OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락



우리나라의 인도적 지원 선진화 방안 연구 보고서

2025. 05

KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

집필진

오 진 환

- 책임연구원, 이화여자대학교 국제대학원 교수

박 인 휘

- 공동연구원, 이화여자대학교 국제학과 교수

김 대 인

- 공동연구원, 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

류 제 흥

- 공동연구원, 이화여자대학교 사회과교육과 교수

이 혜 미

- 공동연구원, 이화여자대학교 소비자학과 교수

박 명 희

- 공동연구원, 국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관

김 재 선

- 공동연구원, 동국대학교 법과대학 교수

홍 지 영

- 공동연구원, 한국수출입은행 북한개발연구센터 책임연구원

노 영 선

- 공동연구원, 이화여자대학교 계약연구원

강 명 희

- 이화여자대학교 젠더법학연구소 박사

강 도 욱

- 맘보싸와싸와 대표

연구지원

김 유 나

- 이화여자대학교 행정학과

이 진 희

- 이화여자대학교 국제대학원 석사

박 예 환

- 이화여자대학교 국제대학원 석사

이 은 경

- 이화여자대학교 계약연구원

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다.

본 연구보고서에서는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

오진환, 박인휘, 김대인, 류제흥, 이혜미, 박명희, 김재선, 홍지영, 노영선, 강명희, 강도욱. 2025. **우리나라의 인도적 지원 선진화 방안 연구 보고서** 성남:한국국제협력단.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(https://lib.koica.go.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

국문 요약

인도적 지원은 인간의 존엄성을 보호하고 위기에 처한 이들의 고통을 경감하는 데 기여한다는 점에서 모든 국가는 국제사회의 일원으로서 인도적 지원에 일정한 책임감을 가지게 된다. 과거에는 주권 개입의 문제와 연관되어 인도적 지원을 둘러싼 논쟁이 있기도 했지만, '인도성(humanity)', '공평성(impartiality)', '중립성(neutrality)', '독립성(Independence)' 등의 주요 원칙이 정립되면서 인도적 지원이 인류 보편적인 차원에서 제공되어야 한다는 글로벌 공감대가 생겨났다.

이러한 인도주의 원칙은 인도적 지원의 차별화되는 운영 기준이자 성과 평가의 기준이 된다. 미국, 영국, EU 등 주요 정부의 인도적 지원 관련 문서는 이러한 인도적 지원의 원칙을 명시하면서 지원의 정당성을 확보하고 있다. 이러한 원칙에 근거함과 동시에 공여국들은 자국 외교정책과 정책적 우선순위, 비교우위 등을 종합적으로 고려하면서, 글로벌 인도적 지원 수요에 조화를 이루는 방향으로 인도적 지원 대상, 내용, 방식 등을 조정하고 있다.

우리나라 인도적 지원 ODA 규모가 일정 수준에 다다르면서 보다 효과적인 인도적 지원에 대한 고민이 이루어지고 있다. 하지만 정책의 고도화와 실행을 위해서는 이를 위한 인력과 조직, 재원, 정보와 지식, 국내외 네트워크, 경험의 체계적 축적을 통한 노하우 등 다양한 실행 자원의 투입과 여건 강화 또한 필요하다. 장기적으로 인도적 지원에 관한 국제적 규범과 우리나라의 외교전략과의 조화를 추구하면서 전략적이고 지속가능한 방식으로 우리 인도적 지원의 방향성과 추진체계를 정립하고, 한국 지원의 차별성과 정체성을 확립해 가야 할 것이다. 본 연구는 국제사회 및 한국의 인도적 지원 현황을 살펴보고, 향후 우리나라의 인도적 지원 기반이 체계적으로 발전할 수 있는 기반을 강화하기 위해 제도, 정책, 실행 등 지원체계 전반에서 참고 가능한 제언을 담고자 한다.

Ⅰ. 연구의 배경 및 방법

현대 국제사회는 점점 더 복잡해지는 인도적 위기에 직면하고 있으며, 이에 대응하기 위한 효과적이고 지속가능한 지원체계의 필요성이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 본 연구는 국제사회와 한국의 인도적 지원체계를 살펴보고, 한국의 인도적 지원이 국제기준에 부합하면서도 보다 체계

적이고 효과적으로 이루어질 수 있는 방안에 대해 모색해 보았다.

본 연구에서는 문헌조사, 사례 연구, 인터뷰, 설문조사를 주요 연구 방법으로 사용했다. 특히 주요 공여국으로서 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드 4개국을 선정하여, 이행 기반(법제도와 정책전략), 주요 시행 주체, 재원의 규모와 배분, 이행체계, 성과관리 등을 분석하였고, 특히 참고할 만한 특장점(재원 운영, 평가 등)이 있는 경우 이를 한국의 상황에 적용할 수 있는지, 어떠한 시사점을 도출할 수 있을지를 검토하였다. 이 외에도 주요 국제기구(세계은행, UNOCHA, ICRC, IFRC, UNHCR 등)의 유관기관들도 포괄적으로 직접 방문하여 심층 인터뷰를 진행하였다.

또한 국내외 인도적 지원 이해관계자들을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰와 설문조사를 시행하여 사업 선정 및 재원 운영, 규범 및 합의 이행, 파트너십, 성과관리, 한국의 비교우위 등 인도적 지원과 관련한 의견과 제안을 청취했다. 이를 기반으로 인도적 지원 분야에서 한국이 참고 및 검토하여 보완 적용할 수 있는 부분들과 향후 가시성을 제고할 수 있는 방안을 포함한 각종 시사점과 제언을 도출하고자 했다.

Ⅱ. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략

본 연구는 국제사회와 한국의 제도 및 정책을 구체적으로 살펴보기 이전에 인도적 지원을 실행하는 행위자들을 우선적으로 검토해 보았다. 인도적 지원은 다양한 행위자들에 의해 이루어지는데, 재난 발생지역과 가장 가까이에 있는 1차 행위자, 인도적 지원 자금을 부담하는 UN과 특별기구, 국제 NGO, 인도주의 공여국 등을 아우르는 2차 행위자, 군대, 평화유지군, 국제금융기구 등으로 대표되는 광의의 인도주의 네트워크인 3차 행위자 등이 있다.

인도적 지원 행위자의 유형

유형	행위자들
1차 행위자 피해를 입은 지역사회와 최초 대응자(Affected Communities and Responders of First Resort)	피해인구와 그들이 속한 지역사회, 재난이 발생한 국가의 정부, 재난이 발생한 국가의 NGO 및 지역사회 기반 조직들, 디아스포라 그룹
2차 행위자 전통적으로 정립된 인도주의 시스템(Traditional Established Humanitarian System)	적십자·적신월 운동, UN과 특별기구, 국제 NGO, NGO 조정 및 옹호기구, 학습네트워크, 인도주의 공여국
3차 행위자 광의의 인도주의 네트워크(Wider Humanitarian Network)	군대, 평화유지군, 언론, 자원봉사 및 풀뿌리 조직, 종교단체, 지역의 정부 간 기구 및 신앙 기반 조직들, 민간 기부자, 개발행위자, 국제금융기구

출처: Maxwell & Gelsdorf(2024)

이처럼 인도적 지원에는 1~3차에 걸쳐 다양한 행위자들이 존재하기 때문에 이들의 활동을 조율하는 역할이 필요하다. UN 인도주의 업무조정국(UNOCHA)은 글로벌 인도적 지원 조정체계의 대표적인 기구로 인도적 지원을 담당하는 주체(정부, 국제기구, NGOs 등) 간 협조와 일관성 있는 대응을 위한 조정 역할을 담당한다. 기관 간 상임위원회(IASC) 역시 UN기구, 적십자, NGO, 민간 부문이 참여하는 글로벌 인도적 지원 조정체계로 OCHA가 사무국 역할을 수행하며, 인도적 지원의 정책, 기준, 지침을 개발한다. 그 외, UN 인도주의 조정관, 인도적 지원 분야별 클러스터 등 조정을 위한 다양한 역할 담당이 있으며, 각 기관과 인력이 상호 보완하며 조정 기능 강화를 위해 노력하고 있다.

다음으로, 인도적 지원과 관련된 국제법과 규범들은 크게 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL), 국제인권법(International Human Rights Law, IHRL), 국제난민법(International Refugee Law, IRL), 국제재난법(International Disaster Law, IDL) 등으로 나누어진다.

국제인도법은 전쟁과 무력충돌 상황을 규율하는 법으로, 전쟁의 피해를 축소시키려는 목적을 가지고 있으며, 민간인에 대한 공격 금지, 인도적 대우 원칙, 민간인의 강제이주 금지, 민간인의 생존보존 조치, 보호필요 계층에 대한 지원 등을 의무 내용으로 규정하고 있다. 국제인권법은 UN 헌장 및 다양한 조약을 중심으로 이루어져 있으며, 기타 각종 국제 최저 기준 및 일반원칙 등이 이를 보완한다. 국제인권법은 평화 시나 무력 충돌 시 모두에 적용되나 비상 상황에서는 면제가 가능하다는 점에서 국제인도법과 구분된다. 국제난민법은 난민의 지위에 관한 협약, 난민의 지위에 관한 의정서 등을 통해 확립된 법이며, 인종, 종교, 국적, 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견 등을 이유로 출신 국가 또는 거주 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아갈 의사가 없는 사람에 대한 보호를 목적으로 한다. 마지막으로 국제재난법은 재난 피해자를 위한 구호 작업의 시작, 진행, 종료와 관련된 국내법, 국제조약, 국제기구의 권고 등을 바탕으로 마련된 공통된 법 원칙을 담고 있다.

한편 국제사회는 UN 총회 결의 등을 통해 '인도', '중립', '공평', '독립'이라는 인도적 지원 4대 원칙을 수립하였는데, 이는 HDP Nexus, 그랜드 바겐, GHD, 재난상황에서의 국제적십자사 및 비정부기구의 행동강령 등에 구체화되고 있다.

인도적 지원 4대 원칙

원칙	내용
인도 (Humanity)	인간의 고통은 어디에서든지 해결해야 한다. 인도주의적 행동의 목적은 생명과 건강을 보호하고 인간을 존중하는 것이다.
중립 (Neutrality)	인도주의 활동가는 적대 행위의 편을 들거나 정치적·인종적·종교적 또는 이념적 논쟁에 관여해서는 안 된다.
공평 (Impartiality)	인도주의적 조치는 국적, 인종, 성별, 종교적 신념, 계급 또는 정치적 의견에 근거하지 않고 가장 긴급한 조난 사례에 우선순위를 두고 오직 필요에 따라 수행되어야 한다.
독립 (Independence)	인도주의적 행동은 인도주의적 행동이 실행되는 지역에 대해 모든 행위자가 가질 수 있는 정치적·경제적·군사적 또는 기타 목적으로부터 독립적이어야 한다.

출처: UNOCHA, 2022

국제사회의 인도적 지원 정책 및 전략 역시 변화하는 환경과 요구에 맞춰 지속적으로 발전해 왔다. 최근 국제사회에서의 인도적 지원 정책에서의 주요 변화는 단년도 프로그램으로부터 다년도 프로그램 개발로 변화, 현지 주도 인도적 활동 강화, 유형별 원조로부터 시장에 기반한 프로그램 개발과 현금지원 증가, 다자 이해관계자의 책무성에 대한 요청 및 보호의 중심성에 대한 인식, 증거 기반의 프로그램 개발 및 혁신 아젠다 기술 사용 증가 등이 있다.

국제사회는 이 같은 동향 등을 반영하여 인도적 지원을 위한 다양한 정책 및 전략을 수립하고 있으며, 인도주의 조정기구인 기관 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC)가 이를 상당 부분을 주도하고 있다. 특히 IASC는 인도주의적 활동을 위한 프로토콜, 포용, 피해인구 보호, 인도주의 접근, 개발 및 평화와의 연계 등의 분야에서 다양한 지침과 정책을 제시하고 있다. 주요 내용으로는 감염병 대응, 젠더 및 장애인 포용, 성적 착취 방지, 인도주의적 접근성 개선, 제재 및 대테러 조치의 영향 해결, 그리고 인도주의-개발-평화 연계(HDP Nexus) 실행 가이드라인 등이 있다.

Ⅲ. 주요 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략

본 연구에서는 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드의 4개 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략을 검토하였는데 각국의 주요 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

미국은 「대외원조법」(Foreign Assistance Act), 「글로벌 취약법」(Global Fragility Act) 등의 인도적 지원 관련 법제도를 기반으로 대외정책과 일관성을 견지하며 풍부한 인적, 물적 역량을 토대로 인도적 지원 정책을 수립·시행하여 왔다. 2025년 초까지 USAID/BHA가 인도적 지원에

주된 역할을 해왔고, 국무부와 USAID 간에도 Joint Strategic Plan 2022-2026을 수립하여 역할분담 및 협력을 실시하여 왔다. 트럼프 2기 행정부의 출범이후 대외정책 변화에 따라 USAID를 국무부로 흡수통합하는 작업이 진행되는 등 인도적 지원을 포함한 대외원조 활동에도 갑작스러운 변화가 발생하고 있으나, 세계 최대 인도적 지원 공여국으로서 영향력을 발휘해 온 미국이 과거 구축한 법제도적 기반, 기능별 분담 체계, 전담 조직의 운영 방식 등은 여전히 시사점을 제공하는 사례가 될 수 있다. 특히 분쟁취약국 대응에 있어서의 현지주도 중심, 긴급구호와 회복력의 연계, 다자기구 및 현지파트너기관과의 협력에서 보여준 접근은 정책설계 및 제도 마련 측면에서 참고할 만한 가치가 있다.

일본은 「개발협력대강」, 「인도지원방침」 등이 인도적 지원의 주요한 근거가 되고 있다. 일본에서는 ODA의 기본원칙인 인간안보를 실현하기 위한 노력의 일환으로 인도적 지원을 추진한다. 인도적 지원의 개념을 긴급사태뿐 아니라 재해예방, 구호, 복구·부흥지원 등을 포함하여 명시하고 있으며, 난민 수용국가에 대한 지원 및 국내 피난민에 대한 지원을 강조하고 있다. 특히 다재해 환경에서의 경험을 바탕으로 재난대응 및 복구분야에 강점을 지니고 있는 일본은 2015년 '센다이프레임워크(Sendai Framework)' 채택에 주도적인 역할을 하며 「방재협력 이니셔티브」 등 별도의 DRR 정책을 운영 중이다. 또한 우크라이나, 아프가니스탄 등 분쟁지역 중심의 인도적 지원 확대와 함께 자위대의 역할을 강화하여 안보정책과의 연계성을 모색하는 점도 관찰된다.

스웨덴은 「스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크(Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance)」와 같은 정책문서를 기반으로 하여 장기적이고 안정적인 인도적 지원 체계와 전통을 가지고 있다. 국제인도법과 인도적 지원 원칙을 중시하고 있다는 점도 특징이다. 또한 비지정/부분 지정 기여가 높은 비중을 차지하고 있고, 다년도 지원 및 신속한 자금 지원 등 유연한 지원체계를 보유하고 있다. 인도적 수요평가 및 자금 배분 기준을 운영하며, 외교부(정책형성 및 다자 지원)와 Sida(실행 및 양자 지원) 간의 역할과 책임(Roles & Responsibilities)을 통한 분업체계도 차별화된다. 그러나 2022년 우파 연합 정부 출범한 이후, 스웨덴의 인도적 지원 정책은 전통적인 인도주의 원칙에서 자국의 외교 및 경제적 이익을 중시하며 안보정책과의 연계성을 강화하는 모습도 관찰된다.

네덜란드는 인도적 지원 분야에서 그랜드 바겐(Grand Bargain)을 잘 실천하는 국가로 평가된다. 외교부에서 5년간 3억 7,400만 유로의 블록 보조금(전체 정부 예산의 15%, 종종 의회 특별기금 지원 등)을 지원하고 있고 안정적인 재정 기반 위에 다수 국가와 다년도 자금 지원 협약을

체결하고 있다. 이를 통해 예측 가능하고 지속 가능한 인도적 지원을 실현하고 있다. 시민사회와의 협력 또한 두드러진다. NGO 플랫폼인 DRA(Dutch Relief Alliance)를 통해 14개 시민단체와 협력체계를 갖추고 현지화 측면에서, 단순히 자금을 지원하는 것이 아니라 자원과 정보를 공유하며 법치주의, 시민운동, 성평등 등 국제적 난제를 해결하는 것을 전제로 현지화를 추진하고 있다. 우수한 지역화, 현지화 전략 이행을 통해 파트너십 관계를 발전시켜 가면서 HO(Humanitarian Organizations) 지표, Molpan(자체평가기준) 등을 통하여 차후 자금 지원 여부 등을 결정하는 데 활용하고 있다. 외교부 평가부서에서 적어도 7년 이내에 모든 사업을 평가하고 있다는 점도 특징이다. 다만 2024년 ODA 예산을 대폭 삭감하는 등 인도적 지원 규모가 축소되는 모습을 보이고 있다.

이러한 주요 공여국들의 법제도 및 정책·전략을 검토한 내용이 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다.

우선 주요 공여국에 있어서 법령과 정책·전략의 역할 분담 및 법령의 규율 범위를 전체적으로 살펴보면, 정도의 차이는 있지만 인도적 지원을 위한 법령의 역할은 제한적임을 알 수 있다. 대부분의 국가에서 인도적 지원은 다극화하는 국제정세 속에서 외교정책과 밀접하게 연계되어 추진되고 있고, 유연한 대응을 통한 신속 지원이 인도적 지원에 있어 중요하다. 그러나 각국에서 법령이 차지하는 기능에는 차이가 분명히 있으며, 우리나라의 법령이 차지하는 기능 내에서 보다 안정적이면서 효율적인 인도적 지원을 가능케 하는 법제도 개선 방안을 고민하는 것은 중요하다.

