POLICY BRIEFING
ISSUE 11 / 2023. 7.

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

연구자료
연구정보 2023-10-288

DAC 공여국의 인도적지원 -개발-평화 넥서스 기반 ODA 지원현황

인도적지원-개발-평화 연계(Humanitarian, Development, and Peace Nexus, 이하 HDPN) 개념은 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)에서 처음 소개되었으며, 2019년 HDPN 권고안(DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus)이 채택된 이후, DAC 공여국들은 동 개념의 정책적, 실무적 이행을 위해 다양한 노력을 해오고 있다. 이에 지난 2022년 OECD에서는 동 이행 현황에 대한 중간 점검을 실시하였다. 아울러 지난 2022년 12월에는 인도적지원, 개발, 평화를 목표로 한 2021년도 ODA 자금 데이터가 공개되었으며, 2022년 데이터는 2023년 12월 공개될 예정이다.

현재 전체 인도적지원 수요 중 83%가 만성적 위기에 해당하며, 약 4억 명의 인도적지원 대상자 중 절반 이상이 분쟁, 기후변화, 경제, 사회적 취약성 등 다양한 문제를 동시에 겪고 있어 근본적인 문제해결이 필요하다(DI, 2023). 이를 위해서는 DAC 공여국이 2019년 채택한 HDPN 권고안에 따라 만성적 위기 요인 해소 및 복원력 강화를 위한 방향으로 원조를 효과적으로 지원하는 것이 중요하다. 그리고 이러한 지원은 만성적 위기 국가에 더욱 집중되어야 한다. 이에 본 연구에서는 2019년 HDPN 권고안 및 2022년 HDPN 이행중간점검보고서(The Humanitarian-development-peace nexus interim progress review)에서의 주요내용을 중심으로 실제 DAC 공여국들이 원칙에 기반한 원조를 하고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 최근 13개년 중 7개년 이상 인도적지원계획(Humanitarian Response Plan, 이하 HRP)을 보유한 국가들을 장기화된 위기 국가로 정의하고,[1] 동 국가들을 대상으로 한 DAC 공여국의 HDP 목적별 원조지원[2]의 특성을 살펴본다.

1. 인도적지원-개발-평화 넥서스 정의

인도적지원-개발-평화 넥서스(Humanitarian, Development, and Peace Nexus, 이하 HDPN)이란 인도주의, 개발, 평화 분야 간의 상호 연계성을 포착하는데 사용되는 용어이다. 특히 동 세 분야간 협력을 통해 취약한 상황에 놓인 사람들의 니즈를 보다 효과적으로 충족하고, 위험과 취약성을 완화하며, 지속가능한 평화를 실현하기 위한 협력방식을 의미한다. 이러한 접근방식은 각 분야간의 구분을 초월하고, 국가 및 지역 시스템을 대체보다는 강화하며, 각 분야의 비교우위를 활용하여 (i) 다년간에 걸쳐, (ii) 공동의 성과를 위해 노력함으로써, (iii) 위기를 예측하는 새로운 업무방식(New Way of Working, NWoW)을 요구한다.

2. DAC 공여국의 HDPN 이행을 위한 정책적 합의: HDPN 권고안 채택과 중간점검

DAC 회원국들이 합의한 HDPN 권고안(OECD, 2019)은 HDPN 재원조성시 장기적 차원의 자금을 우선 고려해야 하며, "항상 위기를 예방하고, 가능한 발전을 촉진하며, 필요시에만 인도주의적 행동을 한다"는 비전을 제시하고 있다. 동 권고안은 자금조달(financing)과 관련한 첫 번째 원칙으로, 글로벌, 지역, 국가, 지역 수준별 자금흐름 및 인도적지원, 개발, 평화 분야별 자금조달 시점에 대한 조율이 효과적인 자금 조달 전략을 구성하는데 중요하다고 언급하고 있다.

