

개발과 이슈

‘취약국 개입을 위한 뉴딜’: 논의 배경, 주요 내용, 그리고 시사점

1. ‘분쟁 및 취약국’: 개념 정의
 2. ‘분쟁 및 취약국’에 대한 국제사회의 대응: 국제관계의 맥락과 국제개발협력의 맥락
 - 1) 국제관계의 맥락
 - 2) 국제개발협력의 맥락
 3. ‘뉴딜 로드맵’: ‘뉴딜’의 등장 배경과 논의 전개 과정
 - 1) ‘분쟁 및 취약국’과 원조효과성
 - 2) INCAF, IDPS, 그리고 g7+: ‘뉴딜’ 논의의 주요 축들
 4. ‘뉴딜’의 주요 내용과 시사점
 - 1) ‘뉴딜’의 주요 내용
 - 2) ‘뉴딜’의 시사점과 향후 전망
- <참고문헌>
<부 록>

최근에 국제개발협력의 맥락에서 ‘분쟁 및 취약국’이 큰 주목을 받고 있다. ‘분쟁 및 취약국’이 제기하는 인도주의와 안보 문제가 근본적인 이유기는 하지만, 목표 달성 시한이 채 1년도 남지 않은 새천년개발목표(MDGs)를 달성하는 데 있어 가장 많은 어려움을 갖고 있는 국가들이 ‘분쟁 및 취약국’이기 때문이다. 물론 국제개발협력의 맥락에서 ‘분쟁 및 취약국’ 문제가 불거진 것은 다소 오래 전이다. MDGs 시행 직후 원조효과성이라는 측면에서 ‘분쟁 및 취약국’ 문제가 대두했는데, 이후 국제사회는 ‘분쟁과 개발’ — ‘평화 없이 개발 없고, 개발 없이 평화 없다’ — 이라는 측면에서 ‘분쟁 및 취약국’ 문제를 해결하기 위한 방안을 본격적으로 논의하기 시작했다. 그 결과 등장한 것이 2011년 부산에서 열린 제4차 원조효과성에 대한 고위급포럼, 즉 부산세계개발원조총회에서 승인된 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜’이다. ‘뉴딜’은 ‘분쟁 및 취약국’의 상황이 개발도상국이 직면한 일반적인 상황과 다르다는 판단에서 ‘분쟁 및 취약국’에 특화된 개발협력, 즉 ‘평화구축과 국가건설’ 목표를 전면에 내세웠다. 전통적으로 평화와 안보 이슈가 유엔안전보장이사회 상임이사국으로 대표되는 강대국들의 전유물이었다는 점에서 볼 때 평화와 안보 관련 이슈가 국제개발협력의 맥락에서 다뤄진다는 것은 상당한 함의가 있다. 물론 탈냉전 국면에서 일어난 일부 국가의 내전이나 지역 분쟁에 강대국들이 인도주의를 명분으로 개입한 것을 놓고 주권침해나 내정간섭이라는 비판이 제기된 터라 국제평화와 안정을 위한 새로운 접근이 필요한 국면이기는 했다. 이런 새로운 접근의 하나로 볼 수 있는 ‘뉴딜’은 ‘인도주의적 개입’의 주권침해나 내정간섭 비판을 의식해 ‘분쟁 및 취약국’의 주인의식과 자기주도성, 그리고 공여자와 수원국 간의 파트너십을 강조한다. ‘분쟁 및 취약국’을 개발협력의 단순 수혜자나 강대국이 주도하는 국제평화와 질서의 무임승차자가 아니라 동등한 파트너로 인정한 것이다. 이런 측면에서 ‘뉴딜’이 국제개발협력의 맥락에서 평화와 안보 이슈를 다룬다는 시의적 의미는 크지만, 평화와 안보 이슈가 여전히 국제정치의 중요 부분이라는 점에서 MDGs 이후 개발 의제를 논의하는 ‘Post-2015’에서 주요 의제로 채택될지 초미의 관심사다.

ODA연구팀 이 현

1. ‘분쟁 및 취약국’: 개념 정의

‘뉴딜’의 정식 명칭은 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)’(이하 ‘뉴딜’)이다. ‘뉴딜’은 분쟁 및 취약국의 평화구축과 국가건설, 그리고 개발 지원을 위해 주요 공여자들, 분쟁 및 취약국 당사자들, 그리고 시민사회기구들(Civil Society Organisations, CSOs)이 합의한 협력 원칙으로 2011년 11월29일에서 12월1일까지 부산에서 열린 제4차 원조효과성

에 대한 고위급포럼(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4), 즉 부산세계개발원조총회의 결과문서를 통해 국제사회의 승인을 받았다. 우선, '뉴딜'의 등장 배경과 주요 내용을 다루기 전에 '뉴딜'이 대상으로 하는 분쟁 및 취약국에 대한 개념 정의부터 살펴보자.

일반적으로 취약국은 분쟁 상황에 있거나 분쟁에서 벗어난 지 얼마 되지 않은 국가들(post-conflict states)을 대다수 포함하기 때문에 취약국이란 단일 명칭보다는 '분쟁 및 취약국(Conflict and Fragile States)'으로 흔히 불린다. 그렇다고 모든 분쟁국을 취약국으로 볼 수는 없다. 정의에 따라 차이가 있을 수 있지만, 어떤 한 국가가 분쟁 상황에 있더라도 치안이나 국가의 기본적인 기능 및 역할 수행에 별다른 문제가 없다면 취약국이라고 할 수 없다(Stewart & Brown 2009, 2). 그리고 경우에 따라 분쟁 및 취약국은 '실패한 또는 실패하는(failed or failing)', '위기에 빠진(in crisis)', '취약한(weak)', '불량한(rouge)', '붕괴한(collapsed)' 국가로도 불리는데 이는 아직까지 취약국에 대한 보편적인 정의나 분류 체계가 확립돼 있지 않다는 것을 의미한다.

국제개발협력에서 가장 많이 거론되는 취약국 정의는 OECD가 거의 그대로 차용하고 있는 영국국제개발부(Department for International Development, 이하 DfID)의 것으로 '역량(capacity)'과 '의지(willingness)' 두 측면 중 하나라도 만족하지 못할 경우 취약국으로 정의한다. 아래 [표 1]을 보면, DfID는 취약국을 국민에게 국가의 기본 기능이라고 할 수 있는 안전과 복지를 제공할 역량과 의지가 없고, 정치권력이 효과적으로 통제되지 않아 국민의 정치참여를 보장하지 못하거나 의도적으로 배제하며, 경제 운용 능력이 없어 조세 수입이 적을 뿐만 아니라 예산을 투명하게 관리하지 못하는 나라로 정의한다(DfID 2005; OECD 2007).

[표 1] DfID의 취약국 정의

구분	역량	의지
안전 및 안보에 대한 국가의 권위	- 국제사회에서 주권국가로서 대표성이 약한 경우 - 국경 또는 영토의 중요한 일부를 통제하지 못하는 경우	- 폭력이 한 개 이상의 집단에게 집중돼 있거나 국가가 국민에게 안전을 담보하지 못하는 경우
효과적인 정치권력	- 국가행정이 비공식 기관(정당)이나 공식 기관(입법부)을 통해 통제되지 않는 경우 - 정치참여가 실질적으로 보장되지 않는 경우	- 대다수 집단이 정치 과정에서 조직적으로 배제되는 경우
경제 운용	- 예산 순환 및 계획 같은 공공재정 운용 수단이 취약한 경우	- 천연자원 추출 과정이 투명하게 관리되지 않는 상황
서비스를 제공할 수 있는 행정 역량	- 국가가 징수한 세금이 국내총생산의 15% 미만인 경우	- 공공복지를 특정 지역이나 집단에 한정하는 상황

출처: DfID 2005, 8.

한편, 미국국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)는 취약국을 '취약성(vulnerable)'과 '위기 상황(in crisis)' 두 측면에서 정의하는데, '취약성'이란 중앙정부가 국민에게 안전과 기본적인 서비스를 보장할 수 있는 능력이나 의지가 없어 정부의 '합법성(legitimacy)'이 의문시 되는 경우이고, '위기 상황'은 영토를 '효과적(effective)'으로 통제하기 위해 노력하지 않을 뿐만 아니라 기본적인 서비스를 보장할 능력이나 의지가 없어 역시 '합법성'이 취약하거나 사실상 존재하지 않는 경우, 그리고 이로 인해 폭력 갈등이 발생했거나 발생할 수 있는 가능성이 있는 상태를 말한다(권혁주 2010, 51-52; USAID 2005, 1). USAID의 취약국 정의는 DfID가 국가의 '기본적인 기능(service entitlements)'을 제공할 수 있는 '역량 자체'를 강조하는 것과 달리 국가가 이런 기본적인 기능을 충족하지 못할 경우 초래하는 '효과성과 합법성의 위기'를 강조한다. 다른 한편, 캐나다국제개발청(Canadian International Development Agency, 이하 CIDA)은 세 측면, 즉 국민에게 일상의 안전을 제공할 수 있는 '기능적 권위(functional authority)'가 부족하고, 국민에게 기본적인 사회적 필요를 제공할 수 있는 '제도적 역량(institutional capacity)'이 부족하며, 그리고/또는 국내외에서 자국민을 효과적으로 대표할 수 있는 '정치적 정당성(political legitimacy)'이 부족한 상태를 취약국으로 정의한다(CIFP 2006). CIDA는 DfID와 USAID와 비교해 '권위', '역량', '정당성' 측면에서 취약국을 정의함으로써 좀 더 체계적이고 종합적인 접근을 시도했다는 특징이 있다.

마지막으로 세계은행(World Bank, 이하 WB)은 취약국을 '곤경에 처해 있는 저소득국가들(low-income countries under stress, LICUS)'로 칭하는데, LICUS란 '국가정책 및 기관평가(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)' 지수가 3.2 미만인 경우 또는 지난 3년 동안 국제연합(United Nations, 이하 유엔)이나 역내기구 — 아프리카연합(African Union, AU), 유럽연합(European Union, EU), 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organisation, NATO) — 에 의해 평화유지활동 또는 평화구축임무가 수행된 적이 있는 국가를 취약국으로 정의한다. 여기서 말하는 CPIA란 WB가 매년 발표하는 국가역량 평가지수로 경제 운용(economic management), 무역 및 규제 환경 등 구조적 정책(structural policies), 사회적 포용과 평등 정책(policies for social inclusion and equity), 그리고 공공부문 관리 및 제도(public sector management and institutions) 4개 분야 16개 지표로 돼 있다. WB는 자매기관인 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)과 아프리카개발은행(African Development Bank, AfDB)이 자체적으로 조사하는 CPIA 지수를 평균화(harmonized) 취약국 순위를 매긴다(CPIA에 대해서는 World Bank 2010; Alexander 2010을 참고, 그리고 WB의 취약국 리스트는 <부록 1>, 참고로 국제정치적 맥락에서 논의되는 취약국 리스트는 <부록 2> 평화기금(Fund for Peace) 취약국 리스트 참조).

위와 같이 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국에 대한 정의는 공여기관마다 약간씩 차이가 있다. 하지만 전반적으로 국가가 국민에게 기본적인 기능을 제공할 수 있는 역량과 의지가 없거나 미약하고, 이로 인해 정치적, 경제적 권위와 정당성이 의문시 되는 국가를 취약국으로 정의하고 있다는 것을 알 수 있다. 이를 종합하면, 아래 [표 2]와 같이 권위(authority), 포괄적인 서비스 제공 능력(comprehensive service entitlements), 또는 정당성(legitimacy)이라는 측면에서 실패하고 있거나 실패할 위험이 있는 국가를 분쟁 및 취약국으로 정의할 수 있을 것이다(Stewart & Brown 2009, 3).

[표 2] 권위, 기본 서비스, 정당성 실패에 따른 취약국 정의

권위 실패	각종 폭력 — 내전 같은 조직화한 정치 폭력 — 에서 국민을 보호할 수 있는 권위가 부족한 국가
서비스 실패	국민에게 기본적인 서비스 — 보건, 보편교육, 식수 및 위생, 기본 운송 및 에너지 인프라, 빈곤 감소 — 를 제공하지 못하는 국가
정당성 실패	군사독재 같은 비민주적 통치로 인해 국민의 지지를 받지 못하는 정당성이 부족한 국가

출처: Stewart & Brown 2009, 3-4.

2. ‘분쟁 및 취약국’에 대한 국제사회의 대응: 국제관계의 맥락과 국제개발협력의 맥락

그러나 이상의 분쟁 및 취약국에 대한 정의는 한 가지 중요한 한계가 있다. 그것은 분쟁 및 취약국을 당사국의 국내 상황에 한정해 정의하고 있다는 것으로 국제관계의 맥락을 간과한 측면이 있다. 권위 실패, 서비스 실패, 그리고 정당성 실패에 따른 분쟁 및 취약국 문제는 일차적으로 당사국 문제로 국한할 수도 있다. 하지만 현대 국제관계에서 분쟁 및 취약국 문제가 좁게는 인접 국가나 지역, 넓게는 국제사회 전반에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점에서 좀 더 폭넓은 접근과 이해가 필요하다. 다시 말해, 분쟁 및 취약국의 문제를 이해하고 이에 대한 대책이나 해결책을 수립하기 위해서는 분쟁 및 취약국이 국제관계의 맥락에서 어떤 함의가 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이 문제는 아래에서 다룰 ‘뉴딜’의 주요 내용을 이해하는 데 있어서도 중요하다.