다음으로 인도적 지원의 정책·전략의 방향성을 보면, 미국, 일본의 경우는 상대적으로 인도적 지원에서 대상 지역 평화 유지 및 정착을 위한 민군 협력관계가 강조되고, 지정학적 고려에 따른 대외정책의 일환으로서 인도적 지원이 이루어지고 있는 측면이 강하다. 반면 스웨덴과 네덜란드는 전통적으로는 인도주의 원칙에 따라 인도적 지원의 정책·전략을 수립하고 시행해 왔으나, 최근에는 유럽 난민위기 및 우크라이나 전쟁 등의 여파로 우파 정부가 들어서면서 국익을 우선시하는 인도적 지원 정책으로의 전환이 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 즉, 전체적으로 각국은 상이한 역사·정치적 맥락과 비교우위를 가진 장점 부문에서 고유한 정책적 강점을 발전시키고 왔다. 이에 우리나라 인도적 지원 정책·전략의 방향성 역시 우리나라 외교정책과 비교우위 분야를 반영하면서도 인도주의의 보편성과 균형을 찾는 것이 필요할 것이다.

인도적 지원의 거버넌스와 관련해서 살펴볼 시사점은 다음과 같다.

첫째, 인도적 지원 수행에 있어 외교부와 개발협력수행기관 간 역할 분담은 국가별로 상이하나, 장기적 관점에서 인도적 지원 전문성이나 국내 기반을 강화하는 방향으로 수행체계를 개선해 가면서 인도적 지원 부문에서의 경쟁력을 강화할 필요가 있다. 일본의 경우에는 JICA의 업무가 해외긴급구호대의 파견에 제한되어 있으나 미국의 USAID나 스웨덴 Sida의 경우에는 그보다 넓은 범위에서 인도적 지원 업무를 담당하고 있다. 미국의 경우 트럼프 2기 행정부 출범 후 변화는 있으나, 직전까지 2019년 제정된 「글로벌취약법(Global Fragility Act, GFA)」에 따라 외교부와 USAID 간 역할을 제도적으로 분담하여 분쟁취약 지역에 있어서 현장 중심적인 활동을 위한 파트너십 강화, 관련 인력과 기관들의 전문성도 강화되어 왔다. 스웨덴은 외교부(정책형성 및 다자 지원)와 Sida(실행 및 양자 지원)로 구분하고 있다. 인도적 지원에 대한 질적 고도화에 대한 관심이 커지고 있는 상황에서 우리나라의 관련 인력과 조직을 어떻게 보다 효율적으로 운영하여 장기적 관점에서 인도적 지원 전문성과 경험이 쌓이는 방향으로 집행체계를 고도화할 수 있을지, 그리고 어떻게 전문성 있는 관련 수행 주체를 육성할 수 있을지 고민할 필요가 있어 보인다.

둘째, 인도적 지원에서 충분한 사업 수행경험과 함께 현지 유관기관과의 조정체계 등을 갖춘 역량 있는 민간 및 시민단체와의 협력과 함께 민간 및 시민단체의 책무성이 동시에 강조되고 있다는 점도 특징이다. 미국의 InterAction, 일본의 Japan Platform, 네덜란드의 DRA(Dutch Relief Alliance) 등이 그러한 예이다. InterAction의 경우 IASC와 같은 국제사회의 인도적 지원 정책수립기구에 적극적으로 참여하고 있으며, Japan Platform의 경우 회원 NGO와 기업 파트너들의 정보를 종합하고 신속한 조정 및 의사결정체계를 바탕으로 다기관 협력을 수행하고 있는 점, DRA의 경우 외교부와의 철저한 신뢰관계 가운데 인도적 지원을 시행하고 있는 점 등을 참고할 만하다. 시사점이 크다. 다만 미국의 보조금 지원 절차에서 볼 수 있듯이 시민사회의 비판에도 불구하고 엄격한 절차를 유지하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 재정집행의 투명성을 위해 시민단체의 책무성이 인도적 지원에서도 강조되고 있는 측면을 보여준다.

다음으로 인도적 지원의 실행력 측면에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 주요 공여국별로 현지화와 관련한 다양한 논의 및 노력이 이루어지고 있다. 미국의 경우 현지화가 비용절감 및 현지 역량 강화를 위한 장기적 개발 기반 강화 측면에서 실시되고 있다는 의견이 있으며, 일본의 경우 외무성에서는 현지화가 '가시성'(visibility)이 낮기 때문에 현지화를 긍정적으로 생각하지 않는다는 견해가 제시된 바 있다. 한편 네덜란드의 경우 현지화를 적극 실시하고 있는데, 단순한 자금지원을 넘어 현지화를 위한 자원 공유, 정보 공유 그 이상을 위해

노력하고 있으며, 지역 파트너 선정에 있어 인도적 서사 및 혁신적 서사 등 인도적 지원 파트너의 맥락적 결과까지도 평가에 포함하고 있다. 즉, 현지화를 고려함에 있어 현지 파트너 기관의 역량과 책무성 검증이 선행되어야 하며, 우리나라의 경우 이를 지원 가능한 국내 유관기관의 육성과 확대를 우선 추진하면서 현지화와 관련한 적절한 접근법을 고민할 필요가 있다.

둘째, HDP Nexus의 실행에 대해서는 위기 예방, 회복력 강화, 분쟁 방지를 위한 사회 통합과 현지 역량 강화 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 모든 국가가 어느 정도 이를 위해 노력하고 있는 것으로 보이기는 하지만 우리나라가 모범사례로 삼을 만한 경우는 찾기가 쉽지 않다. 미국 ER4의 경우 HDP Nexus에 가장 가까운 것으로 평가받고 있기는 하지만 HDP Nexus를 체계적으로 ER4 사업에 반영하고 있다고 평가하고 있지는 않다. 일본의 정책문서에서도 이를 언급하고는 있지만 실제 실행단계에서 HDP를 의미 있게 시행하고 있다고 보기는 힘들다. 스웨덴 Sida는 HDP Nexus 대표 리드 기관으로, HDP Nexus 전략 문서를 별도로 마련하고 인도적 지원, 개발협력, 평화의 구성요소를 식별하면서 시범사업과 이의 단계적 확대시키며 완성도를 높이고자 노력 중이다. 하지만 국제사회에서 아직까지 HDP Nexus 원칙들의 구체 실행 방안에 대한 가이드라인은 찾기 힘들다.

셋째, 양질의 재원조달에 대해서는 공동으로 노력하고 있음을 볼 수 있다. 특히 스웨덴이 비지정/부분 지정 기여에 높은 비중을 두고 있고, 다년도 지원 및 신속한 자금 지원 메커니즘을 갖추고 있는 사례, 네덜란드 외무부에서 5년간 3억 7,400만 유로의 블록 보조금(전체 정부 예산의 15%, 종종 의회 특별 기금 지원 등)을 지원하고 다년도 자금지원 협약을 다수 국가와 맺고 있는 사례 등은 시사점이 크다.

넷째, 재난, 분쟁 등 불안정한 상황으로 인해 신뢰할 만한 데이터 수집이 어렵고, 이는 인도적 지원 평가의 한계로 거론되곤 한다. 특히 인도적 지원의 경우 비교적 장기적인 계획에 기반한 개발협력사업과는 달리, 위기 상황 발생 시 신속하게 지원되는 경우가 대부분이다. 하지만 책무성에 기반하여 평가체계를 구축한 사례도 있다. 특히 스웨덴 외교부 산하 위원회로서 독립성을 확보한 EBA(Expert Group for Aid Studies)에서 평가 기능을 담당하는 사례, 네덜란드 외교부 내의 독립 평가기관(IOB)에서 4-7년을 주기로 인도적 지원에 대한 체계적 평가가 이루어지고 있는 사례 등을 참고할 수 있다.

Ⅳ. 우리나라의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 개선방안

우리나라의 경우 인도적 지원에 관한 내용을 다루고 있는 법률로는 「해외긴급구호에 관한 법률」, 「국제개발협력기본법」, 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」, 「한국국제협력단법」 등이 있다. 이 중 「해외긴급구호에 관한 법률」이 인도적 지원과 직접적으로 연관되어 있으나 '긴급구호'에 초점을 두고 있어 재해의 예방이나 대응, 재건에 대한 지원에 대해서는 일정 부분 한계를 지닌다. 「국제개발협력기본법」은 무상협력에 긴급재난구호를 포함시키고 있으나 인도적 지원을 체계적으로 규율하고 있지는 않다. 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」은 UN의 평화유지활동과 관련된 인도적 지원 업무에 한정되어 있어, 독립적으로 이루어지는 인도적 지원과 관련해서 활용되기는 쉽지 않다. 한편 「한국국제협력단법」에서는 KOICA가 "재난구호 등 인도적 지원 사업"을 할 수 있음을 명시하고 있으나 이는 어디까지나 KOICA의 설립 및 운영에 관한 법률로 인도적 지원을 위한 시스템 구축을 위한 법률과는 거리가 있다. 따라서 체계적이고 효율적인 인도적 지원을 위해서는 관련 법률의 개선이 필요한데, 다음의 사안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 법령과 정책 문서 간의 역할 분담이 필요하다. 즉, 법령에서 규율할 사항과 정책 문서에서 다룰 사항을 어떻게 구분할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 둘째, 법령 상호 간의 관계 정립에 유의해야 한다. 최근 「해외긴급구호에 관한 법률」을 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하는 방안이 중점적으로 논의되고 있는데, 「국제개발협력기본법」 등의 관련 법령과의 관계가 충분히 논의되지 않는다면 이러한 개정만으로는 인도적 지원의 효율성이 담보될 수 없을 것이다. 셋째, 국제규범의 특성을 고려하되 우리나라의 특성과 외교적 정책의 효율적 연계까지 고려한 개선이 이루어질 필요가 있다.

이상의 사안을 종합적으로 고려할 시 본문에 제시된 여러 안이 검토될 수 있겠으나, 현시점에서 가장 효율적인 방안은 현재 국회에서 논의 중인 해외긴급구호법 전면 개정안을 우선 추진하면서(1안) 장기적으로는 인도적 지원에 대한 별도의 기본법 제정을 검토하는 방안(2안)이다.

이 두 가지 대안 모두 인도적 지원에 대한 별도의 법적 근거를 마련한다는 점에서 인도적 지원의 특성을 고려한 차별화된 ODA사업 추진이 가능하며 예산과 조직의 안정적 확보 기반이 될 수 있다. 특히 인도적 지원에 관한 기본법을 만들고 「국제개발협력기본법」에서 인도적 지원에 관한 기본법과의 관계를 설정하는 규정을 두게 되면 법률상호 간의 충돌 문제가 발생하지 않을 수 있다. 다만 2안을 채택할 경우에는 해외긴급구호법의 특수성을 고려해야 하는 부분과 그렇지

않은 부분을 분리하여 입법화하는 것이 필요하다. 1안과 2안의 장단점을 표로 나타내면 다음과 같다.

방안	장점	단점
1안 해외긴급구호법의 전면 개정을 통해 인도적 지원에 관한 단일법 제정	- 해외긴급구호를 포함하여 인도적 지원에 초점을 맞춘 포괄적인 단일법을 제정함으로써 인도적 지원사업을 보다 체계적으로 수행할 수 있는 법적 기반을 마련할 수 있음 - 외교부를 중심으로 한 효율적이고 일관성 있는 인도적 지원 가능함	- 해외긴급구호까지 포함하는 것으로 인도적 지원에 관한 기본법을 만들 경우 해외긴급구호내용과 기타 일반적인 인도적 지원의 내용이 구분되지 않고 규율될 우려가 있음 - 단일법의 내용이 지나치게 자세할 경우에는 외교정책적인 목적에 의해서 탄력적으로 인도적 지원을 실시하는 것에 어려움을 겪을 수 있음
2안 해외긴급구호법은 그대로 두면서 인도적 지원에 관한 별도의 기본법 제정	- 해외긴급구호법의 특성을 유지하면서도 인도적 지원 일반에 초점을 맞춘 기본법을 제정함으로써 기본법의 규율범위가 보다 명확해질 수 있음 - 외교부를 중심으로 한 효율적이고 일관성 있는 인도적 지원 가능함	- 해외긴급구호법과의 관계가 불명확해지고, 법령체계가 복잡해질 수 있음 - 단일법의 내용이 지나치게 자세할 경우에는 외교정책적인 목적에 의해서 탄력적으로 인도적 지원을 실시하는 것에 어려움을 겪을 수 있음

우리나라의 인도적 지원 전략 역시 법제도와 마찬가지로 2007년 제정된 「해외긴급구호에 관한 법률」을 필두로 발전해 왔다. 인도적 지원과 관련된 대표적 전략 문건으로는 2015년 3월 발표된 「우리나라의 인도적 지원 전략」, 2019년 7월 발표된 「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」과 더불어 「다자협력 추진 전략」(2016, 2022), 「취약국 지원 전략」(2017), 「HDP Nexus 이행 전략」(2021) 등이 있다.

우리나라 인도적 지원 분야의 정책 및 전략 그리고 거버넌스와 관련된 과제와 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 인도적 지원 원칙 확립과 이에 근거한 정책 문건들을 체계적으로 정비할 필요가 있다. 현재 우리나라의 인도적 지원과 관련된 기본 정책 문건인 「우리나라의 인도적 지원 전략」은 기본 원칙과 세부 이행 계획의 구체성이 다소 약해 그 성격이 모호하다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 해당 문건을 명확히 정비하고, 상위 차원의 인도적 지원 철학과 중장기 비전, 목표, 중점 분야와 과제에 따른 단계별 전략이나 세부 이행 과제 및 계획을 구체화하는 것이 필요하다.

둘째, 인도적 지원과 관련하여 법률-정책-전략 간 연계성 강화가 필요하다. 현재 인도적 지원 관련 법률, 정책, 전략은 각각의 배경하에 개별적으로 수립되고 활용되어 왔기 때문에 상호 간

연계성이 부족하다는 한계가 있다. 예를 들어, 「해외긴급구호에 관한 법률」과 그에 따른 정책 문서인 「해외긴급구호 기본계획」은 주로 재난대응과 긴급구호에 한정되어 적용되며, 「2025년 국제개발협력 종합시행계획」에서는 인도적 지원을 중요한 우선 사항으로 두고 있지만 관련 전략과의 관계 설정이 부족하고, 다양한 정책 문서 간의 연결이 명확하지 않아서 개선이 필요하다.

셋째, 인도적 지원 전략 문건의 평가 및 환류 체계의 정비가 필요하다. 인도적 지원 특성상 변화되는 정책을 적기 반영하고 위기 상황 발생 시 신속한 지원 결정이 이루어져야 하므로 유연성이 중요하게 고려된다. 이러한 이유로 전략상 제시된 지원 기준이나 근거를 명확히 하기가 어렵고, 구체적 목표 및 달성 계획이 포함되지 않아 실질적인 이행과 평가에 어려움이 따른다. 향후 인도적 지원의 체계화나 평가를 위해서는, 인도적 지원의 특수성과 한계를 충분히 고려함과 동시에, 전략 문건에서 보다 구체적인 목표치, 이행주체, 단계별 이행계획, 전략의 정기적 검토와 개정 주기, 환류 체계가 기술될 필요가 있다.

넷째, 인도적 지원의 적정 거버넌스 체계를 고민할 필요가 있다. 외교부를 중심으로 인도적 지원을 추진하되, 국내 인도적 지원의 장기적인 발전을 염두에 두고 유관기관과의 협력이 필요한 경우 이를 위한 적정 거버넌스 체계를 마련해야 한다. 현재로서는 외교부를 중심으로 해외긴급구호대 활동과 관련한 범정부적 운영협의회가 정기 개최되어 관련 활동 전문성을 강화해 가고 있지만 이는 해외긴급구호대 활동으로 제한된 측면이 있다. 보다 다양한 인도적 지원을 포괄적으로 협의 가능한 체계를 만들어갈 수 있을 것이다.

한편, 인도적 지원이 인류 공동체 모두의 책임으로 여겨지는 가운데, 주요국들은 인도적 지원 정책 확대를 통한 외교전략적 포지셔닝에 관심을 기울이고 있다. 한국은 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률」 제정 이후 인도적 지원의 점증과 함께 정책의 발전이나 실행 측면에서의 성과도 만들어지고 있다. 이러한 시점에 우리나라 인도적 지원이 국제사회에서 차별성과 정체성을 확보해 가기 위해 어떤 방향성이나 지원 기조를 설정해야 하는지 고민해 볼 필요가 있다. 이에, 인도적 지원 정책이나 활동을 한국 외교의 전략적 포지셔닝과 어떻게 조화시킬 수 있을지에 대해 다음과 같이 제언해 보고자 한다.

첫째, 한국의 인도적 지원 정책 방향성으로 '국제사회의 평화와 인간의 존엄성 결합'을 제안한다. 이는 보편적이지만 한국의 인도적 지원 정책에 있어 평화 지향적 정체성과 인간 존엄성이라는 가치를 충족하는 방향성과 과제들을 고민하게 되는 만큼 의미가 있을 것이다. 이 방향성을 구체화하기 위해 외교 정책과 인도적 지원 정책을 연결하고, 인도적 지원의 주요 아젠다를 한국

의 국가 정체성에 맞게 설정할 수 있다고 본다. 예시로, 한국 정체성을 '성장-민주주의-평화'로 두고, 이에 기반하여 인도적 지원 정책 분야를 세분화하여 구상하고 전개할 수 있을 것이다.

