

포스트-2015 개발시대의 분절적 글로벌 개발협력 거버넌스:

유엔개발협력포럼(UNDCF)과
부산글로벌파트너십(GPEDC)을 중심으로*

김태균 | 서울대학교 국제대학원 부교수

포스트-2015 개발시대로 진입하기 위하여 국제사회는 다양한 협의체와 포럼을 구성함으로써 그 의도와 상관없이 주요 행위자 간의 복합적인 관계성을 조성하고 있다. UN 중심의 복잡한 협의체가 SDGs 논의에 있어 가장 핵심적인 채널로 제도화되고 있는 반면, 非UN 네트워크를 토대로 형성된 다양한 협의체들이 UN과 연동되어 협력하거나 동일한 의제 및 이행기제를 중복적으로 다루면서 발생하는 분절적인 문제들이 목도되고 있다. 포스트-2015 개발시대를 맞이하여 개발협력을 위한 글로벌 거버넌스의 재구성이 필요한 시기이며, 다양하게 표출되는 대안적 담론과 정책적 제안들을 효과적·통합적으로 제도화하고 추진할 수 있는 조절기제가 구축되어야 하는 숙제가 남아 있다. 여러 협의체가 지속적으로 중복된 제안과 결과물을 상호 공유하거나 경쟁하고 있지만, 그 중 가장 핵심적인 거버넌스의 플랫폼으로 공진하고 있는 ‘유엔개발협력포럼(United Nations Development Cooperation Forum: UNDCF)’과 ‘효과적 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation: GPEDC)’을 비교분석함으로써 본 연구는 현재 SDGs를 위한 글로벌 개발협력 거버넌스의 현주소를 이해하고 그 분절적인 위험 요소를 진단한다. 특히, UNDCF와 GPEDC로 대표되는 포스트-2015 개발의제 관련 글로벌 플랫폼의 중복적 분절성이 초래하고 있는 문제점들을 미셀 푸코의 통치성(governmentality) 관점에서 인식하고 분절적인 구조를 수정·보완할 수 있는 정책적 제안을 제시하고자 한다.

주제어: 글로벌 거버넌스, 국제개발협력, 포스트-2015 개발의제, 통치성, 분절성

* 본고는 서울대학교 행정대학원에서 주최한 제789회 <정책&지식포럼>에서 발표한 논문으로 수정·보완에 도움을 주신 서울대학교 행정대학원 장현식·박상인 교수, 한국국제협력단 김인 전략기획이사, 수출입은행 나기환 부장, 그리고 참석해준 석·박사 학생들에게 감사를 표한다. 본 연구는 서울대학교 국제대학원 국제학연구소 소속 신흥지역연구센터의 지원과 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2012S1A3A2033961)임을 밝힌다.

I. 서론: 지속가능발전목표(SDGs)와 이행기제를 위한 글로벌 거버넌스 구축의 필요성

2015년 9월 제70차 UN총회를 기점으로 2000년 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)의 장렬했던 위용을 역사의 뒤안길로 묻고 국제사회는 포스트-2015 시대의 개발의제를 대표할 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’의 달성을 위하여 새로운 15년을 향해 달려가고 있다.¹ 2016~2030년을 책임질 또 하나의 글로벌 슬로건은 큰 이변이 없는 한 SDGs로 국제사회의 컨센서스가 모여지는 형국이며, SDGs는 기존의 MDGs가 주로 사회개발에 초점을 두었던 한계를 넘어서 사회개발뿐만 아니라 포용적 경제발전, 지속가능발전, 평화와 안보 등 네 분야로 확대·개편하고 있다. 또한 MDGs가 개발도상국에만 적용되는 한계가 있었던 반면, SDGs는 개도국을 넘어서 UN 회원국 전체에 보편적으로 적용되는 개발목표로 적용 범위를 확장하고 있다는 점에 주목해야한다. 주요 행위자 측면에서도 SDGs는 기존 국가 단위에 국한되었던 MDGs의 한계를 극복하고자 단일 국가를 넘어서 시민사회단체, 민간기업, 의회, 재단 등 다양한 주체들로 구성되는 ‘다중이해관계자(multi-stakeholder)’를 표방하고 있다. 따라서 SDGs의 중요한 특징은 크게 다차원영역(multi-dimensionality), 보편주의(universality), 그리고 다중이해관계자(multi-stakeholder)으로 재구성할 수 있으며, 이러한 변화는 기존 글로벌 개발협력 거버넌스의 구조적 전환을 요구하고 있다(GPEDC, 2015).

지금까지의 복잡다단했던 포스트-2015 개발의제 선정과정보다 2015년 9

1. 지속가능발전목표(SDGs)는 2012년 Rio+20 회의에서 제안된 목표로서 2015년 현재 17개 목표로 구성되어 있으며 다가오는 제70차 UN총회에서 최종적으로 합의 및 결정될 예정이지만, 아직까지 공식적으로 포스트-2015 개발시대의 의제로 채택된 것은 아니다. 따라서 잠정적으로 국제사회가 포스트-2015 개발의제를 SDGs로 통칭하고 있으며 SDGs의 최종적인 선택은 2015년 9월말에 개최될 UN총회에서 각 국가의 대표단에 의해 결정될 것이다.

월 UN총회 이후 MDGs를 대신할 새로운 개발패러다임과 목표를 어떤 방식으로 이행할 것인가가 사실상 더 중요하게 다루어져야 할 핵심사항이다. 다시 말해, 향후 문제의 핵심은 포스트-2015 개발목표를 수행하기 위한 개발재원, 역량발전, 남남협력 등으로 구성되는 이행수단(means of implementation: MOIs), 책무성(accountability)과 투명성(transparency) 메커니즘, 그리고 글로벌 파트너십 구축에 있다고 정리할 수 있다. 다양한 이행기제들이 구체적으로 합의되지 않은 채 거시적인 목표들만 결정되어 각 국가별로 국내이행에 박차를 가하도록 국제적인 컨센서스를 도출한다는 것은 결국 모래위에 거대한 성을 쌓는 것과 진배없다. 미국의 사회학자 찰스 라이트 밀즈(Charles Wright Mills)가 『사회학적 상상력(The Sociological Imagination)』(1959)에서 강조하듯이, 거대한 담론의 주류화는 실제 담론을 구체화하는 다양한 미시적 시도와 제도들을 피상화하고 역사적으로 변천되어 온 작동기제들이 거시담론의 중요성에 묻히는 부정적인 효과를 창출하게 된다. 이러한 맥락에서, 역사적으로 — 다분히 미시적인 수준에서 — 구축되어 온 국제사회의 이행기제들을 포스트-2015 개발시대를 맞이하여 어떠한 방식으로 구체화하고 제도적으로 동원할 수 있는가를 논의할 글로벌 차원의 공론장을 조성하는 것이 관건이라 할 수 있다.

그러나 포스트-2015 개발시대로 진입하는 과정에서 글로벌 공론장을 구축하기 위하여 국제사회는 다양한 협의체와 포럼을 구성함으로써 그 의도와 상관없이 주요 행위자 간의 복합적인 관계성이 조성되고 있다. UN 중심의 복잡한 협의체가 SDGs 논의에 있어 가장 핵심적인 채널로 제도화되고 있는 반면, 비(非)UN 네트워크를 토대로 형성된 다양한 협의체들이 UN과 연동되어 협력하거나 동일한 의제 및 이행기제를 중복적으로 다루면서 발생하는 분절적인 문제들이 목도되고 있다. 포스트-2105 개발시대를 맞이하여 개발협력을 위한 글로벌 거버넌스의 재구성이 필요한 시기이며, 다양하게 표출되는 대안적 담론과 정책적 제안들을 효과적·통합적으로 제도화하고 추진할 수 있는 조절기제가 구축되어야 하는 숙제가 남아 있다.

여러 협의체들이 지속적으로 중복된 제안과 결과물을 상호 공유하거나 경쟁하고 있지만, 그 중 가장 핵심적인 거버넌스의 플랫폼으로 공진하고 있는

‘유엔개발협력포럼(United Nations Development Cooperation Forum: UNDCF)’과 2011년 원조효과성을 위한 부산개발총회의 결과물인 ‘효과적 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation: GPEDC)’을 비교·분석함으로써 본 연구는 현재 SDGs를 위한 글로벌 개발협력 거버넌스의 현주소를 이해하고 그 분절적인 위험 요소를 진단한다.² 특히, UNDCF와 GPEDC로 대표되는 포스트-2015 개발의제 관련 글로벌 플랫폼의 중복적 분절성이 초래하고 있는 문제점들을 정확히 파악하고 분절적인 구조를 수정·보완할 수 있는 정책적 제안을 제시하고자 한다. 포스트-2015 개발시대를 대표할 17개의 SDGs에 대한 글로벌 수준의 논의는 이미 종료되었다고 평가할 수 있기 때문에 앞으로 이 목표들을 어떠한 방식으로 수행할 것인가에 대한 MOIs와 효과적 파트너십에 대한 논의가 두 글로벌 플랫폼의 핵심적인 의제로 부상하고 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 각 글로벌 협의체가 정책방향과 원칙을 공식화하고 전략화하는 프레임링 효과(framing effects)를 이론적 토대로 삼고 외부에 공개된 정책문서를 바탕으로 상호 추구하는 방향성의 차이를 논의하고 더 나아가 두 협의체 간의 선순환적인 분업효과를 모색하고자 한다. 이를 바탕으로 UNDCF와 GPEDC에서 주도적인 역할을 하고 있는 한국 정부가 포스트-2015 개발의제에 관한 MOIs를 구축하는 데 있어 어떠한 대응책을 강구할 수 있는지 제안하고자 한다.