1) 국제관계의 맥락

아래 [표 3]은 OECD가 소득 수준에 따라 자체적으로 분류하고 있는 분쟁 및 취약국 목록이다. 비록 목록에 나와 있는 모든 국가에 해당하는 것은 아니지만,

많은 국가가 1980년대 말 냉전 종식 이후 분쟁을 경험했거나 여전히 분쟁 상태이고, 개중에는 냉전 종식 이전에 분쟁이 발생해 지금까지도 분쟁 상황에서 벗어나지 못한 국가도 있다. 예를 들어, 코소보, 보스니아-헤르체고비나, 시에라리온, 네팔, 부룬디, 라이베리아 등은 냉전 종식 이후 분쟁을 겪은 나라들이고, 파키스탄, 알제리, 시리아, 르완다, 콩고, 에티오피아 등은 냉전 이후에 분쟁이 발생해 지금까지 이어지고 있는 나라들이며, 아프가니스탄, 우간다, 수단, 소말리아, 파키스탄, 이라크, 에티오피아 등은 냉전 이전에 분쟁이 발생해 냉전 이후인 지금까지도 분쟁을 겪고 있는 나라들이다. 이 밖에도 예멘, 리비아, 남수단, 나이지리아, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 말리 같이 근래에 분쟁에 휩싸인 나라들도 있고, 반대로 미얀마, 앙골라, 차드 등은 냉전 시절에 일어난 분쟁이 냉전 종식 이후에 끝난 나라들도 있다.

[표 3] OECD의 비공식 분쟁 및 취약국 리스트

지 역	소득 수준		
	저소득국	중소득국	
		하위 중소득국	상위 중소득국
동아시아 및 태평양(8)	북한, 미얀마	키리바시, 미크로네시아 솔로몬제도*, 동티모르*	투발루 마셜제도
유럽 및 중앙아시아(2)	—	코소보	보스니아-헤르체고비나
라틴아메리카 및 카리브해(1)	아이티	—	—
중동 및 북아프리카(6)	—	이집트, 시리아 서안 및 가자 지구, 예멘	리비아 이라크
남아시아(5)	아프가니스탄 방글라데시*, 네팔*	파키스탄*, 스리랑카*	—
사하라 이남 아프리카(29)	부룬디, 중앙아프리카공화국 차드, 코모로, 부르키나파소 콩고민주공화국* 마다가스카르, 말라위 에리트레아, 에티오피아* 기니, 기니비사우, 케냐 라이베리아, 말리, 니제르 시에라리온, 남수단 소말리아, 토고, 우간다* 짐바브웨	카메룬* 콩고 코트디부아르 나이지리아* 수단 모리타니	앙골라
소득수준: 국가(비율)	28 (55%)	17 (33%)	6 (12%)

*참고 :

진하게 강조한 것은 우리나라의 중점협력국 26개국 가운데 OECD의 리스트와 겹치는 분쟁 및 취약국 11개국

출처: OECD 2014, 17.

이들 나라가 겪은 분쟁의 특징은 근대국가 수립 이후 국제전쟁의 주요 양상이라고 할 수 있는 '국가 간 전쟁(interstate wars)'이 아닌 '국내 분쟁(intra-state wars)', 즉 '내전(civil wars)'이라는 데 있다. 특히 탈냉전 국면에서 일어난 내전의 경우 발생 원인은 나라마다 조금씩 차이가 있지만 일반적으로 냉전 시절에 이데올로기에 억눌렸던 인종이나 종족, 언어와 문화, 종교 간의 이질성이 주요 원인으로 이로 인해 이질적인 집단 간, 다시 말해 권위와 정당성을 상실한 국가를 포함한 무장 집단들 사이에 분쟁이 발생했고, 최근에는 2001년 9/11테러 이후 테러리즘이 가세하면서 분쟁이 장기화하는 경향을 보이고 있다(이현 2014, 12). 무엇보다 분쟁의 장기화로 국가기능이 마비하고 생산기반이 붕괴하면서 빈곤, 불평등, 차별 등의 문제가 크게 불거졌고, 이것이 다시 분쟁을 초래하거나 악화하는 악순환이 이어지면서 분쟁 국가나 지역을 중심으로 분쟁 자금 마련이나 생존을 위해 천연자원 및 귀금속의 밀매, 인질 납치와 인신 매매 같은 조직화한 범죄가 늘고 있다.

탈냉전 국면에서 일어난 이런 분쟁 양상의 주요 특징은 분쟁이 일부 국가나 지역에 한정하지만 그것이 미치는 영향은 국경을 초월한다는 것이다. 예를 들어, 탈냉전 국면에서 대규모로 발생한 난민 및 이민 물결이 이를 입증한다. 현재 분쟁 및 취약국에서 발생한 난민은 국경을 넘어 다른 나라의 정치, 경제, 사회, 문화 등에 상당한 영향을 미치고 있다. 여기서 국경을 초월한다는 것은 한편으로는 국경선이라는 물리적 경계를 넘어선다는 의미도 있지만, 다른 한편으로는 국제사회의 보편적인 규범이 침해된다는 의미도 내포한다. 예를 들어, 탈냉전 국면에서 일어난 분쟁의 경우 대량학살과 인종청소 같은 반인도적인 범죄를 수반하는 경우가 많은데 이는 엄밀히 말해 국제규범인 인권원리를 크게 훼손하는 것으로 사실상 초월적인 문제라고 할 수 있다.

탈냉전 국면에서 분쟁 및 취약국이 겪은 내전과 관련해 주목해야 하는 것은 국제사회의 대응 방식이다. 냉전 종식 이후 구 공산권 국가들과 아프리카 국가들에서 분쟁이 발생해 대량학살과 인종청소 같은 반인도적 범죄가 만연하자 국제사회는 인도주의적 개입(humanitarian intervention)과 유엔평화유지활동이라는 명목으로 개입했다(Kaldor 2007). 이런 국제사회의 개입은 인도주의라는 보편주의를 내세웠지만 경우에 따라서는 오히려 분쟁을 악화 — 예를 들어, 미국의 소말리아 개입 — 하거나 유엔안전보장이사회(이하 유엔안보리)의 승인 없이 — 예를 들어, NATO의 코소보 개입 — 개입함으로써 한편으로는 강대국의 군사적 패권을 유지하기 위한 방편이나 구실에 불과하다는, 다른 한편으로는 주권국가의 내정 간섭이라는 비판에 직면했다(좀 더 구체적인 내용은 이현 2014를 참고할 것).

이 때문에 국가주권을 '국가가 자국 내에서 절대적 통치권을 행사할 수 있다'는 전통적인 주권 개념 대신 '자국민을 보호할 주된 책임이 해당 국가에 있다'는 수정된 개념을 토대로 대량학살(genocide), 전쟁범죄(war crimes), 인종청소

(ethnic cleansing), 그리고 반인도적 범죄(crimes against humanity)에 국한해 국제사회가 개입할 수 있다는 보호책임(responsibility to protection, R2P) 논리가 도입됐다. 하지만 국제사회의 인도주의적 개입은 여전히 국가주권이라는 국제관계의 주요 원칙과 충돌하고 있다(ICISS 2001; General Assembly 2005; Albright and Williamson 2013). 이 결과 집단안보체제로서 중립적인 유엔이 주도하는 평화유지활동이 지지를 받기는 하지만, 현재 유엔평화유지활동이 진행 중인 말리, 남수단, 콩고민주공화국, 중앙아프리카공화국, 아프가니스탄에서 볼 수 있듯이 유엔평화유지활동이 평화예방, 평화중재, 평화구축 등에서 별다른 성과를 내지 못하고 오히려 민간인 학살, 부패, 성추문 등에 휩싸이거나 무장 집단의 표적이 돼 사망자가 종종 발생하면서 비판적인 시각도 없지 않다(이에 대해서는 CFR 2013을 참고할 것).

2) 국제개발협력의 맥락

국제관계의 맥락에서 분쟁 및 취약국에 대한 대응 방식은 인도주의를 전면에 내세우기는 했지만 실제로는 강대국이 주도하는 국제질서 및 안보 논리가 그 이면에 자리하고 있다. 이 때문에 경우에 따라 평화구축 및 평화강제를 위해 무력 개입을 수반하면서 오히려 분쟁을 부추기거나 주권침해 문제가 불거졌다. 반면, 국제개발협력의 맥락에서는 평화나 안보보다 인도주의 지원과 빈곤 해소, 개발 지원에 비중을 뒀다. 하지만 분쟁 및 취약국에 대한 인도주의 지원이나 개발 지원이 분쟁 상황이나 정치적, 경제적 취약성으로 인해 제대로 이뤄지지 못하면서 국제개발협력의 맥락에서도 분쟁 및 취약국의 분쟁예방, 평화구축, 거버넌스 등이 주요 이슈로 부상하고 있다.

하지만 분쟁 및 취약 상황이라는 것이 개발협력 활동을 수행할 수 있는 일반적인 상황이 아닌데다가 앞서 언급한대로 탈냉전 이후 분쟁 및 취약국에 대한 국제사회의 개입이 주권침해라는 비판이 제기되면서 이 두 측면을 동시에 고려한 분쟁 및 취약국 개입 전략을 수립할 필요가 있었다. 이런 필요에 따라 가장 먼저 수립된 것이 1997년에 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)가 내놓은 '분쟁단계에 따른 취약국 지원 가이드라인(DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation)'(이하 '취약국 가이드라인')이다(아래 [표 4] 참조). 여기서 한 가지 부연하고 넘어가면 '취약국 가이드라인'은 아래에서 다룰 [표 8] '취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙'과 논의 맥락이 다르다. 후자가 개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약 상황에 적극적으로 개입하려는 것, 즉 개발을 통해 분쟁을 예방 및 해소하고, 나아가 평화와 안정을 달성하고자 한다면 전자는 단지 분쟁 및 취약 상황에서 국제사회의 해결 노력의 일환으로 개발협력력을 어떻게 수행할 것인지 소극적으로 가이드라인을 제시했다는 차이가 있다.

[표 4] 분쟁단계에 따른 취약국 지원 가이드라인

구 분	내 용
분쟁 발생 이전 단계	- 평화구축과 분쟁예방을 위한 국제사회의 전면적인 노력의 일환으로 민주적이고 안정적인 사회를 만들기 위한 개발협력 프로그램의 역할을 찾을 것 - 예를 들어, 경제성장과 빈곤감소 같은 전통적인 원조 분야에서 민주화, 모범적 거버넌스(정의 및 안보), 인권 존중 같은 분야까지 포괄 - 군사력이나 군비 지출이 낮은 단계에서 안보를 강화할 수 있는 메커니즘을 강화할 수 있는 혁신적인 활동에 관심을 기울일 것
분쟁 진행 단계	- 분쟁 초기 단계에서는 인도적 지원, 외교적 조치들, 정치적 또는 경제적 수단이 국제사회의 대응에서 우선순위를 차지 - 일단 분쟁이 일어난 상황에서는 기존 방식으로 단기 긴급구호와 장기 개발지원을 구분하는 것이 무의미 - 분쟁 지역에서 활동하는 개발협력 기관들은 안전과 군사 작전의 가능성을 염두에 두고 분쟁 중인 상황에서도 개발지원이 가능한 분야를 찾고, 분쟁해결을 위해 노력하며, 분쟁 후 재건 준비에 착수
분쟁 종결 단계	- 조직화한 무장 폭력이 줄어들었다고는 해도 언제 상황이 다시 악화할지 모르기 때문에 분쟁으로 파괴된 삶의 터전을 복구하면서 지속가능한 평화를 구축하기 위해 노력 - 인종청소나 대량학살이 일어난 곳에서는 이로 인한 외상(truma) 치료, 화해 도모, 폭력 갈등의 재발 방지를 위해 노력
분쟁 종식 이후 단계	- 분쟁 후 재건이란 붕괴한 인프라 재구축 그 이상을 의미 - 공공기관이 붕괴한 곳에서는 치안 확보가 급선무 - 국민의 지지를 받으면서 재건 과정을 담당할 정부기관의 정당성 회복 역시 급선무 중 하나 - 개발도상국들과 국제원조기관들의 지원은 거시경제 안정화 계획에 맞춰 진행할 것 - 정치, 법률, 경제, 행정개혁 작업을 통해 경제적, 사회적 불평등과 갈등을 초래할 수 있는 기존 시스템 및 구조 개혁 시도 - 군대의 역할 재정립

출처: OECD DAC 1997a, 3; 1997b.

하지만 분쟁 및 취약국 문제가 국제사회의 개입에도 불구하고 해소되기보다는 오히려 심화하는 경우가 있고, 이로 인해 개발협력의 활동 여건도 악화하자 OECD DAC는 2001년도에 분쟁단계별 대응보다는 분쟁을 미연에 방지하는 것이 중요하다는 판단 아래 ‘분쟁예방을 돕기 위한 가이드라인(DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict)’을 수립했다(아래 [표 5] 참조). 즉, 분쟁 예방이 빈곤감소와 지속가능한 개발을 위해 다른 무엇보다 중요하다는 판단인 것이다.

