2012 연구보고서 2012-11-167

KOICA

인도적 지원정책 및 사업 연구 : 긴급구호 시스템을 중심으로

KOICA 한국국제협력단 Korea International Cooperation Agency

WORLD FRIENDS KOREA

2012 연구보고서 2012-11-167

KOICA

인도적 지원정책 및 사업 연구 : 긴급구호 시스템을 중심으로

KOICA 한국국제협력단 Korea International Cooperation Agency

WORLD FRIENDS KOREA

인도적 지원정책 및 사업 연구
: 긴급구호 시스템을 중심으로

2012. 7.

연구책임자

이 명 근
- 연세대학교 보건대학원 교수

공동연구원

홍 문 숙
- (사)글로벌발전연구원 ReDI 정책연구실장

강 선 주
- 경동대학교 응급구조학과 학과장

김 현 정
- (사)글로벌발전연구원 ReDI 평가컨설팅실장

연구원

문 기 홍
- (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

여 국 희
- (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

연구 보조원

신 보 경
- 연세대학교 보건대학원 연구원

본 연구보고서는 한국국제협력단(KOICA)이 (사)글로벌발전연구원(Re-shaping Development Institute, ReDI) 정책연구실에 위탁하여 수행한 연구의 최종보고서로서 연구 책임자인 이명근 교수 외 공동연구원(홍문숙, 강선주)이 참여하여 작성하였음을 밝힙니다. 본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목 차

약 어 ····· XIII
국문요약 ····· 1
Executive Summary ····· 9

제 1장. 서론 ····· 17
1. 연구의 개요 ····· 17
가. 연구의 배경 및 필요성 ····· 17
2. 연구의 목표 및 내용 ····· 21
가. 연구의 목표 ····· 21
나. 연구 범위 ····· 23
3. 연구의 전략 및 방법 ····· 24
가. 연구의 설계 ····· 24
나. 연구의 전략 ····· 26
다. 연구 방법 ····· 29
라. 각 국가별 비교분석 및 정책 제언과 시사점 도출 ····· 43
마. 연구의 한계점 및 극복방안 ····· 43

제 2장. 국제사회의 인도적 지원 및 배경 ····· 44
1. 인도적 지원의 배경 ····· 44
가. 인도적 지원의 개념 ····· 44
나. 인도적 지원 국제법과 제도 ····· 48
2. UN의 인도적 지원 정책 ····· 52
가. 인도적 지원 활동의 개념 및 일반 원칙 ····· 52
나. 인도적 지원 시스템 ····· 54
3. OECD의 인도적 지원 및 정책 ····· 57
가. 인도적 지원의 기본방침 ····· 57
나. 인도적 지원의 집중분야 ····· 57
다. 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) 인도적 지원 정책 ····· 60

제 3장. 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템 비교 분석 ····· 67
1. 영국 ····· 67
가. 인도적 지원 정책 ····· 67
나. 인도적 지원 현황 ····· 83
다. 해외 긴급구호 시스템 분석 ····· 108
2. 미국 ····· 143
가. 인도적 지원 정책 ····· 143
나. 인도적 지원 현황 ····· 163
다. 해외 긴급구호 시스템 분석 ····· 178
3. 일본 ····· 208
가. 인도적 지원 정책 ····· 208
나. 인도적 지원 현황 ····· 221
다. 해외 긴급구호 시스템 분석 ····· 248

제 4장. 국가별 비교 분석 및 시사점 ····· 303
1. 주요 공여국 국가별 비교분석 ····· 303
가. 법적 기반 및 주요 정책 ····· 303
나. 해외 긴급구호 시스템 ····· 309

제 5장. 한국 인도적 지원 정책 및 긴급구호 시스템 개괄 ····· 323
1. 법적기반 ····· 323
가. 인도적 지원의 법적기반 ····· 323
나. 해외긴급구호의 법적기반 ····· 324
2. 주요 정책 및 전략 ····· 325
가. 인도적 지원과 해외긴급구호의 원칙 ····· 325
나. 인도적 지원 정책과 해외긴급구호 전략 ····· 326
다. 인도적 지원 분야 민 · 관 파트너십 확대 정책 ····· 329
3. 한국의 인도적 지원과 해외긴급구호 현황 ····· 330
가. 한국 총 ODA/GNI 대비 인도적 지원 현황 ····· 330
나. 인도적 지원의 지역적 배분 ····· 331
다. 인도적 지원의 분야별 배분 ····· 332

4. 한국의 해외긴급구호 업무 수행 체계 ····· 338
가. 해외긴급구호체계 ····· 338
나. 각 기관의 주요 임무 ····· 339
다. 세부 업무수행체계 ····· 342
5. 민관협력 ····· 345
가. 목적 ····· 345
나. 추진 메커니즘 ····· 346
다. 주요 세부 사업내용 ····· 348
6. 모니터링 및 평가(M&E ····· 354
가. 개요 ····· 354
나. 모니터링과 평가 ····· 354
다. 추진현황 ····· 354

제 6장. 정책 제언 ····· 356
1. 법적 정비 ····· 356
2. 인도적 지원 및 해외 긴급구호 정책 마련 ····· 357
3. 인도적 지원의 주요 전략 ····· 359
4. 긴급구호 선진화 방안에 대한 제언 ····· 361
5. 외교부와 KOICA의 역할 ····· 363
6. 민관협력 ····· 365
7. 인력 발굴과 전문가 양성 ····· 366

제 7장. 결론 ····· 370

참고 문헌 ····· 374
1. 국내 문헌 ····· 374
2. 해외 문헌 ····· 376
3. 인터넷 자료 참고 사이트 ····· 380

부록 ····· 382

표 목차

<표 1> 재난의 유형에 따른 동 연구의 범위 ····· 23
<표 2> 긴급구호의 단계에 따른 동 연구의 범위 ····· 23
<표 3> 긴급구호 재난 이후의 대응에 따른 단계적 범위 ····· 24
<표 4> 연구의 설계에 근거한 국가별 정책 비교분석 표 ····· 25
<표 5> 연구의 범위와 절차 ····· 27
<표 6> 단계별 연구 전략 ····· 28
<표 7> 국내 문헌조사 대상 자료 ····· 29
<표 8> 해외 문헌조사 대상 자료 ····· 31
<표 9> 국가별 해외 주요 참고 문헌 ····· 32
<표 10> 해외 현지조사 문헌자료 ····· 35
<표 11> 영국 해외조사 심층면담 및 주요 내용 ····· 36
<표 12> 미국 해외조사 심층면담 및 주요 내용 ····· 37
<표 13> 일본 해외조사 심층면담 및 주요 내용 ····· 38
<표 14> 정부기관 대상 Question Route ····· 40
<표 15> 민간단체 대상 Question Route ····· 41
<표 16> 학계 및 연구소 대상 Question Route ····· 42
<표 17> 인도적 지원의 4대 원칙 ····· 45
<표 18> UN의 인도적 지원 담당 부서 및 협력 메커니즘 ····· 55
<표 19> 파리선언과 아크라 행동강령, GHD의 비교 ····· 59
<표 20> 인도적 지원 관련 협의체간 비교 ····· 61
<표 21> 선진 인도적 지원 공여국의 원칙과 실행 ····· 65
<표 22> 영국의 인도적 정책 프레임 워크 ····· 70
<표 23> 회복력의 5가지 정의 ····· 78
<표 24> 영국의 공적개발원조(ODA) 지원 현황 ····· 84
<표 25> 영국이 지원하는 수원국가와 공적개발원조(ODA) 지원 금액(2007년-2009년) ·· 85
<표 26> 영국의 전체 공적개발원조(ODA)대비 인도적 지원(2001년-2010년) ····· 88
<표 27> 인도적 지원 기관별 배분 현황 ····· 90
<표 28> 영국이 지원하는 상위 5개 다자기구 ····· 91
<표 29> 중앙긴급대응기금(CERF) 출자액 상위 3개국(2006년-2011년) ····· 91
<표 30> 인도적 지원의 섹터별 배분액 ····· 94
<표 31> 섹터별 상위 3개 수원 기관 ····· 96

<표 32> 지역별 DFID 인도적 지원 규모 ····· 97
<표 33> DFID의 인도적 지원 상위 10개 국가 ····· 98
<표 34> 인도적 지원 섹터별 지역적 배분 ····· 100
<표 35> 지원 금액을 기준으로 본 긴급재난대응 상위 5개 프로젝트(양자 지원) ···· 102
<표 36> 프로젝트별 세부배분 내역 ····· 103
<표 37> 지원 금액을 기준으로 본 긴급재난대응 상위 5개 다자 지원 프로젝트(다자 지원) ···· 104
<표 38> 2008-10 영국 ODA중 DFID를 통한 Humanitarian Aid의 시민사회 배분 ··· 105
<표 39> Successful organization for PPAs ····· 120
<표 40> 2010년-2011년 재난별 배분 현황 ····· 127
<표 41> CBHA 회원단체와 DEC 회원단체 비교 ····· 129
<표 42> MAR 검토 결과 ····· 132
<표 43> CERF에 대한 MAR의 평가 ····· 133
<표 44> 인도적 긴급대응 검토(HERR) ····· 135
<표 45> HERR에 대한 영국 정부의 대응 ····· 137
<표 46> 영국의 인도적 지원 정책 분석 ····· 139
<표 47> 영국의 해외 긴급구호 시스템 분석 ····· 140
<표 48> 7가지 핵심 개발 목표 ····· 158
<표 49> USAID FORWARD의 7가지 핵심 영역 ····· 159
<표 50> USAID-국부무 합동 전략 계획 (2007년-2012년) ····· 160
<표 51> 최근 3년간의 개발원조 예산 ····· 166
<표 52> 인도적 지원을 위한 해외지원 예산 및 지출관련 정보 ····· 170
<표 53> 공개된 자료 목록 ····· 171
<표 54> OFDA의 2010년도 활동내역 ····· 172
<표 55> 2010년 주요 재난대응 ····· 174
<표 56> 2010년 대륙별 해외재난지원국 예산 및 지출현황 ····· 175
<표 57> 표준비축물품 ····· 184
<표 58> 해외재난지원국 필드팩과 리모트 지역 킷 내용물 ····· 186
<표 59> 프로그램, 비용/예산 지침 및 지원 문서 ····· 193
<표 60> 회계연도 1999-2009 회계조사 결과(일부 발췌) ····· 201
<표 61> USAID의 평가 정책 ····· 202
<표 62> 해외재난지원국 지원 프로그램의 보고 지침 ····· 204
<표 63> 회계연도 1999-2009 회계조사 결과(일부 발췌) ····· 205
<표 64> 미국의 인도적 지원 정책 분석 ····· 206

<표 65> 미국의 해외 긴급구호 시스템 분석 ····· 207
<표 66> 인도적 지원 4가지 특별 원칙 ····· 209
<표 67> 인도적 지원 정책의 GHD와 ODA 중·장기 정책 관련성 비교 ····· 216
<표 68> GNI 대비 공적개발원조(ODA) 비율(2001년-2010년) ····· 223
<표 69> 일본 총 ODA 지원 금액 ····· 226
<표 70> 양자원조 ODA 수원국가 순위 ····· 228
<표 71> 일본 총 ODA 지원 현황 및 인도적 지원 변화 추이 비교 ····· 229
<표 72> 일본의 인도적 지원 및 유엔평화유지활동 기여금액(2009년) ····· 230
<표 73> 인도적 지원의 기관별 배분 채널 현황 ····· 231
<표 74> 2006년~2009년 인도적 지원 지출 분야 ····· 237
<표 75> 일본 인도적 지원 수원국가별 수원 금액 (2007년-2009년) ····· 238
<표 76> 일본 총 인도적 지원 최대 수원국가(2000년-2009년) ····· 239
<표 77> 일본 국가별 지진 해일 재해 지원 내역(2005년 3월 기준) ····· 245
<표 78> OECD/DAC 주요 공여국의 해외재난분야 양자원조 지원 총 ODA 배분 ···· 246
<표 79> JICA 재난위기관리시스템(DRM) 개발목표 및 주요사업 내용 ····· 255
<표 80> JDRT 단장, 부단장의 역할분담 ····· 258
<표 81> 일본 정부의 해외긴급구호 인력 풀 구성과 주요 활동 ····· 258
<표 82> 외무성과 New JICA의 무상원조 역할 분담 ····· 267
<표 83> 해외 재난분야의 JDRT 파견 현황과 구호 물품 제공 금액 (1987년-2001년) ···· 269
<표 84> 2007년 JDRT 해외재난 긴급구호 파견 및 지원 금액 ····· 270
<표 85> 해외 긴급구호 무상원조 프로젝트(2008년) ····· 271
<표 86> 2008년 해외 긴급구호 무상원조 지원 금액 ····· 272
<표 87> 해외 긴급구호 무상원조 프로젝트(2009년) ····· 273
<표 88> 2009년 JDRT 해외재난 긴급구호 파견 및 지원 금액 ····· 274
<표 89> JDRT의 해외재난 긴급구호 파견 및 지원 금액(2010년) ····· 275
<표 90> Japan Plat Form 프로젝트 현황 (2000년-2011년) ····· 277
<표 91> Japan Plat Form 프로젝트 지원 금액 현황 (2000년-2011년) ····· 278
<표 92> JPF 단체의 종료된 프로그램 지원 국가 및 지원 금액 ····· 279
<표 93> JPF 단체의 종료된 프로그램 지원 국가 및 지원 금액(계속) ····· 280
<표 94> JPF 단체의 종료된 프로그램 지원 국가 및 지원 금액(계속) ····· 281
<표 95> 현재 JPF가 진행 중인 프로그램 지원 국가 및 지원 금액 ····· 282
<표 96> 외무성(MOFA) 인도적 지원 및 해외재난 분야 관련 프로젝트 평가 ····· 291
<표 97> JDRT를 위한 평가 및 교훈 ····· 297

<표 98> 일본의 인도적 지원 정책 분석 ····· 300
<표 99> 국가별 해외긴급구호 시스템 분석 ····· 301
<표 100> 인도적 지원 분야 주요 공여국 비교 분석(영국, 미국, 일본) ····· 322
<표 101> 주요 개정 내용 ····· 325
<표 102> KOICA 2010년도 국제기구 지원 현황 ····· 331
<표 103> KOICA 긴급구호 지역별 분야별 지원(2010년도) ····· 331
<표 104> 한국의 인도적 지원 분야별 배분 ····· 333
<표 105> 재건복구 지원 현황 ····· 333
<표 106> 긴급구호대 파견 현황 ····· 335
<표 107> 최근 10년간 긴급구호 지원 현황 ····· 336
<표 108> 우리나라의 개도국 긴급재난구호 지원 실적 ····· 336
<표 109> 최근 10년간 만성적 위기 지원 현황 ····· 337
<표 110> 최근 국제사회의 대규모 재난에 대한 지원 실적 ····· 338
<표 111> 각 단계별 임무 ····· 340
<표 112> 해외긴급구호 지원 결정기준과 지원절차 및 지원채널 ····· 343
<표 113> 민관협력 실무위원회 주요 기능 ····· 347
<표 114> 해외 긴급구호 시민간단체 재정 지원의 범위 ····· 351
<표 115> 단계별 정책 제언 ····· 369

그림 목차

<그림 1> 인도주의 헌장과 보호원칙의 주요 기준들 ····· 50
<그림 2> 영국의 공적개발원조(ODA) 지원현황 OECD 평균대비 ····· 84
<그림 3> 영국의 양자 및 다자 공적개발원조(ODA) 지원 비교 ····· 85
<그림 4> 영국의 전체 공적개발원조(ODA)중 다자, 양자, 인도적 지원의 추이 (2001년-2010년) ··· 86
<그림 5> 영국의 양자 간 공적개발원조(ODA) 지역적 배분현황(2005년-2009년 평균) ···· 87
<그림 6> 영국의 인도적 지원액 추이 (2001년-2010년) ····· 89
<그림 7> 인도적 지원 전달 채널 현황 ····· 90
<그림 8> 영국의 CERF에 대한 기여 금액 추이 (2006년-2011년) ····· 92
<그림 9> 2009/10 인도적 지원 분야별 구성 ····· 93
<그림 10> 2009/10 영국의 인도적 지원 섹터별 지원 비율 ····· 95
<그림 11> 인도적 지원의 지역적 배분 현황 (2005년-2009년) ····· 97
<그림 12> 파키스탄 홍수 피해 긴급구호 지원 프로젝트 ····· 103
<그림 13> 영국의 해외 긴급구호 행위자 분석도 ····· 108
<그림 14> 국제개발협력청(DFID) 조직도 ····· 110
<그림 15> DFID의 인도적 지원 분야 조직도(조직 개편이전) ····· 111
<그림 16> DFID CHASE 운용 메커니즘(조직 개편이후) ····· 112
<그림 17> CHASE 재난 대응 절차 ····· 113
<그림 18> PPA process - Flow Chart ····· 121
<그림 19> 초동자금지원 메커니즘(RRF) 운용 과정 ····· 123
<그림 20> 원조 가치(VfM) 흐름도 ····· 126
<그림 21> IoC에 따른 기관별 자금 배분 비율(%) ····· 128
<그림 22> USAID의 조직도 ····· 162
<그림 23> 해외 원조의 GDP 비율 추이 ····· 165
<그림 24> 지난 5년간 최다 원조국 현황 ····· 166
<그림 25> Aid at a glance(the United States) ····· 167
<그림 26> 인도적 지원에 사용된 지출 ····· 169
<그림 27> 분야별 지원 현황 ····· 173
<그림 28> 해외재난지원국의 지원이 필요한 재난 유형 ····· 174
<그림 29> 2010년 지역별 재난위험감소 자금 분포 ····· 176
<그림 30> 2010년 해외재난지원국 자금 수혜 기관 유형 ····· 177
<그림 31> 2010년 해외재난지원국 재난대응 현황 ····· 177

<그림 32> USAID 조직도 ····· 178
<그림 33> 해외재난지원국의 조직도 ····· 179
<그림 34> OFDA 주요 활동 ····· 180
<그림 35> 재난지원 대응팀(DARTs) 구성도 ····· 182
<그림 36> 응급 지표와 최소한의 표준 ····· 183
<그림 37> 가족위생키트와 담요 ····· 185
<그림 38> 대응 초기 2주간 Logistics Team에 의해 조달된 물품 ····· 187
<그림 39> 피해국의 요청 실행 과정 ····· 190
<그림 40> 국방부 조정/승인 과정 ····· 191
<그림 41> 운영부서의 예산 지급 흐름도 ····· 192
<그림 42> 유엔 인도적지원조정국 자금의 국가별 지원 비율 ····· 196
<그림 43> 비정부기관 콘소시움 ····· 198
<그림 44> USAID의 업무성과 관리과정 ····· 200
<그림 45> 일본 평화 통합개념을 적용한 ODA 지원 전략 ····· 217
<그림 46> 평화 안보 구축 개념 ····· 218
<그림 47> 주요 OECD/DAC 국가의 총 ODA 지원 현황 (1990년~2009년) ····· 222
<그림 48> GNI 대비 공적개발원조(ODA) 비율 증감 추이 (2001년-2010년) ···· 223
<그림 49> 일본의 양자 및 다자 총 CDA 지원 비교 (2001년-2010년) ····· 224
<그림 50> 일본 전체 ODA 중, 다자·양자 및 인도적 지원의 변화 추이 (2001년-2010년) ··· 225
<그림 51> 지역별 양자원조 ODA 배분 ····· 227
<그림 52> 일본의 총 ODA와 인도적 지원 지출 현황 (2001년-2010년) ····· 229
<그림 53> 다자기구 협의체의 다자원조 ODA 흐름 (2008년-2010년) ····· 232
<그림 54> 유엔 CAP을 통한 일본의 인도적 지원 분야 전체 배분 현황 (2000년-2010년) ····· 233
<그림 55> 일본의 중앙긴급대응기금(CERF) 금액 (2006년-2011년) ····· 234
<그림 56> 인도적 지원 주요 지원 분야 (2005년-2009년) ····· 235
<그림 57> 인도적 지원 주요 지원 항목 (2005년-2009년) ····· 236
<그림 58> 일본의 인도적 지원 최대 10대 수원국가(2009년) ····· 240
<그림 59> DAC 공여 국별 지진 해일 인도적 지원 기여금 비교(2005년) ····· 242
<그림 60> 공여국가별 지진 해일 피해 지원: 인도적 지원 대 재난복구 지원 비율 ····· 243
<그림 61> 일본 인도적 지원 중 긴급구호 vs 재건복구 비율: 2000-2007년 ····· 244
<그림 62> 주요 공여국의 부분별 지원 비율 ····· 247
<그림 63> 해외재난위기 대응 - 일본 해외 긴급구호 지원 운영체계 ····· 248
<그림 64> 외무성 범정부 차원 해외 긴급구호 체계 총괄 및 조정 체계 ····· 250

<그림 65> 외무성(MOFA) 일본국제협력기구 개편 전과 개편 후 ····· 251
<그림 66> 2009년 이후, 인도적 지원 및 해외긴급구호부서 통합 체계 ····· 252
<그림 67> JICA JDRT 파견 의사 결정 과정 체계 ····· 256
<그림 68> MOFA와 JICA의 해외 긴급구호 활동 지원 수행도 ····· 257
<그림 69> JICA 전문가 파견 과정 ····· 260
<그림 70> JICA의 자원봉사 파견 메커니즘 ····· 262
<그림 71> 외무성의 해외긴급구호 분야 ODA 지원 형태 ····· 264
<그림 72> 무상원조(Grant Aid) 지원 프로세스 ····· 266
<그림 73> Japan Plat Form 프로젝트 민간영역 vs 정부기관 재정 지원 (2000년-2011년) ··· 278
<그림 74> Japan Plat Form 프로젝트 지원 항목 현황 ····· 283
<그림 75> Japan Plat Form 구조 및 운영체계 ····· 286
<그림 76> Japan Plat Form 프로젝트 채널 모델 ····· 287
<그림 77> 외무성(MOFA) ODA 평가 타깃과 이행구조 ····· 289
<그림 78> 일본국제협력기구(JICA) ODA 평가 목표와 이행구조 ····· 294
<그림 79> JICA의 해외재난피해 지원의 통합 지원 틀 ····· 299
<그림 80> 인도적 지원 총액 증감 추이 (단위: 백만 달러) ····· 307
<그림 81> ODA 대비 인도적 지원 비율 ····· 308
<그림 82> 인도적 지원 및 긴급구호 지원의 지역적 배분 ····· 315
<그림 83> 인도적 지원 및 긴급구호 지원의 분야별 배분 ····· 316
<그림 84> 인도적 지원 및 긴급구호 지원의 전달 채널 ····· 316
<그림 85> 총 ODA 대비 인도적 지원 현황 변화 추이 비교 (1990년-2009년) ····· 330
<그림 86> 해외긴급구호체계 ····· 339
<그림 87> 해외긴급구호 민관협력 채널 ····· 346
<그림 88> 민관협력 실무위원회 구성 ····· 347

박스 목차

<박스 1> 행동 강령의 원칙 ····· 52
<박스 2> 46/182 결의안 일반(이행)원칙(Guiding Principles) ····· 53
<박스 3> OCHA Strategic Framework 2010 – 2013 ····· 55
<박스 4> 2011년 부산 세계개발원조 총회에서 취약국가에 관해 논의된 내용 ····· 57
<박스 5>「선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) 정의」 ····· 62
<박스 6> DFID의 인도적 지원 정책문서(Saving lives, relieving suffering, protecting dignity) ····· 71
<박스 7> The Humanitarian Futures Programmes ····· 75
<박스 8> 재난 회복력에 관한 DFID의 정의 ····· 79
<박스 9> 인도적 지원 정책의 변화에 관한 CHASE의 입장 ····· 82
<박스 10> DFID의 아프리카 긴급 재난 대응 현황(아프리카의 뿔을 중심으로) ·· 106
<박스 11> NGO 자금 지원 가이드라인 주요내용 ····· 115
<박스 12> 2009년도 CHSF 모집 공고 ····· 117
<박스 13> 민간기관 및 연구기관과의 PPA 사례 ····· 121
<박스 14> 일본재난구호(JDR Law) 법률의 주요 내용 ····· 211
<박스 15> 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter) 기본 정책 ····· 213
<박스 16> 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)의 인간안보 개념과 기본 원칙 ···· 214
<박스 17> 인도적 지원 및 해외재난긴급구호 주요 기본 정책과 목적 ····· 215
<박스 18> <효고 행동프레임워크(HFA)>의 전략적 목표 ····· 220
<박스 19> 해외 재난긴급구호 지원 전략 ····· 268
<박스 20> JICA 비전 ····· 293
<박스 21> STOP the Pain의 4가지 평가 구성 요소 및 주요 내용 ····· 295
<박스 22> 사례: 파키스탄 지진 재해에 대한 긴급재난 구호활동 평가 요약 결과 ··· 296
<박스 23> 사례: 인도네시아 중부 자바(Java) 지역 긴급구호 활동 평가 요약 ···· 297
<박스 24> 인도적 지원 원칙 ····· 326
<박스 25> 국제개발협력 기본계획 2011-15(2010.12월) ····· 327
<박스 26> 우리 정부의 인도적 지원에 대한 기본정책(2008.7월) ····· 327
<박스 27> 해외긴급구호 선진화방안(2010.5월) ····· 328
<박스 28> 인도적 지원 분야 민관 파트너십 확대 기본 구상(안) ····· 328
<박스 29> 우리 정부의 인도적 지원 분야 민 · 관 협력 계획 ····· 329
<박스 30> 인도적 지원 분야별 지원 현황 ····· 332
<박스 31> 상시 민관 네트워크 개요 ····· 348

<박스 32> 구호 현장 민관 네트워크 구축 개요 ····· 349
<박스 33> 해외 긴급구호 홈페이지 구축 개요 ····· 350
<박스 34> 재정 지원 추진 절차 ····· 351
<박스 35> 수송, 통관 지원 개요 ····· 352
<박스 36> 인도적 지원 분야 민간 전문 인력 풀 구축 및 관리 ····· 353
<박스 37> 해외 긴급구호 인력 역량 강화 교육 실시 ····· 353
<박스 38> 해외 긴급구호 모니터링 및 평가(M&E) ····· 355

약 어

약어	정식명칭	한글명칭
ACDR	Asian Conference on Disaster Reduction	아시아재해저감회의
ACHU	Africa Conflict and Humanitarian Unit	아프리카 분쟁 및 인도 유닛
ARD	Africa Regional Department	아프리카 지역 부서
BHR	Bureau for Humanitarian Response	인도주의 대응국
CAP	Consolidated Appeals Process	유엔 통합지원절차
CBHA	Consortium of British Humanitarian Agencies	영국 인도주의기관 협회의
CHAP	Common Humanitarian Action Plan	공동인도행위계획
CHE	Complex Humanitarian Emergencies	복합 인도적 재난
CHASE	Conflict, Humanitarian and Security Department	분쟁, 인도 및 안보 부서
CMM	Office of Conflict Management and Mitigation	분쟁관리 및 완화지원실
COCOM	Unified Combatant Commands	미군지역전투사령부
DARTs	Disaster Assistance Response Teams	재난지원 대응팀
DCHA	Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance	민주주의분쟁 인도주의적 지원국
DEC	Disasters Emergency Committee	긴급 재난 대응 위원회
DFID	Department for International Development	영국 국제개발 협력청
DRC	Disaster Relief Coordination	재난구호조정
DRR	Disaster Risk Reduction	재난 위기 경감
EAC	Emergency Action Committee	긴급 재난 대응 위원회
ECHO	European Community Humanitarian Office	유럽공동체 인도적 지원 사무소
ECOSOC	Economic and Social Council	유엔 경제사회이사회
ERC	Emergency Relief Coordinator	긴급 대응 코디네이터
ERT	Emergency Response Team	위기대응팀
FAA	Foreign Assistance Act	해외지원법
FAO	Food and Agriculture Organization	유엔 식량농업기구
FCO	Foreign and Commonwealth Office	영국 외무성
FDRC	Foreign Disaster Relief Coordination office	해외재난구호조정국

약어	정식명칭	한글명칭
GANP	the Grant Assistance for Japanese NGO Projects	일본 무상원조 NGO 프로젝트
GHA	Global Humanitarian Assistance	글로벌 인도적 지원
GHD	Good Humanitarian Donorship	선진 인도적 지원 공여국 협의회
HEAC	House Committee on Foreign Affair	하원위원회
HERR	Humanitarian Emergency Response Review	인도적 재난 대응 검토
HFA	Hyogo Framework for Action	효고 행동프레임워크
HFP	Humanitarian Futures Programme	인도적 지원 미래 프로그램
HIPC	Highly Indebted Poor Countries	고채무빈곤국
HLWG	Humanitarian Liaison Working Group	인도적 지원 연락 실무 그룹
IASC	Inter-agency Standing Committee	기관간 상설위원회
IATI	International Aid Transparency Initiatives	국제 원조투명성 이니셔티브
IDA	International Disaster Assistance	국제재난지원
ICRC	International Committee of the Red Cross	국제적십자 위원회
IOM	International Organization for Migration	국제이주기구
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction	유엔 자연재해 경감을 위한 국제적 전략기구
LIC	Low Income Countries	저소득국가
JANIC	Japan NGO Center for International Cooperation	일본국제협력엔지오
JDRT	Japan Disaster Relief Team	일본 재난구호팀
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본 국제협력기구
JOVC	Japan Overseas Cooperation Volunteers	일본해외청년협력대
JPF	Japan Plat-Form	재팬 플랫폼
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단(KOICA)
LAC	Latin American and the Caribbean	라틴아메리카와 카리브해
M&E	Monitoring and Evaluation	모니터링과 평가
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
MDTF	Multi-donor Trust Fund	다자공여신탁기금
MDRO	Mission Disaster Relief Office	재난구호담당관
MIC	Middle Income Country	중소득국가

약어	정식명칭	한글명칭
MoD	Ministry of Defense	국방부
MOFAT	Ministry of Foreign Affairs and Trade	한국 외교통상부
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
ODI HPG	Overseas Development Institute, the Humanitarian Policy Group	해외개발연구소 인도적 정책 그룹
OECD DAC	Organization for Economic Cooperation and Development the Development Assistance Committee	경제개발협력기구 개발원조 위원회
OLS	Operation Lifeline Sudan	수단생명선 작전
OMA	Office of Military Affairs	군사지원실
OTI	Office of Transition Initiatives	이행이니셔티브실
PACOM	United States Pacific Command	미국태평양사령부
PKO	United Nations Peacekeeping Force	평화유지활동
PMP	Prevention, Mitigation, and Preparedness	예방, 완화 및 대비
PPAs	Program Partnership Agreements	민간협력 프로그램 협정
PPDA	Peace, Prosperity, and Democracy Act	민주주의법
PPP	Public Private Partnership	민간협력 파트너십
RMT	Risk Management Team	대응관리팀
UN CERF	United Nations Central Emergency Response Fund	유엔 중앙긴급대응기금
UNCIAA	United Nations Consolidated Inter-Agency Appeals	유엔 기관 간 통합 지원
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination	유엔 재난평가 및 조정팀
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNDRO	United Nations Relief Coordinator	유엔재난구호조정관
UN ECOSOC	United Nations Economic and Social Council	유엔 경제사회이사회
UNDP	United Nations Development Programmes	유엔 개발계획
UNHCR	the Office of the United Nations High Commissioner of Refegee	유엔 난민기구
UNICEF	United Nations Children Fund	유엔 아동기금

약어	정식명칭	한글명칭
UNISDR	International Decade for Natural Disaster Reduction	유엔 재해경감 국제전략기구/국제재해경감 전략기구
UN OCHA	United Nations Office of Coordination for Humanitarian Affairs	유엔 인도주의업무 조정국
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	국제 연합 난민 국제 사업국
USAID	U.S Agency for Internationl Development	미국 국제원조처
USAR	Urban Space and Rescue	도시탐색구조팀
USDA	United States Department of Agriculture	미국 농업부
DoD	United States Department of Defense	미국 국방부
RRF	Rapid Response Facility	초동자금지원 메커니즘
SAB	Senior Advisory Board	상급자문위원회
SEED	Support for East Europe Democracy	동유럽 민주주의법
VfM	Value For Money	원조 가치
WEM	Workshop on Emergency Management	긴급대응 관리 워크숍
WFP	World Food Programme	유엔세계식량계획
WHO	World Health Organization	세계보건기구

국문 요약

1. 서론

□ 매년 전 지구적으로 약 3억 명의 인구가 홍수, 지진 그리고 가뭄과 같은 자연재해와 분쟁, 내전 등 인간의 부주의로 발생하는 인위적인 재난(Man-made Disasters, 人災)으로 인하여 고통을 받고 있다고 보고가 나오고 있다. 최근 UN OCHA의 2015년까지 기후와 관련된 재난에 영향을 받은 사람들의 수가 급속히 증가하여 오늘날 전 세계의 재난 대응 역량을 초월할 것으로 전망됨에 따라 역사상 유례없는 대규모의 인도주의적 지원을 필요로 할 것이라고 보고되었다.

□ 우리 정부도 지난 수년간 증가하고 있는 자연재해의 피해를 입은 국가와 국민을 위해 해외긴급구호 지원을 실시해왔다. 그러나 2009년 기준 한국국제협력단(KOICA)의 긴급구호예산(95억 원)은 0.87% 수준에 머물고 있다. 우리 정부는 2011년 현재 양자 ODA 대비 1.5%인 인도적 지원 비율을 2012년에는 3% 수준으로 확대하기위해 노력하고 있으며 2015년에는 전체 ODA 대비 5% 수준으로 꾸준히 증대할 것을 계획하고 있다.

□ 지난 수년간 긴급구호를 중심으로 인도적 지원 분야의 대내외적 노력이 모아지고 있다는 것은 고무적인 사실임에도 불구하고 우리나라 인도적 지원의 선진화를 위해서는 전반적인 정책과 시스템 면에서 개선되어야 할 여러 과제가 산재해 있다.

□ 이에, 본 연구는 한국의 인도적 지원 관련 정책과 긴급구호 시스템에 관한 개선방안을 모색하기 위하여 기획되었다. 동 연구는 첫째, UN 및 OECD를 중심으로 한 국제사회의 인도적 지원 정책을 조사하여 국제사회의 개괄적인 현황과 주요 과제를 도출한다. 둘째, 인도적 지원 및 해외 긴급구호 분야의 선진 3개국이라고 여겨지는 영국, 미국, 일본의 인도적 지원의 정책 및 주요 전략과 현황을 조사하여 비교·분석 한다. 셋째, 선진 3개국의 긴급구호 시스템을 ① 정책과 실행기관간의 의사결정 과정, ② 예산집행, ③ 민관협력 시스템 그리고 ④ 모니터링 및 평가(M&E)의 네 가지 분야로 나누어 조사한다. 마지막으로, 위의 조사·분석의 결과를 바탕으로 한국의 인도적 지원 관련 정책과 긴급구호 시스템에 관한 개선방안을 제언하는 4단계로 나눠서 진행하였다.

□ 동 연구가 다루고자하는 인도적 위기의 범위는 위적 재난(전쟁, 분쟁 등에 의한 인재)이 아닌 현재 우리 민관이 중점적으로 지원하고 있는 자연재해(급성재난, Rapid Onset Disasters)로 인한 원조지원 중 특히 단기와 중기 대응과 관련된 긴급구호의 현황과 과제를 중점적으로 살펴보았다. 이에 따라 다양한 인도적 위기(Humanitarian Crisis) 중에서도 내전, 테러행위 등의 인위적 재난(Man-made Disasters), 잊어진 재난(Forgotten Crisis), 복합적 위기 상황(Complex Emergencies) 등 폭넓고 다양한 형태와 성격의 인도주의적 위기(Humanitarian Crisis)는 동 연구의 범위에 포함하지 못했다.

2. 국제사회의 인도적 지원 정책

□ 인도적 지원의 정의는 생명을 구조하고 고통을 경감하는 데 그 목표를 두며 자연재해(Natural disasters)과 인위적인(Man-made disasters) 재해로부터의 인간의 존엄성을 보호 하는 지원이라고 일반적으로 정의할 수 있다.

□ UN의 General Assembly resolution(A/RES/58/114)에 의하면 인도적 지원은 인도(Humanity), 중립(Neutrality), 공평(Impartiality), 독립(independence)의 네 가지 인도주의 원칙(Humanitarian Principles)에 따라 제공되어야 한다. 특히 아동, 여성, 노인과 같이 가장 취약한 인구에 특별한 관심을 두고 이루어져야 한다는 의미를 담고 있으며 이에 따라 모든 피해자들의 존엄과 권리가 존중되고 보호되어야 한다고 명시하고 있다.

□ OECD는 DAC(Development Assistance Committee) 또한 UN과 마찬가지로 중립(Neutrality)과 공평(Impartiality)을 강조하고 있다. 동시에 인도적 지원을 ODA의 한 섹터로서 구분하고 있는데 이는 재난 예방 및 대비, 재건 구호, 구호 조정, 보호 및 지원 서비스, 긴급 식량지원 및 기타 긴급/재난 구호 활동을 포함한다.

3. 선진 3개국 인도적 지원 정책 및 해외 긴급구호 시스템 분석

- 영국은 국제개발청(Department for International Development, 이하 DIFD)이 주무부처로서 원조 정책의 수립과 조율을 총괄하며 인도적 지원의 정책과 집행을 담당하고 있다. 정책, 전략, 및 인도적 지원의 집행까지 총괄적으로 담당하고 있는 국제개발협력청(DFID)의 부서인 Conflict, Humanitarian and Security Department(이하 CHASE)를 중심으로 포괄적이고 체계적인 정책 및 전략, 업무 수행체계(의사결정과정, 예산집행, 민관협력, 모니터링 및 평가(M&E))의 특성을 분석하여 우리나라 인도적 지원의 개편 방향에 유용할 요소를 도출한다.
- 미국 국무부(The State Department)의 정책적 책임 하에 미국 국제원조처(U.S. Agency for International Development, 이하 USAID)의 해외재난지원국(Offide of U.S. Foreign Disaster Assistance, 이하 OFDA)은 재난완화, 대비 및 훈련 프로그램을 담당하고 있다. 미국의 경우 USAID 내 OFDA 외 4개의 부서가 인도적 지원 업무를 담당하고 있을 뿐 아니라 국무부의 인구·난민·이주국(U.S.Department of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration, State/PRM), 국방부(U.S. Department of Defense, DoD), 농업부(U.S.Department of Agriculture, USDA)도 인도적 지원의 업무를 담당하고 있어 이는 복잡한 미국의 원조 및 인도적 지원의 시스템을 보여주고 있다. 미국의 복잡한 체계에도 불구하고 미국의 관련 정책, 전략, 민관협력, 모니터링 및 평가(M&E) 및 정보의 운용과 혁신적인 접근법은 우리나라 인도적 지원의 선진화에 유용한 교훈 점을 발굴할 수 있었다.
- 일본은 외무성에서 국제협력국(International Cooperation Bureau)의 해외긴급구호 부서(Emergency Relief Division)와 인도적 지원부서(Humanitarian Assistance Division)가 인도적 지원의 정책과 전략, 예산 계획전반을 관장하고 있다. 독립행정법인 일본국제협력기구(JICA)내의 일본재난구호팀(JDRT)이 인도적 지원의 집행을 담당하고 있다. 동 연구는 최근 강화되고 있는 외무성 – JICA JDRT의 전략적 특징과 수직적 운용체계 등의 주요한 특징과 최근 도전과제를 조사·분석하여 한국 원조체계의 개선방안을 위한 제언을 도출하였다.

4. 국가별 비교 분석

◆ 인도적 지원의 법적 기반 및 주요 정책

□ 법적 기반에 있어 영국은 인위적인 재난 그리고 복합 재난(Complex Emergencies) 등에 대한 지원의 근거를 제공함으로써 포괄적 인도적 위기를 강조하고 있다. 미국은 개발과 재난의 통합적인 접근을 강조하고 있으나, 일본의 법적 기반은 해외 긴급구호 및 재건에 대한 강조를 하고 있다.

□ 인도적 지원의 주요 정책에 있어서도 광의의 개념을 취하고 있으나, 일본의 경우 분쟁 이후의 재건 및 중장기 개발 지원 증대를 강조하고 있다. 미국은 글로벌 개발에 관한 정책노선에서 개발과 인도주의적 원조와 재난완화에 관한 핵심 개발목표를 세우고 있다.

◆ 해외 긴급구호 시스템

◆ 업무수행체계

□ 영국은 부처급인 국제개발협력청(DFID)가 전반적인 정책 및 실행까지 일괄적으로 담당하고 있다. 이에 따라 재난 발생 시 신속성과 효과성을 담보할 수 있게 된다.

□ 일본의 경우 역시 외무성이 대부분의 권한을 가지고 하고 있으며, 외무성을 중심으로 정책 및 예산 결정권을 가지며, JICA JDRT가 긴급구호 수행만을 담당하는 수직적인 체계를 가지고 있다. 부처 간 조율의 효과성은 뛰어나나, 긴급구호 대응의 자발성과 신속성이 저하되고 있다는 우려가 있다.

□ 미국은 피해국 대사관의 최초 모니터링으로부터 시작을 하며 재난이 선포되면 해외재난지원국은 사정팀, 대응팀 등을 파견한다. DARTs팀을 포함하여 신속하게 현장에 파견할 수 있는 인력풀을 보유하고 있다.

◆ 예산집행

□ 영국의 국제개발협력청(DFID)은 아래의 세 가지 채널을 통하여 인도적 지원 및 긴급구호 자금을 지원하고 있다. 재난 위기 경감 활동을 포함한 인도적 지원 요소를 갖춘 국가별 지원 프로그램, 아프리카 분쟁 및 인도 유닛(ACHU)에 의해 관리되는 지역 기반 인도 지원 프로그램, 그리고 CHASE의 독립적인 자금을 통하여

예산을 집행하고 있으며 최근 신속한 지원을 목표로 긴급구호 상황 시에만 작동하는 초동자금지원 메커니즘(RRF)을 설립하였다.

- 미국은 해외재난지원국의 운영부가 긴급구호를 위한 예산을 담당하고 있다. 해외재난 지원국은 긴급재난대응자금지원과 민간협력업체에 대한 자금지원 2가지를 운용하고 있다.
- 일본은 외무성의 인도적 지원 및 해외 긴급구호 예산을 JICA의 JDRT를 통해 지원을 하고 있다.

◆ 민관협력

- 영국은 긴급구호 상황에 신속하게 대응할 수 있는 RRF 메커니즘을 설립하였으며, 전반적인 인도적 자금 지원을 위한 PPAs를 운용하고 있다. 또한 민간단체 간 협력을 위해 CBHA와 DEC와 같은 협의체가 있다.
- 일본의 민관협력 업무 수행 체계와 의사결정 채널은 플랫폼 형태로 이루어진 체계화된 Japan Platform(JPF)를 전적으로 활용하고 있다. 관변 성격의 협의체로서 일본 정부와 JPF의 협력은 민관협력이라고 하기에는 어려움이 있다.
- 미국의 해외 긴급구호에 있어서 피해국의 지역사회수준에서 중요한 역할을 하는 것은 비정부기관들로써, 해외재난지원국은 매년 비정부 협력기관들과 자문회의를 개최한다.

◆ 모니터링 및 평가(M&E)

- 영국은 최근 인도적 지원 및 해외 긴급구호에 대한 검토 (HERR)를 실시함으로써 정책적 제언을 도출해내고 이에 대한 정부의 이행 계획을 도출했다. 7가지 주요 이슈에 대해서 시사점 및 과제를 도출했으며, 독립적인 평가에 대한 정부의 활발한 공개 자문(Public Consultation) 과정은 배울 점이라고 평가된다.
- 미국은 실무운영지침(Field Operation Guide)을 통하여 최소한의 평가 기준을 마련했고, 현장에 파견된 팀별 상황보고를 통해서 모니터링을 하고 있다. 자금지원을 받는 기관으로부터 정기적으로 보고를 받고 있으며 민간 연구소 및 대학과 연계하여 프로그램 평가 및 사후 검토(After-action Review)를 실시하고 있다.
- 일본은 산발적, 프로젝트 별로 인도적 지원 분야에 대해서 평가를 하고 있으며 이에 대한 개선이 필요하다. 이에 따라 적절하고 효율성 높은 JDR 파견이 이루

어질 수 있도록 평가 기준을 명확하게 설정하려는 시도가 있다.

5. 한국의 인도적 지원 정책 및 긴급구호 시스템 개괄

□ 한국의 인도적 지원에 대한 법률은 마련되어 있지 않으나 우리의 개발협력에 대한 기본법인 「국제개발협력기본법」에서 그 기반을 찾을 수 있다. 해외 긴급구호의 법적인 기반 「해외 긴급구호에 관한 법률」에서 그 법적 기반을 찾을 수 있다. 한국의 인도적 지원 정책과 해외 긴급구호 전략은 「국제개발협력 기본계획2011-15」 그리고 「국제개발협력 선진화 방안」에 잘 나타나 있다.

□ 한국의 해외 긴급구호 업무 수행체계는 해외에서 재난이 발생하면 공관에서 현황보고를 하고 피해국에 지원 요청 건의를 하게 된다. 이후 지원 규모와 방식을 결정하고 지원계획통보와 구체적인 사항을 협의한 후 지원 이행 및 결과 보고를 받는 총괄 책임은 외교통상부에 있다.

□ 한국국제협력단(KOICA)은 대규모 해외 재난 시 한국국제협력단(KOICA)의 주관하에 구조 팀과 의료진으로 구성된 해외긴급구호대를 구성하여 인력과 물자지원을 하고 있다. 한국국제협력단(KOICA)은 효과적인 긴급구호 현장 코디네이션을 위한 평시교육 및 훈련 민관협력 사업에 대한 예산 지원 검토 및 승인 관리, 민간의 해외긴급구호 활동에 대한 지원(재정, 수송·통관 지원)과 해외긴급구호 역량강화(민간전문 인력풀 구축 및 관리, 교육 실시)를 기획하고 예산운영 및 모니터링 등을 실시하고 있다.

6. 정책 제언

◆ 법적 정비

□ 국제개발기본법에 인도적 지원의 한국적 개념 정의 및 인도적 지원의 정당성을 언급하는 것이 필요하다고 제언한다.

◆ 인도적 지원 및 해외 긴급구호 정책 마련

□ 통합적인 인도적 지원 정책 및 전략을 담은 백서(白書, White Paper)를 마련하여

야 한다. 특히 영국과 같은 해외의 인도적 지원 정책 형성과정과 성과를 벤치마킹할 필요가 있다. 또한 대국민 정책 공개를 통한 홍보, 투명, 책무성을 증진하여야 한다.

◆ 인도적 지원의 주요전략

□ 국제사회에서 합의된 원칙과 규범을 존중하여야하며, 인도적 지원의 양적 확대와 그에 따른 이행방안을 마련하여야 한다. 또한 인도적 지원의 지역적 배분 전략, 지원 전달 채널 및 분야별 배분 전략을 마련하여야 한다. 마지막으로 재해 감소 및 복구 대비에 대한 강화를 우선으로 하는 개발과의 연계성을 강조하여야 한다.

◆ 해외 긴급구호 선진화 방안에 대한 제언

□ 체계적이고 유기적인 민·관합동 긴급구호활동을 위해 재난현장에 학계 전문가 및 협력단 직원 등으로 구성된 선발대를 상황발생 24시간이내에 파견하는 것이 중요하다. 민간NGO의 긴급구호를 지원할 수 있는 세부적인 절차와 군 수송 기능 이용방안 등을 마련하여야 한다.

◆ 외교부와 한국국제협력단(KOICA)의 역할

□ 물자지원과 조정역할을 넘어서는 한국국제협력단(KOICA)의 인도적 지원의 역할을 재정립할 필요가 있다. 따라서 아래와 같은 확대된 역할을 담당하여야 한다.

- 재원지원 및 물자지원
- 인도적 지원 분야의 정보 수합과 공유
- 인력 풀 강화 및 네트워크 강화
- 재난 현장에서 물자 수송 및 조정 역할의 강화
- 외교부, 한국국제협력단(KOICA) 민간 역량 강화를 위한 체계적인 교육/훈련 제공
- 전문분야(기초연구 조사, 수요조사(Needs Assessment), 모니터링 및 평가(M&E))의 강화

◆ 민관협력

□ 민관협력을 위한 재원을 확대하고 안정적으로 지원하여야 한다. 또한 해외 긴급구호 NGO의 현장 경험 공유 및 관련 전문성을 강화하여야 한다.

◆ 인력 발굴과 전문가 양성

□ 전문적인 역량 강화 프로그램을 통하여 전문가를 양성하고 관련 정책과 기술적인 분야의 전문 네트워크를 구축하여야 한다. 이에 현장 전문가와 섹터 전문가 네트워크도 포함된다. 또한 한국의 인도적 지원 단계별 발전 전략 방안 연구와 같은 후속 연구가 필요하다.

Executive Summary

With the increased frequency and unpredictability of both natural and man-made disasters, international emergency relief is becoming a more integral part of international development. As improving the effectiveness of emergency assistance among donor countries and agencies becomes an important issue facing societies the world over, a number of major donor countries have committed themselves to increasing the effectiveness of humanitarian assistance' effectiveness by endorsing international agreements such as the Good Humanitarian Donorship Initiative(GHD). Korea joined OECD DAC in 2009 and, as a member of that group of major donor countries, has recently endorsed the Good Humanitarian Donorship Initiative(GHD). Currently in Korea, there are growing calls to increase the volume of emergency aid(currently it accounts for less than 1%, far behind the OECD average of 6%), as well as to enhance overall aid effectiveness in relation to humanitarian assistance.

In order to meet international changes and domestic expectations, the Re-shaping Development Institute(ReDI), with support from the Ministry of Foreign Affairs and Trade(MoFAT) and the Korea International Cooperation Agency(KOICA), is conducting Korea's first comparative analysis of major donors' humanitarian assistance policies and practices with an overall focus on the emergency relief system. In line with this shift in research focus, this study, in particular, aims to explore ways of increasing the effectiveness of humanitarian assistance by examining measures for an intergovernmental cooperation mechanism, a governmental system working with civil society.

This research consists of two main sections: analysis of policies and analysis of systems. In the first part, this paper will analyze the humanitarian assistance policies of international organizations, focusing on the United Nations, UN affiliated agencies and the OECD. In doing so, this research will also explore the background and the development of the assistance and its concepts and objectives. The second part will examine and compare the strengths and weakness of humanitarian assistance policies and practices, with an overall focus on the emergency relief system of the following three countries: United Kingdom, the United States and Japan. This study focuses on the overall picture of M&E, incorporating major strategies(priorities, implementation, guidelines), decision making processes, budget planning and implementation, and workflows with CSOs and other non-state actors.

The Department for International Development(DFID) is the main body in charge of humanitarian policy and emergency relief in the U.K. The Conflict, Humanitarian and Security Department(CHASE) plays an active role in related policy formation and coordination in the humanitarian situations. The United States has complex system for humanitarian assistance. DIFD has a comprehensive humanitarian aid system that harmonizes major policies and practices while emphasizing the U.K.'s strategies for dealing with the African humanitarian crisis, and complex and long term disasters. On the other hand, the U.S. has a complicated and fragmented humanitarian assistance system which covers the largest volume of humanitarian assistance around the world. The State Department, the Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) in the U.S Agency for International Development(USAID) is in charge of disaster relief, prevention and training. Also, PRM, DoD, USDA are all tasked with supporting humanitarian assistance. The U.S. system emphasizes

effective and fast support to the affected regions and promotes an integrated approach to humanitarian crises and development. Additionally, there is a growing concern on disaster preparedness and disaster risk reduction(DRR) in the U.S.

Whist the U.K. and the U.S. deal with a more broadened concept of humanitarian aid, Japan has focused on the response to natural disasters and post-disaster reconstruction efforts. In Japan, the Ministry for Foreign Affairs functions as a control tower for overseas emergency relief. With its hierarchical and vertical system, the Japan Disaster Relief Team(JDRT) in JICA is in charge of its operation, while Japan Plat Form(JPF) is an organization for government-civil cooperation and other non-state actors. Japan supports natural disaster-related relief efforts with a particular focus on disasters in Asia, and targets reconstruction related activities in the Middle East.

Based on the analysis of humanitarian policy and emergency relief systems in the U.K, the U.S, and Japan, this study compares humanitarian policies and practice in order to make several policy recommendations for enhancing the effectiveness of emergency assistance by improving related policies and systems in Korea. Regarding Korea's legal framework and major policy decisions[1)], the Korean government's humanitarian action is anchored in existing legal frameworks, policy papers and international norms. i) The Framework Act clearly recognizes that humanitarian assistance is an integral part of Korea's development cooperation; ii) The Strategic Plan, which is a strategic blueprint for the Mid-term ODA policy, incorporates humanitarian activities into broader

1) Part of this analysis of Korean humanitarian assistance policies and practices has been adapted from the recent *Memorandum for the DAC Peer Review Republic of Korea 2012*. May 2012. Government of Korea.

development strategy by including humanitarian assistance among its six strategic objectives. It states that Korea will contribute to world peace and prosperity by strengthening humanitarian assistance and peace-building efforts in countries affected by natural disasters and armed conflicts; iii) the Overseas Emergency Relief Act and its Enforcement Ordinance, enacted in 2007, provide a comprehensive legal framework for rapid, effective, systematic cross-governmental and civil response to overseas emergencies; iv) the Plan for the Advancement of Overseas Emergency Relief, adopted in May 2010 following much soul-searching over the government's response to the Haitian earthquake in January 2010, has been geared toward a more rapid and efficient response to overseas emergencies through improved cross-government coordination and stronger partnerships with NGOs; v) As a Good Humanitarian Donorship(GHD) member since July 2009, the Korean government has attempted to comply with the GHD Principles and Practices as well as the landmark resolution A/RES/46/182 and its ensuing humanitarian instruments adopted in the UN General Assembly. All these legal and policy frameworks, adopted through the full participation key partners and consultation across the ministries concerned, have been steering the Korean government's active participation in the international community's efforts towards saving lives and alleviating suffering.

With increasingly frequent occurrence of large-scale natural disasters, Korea plans to increase its humanitarian budget to meet the rising demand for humanitarian assistance. In fact, Korea's emergency relief budget has already increased sharply from KRW 11 billion in 2008 to KRW 26 billion(1.5% of total bilateral ODA) in 2012. The public expects that the Korean government ensures that the overall volume grows in the run up to 2015, as the total ODA budget is forecast to rise to 5% of total

ODA.

Despite its lack of comprehensive humanitarian policies and detailed strategies, the Korean government has made progress at reform towards a more effective and efficient response to overseas emergencies and natural disasters. The aforementioned Overseas Emergency Relief Act defines the objectives and principles of overseas emergency assistance and enables various forms of relief aid, such as the deployment of an emergency rescue team, the provision of relief goods and other in-kind deliveries, depending on the severity of the disaster. The Act established a cross-national coordinating mechanism, the "Public-Private Joint Committee on Overseas Emergency Relief,' chaired by the Minister of Foreign Affairs and Trade and mandated to decide whom, what, how and to what extent assistance is provided to deal with the aftermath of massive disasters. The Korean government's self-reflection to its response to the Haiti earthquake led to the adoption of the Plan for the Advancement of Overseas Emergency Relief in May 2010. Korea also amended the Overseas Emergency Relief Act and its enforcement ordinance in 2011. Furthermore, the Korean government is expected to strengthen its relations with civil society, an important development partner, as one of the most important and effective implementation channels. With the increasing role of civilian organizations in disaster relief, the Korean government is seeking to strengthen its general capacity in humanitarian assistance as well as targeting the overseas emergency response of private organizations by constructing a joint committee on public-private practice. In 2012, based on the Plan for the Advancement of Overseas Emergency Relief, the Korean government selected 8 private organizations with capacities and experience in overseas disaster relief. It plans to provide them with financial assistance so that they can work together in consultation with the government in the event

of a disaster overseas. The Korean government intends to further deepen the partnership with civil society by holding consultative meetings with private organizations and opening a homepage on humanitarian assistance. However, learning, capacity development, accountability, and overall effectiveness remains some of the biggest challenges facing both MOFAT and KOICA.

This research recommends progressive strategies for enhancing the quality and quantity of the humanitarian assistance and overseas emergency relief system in Korea. It proposes a step-by-step road map in order to realize the feasible advancement of related policies and practices.

To strengthen related laws and policies, the efforts of MOFAT in 2013 need to focus on developing a white paper on humanitarian and to publish the very first set of comprehensive Korean policies that are available in both Korean and English. By 2015, the amendment of a section on the definition of the *Plan for the Advancement of Overseas Emergency Relief* should include broader concepts of humanitarian assistance, such as an emphasis on reconstruction and prevention. By 2018, the Korean government may include such statements in its *Frame Work Act.* Also, it needs to strengthen its relationship with non-state actors. Thus, to enhance the quality and quantity of the government-civil cooperation system, this study proposes increasing the humanitarian budget from US 2 million to US 5 million by 2015.

The structure of humanitarian assistance is now formed with MOFAT functioning as a control tower for policies and budget planning and allocation, with a hierarchical and vertical system going down to KOICA. Whist MOFAT focuses on policy and strategic planning as well as the

creation of an enabling environment in which various actors can play a constructive role in utilizing their competitive advantages, KOICA needs go beyond its role in coordinating supplies and dispatching specialists. In the short term, KOICA IDEA(International Development Education Academy) should establish courses related to this goal, which includes training on needs assessment, logistics, and emergency response guidelines. In the long term, there needs to be collaboration undertaken by the Korean DART team and with the participation of specialized institutions and universities. The expected roles of KOICA in the humanitarian areas are i) effective budgeting and supplies, ii) the development of its capacity to coordinate and support civilians' relief activities and to ensure the safe and fast arrivals of supplies in a disaster setting, gathering the information pool and sharing the professional information, iii) strengthening CSOs, a pool of specialists and human networks, iv) co-designing the training and education programs for enhancing both government and non-state actors' capacities, as well as providing opportunities for building networks of technical experts through the Korean Association of International Development Cooperation(KAIDEC) or the Korea NGO Council Overseas Cooperation(KCOC), to develop the materials for needs assessment and the first M&E guidelines for humanitarian assistance and conduct high-quality evaluation studies. In humanitarian situations, KOICA should be more active in expanding its roles of both information provider and effective coordinator. In order to reform the role of KOICA, more humanitarian specialists are required and there is a need to work closer with related specialists in the private sector.

This study, which is Korea's first comparative analysis on major donors' humanitarian assistance policies and practitioners, is designed to provide

an overall picture of what major donors have done in their own political, economic and social environments. Further studies and more detailed strategies for government bodies and civil societies will be required in the short term. While domestic expectations have grown for the Korean government to take a more active role in the sphere of international development and humanitarian assistance, there is also widespread concern for international guidelines and norms to be respected. As an emerging donor country, Korea needs the government's resolve on this matter. With public support for the agreed humanitarian vision, objectives and goals, Korea can be a better donor for the most vulnerable peoples worldwide and can support those countries which face a humanitarian crisis.

제 1장. 서론

1. 연구의 개요

가. 연구의 배경 및 필요성

매년 전 지구적으로 약 3억 명의 인구가 홍수, 지진 그리고 가뭄과 같은 자연재해와 분쟁, 내전 등 인간의 부주의로 발생하는 인위적인 재난(Man-made Disasters, 人災)으로 인하여 고통을 받고 있다고 보고가 나오고 있다.[2] 유엔인도지원국(The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 이하 UN OCHA)은 지난 1975년부터 2005년까지 30년간 국제사회의 자연재해 발생 건수는 연평균 100건에서 400건으로 증가하였으며, 특히 2000년 이후 자연재해 사망자는 연 7만 명 이상이라고 보고한 바 있다(UN OCHA, 2010)[3]. 지구상의 많은 사람들이 자연재해, 기후변화, 급속한 도시화에 따른 전염병 등 다양한 종류의 위기 상황에 노출되면서 재난에 대한 취약성이 증가하고 있다는 국제사회의 우려 또한 높아지고 있다. 국제 구호 NGO인 Oxfam에서도 기후변화 및 각종 홍수, 태풍, 지진 해일과 같은 자연 재해와 관련한 피해자가 1998년-2007년까지 연평균 2.5억 명에서 2015년에는 약 3.8억 명으로 50%이상 증가 할 것이라고 전망하고 있다(Oxfam).[4] 최근 UN OCHA[5]의 예측에 따르면, 2015년까지 기후와 관련된 재난에 영향을 받은 사람들의 수가 급속히 증가하여 오늘날 전 세계의 재난 대응 역량을 초월할 것으로 전망됨에 따라 역사상 유례없는 대규모의 인도주의적 지원을 필요로 할 것이라고 보고되었다. 이처럼 자연재해 및 인재(人災)의 규모와 횟수, 피해자의 규모에 관한 예측은 정부 및 구호 기관마다 다양하게 제시되고 있어 국제사회의 경고에 대해 우리나라 역시

2) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의); 외교통상부 인도지원과(2011.7.14.). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안에서 발췌함.

3) 유엔인도지원국: The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(이하, UNOCHA).

4) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의); 외교통상부 인도지원과(2011.7.14.). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안에서 발췌함.

5) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의); 외교통상부 인도지원과(2011.7.14.). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안에서 발췌함.

준비가 필요하다.

이미 2000년대 중반부터 국제연합(United Nations, 이하 UN), 경제협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD), 세계은행(World Bank, 이하 WB)등의 국제기구 및 영국, 미국, 호주, 일본 등 주요 공여국들은 자연재해뿐만 아니라 다양한 형태의 인도적 위기와 재난의 중요성을 강조하고 있다. 이는 국제사회가 구호와 대응 등 단기적인 활동에 초점을 둔 좁은 의미의 긴급구호가 아닌 분쟁과 갈등으로 인한 취약한 정치· 거버넌스(Governance) 체제 하에 발생하는 만성적 재난(Chronic Disasters), 잊혀진 재난(Forgotten Crisis), 복합재난(Complex Emergencies)등 폭넓고 다양한 형태와 성격의 인도주의적 위기(Humanitarian Crisis)에 대한 적절한 대응이 시급함을 강조하고 있다는 것을 의미한다.

한편 UN 사무총장 배출, G20 정상회의 개최를 통해 지난 수년간 국제사회에서 한국의 위상은 급격히 높아지고 있다. 또한, 지난 2011년 말 부산세계개발원조총회(The 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 이하 HLF-4)의 성공적인 개최 뿐 아니라 국제개발의제형성에 주도적인 역할을 수행함으로써 국제사회에서 상당한 주목을 받았다. 더욱이 최근 한국계 김용 다트머스 대 총장의 세계 은행 총재 지명 등과 같이 국제사회에서 한국 정부, 시민사회, 한국인과 한국계의 활약으로 달라진 한국은 이제 그 위상에 부응하여 국제사회에 공헌해야 한다는 요구가 증대되고 있다. 국제사회는 공적개발원조의 양적 확대를 통해 국제사회에 대한 지원을 늘리는 것과 동시에 개발사업의 질적인 향상을 도모할 것을 한국에 요구하고 있다. 얼마 전 또는 올해 4월 4일 OECD-DAC에서 발표한 2011년도 회원국 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 통계[6]에 의하면, 2011년 우리나라 ODA 규모(순지출 기준)는 전년(11.7억불) 대비 5.8% 증가하여 13.2억불로 DAC 회원국(23개) 중 17위를 차지하였다. 지난 수년간 지속된 경제위기 등의 영향으로 DAC 회원국 중 우리나라를 포함한 7개국만이 전년 대비 ODA 규모가 증가한 것으로 보고되었다. 그러나 ODA/GNI 비율은 전년과 동일한 0.12%로 22위(DAC 평균: 0.31%)에 머물렀다. 당초 한국정부가 계획했던 ODA/GNI 비율 계획치(0.13%)에는 미치지 못하였는데 이는 ODA 일부 사업의 미집행으로 전년 수준을 유지한 것으로 분석된다.

이러한 국제사회의 요구는 긴급구호를 포함한 인도적 지원 분야 또한 마찬가지이

6) OECD-DAC(2012.4) 잠정통계 발표안.

다. '국제개발협력 선진화방안'에서는 국제사회 재난발생 빈도와 피해가 증가함에 따라 세계적으로 해외긴급구호를 포함한 인도적 지원 수요가 지속적으로 증가하고 있다고 명시하였으며, 우리나라 역시 OECD-DAC 가입에 따라 국가위상에 부합하는 해외긴급구호 활동을 전개할 필요가 있다고 강조하였다.[7] 특히 인도적 지원 분야에서 다자원조의 비율을 점차적으로 높여 국제적 위상에 부합한 국제개발원조를 실시해야한다고 밝혔다. 또한 유엔 통합지원절차(Consolidated Appeal Process, 이하 CAP), 유엔 중앙긴급대응 기금(Central Emergency Response Fund, 이하 CERF)의 지원, 세계식량계획(World Food Programme, 이하 WFP), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, 이하 UNICEF), 유엔난민기구(High Commissioner for Refugees, 이하 UNHCR) 등 인도지원 분야의 주요 국제기구에 대한 기여와 선진 인도적 지원 공여국 협의회(Good Humanitarian Donorship Initiatives, 이하 GHD), 유엔 인도주의 업무 조정국 공여국 지원 그룹(Coordination of Humanitarian Affairs Donor Support Group, 이하 OCHA ODSG)등의 국제사회 인도지원 관련 정책 및 전략 아젠다 형성과 실행의 논의 과정에 적극적으로 참여하는 것이 더욱 필요한 시점이다. 우리나라의 공적개발원조의 형태 중 다자원조분야를 살펴보면 ADB와 같은 지역개발은행에 대한 출자 증가로 전년(2.7억 달러) 대비 28.6%(0.78억 달러) 증가한 것은 사실이지만 이는 국제금융기구 및 UN과 협력에 중점을 두고 있으며, 인도적 지원 분야에서의 다자원조지원은 아직 저조하다고 볼 수 있다.

현재 우리 정부의 긴급구호 예산은 전체 ODA 대비 지원비율의 1% 미만으로 경제개발협력기구 개발원조 위원회(The Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee, 이하 OECD DAC)의 평균 6%에 훨씬 미치지 못하고 있다. 2009년 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)의 긴급구호예산(95억 원)은 0.87% 수준에 머물고 있다. 우리 정부는 2011년 현재 전체 ODA 대비 1.5%인 인도적 지원 비율을 2013년에는 4% 수준으로 확대하기위해 노력하고 있으며 2015년에는 전체 ODA 대비 5% 수준으로 꾸준히 증대할 것을 계획하고 있다. 우리나라의 2009년과 2010년도의 개발도상국 해외긴급구호 예산 규모는 전체 ODA 중 각 0.87%와 0.7% 수준이며 선진국에 대한 재난지원 예산(외교부 별도로 운영)은 2011년 2.2억 원 수준에 그치고 있으나 개발도상국 재난 지원을 위한 KOICA 해외긴급구호 예산은 점차 확대 중이다. 2010년까지 연

7) 국제개발협력 선진화방안(2011). 국무총리실.

95억 원 규모였던 해외긴급구호 예산은 지난 2011년 연190억 원으로 2배 증가한 것을 볼 수 있다. 이에 2018년까지 ODA 중 긴급구호 예산비중을 OECD DAC 회원국 평균수준인 6%로 확대하자는 의견이 조심스럽게 대두되고 있다.

지난 2004년 동남아시아 지진 해일, 2005년 미국 카트리나 발생 시 우리나라는 외교부의 국가 혹은 지역 담당 부서가 재난 대응 지원을 담당했던 것과 달리 2007년에는 외교통상부에 인도지원과가 신설되어 같은 해에 인도적 지원에 관한 법률이 아닌 해외긴급구호관련 법률이 먼저 제정되었다. '해외 긴급구호에 관한 법률'은 2010년 2월 5일 제정되고 '해외 긴급구호에 관한 법률 시행령'은 2010년 5월 5일자로 시행되고 있다. 우리 정부의 인도적 지원은 해외긴급구호에 관한 법률 및 시행령에 법적 기반을 두고 있으며 '인도적 지원에 관한 기본정책 관련 문서'(2008년), '해외긴급구호 선진화 방안'(2010년), '국제개발협력선진화 방안'(2010년 10월)에 그 정책적 근거를 두고 있다. 그러나 지난 수년간의 노력에도 불구하고 현재 우리 정부의 인도적 지원은 포괄적인 인도적 지원 정책이 마련되지 않은 실정이며 단계별 발전방안과 관련 정책 및 전략 연구의 부재로 인해 포괄적인 단계별 발전방안에 근거한 로드맵을 가지고 있지 못한 상태이다. 현재 우리나라 민관의 인도적 지원은 인위적 재난(전쟁, 분쟁 등에 의한 인재)및 새로운 형태로 나타나는 재난의 과제를 다루지 못하고 자연재해(급성재난, Rapid Onset Disasters) 대응을 중심으로 하는 물자제공 및 현금 지원에 초점을 두고 있다.

지난 2010년 아이티 지진피해 지원의 결과로 제기되었던 우리나라 긴급구호의 신속성, 정확성, 민관의 공동 조정능력과 업무분장 등의 과제가 제시된 바 있다. 이러한 계기로 정부의 긴급구호 활동 선진화의 필요성이 대두되었으며, 2011년 1월 26일 국무회의에서 국무총리는 해외긴급구호 전반의 점검을 통해 구호시스템 선진화 방안을 수립할 것을 지시하고 관련된 평가가 이행되면서 우리나라 긴급구호의 인적 물적 역량, 신속성, 효과성 등의 과제가 제시되었다. 특히 '국제개발협력 선진화방안'에 의하면, 대규모 재난 상황발생 후 24시간 내에 외교부 주관 관계부처 회의를 개최하고 긴급구호대의 파견여부와 초기지원의 규모를 결정한 뒤, 72시간 내 도착가능 구조대를 적극 파견하며 그 외에는 의료팀 위주로 먼저 파견하는 등 긴급구호 분야의 신속한 대응력 향상을 주요 과제로 강조하고 있다. 또한 해외긴급구호 활동의 효율성을 제고하기 위해서 전문화된 인력과 긴급구호 장비 비축을 확대하고자 노력하고 있으며 구체적으로 살펴보면 재난형태, 지원 분야, 지역별 전문 인력 양성 및 보강, 소규

모 이동식 병원, 통신장비 등 구조장비 및 긴급 구호품을 확대하고 다양화할 것을 제안하고 있다. 이러한 긴급구호 분야의 선진화를 위해 민간 구호기관, NGO 등의 현장 활동 지원을 위해 적극적으로 민관협력을 강화하겠다는 의지를 천명하고 있다.

2. 연구의 목표 및 내용

가. 연구의 목표

지난 수년간 긴급구호를 중심으로 인도적 지원 분야의 대내외적 노력이 모아지고 있다는 것은 고무적인 사실임에도 불구하고 우리나라 인도적 지원의 선진화를 위해서는 전반적인 정책과 시스템 면에서 개선되어야 할 여러 과제가 산재해 있다.

첫째, 주요 공여국들은 인도적 지원에 관한 국가 수준의 개념과 정의, 그에 따른 정부 정책과 백서(白書, White Paper), 로드맵을 수립하고 인도적 지원 분야 중 긴급구호의 중요성을 강조하여 전반적인 국가의 인도적 지원 전략에 근거한 긴급구호 분야의 세부 전략을 수립하고 있다. 그러나 우리나라는 인도적 지원의 다양한 형태, 양자와 다자 지원을 아우를 수 있는 종합적인 상위의 인도적 지원 정책이 마련되지 못한 상태에서 하위 정책과 전략이라고 할 수 있는 긴급구호의 법적기반과 정책이 먼저 형성되어 긴급구호(Rapid Onset Response)가 아닌 다양한 형태의 재난과 위기, 다자와 양자를 아우르는 정책과 전략이 없어 이를 수립하는 것이 중요하다. 이에 따라 지난해부터 우리나라의 체계적인 인도적 지원 정책연구 및 전략 마련을 위한 실효성 있는 연구에 대한 수요가 증가하고 있다. 이러한 요구에 부응하여 동 연구는 국제사회의 인도적 지원 배경을 개괄적으로 조사·분석하고 주요 선진공여국의 주요 인도적 지원 현황과 정책, 전략을 파악하는 연구를 최초로 실시하여 우리나라 인도적 지원 정책 형성에 기여하고 지역별, 재난의 유형별 세부전략의 마련을 위한 기초를 마련하고자 한다.

둘째, 인도적 지원의 여러 분야 중에서도 우리나라 민관이 집중하였던 자연재해 대응, 전반적인 시스템 개선을 위해서는 주요 공여국의 긴급구호 분야의 체계적인 법적기반, 정책 및 주요 전략과 현황의 분석을 통해 우리나라 해외긴급구호의 현황을 객관적으로 파악하는 것이 시급하다. 따라서 동 연구진은 영국, 미국, 일본의 인도적 지원과 긴급 구호의 법적기반, 정책 및 주요 전략과 현황을 조사하고 비교·분석

하였으며 a) 정책기관과 실행기관 간의 의사결정과정, b) 예산집행, c) 민관협력시스템, d) 모니터링 및 평가(M&E)의 기준을 중심으로 3개 국가의 긴급구호 분야 정책과 시스템을 비교분석하여 우리나라 시스템에 유의미한 제언을 도출하고자 한다.

셋째, 국내외에서 정부와 민간이 긴급구호를 더 신속하고 효과적으로 대응하여 인간의 고통을 경감시켜 인도적 지원의 과정이 공여국 정부와 시민 뿐 아니라 수혜자에게 효과적으로 도움이 되어야한다는 책무성 요구가 증대되고 있다. 향후 인도주의적 지원에 대한 수요는 공급보다 더 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되고 있다. 따라서 제한된 재정적, 인적, 물적 자원을 활용하여 다양한 형태의 인도적 위기와 재난을 어떤 정책과 전략을 가지고 효과적으로 신속하며 투명하게 지원할 수 있는지 또이를 위해 정부 및 다양한 비정부 기관의 조정능력과 인도적 지원의 현장능력의 강화가 어떻게 이루어져야 하는지에 관한 전략이 필요한 시기이다. 동 연구는 이러한 차원에서 주요 공여국의 긴급구호 시스템분석결과를 바탕으로 긴급구호 지원의 효과성 제고를 위한 정부 내에서의 의사결정과정과 정부 간 및 민관협력, 국제기구와의 협력 등 구체적인 협력체제에 관한 제언을 도출하고자 한다.

동 연구의 목표를 요약하면 다음과 같다. 첫째, UN 및 OECD를 중심으로 한 국제사회의 인도적 지원 배경을 조사하여 국제사회의 개괄적인 현황과 주요 과제를 도출한다. 둘째, 영국, 미국, 일본의 인도적 지원의 법적기반, 정책 및 주요 전략과 현황을 조사하고 비교·분석한다. 셋째, 영국, 미국, 일본의 긴급구호 시스템을 a) 정책과 실행기관간의 의사결정과정, b) 예산집행, c) 민관협력시스템, d) 모니터링 및 평가(M&E)의 기준을 주요 분야로 선정하여 조사한다. 넷째, 위의 조사·분석의 결과를 바탕으로 우리나라의 관련 긴급구호 정책과 시스템의 개선방안을 모색하고자 한다.

동 연구진은 위에 제시된 바와 같이 주요 공여국의 긴급구호 시스템 분석을 통하여 구체적이고 실용적인 연구 과제를 제시함과 동시에'주요 공여국은 어떤 정책과 전략적 근거를 가지고 지역적, 분야별, 형태별 인도적 지원을 제공하는가'라는 포괄적인 질문 또한 제시하였다. 이러한 질문을 통해 동 연구는 선진 공여국의 인도적 지원의 동기와 전반적인 기조를 분석함으로서 '향후 한국은 어떤 전략으로 인도적 지원을 제공해야하는가' 라는 근본적인 의문에 시사점을 도출하고자 한다.

나. 연구 범위

동 연구는 국내에서 해외의 긴급구호 분야를 중심으로 인도적 지원 정책과 시스템을 연구하는 정부지원의 첫 연구로써 a) 국제사회와 영국, 일본, 미국의 인도적 지원 정책과 b) 주요 공여국의 긴급구호 시스템의 분석으로 두 개의 상이한 층위가 포함된 연구 영역을 포괄하고 있는 개괄적인 연구이다.

〈표 1〉 재난의 유형에 따른 동 연구의 범위[8)]

<table>
<tr><td colspan="2">인도적 위기 (Humanitarian Crisis)
In order to save lives, alleviate suffering, and maintain human dignity
생명 구조와 고통 완화, 인간 존엄성의 유지 목적</td></tr>
<tr><td>자연재해</td><td>인위적 재난(인재)</td></tr>
<tr><td>Rapid Onset Disasters
긴급구호</td><td>Slow Onset Disasters
전쟁, 분쟁 등에 의한 인재
(차년도 연구의 범위)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Slow Onset Disasters
만성적 재난 (Chronic Disasters) 및 잊혀진 재난(Forgotten Crisis),
복합적 위기 상황(Complex Emergencies)에 의한 인재</td></tr>
</table>

〈표 2〉 긴급구호의 단계에 따른 동 연구의 범위

<table>
<tr><td colspan="3">긴급구호의 단계</td></tr>
<tr><td>재난 예방
(prevention)</td><td>대응
(response)</td><td>재건 복구
(recovery
&reconstruction)</td></tr>
<tr><td>차년도 세부 연구 범위</td><td rowspan="2">핵심 연구 범위</td><td>차년도 연구 범위</td></tr>
<tr><td>동 연구에서
정책분야에서 다루어짐</td><td>동 연구에서
정책분야에서 다루어짐</td></tr>
</table>

〈표 3〉 긴급구호 재난 이후의 대응에 따른 단계적 범위

8) "Peter Walker and Daniel Maxwell, Shaping the Humanitarian World(2008), Deborah Eade and Tony Vaux, Development and Humanitarianism, Pracicall issues(2007), Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011)의 인도적 지원의 개념을 활용하여 저자가 작성하였음.

재난 이후의 대응 기준		
단기대응	중기대응	장기대응
동 연구의 범위		차년도 연구의 범위

다양한 인도적 위기(Humanitarian Crisis)중에서도 동 연구는 인위적 재난(전쟁, 분쟁 등에 의한 인재)이 아닌 현재 우리나라 민관이 중점적으로 지원하고 있는 자연재해(급성재난, Rapid Onset Disasters)로 인한 원조지원 중 특히 단기와 중기 대응과 관련된 긴급구호의 현황과 과제를 중점적으로 살펴보았다. 따라서 내전, 테러행위 등의 인위적 재난(Man-made Disasters), 잊어진 재난(Forgotten Crisis), 복합적 위기 상황(Complex Emergencies) 등 폭넓고 다양한 형태와 성격의 인도적 위기(Humanitarian Crisis)는 동 연구에서 다루지 못하였다. 다만 국제사회의 인도적 지원 분야의 담론과 정책 형성에 적극적인 기여를 하고 있는 영국의 분석에서는 위와 같은 다양한 형태의 인도주의적 위기도 포함하고 있다.

3. 연구의 전략 및 방법

가. 연구의 설계

지난 2000년대 초반까지 국내에서 이뤄진 국제개발협력에 대한 정책연구는 국가정책과 ODA를 담당하는 집행기관의 추진체계의 장·단점을 분석하고 이를 통해 '어떻게 선진 공여국의 정책과 시스템을 따라잡을 수 있는가'에 대한 '추격형(Catch-up) 연구'가 대다수였다. 그러나 2000년대 중반부터는 비교제도분석법(Comparative Institutional Analysis) 관점에 근거한 국제개발협력 제도에 관한 연구들이 등장하기 시작했다. OECD(2006)[9]와 박복영(2007)[10]은 개발 정책의 목표를 독립 변수로 하여 비교연구를 실시하였고 총리실(2007)[11], 김은미·김지현(2009)[12], 이태주·홍문숙

9) OECD. 2006. 'Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery' Vol. 2, DAC Guidelines and Reference Series.

10) 박복영. 2007. '국제비교를 통한 한국형 원조모형의 모색', 경실련. ODA Watch. 제 2차 정책포럼. [한국형 대외원조 현황과 과제는 무엇인가?] 2007. 3. 29.

(2012)은 추진체계 비교분석 연구를 실시했다. 진상기(2010)[13]의 '한국 공적개발원조(ODA)체계 분석: 선진공여국의 제도비교분석을 중심으로' 연구에서는 본격적으로 비교제도분석법의 적용을 통해 각국개발 정책의 차이점과 시사점을 정리하여 우리나라의 정책발전을 위한 적용 가능성을 고찰한 바 있다.

동 연구에서는 우선 UN 및 OECD 중심의 국제사회 인도적 지원 배경을 조사하여 국제사회에서 논의되고 있는 인도적 지원의 정의 및 주요 개념, 발전 배경, 주요 원칙 및 규범을 조사하였다.

또한 국제개발협력 제도에 관한 연구 부분에서는 이미 여러 선행 연구에서 활용되어 검증된 비교제도분석법을 적용하였다. 분석단위를 각 국가수준의 상호비교로 설정하고, a) 인도적 지원 정책, b) 해외 긴급구호 중심 인도적 지원 집행, c) 해외 긴급구호 시스템을 독립 변인으로 설정하여 상호 비교 분석을 실시했다. 첫째, 인도적 지원 정책은 법적 기반과 주요 정책을 둘째, 인도적 지원 규모 및 전략적 지원 형태(지역적 배분, 전달채널, 분야별 배분)에 근거한 해외 긴급구호 중심 인도적 지원 집행 현황 셋째, 해외 긴급구호 시스템 분야는 법적기반, 정책 및 전략, 업무수행체계, 의사결정과정, 예산집행, 민관협력, 모니터링 및 평가(M&E)를 주요 연구 세부 주제로 선정하였다.

아래의 〈표 4〉는 위와 같은 기준에 근거하여 영국, 미국, 일본의 인도적 지원 정책과 긴급구호 시스템의 차이점과 시사점을 분석하여 각 수준별 정책제언과 이슈별 평가에 근거한 권고사항 또한 제시하였다.

〈표 4〉 연구의 설계에 근거한 국가별 정책 비교분석 표

기준		영국		미국		일본		한국
A. 인도적 지원 정책								
A-1. 법적 기반								
A-2. 주요 정책 및 전략			✚		✚		⇨	
B. 해외 긴급구호 중심 인도적 지원 집행								
B-1. 인도적 지원 규모								
B-2. 전략적 지원 형태								

11) 국무총리실. 2007. 대외원조 기본법 입법동향 및 대응방향 국정현안 정책 조정 회의자료 2007. 6. 14.

12) 김은미. 김지현. 2009. 한국원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안. KOICA.

13) 진상기. 2010. 한국 공적개발원조(ODA) 체계분석: 선진공여국의 제도비교분석을 중심으로. 한국행정연구. 2010년 여름호(제19권 제2호)

(지역적 배분, 전달채널, 분야별 배분)										
C. 해외 긴급구호 시스템										
C-1. 법적 기반										
C-2. 주요 정책 및 전략										
C-3. 업무수행체계-의사결정과정										
C-4. 예산 집행										
C-5. 민관 협력										
C-6. 모니터링 및 평가(M&E)										
D. 기타										
D-1. 국가별 특이사항										

나. 연구의 전략

1) 연구대상 국가 및 범위

첫째, 영국은 DIFD(Department for International Development, 이하 DFID)가 주무부처로서 원조 정책의 수립과 조율을 총괄하며 인도적 지원의 정책과 집행을 담당하고 있다. 정책, 전략, 및 인도적 지원의 집행까지 총괄적으로 담당하고 있는 DFID의 부서 CHASE(Conflict, Humanitarian and Security Department, 이하 CHASE)를 중심으로 포괄적이고 체계적인 정책 및 전략, 업무수행체계- 의사결정과정, 예산집행, 민관협력, 모니터링 및 평가(M&E)의 특성을 분석하여 우리나라 인도적 지원의 개편 방향에 유용할 요소를 도출한다.

둘째, 미국국무부(The State Department)의 정책적 책임 하에 미국 국제원조처(USAID)의 해외재난지원국(Offide of U.S. Foreign Disaster Assistance, 이하 OFDA)은 재난완화, 대비 및 훈련 프로그램을 담당하고 있다. 미국의 경우 USAID 내 OFDA외에 4개의 부서가 인도적 지원 업무를 담당하고 있을 뿐 아니라 국무부의 인구·난민·이주국(U.S. Department of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration, State/PRM), 국방부(U.S. Department of Defense, DoD), 농업부(U.S. Department of Agriculture, USDA)도 인도적 지원의 업무를 담당하고 있어 이는 복잡한 미국의 원조 및 인도적 지원의 시스템을 보여주고 있다. 미국의 복잡한 체계에도 불구하고 미국의 관련 정책, 전략, 민관협력, 모니터링 및 평가(M&E)및 정보의 운용과 혁신적인 접근법은 우리나라 인도적 지원의 선진화에 유용한 교훈 점을

발굴할 수 있었다.

셋째, 일본은 외무성(Ministry of Foreign Affaires 이하, 외무성)에서 국제협력국(International Cooperation Bureau)의 해외긴급구호 부서(Emergency Relief Division)와 인도적 지원부서(Humanitarian Assistance Division)가 인도적 지원의 정책과 전략, 예산 계획전반을 관장하고 있다. 독립행정법인 일본국제협력기구(JICA) 내의 일본재난구호팀(Japan Disaster Relief Team, 이하 JDR)이 인도적 지원의 집행을 담당하고 있다. 동 연구는 최근 강화되고 있는 외무성- JICA JDRT의 전략적 특징과 수직적 운용체계 등의 주요한 특징과 최근 도전과제를 조사·분석하여 한국 원조체계의 개선방안을 위한 제언을 도출한다. 특히 일본의 경우 한국과 유사하게 긴급구호를 중심으로 한 인도적 지원 전략을 유지하다가 지난 2005년 이후로 긴급구호와 재건을 강조하다가 2011년부터 재난예방과 대비를 강조하고 있으므로 한국에 도출 할 수 있는 적용할 수 있는 요소를 도출하였다.

넷째, 각 국가별 분석의 결과와 비교하여 한국 인도적 지원의 정책과 긴급구호를 중심으로 한 시스템 개편을 위한 시사점을 도출한다.

〈표 5〉 연구의 범위와 절차

국제사회 인도적 지원 배경 비교・연구	**각 국가 별 분석 (영국, 미국, 일본)**		**비교 분석**		**결론 도출**
인도적 지원의 정의 및 개념 인도적 지원 정책의 발전 배경 원칙 및 규범	• 인도적 지원의 법적기반, 주요 정책 및 전략 • 해외긴급구호 중심 인도적 지원 집행 • 해외긴급구호 시스템 -법적기반, 정책 및 전략, -업무수행체계,의사결정과정 -예산집행 -민관협력 -모니터링 및 평가(M&E)	⇨	한국 원조 체계 비교 분석	⇨	한국 인도적 지원 정책 및 긴급구호 시스템 개편을 위한 시사점 도출

〈표 6〉 단계별 연구 전략

인도적 지원정책 및 사업 연구			
	1단계 연구 초기	**2단계 연구 중기**	**3단계 연구 후기**
단계	**기초 문헌 연구 단계**	**국가별 문헌연구 및 현장 연구 단계**	**분석 연구 및 정책제언 단계**
시기	**2011.9-2011.11**	**2011.12-2012.3**	**2012.4-2012.5**
주제	**국제사회의 인도적 지원 정책 비교 및 시사점 연구**	**주요 공여국의 인도적 지원 정책 및 시스템 비교·분석**	**우리나라 인도적 지원 정책의 과제 분석 및 제언**
연구 내용	• 인도적 지원의 정의 및 개념 • 법적·정책적 개념 • 지원 주요 목적 및 원칙 • 국제가이드라인	• 주요공여국의 인도적 지원 정책 및 시스템 분석 • 인도적 지원의 법적·정책적 근거 • 각 국가별 인도적 지원 및 해외긴급구호 현황 • 긴급구호 시스(법적기반, 주요 정책, 전략, 지원 현황, 업무수행체계, 민관 협력, 모니터링 및 평가(M&E) 조사 등)	• 한국 인도적 지원 분야 정책 및 전략 정립을 위한 제언 • 해외재난 긴급구호시스템 선진화를 위한 제언도출 • 민관협력 및 NGO 지원 방안 • 모니터링 및 평가(M&E)강화를 위한 제언
산출 내용	국제기구 및 EU 중심의 문헌 분석	주요 선진 공여국 정책 문헌 분석 및 해외 현장 조사 분석	정책제언
세부 전략	✔ **착수보고회** ✔ **국가별 문헌조사** ✔ **전문가 협의회 (미국)** • 한국을 방문한 해외 전문가(미국 위주)와 협의회 개최	✔ **국가별 정부,NGOs, 학계, 연구소 방문을 통한 현지 조사** ✔ **해외 전문가 협의회 및 면담** • 영국: CHASE, DFID, ODI, GHD, DEC 등 • 미국: USAID, OFDA, InterAction, CRDR등 • 일본: MOFA, JICA, JPF 등 ✔ **중간보고회**	✔ **국내주요 정책 및 시스템 관계자와 면담을 통한 실효성있는 긴급구호 시스템 개선 방안 도출** • 학계 및 개발 정책 전문가와 면담을 통한 실효성 있는 긴급구호시스템 개선방안 도출 ✔ **결과보고회**

다. 연구 방법

1) 기초 문헌 분석(Desk Review)

(1) 국내 문헌

본 연구의 국내 문헌조사 과정에서 선행연구로 우리나라의 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 지원 분야에 대한 정부, 학계 및 연구기관과 시민사회의 문헌 자료를 통해 개괄적인 현황을 파악하였다.

〈표 7〉 국내 문헌조사 대상 자료

구분	국내 문헌 조사 대상 자료		
정부	• 우리나라의 법적기반 근거와 해외긴급구호 법규 • 주·무 부처별 주요 정책 및 전략 • 주·무 부처별, 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 자체보고서 및 발간물	학계 · 연구기관 · 시민사회	• 선행연구 및 최근 학술연구자료 • 민간 연구기관 보고서 및 발간물 • 시민사회 단체 보고서 및 발간물 • 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 전문 미디어 기사, 보도 자료
주요 연구 문헌			
• 김은미(2009), 한국원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선 방안, 한국국제협력단, • 정지원, 권율, 한바란, 정지선, 박수경, 이계우(2010), 우리나라 다자원조 추진 전략과 정책과제, 대외경제정책연구원 발행 • 강민구(2011). 수계의 지속가능한 홍수관리에 리스 관리의 병합(Incorporating Risk Management into Sustainable Flood Management in River Basins's Context), 미래자원연구원 • 신병문(2011), 서울시립대학교 방재공학과 소방의 국제협력 발전 방안에 관한 연구 석사학위논문 • 국제인도법과 인권법의 관계. 제18회 국제 인도법 세미나 발표논문 • 법률 제 8317호,「해외긴급구호에 관한 법률」대통령령 제 20320호, 「해외긴급구호에 관한 법률 시행령」 • 외교통상부, 개발협력국, 인도지원과(2009.7), 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) 가입 문서		

- 한국국제협력단(2011), KOICA 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교 연구.
- 한국국제협력단(2010), 해외긴급구호 업무 표준 매뉴얼 한국국제협력단
- 외교통상부(2010.5), 『해외긴급구호선진화방안』
- 한국국제협력단(2010). 한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향, KOICA, 개발정책포커스 제 3호
- 한국국제협력단, KOICA 재난복구연구 학습동아리(2006), 『해외 재난 및 긴급 구호 시스템 연구』
- 한국국제협력단 사업평가실(2009), Evaluation of KOICA's Tsunami Response Indonesia
- 한국국제협력단 인도적지원팀(2008), 『국제긴급구조대 구조팀 핸드북』
- 한국국제협력단 인도적지원팀(2007), 『국제긴급원조대 의료팀 활동 매뉴얼』
- 한국국제협력단 봉사사업2팀(2005), 『남아시아 지진 해일 긴급구호 KOICA 봉사단 활동 사례집』
- 한국국제협력단(2004), 『한국 NGO의 이라크 긴급구호사업 평가(보고), 한국국제협력단, 한국해외원조단체협의회
- 한국국제협력단 인도적지원팀(2008), 『해외긴급구호대책』 한국국제협력단
- 한국국제협력단 혁신인사기획 학습동아리(2007), 『해외긴급구호 시스템 연구』
- 한국국제협력단 인도적지원팀(2010), 『해외긴급구호 업무 표준 매뉴얼』,
- 한국국제협력단 인도적지원팀(2011), 『인도적 지원 분야 민관협력실행계획(초안)』
- 한국국제협력단 인도적지원팀(2011.12), 『인도적 지원 분야 민관협력 실행계획(최종본)』
- 한국국제협력단(2005), 남아시아 지진 해일 긴급구호 KOICA 봉사단 사례집
- 한국국제협력단(2006), 해외 재난 및 긴급구호 시스템 연구
- 한국국제협력단(2009), 인도네시아 지진 해일(쓰나미)긴급구호 및 재건 복구 지원 사업 종합평가 보고서
- 해외긴급구호대책(재난 복구지원부. 2008)
- 김성현, 충남대학교 사회과학연구소(2007), USAID와 개발도상국의 민주적 거버넌스(Governance), 사회과학연구 제18권 여름호, pp.83-116.
- 권율, 박수경(2008), 대외경제정책연구원(KIEP), '최근 공적개발원조 현황과 부채탕감 거품 효과' 대외경제정책연구 오늘의 세계경제(제08-18호)
- 조시현(2007). 한국보건산업진흥원 ,국제사회 이미지 제고사업 문헌
- 권혜룡(2006), 개발협력을 위한 한국의 이니셔티브, 도서출판 삶과 꿈
- 기타 국내 인도적 지원 연구 및 관련 문헌

또한 한국의 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 체계에 있어 주요 각 기관별, 주·무 부처별로의 업무분장과 지원활동, 민간단체는 해외긴급구호 활동 사업의 규모가 큰 단체를 기준으로 선정하여 홈페이지 웹사이트를 방문하여 2차 자료를 수집하였다. 국내 주요 선행 연구 문헌조사 대상 자료 목록 및 세부내용 분석은 다음과 같다.

(2) 기초 해외 문헌 분석(Desk Review)

해외 문헌을 통한 선행연구 분석은 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원 분야의 최근 동향에 대한 자료를 다방면으로 수집했다. 첫째, 국제수준에서 각 국가별 영국, 미국, 일본 3개국의 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템의 국제적 규범과 원칙을 파악하기 위해 OECD/DAC 동료심사(Peer Review)보고서를 파악하였다.

둘째, 정부 수준에서의 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템의 법적 근거에 맞춰 영국(DFID), 미국(USAID), 일본(MOFA) 3개국의 국가별 주요정책 및 전략문서(백서(白書, White Paper)), 주무부처별 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 자체보고서 및 발간물을 파악하였다.

셋째, 각 국가별 학계 및 민간 연구기관, 시민사회 단체의 최근 학술 연구 자료와 보고서, 발간물 및 현지조사를 통해 확보한 문건, 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 전문 미디어의 보도 자료를 활용하여 조사하였다. 이러한 문헌조사를 통하여 조사 결과를 비교·검토 하였다. 해외 문헌조사 대상 자료의 세부내용과 국가별 해외 주요 참고 문헌 목록은 아래와 같다.

〈표 8〉 해외 문헌조사 대상 자료

구분	세부내용
OECD/DAC 동료심사 Peer Review	• 각 국가별 분석을 위한 대상국가의 동료 심사보고서
정부	• 각 국가별 법적근거 • 각 국가별 주요정책 및 백서(白書, White Paper) • 주·무 부처, 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 자체보고서 및 발간물
학계 및 연구기관 시민사회	• 국내외 선행연구 및 최근 학술연구자료 • 민간 연구기관 보고서 및 발간물 • 각 국가별 시민사회 단체 보고서 및 발간물 • 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 전문 미디어 - 기사, 보도 자료 등

〈표 9〉 국가별 해외 주요 참고 문헌

〈 영국 〉

국가별	세부 내용
OECD DAC	• OECD/DAC(2010). Peer Review.
정부	• DFID White paper(2010. 2011) • DIFD, Annual Report(2010. 2011) • Brochure. the Humanitarian Futures Programme. Planning from the future. 2012. • DFID.(2011). Defining Disaster Resilience: A DFID approach paper. • DFID.(2009). DFID's Humanitarian Policy: saving lives, relieving suffering, protecting dignity. • DFID.(2009). DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2008/09. • DFID.(2010). DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10. • DFID.(2006). DFID Policy Paper: Reducing the Risk of Disasters • DFID.(2011). Humanitarian Emergency Response Review: UK Government Response. • DFID.(2007). Humanitarian Funding Guidelines for NGOs. • DFID.(2010). PPA Assessment Process. • DFID.(2011). RRF Terms of Reference. • DFID.(2010). Statistics on International Development 2010. • DFID.(2011). Value for Money guidance for the RRF. • DFID CHASE.(2009). Conflict, Humanitarian and Security Fund guidelines. • DFID CHASE.(2011). Operational Plan 2011-2015, DFID Conflict Humanitarian and Security Department. • DFID CHASE.(2010). Operational Plan 2011-2015, Africa Regional Programme. • Peter Wlker and Daniel Maxwell, Shaping the Humanitarian World(2008) • Deborah Eade and Tony Vaux, Development and Humanitarianism, Pracicall issues(2007) • Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism (2011) • David, Keen, Complex Emergencies(2008) • The Guide to the HAP Standard, Humanitarian Accountability and Quality Management, HAP international(2008)
학계 및 연구기관 시민사회	• HERR.(2011). Humanitarian Emergency Response Review. • ODI HPG.(2011). The UK's review of humanitarian aid: an agenda for radical change?

〈 미국 〉

국가별	세부 내용
OECD DAC	• OECD/DAC.(2010). Peer Review.
정부	• USAID. Annual Report for Fiscal Year 2010. • USAID. Annual Report for Fiscal Year 2009. • USAID. Annual Report for Fiscal Year 2008. • USAID. After-Action Review: Technical Guidance. 2006 • Brochure. Inter Action. Collective Action for Relief and Development. 2012. • Brocuure. Inter Action. The Humanitarian Policy & Practice Committee. January 2012. • Congressional Budget Justification Volume 2. Foreign Operations. Fiscal Year 2012. • CRD Report for Congress(2008). Foreign Aid Reform: Issues for Congress and Policy Options. • Dale Jamieson(2005). Duties to the distant: Aid, Assistance, and Intervention in the Developing world. The Journal of Ethics(2005) 9: 151-170. • FY 2012 Congressional Budget Justification Volume 2 - Foreign Operations • FY 2012 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives • FY 2012 Congressional Budget Justification - Foreign Assistance Summary Tables. • Kirsh, T(2011). Independent Review of the U.S.Government Response to the Haiti Earthquake: Draft Report. USAID. • Olson, R.S.(2005). FINAL REPORT: The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) of the United States Agency for Internationa lDevelopment(USAID) : A Critical Juncture Analysis, 1964-2003. • USAID(2011). USAID EVALUATION POLICY. USAID/Bureau for Policy, Planning, and Learning. • The Sphere Project Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response(2011)
학계 및 연구기관 시민사회	• Orna Ben-Naftali(2011). International Humanitarian Law and International Human Rights Law. Oxford. • GAO(2010). Report to Congressional Committee : IRAQ and AFGHANISTAN.

〈 일본 〉

국가별	세부 내용
OECD DAC	• OECD/DAC.(2010). Peer Review. • Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009) • OECD homepage(2010a) • OECD/DAC(2011). Aid Flows Donor View • TEC(2006). Tsunami Evaluation Coalition), International community's Funding of the Tsunami Emergency and Relief Government Funding Synthesis Report 2006.
정부	• MOFA. White Paper(2006, 2007.2009,2010,2011) • MOFA(2004).Evaluation Study on Japan Disaster Relief Scheme Summary Report ,The Ministry of Foreign Affairs of Japan Third Party Evaluation • MOFA(2009),Breakdown of the Reorganization of the International Cooperation Bureau in 2009 • MOFA(2011.8). Outline of Humanitarian Aid Policy Ministry of Foreign Affairs of JAPAN • MOFA(2010). DAC Press release. DAC Development Co-operation Report. • MOFA(2010). Prepared based on ODA Evaluation Guidelines, 5th Edition • MOFA(2010). Annual Evaluation Report on Japan's Economic Cooperation • MOFA(2011). Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division Ministry of Foreign Affairs of JAPAN PPT • MOFA(2011). Outline of Humanitarian Aid Policy Ministry of Foreign Affairs of JAPAN • MOFA(2011). Third Party Evaluation 2010:Evaluation of " the Grant Assistance for Japanese NGO Projects"(Third Party Evaluation) summary, 2011. • JICA(2010). JliCA Annual Report • JICA(2010.). New JICA Guidelines for Project Evaluation Fist Edition JICA , Evaluation Department • ICA(2011). JICA Thematic Guidelines on Peacebuilding • JICA(2011). JICA Annual Report 2011.
학계 및 연구기관 시민사회	• JPF, Annual report • JANIC's position statement regarding Nuclear Poer Plants and Sustainable societies, chairperson, MASAAKI ohashi 2011. 8. 4 • Understanding Japanese NGOs from Facts and Practices, 2006. 2007

(3) 현지조사

○ 각 국가별 관계자 심층면담

국내에서 이루어진 기초 문헌 연구를 기반으로 양질의 연구결과를 얻기 위하여 영국, 미국, 일본의 질적 수요조사를 실시하였다. 그 방법으로는 현지조사 방문을 통하여 문헌자료 수집, 관계자 및 포커스 그룹 면담조사와 집단별 현지 심층 면담조사 실시를 통하여 주요 이해관계자의 의견을 분석하여 결과를 도출하였다.[14)]

〈표 10〉 해외 현지조사 문헌자료

국가별	세부 내용
영국	• 현지 인터뷰 현장에서 확보한 각 기관별 리플릿, 유인물 (정부기관·민간단체 ·학계·연구소 등) • 주·무 부처 및 민간단체에서 지원하고 있는 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 자체 발간물 • ODI 연구소 자료 문건 및 글로벌 인도적 지원(GHA) 유인물
미국	• 현지 인터뷰 현장에서 확보한 각 기관별 브로슈어, 리플릿 • 주무부처 및 민간단체에서 지원한 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 자체 보고서 및 서적 • 인터뷰 관련 단체에 담당자에게 추가로 요청한 문건
일본	• 현지 인터뷰 현장에서 확보한 각 기관별 리플릿과 유인물 (정부기관·민간단체 ·학계·연구소 등) • 주·무 부처 및 민간단체에서 지원하고 있는 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 관련 자체 보고서 및 발간물 • JICA와 JPF에서 확보한 유인물, PPT 자료 • 공개 심포지엄 자료 및 출장 후, 인터뷰 관련 단체에 담당자에게 추가로 요청한 자료 문건

14) 자세한 내용은 아래의 현지조사 문헌자료 3개국 세부 내용과 부록 <Annex>의 각 국가별(영국, 미국, 일본) 현지조사 세부 일정 및 관계자 심층면담 내용을 참고.

〈표 11〉 영국 해외조사 심층면담 및 주요 내용

국가별	세부 내용
관계자 그룹 인터뷰	• 영국의 인도적 지원 및 긴급구호를 담당하고 있는 국제개발협력청(DFID)의 관계자들과의 그룹 인터뷰를 통하여 인도적 지원의 정책 및 법적 근거를 파악하고, 인도적 지원과 긴급구호 지원의 정의 및 지원 범위 파악 • 주관 부서의 조직, 예산 집행 체계, 모니터링 및 평가 제도에 대한 국내 문헌 조사 결과를 비교·업데이트 함.
심층 인터뷰	• 정부기관 이외에 시민사회 단체를 비롯하여 학계 및 연구기관의 전문가들을 만나 동 연구의 정책 및 시스템 분석에 필요한 심층 인터뷰를 진행 • 관계자 심층면담을 통하여 긴급구호 지원의 법적근거, 재난 시 지원형태 및 지원 범위, 주관 부서의 조직, 예산 집행 시스템, 모니터링 시스템 등의 국내 문헌 조사 결과를 비교·업데이트 함.
주요이해 관계자 분석	**1. 정부기관**
	• 국제개발협력청(Department for International Development) • 영국의 인도적 지원 및 긴급구호 분야를 담당하고 있는 정부기관으로서 동 분야의 기본적인 법적, 정책적 배경을 설정, 수정하는 기관임. 인도적 지원 및 긴급구호를 담당하고 있는 부서는 Conflict, Humanitarian and Security Department(CHASE)로서 DFID내의 전담부서임.
	2. 민간단체
	• 해외긴급구호 시스템 전반의 업무실행 체계 및 예산 지원, 의사소통 채널, 지원방법 등을 파악함. • DEC(Disasters Emergency Committee)와 CBHA와 같은 민간단체 협의체 존재함. 해외긴급구호 사업규모, 예산 분배, 기준 체제, 강점과 약점 등을 파악함. - 아래의 국제구호 전문 NGO의 관계자들을 만나 각 기관별 해외 긴급구호 시스템 전반의 업무실행 체계 및 예산 지원, 의사소통 채널, 지원방법 등을 파악함. Oxfam UK, Save the Children UK • 영국 현지조사를 통해 민간단체(CSO)의 인도적 지원 분야에서의 정부기관과의 협력관계를 파악함
	3. 학계 및 연구기관
	• 영국에서 활동하고 있는 인도적 지원 분야의 학계 전문가들과의 면담을 통해 인도적 지원의 개념 및 정의, 다양한 이해관계자들의 역할과 협력체계 강점과 약점을 분석 • ODI(Overseas Development Institute) - Humanitarian Policy Group, Head Development Initiatives - Global Humanitarian Assistance Programme Leader • 옥스퍼드 대학(University of Oxford)

〈표 12〉 미국 해외조사 심층면담 및 주요 내용

국가별	세부 내용
관계자 그룹 인터뷰	• 미국의 인도적 지원정책과 해외긴급구호를 담당부서 관계자 인터뷰실시 (USAID 내의 OFDA) • 인도적 지원 및 해외긴급구호의 정책과 법적근거, 개념과 지원 범위 파악
심층 인터뷰	• 동 연구의 정책 및 긴급구호 시스템 분석을 위한 정부기관, 시민사회, 학계 및 연구기관의 전문가 심층인터뷰 진행 • 주관 부서의 조직, 예산 집행 체계, 모니터링 및 평가(M&E) 제도에 대한 문헌 조사 결과를 비교·업데이트 • 미국의 인도적 지원의 배경 및 정책의 이해를 통해 이해관계자들의 역할과 시사점을 심층적으로 분석 • 미국의 인도적 지원 정책 및 긴급구호 시스템의 강점과 약점을 파악하고 향후 한국의 인도적 지원 정책 및 긴급구호 시스템 정책과 개선방안 도출
주요 이해 관계자 분석	**1. 정부기관**
	• USAID/DCHA/OFDA(Office of U.S.Foreign Disaster Assistance) - USAID 내에서 인도적 지원 및 긴급구호 분야는 OFDA가 3개의 부서 (DRM:Disaster Response & Mitigation, OD:Operations Division, PS:Program Support) - Douglas Ebner / Press /Public Outreach, Humanitarian Policy & Global Engagement Division USAID/DCHA/OFDA
	2. 민간단체
	• InterAction - 해외긴급구호 지원에 있어 미국 NGO 연합체이고 InterAction을 통한 해외긴급구호 사업규모, 예산 분배 기준, 강점과 약점 등을 파악. - Humanitarian Policy and Practice Foundation(Ford) - 재단의 인도적 지원에 대한 철학과 정책 및 사업진행 등의 현황과 향후 지원 방침 등을 파악.
	3. 연구기관
	• CRDR(Center for Refugee and Disaster Response) - 미국에서 활동하고 있는 인도적 지원 및 해외긴급구호에 대한 연구기관의 전문가 및 다양한 이해관계자들의 역할과 협력체계 강점과 약점을 분석 - 한국의 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템 구축 개선방안에 미국 정부의 모델이 줄 수 있는 시사점과 유의할 점은 무엇인가에 대한 제언도출
	4. 학계 전문가
	• Johns Hopkins University(International Health, Johns Hopkins Univ.) - 미국의 인도적 지원과 해외긴급구호 활동에 수십년간 실무 경험을 축적한 국제보건 전문학자 면담(Annex 참고) - 미국의 정책과 실무의 강점과 약점을 분석 - 한국의 정책 및 시스템 구축에서 고려할 사항 등을 파악.

〈표 13〉 일본 해외조사 심층면담 및 주요 내용

국가별	세부 내용
관계자 그룹 인터뷰	• 인도적 지원 정책 및 긴급구호 실행을 담당하고 있는 외무성, 국제개발협력기구(JICA) JDR Team과의 그룹인터뷰 실시 • 일본의 인도적 지원 정책 및 긴급구호의 정책과 법적 근거 재확인. • 정부와 주무부처별 인도적 지원 및 해외긴급구호의 정의와 지원 범위 파악
심층 인터뷰	• 동 연구의 정책 및 긴급구호 시스템 분석을 위한 정부기관, 시민사회, 학계 및 연구기관의 전문가 심층인터뷰 진행 • 일본 인도적 지원 정책의 배경과 해외긴급구호 지원 분야의 업무 수행체계 이해, 주요 이해관계자들의 역할과 시사점 분석 • 주관 부서의 조직, 예산 집행 체계, 모니터링 및 평가(M&E) 제도에 대한 문헌 조사 결과를 비교·업데이트
주요 이해관계자 분석	**1. 정부기관**
	• 일본 정부기관인 외무성(MOFAs), 일본국제협력기구(JICA) JDRT 현지 조사 방문 실시 • 인도적 지원 및 해외재난긴급구호 분야의 주요 담당부서 외무성: 정책집행 수립(국제협력국 내 인도적 지원 및 긴급구호부서) • 일본국제협력기구(JICA)코디네이션 담당 JDRT 파견 • ‘New JICA(’08)’ 이후 인도적 지원의 정책적·제도적 변화 및 본 정부의 역할과 책임, 최근이슈와 도전과제 등을 파악
	2. 민간단체
	• 민간단체의 인도적 지원 분야에서의 정부기관과의 협력 • 해외긴급구호 시스템 전반의 업무실행 체계 및 예산 지원, 의사소통 채널, 지원방법 등을 파악 • 민간단체인 재팬플랫폼(Japan Plat-Form) 역할과 기능, 지원채널, 사업규모 및 예산책정 기준 파악 - 일본국제협력엔지오(JANIC) 와 재팬플랫폼(JPF)의 관계 및 협력 - JPF에 소속되어 민간단체들의 선정 기준 및 의사결정과정 파악 등
	3. 학계 전문가
	• 인도적 지원 분야의 학계 전문가들과의 면담 실시 • 다양한 이해관계자들의 역할과 협력체계 강점과 약점분석, 도전과제 도출 • 향후 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템 구축 개선방안에 일본 정부의 시사점 분석
	4. 모니터링 및 평가(M&E) 전문가
	• 분쟁·갈등 국가의 인간안보와 평화구축 달성을 위한 정부의 정책일관성과 예산 집행, 업무수행체계의 책무성과 지속성에 대한 평가와 모니터링 가이드라인 및 기준 파악 • 해외 재난 시, 일본 시민사회(CSO)의 협의체인 재팬플랫폼(JPF : Japan Plat-Form)들의 사업지원 대상지역 선정 및 규모와 예산 집기준원칙과 가이드라인 파악

○ 현지관계자 심층면담

국가별(영국, 미국, 일본) 현지조사 방문 시 현지의 정부기관, 민간단체(CSO), 학계 및 연구 기관 방문을 통해 관계자별 심층면담을 실시하였다. 각 이해관계자마다 적합한 연구의 주요 세부 질문을 집중조사하기 위하여 아래와 같은 반구조화된 질문지(Question Route)를 개발하였다.

각 국가 및 기관별 주요 이해당사자들의 질문지 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 영국, 미국, 일본의 정부기관에 대한 '인도적 지원 및 해외긴급구호 시스템 중심으로'라는 연구 주제에 맞추어 3개 국가의 인도적 지원 및 해외긴급구호의 정책과 집행을 담당하고 있는 기관별 영국의 DFID와 CHASE, 미국의 USAID의 산하기관 OFDA, 일본의 외무성(MOFA)과 일본국제협력기구(JICA)의 주요 정책과 전략, 기관별 4가지의 해외긴급구호 시스템의 의사결정과정, 예산 집행과 이행, 민간단체 및 시민사회의 주요 지원 전략과 민간협력 프로그램 협정(PPAs), 그리고 모니터링 및 평가(M&E)의 시스템과 가이드라인 등에 대하여 세부적인 인터뷰를 실시하였다.

둘째, 민간단체(CSO)를 중심으로 영국, 미국, 일본의 인도적 지원 및 해외긴급구호 시스템의 정책 연구에 필요한 민간단체가 정의하고 있는 인도적 지원 및 해외긴급구호의 개념과 목적, 지원 방식 등을 조사하였다. 또한, 4가지 세부 질문사항으로 민간단체와 영국 정부 간의 관계와 주요 지원 전략과 원칙, 민간단체(CSO)들과의 협력 그리고 정부로부터의 모니터링 및 평가(M&E) 시스템 체계와 과정 그리고 민간단체(CSO) 자체 내의 모니터링 및 평가(M&E) 시스템의 기준과 가이드라인의 여부 등을 인터뷰 하였다.

셋째, 학계 및 연구소에 대한 인터뷰 질문지와 세부 질문사항으로는 정부기관 및 주·무 부처 간 인도적 지원 및 해외긴급구호 정책을 효과적으로 집행하고 반영될 수 있는지에 대한 질의를 하고 주무 부처의 인도적 지원 정책과 해외 긴급구호 시스템 체계의 이슈와 도전 과제에 대한 심층 인터뷰를 실시하였다.

□ 각 이해관계자 대상의 Question Route의 예[15)]

■ 정부기관(Question Route for Government)

〈표 14〉 정부기관 대상 Question Route

<table>
<tr><td colspan="4">UK's Humanitarian Assistance and Emergency Relief</td></tr>
<tr><td colspan="4">⬇</td></tr>
<tr><td colspan="4">Humanitarian Assistance and Emergency Relief's Policies</td></tr>
<tr><td colspan="4">• Concept and Objectives of Humanitarian Assistance(Scope)
• Strengths and Weaknesses of UK's Humanitarian Assistance
• Linkages between UK's humanitarian assistance policies and those of international organizations focusing on the United Nations and affiliated agencies and OECD
• Key Issues and Challenges of UK's Humanitarian Assistance Policy and Practices</td></tr>
<tr><td colspan="4">⬇</td></tr>
<tr><td colspan="4">Humanitarian Assistance Practices: Emergency Relief</td></tr>
<tr><td colspan="4">• Key Roles of CHASE in DFID and UK's Emergency Relief
• Discussion on UK's Emergency Relief System based on the four major criteria</td></tr>
<tr><td>Decision Making Process</td><td>Budget Planning and Implementation
• Public Service Agreements(PSAs)</td><td>Major Strategies and Division of Labor working with CSOs
• Programme Partnership Agreements(PPAs)</td><td>Overall Picture of M&E</td></tr>
<tr><td colspan="4">Discussion on the Strengths and Challenges of the UK's Emergency Relief Policies and Systems</td></tr>
<tr><td colspan="4">⬇</td></tr>
<tr><td colspan="4">Current and Future Issues for Enhancing the Effectiveness in the field of Humanitarian Assistance</td></tr>
<tr><td colspan="4">• Enhancing Effectiveness in Protracted Crises which is accounting for vast majority of humanitarian spending of UK's humanitarian assistance
• UK's Key Roles in International System and Relief to Sustainable Development (Incorporating resilience into DFID's development policy and programme)
• Decreasing the supporting for UNISDR(Hyogo Framework for Action)</td></tr>
</table>

15) 미국, 일본의 이해관계자 대상 별 Question Route는 별첨 참조.

■ 민간단체(CSOs)

〈표 15〉 민간단체 대상 Question Route

<table>
<tr><td colspan="4">UK's Humanitarian Assistance</td></tr>
<tr><td colspan="4">⬇</td></tr>
<tr><td colspan="4">Humanitarian Assistance and Emergency Relief's Policies</td></tr>
<tr><td colspan="4">• Concept and Objectives of Humanitarian Assistance(Scope) for each organizations
• Strengths and Weaknesses of the organizations' Humanitarian Assistance
• Linkages between UK's humanitarian assistance policies and those of international organizations focusing on the United Nations and affiliated agencies and OECD</td></tr>
<tr><td colspan="4">⬇</td></tr>
<tr><td colspan="4">Humanitarian Assistance Practices: Emergency Relief System</td></tr>
<tr><td colspan="4">• Focusing Parts of Emergency Relief in each organizations
• Emergency Policies and Guide Lines for each organizations
• Efforts for Policy Coherence to Government Policies</td></tr>
<tr><td>Major Strategies</td><td>Division of Labor working with Government Organizations</td><td>Division of Labor working with CSOs and other non-State actors</td><td>Overall Picture of M&E</td></tr>
<tr><td>• Priorities
• Implementing Guidelines</td><td>• Public Service Agreements(PSAs)
• Programmes Partnership Agreements(PPAs)</td><td>• DEC and CBHA</td><td>• NGO funding guideline</td></tr>
<tr><td colspan="4">Discussion on the Strengths and Challenges when working with GO and CSOs</td></tr>
<tr><td colspan="4">⬇</td></tr>
<tr><td colspan="4">Current and Future Issues for Enhancing the Effectiveness in the field of Humanitarian Assistance</td></tr>
<tr><td colspan="4">• Challenges of the gaps between the classical humanitarian principles and diverse types of humanitarian challenges
• Enhancing Effectiveness in Protracted Crises which is accounting for vast majority of humanitarian spending of UK's humanitarian assistance
• Key Issues and Challenges of UK's and CSO's Humanitarian Assistance Policy and Practices
• CSO's Key Roles in International System and Relief to Sustainable Development
• (Incorporating resilience into DFID's development policy and programme or International Society's criteria)</td></tr>
</table>

■ 학계 및 연구소(Question Route for Research Institute and Scholars)

〈표 16〉 학계 및 연구소 대상 Question Route

UK's Humanitarian Assistance		
⬇		
Humanitarian Assistance and Emergency Relief's Policies		
• Concept and Objectives of Humanitarian Assistance(Scope) • UK's History of Humanitarian Assistance and Emergency Relief System Strengths and Weaknesses of UK's Humanitarian Assistance • Linkages between UK's humanitarian assistance policies and those of international organizations focusing on the United Nations and affiliated agencies and OECD		
⬇		
Humanitarian Assistance Practices: Emergency Relief System		
• Major issues in emergency relief in domestic and international • Strengths and Weaknesses of UK's Emergency Relief • The issues of substantiality in UK's Emergency Relief System		
Decision Making Process	**Policy Suggestions**	**Overall Picture of M&E**
⬇		
Current and Future Issues for Enhancing the Effectiveness in the field of Humanitarian Assistance		
• Challenges of the gaps between the classical humanitarian principles and diverse types of humanitarian challenges • Enhancing Effectiveness in Protracted Crises which is accounting for vast majority of humanitarian spending of UK's humanitarian assistance • Key Issues and Challenges of UK's and CSO's Humanitarian Assistance Policy and Practices • UK's Key Roles in International System and Relief to Sustainable Development		

라. 각 국가별 비교분석 및 정책 제언과 시사점 도출

연구 후기단계에서는 영국, 미국, 일본의 해외 사례 분석 결과를 토대로 하여 각 국가별 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템을 비교·분석하였다. 또한 각 국가별 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템의 체계적인 지원 전략과 업무 수행 이행을 위해 이해관계자 분석을 통하여 향후 한국 이해관계자들과 관련 부처들의 역할과 기능의 강점은 더욱 특화시키면서 시의적절하고 효과적이며, 효율성이 높은 지원을 위한 방안이 마련될 수 있도록 시사점을 도출하였다.

마. 연구의 한계점 및 극복방안

본 연구는 인도적 지원 정책의 해외 사례를 조사 한 첫 연구로서, 관련 선행연구가 부족한 상태에서 해외 연구물과 자료를 활용하였기에 제한이 있다. 그래서 관련 선진국 정책을 조사한 후 한국의 관련 전문가와의 간담회를 통하여 우리나라 정책 및 긴급구호 시스템 제언을 위해 접목할 수 있는 방안을 논의하였다.

국가별 세부적인 긴급구호 시스템의 내용 특히 예산 및 자금운영 방안, 모니터링 및 평가(M&E) 부분은 영국, 미국, 일본의 현지 관계자 및 연구자의 협력이 이뤄지질 않아 개괄적인 문헌조사 위주로 이루어질 수밖에 없었다. 특히 영국을 제외하고는 인도적 지원 분야나 긴급구호만을 집중 영역으로 하여 모니터링 및 평가(M&E) 분야에 관련된 가이드라인과 관련 보고서, 연구들을 검토하는데 상당히 제한되어 있었다.

조사 시기 및 기간의 제한으로 인해 자료 수집 및 분석 범위의 한계가 예상되나 이는 본 연구진의 방대한 해외 관계자 및 연구자의 인적 네트워크를 활용하여 자료를 출장 전후로 수집하고 해외 현지에서 심층면담 및 관계자 초점 집단토론 등을 통하여 구체적인 정보를 수집하여 극복하였다.

제 2장. 국제사회의 인도적 지원 및 배경

1. 인도적 지원의 배경

가. 인도적 지원의 개념

인도적 지원(Humanitarian Assistance)에 관한 개념과 정의는 다양하나 '생명을 구조하고 고통을 경감하는데 그 목표를 두며 자연재해(Natural Disaster)와 인위적인(Man-made Disaster)인 재해로부터 인간의 존엄성을 보호'하는 지원이라고 일반적으로 정의할 수 있다. 인도적 위기의 형태와 이에 따른 국제사회의 인식이 확대되기 시작한 1990년 초까지는 인도적 지원이란 긴급구호에 한정된 것이거나 비교적 짧은 시간에 어떠한 현상에 의해 대응을 하는 것 혹은 이러한 긴급한 지원을 위해 지원 물품과 서비스를 전달하는 것에 초점을 두고 있다고 개발협력과 그 개념적 구분을 했다.[16]그러나 최근 나타나고 있는 인도적 위기와 재난의 다양한 유형과 이에 따른 인도적 정책과 전략의 급격한 변화를 살펴보면, 일반적으로 통용되는 인도적 지원의 개념이 얼마나 협소하게 사용되고 있는지 알 수 있다.

좀 더 포괄적인 의미에서의 인도주의(Humanitarianism)에 근거한 인도적 지원의 발달은 첫째, 인류 역사상 가장 뼈아픈 고통의 역사로 기록되고 있는 1, 2차 세계대전 이후 전쟁과 분쟁의 영향을 받았다. 인류는 잔인했던 1, 2차 세계대전을 겪으면서 민간 사상자와 군포로 처리의 문제 등 많은 어려움을 겪었으며, 현실적으로 전쟁으로 인한 인도적 요청은 지속될 것이라는 인식아래 1949년 전쟁피해자들을 보호하기 위한 4개의 제네바협약을 체결하고 그동안 국제법의 범주에서 제외되었던 '국제적 성격을 띠지 않는 무력충돌(Armed conflict not of an international character)' 을 규제하기 위한 조항을 두며 인도주의가 국제적 전쟁(Inter-state wars)을 저지하기 위한 개념으로 발달하여 진화하였다.[17] 둘째, 인도적 지원의 현대적인 개념은 1863년 앙리뒤낭의 국제적십자사(International Committee of the Red Cross, 이하

16) Deborah Eade and Tony Vaux, Development and Humanitarianism, Practical issues(2007).pp.1-4.

17) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chapter7-8.

ICRC) 설립 이후 강조되어온 포괄적인 의미의 인도주의(Humanitarianism)에 근거하여 정립되었다. 1950년대 초 ICRC에 의해 만들어진 제네바 협약을 지칭하기 위해 처음 사용된 '국제인도법'(International Humanitarian Act(무력충돌법, 전쟁법))이 모든 국가의 인도주의적 정책 수립과 시행에 있어서 국제적으로 준수해야하는 가장 기본적인 규범이 되었다.[18)]

셋째, 인권의 발전이라는 입장에서 볼 때는 1945년 UN헌장 채택 후 1948년 인권선언을 거쳐 기본적인 인간의 인권을 보장하고 인간의 존엄성을 강조하는 차원에서의 인도주의가 강조되기 시작했다. 특히 1990년대에는 개인에게 초점이 맞춰진 인권으로 확장되는 차원에서 인도적 지원을 보는 관점 또한 제시되기 시작했다.[19)]

UN은 ICRC가 제안한 인도주의 개념을 제시하였으며 UN은 아래 4대 원칙을 수용하여 이를 결의하였다(A/RES/46/182, A/RES/58/114). 이러한 원칙은 국제사회에서 1990년대까지 인도적 지원 행위의 가장 근본적인 원칙으로 작용하였으며 새로운 인도적 지원의 도전과제가 제기되고 있는 현 시점에서도 여전히 가장 근본적인 원칙으로 적용되고 있다.[20)]

〈표 17〉 인도적 지원의 4대 원칙

원칙	내용
Humanity(인도)	(생명 및 존엄성 보호) 인도적 지원은 고통 받고 있는 사람에게 차별 없이 제공되어져야 함.
Impartiality(공평)	(인종, 종교의 차별이 없는 지원) 인도적 지원은 오직 필요(Needs)에 의해서 이루어짐.
Neutrality(중립)	(일방적인 호의배제) 분쟁상황에서의 인도적 행위는 한쪽의 이익을 위한 것이 아니어야 함.
Independence(독립)	(정치, 경제, 군사적 상황과 독립지원) 혹은 다른 목적과는 분리되어야 함.

18) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chapter5.

19) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chapter8.

20) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chapter5의 내용을 저자가 재구성하여 도식화함.