II. 포스트-2015 개발의제 설정을 위한 국제사회의 노력

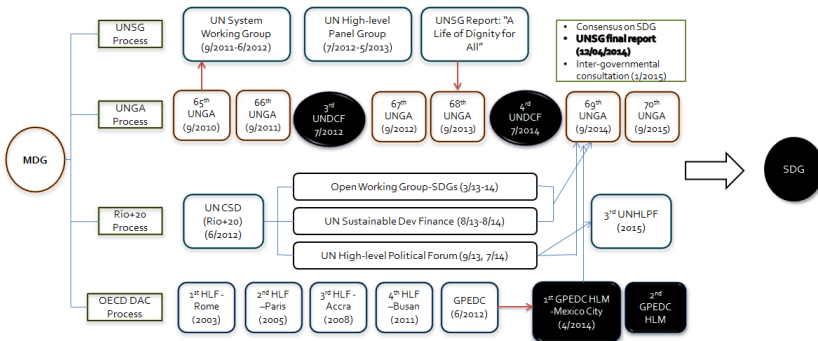
글로벌 수준에서 단일 국가와 같이 독립된 자율적인 정부를 설립하는 것이 불가능하다는 것은 자명한 사실이다. 정부를 대신할 책임 있는 주체가 부

2. GPEDC는 OECD DAC이 조직했던 ‘원조효과성을 위한 고위급포럼(High-Level Forum on Aid Effectiveness)’ 중 마지막 포럼이 열렸던 2011년 부산개발총회에서 논의되고 2012년에 결정된 행동지향적(action-oriented) 글로벌 파트너십 플랫폼이다. 본고에서는 편의상 ‘부산글로벌파트너십’을 GPEDC와 같은 의미로 사용하고 있다.

재한 가운데 다양한 목소리들을 하나로 통합하고 조율할 글로벌 수준의 협의 체 구축은 절실히 필요하지만 그 해법은 이해관계가 상이한 주체에 따라 복잡적으로 제기된다. 2011년 반기문 UN사무총장 지시 하에 포스트-2015 개발의제를 준비하기 위하여 출범한 UN System Task Team을 필두로 2015년 현재까지 다층적 절차와 협의 과정을 통하여 SDGs로 대표되는 17개 목표를 잠정적으로 합의하고 다가오는 9월 UN총회에서 최종적인 합의를 도출할 예정이다. 다음은 포스트-2015 개발의제 설정을 위한 지금까지의 국제사회의 다양한 경로를 간략하게 설명하고, SDGs 달성을 위한 글로벌 파트너십이 어떠한 방향으로 논의되고 있는가에 대한 글로벌 지형을 타진한다.

1. 포스트-2015 개발의제 설정의 다중전환과 이중적 구조

2011년부터 시작된 UN 중심의 포스트-2015 개발의제를 위한 준비 과정은 <그림 1>과 같이 다층적인 협의체로 구성되어 진행되고 있다. 크게는 네 부문의 프로세스로 압축될 수 있는데, UN사무총장 중심, UN총회 중심, 리오+20 중심, 그리고 OECD 중심으로 구분이 가능하다. 네 트랙 모두 완전히 분리되어 각각의 정책적 이해관계를 관철하는 방식으로 협의 과정이 진행되는 것은 아니며, 상호 유기적으로 연결되어 주요 의제와 전략이 공유되고



자료: 저자 정리.

<그림 1> 국제사회의 포스트-2015 개발의제 논의 과정

조율된다는 점에는 이의가 없다. 그러나 이 복잡한 흐름도를 자세히 살펴보면, UN사무총장·UN총회·리오+20는 공통적으로 UN과 제도적인 연동기제로 묶여 있는 협의체들이고, OECD 중심의 원조효과성을 위한 고위급회의 및 GPEDC만이 비UN 프로세스를 주관하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

UN과 OECD 간의 국제 규범을 주도하는 경쟁적인 역사는 작금의 SDGs를 둘러싼 견제와 협력 이전에 신자유주의 세계화 국면에서도 이념적·실천적 대립구도를 이루고 있지만 상호 보완적인 역할을 하고 있다는 사실에 주목해야 한다(Deacon, 2007). UN은 보편적이고 인도주의적 목표와 규범을 표방하여 인권과 평화를 근간으로 전 지구적 회원국과 함께 개발협력 사업과 정책을 추진한다는 측면에서 다른 국제기구보다 정당성과 리더십을 갖고 있다는 반면, OECD는 DAC를 중심으로 선진공여국들이 주요 개발협력 원칙과 규범을 선도하고 있어서 다분히 UN과 공유하는 부분이 자주 발견되지만 공여국 입장에서 개도국의 요구를 적극적으로 반영하기 어렵다는 정당성의 한계가 있다. 그러나 반드시 UN과 OECD가 상호 배제적인 독자적 영역을 구축하고 있다는 의미는 아니며, 2005년 파리선언(Paris Declaration), 2008년 아크라행동계획(Accra Agenda for Action: AAA), 2011년 부산결과문서(Busan Outcome Document: BOD) 등과 같이 개발협력에 있어 주요 핵심 규범과 원칙을 OECD가 선도하고 있고 이를 UN과 적극적으로 공조하고 있는 측면은 상호보완적인 관계로 평가되어야 한다. 2011년 UN System Task Team이 조직된 이후 2015년 9월 SDGs가 합의되기 전까지의 복잡한 국제사회의 움직임을 간략하게 UN과 OECD로 구분하여 정리함으로써, 이러한 역사적 배경에서 출범한 UNDCF와 GPEDC가 각각의 태생적 차별성이 있고 이를 토대로 형성된 분절적인 관계가 앞으로 포스트-2015 개발체제에서 이행기제의 부정적인 걸림돌이 될 가능성이 높다는 문제의식을 인식할 수 있다(김태균, 2014).

1) UN 중심의 포스트-2015 개발의제 준비 과정

UN을 중심으로 진행되어 온 포스트-2015 개발의제 프로세스는 크게 세 가지 트랙으로 구분이 가능하며, 이는 UN사무총장이 주도적으로 추진하는

고위급패널(High-Level Panel)과 사무총장보고서, UN총회가 중심으로 추진되는 다양한 회의와 협의체, 그리고 지속가능환경을 논의해온 장인 Rio 회의가 확대되어 Rio+20으로 발전하고 이와 연결된 다양한 협의체로 세분화할 수 있다(〈그림 1〉 참조).

우선, UN사무총장이 주도한 개발의제 준비 노력은 26명으로 구성된 고위급패널(High-Level Panel)에서 본격적으로 시작되었다. 2012년 영국, 라이베리아, 인도네시아 3국 대표가 중심이 되어 전 세계에서 초청된 26명의 전문패널은 향후 포스트-2015 개발의제로 12개 목표를 제안하게 되고 이를 받아서 반기문 사무총장이 2013년 제68차 UN총회에 “A Life of Dignity for All”의 보고서를 제출하게 된다. 또한 Rio+20 이후 SDGs로 잠정적 합의를 위한 다양한 UN 중심의 협의 결과를 반영하여 2014년 12월에 사무총장이 다시 “The Road to Dignity by 2030”라는 종합보고서(synthesis report)를 제출하였다. 이를 바탕으로 2015년 1월부터 포스트-2015 개발의제를 위한 정부 간 회의가 지속되고 있다. 정부 간 회의는 2015년 6월부터 제로 드래프트(zero draft)를 회람하고 있으며 그 이후 9월 UN총회까지 지속적으로 수정·보완한 문서들을 공유할 예정이다.

Rio+20 협의체는 본래 환경관련 지속가능발전의 주제를 중심으로 새로운 원칙과 규범을 창출하는 목적으로 운영되었는데 2012년 회의에서 그 주제의 범위를 경제, 사회, 평화안보로 확대하여 이른바 SDGs에 관한 목표들을 리오결과문서인 *The future we want*에서 제안하게 되고 이를 UN이 적극적으로 받아들여 현재 17개 목표로 발전되게 되었다. 2012년 이후 이를 바탕으로 다양한 협의 과정들이 추진되었는데, 무엇보다 주목해야 할 과정은 공개작업반(Open Working Group)을 통하여 다양한 주제별로 SDGs가 현재 17개 목표로 가안이 잡혀 2014년 12월에 제출된 반기문 사무총장의 최종보고서로 그 맥이 이어졌다는 사실이다. 공개작업반 이외에 고위급정치포럼(High-Level Political Forum)이 구성되어 정치적 문제와 제도화 이슈 등이 협의되었다. 2015년 제3차 회의가 진행될 예정이며, 향후 포스트-2015 개발시대에 있어 가장 영향력 있는 협의체로 활동할 가능성이 농후하다.