[표 5] 분쟁예방을 돕기 위한 가이드라인

주요 원칙	주요 내용
장기 개입 및 분쟁예방 '렌즈' 사용	○ 장기적인 안목에서 개입하고 개발에서 무역, 투자, 외교정책에 이르는 모든 분야를 분쟁예방이라는 '렌즈'를 통해 접근할 것 - 분쟁을 미리 예방하는 비용이 뒤에 폭력을 중단하고 이로 인한 피해를 복구하는 비용보다 저렴
안보와 개발을 통한 평화 확보	○ 빈곤과 불안정이 서로 상호작용하고, '인간안보'를 포함하는 안보가 지속가능한 발전을 위한 핵심 토대이기 때문에 안보와 개발을 연계함으로써 평화를 확보할 것 - 개발도상국이 국방, 경찰, 사법체계 차원에서 정당하고 책임 있는 안보체계를 확립할 수 있도록 돕는 것이 우선순위
지역적 협력 지원	○ 현대 분쟁은 국경을 초월해 인접 국가나 지역에 영향을 미치기 때문에 분쟁예방, 평화유지, 분쟁 후 복구 과정에서 지역적 협력을 지원할 것 - 지역적 차원에서 분쟁예방, 평화유지, 평화회복을 위한 전략 수립
평화, 정의, 화해	○ 공여자를 포함한 국제사회는 분쟁이 발생하기 전에 평화구축과 평화프로세스, 또는 평화를 유지할 수 있는 여러 기회를 지원하고, 사회의 정의와 화해를 도모하며, 민주주의의 기본 원칙을 수립할 수 있도록 지원 - 공여자는 해당 시민사회의 평화구축 노력에 대해 조기에 그리고 지속적으로 지원할 것
평화를 위한 파트너십	○ 평화구축은 이해당사자들 간의 신뢰와 협력 여하에 달려있는데, 일차적으로 당사국의 정당한 국가와 시민사회 간의 협력 그리고 공여자들 간의 단합과 협력이 아주 중요 - 인도적 지원과 개발협력 사이에 건설적인 관계가 성립하기 위해서는 목표를 공유하고, 계획수립 과정에 함께 참여하고, 협력 메커니즘을 확립하는 것이 필요
비즈니스와의 협력	○ 지방, 국가, 국제 수준의 비즈니스, 즉 민간부문과의 파트너십을 통해 일자리 창출이나 소득 증대를 위한 경제적 토대 확충 - 민간부문이 주도적으로 일자리를 창출하고 소득을 증대할 수 있도록 기반을 조성하는 것이 장기적으로 분쟁예방의 주요 구성 요소
나쁜 경제 세력들 척결	○ 민간부문을 포함한 외부 공여자들은 분쟁을 유발할 수 있는 악탈 자원 및 귀금속의 불법 거래와 지대추구 행위를 근절하기 위해 협력해야 함 - 공여자들이 폭력 갈등의 정치경제적 결과에 대해 책임을 져야 함

출처: OECD DAC 2001, 17-21.

이상의 두 가이드라인은 인도주의라는 명목으로 국제정치적 맥락에서 이뤄진 분쟁 및 취약국에 대한 무력 개입의 폐해를 줄이고, 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국의 분쟁예방과 평화구축, 국가건설을 위해 인도주의 및 개발협력을 활용하는 원칙을 제시했다. 무엇보다 분쟁 당사자들과 민간부문을 포함한

외부 공여자들 간의 파트너십, 특히 분쟁이 국경을 초월해 이웃 나라는 물론이고 지역 안정, 나아가 국제질서에 영향을 주고 있다는 점에서 지역 차원의 협력을 강조하고, 더불어 장기적인 접근과 지원을 제시하고 있다는 데 의미가 크다.

3. '뉴딜 로드맵': '뉴딜'의 등장 배경과 논의 전개 과정

1) '분쟁 및 취약국'과 원조효과성

국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국에 대한 이상의 개입 논의는 2000년 유엔총회 기간에 열린 '새천년 정상회의(Millennium Summit)'에서 채택한 '유엔새천년선언(United Nations Millennium Declaration)'을 바탕으로 '새천년 개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)'가 수립하면서 본격화했다. 잘 알려진 대로 MDGs는 절대빈곤 퇴치를 최우선 목표로 보편적 초등교육 제공, 성평등 고양, 유아사망률 감소, 산모건강 증진, HIV/AIDS, 말라리아 등 질병퇴치, 지속가능한 환경보장, 그리고 개발을 위한 국제적 파트너십을 목표로 제시하고 이를 2015년까지 달성하기로 시한을 정했다. 이런 MDGs는 분쟁 및 취약국 문제와 관련해 두 가지 문제점을 드러냈다.

하나는 MDGs의 기반이 된 '새천년선언'이 평화와 안보 이슈를 가장 중요하게 다루고 있음에도 MDGs에서 주요 의제로 포함되지 않았다는 것이다. 물론 애초에 평화와 안보 이슈가 유엔 내부에서 강대국들의 이해관계가 가장 첨예하게 대립하는 안전보장이사회의 고유 업무 — 외교적, 경제적 제재와 무력 사용 승인 등 — 라는 것, 특히 분쟁 및 취약 상황에 대한 국제사회의 개입이 경우에 따라 무력을 수반하고 이로 인해 주권침해 논란이 끊이지 않는다는 점에서 MDGs 목표에 포함할 것이라고 기대하기 어려웠다. 하지만 MDGs에서 평화와 안보 의제가 배제됨으로써 분쟁 및 취약국에 대한 국제사회의 개발협력은 보다 적극적으로 추진되지 못했다.

다른 하나는, 비록 평화와 안보가 MDGs 목표에서 배제된 결과로 볼 수는 없지만, MDGs가 본격적으로 시행에 들어간 뒤 국가별 이행 상황을 점검하는 과정에서 분쟁 및 취약국 문제가 크게 불거졌다. 2014년에 유엔이 발간한 <유엔새천년개발목표보고서UN Millennium Development Goals Report>를 보면 절대빈곤층 규모를 절반으로 줄이겠다는 목표는 예정보다 5년이나 빠른 2010년에 이미 달성했다. 개발도상국에서 하루 1.25달러 이하로 생활하는 인구의 비율이 1990년에 47%에서 2010년에 22%로 대폭 줄었는데 인구수로 약 7억 명이 극빈상태에서 벗어났다(United Nations 2014). 그 외 다른 목표들도 상당한 진전이 있었는데, 문제는 소위 말하는 분쟁 및 취약국의 경우 MDGs 시행

이후 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 30%가 투입되고 있음에도 MDGs 목표를 단 하나도 달성하지 못했다는 것이다(OECD 2011a, 11).

2011년 세계은행이 발간한 세계개발보고서(World Development Report) 〈분쟁, 안보, 그리고 개발*Conflict, Security, and Development*〉에 따르면 세계적으로 분쟁 및 취약국에 거주하는 인구는 약 15억 명으로 이는 브라질, 중국, 인도를 제외한 개발도상국 전체 인구의 47%에 해당한다. 그리고 취약국의 약 70%가 탈냉전 이후에 분쟁을 겪었는데 이 가운데 40%는 분쟁에서 벗어난 지 10년 이내에 다시 분쟁에 빠졌다(World Bank 2011). 사실, 분쟁 및 취약국의 MDGs 달성 문제는 분쟁으로 인한 행정체계 붕괴와 치안 불안 등으로 MDGs를 이행할 수 있는 여건이 되지 않는 것이 일차적인 원인이지만 MDGs 시행 이후 ODA의 30%가 이들 국가에 유입됐음에도 불구하고 이행 실적이 저조하다는 것은 이들 국가에 대한 국제사회의 원조활동에도 기본적으로 한계가 있다는 것을 반증한다. 이후, '원조효과성(aid effectiveness)'이 국제개발협력의 주요 화두로 대두했고, OECD DAC 주도로 공여국, 수원국, 다자개발기구의 고위급 정책결정자가 참여하는 '원조효과성에 대한 고위급포럼'(이하 '고위급포럼')이 열렸다. 2003년 로마에서 열린 제1차 '고위급포럼'은 원조효과성을 제고하기 위해 1) 수원국의 정책 우선순위에 맞는 개발원조 제공, 2) 수원국이 자신의 경제발전 경로를 스스로 결정할 수 있는 리더십 고취, 그리고 마지막으로 3) 공여자들 간의 원조정책 조화를 주요 내용으로 하는 '로마선언(Rome Declaration)'을 채택했다.

'로마선언'을 바탕으로 2005년 파리에서 열린 제2차 '고위급포럼'에서 '원조효과성에 대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'(이하 '파리선언')을 채택해 수원국의 원조효과성을 제고하기 위한 다섯 가지 원칙을 제시하고 이를 달성하기 위해 2010년을 목표 달성 시한으로 한 '12개 이행 지표(12-performance targets)'를 개발했다('파리선언'의 주요 원칙과 내용은 아래 [표 6] 참조). '로마선언'에서 이미 논의했지만 '파리선언'은 국제개발협력에서 그 동안 단순 수혜자로서 피동적인 위치에 머물렀던 수원국의 주인 의식(ownership)을 제1원칙으로 채택했는데, 이는 기존 공여자와 수원국 간의 기본적인 역학관계에 큰 변화를 가져왔고, 이후 국제개발협력의 주요 원칙으로 자리 잡았다. 즉, '파리선언'은 원조효과성이라는 측면에서 단순 지원 방식의 원조관행에서 비롯한 '원조피로(aid fatigue)'를 해소하고 그 동안 공여자가 수원국에 대해 갖고 있던 거버넌스 및 행정체계의 취약성, 부정부패, 개발 역량 부재 등의 부정적인 인식을 벗어나고 수원국을 주체적인 역량을 갖고 있는 동등한 개발 파트너로 인정하는 계기가 됐다.

[표 6] '파리선언'의 주요 원칙과 내용

원칙	내용
수원국의 주인의식 (Ownership)	수원국이 개발정책 및 전략수립에 사실상 주도권을 행사하고, 이를 실행하는 과정에서 공여자와 협력
수원국의 개발전략과 공여자의 원조일치 (Alignment)	공여자는 수원국의 국가 개발전략, 제도, 실행 절차에 맞는 지원 전략 및 체계 수립
공여자들 간의 원조조화 (Harmonization)	공여자들은 중복지원을 방지하기 위해 서로 조화롭고, 투명하고, 효과적인 원조활동 전개
성과를 위한 관리 (Managing for Results)	자원 관리와 성과를 위한 의사결정 과정 개선
상호 책무성 (Mutual Accountability)	개발 성과에 대한 공여자와 수원국의 공동 책임

출처: www.oecd.org

‘파리선언’ 이후 ‘고위급포럼’은 가나의 수도 아크라에서 제3차 회의를 열고 ‘파리선언’의 원칙을 좀 더 구체화하고 그것의 이행을 촉구하는 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action, AAA)’을 채택했다(구체적인 원칙과 내용은 아래 [표 7] 참조). ‘아크라행동계획’이 ‘파리선언’에 비해 눈에 띄는 것은 수원국의 주인의식을 더욱 강조하면서 원조효과성을 높이기 위해 보다 효과적이고 포용적인 파트너십 구축을 목표로 내세웠다는 것이다. 특히 ‘포용적인 파트너십’은 기존의 공여자와 수원국 외에 시민사회기구 등 모든 개발주체의 참여와 협력을 강조하고 있다는 점에서 ‘파리선언’보다 한층 더 진일보한 측면이 있다. 특히 ‘포용적 파트너십’은 2011년 부산에서 열린 제4차 ‘고위급포럼’ 이후 발족한 ‘부산글로벌파트너십(Busan Global Partnership)’ 뿐만 아니라 ‘Post-2015’ 개발 의제 논의에서 핵심적인 축을 차지하면서 국제개발협력의 주요 흐름으로 자리 잡아 가고 있다.

[표 7] 아크라행동계획의 주요 원칙과 내용

원칙	내용
수원국의 주인의식 강화 (Ownership)	- 개발에 관한 국가 수준의 정책 대화 확대 - 수원국 개발을 주도하고 관리할 수 있는 역량 강화 - 수원국 시스템을 최대한 강화하고 활용함
보다 효과적이고 포용적인 파트너십 구축 (Inclusive Partnerships)	- 원조 분절화 해소 - 비구속성 원조를 확대함으로써 비용 대비 효과 제고 - 모든 개발 주체들과의 협력 - 시민사회기구들(CSOs)과의 협력 - 취약국 상황에 맞는 원조정책 수립
개발 성과 달성 및 책임 (Delivering Results)	- 개발 성과 달성에 주력 - 개발 성과에 대한 책임성과 투명성 강화 - 수원국의 주인의식을 고취하는 차원에서 기존의 조건부 원조 개선 - 원조에 대한 중기 예측성 강화

출처: www.oecd.org

그러나 문제는 이와 같이 원조의 효과를 높이는 것에 대해 개발 파트너들이 공감대를 형성하고 함께 노력했음에도 불구하고 가시적인 성과가 미흡했다는 것이다. 우선, 수원국의 주인의식이 강조됐지만 수원국의 정치적, 경제적, 사회적, 제도적 역량이 이를 뒷받침하지 못했다. 이런 문제는 일반적인 개발도상국들과 달리 정부의 권위나 정당성이 붕괴했거나 취약한 분쟁 및 취약국에서 더욱 두드러졌다. 따라서 OECD DAC는 개발도상국 일반이 아닌 분쟁 및 취약국에 초점을 둔 개발협력 접근이 필요하다는 인식에서 2007년에 '취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States, 이하 FSPs)'을 수립하고, 공여자들에게 이를 근거로 분쟁 및 취약국에 대한 개발협력 정책을 수립하고 이행할 것을 권고했다(FSPs의 10가지 원칙에 대해서는 아래 [표 8] 참조, 상세내용은 <부록 3> 참조).

