoters will be responsible for activities including household visit, community conversation, technical advice for latrine design, communication of key hygiene messages, promotion of better hygiene practices, organization of and participation in monthly review meeting with stakeholders, and so on. In line with Ethiopian Government's CLTSH Guideline, there will be no material subsidy

provided for the construction of individual household latrines. Instead, most of the resources, both human and financial, of the project will be allocated for activities aimed at sanitation and hygiene behavior change of the community.

2.4. Stakeholders

Latrine improvement and hygiene promotion activities are primary responsibilities of health offices of Ethiopian Government structure. Therefore, health bureau, department, and offices at all government levels of Ethiopia are considered to be major stakeholders and partners of this project. These include Health Bureau of SNNP Regional State, Health Department of Gurage Zone, and Woreda Health Offices in project area(Enemor Ena Ener Woreda and Cheha Woreda). At the same time, all the water offices at all level of Ethiopian Government will also be stakeholders of great importance regarding water supply component of the project. Community representatives at both Kebele and Gott level are also important stakeholders for actual implementation of activities on the ground. Korea International Cooperation Agency(KOICA) will play a role as funding agency and partner for this project.

3. Literature Review

An estimated 2.6 billion people globally lack access to improved sanitation facilities, and especially the coverage of improved sanitation is just 50% in low income countries(WHO/UNICEF 2010). Furthermore, more than one billion people still defecate openly. Notably, more than 70% of people without improved sanitation are living in rural area. In 1977, the United Nations proclaimed Mar del Plata Declaration with the goal of providing safe water and sanitation for all by 1990 and it was renewed in 1990, extending the deadline to 1999. In 2002, sanitation target was added to the MDGs as the target 10 of Goal 7, reducing by half the portion of the population without access to basic sanitation. It is

expected that the world miss the MDG sanitation target by 13 percentage points and the number of people without basic sanitation will actually rise to 2.7 billion in 2015(WHO/UNICEF 2010). In sub-Saharan Africa, only 31% of people have access to improved sanitation and the number of people without improved sanitation is expected to rise by 91 million by 2015(UNDP 2007; WHO/UNICEF 2005).

The infectious agents associated with diarrheal disease are transmitted mainly through the faecal-oral route(Bayers et al. 2001). A wide variety of bacterial, viral, and protozoan pathogens excreted in the faeces of human and animals are known to cause diarrhoea. Among the most important of these are Escherichia coli, Salmonella spp., Shigella spp., Campylobacter jejuni, Vibrio cholerae, rotavirus, norovirus, Giardia lamblia, Cryptosporidium spp., and Entamoeba histolytica(Leclerc et al. 2002). These pathogens may be transmitted through the ingestion of contaminated food, water or other beverages, by person-to-person contact, and by direct or indirect contact with infected faeces(Leclerc et al. 2002).

Because of this variety of pathways, environmental interventions for the prevention of diarrheal disease typically include steps to improve the proper disposal of human faeces(sanitation), as well as improving water quality(Clasen et al. 2006), water quantity and access, and promoting hand washing and other hygiene practices(Curtis et al. 2003; Ejemot et al. 2008). There are other important risks to health associated with poor sanitation. These include schistosomiasis, soil-transmitted helminth infection(including ascariasis, trichuriasis, and hookwarm infection), trachoma(Emerson et al. 2004), and tropical enteropathy. Tropical enteropathy, a subclinical disorder of the small intestine caused by faecal bacteria ingested in large quantities by young children living in conditions of poor sanitation and hygiene, may be a substantial cause of under-nutrition in young children that is entirely separate from diarrhoea (Humphery et al. 2009).

However, there is a paucity of evidence of effectiveness of sanitation on diarrhoea, while the association between diarrhoea and contact with human faeces is well established. Much of the evidence of the effectiveness and mechanisms of improved sanitation to prevent diarrhoea derived from observational studies(Barreto et al. 2007; Genser et al. 2008; Green et al. 2009). The evidence is scarce based on rigorous experimental studies.

Previous studies

Cochrane Review examined environmental sanitary interventions, executing strategic search and thus yielded 2028 titles and abstracts, of which only 13 met the review's inclusion criteria and all of them were published in journals(Clasen et al. 2010) and published the results as follows:

Main Results of Cochrane Review Group on the Effectiveness of Sanitation

Seven of the studies were published in Chinese(Hu 1988, Wei 1998; Xu 1990; Xu 1994; Yan 1986; Zhang 2000; Zhu 1997), five in English(Aziz 1990; Garrett 2008; Huttly 1990; McCabe 1957; Rubenstein 1965), and one in French (Messo 1997).

(1) Key Findings

Two of the 13 studies reported no protective effect from the intervention (Huttly 1990; Xu 1994). Huttly and colleagues suggested that the intervention may not have been effective in preventing diarrhoea in the particular setting due to problems in implementation of the sanitation intervention that led to low levels of coverage and to low utilization by children. Except for two studies(Garret 2008; Xu 1994), Confidence Interval was not provided. Only one trial(Messou 1997) reported on mortality as a study outcome, which involved a combination of improved latrines with source water improvement, an oral rehydration intervention and hygiene instruction. This trial was

designed to investigate the impact of the intervention on death using a before and after study design; only two intervention and two control villages were included; Confidence Interval was not calculated.