인도적 지원 정책의 한국적 정체성 확보방안(예시)

정체성	인도적 지원 정책 분야	한국적 정체성의 논리적 근거
성장	빈곤, 기후변화, 공공보건, IT	- 국제사회의 대표적인 경제성장 모델 보유 국가 - 급속한 성장 과정에서 얻은 다양한 경험과 교훈을 인도적 지원 실행에 접목할 수 있음 - 기후변화, 공공보건 등도 결국은 성장과 결부된 문제라는 차원에서 접근 가능
민주주의	자유, 인권, 보호	- 한국은 경제성장을 정치발전으로 전환시킨 국제사회의 대표적인 모델 국가임 - 자유와 인권의 가치에 대한 이해가 매우 깊고, 저개발국가에 어떻게 적용할 것인지 선험적인 이해가 있음
평화	재난구호, 폭력, 존엄성	- 한반도 문제로 인해 한국은 국제사회에서 대표적인 평화 지향 국가로서의 정체성을 확보해야 함 - 평화를 개인, 사회, 국가, 지역 차원에서 실천해야 할 다양한 정책(사업)의 발굴이 가능한 경험과 역량을 강화할 수 있음 - 이러한 노력이 다시 한반도 평화를 위한 국제사회의 지지로 돌아오는 선순환 효과 기대가 가능함 - 특히 여성과 아동 문제에 대한 다양한 학문적 정책적 노하우와 실행 역량이 있음

둘째, 인도적 지원이 국제사회에서의 위상을 반영하고 국가 정체성과 대외신뢰를 쌓아 가는 외교 정책의 영역이라는 점에서 장기적으로 인류 보편원칙에 부합하는 정책적 연속성을 보여주는 것이 필요하다. 또한 국내 유관기관의 전문성 축적(institutional memory)과 생태계 강화를 통해 대국민 이해기반 마련도 중요하다. 이에, 인도적 지원 전략 내에 국내 기반을 강화해 갈 수 있는 과제를 포함하고 이에 따라 외교부와 KOICA의 업무 분담 체계를 만들어 갈 수 있을 것이다.

셋째, 인도적 지원 정책을 통한 국제사회의 위상 강화 전략과 관련하여 1) 외교정책 거버넌스 차원의 전략 및 국내 생태계 강화, 현장 역량 활용성 제고, 모니터링 체계 마련, 2) 외교정책 발굴 차원의 전략 및 국제사회에서의 인도적 지원 아젠다 주도, MIKTA 의장국 지위의 활용, 3) 민간의 글로벌 역량 강화 차원의 전략 등의 방안을 제안한다.

V. 우리나라의 인도적 지원 실행력 강화방안

인도적 지원의 실행력은 정책의 효과적 이행을 보장하고 긴급 상황에서 신속하고 적절한 대응을 가능하게 한다. 긴급구호 및 만성재난에 대한 효율적 대응방안에서 한 걸음 더 나아가, 장기적 관점에서 인도적 지원 기반과 전문성을 쌓고 책무성과 지지기반을 강화해 가야 한다는 측면에서 다음의 방안을 제안한다.

첫째, 정책과 실행 간 연계 강화를 위한 세부 이행 문서 마련이 필요하며, 인도적 지원의 국제규범이 내재된 원칙 및 구체적 이행 목표, 우선순위, 중점 지원 분야 등이 포함된 중장기 로드맵이 필요해 보인다. 외교부의 인도적 지원 활동을 지원 가능한 국내 사업수행 기반 강화를 위한 과제, 현지화 및 HDP Nexus 접근을 통한 기후변화, 재난예방 등 주요 동향을 반영한 실행과제 등이 도출되어야 할 것인데, 세부 이행 문서 및 중장기 로드맵을 통해 과제 주체와 역할을 효율적으로 분담하는 것이 실행력 강화의 출발점이 될 수 있다.

둘째, 인도적 지원의 효과성을 높이기 위해 실행 층위의 협의 및 조정 메커니즘을 강화해야 한다. 정책 전략 수립이나 이행 총괄 컨트롤타워인 본부와 현장시행자 간의 긴밀한 소통과 효과적인 역할 분담을 통해 사업 효과성과 일관성을 높일 수 있다. 또한 정부와 국제기구, 인도적 지원 민관협력 사업 주체를 포함한 다양한 이해관계자 간 소통 채널 정례화를 통해 정책에 대한 이해도를 높이고, 활동의 일관성을 유지할 필요가 있다.

셋째, 인력 운영 및 역량의 강화가 필요하다. 인도적 지원 규모 대비 현재 인력 충원은 충분하지 않으며, 잦은 인력 교체는 협력의 연속성이나 전문성의 축적을 저해하는 측면도 있다. 따라서 전문성과 지속성을 확보할 수 있는 인력 운영 전략의 수립이 필요하고, 체계적인 교육 프로그램을 통해 담당자의 역량을 강화해야 할 것이다.

넷째, 현지화와 관련해서는 중개자 역할 활용 증대와 현장 기반 분석 확대가 필요하다. 현지화 이슈는 재원조달의 안정성, 지속가능성, 신속대응체계 구축 등 다양한 측면에서 검토되고 있다. 먼저 현지화 비율이 낮은 문제를 개선하기 위해서는 직접 현지 기관 지원이 어려운 점을 고려하여 국제기구 및 NGO와의 협력 강화를 통해 중개자 활용을 검토할 수 있다. 특히 한국 NGO의 강점을 활용하여 현지와 밀접하게 연결된 중개자를 발굴하고 협력하는 것이 효율적일 것이다. 궁극적으로 현장의 맥락을 반영하기 위한 현장기반 분석과 인도적 지원 책무성 강화를 위한 참여확대 및 현지 파트너들의 역량강화가 고려되어야 한다.

다섯째, 아울러 인도적 지원 수요의 근본 해결과 보다 지속가능한 개발을 위한 HDP Nexus 접근법은 거시적 수준의 인도적 위기 분석과 미시적 수준의 현장 분석이 필수로 이행되어야 한다. Global Humanitarian Overview, Fragile State Index 등의 지표에 더하여, HDP Nexus의 실행차원에서 외교부 공관, KOICA 현지 사무소, 한국 NGO와 현장중심 플랫폼을 구축하여 해당 지역의 정치·경제·사회적 요인을 파악하고, 효과적인 단기 및 중장기 대응 전략을 수립하며 전문 체계를 강화할 수 있을 것이다.

여섯째, 파트너십 확대가 필요하다. 한국 정부의 인도적 지원 대부분이 국제기구를 통해 이행되고 있는데, 민관협력사업에의 한정된 예산규모로 인해 인도적 지원 단체 협력이 다소 제한되어 있다는 점을 감안하여, 협력규모를 확대하면서 다양한 방식을 사업 운영 프로그램 및 역량강화를 지원하고, RAPID 사업과 같은 협력모델 및 영역을 확장해 가는 것이 필요하다.

일곱째, 적정 모니터링 및 평가체계를 마련해야 한다. 인도적 지원은 여타 개발협력 사업과 달리 위기의 맥락마다 긴급성의 수준과 접근방식이 상이하고, 환경적 제약과 도전과제가 된 체계를 구축하는 것이 어려운 실정이다. 하지만 이러한 구조적 한계에도 불구하고, 외교부와 KOICA가 추진 중인 사업을 중심으로 피해자 중심의 지원, 소외되지 않는 포용적 지원, 유연한 자금 조달 등의 측면에서 인도적 지원의 특성과 변화하는 대내외적 환경을 반영한 적정 평가 기준을 마련할 필요가 있다. 특히 다년간 사업의 경우 국제기구와의 협업을 통해 사업에 대한 공동 모니터링 및 평가 기회를 확대하고, 현장 모니터링을 강화하는 방향으로 관련 역량을 강화할 필요가 있다.

마지막으로, 제한된 자원을 효과적으로 활용하고 가시성(visibility)을 높여야 한다. 한국의 인도적 지원 규모가 증가하였으나 절대 액수는 주요 공여국에 비해 상대적으로 적은 것이 사실이다. 이러한 상황에서 한국이 인도적 지원의 선진 공여국으로 발돋움하기 위해서는 선택과 집중 전략에 기반하여 독자적인 이니셔티브를 추진하고 다자기구와 협력하여 공동기금(pooled funds)을 주도적으로 조성하며, 단편적인 사업 수를 줄이고, 지원사업을 통합 관리할 필요가 있다. 한국이 개발협력에서 우위를 보이는 분야를 중심으로 독자적인 이니셔티브를 개발하고 공동기금(pooled funds)을 조성하여 타 공여국의 참여를 유도한다면 다자 중심, 그랜드 바겐, HDP Nexus 등 국제사회의 규범을 준수하면서도 가시성을 제고할 수 있을 것이다. 인도적 지원의 체계적인 접근과 지속 가능한 방식의 지원이 요구되는 국제사회의 조류를 고려했을 때, 한국도 이러한 흐름에 맞춘 전략적 접근이 필요하다.

요컨대 한국의 인도적 지원 체계를 더 체계적이고 효과적으로 발전시키기 위해 법제도, 정책전

략, 실행력 강화를 개선하고 이행체계를 더 정교하게 구축해 갈 수 있다. 이를 통해 국제사회에서 한국의 인도적 지원 역량과 기여도를 한층 높일 수 있을 것이다. 나아가 인도적 지원, 개발, 평화 세 요소를 동시에 추구하고 선택과 집중을 통해 국제사회에서의 가시성을 제고함으로써 글로벌 중추 국가로서의 역할을 강화할 수 있을 것이다.

Executive Summary

Humanitarian assistance plays a vital role in protecting human dignity and alleviating the suffering of people in crisis; as members of the international community, states collectively share a moral and political responsibility to respond to humanitarian needs. Although earlier debates often linked humanitarian assistance to questions of sovereignty and intervention, the codification of the core humanitarian principles—**Humanity, Impartiality, Neutrality, and Independence**—has fostered a global consensus that humanitarian assistance should be provided on a universal, needs-based basis. These principles function both as distinctive **operational benchmarks** and as **criteria for performance assessment**. Policy frameworks of major donor governments—such as the United States, the United Kingdom, and the European Union—explicitly anchor these principles to reinforce the legitimacy of their assistance. At the same time, donor governments calibrate their choice of target regions and populations, intervention modalities, and delivery mechanisms to align with global humanitarian needs while reflecting their foreign policy goals, strategic priorities, and comparative advantages. As Korea's official development assistance **ODA for humanitarian assistance** has expanded to a meaningful scale, the demand for greater effectiveness has intensified. Advancing policy and implementation requires sustained investments in implementation capacities and enabling conditions—skilled personnel and organizational arrangements, financing, data and knowledge systems, domestic and international networks, and the systematic accumulation of practice-based expertise. Over the longer term, Korea should develop a strategic and sustainable delivery architecture for its humanitarian portfolio—one that ensures coherence between international norms and national foreign policy priorities, while also shaping a **distinctive identity** for Korean assistance. This study reviews international and Korean humanitarian assistance landscapes and, with a view to strengthening the foundation for Korea's systematic advancement, proposes recommendations across the support architecture—institutions, policy, and operations.

Ⅰ. Background and Methods

Contemporary humanitarian crises are growing in scale, complexity, and protraction, underscoring the need for an effective and sustainable support architecture. This study examines international and Korean humanitarian assistance systems and explores options for Korea to deliver assistance that both aligns with international standards and becomes more systematic and effective.

We employed a multi-method design combining literature review, case studies, key-informant interviews, and surveys. For comparative analysis, four major donors —the United States, Japan, Sweden, and the Netherlands—were selected based on their diverse approaches to humanitarian assistance. The analysis focused on their implementation base (legal frameworks and policy/strategy), principal implementing actors, resource volumes and allocation, delivery arrangements, and performance management. Where notable strengths were identified—such as funding operations, evaluation systems—we assessed their applicability to Korea and distilled policy implications. We also conducted in-depth interviews through direct visits to relevant international institutions and agencies, including the World Bank, the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

In addition, we conducted focus group discussions and surveys with domestic and international stakeholders in the humanitarian sector to collect perspectives and proposals on project selection and resource management, adherence to norms and collective commitments, partnership strategies, performance management, and Korea's comparative advantages. Based on this evidence, we derived implications and recommendations—including options to enhance the visibility of Korea's humanitarian action.

Ⅱ. International Legal Frameworks, Policies, and Strategies for Humanitarian Assistance

Before examining institutional and policy arrangements, this study first reviews the key actors engaged in humanitarian assistance. At the frontline are primary actors who work most directly with affected populations. A second tier comprises UN entities and specialized agencies, international NGOs, and donor governments that finance and coordinate responses. A broader third tier encompasses militaries, peacekeeping operations, and international financial institutions, which interact with the humanitarian ecosystem under specific mandates.

Types of humanitarian aid actors

Type	Actor
Primary actor: Affected Communities and Responders of First Resort)	Affected populations and their communities, national and local governments in affected countries, local NGOs and community-based organizations in the affected country, and diaspora groups
Secondary actor: Traditional Established Humanitarian System)	International Red Cross and Red Crescent Movement, the UN and its specialized agencies, international NGOs, NGO coordination and advocacy organizations, humanitarian learning networks, and humanitarian donors
Tertiary actor: Wider Humanitarian Network	Militaries, peacekeeping forces, media organizations, voluntary and grassroots groups, religious and faith-based organizations, local intergovernmental bodies, private donors, development actors, and international financial institutions

Source: Maxwell & Gelsdorf(2024)

Given the multiplicity of actors across these tiers, effective coordination is essential. The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) plays a central role in the global coordination architecture, facilitating coherent, needs-based responses among governments, UN agencies, NGOs, and other partners. The Inter-Agency Standing Committee (IASC)—with OCHA as its secretariat—brings together UN agencies, the Red Cross and Red Crescent Movement, NGOs, and the private sector to develop common policies, standards, and guidance for humanitarian action. Coordination is further operationalized

through the Humanitarian Coordinator (HC) function and sectoral clusters at global and country levels, with complementary roles across institutions and personnel to strengthen collective effectiveness.

The international legal and normative underpinnings of humanitarian assistance comprise International Humanitarian Law (IHL), International Human Rights Law (IHRL), International Refugee Law (IRL), and International Disaster Law (IDL).

- **International Humanitarian Law (IHL)** governs the conduct of armed conflict with the aim of minimizing human suffering. It prohibits attacks on civilians, requires humane treatment of all persons, forbids the forced displacement of civilian populations, ensures access to survival measures, and mandates special protection for particularly vulnerable groups.

- **International Human Rights Law (IHRL)** is grounded in the UN Charter and core treaties, complemented by minimum standards and general principles. Unlike IHL, it applies both in peace and in conflict, subject to limited derogations in situations of emergency.

- **International Refugee Law (IRL)** is constituted by the 1951 Refugee Convention, its 1967 Protocol, and related instruments, safeguarding persons who cannot return to their country of origin due to a well-founded fear of persecution on specified grounds.

- **International Disaster Law (IDL)** draws on domestic legislation, international agreements, and institutional recommendations to articulate common principles governing the initiation, conduct, and termination of disaster relief operations for affected populations.

Across this legal foundation, the UN General Assembly has affirmed the four humanitarian principles—Humanity, Neutrality, Impartiality, and Independence—which are operationalized through initiatives such as the Humanitarian–Development–Peace (HDP) nexus, the Grand Bargain, Good Humanitarian

Donorship (GHD), and the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief.

Humanitarian Principles

Humanity	Human suffering must be addressed wherever it is found. The purpose of humanitarian action is to protect life and health and to ensure respect for human dignity.
Neutrality	Humanitarian actors must not take sides in hostilities or engage in controversies of a political, racial, religious, or ideological nature.
Impartiality	Humanitarian action must be guided solely by needs, giving priority to the most urgent cases of distress and avoiding discrimination on the basis of nationality, race, gender, religious belief, class, or political opinions.
Independence	Humanitarian action must remain autonomous from the political, economic, military, or other objectives pursued by any actor in areas where humanitarian operations are carried out.

Source: UNOCHA, 2022

Humanitarian policies and strategies have progressively adapted to shifting contexts and emerging needs. Recent shifts include a transition from single-year to multi-year programming; reinforcement of locally led humanitarian action; a move from in-kind modalities toward market-based programming and the expansion of Cash and Voucher Assistance (CVA); growing demands for system-wide accountability and recognition of the centrality of protection; and greater emphasis on evidence-based programming alongside increased use of technology within the humanitarian innovation agenda.

Reflecting these trends, the international community has issued a range of policies and strategies, with the Inter-Agency Standing Committee (IASC)—the principal humanitarian coordination forum—playing a leading role. The IASC provides guidance and policy across areas such as operational protocols for humanitarian action, inclusion, protection of affected populations, humanitarian access, and linkages with development and peace. Priority guidance encompasses response to public health emergencies, gender and disability inclusion, Prevention of Sexual Exploitation and Abuse (PSEA), improvements to humanitarian access, addressing the impacts of sanctions and counter-terrorism measures, and operational guidelines for implementing the HDP Nexus.

Ⅲ. Legal Frameworks, Policies, and Strategies of Major Donors

This study examines four donors—the **United States, Japan, Sweden, and the Netherlands**—and synthesizes their key features as follows.

United States. Grounded in legislation such as the Foreign Assistance Act and the Global Fragility Act, U.S. humanitarian assistance has been implemented consistently with foreign policy, supported by substantial human and financial capacities. Through early 2025, USAID's Bureau for Humanitarian Assistance (BHA) served as the principal lead for humanitarian action, and the State Department and USAID operated under the Joint Strategic Plan 2022–2026 to delineate roles and strengthen cooperation. Following the inauguration of the second Trump administration, broader foreign-policy shifts—including steps toward integrating USAID into the State Department—have led to abrupt changes affecting foreign assistance, including humanitarian programming. Even so, the United States—long the world's largest humanitarian donor—continues to provide instructive examples through its legal underpinnings, functional role division, and dedicated operational structures. In particular, its approaches to locally led responses in fragile and conflict-affected contexts, the linkage between emergency relief and resilience, and collaboration with multilateral agencies and local partners offer useful reference points for policy design and institutional arrangements.