[표 8] 취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙

1. 취약국이 처한 상황을 먼저 살필 것 Take context as the starting point
2. 국제사회의 개입으로 피해가 발생하지 않도록 할 것 Ensure all activities do no harm
3. 국가건설을 중심 목적으로 할 것 Focus on state building as the central objective
4. 분쟁예방을 최우선으로 할 것 Priorities prevention
5. 정치, 안보, 개발 목적들이 서로 연결돼 있다는 것을 인지할 것 Recognize the links between political, security and development activities
6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 토대로서 비차별주의를 장려할 것 Promote non discrimination as a basis for inclusive and stable societies
7. 여러 다른 방식과 맥락에서 현지의 우선순위를 조정할 것 Align with local priorities in different ways and in different contexts
8. 국제 행위자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의할 것 Agree on practical coordination mechanisms between international actors
9. 신속히 행동할 것, 하지만 성공할 수 있도록 충분히 오래 개입할 것 Act fast . . . but stay engaged long enough to give success a chance
10. 배제되는 사람들(원조 고아들)이 없도록 할 것 Avoid pockets of exclusion (Aid orphans)

출처: OECD DAC 2007.

FSPs가 이전의 국제사회의 분쟁 및 취약국 개입원칙과 다른 점은 '국제사회의 개입으로 인한 피해를 최소화하는 선(Do No Harm)'에서 정치, 안보, 개발 목표들이 사실상 불가분의 관계가 있다는 것을 분명히 하고, 이를 토대로 분쟁 및 취약국 문제 해결 방안으로 분쟁예방(또는 평화구축)과 국가건설을 최우선 목표로 제시했다는 데 있다. 이후 평화구축과 국가건설이 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국의 원조효과성 제고와 MDGs 목표달성을 위한 주요 원칙이자 목표로 자리 잡았다. 그리고 FSPs가 수립되고 4년 뒤인 2011년에 OECD DAC가 FSPs의 후속 작업으로 평화구축과 국가건설에 대한 좀 더 구체적인 가이드라인으로 '분쟁 및 취약성 상황에서 국가건설 지원: 정책 지침(Supporting Statebuilding in situation of Conflict and Fragility: Policy Guidance)'(이하 '정책 지침')을 내놓았다. '정책 지침'은 크게 두 부분으로 나뉘는데, 첫 번째 부분은 평화구축과 국가건설의 개념 정의, 두 번째 부분은 효과적인 지원을 위해 공여자들의 실제 원조 활동을 통해 배운 경험과 교훈을 바탕으로 새로운 원조 방향과 권고 사항을 다룬다.

우선, '정책 지침'에 따르면 평화구축이란 분쟁 관리를 위해 모든 수준에서 국가역량을 강화함으로써 분쟁으로 빠져들거나 다시 빠져들 위험을 줄이고 지속 가능한 평화와 개발을 위한 토대를 놓을 수 있는 광범위한 조치들을 포함한다. 그리고 국가건설이란 국가와 시민사회의 관계를 정립함으로써 국가의 역량, 제도, 정당성을 강화하기 위한 부단한 과정을 의미한다(OECD DAC 2011, 20-21). 즉, 앞서 '분쟁 및 취약국' 정의에서 다룬 대로 분쟁 및 취약국의 역량 부족, 권위 및 정당성의 문제를 해결함으로써 근대에 출현한 중앙집권적인 국가의 모습을 복원하는 과정이 곧 국가건설이다. 이런 국가건설은 크게 세 측면으로 구성돼 있는데 하나는 정치적 화해(political settlements)로 이해관계자들 간의 협상을 통해 주어진 영토 내에서 국가가 무력을 행사하는 권리를 인정하는 것, 다른 하나는 역량 및 대응력(capacity and responsiveness)으로 국가가 안보, 법 집행, 시민 보호 등 핵심 기능과 서비스를 효과적으로 수행하는 것, 마지막은 사회적 기대와 통찰(social expectations and perceptions)로 국가와 시민사회의 상호 작용을 통해 서로의 권리와 의무를 인정하는 '사회계약'을 맺는 것이다(OECD DAC 2011, 42). 그리고 이를 기반으로 국가건설을 위한 5가지 단계를 구분하고 각 단계별 이행 가이드라인을 제시하고 있다. 첫 번째는 전략적 선택과 종합적인 목적 규정, 두 번째는 국별 프로그램 설계 및 전달, 세 번째는 분석 및 모니터링을 위한 도구 선택, 네 번째는 원조 전달 방식과 기술적 지원의 접목, 마지막 다섯 번째는 개발 파트너의 활동 향상이다(구체적인 내용은 OECD DAC 2011 제2부를 참조할 것).

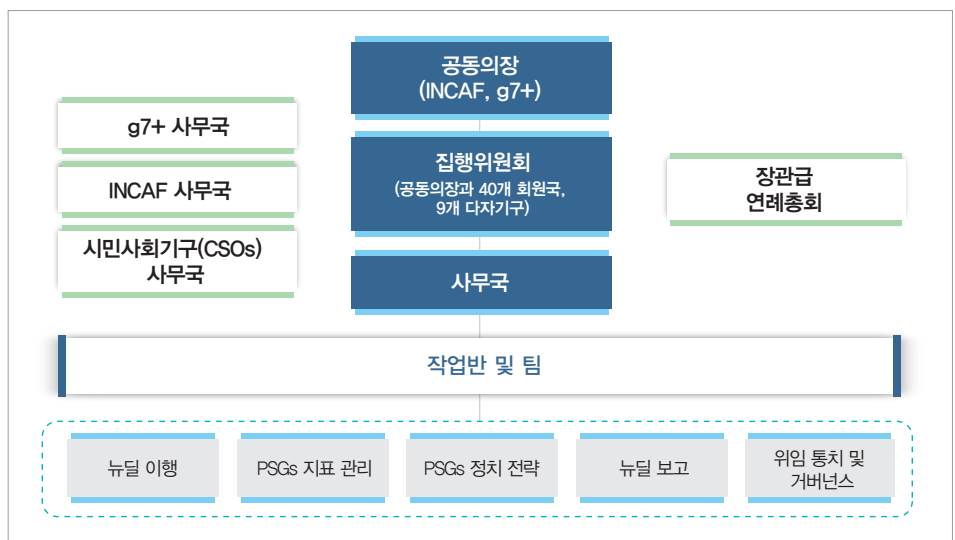
2) INCAF, IDPS, 그리고 g7+: '뉴딜' 논의의 주요 축들

국제정치적 맥락에서 분쟁 및 취약국에 대해 이뤄졌던 인도주의적 개입이 초래한 주권침해 논란, MDGs 이후 '원조효과성' 논의, 그리고 '원조효과성'과 관련해 분쟁 및 취약국에 초점을 둔 FSPs는 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국 문제가 부각하는 데 기여했다. 이후 분쟁 및 취약국 문제를 다루기 위한 국제사회의 행보가 빨라졌다. 우선, 공여자 측에서는 2009년에 설립한 OECD DAC 산하의 '분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크(International Network of Conflict and Fragility, 이하 INCAF)'가 분쟁 및 취약국의 개발협력과 관련한 공여국, 수원국, 국제개발기구 간의 '범정부적 접근방법(Whole-of-Government Approach, WGA)'을 제공한다. '범정부적 접근방법'이란 '정부기관들이 수행하는 활동의 효과를 높이기 위해 활동 범위를 기획하고 조정하는 차원에서 수원국 내에 있는 여러 기관들이 보유한 공식 및 비 공식 네트워크를 적극 활용하는 것'을 의미한다(OECD 2006). INCAF는 이런 접근방법을 활용해 전통적인 원조의 범위를 넘는 안보, 분쟁예방, 평화구축, 국가건설 같은 주요 이슈들을 다룬다. INCAF는 1990년대 초반에 개발협력의 맥락에서 분쟁과 평화 이슈에 대응하기 위해 발족한 '분쟁, 평화 그리고 개발 협력에 대한 네트워크(Network on Conflict, Peace and Development Cooperation, CPDC)', 그리고 2005년에 '원조효과성'과 관련해 분쟁 및 취약국 이슈가 크게 부각하면서 조직한 '취약국가그룹(Fragile State Group)'이 하나로 통합해 발족했다.

INCAF의 주요 업무는 1) 분쟁 및 취약국에서 개발협력 공여자들 간의 조화 증진, 2) 평화구축, 국가건설 그리고 안보, 3) 평화구축과 국가건설을 위한 재원 조달 및 원조체계 수립, 그리고 4) 평화구축 및 국가건설을 위한 국제대화 네 영역으로 나뉜다. 이 중 분쟁 및 취약국과 관련해 주목해야 하는 것이 네 번째 '평화구축 및 국가건설을 위한 국제대화(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 이하 IDPS)'다. IDPS는 2008년 아크라회의 이후 분쟁 및 취약성에 초점을 둔 개발협력 방안을 모색하기 위해 만들어진 대화채널로 INCAF가 주도한다. IDPS는 분쟁 및 취약국이 분쟁 및 취약 상황에서 벗어나기 위해서는 당사국의 주인의식과 자기주도성, 국제사회의 강력한 지원과 파트너십이 필요하다는 인식 아래 공여국, 분쟁 및 취약국, 국제개발기구, 시민사회기구가 함께 평화구축과 국가건설 목표를 그리고 분쟁 및 취약국에 대한 효과적인 개입을 위한 행동 계획을 논의한다. 이렇게 국제개발협력의 맥락에서 주요 공여자들과 수원국들, 특히 분쟁 및 취약국들이 원조효과성 제고와 MDGs 목표 달성을 위해 함께 방안을 논의하고 합의에 이른 것은 사실상 IDPS가 최초다.

IDPS는 사무국, 장관급 연례총회, 작업반으로 구성되어 있다. 사무국은 INCAF와 아래에서 다룰 g7+의 공동의장 체제로 유지되고 산하에 공동의장과 40개 회원국, 그리고 9개 다자기구로 구성된 집행위원회를 두고 있다(IDPS 운영체계는 아래 [그림 1] 참조). 분쟁 및 취약국과 관련해 IDPS의 주요 성과는 2010년 4월 동티모르 딜리에서 열린 제1차 연례총회에서 채택한 '딜리선언(Dili Declaration on Peacebuilding and Statebuilding)'이다('딜리선언'의 주요 내용은 아래 [표 9] 참조).

[그림 1] IDPS 운영체계



출처: www.pbsbdialogue.org

[표 9] 평화구축과 국가건설에 대한 '딜리선언'

평화구축과 국가건설 목표들

1. 포용적인 정치적 합의와 절차, 포용적인 정치 대화 촉진
2. 기본적인 안전과 안보 정립 및 강화
3. 분쟁에 대한 평화적 해결과 사법 접근권 보장
4. 서비스 전달을 용이하게 하기 위해 효율적이고 책임 있는 정부기관 육성
5. 지속가능한 생계, 고용 그리고 천연자원의 효율적인 관리를 포함한 포용적 경제발전을 위한 토대 마련
6. 화해 및 평화공존을 위한 사회적 역량 배양
7. 지역 안정 및 협력 강화

평화구축과 국가건설을 효과적으로 지원하기 위한 조치들

1. g7+ 모임이 지속할 수 있는 메커니즘 구축
2. '딜리선언'에 기초한 국제 평화구축 및 국가건설 목표 정립
3. 국가수준에서 개발 변화를 이끌어 갈 장기 비전 수립
4. 평화구축과 국가건설 목표를 통합한 종합적인 국가개발계획을 수립하고 계획 이행 단계별로 분명한 우선순위를 확정
5. 지역 간 및 사회 집단 간 차별이나 배제 없이 수원국의 국내 자원과 국외 자원의 평등한 배분 방식 마련
6. 개발 파트너들의 고용과 조달절차가 수원국의 지역 경제와 노동시장, 뿐만 아니라 지방 역량에 미치는 영향에 대한 현지 공동 평가 실시
7. 전문 기관들과 수원국의 통계 역량 강화에 대한 논의 실시
8. 업무 조정 권한을 UN이 갖고 있지 않은 나라에서는 국가수준에서 개발 우선순위에 대해 정부와 협력하고 정책 대화를 할 수 있도록 주요 개발파트너 조정협약 체결. 이 협약에 기초해, 그리고 '파리선언'과 '아크라행동계획'에 따라 업무 수행에 참조할 분명한 규정 마련

평화구축과 국가건설에 대한 국제 행동 계획

1. **역량 개발** : 남남협력에 기여하는 부분을 인정하면서 역량 개발에 대한 지원 강화와 조화를 위한 권고안 마련
2. **원조 수단** : 신속하고 유연하게 원조를 수행하고 수원국 시스템을 활용해 수원국 주도로 원조를 수행할 수 있게 원조 전달 방식 개선
3. **계획 입안 절차** : 개발도상국들의 평화구축과 국가건설 우선순위와 제약 요소가 무엇인지 확인하고, 실행 가능한 계획을 수립하고, 개발 파트너들이 이것에 맞춰 원조 계획을 수립할 수 있는 절차 개선
4. **정치 대화** : 평화구축과 국가건설을 개발도상국들과 개발 파트너들 간의 정치적 대화 주제로 끌어들이 방안, 그리고 국내 정치 대화가 국가와 사회의 관계를 개선하고 국가와 국민 간의 신뢰를 구축할 수 있는 방향에서 이뤄질 수 있도록 할 수 있는 방안 마련

출처: IDPS 2010.

