발간 등록 번호
11-B260003-000519-14

KOICA
제44호 | 2018. 11월
개발과 이슈

‘인도적지원-개발-평화’연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국ODA 시사점[1)]

Ⅰ. 개념정의
Ⅱ. 논의 등장 배경
1. SDGs 달성을 위한 ‘인도적지원-개발’ 간 공동성과 도출 필요성
2. 분쟁의 만연화로 인한 평화 위협: 분쟁예방을 통한 평화지속화 노력
3. 대규모 이주로 인한 난민 발생 심화
Ⅲ. Triple Nexus 이행 주요 기제
1. UN-세계은행 주도: 새로운 업무방식(New Way of Working)
2. 공여국 주도: 일괄타결(Grand Bargain) 협정
Ⅳ. 관련 주요 이슈 및 해결과제
1. 주요 관련 이슈
2. 실무차원에서의 해결과제
Ⅴ. Triple Nexus 관련 한국 ODA의 지향점
Ⅵ. Triple Nexus 이행을 위한 KOICA 시사점
[부록1] 평화 이슈 관련 주요 논의 흐름 및 개념 정리
[부록2] 일괄타결(Grand Bargain) 서명 회원국(Signatories)

인도적지원–개발–평화 연계성(Humanitarian–Development–Peace Nexus, 이하 triple nexus)란 실제 사업의 기획 및 운영차원에서 사용되는 접근방식 중의 하나로, 인도적지원, 개발, 평화 세 분야 간의 상이한 활동방식 및 재원조달 방식을 상호 조율하여 하나의 공동성과(collective outcome)를 달성하도록 연계하여 협력하는 방식을 말한다. 또한 triple nexus는 오늘날 분쟁의 만연화로 인해 평화가 위협되고, 이로 인해 대규모 이주 및 난민 발생 또한 증대되어감에 따라 만연한 분쟁 위기를 해소하여 분쟁예방 및 평화지속화(sustaining peace)를 구축하기 위해서는 인도적지원과 개발활동가들이 평화요소에 대한 공동의 이해를 바탕으로 각자의 비교우위를 활용하여 서로의 한계 및 제약사항을 상호보완할 수 있어야 하며, 이를 위해 하나의 활동 프레임워크 내에서 공동의 자금마련과 활동방식을 마련해야한다는 것이 주요 내용이다.

이러한 triple nexus 논의는 지난 2016년 5월 개최된 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)를 기점으로 본격화되기 시작하였으며, 이후 다자기구로서 UN과 세계은행(World Bank)을 중심으로 한 ‘새로운 업무방식(New Way of Working)’과 공여국이 중심이 되어 다자기구가 참여하는 ‘일괄타결(Grand Bargain)’협정을 중심으로 그 논의가 활발하게 진행되어 오고 있다. 아울러 현재에는 두 triple nexus 기제를 중심으로 triple nexus 국별 사업 운영을 위한 실무차원에서의 논의 및 파일럿 사업 운영 또한 본격적으로 이루어지고 있다.

이러한 상황에서 한국정부는 특히 평화이슈를 주요한 정부 가치 중의 하나로 설정하고 현재 한반도 평화 논의가 활발한 상황에서 평화이슈의 이행, 나아가 SDG16의 이행을 위해 triple nexus 차원에서의 개발협력 활동이 이루어질 수 있는 기반을 조성해야한다. 이를 위해서는 우선적으로 우리 정부가 추구할 평화ODA가 ‘무엇’인지에 대해 방향을 설정함으로써, 동 평화를 달성하기 위한 방법으로서의 인도적지원과 개발이 ‘어떻게’연계되어야 할지에 대해 보다 구체화될 수 있도록 해야 할 것이다.

아울러 KOICA 또한 SDG16 차원에서의 평화전략, 취약국지원전략, 인도적지원전략을 triple nexus 차원에서 연계하여 고민할 필요가 있으며, 현재는 triple nexus 사업을 발굴하는 단계에 초점을 맞추고 있으나, 이후 실제 사업 운영에서 발생 가능한 요소들에 대해 사전 준비를 해나감으로써 KOICA가 triple nexus 관련 활동 주체들 간의 교류 및 네트워크 운영을 담당하는 국내 주요 플랫폼으로서 역할 할 필요가 있다.

KOICA ODA연구정보센터 김수진 연구원

1) 영문 요약본(Triple Nexus of 'Humanitarian–Development–Peace': Concept and Korea's Strategic Positioning)은 KOICA ODA도서관 홈페이지에서 확인 가능하다. (http://lib.koica.go.kr)

KOICA Korea International Cooperation Agency
WORLD FRIENDS KOREA

1123_개발과이슈_수정.indd 1 2018-11-28 오후 1:02:56

I. 개념 정의

인도적지원-개발-평화 연계성(Humanitarian-Development-Peace Nexus, 이하 triple nexus)란 인도적지원(Humanitarian aid), 개발(Development), 평화(Peace) 등 세 개의 각기 상이한 분야 간의 활동방식 및 재원조달 방식을 상호 조율하여 하나의 공동성과(collective outcome)를 달성하도록 협력하는 접근방식을 말하며, 이는 HDP nexus라고도 한다. 또한 triple nexus 개념은 정책이나 전략차원에서 가치로서 다루어지는 개념이라기보다는, 실제 사업의 기획 및 운영 차원에서 접근방식으로서 사용되는 개념으로서, 세 개의 각 활동분야가 독자적으로 운영하고 있는 고유의 활동 목적과 운영방식들에 대해 서로가 이해를 도모하고 공동 활동방식을 모색함으로써 상호간의 활동 분절화 문제를 해결하는 방식이라고 할 수 있다. 아울러 동 개념은 인도적지원, 개발, 평화 분야의 기존 활동방식을 대체하는 새로운 별개의 협력 활동 방식 및 재원 조달 방식을 마련하자는 개념이 아니라, 각각이 기존에 가지고 있는 비교우위를 적극적으로 활용함으로써 서로가 가지고 있는 한계 및 제약사항을 상호협력으로 보완해 가자는 내용의 활동방식인 것이다.

사실상 인도적지원과 개발, 평화 등 세 분야간의 triple nexus에 관한 논의는 최근에 새롭게 등장한 개념이 아니다. '인도적지원, 개발, 평화,' 세 활동분야간의 연계를 도모하고 이들 간의 일관성을 강화해나가야 한다는데 대한 종합적 논의가 공식적으로 시작된 것은 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)를 기점으로 비교적 최근의 일이나, 사실상 인도적지원과 개발 간 연계, 인도적지원과 평화안보, 개발과 평화안보간 연계 등과 같이 두 분야들 간의 연계성(dual nexus) 논의는 그 이전부터 지속적으로 이루어져왔기 때문이다.

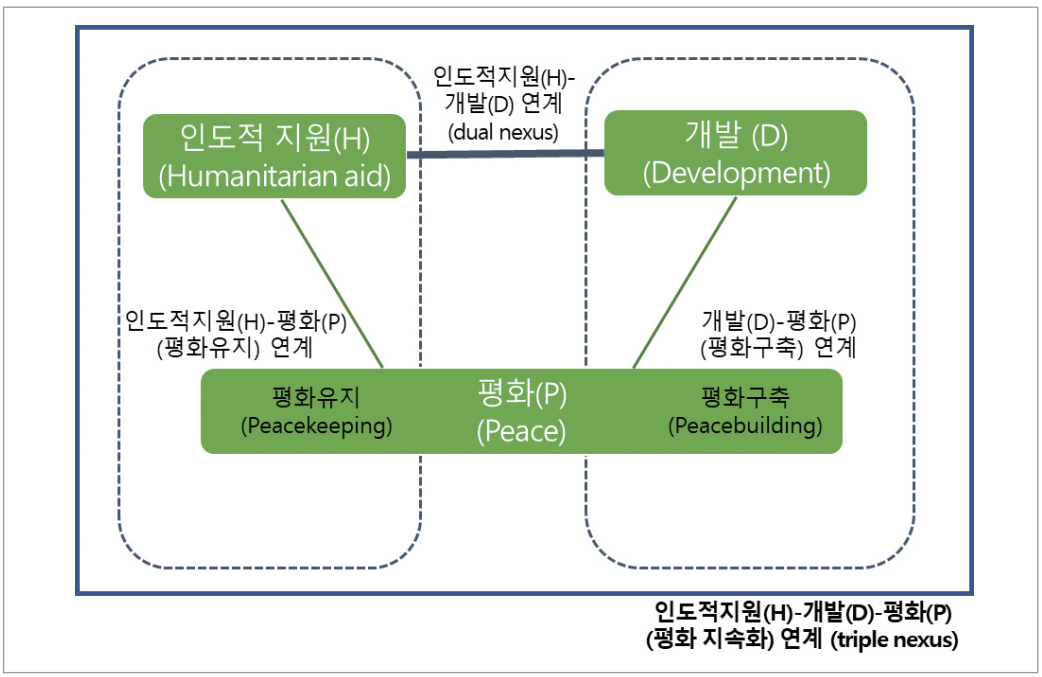
그러나 triple nexus 논의에 앞서 dual nexus를 이야기할 때 주로 논의되는 것은 '인도적지원-개발간 연계(Humanitarian-Development Nexus, 이하 dual nexus)'이다. 본래 동 논의의 출발점은 인도적지원 자체가 갖는 재원의 확충과 효율적 활용의 어려움, 인도적지원 기관들 간의 경쟁 및 중첩된 활동 방식 등과 같이 인도적지원의 운영차원에서 갖는 다양한 한계를 어떻게 개선해야할 수 있을지에 대한 논의에서 기인한다고 할 수 있다(ICVA, 2017a). 사실상 인도적지원과 개발은 그 자체로서 서로 상이한 목표 및 업무방식을 가지고 있음에 따라 상호 공동의 비전 및 성과프레임워크를 공유함으로써 보다 효과적인 협력을 통한 업무방식을 모색하자는 취지에서 인도적지원-개발간 연계 논의로 시작되었다.

하지만 이후 지속적으로 분쟁이 만성화되어가고 이로 인한 인도적지원과 개발 분야에서의 부담 및 리스크 또한 증대됨에 따라 기존의 인도적지원-개발간의 연계성에 더해 평화요소까

1123_개발과이슈_수정.indd 2 2018-11-28 오후 1:02:56

지 함께 고려함으로써 '인도적지원-개발-평화'간 triple nexus에 대한 논의가 시작되게 되었다. 특히 분쟁으로 인한 만성적 위기로 인해 지난 10년간 인도적지원 규모 및 비용, 기간 등은 급속도로 증대되어감에 따라 단순히 인도적지원을 통한 단기적인 피해복구 및 분쟁 후 평화유지(peacekeeping) 활동에만 초점을 맞추는 데서 벗어나 인도적지원과 개발 간의 연계성 강화를 통한 보다 장기적인 차원에서 평화구축(peacebuilding)을 통한 분쟁예방(conflict prevention)을 추구함으로써 분쟁의 근원적인 위기 요인을 해소하고 평화의 지속화(sustaining peace)를 실현해야한다는 논의가 지속적으로 강화되어온 것이다(하단 〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 Triple Nexus 개념도



출처: 저자 작성

이렇듯 triple nexus는 각각의 분야가 기존의 활동방식에 따라 개별적으로 운영됨에 따라 분야 간 분절화 심화, 리스크 및 취약성 해소의 어려움, 자금 마련 및 운용의 비효율성 등의 문제가 대두됨에 따라 상호 공동의 활동을 통해 효율성을 증대시키기 위한 노력의 일환이라고

〈?〉
남

1123_개발과이슈_수정.indd 3 2018-11-28 오후 1:02:57

할 수 있다. 또한 dual nexus에 대한 논의가 활발하게 이루어지던 시기에도 분쟁으로 인한 위기의 만연화로 인해 dual nexus에 평화이슈를 연계함으로써 평화유지와 평화구축 개념을 넘어선 평화 지속화 구현의 필요성에 대한 논의가 소극적으로나마 진행되어왔다고 할 수 있다.

이로 인해 오늘날에는 인도적지원과 개발 간 dual nexus를 어떻게 보다 효율적으로 운영할 수 있을지에 대한 논의를 넘어 triple nexus차원 논의를 본격적으로 진행하고 있으며, 이러한 논의의 시작으로서 평화이슈에 대한 이해를 도모하고자 노력하고 있다. 이를 통해 평화이슈를 dual nexus에 어떻게 효과적으로 반영하여 실제 분쟁취약국을 비롯한 위기 상황에서 triple nexus를 실행하여 평화의 지속화를 도모할 수 있을지에 대한 논의가 국제연합(United Nations, 이하 UN), 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 등을 비롯한 다양한 주체들을 통해 활발하게 진행되고 있다.

II. 논의 등장 배경

1. SDGs 달성을 위한 '인도적지원-개발'간 공동성과 도출 필요성

만성적인 위기의 상황에 놓인 사람들의 경우 인도적지원과 개발지원을 지속적으로 받음에도 불구하고, 근원적인 위기 해소 및 생활환경 개선을 기대하기 힘든 경우가 많다. 이로 인해 이러한 상황에 놓인 사람들의 경우 단기적으로 이루어지는 원조에 의존하는 삶을 영유하게 됨에 따라 스스로의 생명은 유지하고 있으나, 장기적 차원에서 스스로의 안전, 존엄성, 그리고 주체적으로 자신의 삶을 일구어나갈 능력을 보장받는 것은 어려운 것이다. 따라서 이러한 위기의 중심에 사람들 두어야하고, 단순히 단기적 차원의 원조를 넘어 공급중심의 대응방식(supply-driven response)에서 수요자들의 니즈 및 취약성을 얼마나 감소시켰는가를 살펴보는 수요중심의 성과방식(demand-driven outcomes)으로 바뀌어나가야 한다는 목소리가 확대되고 있다(Mansouri, 2017). 이러한 변화를 기대하기 위해서는 우선, 각 원조를 지원하는 국제기구 및 공여국, NGOs 등 다양한 원조지원기관 차원에서 '개발' 또는 '인도적지원'이라는 이름표에서 벗어나 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 공동의 목표로 삼고 책무성 프레임워크(accountability framework)를 공동으로 이행함으로써 다년간 사업을 서로 평등한 선상에서 협력해나가는 것이 필요하다.

이로 인해 UN의 지속가능개발을 위한 2030 아젠다(Transforming our World: The 2030

1123_개발과이슈_수정.indd 4 2018-11-28 오후 1:02:57

Agenda for Sustainable Development, 이하 2030 아젠다) 및 SDGs에서도 단순히 수원국의 개발 니즈를 충족시키는 것뿐만 아니라 리스크 및 취약성자체를 낮춤으로써 개발 니즈수준 자체를 낮추어야 함을 강조하였다. 또한 동 목표를 달성하기 위해서는 인도적지원 활동가 및 개발 활동가들이 안정성과 인간 존엄성이 취약한 계층에 대한 구호역량을 보장하며 함께 일할 수 있는 '공동성과프레임워크(common results framework)'를 마련할 필요성이 있음을 제시한 바 있다(UNGA, 2015a). 특히 이러한 공동성과프레임워크 제시는 인도적지원 활동가와 개발활동가들이 '그 누구도 소외되지 않도록(leaving no one behind)' 지원활동을 하자는 SDGs의 기본원칙을 실현하기 위한 공동의 비전을 구상할 수 있는 기반으로서 유의미하다고 할 수 있다.

하지만 사실상 인도적지원과 개발 지원 모두 이미 오랜 기간 동안 '취약성 해소' 및 '리스크 감소'에 초점을 맞추어 개입활동을 확대해오고 있다. 그러나 사실상 인도적지원과 개발은 하단의 〈상자 1〉에서와 같이 서로 상이한 목표 및 업무방식을 가지고 있음에 따라, 분절화 된 활동으로 인해 취약성 및 리스크를 감소시키는 성과를 도출하기 힘든 것이 사실이다. 이러한 상황에서 실질적인 취약성 감소라는 공동의 성과를 도출하기 위해서는 서로간의 활동에 장애가 되는 요소들을 함께 해결하고자 하는 협력이 필요하다는 목소리가 점차 높아졌다(UNOCHA, 2017b). 또한 개념상으로, 인도적지원은 만성빈곤, 취약성, 정치적 불안정, 반테러리즘을 비롯한 보다 넓은 이슈들과 연결되어 있다는 점에서 인도적지원 활동이 보다 넓은 차원에서의 개발 목표 및 정치적 목표들과도 함께 연계(align) 되어야한다는 목소리 또한 점차 높아지고 있다. 이로 인해 인도적지원과 개발 지원 간의 협력활동을 장려하기 위한 시스템 차원에서의 구축 노력 또한 UN, 세계은행을 비롯한 국제기구 및 다수 공여국, NGOs 등 다양한 활동 주체들 사이에서 이루어지고 있다. 상호 공동의 비전 및 성과프레임워크를 공유함으로써 보다 효과적인 협력을 통한 업무방식을 모색하자는 취지에서 triple nexus 논의가 시작되었다고 할 수 있다.

1123_개발과이슈_수정.indd 5 2018-11-28 오후 1:02:57

〈상자 1〉 인도적 지원과 개발의 차이

인도적 지원(humanitarian aid)	개발(development)
단기(short-term) 파급 효과	장기(long-term) 파급효과
긴급성에 중점	지속가능성에 중점
인명 구조에 초점 (focused on saving lives)	경제, 사회, 정치적 발전에 초점 (focused on economic, social, and political development)
재난 지역에 지원 (delivered in disaster zones)	개발도상국에 지원 (delivered in developing countries)
사고나 긴급상황에 대한 대응 (responds to an incident or event)	체계상의 문제상황에 대한 대응 (responds to systematic problems)
전제조건 거의 없음	협상이 필요한 전제조건 있음
지원자에 의한 니즈조사	수요자에 의한 니즈 체계화
투입(inputs) 중심의 전달	투입, 전문성, 능력 배양
일방적	파트너십과 팀워크
지원자가 주인의식을 가짐	파트너와 함께 주인의식을 가짐

- 무장충돌이나 자연재해 등의 위기상황이 발생할 경우, 동 위기는 해당 커뮤니티 전체에 영향을 미치게 되어 매일 다수의 사망자가 발생하게 된다. 이는 단기적 차원에서도 심각한 인명 구조 문제가 발생하게 되지만, 장기적 차원에서도 국가개발 측면에서 부정적인 영향을 끼치게 된다. 이러한 위기 상황에 있어 인도적 지원과 개발 간의 역할 차이를 살펴보면, 먼저 '인도적지원(humanitarian aid)'활동가들은 위기에 놓인 생명을 구하기 위해, 긴급상황 '발생 당시(during crisis) 또는 직후(after crisis occurs)' 투입되어 고통받는 희생자들의 '구조(rescue) 및 구호'활동을 실시하게 된다.
- 반면 '개발(development)'활동가들의 경우, 현재 존재하는 구조적 이슈들, 특히 특정 사회 내에서의 경제적, 제도적, 사회적 발전을 가로막는 제도적 문제 해결을 목표로 한다. 아울러 '개발'활동은 복원력 있는 커뮤니티를 구축하고, 구성원들이 보다 지속가능하게 본인들의 생계를 유지해나갈 수 있도록 역량강화를 지원한다는 점에서 인도적지원과 차이가 있다.
- 사실상 인도적지원과 개발이 원조형태로 보면 서로 상이하지만, 두 원조방식 모두 각각 개발요소와 인도적 지원요소를 함께 가지고 있기 때문에 상호 긴밀히 연결되어 있다고 할 수 있다.