UN, OECD, ICRC등 주요 국제기구가 정의하는 전통적인 인도적 지원의 개념을 보면 아래와 같다. 첫째, UN의 General Assembly Resolution(A/RES/58/114)에 의하면 인도적 지원은 인도(Humanity), 중립(Neutrality), 공평(Impartiality), 독립(Independence)의 네 가지 인도주의 원칙(Humanitarian Principles)에 따라 제공되어야 한다. 또한 기본적인 원칙인 인류애(Humanity)는 지구상 인류의 고통은 어디에서든지 해결되어야 하고 특히 아동, 여성, 노인과 같이 가장 취약한 인구에 특별한 관심을 두고 이루어져야 한다는 의미를 담고 있으며 이에 따라 모든 피해자들의 존엄과 권리가 존중되고 보호되어야 한다. 중립성(Neutrality)의 원칙에 따르면 인도적 지원은 일방적인 호의나 특정 정치적, 종교적, 이념적 성격의 논쟁에 치우치지 않게 제공되어야 한다. 그리고 인도적 지원은 공평성(Impartiality) 원칙에 따라 민족, 성별, 국가, 정치적 견해, 인종 혹은 종교에 따른 차별이 없이 제공되어야 한다. 고통의 구제는 온전히 필요에 기인하여 이루어져야 하며 해당 사안의 긴급성에 근거하여 우선순위가 정해져야 한다. 이러한 원칙들에 대한 준수는 인도적 지원을 제공하는 지역(the Humanitarian Community)의 책무성척도를 반영한다고 UN은 정의하고 있다.[21]

둘째, OECD는 DAC(Development Assistance Committee) 또한 UN과 마찬가지로 중립(Neutrality)과 공평(Impartiality)을 강조하고 있다. 동시에 인도적 지원을 ODA의 한 섹터로서 구분하고 있는데 이는 재난 예방 및 대비, 재건 구호, 구호 조정, 보호 및 지원 서비스, 긴급 식량지원 및 기타 긴급/재난 구호 활동을 포함한다. 인도적 지원에 대한 이러한 엄격한 정의는 중립(Neutrality)과 공평(Impartiality)의 원칙을 따르며 기존의 개발 원조와는 다른 몇몇 조건들이 적용된다. 전통적으로 인도적 지원은 단기적인 지원으로 여겼으며 공공행정, 경제성장, 사회적 지원, 교육, 보건, 수자원 및 위생과 같은 다른 ODA 섹터들은 보다 장기적이고 지속가능하며 빈곤의 감소에 기여하는 것으로 보고 있다.[22]

그러나 UN과 OECD DAC의 인도적 정의에 관한 개념은 최근 급변하고 있는 인도적 지원의 정책, 전략과 다양화된 인도적 위기와 재난의 유형을 보면 일반적으로 통용되는 인도적 지원의 개념이 얼마나 협소하게 사용되고 있는지 알 수 있다. 1990년대 초까지 국제사회의 인도적 지원은 자연 혹은 인위적 재난으로부터 생명을 구조하

21) UN General Assembly resolution 58/11.

22) OECD DAC,2009.

고 그들의 고통을 경감하는 것으로 한정되었으며 다양한 인도적 재난의 형태를 아우르지 못하였다. 특히 1990년대 말 냉전이 종식되면서 미국과 소련의 경쟁관계구도에 가려있던 안보우산이 걷히게 되면서 두 정치적인 슈퍼파워의 집중적인 원조를 받던 국가에서 '국가내 전쟁'(Intra War)이 발생하게 되었고 이러한 국가들에 인도적 지원이 대규모로 지원되면서 인도적 지원의 중립성이 무너지게 되었다.[23] 르완다내전(Rwanda Genocide), 다르푸르 분쟁과 학살(Darfur Conflict and Genocide), 미국의 테러와의 전쟁과 이와 연계된 아프가니스탄, 이라크 전쟁(War against Terror)등 지난 20여 년간 일어난 국제정세의 변화는 UN과 기존의 국제기구가 정의하는 인도적 지원의 개념에 대한 도전을 가져왔다.[24]

ICRC와 같은 국제 인도적 지원 전문 NGO등은 인도적 지원의 개념을 분쟁과 정치적인 영역에 관한 인도적 지원까지 확대하여 자연재해를 넘어선 인재와 정치 사회현상의 억압에서 고통당하는 인간의 존엄성에 대한 보호와 존중을 강조하고 있다. 최근 국제사회에서는 인도주의 NGO 직원에 대한 안전 및 보안, 인도주의와 군부와의 관계, 자연재해의 빈도 및 규모의 확대 등과 같은 새로운 이슈들이 제기되었다. 또한 1991년 이래로 변화되고 있는 인도주의 환경을 인식하기 위해국제사회의 NGO에서는 각종 입법안을 이슈화하기 시작하였다.[25] 이러한 신인도주의에 대한 관심과 우려가 증폭되면서 과거 ICRC의 구성원이자, MSF의 설립자인 Bernard Kouchner같은 인도적 지원 전문가들은 인도주의적 영역(Humanitarian Ground)에서 적극적인 개입에 대한 권리를 주창하기 시작했다. Kouchner는 코소보에서의 경험을 논의하며 인도주의에 대한 이상은 더 이상 중립적이지도 독립적이지도 않다고 주장하였다. 인류애와 공평성에 대한 미덕은 다소 남겨두고 인도적 지원의 비정치성 지향은 현대의 현실에 적합하지 않다고 주장하는 것이다. 이러한 면에서 그의 신념은 전통적인 인도주의의 논리에 상충된다.[26] 전통적인 인도주의자들에게 모든 인도주의적 권한(Humanitarian Mandate)에 대한 최소한의 공통분모는 구호 활동에 기본적으로 헌신하는 것이다. Kouchner와 같은 신인도주의자들이 제시하는 해결책은 인도주의 기관으로써 마땅히 해야 하는 긴급구호와 같은 인도적 지원의 형태로 지원의 방법에 집중하는 것이 아니

23) Deborah Eade and Tony Vaux, Development and Humanitarianism, Practical issues(2007),Chapter 2.

24) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chapter 6.

25) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chapter 6.

26) Reconceptualization the boundaries of humanitarian assistance: What's in a name or the importance of being earnest?

라 인도적 지원의 행위자들이 근본적으로 인도적 위기(Humanitarian Crisis)를 야기하는 상황에 개입하는데 집중하여 문제를 해결하자는 것이다.[27]

인도주의적 영역에 개임하는 것을 적극적으로 강조하는 신인도주의자들과 더불어 최근에는 동 분야의 비정치성, 공평성, 효과성에 강조를 두는 공정한 협의체의 활약 또한 주목받고 있다. 특히 다음 제 3절에서 소개될 경제협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development) 선진 인도지원 공여국협의회(GHD)는 2003년 스톡홀름에서 합의된 인도적 지원에 대한 정의에서 인도주의 행동의 독특한 목적과 원칙들을 재확인하였다.[28] 동 합의 문서를 통해 주요 공여국들은 인도적 지원의 목적은 인명을 구조하고 고통을 경감하며 인간의 존엄성을 유지하는 것임을 재확인하면서, GHD 원칙에 서명한 공여국(Donor)들에게 있어 인도적 지원은 필요(Need)에 맞게 분배되어야 하고 차별이 없이(Impartiality) 제공되어야 하는 원칙을 재확인하였다. 또한 정치적 분쟁 가운데 어떠한 입장에 대해서 호혜적으로 지원을 제공해서는 안 되며(중립) 인도주의적 목적들은 정치적, 경제적 또는 다른 목적들로부터 독립적이어야 한다는 원칙(독립)을 강조하였다.[29] 현재 36개 공여국들은 이러한 원칙에 합의하는데 반해 한국 정부가 가입한 GHD는 전통적인 인도주의에 입각한 원칙만을 재강조함으로써 급변하고 있는 인도주의 과제를 심도 깊게 다루지 못하고 있다는 신인도주의자들의 비판을 받고 있다.

나. 인도적 지원 국제법과 제도

1) 국제법

국제적으로는 1950년대 초 국제적십자사(ICRC)에 의해 제네바 협약법을 지칭하기 위해 처음 사용된 '국제인도법'(International Humanitarian Act(무력충돌법, 전쟁법)은 모든 국가의 인도주의적 정책 수립과 시행에 있어서 국제적으로 준수해야하는 규범이라고 할 수 있다. 1764년 제네바 국제회의에서는 4개의 협약과 3개의 추가 의정서를 채택하였다. 물론 인간존중의 법리로서의 국제인도법과 인권법은 국가의 주

27) Good Humanitarian Donorship Initiatives(2011).

28) Good Humanitarian Donorship Initiatives(2011).

29) Good Humanitarian Donorship Initiatives(2011).

권과 인간의 권리, 규범과 절차적인 측면에서 서로 의존하며 보완관계에 있으면서도 각각 독자적 영역을 가지고 있는 것은 분명하다.[30]

1856년 해상법에 관한 파리선언과 1864년 상병자에 대한 제네바협약 그리고 인도적 지원을 위한 법제화의 노력은 1899년과 1907년 두 차례에 걸친 헤이그 평화회의에서 전쟁법 협약체결로 이어졌다. 제2차 세계대전으로 평화와 인간성 파괴를 경험한 국제사회는 무력행사를 유엔헌장과 국제관습법으로 금지하기에 이르렀다.[31] 현실적으로 전쟁으로 인한 인도적 요청이 계속될 것이라는 인식아래 1949년 전쟁피해자들을 보호하기 위한 4개의 제네바협약이 체결되고 그동안 국제법의 범주에서 제외되었던 '국제적 성격을 띠지 않는 무력충돌(Armed conflict not of an international character)'을 규제하기 위한 조항을 두었다.[32]

이에 따라 무력충돌을 국제적인 것과 국내적인 것으로 구분하고 전자의 경우 상병자, 조난자, 전쟁포로와 민간인과 같은 전쟁희생자의 보호를 위한 방대한 규정이 적용하는 반면, 후자의 경우에는 기본적인 원칙만이 적용되었다. 그리고 국내무력충돌의 경우 반란군과 같이 국가가 아닌 실체(Non-State entity)도 국제인도법을 준수할 의무를 지게 되었다.[33] 또한 국제인권법(International Human Rights Law)의 등장과 국제난민법(International Refugee Law), 1949년부터 1951년까지 진행된 국제난민기구 설치, 1949년 UNHCR설립, 1951년 난민협약 제정에 이르기까지 국제 인도적 지원에 관련된 국제수준의 법은 1900년대 후반부터 1950년대에 이르는 역사적 배경을 바탕으로 형성되었다.[34]

2) 국제사회의 주요 규범과 제도

(1) 인도적지원의 4대 원칙

유엔 결의안(A/RES/46/182, A/RES/58/114)에서 합의된 국제적십자사(ICRC)의 4가지 특별원칙(Special Principle 인도, 공평, 중립, 독립)을 근거로 하여 인도적 지

30) Orna Ben-Naftali(2011). International Humanitarian Law and International Human Rights Law. Oxford. p.3.
31) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chpater 6.
32) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chpater 6.
33) 조시현(1999). 국제인도법과 인권법의 관계. 제18회 국제인도법 세미나 발표논문. pp1-5.
34) Michael Barnett, Empire of Humanity A History of Humanitarianism(2011). chpater 6.

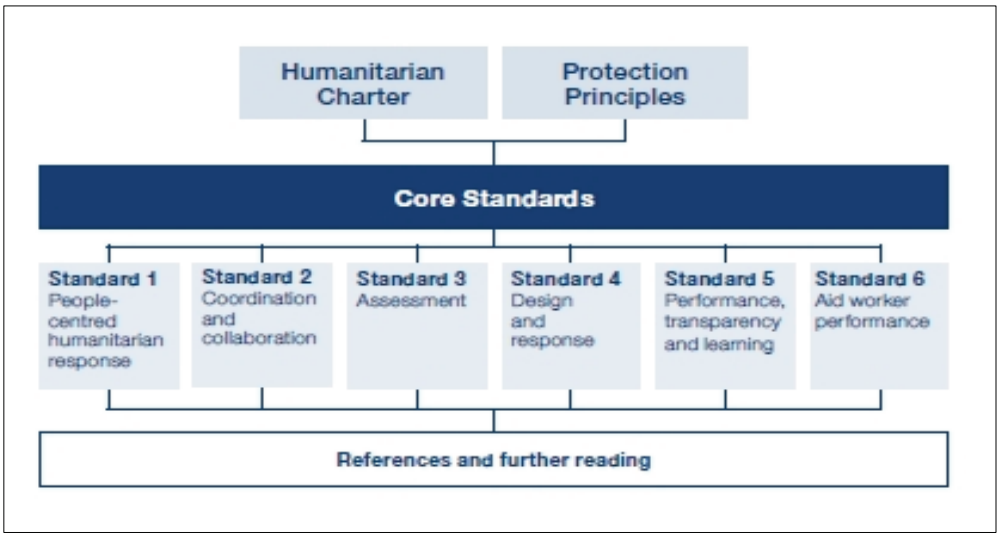
원 국제수준의 기준 원칙을 주요 내용으로 국가와 국제기구, 국제구호 NGO와의 지원 체계 및 삼각 협력 수행 체계를 유지하고 있다.

(2) Sphere Project

Sphere Project는 1997년 인도주의 NGO와 국제적십자사(ICRC)에 의해 시작되어 ICRC 뿐 아니라 긴급재난대응에 참여하는 정부, 기관, 시민단체들의 행동 규약에 바탕이 되고 있다. 이 헌장은 인도주의 활동의 기본 원칙을 총괄하고 자연재해 또는 전쟁 등의 인공재해로 피해 입은 사람들의 보호 및 원조에의 권리를 강조하는 기본 원칙을 담고 있으며 재난으로부터 피해를 입은 사람들이 존엄성을 가지고 살 권리를 주장하고 있다.

Sphere[35]는 아래의 두 가지 기본 신념을 바탕으로 하고 있다. 첫째, 재난과 분쟁에서 발생하는 인간의 고통을 경감하기 위해 가능한 모든 조치를 다하여야 한다. 둘째, 재난으로 피해를 본 사람들 역시 삶의 존엄성을 영위하며 살아갈 권한이 있으며 따라서 원조를 받을 권한을 부여 받는다.

<그림 1> 인도주의 헌장과 보호원칙의 주요 기준들[36]



35) Sphere, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response

36) Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response-The Sphere Project (www.sphereproject.org), 2011.

인도주의 헌장과 보호원칙의 주요 기준은 아래와 같이 6가지를 따르고 있다.

1) 인간중심의 인도적 지원
2) 조정과 협력
3) 평가
4) 인도주의 헌장과 보호원칙에 적합한 설계와 반응
5) 업무 수행과 투명성, 교육
6) 원조 현장요원(Aid Worker) 업무수행(Performance)

이 헌장에서는 '각 국가는 재난 및 전쟁 피해 당사자들의 지원과 보호를 해야 한다'는 법적 책임을 강조하고 있다. 만약 관계당국에서 이 책임을 다하지 못하거나 수행의지가 없는 경우 이들은 다른 구호기관들로부터 지원 및 보호를 할 수 있도록 허가할 의무가 있다. 최소기준과 주요 지표들은 각 분야의 광범위한 논의과정을 거쳐 실무진 네트워크에 의해 개발되었으며, 대부분의 기준과 이에 수반되는 지표들은 새로 만들어진 것이 아니라 기존 지식과 업무 관행을 결합하고 응용하여 통합적으로 기준과 지표들을 각 분야에 아우르는 중요한 합의사항을 보여줌과 동시에 인권 보장 및 인도주의 원칙을 실현시키고 있다.

(3) 행동 강령(Code of Conduct)

행동 강령은 재난 구호활동에 있어 국제적십자사(ICRC) 및 비정부기구의 구호활동의 가이드라인 및 재해 구호 활동 기준 마련을 위해 1994년 처음 개발이 되었다. 국제 주요 8개 구호 활동 기관의 합의로 탄생되어 현재 492개 단체 및 기구가 가입되어 있다. 행동 강령은 총 10개의 원칙으로 이루어져 있고, 행동 지원의 수원국, 피해국 그리고 국제기구의 활동에 대한 권고사항으로 이루어져 있다. 이는 국제적 구호활동의 행동 기준을 마련하기 위한 목적으로 활동에 대한 구체적인 제안은 아니며, 법적인 강제성 또한 없다.

<박스 1> 행동 강령의 원칙

1. The humanitarian imperative comes first.(인도적 필요성)
2. Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind, aid priorities are calculated on the basis of need alone.(현지 우선 사항 중심)
3. Aid will not be sued to further a particular political or religions standpoint.(비정치적 및 종교 무관)
4. We shall endeavor not to act as instruments of government foreign policy.(정부의 외교 정책 수단과 무관)
5. We shall respect culture and custom.(문화와 관습 존중)
6. We shall attempt to build disaster response on local capacities.(지역 역량 강화)
7. Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid.(긴급구호 수혜자의 구호활동 프로그램에 대한 참여)
8. Relief aid must strive to reduce future vulnerabilities to disaster as well as meeting basic needs.(향후 취약성 감소 및 기본 요구 사항 충족)
9. We hold ourselves accountable to both those we seek to assist and those from whom we accept resources.(책무성 강조)
10. In our information, publicity and advertising activities, we shall recognize disaster victims as dignified human beings not helpless objects.(재난 피해자의 위엄성 존중)

2. UN의 인도적 지원 정책

가. 인도적 지원 활동의 개념 및 일반 원칙

국제기구의 인도적 긴급 지원의 조정 역할을 강화하기 위한 결의안으로서 유엔 인도적 지원부서(Department of Humanitarian Affairs)를 만드는 배경이 된 UN총회 결의안 46/182에 의하면 인도적 지원은 자연재해 및 다른 긴급사태의 피해자에게 가장 중요한 수단이라고 정의한다. 따라서 UN의 인도적 지원이 인도, 공평 그리고 중립성의 원칙에 기반을 두고 제공되어야 한다.

인도적 지원의 제공의 핵심은 국가의 주권, 즉 주인의식(Ownership)의 강조이다. UN 헌장에 따라서 피해를 받은 국가의 국가주권, 영토보전 그리고 국가일치는 반드시 존중이 되어져야 하므로 반드시 영향을 받은 국가와의 합의에 의해서만 인도적

지원은 이루어져야 한다고 국가주권의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 각 국가는 그들의 영토에서 발생하는 자연재해와 다른 종류의 긴급 상황의 피해자들을 가장 먼저, 최우선으로 돌보아야 하는 책임이 있다. 나아가 UN은 경제성장과 지속가능한 개발과 인도적 위기와 재난의 연관성을 언급하면서 자연재해 및 다른 긴급 상황의 예방과 대비를 위해서 필히 인도적지원은 개발도상국의 경제성장과 지속가능한 개발의 책무를 개선을 수반하여야 한다고 강조한다. 인도적 지원을 위한 기여는 개발을 위한 국제협력에 사용가능한 자원을 해치지 않는 방법으로 지원되어져야 한다고 거듭 강조하고 있다.

<박스 2> 46/182 결의안 일반(이행)원칙(Guiding Principles)

1. 인도적 지원은 자연재해 및 다른 긴급사태의 피해자에게 가장 중요한 수단으로
2. 인도, 공평 그리고 중립성의 원칙에 기반을 두고 제공되어야 함.
3. 인도적 지원의 제공은 UN 헌장에 따라서 피해를 받은 국가의 국가주권, 영토보전 그리고 국가일치는 반드시 존중이 되어져야 함. 그러므로 반드시 영향 받은 국가와의 합의에 의해서만 인도적 지원은 이루어져야 함.
4. 각 국가는 그들의 영토에서 발생하는 자연재해와 다른 종류의 긴급 상황의 피해자들을 가장 먼저, 최우선으로 돌보아야 하는 책임이 있음. 이러한 이유로 재난에 영향을 받은 국가는 인도지원의 시작, 구성, 조화 그리고 이행의 최초의 역할을 하여야함.
5. 많은 재난의 규모 및 지속기간은 재난의 피해를 입은 국가의 대응범위를 넘어서는 경우도 있음. 그러므로 긴급 상황을 다루고 또 피해를 입은 국가의 재난 대응 역량 강화를 위한 국제협력은 매우 중요한 역할을 함. 이러한 협력은 국제법과 각 국가의 법에 부합되어서 제공되어져야 함. 정부 간 그리고 비정부 기구 공명정대하고 오로지 인도적 동기에 기반한 활동은 국가의 노력을 보완할 수 있는 중대한 기여를 할 수 있도록 지속되어야 함.
6. 자국 국민들에게 인도적 지원이 필요한 국가는 인도지원을 이행하는 기구들로부 특히 긴급 상황의 피해자들에게 가장 필수적인 식량, 약품, 주거지 그리고 의료 지원을 요청받게 됨.
7. 긴급 상황에 근접해있는 국가들은 재난에 영향을 받은 국가와 함께 인도지원의 수송을 가능한 최대로 용이하게 할 목적을 가지고 국제적인 인도지원 노력에 적극 동참할 것이 요구됨.
8. 정부 및 국제사회의 관심아래 재난 예방 및 대응에 특별한 관심이 주어져야
9. 긴급상황, 재건, 그리고 개발은 서로 밀접한 관계를 가지고 있음. 긴급구호로부터 재건 및 개발로의 순조로운 전환이 이루어지기 위해서는 긴급재난대응은 회복과

장기적인 개발을 지원하는 방향으로 이루어져야 함. 그러므로 긴급구호는 장기적인 개발로 가는 한 단계로 보아야 함.

10. 경제성장과 지속가능한 개발은 자연재해 및 다른 긴급 상황의 예방과 대비를 위해서 필수적임. 많은 긴급 상황들은 개발의 과정에 있어서 개발도상국이 처해있는 위기를 반영함. 따라서 인도적지원은 개발도상국의 경제성장과 지속가능한 개발의 책무 개선을 수반하여야 함.
11. 인도적 지원을 위한 기여는 개발을 위한 국제협력에 사용가능한 자원을 해치지 않는 방법으로 지원되어져야 함.
12. 국제기구는 재난에 영향을 받은 국가를 지원하기 위한 국제사회의 노력에 대한 지도력과 조정을 제공하는데 중심적이고 고유한 역할을 가지고 있음. 국제기구는 앞서 언급한 원칙을 최대한 존중하여 즉각적이고 순조로운 구호지원의 전달을 반드시 보장하여야 하며, 결의안 2816(ⅩⅩⅥ)(1971년 12월 14일) 및 45/100(1990년 12월 14일)을 포함하여 유엔총회의 관련된 원칙들을 명심하여야 함. 국제기구의 시스템은 현존하는 그리고 미래의 도전을 만족할 수 있도록 효과적이고 일관된 방식으로 적용되고 강화되어져야 함. 이러한 시스템은 장래의 필요에 상응하는 자원과 함께 제공되어져야 함. 부적당한 자원 배분은 국제기구의 긴급 상황 대응의 가장 주요한 제약사항 중 하나임. [37]

나. 인도적 지원 시스템

국제기구의 인도적 지원을 담당하는 기구로는 유엔경제사회이사회(UN ECOSOC)를 주축으로 하는 인도적 지원국(UN Department of Humanitarian Affairs)이 있다. 인도적 지원국 산하 유엔인도주의 업무조정국(Coordination of Humanitarian Affaris, 이하 OCHA), 유엔난민기구(High Commissioner for Refugees, 이하 UNHCR), UN 자연재해 경감을 위한 국제적 전략기구(International Strategy for Disaster Reduction, 이하 ISDR)와 같은 여러 부서와 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, 이하 CERF), 유엔통합지원절차(Consolidated Appeal Process, 이하 CAP), 재난 평가 및 조정팀(United Nations Disaster Assessment and Coordination, 이하 UNDAC)등의 협력 방법(Tool)로 이루어진 협력 메커니즘을 가지고 있다.

37) General Assembly Resolution 46/182. Ⅰ. Guiding Principles

〈표 18〉 UN의 인도적 지원 담당 부서 및 협력 메커니즘

담당 부서(Offices)				
Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)		High Commissioner for Refugees(UNHCR)		International Strategy for Disaster Reduction(ISDR)
협력 방법(Tools)				
Central Emergency Response Fund(CERF)		Consolidated Appeal Process(CAP)		United Nations Disaster Assessment and Coordination(UNDAC)

OCHA의 주요 임무는 다음과 같다. a) 재난과 긴급 상황에서 인간의 고통을 경감하고, 어려움에 처한 사람들의 인권을 옹호하며, b) 예방과 대응의 촉진하고, c) 지속가능한 해결책을 용이하게 하기[38] 위한 목적을 달성하기 위해 국가와 국제 행위자들과의 협력 관계 아래 효과적이고 원칙에 입각한 인도적 조치를 동원하고 조정하는 것이다. 2010-2013년 OCHA의 전략적 프레임워크는 아래와 같다.

<박스 3> OCHA Strategic Framework 2010 - 2013

Goal 1. A more enabling environment for humanitarian affairs
Goal 2. A more effective humanitarian coordination system
Goal 3. Strengthened OCHA management and administration

유엔난민기구(UNHCR)는 1950년도에 UN총회에 의해서 설립된 기구로서 전 세계의 난민보호와 난민에 관련된 문제를 해결하기 위해 국제적 협력을 주도하고 조정하는 기구이다. 주된 목적으로는 모든 난민들이 망명을 할 수 있는 권리를 보장받고, 다른 국가에서 안전한 피난처를 찾을 수 있도록 하는 것이다. 또한 그들이 자발적으로 자국으로 돌아가거나, 지역에 흡수되어 사는 것 또는 제 3국에 재정착 할 수 있도록 돕고 있다. 유엔난민기구에서는 대형지진 혹은 분쟁과 같은 긴급 상황이 발생하였을 경우, 대규모의 이주민 혹은 난민이 발생할 것에 대비하여 응급대응조(Emergency Response Team)을 조직하여 운영하고 있다. 또한 긴급구호 능력 및 준비성을 유지하기 위하여, 정기적으로 응급상황관리연수(Workshop on Emergency

38) UN OCHA Annual Report 2010

Management) 프로그램을 운영하여 역량강화에 집중을 하고 있다.

UNISDR(International Strategy for Disaster Reduction)은 유엔총회의 결의안 54/219에 나와 있는 국제적 수준의 재난 경감전략 이행을 위해서 설립된 기구로서 국제기구내의 재난 경감 전략의 조화 그리고 국제기구와 지역기구와의 협력을 통하여 재난 경감 행위의 극대화를 목표로 하고 있다. 주된 활동으로는 기후변화적응, 재난위기경감(Disaster Risk Reduction)에 대한 투자 증진, 재난으로부터 회복력 있는 도시, 학교, 병원 그리고 국제사회의 재난위기경감 시스템 강화에 있다고 명시하고 있다. 전략적인 목표로는 2005년도 일본 고베 효고에서 채택된 '효고선언 2005-2015'를 따르고 있다. 효고 선언 2005-2015의 세 가지 전략적 목표는 a) 재난위기경감을 지속가능한 개발 정책과 계획으로 통합 b) 위험에 대해서 회복가능한 제도, 메커니즘 및 역량의 개발과 강화 c) 위기경감 접근법을 긴급 위기에 대한 준비, 대응 그리고 회복 프로그램을 포함할 것을 강조하고 있다.

한편 최근 국내에도 많이 알려지기 시작한 유엔중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, 이하 CERF)은 2006년 유엔총회에 의해서 설립된 인도적 지원을 위한 기금을 운용하는 기구이다. 유엔의 인도적 지원 원칙에 따라서 자연재해 및 분쟁으로 인해 피해를 입은 국가 및 국민들에게 좀 더 시의적절하고 신뢰할 수 있는 인도적 지원을 위해서 설립이 되었다. CERF는 a) 인명손실을 줄이기 위한 조기조치 및 행동 촉진 b) 인도적 위기 상황에 대한 시의적절한 대응 c) 충분한 재원이 제공되지 않는 위기 상황에 대한 인도적 지원의 중요성을 부각시키는데 핵심역량을 집중하고 있다.

그리고 유엔통합지원절차(the Consolidated Appeal Process, 이하 CAP)는 긴급한 지원이 필요한 곳에 집중하고, 공여기관들의 중복을 피하고, 전략적으로 위기를 관리하여 장기회복으로 향할 수 있도록 하는 조정기구이다. CAP는 공여자들, 비정부기구, 국제적십자사(ICRC), 국제이주기구 그리고 UN관련기관들 간의 친밀한 협력관계에 목표를 두고 있다.

이밖에도 유엔재난평가 및 조정팀(UN Disaster Assessment and Coordination, 이하 UNDAC)은 긴급 재난에 대응하기 위한 국제 긴급구호 시스템이다. UNDAC는 1994년도에 설립된 기구로 긴급 재난이 발생하였을 경우 국제기구 및 재난의 영향을 받은 국가의 12시간에서 48시간 내의 신속한 대응을 위해 설립되었다. 또한 현장으로 구호를 오는 국제 구호단체 및 국가수준의 구호를 조정하는 것이 목표이다.

3. OECD의 인도적 지원 및 정책

가. 인도적 지원의 기본방침

경제협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development)에서는 인도적 지원을 다음과 같이 정의하고 있다. 긴급지원 및 인도적지원의 필요는 무력분쟁을 포함하여 사이클론, 가뭄과 같은 주기적인 자연 재난에 의해서 발생되었다. 복합적 재난(Complex Emergency)라 함은 재난 상황에 무력분쟁과 정치적 불안정 상황에 개입이 될 경우에는 다양한 접근법이 필요하다.[39)]

나. 인도적 지원의 집중분야

OECD는 경제협력기구체로서 따로 인도적 지원을 위한 부서 혹은 분과를 두지는 않고 있다. 하지만 OECD가 주도한 원조효과성 증진을 위한 국제개발목표인 파리선언(Paris Declaration, 이하 PD)과 아크라행동강령(Accra Agenda for Action, 이하 AAA)의 정책적 일관성 차원에서 GHD를 적극적으로 지원하고 있다. 특히 인도적 지원의 큰 범주 내에서 분쟁상황 및 취약국가에 대해서 집중적인 관심과 노력을 보이고 있는 것이 OECD의 인도적 지원의 특성이라고 할 수 있다.

<박스 4> 2011년 부산 세계개발원조 총회에서 취약국가에 관해 논의된 내용

취약국가와 관련된 과제는 소수 취약국가들과 관련 시민사회단체가 효과적으로 단합하여 핵심이슈로 발굴해낸 사례임. 이번 부산총회 준비과정을 통해 취약국가의 발전을 위한 새로운 접근법이 모색되었으며 주요 성과로 아프가니스탄, 남수단, 소말리아, 콩고, 솔로몬 제도, 네팔, 동티모르, 아이티 등 19개의 취약국가가 모인 그룹인 g+7이 새천년 개발목표(달성을 위한 중요한 토대로서 합법적 정치체제, 안보, 정의, 경제적 기반, 국가 재정과 공공서비스 제공 등 5가지를 평화구축과 국가재건을 위한 목표(Peace building and State building Goals: PSGs)로 천명하는 New Deal에 합의하였음.

또한 원조효과성 증대를 위하여 파리선언 및 아크라행동강령을 채택하여 공여국들의 원조의 질 향상 및 책임성 증진을 위해서 노력하고 있다. 다음 장에서는 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD)를 소개하고 있는데, 다음 〈표 19〉는 OECD가 인도적

39) Guidance for evaluating humanitarian assistance in complex emergencies, OECD

지원의 효과성 제고를 위해 GHD를 파리와 아크라행동강령과의 관계를 조명했다. 위의 세 가지 원칙의 관계를 검토해 보면, GHD 원칙은 파리/아크라 계획에 의해 설정된 형태로 공동의 연계성을 찾을 수 있는 조항을 찾아 볼 수 있다.

〈표 19〉 파리선언과 아크라 행동강령, GHD의 비교

	파리선언 (Paris Declaration)	아크라행동강령 (Accra Agenda for Action)	선진 인도적 지원 공여국 협의회 (Good Humanitarian Donorship)
주인 의식	수원국이 빈곤감소를 위한 우선순위를 스스로 설정하고 제도를 개선하며 부패문제를 해결함.	개발에 대한 국가 수준의 정책 대화를 확대함.	• 해당 수원국과 지역 공동체의 역량을 강화하고 인도적 위기를 예방, 방지, 완화함. 정부와 지역공동체가 인도적 파트너들과 효과적으로 책무성을 가지고 수행하도록 지원함.(원칙#8) • 인도적 기구는 협력대상국의 인도적 프로그램에 대한 설계, 실행, 감독 및 평가에 적절한 개입을 하도록 권유함.(원칙#7)
원조 일치	원조공여국들은 협력 대상국의 개발목표를 중시하며 현지제도 체계를 활용하여 원조를 수행함.	가능한 대범위로 개발도상국가 시스템을 강화함	GHD는 공여국 및 수원국의 정책과 시스템의 일치를 강조하지 않으나 개발원조가 자금의 유연성과 예측성을 촉진시키기 위해 필요에 따라 활용할 것을 권고함. • 필요성 평가에 따라 인도적 기금을 할당한다.(원칙#6) • 요청에 따라 공동의 책임에 기반하여 유연한 자금 보장을 위해 노력함(원칙 #5) • 유엔, 유엔기금, 프로그램 및 인도적 단체의 자금지원 예측성과 유연성 확보함.(원칙#12) • 공여국은 UNCIAA와 국제적십자사(ICRC)의 비용부담에 기여함.(원칙# 14)
원조 조화	원조공여국들은 협력과 조정, 절차 간소화, 정보 공유 등을 통해서 수원국의 행정 부담과 중복지원을 줄임.	아크라선언은 비DAC 공여국(남남협력, 중간 수입 국가들, 재단 및 민간 부분 행위자들)의 활동을 인식하고 그들의 개발 원조를 PDP로 조정함.	• 관련기구는 프로그램의 설계, 실행, 감독 및 평가에 적절하게 개입함.(원칙#7) • 공여국은 복합응급상황에서의 전략적 계획과 우선순위를 가지고 실행할 수 있는 기본적인 틀인 공동인도적지원활동계획(CHAP)수립을 적극적으로 지원함.(모범사례 #14) • 공여국은 국제적으로 합의된 기준을 사용함. 단체간 임시위원회 지침과 1994년 국제적십자사(ICRC)·비정부기관의 재난구호강령 등을 포함(모범사례#16)
성과 중심	협력대상국과 원조공여국은 성과에 초점을 맞추어야 하며 그러한 성과를 측정 할 수 있어야 함.	개발도상국가는 성별, 지역, 사회경제학적 상황에 대한 정확한 개별 정보시스템을 개선해서 정책설계, 실행, 평가 시스템을 강화하도록 함.	• 인도적 지원 단체가 수원국에 인도적 대응을 위한 개발계획, 실행, 관리감독, 평가 등 최대한 적절하게 참여하도록 보장함.(원칙#7) • 회복지원과 장기적 개발방식을 구분하여 인도적 지원을 추진하고 인도적 구호활동을 통해 위기 회복, 개발활동까지의 지속가능한 생계유지와 정착 지원함.(원칙#9) • 학습지원 및 책임감 부여하도록 지원함.(우수사례#21) • 공여자는 정기적인 평가 장려함(우수사례#22) • 질향상, 투명성을 강조하며 예산활용의 내용을 공개하고 보고기준을 개발함.(우수사례#23)
상호 책무성	원조공여국과 협력 대상국은 개발 성과에 대해 상호 책무성을 다해야 함.	상호평가검토는 신뢰할만한 개별적인 공여국의 정보를 국가결과보고와 정보시스템을 기초로 함. 강력한 입법감찰과 시민참여로 모범 선례를 이끌어 낼 것임. 국가개발과 원조 정책에 따라 상호간에 바람직한 결과를 위해 상호 책무성 가짐.	GHD 프레임워크 속에서, 공여자와 실무파트너들은 책임감을 가지고 파리선언과 같이 측정수단을 가지고 목표를 달성하도록 공동 노력 함. • 공여국은 단체가 책임성, 효율성, 효과성을 증진하도록 요청해야 함.(우수 사례#15) • 학습을 지원하고 효과적이고 효율적으로 실행하도록 책임감을 부여한다.(우수 사례#21) • 공여국은 인도적 위기때 수행능력평가를 포함한 정기적인 평가함.(우수 사례#22) • 공여자는 또한 기준보고형식을 개발하고 공여자가 공식적 인도적 지원에 대해 지출부분을 보고할 때 높은 수준에 정확성, 적시성, 투명성을 갖춘다.(모범 사례#23)

다. 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) 인도적 지원 정책

1) GHD의 설립 배경

2004년을 기준으로 할 때 OECD를 중심으로 하는 주요 공여국가들은 공적개발원조(ODA)의 10% 이상이 해외재난 긴급 구호(Emergency Relief)에 지출되었으며 몇몇 공여국가의 경우는 이 규모의 약 두 배를 지출하는 등 공여국가들의 인도적 지원은 점차 큰 비중을 차지하고 있다. OECD DAC는 인도적 지원의 큰 범주 내에서 분쟁상황 및 취약국가에 대해서 집중적인 관심을 보이는 한편, OECD가 주도한 원조효과성 증진을 위한 국제개발목표인 PD와 AAA와의 정책일관성 차원에서도 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD)를 적극적으로 지원하고 있다. 이 원칙은 2003년 6월 17일 스톡홀롬에서 합의되었으며 동 회의를 통해 인도적 지원 공여국가들의 책무성 있는 실천에 특별한 목적과 원칙을 재확인함으로써 2005년 4월 OECD/DAC의 23개의 회원국에 의해 승인되었다.[40]

GHD는 인도적 지원 분야의 선진화 및 공여국간 정책조율을 통해 원조의 효과성을 달성코자 미국, 영국, 스웨덴 등 인도적 지원 분야의 주요 공여국들이 2003년 구상한 협의체로서 동 회의는 매년 국제연합경제사회이사회(Economic and Social Council, 이하 ECOSOC) 실질 회기와 연계하여 개최되며 실무협의는 연간 수차 개최한다. GHD 원칙에 가입되어 있는 공여국가들은 기본적으로 GHD의 원칙 및 정책과 실행에 관한 책무성을 약속하고 있는데, GHD 가입 국가는 인도적 지원은 차별(공정)되지 않고 필요에 근거하여 할당되어야 하며 공여국가들의 이 원칙은 정치적 분쟁(중립)을 초래해서는 안 된다는 수원국의 주권 존중에 중요성을 강조하고 있다. 선진 인도적 지원 공여국가들의 이니셔티브는 공여국가가 동 원칙에 제공되는 지식과 인식을 넓혀 나가는 네트워크로서 어떻게 하면 함께 경험과 모범적인 실행을 공유할 수 있을지에 대해 주요 목적으로 삼는다.

---

40) 2003년 16개 원회원국 및 EC, 네덜란드, 노르웨이, 독일, 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 호주가 가입했으며 2004년에는 그리스, 뉴질랜드, 스페인, 오스트리아, 이탈리아 및 포르투갈 의 6개국이, 2007년에는 라트비아, 루마니아, 리투아니아, 몰타, 불가리아, 사이프러스, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 체고, 폴란드 및 헝가리 등 총 12개 국가가 가입하였음.

2) GHD 한국의 가입

우리나라는 2006년 유엔 인도지원조정실(OCHA) 공여국 지원 그룹에 가입하였으며, 2007년 인도적 지원 연락 실무그룹(HLWG)에 이어 스위스 제네바에서 개최된 2009년 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) 연례회의에서 GHD 공식발표로 가입을 하게 되면서 인도적 지원 분야 공여국 그룹에 모두 참여하게 되었다. 이로서 한국 정부는 OECD/DAC 가입 국가이자 국제사회의 인도적 지원 시스템 개선 노력을 주도하고 있는 GHD에 가입한 국가로서 한국 정부의 인도적 지원 정책과 집행의 선진화 및 체계화를 추진하게 되었다. 아래 〈표 20〉은 한국이 참여하고 있는 인도적 지원 관련 협의체 간의 차이를 비교한 것이다.

〈표 20〉 인도적 지원 관련 협의체간 비교

선진 인도적 지원 공여국 협의회(Good Humanitarian Donorship, GHD)	유엔 인도지원 조정실 공여국 지원 그룹 (OCHA Donor Support Group, ODSG)	인도적 지원 연락 실무 그룹(Humanitarian Liaison Working Group, HLWG)
• 공여국들의 재정기여 방식 등 인도적 지원 관행 개선 목표 • 공여국들의 GHD 이행 현황 점검 • 현장에서의 공여국간 인도적 지원 조율 등 정책 공조 및 현장에서의 협력 구축에 중점	• 인도적 지원 관련 유엔 시스템 지원 및 개혁 목적 - OCHA 활동·정책에 대한 시사점 제공 등 OCHA 관련 사안만을 다룸 - 재정 기반이 취약한 OCHA에 대한 안정적 기여금 납부 역할	• 인도적 위기 상황 발생 시 수시(*ad-hoc* basis) 개최 - 특히 대상국가 지원문제 중점 논의

출처: 외교통상부 개발협력국 인도지원과: 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD)가입, 한국개발연구원 경제정보센터. 2009. 7. 20

3) GHD의 인도적 지원 목적 및 정의

GHD가 정의하는 인도적 지원의 목적은 생명을 구하고 고통을 완화하며 인간의 존엄성을 유지하는데 있으며 긴급 사태 기간 및 직후에 사람의 생명을 살리고, 고통을

경감시키며, 인간의 존엄성을 유지·보호하기 위한 활동이라고 정의하고 있다. 또한 긴급 사태가 발생할 동안 대비하고 예방하는데 그 목적을 두고 있다. 인도적 지원 활동은 반드시 국제적 인도적 지원의 근본원칙인 무조건성, 공평성, 중립성 및 독립성의 원칙에 따라 시행되어야 한다. 인도적 지원의 무조건성은 어디서든 인도주의 내지 인간적 고통의 경감이 중심임을 의미하며, 공평성은 피해를 입은 집단 내부 또는 그들 사이에 차별하지 않고 오직 필요에 따라 활동을 전개함을 의미한다.

중립성은 그러한 활동이 전개되는 지역에서 무력분쟁 등 기타분쟁이 발생해도 어느 편도 들지 않아야함을 의미한다. 독립성은 인도적 지원활동을 수행하는 지역에서 어떠한 활동가도 정치, 경제, 무력 등의 목적에서 벗어나 오직 인도주의적 목적만이 존재함을 의미한다. 인도적 지원활동은 시민을 보호하고 분쟁에 참여하지 않으며, 피해를 입은 집단에 식수·식량, 주거, 보건·의료서비스 등을 제공하고 피해자들의 일상으로 돌아가도록 돕는데 책임을 다해야한다는 것을 강조하고 있다.

<박스 5>「선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) 정의」

- 정부 차원의 인도주의적 공여 사업을 알리기 위한 원칙을 말함.
- 원칙은 2003년 스톡홀름(Stockholm)에서 처음으로 합의함.
- 2005년 4월 동 원칙들은 OECD 개발원조위원회(DAC; Development Assistance Committee)로부터 평가 받은 23개 회원국의 사업에 대응 하는 기준으로서 지지를 받음.
- 개별 공여 기관들은 이러한 원칙들을 자국의 정책 및 관행과 책임을 부여받음.
- 선진 인도주의적 공여 계획은 하나의 네트워크로서 어느 공여국가들이 더 큰 지식과 원칙에 대한 이해를 지지하는가를 바탕으로 함.
- 공여국가들이 협력을 통해 이러한 원칙들을 어떻게 전달하는 지를 고려할 뿐 아니라, 경험과 좋은 관행을 공유함.

4) GHD 선진 공여국가들의 역할

국제 인도주의법, 난민보호법 및 기본권의 이행을 장려하고 존중한다. 각 국가의 국경 내에서 인도적 긴급 상황 시 피해자에 대한 국가의 기본 책임을 재확인한다. 그리고 인도적 지원에 요구를 충족하기 위한 노력을 공동의 책임에 근거하여, 유연하고 적시에 자금을 확보하기 위해 노력하며 요구에 대한 평가를 토대로, 이에 따라 인도적 기금을 할당하는데, 지원할 수 있는 최대한 범위에서 인도적 대응에 대한 계획 설정, 실행, 모니터링 및 평가(M&E) 속에서 수혜자의 적절한 참여를 보장하는 인도적 지원 단체를 요청한다.

정부와 지역사회가 인도적 파트너들과 함께 자신의 책임을 다하고 효과적인 개발을 목표로 하여, 인도적 위기에 대응할 수 있도록 해당 국가와 해당 지역사회의 능력을 강화하는데 노력을 한다. 또한 인도주의 구호에서 복구 및 개발 활동으로 전환하여 지속적으로 생업에 복귀해 이를 유지하고 살 수 있는 적절한 지원을 보장하기 위해 노력하고, 장기적 개발과 복구 지원 방식으로 인도적 지원을 제공한다. 유엔, 국제적십자사(ICRC) 및 비정부기관(NGOs)의 중요한 역할과 국제적십자위원회의 특정 역할, 국제 인도적 지원활동을 수행하고 선도하는데 유엔의 구심적 역할을 증진하고 지원한다.

(1) 기금

새로운 위기 속에서 인도주의적 지원 활동 자금이 지속적으로 위기에 대처하는데 악영향을 미치지 않도록 하는데 주요 공여국들은 동의하고 있다. 인도적 지원 위기에 변화되는 요구 역동적이고 유연한 대응이 필요함을 인지하고, 유엔 산하 기관의 자금운용 및 여타의 주요한 인도적 지원 단체들에게 사업기금 및 프로그램에 대한 예측과 유연성을 보장하기 위해 노력한다. 또한 실무 조직에게 자금의 투명성과 사업에 우선순위를 설정하는 방법과 재무 계획의 중요성을 강조하며, 자금충당, 자금감소, 자금 유연성을 강화하는 방법을 찾고, 장기적 자금을 할당할 수 있도록 한다. 비용분담에 근거하여 유엔 기관 간 통합 지원(United Nations Consolidated Inter-Agency Appeals, 이하 UNCIAA)과 국제적십자사(ICRC)등 국제사회에 호소하는데 책임을 다하고, 복잡한 긴급 상황에 전략적 계획수립, 우선순위, 실행을 위해 기본으로 공동인도주의활동계획(CHAP)의 수립을 적극적으로 지원 하는 국제 협력 메커니즘을 강조하고 있다.

(2) GHD 기준 증대 및 실행력 강화

인도적 지원 단체가 좋은 선례(Good Practice)에 따라 원조활동을 수행하도록 요구하며 인도적 지원활동을 수행하는데 있어 책무성, 효율성, 효과성을 증진하기 위해 최선을 다해야 한다는데 GHD는 동의하고 있다. GHD는 기관간상설위원회(Inter-Agency Standing Committee, 이하 IASC)의 인도적 지원 활동에 대한 지침

과 원칙을 사용하도록 장려하고, 재해 구호에 국내 실행에 대한 원칙과 재해 구호에 대한 1994년 국제적십자사(ICRC)와 국제적십월, NGO의 행동강령을 준수하도록 한다. 또한 안전한 인도적 접근을 위해 인도주의적 지원활동을 용이하게 할 수 있도록 준비 태세를 갖추고 있으며 대응 능력을 강화하는 등 적절한 자금 배분을 포함해 인도적 지원 단체의 비상 계획에 대한 모든 구성을 지원한다. 특히 무력 충돌에 의해 영향 받은 지역에 인도적 지원활동을 수행할 경우 민간단체의 기본적인 입장을 밝혀야하며, 군 시설 및 인력이 인도주의적 지원 활동에 사용되는 경우에는, 그러한 사용이 국제 인도주의 법률 및 인도주의 원칙을 준수하도록 보장하고, 인도적 단체가 주도적인 역할을 한다는 점을 인지하여야 한다. 특히 '1994년 재난 구호에 군사 및 민간 국방 자산 사용에 대한 지침'과 '2003년 복잡한 긴급 상황 발생 시 유엔의 인도적 지원 활동을 지원하기 위한 육군과 민간 국방 자산 사용 지침'을 실행하도록 지원하고 있다.

(3) 학습 및 책임

GHD 선진 공여국가는 인도적 지원활동에 효과적이고 효율적인 수행을 위한 학습을 지원하고 책임을 주도해야하는 책임을 가지고 있다. GHD는 공여자의 수행능력 등을 인도적 위기상황에 대한 국제적 대응에 대해 정기적으로 평가할 것을 권장 받고 있다. 또한 공식적인 인도적 지원에 대한 지출에 대한 공여자가 보고할 경우 높은 수준의 정확성, 적시성, 투명성을 보장하고 보고를 위한 기준점을 개발할 것을 권장한다. GHD 선진 공여국가들의 인도적 지원의 원칙과 실행은 아래 표와 같다.

〈표 21〉 선진 인도적 지원 공여국의 원칙과 실행

<table>
<tr><td colspan="2">2003년 6월 17일 스톡홀름에서 독일, 호주, 벨기에, 캐나다, 유럽위원회, 덴마크, 미국, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 스위스에 승인을 받았음</td></tr>
<tr><td>○ 인도적 지원 활동의 목적 및 정의

1. 인도적 지원활동은 긴급사태 기간 및 직후에 사람의 생명을 살리고, 고통을 경감시키며, 인간의 존엄성을 유지·보호하기 위한 활동임. 또한 긴급 사태가 발생하는 동안 대비하고 예방하는데 그 목적을 둠.

2. 인도적 지원 활동은 반드시 인도적 지원의 무조건성, 공평성, 중립성 및 독립성의 원칙에 따라 시행되어야 함. 인도적 지원의 무조건성은 어디서든 인도주의 내지 인간적 고통의 경감이 중심임을 의미하며, 공평성은 피해를 입은 집단 내부 또는 그들 사이에 차별 없이 오직 필요에 따라 활동을 전개해감을 의미 함. 또한 중립성은 그러한 활동이 전개되는 지역에서 무력분쟁 등 기타분쟁이 발생해도 어느 편도 들지 않아야함을 의미함. 독립성은 인도적 지원활동을 수행하는 지역에서 어떠한 활동가도 정치, 경제, 무력 등의 목적에서 벗어나 오직 인도주의적 목적만이 존재함을 의미함.

3. 인도적 지원 활동은 시민을 보호하고 분쟁에 참여하지 않으며, 피해를 입은 집단에 식수·식량, 주거, 보건·의료서비스 등을 제공하고 그들이 일상으로 돌아가도록 돕는데 책임을 다함.

○ 일반 원칙

4. 국제인도주의 법, 난민보호법 및 기본권의 이행을 장려하고 존중함.

5. 자신의 국경 내에서 인도적 긴급 상황 시 피해자에 대한 국가의 기본 책임을 재확인하며, 인도주의적 요구를 충족하기 위해 노력의</td><td>○ 공여자 금융, 관리 및 책무에 좋은 관행

(A) 기금
11. 새로운 위기 속에서 인도주의적 지원 활동 자금이 지속적으로 위기에 대처하는데 악영향을 미치지 않도록 함.

12. 인도주의적 위기에 변화되는 요구에 맞춰 역동적이고 유연한 대응이 필요함을 인지하고, 유엔 산하 기관의 자금운용에, 여타의 주요한 인도주의 단체들에게 사업기금 및 프로그램에 예측과 유연성을 보장하기 위해 노력함.

13. 실무 조직에게 자금의 투명성과 사업에 우선순위 설정하는 방법, 재무 계획의 중요성을 강조하며, 자금충당, 자금감소, 자금의 유연성을 강화하는 방법을 찾고, 장기적 자금을 할당할 수 있도록 함

14. 비용분담에 근거해, UNCIAA와 국제적십자사(ICRC)·국제적십월의 국제사회에 호소하는데 책임을 다하고, 복잡한 긴급 상황에 전략적 계획수립, 우선순위, 실행을 위해 기본으로 공동인도주의활동계획(CHAP)의 수립을 적극적으로 지원 함.

(B) 기준을 증대하고 실행력을 강화
15.인도적 단체가 좋은 선례에 따라 수행하도록 요구하며, 인도적 지원활동을 수행하는데 있어, 책무성, 효율성, 효과성을 증진하기 위해 최선을 다함.

16. IASC의 인도적 활동에 대한 지침과 원칙을 사용하도록 장려하고, 재해 구호에 국내 실향에 대한 원칙과 재해 구호에 대한 1994년</td></tr>
</table>

2003년 6월 17일 스톡홀름에서 독일, 호주, 벨기에, 캐나다, 유럽위원회, 덴마크, 미국, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 스위스에 승인을 받았음	
공동의 책임에 근거하여, 유연하고 적시에 자금을 확보하기 위해 노력함. 6. 요구에 대한 평가를 토대로, 이에 따라 인도적 기금을 할당함. 7. 최대한 범위에서 인도적 대응에 대한 계획 설정, 실행, 모니터링 및 평가(M&E) 속에서 수혜자의 적절한 참여를 보장하는 인도적 단체를 요청함. 8. 정부와 지역 사회가 인도적 파트너들과 함께 자신의 책임을 다하고 효과적인 개발을 목표로 하여, 인도적 위기에 대응할 수 있도록 해당 국가와 해당 지역사회의 능력을 강화함. 9. 인도주의 구호에서 복구 및 개발 활동으로 전환하여 지속적으로 생업에 복귀해 이를 유지하고 살 수 있는 적절한 지원을 보장하기 위해 노력하며, 장기적 개발과 복구 지원 방식으로 인도적 지원을 제공함. 10. 유엔, 국제적십자사(ICRC)와 국제적십월 및 비정부기관(NGOs)의 중요한 역할과 국제적십자위원회의 특정 역할, 국제 인도적 지원 활동을 수행하고 선도하는데 유엔의 구심적인 역할을 증진하고 지원함.	국제적십자사(ICRC)와 국제 적십월, NGO 행동강령을 따르도록 함. 17. 안전한 인도적 접근을 위해 인도주의적 지원활동 용이하게 할 수 있도록 준비 태세를 갖춤. 18. 대응 능력을 강화하는 등 적절한 자금 배분을 포함해 인도적 지원 단체의 비상 계획에 대한 모든 구성을 지원함. 19. 특히 무력 충돌에 의해 영향 받은 지역에 인도적 지원활동을 수행할 경우 민간단체의 기본적인 입장을 밝힘. 군 시설 및 인력이 인도주의적 지원 활동에 사용되는 경우에는 그러한 사용이 국제 인도주의 법률 및 인도주의 원칙을 준수하도록 보장하고, 인도적 단체가의 주도적인 역할을 한다는 점을 인지함. 20. ‘1994년 재난 구호에 군사 및 민간 국방 자산 사용에 대한 지침‘과 ‘2003년 복잡한 긴급 상황 발생 시 유엔 인도적 활동을 지원하기 위한 육군과 민간 국방 자산 사용 지침‘을 실행하도록 지원함. **(C) 학습 및 책임** 21. 인도주의 지원활동에 효과적이고 효율적인 수행을 위한 학습을 지원하고 책임을 주도함. 22. 공여자의 수행능력 등을 인도적 위기상황에 국제적 대응에 대해 정기적으로 평가할 것을 권장함. 23. 공식적인 인도적 지원에 대한 지출에 대한 공여자가 보고할 경우 높은 수준의 정확성, 적시성, 투명성 보장하고, 보고를 위한 기준점을 개발할 것을 권장함.

제 3장. 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템 비교 분석

1. 영국

가. 인도적 지원 정책

1) 배경

영국의 인도적 위기 상황에 대한 정책 보고서에 따르면 매년 약 3억 명의 인구가 홍수, 지진, 가뭄과 같은 자연재해 그리고 분쟁 및 내전과 같은 사람에 의한 재난으로 인하여 고통을 받고 있다고 분석하고 있다. 또한 지구상의 많은 사람들이 기후변화, 급속한 도시화, 전염병과 같은 다양한 종류의 위기 상황에 점차 노출되고 있어 이러한 새로운 도전과제에 대한 해결책 모색이 시급히 필요한 시점이다.

이에 영국의 인도적 지원을 이끄는 정부기관인 국제개발협력청(Department for International Development, 이하 DFID)은 인도적 재난에 대한 대응의 필요성을 크게 인식하고 있다. 또한 국제적인 수준에서 인도적 지원의 담론을 이끌어나가는 국가로서 다양한 종류의 자연재해, 분쟁 그리고 취약 상황에서의 인도적 지원을 위한 국제기구와 같은 조정 기구의 기능을 강화하고 인간의 존엄성을 보장하기 위한 노력을 높이고 있다.

이러한 배경 위에 영국의 인도적 지원은 다음과 같은 세 가지 특징으로 나눌 수 있다. 첫 번째로, 영국은 인도적 지원에 대한 강화의 약속과 더불어 취약한 증거 기반(Weak Evidence Base), 취약한 조정능력(Poor Coordination), 그리고 제한된 대응 역량(Limited Capacity)과 같은 국제 인도적 지원체제가 가지고 있는 문제에 대해 해결점을 찾기 위해 노력하고 있다. 이에 따라 다자기구로의 지원이 인도적 지원을 하는 그 어느 공여국의 비중보다도 높으며, 국제사회의 담론을 이끌고 형성하는 데 주도적인 역할을 하고 있다.

두 번째로, 영국은 다양한 종류의 자연재해 뿐 아니라 잊어진 재난(Forgotten

Crises) 그리고 복합 재난(Complex Emergencies)과 같은 다양한 접근이 필요한 재난에 대해 다룰 것을 강조하고 있다. 이에 따라 재난에 대한 예측(Anticipation), 회복력(Resilience)을 강조하고 있으며 단순한 인도적 지원의 전달(Delivery)을 넘어 단기적인 긴급 구호의 관점에서 개발로의 연결고리로써의 장기적인 관점으로 인식하고 있다.[41]

세 번째로, 인도적 지원 자금의 흐름에 있어서 투명성, 책무성 그리고 효과성을 강조하고 있다. 원조 가치(Value for Money, 이하 VfM)[42]와 같은 개념은 인도적 원조를 하는 정부, 민간단체, 그리고 국제기구의 더 책임성 있는 지원을 요구하는 개념으로 원조에 투입되는 단 1파운드의 돈이라도 그 효과를 극대화시키겠다는 의지를 보여주는 것이다. 특히 영국의 경우, 다자기구로의 지원이 많아 투명성, 책무성 그리고 효과성에 대한 논란이 많음에도 불구하고 대부분의 국민들로부터 다자기구로의 지원에 대한 지지를 이끌어 내고 있다.

앞서 언급한 세 가지 배경 아래 영국은 인도적 지원 정책 및 제도를 수립하고 있으며 정책적 일관성과 같은 부분에서 우리에게 주는 시사점이 많다고 볼 수 있다.

이러한 배경을 바탕으로 영국의 인도적 지원의 목적은 DFID의 정책 문서에 잘 나타나 있다. 인도적 지원은 사람에 의한 재난 그리고 자연재해가 진행되는 중, 그 후에 '생명을 구하고, 고통을 경감시키고, 인간의 존엄성을 유지하는 것'이 그 목적이며, 또한 비슷한 상황의 발생을 예방하고 이에 대한 준비를 강화하는 것이다.[43]

2) 법적 기반

영국의 인도적 지원의 법적인 기준은 International Development Act 2002에 그 근거를 두고 있다.[44] 또한 영국은 공여국으로서 인도적 지원에 관한 EU Consensus와 GHD의 실행(Practices)과 원칙(Principles)을 채택함으로서 그 책임과 의무를 다

41) Saving lives, relieving suffering, protecting dignity: DFID's humanitarian policy. pp 4.
42) 최근 대두된 개념으로서 동 보고서에서는 원조 가치로 번역하였음.
43) "The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations"
44) The Secretary of State may also provide any person or body with assistance for the purpose of alleviating the effects of a natural or man-made disaster or other emergency on the population of one or more countries outside the Unted Kingdom.

하고 있다.[45]

The International Development Act 2002는 영국의 인도적 지원의 법적인 기반이며, 이에 따라서 해외에서 발생하는 자연재해, 사람에 의한 재난 혹은 다른 긴급상황에 대해서 대응하는 인도적 지원에 대해 다음과 같은 법적인 책임 권한을 외무장관에게 부여하고 있다. 첫 번째로 재정적 및 기술적인 지원, 두 번째로 공급품 지원에 대한 것을 제공하고 있다. 영국은 국제사회에서 인도적 지원의 기본정신으로 여겨지고 있는 국제적십자사(ICRC) 활동의 인도주의 4원칙 그리고 GHD 이니셔티브의 인도적 지원 원칙의 형성에 주도적인 역할을 하였으나, 국내법상으로는 이러한 원칙의 준수에 대해서는 따로 법적인 근거를 두고 있지 않다.

3) 주요정책 및 전략

영국의 인도적 행위는 공공서비스 협의(Public Service Agreements, 이하 PSAs)에 그 기반을 두고 있다. 양자 간 지원의 수준에서는 PSAs 29항을 살펴보면 '영국은 인도적 지원을 제공함에 있어서 가장 필요한 곳에 지원을 하고, 지속적으로 국제적 인도적 시스템 개혁을 지원한다'고 명시하고 있다.

다자 지원의 수준에서는 '한층 강화된 UN 주도의 인도적 지원 시스템과 개선된 조정 메커니즘을 위한 지원을 할 것' 이라고 명시하고 있으며, 또한 '더 효과적인 재원 조달을 통하여 조정된 인도적 대응에 대해서 인센티브를 만들며, 유엔개발계획(the United Nations Development Programme, 이하 UNDP)의 재난 예방 및 복구의 효율성을 높이는 것'을 두 가지 목표로 설정하고 있다.[46]

45) Humanitarian Emergency Response Review. pp 5.
46) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010), pp 106

〈표 22〉 영국의 인도적 정책 프레임 워크

인도적 지원 정책 (2006)	재난 위기 경감 정책 (2006)	백서(白書,White Paper) (2009)[47]	인도적 지원 정책 (2009)
○ 인도적 대응의 효과성 증대를 목표로 함 ○ 수요조사(Needs Assessment)의 질 향상에 대한 중요성 강조 ○ 국제 NGO, Red Cross 그리고 UN 파트너들의 재난 예방 및 대응 역량 강화를 위한 지원 ○ 위기 및 극단적인 취약성(extreme vulnerability) 경감	○ 가난하고 더욱 취약한 대상의 재난에 대한 부담을 경감시킴으로서 지속가능한 개발에 기여 ○ 재난에 취약한 개발도상국의 국가적, 지역적 수준의 위기 경감을 위해 향상된 국제적 시스템 그리고 강력한 제도적 체계를 지원 ○ 재난 경감을 개발 및 인도적 지원과 계획을 정책에 효과적으로 통합 ○ 재난에 대한 역량 강화 및 삶의 회복력을 통하여 빈곤층의 취약성을 감소	○ 이미 향상된 인도적 시스템에 대한 깊은 노력(deepen efforts) ○ 효과적인 인도적 지원을 위해서 증거 기반에 투자 ○ NGO들과 Red Cross Movement의 인도적 행위를 적극적으로 지원 ○ 확장된 UN Central Emergency Response Fund를 지원함 ○ DFID의 재원 중 10%를 큰 자연재해 대응에 대한 준비 그리고 향후 재난 방지에 투자	○ 인도적 지원의 다양한 도전과제에 대해서 세 가지 정책목표를 내세움 첫 번째로, 인도적 대응의 효과성 증대 두 번째로, 더 좋은 공여국 되기(be a better donor) 세 번째로, 위험 및 극단적인 취약성 경감

출처: OECD/DAC peer review of the United Kingdom2010)

인도적 지원의 정책적 배경은 2006년에 발간된 DFID의 정책 문서인 'Saving Lives, Relieving Suffering, Protecting Dignity'와 재난 위기 경감을 위한 정책 문서인 'Reducing the Risk of Disasters – Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World'를 바탕으로 2009년도 백서(白書, White Paper) 까지 그 근거를 두고 있다. 또 2009년에는 2006년에 처음 나왔던 인도적 지원의 정책문서를 보강하는 두 번째 인도적 지원 정책을 발간하였다.

위와 같은 영국의 인도적 지원 정책 및 인도적 지원에 관련하여 OECD 동료 심사에 따르면 영국은 국제사회의 인도적 지원 시스템을 발전시키고 개혁시키는 국제사회의 리더가 되고 있으며, 인도적 지원의 주요한 지원자 역할을 하고 있다고 평가하고 있다.[48] 2006년도에 출간된 인도적 지원 정책 문서는 UN 주도하의 인도적 체계

47) 영국의 개발정책문서인 White Paper 중 인도적 지원 관련 부분 발췌
48) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010),

에서 강력한 리더십 그리고 책무성을 옹호하기 위한 전략을 서술하고 있는 한편, 양자 간 인도적 지원을 다자지원만으로 해결할 수 없는 빈틈을 메우기 위한 전략으로 유지하고 있다. 또한 이러한 정책들은 시민에 대한 보호를 포함하며 '사람들을 안전하게끔 돕고, 그들의 존엄성 및 인류로서의 온전함을 보존하는' 폭넓은 비전의 인도적 행위에 대해서 정책적 제언을 제시하고 있다.

2006년도에 발표한 인도적 지원 정책과 재난 위기 경감 정책은 효과적인 인도적 대응 체계에 대해서 총체적인 비전의 윤곽을 보여주고 있다. 또한 준비성을 증대하고 위험에 대한 노출을 약화시킴으로서 취약성을 줄일 수 있는 인도적 행위들에 대해서도 서술하고 있다.[49] 2009년 백서(白書, White Paper)는 인도적 지원 개념의 확장보다는 2006년도에 나온 인도적 의제에 심화된 논의를 다루고 있다. [50]

DFID는 2006년에 이어 2009년에는 두 번째 인도적 지원 정책문서를 발간하였다. 이는 지난 정책의 부족함을 보완하고 있는 문서로서 영국의 인도적 지원 정책의 방향성을 더욱 명확하게 나타내고 있다. 영국의 인도적 지원의 원칙부터 시작하여 현재 인도적 지원의 도전과제에 대해서 분석을 하고 있으며, 그에 따른 세부적인 정책목표를 수립하고 있다.

주요한 인도적 지원의 원칙 및 정책목표는 위의 〈표 22〉 DFID의 인도적 지원 정책 문서에 나타난 바와 같다.

<박스 6> DFID 의 인도적 지원 정책문서
(Saving lives, relieving suffering, protecting dignity)

○ 인도적 지원의 원칙

- 인도적 지원은 전쟁 혹은 재난으로 인한 난민들 그리고 더 이상 전쟁에 참가하지 않는 전쟁포로 및 부상당한 군인들을 대상으로 함. 인도적 지원은 식량, 물 그리고 위생을 포함하여 피난처, 의료서비스 접근, 사람들을 돕고 다시금 일상으로 복귀시키는 방법 등 다양한 형태를 띠고 있음.

- 인도적 지원은 국제적십자운동에서 만들어진 네 개의 특별 원칙에 그 근거를 두고 있다(아래의 표 참조).

49) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010), pp 107
50) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010), pp 107

원칙	내용
인류애(Humanity)	인도적 지원은 고통 받고 있는 사람에게 차별 없이 제공되어져야 함.
공평성(Impartiality)	인도적 지원은 오직 필요에 의해서 이루어짐.
중립성(Neutrality)	분쟁상황에서의 인도적 행위는 한쪽의 이익을 위한 것이 아니어야 함.
독립성(Independence)	인도적 행위는 정치적, 경제적, 군사적 혹은 다른 목적과는 분리되어져야 함.

○ 인도적 지원의 도전과제

- 다양한 인도적 지원의 수요가 반영되어야 함. 전 세계적인 전염병, 기후변화, 환경파괴 및 도시화와 같은 인구학적인 변화에 대해서도 다루어져야 함. 또한 자연재해가 더욱 빈번하게 발생하고 있는 상황에서 재난 예방과 준비성은 점점 강화되고 있으나, 최빈국에 사는 인구는 자연적 위협에 점차 취약해지고 있음.

- 인도적 원조가 전달되는 맥락이 여전히 정치적으로 어려우며, 점점 위험해지고 있음. 코소보, 아프가니스탄, 그리고 이라크와 같이 제3당의 군사적 간섭이 발생한 경우 그리고 구호와 재건에 군사적인 개입이 있을 경우가 위기 상황에서 새로운 딜레마로 떠오르고 있음. 이러한 것에 관련하여, UN guidance는 인도적 목적으로 사용되는 군사적 지원은 반드시 가장 마지막 수단으로 사용되어져야 한다고 명료하게 밝히고 있음.

- DFID의 인도적 지원은 생명을 구하고, 고통을 경감하며 인간 존엄성 유지를 목표로 하고 있음. 폭넓게는 분쟁 예방과 자연재해의 영향을 감소시키는 것을 약속함. DFID의 인도적 지원은 생명의 위협이 가장 심각한 곳, 고통의 범위와 깊이가 가장 큰 곳 그리고 커뮤니티 및 국가의 대응역량이 가장 제한된 곳을 목표로 두고 있음.

○ 정책목표 1. 인도적 대응의 효과성 증대(Improving the Effectiveness of Humanitarian Response)
- 효과적이기 위해서는 원칙(Principled)과 정보에 입각한(Informed), 조직화된(Coordinated), 적절한(Appropriate) 그리고 책임성(Accountable)있는 국제 인도적 대응이 되어야 함.

○ 정책목표 2. 더 좋은 공여국 되기(Be a Better Donor)
- DFID는 효과적인 인도적 대응에 있어서 공여국 공동체의 중요한 역할을 인식하고 있음. 따라서 영국정부는 Good Humanitarian Donorship 원칙을 지킬 것을 약속하고 있으며, 인도적 지원을 함에 있어서 그 원칙을 적용할 것을 약속함. 또한 재원을 조달하는 데 있어서 예측 가능한, 목적 달성을 위해 충분한 그리고 유연한 자금조달을 할 것임.

○ 정책목표 3. 위험 및 극단적인 취약성 경감(Reduce Risk & Extreme Vulnerability)
- 인도적 지원 기관의 위기상황에 대한 대응만으로는 충분하지 않으며 예방, 회복 및

보호는 더욱 광범위한 노력이 요구됨. 따라서 개발 및 정치적 주체들의 위기 경감에 대한 빠른 그리고 더욱 효과적인 참여, 또한 정치적, 사회적 보호 장치를 위한 체계를 구축하고 시민들의 안보를 지키는 것이 요구됨.

- 시민들에 대한 법적 그리고 정치적인 보호 강화, 만성적인 위기에 처해있는 사람들에 대한 사회적 보호를 강화할 것임.

출처: Saving lives, relieving suffering, protecting dignity: DFID's humanitarian policy

(1) 2009년도 인도적 지원 정책 문서의 핵심내용

2009년도 인도적 지원 정책 문서의 첫 번째 핵심내용은 조정된(Coordinated) 인도적 지원에 대한 강조를 하고 있다. 예를 들면, DFID는 인도적 지원에 있어 제한된 역량을 인정하고 있고 모든 인도적 대응을 할 수 없기 때문에 국제기구, 특히 유엔 인도주의업무 조정국(the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 이하 OHCA) 혹은 유엔 중앙긴급대응기금(the United Nations Central Emergency Response Fund, 이하 CERF)의 조정역할의 중요성을 인식하고 있다.[51)]

또한 현지조사 기간 중 DFID CHASE 관계자들과 가진 면담에서, 한 관계자는 영국은 인도적 지원을 이끌어나가는 국가로서 보다 효율적인 지원을 위해서 각기 다른 인도적 상황에 적합하다고 여겨지는 다자기구 혹은 국제적십자사(ICRC)와 같은 국제 NGO에 대한 지원을 늘릴 것이라고 언급했다.[52)]

두 번째로, 잊혀진 재난 그리고 극단적인 취약성을 줄이는 것에 대한 개념을 강조하고 있다. 1975년부터 2005년도 사이에 자연재해에 의해서 다치거나 사망한 인구의 약 90%는 아프리카 및 아시아 지역에 거주하던 사람들이었는데, 이곳은 열악한 거주환경 혹은 기본적인 의료지원 조차 받지 못하는 인구들이 많은 지역으로 자연 재난이 닥쳤을 때 더욱 더 회복하기 어려운 상황에 처할 수밖에 없게 된다. 따라서 DFID는 총 재원의 10%까지 주요 자연 재난에 대해서 적절한 위기 경감 대책의 개입이 확인된 곳에 투자할 것을 약속하고 있다.[53)]

51) Saving lives, reliving suffering, protecting dignity: DFID's Humanitarian policy, pp 4.
52) 2012년 1월 31일 연구진과 DFID CHASE 부서와의 인터뷰.
53) Saving lives, reliving suffering, protecting dignity: DFID's Humanitarian policy. pp. 23.

(2) 영국의 인도적 지원 주요 과제 및 시사점

국제개발 장관(the Secretary of State for International Development)으로부터 인도적 지원 및 긴급 재난 대응 검토의 권한을 위임받은 인도적 재난대응 검토조(Humanitarian Emergency Response Review Team)[54]는 2011년 4월 영국의 '해외의 인도적 위기상황에 대한 대처에 관한 검토문서(Humanitarian Emergency Response Review, 이하 HERR)'를 발간하였다. 이는 영국이 앞으로 어떻게 하면 해외 인도적 지원을 효과적으로 하고 또한 국제 인도적 체계에서 영국이 어떠한 역할을 수행하여야 하는지에 대한 검토 문서로 총 40개의 주요 권고사항으로 이루어져 있다.

이 검토문서에 대해서 영국의 DFID는 2011년도 6월 대응문서 발간을 통해 각각의 권고사항에 대해 받아들임(Accepted), 부분 수긍(Partly Accepted), 혹은 거절(Rejected) 세 가지 수준으로 나누어서 이행약속에 대해서 상술하였다. 하지만 대부분의 HERR의 권고사항 및 이행약속은 해외 긴급구호 상황을 기반으로 한 것으로 이는 영국 인도적 지원의 75% 이상을 차지하고 있는 분쟁 혹은 복합 재난(Complex Emergencies)에 관한 지원을 반영하지 못하고 있다.

따라서 이번 영국 인도적 지원 정책 부분에서는 주요 쟁점 과제와 시사점에 대해서 언급하고, 다음 부분인 긴급구호 시스템 분석에서 HERR에 대해서 상술하였다.

ⅰ) 예측(Anticipation)

첫 번째 주요 과제로는 재난에 대한 예측(Anticipation)이다. 최근 영국에서는 재난이 발생한 이후 많은 지원을 집중하기 보다는 재난이 언제 발생할지에 대해서 현실적으로 예측하여 준비하는 것이 더 효율적이라는 의견이 지배적이다. 이러한 정확한 예측에는 과학적 기술이 동원되어야 하며, 그에 따라 혁신적인 기술이 접목되어야 할 것이다.

현지조사 기간 동안 방문하였던 King's College 의 The Humanitarian Futures Programmes(이하, HFP)의 경우 과학자들과의 협력을 통하여 대형 재난이 발생하기 전 어떻게 정확한 예측을 할 수 있으며 그에 따른 대비를 어떻게 할 것인가에 대한

54) Lord Paddy Ashdown가 조의 대표자를 담당하고 있음.

연구가 활발하게 진행되고 있었다. HFP의 연구교수로 재직하고 있는 Randolph Kent교수의 말에 의하면 “예측(Anticipation)의 개념은 단순한 예보(Prediction)와 같은 개념을 뛰어넘는 전략적인 예측이 되어야 한다. 과학적인 방법을 통하여 재난을 예견하고, 변화하는 자연환경에 적응력을 증대시켜 인도적 재난에 취약한 계층의 사람들을 위험으로부터 보호하여야 한다”고 주장하고 있다. HFP에 대한 소개 그리고 세부적인 5대 핵심역량을 살펴보면 아래의 〈박스 7〉과 같다.

<박스 7> The Humanitarian Futures Programmes

HFP는 2006년도에 설립되어 King’s College London에 기반을 두고 독립 정책 연구 프로그램을 운영하고 있는 연구기관으로 정부, 정부간, 그리고 NGO로부터 지원을 받고 있음. HFP는 새로운 계획, 협력, 그리고 혁신을 촉진하여 인도적 역할과 대응을 책임지고 있는 기관들이 미래에 발생하는 인도적 위협의 복잡성과 불확실성에 대해서 효과적으로 대처할 수 있도록 촉매제 역할을 하고 있음.

○ 예측(Anticipation)
미래에 발생 가능한 재난의 복잡성은 장기적인 계획과 큰 민감성을 요구함. 따라서 21세기의 기관들은 더 많은 시간을 예측에 투자를 하여야 하고, 장기적으로 전략적인 생각과 분석에 집중을 하여야 함.

○ 적응(Adaptation)
인도적 재난의 특징은 매우 빠르게 변하고 있으며 극도의 복잡성을 가지고 있음. 따라서 이에 대응하기 위해서는 인도적 지원을 하는 기관들은 새로운 환경에 대해서 대응할 수 있는 역량을 키워야 함.

○ 혁신(Innovation)
인도적 재난에 대응하는 전략과 실행에 통합 가능한 혁신적인 계획을 파악하고 우선순위화 하는 것은 21세기 기관에 필수적인 요소임. 또한 혁신적인 생각과 방식은 사회과학, 자연과학 그리고 인도적 기관의 적극적인 대화와 협력으로부터 기인하므로 협력관계는 매우 중요함.

○ 협력(Collaboration)
미래에 발생 가능한 인도적 위협의 측면(dimensions)과 역학(dynamic), 그리고 그것들에 대응하는 새로운 기회의 출현은 다양한 인도적 행위자들의 협력을 요구함. 따라서 정부, 정부 간 그리고 NGO간의 협력이 중요한 역할을 하게 될 것임.

○ 전략적 리더쉽(Strategic Leadership)
지속가능한 목표와 가치에 기반을 둔 명확한 목적의식이 반영된 목표 달성을 위해 전략적인 리더쉽이 필요함.

출처: Humanitarian Futures Programme

이러한 추세를 비추어 볼 때, 영국 내에서 뿐 아니라 국제사회에서 인도적 지원의

예측성 요소를 강조하는 경향이 점차 증가하고 있다. HERR는 자연재해에 대해서 과학기술을 적극 활용한다면 그에 대한 예측이 충분히 가능한 일이며 대비를 할 수 있을 것이라고 한다. 특히 태풍이 자주 발생하는 시기와 기간, 지진의 경우 단층선을 분석함으로서 판의 이동을 예측할 수 있고, 가뭄과 홍수의 경우도 측량기술을 활용한다면 충분히 예측이 가능하다고 제언하면서 영국 정부 혹은 DFID의 인도적 대응에 과학기술을 적극 접목시킬 것을 권고하고 있다.

또한 정치적 불안요소와 분쟁상황의 경우 초기에 보고되는 상황에 따라 조기대응을 할 수 있으므로 복합 재난(Complex Emergencies)으로 확산되지 않도록 예측하고 대응하는 것이 필요하다고 권고하고 있다. 하지만 조기 경보 시스템(Early Warning System)과 예측가능성을 높이는 것만으로 빠른 대응이 이뤄지지 않을 것이며, 이러한 과학적인 정보들은 정책 결정과정에서 정책입안자들에 의해서 반영이 되어야 하고, 정부와 시민사회에 대응할 수 있는 역량을 갖추도록 하여야 할 것이다.[55]

이에 따른 영국 정부의 대응은 DFID의 국가 프로그램(Country Programmes)을 통하여 조기 경보 시스템(Early Warning System)을 발전시킬 것이며, DFID의 최고위 과학자(Chief Scientist)를 활용하여 모든 정부기관에 걸친 최고위 과학전문가(Chief Scientific Advisors)의 네트워크를 적극 활용할 계획이다. 글로벌 위험 분석(Global risk mapping) 시스템을 DFID의 위험관리 도구(Risk Management Tools)로 통합시킬 것이며, 다른 파트너들과 함께 다자체제에 의해서 개최되는 글로벌 위험기록(Global Risk Register)을 설립할 예정이다.[56]

또한 영국 정부는 취약상황(Fragile Situations)에 대해서 조기 개입(Early Interventions)을 용이하게 함으로서 장기적인 재난이 되는 것을 예방할 것이다. 즉, 서서히 진행되는 재난(Slow Onset Disaster)에 효과적으로 개입하기 위한 혁신적인 메커니즘의 개발을 인식하고 있는데, 예를 들어 가뭄의 상황에서 가축 구매 계획(Livestock Purchasing Scheme)은 안정적인 시장 가격을 제공할 수 있고, 사람들을 극도의 가난으로부터 막을 수가 있게 된다. 이것은 긴급대응을 함으로서 더 크고 막대한 비용이 드는 개입에 대한 비용을 절감할 수 있게 된다.

예측이라는 것은 단순히 자연재해가 언제 발생할지에 대해서 예상을 하는, 즉 일

55) Humanitarian Emergency Response Review
56) Humanitarian Emergency Response Reveiw: UK Government Response. pp 7.

기 예보와 같은 분석이 되면 안 될 것이다. 자연재해 뿐만 아니라 취약상황 그리고 분쟁상황에 대한 심도 있는 분석을 통하여 복합 재난(Complex Emergencies)에 대비하여 효율적인 인도적 지원이 되도록 해야 할 것이다.

이에 Overseas Development Institute, the Humanitarian Policy Group(이하 ODI HPG)에서 발간한 The UK's review of humanitarian aid: an agenda for radical change review에 의하면, 인도적 재난에 대한 조기대응은 명확한 위기분석에 근거하여 예측시나리오에 따라서 대응을 해야 한다고 주장하고 있다.

또한 이러한 위기에 대한 대응은 단순히 지진학자 혹은 기상학자만이 해야 하는 일은 아니라고 지적하면서 이는 역학관계와 지역제도, 취약성에 대한 분석, 개발 정책의 승자 및 패자(Winners and Losers)에 대한 분석, 분쟁에 대한 예측, 거버넌스(Governance)의 분석과 같이 재난은 단순한 자연적 위협에 관련된 분석이 아니라 정치경제학적인 관계에 의해서 만들어지는 것이라는 것을 이해하는 것이 중요하다고 지적하고 있다.[57]

ii) 회복력(Resilience)

두 번째 주요 과제로는 회복력(Resilience)에 대한 강조이다. 이는 재난 혹은 분쟁에 의해 영향을 받은 주민, 지역사회 그리고 국가가 어떻게 하면 이전보다 더 나은 혹은 일상적인 생활로 복귀할 수 있는가에 대해서 초점을 맞추고 있다. 회복력의 개념은 인도적 대응이 필요한 상황이 발생하기 전 지역사회 및 국가에 회복력을 증대시킬 수 있는 제도 및 체제를 수립함으로서 강화될 수 있다. 따라서 재난과 분쟁 이후의 지원에 대한 강조라기보다는 그전에 대비를 하는 개념이다.

회복력이라는 개념은 비교적 최근에 등장한 개념으로 그 첫 번째로 HERR에서 언급이 된다. 최근 영국의 인도적 지원 정책적인 기조를 살펴보면 단순히 인도적 상황에서 영향을 받은 사람, 사회 그리고 국가에 대한 긴급구호 물자 전달(Delivery)에 대한 강조만을 하지 않는다. 즉, 재난과 분쟁 발생이후의 사후조치에 대한 강조보다는 재난에 취약한 국가의 회복력을 강화시켜줌으로써 재난과 분쟁으로부터 영향을 받은 국가들이 충격에서부터 회복되는 것(Bouncing Back), 회복력(Resilience)의 향상에 강조를 두고 있다.

57) The UK's review of humanitarian aid: an agenda for radical change?

HERR에서는 회복력은 재난에 대비하고 또 그 재난에 대응할 수 있는 좋은 시스템을 갖추는 것을 의미하는 것으로 정의하고 있다. 이는 긴급구호와 같은 분야에 초점을 맞추기 보다는 지진에 견딜 수 있는 집과 병원을 건설하고 태풍의 대피소가 될 수 있는 학교를 늘리는 것과 같은 사회기반시설에 대한 투자를 하는 것이다. 즉 정부의 재난 대응 역량 강화, 재난 관리 체계 및 계획 설립과 같은 인적 그리고 사회적 자본에 대한 투자를 포함해야 한다고 권고하고 있다.[58] 이에 영국정부는 아래와 같은 5가지의 회복력에 대해서 언급을 하고 있다.[59]

〈표 23〉 회복력의 5가지 정의

회복력	정의
경제적 회복력(Economic Resilience)	외부의 충격을 견딜 수 있는 경제적 거시 정책으로부터 기근과 재난으로부터 견뎌낼 수 있도록 도와주는 지역사회 및 가정의 생계수단을 의미함.
물질적 회복력(Physical Resilience)	병원과 같은 필수적인 사회기반시설 그리고 댐과 같은 지역사회 기반시설을 포함함.
사회적 회복력(Social Resilience)	DFID가 지속적으로 지원해왔던 거버넌스(Governance) 설립과 같은 취약상황에서의 제도 건설을 포함함.
환경적 회복력(Environmental Resilience)	우리의 개발이 자연재해를 더 악화시키지 않거나 그것에 대해서 대처하는 사람들의 능력을 감소시키지 않도록 보장함.
국가적 회복력(National Resilience)	정부와 시민사회가 관련된 제도를 통해서 교육과 준비를 통해 자연재해에 준비하고 그에 대한 대응을 할 수 있도록 도와줌.

회복력은 개발의 각기 다른 분야에 연결이 되므로 광범위한 프레임워크를 요구하는 개념으로서 재난에 영향을 받은 이후 개인, 지역사회, 국가의 빠른 회복력에 집중하고 있다. 회복력의 향상은 재난에 영향을 받는 국가가 외부로부터의 충격을 견뎌내고, 재빠른 대응을 할 수 있게 하며, 그리고 개발원조의 관점에서 보았을 때 장기적인 개발 프로그램을 적용함으로서 보다 더 나은 삶으로의 복귀를 가능하게 할 수

58) Humanitarian Emergency Response Review
59) Humanitarian Emergency Response Reveiw: UK Government Response. pp 8.

있다.

DFID는 더 강력한 회복력의 배양을 위해 에티오피아, 케냐, 말라위, 모잠비크, 방글라데시 그리고 네팔에는 직접적인 투자를 파키스탄, 니제르, 차드, 남수단, 짐바브웨 그리고 미얀마에는 다른 파트너들이 회복력 개발을 이끌 수 있도록 협력할 것이라 밝히고 있다. 2015년까지 DFID의 모든 국가 프로그램에 회복력을 포함시킬 것이며, 이는 DFID의 양자 프로그램 그리고 파트너들과의 협력관계를 통하여 달성할 것이다.[60]

이에 DFID는 회복력(Resilience)에 많은 강조를 두고 있으며 그에 따라서 회복력에 관한 브리프 성격의 정책 문서(Defining Disaster Resilience)와 전략 문서(Promoting innovation and evidence-based approaches to building resilience and Responding to humanitarian crises)를 발간하여 회복력(Resilience)에 대한 정책적인 강조를 하고 있다. 아래의 표에 회복력(Resilience)에 관한 DFID의 Approach Paper의 핵심 내용을 정리하였다.

<박스 8> 재난 회복력에 관한 DFID의 정의

○ 소개

- 재난에 대처하는 우리의 핵심적인 접근법으로 회복력(Resilience)을 적용하는 것은 우리가 일하고 있는 서로 다른 분야를 어떻게 보완하고 서로 향상시키는 것에 대한 것임. 이는 재난위기 경감, 기후 변화 적응, 사회 보호, 취약 상황에서의 작업 그리고 인도적 준비 및 대응을 모두 포함함.

○ 다루어야 할 주요 도전과제

① 위기에 대한 일관성 있는 접근을 지지하기 위한 공통된 연구의 필요성
② 빠르고, 예측 가능한 그리고 지속된 이행이 가능한 자금 조달 메커니즘
③ 조기 대응을 위한 조기 경보 체계
④ 재난의 위기에 처해있는 국가 그리고 공여국들 정부 간의 정치적 약속
⑤ 개발과 인도적 행위자들의 강력한 접점

○ 재난 회복력(Disaster resilience)은 무엇인가?

- 회복력(Resilience)의 정의

: 위협에 노출된 지역사회 그리고 사회 체계의 충격을 견디고, 흡수하고, 받아들이고 또 위협으로부터 시기적절하고 효율적으로 회복하는 능력을 일컫는다. - **United Nations International Strategy for Disaster Reduction**

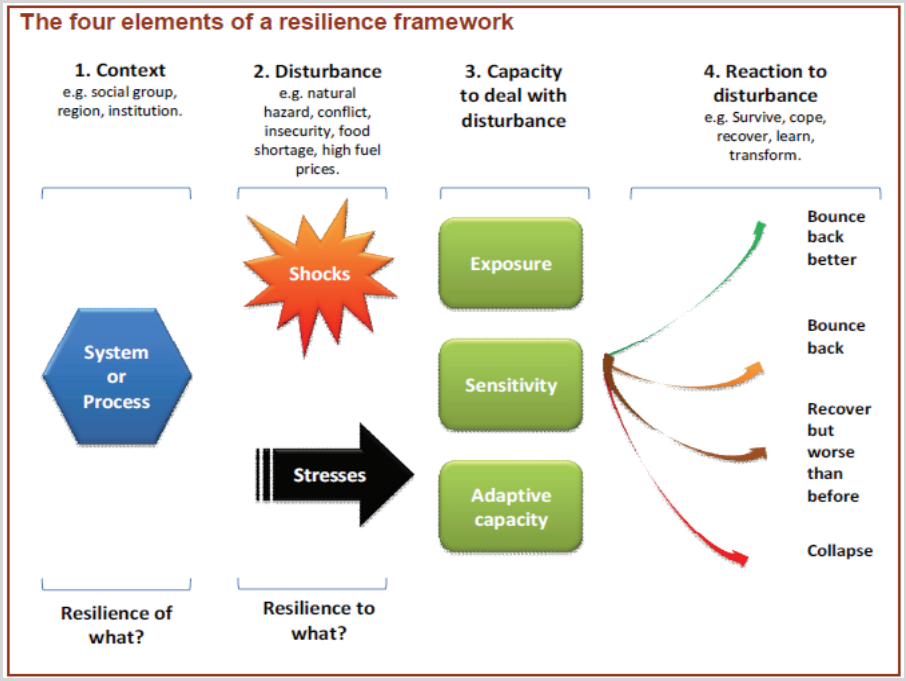
60) Humanitarian Emergency Response Reveiw: UK Government Response. pp 20.

: 같은 기본적인 구조 및 기능하는 방법, 자기조직 능력(the capacity for self-organization), 스트레스 및 변화에 적응하는 능력을 유지하면서 방해요인을 흡수할 수 있는 사회적, 생태학적 체계의 능력. - **Intergovernmental Panel on Climate Change**

: 변화를 겪는 동안 방해요인을 흡수하고 재조직하는 체계의 능력. - **The Resilience Alliance**

○ DFID의 운용 정의

: 재난 회복력은 지진, 가뭄 혹은 극심한 분쟁상황과 같은 충격 혹은 스트레스 상황에 직면하였을 때 생활수준을 장기적인 관점에서 타협 없이 유지하거나 혹은 변화시킴으로서 가정, 지역사회 그리고 국가의 변화를 다루는 능력을 일컬음.



- 맥락(Context)

: 회복력은 무엇의 회복력인가(resilience of what?) 라는 질문에 대한 일관성 있는 대답을 허용하면서 항상 명확하게 전후맥락과 관련지어져야 함. 회복력은 사회적 조직, 사회· 경제적 혹은 정치적 체계, 환경적 맥락과 제도 안에서 확인되고 강화될 수 있음.

- 방해요소(Disturbance)

: 체계 혹은 이해관계의 과정에 대해서 결정이 되면, 다음 단계는 무엇에 대한 회복력(resilience to what?) 인가라는 질문을 다루기 위해서 직면하고 있는 방해요소에 대해서 이해해야 함.

① 충격은 체계의 취약성 및 그 구성요소들에 영향을 주는 갑작스러운 사건임. 질병의 발발, 날씨와 관련된 그리고 지구 물리학적 사건들, 예를 들면 홍수, 폭풍, 산사태, 가뭄 혹은 지진과 같은 많은 다양한 종류의 재난과 관련된 충격들이 있음.
② 스트레스는 장기적인 동향으로 특정한 체계 혹은 과정의 잠재력을 약화시키거나 그 속의 행위자들의 취약성을 증대시킴.

- 방해요인을 다루는 역량(Capacity to deal with disturbance)
: 충격 혹은 스트레스를 다루는 체계 및 과정의 능력은 노출의 정도, 민감성 그리고 적응할 수 있는 역량을 기반으로 함.
① 위기에 노출은 규모에 대한 평가, 충격의 빈도 또는 스트레스의 수준에 관한 것임.
② 민감성은 특정한 충격 혹은 스트레스에 대하여 체계가 어떻게 영향을 받고 또 대응하는지에 대한 정도임.
③ 개인, 지역사회, 지역, 정부, 기구, 기관과 같은 행위자들의 적응할 수 있는 역량은 방해요인과 보통의 잠재적 피해에 대해서 조정할 수 있는 능력, 기회를 이용하고 그리고 변화의 결과에 대해서 다룰 수 있는 능력에 의해서 결정됨.
: 민감성과 적응할 수 있는 역량은 충격 및 스트레스 상황에 직면했을 때 동원할 수 있는 공용의 자산 및 재원에 의해서 결정됨.

- 방해요인에 대한 대응(Reaction to disturbance)
: 최고의 경우, 충격 및 스트레스에 대한 반응은 염려하는 체계 및 과정에 대해서 더 낫게 회복하는 것임(Bounce Back Better). 또 다른 대안의 반응으로는 이전부터 존재하는 상황으로의 보통으로의 회복(Bounce Back to a Normal) 혹은 역량의 감소를 가지고 오는 경우인, 회복은 하지만 전보다 나빠지는 경우(Recover, but Worse than Before)가 될 수가 있음. 최악의 상황이 경우에는 체계 혹은 과정이 전혀 회복되는 것이 아니라 오히려 무너지는 것으로서, 이는 다가올 미래에 대해서 대응을 할 수 있는 역량의 비극적인 감소를 초래하는 것임.

출처: Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper

하지만 이러한 새로운 개념이 실제로 적용이 되고 있는가에 대해서는 긍정적이지 않은 시각도 존재하고 있다. 첫 번째로, ODI HPG에서 발간한 〈영국의 인도 지원 검토: 급격한 변화를 위한 의제〉〈The UK's Review of Humanitarian Aid: an Agenda for Radical Change Review〉 문서를 살펴보면 회복력(Resilience)과 혁신(Innovation)에 대해 혁신적이기 위해서는 사람들은 좀 더 생각하고 분석하고 배우고 아이디어를 공유할 수 있는 시간을 가져야 하나, 현재 DFID는 원조의 비용을 줄이기 위해서 인건비를 줄이고 있으며 이는 HERR의 분석과 양립할 수 있는가에 대해 의문점을 제기하고 있다.[61)]

61) The UK's review of humanitarian aid: an agenda for radical change?

또한 ODI HPG는 회복력(Resilience)과 혁신(Innovation)에 대한 HERR의 분석에 대해 동의하고 있으나, 현 DFID의 정책은 혁신을 하기에는 적절하지 않은 방향으로 나아가고 있다는 것을 지적하고 있다. 인도적 지원과 개발 원조를 따로 분리하여 생각하는 것은 근본적으로 비논리적임을 지적하고 있다.

iii) 원조 가치(Value for Money)

최근 들어 인도적 지원 뿐 아니라 개발원조 전체에 관해 투명성과 책무성이 강조되고 있다. 이는 인도적 지원 분야에서 역시 마찬가지로 그 중요성이 증대되고 있다. 개발원조에서 원조의 효과성(Effectiveness)이 강조되고 있는 최근의 추세에 비추어 볼 때 영국의 인도적 지원의 정책에서도 역시 그 효과성과 효율성을 강조하고 있다.

이러한 추세에 따른 세 번째 주요과제 및 시사점은 원조 가치(Value for Money, 이하 VfM)로, 인도적 재난에 지원되는 자금의 효과성과 효율성을 극대화함으로써 최고의 결과를 만들어내는 개념으로 책무성에 기반을 둔 인도적 지원을 위한 근거가 되고 있다.

<박스 9> 인도적 지원 정책의 변화에 관한 CHASE의 입장

○ 2005년도에 발간된 백서(白書, White Paper)는 이상적이라고 볼 수 있음. 그 당시에는 단 한명의 Humanitarian Advisor만이 존재하였기 때문에, 제약되는 부분이 많았음. 2009년 백서(白書, White Paper) 발간을 위해 현실에 대한 정확한 인식은 더 많은 조언을 필요로 했음. 즉, 빠르게 변하는 인도적 지원 외부의 환경에 대응을 하기 위해서는 원조 가치(VfM)와 같은 새로운 priority가 필요함.[62]

지원되는 자금에 대한 효과성과 효율성을 강조하게 되면서, 그에 따라 인도적 지원의 영향력에 대한 측정(Impact Assessment) 역시 강조되고 있다. 하지만 긴급구호 상황 혹은 인도적 지원에서의 영향력 평가는 기술적으로 어려운 부분이 많다. 예를 들어 긴급구호 지원 시에 얼마나 많은 사람을 구했는가에 대한 수치를 가지고 긴급구호 지원이 성공적이라는 것에 대해서 평가를 할 수는 없을 것이고, 인도적 지원의 경우 역시 짧은 기간의 지원으로 재난 혹은 분쟁으로 인한 피해복구가 현실적으로 불가능하므로 영향력 평가를 하는 것에 대해 어려움을 겪고 있다.

62) 2012년 1월 31일 연구진과 DFID CHASE 부서와의 인터뷰.

이에 DFID는 책무성을 VfM의 중요한 요소로 언급을 하고 있는데 이에 대한 학계 및 시민사회의 의견은 분분하다. 첫 번째로, ODI HPG에서 발간한 〈The UK's Review of Humanitarian Aid: an Agenda for Radical Change Review〉에 따르면, 인도적 지원의 영향력을 측정하는 것은 원조 평가에 단순히 투자를 더 많이 하는 것 혹은 영향력 평가(Impact Evaluation)를 위해 새로운 수단을 개발하는 것을 의미하지 않는다. 또한 만성적 재난에 대한 지원의 영향력에 대해서는 책무성을 가지고 있어야 한다고 강조하고 있다.[63)]

두 번째로는 현지조사 기간 중 Development Initiative(이하 DI)와 Global Humanitarian Assistance(이하 GHA)와 가진 면담을 가진 결과에 따르면, 현재 영국 국제개발협력청의 개발원조 뿐 아니라 인도적 지원 정책은 VfM가 그 중심에 있으며 이는 책무성에 대한 강조로 이어지고 있다. 지금까지의 인도적 지원이 지속되는 분쟁 및 위기에 별다른 도움이 되지 않아 정책의 변화가 생기고 있다고 판단한다. 이는 최근의 국제개발 동향과 일치하는 것으로서 원조의 양은 줄이지만, 개발원조에 대한 결과를 강조하는 추세와 동일시된다고 주장하고 있다.

취약국(Fragile State) 같은 개념에 대해서 찬성을 하고 그에 대한 정책이 존재하고 있는 것은 환영할 만하지만 취약국 개념에 속하지 않은 국가들에게는 오히려 역차별이 될 수가 있다는 우려가 있다. 또한 이전에는 존재하지 않았던 형태의 개념인 예측(Anticipation), 회복력(Resilience)은 DFID의 지원 결정(Funding Decision)을 정당화하기 위한 수단이 될 수 있다고 우려하고 있다.

나. 인도적 지원 현황

1) 전반적인 ODA 현황

영국의 인도적 지원 현황에 대해서 살펴보기 전에 영국의 전반적인 개발원조 현황은 어떠한지 살펴보려 한다. 영국은 OECD/DAC의 회원국가들 중에서 3번째로 큰 규모로 원조를 하고 있는 국가로서, 총 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 지원 규모는 2007년 984 백만 달러(GNI 대비 0.35%)에서 2008년에는 1,150 백만 달러(GNI 대비 0.43%)로 16.8% 증가하였으나, 2009년에는

63) The UK's review of humanitarian aid: an agenda for radical change?

1,149 백만 달러(GNI 대비 0.53%)로 아주 소폭 감소하였다.

〈표 24〉 영국의 공적개발원조(ODA) 지원 현황

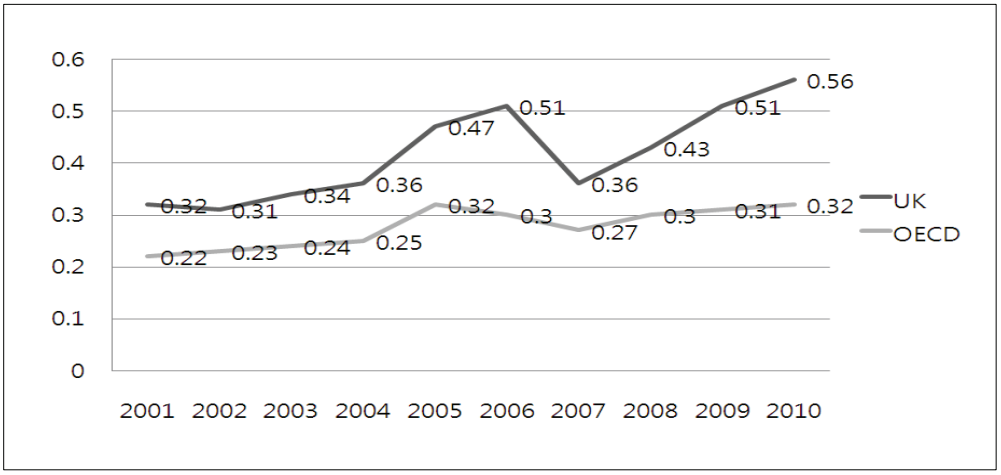
(단위: 백만 달러/%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ODA 총계	4,566	4,929	6,261	7,904	10,771	12,459	9,848	11,150	11,282	13,763
GNI 비율 (%)	0.32	0.31	0.34	0.36	0.47	0.51	0.36	0.43	0.51	0.56

출처: OECD-DAC Peer Review The United Kingdom(2010)

<그림 2> 영국의 공적개발원조(ODA) 지원현황 OECD 평균대비

(단위:%)



출처: www.aidflow.org

영국이 공적개발원조(ODA)를 지원하는 수원국가로 비중이 가장 큰 국가는 인도, 이라크, 아프가니스탄이 2007년도부터 2009년도까지 상위 순위를 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어서 2007년~2008년은 나이지리아 에티오피아, 2008년~2009년에는 에티오피아와 방글라데시가 그 뒤를 차지하였다.

인도의 경우 영국의 중·소득국가(Middle Income Country, 이하 MIC) 지원 정책에 근거하여 많은 원조를 하고 있다. 영국 내에서 저소득국가(Low Income Countries,

이하 LIC)가 아닌 국가에 많은 자금이 배분되는 것에 대해서 반대하는 의견이 있으나, 인도에는 약 3분의 1의 인구가 하루 소득이 $1.25에 미치지 못하는 빈곤인구와 극심한 소득격차가 존재하고 있으므로 인도에 지원을 해야 한다는 의견 또한 지배적이다.[64]

〈표 25〉 영국이 지원하는 수원국가와 공적개발원조(ODA) 지원 금액
(2007년–2009년)

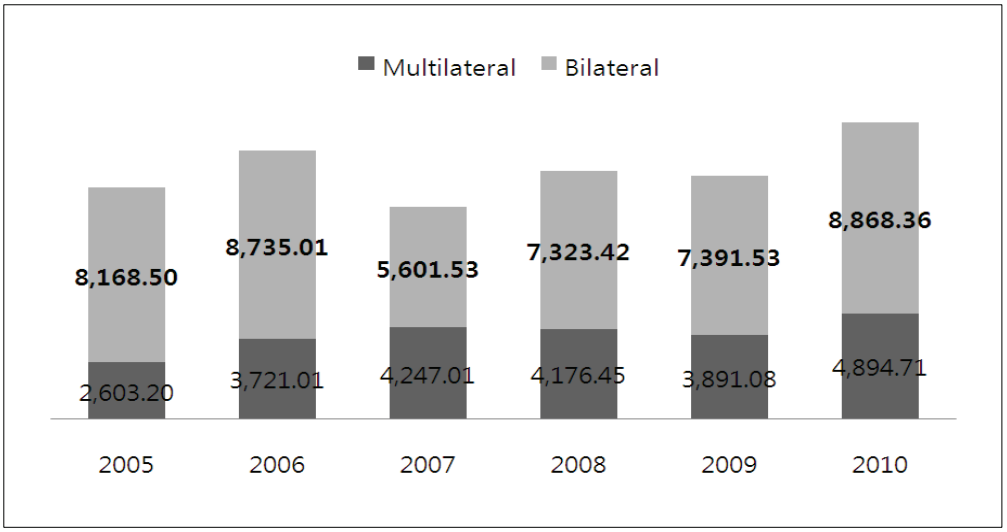
(단위: 백만 달러)

	2007-2008	지원금액	2008-2009	지원금액
1	인도	700	인도	654
2	이라크	350	이라크	344
3	아프가니스탄	296	아프가니스탄	323
4	나이지리아	275	에티오피아	298
5	에티오피아	273	방글라데시	251

출처: OECD/DAC Peer Review The United Kingdom(2010)

<그림 3> 영국의 양자 및 다자 공적개발원조(ODA) 지원 비교

(단위: 백만 달러)



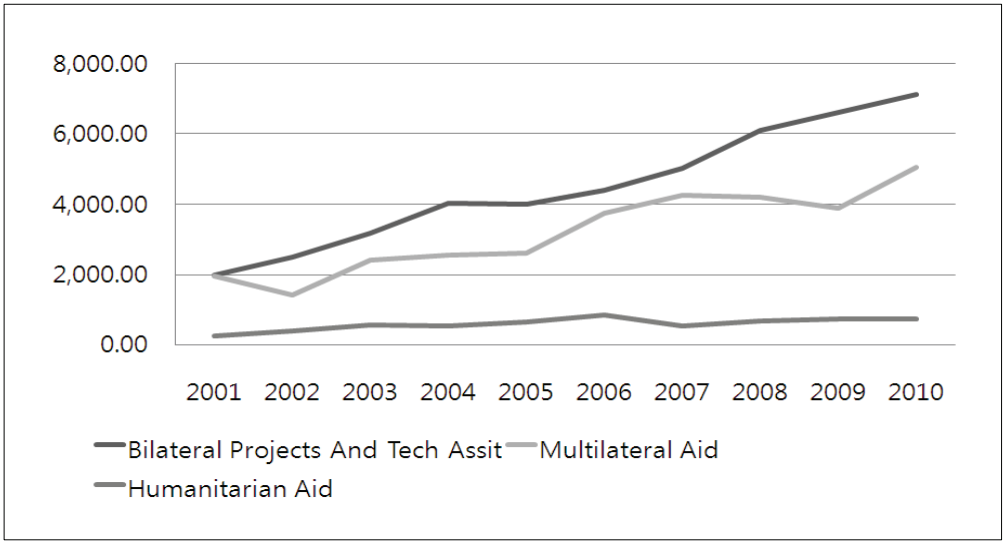
출처: www.aidflows.org

64) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010), pp 49.

위의 그림을 보게 되면 영국은 약 63% 정도의 개발원조 자금을 양자 간 채널을 통해서 지원하고 있다. 이는 DAC 평균 수준인 58%를 넘는 수치로서 파트너 국가의 개발 프로그램에 대해 높은 수준의 기여를 하고 있는 것을 나타나고 있으며, 파트너 국가 수준의 의사 결정과정 및 우선순위에 일치하는 것으로 판단된다.[65]

<그림 4> 영국의 전체 공적개발원조(ODA)중 다자, 양자, 인도적 지원의 추이 (2001년-2010년)

(단위: 백만 달러)



출처: www.aidflow.org

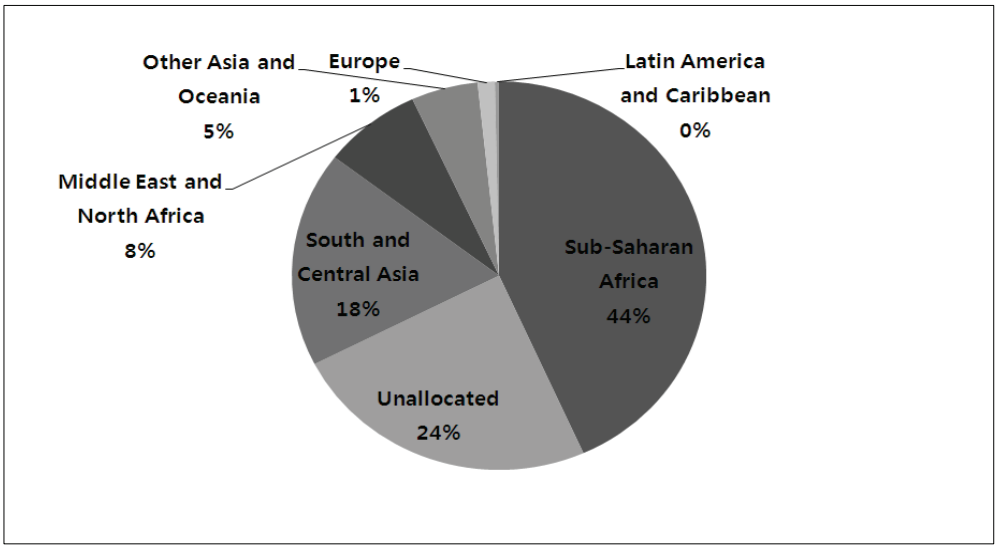
영국 정부는 다자기구로의 원조전달의 의존성을 증대시키기 위해서 다자개발의제와 계획을 강력하게 지지하고 있으며 영국의 개발협력정책 백서(白書, White Paper)에 이를 명시하고 있다. 또한 국제사회의 개발원조 체제의 효율성과 효과성을 증진시키고, 증가하는 개발 이슈에 대응하기 위해 세계적인 차원의 접근법을 강조하고 있다.[66]

DFID는 영국 전체 공적개발원조(ODA) 중 2008년 기준 86%를 수행하고 있으며, 이중에서 약 90% 정도가 23개 국가의 양자 간 공적원조에 집중되어 있으며,[67] 다자

65) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010), pp 16.
66) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010). pp 54.
67) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010) pp 16.

기구를 통한 공적개발원조는 약 36%정도의 비중을 차지하고 있다. 최근 발간한 백서(白書, White Paper)(2009)에서는 지속적으로 다자기구를 통한 지원을 늘릴 것을 약속하고 있으며 이를 뒷받침할 수 있도록 원조의 효율성과 효과성을 강조하고 있다.

<그림 5> 영국의 양자 간 공적개발원조(ODA) 지역적 배분현황
(2005년-2009년 평균)



출처: www.aidflows.org

영국의 양자 공적개발원조(ODA)는 약 62%정도가 저소득국가에 집중되어있다. 이는 2006년도 79%를 저소득국에 배분하던 수치에서 조금의 감소가 있으나 MDGs 목표 달성을 위해 영국은 여전히 저소득국에 대한 지원의 비중이 높은 수준이며, 90% 수준으로 확대하겠다는 정책적인 목표를 세우고 있다. 특히, 아프리카 사하라 이남지역에 전체 양자 공적개발원조(ODA)의 3분의 1 이상이 분배되고 있다.

또한 영국 정부는 양자 공적개발원조(ODA)의 최소 50%를 취약국가(Fragile States)에 배분할 것을 약속하고 있다. 2008년~2009년도 DFID의 자료에 의하면 양자 공적개발원조(ODA)의 약 54%를 취약국가에 지원하였음을 알 수 있다.[68]

68) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010) pp 51.

2) 인도적 지원 현황

OECD DAC 회원국을 기준으로 2001년부터 2010년까지 영국은 최근 5년간 미국에 이어서 두 번째로 많은 금액을 인도적 지원에 집중을 하고 있다. 아래의 표를 살펴보게 되면 인도적 지원의 총액은 2001년 대비 2010년 약 3배 정도 증가를 하였으나 오히려 총 원조액에서 차지하는 비중은 6%에서 5%로 1퍼센트 감소를 하였다.

〈표 26〉 영국의 전체 공적개발원조(ODA)대비 인도적 지원 (2001년-2010년)

(단위: 백만 달러/%)

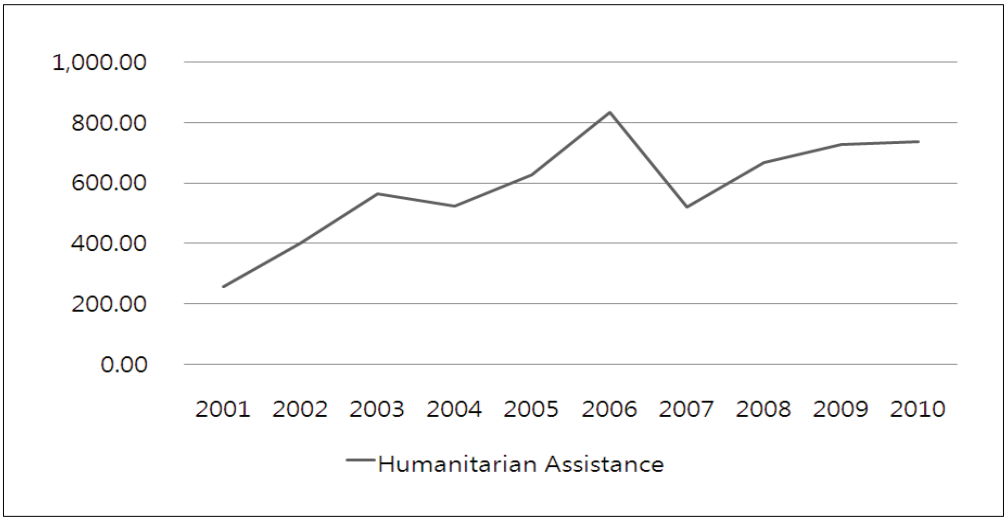
연도	인도적 지원액	총 원조액	총 원조액 대비 인도적 지원액 비율
2001	257.03	4,566.2	6%
2002	400.15	4,929.04	8%
2003	565.1	6,261.75	9%
2004	522.67	7,904.7	7%
2005	628.35	10,771.7	6%
2006	834.56	12,459.2	7%
2007	519.51	9,848.53	5%
2008	666.84	11,499.87	6%
2009	729.2	11,282.61	6%
2010	735.85	13,763.07	5%

출처: www.aidflows.org

영국의 공적개발원조 역시 전반적으로 증가하는 추세에 있으나 위의 표를 살펴보게 되면 2006년에서 2007년도 사이에 많은 금액이 감소한 것을 알 수가 있다. 이러한 현상은 2007년도부터 시작된 이라크에서의 영국군의 철수와 전후재건사업에 대한 비중을 줄이는 것에서 기인하고 있다. 이와 더불어 인도적 지원 자금 역시 크게 감소하는 추세를 보이고 있는데 이 시기에 영국이 인도에 대한 원조금액을 대폭 줄였기 때문에 이 역시 전반적인 원조액의 감소라는 결과를 가지고 왔다.

<그림 6> 영국의 인도적 지원액 추이 (2001년-2010년)

(단위: 백만 달러)



출처: www.aidflows.org

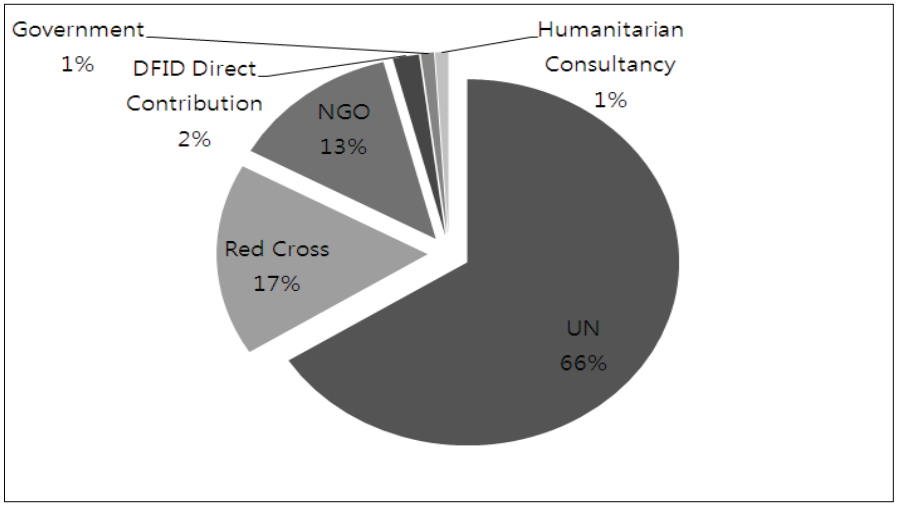
인도적 지원 자금의 경우 연도별 격차가 큰 것을 확인할 수가 있는데, 이는 자연재해의 발생에 따라 긴급구호 자금이 많이 투입이 되는 연도가 있는 반면, 그렇지 않는 경우도 있다. 특히 2005년도에 파키스탄에서 대지진이 발생한 이후 2006년도에 인도적 지원 자금이 크게 증가한 것을 볼 수 있으며, 2008년도 미얀마를 덮친 열대성 태풍 나르기스 이후 긴급구호 자금의 투입이 증가하였음을 알 수 있다.

(1) 인도적 지원 기관별 배분 현황

영국 인도적 지원 자금의 기관별 배분 현황을 살펴보면 앞서 언급한 전반적인 공적개발원조의 전달 채널과 그 추세를 달리하고 있다. 인도적 지원의 경우 양자 간 혹은 국가별 프로그램을 통한 지원보다는 다자기구를 통한 지원을 강조하고 있다.

그 중 기관별 배분현황을 살펴보게 되면, 가장 많은 자금이 국제기구를 통해서 지원되고 있음을 알 수 있다. 이는 영국의 인도적 지원 정책 중에서 조정된 인도적 지원에 대한 비중을 늘리려는 정책적인 목표와 일치하는 방향으로 나아가고 있다고 여겨진다. 영국은 다자기구에 대한 지원을 늘림으로서, 모든 재난에 대응할 수 없기에 부족한 역량을 보완하며 조정과 합의를 통해 지원의 중복을 막을 수 있다는 입장이다.

<그림 7> 인도적 지원 전달 채널 현황



출처: <표 27>을 파이차트로 재구성함.

영국은 2009년~2010년도 528백만 파운드를 인도적 자금으로 지원하였다. 이중에 100백만 파운드는 긴급 상황을 대비하는 유럽연합의 긴급지원 부서인 유럽공동체 인권보호국(European Community Humanitarian Office, 이하 ECHO)를 통하여 사용되었다. ECHO로 지원된 자금을 제외한 약 428백만 파운드에 대한 기관별 배분내역은 아래의 표와 같다.

〈표 27〉 인도적 지원 기관별 배분 현황

(단위 : 파운드/ %)

	2008/2009	비율	2009/2010	비율
UN	321,347,437	67.5	280,963,123	65.6
국제적십자사(ICRC)	69,482,147	16.2	71,371,762	16.7
NGO	77,328,886	14.6	58,440,553	13.6
정부(Government)	1,131,222	1.4	3,054,138	0.7
인도적 지원 자문 (Humanitarian Consultancy)	6,676,890	0.2	4,527,185	1.1
DFID 직접적 지원 (Direct Contribution)			9,867,287	2.3
총합	475,966,581		428,224,048	

출처: DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2008/09 and 2009/10

기타 공여국과 비교해 보았을 때도 영국은 월등히 높은 수준의 금액을 다자기구로 지원을 하고 있으며 많은 금액을 지원 받은 상위 5개 국제기구는 아래의 표와 같다.

〈표 28〉 영국이 지원하는 상위 5개 다자기구

(단위 : 파운드)

지원 받은 기관	금액
ICRC(International Committee of the Red Cross)	66,198,401
OCHA(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)	59,240,560
WFP(World Food Programme)	57,861,606
UNDP(the United Nations Development Programme)	42,129,614
UNICEF(the United Nations Children Fund)	36,670,533

출처: DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10

또한 영국은 중앙긴급대응기금(CERF: Central Emergency Response Fund)의 가장 큰 비중을 차지하는 공여국이다. 중앙긴급대응기금(CERF)은 2006년도 유엔총회에 의해서 설립된 인도적 지원을 위한 다자 자금지원 체계로서 유엔 인도주의 업무 조정국(OCHA)에서 관리하고 있다.

〈표 29〉 중앙긴급대응기금(CERF) 출자액 상위 3개국(2006년-2011년)

(단위: 백만 달러)

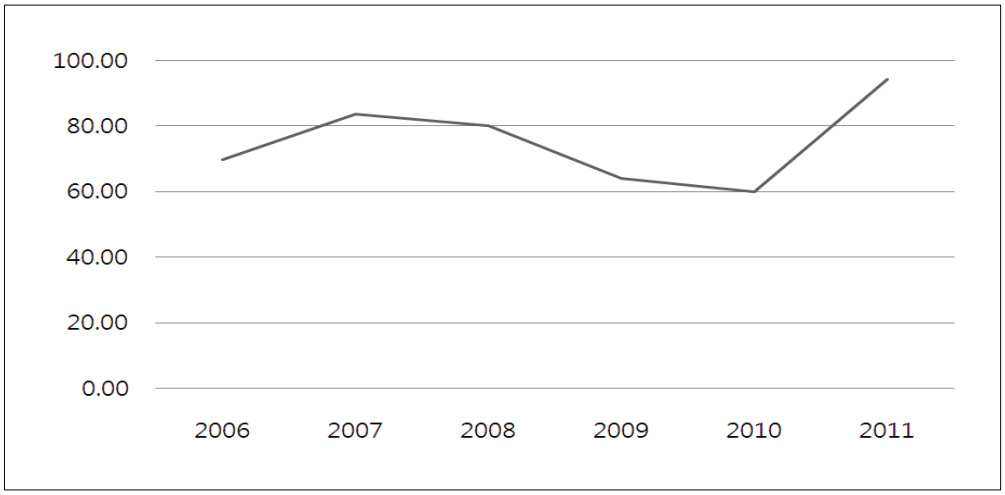
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1위	**영국 69.9**	**영국 83.7**	**영국 80.2**	**영국 64.2**	노르웨이 65.4	**영국 94.2**
2위	네덜란드 51.8	노르웨이 55	네덜란드 63.9	네덜란드 55.6	스웨덴 64.3	스웨덴 74.4
3위	스웨덴 41	네덜란드 53.4	스웨덴 56.2	스웨덴 49.3	**영국 60**	노르웨이 67.9

출처: http://ochaonline.un.org/cerf/Donors/

영국은 CERF가 2006년 창설된 이후 약 450백만 달러를 지원했다. 이러한 DFID의 국제기구로의 활발한 지원 활동은 다른 공여국의 중앙긴급대응기금으로의 참여를 이끌어내고 있어 2005년 52개의 공여국에서 2010년 82개국으로 증가하였다.[69]

<그림 8> 영국의 CERF에 대한 기여 금액 추이(2006년-2011년)

(단위: 백만 달러)



출처: http://ochaonline.un.org/Donors/Donors/

(2) 인도적 지원의 범주별 지원

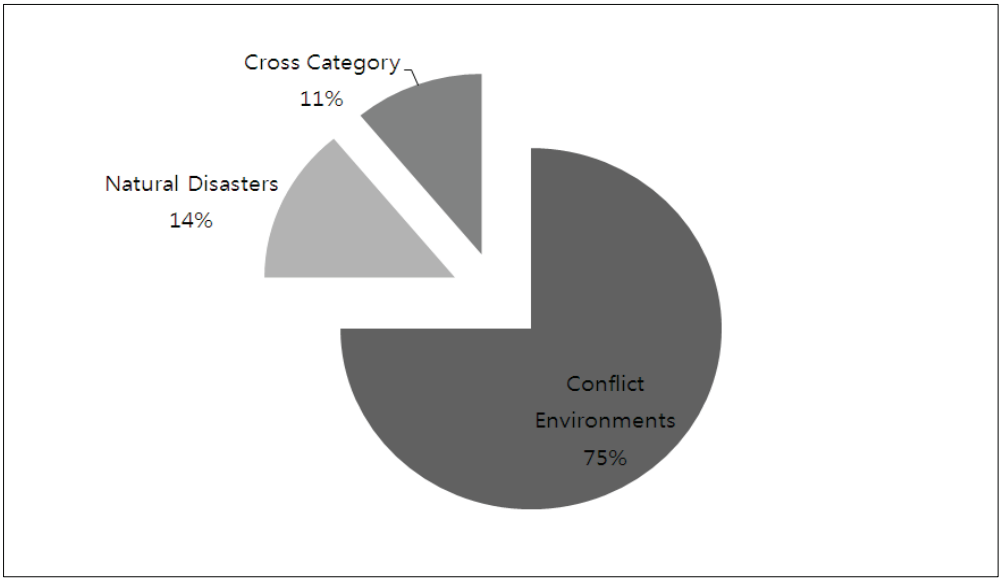
영국의 인도적 지원의 재난 범주별 지원을 살펴보게 되면 다음과 같은 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 복합 재난(Complex Emergencies), 자연재해(Natural Disasters) 그리고 범 분야(Cross category)로 나눌 수 있다.

복합 재난(Complex Emergencies)의 경우 기본적인 사회 인프라 붕괴의 원인으로 진행되고 있는 분쟁상황, 법의 지배가 결여된 상황, 정부의 부재 혹은 실패(Failure)로부터 인도적 재난 상황이 발생하는 경우이다. 자연재해는 복합 재난(Complex Emergencies)의 상황과는 상관없이 지진, 가뭄, 홍수, 허리케인, 그리고 화산 폭발과 같은 인간의 힘으로 통제할 수 없는 자연의 행위로부터 기인하는 재난이다. 마지막으로 범 분야의 경우는 신종인플루엔자(Swine Flu)와 같은 특정 범주의 재난이 아

69) OECD/DAC peer review of the United Kingdom(2010)

닌 것에 대한 역량강화(Non-Disaster Type Specific Capacity Building), 그리고 사전대비 프로젝트(Preparedness Projects)에 관련된 지원 범주이다.[70]

<그림 9> 2009/10 인도적 지원 분야별 구성



출처: Saving lives, preventing suffering and building resilience: The UK Government's Humanitarian Policy.

위 그림은 영국의 인도적 지원의 분야별 분석 차트로 2009년-2010년도 카테고리별 지원 비중은 총 인도적 지원의 75%가 분쟁상황에 지원되어 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그 뒤를 이어서 자연재해상황에 두 번째로 많은 지원을 하고 있으며 범 분야에 관련된 지원은 11%를 차지하고 있다.

(3) 인도적 지원의 섹터별 지원

다 부문(Multisector)에 관한 지원의 경우 DFID의 CHASE를 통하여 UN 기구들 그리고 ICRC와의 제도적 파트너십 구축을 위하여 지원되는 금액으로 총 약 2억만 파운드 중 약 1억만 파운드가 지원되며, 나머지 금액은 수단 혹은 콩고민주공화국과

70) DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10. pp 30.

같은 국가별 공동이용기금(Country Specific Pooled Funding) 혹은 다 부문(Multisector)의 기금으로 지원이 된다. 아래의 표는 영국의 인도적 지원 중 각 섹터별로 배분되는 금액이다.