원조효과성에 대한 '파리선언'과 '아크라행동계획', 그리고 '취약국에 대한 국제 사회의 10가지 모범적인 개입원칙'을 잇는 '딜리선언'은 분쟁 및 취약국 이슈와 관련해 두 가지 의미가 있다. 하나는 공여자와 더불어 IDPS의 한 축을 이루는 분쟁 및 취약국이 딜리회의를 계기로 g7+를 결성하고 공통의 의견이나 입장을 내기 시작했다는 것이고, 다른 하나는 '딜리선언'이 사실상 g7+의 입장을 전적으로 수렴한 결과물이라는 것이다('딜리선언'의 기초가 된 'g7+ 성명(Statement by g7+)'의 주요 내용은 아래 [표 10] 참조). g7+는 딜리회의에서 분쟁 및 취약국을 대표한 부룬디, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고민주공화국, 라이베리아, 네팔, 솔로몬제도, 시에라리온, 남수단, 동티모르 7개국의 주도로 만들어졌고, 지금은 7개국 외에 대표적인 분쟁 및 취약국으로 분류되는 13개국이 더 참여하고 있다. g7+가 평화구축과 국가건설에 대한 회의를 주도했다는 것은 '파리선언'과 '아크라행동계획'이 수원국의 주도성과 주인의식을 줄곧 강조했다는 점에서 당연한 것일 수도 있지만, 기존에 분쟁 및 평화 문제를 선진 공여국들이 주도해 왔다는 점에서 보면 커다란 변화가 아닐 수 없다.

[표 10] g7+의 '딜리성명' 주요 내용

거버넌스	- 정치 - 경제, 재정	- 공공행정 및 탈중앙집권화
경제개발	- 인프라 개발(주로 도로, 통신, 수송, 에너지) - 천연자원 관리 - 빈곤감소 - 일자리 창출	- 토지 문제와 농업 - 환경 및 기후변화
인간 및 사회 개발	- 보건 - 인적자원, 역량 - 성평등	- 교육 - 취약계층
안보	- 분쟁해결 및 예방 - 사회적 포용 - 법치	- 화해 - 평화구축, 대화

출처: IDPS 2010.

이어 IDPS는 2011년 6월 라이베리아 수로 몬로비아에서 제2차 연례총회를 열어 '딜리선언'의 일곱 가지 평화구축 및 국가건설 목표를 다섯 가지로 다시 체계화한 '몬로비아로드맵(Monrovia Roadmap)'을 채택했다. 다섯 가지 목표는 아래 [표 11]과 같다.

[표 11] '몬로비아로드맵'의 다섯 가지 평화구축 및 국가건설 목표들

정당한 정치 (Legitimate Politics)	포용적인 정치적 합의와 분쟁 해결 방식 배양
안보 (Security)	국민안보 확립 및 강화
정의 (Justice)	불공정 해소 및 국민의 사법 접근권 증진
경제적 토대 (Economic Foundations)	일자리 창출과 생활환경 개선
조세 수입 및 서비스 (Revenues and Services)	조세 수입 관리 및 책임 있고 공정한 사회서비스 전달 역량 구축

출처: IDPS 2011.

'몬로비아로드맵'은 분쟁과 분쟁으로 인한 인간의 고통을 줄이거나 예방하고 분쟁 및 취약 상황에서 MDGs를 달성하는데 이들 다섯 가지 목표 달성이 중요하다는 데 인식을 같이 했다. 그리고 각국 정부와 기관, 이해관계자들에게 이들 목표에 대한 지지를 호소하면서 이를 공식문서로 작성해 같은 해 11월 말 부산에서 열린 제4차 원조효과성에 대한 고위급포럼, 즉 부산세계개발원조총회에 제출해 승인을 받기로 합의했다. 그렇게 해서 나온 것이 '취약국 개입을 위한 뉴딜'이다.

4. '뉴딜'의 주요 내용과 시사점

1) '뉴딜'의 주요 내용

MDGs 시행 직후 불거진 원조효과성 논란, 무엇보다 분쟁 및 취약국의 MDGs 목표 달성이 문제가 되면서 이에 대한 대응책으로 '취약국 개입을 위한 뉴딜'이 수립되기까지의 과정을 하나로 도식화하면 아래 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 뉴딜로드맵: 파리선언에서 '뉴딜'까지

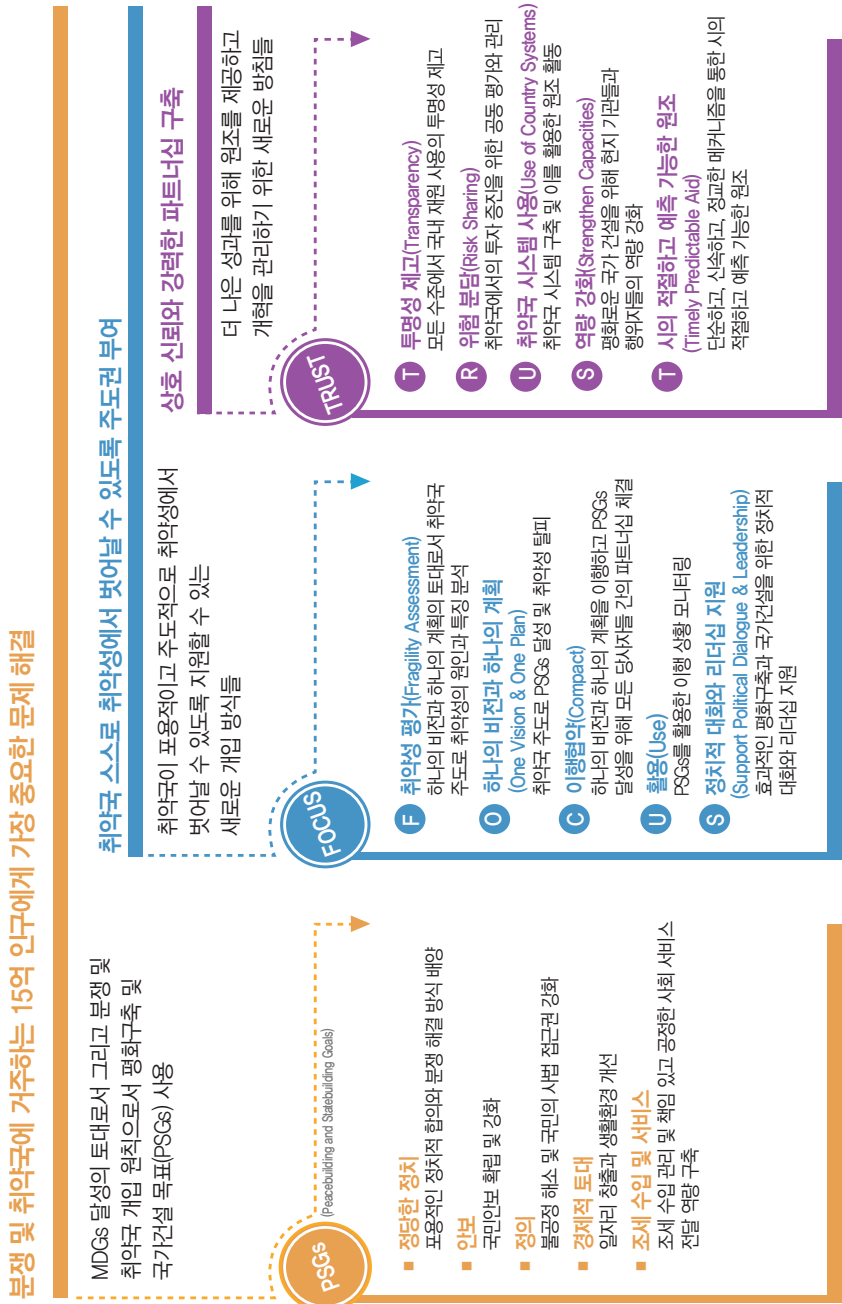


출처: www.newdeal4peace.org

'뉴딜'은 '딜리선언'에서 공여자들과 g7+가 합의하고 '몬로비아로드맵'에서 체계화한 '평화구축과 국가건설(Peacebuilding and Statebuilding Goals, PSGs)'에 대한 다섯 가지 목표를 공식적으로 확정하고, 이를 MDGs 목표 달성을 위한 중요한 토대로 제시했다. 그리고 취약국이 주인의식을 갖고 주도적으로 취약성에서 벗어날 수 있도록 지원할 수 있는 새로운 방식들과 더 나은 성과

를 달성할 수 있는 일련의 방침들을 정했다. ‘뉴딜’의 원칙과 주요 내용을 정리하면 아래 [표 12]와 같다.

[표 12] ‘뉴딜’의 원칙과 주요 내용



출처: www.newdeal4peace.org/new-deal-snapshot

‘뉴딜’의 원칙과 내용을 간략히 살펴보면, ‘딜리선언’과 ‘몬로비아로드맵’에서 이미 논의했던 평화구축 및 국가건설을 MDGs 목표 달성을 비롯해 ‘분쟁 및 취약국’ 개입을 위한 원칙으로 확정했고, 이를 이행하기 위한 방안으로 ‘FOCUS’라는 원칙 아래 ‘파리선언’과 ‘아크라행동계획’에서 논의된 분쟁 및 취약국의 주인 의식과 자기주도성을 재차 강조했으며, ‘TRUST’라는 이름으로 성과 중심의 개발협력을 제고하는 차원에서 공여자와 ‘분쟁 및 취약국’ 간의 상호 신뢰 및 강력한 파트너십을 구축하는 방안들에 합의했다.

2011년 11월 말 부산에서 열린 제4차 원조효과성에 대한 고위급포럼에서 채택한 ‘뉴딜’은 이후 분쟁 및 취약국에 대한 개입틀로서 PSGs 목표를 강화하고 장려하기 위해 단순하면서도 실용적인 이행 평가 지표들(이하 ‘PSGs 지표’)을 개발하기로 했다. 이에 따라 2012년 1월 IDPS 집행위원회에서 ‘PSGs 지표 관리(working group on indicators)’ 작업반을 신설했는데, 콩고민주공화국과 유엔평화구축지원사무소(UN Peacebuilding Support Office, PBSO)를 공동의장으로 아프가니스탄, 시에라리온, 동티모르, 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP), 세계은행, 시민사회기구, g7+가 핵심 그룹으로 참여하고 있다. 현재 ‘PSGs 지표’ 개발 과정은 7단계로 진행되고 있다. 1단계는 취약성 스펙트럼 개발(2012.1-2), 2단계는 분석틀 개발(2012.1-6), 3단계는 취약성 평가 및 스펙트럼 분석 시범 기간(2012.6-현재), 4단계는 국별지표 초안 확정(2012.6-10), 5단계는 예비 공동 지표 초안 확정(2012.10-2013.3), 6단계는 예비 공동 지표 초안 협의(2012.11-2013.1), 그리고 마지막 7단계는 최종 공동지표 초안 확정(2013.1-2013.3)이다. ‘PSGs 지표’ 개발은 개별 국가의 특수성을 감안해 국별지표(country-level indicators)와 모든 가입국에 해당하는 공통지표(shared/common indicators)로 나누어 개발하고, 이미 취약성 평가와 취약성 스펙트럼 분석을 시범 실시한 개별국의 경험을 바탕으로 지표 제안, 분석, 결정하는 상향식 방식으로 진행하고 있다. 다시 말해, ‘PSGs 지표’가 따로 있고 취약성 평가를 위한 지표가 따로 있는 것이 아니라 시범국가들의 취약성 평가 결과를 반영한 PSGs 국별지표를 개발하고, 이를 기반으로 공통의 ‘PSGs 지표’를 발전시켜 나가고 있다. 한 가지 부연하면, 취약성 평가와 더불어 국별지표 개발의 한 축인 취약성 스펙트럼이란 PSGs 다섯 개 목표가 어느 스펙트럼에 위치하는지 다섯 단계, 즉 1단계 위기, 2단계 개전 및 개혁, 3단계 이행, 4단계 변환, 5단계 회복으로 나눠 평가하는 것을 말한다.

[표 13] '뉴딜' 시범사업 참여 국가의 이행 현황(2014년 10월 기준)

시범국가	협력파트너	이행 현황
아프가니스탄	영국/네덜란드/ 덴마크	- 취약성 평가 대신 취약성 연구 수행(2013, 3분기)(2014-2019 국가개발계획 차원) - 이행협약 체결(2012): PSGs 1, 4, 5와 FOCUS, TRUST에 기초한 도쿄 상호책임성 프레임워크(Tokyo Mutual Accountability Framework, TMAF) 체결
중앙아프리카공화국	프랑스/EU-KOM	- 취약성 평가 사전 작업 진행 - 공동 위험 평가 실시 논의 중
차드	-	- UNDP와 OECD가 정부 관리들, 공여자, 그리고 시민사회 기구 대표들의 뉴딜 인식 제고 차원에서 세 차례 워크숍 진행
코모로	-	- 취약성 평가 완료(2014, 2분기) - 하나의 비전과 하나의 계획: '지속가능한 발전 성장 전략 (Accelerated Growth Strategy of Sustainable Development)'에 반영 예정
콩고민주공화국	-	- 취약성 평가 완료(2013) - 국별 PSGs 지표 초안 작성(현재 통계청 평가 중) - 이행협약 체결 논의 중: '아디스아바바 평화, 안보 및 협력 프레임워크(Addis Ababa Peace, Security and Cooperation Framework)' 같은 기존 프레임워크 활용 예상
기니비사우	-	- 뉴딜 이행 로드맵 초안 작성 - 취약성 평가 논의 중
라이베리아	미국/스위스	- 취약성 평가 완료(2012) - 하나의 비전과 하나의 계획: '변화를 위한 의제: 라이베리아 부활 2030 전략(Agenda for Transformation: Steps toward Liberia Rising 2030)'에 뉴딜 원칙 포함 - 이행협약: 이행협약 로드맵 완성(2014.7)
시에라리온	영국	- 취약성 평가 완료(2012)(2014, 2분기 재평가) - 하나의 비전과 하나의 계획: '번영을 위한 시에라리온 의제(Sierra Leone's Agenda for Prosperity)'
소말리아	EU-KOM/ 영국과 미국 (2014년 7월 참여)	- 취약성 '경량light' 평가(2013) - 이행협약: 소말리협약 체결(2013.9) - 공동재정메커니즘발족(2013.10): '소말리아 개발 및 재건 기관(Somalia Development and Reconstruction Facility, SDRF)'
남수단	영국/네덜란드/ 덴마크	- 취약성 평가 완료(2012) - 이행협약 개발을 위해 포괄적인 협의를 진행했으나 협약 체결 연기(2013.12)
동티모르	오스트레일리아	- 취약성 평가 완료(2012) - 동티모르전략개발계획 2011-2030(Timor Leste Strategic Development Plan 2011-2030)