또한 국가수준에서 이러한 HDP 목적간 사업 프로그래밍 및 자금조달 방식을 연계, 매핑하는 작업이 먼저 성공적으로 이루어

1) 본 연구에서 가정한 '장기화된 위기국가' 명단(25개국) 관련하여 <참고1> 참조
2) OECD DAC CRS 원조목적 코드 내 HDP 목적별 분류 기준은 <참고2> 참조

져야, 이에 기반해 공동성과 달성을 위한 우선순위와 각 기관의 비교우위를 파악하여 각자의 업무를 분담할 수 있다(UNSDG, 2020).

아울러 OECD HDPN 이행중간점검보고서(OECD, 2022a)에서도 효과적인 HDPN 접근을 위해서는 장기적인 개발 관점을 잃지 않은 상태에서 단기적 차원에서 발생하는 변화요인들을 파악하는 것이 중요하며, 자금조달 메커니즘도 이러한 관점을 반영하여 구성되어야한다고 강조한다. 또한 EU-UN-WB이 공동으로 실시한 HDPN 25개 파일럿 사례를 보면, 넥서스 기반으로 주체간의 공동 노력은 실시하였으나 공동 재원 조달 및 실제 현장에서의 이행 효과성에 대한 문제가 남아 있는 것으로 확인되었다(IASC, 2021).

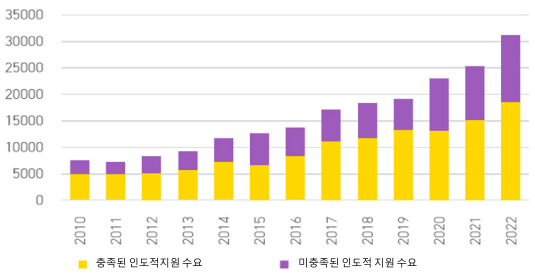
3. DAC 공여국의 HDP 목적성 원조 지원현황

장기화된 위기국가 대상 인도적지원 니즈의 급증과 충족의 어려움

대규모 분쟁, 기후위기, 식량불안정, 감염병 등 복합적 위기로 인해 전세계적으로 인도적 위기가 심화되고 있다. 이에 따라 인도적 지원이 필요한 규모도 급증하고 있지만, 현재의 인도적 자금만으로는 이를 충족시키기 어려운 상황이다. 특히 하단의 <그래프1>과 같이, 2010년부터 2022년까지의 기간 중 절반 이상인 7개년 이상 동안 HRP를 보유한 국가들을 '장기화된 위기 국가'로 가정할 시, 이러한 특성은 더욱 명확히 나타난다.

<그래프1> 장기화된 위기국가 대상 인도적지원 니즈 충족 현황

(단위: 백만 달러)



* 장기화된 위기국가: 2010-2022년 중 7개년 이상 HRP를 가진 국가로 정의 (총 25개국 해당)

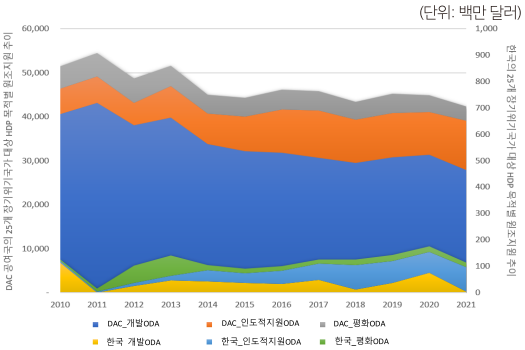
출처: OECD DAC 통계사이트 (stats.oecd.org) 바탕으로 저자작성

장기적 위기 국가 대상 DAC공여국 및 한국의 HDP 목적별 원조 지원 현황

하단 <그래프2>에서와 같이, 장기적으로 오랫동안 위기 상황에 놓인 국가들에 대한 DAC공여국의 총 ODA 지원 규모는 지속적으로 감소하여 2021년에는 최저점에 도달하였다. 동 국가들의 경우 가장 인도적 지원이 시급한 국가들인 만큼, 이들 국가에 대한 인도적지원 규모가 지속적으로 증대하는 것은 바람직하지만 전체적인 원조의 규모 자체가 감소한다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 장기적으로 위기 상황을 겪는 국가일수록 만연한 위기 요인을 해소하기 위해 개발과 평화차원에서의 장기적인 접근이 함께 이루어져야 함에도 불구하고, 이를 위한 개발 및 평화 ODA 규모는 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 반면 장기적 위기국가 대상 한국ODA 지원 현황을 보면, 인도적지원이 가장 많은 지원 규모를 차지한다는 점에서 DAC공여국과 동일하나, 동 국가들에 대한 전체적인 ODA규모 자체가 증대한다는 점은 장기적 개발, 평화 원조 차원에서는 긍정적인 추세라고 할 수 있다.