출처: 'Humanitarian Coalition' 홈페이지 "From Humanitarian to Development Aid"[2)]

앞서 언급한 바와 같이 새천년개발계획(Millennium Development Goals, MDGs)을 이어 앞으로 15년간의 국제사회 개발협력 패러다임을 주도할 SDGs 수립을 위해 개최된 UN총회

2) Humanitarian Coalition 홈페이지: http://humanitariancoalition.ca/from-humanitarian-to-development-aid (접속일: 2018.10.10.).

1123_개발과이슈_수정.indd 6 2018-11-28 오후 1:02:57

(2016.9.)에서는 인도주의 및 개발 행위자들이 분절화 된 업무 방식을 지양하고 하나의 비전을 공유함으로써 상호간의 안전성과 인간 존엄성이 취약한 계층에 대한 구호역량 자체를 보장할 수 있도록 '공동성과프레임워크'를 지향해야한다고 제시한 바 있다.

기관 간 지원 요청(Inter-Agency Appeals)은 2017년 기준으로 평균 7년 동안 이어져 왔으나, 요청 규모는 지난 10년간 약 400% 증대되어 2016년에는 약 197억 달러에 이르렀다(UNOCHA, 2017a).[3] 하지만 지난 2013년 이후 인도적 위기의 약 97%가 다면적 위기(multi-dimensional emergent crisis)로서, 다분야에 대한 대응책이 요구되는 '복잡한 긴급상황(complex emergencies)'으로 나타난 바 있다(UN·World Bank, 2018). 이에 인도적지원 원조규모 자체도 2006년 34억 달러에서 2016년에는 126억 달러로 총 400%가 증가했음에도 불구하고 실제 이루어진 규모는 UN의 전체 인도적지원 수요 중 56%만 충족되었다. 이러한 점에서 인도적지원 및 원조간의 보다 긴밀한 통합을 통해 활동성과 및 자금 운용의 효율성을 제고해야 한다는 필요성 또한 보다 강화되었다(UN·World Bank, 2018).

2. 분쟁의 만연화로 인한 평화 위협: 분쟁예방을 통한 평화지속화 노력

기존의 인도적지원과 개발 간의 연계성 관련 논의가 진행된 것과 마찬가지로 평화·안보 이슈 또한 과거 냉전 종식 이후 식민국가 재건 및 제3세계 구축 등의 전후 재건과정에서 효과적인 국가건설 방안으로서 자연스럽게 개발과 연계하여 논의되기 시작하였다. 하지만 평화·안보, 그리고 개발 간 연계에 대한 본격적인 논의가 이루어진 것은 지난 2001년 미국에서 발생한 9.11테러 이후로, 동 사건을 계기로 국제사회는 기존의 안보 및 평화에 대한 전통적 개념에서 벗어나 어떠한 안보(security)를 어떠한 방법(ways)으로 강화해 나가야 할지에 대한 새로운 논의를 시작하게 되었다. 이로 인해 9.11 테러를 기점으로 국제개발에서도 새로운 변환점을 맞이하게 되었다고 할 수 있다(Alava, 2010).

아울러 기존에는 원조공여국들이 원조 투입량 대비 좋은 성과가 드러났던 모범 수원국들(donor darlings)을 중심으로 원조를 제공하는 반면 분쟁 및 만연한 취약성, 위기 상황에 놓인 수원국과 같이 해결이 어려운 원조 상황은 가급적 회피하려는 경향이 강했다. 이로 인해 만연한 위기에 놓인 수원국들은 원조고아(donor orphan) 상황에 놓이게 되고, 더욱 전 세계 빈곤 및 불안정 문제는 해결이 어려워지게 된다는 인식이 확산되기 시작하였다. 이로 인해

3) 기관간 지원요청(Inter-Agency Appeals) 펀딩 요청규모(funding requirements)는 2006년 48억 달러($4.8 billion)에서 2016년 197억 달러($19.7 billion)로 증대되었다.

1123_개발과이슈_수정.indd 7 2018-11-28 오후 1:02:57

'취약국(fragile states)'에 대한 개념과 이러한 취약국 내 '국가건설(statebuilding)'의 필요성에 대한 논의 또한 함께 강화되면서 평화 및 안보와 개발 간의 연계성에 대한 논의도 보다 본격화되기 시작하였다(Alava, 2010). 분쟁 취약국을 비롯한 분쟁 위기 상황 속에 놓인 국가들의 분쟁 발생 가능성을 사전에 예방하고 재발되지 않도록 함으로써 평화체제를 구축하고자 하는 평화구축 노력이 '개발' 지원 차원에서 중장기적으로 이루어지게 된 것이다.

취약성 자체적으로 볼 때에는 그 유발요소가 매우 다면적이지만, 그 중에서도 특히 장기간 지속되는 무력 분쟁으로 인해 국내외 불안정이 야기되는 경우, 대규모 이주 사태로 이어짐에 따라 인근지역 및 난민 수용국(host community) 뿐만 아니라 국제사회 전체의 불안정으로 확산되는 경향이 대두되었다. 이로 인해 기존의 평화·안보와 개발 간의 관계를 고려한 방식에서 나아가 인도적지원 분야에서도 '평화'요소를 함께 고려하게 되었다.

또한 인도적지원 활동 차원에서 볼 때에도 분쟁의 만연화는 인도적지원 활동의 성과를 저해하는 주요 요소로 작용한다. 본래 인도적지원 활동에서는 폭력 및 분쟁사태가 종료된 전후상황(post-conflict situation)에서 평화유지군을 파견하여 분쟁상황에서 벗어나 평화 유지를 위해 필요한 일련의 조치를 취하는 활동을 중심으로 이루어졌다. 하지만 분쟁이 만성적으로 반복되고 있는 상황에서 제대로 분쟁의 고리를 끊기 위해서는 인도적지원 차원에서도 단순히 평화유지 차원의 노력뿐만 아니라 중장기적 차원에서 '평화구축'의 노력도 함께 이루어져야 한다는 목소리가 커져가게 됨에 따라 기존의 '인도적지원과 개발' 간의 연결고리 상에 평화유지를 넘어 평화구축을 위한 노력의 필요성이 함께 접목됨으로써 '인도적지원과 개발, 평화'삼자간의 종합적인 고려를 통한 접근방식의 중요성이 대두되기 시작하였다.

특히 현재 UN 내부적으로 논의되고 있는 평화 논의를 살펴보면 기존의 국제사회 분쟁 해결을 위한 평화구축이라는 전통적 개념에서 '평화지속화'라는 개념으로 평화구축의 개념이 확장되어 다루어지고 있다. 동 평화지속화 개념은 평화구축 관련 논의를 주도하고 있는 평화구축위원회(Peacebuilding Commission, PBC)에서 창설 10주년인 2015년 공식 제안하여 UN에서 채택된 개념으로, 분쟁의 예방, 발생, 지속, 악화, 재발, 전후재건에 이르기까지 분쟁의 모든 단계에 걸쳐 모든 계층과 분야에 대한 고려를 바탕으로 중장기적 차원에서 보다 포용적이고 지속가능한 평화를 실현하는 것을 목표로 한다(UNSG, 2018). 특히 이러한 평화지속화 논의는 2030 아젠다 수립의 기반으로 작용함으로써 SDG16[4] 구성에 큰 영향을 미쳤다. 이에 평화와 개발 간의 연계성 강조는 단순히 SDG16 차원의 단독 목표(stand-alone

4) SDG16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and bulid effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

1123_개발과이슈_수정.indd 8 2018-11-28 오후 1:02:58

goal)를 구성하는 주요 주제로 다루어질 뿐만 아니라 SDGs를 구성하는 다른 목표들과도 함께 연계되어 고려되어야 한다는 논의로 연결됨에 따라 SDG16의 주류화(SDG16 mainstreaming)를 통해 '평화' 또한 SDGs 달성을 위한 하나의 목표(goal)이자 수단(means)으로 보아야 한다는 SDG16+ 이니셔티브 논의로 확대되어 가고 있다.[5)]

아울러 UN 내에서 평화지속화 논의는 분쟁예방활동과 함께 전 세계 평화구축을 위한 UN 최우선 과제로 설정됨에 따라[6)] 2018년 4월 평화구축과 평화지속화에 관한 UN고위급 회담(High Level Meeting on Peacebuilding and Sustaining Peace)에서도 이러한 UN의지를 재확인하며 평화구축과 평화지속화에 대한 UN활동 강화방안을 논의한 바 있다. 이를 통해 UN의 평화와 개발연계 활동은 분쟁예방 및 평화지속화 활동을 중심으로 이루어지고 있다.

또한 UN과 세계은행은 지난 2018년 초에 분쟁예방을 통한 평화지속화 실현의 중요성을 강조한 공동연구보고서 "Pathways for Peace: inclusive approaches to prevent violent conflict"를 발간하였다. 동 보고서에서는 개발, 안보, 정치, 인권 등 다양한 분야 간의 활동에 있어 존재하는 제약사항을 해결하기 위해 상호 유기적 협력이 중요함을 강조하고 있으며, 이를 위해서는 인도적지원과 개발, 평화 간의 연계성, 즉 triple nexus의 일관성이 보다 강화되어야함을 강조한다(UN · World Bank, 2018).

3.대규모 이주로 인한 난민 발생 심화

전 세계 분쟁의 심화로 인해 강제이주로 인한 난민 발생 위기 또한 심각해지고 있다. 2016년도 전 세계적으로 폭력 및 분쟁 발발 및 이로 인한 인권침해로 인해 강제 이주를 경험한 인구수는 총 6,560만 명에 이르며, 이 중 61%인 약 4,030만 인구가 자신의 고향을 떠나 국내 타 지역으로 이동한 국내실향민(Internally Displaced Person, 이하 IDPs) 상황에 처해있다. 아울러 전 세계 2,530만 인구가 분쟁으로 인해 신변 보호를 받기 위해 자국을 떠나 타국으로 이동하였으며, 그 중 약 2,250만 인구(34%)는 타국으로부터 보호를 받을 수 있는 난민(refugee) 지위를 보장받았으나 반면 280만 인구는 타국에서 난민지위인정을 신청하고 그 결과를 기다리는 망명신청자(Asylum seekers) 상황에 놓여있다(UNOCHA, 2017a).

특히 전체 강제이주자들 중 60% 이상을 차지하고 있는 IDPs는 전 세계적으로 가장 취약한 계

5) SDG16의 주류화 관련 대표적 논의는 Pathfinder Initiative가 주도하는 'SDG16+' 논의가 있으며, SDG16+ 논의를 비롯한 평화(peace) 이슈 및 평화와 개발간 연계에 관한 주요 논의흐름 일체는 '붙임1. '평화(peace) 이슈 관련 주요 논의 흐름 및 개념정리' 부분을 참조하기 바란다.

6) 안토니오 구테흐스 UN사무총장은 사무총장 취임사(2016.12.12.) 및 UN안보리 공개토의연설(2017.01.10.) 등을 통해 평화를 위한 외교력 확산 노력과 함께 분쟁예방 및 평화지속화를 UN최우선 과제로 설정할 것을 표명한바 있다.

1123_개발과이슈_수정.indd 9 2018-11-28 오후 1:02:58

층에 속한다고 할 수 있다. 단순히 인도적지원이 필요할 뿐만 아니라 이들이 새로이 정착하고자 하는 난민 수용국 내에서는 정치사회적 소외 및 재통합의 어려움, 보건 및 교육 등의 서비스 수혜의 어려움 등으로 인해 중장기적인 차원에서의 개발 활동 또한 매우 필요한 상황이라 할 수 있다.

이로 인해 난민위기 대응을 위한 인도적지원 ODA 지출규모가 급증하였으며, 특히 2015-2016년 사이에는 8%가 증가하였다. 하지만 여전히 전체 ODA에서 차지하는 비중은 크지 않은 실정이다(UN·World Bank, 2018). 아울러 OECD 대외원조자금 규모를 보면, OECD는 2015년 난민위기 해결을 위해 120억 달러를 지원하였으며, 이는 그 전 해인 2014년(66억 달러) 대비 2배 가량 증가한 수치이다. OECD 통계에 따르면, DAC 공여국들이 2015년 총 1,320억 달러를 원조자금으로 사용하였는데, 이는 2014년 대비 조금 줄어든 금액이다. 전체 1,320억 달러에서 120억 달러는 국내 지출(공여국 내 난민 비용(in-donor refugee costs))로 사용되었으며, 이는 2014년 66억 달러 사용된 것에 비하면 증가한 규모이다.[7)]

하지만 이러한 전 세계 인도적지원 규모가 점차 증대되어감에도 불구하고 전 세계적으로 감소 추세에 있던 분쟁 발발이 2010년을 기점으로 다시 증가하게 됨으로써 이로 인한 분쟁 악화 및 난민 위기 심화 등의 문제 또한 지속되고 있는 상황이다(UN·World Bank, 2018). 따라서 이러한 악순환의 고리를 끊어내기 위해서는 관련 활동가들 간의 협력을 통해 지속가능한 해결책을 마련하기 위한 공동의 노력이 이루어져야 할 필요성이 대두되기 시작하였다.

III. Triple Nexus 이행 주요 기제

앞서 소개한 바와 같이, triple nexus 논의는 기존에 인도적지원과 개발 간 연계 강화방안을 중심으로 한 dual nexus 논의에서 평화구축 및 평화지속화 논의의 필요성이 추가됨으로써 그 범위가 확장된 개념이라고 할 수 있다. 이러한 dual nexus 개념에서 triple nexus로 확장된 논의가 본격적으로 제시된 것은 지난 2016년 5월 개최된 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit, 이하 WHS)라 할 수 있다. WHS에서는 반기문 전 UN 사무총장을 비롯해 8개 UN기관 및 세계은행, 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)가 한데 모여 인도적지원과 개발 중심의 dual nexus 강화의 필요성에 동의하고 장기적

7) 동 내용은 다음에서 확인가능하다: http://www.oecd.org/development/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 10 2018-11-28 오후 1:02:58

차원에서의 두 분야 간 기존 업무 방식 및 제도상 문제점, 그리고 기조 자금지원 방식 상의 장애요소들을 해소하는 것이 중요하다는데 의견을 모았다.

이러한 움직임은 단순히 인간의 기복 욕구를 충족하는 것을 넘어 리스크 및 취약성을 감소시키고 평화지속화를 강화하는데 초점을 맞추어야 한다는데 UN 회원국 간의 합의를 도출하도록 하는 기반이 되었으며, 이로 인해 2030 개발 아젠다 채택 및 WHS에서의 합의를 이끌어내는 데에도 큰 기여를 하였다고 할 수 있다. 또한 이는 단순히 인도적지원 원칙 차원에서만 논의된 것이 아니라 보다 많은 인도적지원 공동체가 2030 개발 아젠다상의 SDGs 달성에 기여하는데 동참할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 다시 말해, 원조 조달(delivery of assistance)은 새로운 변화를 필요로 하는 것이 아니라 기존에 존재하고 있던 인도적지원 및 개발 분야 각 활동가들이 실제 수원국 현장에서 서로에 대한 공동의 이해 및 갈등분석을 함께 수행하면서 '어떻게(how)' 보다 정밀한 검토 작업을 함께 수행해나갈 수 있을지에 대한 방법의 개선차원에서 고민하는 것이 필요한 것이다.

이에 동 WHS에서 발표된 "One Humanity: Shared Responsibility" UN사무총장 보고서(2016)를 보면 중장기적 개발차원에서의 전 세계 취약성 및 위험성 감소 노력과 함께 긴급한 상황에서의 즉각적인 인도적지원이 함께 이루어짐으로써 인도적지원 니즈 및 개발 니즈 모두를 효과적으로 충족시키기 위해서는 기존의 각 분야에서 이루어지던 업무방식에서 벗어나 두 분야 간의 소통과 협력을 통해 함께 활동할 수 있는 '새로운 업무방식(New Way of Working, 이하 NWoW)'을 이행하는 것이 필요하다고 강조하고 있다. 특히 이러한 협업에 기반 한 새로운 업무방식을 따르는 것은 전 세계 개발협력활동의 공통목표인 SDGs 달성을 위해 주요한 역할을 할 것이라고 강조하고 있다(UNSG, 2016).

이렇듯 WHS에서 NWoW는 본래 인도주의 및 개발 행위자 간 협업, 즉 dual nexus를 저해하는 불필요한 장벽을 제거하는 것에 초점을 두었으나, 세계은행이 2016년 12월 국제개발협회(International Development Association, IDA)에 이례적으로 750억 달러를 지원할 것을 공표함으로써 취약성 및 평화부문 참여 및 인도적지원 확대를 위한 적극적인 노력을 취하게 됨에 따라 기존의 NWoW 논의에 주요 변수(game changer)로 등장하였다. 이로 인해 같은 달, UN사무총장이 평화의 지속화(sustaining peace) 개념을 제3의 주요 요소로 강조하며 4개년종합정책검토(Quadrennial Comprehensive Policy Review, QCPR)[8] 결의안에 관련 내용을 반영함으로써 NWoW논의는 기존의 dual nexus에서 triple nexus로 확장되었다고 할 수 있다.

8) 4개년종합정책검토(Quadrennial Comprehensive Policy Review, QCPR)란, UN총회에서 UN 개발 활동의 효과성, 효율성, 일관성, 영향을 평가하는 보고서로, 2016년 12월 UN 총회에서 QCPR의 일부로서 UN이 2030의제의 개발 과제들을 일관적이고 효율성 있게 수행하도록 반드시 변화해야한다는 기조의 결의안 71/243이 채택됨.

1123_개발과이슈_수정.indd 11 2018-11-28 오후 1:02:58

1. UN-세계은행 주도: 새로운 업무 방식(New Way of Working)

1) 주요 내용

새로운 업무방식(New Way of Working, 이하 NWoW)이라는 표현은 2016년 5월 개최된 WHS에서 최초로 공식적으로 사용되었다. 국제사회에서 발생한 다양한 니즈를 충족하기 위해서는 인도적지원 활동가, 개발 활동가, 정부, NGOs, 민간부문 활동가 등을 비롯해 다양한 주체들 간의 파트너십 강화가 매우 중요하다. 이러한 점을 바탕으로, NWoW 개념에서는 보다 유의미한 개발을 위한 환경을 적절히 조성하기 위하여 UN과 세계은행을 중심으로 다양한 주체들 간의 협력을 도모하고자 하며, 이를 위해 불필요한 장애물들을 제거하기 위한 각종 방안을 구체화하는 것을 목표로 하고 있다.

'NWoW' 개념을 간단히 말하자면 'UN시스템 밖에 존재하는 다양한 활동주체들과 함께 서로가 가지고 있는 비교우위에 기반하여 공동의 성과를 달성하기 위해 다년간 기간에 걸쳐 이루어지는 협력 활동'으로 정의할 수 있다(ICVA, 2017a). 특히 여기서 '공동성과'란 개발 활동가들과 인도적지원 활동가를 비롯한 다양한 관련 활동가들 모두가 3~5개년 내에 달성하고자 하는 동일한 성과로, 이행 계획상의 세부목표 준위로 인도적지원 및 개발 활동가 모두가 달성하고자 함께 노력하게 된다.[9] NWoW의 주요 내용은 아래 〈상자 2〉와 같다.

〈상자 2〉 8대 New Way of Working 주요 내용

① 맥락의 중요성: 데이터 및 분석을 통해 공동의 문제 상황을 진단하는 것이 필요하다(Context matters: create joint problem statements driven by data and analysis).

② 개별 단기 프로젝트 운영방식보다는 공동의 성과를 도출하는 방향으로 변화해야한다(move from individual short-term projects to collective outcomes).