원칙	원칙	내용
토고	—	- 개발정책 조정, 모니터링, 평가를 위한 기관계획서(2010) - 취약성 평가 수행 예상(2015)
솔로몬제도	—	- 취약성 평가 항목을 일부 포함하는 진실화해위원회 활동 - 국가개발전략 2011-2020(National Development Strategy 2011-2020)과 중기개발계획 2014(Medium Term Development Plan 2014) 수립
예멘	—	- 상호책임성프레임워크(2012): 뉴딜 이행과는 정확히 일치하지 않지만 뉴딜 이행협약 및 취약성 평가 상당 부분 충족 2014년 5월, g7+ 가입

출처: www.pbsbdialogue.org

이런 과정을 거쳐 현재 34개의 잠정 'PSGs 지표'(상세 지표는 <부록 4> 참조)가 개발됐고, g7+ 국가들 중 5개국, 즉 콩고민주공화국, 라이베리아, 시에라리온, 남수단, 동티모르가 취약성 평가 시범국가로 참여해 평가를 완료했다. 뒤에 아프가니스탄, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 기니비사우, 소말리아, 토고, 솔로몬제도, 예멘이 추가로 참여하면서 현재 14개국이 '뉴딜' 이행에 참여하고 있다('뉴딜' 이행 현황은 위 [표 13] 참조). 이 가운데 아프가니스탄과 소말리아가 나뉘는 취약성 평가를 완료하고 이를 기반으로 '이행협약(Compact)'을 체결했고, 콩고민주공화국, 기니비사우, 라이베리아 역시 이행협약을 체결하려고 준비 중이다. 반면, 남수단은 이행협약을 체결하기 위해 준비하다가 근래에 종족 간 내전이 일어나면서 체결을 미룬 상태다. '이행협약'은 분쟁 및 취약국이 주도적으로 수립하는 '하나의 비전과 하나의 계획(one vision, one plan)'을 실행하기 위한 핵심 메커니즘으로 다양한 이해관계자들과 일반 대중의 시각을 반영해 작성하고 해마다 평가받는다. 개별 국가가 처한 상황이 나라마다 다르다는 인식에 기초하고 있는 '이행협약'은 원조조화와 공여자 간 협력을 보장하고, 원조 중복이나 분절화, 프로그램의 수적 증가를 방지하는 역할도 한다. 뿐만 아니라 원조 방식을 선택하고 분쟁 및 취약국이 정한 국가 우선순위에 맞게 공여자의 자원을 할당하는 근거이기도 하다. 특히 '이행협약'은 다른 원조 조정 메커니즘과 연계하되 중복되지 않는 방향에서 그리고 다양한 이해관계자들의 활동 상황을 점검하는 것이 가능하도록 설계하는 데 초점이 맞춰져 있다.

2013년 4월 미국 워싱턴에서 열린 제3차 IDPS 연례총회 이후 '뉴딜'은 '이행협약'의 전제가 되는 취약성 평가와 취약성 스펙트럼 분석을 위한 'PSGs 지표' 개발 외에 TRUST와 FOCUS의 이행 평가를 위한 지표도 개발하기로 합의했다. 그리고 공여자들이 '뉴딜'을 원조 정책에 적극적으로 반영할 수 있도록 촉구하면서 '뉴딜' 가입국을 늘리기 위한 노력도 병행하고 있다. 이를 위해 '뉴딜' 가입

국이 이의 이행을 위해 사전에 수행해야 하는 취약성 평가나 취약성 스펙트럼 분석의 부담을 완화했다. 뿐만 아니라 다른 개발논의와의 연계성을 높이기 위해 'Post-2015'에서 뉴딜의 주요 내용이 반영될 수 있도록, 예를 들어 PSGs의 공통지표를 Post-2015 지표와 연동할 수 있는 방안을 UN과 협의하기로 결정했고, 더불어 부산글로벌파트너십 모니터링 지표와 중복되는 부분을 함께 개발함으로써 '뉴딜'을 국제개발협력의 상호학습을 위한 플랫폼으로서 위상을 정립해 나가기로 했다.

2) '뉴딜'의 시사점과 향후 전망

'취약국 개입을 위한 뉴딜'의 시사점은 두 가지 맥락에서 평가할 수 있다. 하나는 국제관계의 맥락이고, 다른 하나는 국제개발협력의 맥락이다. 우선, 국제관계의 맥락에서 '뉴딜'은 전통적으로 국제정치의 영역에서 다뤄왔던 국제평화와 안보 문제가 개발협력의 영역에서 비중 있게 다뤄지기 시작했다는 점에서 시사하는 바가 크다. 물론 2차 세계대전 이후 형성된 냉전 국면에서 개발 문제가 논의되지 않은 것은 아니다. '포인트 4(Point 4)'로 불리는 미국 제33대 대통령 해리 S. 트루먼(Harry S. Truman)의 2기 취임식 연설(1914.1.20)을 보면 빈곤 해소와 개발이 국제평화와 안보의 맥락에서 비중 있게 다뤄지고 있음을 알 수 있다. 그러나 냉전 시기에 개발은 동서 이데올로기 대립의 대리 수단으로 동원되는 경우가 잦았고, 그 결과 국제평화나 안보를 위한 부수적인 전제 조건으로 치부되기도 했다. 반면, '뉴딜'은 개발이 국제평화와 안보를 위한 전제조건을 넘어 역으로 개발이 국제평화와 안보를 가져올 수 있다는 적극적인 인식의 전환을 내포한다. 이런 인식 전환은 기본적으로 1980년대 말 냉전 종식 이후 나타난 국제분쟁의 양상 및 특징에서 비롯한다.

앞서 다뤘듯이 탈냉전 국면에서 나타난 분쟁 양상은 국가 간 전쟁을 기본으로 했던 냉전 시절의 분쟁과 달리 국내 분쟁, 즉 '내전'으로 민족과 종족, 언어와 문화, 종파 간 갈등 양상으로 나타나고 있다. 현재 이런 내전은 많은 경우 권위와 정당성을 상실한 국가를 포함하는 무장 집단들 간의 투쟁으로 전개되고 있고, 특히 2001년 9/11 테러 이후 테러리즘이 가세하면서 장기화하는 추세다. 문제는 탈냉전 국면에서 분쟁이 장기화하면서 빈곤과 불평등이 만연하고 조직화한 범죄가 늘면서 이것이 다시 분쟁을 부추기거나 심화하는 악순환을 낳고 있다는 것이다. 뿐만 아니라 탈냉전 국면에서 나타난 분쟁은 일국에 한정하지 않고 이웃 국가나 지역, 나아가 국제질서 전반에 영향을 미치면서 초월적인 경향을 보이고 있는데, 이는 과거와 달리 국제평화나 안보가 국경선을 기준으로 하는 국가안보나 국민안보로 달성할 수 있는 성질의 것이 아니라는 것을 상당 부분 의미한다. 역설적으로 들릴 수 있지만, 이 때문에 일차적으로 분쟁 당사국의 안정이 지역 안정뿐만 아니라 국제평화와 질서를 위해서도 중요하다는 인식

이 생기면서 최근 분쟁의 주요 원인으로 지목되고 있는 빈곤 문제 해결이 국제사회에서 주목받고 있다.

이의 연장선상에서 '뉴딜'이 갖는 또 다른 시사점은 탈냉전 국면에서 발생한 분쟁에 대한 국제사회의 개입 방식에 대한 반성과 관련이 있다. 냉전 이후 나타난 분쟁이 대량학살과 인종청소 같은 반인도주의 문제를 야기하면서 국제사회는 인도주의라는 명목에서 무력 개입을 정당화했다. 하지만 인도주의적 개입은 어떤 경우에는 유엔안보리의 승인을 거쳐, 어떤 경우에는 승인 없이 선진 강대국이 독단적으로 수행하면서 인도주의적 개입이 결국은 강대국의 이해관계에 따라 이뤄진다는 부정적 인식과 더불어 주권침해나 내정간섭의 논란을 야기했다. 이 때문에 강대국의 인도주의적 개입에 비해 다소 중립적인 유엔평화유지활동이 한 때 주목받았지만 현재 처한 사정은 사뭇 비슷하다. 말리, 남수단, 콩고민주공화국, 중앙아프리카공화국, 아프가니스탄에서 볼 수 있듯이 유엔평화유지활동이 진행되고 있음에도 불구하고 분쟁 해결의 기미가 보이지 않으면서 비판의 목소리가 나오고 있다. 이 결과 전통적으로 국제정치의 영역 또는 유엔안보리의 고유 업무로 간주됐던 국제평화와 질서 유지 활동이 한계에 도달한 것 아니냐는 부정적 평가와 함께 국제평화와 질서를 달성하기 위한 새로운 접근 방식으로 국제개발협력의 주목받고 있다. 즉, 탈냉전 국면에서 분쟁이 장기화하고 분쟁의 원인으로 빈곤 문제가 부각하면서 '분쟁과 개발'이 국제개발협력의 맥락에서 긴밀하게 접목되고 있는 것이다.

따라서 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국의 평화구축과 국가건설 목표를 명시한 '뉴딜'은 다음 세 측면에서 시사하는 바가 크다. 첫째, '뉴딜'은 국제관계의 맥락에서 이뤄진 분쟁 국가에 대한 인도주의적 개입이 초래한 부정적 결과에 대한 반테제 성격이 강하다. 앞서 '뉴딜'의 주요 논의 배경으로 다뤘던 [표 8] '취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙'에서 알 수 있듯이 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국에 대한 개입 원칙은 주권침해나 내정간섭 비판을 최소화하는 데 초점이 맞춰져 있다. 보통 'Do No Harm' 원칙으로 불리는 이런 접근 방식은 취약국의 맥락을 먼저 이해하고, 분쟁예방과 국가건설을 최우선으로 하며, 정치와 안보와 개발이 서로 별개의 것이 아니라 하나로 연결돼 있다는 인식을 바탕으로 국제사회의 개입으로 인해 분쟁 및 취약국에 또 다른 피해가 발생하지 않도록 주의하고 있다. 즉, 인도주의라는 보편주의가 명목상으로는 그럴듯할지 몰라도 분쟁 및 취약국가가 처한 현실과는 괴리할 수 있다는 것으로 'Do No Harm' 원칙은 국제개발협력의 맥락에서 뿐만 아니라 국제관계의 맥락에서도 함의하는 바가 크다.

둘째, 비록 '원조효과성' 차원에서 발전해 나온 원칙이기는 하지만, '뉴딜'은 분쟁 및 취약국의 주인의식과 자기주도성을 강조한다. 국제관계의 맥락에서 이뤄진 인도주의적 개입은 분쟁 당사자를 국제평화와 질서의 파괴자로 아니면 수혜

자로 보는 경우가 많아 대화 및 협력 상대로는 잘 간주하지 않는 편이다. 이는 기본적으로 분쟁 당사자에 대한 불신에서 비롯하는 것으로 이렇게 불신이 팽배한 상황에서 개발협력이 제대로 이뤄지기를 기대하는 것은 어렵다. 물론 분쟁 및 취약국 당사자의 주인의식과 자기주도성을 인정하고 지원한다고 해서 분쟁 해결이나 취약성 탈피, 나아가 개발협력이 자연적으로 이뤄질 것이라는 보장은 없다. 하지만 분쟁 및 취약국이 정치적 권위와 정당성이 실추한 상황에서 이를 만회하기 위해서는 당사자의 주인의식과 자기주도성이 무엇보다 중요하다. 그리고 이를 위해서는 [표 6] “파리선언’ 주요 원칙과 내용’에서처럼 수원국의 개발전략과 공여자의 원조일치, 공여자들 간의 원조조화를 통해 외부의 개입, 즉 개발원조로 인해 초래할 수 있는 이해관계자들 간의 또 다른 갈등을 관리할 수 있는 역량이 뒷받침되어야 한다.

마지막은 ‘뉴딜’이 ‘Do No Harm’ 원칙과 ‘분쟁 및 취약국’의 주인의식을 바탕으로 평화구축과 국가건설을 주요 원칙으로 내세운다는 점이다. 물론 국제개발협력의 맥락에서 분쟁 및 취약국의 평화구축과 국가건설을 달성한다는 것은 간단한 문제가 아니다. 왜냐하면 평화구축과 국가건설이 목표로 하는 정당한 정치, 안보, 정의, 경제적 토대, 조세 수입과 서비스는 사실상 근대국가, 다시 말해 중앙집권화한 국가체제를 건설 또는 재건하고자 하는 것으로 국제관계의 맥락에서도 현실적으로 달성하기 어려운 과제다. 하지만 중요한 것은 달성 가능 여부를 떠나 ‘뉴딜’이 핵심 원칙으로 평화구축과 국가건설을 전면에 내세웠다는 점이다. 이는 평화구축과 국가건설이 분쟁 및 취약국의 경제 개발을 위한 당면 과제이자 전제라는 인식이 바탕에 깔려있지만, 국제평화와 안보라는 종래에 국제관계에서 주로 다뤄졌던 주제가 개발협력의 맥락에서 본격적으로 다뤄진다는 점, 그리고 이것이 국제사회의 공감을 사고 있다는 점에서 상당한 의미가 있다. 다시 말해, 개발이 국제평화와 안보를 달성하기 위한 하나의 주요 수단이자 접근 방식의 하나로 인정받고 있다는 점에서 국제평화와 안보에 대한 패러다임 전환을 함의한다.