(2) Limitations of Previous Studies
Cochran review group could not provide a pooled estimate of effect from sanitation intervention because of substantial heterogeneity among interventions, settings, and methodologies, and the absence of reliable Confidence Intervals for most studies. Although most studies reported a protective effect, the review could not derive a reliable estimate of the size of the effect. Of the 13 studies examining the effect of sanitation, there was no trial executing randomization of the clusters with intervention. Most of the studies compared one or only a few intervention sites with a similar number of control groups. Furthermore, none of the studies assessed the effect of the sanitation intervention on intermediate outcomes, such as the quality of drinking water, microbial contamination of foods or presence of flies, which could suggest an objective impact of the intervention on common transmission pathways. Thus, there is no independent was to confirm that the intervention reduced exposure, much less disease. Only five studies consisted solely of improvement in excreta disposal and in eight other studies, the sanitation intervention was accompanied at least by improvement in drinking water supply.

4. Objective of the study

4.1. General Objective

The purpose of this study is to assess the protective effect against diarrheal disease of improved sanitation solely and also by integrated water, sanitation and hygiene improvement in Gurage zone, SNNPR state, Ethiopia. Water pipe will be connected to 99 Gotts in Enemore Ena and Cheha Woreda and intervention for sanitation and hygiene improvement will be undertaken in 48 Gotts, of which

24 are under intervention and control arms respectively. This is the first study to investigate the effect against diarrhoea of improved sanitation adopting CLTS principle and approach with no financial or material support to households, using cluster randomized control trial.

4.2. Specific Objective

(1) Impact Evaluation

This study is to conduct cluster randomized control trial comparing diarrheal incidence of Gotts (1) with and without improved sanitation (2) with and without integrated water, sanitation and hygiene improvement. (The control Gotts without improved latrine will also be intervened during the second phase for ethical clearance.)

The trial will have 84 percent power to detect a protective effect of 50 percent reduction of diarrheal incidence of improved sanitation at the 5 percent level of statistical significance during the ten months of community adoption of improved sanitation.

(2) Process Evaluation

The objectives of this process evaluation are to provide information on the context of Gotts where the intervention will be implemented; document how the intervention will be delivered; assess exposure to the intervention among the people living in Gotts; explore associations between household exposure to community mobilization activities and construction of improved sanitation facilities.

(3) Cost-Benefit Analysis

This study also aims to estimate community-level costs and benefits on a project basis of sanitation interventions and clean water supply by drilling borehole.

5. Methodology

5.1. Study Area and Period

The study area is Enemor Ena and Cheha Woreda, located in Gurage Zone, SNNPR state in Ethiopia. This study will be undertaken from December, 2014 throughout December, 2015.

5.2. Study Design

The cluster randomized trial takes Gott as the randomization unit since it is expected to be a cluster in which improved sanitation and hygiene will bring impact on diarrhoea transmission across households. All the interventions will be applied on Gott-wide basis. Since the purpose of the intervention is to reduce diarrhoea, Gott would be an appropriate dimension of transmission zone, where humans, vectors, and intermediate hosts are interacting and sharing a common pool of parasites.

We will use phase-in and factorial design. For improved sanitation and hygiene, project is to roll out only in intervention arm for the first phase and then the control arm will receive the intervention after the first phase trial completes. In addition, improved water will be supplied to the intervention arm for the second phase and the control will have access to improved water supply after the second phase trial completes.

<Table 1> Assuring comparability between intervention and control group

Main outcome, covariate	Baseline Characteristics		Difference
	Intervention	Control	
Diarrhoea incidence	X1	X1'	Not significant
Coverage of improved latrine	X2	X2'	Not significant
Coverage of improved water	X3	X3'	Not significant
Mothers Education Level	X4	X4'	Not significant
Economic status	X5	X5'	Not significant
Hygiene related Knowledge, Attitude, Practice	X6	X6'	Not significant
Physical closeness to main road	X7	X7'	Not significant
Altitude	X8	X8'	Not significant

5.3. Source and Sample Population

Of the 240 Gotts, 99 Gotts will be selected for project implementation of clean water supply, and hygiene and sanitation improvement by the selection criteria on the basis of the degree of needs. The 99 Gotts will be stratified by altitude, water and sanitation coverage, accessibility to the main road, and socioeconomic status. 48 Gotts will be selected for trial arms by restricted stratified randomization process. Baseline survey will be conducted in these 48 Gotts, of which 24 Gotts will be randomly assigned to intervention and the other 24 to control in the cluster randomized control trial design. For increasing the comparability of the groups in each arms, we will stratify 48 Gotts into blocks having similar underlying, pre-intervention, risks of diarrhoea and then randomize within each block.

5.4. Inclusion and Exclusion Criteria

Care will be taken to define the target population for the study.

Gott level eligibility criteria are (1) the lowest coverage of improved sanitation coverage, (2) the lowest coverage of improved water (3) no other WASH projects are to be expected to roll out from 2014 throughout 2015.

Households level eligibility are (1) having under five child (2) making informed consent on survey. We target the households with under-five children because the majority of morbidity and mortality associated with diarrhoea is occurred in this group and thus they are most likely to benefit from the interventions.