<그래프2> 장기화된 위기국가 대상 DAC공여국 및 한국의 HDP 목적별 ODA 지원 현황

(단위: 백만 달러)



* 장기화된 위기국가: 2010-2022년 중 7개년 이상 HRP를 가진 국가로 정의 (총 25개국 해당)

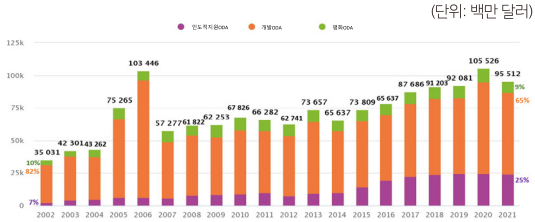
출처: OECD DAC 통계사이트 (stats.oecd.org) 바탕으로 저자 작성

취약국 대상 DAC 공여국의 HDP 목적별 ODA 지원 현황

하단 <그래프3>에서와 같이, 취약국 대상 전체 ODA 규모는 증가추세를 보임에도 불구하고 분쟁방지, 평화구축을 위한 평화 ODA 규모는 지난 22년간 9~10% 수준을 지속적으로 유지하고 있다. 아울러 취약국 대상 개발ODA는 전체 82%에서 65%로 감소하였다. 반면 취약국 대상 인도적지원 ODA규모는 7%에서 25%로 큰 폭으로 증대하였다. 이에 취약한 맥락에 놓인 국가에 대한 ODA지원은 평화노력 및 분쟁예방보다는 즉각적인 인도주의적 수요에 초점을 맞추는 경향이 있다고 할 수 있다(OECD, 2022b).

<그래프3> OECD 취약국 대상 DAC공여국의 HDP 목적별 ODA 지원 현황

(단위: 백만 달러)



출처: State of Fragility website (compareyourcountry.org) (접속일:2023.07.05)

상기의 경우를 종합해보면, 취약국과 장기적인 인도적 위기에 처한 국가들은 복잡한 위기 상황으로 인해 인도적지원 수요가 증가하고 있지만, DAC 공여국들의 인도적 지원 자금은 계속해서 증가하고 있는 반면 개발과 평화를 위한 원조 자금은 감소하는 경향을 보인다. 이는 OECD DAC에서 강조하는 HDPN 권고안의 목표 달성에 저해되는 흐름이라고 볼 수 있다. 장기화된 위기를 겪는 국가들에게는 위기의 근본 원인 해소와 예방을 위한 개발 및 평화ODA가 강화되어야 하지만, 동 국가들에 대한 전체 원조 자금 규모가 감소하는 상황에서 인도적 지원 수요에 대응하기 위해 상대적으로 개발과 평화 목적의 자금이 인도적지원 목적으로 전용된 결과라 할 수 있다.

4. DAC 공여국의 넥서스 기반 자금 지원의 어려움/한계

기존의 OECD DAC 통계지침상의 CRS 원조목적 코드를 대상으로 한 HDP 목적별 CRS코드 분류 작업이 완료됨에 따라 현재 HDP 목적별 ODA 자금의 흐름을 추적할 수 있게 되었지만, 이러한 ODA 자금이 실제로 HDP Nexus에 기반한 접근을 통해 지원된 자금의 흐름이라고 일반화시키기에는 다소 무리가 따른다. 이에 대한 주요한 원인은 현 ODA 자금 흐름은 ODA 자금이 위기상황 국가에 어떻게 지원되는지 국가 수준에서만 추적 가능하며, 국가 하위수준에서의 자금흐름 파악은 어려운 구조를 가진다는 점이다. 실제로 장기화된 위기에 처한 국가의 경우, 각 하위 세부 지역적 맥락별로 처한 위기요소들 또한 상이하며, HRP 또한 국가 전체 차원보다는 위기 상황에 놓인 하위 지역을 중심으로 수립 및 자금이 지원된다. 더욱이 위기국가라고 해서 국가 전체 사업에 대해 HDPN을 기반으로 한 지원이 이루어지는 것은 아니라는 점에서, 국가 단위에서의 파악한 ODA 자금 흐름을 각 특정 지역에서 발생하는 HDPN 기반 자금 투입 규모에 대한 총합과 동일하다고 보는 것은 적절치 않은 것이다.