이러한 일련의 협의 과정은 결국 UN총회로 수렴하게 되어 있으며, UN총

회의 재가를 통하여 궁극적으로 정당성을 갖게 된다. 앞으로 국제원조사회의 15년을 인도해 나갈 중요한 목표인 만큼 의제를 형성해 나가는 거버넌스의 중심축에는 UN총회가 자리하고 있는 것이다. UN체제에서 포스트-2015 개발의제를 담당하는 주요 플랫폼은 유엔경제사회이사회(UNECOSOC) 산하에 조직된 UNDCF로, 본 협의체는 UN 산하의 개발협력과 관련된 기관들의 협의체가 중심이 되어 개발의제와 연관되는 각종 포럼과 비정부기관과 같은 개발행위자들과 적극적으로 연대하여 포스트-2015 개발의제 논의를 수렴하고 통합을 선도하고 있다(Burall and Graves, 2008). 따라서 UNDCF는 다양한 이해관계자들을 조정하고 의견을 수렴하는 글로벌 플랫폼의 역할을 수행하고 있으며, SDGs 달성을 위하여 관련된 많은 이슈영역들, 즉 MOIs, 책무성 기제, 글로벌 파트너십 등의 의제를 구체적으로 논의하는 공론의 장을 제공하게 된다. UNDCF는 2년 단위로 운영되는 공식적인 UN 프로세스로 조직되지만, 2년 사이에 몇 차례 협의 과정을 진행하면서 새로운 의제와 방향성을 지속적으로 제시하는 역할을 수행한다. 2015년 4월 한국 송도에서 개최된 개발재원과 MOIs 논의를 위한 UNDCF 회의도 이러한 과정 속에서 이루어진 행사이다.

그러나 UN은 본질적으로 거버넌스 자체가 회원국 수 및 비정부행위자와의 파트너십, 그리고 거대한 내부 정책결정과정 등으로 비대하고 복잡다단하다. 주지하다시피 UN 내부 결정과정은 관료제, 다양한 의견수렴과정, 책무성 확보 등의 이유로 의제설정에 오랜 시간이 소요되고 효율성이 저하되는 경우가 다반사다. 그럼에도 불구하고 이번 Post-2015 개발의제 과정은 2012년부터 치밀하게 기획되었다는 인상을 강하게 준다. UNDCF가 중심이 되어 전 세계 시민사회와 소통하는 과정, 고위급패널보고서 등으로 다층적인 구조로 전 세계 모든 시민을 배제하지 않으려는 다각도의 노력이 부각된 것이 사실이다. 하지만 UN 중심의 새로운 SDGs 체제를 구축하려는 통합세력 주변에는 UN체제와 분절돼 운영되는 글로벌 거버넌스의 중소 단위협의체들이 쉽게 조직되고 있으며, 이 협의체들은 UN보다 확연히 빠른 대응으로 속도전에 강한 면모를 보이고 있다. 보는 사람에 따라 이런 현상을 심각한 글로벌 거버넌스의 분절화 현상으로 해석할 수도 있고, 아니면 상호 주체 간에 보완

재 역할로 일정 정도 시너지 효과를 창출할 수 있다는 해석도 가능하다. 문제의 핵심은 UN체제와 별도로 개별적으로 움직이는 개발관련 다자협약체를 비록 느슨한 형태일지라도 UN 프로세스 안으로 수용할 수 있는가에 있다. 이런 분절화에서 통합화로의 협치적 전환은 UN이 보유하고 있는 정치적 리더십, 정통성 그리고 조직의 효율성을 제공할 수 있다는 점에서 차후 글로벌 개발협력 거버넌스 운영에 있어 반드시 가능성이 타진되어야 할 필수항목이다.

2) OECD중심의 포스트-2015 개발의제 준비 과정

주지하다시피, OECD는 DAC을 중심으로 2000년 MDGs 이후 4차례에 걸쳐 원조효과성을 위한 고위급포럼(High-Level Forum on Aid Effectiveness)을 조직해 왔다. 2003년 로마에서 개최된 제1차 고위급포럼에서 공여주체와 협력대상국 간의 정책적 일치(alignment)를 원조효과성을 제고할 수 있는 원칙으로 합의하였다. 2005년 로마회의에서는 현재 개발협력 분야에서 가장 핵심적인 근간이 되고 있는 파리선언 5원칙이 합의되어, 주인의식(ownership), 일치성(alignment), 조화성(harmonization), 상호책무성(mutual accountability), 결과중심관리(managing with results)이 개발협력 원칙의 주류로 자리잡게 된다. 2008년 가나 아크라회의에서는 남남협력의 중요성, 그리고 시민사회단체(CSOs)가 주요 개발협력 파트너로 공식적으로 인정받게 되는 성과들을 남기게 된다. 마지막으로 2011년 한국 부산에서 개최된 제4차 고위급포럼에서는 다양한 성과를 남기게 되는데, 원조효과성에서 개발효과성으로 패러다임 전환, 다양한 개발주체 협력 도모(mutistakeholderism), 원조투명성 관련 새로운 이니셔티브 제도화, 모니터링과 평가제도 개선 등으로 요약할 수 있다. 부산총회는 OECD DAC이 주최하는 고위급포럼의 마지막 회의였음에도 불구하고 파리회의에서 주창된 5대 원칙에서 크게 벗어나지 못한 일종의 파리선언 복제판과 같은 부산결과문서를 남기게 되어 반쪽의 성공이라는 비판도 제기되었다(윤지영 외, 2011; 김태균, 2011).

그러나 OECD 트랙에서 부산총회 이후에 연속적인 맥락에서 어떠한 협의체가 구성되었는가를 파악하는 것이 중요하다. 이러한 OECD 독자적인 노력

〈표 1〉 지속가능발전 17개 목표 내용

목표	내 용
1	전 세계 모든 지역에서의 모든 형태의 빈곤종식 End poverty in all its forms everywhere.
2	기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 증진 End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture.
3	건강한 삶의 보장과 모든 세대의 복지 증진 Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages.
4	모두를 위한 포용적·공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진 Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all.
5	성평등 및 모든 여성과 여아의 역량강화 Achieve gender equality and empower all women and girls.
6	모두를 위한 식수와 위생시설에 대한 접근성, 지속가능한 관리능력 강화 Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all.
7	모두를 위한 적정한·신뢰가능한·지속가능한·현대적 에너지에 접근성 강화 Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all.
8	모두를 위한 포용적·지속가능한 경제성장, 완전한·생산적인 고용과 양질의 일자리 제공 Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all.
9	회복력있는 인프라건설, 포용적·지속가능한 산업화 강화 및 혁신 촉진 Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation.
10	국내적 또는 국가 간 불평등 경감 Reduce inequality within and among countries.
11	포용적·안전한·회복가능한·지속가능한 도시와 거주지 조성 Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.
12	지속가능한 소비와 생산 양식 강화 Ensure sustainable consumption and production patterns.
13	기후변화와 이에 관한 영향을 대응하는 긴급조치 강화 Take urgent action to combat climate change and its impacts.
14	지속가능발전을 위한 해양·해양자원의 보호와 지속가능한 이용 Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development.
15	육상생태계의 보전, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 숲 관리, 사막화와 토지 파괴 방지 및 복원, 생물다양성 감소 방지 Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss.

목표	내 용
16	지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진, 모두의 사법 접근성 보장, 모든 차원에서 효과적·책임적·포용적인 제도 구축 Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.
17	이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십의 재활성화 Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development.

자료: <https://sustainabledevelopment.un.org>

은 곧 부산총회 이후 결성된 GPEDC로 귀결되며 이를 중심으로 글로벌 파트너십이 새롭게 재구성되었기 때문에, 기존의 개발파트너십을 강조해 온 MDGs 중심의 UN 기구들과 특히 UNDCF는 향후 GPEDC와 어떻게 글로벌 파트너십을 위하여 협력할 것인가에 대한 플랫폼 간의 관계정립을 고민해야 하는 중요한 문제에 봉착하게 된다. 이는 특히 SDGs의 16, 17번 목표인 이행기제와 파트너십과 직결되는 사안이기 때문에 1번부터 15번까지 제시된 다양한 의제들을 어떠한 MOIs와 개발재원을 동원하여 글로벌 파트너십을 현실화할 수 있는가의 문제와 연결된다(〈표 1〉 참조). 이로써 UN 중심의 개발파트너십을 대표하는 플랫폼인 UNDCF와 OECD의 유산인 GPEDC 간의 상호보완적인 시너지 효과를 창출할 수 있도록 적극적인 조정과 합의가 가능할 것인지, 아니면 중첩된 의제로 인하여 분절적 구조로 경쟁과 견제의 심각한 문제를 양산할 것인가가 차후 개발협력의 글로벌 거버넌스 분야에서 심도 있게 다루어야 할 숙원사업이 될 것이다.

2. SDGs를 위한 글로벌 파트너십의 전환적(transformative) 변환

SDGs를 추진하기 위한 총체적인 이행체계로서 글로벌 파트너십이 주요하게 거론되고 있으며, 글로벌 파트너십의 중요성은 원조 주체들 간에서도 현실적으로 필요한 사회적 실재(social fact)로 인식되고 있다. 아직 이론적으로나 경험적으로나 글로벌 파트너십에 관한 명확한 실체와 정의가 구체적으로

정립되지 않았으나(Brinkerhoff, 2002), MDGs 이후 UN 중심으로 글로벌 파트너십이 지속적으로 강조되어 왔고 MDGs의 8번째 목표에서 파트너십의 중요성이 명확하게 적시되어 있다. 그러나 문제의 핵심은 어떤 주체가 어떤 방향으로 글로벌 파트너십을 제도화하고 지속가능할 수 있도록 구심점 역할을 수행할 것인가에 있다. 앞서 기술하였듯이, UN에서는 UNDCF가 이러한 역할을 수행하고 있으며, UN 영역 밖에서 이와 유사한 역할을 담당할 수 있는 협의체는 GPEDC라 볼 수 있다. 다른 문제는 SDGs를 합의할 2015년 UN총회가 이제 얼마 남지 않은 상황에서 UN은 GPEDC를 포괄할 수 있는 광의의 개발파트너십 조성을 주도하고 있는데, 이는 UNDCF가 독립적인 파트너십 간의 실질적인 조율과 통합을 시도한다기보다 변화하는 외부적 환경에 맞게 파트너십의 개념과 영역을 확장하고 이에 관한 수많은 보고서와 제안서만 남무하게 만드는 경향이 강하다는 점이다.