Japan. The Development Cooperation Charter and the Basic Policy on Humanitarian Assistance constitute the primary policy bases. Japan advances humanitarian assistance as part of its ODA's core principle of human security, explicitly encompassing not only emergencies but also disaster risk reduction (DRR), relief, and recovery/reconstruction. It emphasizes support to refugee-hosting countries and internally displaced persons (IDPs). Drawing on experience in a multi-hazard environment, Japan has distinct strengths in disaster response and recovery and played a leading role in the adoption of the Sendai Framework (2015), while operating dedicated DRR initiatives (e.g., the DRR Cooperation Initiative). Recent trends include expanded humanitarian support in conflict settings such as Ukraine and Afghanistan,

and exploration of linkages with security policy, including an enhanced role for the Self-Defense Forces (SDF).

Sweden. Under the Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance, Sweden maintains a long-standing, stable humanitarian system that places strong emphasis on International Humanitarian Law (IHL) and the core humanitarian principles. It exhibits high shares of unearmarked/partially earmarked funding, multi-year support, and rapid, flexible disbursements. Sweden operates structured needs assessment and allocation criteria, and features a differentiated division of labor between the Ministry for Foreign Affairs (policy formation and multilateral funding) and Sida (implementation and bilateral assistance). Since the emergence of a center-right coalition government in 2022, however, a shift has been observed toward giving greater weight to national interests and closer linkages with security policy relative to Sweden's traditional principle-driven stance.

Netherlands. The Netherlands is recognized as a leading implementer of the Grand Bargain. The Ministry of Foreign Affairs provides block grants totaling €374 million over five years—constituting 15% of the overall government budget and often supplemented through parliamentary special funds—while entering into numerous multi-year funding agreements that enhance predictability and sustainability. Collaboration with civil society is particularly strong. Through the Dutch Relief Alliance (DRA), the MFA partners with 14 NGOs to advance localization not only through funding but also through resource and information sharing and joint efforts to address systemic challenges such as rule of law, civic engagement, and gender equality. The Netherlands utilizes instruments such as HO (Humanitarian Organizations) indicators and Molpan (an internal self-assessment standard) to inform subsequent funding decisions. The MFA's evaluation unit aims to evaluate all projects within a seven-year cycle. At the same time, the overall scale of Dutch assistance has recently contracted, including significant ODA reductions in 2024.

Implications for Korea. A cross-country review of statutes and policy/strategy

suggests that, while the role of dedicated humanitarian legislation tends to be limited, there is marked variation in legal functions across donors. In a multipolar environment—where humanitarian action is tightly coupled with foreign policy and demands for flexible, timely response are high—it remains essential to explore legal and regulatory adjustments that, within Korea's institutional remit, would enable more stable and efficient humanitarian action.

In terms of policy and strategic orientation, the United States and Japan place relatively stronger emphasis on civil–military cooperation for stabilization and on geostrategic considerations. Sweden and the Netherlands, long recognized for principle-driven approaches, have also shifted toward national interests in response to the European refugee situation and the war in Ukraine. Overall, each donor has developed distinctive strengths shaped by historical experience, political context, and comparative advantage. For Korea, this implies a policy direction that reflects foreign-policy priorities and areas of comparative advantage while upholding the universality and balance of humanitarian principles.

Governance and Operational Implications for Humanitarian Assistance

First, while the division of labor between ministries of foreign affairs and development cooperation agencies varies by country, there is a common need to strengthen domestic bases and professional expertise over the long term to enhance competitiveness in the humanitarian sector. In Japan, JICA's role is largely confined to deploying the Japan Disaster Relief (JDR) teams, whereas USAID (United States) and Sida (Sweden) assume broader humanitarian functions. In the United States—prior to recent administrative changes following the launch of the second Trump administration—the Global Fragility Act (2019) clarified institutional roles between the State Department and USAID, reinforcing partnerships for field-centered engagement in fragile contexts and building specialized capabilities among institutions and personnel. Sweden differentiates roles between the Ministry for Foreign Affairs, which leads policy formation and multilateral funding, while Sida oversees implementation and bilateral assistance. For Korea, the key question

is how to organize human resources and institutions more efficiently so that expertise and experience accumulate over time, while also cultivating capable implementing actors with a sustained humanitarian mandate.

Second, partnerships with experienced and accountable civil society and NGO actors—those with established operational track records and demonstrated coordination capacity with local authorities—are receiving growing emphasis, alongside heightened expectations of NGO accountability. Notable platforms include the United States' InterAction, Japan's Japan Platform (JPF), and the Netherlands' Dutch Relief Alliance (DRA). InterAction engages actively in global policy fora such as the IASC; JPF consolidates information from member NGOs and corporate partners and enables rapid coordination and decision-making for multi-agency responses; and the DRA operates based on a high-trust partnership with the Dutch MFA. At the same time, as seen in the United States, strict grant procedures remain in place despite civil-society criticism, underscoring the primacy of transparency and accountability in humanitarian financing.

Implications for Implementation Capacity

1) Localization. Donors pursue localization through diverse approaches. In the United States, localization is often framed in terms of cost efficiency and long-term capacity strengthening. In Japan, some within the MFA regard localization as having limited visibility, which dampens enthusiasm for its adoption. The Netherlands adopts a more proactive model, going beyond funding to share resources and information, and even assessing partners on contextual results (e.g., humanitarian narrative, innovation narrative) when selecting local partners. Effective localization presupposes due diligence on partner capacity and accountability. For Korea, a pragmatic pathway would be to develop domestic intermediaries capable of supporting localization functions—such as, partner screening, compliance, and accompaniment—while iteratively refining context-appropriate localization approaches.

2) HDP Nexus. Effective implementation requires integrating prevention, resilience

building, social cohesion, and local capacity strengthening. While most donors express commitment, concrete best-practice models remain limited. The U.S. ER4 (Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience) portfolio is often cited as closest to an HDP approach, though it is not applied in a consistent or systematic manner. Japan references HDP in policy, but meaningful operationalization is difficult to verify. Sweden—where Sida is recognized as a leader on the HDP Nexus—has issued a dedicated strategy, identifies component linkages, and is working to scale pilots in phases. Nevertheless, detailed operational guidance on how to translate HDP principles into programming remains scarce across the international system.

3) Quality funding. Collective efforts to improve quality funding—notably unearmarked or partially earmarked contributions, multi-year commitments, and rapid, flexible disbursement mechanisms—are evident. Sweden's high share of flexible contributions and multi-year support, along with the Netherlands' €374 million five-year block grants (about 15% of the government's overall budget, often supplemented by parliamentary special funds), as well as its numerous multi-year agreements, offer salient reference points.

4) Data and evaluation. Insecurity and crisis dynamics complicate reliable data collection, a persistent limitation for humanitarian evaluation. Unlike development cooperation, humanitarian action is frequently rapid and event-driven. Even so, accountability-anchored evaluation architectures exist: Sweden's Expert Group for Aid Studies (EBA)—an independent committee under the MFA—and the Netherlands' IOB—an independent evaluation unit within the MFA that conducts systematic reviews of humanitarian assistance on a four- to seven-year cycle—provide instructive models for Korea's evaluation system design.

Ⅳ. Options to Improve Korea's Legal Framework, Policies, and Strategies for Humanitarian Assistance

Korea's statutes relevant to humanitarian assistance include the **Overseas Emergency Relief Act,** the **Framework Act on International Development Cooperation**, the **United Nations Peacekeeping Operations Participation Act**, and the **Korea International Cooperation Agency Act**. Among these, the Overseas Emergency Relief Act is most directly linked to humanitarian assistance; however, its focus on "emergency relief" entails limitations with respect to disaster prevention, response, and recovery/reconstruction. The Framework Act on International Development Cooperation incorporates emergency disaster relief within grant-type cooperation but does not systematically govern humanitarian assistance. The United Nations Peacekeeping Operations Participation Act is confined to humanitarian tasks within UN PKO mandates and is therefore of limited use for independently conducted humanitarian action. While the Korea International Cooperation Agency Act authorizes KOICA to undertake "disaster relief and other humanitarian assistance projects," it primarily concerns KOICA's establishment and operation rather than constituting a system-building law for humanitarian action. Accordingly, legal improvements are required to ensure a more coherent and efficient humanitarian architecture; the following issues merit attention.

First, a clear division of roles is needed between statutory provisions and policy or strategy documents—specifically, which matters require legal regulation and which should be defined through policy instruments.

Second, the interrelationship among relevant statutes must be clarified. A prominent proposal has been to amend the Overseas Emergency Relief Act into the Act on Humanitarian Assistance for Overseas Disasters. However, unless its interface with related laws—such as the Framework Act on International Development Cooperation—is adequately defined, such an amendment alone may

not secure the efficiency or coherence of Korea's humanitarian action.

Third, reforms should take into account the characteristics of international norms while ensuring effective linkage with Korea's national context and foreign policy.

Synthesizing these considerations, several options are reviewed in the main text. At present, the most pragmatic pathway is a sequenced approach: first, advancing the comprehensive amendment of the Overseas Emergency Relief Act currently under deliberation in the National Assembly (Option 1); and second, over the longer term, considering enactment of a separate Basic Act on Humanitarian Assistance (Option 2).

Both options would establish a distinct legal basis for humanitarian assistance, enabling differentiated ODA programming tailored to the specific characteristics of humanitarian action and offering a more stable foundation for budgetary and organizational arrangements. In particular, enacting a Basic Act on Humanitarian Assistance and inserting provisions in the Framework Act on International Development Cooperation to define the relationship between the two statutes would help avoid legal conflicts. If Option 2 is adopted, provisions unique to overseas emergency relief should be separated from general humanitarian provisions at the drafting stage. A comparative summary of the advantages and disadvantages of Options 1 and 2 is presented in the table that follows in the report.

Option	Pros	Cons
Option 1: Expanding the Overseas Emergency Relief Act to establish a single law for humanitarian assistance	- Establishing a single law focused on humanitarian aid can establish a legal basis to conduct humanitarian assistance projects more systematically. - The Ministry of Foreign Affairs (MOFA) can play a central role in ensuring consistency for humanitarian assistance.	- If a Basic Act on Humanitarian Assistance is crafted to also encompass overseas emergency relief, there is a risk that provisions governing overseas emergency relief and those for general humanitarian assistance will be conflated and regulated without clear differentiation. - If a single, omnibus statute is drafted in excessive detail, it may constrain

Option	Pros	Cons
		the flexibility needed to implement humanitarian assistance in line with foreign-policy objectives, making agile, context-responsive operations more difficult.
Option 2: Enact a separate BASIC Act on Humanitarian Assistance while retaining the Overseas Emergency Relief Act	- By enacting a Basic Act on Humanitarian Assistance that focuses on general humanitarian action while preserving the distinctive features of the Overseas Emergency Relief Act, the regulatory scope of the Basic Act can be delineated more clearly. - Humanitarian assistance can be delivered more efficiently and coherently under the leadership of the Ministry of Foreign Affairs (MOFA).	- The relationship between the Basic on Humanitarian Assistance and the Overseas Emergency Relief Act may remain insufficiently defined, creating potential complexity in the legislative framework. - If the single basic act is drafted in excessive detail, it could constrain the flexibility needed to implement humanitarian assistance in alignment with foreign-policy objectives.

Korea's humanitarian assistance strategy—like its legal framework—has undergone progressive development since the 2007 enactment of the **Overseas Emergency Relief Act.** Key strategic documents include **Korea's Strategy for Humanitarian Assistance** (March 2015), the **Revised Strategy for Humanitarian Assistance** (July 2019), the **Multilateral Cooperation Strategy** (2016, updated 2022), the **Fragile States Support Strategy** (2017), and the **HDP Nexus Implementation Strategy** (2021).

The key policy, strategy, and governance challenges—and corresponding improvement measures—are as follows.

First, Korea should codify humanitarian principles and systematically align policy documents to those principles. The current baseline document, Korea's Strategy for Humanitarian Assistance, lacks specificity in its foundational principles and implementation arrangements, rendering its intent ambiguous. A revised strategy should articulate a clear philosophy and medium- to long-term vision, along with defined goals, priority sectors and tasks, and phased strategies with concrete implementation measures.

Second, linkages among law, policy, and strategy must be strengthened. Because relevant statutes, policies, and strategies have been developed piecemeal within separate contexts, coherence across instruments is limited. For instance, the Overseas Emergency Relief Act and its derivative Basic Plan for Overseas Emergency Relief are largely confined to disaster response and emergency relief. By contrast, the 2025 Comprehensive Implementation Plan for International Development Cooperation designates humanitarian assistance as a priority but does not clarify its relationship with the humanitarian strategy or ensure consistency across policy documents.

Third, the strategy requires a more robust evaluation and learning system. Because humanitarian action demands flexibility to adjust policies in real time and to authorize rapid decision-making during crises, as a result, criteria, targets, and plans are often underspecified, which complicates implementation and evaluation. Looking ahead—and while acknowledging the specificities and constraints of humanitarian assistance—the strategy should specify measurable targets, clarify implementing entities, outline phased implementation plans, and institutionalize regular review cycles and feedback mechanisms.

Fourth, Korea should establish a more appropriate governance architecture for humanitarian assistance. While the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) should remain the lead agency, collaboration mechanisms with relevant domestic institutions are needed to support the long-term development of Korea's humanitarian system. At present, a government-wide operational council convened under MOFA strengthens technical capacities related to the Japan Disaster Relief-type overseas emergency relief teams, but its scope is limited to those deployments. A more comprehensive coordination mechanism is needed to cover the broader humanitarian portfolio.

As humanitarian assistance is increasingly recognized as a shared responsibility of the global community, major countries are using humanitarian policy expansion for strategic diplomatic positioning. Since the 2007 enactment of the Overseas

Emergency Relief Act, Korea has expanded its humanitarian efforts and recorded progress in both policy development and operational implementation. At this juncture, Korea should consider which direction and operating posture would secure a distinct identity and differentiation in the global humanitarian landscape. To that end, this report proposes options to align humanitarian policy and programming with Korea's strategic foreign-policy objectives.

First, as a policy direction, we propose the principle of "coupling international peace with human dignity." This universal framing can serve as a meaningful compass for Korea's humanitarian policy by embedding a peace-oriented identity and the value of human dignity into concrete tasks. To operationalize this direction, humanitarian policy should be closely aligned with foreign policy, while core humanitarian agendas should be tailored to Korea's national identity. For illustration, if Korea's identity is framed as "growth-democracy-peace," humanitarian policy domains can be disaggregated and developed accordingly.

Options for Securing a Korean Identity in Humanitarian Assistance Policy (Examples)

Identity Pillar	Priority Humanitarian Policy Domains	Logical Basis for a Korean Identity
Growth	Poverty reduction, climate change response, public health, and ICT-based solutions	- Korea is widely recognized as a representative economic-growth model in the international community. - Lessons learned from Korea's rapid growth trajectory can be applied to the design and delivery of humanitarian assistance. - Humanitarian issues such as climate change and public health can be addressed through a lens that links them to growth and development dynamics.
Democracy	Freedom, Human rights, Protection	- Korea is a leading example of transforming economic growth into democratic progress. - There is a deep, practice-oriented understanding of the values of freedom and human rights, including how to apply these values in low-income and developing contexts.

Identity Pillar	Priority Humanitarian Policy Domains	Logical Basis for a Korean Identity
Peace	Disaster response/relief, Protection from violence, promotion of human dignity	- Given the Korean Peninsula context, Korea can consolidate its identity as a peace-oriented nation in the international community. - Korea can strengthen the experience and capacity needed to identify and implement policies and programs that operationalize peace at the individual, community, national, and regional levels. - Such efforts can generate a virtuous cycle in which international support for peace on the Korean Peninsula is reinforced. - Korea possesses substantial academic, policy, and operational expertise in addressing protection issues, specifically for women's and children's.

Second, because humanitarian assistance is both a reflection of national standing in the international community and a means of strengthening national identity and external credibility, long-term policy continuity aligned with universal humanitarian principles is essential. Equally important is cultivating domestic public understanding and support by strengthening the expertise of relevant institutions, consolidating institutional memory, and reinforcing the broader ecosystem. Accordingly, the national humanitarian assistance strategy should include domestic capacity-building tasks and, on that basis, establish a clear division of labor between the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) and KOICA.

Third, to elevate Korea's international standing through humanitarian policy, we propose strategic options across three levels:

(1) Foreign-policy governance — Strengthen the domestic humanitarian ecosystem, enhance the usability of field capacities, and establish a robust monitoring system;

(2) Policy entrepreneurship — Lead humanitarian agendas in international fora and leverage Korea's role as MIKTA Chair; and

(3) Non-governmental and private-sector capacity — Bolster the global capabilities of domestic NGOs and other private actors.

Ⅴ. Measures to Strengthen Korea's Humanitarian Implementation Capacity

Implementation capacity ensures effective policy delivery and enables a timely, appropriate response in emergencies. Beyond efficient responses to sudden-onset emergencies and protracted crises, Korea should build long-term foundations and professional expertise while reinforcing accountability and public support. To this end, the following measures are proposed:

First, prepare detailed implementation documents to bridge policy and operations, and develop a medium- to long-term roadmap that embeds international humanitarian norms, clear implementation targets, priorities, and focus sectors. Tasks should include strengthening domestic delivery capacity to support MOFA's humanitarian action and identifying operational measures that reflect key trends—localization, the HDP Nexus, climate change, and disaster risk reduction. Clarifying lead entities and role-sharing through the implementation papers and roadmap should be the starting point for stronger execution.