‘뉴딜’이 갖는 이상의 시사점들에도 불구하고 아직까지 산적한 과제가 많다. 대표적인 것이 분쟁과 개발이 같은 맥락 안에서 하나의 논리, 즉 ‘개발 없이 평화 없고, 평화 없이 개발 없다’는 논리로 통합해 가고 있지만, 아직까지 평화와 안보는 국제정치 영역에 더 치우쳐 있다는 엄연한 현실이다. 앞서 강조한 대로 MDGs에서 평화와 안보 의제가 논의에서 제외된 것이 이를 단적으로 보여준다. 현재 국제사회는 MDGs 목표 달성 시한이 채 1년도 남지 않은 상황에서 이를 대체할 ‘Post-2015’ 논의가 한창이다. 특히 ‘뉴딜’ 당사자들은 분쟁 및 취약국들이 MDGs 목표 달성의 걸림돌로 작용했다는 점을 강조하면서 ‘Post-2015’에서 분쟁과 취약국, 또는 적어도 평화와 안보 이슈가 주요 의제로 포함될 수 있도록 노력하고 있다. 하지만 전망이 밝지 않다.

우선, 'Post-2015' 논의의 시발점이 된 유엔시스템전담반(UN System Task Team)의 <우리가 모두를 위해 원하는 미래 실현하기 *Realizing the Future We Want for All*>(2012)가 '평화와 안보'를 'Post-2015' 개발 의제를 수립하는 데 반드시 다뤄야 할 네 개의 핵심 주제 — 나머지 세 주제는 환경지속성, 포용적 경제개발, 포용적 사회개발 — 중 하나로 지목하면서 기대가 컸다. 이후 UN이 이를 기반으로 'Post-2015' 개발 의제를 구체화하기 위해 발족한 'Post-2015 개발 의제에 대한 고위급패널(High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda)'(이하 '고위급패널')이 <새로운 글로벌 파트너십: 지속가능한 개발을 통한 빈곤퇴치와 경제구조 전환 *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*>(2013)이라는 보고서에서 12개 글로벌 예시 목표 중 11번째로 '안정적이고 평화로운 사회 보장'을 제안했고, 유엔사무총장이 2013년 9월 열린 제68차 유엔총회를 앞둔 8월20일 '고위급패널' 보고서를 토대로 작성한 Post-2015 사무총장 보고서 <모두를 위한 존엄한 삶 *A Life of Dignity for All*>에서 '평화 없이는 개발도 없고, 개발 없이는 평화도 없다'며 '법치와 건전한 제도에 기초한 평화 및 효과적인 거버넌스 구축'을 Post-2015 개발 의제 중 하나로 제시하면서 평화와 안보가 'Post-2015' 개발 의제로 포함하는 것은 아닌지 기대를 더 키웠다.

하지만 지난 8월12일 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 중심으로 사실상 'Post-2015' 개발 의제를 주도하고 있는 공개작업반(Open Working Group, OWG)이 제출한 <SDGs 결과문서 *SDGs Outcome Document*>에서 평화 및 안보와 관련이 있는 의제가 '고위급패널' 보고서나 사무총장 보고서와 비교해 직접적으로 그리고 비중있게 다루지지 않음으로써 기대가 우려로 바뀌고 있다. 아직 'Post-2015' 개발 의제가 논의 중이기 때문에 속단하기는 어렵지만 이런 상황이라면 기대와 달리 MDGs에서처럼 평화와 안보가 의제에서 제외되지 말란 법이 없다. 설상가상으로 국제평화와 안보 이슈가 정치적으로 아주 민감한 사안이고, 강대국이나 유엔안보리의 이해관계가 걸려 있다는 것을 고려하면 그럴 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 그럼에도 불구하고 기대할만한 것은 MDGs와 '원조효과성' 측면에서 분쟁 및 취약국 문제가 그 어느 때보다 중요한 이슈로 부각했고, 특히 국제정치적 맥락에서 분쟁국가에 대한 인도주의적 개입이나 유엔평화유지활동이 이미 비판을 받고 있는 상황에서 국제평화와 안보를 달성하기 위해 '뉴딜'과 같은 새로운 접근이 필요하다는 공감대가 형성된 만큼 가능성은 남아 있다. 과연 'Post-2015'에서 분쟁과 취약국 이슈 또는 평화와 안보가 의제로 설정될지 지켜볼 일이다.

저자 : 이 현 | 연구원 | KOICA 전략기획부 ODA 연구팀 | e-mail : hyunyi@koica.go.kr

참고문헌

- Albright, Madeleine K. and Williamson, Richard S. 2013. *The United States and R2P: From Words to Action*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Alexander, Nancy. 2010. *The Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) and Allocation of IDA Resources: Suggestions for Improvements to Benefit African Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Council on Foreign Relations (CFR). 2013. 'The Global Regime for Armed Conflict'. Issue Brief(June 19). <http://www.cfr.org/peacekeeping/global-regime-armed-conflict/p24180>를 볼 것 (검색일: 2014.11.25).
- Country Indicators for Foreign Policy (CIFP). 2006. 'Fragile States: Monitoring and Assessment: The Way Forward', Carleton: CIFP.
- Department for International Development (DfID). 2005. 'Why We Need to Work More Effectively in Fragile States'. http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_11.pdf를 볼 것 (검색일: 2014.11.24).
- General Assembly. 2005. '2005 World Summit Outcome'(A/RES/60/1).
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS). 2010. 'The Dili Declaration'. www.pbsbdialogue.org/documentupload/44927821.pdf를 볼 것 (검색일: 2014.11.28)
- _____. 2011. 'The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding'. <http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/48345560.pdf>를 볼 것 (검색일: 2014.11.28).
- _____. 2013. 'Peacebuilding and Statebuilding Indicators — Progress, Interim List and Next Steps: Document 03 – For Discussion', Third International Dialogue Global Meeting "The New Deal: Achieving Better Results and Shaping the Global Agenda"(19 April 2013, Washington, D.C.).
- Kaldor, Mary. 2007. *New & Old War: Organized Violence in a Global Era* (2nd Edition). Cambridge: Polity Press.

Organisation for Economic Cooperation and Development's Development Assistance Committee (OECD DAC), 1997a, 'Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century', http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaaa817.pdf를 볼 것 (검색일: 2014.11.26).

_____. 1997b, 'DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation', http://www.undg.org/archive_docs/2847-OECD_DAC_Guidelines_on_Conflict_Peace_and_Development_Cooperation_-_dac.pdf를 볼 것 (검색일: 2014.11.26).

_____. 2001, 'The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict', <http://www.oecd.org/dac/incaf/1886146.pdf>를 볼 것 (검색일: 2014.11.26).

_____. 2007, 'Principles for Good International Engagement in Fragile States', <http://www.oecd.org/development/incaf/38368714.pdf>를 볼 것 (검색일: 2014.11.28).

_____. 2008, 'Accra Agenda for Action(Final Draft)', <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAAFinalDraft-25July2008.pdf>를 볼 것 (검색일: 2014.11.27).

_____. 2011, 'Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance', <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311031e.pdf?expires=1417668363&id=id&accname=guest&checksum=1B0A2E76FB6690C468707888BDC0BD03>를 볼 것 (검색일: 2014.12.4).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2006, *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD.

_____. 2007, 'Principles For Good International Engagement in Fragile States & Situations', <http://www.oecd.org/development/incaf/38368714.pdf> 또는 <http://www.oecd.org/dac/incaf/aboutthefragilestatesprinciples.htm>를 볼 것 (검색일: 2014.11.24).

_____. 2011a, *International Engagement in Fragile States, Can't We Do Better?*. Paris: OECD.

_____. 2011b, *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Paris: OECD.

_____. 2014, *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*. Paris: OECD.

- Stewart, Frances & Brown, Graham, 2009 'Fragile States', CRISE Working Paper No. 51, Oxford: Centre for Research On Inequality, Human Security and Ethnicity.
- United Nations General Assembly, 2013, *A Life of Dignity for All*. Report of General-Secretary, New York: United Nations.
- United Nations High-level Panel, 2013, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, New York: United Nations.
- United Nations System-wide Task Force, 2012, *Realizing the Future We Want for All*. Report to the Secretary-General. New York: United Nations.
- United Nations, 2014, *UN Millennium Development Goals Report*. New York: United Nations, United States Agency for International Development (USAID), 2005, 'Fragile States Strategy', http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA999.pdf를 볼 것 (검색일: 2014.11.20).
- World Bank, 2010, *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment: An Evaluation*. Washington, D.C.: The World Bank, https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/cpia_eval.pdf를 볼 것 (검색일: 2014.11.20).
- World Bank, 2011, *Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- 권혁주, 2010, '취약국가의 이해: INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로', 『국제개발협력』 No. 3, 성남시: 한국국제협력단. pp. 46-65.
- 이현, 2014, '현대 국제분쟁의 유형과 성격: 분쟁과 개발의 관점에서', 『국제개발협력』 No. 4, 성남시: 한국국제협력단. pp. 11-36.

부록 1 세계은행 취약국 리스트(2015년)

국가	WB CPIA 지수	ADB/AfDB CPIA 지수	WB/ADB/AfDB CPIA 평균	정치 및 평화구 축 임무	평화유지임무
국제개발협회(International Development Association, IDA) 기금 피자격 국가					
아프가니스탄	2,665	2,842	2,7	P	Pk
부룬디	3,242	3,409	3,3	P	
중앙아프리카공화국	2,500	2,262	2,4	P	
차드	2,600	3,247	2,9		
코모로	2,758	2,392	2,6		
콩고민주공화국	2,883	3,290	3,1		Pk
코트디부아르	3,183	3,342	3,3		Pk
에리트레아	1,992	1,933	2,0		
기니비사우	2,525	2,644	2,6	P	
아이티	2,833	—	2,8		Pk
키리바시	2,908	2,983	2,9		
코소보	3,592	—	3,6		Pk
라이베리아	3,125	3,492	3,3		Pk
마다가스카르	3,017	3,162	3,1		
말리	3,383	3,775	3,6		Pk
마셜제도	2,642	2,967	2,8		
미크로네시아	2,692	2,883	2,8		
미얀마	2,950	—	3,0		
시에라리온	3,267	3,447	3,4	P	
솔로몬제도	2,933	3,308	3,1		
소말리아	—	1,104	1,1	P	
남수단	2,092	2,279	2,2		Pk
수단	2,358	2,620	2,5		Pk
토고	2,967	3,093	3,0		
투발루	2,767	3,050	2,9		
예멘	2,992	—	3,0		

국가	WB CPIA 지수	ADB/AfDB CPIA 지수	WB/ADB/AfDB CPIA 평균	정치 및 평화구 축 임무	평화유지임무
지 역					
서안 지구 및 가자	—	—	—	P	
혼합국가					
동티모르	3,058	3,317	3.2		Pk
짐바브웨	2,258	2,173	2.2		
중소득국					
이라크	—	—	—	P	
리비아	—	—	—	P	
시리아	—	—	—	P	

출처: www.worldbank.org

부록 2 평화기금(Fund for Peace)의 '2014년 취약국 리스트'

구분	평화기금	OECD 비공식 취약국*	KOICA* (중점협력국 11개 국가)
1	남수단	남수단	
2	소말리아	소말리아	
3	중앙아프리카공화국	중앙아프리카공화국	
4	콩고민주공화국	콩고민주공화국	콩고민주공화국
5	수단	수단	
6	차드	차드	
7	아프가니스탄	아프가니스탄	
8	예멘	예멘	
9	아이티	아이티	
10	파키스탄	파키스탄	파키스탄
11	짐바브웨		
12	기니	기니	
13	이라크	이라크	
14	코트디부아르	코트디부아르	
15	시리아	시리아	
16	기니비사우	기니비사우	
17	나이지리아	나이지리아	나이지리아
18	케냐	케냐	
19	에티오피아	에티오피아	에티오피아
20	니제르	니제르	
21	부룬디	부룬디	
22	우간다		우간다
23	에리트레아	에리트레아	
24	라이베리아	라이베리아	
25	미얀마	미얀마	
26	북한	북한	
27	카메룬	카메룬	카메룬
28	모리타니	모리타니	
29	방글라데시	방글라데시	방글라데시
30	스리랑카	스리랑카	스리랑카
31	이집트	이집트	
32	네팔	네팔	네팔

구분	평화기금	OECD 비공식 취약국*	KOICA* (중점협력국 11개 국가)
31	동티모르	동티모르	동티모르
34	르완다		
35		시에라리온	
36		말리	
37		콩고	
⋮			
38		말라위	
39		부르키나파소	
⋮			
41		리비아	
⋮			
43		앙골라	
⋮		토고	
47	솔로몬제도	솔로몬제도	솔로몬제도
⋮			
54		코모로	
⋮			
60		마다가스카르	
⋮			
86		보스니아-헤르체고비나	
⋮			
91		미크로네시아	
기타		(키리바시, 투발루, 마셜제도, 팔레스타인)	

출처: www.fundforpeace.org

*참고 1: 평화기금은 1957년에 설립한 미국의 비정부, 비영리 교육연구기관으로 2005년부터 <포린폴리시/Foreign Policy>와 공동으로 국제관계의 맥락에서 취약국 리스트를 조사해 발표하고 있음.