〈표 30〉 인도적 지원의 섹터별 배분액

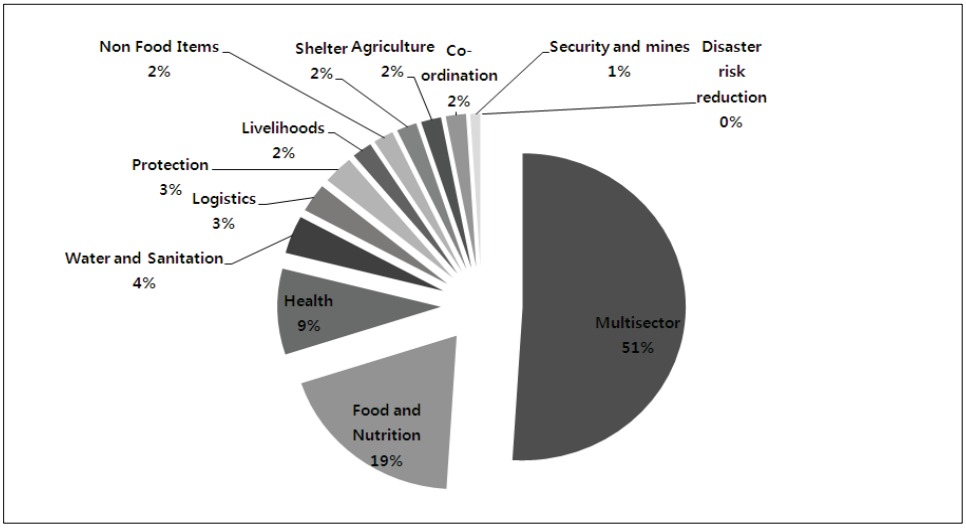
(단위: 파운드)

섹터	지원액
다 부문(Multisector)	219,739,500
식량 및 영양(Food & Nutrition)	79,861,453
보건(Health)	37,500,387
식수 및 위생(Water & Sanitation)	18,050,638
시행(Logistics)	14,894,205
보호(Protection)	11,220,732
생계(Livelihoods)	9,697,489
식량 외 물품(Non Food Items)	9,312,509
거처(Shelter)	7,882,037
농업(Agriculture)	6,729,802
조정(Co-ordination)	7,538,742
안전(Security and Mines)	2,380,047
재난위험감소(Disaster Risk Reduction)	1,750,000
총합	428,224,048

출처: DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009-2010[71)]

71) DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009-2010. pp 20. 총 17개 섹터 중 1백만 파운드 미만의 4개섹터(Education, Accountability, Search and Rescue, Procurement)를 제외하고 재구성한 표임.

<그림 10> 2009/10 영국의 인도적 지원 섹터별 지원 비율



출처: DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009-2010

다 부문(Multisector) 지원의 경우 유엔 인도주의 업무조정국(OCHA)이 56,842,041 파운드와 국제 적십자사(ICRC)가 55,866,666파운드를 지원받은 다자기구로써 두 기구의 합계가 약 1억만 파운드이다. 이중에서 약 4천만 파운드의 금액은 유엔 인도주의 업무조정국의 자금 조달 메커니즘인 중앙긴급대응 자금으로 배분되었다.

두 번째로 큰 비중을 차지하고 있는 식량과 영양 섹터에서는 유엔세계식량계획(World Food Programme, 이하 WFP)이 가장 수혜자로서 약5천만 파운드의 금액을 지원받고 있으며 NGO기관 중에서는 Action Against Hunger가 약 3백만 파운드로 그 다음을 차지하고 있다.

그 다음으로 큰 비중을 차지하고 있는 보건 분야의 경우 세계보건기구(World Health Organization, 이하 WHO)가 가장 큰 비중(11,123,729 파운드)을 차지하고 있으나, 영국의 분석에 따르면 세계보건기구는 인도적 지원보다는 신종인플루엔자와 같은 유행성 전염병에 대부분 지원되고 있다고 한다. 그 뒤를 이어 인도적 지원 프로그램으로서 짐바브웨에 필수 의약품을 제공하고, 소말리아에서 아동 보건의 날 행사를 하고 있는 UNICEF에게 두 번째로 큰 금액(7,400,000 파운드)을 배분하였다.

〈표 31〉 섹터별 상위 3개 수원 기관

(단위: 백만 파운드)

	다섹터 Multisector	식량 및 영양 Food & Nutrition	보건의료 Health care	보호 Protection	식수 및 위생 Water & Sanitation	시행 Logistics	생계복구 Livelihood Recovery
1	OCHA 56.8	WFP 53.4	WHO 11.1	ICRC 5.2	UNICEF 7.9	WFP 4.3	UNDP 2.4
2	ICRC 55.8	UNICEF 8.4	UNICEF 7.4	IOM[72] 1.8	Oxfam 3.1	UNHCR 3.7	CARE 2
3	UNDP 32.8	Action Against Hunger 3.6	CROWN AGENTS 4	UNHCR[73] 1.2	Tearfund 1.1	ACS 1.9	FAO[74] 1.3

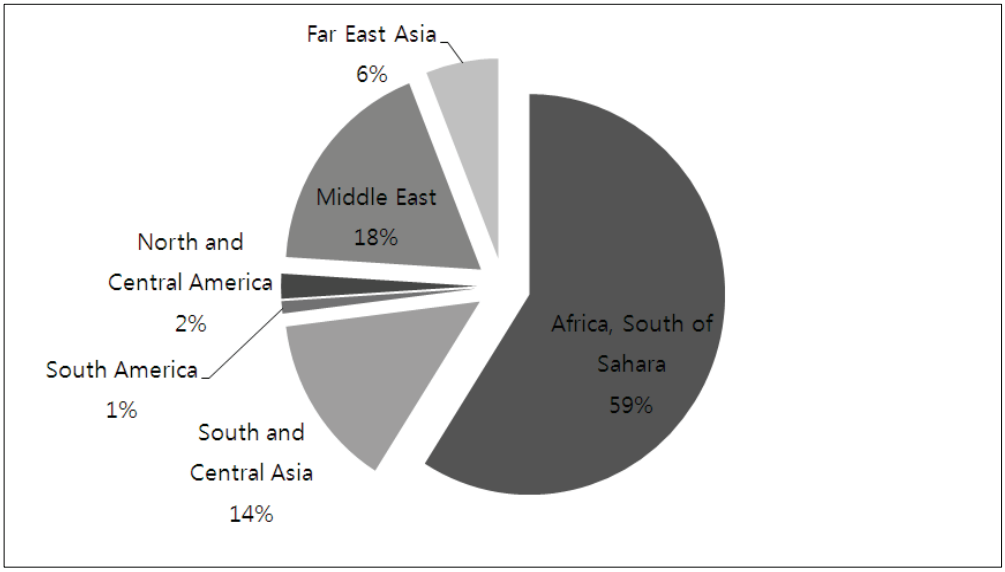
출처: DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10

(4) 인도적 지원의 지역적 배분

영국의 인도적 지원의 지역적 배분을 살펴보게 되면 주로 아프리카 대륙에 집중되어 있는 것을 볼 수가 있다. 인도적 지원이 주로 분쟁지역에 집중이 되고 있는 점을 감안하면 분쟁을 겪고 있는 많은 국가에 영국의 인도적 자금이 지원됨을 알 수 있다.

72) 국제이주기구(International Organization for Migration)
73) 유엔난민기구(the Office of the United Nation Hi호 Commissioner of Refugee)
74) 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization)

<그림 11> 인도적 지원의 지역적 배분 현황 (2005년-2009년)



출처: Global Humanitarian Assistance Country Profile United Kingdom

〈표 32〉 지역별 DFID 인도적 지원 규모

(단위: 천 파운드)

	인도적 지원 (전체)	아프리카 (사하라 이남)	미주지역	아시아
2005/06	447,978	263,991 (263,252)	4,113	87,976
2006/07	383,513	226,475 (225,341)	1,515	64,409
2007/08	430,773	221,222 (220,194)	6,210	76,852
2008/09	449,163	240,530 (236,858)	11,262	143,045
2009/10	434,556	293,593 (291,836)	13,844	103,187

출처: Statistics on International Development 2010

DFID 인도적 지원의 지역적 배분을 살펴보게 되면 전체 배분에서 아프리카가 가장 많은 부분을 차지하고 있으며 특히, 아프리카 지역 중에서도 사하라 이남지역에 대한 지원이 가장 두드러지는 것을 볼 수 있다. 영국의 미주지역에 대한 인도적 지

원비중은 적은 편이나, 2008년도부터 뚜렷한 증가세를 보이고 있고 아시아 지역도 마찬가지로 2008년도부터 크게 증가하는 추세이다.

DFID는 지속적인 아프리카의 지원과 발전의 중요성을 인식하고 특히 분쟁 및 분쟁 이후 국가재건에 집중하고 있다. 인도적 지원의 경우 자연재해, 분쟁 그리고 계속되는 식량 불안정 문제를 제기하면서 약 1,100만 명의 인구가 다양한 분쟁과 재난 등 다양한 이유로 실향민으로 파악되고 있다. 이러한 수치는 전 세계 실향민의 약 43%를 차지하고 있어 이에 따른 지속적인 대응이 필요함을 언급하고 있다.[75]

아시아 지역의 경우 2008년도 쓰촨 성 대지진, 미얀마 사이클론 나르기스 등 많은 인명 및 물적 피해를 가져온 대형재난의 발생으로 아시아로 지원된 재난 대응 자금이 증가하였다. 2009년부터 2010년까지 DFID의 인도적 지원을 국가별 배분으로 살펴보면 수단에 총 인도적 지원 중 12.7%를 지원하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 그 뒤를 이어 콩고민주공화국에 두 번째로 많은 지원을 하고 있다.[76]

〈표 33〉 DFID의 인도적 지원 상위 10개 국가

(단위 : 파운드/ %)

순위	국가명	지원 금액(파운드)	비율(%)
1	불특정 국가	123,557,148	28.9
2	수단	54,445,796	12.7
3	콩고민주공화국	35,764,116	8.4
4	에티오피아	34,849,537	8.1
5	소말리아	20,343,467	4.8
6	짐바브웨	19,474,436	4.5
7	서아프리카	15,238,365	3.6
8	파키스탄	14,665,372	3.4
9	아이티	12,781,912	3.0
10	팔레스타인	11,920,687	2.8

출처: DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009-2010

75) Operational Plan 2011-2015, DFID Africa Regional Programme

76) DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009-2010. pp 4.

국가별 배분을 살펴보게 되면 상위 10개국의 경우 대부분이 분쟁을 겪고 있는 국가이다. 따라서 앞서 언급한 것처럼 영국은 인도적 지원에 있어 대부분의 비중을 분쟁 지역 혹은 만성적인 재난(Chronic Emergencies)에 집중을 하고 있음을 알 수 있다. 분쟁 상황이외의 국가의 경우, 스리랑카, 서아프리카, 아이티 그리고 파키스탄으로 이 국가들은 가뭄, 지진, 혹은 식량난과 같은 경우에 해당된다.

(5) 인도적 지원의 섹터별 지역적 배분

DFID 인도적 지원의 가장 큰 수혜자는 중앙아프리카 및 동아프리카 지역으로 그 중에서 식량과 영양 섹터 지원(39.6%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 식량 섹터는 그 외의 서아프리카 및 남아프리카 지역에서도 가장 큰 비중(27%)을 차지하고 있다. 의료 보건 분야의 경우 카리브해 지역의 아이티(4%)부터 서아프리카 및 남아프리카 지역의 12%까지 지역적으로 다양한 배분 비율을 보이고 있다.

중동지역에서의 경우 생계회복을 위한 지원이 가장 큰 비중(11%)을 차지하고 있는 반면 중앙아프리카 및 동아프리카 지역의 경우 가장 낮은 비율(3.7%)을 차지하고 있다. 중앙아프리카 및 동아프리카 지역의 경우 현저히 낮은 수준의 보호 지원을 하고 있는데 이는 대부분의 자금이 다 부문(Multi-sector)기금으로 조성이 되기 때문이다.[77]

77) DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10. pp 15.

〈표 34〉 인도적 지원 섹터별 지역적 배분

(단위 : 파운드)

	총합	다섹터 Multisector	식량 및 영양 Food & Nutrition	보건의료 Health care	식수 및 위생 Water & Sanitation	생계 Livelihoods	보호 Protection
동아프리카와 중앙아프리카 (East and Central Africa)	**136,915,779**	59,806,408	48,304,080	6,979,996	4,570,356	2,667,320	552,451
서아프리카와 남아프리카 (West and Southern Africa)	**83,927,566**	32,536,066	22,864,461	9,747,701	7,785,498	2,827,344	3,952,504
남아시아 (South Asia)	**38,675,892**	8,423,857	6,118,375	2,850,000	3,398,560	1,335,178	2,539,463
중동 (Middle East)	**24,966,214**	11,200,000	1,520,983	2,578,347	1,038,659	2,813,630	3,100,000
커리비안 (Caribbean)	**12,781,912**	5,331,843	856,554	522,727	0	0	0
동남아시아와 동아시아 (South East and East Asia)	**6,390,253**	734,130	0	0	368,445	0	0
중앙아시아 (Central Asia)	**759,285**	0	200,000	50,000	200,000	0	0
남아메리카 (South America)	**250,000**	0	0	0	0	0	0

출처: DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10.[78)]

78) DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10. pp 15. 재구성

3) 해외 긴급구호 지원 현황

영국의 DFID 정책문서[79]에 따르면 지난 몇 년간 전 세계적으로 발생한 예상치 못했던 재난으로 엄청난 인구가 피해를 입었다고 보고하고 있다. 특히 2010년도 아이티 지진과 파키스탄 홍수를 포함한 자연재해는 약 2억 명의 인구에 영향을 미쳤으며, 약 27만 명의 사람이 목숨을 잃었다고 분석하고 있으며 이로 인해 물질적으로는 약 천억 달러의 피해를 입었다고 한다.

이 정책 보고서에 따르면 2011년도에 약 2억 6천만 명의 인구가 재난에 영향을 받았는데 이러한 수치는 2004년도 대비 1억 만 명 이상 많은 수치로서 이러한 재난에 취약한 인구 증가의 원인을 다음과 같이 분석하고 있다. 첫 번째로, 재난 취약지역의 확대 및 이들 국가의 빠른 인구 증가 때문이며 이러한 인구증가와 함께 발생하는 대규모의 도시화는 더욱 큰 문제가 되고 있다. 두 번째로, 기후변화로 인한 해수면의 변화가 계속 진행되고 있으며 지구적인 강우량 및 태풍 발생 패턴의 변화는 식량 및 물 부족 문제의 주된 원인이 되고 있어 위험에 노출된 인구의 증가는 이러한 이유에 기인한다고 분석하고 있다.

따라서 전 세계적으로 재난 혹은 취약성에 대한 긴급구호 분야의 도전과제가 점차 증가하고 있다. 인도적 재난 대응에 관한 검토(Humanitarian Emergency Response Review, 이하 HERR) 보고서에 따르면 2015년까지 매년 약 3백 7십 5만 명 정도의 인구가 홍수, 기근 및 가뭄과 같은 기후와 관련된 재난으로부터 영향을 받을 것으로 예측하고 있다. 또한 기후변화와 관련된 재난 이외에 지진 혹은 사람에 의한 분쟁에 더욱 많은 인구가 영향을 받을 것이라고 예측하고 있으며, 인구증가, 도시화와 같은 문제들은 또 다른 식량부족 문제를 야기하게 되고, 이러한 문제는 국제사회에 새로운 도전이 될 것이라고 분석하고 있다.

이에 따라 DFID는 영국 정부의 해외 인도적 지원 및 긴급 재난 대응을 조직화 하고 있으며 그 목적은 재난 및 긴급 상황 시에 다른 정부 기관들과 긴밀하게 협조를 하며, 국제기구 및 관련 기관들 그리고 영향을 받은 국가의 정부와 협조하여 도움이 가장 필요한 곳에 최대한 빠르게 지원하는 것이다.

양자 간 해외긴급구호 상위 5개 프로젝트를 살펴보게 되면 대부분의 경우 자연재

79) Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper. pp 4.

해에 대한 긴급대응이 주를 이루고 있다. 2008년도 미얀마를 덮친 사이클론 나르기스, 2010년도 파키스탄에서 발생한 홍수, 그리고 2010년도 아이티에서 발생한 대지진까지 영국은 자연재해가 발생하였을 때마다 양자 간 채널을 통해서 긴급대응자금을 지원하고 있다.

〈표 35〉 지원 금액을 기준으로 본 긴급재난대응 상위 5개 프로젝트(양자 지원)

(단위 : 파운드)

지원 프로젝트	국가	지원금액	지원년도
Humanitarian Assistance in Response to Pakistan Floods	파키스탄	123,580,500	2010-2012
Somalia Humanitarian Interventions	소말리아	57,270,000	2011-2012
Cyclone Nargis Emergency Response	버마	43,271,350	2008-2009
South Sudan Humanitarian Response Programme	남수단	19,700,000	2011-2013
Response to Haiti Earthquake	아이티	18,571,115	2010-2012

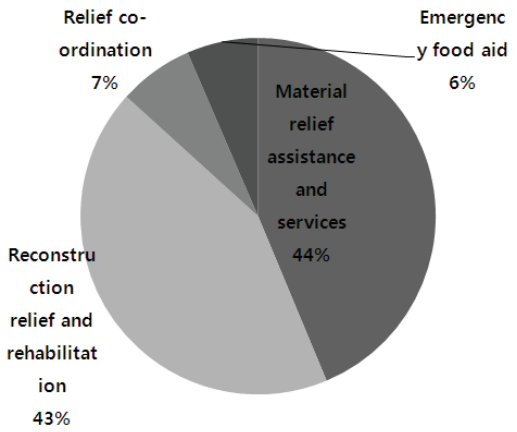
출처: http://projects.dfid.gov.uk/default.aspx[80)]

가장 많은 금액이 지원된 파키스탄의 경우를 살펴보면, 총 긴급구호 자금 123,580,500파운드 중에서 약 44%가 긴급물자구호 및 서비스 제공에 투입이 되었고 그 뒤를 이어서 재건 및 복구비용에 약 43%가 지원이 되었다.

80) 국제개발협력청(DFID) 프로젝트현황 홈페이지에서 “emergency response”로 검색하여 재구성함.

<그림 12> 파키스탄 홍수 피해 긴급구호 지원 프로젝트

(단위: 파운드)



물자 지원 (Material Relief Assistance and Services)	54,044,344
재건 및 복구 (Reconstruction Relief and Rehabilitation)	53,184,508
구호조정 (Relief Co-ordination)	8,351,688
긴급 식량 지원 (Emergency Food Aid)	8,000,000

출처: http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx

아래의 표를 통하여 그 밖의 다른 프로젝트의 세부 배분 내역을 살펴보면 대부분의 프로젝트가 재난 혹은 인도적 위기에 대한 긴급대응이므로 구호물자 및 서비스제공이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 거의 모든 프로젝트에서 50%이상의 자금이 구호물자에 배분되었다. 특이한 점은, 소말리아에 대한 인도적 개입을 제외한 모든 프로젝트에 구호조정비용이 따로 배분이 되어 다른 공여국 혹은 국제기구와의 긴급구호 조정을 하도록 되어있다는 것이다.

〈표 36〉 프로젝트별 세부배분 내역

프로젝트 명	구호물자 및 서비스제공	구호 조정 비용 (Relief Coordination)
Somalia Humanitarian Interventions	55%	-
Cyclone Nargis emergency response	70%	30%
South Sudan Humanitarian Response Programme	69%	31%
Response to Haiti Earthquake	91%	3.7%

출처: http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx

〈표 37〉 지원 금액을 기준으로 본 긴급재난대응 상위 5개 다자 지원 프로젝트(다자 지원)

지원 프로젝트	국가	지원 금액 (파운드)	지원년도
UK Contribution to Central Emergency Response Fund(CERF)	불특정국가	433,933,900	1993-2012
Pooled Fund for Humanitarian Assistance to the Democratic Republic of Congo	콩고민주공화국	107,500,000	2009-2012
Contribution to the International Monetary Fund(IMF)	다자기구	63,727,553	2006-2012
Humanitarian Assistance to Those Affected by Conflict and Floods	파키스탄	59,999,993	2008-2011
Common Humanitarian Fund 2011	수단	55,000,000	2010-2011

출처: http://projects.dfid.gov.uk/default.aspx[81)]

긴급재난대응의 다자 지원 금액 기준을 보면 영국은 지난 1993년도부터 유엔 중앙긴급대응기금(CERF)에 가장 많은 금액을 지원하고 있으며 앞선 인도적 지원 현황에서 언급된 바와 같이 유엔 중앙긴급대응 기금에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 공여국가이다.

유엔 중앙긴급대응기금(CERF)에 이어 유엔 인도주의 업무조정국(UNOCHA)에 인도적 지원의 조정 및 긴급재난 대응을 위해 많은 자금을 배분하고 있다. 이 핵심자금지원(Core Funding)은 인도주의 업무조정국이 인도적 상황에서 리더십, 조정기능 그리고 전략적 방향설정을 돕기 위해 사용되며 구체적으로 섹터가 명시되어 있지 않다.

국제통화기금으로 지원된 금액의 경우 즉각적인 재난에 대응하는 지원의 개념보다는 저소득국가(Low Income Countries, 이하 LICs)에 대한 외부로부터의 충격완화를 위해 지원을 하고 있다. 이에 따라서 총 지원액의 약 63%를 공공부문 정책 및 행정관리에 지원을 하고 있으며, 나머지는 부채탕감 관련 그리고 긴급물자 및 서비스 지원에 배분하고 있다.

81) DFID 프로젝트현황 홈페이지에서 emergency response로 검색하여 재구성함.

(1) 대규모 해외 재난에 대한 실적 및 NGO 지원

영국의 2008년도부터 2010년도까지 시민사회를 통하여 제공된 인도적 지원 자금 흐름을 NGO 기관별로 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 38〉 2008-10 영국 ODA중 DFID를 통한 Humanitarian Aid의 시민사회 배분

(단위: 천 파운드)

	2008/09	2009/10
Action Against Hunger UK	5,127	4,828
ActionAid	718	683
BBC World Service Trust	458	1,000
British Red Cross	31,032	3,100
CAFOD	580	381
CARE International UK	3,307	2,371
Concern Worldwide	723	990
Conciliation Resources(IWPR)	327	55
Goal	1,790	1,199
Handicap International UK	-	250
HALO Trust	8,991	966
International Alert	550	133
International Medical Corps UK	1,607	1,109
International Rescue Committee UK(IRC)	2,985	1,667
Islamic Relief	272	565
Landmine Action	-	542
Medecins Du Monde UK	466	
Medecins Sans Frontieres	1,946	2,020
Mercy Corps	152	1,637
MERLIN	8,383	5,288
Mines Advisory Group	4,517	500
Minority Rights Group	46	

	2008/09	2009/10
ODI	64	
OXFAM	10,906	6,793
People In Aid	270	
Plan International UK	223	
Population Services International	200	
Red R	716	150
Refugee Studies Centre	694	367
Save the Children	2,422	12,275
Skillshare International	566	
Tearfund	5,844	925
World Vision United Kingdom	1,012	290
Total Other	1,513	82
Total Humanitarian Assistance through UK CSO's 2009/10 (by DFID)	100,421	50,163
Total Expenditure through UK CSO's 2009/10	337,003	362,127

출처: Statistics on International Development 2010

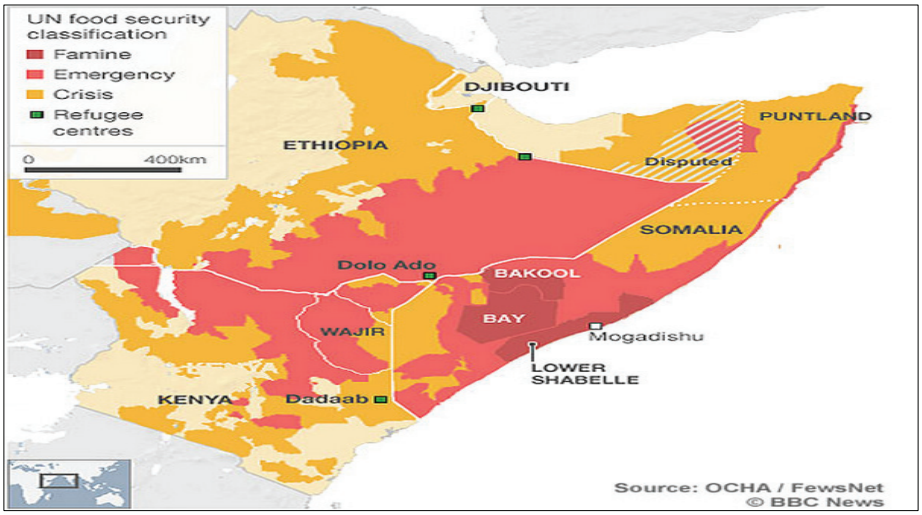
<박스 10> DFID의 아프리카 긴급 재난 대응 현황(아프리카의 뿔을 중심으로)

○ 동아프리카 지역은 최근 가뭄으로 인한 인도적 재난을 겪고 있음. 약 천 2백만 명의 인구가 긴급 구호를 필요로 하고 있음. 영국은 에티오피아, 케냐 그리고 소말리아에 있는 3백만 명의 사람들에게 인명구조 지원을 하고 있음.

○ 1995년 이래로 가장 가뭄이 심각하게 발생하고 있으며, 몇몇 지역은 2010년-2011년에 지난 60년 역사상 가장 건조했던 것으로 나타났음. 치솟는 국제 식량과 연료 가격의 상승은 동아프리카 지역의 식량난 해결의 걸림돌이 되고 있으며 특히 에티오피아, 소말리아 그리고 케냐는 이로 인해 막심한 타격을 받고 있음.

○ 영국은 국제기구와 국제 구호 단체와 함께 가장 치명적으로 영향을 받은 인구에 대해서 식량과 가축을 지원하고 있음.

○ 아래의 그림은 현재 동아프리카 지역 가뭄의 상황을 나타낸 지도로, 전 지역에 걸쳐서 기근과 가뭄 그리고 재난이 발생하고 있는 복합 재난(Complex Emergencies)의 양상을 보여주고 있음.



(단위: 백만 파운드)

	에티오피아	Dolo Ado 난민캠프	케냐	Dadaab 난민캠프	소말리아	CERF	총액
지원액	38	10	11.25	6	54	5.04	124.29

○ 에티오피아에 지원되는 총액은 국제기구로부터 지원받는 자금을 포함하여서 총 53백만 파운드가 지원되고 있으며, CARE International, CAFOD, Oxfam, HelpAge and Save the Children과 같은 NGO 기관들이 UN HRF의 이름으로 활동 중임. 기아에 시달리고 있는 약 130만 명의 사람들에게 식량지원을 하고 있고, Dolo Ado 난민캠프에 있는 약 10만여 명의 사람들에게 피난소, 물 그리고 의료 지원을 하고 있음.

○ 소말리아로 지원되는 총액 54백만 파운드 중 영국의 NGO 단체에 배분되는 금액은 약 10백만 파운드로 다음과 같이 분배되고 있음. Save the Children UK(3백만), Oxfam(2.5백만), Concern(2백만), Action Against Hunger(2.5백만)로 지원됨. 약 80여만 명의 사람들에게 식량 배급, 영양실조에 걸린 아이들을 위한 치료, 식량 생산을 위한 농업 지원을 하고 있음.

○ 케냐에는 Dadaab 난민캠프지역에서 활동하고 있는 Oxfam에 0.5백만 파운드, CARE에 0.62백만 파운드가 지원되고 있음. 영양실조에 걸린 모자를 위한 지원을 포함하여 약 20여만 명의 사람들을 지원하고 있음. Dadaab 난민캠프에 있는 13만 여명의 사람들에게 안전한 식수와 식량 그리고 보건의료 서비스를 제공하고 있음.

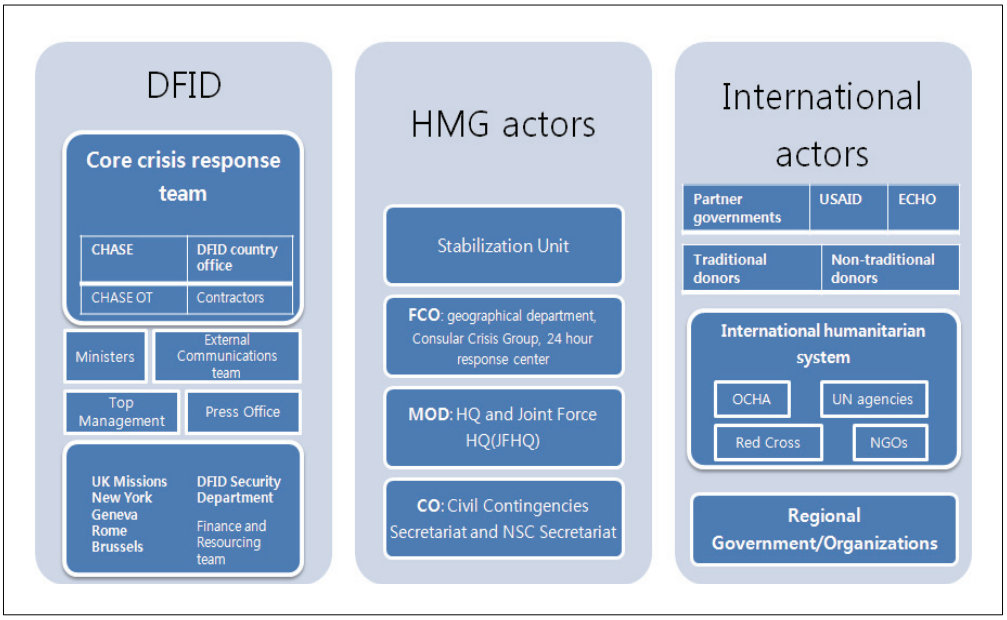
출처: http://www.dfid.gov.uk/News/Latest-news/2011

다. 해외 긴급구호 시스템 분석

1) 해외 긴급구호 운영체계

DFID는 영국 정부의 해외 인도적 재난 및 긴급구호 대응을 조정하는 역할을 그 첫 번째 우선순위로 두고 있다. 이에 따라 인도적 지원에 대해서는 DFID가 주도적인 역할을 하고 있지만, 국방부(Ministry of Defense, 이하 MoD)와 총리실 산하 전략부서(Prime Minister's Strategy Unit)과 같은 정책입안 혹은 실행기관에서도 주된 역할을 하고 있다.[82)]

<그림 13> 영국의 해외 긴급구호 행위자 분석도[83)]



특히 국방부의 경우는 인도양 지진 해일과 파키스탄 지진에 대해 적극적으로 참여하였다. 지진 해일에 대응해서 국방부는 'Operation Garron'을 동원하였으며, 공중

82) Humanitarian Response to Natural Disasters: A briefing paper prepared by the Humanitarian Policy Group for the International Development Committee inquiry into Humanitarian Response to Natural Disasters

83) from DFID CHASE, e-maili inquiry. Deborah.

기동력, 통신, 운송, 물 공급 그리고 전기 공급을 제공하였다. 파키스탄의 경우에는 소외된 지역에 식량 및 의복 공급을 위해 공수지원을 하였다.

재난 및 긴급 상황에 대한 영국의 대응에 있어서 DFID는 영국의 주요 기관들과 협력관계를 이루고 있다. 특히 영국 외무성(Foreign and Commonwealth Office, 이하 FCO)과 국방부는 인도적 재난을 대응하는데 있어서 중요한 역할을 하는 부처로서 긴급 상황에 대한 정보수집 그리고 국제기구와의 파트너십 관계형성에 있어서 주요한 역할을 하고 있다.

특히 DFID와 국방부의 협력관계의 경우 도움이 가장 필요하고 고통을 경감하기 위한 원조 물자 배분에 있어 차별이 되지 않도록 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 실례로 지난 2010년 아이티 대지진때 영국군(the Royal Navy, the Royal Marines & the Army)은 수백만 톤의 주요 물자를 전달하는데 협업하였다.

또한 DFID는 효과적인 성과 전달과 인도적 대응에 있어서 원조 가치(VfM)를 위해서 국내의 다른 주요 부처의 전문성을 활용하면서 협력관계를 유지하고 있다. 지역영국 사회·지방자치부(Department for Communities and Local Government)의 경우 2011년도 일본대지진 때 영국의 소방구조대(Fire and Rescue Service)를 통하여 수색구조팀을 파견하였다.[84] 그리고 재난 이후 보건부(Department of Health)와 협력하여 의료지원을 위한 외과 수술팀을 파견하고 있다.

2) 정부의 업무수행체계

CHASE는 DFID의 인도적 전문성 그리고 역량을 위한 핵심 조직으로서 국제적인 수준에서 즉각적이고 빠른 대응이 요구되는 급속히 진행되는 재난 그리고 대부분의 인도적 대응을 전담하고 있다. 하지만 모든 인도적 대응에 있어서 CHASE가 주도권을 가지는 것은 아니다. DFID 전반에 걸쳐 다른 부서 역시 인도적 재난에 대해서 다루고 있다. 특히 아프리카 지역 부서(Africa Regional Department, 이하 ARD) 그리고 기타 관련 DFID 국가 사무소가 끊임없이 지속적이며 만성적인 인도적 위기를 주도하는 경우가 있으며, 국가 수준의 급성 재난 대응은 국가별 부서에서 담당하고 있다.[85]

---

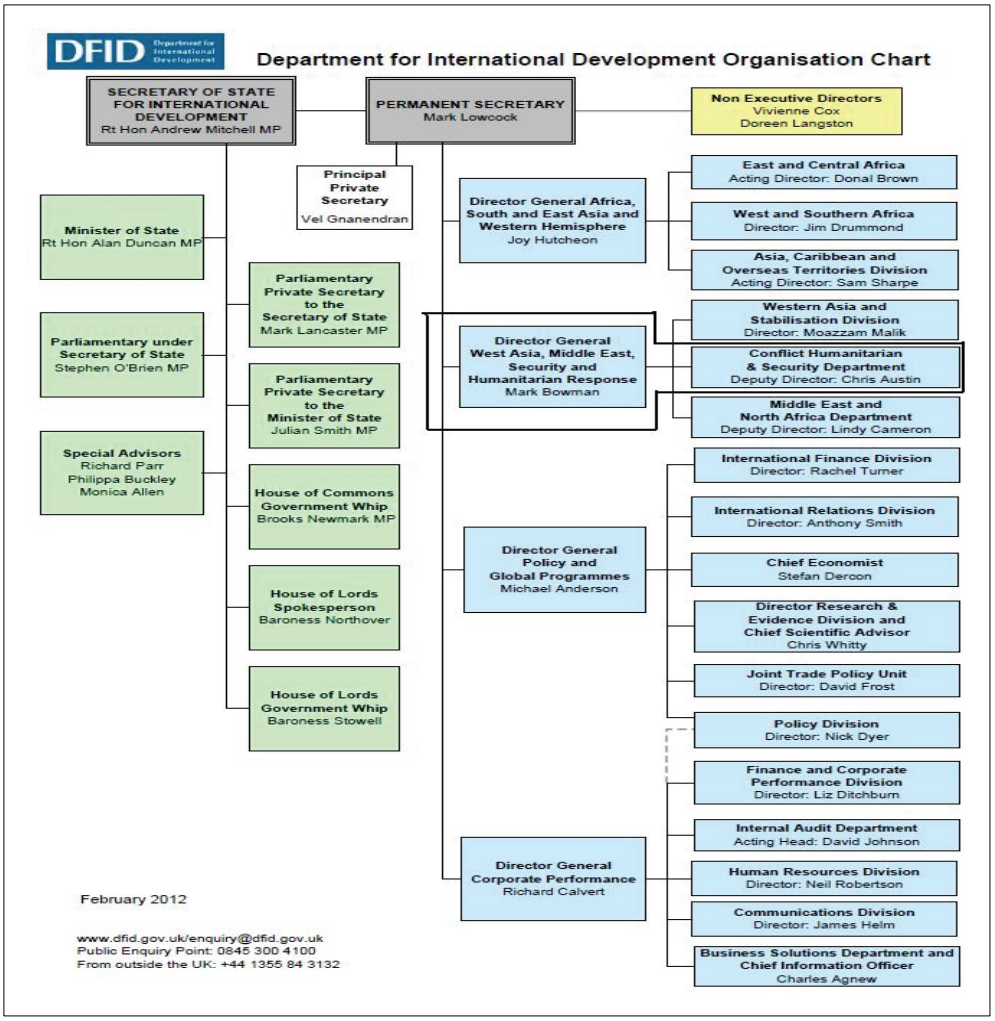
84) http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/Who-we-work-with/UK-government-departments/

85) http://www.dfid.gov.uk/About-us/Our-organisation/blue-book/D-to-E/D5/
E-mail interview with DFID CHASE Deborah.

(1) DFID의 조직 구성

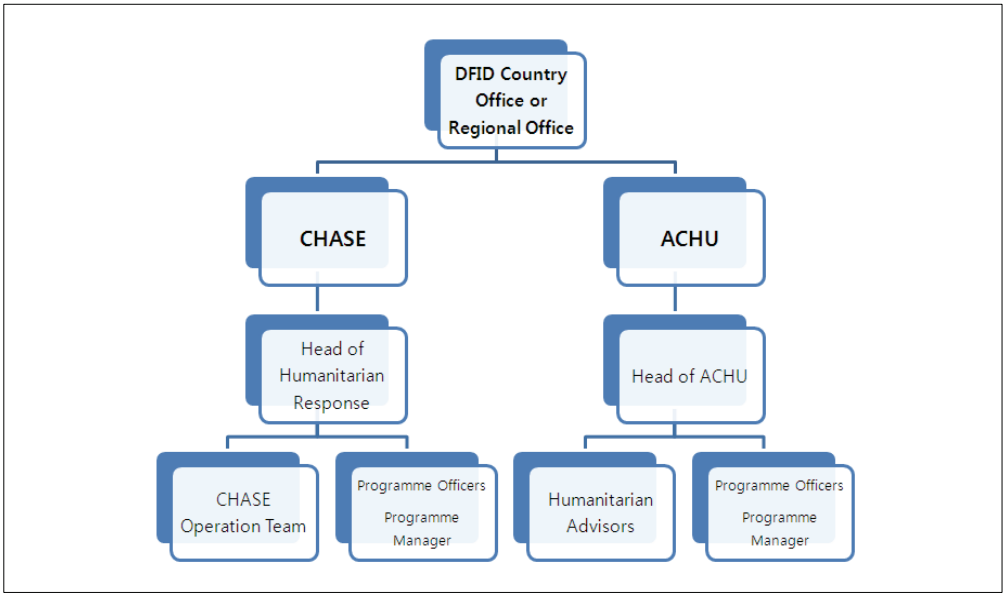
인도적 지원 및 긴급재난대응의 경우 DFID의 CHASE를 중심으로 운영되고 있다. DFID의 긴급구호에 관한 연락 조직도를 살펴보면 주된 긴급재난대응에 관련된 일은 CHASE에 집중되어 있는 것을 볼 수 있다. 또한 CHASE의 경우 24시간 상시 연락체계를 갖추고 있어 재난이 발생한 후 빠른 대응조치가 필요할 경우 신속하게 대응을 할 수가 있다.

<그림 14> 국제개발협력청(DFID) 조직도



출처: DFID organogram

<그림 15> DFID의 인도적 지원 분야 조직도(조직 개편이전)

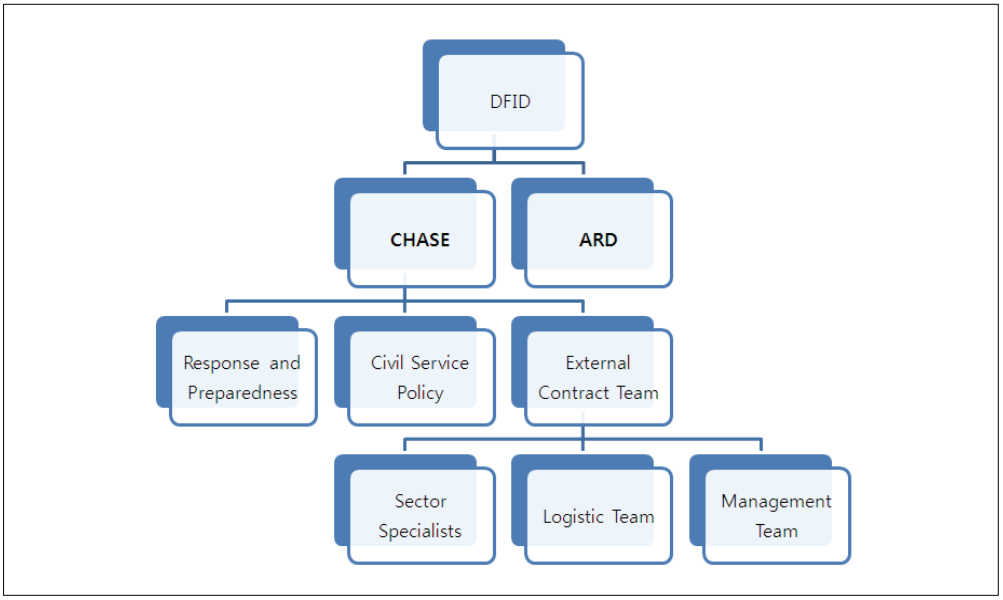


출처: Humanitarian Funding Guidelines for NGOs

위의 조직도는 인도적 재난이 발생하였을 때 NGO가 자금지원을 받기 위해서 어느 부서로 연락을 취해야 하는지에 관한 운영 조직도이다. 보통의 일상적인 자금지원을 받기 위해서는 DFID 국가 사무소(Country Office) 혹은 지역 사무소(Regional Office)에 접촉하여 지원을 받으면 된다고 가이드라인에 명시하고 있다.

그리고 주요 긴급재난과 관련하여서는 CHASE로 연락을 취하는 방법이 있다. 아프리카 지역에 관련된 재난의 경우 아프리카 분쟁 및 인도부(Africa Conflict and Humanitarian Unit, 이하 ACHU)로 연락을 취하면 되고 CHASE의 현장투입조(Operation Team)의 경우 외부의 전문가와 외주 계약을 맺어 이루어지게 된다. 그 팀은 인도적 지원 전문가, 현장 파견 가능한 팀, 재난 정보 관리자, 국제 재난 모니터링 그리고 물자 조달과 배분을 위한 수송지원 팀으로 구성되어 있다. 특히 수송지원의 경우 CHASE는 민간항공사와 계약을 맺고 있으며 또한 국방부에 요청을 하여 군수송기를 이용할 수 있다. 최근 DFID내에서 ACHU에 대한 개편이 이루어져 아래와 같이 아프리카 지역 부(African Regional Division, 이하 ARD)로 부서가 바뀌게 되었다.

<그림 16> DFID CHASE 운용 메커니즘(조직 개편이후)



출처: DFID CHASE 현지조사 인터뷰

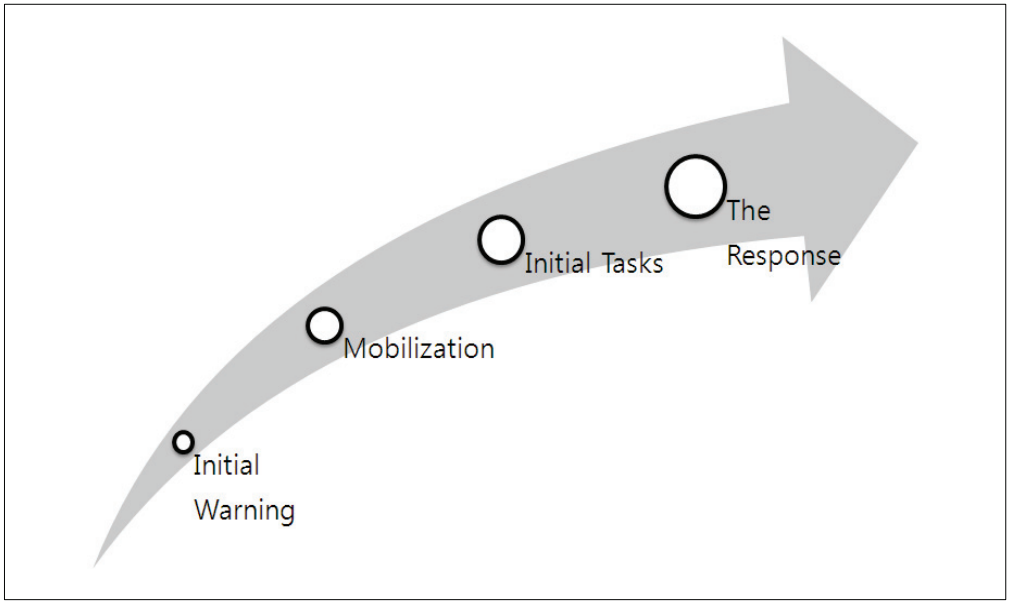
이전 조직체계에서 ACHU는 주로 아프리카 지역에 프로그램 혹은 프로젝트를 기반으로 하여 양자 지원을 담당하던 부서로서 정책 혹은 연구의 기능은 수행하지 않았다. 하지만 DFID 전반적으로 정책 준비성에 관한 인식이 증대되고 특히 아프리카 지역에서 발생하는 복합 재난(Complex Emergencies)과 지속되는 재난(Protracted Crises)에 대한 정책적인 대응의 필요성이 증대됨에 따라 ACHU는 아프리카 지역 부(ARD)로 흡수되었다. 이에 따라 아프리카 지역에 대한 인도적 지원 그리고 긴급구호 지원뿐만 아니라 초기, 중기 긴급구호를 장기적인 관점의 개발 사업으로 연결을 할 수 있는 기능을 담당할 수 있게 되었다.

CHASE 이하 재난 대응 및 대비팀, 민간지원 정책팀(Civil Service Policy) 그리고 외부 계약팀으로 구성되어 있고, 외부 계약팀 하에 인도적 지원 및 긴급구호를 위한 각 섹터별 전문가 그룹, 물류팀 그리고 관리팀으로 구성되어 있다.

(2) CHASE의 재난 대응 절차

CHASE의 재난 대응은 아래와 같은 4가지 절차에 따라 이루어진다.

<그림 17> CHASE 재난 대응 절차



출처: The Humanitarian Response Process, DFID CHASE

첫 번째로 초기 경보 단계(Initial Warning)이다. 재난의 초기 경보 단계에서는 CHASE-OT 모니터링 부서가 365일 24시간 재난의 발생에 대해서 감시를 하고 있으며, 이는 경계경보 대응 담당자(Alert DFID Response Officer)들로 구성되어 있다. 상급 경보 책임자, 재난 경보에 대한 언론 및 통신 담당 부서, 경보 장관(Alert Ministers)을 통하여 DFID 대응팀의 가동여부를 결정하게 된다.

두 번째로 이를 통해 결정된 대응팀의 동원(Mobilization)으로 대응팀은 DFID 본부에서 구성이 되며 CHASE와 CHASE-OT 직원들로 구성이 된다. 팀에는 초기 수요 조사를 위해 즉시 파견이 가능한 인도지원 전문가도 포함된다.

세 번째로 파견 후 가장 초기 과업(Initial Tasks)은 국제기구를 포함한 다른 기관들의 재난에 대한 대응 및 기여에 대한 정보를 수집하는 것이다. 또한 추가적인 현지 수요 조사를 위한 팀을 꾸리게 되며, 재난에 영향을 받은 지역으로 물자, 인력, 장비를 수송하기 위한 물류 체제에 대해 조사하게 되며 국무조정실, 국방부, 외무성 그리고 기타 연관 부처와 연락 담당자를 파견한다.

이에 따른 DFID의 대응(Responses)은 직접적 대응, 그리고 간접적 대응으로 나뉜다. 직접적 개입으로는 인도적 지원 전문가를 파견하여 정보를 수집하고 다른 이해

관계자들과의 조정역할을 하는 것, 민간 수단을 통한 물자 및 인력 수송을 위해 육해공의 접근 가능한 공간을 마련하는 것, 구조 수색팀을 파견하고 지원하는 것, 그리고 국방부의 사용가능한 자산을 검토하는 것이다. 간접적 대응으로는 국제사회의 요청(Appeals)에 대응하는 것, 초동자금지원 메커니즘(Rapid Response Facility, 이하 RRF)를 통하여 시민단체 혹은 민간단체를 통해 대응하는 것, 물류 전문가와 같은 전문가를 다른 기관에 참여시키는 것이 있다.

3) 예산집행

(1) 긴급구호 자금지원 채널

앞에서 살펴본 바와 같이 CHASE는 조직의 개편을 통하여 보다 효율적이고 장기적인 관점의 인도적 지원 그리고 긴급구호 자금지원을 도모하고 있다. 이에 조직 개편 이전에 DFID의 인도적 지원을 위한 자금은 세 가지 채널을 통해서 이루어지고 있으며 특히 현재는 ARD로 부서가 바뀐 ACHU를 통한 아프리카 지역의 자금지원도 포함하고 있다.

자금 채널:

(1) 인도적 지원 요소를 포함하고 있는 국별 프로그램(GHD 지원 DRR 활동 포함) through country programmes which contain elements of humanitarian assiatance(including GHD-eligible DRR activities)

(2) ACHU가 운영하는 지역 인도적 지원 프로그램 → 최근 ARD로 개편함.through the regional humanitarian programme managed by the Africa, Conflict and Humanitarian Unit(ACHU) → 최근 ARD로 개편함.

(3) CHASE를 통한 자금 조달 - CHASE는 전 세계의 긴급 단기 재난 대응 권한이 있음 through the Conflict, Humanitarian and Security Department (CHASE), which has a global remit to reinforce these channels and respond to rapid-onset short-term crises

(2) NGO 단체들에 대한 자금 지원 가이드라인(Funding guideline)

NGO 단체가 DFID으로부터 인도적 지원 자금 지원을 받기 위해서는 NGO를 위한 인도적 자금 지원 가이드라인(Humanitarian Funding Guideline for NGOs)에 따라서 신청해야 한다. 이를 위해서 DFID는 기본적으로 NGO단체들에게 GHD에서 언급된 다음의 세 가지 기준을 적용할 것을 요구하고 있다.

(1) the Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response
(2) the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief
(3) the UN Guiding Principles on Internal Displacement

자금 지원을 받는 NGO를 위한 자금지원 가이드라인을 살펴보게 되면, 긴급한 재난 대응 자금(Rapid Onset Disaster)을 DFID으로부터 지원을 받기 위해서는 DFID의 국가별 사무소로 직접 연락을 하는 것을 기본으로 하고 있다. 단, 국가별 사무소가 없을 경우에는 DFID의 지역사무실 혹은 지역부서로 문의하도록 되어있다.

<박스 11> NGO 자금 지원 가이드라인 주요내용

How does DFID decide whether to fund proposals?

제안서는 확인된 인도적 수요, 기술적 표준 그리고 좋은 선례(Good Practice), 전달 접근법, 비용 효과성, 기관의 역량, 국가에서의 기관의 위치 그리고 자금지원이 가능한 수준을 배경으로 평가되어짐. 몇몇 상황 특히 장기적인 DFID의 국가 및 지역 지원전략과 연결된 경우 DFID가 대응 전략 및 우선순위를 가지는 경우가 있으며 이는 의사결정에 영향을 미칠 수 있음. DFID의 우선순위는 특히 급성 재난(Rapid-onset Disaster)과 같은 폭 넓은 인도적 대응이 진행됨에 따라 변화할 수 있음.

DFID 제안서 포맷

NGO기관들은 DFID에 인도적 수요가 발생하는 긴급 상황의 첫 날부터 진행되는 과정 어느 순간이든 긴급대응을 위한 제안서를 제출할 수 있음. 그러나 긴급 상황이 예측이 가

능하거나 장기간에 걸친 경우, 일반적인 자금지원 신청이 권장되는 경우가 있으므로 DFID의 관련부서로 연락할 것을 권하고 있음.

지원이 가능한 DFID의 자금지원금액은 인도적 지원 수요의 규모에 따라 다르며, 다른 종류의 자원으로부터 가능한 자금지원의 수준이 고려되어짐. 기관의 역량이 프로젝트의 규모를 운영할 수 있고 대응이 적절하고 좋은 원조 가치(value for money)를 가지고 있다면 일반적으로 개별적인 제안에 관해서 재정적인 제한은 없음.

제안서는 아래와 같은 내용을 모두 포함하고 있어야 함.

– Basic Data Sheet – Logical Framework – Organization Background – Project Description	– Management arrangements – Budget and Budget narrative – Annexes as appropriate(e.g. needs assessment, conflict assessment documents)

또한 제안서를 위한 Logical Framework의 경우 다음의 5가지 지표(SMART)를 포함해야 함. Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound.

출처: Humanitarian Funding Guidelines for NGOs

즉각적이고 시기적절한 대응이 필요한 자연재해 혹은 사람에 의한 재난의 경우 CHASE가 담당을 하고 있다. 이에 CHASE는 긴급구호 상황을 대응하기 위해서 모든 비영리단체를 대상으로 분쟁, 인도 및 안보기금(Conflict, Humanitarian and Security Fund, CHSF)을 운용하고 있으며, 2005년 이후로 시민사회는 CHSF의 자금으로 CHASE의 목표를 달성하는데 중요한 역할을 수행해왔다. CHSF는 핵심 전략적 자금지원(Core Strategic Funding) 과 사업별 자금지원(Project Funding) 두 가지를 제공한다.[86] 또한 CHSF는 아래와 같은 사항을 지지한다.

□ CHASE의 전략적 목표와 관련된 영국 정부 정책 과정의 우선순위에 시민사회가 참여할 것
□ 증거를 토대로 하는 옹호를 통해 가난하고 취약한 계층 사람들의 시각을 대표하여 국제분쟁 및 인도적 의제에 영향을 주기 위함

86) Conflict, Humanitarian and Security fund guidelines

□ 혁신과 교훈
□ 인도적, 분쟁해결 및 평화유지, 안보 그리고 공평한 효과적인 지원을 위한 역량 강화

CHSF는 아래와 같은 사항에 초점을 맞추고 있다.

□ 자연재해와 분쟁 상황에서 발생하는 인도적 요구를 만족시킴.
□ 개발행위에 있어서 분쟁, 인도적 상황, 재난 위기 경감, 그리고 안보(Security)와 정의(Justice)에 대한 접근성을 고려함.
□ 난민과 국내실향민(Internally Displaced People)을 포함하여 가장 가난하고 취약한 사람들을 보호하고 그들에 대한 관심을 촉진함.
□ 분쟁, 안보, 정의 그리고 인도적 지원에 관한 국제적 수준의 시스템의 효과성을 증진함.
□ 인도적 지원 분야에서 공여자들의 조화를 향상시킴.

CHSF에 지원을 하게 되는 모든 인도적 지원 기관은 프로젝트, 프로그램 디자인부터 평가까지 DFID에 맞는 가이드라인을 준수할 것을 권고하고 있다. 아래 표는 지난 2009년도 DFID CHASE가 민간단체를 대상으로 CHSF 지원 신청을 받았을 때의 모집 내용이다.

<박스 12> 2009년도 CHSF 모집 공고

- 2009년도 CHSF 모집 분야
2009년도 CHASE는 아래의 총 9개의 분야별 주제에 있어서 지원 공고를 모집하였으며, 2009년 이후로 최근의 자금 관련 지원은 아직 이루어지지 않고 있다.

Theme A: Emergency Response Grant
Theme B: Strengthening the evidence base for humanitarian decision making, financing, and reporting
Theme C: Building the evidence base and strengthening policy making for Disaster Risk Reduction
Theme D: Strengthening the effectiveness of the multilateral institutions, particularly the UN system, To resolve conflict, secure peace, and support recoverty
Theme E: Innovative approaches to supporting locally-led peacebuilding
Theme F: Building Security and Justice for the poor by supporting southern civil society

advocacy and promoting effective transitional justice

- 지원 자격
: 비영리 단체일 것.
: 분쟁 예방, 인도적 지원 그리고 정의로의 접근(Access to Justice) 분야에 튼실한 실적을 가지고 있을 것.
: 목표하고 있는 개요에 대해 목적성을 명확한 서술, 필요한 기술 그리고 기여를 다룰 수 있는 경험을 가지고 있을 것.
: 앞으로 목표하고 있는 계획이 CHASE의 목표와 일치를 하여야 하며, 또한 DFID가 앞으로 지원을 하게 될 목적에 대해서 명확하고 상세하고 서술할 것.
: 연간 예산에 관한 감사 조항을 포함한 DFID 지원 자금의 사용을 적절하게 보고할 수 있을 것.
: DFID의 자금지원이 아닌 재원에 대해서 광범위한 튼튼한 기반을 가지고 있을 것이며 DFID의 잠재적 지원이 연간 예산 범위를 초과해서는 안 될 것.

특히 긴급구호 대응에 관한 자금 지원을 세부적으로 살펴보게 되면 지원을 하게 되는 기관은 다음과 같은 기준에 의해서 선정이 될 것이다.

Theme A Emergency Response Grant
· 주요한 재난의 국제적 수준의 구호 작업에 있어서 중요한 부분을 조직하여 시작할 수 있는 역량
· 개발도상국에 연관되어 있는 수준과 지역 파트너들과의 튼튼한 지원 실적
· 지역 파트너의 역량에 접근하기 위한 튼튼한(Robust) 내부 시스템
· UN과 그 클러스터 시스템과 활발하게 활동하고 있는 경력
· 자연재해 그리고 다른 종류의 재난 대응에 있어서 지역 혹은 국제적 수준의 다른 시민사회기관과 조정한 경력
· 적절한 젠더 분석(Gender Analysis)을 포함하여 수혜자의 요구와 그 분석에 대한 접근의 신뢰성과 건장성(Robustness)
· DFID의 보고 사항에 대한 요구 조건을 만족할 수 있는 역량을 가진 견고한 보고 및 모니터링 시스템

4) 민관협력

(1) 민간협력 프로그램 협정

민간협력 프로그램 협정(Programme Paternership Agreements, 이하 PPAs)은 시민사회를 지원하는 DFID의 주요한 메커니즘 중 하나이다. PPAs는 시민사회 단체에게 3년 동안의 자금을 지원하는 제도로 보다 나은 계획과 실행 프로그램을 할 수 있도록 해준다.[87]

87) http://www.dfid.gov.uk/Work-with-us/Funding-opportunities/Not-for-profit-organisations/PPAs/

ⅰ) PPA의 배경

2000년 이후로 DFID는 민간협력 프로그램 협정(PPAs)을 통하여 다양한 시민사회기관(CSOs)에 전략적인 지원을 하고 있다. 이러한 자금지원은 PPA 기관이 연간으로 제출하는 상호 합의된 결과에 근거하여 지원이 되고 있으며, 이전까지 3번의 PPA 지원을 위한 공고가 있었다.

ⅱ) PPA의 개념

PPA는 DFID가 전략적으로 30개의 시민사회기관을 선정하여 인도적 지원 자금을 유연하게 제공하고 있는 영국의 민간협력지원 협정이다. PPA의 배분은 빈곤퇴치, 의미 있는 정책적 참여, 그리고 DFID의 가치와 우선순위와 명확하게 일치함으로서 실질적이고 현실적인 영향력을 증명할 수 있는 기관에 배분된다.

ⅲ) 유연성있는 지원과 PPA기관의 책임

유연한 지원은 '명확한 목표를 추구하는 DFID의 자금을 지원 받았을 때, PPA를 가지고 있는 기관이 자유롭게 그 자금을 배분할 수 있는 것'을 의미한다. 사업 논리모형(Logical framework)에 설정되어 있듯이, 각기 새로운 PPA는 상호 합의, 측정가능한 성과 수행체계를 가지며 PPA 기관은 기타 소득 재원과 명확한 구분을 보여주는 연간 회계 장부를 제출하여야 한다.

ⅳ) PPAs 지원자격

PPAs는 세계적인 그리고 지역적인 관점을 가지고 있는 큰 시민사회단체를 위하여 고안되었다. 지원에 성공하기 위해서 기관은 빈곤퇴치, 분쟁, 안보 및 정의 그리고 인도주의에 관해서 강력한 우선순위를 가지고 있어야 하고, 전문성을 보유하고 있어야 한다. 또한 훌륭한 성과 관리 체계를 가지고 있어야 하고, 실질적이고 실행 가능한 빈곤퇴치 영향력을 가지고 있어야 한다. 기관의 전반적인 체제에 걸쳐서 역량을 지니고 있어야 하며 정책참여를 해야 하고 DFID의 가치와 우선순위와 일치해야 한

다. PPAs에 채택된 모든 지원기관들은 DFID의 UK 원조 투명성 확약(Aid Transparency Guarantee)을 준수해야 한다.

〈표 39〉 Successful organization for PPAs

General and CHASE PPA	CHASE PPA
• Save the Children • Transparency International • Christian Aid • Oxfam	• Asia Foundation • International Alert • Saferworld • Avocats Sans Frontiers • British Red Cross • MAPAction • CDA Inc • Norwegian Refugee Council • Conciliation Resources • Penal Reform International • People in Aid

v) 상세 지원 절차

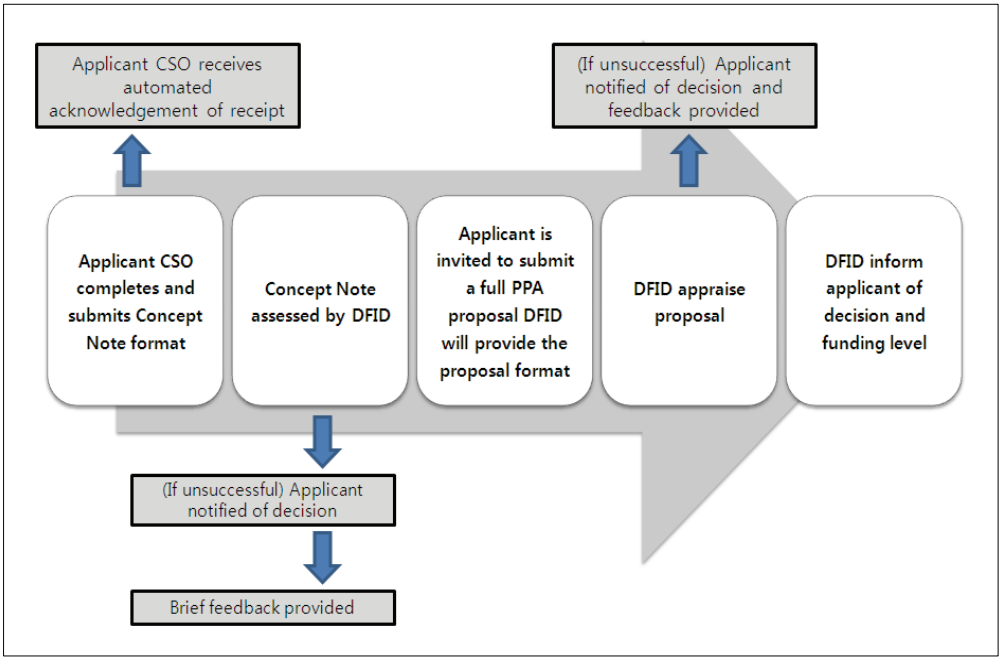
DFID는 모든 기관이 필요 이상의 시간과 노력을 제안서를 작성하는데 쓰지 않도록 가능한 취급하기 쉬운 지원 절차의 필요에 대해서 인식을 하고 두 단계의 지원절차를 운영하고 있다.

첫 번째 지원 단계는 컨셉노트(Concept Note)의 제출이다. 모든 기관들은 DFID가 규정한 쪽수에 맞추어서 컨셉노트를 투명하고 솔직하게 작성을 하여야 한다(첨부되는 annex는 고려하지 않음).

지원 기관은 자동적으로 완성된 컨셉노트에 대한 접수 통지 영수증을 받게 되는데 컨셉노트의 심사결과가 긍정적일 경우, DFID는 기관을 초청하여 DFID가 제공하는 형식에 맞추어서 완성된 지원서를 제출하는 다음 단계로 진행한다. 만약 첫 번째 단계에서 실패할 경우, DFID는 간략한 피드백을 제공하고 있다.

아래의 그림은 상세한 PPA 지원 절차의 흐름도이다.

<그림 18> PPA process - Flow Chart



출처: PPA assessment process

<박스 13> 민간기관 및 연구기관과의 PPA 사례

○ [Overseas Development Institute(이하, ODI)]

ODI는 국제 이슈 및 인도적 이슈 분야를 선도하는 영국의 think-tank로서 세계에서 가장 큰 독립적인 연구기관 중 하나이며, 높은 평가를 받고 있는 기관임. 세계적인 사회 정의 및 well-being 담론을 형성함으로서, 국제적인 새로운 생각을 선도하고 있음. ODI는 아프리카, 아시아 그리고 남아메리카 지역에서 실질적인 변화에 기여하고 있으며 OECD, UN 회원국뿐만 아니라 개발도상국의 사고방식에도 영향을 미치고 있음. 또한 정책과정을 학습하는데 많은 투자를 하고 있으며, ODI와 비슷한 사고방식을 가진 세계에 있는 think-tank와의 네트워크 형성에도 많은 투자를 하고 있음.

DFID와의 PPA는 ODI의 reach와 파트너십에 매우 중요한 기여를 하고 있음. 지난 2007년과 2008년도 ODI에서는 저널 기사, 책을 포함하여 135건의 출판물이 발간하였으며, 약 4,000여명의 사람들이 참석하고, 100여건의 언론 인터뷰와 브리핑을 했던 69건의 공개행사가 있었음. ODI의 뉴스레터는 약 14,000명의 개발 전문가 및 정책 결정자들에게 발송되고 있으며, 홈페이지 방문자수는 매년 450만 명을 넘어서고 있음. PPA에 의해서 지원받고 있는 파트너십 측면에서, 증거에 근거한 개발 정책의 새로운 네트워크(the new network on Evidence-Based Policy in Development)는 약 20여 개의 주요 기관과 500여명의 개인 회원을 가지고 있음. 지난 2004년 이후 위 주제와

관련된 역량 강화 프로그램에는 26개 국가의 700여 기관에서 2,000여명의 사람들이 참가하였음.
개발에 관련된 의제는 꾸준히 변화하고 있음. 연구, 정책제안, 그리고 공공정책을 통하여 ODI는 변화하는 수요에 관하여 이해하려고 노력하고 있고 그에 대한 대응 형태를 돕고 있음. ODI의 미션은 빈곤 완화 및 고통 경감을 위한 정책과 실천을 꾸준히 고무시키고 알리는 것임.

○ [Oxfam}

Oxfam은 효과적인 캠페인 그리고 장기적인 개발 사업을 통하여 빈곤, 불평등 그리고 고통을 경감시키고 퇴치하기 위해 지구적 차원의 행동 및 결과 달성을 요구하는 시민사회 기관임. PPA를 통하여 공통적으로 진행되고 있는 주제별 사업은 사람들 empowering 함으로서 그들 자신과 다른 사람들을 위해 지속적인 변화를 가지고 오는 것임. Oxfam은 여성의 empowerment와 성 평등의 개념을 모든 프로그램에 걸쳐 강화하려는 노력을 하고 있음.

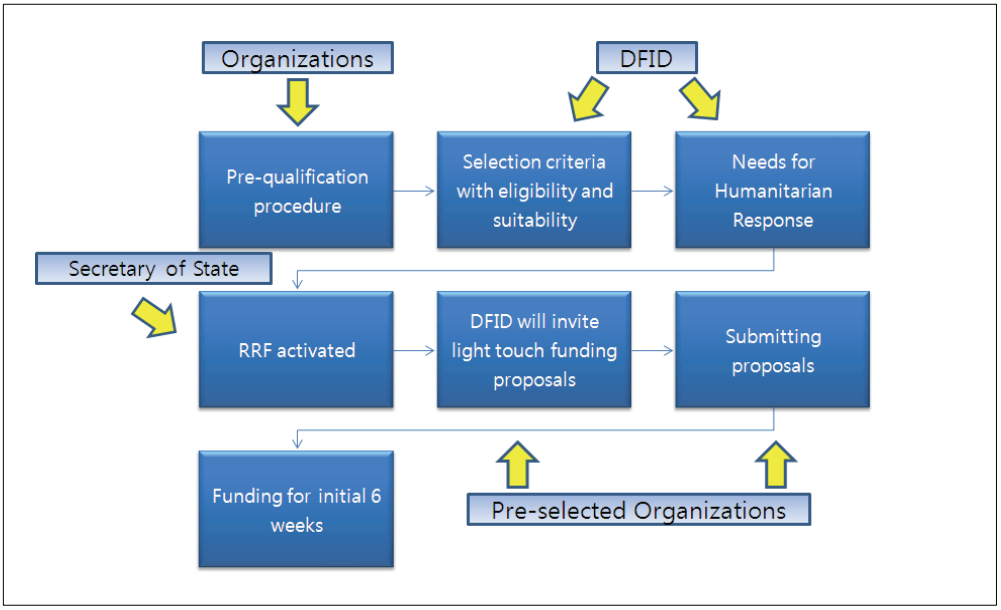
출처: http://www.dfid.gov.uk/Work-with-us/Funding-opportunities/Not-for-profit-organisations/PPAs/ODI/

(2) 초동자금지원 메커니즘[88]

초동자금지원 메커니즘(Rapid Response Facility, 이하 RRF)은 재난 발생 후 첫 72시간 내에 미리 선정된 기관들에게 빠른 자금동원을 위해서 설립된 메커니즘으로써 기존의 것과 비교해 보았을 때 좀 더 신속하고 즉각적인 대응을 위해 만들어진 체제이다. 미리 선정된 기관들과 일을 함으로서, DFID는 보다 높은 수준의 성과와 비용대비가치를 달성할 수 있는 기관과 협력을 할 가능성을 높일 수 있고, 자금지원을 받는 기관의 입장에서는 재난 발생 후 빠른 대응이 중요한 시기에 자금지원을 받기 위한 행정작업 보다는 긴급구호에 집중을 할 수 있게 된다.

88) http://www.dfid.gov.uk/Work-with-us/Funding-opportunities/Conflict-and-humanitarian/Rapid-Response-Facility-applications/

<그림 19> 초동자금지원 메커니즘(RRF) 운용 과정



출처: RRF Terms of Reference

초동자금지원 메커니즘(RRF)의 운용 메커니즘을 살펴보게 되면 위의 그림과 같이 정리 될 수 있다. 첫 번째 순서로, DFID 여러 기관들로부터 긴급구호 자금지원을 위한 지원서를 접수하게 된다. 이 때 신청을 할 수 있는 기관의 자격은 영국을 기반으로 한 기관이어야 하며 UN CERF로부터 직접적인 자금지원을 받을 수 있는 기관은 제외가 된다. 또한 신청기관은 초동자금지원 메커니즘(RRF)이 활성화되었을 때 DFID의 자금지원을 받을 만한 자격(Eligibility)이 되는지 그리고 적정한지(Suitability)에 대해서 평가를 받게 된다. 신청기관은 동 기관의 전문분야와 지역적인 접근성을 고려하여 해서 지원해야 하며 이 때 협력이 가능한 국제기구, 국가 혹은 지역 파트너들 그리고 네트워크를 고려하여야 한다.

선정 절차가 끝난 후 DFID가 인도적 대응의 필요성을 인식하게 되는 경우 초동자금지원 메커니즘(RRF)의 작동은 국무장관이 그 여부에 대해 결정하게 된다. 단, 인도적 대응의 필요성에 대한 범위는 큰 규모 혹은 복합 재난(Complex Emergencies)의 경우에만 해당된다고 명시하고 있다.

자금지원은 긴급대응의 초기 6주 동안만 지원된다. 초동자금지원 메커니즘(RRF)의 작동 2시간 이내로 DFID는 미리 선정된 기관들로부터 DFID의 수요조사, 필수적인

전문 지식 그리고 지리적 접근의 기준에 기반을 둔 간략한 자금지원 제안요청서(Light-touch Funding Proposals)를 받을 것이다.

DFID로부터 제안서 제출을 권유받은(Invited) 기관들은 공지를 받은 후 12시간 내에 기관의 대응의지, 대응능력, 어떤 것을 할 수 있는 지 그리고 최종적으로 필요한 예산에 관하여 제안서를 작성하여 제출해야 한다.

초동자금지원 메커니즘(RRF)이 작동된 이후, DFID는 기관의 제안서를 근거로 하여 결과(Results, 산출물(Outputs)과 산출결과(Outcomes)를 포함한 개념)에 대해서 시행 후(Post-action) 검토를 실시한다. 이 때 기관은 검토에 필요한 자료를 제출을 하여야 하고, 시행 후(Post-action) 디프리프 과정에 그리고 기관의 긴급대응에 참여하고 있는 적절한 주요 직원(staff)을 참석시켜야 한다.

ⅰ) 초동자금지원 메커니즘(RRF)을 위한 원조 가치 가이드라인[89]

초동자금지원 메커니즘(RRF)의 원조 가치(VfM)를 만족시키기 위한 가이드라인에 따르면, 원조 가치(VfM)는 단순히 가장 적은 돈을 투자하여 프로젝트 혹은 프로그램은 진행하는 것이 아니다. 따라서 단순하게 가장 낮은 가격 수준의 프로젝트 혹은 프로그램을 하는 것이 아니라고 규정하고 있다. 또한 HERR에 따르면 수혜자에게 비용과 재화 및 서비스의 품질의 최적의 조합을 만족시키는 것이다.

초동자금지원 메커니즘(RRF)의 원조 가치(VfM)를 위한 가이드라인은 크게 두 가지 단계로 구성되어 있다.

- 사전자격심사(the Pre-qualification process): DFID는 사전자격심사를 받은 기관이 성과를 전달하고 원조 가치(VfM)를 제공할 수 있는지에 대해서 재확인을 할 필요가 있다. 재확인(Reassurance)은 입찰사전자격심사의 과정으로 재난의 초기대응과정에 기관들은 서류보다는 대응작업에 집중할 수 있도록 기회를 제공한다.
- 초기단계: 사전자격을 획득한 기관은 초동자금지원 메커니즘(RRF)의 활성화시

89) https://www.dfid.gov.uk/Work-with-us/Funding-opportunities/Conflict-and-humanitarian/Rapid-Response-Facility-applications/. Value for money guidance for the Rapid Response Facility(RRF)

에 제안서를 제출하여야 한다. 제안서는 주로 제안된 개입에 관한 설명, 접근 가능한 예상되는 수혜자의 숫자, 예상되는 결과 그리고 예산의 큰 제목 요약을 위주로 구성하여 제출하면 된다.

DFID의 3대 원조 가치 측정은 다음과 같다.

○ 경제성 기준 – 투입물 단위 당 비용

○ 효율성 – 산출물 단위당 비용

○ 효용성(사업의 지속성 있는 영향력, Effectiveness) – 산출 결과 당 비용

ii) 사전자격심사를 위해 필요한 사항들

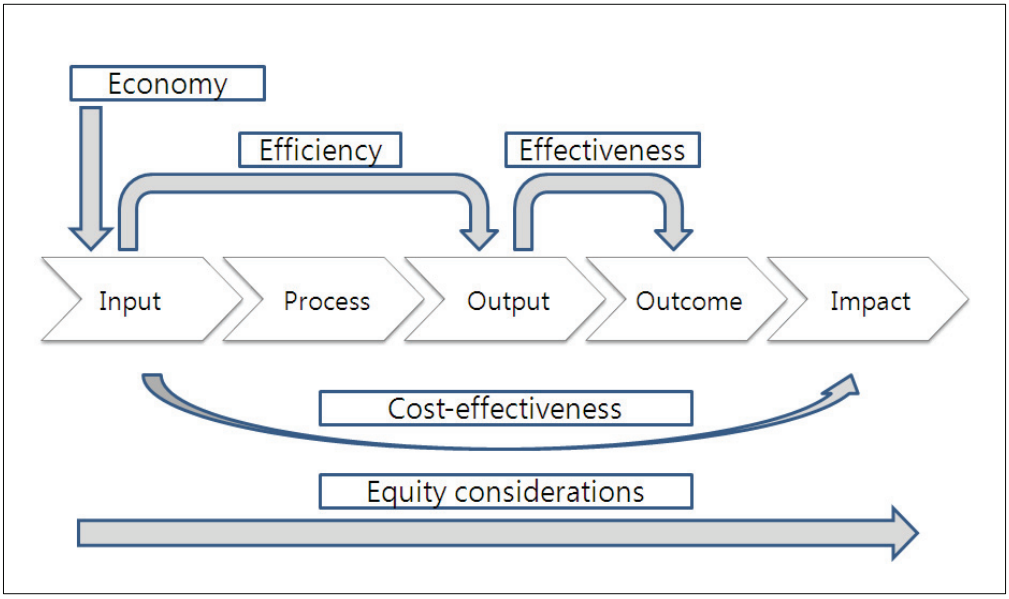
DFID가 지원기관들의 원조 가치(VfM) 대해서 평가를 하기 위해, 각각의 지원기관은 지난 최근 3번의 인도적 대응과 관련한 아래의 3가지 측정 지표를 제출하여야 한다.

경제(Economy) – 최근 3번의 대응과 관련해 DFID에 전반적인 프로젝트 예산안을 제출하거나, 첨부된 예산안 견본을 작성하여야 함.

효율성(Efficiency) – 산출물 당 사용된 실제의 비용에 관한 정보를 제공해야 함. 이는 산출물 당 그리고 수혜자 당 소요되는 비용을 계산함으로서 기관의 산출물에 대한 소요비용에 관련한 정보를 제공받을 수 있음. 첨부된 견본을 이용하여 지난 최근의 3가지 프로젝트에 관련하여서 작성해야 함.

효율성(Effectiveness) – 지난 최근의 프로젝트의 결과에 관련하여 질적 그리고 양적인 정보를 제공하여야 함. 이 정보에는 인도적 원조 가치(VfM)의 세 가지 주요 요소인 신속성(Speed), 질(Quality) 그리고 비용(Cost)에 관한 정보를 포함하여야 함. 비용대비 효과성에 관한 정보를 제공할 수 있다면 제출하여야 하고, 프로젝트의 결과가 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 정보를 역시 제공이 가능하면 제출하여야 함.

<그림 20> 원조 가치(VfM) 흐름도



출처: Value for Money guidance for the RRF

(3) NGO 기구간 협의체

ⅰ) 영국 인도적 지원 기관 컨소시엄(Consortium of British Humanitarian Agencies, CBHA)

2010년도에 설립된 컨소시엄으로 인도적 지원 혹은 긴급구호를 하는 기관들의 조정을 목적으로 그리고 수요가 필요한 곳에 빠른 지원을 위해서 설립되었다. 기후변화로 인해 취약상황에 노출되는 인구가 증가하는 상황에서 CBHA의 기관들은 협력함을 통해 중복사업을 피할 수 있고, 각기 기관들의 사업을 보고 배울 수 있다.

CBHA는 재난에 영향을 받은 사람들에게 신속하고 효과적으로 긴급 대응을 할 수 있도록 긴급대응 자금(Emergency Response Fund, 이하 ERF)이라고 하는 체제를 수립하였다. ERF는 재난상황이 발생했을 때 다른 재원을 조달하는 것보다 신속하게 대응을 할 수 있도록 하며 재난 발생 후 최소 7일 이내로 대응하는 것을 목표로 하고 있다.

ERF 메커니즘은 재난이 발생한 후 각 회원기관들끼리 화상회의를 통하여 재난의

규모와 영향력, 지역 정부의 대처 능력과 구조 그리고 영향을 받는 인구에 기반을 두고 자금지원의 규모를 결정한다. 결정한 뒤 관심이 있는 기관은 1주일 이내로 신청서를 접수하여야 하며 영국 인도적 지원 기관 컨소시엄 위원회(CBHA Committee)는 신청서를 토대로 재난대응에 가장 적절하다고 판단되는 기관을 선정하여 최대 30일 동안의 긴급대응을 지원한다.[90]

〈표 40〉 2010년-2011년 재난별 배분 현황

Emergency	Allocations	Total (파운드)
방글라데시 홍수 2011	5	325,000
중앙아메리카 홍수 2011	2	219,981
아프리카의 뿔 가뭄 2011	4	555,814
인디아 오리사 홍수 2011	4	222,000
코트디부아르 난민 2011	4	197,045
키르기스스탄 사태 2010	4	160,425
미얀마 태풍 기리 2010	5	449,351
파키스탄 홍수 2010	8	750,000
파키스탄 홍수 2011	3	200,000
소말리아 가뭄 2011	5	442,876
남 코르도판 2011	2	189,258
스리랑카 홍수 2011	6	285,291
총합: 12	52	3,997,041

출처: Emregency Response Fund: An Overview. CBHA

ii) 긴급 재난 대응 위원회(Disasters Emergency Committee, DEC)

긴급 재난 대응 위원회(DEC)는 NGO들을 통솔하는 기구(Umbrella Organization)로서 14개의 인도적 지원을 하는 기관들이 모여 개발도상국에서 발생하는 홍수, 지진, 그리고 기근과 같은 재난에 대해 신속하고 시기적절한 지원을 하기 위해 설립된 기구이다. DEC의 주요 운용 체계는 재난이 발생하였을 때 신문, 텔레비전, 혹은 라디오와 같은 미디어를 통하여 재난에 필요한 기금을 대중들로부터 기부를 받아서 회원단체들에게 나누어 주는 방식으로 운용되고 있다. 대중들로부터의 자금지원을 위

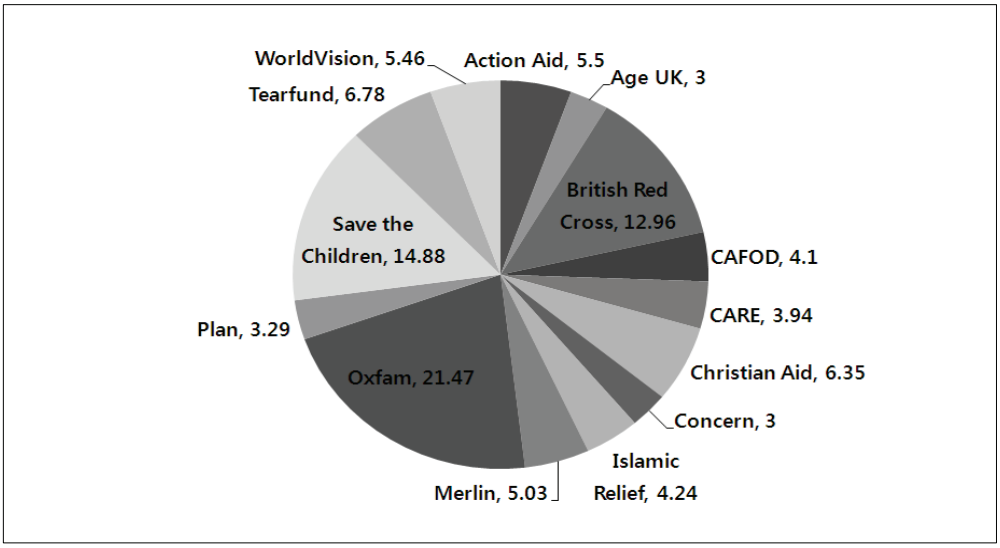
90) http://www.thecbha.org/what-we-do/erf/

한 지원 절차는 재난에 영향을 받은 국가들이 스스로 위기 혹은 긴급 상황을 다루지 못하는 경우 그리고 DEC 회원단체들이 재난에 신속하고 효과적으로 대응을 할 수 있을 경우 지원된다.

시민들로부터 모아진 기금은 DEC의 내부적인 기준인 역량 지표(Indicator of Capacity, IoC)에 따라서 회원단체들에게 분배된다. 통합지원이 시작된 지 한 달이 지난 후에 회원단체들은 앞으로의 6개월 동안 재난에 대한 대응을 어떻게 할 것인지에 대한 계획을 세워야 되고 이를 DEC에 알려야 한다. 자금은 초기 6개월간의 긴급 대응자금(Phase 1) 그리고 그 후 18개월 동안 사람들의 삶, 지역의 회복에 집중할 수 있도록 자금이 지원된다.

역량 지표(IoC)는 각각 회원단체들의 지난 3년간 해외 긴급구호 및 회복을 위한 작업에 사용된 지출 내역을 기반으로 매년 갱신되어진다. 피난처, 식수 그리고 위생과 같은 긴급구호 자금은 전액 반영이 되고, 아동교육 그리고 농업보조와 같은 장기적은 프로그램에 사용된 자금은 반액이 반영된다. 또한 개별 단체가 통합지원 금액의 25%를 넘지 않도록 상한선을 제한하고 있고, 3%로 하한선을 두고 있다. 그리고 초기 대응 단계(Phase 1)에서 지원받은 금액의 최소 30%를 사용하여야 한다.[91]

<그림 21> IoC에 따른 기관별 자금 배분 비율(%)



출처: ttp://www.dec.org.uk/sites/default/files/images/About%20Us/Images/IoC%202011-12.png

91) http://www.dec.org.uk/about-dec/who-we-are

〈표 41〉 CBHA 회원단체와 DEC 회원단체 비교

CBHA(15개 단체)	DEC(14개 단체)
Actionaid	
CARE International UK	
CAFOD	
Christian Aid	
Concern Worldwide UK	
Islamic Relief Worldwide	
Merlin	
Oxfam UK	
Plan International UK	
Save the Children UK	
Tearfund	
World Vision UK	
Action against Hunger	Age UK
HelpAge International	British Red Cross
International Rescue Committee UK	

5) 모니터링 및 평가(M&E)

(1) 모니터링

모니터링은 적절한 공통적인 조치가 취해지는 지에 대해 확신하기 위해서 DFID의 다른 여러 부서들과 긴밀한 관계를 유지하면서, 특히 정책부서 그리고 연구 및 전략적 증거를 위한 부서(Research and Evidence Department), 아프리카 부(Africa Regional Department)와 같은 부서들과 협력해야 한다.

CHASE는 성 평등에 대한 영향력을 명백히 할 수 있도록 특히 여성에 대한 폭력(Violence Against Women)의 관점에서 바라볼 수 있는 여성에 관한 전략적인 비전(Gender Strategic Vision)을 위한 모니터링 체계를 개발할 것이다.

공동 수요조사, 모니터링 및 평가(M&E)를 강화하기 위해서 CHASE는 UN의 기관간 자문 위원회(UN Interagency Advisory Standing Committee), 수요조사를 위한 프로젝트 팀(Needs Assessment Task Force Team) 그리고 유엔 인도주의 업무조정

국(OCHA)을 지원할 것이다.

(2) 평가

평가는 DFID 사업의 수행에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있으며, 프로그램 및 프로젝트의 영향을 측정하고 교훈을 도출함으로서 더 효과적인 원조를 수행하고 그에 따라 더 많은 사람들을 빈곤과 위험한 상황으로부터 벗어날 수 있도록 도와주는 것이 그 목표이다.

영국의 원조 평가 체제는 아래와 같은 두 가지의 방향으로 진행되고 있다. 첫 번째로, 평가 고려사항들을 원조 프로그램에 포함(Embedding Evaluation)시키는 것이다. 따라서 모든 프로그램과 프로젝트의 단계에서 평가가 가능해지므로 프로그램 설계의 초기단계, 기초자료 모집, 그리고 프로그램이 끝난 이후의 효과성을 평가할 수 있게 된다. 두 번째로, 원조영향독립평가위원회(the Independent Commission for Aid Impact, ICAI)를 통해 평가를 진행하고 있다. 동 위원회는 원조 프로그램의 영향력과 원조 가치(Value for Money) 검토를 위해 독립적으로 설립되었으며 영국 의회의 International Development Select Committee로 직접 보고하고 있다.[92)]

ⅰ) 양자원조 평가(Bilateral Aid Review)

DFID의 양자원조는 기본적 수요에 대한 접근성 향상, 분쟁 예방 및 해결을 위한 노력 그리고 부의 창출을 위한 구성요소를 배치하기 위한 국가 및 지역 프로그램으로서, 양자원조 검토는 이러한 프로그램 비용의 효과성, 원조 가치(VfM)의 극대화 그리고 궁극적인 목표 달성을 위한 영국 원조 배분의 효율성을 증대시키기 위해서 실시한다.

이에 따라 양자원조 검토는 다음과 같은 목표를 가진다. 첫 번째로, DFID의 국가별 원조 배분 및 프로그램 설립에 관한 근거를 제시하며 이에 따라 각 국가별로 프로그램의 존립 혹은 단계별 철수에 관한 토대를 제공한다. 두 번째로, 검토에 기반을 둔 어떠한 결과를 우선 순위화 할 것이며 또 원조 배분에 있어서 어떤 요소들이 그 결과에 영향을 미치는 지 분석할 것이다. 세 번째로, 지역별 혹은 국가별 업무계획

92) http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/How-UK-aid-is-spent/Evaluation/

(Operational Plan)을 수립하고 원조 전달 메커니즘 전략 수립을 위해 활용될 것이다.

평가팀 구성은 DFID의 부서 전반에 걸친 투입요소를 조직화하여 4명의 공무원으로 구성된 팀을 설립한다. 이 검토 팀은 국가 프로그램의 국장의 지휘를 받으며 국무상에게 직접 보고한다. 국가 프로그램 국장이 의장을 맡고 DFID의 이사가 참여하는 양자검토운영위원회가 설립되어 격주에 한 번씩 모임을 가지게 된다. 국가 프로그램 국장과는 일주일에 한 번씩 검토 논의를 위해 만나며 국무상과는 한 달에 한 번 만나게 된다. 그리고 검토의 범위에 연관이 있는 관련 부처와는 검토 기간 동안 최소한 두 번의 논의 과정을 거쳐야 한다.

평가와 관련한 외부의 참여로는 주요 정부기관(Whitehall Departments)들과 개별적인 모임을 통해 그들의 관심사에 대해서 논의하는 과정이 있다. 그리고 이번 평가의 경우 시민사회단체들과 두 차례의 협의 과정이 있었으며, 또 서면으로 평가에 대한 의견을 받기도 했다.

양자원조를 통하여 부의 창출(Wealth Creation), 거버넌스(Governance)와 안보, MDG의 보건, 교육, 빈곤 및 취약성 그리고 물과 위생에 대한 주제별 검토를 하였으며 기후변화와 인도적 지원과 관련한 주제별 검토 역시 실시하였다.[93]

DFID의 인도적 지원은 각종 재난에 대응하기 위한 준비성을 보며 또한 장기간 지속되는 위기에 대하여 구호로부터 개발로의 이행을 지지한다. 하지만 양자검토에 관한 특히 인도적 지원에 관하여 시민사회가 제안하는 의견은 다음과 같다. 현재의 인도적 지원 정책 및 자금지원 결정과정은 인도적 수요에 근거하였다기 보다는 국방, 안보 그리고 정치적인 고려 과정에 기반을 두고 이루어지고 있다는 의견을 제시하고 있다.[94]

ii) 다자원조 평가(Multilateral Aid Review)

다자원조 검토는 영국이 지원하는 다자기구로의 원조 가치(VfM)를 평가하기 위한 평가로서 43개 다자기구를 그 대상으로 하고 있다. 다자기구는 개발은행을 포함하여 UN 특별기구, 개발재정기관(Development Finance Institutions) 그리고 인도적 기

93) Bilateral Aid Review: Technical Report, March 2011, DFID
94) Bilateral Aid Review: Technical Report, March 2011, DFID, Annex A: Civil Society and the Bilateral Aid Review. pp 16.

구를 포함하고 있다. 영국의 개발 목표에 대한 기여(Contribution to UK Development Objectives) 그리고 조직 강도(Organizational Strengths)와 같이 두 개의 큰 축으로 나뉘어 평가하고 있다.

영국의 개발 목표에 대한 기여의 측면에서는 영국의 개발원조와 인도적 지원의 목적에 해당 기관이 직접적으로 초점을 맞추고 영향을 미치고 있는지에 대한 평가를 한다. 즉, 기관의 권한과 일치하는 주요한 역할을 하고 있는지, 성과는 달성이 되었는지에 대한 평가 그리고 여성에 대한 집중, 취약국가에 대한 대처 역량(Ability to Work in Fragile States), 기후변화와 환경적 지속가능성 그리고 개발도상국에 대한 집중 정도에 대해 평가하고 있다.

조직의 강도 측면에서는 최상의 성과를 달성하기 위한 기관의 행위와 가치에 대해 평가하고 있다. 즉, 투명성, 비용과 가치에 대한 인식, 성과달성에 대한 기관의 의지(Ambition), 타당한 관리 및 책무성 체계, 다른 파트너들과의 협력 관계, 그리고 영향력 극대화를 위한 재원관리 체계와 수단을 포함한 조직적인 구조에 대해 평가를 하고 있다. 43개 기구의 검토 결과는 아래의 표와 같다.

〈표 42〉 MAR 검토 결과

기구 수	검토 내용
9개	Very Good Value for Money
16개	Good Value for Money
9개	Adequate Value for Money
9개	Poor Value for Money
43개 다자기구	

출처: Multilateral Aid Review; Assessment of the Central Emergency Response Fund(CERF)

□ 예시: 다자원조 검토: 유엔 중앙긴급대응기금(CERF) 평가

유엔 중앙긴급대응기금(CERF)을 대상으로 하는 다자원조 검토는 총 10가지 항목으로 구성되어 있으며, 각 항목 별로 1점부터 4점까지 점수를 책정하고 있다. 유엔 중앙긴급대응기금은 최대 5억만 달러까지 기금을 조성할 수 있으며 이 중 4억 5천만 달러는 공여금(Grant), 나머지 5천만 달러는 대출을 위한 자금으로 구성이 되어있다.

공여기금의 2/3 는 긴급대응을 위한 자금으로 전혀 예측하지 못했던 재난이 발생하였을 때 사용이 되므로 기간이 유동적이고, 나머지 1/3은 자금부족을 겪고 있는 재난 혹은 잊어진 재난을 위한 기금으로 기간이 제한되어 있다.

〈표 43〉 CERF에 대한 MAR의 평가

평가항목	평가점수(1-4)
Contribution to UK Development Objectives	
1a. Critical role in Meeting International Objectives	Strong(4)
1b. Critical role in Meeting UK Aid Objectives	Strong(4)
Attention to Cross-Cutting Issues	
2a. Fragile Contexts	Strong(4)
2b. Gender Equality	Satisfactory(3)
2c. Climate Change&Environmental Sustainability	Weak(2)
3. Focus on Poor Countries	Strong(4)
4. Contribution to Results	Satisfactory(3)
Organizational Strengths	
5. Strategic and Performance Management	Weak(2)
6. Financial Resources Management	Satisfactory(3)
7. Cost and Value Consciousness	Weak(2)
8. Partnership Behaviour	Satisfactory(3)
9. Transparency and Accountability	Weak(2)
Likelihood of Positive Change	
10. Likelihood of Positive Change	Uncertain(2)

출처: Multilateral Aid Review; Assessment of the Central Emergency Response Fund(CERF)

평가된 항목을 살펴보게 되면, 유엔 중앙긴급대응 기금의 활동은 전반적으로 영국이 국제사회의 인도적 지원 및 재난대응에서 기여하고자 하는 혹은 수행하고자 하는 역할을 만족하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 유엔 중앙긴급대응 기금은 인도적 지원이 가장 필요한 곳으로의 지원을 가장 우선순위로 함으로써 영국의 정책적인 목표

와 일치한다고 평가하고 있다. 또한 취약상황, 성 평등 문제 그리고 기후변화 대응과 같은 범 분야의 문제를 적절하게 다루고 있는 것으로 평가되고 있다. 하지만 유엔 중앙긴급대응 기금의 자체 기관 구조에 대해서는 낮은 점수로 평가하고 있다. 특히, 책무성에 관련해서는 어떠한 추가적인 보호 조치(safeguard) 기준을 제공하지 않고 있으며 또한 비용대비 효율성을 위한 기준을 마련하고 있지 않아 낮은 수준의 평가를 받고 있다.

이러한 작업들은 CHASE의 프로그램 스태프 그리고 다른 조언자들을 포함하여 평가 전문가, 경제학자 그리고 통계학자들의 지원을 받아 이루어진다. 이에 따라 CHASE의 연간 인도적 예산의 최소 5%를 평가에 사용할 것으로 예상하고 있다.

iii) 인도적 긴급대응 검토(Humanitarian Emergency Response Review, HERR)

인도적 긴급대응 검토(HERR)는 DFID으로부터 위임을 받아 Lord Paddy Ashdown 및 HERR팀에 의해서 수행된 검토문서로 2011년도 4월 발간되었다. 이 검토보고서의 목적은 영국이 최근 몇 년간 양자 간 인도적 지원 그리고 다자 인도적 체제를 강력히 지원하는 국가로서 인도적 위기 대응에 있어 앞장서는 국가로 어떻게 해외 인도적 위기를 효과적으로 대응할 것이며 또 국제 인도적 체제에서 영국은 어떠한 역할을 하여야 하는 지에 대해 다루고 있다.

최근 파키스탄 홍수, 아이티 대지진 그리고 일본 대지진과 같은 몇 차례의 대형 재난을 거치면서 인도적 지원을 하는 많은 기관들은 미래의 과제들에 대해서 어떻게 대처를 해야 하는지 고민을 하게 되었고, DFID 역시 이러한 국제 인도적 체계의 변화를 반영할 필요가 있음을 인식하고 있다.

이번 검토 문서는 주로 급성 재난 대응에 대해서 초점을 맞추고 있으며 장기적으로 지속된 인도적 위기에 대해서는 다루고 있지 않다. 하지만 보고서의 권고사항은 만성적인 재난에 역시 적용가능 할 것이라고 밝히고 있다. 검토 과정은 DFID으로부터 위임을 받은 Lord Paddy Ashdown이 의장을 맡아서 독립적으로 실시를 하였으며, 고위 자문 이사회(Senior Advisory Board, SAB)와 매달 한 차례씩 총 15차례 회의를 거쳐 검토보고서의 방향, 주제, 그리고 권고사항에 대해서 결정을 하였다.다음은 HERR의 제언을 정리한 도표로 총 7가지 시사점과 DFID의 인도적 지원의 전달 변화에 대해 제언하고 있다.

〈표 44〉 인도적 긴급대응 검토(HERR)

HERR Key Recommendations	
예측 (Anticipation)	1. DFID의 국가팀(Country Teams) 및 국제기구로부터 수집한 정보를 이용, 조합하여 Global Risk Register를 주기적으로 업데이트해야 함. 2. 영국의 재난 예측성을 지원하기 위해서 DFID의 연구소장을 더욱 잘 활용해야 함. 3. 앞선 사항들을 전반적인 시스템에 걸친 사전 재난 예방에 기여할 수 있도록 해야 함.
회복력 (Resilience)	4. 회복력을 만들어주는 것(Building Resilience)을 위기에 처한 국가에서의 DFID의 프로그램에 핵심적인 요소로 보장하고, 기후변화로 부터의 위협과 다른 잠재적인 위험의 감소에 대한 재난 위기 경감에 통합해야 함. 각 국가별 사무소가 만일의 사태에 대비한 계획을 세워야함. 5. 위기에 처한 국가의 정부 와 시민사회의 국가적 대응 역량을 강화시켜야 함.
리더십 (Leadership)	6. 리더십 증진에 기반을 둔 인도적 개혁을 향한 연합체를 구성해야 함. 7. DFID는 인도적 섹터에서의 기술을 증진시키기 위해 지속적인 노력을 해야 함.
혁신 (Innovation)	8. 운영기구(Operational Agencies), 민간부문, 기술 혁신기관 그리고 과학연구기관을 통한 파트너십 구축을 포함하여 인도적 재난을 다루고 예방하는 데 있어서 혁신 그리고 혁신의 응용을 양성해야 함. 9. 지정된 예산의 업무를 가지고 증거 제시와 혁신을 개발하는 인도지원 전문 선임연구원(Humanitarian Senior Research Fellow)를 지정하여 과학 전문팀장(Scientific Officer)에게 보고해야 함. 10. 아래와 같은 세 가지 기술에 투자해야 함: 이동통신기술, 위성 및 데이터 관리 그리고 디스플레이 기술 11. 나노 테크놀로지 혹은 새로운 컴퓨터 모델 제작 접근법과 같은 떠오르고 있는 최첨단 기술에 연구를 지원해야 함. 12. 재원을 원활히 보장할 수 있는 파트너와 함께 일을 해야 함.
책무성 (Accountability)	13. 지원 수혜자에게 더 많은 목소리를 주는 메커니즘을 촉진시키고 지지해야 함. 14. 탄탄한 영향력 평가체제개발을 촉진해야 함. 15. 수혜자 책무성을 평가할 수 있는 중요한 기준 체제를 만드는 파트너들과 일해야 함. 16. 이 분야에 모범사례의 확산을 장려해야 함. 17. 자금지원을 결정할 수혜자 책무성 요소에 더 많은 비중을 두어야 함.
파트너십 (Partnership)	18. 중국, 인도, 브라질, 그리고 페르시아 만 국가들(the Gulf States)과 같은 새로운 공여국들과의 새로운 파트너십 형성에 노력을 해야 함. 19. 다각적 인도적 대응이라는 근본입장(Default Position)을 유지함. 20. 공여국간의 조화를 촉진시키고 선진 인도적 공여국 협의회 그룹을 활성화 시킬 수 있는 파트너들과 일해야 함. 21. 국가적 수준을 포함하여 인도적 대응의 효과성을 증진시킬 수 있도록 민간부문 전문가들에게 충분한 고려할 수 있는 새로운 Private Sector Department를 보장해야 함.

	22. 군사적 지원이 다른 민간부문과 비교를 해서 더 나은 원조 가치(VfM)을 제공할 수 있거나, 다른 파트너들이 할 수 없는 역량을 제공할 수 있는 경우, Oslo Guidelines와 일치할 경우 군사적 자산을 사용함. 23. 승인(Accreditation) 혹은 증명(Certification)의 개념을 촉진하기 위해 NGO들과 일을 해야 함.
인도적 공간 (Humanitarian space)	24. DFID의 새로운 인도적 정책은 인도적 행위는 반드시 필요에 기반을 두어야 한다는 전제를 재확인하는 인류, 중립 그리고 공정성의 주요 원칙을 재주장하여야 함. 25. 인도적 분야에서 일하는 사람들의 안보와 위기를 관리할 수 있는 재원을 보장해야 함.
정책변화 (Changing policy)	26. 회복력(Resilience)을 개발 정책 및 프로그램에 포함시켜야 함. 27. 영국이 왜, 어디에, 언제 그리고 어떻게 대응을 할 것인가에 대한 새로운 인도적 정책을 만들어야 함. 이러한 정책은 반드시 예측(Anticipation), 회복력(Resilience), 리더십(Leadership), 혁신(Innovation), 책무성(Accountability), 파트너십(Partnership) 그리고 인도적 공간(Humanitarian space)의 검토 위에서 이루어져야 함.
지원 변화 (Delivering differently)	28. 더 큰 준비성, 재난 대비, 역량, 성과 그리고 일치성을 달성하기 위해 자금 지원 모델을 바꾸어야 함. 29. 위기 대응을 위하여 빠르고 유연한 자금 지원 모델을 고안해야함. 30. 명확한 영향 평가 및 보고를 통해 기준을 강화하고 지원 자금과 성과를 연결할 수 있는 새로운 자금 지원 모델을 사용해야 함. 31. 영국 혹은 DFID가 가치를 더 할 수 있는 곳에 더 집중된 꼭 맞는 역할을 개발하고 효율적으로 사용해야 함. 32. 영국의 인도적 전문가를 국제기구로 지속적으로 파견하고 확대해야 함. 33. 국가안보회의의 권한을 이용하여 거대한 재난에 대응하기 위해 필요한 정부를 포함하는 재난 메커니즘을 소집하고 이끌어야 함.
구조 변화 및 자원 전환 (Changing structure, shifting resources)	34. 인도적 지원을 위한 구조, 지원 자금, 그리고 인적 자원을 보장하는 것을 DFID의 업무의 중심 분야로서의 중요성을 반영해야 함. 35. 계약된 대응팀의 목적을 재정립하여 팀이 오직 빠른 대응 및 사전 재난 대비 지원에 전념할 수 있도록 해야 함.
결과와 원조가치 추구 (Driving results and value for money)	36. 효과적인 단위당 비용 분석 및 증거에 기반을 둔 빠른 의사결정을 위해서 결과 수집물, 투입물, 산출물 그리고 결과에 대한 비용을 각기 다른 국가, 지역 그리고 다른 재난의 경우에 따라 수집을 해야 함. 그리고 이 정보를 적절한 공여국과 나누어야 함. 37. ICAI(Independent Commission for Aid Impact)를 장려하여 인도적 경우와 회복력(Resilience)을 만드는 업무에 대해서 검토하도록 해야 함. 38. 갑작스런 재난 대응(Sudden Onset Response)에 있어서 공급망(Supply Chain)은 가장 주요한 비용 동인으로 파악하며, 이에 대해서 DFID의 지원 자금이 인도적 공급망에 어느 정도 영향을 미치는지 심화 연구를 해야 함.
의사소통 (Getting message out)	39. 영국의 재난 대응에 있어서 의사소통을 주요한 요소 중 하나로 우선순위를 책정하며 그에 맞추어서 재원을 제공해야 함. 40. International Development Select Committee에 요청을 하여 이 보고서가 발간된 지 1년 후 위의 결과들이 이행되는 과정을 면밀한 조사요망.

〈표 45〉 HERR에 대한 영국 정부의 대응

UK Government Response Key Policy Commitments
1. 정부기관에 걸친 과학 자문위원회 장(Chief Scientific Advisors)의 네트워크를 이용하여 재난을 예견하고 준비하는 데 있어서 과학기술 이용을 증대시킴. 2. 천천히 진행되는 재난(Slow Onset Disaster)에 대해서 빠른 대응을 함으로서 중대한 재난으로 가는 것을 방지함.
3. DFID의 업무 분야에 회복력 증진(Building Resilience) 개념을 핵심 접근법으로 적용할 것임. 4. 회복력과 재난위기경감을 DFID의 기후변화 대응에 통합시킬 것임. 5. 취약 상황 및 분쟁을 겪는 상황에 대한 대응의 개발 원조 그리고 인도적 대응의 일관성 및 연결고리를 향상시킴.
6. 영국 정부는 전략적 그리고 운영 수준에서의 인도적 리더십을 향상시키기 위한 노력의 일환으로 기관가나 협의 위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC) 그리고 긴급 구호 코디네이터(Emergency Relief Coordinator, ERC)를 지지하기 위해 다른 공여자들과 협력할 것임. 7. 영국 정부는 다른 파트너들과 협력하여 전반적인 인도적 섹터에 걸쳐 기술 및 전문성을 향상시킬 것임.
8. 인도적 연구 및 혁신을 DFID의 연구 및 증거를 위한 핵심적인 분야로 만들 것임. 9. 혁신적인 기술 및 과학기술을 인도적 대응에 더욱 정례적으로 사용할 것임. 예를 들면 현금이체(Cash transfer).
10. 수혜자의 책무성을 DFID 인도적 지원의 주요 요소로 만들 것임. 11. 영국 정부의 영향과 수혜자에 대한 영향력 측정에 더 많은 투자를 할 것임.
12. 강력한 다자를 통한 접근법을 유지할 것이며 다른 공여자들도 더 많이 참여할 수 있도록 장려할 것임.
13. 영국 정부는 인도적 지원이 필요에 의해서만 전달되고, 국제적인 약속에 따른 인도(Humanity), 공정(Impartiality), 중립(Neutrality) 그리고 독립(Independence)에 기반을 두고 이루어질 것을 보장함.
14. 영국 정부는 이번 문서에서 도출된 인도적 지원 그리고 회복력을 위한 가이드라인을 위한 주요 이행약속을 새로운 인도적 정책을 형성하는데 이용할 것임.
15. 예측 가능한 지원 자금을 증가시킴으로서 더 나은 대응을 위해 준비된 그리고 가장 중요한 순간 자금 지원이 빠르고 효율적으로 될 수 있도록 우리의 파트너들에게 자금을 지원하는 방식을 향상시킬 것임. 16. 다자원조검토(MAR)와 인도적 긴급 대응 검토(HERR)의 결과에 따라서 지원 자금을 조건적으로 증명하도록 할 것임(수혜자 그리고 투명성에 대한 책무/ 결과에 대한 강조 그리고 재난에 영향을 받은 사람들에 대한 대응의 영향력을 강조/ 전략 및 운용 리더십 그리고 기술에 있어서 눈에 띄는 향상을 가지고 옴).
17. 우리는 인도적 지원을 전달하기 위한 역량을 상당하게 증대시킬 것이며 또 DFID의 핵심 분야로 잘 통합할 것임.

영국 정부는 HERR의 분석 결과 그리고 급성 재난에 관한 원조 가치(VfM)를 전반적으로 지지하고 있다. 영국의 납세자들에게 효율적이고 효과적인 것은 수혜자에게 최대한의 혜택을 전달하는 것으로 인식하고 있다. 이에 따라 영국 정부는 인도적 기관의 이사회와 함께 협력하여 기관의 결과보고 체계를 강화하고 투입물부터, 산출물 그리고 결과까지 모든 과정이 보장될 수 있게 협력할 것이다. 또한 전반적인 시스템에 걸쳐 표준화(Standardization)를 촉진하고 파트너들과 다른 공여자들에게 보고할 수 있는 표준화되고 세분화된 성과 프레임워크를 고안할 것이다.

HERR은 NGO를 비롯하여 인도적 지원을 수행하는 기관들을 위한 장기적인 메커니즘의 필요성을 권고하였지만, 이는 DFID에 의해서 받아들여지지 않았다. DFID에서는 급성 재난에 대응하기 위한 초동자금지원 메커니즘(RRF)을 제안하였지만 이에 대한 사용은 매우 드물 것이라고 ODI는 예측하였다. 특히 영국의 경우 급성 재난에 대한 대응보다는 서서히 진행되는 인도적 위기에 대한 지원이 더 일반적이므로 장기적인 관점과 유연성 있는 자금 지원을 통한 개입, 그리고 협력을 통한 전략적 행위가 필요하다. 하지만 HERR에 대한 DFID의 대응은 유연성과 협력에 관한 부분을 다루고 있지 않다.[95]

95) Cause for Hope; DFID's response to the Humanitarian Emergency Respopnse Review. HPG Briefing Note, June 2011. ODI HPG.

〈표 46〉 영국의 인도적 지원 정책 분석

기 준	현황 및 주요 내용		분 석 · 평 가
1. 법적기반	● International Development Act 2002 – 국제개발원조에 대한 법적인 근거를 제공하고 있으며, 빈곤감소, 지속가능한 발전 그리고 복지증진을 그 핵심 역량으로 두고 있음. – 인도적 지원에 대한 법적 역량은 위의 세 가지 핵심역량을 제외하고 오직 해외에서 발생하는 자연재해, 인위적인 재난 혹은 기타 긴급상황의 피해 경감을 목적으로 하고 있음.		● 인도적 지원의 범위와 한계에 대해서 명확한 정의를 하고 있음 ● 영국의 국제개발원조는 중장기적인 발전의 관점을 강조한 반면, 인도적 지원은 자연재해와 긴급구호를 중심으로 하는 좁은 의미의 재난이 뿐 아니라 인위적인 재난 혹은 복합재난(Complex Emergencies) 등의 기타 긴급 상황의 피해 경감 또한 포괄하는 개념임 ● 영국은 국제적십자사(ICRC)의 인도주의 4원칙, GHD 이니셔티브의 인도적 지원 원칙의 형성에 주도적인 역할을 하였음. 그러나 동 원칙은 영국의 국내법상으로는 준수하여야 한다는 명시는 되어있지 않음.
2. 정책 및 주요 전략	정책	● 2009 백서(白書, White Paper) ● 2009 인도적 지원 정책	● 초기 인도적 지원 정책이 이상적이면서도 큰 포부를 지닌 반면, 최근 인도적 지원 정책은 이라크, 아프가니스탄 개입의 한계 그리고 대내외 경제적 위기 상황을 반영하여 보다 현실적이면서 책무성을 강조하는 기조로 변화하게 됨. ● 60%이상의 인도적 지원을 국제기구로 집중. 유엔 중앙긴급대응기금에서 가장 큰 비중을 차지함. 즉, 다자 지원 수준에서, 한층 강화된 UN주도의 인도적 지원 시스템과 개선된 조정 메커니즘을 위한 지원하고 있음. ● 양자 지원 수준에서, 영국은 가장 필요한 곳에 지원을 제공함. 영국은 인도적 지원의 75% 이상을 복합 재난(Complex Emergencies)과 같은 분쟁상황에 지원을 집중하고 있음. 특히 분쟁과 자연재해가 겹쳐 발생하고 있는 아프리카지역에 60%의 지원을 집중하고 있는 것이 영국 인도지원의 두드러진 특징임. ● 인도적 원조가 전달되는 맥락이 여전히 정치적으로 어려우며, 점점 위험해지고 있음. 코소보, 아프가니스탄, 그리고 이라크와 같이 제3당의 군사적 간섭이 발생한 경우 그리고 구호와 재건에 군사적인 개입이 있을 경우의 위기상황에서 새로운 딜레마로 떠오르고 있음.
	주요 전략	● 인도적 대응의 효과성 증대 ● 모범 공여국(be a better donor) 되기 ● 위험 및 극단적인 취약성 경감	● 영국은 인도적 지원의 양자 및 다자 지원에 있어서 국제사회의 인도적 지원 시스템을 발전시키고 개혁하는 리더국가의 역할을 하고 있으며, 인도적 지원의 주요한 지원자 역할을 하고 있음. 영국은 개별국가의 인도적 대응에 대한 제한된 역량을 인정하고 있음. 따라서 UN OCHA, UN CERF와 같은 국제기구의 조정역할의 중요성을 강조하고 있음. 영국의 국제기구로의 지원에 대한 강조는 유엔안전보장이사회의 상임이사국으로서 개발원조 및 인도적 지원에 대한 당위성을 반영하는 것임. ● 하지만 다자기구로의 지원 집중에 대해서 영국내에서는 책무성과 관련된 문제에 대해서 논쟁이 있음. 특히 국내외 경제위기를 겪으면서 국내복지문제가 아닌 개발원조 혹은 인도적 지원 예산이 증가하는 것에 대해 국민들은 부담을 지니고 있음. 또한 동아프리카, 수단과 같은 만성적 재난들이 해결되지 않음에 따라 인도적 지원에 대한 효과성 문제가 제기되고 있음.

〈표 47〉 영국의 해외 긴급구호 시스템 분석

기 준	현황 및 주요 내용		분 석 · 평 가
1. 법적기반	● International Development Act 2002		● 상위의 개념인 인도적 지원의 법적 기반과 동일함
2. 정책 및 주요 전략	정책	● 2006 재난 위기 경감 정책 ● 2011 인도적 긴급대응 검토(Humanitarian Emergency Response Review, HERR) ● 2011 UK Government Response to HERR	● 취약 계층의 재난에 대한 부담을 경감함으로서 지속적인 발전에 기여함. 재난 위기 경감은 DFID의 개발 협력 프로그램의 필수적인 요소가 될 것이라고 명확하게 밝히고 있음 ● HERR Team(Lord Paddy Ashdown)은 2011년 4월 영국의 해외의 인도적 위기상황에 대한 대처에 관한 검토문서(HERR)를 발간, 긴급재난대응에 관련하여 검토를 받았으며, 권고사항들에 대해서 정부의 약속 내용을 담은 대응 문서를 발간하였음.
	주요전략	● 재난 위기 경감 정책의 국가 정부 발전 계획과 프로그램에 통합 ● 재난 위기 경감을 위한 국제 사회 시스템의 역량과 국제사회의 이행 약속을 실천에 옮길 수 있는 시스템을 강화 ● 조기경보체제 및 역량의 강화 ● 재난 대응에 있어서 예측(Anticipation), 회복력(Resilience), 혁신(Innovation)에 대한 강조	● 재난 위기 경감 정책을 다양한 개발정책에 효과적으로 통합시키려는 노력이 있으며, 국제기구의 재난 위기 경감 기구로의 지원 강화, 기후변화에 대한 적응력을 높이는 지원, 여성, 아동과 같은 취약계층 그리고 범분야 이슈를 다루기 위한 시민사회의 노력을 적극 지지하고 있음 ● 인도적 지원은 단순히 delivery에만 강조를 두고 있는 것은 아님. 재난과 분쟁으로부터 영향을 받은 국가들이 충격에서부터 회복되는 것(Bouncing Back), 즉 회복력(Resilience)의 향상에 강조를 두고 있음. 이는 영향을 받는 국가가 외부로부터의 충격을 견뎌내며, 재빠른 대응을 할 수 있게 하는 것, 그리고 개발의 측면에서 보았을 때 장기적인 관점의 프로그램을 적용하기 시작함. ● 최근 책무성 및 효과성 증대를 위해 원조 가치(VfM)접근법 강조
3. 업무 수행체계			
3-1. 의사결정과정	● DFID 내의 분쟁, 인도 및 안보 부서(Conflict, Humanitarian and Security Department, 이하 CHASE)는 국제적 분쟁, 안보 및 정의, 인도적 그리고 회복에 관한 의제를 전담하고 있음 ● 국방부(Ministry of Defense, 이하 MoD)와 총리실 산하 전략 부서(Prime Minister's Strategy Unit), 외무 연방성(Foreign and Commonwealth Office, FCO)와 같은 정책입안 혹은 실행기관과의 협력		● 즉각적이고 빠른 대응이 필요한 Rapid onset emergencies 그리고 대부분의 인도적 대응에 관해서는 DFID의 분쟁, 인도적 그리고 안보 전담 부서인 CHASE(Conflict, Humanitarian and Security Department)가 전담하고 있다. 재난이 발생한 개별 국가별로 지원을 하게 될 경우 그리고 복합 재난(Complex Emergencies) 및 분쟁이 발생한 국가를 위한 인도적 지원은 각 국가별 부서 혹은 지역 사무소의 관할임. ● 국방부는 긴급구호대응 시 해군 그리고 공군을 이용하여 원조 물자배분에 큰 역할을 하고 있으며, FCO와 함께 긴급상황에 대한 정보수집 그리고 국제기구와의 파트너쉽 관계형성에 주요한 역할을 하고 있음.

3-2. 예산집행		● DFID는 아래와 같은 세 가지 채널을 통하여 인도적 지원 및 긴급구호 자금을 지원 ① 재난위기경감 활동이 포함된 인도적 지원 요소를 갖춘 국가별 지원 프로그램 ② 아프리카 분쟁 및 인도 유닛(ACHU)에 의해 관리되는 지역 기반 인도 지원 프로그램 ③ 단기 급성 재난에 대응하기 위한 CHASE를 통한 지원 ● 최근 초동자금 지원 메터니즘 수립(RRF)	● 기존 ACHU 아프리카 지역의 계속되는 복합 재난(Complex Emergencies)에 대한 정책적 대응을 위하여 Africa Department로 흡수되면서 African Regional Division(ARD)로 바뀌게 됨. ● 초동자금지원 메커니즘(RRF)은 긴급구호 상황시에만 작동하여 신속한 지원을 위해 2011년도 설립된 메커니즘으로서, 재난 발생 후 첫 72시간 내에 사전자격심사를 통과한(pre-selected) 기관들에게 빠른 자금동원을 목표로 하고 있음. ● 사전자격심사를 거친 기관은 재난 발생 12시간이내에 예산과 지원역량을 포함한 간략한 제안서를 제출하여야 하며, 이는 빠른 대응이 중요한 시기에 자금지원을 받기위한 행정작업 보다는 긴급구호에 집중을 할 수 있게 된다는 장점이 있음. 초동자금지원 메커니즘(RRF)를 통한 자금 지원은 대응 초기 6주간 지원되며, 대응이 끝난 후 제안서를 기반으로 하여 DFID로부터 대응결과에 대해서 심사를 받게 됨.
3-3. 민관협력		● 프로그램 파트너쉽 협정(PPAs) ● 민간단체간 협의체 CBHA 그리고 DEC 설립 ● 학계 및 연구기관과의 협력관계 강화	● PPAs를 통하여 DFID의 빈곤퇴치, 분쟁, 안보 및 정의 그리고 인도주의에 대해 추구하고 있는 가치와 우선순위에 일치하고 정책적 참여를 할 수 있는 기관을 대상을 선정하고 있음. 총 120백만 파운드의 자금이 지원되며 이 중 20백만 파운드는 인도적 지원과 긴급구호를 위한 CSH PPA로 지원이 됨. PPA 지원절차를 통해 선정된 기관은 지난 3년간의 기관 수입의 40% 수준을 넘지 않는 범위내에서 지원 자금을 받게 됨. 하지만 Oxfam과 같은 대형 NGO에게 인도적 지원 및 긴급구호 자금이 집중되고 있다는 비판의 목소리가 존재함. ● CBHA 그리고 DEC와 같은 인도적 지원 및 긴급구호를 하는 민간단체간 협의체를 설립하여 개별단체간 사업의 중복을 피하고, 재난에 신속하고 효과적으로 대응하는 지원 메커니즘을 수립함. ● 인도적 지원 및 해외 긴급구호에 중장기적인 관점의 효과성을 높이기 위하여 옥스퍼드 대학, King's College London과 같은 학계 및 ODI HPG, ELRHA, the Humanitarian Futures와 같은 연구기관들과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있으며 이에 대한 자금 지원을 하고 있음.

4. 모니터링 및 평가 (M&E)		● 양자원조 검토(Bilteral Aid Review, BAR) – DFID의 국가 및 지역프로그램의 원조배분, 결과의 효과성을 검토하기 위해 2010년 실시함 ● 다자원조 검토(Multilateral Aid Review, MAR) – DFID와 협력하고 있는 다자기구의 효과성을 검토하기 위해 2011년부터 실시함 ● 2011 인도적 재난 대응 검토(HERR) 그리고 인도적 재난 대응 검토에 대한 영국 정부의 대응 문서(UK Government response to HERR)		● BAR은 국가프로그램 부서 장의 감독하에 시행되며, 부서장의 지휘아래 BAR 조정 그룹(Steering Group)이 설치됨. 기타 부처의 전문가와 시민사회와 평가 결과에 대한 간담회를 가짐. – 20여개의 단체의 서면 검토 결과 원조의 안보화(securitization)에 대한 지적을 받았으며, 특히 인도적 지원과 긴급구호의 정책과 자금지원 결정에 있어서 순수한 인도적 수요의 반영 보다는 국방, 안보 그리고 정치적 상황이 더 많이 반영되고 있다고 평가 받음. ● MAR은 전반적인 다자기구의 원조 가치(VfM)을 위한 검토이지만, CERF, ECHO, ICRC, UNHCR 등 인도적 지원 및 긴급구호 관련 기구에 대한 검토를 실시함. DFID의 정책팀, 국가별사무소(국가 수준에서 평가), 제도기관 팀 그리고 외부 전문가 등으로 구성된 다양한 이해관계자가 참여함. 2011년에 첫 실시, 2013년에 업데이트 할 예정임. ● 인도적 지원 및 긴급구호에 있어서 원조 가치(VfM) 그리고 책무성에 대해서 강조를 하고 있으며, 인도적 긴급 상황에서의 공동 수요 조사(needs assessments)의 개발, 인도적 통합지원(appeal)에 있어서 확인된 수요의 우선 순위화, DFID가 지원을 하는 다자기구 그리고 시민사회 단체를 통한 지원을 강조하고 있음. ● 예측(Anticipation), 회복력(Resilience), 리더쉽(Leadership), 혁신(Innovation), 책무성(Accountability), 파트너쉽(Partnership), 인도적 공간(Humanitarian space)

2. 미국

가. 인도적 지원 정책

해외원조에 대한 정확한 정의는 광의의 정의, 협의의 정의, 공적개발원조의 정의 이렇게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 광의의 정의는 미국이 외국에 지원하는 경제개발, 인도주의적 지원, 재난대응, 안전보장 및 군사지원, 법치, 보건 및 무역개발 등에 관련된 모든 지출을 포함한 정의이다. 이처럼 해외원조에 대한 광의의 정의는 국무부와 국제원조처(U.S. Agency for International Development, 이하 USAID) 그리고 기타의 정부기관들이 관리하는 프로그램까지 망라하여 설명할 수 있다. 둘째, 협의의 정의로는 장기간의 경제개발 증진 프로그램, 빈곤완화프로그램, 보건 및 인도주의적 지원(식량지원과 재난대응)들로서 USAID가 관리하는 프로그램들만 포함한 정의이다. 마지막으로 공적개발원조(ODA)는 해외원조를 일컫는 또 다른 표현이며, ODA는 경제협력기구(OECD)에 의해 정의 내려진 것으로 주로 개발 성향의 무상원조 지원을 의미하고 안보나 군사적 지원은 제외된다.[96] 이하에서는 광의의 의미에서 인도적지원에 대하여 접근하였다.

1) 배경

해외재난지원국의 설립 초기부터 현재까지의 주요 정책 및 전략의 변화과정을 시기별로 분석하여 살펴보면, 1964년 USAID장이 미국정부의 해외재난지원관리를 증진시키기 위하여 “해외재난구호조정관(Foreign Disaster Relief Coordinator)을 임명하게 된 것이 해외재난지원국의 시초라고 할 수 있다. 특히 1963년 코스타리카의 이라수(Irazu) 화산폭발과 유고슬라비아의 지진 발생으로 약 1,100명 이상의 사망자가 발생하고 스코페(Skopje)가 초토화된 것은 해외재난지원국 활동에 일대 변혁을 가져오게 하였다. 특히 스코페(Skopje) 사건에 대한 대응은 미국정부의 내부적 조정업무가 원활하지 못함을 나타내었고, 대외적으로도 해외재난구호조정의 세부적인 면에서

96) CRS Report for Congress(2008). Foreign Aid Reform: Issues for Congress and Policy Options. p.CRS-2.

대응이 부족함을 보여주게 되었다. 스코페(Skopje) 사건 당시에 미국 정부가 지원하는 식량을 실은 배가 Rokela 항구에 도착하였는데 식품은 벌레등의 오염으로 인해 식용으로 사용할 수 없는 상태가 되어 화물 전체가 돼지 사료로 처리 되는 사건이 발생하였다. 이 같은 일들은 1985년 USAID 정책보고서에 기술되었고[97] 1986년 USAID내에 해외재난구호조정국(Foreign Disaster Relief Coordinator's Office, 이하 FERC)이 설치되었다.

(1) USAID의 해외재난지원국 설립단계(1964-1965)[98]

1954년부터 마케도니아 스코페(Macedonia Skopje) 재난이 발생한 1963년 7월 26일까지 이 시기의 미국 정부의 재난 지원은 전적으로 '재난 발생 시에만 임시적으로 수행하는 체계'에 지나지 않았고, 전반적인 재난 조정이나 진정한 의미의 관리를 찾아볼 수 없었다. 그런데 1963년 9월 26일 하원 소위원회에서 스코페(Skopje)에 관한 청문회가 열렸는데 특히 미국 정부의 스코페(Skopje)에 대한 약속된 지원과 2개월 후 실제로 지원된 결과 사이의 차이는 심각한 것으로 드러났다[99]. 그 결과 재난구호와 개발지원에 대한 개념 정의 등 보다 실질적인 문제가 쟁점이 되었으며 USAID의 기관장이 표적이 되었다. 또한 '응급상황과 장기간이 요구되는 상황'에서 정부의 재난지원을 누가 지휘하고 조정할 것이며 무엇을 지원할 것인가에 대한 법적인 불확실성 등 여러 가지 모호한 쟁점들이 존재하였다.