5.5. Sample Size

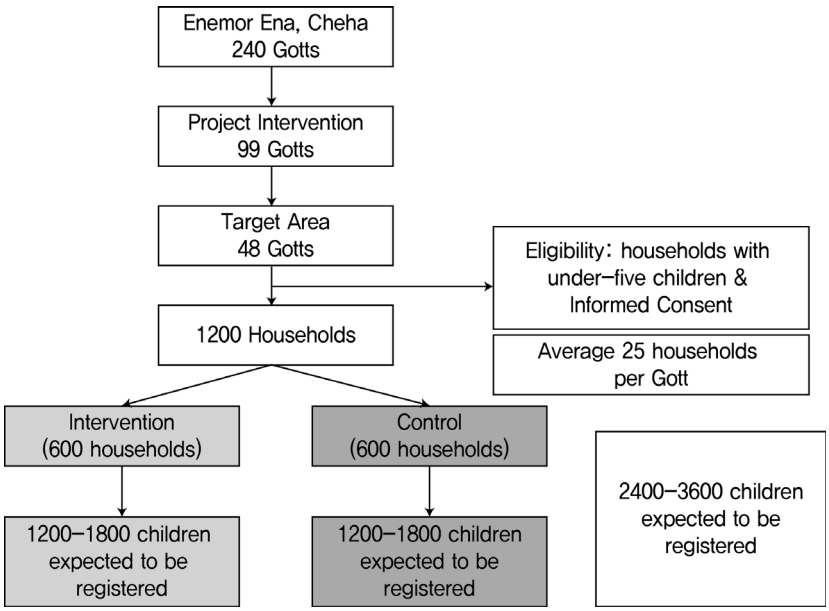
Based on previous survey(BDS, World Vision survey), we estimate that the incidence density of diarrhoea in SNNPR was 40 % per child-months and assumed 50% will be reduced by our intervention on the basis of reflecting systematic reviews. Assuming a design effect with 2.14, an coefficient of variation with 0.5, and 20% loss to follow-up, 84% study power, incidence density(ID) 40(cases per 100 child*months) in the absence of intervention and 50% reduction in incidence density of diarrhoea resulted in 48 clusters(48 Gotts) and 25 children per cluster, using the following formula(Hayes RJ & Bennett S 1999).

5.6. Sampling Method

Two stage cluster sampling method will be employed for this study. Among the 99 project target Gotts for water pipe connection, sanitation and hygiene intervention, 48 Gotts will be selected as a primary sampling unit. Of the 48 Gotts residents, 1200 households will be sampled by employing proportional

probability sampling method(PPS). All the children under-five years will be registered for this study, endowed with identity number.

<Figure 0> Flow diagram of the study



5.7. Data Collection Method

(1) Impact Evaluation

Enumerators for baseline survey will be recruited from the government officials, teachers or university students living in Gurage Zone. They will visit 48 Gotts for conducting interview mothers or caretakers of 1200 households. Questionnaires for Demographic characteristics, knowledge and behavior related to sanitation and hygiene, prevalence and incidence of water-borne disease will be administered during the household survey. In addition, direct observation will be conducted on sanitation conditions such as latrine and water storage facilities. Less than one hour will take for the baseline survey per each household. After

the intervention commences, enumerators will undertake household survey on monthly basis, during which period much simpler questionnaires for process and main outcome indicators will be collected such as adoption of improved pit latrine, practicing hand-washing at critical times, water treatment at point-of-use, and prevalence and incidence of diarrhoea, taking 10 to 20 minutes per each household. Enumerators will be recruited from the people living in nearby Gotts with educational background of more than senior high school and/or survey experience.

(2) Process Evaluation

For process evaluation, we will undertake the systematic and continual documentation of key aspects of program performance that assesses whether the intervention will be operating as intended. Process evaluation data will be collected through review of key documentation, direct observations, and semi-structured interviews with Gott people and WASH promoters. M&E coordinators will be recruited for supervising data collection process. M&E coordinators will interview WASH promoters to obtain information on the community mobilization activities conducted in the Gotts and they will review documentation maintained by the WASH promoters. M&E coordinators will review WASH promoters daily diary and meeting notes recorded. They will visit each household to observe and record the status of sanitation facility. Quantitative surveys will be undertaken by independent data collectors, who will be recruited among Gotts people distinct from the survey target area. The same 1200 households will also be selected to administer the questionnaires for process evaluation, mainly for checking the level of awareness about community mobilization events undertaken by WASH promoters. Data will be combined at regular review meeting on monthly basis.

Questionnaires will be translated into Amharic and retranslated into English for ensuring accuracy of translation.

(3) Cost Benefit Analysis

(3.1) Investment cost

(a) Investment costs will include planning and supervision, improved latrine and water facility construction, protection of water sources and technical education.

(b) Recurrent costs will include operation and maintenance of facilities and replacement of parts, control of water supply, protection and monitoring of water quality, water treatment, and continuous hygiene education.

(3.2) Benefit

(a) Health Benefit

(a. 1) Savings related to seeking less health care.

Health care savings will be estimated as a function of Gott people's treatment seeking rates, medical practices and unit costs of medical services. Medical practices include the types of Gott people's treatment for diarrhoea and the rate of in-patient admission or referral. In addition, patient and their care takers incur treatment-seeking costs such as travel costs.

(a. 2) Savings related to produce times losses from diarrhoea.

Productivity losses will be estimated based on diarrhoea incidence, the number of days absent from productive activities, and the unit value of productive time. An economic value will be given instead to time based on the sick person's age.

(a. 3) Savings related to reductions in premature mortality. Mortality will be valued using human capital approach to estimate the value of a premature death averted.

(b) Time Benefit

The value for time savings due to closer access to water and sanitation facility and less waiting time for improved services will be calculated.

5.8. Data analysis

(1) Impact Evaluation

The primary endpoint of this study is the incidence of diarrhoea per week(per month) in under-five children(cases / child*week, cases / child*month) and the incidence in all age group(cases / person*week, cases / person*month) is the secondary endpoint. Analysis will be done both on an Intention-to-Treat basis and Treated-on-Treatment basis. In other words, the incidence of diarrhoea will be compared between intervention and control Gotts, and also comparison will be conducted on the basis of actual sanitation uptake at Gotts and household level. Diarrheal incidence will be treated as a binary outcome using a log-binomial model(log link, binomial family) for the calculation of relative risk. Clustering at Gott level will be accounted for by generalized estimating equations(GEE). SAS 9.3 and STATA 13 will be used.