2013년 고위급패널이 반기문 사무총장에게 전달한 보고서 — *A New Global Partnership* — 는 MDGs에서 강조했던 글로벌 파트너십의 전환적 변환(transformative shifts)이 필요하다고 강조하였다(UN, 2013). 전환적 변환은 새로운 국제 환경에 맞게 글로벌 파트너십의 질적 개선을 도모해야한다는 개발전문패널들의 제안으로, 구체적인 내용은 다섯 가지로 정리할 수 있다: (1) 보편적 인권과 기본적인 경제적 기회가 모든 이에게 균등하게 적용(Leave No One Behind), (2) 지속가능발전의 중핵화(Put Sustainable Development at the Core), (3) 양질의 직업과 포용적 성장을 위한 경제의 전환(Transform Economies for Jobs and Inclusive Growth), (4) 모두를 위한 평화와 효과적·공개적·책임 있는 제도 구축(Build Peace and Effective, Open and Accountable Institutions for All), (5) 새로운 글로벌 파트너십 구축(Forge a New Global Partnership). 이러한 혁신적인 제안은 글로벌 파트너십이 MDGs의 사회개발에 국한되었던 한계적 상황에서 개발주체의 다변화와 개발섹터의 다양화를 적극적으로 반영하여 포스트-2015 개발시대를 준비하는 한 단계 성장하는 계기를 마련하였다고 평가할 수 있다. 그러나 복잡하게 연결되어 있는 개발파트너들을 어떤 방식으로 조율하고 글로벌 파트너십의 운영과 관리에 대한 구체적인 설명과 가이드라인은 포함되어 있지 않

다는 단점이 있다. 특히, 글로벌 파트너십의 양 축이라 할 수 있는 UNDCF와 GPEDC를 어떻게 효과적인 분업과 보완적인 조정의 메커니즘으로 재정비할 수 있는가에 대한 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다. 이러한 신(新)글로벌파트너십에 대한 시대적 요청은 2015년 2월 유엔경제사회국(UNDESA)이 영국정부와 같이 주도적으로 포스트-2015 개발의제를 위한 MOIs 중 모니터링, 검토 및 책무성에 관한 새로운 파트너십으로 ‘개선된 글로벌 파트너십(Renewed Global Partnership)’을 제안하게 된다. 그러나 마찬가지로 이는 UN 내부의 파트너십을 위한 조정 및 통합을 제시하는 것이지 UN 밖에서 운영되고 있는 다양한 협의체들에 대한 통합적 비전을 제시하는 것은 아니다(Bester, 2015; Kim, 2015).

마지막으로, 글로벌 파트너십을 위한 새로운 통합적 비전은 신흥원조국의 부상이라는 국제원조환경의 새로운 변수로 인하여 더욱 중요한 국제사회의 당면과제가 되었다. 즉, BRICS의 부상과 BRICS가 급진적으로 출범시킨 신향개발은행(New Development Bank: NDB)과 중국이 추진하는 아시아 지역의 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)를 어떻게 포스트-2015 개발의제를 위한 글로벌 파트너십 안으로 포함시킬 것인가에 있다(Yu, 2015). 이는 넓게는 남남협력 및 삼각협력으로 범주화할 수 있으며, 다른 의미에서는 UN이 UN 외부에서 형성되는 다양한 다자협의체와 어떻게 전략적 연대를 구축할 것인가로 해석할 수 있다. 따라서 글로벌 파트너십의 전환적 변환은 UN 내부의 복잡한 주체들 간의 통합을 넘어서 외부 주체를 적극적으로 연계하는 방안이 필요하며, 이는 무엇보다 UNDCF와 GPEDC를 중심으로 글로벌 파트너십의 근간을 형성하는 것이 첫 수순이라 할 수 있다. 이러한 일련의 과정에서 UNDCF와 GPEDC 두 협의체가 가장 중요한 글로벌 파트너십의 다자협의 플랫폼으로 활동하고 있다는 것을 확인할 수 있으며, 동시에 두 협의체가 유기적으로 협력관계를 유지하기보다 상호 경쟁관계와 분절적인 문제에 봉착해 있다는 것을 인지할 수 있다. 이를 바탕으로 보다 심도 있게 두 협의체의 프레이밍 권력과 이를 토대로 형성되는 통치성(governmentality)을 비교·분석하고 구체적으로 각각의 핵심 이슈 영역에서 어떠한 문제들이 내재되어 있는가를 분석하도록 한다.

III. 글로벌 통치성(Global Governmentality)과 글로벌 개발협력 거버넌스

포스트-2015 개발의제를 수행할 다양한 행위자와 개발프로젝트 이행방식을 동원하고 조정할 수 있는 글로벌 파트너십 플랫폼 — UNDCF와 GPEDC — 간의 담론 경합 과정을 프레이밍이론으로 재구성함으로써 어떠한 국면에서 두 플랫폼이 경쟁적인 분절성을 내포하게 되는가를 파악하고자 한다. 또한 프레이밍 효과는 최종적으로 각 플랫폼이 다른 조직으로 하여금 스스로 주류 플랫폼의 통치영역 안에서 통합될 수 있는 푸코식의 통치성을 보유하게 되는 정치적인 현상으로 발전한다. 프레이밍과 통치성은 작금의 국제개발협력력을 위한 글로벌 거버넌스 체제의 분절성을 분석할 수 있는 이론적 준거틀로 동원되며, 이 분석틀을 통하여 UNDCF와 GPEDC가 스스로를 정당성과 효과성을 확보한 파트너십 플랫폼으로 정의하고 상대 기관으로부터 이에 관한 승인(recognition)을 받기 위하여 지속적으로 투쟁하는 비판적 시각을 제공한다(Honneth, 1995).

1. 프레이밍 이론과 권력구조

국제관계이론에서 다자주의의 중요성은 이미 신자유주의 제도주의(neoliberal institutionalism)와 사회적 구성주의(social constructivism)에서 경험적으로 확인되었으며, 다자주의적 해결안이 국제분쟁이나 인도주의적 개입 등에 있어 양자주의 중심의 현실주의적 접근법보다 효과적인 결과를 창출할 수 있다는 연구 결과가 상당수 제시되고 있다(Ruggie, 1993; Rathbun, 2012). 이른바 ‘영국학파(English School)’에서는 이러한 다자주의적 개입을 국제사회(international society)가 지향하는 질서(order)와 정의(justice) 간의 적절한 균형 및 상호보완을 위한 제도적 장치의 일환으로 인식한다(Bull,

1977; Wheeler, 2000). 그러나 다자주의에 입각한 개발파트너십 플랫폼의 경우 상호 보완적 관계를 형성할 가능성보다는 견제와 균형이 경쟁과 갈등으로 전환하는 부정적인 결과로 귀결될 가능성이 높다. 이러한 경쟁적인 권력 관계를 설명하기 위해서 기존의 이론과 차별성을 갖는 사회이론을 차용하도록 한다.

프레이밍이론은 사회커뮤니케이션 이론 중 하나로 어떤 행위자가 특정 간주관적 이해와 거시적 맥락을 권력구조에 맞게 지배적인 프레임으로 표상화하고 재구성할 수 있는 역량과 의도를 비교·분석할 수 있는 접근법이다(Chong and Druckman, 2007; Mintz and Redd, 2013; 손혁상, 2013). 다시 말해, 행위자들이 의도한 목적을 기획하고 성취하기 위해서 특정 담론이나 가치를 중요한 내·외장 프레임으로 주류화(mainstreaming)하는 전략적 방법론이라 할 수 있는데, 이러한 프레임은 경합관계에 있는 권력구조들이 표출하는 담론 사이에서 발생하는 경쟁과 갈등이 어떻게 행위자들의 관계와 위계성을 형성하는 과정과 연계되는가를 분석하는 데 유용하게 사용된다. 국제관계 영역에서는 국내정치에서 존재하는 단일 정부 형성이 불가능하다. 글로벌 수준에서 국내 정부를 대체할 기구가 존재하지 않기 때문에 각 국제기구에서 내세우는 규범과 담론이 특정 이슈영역에서 대립하거나 경합하는 과정이 필수적으로 형성된다. 모든 규범과 담론이 법적 구속력을 갖지 못하기 때문에 더더욱 프레이밍 효과에 의존한 경합 과정이 중요하고 각 기관별 위계질서 및 상호관계 규정에 필연적으로 요구되는 사회적 구성요소로 자리잡게 된다(Joseph, 2012). 치열한 경합과정을 거쳐 특정 프레임이 관련 주체들 사이에서 주류화되고 모든 규범의 공통적인 토대로 인정받게 되면 이 프레이밍 효과는 국제사회에서 통용되는 제도적 정통성을 갖게 되고 이는 곧 ‘보이지 않는 권력(invisible power)’으로 구조화된다(Clark, 2005).