따라서 실제 투입되는 HDPN 기반 자금 투입 규모를 파악하기 위해서는 국가 하위수준에서 실제 HDPN 자금이 누가 어디에 얼마나 투입하였는지에 대한 자금 추적을 할 수 있는 데이터가 중요하다. 이러한 국가하위수준의 데이터를 중심으로 관리하고 이를 취합하여 국가 수준으로 산출할 수 있을 때, 실제 각 HDPN 주체들간의 자금조율이 가능해지고, 나아가 해당 위기 국가에 대한 HDPN 기반 원조자금의 국가간 비교도 가능해지는 것이다.

아울러 이러한 넥서스 기반 자금 조달을 저해하는 또다른 주요 요인은 HDPN 권고안 채택을 통해 DAC 국가들 간의 정책적 합의가 이루어졌음에도 불구하고, HDPN을 통한 자금 제공의 의미에 대한 공통 이해가 부족하기 때문이다. 다시 말해, 각 기관간에 넥서스 기반 프로그래밍이나 접근 방법에 대한 공통의 정의나 범위가 없어서 실제로 HDPN을 목적으로 하는 자금조달 규모를 식별하거나 추적하는 것이 불가능한 것이다. 이로 인해 HDPN에 기반한 접근 방법이 실제 요구에 부합하는지를 판단하는 것도 사실상 쉽지 않다(IASC, 2021).

이에 HDPN 기반 자금지원, 즉 공동재원 조달을 위한 글로벌 전략에 대한 다자간 합의를 도출하는 것은 아직 시기상조인 것으로 보인다. 현재는 국제금융기관들의 HDP 넥서스 어젠다 참여 등 글로벌 파트너십 차원에서의 진전은 있었으나, 여전히 인도적지원, 개발, 평화 분야를 아우르는 효과적인 자금조달 전략은 부족한 것으로 평가된다 (OECD, 2022a). DAC 공여국의 경우, EU, 미국, 독일 등과 같이 원조규모가 큰 주요 국가를 중심으로 공동기금(pooled fund)을 조성 및 참여가 이루어지는 사례가 이루어지고 있지만, 여전히 일반적으로는 개별 기관 차원 또는 두 개 분야간의 연계를 중심으로 한 프로그래밍 및 자금지원이 이루어지는 것이 현실이다. 이는 특히 DAC 회원국 및 유엔 기구들이 자체적인 사업 영향 평가 및 조직 전략과의 부합성 등을 우선적으로 고려하여 사업을 선정 및 운영하기 때문이다 (OECD, 2022a).

5. 전략적, 정책적 시사점

튀르키예 지진 피해, 남수단 분쟁 사태, 러시아의 우크라이나 침공 등을 비롯한 복합적 위기로 인해 갈수록 인도적지원 수요는 급증하는데 비해 실제 지원 규모는 이를 충족하지 못하는 게 사실이다. 이에 DAC 공여국은 전체 ODA의 10%를 인도적지원 재원으로 조성하는 방안을 비롯해 민간, 기업 등 다양한 재원조달 주체의 참여 확대 방안 등 인도적지원 자금 규모 자체를 지속적으로 확대해나가기 위한 다각적 개선방안을 논의 중에 있다.