청문회 개최 4개월 후, 재난구호조정(Disaster Relief Coordination, 이하 DRC)이 USAID의 새로운 기능으로 부여되었고, 1965년 Stephen R. Tripp을 장으로 하는 해외재난구호조정국(Foreign Disaster Relief Coordination office, 이하 FDRC)이 공식 출범하였다. 이로써 재난구호에 민첩하고 신속하게 그리고 창의적으로 대응해야 하는 명확한 기대가 주어졌는데, 전적으로 실무 작전을 펼치는 현장대응 개념이 아니라, 해외재난구호조정국이 전반적으로 재난대응을 조정하게 된 점에 중요한 의미

97) "유고슬라비아 지진, Skopje를 통해서 미국 정부가 외국정부와 그 나라 국민들에게 제공하는 재난지원에 있어서 중앙집권화된 조정 필요성을 통감하는 계기가 되었다"는 내용이 기술되어 있음.

98) Olson, R.S.(2005). FINAL REPORT: The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) of the United States Agency for International Development(USAID) : A Critical Juncture Analysis, 1964-2003. pp6-13.

99) 당시 러시아의 지원은 눈에 두드러지게 도움이 되었었다

가 있다. 설립 이후 해외재난지원국은 USAID의 다른 부서와 마찬가지로 정부에 규속되어 외국정부, 국제조직, 비정부조직 및 정부의 지원을 받지 않는 시민 단체들(Public Volunteer Organization, 이하 PVO)과 관계를 맺고 활동하였으며, 비용 효과적 및 정치적 측면에서 다수의 상주인력이나 비축물품 수용력을 필요로 하지 않기 때문에 재난대응에 관계하는 기존의 조직과 경쟁구도에 있지도 않았다.[100]

(2) "그럼에도 불구하고"의 해석과 유엔체계(1975-1976)[101]

1975년 국제개발과 식량지원법[102]으로 수정된 해외지원법(Foerign Assistance Act, 이하 FAA)은 인도주의적 비전과 운영의 수월성을 반영하고 있다. 의회는 법안에 몇몇 용어를 추가하였으며 그 결과 해외재난지원국을 미국 정부의 모든 기관에 비해서 '차별'화 하였다. 수정된 해외지원법은 연방 대통령이 어떠한 국가, 국제조직 또는 비정부조직에게도 "이 법과 다른 법의 조항에 상관없이[103]" 재난 상황에 대한 지원을 특별히 허락할 수 있도록 하였다. 이로 인해 어떠한 합법적인 규정 또는 필요조건에 의해서도 해외재난지원국이 적시에 재난 희생자들의 필요에 즉각 응하는 능력을 제한할 수 없게 되었다.

이 법이 해외재난지원국에 미친 중요한 효과는 다음 두 가지 이다. 첫째 응급상황에서 해외재난지원국이 거쳐야 했던 시간소모적인 USAID 내부의 승인 과정을 우회할 수 있게 되었다. 이로 인해 재난상황에서 자금을 지원받고 동의절차를 거쳐 외국정부, 국제조직, 비정부조직 또는 자발적인 민간조직과 물품 구매 및 용역계약을 체

100) 괄목할 만한 성과는 해외재난지원국의 역할과 임무가 미국 정부의 재난대응 전반을 조정하게 될 것이라는 점이다. 만약 해외재난지원국이 국방부에 예속된다고 가정하면, 미국정부의 해외재난지원은 무장화될 수 있다는 점에서 USAID내에 속하게 된 것은 의미가 있다. 그러나 당시만 해도 USAID내에서 해외재난지원국의 지위는 매우 열악하였고 따라서 업무의 효과성은 감소되었다. 왜냐하면 국무부는 거대 관료조직으로 전세계를 정치적 프리즘으로 바라보고 있었고 USAID도 같은 입장에서 주로 개발에만 중점을 두었을 뿐, 재난지원은 귀찮은 일거리로만 생각하고 있을 정도였기에 해외재난지원국에서 근무하는 것은 주류에 속하는 것이 아니었다. 특히 당시의 해외서비스인력은 인도적 업무를 담당하는 것을 자신의 경력관리에 오점으로 생각할 정도였다. 이러한 조직내 문화는 해외재난지원국의 독창성(uniqueness)에 대한 문제를 꾸준히 제기하게 되었다.

101) Olson, R.S.(2005). FINAL REPORT: The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) of the United States Agency for International Development(USAID) : A Critical Juncture Analysis, 1964-2003. pp14-21.

102) International Development and Food Assistance Act, Public Law 94-161.

103) *Notwithstanding Any Other Provision of This or Any Other Act* (22 United States Code 2292 (b)

결하는 것이 수월해졌다. 이러한 계약 및 구매역량은 미국정부의 외교정책 목표를 달성하는데 매우 유용한 것으로 증명되었고 '인도주의적 지원이 해외 위기에 대응하는 미국정부의 외교정책 차원을 이끌어 가는 주류'가 되었다. 다시 말해서 "그럼에도 불구하고(notwithstanding)"은 해외재난지원국에서 "가장 중요한 자산"이 되었고 공식적인 재난 선언 시점이 아닌 위기가 발생하였을 때부터 2-3일내에 모든 활동이 이루어지는 것으로 재해석되었다. 둘째, 이 규정 문구에 의해서 USAID 또는 미국연방정부법에 의해서 정부차원의 지원이 허용되지 않는 국가 역시 해외재난지원국은 최소한의 지원을 제공할 수 있었다. 그 예로 1970년대 중국인민공화국(People's Republic of China)이 홍수 피해로 위기를 겪을 때 그리고 라오스(Laos)가 수인성전염병으로 시달리고 있을 때 해외재난지원국은 지원을 아끼지 않았는데, 정치와 무관하게 인도주의적 개입활동이라 판단하였기 때문이다. 하지만 어디에나 기회와 딜레마는 공존하고 있었다.[104]

영향력이 광범위한 1975년 법은 대통령에게 해외재난지원 특별조정자(Special Coordinator for Int'l Disaster Assistance)를 임명할 수 있는 권한을 보장하였다. 관례적으로 대통령이 지명한 사람은 USAID의 기관장이었고 해외재난구호조정국장(FDRC)직위가 USAID의 해외재난지원국장(Director of the new Office of U.S. Foreign Disaster Assistance)으로 변경되었다. 1976년에 해외재난지원조정국이 해외재난지원국으로 명칭이 바뀌게 되었고 임무가 확대되었는데 종래의 재난구호(FDRC)에 추가하여 '광범위한 재난지원'의 사명을 담당하게 되었다. 즉 1975년 법에 의해 해외재난지원국은 그 사명이 비교적 단순한 대응으로부터 보다 중대한 노력이 필요로 되는 "사전 대비와 완화"를 포함하게 되었다.[105]

이후 1976년 과테말라에 강한 지진으로 인해 공식적인 수치로만 2만5천명 이상의

104) 해외재난지원국장이었던 Andrew Natsios는 회고하기를, "해외재난지원국의 지원은 다른 나라 정부가 아니라 "고통받는 사람들에 대한 것"이다. 해외 재난지원국은 'notwithstanding' 규정을 통해 앙골라, 에티오피아, 리베리아 그리고 수단에서 발생한 시민 분쟁으로 인한 재난 등은 교전 중인 측과의 협상하였다. 이러한 활동들은 안전과 접근을 제한받지 않는 이동로를 확보하기 위해 필요하였다. 또한 해외재난지원국는 파나마와 루마니아에서처럼 정권 체제들의 붕괴에 뒤따른 인도주의적 지원을 제공하기도 한다."

105) 1985년 USAID 정책보고서는, "즉각적인 재난 구호가 우리가 원하는 답이 될 수 없는 것은 명백하다. 재난으로 인해 감수해야하는 비용, 피해 그리고 인간의 고통은 재난 발생가능성이 있는 나라들이 사전에 준비되어 발생가능성을 감소하도록 하는 것이 보다 효과적이다." 동 보고서는 "1975년 법은 재난사이클의 모든 단계를 망라하여 지원을 하는 것을 의미한다"고 하고 있다. 구체적으로는 충분한 경고를 하여 생명을 보존하고 고통을 최소화하는 것, 재난발생가능성이 있는 국가들에게 대비책을 강구하도록 도와서 자급자족력을 증진하는 것, 신속하고 적절한 대응을 제공하여 고통을 완화하는 것, 그리고 재활프로그램을 통해서 복구를 증강하는 것이다.

사상자가 발생하고 전 국토의 1/3이 피해를 입어 백만 명 이상의 이재민이 고통을 받게 되었는데, 이 대응과정에서 해외재난지원국 뿐 아니라 국제 인도주의 사회에 국제적 조정차원의 중대한 결함이 있이 확인되었다. 유엔에는 유엔재난구호조정관(UNDRO: United Nations Relief Coordinator)이 이미 1972년에 설립되었지만 1976년 과테말라 사건에 대한 부족한 대응(조정이 전혀 이루어지지 않고, 업무가 중복적이며 경쟁적인 지원 행태 등이 속출함)을 통해서 그 대응 능력이 현저히 부족한 것으로 판명되었고 이후 제네바 본부에 공식 재난조정센터로 재 구성되어 자리매김하게 되었다.[106] 해외재난지원국은 이 센터와 향후 미국 정부의 재난대응에 대해서 주기적으로 관계를 갖게 되었다.

요약하면 1975-1976년 동안의 핵심적인 변화는 해외재난지원국이 a) 재난 사이클의 모든 단계를 망라하여 임무를 수행하도록 의회로부터 명백한 지지를 받았다는 것 b) 의회의 지출 승인 과정이 유연하게 되었고 c) 때로는 USAID와 국무부를 상회하는 운영 방침 d) 재난에 관하여 유엔과 미국 정부 사이에서 주요한 조정 역할을 담당하게 된 것 e) 이후 수십 년간 많은 사람들을 괴롭혀온 다양한 측면에서 "대응 경쟁"의 시작을 가져오게 된 것이다.

(3) 예산 차용, 지역팀 접근방법 그리고 아프리카 (1984-1986) [107]

이 시기의 중대 변화는 1981년의 예산혁신(차용 권한, Borrowing Authority)과 1980년대 중반의 지역팀 접근방법의 예를 들 수 있다. 1980년대 중반, 지역팀 접근방법을 활용하여 운영의 혁신을 이루었으며 라틴 아메리카와 카리브해(the Caribbean)를 표적지역으로 선정 하였다. 아울러 순수한 911 응급대응개념에서 벗어나 원하지 않는 "확장된 관리(Extended Care)" 국면으로 들어서게 된 것이다.

"차용 권한"이라는 개념은 당시에는 합리적인 개념으로 여겨졌다. 1980년 이전, 해

106) 해외재난지원국이 유엔체계와 연관되기 시작하였음에도 불구하고 미국 정부는 유엔 인력을 무시하는 경향이 있어서 심지어 그들을 쥐구멍(rat hole)이라고 부르기고 하였는데, 이러한 입장은 해외재난지원국이 임무를 수행하는데 '멈추지 않는 고질적인 고통'과도 같았다. 유엔과의 관계는 PAHO(Pan Aemerican Health Organization)와 함께 일하면서 개선되었는데, 여전히 유엔의 재난대응방식은 가장 조정을 필요로 할 시점에 가서 거의 통제불능상태가 되었고, 그 원인은 유엔의 봉건적인 조직구조 때문이라고 여겨졌다.

107) Olson, R.S.(2005). FINAL REPORT: The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) of the United States Agency for International Development(USAID) : A Critical Juncture Analysis, 1964-2003. pp22-31.

외재난지원국은 대부분의 재정을 국제재난지원(International Disaster Assistance, IDA) 회계로부터 획득하였다. 국제재난지원 회계는 1년 단위로 할당되는 일반회계와 특정 나라와 지역의 재난에 대응하기 위한 특별회계로 구성된다. 하지만, 1981년 의회는 USAID에게 기존 회계가 아닌 재난대응을 위해 연간 5천만 달러에 해당하는 예산을 사용할 수 있는 권한을 주었다. 실제로 이 예산은 해외재난지원국이 특정 재난을 위해 지출할 수 있는 것을 의미했고, 이를 두고 해외재난지원국의 예산에 관한 권한의 차용 또는 확대라고 일컬어지게 된다. 문제는 이 예산이 차용된 것이라는 점이다. 만약 의회가 문제가 되는 재난 지원을 위해 추가예산을 지원하게 되면 USAID는 되갚아야 하는데 만약 의회가 추가예산을 지원하지 않는다면 상황은 달라진다. 따라서 의도는 좋았지만, 권한의 차용은 USAID 내에서 심각한 갈등을 일으켰으며 1980년대 말까지 그 영향은 지속되었다.

"지역팀 접근법(Regional Team Approach)"은 1981년부터 해외재난지원국이 대응리의 분권화를 위해 잠정적인 움직임을 보이면서 시도되었다. 최초의 시도는 카리브해 서쪽 안티구아섬(Antigua)의 재난대비 및 대응 역량을 위해 UNDRO가 설치된 것이고 두 번째 시도는 코스타리카 정부의 재난대응역량을 조직적으로 강화하기 위하여 산호세에 1984년 9월 해외재난지원국 지역사무소를 설립한 것이다. 원래 의도는 라틴아메리카 지역 국가의 대응역량과 훈련을 증진시키기 위한 것이었는데, 20개월 후 모두 뒤바뀌게 되었다. 1985년 3월과 1986년 10월 사이, 라틴 아메리카 지역은 4가지 주요 재난으로 큰 타격을 입었다. 1985년 3월 칠레를 뒤덮은 지진, 1985년 9월 멕시코에서 발생한 지진, 1985년 11월 화산폭발로 콜롬비아의 아르메로(Armero) 도시가 완전히 파괴된 사건, 그리고 1986년 10월 엘 살바도르의 지진으로 이어진 4건의 재난으로 인해 4만여명 이상이 사망하였고 집을 잃은 인구수만 해도 100만 여명을 초월한다. 해외재난지원국은 각각의 재난에 깊이 관여하게 되었고 미국정부의 재난대응관리를 위해 코스타리카에 설치한 라틴 아메리카 및 카리브해(Latin America & the Caribbean) 지역 팀의 경험과 숙련성에 의존하게 되었다. 지역팀 접근방법은 해외재난지원국이 재난대응시기 뿐만 아니라 평상시의 비재난 시기에도 지역팀의 다양한 기능에 의존하기 때문에 중요한 변화라고 의미를 부여할 수 있었다. 실제로 재난대응에 있어 새로운 접근방법은 조정 역할이 "워싱턴에서 재난현장으로 이동"하도록 해주었고 "재난지원 대응팀(Disaster Assistance Response Teams, 이하 DARTs)[108]을 만

108) 현재는 지역팀이 아시아, 아프리카, 태평양 지역으로 확대됨.

드는데 시사점을 제공"하였다.

해외재난지원국의 지역팀 접근방법은 비정부조직이나 자발적시민조직과 연계와 관련된 운영비용을 줄이지 않았다. 대응관리의 분권화를 위한 긴장은 한편으로 영향력과 효과성 그리고 재난대응 현장과 워싱턴 양측의 책무성을 증진시켰을 뿐 아니라, 해외재난지원국의 운영 실제와 원조수혜자(Grant Recipient)와의 관계를 개선시켰다.[109]

1984년과 1986년의 중요한 변화를 요약하면, 해외재난지원국의 조직면에서 a) 예산 차용 권한으로 인해 대응의 유연성이 증진된 것 b) 지역팀 접근방법이 해외재난지원국의 대응조정을 분권화시킨 점 c) 에티오피아 가뭄과 기아에 관여하면서 그 임무가 "느리게 시작하여 장기적인 지원이 요구되는 개발실패로 인한 재난(Slow-onset, Long-term, Development Failure" Disasters)"에 까지 확대된 것이다.

(4) 수단의 생명선(Lifeline) 운영활동, DART와 PMP 그리고 CHE(Complex Humanitarian Emergencies) (1988-1995)[110]

ⅰ) 수단

1985년과 1986년까지 해외재난지원국이 가장 마지못해 참여한 에티오피아와 동아

109) 아프리카 활동은 가뭄으로 인한 기아가 동아프리카에서 주기적으로 발생하고 1983년에 징후가 드러나기 시작하며 다른 징후들이 점차 진행되는 것 등이 배경이 된다. 수단은 작물 흉작으로 직접적인 영향을 받았으며 간접적으로는 난민들로 인해 영향을 받게 되었다. 이러한 변화들은 너무도 복잡한 것이었고 지역적 상황으로 대처할 수 없는 것이었으며 인접 국가들의 국경을 허용한다고 해도 별로 의미없는 것이 되었다. 당시 해외재난지원국의 내부 보고서에 의하면 1990년대 초의 업무 환경을 수단의 예를 들어 기술하고 있다: 수단의 사례에서, 카르툼(Khartoum) 정부의 통치하에서 수천명의 남수단 인구들이 도시 외곽에서 도시로 강제 이주되었다....후에 에티오피아에서 정부가 바뀌게 되자 SPLA(Sudanese Peoples Liberation Army, 수단인민해방군)는 난민캠프를 후방기지로 사용하게 되었고...15만명 이상의 남수단 난민이 다시 남수단으로 이동하였고. 해외재난지원국의 리더십은 이러한 상황에 관여하는데 능숙하지 못했었다. 해외재난지원국 관계자들은 당시 상황은 "재난처럼 보이지 않았고 오히려 개발문제라고 할 수 있죠. 또한 정치적인 문제이죠." 그리고 해외재난지원국은 이러한 유형의 재난 즉 공식적인 재난선언이 없는 경우에 언제 시작해서 언제 끝을 내야하는지 불명확한 상황에 직면하는 것을 매우 난감해 하였다. 그리고 1985년 에디오피아와 동아프리카 전반에 몰려온 재난으로 인해 해외재난지원국의 지출은 각각의 회계 연도에 급증하게 하였는데 1985년 상황은 해외재난지원국이 "복잡한 인도주의적 긴급상황(CHEs: Complex humanitarian emergencies, 이하 '복합재난'이라 함)"에 개입하게 되었기 때문이었다.

110) Olson, R.S.(2005). FINAL REPORT: The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) of the United States Agency for International Development(USAID) : A Critical Juncture Analysis, 1964-2003. pp32-46.

프리카의 예는 1980년대 말기 수단에서 보여준 광범위한 그리고 오늘날까지도 지속되고 있는 역할에 대한 전례임이 드러났다. 비록 재난이라고 불리지만, 원인은 다양한 측면에서 시민전쟁으로 토착화된 문화, 지리적, 민족적 그리고 종교적 요소(북으로는 Arab-Moslem 대 남으로는 African-animist-Christian) 때문이다. 과거에도 해외재난지원국은 수단에 관여하였지만, 1988년 여름 당시의 국장인 Julia Taft는 다음과 같이 회상한다. 수단의 서쪽과 남쪽에서 진행되는 기아에 대하여 해외재난지원국은 UN(특히 UNICEF) 과 함께 수단생명선 작전(Operation Lifeline Sudan: OLS)이라는 기능적 보호막을 만들어내기 위하여 일했다. OLS는 식량 및 그 외의 지원을 피해가 발생한 지역으로 이동하도록 다양한 도로, 철길 및 항로인 "인도적 지원을 위한 전용로(Humanitarian Corridors)"를 만드는 것이었다. 미국 국무부의 난민 프로그램과 USAID의 평화를 위한 식량 프로그램들이 참여하였는데, 700만명 이상을 지원하게 된 OLS 노력에 해외재난지원국이 가장 크게 기여하였다.

해외재난지원국의 관점에서 보면 굴곡은 있었지만, OLS 경험은 종래 인식되어온 불가침의 주권 개념이 상당부분 절대적이어서 범할 수 없는 정도는 아니게 되었다. OLS 동안 하르툼(Khartoum)과 케냐를 통해서 수단 남부지역에 지원활동을 펼쳤는데, 수단정부로부터 정보를 얻기는 하였지만, 그들의 허락을 얻지는 않았다. 그러나 이러한 접근방법은 수단정부의 주권을 전 영토에서 인정해야만 훗날 양 정부사이에 공식적인 이익과 프로그램을 운영할 수 있기 때문에 여전히 해외재난지원국은 국무부와 USAID사이에서 갈등을 겪게 되었다. 왜냐하면 실제로 남부지역에서의 권력은 카르툼에 있는 수단정부가 아니라, 수단인민해방군에게 있었고 그쪽으로 대부분의 지원이 집중되었기 때문이다.[111]

ii) DART 개념의 토대

대부분의 자연적 그리고 인위적인 재난상황에서, 재난피해를 겪고 있는 정부의 대

111) 주권에 대한 태도가 바뀐 정도는 해외재난지원국과 미국정부 그리고 국제사회 모두에게 중요한 의미를 주게 되었고 2000년 Halperin-Michel 보고서에 다음과 같이 반영되었다 : 미국정부가 주요 위기상황(소말리아, 아이티, 코소보, 보스니아, 북 이라크)에 인도주의적 그리고 인권측면에서 개입하였는데, 이례적인 정치적 군사적 행위들이 중대한 인도주의적 이익을 앞당기는데 필수적이었다. 여러 사건에서 경험했듯이, 어떠한 정책결정은 주권 개념을 중재에 대한 장벽으로 여기지 않는 다양한 상황속에서 내려지기 때문이다. 이러한 정책적 선택들은 복잡한 차원, 정치적 법적측면에서 국제 인도주의 프로그램을 고려하여 이루어지기 때문이다.

응구조는 완전하게 작동하지는 않을 수 있지만 어느 정도 그 역할이 가능할 것 이다. 따라서 해외재난지원국은 지역시민방위대 또는 재난대응조직과 함께 일할 수 있었는데, 지역 NGOs는 해외재난지원국이 활동할 수 있는 지지구조와 지원기전을 종종 제공하였다. 1986년 엘 살바도르에서 발생한 지진은 주로 수도지역에 큰 영향을 미쳤기 때문에 상대적으로 대응에 활용할 건물조차 확보할 수 없었고 미국 대사관과 USAID의 임무를 수행하는 건물 또한 전혀 기능을 할 수 없었다. 이 같은 상황에서, 해외재난지원국/코스타리카 LAC 지역팀은 자급자족하는 다양한 분야(구조, 보건, 관리, 주거, 통신)의 8명으로 구성된 팀을 만들어서 미국정부의 대응을 조정하였고 그 결과로서 특정한 상황과 환경 하에서 해외재난지원국은 지역의 하부구조에 의존하지 않는 대응팀을 현장에 파견해야 한다는 교훈을 얻게 되었다. 이 팀들은 자급자족하며, 혼돈스럽고 위험한 환경에서도 생존할 수 있는 능력이 있어야 했다.

장기간 걸친 아르메니아 지진 재난은 미국정부에게는 중요한 결과를 가져다주었는데, 미국산림청사고관리체계에 근거하여 해외재난지원국은 자급자족적이고 모듈방식(현장의 필요에 따라서 규모를 확장할 수 있는)의 "재난지원 대응팀(DARTs)" 개념을 형성하기 시작하였다. DART 개념은 1988년 후반에 확고히 굳어졌고 1989년에는 훈련, 기획, 그리고 통신장비 등 전반적으로 운영할 수준에 이르렀다. DART를 배치하는 이점의 하나는 책임자가 누구인가에 대한 의문이 분명해졌다는 것이다. 해외재난지원국이 공식적으로 파견한 재난지원 대응팀(DARTs)은 1989년~1990년 카리브해(Hurricane Hugo), 루마니아 그리고 필리핀이었다. 현재는 재난지역의 하부구조가 존재하지 않거나 불충분 또는 의존할 수 없을 정도의 대규모 재난 또는 복합 재난(Complex Emergencies)에 재난지원 대응팀(DARTs)이 대응하는 표준이 되었다.

iii) '예방, 완화 및 대비'의 조직화

해외재난지원국은 재난은 '물리쳐야 할 적과 같고 다른 한편으로는 재난으로 인해 생기가 불어지고 고용창출이라는 의미'의 상반된 측면이 있음을 알게 되었다. 바로 예방, 완화 및 대비(Prevention, Mitigation, and Preparedness, 이하 PMP)인데 이론적으로는 재난을 없애고 사람들에게 미치는 영향을 줄이자는 것이다. 그런데 대부분의 PMP는 언론 매체들의 관심 대상은 아니었다. 실제로 발생하지 않은 손실(또는 정도)의 이유들에 대해서 알 수 있는 방법 즉 업무의 성과를 정량화하는 것이 매

우 어렵기 때문이다. 1978년 발행된 국가연구위원회 보고서에 의하면, 미국 정부의 해외재난지원프로그램에 관하여 앞서 언급한 내용들을 담고 있다. 이 보고서의 10가지 결과 및 제언(Findings & Recommendation) 중 두 번째로 지적하고 있는 것이 해외재난지원국의 프로그램과 활동들이 USAID의 개발프로그램에 따라서 움직인다는 점이다. 즉 USAID의 재난지원 프로그램과 일반적인 개발 프로그램 사이의 관계가 개념적으로 혼동되고 있다는 점이다. 국가연구위원회의 제언은 "재난과 개발 기획 사이에 조직적 연계를 강화"하라는 것이었다.[112]

iv) 관료제

큰 조직 내에서 보고 라인은 항상 중요한데, 해외재난지원국은 USAID에 속해 왔기에 초기에는 직접 USAID장에게 보고를 하였다. 해외재난지원국은 민첩하고 신속하며 창의적으로 대응하는 능력을 유지해야만 했고 이에 반해서 USAID는 매우 관료적이었으며 업무는 지나칠 정도로 절차 위주였다. 따라서 해외재난지원국은 "USAID와 같이" 되는 것에 대하여 저항하게 되었다. 또한 해외재난지원국의 많은 전문가들도 USAID가 해외재난지원국처럼 실질적인 일에 치중해야 한다는 입장이었다.

1992년 초, 해외재난지원국은 새롭게 신설된 인도주의 대응국(Bureau for Humanitarian Response, 이하 BHR)에 속하게 되었는데, 논리적으로는 USAID 내에서 인도주의적 활동을 보다 응집력 있게 수행하기 위한 것이었다. 2001년 인도주의대응국은 '민주주의·분쟁·인도주의적 지원국'(Bureau for Democracy, Conflict,

112) 1992년 GAO 보고서는 USAID 개발프로그램과 해외재난지원국 활동(구호와 PMP)간의 연계가 효과적이지 못함에 대해서 우려를 표명했다. 그러나 GAO는 USAID 정책 즉 USAID가 진행하고 있는 개발프로그램과 해외재난지원국의 활동간 연계가 불명확하기 때문에 문제가 잔존하다고 결론지었다. 2000 Halperin-Michel 보고서는 USAID가 "개발 장애(impaired development)"를 복합재난으로 연결하지 못하고 있다고 비평하였다: 인도주의적 대응은 어느 한 수준에서 보면 여러 개별적인 활동들의 집합인데, 최근의 연구와 경험은 인도주의적 활동은 독립적으로 설계되거나 실행될 수 없다는 것을 증명하였다...그런데 개발과 분쟁 이후 프로그램은 신중하게 조정되어야 한다. 이제 본격적으로 어떻게 인도주의적 활동과 개발활동을 연결할 것인가, 그리고 분쟁예방, 평화구축 그리고 경제사회적 발전에 대한 통합적 접근이 논의의 중심이 되었다. "재난-개발 통합"은 2002년 USAID 출판물인 "21세기에 USAID' 역할"에서는 찾아볼 수는 없는데, 이 보고서는 1999년 책자로서 제임스 르위스가 저술한 "재난 성향 지역의 개발: 취약성 연구"에서 표현된 재난과 개발은 자전거의 두 바퀴와 같다는 점을 인용하였다. 요약하면 PMP가 1970년대 중반까지 개념적으로는 거슬러 올라가지만 1991년에 와서야 PMP가 조직내 주요한 부서로 구성된 점이 중대한 변화라고 할 수 있겠다. 1991년 이후, 해외재난지원국 내부 구조면에서 공식적으로 반영되었지만, 실무면에서 재난단계의 모든 국면에 관여는 되고 있지만 아직 충분한 기능을 한다고 할 수 없다.

and Humanitarian Assistance, 이하 DCHA)으로 변경되었다. 그런데 해외재난지원국이 하부로 들어가게 된 이후 보다 관료제화되었고, USAID와 같기를 바라는 기대로 인해 강한 갈등이 있었으며, 자율성과 창의성을 다소 상실하게 된 점은 매우 유감스러운 결과였다. 한편 좋은 측면은 재난대응에 있어서 USAID내의 다른 부서들 특히 민주주의·분쟁·인도주의적 지원국의 3개 부서[113]와 관리 및 조정이 보다 원활해진 것이다. 이론적으로 하부에 속하는 것이 재난과 "복합재난(Complex Emergencies)"에서는 백악관과 국가안보위원회의 레이더망에 잘 접근할 수 있는 이점이 있었다.

ⅴ) 복합 재난(Complex Emergencies)[114]

1990년 초 전쟁, 정권 실패, 정권내부의 투쟁(수단, 소말리아, 보스니아, 북 이라크, 르완다 등)으로 야기된 복합 재난(Complex Emergencies)에 대응한 결과로서 해외재난지원국 내부 조직은 근본적으로 변하였다. 이러한 시각은 어느 범위에서는 정확하지만, 해외재난지원국은 실제로 분쟁상황에서 사람들의 고통을 완화하기위한 여러 시도들 즉 1968년-69년의 Nigerian-Biafran 시민전쟁과 1970년 파키스탄 사이클론 등에 관여한 오랜 역사를 가지고 있다. 냉전 동안 해외재난지원국은 우선순위에서 밀리게 되는 위치까지 내려가게 되었다. 왜냐하면 해외재난지원국의 인도적 지원은 종종 미국정부의 외교정책 특히 군사안보나 복합적 인도적 응급상황에 대한 과도한 정치적 염려들로 인해서 변하게 되었다. 그런데 1990년대 파산정부에 연관되는 것에 대하여 해외재난지원국 지도자들은 자신들의 안전에 대한 염려가 증가됨을 표현하기 시작하였다. 그리고 복합 재난(Complex Emergencies) 상황에 내재한 위험은 결국 1994년 해외재난지원국 자문관과 러시아 적십자사 소속인 동료 2명의 목숨을 앗아가는 결과를 초래하였다.

해외재난지원국이 냉전 이후 복합 재난(Complex Emergencies)에 대응하기 위해 참여한 것은 분명히 조직면에서 고도의 정치적 환경에 놓이게 된 점에서 중요한 시

113) 3개 부서는 Food for Peace, Transition Initiatives, Private and Voluntary Cooperation임.

114) USAID. USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. pp.1-2. USAID/DCHAs Office of OFDA는 해외에서 발생하는 자연재해와 복합적 긴급상황 발생 전, 중, 후에 대한 지원을 하는데, 해외재난지원국은 IASC(Inter-Agency Standing Committees)의 Complex Emergency 정의를 따른다. IASC91994의 정의는 '대내외적인 분쟁으로 권한체계가 완전히 또는 상당부분 파괴된 한 나라 또는 일정 지역 및 사회의 인도주의적 위기로서 어느 한 기관의 능력으로 감당할 수 없어 국제적인 대응을 요구하는 것'이라고 한다.

점이었음을 증명해준다. 결론적으로 복합적 긴급현장에서의 경험은 이에 참여한 해외재난지원국 인력 전부를 실망시켰다. 왜냐하면 순식간에 발생하는 재난에 비해서, 복합 재난(Complex Emergencies)은 24시간 근무체제로 몇 주만을 버티는 것만으로는 해결이 나지 않는 상황이었기 때문이다. 2003년에 몇몇 인터뷰 결과에서도, 복합 재난(Complex Emergencies)에 관여하는 것은 해외재난지원국 인력을 "소진"시켜버리는 문제가 있음을 나타내었다.

(5) 2000년 이후 : 미국 정부의 외교정책과 인도주의 소리

좋은 의도와 미사여구에도 불구하고, 관료제는 불일치와 차이를 격려하지는 않으며 그들 스스로 조차도 용납하지 못한다. 1984년부터 2003년까지 라틴아메리카 지역 자문관을 역임한 Paul Bell과의 인터뷰 내용을 인용하면, 그는 "해외재난지원국의 일은 옳은 일을 하는 것이고 우리의 일은 이곳 지역사무소에서 비록 정부의 남은 부처들이 그릇된 일에 몰두하고 있을 때라도 워싱턴과 해외재난지원국에 무엇이 옳은 일인지 알리는 것이었다. 이처럼 우리 일은 실로 쉬운 것이다. 그러나 워싱턴의 일은 정치적이기 때문에 더 어려울 것이다." 벨의 풍자에도 불구하고, 비정치적인 인도주의적 시각은 미국정부의 관료주의 하에서는 이해하기 쉬운 것이 아니었다. 특히 국익이 매우 협소하게 정의된 경우에 외교 및 안보정책관련 의사결정을 내리는 것은 어려운 일이고 그 긴장감은 전혀 새로운 것이 아니었다. 1986년 기아에 관한 하원 특별위원회의에서 해외재난지원국의 인도주의적 목소리가 보다 넓게 국익을 충족시켜야 될 필요성이 있다고 주목되었다. 재난지원프로그램이 미국의 외교적 이익을 증진시킨다는 점은 논쟁의 여지가 되지 않는데, 마찬가지로 비정치적인 노선으로 구호를 제공하는 것은 장기적으로 개발도상국가와의 관계에서 미국의 이미지와 관계에 중요한 것이기 때문이었다.[115]

115) 물론 해외재난지원국도 정치적인 환경(분쟁과 시민 폭동을 경험하고 있는 나라들)하에서 지원을 제공하고 이런 경우에 미 국무부와 국가안보위원회 및 국회 등을 포함한 상위 수준의 권한자들로부터 지원 시기와 범위에 관하여 여러 지시들과 압박을 자주 받는다. 2000년 Halperin-Michel 보고서는 미국 외교정책의 의사결정에 인도주의가 보다 강하게 투입될 필요성이 있음을 핵심으로 꼽았다. 왜냐하면 미국정부의 상부 의사결정에서 인도주의적 목소리는 종종 위기의 순간에서는 없는 것과 같고, 위기상황에서 정치-군사적 선택이 가져올 인도주의적 함의에 대해서는 충분한 고려를 받지 못한다. 또한 고위급 정책 형성자는 인도주의관련자를 기술적 수행자로만 볼 뿐이어서, 외교정책형성과정 자리에 참석하거나 의견을 제시할 수 있는 권한이 부여하지 않았다. 정치적 용어로 표현하자면, 해외재난지원국는 외교정책논의에서 주요 사항이 결정되어 후속적인 수행이 필요하기 전까지 배제된 것이기 때문이다.

2) 법적 기반

(1) 발단

미국정부의 경제원조는 1947년 마샬 플랜 시기로 거슬러 올라간다. 경제원조 개념 하에서 1954년 상호안전보장법(Mutual Security Act)과 Public Law 480(Food for Peace) 입법을 통해 미국정부의 재난지원 정신을 살펴볼 수가 있다.[116]

(2) 국제법적 근거

국제적으로는 1950년대 초 국제적십자사(ICRC)에 의해 제네바협약법을 지칭하기 위해 처음 사용된 '국제인도법'(International Humanitarian Act)이 모든 국가의 인도주의적 정책 수립과 시행에 있어서 국제적으로 준수해야하는 규범이라고 할 수 있다. 물론 인간존중의 법리로서의 국제인도법과 인권법은 국가의 주권과 인간의 권리, 규범과 절차면에서 서로 의존하며 보완관계에 있으면서도 각각 독자적 영역을 가지고 있는 것은 분명하다.[117] 1856년 해상법에 관한 파리선언과 1864년 상병자에 대한 제네바협약 그리고 법제화의 노력은 1899년과 1907년 두 차례에 걸친 헤이그 평화회의에서 전쟁법협약 체결로 이어졌고 제2차 세계대전으로 평화와 인간성 파괴를 경험한 국제사회는 무력행사를 유엔헌장과 국제관습법으로 금지하기에 이르렀다. 현실적으로 전쟁으로 인한 인도적 요청은 지속될 것이라는 인식아래 1949년 전쟁피해자들을 보호하기 위한 4개의 제네바협약이 체결되고 그동안 국제법의 범주에서 제외되었던 '국제적 성격을 띠지 않는 무력충돌(Armed conflict not of an international character)'를 규제하기 위한 조항을 두었다. 이에 따라 무력충돌은 국제적인 것과 국내적인 것으로 구분하고 전자의 경우 상병자, 조난자, 전쟁포로와 민간인과 같은 전쟁희생자의 보호를 위한 방대한 규정이 적용되는 반면, 후자의 경우에는 기본적인 원칙만이 적용되었다. 그리고 국내무력충돌의 경우 반란군과 같은 국가가 아닌 실체(Non-State Entity)도 국제인도법을 준수할 의무를 지게 되었다.[118]

---

116) CRS Report for Congress(2008). Foreign USAID Reform: Issues for Congress and Policy Options. p.1.

117) Orna Ben-Naftali(2011). International Humanitarian Law and International Human Rights Law. Oxford. p.3.

(3) 국내법적 근거

미국의 인도적 지원의 국내법적 근거로는 1961년 제정되어 수정된 해외지원법(Foreign Assistance Act, FAA, Public Law 87-195; 22 U.S.C. 2151)이다. 해외지원법이 이후 수없이 수정을 거듭해왔지만, 1985년 이래로 전체적으로 새롭게 권한이 부여된 것은 없다. 의회는 대신에 특정의 원조프로그램을 위한 일련의 법령을 제정하였다. 자유지원법(FREEDOM Support Act(P.L. 109-511)), 동유럽 민주주의법(the Support for East Europe Democracy Act(P.L. 109-112)), 아프가니스탄자유지원법(the Afghanistan Freedom Support Act of 2002(P.L. 107-327)), the U.S.Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act of 2003(P.L. 108-25), 새천년도전법(the Millenium Challenges Act of 2003(P.L. 108-199)) 과 1999년 이후 제정된 여러 개의 안전보장지원법(Security Assistance Act)이다.[119]

해외긴급구호의 법적 근거도 마찬가지로 1961년 제정된 Foreign Assistance Act(Public Law 87-195 section 491)에서 찾을 수 있다. 이 법은 1975년 International Development and Food Assistance Act(Public Law 94-161)[120]로 수정되었는데, 미국연방법전[121]에 표현된 것처럼 국제 재난관련 쟁점에 실질적으로 직접 관련된다. 미국연방법전 § 2292. General Provision은 "의회의 정책, 일반 권한, 특별 지시"에 대하여 규정하고 있다. 연방대통령은 해외재난관련책임을 국무장관에게 위임하고 국무장관은 그 책임을 USAID장에게 그리고 순차적으로 해외재난 지원국장에게 위임하게 되는데(46 FR 30735, June 10, 1981), 해외재난지원국(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance)의 주된 권한은 위임 사실을 통해서 부여된 것이다.[122]

---

118) 조시현(1999). 국제인도법과 인권법의 관계. 제18회 국제인도법 세미나 발표논문. pp1-5.

119) CRS Report for Congress(2008). Foreign Reform: Issues for Congress and Policy Options. p.CRS-5.

120) http://www.govtrack.us/congress/bills/94/hr9005(2012.3.7.검색). 재난구호와 회복을 지원하는 것을 승인하고, 농작물의 생산과 해외 배분을 제공하고, 1961년의 FAA를 수정하며 그 외 다른 목적으로 만듬(It is an Act to authorize assistance for disaster relief and rehabilitation, to provide for overseas distribution and production of agricultural commodities, to amend the Foreign Assistance Act of 1961, and for other purposes)

121) United States Code § 2292. General Provision

122) Olson, R.S.(2005). FINAL REPORT: The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) of the United States Agency for International Development(USAID) : A Critical Juncture Analysis, 1964-2003. pp4-5.

3) 주요 정책 및 전략

미국 인도적 지원의 주요 정책과 전략은 광의의 해외원조 개념아래에 포함된 인도적 지원정책만을 별도로 논하기 보다는 “개발과 재난”을 통합하여 정책 및 전략수립을 하려는 미국 정부의 입장을 고려하여 큰 틀에서 살펴보았다.

(1) 오바마의 글로벌개발에 관한 정책 노선(Presidential Policy Directive on Global Developmen, 이하 PPD-6)

2010년 오바마 대통령이 국가안보전략의 중심 기둥은 ‘개발’이라고 강조하면서 ‘글로벌개발에 관한 정책 노선(Presidential Policy Directive on Global Developmen, 이하 PPD-6)’에서 국제개발정책과 개발원조 계획 및 수행에 대한 상위수준의 원칙을 표명하였다. 국무장관은 국가안보전략(National Security Strategy) 외에도 ‘4개년 외교 및 개발평가(Quadrennial Diplomacy and Development Review, 이하 QDDR)를 발행’하였는데, 발행 목적은 전례가 없는 USAID에 대한 위임과 역량에 대한 합동평가이고 미국 시민의 힘이 핵심적인 요소들에 보다 효과적으로 사용되도록 보장하며 미국의 이익을 국내외적으로 추구하기 위함이다.[123] PDD-6가 제시하고 있는 7가지 핵심 개발목표는 아래 표와 같다.

7가지 목표 가운데 "인도주의적 원조와 재난완화" 목표를 달성하기 위한 세부 내용으로는 미국정부가 3년 이내에 식량원조의 질을 영양요구량 수준으로 보장하는 것과 아시아와 아프리카의 10개 대상 나라들의 회복과 대비를 이루고 특별히 신속하고 효과적으로 인도주의적 대응을 수행하기 위하여 미국정부와 협력관계에 있는 지역 및 국제적 협력자들과 함께 체계와 계획과정을 증진시키는 일 그리고 여성과 어린이 및 실향민의 보호 장치들을 포함한 인도주의적 지원프로그램의 수를 증진하는 것들이 포함되었다.[124]

123) USAID(2011). USAID POLICY FRAMEWORK. 2011-2015. p1.
124) USAID(2011). USAID POLICY FRAMEWORK. 2011-2015. piii. & pp28-29.

〈표 48〉 7가지 핵심 개발 목표

7가지 핵심 개발 목표(7 Core Development Objectives)
1. 식량안보증진(Increased Food Security: Rekindling the Power of Transformational Agriculture)
2. 국제보건과 견고한 보건체계 증진(Promote Global Health and Strong Health Systems: From Treating Diseases To Treating People)
3. 기후변화의 영향감소 및 저배출 성장 증진(Reduce Climate Change Impacts and Promote Low Emissions Growth: Building Resilience on Multiple Fronts)
4. 지속가능하고 광범위한 경제성장 증진(Promote Sustainable, Broad-based Economic Growth : Enable the Private Sector to Drive Growth)
5. 안정적, 영속적이고 민주적인 국가의 지위 확대 및 유지(Expand and Sustain the Rank of Stable, Prosperous, and Democratic States : Supporting the Next Generation of Democratic Transition
6. 인도주의적 원조 제공과 재난완화 지원(Provide Humanitarian Assistance and Support Disaster Mitigation : Building Resilience and Preparedness)
7. 위기, 갈등 및 불안정성 예방과 대응(Prevent and Respond to Crises, Conflict, and Instability: Applying Development Approaches in Fragile and Conflict-affected States)

위와 같은 미국 정부의 대외원조에 대한 야심찬 개혁 노력에 부응하고자 USAID장인 Dr. Rajiv Shah는 USAID FORWARD[125]를 발표하였는데, 7가지 핵심 영역에서 종합적인 개혁을 이루려고 하고 있다.

125) http://forward.usaid.gov/about/overview. USAID FORWARD.

〈표 49〉 USAID FORWARD의 7가지 핵심 영역

영역	내용
실행과 조달 개혁 (Implementation and Procurement Reform)	기존의 업무방식에서 탈피하여 다양한 지역 파트너와 계약하고 무상원조를 제공하며, 원조가 필요치 않은 나라들과는 진정한 동반자관계를 창출하는 등의 노력을 기울이기 위해서 업무과정을 간소화하고 소규모사업을 증가하며, 역량강화목표를 이루기위해서 수혜국의 시스템을 활용하여 이행합의서를 만듦
유능한 관리 (Talent Management)	USAID 내외(해외 및 민간서비스담당자 등)의 거대한 유능한 인적자원들의 힘을 탐색하기 위하여 업무과정을 간소화 하므로서 USAID의 전략적 이니셔티브를 지원할 자원들을 적시에 활용함
정책 역량 재형성 (Rebuiding Policy Capacity)	정보제공에 의한 현명한 의사결정을 하기 위해서, 정책, 기획 및 학습국을 신설하여 USAID의 지능신경센터로 활용함
감시 및 평가 강화 (Strengthening Monitoring and Evaluation)	프로그램의 수행과정을 측정하는 것은 지속가능한 개발에 매우 중요하므로, 새로운 평가정책에 따라 프로그램 설계, 예산집행 및 전략적 수행의 모든 단계에서 체계적으로 감시와 평가과정을 향상시킴
예산 관리 재형성 (Rebuilding Budget Management)	한정된 예산자원의 관리역량과 책임성을 증진하기 위해서 국무부와 협의하여 USAID내 예산자원관리부를 신설함
과학과 기술 (Science and Technology)	경구용 수액치료의 성공적인 사용으로부터 녹색혁명에 이르는 과학기술을 통한 변혁적 개발을 이룬 역사가 있으므로 내적 과학기술역량을 향상시키고 GIS와 같은 분석도구의 접근성을 증진함
혁신 (Innovation)	사람들에게 광범위하게 영향을 줄 수 있는 역신적인 개발 솔류션을 육성할 구조를 만듦

(2) USAID의 전략적 기획

ⅰ) 기획과 목표설정

전략적 기획은 모든 성공적인 개발 프로그램의 토대이다. 전략적 기획은 프로그램으로 성취하려고 한 의도된 변화를 보여주고, 어떠한 접근법이 변화를 달성하기 위해 사용될 것인지, 어떻게 성공이 확인되고 제시될 것인지를 보여준다. USAID는 국무부-개발청 합동 전략계획, 국가개발협력전략, 분야별 전략을 포함한 다양한 수준의 전략을 계획한다.

〈표 50〉 USAID-국부무 합동 전략 계획 (2007년-2012년)

구분		내용
국가 수준 전략		아프리카, 아시아, 유럽과 유라시아, 라틴아메리카와 카리브해, 중동 (지역별)
분야수준	민주주의 및 관리전략	USAID Democracy and Governance Strategic Framework(2005) USAID Rule of Law Strategic Framework(2008) USAID Fragile States Strategy(2005) USAID Anticorruption Strategy(2005) USAID Europe and Eurasia Bureau Strategy fo Combating Corruption(2001)
	교육전략	Education Strategy: Opportunity Through Learning(2011)
	보건전략	Mitigating the Development Impacts of HIV/AIDS
	경제성장 전략	Strategy for Economic Growth(2008)
	인도적 지원전략	Food for Peace Strategic Plan 2006-2010
	도시개발전략	Making Cities Work: USAID's Urban Strategy(2001, 1998)

ii) 자료 수집과 결과분석

USAID의 업무수행 경향을 살펴보면, 개발청과 국무부는 5개년 전략 목표 영역(평화와 안전보장 달성, 정당하고 민주적으로 통치하기, 사람에게 투자하기, 경제성장과 번영을 증진하기, 인도주의적 지원을 제공하기)의 대표적인 지표들에 대한 전 세계의 해외지원프로그램의 결과를 종합하여 매년 보고한다. 개발청은 국무부 및 다른 연방기관과의 협력 하에 개발청이 결과를 달성했는지 여부를 지표관리를 통해 업무수행 정도의 경향을 감시한다. 회계연도 2005-2009년까지의 업무수행 자료는 개발청의 대표적인 지표에 의해 USAID의 이행 추세 스프레드시트(Performance Trends Spreadsheet)로 확인할 수 있다. 개별 회계연도별 업무수행에 대한 상세한 설명은 연간업무성과보고서를 통해 알 수 있으며 2007년 이전은 이행 및 책무성 보고서(The Performance and Accountability Report)로 확인이 가능하다. 미국 USAID의 업무수행 감시와 평가의 팁은 개발청의 관리자와 파트너에게 업무수행 감시 및 평가와 관련된 쟁점에 대한 실질적인 조언과 제안들을 제공해준다. 이들 자료는 보충자료인 Automated Directive Service Chapter 203에서 확인할 수 있다.

iii) 의사결정 자료 활용

프로그램의 업무수행 자료는 USAID의 모든 프로그램 수준에서 이루어지는 의사결정에 정보를 제공해준다. 이 자료들은 업무수행, 효과성, 개발지원활동의 설계를 증진하고 개발청 또는 운영단위의 전략, 개발목표, 의도한 결과를 성취하지 못한 프로그램, 프로젝트 또는 활동들을 보완하거나 폐기시켜야 할지 결정할 때 정보를 제공한다. 의사결정과정에서 예산할당, 프로그램 결정, 평가 설계, 관리계약 및 인력평가 등 업무수행자료의 활용은 투명성과 책무성 수준을 높여주고 이러한 과정들이 국회와 미국 일반시민을 포함하는 외부 당사자에게 쉽게 접근가능하게 해준다. 의사결정에 사용되는 업무수행 자료들의 예시 : "프로그램 설계, 실행을 위한 접근방법, 포트폴리오 검토, 평가, 회계연도 2011의 해외운영 의회 예산 정당화(Justification), 국가개발협력 전략" 등이다.

iv) 결과 소통을 위한 보고 및 출판

USAID의 GPRA-Mandated Reports와 다른 성문화된 의회 보고 외에도, 개발청은 결과들을 다양한 매체(블로그, 프론트라인, Telling Our Stories)를 통해서 대중에게 알린다.

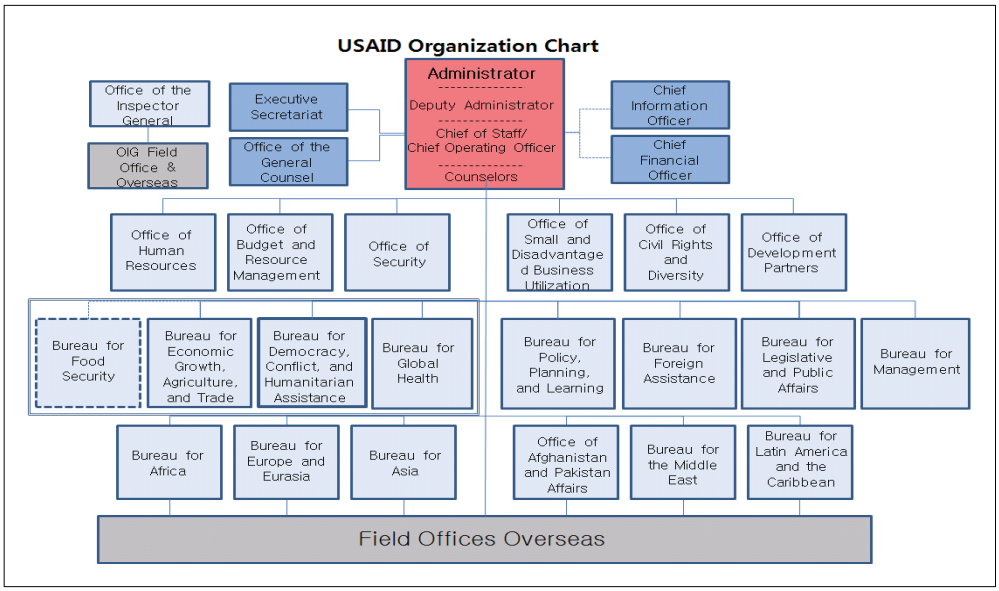
(3) 업무수행조직

미국 USAID의 조직은 청장과 부청장이 대통령의 지명과 상원의 승인을 받아서 임명된다. 워싱턴에 있는 미국 USAID의 주요한 조직 단위는 국(Bureau)이다. 각 국에는 개발청의 활동을 담당하는 주요 하위부서가 있다. USAID는 지리적 국(USAID의 프로그램이 있는 나라들의 전반적인 활동에 대한 책임을 짐)과 기능적 국(성격상 전 세계에 걸쳐서 수행되거나 지리적 경계를 초월하는 USAID의 프로그램을 수행함)를 모두 갖고 있다. 지리적 국은 서부사하라아프리카(AFR), 아시아, 라틴아메리카와 카리비안(LAC), 유럽과 유라시아(E&E), 및 중동(ME)이다. 기능적 국은 글로벌보건, 경제성장 및 농업과 무역, 민주주의·분쟁·인도적 지원, 식량안보국이다. 이외에도 본부의 몇몇 주요 기능은 국에 할당되는데, 본부국으로는 관리, 법적 및 대외협력, 정

책 기획 및 학습이 있다. 기타 독립적인 부서는 아프가니스탄과 파키스탄부서를 포함한 10개의 부서가 독립적으로 기능을 수행한다.[126]

USAID는 미국의 안보증진, 외교정책 그리고 오늘날 폭력의 근본적인 원인으로 인해 강조되는 테러리즘에 의한 전쟁, 경제 기회의 부족으로 인한 가난 등에 있어 핵심적인 역할을 수행하고 있으며 전 세계적으로 빈민의 대다수가 존재하는 개도국과 과도기에 있는 국가에게 대외원조를 제공하는 조직이다. 출발부터 대통령의 국가안보전략차원에서 시작되었고, 주된 개발업무는 외교, 국방과 더불어 3개의 핵심 부분의 하나인 국가외교정책 기구이다. 미국 USAID의 조직은 1961년 해외지원법이 의회를 통과한 후인 동년 11월 3일 설립되었다. 1978년 해외원조에 대한 체계적인 구조를 설정하기 시작하였으며 1989년 IDCA가 설립되었다. 1988년부터 외교에 관한 하원위원회(the House Committee on Foreign Affairs, 이하 HEAC)는 일반적인 해외원조 프로그램을 시작하였고 1994년 평화·번영·민주주의법(the Peace, Prosperity, and Democracy Act, PPDA)이 소개되면서 해외원조프로그램이 다양하게 대체되었다.[127]

<그림 22> USAID의 조직도[128]



126) http://www.usaid.gov/about_usaid/uasidorg.html
127) 한국보건산업진흥원(2007). 국제사회 이미지 제고사업. pp70-71.
128) USAID. Annual Report for Fiscal Year 2010. p16.

USAID의 중점지원부분은 농촌개발분야, 에너지 분야, 인구 및 보건, 교육분야이고 이러한 분야에 중점 지원하기 위하여 5가지 관리가치를 두고 지원을 하고 있다. 5가지 관리가치는 “수원국 중심(Customer Focus), 결과지향성(Results Orientation), 역량강화의 책임(Empowerment and Accountability), 협력(Teamwork), 그리고 다양성(Diversity)”이다. 또한 조직적 특성으로는 지역의 특성을 고려한 조직운영과 사후관리제도와 평가제도의 체계적 확립, 대국민 대의회 홍보기능 중시, 비정부기관 등 민간부문과의 연대강화 및 분권화 강화를 들 수 있다.[129]

나. 인도적 지원 현황

1) 전반적인 ODA 현황

(1) 배경

역사적으로는 1946년 마샬 계획(Marshall Plan)하에서 유럽 재건을 위해 4년동안 130억 달러를 투자한 것이 대외원조의 시초이다. 1950년대에는 소련과 중국의 영향력을 견제하기 위하여 동남아시아에 집중 지원하였는데 케네디 행정부 시절이 가장 비중이 높게 지출되었다. 그런데 1970년대에 들어서는 다소 감소하다가 1980년대에는 아프리카의 기근과 중동지역의 평화노력으로 다시 상승하였으며 1990년대에는 최저수준으로 내려가 국가수입의 약 0.14%를 차지하였다.[130]

(2) ODA 관련 기관

ODA와 관련하여 27개의 개발 협력 관련 단체들이 있고 그 중 USAID와 국무부가 가장 핵심적 역할을 한다. 미국의 해외원조 수행 기관인 USAID는 개발과 인도주의적 분야에 대한 기술지원, 연구, 정책자문, 그리고 사회기반시설지원을 제공할 뿐 아니라, 양자 원조프로그램을 운용하고 있는데 비정부기관과 시민사회조직과의 파트너

129) 한국보건산업진흥원(2007). 국제사회 이미지 제고사업. pp73-74.
130) CRS Report for Congress(2008). Foreign USAID Reform: Issues for Congress and Policy Options. p.CRS-7.

십을 중요시하며 보건, 가족계획, 식량지원, 빈곤층 지원, 여성들의 역량강화 및 권리부여(Empowerment), 선거제도 개선 등에 폭넓게 협력하고 있다.[131]

각 관련부서의 기능을 간략히 살펴보면, 국무부는 미국 정부의 외교 정책을 주관하는 중앙 행정 기관이고 USAID 청장은 국무 장관에게 직접 보고하게 된다. 국무부는 경제지원기금, 인권과 민주주의기금, 중동국가 파트너십 계획, 이주민과 난민원조기금, 긴급난민과 이주민 원조와 같은 몇몇의 큰 사업을 관리한다. 그 이외 주요 4대 부서로 보건부, 국방부, 재무부, 천년도전법인 등이 있다. 보건부는 미국의 보건의료 목표 달성을 위해서 주요한 역할을 담당하고 있으며 2003년 이래로 엄청나게 증가한 보건관련프로그램의 재정지원을 위한 역할이 더욱 중요해지고 있다. 국방부는 인도주의적 지원에서 인습적 개입을 초월하여, 대규모 재건사업 등이 아프가니스탄과 이라크에 집중되어있다고 하더라도, 원조에 도움을 줄 수 있는 지원업무로 국방부의 개입을 확대하고 있다. 재무부는 미국의 국제금융기관 참여와 그들의 국제 담당부를 통한 부채재건을 관리하고 부처 간의 협력을 통하여 피해 및 수요주도형(Demand-driven Basis)의 기술지원을 제공한다.

(3) 지원 현황

구체적으로 1948년부터 1950년 중반까지 미국은 대외원조를 위해 304억 달러를 지출하였는데 그중 77%는 미국 내 공급업자에게 돌아갔다. 2002년 보고서에 의하면 미국의 대외원조프로그램에서 주된 수혜자는 항상 미국이었다고 밝히고 있다. 약 80%에 가까운 USAID의 계약과 무상원조는 곧바로 미국 회사로 들어갔는데, 대외원조프로그램은 농산품을 위한 주요마켓을 형성하였고 미국의 산업수출을 위한 새로운 마켓은 곧 수십만 개의 일자리를 창출하는 결과가 되었다.[132]

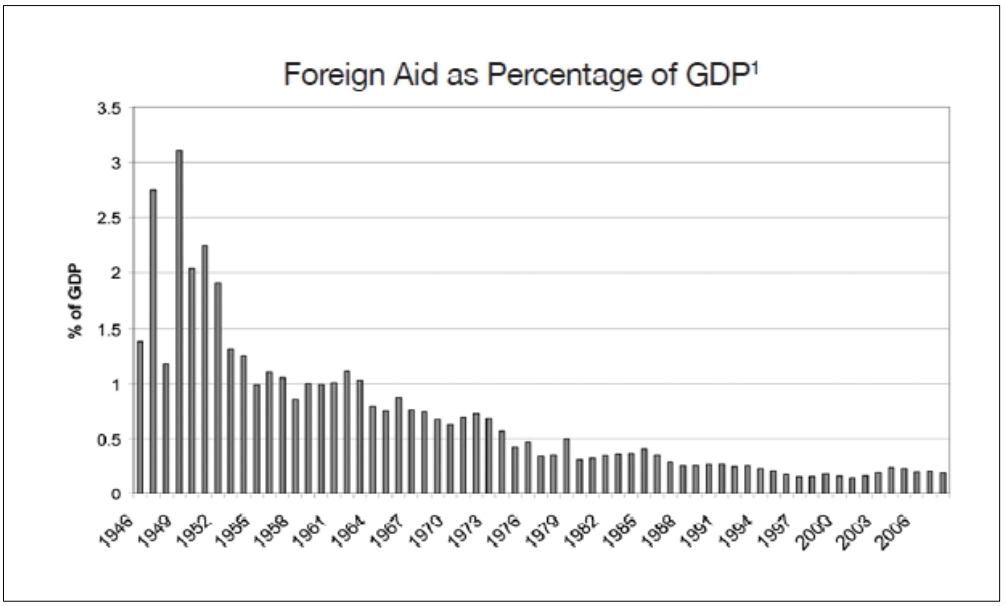
1992년 리오에서 개최된 지구정상회담(Earth Summit in Rio)에서 각국 대표들이 국제연합 아젠다 21에 의거한 활동프로그램을 채택하였고 이때 선진국들은 국민총생산의 0.7%[133]에 달하는 공적개발원조(ODA)를 부담하기로 합의하였다.

131) 이재용(2008). 해외사례비교를 통한 한국 ODA 정책 과제에 관한 연구 - 민·관 파트너십(PPP)을 중심으로. 한국외국어대 대학원 석사학위논문. pp42-43.

132) Dale Jamieson(2005). Duties to the distant: USAID, Assistance, and Intervention in the Developing world. The Journal of Ethics(2005) 9 : 159.

133) 원조공여의 목표로 공여국 사이에서 인지되고 있는 수치는 GNI의 0.7% 또는 일 회계연도 예산의 1% 증가임.

<그림 23> 해외 원조의 GDP 비율 추이[134)]



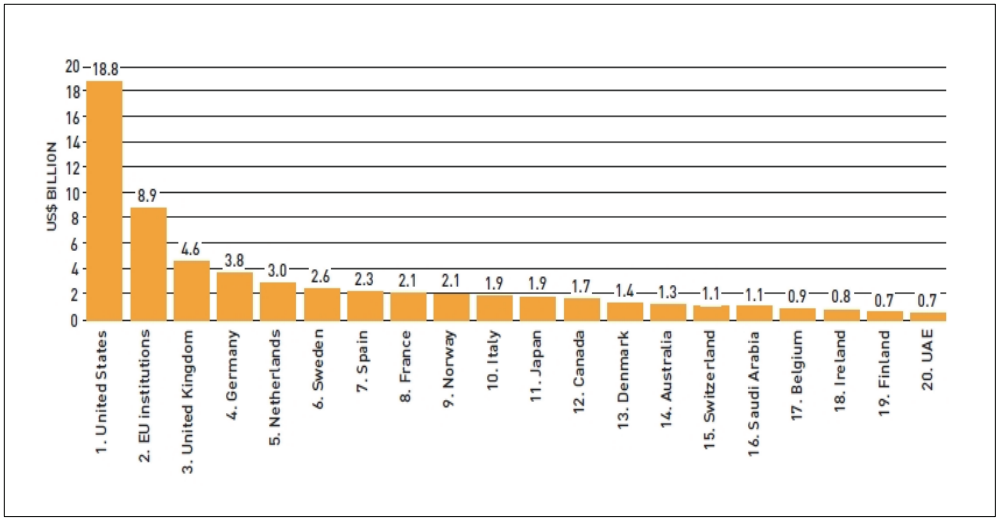
미국은 0.7%를 달성한 적은 없었고 1960년대에 0.51%, 1970년대 0.26%, 1980년대 0.22% 그리고 1990년대에 0.14%였으며 2008년에 총 예산의 1.2%를 차지하였는데 이는 1980년대의 1.8%, 1990년대의 1.4%보다 감소된 것이다.[135)] 그러나 절대적 액수면에서는 여전히 세계 제1의 원조 국가이다.[136)]

134) InterAction. Policy Brief(Jan. 2011) : U.S. Government Development Assistance Funding : Recommendations & Actions. p.2.

135) CRS Report for Congress(2008). Foreign USAID Reform: Issues for Congress and Policy Options. p.CRS-16.

136) 2008년 ODA는 GNI 대비 0.19%로 전체 OECD 국가 중 21위를 차지함.

<그림 24> 지난 5년간 최다 원조국 현황[137]



2006년 USAID가 요청한 예산은 42억 2천만 달러인데, 세부적인 지출 내역은 아동의 생존과 보건에 12억 5,200만 달러, 개발원조에 11억 300만 달러, 국제재난과 기근원조에 6억 5,500만 달러, 이행 이니셔티브에 3억 2,500만 달러 그리고 식량 및 평화원조에 8억 8,500만 달러 등이다.[138] 특히 보건의료분야와 관련하여 USAID는 미국내에서 케네디 대통령 시절에 입안된 대외원조법(Foreign Assistance Act) 이후 현재까지 미국 양자원조의 50% 이상을 담당하고 있다.[139]

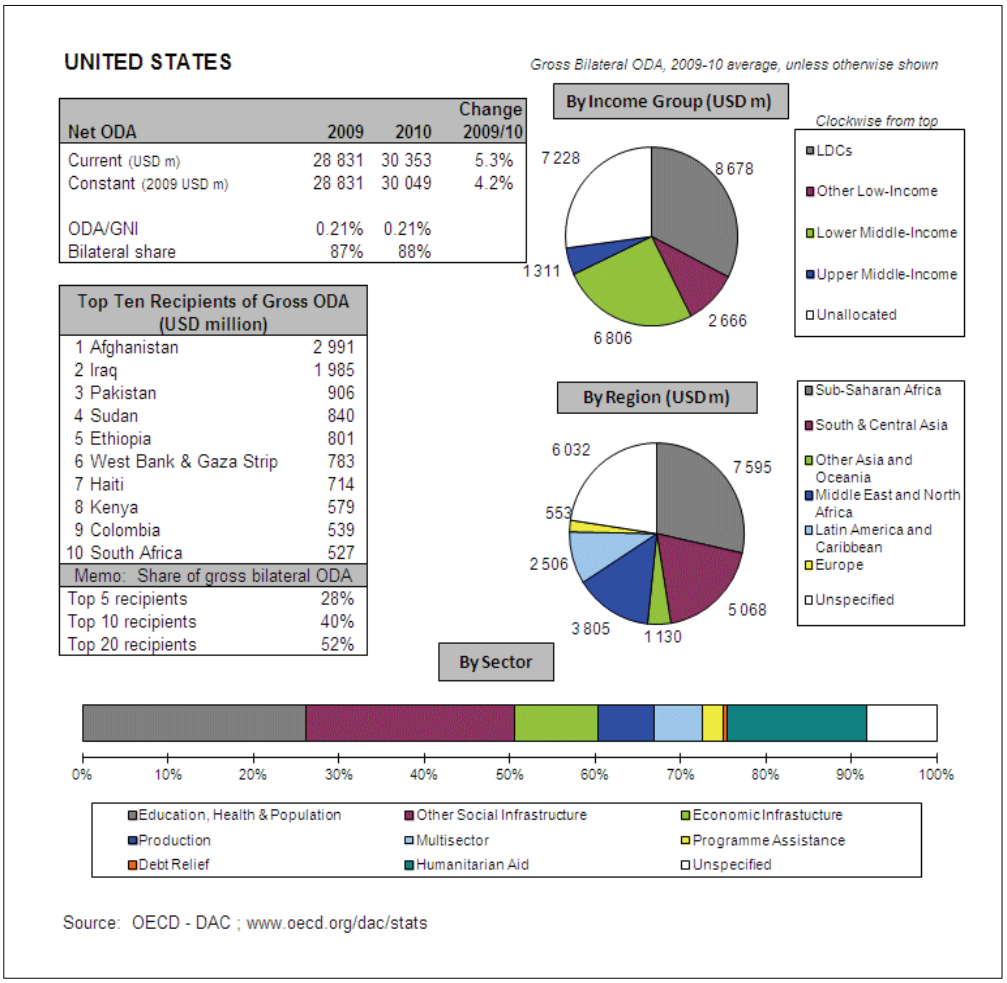
〈표 51〉 최근 3년간의 개발원조 예산[140]

($ in thousands)	FY 2010 Enacted Total	FY 2010 Actual Total	FY 2011 CR	FY 2012 Request
Development Assistance	2,520,000	2,520,000	2,520,000	2,918,002

137) Global Humanitarian Assistance report 2011. p.15. Primary Source: Development Initiatives based of OECD DAC and UN OCHA FTS data.
138) 김성현(2007). USAID와 개발도상국의 민주적 거버넌스(Governance), 사회과학연구 제18권 여름호, 충남대 사회과학연구소, pp.84-85.
139) 한국보건산업진흥원(2007). 국제사회 이미지 제고사업. pp.69-70.
140) http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2012cbj/pdf/index.htm(2012.2.9.검색). Congressional Budget Justification Volume 2. Foreign Operations. Fiscal Year 2012. p.89

한편 무상원조가 2000~2008년 동안 연평균 14.6% 증가했으며 2008~2009년 사이에도 꾸준히 7.4% 증가하고 있다. 미국의 지역별 ODA 지원 규모를 보여주는데, 지역별로는 아프리카와 중동지역 및 중앙아시아가 많은 비중을 차지하고 있고 최대 수혜국은 아프가니스탄, 이라크, 수단, 에디오피아 순으로 분석된다.[141]

<그림 25> Aid at a glance(the United States)[142]



141) www.oecd.dac/dac/stats
142) http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/44285539.gif

2) 인도적 지원 현황

(1) 정부기관

USAID 내 민주주의·분쟁·인도적지원국에 속한 부서로 평화를 위한 식량지원실, 이행 이니셔티브실, 분쟁관리 및 완화 지원실, 군사지원실이 있다. 평화를 위한 식량지원실(Office of Food For Peace, 이하 FFP)은 긴급과 만성 혹은 긴급하지 않은 재난에도 식량지원을 제공한다. 이행 이니셔티브실(Office of Transition Initiatives, 이하 OTI)은 취약하고 분쟁으로 피해를 입은 지역의 평화와 민주주의로의 개선을 돕고, 화해와 지역 경제의 활성화를 증진하며 빠르고 융통성 있게 단기간에 안정된 정치적 이행과 안정을 돕는 역할을 한다. 분쟁관리 및 완화지원실(Office of Conflict Management and Mitigation, 이하 CMM)은 분쟁의 근원을 확인, 분석하고 불안정과 폭력적 분쟁의 원인과 결과를 해결하기 위한 초기 대응을 지원하며 충돌 완화 및 관리를 USAID의 분석, 전략 및 프로그램으로 통합하려고 노력한다. 군사지원실(Office of Military Affairs, 이하 OMA)은 국방부와 긴급대응준비상황을 유지하고 계획을 편성하며 합동훈련과 교육을 개발하기 위해 공조한다.[143]

USAID 이외에도 국무부의 인구·난민·이주국(U.S.Department of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration, State/PRM), 국방부(DoD), 농업무(U.S.Department of Agriculture, 이하 USDA) 및 유엔난민고등판무관실(UNHCR), 국제 연합 난민 구제 사업국(UNRWA), 국제적십자 위원회(ICRC), 그리고 국제이주기구(IOM)등이 있다.

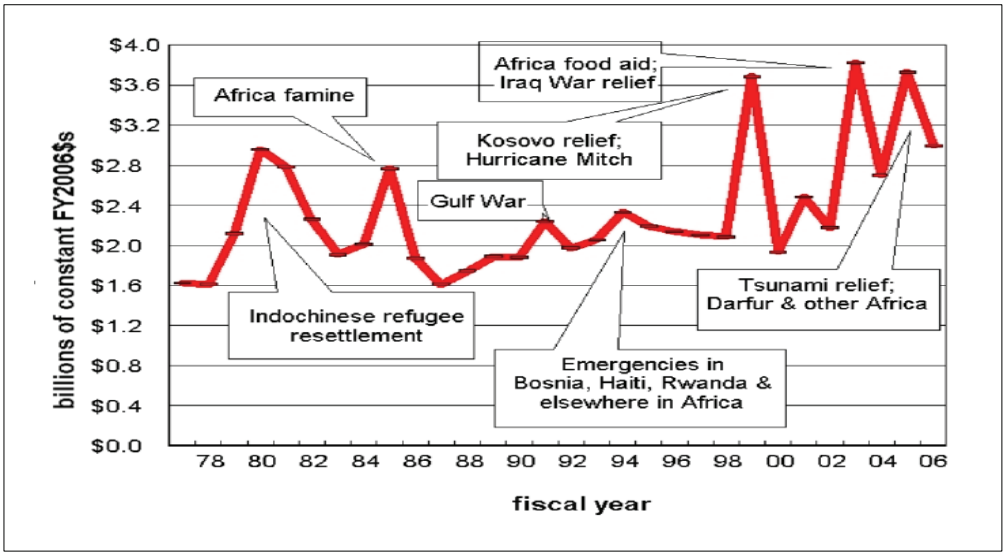
(2) 인도적 지원 현황

미국 USAID 예산은 연방예산의 0.05%를 차지하고 100개국 이상에서 활동하는데, 경제번영을 증진하고 민주주의와 좋은 관리역량을 강화하고, 국제보건과 식량안보 및 환경의 지속가능성과 교육을 증진하며 사회 갈등을 예방하고 회복하도록 도우며 자연 및 인적재난에 인도적 지원을 제공한다. 전 세계 5개 지역은 '서부사하라 아프리카, 아시아, 라틴아메리카와 카리브해, 유럽과 유라시아, 중동'이다. 미국 USAID

143) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p18.

는 수천 개의 미국회사 및 수백 개의 미국 기반 민간 자발조직과 관계를 맺고 활동을 맺고 있다.[144]

<그림 26> 인도적 지원에 사용된 지출[145]



(3) 예산과 지출[146]

의회의 도움으로, 미국 정부의 고위관료들은 2001년 이래로 2배 이상 해외지원에 배정하는 중대한 성과를 이룩하였다.

USAID는 부가적으로 예산 등의 자원이 할당되는 것에 대해서 책임이 과중되는 것으로 인식하고 이러한 세출을 미국 시민의 관대함을 반영하고 수백만의 생명을 증진하기 위한 우리의 사명을 수행하는데 있어서 투명하고 신뢰할 만하게 관리하려고 한다. 인도적 지원을 위한 해외지원예산 또는 지출관련 정보들은 아래의 표와 같이 다양하다.

144) http://www.usaid.gov/about_usaid/
145) Congressional Research Service(2006). CRS Report for Congress: Int'l Crises and Disasters: U.S.Humanitarian Assistance, Budget Trends, and Issues for Congress. p.CRS-5.
146) http://www.usaid.gov/performance/management-performance/

〈표 52〉 인도적 지원을 위한 해외지원 예산 및 지출관련 정보[147]

종 류	내 용
의회 예산 요청서 (Congressional Budget Justification)	• 연간의회보고, 전체 해외운영예산요구 • 의회의 관심이 증대된 주제에 관한 전략적 초점, 자료의 질 및 정보 • 연간업무수행보고(전년도) 및 연간업무수행계획(다음 회계연도)
USAID의 예산은 어디로 사용되나? (Where does USAID's money go?)	• 해외지원목표달성에 사용된 달러 규모 • 개발청의 자금이 어떻게 사용되는지 • 분기별, 수혜국가, 벤더, 개발청뷰로 프로그램영역별 정보 제시
USAID 재정보고서 (Agency Financial Report)	• 의회, 대통령 및 국민들이 개발청의 사명과 관련한 업무수행을 평가하고 재정자원을 스튜어드십하기 위한 재정 및 관련 정보 제공 • 업무수행과 재정 정보 요약 제공 : 개발청이 정부의 업무수행과 결과법을 준수하는지 정보제공
미국의 해외 차관 및 무상원조(Green book) (US Overseas Loans and Grants)	• 1945년 이래 미국정부의 해외원조 자료 요약 제시 • 최근 수년간의 상세한 연간 자료 • 해외원조는 수혜국과 지역 정보 제공(개발도상국과 선진국의 구별 없음)
미국 공적개발원조 (US Official Development Assistance)	• 미국정부를 대신하여 OECA에 주기적으로 제출하는 USAID의 보고서 • 모든 원조국이 같은 ODA 정의를 사용하므로, 원조국 사이의 원조비교에 유용한 자료
미국의 회복과 재투자법에 대한 개발청 대응 (USAID Response to the American Recovery & Reinvestment Act of 2009)	• 2009.217. 오바마 대통령이 서명 • 개발청 프로그램의 진전에 대한 자세한 수행 • 주간단위로 개발청의 게획, 비용, 성취 및 결과가 업데이트됨

147) http://www.usaid.gov/open/

〈표 53〉 공개된 자료 목록

Data Sources	Records and Reports
1. U.S Official Development Assistance(ODA) ■ Download in CSV format(1.4mb) 2. U.S. Overseas Loans and Grants (Green book) ■ Download in CSV format 3. United States Trade Capacity Building Assistance ■ Download in CSV format(117kb) 4. Global Education Database(GED) 5. Development Statistics for Latin America and the Caribbean 6. Data Online for Population, Health and Nutrition(DOLPHN) 7. Where Does USAID's Money Go?	1. USAID Customer Service Plan(pdf. 567kb) 2. USAID Open Government Plan(pdf.264kb) 3. Plain Writing Act Compliance Report-July 13, 2011(pdf. 178kb) 4. FY 2010 Freedom of Information Act Annual Report(pdf.195kb) ■ Download FY2010 Report in XML Format(19kb) ■ FY2010 Chief FOIA Officer's Report(pdf.304kb) 5. Reports to Congress 6. USAID Information Related to the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 7. Fiscal Year 2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations 8. Performance Management 9. Annual Performance Report 10. Agency Financial Report 11. Citizen's Report

이 외에도 국민들에게 USAID가 하는 일들에 대한 투명성을 보장하기 위하여 정보공개의 일환으로 다음의 웹사이트를 접속하면 관련 자료를 다운받거나 열람할 수 있도록 하고 있다.[148]

3) 해외긴급구호 지원 현황

해외재난지원국의 사명은 3가지로 압축할 수 있는데, 첫째, 생명을 구하고 둘째, 고통을 완화하며 셋째, 재난의 사회 경제적 영향을 감소케 하는 것이다.[149] 이러한 사명은 재난완화, 대비 및 훈련 프로그램을 통해서 지원된다.[150]

(1) 지원 총괄

해외재난지원국의 자금은 "긴급재난대응과 재난회복"을 위해 사용될 뿐 장기간의

148) http://www.usaid.gov/stories/
149) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p13.
150) USAID(2010). USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. p.2

재건을 위한 목적이 아니고 “긴급구호단계를 60일내에 종료”할 것이라고 전제하고 있다.[151] 대부분의 재정을 국제재난지원(IDA) 회계로부터 획득하는데, 1년 단위로 할당되는 일반회계와 특정 국가와 지역의 재난에 대응하기 위한 특별회계로 구성된다. 1981년 의회는 USAID에 기존 회계가 아닌 재난대응을 위해 연간 5천만 달러에 해당하는 예산을 사용할 수 있는 권한을 부여하였는데 이는 해외재난지원국이 특정 재난을 위해 지출할 수 있는 것을 의미한다.

해외재난지원국 총 예산의 69%가 재난대응을 위해 사용되고 약 20%는 재난대응 및 위험감소 등에 할당되며 재난위험감소에는 4%가 지출되며 그 외 운영준비 2% 및 기타 5% 등이다.[152] 해외재난지원국이 2010년 한 해 동안 활동한 내역은 년간 73건의 해외재난에 대응하였고 56개국의 나라가 지원을 받았으며 총 예산으로 약 13억 달러가 사용되었으며 이는 USAID 총 예산의 5.8%에 해당한다. 가장 많은 재난으로는 홍수였으며 대부분의 자금은 구호물품과 수송에 사용되었다.

〈표 54〉 OFDA의 2010년도 활동내역[153]

구 분	실적
해외재난지원국의 재난대응 회수	73
해외재난지원국의 재난지원을 받은 나라	56
해외재난지원국의 총 예산	13.07 억 달러
USAID 예산 중 해외재난지원국 비중	5.8%
가장 빈발한 재난	홍수
자금지원이 가장 많은 분야	물류 및 구호 물품

(2) 분야별 지원 현황

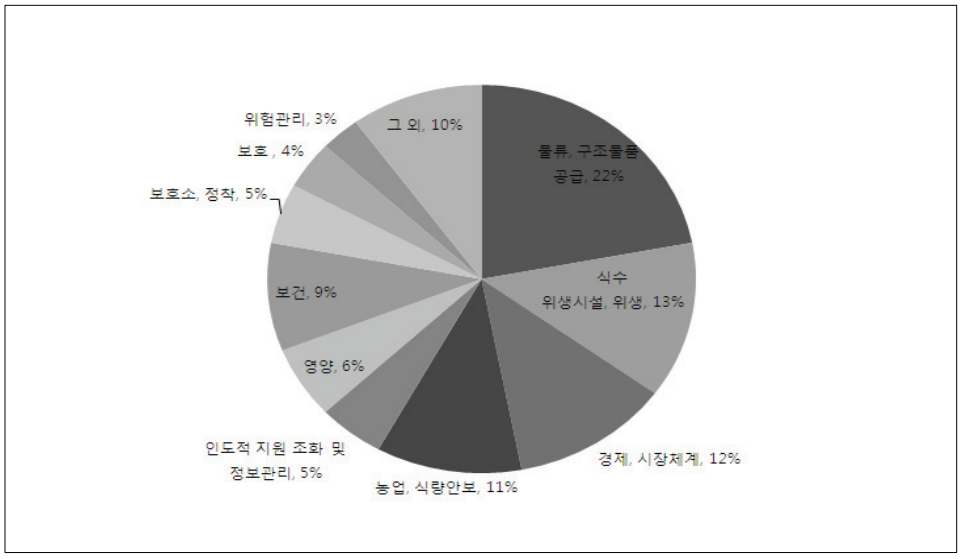
해외재난지원국의 부문별 지원 분야는 농업 및 음식 안전보장(Agriculture and Food Security), 경제회복과 시장체계(Economic Recovery and Market Systems), 보건(Health), 인도주의적 조정 및 정보관리(Humanitarian Coordination and Information Management), 인도주의 연구, 분석 또는 적용(Humanitarian Studies,

151) USAID(2010). USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. p3.
152) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p39.
153) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p.9.

Analysis, or Applications), 물류 및 구호물품(Logistics and Relief Commodities), 영양(Nutrition), 보호(Protection), 위험감소(Risk Reduction), 피난처 및 정착촌(Shelter and Settlements), 식수, 위생처리 및 위생(Water, Sanitation, and Hygiene)이다.[154)155)]

분야별 지원 현황을 살펴보면 물류 등에 22%, 식수(WASH) 등 에 13%, 경제 및 시장체계에 12%를 지원하였고 그 외 농업과 보건, 영양 순으로 배분되는 것을 알 수 있다.[156)]

<그림 27> 분야별 지원 현황



(3) 2010년 세부 지원 현황

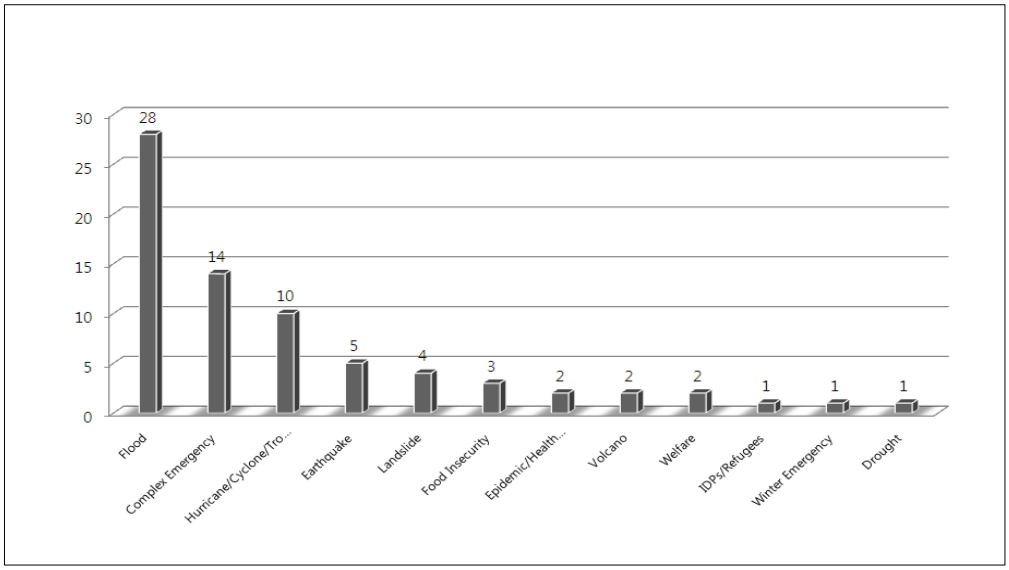
ⅰ) 재난 유형

지역별로 재난지원자금을 살펴보면, 라틴아메리카지역이 45%, 아프리카가 25%,

154) USAID(2010). USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. pp.6-7.
155) http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/sectors/
156) Workshop on U.N.-Led Overseas Disaster Response(2010.10). 긴급구호 국가별 현황 발표 자료.

아시아와 태평양지역이 19% 그리고 중동지역이 11%이다. 해외재난지원국의 지원을 필요로 하는 재난 유형은 아래 그림과 같은데, 홍수가 총 28회로 가장 많았고 복합재난(Complex Emergencies)이 14회, 지진 해일 10회, 지진 5회 등으로 조사되었다.[157]

<그림 28> 해외재난지원국의 지원이 필요한 재난 유형



이외에도 해외재난지원국이 2010년 동안 주요 재난에 대응한 것으로는 아이티의 지진과 파키스탄의 홍수 그리고 수단, 이라크, 아프가니스탄의 복합 재난(Complex Emergencies)이며 각 재난에 지원된 자금은 아래의 표와 같다.[158]

〈표 55〉 2010년 주요 재난대응

(단위: 백만 달러)

국 가	재난유형	규모
아이티	지진	366.6
파키스탄	홍수	115.0
수단	복합재난	92.9
이라크	복합재난	41.0
아프가니스탄	복합재난	29.9

157) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p.10.
158) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p.10.

ii) 재난대응 및 재난위험감소를 위한 대륙별 지원 현황

해외재난지원국의 재난대응에 대한 지역별 지원 유형을 총괄적으로 분석하면 총 예산의 69%에 해당하는 약 6억5천 달러가 재난대응에 사용되었고 순수한 재난위험 감소에는 약 9백만 달러가 지원되었다. 지역별로 아프리카가 제일 많은 지원을 받았고 아시아와 태평양이 다음 순서이며, 라틴 아메리카가 제일 적은 지원을 받았다.

〈표 56〉 2010년 대륙별 해외재난지원국 예산 및 지출현황[159]

(단위: 천 달러)

지역	지원 유형					총계
	재난대응	DRR 및 재난대응	DRR	운영 대비	기타	
아프리카	144,123	59,812	6,317	44	5.756	216,108
아시아 태평양	145,882	15,120	880	4	950	162,839
유럽, 중동, 중앙 아시아	75,216	17,023	1,772	6	639	94,658
라틴 아메리카 카리브해	291,404	89,664	0	0	0	1,006
재난 총합	656,700	181,619	9,024	64	7,695	855,105

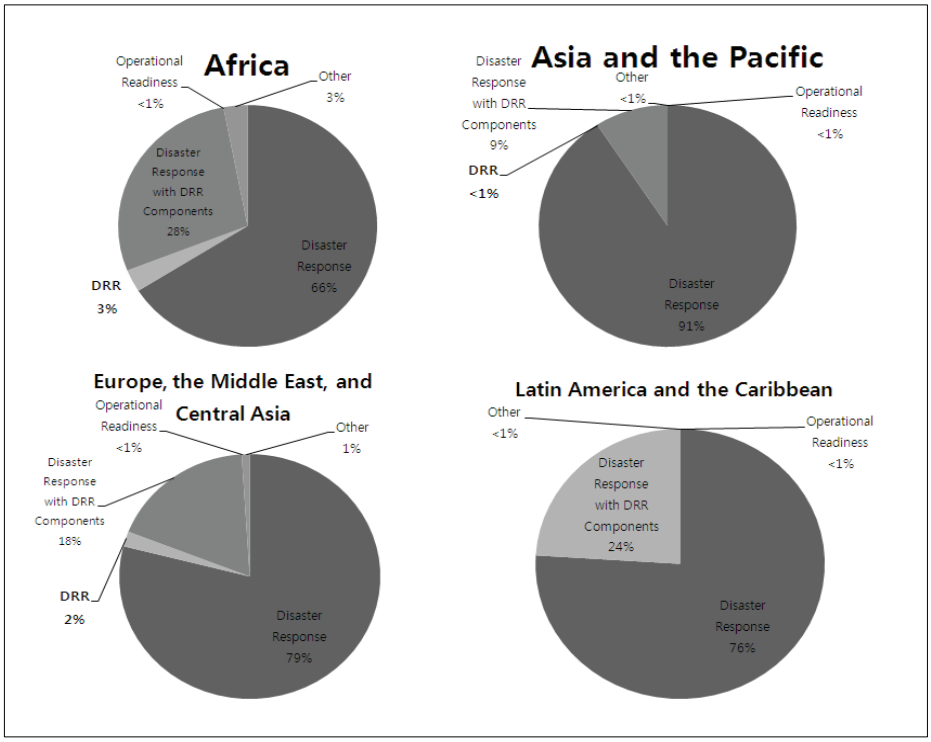
iii) 재난위험감소 지원 현황

긴급재난상황에서 신속하고 효과적인 대응이 해외재난지원국의 주된 관심이기 때문에 기획, 예방, 회복 및 대비에 대한 비중이 증가하고 있다. 특히 예방에 대한 투자는 재난위험감소, 조기예방체계 및 관리지원 등으로 설명될 수 있는데 위기가 닥쳤을 때 보다 빠른 회복을 촉진하게 되고 사람들의 생명과 자원을 구하게 된다. 세계은행(World Bank) 과 U.S. Geological Survey에 의하면 1990년대에 자연재해로 인한 경제적 손실규모가 예방적 조치들에 400억 달러를 투자하였다면 2천8백억 달러는 줄었을 것이라고 추정하였다.[160] 해외재난지원국의 2010년 총 예산 중에서 재난

159) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. pp127-129.
160) USAID(2011). USAID POLICY FRAMEWORK. 2011-2015. piii. p28.

위험감소에 할당된 규모는 약 4%이다. 지역별로 재난위험감소를 위해 지출한 규모를 보면 아프리카 지역에 3%, 유럽, 중동 및 중앙아시아 지역에 2%, 아시아-태평양 지역에 1% 미만 정도의 분포를 보이고 있어서 아프리카 지역에 그동안 재난대응을 위한 자금이 집중되어 왔음을 알 수 있고 보다 적극적으로 예방을 하기 위한 재난위험감소의 자금 비중도 상대적으로 높은 것으로 분석된다.[161]

<그림 29> 2010년 지역별 재난위험감소 자금 분포

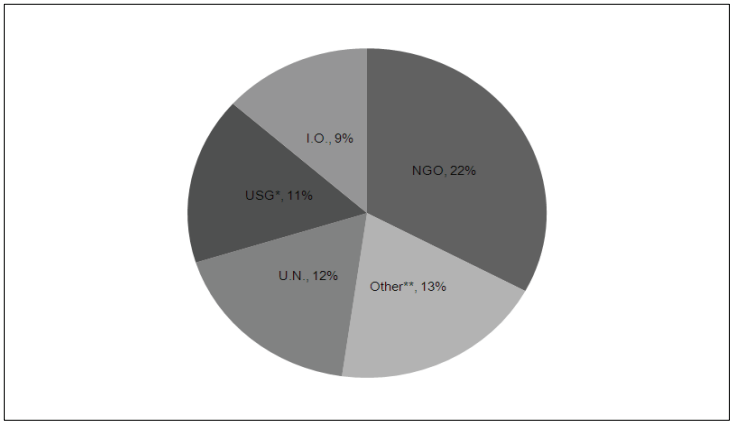


ⅳ) 자금 수혜 기관

해외재난지원국은 재난대응을 위한 업무의 실제 수행을 위해서 다양한 기관과 협력하여 수행하는데 해외재난지원국으로부터 자금 지원받는 다양한 기관의 분포는 아래 그림과 같다. 기관들 중에서는 비정부기관이 가장 많은 49%의 지원을 받고 있으며 그 외 유엔과 미국정부 및 국제기관들이다.[162]

161) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. pp.39-40.

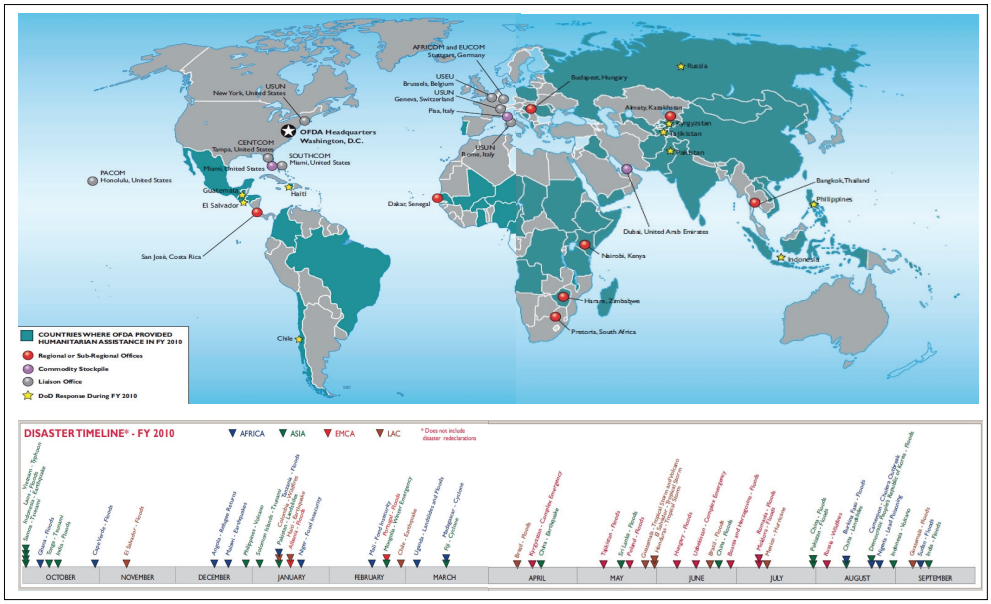
<그림 30> 2010년 해외재난지원국 자금 수혜 기관 유형



v) 재난 대응

아래의 그림은 2010년 동안 해외재난지원국이 전 세계적으로 어느 지역에서 인도주의적 지원차원에서 재난대응을 하였는지 보여주고 있다.

<그림 31> 2010년 해외재난지원국 재난대응 현황



162) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p.15.

다. 해외 긴급구호 시스템 분석

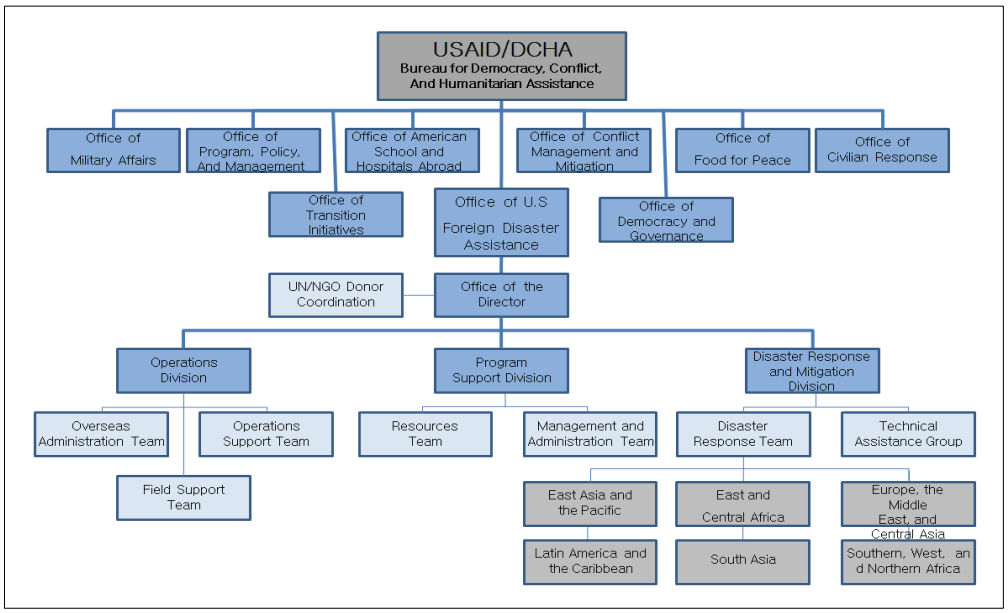
1) 해외 긴급구호 운영체계

해외재난지원국은 민주주의·분쟁·인도적지원국에 속하는데, 이 국은 1992년 신설된 인도적 대응국의 명칭이 2001년에 변경된 것이다. 구체적인 조직구조는 아래 그림과 같다.

(1) 조직구성

해외재난지원국의 본부는 워싱턴 디시에 있으며 고위관리자, 재난대응 숙련자, 기술전문가, 프로그램 지원인력 등으로 이루어진 전문가팀이 상주하여 임무를 수행한다. 해외재난지원국은 250명 이상의 직원과 자문위원으로 구성되어 있고 3개의 부서로 구성되어 있다.[163]

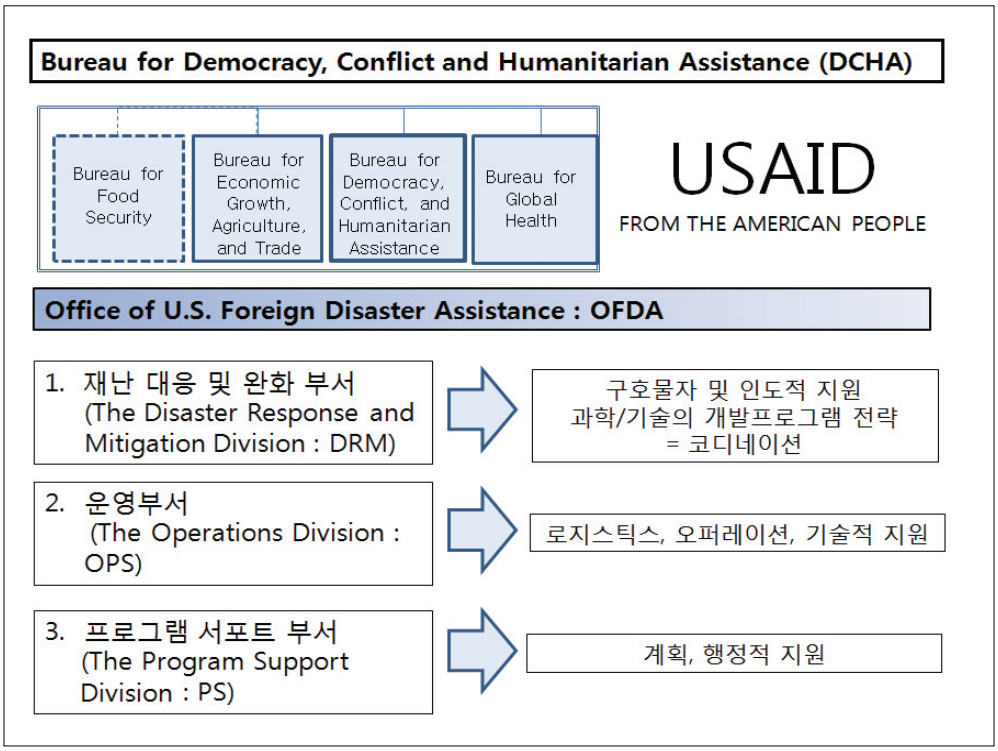
<그림 32> USAID 조직도[164]



163) http://www.globalcorps.com/ofda.html
164) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p16.

3개의 부서 중 재난대응 및 완화부(Disaster Response and Mitigation Division)는 인도적 지원과 구호물품 제공을 조정하며 워싱턴과 현장에 있는 직원에게 기술적 지원을 제공한다. 운영부(Operations Division)는 현장사무소와 재난대응을 하는 도시탐색구조팀(USAR), 재난지원 대응팀(DARTs), 대응관리팀(RMTs)에게 물품을 조달하고 제반 운영 및 기술적 지원을 제공한다. 프로그램지원부(Program Support Division)는 예산 및 재정 서비스, 획득 및 계약, 훈련, 정보기술, 통신지원 등 행정과 프로그램을 제공한다.[165]

<그림 33> 해외재난지원국의 조직도

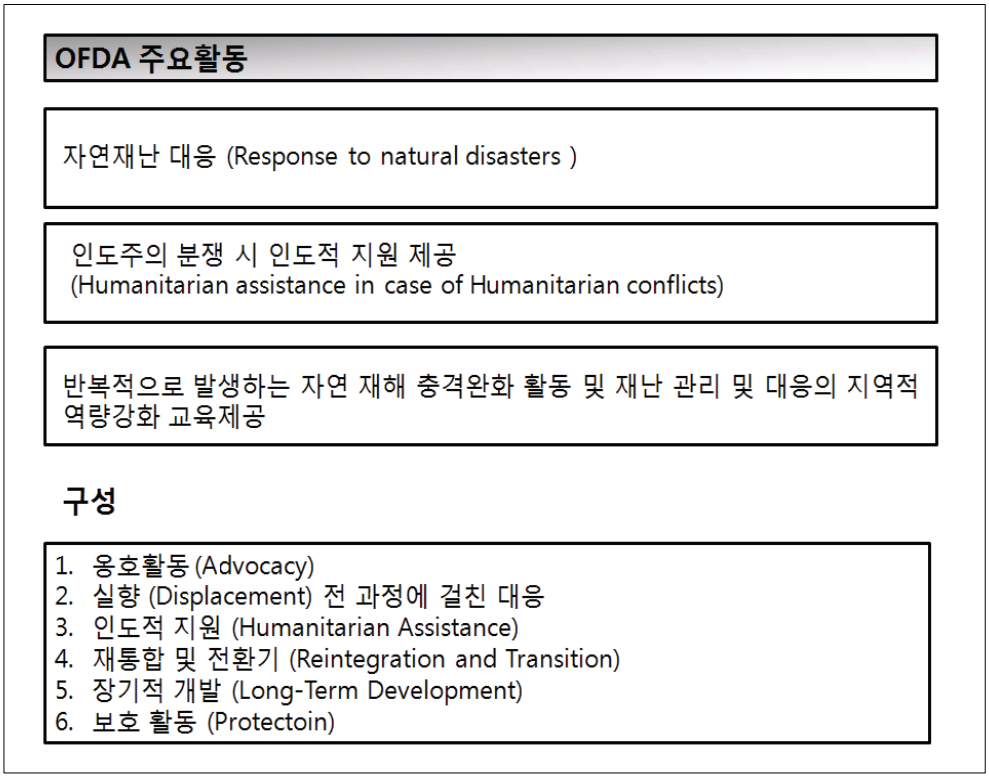


해외재난지원국은 많은 본부 인력을 지역팀에 파견하여 긴급 상황을 감시하고 재난이 선포된 지역에 적시 대응을 보장한다. 또한 인도주의적 조정을 촉진하고 신속하게 재난현장에 접근하여 요구 사정 및 지원 제공을 위하여 전략적 지역사무소인

165) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. p15.

코스타리카, 헝가리, 케냐, 세네갈, 남아프리카 및 태국에 자문가와 직원들을 유지하고 있다.[166]

<그림 34> OFDA 주요 활동



(2) 해외재난선포 이후 대응 과정

재난이 선포되면, 해외재난지원국은 지역자문관과 사정팀, 재난지원 대응팀(DARTs) 등을 파견하고 비축해 둔 구호물품의 제공과 피해국 주재 미국 대사의 자금요청에 따라 자금을 제공하여 재난지원역량을 발휘한다.[167]

ⅰ) 본부팀과 현장대응팀

166) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. pp15-16.
167) USAID(2010). USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. p3.

워싱턴에 위기명령체계로 모델화된 대응관리팀을 가동하는데 국제적 대응을 위해 구성된 것이다. 그리고 필요시에는 미국 내 도시탐색구조팀이나 기술전문가들을 재난지원 대응팀(DARTs)원으로 파견하기도 한다.[168] 대응관리팀은 해외재난지원국의 스탭 및 재난지원 대응팀(DARTs)과 실시간으로 의사소통을 진행하면서 대응관리팀에 속한 물류담당관이 플라스틱 시트, 담요, 물통, 정수 유닛 등 표준목록대로 비축해둔 초기구호물품 전달을 조정한다.[169] 이외에 지역 자문관은 수혜국에서 조정과 연락체계를 유지하고 구호 필요성과 재난 유형들을 사정하여 결정하고, 감시와 보고, 구호물품의 수송 및 워싱턴에 있는 해외재난 지원국과 연락체계를 유지한다.

ii) 재난지원 대응팀(DARTs)

재난지원 대응팀(DARTs)은 팀 리더아래 통신담당, 행정담당, 수송조정담당, 작전조정담당, 기획조정담당이 있다(아래 조직도 참조). 해외재난지원국이 파견하는 팀은 발생한 재난의 규모와 복잡성에 따라 기능과 구성 및 역량을 달리하여 활동하는데 6가지 주된 기능은 관리, 운영, 기획, 군수, 행정 및 통신이다. 또한 재난상황에 대한 정보를 수집하고 보고하여 해외재난지원국의 대응을 조정하며 인도주의적 요구가 충족되지 않은 부분을 확인하여 주기적으로 보고하는 등의 역할을 한다. 2004년 지진해일 대응의 경우[170] 해외재난지원국은 55명의 재난지원 대응팀(DARTs)원 및 인디아와 인도네시아 말디브, 스리랑카 및 태국으로 USAID의 현장 전문 인력 100명을 파견하였다.[171]

iii) 사정팀

적절한 시기에 미국정부의 재난대응이 수행되도록 정보와 조언을 제공한다. 팀원은 보건, 영양, 농업, 식수 및 위생, 대피소, 수송, 재난관리 등 각 분야의 전문가들로 구성된다.

---

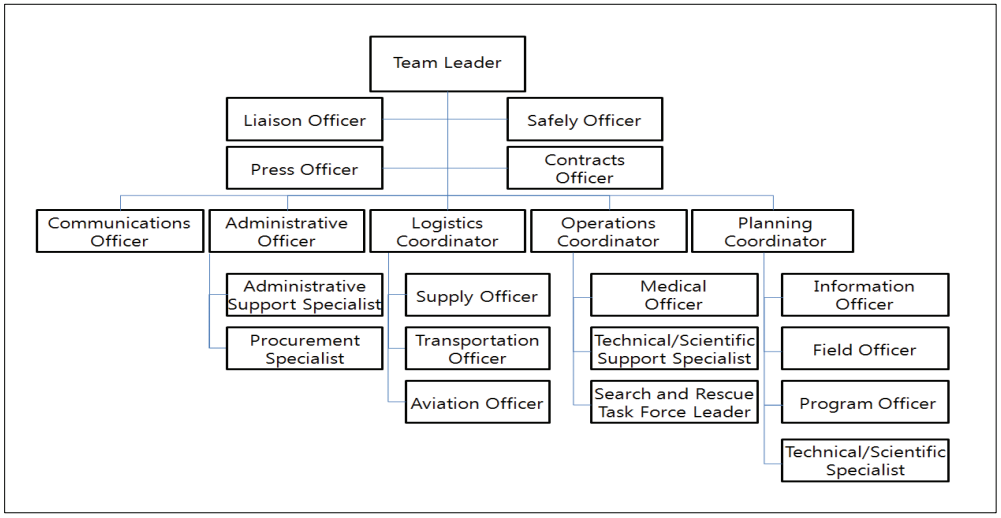
168) USAID(2010). Annual Report for Fiscal Year 2010. pp13-14.

169) Perry, C.M.(2008). The U.S. Foreign Disaster Response Process: How it works and. The Institute for Foreign Policy Analysis Inc. p4.

170) 15대의 항공기로 8만명에게 위생키트를 14만3천명에게 물통과 국제보건기구로부터 받은 구급함을 1만여명에게 전달하였다.

171) Perry, C.M.(2008). The U.S. Foreign Disaster Response Process: How it works and. The Institute for Foreign Policy Analysis Inc. p3.

<그림 35> 재난지원 대응팀(DARTs) 구성도[172]



iv) 군사지원

최근에는 해외긴급구호 지원에 미 국방부의 지원이 더 많이 필요하게 되었다. 특히 군대 물품과 용역을 미군사적 작전에 사용하기 위해서는 일정한 절차(Third Party Waiver)가 필요하게 된다. 2004년 지진 해일 대응에서 미국은 25척의 배, 82대의 비행기, 51대의 헬리콥터를 지원하여 2천4백5십만 톤의 구호물품을 수송하였다. 그러나 국방부의 지원은 일반적인 경우에는 현지에서 재난지역으로 구호품을 직접 전달하는데 필요한 수송기(C-130) 또는 부상자나 후송이 필요한 사람들을 지원하기 위해 인근 해역에 정박 중인 군선을 이용할 수 있게 해주는 정도이다.[173]

(3) 표준업무지침

해외재난지원국은 실무운영지침(Field Operation Guide)[174]를 개발하여 재난 초기에 현장에 파견되어 초기 평가를 수행하는 팀 또는 재난지원 대응팀(DARTs)에게 업

172) http://www.usaid.gov/policy/ads/200/fog_v3.pdf FOG. 발췌.
173) Perry, C.M.(2008). The U.S. Foreign Disaster Response Process: How it works and. The Institute for Foreign Policy Analysis Inc. pp.3-4.
174) FOG개발에 참고로 한 지침서들은 UNHCR의 Handbook for Emergencies, UNOCHA의 U.N.Disaster Assessment and Coordination Field Handbook, WHO의 New Emergency Health Kit, U.N.Children's Fund의 Assisting Emergencies....등임.

무에 참고하도록 하고 있다. FOG는 재난현장 대응자들의 일반적 책임에 관한 정보와 평가 및 위험 인구에 대한 보고 양식과 참고자료들이 수록되어 있다. 예를 들면 취약한 인구에 대한 지표와 최소한의 표준 정의와 지표 및 요구량 등을 아래 표와 같이 제시하고 있다.[175] 예를 들면 일인당 하루 필요한 물의 최소 요구량은 15-20리터이고 하루 음식 요구량은 2,100 칼로리이며 대피소/피난처에서 한 사람이 차지하는 공간은 3.5 제곱미터이다.

<그림 36> 응급 지표와 최소한의 표준[176]

Malnutrition Emergency Indicators

>10% of<5 age group moderately malnourished with nutritional diseases

Severe malnutrition for < 5 age group

MUAC<11.0 cm	WFHWFL<70%	Z-Score<-3

Moderate malnutrition for < 5 age group

MUAC<11.0 and <13.5cm	WFHWFL<70% and <80%	Z-Score>-3 and <-2

Mortality Rate Emergency Indicators

Crude Mortality Rate (CMR) : Single most important indicator of serious stress in DPs

CMP = deaths/10,000/day : emergency phase

<1 = Under control
1 = Serious condition
>2 = Out of control
>4 = Major catastrophe

Mortality rate for <5 age group

1 = Normal in a developing country
<2 = Emergency phase : under control
>2 = Emergency phase : in serious trouble
>4 = Emergency phase : out of control

Minimum Water Requirements

Minimum maintenance = 15-20 liters/person/day
Feeding center = 20-30 liters/person/day
Health center = 40-60 liters/person/day
1 tap stand/200 people not > 100m from users
A large quantity of reasonably safe water is preferable to small amount of pure water

Minimum Food Requirements

Minimum maintenance = 2,100 Kcals/person

Minimum Shelter/Space Requirements

Minimum shelter space = 3.5 m^2/person
Minimum total site area = 30 m^2/person

Minimum Sanitation Requirements

At least 1 toilet for every 20 persons
Maximum of 1-min. walk from dwelling to toilet (>5cm and <51cm)

175) USAID(2005). USAID Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response. Appendix.
176) USAID(2005). USAID Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response. Appendix.

(4) 긴급구호물품의 비축과 재난지원 대응팀(DARTs) 지원 물품

긴급구호물품은 전략적으로 전세계에 3개의 지역 창고인 플로리다의 마이애미, 이탈리아의 피사, 아랍에미리트연합의 두바이에 비축되어 있다. 비축 목적은 잠재적인 재난지역에 근접하게 비축해 둠으로서 장소 이동과 조달에 소요되는 비용을 감소하고 피해민들에게 신속하게 제공하기 위함이다.[177] 표준비축물품은 필수적인 긴급구호품으로 사용되는 것으로서 아래 표의 목록을 기본적으로 비축한다. 비축하는 내용물의 성질상 장기간 보관이 가능한 물품임을 알 수 있다. 필요에 따라 표준물품 이외에 의료키트, 비누, 안전모를 소량 비축하기도 하고 기타 주방기구, 텐트, 마스크나 글러브 등은 요구가 있는 경우 수일 내에 조달해 주기도 한다. 조달팀이 운영되어 지원업무를 하고 대규모 대응작전을 수행할 경우에는 산림청재난대응지원 프로그램이나 도시탐색 및 구조팀원(Fairfax 카운티 화재 및 구조부 또는 로스앤젤레스 소방서에서 선발된)으로 구성된 조달업무에 능숙한 인력을 투입한다. 그리고 워싱턴 디시는 지역창고로부터 피해지역으로 육로, 항로, 해로를 통한 공급을 원활하게 진행되도록 전체 흐름의 조정 역할을 한다.[178]

〈표 57〉 표준비축물품[179]

표준비축물품	사양 내용
담요	25장/묶음 포장 규격: 22x28x31 인치
플라스틱 시트	대피 용도(부서진 지붕이나 벽, 구멍 덮개) 분배는 학교체육관, 축구장 등에서 실시
가족위생키트	기본위생물품(빗 1개, 면도기 5팩, 화장지 2롤, 샴푸 2개, 비누 2개, 치약 1개, 칫솔 5개, 세탁비누 1팩, 주방세제 1개)
10리터용 접이식 물통	재난피해자와 구호요원에게 제공, 50개/박스
1만 리터용 물 저장 부대	PVC 코팅된 폴리에스터 재질
트레일러탑재 정수 유닛[180]	

177) http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/sectors/mods/ocs/logistics _ sector _update_08-2009.pdf logistics_sector_update_10-2011 & 08_2009.
178) http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/sectors/mods/ocs/logistics _ sector _update_08-2009.pdf logistics_sector_update_10-2011 & 08_2009.
179) USAID(2005). USAID Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response. Appendix. B3~9.
180) http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/sectors/mods/ocs/logistics _ sector _update_08-2009.pdf logistics_sector_update_10-2011 & 08_2009.

아래 그림은 가족위생키트와 담요의 실물을 보여주고 있다.

<그림 37> 가족위생키트와 담요



한편 재난지원 대응팀(DARTs) 또는 사정팀 요원들을 지원하기 위해서 다양한 공급품을 비축하고 있는데, 필드팩, 리모트지역키트, 조끼, 헬멧, 사무용품등이다.[181] 아래 표는 필드팩과 리모트지역키트의 내용물을 목록화하여 설명하고 있다.

181) USAID(2005). USAID Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response. Appendix. B-3.

〈표 58〉 해외재난지원국 필드팩과 리모트 지역 킷 내용물[182]

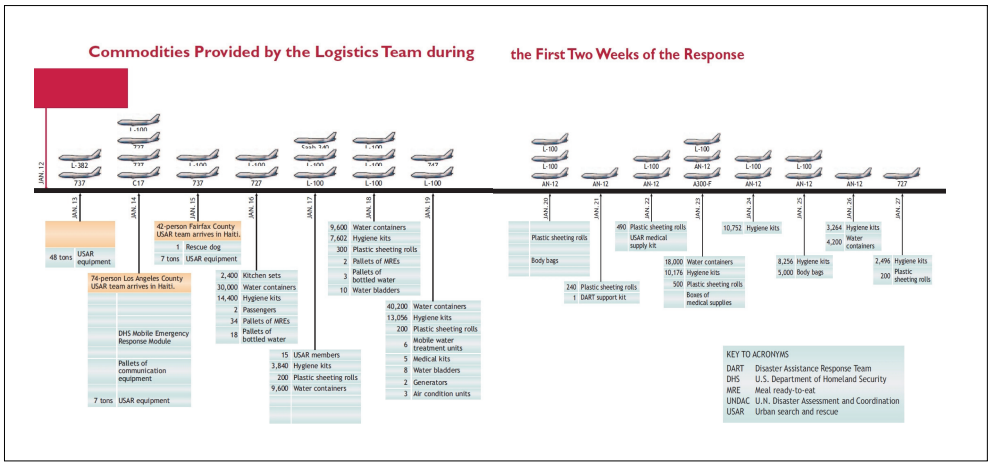
Item Description	Qty	Durable vs. Consumable	Item Description	Qty	Durable vs. Consumable
Field pack Contents			Field operations Guide	1	Consumable
Backpack, Kelty Redwing	1	Durable	Gloves, latex	5	Consumable
Bag, plastic(Ziploc)	10	Consumable	Handiwipes, germicidal	50	Consumable
Bag, trash	5	Consumable	Insect bite swab, Sting-Kill	1	Consumable
Bandana(cotton)	1	Consumable	Insect repellent, lotion	2	Consumable
Blanket, emergency(space)	2	Consumable	Mask dust	5	Consumable
Bottle, water, w/push-pull cap	2	Consumable	Matches, waterproof	4	Consumable
Bowl, plastic, w/lid	1	Consumable	Meal, MRE	8	Consumable
Candles, dripless	12	Consumable	Mirror, heavy duty	1	Consumable
Candle lantern	1	Consumable	Net, mosquito	1	Consumable
Compass, azimuth, w/mirror	1	Consumable	Sunscreen, SPF30 or higher	1	Consumable
Cord, parachute, 100ft, 550lb test	1	Consumable	Tape, fiberglass	1	Consumable
Cup, stainless	1	Consumable	Tool, survival(pllers head, knife)	1	Consumable
Ear plug, w/case	2	Consumable	Towel, cotton	1	Consumable
Eye wash	1	Consumable	USAID patch, with Velcro	2	Consumable
First aid kit, individual	1	Consumable	Utensil kit	1	Consumable
			Water purification tablets	1	Consumable
First aid manual, individual	1	Consumable	Additional Remote Location Kit Contents		
			Dromedary bag, water	1	Consumable
Flashlight, Mini Maglite w/case	1	Consumable	Dromedary hydration kit	1	Durable
			Duffel bag, rolling	1	Durable
Flashlight, Mini Maglite w/case	1	Consumable	Jacket, rain	1	Consumable
			Mattress/ground pad, 3/4 inch with stuff sack	1	Durable
Flashlight bulbs(2 per pack)	1	Consumable	Pants, rain	1	Consumable
			Sleeping bag, to 20°F	1	Durable
Flashlight headband	1	Consumable	Sleeping bag liner	1	Durable
			Tent, 60 second	1	Durable
			Water filter, MSR MiniWorks	1	Durable

182) USAID(2005). USAID Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response. Appendix. B-9~11.

(5) 2010년 아이티 긴급구호

2010년 아이티(Haiti)의 지진에 대응하여 1월 13일부터 7월 7일까지 해외재난지원국이 제공한 구호물품은 수송기 62대 분량이다. 세부 항목으로는 21,230롤의 플라스틱 시팅, 40,616개의 키친 세트, 166,600개의 워터콘테이너, 106,592개의 위생키트, 11개의 이동형 식수대, 그리고 9개의 유엔 세계보건기구 표준의약품키트이다. 아래 그림은 초기 2주간 대응에 사용된 조달 사항을 보여주고 있다.

<그림 38> 대응 초기 2주간 Logistics Team에 의해 조달된 물품



2010년 1월 16일 진행 상황[183]

- 수색 및 구조 활동
  기후상태 양호한 가운데 27개의 국제 USAR 팀이 활동 중에 있음
- 긴급식량지원
  U.N. World Food Program이 2백만 명의 식량지원을 위해 2억7천9백만 달러 요청함
  미군 헬리콥터가 2만7천명분의 인도주의적 일일비상식량(HDR)을 싣고 항구에 도착함
  USAID/FFP 실행파트너가 7,100톤 이상의 긴급식량지원 활동을 수행함
- 식수, 위생처리, 위생(WASH)
  USAID/DART에 의하면 GoH가 식수지원 위치를 선정하는 과정이라고 알려옴
- 대피소
  40개의 임시캠프가 설치되었다고 국제적십자사(ICRC)가 알려옴. UNICEF는 Port-au-Prince 외부에 임시대피소를 차리는 것이 좋겠다고 보고함
- 조달 및 수송
  항구 Port-au-Prince는 60-90일간 가동이 불가능할 것이라고 국방부가 알림.
  USAID와 국방부는 1월 18일 긴급구호물품을 화물선으로 운반해옴.
  해외재난 지원국는 국방부에 항로를 개방해달라고 협조함

미국정부의 인도적 지원[184]

- 2010년, USAID는 Haiti에 대한 인도적 지원으로 8천7백만 달러를 지출함 (해외재난지원국의 3천8백7십만 달러, USAID/평화를 위한 식량의 4천8백만 달러가 포함되었음)
- 1월 12일 해외재난 지원국는 워싱턴 디시에 RMT를 가동하여, 인도적 상황평가와 인도적 기관과의 활동을 조정하기 위해 1월 13일 파견된 USAID/DART를 지원해줌
- 국방부는 긴급구호인력과 물품의 수송을 지원하였고 군함을 Haiti 인근에 정박해 놓고 긴급대응작전을 수행함
- 1월 13일 Haiti 주재 미국 대사관이 지진으로 인한 재난을 선포함. 이에 대응하여 해외재난 지원국는 즉각 5만 달러를 대사관에 제공하여 긴급대응프로그램을 수행할 수 있게 해줌. 해외재난 지원국는 USAID/DART의 인도주의상황에 대한 사정 및 따라서 추가적인 지원을 제공할 예정임

USAID/해외재난지원국의 아이티 지진에 대한 인도적 지원(2010)[185]

수행파트너	활동	지역	계
해외재난지원국 지원			
DOD	Logistics & Relief Supplies	Affected Areas	$1,500,000
FEMA	Search & Rescue	Affected Areas	$23,500,000
HHS	Health	Affected Areas	$13,000,000
USAID/DR	Logistics & Relief Supplies	Affected Areas	$550,000
TBD	Administrative Costs	Affected Areas	$50,000
Total 해외재난지원국			$71,430
USAID/평화를 위한 식량 지원			
WFP	14,500 MT of P.L. 480 Title II Emergency Food Assistance	Affected Areas	$18,000,000
WFP	TBD	Affected Areas	$30,000,000
Total USAID/ FFP			$48,000,000
TOTAL USAID HUMANITARIAN ASSISTANCE TO HAITI			$86,671,430

183) USAID(2010). Haiti-Earthquake. January 16, 2010. Fact Sheet #2-3.
184) USAID(2010). Haiti-Earthquake. January 16, 2010. Fact Sheet #3-4.

2) 정부의 업무수행체계

미국 연방 수준은 국무부가 지휘를 하게 되고 USAID가 전반적인 대응을 조정하는 역할을 하며, 개발청내의 해외재난지원국이 자연재해, 인적재난, 시민투쟁, 테러리즘, 또는 산업사고 등을 포함한 미국 정부의 대응을 조정하는 책임 부서이다. 해외재난지원은 피해국 주재 미 대사 또는 파견 대사의 공식 재난 선포에 따라 피해국 주민들에게 인도주의적 지원을 제공하게 된다.

(1) 재난 선포

미 대사의 재난선포가 있기 위해서는 대사(또는 Charge d'Affairs)에 의해 임명된 재난구호담당관(Mission Disaster Relief Officer, 이하 MDRO)이 비정부기관, 유엔, 국제조직, 국제적십자사(ICRC) 및 대사관측으로부터 얻은 정보를 토대로 재난 사건의 규모와 정도 그리고 인도주의적 피해결과를 긴급 대응 위원회(Emergency Action Committee, 이하 EAC)와 해외재난지원국의 지역 자문관에게 최초로 알리게 된다.

다음 단계는 경계케이블(Alert Cable)과 재난선포케이블(Disaster Declaration Cable)[186]을 활성화 시키는 것이다. 주로 급속하게 전개된 재난의 경우에는 경고 또는 선포발령을 위한 시간적 여유가 없기 때문에 재난선포를 위한 3가지 기준인 "재난의 규모가 한 국가가 감당할 수 없을 정도로 큰 경우(대응능력의 초과), 피해 당사국의 요청이 있는 경우이거나 외부로부터의 지원을 받아들일 의향이 있는 경우 그리고 미국 정부의 이익을 고려한 대응"에 부합하면 선포를 하게 된다.[187]

재난선포케이블에 포함되는 정보는 1) 재난선포를 위한 3가지 기준에 일치하고,

2) 재난피해국이 필요로 하는 지원범위, 3) 요청한 자원의 사용 범위와 지원 기관들 4) 그 외 사상자 추정수, 재난관련 정보로서 발생지역과 하부구조의 피해정도 그리고 이외에도 재난구호담당관은 재난 지역 내에 있는 미국시민권자들의 안전을 보장할 책임이 있고 피해지역으로의 미국인의 여행을 경고하는 역할을 한다. 이처럼 해외재난지원국은 피해 나라에 있는 미국 대사관 또는 USAID 파견단과 긴밀한 협력을 통해 모든 활동을 수행하며 이때 미국정부의 인도주의적 지원이 적절한지를 알아

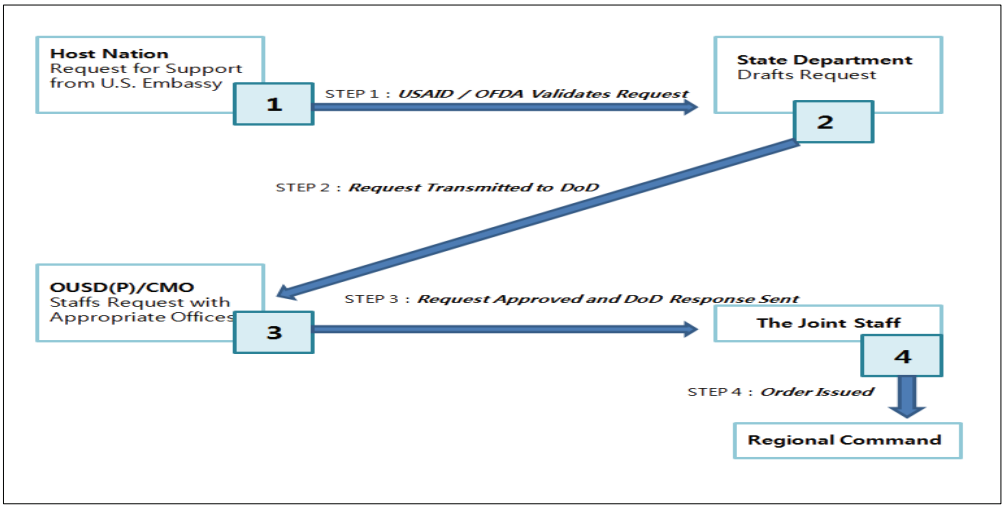
185) USAID(2010). Haiti-Earthquake. January 16, 2010. Fact Sheet #3-4.
186) USAID(2010). USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. p2.
187) USAID(2010). USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. p3.