③ 비교우위에 입각하여 활동해야한다(Draw on comparative advantage).

④ 상호 투입물을 조정하는 방식에서 벗어나 공동의 성과를 함께 달성하는데 보다 초점을 맞추어야 한다(shift from coordinating inputs to achieving outcomes together).

⑤ 공동의 성과 달성을 위한 리더십을 강화해야한다(Empower leadership for collective outcomes).

⑥ 변화를 위한 책무성이 제대로 이행되고 있는지에 대한 현황 모니터링이 이루어져야한다 (Monitor progress: accountability for change).

9) 가령, △한 도시 내에서 존재하는 콜레라 감염률을 현재 50,000명에서 2021년에는 0명으로 감소, △특정 도시 내 향후 발생가능 한 국내실향민 100,000명을 추가로 수용할 수 있는 주거 공간 확보를 위한 '입법화(legalization)'추진 및 2021년까지 지방정부 서비스(municipal services) 제공 등과 같이 세부목표(target)로 설정하여 이용할 수 있다.

1123_개발과이슈_수정.indd 12 2018-11-28 오후 1:02:58

⑦ 비상사태 대응 역량은 자제한다(Retain emergency capacity).
⑧ 공동의 성과 도출을 위해 필요한 자금을 조달한다(Finance collective outcomes).

출처: UNSG (2016)"One Humanity: Shared Responsibility"

하지만 여기서 주의할 점은 NWoW 개념이 단순히 인도적지원 활동이 끝나면 동 업무를 개발 분야에 순차적으로 넘어가는(hand-over) 방식이 아니라는 점이다. 그것보다는, 동 접근법은 위기가 만연한 상황에서 인도적지원 활동과 개발활동이 서로 협력하여 동시에 활동을 하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 인도주의 원칙을 저해하지 않는 선상에서 NWoW 개념은 만연한 위기의 상황에 따라 단기, 중기, 장기 차원의 전략을 세우고 인도적지원 활동과 개발 활동 간의 투입 시기에 대한 상호 조율을 통해 필요한 시기에 언제든지 관련 활동이 이루어짐으로써 인도적지원 니즈 및 리스크, 취약성의 감소라는 공동의 성과를 달성하고자 하는 개념인 것이다.

사실상 인도적지원 활동가와 개발 활동가는 이미 오랫동안 취약성에 초점을 맞춘 개입활동들을 확대해나가고 있다. 하지만, 취약성을 수치상으로도 유의미할 정도로 감소시키기 위해서는 공동의 결과 달성을 위한 활동에 장애가 되는 요소들이 반드시 해소되어야하며, 시스템 차원에서도 협력활동을 장려하는 사항이 반영되고 이를 위한 환경이 구축되어야 한다.

아울러 공동성과를 위한 대상국 정부의 주인의식 강화(strong national and local ownership of collective outcomes)는 NWoW방식에서 강조하는 핵심 부분으로, 이는 각기 다른 활동가들이 갖고 있는 활동 방식 및 비교우위를 적절히 활용함으로써 달성할 수 있는 사항이라고 본다. 또한 인도적지원, 개발지원 활동가 모두가 기존의 역할을 '대체하지 않고 강화하는(reinforce and do not replace)' 것이 중요하다고 강조하고 있다(ICVA, 2017a).

그렇다면 NWoW를 통한 triple nexus 강화 노력을 통해 얻을 수 있는 기회요소 및 위험요소는 무엇일까. 먼저 NWoW는 공동의 목표를 가진 다른 분야들 간의 상보성 제고를 추구한다는 점에서 원조 의존성을 낮추고 지속가능한 개발로의 전환을 촉진한다고 할 수 있다. 아울러 장기화되고 있는 위기 사태에 대응하여 개발 활동은 다년간의 점진적인 접근이 이루어지는 반면 인도적지원은 단발성 개입에 그치고 있는 상황에서 NWoW가 새로운 규범으로 역할 할 수 있다. 또한 NWoW는 다양한 기관들이 동일한 지역에서 다른 프로젝트를 시행함에 따라 야기될 수 있는 비효율성 및 모순점을 해소하며, 위험에 처한 현지인들의 입장에서 문제를 바라보고 실제 필요한 니즈가 무엇인지를 파악하는 기반이 될 수 있다(ICAV, 2017a).

하지만 각 분야들 간의 협력을 강조한 나머지, 생명구호 활동에 대한 집중도 및 긴급 상황에

1123_개발과이슈_수정.indd 13 2018-11-28 오후 1:02:58

신속히 대처하는 능력이 저해될 수 있다는 우려 또한 존재하는 것이 사실이다. 또한 NWoW는 단순히 인도주의-개발 경계를 완화하는 것이 아니라 2030 개발 아젠다 및 사무총장의 2개 우선과제(평화 및 UN개혁) 수행과도 밀접히 관련되어 있는 바, 인도적지원을 위한 의사결정이 자칫 개발 분야에서의 주요 목표인 SDGs와 지나치게 연계되는 점을 우려하는 의견 또한 존재한다. 특히 각 분야 간의 긴밀한 협력 과정에서 자칫 인도주의 주요 원칙 중의 일부인 독립성 및 중립성 원칙이 보장되기 어려운 상황이 발생할 소지 또한 존재한다(ICAV, 2017a).

아울러 NWoW는 본래 UN 및 세계은행을 중심으로 이루어지는 방식이라는 점에서 실제 사업에서 많은 활동을 하고 있는 양자공여기관 및 NGOs들의 참여를 주요하게 고려하지 않은 바, NWoW 이행에 있어 오랜 기간 인도적지원과 개발 활동을 수행한 주체들과의 협력이 매우 중요함에도 불구하고 실질적인 협력 방안이 불분명한 것이 사실이다.

이러한 점을 보았을 때, NWoW의 성공은 인류애, 독립성, 중립성, 공평성이라는 인도주의 원칙에 대한 준수와 함께, 상보성에 대한 강조, 각 활동 분야 및 주체가 갖고 있는 비교우위 및 역량 강화 등을 통한 파트너십 원칙을 준수함으로써 얼마나 지속적으로 공동성과를 달성해나갈 수 있느냐에 있다고 할 수 있다.

2) 유엔(United Nations)의 NWoW 이행 노력

NWoW 논의의 가장 주요한 주도자인 UN 차원에서 보면 dual nexus, 나아가 triple nexus 논의의 시작은 UN산하기구 및 회원국가 간에 있어 UN체제가 갖는 시스템적 분절화를 해결하기 위한 UN개혁에서 출발하였다고 할 수 있다. UN 시스템 내부적으로도 인도적지원 기구와 개발기구 간의 업무방식이 서로 너무도 상이함에 따라 UN 자체에서도 사람들의 삶의 수준을 지속적으로 개선해나가기 위한 '공동의, 상호보완적이고도 효과적인 방식'으로 일하는 것 자체가 힘들 수밖에 없다는 우려가 제기되기 시작했기 때문이다. 이에 UN에서는 UN 개발 활동의 효과성, 효율성, 일관성, 영향을 평가하기 위해 UN총회에서 4년 주기로 4개년종합정책검토를 발간하고 있는데, 동 검토안의 일환으로 2016년 12월 채택된 UN총회 결의안(A/RES/71/243)[10]에서는 2030 개발의제 내 개발과제들을 UN이 일관되고 효율성 있게 수행해 나가기 위해서는 UN개발시스템이 반드시 변화해야 한다고 강조하고 있다(UNGA, 2017). 또한 이러한 UN체제의 시스템적 분절화 문제는 2016년 UN총회에서 발표된 두 가지 주요 결의

10) UNGA. 2017. "Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system" Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2016 (A/RES/71/243). New York: United Nations

1123_개발과이슈_수정.indd 14 2018-11-28 오후 1:02:59

안-안보위원회결의안(A/RES/70/262)[11]과 평화지속화에 관한 사무총장결의안(S/RES/2282)[12]-에서도 명백하게 드러나고 있다.

아울러 2017년 7월 UN사무총장보고서(UNSG, 2017)[13]에서 제시되고 있는 UN 개혁 의제는 급격히 다변화되어가는 국제 정치 및 위기 상황을 반영하고 있다. 동 의제는 개발활동을 위한 자금조달, 사업 계획 및 프로그래밍 측면 뿐만 아니라 개발과 평화, 인도적지원을 위한 국제 및 국가 행위자들의 리스크 감수(risk-taking) 측면, 그리고 무엇보다 상호 신뢰 구축 능력 면에서 UN의 지위 및 역량이 강화되어야 함을 강조하고 있다.

이러한 UN 개발시스템 개혁에 대한 다양한 논의 중에서도 triple nexus는 주요한 안건으로 고려된다. 이에 안토니오 쿠테헤스 UN사무총장은 지난 2017년 7월, 상기 두 개 결의안에 대한 후속 조치로 UN 사무차장 및 UN인도지원조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 이하 OCHA) 긴급구호코디네이터(Emergency Relief Coordinator, ERC) 및 UN개발계획(UN Development Programme, 이하 UNDP) 실무급 지도자로 구성된 공동운영위원회(Joint Steering Committee)를 신설하고 동 위원회에서 NWoW에 관한 행동지침을 제시하도록 제안하였다. 이러한 추가 조치와 함께 UN은 '공동의 성과 도출을 위해서는 인도적지원과 개발 간의 구분을 넘어서야 한다(UNSG, 2016)'는 UN사무총장의 의지에 따라, 기존의 UN체제 내 인도적지원 부문과 개발 부문에서의 주요 활동 기관인 UN기구 간 상임위원회(Inter-Agency Standing committee, 이하 IASC)와 UN개발그룹(UN Development Group, 이하 UNDG)을 중심으로 NWoW 및 이를 통한 triple nexus 강화를 전담하는 산하조직을 아래와 같이 각각 별도로 수립하고, 인도적지원과 개발 간의 상호 긴밀한 협력이 이루어질 수 있도록 체계를 조정하였다(하단 〈그림 2〉참조).

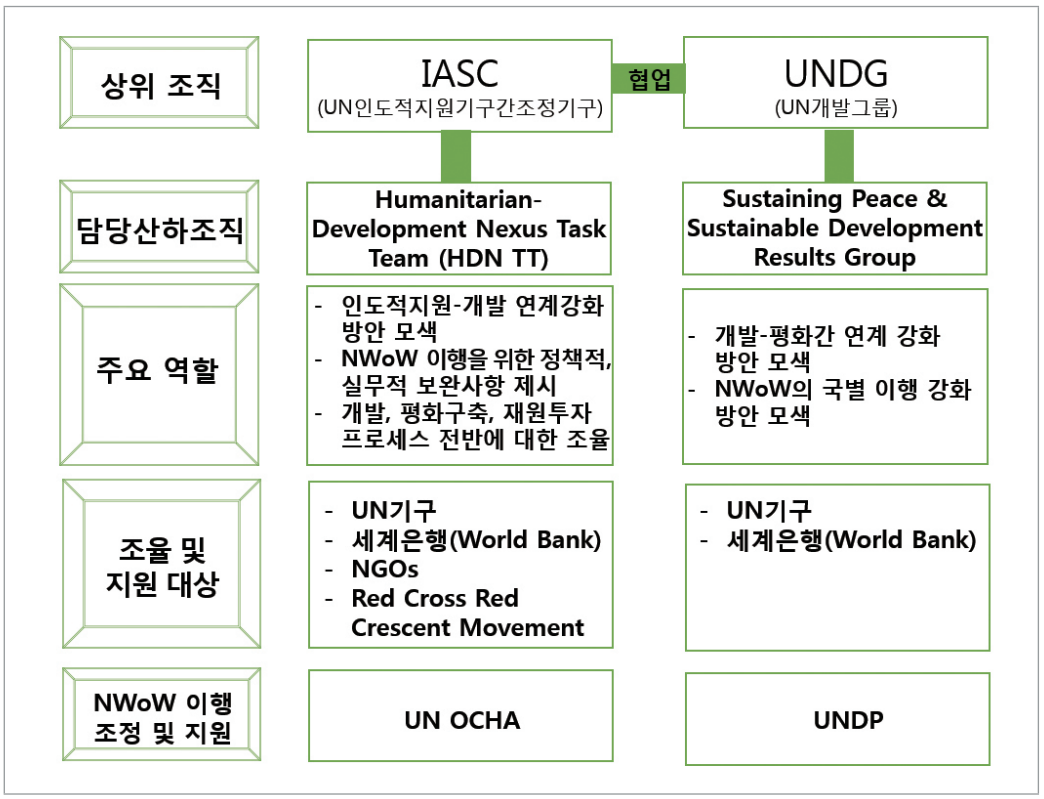
11) UNGA. 2016. "Review of the United Nations peacebuilding architecture". Resolution adopted by the General Assembly at its 70th meeting on 27 April 2016. (A/RES/70/262). New York: United Nations

12) UN Security Council. 2016. Resolution 2282 adopted by the Security Council at its 7680th meeting on 27 April 2016 (S/RES/2282).

13) UNSG. 2017. "Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: ensuring a better future for all" Report of the Secretary-General (A/72/124-E/2018/3).

1123_개발과이슈_수정.indd 15 2018-11-28 오후 1:02:59

〈그림 2〉 UN 내 NWoW 이행을 위한 인도적지원 및 개발 분야 체계



출처: 저자 작성

먼저, 기존의 인도적지원기구간 조정업무를 담당하고자 1992년 설립된 IASC는 지난 2016년 2월 인도적지원/개발 넥서스 전담팀(Humanitarian Development Nexus Task Team, 이하 HDN TT)을 수립함으로써 UNDG와의 협력을 바탕으로, 인도적지원과 개발 간의 연계를 강화하기 위한 공동의 노력 방안을 마련하기 위해 다양한 활동을 한다. 동 전담팀은 △현장에서의 다양한 선례들(good practice)을 바탕으로 인도적지원과 개발 간 연계강화 방안에 대한 분석 및 검증, 기획 등의 작업을 담당하고, △분석 결과 및 상호 경험을 공유할 수 있는 장을 마련하며, △NWoW 이행을 위한 정책적 보완사항 및 권고사항 등을 제시하고, 일괄타결(Grand Bargain) 협정, 분쟁예방 아젠다, 평화의 지속화 등과 같은 다른 정책적 논의들과 일관되게 운영될 수 있도록 연계성 강화 방안 모색 등을 위해 수립된 협의체이다. 전담팀은 개

1123_개발과이슈_수정.indd 16 2018-11-28 오후 1:02:59

발, 평화구축, 재원투자 프로세스 전반에 대한 조율을 함으로써 IASC의 인도적지원과 개발 간 연계성 강화를 위한 정책적, 실무적 개선 방안을 도출하고자 한다. 또한 NWoW 이행을 위해서는 실제 현장에서 인도적지원, 개발, 평화 분야별 활동가들이 갖고 있는 각각의 프로세스 및 메커니즘 간에 어떻게 조율할 것인지가 매우 중요하다는 점에서 NWoW 이행을 위한 관련 핵심 변수들을 규명하는 역할을 한다.[14)]

또한 UNDG는 UN 개발 활동의 효율성을 국별 차원에서 개선하고자 1997년 창설된 개발 분야와 연관된 32개 UN 기금, 프로그램, 특수기구 등의 컨소시엄으로, UNDG 지속가능개발 성과 및 평화그룹(Sustaining Peace & Sustainable Development Results Group)에서 NWoW를 담당하고 있으며, IASC HDN TT와의 협력을 통해 개발과 평화 간의 연계 강화 방안을 모색하는 동시에 국별차원에서 NWoW가 어떻게 적용 및 운영될 수 있을지에 대해 논의 및 운영 기금을 마련하는 역할을 하고 있다. 아울러 OCHA 및 UNDP는 UN체제 내에서도 NWoW논의를 주도하는 주요 기관으로, OCHA는 IASC에서, UNDP는 UNDG에서 각각의 NWoW 이행을 위한 조정 및 지원활동을 하고 있다.

그렇다면 이러한 NWoW 이행을 위한 체계를 기반으로 어떻게 triple nexus에 접근하고 있을까. UN은 기본적으로 인도적지원과 개발, 평화 공동체 간에는 각기 상이한 펀딩메커니즘과 분석툴, 활동방식, 비전 등을 가지고 있음에 따라 만성화된 위기를 해결하기 위해 인도주의대응계획(Humanitarian Response Plans, HRP)과 UN개발원조프레임워크(UN Development Assistance Framework, 이하 UNDAF)를 함께 고려함으로써 개발사업을 위한 다년간 접근방식과 원조사업을 위한 단년간 접근방식을 동시에 사용하고 있다. 이에 UN은 UNDAF를 위한 새로운 가이드라인(UNDG, 2017)을 발표함으로써 인도적지원 니즈가 개발과의 연계를 통해 장기적 차원에서 해결해나갈 수 있도록 방안을 모색하고 있다. 동 가이드라인에서는 위기가 만연한 상황일수록 인도적지원의 기본원칙인 중립성, 공평성, 독립성을 준수하면서 인도적지원과 개발을 함께 운영해야 함을 강조하고 있다. 이를 위해 공동 분석 및 다년간 사업계획을 통해 공동의 성과를 조정하여 합의하도록 UNDAF 상에 규정하고 있다. 이러한 방식은 인도적 위기 등이 점차 줄어드는 상황이나, HRP를 비롯한 기타 인도적지원 프로그램을 단계별로 철수하고 있는 상황에서 남아있는 인도적지원 니즈를 UNDAF 개발 프레임워크 내에서 해소할 수 있도록 한다. 아울러 동 가이드라인에서는 인도적지원과 개발이 함께 이루어질 때, 위기에 처한 동일한 지역과 사람들을 대상으로 비교적 장기적 관점에서의 통합(integration)을 위한

14) IASC 홈페이지: https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-strengthening-humanitariandevelopment-nexus-focus-protracted-contexts (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 17 2018-11-28 오후 1:02:59

비전과 계획을 가지고 접근하는 것이 중요하다고 강조한다(UNDG, 2017). 이렇게 함으로써 UNDAF가 리스크를 감소시키고 불평등을 유발하는 구조적 요인들을 해소함으로써 장기적 차원의 성과를 도출 할 수 있기 때문이다.

하지만 UNDAF와 HRP가 모든 상황에서 동일한 방식으로 함께 이루어지는 것은 아님을 유의해야한다. 가령 분쟁 발생 강도가 심각한 상황에서는 이에 대한 즉각적인 차원에서의 인도적지원이 별도로 분리되어 이루어지는 것이 필요하기 때문에 이러한 경우에는 인도적지원이 UNDAF의 일부로서 개발과 동시에 이루어질 수는 없다. 대신 HRP를 비롯한 난민대응계획(Refugee Response Plan, 이하 RRP) 등 인도적지원 프로그램은 개발 활동과는 별개로 이루어지는 것이 필요하다. 따라서 이러한 상황에서는 처한 상황에 맞추어 UNDAF와 HRP나 RRP 등 인도적지원 프로그램과 어떠한 방식과 순서로 연계할지 명확히 하는 작업이 중요하며, 이를 통해 개발과 인도적지원활동 간의 부족한 부분을 서로 보완해주고 하나의 성과프레임워크를 도출할 수 있도록 하여 결과적으로는 하나의 틀에서 관리될 수 있도록 하는 것이 필요하다(UNDG, 2017).