(2) Process Evaluation

Level of awareness of main mobilization activities between intervention and control Gotts will be compared. Proportions of households participated in community mobilization activity will be calculated at Gott level. We will investigate association between the awareness of Gott people about community mobilization and the coverage of improved latrine using linear regression.

(3) Cost Benefit Analysis(Description of Main Benefits)

<Table 2> Description of Main Benefits

Benefit		Sanitation	Water
Main	Health	Averted cases of diarrhoeal disease	Averted cases of diarrhoeal disease
		Malnutrition-related disease	Malnutrition-realted disease
		Health related quality of life impacts	Health related quality of life impacts
	Health economics	Cost related to diseases such as health care, productivity, mortality	Cost related to diseases such as health care, productivity, mortality
	Time value	Travel and waiting time averted	Travel and waiting time averted for collecting water
Others		-	

<Table 3> Variables of Main Benefit

Benefit by sector		Variable
Health	Health care costs of disease	Unit cost per treatment
		Visit or days per case
		Hospitalization rate
		Transport cost per visit
	Welfare gained due to days lost from work avoided	Days off work/episode
		Number of people of working age
		Opportunity cost of time
	Welfare gained due to school absenteeism avoided	Absent days/episodes
		Number of school age children(5-14)
	Welfare gained to parents due to less child illness	Days sick
		Number of young children(0-4)
		Opportunity cost of time
	Value of loss-of-life avoided	Discounted productive years lost(0-4)
		Discounted productive years lost(5-14)
		Discounted productive years lost(15+ years)
		Opportunity ocst per years of life lost
Time	Direct	water collection time saved per household per

Benefit by sector		Variable
		day for better access
		Sanitation access time saved per person, moving from OD to private latrine
		Average houshold size
		Opportunity cost of time
	Indirect	time saved for travelling to hospital for children
		time saved for travelling to hospital for themselves

(4) Judgment matrix

We aim to increase the coverage of improved latrine at least up to 70 percent in all intervention Gotts within one year. By doing so, we anticipate the incidence of diarrhoea of under-five children will be reduced by 50 percent.

5.9. Data quality assurance

One M&E specialist and Two M&E coordinators will be recruited for supervising enumerators and assuring data quality.

(1) All the questionnaires(Appendix) will be translated into local language, Amharic, and also they will be retranslated into English by other translator for checking appropriate translation.

(2) Training enumerators will be conducted for one full day before baseline survey. For reducing bias between and within enumerators, administering questionnaires will be practiced during this training session. Several community people will be invited to participate in the mock survey and due payment will be made for his or her participation.

For reducing bias between enumerators, some enumerators will conduct interview with the same person and the result will be compared and reviewed by enumerators and supervisors.

For reducing bias within enumerators, same enumerators will conduct interview more than two persons, and supervisors and all the other enumerators will observe him or her administering questionnaires and after the interview, they share the key finding found and correct some practices, if any, and reach a common understanding the definition of questionnaires in local language and appropriate interpretation of answers words by words.

(3) Pilot survey will be undertaken after training enumerators for half a day in one of the Gotts, where all the enumerators will observe administering questionnaires by some of the trainers. Supervisors will correct erroneous practices, if any, and train enumerators again after reviewing the survey result for another half a day.

(4) Post-enumeration Checks

We emphasize the great importance of having a system of routine supervision and regular checks to maintain the quality of work. We will check any ambiguities in the interpretation of responses to questions or misunderstandings of questionnaires. We will check any inconsistency of responses, and whether it is resulted from interviewer or respondent error. We will employ system design using replicate measures by the interviewer, co-worker and supervisor and routine review measures by the work team to provide and regular feedback. Quantitative and objective quality scores (for example, number of records completed without errors per day) and performance ratings for the work completed by the team will be kept and reviewed regularly. Reward will be employed on a team basis. The team's observation result will be independently

compared with Project Supervising Committee comprising government officials and community leaders of Gurage Zone.

5.10. Ethical Consideration

Scientific merit

The method of this research, cluster randomized control trial is most appropriate to the aims of our investigation. Results from previous studies are taken into account in this study design. The result from this study are most likely to provide appropriate answers to this study question exploring the extent of reduction of diarrhoea to which improved sanitation brings on.

Equitable selection of subject

To our comprehensive review, there was no harm resulted from improved sanitation. The target area of our intervention is the place where most vulnerable group is living. The intervention will not be restricted solely to the Gotts which participated in this study and also will be provided to the other Gotts in similar circumstances if it is found to be effective.

Informed Consent

We will obtain Informed Consent from household head or mother(or caretaker) from each household. Control Gotts will be selected randomization, which will be conducted in close collaboration with Woreda health officials, and Kebelle/Gotts leaders. By using baseline survey result, restricted strata will be established by ensuring comparability between intervention and control arms. Study Gotts will be randomly assigned to intervention or control arms by using coin toss, which will be conducted by community leaders during community leaders

workshop/project launching ceremony. After the first phase of project implementation, comparable intervention will be rolled out also in control group. During the regular survey at household level, ORS will be provided for treating diarrhoea, for which further detailed action plan will be established in close consultation with Gurage zonal health office. A questionnaire will be administered to each mother or caretaker of enrolled household. Interviewer will read through Informed Consent Form word by word at every household for survey in local language because some household head(or caretaker) might be illiterate.

Confidentiality

We will identify individuals on record forms by code number only, with the list linking names to the codes being kept separately in a secure place.

Coercion

Coercion and deception will be strictly prohibited under any circumstances. We will make full and open explanations of all study procedures for all the interviewers and stakeholders.

Anonymity of Gotts

We will keep the identity of the community anonymous particularly when discussing sensitive areas of behavior such as hygienic practices.