보기 위한 인도주의적 평가를 지휘한다.

(2) 긴급구호와 미군의 지원

한편 대규모 재난의 경우에, 대사는 호놀룰루에 있는 미국태평양사령부(PACOM)와 같은 미군지역전투사령부(COCOM)에 연락을 하는 경우도 있다. 때로는 민간구호기관이나 외국정부를 지원해주기 위할 경우도 있는데, 이 때에는 오슬로 가이드라인(Oslo Guidelines)에 부합하는 3가지 기준, 측 첫째, 요청국가와 국제사회의 대응 역량을 초과하거나, 둘째, 상업적 다른 대안이 모두 불가능하거나, 셋째, 군의 도움을 대체할 다른 민간자원이 없는 경우가 기준이 된다. 군의 자산을 사용할 수 있게 해 달라는 요청에 대한 공식적인 의사결정은 국무부와 해외재난지원국의 검증을 거쳐서 국방부에 의해 승인된다. 실제로는 국방부 대표자가 재난피해국 현장에서 해외재난지원국의 재난지원 대응팀(DARTs)원으로서 함께 피해상황 조사에 참여하고 있는 상황이 있기도 하다. 그러나 국방부는 군사원조가 필요한지 평가할 법적 권한이 없고 오로지 재난지원 대응팀(DARTs)만이 이 문제에 대하여 결정적인 언급을 할 수 있다.[188]

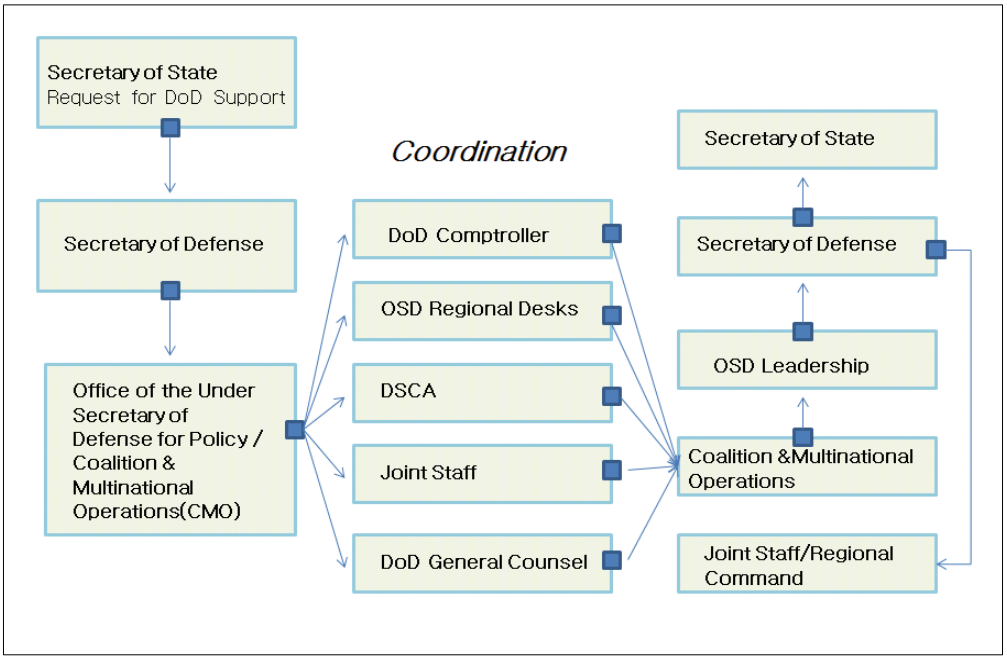
<그림 39> 피해국의 요청 실행 과정



188) Perry, C.M.(2008). The U.S. Foreign Disaster Response Process: How it works and. The Institute for Foreign Policy Analysis Inc. pp.9-10.

국방부 내부적으로는 도움을 요청한 국방 자산이 실제로 가용한 상태인지 그리고 다른 지역의 군사 임무 수행에 필요한 것은 아닌지를 판단하여 결정하게 된다. 국방부의 인도적 작전담당은 국방부내의 여러 기관들의 의견을 검토하며 대규모 재난이 발생한 경우일지라도 이 과정은 2~3시간 안에 마쳐지게 되고 계획 초안이 명령계통을 통해서 국방부장관에게 전달된다. 이 과정을 통해서 승인된 결정은 적합한 연합/지역전투사령부로 임무가 부여된다.[189]

<그림 40> 국방부 조정/승인 과정



3) 예산집행

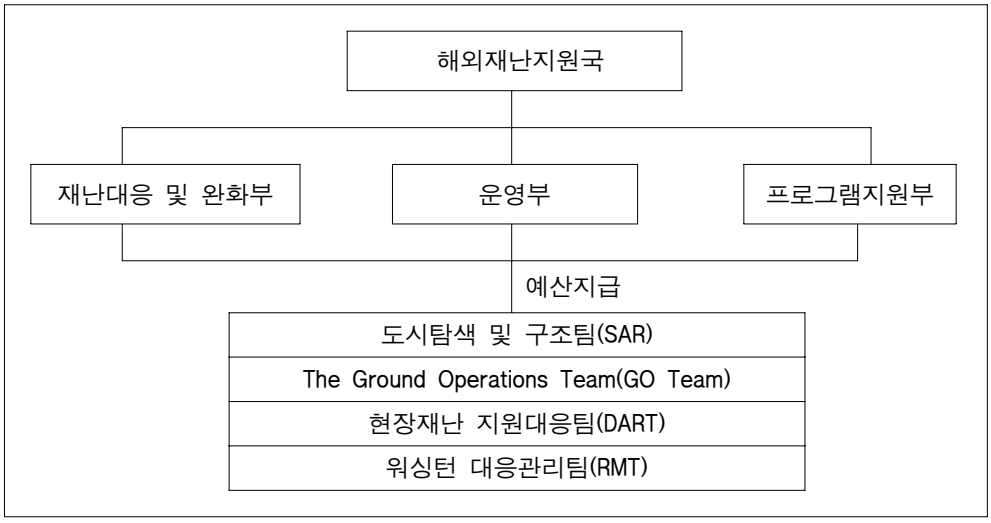
해외재난지원국의 3개 부서 가운데 운영부가 긴급구호를 위한 예산지급을 담당하고 있다.

189) Perry, C.M.(2008). The U.S. Foreign Disaster Response Process: How it works and. The Institute for Foreign Policy Analysis Inc. pp.9-10.

(1) 긴급자금지원

재난선포이후 해당 지역에 구호 물품 구입 또는 구호단체에 대한 기부금 용도로 대사관 또는 해외재난지원국 지역사무소에 즉각 5만 달러에서 최대 10만 달러를 제공할 수 있다.[190]

<그림 41> 운영부서의 예산 지급 흐름도



(2) 민간협력업체 자금지원

비정부기관, 국제기관 및 유엔에 대한 자금 지원을 통해 이들 기관이 재난대응활동 프로그램을 수행하도록 지원한다. 주로 사용되는 세 가지 방법은 특정한 사업에 대한 신청을 받기도 하고(Request for Applicant) 불특정한 프로그램을 신청하게 하는 방법(Unsolicited Applicant) 그리고 연간 프로그램 사업(Annual Program Statements)을 통해 신청을 받는 방법이다. 비정부기관은 미국에 기반을 두지 않아도 되고 USAID에 등록되지 않아도 국제재난대응자금을 받을 수 있다.[191] 지난 10여 년간 미국 정부가 재난 건당 지원하는 규모는 2백40만 달러에서 천만 달러 수준으로

190) Perry, C.M.(2008). The U.S. Foreign Disaster Response Process: How it works and. The Institute for Foreign Policy Analysis Inc. p.3.

191) USAID(2010). USAID/DCHA Office of OFDA Guidance for Disaster Planning and Response-FY 2010. p5.

증가하게 되었다.[192]

ⅰ) 불특정 프로그램 자금 지원

민간단체는 한 번에 최대한 1년까지 긴급 프로그램 자금을 지급받을 수 있다.[193] 이를 신청하기 위해서는 프로그램과 비용/예산 및 각종 문서를 아래 표에 있는 목록대로 지침에 따라 작성하여야 하는데 해외재난지원국은 관련 자료를 pdf 파일로 웹사이트에 공개하고 최근 자료를 개정하여 올리고 있다.[194]

〈표 59〉 프로그램, 비용/예산 지침 및 지원 문서

PROGRAM GUIDELINES OUTLINE	COST/BUDGET GUIDELINES OUTLINE	SUPPRORING DOCUMENTATION OUTLINE
A) Justification 1. Problem Statement 2. Needs Assessment Summary 3. Justification for Intervention B) Technical Description 1. program Level a. Goal b. Beneficiary Numbers c. Critical Asssumptions d. Program Strategy e. Sectors (Repeat for each sector) (1) Sextor Name and Objective (2) Dollar Amount (3) Beneficiary Numbers (4). Geographic Areas (5). Sector-level Coordination (6). Keywords (a) Keywords Name (b)Keywords Integration (7). Sub-sectors (a) Sub-sector Name (b)Technical Design (c)Indicators C) Transition or Exit strategy D) Monitoring and Evaluation 1. Monitoring Plans 2. Evaluation Plans	A) Detailed/Itemizes Budget B) Budget Narrative C) SF-424 D) Advance Requirements for New Applicants 1. Organization has received USG funding, but never form USAID E) Budget and Program Revisions Requiring Prior Approval F) Ineligible and Restricted Goods, Services, and Countries 1. Ineligible Goods and Services 2. Ineilgible Suppliers 3. Restricted Goods 4. U.S Foreign Policy Restrictions G) Branding and Marking(BSMP) 1. Branding Strategy and Marking Plan 2. Presumptive Exceptions 3. Waivers 4. Checklist H) Certifications and Representations I) Supporting Documentation 1. Cost Sharing and In-kind Contributions 2. Sub-award arrangements 3. USG Negotiated Indirect Cost Rate Agreement(NICRA) 4. Program Income 5. Popeline Analysis(Award Modifications Only) 6. Self -certification for U.S. NGO Compliance with USAID Policies and Procedures J) Safety and Security Plan	A) Disability Policy and Accessibillity Standards B) TIP Assistance C) Voluntary Survey on Faith-based and Community Organizations D) Supporting Documentation 1. Organizational Structure 2. Accountability 3. Past Performance References 4. New vendor Information Form

192) Proceedings of USAID/OFDA Day of Consultations with NGO Partners. June 1, 2010.p.2.
193) 반면 예방, 완화, 대비 프로그램은 수년간 자금지원을 받을 수 있다.
194) USAID(2008). USAID/OFDA Guidelines for Unsolicited Proposals and Reporting. pp13-14.

ii) 연간 프로그램 사업 자금 지원

연간 프로그램 사업을 알리는 목적은 1) 배경 정보를 제공하고 2) 프로그램의 목적과 결과 및 신청자가 고려해야 할 활동 유형 3) 지원받을 자금의 수준과 필요한 서류 및 절차 4) 신청자 중 최종 선정을 위한 평가 기준 등을 설명하기 위함이다. 해외긴급구호의 경우 언제 발생할지 모르는 재난에 해당하므로 연간 프로그램 사업과는 다소 관련성이 적은 것 같으나 재난위험감소 활동은 연간 프로그램 사업에 포함되므로 긴급구호활동과 밀접하다고 할 수 있다.

연간 프로그램 사업정보는 웹사이트에서 6개월 전부터 확인할 수 있고[195] 신청서는 해외재난지원국으로 보내야 한다.[196] 프로그램 기간은 최장 24개월이며 최대 400만 달러까지 지원받을 수 있는데, 법에 의해 실체를 갖춘 기관만 신청이 가능하다. 접수된 신청서는 해외재난지원국의 워싱턴 본부와 현장 스텝들이 함께 검토하고 평가기준은 기술(25점), 기관의 역량/과거 성과(15점), 상황 지식(25점), 핵심 인력(10점), 비용(15점), 조정(10점)으로 하여 최고점을 받은 신청자가 선정된다.[197]

4) 민관협력

(1) 필요성

미국의 해외긴급구호에 있어서 피해국가의 지역사회수준에서 중요한 역할을 수행하는 것은 비정부기관들이다. 2010년 6월 해외재난지원국이 비정부기관들과 함께 한 협의회에서 USAID의 민주주의·분쟁·인도적지원국 부국장인 Jon Brause는 기조연설을 통해 진정한 첫 번째 대응자는 해당 국가의 비정부기관이며 국제적인 비정부기관들의 역할도 매우 중요함을 깨닫게 되었다고 강조한 바 있다. 미국 정부는 정부고위관료들로부터 정보를 획득할 수는 있으나, 피해국의 지역사회 수준의 정보는 비정부기관 인력들이 더 잘 입수하게 되기 때문에 긴급구호를 위한 협력은 필수적이다.[198]

195) http://www.grants.gov
196) OFDA_APS@ofda.gov
197) USAID(2012). USAID/DCHA/OFDA Annual Program Statement(APS) for FY-2012 Reduction of Vulnerability to Coastal Natural Hazards in Asia. pp.1-19.

(2) 프로그램 지원

해외재난지원국은 재난 지원 활동의 수행 파트너인 국제 및 지역 비정부기관, 유엔기구 등의 긴급요청(Flash Appeal)에 대하여 자금을 제공하거나, 파트너의 다양한 구호 및 재건활동을 지원 또는 원거리 지역 주민들을 위한 구호물품(천막, 물통, 정수기, 담요, 의료도구 등) 구입, 기본적인 의료서비스, Cash-for-Work 활동 수행, 이재 농민에게 종자와 농기구 제공, 파괴 도로 및 교량 수리, 수자원 시스템 복구 등의 활동 중 재난 상황에 따라 적절한 활동을 개시한다.

또한 해외재난지원국의 기술지원그룹(Technical Assistance Group, 이하 TAG)은 비정부기관이 설계한 파일럿 프로그램 즉 '혁신적인 씨앗 저장 프로그램'에 자금을 지원하기도 하는데 때로는 협력자인 비정부기관이 프로그램을 중단하여 지속가능성이 실패하는 경우도 있다. 최근에는 '연료 효율적 난로' 연구에 자금을 지원한 바 있다.[199]

(3) 민관 연례 협의회

해외재난지원국은 매년 비정부 협력기관들과 자문회의를 열고 있다. 자문회의는 해외재난지원국 직원들과 보호(Protection)로부터 회복(Recovery)에 이르는 모든 의제에 있어서 지역 우선순위 선정과 국가별 특수 프로그램에 관한 패널 토의와 공개 토론이었다.[200] 주요 내용으로는 오바마 행정부는 인도적 지원의 중요성을 끊임없이 강조하고 있으며 2010년 아이티 재난대응 때 미국 정부도 수시간 내에 재난지원 대응팀(DARTs)을 급파하였는데 진정한 첫 번째 대응자는 해당국가의 비정부기관임을 깨닫게 되었다는 것이다.[201] 소그룹 회의에서 해외재난지원국과 협력기관 사이의 조정 및 정보에 관한 논의가 주된 쟁점이 되었다. 첫째, 표준화된 정보 요구를 해 달라는 것인데, 때로는 자금 제공자들까지 다양한 정보를 요청하는 경우가 있어서 애로사항이 된다고 한다. 둘째, 현장 수준에서 해외재난지원국이 추가적인 피드백과 분석을 제공해 주었으면 하는 것이고 셋째, 실제하고 있는 기술을 잘 활용하자는 것이었

198) Proceedings of USAID/OFDA Day of Consultations with NGO Partners. June 1, 2010.pp.1~3.
199) Proceedings of USAID/OFDA Day of Consultations with NGO Partners. June 1, 2010.p4.
200) http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/resources/
201) Proceedings of USAID/OFDA Day of Consultations with NGO Partners. June 1, 2010.

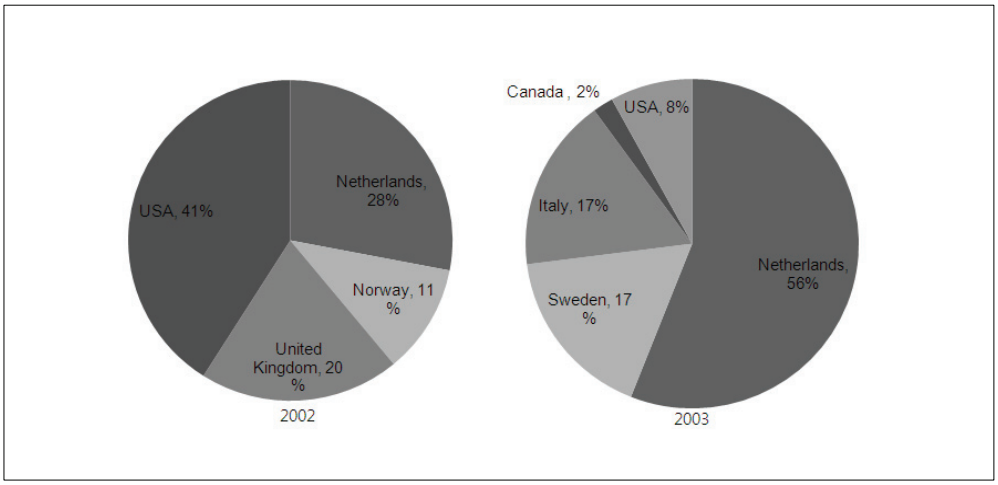
다. 예를 들면 유엔 수송 클러스터 웹사이트가 유용하기는 하나 다른 웹사이트는 별로 효과적이지 않았다는 점이다.[202]

(4) 민간협력체계

ⅰ) 유엔 인도적지원조정국(OCHA)

해외재난지원국의 긴급구호자금(Emergency Relief Fund)은 유엔 인도적지원조정국의 인도적 지원 활동 수행에 신속한 자금 기전으로서 핵심 역할을 한다. 해외재난지원국이 유엔 인도적지원조정국에 지원한 긴급구호자금은 2002년에만 350만 달러에 이르고 있어 총 자금의 41%를 지원하는 나라에 해당한다. 해외재난지원국은 인도적지원조정국을 통해서 다양한 비정부기관의 필요에 부응하도록 지원하고 있다.[203]

<그림 42> 유엔 인도적지원조정국 자금의 국가별 지원 비율[204]



ⅱ) 긴급구호 수행 파트너와의 조정

해외재난지원국은 향상된 조직의 역량을 보여주는 기관을 수행파트너로 선정하여

202) Proceedings of USAID/OFDA Day of Consultations with NGO Partners. June 1, 2010. p.10.
203) Development Associates Inc. Evaluation : USAID/OFDA. Program in Angola, 2000-2003.pp.29-30.
204) Development Associates Inc. Evaluation : USAID/OFDA. Program in Angola, 2000-2003.p29.

각 기관의 분야별로 자금지원을 하게 된다. 예를 들면 Oxfam은 식수/위생을 Concern은 치료적 식이를 그리고 CRS는 지역 역량 강화 등을 각각 지원하는 것이다. 특히 해외재난지원국은 수행파트너 선정을 위해서 강력하게 기록 추적 조사를 하여 '프로그램의 성공'을 이루려고 노력한다. 주로 수행파트너들은 해외재난지원국이 유엔 및 미국 정부 사이에서 수행파트너들이 효과적으로 업무를 진행할 수 있도록 촉진해주는 역할을 한다고 인식하고 있다. 특히 프로젝트 수행에 필요한 자금을 재할당하는 등 유동적으로 반응을 해주는 것은 프로젝트 영향을 극대화시키는데 매우 중요하다고 평가받고 있다. 한편 해외재난지원국은 수행파트너들의 활동이 중복되는 것을 방지하기위해서 유엔 인도적지원조정국과의 협력을 격려하고 지지해준다.[205]

iii) InterAction

InterAction은 '구호와 개발을 위한 연합활동'을 위해서 미국에 기반을 둔 국제 비정부기관 결합조직으로 190개 이상 회원으로 구성된다. InterAction의 사명은 극심한 빈곤을 퇴치시키고 인권을 고양하며, 지속가능한 지구를 보존하며 전세계적으로 가난하고 취약한 사람들의 인간으로서 지녀야 할 존엄성을 보장하므로서 미국의 국제적으로 활동하는 비영리 지역사회의 목표를 증진하는데 있다. 그리고 이 사명을 잘 완수하기 위하여 2011-2014 전략적 목표를 수립하였으며 일 년에 2회 정도 회원조직을 교육한다.[206]

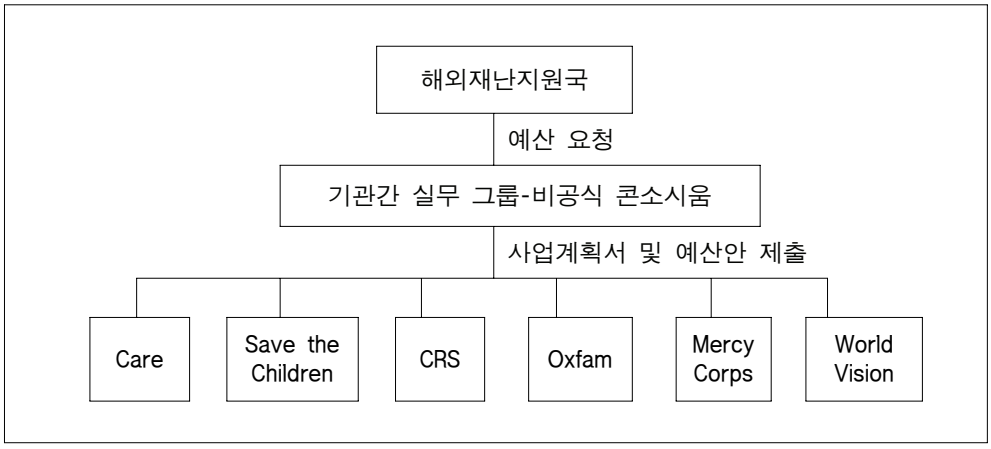
회원들은 종교적 또는 비종교적인, 크고 작은 규모이건 전세계에서 가장 가난하고 취약한 인구집단을 대상으로 활동하고 있다. 2009년 추계에 의하면 미국 시민과 각종 기부재단 등이 약 130억 달러 이상을 InterAction의 멤버십 노력에 지원하고 있다. 특히 해외원조, 환경, 여성, 보건, 교육, 농업을 포함한 장기간의 개발과제와 구호를 위한 중요한 정책결정을 형성하는데 기여하기위해 회원들의 총체적 주장을 활용한다. 회원들은 InterAction이 만든 표준을 준수함으로써 재정관리의 투명성과 관리 및 프로그램 수행의 책무성을 증진하게 된다. 그리고 InterAction의 인도주의 정책실무위원회(Humanitarian Policy and Practice Committee, 이하 HPPC)는 인도

205) Development Associates Inc. Evaluation : USAID/OFDA. Program in Angola, 2000-2003.pp.31-32.
206) Brochure. InterAction. Collective Action for Relief and Development. 2012.

주의적 대응과 옹호를 위해 능동적으로 활동하는 회원으로 구성되고 15명의 자문위원회로부터 도움을 받는다. 임원은 2명의 공동의장이 있는데 1명은 워싱턴 디시에 1명은 뉴욕에 있으며 회원들에 의해 선출된다. 주된 기능은 회원에게 자문, 조정 그리고 강제 이주당하거나 분쟁이나 자연재해 및 억압으로 고통 받는 사람들을 대신하여 옹호하는 일들을 한다.[207]

InterAction과 해외재난 지원국는 수시로 미팅을 개최하여 인도적 지원에 관한 최신 정보 및 이슈를 공유한다. InterAction의 자금은 정부로부터 지원받는 금액보다 민간 자금이 2배 정도 높다. InterAction은 미국 정부에게 지속적으로 인도적 지원에 대한 투자를 요청하며 이에 대하여 미국 정부는 USAID, 천년도전법인, USAID 협력부, 국무부의 인구·난민·이민부 등 12개 부처에 대한 자금 조달액을 증가하고 있다.

<그림 43> 비정부기관 콘소시움



그리고 InterAction은 해외재난지원국에 자금 지원을 요청하고 할당 받은 자금을 이용하여 각각의 역할을 분담하게 되는데, 이는 개별 기관들의 주된 역할을 기준으로 하여 하는 것이지 규모의 대소 등 회비의 규모에 의해서는 전혀 영향받지 않는다.[208]

207) Brochure. InterAction. The Humanitarian Policy & Practice Committee. January 2012.
208) Interview 발췌.(2012.2.21. Joel R.Charny, Vice President, Humanitarian Policy and Practice, InterAction.

5) 모니터링 및 평가(M&E)

해외재난지원국은 USAID에 속한 기관이기 때문에 개발청의 업무수행 모니터링[209] 및 평가[210] 틀 내에서 긴급구호활동에 대한 평가와 모니터링을 설명할 수 있다. 따라서 USAID의 모니터링과 평가에 대한 소개를 먼저 한 후에 긴급구호활동에 대한 모니터링과 평가를 구체적으로 살펴보기로 한다.

(1) USAID의 모니터링과 평가

ⅰ) 프로그램 업무성과[211]

USAID의 프로그램 업무성과 관리는 총체적인 과정으로서 전략적 기획, 감시, 평가 및 보고를 아우르는 것이다. 업무성과 관리과정은 a) 기획과 목표 설정 b) 자료 수집 및 결과 분석 c) 의사결정과정에 자료 활용 d) 결과 소통의 4개의 부분이다. 효과적으로 업무성과관리를 수행하기 위해서, 개발청의 임무/부서는 주요 원칙과 실무를 고수한다.

"프로그램 초기에 업무성과관리를 기획하고 업무성과 자료 연구 및 평가에 기초한 의사결정을 하며 업무성과 관리과정에 요청 국가의 주인의식 촉구 및 고객, 파트너, 이해관계자 및 다른 미국 정부기관들의 참여 그리고 감시 및 평가에 있어 요청 국가와 지역 조직의 역량을 강화하고 업무성과 지표를 선정함에 있어서 여성과 남성이 동등하게 개발활동과 그들의 이익에 접근할 수 있도록 성 고려를 통합한다. 또한 프로그램 관리자가 정보를 수집해서 보고하는 과정을 단순화시키고 자료의 질적 측면

---

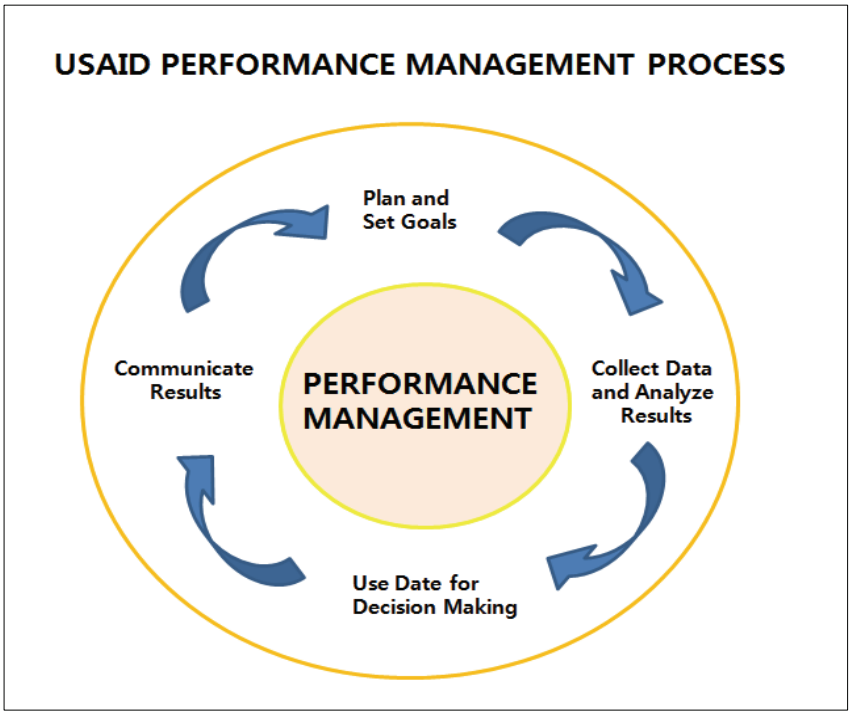
209) http://www.usaid.gov/performance/agency-performance/ "감시"는 개발청 업무성과 관리과정의 중요한 부분이다. 기획과정 중에, 개발청의 부서는 업무수행관리계획을 수립할 책임이 있다. 워싱턴으로 보고하는 운영단위와 수행 파트너들도 계약 또는 이행합의 기간동안 개발청에 주기적인 '진행경과보고서'를 제공해야 한다. 각각의 임무/사무소는 최소한 매년 포트폴리오 평가(개발청의 지원활동이 승인된 계획에서 제시된 결과에 부합하는지 여부)의 전략 및 운영적 쟁점이 분석되어야 함)를 수행해야 한다. 이 자료에 근거하여, 임무/부서는 변경, 증가, 중단활동을 할 수 있고 원래 기대하였던 논리대로 재고할 수 있다.

210) http://www.usaid.gov/performance/agency-performance/ "평가"는 USAID가 자신들의 경험으로부터 끊임없이 배우는 개발 조직의 최고가 되기를 추구한다. 평가를 위한 계획을 수립하는 적절한 시기는 프로그램을 기획하고 설계하는 단계이다. 따라서 프로그램설계는 기초자료와 최종자료수집을 위한 계획을 포함하여 구성되어야 한다. 평가는 목표를 달성하는데 있어 장애요소와 그 이유를 결정하는데 중요하다. 미국 USAID의 목표중 하나인 USAID FORWARD는 감시와 평가 및 투명성을 강화하는 것이다. 개발청은 2011년 1월 9일 새로운 평가정책(evaluation policy)를 발행하여 프로그램 평가의 우선순위를 정하였다.

211) http://www.usaid.gov/performance/program-performance/

에서 분명하게 제한점을 밝힘으로서 평가가 정직하게 되어 프로그램의 진행을 저지하는 문제를 정확하고 명확히 나타낼 수 있도록 하며 업무성과관리를 위한 전향적인 예산을 수립한다.

<그림 44> USAID의 업무성과 관리과정



ii) 업무성과 감독[212]

USAID는 인도적 지원 프로그램 성과의 달성 정도를 평가하여 새로운 교훈을 얻고 능력을 향상시키려고 노력하고 있다. 2010년 회계감사보고서는 지난 1999-2009년까지 프로그램을 분석하여 향후 업무수행을 개선하려는 목적으로 조사한 결과가 수록되었다. 예를 들면, 계약 및 프로젝트 관리(Contract and Project Management)에 있어서 수행 당사자가 요구된 계획과 수행 문서를 준수하지 않은 결과가 있었는데 인력을 충분히 사용하지 않거나 불안전한 환경에서 진행하므로 인해서 더욱 결과가

212) http://www.usaid.gov/performance/program-performance/

악화되었다. 1999-2009년까지 수행한 인도적 지원 프로그램의 45%에서 프로젝트 관리상 문제가 확인되었다.[213] 이 감사보고서는 향후 USAID가 인도적 지원 프로그램에서 향상시켜야 할 영역을 제시하였는데, 첫째 프로젝트 관리 둘째, 프로그램의 효과성을 결정짓는 필요한 적절한 정보를 계약 실시당사자로부터 확보하는 것 셋째, 계약당사자의 업무 성과가 만족스럽도록 관리하고 넷째, 규정 준수 및 마지막으로 지속가능한 프로그램 운영이 될 수 있도록 파트너와 업무조정을 잘 수행해야 하는 것이다.[214]

〈표 60〉 회계연도 1999-2009 회계조사 결과(일부 발췌)[215]

업무수행 조사 결과	확인된 문제	업무성과
Audit of USAID/Indonesia's Tsunami -related Housing construction activities/수행기관-Cooperative Housing Foundation Int'l (Report No.5-497-08-002-P)(2008.1.31)	·프로젝트의 지속 가능성 위험 ·비효율적인 프로젝트 운영	수행파트너는 가옥건축을 계획대로 축조함
Audit of USAID/Haiti's Hurricane Mitch Housing Reconstruction Activities(Report No.1-524-01-008-P) (2001.5.15)	·자금이 보다 나은 방향으로 사용되어야 할 필요성 인식	계획된 기간 안에 프로젝트 완료
USAID/West Bank and Gaza's Water Activities(Report No.6-294-99-002 -P). (1999.2.2.)	·프로젝트관리 부적절 ·직원 훈련 필요성 ·수혜국의 지원 부족	

iii) 업무수행 평가[216]

213) USAID(2010). Humanitarian Assistance Programs of the USAID: Audit and Investigative Findings FY 1999-2009. March 2010. pp.3-6.구체적으로 살펴보면, 자료의 질과 신뢰성 측면에서 프로그램 수행과 평가를 위한 신뢰할 만한 양질의 자료 확보가 곤란하였고, 몇 몇 사례에서는 성과를 측정하는 도구가 구조화되지 않아서 유용한 자료를 제공하지 못하는 경우도 있었으며 약 25% 정도 좋은 자료를 유지하였다. 프로그램 수행자의 업무성과(performance of program implementers)는 비용의 과다지출과 표준이하의 성과 및 적절한 조정이나 기획이 부족한 경우가 전체 프로그램의 10%를 차지하였다. 규정이나 절차준수와 관련하여서 약 10%의 프로그램이 법적 의무사항을 충족시키지 못했고 임의적으로 진행되었다

214) USAID. Humanitarian Assistance Programs of the U.S.AID: Audit and Investigative Findings FY 1999-2009. March 2010. p.2.

215) USAID(2010). Humanitarian Assistance Programs of the USAID: Audit and Investigative Findings FY 1999-2009. March 2010. pp.11-25.

216) http://www.usaid.gov/performance/program-performance/

평가는 주기적으로 프로그램의 성과와 영향을 평가하는 것이고 그 결과는 주로 프로그램 선정과 장래의 전략적 자금지급을 결정시에 참고가 된다.[217] 평가정책을 '영향평가, 성과평가, 성과감시, 성과지표, 성과관리'로 구분하며 각각 개념에 대하여 정의 내리고 있다. 평가 목적은 프로젝트의 효과성과 신뢰성, 효율성 등을 측정하여 책무성을 증진하기 위한 것과 프로젝트 운영으로 얻게 된 전략이나 장단점을 학습하여 향후 개선된 프로그램을 운영하기 위함이다. 소속 기관들은 평가 수행자를 선정하고 평가방법에 대한 주기적 교육을 실시하며 필요시 평가도구도 개발해야 한다.[218]

〈표 61〉 USAID의 평가 정책[219]

구분	내 용
평가 종류	영향 평가, 성과 평가, 성과 감시, 성과 지표, 성과 관리
평가 실무	프로젝트 설계와 통합, 공정한 측정과 보고, 관련성, 적합한 방법 선정, 역량 강화를 위한 방향, 투명성
평가 요건	대상 : 대규모 프로젝트나 프로그램, 혁신적인 개발 중재사업 평가절차: 팀구성, 서열화 된 설계, 관련자 참여, 최대한 많은 자료수집과 다양한 분석방법, 표준화된 평가 결과 기록 유지, 평가 투명성 유지(등록, 보고 및 전파), 평가결과의 활용 평가자원: 인적자원개발 활용, 평가서비스 조달기전, 재정자원

(2) 해외긴급구호 부분의 모니터링과 평가

ⅰ) 분야별 개요[220]

모니터링과 평가는 해외재난지원국의 프로그램 활동과 정책에 대한 정보를 수집하고 활용하며 보고하기 위한 지침서들 그리고 다양한 활동, 기술 적용, 역량 개발, 도구들을 망라한다. 구체적으로는 체크리스트, 설문지, 연구 설계, 요구 사정, 감시,

217) USAID(2005). USAID Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response. Appendix. H-2~3.
218) USAID(2011). USAID EVALUATION POLICY. USAID/Bureau for Policy, Planning, and Learning. 2011 pp.1-5.
219) USAID(2011). USAID EVALUATION POLICY. USAID/Bureau for Policy, Planning, and Learning. 2011 pp.6-10.
220) http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/consultations/index.html, Monitoring and Evaluation sector update-June 2010.

기초자료수집과 자료 분석을 수행하기 위한 가이드라인 등이 포함된다.

프로그램을 시작하게 되면, 특히 모니터링 요소는 프로그램과 원조금관리에 있어서 매우 중요하다. 모니터링은 프로그램 목표별 벤치마킹 보고를 위한 정보를 제공해준다. '모니터링'은 프로그램이 목표를 달성하기 위한 방향으로 전개되고 계획된 목표대로 성과가 달성되었는지 결정할 수 있게 해준다. '평가 요소'는 성과, 영향평가, 분야 사정, 새롭게 취득한 교훈, 그리고 집중 연구 또는 현장 연구 프로젝트가 포함된다.

ii) 프로그램 학습과 책무성 증진

해외재난지원국은 전문적인 평가 및 보고 조정관을 두고 있는데, 조정관은 USAID의 비공식 집단인 모니터링 및 평가(M&E) 전문가 집단에 참여한다. 왜냐하면 해외재난지원국도 USAID가 새롭게 설치한 중앙 평가단위인 학습·평가 및 보고국에 의해 모든 개발청 소속 기관의 연구 및 평가활동 감독에서 배제되는 것이 아니기 때문이다.

따라서 해외재난지원국의 협력기관들도 마찬가지로 자금을 잘 관리하고 있으며, 프로그램의 성취정도 즉 생명을 구하고 인간의 고통을 완화하였으며 재난의 사회경제적 영향을 감소하였으며 이 과정에서 취약 인구들에게 "해를 가하지 않았음"을 가시화하여 보여주도록 예전보다 더 많은 기대를 받고 있다.

iii) 사업선정 및 보고 지침[221]

프로그램 설계에서, 해외재난지원국은 모니터링과 평가 지침을 개선하였고 2011년 표준 보고 지표에 대한 지표 참조 표를 수록한 보고 지침을 전파하려고 계획하였다. 해외재난지원국의 사업신청 및 보고를 위한 지침 내용 중 보고 지침 목록에 포함 된 것들은 신청된 사업 즉 프로그램에 대한 모니터링과 평가에 관한 각종 지침들이다. 대부분의 긴급구호가 비정부기관들을 통해 이루어지므로 이 기관들에 대한 모니터링과 평가의 세부 항목이 된다.

221) http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/consultations/index.html Monitoring and Evaluation sector update-June 2010.

〈표 62〉 해외재난지원국 지원 프로그램의 보고 지침

보고 지침	
업무성과 기초 자료	- 모니터링과 평가 계획을 제출하지 않은 경우에 제출 - 수혜 인구 또는 재난발생 상황 기술 - 필요시 업무성과 지표, 수치화된 업무성과 목표 제출 - 6개월 이상 프로그램의 경우 프로그램 시작 후 90일 이내 제출(6개월 미만은 30일 이내 제출)
분기별 프로그램 성과 보고서	- 가장 유용한 모니터링 도구 - 목표와 지표 대비 실제 수행정도를 비교하여 양적, 질적인 자료 제출 - 보건 및 영양프로그램의 예, 해외재난지원국은 연령과 성별 사망률' 자료 제출을 요구하고 이 자료로부터 전반적인 보건과 영양상태를 파악
비공식 보고 /양적 자료 수집	- 프로그램 활동에 대한 주기적으로 최근 자료 보고 - 대규모대응의 경우, 부가적인 양적 자료 제출
재정 보고	- 경로 분석 및 예산 적절성 또는 추가 자금 요구
연간 및 최종 결과 보고서	- 미국 정부의 회계연도(10월 1일 ~ 9월 30일)안에 종료되면, 결과보고서는 90일 이내 제출 - 연간 결과보고서는 12월 31일까지 제출, 프로그램의 영향을 나타내는 질적/양적자료를 포함(기초자료와 비교하여 각 지표에 설정된 가치의 변화를 측정)
통 지	- 문제, 지연, 악조건으로 목표 달성 불능시 통지 - 그동안 수행한 활동, 장해 제거 노력 문제해결을 위해 필요한 지원, 예산 등
종 료	- 최종 결과보고서, 재물목록, 최종재정보고, 비품분포
감 사	- 미국 비정부기관이 50만 달러 이상 자금지원 받은 경우 회계 감사 받음(22 CFR 226.26) - 그 외 비정부기관이 30만 달러 이상 자금지원 받은 경우 회계 감사 받음

이외에도 분야별 지원 프로그램은 하위 분야에 까지 별도의 보고 지침이 마련되어 있고 이 보고과정을 통해서 모니터링과 평가가 이루어진다. 예를 들면 농업 및 식량안보의 하위분야인 어업의 지표로 어업 훈련을 받은 사람의 수, 어업활동으로 이득을 얻은 사람 수 등이다.[222] 아래 표는 회계 감사 결과에서 일부 발췌한 것으로 2007년 해외재난지원국의 이라크 활동에 대한 조사 결과 업무성과는 달성하였지만 프로젝트 관리는 부적절하였던 것으로 확인되었다.

222) USAID(2008). USAID/OFDA Guidelines for Unsolicited Proposals and Reporting. pp15, 45-123.

〈표 63〉 회계연도 1999-2009 회계조사 결과(일부 발췌)[223]

업무수행 조사 결과	확인된 문제	업무성과
Audit of the OFDA in Iraq (Report No. 9-000-07-010-P) (2007.9.27)	• 신뢰성 없는 자료 • 프로젝트관리 부적절 • 안전문제가 감시 또는 임무 완수를 방해함	상당부분 의도한 결과대로 달성함

223) USAID(2010). Humanitarian Assistance Programs of the USAID: Audit and Investigative Findings FY 1999-2009. March 2010. p.12.

〈표 64〉 미국의 인도적 지원 정책 분석

기 준	현황 및 주요 내용	분 석 · 평 가
1. 인도적 지원 배경	● 미국의 안전보장과 인도주의적 성향 및 해외 수출 증진	● 국방, 외교와 함께 국제사회에서 힘을 발휘하여 자국의 이익을 확보하려는 의도 ● 해외원조의 정의를 광의로 내려서, 경제개발, 인도적 지원, 재난대응, 안전보장, 보건과 무역개발 등을 포괄하는 정책 수립 및 시행
2. 법적기반	● International Humanitarian Act ● 원조프로그램 지원법령 : Foreign Assistance Act, Freedom Support Act, Millenium Challenges Act, Security Assistance Act 등	● 법령 외에 Humanitarian Charter 준수(Sphere project)
3. 주요 정책 및 전략		
3-1. 주요 정책	● 1960년대 : 빈곤한 공동체들의 경제성장을 촉진하기 위한 진보를 위한 동맹 ● 1970년대 : 민간부문발전촉진 시장지향적개혁 ● 1980년대 : NGO와 기업등 민간기업이니셔티브 적극 촉진 ● 1990년대 : Good Governance 촉진 방향, 국제연합 아젠다21 채택 ● 2000년 이후 : 대외원조정책개혁 및 글로벌개발 정책노선(Presidential Policy Directives-6, 2011-2015) ● 대외원조정책 우선순위 조정, 모든 자원활용 및 대외원조디렉터의 역할(DFA) 강화 ● USAID FORWARD's 7 Area	● 오바마 대통령이 국가안보전략의 핵심을 '개발'이라 강조하면서 PPD-6 표방함 ● PPD-6는 식량안보증진, 국제보건과 탄탄한 보건체계 증진, 기후변화의 영향감소 및 저배출 성장 증진, 지속가능하고 광범위한 경제성장 증진, 안정적이고 영속적인 민주국가 지위의 확장 및 유지, 인도주의적 원조제공과 재난완화 지원, 위기, 갈등 및 불안정 예방과 대응 ● USAID FORWARD's의 7가지 핵심영역으로 수행 및 조달 개혁, 유능한 관리, 정책역량 재형성, 감시 및 평가 강화, 예산관리 재형성, 과학과 기술, 혁신임 ● PPD-6 이후 QDDR(4개년 외교 및 개발평가)을 발표하여 USAID 역량 평가에 대한 관심이 증대됨 ● 국민총생산의 0.7% ODA 부담 목표에는 미달하지만, 절대적 액수면에서 최다 원조국에 해당함
3-2. 주요 전략	● USAID's Central Tenets : 개발은 기회의 확대, 개발은 수원국의 지도자와 국민들에 달려있음. 수원국의 자발적인 참여와 지속 가능한 경제성장 전략, 민간부문의 역동성 증진, 성불평등 감소와 인적개발 지향, 인도적 지원제공의 도덕적 책임과 전략적 이익 확보	● 수원국의 효과성을 증대하기 위한 일대 관점의 전환 ● 대외원조정책 추진을 위하여 대외원조디렉터의 역할 증대 ● 대외원조 프로그램의 주된 수혜자는 미국으로 농산품 생산을 위한 시장 형성 및 수십만개 일자리 창출 효과를 누림
4. 인도적 지원의 특징	● 5가지 관리가치 : 수원국 중심, 결과지향성, 역량강화 책임, 팀웍, 다양성 ● 국무부와 USAID 외 정부 다수 기관 참여 ● 경제개발, 인도주의적 지원, 재난대응, 안전보장 및 군사지원, 법치, 보건과 무역개발 등 전 분야를 포괄	● USAID Evaluation Policy에 따라 성과 감시와 성과평가 등 성과관리실시 ● 개발과 재난지원을 통해 피해국과 향후 외교적 우위의 기틀 마련 ● 개발과 재난을 통합하여 접근하려는 시도

〈표 65〉 미국의 해외 긴급구호 시스템 분석

기 준	현황 및 주요 내용	분 석 · 평 가
1. 법적기반	● Foreign Assistance Act ● Int'l Development and Food Assistance Act	● USG의 인도적지원 법적 기반과 동일
2. 주요 정책 · 전략		
2-1. 주요 정책	● 1960년대 : 재난구호조정 정책 ● 1970년대 : 재난단계를 망라한 해외긴급구호 토대 ● 1980년대 : 중앙통제, 자금지원 강화 ● 1990년대 : 분권화된 DART, PMP, CHEs 대응 ● 2000년대 이후 : 재난-개발 통합	● 1960년대 미국정부기관 내부의 해외긴급구호 업무조정을 위하여 FDRC 설립(OFDA 전신)과 1970년대 재난사이클을 망라한 임무 확대 및 유엔과 정부사이의 주요한 조정 기능 담당, 1980년대 지역팀접근방법, 1990년대 복합 재난(Complex Emergencies) 대응 및 USAID/DCHA 소속으로 변경 ● 외교정책형성과정에서 인도주의를 고려하기 시작
2-2. 주요 전략	● 인도주의적 원조제공과 재난완화 지원 ● 재난위험감소, 조기경보체계 및 관리 등 예방에 중점 ● 다양한 USG, NGO, IO, UN과 협력체계 유지	● 재난위험감소(DRR)를 위한 지출의 점진적 증가 ● 정치적 고려 이전에 고통받는 사람들의 생명보존, 고통완화, 사회경제적 영향을 감소하는데 중점을 두고 있음
3.해외긴급구호 특징	● 지역사무소를 거점으로 함 ● 재난완화, 대비 및 훈련 프로그램 지원 ● 신속하고 적시에 인도적으로 필요한 인력, 물품 지원 ● 재난선포 및 이후 대응을 위한 유연한 접근방법 채택	● 피해국에 대한 사전평가 및 적시적절한 대응을 위한 팀 접근방법은 신속한 정보교환과 의사결정에 매우 효과적임 ● 재난완화 및 조기감시를 위해 정보 연계 ● USAID의 인도적 지원은 장기간이 소요되나, 단기의 해외긴급구호에도 불구하고 각종 매스미디어의 중심 역할
4. 업무 수행체계	● 재난선포기준 : 국가대응역량, 피해국요청, USG 이익 ● 재난선포이후 : 위기관리체계전환(지역자문관, 사정팀, DARTs, USAR 파견 및 워싱턴 디시에 RMT 가동) ● 재난대응 : 긴급자금지원 및 현장실무지침(FOG) 보급 ● 정부기관 : 국방부 수송기 및 선박 수송 지원 ● 유관기관 : NGO, IO, U.N.의 대응활동 프로그램 지원	● 재난규모와 피해정도 정보를 토대로 기준 부합 평가 후 선포 ● 선포는 피해국 주재 대사(만약 주재 대사가 없는 경우 인접국) ● 24시간내 DARTs 파견, 그 외 지역자문관, 사정팀,, USAR 등 ● 현장팀과 본부 상황팀간의 유기적인 정보교환 및 대응 전개 ● 피해국의 하부 기반구조 기능이 가능한 경우는 적극 활용
5. 평가/모니터링(M&E)		
5-1. M&E 시스템	● Field Operation Guide를 통해서 Minimum Standards 마련, 팀별 상황보고를 통한 감시 ● 자금지원을 받는 상대방의 보고, 민간 연구소 대학과 연계하여 프로그램평가, After-action review	● 감시 및 평가를 통해 책임성 증진 및 결과에 대한 정보 공유할 목적 ● 이행합의서에 따른 수행정도 평가 외에도 자금에 대한 감사를 주기적으로 평가하여 추후 프로그램 운영시 참고자료로 활용
5-2. 가이드라인	● FOG에 지표와 최소한의 표준 제시 ● Solicitation 단계, 이행합의서 제시된 평가 기준	

3. 일본

가. 인도적 지원 정책

1) 배경

최근 국제사회는 국가와 지역의 경계를 뛰어 넘는 통제 불가능한 대규모 재난 및 자연재해에 위협적으로 압도당하고 있는 취약국가들이 점차 증가하고 있다.

이러한 증가의 원인으로는 첫째, 지구 온난화로 인한 기후변화 현상으로부터 기인하는 각종 태풍, 홍수, 해일과 지진 해일과 같은 대형 자연재해의 증가이다. 둘째, 대부분의 취약국가들은 장기적인 내전 및 무력분쟁을 통한 갈등을 겪으면서 불안정한 정치 거버넌스(Governance) 체제 하에 놓여있으며, 만성적 재난(Slow Onset Disaster) 및 잊혀진 재난(Forgotten Crises) 유형의 복합적 재난위기를 맞고 있기 때문이다.

실례로 2004년 대서양을 강타한 인도네시아의 지진 해일 피해, 2010년 자연재해 발생으로 대참사를 낳은 아이티 대지진 및 파키스탄 홍수 피해에 대해 국제 사회는 약 64억 3천 만 달러를 지원 하였다, 특히 일본의 경우는 1999년 발생한 한신 고베 대지진을 비롯해 최근 2011년 3월 11일 동(東)일본 대지진 및 지진 해일 자연재해 발생으로 인해 국제사회의 인도적 지원 금액의 약 50% 이상을 지원받게 되었다.

때문에 이제 국제사회의 글로벌 이슈 대응으로 크게 자리 잡은 인도적 지원 및 대규모 해외 자연재해에 따른 위기 대응 및 관리는 개도국뿐만 아니라 범세계적인 국경을 초월하는 문제로 다가왔으며, 각 국가들은 정치적 · 경제적 · 사회적 인류애의 발전을 위해 공동의 파트너십을 통한 책무성을 가진 행동이 요구되는 시기가 되었다. 한편 최근 선진공여국가 중심의 GHD 이니셔티브 이행에 따른 국가별 인도적 지원 정책 수립 및 해외재난위기관리 및 감소를 위한 구체적인 전략을 통한 개발은 정책 일관성을 향해 나아가는데 중요한 로드맵으로 작용될 것이다.

2) 법적 기반

일본 외무성 백서(白書, White Paper) 2010에 따르면 일본은 아직 인도적 지원의 법적 기반이 별도로 존재하지 않고 있으므로 아래의 국제수준의 기준 원칙을 준수하고 있다. 일본은 유엔이 합의한 적십자사의 4가지 특별원칙(Special Principle)을 근거로 하여 인도적 지원 국제수준의 기준 원칙을 주요 내용으로 국가와 국제기구, 국제구호 NGO와의 삼각 협력 수행 체계를 유지하고 있다.

먼저 국제 수준 차원에서 일본은 첫째, 유엔 결의안(A/RES/46/182, A/RES/58/114)에 따른 인도적 지원 4가지 원칙[224] 을 아래와 같이 따른다.

〈표 66〉 인도적 지원 4가지 특별 원칙

원칙	주요 내용
인도성(Humanity)	인도적 지원은 생명으로부터 고통 받고 있는 사람들의 생명 존엄성이 보호되어야 함.
공평성(Impartiality)	인도적 지원은 수혜자들의 Needs에 근거하여 인종, 종교 등에 따른 차별 없는 지원이 이루어져야 함.
중립성(Neutrality)	무력분쟁 및 갈등 상황에 놓여 있는 일방적인 이익과 호의는 배제 되어야 함.
독립성(Independence)	정치·경제·군사적 상황과 혹은 다른 목적으로 분리되어져 있는 고립 상태를 지원되어야 함.

둘째, 일본은 1994년 1월 노르웨이 정부가 주관하고 UN과 국제적십자사(ICRC)의 요청에 의해 평화 시에 재난구호활동을 위한 구/소방(민방위)재원의 이용에 관한 고위급 국제회의를 통해 정해진 인도적 지원 정책으로 국제적인 가이드라인인 오슬로 가이드라인(Oslo Guidelines)을 인도적 지원 정책에 반영하며 준수 하고 있다.[225]

셋째, 일본 정부는 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 국가로서 인도적 지원 정책 이행을 위해 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) 그룹의 구성원으로 2003년 GHD 이니셔티브를 채택하여 그 원칙을 따르고 있다.[226]

224) 한국국제협력단(KOICA), 인도적 지원팀: 해외긴급구호 업무 표준 매뉴얼 2010

225) Ministry of Foreign Affairs : Outline of Humanitarian Aid Policy 자료 2011.8

따라서 일본은 인도적 지원 분야에 대한 국제수준의 기준과 원칙을 준수하고 있으나 전반적인 법적 기반과 정책은 마련되어 있지 않다. 그러나 일본은 해외 긴급구호의 법적기반은 구축되어 있다는 점이 주목할 만하다. 그 배경에는 다음아래에서 설명하고자 하는 일본의 인도적 지원 및 해외 긴급구호 법적 기반의 탄생 배경에서 살펴보겠다.

일본은 재해 여파 및 비상 대응 기간에 적용되는 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원 정책에 관한 두 가지 법령을 준수하고 있다.

첫째, 1987년 〈일본재난구호팀(JDR)〉 파견에 관한 법률(the JDR Law)을 제정하였다. 이는 향후, 1991년 일본국제협력기구(JICA) 내 〈일본재난구호팀(Japanese Disaster Relief Team, 이하 JDRT)〉사무국이 설립되어 JDR 법률을 보다 체계화되고 효율성 높은 지원으로 활용하기 시작하였다.[227]

둘째, 1992년에는 국제 평화 협력(International Peace Cooperation Law) 도입과 더불어 유엔 평화유지활동(Peace keeping Operation, 이하 PKO) 및 기타 인도적 지원 차원의 작업에 필요한 PKO법에 관한 구체적인 법률이 마련되었다.

위와 같은 두 법률의 제정된 배경 과정은 다음과 같다. 일본은 1987년 JDR 법 제정에 따라 재난이 발생 및 비상대응에 따른 지원을 위하여 당시 의료팀을 구성하여 일본재난구호(JDR) 팀을 현장에 신속하게 파견하여 지원을 하였다. 그러나 실제 현장에서는 피해 국가마다 인도적 지원 및 해외 긴급구호의 대처 방안이 달라 지원 활동에 따른 법적·정책적 개념상의 충돌이 생기는 한계점을 안고 있었다.[228] 때문에 일본 정부는 이를 해결하고자 1982년 JDR 법에 따르는 일본국제협력기구(JICA)의 JDRT의 해외 긴급구호 지원 활동은 자연과 인재와 같은 긴급한 상황에 발생하는 인도적 구호 활동에 적용되어 주로 활동하게 되었으며, PKO 법은 유엔평화유지활동은 유엔과 함께 협력하며 거버넌스(Governance)가 불안정한 취약국가의 선거 감시 활동에 지원되는 행동강령으로 일본 정부는 두 법률을 차별화 시켜 일본의 해외 긴급구호 지원에 대한 세부 기본정책 및 법률을 제정하여 이행하고 있다.

---

226) 일본 'OECD/DAC Peer Review 2010' 보고서에 따르면 2004년 오타와 고위급 미팅에서 2004년 동의한 국가적 수준에서의 GHD 이행 계획에 있어 구체적으로 권고하지 못한 상태였음. 이후 2008년 인도적 지원의 평가 틀에 준수하고자 하는 4가지 주제의 GHD 원칙과 모범적인 이행 및 실행을 마련하고자 하였음(Policy framework for humanitarian action, funding flows, promoting standard & enhancing implementation, learning and accountability, p. 95-103)

227) JICA Annual Report 2010

228) JICA Thematic Guidelines on Peace-building 2011.2.

따라서 일본은 인도적 지원의 법적 근거와 기반은 국제수준을 따르고 있으며, 해외 긴급구호 지원에 따른 1987년 일본재난구호팀(JDR)파견에 관한 법률(the JDR law) 제정과 1992년 유엔평화유지활동(PKO)법 도입 및 기타 운영에 대한 협력에 관한 두 가지 법률사항을 정책의 주요 법적·정책적 근거로 하고 있다.[229] 아래는 일본재난구호(JDR)법률에 관한 구체적인 세부 내용이다.

<박스 14> 일본재난구호(JDR Law) 법률의 주요 내용[230]

- 1987년 9월 16일 법률 제 93호 체결
- 1987년 9월 16일 개정
- 1992년 6월 19일의 법률 제 80호
- 1994년 6월 29일의 법률 제 49호
- 1999년 12월 22일의 법률 제 160호
- 1999년 12월 22일 법률 제 220호
- 2002년 12월 6일 법률 제 136호
- 2006년 12 월 22일 법률 제 118호

⬇ ⬇

•(목적) <제 1조>

- 이 법률의 목적은 일본재난구호(JDR)팀 파견은 국제 재난의 피해요청 국가로 또는 특히 대규모 재해 발생, 재해 발생 가능성이 높은 국가(이하, "재해로부터의 피해를 입은 국가와 정부 등"이라고 함)에 국제기구와 함께 대응하고, 적절한 필요 조치 사항을 지원을 제공하여 국제협력 증진에 기여하고자 함

•(일본 재난 구호 팀의 의무) <제 2조>

- 일본재난구호팀의 임무는 앞의 제 1조에서(이하 "국제 재해구호활동"이라 함)에서 재해와 관련된 다음과 같은 활동을 지원 함 :
  1) 수색과 구조 활동
  2) 의료치료(유행성 질병 방지 활동 포함)
  3) 비상재해 완화 활동 및 재건복구 및 위 항목에서 나열된 이외의 활동을 지원

•(행정기관인 외무성의 자문과 협의) 제 3조, 제 1조

<제 3조>

- 1. 재해 피해를 입은 국가 지원 및 공안위원회(Public safety commission)에 JDRT 파견 요청이 정부로부터 즉각적으로 이루어지면, JDRT는 파견 결정을 내린 행정기관인 외무성의 수장과 파견일정에 대해 협의(이하, MOFA의 자문)하며, 피해국가 및 재난국가에 재해 유형을 파악하고 적절한 지원이 이루어질 수 있도록 하는데 그 목적을 두고 있음.

229) DAC Peer Review of Japan(2010)

230) MOFA, Law concerning Dispatch of the Japan Disaster Relief Team(Unofficial Translation)

<제 1조>

- 2. 전항에 규정된 내용에 따라 파견 결정을 내리는 행정 기관인 외무성의 자문 및 고려사항을 파악 한 뒤, 특히 필요한 경우에는 제 1조 지원 목적 달성을 위해 일본 방위성 장관과 협의 과정을 통해 자위대 법률 제8조(1945년 법률 제 165호)에 규정된 다음 사항을 따르며 협력적 활동 및 수행을 함.
  1) 국제재난구호활동
  2) 국제재난구호활동 또는 장비 및 해외 지역에 필요한 기타 물자 자료 지원 및 인력 파견을 통한 참여
- 3. 전항의 규정은 동일 단락의 하위 단락 2에 명시된 바와 같이 일본 해상 보안청을 통해 선박 또는 항공기 사용을 통한 지원을 제공하고자 함. 이와 같은 경우에 활동은 연합 단위로 이루어지며, 제8조 '자위대법(SDF law: 1954년 제 165호)'에서 제공하고 있으며, 일본의 선박 또는 항공기를 활용한 지원은 해상보안청 사령관과 방위성장관의 협의와 자문 과정을 통해 지원됨(동일 하위 문단 2에 규정되어 있음)

< 중 략 >

(외무성의 지시 및 명령을 받고 있는 일본국제협력기구(JICA))

<제 5조>

- 1. 외무성은 제1조에서 명시되어 있는 JDRT 파견을 위해 일본 정부, 지방정부, 독립행정기구인 JICA에게 JDRT 파견에 대한 지시 및 명령을 통하여 국제재해구호활동을 지원하고 있음.
- 2. 제 3조의 제1항과 제2항 규정에 명시되어 있는 것과 같이 자문 및 협의과정을 거칠 경우(이들의 조항은 동일 조항에 제 3항에서 준용되어 어디에서도 가능하게 적용될 수 있도록 포함됨) 전 단락에서 규정되어 있는 자문 및 협의과정이 순조롭게 적용 될 수 있도록 준수하고 있음.

•(일본재난구호팀의 직무 실적)

<제 6조>

- 1. 외무성은 재해에 피해를 입은 국가 및 정부와의 긴밀한 접촉을 유지하고 JDR의 활동을 조정, 고려하여 피해국가 및 기타 관련 사항을 피해요청 국가에 지원함.
- 2. 일본재난구호팀(JDR)은 피해국가 정부 요청을 반영하여 활동을 수행함

• (일본국제협력기구(JICA)의 운영)

<제 7조>

- JDRT의 파견 활동을 통해 국제재난긴급구호활동에 필요한 업무 수행(수색 및 구조에 필요한 장비와 물자 운송에 대한 조달 포함)을 위해 활동하고 있지만 JICA는 JDRT의 활동이(동일 항목의 하위 제3조 제2항에서는 준용되어 적용되는 경우를 포함)동일 단락에 규정되어 어디에서도 적용 가능할 수 있도록 실시되어야 함.

•(제 3조에 관한 규정)

·내각부, 경찰청, 총무성, 소방청, 문부과학성, 농림수산성, 경제산업성, 통상산업성, 국토교통성, 기상청, 해상보안청, 환경성, 방위성

•제 1 조. JDR 파견 법률 강행 시행일은 공포일로부터 강제력을 가지고 시행됨.

3) 주요 정책 및 전략

(1) 인도적 지원 주요 정책 및 전략

일본 정부는 인도적 지원 정책과 관련하여 국제사회에서 통용되고 있는 국제수준의 기본원칙을 따르고 있다. 하지만 일본은 법적기반에서 설명한 바와 같이 일본 정부 자체의 인도적 지원 정책에 관한 법령 및 법적 근거에 따른 구체적인 정책 목표가 아직 미비한 실정으로 현재 개발 원조를 통한 인도적 지원 분야에 복합적이고 광범위한 개념으로 지원 정책을 펼치고 있다.[231]

따라서 일본은 선진 공여국가로서 개발원조의 투명성과 책무성을 가진 정책적 일관성에 부합하는 효과적인 인도적 지원 정책 및 제도 개선 수립의 필요성을 인식하게 되었으며, 정부의 주요 정책으로는 2003년 〈공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)〉개정과 2005년 일본 중·장기 정책에 국가가 실행 가능한 플랫폼을 활용한 인도적 지원 정책 접근 및 조치 사항을 아래와 같이 적용하고 있다.

첫째, 일본은 1992년 이후, 2003년 정부 〈공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)〉 개정을 통해 일본의 전략적인 ODA 실시를 위한 원조정책의 철학으로 〈평화와 인간안보(Human Security)[232]〉 개념을 강조하고 있다.

<박스 15> 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter) 기본 정책

공적개발원조대강 (政府開発援助大綱, ODA Charter) 주요내용	• 개도국에 자기방어노력을 위한 지원 • 인간안보(Human Security) 개념 강조 • 공정성의 보증 • 일본의 경험과 전문성을 위한 활용 • 국제커뮤니티 파트너십과 협력

인도적 지원의 정책과 주요 목적은 일본 정부의 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)의 기본정책에 명시되어 있는 중점 이슈로 개도국의 자립적 노력(Self-help)을 지원하며 개도국의 인력개발과 개발의 기초가 되는 법적, 경제적, 사회적 인프라 구축을 위한 제도 강화에 초점을 두고 있다. 또한 분쟁이나 재난 등의

231) MOFA, White Paper 2011.

232) KOICA 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구. 2011.1

위험을 해결하기 위한 분쟁의 복구 및 개발단계의 모든 과정 속에서 인간의 존엄성을 지키는 〈인간 안보(Human Security)〉의 개념을 중시하며,[233] 개도국 지원에 일본의 경험 및 전문성을 충분히 활용하여 개도국의 사회평등을 보장하고 국제사회와의 공조를 기본 정책으로 하고 있다.[234]

또한, 공적개발원조대강에서 설명하고 있는 인간 안보는 개인의 존엄성이 보호되고 실질적·잠재적 위험에 노출된 개인과 공동체의 대응역량이 높아지도록 개도국 사회 발전에 기여하는 것을 의미하며, 인간 안보의 개념과 기본원칙의 주요 내용은 아래〈박스 16〉과 같다.

<박스 16> 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)의 인간안보 개념과 기본 원칙

<인간안보(Human Security)> 개념과 기본 원칙

[개념]

- 공포와 결핍, 위협 등으로부터 따를 수 있는 각 개인의 생명을 보호하고, 인간의 자유를 보장하며, 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발을 통해 인간역량이 강화 될 수 있도록 강조 함.

[기본원칙]

- 일본국제협력기구(JICA)는 모든 프로젝트에 <인간안보>의 개념 적용
- 인간의 기본권에 중심을 두고 지원하며 인간보호·역량강화·의식주 및 안전에 대한 기본적인 요구 충족 등 7개 원칙인 아래 내용을 토대로 실시함.

· 인간중심의 접근방식을 통해 필요에 도달
· 인간역량과 보호능력 강화
· 생존권과 권리가 위협에 처해 있는 취약계층에 대해 초점
· 공포와 결핍으로부터의 자유
· 부분별 유연한 접근을 통해 위협에 대응
· 지속가능한 발전을 위해 정부와 지역사회와의 협력
· 발전의 효과성을 극대화[235]

출처: MOFA, Japan's ODA Wite Paper 2009-2010

233) 일본 개발원조 방안으로 인간중심의 개발원조, 지역사회 강화, 주민역량 강화, 문화적 다양성 존중, 종합적 개발원조 실시, 위험에 노출된 주민 지원의 6가지 방안을 제시하며 강조하고 있음.

234) 한국국제협력단, 한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향, KOICA 개발정책포커스 제 3호 , 2010.6

235) OECD homepage(2010a) 자료

둘째, 일본은 경제협력개발기구(OECD) 국가로서 2010년 경제개발협력기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)로부터 받은 동료검토(Peer Reviewed)의 권고사항 이행 조치로 〈ODA 정책일관성 및 중·장기정책목표〉를 아래와 같이 설정하고, 인도적 지원 및 해외재난긴급구호 지원 정책에 우선순위 이슈와 기본정책의 목적의 의의를 다음과 같이 내포하고 있다.

2005년 〈ODA 중·장기 정책〉문건 개편은 인도적 지원 정책의 사업 수행에 보다 체계적인 시스템 재정립과 효과성을 높이는데 전략적 정책을 마련하였다.

<박스 17> 인도적 지원 및 해외재난긴급구호 주요 기본 정책과 목적[236)]

일본 ODA 중·장기 정책 우선순위 이슈	•빈곤감소와 MDGs 실현을 위한 구체적인 실천 접근 - 직접적인 빈곤층에 대한 지원(protection from sudden threats)조항 •지속가능한 경제성장 지원 •글로벌이슈 강조 - 2004년 인도양 지진 해일, 지진, 해일과 같은 자연재해 피해에 대해 일본은 ODA 지원을 통해 <재해 감소를 위한 이니셔티브 (Initiative for Disaster Reduction)>를 기초 근간으로 하게 됨 •평화구축(평화/인간안보) 초점 •분쟁 및 갈등 전후에 있어 발생할 수 있는 다양한 단계의 지원 •분쟁 및 갈등의 상충 및 재발의 보호를 위한 지원 •분쟁 및 갈등의 즉각적인 여파에 필요한 긴급 인도주의 지원 •분쟁이후의 재건 지원 •중 · 장기 개발지원
⇩ ⇩ ⇩	
•일본의 인도적 지원의 주요 목적: 평화와 인간안보 강조 •분쟁·갈등이 발생하는 취약국가에 지원이 필요한 경우, 인도적 지원의 주요 목적에 따라 평화유지활동(PKO)지원 파견 및 평화건설에 초점을 맞춤 •일본은 해외 재난 및 재해가 집중되는 아시아 지역에 해외재난긴급구호 활동을 집중 지원하며, 경제적 이익을 도모하고 있음	

〈ODA 중·장기 정책〉에서 제시하고 있는 인도적 지원 및 해외재난긴급구호 지원의 주요 기본 정책과 목적은 분쟁 및 갈등 상황에 놓여 있는 취약한 거버넌스(Governance) 체제 국가의 평화/안보 유지와 개발을 위한 평화건설 및 평화구축 지원에 주요 목적을 두고 있으며, 평화유지활동(PKO) 파견을 하는 등 분쟁 전후의 재건 지원과 분쟁 예방을 위한 평화적인 인도적 지원에 목적을 두고 있다.

236) Ministry of Foreign Affairs: Japan`s ODA White Paper, 2009-2010

넷째, 일본은 ODA 중ㆍ장기정책에서 인간에 대한 갈등과 테러, 자연재해, 전염병, 안보, 환경파괴 등 인간의 생명을 위협하는 모든 것에 대해서는 예방과 대응 조치를 취한다. 한편 GHD 이니셔티브 원칙에 근거한 일본 중ㆍ장기정책의 관련성을 아래와 같은 내용을 담고 있다.[237]

〈표 67〉 인도적 지원 정책의 GHD와 ODA 중·장기 정책 관련성 비교 [238]

선진 인도적 공여국 협의회(GHD) 원칙 (2003)	일본 ODA 중·장기 정책 (2005)
• GHD 원칙 2: 인도적 지원의 조치는 인도적 지원 원칙에 따라 분쟁 및 재난에 영향을 받는 피해자들 내에서도 차별 없이, 공정하게 피해자들의 수요에 기초하여 지원되어야 함.	• 자신의 문화적 배경을 바탕으로 차별받지 않으며 그들의 문화적 다양성이 존중 받는 선에서 사회 건설을 위해 지원되어야 함.
• GHD 원칙 3: 인도적 지원 및 그에 적절한 조치로는 피해 이후에도 피해자들의 정상적인 삶과 생계에 대한 수익이 제공될 수 있도록 이들에게 기초적인 식량, 물, 위생, 쉼터, 의료 서비스 등의 지원 항목이 제공되어야 함.	• 인간안보의 관점을 바탕으로 종합적인 위협에 노출되어있는 사람들의 지원을 염두하며, 공포로부터의 자유를 원하며, 빈곤으로부터 자유를 원함.
• GHD 원칙 6: 피해자들의 요구 사항 및 평가의 기준에 따라 인도적 지원 기금을 할당함. • GHD 원칙 7: 요청 최대한 범위, 인도주의 응답의 설계, 구현, 모니터링 및 평가(M&E)의 수혜자의 적절한 참여로 보장하는 인도적 지원의 조직을 구현.	• 일본 정부는 효과적으로 정확하게 피해 대상 지역 주민들의 요구를 파악하고, 주민과 함께 대화하며 주민들에게 적절한 지원 및 도움이 달성 될 수 있도록 지원 정책 및 프로젝트 수립과 실행의 모니터링과 평가의 전 과정에 인간을 중심으로 함
• GHD 원칙 8: 피해를 받은 국가와 지역에 예방 및 대비, 완화 조치를 통해 인도적 지원 위기에 적절히 대응하며, 정부와 지역사회의 역량을 강화를 위한 파트너로서 협력하며 정부는 효과적인 인도적 지원 목표 달성을 위해 책임을 다함.	• 일본 정부는 취약국가에 놓여 있는 행정능력 및 거버넌스(Governance) 향상을 지원함으로서 지역커뮤니티 강화 및 활성화를 위해 노력해야함. 취약국가의 지원일 경우, 상황에 따라서는 정부를 통해 직접 지원이 이루어지지 않는 위험이 있기 때문에 지역커뮤니티를 통한 참여적인 접근을 바탕의 일환으로 지역커뮤니티 및 프로젝트에 대한 지원이 결합되어야 함.
• GHD 원칙 9: 인도적 지원에 있어 피해자들에 적절하고 지속가능한 생활의 유지 및 보장 될 수 있도록 구호활동 및 복구 는 장기적이고 지속적인 개발을 보장해야함.	• 인간의 역량강화를 지원함. 역량이 강화된 사람들의 자주적인 힘은 진정한 발전과 개발에 촉진이 됨.

237) OECD/DAC PEER REVIEW OF JAPAN. 2010

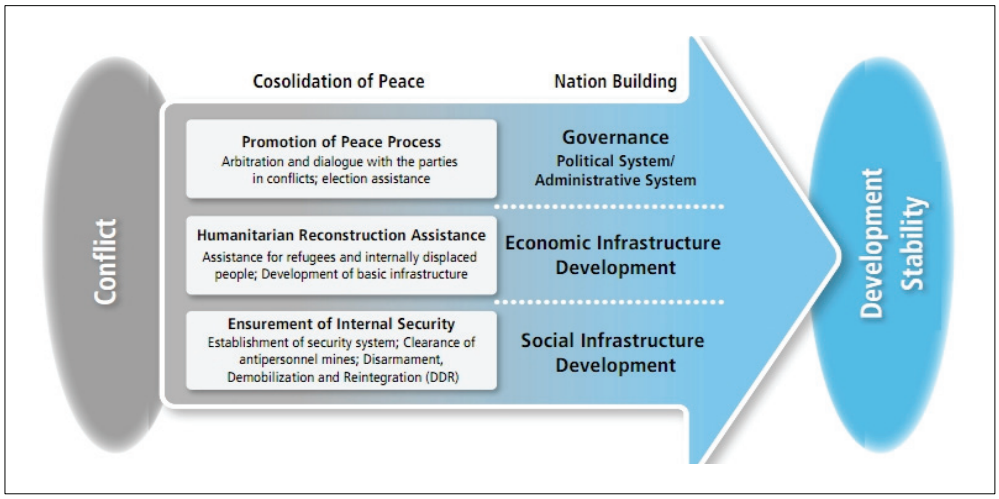
238) 외무성(MOFA): DAC PEER REVIEW OF JAPAN, OECD/DAC 2010

한편, 일본의 인도적 지원에서 주목할 점은 분쟁 예방을 위한 지원과 분쟁 직후 및 해외 재난 발생 시 긴급 구호 성격을 갖는 인도적 지원 실시, 유엔의 분쟁 이후(Post-Conflict) 국가 평화구축을 위한 인도적 지원의 복합적인 형태로 이루어지고 있다.

이러한 복합적인 형태의 인도적 지원은 일본 정부가 2003년 〈공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)〉 개정 그리고 ODA 중·장기 정책 우선순위 이슈에서 강조하고 있는 인간안보의 개념과 평화건설 및 안보 구축이라는 기본 원칙에서 평화라는 통합 개념을 그 근거로 두고 있다 하겠다.[239] 또한 자국의 안정화된 안보 유지하는데 그 목적을 두고 인도적 지원 활동 정책을 펼치고 있다.[240]

외무성 백서(白書, White Paper)(2006) 정책문서에 따르면 평화와 안보의 개념에서 출발하는 전략적인 ODA 지원 및 인도적 지원 활동은 분쟁 및 갈등 국가의 평화과정을 촉진(조정과 중재, 선거지원)하고 개도국 또는 자국의 안정성과 안보를 강화하는데 있다. 이 중 인도주의 및 재건 지원으로는 난민과 피난민(IDPs)들의 수요에 맞는 거주 및 생활 복원을 위한 인프라 구축에 초점을 맞춘 지원도 포함되어 있다.

<그림 45> 일본 평화 통합개념을 적용한 ODA 지원 전략

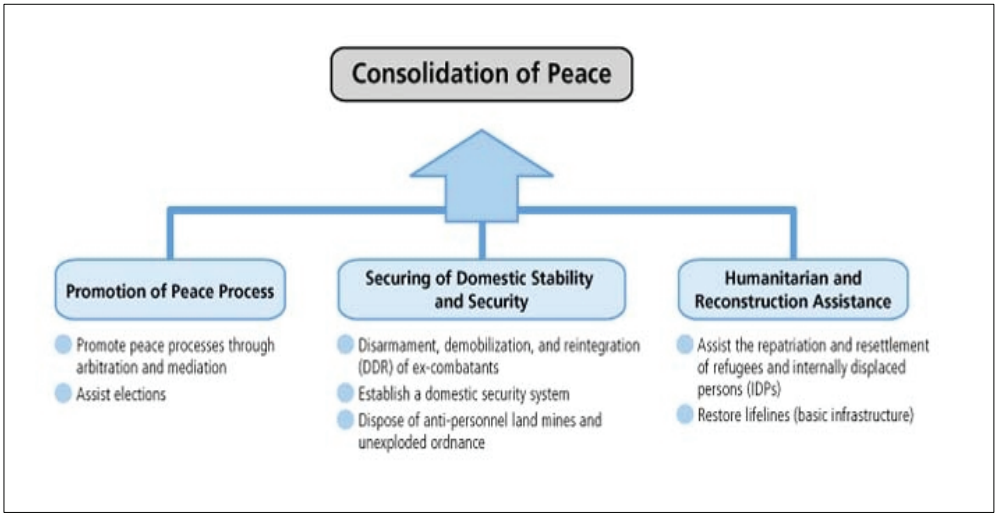


출처: MOFA WHITE PAPER 2006-2007.

239) MOFA: Japan`s ODA Wite Paper.2006

240) 한국국제협력단, 한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향, KOICA 개발정책포커스 제 3호 , 2010.6.

<그림 46> 평화 안보 구축 개념[241)]



따라서 일본의 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 분야 지원에 있어 일본 정부의 주요 정책을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본에서 강조되고 있는 인간안보의 개념은 인도적 지원과 개발협력분야에 인간과 역량개발을 그 중심에 둠으로써 인간의 기본욕구 충족, 개인의 보호(Protection), 역량강화를 통한 지속가능한 개발을 지향하는 진일보한 개념으로 분석된다. 동시에 '안보' 라는 개념의 도입을 통하여 분쟁, 군사적인 개입, 전쟁과의 관련성, 분쟁 이후의 재건 및 중장기 개발지원 증대를 강조함으로써 인도적 지원 분야의 핵심 원칙인 공평성·중립성의 원칙과는 상이한 정치적이고, 전략적인 수단으로 개발을 활용할 수 있다는 한계점을 안고 있다.

둘째, 외무성 백서(白書, White Paper)에 따르면 일본 정부는 평화 건설을 통한 인간안보 개념을 적용하며, 분쟁 및 갈등 불안정한 거버넌스(Governance)에 놓여 있는 취약국가 재건 및 중·장기적인 개발을 지원하며, 공적개발원조(ODA)를 통한 인도적 지원과 개발 협력지원을 한다고 명시되어 있다.[242)] 이는 2010년부터 공적개발원조(ODA)를 통한 인도적 지원과 개발협력을 통합하여 지원하겠다는 청사진을 제시한 것으로 긍정적인 전환으로 분석된다. 이에 따른 세부 전략과 계획이 아직 도출되어

241) MOFA WHITE PAPER 2006-2007

242) MOFA WHITE PAPER 2010

있지 않으나 일본 정부는 개발사업 중 재해감소를 위한 사업을 최우선적으로 실시하는 전략 도입과 인도적 지원 관련 다양한 글로벌 이슈 중 특히 재해감소를 위한 이니셔티브 최우선순위 분야로 설정하여 해외재난 지원에 있어 예방(Prevention)을 강조하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 일본은 국익을 강조하는 양자원조를 70% 실시하며 경제적, 사회적 인프라 구축에 집중 지원이 되고 있다. 주요 수원국가에 지원되는 총 예산 중 23%가 서아프리카, 17%가 중앙아시아 지역에서 집행되고 있다.[243] 이는 OECD/DAC 주요 공여국가들과는 다소 상반되는 원조집행 정책으로 일본의 양자원조, 유상원조(기술협력, 경제적 인프라 지원 초점) 강조는 OECD 및 유럽 공여 국들이 중심으로 하고 있는 다자원조 정책과는 상이하다. 한편, 외무성은 일본국제협력기구(JICA)에게 무상원조 집행권한을 상당 부분 이양하여 JICA의 권한과 기능을 강화하였으나 반테러리즘과 안보, 해외재난, 긴급지원, 비프로젝트성 원조는 외무성이 전략적으로 담당하여 시행하고 있다.

(2) 해외 긴급구호 주요 정책 및 전략

일본의 해외긴급구호 지원 분야 주요 정책을 담당하고 있는 부처는 외무성(MOFA) 산하 국제협력국(International Cooperation Bureau) 부서의 인도적 지원 및 긴급구호부서(Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division)이다.

한편, 국제수준에서 일본 정부는 ODA 중·장기 정책에서 명시되어 있는 바와 같이 공적개발원조(ODA)를 통한 평화건설에 경제적·사회적 프레임 속에서 인도적 지원과 개발협력을 통합 지원을 하고 있다. 이 중 일본은 다양한 글로벌 이슈 중 특히 '재해감소를 위한 이니셔티브(Disaster Risk Reduction, 이하 DRR)'와 대응(Disaster Preparedness)을 인도적 지원 분야에 최우선 순위로 설정하고 국제사회의 긴급 상황 및 대규모 해외재난 발생 시, 예방(Prevention) 노선에서 개발목표를 통해 분쟁 후의 재건(Post-conflict Reconstruction) 단계로 나아가는데 있어 재해위험관리(DRR) 및 재해 감소 대비를 위한 두 가지 중요한 이니셔티브 기금을 활용한다.[244] 이는 긴

243) MOFA: WHITE PAPER 2010

244) DAC Peer Review of Japan(OECD), 2010 : <UNHCR centre[1]> 와 <아시아재해저감센터(Asian Disaster Reduction Centre)>를 활용하여 아시아와 태평양 지역에서 인도적 지원 커뮤니티 내에 지역역량 구축 및 중요한 이니셔티브 기금 증진에 노력하고 있음.

급구호 활동에서 개발 사업으로 전환하는 과정을 의미하고 있다.[245]

일본은 국제사회에서 큰 비중을 차지하고 있는 재해위기경감에 공동으로 대응하고자 해외긴급구호 관련 법적, 제도적 시스템 개선과 국제기준의 정책 기준 및 이행을 위해 아래와 같이 병행하며 협력하고 있다.

2005년 국제사회는 일본 고베에서 개최한 세계재해경감회의(The World Conference on Disaster Reduction) 결의안인 〈효고 행동프레임워크(Hyogo Framework for Action, 2005-2015 이하 HFA)〉를 채택하였다.

<박스 18> <효고 행동프레임워크(HFA)>의 전략적 목표

- 재난에 대한 국가 및 지역의 회복력 구축
- 재난 리스크 저감(DRR)을 지속가능한 개발 정책 및 계획 통합화 하여 위험에 대한 회복력 구축
- 제도 및 메커니즘의 개발과 역량의 강화,
- 리스크 저감 접근법을 대비, 대응, 복구 프로그램의 실행에 시스템적으로 결합[246]

〈효고 행동프레임워크(HFA)〉의 주요 내용[247]

- 확실한 재해위험 감소의 전국적, 지역적 우선권 확보
- 재해 위험 확인 및 평가, 모니터링하며 조기 경보 강화
- 모든 분야의 안전과 회복 문화 건설을 위한 혁신 및 교육 실시
- 근본적인 위험요소 저감(위험에 대한 취약성과 리스크를 저감하기 위한 전략 및 시스템적 접근방식 권장 되어야 함)
- 재해 예방 강화(재난 피해 저감을 위한 각 국가와 공동체의 회복력 구축 요구)
- 효고 행동프레임워크(HFA) 이행 결과는 국가 및 공동체의 사회, 경제, 환경적 자산이나 인명 등과 같은 피해의 효과적인 저감을 말함.[248]
- 각 국가들의 재해감소를 통해 재해를 예방하고 완화하기 위한 지속적인 행동(국제적 협력의 중요성 강조)[249]

245) Ministry of Foreign Affairs of JAPAN, Outline of Humanitarian Aid Policy 자료 2011. 08

246) 수계의 지속가능한 홍수관리에 리스 관리의 병합(Incorporating Risk Management into Sustainable Flood Management in River Basins`s Context), 강민구(연구위원, 미래자원연구원), 2011.06

247) 수계의 지속가능한 홍수관리에 리스 관리의 병합(Incorporating Risk Management into Sustainable Flood Management in River Basins`s Context), 강민구(연구위원, 미래자원연구원), 2011.06

248) .UN/ISDR, 2007

249) 일본국제협력기구(JICA) ,President Ogata Stresses JICA's Efforts at the World Conference on Disaster Reduction 2005. 1. 24 New

이에 일본은 HFA의 후속조치 사항으로 ODA를 통해 재난위기 감소(DRR)에 대한 일본의 기본 정책으로 재해감소 이니셔티브(Initiative for Disaster Reduction)를 발표하였으며, 개발도상국에 재해 발생 시 인적 자원 개발, 경제적 사회적 인프라 개발 및 기타 조치를 통해 개도국 스스로의 자조 노력을 통해 회복 가능한 사회를 구축할 수 있도록 지속적인 협조의 의도를 표명하였다[250].

2006년 제 7차 아시아재해저감회의(Asian Conference on Disaster Reduction, 이하 ACDR)에서는 HFA의 향후 10년 간 추진할 과제로 범세계적인 재해저감을 위한 전략적 목표와 지속적인 실현을 위해 '재해 감소 및 복구(DRR)' 가 선정되었다.

그 이후, 2007년 7월 일본은 〈효고 행동프레임워크(HFA)〉의 후속 조치인 '재해 감소 및 복구(DRR)'의 지속적인 정책 실현 방안을 위해 다음과 같이 지원하였다. 일본은 국제재해경감전략기구(UN/ISDR)를 중심으로 진행되고 있는 재해위험감소를 위한 글로벌 플랫폼(Global Platform for Disaster Risk Reduction) 사무국을 지원하며 아시아 각국의 방재 정책 주친 상황을 발표하는 공개 포럼 주최를 통해 범세계적인 재난위기감소 활동에 필요한 기초 가이드라인 마련과 국제사회의 모든 이해관계자간의 경험과 전문 지식을 공유하여 재해 예방 및 대책을 강화 하는데 정책적 노력을 하고 있다.

나. 인도적 지원 현황

1) 전반적인 ODA 현황

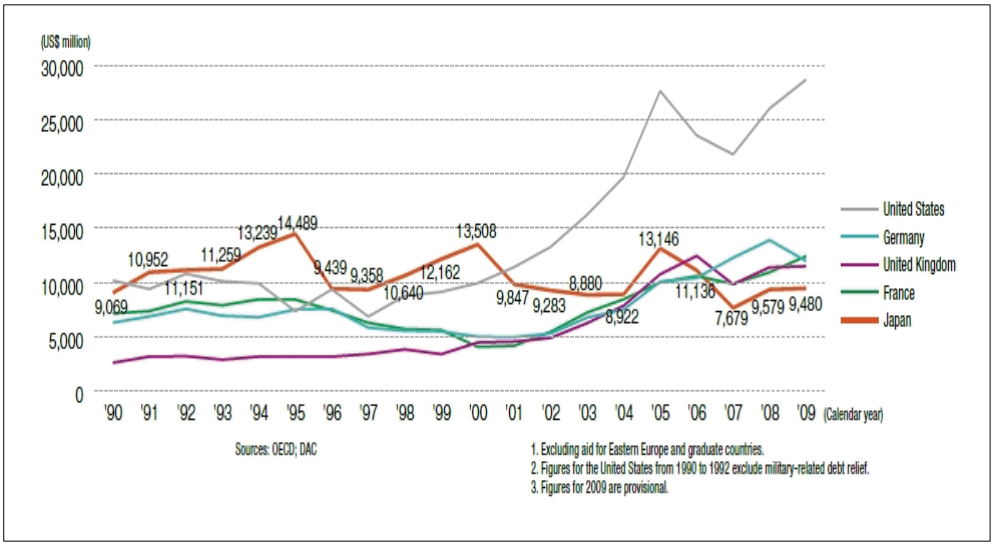
OECD/DAC 회원 국가들은 국민총생산(GNI)의 0.7% 이상을 수원국가에 대한 공적개발원조(ODA)로 지원키로 약속하였다. 이 중 일본은 1991년~2000년까지 세계 최대 ODA 공여국가였으나, 국내 경제 침체의 지속, 엔화 약세 등으로 인해 ODA 지원을 축소하게 된다. 2005년은 OECD/DAC 회원국들의 전반적인 전체 원조 총액이 증액된 시기로 약 1,071억 달러로 최고치를 기록하였으며, 2006년은 약 1,044억 달러였다. 이처럼 일본은 국제사회의 OECD/DAC 회원국가 중 미국, 독일, 영국, 프랑스에 이어 2007년부터 2009년 사이 공적개발원조(ODA) 최대 공여국가로서 5위를 차지하였다. 그러나 2004년 일본은 총 ODA 지원 금액 89억 달러로 이 지원 금액은

250) MOFA White Paper 2010.

국민총소득(GNI) 대비 ODA비율 0.19%로 OECD/DAC 평균 0.26%보다는 여전히 낮은 추이를 보여 주고 있다.[251]

<그림 47> 주요 OECD/DAC 국가의 총 ODA 지원 현황 (1990년~2009년)

(단위: 백만 달러)



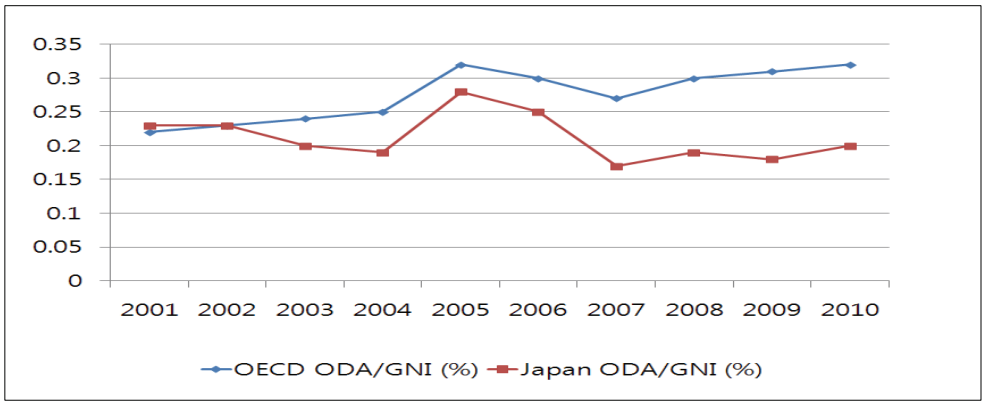
출처: OECD/DAC Development Co-operation Report(www.oecd.org/dac/)

일본의 ODA 총 현황을 살펴보면, 2004년 국민총소득(GNI) 대비 약 89억2천2백만 달러에서 2005년 약 131억2천5백만 달러 지출로 0.19%에서 0.28%로 급격하게 증가하게 되었다. 이는 OECD/DAC 회원 국가들의 2004년 대비 2005년 전체 ODA 규모 최고치인 1,071억 달러를 기록한 시기로 일본 역시 총 ODA 지원 금액이 급격히 증액되었다.

251) 권해룡, 개발협력을 위한 한국의 이니셔티브, 도서출판 삶과 꿈, 2006

<그림 48> GNI 대비 공적개발원조(ODA) 비율 증감 추이 (2001년-2010년)

(단위: %)



출처: OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data. 2011.

〈표 68〉 GNI 대비 공적개발원조(ODA) 비율(2001년-2010년)[252]

(단위: 백만 달러)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
일본 ODA 총계	9,846	9,282	8,879	8,922	13,125	11,135	7,697	9,600	9,456	11,045
GNI 비율 (%)	0.23	0.23	0.20	0.19	0.28	0.25	0.17	0.19	0.18	0.20
OECD ODA/GNI 비율 (%)	0.22	0.23	0.24	0.25	0.32	0.30	0.27	0.30	0.31	0.32

이와 같은 배경에는 국제사회가 2004년과 2005년 OECD/DAC 회원 공여국가들의 고채무빈곤국(Highly Indebted Poor Countries, 이하 HIPC)의 채무 문제 해결을 위한 노력으로 볼 수 있다. 국제사회는 고채무빈곤 국가의 상태가 장기화될 경우, 국제경제에 미칠 수 있는 부정적 영향력을 우려하여 파리클럽(Paris Club)을 중심으로 해당 국가들의 외채 부담을 경감하기 위해 각각 이라크와 나이지리아에 대한 단계적 대규모 부채 탕감 계획을 강행하기 시작했다.

252) OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data. 2011.

특히 2005년에 개최된 OECD/DAC의 고위급 회담(High-Level Forum, 이하 HLF)과 글렌이글스(Gleneagles), G8 정상회담 등 국제회의를 통해 지속적으로 강조되는 개발이슈 중 하나로서 GNI 대비 ODA 비율 0.7%달성과 국제금융기관을 포함한 공여국의 최빈국에 대한 채무 탕감을 재차 강조하면서 공여국가들의 적극적인 원조 확대가 본격적으로 추진되었다. 이에 따라 부채 탕감 비중은 2005년 약 240억 달러(23.3%), 2006년 약 186억 달러(17.8%)를 차지하였다.[253]

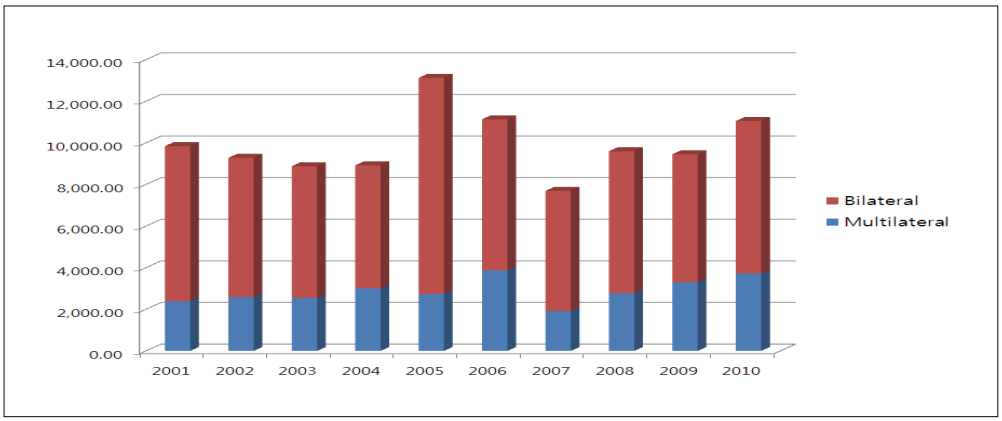
일본 역시 2004년 ODA 규모 총액이 약 89억2천2백만 달러 대비 순부채 탕감금액은 약 1억5천8백만 달러로 나타났다. 또한 2005년 ODA 총액은 약 131억2천5백만 달러 중 순부채 탕감금액으로 약 35억5천3백만 달러를 지출하여 2004년 대비 약 3억3천9백만 달러가 급격히 증액되었다.

(1) 일본의 양자 및 다자원조 비교

OECD/DAC 공여국가들 중 일본 정부는 전략적으로 다자원조 지원보다는 양자원조 지원을 고수하고 있는 특징을 가지고 있다.[254] 아래의 그림은 2001년부터 2010년까지 일본 총 ODA 지출 및 지원 형태로 양자원조 지원 비율이 다자원조에 비해 약 2배 이상이 넘는다는 것을 알 수 있다.

<그림 49> 일본의 양자 및 다자 총 CDA 지원 비교 (2001년-2010년)

(단위: 백만 달러)



출처: OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data. 2011.

253) 권율, 박수경,'최근 공적개발원조 현황과 부채탕감 거품효과', 대외경제정책연구원(KIEP).'08. 5.

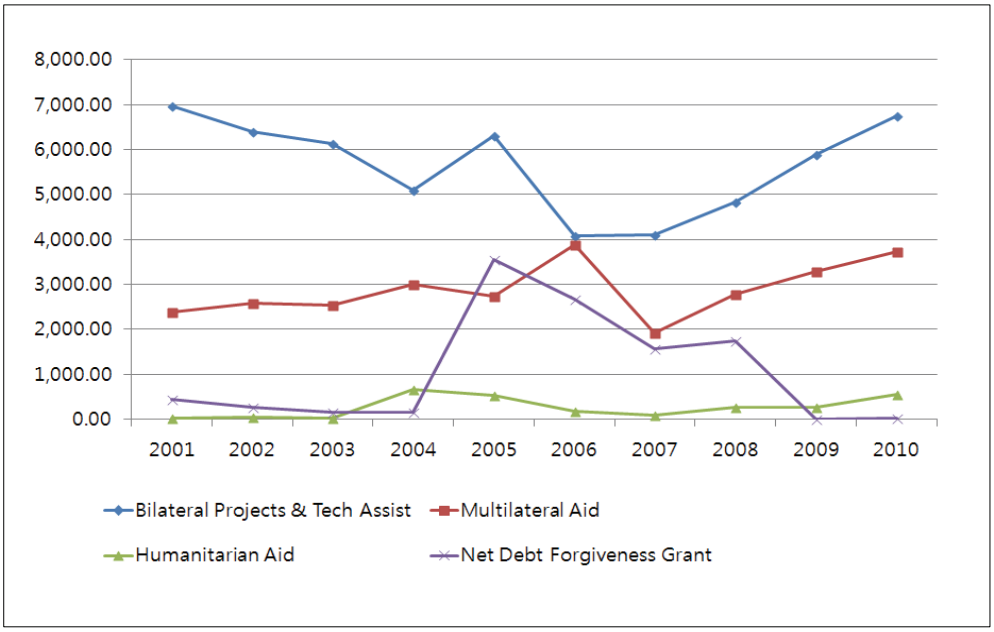
254) MOFA: Sources: DAC Press release. DAC Development Co-operation Report. 2010

일본은 공적개발원조(ODA)의 다자 기구를 통한 지원보다는 양자 지원을 고수하고 있다. 특히 2008년은 전체 총 ODA 지원 중 84%, 2009년은 87.8%를 양자지원에 초점을 맞추어 중점적으로 지원하고 있다.

아래 〈그림 50〉은 일본의 공적개발원조(ODA) 지원 형태 중, 다자원조 지원과 양자원조 지원 및 인도적 지원의 추이 비교표로 2001년부터 2010년까지 일본은 다자원조 지원보다는 양자원조 지원을 더 많이 하는 것으로 나타난다. 특히 2004년 총 ODA/GNI 평균 비율이 0.19%에서 2005년 0.28%로 증가하면서 2005년 양자원조 지원 금액 비율은 2004년에 비해 2배 가까이 증가하였다. 2006년부터 2007년 사이 양자원조 지원 금액의 비율은 경기불황과 엔저 약세 현상으로 현저히 감소하였지만, 2001년부터 2010년 전반적인 양자원조 지원 금액의 변화 추이를 비교해 볼 때, 일본 정부는 여전히 양자원조 지원을 강조하는 전략적 ODA 지원 형태의 특징을 보이고 있음을 알 수 있다.

<그림 50> 일본 전체 ODA 중, 다자 · 양자 및 인도적 지원의 변화 추이 (2001년-2010년)

(단위: 백만 달러)



출처: OECD/DAC Aid Flows, www.aidflows.org(Japan data).

일본 ODA 총 지원 금액 중 2004년에 비해 2005년에는 약 4억2천만 달러가 증가하였다. 이는 2005년 국제적으로 공여국가들의 고채무빈곤 국가(HIPC)의 외채 탕감을 시작된 시기로 순부채 탕감 금액이 2004년에 비해 약 3억3천9백만 달러가 증가하였다.

〈표 69〉 일본 총 ODA 지원 금액

(단위: 백만 달러)

연도	ODA 총계	다자 원조	양자 원조	ODA/GNI 비율(%)	순부채 탕감금액
2001	9,846.82	2,388.99	7,457.83	0.23	446.16
2002	9,282.96	2,590.67	6,692.29	0.23	261.44
2003	8,879.66	2,545.43	6,334.23	0.20	161.76
2004	8,922.46	3,005.27	5,917.19	0.19	158.23
2005	13,125.55	2,740.37	10,385.17	0.28	3,553.45
2006	11,135.74	3,873.98	7,261.75	0.25	2,670.68
2007	7,697.14	1,919.00	5,778.15	0.17	1,575.83
2008	9,600.71	2,777.46	6,832.25	0.19	1,737.65
2009	9,456.93	3,290.97	6,166.55	0.18	2.85
2010	11,045.22	3,723.41	7,331.04	0.20	14.06

출처: OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data. 2011.

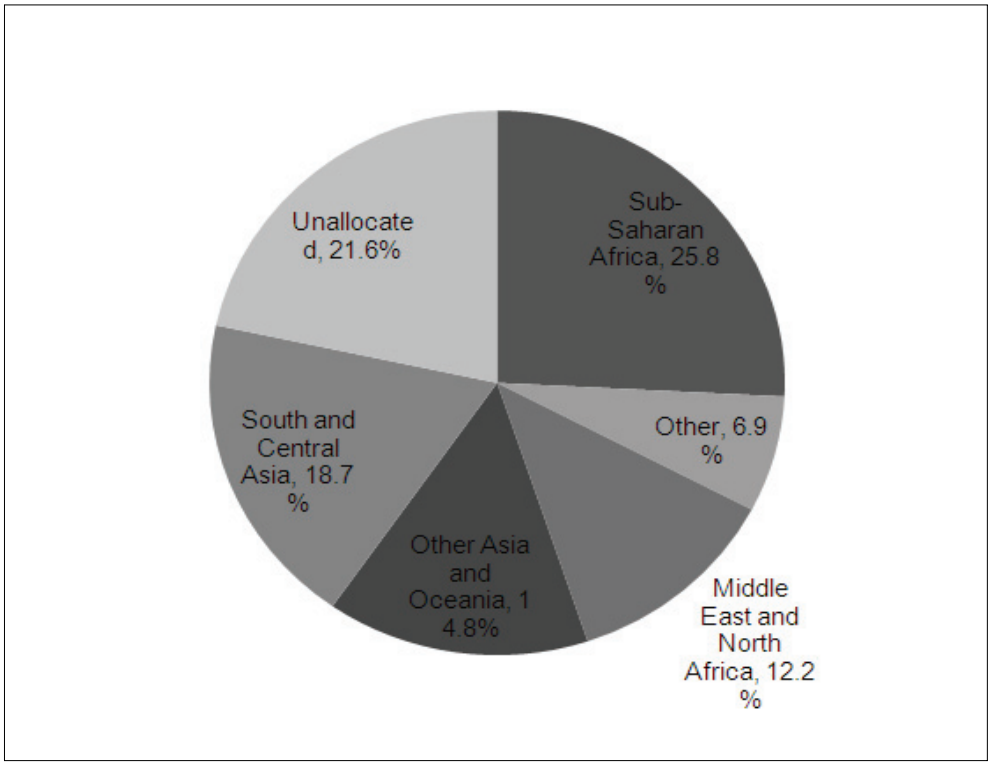
(2) 주요 수원국가

일본의 2006년부터 2010년까지 평균 5년간의 양자원조 지원의 주요 수원 국가의 분포는 다음과 같다. 사하라 사막 이남의 아프리카 지역에 약 18억9천백만 달러로 25%를 차지하고 있으며, 중앙아시아와 남아시아 18%, 중동과 북아프리카 12%로 지원 배분하는 것으로 나타나고 있다. 이는 사하라 사막 이남의 아프리카 지역과 중동 북아프리카 그리고 중앙아시아와 남아시아 국가에 일본 ODA 지원의 특징인 양자원조 지원과 기술협력지원 분야에 집중 지원됨으로써 일본은 경제적 이익을 강조하고 있음을 알 수 있다.[255]

255) OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data. 2011.

아래 〈그림 51〉은 지역별 일본이 양자원조 지원 금액으로 지출하고 있는 주요 수원국가의 ODA 배분을 나타내고 있다.

<그림 51> 지역별 양자원조 ODA 배분



출처: OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data 2011.

2008년부터 2010년 사이 지난 3년 동안 일본의 양자원조를 지원받은 수원국가 순위를 살펴보면 이라크, 베트남, 인도, 탄자니아, 중국, 터키, 아프가니스탄, 말레이시아, 캄보디아와 수단의 순위로 나타났다. 이라크는 약 9억1천6백만 달러로 가장 많은 양자 지원을 받았으며, 그 뒤를 이어 베트남이 약 8억5백만 달러, 인도는 약 3억9천3백2만 달러, 탄자니아 약 3억3천1백만 달러였다.

〈표 70〉 양자원조 ODA 수원국가 순위[256]

(단위: 백만 달러)

	국가	양자원조 ODA 지원 금액
1	이라크	916.37
2	베트남	805.36
3	인도	393.02
4	탄자니아	331.20
5	중국	299.24
6	터키	191.24
7	아프가니스탄	158.62
8	말레이시아	149.38
9	캄보디아	119.30
10	수단	89.34

출처: OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan Data. 2011.

2) 인도적 지원 현황

일본 정부는 2004년 총 ODA 89억2천2백만 달러, 2005년 총 ODA 131억2천5백만 달러, 2006년 총 ODA의 약 111억3천5백만 달러를 지원하여 금액이 증액된 만큼 인도적 지원 역시 증가 하였다. 특히 2001년부터 2010년 인도적 지원 금액 변화 추이를 볼 때, 2004년은 인도적 지원 총 금액으로 6억5천6백만 달러를 인도적 지원에 지출하였는데, 2005년에는 약 5억2천6백만 달러를 인도적 지원에 지출하였다.[257]

256) OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data.(www.aidflows.org), 2011.

257) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

〈표 71〉 일본 총 ODA 지원 현황 및 인도적 지원 변화 추이 비교

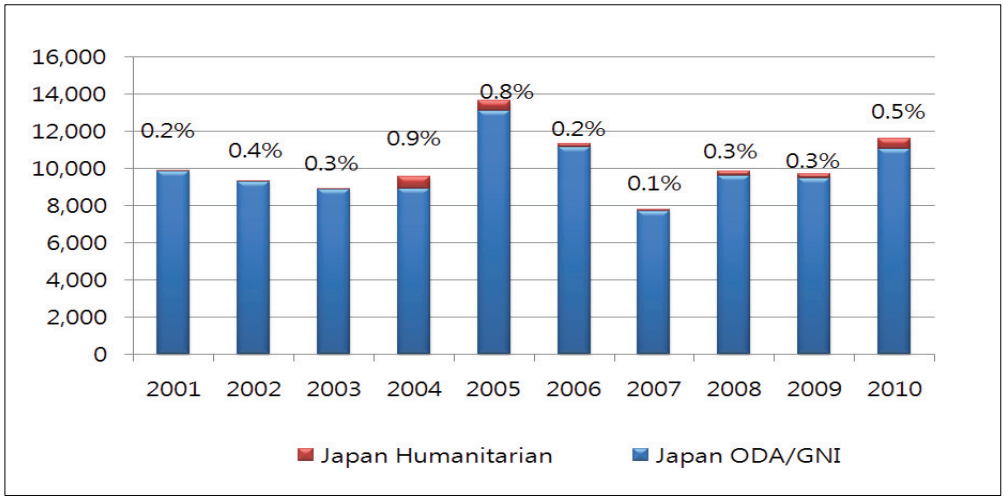
(단위: 백만 달러)

연도	ODA 총계	인도적지원
2001	9,846.82	29.76
2002	9,282.96	35.98
2003	8,879.66	29.83
2004	8,922.46	656.62
2005	13,125.55	526.75
2006	11,135.74	182.81
2007	7,697.14	95.17
2008	9,600.71	256.69
2009	9,456.93	261.79
2010	11,045.22	560.92

출처: OECD/DAC Aid Flows, www.aidflows.org

<그림 52> 일본의 총 ODA와 인도적 지원 지출 현황 (2001년-2010년)[258]

(단위: 백만 달러 / (%))



출처: OECD/DAC Aid Flows Japan Donor View(www.aidflows.org)

258) OECD/DAC Aid Flows Donor View Japan data 를 인용하여 재구성 함

그러나 이러한 수치는 다른 선진공여국가에 비해 2000년부터 2009년까지 인도적 지원에 관한 원조의 비중이 상대적으로 여전히 작은 편이다.[259]

글로벌 인도적 지원(Global Humanitarian Assistance, 이하 GHA)이 제출한 2009년 일본 프로파일(Japan Country Profile)[260]자료에 따르면, 일본은 OECD/DAC 회원국가 중 여섯 번째로 가장 큰 규모의 공적개발원조(ODA)를 하는 공여국가다. 2009년 일본 ODA 원조 총액 94억 달러 중 인도적 지원 원조 금액이 약 2억9천8백만 달러, 유엔평화유지활동(Peace Keeping)에 기여하는 금액은 약 14억 달러를 지원하며 2009년 인도적 지원 분야에서는 가장 큰 공여국가로서 13위를 차지하였다.[261]

〈표 72〉 일본의 인도적 지원 및 유엔평화유지활동 기여금액(2009년)

인도적 지원 Humanitarian Aid	유엔평화유지활동 기여 Contributions to UN Peace Keeping
2억9천8백만 달러(달러 298 million)	14억 달러(달러 1.4 billion)
ODA 원조 총액	**정부수입 Government Revenues**
94억 달러(달러 9.4 billion)	14억9천9백90만 달러(달러 1.4999 billion)

출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

259) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile. 2009

260) GHA(Global Humanitarian Assistance): GHA 는 인도적 지원 사업을 위한 펀드를 모니터하기 위해 개발이니셔티브(Development Initiatives)에 의해 1999년 설립된 독립된 프로젝트 임.
- http://www.globalhumanitarianassistance.org
- GHA의 주요목적: 인도적 지원 사업에 종사하고 있는 단체(정부와 다자 기구, NGOs 등) 들이 유용한 정보를 효과적으로 이용할 수 있도록 통계 및 분석 자료를 제공함.

261) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009, 2010.

(1) 기관별 배분 현황

다음은 일본의 2006년부터 2009년 사이 인도적 지원 자금의 기관별 배분 현황과 주요 지원 채널이다. 일본은 인도적 지원에 있어 국제사회의 다양한 이해당사자들 중 공공영역과 NGO 및 시민사회, 국제적십자사(ICRC)활동, 다자 단체들의 채널을 통해 지원 하고 있다. 2006년 일본은 공공영역에 약 1억5천6백만 달러를 지원하였으며, 다자기구에 약 1억 8천7백만 달러를 지출했다. 한편 2008년에는 공공부문의 채널보다는 국제적십자사(ICRC)활동과 다자기구로부터 지원 채널의 지원을 늘렸고, 국제적십자사(ICRC)활동 지원 채널을 통한 지원은 2008년에는 약 1천5백만 달러, 2009년은 약 2천7백만 달러로 증가하였다.

〈표 73〉 인도적 지원의 기관별 배분 채널 현황[262]

(단위: 백만 달러)

연도	재해 예방 · 대비	긴급 식량 지원	긴급 재난 구호	재건 구호	Relief-Coordination 보호 및 서비스 지원
2006	0.0	0.6	321.2	47.5	0.0
2007	0.8	21.7	84.3	20.5	3.8
2008	45.9	8.8	119.1	90.0	92.4
2009	45.6	22.7	57.3	49.4	139.6

출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009
Development Initiatives based on OECD DAC CRS(constant 2009 prices) data

□ 다자기구 지원 현황

먼저 일본의 다자원조 지원을 살펴보면 일본의 다자 기구에 대한 원조 금액은 개발원조위원회(DAC) 회원국 중, 미국에 이어 두 번째로 큰 규모를 차지하고 있으나 공적개발원조(ODA) 전체에서 차지하는 비중은 DAC 회원국 평균인 30% 수준보다는 낮은 것으로 나타나고 있다.[263]

262) Notes: OECD DAC CRS codes "other", "to be defined" and "Public Private Partnerships(PPP)" are merged and expressed as "other" unless otherwise specified. Data is provided for all years where a breakdown of channels of delivery is available.

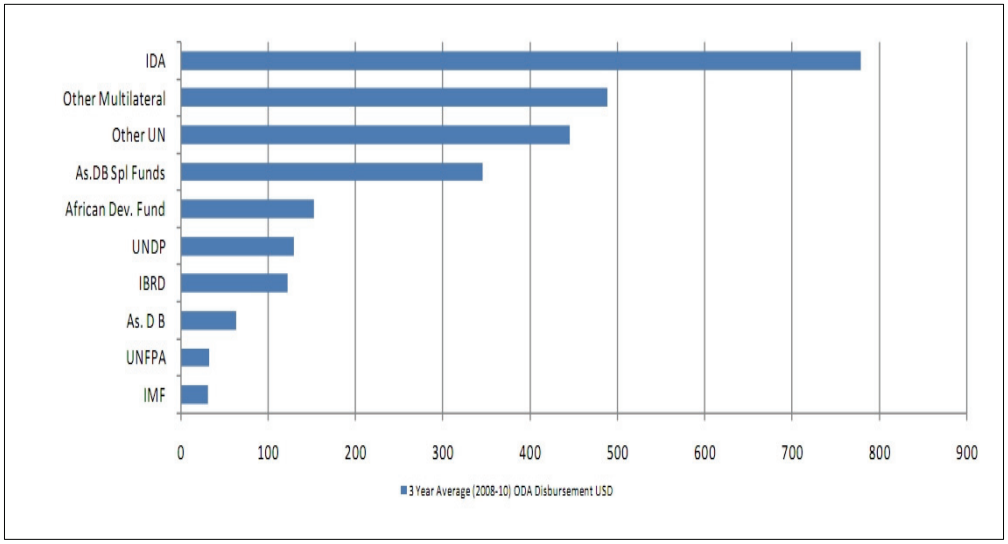
2001년부터 2010년 사이에 일본 다자원조 지원 분야의 금액은 2001년 약 23억 8천8백만 달러, 2004년 약 30억 달러, 2006년 약 38억7천3백만 달러로 총 ODA 중 가장 큰 지원 금액을 나타내고 있다.

일본 다자원조 지원의 가장 큰 혜택을 받고 있는 기구로는 세계은행(World Bank)이며 2004년에서 2008년부터 평균 다자원조지원금 중 42%를 지원받고 있다. 2004년과 2006년 사이에는 세계은행(World Bank)에 약 1억3천만 달러가 제공되었으며, 2004년 이라크에 다자공여신탁기금(Muti-Donor Trust Fund, 이하 MDTF)과 가장 큰 공여 기구인 유엔개발프로그램(UNDP)에 의해 약 3억6천1백만 달러가 개발원조에 지원되었다.

최근 2008년부터 2010년까지의 평균 3년간 변화추이를 살펴보면 기존의 국제부흥개발은행(IBRD)의 산하 기관으로 IBRD의 기능을 보완해 주는 역할을 하고 있는 국제개발협회(International Development Association 이하, IDA) 국제금융기관에 8억 달러를 지원함으로써 가장 많은 지원이 이루어졌다.[264]

<그림 53> 다자기구 협의체의 다자원조 ODA 흐름 (2008년-2010년)

(단위: 백만 달러)



출처: OECD/DAC Aid Flows Japan data,(www.aidflows.org).

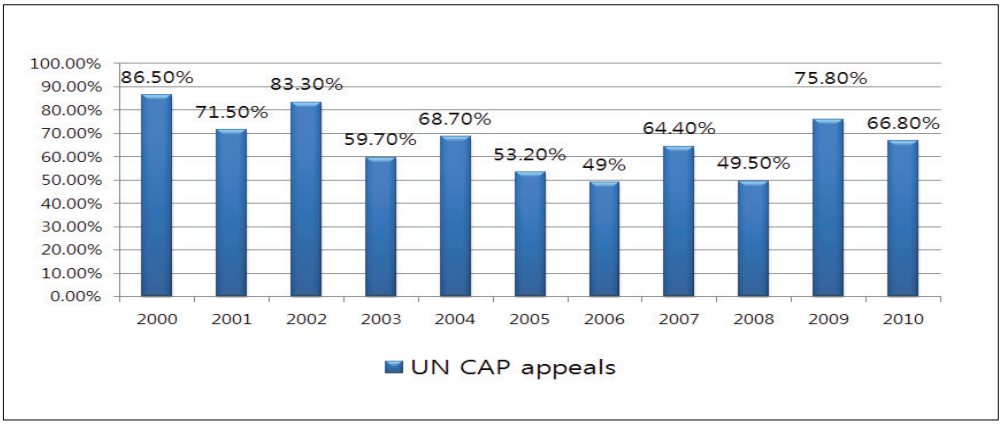
263) 권율, 정시선, 박수경, '양자 간 개발기구의 체계와 활동: 주요국의 ODA 운영 체계',(p.159). 통일연구원 2008

264) OECD/DAC Peer Review JAPAN 2010

세계은행(World Bank), 국제개발협회(IDA)와 같은 금융기관을 통한 다자지원 이외에도 일본의 인도적 지원의 상당량은 유엔주도의 통합지원절차(CAP)를 통해서 이루어지고 있다. CAP은 국제사회에서 자연재해나 정치적 분쟁, 빈곤 등에 처한 국가, 지역을 위해 유엔 관련 기구나 NGO들이 지원 계획을 세울 때 중복이나 비효율을 피하기 위해 유엔 주도아래 지원 규모와 내역을 정하고 일괄적으로 공여국과 기관들에게 지원을 요청하는 절차를 진행하고 있다[265]. 일본의 2000년부터 2010년 CAP를 통한 인도적 지원 현황은 다음과 같다. 2000년 86.5%로 가장 큰 공헌을 하였으며, 그 다음으로는 2002년 83%를 차지하고 있다. 반면 일본의 인도적 지원 분야 지원 금액이 최대치였던 2004년은 68%, 2005년은 53%로 낮은 배분 비율을 보이고 있다.[266] 이는 일본의 도적 지원은 다자지원 보다는 양자원조 지원이 특징적으로 이루어지고 있다고 하겠다. 유엔 CAP은 2009년 일본에게 아래와 같이 인도적 지원을 요청하였다. 2009년은 아프가니스탄의 인도주의적 행동 계획(Humanitarian Action Plan)에 약 8천5백2십만 달러를 지원하여 전체 중 12.8%로 가장 크게 나타났다.[267]

<그림 54> 유엔 CAP을 통한 일본의 인도적 지원 분야 전체 배분 현황
(2000년-2010년)[268]

(단위: 백만 달러)



출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile

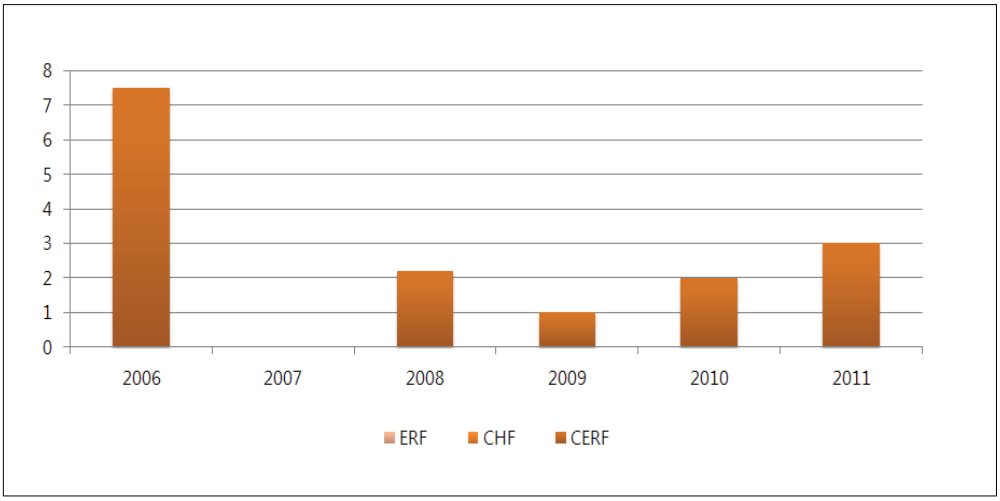
265) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile. 2009
266) GHA Japan Country Profile
http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/japan
267) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile, 2009
268) 개발이니셔티브는 OECD의 DAC와 유엔 OCHA FTS 데이터에 근거함, 2008

일본은 인도적 지원 분야의 국제기구와 다자 협력기관들 간에 협력으로는 2007년부터 2008년 국제기구 협의체인 지역개발은행인 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB)을 통해 인도적 지원 분야의 67% 비중을 차지하고 있다. 그 밖의 유엔난민기구(UNHCR), 유니세프 등 국제기구들의 공동 자금을 활용하여 인도적 지원을 하고 있다. 그러나 GHA 2009년 일본국가보고서 자료에 따르면, 일본은 2006년에서 2010년 사이 유엔 중앙긴급대응기금(CERF)채널을 통해 총 1천2백70만 달러를 활용하여 지원하였지만, 실제 CERF 공동자금 메커니즘 체제 속에서 인도적 지원 분야의 재정을 적절히 활용하지는 못하고 있다고 보고되고 있다.[269)]

이처럼 일본은 선진공여국가로서 인도적 지원에 관련한 지원금을 국제수준의 공동메커니즘 속에서 매우 협력적인 노력을 보이지만 다른 한편으로는 다자 원조에 대한 구체적이고 공식적인 정책을 마련하지 않은 상태인 것으로 보인다. 또한 다양한 다자기구에의 참여를 통해 해당 기구의 기본적인 정책 및 효과성 향상 측면 등 조직의 경영에 관한 영향력 부족과 문제점을 들 수 있다.

<그림 55> 일본의 중앙긴급대응기금(CERF) 금액 (2006년-2011년)

(단위: 백만 달러)



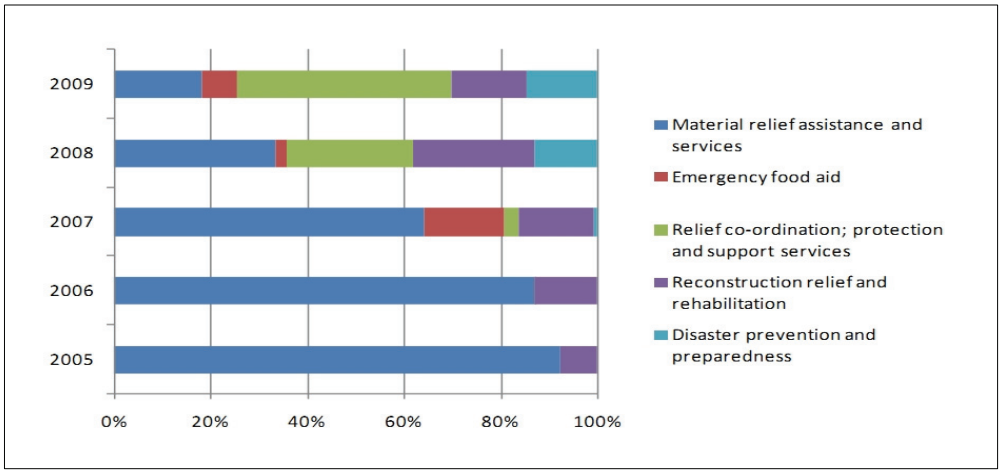
출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009 from Development Initiatives based on UN CERF and UN OCHA FTS data

269) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

(2) 범주 및 섹터별 배분 현황

2005년부터 2007년까지 일본은 인도적 지원 분야 중 가장 필요한 긴급구호 물품 지원 및 서비스를 지원하는데 집중하였다.[270]

<그림 56> 인도적 지원 주요 지원 분야 (2005년-2009년)



출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009 [271]

2007년부터는 재난 예방 및 대비를 위한 지원과 재난 복구 및 피해자들의 사회 복귀를 지원과 더불어 구호지원을 조정함으로써 보호와 서비스 지원을 추가로 실시하였다. 그 이후로는 식량지원을 대폭적으로 증가시켰으며 긴급구호 현장에 코디네이션 파견을 통한 조정과 재난 피해 난민 보호와 지원 서비스, 재난 예방 및 대비에 증가한 인도주의적 원조 지출이 증가하였다.

2008년에는 재난 예방 및 대비 지원, 긴급 식량 지원 및 구호 지원에 조정 역할과 물적 긴급구호 지원과 서비스 등 2005년과 2006년에 비하여 다양한 방식으로 협력적 지원이 이루어지고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 일본의 인도적 지원 분야의 국가별 전략이 대륙과 소득에 따라 국가별로 차별 지원되고 있음을 알 수 있다. 예를

270) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

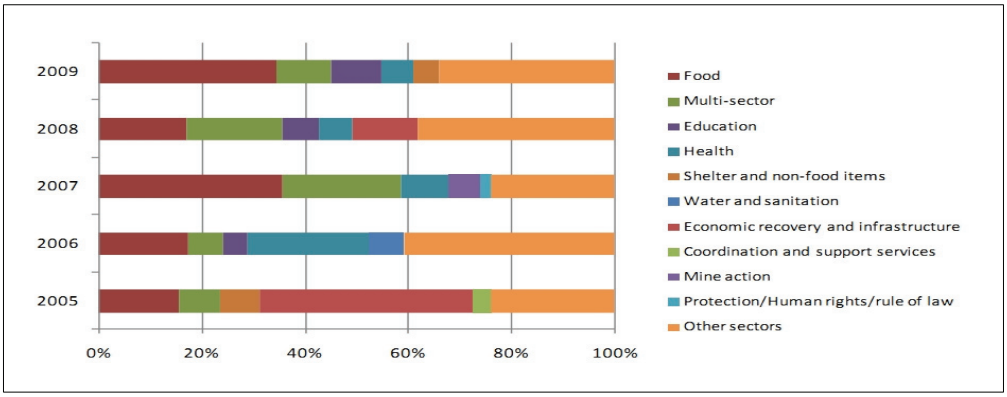
271) 개발 이니셔티브 OECD의 DAC 2008 기준 데이터를 기반으로 하는 원조 UNHCR에 대한 기여를 포함하지 않음.(UNRWA 또는 WFP)

들면 극동아시아나 남(중앙)아시아의 경우, 지리적으로 자국에 가깝고 경제적인 관련성이 높은 지역에 대해서 전문가 파견, 연수생 초청 등 기술협력 사업과 경제 인프라 구축을 중심으로 유상원조를 지원하였다. 반면에 원거리에 위치해 있고 경제적인 연관성이 적으며 원리금 상환능력이 떨어지는 최빈국 아프리카 대륙의 국가와 소득이 낮은 기타 국가에 대해서는 인도적 지원과 무상원조를 중심으로 지원하였으며, 이 지역에 인적, 물적 자원이 적게 들고 비교적 집행하기 쉬운 원조수단을 활용하고 있다.