*참고 2: OECD 비공식 취약국 리스트와 KOICA 26개 중점협력국 중 취약국 11개국은 상호 비교를 위해 추가한 것임.

부록 3 취약국에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙

1. 취약국이 처한 상황을 먼저 살필 것

Take context as the starting point

국제 행위자들 입장에서는 취약국의 특수한 맥락을 이해하고 전략적 대응 방안에 대해 의견 일치를 보는 것이 아주 중요. 나라마다 역량(Capacity), 정치적 의지(Political Will), 정당성(Legitimacy)의 제약 정도가 다르고, (i) 분쟁/위기 후 또는 정치적 이행 상황, (ii) 거버넌스 환경의 악화, (iii) 점진적 개선, 그리고 (iv) 위기의 연장이나 정체 상태의 차이점들을 인식하는 것이 특히 중요. 분쟁, 거버넌스 또는 제도 역량에 대한 양적 평가를 넘어 국제사회의 대응이 국가적 및 지역적 맥락에 맞게 이뤄지기 위해서는 제대로 된 정치적 분석이 필요. 국제 행위자들은 자신들의 원조 수단을 맥락에 맞게 혼합하고 배열해야 하고 장밋빛 개발전략은 지양해야 함.

2. 국제사회의 개입으로 피해가 발생하지 않도록 할 것

Ensure all activities do no harm

분쟁과 거버넌스에 대한 철저한 분석에 기초하지 않고 적절한 안정장치도 마련하지 않은 채 국제사회의 개입이 이뤄지면 자칫 사회적 분열을 초래하고 부정부패와 권력 남용을 악화할 수도 있음. 심각한 부정부패 사건이나 인권침해 사례가 일어난 경우 원조 활동을 지속할지 말지는 그것이 국내 개혁, 분쟁, 빈곤, 불안정에 미칠 영향을 종합적으로 판단해 결정해야 함. 전반적인 거버넌스 흐름과 파급력을 고려해 원조 수준뿐만 아니라 원조 방식에 맞는 대응 방식을 결정해야 함. 예산 삭감 같은 경우는 아주 심각한 상황에 대해 최종 수단으로 고려. 공여국들도 자국에서 부정부패 해결, 예를 들어 자산회복, 돈세탁 방지 조치 및 투명한 은행거래 같은 분야에서 감당해야 하는 특별한 책임이 있음. 수원국들과 기업들, 특히 OECD 국가들에 사무소를 둔 기업들 간의 거래가 투명하게 이뤄질 수 있도록 하는 것이 최우선임.

3. 국가건설을 중심 목적으로 할 것

Focus on state building as the central objective

빈곤감소, 개발 그리고 자국민의 안전과 인권을 지키기 위해 필요한 기본 기능들을 제공할 정치적 의지 그리고/또는 역량이 부족한 국가를 취약국이라고 함. 국제사회의 개입은 다음 두 핵심 분야에 개입함으로써 국가와 사회의 관계를 정립하는데 집중해야 함. 하나는 민주적 거버넌스, 인권, 시민사회계약, 평화구축 같은 이슈들을 해결함으로써 국가의 정당성과 책임성을 지원하는 것이고, 다른 하나는 빈곤감소에 필수적인 핵심 기능들을 수행할 수 있도록 국가 역량을 강화하는 것. 여기서 말하는 핵심 기능들이란 안보와 정의 보장, 국내재원 동원, 기본 서비스 전달 환경 조성, 높은 경제 성과와 일자리 창출을 포함. 이게 가능해야 국가기관에 대한 국민의 신뢰, 믿음 그리고 참여를 높일 수 있음. 시민사회가 바람직한 거버넌스 요구와 서비스 전달에서 핵심적인 역할을 함.

4. 분쟁예방을 최우선으로 할 것

Priorities prevention

오늘의 행동이 취약성을 줄이고, 다음에 일어날 수 있는 분쟁이나 기타 위기를 줄일 수 있고, 장기 글로벌 발전과 안보에 기여할 수 있음. 국제 행위자들은 분쟁 위험과 불안정이 고조될 경우 신속히 대응할 수 있도록 대비해야 함. 이 외에도 분쟁예방은 위기 분석 공유, 단순 응급처치 이상으로 취약성의 근본 원인을 해결하려는 의지, 현지 주민들, 특히 여성들의 역량 강화, 지역기구들의 평화구축 역량 지원, 그리고 위기 방지를 위한 공동 임무 수행을 포함.

5. 정치, 안보, 개발 목적들이 서로 연결돼 있다는 것을 인지할 것

Recognize the links between political, security and development objectives

취약국들은 다양한 도전에 직면. 정치, 안보, 경제, 사회 영역들은 상호의존적. 무엇보다 정치, 안보, 개발 목적들, 특히 단기 목적들 간에는 긴장과 상호보완이 있을 수 있지만 이는 전략과 국가적 우선순위에 대해 합의가 있어야 해소 가능. 예를 들어, 일부 취약국들에서 국제적 목적들은 단기적으로는 평화구축에 초점을 두되 장기적으로는 MDGs를 달성할 수 있는 토대를 놓는 것에 뒤야 할 수 있음. 이를 위해 국제 행위자들은 취약국들의 발전 상황을 정확히 측정할 수 있어야 함. 공여국들은 안보, 정치, 경제 담당자들뿐만 아니라 개발원조와 인도적 지원 업무 담당자들을 포함하는 '범정부적' 접근이 필요함. 이런 접근은 인도적 지원의 독립성, 중립성, 공정성을 유지하면서 가능한 정책 일관성 및 통합 전략 수립을 목표로 해야 함. 수원국들도 국제사회에 우선순위를 요구하기 전에 부처 간 조율을 먼저 할 필요가 있음.

6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 토대로서 비차별주의를 장려할 것

Promote non discrimination as a basis for inclusive and stable societies

실질적 또는 체감 가능한 차별은 취약성 및 분쟁과 관련이 있고, 이는 서비스 전달의 실패를 가져올 수 있음. 취약국에 대한 국제사회의 개입은 성평등, 사회통합, 인권을 증진하는 것이어야 함. 이런 것들은 국가와 시민사회 간의 관계를 규정하는, 그리고 취약성을 예방하기 위한 장기 전략을 구성하는 주요 요소들임. 여성, 청소년, 소수자들, 그리고 다른 소외된 집단들의 목소리와 참여를 높일 수 있는 조치들이 국가구축 및 서비스 전달 전략에 처음부터 포함되어야 함.

7. 여러 다른 방식과 맥락에서 현지의 우선순위를 조정할 것

Align with local priorities in different ways and in different contexts

경제를 발전시키고자 하는 정치적 의지는 있지만 역량이 부족한 나라들의 경우 국제 행위자들은 이들 나라의 정부 전략에 맞춰 원조를 조정해야 함. 역량이 부족한 경우 국제적 협약이나 다자협력기금 같은 대안적인 원조 수단을 사용해야 국가기관들과 국제적 기관들이 서로 우선순위를 공유하고 정책 집행에 공동 책임을 갖도록 할 수 있음. 취약한 거버넌스나 폭력 갈등 때문에 원조를 정부주도 전략에 맞출 수 없는 경우 국제 행위자들은 수원국 내의 다양한 이해관계자들과 협의해야 하고, 부분적으로나마 부문별 또는 지역별 수준에서 조정할 수 있는 방안을 찾아야 함. 그 외의 일반적인 상황에서는 국가건설을 저해하는 행동들, 예를 들어 생각 없이 이행 메커니즘과 장기 역량 개발을 동시에 수행하기 위한 시스템 개발은 피할 것. 기존 지역 기관들에서 작동중인 시스템들을 확인하고 이를 강화하려는 노력이 중요.

8. 국제 행위자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의할 것

Agree on practical coordination mechanisms between international actors

국제 행위자들 사이의 조정 메커니즘은 강력한 정부 리더십이 없더라도 가능할 수 있음. 이런 경우 상향식 분석, 공동평가, 전략공유, 정치적 개입 등에서 협력하는 것이 중요. 협력 방식은 공동사무소, 공여자들 간의 노동분업, 위임협력협약, 다자협력기금, 공동 보고와 재정 요건 등 다양할 수 있음. 이게 가능하다고 하더라도 국제 행위자들은 도전 과제와 정책 우선순위를 함께 분석하기 위해 수원국 정부와 시민사회의 개혁가들과 협력해야 함. 분쟁에서 벗어나고 있거나 국제사회의 철수를 앞두고 있는 경우, 이행결과 매트릭스 같은 간단한 통합계획 도구를 사용하는 것이 현실적인 우선순위를 정하고 모니터링하는데 도움이 될 수 있음.

9. 신속히 행동할 것, 하지만 성공할 수 있도록 충분히 오래 개입할 것

Act fast . . . but stay engaged long enough to give success a chance

취약국에 대한 원조는 기획의 창을 이용하고 상황 변화에 즉각 대응할 수 있을 만큼 유연해야 함. 역량이 부족하고 상당한 도전에 직면해 있는 취약국들에 대한 국제사회의 개입은 다른 저소득 국가들에 비해 장기적일 필요가 있음. 핵심 기관들의 역량 개발을 위해서는 최소한 10년 정도 지원 필요. (원조규모 뿐만 아니라 외교적 개입과 현장 방문 같은) 간헐적으로 이뤄지는 개입은 취약국들의 안정을 해칠 수 있기 때문에 국제 행위자들은 이들 국가에 대한 원조 예측성을 높여야 하고, 원조프로그램을 바꾸기 전에 서로 상의하고 협력해야 함.

10. 배제되는 사람들(원조 고아들)이 없도록 할 것

Avoid pockets of exclusion (Aid orphans)

국제 행위자들은 '원조 고아들', 즉 외부 개입에 대해 특별한 정치적 장벽이 없는데도 국제 행위자들이 개입하지 않고 원조 규모도 낮은 국가들의 문제를 해결할 필요가 있음. 이것은 한 나라의 소외된 지역뿐만 아니라 사회의 소외된 부문들과 집단들에도 똑같이 해당. 국제 행위자들은 수원국에 대해 자원할당을 결정하고 원조 프로그램을 적용할 분야를 선택할 때 의도하지 않게 배제되는 부분이 없도록 주의해야 함. 이런 측면에서 현장 활동 협조, 원조 흡수 능력에 따른 지원 규모 결정, 그리고 이들 국가의 발전 상황에 대응하는 메커니즘이 중요함. 예를 들어, 공여자들 사이에 위임원조 전략과 리더십 조정이 원조 고아들의 문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있음.

출처: OECD DAC 2007.

부록 4 PSGs 34개 잠정치표 (공통지표, 2013년 4월 기준)

목 표	세부지표	하위지표
PSG 1 정당한 정치	정치체제의 대표성	1. 주요 국가 기관의 대표성 정도
		2. 정부의 대표성 (그리고 정부 효과성)에 대한 인식
	정치참여	3. 선거 참여 및 만족도
		4. 정치과정 참여도 및 지방 정치에서 민간의 참여도
	사회적 관계	5. 폭력을 유발하는 집단 간 분쟁 숫자
		6. 사회의 다양한 집단들이 참여하는 공동 이니셔티브 숫자
PSG 2 안보	치안 상황	1. 인구 10만 명 당 폭력으로 인한 사망자 수
		2. 분쟁 및 폭력으로 발생한 정치적 난민 및 국내 난민 수
		3. 강간 및 성범죄 비율
		4. 안전하다고 생각하는 국민 수
		5. 외부의 영향에서 기인한 분쟁 및 폭력으로 인한 사망자 수
	치안기관의 업무 성과	6. 치안기관들의 임무 성과에 대한 대중의 신뢰도
	치안기관의 업무 역량	7. 국토 전반에 치안 및 안보가 확립된 경우 대(vs.) 비국가 무장 세력들이 난립하는 상황(제안 지표)
		8. 경찰 봉급 지급 빈도
		9. 인적자원으로서 경찰의 질
PSG 3 정의	사법기관의 업무 성과와 독립성	1. (공식/관습적으로 존재하는) 사법기관들의 업무 성과에 대한 대중의 신뢰도(인권 메커니즘 포함)
		2. 당국에 보고된 범죄 희생자 비율
		3. 사법부의 독립성 – 판사 재직기간(제안 지표)
	사법기관의 역량	4. 재판 전 구류 기간
		5. 경찰이 접수한 사건 중 검찰이 정식 기소한 사건의 비율 변화
	사법 접근권	6. 인권과 법 대표성/지원을 포함한 국민의 법 인지도
		7. 공식 및 관습적으로 존재하는 사법기관에 대한 접근성
PSG 4 경제적 토대	생산적 자원과 성장 전망	1. 사용가능하고 쓸모 있는 운송 네트워크, 통신, 물, 에너지를 이용할 수 있는 인구
		2. 지역 간 소득 불평등
	고용 및 생계	3. 불안전 고용 및 실업 인구 비율
		4. 지난 3개월 간 물가 변동률
	천연자원 관리	5. 국가자원 관리를 위한 규제 존재 및 집행 현황
		6. 천연자원에서 발생하는 수익의 공정한 사용 여부

목 표	세부지표	하위지표
PSG 5 조세 수입 및 서비스	조세 수입 관리	1. 징세 및 관세에 대한 국가독점 및 역량
		2. 조세수입이 GDP에서 차지하는 비율
	공공행정	3. 공공재정 관리의 질과 내부 감사 메커니즘
		4. 공공서비스의 수혜를 받거나 공무 관련 업무로 뇌물을 수수한 인구 비율
	서비스 전달	5. 서비스 분배
		6. 서비스에 대한 국민의 만족도

출처: IDPS 2013, 7-17.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.