Second, reinforce consultation and coordination mechanisms at the delivery level to increase effectiveness. Structured communication and clear role division between headquarters—as the policy and strategy control tower—and field implementers are essential for improving program effectiveness and coherence. Regularize communication channels among government, UN agencies, and public–private humanitarian partners to strengthen policy understanding and maintain consistency in action.

Third, strengthen human resources and competencies. Current staffing is insufficient relative to program scale, and frequent rotation undermines continuity and the accumulation of expertise. Korea needs an HR strategy that safeguards continuity and specialization, coupled with structured training programs to build professional capacity.

Fourth, to advance localization, Korea should expand the use of intermediary modalities and strengthen field-based analysis. Because direct funding to local organizations can be challenging, cooperation with UN agencies and NGOs should be enhanced to leverage intermediary roles. In particular, capitalize on the strengths of Korean NGOs to identify and collaborate with intermediaries closely connected to local contexts. Ultimately, localization requires context analysis, broader participation, and capacity strengthening of local partners to advance accountability.

Fifth, implementing the HDP Nexus requires both macro-level crisis analysis and micro-level field analysis. In addition to metrics such as the Global Humanitarian Overview (GHO) and the Fragile States Index (FSI), Korea should establish field-centered platforms linking MOFA missions, KOICA country offices, and Korean NGOs. These platforms would enable joint diagnosis of political-economic-social drivers, formulate effective short-, medium-, and long-term responses, and strengthen professional systems.

Sixth, expand partnerships. As most Korean humanitarian assistance is delivered via international organizations and the budget for public–private partnerships remains limited, scale up cooperation while diversifying programs and capacity-building modalities. Broaden collaboration models and domains—including initiatives such as the RAPID program—to support implementation.

Seventh, establish fit-for-purpose monitoring and evaluation (M&E) systems. Humanitarian contexts differ in urgency, approaches, and environmental constraints, making standardized systems challenging. Nevertheless, for MOFA- and KOICA-led programs, Korea should define appropriate evaluation criteria that reflect humanitarian specificities and evolving internal/external conditions—people-centered support, inclusive "leave no one behind" approaches, and flexible financing. For multi-year programs, expand joint monitoring and evaluation with international organizations and reinforce field monitoring capacities.

Finally, use limited resources efficiently and enhance visibility. Although Korea's humanitarian budget has grown, it remains smaller than that of major donors. To emerge as an advanced donor, pursue a strategy of selectivity and concentration: launch signature initiatives, lead pooled-fund mechanisms with multilateral partners, reduce fragmentation by limiting stand-alone projects, and integrate portfolio management. Building signature initiatives around Korea's comparative advantages and proactively establishing pooled funds to attract other donors will increase visibility while aligning with international norms—multilateralism, the Grand Bargain, and the HDP Nexus. Given the global shift toward systematic and sustainable humanitarian approaches, Korea also needs a strategic alignment with these trends.

In sum, by improving legal frameworks, policy and strategy, and implementation capacity, and by building a more refined delivery system, Korea can further elevate its humanitarian capability and contribution internationally. Advancing humanitarian, development, and peace simultaneously—while increasing visibility through strategic selectivity—will strengthen Korea's role as a Global Pivotal State.

목 차

국문 요약 ····· i

Executive Summary ····· xiv

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구 방법 ····· 5
3. 연구의 내용 ····· 8

Ⅱ. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 ····· 10

1. 인도적 지원 규범의 발전 ····· 10
2. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 ····· 15
3. 소결 ····· 69

Ⅲ. 주요 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 ····· 73

1. 미국 ····· 74
2. 일본 ····· 98
3. 스웨덴 ····· 119
4. 네덜란드 ····· 139
5. 소결 ····· 152

Ⅳ. 우리나라의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 개선방안 ····· 158

1. 우리나라의 인도적 지원 법제도 개선방안 ····· 162
2. 우리나라의 인도적 지원 정책 및 전략 개선방안 ····· 187
3. 한국 외교와 전략적 포지셔닝 ····· 214
4. 소결 ····· 236

Ⅴ. 우리나라의 인도적 지원 실행력 강화 방안 ····· 242

1. 인도적 지원 이행체계 ····· 242
2. 대상 사업 선정 및 재원 운영 ····· 288
3. 국제 인도적 지원 규범과 합의 이행 ····· 329
4. 파트너십 ····· 394
5. 성과관리 ····· 424
6. 인도적 지원 분야 이니셔티브 및 가시성 제고 ····· 466
7. 소결 ····· 477

Ⅵ. 결론 및 시사점 ····· 481

1. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 ····· 481
2. 주요 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 ····· 482
3. 우리나라의 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 개선방안 ····· 485
4. 우리나라의 인도적 지원 실행력 강화방안 ····· 487

[참고] 주요 공여국 비교분석 (요약표) ····· 491

연구에 도움 주신 분들 (가나다 순) ····· 496

참고 문헌 ····· 501

표 목차

〈표 Ⅰ-1〉 Global Humanitarian Overview 2025: At a Glance ····· 1
〈표 Ⅰ-2〉 한국 정부의 인도적 지원 예산 추이 ····· 3
〈표 Ⅰ-3〉 주요 공여국 방문 개요(2024년) ····· 5

〈표 Ⅱ-1〉 UNDP 평화를 담보하는 11개 개발협력 원칙 ····· 12
〈표 Ⅱ-2〉 인도적 지원 행위자의 유형 ····· 15
〈표 Ⅱ-3〉 적십자·적신월 운동의 조직 및 기능 ····· 18
〈표 Ⅱ-4〉 IASC의 구성 ····· 19
〈표 Ⅱ-5〉 인도적 지원의 국제법적 기반(Sphere, 2018) ····· 30
〈표 Ⅱ-6〉 UN 인도적 지원 지도원칙 ····· 43
〈표 Ⅱ-7〉 인도적 지원 4대 원칙 ····· 44
〈표 Ⅱ-8〉 IASC 주요정책 및 전략문서 ····· 46
〈표 Ⅱ-9〉 Humanitarian Standards Partnership(HSP)의 인도적 지원 기준 목록 ····· 56
〈표 Ⅱ-10〉 CHS의 9가지 서약(2024년 개정판) ····· 58
〈표 Ⅱ-11〉 Sphere Standards의 핵심 구성 요소 ····· 59
〈표 Ⅱ-12〉 GHD의 주요 원칙 ····· 63
〈표 Ⅱ-13〉 인도적 지원 기부의 24가지 원칙과 모범사례 ····· 63
〈표 Ⅱ-14〉 그랜드 바겐(Grand Bargain)의 변화 과정 ····· 66
〈표 Ⅱ-15〉 HDP Nexus의 주요 특징 ····· 67
〈표 Ⅱ-16〉 UN의 인도주의 관련 조직 ····· 69

〈표 Ⅲ-1〉 글로벌 취약성 이니셔티브의 수립에 관한 기관 간 계획 내용 ····· 81
〈표 Ⅲ-2〉 글로벌 취약성 이니셔티브 국가 및 지역계획 내용 ····· 82
〈표 Ⅲ-3〉 「여성, 평화, 안보에 관한 전략」의 목표 및 우선순위 ····· 89
〈표 Ⅲ-4〉 미국 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약 ····· 96
〈표 Ⅲ-5〉 일본의 긴급원조체제 ····· 104
〈표 Ⅲ-6〉 「개발협력대강」에서의 인도적 지원 주요 내용 ····· 110
〈표 Ⅲ-7〉 「인도지원방침」 주요 내용 ····· 111

〈표 Ⅲ-8〉 일본의 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약 ····· 118
〈표 Ⅲ-9〉 스웨덴 인도적 지원의 2023 그랜드 바겐 이행 현황 ····· 123
〈표 Ⅲ-10〉 Sida의 인도적 지원 방식 ····· 124
〈표 Ⅲ-11〉 스웨덴의 주요 인도적 지원 관련 정책 및 전략문서 ····· 125
〈표 Ⅲ-12〉 스웨덴 개발협력 및 인도적 지원 정책 변화 ····· 129
〈표 Ⅲ-13〉 Sida를 통한 인도적 지원 전략(2021-2025)의 주요 목표 ····· 130
〈표 Ⅲ-14〉 Sida를 통한 인도적 지원 전략(2021-2025) 요약 ····· 130
〈표 Ⅲ-15〉 새로운 시민사회 파트너십에서의 자금분배 모델 ····· 132
〈표 Ⅲ-16〉 스웨덴 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약 ····· 138
〈표 Ⅲ-17〉 2024년 대외 무역 및 개발협력(XVII) 예산 명세서 ····· 140
〈표 Ⅲ-18〉 공동위기대응전략 프레임워크 ····· 145
〈표 Ⅲ-19〉 IOB 평가 주요 지표 현황(평가 결과 및 권고 사항) ····· 150
〈표 Ⅲ-20〉 네덜란드 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약 ····· 151
〈표 Ⅲ-21〉 4개국 비교 표 ····· 156

〈표 Ⅳ-1〉 한국 정부의 인도적 지원 예산 추이 ····· 158
〈표 Ⅳ-2〉 연도별 인도적 지원 실적 ····· 161
〈표 Ⅳ-3〉 인도적 지원 법제도의 개선방안에 대한 의견 ····· 181
〈표 Ⅳ-4〉 해외긴급구호법 개정안의 주요쟁점에 대한 의견 ····· 184
〈표 Ⅳ-5〉 해외긴급구호에 관여하는 중앙행정기관과 업무 ····· 190
〈표 Ⅳ-6〉 한국 인도적 지원 형태와 운영 방식 ····· 192
〈표 Ⅳ-7〉 우리나라 인도적 지원관련 주요 정책·전략 문서 ····· 197
〈표 Ⅳ-8〉 우리나라 인도적 지원 전략의 변화 ····· 201
〈표 Ⅳ-9〉 우리나라 취약성에 따른 차별화된 지원 전략 ····· 203
〈표 Ⅳ-10〉 「인도적 지원-개발-평화 연계 이행 전략」(2021) 주요 내용 ····· 204
〈표 Ⅳ-11〉 UN 중점협력 기구별 협력방안 ····· 206
〈표 Ⅳ-12〉 2020년-2024년 주요 기구별 한국 정부 인도적 지원을 많이 받은 3개 국가 ····· 210
〈표 Ⅳ-13〉 정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안 내 세부과제 및 지표 일부 발췌 ····· 212
〈표 Ⅳ-14〉 외교전략 차원의 선진국 사례: 4개 국가 비교 분석 ····· 218
〈표 Ⅳ-15〉 국제사회 리더십을 위한 한국적 함의 ····· 218
〈표 Ⅳ-16〉 인도적 지원 정책의 주요 특징 ····· 222
〈표 Ⅳ-17〉 한국 외교의 목표와 인도적 지원 정책 간 연결성 ····· 228

〈표 Ⅳ-18〉 한국형 인도적 지원 정책 ····· 232

〈표 Ⅴ-1〉 외교부와 KOICA, 본부와 현장에 기대하는 인도적 지원 역할 ····· 268
〈표 Ⅴ-2〉 외교부 인도적 지원 담당 부서 업무 구성 ····· 273
〈표 Ⅴ-3〉 KOICA 인도적 지원 부서의 업무와 인력 구성 ····· 274
〈표 Ⅴ-4〉 외교부와 KOICA, 본부와 현장의 역할 제안 ····· 279
〈표 Ⅴ-5〉 한국어로 번역·제공되는 인도적 지원 주요 자료 ····· 287
〈표 Ⅴ-6〉 통합 식량안보 단계 분류표 ····· 290
〈표 Ⅴ-7〉 MDT 핵심 질문 및 세부 내용 ····· 292
〈표 Ⅴ-8〉 JIAF2 주요 내용 ····· 293
〈표 Ⅴ-9〉 국가 선정 시 활용하는 데이터 및 협업 기관/사업 ····· 294
〈표 Ⅴ-10〉 인도적 지원 수요 확인 자료명 ····· 296
〈표 Ⅴ-11〉 인도적 지원 자금 확인 자료 ····· 296
〈표 Ⅴ-12〉 Sida 인도적 위기 분석 보고서 목차 ····· 297
〈표 Ⅴ-13〉 Sida의 인도적 지원-개발 연계 국가 ····· 298
〈표 Ⅴ-14〉 그랜드 바겐(Grand Bargain) 3.0에서 명시하고 있는 자금 조달 원칙 ····· 303
〈표 Ⅴ-15〉 HDP Nexus 내 자금 조달 관련 주요 내용 ····· 304
〈표 Ⅴ-16〉 양질의 자금 기준 ····· 305
〈표 Ⅴ-17〉 자금 지원 주요 메커니즘 ····· 306
〈표 Ⅴ-18〉 미국의 인도적 지원 연도별 총액(2019~2023) ····· 307
〈표 Ⅴ-19〉 미국 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023) ····· 308
〈표 Ⅴ-20〉 미국 인도적 지원 파트너 준위별 금액/비율(2019~2023) ····· 311
〈표 Ⅴ-21〉 스웨덴 인도적 지원 연도별 총액(2019~2023) ····· 314
〈표 Ⅴ-22〉 스웨덴 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023) ····· 315
〈표 Ⅴ-23〉 스웨덴 인도적 지원 파트너 준위별 금액/비율(2019~2023) ····· 317
〈표 Ⅴ-24〉 Sida의 파트너 기관 목록 ····· 318
〈표 Ⅴ-25〉 우리나라 인도적 지원 대상 국가 선정 기준 ····· 319
〈표 Ⅴ-26〉 대한민국 인도적 지원 연도별 총액(2019~2023) ····· 321
〈표 Ⅴ-27〉 대한민국 인도적 지원 채널별 금액 및 비율(2019~2023) ····· 322
〈표 Ⅴ-28〉 대한민국 인도적 지원 파트너 준위별 금액/비율(2019~2023) ····· 323
〈표 Ⅴ-29〉 인도적 지원 기준 근거 마련(안) ····· 324
〈표 Ⅴ-30〉 국가별 인도적 지원 다년간 자금 집행 비율 ····· 326

〈표 Ⅴ-31〉 주요 공여국별 주요 기관의 역할 ····· 327
〈표 Ⅴ-32〉 NWOW의 세 가지 접근 방식 ····· 330
〈표 Ⅴ-33〉 UNOCHA 비지정 공동기금 비교: CERF vs CBPFs ····· 333
〈표 Ⅴ-34〉 그랜드 바겐 1.0의 10개 작업분야(workstream) ····· 335
〈표 Ⅴ-35〉 그랜드 바겐 1.0 vs 그랜드 바겐 2.0의 비교 ····· 336
〈표 Ⅴ-36〉 주요 기관 HDP Nexus 문서 목록 ····· 345
〈표 Ⅴ-37〉 국가별 그랜드 바겐(Grand Bargain) 2.0 자체 보고서 응답 여부 ····· 350
〈표 Ⅴ-38〉 IASC의 넥서스 프레임워크 ····· 370
〈표 Ⅴ-39〉 OECD DAC가 발간한 HDP Nexus 핵심문서 비교 ····· 377
〈표 Ⅴ-40〉 USAID의 HDP Nexus 이행 7가지 권고사항 ····· 380
〈표 Ⅴ-41〉 HDP Nexus vs HDP Coherence ····· 380
〈표 Ⅴ-42〉 스웨덴의 두 가지 HDP Nexus 지원 전략 ····· 384
〈표 Ⅴ-43〉 대한민국 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율 ····· 403
〈표 Ⅴ-44〉 미국 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율 ····· 404
〈표 Ⅴ-45〉 스웨덴 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율 ····· 404
〈표 Ⅴ-46〉 네덜란드 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율 ····· 405
〈표 Ⅴ-47〉 일본 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율 ····· 405
〈표 Ⅴ-48〉 한국 정부와 국제기구 간 협력자금의 비중 ····· 414
〈표 Ⅴ-49〉 한국 정부와 5개 중점 협력 기구와의 협력관계 ····· 414
〈표 Ⅴ-50〉 정부-시민사회 파트너십 관련 법률과 전략 문서 ····· 415
〈표 Ⅴ-51〉 KOICA의 자금 지원 주요 사업 분야 ····· 419
〈표 Ⅴ-52〉 CHS의 9가지 서약 및 질적 기준 ····· 428
〈표 Ⅴ-53〉 Sphere의 인도적 지원 핵심기준 ····· 429
〈표 Ⅴ-54〉 양자협력과 다자협력 간 성과관리 차원에서의 차이점 ····· 431
〈표 Ⅴ-55〉 다자협력의 순수다자와 다자성 양자협력의 차이점 ····· 432
〈표 Ⅴ-56〉 MOPAN 3.1 평가프레임워크 질문 ····· 435
〈표 Ⅴ-57〉 MOPAN 3.1 평가프레임워크의 기준 및 대표적 지표 ····· 438
〈표 Ⅴ-58〉 평가 대상(what)으로서의 기준 ····· 439
〈표 Ⅴ-59〉 평가 기준별 구체적 접근법(how) ····· 442
〈표 Ⅴ-60〉 COMPASS의 성과관리 단계 ····· 445
〈표 Ⅴ-61〉 자금 제공 기간에 따른 성과관리(M&E) 요구사항 ····· 447
〈표 Ⅴ-62〉 BHA 식량안보 회복력 분야 지표 사례 예시 ····· 448

〈표 Ⅴ-63〉 성과관리 전문가의 주요 업무 및 제3자 성과관리 조정 업무 ····· 449
〈표 Ⅴ-64〉 네덜란드 인도적 지원 성과지표 활용 사례 ····· 454
〈표 Ⅴ-65〉 네덜란드 인도적 지원 분야 성과관리 특징 ····· 456
〈표 Ⅴ-66〉 단계 전환 시 충족되어야 하는 가정의 예 ····· 459
〈표 Ⅴ-67〉 사업기간에 따른 모니터링 및 평가 과업 및 산출물 ····· 459
〈표 Ⅴ-68〉 대응 목적별 성과지표 ····· 460