특히 2007년부터 2008년에는 이라크 국가와 같이 분쟁 및 갈등으로 인해 취약한 거버넌스(Governance)에 놓여 있는 국가의 경우에는 평화유지활동(PKO)을 파견하여 분쟁 전후의 따른 재건 지원 및 분쟁 예방을 위한 지원, 분쟁 인접국 내 갈등 국가와 주변국의 관계를 고려하여 지역 갈등 방지 해결에 목적을 두고 있음을 알 수 있다.

다음은 인도적 지원 분야의 일본의 주요 지원 항목이다.

<그림 57> 인도적 지원 주요 지원 항목 (2005년-2009년)



출처 : 유엔 OCHA FTS을 기반으로 개발 이니셔티브

2009년 글로벌 인도적 지원(GHA) 일본 프로파일 자료에 따르면, 일본 정부는 국제사회의 인도주의적 위기에 적절하고 신속하게 대응하며 예측 가능한 지원을 제공하기 위해 인도적 지원의 커뮤니티의 필요성을 느끼게 되었다. 일본 역시 2005년 체계적이고 종합적인 인도적 지원 시스템의 능력 향상을 배가시키고자 인도주의 개혁(Humanitarian Reform)프로세스와 인도주의 헌장에 명시되어 있는 최소한의 기준

과 원칙인 Sphere Project를 준수하며 국제적 · 국가별 규정에 맞는 지표 설정을 통한 인도적 지원 분야의 클러스터(Cluster) 접근 방식을 취하고 있다.[272]

2005년부터 2009년까지 일본 인도주의적 원조 지원의 주요 분야로는 위의 그림과 같이 식량, 교육, 건강, 식수와 위생, 경제회복과 인프라, 보호, 인권, 법의 지배, 코디네이션과 지원서비스 등으로 나타났다.[273]

2005년 이래로 일본은 인도적 지원의 다양한 영역 중 해외 재난 발생시 1차적인 식량 지원 원조의 비중이 가장 크게 나타났으며, 2009년에는 23% 이상을 차지하였다. 2005년과 2007년 사이에는 인도적 지원을 통해 경제회복과 인프라 건설 및 피난처 지원 이외의 식량지원이 이루어졌다. 특히 2005년은 인도네시아에 3억2백만 달러를 지원하였는데 이 중 1억4천1백만 달러 가 인도적 지원에 사용되었으며 그 중에서도 40%가 경제회복 및 인프라 부문에 지출되었다.

(3) 지역별 배분 현황

2006년부터 2009년 까지 일본의 인도적 지원 분야의 지출 형태의 비중을 살펴보면 다음과 같다. 일본은 인도적 지원 지출 형태로 해외재난 예방 및 준비와 해외긴급구호 식량지원, 해외 재난긴급구호, 긴급구호를 통한 재건복구와 긴급구호 코디네이션과 그에 따른 지원 서비스의 형태로 실시하고 있다. 2006년부터 2008년까지 동 인도적 지원 지출 중 긴급재난구호 형태의 지원액이 가장 높았으며, 2009년에는 재난 구호 조정(Relief-Coordination)지원 형태로 가장 많은 지원이 이루어졌다.

〈표 74〉 2006년~2009년 인도적 지원 지출 분야

(단위: 백만 달러)

기관별/연도	2006	2007	2008	2009
공공 부분 Public sector	156.9	3.5	100.7	119.7
NGO, CSOs	0.0	0.0	0.0	0.0
국제적십자사(ICRC)	7.3	3.1	15.5	27.5
다자 기구 Multilateral Org	187.8	129.9	254.6	203.9
기타 Other	35.2	20.5	5.6	0..0

272) Global Humanitarian Assistance: GHA는 인도적 지원 사업을 위한 펀드를 모니터하기 위해 개발 이니셔티브(Development Initiatives)에 의해 1999년 설립된 독립된 프로젝트 임.

273) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

2005년에서 2009년까지 일본의 총 ODA 분배 현황으로는 수원국가에 프로젝트 및 프로그램 지원 방식인 양자원조 지원 채널로 59%, 다자원조 지원 채널로는 21%를 지원함으로써 양자원조가 다자원조 보다 현저히 높게 나타나고 있다. 그러므로 여기서 주목해 볼만한 점은 일본 정부의 〈공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)〉에서 강조하고 있는 인도적 지원 목적 및 기본원칙에 적용되고 있는 인간안보 개념의 평화와 안보의 안정적인 거버넌스(Governance) 체계 지원에는 2%, 인도적 지원에는 2% 비중 밖에 차지 않는다는 점에서 일본이 GHD 회원 국가로서 앞으로 더욱 책무성 있는 인도적 지원 정책에 부합하는 정책 일관성과 이행이 필요할 것으로 보인다.

(4) 국가별 현황

OECD/DAC 동료평가(Peer Review) 2010년 자료에 따르면 일본 정부는 2007년부터 2008년까지 인도적 지원 주요 5대 수원국가를 다음과 같이 지원하였다. 분쟁갈등이 가장 심각한 이라크에 가장 큰 규모인 약 14억2백만 달러를 지원하였고, 2위로는 해외 재난 피해지원을 위해 중국에 약 11억9천6백만 달러, 3위 인도네시아 약 11억9천1백만 달러, 4위는 인도 약 9억4천9백만 달러, 그리고 5위가 베트남으로 약 780백만 달러가 지급되었다.

〈표 75〉 일본 인도적 지원 수원국가별 수원 금액 (2007년-2009년)[274]

(단위: 백만 달러)

	2007-2008	수원 금액	2008-2009	수원 금액
1	이라크	1,402	인도네시아	1,370
2	중국	1,196	인도	1,240
3	인도네시아	1,191	중국	1,200
4	인도	949	베트남	1,104
5	베트남	780	이라크	974

274) OECD-DAC Peer Review Japan, 2010

출처: OECD-DAC Peer Review Japan 2010

2008년부터 2009년 사이에는 인도네시아가 약 13억7천만 달러로 1위를 차지하였으며, 2위는 인도 약 12억4천만 달러, 3위 중국 약 12억 달러, 4위 베트남 약 11억 달러를 지원하였다, 그리고 5위로서는 이라크에 약 9억7천4백만 달러가 지원 되었으며 특히 2007년부터 2008년에는 인도네시아에 집중되었으며 이라크의 지원은 오히려 줄어들었다.

2000년은 동티모르, 팔레스타인, 세르비아에 지원하였는데 동티모르에 약 2천7백만 달러로 가장 많은 지원이 이루어졌으며 2001년은 팔레스타인, 세르비아, 파키스탄에 약 천4백만 달러가 지원되었다. 2002년에는 에티오피아, 팔레스타인, 아프가니스탄에 지원하였으며 2003년에는 앙고라, 케냐, 중국에 지출하였다.

2004년부터 2006년까지 분쟁국가인 이란, 팔레스타인에 가장 많은 지원하였는데 가장 주목해야 할 점은 이라크에 장기적인 지원 전략에 따라 2004년 약 6억2천9백만 달러, 2005년 약 2억6천2백만 달러, 2007년 약 2천 3백만 달러로 총 9억1천4백만 달러가 지원되었다는 점이다. 따라서 이라크는 1995년 이래 일본 정부로부터 인도주의적 최대 원조지원을 받은 수원국가가 되었다. 2006년부터 2009년까지 장기적으로 지원이 이루어진 국가로는 수단으로 약 9천7백 만을 지원받았다. 두 번째 수원국가로는 인도네시아로 2005년 지진 해일 피해에 약 1억4천1백만 달러를 지원받게 되었다.

〈표 76〉 일본 총 인도적 지원 최대 수원국가(2000년-2009년)[275]

(단위: 백만 달러)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Timor-LESTE	Pakistan	Afghanistan	China	Iraq	Iraq	Palestine/OPT	Iraq	Afghanistan	Afghanistan
27.5	14.5	29.1	21.5	629.2	262.0	51.6	23.5	42.8	22.8
Palestine/O	Palestine/OPT	Ethiopia	Angola	Iran	Indonesia	Sudan	Sudan	Sudan	Sudan
25.6	12.7	10.7	9.2	19.3	141.3	20.6	17.3	40.5	19.4
Serbia	Serbia	Palestine/OPT	Kenya	Palestine/OPT	Sri Lanka	Pakistan	DRC	DRC	Pakistan
14.6	8.8	10.6	7.9	15.6	78.3	19.6	9.9	17.8	19.2

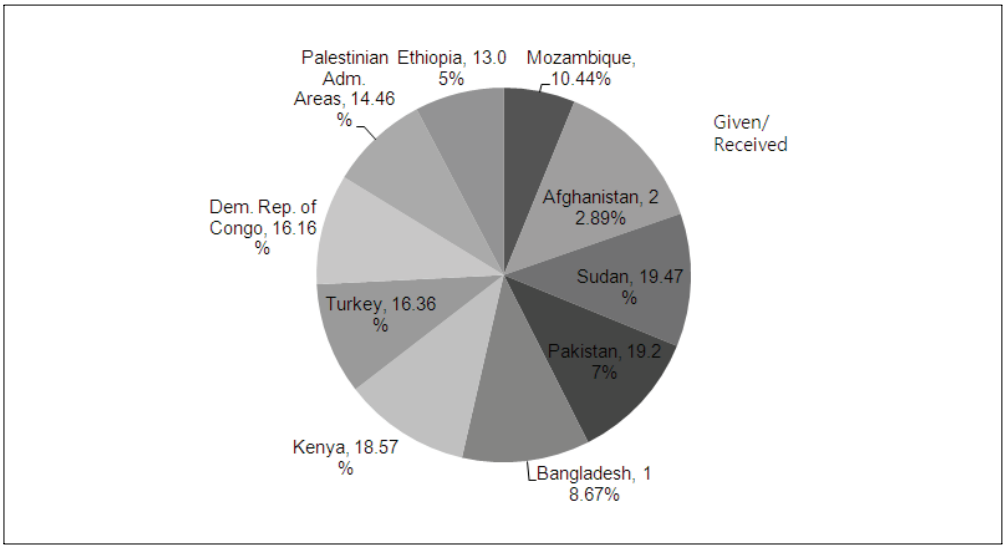
275) 개발 이니셔티브 OECD의 DAC UN CERF 데이터 근거 함. 2008

출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

2009년에는 아프가니스탄, 수단, 파키스탄을 지원하였는데 아프가니스탄은 일본으로부터 인도주의 분야 원조 지원을 약 4천2백만 달러를 받았으며, 2002년 약 2천9백만 달러와 2008년 약 2천2백만 달러의 지속적인 지원을 받았다.

<그림 58> 일본의 인도적 지원 최대 10대 수원국가(2009년)[276]

(단위: 백만 달러)



출처: Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009

일본의 2000년대부터 2009년까지 인도적 지원 원조 수원국가 현황을 살펴보았다. 일본 수원국가의 전략적인 지원 목적을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2000년대부터 2007년까지 내전과 갈등 및 분쟁이 잦은 취약국가인 팔레스타인과 아프가니스탄, 이라크에 대한 지속적인 지원은 2001년 9.11 대테러 발생 후, 분쟁 및 갈등 전후에 발생할 수 있는 다양한 인도적 지원의 단계별 지원과 분쟁 이후의 재건 지원을 위해 이루어진 것으로 보인다.

둘째, 동티모르, 스리랑카, 인도네시아, 중국과 같은 아시아 지역의 경우는 대규모의 지진 해일과 지진 등 해외 재난 및 재해 여파에 즉각적인 대응이 필요한 긴급구호의 성격인 인도주의적 지원이 이루어진 것으로 분석할 수 있다.

276) 개발 이니셔티브 OECD의 DAC UN CERF 데이터에 근거 함 2008

따라서 이러한 일본의 인도주의적 원조 지원은 일본 정부의 개발 원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter) 기본정책에서 강조하고 있는 인간안보와 일본 ODA 중·장기 정책 우선순위 이슈인 평화구축을 실현하고자 하는 일본 정부의 노력으로 보인다.

3) 해외 긴급구호 지원 현황

일본의 인도적 지원 차원의 해외 긴급구호 분야 지원 금액은 2001년부터 2010년까지 지난 10년 간 점차 감소 추세에 놓여있다. 이는 버블 경제 붕괴 이후, 늘어난 자국의 재정적 적자와 경제침체 엔저 현상 등 국내 상황에서 기인하는 것으로 보인다.

그러나 2004년은 국제사회 OECD/DAC 공여국가들의 개발원조가 전체적으로 증가하였으며 2004년 12월 인도네시아 북서부 수마트라 해역 리히터 규모 9도 지진의 발생과 동시에 대규모 해일 및 지진 해일 피해를 시작으로 2005년 인도네시아, 스리랑카, 인도 등 인도양 전역에 막대한 인명 피해와 재산 피해를 입게 되었다.

이에 2004년과 2005년은 공여국가들의 인도네시아 지진 해일 재난 피해 발생에 대한 인도적 지원 차원의 해외 긴급구호에 대한 지원 금액의 급증된 시기였다.

실제 유엔인도적지원조정실(OCHA) 사무국은 국제사회에 2005년 약 9억 7,700만 달러 규모를 긴급요청(Consolidated Appeal Process) 하도록 발표하였다. 2004년 이후, 국제기구, 공여국 정부, 시민사회, 민간단체의 신속한 모금 덕분에 인도네시아 피해 지원 국가에 약 3억 711만 달러를 지출하였다. 특히 미국, 일본, 독일, EU, 프랑스 등 많은 공여국이 긴급요청(Flash Appeal)에 대해 지진 해일 평가연대(Tsunami Evaluation Coalition, 이하 TEC)를 통해 대규모 지원 자금을 약속하였다.

2001년부터 2010년 지난 10년 간 인도적 지원에 따른 해외긴급구호 지원 금액의 변화는 2001년 약 2천9백만 달러에서 2003년까지 인도적 지원의 총 지출 비중은 5% 미만을 밑돌고 있었다. 반면 2004년은 인도적 지원 분야의 총 지출이 약 6억5천6백만 달러로 지원되어 2001년-2010년 10%의 가장 높은 비중을 차지하였다.

먼저 2004년 인도네시아 자연재해 이후, 2005년 DAC 공여국가 별 지진 해일 피해 지원에 지출되었던 인도적 지원의 기여금액의 규모를 살펴보면,[277] DAC 공여국가 별 지진 해일 피해에 대한 인도적 지원 기여금의 최대 공여국은 일본, 영국, 캐나

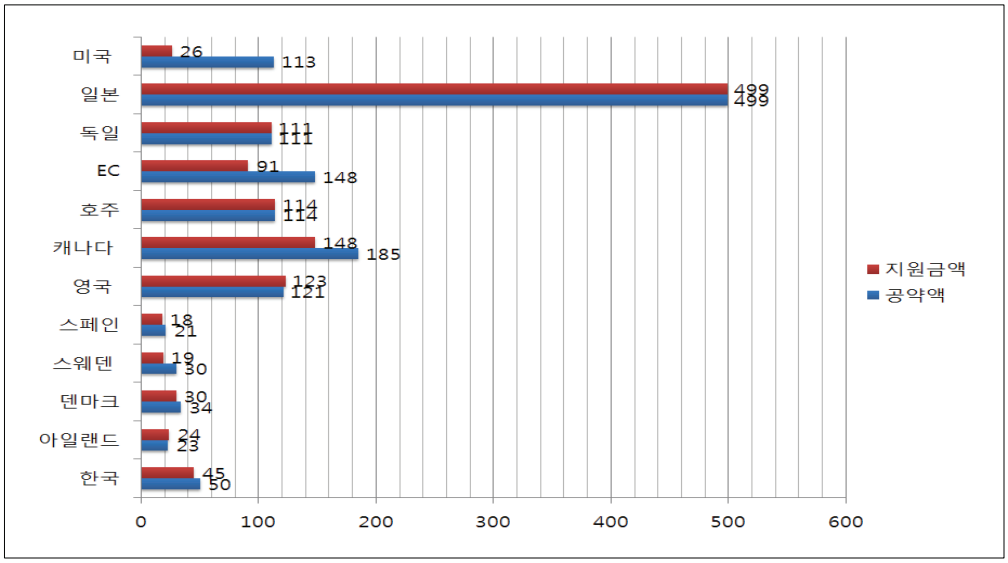
277) Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile 2009년

다, EC가 상위를 차지하고 있다. 특히 일본은 인도네시아의 지진 해일 재해가 있었던 2004년 이후, 2005년 DAC 공여국가 중 인도적 지원 분야의 공약금액으로 약 4억9천9백만 달러 이상을 약속 하였다. 일본은 2005년 11월 공약금액을 지진 해일 긴급구호지원 활동을 위해서 실제 집행하여 지출하였으며, 지진 해일 재건복구 사업에 약 1억2백만 달러를 추가 책정하여 이행하였다.

반면 미국과 EC의 경우, 실제 국제사회에 2005년 지진 해일 인도적 지원에 미국은 약 1억 1천3백만 달러를 EC는 약 1억4천8백만 달러를 공약하였으나 실제 집행 이행금액이 미국은 약 2천6백만 달러, EC는 약 9천1백만 달러를 집행하였으며, 독일은 2005년 공약금액 약 1억1천 1백만 달러로 실제 집행 금액 역시 동일하게 집행하였다.[278]

<그림 59> DAC 공여 국별 지진 해일 인도적 지원 기여금 비교(2005년)[279]

(단위: 백만 달러)



출처: TEC Sate donors funding studies, 2005)[280]

278) 한국의 경우 2005년 지원 공약 대비 2008년 기준 지원 금액이며 타 공여국은 2006년 TEC 국별 조사 2005년 9월~11월 공여국가들의 데이터를 반영.

279) TEC 국별 연구조사 근거(2006)

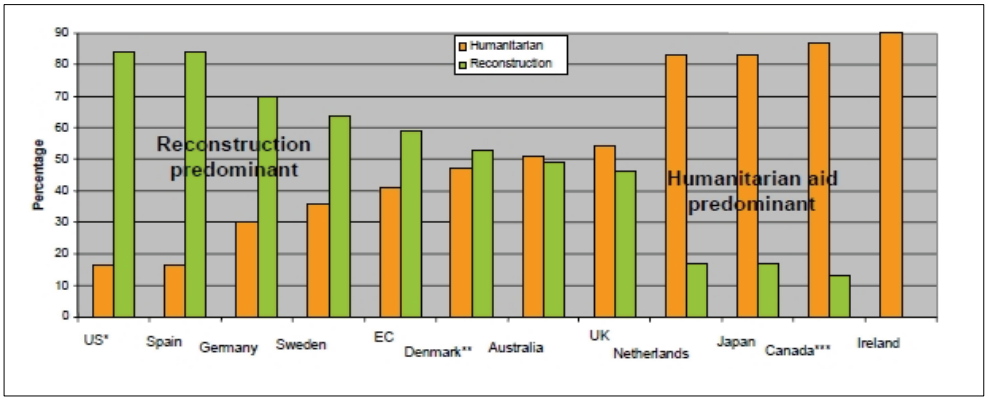
280) US*: USAID only, does not include military expenditure. Denmark** : Percentages are based on the amounts pledged by the Danish Government. Canada***: CIDA only.

(1) 일본 해외 긴급구호 특징

다음은 2005년 일본을 비롯한 공여국가들의 2005년 대자연 재해로 발생한 인도네시아 지진 해일 피해에 지원한 인도적 지원 차원의 해외긴급구호 지원 방식과 특징이다. 〈그림 60〉에서 알 수 있듯이 각 공여국가들은 인도적 지원 활동의 큰 개념 속에 해외긴급구호 지원 방식을 두 가지의 패턴으로 명확히 나누어 지원하고 있다.[281] 미국, 스페인, 독일, 스웨덴, EC는 인도적 지원의 원조 보다는 긴급 재해 상황 발생 이후의 개발로 넘어가는 재난의 재건 복구에 우선순위를 두고 지원[282]하고 있는 반면, 일본을 비롯한, 덴마크, 캐나다는 긴급 상황의 재난 발생 시 재건 복구 지원 보다는 인도적 지원의 원조에 집중하고 있다. 이는 일본의 재해감소 및 복구(DRR) 대비 지원을 해외긴급구호 분야 지원의 주요 전략과 인도적 지원의 전체 카테고리 중, 해외긴급재난 구호 원조 활동을 강조하고 있음을 보여주고 있다. 그 밖의 호주와 영국은 인도적 지원 원조와 재건복구 재정 지원에는 동일한 비중으로 지원되고 있다.

<그림 60> 공여국가별 지진 해일 피해 지원: 인도적 지원 대 재난복구 지원 비율[283]

(단위: %)



출처: TEC Sate donors funding studies, 2005[284]

281) TEC(Tsunami Evaluation Coalition), International community`s Funding of the Tsunami Emergency and Relief Government Funding Synthesis Report 2006.

282) TEC 2006 에서는 긴급구호 보다는 재건복구에 보다 많은 재원이 필요함에도 불구하고 많은 공여기관, NGO, 국제기구의 경우 신속한 자금소요, 빠른 성과, 홍보에 대한 부담 때문에 긴급구호에 집중하였다고 지적함.

283) TEC(Tsunami Evaluation Coalition), International community`s Funding of the Tsunami Emergency and Relief Government Funding Synthesis Report 2006.

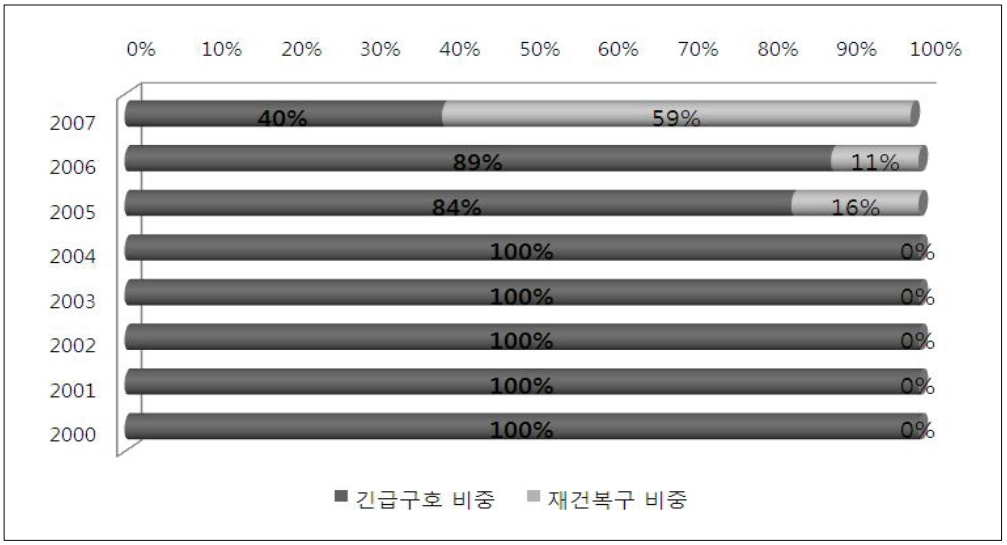
284) US*: USAID only, does not include military expenditure.
Denmark**:Percentages are based on the amounts pledged by the Danish Government. Canada***: CIDA only.

한편, 〈그림 61〉은 일본 정부가 2000년부터 2007년 까지 단순대응을 강조하는 긴급구호에 집중적인 지원에서 인도적 지원 형태의 변화를 잘 보여 주고 있다.

일본은 2000년부터 2004년까지 신속한 긴급구호 대처로 긴급구호 지원에 100%의 비중을 차지하며 집중적인 지원을 하였다. 그러나 2004년 인도네시아 지진 해일 발생이 있은 이후, 2005년부터는 해외재난 국가 지역에 약 1억4천1백만 달러를 지원을 하기 시작하면서 긴급구호와 동시에 재건 복구 지원이 늘어나면서 2007년은 재건복구의 비중이 점차 늘어나고 있다.

<그림 61> 일본 인도적 지원 중 긴급구호 vs 재건복구 비율: 2000-2007년[285]

(단위: %)



출처: OECD/DAC data

2005년 3월 기준 일본은 인도네시아 지진 해일 피해 지원 중 긴급구호에 약 2억 5,500만 달러로 그 비중은 98.5%를 차지하였으며, 재건복구의 지원 비중은 1.5%로 약 3,990만 달러가 책정되어 재건복구보다는 긴급구호에 99% 예산이 집중되었다. 2006년 2007년 긴급구호 지원에서 재건복구 단계로 넘어가며 재건복구의 비중은 점차 확대되어 2007년 일본 ODA 총 예산 중, 인도적 지원 예산은 약 70% 가량이 재건 복구에 집중적으로 책정되었다.

285) 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합평가보고서 제 4장 긴급구호 매뉴얼 및 수행체제 비교 평가(p.52), 2009.12

〈표 77〉 일본 국가별 지진 해일 재해 지원 내역(2005년 3월 기준)[286]

(단위 : US 달러)

국가	긴급구호		재건복구		총	
	금액	%	금액	%	금액	%
인도네시아	254,888,836	98.5	3,986,639	1.5	258,875,475	100
스리랑카	142,151,638	59.1	98,355,342	40.9	240,506,980	100
몰디브	38,438,589	97.2	1,105,075	2.8	39,543,664	100
태국	6,145,089	98.4	96,927	1.6	6,242,016	100
지역적	16,700,000	99	160,277	1.0	16,860,277	100
기타	31,123,874	100	-	0.0	31,123,874	100
총액	499,266,506	83	103,777,018	17	603,043,524	100

출처 : 외무성, JBIC, JICA 2006

이처럼 일본의 해외긴급구호의 지원 형태 특징으로는 인도적 지원 중, 재건복구의 비중보다는 해외긴급구호에 2000년부터 2004년까지 집중되었다. 그러나 일본은 2005년 인도네시아의 대규모의 재난 피해국가 지원을 계기로 인도적 차원의 해외긴급구호 지원에 있어서 재난 발생 이전의 예방적 차원의 재난 경감 및 대비의 중요성을 강조하고 있다. 그리고 재난 발생 이후에는 신속하고 효율적인 긴급구호의 대응(Response)과 더불어 재건복구 및 회복 과정이 이루어질 수 있도록 해외긴급구호 재난 지원 과정에서 병행되어야 한다는 필요성과 시사점을 찾게 되었다.

한편 2005년은 일본 고베에서 개최된 세계재해경감회의에서 채택된 효고 행동프레임워크(HFA) 채택에 따른 일본 정부의 이행과 동시에 단순 대응을 강조하는 긴급구호와 개발협력사업의 전략적 연계를 통해 지속적인 개발로의 전환을 목표로 하는 정책 및 전략을 수립하게 되어 2007년부터는 해외긴급구호 지원에 있어 균형적인 긴급구호 지원 비중 40%와 재건복구 지원 51%를 지원하고 있다. 하지만 긴급 상황 발생 시, 재해의 성격이나, 피해 지원 수혜국가의 상황에 따라서는 인도적 지원 차원의 해

286) 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합평가보고서 제 4장 긴급구호 매뉴얼 및 수행체제 비교 평가(p.52), 2009.12 재인용

외긴급구호 지원 형태는 다소 차이가 있을 수 있으며, 효과성과 효율성 있는 해외 긴급구호 시스템의 체계 구축이 중요하다.

(2) 해외긴급구호 분야 양자원조

일본 역시 해외 재난 지원 분야에 양자원조(유·무상) 지원은 다음과 같다. 2004년에서 2006년 일본 정부의 총 ODA 지원 금액이 증액되면서 일본 정부는 일본국제협력기구(JICA)를 중심으로 2004년 인도양 지진 해일 자연재해 긴급구호 지원과 2010년 아이티 대지진의 인도적 지원 및 복구 지원 사업으로 약 5억6천만 달러지원을 하였으며, 2007년은 1.6%, 2008년은 1.9% 비중으로 0.3% 증가 하였다.

〈표 78〉 OECD/DAC 주요 공여국의 해외재난분야 양자원조 지원 총 ODA 배분

	국가	2007년	국가	2008년
1	캐나다	15.0 %	미국	14.0%
2	미국	12.8 %	캐나다	9.2%
3	이태리	5.7 %	영국	8.5%
4	영국	4.8 %	이태리	5.4%
5	독일	2.6%	독일	2.7 %
6	일본	1.6 %	일본	1.9 %
7	프랑스	0.6%	프랑스	0.2%
	DAC 평균	7.5%	DAC 평균	7.7%

출처: MOFA White Paper 2008. 2009

(3) 해외긴급구호 주요 지원 채널 및 지원항목

일본의 해외 긴급구호 지원 채널은 50.1%가 국제기구를 통한 다자지원, 49%는 수원국가 정부에 대한 양자지원이며, 나머지 1%는 NGO에 대한 지원으로 구성되고 있다. 긴급구호는 주로 정부의 양자 간 무상원조 차관프로젝트, 일본국제협력기구

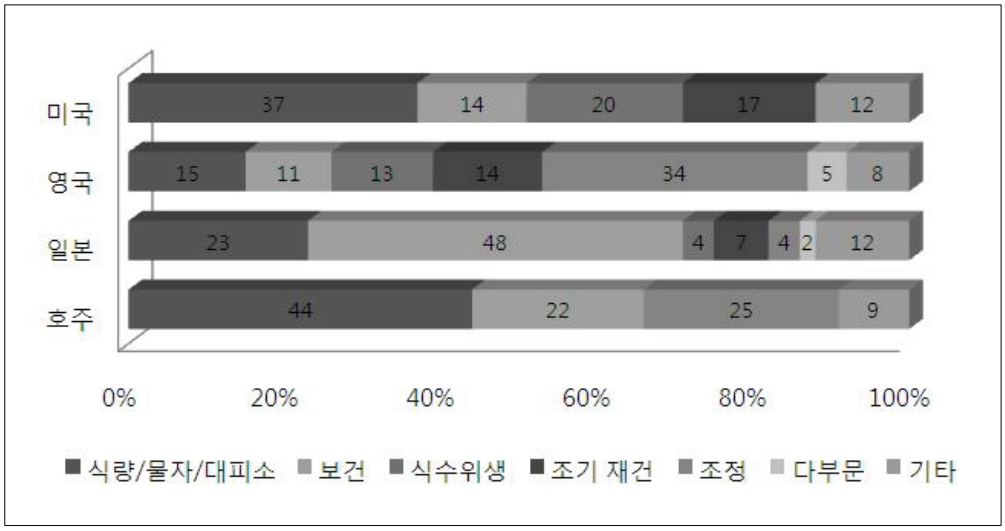
(JICA) 일본재난긴급구호(JDR)팀 파견의 기술협력 프로젝트, 개발조사, 봉사단 파견 및 훈련생 초청, 물품 지원과 재건복구에 대한 지원은 NGO와의 협력적 프로젝트를 통해 지원되고 있다.[287]

해외긴급구호 지원 분야의 지원항목과 부분별 지원 비율을 보면 다음과 같다. 호주, 미국 등은 식량 및 물자지원에 큰 비중을 두었고, 영국은 다양한 지원 기관 및 수원국가 정부, 기관 간 조정(Coordination)에 중점을 두었다.

일본은 특히 보건, 의료분야 지원이 48%로 가장 높은 비율을 보이고 있는데 이는 해외 현장에서 긴급구호 활동을 많이 하고 있는 일본 정부 특징상 일본국제협력기구의 일본재난구호팀(JDRT)을 활용한 의료지원 서비스와 의료팀 파견에 집중하고 있다는 점을 알 수 있다.

<그림 62> 주요 공여국의 부분별 지원 비율

(단위: %)



출처: 한국의 경우 2005년 지원 공약 대비 2008년 기준 지원액, 타 공여국은 2006년 6월 기준 지원액[288]

287) 한국국제협력단(KOICA), 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합평가보고서 2009. 12

288) TEC, Funding Response : Government Funding Synthesis Report, 2006

다. 해외 긴급구호 시스템 분석

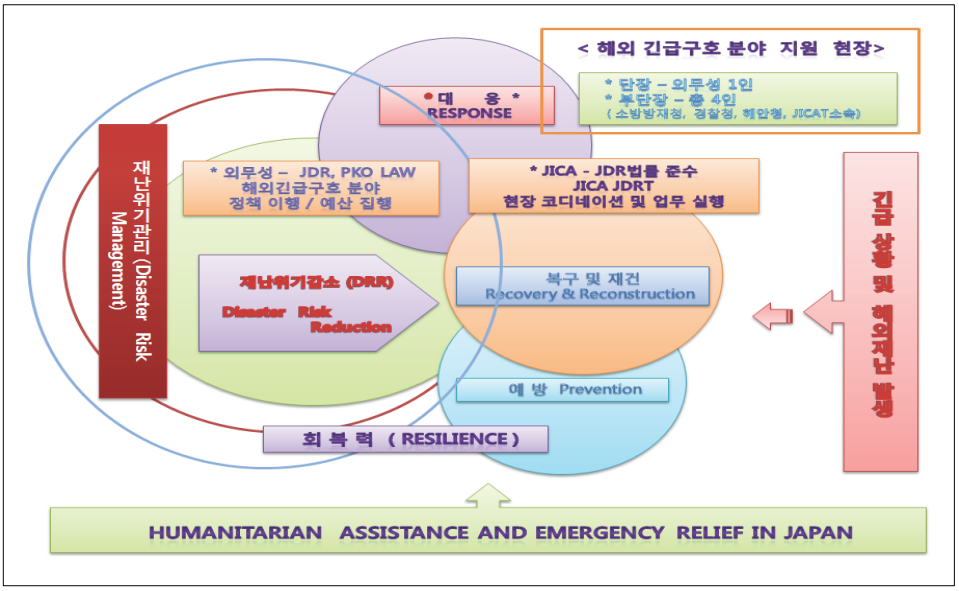
1) 해외 긴급구호 운영체계

일본 정부의 해외 긴급구호 운영체계의 법적 근거와 기준 원칙은 다음과 같다. 외무성의 해외 긴급구호 정책 이행 사항의 기반은 1987년 〈일본재난구호법(JDR Law)〉 제정 및 1992년 〈평화유지활동(PKO Law)〉 법률에 따라 실제 긴급 상황 및 해외재난 발생 시, 일본의 개발협력과 연계된 인도적 지원 차원의 해외긴급구호 분야 지원에 필요한 물적 · 인적지원과 더불어 재무부와 함께 예산 집행 논의를 거쳐 정책일관성을 준수하고자 한다.

일본의 해외긴급구호 주요 정책 및 전략으로는 2005년 ODA 중 · 장기 정책 중, 글로벌 이슈인 재난위기감소(DRR)와 대응(Disaster Preparedness)의 이행을 반영하고 있다.

그러나 본 연구에서는 해외긴급구호 시스템을 중심으로 라는 연구 목적에 따라 일본 정부가 인도적 지원 차원의 해외재난위기관리 사이클 중, 대응(Response) 단계에 초점을 맞추어 해외 긴급구호 분야 지원에 있어 정부기관, 관련 주무부처 및 민간단체의 지원 전략과 운영체계에 따른 주요 기능과 역할을 파악하고자 한다.

<그림 63> 해외재난위기 대응 - 일본 해외 긴급구호 지원 운영체계



일본 해외 긴급구호 분야 지원 업무 운영체계는 다음과 같다. 일본의 인도적 지원 차원의 해외 긴급구호 분야 지원에 관한 정책 수립 및 집행 주요 기관은 외무성 산하 국제협력국 내의 인도적 지원 및 재난구호 부서이다.

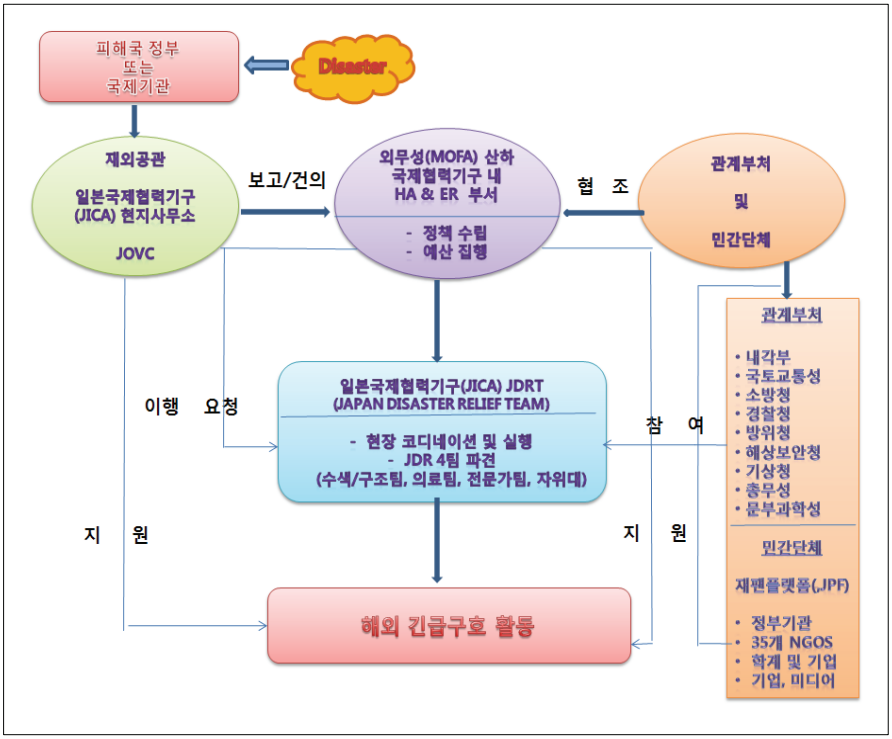
해외 긴급구호 지원 관련 주무부처로는 독립행정법인 일본국제협력기구(JICA) 내의 일본재난구호팀(JDRT)은 피해 현장 국가 내에서 팀을 구성하여 단장 외무성, 부단장 총 4인(소방방재청, 경찰청, 해안청, JICA 소속 1인)으로 하여 범정부 차원의 해외 긴급구호활동 지원 운영체계가 시작된다. 해외 긴급구호 활동 운영체계를 구성하고 있는 정부기관, 주요 관련 주·무 부처, 민간단체의 기관별 기능과 예산 집행, 그리고 조직 구성원들의 인력 투입과 지원규모 및 실적 등에 대한 구체적인 내용은 아래 정부의 업무 수행 체계에서 상술할 예정이다.

2) 정부의 업무 수행체계

일본 범정부 차원의 해외 긴급구호 업무 수행체계 및 조정 메커니즘은 다음과 같다. 인도적 지원 차원의 해외 긴급구호 활동의 주요 기관은 외무성과 피해 국가에 상주하고 있는 재외공관이 주요 핵심 기관이다. 긴급 피해 상황 및 해외재난 이 발생 하면, 먼저 피해국 정부 또는 국제기관으로부터 피해 국가의 요청이 피해 국가에 상주하고 있던 재외공관에 접수 되면 재외공관은 일본 정부 외무성(MOFA)에 보고되어 인도적 지원의 국제적 기준 원칙을 준수하며, 일본재난구호(JDR)법 법적기반에 근거한 정책 집행을 통해 수직적 명령체계와 재무부와의 예산 집행 논의를 거쳐 관련 주무부처에게 이행과 협조 및 참여지원이 이루어지게 된다.

해외긴급구호활동 분야의 주요 이행 요청을 받는 관련 부처는 독립행정법인 일본국제협력기구(JICA)이다. 피해 현장에 파견되어 있는 JICA 현지 사무소는 현지 JICA 내의 일본해외자원봉사자센터(JOVC)에 파견되어 활동 하고 있는 자원봉사자들과 JDRT의 초기 수요 조사를 통해 외무성에 보고되어 본격적인 인도적 지원 차원의 해외 긴급구호 활동 지원이 착수된다.

<그림 64> 외무성 범정부 차원 해외 긴급구호 체계 총괄 및 조정 체계



(1) 외무성과 일본국제협력기구의 주요 기능

ⅰ) 외무성의 주요 기능

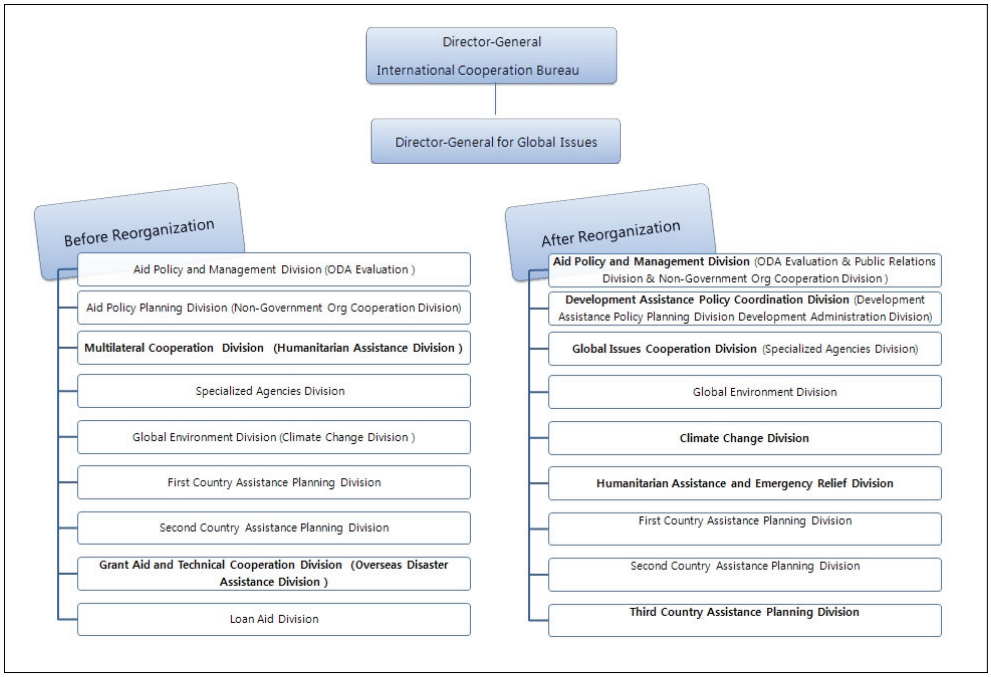
일본의 인도적 지원 차원의 해외긴급구호 분야 지원활동 조정 메커니즘의 주요 정책 핵심기관은 외무성이다. 외무성은 범정부 차원의 해외재난위기감소(DRR) 정책 실행을 위한 노력의 일환으로 효고 행동프레임워크(HFA) 후속조치와 재난위기관리 시스템인 대응(Response), 재건 및 복구(Recovery & Reconstruction), 예방(Prevention)의 단계적 재난관리 대응의 역량강화를 통한 전략적 접근을 통해 개발협력사업의 연계성을 갖는 지속적인 개발로의 전환을 목표로 삼고 있다.

이에 외무성은 해외재난위기관리에 단순 대응인 긴급구호가 아닌 정부의 정책일관성에 적절한 개발원조 재원을 통한 인도적 지원으로 해외 긴급구호 활동 분야에 효과성 증대를 위해 ODA 정책 수립과 프로젝트 계획을 보다 강화하기 위한 부처별 원조

통합체의 대대적인 개편과 더불어 2009년은 외무성(Ministry of Foreign Affaires, 이하 MOFA)에서 국제협력국(International Cooperation Bureau) 개편이 이루어졌다.

외무성(MOFA) 산하 국제협력국 내의 인도적 지원 및 해외긴급구호 주요 집행과 업무 수행 지원 체계를 2009년 국제개발협력국 개편 이전과 이후로 나누어질 수 있다. 〈그림 65〉에서 알 수 있듯이 2009년 이전, 일본국제개발협력국의 주요 기능으로는 원조정책 및 관리부서(ODA 평가부서), 원조정책 계획 및 설계, 다자협력부서, 특별의제부서, 글로벌 환경부서, 국별 지원계획 부서, 유상원조 부서, 무상원조와 기술협력부서(해외재난지원부서)로 나뉘었다. 주로 외무성은 인도적 지원 사업 관련하여 무상원조 자금을 지원하였으며, 일본국제협력기구(JICA)를 통해서는 기술협력(TC)지원과 JDR 법에 따른 일본재난긴급구호(JDR)팀을 통해 지원 되었다.

<그림 65> 외무성(MOFA) 일본국제협력기구 개편 전과 개편 후



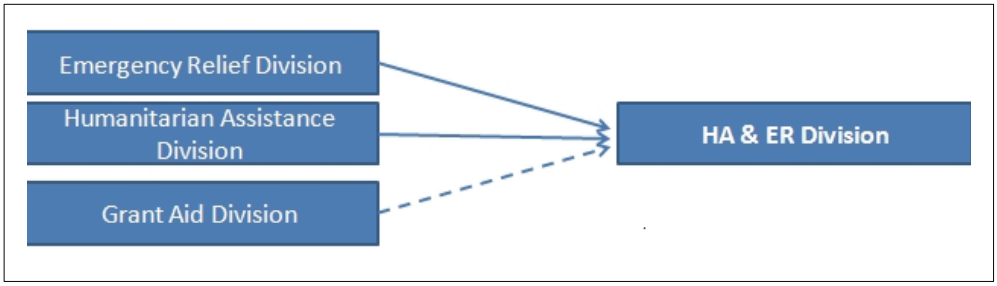
출처: MOFA Breakdown of the Reorganization of the International Cooperation Bureau in 2009

2009년 이후에는, 외무성의 국제협력국 부서의 기능과 범위는 총 14개 부서로 확대되었다. 주요 원조정책관리 부서와 원조정책계획 부서가 개발지원정책조정부서로

변경되었으며, 다자협력부서에서 담당하고 있었던 인도적 지원부서는, 독립적인 인도적 지원 및 해외긴급구호 부서와 기후변화 부서를 새롭게 추가 편성 개편하여 일본이 해외재난위기감소(DRR) 실행을 통한 정책일관성을 실현하고자 하였다.

한편, 인도적 지원 부서에도 2009년 이전과 이후로 구조 개편이 다음과 같이 진행되었다. 2009년 이전 일본의 인도적 지원 업무 및 해외긴급구호 업무 수행 체계는 평화라는 매우 포괄적인 개념 하에 일본의 인도적 지원 및 해외재난 긴급구호 지원 부처를 아래와 같이 해외긴급구호 부서(Emergency Relief Division)와 인도적 지원 부서(Humanitarian Assistance Division), 무상원조부서(Grant Aid Division)로 나누어 지원하게 되었다.[289]

<그림 66> 2009년 이후, 인도적 지원 및 해외긴급구호부서 통합 체계[290]



출처: 외무성 Humanitarian Assistance / Emergency Assistance. 2012

2009년 외무성의 효율성과 효과성 높은 인도적 지원과 해외 재난 발생 시 신속한 업무 수행 체계 및 시스템 마련을 위해 외무성(MOFA) 산하의 국제협력국 내에 인도적 지원 및 긴급구호 부서 통합 체계를 마련하였다

2009년 외무성은 통합된 인도적 지원 및 해외긴급구호 부처로, 해외 대규모 재난 시 신속하고 효과성 높은 업무 수행 지원 채널과 ODA 예산 집행, 국가 · 지역 사업부와의 협력을 위해 일본국제협력기구(JICA)를 통한 개발을 운영 하며, 국제기구 동경사무소를 긴밀한 의사소통의 채널로 활용하고 있다.[291]

289) MOFA: Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division Ministry of Foreign Affairs of JAPAN PPT 자료 2011 5.

290) MOFA : Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division Ministry of Foreign Affairs of JAPAN PPT 자료 2011.5.

291) MOFA : Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division Ministry of Foreign Affairs of JAPAN PPT 자료 2011. 5

외무성은 해외긴급구호 지원활동의 단순 대응이 아닌 인도적 차원의 폭넓은 국제개발협력 분야의 ODA 효과성 증대를 위해 2003년 설립된 독립행정법인 일본국제협력기구(JICA)를 통해 수혜국이자 피해 현장 국가에서 실행 업무를 달성하기 위한 정책적 기반 수립과 예산집행을 지원하고 있다. 또한 위에서 살펴 본 바와 같이 외무성은 ODA 예산을 통해 인도적 지원 정책 및 체계적이고 효과성 높은 해외긴급구호 업무 수행 체계에 따른 이행을 실현해 나가고자 분절화된 관련 주무부처의 대대적인 개편과 통합화된 집행 체계를 수립하면서 2009년 인도적 지원부서의 기능과 역할을 더욱 강화해 나갔다.

특히 범정부 차원의 해외긴급구호 체계 총괄 및 조정을 담당하고 있는 외무성은 해외긴급구호 예산 집행에 있어 일본 정부의 ODA 중장기 정책에서 강조되고 있는 글로벌이슈인 재해위기감소(DRR) 이니셔티브 실행을 위한 JDR 법에 따른 JDR 파견을 하는 등 주무부처별 체계적인 긴급구호 지원활동에 업무 수행 절차 과정 및 명확한 업무 분장을 시작하였다.

한편, 일본국제협력기구(JICA)는 외무성의 국제개발협력 차원의 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원 활동 이행 관련 핵심 부처로서 긴급 피해 상황과 해외재난 발생 시 수직적인 명령과 이해 요청 지시사항을 준수하며 업무를 실시하고 있다.

ii) 일본국제협력기구(JICA)의 주요 기능

일본국제협력기구(JICA)는 외무성의 주요 부처로 국제개발협력과 효과적이고 효율성 높은 ODA 자금 지출을 위한 ODA 체제 개편 단행과 주무부처별 통합화 및 책무성과 투명성 있는 조직의 역량강화를 해 나가는 가운데 2008년 'New JICA' 라는 슬로건을 내걸며 조직 개편과 더불어 외무성의 개발협력 분야의 주부 처인 JICA의 업무실행기능 강화에 무상원조채널 일부를 이행할 수 있도록 하였다.

실제 2008년 New JICA 개혁 이전, 2007년 기술협력(Technical Cooperation, 이하 TC)지원 활동에만 집중 지원 하였던 해외 긴급구호 사업 활동 예산 지출액은 약 15억5천4백만 달러였으나.2008년 10월 New JICA'개편 이후, 기술협력(TC)사업 활동과 더불어 외무성의 ODA 차관의 직접적인 무상원조 예산을 추가적으로 받아 약 16억3천4백만 달러의 재정지원을 받았으며, 이는 외무성의 통제 하에 외무성의 무상원조 프로젝트의 설계와 이행을 지원하는 업무 수행 채널로 바뀌면서 기술협력(TC),

ODA차관, 무상원조 지원의 세 카테고리의 업무운영 담당 및 역할이 확대되어 조직 개편 후의 기능은 더욱 강화되었다.

일본국제협력기구(JICA)의 인도적 차원의 해외 긴급구호 분야 활동 기본원칙은 1987년 제정된 일본재난구호법(JDR Law)을 준수하고 있다. 외무성(MOFA)내에 국제협력국 산하에 독립행정법인인 JICA는 1987년 일본 재난구호 법률(Japan Disaster Relief Law) 제 1절에 명시되어 있는 원칙에 따라 1988년 의료팀 파견을 첫 시작으로 본격적인 파견활동이 이루어졌다.[292]

그러나 일본 정부는 점차 시간이 지나면서 인도적 차원의 긴급 상황이 발생하고 있는 잊혀진 재난과 만성적 재난이 지속되는 취약국가에 대한 대응전략에 단일화된 의료팀 파견과 구호활동을 지원하는데 한계를 가지고 있다는 점을 인식하고 1991년 JICA 내에 일본재난구호팀(JDRT)을 설치하게 되었다.

따라서 일본국제협력기구(JICA)는 일본 법률 제 13조에 의거하여 JDR법에 준수하되 PKO와 같은 정치적, 군사적 행동과 지원은 일체 하지 않는 것을 원칙으로 한다. 일본재난구호팀(JDRT)을 활용한 국제 긴급구호 이행 시스템 및 기술지원을 현장에서 운영하며 경제 및 사회 발전 또는 재건과 경제안정성(개발)에 기여하는 것을 목적으로 중장기적인 개발지원 활동을 규정하며 외무성과 협력하고 있다.[293]

일본국제협력기구(JICA)는 글로벌 의제 대응에 JDRT 파견에 따른 재난위기관리 및 감소를 위한 대응 조치 사항을 통해 개발로의 전환과 빈곤감소 거버넌스(Governance) 개선 및 일본 정부 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)에 명시되어 있는 인간안보 성취 및 달성을 업무 수행의 최종목표로 정하고 있다.

(2) 외무성의 업무수행 주요 전략

외무성(MOFA)과 일본국제협력기구(JICA)의 주요 업무운영 분장과 주요 전략의 내용은 다음과 같다. 외무성은 일본국제협력기구(JICA)를 민간단체들과의 원활한 연계와 통합적 지원을 통해 국가 수준 및 프로젝트 수준에서 각 사업 단계에서의 재난피해로 인한 육체적, 정신적 피해를 완화하고자 한다. 또한, JDRT 활동에 대한 연구 강화 및 지식공유와 정보 공개를 장려하며 재산 피해 국가/지역, 국제사회와 일본 내

292) JICA Annual Report 2011.

293) JICA Thematic Guidelines on Peacebuilding. 2011. 2

에서 활동에 대한 인식을 증진 시키며, JICA는 외무성(MOFA)과 함께 〈UNHCR centre〉 활동을 조직하여 직원 개발 프로그램에 대한 교육 및 지식 자원을 제공, 시민 단체가 참여를 장려하여 일본의 개발협력 내에서 글로벌 표준 및 실행 시스템 사업을 실시하여 이니셔티브로 활용한 업무를 전담한다.

특히 JICA는 긴급 상황 및 자연재해 발생 가능한 국가의 위기 경감과 대응능력'강화를 중시하고, 재난위험경감(DRR)에 대한 재난위기관리(Disaster Risk Management, DRM) 시스템 접근을 통해 재난의 예방 및 재건과 복구, 그리고 예방에 있어 재난피해 국가 정부의 대응관리 역량을 강화시키고, 수혜자들의 경제적 인프라 구축 및 개발 목표에 아래와 같이 사업을 지원하고 있다.

〈표 79〉 JICA 재난위기관리시스템(DRM) 개발목표 및 주요사업 내용[294]

	대응 (response)	재건복구 (recovery & reconstruction	재난예방 (prevention)
개발 목표	재난 발생 후, 희생자에 대한 신속하고 효율적인 긴급구호(인명구조)	재난 발생 후 긴급구호 단계에서 재건복구 단계로 순조로운 전환, 재건복구 이행	재난 발생이전, 재난에 강한 커뮤니티, 사회 구축 (상시적인 재난 경감 및 준비)
사업 내용	• JDR 파견 통을 통한 재난 초기 수요 파악 • 임시 클리닉 등을 통한 현지 초기 구호활동 지원 • 인명 구호대, 기술전문가, 자위대 파견을 통한 지원 등	• 피해지역 대상 재건복구 수요에 대한 개발조사 • 식수, 오물처리, 전기, 도로 의료시설, 학교 등의 복구 • 재난 후, 심리치료 지원 등	• 홍수, 해일, 지진 등 재난 발생 가능지역 대상 인지제고 워크샵, 안전지대로 피난 연습 • 강수량 측정을 통한 지역사회 조기경고 시스템 구축 • 아동, 학생 교사 지역재난 담당관 대상 재난준비 교육 • 중앙/지방저부 대상 지역사회의 재난 관리 지원 역량 강화

출처: JICA. JICA's Cooperation on Disaster Management : Building Disaster Resilient Societies 2008

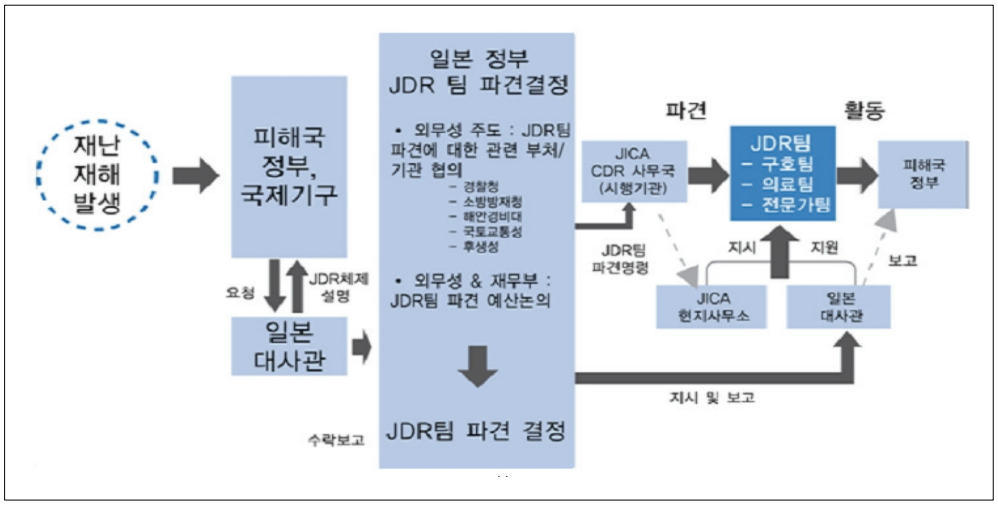
294) KOICA, 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합평가보고서, 2009. 12.

□ 조직 및 인력구성과 의사결정체계

해외 긴급 상황 및 재난이 발생하였을 경우, 외무성의 수직적 명령 체계 아래에 지시사항을 받고 JICA는 현장 파견 활동 지원을 실시하고 있다. 아래의 그림과 같은 외무성의 총괄적인 해외긴급구호 업무 조정 메커니즘 체계 속에 의사결정 과정을 통해 실제 현장에서 지원 활동을 펼치고 있다.

먼저 대규모 해외 재난피해 및 재해 발생 시, 피해국 정부가 국제사회와 현지 에 파견되어 있는 재외공관 및 대사관을 통해 피해 상황과 피해 규모 등을 수반한 지원을 요청을 하게 된다. 현지 일본 대사관과 피해국에 파견되어 있던 일본국제협력기구(JICA) 사무국은 각각 일본 정부에 보고 과정을 거치며 외무성은 각 관련부처와 보고 받은 사항과 현황을 파악하여 재무부와 예산 지출 및 집행에 관한 논의 과정을 거쳐 각 부처들의 인력 풀과 JDRT 파견여부를 결정하게 된다.

<그림 67> JICA JDRT 파견 의사 결정 과정 체계[295)]



파견 결정여부가 확정되면 일본 본부의 JICA 사무국 내에 JDRT에게 전달되고 JICA 현지사무소와 일본 대사관은 피해 현장 국가에서 JDRT의 현장 활동을 지원함으로써 본격적인 활동을 시작한다. 한편 외무성의 역할은 JICA JDRT의 원활한 활동

295) MOFA: 'Evaluation Study on Japan Disaster Relief Scheme Summary Report , The Ministry of Foreign Affairs of Japan Third Party Evaluation 2004.3

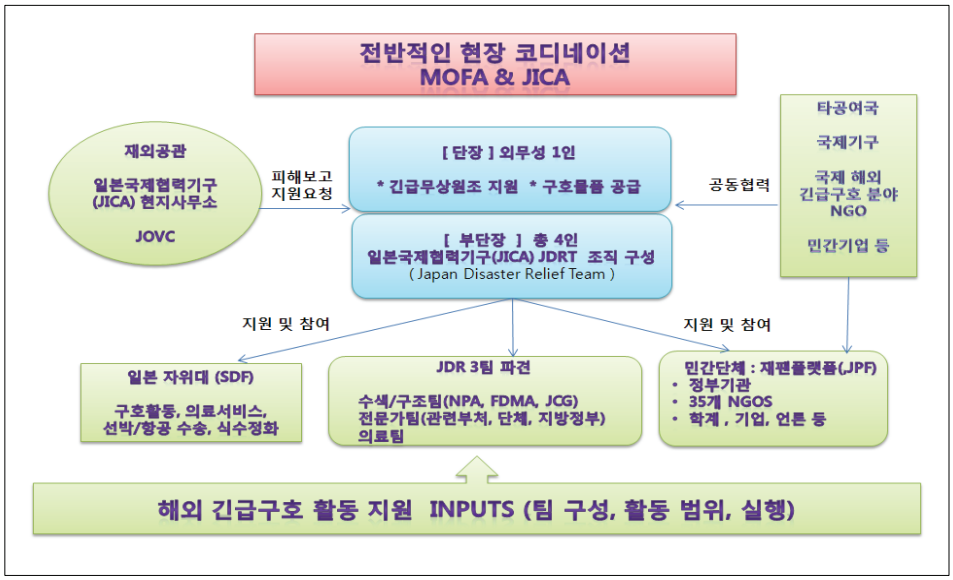
및 긴급무상원조와 같은 재정적 지원, 인적지원(JDRT 파견 및 운영예산), 물자조달 및 공급지원의 역할을 한다. 일본재난구호팀(JDRT)은 총 3팀(수색구조팀, 의료팀, 전문가팀)으로 구성되며 피해국 정부 현장에 파견되어 활동한다.

(3) 외무성과 일본국제협력기구의 주요 업무 분장

일본은 재난 및 재해 피해국가 현장에서 해외 긴급구호 분야 활동 지원을 위해 다음과 같은 명확한 업무 분장 운영 체계를 가지고 있다.

긴급 상황 및 해외 재난 국가 현장에서 해외 긴급구호 활동에 전반적인 총 코디네이션은 외무성(MOFA)과 일본국제협력기구(JICA)가 공동으로 코디네이션을 맡고 있다. 단장은 외무성 1인을 중심으로 하여, 부단장 총 4인 구성(소방방재청, 경찰청, 해안청, JICA 소속 1인)으로 JICA JDRT의 해외 긴급구호 활동 지원 주요 조직이 구성되며 그 이외 타 공여국, 국제기구, 민간단체(기업, NGO단체, 미디어)의 공동 협조와 협력적 지원이 이루어진다.

<그림 68> MOFA와 JICA의 해외 긴급구호 활동 지원 수행도[296]



296) MOFA: 'Evaluation Study on Japan Disaster Relief Scheme Summary Report , The Ministry of Foreign Affairs of Japan Third Party Evaluation(2004.3)과 JICA Annual Report(2011)의 내용을 활용하여 재구성하였음.

〈표 80〉 JDRT 단장, 부단장의 역할분담[297]

기관		부처별 업무 분장 및 역할
단장 (1인)	외무성 소속	• 조사계획, 활동계획, 철거계획의 입안 및 결정 • 재해국정부, 현지대책본부, 타공여국 팀 등과의 관계조정 및 정보 수집 • 언론대응・안전관리 총괄 • UN, 타공여국팀, 대사관이나 외무성 등 국내관련 기관과 연락 조정
부단장 (총 4인)	경찰청 소방방재청 해상보안청 JICA 소속	• 단장 지원 • 중대, 소대편성 및 활동 로테이션을 결정 • 중대장 보고를 집약, 활동계획, 관리, 평가 실시

JDRT의 파견 목적은 다음과 같다. 일본재난구호(JDR)법 제 1절에 명시되어 있는 바와 같이 국제협력 증진에 기여 하며, JDRT의 피해 현장 투입과 활동계획에 따른 재난 피해민의 신체적 정신적 피해 완화를 최종 목표로 하고 있다.

외무성의 파견 결정 이후, 24시간 이내에 파견하는 것을 원칙으로 하고 있으며 상황에 따라 단일팀 혹은 여러 팀이 현장에 파견되어 구호 물품을 지원하는 시스템으로 현장에서는 외무성과 JICA의 공동 조정 하에 활동 계획과 업무를 수행 하게 된다.

〈표 81〉 일본 정부의 해외긴급구호 인력 풀 구성과 주요 활동

	파견팀	구성	주요활동	파견기간
JICA JDRT 인력풀	수색구조팀 (Search & Rescue Team)	• 국립 경찰 • 화재 및 재해관리 • 해안 경비대 • JICA • 외무성(MOFA)	• 붕괴된 건물에 갇힌 피해자 및 희생자 수색구조	• 약 7일 ~ 10일
	의료팀 (Medical Team)	• 의사 간호사, 약사 헤드팀(MORA) • 코디네이터(JICA)	• 환자 치료를 포함한 긴급 의료 지원	• 약 2주
	전문가팀 (Expert Team)	• 일본의 14개 부처에서 제공되는 일본 전문가 파견	• 피해상황 평가에 근거한 재난방지 및 피해 완화에 관한 기술적인 조언 및 지도.	• 약 2주

297) KOICA, 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합평가보고서, 2009. 12.

	파견팀	구성	주요활동	파견기간
JICA 인력	JOVC	• 일본 본부 JICA에서 선발된 자원봉사자 • 피해국 or 수혜국가 현지 JICA 사무국에서 인력 관리	• JICA 현지에서 수색구조팀, JPF NGOs 단체들과의 초기 수요조사 및 활동 지원	• 약 6개월 또는 1년 • 사업의 사안에 따라 다름.
정부 인력	자위대 (Self-Defense Force Unit)	• 국토, 해양, 항공에 파견 상당량이 50-100명 자위대 대기자 파견	• 수색구조 • 의료지원(질병 방지) 항공 및 해상 식수공급지원	• 약2주~한달

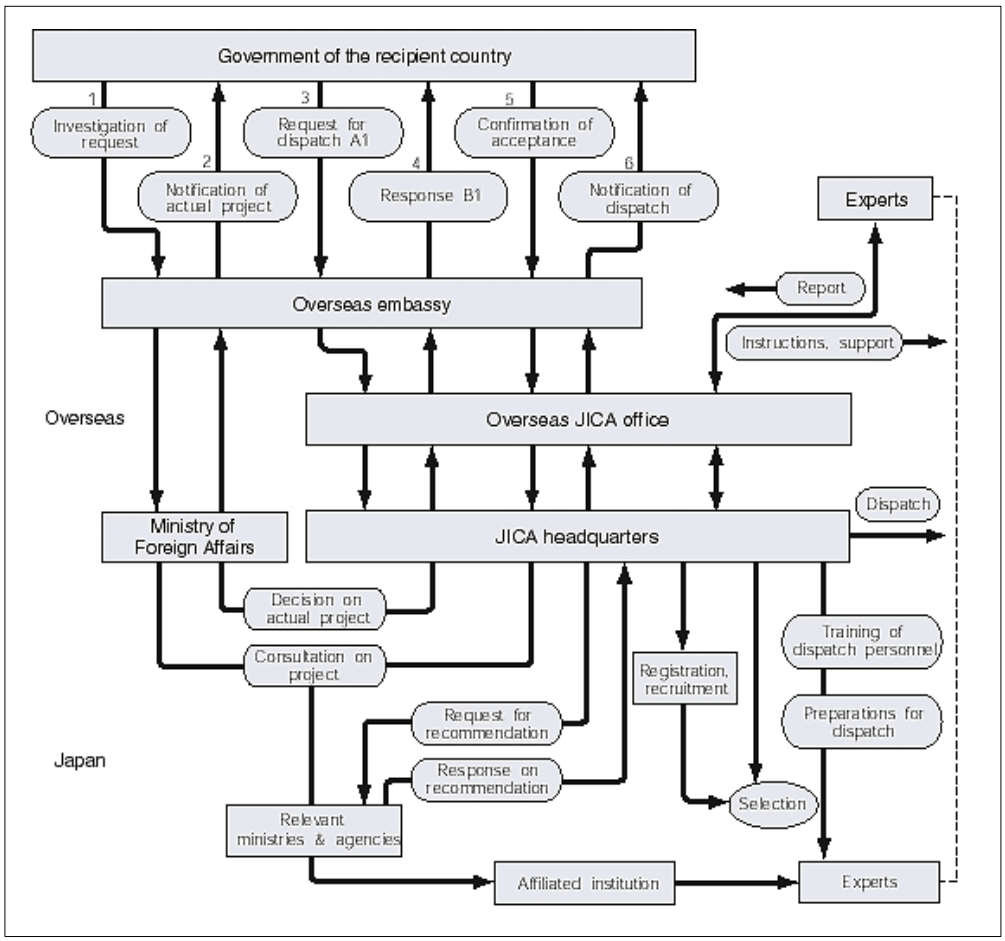
먼저 수색 · 구조팀(Search & Rescue Team)은 소방재난관리청(FDMA)의 국제 소방 구조대, 경찰청(National Police Agency)의 국제 경찰 긴급원조대, 해상보안청(JCG)의 특수 기동대를 활용하여 이재민의 수색 및 구출을 담당(추가적으로 구조팀이지만 응급처치에 필요한 의사나 간호사 등의 의료 관계자도 동행하는 경우도 있음)하며 피해 현장의 구체적인 상황을 파악하여 각 부처별 긴급구호 지원 관련 및 정보제공 역할을 하고 있다.

의료팀은 진단 및 진단 보조, 질병 확산을 예방하는 작업으로 팀 구성은 일본재난구호(JDR) 사무국, 외무성, 일본국제협력기구(JICA)에 등록된 의료진, 간호사, 약사 행정요원 등의 인력풀을 구성하여 재해국의 요청 수락 후 외무성의 지시사항을 받은 즉시 48시간 이내에 일본을 출발하여 부상자에 대한 의료지원 및 진료 업무를 담당한다.

전문가팀은 재난의 종류에 따라 관련 정부 부처, 기관에서 선발된 전문가나 학자, 기술자로 선정되며 주요 업무는 재난 발생 즉시 응급조치를 취하고 효과적인 복구를 위한 안내 및 자문을 제공하며 현지 정부 기관과 수요자들에게 적절한 복구 활동에 관한 응급 대책과 학술적 조언과 지도를 지원한다.

현지 피해국(수혜국)정부로의 전문가 파견과정은 현장에 일본 해외 대사관으로부터 피해 지원 조사 요청이 들어오면 일본 대사관 당국은 전문가파견을 결정하고, 지원 사업의 프로젝트 자문을 일본 JICA로 부터 전달 받는다. 이후 JICA 는 해외에 파견되어 있는 현지 일본 JICA 사무소를 통해 해외 대사관을 거쳐 수혜국 정부에게 파견 결정을 통보하게 된다. 수혜국 정부는 현지 JICA 사무소를 통해 일본 JICA 본부에 연락을 취하고 관련 부처와 협의체들 간의 권고사항을 받아 피드백을 주며, 파견된 전문가를 통하여 일본 정부에 최종 보고를 하게 된다.

<그림 69> JICA 전문가 파견 과정[298)]



전문가 파견의 주요 목적은 긴급 상황 발생 초기 단계에서 즉각적인 대응, 더불어 재건 및 복구, 예방적 지원 차원 단계에서 필요한 지역전문가 파견을 통해 재난위험 관리 시스템의 대응, 재건복구, 예방의 전 과정에 대한 지원으로 피해국 정부의 재난 예방 관리 능력 및 개발목표과정에서의 경제적, 사회적 역량을 더욱 강화시키는 데 주요 목적을 두고 있다.

그 밖에 해외 긴급구호 분야 활동 지원의 인력풀로는 JICA 에서 파견하고 있는 일본해외봉사단(Japan Overseas Cooperation Volunteers, 이하 JOVC)이 있다. JOVC 는 국제개발협력 사업의 일환인 인도적 지원 및 해외 긴급구호 분야 지원에

298) MOFA policy guide

대응과 재건복구 지원에 필요한 기술협력지원 전수, 개발프로젝트의 민간협력 지원 등 전문가 육성의 인력 활용 투입에도 집중하고 있다.

실제 2004년 12월 26일 남아시아 지역을 강타한 인도네시아 재해 발생과 2010년 아이티 대지진 발생 시, JICA 훈련생이 해외재난 현지 피해 상황을 파악하고 정보를 수집하는 등 향후 개발의 연계(LRRD)를 위해 초기 긴급구호 단계부터 부처의 교육, 보건, 의료 등 사회 인프라 관련 전문가를 초청하여 함께 초기 수요조사를 실시한 바 있다.[299]

그 이후, 2004년 아체지역 지진 해일 피해에 인도적 지원 활동 차원에 있어서 1차 긴급 상황 발생 시, 긴급구호 단계에서의 위와 같은 수요조사를 바탕으로 재건단계(Recovery)와 복구(Reconstruction)단계 각각에 대해 단계별 접근이 추진되었다.

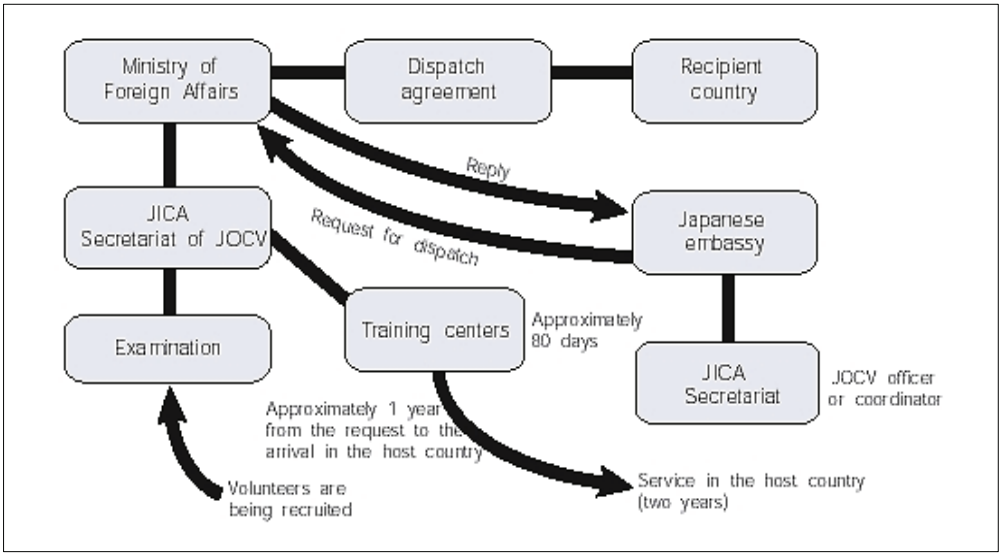
재난위기관리 시스템 중, 재건 단계에서는 심각한 피해 상황에 대응하기 위해 보건, 교육, 인프라 등 가능한 모든 지원을 제공하는 방향을 채택하였다 복구단계에서는 다른 공여기관 및 NGO 등의 초기지원 이후, 지역사회주민의 지속가능한 생계수단 구축과 경제개발을 위해 주정부 역량강화, 지역주민 소득증대를 통한 역량 구축 등을 추진하게 되었다.[300]

일본해외봉사단(JOVC)의 파견 과정은 다음과 같다. 해외자원봉사 채용과정을 거친 자원봉사단은 JICA의 일본해외봉사단(JOVC) 사무국 및 외무성의 파견 동의 및 결정 과정을 거쳐 수혜국 정부에 파견되며, 현지 JICA 사무국은 자원봉사단을 코디네이션하고 JDRT와 함께 피해국가 현장에서 현지 상황 파악 및 정보를 수집을 통해 해외 긴급구호 현장 활동에 도움을 주는 역할을 담당하고 있다.

299) KOICA, 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합평가보고서, 2009. 12.

300) KOICA, 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합평가보고서, 2009. 12.

<그림 70> JICA의 자원봉사 파견 메커니즘[301)]



출처: MOFA: www.mofa.go.jp, JICA www.jica.go.jp

그 밖의 일본 정부는 자위대를 파견하여 구호활동, 의료서비스, 응급조치/복원, 선박/항공을 통한 수송 서비스, 헬리콥터 수송, 식수 정화 활동 등의 지원을 통해 JDRT와 함께 재난/재해 발생 피해국가와 구호 현장에 신속한 이행과 구호의 효과성을 높이고 있다.[302)]

마지막으로 일본 범정부 차원의 해외긴급구호 분야 업무 수행 체계를 담당하는 영향력 있는 인력 풀로 민간단체가 있다. 최근 들어 일본 정부와 JICA는 민간협력 파트너십(Public Private Partnership, 이하 PPP)을 통한 해외긴급구호 분야 지원과 재난위기관리 시스템 단계에 재해위기경감(DRR) 이니셔티브 실행을 위해 긴급 피해상황 및 해외재난에 협력적 모델 체계로 명확한 업무 분장과 역할을 실시하고 있다.

특히 일본은 해외 긴급구호 분야만을 전적으로 담당하고 있는 플랫폼 형태의 민간단체인 JPF(Japan Plat Form)가 활동하고 있다. JPF는 외무성으로부터 약 90%의 재정적 지원을 받고 있으며, JICA JDRT 중 전문가팀과의 협력적 활동을 통해 피해현장의 초기 수요조사의 업무를 담당하고 있다.

최근 들어 JPF가 통상적인 민간단체의 성격과 유형에 있어서 개념상 타공여국가와

301) MOFA policy guide

302) JICA Homepage, 'A Brief History of Japan Disaster Relief 브로슈어'

는 다소 독특한 차이점을 보이고 있어 과연 민간단체의 성격을 가진 것이 맞는지에 대한 논란의 여지를 가지고 있다. 하지만 일본은 해외 긴급구호활동 현장에서는 해외 긴급구호 분야 시스템 체계 미비로 섹터별, 분야별, 기관별, 항목별 등 산발적인 지원과 분배가 이루어지는 경우가 많기 때문에 JPF의 지원 형태는 신속성, 효과성 및 효율성을 높인 지원 전략 차원에서는 JPF를 해외긴급구호 분야 활동 지원 채널의 강점이자 특징으로 여기고 있다.

3) 예산집행

(1) 해외 긴급구호 분야 예산 집행 지원형태

일본 정부는 긴급 피해 상황 및 해외 재난 발생 시 재난위기관리(DRM)시스템 단계에서 전략적으로 예산 집행을 다음과 같은 세 가지 원조 지원형태(Aid Modality)를 통해 지원하고 있다.

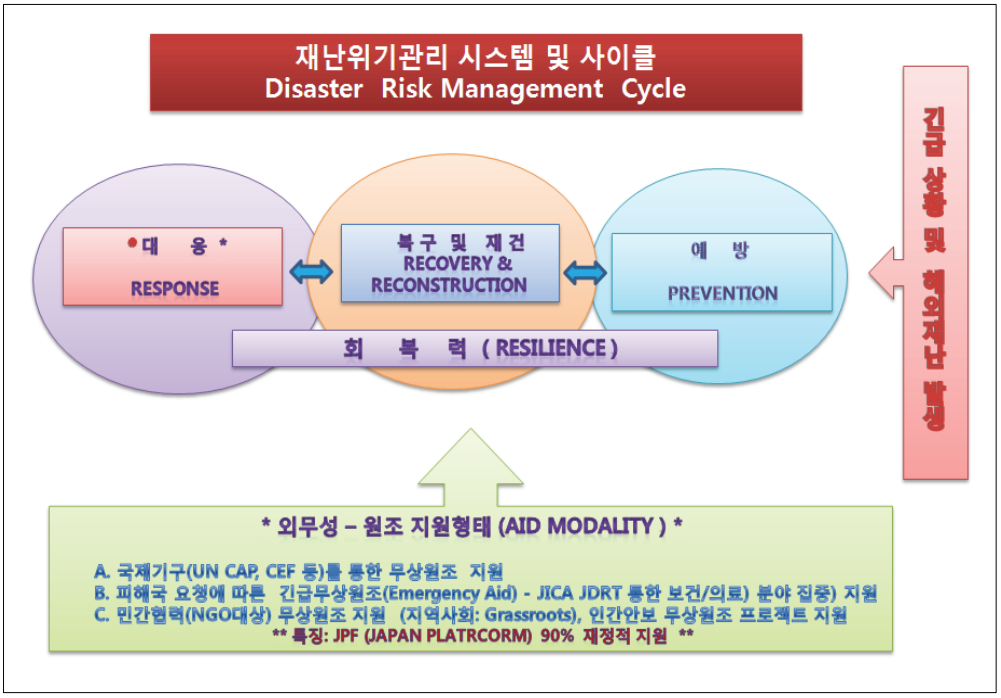
첫째, 국제기구를 통한 자금 지원(CERF, UN CAP)을 통한 인도적 차원의 재해위기감소(DRR) 중 대응 차원의 긴급무상원조(Emergency Aid) 지원 형태로 긴급재난구호활동에 집중 지원을 하고 있다. 주요 분야는 구호물자 이송 및 배분, 그리고 보건/의료 지원 활동에 집중하고 있는 주요 전략을 가지고 있다.

둘째, 외무성 범정부 차원의 해외 긴급구호 운영 체계 메커니즘에 따라 피해국가로부터의 요청 사항이 오거나 수원국가를 지원하는 양자 간 무상원조 자금(프로젝트외 무상원조, 긴급구호 무상원조)지원을 활용하고 있다. 특히 긴급 피해 상황 및 해외 재난이 발생 할 경우 외무성은 재무부와 예산 논의를 거쳐 국제개발협력 관련 부처인 JICA기관을 적극 지원 및 활용하여 예산을 집행하고 총괄 조정한다.

셋째, 민간협력(Public Private Partnerships) NGO를 대상으로 하여 자금을 지원하는 형태이다. 특히 외무성은 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)과 ODA 중·장기 정책인 글로벌 이슈-재해위기감소(DRR)이니셔티브 준수를 위한 목표로 인간안보의 무상원조 지원과, 수원국가 지역사회(Grass-roots)에 초점을 맞춘 재난위기관리(DRM)의 대응, 복구 및 재건, 예방적 차원의 회복을 위한 무상원조 지원 전략으로 공적(Public), 민간(Private) 파트너십을 활용하고 있다. 그 예로 위에서 설명한 바와 같이 일본의 특징적인 특별한 케이스로 외무성은 해외 긴급구호 활

동 분야 지원의 플랫폼 형태로 활동하고 있는 민간단체인 JPF를 통해 민간차원의 NGO프로젝트 무상원조의 약 90%를 JPF에게 지원을 하고 있다.

<그림 71> 외무성의 해외긴급구호 분야 ODA 지원 형태



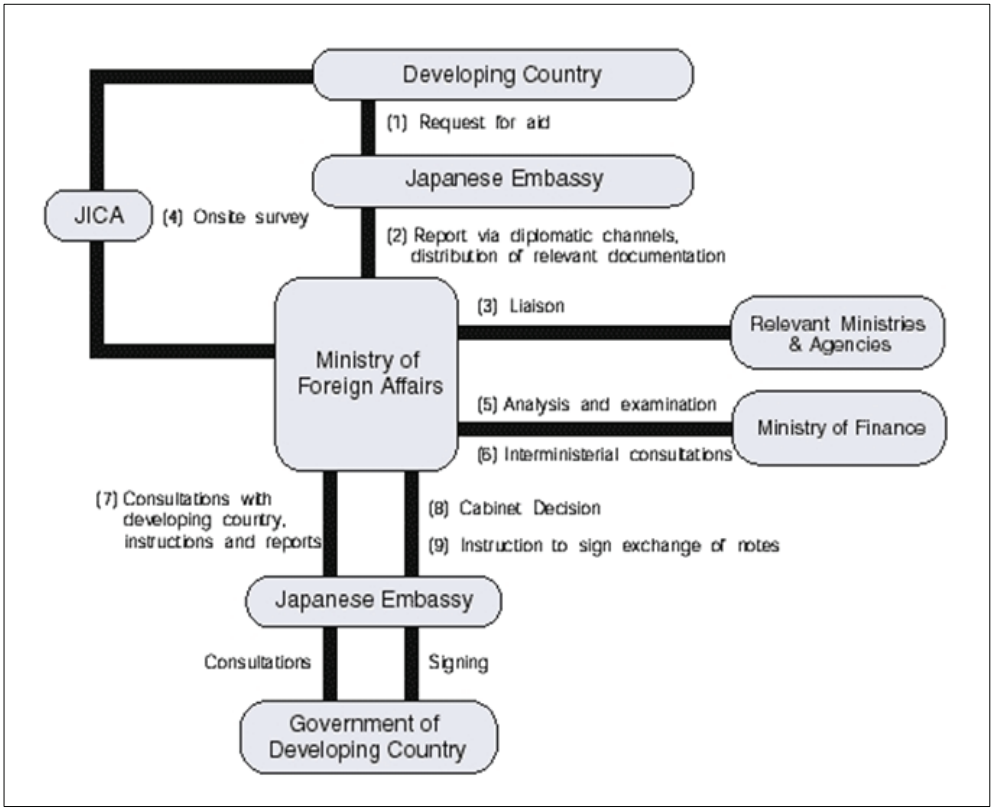
해외 재난긴급구호 지원 전략	
정부기관	ODA 자금 지출 지원 형태
외무성(MOFA)	① 국제기구를 통한 자금지원(CERF, UN CAP etc) · DRM 중, DRR 대응 차원의 긴급재난구활동 무상원조 자금 지원 집중(보건/의료분야 초점)
	② 피해국(수원국) 요청 대상 양자 무상원조 자금 지원
	③ 민간협력(NGO 대상 자금 지원) · JPF(Japan Plat Form) 90% 무상원조 지원 · 지역사회(Grass-roots) 초점, 인간안보의 무상원조 프로젝트 무상원조 지원

먼저 해외 긴급구호 현장에서 총괄 및 코디네이션을 담당하고 있는 외무성과 일본국제협력기구(JICA)이다. 해외 긴급구호 관련 총 예산 집행은 외무성의 무상원조 자금 담당으로는 비프로젝트 무상원조, 지역사회와 인간안보 프로젝트 무상원조, NGO 프로젝트를 지원하는 무상원조, 긴급재난 구호활동에 필요한 긴급무상원조(Emergency Aid) 분야를 담당하여 예산 집행을 시행하고 있다. 이 점에 알 수 있는 점은 외무성은 긴급재난위기관리(DRM)중 긴급 재난 피해 발생 시, 초기 대응단계에서만 전략적 집중 지원을 통해 일본 정부의 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter) 및 ODA · 중장기 정책(글로벌 이슈: 재해위기감소(DRR))에서 강조되고 있는 평화를 겨냥한 인간안보의 개념을 실현하여 개발목표를 달성하고자 하는데 초점이 맞춰졌다고 할 수 있다.

외무성과 일본국제협력기구(JICA)의 무상원조 지원 프로세스에 대한 역할 분담 사항은 다음과 같다.

개발도상국(수원국)의 원조 요청이 일본 정부 당국의 대사관으로 부터 정식 외교공관 채널을 통해 문서가 교류되면 일본 대사관은 외무성에게 통보한다. 통보를 받은 외무성은 관련된 일본 행정자치부처 및 협의체와 협력하며 일본국제협력기구(JICA)에게는 현장 설문조사(Onset Survey)를 통해 피해규모, 지원 범위 등을 재무부와 함께 재정 책정 및 정치 · 제도적인 측면에 자문과정, 의사 결정 과정을 거쳐 수원국의 제도와 지원 체계를 반영 및 보고하여 다시 일본 현지 대사관을 통해 최종 개도국(수원국)에 무상원조를 지원하게 된다.

<그림 72> 무상원조(Grant Aid) 지원 프로세스[303]



출처: MOFA : http://www.mofa.go.jp/index.html

반면 일본국제협력기구(JICA)는 국제개발협력분야의 전반적인 업무를 외무성으로부터 넘겨받게 됨으로써 New JICA는 무상원조의 전반적인 프로젝트 담당과 더불어 재난위기관리(DRM)시스템의 전 과정인 대응-재건 및 복구-예방 차원의 단계적 재난예방 및 재건구축(식량 원조 분야 포함)의 무상원조 예산 지원을 통한 긴급구호와 개발협력사업의 전략적 연계의 지속가능한 개발로의 전환에 목표를 두게 되었다.

303) MOFA : http://www.mofa.go.jp/index.html prior to signing the exchange of notes

〈표 82〉 외무성과 New JICA의 무상원조 역할 분담[304)]

지원 분야	New JICA	MOFA
Grant Aid for General Projects	○	
Non-Project Grant Aid		○
Grant Aid for Grassroots Human Security Projects		○
Grant Aid for Japanese NGO Projects		○
Grant Aid for Human Resource Development Scholarship	○	
Grant Aid for co-operation on Counter-terrorism and Security Enhancement		○
Grant Aid for Disaster Prevention and Reconstruction	○	
Grant Aid for Community Empowerment	○	
Grant Aid for Fisheries	○	
Cultural Grant Aid	○	
Grant Aid For Cultural Grassroots Projects		○
Emergency Grant Aid		○
Food Aid	○	
Grant Assistance for Under privilleged Farmers	○	
Grant Aid for Environmental Issues and Addressing Climate Change	○	
Grant Aid for Poverty Reduction Strategy	○	

(2) 해외 긴급구호 분야 사업의 지원 실적

일본은 해외재난 긴급구호 무상원조 금액 지원을 다음과 같은 기준에 의해 집행하고 있다. 해외 긴급 상황 및 특정사고(재해, 갈등 및 분쟁의 충돌)가 발생하고 있는 취약국가나 피해국가의 수요에 따라 지원하는 것을 원칙으로 한다. 또한 위와 같은 긴급 상황 발생 시에는 국제 조직 또는 해당국가의 신속한 의사결정에 대응하기 위

304) 김지현, 김은미: KOICA 한국 원조체계의 분절이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선방안 연구(p.60), 2009.

한 절차로(내각부 결정 사항 제외) 일본 국회 상황이 허용되는 수준에 따라 채택이 즉각 지원하는 것으로 한다.

외무성은 해외재난 및 긴급구호 지원 활동 분야의 예산책정 및 집행과정은 외무성이 맡고 있다. 외무성은 기동성과 신속적인 대응을 위해 경험과 전문적 노하우를 지니고 있는 일본국제협력기구(JICA) JDRT 인력풀을 활용한 재난위기관리 시스템 운영에 초기 대응단계에서는 구호물품 지원, 인력풀 공급, 물자지원 및 현장에서 구호를 통한 개발목표 완수에 필요한 운영비용(Operational Cost) 예산으로 매년 약 천만 달러를 지원하고 있다.[305]

그 밖의 JICA는 일본국제협력은행(JBIC)의 차관 프로젝트를 유동적으로 활용하여 해외 재난 긴급 대응 이후, 중장기적 개발을 위한 재건복구에 필요한 개발조사를 실시, USAID, GTZ, AusAID, UNOCHA, UNHCR, UNICEF 등 공여기관, 국제기구와 향후 원조계획에 대한 정보공유, 논의 등 자문회의를 거쳐 프로젝트 계획 및 예산을 수립하여 피해 국가/지역에 직접적 혹은 국제기구를 통해 지원하고 있다.[306]

<박스 19> 해외 재난긴급구호 지원 전략

정부부처	ODA 자금 지출 활용
일본국제협력기구(JICA)	외무성의 지원 금액을 받아 JDRT 파견을 통해 재난 발생국가 현장에서 지출 함 ① DRM 시스템 단계 중, 초기 대응단계에서는 JDRT은 - 구호물품 지원, 인력풀 공급, 물자지원 - JICA JDRT은 외무성으로부터 JDRT의 개발목표 달성을 위해 총 운영비용(Operational Cost) 매년 약 천만 달러 지원 받고 있음 ② 분쟁 및 재난 이후, 재건복구 및 예방 단계에서는 - 기술협력(TC): 개발조사, 기술협력프로젝트, 봉사단 파견, 훈련생 초청 개발사업 실시

해외긴급구호 지원 대상 국가는 해외 재난 피해가 잦은 동남아시아 지역에 JDRT 중, 의료팀 47%, 전문가 팀 30%의 비중으로 편성되어 긴급구호 대응 차원의 긴급구호 분야에 집중되는 JICA JDRT 파견이 활용되고 있다.

2008년부터 2010년 외무성 백서에 따르면 JICA JDRT 파견을 통한 해외재난분야

305) MOFA: Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division Ministry of Foreign Affairs of JAPAN PPT 자료 2011.5

306) JICA Annual Report 2011.

현황과 원조 지원 금액은 1987년부터 2007년 까지 총 359개 국가에 95개 팀의 JDRT를 파견해 전체 약 73억만 엔을 지원했다.

□ 해외 긴급구호 프로젝트 및 JDRT 파견 실적

〈표 83〉 해외 재난분야의 JDRT 파견 현황과 구호 물품 제공 금액 (1987년-2001년)

	JDRT 파견	재난구호물품제공(Emergency Relief Goods)	
년도 (Fiscal Year)	JDRT 파견 수	케이스(건)	제공금액(백만 엔)
1987. 09 - 1998. 03	2 팀	3 건	70
1988년	6 팀	12 건	465
1989년	2 팀	7 건	189
1990년	6 팀	14 건	604
1991년	9 팀	19 건	474
1992년	3 팀	19 건	363
1993년	3 팀	18 건	519
1994년	1 팀	14 건	252
1995년	1 팀	16 건	425
1996년	2 팀	24 건	370
1997년	4 팀	19 건	433
1998년	7 팀	30 건	547
1999년	11 팀	22 건	498
2000년	4 팀	11 건	268
2001년	0 팀	9 건	135
2002년	7 팀	22 건	254
2003년	7 팀	15 건	244
2004년	15 팀	29 건	388
2005년	6 팀	19 건	298
2006년	3 팀	15 건	211
2007년	1 팀	22 건	381
총 (total)	95 팀	359 건	7.389
Note: Due to rounding, the total figure may not match the sum of the individual parts			

2007년 JDRT 파견을 통한 해외재난 긴급구호 활동의 총 케이스는 22건으로 총 예산 집행은 3억 8천만 엔이 지출되었다. 이 중 2007년 수원국가들 중 중국 폭설로 인한 피해 지원 약 5천7백만 엔, 방글라데시 약 3천5백만 엔을 지원하였다.

〈표 84〉 2007년 JDRT 해외재난 긴급구호 파견 및 지원 금액[307]

국가	재난유형	파견 결정일	지원 금액(백만 엔)
솔로몬 아일랜드	지진 해일	2007. 4.4	13
우루과이	홍수	5.11	10
미얀마	싸이클론	6.5	10
파키스탄	홍수	7.6	13
수단	홍수	7.24	16
페루	지진	8.17	16
자메이카	허리케인	8.24	15
니카라과	허리케인	9.26	11
가나	홍수	9.18	13
우간다	홍수	9.20	12
도미니카공화국	열대성폭풍	11.1	12
멕시코	홍수	11.9	15
방글라데시	싸이클론	11.19	35
파푸아 뉴기니	싸이클론	11.22	13
한국	기름유출사고	12.14	30
스리랑카	홍수	12.27	14
볼리비아	홍수	1.30	13
증국	폭설	2.5	57
아프가니스탄	폭설	2.6	21
타지키스탄	한파	2.7	10
에콰도르	홍수	2.22	13
마다가스카르	싸이클론	2.27	16
2007 총 배분	총 1팀	22케이스	381
Note: Due to rounding, the total figure may not match the sum of the individual parts			

307) MOFA White Paper 2008

한편 JICA의 활발한 활동이 이루어진 2008년은 57개의 프로젝트가 약 16억5천만 엔으로 지원되었다. 주요 프로젝트로는 지진, 홍수 및 허리케인의 자연 피해를 입은 중국 사천, 파키스탄, 미얀마 등의 아시아 지역과 미국 조지아 피해 지역에 지원 되었다.

〈표 85〉 해외 긴급구호 무상원조 프로젝트(2008년)[308]

국가	파견일	프로젝트명
중국 (China)	2008. 5. 16	중국 대규모 지진 피해로 인해 발생한 피해자들에 대한 긴급무상원조
	2008. 6. 3	중국 대규모 지진 피해 발생로 인한 피해자들에 대한 긴급무상원조
파키스탄	2008. 9. 29	파키스탄 이슬람 지역 홍수피해로 발생한 IDP 긴급무상원조 지원
미얀마	2008. 5. 9	미얀마 국가 긴급무상원조 지원
DR 콩고	2008. 11. 28	DR콩고 IDP 긴급무상원조 지원
잠비아	2008. 10. 21	잠비아 2008년 대통령 선거 긴급무상원조 지원
짐바브웨	2008. 12. 26	짐바브웨 콜레라 발생에 대한 긴급무상원조 지원
예멘	2008. 12. 9	예멘 지역에 홍수 피해에 대한 긴급무상원조
팔레스타인	2009. 1. 9.	팔레스타인 당국 가자지구에 대한 긴급무상원조
	2009. 1. 23	팔레스타인 당국 가자지구에 대한 추가 긴급무상원조 지원
쿠바	2008. 10. 24	쿠바 대규모 재해 허리케인 피해에 대한 긴급무상원조 지원
아이티	2008. 9. 19	아이티 허리케인 재난 피해에 대한 긴급무상원조
조지아	2008. 8. 22	미국 조지아 지역 IDP(Internally Displaced Persons) 긴급무상원조

2008년 JICA JDRT 파견을 통한 긴급무상원조 프로젝트 지원 금액은 총 4억 2천 9백만 엔으로 총 23건을 지원했다. 재난유형에는 지진, 허리케인, 대규모 자연재해로 인한 난민을 지원하는 대응 차원의 긴급무상원조 지원형태가 집중되었다.

308) MOFA, White Paper Statistics and Reference Materials, 2008-2009.

〈표 86〉 2008년 해외 긴급구호 무상원조 지원 금액[309]

(단위: 백만 엔)

국가	재난유형	지원경정일	원조의 양
미얀마	싸이클론	2008. 5.5	28
		5.7	36
		5.15	43
중국	지진	5.13	60
		5.15	0
		5.19	0
미얀마	싸이클론	5.28	0
스리랑카	홍수	6.3	17
필리핀	홍수	6.25	20
		7.9	20
우크라이나	홍수	8.1	12
몰도바	홍수	8.7	10
베트남	홍수	8.15	18
라오스	홍수	8.22	12
아이티	허리케인	9.2	17
		9.10	22
키르키스공화국	지진	10.7	11
온두라스	홍수	10.23	13
예멘	홍수	10.28	18
파키스탄	지진	10.29	11
파나마나	집중 폭우	11.27	10
파푸아 뉴기니	해수 유입 (Heavy Sea Swells)	12.18	13
피지	홍수	1.15	10
솔로몬아일랜드	홍수	2.5	10
볼리비아	댕기열	2.17	7
콜롬비아	홍수	3.6	11
2008 총 배분	3팀	23케이스	429
Note: Due to rounding, the total figure may not match the sum of the individual parts			

309) MOFA White Paper 2009

2009년 해외 재난피해 수원국가 지원으로는 파키스탄, 스리랑카, 멕시코, 필리핀, 태국, 수단, 예멘, 아이티 등의 각 국가 내에 자연재해로 발생한 난민 지원으로 약 2억7천8백만 엔을 지원하였다. 한편, 아프리카 서부기니 지역과 수단과 부룬디 같은 취약국가에는 해외 긴급구호 대응 차원의 무상원조 지원보다는 분쟁 및 갈등으로 인한 인도적 지원 차원의 인간안보와 평화 차원의 무상원조의 형태로 지급된 특징을 살펴 볼 수 있다. [310]

〈표 87〉 해외 긴급구호 무상원조 프로젝트(2009년)[311]

국가	파견일	프로젝트명
파키스탄	2009. 4. 7	파키스탄 IDP(Internally Displaced People) 긴급무상원조
스리랑카	2009. 5. 1	스리랑카 IDP 긴급무상원조
멕시코	2009. 5. 8	미국 멕시코 발생한 인플루엔자 발생 긴급무상원조
파키스탄	2009. 6. 9	파키스탄 IDP 긴급무상원조
아프리카 서부기니	2009. 6. 9	아프리카 서부기니 선거과정에서의 긴급무상원조 (Emergency Grant Aid)
타이완	2009. 8. 11	대만 태풍 재해 피해에 대한 긴급무상원조
	2009. 8. 17	대만 태풍 재해 피해에 대한 긴급무상원조
개도국전반	2009. 9. 25	WHO를 통한 개발도상국가 전체에 인플루엔자 발생 대책을 위한 긴급무상원조(Emergency Grant Aid)지원
필리핀	2009. 10. 9	필리핀 대규모 태풍(Typhoon Disaster) 피해에 대한 긴급무상원조
수단	2009. 10. 16	수단 국가 선거과정에서의 긴급무상원조
예멘	2009. 11. 10	예멘 IDP(Internally Displaced People) 긴급무상원조
브룬디	2010. 1. 8	브룬디 국가 선거과정에서의 긴급무상원조 지
아이티	2010. 1. 15	아이티 대규모 지진 피해자들에 관한 긴급 무상원조
	2010. 1. 26	아이티 대규모 지진 피해자들에 관한 긴급무상원조
칠레	2010. 3. 2	칠레 대규모 재난 지진 피해에 관한 긴급무상원조

310) 글로벌 인도적 지원(Global Humanitarian Assistance, 이하 GHA) 2009년에 따르면 일본의 인도적 지원의 원조의 약 70.1%는 취약국가에 지원되었으면 41.3%는 인도적 지원이 장기적으로 필요한 피해국 지역의 수혜자들에게 집적 지원하였음.

311) 외무성(MOFA) White Paper Statistics and Reference Materials.(2009-2010)

〈표 88〉 2009년 JDRT 해외재난 긴급구호 파견 및 지원 금액[312]

국가	재난유형	파견 결정일	지원 금액(백만 엔)
멕시코	신종인플루엔자	2009. 5. 1	21
타이완	태풍	8.19 (전문가팀)	40
브루키나파소	홍수	9. 9	14
필리핀	태풍	9. 28	20
인도네시아	지진	10. 1 (긴급구호팀 65명) (의료팀 23명)	25
		10. 3 (SDF unit) 31명	
파푸아 뉴기니	콜레라 등	10.2	8
베트남	태풍	10.3	20
소말리아	태풍, 지진 해일	10.3	20
			10
라오스	태풍	10.14	10
부탄	지진	10.14	10
엘살바도르	폭우	11.10	20
아이티	지진	1.14	30
		1.15 (의료팀 25명)	
		1.20 SDF unit (104명)	
칠레	지진	3.1 (의료팀 3명)	30
피지	싸이클론	3..26	10
2009 총 배분	7팀	14 케이스	278
Note: Due to rounding, the total figure may not match the sum of the individual parts			

또한 최근 2010년 JDRT는 아이티 국가와 칠레 국가에 의료팀 파견을 집중 지원하였다. JICA 2010년 연례 보고서(Annual Report)에 따르면 2010년 JDRT 파견에 따른 해외긴급구호 활동 지원 금액은 약 2억2천백만 엔을 지출하였다.

312) MOFA White Paper 2010

〈표 89〉 JDRT의 해외재난 긴급구호 파견 및 지원 금액(2010년)

국가	재난 유형	파견 결정일	지원 금액(백만 엔)
과테말라	열대성 폭풍	2010.4	20
온듀라스	열대성 폭풍	2010. 3	10
미얀마	열대성 폭풍	2010. 6	10
파키스탄	홍수	2010. 7	20
파키스탄	홍수	201. 7	20
베트남	홍수	2010.10	20
아이티	콜레라	2010. 10	15
Benin	홍수	2010.10	20
카리브해 지역 (SAINT lUCIA)	허리케인	2010.10	8
카리브해 지역 (Saint Vincent and The Grenadines)	허리케인	2010.10	7
가나	홍수	2010.11	13
코스타리카	홍수	2010.11	8
콜리비아	홍수	2010.12	20
베네수엘라	홍수	2010.12	10
스리랑카	홍수	2011. 1	20
2010 총 배분		15케이스	221
‘Note: Due to rounding, the total figure may not match the sum of the individual parts			

(3) 민간 차원의 해외 긴급구호 분야 예산 집행 및 지원 실적

일본 정부는 1999년 코소보 사태 이후, 인도적 지원의 필요성 및 해외 재난에 대응하는 해외 긴급구호 활동의 필요성을 인식하기 시작하였다. 이후 외무성과 JICA는 민간차원의 NGO 단체들과도 NGO의 독립성은 유지시켜 주면서도 상호 협력적 보완 역할을 하기 위한 전략적 수립으로 NGO를 대상으로 무상원조프로젝트를 적극 지원하며 인도적 차원의 해외 긴급구호 분야 지원 역량 강화에 주력하며 예산을 투자하고 있다.[313)]

313) 예): 45개의 NGO 단체가 72개의 프로젝트인 학교설립, 건강 및 의료 지원, 풀뿌리지역지원, 사회적 경제개발프로젝트 등을 이행할 수 있었음.

일본국제협력기구(JICA)의 재난위험관리 시스템의 대응, 재건 및 복구와 예방차원의 민관협력 프로그램의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

JICA는 NGO, 지방자치단체, 대학, 공익법인 단체 등을 대상으로 JICA 파트너십 프로그램(JICA Partnership Program, 이하 JPP)을 시행하고 있다. 이 JPP는 JICA가 민관단체들의 독립성을 유지시켜 주는 차원에서 사업업무지시서(ToR)를 직접 제시하기 보다는 NGO단체들의 프로젝트 제안서 제출을 통해 개발 사업을 제안하고, JICA는 ODA 무상원조 지원이 타당한지에 대한 심의를 통해 업무를 위탁하여 계약하는 채널로 활용하여 지원하고 있다. JICA의 일반 입찰경쟁에 지방자치단체는 참여할 수 없으나 JPP에서는 연수생 초청, 전문가 파견 등을 통해 지자체의 노하우를 전수하기도 한다. 따라서 JICA는 국제협력 경험이 풍부한 NGO, 대학, 공익법인 등에 총 사업비 5,000만 엔 까지 지원, 국제협력 경험이 적은 경우는 약 1,000만 엔까지 지원을 하고 있으며, 사업 대상은 커뮤니티 개발, 사회적 약자지원, 양성평등 추진, 보건의료, 소득향상지원 등 개도국 사람들의 생활 개선과 생계 향상에 직접적인 영향을 미치는 활동으로, 대상국은 JICA 해외사무소가 설치된 국가로 그 범위를 정하고 있다.

이처럼 일본의 재난위험 관리 시스템의 정부와 부처 간 전반적인 지원 현황은 외무성의 재정적 지원과 더불어 JICA 개발 차원의 파트너십 프로그램, 기업과 NGO들의 폭 넓은 파트너십으로 이루어지고 있다.

2008년 기준 해외 재난 및 긴급구호 분야에 NGO대상 민간자금이 지원되는 주요 수원국가는 주로 아시아 지역에 90%가 집중되고 있다. 동아시아 지역은 인도네시아, 캄보디아, 태국, 동티모르, 필리핀, 베트남, 몽골, 라오스 등이며 서남아시아 지역은 인도, 스리랑카, 방글라데시, 파키스탄, 네팔이다. 또한 중동 지역은 아프가니스탄, 이라크, 팔레스타인, 요르단, 아프리카 지역은 케냐, 에티오피아, 수단, 말라위 등 29개 국가의 1개 지역 총 72개 프로젝트 및 45개의 단체에 지원이 되고 있다.

따라서 본 연구에서는 정부로부터 민간 차원의 해외 긴급구호 분야 예산 90%를 지원 받고 있는 일본의 대표적인 민관단체의 유형을 띄고 있는 JPF 단체의 예산규모와 실적에 대해 범위를 한정하여 살펴보고자 한다.

JPF의 예산 확보는 외무성으로부터 90%의 자금을 지원 받고 있으며, 그 밖의 기업과 일반 시민이 기부하는 민간단체들의 사업의 적절성에 따라 예산을 반영하여 지원되고 있다. JPF의 단체별 자금 지원 방식으로는 JPF 회원으로 소속되어 있는 회

원기관들이 JPF에 수원 국가별 지원 전략인 프로젝트들의 제안서를 제출하면 업무 수행 체계에서 살펴본 의사결정 과정 지원 절차에 따라 집행되고 있다.

JPF의 2000년부터 2011년까지 진행되고 있는 JPF의 국가별 총 프로젝트는 2011년 10월 5일 기준 694개로 35개 국가와 지역에 46개의 프로그램으로 약 19억 엔이 활용되고 있다.[314]

JPF 단체가 지원하고 있는 주요 수원국가 지역은 주로 아시아 · 태평양 지역을 우선순위로 JPF에 소속되어 있는 NGO단체의 70%와 이외 일본 200여개의 단체[315] 72% 이상이 아시아 지역에 집중되어 지원하고 있으며 아시아의 28개 국가로는 자연재해(홍수, 가뭄, 지진, 지진 해일)가 자주 발생하고 있는 캄보디아, 네팔, 필리핀이며 중국, 몽골, 이라크, 아이티 등에 지원되고 있다. 그 밖의 아프리카[316] 19%, 라틴아메리카 8%, 동유럽 5%, 대서양 지역 2% 지원을 차지하고 있다.

〈표 90〉 Japan Plat Form 프로젝트 현황 (2000년-2011년)[317]

(프로젝트 수)

민간 부분 자금 지원												
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총
10	1	19	7	13	23	25	19	22	40	52	21	252
정부 자금 지원												
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총
0	10	11	17	36	36	36	63	59	71	82	21	442

출처: Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2.

JPF가 정부와 민간으로부터 지원 받고 있는 예산 유형은 아래의 표와 그림에 나타나 있는 것처럼, 민간영역으로부터의 재정적 지원을 약 4천5백만 달러, 정부로부터의 지원 금액인 약 1억1천5백만 달러로서 민간영역 보다는 정부로부터 지원 받고 있는 프로젝트 지원 금액의 90%이상으로 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 2011년은 예외적으로 일본 국내 동일본 대지진과 지진 해일의 영향으로 정부 기관의 재정 지원은 현저히 줄어들었으며, 오히려 민간영역 기금이 급격히 증가하였다.

314) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7

315) 필리핀, 캄보디아, 네팔, 인도, 인도네시아, 스리랑카

316) 동아프리카인 케냐와 에티오피아와 우간다 지역 그리고 남아프리카 잠비아,

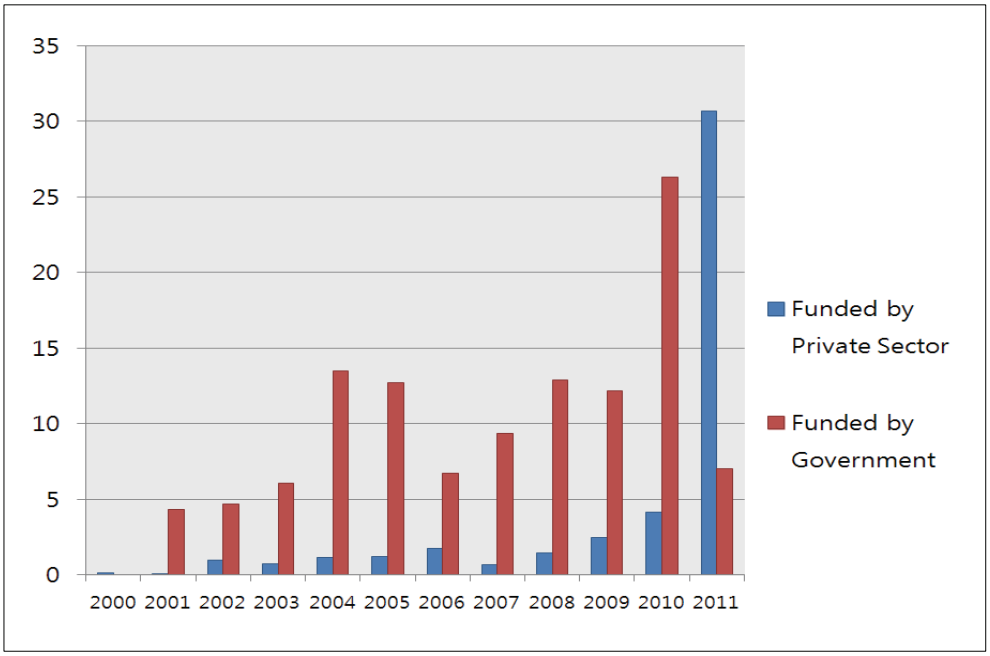
317) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7(통계일자: 2011.10.05)

〈표 91〉 Japan Plat Form 프로젝트 지원 금액 현황 (2000년-2011년)

(단위: 백만 달러)

민간 부분 자금 지원												
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총
0.15	0.09	0.99	0.73	1.14	1.2	1.76	0.68	1.44	2.45	4.18	30.7	45.45
정부 자금 지원												
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총
0	4.32	4.69	6.07	13.5	12.7	6.71	9.39	12.9	12.2	26.3	7.05	115.9

<그림 73> Japan Plat Form 프로젝트 민간영역 vs 정부기관 재정 지원 (년2000-2011년)[318]



출처: Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2011. 2.

JPF의 2001년부터 2010년 수원국가에 지원된 주요 지출 금액과 사업의 실적을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

318) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7 통계일자: 2011.10.05

2001년부터 2011년까지 JPF 회원 기관이 종료한 682개 프로젝트의 총 지원 금액은 7천8백만 달러로 구체적인 지원 국가와 시기, 지출액은 다음과 같다. 2001년 9·11일 테러 이후, JPF는 2001년 9월부터 2004년 8월까지 아프가니스탄에 긴급구호 및 재건복구 활동 지원에 약 5백4십5만2천 달러로 33개 프로젝트를 지원하였다. 또한 2004년 인도네시아 수마트라 지역의 해외재난 및 지진 해일 발생에 2004년부터 2006년 까지 4백98만 9천 달러 43개 프로젝트 지원과 동시에 2006년부터 2009년 자바(Java) 지역에 약 백95만6천 달러 27개 프로젝트 지원으로 가장 많은 지원 현황을 보이고 있다. 그 밖에 2005년에서 2009년에는 파키스탄 카시미르 지역에 약 6백78만5천 달러 48개 프로젝트 지원, 2008년에서 2011년에는 미얀마에 약 7백19만1천 달러 43개 프로젝트 지원을 하였다.

〈표 92〉 JPF 단체의 종료된 프로그램 지원 국가 및 지원 금액[319]

(단위 : 달러)

프로그램완료 국가	프로그램 지원 시기	지원 금액 및 프로젝트 수
브라질 홍수	Jan 2011 ~ May 2011	255,000
		5개 프로젝트
스리랑카 홍수	Jan 2011- Jul 2011	600,000
		10개 프로젝트
미얀마 태풍(GIRI)	Nov 2010 - Jan 2011	239.000
		3개 프로젝트
베트남 홍수	Oct 2010 ~ Dec 2010	107,000
		2개 프로젝트
칠레 지진	Mar 2010- Jan 2011	1,075,000
		11개 프로젝트
인도네시아 지진(Padang)	Oct 2009 - Aug 2010	1,536,000
		26개 프로젝트
필리핀 홍수	Oct 2009 - Apr 2010	878,000
		16개 프로젝트
파키스탄 NWFP	June 2009 -Oct 2009	496,000
		3개 프로젝트
짐바브웨 콜레라	Mar 2009 - Aug 2009	201,000
		2개 프로젝트
가자 지구	Feb 2009 - May 2009	765,000
		6개 프로젝트

319) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7

〈표 93〉 JPF 단체의 종료된 프로그램 지원 국가 및 지원 금액(계속)[320]

(단위 : 달러)

프로그램완료 국가	프로그램 지원 시기	지원 금액 및 프로젝트 수
파키스 지진(Kashmir)	Oct 2005- Aug 2009	**6,785,000**
		48개 프로젝트
수단(Darfur)	Feb 2005 - Feb 2007	2,606,000
		7개 프로젝트
인도네시아 지진(Sumatra)	Dec 2004 - Feb 2006	**4,989,000**
		43개 프로젝트
리비아	Feb 2004 - May 2006	5,024,000
		13개 프로젝트
이란 지진(Bam)	Dec 2003- Jan 2006	2,464,000
		22 개 프로젝트
파키스탄 지진 (Baluchistan)	Nov 2008- Apr 2009	409.000
		2개 프로젝트
인도 홍수	Oct 2008- Mar 2009	6,000
		2개 프로젝트
중국 지진(Shichuan)	May 2008 -Aug 2009	1,229,000
		18개 프로젝트
미얀마 태풍	May 2008 - Jan 2011	**7,191,000**
		43개 프로젝트
방글라데시 태풍	Nov 2007- May 2008	600,000
		10개 프로젝트
평화 건설	Oct 2007- Jun 2010	237,000
		7개 프로젝트
스리랑카	Sep 2007 - Nov 2008	689,000
		5개 프로젝트
인도네시아 지진 (Bungkulu)	Sep 2007- Mar 2008	622,000
		8개 프로젝트
방글라데시/네팔 홍수	Sep 2007- Mar 2008	760,000
		5개 프로젝트
스와질랜드/레소토 가뭄	Sep 2007- Oct 2008	895,000
		5개 프로젝트
페루 지진	Aug 2007- Sep 2008	787,000
		8개 프로젝트
요르단	Jul 2007- May 2010	3,286,000
		24개 프로젝트
시리아	Jul 2007- Mar 2009	16,000
		2개 프로젝트
일본, 니카타 지진	Jul 2007- Dec 2007	79,000
		6개 프로젝트

320) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7

〈표 94〉 JPF 단체의 종료된 프로그램 지원 국가 및 지원 금액(계속)[321]

(단위 : 달러)

프로그램완료 국가	프로그램 지원 시기	지원 금액 및 프로젝트 수
파키스탄 태풍	Jul 2007 - Mar 2008	1,287,000
		10개 프로젝트
소말리아 지진	Apr 2007 - Jun 2007	18,000
		2개 프로젝트
레바논	Sep 2006 -May 2007	453,000
		6개 프로젝트
동티모르	Jul 2006- Oct 2007	597,000
		6개 프로젝트
인도네시아 지진(Java)	May 2006- Nov 2009	**1,956,000**
		27개 프로젝트
이라크	Nov 2002- Nov 2009	22,139,000
		28개 프로젝트
잠비아	Aug 2002 - Feb 2003	1,199,000
		5개 프로젝트
아프가니스탄	Sep 2001 - Aug 2004	**5,452,000**
		33개 프로젝트
몽골 폭설	Jan 2001 - Feb 2001	13,000
		1개 프로젝트
인도 지진	Jan 2001 - Mar 2002	135,000
		9개 프로젝트
총액	**78,075,000 달러/ (총: 682 프로젝트)**	

JPF가 현재 진행 중인 프로젝트에 대한 총 지출 금액은 약 8천3백21만1천 달러이다 2006년부터 지원이 시작된 남 수단에는 현재 총 46개 프로젝트가 지원되고 있으며, 약 2천1백16만4천 달러가 지원되었다. 특히 2011년 3월은 예외적으로 동일본 대지진이 있었던 시기로 2011년 약 7백5만 달러 정부기관으로 부터의 지원보다는 약 3

321) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7

천 70만 달러가 민간기관의 지원으로 급격히 증가하였다. 2011년 3월부터 JPF가 국내에 지원하는 긴급구호 프로젝트는 41개로서 약 3천2백14만8천 달러가 집중 지원되고 있다.

〈표 95〉 현재 JPF가 진행 중인 프로그램 지원 국가 및 지원 금액[322]

(단위 : 달러)

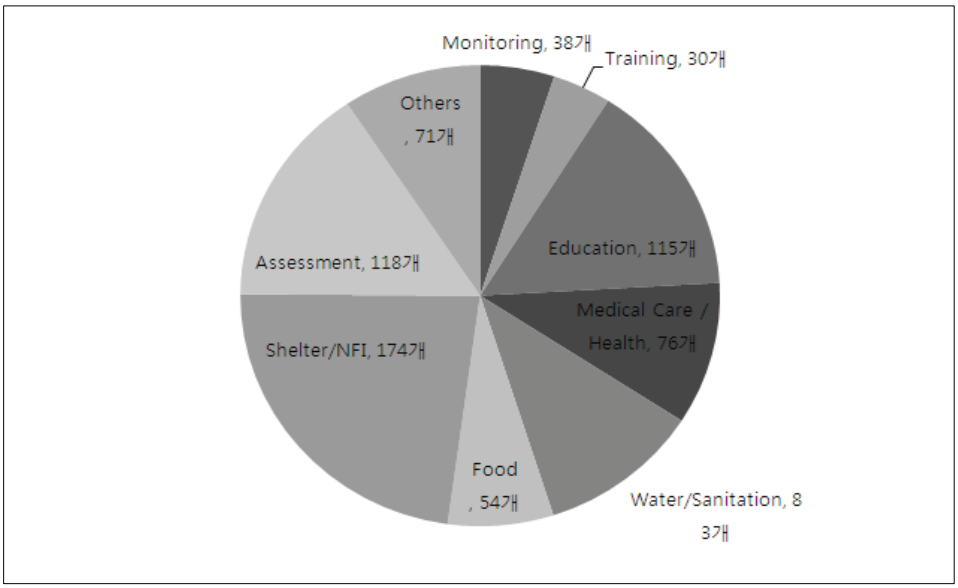
진행 중인 프로그램국가	프로그램 지원 시기	지원 금액 및 프로젝트 수
아프리카의 뿔 가뭄	Aug 2011 ~	82,000
		2개 프로젝트
일본 북태평양 지역	Mar 2011 ~	**32,148,000**
		41개 프로젝트
파키스탄 홍수(2010)	Aug 2010 ~	4,371,000
		27개 프로젝트
아이티 지진	Jan 2010 ~	9,423.000
		36개 프로젝트
스리랑카(북부)	Feb 2009 -	9,082,000
		41개 프로젝트
남부 수단	May 2006 -	21,164,000
		46개 프로젝트
총액	**83,221,000 달러 / (총: 193개 프로젝트)**	

다음은 해외 재난 발생 시, 해외긴급구호 및 재건 복구 사업에 JPF의 민간협력 프로젝트 지원 현황이다. 이 중, 재난 피해 현장에서 가장 많은 지원 활동 사업을 하고 있는 분야는 재해 현장의 1위가 피난처/NFI 제공 174개 프로젝트, 2위는 조사(Assessment)에 118개 프로젝트 제공, 3위는 교육 115개 프로젝트 제공, 4위 식수/위생 83개 프로젝트 제공, 5위 의료지원 및 건강 76개 프로젝트 제공, 6위 식량지원 54개 프로젝트 제공 등을 지원 하고 있다. JPF는 민간협력의 플랫폼의 지원 형태로서 상시자금 마련을 위한 조사(Assessment) 프로젝트를 비중 있게 상당량 지원하고 있음을 알 수 있다.

322) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7

<그림 74> Japan Plat Form 프로젝트 지원 항목 현황

(프로젝트 수)



출처 : Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7

JPF 회원 단체 중 비즈니스 커뮤니티 그룹은 직원들의 기부금을 통한 재정적인 기여, 긴급구호 물품, 서비스 지원을 하며, 정부는 전문가적인 인적 자원을 현장에 파견하여 수집된 물적 · 인적 자원을 NGO들을 통해 긴급구호 물품 지급, 의료치료, 식수 및 위생, 생계 복구, 심리적 사회 치료와 같은 섹터별 접근으로 자연재앙과 재해로 피해 입은 희생자와 분쟁 및 갈등이 지속적으로 이루어지고 있는 분쟁 국가의 난민을 지원하고 있다.

4) 민관협력(Public Private Partnerships)

일본 정부의 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원 분야 민관협력(PPP)활동은 정부의 인도적 지원과 해외긴급분야의 주요정책인 DRM 시스템 사이클에 1차적인 긴급 상황 및 대규모 재난 발생에 즉각적인 정부 긴급 대응(Relief Response) 이후의 재건 및 복구(Rehabilitation & Reconstruction) 그리고 예방적 차원의 연계성(LRRD)을 가진 전략적 지원을 강조하고 있다.

일본 정부는 인도적 지원 및 해외 긴급구호 분야 이행에 기반이 되는 ODA 헌장에 명시된 내용 중 인간 안보 및 평화구축이라는 개념을 강조한다. 이에 따라 국제개발협력 분야에 PPP을 강조하고 이를 주관하고 있는 JICA는 지역사회(Grass-roots)와 인간안보 무상원조프로젝트(Human Security Grant Aid) 지원을 통해 재난위기관리의 재건복구, 예방을 통한 새로운 파트너십을 가지고 경제성장에 집중하고 있다. JICA는 국제개발협력의 ODA 자금을 통한 해외 긴급구호 지원 사업을 실행하는 한편, 현장에서 활발히 사업을 실시하고 있는 민간단체인 JPF, 기업, NGO들을 주요 파트너로 교육, 보건, 의료 지원, 정보공유 사업 등을 시행하고 있다. 또한 JDRT 파견을 통해 긴급구호 단계부터 경제적, 사회적 발전을 위한 인프라 및 전문가를 초청하여 함께 수요조사를 실시하고 있다.

한편 외무성은 PPP를 통한 개발목표와 사업 이행을 위해 민간차원의 NGO 프로젝트 무상원조 지원을 실시하고 있다. 특히 외무성은 인도적 지원 및 해외긴급구호 분야 지원에 있어서는 일본의 특수한 플랫폼 형태의 민관단체에 90%에 달하는 전폭적인 지원을 하고 있다.

민관단체인 JPF는 과거 인도적 지원 분야 및 해외재난 지원 분야에 있어 일본 사회 내에서도 분산적인 긴급구호 지원이 이루어지고 있었고, NGO활동만으로는 효율적인 긴급구호활동에 한계가 있다는 인식에서 설립되게 되었다.

따라서 일본 정부는 PPP의 협력적 모델과 사업 실행을 위한 JPF 단체의 조직구성으로 정부, NGO, 민간영역의 3자간 파트너십을 통한 자연재해, 난민구호 등을 위한 긴급구호 시스템 업무 수행 지원 체계 구축하였다. 이로써 JPF 단체를 통해 자금력 및 전문성을 함께 활용한 파트너십 기구로 자연재해, 난민구호 등을 지원하는 일본 정부의 전형적인 PPP 모델을 보여주고 있다.[323)]

일본 JPF의 목적은 다음과 같다[324)]. 첫째, JPF는 해외재난 및 인도적 지원의 필요성에 대한 인식 증대 그리고 위기에 놓여 있는 취약국가에서 활동하고 있는 다양한 행위자인 정부, 지역자치행정부, 국제기구 유엔, 기업 공동체, 언론 및 미디어, 학계사회, 민간단체 사이에 협력과 조정을 통해 공공(Public), 민간(Private) 기관들의 형평성 있는 3자간 상시 자금력을 마련하여 재정 확보가 열악한 NGOs들에게는 균등한 분배 과정을 통해 긴급 상황 발생 시 현장에 신속하고 시의 적절하게 효과성

323) Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7

324) JPF: Articles of the Organization of the JPF(Translation),

높은 지원이 구축될 수 있도록 지원 하고자 한다.

둘째, JPF는 국제기구뿐만 아니라 협력 기관에 직원 파견, 응급 상황에서 조사 연구, 회의, 교육 및 세미나 실시, 자료 수집 및 활용, NGO 직원들의 전문적인 지식 및 기술 역량 강화와 인도적 차원의 해외긴급구호 지원에 대한 홍보 및 문화 활동을 통해 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원에 대중적 의식을 고취하고자 하는데 그 목적을 두고 있다.[325]

따라서 일본은 PPP영역 중 JPF 단체를 통한 체계적인 의사소통 채널을 통해 해외긴급구호 시스템 운영과 업무 수행에 있어 책무성과 투명성을 더욱 강화했고 공적·사적 기관의 역할 분담은 해외 긴급구호활동 시스템의 신속성, 효율성을 높이는 중요한 계기가 되었다.