이에 UN은 OCHA 및 UNDP를 중심으로 triple nexus 파일럿 사업을 총 15개 국가를 대상으로 해당 국가 내 UN산하기구들과 공여국, NGOs 등과 다양한 파트너십을 통해 실시하고 있다(Mansouri, 2017). 그 중에서도 특히 주목할 국가는 수단과 소말리아 사례이다. 먼저 수단의 경우 OCHA를 중심으로 한 인도적지원 국별팀(Humanitarian Country Team)의 주도로 UNDAF 내에서 HRP를 고려함으로써 인도적지원 활동기관들과 수단 정부의 협력을 통해 triple nexus를 반영한 다년간인도주의전략(multi-year humanitarian strategy 2017-2019)을 수립하였다. 동 전략에서는 긴급한 인도적지원 차원에서의 구호 및 인명구조 활동과 함께 국내실향민(IDPs)의 역량강화, 긴급상황 및 비긴급 상황에서의 영양실조 문제 해결 방안 등 만성적 위기가 개발과 연계되어 해결될 수 있도록 함으로써 분쟁으로부터 수단의 회복력을 제고하고 재건복구를 보다 효과적으로 할 수 있도록 하고 있다(UNOCHA, 2017c). 여기서 주목할 부분은 IDPs 및 난민문제와 이들의 영양실조 문제와 같이 인도적지원 니즈 부분을 단순히 즉각적인 인도적지원 차원에서만 생각하지 않고 다년간의 지원을 통해 재발 예방을 위해 근원적인 문제를 해결할 수 있도록 개발차원에서 함께 접근했다는 점이다.

또한 소말리아의 경우, 지난 20년간의 분쟁 상황에서 점차 벗어나면서 2018년도에 인도주의대응계획(2018 Humanitarian Response Plan)을 수립하였는데, 동 대응계획은 triple nexus에 기반 하여 초기복구 및 분쟁으로부터의 회복력 강화에 초점을 맞추어 구성되었다. 동 계획에서 주목할 부분은 기존에 인도적지원에서는 주민의 인도적지원 니즈가 무엇인지를 규정하는데에만 초점이 맞추어져 있었던데 반해 주민들을 어떻게 분쟁 및 위기로부터 보호하는데

1123_개발과이슈_수정.indd 18 2018-11-28 오후 1:03:00

중점역할을 두고 피해자가 누구인지, 이들이 왜 고통을 받는지, 그리고 이러한 문제점을 근원적으로 해결하기 위해서는 어떠한 지원 및 개발 활동을 할 수 있는지를 규명하고 있다(UNOCHA, 2017d). 이는 인도주의의 기본원칙인 공평성과 중립성에서 벗어나 실제 필요한 니즈가 무엇인지를 세밀하게 규정하고 분석을 시도함으로써 'doing more harm'을 지양하고 보다 실질적으로 'doing no harm'을 실현하고자 한 시도라고 할 수 있다(Mansouri, 2017).

3) 세계은행(World Bank)의 NWoW 이행 노력

2016년 12월 세계은행은 국제개발협회(International Development Association, 이하 IDA)[15]에 이례적으로 750억 달러를 지원하겠다고 공표하며 NWoW 논의의 주요 변수(game changer)로 떠올랐다. 구체적으로 세계은행은 IDA 지원금 증액으로 취약, 분쟁, 폭력 문제 해소 지원금이 약 2배로(140억 미불 이상) 증가하고 난민 및 난민 수용 지역 지원금이 20억 달러 증대하였으며, 최빈국, 그중에서도 특히 취약국 내 민간 자본 동원 및 민간 개발 규모 증대를 위해 Private Sector Window(PSW) 자금으로서 25억 달러 또한 새롭게 조성하였다.

이렇듯 세계은행에 있어 가장 중요한 것은 최빈국 내 취약성 해소 및 분쟁으로 인한 글로벌 강제이주 완화 문제이다. 이로 인해 NWoW를 통해 triple nexus를 구축하고자 하는 세계은행의 의도 또한 이 두 가지 이슈에 가장 높은 중점이 있는 것이 사실이다. 강제이주가 전 세계적 위기로 확산되어감에 따라 세계은행은 동 위기에 대한 인도적지원 및 개발 각각의 차원에서의 노력과 함께 상호 협력을 통한 공동의 접근방식을 실시함으로써 분쟁으로 인한 강제이주민 위기가 위기대응 차원을 넘어 리스크관리로 효과적으로 이어질 수 있도록 하고 있다. 이에 본장에서는 세계은행이 분쟁으로 인한 피난민 문제를 해결하기 위해 개발 및 인도적지원 각각의 차원에서 어떠한 이행 계획을 수립하고 있고 상호간의 공동 접근방식, 즉 triple nexus 방식은 어떠한 모습으로 이행하고 있는지 살펴본다.

먼저, 개발차원에서의 접근을 위해서는 사회경제적 측면을 포함한 다면적 측면에서의 중기적 접근방식에 초점을 맞추어 강제이주민 뿐만 아니라 피난민을 수용하는 지역 모두에 대한 지원활동을 실시한다. 우선 강제이주민들의 경우, 분쟁 발발로 인해 자신의 의지와 무관하게 기존의 거주지를 떠나 타지역 또는 타국으로 이동을 하게 된다는 점에서 비교적 높은 빈곤상황에 처하기 쉽다. 이러한 점에서 '그 누구도 소외되지 않도록(leaving no one behind)' SDGs를 달성하기 위해서는 피난민들의 빈곤감소를 위한 중장기적 활동이 반드시 요구된다.

15) 세계은행 국제개발협회(International Development Association, IDA)란 최빈국 지원을 위한 세계은행 기금을 말한다.

1123_개발과이슈_수정.indd 19 2018-11-28 오후 1:03:00

따라서 단순히 당장의 시급한 상황에 빠진 피난민들에 대한 인도적지원에만 초점을 맞추는 것이 아니라, 이를 넘어 개발 차원에서의 중장기적인 접근이 필요하다.[16] 아울러 오늘날의 피난민 위기는 단순히 피난민의 생존을 위한 피난처 및 식량 제공 등과 같은 인도적지원 차원의 위기를 넘어 외교, 안보, 내전, 문화충돌 등 보다 다양한 차원에서 발생한다는 점에서 다양한 분야의 활동가들 간의 상호보완적인 활동을 통해 위기대응을 해야만 하는 상황이다. 따라서 이러한 점에 있어 세계은행은 본인들이 개발 분야에 있어 갖는 비교우위, 즉 개발재원 마련, 국별 상황 분석 및 높은 접근성 등을 활용하여 데이터 수집 및 분석을 통한 개입 방안을 마련하고, 이를 통해 위기가 발생하는 기간 동안에는 △일자리, 민간투자, 노동권, 이동의 자유 존중, △교육, 서비스조달, 국별시스템 운영 강화 지원, △지역기반 개발, △젠더 평등 실현 등과 같은 장기적 차원에서 다루어야할 개발이슈들의 해결방안을 모색한다. 또한 강제이주민 위기 해결을 위해 보다 근원적으로 '지속되는 불확실한 상황'을 해소하기 위한 노력을 지원하는 동시에 이주민의 귀향 및 귀향 커뮤니티 지원 사업 또한 함께 실시한다.

아울러 개발차원에서 강제이주민 자체에 대한 지원과 더불어 세계은행은 피난민의 유입으로 인해 타격을 받는 중소득 난민 수용국들을 대상으로 난민수용으로 인해 발생가능 한 우려되는 영향들을 해결하기 위해 Global Concessional Financing Facility(GCFF) 및 IDA18 Refugee Sub-window[17]와 같은 저리의 양허성 재원을 제공하여 개발 프로젝트를 운영하고 있다.

세계은행은 이러한 개발 차원에서의 접근과 더불어 인도적지원 차원에서의 접근을 취하고 있는데, 주로 인도적지원 활동가들과의 협력을 강화하기 위해 노력하고 있다. 예를 들어 난민 위기를 해소하기 위한 노력의 일환으로 뉴욕선언에서 제시된 이행 프레임워크인 '포괄적난민대응체제(Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF)' 이행을 위해 수원국 정부 및 다양한 인도적지원 활동가들과의 파트너십 구축에 힘쓰고 있다.

아울러 이러한 파트너십을 통해 세계은행은 인도적지원이 개발 단계로 전환이 효과적으로 이루어지기 위해서는 인도적지원이 이루어지는 초기단계에서부터 관리가 효과적으로 이루어져야한다고 강조한다. 특히 인도적지원에서 중심적으로 이루어지는 식량지원을 비롯한 현물지원에서 현금 지원으로, 외부로부터의 조달 방식에서 국내 시스템 활용 방식으로 변화가 중장기적 관점에서 점차 이루어져야 하며, 이를 위해서는 인도적지원 착수 단계에서부터 개발요소에 대한 중기적 관점을 반영해야 한다고 강조한다.

16) http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/forced-displacement (접속일:2018.10.10.)
17) https://globalcff.org/wp-content/uploads/2017/10/GCFF-Annual%20Report_FINAL_DIGITAL.pdf (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 20 2018-11-28 오후 1:03:00

특히 세계은행은 triple nexus 이행을 위한 공동의 방식을 위해서는 몇 가지의 변화노력이 필요함을 강조한다. 먼저, 협력 활동을 할 때 단순히 위기대응 방식에서 벗어나 리스크 관리로 활동 초점을 전환해야 한다고 강조한다. 이렇게 할 때만이 정책 및 제도를 구축하고 개선하는 등의 활동을 통해 중기적 차원에서 반복적으로 발생하는 위기상황들을 보다 제대로 관리할 수 있기 때문이다. 또한 난민 수용지역을 비롯해 발전이 지체된 지역에 대한 지원을 강화함으로써 난민 수용지역의 기존 상황을 악화시킬 수 있는 위험요소들을 사전에 예방해나가는 것이 필요하다고 강조한다. 아울러 마지막으로 사회경제적 포용성(social-economic inclusiveness)을 강화해나가는 것이 중요하다고 강조한다. 포용성은 각 개인의 존엄성 및 자기신뢰(self-reliance) 회복을 위한 핵심요소이며, 다면적 위기에 대한 포용적인 접근은 빈곤의 덫으로 인해 발생할 수 있는 긴급위기 상황을 예방하고 안정적으로 해결방안을 마련해나가기 위해 매우 중요하기 때문이다. 특히 여기서 가장 중요한 것은 기존에 난민들을 '위기'로서 바라보았으나, 이들을 새로운 '개발의 기회'로 바라보는 것이 중요하다는 점이다.

이에 세계은행은 기존에 개발차원에서 일자리 부문 및 민간과제, 교육, 보건 및 영양, 지역기반 개발, 사회보호, 젠더, 빈곤분석 등에 대한 활동을 진행해왔다면, 강제이주로 인한 난민 문제 해결을 위한 난민 정책 마련, 인도적지원과 개발 간 상호보완성 강화 방안 마련 등과 관련해서도 새롭게 활동을 실시하고 있다. 아울러 기존에 인도적지원과 개발 간 연계성 강화를 위한 논의가 지속적으로 진행되었음에도 UN 차원에서는 두 이슈의 연계성 관련 재원 마련을 위한 이니셔티브가 부재한 반면, 세계은행은 Global Concessional Financing Facility와 IDA18 subwindow for refugee host nations[18] 등 다년간 지원가능 한 재원을 마련하는 등 동 논의가 보다 실질적인 차원에서 행동으로 옮겨질 수 있도록 하는데 촉진자로서 역할을 하였다.[19]

4) 공동 이행 노력: Humanitarian-Development-Peace Nexus Initiative (HDPI)

'인도적지원-개발-평화 이니셔티브(Humanitarian-Development-Peace Initiative, 이하 HDP 이니셔티브)'는 UN과 세계은행이 공동으로 만든 이니셔티브로서, 두 기관이 각자 개별적으로 활동하는 동시에 각자의 비교우위를 가지고 상호보완적인 역할을 함께 함으로써 취

18) World Bank IDA18: http://ida.worldbank.org/financing/replenishments/ida18-overview (접속일:2018.10.10.)

19) PHAP (Professional in Humanitarian Assistance and Protection) website: "The World Bank and the humanitarian-development-peace nexus: Follow-up questions" (https://phap.org/thematic-notes/2018/06/world-bank-and-humanitarian-development-peace-nexus-follow-questions) (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 21 2018-11-28 오후 1:03:00

약성, 폭력, 분쟁의 영향을 받는 국가 내에서의 인도적지원과 개발 평화 간의 연계성을 가지고 공동의 성과를 달성하기 위한 새로운 협력방식이다.

먼저 HDP 이니셔티브는 UN과 세계은행의 상호보완적인 활동을 통해 복잡한 리스크들에 대한 대응력을 강화하는 것을 목표로 한다. 동 이니셔티브는 인도적지원, 개발, 평화구축 노력이 상호보완적인 관계에 놓여 있으며, 전 세계에 존재하는 취약한 상황에 효과적으로 대응 및 조치하기 위해서는 각각의 활동들 간의 연계를 통한 대응이 강화되어야 한다는 인식에 기반한다. 특히 인도적 위기의 경우 즉각적인 차원에서의 긴급구호적 대응이 필요하고 UN의 경우 일반적인 개발 활동과 함께 인도적지원 또한 산하기관을 통해 적극적으로 해오고 있으나, 세계은행은 다자개발은행으로서 이러한 긴급한 상황이 발생한 직후 대응을 하기보다는, 인도적지원의 니즈를 줄이고 폭력 및 분쟁 예방을 위하여 사전에 해당 국가에 투입되어 비교적 장기적 차원에서 사회경제적 해결방안을 마련하는데 초점을 맞추고 있다는 점에서 개발기관들의 인도적지원 분야 활동가들과의 협력 필요성이 제기되고 있다. 이러한 점에 따라 UN과 세계은행은 취약성 및 강제이주 등과 같은 도전과제들에 대해 공동 대응하여 효과적으로 문제를 해결하기 위하여 HDP 이니셔티브를 주요한 해결방식으로 고려하고 있다.[20)]

HDP 이니셔티브에 따라 UN과 세계은행은 공동의 성과가 무엇인지에 대해 상호간 명확히 공유하고, 위기가 만연한 상황 및 위기 발발 이후 상황에 놓인 국가들에게 종합적이고 하나의 통합된 대응을 할 수 있도록 한다. 이를 위해 각 기관이 보유하고 있는 데이터를 공유하고, 현재 필요한 니즈가 무엇인지에 대해 공동으로 측정 및 분석을 진행하며, 평화, 인도적지원, 개발 활동 전반을 종합적으로 반영한 다년도 사업계획을 수립하는 등의 활동을 실시하고 있으며, 이러한 조치는 대상 국가 내에서 두 기관이 실제 협력할 수 있도록 하는데 중요한 기반이 된다. 또한 동 이니셔티브에서는 UN과 세계은행 활동 지원을 위한 다자간 기금으로서 스위스와 노르웨이 정부 지원으로 '취약성 및 분쟁 파트너십 신탁기금(UN-WB Fragility and Conflict Partnership Trust Fund)'이 운영되고 있는데, 동 기금의 구성 목표는 분쟁 취약 상황(fragile and conflict-affected situations)에서의 국제적 대응이 보다 지속가능하고 효과적으로 이루어질 수 있도록 UN과 세계은행 간의 관계를 보다 긴밀하게 만드는데 있다(World Bank, 2015). 동 기금을 통해 현재 카메룬, 소말리아, 예멘, 수단, 나이지리아를 비롯한 총 7개 국가(2017.3.기준)에 대해 해당 국가 내 UN 및 세계은행 국별대표가 공동으로 제안한 사업제안서 내용에 맞추어 HDP 이니셔티브를 우선적으로 실시하고 있으며, 운영규모는 2017년

20) World Bank 홈페이지: http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/the-humanitarian-development-peace-initiative (접속일:2018.10.10.) * 국별지원사례 중 일부(카메룬, 소말리아, 예멘, 수단)에 대한 확인은 동 문헌에서 가능하다.

1123_개발과이슈_수정.indd 22 2018-11-28 오후 1:03:00

6월 약정액 기준으로 400만 달러에 달한다.[21] 아울러 UN과 세계은행은 지난 2018년 초, 전 세계 취약성 해소 및 분쟁을 해결하기 위해서는 '분쟁예방'이 중요함을 강조하면서 이를 위해서는 인도적지원과 개발, 안보 및 평화 간 유기적인 지원노력이 필요하다고 강조한바 있다(UN·World Bank, 2018).

2. 공여국 주도: 일괄타결(Grand Bargain) 협정

앞선 NWoW 논의와 이를 기반으로 한 HDP 이니셔티브 논의는 UN 및 세계은행 중심의 다자기구 차원에서의 HDP 넥서스 이행 노력이라고 할 수 있다. 이러한 다자기구 차원에서의 노력에 대응하여 양자 공여국들은 공여국을 중심으로 한 triple nexus 이행 방안으로서 일괄타결 협정을 2016년 WHS에서 공식 체결한 바 있다. NWoW 논의는 UN과 세계은행 중심으로 두 다자기관 간의 활동방식 개선을 위한 공동의 노력 방안으로서 제안된 개념이라면 일괄타결 협정은 인도적지원을 위한 재원조달의 효율성 증대를 위한 해결방안으로서 공여국이 중심이 되어 체결된 협정이라고 할 수 있다.[22]

일괄타결 논의가 최초에는 인도적지원의 자금 문제 해결에서 비롯되었으나, 그 논의가 10대 주요활동과제(Workstream 10)로 보다 구체화되어가면서 인도적지원 자금 문제뿐만 아니라 이행 방식에 있어 개발과 평화 이슈에 대한 고려 필요성까지 포괄하게 되었다. 특히 일괄타결 협정은 triple nexus 논의에 있어 양자 공여기관이 중심이 되어 운영되는 협정이라는 점에서 동 협정의 등장 배경 및 주요 내용에 대해 살펴봄으로써 양자기관의 HDP 넥서스 관련 국제논의에 대한 참여 방안을 모색해볼 필요가 있다.

1) 등장배경

오늘날 인도적지원을 위한 요청규모와 실제 지원규모 상의 격차(humanitarian financing gap)가 갈수록 증대하고 있음에 따라 인도적지원을 위한 재원조달 방안에 대한 논의 또한 지속되고 있다. OCHA는 지난 2015년 인도적지원을 위해 필요한 자금으로 약 191억 달러를 요청하였으나, 실질적으로 공여국들로부터 지원받은 자금은 약 110억 달러 수준으로, 이는 기존 대비 45%가 감소한 규모이다(ICVA, 2017a). 이러한 상황에서 반기문 前 유엔사무총장은 인

21) World Bank 홈페이지: http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/the-humanitarian-development-peace-initiative (접속일:2018.10.10.)

22) Agenda for Humanity 홈페이지 "Grand Bargain Initiative": https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861 (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 23 2018-11-28 오후 1:03:00

도적지원 활동 자금 부족의 심각성을 이해하고, 지난 2015년 5월 '인도적지원 재원조달을 위한 고위급 패널(High Level Panel on Humanitarian Financing)'을 임명하였다. 동 고위급 패널의 활동목적은 '인도적지원 활동을 위해 필요한 자금 부족 문제를 해소할 수 있는 새로운 방안 및 기회를 모색'하는 것이다(WHS, 2016).