5.11. Dissemination of the Finding

The methodology for this study will be reviewed by prominent experts group and we will take steps for obtaining approval from the International Standard Randomized Control Trial(ISRCT) committee so that ISRCT number will be issued.

This study results will be disseminated across the world for sharing with scholars, experts, political leaders and working level officials of partners.

5.12. Limitation of the Study

The level of uptake and utilization is critically important because latrine can bring about clustered effect of sanitation on diarrheal reduction only when the coverage is over a certain percentage in a community. The success of this project depends on how many of households will construct and utilize improved latrine without any financial and material subsidy. If the coverage of improved latrine is not over 70 % in terms of uptake and utilization, we can hardly explore the genuine effect of improved latrine on community-wide diarrheal reduction.

6. Work Plan

The study to be conducted in the project area in Enemor Ena Ener Woreda and Cheha Woreda in Gurage Zone, SNNPR State, Ethiopia is expected to begin in January 2015. The total duration of the study will be approximately one year until March 2016, the end of the project period.

The proposal for Ethiopian Institutional Review Board is expected to be approved by November 2014. Project inception workshop with key stakeholders of the project will be also held in November 2014. The study and roll-out plan of the project are to be tightly aligned. Once the project activities based on CLTSH principle and approach starts in the intervention arm in January 2015, monthly cohort study both for intervention and control arm will be unfolded by collecting household data every month. Baseline survey will be independently conducted by external body apart from the study in December 2014, but will reflect the study design on the process in tight-knit cooperation between the

survey consultant and the research team.

To ensure the quality and independence of the study, a separate team of Monitoring & Evaluation staff and enumerators will be formed and trained in December 2014 to work on monthly data collection, entry and management. Furthermore, a monitoring committee will be also organized consisting of key stakeholders of the project and periodical review meeting will be held to supervise the study process.

References

Baltazar JC, Nadera DP, Victora CG. Evaluation of the National Control of Diarrhoeal Diseases Programme in the Philippines, 1980–93. *Bulletin of the World Health Organization* 2002;80(6):637-43.

Bennett S, Parpia T, Hayes R, Cousens S. Methods for the analysis of incidence rates in cluster randomized trials. *International Journal of Epidemiology* 2002;31(4):839-46.

Blum D, Feachem RG. Measuring the impact of water supply and sanitation investments on diarrhoeal diseases: problems in methodology. *International Journal of Epidemiology* 1983;12(3):357-65.

Butz WP, Habicht J-P, DaVanzo J. Environmental factors in the relationship between breast-feeding and infant mortality: the role of sanitation and water in Malaysia. *American Journal of Epidemiology* 1984;119(4):516-25.

Clasen T, Roberts I, Rabie T, Schmidt W, Cairncross S. Interventions to improve water quality for preventing diarrhoea. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2006, Issue 3. [DOI: 10.1002/ 14651858.CD004794.pub2]

Curtis V, Cairncross S. Effect of washing hands with soap on diarrhoea risk in the community: a systematic review. *Lancet Infectious Diseases* 2003;3(5):275-81.

Daniels DL, Cousens SN, Makoae LN, Feachem RG. A case-control study of the impact of improved sanitation on diarrhoea morbidity in Lesotho. *Bulletin of the World Health Organization* 1990;68(4) :455-63.

Donner A, Klar N. *Design and Analysis of Cluster Randomisation Trials in Health Research*. London: Arnold, 2000.

Emerson PM, Lindsay SW, Alexander N, Bah M, Dibba SM, Faal HB. Role of flies and provision of latrines in trachoma control: cluster- randomised controlled trial. *Lancet* 2004;363(9415):1093-8.

Esrey SA, Feachem RG, Hughes JM. Interventions for control of diarrhoeal diseases among young children: improving water supplies and excreta disposal facilities. B*ulletin of the World Health Organization* 1985;63(4):757-72.

Esrey SA, Habicht JP. Epidemiologic evidence for health benefits from improved water and sanitation in developing countries. *Epidemiologic Reviews* 1986;8:117-28.

Esrey SA, Potash JB, Roberts L, Shiff C. Effects of improved water supply and sanitation on ascariasis, diarrhoea, dracunculiasis, hookworm infection, schistosomiasis, and trachoma. *Bulletin of the World Health Organization* 1991; 69(5):609-21.

Fewtrell L, Kaufmann RB, Kay D, Enanoria W, Haller L, Colford JM.Water, sanitation, and hygiene interventions to reduce diarrhoea in less developed countries: a systematic review and meta-analysis. *Lancet Infectious Diseases* 2005;5(1): 42-52.

Garrett V, Ogutu P, Mabonga P, Ombeki S, Mwaki A, Aluoch G, et al. Diarrhoea prevention in a high-risk rural Kenyan population through point-of-use chlorination, safe water storage, sanitation, and rainwater harvesting. *Epidemiology and Infection* 2008;136(11):1463-71.

Genser B, Strina A, dos Santos LA, Teles CA, Prado MS, Cairncross S, et al.Impact of a city-wide sanitationr intervention in a large urban centre on social, environmental and behavioural determinants of childhood diarrhoea: analysis of two cohort studies. I*nternational Journal of Epidemiology* 2008;37(4): 831-40.

Guerrant DI, Moore SR, Lima AA, Patrick PD, Schorling JB, Guerrant RL. Association of early childhood diarrhea and cryptosporidiosis with impaired physical fitness and cognitive function four–seven years later in a poor urban community in northeast Brazil. *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 1999;61(5):707-13.

Haidong Wang, Chelsea A Liddell, Mathew M Coates, et al. Global, Regional, and national levels of neonatal, infant, and under–five mortality during 1990–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. Lancet Published Online May 2, 2014 (http://dx.doi.org/10.1016 /S0140– 6736(14)60497–9).