그림 목차

[그림 Ⅰ-1] 연구 흐름도 ····· 4

[그림 Ⅱ-1] UNOCHA의 인도적 지원 클러스터(cluster) 시스템 ····· 14
[그림 Ⅱ-2] 인도주의 자금 지원 수령자 ····· 20
[그림 Ⅱ-3] 2022년 국가별 인도적 지원 비중 ····· 22
[그림 Ⅱ-4] Humanitarian Programme Cycle(HPC) ····· 61

[그림 Ⅲ-1] 2023년 BHA의 인도적 지원 현황 ····· 76
[그림 Ⅲ-2] USAID의 현지 주도 인도적 지원 정책의 목적 ····· 85
[그림 Ⅲ-3] 2024 일본 인도적 지원 현황(수혜국, 분야) ····· 103
[그림 Ⅲ-4] 층위별 주요 문서 ····· 120
[그림 Ⅲ-5] 2023 스웨덴 인도적 지원 - 국가에 따른 구분 ····· 121
[그림 Ⅲ-6] 2023 스웨덴 인도적 지원 - 섹터에 따른 구분 ····· 122
[그림 Ⅲ-7] 2023 스웨덴 인도적 지원 - 파트너 기관에 따른 구분 ····· 122
[그림 Ⅲ-8] 스웨덴 개발협력 및 인도적 지원 운영 거버넌스 ····· 134
[그림 Ⅲ-9] 스웨덴 외무부 조직도 ····· 135
[그림 Ⅲ-10] 스웨덴의 개발협력과 인도적 지원 목표 ····· 137
[그림 Ⅲ-11] Sida의 2024년 조직 개편 현황 ····· 137
[그림 Ⅲ-12] 주요 수원국 현황 ····· 140
[그림 Ⅲ-13] 2022-2026 예산 배정 현황 ····· 141
[그림 Ⅲ-14] 네덜란드 국제무역 및 정책 주요 대상 ····· 141
[그림 Ⅲ-15] DRA 연합체 주요 구성기구 ····· 146
[그림 Ⅲ-16] DRA 거버넌스 ····· 147
[그림 Ⅲ-17] 네덜란드 다년간 전략 기획 절차 ····· 148

[그림 Ⅳ-1] 2024년 한국 정부의 인도적 지원 현황(국가별, 분야별, 기관별) ····· 159
[그림 Ⅳ-2] 연도별 인도적 지원 추이 ····· 161
[그림 Ⅳ-3] 한국 정부의 ODA 추진 체계 ····· 189

[그림 Ⅳ-4] KDRT 운영 체계 ····· 191
[그림 Ⅳ-5] 한국 정부의 인도적 지원 세부 방식 ····· 193
[그림 Ⅳ-6] 한국 인도적 지원 거버넌스 및 이행체계 종합 ····· 196
[그림 Ⅳ-7] 인도적 지원 유관 법률, 정책, 전략 문서 간 관계도 ····· 209

[그림 Ⅴ-1] 스웨덴 인도적 지원 정책에서 실행까지의 흐름도 ····· 244
[그림 Ⅴ-2] 스웨덴 인도적 지원 실행 체계 – 외무부와 Sida를 중심으로 ····· 247
[그림 Ⅴ-3] 현재 한국 인도적 지원 이행체계 – 외교부와 KOICA를 중심으로 ····· 266
[그림 Ⅴ-4] 외교부와 KOICA 유관부서 업무 관계도 ····· 271
[그림 Ⅴ-5] 인도적 지원 단계별 주요 행위자의 역할 ····· 279
[그림 Ⅴ-6] IPC 등급 지도 ····· 290
[그림 Ⅴ-7] 미국의 인도적 지원 연도별 총액 추이(2019~2023) ····· 307
[그림 Ⅴ-8] 미국 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023) ····· 308
[그림 Ⅴ-9] 인도적 지원 채널별 자금 현황(2019~2023) ····· 309
[그림 Ⅴ-10] 미국 인도적 지원 파트너 준위별 금액(2019~2023) ····· 311
[그림 Ⅴ-11] 스웨덴 인도적 지원 연도별 총액 추이(2019~2023) ····· 314
[그림 Ⅴ-12] 스웨덴 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023) ····· 315
[그림 Ⅴ-13] 스웨덴 인도적 지원 파트너 준위별 금액(2019~2023) ····· 316
[그림 Ⅴ-14] 대한민국 인도적 지원 연도별 총액 추이(2019~2023) ····· 321
[그림 Ⅴ-15] 대한민국 인도적 지원 채널별 금액 및 비율(2019~2023) ····· 321
[그림 Ⅴ-16] 대한민국 인도적 지원 파트너 준위별 금액(2019~2023) ····· 323
[그림 Ⅴ-17] CBPFs의 재원과 활용 ····· 332
[그림 Ⅴ-18] 그랜드 바겐 beyond 2023 ····· 338
[그림 Ⅴ-19] IASC HDP Nexus Mapping ····· 345
[그림 Ⅴ-20] 세계은행(World Bank): The conceptualization of the HDP focus ····· 372
[그림 Ⅴ-21] 국가수준에서 HDP Nexus 이행 현황 ····· 375
[그림 Ⅴ-22] 대한민국 인도적 지원 자금 배분액 ····· 403
[그림 Ⅴ-23] 2016~2020년도 인도적 지원 분야 ODA 예산 ····· 417
[그림 Ⅴ-24] 인도적 지원 ODA 예산 내 분야별 비중 ····· 418
[그림 Ⅴ-25] 인도적 지원 민관협력사업의 운영 방식 ····· 419
[그림 Ⅴ-26] RAPID 로고 ····· 420
[그림 Ⅴ-27] 2023년 인도적 지원 민관협력 내역 예산 상세 활동 ····· 421

[그림 Ⅴ-28] 2019~2023 외교부의 인도적 지원 예산 ····· 422
[그림 Ⅴ-29] 2021년 인도적 지원을 1억 불 이상 추진한 OECD DAC 회원국의 채널별 예산 배분 비율 ····· 423
[그림 Ⅴ-30] 긴급 대응의 두 가지 상황에서의 모니터링 ····· 427
[그림 Ⅴ-31] Sphere 기준 적용을 위한 상황 이해 ····· 430
[그림 Ⅴ-32] MOPAN 3.1 평가 프로세스 ····· 435
[그림 Ⅴ-33] MOPAN 3.1 변화이론의 근간이 되는 가설인 효과성 루프 ····· 436
[그림 Ⅴ-34] MOPAN 변화이론 ····· 437
[그림 Ⅴ-35] 평가의 기준 ····· 442
[그림 Ⅴ-36] 인도적 지원 분야 평가 프로세스 ····· 444
[그림 Ⅴ-37] 네덜란드의 인도적 지원 분야 정책 평가에 대한 개요 ····· 452
[그림 Ⅴ-38] 한국 인도적 지원의 다자성 양자 규모 ····· 457
[그림 Ⅴ-39] 한국 인도적 지원 성과관리 활성화를 위해 필요한 토대 및 자원 ····· 463
[그림 Ⅴ-40] 한국 인도적 지원 성과관리 방향성 ····· 464
[그림 Ⅴ-41] 인도적 지원 선진화를 위한 체계도 ····· 490

축약어 모음

축약어	국문명 (영문명)
AAP	이재민 책무성 (Accountability to Affected People)
ALNAP	(영국) 인도적 지원의 책무성과 성과에 관한 학습네트워크 (Active Learning Network for Accountability and Performance in humanitarian action)
BHA	(미국 국제개발처) 인도적 지원국 (Bureau for Humanitarian Assistance)
CADRI	(유엔) 재난경감역량 사무국 (Capacity for Disaster Reduction Initiative)
CBPFs	국별공동기금 (Country-Based Pooled Funds)
CERF	중앙긴급대응기금 (Central Emergency Response Fund)
CHF	인도지원통합기금 (Common Humanitarian Fund)
CHS	인도적 지원 핵심기준 (Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability)
CRVA	국가위험취약성평가 (Country Risk and Vulnerability Assessment)
CoP	이행 커뮤니티 (Community of Practice)
CPS	(미국 국제개발처) 분쟁예방 및 안정화국 (Bureau for Conflict Prevention and Stabilization)
CVA	현금 및 이용권 지원 (Cash & Voucher Assistance)
DRA	네덜란드 구호단체연합 (Dutch Relief Alliance)
DRR	재난위험경감 (Disaster Risk Reduction)
EMT	긴급 의료팀 (Emergency Medical Team)
ERC	긴급구호 조정관 (Emergency Relief Coordinator)
ERP	긴급대응 준비 (Emergency Response Preparedness)
ER4	(미국) 조기복구, 위험경감 및 회복력 (Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience)
EU	유럽연합 (European Union)
FAO	유엔식량농업기구 (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FCV	취약성, 분쟁, 폭력 (Fragility, Conflict and Violence)
FEWS NET	기근 조기 경보 시스템 (Famine Early Warning Systems Network)
FTS	재정 추적 서비스 (Financial Tracking Service)
GFA	(미국) 글로벌 취약법 (Global Fragility Act)
GFS	글로벌 취약성 전략 (Global Fragility Strategy)
GHD	선진 인도적 지원 공여국 협의회 (Good Humanitarian Donorship)
GRF	글로벌난민포럼 (Global Refugee Forum)
HC	인도주의 조정관 (Humanitarian Coordinator)
HCA	인도적 위기 분석 (Humanitarian Crisis Analysis)
HCT	인도적 지원 국가팀 (Humanitarian Country Team)
HDP Nexus	인도적 지원-개발-평화 연계 (Humanitarian-Development-Peace Nexus)
HNO	인도적 필요 개요 (Humanitarian Need Overview)

축약어	국문명 (영문명)
HPC	인도적 프로그램 주기 (Humanitarian Programme Cycle)
HRP	인도적 지원 계획 (Humanitarian Response Plan)
HSP	인도적 지원 기준 (Humanitarian Standards Partnership)
IASC	기관 간 상임위원회 (Inter-Agency Standing Committee)
ICC	클러스터 간 조정 (Inter-Cluster Coordination)
ICRC	국제적십자위원회 (International Committee of the Red Cross)
ICVA	국제자원봉사단체협의회 (International Council for Voluntary Agencies)
IDPs	국내실향민 (Internally Displaced Persons)
IDL	국제재난법 (International Disaster Law)
IFRC	국제적십자사·적신월사 연맹 (The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)
IHL	국제인도법 (International Humanitarian Law)
IRL	국제난민법 (International Refugee Law)
IHRL	국제인권법 (International Human Rights Law)
INCAF	분쟁 및 취약성 네트워크 (International Network on Conflict and Fragility)
INSARAG	국제탐색 및 구조자문그룹 (International Search and Rescue Advisory Group)
IOM	국제이주기구 (International Organization for Migration)
IPC	통합 식량 안보 단계 분류 (Integrated Food Security Phase Classification)
JIAF	공동 다부문 분석 체계 (Joint Intersectoral Analysis Framework)
LLHA	현지 주도 인도적 지원 (Locally Led Humanitarian Assistance)
LNAs	현지 및 국가 단위 행위자 (Local and National Actors)
MDPA	다차원적 빈곤 분석 (Multidimensional Poverty Analysis)
MIAH	국제 인도적 지원 메커니즘 (International Mechanisms for Humanitarian Assistance)
MIRA	다중 클러스터/부문 초기 신속 평가 (Multi-Cluster/Sector Initial Rapid Assessment)
MDT	지원방식 결정도구 (Modality Decision Tool)
MDTF	다자공여 신탁기금 (Multi-Donor Trust Fund)
MOPAN	다자기구 평가네트워크 (Multilateral Organisation Performance Assessment Network)
MSNA	다분야 종합 평가 (Multi-Sectoral Needs Assessment)
NWOW	새로운 접근 방식 (New Way of Working)
OSOCC	현장활동조정센터 (On-Site Operations Coordination Center)
PACT	인류를 위한 의제의 행동 플랫폼 (The Agenda for Humanity Platform for Action, Commitments and Transformations)
PBA	프로그램 기반 접근 (Programme based Approach)
RC	(유엔) 상주조정관 (Resident Coordinator)
RM	원격관리 (Remote Management)
ROLAC	(유엔) 중남미 및 캐리비언 지역사무소 (Regional Office for Latin America and the Caribbean)
RRM	신속대응 메커니즘 (Rapid Response Mechanism)

축약어	국문명 (영문명)
RRP	난민대응계획 (Refugee Response Plan)
SCHR	인도주의 대응 운영위원회 (Steering Committee for Humanitarian Response)
SDG	지속가능발전목표 (Sustainable Development Goal)
Sida	스웨덴 국제개발협력청 (Swedish International Development Cooperation Agency)
SPF	(세계은행) 국가 및 평화 구축 기금 (State and Peacebuilding Fund)
TPM	제3자 모니터링 (Third Party Monitoring)
UNOCHA	유엔인도주의업무조정국 (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
UNDP	유엔개발계획 (United Nations Development Programme)
UNDAC	유엔재난평가 및 조정팀 (United Nations Disaster Assessment and Coordination Team)
UNHCR	유엔난민기구 (United Nations High Commissioner for Refugee)
UNHRD	유엔 인도적 대응 창고 (United Nations Humanitarian Response Depot)
UNICEF	유엔아동기금 (United Nations Children's Fund)
USAID	미국 국제개발처 (United States Agency for International Development)
WASH	급수, 공중위생 및 개인위생 (Water Supply, Sanitation and Hygiene)
WFP	세계식량계획 (World Food Programme)
WHO	세계보건기구 (World Health Organization)
WHS	세계인도주의 정상회의 (World Humanitarian Summit)
WLO	여성주도조직(Women-Led Organization)
WRO	여성권리조직(Women-Rights Organization)

Ⅰ. 서론

1. 연구 배경 및 목적

국제사회는 변화하는 환경 속에서 다양하고 복잡해지는 여러 인도적 위기와 도전과제에 직면하고 있다. 기후변화와 자연재해로 인한 피해가 극심해질 뿐 아니라 분쟁과 전쟁, 경제적 위기 등이 인도적 위기를 악화시키고 있다. 이러한 상황은 전 세계적으로 인간의 생명과 안전, 존엄성을 위협하며, 국가 간 협력과 포괄적인 대응을 요구하고 있다. UN 인도주의업무조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA)은 Global Humanitarian Overview 2024에서 민간인에게 파괴적인 결과를 초래하는 분쟁과 갈등, 심화되는 기후변화로 인한 재난과 국내실향민(IDPs)의 급증, 각종 재해 요인과 결합된 경제적 취약성 등으로 인해 인도적 지원 및 보호 수요가 증가할 것으로 전망했으며, 구체적으로 2025년에 이르면 3억 510만 명에게 인도적 지원이 필요하며 474억 달러의 자금이 필요할 것으로 예측했다.

또한 동 보고서는 공여국들의 복잡하고 다양한 인도적 지원 조건과 보고 요구사항 증가가 비효율적이고 높은 행정비용을 초래하여 인도적 지원의 효과성을 저해하는 것으로 평가하는 등 (OCHA 2024) 향후 보다 협력적이고 전략적인 국제사회의 대응을 강조하기도 했다.

〈표 Ⅰ-1〉 Global Humanitarian Overview 2025: At a Glance

인도적 지원 필요 인구	인도적 지원 선정 인구	인도적 지원에 필요한 자금
3억 510만 명	1억 8천 950만 명	474억 달러

출처: OCHA(2024)

인도적 지원은 위기 상황에서 가장 취약한 사람들의 '생명구조와 고통경감, 존엄성을 보호'하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 긴급하고 복합적인 위기 속에서의 인도적 지원이 부적절하거나 불충분하지 않고 피해주민들에게 해를 끼치지 않도록 명확한 기준과 원칙에 따른 지원이 필요하다. 국제사회는 인도적 지원의 효과성과 효율성을 제고하고 양질의 성과와 책무성을 확보하고자 여러 원칙과 규범, 주요 합의와 아젠다를 형성하고 적용하며 변화하는 환경과 인도적 위기에 대응해 왔다. 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit, WHS)를 계기로 인도적 지원의 효과성 및 효율성 증대를 목적으로 합의된 '인도적 대합의(Grand Bargain, 이하

‘그랜드 바겐’)’나 인도적 지원과 개발, 평화 연계를 통해 지속가능성을 확보하고자 하는 HDP Nexus가 대표적인 사례이다. 장기화되는 인도적 위기 상황 극복을 위해서는 단기적인 구호를 넘어 지속 가능한 개발과 회복이 절실한 상황이며, 다차원적인 갈등과 위기 속에서 인도적 지원과 개발, 평화의 교차점에서 지속 가능한 해결책을 찾는 것이 매우 중요하기 때문이다(The New Humanitarian, 2024).

대한민국 또한 국제사회의 일원으로서 인도적 위기에 처한 국가들을 돕기 위해 다양한 노력을 하고 있다. 한국 정부는 2010년 OECD DAC 가입을 계기로 「국제개발협력기본법」을 제정하면서 국제개발협력의 정책적 기반을 구축했는데, 동법은 유/무상 ODA 통합추진체계 구축에 초점을 두며 개발원조에 대한 목적, 정의, 기본정신 및 원칙, 국제개발협력위원회, 체계적 수행 체계 등을 담고 있다(법제처, 2024). 또한 범정부 차원의 인도적 지원 전략 및 정책이 부재함을 지적하고 이를 수립할 것을 권고한 OECD DAC 평가에 따라 2015년에 「우리 정부의 인도적 지원 전략」을 수립, 자국의 개발협력 정책에 부합하는 효과적인 인도적 지원 전략·정책 및 가이드라인을 마련하고 다자 및 양자 인도적 지원의 조화로운 추진을 도모하고자 하였으며(국제개발협력위원회, 2015), 변화하는 대내외 환경을 반영하여 2019년 7월에 한 차례 개정하였다. 동 문서에 따르면 한국 정부는 국제사회의 인도적 지원 원칙과 관련 국제법을 준수하고, 한국의 위상에 맞는 인도적 지원을 추진하며 HDP Nexus 접근, 다양한 행위자들과의 협력 등을 주요 방향으로 명시하고 있다(국제개발협력위원회, 2015).