(1) JPF의 조직 구조 운영체계 및 의사결정과정

JPF의 최고 의사결정 핵심 분과 위원회로써 이사회(Board of Director), 상임위원회(Standing Committee), 프로젝트 심사위원회(Project Examination Committee)로 설치되어 주요 조직 운영체제의 구조를 이루고 있다.

첫째, 이사회(Board of Director)에서 의장은 2인과 부의장 1인이며 이사진은 15명으로 기업가, 교수, NGO단체로 구성되어 참여하고 있다. 매월 열리는 상임위원회(Standing Committee)에서 내용과 의견을 반영 검토 반영하게 된다.

둘째, 상임위원회(Standing Committee)는 정부, 시민사회, 재계 인사로 이루어진 협의회로 정부 1개, NGO 2개, 대학 2개, 기업에 2개의 의석이 주어지고 있으며 현재는 외무성, 오사카대학교 국제협력센터, 경단련, 도요타 재단 등의 인사가 위원을 맡고 있다.[326] 또한 협의회에 대한 2명의 자문관은 경단련 기업사회공헌위원회, 히로시마주 정부 인사가 맡고 있다.[327] 정부 측 참가자인 외무성은 해외에서 발생한 분쟁, 자연재해에 대해 외무성 및 국제기관의 정보를 NGO에게 제공하고 피해국 정부와 국제기관과의 조정을 지원하며 자금을 제공하고 있다.[328]

---

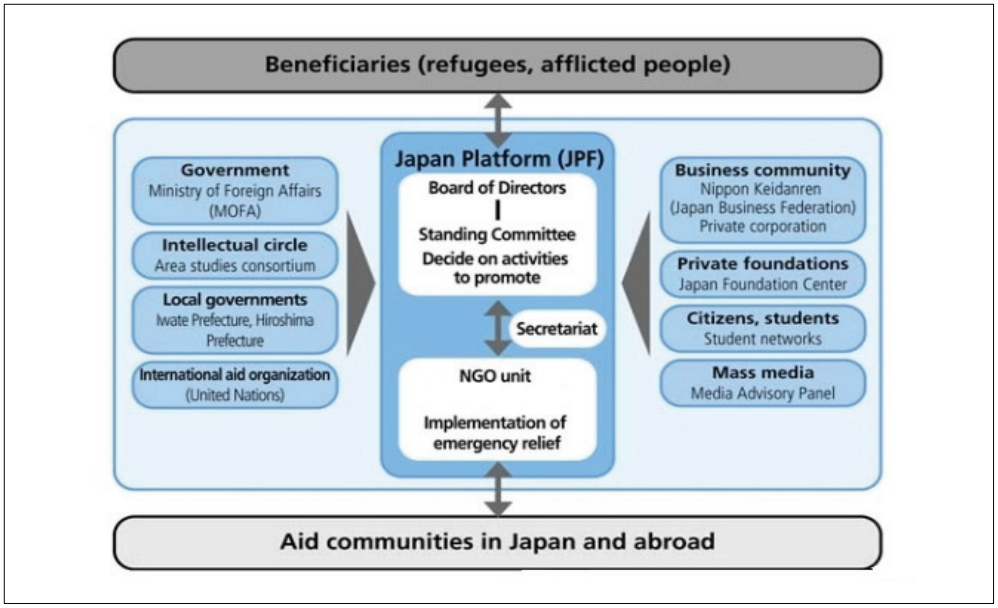
325) JPF: Articles of the Organization of the JPF(Translation)

326) JAPAN PLATFORM: Articles of the Organization of the JAPAN PLATFORM

327) KOICA 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건 복구 지원 사업 종합평가 보고서 (2009.12)

328) KOICA 인도네시아 지진 해일 긴급구호 및 재건 복구 지원 사업 종합평가 보고서 (2009.12)

<그림 75> Japan Plat Form 구조 및 운영체계[329)]



출처 : Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7.

셋째, 프로젝트심사위원회에서는 NGO단체 및 민간단체가 프로젝트 사업 제안서를 JPF에 제출하면 사업의 적절성, 효과성, 지속성, 타당성 등을 선정기준으로 하여 프로젝트 심사 및 채택하는 업무를 담당하고 있다.

(2) NGO Unit

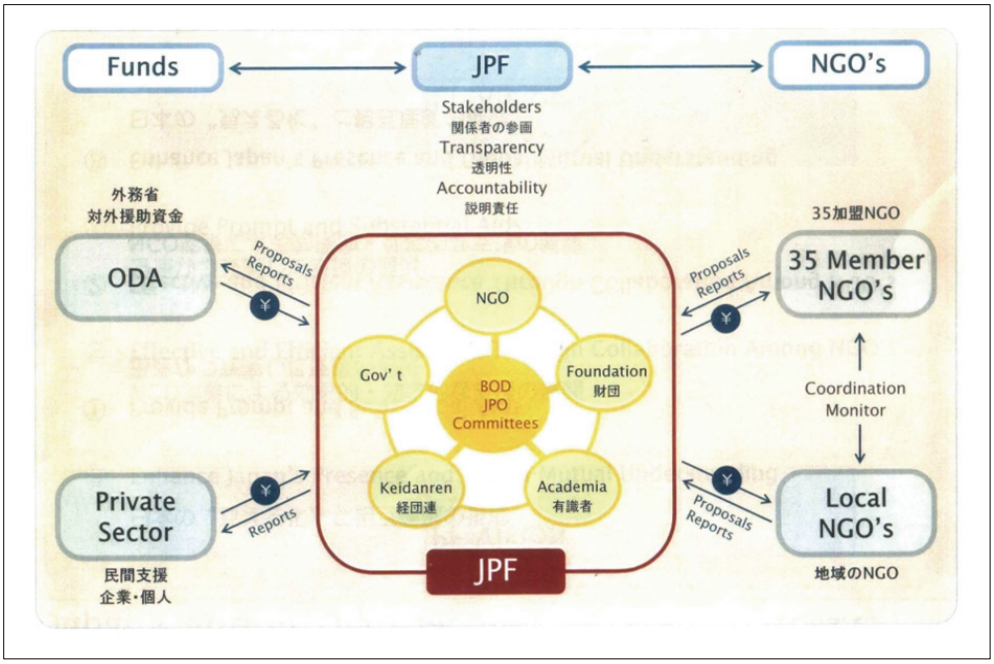
35개의 개발NGO단체들로 구성된 NGO Unit의 회원단체는 일본 국내 NGO와 국제NGO의 현장운동가, 자원봉사단의 폭 넓은 구성원의 인력을 확보하고 있다. 기동성 있는 NGO단체들은 현지 네트워크와 연계하여 해외긴급구호활동에 앞서 초기 수요 조사를 통한 수요 파악 후 계획을 수립하여 JPF 이사회와 상임위원회에 지원 요청 사항을 전달하여 JPF가 상시 자금으로 확보한 예산을 할당 받아 현장에서 사용될 수 있게 지원을 하고 있다. 그 예로, 2005년 인도네시아 수마트라 해안에서 발생한 재난과 그 이후, 필리핀의 홍수, 지진에 대한 피해자 지원활동에도 신속하게 지원되

329) 외무성(MOFA), JPF(Japan Platform) 웹 사이트

었으며, 2009년 12월은 JPF의 해외재난 및 인도적 지원 정책에 있어 NGO단체들과 정부, 민간기업과 함께 더욱더 활발히 파트너십을 가지고 ODA 기금 활용, 활발한 캠페인 및 기부금으로 신속하고 시의적절한 재정 지원의 상시적으로 가능하게 되었다.

반면 민간단체와 35개 NGO단체들은 단체별 프로젝트 실행과 계획에 수립하는데 있어서 다양한 종류의 글로벌 이슈를 다루어야 한다. 하지만 그 중 대규모 해외재난 발생에 따른 인도적 차원의 해외긴급구호 분야 활동 영역은 NGO단체들의 여러 가지 사업 중에 극히 작은 일부를 차지하고 있다. 이에 따라 인도적 차원의 해외 긴급구호 분야 활동 지원 영역에 있어 가장 중요한 수혜자들의 수요에 기반을 둔 시의 적절한 지원에 따른 현장 운영 관리 및 체계적인 운영 메커니즘과 시스템 구축과 인력의 전문성 및 역량이 부족한 것이 사실이다. 이는 JPF 프로젝트심사위원회에서도 지적되는 사항이기도 하다. 때문에 공공(Public) · 민간(Private)기관과 JPF에 회원으로 가입되어 있는 NGO 단체들은 JPF에게 프로젝트 사업 제안서를 제출하여 자금을 지원받는 채널로 활용하고 있다.

<그림 76> Japan Plat Form 프로젝트 채널 모델



출처 : Japan Plat Form : JPF 단체 PPT 자료. 2012. 2. 7.

35개 NGO 단체들이 제안서를 JPF에 제출하면 이사회, 상임위원회들의 심의과정과 프로젝트심사위원회에서 조언을 받아 제출한 NGO단체들에 대한 의견을 받는다. 이를 반영하여 JPF가 국별 프로젝트 제안서 및 보고서를 외무성에 제출하면 외무성은 민간협력 NGO 대상 무상원조 자금의 일부를 JPF에게 집행하고 JPF는 제안서가 채택된 단체들에게 자금을 균등 하게 분배해 주고 있다.

그러나 여기서 주목할 점은 JPF가 외무성으로부터 재정적 지원을 받아 다시 민간단체와 NGO에게 예산을 책정하여 배분하는 과정에서의 중요한 시사점을 보여 주고 있다.

35개 NGO Unit 멤버로 구성되어 있는 NGOs 단체들 중에서도 사업규모가 크고 재정을 많이 확보하고 있는 NGO단체들과 사업의 규모와 재정이 작은 지역(Local) NGO들 사이에서의 JPF의 재정 분배로부터 받는 한계점을 안고 있다. 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원 프로젝트를 실행 하고자 할 때, 단체의 재정능력과 프로젝트 작성에 전문성, 프로젝트 실행능력의 역량이 확보되어 있는 대규모 민간단체와 NGO는 JPF에 사업 제안서를 제출하여 채택되는 확률이 높은 반면, 이러한 역량을 갖추고 있지 못한 대다수의 중·소규모 민간단체 및 NGO의 경우 채택에 있어 많은 제약사항을 가지고 있다.

JPF가 단체별로 균등한 예산 분배를 하고는 있다고 하지만, 예산 편중이 되지 않도록 사업선정과 예산분배 집행과정에서의 책임성과 투명성이 보장되는 제 3자의 평가와 조언 그리고 지속적인 모니터링이 실시되어야 한다. 그러나 아직 JPF에 모니터링 및 평가(M&E) 체계, 사업 선정의 명확한 가이드라인은 부족한 것이 현실이다. 따라서 향후 JPF는 일본 사회에서 대표성 있는 민간협력기관(PPP)으로서의 강점을 가진 다양한 분야의 이해당사자들의 의사 채널통로를 적극 활용하여 위와 같은 단점을 보완해야 한다.

첫째, JPF에게 제출한 해외 긴급구호 활동 분야의 프로젝트의 제안서와 더불어 JPF에서 이를 보완하여 정부기관으로 제출하는 과정 가운데 전문 인력이 역량강화와 실제 프로젝트가 현장에서 실효성 있고 효과적으로 이행될 수 있도록 JPF에 소속되어 있는 학계 전문가의 조언과 방향성을 제시해 주어야 할 필요성이 있다. 둘째, 언론 및 미디어 분야의 역할로는 국내·외 정보수집 및 홍보, 대규모 해외 재난 및 인도적 지원이 필요성을 넓히는 일반 국민의 인지도 제고를 높이는 역할을 해야 한다. 셋째, JPF 단체는 PPP로서 프로젝트 사업 이행 결과를 매체를 통해 투명성 있게 공

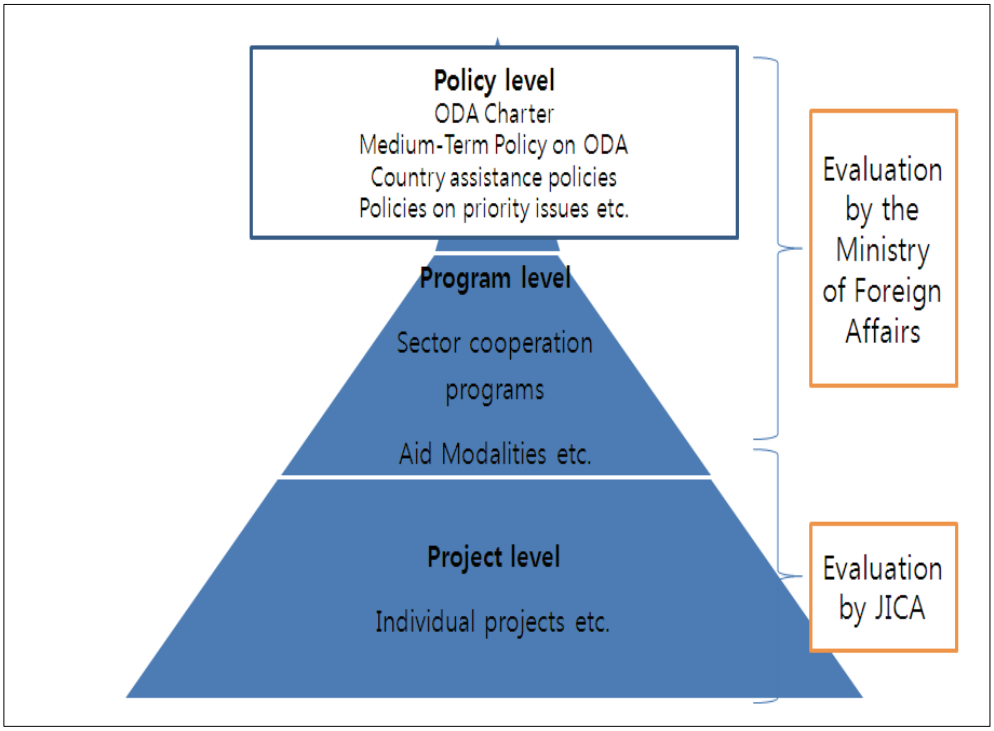
개하고 단체들 간의 예산 분배와 집행에 대한 모니터링 및 평가(M&E) 체계를 구축해 책무성을 더욱 강화해야 한다.

5) 모니터링 및 평가(M&E)

(1) 외무성

외무성(MOFA)은 인도적 지원 및 해외긴급구호 분야의 개발 원조 지원을 위해 모니터링 및 평가(M&E) 과정 체계를 아래와 같은 목표에 따른 이행구조 체계를 가지고 있다.

<그림 77> 외무성(MOFA) ODA 평가 타깃과 이행구조 [330]



출처: Prepared based on ODA Evaluation Guidelines, 5th Edition, MOFA.

330) New JICA Guidelines for Project Evaluation Fist Edition JICA , Evaluation Department 2010. 6

외무성(MOFA)은 ODA를 통한 해외긴급구호 지원 분야의 모니터링 및 평가(M&E)을 정책수준과 분야별협력프로그램 원조형태(Aid Modalities)의 프로그램 수준을 지원하고 있다. 정책수준에서의 평가는 일본 정부 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter)과 중·장기정책 ODA 지원 정책 및 국별지원정책(Country Assistance Policies 이하, CAP)의 우선순위 이슈를 채택하여 지원하며 평가 하고 있다. [331]

외무성(MOFA)은 2002년부터 2008넌 까지 정책수준과 프로그램 차원에서 나눠 평가를 실시하고 있다. 일본이 인도적 지원 및 해외 긴급구호 지원 사업 관련하여 프로그램 지원 형태는 주로 외무성과 NGO와 수원국가들과의 공동 협력 사업의 평가이며, 정책 수준에서의 평가로는 일본이 ODA 헌장과 ODA 중장기정책에서 제시하고 있는 평화안보와 구축 그리고 인간안보에 초점을 맞춘 무상원조 지원에 대한 평가가 이루어지고 있다.[332] 외무성은 〈표 96〉과 같이 ODA 무상원조의 평가 기준과 유형을 정책수준에서의 평가와 프로그램 수준에서의 평가 과정을 통해 정책수준에서의 평가는 일본 ODA헌장과 중장기정책에서 제시하고 있는 글로벌 이슈 우선순위 프로젝트 사업과 프로그램 수준 차원에서의 분야별, 그리고 원조 지원형태(Modality)로 나누어 일본 정부 외무성, JICA, NGO 또는 외부 타 기관으로부터의 협력적 공동 또는 단일 평가를 진행 하고 있다.

이 중, 해외재난분야 관련 프로젝트 평가로는 2003년 외무성이 실시한 프로그램 수준에서의 평가로 베트남과 알제리의 JDRT 파견에 관한 평가와 2008년 정책 수준의 평가로 글로벌 이슈의 우선순위였던 해외재난과 관련한 지진 해일 재난 대응에 대한 일본의 지원 평가가 진행되었다.

331) New JICA Guidelines for project Evaluation Fist Edition, JICA Evaluation Department 2010. 6

332) New JICA Guidelines for project Evaluation Fist Edition, JICA Evaluation Department 2010. 6

〈표 96〉 외무성(MOFA) 인도적 지원 및 해외재난 분야 관련 프로젝트 평가[333]

년도	평가 기준과 유형		평가사례주제	평가자
2002	프로그램	원조지원형태평가 (Aid Modality)	MOFA-NGO공동평가 NGO 프로젝트 보조금시스템	공동평가 (NGOs)
2003	프로그램	원조지원형태평가 (Aid Modality)	JDRT 평가 (베트남, 알제리아)	제3자 Third-party
2004	프로그램	원조지원형태평가 (Aid Modality)	일본NGO 프로젝트 지원형태 무상원조평가	공동평가 (NGOs)
			볼리비아 풀뿌리 인간안보 프로젝트 무사원조 평가	수례국정부 협의체
2005	정책수준	우선이슈평가	일본 평화구축지원 정책평가	제3자 Third-party
2005	프로그램	원조지원형태평가 (Aid Modality)	일본 풀뿌리 인간안보 무상원조평가	제3자 Third-party
2006	프로그램	원조지원형태평가 (Aid Modality)	일본 국가주도의 평가 풀뿌리 인간안보프로젝트 무상원조(아프가니스탄)	수혜국정부 협의체
2008	정책수준	우선이슈평가	지진 해일 재난 대응에 대한 일본 지원 평가	제3자 Third-party
2008	프로그램	분야별프로그램	동티모르 평화 연대의 일본 ODA 평가	수혜국정부 협의체

외무성은 인도적 지원 및 해외긴급구호와 재난 지원에 대한 프로젝트 무상원조 지원을 통해 피해 현장에 신속하고, 재난 대응과 역량 있는 NGO 및 민간단체와 협력하고자 한다. 외무성이 2011년 3월 발표한 일본 NGO 프로젝트를 위한 무상원조 지원 평가보고서(Evaluation of the Grant Assistance for Japanese NGO Projects) 자료에 따르면, 프로그램 수준에서의 모니터링 및 평가(M&E) 체계를 통해 효율적인 ODA 재정 관리 개선과 국가 무상원조 프로그램 평가를 포함 하여 우선순위 문제, 섹터별, 프로그램 및 원조 지원 형태의 평가와 모범적인 사례와 교훈을 반영하고, 결과 기반의 효과적인 ODA 지원을 책무성 있게 수행 할 수 있도록 하는데 그 목적을 두고 있다.

무상원조 NGO 프로젝트(the Grant Assistance for Japanese NGO Projects, 이하 GANP)는 일본 시민사회 단체가 개발도상국의 경제, 사회, 개발 프로젝트 및 해외 재난 및 비상 시 신속하고 체계적인 채널을 통해 인도적 지원 사업의 기금을 제

333) MOFA, Annual Evaluation Report on Japan`s Economic Cooperation. 2010

공 할 수 있도록 상호 경험과 정보를 공유하는 장이 되었다고 발표하고 있으며, 본 평가에서는 ODA 평가 가이드라인의 정책 일관성과 본 프로젝트가 결과중심의 효과성제반, ODA 재정 분배 및 지원 채널 과정으로서의 적절성의 세 가지 기준으로 평가하고 있다.[334)]

외무성 2010년 6월 ODA 검토 최종 리포트(ODA Review Final Report)에 따르면 무상원조 NGO 프로젝트(GANP) 지원에 대해 정책의 일관성의 우선순위에 NGO들의 역량개발을 촉진하고 공적참여기관과 협력적 파트너십을 통한 국제개발협력 지원을 강화해야 한다고 강조하고있다. 정부 외무성의 무상원조를 통한 NGO프로젝트 지원에는 성과중심으로써의 효과성제고를 위해 외무성은 GANP의 목적으로 무상원조를 통한 NGO의 파트너십 향상과 시민단체로서의 역량개발, 일본 정부의 효율성 높은 ODA 재정을 활용하여 인도적 지원 및 해외 긴급구호 지원 프로젝트 사업에서 프로세스의 적합성이 평가되어야만 한다고 지적하고 있다. 정부의 무상원조 NGO프로젝트(GANP)는 외무성(MOFA)와 시민사회(NGO)간에 정기적인 회의를 통해 NGO의 참여 증진과 피해 현장에서 수혜자들의 적절하고 효율성 높은 무상원조 지원이 신속하고 유연한 프로세스 검토 과정에서 진행 될 수 있는 과정의 적절성이 요구 되어야 한다고 평가하고 있다.

한편, 무상원조 NGO프로젝트(GANP) 지원에 관한 ODA 검토 최종보고서[335)]에서 요구된 사항 및 권고 사항은 다음과 같다.

첫째, 외무성은 향후 효율성이 높고 책무성을 가진 투명한 무상원조 NGO 프로젝트(GANP) 이행을 위해 GANP의 전략 및 효과적인 지원 방향에 대해 GANP를 ODA의 핵심으로 개발NGO들의 역량 강화와 경험 있는 NGO들과 공유하며, 특히 작은 규모의 NGO 단체들의 프로젝트를 명확히 만들어 갈 수 있도록 작은 규모의 NGO를 지원하고 육성하는데 필요한 기초조사와 프로젝트의 역량 강화, 프로젝트 구성 능력, 재정능력의 역량을 강화시키는데 그 목적과 지원을 해야 한다고 권고하고 있다.

둘째, 외무성(MOFA)은 NGO와 민간단체들의 파트너십을 위해 GANP 프로젝트 자금을 제공하는 것을 목표로 하는 동시에 NGO단체들의 현장 경험을 공유하는 것을 목표로 하고 있다. 또한, GANP을 통해서 프로젝트 관리를 함께 실시하며, 인도적

334) Third Party Evaluation 2010, MOFA: Evaluation of "the Grant Assistance for Japanese NGO Projects" (Third Party Evaluation) summary, 2011.

335) 2010.6.

지원 및 해외긴급구호 관련하여 일본은 평화에 ODA 자금을 지원코자 하는 만큼 인도적 지원, 안보, 재해복구 및 개발 지원에 있어 현장에서 GANP 프로젝트를 통해 시민 단체와 정부, 국제기구, 지역기관의 다양한 협력이 이루어져야 한다. 외무성은 그 실례로 인도적 지원 및 해외 긴급구호 지원 사업을 실시하고 있는 민간단체의 JPF가 채택하고 있는 시스템을 좋은 예로 들고 있다. 그러나 재정 및 보고과정에서의 외부 감사에 대한 어려움은 여전히 극복해야 할 한계점으로 지적하고 있다.

셋째, 외무성은 무상원조 NGO 프로그램(GANP)을 통해 개발협력 이행기구와 협의체들의 투명하고 책무성 있는 ODA 지원과 협력강화 방안을 마련하고. ODA를 활용한 GANP 프로젝트 검토 및 평가는 일본의 인적, 물적, 자원 및 전문 기술, 재정 자원과 기술협력 활동이 지원 되는 만큼 JICA와 시민사회 단체, 민간단체의 협력적 프로젝트 및 프로그램 시스템의 활용에 필요한 자금 조달이 제공되도록 해야 한다.

(2) 일본국제협력기구(JICA)

일본국제협력기구(JICA)는 2008년 New JICA 체제로 개편되면서 평화 차원의 인도적 지원과 해외긴급구호 지원에 대해 개발원조 협의체들과 협력적 지원을 하고자 다음과 같은 새로운 비전을 반영하고 모니터링 및 평가(M&E) 시스템에 적용하고 있다.

〈박스 20〉 JICA 비전

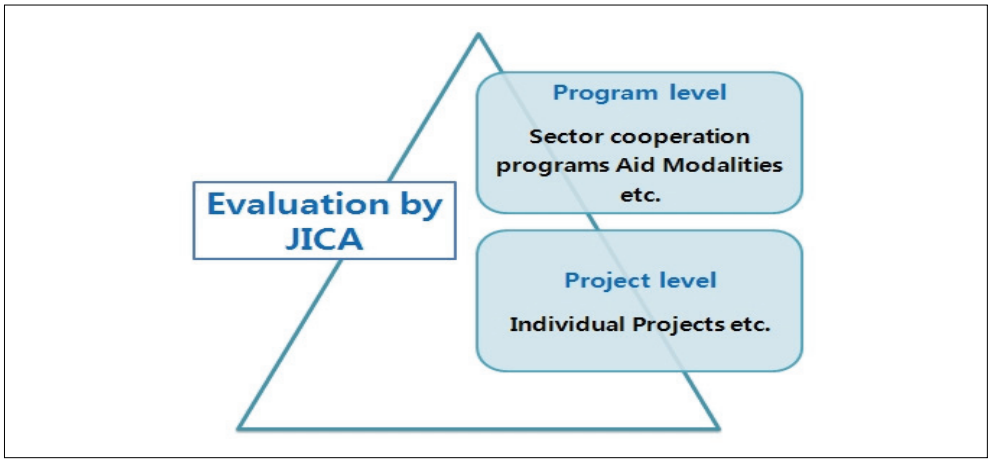
< 비 전 >	< 전 략 >
• 글로벌 의제에 대응 • 공평한 성장을 통한 빈곤 감소 • 거버넌스(Governance) 개선 • 인간안보 성취 및 달성	• 통합적 지원 • 원활한 지원 • 개발파트너십 촉진 • 연구 강화와 지식공유
< 주요 업무 내용 >	
• JICA는 국가 수준 및 프로젝트 수준에서 각 사업 단계에서의 평화구축 수요와 영향평가를 실시 함. • 계획, 이행, 모니터링 및 평가(M&E)로 갈등과 충돌 방지 및 재발에 기여하는 요인들을 분석 • 개별 프로젝트 속에서 사업을 조정하고, 질 높은 프로젝트 이행과 실행에 노력해야 함.	

JICA는 인도적 지원의 평화 구축 접근을 위해 ODA 중장기 정책에서 중장기적인

개발지원의 이행을 위해 정책에 일관된 지원, 신속하고 효과적인 지원, 정부 및 지역 사회에 조화가 이루어지는 지원이 이루어질 수 있도록 다음과 같은 내용을 고려하고 있다(자세한 내용은 주석 참고 바람)[336].

일본국제협력기구(JICA)는 외무성과 같이 효과적이고 책임성 있는 인도적 지원 및 해외긴급구호 분야의 개발 원조 지원을 위해 모니터링 및 평가(M&E) 과정 체계를 아래와 같이 마련하고 있다. JICA의 ODA를 통한 해외긴급구호 지원 형태의 모니터링 및 평가(M&E)은 프로그램 수준에서의 분야별 협력프로그램 원조형태(Aid Modalities)와, 프로젝트 수준에서의 개별적 프로젝트로 나누어 실시되고 있다[337].

<그림 78> 일본국제협력기구(JICA) ODA 평가 목표와 이행구조



출처: MOFA: Prepared based on ODA Evaluation Guidelines, 5th Edition

JICA의 해외긴급구호 사업 수행에 따른 프로그램 및 프로젝트를 평가하고 모니터링 하고자 하는 주요 목적으로는 해외 재난 발생 국가와 수원국가의 사업 결과의 상호 피드백을 통해 사업을 개선하고, 의사결정 프로세스로써 원조 전략과 이해당사자들 간의 학습 효과(프로젝트의 기획 및 실현, 유사한 프로젝트 평가 및 교훈, 정보 공유 등)를 통해 향후 지속적인 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템 마련에 투명성과 책무성의 강화로 볼 수 있다.

336) 첫째, 신속하고 융통성 있는 응답을 확인, 둘째, 정부와 지역 사회지원, 관련된 이해 관계자의 정치적, 사회적 배경 고려, 지역관점을 통합, 종합적인접근 방법, 보안 및 위험관리를 보장, 운영기준 수립하고자 함.

337) New JICA Guidelines for project Evaluation Fist Edition, JICA Evaluation Department 2010

2004년 3월 일본의 JDR의 운영 및 계획 평가 연구 결과인 JDR 제도에 관한 평가 연구 요약 보고서(Evaluation study on Japan Disaster Relief(JDR) Scheme Summary Report)가 발간된 〈The Ministry of Foreign Affairs of Japan Third Party Evaluation〉가 외부의 평가 연구진을 구성하여 진행된 적이 있으며, ODA 평가에 대한 전반적인 시스템은 외부 자문회의와 경제협력국과 외무성으로부터의 위임을 받아 지원되고 있다.[338] 최근 들어 대규모 해외 재난의 피해 규모와 형태는 인간의 복합적 위기로 확대되면서 JICA JDRT 파견을 통한 신속하고 효율성 높은 해외재난긴급구호 지원이 필요해졌다는 점이 명시화되며 JDRT의 해외긴급구호 지원 활동의 모니터링 및 평가(M&E)의 체계적인 시스템 마련이 중요시 되고 있다.

2000년 초반부터 JICA 내부에서는 일본의 긴급구호 활동의 특징과 지원의 형태를 고려함과 동시에 일본 재난구호팀(JDR)의 활동을 적절하게 평가 할 수 있는 지침이 마련되어야 한다는 인식이 확산되었다.[339] 따라서 JICA는 2002년 신속성(Speed), 우선지원 표적집단(Target Groups), 수행(Operation), 참여(Presence)라는 기준에 근거하여 JDRT의 활동 평가 지침(Stop the Pain)을 마련하였다. 그 다음 해인 2003년에는 재난구호전문가팀을 통한(Lock the pain)에 대한 평가 지침이 마련되었다.

<박스 21> STOP the Pain의 4가지 평가 구성 요소 및 주요 내용[340]

1. **신속성(Speed) - 신속한 행동(Prompt Action)**: 파견 팀은 a)파견 결정, b)현장 도착, c) 지원 시작의 각각의 단계에서 신속하게 대응하였는가?
2. **우선지원대상(Target Groups) - 영향을 받는 사람들의 수요/요구 충족(Meeting the Affected People's Needs)** : 현지 지원 활동은 피해 대상에 대한 올바른 이해에 근거하였으며 피해자의 수요/요구가 적절하게 반영되어 이루어졌는가?
3. **수행(Operation) - 현장 지원활동의 효과성 향상(Activity Efficiency)** : 파견 팀은 제공된 장비 등 자원을 충분히 활용하여 성과를 산출하였는가?
4. **현지(Presence) - 인지도(Degree of Acknowledgement):** 완전히 팀의 활동 및 지원의 결과가 피해자 포함한 대중 뿐 아니라 해당 국가의 정부, 국제기구 및 기타 공여국가에게 충분히 인지되었는가?

338) OECD/DAC Peer Review of Japan. 2010.

339) JICA: Annual Evaluation Report 2008.

340) JICA. Annual Evaluation Report 2008, p.99

위의 네 가지 평가 지침 및 기준을 각각 피해 현장에 적용하여 데이터 수집과 정보 보급에 노력하며 지속적인 모니터링 및 평가(M&E)를 추진하는데 노력을 하고 있다. 이 평가 가이드라인 지침을 바탕으로 주제별 평가 연구 조사는 지난 7개의 해외재난긴급구호 활동으로 압축된다.

2006년 첫 평가는 개별적인 7개 프로젝트별 해외재난 긴급구호 활동 심사로서 2003년 이란의 지진 재해, 2004년 모로코 지진 재해, 2004년도 인도네시아 수마트라 해안에서 발생한 지진 해일과 2005년 인도네시아 니아스 섬 지진 재해, 2005년 파키스탄에서 발생한 지진 재해, 2006년 인도네시아 중부 자바(Java)지역에서 발생한 지진 재해, 2006 년 필리핀 기마라스(Guimaras) 섬에서 발생한 석유 유출 재해에 대한 평가였다.

평가단에 채택된 재난 파견 팀은 수색구조팀, 의료팀이 파키스탄 지진과 재난에 파견 되었으며, 의료팀은 인도네시아 자바 지역에 파견되어 설문 조사를 실시하였다. 파키스탄과 인도네시아 피해 국가 현장에서도 역시 JDR을 위한 평가 가이드라인 지침이 적용되었다. 각 사례의 평가 결과는 다음과 같다.[341]

<박스 22> 사례: 파키스탄 지진 재해에 대한 긴급재난 구호활동 평가 요약 결과

<table>
<tr><th colspan="2"><파키스탄 지진의 개요></th></tr>
<tr><td colspan="2">• 지진의 발생 : 오전 8시 50분(현지 시간), 2005년 10월 8일(토요일)
• 피해지역 : 105km 이슬라마바드 북쪽-북서쪽,
• 지진의 파키스탄 규모 : M7.6
• 재앙의 규모 : 사망 73,338명, 부상 128,304명, 피해자 50만명, 가옥파괴: 400,152채</td></tr>
<tr><td>• 신속성
일본 JDRT의 의료전문가팀은 파키스탄의 산악지역에 도착하기까지 항공편을 이용하여 인력, 장비 및 재료를 호송에 어려운 점을 해결하고 즉각적인 파키스탄 정부 요청에 응답할 수 있었음.</td><td>• 대상/운영
파키스탄 지역에 수색·구조대 팀은 먼저 파키스탄 정부 및 군대와 함께 협력하여 농촌지역으로 파견되어 피해 지역의 상황에 대한 정보를 기초로 하여 피해 지원이 이루어질 수 있도록 정보를 공유하고, 이 정보를 기초로 하여 지역주민들의 요구를 충족시키는 양질의 응급 의료 서비스를 제공할 수 있었음.</td></tr>
</table>

341) JICA Annual report 2005. 해외재난긴급구호 활동 지원 JICA 프로그램 수준의 주제별 평가

<박스 23> 사례: 인도네시아 중부 자바(Java) 지역 긴급구호 활동 평가 요약

<인도네시아 중부 자바(Java) 지역 개요>	
• 지진의 발생 : 오전 5시 53분(현지 시간), 토요일, 2006 년 5월 27일 • 피해지역 : 카르타의 특별 지역 37.2 km 남쪽 해양, • 지진의 인도네시아 규모 : M6.3 • 재앙의 규모 : 사망 5,778명, 부상 137,883, 피해자: 69만9천2백95명, 가옥파괴 2,340,745 채	
• 신속성 JDRT은 피해 현장에 48시간 이내에 일본은 의료팀을 파견하는 것을 원칙으로 함(초기 단계 신속히 대응).	• 대상/운영 조사팀과 의료팀파견은 피해자들에게 쉽게 접근하여 지원하였으며 피해 해당지역에 주요 병원 스테이션을 설립하여 의료팀은 효과적인 의료 지원과 장비 및 물적 지원을 하여 피해자의 요구를 충족할 수 있은 활동을 수행하였음..

위와 같은 해외재난긴급구호 분야에 JICA JDRT의 7개 주제별 프로젝트 활동 사례에 대한 공동평가에 따른 효율적인 긴급재난에 대응하는 구호 활동 지원의 교훈과 권고 사항은 다음과 같이 요약된다.

〈표 97〉 JDRT를 위한 평가 및 교훈 342)

• **신속성 :** JICA의 JDRT을 활용한 해외재난 피해 지역의 신속한 파견은 피해자들의 요구에 부합되어야 하며, 정확한 피해 현장에 적절하고 신속한 현장 지원활동이 이뤄져야 함. 항공편의 활용을 통한 해당 지역 내의 장비 및 자재 운반에 적합한 방법을 고려되어야 함.	• **대상 :** 수색·구조 팀의 파견은 피해 영향을 받은 사람들의 요구를 충족하고 팀의 적절한 피해 현장 활동에 파견 될 수 있도록 정보를 수집하고, 분석 할 수 있는 능력을 향상시키는 것이 중요함.
• **작업운영과 지원의 효율성 :** 대사관, JICA 사무실과 연관성 있는 지원과 협력을 인식하는 것이 중요하며, 해당 지역의 효율적인 지원 활동을 위해 최근에는 응급의료 서비스를 제공하고, 피해자들의 수술을 포함하는 의료 치료 기능 강화, 필수적인 Logistic 시스템 강화(의약품, 물류 운송)	• **존재여부:** JDRT의 활동 존재를 보장하기 위해서는 적극적인 홍보 전략에 따라 정보를 보급하고 공유하는 것이 중요함.

342) JICA Annual report 2005. 해외재난긴급구호 활동 지원 JICA 프로그램 수준의 주제별 평가

□ JDRT 해외재난긴급구호 분야 활동 평가 가이드라인 개정 및 권고 사항

첫째, 평가항목과 범위 설정에 있어 적절하고 효율성 높은 JICA의 JDRT 파견이 이루어질 수 있도록 평가 가이드라인 개정 사항의 논의들은 자세한 수요조사에 필요한 주요 평가 기준 및 항목의 범위를 명확히 설정되어야 한다.

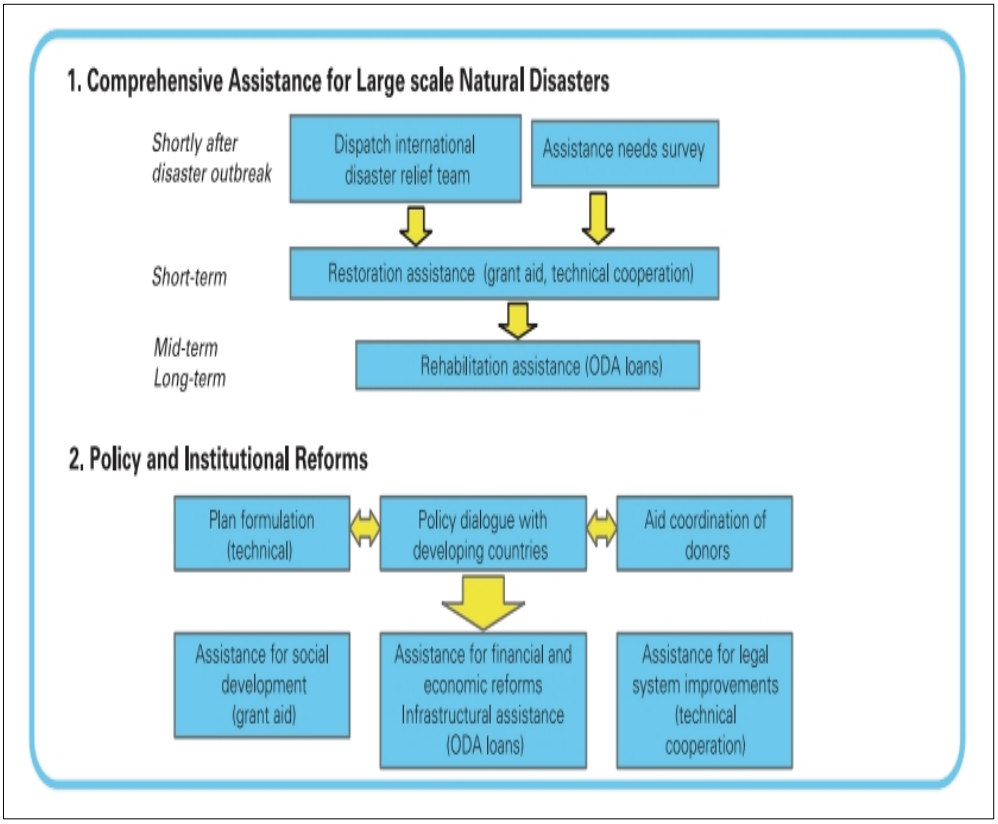
둘째, 현재의 4가지 지침 사항의 평가는 피해 현장에 파견되기 전 단계에서부터 JDRT가 업무 수행 완료 후 귀국하는 전 과정에서 신속하고 정확한 평가 과정이 고려되어야 하는 사항이며, 상황에 따라 빠르게 변경되어 재난 지역에서 제한된 기간 내에 적절히 수행 할 수 있도록 파견결정 과정 전 단계에서 검토되어야 한다.

셋째, JICA는 필수 정보 수집을 통해 데이터를 입력하고, 관련 당사자들과 정보를 공유하고 활용하여 피해 현장 파악과 지원 해외긴급구호 시스템을 확립해야 하며, 한정적인 JDRT의 인원을 고려하여 직원들의 역량과 상호 정보 교류 및 공유 활동을 포함하여 모니터링에 집중해야 한다.

JICA는 JDRT를 활용하여 광범위한 지역의 대규모 재난 피해 지역 대상국가의 원조 툴은 단계별로 재난 발생 후, 단기 지원인 JDRT 파견과 동시에 수색구조팀/전문가팀을 활용한 수요 조사 지원이 동시에 이루어져야 하며, 재건복구지원(무상원조, 기술협력)과 중장기 정책으로 ODA 자금을 활용한 재건복구지원 활동이 가능하도록 이루어지도록 해야 한다.

그러나 광범위한 개발협력프로그램 중, 일본국제협력기구(JICA)의 해외긴급구호 프로젝트 사업 수행을 실제 하고 있는 JICA JDRT를 평가하고 모니터링 하는 체계와 재팬플랫폼(JPF)와 같은 민간단체들 간의 정보 공유 및 피드백은 아직 미비한 것이 사실이다. 따라서 일본의 인도적 지원 정책 및 효율성 높은 해외 긴급구호 분야 시스템 구축을 위한 전략을 위해서라도 정부와 관련 주무부처, 민간단체들의 초기 대응에 적절한 수요조사를 근간으로 한 투명하고 책무성을 지닌 모니터링 및 평가(M&E) 체제 구축이 시급하다.

<그림 79> JICA의 해외재난피해 지원의 통합 지원 틀[343]



343) JICA Homepage: An Overview of New JICA

〈표 98〉 일본의 인도적 지원 정책 분석

기 준	현황 및 주요 내용		분 석 · 평 가
1. 법적기반	• 인도적 지원 법적 기반 없음		• 인도적 지원에 관한 법적기반은 별도로 존재하지 않음 • 국제수준의 기준 원칙 준수를 원칙으로 함
2. 주요 정책 및 전략			
2-1. 주요정책	국제수준	• 유엔결의안 국제접십자사활동(HA) 4대 특별원칙 • 오솔로 가이드라인 • GHD 이니셔티브 이행	• 인도적 지원의 인도성, 공평성, 중립성, 독립성을 주요 원칙으로 하는 국제수준의 인도지원 정책과는 달리 일본의 국내 ODA 정책의 기조는 '열린 국익을 통한 세계 평화의 번영에 기여'하며 '일본을 포함한' 세계의 공동이익 추구를 강조하고 있음
	국가수준	• 공적개발원조대강(政府開発援助大綱, ODA Charter) • ODA 중·장기정책	• 평화구축(평화/안보)과 인간안보 개념 강조함 • 인간안보(Human Security)의 개념은 인도적 지원과 개발협력분야에 인간과 역량개발을 그 중심에 둠으로서 인간의 기본욕구 충족, 개인의 보호(rotection), 역량강화를 통한 지속가능한 개발을 지향하는 진일보한 개념으로 보는 입장이 있음. 그러나 동시에 '안보'라는 개념의 도입을 통하여 분쟁, 군사적인 개입, 전쟁과의 관련성, 분쟁이후의 재건 및 중장기 개발지원 증대를 강조함으로서 인도지원 분야의 핵심 원칙인 공평성, 중립성의 원칙과는 상이한 정치적, 전략적으로 개발을 활용될 수 있는 문제점이 야기될 수 있음
2-2. 주요 전략	• MOFA 백서(2010) – 평화 건설을 통한 인간안보 개념 적용 – 분쟁 및 갈등, 불안정한 거버넌스(Governance)에 놓여 있는 취약국가 재건 및 중·장기 개발지원 – 공적개발원조(ODA)를 통한 인도적 지원과 개발 협력지원 • 양자원조 강조(70%) – 국익을 강조하는 경제적·사회적 이익 추구 • 양자원조 주요 수원국가 – 서아프리카(총 인도지원 예산 중 23%), 중앙아시아지역(총 인도지원 예산 중 17%),		• 2010년부터 공적개발원조(ODA)를 통한 인도적 지원과 개발협력을 통합지원 하겠다는 청사진을 제시한 것은 긍정적인 방향전환으로 분석됨. 세부 전략과 계획이 아직 도출되지 않았으나 개발사업 중 예방(Prevention) 을 강조하는 재해감소를 위한 사업을 최우선적으로 실시하는 전략을 도입하였음 • 인도지원 관련 다양한 글로벌 이슈 중 특히 재해감소를 위한 이니셔티브 최우선순위 분야로 설정함 • OECD DAC 주요 공여국가들과는 다소 상반되는 원조정책을 가짐. – 일본의 양자원조, 유상원조(기술협력, 경제적 인프라 지원 초점 강조는 OECD 및 유럽 공여국들이 중심으로 하고 있는 다자원조 정책과는 상이함. • 외무성은 JICA에게 무상원조 집행권한을 상당부분 이양하여 JICA의 권한과 기능을 강화하였으나 반테러리즘과 안보, 해외재난, 긴급지원, 비프로젝트성 원조는 외무성이 담당하는 전략을 시행하고 있음

〈표 99〉 국가별 해외긴급구호 시스템 분석

기 준	현황 및 주요 내용		분 석 · 평 가
1. 법적기반	• 1987년. 일본재난구호(JDR 법률) 제정 – JDR 파견에 관한 법률 마련 • 1992년 유엔평화유지활동(PKO)법률		• 해외긴급구호에 초점을 맞춘 JDR벙의 한계를 인식하고, 보다 포괄적이고 다양한 형태 –특히 평화, 재건, 안보등을 효과적으로 지원하기 위해 유엔평화유지활동(PKO)법률을 제정함
2. 정책 및 전략			
	국제수준	• 2005년. 일본 고베 세계재해경감회의 – 효고 행동프레임워크(HFA) 채택과 이행 • 2006년. 아시아재해저감회의(ACDR) – 재해감소 및 복구(DRR) 대비 지원 – UNHCR eCenter(DRR) 이니셔티브기금 – 아시아재해저감센터(ADRC) 운영 및 지원	• 일본은 HAF의 후속 조치 사항으로 단순대응을 강조하는 긴급구호와 개발협력 사업의 전략적 연계를 통하여 지속적인 개발로의 전환을 목표로하는 전략을 도입함. 특히 재해 감소 및 복구(DRR)를 강조하고 있음
	국가수준	• 인도적 지원 정책과 동일 함	• 2000년에서 2004년까지 일본은 재건복구 대비 해외긴급구호 예산 비중이 컸음('04 일본 인도적 지원 예산 중 해외긴급구호 100%, 재건복구 0%) • 그러나 2004년 지진 해일 피해복구를 위해 적극 지원 일본은 이후 긴급구호 예산 대비 재건복구 예산 증가('07년 일본 인도적 지원 예산 중 해외긴급구호 40%, 재건복구 51%) • 재해감소 및 복구(DRR)과 개발목표의 연계성을 강조하고 있음
3. 업무수행체계			
3–1. 외무성과 JICA의 의사결정과정	• 해외긴급구호 업무 담당 조직 체계 개편 – 다자협력부서 내에 인도적 지원부서에서 '09년 조직 개편으로 국제협력국에 독립적인 인도적 지원 및 해외긴급구호부서 설치 • 외무성과 JICA의 명확한 업무 분장과 역할 – 외무성: JICA 에게 정책 및 집행과 지시, 재정적 지원 – JICA JDRT: 외무성의 명령(Order)을 받고 구호활동을 시작		• 조직체계 개편 후 ODA 자금의 유·무상원조 지원부서와 다자원조 지원부서를 통합하고 인도적 지원(해외긴급구호)부서가 독립 신설됨. • 외무성 내의 국제협력국 산하의 JICA JDRT에게 정책 및 집행 단계에서의 수직적 명령체계와 지침을 내림으로서 외무성의 결정 기능 강화(외무성의 지시사항, 재정 지원에 전략적 조정 기능 강화) • JICA JDRT의 전문적인 인력 파견과 명확한 업무 분장으로 현장업무 실행 강화(수색·구조팀, 전문가팀, 의료팀, 자위대 파견, 현장 초기수요조사 가능: JICA 훈련생 및 JOVC 활용한 협력적 활동 강화됨) • 외무성의 명령 및 파견 결정의 지시사항을 대기하여야 하므로 JICA,의 72시간 내에 신속한 긴급구호지원의 신속성이 저하되었음 • 민관협력 사업을 강화하고 중점 과제로 여기고는 있으니 의사채널과정과 실제 협력 부족하고 관 주도적이라는 비판 여전함 • 민관협력 프로젝트 지원의 사업 선정, 선별, 계획과 이행에 투명성 확보 필요

3-2. 외무성과 JICA의 예산집행	• 일본 인도적 지원(해외긴급구호)분야에 대한 정부 외무성의 인도적 지원(해외긴급구호 분야 포함) 예산 집행의 전체 총 지원 예산 금액은 약 26억3천6백만 달러('01-'10)임. • JICA는 JDRT을 통해 '07년 해외긴급구호 전체금액 총 381 백만 달러 중, 최대 수원국가인 중국의 폭설 피해에 약 57백만 달러를 지원, '08년은 해외긴급구호 전체금액 총 429백만 달러 중, 싸이클론 피해를 입은 미얀마에 약 107백만 달러를 최대 지원함	• 부처별 의사 결정과정과 협력의 중요성 및 인식공유가 수반 • 경제 사회적 인프라 구축에 집중하고 있는 일본 국가 전략지원에 초점 • 외무성과 JICA의 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원 분야는 명확한 업무분장을 통해 상하구조의 업격한 체계 유지 • 일본의 인도적 지원 형태 중, 가장 큰 특징은 '00-'04까지 주로 긴급구호 비중이 큰 반면 '05년부터는 '04년 인도네시아 대재난 이후, 예방적 차원의 해외재난감소 이니셔티브를 활용한 재건복구 비중이 점차 증가하였으며 재난지역의 재건뿐만 아니라 분쟁 국가의 재건 및 중장기 개발지원 전략 이행
4. 민관협력	• 일본의 해외긴급구호 분야 지원 관련하여 업무 수행체계와 의사결정 채널은 플랫폼 형태로 이루어진 체계화된 JPF를 전적으로 활용하고 있음 • JPF의 단일화된 의사채널을 통한 의견 수렴 및 정부 요청가능	• 일본의 해외재난 발생 시, 민간협력을 통한 해외긴급구호 지원 분야는 전적으로 JPF 단체의 플랫폼 형태인 정부, 학계, 민간, 기업, NGOs들로 구성된 협력적이고 연합형태의 체계적인 의사결정기구를 가지고 있는 장점을 지님 • JPF 단체의 명확한 업무 분담과 기능적 역할은 해외긴급구호 사업 집행에 효율성을 높일 수 있으나 결정권을 가지고 있는 평의나 이사진으로 구성되어 있지 못한 NGO단체 구성원은 프로젝트 사업과 예산 혜택에 한계점을 가질 수 있음.
	• 외무성은 일본의 해외긴급구호 플랫폼 형태의 JPF단체를 통해 외무성의 민간협력단체에게 무상원조 ODA의 90%를 지원하고있음 • JPF 단체는 해외긴급구호 지원 분야에 대한 상시자금마련 :JPF는 총 예산:약 19억 엔 지출, 총 프로젝트 694개 이상 실시('01-'11) • 민간영역으로부터의 지원금액:총2억5천2백만 달러(00- 11)	• JPF를 통한 일괄 지원의 형태는 JICA의 민관협력업무의 많은 부단을 덜수 있으나 JPF에 속하지 않은 엔지오들과 독립단체들의 다양한 이해당사자들의 의견 수렴에 한계를 가질 수 있음 • 예산 집행과 35개의 단체들의 균등한 배분에 명확한 가이드라인 필요 • 예산 집행에 대한 투명성과 모니터링 및 평가(M&E) 체계를 강화 • JICA와 JPF 간의 협력(JPF 단체들의 역량강화, 재정지원 등) 인식공유 • JPF 프로젝트 선정 및 계획, 운영에 있어 전문적 인력 한계
5. 평가 및 모니터링	• 공적개발원조대강, ODA중장기정책 이슈인 글로벌이슈와 관련된 정책 및 프로그램 수준을 지원하며 평가 • 해외긴급구호 관련 무상원조 NGO 프로젝트 지원 - 정책수준: 우선순위 이슈평가 (일본평화구축지원, 지진 해일 재난 대응 지원 정책평가) - 프로그램수준: Aid Modality, 분야별프로그램 (국가별 풀뿌리 인간안보 프로젝트, 평화연대 평가) • 해외긴급구호 지원 사업을 위한 프로그램과 프로젝트 수준 에서 사업을 평가 함 • 일본재난구호팀(JDR)에 적절한 중기목표로 JDRT을 위한 평가가이드라인(2002년 STOP the Pain과 2003년 Lock the Pain 발표됨)	• 외무성과 JICA의 효과성 높은 정책 및 집행실행 단계를 위해 피드백 과정의 M&E 공유가 필요(정보수집, 수요조사 공유) • 투명성을 보장하기 위한 민간협력의 M&E 필요 함. • 민간기관들의 역량강화와 전문성을 육성하고자 하는 지식 공유 필요 함.

제 4장. 국가별 비교 분석 및 시사점

1. 주요 공여국 국가별 비교분석

가. 법적 기반 및 주요 정책

1) 법적 기반

○ **(포괄적 인도적 위기 강조하는 영국의 인도적 지원)** 영국은 International Development Act 2002에서 국제개발원조에 대한 법적인 근거를 제공하고 인도적 지원은 해외에서 발생하는 자연재해, 인위적인 재난 혹은 기타 긴급상황의 피해 경감을 목적으로 명확하게 정의하고 있다. 영국은 법적으로 인도적 지원을 자연재해와 긴급구호를 중심으로 하는 좁은 의미의 재난 뿐 아니라 인위적인 재난 혹은 복합 재난(Complex Emergencies) 등의 기타 긴급 상황의 피해 경감 또한 포괄하는 개념으로 정의하고 있다.

○ **(개발과 재난의 통합적 접근을 전개하는 미국)** 미국은 1961년 Foreign Assistance Act를 제정하여 냉전시대부터 현재까지 체계적인 대외원조를 실시하고 있다. 대외원조는 경제재발, 인도적 지원, 재난대응, 안전보장 및 군사지원, 법에 의한 통치, 보건 및 무역개발 등에 대한 법적인 근거를 제공하고 있으며 그리고 특정의 원조프로그램을 위해서는 별도의 법령을 제정하고 있다.

○ **(해외긴급구호과 재건 강조하는 일본)** 한편, 일본의 법적 기반의 경우 영국 같이 기본법에서 별도로 제정을 하고 있지 다. 인도적 지원의 법적 기반에 대해 일본은 1987년 일본재난구호(JDR 법률) 제정을 통해 JDR 파견에 관한 법률 마련한 바 있다. 1992년 유엔평화유지활동(PKO)법률은 해외긴급구호에 초점을 맞춘 JDR법의 한계를 인식하고, 보다 포괄적이고 다양한 형태의 해외긴급구호 특히 평화, 재건, 안보 등을 효과적으로 지원하기 위해 해외 긴급구호에 보다 초점을 맞추고 있다.

2) 주요 정책 및 전략

○ **(인도적 지원의 광의의 개념을 강조하는 영국)** 영국의 인도적 지원 정책은 최근의 2009년 백서(白書, White Paper) 그리고 2009년 인도적 지원 정책(Saving Lives, Relieving Suffering)에 잘 나타나 있다. 인도적 대응의 효과성 증대, 모범 공여국(Be a Better Donor) 되기, 위험 및 극단적인 취약성 경감을 정책적 전략으로 내세우고 있다. 영국은 인도적 지원을 보다 광의의 개념으로 자연재해로 인한 피해 뿐 아니라 분쟁, 내전과 같은 인위적인 재난으로 발생하는 난민, 이주와 같은 복합적인 재난에 대해서도 포괄할 수 있도록 정의를 내리고 있다.

○ **(인도적 지원 정책의 정치화)** 영국과는 상반되는 정책적 기조를 보이고 있는 일본 정부는 분쟁이후의 재건 및 중장기 개발지원 증대를 강조하면서 국제사회에서 합의된 인도적 지원의 핵심 원칙인 공평성, 중립성의 원칙과는 다소 상이한 군사적인 개입, 전쟁과의 관련성을 강조하고 있다. 정책적으로 일본 인도적 지원의 최근 전략적 정책적 동향은 일본 정부가 인도적 지원을 정치적으로 활용하고 있다는 국내외적인 우려를 낳고 있다. 이는 일본의 경우 전반적인 ODA 정책의 기조가 열린 국익을 통한 세계 평화의 번영에 기여이며 일본을 포함한 세계의 공동이익 추구를 강조하는 것이 핵심 정책적 기조로 내세우고 있는 것을 반영하는 것이다. 이러한 인도적 지원 정책의 정치화에 대한 우려는 일본 뿐 아니라 미국, 호주에서도 나타나고 있으며 영국 정부 또한 위와 같은 다자기반 인도적 정책의 영향을 상당부분 받는 것으로 나타나고 있다.

○ **(글로벌개발에 관한 정책노선에서 개발을 강조)** 미국은 국가안보전략의 핵심이 개발이라고 강조하면서 2010년 오바마 대통령이 PPD-6을 표명하였다. PPD-6를 달성하기 위한 7가지 핵심 개발목표의 하나인 “인도주의적 원조와 재난완화‘이며, 세부 내용은 미국 정부가 3년내에 식량원조의 질을 영양요구량 수준으로 보장하고 아시아와 아프리카 10개 대상 국가들의 회복과 재난대비를 이루며 지역 및 국제적 협력자들과 함께 체계와 계획과정을 증진시키며 여성·어린이·실향민들의 보호장치 등 인도적 지원 프로그램의 수를 증가하는 것이다.

○ **(영국의 책무성 강조 동향)** 영국의 초기 인도적 지원 정책의 경우 이상적이면서도 큰 포부를 지녀 지나치게 이상적이라는 비판을 받았으나, 최근 인도적 지원 정책은 이라크, 아프가니스탄 개입의 한계 그리고 대내외 경제적 위기 상황을 반영하여 보다 현실적이면서 책무성을 강조하는 기조로 변화하고 있다.

○ **(예방 강조를 통한 인도적 지원과 개발협력의 연계 방안)** 일본 외무성이 공적개발원조(ODA)를 통한 인도적 지원과 개발협력을 통합지원 하겠다는 청사진을 제시한 것으로 긍정적인 방향전환으로 분석된다. 세부 전략과 계획이 아직 도출되지 않았으나 개발사업 중 예방(Prevention)을 강조하는 재해감소를 위한 사업을 최우선적으로 실시하는 전략을 도입하였다. 특히 일본은 2005년 고베 세계재해경감회의에서 제시된 효고 행동프레임워크(HFA) 채택하였으며 이를 이행하는데 비교적 적극적으로 대응하고 있다는 평을 받고 있으며, 2006년 아시아재해저감회의(ACDR)를 통해 지속적으로 논의되고 있는 재해감소 및 복구(DRR) 대비 지원을 최근 강화하기로 전략을 세웠다. 일본 외무성은 인도지원 관련 다양한 글로벌 이슈 중 특히 재해감소를 위한 이니셔티브 최우선순위 분야로 설정하고 개발협력 사업의 전략적 연계를 통하여 '구호에서 개발의 전환(Relief to Development)' 전략이행의 첫 발을 내딛었다고 할 수 있다. 그러나 영국의 경우에 복합 재난(Complex Emergencies)과 같은 분쟁상황으로의 인도적 지원 증가는, 지원이 전달됨에 있어 정치적인 고려를 해야 하며, 인도적 공간에 대한 위험성이 증대되고 있다는 우려 또한 강조하고 있는 입장이다. 구호와 재건에 군사적인 개입이 있을 경우의 위기상황에서 새로운 딜레마로 떠오르고 있다. 또한 인도적 지원의 양자 및 다자 지원에 있어서 국제사회의 인도적 지원 시스템을 발전시키고 개혁하는 리더국가의 역할, 주요한 지원자 역할을 하고 있으나 이러한 국제기구로의 지원에 대한 강조는 유엔안전보장이사회의 상임이사국으로서 개발원조 및 인도적 지원에 대한 당위성을 반영하는 것이다.

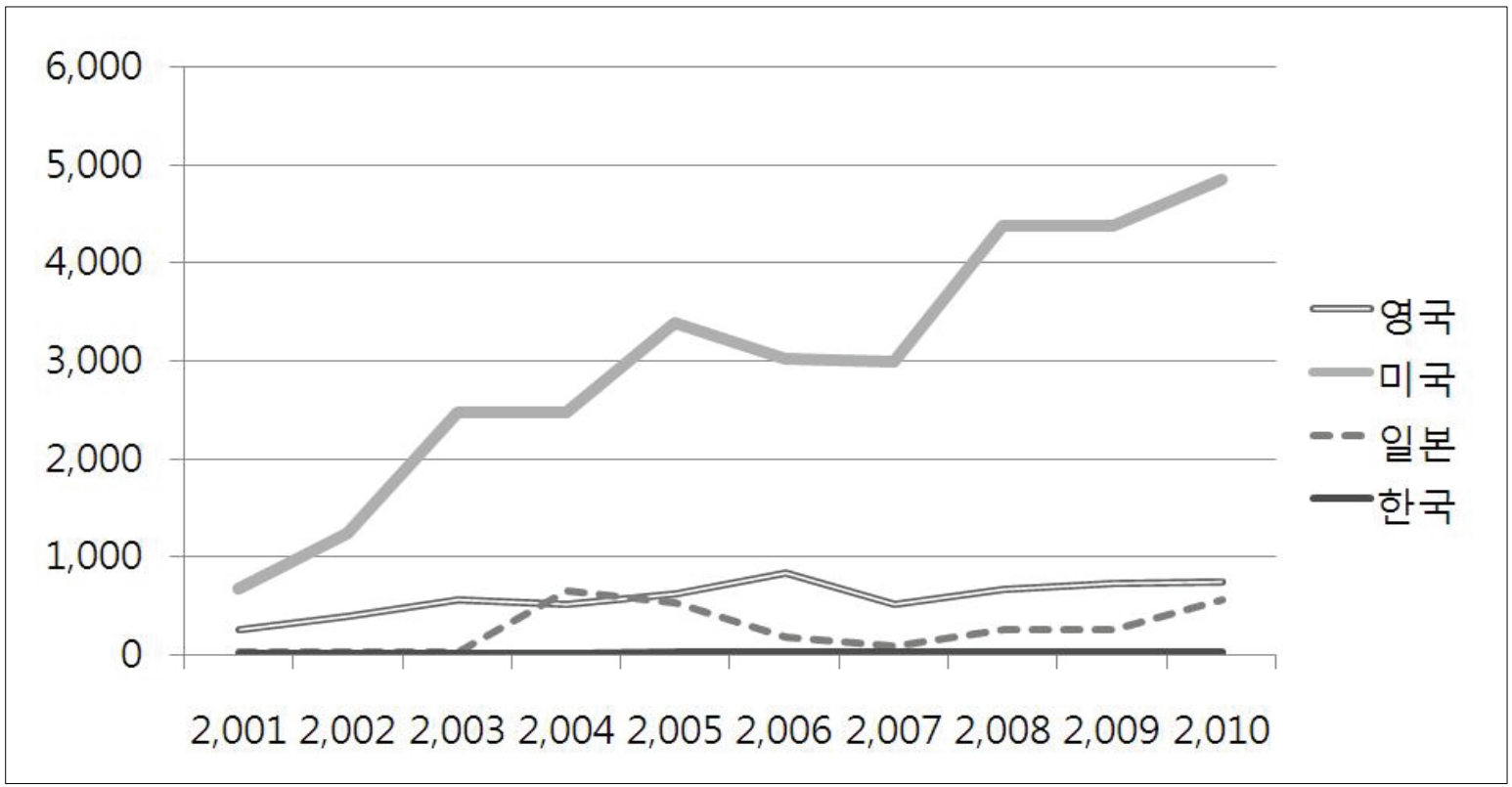
3) 인도적 지원의 규모

○ **(영국)** 영국의 인도적 지원 총액은 지난 2001년에 2억5천만 달러와 비교하여 2010년 7억3천만 달러로 약3배 이상 증가하였다.(2010년 총 ODA: 1백3십억5천만 달러, 2010년 총 인도적 지원: 7억3천만 달러, 5.35%). 전반적인 인도적 지원 총액은 증가하였으나 2007년 이라크 전후재건사업에 비중을 줄임으로서 총액 감소한 것으로 나타났다. OECD/DAC 회원국을 기준으로 최근 5년간 미국에 이어 두 번째로 많은 금액을 인도적 지원 자금으로 배분하고 있다. 전반적으로 인도적 지원 총액은 증가하는 추세에 있으나, 2007년도부터 시작된 이라크에서의 영국군 철수와 전후 재건사업에 대한 비중을 줄임으로서 인도적 지원 총액이 큰 폭으로 감소했다. 2005년도에 파키스탄에서 대지진이 발생한 이후 2006년도에 인도적 지원이 크게 증가하였으며, 2008년도 미얀마를 덮친 사이클론 나르기스 이후 긴급구호 자금의 투입이 증가한다.

○ **(미국)** USAID 예산은 연방 예산 3조 8천 3백억 달러의 0.05%를 차지하고 있다. 공적인 인도적 지원 분야에서는 양자 원조가 가장 큰 국가이다

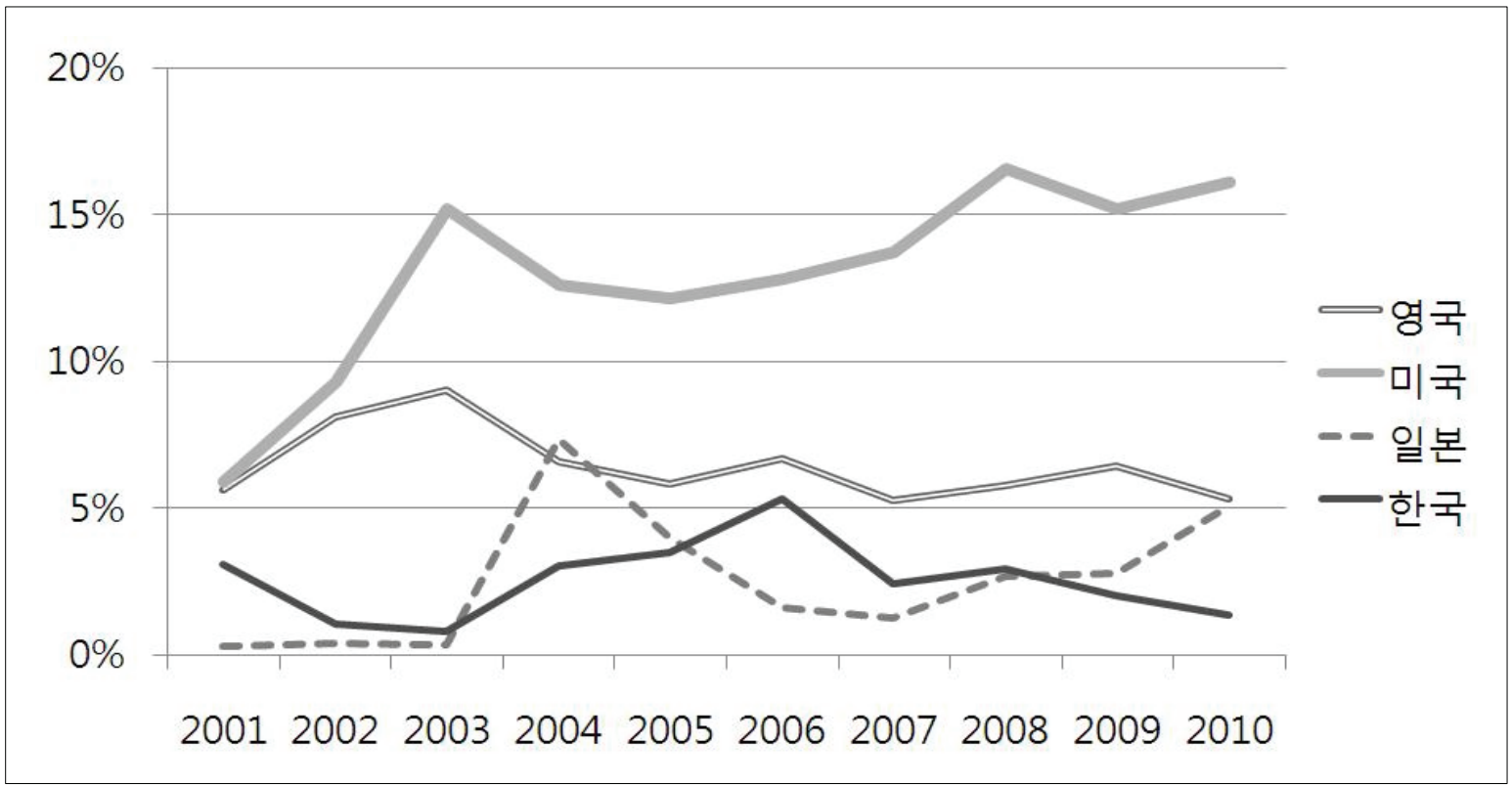
○ **(일본)** 2001년 약 3천만 달러 규모였던 인도적 지원 총액은 지난 2010년 5억 6천만 달러로 현저히 증가한 것을 볼 수 있다. 2007년 총액은 다소 감소하였으나 이후 총액기준으로는 인도적 지원의 규모가 증가하는 추세이다. 2009년 기준 일본의 인도적 지원은 2억 6천만 달러로 총 ODA(약 90억 5천만 달러)대비 약 3%를 차지하여 2010에는 5%까지 확대된 것으로 보고되었다. OECD DAC 회원국 평균 수준이 6%인 것을 감안할 때 일본의 인도지원의 총액은 주요 공여국 수준에 부합하는 수준으로 증가하고 있다.

<그림 80> 인도적 지원 총액 증감 추이 (단위: 백만 달러)[344]



344) OECD/DAC 통계자료 및 Global Humanitarian Assistance 통계자료 참고 재구성.

<그림 81> ODA 대비 인도적 지원 비율[345)]



345) OECD/DAC 통계자료 및 Global Humanitarian Assistance 통계자료 참고 재구성.

나. 해외 긴급구호 시스템

1) 의사결정과정 및 업무수행체계

○ **(독립부처 DFID의 해외긴급구호 정책과 집행 일원화 시스템)** 영국의 해외 긴급구호의 경우 부처급인 DFID가 전반적인 정책부터 실행까지 일괄적으로 담당을 하고 있다. 특히 분쟁, 인도, 그리고 안보 부서인 CHASE가 인도적 지원 및 긴급재난대응을 전담하고 있으며, 아프리카 지역 부서(ARD) 그리고 기타 관련 DFID 국가 사무소가 지속되는 만성적 위기에 대해 주도를 하는 경우도 있으며, 복합재난(Complex Emergencies) 및 분쟁이 발생한 국가를 위한 인도적 지원은 각 국가별 부서 혹은 지역 사무소의 관할로 두고 있다. 특히, 최근 ACHU를 통한 아프리카에 대한 인도적 대응의 경우 보다 장기적이고 복합적인 전략이 요구됨에 따라 ARD로 부서를 통합하여 아프리카 지역의 만성 위기에 대해 더욱 전략적인 강조를 하고 있다. 특히 영국의 국방부는 긴급구호대응 시 해군 그리고 공군을 이용하여 원조 물자배분에 큰 역할을 하고 있으며, FCO와 함께 긴급상황에 대한 정보수집 그리고 국제기구와의 파트너쉽 관계형성에 주요한 역할을 하고 있다.

○ **(정책 및 예산권을 가진 외무성과 JICA JDRT의 집행 수직적 이원화)** 반면 일본의 경우 지난 2008년 New JICA 탄생이후 외무성은 산하의 JICA에게 무상원조 집행권한을 상당부분 이양하여 JICA의 권한과 기능을 강화하였으나 반테러리즘, 안보, 해외재난, 긴급지원, 비프로젝트성 원조의 정책과 전략, 예산 결정은 모두 외무성의 국제협력국 내 독립적인 인도적 지원 및 긴급구호 부서(이하 HA&ER 부서)가 총괄 담당하고 있다. HA&ER 부서는 유무상이 통합된 New JICA 정책-집행의 수직적 원조 체계 확립을 통하여 정책기획, 집행 단계의 주관 기관과 그 업무 분장이 명확히 구분하고있다. 일본은 반테러리즘과 안보로까지 확장되고 있는 국제적인 인도적 지원의 개념 확대 동향과도 연관성이 있는 일본 정부의 정치적, 외교적 판단이라고 분석된다. 외무성을 중심으로 하는 정책기능 강화하고 JICA JDRT의 집행만을 담당하는 수직적인 체계는 일본의 보수적인 관료문화가 반영된 구조라고 분석되는 데, 이는 New JICA가 부처급이 아닌 원조 집행기관인 것으로 고려한 판단으로 JICA JDRT가 각종 관련 부처와 관련 기관과의 업무 조

율에 어려움이 있었던 부분 또한 반영한 것이며, JICA JDRT보다는 외무성 HA&ER 부서가 각 부처 간 조율을 보다 효율적으로 이행 할 수 있다는 현실적인 판단이 반영된 것이기도 하다. 현재 부처 간 협의의 중요성이 공유되어 있으며 절차 및 시간의 비효율적인 면을 제외한다면 정부 부처 간의 주관·조율 권한 수준이 매우 높은 것으로 평가된다. 또한 한국과는 달리 HA&ER 부서가 유·무상원조 지원부서와 다자원조 지원부서가 통합하여 독립한 부서인 것도 장점이라고 할 수 있다.

○ 미국의 경우 재난선포는 피해국 주재 대사가 재난현장에서 획득한 정보를 토대로 재난의 규모와 정도 및 피해결과를 긴급구호위원회 및 해외재난지권국 지역자문관에게 최초로 통보하고 이후 경계 케이블과 재난선포케이블을 가동하여 재난선포기준에 부합하게 되면 재난을 선포하게 된다. 재난이 선포되면 해외재난지원국은 사정팀, 대응팀 등을 파견하고 전세계 3곳에 비축하고 있는 구호물품을 수송하게 된다. 만약 군사지원이 필요하게 되면 해외재난지원국은 국무부에 지원요청을 하게 되고 국방부의 승인이 있게 되면 피해국에 가장 인접한 미군지역전투사령부에 연락을 취하여 피해국내 자국민 철수나 환자 후송 및 기타 구호품 수송을 지원하게 된다. 이처럼 미국의 긴급구호체계는 50여년간의 역사동안 다양한 시도에 의해 가장 효율적인 방법으로 개선되어 현재에 이르렀고 민·군·관의 유기적인 의사소통 채널과 정보 공유는 오늘날 해외재난지원국의 위상을 높이는 결과를 낳았다.

○ **(재난 발생 시 신속성과 효과성을 담보하는 DIFD CHASE의 정보제공과 코디네이터로서의 역할)** 영국의 해외 긴급구호 대응 체제는 부처내의 조직기관이 전담을 하고 있으므로 인도적 대응에 있어 신속성과 효과성을 담보하고 있고, 특히 CHASE 내의 활동 팀(Operational Team)의 자체적 모니터링을 통해 재난의 발생과 인도적 대응의 필요성을 즉각 결정할 수 있는 장점이 있다. 이에 따라 DFID는 긴급대응 상황 시에 현장에서의 직접적인 구호 활동에 대한 지원 보다는 CHASE-OT를 통해 긴급 상황에 대한 수요조사를 우선으로 하고 있으며, 정보수집을 통하여 다른 부처에 정보를 제공하는 역할을 강조하고 있다. 상시 물자, 인력 그리고 장비 전달을 위한 물류 기반을 구축하는 것이 그 첫 번째 우선순위

로 두고 있다. CHASE 는 긴급구호 상황에서 다양한 인도적 지원의 참여자를 컨트롤하는 역할보다는 상시 관련 정보를 제공하고 역량강화를 위한 교육프로그램과 정책형성을 위한 장이 열릴 수 있도록 지원을 하여, 긴급구호 발생 시에는 신속하고 정확하고 물자와 서비스를 제공하고 파견된 국제기구와 협조하며 코디네이터로서의 역할을 하는데 초점을 맞추고 있다. 궁극적으로 CHASE는 위기에 노출된 현지 수혜자 뿐 아니라 파견된 영국의 NGO와 관련 영국국민을 보호하고 지원하는 역할을 강조하고 있다.

○ **(미국 OFDA 역할의 장단점)** 해외재난지원국의 시초는 1964년인데, 약 50여년의 역사동안 긴급구호에 관한 미국 내부적인 조정 개선을 이루었고 이후 국제협력관계에 있어서 재난현장에서의 의사소통과 지원활동의 발전을 이루어 왔다. 장점은 사정팀, 현장대응팀, 재난지원대응팀(DARTs) 등 신속하게 현장에 투입될 수 있는 전문인력풀을 확보하고 있다는 것이다. 따라서 재난현장과 워싱턴디시 본부와의 상황정보가 실시간으로 이루어져서 효과적인 긴급구호대응을 수행하는 것이다. 이외에도 해외재난지원국은 특히 대규모 해외재난 발생시에 재난 현장에 있는 자국민을 안전한 곳으로 이동할 수 있도록 대사관과 협조할 뿐아니라, 재난 피해국민들에게 필요로 하는 구호를 적시 적소에서 수행하는 체계로 운영되고 있다.

○ **(일본 외무성과 정부 부처 간 조율 강화로 인한 정부중심 대응의 신속성의 저하)** 일본의 경우 집행기관이 아닌 정책 담당 부처인 외무성이 너무 많은 권한을 가지게 된 것이 아닌가 하는 우려가 나타나고 있다. 긴급한 재난 발생 시가 아닌 여타 의사 파견 결정과정에서 외무성이 JICA보다 원활하게 관련 부처와의 조율이 효과적인 것은 사실이나 지나친 정부간, 기관 간 협의과정의 강화로 실제 긴급상황 발생 시 지나치게 혹은 정부와 관변기관인 JPF를 중심으로 대응하면서 투명성의 문제점이 종종 지적되고 있다. 현재 일본의 인도적 지원 대응의 결정 과정에서도 외부 전문가, 현장 전문가 등의 역할이 지나치게 제한되고 있으며, 이러한 부주도의 역할은 긴급구호 대응의 자발성과 신속성을 오히려 저하되고 있다는 우려가 제시되고 있다.

○ **(미국 OFDA 인력의 전문성의 장점과 한계)** 미국 해외재난지원국의 인력은 인도적 지원과 긴급구호 분야의 실무경험을 갖은 전문가들로 구성되어 있는 특징이 있다. 해외긴급구호 결정이 나면 바로 현장대응팀으로 참여하여 현장평가를 담당하고 워싱턴 디시 본부와의 유기적인 연락 업무 뿐 아니라 자발적인 민간조직과도 정보공유 및 지원활동 등 조정 역할을 전문적으로 수행하고 있다. 실제 국제재난구호에 참여한 비정부기관 실무자들은 해외재난대응지원국의 지원활동으로 인해 자신들의 긴급구호활동이 원활하게 수행되었다고 인식하고 상호간에 동반자 의식이 매우 강하다. 한계라고 하면 정부기관에 속하고 있기 때문에 긴급구호의 특성상 자금의 탄력적인 운용 등은 처리과정을 개선하여 뒷받침이 되지만 최근의 재난유형은 복합 재난(Complex Emergencies)이 늘어나고 있어 단기간에 업무가 종료되는 것이 아니어서 인력 소진의 문제가 대두되고 있다.

○ **(DFID CHASE와 JICA JDRT의 팀구성과 인력 차이)** 특히 일본 외무성의 경우 영국의 CHASE와 비교하여 인도적 지원 및 긴급구호 부서 인력은 대부분 공무원이며 긴급구호 전문 인력이 상당히 부족한 것으로 조사되었다. DIFD CHASE의 경우 활동 팀(Operational Team)의 재난 감시 모니터링을 통해 긴급구호 팀 파견 여부에 대해서 결정을 하게 된다. 재난 초기 인도적 지원 전문가로 구성된 수요조사(Needs Assessment)팀이 파견이 거의 모든 재난 상황에 파견되며 DFID CHASE 및 CHASE OT을 위주로 하는 긴급대응 팀의 파견은 DFID 본부에 의해서 결정된다. 발생 초기 수요조사 및 정보수집을 통하여 국방부, 외무성과 같은 다른 부처와 어떤 식으로 협조를 할 것인지에 대해 결정을 하게 되며, 물자, 인력 그리고 장비 전달을 위한 물류 기반을 구축한다. 일본 HA&ER 부서 내의 JDRT는 영국 CHASE와 비교할 때, 인적 구성의 한계가 있으며 특히 수요조사(Needs Assessment)와 재난 상황 종료 후 출구전략을 조사하는 인력과 팀의 구성에 상당한 제약이 있는 것으로 조사되었다. 이러한 일본 외무성 인도적 지원 및 긴급구호 부서의 인력의 한계는 국제적으로 증가하고 있는 자연재해 및 인도적 위기에 신속하게 대응하는 것을 넘어 효과적으로 대응하는데 한계가 있는 것으로 분석된다.

○ (**최근 일본 JICA JDRT의 구조개편 및 인력 강화**) 한편, 미국, 영국 비교할 때는 일본의 JICA JDRT의 전문인력이 부족한 것은 사실이나 최근 구조 강화를 통해 이를 해결하려 하고 있다. 특히 JICA JDRT 내의 구조와 인력이 대폭 강화됐는데, 수색·구조팀, 전문가팀, 의료팀, 자위대 파견팀 으로 구성을 바꾸고 현장 초기 수요조사 기능을 강화하기위한 내부적 방안을 마련하고 있다. 특히 일본 외무성의 역할강화와 더불어 현장업무에서도 외무성의 대표가 의장을 맡게되어 외무성과 JICA JDRT의 전문적인 인력 파견에 대한 명확한 업무 분장이 된 것은 고무적인 변화이나 현장에서의 효과성은 향후 검토가 필요할 것으로 보인다.

○ **(일본의 긴급구호의 단계별 개편 필요)** 대규모 재난 피해 지역 대상국가의 원조 툴은 단계별로 재난 발생 후, 단기 지원인 JDRT 파견과 동시에 수색구조팀/전문가팀을 활용한 수요 조사 지원이 동시에 이루어져야 하며, 재건복구지원(무상원조, 기술협력)과 중장기 정책으로 ODA 자금을 활용한 재건복구지원 활동이 가능하도록 이루어지도록 해야 한다.

2) 해외 긴급구호 지원 전략

(1) 지역적 배분

○ **(영국)** 아프리카 사하라 이남 지역에 대한 지원 집중이 가장 큰 특징이며 약 59%를 지원하고 있다. 이는 복합 재난(Complex Emergencies) 및 만성적인 재난에 대한 지원을 강조하고 있는 영국의 인도적 지원 정책과 전략에 부합하는 것으로서 아프리카에서 지속되고 있는 인도적 위기에 대한 전략적 지원으로 분석된다.

○ **(미국)** 재난대응과 재난위험감소 등에 대한 지역적 배분은 아프리카가 약 24%, 아태지역, 유럽과 중동 및 중앙아시아, 그리고 라틴아메리카 순으로 비중을 상대적으로 감소하고 있다.

○ **(일본)** 인도적 지원의 지역적 배분 또한 일본의 특성을 잘 나타내는데, 일본은 중동과 아프리카 사하라이남, 동남아시아지역에 집중 지원하고 있다. 중동에는 재건 위주의 지원을 아프리카 사하라이남, 동남아시아지역에는 긴급구호 및 복구 중심의 지원하고 여러 재난이 발생한 경우 일본 정부의 전략적 협력국가에 선 지원함으로서 일본의 전반적인 ODA 정책과 일치하는 것으로 분석된다.

(2) 분야별 배분

○ **(영국)** 2000년대 중반부터는 일본 정부의 공동 이익추구, 재건 및 안보를 강조하는 정책의 변화에 의하여 긴급구호 분야 예산의 집행에도 영향을 미쳤다.

○ **(미국)** 분야별 지원 현황을 살펴보면, 물류에 22%, WAAH에 13%, 경제 및 시장체계에 12%, 그 외는 농업과 보건, 영양 순으로 배분하고 있다.

○ **(일본)** 2000년대 중반부터는 일본 정부의 공동 이익추구, 재건 및 안보를 강조하는 정책의 변화에 의하여 긴급구호 분야 예산의 집행에도 영향을 미쳤다. 2000년에서 2004년까지 일본은 재건복구 대비 해외긴급구호 예산 비중이 절대적 이였다. 그러니 2000년 긴급구호의 대응(Response)에 100% 지원 했던 일본은 지난 2004년 지진 해일 지원을 계기로 전략을 변경한 후, 2007년에는 긴급구호와 재건복구가 49%와 51%로 역전되었다. 일본 외무성은 지속적으로 재건복구를 강조하는 정책 기조를 유지할 것으로 보인다. 이는 최근 발표된 2010년 최근 MOFA 백서(白書, White Paper)에 분쟁 및 갈등, 불안정한 거버넌스(Governance)에 놓여 있는 취약국가 재건 및 중·장기 개발지원하고 공적개발원조(ODA)를 통한 인도적 지원과 개발 협력지원하겠다고 밝히고 있은 바와 상통한다. GHA의 최근 보고에 의하면 지난 2007년 이후에는 다시 긴급구호의 예산이 다소 확대되어 2010년 현재 긴급구호와 재건복구의 비율이 같은 것으로 나타났다.

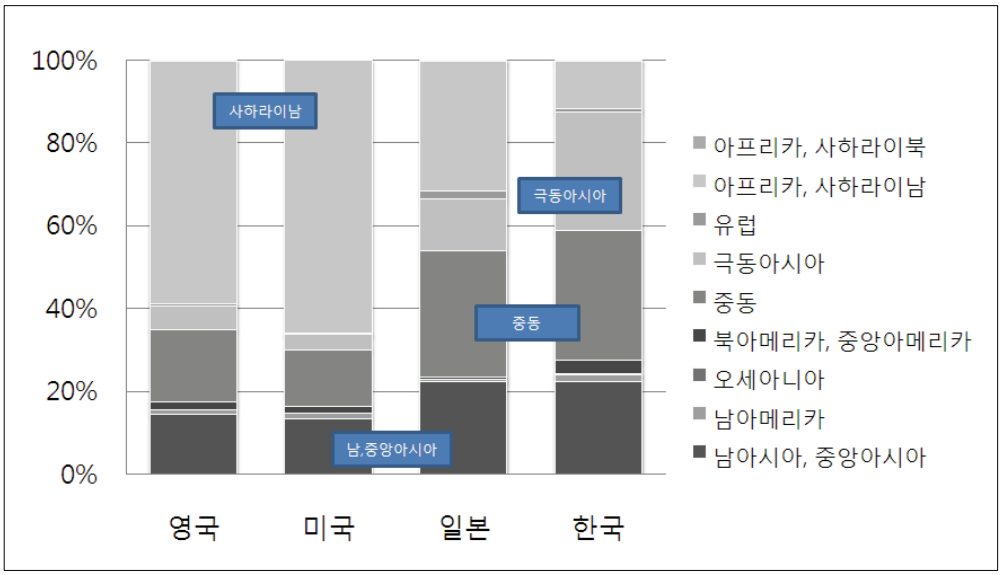
3) 전달 채널

○ **(영국)** 2000년대 중반부터는 일본 정부의 공동 이익추구, 재건 및 안보를 강조하는 정책의 변화에 의하여 긴급구호 분야 예산의 집행에도 영향을 미쳤다.

○ **(미국)** 긴급구호자금은 NGO에 49%, 유엔에 16%, 국제기구에 7%, 등으로 자금의 절반 정도가 민간기관의 긴급구호 활동 지원으로 사용되었다.

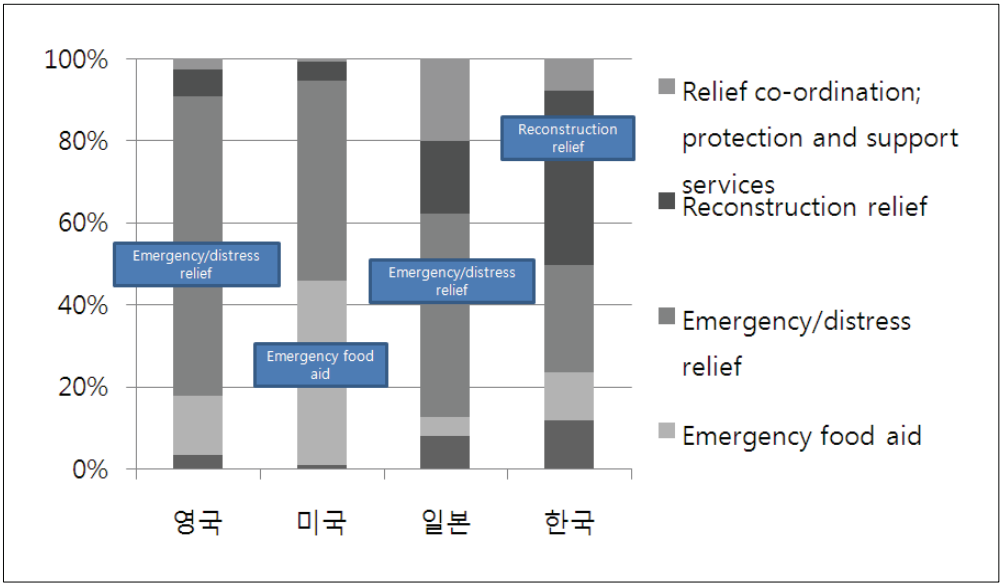
○ **(일본의 기술협력 강조)** 일본의 긴급구호를 중심의 인도적 지원은 한국과 비교하여 다자를 강조하는 것은 긍정적인 것으로 평가된다, 그러나 JICA JDRT의 기술협력지원의 해외긴급 구호 사업의 지원 형태로 주로 피해 현장에 기술협력(TC)지원을 하고 있으며, 이를 적절하고 효율성 높은 해외긴급구호 지원 방식과 업무수행 시스템이라고 평가하기 어렵다.

<그림 82> 인도적 지원 및 긴급구호 지원의 지역적 배분[346]

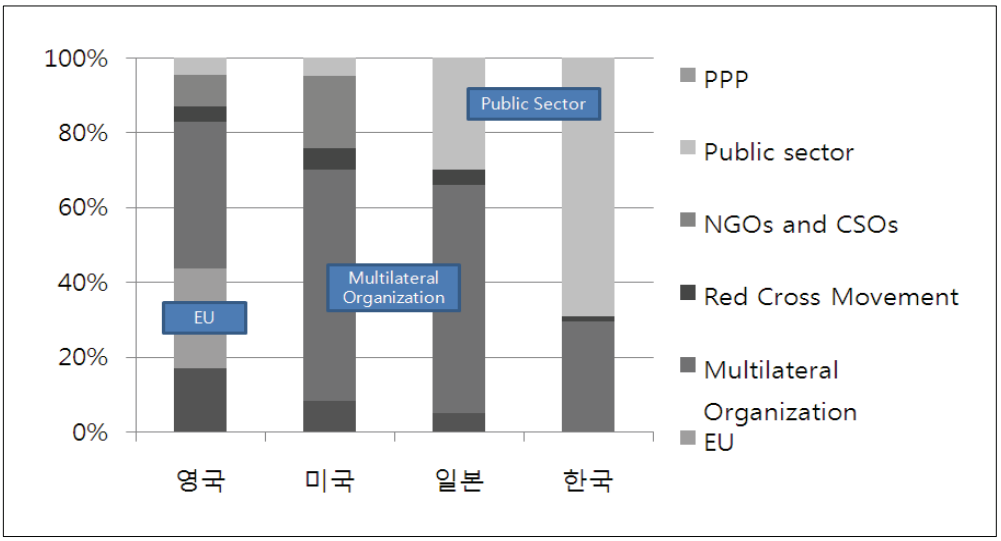


346) OECD/DAC 통계자료 및 Global Humanitarian Assistance 통계자료 참고 재구성.

<그림 83> 인도적 지원 및 긴급구호 지원의 분야별 배분[347)]



<그림 84> 인도적 지원 및 긴급구호 지원의 전달 채널[348)]



347) OECD/DAC 통계자료 및 Global Humanitarian Assistance 통계자료 참고 재구성.
348) OECD/DAC 통계자료 및 Global Humanitarian Assistance 통계자료 참고 재구성.

4) 민관 협력

○ **(인도적 위기에 신속하게 대응하기위한 민관협력 체제)** 영국의 민관협력 체제는 크게 두 가지로 나누어 질 수 있다. 첫 번째로 DFID의 민간 지원체제와 민간단체간의 협의체이다. DFID를 통한 민간지원은 민간협력 프로그램 협정(PPAs)과 초동자금지원 메커니즘(RRF) 두 가지로 구분할 수 있다. 전자는 전반적인 개발원조를 위한 지원 뿐 아니라 민간 단체의 인도적 지원을 위한 자금지원을 위한 메커니즘이며 후자인 RRF는 긴급구호 상황 시에만 작동하여 신속한 지원을 위해 2011년도 설립된 메커니즘으로서, 재난 발생 후 첫 72시간 내에 사전자격심사를 통과한(Pre-selected) 기관들에게 빠른 자금동원을 목표로 하고 있다.

○ **(영국 민간단체 간 협의체의 조율기능과 관변성격의 협의체를 구성한 일본)** 민간단체 간 협력으로는 CBHA 그리고 DEC와 같은 인도적 지원 및 긴급구호를 하는 민간단체 간 협의체를 설립하여 개별단체 간 사업의 중복을 피하고, 재난에 신속하고 효과적으로 대응하는 지원 메커니즘을 수립한다. 일본의 해외긴급구호 분야 지원 관련하여 업무 수행 체계와 의사결정 채널은 플랫폼 형태로 이루어진 체계화된 Japan Platform(JPF)를 전적으로 활용하고 있다. JPF는 외무성의 민간협력 무상원조 ODA의 90%를 JPF에 지원하고 있다.

○ **(영국 정부의 긴급구호 자금지원채널)** DFID는 PPAs를 통하여 빈곤퇴치, 분쟁, 안보 및 정의 그리고 인도주의에 대해 추구하고 있는 가치와 우선순위에 일치하고 정책적 참여를 할 수 있는 기관을 대상을 선정하여, 총 120백만 파운드의 자금이 지원되며 이 중 20백만 파운드는 인도적 지원과 긴급구호를 위한 Conflict, Security and Justice and Humanitarian(CSH) PPA로 지원을 하고 있다. RRF의 경우 사전자격심사를 거친 기관에 한하여 재난 발생 12시간이내에 자금지원을 위한 간략한 제안서를 제출, 빠른 대응이 중요한 시기에 자금지원을 받기 위한 행정 작업 보다는 긴급구호에 집중을 할 수 있게 된다는 장점이 있다. PPA 지원 절차를 통해 선정된 기관은 지난 3년간의 기관 수입의 40% 수준을 넘지 않는 범위 내에서 지원 자금을 받게 되지만 Oxfam과 같은 대형 NGO에게 인도적 지원 및 긴급구호 자금이 집중되고 있다는 비판의 목소리가 존재한다. 또한 RRF의 우

선선정기관에 대해서 역시 긴급구호 자금의 집중에 대한 우려의 의견이 존재한다는 것도 주의할 필요가 있다.

○ **(일반적인 민관협력과 다소 상이한 일본 정부와 JPF의 협력)** 한편, 일본 JPF의 경우, 해외긴급구호 지원 분야에 대한 상시자금이 마련되어 지난 2001년이후 총 프로젝트 694개 이상 실시하고 총 예산이 약 19억 엔에 달했으며 일본 전경련의 지원을 받는 것 또한 두드러진 특징이다. 엄격한 의미에서 일본 정부와 JPF의 협력은 민관협력이라고 하기에는 어려운 점이 있다. JPF는 정부, 학계, 민간, 기업, NGOs들로 구성된 협력적이고 연합형태의 체계적인 의사결정기구이며 관련 단체들의 플랫폼 형태를 띄고 있는 것은 사실이나 외무성과 JICA의 대표가 의사결정 위원에 포함되어 있으며, 다수의 의사결정자과 전 외무성과 JICA 정부관료 출신인 것을 고려할 때 평의나 이사진으로 포함되지 못한 일반 NGO단체 구성원은 프로젝트 사업과 예산 혜택에 한계점을 가질 수 있다.

○ **(긴급구호의 민간 역량이 축척된 영국과 관주도의 민관협력을 강조하는 일본의 차이점)** 일본 외무성은 민관협력 사업을 강화하고 중점 과제로 여기고는 있으니 의사채널과정과 실제 협력 부족하고 관 주도적이라는 비판이 여전하다. 또한 민관협력 프로젝트 지원의 사업 선정, 선별, 계획과 이행에 투명성 확보가 가장 시급한 과제로 대두되고 있다. 정부의 입장에서는 외무성과 JICA JDRT의 입장을 반영하여 단일화된 의사채널을 통한 의견 수렴 및 정부가 요청하는 사업을 가능하게 하는 용이한 채널인 것은 사실이나 국제적 기준과 여타 주요선진국(특히 영국)의 사례와 비교해 볼 때, 일본 정부와 JPF의 협력관계는 엄격한 의미에서 민관협력의 범주에 포함할 수 없다. JPF에 소속되어 있지 않는 단체 또는 소속되기를 거부하는 민간단체는 인도적 지원 분야에서 정부와의 협력관계가 상당히 제약되어있는 상태이다. JPF의 예산 집행과 35개의 단체들의 균등한 배분에 명확한 가이드라인 필요하며 예산 집행에 대한 투명성과 모니터링 및 평가(M&E) 체계를 강화하는 것이 시급한 과제이다.

○ **(연구기관, 대학과의 협력을 통한 전략 마련, 혁신적인 연구 지원하는 영국)** 영국의 경우 인도적 지원 및 해외 긴급구호에 중장기적인 관점의 효과성을 높이기 위

하여 옥스퍼드 대학, King's College London과 같은 학계 및 ODI HPG, ELRHA, the Humanitarian Futures와 같은 연구기관들과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있으며 이에 대한 자금지원 지원을 하고 있다. 이러한 다양한 인도적 지원 이해관계자들의 참여는 영국이 국제사회의 인도적 지원 담론을 이끌어 나갈 수 있는 원동력이 되고 있으며, 최근 UN을 위시한 인도적 개혁(Humanitarian Reform)을 주도할 수 있는 토대가 된다고 분석된다. 최근 긴급구호 분야의 많은 개혁을 실시하고자 하는 일본도 이 분야의 민관협력의 선진화는 상당히 더딘 것으로 나타나고 있는데, 상당히 '관'이 주도적인 민관협력 시스템을 구축한 일본의 경우 JICA와 JPF 간의 협력(JPF 단체들의 역량강화, 재정지원, 공동 평가, 공동 학습 등) 인식공유가 절실하며 JPF 프로젝트 선정 및 계획, 운영에 있어 전문적 인력 한계 문제는 대학과 민간연구소와의 협력이 절실 한 것으로 분석된다. 일본 학자, 민간 연구원, 분야별 전문가는 자유로운 분위기에서 정부와 협력 할 수 없는 관료적인 협력 형태와 관련 연구와 신속한 정책 대응을 하기 어려운 일본의 인도적 지원 체계의 문화적 한계를 지적한 바 있다.

5) 모니터링 및 평가(M&E)

○ **(양자원조 검토와 다자원조 검토를 실시하는 영국)** 영국이 수행하는 인도적 지원을 포함한 공적개발원조에 대한 평가는 크게 3가지로 나눌 수 있다. BAR은 양자원조 검토로서 각 개별국가별로 지원되는 프로그램 및 프로젝트에 대해서 국가별 수준으로 평가를 실시한다. 이를 바탕으로 DFID의 원조 프로그램의 지속 여부를 결정하게 된다. DFID의 정책팀, 국가별사무소(국가 수준에서 평가), 제도 기관팀 그리고 외부 전문가 등으로 구성된 다양한 이해관계자가 참여하는 것으로 좋은 벤치 마킹 형태가 될 수 있다.

○ **(영국의 긴급구호 평가사례와 정책 공개 자문(Public Consultation)과정의 교훈)** 인도적 지원에 대한 평가로서는 2011년도 HERR Team으로부터 인도적 지원과 긴급구호 전반에 대해 독립적인 검토를 받았으며, HERR은 예측(Anticipation), 회복력(Resilience), 리더십(Leadership), 혁신(Innovation), 책무성(Accountability), 파트너십(Partnership), 인도적 공간(Humanitarian space)의 7가지 주요 이슈에

대해서 시사점 및 과제를 도출해냈다. 이에 대해 영국 정부는 HERR의 권고사항에 대해 대응하는 정책문서를 발간하였다.

○ **(산발적, 프로젝트별로 일어나고 있는 일본의 인도적 지원 분야 평가와 일본 인도적 지원의 향후과제)** 해외재난분야 관련 프로젝트 평가로 2003년 외무성이 실시한 프로그램 수준에서의 평가로 베트남과 알제리아의 JDRT 파견에 관한 평가와 2008년 정책 수준에서 평가로 글로벌 이슈우선순위였던 해외재난과 관련한 지진해일 재난 대응에 대한 일본의 지원 평가가 진행되었다. 일본의 인도적 지원의 향후 과제는 다음과 같다. 첫째, 외무성 2010년 6월 ODA 검토 최종 리포트(ODA Review Final Report)에 따르면 외무성이 무상원조 NGO프로젝트(GANP) 지원에 대해 정책의 일관성의 우선순위에 NGO들의 역량개발을 촉진하고 공적참여기관과 협력적 파트너십을 통한 국제개발협력 지원을 강화해야 한다고 말하고 있다. 둘째, 정부 외무성의 무상원조를 통한 NGO프로젝트 지원에는 결과중심으로서의 효과성제고를 위해 외무성은 GANP의 목적으로 무상원조를 통한 NGO의 파트너십 향상과 시민단체로서의 역량개발, 일본 정부의 효율성 높은 ODA 재정을 활용하여 인도적 지원 및 해외 긴급구호 지원 프로젝트 사업에서 프로세스의 적합성이 평가되어야 한다고 지적하고 있다. 셋째, 정부의 무상원조 NGO프로젝트(GANP)는 외무성(MOFA)과 시민사회(NGO)간에 정기적인 회의를 통해 NGO의 참여 증진과 피해 현장에서 수혜자들의 적절하고 효율성 높은 무상원조 지원이 신속하고 유연한 프로세스 검토 과정에서 진행 될 수 있는 과정으로서의 적절성이 요구 되어져야 한다고 평가하고 있다.

○ **(일본 인도적 지원과 긴급구호 평가의 한계와 향후 과제)** 첫째, 평가항목과 범위 설정에 있어 적절하고 효율성 높은 JICA의 JDRT파견이 이루어질 수 있도록 평가 가이드라인 개정 사항의 논의들은 자세한 수요조사에 필요한 주요 평가 기준 및 항목의 범위를 명확히 설정되어야 한다. 둘째, 평가의 타이밍이다. 현재의 4가지 지침 사항의 평가는 피해 현장에 파견되기 전 단계에서부터 JDRT이 업무 수행 완료 후 귀국하는 전 과정에서 신속하고 정확한 평가 과정이 고려되어야 하는 사항이며, 상황에 따라 빠르게 변경되어 재난 지역에서 제한된 기간 내에 적절히 수행 할 수 있도록 파견결정 과정 전 단계에서 검토되어야 한다. 셋째, JICA는

필수 정보 수집을 통해 데이터를 입력하고, 관련 당사자들과 정보를 공유하고 활용하여 피해 현장 파악과 지원 해외긴급구호 시스템을 확립해야 하며, 한정적인 JDRT의 인원을 고려하여 직원들의 역량과 상호 정보 교류 및 공유 활동을 포함하여 모니터링에 집중해야 한다.

〈표 100〉 인도적 지원 분야 주요 공여국 비교 분석(영국, 미국, 일본)

	영국	미국	일본
법적 근거	● International Development Act 2002	● International Humanitarian Act ● 원조프로그램 지원법령 : Foreign Assistance Act, Freedom Support Act, Millenium Challenges Act, Security Assistance Act 등	● 인도적 지원 법적기반은 별도 존재하지 않음 ● 해외 긴급구호를 넘어선 평화, 재건, 안보 분야 등을 효과적으로 지원하기 위해 유엔평화유지활동 법률(PKO)을 제정함.
주요 정책	● 2009 인도적 지원 정책 ● Humanitarian Emergency Response Review(HERR) ● UK Government response to HERR	● Policy framework 2011-2015	● Humanitarian policy ● GHD 이니셔티브 이행('03)
Peer Review	● 2010	● 2011	● 2010
주요 정책 목표	● 인도적 대응의 효과성 증대 영국은 개별국가의 인도적 대응에 대한 제한된 역량을 인정. 따라서 UN OCHA, UN CERF와 같은 국제기구의 조정역할의 중요성을 강조 ● 모범 공여국(be a better donor) 되기 국제사회에서 인도적 지원 시스템의 발전과 개혁에 앞장섬 최근 책무성 및 효과성 증대를 위해 Value for Money 접근법 강조 ● 위험 및 극단적인 취약성 경감 재난 위기 경감 정책을 다양한 개발정책에 효과적으로 통합시키려는 노력이 있으며, 국제기구의 재난 위기 경감 기구로의 지원 강화, 기후변화에 대한 적응력을 높이는 지원취약계층과 범분야 이슈를 다루기 위한 시민사회의 노력을 적극 지지	● 인도주의적 원조제공과 재난완화 지원 ● 재난위험감소, 조기경보체계 및 관리 등 예방에 중점 ● 다양한 USG, NGO, IO, UN과 협력체계 유지 ● 재난위험감소(DRR)를 위한 지출의 점진적 증가 ● 정치적 고려 이전에 고통받는 사람들의 생명보존, 고통완화, 사회경제적 영향을 감소하는데 중점을 두고 있음	● 일본 정부 공적개발원조대강 - 평화구축(평화/안보)과 인간안보 개념 강조 - 인간안보의 개념은 인도적 지원과 개발협력 분야에 인간 중심과 역량개발을 통한 지속가능한 개발을 지향 ● 일본 ODA 중·장기 정책 - 글로벌이슈 중, 재해위험감소(DRR)를 위한 이니셔티브를 최우선 순위 분야로 설정하고 이행하고 있음. ● 외무성(MOFA) 백서(白書(2010) - 평화건설을 통한 인간안보 개념 적용 -분쟁 및 갈등, 불안정한 거버넌스(Governance) 등의 상황에 놓여 있는 취약국가 재건 및 중·장기 개발지원 - ODA를 통한 이도적 지원과 개발협력지원
중점 분야	● 분쟁 및 복합 재난(Complex Emergencies) ● 다자기구를 통한 인도적 지원 및 긴급구호 지원 ● 예측(Anticipation), 회복력(Resilience), 리더십(Leadership), 혁신(Innovation), 책무성(Accountability), 파트너십(Partnership), 인도적 공간(Humanitarian space)에 대한 강조	● 조정 역할 및 정보 관리 ● 향상된 프로그램, M&E 시스템을 통하여 프로그램의 영향력을 측정하고 교훈점 적용 ● 재난 대응의 계획, 예방, 회복력 그리고 준비에 대한 강조 ● 신속하고 장기적인 관점의 회복력 강조	● 난민 및 IDPs 지원 ● 긴급 상황 발생 시 긴급구호에서 인도적 지원을 통한 초기 복구 및 재건복구로의 전환 ● 재난위험감소(DRR)와 대비 ● 민군협력(Civil-military coordination) ● 인도적 지원 및 해외긴급구호 분야 지원에 경제적·사회적 개발의 효과성 및 효율성 높은 지원과 인프라 구축에 집중 지원

제 5장. 한국 인도적 지원 정책 및 긴급구호 시스템 개괄

우리나라의 인도적 지원 정책과 해외긴급구호체계는 2010년 OECD 가입 이후 급격한 발전을 이루고 있다. 특히 우리 정부는 1961년 OECD 출범 이후 원조 수혜국에서 약 50여년 만에 원조 공여국으로 지위가 변경된 첫 번째 국가가 되었을 뿐 아니라, 1996년 OECD에 가입한지 13년만에 원조 선진국 DAC 회원국이 되었다. 그 영향으로 인도적 지원정책과 해외긴급구호 분야에 있어서 법적 정비와 구조적인 체계 면에서 괄목할 만한 진전을 이루었다.

그러나 인도적 지원 분야는 재난감소를 위한 예방에서부터 재난대응과 재건복구 등 광범위한 분야를 포괄하고 있을 뿐 아니라, 주요 선진국의 예를 보더라도 수십년간 다수의 시행착오를 거쳐서 효과적인 현장대응방법과 업무체계가 개선되었기 때문에 우리 정부는 시행착오를 줄임과 동시에 효과적인 업무과정 증진에 중점을 두고 선진화방안을 추진 중에 있다. 한편 대외적으로 우리 정부의 입장을 공식화하여 표명하는 인도적 지원 정책 백서 등은 아직 찾아보기가 어렵지만, 여러 법률의 제정·개정 및 국제개발협력 기본계획과 해외긴급구호 선진화 방안 등을 통해서 국제개발협력과 인도적 지원 및 해외긴급구호 체계개선에 대한 정부 의지를 반영하였다. 또한 외교통상부와 한국국제협력단(KOICA)을 필두로 정책 및 실무차원의 신속하고 효과적인 정책 마련과 프로젝트를 추진하고 있다.

1. 법적기반

가. 인도적 지원의 법적기반

우리나라의 인도적 지원 정책에 대한 법률은 마련되어 있지 않으나, 우리의 개발협력에 대한 기본법인 「국제개발협력기본법」에서 찾을 수 있다.[349] 국제개발협력기본법은 국제개발협력에 관한 기본 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과

349) 법률 제9938호(공포 2010.1.25, 시행 2010.7.26).

집행의 효율성을 제고하고 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류 공동번영과 세계 평화증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 동법 제3조는 기본정신으로 “지속가능한 발전 및 인도주의 실현”을 선언하고 있다. 동법 제6조는 “국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본정신에 맞도록 하여야 한다.” 고 규정하여 우리나라의 인도적지원 정책을 포괄하는 기본법으로서의 위치를 확고히 하고 있다. 또한 동법 제 16조를 통해 국제개발협력의 각 분야별 전문인력 양성의 중요성을 언급하고 있다.

나. 해외긴급구호의 법적기반

우리나라는 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률」을 제정하여 외교통상부가 해외긴급구호를 총괄 및 조정하는 범정부 차원의 기반을 마련하였다.[350] 그리고 2010년 5월 개정 발효된 동법 시행령을 통해 군 수송기 활용 및 민관협력의 근거 조항을 삽입하였다.

1) 법률의 구성

이 법은 해외재난이 발생한 경우에 피해국에 대한 긴급구호대의 파견과 긴급구호물품의 지원, 임시재해복구의 지원 등 해외긴급구호에 필요한 사항을 규정하여 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하는 것을 목적으로 제정되었다. 법 제2조(정의)[351]는 해외 재난과 해외긴급구호의 정의를 규정하고 있고, 제3조(다른 법률과의 관계)는 동법이 해외긴급구호에 한해서 다른 법률보다 우선순위에 있음을 밝히고 있다, 제4조는 해외긴급구호의 기본원칙을, 제5조는 해외긴급구호의 종류, 그리고 제6조는 해외긴급구호기본대책의 수립과 활동에 대한 평가 등에 대한 규정을 명시하고 있다.

2) 주요 개정 내용

대한민국 정부는 2010년 1월 아이티 지진 피해 지원을 계기로 여러 문제점을 인식

350) 동법 시행령을 통해 군수송기 활용 및 민관협력의 근거 조항을 삽입함.

351) 해외긴급구호에 관한 법률(법률 제10819호, 2011.7.14) 제2조(정의) “해외재난”이란 대한민국의 영역 밖에서 발생한 천재지변·대형 사고 그 밖의 재해 또는 사고로 인한 신체 및 재산상의 대규모 피해를 말함.

하고 의료구호 등 인적구호활동을 강화하고, 정부와 민간 긴급구호단체와의 공조체계를 구축하며 활동 및 평가결과를 매년 정기국회에 보고토록 하는 등 해외긴급구호를 신속하고 효과적으로 수행하기 위하여 2011년 법을 일부 개정하였다.[352]

〈표 101〉 주요 개정 내용

주요내용	구법	개정
해외긴급 구호 정의 확대	제2조(정의) 2. “해외긴급구호”란 해외재난에 의하여 발생한 피해 감소 또는 복구...	감소 또는 복구, “인명구조”, “의료구호” 등...
원칙 보완	제4조(해외긴급구호의 기본원칙) 정부는 인도주의에 입각하여...적절한 해외긴급...	....신속하고 효과적인....
해외긴급 구호 종류 확대	제5조(해외긴급구호의 종류) 1. 해외긴급구호대의 파견 2. 구호물품・장비의 지원...	2. “의료시설”을 포함한 구호물품 ....=> 이동형 현장병원 비축 및 파견근거마련
민관합동 협의회 설치 의무화 등	제6조(해외긴급구호기본대책수립 등)	- 민・관합동해외긴급구호협의회 심의를 거쳐....매 2년 마다.... - ..결과를 매년 정기국회에 보고
	제8조	- 심의・의결사항으로 긴급구호 제공여부, 내용과 규모, 중앙행정기관과 협조 방안....활동결과 평가 등
긴급구호 현황유지	제10조	국내 법인・단체 등의 긴급구호활동 내용과 규모...종합적 현황파악
공조체계 구축	제12조	해외긴급구호대장은 효과적인 긴급구조활동...타 참여국, 국제기구, 국내・외 민간단체등과 공조체계구축

2. 주요 정책 및 전략

가. 인도적 지원과 해외긴급구호의 원칙

1) 인도적 지원 원칙

352) 개정이유에서 발췌(http://glaw.scourt.go.kr/jbsonw/jsp/jbsonl/jbsonl14.jsp).

우리나라의 인도적 지원은 4가지 특별원칙을 수립하고 있다. 이 원칙들은 유엔결의안(A/RES/46/182, A/RES/58/114)에 있는 네 가지 인도적 지원 원칙을 준수하고 국제개발협력기본법의 기본정신을 보다 구체화한 것이라고 할 수 있다.

<박스 24> 인도적 지원 원칙

- 인도성(Humanity): 생명 및 존엄성 보호
- 공평성(Impartiality): 인도적 수요(Needs) 근거 및 인종, 종교 등에 따른 차별 없는 지원
- 중립성(Neutrality): 갈등상황에 있는 일방에 대한 호의배제
- 독립성(Independence): 정치, 경제 , 군사적 상황과 독립지원

2) 해외긴급구호의 원칙[353]

우리나라 정부의 해외긴급구호 기본원칙은 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하고 피해국 또는 국제기구와의 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호 수행을 원칙으로 하고 있다.[354]

나. 인도적 지원 정책과 해외긴급구호 전략

1) 국제개발협력 선진화 방안·기본계획 확정[355]

정부는 2010년 10월 국제개발협력 선진화 방안과 기본계획을 확정하였는데, 6대 ODA 중기(2011~2015) 전략 목표는 분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여하는 것이며 포괄적인 인도적 지원 추진 즉 재난예방 역량 구축 지원 및 긴급구호에서 재건복구로의 연계를 강화하는 것이다.

353) 한국국제협력단 인도적지원팀(2010), 『해외긴급구호 업무 표준 매뉴얼』
354) 해외긴급구호에 관한 법률(법률 제10819호. 2011.7.14) 제4조(해외긴급구호의 기본원칙)
355) 외교통상부 인도지원과(2011.7.14). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안에서 발췌함.

<박스 25> 국제개발협력 기본계획 2011-15(2010.12월)[356]

□ 2011-15년간 국제개발협력분야 6대 전략 목표 중 인도적 지원 분야
- ㅇ 목표
  - 분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여
- ㅇ 해외긴급구호 예산 확대
  - 국제기구를 통한 긴급구호 지원 확대
- ㅇ 효율적인 긴급구호시스템 운영
  - 신속 대응체제 확보 및 전문성 제고
  - 민간과의 네트워크 구축과 역할 분담
- ㅇ 포괄적인 인도적 지원 추진
  - 재난예방 역량 구축 지원
  - 긴급구호에서 재건복구로의 연계 강화

<박스 26> 우리 정부의 인도적 지원에 대한 기본정책(2008.7월)[357]

□ (목표) 국제사회의 책임 있는 구성원으로서 국제사회의 빈곤·질병 및 자연재해, 인재, 정치적 재난 등으로 위기에 처한 사람들의 생명과 기본적 인격 및 권리를 보장하기 위한 국제사회 노력에의 적극 참여

□ (원칙) 유엔 결의안(A/RES/46/182) 및 GHD에서 인정된 국제사회의 인도적 지원 원칙인 인도성, 공평성, 중립성, 독립성(Humanity, Impartiality, Neutrality, Independence) 존중

□ (우선순위 및 집행방식) 인도적 지원 수요에 근거하여 긴급재난 발생시 스스로 해결할 능력이 없는 국가, 피해 규모의 최소화 차원에서 신속한 지원이 필요한 국가의 경우 우선 지원
- ㅇ 국제사회에서 만성적 인도적 위기 국가로 인식되는 유엔합동지원요청(Consolidated Appeal Process, 이하) 대상 국가 지원
- ㅇ MDGs 목표 달성이 희박한 최빈개도국에 대한 인도적 지원 확대

2) 해외긴급구호 선진화 방안[358]

356) 외교통상부 인도지원과 내부자료.
357) 외교통상부 인도지원과 내부자료.
358) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의); 외교통상부 인도지원과(2011.7.14.). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안에서 발췌함.

유엔에 따르면 1975년~2005년간 국제사회의 자연재해 발생건수가 연 평균 100건에서 400건으로 4배 이상 증가하였고 2000년 이후 자연재해로 인한 사망자가 연 7만 명이상 발생하고 있어 해외긴급구호에 대한 국제적인 관심이 증대하고 있다.[359] 우리나라도 2010년 아이티 긴급구호지원 이후 신속하고 효과적인 지원활동을 위해 선진화 방안을 마련하였다.

<박스 27> 해외긴급구호 선진화방안(2010.5월)[360]

□ (추진배경)
2010년 1월 아이티 지진을 계기로 우리나라 해외긴급구호체계 선진화 방안 필요성 대두

□ 주요 내용
- ㅇ 신속한 의사결정 시스템 마련
- ㅇ 긴급파견 시스템 구축
- ㅇ 긴급구호활동 전문성 강화
- ㅇ 효율적 인력 지원체제 구축
- ㅇ 국내 민간구호기관과의 협력체제 구축
- ㅇ 긴급구호 예산 확대

<박스 28> 인도적 지원 분야 민관 파트너십 확대 기본 구상(안)[361]

□ (기본원칙) 민간단체가 독립적·주도적으로 책임있게 활동하는 가운데 민관협력을 통해 우리나라의 해외긴급구호 역량을 총체적으로 강화

□ (협력방안)
- ㅇ 초기에는 긴급구호 분야 중심으로 협력
- ㅇ 민간단체의 신속 재난대응을 위한 초동자금 및 긴급구호·초기복구 사업 지원
- ㅇ 정책·전략 협의, 정보공유, 자체 평가를 위한 상시 민관네트워크 구축
- ㅇ 긴급구호인력 양성
- ㅇ 해외긴급구호 홈페이지 구축

□ (기대효과)
- ㅇ 민관간 조율·상호보완된 대응을 통해 효율적이고 효과적인 인도적 지원 이행
- ㅇ 해외긴급구호 전문성과 역량 강화
- ㅇ 인도적 지원 활동에 대한 대국민 아웃리치 강화

359) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의)에서 발췌 함.
360) 외교통상부 인도지원과 내부자료.
361) 외교통상부 인도지원과(2011.7.14). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안 중 '우리 정부의 인도적 지원 분야 민관 파트너십 확대 기본 구상(안)에서 발췌함.

다. 인도적 지원 분야 민·관 파트너십 확대 정책

인도적 지원 분야에서 민·관 파트너십은 국제적으로 그 비중이 증가하고 있다. 이러한 동향에 적절하게 대응하기 위하여 우리나라는 민·관 파트너십 확대를 위한 정책을 마련하였다.

<박스 29> 우리 정부의 인도적 지원 분야 민・관 협력 계획[362]

□ (수립배경) 해외재난 대응에 대한 민간의 역할 증대 및 해외긴급구호 법률 개정에 따른 민・관공조체제 구축 필요

□ (주요내용)
- ㅇ 정부-민간간의 상시, 비상시 협력채널 구축
  - 홈페이지 구축, 간담회, 포럼 개최, 현장네트워크 구축 등
- ㅇ 민간의 해외긴급구호 활동에 대한 지원
  - 재난발생시 초동자금(5만 달러), 긴급구호 및 조기복구(15만 달러) 활동에 대한 재정지원(역량 있는 단체 미리 선정하여 신속, 적절한 지원)
  - 수송, 통관지원, 정부 측 민관협력 전담인력 지정 등 비재정지원
- ㅇ 민간의 해외긴급구호 역량강화
  - 해외긴급구호 민간 인력풀 구성, 교육(기본, 심화, 모의훈련 등), 선발대 참여 등
- ㅇ 추진방식
  - 정책사항 결정 : 해외긴급구호 민관협력실무위원회
  - 사업총괄 : KOICA(기획, 예산운영, 모니터링, 평가 등)
  - NGO 단체들과 의견조율, 자료취합 등은 한국해외원조단체협의회(해원협)에 위탁

1) 기본원칙

민간단체가 독립적, 주도적으로 책임 있게 활동하는 가운데 민관협력을 통해 한국의 해외긴급구호 역량을 총체적으로 강화하기 위함이다.

362) 한국국제협력단(2011.12). 인도적 지원 분야 민관협력 실행계획; 외교통상부 인도지원과(2011.7.14). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안 중 '우리 정부의 인도적 지원 분야 민관 파트너십 확대 기본 구상(안)

2) 협력방안

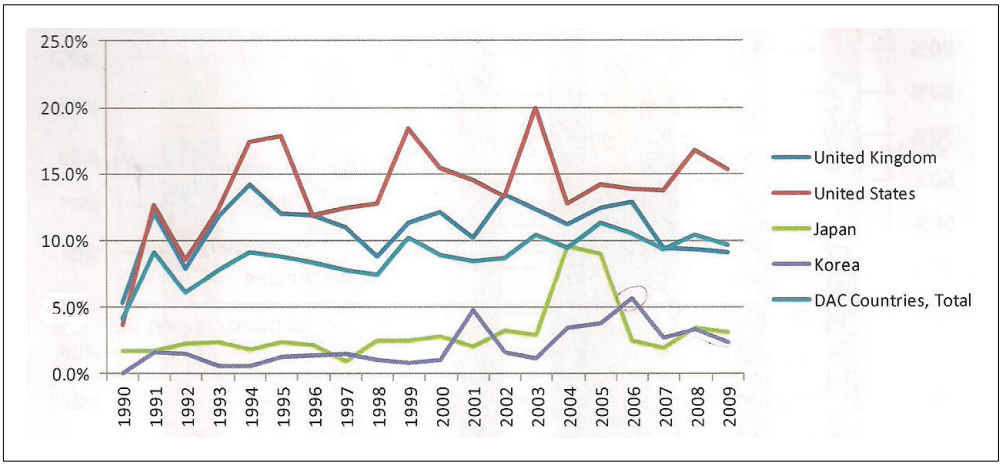
초기에는 긴급구호 분야 중심으로 민간단체의 신속한 재난대응을 지원하기 위하여 초동자금 및 긴급구호에 주력하고 이후 초기복구 사업 지원과 정책전략 협의 및 정보 공유, 자체 평가를 위한 상시 민관네트워크 구축, 긴급구호 인력양성 및 해외긴급구호 홈페이지구축 등을 통해 협력 강화에 노력하고 있다.

3. 한국의 인도적 지원과 해외긴급구호 현황

가. 한국 총 ODA/GNI 대비 인도적 지원 현황

글로벌인도적지원(GHA) 2012년 자료에 따르면 한국은 다자기구에 29.4%, 공공영역 부분은 약 69.1%를 지원하고 있다.[363] 한국의 2001년부터 2010년까지의 인도적 지원 총 현황 및 변화추이를 살펴보면 아래 〈그림 85〉와 같다. 한국의 인도적 지원 비율은 2003년 약 2.99%에서 2004년 약 12.9%로 약 10%가 증가하였다[364].

<그림 85> 총 ODA 대비 인도적 지원 현황 변화 추이 비교 (1990년-2009년)[365]



Source: Development Initiatives based on OECD DAC data
Note: Total Humanitarian aid as a proportion of total ODA(excluding debt relief), constant 2009 prices.

363) GHA 2010년 자료에 따르면 한국의 NGOS와 CSOs EU, PPP의 지원 비중은 책정되어 있지 않음
364) 한국국제협력단(2011.12). 인도적 지원 분야 민관협력 실행계획에서 발췌함.
365) Global Humanitarian Assistance Donor Aid Comparison , Korea 2012.

나. 인도적 지원의 지역적 배분

한국은 2005년부터 2009년 동안 인도적 지원의 지역적 배분에 있어서 중동 지역에 31.4%를 지원하였고 극동아시아 지역에 28.7%를 지원하고 있다. 인도적 지원 분야는 재건복구, 재난대비 및 긴급구호 등으로 분류하여 볼 수 있는데, 아래의 표는 특히 인도적 지원 중 해외긴급구호 분야에 대한 2010년 지역적 배분 현황을 보여주고 있다. 해외긴급구호가 차지하는 비율이 3.9%인데 이는 인도적 지원 분야를 모두 아프가니스탄과 이라크 재건복구 등의 지원까지 합하게 되면 비중이 훨씬 증가할 것으로 예상된다.