Hasan KZ, Briend A, Aziz KMA, Hoque BA, Patwary My, Huttly SRA. Lack of impact of a water and sanitation intervention on the nutritional status of children in rural Bangladesh. *European Journal of Clinical Nutrition* 1989; 43(12):837-43.

Hayes RJ, Moulton LH. *Cluster. Cluster Randomised Trials*. London: Chapman & Hall/CRC Interdisciplinary Statistics Series, 2008.

Hayes RJ, Bennett S. Simple sample size calculation for cluster–randomized trials. International Journal of Epidemiology 199928:319–326

Hoque BA, Juncker T, Sack RB, Ali M, Aziz KM. Sustainability of a water, sanitation and hygiene education project in rural Bangladesh: a 5–year follow–up. *Bulletin of the World Health Organization* 1996;74(4):431-7.

Humphrey JH. Child undernutrition, tropical enteropathy, toilets, and handwashing. *Lancet* 2009;374(9694): 1032-35.

Huttly SR, Blum D, Kirkwood BR, Emeh RN, Feachem RG. The epidemiology of acute diarrhoea in a rural community in Imo State, Nigeria. *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene* 1987;81(5):865-70.

Huttly SR, Blum D, Kirkwood BR, Emeh RN, Okeke N, AjalaM, et al.The Imo State (Nigeria) drinking water supply and sanitation project, 2: impact on dracunculiasis, diarrhoea and nutritional status. *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene* 1990;84(2):316-21.

Jenkins MW, Curtis V. Achieving the 'good life': why some people want latrines in rural Benin. *Social Science and Medicine* 2005;61(11):2446-59.

Kosek M, Bern C, Guerrant RL. The global burden of diarrhoeal disease, as estimated from studies published between 1992 and 2000. *Bulletin of the World Health Organization* 2003;81(3):197-204.

McNutt LA, Wu C, Xue X, Hafner JP. Estimating the relative risk in cohort studies and clinical trials of common outcomes. *American Journal of Epidemiology* 2003;157(10): 940-3

Meddings DR, Ronald LA,Marion S, Pinera JF, Oppliger A. Cost effectiveness of a latrine revision programme in Kabul, Afghanistan. *Bulletin of the World Health Organization* 2004;82(4):281-8.

Morris SS, Cousens SN, Kirkwood BR, Arthur P, Ross DA. Is prevalence of diarrhoea a better predictor of subsequent mortality and weight gain than diarrhea incidence?. *American Journal of Epidemiology* 1996;144(6):582-8.

Nanan D, White F, Azam I, Afsar H, Hozhari S. Evaluation of a water, sanitation, and hygiene education intervention on diarrhoea in northern Pakistan. *Bulletin of the World Health Organization* 2003;81(3):160-5.

Pokhrel D, Viraraghavan T. Diarrhoeal diseases in Nepal vis- -vis water supply and sanitation status. *Journal of Water and Health* 2004;2(2):71-81.

Rego RF, Moraes LRS, Dourado I. Diarrhoea and garbage disposal in Salvador, Brazil. *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene* 2005;99(1):48-54.

Traore E, Cousens S, Curtis V, Mertens T, Tall F, Traore A, Kanki B, Diallo I, Rochereau A, Chiron JP. Child defecation behaviour, stool disposal practices, and childhood diarrhoea in Burkina Faso: results from a case-control study. *J Epidemiol Community Health* 1994;48(270-275).

United Nations Millennium Project. *UN Millennium Project Task Force on Water and Sanitation--Health, dignity and development: what will it take?*. London: Earthscan, 2005.

Waddinton H, Snilstveit B, White H, Fewtrell L. Water, sanitation and hygiene interventions to combat childhood diarrhoea in developing countries. Journal of Development Effectiveness 2009; Vol. 1, issue 3:295-335.

Wood L, Egger M, Gluud LL, Schulz KF, Juni P, Altman DG, et al.Emperical evidence of bias in treatment effect estimates in controlled trials with different interventions and outcomes. *BMJ* 2008;336(7644):601-5.

World Health Organization, United Nations Children's Fund. Progress towards the Millennium Development Goals, 1990-2005. Geneva: World Health Organization, 2005.

WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Meeting the MDG drinking water and sanitation target: The urban and rural challenge of the decade. Geneva and New York: World Health Organization and United Nations Children's Fund, 2006.

WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Progress on drinking water and sanitation: 2010 Update. Geneva and New York: World Health Organization and United Nations Children's Fund, 2010.

Zhang J, Yu KF. What's the relative risk? A method of correcting the odds ratio in cohort studies of common outcomes. *JAMA* 1998;280(19):1690-1.

IV

KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA 도서관

2. KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록

3. KOICA 2014년 9월 ~ 2014년 11월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법

<한국국제협력단(KOICA) ODA도서관>

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집· 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영· 관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2014년 11월 현재)

· 한국국제협력단 발간 보고서 : 8,577권
· 국제개발협력 해외학술저널(구독중) : 46종
※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록' 을 확인하시기 바랍니다.
· 도서 : 33,388권
· 비도서자료 : 1,637점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

· 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
· 외부이용자 : 열람, 복사 가능

(단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

· KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr) –〉 ODA도서관

· KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)

5. 자료 이용문의

· 전화 : 031-7400-618, 619

· 이메일 : library@koica.go.kr

KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록

KOICA ODA도서관에서 구독하는 2014년도 해외학술저널 구독 목록은 아래와 같습니다.

저널기사 열람은 도서관 방문을 통하여 이용해주시거나 학술연구정보서비스(RISS)를 통해 원문복사서비스를 신청해 주시기 바랍니다.