이러한 방향에 따라 2019년 외교부와 UNOCHA는 제4차 정책협의회를 개최하고, 이어서 2020년 2월에 그랜드 바겐(Grand Bargain)에 가입해 질 높고 예측 가능한 기여, 인도적 지원 기구에 대한 효율적이고 공정한 지원 의지를 피력했다. 2021년 3월에는 「인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus) 이행전략」을 마련했다. 이에 앞서 2021년 1월에 의결된 「제3차 국제개발협력기본계획('21-'25)」은 인도적 지원 규모 확대, 효과성 제고를 위한 그랜드 바겐 권고사항 준수, HDP Nexus 강화 등을 주요 방향으로 명시하기도 했다. 이에 따라 분쟁·취약국 지원사업 예산이 증액되고 분쟁 예방, 평화 구축, 취약성 완화 지원을 중심으로 HDP Nexus 구현이 추진되고 있으며, 이를 반영한 「2024년 국제개발협력기본계획」은 해외 긴급구호 예산 2.5배 증액 등 인도적 지원의 양적 확대와 더불어 질적 제고 목표를 재차 강조하고 있다.

최근 5년간 한국 정부의 인도적 지원 예산은 지속적으로 증가해 2024년 우리나라 인도적 지원 예산은 7,346억 원으로 전체 ODA의 약 17.5%를 차지하고 있다(국제개발협력위원회, 2024). 2024년 국제개발협력 추진방향의 전략목표로 ‘인도주의적 가치 실현’을 먼저 명시하고 지원

확대와 위기 대응, 취약국 지원 등을 중점 과제로 내세웠다는 점은 한국 정부가 국제사회의 지원 요구 증가를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 다자원조도 주요 국제기구에 대한 정규 재원 규모를 확대하는 방향으로 추진하고 있으며 한국 정부의 UN 5대 중점협력기구인 UNDP, WFP, UNICEF, UNHCR, WHO의 정규재원에 전년도(451억 원) 대비 151% 증가한 1,068억 원을 배정하기도 했다.

〈표 Ⅰ-2〉 한국 정부의 인도적 지원 예산 추이

구분	2020	2021	2022	2023	2024
예산액	1,677억 원	1,930억 원	2,323억 원	2,951억 원	7,346억 원

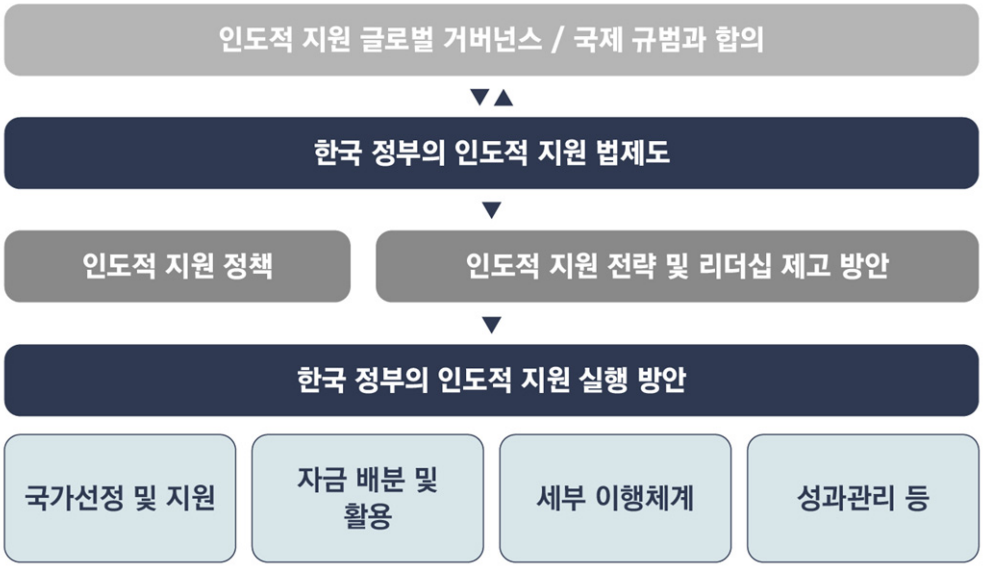
출처: 21년, 24년 국제개발협력기본계획

한국의 인도적 지원은 양적 확대뿐 아니라 국제 인도적 지원의 규범 이행과 원칙 준수의 도전과제를 극복하기 위해서도 지속 노력해 왔다. 한국 정부는 2020년 2월 그랜드 바겐에 가입하며 다년도 기여(multi year), 비지정 기여(unearmarked) 확대, 투명성 제고 및 UN 인도적 지원 공동기금 참여 등을 목표로 글로벌 노력에 동참하고자 노력 중인데, 아직까지 양적으로 국제사회 및 주요 공여국에 미치지 못하고 있어 제한된 범위에서 효율성과 효과성을 제고하기 위해 노력 중이다.

국내에서도 인도적 지원 분야의 전략적 이니셔티브와 담론을 주도할 리더십의 필요성이 대두되고 있으며, 선진 공여국에 비해 부족한 인도적 지원 정책과 이행을 담당하는 전담 조직과 인력의 확충이 필요하다. 인도적 지원 예산확보 및 집행의 유연성을 확보하기 어려운 재원 집행 환경은 인도적 지원의 예측 불가능성과 복합성 등에 신속하고 적응적으로 대응하는 데 제약조건으로 작동한다. 또한 지원 대상과 국가 선정 기준, 재원 배분과 운영, 조정과 협의, 주요 아젠다 적용, 성과관리 및 평가 체계 등 인도적 지원의 세부 시행 층위도 강화되도록 지원되어야 한다는 의견이 있다.

한국이 국제사회의 요청에 부응하여 인도적 지원 분야의 선진 공여국으로 발돋움하고, 증액한 재원에 부합하는 인도적 지원 성과를 달성하기 위해서는 기존 인도적 지원 법률, 제도, 정책 및 전략 등에 대해 면밀히 검토하고 더 종합적이고 포용적이며 선진적인 제도와 실효성 있는 이행체계를 구축할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 인도적 지원의 원칙과 근간이 되는 법률과 제도부터 정책·전략 개선안, 체계적이고 효과적인 실행과 성과관리를 위한 종합적인 실행력 강화 방안, 리더십 제고 방안 등에 이르기까지 국격과 재원 규모에 걸맞은 선진화된 인도적 지원을 추진하기 위한 종합적 방안을 제언하고자 한다.

[그림 Ⅰ-1] 연구 흐름도



본 연구의 최종산출물은 종합적인 정책연구보고서로서 인도적 지원 관련 법제도와 정책전략, 실행방안 간의 일관성과 정합성, 실효성을 포함하며, 구체적으로 인도적 지원 분야의 주요 현안과 관련 자료, 국제사회 및 주요 공여국 분석, 인도적 지원 업무를 담당하는 정부·국제기구·시민사회·학계 전문가 대상 심층 설문조사 및 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview, FGI) 등을 총망라하고 있다.

요컨대 본 연구는 한국 정부가 인도적 지원 관련 정책형성 및 전략 수립, 사업 실행 시 담당자들로 하여금 지속적으로 참고하고 활용할 수 있게끔 종합문서의 형태로 도출된 보고서이며, 부록에서는 주요 공여국의 인도적 지원 법률 및 정책문서 번역본, 주요 공여국 사례 연구 자료, 국제기구 브리프, 이해관계자 설문조사 및 FGI 결과 등을 첨부하여 향후 인도적 지원 정책의 참고자료로 삼을 수 있도록 했다.

2. 연구 방법

본 연구는 문헌조사, 사례 연구, 인터뷰, 설문조사를 주요 연구 방법으로 사용했다. 우선 주요 기관들이 발간한 인도적 지원 분야 규범과 원칙, 합의 등을 다른 공식 문서, 국내외 인도적 지원 문헌과 연구자료 등에 관한 문헌조사를 시행하였다. 본 연구에서 주로 사용한 통계자료는 UNOCHA의 FTS(Financial Tracking Service)이다.

다음으로 주요 공여국으로서 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드 4개국을 선정하여 이행 기반(법제도와 정책전략), 주요 시행 주체, 재원의 규모와 배분, 이행체계, 성과관리 등을 분석하였고, 특히 참고할 만한 특장점(재원 운영, 평가 등)이 있는 경우 이를 한국의 상황에 적용할 수 있는지, 어떠한 시사점을 도출할 수 있을지 검토했다. 이를 위해서 본 연구진은 이들 4개국의 정부 기관, 인도적 지원 NGO, 연구기관 등을 방문하였고, 인도적 지원 업무 관계자를 대상으로 심층인터뷰를 실시하였으며, 추가로 인도적 지원 글로벌 거버넌스 운영 및 전체 현황을 파악하기 위해 제네바를 방문하였다.

〈표 Ⅰ-3〉 주요 공여국 방문 개요(2024년)

방문 국가	주요 내용
미국	• 방문일시: 10월 17일~23일 • 방문기관: USAID BHA/ CPS, InterAction 등 • 방문자: 김대인, 류제흥 • 주안점 - 인도적 지원 사업 관련 근거법 및 정책 전략, 선정부터 평가까지의 일반 과정, 관련 조직 규모 및 구성 - 대상지역 및 사업선정 기준, 그랜드 바겐, HDP Nexus의 정책 반영방식 - 인도적 지원 이행체계 및 성과관리, 파트너십 운영 방안 등
일본	• 방문일시: 10월 2일~5일 • 방문기관: 외무성, JICA 오가타 연구소, 참의원 조사실, 재팬플랫폼, 학계, 시민사회 • 방문자: 오진환, 김대인, 박명희, 노영선 • 주안점 - 인도적 지원 사업 관련 근거법 및 정책 전략, 선정부터 평가까지의 일반 과정, 관련 조직 규모 및 구성 - 대상지역 및 사업선정 기준, 그랜드 바겐, HDP Nexus의 정책 반영방식 - 인도적 지원 이행체계 및 성과관리, 파트너십 운영 방안 등

방문 국가	주요 내용
제네바	• 방문일시: 11월 26일~11월 30일 • 방문기관: UNOCHA, UNHCR, UNDP, ICRC, IFRC, WHO, ICVA 등 • 방문자: 오진환, 류제흥, 홍지영, 노영선, 강도욱 • 주안점 - 국제사회의 인도적 지원 아젠다 및 규범 현황 - 주요 공여국과의 파트너십 현황 - 한국과의 협력 증대 방안 등
스웨덴	• 방문일시: 12월 2일~12월 3일 • 방문기관: 외무부, Sida, EBA(평가기관), 스웨덴 적십자사 • 방문자: 노영선, 강도욱 • 주안점 - 인도적 지원 사업 관련 정책 및 전략, 선정부터 평가까지의 일반 과정, 관련 조직 규모 및 구성 - 대상지역 및 사업선정 기준, 그랜드 바겐, HDP Nexus의 정책 반영방식 - 인도적 지원 이행체계 및 성과관리, 파트너십 운영 방안 등
네덜란드	• 방문일시: 12월 2일~3일 • 방문기관: 외교부, 외교부 내 평가부서(IOB), DRA(Dutch Relief Alliance) • 방문자: 류제흥, 김재선, 홍지영 • 주안점 - 인도적 지원 사업 관련 정책 및 전략, 선정부터 평가까지의 일반 과정, 관련 조직 규모 및 구성 - 대상지역 및 사업선정 기준, 그랜드 바겐, HDP Nexus의 정책 반영방식 - 인도적 지원 이행체계 및 성과관리, 파트너십 운영 방안 등

우선 미국은 세계 최대의 ODA 공여국으로서, 2023년 기준 660억 달러를 지원했고(OECD DAC), 인도적 지원 역시 그 어느 공여국보다 압도적인 규모를 보여 왔다. 미국의 경우 2024.10월 당시 인도적 지원 유관 법률과 참고할 수 있는 법률 등을 제정하여 탄탄한 제도적 기반도 갖추고 있었다. 2019년에는 「글로벌 취약법(Global Fragility Act)」을 제정하여 위기 완화를 위한 제도적 기반을 마련하고 이를 토대로 예산, 계획, 이행구조, 보고 및 환류 체계를 마련했으며, 나아가 2024년 3월에는 「지역주도 개발 및 인도적 대응법(Locally-led Development and Humanitarian Response Act)」을 제정했다. 실행 측면에서는 USAID 내 인도적 지원 전담 조직인 BHA가 주도적으로 전략 수립과 실행, 평가를 시행하고 있다. 그러나 트럼프 2기 행정부 이후에는 USAID의 폐쇄 및 국무부로의 통합절차가 진행 중이고 국제기구들에 대한 기여금도 축소되고 있는 추세이다.

일본은 한국과 유사하게 외무성이 주도하는 인도적 지원 이행 기반과 체계, 조직구조를 갖추고 있다. 2023년 기준 196억 달러의 ODA를 지원하여 미국, 독일, EU에 이어 세계 4위 규모의

ODA 공여국이다. 일본의 인도적 지원 이행 기반은 1991년 발표된 정책문서인 「ODA대강(大綱)」과 「인도지원방침」이며, 「ODA대강」은 2003년 「신 ODA대강」, 2015년 「개발협력대강(開発協力大綱)」으로 발전했고, 2023년 「개발협력대강」이 개정되었다. 원조 이념으로는 평화와 인간안보를 강조하고 있으며, 정책 부문에서는 인간안보를 실현하는 주요 과정으로서 난민 및 자연재해 분야에서 이니셔티브를 주도하고 있다.

스웨덴은 선진 인도적 지원 공여국으로 널리 알려져 있다. ODA 비율이 국민총소득(GNI)의 0.91%에 해당하며, GNI 대비 ODA 공여 규모가 노르웨이, 룩셈부르크에 이어 세계 3위에 해당한다. 스웨덴의 경우 별도의 법률을 제정하지 않고 국제인도법과 인도적 지원 원칙 등에 기반하여 인도적 지원을 수행한다. 외교부와 원조실행기관인 Sida가 실행 역할을 담당하는데 외교부는 다자기구를 중심으로 '비지정 기본예산(unearmarked core funding)' 및 ICRC 본부 차원의 긴급요청(appeals)을 지원하는 반면 Sida는 UNOCHA의 국별공동기금(Country Based Pooled Funds, CBPFs)에 기여하고, 지역을 기반으로 한 인도적 지원 국제기구와 NGO를 지원하는 모범적인 방식을 통해 인도적 지원을 수행하고 있다.

네덜란드 역시 국제인도법과 인도적 지원 원칙에 기반하여 위기 대응(crisis response)과 효과적인 인도적 지원 시스템(effective humanitarian system) 지원에 주안점을 두고 있는 선진 공여국이다. 2024년 UNOCHA의 국별공동기금(CBPFs)에 가장 많은 금액을 지원하였으며, 2023년 중앙긴급대응기금(CERF)에 두 번째로 많은 금액을 지원하기도 하였으며, 인도적 지원 성과 평가, ICT와 데이터 기술 활용 등에 있어 앞선 모습을 보이고 있다.

본 연구는 이들 개별 공여국 사례 연구에 덧붙여 한국 정부의 주요 파트너인 인도적 지원 다자기구의 특징 및 관점도 분석함으로써 더 포괄적이고 균형 잡힌 연구를 시행하고자 했다. UNOCHA, ICRC, IFRC, UNHCR 등 인도적 지원과 직·간접적으로 관련된 12개 국제기구를 개괄적으로 조사한 결과를 국제기구 브리프로 첨부하였다.

끝으로, 아래와 같은 방법으로 국내외 인도적 지원 이해관계자들을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 설문조사를 시행하여 사업 선정 및 재원 운영, 규범 및 합의 이행, 파트너십, 성과관리, 한국의 비교우위 등 여러 분야를 망라하는 인도적 지원 선진화 방안에 대한 심도 있는 의견과 제안을 청취했다. 이를 기반으로 인도적 지원 분야에서 한국이 향후 이니셔티브를 주도할 수 있을 만한 분야 및 가시성 제고 방안을 포함한 각종 제언에 대한 시사점을 도출하고자 했다.

3. 연구의 내용

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다.

첫째는 선진적인 인도적 지원 추진을 위한 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략이다(제2장). 여기에서는 국제사회에서 인도적 지원과 관련 주요 행위자에는 누가 있는지를 살펴보고, 인도적 지원 관련 국제사회의 규범이 역사적으로 발전해 온 경과를 검토한다. 이어서 국제인도법, 국제인권법, 국제난민법 등 국제사회의 인도적 지원 관련 법제도 및 그랜드 바겐(Grand Bargain) 등을 통해 국제사회에 정립된 인도적 지원 관련 기준 등을 살펴본다. 이러한 국제사회의 동향은 우리나라의 인도적 지원의 선진화를 위한 중요한 참고자료가 된다고 할 수 있다.

둘째, 주요 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략이다(제3장). 주요 공여국으로는 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드의 4개국을 선정하였는데, 그 이유는 다음과 같다. 미국은 전 세계적으로 인도적 지원의 규모가 가장 큰 국가에 속하며 법제도-정책-전략-실행 등이 치밀하게 연계되어 인도적 지원을 실시하고 있다는 점, 그러나 트럼프 2기 행정부 시대에 정책변화를 경험하고 있다는 점에서 연구의 가치가 큰 국가라고 할 수 있다. 일본은 한국과 유사하게 외무성이 주도하는 인도적 지원 체계를 갖추고 있고, 특히 재해예방 분야에서 국제사회의 이니셔티브를 주도하고 있다는 점에서 참고할 가치가 있다. 스웨덴, 네덜란드는 국제인도법 등 국제사회의 규범을 준수하면서 비지정기금 등을 적극적으로 활용하여 선진적으로 인도적 지원을 실시하고 있는 국가로 평가되고 있다는 점에서 참고할 가치가 있다.