특정 프레이밍이 권력화되고 권력 구조로 상호 관계성이 결정되면 경합관계에서 더 나아가 프레이밍 권력을 갖고 있는 정치적 행위자가 약한 권력을 갖고 있는 행위자를 통제하고 규제할 수 있다는 단계로 접어든다. 미셸 푸코(Michel Foucault)의 ‘통치성(governmentality)’ 개념이 이를 정확하게 표현할 수 있는데, 이는 담론과 정책방향성을 논쟁화하고 정치화하는 과정에서

파트너로 인식되는 다른 행위자들을 정치적으로 주류 행위자의 담론과 정책에 자발적으로 동의하고 통합될 수 있도록 유도하는 고도의 정치력을 의미한다. 통치성은 담론과 정책을 주도하는 권력체가 보유한 테크놀로지로도 표현되며, 푸코는 일상성이 작동하는 양식 안에서 통치적 합리성의 영역을 확장하고 강요하기 위해서 다양한 권력의 기술들을 배치하는 방식으로 통치성이 일상생활에 침투한다고 강조한다(Foucault, 1991). 통치적 합리성은 사회에 전방위적으로 퍼져 있는 제도화, 표준화, 규율화의 테크놀로지로 표출되며, 제도화되고 표준화된 사회적 기준과 규율화된 테크놀로지에 부합하는 방식으로 행위의 준거를 맞추지 않으면 사회적으로 배제되는 결과를 초래하게 된다. 따라서 통치성은 결국 사회적 배제와 포용의 기술들로 귀결된다(Kelly, 1994). 더 나아가 통치성은 프레임 권력을 토대로 파트너 간의 파트너십을 형성하는 과정에서 어떠한 권력구조가 제도화되는가를 설명하는 이론적 기반이 되며, 이는 더 나아가 통치성이 효과적인 의제 프레임을 구축하고 이를 집행하기 위한 운동 전략과 전술을 구사할 수 있는 운동조직을 이미 구축된 프레임과 조직적으로 연계시키는 과정으로 확대된다(손희상·문정연, 2013).

2. 글로벌 파트너십을 위한 통치성과 ‘승인투쟁’의 정치학

결국 글로벌 플랫폼 간의 글로벌 통치성 경합은 찰스 테일러(Charles Taylor)가 주창했던 ‘승인투쟁(struggle for recognition)’이 공공영역에서 일상화되고 정치화되는 과정이 개발협력을 둘러싼 글로벌 거버넌스에서도 유사하게 재현되는 현상으로 인식된다(Taylor, 1994). 상호 중첩된 이슈영역을 상이한 통치성 권력으로 포장하고 설득함으로써 위계적인 권력구조가 형성되게 되는데, 이 과정에서 다른 행위자들이 스스로 주류 통치성 기제의 프레임 효과를 인정하게 만드는 정치적 압력이 강화되고 최종적으로 안정적인 정치적 질서가 형성되는 것이다. 이는 글로벌 플랫폼 및 국제기구 간의 사회적 갈등을 해결하는 과정에서 형성되는 일종의 글로벌사회운동과도 연결될 수 있으며 국제 NGO와 연계되어 글로벌 파트너십 구축과 병행해서 통치성

확보를 위한 운동은 공진되는 현상이라 할 수 있다(Mueller, 2003).

그러나 이러한 이론적 틀을 UNDCF와 GPEDC로 환원하면 프레이밍 경합단계를 보여줄 수 있지만 아직까지 특정 프레이밍이 주류화되고 경합과정을 압도하면서 권력구조가 인정투쟁으로 정립되는 과정을 보여주기에 미미한 수준에 머물러 있다. 따라서 본 연구에서는 프레이밍 경합 단계로 두 글로벌 플랫폼의 관계를 한정하고 각 협의체마다 어떠한 프레이밍 효과를 창출하려는 노력이 정책화되고 있는가를 비교하고자 한다. 이를 토대로 차후 2015년 9월 이후 포스트-2015 개발시대에서 두 플랫폼이 어떻게 상호관계를 규정하고 프레이밍 효과를 적절한 수준에서 연동되어 보다 효과적인 시너지가 창출될 수 있는가에 대한 세 가지 시나리오를 제시하고자 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 2011년 부산에서 개최된 고위급포럼에서 합의된 GPEDC와 UNDCF 간의 관계설정 및 구조적 조정이 필요하다. GPEDC가 UN에게 제공할 수 있는 제도적 혜택은 글로벌 파트너십을 통한 이행기제들의 제도화에 있다. UN을 필두로 앞으로 국제원조사회가 SDGs를 결정하고 추진할 때 반드시 동원되어야 할 제도가 이행기제인데, 책무성기제·개발재원·글로벌파트너십 등과 같은 구체적인 논의가 이미 GPEDC에서 합의되고 있는 상황이라 이를 토대로 UNDCF와의 협력은 대단한 시너지 효과를 창출할 것이다. 더 나아가 현재 SDGs로 잠정적으로 제안된 17개 목표 중 16번과 17번이 GPEDC의 내용과 밀접하게 연관이 있어 두 제도의 정합성을 높여서 통합의 길로 가는 것이 바람직하다. 다시 말하면, GPEDC는 SDGs 체제의 이행기제 부분을 전담하는 윤희유와 같은 역할을 하게 될 것으로 한국정부가 부산총회 이후 멕시코정부와 OECD, UNDP 등과 협력해 GPEDC를 정착시키는 데 큰 기여를 했다고 평가할 수 있다. 그러나 구체적으로 어떠한 방향의 프레이밍이 각각의 플랫폼에서 전략화하고 있으며, 어떻게 중첩되고 경합하고 있는가에 대한 분석은 아직 시도되지 않고 있다. 프레이밍의 경합은 독일의 DIE연구소에서 보고서를 발표했듯이, GPEDC와 UNDCF 간의 겹치는 의제가 많아 포스트-2015 개발협력시대에 상호 정치적 패권을 놓고 경쟁할 가능성이 있다는 부정적인 견해를 내놓고 있다는 점에서도 재차 확인할 수 있다(Janus et al., 2014).

IV. 포스트-2015 개발의제를 위한 글로벌 플랫폼의 분절적 거버넌스

분절적 거버넌스의 대표적인 예로 포스트-2015 개발의제를 위한 이행기제 논의의 경합장인 UNDCF와 GPEDC를 비교·분석함으로써 정확한 문제의 지점을 파악하고 프레이밍 효과가 경쟁적으로 중복되지만 상호 보완적으로 재구성될 수 있는 가능성을 타진한다.

1. 유엔개발협력포럼(UNDCF)

UNDCF의 가장 핵심적인 프레이밍 자산은 개발협력 담론의 장으로서의 정통성(legitimacy)에 있다. UN 자체가 전 세계 국가들의 집합체이며 193개 회원국의 목소리와 정책적 제안을 담아낼 수 있는 유일한 국제기구이기 때문에 UNDCF는 포스트-2015 개발의제를 위한 MOIs 논의의 적자임을 강조한다. 같은 맥락에서 GPEDC는 OECD의 유산이기 때문에 현재 GPEDC의 회원국에 많은 개도국이 가입하고 있음에도 불구하고 기본적으로 선진공여국이 주축이 된 협의체라는 오명을 씻기 어렵다는 주장으로 전개된다. 따라서 GPEDC는 UNDCF의 한 축으로 통합될 수 있으나, 프레이밍을 경합할 수 있는 상대 주체가 아니라는 것이다.

그럼에도 불구하고, UNDCF의 프레이밍에는 치명적인 두 가지 문제가 있다. 첫째, UNDCF는 기본적으로 정책 논의의 장이지 구체적인 정책을 결정하고 행동으로 옮기는 과정을 제도화하지 않는다. MOIs에 관련된 다양한 의제들, 즉 개발재원, 남남협력, 지식공유, 책무성 등의 전반적인 방향과 원칙적인 수준에서의 논의는 활발하게 진행되지만 정작 구체적인 시행규칙과 정책적 제안들이 생산되지 않는 단점이 있다. 둘째로 정통성을 갖고 있을지 모

〈표 2〉 UNDCF와 GPEDC의 주요 내용 비교³⁾

	UNDCF	GPEDC
위임권한 (mandate)	<ul style="list-style-type: none"> • 전략, 정책, 재원 등을 포함한 국제 개발협력의 경향과 방향성 검토 • 다양한 개발협력주체들의 활동을 조율하고 일치 도모 • UN 개발협력 활동의 규범적·운용상의 연계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • BOD를 바탕으로 보다 효과적인 개발 협력을 위한 정치적 기회를 유지 및 강화 • 지식교환 및 공유 강화 • 부산결의를 이행하기 위한 책무성 강화 • 개별 국가 수준에서 부산의제의 이행이 현실화될 수 있도록 지원
핵심영역 (main issues)	<ul style="list-style-type: none"> • 개발협력의 미래 방향성 • 개발협력의 글로벌 책무성(accountability) • 남남협력(South-South Cooperation) 및 삼각협력(triangular cooperation) • 개발재원 조달 • 이행수단(MOIs)의 구체적 합의 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소득국(middle-income countries)과의 개발협력 강화 • 부산회의 이후 성과 평가 및 관리 • 개발 협력대상국 내부의 효과적인 조세 및 국내재원 조달을 위한 협력 • 개발협력 파트너로서 민간부문 강화 • 남남협력, 삼각협력과 지식공유 강화

르나, 정책을 논의하는 데 있어 효율성은 현저히 낮다는 점이다. 193개의 회원국과 다양한 비정부 주체들을 포함한 협의체가 적극적으로 정책을 논의하고 결정할 수 있는 단계까지 이르기에는 많은 시간과 재원이 낭비될 수밖에 없고 행동지향적인(action-oriented) GPEDC와 비교할 경우 속도와 효율적인 협의를 진행하는 면에서는 UNDCF의 프레이밍 효과가 떨어질 가능성이 높다.