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독 년도	원문
1	AFRICA DEVELOPMENT	CODESRIA	책자	2009~현재	x
2	AFRICAN DEVELOPMENT REVIEW	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
3	AFRICAN STUDIES REVIEW	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2005~현재	o
4	ASIAN DEVELOPMENT REVIEW	ASIAN DEVELOPMENT BANK	책자	2010~현재	x
5	CANADIAN JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
6	DEVELOPMENT and CHANGE	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
7	DEVELOPMENT IN PRACTICE	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
8	DEVELOPMENT POLICY REVIEW	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
9	DISASTERS	WILEY-BLACKWELL	전자	2010~현재	o
10	EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH	PALGRAVE PUBLISHERS LTD	전자	1997~현재	o
11	FOREIGN AFFAIRS	COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS	책자	1997~현재	x
12	FOREIGN POLICY	FOREIGN POLICY	전자	현재	o
13	FORUM FOR DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
14	GENDER AND DEVELOPMENT	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
15	GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE	ELSEVIER	책자	현재	x
16	GLOBALIZATIONS	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	2004~현재	o
17	HEALTH POLICY AND PLANNING	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독 년도	원문
18	IDS BULLETIN	JOHN WILEY & SONS INC/CUST SER	전자	2008~현재	o
19	INTERNATIONAL DEVELOPMENT PLANNING REVIEW	LIVERPOOL UNIVERSITY PRESS	전자	2009~현재	o
20	INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT	INDERSCIENCE ENTERPRISES LTD	전자	2011~현재	o
21	INTERNATIONAL POLITICS	PALGRAVE PUBLISHERS LTD	전자	2010~현재	o
22	(The) JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
23	JOURNAL OF ECONOMIC GROWTH	SPRINGER	전자	1997~현재	o
24	JOURNAL OF ECONOMICS	SPRINGER	전자	1997~현재	o
25	JOURNAL OF ENVIRONMENT & DEVELOPMENT	SAGE PERIODICALS INC	전자	1999~현재	o
26	JOURNAL OF HUMAN DEVELOPMENT & CAPABILITIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	2000~현재	o
27	JOURNAL OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT	JOHN WILEY & SONS LTD	전자	2009~현재	o
28	JOURNAL OF RURAL DEVELOPMENT	PRINTS INDIA	책자	2010~현재	x
29	JOURNAL OF SOCIAL POLICY	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
30	JOURNAL OF SOUTHEAST ASIAN ECONOMIES	INST SOUTHEAST ASIAN STUDIES	전자	2012~현재	o
31	NEW POLITICAL ECONOMY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
32	OXFORD DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
33	PERSPECTIVES ON GLOBAL DEVELOPMENT AND TECHNOLOGY	BRILL	전자	현재	o
34	PROGRESS IN DEVELOPMENT STUDIES	SAGE PERIODICALS INC	전자	2001~현재	o
35	PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	JOHN WILEY & SONS LTD	전자	2009~현재	o
36	REVIEW OF DEVELOPMENT ECONOMICS	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
37	REVIEW OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독 년도	원문
38	SECURITY STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
39	SOCIAL POLICY AND SOCIETY	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
40	SOCIAL POLICY DIGEST	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
41	SOJOURN (Journal of Social Issues in Southeast Asia)	INST SOUTHEAST ASIAN STUDIES	전자	2013~현재	o
42	STUDIES IN COMPARATIVE INTERNATIONAL DEVELOPMENT	SPRINGER BOSTON	전자	1997~현재	o
43	THIRD WORLD QUARTERLY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
44	WORLD BANK ECONOMIC REVIEW	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
45	WORLD BANK RESEARCH OBSERVER	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
46	WORLD DEVELOPMENT	ELSEVIER	책자	1998~현재	x