지난 2016년 1월 동 고위급 패널은 "Too important to fail- addressing the humanitarian financing gap"이라는 보고서를 발간하였다. 동 보고서에서는 인도적지원을 위한 자금 부족문제 해결을 위해서 크게 △ 다른 활동 주체들과의 책무성 공유를 통해 필요한 자금 규모 감소(Shrink the needs: A shared responsibility), △ 인도적지원 활동을 위한 재원기반의 종류 및 규모의 일괄 확대(Deepen and broaden the resource base for humanitarian action), △ 자금조달의 효율성 제고를 위한 '일괄타결'을 통해 재원조달 방식 개선(Improve delivery: A Grand Bargain on efficiency) 등 세 가지 사항을 제안하였으며, 동 과정에서 '일괄타결'이라는 개념이 처음 소개되었다.[23)]

일괄타결 협정을 이해하기 위한 기본 논리는 다음과 같다. 가령 공여국이 목적비용(earmarking)을 줄이고 공여기관들이 자신들의 자금 사용을 보다 투명하게 관리하게 되는 등 공여국과 공여기관 차원에서 긍정적인 변화가 이루어질 경우, 원조조달은 보다 효율적으로 이루어질 수 있으며, 대상 수원국 국민들에게 직접적인 수혜를 전달하기 위해 필요한 인적 · 재정적 재원 규모 자체를 줄일 수 있다는 것이다. 이를 통해 연간 10억 달러 수준의 필요자금 규모를 감소시킴으로써 인도적지원 활동을 위한 투입자금 규모를 줄일 수 있다고 기대된다(ICVA, 2017a). 즉, 일괄타결 협정에서 제시하고 있는 인도적지원 재원의 마련 방안이 기존의 활동을 대체하는 새로운 형태의 재원 마련 활동을 의미하는 것이 아니라, 기존의 활동 방안에서의 문제점을 진단하고 한계를 보완함으로써 활동의 효율성을 제고시켜 필요자금의 규모자체를 줄인다는 것이다.

2) 주요 내용: Workstream 10 '인도적지원-개발 활동과제'

일괄타결 협정의 애초의 목적은 5대 주요 공여국과 6대 주요 UN 기구들 간의 협상조율을 통해 '신뢰적자(trust deficit)' 문제를 해결하고 '신뢰흑자(trust surplus)' 상황으로 개선하는

23) 동 보고서의 상세 내용은 다음에서 확인가능하다. World Bank. "Too important to fail–addressing the humanitarian financing gap" High–Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary–General, available at https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/%5BHLP%20Report%5D%20Too%20important%20to%20fail%E2%80%94addressing%20the%20humanitarian%20financing%20gap.pdf (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 24 2018-11-28 오후 1:03:01

데 있었다. 일괄타결 협정의 협상과정에 참여한 공여국 및 공여기관들을 'Sherpas'라고 한다. 총 4차례의 협상과정을 거쳐 Sherpas는 아래 〈표 1〉와 같이 총 10개의 '활동과제(workstreams)'를 협의하고 각 활동과제별로 공여국과 공여기관 하나씩을 공동의장으로 선정하여 주요 내용 및 활동 방식, 이행 주체 등에 대해 논의를 주도하도록 하였다. 이를 통해 2016년 5월 WHS에서 "도움이 필요한 사람들에게 보다 나은 도움을 제공하기 위한 공동의 노력(The Grand Bargain- A Shared Commitment to Better Serve People in Need)"이라는 보고서를 발표함으로써 일괄타결 협정이 공식적으로 출범하게 되었다.[24]

〈표 1〉 일괄타결 협정 10대 주요 활동과제(Workstream 10)

10대 활동과제 (Workstream 10)	개발(development)	
	공여국	공여기관
1. 투명성 (Transparency)	네덜란드 (동일)	World bank (동일)
2. Frontline responders	스위스 (동일)	IFRC (동일)
3. 현금성 재원 기반 프로그램 (Cash-based programming)	영국 (동일)	WFP (동일)
4. 행정비용 감소 (Reduce management costs)	일본 (동일)	UNHCR (동일)
5. 공동의 평등한 니즈 측정 확대 (More joint and impartial needs assessments)	ECHO (동일)	OCHA (동일)
6. 참여 혁명 (Participation revolution)	- (미국)	UNICEF (SCHR)
7. 다년도 인도적지원 자금 지원 확대(More multi-year humanitarian funding)	미국 (캐나다)	FAO (UNICEF)
8. 목적비용 축소 (Less earmarks)	스웨덴 (동일)	ICRC (ICRC)
9. 활동 보고를 취한 필요사항 관련 기관별 조율 및 단순화 (Harmonized/simplified reporting requirements)	독일 (동일)	ICVA (동일)
10. 인도적지원-개발 활동가간 공동 활동 강화 (Strengthening engagement between humanitarian and development actors)	덴마크 (동일)	UNDP (동일)

출처: Grand Bargain report (2016)

일괄타결 보고서(Grand Bargain report) (2016)에는 10개의 활동과제에 총 52개의 공약

24) 동 보고서는 다음에서 확인가능하다. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 25 2018-11-28 오후 1:03:01

(commitments) 내용이 반영되어 있으며, 그 중에서 triple nexus와 관련하여 주목할 부분은 바로 10번째 활동과제인 '인도적지원-개발 활동가간 공동 활동 강화(이하 인도적지원-개발 활동과제)'이다.

10번째 활동과제인 '인도적지원-개발 활동과제'에서는 아래 〈상자 3〉에서와 같이, 인도적지원 활동가와 개발 활동가들 간의 연계를 강화하여 장시간 지속되는 위기를 해소함으로써 인도적지원 니즈 자체를 감소키기는 것을 목표로 한다. 이를 위해 동 10번째 활동과제에서는 새로운 파트너십, 주변 환경 및 현장중심의 조정, 공동니즈평가, 공동 취약성 분석 및 다년도 계획 등 인도주의 원칙 및 현장의 실제 니즈를 제대로 반영하도록 하는 조치를 포함하고 있다. 특히 동 과제에서 보다 효과적인 업무방식(a better way of working)이란 단순히 개발 활동 자금을 줄이고 인도적지원 프로그램 자금을 늘린다거나, 반대로 인도적지원 예산을 줄이고 그만큼을 개발 자금으로 쓰는 것이 아니다. 그보다는 인도적지원 활동과 개발 활동 각자가 가지고 있는 비교우위에 기반하여 각 활동 간 경계를 넘어 상호 협력하여 일하는 것을 의미한다.

〈상자 3〉 일괄타결 협정 10번째 활동 과제(workstream) 주요 내용

[10] 인도적지원-개발 활동가 간 공동 활동 강화 (Strengthening engagement between humanitarian and development actors)
원조 공여국과 원조 기관들은 다음 사항을 위해 노력해야 한다. (1) SDGs 달성에 기여할 수 있도록 장기적인 차원에서 기존의 재원과 역량을 잘 사용하여 인도적지원에 대한 니즈를 점차 감소시켜나갈 수 있도록 해야 한다. 위기 예방 및 경감, 위기 발생 시 복구(recovery) 활동 자금을 확보할 수 있도록 위기 초기단계에서부터 적절한 대응 활동을 증대시켜야 한다. 이러한 활동들은 공여국 및 원조기관들 뿐만 아니라, 정부, 시민사회, 민간 부문 등 다양한 주체들 모두 주목해야 한다. (2) 다음의 문제해결을 위한 투자를 확대해야한다. △난민 및 국내실향민(IDPs)을 위한 현실적인 해결책 마련, △이주민 및 귀환민, 난민수용 커뮤니티에 대한 지속적인 지원 체계 마련, △기타 취약성 재발로 인한 상황 등에 대한 실질적인 해결책 마련. (3) 사회보호 프로그램 증대, 중앙정부 시스템 및 지방 시스템 강화, 대응 매커니즘 강화 등을 통해 취약한 상황(fragile contexts)에서의 회복력을 강화해야 한다. (4) 다면적 위험 리스크 분석(multi-hazard risk analysis) 및 취약성 분석(vulnerability analysis)을 공동으로 수행하고, 중앙 · 지역 · 지방 차원에서의 협력을 통해 다년도 사업 운영이 타당하다고 판단되는 곳에서는 다년도 예산을 기획함으로써 공동의 성과를 위한 하나의 비전(shared vision)을 달성해야 한다. (5) 다자개발은행 등과의 새로운 파트너십 강화를 통해 위기의 영향을 받은 국가들에게 필요한 추가 역량과 재원을 제공할 수 있도록 해야하며, 이 때 다자개발은행들은 자신들의 역할(mandate) 범위 내에서 활동한다. 또한 민간부문과의 혁신적인 파트너십을 양성해야한다.

출처: Grand Bargain (2016)

1123_개발과이슈_수정.indd 26 2018-11-28 오후 1:03:01

이러한 점을 볼 때, 동 '인도적지원-개발 활동과제'는 인도적지원과 개발 간의 협력을 바탕으로 각자의 비교우위를 활용하여 니즈를 분석하고 다년도 투입 계획 및 자금을 마련하여 공동의 성과를 도출하고자 한다는 점에서 앞선 NWoW 논의와 매우 높은 연관성을 보인다고 할 수 있다. 이러한 점에서 동 활동과제는 일괄타결 협정을 체결하고 NWoW를 이행하고 있는 회원 국가들의 경험으로부터 선례를 취합하고 공유할 수 있도록 하는 일종의 '플랫폼'으로서 역할 한다고 할 수 있다(ICVA, 2017b). 또한 동 활동과제는 NWoW 이행뿐만 아니라, 2016년 뉴욕선언에서 제안된 '난민대응종합프레임워크(CRRF)'를 이행함으로써 난민 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 하고 있는데, 특히 두 이행 프로세스는 일괄타결 협정의 세부하위 활동으로 되어는 있지만, 사실상 활동과제10을 넘어 동 협정 자체의 목표이자 기대성과 와도 연결되어 있다고 할 수 있다(ICVA, 2017b).

동 10번째 활동 과제의 이행 주체를 살펴보면, 공여국 덴마크와 공여기관 UNDP는 2017년 2월 지식공유 플랫폼을 마련함으로써 활동 전반에 대한 정보와 선례들을 구축해나가고 있다. 또한 10번째 활동 과제 이행을 위한 실무그룹으로서 인도적지원 기관 간 상임위원회(IASC)[25] 산하에 인도적지원 재원 마련 전담팀(IASC Humanitarian Financing Task Team, 이하 HFTT)과 인도적지원-개발 연계 강화 전담팀(이하 HDN TT)을 구성하여 운영하고 있다.

HFTT의 경우 2017년 다음의 성과를 도출하였다. △인도적지원-개발 연계성 강화를 위한 자금의 흐름 및 풀펀드(pooled fund) 메커니즘을 국별로 매핑작업을 하였으며, △국별 차원에서 다양한 펀딩 흐름들 전반에 걸친 재원조달의 분절화 문제를 살펴보기 위해 UNDP 산하의 UN다자파트너신용기금(UN Multi-Partner Trust Fund)과 함께 UN 컨셉노트를 작성하였다. 이를 통해 각 위기 상황에서 국별 수준에서 어떠한 재원조달 평가(financing assessments)를 실시할 수 있을지에 대한 공동의 프레임워크를 마련하고자 하였다. 또한 HDN TT의 경우, 2016년 10월 'UN Working Group on Transitions'과 함께 처음으로 워크샵(retreat)을 개최하여 '인도적지원-개발-평화 활동가 간의 새로운 업무방식 개선 활동지침'을 마련하였다.

여기서 일괄타결 협정 10번째 활동 과제의 활동 주체와 관련하여 주목할 부분은 동 활동 실무그룹과 NWoW 논의에서의 활동 실무그룹 간의 연관성이다. IASC는 UN 내 인도적지원의

25) 인도적지원 기관 간 상임위원회(Inter Agency Standing Committee, IASC)이란, 긴급 상황 시 인도적지원 활동을 총괄하는 기관으로서, 유엔 총회 결의 46/182를 기반으로 1992년 6월 설립되었다. IASC는 조정, 정책 개발, 의사결정을 위한 토론의 장으로서 UN기구 및 비UN기구, NGOs 등이 참여하고 있다. 유엔총회결의 48/57은 IASC를 인도적지원의 기관 간 협력을 위한 주요체제로 선언한 바 있다. (출처: IOM 홈페이지) (http://iom.or.kr/index.php/%EC%9D%B8%EB%8F%84%EC%A0%81%EC%A7%80%EC%9B%90/) (접속일: 2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 27 2018-11-28 오후 1:03:01

기관 간 협력을 위한 주요체제로서, HDN TT와 함께 앞서 NWoW 논의에서도 소개된 바 있다. 즉, 인도적지원과 개발 간의 연계 강화를 위한 인도적지원 활동 차원에서의 주요 주체로서 IASC와 HDN TT는 다자기구 간 협력뿐만 아니라 공여국과의 협력에 있어서도 주요한 실무그룹으로서 활동한다고 할 수 있다. 아울러 UNDP의 경우에도 앞선 NWoW 논의에서 개발 활동을 담당하는 UNDG의 NWoW 이행을 지원하는 주요 주체로서 활동한 바, 공여국 간의 일괄타결 협정 내에서도 인도적지원과 개발 간의 연계 강화를 위한 공동의장으로서 함께 활동하고 있다.

이렇듯 앞선 NWoW와 일괄타결 협정은 동 논의를 최초로 제시하고 주도했던 주체가 UN 및 세계은행과 같은 다자기구인지, 아니면 양자 공여국도 참여하고 있는지, 그리고 논의 발생 초기에 초점을 맞추었던 활동 목표가 활동 방식의 개선인지 필요 자금의 효율성 개선인지 등에 대한 미세한 차이가 있을 뿐, 분쟁이 만연한 상황에서 평화구축을 고려한 인도적지원과 개발간의 연계 필요성이 지속적으로 제기되는 현실에서 두 개념이 오늘날 최종 지향하는 목적은 triple nexus 강화로 동일하게 귀결된다고 할 수 있다.

Ⅳ. 관련 주요 이슈 및 해결과제

1. 주요 관련 이슈

1) HDP 공동 책무성(collective accountability) 도출을 위한 본부 리더십 역할

복잡한 상황이 발생하는 현장에서 사실상 각기 상이한 업무방식 및 목적을 가지고 활동하는 주체들 간에 공통의 이해를 추구하고 통일된 업무방식을 추구한다는 것은 사실상 쉬운 문제가 아니다. 특히 분쟁 취약국의 경우 위기상황이 오랜 기간 동안 만성적으로 이루어지고 있는 경우가 많은 바, 단순히 인도적지원이나 개발, 평화활동 등 어느 특정 분야만의 접근으로는 특히나 해결이 어려우며, 해당 정부와의 신뢰를 바탕으로 국내 정치적 문제를 해결해야 하는 경우가 일반적이다. 따라서 이러한 상황일수록 해당 커뮤니티 내의 개인 및 군부대, 정치인, 치안인력 등 이해당사자들 간에 존재하는 복잡한 연관관계 및 역학관계에 대해 종합적으로 이해하고 해당 정부가 평화구축의 의지를 갖도록 하기 위해서는 HDP 활동가 모두가 큰 하나의 그림을 가지고, 이를 달성하기 위해 스스로의 비교우위를 활용하면서도 하나의 조화로운 방식으로 개입전략을 이행해나가는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이렇듯 HDP 각각의 활동가들이 서

1123_개발과이슈_수정.indd 28 2018-11-28 오후 1:03:01

로가 오랜 기간 동안 익숙하게 이행해온 활동 형태 및 방식들을 '공동의 방식과 성과'를 위해 바꿀 수 있는 것이 아니라면, 국제사회가 사실상 수원국 내 분쟁 및 폭력 사이클을 끊어내기는 어려운 것이다.

그렇다면 이러한 각기 상이한 HDP 활동가들 간의 공동책무성을 강화해나가기 위해서는 어떠한 노력이 필요할까. 이를 위해서는 현장에서 직접 활동하는 실무자들의 역할도 중요하지만, HDP 각 활동에 참여하고 있는 각 기관들의 기관장들의 리더십 및 동 triple nexus 이행에 대한 책무성을 가지는 것이 가장 중요하다(Mansouri, 2017). 특히 현장에서 각기 다른 주체들 간에 공동의 개입 방안을 구상하고 재원을 어떻게 마련 및 운영할 것인지에 대해 합의하고 이를 지속적으로 이행해나갈 수 있기 위해서는 결국 현장에서의 접근도 중요하지만, 이러한 현장에서의 활동을 조율하고 지원해줄 수 있는 본부의 리더십 및 명확한 전략 방향이 존재해야만 가능하기 때문이다. 따라서 HDP 공동 책무성을 강화하기 위해서는 현장차원에서의 각 활동가들 간의 협력 및 조율도 중요하지만, 그보다는 활동기관 본부 및 해외사무소, 그리고 현장에서 활동하는 다양한 활동가들 간의 일관된 활동을 지속적으로 해나가는 것이 중요하다.

하지만 아직까지는 triple nexus 논의 자체도 개념적인 차원에서 실제 이행차원으로 구체화되어가고 있는 과정이라는 점에서, 실제 현장에서 HDP 활동주체들이 공동책무성을 제대로 고려하여 개입하기는 어려운 것이 사실이다. 하지만 현재 UN차원에서도 UNDP 및 OCHA를 중심으로 분쟁 취약국 내에서 어떻게 NWoW의 일환으로서 triple nexus 강화 방안을 실제 실현하고 공동책무성을 보장할 수 있을지에 대해 다각적인 시도가 이루어지고 있으며, 세계은행 및 NGOs, 공여국 차원에서도 실제 사업 내 적용 방안을 고민하고 있는 실정이다.

2) 재원마련 방안

지난 수십년 간 dual nexus 및 triple nexus에 대한 내용 및 이행방안에 대한 다양한 논의가 진행되어 왔음에도 불구하고, 그리고 동 방식을 국별 차원에서 이행하는데 있어 어떻게 안정적으로 필요자금을 마련할지에 대해서도 큰 방향은 NWoW 및 일괄타결 등을 통해 다양하게 논의되고 있으나, 실제 국별 차원의 변화를 이뤄낼 만큼 충분히 구체화되지는 못하고 있는 실정이다. 이러한 자원 마련을 위한 펀딩 메커니즘은 프로그램을 실제 세부적으로 기획하고 운영하는데 직접적으로 연결되어 있기에 매우 중요하고, 따라서 triple nexus를 이행하는데 있어 국제사회가 직면한 가장 주요한 해결과제 중의 하나라고 할 수 있다.

이는 triple nexus 논의를 주도하고 있는 주요 주체인 UN의 자체 시스템 상에서도 문제로

1123_개발과이슈_수정.indd 29 2018-11-28 오후 1:03:01

지적된다. UN 산하기구들의 경우 활동 운영을 위한 분담금(assessed contributions)을 회원국들로부터 안정적으로 지원받고 있는 반면, 각 수원국별 UN기구들의 협의체인 'UN국가팀(UN Country Team, UNCT)'의 경우, 프로그램 활동을 위한 예산 외 별도추가 지원금(extra budgetary contribution)을 신청하거나 회원국들로부터 자발적인 지원금(voluntary contributions)을 받아 운영하고 있다는 점에서 국별 차원에서 각 기관들 간의 협력 프로그램 운영을 위한 예산 자체가 안정적으로 확보되기 어렵다고 할 수 있다(Mansouri, 2017). 또한 2015년도에 UN에서 발간된 평화유지, 평화구축 및 안보 관련 3개 검토보고서[26]에 따르면, 사무총장이 정치적 해결 및 분쟁예방에 대한 중요성을 강조함에도 불구하고 미션(missions) 예산에서 평화유지 활동의 비중은 크지 않은 실정이다. 하지만 이러한 사무총장의 분쟁 예방 및 평화구축에 대한 강조에 따라 회원국들의 평화구축 활동을 위한 미션예산 비중을 늘려감으로써 앞으로 '개발과 평화구축' 간의 연계 활동에 대한 예산 또한 확대되어갈 것으로 전망된다. 그러나 UN 시스템을 보면 아직까지는 인도적지원-개발 이니셔티브를 위한 구체적인 펀딩 수단이 부재하다는 점 또한 triple nexus 논의를 주도하는 UN 차원에서도 여전히 해결과제가 많다는 점을 알 수 있다.