〈표 102〉 KOICA 2010년도 국제기구 지원 현황[366]

(단위: 백만 원, 천 달러)

분야	금액(₩)	금액($)	비율(%)
긴급구호	8,171	7,072	38.1
보건의료	886	766	4.1
교육	184	159	0.9
행정제도	814	705	3.8
정보통신	0	0	0
농어촌개발	2,001	1,732	9.3
산업에너지	0	0	0
환경 및 기타	9,391	8,128	43.8
계	21,446	18,561	100

〈표 103〉 KOICA 긴급구호 지역별 분야별 지원(2010년도)[367]

(단위 : 백만 원)

분야/지역	총합계	긴급구호(비율)
아시아	285,935	4,975
아프리카	78,217	233
중남미	55,823	6,524
중동	27,666	143
동구 및 CIS	24,834	355
국제기구	21,446	8,171
미분류	30,812	0
총합계	524,731	17,656(3.9)

366) 2010년도 KOICA 대외무상원조 실적 통계집
367) 2010년도 KOICA 대외무상원조 실적 통계집

다. 인도적 지원의 분야별 배분

1) 인도적 지원 분야별 지원 현황 개요

우리 정부의 인도적 지원 분야는 크게 재난대비 및 재건복구와 재난대응(긴급구호, 유엔을 통한 인도지원으로 구분할 수 있다. 인도적 지원의 큰 틀 속에서 개괄적인 지원 현황은 아래의 〈박스 30〉과 같다.

<박스 30> 인도적 지원 분야별 지원 현황

□ 재난대비 및 재건복구

- ㅇ 재건복구 지원
  국제사회의 평화구축 노력에 적극 동참, 파키스탄, 이라크, 아프가니스탄, 팔레스타인 등 분쟁 및 취약국가를 중심으로 재건복구활동 지원

- ㅇ 재난대응능력 강화 지원
  우리 정부는 재난대비 및 신속대응 역량 강화를 위해 재난발생이 잦은 국가의 재난대응역량 강화를 위한 시스템 구축 및 기자재지원 사업 지원중

□ 재난대응

- ㅇ 긴급구호
  2012년 현재 해외긴급구호예산은 약 259억 원으로 2015년까지 전체 ODA 예산의 6%로 해외긴급구호 예산 확대 목표

- ㅇ 유엔 인도지원 시스템 참여
  만성적 위기 국가 지원을 위한 유엔 차원의 공동 모금 매커니즘인 유엔합동 지원요청(Consolidated Appeal Process, 이하 CAP) 및 유엔중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, 이하 CERF) 참여

글로벌인도적지원(GHA, 2012년)에 따르면 한국은 아래의 표와 같이 인도적 지원 분야에 있어 해외재난예방 및 대비에 약 11.73%를 차지하고 있으며 해외재난긴급구호 발생 시에 필요한 식량 지원에 11.59%를 지원하였다.

〈표 104〉 한국의 인도적 지원 분야별 배분[368]

지원 분야	배분 비중 (%)
재난예방과 대비	11.73
긴급식량원조	11.59
긴급구호	26.40
재건구호	42.46
구호 조정; 보호 및 지원 서비스	7.82

재건복구구호활동 지원의 비중은 약 42.46%이며, 구호 코디네이션 예방과 지원서비스는 약 7.82% 비중을 차지하고 있다. 특히 한국은 재건복구 구호활동이 42.46%로 크며, 그 다음은 재난예방과 대비 지원에 대한 배분 비중은 약 11.73%를 차지하고 있다.

2) 재건복구

우리나라는 국제사회의 평화구축 노력에 적극 동참하기 위하여 분쟁 및 취약국가인 파키스탄, 이라크, 아프가니스탄 등의 재건복구활동을 지원하고 있다. 지난 10여 년간의 재건복구 지원 규모를 분석하면 재건복구 구호활동이 42.46%로 가장 비중이 크고 다음으로 재난예방과 대비 지원에 대한 배분 비중은 약 11.73%를 차지하고 있다.

〈표 105〉 재건복구 지원 현황[369]

년도 / 구분	'02	'03	'04	'05	'06
금액(천 달러)	134.9	128.8	2,092	5,067.1	3,697.6
건수	13	19	51	85	79
년도 / 구분	'07	'08	'09	'10	'11
금액(천 달러)	4,0761.2	18,520	24,660	42,180	161,840
건수	76	2	3	4	4

368) Global Humanitarian Assistance Donor aid Comparison , Korea. 2012.
369) KOICA 국제기구협력 실적(내부자료, 2012. 5. 8.)

3) 재난대응능력 강화 지원

우리 정부는 ASEAN, ARF, EAS 등 지역적 차원에서 재난관리 협력강화에 지속적으로 적극 참여하고 있다. 2007년 이후 필리핀 재해방지 조기경보 및 대응시스템 구축사업 등 6개 프로젝트에 총 1,120만 달러를 지원하였다. 또한 재난대응역량과 관련하여 2005년부터 총 175명 대상으로 재난방지·재해 예방 및 관리·인력구조·도시탐색 과정 등 연수를 실시하였다.

4) 해외긴급구호

(1) 해외긴급구호 지원 개요[370]

우리나라 정부의 긴급구호 정책은 2004년 서남아시아 지진 해일 피해 지원을 전환점으로 하여 점진적으로 발전해 오고 있다. 양적 측면에서도 지원이 2000년 총 ODA 대비 0.2%에서 2005년 5.6%까지 지원이 확대되었다. 질적 측면에서는 2007년 긴급구호에 관한 개별법이 제정되었고 2006년 이후 2건의 긴급구호 실행 매뉴얼이 제작되었으며 효과적인 긴급구호 수행을 위해 '민관합동 해외긴급구호 협의회'와 '해외긴급구호 본부'가 구성되었다.[371]

(2) 해외긴급구호의 종류

해외긴급구호의 종류는 해외긴급구호대 파견, 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 지원, 현금지원, 보건의료활동, 수송지원, 임시 재해복구 및 그 밖에 대통령령이 정하는 사항으로 재난발생시 피해규모 조사 및 긴급구호 수요평가 등이다.[372]

370) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의)에서 발췌함.
371) 한재광(2010). 아이티 사태를 본 한국 민간 긴급구호 고민과 개선방안. 제24차 ODA 월례토크.
372) 해외긴급구호에 관한 법률(법률 제10819호. 2011.7.14) 제5조(해외긴급구호의 종류)

(3) 해외긴급구호 지원 현황

ⅰ) 해외 긴급구호대 파견

해외긴급구호에 관한 법률 제정 이후 해외긴급구호대 지원 현황은 아래 〈표 106〉과 같다. 우리 정부는 피해국의 재난 규모 및 지원시기를 판단하여 구조대와 의료팀을 독립적으로 또는 혼합하여 지원하고 있다.

〈표 106〉 긴급구호대 파견 현황[373]

일시	피해국과 재난 유형	긴급구호대	비고
1999. 8.	터어키 이즈밋 지진	구조대 파견	119국제 구조대
1999. 9.	타이완 치치 지진	구조대 파견	
2001. 1.	인디아 구자랏 지진	의료팀 파견	
2003. 5.	알제리아 부르메데 지진	구조대 파견	
2004.12.	이란 밤 지진	구조대 파견	
2004.12 ~2005.1.	인디아 오세안 지진 해일	긴급의료지원/민관합동의료지원,방역지원 등	
2005.10.	파키스탄 카스미르 지진	119국제구조대 파견 KDRT[374](일산,서울대 병원)	
2008. 5.	중국 쓰촨성 지진	구조대 파견	법률 제정 이후
2008. 5.	미얀마 사이클론 나르기스	의료팀 파견	
2009.10.	인도네시아 수마트라 지진	구조대 파견	
2010. 1.	아이티 대지진	구조대와 의료팀 파견	

ⅱ) 해외 긴급구호 지원 예산

우리 정부의 개발도상국 재난피해지원을 위한 해외긴급구호 예산은 2011년 기준으로 190억 원 규모이다. 이는 선진국의 재난지원을 위한 예산이 포함되지 않은 수치이다. 이처럼 우리 정부는 ODA 기본계획에 따라 2011년도부터 예산규모를 지속적으

373) 김훈(2012.3.). 제5호 재해간호 교육과정 “해외긴급구호특강” 자료에서 발췌함.
374) KDRT란 Korea Disaster Relief Team(한국 해외긴급구호팀)을 말함.

로 확대하고 있는 중이다. 정부의 개도국에 대한 긴급구호 예산을 증액 변화를 살펴보면, 2000년부터 2004년까지 분석하면 약 100만 달러 수준을 유지해 오다가, 2004년말 남아시아 지진 해일 피해에 대한 대규모 긴급구호를 계기로 지원 규모가 급증하였다. 2005년 이후는 연평균 약 800만 달러 규모로 지원하고 있다. 2011년도에는 동일본 대지진, 리비아 사태, 동부 아프리카 가뭄 등 27개국에 약 1,500만 달러 규모로 긴급구호 지원을 하였다.[375]

〈표 107〉 최근 10년간 긴급구호 지원 현황[376]

구분 \ 년도	'00	'01	'02	'03	'04	'05
금액 (천 달러)	1,079	512	12,936	3,011	1,115	1,005
건수	22	35	22	17	18	43
구분 \ 년도	'06	'07	'08	'09	'10	'11
금액 (천 달러)	12,422	4,906	4,858	7,070	9,430	15,000
건수	16	33	42	21	21	27

〈표 108〉 우리나라의 개도국 긴급재난구호 지원 실적[377]

년도	'00-' 04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
규모 (만 달러)	100 (평균)	1,742	490	514	1,058	707	943	370
국가수	약 20	24	16	28	29	22	20	7

375) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의)에서 발췌 함.
376) KOICA 국제기구협력 실적(내부자료, 2012. 5. 8.)
377) 외교통상부 인도지원과(2011.7.14). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안; 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의)에서 발췌함. 지원실적은 가장 최근 통계수치를 반영함.

iii) 유엔 인도지원 예산

만성적 위기 국가 지원은 유엔 차원의 CAP과 CERF에 참여하고 있는데, CAP을 통해 연간 300만 달러 수준으로 지원하고 있으며 2006년 CERF[378] 출범 이후 총 1,750만 달러를 기여하였다.

〈표 109〉 최근 10년간 만성적 위기 지원 현황[379]

구분 \ 년도	'00	'01	'02	'03	'04	'05
금액 (천 달러)	93.8	533	50.7	100.4	90	809.8
건수	11	15	8	10	10	20
구분 \ 년도	'06	'07	'08	'09	'10	'11
금액 (천 달러)	121.8	1,104.1	3,000	3,400	3,400	1,699.8
건수	14	20	12	8	9	21

iv) 대규모 재난피해국 긴급구호 지원

2004년부터 2011년까지 피해국에 지원한 해외긴급구호를 살펴보면, 주로 구호물품과 현금지원 및 구호대의 파견 등에 한정되어 있다. 특히 의료시설을 포함한 긴급구호 지원은 2010년 의료장비 운영방안에 대한 정책연구 수행 이후 최근 예산반영을 하여 장비를 구입하였기에 향후 적극적인 지원이 전망된다.

378) 외교통상부 인도지원과 내부자료(2012.5.10). 2006년 500만 달러, 2007년 150만 달러, 2008년 200만 달러, 2009년 300만 달러, 2010년 300만 달러, 2011년 300만 달러 지원.
379) KOICA 국제기구협력 실적(내부자료, 2012. 5. 8.)

〈표 110〉 최근 국제사회의 대규모 재난에 대한 지원 실적[380]

일시	재난명	인명 피해	지원 내역	비고
‘04.12	남아시아 지진 해일(쓰나미)	사망 17만 6천명, 부상 5만명, 이재 174만명	총 500만 달러: 구호대, 현금, 구호품	재건복구 4,500만 달러
‘05. 8	미국 허리케인 카트리나	사망 1,306명, 실종 6,644명	총 500만 달러: 구호품 수송, 구호금, 피해동포 지원	
‘08. 5	미얀마 사이클론 나르기스	사망·실종 14만명, 직·간접피해 240만명	총 250만 달러: 구호금, 구호품, 구호인력	
‘08. 5	중국 쓰촨성 대지진	사망·실종 8만7천명, 부상 37만명, 피난민 148만명	총 548만 달러: 구호대, 현금, 구호품	
‘10. 1	아이티 대지진	사망 23만명, 부상 30만명, 이재민 200만명	총 250만 달러: 구호대, 구호품, 국제기구	재건복구 1,000만 달러
‘10. 2	칠레 대지진	사망 497명, 이재민 200만명	총 200만 달러: 구호품	
‘10. 8	파키스탄 홍수	사망 1,600명, 부상 2,300여명, 피해 2,000만명	총 210만 달러: 구호품, 국제기구	
‘11. 3	일본 대지진	사망 15,112명, 실종 9,066명, 부상 5,303명, 이재민 11만명	총 110만 달러: 구호대, 구호품	

4. 한국의 해외긴급구호 업무 수행 체계

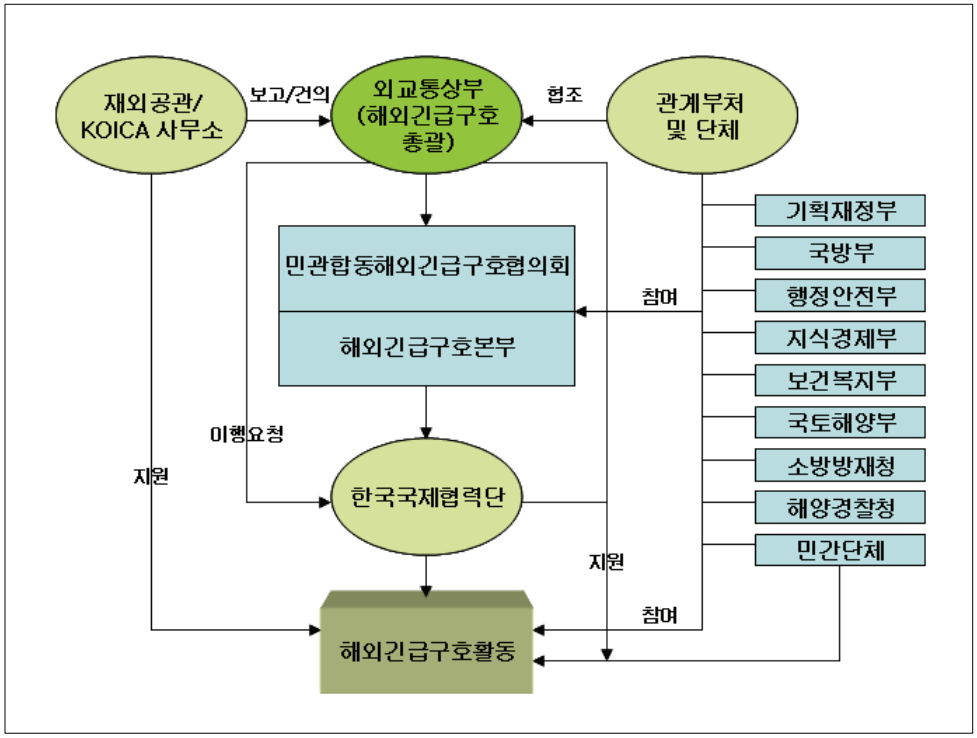
가. 해외긴급구호체계

해외재난이 발생하면 공관에서 현황 보고를 하고 피해국의 지원 요청 건의를 하게 된다. 이후 지원규모와 방식을 결정하고 지원계획통보와 구체적인 사항을 협의 후 지원이행 및 결과보고를 받는 총괄책임을 외교통상부가 맡고 있다.[381]

380) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의)에서 발췌함.

381) 외교통상부 인도지원과(2011.7.14). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안에서 발췌함. 종래에는 민·관 합동해외긴급구호협의회의 위원장을 국무총리가 맡았으나 2008년 8월 정부위원회 정비계획에 따라서 외교통상부장관으로 조정이 됨

<그림 86> 해외긴급구호체계



나. 각 기관의 주요 임무

1) 외교통상부

외교통상부는 해외긴급구호를 총괄하고 있으며 2015년까지 OECD/DAC 국가 평균 수준인 해외긴급구호 예산을 ODA의 5% 까지 확대할 것을 목표로 하고 있다(2011년도 KOICA 긴급구호 예산은 약 190억원으로 1.5% 수준). 이외에 해외긴급구호대책을 수립하여야 하는데 해외긴급구호체계 선진화 방안에는 이외에도 '신속한 의사결정 체계 마련, 긴급파견 시스템 구축, 긴급구호활동의 전문성 강화, 효율적인 인력 지원 체계 구축, 국내 민간구호기관과의 협력체계 구축 및 긴급구호 예산확대'등이 주요 업무로 포함되어 있다.

2) 한국국제협력단(KOICA)

(1) 설립근거

1991년 한국국제협력단(KOICA)법에 의해 설치되었고 외교통상부 산하기관으로 정부 차원의 대외무상협력사업을 전담하는 기관이다.

(2) 주요 업무

개발도상국가의 우호협력관계 및 상호교류 증진을 통해 이들 국가들의 경제사회 발전을 지원하기 위해서 국내초청연수, 전문가파견, 해외봉사단 파견, 개발조사, 인프라건축, NGO 지원, 해외재난긴급구호 등을 지원하고 있다. 특히 대규모 해외재난시 한국국제협력단(KOICA)주관하에 구조와 의료진으로 구성된 해외긴급구호대를 구성하여 인력과 물자지원을 하고 있다. 각 단계별 지원은 아래의 〈표 111〉과 같다.

〈표 111〉 각 단계별 임무

긴급구호단계	재건복구단계
긴급구호대파견 - 구조수색팀 - 의료지원팀 - 행정지원팀 - 봉사단원팀 임무 - 인명구조 - 사체수색 - 치료, 구호활동 전개	개발도상국 무상협력 및 기술 협력사업 수행체제로 지원 - 수혜국의 요청에 따라 시설복구 대상분야의 프로젝트형 사업지원 - 전문가, 팀제 봉사단 파견 - 연수생 초청 사업실시

(3) 해외긴급구호 지원업무

한국국제협력단(KOICA)은 효과적인 긴급구호 현장 코디네이션을 위한 평시교육 및 훈련 민관협력 사업에 대한 예산 지원 검토 및 승인 관리, 민간의 해외긴급구호 활동에 대한 지원(재정, 수송·통관 지원)과 해외긴급구호 역량강화(민간전문 인력풀 구축 및 관리, 교육 실시)를 기획하고 예산운영 및 모니터링 등을 실시하고 있다.

보건복지부는 2010년 해외긴급구호 의료장비 운영방안과 의료인력 교육과정 개발[382] 연구 등을 실시하였다. 현재는 해외긴급구호의 종류 중 재난현장에서 초기 응급의료제공이 가능한 이동식 병원을 약 30억원의 예산을 들여 비축하였다.[383]

3) 민관합동 해외긴급구호 협의회[384]

(1) 위원회 개요

대규모 해외재난 발생시, 해외긴급구호의 원활한 수행에 필요한 기본 사항을 심의·의결하여 해외재난 지역에서의 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하기 위하여 「해외긴급구호에 관한 법률」에 따라 설치하였다. 외교통상부장관을 위원장으로 하여 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원, 관련 법인·단체의 장 및 전문가로 위원이 구성된다.

(2) 주요 임무

해외긴급구호의 제공 여부에 관한 사항, 해외긴급구호의 내용 및 규모에 관한 사항, 중앙행정기관과의 협조 방안에 관한 사항, 정부와 민간 간 협력 방안에 관한 사항, 해외긴급구호활동결과에 대한 평가 등에 대한 심의·의결을 한다.

(3) 운영 방식

(ⅰ) 대규모 해외재난 발생 시 필요에 따라 협의회 위원장인 외교통상부 장관이 소집하고(해외긴급구호에 관한 법률 제7조) 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

(ⅱ) 법령에 명시된 위원 외에 해외긴급구호에 관한 법인·단체의 장 또는 학식과 경험이 풍부한 사람을 위원장이 위촉하여[385] 임명하고(동 법 시행령 제5조) 위촉된

382) 한국국제보건의료재단·한림대학교성심병원(2010.9). 해외긴급구호 의료장비 운영방안; 한국국제보건의료재단·서울아산병원(2010.8). 해외긴급구호 의료인력 교육과정 개발.
383) 해외긴급구호에 관한 법률(법률 제10819호, 2011.7.14) 제5조
384) 외교통상부 인도지원과 내무자료에서 발췌(2012.5.10).
385) 법인·단체의 장 자격에 대한 위촉직이므로 장 교체시 후임자가 잔여 임기를 자동 승계함.

위원의 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하다.

(4) 개최 실적

2008년 중국 지진(5.19), 2010년 아이티 지진(1.19 및 2.17), 2011년 동일본 대지진(3.16) 상황 때 협의회를 개최하였다.

다. 세부 업무수행체계

1) 해외긴급구호 지원 결정 및 지원채널

외교통상부장관은 인도적 지원 수요인 사망·실종자, 이재민·난민, 직·간접 인명피해와 물적 피해 정도 등 인도적 지원 수요에 근거하여 해외긴급구호 지원 결정을 내리고 있다. 해외긴급구호 지원 채널은 정부 간 협의에 의한 양자 지원과 한 다자 지원으로 실행한다.[386]

특히 지원결정부분은 해외긴급구호 선진화 방안에서 신속한 의사결정 시스템 마련을 위한 개선 결과 상황발생 후 24시간 이내에 외교부 제2차관 주재 관계 부처 회의를 소집하고 국방부·보건복지부·소방방재청 등이 참석하여 긴급구호대 파견 여부 및 초기 지원규모를 결정하는 것으로 개선된 부분이다. 또한 대규모 해외 재난 발생 시 총리실과 사전협의를 하여 필요시에는 총리실 주관으로 관계부처 회의를 개최하기 위하여 계획하고 있다.

386) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의)에서 발췌함.

〈표 112〉 해외긴급구호 지원 결정기준과 지원절차 및 지원채널[387]

지원결정기준 및 지원채널			지원절차
결정기준 (인도적 지원 수요)	- 사망, 실종자, 이재민/난민, 직간접 인명 피해등 - 물적 피해 정도 - 인명 피해 확산 가능성 - 피해국 자체 구호역량 - 양국 관계 - 국제사회 대응 동향		대규모 해외재난 발생 ↓ 공관 현황보고 및 지원건의 (피해국 지원 요청) ↓ 지원규모 및 방식(구호품,구호대, 국제기구 등) 결정 ↓ 지원계획통보 및 구체사항 협의 (구호품목 등) ↓ 지원이행 후 결과보고 및 개선사항 건의
지원채널	- 양자지원 : 정부간 협의 - 다자성 지원 : Flash Appeals, CERF		

2) 해외긴급구호대 편성 및 파견

외교통상부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 긴급구호대를 편성한다. 우리 정부의 긴급구호대 활동은 주로 구조·탐색 및 의료지원 중심으로 활동한다.

구호대는 중앙119구조단, 한국국제협력단(KOICA) 직원, 국제협력단이 파견한 해외봉사단원과 국제협력요원, 해외긴급구호 자원자, 국립의료원과 한국국제보건의료재단이 구성한 의료지원팀, 기타 구호대장이 지정하는 단체 또는 사람으로 구성한다. 구호대의 파견은 피해국 정부의 요청이나 동의를 얻어 구호대의 규모를 정하고 구성하여 활동 장소와 일정 등 구체적인 사항을 협의한다. 이후 파견 결정에 따라 국제협력단에 긴급구호대를 편성하여 파견하도록 지시하게 된다.[388]

3) 해외긴급구호 인력의 발굴·육성·교육훈련

의료팀의 경우에는 보건복지부 산하 법인인 국제보건의료재단을 중심으로 매년 300여명씩 총 1,000여명의 보건의료인력이 긴급구호 양성교육과정을 이수하였다. 이외에도 해외긴급구호대가 대규모 해외재난 현장에서 활동 역량을 검증받기 위하여

387) 외교통상부 인도지원과(2011.7.14). 정부의 해외긴급구호 현황 및 선진화 방안에서 발췌함.
388) 외교통상부(2010.5.28) 해외긴급구호 선진화방안(국가정책조정회의)에서 발췌함.

유엔 국제탐색구조자문단의 등급분류심사를 받았다. 이 심사는 구조·의료·지원팀으로 구성된 해외긴급구호대의 실제 구호 활동 역량을 모의훈련 형식으로 검증하는데, 우리나라 해외긴급구호대는 2011년 11월의 심사에서 상급(Heavy) 등급을 취득하여 고도의 구조탐색기술이 필요한 붕괴 현장에서 활동이 가능해졌다.[389]

그러나 긴급구호 경험과 전문성을 갖춘 인력풀을 구성하여 효과적인 긴급구호 현장 조정을 위한 평시교육 훈련을 실시하는 것은 적합한 인적 자원이 매우 부족한 실정에 있다. 따라서 현장 실무자들과 해외긴급구호 공무원 및 NGO 책임자들을 별도로 분리하여 역량에 맞는 수준별 교육기회 부여가 필요하다. 국제협력단은 국제구조대등급분류(IEC) 상급 획득 심사 시의 보완 사항으로 지적된 해외긴급구호대 역량 강화를 위한 실행계획을 수립하여 '물류개선, 교육 및 인력풀개선 등" 업무를 추진하고 있다.[390]

4) 구호물품·장비의 비축·보관·정비

해외긴급구호 선진화 방안에 근거하여 긴급구호장비의 비축을 확대하여 국제기준에 부합하는 해외긴급구호대 출동용 의료장비(소규모 이동식 병원)를 비축하기 위한 노력들이 진행 중이다. KOICA는 이를 위한 연구 용역에 이어 전용 창고 확보를 위해 2012년 4월에 유엔식량계획(World Food Program, 이하 WFP)과 서면교환 방식으로 기술협정을 체결하고 유엔식량계획이 운영하는 인도적 지원 물류센터(UN Humanitarian Response Depot Network, 이하 UNHRD)를 활용하기로 하였다. 기술협정 체결로 국제협력단은 해외 재난 발생시 가나 아크라, 아랍에미리트 두바이, 파나마시티 등 각 대륙 거점별로 운영되는 5개 UNHRD 물류기지를 활용해 중남미, 아프리카 등 원거리에 있는 국가들에 대한 긴급지원을 물류비용을 줄이면서 신속하게 시행할 수 있게 되었다. 올 해 상반기부터 파나마시티와 두바이기지에 텐트, 담요, 위생키트 등 지역별로 많이 활용되는 긴급구호물품을 비축할 예정이다.[391]

이외에도 해외긴급구호물류 수송을 위한 전담업체를 선정하여 긴급구호물자의 보

389) 외교통상부 보도자료(2011.11.7). "대한민국 해외긴급구호대, 국제적인 구호역량 공인을 위한 심사대에 서다", http://www.mofat.go.kr/news/pressinformation/index.jsp?menu=m_20_30

390) 한국국제협력단. 해외긴급구호대(KDRT) 역량강화 실행계획. 2012.3.

391) 아시안투데이. "한국 정부의 긴급구호 물류 수송 빨라진다". 2012.4.19.일자 기사에서 발췌함 (http://www/aseantoday.kr/news/articlePrint.html?idxno=5991)

관·재고관리, 포장과 상·하역, 재난지역 긴급운송 등 물류서비스 일체를 담당하도록 하여 해외긴급구호 결정시 항공, 해상, 육로운송을 통해 피해지역으로 신속한 배송되도록 하고 있다.[392]

이상의 선진화 방안 추진 경과를 보면, 전용창고 확보와 긴급수송 측면에서 매우 향상되었다고 평가할 수 있으며 특히 의료용품의 경우에는 패키지화하여 대비 및 신속한 대응을 할 수 있는 만반의 태세를 갖추었다.

5) 구호인력 등의 신속한 수송

이외에도 구호대의 신속한 이동을 위해 군수송기를 국방부와의 협조로 지원을 받아 2011년 일본 대지진때 활용한 적이 있지만 이동거리가 동남아시아지역에 한정되고 그 외 지역으로의 이동은 곤란한 실정이다.[393]

6) 민관협력체계

해외긴급구호 선진화 방안에 따라 민간구호단체와 정부의 지원범위를 사전에 조율하기 시작하였고 해원협에게 업무를 위임하여 NGO 선별 작업을 진행한 결과 8개 기관이 선정되었다. 그리고 보건복지부도 병원별·단체별 의료팀의 개별 파견으로 인한 비효율성을 개선하기 위해 대한적십자사·대한의사협회 등과 협의하여 민간 의료팀 활동 일정을 사전에 조율할 계획에 있다. 이외에도 긴급구호대가 구축한 진료소·의료장비·의약품 등을 민간 파견 의료진에게 순차적으로 인계하여 효과적인 현장 활동 지원을 실시할 계획에 있다.

5. 민관협력[394]

가. 목적

392) 한국국제협력단 국제물류 전담업체 선정. 2012.4.23. http://logiseconomy.tistory.co,/1327.
393) 아이티 지원은 민간 항공기를 이용하여 인력을 수송함.
394) 한국국제협력단(2011.12). 인도적 지원 분야 민관협력 실행계획에서 발췌함.

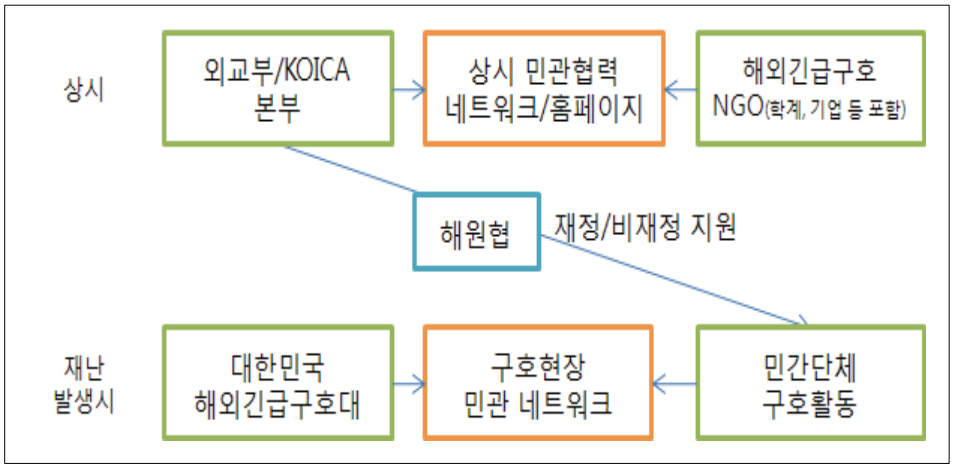
해외긴급구호 예산이 확대됨에 따라 민간단체의 역량을 강화하고 재난발생시 재정적·비재정적 지원을 제공하여 민간부분의 인도적 지원 사업에의 참여를 촉진하기 위하여 민관협력 계획을 마련하여 시행중에 있다. 이하에서는 민관협력 실행계획과 현재 진행 중에 있는 사항 및 향후 추진 계획을 간략히 살펴본다.

나. 추진 메커니즘

1) 해외긴급구호 민관협력 채널

외교부·국제협력단 본부와 민간단체의 협력채널을 위해 해외원조단체협의회가 중개역할을 담당하도록 하여 상시 및 재난 발생 시를 대비하고 있다.

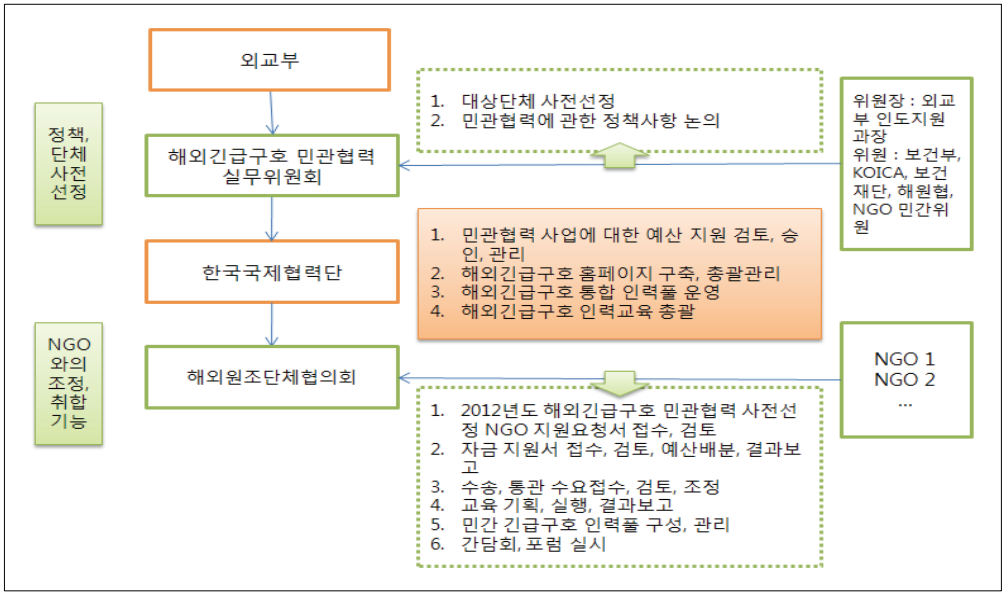
<그림 87> 해외긴급구호 민관협력 채널



2) 주요기관별 업무분장

- 정책사항 : 해외긴급구호 민관협력실무위원회
- 사업총괄 : KOICA(기획, 예산운영, 모니터링, 평가 등)
- NGO 단체들과 의견조율, 자료취합 등 : 해외긴급구호원조협의회

<그림 88> 민관협력 실무위원회 구성



3) 해외긴급구호 실무위원회 구성 및 주요 기능

실무위원회는 외교부 인도지원과장을 위원장으로 총 9명의 위원으로 구성되고 민관협력 방안과 지원대상등에 대한 사항을 결정하기 위해 연 2-3회 운영된다.

〈표 113〉 민관협력 실무위원회 주요 기능

구성	o 위원장 : 외교부 인도지원과장 - 위원(9명) : 보건복지부, KOICA(2명), 한국국제보건의료재단, 해외 원조단체협의회, 대한적십자사, NGO, 민간위원(2명) * 외교부, KOICA, 해원협, 대한적십자사는 민관합동 해외긴급구호 협의회 위원 * 해원협은 NGO 협의체로 직접 긴급구호를 이행하지는 않기 때문에 긴급구호를 실제로 이행하는 NGO를 동 실무위원회에 포함하여 정책 논의에 NGO 의견 반영 필요(동 위원회에 참여하는 NGO는 해원협이 회원단체 NGO들과 협의·선정하되 사전선정 단체에서 제외) - 임기 : 2년, 연임가능(NGO의 경우 1년, 연임가능)
운영	o 연 2-3회 사안발생시 위원장이 소집
역할	o 민관협력 방안, 지원 대상 NGO 사전선정 기준 협의 및 확정 등 정책관련 사항 협의, 결정

다. 주요 세부 사업내용

1) 정부-민간간의 협력채널 구축

인도적 지원 분야 민관협력 실무위원회 구성, 민관협력 간담회 개최, 홈페이지 구축 등을 통해 재난발생시 및 상시 협의채널 구축하고 정보를 공유하고 있다.

(1) 상시 민관 네트워크 구축

상시 민관 네트워크는 국제협력단과 해외긴급구호원조협의회간의 원활한 업무 협조속에서 비교적 계획대로 순조롭게 진행되고 있다. 2012년도 상반기에 간담회를 개최하였고 하반기에 포럼을 계획하고 있다.

<박스 31> 상시 민관 네트워크 개요

(목적) 대규모 재난 발생 시 소집되는 민·관 합동 해외긴급구호협의회에 국한되지 않는 상시협력채널 구축
(구성) 외교통상부, 국방부, 보건복지부(한국국제보건의료재단), 소방방재청(중앙119구조단), KOICA, 해원협, 대한적십자사, 전경련
(운영방안)
○ 간담회 및 포럼 개최(각 1회)
■ 주최 : 외교부 / 주관 : KOICA, 해원협
■ 주요내용 : 정부측 주요 정책사항 안내, 긴급구호 활동 평가 및 이에 대한 의견교환
■ 세부주제는 재난 대비, 대응, 조기복구 방안 등
○ 정보공유
■ 해외긴급구호 홈페이지(2012년 구축예정) 활용
■ 재난 피해현황, 현지실정, 안전관리 방안, 대응현황 및 계획
(추진계획)
○ 2012년 상반기 : 간담회 개최
○ 2012년 하반기 : 포럼 개최(대학, 기업, NGO 등 공개)

(2) 구호 현장 민관 네트워크 구축

구호현장 민관네트워크는 체계 구축이후 대규모 해외재난이 아직 발생하지 않은 상황이어서 현재는 표준매뉴얼에만 반영한 상태이다. 그러나 구호현장 민관네트워크

가 보다 원활히 수행되기 위해서는 실제 해외재난에 대응하기 전에, 이전에 재난이 발생 하였던 현장으로 찾아가 현장(On-site) 훈련을 실시하는 방안을 수립하여 실시한다면, 실제 해외재난 발생 시에 구축된 네트워크가 실질적으로 운영될 수 있을 것이다.

<박스 32> 구호 현장 민관 네트워크 구축 개요

(목적) 구호현장에서의 민관간 정보교류, 활동 조율 등

(구성) 정부와 민간측이 각 1명씩 연락담당자 지정하고 정부측은 지원팀장이 협력단 부조정관 중 1인을 지정 민간측은 해원협이 주관하여 지정하며 해원협 소속 1명이 파견되거나(대규모), 파견단체 중 1인을 지정(소규모)하여 해원협 비소속 기관을 포함하여 연락을 담당

(운영방안) 지정된 정부 및 민간 연락담당자가 정례 미팅을 개최, 민간 단체들의 자구활동, 안전 및 사업계획 공유 및 확인, 현장에서의 활동 중복에 대한 조율, 민관협력을 위한 사항(수송 및 통관) 논의

(추진계획) 해외긴급구호 업무 표준매뉴얼에 반영

(3) 해외긴급구호 홈페이지 구축

우리 정부는 현재 ODA에 관한 홈페이지를 구축하고 있는데, 전 세계적으로도 해외긴급구호에 관하여는 별도의 전문홈페이지를 마련하여 실시간 진행되는 긴급구호 지원현황이나 현지상황에 대한 정보 공유 및 필요로 하는 인력 요청 등 다양한 측면에서 웹기반 정보공유를 하고 있다. 따라서 정부는 한국형 해외긴급구호 홈페이지(Korea Relief Web)을 구축하여 2010년 이후 지속적으로 추진해오고 있는 인도적 지원과 해외긴급구호 선진화 방안 등 각종 개선 사항을 유기적으로 연계하여 대국민 홍보와 국내외 긴급구호전문 인력간의 효과적인 지원활동 기반을 제공하여야 한다.

<박스 33> 해외 긴급구호 홈페이지 구축 개요

(목적) 정부와 민간의 해외긴급구호 활동 정보 공유, 홍보, 대국민 인지 제고
(주요내용)
○ 해외긴급구호 정보공유
■ 해외긴급구호 일반정보
■ 피해국 상황, 현지 활동 정보, 유의사항 등 정보 제공
■ UN 및 타국의 실시간 게시 정보 취합·게시
■ 대한민국 정부의 긴급구호활동 현황, 보도자료 게시
■ 국내 원조단체들의 재난별 지원 계획 및 지원 현황 자율 게시
○ 해외긴급구호 업무관리
■ 대한민국 해외긴급구호대 관리, 파견, 정보공유, 활동보고 및 구호장비·물품 재고 관리 등
■ 자금지원 요청서 제출은 기존 KOPIS(민관협력) 시스템 연동
(추진계획)
○ 2012년 1/4분기에 홈페이지 개발 착수(KOICA)
■ 소요예산(안) : 2억원
○ 관리방안
■ 정보공유 부분(정보게시, 업데이트)까지 홈페이지 개발업체에 위탁
■ 시스템은 KOICA가 관리, 관련 부처, 기관, 업체, 해원협에 일부 권한부여

2) 민간의 해외긴급구호 활동에 대한 재정 지원

해외재난 발생 시 초동자금과 긴급구호 및 조기복구 활동에 대한 재정지원을 한다. 정부측 민관협력 전담인력 지정 사전 심사를 거쳐 기아대책본부, 메디피스(Medipeace), 글로벌케어(Global Care), Save the Children, 굿네이버스(Good Neighbors), 한국해비타트(Habitat) 등 총 8개의 국내 NGO가 선정되었다. 이들 기관에는 대규모 해외재난 발생 시 할당된 2억 원을 별도의 승인 절차 없이 구호활동에 사용할 수 있다.

(1) 재정지원

재정지원은 민간단체가 신속하고 효율적으로 긴급구호 활동을 전개도록 지원하기 위함이다.

ⅰ) 지원범위

〈표 114〉 해외 긴급구호 시민간단체 재정 지원의 범위

구분	초동자금	긴급구호 및 조기복구
지원액	5만 달러	15만 달러 ※ 2012년 경우, 단체당 연 최대 20만 달러
지원기간	재난발생 ~3개월	재난 발생 후 1개월-12개월 ※ 활동시작~ 결과보고서 제출 기준
지원활동	긴급구호 현장수요 평가, 구호물자 마련 및 수송	○ 즉각적인 생명구조 지원 ■ 대피, 식량 및 물 분배, 임시 위생설비, 긴급 의료서비스, 긴급대피소, 운송수단복구 ○ 기본적인 시설 및 서비스의 조기 복구 ■ 심리적 지원, 교육, 생계회복, 주거 및 수도설비 건축, 지역주민이 운영하는 보건소 및 학교 설립 등
제약사항	왕복항공료, 구호물자 구입 및 수송비에 한해 지원	지원제한항목은 없으나, NGO의 자기부담 비율 25% 이상이어야 함.

ⅱ) 추진절차

<박스 34> 재정 지원 추진 절차

차년도 협력단체 사전선정

* 재난 발생 후 공모 형식으로 진행할 경우, 신속성 저해

○ 매년 4/4분기에 민관협력 실무위원회에서 차년도 협력단체를 사전선정

○ 사전선정 심사요건

■ NGO 등록 혹은 구호 기관 등록 여부
■ 자금 : 사업예산에 긴급구호예산 편성 여부
■ 인력 : 긴급구호 전담인력 구성(상시 혹은 비상시 대기)
■ 실적 : 긴급구호 참여 실적(인력파견, 물자지원, 자금지원)
■ 사업계획서 : 안전대책 수립 여부
■ 현지협력기관(현지 지부)의 대응역량(현지지부의 수, 사업수행실적 등)
* NGO 역량강화 차원에서 사전선정 단체가 타 NGO와 협력(인력, 물자 공동지원)시 가산점 부여
* 2차년도 사전선정 시에는 신규단체 쿼터(예: 20%) 설정 검토

재난발생시 사전선정 단체로부터 제안서를 접수 : 해원협이 취합, KOICA 제출

승인 및 경비송금

■ 초동자금 : KOICA는 지원여부 확정, 해원협에 일괄송금, 외교부에 결과보고
■ 긴급구호 및 조기복구 : KOICA가 지원 적정성 검토하여 외교부에 제출
외교부 승인에 따라 자금집행

해원협을 통해 자금배분 및 모니터링, 결과보고서 접수

KOICA/민관협력 실무위원회 사업실행결과 평가 : 70점 미만 차년도 사전선정 단체 지원할 수 없음.

(2) 수송, 통관 지원

민간단체에 대한 정부의 군수송기 및 민간 전세기 활용 권한 부여에 있어서는 올 상반기에 UNDRO 및 민간수송업체와의 계약을 통해서 수송지원의 토대를 확고히 개선하였으므로 민관협력 실무위원회의 운영을 통해 전문 NGO의 신속한 임무 지원을 위해 국제협력단이 적극 지원할 계획이다. 다만 군 수송기의 경우에는 이동거리가 동남아시아로 한정되기 때문에 안정적인 수송방안은 민간 전세기를 활용할 수 있도록 지원방안을 마련하여야 한다.

<박스 35> 수송, 통관 지원 개요

(개요) 민간단체가 정부의 군수송기 및 민간전세기 활용할 수 있도록 지원
(추진방안)
○ 인력수송
■ 지원대상 : 해외긴급구호 민간인력풀 중 1순위 인력
■ 민간인력 풀은 해원협에 위탁하여 구성, 운영하되, 현재 해외긴급구호대 인력 풀(구조수색,의료,행정)에서 확장하여 분야별 인력 확보(Shelter, WASH, Health, Child Protection 등)
■ 지원방식 : 군 수송기・민간전세기 탑승 지원(군수송기는 사전 신원조회)
○ 물품수송
■ 군수송기 및 민간전세기 잔여공간이 발생한 경우 지원
○ 통관지원
■ 민간단체 책임 하에 통관을 진행하되, 특정 문제 발생 시에 해원협을 통해 요청하면 외교부는 가능범위 내 협조
(추진계획)
○ 2012년 재난발생시 : 추진절차에 따라 진행

3) 민간의 해외긴급구호 역량 강화[395]

해외긴급구호 민간 인력풀 구성과 교육(기본, 심화, 모의훈련 참여 포함) 및 선발대 참여 등이 역량강화를 위해 필요하다. 특히 해외긴급구호에 참여한 유경험자들의 경험을 바탕으로 역량을 증진시키기 위해 Sphere[396] project 교육도 필요하지만, NGO의 전문성을 개발하고 현장 평가(Needs Assessment)를 할 수 있는 준비된 인력을 확보하는 계획과 교육 훈련이 필요하다. 아래의 내용은 전문 인력 풀 구축과 관리 및 교육에 대한 계획이다.

395) 역량강화는 민·관을 통합하여 계획수립, 실시
396) Sphere는 UN을 비롯한 국제기구, 국제 NGO, 공여국 정부 등 다양한 이해관계자가 공동으로 작업한 협의 과정을 통해 탄생됨. Sphere는 별도의 민간기관으로서 교육 도한 각 국가에서 자발적으로 이루어짐.

(1) 인도적 지원 분야 민간 전문 인력 풀 구축 및 관리

<박스 36> 인도적 지원 분야 민간 전문 인력 풀 구축 및 관리

(개요) 해원협에 위탁하여 인력풀 구축 및 관리
(추진방안)
○ 구조수색, 의료, 행정 위주의 정부부문 인력풀 범위를 확장하여 분야별 인력확보 (Shelter, WASH, Health, Child Protection, Communication, Civil Engineering, Logistic 등)
○ 구축된 인력풀을 대상으로 단계별 교육 실시, 사전평가 및 모의훈련 참여, 인력수송 지원 등 추진
(추진계획)
○ 2012년 1/4분기 : 인력풀 구축(해원협을 통해 접수)
■ 향후 KOICA 전문인력 풀 또는 해외긴급구호 홈페이지에 등록, 관리

(2) 해외긴급구호 인력 역량강화 교육 실시

<박스 37> 해외 긴급구호 인력 역량 강화 교육 실시

(개요)
○ 중장기적으로 정부와 민간을 포함하는 해외긴급구호 관련 인력 통합교육계획 마련 및 실시
■ 이를 위해 2012년 1/4분기에 연구용역 실시
○ 단기적(2012년)으로는, 기존 추진 중인 기본교육(ODA 교육원) 외 1-2개 과정을 추가하여 민관 공통으로 실시
■ 모의 훈련에도 민간 참여 추진
(추진방안)
○ 해외긴급구호 인력 역량강화방안 연구용역 실시
■ 전문 연구기관에 위탁
■ 연구내용
. 긴급구호 전문인력의 세부분야 및 역량, 교육필요 분석
. 타 공여기관현황, 해외긴급구호관련 국내유관기관(보건의료재단, 중구단등) 교육현황 조사, 분석, 역량강화 및 인력관리 방안 도출
* 연구용역시 간담회 등 개최하여 유관기관 및 민간측 의견 적극 수렴
○ 해원협 제안 2012년 교육계획 검토, 2012년 해외긴급구호교육계획 수립
■ 교육계획(안) : 기본(ODA교육원, Sphere 교육), 심화교육(UNHCR 위탁검토) UNHCR eCentre 교육, RedR, Help 등 해외에서 실시되는 긴급구호교육에 대한 민간구호인력 참가 지원범위도 함께 검토
(추진계획)
○ 2011년 4/4분기 : 2012년 해외긴급구호 교육계획 수립
○ 2012년 1/4분기 : 용역업체 선정 및 연구용역 추진
■ 소요예산(안) : 5천만 원 *연구결과를 참고하여 종합 교육계획 마련
○ 2012년 상반기 : 모의훈련시 민간단체 중 순위 정하여 우선 참여권 부여

6. 모니터링 및 평가(M&E)

가. 개요

체계적이고 선진화된 인도적 지원 및 해외긴급구호 지원을 하기 위해서는 효과적인 모니터링과 평가 체계 구축이 필요하다. 우리 정부도 한국국제협력단 평가실을 중심으로 외부평가수행기관에서 평가를 진행한 바 있다. 한편 2011년 해외긴급구호에 관한 법률이 개정되면서 모니터링과 평가를 강화하기 위한 법적 기반이 보완되었다.

나. 모니터링과 평가

해외긴급구호에 관한 법률 제6조가 우리 정부의 해외긴급구호의 모니터링과 평가에 대한 근거를 제공하고 있다. 구체적인 내용은 기본대책의 수립으로부터 협의회의 설치 및 운영 의무화, 활동결과 및 평가결과에 대한 보고 및 공조체계 구축 등이다.

그러나 모니터링과 평가는 프로젝트 기반으로 실시하는 것 외에도 연구소나 대학 등 제3자에 의한 평가체계를 기획하여 실시하는 것이 보다 질적이고 객관적인 평가결과를 도출할 수 있고 우리의 경험을 기반으로 보다 개선된 해외긴급구호를 제공할 제안을 얻을 수 있다.

다. 추진현황

현재 한국국제협력단(KOICA)은 민관협력 실무위원회에서 모니터링과 평가를 주요 이슈로 다루고 있으며 특히 한국국제협력단(KOICA)으로부터 개별적으로 해외긴급구호에 대한 재정 지원을 받은 비정부기관은 자금집행에 대한 사후 보고서를 제출하고 있다. 그러나 모니터링과 평가 전문가 또는 전문기관 등 제3자에 의한 모니터링과 평가는 보완이 필요한 실정이다.

<박스 38> 해외 긴급구호 모니터링 및 평가(M&E)

(기본대책수립)
○ 외교통상부장관은 해외재난에 대비하여 민·관합동 해외긴급구호협의회 심의거쳐 재난의 종류·규모·특성에 따라 해외긴급구호대책 2년마다 수립

(해외긴급구호대책 포함 사항)
○ 해외긴급구호대의 편성
○ 해외긴급구호인력의 발굴·육성·교육훈련
○ 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 비축·보관·장비 등
○ 구호인력·물품의 신속한 소집·수송 체계의 구축
○ 해외긴급구호에 필요한 재원의 확보
○ 민간 긴급구호단체와의 공조체계 구축
○ 해외긴급구호 관련 국제협력
○ 그 밖에 중앙행정기관간의 협조체계구축 등 해외긴급구호에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

(민·관합동 해외긴급구호협의회 설치 의무화)
(보건의료인력 및 장비확보 등 재난대비 긴급의료체계 구축)
(해외긴급구호의 활동결과와 평가결과를 매년 정기 국회 보고)
○ 해외긴급구호대 파견 인력, 소요예산 및 활동내역
○ 구호물품·장비 또는 현금 등 구체적인 지원내역
○ 보건의료활동
○ 민간 긴급구호단체와의 공조현황
○ 해외긴급구호 관련 개선사항
○ 그 밖에 해외긴급구호에 관한 중요사항

제 6장. 정책 제언

우리나라는 1950년 한국전쟁 이후로 127억 달러에 해당하는 국제원조를 받은 수혜국이었다. 그러나 현재는 우방 개발도상국에 개발원조를 제공하는 원조국이 되었으며, 2007년 해외긴급구호에 관한 법률과 2010년 국제개발협력 기본법 및 수차례의 법 개정을 통해 산발적으로 지원된 해외긴급구호와 원조활동을 통합 관리하려는 정부차원의 노력이 여러 관계 기관 및 국민들로부터 지지를 받고 있다.

동 연구는 우리나라의 인도적 지원 정책과 해외긴급구호 전략을 수립하기 위하여 주요 선진국인 영국·미국·일본의 정책과 전략을 분석하고 우리나라의 실정과 비교하여 향후의 전략적인 대안을 마련하기 위해 시도되었다.

영국과 미국은 지난 50여 년간의 역사 속에서 역동적으로 자국 내 체계를 정비하고 이후 국제기구와의 공조체제를 개선하는 등 정책과 전략뿐만 아니라 대규모 재난의 예방을 위한 감시와 재난위험감소 및 장기 개발을 포괄하는 긴급구호지원 전략을 수행을 위해 부단한 노력을 기하고 있다. 일본의 경우 외무성- JICA 간의 수직적 체계에 근거하여 명확한 업무분장을 마련했으며, 최근 긴급구호와 재건 분야를 긴급구호의 양대 분야로 선정하여 예방과 대응의 효과성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있다.

위와 같은 선진 3개국의 인도적 지원정책과 해외긴급구호에 대한 업무수행체계를 비교하여 우리나라가 추진 중인 국제개발선진화방안과 해외긴급구호선진화 방안의 추진 경과 및 향후 보완할 내용에 대하여 정책 제언을 한다.

1. 법적 정비

○ **(국제개발협력기본법 인도적 지원 관련 조항 개정)** 현재 한국은 해외 긴급구호 관련 법률만을 제정되어 있다. 인도적 지원의 정의와 범위를 포함하고 있는 따라서 영국의 International Development Act 2002에 규정하고 있는 것과 같이 인도적 지원에 관한 법률을 제정할 것을 제안한다. 그러나 인도적 지원에 관한 별도의 법률을 제정하는 것은 주요 공여국에서도 흔히 있는 경우는 아니며, 개발관련 기본법에 인도적 지원에 관한 조항이 포함되어 있는 것이 대부분이다. 따라서 동 연구는

국제개발기본법에 인도적 지원의 한국적 개념 정의 및 인도적 지원의 정당성을 언급하는 것이 필요하다고 제안한다. 현재 기본법에는 '인도주의에 입각한' 원조라는 기초적인 수준의 언급만 되어있다. 일본과 같이 국제적십자사(ICRC)의 인도주의 4원칙을 기본적인 인도적 지원의 관련 원칙으로 관련조항에 명시하거나, 동 인도주의원칙을 존중하되 국내법상으로는 준수하여야 한다는 명시는 포함하지 않은 영국의 경우처럼 국제수준의 인도적 지원의 원칙을 국제개발협력 선진화방안 등의 전략문건에 반영할 수 있다.

2. 인도적 지원 및 해외 긴급구호 정책 마련

○ **(통합적인 인도적 지원 정책 및 전략 – 백서(白書, White Paper) 마련)** 영국, 미국, 일본의 정책 수준과 비교하여 인도적 지원 및 긴급구호 분야의 후발주자로 여겨지는 한국은 중장기적으로 포괄적인 인도적 지원을 어떻게 상정할 지에 대한 정의와 국제 인도적 지원에 어떤 기여를 할 수 있을 것인지에 대한 역할을 백서(白書, White Paper) 형태의 전략 및 정책 문서로 발간하여야 한다.

○ **(해외 인도적 지원 정책 형성 과정과 성과 벤치마킹)** 지난 수년간 긴급구호 분야의 법률과 전략의 눈에 띄는 성장과 달리 포괄적인 인도적 지원의 정책적 기반은 다소 취약하다. 시급한 정책 마련의 과제를 해결하기 위해서는 지난 2006년과 2009년도 두 번에 걸쳐 인도적 지원에 관한 내부 정책 수립 및 관련 문건을 발간하고, 지난 2006년도에 재난위기경감에 대한 정책 문서를 발간함으로서 인도적 지원 및 해외 긴급구호에 관한 향후의 정책적 방향을 제시한 영국의 경우를 벤치마킹 할 수 있다.

○ **(인도적 지원의 범위 확대 명시)** 외교통상부는 자연재해로 인한 피해 뿐 아니라 분쟁, 내전과 같은 인위적인 재난으로 발생하는 난민, 이주와 같은 복합적인 재난에 대해서도 포괄할 수 있도록 인도적 지원의 개념을 재정립하여야 한다. 단기적으로는 긴급구호와 재건을 연계하는 전략으로 확대하고 이러한 전략에 근거하여 다자 및 양자 배분, 지역별 배분, 예산배분을 결정해야한다. 2015년까지는 긴급구호와 재건을 넘어서 정부차원에서 장기적인 만성재난(Chronic Disasters), 잊

혀진 재난(Forgotten Crisis), 복합 재난(Complex Emergencies) 등의 아프리카의 취약지역에 지원하는 포괄적인 인도적 지원으로 확대 할 수 있다.

○ **(재난, 분쟁과의 연계 및 정치성의 딜레마를 고려한 인도적 지원의 범위 고려)** 새로운 정책과 전략 문건에는 긴급구호를 넘어 인도적 지원으로 범위를 확대해야한다. 특히 재건(Reconstruction Relief)의 영역을 어디까지 포한 할 것이기에 대한 논의가 먼저 선행되어야 할 것이다. 우리정부가 KOICA를 통해 지원하고 있는 이라크 재건 사업의 경우 상당부분 구호(Relief)의 영역에서 벗어난다고 할 수 있다. 나아가 인도적 지원으로의 확대가 일본의 사례처럼 군사적인 개입, 전쟁과의 관련성이 강조되는 방향은 지양해야 할 것이다. 인도적 지원에 내포된 정치성의 문제는 현재 국제사회에서 합의된 인도적 지원의 핵심 원칙인 공평성, 중립성의 원칙과 상충하지 않는 범위 내에서 분쟁이후의 재건 및 중장기 개발지원 증대를 강조하는 범주에서 논의되어야 할 것이다.

○ **(정책형성 과정의 참여 확대)** 영국의 경우 인도적 지원의 형성과정과 수정과정에서 비교적 많은 정보가 대중, 특히 관련 전문기관과 전문가에게 공개되어 있고 다양한 이해관계자들의 참여 역시 활발하게 이루어졌다. 인도적 지원에 대한 활동 그리고 인도적 개혁(Humanitarian Reform)을 위한 정책 형성 기반을 마련한 바 있다.

○ **(대국민 정책 공개를 통한 홍보, 투명성, 책무성 증진)** 인도적 지원의 백서(白書, White Paper)는 국문 및 영문으로 동시 발행하여 정보공개의 홍보 및 투명성을 높여야 한다. 최근 유엔인도지원조정관실(UN OCHA), 국제적십자사(ICRC), 유엔난민기구와 협력으로 DARA International이 매해 발간하는 인도적 대응 지수(Humanitarian Response Index) 평가보고서에서는 한국이 OECD/DAC이면서 GHD의 회원국임에도 불구하고 평가 대상에서 제외 된 바 있다. 이는 OECD/DAC에 있는 통계 정보외의 관련 정보의 절대적인 부족 때문이라는 최근 보도가 있었다.[397] 또한 동 연구 수행과정에서 실시된 해외 관련기관 심층 인터

397) ODA Watch. ODA Watch News letter . 65호. 인도적 지원 돌아보기: DARA International의 2011 인도적 대응 지수(HRI) 보고서 결과 분석.

뷰에서도 한국의 인도적 지원에 관한 절대적인 국·영문 정보 부족에 대한과제가 지속적으로 제기된 바 있다.

○ **(인도적 지원의 범위 확대에 따른 여행 경보 및 여행금지제도 개혁)** 현재 긴급구호 및 인도지원 활동을 수행하는 NGO의 가장 큰 고민 중 하나는 여행 경보 및 여행금지제도이다. 자연 재해 뿐 아니라 인적 재해로 인하여 인도적 지원이 절실히 필요한 나라의 상당수가 바로 여행제한 혹은 금지 지역으로 묶여 있어서 정작 도움이 필요한 곳에 적절한 지원을 해주지 못하는 실정이다. 인도적 지원 정책 수립 시 보다 포괄적인 인도적 지원의 영역과 범위가 결정되면, 그 영역과 범위 내에서 인도적 지원 기관들이 자연재해 뿐 아니라 분쟁 지역에서의 인도적 지원 활동을 펼칠 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 판단된다.

3. 인도적 지원의 주요 전략

○ **(국제사회에서 합의된 원칙과 규범 존중)** 주요 공여국들은 국제적십자사의 인도주의 4원칙, 선진공여국의 인도적 지원 정책 협의체인 GHD 이니셔티브의 인도적 지원 원칙의 형성과 이행에 많은 관심을 가지고 있다. 한국 정부도 GHD에 가입한 만큼 관련 국제 정책의 장에서 보다 주도적인 역할을 할 것이 요구된다. 지난 수년간 국제개발협력계가 다양한 국제회의 유치와 국제개발정책의 과정에 적극적으로 참여한 한국의 경험을 비추어 볼 때, 인도적 지원 분야의 UN 및 GHD의 적극적인 해외 유치를 통해 국내의 인도적 지원에 관한 이해와 역량이 강화 될 것으로 기대한다.

○ **(인도지원의 양적 확대와 이행방안 마련)** 2013년까지 ODA 대비 4%로 확대, 2015년까지 OECD/DAC 회원국의 평균인 6% 확대를 제언한다. 이미 '국제개발협력 선진화방안'에는 인도적 지원의 규모 확대가 명시되어있으며, 최근 급속히 인도지원의 예산확대에 대한 논의가 활발히 진행되고 있으므로 우리 정부는 이를 준수하기 위한 구체적인 로드맵을 구축할 것을 제안한다.

○ **(다자원조의 단계적 확대)** 2006년도부터 2009년도까지 한국은 평균 29.4%의 인도적 지원 자금을 다자기구로 지원을 했다. 따라서 보다 조정되고 전문화된 인도적 지원을 위하여 중장기적으로 2013년까지는 40%, 2015년도까지는 50% 그리고 2018년도까지는 60% 수준으로 비중을 늘려야 한다. 2012년 우리정부의 다자지원 비율이 약 60% 수준이라는 비공식 보고가 있으며 이는 고무적인 현상이라고 할 수 있다. 우리정부는 인도적 지원의 다자 원조 비중을 점진적으로 확대하여 양자 원조 중심으로 이루어지는 한국의 국제개발협력을 보완하는 방안을 강구해야 한다. 또한 외교통상부는 영국 등 주요 공여국들의 다자원조검토 프레임워크를 벤치마킹 하여 다자 기구에 제공한 인도적 자금의 흐름의 책무성 확보를 위한 프레임워크를 마련한다.

○ **(인도적 지원의 지역적 배분 전략 마련)** 2015년까지 ODA 대비 6%로 확대된다고 하더라도 총 국제개발협력의 지원액 규모를 고려할 때, 주요 공여국에 비해서는 그 규모가 현저히 적다. 따라서 적은 재원으로 효과적인 지원을 하기위한 인도적 지원 분야에도 부분적인 집중과 선택의 지역적 고려가 필요하다. 이는 긴급구호 상황 발생 시 미리 선정된 전략에 근거하여 어떤 지역에 지원을 하지 말아야 한다는 제언이 아닌, 긴급구호가 아닌 인도적 지원의 경우에는 지역적, 국가적, 형태별 전략을 반영할 수 있다는 의미이다. 긴급구호는 수요에 근거하여(Needs-based), 복합 재난(Complex Emergencies)에는 아프리카를 우선적으로 지원하는 영국과 긴급구호는 수요위주로 재건과 기타 인도적 지원은 아프리카와 중동을 지원하고 있는 일본의 사례를 고려하여 전략을 마련한다.

○ **(지원 전달 채널 및 분야별 배분)** 공공 분야의 직접적인 지원을 줄이고 다자기구와 민간과 협조하여 지원하는 비율을 확대하는 것이 시급하다. 분야별로는 재난예방과 준비 대응 분야의 예산 확대가 시급하다. 우리나라 인도적지원의 영역을 긴급구호에서 재건으로 점진적으로 확대한다면 건설관련 분야 지원(Construction Services)이 다시 증가할 수 있다. 따라서 긴급구호 조정 지원(Relief Coordination), 인도적 지원 및 보호 활동(Supports and Protection)등의 분야에도 배분을 높이는 것이 중요하다.

○ **(재해감소 및 복구(DRR) 대비에 대한 강화를 우선으로 하는 개발과의 연계인 R2D 강조)** 우리나라 또한 2005년 고베 세계재해경감회의에서 제시된 효고 행동 프레임워크(HFA), 2006년 아시아재해저감회의(ACDR) 등을 통해 국제사회에서 지속적으로 논의고 있는 재해감소 및 복구(DRR) 대비에 대한 강화 전략이 마련이 시급하다.'국제개발협력 기본계획 2100-15'에서 확정지어진 바와 같이 필리핀, 스리랑카, 인도네시아, 파라과이, 몽골 등 재난 발생이 잦은 국가의 재난 대응 역량 강화 시스템 구축 및 기자재 지원 사업을 진행 중이나, 연수 위주의 사업으로 진행되어 2005년 이후 총 157명 의 연수자가 연수를 받았다는 실적 이외에 동 사업이 해당 국가의 시스템에 어떤 변화가 있었는지 그 효과성을 조사하기에는 한계가 있다. 한국과 시스템이 가장 유사하며 ASEAN, ARF와의 인도적 지원 관련 다양한 글로벌 이슈 중 특히 재해감소를 위한 이니셔티브 최우선순위 분야로 설정하고 개발협력 사업의 전략적 연계를 통하여 '구호에서 개발의 전환(Relief to Development)' 전략이행의 첫 발을 내딛은 일본의 전략을 벤치마킹 할 수 있다.

4. 긴급구호 선진화 방안에 대한 제언

○ **(정책 측면)** 최근 수년간 긴급구호관련 법률, 정책, 시스템의 구조를 상당부분 발전되고 있는 것은 진일보한 것이라고 평가 할 수 있다.

○ **(신속성)** 대규모 해외재난이 발생하였을 경우, 현지상황에 대한 정확한 정보를 파악하는 것은 이후 체계적이고 유기적인 민·관합동 긴급구호활동을 위해 반드시 선행되어야 하는 것이다. 따라서 재난현장에 학계 전문가 및 협력단 직원 등으로 구성된 선발대를 상황발생 24시간 내 파견하여 향후 해외긴급구호 지원범위에 대한 의사결정에 중요한 정보를 제공하는 체계 마련 등 종합적인 대응체계 마련이 필요하다. 즉, 해외공관이나 국제구호조직 및 재난정보를 인지한 단계에서는 정부 차원의 초동 대응이 신속히 이루어지도록 하고 재난현장에 수요조사 선발대를 파견하여 정보를 수집하여 국내 구호기관에게 공유를 하거나 외교적 협력을 활성화 하는 것이 필요하다.

○ **(해외긴급구호대책)** 의료시설을 포함한 긴급구호물품을 전략적 요충지에 비축하기 위한 선진화추진방안은 WFP가 운영하는 인도적 지원물류센터(UNHRD) 활용과 민간물류기업과의 계약을 통해서 어느 정도 대비는 되었다고 할 수 있다. 그러나 민간 NGO의 긴급구호를 지원할 수 있는 세부적인 지원 절차와 군 수송기능 이용 방안 등 민간전용 항공기를 확보하고 출국수속 간소화 방안 등을 마련하여 긴급구호대의 신속한 이동을 위한 구체적인 결과가 제시되어야 한다. 그리고 추가적으로 해외긴급구호대장의 임무 중 피해국 거주 또는 체류하고 있는 자국민의 안전조치를 명시하여 해외긴급구호와 동시에 조치가 수행되도록 대책을 마련하여야 하며, 현지 재외공간의 원활한 협력을 촉진할 매뉴얼 작성이 필요하다. 또한 재난 발생 전 해외긴급구호체계를 대응단계별로 구체화하고 대규모 도시재난에 대비한 내용도 매뉴얼화하며 상시비축자금 추가 확보 등이 필요하다.

○ **(업무수행측면)** 긴급구호현장에서 우리나라 민·관기관이나, 다른 공여국 또는 국제기구 및 국내외 NGO와 거의 공조하지 않는 점이 공청회와 세미나를 통해서 언급된바 있다. 그 결과 아이티 긴급구호 시 참여한 의료팀 선발대의 지역조사와 수요조사가 정확히 이루어지지 않았고, 부족한 의약품은 보충되지 않은 것과 동시에 사용하지 않는 의약품이 창고에 쌓이게 되는 상황이 발생하였다. 따라서 국제적 기준에 합당한 해외긴급구호 업무수행체계를 재정비하여 긴급구호결정시 대학 교수 또는 전문가 등이 포함된 선발대가 파견되거나 현지 직원으로부터 피해국의 상황과 지원이 필요한 부분에 대한 정확한 평가를 실시하고, 이를 국내외 전문 구호기관 및 인력에게 제공하여 현장수준에서 원활한 의사소통과 정보공유 및 협력체계를 증진하는 전략이 필요하다. 아울러 정보화시대에서는 실시간 정보의 공유가 활동의 효과를 증진하기 때문에 Relief web 개발을 통해 우리나라 민·관의 전 세계 지역별 긴급구호 현황을 공시해야 한다.

○ **(긴급구호 선진화방안에 명시된 민관협력)** 2010년 아이티 긴급구호 이후 민·관 의사소통의 원활하지 못함을 예방하기 위해서 민·관합동 해외긴급구호협의회 산하로 “민·관협력 실무위원회”가 구성되었다. 그러나 민관협력실무위원회가 실질적으로 긴급구호 분야에서 제 기능을 발휘할 수 있도록 국내 재난시뮬레이션 전문 교육센터를 활용한 모의훈련을 실시하여 외교통상부의 총괄 지휘 및 한국국제협력

단(KOICA)의 조정 역할과 민간기관의 전문성을 증진할 수 있는 활성화 방안이 필요하다. 그리고 이러한 민관 협력은 주요 대형 NGO에만 국한한 지원이 아니라 중소 규모의 전문성을 갖고 활동하는 NGO에게까지 형평성 있는 지원 기회가 부여되어야 한다.

5. 외교부와 KOICA의 역할

○ **(외교부와 KOICA의 업무 수행체계)** 한국의 경우 외교부가 정책, 전략 그리고 예산배정의 결정권을 가지며, 긴급구호 상황 시 현장 수행은 KOICA가 담당하고 있다. 영국의 해외 긴급구호의 경우 부처급인 DFID에서 전담을 하고 있다. 따라서 DFID는 긴급구호 상황 시 자체 모니터링을 통하여 신속한 CHASE-OT의 파견을 결정할 수 있으며, 현장에서 직접적인 물자 배분과 같은 서비스 제공(Service Delivery)에 집중하기 보다는 초기 수요조사(Needs Assessment)와 조정역할을 주로 수행하고 있다. 하지만 현 상황에 비추어 볼 때, 개발협력을 전담하는 부처가 설치되는 않은 이상 영국의 정책-집행의 통합체계를 한국에 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 일본의 외무성과 JICA JDRT의 수행체계와 비교 검토하는 것이 타당하다. 또한 미국의 DART 와 같은 팀의 구성도 고려 해 볼 수 있겠다. 현재 한국국제협력단(KOICA)의 인력 구조상 상시 대비체제로 운영하기가 어려 울 수 있으니, 대한적십자사, 소방방재청, 대학이나, NGO등 민간부문 전문가들로 구성된 한국형 DART를 구성하여, 재난 시 긴급 히 파견하여, 현지 수요 조사나 추후 도착하는 재난 구호팀들의 조정 역할을 맡을 수 있겠다.

○ **(물자지원과 조정역할을 넘어선 KOICA의 인도적지원의 역할 재정립 필요)** 한국 긴급구호 시스템은 외교부의 인도적 지원 정책과 전략에 근거하여 KOICA의 인도지원 실이 영국의 CHASE-OT 혹은 JICA JDR, 미국의 DART 같은 역할을 수행하여한다. 선택적으로 CHASE-OT는 신속성, 다자기구와의 밀접성, 관련 인력의 전문성이 강점이며, JICA의 JDRT는 최근 주력하고 있는 인력보강과 전문성 강화(특히 수요 조사와 M&E 분야)의 노력을 주의 깊게 관찰하여야한다. KOICA의 인도지원실의 확대된 주요 역할은 아래와 같이 정리할 수 있다.

- 재원 지원
- 물자지원
- 인도적 지원 분야의 정보의 수합과 공유
- 인력 풀 강화 및 네트워크 강화
- 재난 현장에서 물자 수송 및 조정역할의 강화
- 외교부, KOICA, 민간 역량강화를 위한 체계적인 교육/훈련 제공
- 전문분야(기초연구와 조사, 수요 조사(Needs Assessment), 모니터링과 평가)의 강화를 위한 교육 실시

그러나 위와 같은 KOICA의 역할 강화와 권한 확대는 인도적 지원 전문가 채용과 인력확대를 통하지 않고는 불가능하다. 긴급구호, 재난예방 및 대비, 재건 및 복합적 재난 담당 전문 인력을 확보 할 것을 제안하며 민관협력의 경우 KOICA의 민관협력실과 협조 할 것을 제시한다.

○ **(인도적 지원 예산 집행과정)** 현재 우리나라 인도적 지원의 정책과 집행 시스템 또한 일본의 형태와 유사하다고 볼 수 있는데, 우리나라도 정책과 예산의 결정과정에서 일본의 외무성과 유사한 외교부 인도지원과의 권한은 유지하되 재난 발생시에 KOICA의 인도지원실이 좀 더 신속하고 유연하게 재난에 대처할 수 있도록 더 신속하고 유연하게 재난에 대처할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

○ **(모니터링 강화)** 모니터링과 평가는 긴급구호 업무 매뉴얼에 필수 사항으로 반영되어 매뉴얼의 준수여부가 모니터링 되어야 한다.

○ **(다자 지원의 효과성 검토 및 평가)** 다자 기구에 대한 지원의 효율성 및 책무성 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 영국은 다자 원조 검토(Multilateral Aid Review) 제도를 수립하여 실시 중에 있다. 특히, 인도적 지원의 범주에 속해서 활동을 하고 있는 UNHCR, OCHA, CERF, ICRC, IOM, ECHO 등과 같은 다자 기구의 환동의 적절함. 영국의 정부의 개발 목표에 대한 기여 정도 그리고 각 기관별 체제의 강점 및 약점을 분석하여 평가를 하고 있다. 다자 검토를 통해 사업 차원까지 직접 평가 할 수 없으나 기관차원의 효율성은 검토 할 수 있는 수준이

다. 그러나 현재 한국의 상황에서 양자 및 다자 인도적 지원의 효과성을 측정하기는 어려울 것으로 판단된다. 특히 긴급구호 상황에서 성과 및 결과를 본격적으로 측정하는 것은 한계가 있으므로 정확한 성과 측정은 어렵다는 것이 DFID CHASE 및 다양한 관계 전문가의 입장이다. 따라서 이에 대한 영향력 측정은 용이하지 않을 것이므로 최소한으로 인도적 지원의 자금의 흐름을 추적하고 모니터링 할 수 있는 프레임워크의 고안은 필요하다. 또한 다자 기구에 대한 기구수준의 정례적인 검토를 통하여 책무성 및 투명성을 향상 시켜야 한다. 최근 우리나라 국회를 통과한 해외 긴급구호법 개정안 중 모니터링 및 평가(M&E)에 대한 내용이 강화되었으나 현재 본격적으로 시행되지 않고 있는 것으로 판단되어 이에 대한 조속한 시행이 요구된다.

○ **(기초조사 및 연구의 선 역량 강화 및 독립적이고 전문적인 양자사업 평가)** 최근 국내 유·무상 사업평가의 양과 질은 급속히 진일보하고 있는 반면 인도적 지원 분야의 평가는 미진하다고 할 수 있다. 따라서 정부는 대학 및 전문 연구소와의 협력을 통해 인도적 지원 분야의 사업의 평가가 수행될 수 있도록 예산 배정이 필요하다. 긴급구호 분야의 사업 평가의 경우 긴급구호 사업이 본격적인 수요에 기반을 둔 기초조사(Needs-Based Assessment) 혹은 성과모형이 진행되고 있지 않은 사업이 대부분이므로 1-2년 내에 성급히 실시하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 다자원조관련기관 평가 및 양자사업 기관 평가를 선실시하고 수요에 기반을 둔 기초조사(Needs-Based Assessment) 및 인도지원 분야의 조사 및 연구 능력강화를 위해 해외전문기관과의 공동연구 및 세미나, 교육 프로그램을 개발하여 우리나라 인도적 지원과 긴급구호 조사 및 평가 분야의 전반적인 역량강화를 실시한다.

6. 민관협력

○ **(민관협력 재원 확대 및 재원의 안정적 지원)** 영국은 해외 긴급구호 상황에 대해 절차를 통한 지원 이외에도 PPAs가 DFID의 민관협력의 주요한 방안으로 활용되고 있다. 특히 RRF는 2011년 고안된 자금지원 프레임워크로서 보다 빠른 긴급상황 대응을 목적으로 하고 있다. 한국도 2012년도 민간의 해외 긴급구호 활동에 대한 재정 지원을 위해 8개 단체를 선정한 바 있다. 한국 정부는 민관파트너들이

자원이 부족한 환경(Low Resource Setting)에서 수요에 기반을 둔 기초조사(Needs-Based Assessment) 및 공동학습이 이루어 질 수 있도록 지원하는 파일럿 프로젝트를 기획하며, 또한 인도적 지원혁신자금(The Humanitarian Innovation Fund, 이하 HIF)을 조성하여 인도적 위기에 처한 상태에서 신속하고 효과적으로 지원을 할 수 있도록 혁신적인 아이디어를 다양한 민관의 행위자들이 제시할 수 있도록 장려하는 채널을 마련해야 한다.

○ **(해외긴급구호 NGO의 현장의 경험 공유 및 관련 전문성 강화)** 지난 10여 년간 대규모 해외재난에 많은 비정부기관이 참여하여 양적인 성장을 이루었다. 대규모 재난 발생 시 자금지원을 받거나 자체 모금을 통해 긴급구호에 참여하고 이후 한국국제협력단(KOICA)의 재건 프로젝트에 참여하는 과정에서 각 NGO의 전문 분야를 개발해야한다. 이제는 다양한 긴급구호 분야별로 자체 전문성을 개발하는 장기 전략이 필요하다. 특히 긴급구호와 동시에 전개되는 초기복구단계에 적극 참여하는 활동이 필요하다. 한 예로, 한국국제협력단(KOICA) 직원은 재난현장에서 조정역할 및 물자지원 또한 원활히 이루어지도록 공동 텐트를 설치하고 업무수행에 필수적인 각종 물품을 세팅해주는 전문 NGO에게 위탁(Outsourcing)하는 방안도 구상해 볼 만하다. 긴급구호대 의료팀으로 공공기관 인력을 우선 활용하되 민간병원 의료진이 참여하였을 경우에는 응급의료기관 평가 등에서 가산점을 부여하여 원활한 파견 지원이 조성되도록 구체적인 지원방안을 마련하는 것이 바람직하다.

7. 인력 발굴과 전문가 양성

○ **(전문가 발굴)** 국내 관련 기술적인 전문가를 발굴해야한다. 이러한 전문가 풀에 근거하여 UN에서 실시하는 수요 조사 자격증(Needs Assessment Certificate) 교육 과정을 이수 할 수 있도록 국가가 지원할 수 있다. 이는 보건, 의료, 건축 등의 섹터 전문가와 일반 모니터링 및 평가(M&E) 그리고 관련 분석 전문가를 대상으로 인도적 지원 분야의 구체적인 모니터링 및 평가(M&E) 교육을 실시하여 관련 전문가 발굴과 보수교육의 연계성을 높인다.

○ **(전문가 양성의 중요성)** ODA 교육원에서의 일반적인 홍보 및 인지제고 목적의 단기 과정 개설하고 관련 과목 대학원 개설 지원하는 단기적인 전문가 양성을 지원 할 수 있다. 그러나 현재 국내에는 전반적인 인지제고 용 교육 뿐 아니라 분야별전문가의 양상이 시급한 시점이다. 현재 교육과정을 운영하고 있는 해외원조협의회와 관련 엔지오는 시민사회 전문가를 대상으로 한 실무중심의 교육을 대폭 강화 할 수 있다. 현재 국내에 관련 전문가의 풀이 적은 관계로 해외의 전문기관과 연계하는 방안이 있다. 인도적 지원 및 해외긴급구호에서 활동한 정책적 전문성을 구비한 전문가를 발굴하여 해외긴급구호의 전략수립 및 실무수행에 의견을 반영하여야 한다. 인도적 지원의 방대한 범위를 고려할 때, 각 분야별 정책 전문가를 체계적으로 양성할 필요가 있다. 대학과 연구기관은 각 기관의 전문 분야의 강점에 근거하여 외교부와의 협력 프로그램을 개발한다. 동 역량강화 프로그램은 기초조사, 수요조사, 보건, 건축 등 전문적인 섹터전문조사, 모니터링과 평가를 심화교육을 중점으로 한다.

○ **(역량강화)** 인도적 지원 분야를 비롯하여 국제개발협력분야의 사업을 수행하는데 필요한 공통역량을 도출하여 역량모델을 수립하고, 역량에 부합한 인력을 양성하는 역량 중심 인적자원 개발시스템(Competency-Based Human Resource Development Framework)을 구축하여 보다 체계적이고 전문적인 인력 양성 도모가 필요하다. 이와 같은 역량개발 프로그램은 NGO가 자발적이고 혁신적으로 주도하는 것이 바람직하며 이러한 학계와 민간의 노력을 정부가 뒷받침하는 것이 필요하다.

○ **(관련 정책과 기술적인 분야의 전문 네트워크 구축 및 현장 전문가와 섹터 전문가와의 네트워크 강화)** 현재 국내에는 해외원조연합회를 중심으로 긴급구호 실무자 위주의 네트워크가 형성되어 있으나 동 네트워크는 인도적 지원 정책 전문가, 조사(Assesment) 및 모니터링·평가 전문가간의 실제 인도적 지원을 실행하고 있는 실무자간의 교류가 이류어지지 못하고 있으므로 연구, 조사, 집행 전문가들의 네트워크 확대를 통항 시너지효과를 창출이 필요한 시점이다. 인도적 지원 및 해외 긴급구호 분야의 선구자적인 역할은 민간연구기관 및 시민사회의 적극적인 참여로부터 비롯되었다고 볼 수 있다. 특히 ODI 인도적 지원 정책 그룹

(Humanitarian Policy Group, HPG)의 사례를 볼 때, 정부의 관련 정책과 전략의 형성과정에 적극적으로 참여하고 정부의 정책이 일관성 있게 향후 인도적 지원의 활동으로 연관될 수 있도록 다양한 연구를 진행하고 있다. 기초조사 및 평가의 경우는 지난 1997년 설립된 ALNAP(The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, 이하 ALNAP)의 사례를 벤치마킹 할 수 있다. 이러한 특히 네트워크는 정부기관 뿐 아니라 관련 NGOs, 독립 학자, 연구원, 기술전문가가 공동으로 정례 회의와 교육을 실시하고 관련기관들과 전문가들이 컨소시엄을 구성하여 공동평가를 실시하고 있다.

○ **(후속 연구의 필요성)** 동 연구는 포괄적인 인도적 지원을 본격적으로 다룬 국내최초 연구로서 동 여기 포함된 3개국 비교분석과 이를 통한 우리나라의 정책과 시스템 제언 도출이외에 아래와 같은 관연 연구와 조사를 실시 할 것을 제안한다.

- -우리나라 인도적 지원 단계별 발전 전략 방안 연구
- -인도적 지원 분야 민관협력 파트너십 연구 : 해외 사례를 중심으로
- -국내 인도적 지원 전문NGO 역량 현황 기초조사 및 역량강화 방안 연구
- -인도적 지원 분야 다자지원 전략 방안
- -인도적 지원 교육 매뉴얼
- -해외 주요 공여국 인력 양성방안 연구 등
- -민, 관, 군의 관계와 역할 및 협력 연구

○ **(인도적 지원 분야 정보 공유를 위한 사업 발굴)** 동 연구는 2012년부터 2015년 중 2013년까지 인재 및 자연재해 관측망(Surveillance System) 개발과 긴급구호 분야 현황 분석(Mapping)을 통한 한국형 Relief Web 사업을 제안한다. 기술적인 분야에서는 인도적 지원 분야 모니터링 및 평가(M&E) 가이드라인 마련 및 외교통상부의 다자원조 지원 방안 검토 평가를 실시 할 것을 제안한다.

〈표 115〉 단계별 정책 제언

분야	목적	1단계(12~13)	2단계(14~15)	3단계(16~18)
법적기반·정책적 기반	○ 구호, 복구, 개발 통합으로 재난 위험 감소	○ 통합적 인도적 지원 정책 마련 : 백서(White Paper) 마련 (국·영문 자료 공개)	○ 선진화 방안에 한국적인 인도적 지원의 개념 및 범위 포함 (긴급구호+재건)	○ 국제개발협력기본법내의 인도적 지원 관련 규정 수정 및 범위 확대
전략	○ 인도적 지원의 양적 확대 및 질적 향상	○ ODA 대비 4%, 다지 지원은 40%로 확대. 지역적, 분야별 배분 전략 필요 ○ 건축 사업(Construction services) 축소 ○ 다자지원 전략 강화 ○ 민관협력분야 지원 확대(연간 500만 규모)	○ ODA 대비 5%, 다자 지원은 50%로 확대 ○ 정부직접전달축소 및 민관채널을 통한 지원 증가(연간 1,000만 달러 규모) ○ GHD등 관련 국제회의주회	○ ODA 대비 6%유지, 다자 지원은 60%로 확대 ○ 민관협력분야 지원 확대 (연2,000만 달러 규모) ○ 관련 UN회의 주최
자원	○ 재원확대, 물품정비 및 비축 등 관리의 효율화	○ 재난 유형별 관리 전략 수립	○ 긴급구호 물품 공급자 관리(Emergency vender management): 품목 개발과 가격계약구호물품 주문 제작으로 지역 경제 활성화에 기여	○ 장기 비축물품 순환관리 방안 및 국내외 NGO순환 사용 체계 마련
인력	○ 긴급구호 전문 인력 양성의 단계별 확대	○ 국제기구와 협력, 국제수준 강화관련 전문가, 국제기구 교육지원 전문가 발굴(조사(Assessment), 모니터링 및 평가(M&E)) ○ 정책/기술분야의 전문 네트워크 구축, 재난 사정 및 재난 대응 전문가팀 네트워크 구축 ○ 재난 유형별 로지스틱스 전문가 및 전문기관 육성	○ 대학에 관련 강의를 개설 ○ 한국국제협력단(KOICA) 봉사단 재난 대비훈련 프로그램 및 전문가 네트워크 상시화	○ 한국형 DART팀 구축 ○ 국내 구호보건관련 학생 훈련 방안 강구 및 실시 관련 정책 마련 ○ 외교부-대학 협력 대학원 개설
정보	○ 인도적 지원의 효과성 증진, 증거에 기반을 둔 전략 개발 및 정보 공유	○ 재난 유형별/단계별 교육매뉴얼 개발 ○ 우리나라 인도적 지원 단계별 발전 전략 방안 연구 ○ 주요 공여국 인력 양성방안 연구 역량 현황 기초조사 및 역량 강화 방안 연구, 관련 보고서 영문 발간	○ 긴급구호 분야 국내현황 분석 ○ 다자원조 지원 방안 전략, 인도적 지원 전문 NGO지원 전략, 다자지원 전략 마련 ○ 인도적 지원 분야 조사(Assessment), 모니터링 및 평가(M&E) 가이드라인 마련	○ 자연재해 및 인재 관측망(Surveillance System) 개발, 한국형 Relief Web 개발

제 7장. 결론

우리나라는 지난 2007년 해외긴급구호에 관한 법률과 2010년 국제개발협력 기본법의 긴급구호 분야의 관련 법 개정을 수차례 진행하여 산발적으로 지원된 해외긴급구호와 원조활동을 통합 관리하려는 정부차원의 노력을 경주하고 있다. 지난 수년간 눈에 띄게 성장하고 있는 우리 정부의 국제개발협력을 통한 국제사회의 공헌과 참여뿐 아니라 최근 국제사회에서의 한국의 인도적 지원의 양적 질적 확대에 관한 관심이 증폭되고 있다.

동 연구는 우리는 세계 여러 선진 공여국들의 인도적 지원 및 긴급구호 시스템을 분석하여, 세계의 보편적인 인도적 지원 원칙과 규범에 부합하면서 동시에 한국의 현실을 감안한 인도적 지원 및 긴급구호 시스템을 제언하는 것이 본 연구의 목적이다. 동 연구는 우리나라의 인도적 지원 정책과 해외긴급구호 전략을 수립하기 위하여 주요 선진국인 영국·미국·일본의 정책과 전략을 분석하고 우리나라의 실정과 비교하여 긴급구호를 중심으로 하는 인도적 지원 분야의 향후 전략적인 대안을 마련하기 위해 시도되었다. 동 연구에서 조사·분석된 선진 3개국의 인도적 지원정책과 해외긴급구호에 대한 업무수행체계를 비교하여 우리나라가 추진 중인 국제개발선진화방안과 해외긴급구호선진화 방안의 추진 경과 및 시스템 개성 방안에 대한 정책 제언과 이러한 목적을 성취하기 위한 단계별 로드맵을 제시하였다.

영국, 미국의 경우 기준 전체 ODA 대비 5%, 6%를 상회하며 OECD DAC회원국의 평균은 6% 수준으로 지원하고 있는 것을 알 수 있었다. 일본의 경우 2001년 약 3천만 달러 규모에 지나지 않았던 인도적 지원 2010년 5억 6천만 달러로 현저히 증가한 것을 볼 수 있다. 2010년 기준 전체 ODA 대비 5%의 수준을 지원하고 있는데 일본의 인도지원의 총액은 주요 공여국 수준에 부합하는 수준으로 증가하고 있음을 확인했다. 한국이 향후 인도적 지원 분야의 주요 공여국으로 거듭나기 위해서는 전체 ODA총액 대비 인도적 지원의 비율을 현 1.5% 수준에서 2013년 4%, 2015년까지 5% 대까지 점진적 확대해 나가면서 국제사회의 인도적 지원의 주요 공여국으로 자리매김을 해야 할 것이다. 그러나 우리나라 총 국제개발협력 지원액의 규모를 고려할 때, 인도적 지원 분야에 배정 될 총액은 주요 공여국에 비해서는 그 규모가 현저히 작다. 따라서 적은 재원으로 효과적인 지원을 하기위해 지역적, 분야별 전략을 마련하고

전달채널의 다원화, 효과성을 제고하기 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.

이러한 목표들을 달성하기 위해, 단기적으로 국제사회에서 합의된 원칙과 규범을 존중하는 인도적지원의 개념을 확인하고 포괄적이고 국민적인 합의를 바탕으로 한 인도적 지원의 한국의 비전과 목표의 설정이 필요한 시점이다. 따라서 외교통상부는 중장기적으로 포괄적인 인도적 지원을 어떻게 상정할 지에 대한 정의와 국제 인도적 지원에 어떤 기여를 할 수 있을 것인지에 대한 역할을 백서(白書, White Paper) 형태의 전략 및 정책 문서로 발간하여야 하며 동 전략문건에는 현재 집중하고 있는 자연재해중심의 긴급구호를 넘어 분쟁, 내전과 같은 인위적인 재난으로 발생하는 난민, 이주와 같은 복합적인 재난에 대해서도 포괄할 수 있도록 인도적 지원의 개념을 재정립하여야 한다. 특히 향후 재해감소 및 복구(DRR) 대비에 대한 강화를 우선으로 하는 개발과의 연계인 R2D 강조하는 새로운 전략이 포함되어야 한다. 상이한 목적으로 인도적 지원의 정책과 전략 나아가 관련 시스템을 개선함으로써 원조의 효과성을 높이기 위해, 적극적인 인도적 지원 체제 개선이 요구되는 시점에 와있다.

현재 우리나라의 인도적 지원은 외교부가 정책, 전략 그리고 예산배정의 결정권을 가지며, 긴급구호 상황 시 현장 수행은 한국국제협력단(KOICA)가 담당하고 있다. 한국국제협력단(KOICA)의 물자지원과 현장조정역할을 강화하기 위해서는 관련 전문가 채용과 인력확대를 통하지 않고는 불가능하다. 현재 한국국제협력단(KOICA)의 인력구조상 상시 대비체제로 운영하기가 어려 울 수 있으니 한국형 DART를 구성하여, 재난 시 긴급 히 파견하여, 현지 수요 조사나 추후 도착하는 재난 구호 팀들의 조정역할을 맡을 수 있겠다. 한국국제협력단(KOICA)가 현재의 제한된 역할을 넘어 넘어서기 위해서는 인도적 지원 분야의 전문 정보를 수합하고 공유하며, 관련 이해관계자의 이해를 돕기 위한 체계적인 교육과 훈련을 코디네이션의 역할을 강화하여야 한다.

특히 최근 한국의 개발협력의 양이 확대되고 질적 향상을 위한 노력이 경주되면서 한국의 인도적 지원에 과한 국내외 관심이 확대되고 있다. 한국 정부는 장기적으로 국재개발협력 선진화방안의 관련 안 수정 및 국제개발기본법에 인도적 지원의 한국적 개념 정의 및 인도적 지원의 정당성을 언급하는 것이 중요하다고 제안한다. 법적 기반 마련은 국제적으로는 한국의 인도적 지원에 관한 노력과 의지를 천명하고, 국내적으로는 생산적이고 혁신적인 개혁을 위한 합의의 기반을 확보할 수 있는 기회라고 본다. 또한 민관협력의 양적 질적 확대를 위해 현재 200만 달러 규모의 인도적 지원 분야 예산을 연간 500만 달러 수준으로 확대할 것을 제안한다. 동 분야의 양적

성장은 전문성 강화를 위한 전문 인력 발굴과 양성이 이루어지지 않고는 이루어 질 수 없다. 따라서 단기적으로는 KOICA ODA교육원의 관련 강의 확대, 관련 연구 및 조사 확대, 국제기구 협력 관련전문가 및 시민사회 전문가 국제수준교육 강화, 관련 전문가 국제수준 교육 지원(Assessment, 모니터링 및 평가(M&E)), 중장기적으로는 재난사정 및 재난 대응 전문가팀 네트워크 구축, 인도적 지원 정책/연구/평가 전문가 네트워크 지원을, 중장기적으로는 관련 대학원에 관련 대학원 수업 지원, 재난 유형별 로지스틱스 전문가 및 전문기과 육성, 한국국제협력단(KOICA) 봉사단 재난대비훈련 프로그램 전문가 네트워크 상시화 해야 한다. 궁극적으로는 2018년까지 한국형 DART팀을 구성하고 지속적인 전문 인력 양성을 위해 외교부-대학 협력 대학원을 개설 할 것을 제안한다.

긴급구호의 양적 질적 향상을 단계적으로 시행해가고 있는 외교부는 포괄적인 인도적 지원 전체의 정책과 단계별 전략을 마련하여 정책의 선진화를 꾀하고 한국국제협력단(KOICA)는 전략적인 집행과 이를 위한 정보센터로서의 역할을 담당하여야한다. 한국국제협력단(KOICA)는 모범사례와 추진방안의 연구개발과 보급 등 실질적이고 효율적인 통합 관리를 가능하게 하는 역할을 담당해야 한다. 재난 유형별/단계별 교육 매뉴얼 개발, 우리나라 인도적 지원 단계별 발전 전략 연구, 주요 공여국 인력 양성방안 연구, 역량 현황 기초조사 및 역량강화 방안, 긴급구호 분야 국내 현황 조사(Mapping), 다자원조 지원 방안 전략, 인도적 지원 전문 NGO 지원 및 다자지원 전략 방안, 인도적 지원 분야 기초 조사(Assessment) 및 모니터링 및 평가(M&E) 가이드라인 마련을 통해 여러 관련 정부 부서 및 관련 엔지오들이 한국국제협력단(KOICA)를 통해 인도적 지원에 관한 실질적이고 유용한 정보와 지원을 받을 수 있도록, 조직을 확대·개편해야 할 것이다. 또한 관련 부처와 전문가 그룹 및 상대적으로 현장의 긴급구호의 지원 현장 업무의 경험이 있는 NGO들과의 상시적이고 전문적인 협의 채널을 확대하려는 노력이 필요하다.

본 연구보고서는 국내·외 문헌 연구, 해외 사례 연구, 국내 긴급구호를 중심으로 하는 정책과 시스템 분석을 바탕으로, 우리나라 인도적 지원의 양적 질적 확대를 위한 현실적인 방안으로 인도적 지원의 단계별 로드맵을 제시하였다. 인도적 지원에 대한 정부의 의지, 관련 제도정비 및 정책 마련, 국민들의 공감대 형성 등 선진 인도적 공여국으로의 길에는 여러 가지 난제들이 존재하고 있으나, 지난 2011년 11월 개최된 부산 세계개발원조총회(HLF-4)를 통해 국제사회의 국제개발협력계에서 성장하

고 있는 한국의 위상에 준하는 인도주의(Humanitarianism)에 입각한 적극적인 정책적 검토, 시스템의 단계적 개혁 및 역량강화를 통하여 선진 인도적 공여국으로 한 걸음 더 나아가는 계기를 마련하여야 할 것이다.

참고 문헌

1. 국내 문헌

김성현 2007. USAID와 개발도상국의 민주적 거버넌스(Governance), 사회과학연구 [제18권 -여름호], 충남대 사회과학연구소.

김은미 2009. 한국원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선 방안』 KOICA

강민구 2011.'수계의 지속가능한 홍수관리에 리스 관리의 병합(Incorporating Risk Management into Sustainable Flood Management in River Basins Context, 미래자원연구원

권해룡 2006. 개발협력을 위한 한국의 이니셔티브, 도서출판 삶과 꿈

권율, 박수경 2008. 최근 공적개발원조 현황과 부채탕감 거품효과', 대외경제정책연구원 (KIEP)- 오늘의 세계 경제 [제08-18호].

심재강 2005.『日本의 災難管理體系와 情報시스템의 活用』,서울마포소방서

조시현 1999. 국제인도법과 인권법의 관계, 제18회 국제인도법 세미나 발표논문

외교통상부, 개발협력국, 인도지원과 2009, 선진 인도적 지원 공여국협의회(GHD)가입,한국개발연구원 경제정보센터

한국국제협력단(KOICA) 2009. 인도네시아지진 해일 긴급구호 및 재건복구 지원 사업 종합 평가보고서

한국국제협력단(KOICA) 인도지원팀, 2010. 해외긴급구호 업무 표준 매뉴얼

한국국제협력단(KOICA) 2010. 한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향, KOICA 개발정책포커스 제 3호 법률 제 8317호,「해외긴급구호에 관한 법률」대통령령 제 20320호, 「해외긴급구호에 관한 법률 시행령」

한국국제협력단 재난복구연구 학습동아리 2006.『해외 재난 및 긴급구호시스템 연구』, 한국국제협력단

한국국제협력단 사업평가실 2009. Evaluation of KOICA's Tsunami Response in Indonesia, 한국국제협력단

한국국제협력단 2004.『한국 NGO의 이라크 긴급구호사업 평가(보고), 한국국제협력단, 한국해외원조단체협의회

한국국제협력단 봉사사업2팀 2005. 『남아시아 지진 해일 긴급구호 KOICA 봉사단 활동 사례집』, 한국국제협력단

한국보건산업진흥원 2007. 국제사회 이미지 제고사업.

한국국제협력단 인도적지원팀 2007. 『국제긴급원조대 의료팀 활동 매뉴얼,한국국제협력단

한국국제협력단 사업평가실 2007. 『인도네시아 지진 해일(쓰나미) 긴급구호 및 재건복구 지원사업 종합평가 보고서』, 한국국제협력단

한국국제협력단 인도적지원팀 2008. 『국제긴급구조대 구조팀 핸드북』,한국국제협력단

한국국제협력단 인도적지원팀 2008. 『해외긴급구호대책,한국국제협력단

한국국제협력단 혁신인사기획 학습동아리 2007, 『해외긴급구호 시스템 연구』, 한국국제협력단

한국국제협력단 인도적지원팀 2010, 『해외긴급구호 업무 표준 매뉴얼』,한국국제협력단

한국국제협력단 2011. KOICA 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교 연구.

2. 해외 문헌

ActionAid 2009. Enhancing UN-NGO humanitarian financing partnerships to contribute to effective humanitarian response(2009), 'Action Aid, CAFOD, CARE, Christian Aid, IRC, Islamic Relief Worldwide, Oxfam, Save The Children'

AusAID 2005. Humanitarian Action Policy

Barnett, Michael, Empire of Humanity A History of Humanitarianism, Cornell University Press, 2011

Ben-Naftali, Orna, International Humanitarian Law and International Human Rights Law. Oxford. 2011Congressional Budget Justification Volume 2. Foreign Operations 2012.

Congressional Budget Justification 2012. Foreign Operations Annex: Regional Perspectives

Congressional Budget Justification 2012. Foreign Assistance Summary Tables.

CRD Report for Congress 2008. Foreign Aid Reform: Issues for Congress and Policy Options.

DFID 2011. Defining Disaster Resilience: A DFID approach paper.

DFID 2009. DFID's Humanitarian Policy: saving lives, relieving suffering, protecting dignity.

DFID 2009. DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2008/09.

DFID 2010. DFID's Expenditure on Humanitarian Assistance 2009/10.

DFID 2006. DFID Policy Paper: Reducing the Risk of Disasters - helping to achieve sustainable poverty reduction in a vulnerable world.

DFID. 2011. Humanitarian Emergency Response Review: UK Government Response.

DFID 2007. Humanitarian Funding Guidelines for NGOs.

DFID CHASE. 2009. Conflict, Humanitarian and Security Fund guidelines.

DFID 2010. PPA Assessment Process.

DFID 2010. Statistics on International Development 2010.

DFID 2011. RRF Terms of Reference.

DFID 2011. Value for Money guidance for the RRF.

DFID CHASE. 2011. Operational Plan 2011-2015, DFID Conflict Humanitarian and Security Department.

DFID CHASE. 2010. Operational Plan 2011-2015, Africa Regional Programme.

David, Keen 2008. Complex Emergencies 2008

Eade, Deborah and Tony Vaux, 2007. Development and Humanitarianism, Pratcicall issues

GAO 2010. Report to Congressional Committee: IRAQ and AFGHANISTAN.

GHA 2009,2010. Global Humanitarian Assistance Japan Country Profile

HERR. 2011. Humanitarian Emergency Response Review.

Guha-Sapir, Debarati *et al.* 2011. Independent Review of the U.S.Government Response to the Haiti Earthquake, USAID.

The Guide to the HAP Standard 2008. Humanitarian Accountability and Quality Management, HAP international 2008

The Humanitarian Futures Programme. Planning from the future. 2012.

InterAction 2012.Collective Action for Relief and Development.

InterAction 2012.The Humanitarian Policy & Practice Committee

Jamieson, Dale 2005. Duties to the distant: Aid, Assistance, and Intervention in the Developing world. The Journal of Ethics 2005 9: 151-170.

JAPAN PLATFORM, Japan Platform 2008.2010. Annual Evaluation Report

JICA 2010. JICA Annual Report

JICA 2010. New JICA Guidelines for Project Evaluation Frist Edition JICA, Evaluation Department.

JICA 2011. JICA Thematic Guidelines on PeaceBuilding.

JICA 2011. JICA Annual Report 2011

Linking Relief, 2009. Rehabilitation and Development: A Policy Perspective (Satu Lassila, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Department for Development Policy, January 2009

MOFA 2004. Evaluation Study on Japan Disaster Relief(JDR) Scheme, the External Advisory Meeting on ODA Evaluation, 2004

MOFA 2004. Evaluation Study on Japan Disaster Relief Scheme Summary Report ,The Ministry of Foreign Affairs of Japan Third Party Evaluation

MOFA 2006-2011. White Paper.

MOFA 2009-2010. Japan`s ODA White Paper.

MOFA 2009. Breakdown of the Reorganization of the International Cooperation Bureau in 2009

MOFA 2010. DAC Press release. DAC Development Co-operation Report.

MOFA 2011. Outline of Humanitarian Aid Policy Ministry of Foreign Affairs of Japan

MOFA 2010. Prepared based on ODA Evaluation Guidelines, 5th Edition

MOFA 2010. Annual Evaluation Report on Japan`s Economic Cooperation

MOFA 2011. Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division Ministry of Foreign Affairs of JAPAN PPT

MOFA 2011. Third Party Evaluation 2010: Evaluation of 'the Grant Assisstnance for Japanes NGO Projects' (Third Party Evaluation) summary, 2011.

ODI HPG. 2011. The UK's review of humanitarian aid: an agenda for radical change?

ODI. Sphere project handbook 2011. 'The Sphere Project, 2011'- Sphere, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response

OECD/DAC. 2010. Peer Review.

OECD/DAC 2011. Aid Flows Donor View

OCHA 2007. Review of OCHA Emergency Response Funds(ERFs, OCHA, January 2007

OCHA 2010 .Reference Guide for OCHA's strategic Framework 2010-2013

Olson, R.S. 2005. FINAL REPORT: The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance(OFDA) of the United States Agency for International

Development USAID : A Critical Juncture Analysis, 1964-2003.

PAHO/WHO 2010. Field Manual PAHO/WHO Regional Disaster Response Team(PAHO/WHO),2010

TEC 2006. Tsunami Evaluation Coalition), International community`s Funding of the Tsunami Emergency and Relief Government Funding Synthesis Report 2006.

UNDAC. 2000 Field Handbook UNDAC

USA. 2003 Legislation on Foreign Relations Through Committee on International Relations and Committee on Foreign Relations of the U.S House of Representatives, 2003

USAID 2008. Review and comparative assessment of instruments: A study for the Good Humanitarian Donorship initiative the Office of US Foreign Disaster Assistance, 2008

USAID 2005. Field Operations Guide for Disaster Assesment and Response USAID InterAction (2006. Gaining a sense of the sector(a participatory workshop on shelter and settlements activities, InterAction

USAID 2011. USAID Evaluation Policy, USAID/Bureau for Policy, Planning and Learning.

USAID 2011. Annual Report for Fiscal Year 2010.

USAID 2010. Annual Report for Fiscal Year 2009.

USAID 2009. Annual Report for Fiscal Year 2008.

USAID 2007. After-Action Review: Technical Guidance. 2006.

USAID 2005. Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response

Walker, Peter and Daniel Maxwell 2008. Shaping the Humanitarian World 2008

WHO-WPR 2003. WHO-WPR Emergency Repsonse Manual WPRO

Willitts-King, Barnaby 2007. Allocating humanitarian funding according to need: towards analytical frameworks for donors, Discussion Paper,12 March 2007

3. 인터넷 자료 참고 사이트

ALNAP(Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)
htttp://www.alnap.org

ADRA Japan
htttp://www.adrajpn.org

ADRC(Asian Disaster Reduction Center)
http://www.adrc.asia

Civic Force
http://www.civic-force.org

CARE
http://www.care.org

DEC(Disaster Emergency Committee) UK
http://www.dec.org.uk

DFID(Department for International Development)
http://www.dfid.gov.uk

GHA(Global Humanitarian Assistance)
http://www.globalhumanitarianassistance.org

HFP(the Humanitarian Futures Programme)
http:/www.humanitarianfutures.org

JICA(Japan International Cooperation Agency)
http://www.jica.go.jp

JBIC(Japan Bank for International Cooperation)
http://www.jbic.go.jp

JANIC(Japan NGO Center for International Cooperation)
http://www.janic.org

JVC(Japan International Volunteer Center)
http://www.ngo-jvc.net

JPF(Japan PlatForm)
http://www.japanplatform.org

Johns Honkins University
http://www.jhu.edu/

Japan ODA Reform Network
http://www.odanet.npgo.jp

KOICA(Korea International Cooperation Agency)
http://www.koica.or.kr

KCOC(Korea NGO Councic For Overseas Cooperation)
http://www.ngokcoc.or.kr

MOFAT(Ministry of Foreign Affairs and Trades)
http://www.mofat.go.kr

MOFA(Ministry of Foreign Affairs of Japan)
http://www.mofa.go.jp

OXFAM United Kingdom
http://www.oxfam.org.uk

OXFAM Japan
http://www.oxfam.org.jp/

OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)
http://www.oecd.org

OECD DAC(the Development Assistance Committee)
http://www.oecd.org/

OECD DAC Aid Flows
http://www.aidflow.org

ODI(Overseas Development Institute)
http://www.odi.org.uk/

PWJ(Peace Winds Japan)
http://www.peace-winds.org

ELRHA(Enhancing Learning & Research for Humanitarian Assistance)
http:/www.ELRHA.org

RedR UK
http://www.redr.org.uk
Save the Children
http://www.sc.or.kr

USAID Disaster Assistance
http://www.usaid.gov

UN OCHA(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
http://www.unocha.org

UN CERF(United Nations Central Emergency Response Fund)
http://www.cerf.un.org

UNDP(United Nations Development Programme)
http://wwwundp.org

부 록

Ⅰ. 연구팀 구성현황

여국희

구분	이름	소속 및 직위	평가팀 내 역할
책임 연구원 (PM)	이명근	존스홉킨스 연구교수 연세대학교 보건의료대학원 교수	• 연구총괄 • 국제사회의 인도적 지원 정책 시사점 도출 • 미국 USAID,의 인도적 지원 정책 및 해외재난 긴급구호 시스템 연구 • 정책 제언 총괄
공동 연구원 (TL)	홍문숙	(사)글로벌발전연구원 정책연구실장	• 전체 연구 진행 • 국제사회의 인도적 지원 정책 비교 • 현지 조사 일정 총괄 • 영국, 일본 국가별 인도적 지원 정책 및 해외긴급구호 시스템 연구 • 국가별 비교분석(영국, 일본) • 국내 인도적 지원 정책제언 도출
공동 연구원	강선주	경동대학교 법학박사 / 조교수 응급구조학과 학과장	• 미국 USAID의 인도적 지원 정책 및 해외재난긴급구호시스템 연구 • 국내 해외긴급구호 현황 조사 • 국내 해외긴급구로 시스템 개선안 도출
공동 연구원	김현정	(사)글로벌발전연구원 평가컨설팅실장	• 국제사회의 인도적 지원 정책 비교 • 국가별 해외긴급구호 시스템 조사
연구원	문기홍	(사)글로벌발전연구원 연구원	• 기초 자료 수집 및 문헌 분석 • 국내일정 및 국내인터뷰 일정 수립 • 국내외 관련자료 및 조사결과 분석 • 현지조사 일정 수립 및 수행 • 행정지원
	여국희	(사)글로벌발전연구원 연구원	• 기초 자료 수집 및 문헌 분석 • 국내외 인터뷰 일정 수립 • 현지조사 일정 수립 및 수행 • 행정지원

II. 연구 진행일정

항 목 \ 월 별		1단계			2단계			3단계		
		2011년			2012년					
		9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월	**4월**	**5월**
기초 문헌 연구 단계	착수보고회	▶								
	기초문헌조사 (한국, 각국가별)	▶	▶	▶						
	국제 사회의 인도적 지원 정책 비교 및 시사점 연구		▶	▶	▶					
국가별 문헌 연구 및 현장 연구 단계	주요 공여국의 인도적 지원 정책 및 시스템 비교 · 분석							▶	▶	▶
	국가기관, NGO 대상 자료 수집 및 연수 참여를 위한 현지조사					▶	▶			
우리나라 인도적 지원 정책의 과제 분석 및 제언	중간보고회							▶	▶	
	해외전문가면담			▶	▶					
	제1차 공개세미나						▶			
	제2차 국내전문가 간담회 개최								▶	
	정책 및 사업 제언 도출								▶	▶
	결과보고회									▶

Ⅲ. [제1차] 공개 세미나 행사개요 및 참석자 명단

1. [제1차] 공개세미나 행사 개요

구분	제1차 세미나 행사 개요
세미나명	〈 제 1차 "인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로"〉 세미나, "International Humanitarian Policies and the International System: Issues and Challenges"
일시	• 2012년 2월 8일, 오전10시
장소	• 한국국제협력단(KOICA)
행사 목표	• 외교부/KOICA 〈인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로〉 연구 중 인도적지원의 개념과 과제 대·내외 공유 • 국제 인도적 지원정책 및 시스템의 최근 이슈 및 도전과제 강의 및 토의를 통한 한국의 인도지원 정책과제 도출
주요 아젠다 및 내용	• Introduction on MoFAT, KOICA's research on 〈Study on Humanitarian Assistance Policy: With Focus on Overseas Emergency Relief System〉, ReDI • Lecture on Current Issues and Challenges and Sustainablity in International Humanitarian System – Marshall WM. Conley (President, Conley–International Education Consultants, For mer professor of Political Science, Acadia University) • Discussions(discussant from MoFAT, KOICA, ReDI, related invited discussants)
강사약력	• Marshall WM. Conley • (현) Conley Internatioanl Education Consultant 대표 • (전) 캐나다 UNESCO 부사무총장 • (현) Advisor of the Governing Council of the African Center for Democracy and Human Rights Studies Banjul, The Gambia(1989~) • Has conducted a variety of contract work and projects for the Canadian Government, various UN organizations(UNDP, UNICEF, UNESCO, UN High Commission for Human Rig and UNCTAD, the Council of Europe • Has conducted training in a variety of venues from Africa, Europe, Asia(Japan) and North America on subjects ranging from rebuilding war–torn societies, Disarmament Demobilization and Reintegration, Early Warning, Democratic Development and Governance, to ethical and rights, sustainalbity issues on the humanitarian assistance

2. [제1차] 공개 세미나 참석자 명단

구분	세미나 참석 명단	
	이름	소속 및 직위
내부연구진	강선주	• 공동연구원 • 경동대학교 응급구조학과 학과장
	김현정	• 공동연구원 • (사)글로벌발전연구원 평가컨설팅실장
	문기홍	• (사)글로벌발전연구원 연구원
정부기관	강경재	• 한국국제협력단 ODA 연구원실 상임연구원
학계	권구순	• 한국사이버대학교 교양학부 교수
연구소	김주자	• 대한적십자사 인도법 연구소 전임연구위원

Ⅳ. 국내 · 외 전문가 면담 및 간담회 참석자 명단

1. 해외전문가 면담

이름	소속 · 직책	전문분야	주요 내용
Antonio Trujillo	존스홉킨스 대학교 교수	중남미전문가	• 현장기반 Assessment 및 M&E 관련 인터뷰 • 중남미 보건 수요 발굴 조사 및 평가
Gilbert Bumham	존스홉킨스 대학교 교수	아프리카 (수단, 우간다) 및 아프가니스탄 지역전문가	• Post-Reconstruction 관련 인터뷰
Randy Martin	Mercy Corps	동아시아 책임자 재난전문가	• 미국 및 국제 NGO의 재난 대응 분야 자문

2. [제2차] 국내 전문가 간담회 개요 및 참석자 명단

가. 국내 전문가 간담회 개요

구분	간담회 주요 목적 및 아젠다
행사명	• 인도적 지원 정책 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로] 제2차 국내 전문가 간담회
일시	• 2012년 4월 19일(목), 오후 4시 30분– 18시
장소	• 연세대학교 알렌관
목적	• 현재 진행되고 있는 [인도적 지원 정책 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로] 연구 중 주요 공여국(영국, 미국, 일본) 사례 분석을 바탕으로 한국의 인도적 지원 정책 및 긴급구호시스템에 대한 시사점, 개편 과제를 논의
국내 전문가 간담회 주요 아젠다	
정책 연구	• **주요 선진공여국 정책의 현황과 과제를 비교하여 향후 한국의 인도적 정책의 시사점** • 우리나라 포괄적인 인도적 지원정책 왜 마련되지 못하고 있는가? • 인도적 지원 전략에서 다루어야 할 주요과제는 무엇인가? (양자/다자 비중, 인도지원 지원과 개발 연계, 지원지역, 형태 등) • 한국의 인도적 지원 정책 및 전략 마련을 위해 어떤 구체적인 방안이 필요한가? • 해외사례연구의 시사점 어떻게 벤치 마킹할 것인가? • 한국에 적용가능한가?
해외 긴급 구호 시스템	• **주요 선진공여국 정책의 현황과 과제를 비교하여 한국의 긴급구호 시스템 의 시사점** • 한국 긴급구호 시스템의 문제점은 무엇인가? • 해외사례연구의 시사점 어떻게 벤치 마킹할 것인가? • 한국에 적용가능한가? • 한국정부의 바람직한 역할(외교부와 KOICA)은 무엇인가? • 인도적 지원–긴급구호 예산 기획과 배분 개선점이 무엇인가? • 한국 긴급구호분야 민관협력의 주요 과제는 무엇인가? • 한국 긴급구호분야 모니터링 및 평가(M&E)의 주요과제는 무엇인가?
종합 토론	• **한국정부의 인도적 지원 분야 선진화** • 우선순위 개혁 분야 무엇인가? • 정책적 우선순위 • 긴급구호 시스템 개선 개혁 우순순위

나. [제2차] 국내 전문가 간담회 참석자명단[398)]

구분	국내 전문가 간담회	
	이름	소속 및 직위
내부연구진	이명근	• 책임연구원(PM) • 존스홉킨스 연구교수 • 연세대학교 보건의료대학원 교수
	홍문숙	• 공동연구원(TL) • (사) 글로벌발전연구원 정책연구실장
	강선주	• 공동연구원 • 경동대학교 법학박사, 조교수 • 응급구조학과 학과장
	문기홍	• (사)글로벌발전연구원 연구원
	여국희	• (사)글로벌발전연구원 연구원
학계	이태주	• (사)글로벌발전연구원 원장
	왕순주	• 한림대학교 응급의료팀 교수 • 한림대학교 한강성심병원 센터장
	이옥철	• 중앙대학교 적십자간호대학 교수 • 대한재난간호학회 회장
	권구순	• 서울 사이버대학교 교양학부 교수 • 국제관계학 박사
민간단체	이경신	• 한국해외원조단체협의회(KCOC) • 대외협력팀장
	김영후	• 휴먼인러브(Human in Love) 이사장

398) 정부관계자는 별도로 면담을 진행 함

Ⅴ. 국가별 현지조사

1. 국가별 현지조사 개요

가. 영국 현지조사 계획 일정 및 개요

- 현지조사기간: 2012년 1월 29 ~ 2월 5일
- 현지조사지역: 영국, 런던
- 현지조사자

구분	성명	소속 및 직위
공동연구원	홍문숙	(사)글로벌발전연구원 ReDI 정책연구실장
연구원	문기홍	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

- 현지조사 일정

일시	활동 일정	비고
1월 29일 (일)	• 출국 • 영국 런던 도착 • 현지 일정 브리핑	〈인천〉
1월 30일 (월)	• 인도적 지원 및 긴급구호 관련 민관협력 단체(Disaster Emergency Committee, Bond, RedR) 면담 • 영국국제개발협력청(DFID) 인도적 지원부서(West Asia, Middle East, Security and Humanitarian Response) 담당자 면담	〈런던〉
1월 31일 (화)	• 영국국제개발협력청(DFID) 긴급구호 부서 (Conflict, Humanitarian and Security Department) 담당자 면담	〈런던〉
2월 1일 (수)	• 인도적 지원 및 긴급구호 관련 시민단체 면담 (Oxfam (Department for Humanitarian assistance) • 인도적 지원 및 긴급구호 관련 학계 전문가 면담 (University of Oxford (Oxford Humanitarian Group)	〈런던〉
2월 2일 (목)	• 인도적 지원 및 긴급구호 관련 학계 전문가 면담 (Development Initiatives) • 인도적 지원 및 긴급구호 관련 시민단체 면담 – Global Humanitarian Assistance	〈런던〉
2월 3일 (금)	• 인도적 지원 및 긴급구호 관련 연구기관 면담 (Overseas Development Institute (Humanitarian Policy Group) 연구자 면담 • 인도적 지원 및 긴급구호 관련 학계 전문가 면담	〈런던〉
2월 4일 (토)	• 현지조사 결과 정리 • 영국 출국 및 입국	〈인천〉

나. 미국 현지조사 계획 일정 및 개요

- 현지조사기간: 2012년 2월 20일(월) ~ 2월 25일(토)
- 현지조사지역: 와싱턴 디시와 볼티모어
- 현지조사자

구분	성명	소속 및 직위
공동연구원	강선주	경동대학교 응급구조학과장

- 현지조사 일정

일시	활동일정	비고
2월 20일 (월)	• 출국 • 미국 와싱턴 디시 도착 • 현지 일정 브리핑 (미국 공휴일)	인천 와싱턴 디시
2월 21일 (화)	• 미국 인도적 지원 및 긴급구호 관련 NGO 연합체 면담 (Inter-Action)	와싱턴 디시
2월 22일 (수)	• USAID/DCHA/OFDA 인도적 지원 및 긴급구호 담당자	와싱턴 디시 볼티모어 이동
2월 23일 (목)	• 인도적 지원 및 긴급구호 관련 연구기관 면담 (CRDR) • 인도적 지원 및 긴급구호 관련 학계 전문가 면담	볼티모어
2월 24일 (금)	• 인도적 지원 및 긴급구호 관련 학계 전문가 면담 • 인도적 지원 및 긴급구호 관련 기관 면담 (Ford Foundation)	볼티모어
2월 25일 (토)	• 현지조사 결과 정리 • 출국	볼티모어
2월 26일 (일)	• 현지조사 결과 정리 • 입국	디시, 미네아폴리스, 일본 경유

다. 일본 현지조사 계획 일정 및 개요

- 현지조사기간: 2012. 2월 5일(일) ~ 2월 11일(토) (6박 7일)
- 현지조사지역 : 일본 도쿄
- 현지조사자

구분	성명	소속 및 직위
공동연구원	홍문숙	(사)글로벌발전연구원 ReDI 정책연구실장
연구원	여국희	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원
현지코디네이터	주형국	일본 소카대학교

- 현지 조사 일정

일시	활동 일정	비고
2월 5일 (일)	• 출국 • 일본 동경 도착 • 현지 코디네이터와 미팅(현지 일정 공유)	〈인천〉
2월 6일 (월)	• ADRA(Vice-chairperson, JPF unit) 관련 담당자 인터뷰 • JVC 관련 담당자 및 학계전문가 인터뷰 • Peace Winds Japan 관련 담당자 인터뷰 • Mercy Corps Japan 학계 전문가 미팅	〈도쿄〉
2월 7일 (화)	• 일본 외무성(MOFAs) 인도적 지원 정책 담당 • JPAN PLAT-From 담당 관계자 인터뷰 • OXFAM Japan 전문가 인터뷰 • 학계 전문가	〈도쿄〉
2월 8일 (수)	• 일본 JICA-JDR Team 인도적 지원 및 긴급구호담당자 면담 • JICA 리서치팀 모니터링 및 평가(M&E) 전문가 인터뷰	〈도쿄〉
2월 9일 (목)	• JANIC 해외재난 긴급구호 테스크 포스팀 • 인도적 지원 정책(해외긴급구호) 학계전문가 면담	〈도쿄〉
2월 10일 (금)	• Japan ODA Reform Network 관련 담당자 인터뷰 • 인도적 지원 정책(해외긴급구호) 학계전문가 면담	〈도쿄〉
2월 11일 (토)	• 현지 조사 결과 정리 • 현지 코디네이터와 현지조사 내용 디브리핑 • 입국	〈인천〉

Ⅵ. 해외 관계자 인터뷰 대상자 명단

1. 해외 관계자 인터뷰 대상자 명단

가. 영국

No	기관명	인터뷰 대상자		비고
		이름	직책	
1	King's College Lonnon	Randolph Kent	Director, the Humanitarian Futures Programmes	학계
2	Save the Children International	Rudy Von Bernuth	Director, International Programme	CSO
3	ELRHA (enhancing learning & research for humanitarian assistance)	Jessica Camburn	Director	연구기관
4	DFID CHASE	Deborah Baglole	Director	정부기관
5	Oxfam GB	Graham Mackay	Deputy Humanitarian Director	CSO
6	Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance	Kerry Smith Lydia Poole	Programme Officer Policy Advisor	연구기관
7	ODI HPG(Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group)	Sara Pantuliano	Head	연구기관
8	University of Cambridge	Laura Collins		학계

나. 미국

No	기관명	인터뷰 대상자		비고
		이름	직책	
1	USAID/OFDA	Mr. Asa Piyaka	Humanitarian Policy Team	GO
		Ms. Gottschalk	Team Leader, Asia Region	
2	InterAction	Mr. Charny	Vice President, InterAction	NGO
		Ms. McIlreavy	Senior Director, Humanitarian Policy	
3	CRDR	Dr. Burnham	Co-director, Center for Refugee and Disaster Response	연구소
		Dr. Kirsch	Co-director, Center for Refugee and Disaster Response	
4	Scholar	Dr. Robinson	Professor, School of Public Health, Johns Hopkins Univ.	학계 교수
		Dr. Kim	Professor, School of Nursing, Johns Hopkins Univ.	

다. 일본

No	기관명	인터뷰 대상자		비고
		이름	직책	
1	JICA JDRT	Mr. Kei Jinnai,	Director, Training Division, Secretariat of Japan Disaster Relief Team, JICA	정부 기관
		Mr. Toshiya Wakabayashi,	Deputy Director, Emergency Relief Division, Secretariat of Japan Disaster Relief Team, JICA	
		Mr. Kunitake Daiki	Deputy Director Development Partnership Division Operations Strategy Department Japan International Cooperation Agency	
2	ADRA JP	Ms. Shoko Hashimoto	Vice-chairperson, JPF unit	CSO
3	JVC	Mr. Kiyotaka TAKAHASHI	Research and Policy Manager Japan International Volunteer Center(JVC) Tokyo, Japan	CSO
4	Japan ODA Reform Network	Mr. Kiyotaka TAKAHASHI	Research and Policy Manager Japan International Volunteer Center(JVC) Tokyo, Japan	CSO
5	Peace Winds JP	Mr. Saito Masaharu	program unit- assistance chief,	CSO
6	Mercy Corps japan	Mr. Randolph Martin	Director at Large for East Asia Mercy Corps - Japan	CSO
7	Japan PlatForm	Mr. Toyooka,	Head of oversea program in JPF	CSO
8	JANIC	Ms. Hujioka Mieko	JANIC 재해 태스크 코디네이터	CSO
9	OXFAM Japan	Mr.Takumo Yamada	Advocacy Manager, Oxfam Japan	CSO
10	FERRIS UNIVERSITY	Mr. Akio Takayanagi	Professor Faculty of Global & Inter-cultural Studis FERRIS UNIVERSITY	학계

연구자료 ODA연구 2012-11-167

인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로

발 행 : 2012년 7월
발 행 인 : 박대원
발 행 처 : 한국국제협력단
편 집 인 : ODA 연구실
주 소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 : 461-833)
전 화 : 031)740-0493
팩 스 : 031)740-0681
홈페이지 : http://www.koica.go.kr
인 쇄 : 리드릭 02)2269-1919

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]
ISBN : 978-89-6469-109-0 93330

연구자료
ODA연구 2012-11-167

Making a better world together
감사하는 대한민국, KOICA가 함께합니다.

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-7400-114 Fax. 031-7400-655
http://www.koica.go.kr

93330
9 788964 691090
ISBN 978-89-6469-109-0