KOICA 2014년 9월 ~ 2014년 11월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
1	(신규 제안사를 위한)KOICA 기술평가 안내자료 2014.8	기술평가팀	2014	한국국제협력단
2	베트남 유해폐기물 통합관리 전자인계시스템 구축사업: 감리 사업수행계획서 2011.12	기후변화 대응실	2011	한국국제협력단
3	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템 구축 타당성조사사업 기술자문용역: 첨부 및 증빙서류 2011.12	기후변화 대응실	2011	한국국제협력단
4	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템 구축 타당성조사사업 기술자문용역: 최종보고서 2012.12	기후변화 대응실	2012	한국국제협력단
5	베트남 호치민시 간선급행버스(BRT) 시스템 구축 타당성조사: 최종보고서(초안) 2012.12	기후변화 대응실	2012	한국국제협력단
6	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템 구축 타당성조사 & 기본 및 실시설계 기술자문용역: 최종결과보고서 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
7	베트남 호치민시 간선급행버스(BRT) 시스템 구축 타당성조사: 사업종료보고서 2013.9	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
8	한국국제협력단 베트남 유해폐기물 통합관리 전자인계시스템 구축사업: (3단계 감리) 시정조치결과 확인보고서 2013.12	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
9	한국국제협력단 베트남 유해폐기물 통합관리 전자인계시스템 구축사업: 2단계 감리 시정조치결과 확인보고서 2013.10	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
10	한국국제협력단 베트남 유해폐기물 통합관리 전자인계시스템 구축사업: 2단계 사업 감리수행결과보고서 2013.8	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
11	한국국제협력단 베트남 유해폐기물 통합관리 전자인계시스템 구축사업: 상시감리(1차) 수행결과보고서 2013.10	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
12	미얀마 태양광발전을 통한 전력소외지역 생활여건 개선사업 (미얀마 Kyon Ku 마을 태양광발전 지원사업) 실시협의 결과보고서 2014.10	녹색환경 산업팀	2014	한국국제협력단
13	환경분야 ODA 사업 유·무상 연계 방안 연구 2014.4	녹색환경 산업팀	2014	한국국제협력단
14	라오스-베트남 연결철도건설 타당성조사사업 사업기획조사 결과보고서 2014.7	동남아시아 1팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
15	미얀마 개발연구소(MDI) 건립 사업 사전조사 결과보고서 2014.8	동남아시아 1팀	2014	한국국제협력단
16	미얀마 기술교사 양성센터 설립 지원사업 사업기획조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제협력단
17	미얀마 에야와디 델타지역 농업용수 개발 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.4	동남아시아 1팀	2014	한국국제협력단
18	베트남 탱화성 소수력 발전소 건립사업 사업기획조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제협력단
19	베트남 하노이 개방대학교 개선사업 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제협력단
20	베트남 한베 산업기술대학 3차 지원사업 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제협력단
21	몽골 광해관리 마스터플랜수립 및 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2014.9	동북아태평양팀	2014	한국국제협력단
22	에티오피아 재해경감을 위한 기상관측 및 조기경보 시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2014.9	동아프리카팀	2014	한국국제협력단
23	(2015년도 아카데미협력프로그램)개도국 개발기획 역량강화사업 안내서: track 1-1 2014.8	민관협력실	2014	한국국제협력단
24	Socio-Economic Development Plan (SEDP) of 63 Cities and Provinces and Analysis of Development Cooperation Activities in Vietnam, Vol.1 2014.6	베트남 사무소	2014	한국국제협력단
25	Socio-Economic Development Plan (SEDP) of 63 Cities and Provinces and Analysis of Development Cooperation Activities in Vietnam, Vol.2 2014.6	베트남 사무소	2014	한국국제협력단
26	평가 및 성과중심관리 주요 용어 사전 = Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management	사업평가실	2010	한국국제협력단
27	방글라데시 라즈샤히 직업훈련원 역량강화사업 사업형성조사 결과보고서 2014.3	서남아시아팀	2014	한국국제협력단
28	방글라데시 문화재 보존 및 관리 역량강화사업 사업형성조사 결과보고서 2014.5	서남아시아팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
29	방글라데시 안질환예방 및 치료역량강화사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2014.2	서남아시아팀	2014	한국국제협력단
30	DR콩고 UNICEF 기초면역 강화사업 종료평가 결과보고서 2014.1	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
31	가나 동부지역 기초교육환경 개선사업 종료평가 결과보고서 2014.1	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
32	가나 아크라 직업훈련센터 재건사업 종료평가 결과보고서 2014.1	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
33	카메룬 공인인증체계 구축사업 종료평가 결과보고서 2014.1	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
34	튀니지 행정서비스 품질개선을 위한 고용정보시스템 개선사업 종료평가 결과보고서 2014.1	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
35	과테말라 치안강화를 위한 경찰 교육시스템 개선사업 실시협의 결과보고서 2014.10	중남미팀	2014	한국국제협력단
36	온두라스 치안역량 강화사업 실시협의 결과보고서 2014.8	중남미팀	2014	한국국제협력단
37	중남미 10개국 Country Report 2014.8	중남미팀	2014	한국국제협력단
38	중남미 국가편람 2014.8	중남미팀	2014	한국국제협력단
39	요르단 전자조달시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2014.5	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
40	요르단 청각장애 특수학교 건립사업 실시협의 결과보고서 2014.7	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
41	우즈베키스탄 아동병원 의료인력 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.4	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
42	알기 쉬운 홍보 메뉴얼: 코이카 홍보 가이드라인 2014.8	홍보실	2014	한국국제협력단
43	2013 KOICA 대외무상원조실적 통계 = 2013 KOICA Aid Statistics	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
44	2013년 코이카 연보	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
45	KOICA 국제협력의사제도의 영향과 국제협력의사 출신 보건의료인의 역할 제언 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
46	개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리원조에 대한 시사점 고찰 2014.10	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
47	개발협력사업의 평가 및 성과중심관리를 위한 평가 정보의 효율적인 생산 및 관리 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
48	미디어, 통신 매체를 활용한 개도국의 고등교육 발전방안 연구 2014.10	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
49	제11회 국제개발협력 논문공모 수상 논문집: 한국국제개발협력의 미래	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
50	제8회 서울 ODA 국제회의 [DVD]	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
51	제8회 서울 ODA 국제회의 결과보고서: 굿거버넌스와 효과적인 제도 = The 8th Seoul ODA International Conference Report : Good Governance and Effective Institutions	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
52	환경 ODA 사업으로서의 녹색기후기금 능력배양사업 2014.10	ODA연구팀	2014	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%)하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr FAX: 031-740-0658
- ODA 원조정보 공유시스템 : www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 게재할 원고를 모집하고 있습니다.

주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다.

우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력사업 종사자 및 국제협력에 관심 있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ.「국제개발협력」 발간 목적

「국제개발협력」은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC을 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ.「국제개발협력」 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장 된 CD 1매를 동봉한다.

  E-mail : oda1@koica.go.kr

  Tel : (+82)31-740-0495 Fax : (+82)31-740-0682

  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 ODA연구팀(461-833)

- 기고 원고는 국제개발협력의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 원고는 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 글이어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

- 심사 절차는 국제개발협력 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행되다.
- 기고 원고의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

- 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게재한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 ODA연구팀은 국제개발협력 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2014-31-211

국제개발협력 2014년 제4호

발 행 2014년 11월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 전략기획부 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우:461-833)
전 화 031) 740-0678
팩 스 031) 740-0682
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 아이프리넷

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X