이로 인해 triple nexus를 이행하는데 있어 UN은 세계은행과 함께 활동함으로써 HDP 이니셔티브를 수립하고 취약성 및 분쟁 파트너십 신탁기금(UN-WB Fragility and Conflict Partnership Trust Fund)를 운영함으로써 필요 재원의 문제를 해결해나가고자 하고 있으며, 공여국 차원에서도 일괄타결 협정을 통해 동 재원 마련 및 활용 관련하여 현재 논의를 지속해 나가고 있다.

그렇다면 공여국 입장에서는 이러한 국제기구 차원에서 논의되는 triple nexus 재원 마련 노력과 관련하여 어떠한 연관성을 가질까. 이에 대한 예시로 UN은 NWoW와 triple nexus 활동을 총 15개 국가를 대상으로 해당 국가 내 UN산하기구들과 공여국, NGOs 등과 다양한 파트너십을 통해 실시하고 있다. 이를 통해 각 분야별 활동가들 간의 협력을 강화하여 사업을 진행하였다는 성과가 있는 반면, 현장에서 드러난 가장 큰 고민은 실제 이루어지는 다년간사업 기간 동안의 운영 자금을 어떻게 확보할지에 대한 것이다(Mansouri, 2017). 특히 인도적지원 활동은 위기발생 직후 단기간동안 이루어지는 경우가 많으며, 공여국들의 경우에도 단년도 기준으로 사업을 운영하는 사례가 많은 바, 공여국들의 기존 예산 운영방식 자체를 다년도 예산 운영 방식으로 바꾸는 것이 매우 필요하다. 만약 그렇지 않고 계속 단년도 사업으로 집행할 경

26) 해당 3개 검토보고서는 다음과 같다. The High-Level Independent Panel on UN Peace Operations (HIPPO), the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture, and the Global Study on Security Council Resolution 1325

1123_개발과이슈_수정.indd 30 2018-11-28 오후 1:03:02

우, 원조에 대한 단발적인 운영으로 인해 원조에 대한 수원국의 의존성이 더욱 만연하게 되고, 이로 인해 실질적인 변화를 이루어내기 보다는 원조 의존성 자체를 더욱 악화시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 공여국들은 기존의 단년도 사업방식에서 다년도 계획을 통한 예산 마련 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

3) 분쟁취약국과 triple nexus

앞선 논의들에서도 언급된 바와 같이 triple nexus 논의를 이야기할 때 그 대상이 만성적인 분쟁 위기 상황에 놓여있는 분쟁 취약국이 되는 경우가 많다. 이러한 상황일수록 어떠한 한 측면에서의 활동만으로는 다면적인 위기를 효과적으로 해결해나갈 수 없다. 가령 인도적지원 활동은 피해를 입은 개개인에게 지원하는 활동이기 때문에 만성적 문제를 해결하기 위해 반드시 필요한 정치적, 사회적, 경제적 차원에서의 구조적, 제도적 개선 노력과 쉽게 연결될 수가 없다. 또한 반대로 개발 차원에서 해당 국가 내 필요한 제도 및 시스템 등을 구축하기 위한 중장기 차원의 노력은 위기가 발생한 직후 각 개별 피해자들이 필요로 하는 긴급한 니즈들에 즉각적이고 효과적으로 대응하기 쉽지 않다. 이렇듯 분쟁이 발생한 직후의 피해자 및 이주민 등 각 개별 사람들에 대해 즉각적인 인도적지원이 이루어지는 것뿐만 아니라 이러한 위기 상황의 발생을 예방하기 위해 중장기적인 차원에서 정치사회, 경제적 차원의 다양한 개선 노력 또한 함께 이루어져야만 분쟁의 예방을 넘어 평화를 구축할 수 있는 것이다.

또한 분쟁취약국을 대상으로 이루어지는 원조자금의 규모 및 운영을 보았을 때, 사실상 전체 ODA지원 규모 중 분쟁취약국에 대한 지원 규모는 매우 큰 수치를 차지한다. 세계은행의 'harmonized list of fragile situation'에 따른 분쟁피해 및 취약국에 대한 ODA지원 규모가 전체 ODA 중에서 가장 큰 비중을 차지하며 2011-2014년간 최대 ODA 지원을 받은 상위 20개 수원국 중 14개국이 분쟁에 취약한 상태인 것으로 나타났다. 특히 특정 몇 개국에 취약국 지원이 집중되는 경향이 있는데, 2003-2012년 사이 아프가니스탄과 이라크가 취약국 지원 ODA의 22%를 지원받았다.

여기서 생각해볼 문제는 이렇게 상당한 규모의 ODA가 그간 분쟁취약국을 대상으로 이루어져왔으나, 그럼에도 불구하고 평화구축의 문제가 쉽지 않은 것은 지원 규모 자체의 문제라기보다는 기존 지원 자금 활용의 효율성 문제일수도 있다는 것이다. 물론 전체 원조 자금 중 ODA가 자치하는 비중은 점차 감소하고 있고 인도적지원과 개발을 통해 평화를 구축하는 전반적인 과정에서 ODA가 차지하는 비중이 크지 않고 ODA 내에서도 분쟁취약국 대상 지원 규모

1123_개발과이슈_수정.indd 31 2018-11-28 오후 1:03:02

는 상대적으로 크지만 기존의 분쟁취약국에 대한 원조자금의 지원 시기 및 원조변동성(aid volatility) 등과 관련해서 ODA 원조자금이 실제 현장에서 발생하는 니즈를 제대로 충족시키지 못할 수 있는 것이다. 가령 취약 상황과 안정 상황에서 원조의존성 수준을 비교해보면, 2011-2014년 취약 상황에서 원조 의존성이 GNI대비 10.5%였던 반면 안정 상황에서는 2.5%에 그친다. 특히 아프가니스탄, 라이베리아, 솔로몬제도 등 분쟁에 상당히 취약한 국가들의 경우에는 동 비율이 30%에 육박하는 것으로 나타난다. 또한 원조변동성은 폭력분쟁에서 회복 중인 국가에도 문제를 야기하는데, 브루킹스연구소 보고서에 따르면 2007-2014년간 분쟁피해 및 분쟁 상황에서 원조변동성이 일반적 상황에서보다 7% 더 높았고, 공여국들 간 협력 활동도 10% 낮게 나타난다.[27)]

아울러 분쟁을 해결하고 평화의 지속화를 위해서는 분쟁 사태 발생 이전에 취하는 예방 활동이 분쟁 후의 안정 및 재건활동 보다 더욱 중요함에도 불구하고 실제 대부분의 원조는 분쟁 후 상황에 집중되는 경향이 있다(Mansouri, 2017). 특히 인도적지원 자금은 분쟁 도중 혹은 직후에 가장 많이 제공되는 반면, ODA의 다수를 차지하는 개발원조 규모는 분쟁사태 종료 이후 안정화 및 재건 활동에 주로 이루어지는 것이다. 이러한 점을 보았을 때 공여국 차원에서도 분쟁취약국 대상 지원 ODA 자금 규모 자체를 늘리는 것 외에도 기존의 자금을 보다 효율적으로 운용하기 위한 방안으로서도 triple nexus를 고려할 필요가 있는 것이다.

이에 현재 분쟁취약국에 대한 효과적 개발협력사업을 위한 OECD DAC '분쟁 및 취약 지원 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, 이하 INCAF)'[28)] 차원에서도 분쟁 예방 및 취약성 개선을 위한 방안으로서 triple nexus 일관성 강화 논의를 지속적으로 진행해오고 있다. 특히 지난 2018년 5월 개최된 OECD INCAF 작업반 회의에서는 향후 INCAF 활동에서 중점적으로 추진해야 할 과제로서, HDP 각 영역 활동가들의 비교우위와 역할에 기반 한 인도적지원, 개발, 평화구축 및 안보 간의 관계 강화가 가장 시급한 과제로 제시된 바 있다. 이에 triple nexus의 평화 요소에 대한 이해를 공유함으로써 triple nexus 관점에서 효과성을 이해하고 UN과 세계은행이 공동 연구한 Pathways for peace 이행에 대한 INCAF의 비교우위 및 기여 강화 방안을 모색하고자 한다.

27) 상세사항은 다음 세계은행 홈페이지를 참조하기 바란다. : http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview#1 (접속일: 2018.10.10.)

28) 분쟁 및 취약지원 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF)는 2009년 설립된 OECD DAC 산하 작업반으로서, 분쟁취약국 대상 효과적인 개발협력사업을 위한 정책마련 및 이행 자원, 분쟁취약국 지원 관련 지식 및 경험을 회원국간 공유하는 것을 주요 임무로 한다.

1123_개발과이슈_수정.indd 32 2018-11-28 오후 1:03:02

2. 실무차원에서의 해결과제[29)]

1) HDP 사업방식 및 언어(language) 등에 대한 공동이해 필요

Triple nexus의 실제 이행방안에 대해 논의할 때, 각각의 활동들이 어떠한 순서로 어떠한 역할을 가지고 투입될 것인지에 대한 협의가 이루어진다. 하지만 이러한 논의는 실제 수원국 현장에서 적용하려고 할 시에 적합하지 않은 경우가 많은 것이 현실이다. 특히 분쟁취약국이나 전환국가(transitional states)와 같이 국내적으로 상황이 불안정하고 위기를 조장하는 예측불가 한 변수들이 많은 상황일수록 사실상 triple nexus상에서의 각 활동들 간의 투입시기 및 방식 등에 대한 조율은 생각만큼 용이하지 않을 때가 많다.

아울러 평화 및 안보요소는 일반적으로 개발 차원과 인도적지원 차원에서 각각 평화유지, 평화구축 활동 중심으로 상이하게 이루어지는 경우가 많은데, 인도적지원과 개발을 한데 연계하여 triple nexus 상에서 인도적지원과 개발, 평화를 한데 고려하게 되는 경우, 각자가 기존에 활동 시 사용해오던 언어 및 개념(conceptualisation), 활동 방식 등이 상이함에 따라 서로에 대한 이해가 부족할 수 있고, 이에 실제 활동에서 협력이 어려운 경우가 많다. 따라서 triple nexus를 실제 이행하기 위해서는 상호 간 활동 시 사용하는 언어 및 개념 등을 보다 신중하게 사용하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 그렇지 않을 경우 독단적이고 잘못된 인식으로 인해 HDP 각 행위자들 간에, 그리고 대상국가의 정부와의 관계에서 상호 다른 접근방식으로 인해 자칫 신뢰성 감소의 문제로 이어질 소지가 있다.

특히 triple nexus 중에서도 dual nexus, 즉 인도적지원과 개발 분야 활동가들은 서로의 상이한 업무방식과 그로 인해 발생 가능한 애로사항이 무엇인지에 대한 이해를 넓혀나가고자 노력해야 한다. 이에 대한 이해가 있을 때만이 서로의 한계를 보완하기 위해 각자의 비교우위를 어떻게 활용하여 협력할 수 있을지 파악할 수 있기 때문이다. 아울러 인도적지원은 인도적지원 관련 UN산하기구들과 함께 주로 인도적지원 담당 NGOs를 통해 이루어지는 경우가 많기 때문에 특히 국제개발기구 뿐만 아니라 양자공여기관들 또한 인도적지원NGOs와의 민관협력을 통해 보다 효과적으로 triple nexus를 이행하기 위해서는 더더욱 그들이 실제 현장에서 느끼고 고민하는 것에 대해 관심을 갖고 차이를 이해하려는 것이 중요하다. 이에 아래 〈상자 4〉는 인도적지원NGOs가 실제 분쟁상황에서 겪는 애로사항은 무엇이며, triple nexus를 위해 해결해야할 과제는 무엇이고, 이러한 연계활동을 통해 인도적지원NGOs들이 얻을 수 있는 기

29) 동 부분의 내용은 2017.12.에 UNDP 서울정책사무소(UNDP Seoul Policy Center)가 개최한 'Deep Dive: Humanitarian-Development-Peace Nexus' 워크샵에서 논의되었던 내용을 바탕으로 정리하였음을 밝힌다. 동 워크샵은 UN차원에서의 HDP 넥서스 강화를 위한 실무자 차원에서의 실제 경험을 통한 향후 협력 강화방안에 대한 논의를 진행하였다. 이외 다른 문헌을 참조한 경우 별도로 표기하였다.

1123_개발과이슈_수정.indd 33 2018-11-28 오후 1:03:02

대효과가 무엇인지에 대해 정리한 표이다.

〈상자 4〉 인도적지원NGOs 차원의 해결과제 및 triple nexus 강화방안

■ 분쟁상황에서의 인도적지원NGOs 활동 내 애로사항
- 정부 통제 지역 밖에서의 활동의 어려움
- 인도적지원 활동 자체의 입지에 대한 리스크 증대
- 인도적지원과 개발 분야 간 예방활동을 위한 분석결과상의 간극
- 독자적 목표(stand-alone objective)로서 인도적지원 역량 및 투입, 조달의 안정적 확보 및 운영의 어려움

■ 인도적지원NGOs 활동의 triple nexus를 통한 기대 효과
- 개발활동가들의 참여 및 프로그램 차원의 투입 증대를 통한 만성적 위기에 대한 지속가능한 해결방안 마련 가능
- 각 공동체들 간의 비교우위를 그대로 활용하면서 각 공동체가 추진하고 있는 국제 정책들 간의 상호 보완성 강화
- 다년간 사업계획 및 자원 조달에 초점을 맞출 수 있음. 또한 frontline responders를 위한 비목적성 펀딩(unearmarked funding) 규모 증대 가능

■ 인도적 지원 활동의 triple nexus 강화를 위한 해결과제
- 시리아, 소말리아, 수단 등과 같이 취약성 및 분쟁이 만연한 상황에서는 특히 개발 및 평화 요소를 함께 고려하는 것이 필요
- 인도적지원과 개발 분야에서 예방활동을 바라보는 시각 및 분석상의 간극(protection gap) 해소 필요
- 원칙에 따른 인도적지원 활동(principled humanitarian action)이 경우에 따라서는 개발활동을 제약하는 요인이 되기도 한다는 점에 대한 인식 및 조율 필요
- SDGs 달성을 위한 UN 개발체제의 이행이 인도적 위기와 같이 긴급한 문제를 해결하기는 힘들다는 인식의 전환 필요
- '개발과 평화' 이슈는 '정치화(politicalization)'와 유사한 개념이라는 인식 전환 필요
- 평화구축과 평화유지 개념의 차이에 대한 이해 및 평화지속화를 위한 두 활동 간의 연계 방안 고민 필요
- 개발과 평화 활동가와의 경험공유를 통해 각 활동주체들 간의 역할에 대해 상호학습 함으로써 triple nexus에 대한 이해 강화 필요

출처: PHAP 홈페이지[30)]

30) PHAP (Professional in Humanitarian Assistance and Protection) website: "The World Bank and the humanitarian-development-peace nexus: Follow-up questions" (https://phap.org/thematic-notes/2018/06/world-bank-and-humanitarian-development-peace-nexus-follow-questions) (접속일:2018.10.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 34 2018-11-28 오후 1:03:02

2) 개입시기(timing)에 대한 협의 필요

개입시기(timing)와 관련하여, 각 활동 주체들의 개입은 언제(when) 이루어져야는지, 누가(who) 개입해야하는지, 그리고 어떻게(how) 진행하고 누가 무엇을(what) 해야할지 등에 대한 각 HDP 활동 간의 논의 및 조율이 필요하다. 개입을 언제 이루어지느냐(timing)가 대개는 사업성과를 판가름하게 되며, 자칫 위기 상황이 악화될 때까지 사업을 미루다가 착수하게 되면 사업성과는 아마도 실패하거나 사업 비용자체가 높아지기 쉽다.

3) 'do-no-harm' 원칙과 인도적지원-개발 간 활동 충돌가능성

인도적지원에서 특히 강조되는 원칙인 'do-no-harm' 방식은 대개 개발기관들의 평화구축 프로그램(peacebuilding programme) 운영을 어렵게 만드는 요소로 작용하기도 한다. 이러한 예 중의 하나로 실제 UNDP 아프가니스탄 사무소의 현지 내 식수시설 제공 관련 사업을 들 수 있다. 동 식수시설 제공을 통해 현지 지역 차원에서 발생하는 분쟁을 해결하고자 하였으나, 이러한 사업시도는 'do-no-harm' 원칙을 내세우는 인도적지원 활동가들로부터 제지를 받음에 따라 사업진행에 어려움이 발생한 바 있다. 그러나 'do-no-harm' 원칙은 인도적지원에서 뿐만 아니라 개발 활동에 있어서도 가장 기본적으로 존중되어야 하는 가치라는 점에서 공여국들은 원조 제공시 동 원칙에 입각하여 사회 분열을 조장할 수 있는 요소들 및 문제들을 명확히 규명하고, 아울러 원조 수혜자에 대한 명확한 이해뿐만 아니라 인도적지원 및 평화 활동가 등 다양한 이해관계자와 활동가들에 대한 종합적인 고려를 통해 개입전략을 수립하여야 한다. 또한 이러한 전략 수립 과정은 개발과 평화구축, 인도적지원 전략 간의 상호 조율을 통해 조화로운 방식으로 개입활동이 이루어지도록 해야 만이 'do-no-harm' 원칙을 존중하면서도 인도적지원과 개발, 평화구축 활동이 효과적으로 이루어질 수 있다는 점에서도 중요하다.

4) 현지역량 활용

현지 역량(local capacities)은 현재 인도적지원 및 개발, 평화 및 안보 차원의 목표를 동시에 달성하기 위한 매우 효과적이고 효율적인 방법이라고 할 수 있다. 이러한 현지 역량을 통하면 수요에 기반 한 작업방식(demand-driven modus operandi)이 보다 잘 작동할 수 있도록 환경이 조성될 뿐만 아니라 각 필러의 활동의 중복현상을 감소시킬 수 있다. 또한 현지역량 강화를 통해 국별 우선전략 및 니즈와는 달리 각 필러의 활동이 각각 별개로 이루어지는 것과 같은 최악의 상황 발생을 방지할 수 도 있다. 현지 인력(local population) 및 IDPs, 이주민의 참

1123_개발과이슈_수정.indd 35 2018-11-28 오후 1:03:02

여를 강화하고 이들이 생계를 구축하고 생활의 안정화 및 평화를 실현하기 위한 채널을 구축하는 것은 SDGs 달성을 돕는 매우 효과적인 방법이라 할 수 있다. 분쟁 재발의 리스크는 UN을 비롯한 넓은 범위의 국제 커뮤니티가 분쟁이 재발하는 커뮤니티에 대한 활동을 보다 적극적으로 강화해나갈 때 크게 개선될 수 있다.

5) 데이터 분석 및 정보 공유 부족

데이터 분석 및 정보 공유가 부족한 점은 공동 및 근거기반 성과 도출의 주요 장애 요소로 간주된다. 가령 소말리아에서는 1991/1992년 이후로 많은 기관들이 활동해왔으나 25년간 데이터가 제대로 수집 · 축적되지 못함에 따라 각 활동주체들 간의 조화로운 사업 운영이 어려운 실정이다. 더욱이 만성위기의 상황일수록 국가들이 위기로부터 전환을 시도하고자 하더라도, 위기요인에 대한 심도 있는 분석과 함께 관련 데이터 수집 및 공유가 효과적으로 이루어져야만 문제요인을 정확히 파악하고 해결방안을 마련할 수 있다. 이러한 점에서 데이터 수집 및 정보공유를 위한 국별 차원에서의 메커니즘이 마련되는 것이 중요하다.