또한 이행기제에 관한 협의체들 간의 정책적 조화를 위한 노력이 UNDCF에서 뚜렷하게 보이지 않는다. 〈표 2〉에서 보여주듯이 주요영역과 이슈가 겹치고 중복됨에도 불구하고 정통성을 가지고 있는 UNDCF에서 포괄적인 프레이밍을 구축하고 경합해서 설득하는 승인투쟁과정에서 적극적으로 뛰어들지 않는 형국이라 할 수 있다. 이러한 문제는 UNDCF에서 2010년 이래 2년 단위로 실시하고 있는 회원국의 상호책무성에 관한 조사(survey)에서 찾아볼 수 있다. UNDESA와 협력 하에 UNDCF는 GPEDC 등과 같은 비UN 기구에서 실시하는 조사와 중복됨에도 불구하고 정통성을 갖고 있다는 프레이밍 담론을 토대로 각 회원국에 별도의 조사를 실시하고 있다. 이는 결국 개도국

3. Janus et al.(2014)를 바탕으로 저자가 추가적으로 보완함.

정부에게 엄청난 부담을 주게 되는 역효과를 낳게 되는데, 국가 수준의 역량과 필요와 상관없이 중복적으로 실시되는 조사와 평가는 조사대상국에게 혼란과 자원 낭비로 이어지고 이는 최종적으로 개도국으로부터 UNDCF에 대한 비판과 도전으로 이어질 수 있다. 따라서 UNDCF가 본 기구가 보유한 정통성에 기반한 프레이밍 효과를 전략적으로 활용하기 위해서는 적극적으로 GPEDC에게 UNDCF와 협력할 수 있는 채널과 공간을 제공하여야 한다. 승인투쟁 과정에서 발생하는 통치성을 확보하고 확장하기 위해서는 끊임없이 상대방과 경합하고 소통하여 상대 기관이 스스로 주류화된 프레임에 동조하고 참여하도록 유도하여야 하는데 현재 UNDCF가 취하는 대응책은 다분히 고압적이라 볼 수 있다.

2. 효과적 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(GPEDC)

반면, GPEDC의 프레이밍 권력은 크게 세 가지 내부의 규범적 원칙에서 기인한다(GPEDC, 2015). 첫째, UNDCF와 달리 정통성을 거론하지 않고 실질적으로 현실에서 적용 가능한 행동중심(action-oriented)의 이행기제 구축과 이와 연계된 효과성을 GPEDC의 주요 임무로 강조하고 있다. GPEDC는 2012년 이후 지속적으로 ‘글로벌 모니터링 프레임워크(global monitoring framework)’를 개발해 왔으며, 국내수준과 글로벌 수준 모두를 포함한 모니터링 개선을 도모하는 방법론을 구체화하여 조사를 실시하고 있다(GPEDC, 2014). 물론 개도국에서 선진공여국 중심으로 만들어진 지표로 조사를 실시하고 있다는 비판도 제기되고 있지만 전반적으로 UNDCF와 비교하여 보면 포스트-2015 개발의제를 평가하고 모니터링할 수 있는 방법을 구체적으로 제시하고 있다는 점에서 GPEDC의 비교우위를 찾아볼 수 있다. 이러한 모니터링 기법과 노하우를 UNDCF가 적극적으로 수용한다면 시행착오를 줄이고 2015년 이후 17개 목표를 달성하는데 적지않은 도움을 GPEDC로부터 받을 수 있다. 둘째, GPEDC가 어느 다른 국제기구보다 다양한 이해관계 주체를 포함한 진정한 파트너십(multi-stakeholder partnership)이라는 주장이다. 이

는 부산회의 때부터 지속적으로 강조되어 온 사항으로 시민사회부터 의회, 민간 기업까지 다층적인 행위자들을 구체적인 이행기제 협의과정에 포함시켜 협의체를 운영한다는 의미이다. UNDCF도 이러한 복합적 행위자군을 주요 협의대상 주체로 인식하고 있지만 다분히 회원국가 중심의 UN 체제 성격을 반영하고 있어 진정한 의미에서의 다양한 주체간의 글로벌 파트너십은 GPEDC가 보다 적합하다고 평가할 수 있다. 셋째, GPEDC는 플랫폼 내부에 장관급 수준의 회의체가 구축되어 있어 모니터링 프로세스 및 새로운 결의에 대한 신속하고 효과적인 정치적 실행이 수반될 수 있다는 장점이 있다. UNDCF와 같이 이행기제에 대한 파트너십의 복잡다단한 논의와 권고에 그치는 것이 아니라 실질적으로 논의의 결과물을 시행에 옮길 수 있는 제도가 구축되었다는 점에 주목해야 한다.

이러한 GPEDC의 프레이밍 효과는 UNDCF의 정통성에 기반한 프레이밍 효과를 전략적으로 피해가며 효율성과 신속한 이행이 가능하다는 비교우위에서 강화되고 생명력을 얻고 있다. 이는 구체적으로 포스트-2015 개발의제가 모든 국가에 적용된다는 보편성에 착안하여 개별 국가 수준에서 상이한 토대를 반영하여 적극적으로 개별 국가의 자율성을 보장하고 이를 반영한 글로벌 수준의 파트너십을 구축하려는 노력이 작동하고 있다. 이는 더 나아가 중국을 비롯한 신흥원조국, 그리고 BRICS를 적극적으로 GPEDC 안으로 유인할 수 있는 제도를 확보하게 되어 남남협력과 접목할 수 있는 공간을 열게 됨으로써 피상적인 담론에 머무는 UNDCF와 차별성을 두게 되는 것이다.

그럼에도 불구하고, GPEDC는 비교우위를 강조하는 데 약점들이 발견된다. 무엇보다도 GPEDC가 추진해 온 모니터링 프로세스에 있어 조사 결과 응답률이 43% 정도로 개도국으로부터 상대적으로 큰 호응을 얻고 있지 못하다는 문제가 있다. 또한 특정 모니터링 지표가 적절하지 않다는 평가도 받고 있는데, 특히 시민사회와 민간 기업에 관련된 지표가 명확하지 않아 포용적 다자행위자(multi-stakeholder) 파트너십을 강조하는 GPEDC로서는 자가당착에 빠지는 오류를 범하고 있는 것이다. 이러한 기술적인 문제들 이외에 보다 근본적인 약점은 신속한 이행과 행동중심이라는 GPEDC 최대의 강점이 국제정치 현실에 있어 실질적인 결과를 만들어내는 단계까지 이어지기 어렵

다는 전망이다. 행동중심이라는 목적을 달성하기 위해서는 GPEDC 내부에 회원 주체에 대한 구속력이 보장되는 법적 장치가 필요한데 국제 협의체에서 이러한 법적 구속력을 제도화하는 것이 쉽지 않은 숙제이다.

V. 포스트-2015 개발시대 개발파트너십 플랫폼 발전 가능성: 세 가지 시나리오

향후 포스트-2015 개발시대가 전개될 때, 구체적인 실행 주체로서 UNDCF와 GPEDC가 어떤 방향으로 공진하거나 부분적 또는 전격적인 통합으로 현재 분절적인 거버넌스 구조를 극복할 수 있는가에 대한 논의는 다음과 같이 크게 세 가지로 압축된다(Janus et al., 2014). 시나리오의 방식에 따라 각각의 글로벌 플랫폼이 점유할 수 있는 통치성의 정도가 변화하는 동시에 반면에 부담해야 할 책무성의 정도 또한 변화하게 된다(김태균, 2013).

첫째, 현 상태 그대로 각각의 영역을 관할하면서 분절적인 구조를 현상 유지할 가능성이 있다. 이 경우가 현재로서는 가장 가능성이 높은 시나리오로서 두 협의체 모두가 한 쪽의 특정 프레이밍 효과로 편입되거나 통합되는 것을 거부할 가능성이 높기 때문에 지금까지 보유하고 온 위임권한과 이슈영역을 변화 없이 더욱 공고하게 제도화하고 가장 낮은 수준에서의 상호 의견 및 정책 조율만이 최소한의 연결고리로서 작동할 수 있다. 앞서도 확인했듯이 이러한 시나리오에서는 상호 관할영역과 정책이 중복되거나 경쟁할 가능성이 거의 확실시되기 때문에 상대방에 대한 통치성 확보를 위한 승인투쟁이 불필요하게 지속될 가능성이 농후하다. 따라서 분절적인 두 개의 플랫폼이 독자적인 행보를 지속할 때 개별적으로 추진해 온 정책에 대한 책무성 기제를 별도로 연관성 없이 확보해야 하며, 중복과 경쟁을 통해 남용된 협의체의 정책적 역량은 시너지 효과를 기대하지 못하고 낭비되는 결과를 초래할 가능성이 높다.