하지만 이러한 인도적지원 자금의 양적 확대와 함께 인도적지원 자금의 효율적 운영 차원에서 HDPN에 기반 접근 또한 반드시 필요하다. 하지만 이러한 혁신적 파트너십에 기반한 접근방식의 실제 이행방안에 대한 공통의 이해 부족으로 인해 실행이 쉽지 않다는 점에서, 신탁기금 또는 공동기금(pooled fund) 구축 및 운용(예. UN's Multi-partner Trust Fund)을 통한 한정된 재원의 효율적 활용 방안을 우선적으로 고려하는 것이 필요하다. 이를 통해 넥서스 기반 자금 조성 및 운영 방식에 대한 공동의 학습 경험을 축적함으로써 넥서스의 운영방식 및 자금조달 메커니즘에 대한 공동의 이해를 강화시켜나갈 수 있다. 또한 만연한 위기를 겪고 있는 국가들의 경우 장기적인 차원의 위기요인 해소 및 복원력 강화 노력이 특히 더욱 요구된다. 아울러 장기 위기국가들이 위기를 예방하고 복원력을 강화하여 국제적으로 소외되지 않도록 하기 위해서는 동 국가들에 대한 인도적지원 뿐만 아니라, 개발 및 평화를 위한 원조자금 또한 균형있게 이루어져야 한다.

HDPN에 대한 국제적 차원에서의 강조에도 불구하고 여전히 효과적인 이행을 위해서는 해결과제가 많다. 하지만 HDPN을 위한 자금조달 전략을 제대로 수립하지 못할 경우, 만성적인 위기에 대한 예방 및 복원력 구축활동 보다는 인도적지원 체계에 과도하게 의존하여 이루어질 수밖에 없다. 따라서 HDPN에 기반한 원조방식은 앞으로 공여국을 비롯한 다양한 원조 주체들이 함께 익숙해져야할 국제적 흐름이기도 하다. 따라서 장기적인 관점을 가지고 DAC권고안에 따라 각 기관별 협업을 통해 HDPN에 대한 공동의 이해 및 경험을 우선적으로 확대해 나가는 것이 필요하며, 이에 대한 OECD의 중간점검 및 관련 연구를 통해 지속적인 보완 및 개선의 노력이 요구된다.

KOICA ODA 연구센터

<참고1> 장기화된 위기 국가* 명단(25개국)

아이티, 아프가니스탄, 팔레스타인, 차드, DR콩고, 소말리아, 수단, 예멘, 중앙아프리카공화국, 남수단, 시리아, 말리, 니제르, 부르키나파소, 미얀마, 나이지리아, 우크라이나, 카메룬, 리비아, 이라크, 부룬디, 지부티, 에티오피아, 케냐, 짐바브웨

* 연구 분석을 위해 2010-2022년 중 7개년 이상 HRP를 가진 국가를 '장기적 위기 국가'로 저자가 정의.

출처: UNOCHA Financial Tracking Service (FTS) 2010-2021 참고하여 저자 도출

<참고2> OECD DAC CRS 원조목적 코드 내 HDP 목적별 분류 기준

인도적지원 (Humanitarian aid)	700
평화 (Peace)	15110, 15111, 15112, 15113, 15130, 15150, 15152, 15153, 15160, 15170, 15180*, 15190*, 15210, 15220, 15230, 15240, 15250, 15261
개발 (Development)	상기 제외 나머지 CRS 코드 (900번대 제외)

* 별도 표기된 두 코드의 경우 state of fragility website 상에서는 평화 목적 코드에서 누락되어 있으나, OECD(2022b)에서는 평화목적 코드에 포함되어 있음.

출처: OECD (2022b); State of Fragility website (compareyourcountry.org) (접속일:2023.07.05)

[참고문헌]

- DI. 2023. "Global Humanitarian Assistance Report 2023." Bristol: Developoment Initiatives.
- IASC. 2021. "Mapping good practices in the implementation of humanitarian-development-peace nexus approaches" Inter-Agency Standing Committee Results Group 4.
- OECD. 2019. "DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus" Paris: OECD.
- OECD. 2022a. "The humanitarian-development-peace nexus interim progress review" Paris: OECD.
- OECD. 2022b. "Sate of Fragility 2022." Paris: OECD.
- UNSDG, 2020. Humanitarian-Development-Peace (HDP) Collaboration: Cooperation Framework Companion Piece, May 2020.