이와 관련하여 DR콩고의 경우를 보면, 취약성 해소 사업의 효과적인 운영 및 성과관리, 데이터관리 등을 위해 UNOCHA 및 UNDP를 중심으로 한 UN국별팀과 양자공여기관 등이 한데 모여 DR콩고 국별 차원에서의 데이터 플랫폼을 만들어 운영함으로써 일관된 지표설정 및 성과관리, 데이터 수집이 가능토록 하고 있다. 이를 위해 공여기관들은 정기적으로 회의를 개최하여 성과관리 지표 및 데이터를 공통으로 설정하고 관리하고 있다(김수진 · 이승철, 2017). 따라서 triple nexus 강화를 위한 각 분야별 활동가들 간의 데이터 수집 및 공유를 효과적으로 하기 위해서는 DR콩고 사례에서의 데이터 수집 및 관리 방식과 같이 국별 차원에서 각 활동주체들 간의 정례적 회의를 통해 일관되고 안정된 데이터 수집 방안에 대해 공동 노력 방안을 모색하는 것이 필요하다.

6) 예상치 못한 리스크 대응 및 관리

실무자들의 의견을 종합해보면 본부 차원에서 다양한 특성의 리스크들이 국가 차원에서 발생하고, 이로 인해 전례가 없는 새로운 방법의 대응 시도들이 이루어지기도 한다는 점을 인식할 것을 강력하게 요구한다. 이러한 다양한 리스크 중에는, 보통 UN에서 속수무책이라고 간주하는 집단에 저항하는 일반 대중들을 탄압하는 정부라던지, UN 활동가 및 INGOs, 공여기관들 간의 신뢰부족과 서로간의 불신, 다년간 프로그램 사업(multi-year programming)과

1123_개발과이슈_수정.indd 36 2018-11-28 오후 1:03:02

단년도로 운영하는 단기 공여국 펀딩자금(annual earmarked shorter-term donor funding)간에 존재하는 구조적 부조화 문제 등이 해당한다.

실제 전환(transformation)을 위해서는 실무자들이 본부 차원에서 보다 포괄적인 마인드 전환을 할 것을 요구하였다. 이는 이전에 몇 차례 파일럿 사업을 운영하고 이에 대해 단계별로 수정 및 업데이트하는 롤링(rolling) 방식에 따라 지침을 수정 및 배포하는 top-down 방식의 재구조화 방식이 일반적으로 이루어졌는데, 이러한 방식의 실수를 반복하지 않기 위해서이다. 이러한 관점에서 보면, 국별 차원에서 실제 활동하는 사람들이 최대한 개혁적 사고(reform thinking)에 대한 지침과 정보를 공유해야 한다. 아울러 대상 국가 내에서 자생적으로(country-oriented) 해결방안을 도출할 수 있도록 다양한 노력이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 본부가 한발 물러서서 정책구상을 현지 상황과 연결시키고 이를 통해 실제 현장 운영에서 사용할 프레임워크에 대한 함의점이 무엇인지 또한 고려해야 한다. 일반적인 차원에서 보면, 이러한 방식은 마인드나 행동방식에 있어서 변혁적인 변화를 유발하기 위해 가장 핵심적인 방법이라 할 수 있다.

Ⅴ. Triple Nexus 관련 한국 ODA의 지향점

앞서 소개한 바와 같이 현재 국제사회에서는 만연한 분쟁 및 위기로 인한 취약성을 해소하고 '그 누구도 소외되지 않도록' SDGs를 달성하기 위한 주요한 방법 중의 하나로서 triple nexus 논의를 지속적으로 구체화해나가고 있다. 특히 triple nexus는 기존의 인도적지원과 개발 간의 dual nexus 논의에 평화와 안보 이슈를 함께 종합적으로 연계한 방식이라는 점에서, 한반도 평화 구축을 지향하고 있는 한국 정부에 있어서도 시사 하는 바가 크다고 할 수 있다. 이를 위해 triple nexus를 이해하고 이행하기 위해서는 기존의 인도적지원과 개발 간의 연계뿐만 아니라 한국의 한반도 평화를 위해서도 주요한 가치로 부각되고 있는 평화 이슈에 대한 종합적인 고려와 심도있는 이해가 반드시 수반되어야 한다.

더욱이 triple nexus 논의에서 평화는 인도적지원 차원에서의 평화유지(peacebuilding)를 넘어 평화구축(peacebuilding), 나아가 평화의 지속화(sustaining peace)를 통한 분쟁예방(conflict prevention) 개념으로 확대됨으로써 적극적 의미의 평화를 추구하고 있다. 특히 이

1123_개발과이슈_수정.indd 37 2018-11-28 오후 1:03:03

러한 논의는 유엔평화구축위원회[31]의 주도를 통해 이루어지고 있다는 점에서 작년 동 위원회의 의장직(chair)을 역임하고 2018년 현재 부의장직을 세 번째 수임하고 있는 한국 입장에서 보면 국제사회에서 평화이슈 논의 확산을 위해 요구되는 기대 역할 또한 크다고 할 수 있다. 이와 함께 한국은 SDGs 이행에 있어 SDG16, 그 중에서도 특히 전 세계 분쟁예방 및 평화구축을 위한 기여 확대를 국제무대에서 공약한 바 있으며, SDGs의 5대 기본원칙(5 Principles, 5P)[32] 중 평화를 중심으로 한 3P를 국가 차원의 주요 기본원칙으로 두고 신남방정책 및 한반도 평화구축 논의 등을 진행하고 있다. 이러한 상황에서 한국은 국제사회에서 뿐만 아니라, 동아시아, 보다 직접적으로는 한반도 내에서의 평화구축을 위해서라도 '평화' 논의에 있어 주도적 역할을 해나갈 필요가 있다.

아울러 공여국의 SDGs 이행 현황을 점검하는 고위급정치포럼(High Level Political Forum, 이하 HLPF)의 2019년 수검 대상 목표 중의 하나가 바로 SDG16(peace, justice and strong institution)이라는 점에서 한국정부는 보다 전략적으로 동 이슈에 대한 수검을 준비할 필요가 있다. 아울러 이와 함께 HLPF 부대행사에서도 평화이슈에 대한 논의를 주도함으로써 평화지속화 및 분쟁예방 활동에 대한 한국 정부의 높은 의지를 보다 가시성있게 선보일 필요가 있다. 또한 이 과정에서 평화 이슈에 대한 이해를 도모하고 한국의 의지를 보이는 것도 중요하지만 그에 더해 평화이슈를 triple nexus 차원으로 확장하여 한국이 국제기구, 공여국, NGOs를 비롯한 다양한 활동 주체들과 어떠한 파트너십을 구축해 나가야할지에 대해 종합적으로 살펴봄으로써 triple nexus를 향후 한국이 SDG16이행을 위한 주요한 접근 방식 중의 하나로 삼을 필요가 있다.

이러한 국제적 노력과 함께 국내적으로 한국은 triple nexus 이행을 위한 평화에 대한 이해를 명확히 하는 동시에 우리 정부가 국제개발협력, 보다 세부적으로는 ODA차원에서 평화를 바라보는 기본 방향을 어떻게 설정할 것인지에 대해 정책 및 전략 차원에서의 합의를 도출하는 것이 우선적으로 필요하다. 개발협력에서 바라보는 평화요소가 평화구축 논의만을 포함하

31) UN안보위원회결의안(A/RES/70/262) 및 평화지속화에 관한 사무총장결의안(S/RES/2282)에서 공통으로 제시하고 있는 평화구축위원회(Peacebuilding Commission, PBC) 역할은 다음과 같다: △평화 지속 및 관련된 정치적 수반활동, (대상국의 동의에 기반한)분쟁피해국 옹호에 대한 국제사회의 지속적인 관심 환기, △평화구축에 대한 통합적 · 전략적 · 일관적인 접근 촉진과 안보 · 개발 · 인권 간 상호 보완 및 연결성 제고, △관련 UN산하부서 및 주요 기관들의 역량 및 책임성을 고려하여, 평화구축 니즈 및 우선순위에 관한 제언(advice)을 공유함으로써 각 부서 및 기관들 간의 가교(bridge) 역할 수행, △평화구축에 관한 선례 공유 및 조직성 제고를 위한 정보 · 권고사항 제공과 예측가능한 자금 지원을 위해 UN 내외의 모든 관련 행위자, 관련 민간 부문 및 국가 인권 기구를 소집하는 플랫폼으로서 기능한다. 한국은 2005년 PBC 창설 이래 2009년, 2016년 부의장(vice chair)을 역임하고 2017년 PBC 창설 이래 최초로 의장(chair)직을 역임하였음. 현재 2018년에는 부의장직을 수임하고 있음. 최초 출처: UN PBC 공식홈페이지: http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml)

32) SDGs의 5대 기본원칙(5 Principles, 5P)은 △사람(People), △평화(Peace), △번영(Prosperity), △지구(Planet), △파트너십(Partnership)을 말한다.

1123_개발과이슈_수정.indd 38 2018-11-28 오후 1:03:03

는 것인지, 아니면 외교안보적인 요소 또한 고려해야하는 것인지와 같이 평화를 어떠한 측면에 초점을 맞추어 접근할지에 대해 정부 차원에서의 합의가 이루어져야 하는 것이다. 평화이슈 자체가 인도적 차원에서의 평화를 확산하고 구축하기 위한 활동으로 이루어지더라도 그 개입 의도와 방식, 정도에 따라서 자칫 내정간섭 또는 갈등의 심화 등의 문제를 야기할 수 있으며, 이는 나아가 국가 간 외교안보적인 측면에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이로 인해 개발 분야에서도 일반적으로 인도적지원이나 개발 차원에서의 분쟁예방 및 평화구축을 위한 활동과 자원 활용은 가능하나, 외교안보적으로 민감할 수 있는 사안에 대해서는 개입이 쉽지 않은 것이 사실이다.

아울러 이를 통해 평화ODA를 바라보는 정부차원의 기본 시각이 확립되면 이를 바탕으로 분쟁취약국을 비롯한 개도국 내 분쟁 및 갈등상황을 어떻게 바라볼지에 대한 방향과 지향점이 보다 명확해질 수 있으며, 이를 해결하기 위한 방법으로서 인도적지원과 개발을 어떠한 방식으로 접목시킬지에 대해서도 보다 실질적으로 구성될 수 있을 것이다.

특히 우리 정부가 2017년 수립한『취약국 지원 전략』을 보면, 분쟁, 재난, 제도 미비 등으로 인해 국가의 기본적 기능이 마비되어 국민들의 안전, 인권, 복지 등을 스스로 보호하지 못하는 취약국들에 대한 지원활동의 기본원칙으로서 '평화구축-인도적지원-개발원조 간 연계,' 즉 triple nexus의 강화를 설정하고 있다. 이를 위해 취약성 해소 및 개발효과 극대화 달성을 위해 triple nexus를 강화하고 상호 간 정책일관성을 제고할 것을 주문하고 있다. 특히 '취약성과 빈곤, 위기' 간의 악순환 탈피를 위해 수원국의 취약성에 대해 면밀한 분석을 사전에 실시하고 이를 토대로 취약국 지원 계획을 수립 및 조정해야 하는 것이다. 아울러 분쟁국가 내 만연한 취약성을 근본적으로 해소하기 위한 차별화된 지원 방식으로서 인도적지원과 개발을 상호 연계한 지원이 필요함을 명확히 밝히고 있다(기획재정부·외교부, 2017).

또한 북한과 분단 상황에 놓여 있는 한반도에서의 평화통일 논의가 확산되어감에 따라 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 체제전환국인 북한에 대한 개발협력지원 방안에 대한 관심이 높아지고 있다. 더욱이 2016년 북한은 UN과의 공동합의를 통해 「북한 UN전략프레임워크 2017-2021」를 발표하고 SDGs 프레임워크 내에서 4대 우선 개발목표를 설정하였다. 하지만 인도적지원을 중심으로 이루어지던 기존의 대북지원방식과 국제개발협력에서의 SDGs 이행기준 간에 간극이 존재하는 것이 현실이라는 점에서 SDGs의 보편적 원칙과 북한의 특수성을 어떻게 연계해나갈 것인지에 대한 추가 논의가 필요하며, 더불어 대북 개발협력의 초기단계에서 인도적지원과 개발을 어떠한 조합으로 진행할지, 북한의 비핵화 문제와 개발협력 이슈간의 관련성은 어떠한 시각으로 바라볼지 등에 대한 추가 논의가 필요하다.

1123_개발과이슈_수정.indd 39 2018-11-28 오후 1:03:03

이러한 시점에서 북한과 분단상황에 놓인 한국은 한반도의 평화구축 및 북한의 발전 지원을 위해 많은 개발협력 주체들 사이에서 동 논의를 보다 주도적으로 이끌어나가야 할 필요가 있으며, 이를 위해서는 인도적지원과 개발이 어떻게 시너지 효과를 발생하여 한반도 평화구축으로 이어지도록 할지에 대해 고민해야한다. 아울러 대북 개발협력이 본격적으로 시작될 경우, 단계별로 지원이 안정적이고 일관성 있게 이루어지도록 하기 위해서는 북한의 비핵화 논의가 대북 지원 및 북한의 SDGs 이행과는 별개로 인식되어 진행되도록 함으로써 대북 지원 자금규모가 영향을 받지 않도록 하는 것이 중요하다. 이러한 시점에서 북한과 분단상황에 놓인 한국은 공여국으로서 체제전환국 및 분쟁 취약국을 대상으로 그간 지원해온 개발 경험을 바탕으로, 한반도 평화구축을 통한 SDGs 달성 논의가 정치외교적 논의와 구분되어 인도적지원과 개발 간의 협력을 통해 이루어지도록 하는데 노력을 강화해나갈 필요가 있다.

아울러 현재 triple nexus에 대한 논의는 지속적으로 진행되고 있는 상황이라는 점에서 정부차원에서의 triple nexus에 대한 이행 방향을 개발협력 및 ODA차원에서 보다 구체화해나가기 위해서는 일괄타결 협정에 일본이 적극적으로 참여하여 논의를 주도하는 주요 한 축으로서 활동하는 것과 같이, 한국 또한 SDG16+, Pathways for Peace 등 평화관련 논의를 비롯해 NWoW, 일괄타결 협정[33] 등 triple nexus 이행을 위한 국제적 이니셔티브에도 적극적으로 참여할 필요가 있다. 특히 triple nexus를 실제 이행하는데 있어 주요한 이슈 중에 하나인 재원 마련 방안에 있어서도 한국이 동 논의에 보다 적극적으로 참여하는 것이 필요할 것이다.

Ⅵ. Triple Nexus 이행을 위한 KOICA 시사점

분쟁이 만연한 실제 현장을 보면 triple nexus에 따른 사업 운영이 매우 중요함에도 불구하고 사실상 triple nexus는 여전히 다자기구 중심으로 논의가 진행되고 있으며, 실제 파일럿 사업 시도도 다자기구 중심으로 이루어지고 있다. 이로 인해 아직 양자공여기관 차원에서 triple nexus를 사업 수준에 접목시키는 작업은 어려운 것이 사실이다. 이는 특히 인도적지원과 개발 간의 dual nexus 상에서도 서로 간의 연계가 제대로 이루어지지 못하는 상황에서 분쟁예방, 나아가 평화 지속화라는 광범위한 평화 개념까지 연계시켜서 생각해야한다는 점에서 당연히 어려운 작업일 수밖에 없다.

33) 일괄타결 협정 서명국 및 기관 전체 리스트(2017.10.30.기준)는 [붙임2]에서 확인가능하다.

1123_개발과이슈_수정.indd 40 2018-11-28 오후 1:03:03

더욱이 triple nexus와 같은 맥락이긴 하지만, 조금 더 이전부터 시작된 분쟁취약국 지원방안 논의 자체도 아직까지 양자공여기관 입장에서는 일반 개발사업과 분쟁취약국 지원사업 간에 어떻게 명확한 구분을 두고 차별화된 접근을 할 수 있을지에 대해서도 실제 사업을 운영하는 측면에서 보면 그 기준이 모호한 것도 사실이다. 이는 분쟁취약국으로 불리우는 국가들에 대해서도 각 개발기관들이 예전부터 지속적으로 개발사업을 시행해왔으며, 해당 국가의 현지 니즈에 따라 분쟁이 만연한 상황에 맞추어 중장기적 차원에서 커뮤니티 재건 및 복구, 회복력 강화 등의 활동 또한 이루어져 왔었다는 점에서 분쟁취약국 지원이라고 하여 사실상 새로운 것이 없기 때문이다. 하지만 그럼에도 불구하고 실제 분쟁취약국 상황을 보면, 지속적으로 개발사업이 이루어짐에도 불구하고 사업의 효과성 및 지속성이 떨어지고 위기해소가 안되는 상황이 반복됨에 따라, 근원적인 분쟁 위기 발생 요인을 해결하기 위해서는 결국 분쟁취약국만이 갖고 있는 이러한 특수성에 맞추어 기존의 일반 개발 프로젝트 방식과는 차별화된 개발사업이 이루어져야만 하는 것이다. 이러한 점에 공감하여 현재 KOICA 또한 '취약국 지원을 위한 중기이행전략(2017-2019)'을 수립하고 별도 예산을 배정함으로써 이에 따른 분쟁취약국 사업을 발굴 및 운영하고 있다.

하지만 UN, 세계은행, OECD INCAF 등에서 지속적으로 논의되는 것처럼 분쟁취약국 내 만연한 분쟁을 해결하기 위한 지원은 단순히 중장기 차원에서의 개발적 접근으로만 이루어질 수는 없으며 분쟁이 재발하였을 때의 긴급한 인도적지원 투입뿐만 아니라 만연한 분쟁의 근본 위기 해소 및 재발 방지를 위해 보다 장기적 차원, 혹은 다년도 차원에서의 인도적지원이 함께 이루어져야만 한다. 아울러 이 과정에서 일반적으로 6개월 미만의 단기적 활동을 중심으로 하는 인도적지원 활동가들이 기존의 활동 방식을 갑자기 바꾸어 자체적으로 만성적 위기 요소를 해결하기 위한 중장기적인 활동을 해나가기란 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 만연한 분쟁 위기 상황 복구 활동에 있어 인도적지원 활동가들이 가지는 한계점과 애로사항에 대해 개발지원이 함께 들어감으로써 인도적지원 활동만으로 해소가 되기 힘든 근원적인 분쟁 위기 해결을 위해 보다 긴 호흡을 가지고 개발활동이 함께 상호보완적으로 이루어져야 한다. 이렇게 할 때만이 위기 요소를 단계별로 해소해나갈 수 있으며, 이를 통해 자연스럽게 일반 개발사업으로도 연결될 수 있다. 따라서 KOICA 또한 개발차원에서 SDG16 내 '평화ODA전략' 수립 시 KOICA 내 기 수립된 '취약국 지원을 위한 중기이행전략(2017-2019),' 그리고 '인도적지원 전략'을 종합적으로 연계하여 triple nexus를 통한 보다 단계적이고 유기적인 차원에서 각 전략들이 서로 조화롭게 어우러져 실제 사업 운영에 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

아울러 유의해야할 점은 triple nexus는 정책이나 전략 차원에서 논의될 개념이라기보다는

1123_개발과이슈_수정.indd 41 2018-11-28 오후 1:03:03

실제 사업의 기획 및 운영 차원에서 적용되는 개념이라는 점이다. 이에 따라 현재 KOICA에서는 triple nexus 사업의 기본적인 추진방향을 설정하기 위해 triple nexus 추진 전략을 수립 계획 중에 있으며, 이와 함께 2020년부터 사업형성지침 내 triple nexus 연계사업 발굴지침을 포함함으로써 사업발굴단계에서부터 triple nexus를 고려토록 추진 중에 있다. 또한 현재 triple nexus의 파일럿 사업화 시도가 주로 다자기구 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 KOICA는 국제기구 협력사업 형성 시에도 triple nexus 사업을 발굴토록 함으로써 triple nexus 사업에서 KOICA의 비교우위가 무엇인지를 모색하고 전문성을 강화해나가는 기회로 삼을 필요가 있다.