둘째, 두 플랫폼이 각각의 역할을 적극적으로 공유하고 비교우위에 있는

부분을 중심으로 협력하는 부분적 통합이 가능하다. 부분적 통합 및 협력의 모델은 포스트-2015 개발의제를 효과적으로 이행하고 점검하기 위한 필요조건으로 인식될 가능성이 농후하기 때문에 어떤 방식으로든 두 글로벌 플랫폼 간에 협의와 조율이 수반될 것이며 각각의 협의체가 보유하고 있는 프레임 간의 치열한 경합이 예상된다. UNDCF는 UN이 가지고 있는 정통성을 토대로 스스로를 정책 논의의 적합한 글로벌 공공영역으로 규정하고 이에 맞게 정형화된 프레임을 강조하는데 반해, GPEDC는 역시 행동중심의 주요 이행 관련 기제와 모니터링 프레임을 중심으로 UNDCF와 부분적 통합을 시도할 가능성이 있다. 사실상, UNDCF와 GPEDC의 운영위원회 간에 공동으로 운영되고 있는 소통채널을 통해 포스트-2015 개발의제 준비를 위한 협의를 위해 몇 차례 회동이 추진되어 앞으로의 두 플랫폼 간의 협력을 모색하였으나, 2015년 9월 SDGs에 대한 정책이 최종 결정될 때까지 상대 협의체의 프레임과 정책에 대한 평가 내지 개입을 자제한다는 합의를 공유했다고 알려져 있다(Bester 2015). 그럼에도 불구하고 SDGs가 선언된 2015년 이후에 새로운 목표들을 달성하기 위하여 효과적인 모니터링과 이행기제를 체계적으로 통일하기 위하여 통합적인 플랫폼 구성이 필연적으로 논의될 것이며, 이에 UNDCF와 GPEDC가 주요 글로벌 협의체로 그 분절성을 극복할 수 있는 방안으로 두 협의체 간에 부분적 통합이 제안될 가능성이 있다.

마지막으로 가장 이상적인 시나리오로서 각 글로벌 플랫폼이 전격적으로 통합되어 GPEDC가 UNDCF의 내부 조직으로 제도화되거나 새로운 통합적 플랫폼으로 발전할 수 있다는 가정이다. UNDCF의 프레임 권력이 통치성을 보유하게 되고 GPEDC를 비롯한 UN 외부에서 활동하는 중소 협의체들이 스스로 UNDCF의 정통성과 리더십에 동화될 수 있을 정도로 프레임 효과가 확대될 경우 통합 플랫폼 시나리오가 가능하다. 이행수단과 모니터링 프레임을 통합적으로 관리할 수 있는 모델이라는 점에서 개발협력의 효과성이 극대화되고 포스트-2015 개발시대에 보다 적극적으로 수용해야 할 책무성 요구도 체계적으로 제도화될 수 있다. GPEDC는 행동중심의 기능적 역할을 중심으로 UNDCF 체제 하에 흡수될 수 있는데, 이 경우에는 UNDCF가 주로 정책을 결정하고 회원국 사이에서 합의와 협치를 인도하는 과정에서 구

체적인 이행기제인 모니터링과 상호책임성 등을 GPEDC에게 위임하는 형식을 띠는 가능성이 높다. 한편, UNDCF와 GPEDC를 통합하는 과정에서 완전히 새로운 방식의 글로벌 플랫폼이 구축될 수 있다. 이는 UN 체제 하에서 새로운 주체가 탄생하는 것을 의미할 수도 있지만, 브레턴우즈 체제의 세계은행이나 국제통화기금 등과 합의 하에 개발협력의 범위를 확대하여 전방위적인 통합 플랫폼이 구성될 가능성도 배제할 수 없다.

VI. 결론: 글로벌 거버넌스의 제3의 길

2015년부터 2030년까지의 향후 15년 동안을 인도할 새로운 국제개발협력 담론이자 규범 역할을 수행할 포스트-2015 개발시대의 SDGs는 이제 곧 수면 위로 부상해서 전 세계 국가들에게 일종의 정책적 지침으로 작동할 것이다. 빈곤퇴치부터 성평등, 경제성장, 환경, 도시, 불평등, 글로벌 파트너십까지 광범위한 영역을 17개 목표로 엮어내면서 SDGs는 다양한 비판과 찬사를 동시에 받고 있다. 앞서 강조했지만, 2015년부터 보다 중요하게 다루어야 할 주제는 더 이상 17개 목표의 내용이나 구체적인 목표를 선정하는데 시시비비를 가려내는 작업이 아니다. 2015년 9월에 최종적으로 결정될 17개 목표들을 어떻게 2030년까지 시행할 것인가 그리고 이를 위하여 어떤 평가와 모니터링 시스템을 구축할 것인가, SDGs를 추진할 수 있는 개발재원을 어떻게 조성할 것인가, 과연 모든 행위자들의 SDGs 달성을 위한 개발협력이 책무성을 띠 수 있는가 등의 실천적인 이행기제에 관한 질문과 성장적인 접근이 절실히 필요한 시기이다.

이는 단순히 개발협력에 관한 사업의 성과에 관련된 문제가 아니다. 사회발전·경제성장·지속가능발전·평화안보를 아우르는 21세기형 발전국가론의 부활을 예고하는 것이다. 전 세계적으로 성장과 복지를 동시에 선진국과 개도국 모두 성취하기 위해서 다시 한 번 국가의 역할을 강조하는 반면, 이를 효과적으로 추진하기 위해서 정부 이외에 다양한 파트너들을 동원하는 메커

니즘을 구축하는 지난하지만 거대한 과제인 것이다. 이는 곧 국가중심을 강조하지만 동시에 국가 단위를 넘어서는 글로벌 거버넌스의 효과적이면서 책임성 있는 복합네트워크를 조성하지는 전 인류보편적 약속이자 실천적 패러다임의 전환인 것이다. 따라서 차후 포스트-2015 개발시대에 있어 문제의 핵심은 UN 활동영역 전반에 걸쳐 발생하는 글로벌 거버넌스의 분절성에 있으며, UN은 SDGs를 효과적으로 이행하기 위한 행동중심의 제도적 장치들을 통합적으로 구축하지 않으면 인류의 거대한 약속인 SDGs가 단지 공중의 떠다니는 실체 없는 규범에 지나지 않는 또 하나의 잃어버린 15년이 될 공산이 크다.

이러한 맥락에서 UNDCF와 GPEDC의 적극적인 협력을 모색하는 것이 관건이고 이는 큰 범주에서 UN이 심각하게 고려해야 할 핵심을 시사한다. 이는 UN의 외곽지대에서 활동하는 무수한 중소단위의 협의체들을 UN 체제와 어떻게 연계하고 협력관계를 유지하도록 제도화할 것인가와 직결된다. 예를 들어, GPEDC를 차치하더라도 미국 중심의 민주주의공동체(The Community of Democracies)와 미국과 영국 중심의 열린정부파트너십(Open Government Partnership: OGP)이 대표적인 외곽 협의체인데 각 이슈영역에서 UN의 활동범주와 규범성을 능가할 정도로 위협적이라 할 수 있다. 따라서 개발협력 영역에서 현재 분절적으로 진행되고 있는 거버넌스 구조를 개선하기 위해서 주요 양대 글로벌 플랫폼인 UNDCF와 GPEDC 간의 통합 가능성을 타진하는 것이 급선무인 것이다.

앞서 정리한 UNDCF와 GPEDC의 프레임 효과를 바탕으로 분절적으로 형성되고 있는 글로벌 플랫폼의 절충적 통합을 어떻게 시도할 수 있는가에 대한 정책적 제안을 본 연구의 결론으로 대신하고자 한다. 포스트-2015 개발의제의 이행기제에 대한 글로벌 플랫폼에 국한된 거버넌스의 개선을 위한 제 3의 절충 방안은 다음과 같이 세 가지로 제안될 수 있다. 아울러 포스트-2015 개발시대의 글로벌 거버넌스 구축에 있어 한국 정부가 어떤 역할을 할 수 있는지 전략적인 대응방안도 간략하게나마 모색하고자 한다.

첫째, UNDCF와 GPEDC 동일하게 각각 보유하고 있는 기능과 권한의 범위에 대한 성찰이 적극적으로 요구된다. 양 기관 모두 모니터링과 책무성에

대한 정책적 논의와 실행에 대한 시도를 하고 있으나, 상호 중첩된 부분에 대한 논의가 거의 진행되지 않은 문제를 안고 있다. 이러한 비판 지점을 반영해서 양 기관의 수뇌부가 정기적으로 회동하는 위원회를 조직하였으나 상호 2015년 9월 UN총회까지는 불편한 부분들을 거론하지 않고 현 상태 그대로 진행하기로 합의한 것이 가장 중요한 결과물이라 할 수 있다. 따라서 두 협의체 간의 임무와 역할에 대한 철저한 비교 분석이 없으면 포스트-2015 개발의제를 실행하는 데 있어 분절적인 역할과 분절적인 결과만 난무할 가능성이 높다.

둘째, UNDCF와 GPEDC는 각각의 플랫폼이 가지고 있는 비교우위를 중심으로 역할을 재분배하고 효과적인 분업관계를 구축해야 한다. 이미 UNDCF는 담론과 원칙을 논의하는 공론장의 역할을 하고 있고 GPEDC는 상대적으로 이행기제를 현실화할 수 있는 행동중심으로 운영하고 있기 때문에 분업적 관계를 상호 제도화하면 큰 갈등과 경합없이 조화로운 조정과 협력이 가능하다고 판단된다. GPEDC는 모니터링 프레임워크를 제공하고 이를 수행하는 거시적인 프레임과 원칙을 UNDCF가 제시한다면 보다 효과적인 분업에 기초한 협력관계가 형성될 것이다.