아울러 KOICA는 triple nexus 이행 강화를 위한 중요한 기반 작업 중의 하나로서 triple nexus 논의 및 이행을 위한 핵심파트너 범위를 기존의 개발중심 다자기구 및 NGOs를 넘어 인도적지원 NGOs 및 다자기구로까지 확대할 필요가 있다. 물론 현재 KOICA는 개발분야 뿐만 아니라 인도적지원 분야에서도 다양한 NGOs 및 국제기구와 파트너십을 구축하고 있으나 이들의 활동 범위는 개발사업과 긴급구호 및 인도적지원 사업으로 구분되어 운영되고 있는 것이 현실이다. 이에 만성적 위기가 존재하는 상황에서 상호 협력을 통해 함께 활동하기 위해서는 두 분야 간의 분절화를 해소함으로써 서로를 이해하고 공동의 활동 프레임 안에서 동일한 성과(collective outcomes)를 달성하기 위해 협력할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 특히 앞서 소개한 바와 같이 인도적지원과 개발 분야 활동가들 간에는 서로 상이한 업무방식 및 언어(language) 등을 가지고 있기 때문에 지속적으로 인도적지원 활동가들과 개발 활동가들 간에 교류 및 논의의 기회를 확대해나가는 것이 중요하며, 이를 통해 서로에 대한 이해와 공감을 증대시킬 수 있도록 해야 한다. 이러한 점에서 KOICA는 국내 무상원조 차원에서 인도적지원과 개발을 함께 실시하고 있는 기관으로서, 인도적지원과 개발, 그리고 추후 나아가 평화활동가들간의 교류 및 네트워크를 운영하는 국내 주요 플랫폼으로서 역할 할 필요가 있다.

또한 사업기획단계에서 triple nexus를 고려할 때 함께 논의되어야 하는 부분이 바로 타 기관과의 협력을 통해 사업이 진행될 경우 인도적지원, 개발, 평화 활동기관들 간에 갖고 있는 개별적인 펀딩채널을 어떻게 효과적이면서도 효율적으로 연결시킬 것인가이다. 아울러 KOICA 내부의 자체 예산으로 사업을 운영한다고 할 경우에도 현재 일반 개발사업 예산과 취약국 지원 예산, 인도적지원 예산이 각각 별개로 존재하고 있음에 따라 실제 triple nexus 사업을 운영할 때 내용상의 연관성에도 불구하고 동 예산들 간에 어떻게 조율하여 운영할지에 대해서도 내부적인 협의가 이루어져야 한다. 또한 triple nexus 활동 자체가 다년도의 활동이 요구된다는 점에서 KOICA를 비롯해 공여국들 모두 점차적으로 다년도 사업운영 메커니즘을

1123_개발과이슈_수정.indd 42 2018-11-28 오후 1:03:03

마련할 것을 주문하고 있으나, 이는 한국 정부의 예산 운영 구조적 특성으로 인해 사실상 단기간 내 해결하기는 어렵다고 할 수 있다.

이 외에도 KOICA는 triple nexus 이행을 위해 현재 우선적으로 사업 발굴 단계에서 triple nexus 사업을 어떻게 발굴할 것인가에 초점을 맞추고 있으나, 앞서 'Ⅳ-2. 실무차원에서의 해결과제'에서 소개한 바와 같이 실제 사업을 운영하는 단계에서 요구되는 요소들에 대해서도 사전에 대응방안을 마련하여 이행 지침을 수립할 필요가 있다. 이를 위해서는 UN과 세계은행이 파일럿으로 운영하고 있는 triple nexus 사업 사례들을 보다 면밀히 분석해볼 필요가 있다. 물론 아직까지는 국제기구가 실시하는 triple nexus 사업도 엄밀하게 볼 때 완전한 의미의 triple nexus 사업이라고 할 수는 없지만 이는 논의로 시작된 triple nexus 개념을 사업으로 구현해가는 초기 과정에서 시도된 사업들이라는 점에서 그 자체로서 의미가 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 파일럿 사업 사례들을 면밀히 분석함으로써 이를 통한 경험과 교훈을 바탕으로 KOICA의 triple nexus 사업 발굴 및 이행을 위한 시행착오를 줄일 수 있는 계기로 삼을 필요가 있을 것이다.

1123_개발과이슈_수정.indd 43 2018-11-28 오후 1:03:03

참고문헌

기획재정부·외교부. 2017.『취약국 지원 전략』.

김수진·이승철. 2017.『KOICA의 효과적인 취약국 지원을 위한 성과프레임워크 지표풀 개발: 공공행정분야』. 성남: 한국국제협력단.

Henni Alava. 2010. "Exploring the Security-Development Nexus: Perspectives from Nepal, Northern Uganda and Sugango." Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.

IASC. 2017. "Grand Bargain Signatories" posted on IASC website on 30 October, 2017, available athttps://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_signatories_and_membership_-_1017_pg_-_pdf_-_docx.pdf (접속일: 2018.07.10.).

ICVA. 2017a. "The New Way of Working Examined" ICVA Briefing Paper. Geneva: International Council of Voluntary Agencies(ICVA).

_____. 2017b. "The Grand Bargain: Everything you need to know" ICVA Briefing Paper. Geneva: International Council of Voluntary Agencies(ICVA).

Neda Mansouri. 2017. "In-Country Practitioner Perspectives on the Humanitarian-Development-Peace Nexus and the New Way of Working." New York: United Nations Development Programme.

UNDG. 2017. "United Nations Development Assistance Framework Guidance." New York: United Nations Development Group(UNDG).

UNGA. 2015a. "Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development." (A/RES/70/1). New York: United Nations.

_____. 2015b. "Report of the High-Level Independent Panel on UN Peace

1123_개발과이슈_수정.indd 44 2018-11-28 오후 1:03:04

Operations (HIPPO)." (A/70/95-S/2015/446). New York: United Nations, available at http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446 (접속일: 2018.10.10.).

_____. 2017. "Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system" Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2016(A/RES/71/243), 1 February, 2017. New York: United Nations.

UNOCHA. 2017a. "World Humanitarian Data and Trends 2017." Geneva: The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA).

_____. 2017b. "New Way of Working."Geneva: The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA).

_____. 2017c. "Sudan: Multi-Year Humanitarian Strategy 2017-2019." Geneva: The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA).

_____. 2017d. "2018 Somalia Humanitarian Response Plan."Geneva: The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA).

UNSC. 2016. Resolution 2282 adopted by the Security Council at its 7680th meeting on 27 April 2016(S/RES/2282). New York: United Nations.

UNSG. 2015. "The challenge of sustaining peace" the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture. New York: United Nations, available at https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf (접속일: 2018.10.10.).

_____. 2016. "One Humanity: Shared Responsibility" Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit(A/70/709). New York: United Nations.

_____. 2017. "Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: ensuring a better future for all" Report of the Secretary-General(A/72/124-E/2018/3). New York: United Nations.

1123_개발과이슈_수정.indd 45 2018-11-28 오후 1:03:04

_____. 2018. "Peacebuilding and Sustaining peace) Report of the Secretary General. New York: United Nations.

UN Women. 2015. "Preventing Conflict Transforming Justice Securing the Peace" A Global Study on Security Council Resolution 1325. New York: United Nations, available at http://www.unwomen.org/~/media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf (접속일: 2018.10.10.).

UN·World Bank. 2018. "Pathways for peace inclusive approaches to prevent violent conflict."Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 2015."What is the UN-World Bank Fragility and Conflict Partnership Trust Fund?"Washington, D.C.: World Bank.

WHS. 2016. "Too important to fail-addressing the humanitarian financing gap" High-Level Panel on Humanitarian Financing: Report to the Secretary General, proposed in World Humanitarian Summit(WHS).

Grand Bargain. 2016. "The Grand Bargain-A Shared Commitment to Better Serve People in Need." Istanbul: Grand Bargain, available at https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf (접속일: 2018.10.10.).

국제이주기구 홈페이지: http://iom.or.kr (접속일: 2018.10.10.).

Agenda for Humanity 홈페이지 "Grand Bargain Initiative": https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861 (접속일: 2018.10.10).

Humanitarian Coalition 홈페이지 "From Humanitarian to Development Aid": http://humanitariancoalition.ca/from-humanitarian-to-development-aid (접속일: 2018.10.10.).

ICVA 홈페이지 "Topic 2: The World Bank and the humanitarian-development-peace nexus": https://www.icvanetwork.org/topic-2-world-bank-and-

1123_개발과이슈_수정.indd 46 2018-11-28 오후 1:03:04

humanitarian-development-peace-nexus (접속일: 2018.10.10.).

ICVA 홈페이지 "High-Level panel on humanitarian financing": https://www.icvanetwork.org/high-level-panel-humanitarian-financing (접속일: 2018..10.10.).

IASC 홈페이지 "Grand Baragain Signatoires"(2017.10.30.기준): https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_signatories_and_membership_-_1017_pg_-_pdf_-_docx.pdf (접속일: 2018.10.10.).

OECD 홈페이지 "Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles": http://www.oecd.org/development/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm (접속일: 2018.10.10.).

PHAP (Professional in Humanitarian Assistance and Protection) 홈페이지 "The World Bank and the humanitarian-development-peace nexus: Follow-up questions": https://phap.org/thematic-notes/2018/06/world-bank-and-humanitarian-development-peace-nexus-follow-questions (접속일:2018.10.10.)

World Bank 홈페이지 "The Humanitarian-Development-Peace Initiative": http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/the-humanitarian-development-peace-initiative (접속일: 2018.10.10.).

World Bank IDA 홈페이지: http://ida.worldbank.org/ (접속일: 2018.10.10.).

1123_개발과이슈_수정.indd 47 2018-11-28 오후 1:03:04

부록1. 평화(peace) 이슈 관련 주요 논의 흐름 및 개념 정리

1. SDGs 달성을 위한 '평화(peace)' 구축의 중요성 (5P)

- MDGs에서의 반성, 'leaving no one behind'에 따른 SDGs 달성을 위한 주요 목표이자 기본원칙(5P)

2. 평화이슈 관련 국제 논의 동향

- 유엔 중심의 현 평화(peace)논의는 평화구축(peacebuilding)과 평화의 지속성(sustaining peace) 논의를 중심으로 이루어지고 있으며, 유엔평화구축위원회(Peacebuilding Commission, PBC)가 주도하고 있음. (* 한국은 PBC 의장직 역임중)
- 기존의 국제사회 분쟁 해결을 위한 '평화구축(peacebuilding)'이라는 전통적 개념에서 PBC 창설 10주년인 2015년 '평화지속화(sustaining peace)'개념으로 평화구축 개념이 확장되어 UN서 채택됨.

[개념 정리]

- 평화유지(peacekeeping): 폭력 및 분쟁사태 종료 후 전후상황에서 이루어지는 활동으로, UN 안전보장이사회(UN Security Council)에서 규정한 평화유지 활동 의무 및 범위에 따라 평화유지군을 파견함. 평화유지군은 파견대상국가가 분쟁상황에서 벗어나 평화를 유지하는데 필요한 조치들을 실시함. (주로 '인도적지원(humanitarian aid)' 활동에 기여)
- 평화구축(peacebuilding): 폭력 및 분쟁사태 발발 이전에 이루어지는 활동으로, 분쟁의 확산, 확대, 재발 또는 지속을 방지하기 위한 정치적 개입으로 해석 (주로 '개발(development)' 활동에 기여)
- 평화지속화(sustaining peace): 사회 전반의 공통 비전을 세우는 과정으로, 모든 계층과 분야의 필요를 고려하여 분쟁의 예방, 발생, 지속, 악화, 재발, 전후재건에 이르기까지 분쟁의 모든 단계에 걸쳐 유엔의 적극적 관여를 추구하는 개념. 동 개념에는 적대 행위 종식, 국가적 화해 보장, 회복과 재건, 개발 지원 등의 활동이 일괄 포함.

- 유엔안전보장이사회 결의안 2282(2016.04)와 유엔총회결의안 70/262(2016.05)를 통해 평화에 대한 종합적이고 총체적 접근의 중요성을 제시함..
  - ◇ 이에 따라 UN은 세계은행(World Bank)와 함께 분쟁예방(prevention of conflict) 활동을 통한 SDGs 달성에 대한 공동 기여 의지를 표명하고, 이를 위해 UN과 세계은행간의 비교우위 및 역할 등에 대한 공동 활동프레임워크를 담은'Pathway for Peace: Inclusive approach to preventing violent conflict' 보고서를 최근 발간 (2018).
  - ◇ UN과 세계은행은 세계의 취약성 및 위험성 감소와 함께 즉각적인 인도주의 니즈를 충족시키기 위해서는 '인도적지원–개발'축과 함께 '평화 지속성(sustaining peace)'를 제3의 축으로 함께 강조하여 사업을 추진하는 '새로운 업무방식(New Way of Working, NWoW)'을 추구할 것을 강조(UN사무총장보고서, 2016.12)

- 새로운업무방식(New Way of Working) 개념은 본래 '인도적지원 공동체와 개발 공동체 간의 협업을 저해하는 불필요한 장벽을 제거하기 위한 각 공동체간의 통합적인 새로운 업무 방식을 마련하기 위한 시도로서 유엔과 세계은행의 주도로 논의가 진행되었으며, 2016년 5월 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)에서 최초 제시되었음.
- 하지만 2016년 12월 유엔사무총장이 '평화 지속성'을 제 3의 주요요소로 추가할 것을 강조함으로써 '인도적지원–개발–평화간의 연계성' 강화 논의가 강화됨.

1123_개발과이슈_수정.indd 48 2018-11-28 오후 1:03:04

- 안토니오 구테흐스 유엔사무총장은 취임사(2016.12.12.), 안보리 공개토의연설(2017.1.10.) 등을 통해 평화를 위한 외교력을 확산하고 분쟁예방 및 평화지속화(sustaining peace)를 유엔 최우선 과제로 설정할 것임을 표명.
  - ◇ 평화구축과 평화지속화에 관한 유엔 고위급회담(High Level Meeting on Peacebuilding and Sustaining Peace, 2018.04)은 이러한 유엔 의지를 재확인하며 평화구축(peacebuilding)과 평화 지속화(sustaining peace)에 대한 유엔활동 강화 방안을 논의.
- SDG16의 이행을 위해 △Pathfinders Initiative, △Global Alliance for SDG16 Reporting, △SDG16+ Forum 등이 각 정부 및 국제기구, 학계 등 다양한 주체간의 협력을 통해 혁신적인 SDG16 이행 방식을 공유.
  - ◇ Pathfinder Initiative는 'SDG16+ 로드맵'을 수립하여 정의로운 사회, 포용적 사회와 함께 평화로운 사회 구축을 위한 다양한 파트너간의 통합적인 방안 제시. SDG16+에서는 폭력적 분쟁 해결을 통한 평화구축을 SDG16 내 세부목표 차원에서 이해함으로써, 커뮤니티 또는 국가 내에서 발생하는 폭력문제의 해결에 보다 초점을 맞추어 양질의 거버넌스 구축을 위한 하나의 이슈로서 평화이슈를 바라봄.
    - SDG16+ Forum: 2017.10.31.-11.1에 'SDG16+ Forum Annual Showcase 2017)을 개최, 평화와 개발의 연계성 강조, 이를 위한 NGOs를 비롯한 다양한 주체의 참여 필요성 강조
  - ◇ Pathways for Peace는 2018년 UN과 세계은행이 폭력적 분쟁의 예방을 통해 평화지속화(sustaining peace) 실현의 중요성을 강조한 공동연구보고서로, 동 보고서에서는 개발, 안보, 정치, 인권 등 분야간의 활동 제약을 완화하고 인도적지원과 개발, 평화간의 연계 일관성(triple nexus of humanitarian, development, peace coherence)을 강화함으로써 분쟁을 예방하는 것이 중요함을 강조함. Pathways for Peace에서는 보다 포괄적 차원에서 국내외에서 발생하는 폭력적 분쟁의 일체를 고려함으로써 평화이슈를 거버넌스 및 법치 등 주요 이슈들과 동등한 준위에서 평화이슈를 바라봄.

출처: 저자 정리

1123_개발과이슈_수정.indd 49 2018-11-28 오후 1:03:04

부록2. Grand Bargain 서명 회원국(Signatories)

(2017.10.30. 기준)

구분	번호	국가명/기관명	비고
공여국	1	오스트리아	
	2	벨기에	
	3	불가리아	
	4	캐나다	Workstream7 공동의장
	5	체코	
	6	덴마크	Workstream10 공동의장
	7	유럽연합 ECHO	Workstream5 공동의장
	8	독일	Workstream9 공동의장
	9	이태리	
	10	일본	Workstream4 공동의장
	11	룩셈부르크	
	12	네덜란드	Workstream1 공동의장
	13	노르웨이	
	14	에스토니아	
	15	스웨덴	Workstream8 공동의장
	16	스위스	Workstream2 공동의장
	17	영국	Workstream3 공동의장
	18	미국	Workstream6 공동의장
	19	스페인	
	20	슬로베니아	
	21	핀란드	
	22	아일랜드	
	23	프랑스	
	24	뉴질랜드	
유엔기관	1	FAO	
	2	IOM	
	3	UNICEF	Workstream7 공동의장
	4	UNDP	Workstream10 공동의장
	5	UNWomen	
	6	UNHCR	Workstream4 공동의장
	7	UNFPA	
	8	OCHA	Workstream5 공동의장

1123_개발과이슈_수정.indd 50 2018-11-28 오후 1:03:05

	9	UNRWA	
	10	World Bank	Workstream1 공동의장
	11	WFP	Workstream3 공동의장
	12	ILO	
	13	WHO	
NGOs	1	InterAction	
	2	IVA	Workstream9 공동의장
	3	SCHR	Workstream6 공동의장
	4	Care International	
	5	Syria Relief	
	6	International Rescure Committee	
	7	Relief International	
	8	Mercy Corps	
	9	World Visions International	
	10	Global Communities	
	11	Catholic Relief Services	
	12	Norwegian Refugee Coucil	
	13	Christian Aid	
	14	CAFOD	
	15	OXFAM	
	16	ZOA International	
	17	Near Network	
	18	ActionAid	
	19	Save the Children	
적십자운동	1	ICRC	Workstream8 공동의장
	2	IFRC	Workstream2 공동의장
기타	1	OECD	
총 개수		59	

출처: IASC 홈페이지[34)]

34) IASC 홈페이지 'Grand Baragain Signatoires' published on October 30, 2017, available at https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_signatories_and_membership_-_1017_pg_-_pdf_-_docx.pdf (accessed on 2018.07.10.)

1123_개발과이슈_수정.indd 51 2018-11-28 오후 1:03:05

연구자료
연구정보 2018-18-181

『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 명시하에 인용이 가능합니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

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

KOICA 한국국제협력단
13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825번지
Tel 031-740-0114 Fax 031-740-0655 http://www.koica.go.kr
KOICA Korea International Cooperation Agency