셋째, UNDCF, GPEDC 양 기관 모두 개도국의 적극적인 참여와 의견을 수렴하는 과정이 강화되어야 한다. 지금까지 양 협의체가 진행해 온 모니터링 및 의견조사 과정은 다분히 기관 중심 내지 선진국 중심의 이해관계가 반영되어 있다는 평가가 중론이기 때문에 더더욱 개도국의 참여를 보장하는 채널이 제공되어야 한다. 두 플랫폼이 시행하고자 하는 조사 및 다양한 이행기제는 결국 개도국 정부의 협조가 필수적으로 요구되고 모니터링 지표가 개도국의 현실을 반영하지 않는다면 책무성 결핍(accountability deficits) 문제에서 자유롭지 못하다. 또한 UNDCF와 GPEDC가 조율하여 중복된 조사와 상호 다른 지표를 적용하는 모니터링을 축소하거나 통합하여 개도국에게 불필요한 짐을 주지 않아야 한다. 이미 수차례 시행된 GPEDC의 모니터링과 UNDCF의 책무성 조사는 개도국에게 중복적으로 지표의 혼란과 보고서를 준비하는 재정적 낭비로 인하여 심각한 문제로 인식되고 있다.

결국, GPEDC가 일종의 UN체제 장외에서 특정국가군과 CSOs 및 다양한

비정부기구가 포스트-2015 개발체제에 대한 구체적인 실행계획(action plan)을 주창하고 스스로 집행해나간다는 점에서 향후 UN과 적절하게 접목이 되면 UN의 조력자와 같은 역할을 수행할 수 있을 것이다. 다만, GPEDC의 프레이밍 효과를 인정하지 않고 개별적인 운영체제를 지금처럼 유지한다면 UN체제를 무기력하게 만들 수 있기 때문에, UN체제 안으로 명확한 지위와 역할을 부여하고 지속적으로 두 주체 간에 문제가 발생할 가능성을 배제하여야 할 것이다. 글로벌 개발협력 거버넌스에 있어 앞으로 15년간의 문제는 UN을 중심으로 구축된 SDGs를 달성하기 위해서 UN 주변에 형성된 다양한 다자협의체들을 통합하거나 전략적인 연대시스템을 제도화해 어느 정도까지 분절화 가능성을 예방하는가에 있다.

마지막으로, 한국 정부의 UNDCF-GPEDC 관계에 대한 정책적 대응 방안을 고려하자면, 한국 정부의 독특한 위치선정으로 인하여 일정 정도 유리한 위치에 있다고 평가할 수 있다. 한국은 부산회의의 개최국으로서 GPEDC를 출범하는데 일조하였다. 지금도 GPEDC 운영위원회에서 주도적인 역할을 하고 있으며, 특히 모니터링 지표를 선정하고 다시 개정하는 데에도 적극적으로 참여하고 있다. 반면, 2015년 4월 UNDCF 회의를 송도에 유치하고 2015년 UN총회 직전까지 논의할 개발재원에 관한 논의에도 중심적인 역할을 하고 있다. 따라서 GPEDC를 OECD의 유산이라 폄하하는 정통성의 UNDCF와 UNDCF가 구체적인 실행이 부재하다고 비판하는 GPEDC의 프레이밍 경합 과정에 한국이 중간자 위치를 점하고 있다고 해석할 수 있다. 양 플랫폼에 적극적으로 활동하면서 비교우위 지점들을 교환하게 하고 완벽한 통합이 아니더라도 분절적인 구조를 약화시킬 수 있는 제안을 한국이 주도함으로써 포스트-2015 개발시대를 시작부터 분절된 이행기제 플랫폼의 이중구조가 정착되지 않도록 정책적 대응 방안을 모색해야 할 것이다.

참고문헌

- 김태균. 2014. 「지속가능발전목표를 위한 국제사회의 이중주: 글로벌 거버넌스의 분절화와 통합화」. 『월간 경실련』 143호. 경제정의실천시민연합. pp. 76-79.
- 김태균. 2013. 「글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성: 수용과 남용의 딜레마」. 『국제정치논총』 53권 4호. 한국국제정치학회. pp. 363-396.
- 손혁상. 2013. 「프레이밍이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조효과성’과 ‘개발효과성’ 담론 경합에 관한 연구」. 『국제정치논총』 53권 1호. 한국국제정치학회. pp. 7-40.
- 손혁상·문경연. 2013. 「개발재원과 Post-2015 아젠다: 주 의제 상정을 위한 비판적 고찰」. 『세계지역연구논총』 31권 3호. 한국세계지역학회. pp. 281-306.
- 윤지영·홍문숙·강하니. 2011. 「부산 세계개발원조총회(HLF-4) 의제와 논의과정」. Issue Brief No. 7. 서울: 국제개발협력시민사회포럼·글로벌발전연구원.
- Bester, Angela. 2015. *Scoping Study on Monitoring, Review and Accountability for Development Cooperation to Support Implementation of a Post-2015 Development Agenda*. New York: UNDESA.
- Brinkerhoff, Jenniter M. 2002. *Partnership for International Development: Rhetoric or Results?* Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Burall, Simon and Sue Graves. 2008. “UNDCF: Its Objectives and Evolving Role.” Commonwealth Workshop on United Nations Development Cooperation Forum.
- Clark, Ian. 2005. *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Chong, Dennis and James N. Druckman. 2007. “Framing Theory.” *Annual Review of Political Science*, 10: 103-126.
- Deacon, Bob. 2007. *Global Social Policy & Governance*. London: Sage.
- Foucault, Michel. 1991. “Governmentality.” In G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, Michel. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings*. New York: Pantheon Books.
- GPEDC. 2015. *Meeting Summary: Seventh Meeting of the Global Partnership Steering Committee (19-20 January)*. Hague: GPEDC.
- Honneth, Axel. 1995. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Janus, Heiner, Stephan Klingebiel, and Timo Mahn. 2014. “How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation

- Forum.” *German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Briefing Paper*.
- Joseph, Jonathan. 2012. *The Social in the Global: Social Theory, Governmentality and Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Taekyoon. 2015. “Towards a Transformative Global Partnership for a Post-2015 Development Era.” Issue Brief for the 2015 UNDCF High-level Symposium in Incheon, Republic of Korea.
- Kim, Taekyoon. 2011. “Contradictions of Global Accountability: The World Bank, Development NGOs, and Global Social Governance.” *Journal of International and Area Studies*, 18(2): 23-47.
- Lemke, Thomas. 2002. “Foucault, Governmentality and Critique.” *Rethinking Marxism*, 14(3): 49-64.
- Kelly, Michael. 1994. *Critique and Power: Recasting the Foucault/Habermas Debate*. Cambridge: MIT Press.
- Mills, Charles W. 1959. *The Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.
- Mintz, Alex and Steven B. Redd. 2003. “Framing Effects in International Relations.” *Synthese*, 135: 193-213.
- Mueller, Carol. 2003. ““Recognition Struggles” and Process Theories of Social Movements.” In B. Hobson (Ed.), *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD/UNDP. 2014. *Making Development Cooperation More Effective: 2014 Progress Report*. Paris: OECD.
- Phillips, Anne. 2003. “Recognition and the Struggle for Political Voice.” In B. Hobson (Ed.), *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rathbun, Brian C. 2012. *Trust in International Cooperation: International Security Institutions, Domestic Politics and American Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas. 1996. “The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government.” *Economy and Society*, 25(3): 327-356.
- Rose, Nikolas. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John G. 1993. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution.” In J. G. Ruggie (Ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Taylor, Charles. 1994. “The Politics of Recognition.” In A. Gutmann (Ed), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

- UN. 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: UN.
- Wheeler, Nicholas J. 2000. *Saving Strangers: Humanitarian Interventions in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Yu, Ye. 2015. "While China's AIIB Makes Headlines...BRICS Bank Moves Ahead." *The National Interest*, 137 (May-June).

The Fragmentation of Global Governance for Development Cooperation in the Post-2015 Development Era: The UNDCF and the GPEDC Compared

Taekyoon Kim

Associate Professor, Graduate School of International Studies
Seoul National University

The international community has been encouraging the formation of complex networking among multi-stakeholders through varieties of global dialogue platforms in order to enter into the post-2015 development era. While UN-centered platforms have been taking leaderships for discussing how to forge the SDGs, non-UN networks also have been working for the same goals even though the latter dealt with almost same agendas and mandates with UN. The overlapping of the two groupings results in the fragmentation of global governance for the post-2015 development agenda. Therefore, it is urgent to not only reconstruct the global governance for development cooperation in the wake of the post-2015 development agenda in September but also create a new coordination process for institutionalizing an effective and integrative platform and implementation mechanism. For this matter, this study focuses on two crucial global platforms of the United Nations Development Cooperation (UNDCF) and the Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC), and compare them to detect risks and problems when they are conducting the overlapped mandates. In particular, some policy suggestions will be provided for reforming the current fragmented structure of global governance by applying the Foucaultian governmentality and framing effects onto the UNDCF and the GPEDC.

Keywords: global governance, International Development Cooperation, post-2015 development agenda, UN Development Cooperation Forum, Global Partnership, governmentality, fragmentation