셋째, 우리나라의 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 개선 방안이다(제4장). 우리나라의 인도적 지원을 더 체계적으로 실시하기 위해서 「해외긴급구호에 관한 법률」, 「국제개발협력기본법」, 「한국국제협력단법」 등의 법제도의 개선이 어떻게 이루어질 수 있는지를 고민한다. 다음으로 「우리나라의 인도적 지원 전략」(2015, 2019), 「다자협력 추진 전략」(2016, 2022), 「취약국 지원 전략」(2017) 등 인도적 지원과 관련한 정책·전략 등이 어떻게 체계적으로 개선될 필요가 있는지를 검토한다.

넷째, 우리나라의 인도적 지원 실행력 강화 방안으로(제5장), 앞서 4장에서 검토한 법제도, 정책, 전략 등을 구체화하여 인도적 지원의 실행력을 강화하는 방안을 모색한다. 이 파트에서는 인도적 지원의 이행체계, 대상사업 선정 및 재원운영, 국제인도적 지원의 규범과 합의이행, 파트너십, 성과관리, 인도적 지원 분야 이니셔티브 및 가시성 제고 순으로, 우리나라의 인도적 지원

실행력 강화방안을 선진 공여국의 사례와 우리나라의 특성을 종합적으로 고려하여 체계적으로 제시한다.

다섯째, 이상에서 검토한 법제도, 정책·전략, 실행력 강화방안의 내용을 종합적으로 정리하고 이들 분야별로 제언사항을 제시한다.

Ⅱ. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략

1. 인도적 지원 규범의 발전[1)]

인도적 지원에 대한 규범이 구체적으로 형성되기 시작한 것은 제2차 세계대전 이후이다. 전쟁 부상자, 민간인 피해자 및 포로 처리에 있어 인도적 지원이 강하게 요구되었고, 이에 비인간적인 범죄를 방지하기 위해 1948년 UN 총회에서 채택된 세계인권선언을 기반으로 여러 가지 규약이 채택되었다. 전시에 지켜야 할 사항을 규정한 헤이그 협약 및 제네바 협약에서 출발한 인도적 지원 규범은 1960~70년대를 거쳐 자연재난에 대한 인도적 지원까지 포함하는 규범으로 제정되기 시작했다. 이후 적십자 운동 기본원칙 등이 발표되자 UN은 자연재해와 인위적 재난을 포함한 모든 재해에 공통적으로 적용되는 포괄적 원칙과 행위지침을 확립하기 시작하였다(A/RES/2816).

냉전이 종식된 이후, 1990년대에는 민족 또는 종교 간 갈등으로 인한 내전과 무력 충돌이 빈번하게 발생하였다. UN은 1991년 12월 인도적 지원 전문기관으로서 UN 인도주의업무조정기구(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA)를 설립하며 기존의 재난구호조정국(Office of the UN Disaster Relief, UNDRO)의 업무 범위를 확대하였다. 이와 함께 인도적 지원 의사결정기구인 기관 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, 이하 'IASC')가 설립되었다. 그러나 1994년 르완다 대학살, 1995년 보스니아 전쟁, 1996년 코소보 전쟁 사례 등 UN을 필두로 한 국제사회의 여러 차례에 걸친 전후 개입(post-conflict engagement)이 모두 실패하면서 인도적 지원과 규범 강화를 요구하는 목소리가 커졌다. 이에 UN 안전보장이사회는 "평화 구축은 무력 분쟁의 발생, 재발 또는 지속을 방지하는 것을 목표로 하며, 따라서 광범위한 정치, 개발, 인도주의 및 인권 프로그램과 메커니즘을 포괄한다."고 표명하며 개발과 평화 연계의 중요성을 강조하기 시작하였다(UN S/PRST/2001/5).

2004년 UN 총회는 최종적으로 '인도적 지원 4대 원칙(humanitarian principle) - 인도(humanity), 중립(neutrality), 공평(impartiality), 독립(independence)'을 승인했다. 이를 토대로 UN 체계 내 인도적 지원 조정(coordination)을 강화하기 위한 제도가 본격적으로 구축

1) 본 절의 내용 중 일부는 홍지영(2018) "글로벌 인도적 지원 거버넌스와 규범의 사회화" 및 홍지영(2019) "UN의 인도적 지원 체계연구: UNOCHA 클러스터(cluster)를 중심으로"의 내용을 기반으로 저자가 재정리하였음을 밝힌다.

되기 시작하였다. 긴급구호 조정관(Emergency Relief Coordinator, 이하 'ERC') 직위가 격상되었고 실질적으로 인도적 지원 조정 역할을 뒷받침할 수 있도록 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, 이하 'CERF')과 같은 예산체계도 도입되었다.

CERF의 가장 큰 특징은 대규모 재난 발생 시 UNOCHA의 신속한 초기 재난 대응을 가능하게 하는 비지정 기여(unearmarked) 자금이라는 것이다. UNOCHA의 자율성을 강화함으로써 국제사회의 인도적 지원의 효율성을 제고하는 방식이다. 다만 몇몇 공여국들은 비지정 기여에 보수적인 입장을 취한다. 일본 외무성은 연구팀과의 인터뷰에서 비지정 기금의 증액에 어려움을 표시하며, CERF 예산이 매년 삭감되고 있다고 밝혔다.[2)]

2000년대 중반 이후, 대형 인도적 위기를 유발하는 재난이 장기화, 복잡화 현상이 강화되면서 UN은 복합적 위기 상황(complex emergencies) 개념을 매개로 인도적 지원을 긴급구호에서 취약국(fragile state), 난민, 국가체제 구축 및 평화구축, 민군협력까지 아우르는 장기적 관점의 지원까지 포함하는 것으로 확대하였다. 이에 따라 이후 제도, 행위자, 규범 등 여러 가지 측면에서 큰 변화가 나타났다.

이런 흐름에서 2003년 UNDP는 기존의 개발 담론에 평화 아젠다를 포함하는 '평화를 담보하는 11가지 개발협력 원칙'을 발표하였다. 이 원칙은 개발과 평화의 상호연계성에 초점을 맞춰 분쟁지역 또는 분쟁의 맥락을 포함한 지역에서 이행되는 개발 프로젝트가 사업 기획 단계부터 이행 과정에 있어 분쟁을 예방하거나 평화를 담보할 것을 요구한다.[3)]

---

2) 일본 외무성 인터뷰. 일시: 2024.10.3. 장소: 일본 외무성. 연구팀 회의록, p. 3 참고.
3) UN 총회에서의 평화구축 논의 참고, https://digitallibrary.un.org/record/825967/usage (최종방문일: 2024.11.8.).

〈표 Ⅱ-1〉 UNDP 평화를 담보하는 11개 개발협력 원칙

평화를 담보하는 11개 개발협력 원칙 (Guiding Principles for Development Cooperation)	
1	지역주민의 주인의식과 참여: 사업 이행 결과에 가장 큰 영향을 받는 피해 주민과 수혜국이 의사결정 과정에서 더 큰 권리와 의사결정능력을 가져야 한다.
2	지역의 역량을 강화함으로써 의존성을 최소화하고 지속 가능한 활동에 원조를 집중해야 한다.
3	현실적으로 파트너십 관계가 되기 위해서는 장기적인 사업 이행과 신뢰 구축이 중요하다.
4	최선의 갈등 예방조치라도 그 효과가 점진적이며 가시적이지 않다는 점을 인지하면서 무력 갈등의 위험으로 초래되는 상황의 수위를 낮추어야 한다.
5	인권 존중을 위해 노력해야 한다.
6	개발의 가치와 목표에 공정하게 기여한다.
7	폭력적 갈등에 대응하기 위해서 NGO들을 포함한 여타의 개발협력 행위자들이 비교 우위에 기반해서 조정과 일관성을 강화해야 한다.
8	장기적 관점에서 대응성과 유연성을 높여야 한다.
9	선례에서 좋은 경험과 관련된 교훈을 적용하면서 동시에 해당 국가의 구체적인 상황을 잘 인지해야 한다.
10	전통적인 개발협력 분야를 넘어 무역, 금융, 환경, 국제범죄 등 발전과 평화구축에 중요한 영향을 미치는 영역에서 개발 친화적이고 일관성 있는 정책을 추구해야 한다.
11	이행가능성이 낮거나 지속가능성이 낮은 원조 약정은 하지 않는다.

출처: Wood(2003)를 참고로 저자 작성

또 다른 변화는 인도적 지원 범주 및 행위자의 확대에 따른 변화이다. 2000년대 중반까지 인도적 지원 규범은 국가 간의 조약과 UN 총회결의안을 기반으로 하였으나 인도적 지원에서 NGO들의 역할이 강화되면서 다층적인 행위자들을 포괄할 수 있는 원칙, 행동강령 등 '인도적 가치를 실현하기 위한 현실적인 지침' 성격을 갖는 실천적 규범들이 등장하기 시작하였다.

이러한 변화와 더불어 UN 국제법위원회를 중심으로 재난의 개념과 분류, 보호의 개념을 구체화하여 재난 대응에 대한 기본 의무와 관련한 내용이 정리되었다. 공여국 간 비공식 포럼인 '선진 인도적 지원 공여국 협의회(Good Humanitarian Donorship, GHD)'[4]는 2003년 스톡홀름에서 '좋은 인도적 지원 공여 원칙 및 선례(Principle and Good Practice of Good Humanitarian Donorship)'를 승인하였다. 인도적 지원에 참여하는 국제기구 및 인도적 지원 NGO는 인도적 지원 핵심 기준(Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, CHS)[5],

4) GHD는 인도적 지원 분야 관행의 선진화 및 공여국 간 정책 조정을 통해 인도적 지원 효과성을 제고하기 위한 목적으로 2003년 영국, 스웨덴 등 주요 공여국이 구성한 공여국 간 협의체이다. 자발적인 협의체이지만 회원국들은 GHD에서 규정한 23개의 인도적 지원의 원칙과 관행을 준수해야 한다. 한국은 OECD DAC 가입 직전인 2009년 GHD에 가입하였고 '2015년 우리나라 인도적 지원 전략'에서 인도적 지원 기본원칙으로 GHD 원칙의 주요 내용을 존중할 것을 명시하였다.

5) 인도적 지원 핵심 기준(CHS)은 인도적 위기에 영향을 받는 지역공동체 및 주민들에게 인도적 지원을 제공하는 기관이나 개인이 이행해야 하는 아홉 가지 서약이다.

스피어(Sphere), 무해(Do No Harm) 프로젝트 등 인도적 지원 현장에서 준수되어야 하는 규칙과 세부 지침, 가이드라인을 제공하였다. 이러한 현장 지침은 UN 기관과 인도 지원 NGO뿐만 아니라 독일 GTZ, 미국 USAID, 스웨덴 Sida[6] 등 공여국 원조 기관에서도 차용되면서 인도적 지원 현장에서의 실천 규범으로 자리 잡았다. UN 지속가능 발전 그룹(Sustainable Development Group)은 '분쟁민감성(conflict sensitivity)'이 인도적 지원, 개발, 평화 아젠다가 평화와 분쟁 맥락에서 상호 불가분하다는 인식에서 출발한다고 소개한다. 분쟁민감성 접근은 갈등 상황 속에서 일할 때 잠재적 피해를 관리하고 평화에 기여할 수 있는 기회를 극대화하는 것을 목표로 개발 활동이 실행되는 방식에 초점을 맞춘다.[7]

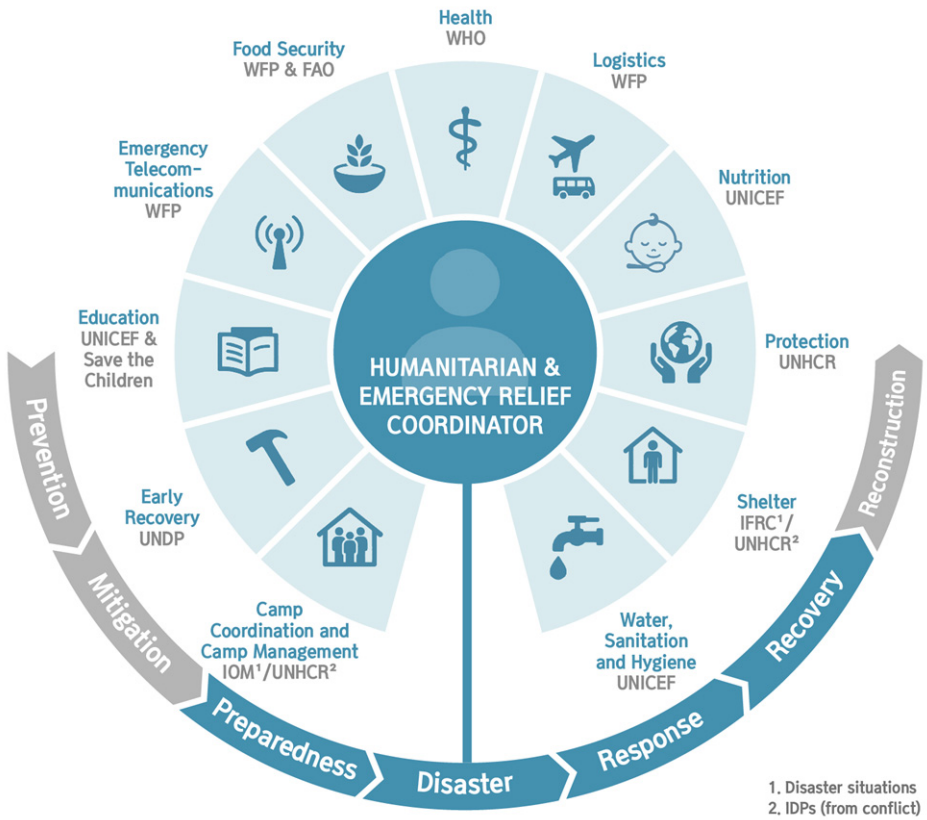
그러나 다른 한편으로는 다수의 행위자가 동시에 활동하면서 공여 행위자별 피해정보 수집과 대응이 각기 이루어지다 보니 우선순위에 일관성이 없는 문제가 발생했고, 나아가 공여 행위의 대상, 지역별 불균형 문제도 대두됨으로써 중복과 분절화 문제를 해결하기 위한 일관성 있는 접근이 요구되었다.[8] 이에 코피 아난 사무총장의 인도적 지원 강화 정책에 힘입어 2005년 UN 내 인도주의 개혁(Humanitarian Reform)[9]이 이행된 바, 인도주의 개혁은 첫째, 공동의 인도주의 재정 확보, 둘째, UNOCHA 내 클러스터 구축, 셋째, 인도주의 조정관(Humanitarian Coordinator, HC)의 임명 등을 내용으로 한다. 클러스터(cluster)란 거주, 식량, 급수·공중위생 및 개인위생 증진(Water supply, sanitation and hygiene promotion, 이하 'WASH'), 보건, 교육과 같은 인도적 지원 프로그램을 운용하는 기본 섹터별로 참여 행위자들이 정보교환과 의사결정 등 상호작용을 하는 플랫폼을 의미한다. 클러스터는 영역별로 인도적 지원활동이 나누어져 있어 참여하는 행위자들이 각자 운용하는 인력과 프로그램의 특징을 기반으로 역할을 명확하게 분담하는 것을 목표로 한다.

인도적 지원 클러스터가 성공적으로 기능할 때 가장 큰 장점은 행위자들의 역할을 조정함으로써 업무가 분장되고 책임의 경계가 명확해져 효과성이 제고될 수 있다는 점이다. 인도적 지원활동은 식량, 물 및 주거의 제공, 안전 및 보호와 같은 단기적 서비스에서 보건, 교육, 환경, 성평등 등 장기 서비스까지 여러 사업이 동시에 진행된다. 생존 조건을 갖추기 위한 기본적인 서비스를 제공하는 인도적 지원의 성패는 프로그램 간의 상호 보완 또는 상호 의존적 특징 때문에 개별 사업 성과의 단순한 합이 아니라 총체적으로 결정된다. 그 결과 클러스터를 기반으로 하는 행위

6) Sida는 스웨덴 ODA의 약 80%를 집행하는 원조 기관으로 인도적 지원 이행도 담당한다.
7) UN SDG(2022).
8) 2004년 인도양 쓰나미 인도적 지원 대응 사례
9) UN 인도주의 개혁

자들 간의 장기적 조정과 협력은 인도적 지원의 성과에 결정적인 영향을 미치는 핵심 요소가 되었다.

[그림 Ⅱ-1] UNOCHA의 인도적 지원 클러스터(cluster) 시스템



출처: https://www.unocha.org/we-coordinate

2. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략

가. 국제사회의 인도적 지원 행위자

국제사회의 인도적 지원과 관련한 법제도 및 정책을 보기 위해서는 인도적 지원 분야에서 어떠한 행위자(actor)가 존재하는지를 우선 살펴볼 필요가 있다. 다양한 행위자들에 의해서 인도적 지원이 이루어지고 있고, 이들에 의해서 법제도 및 정책이 정립되고 있기 때문이다. Maxwell & Gelsdorf(2024)는 인도적 지원 행위자의 유형을 광범위하게 분류하고 있는데 각종 재난으로 인해 영향을 받는 피해인구(affected people)와의 근접성, 인도주의 가치 추구의 정도 등을 기준으로 크게 다음과 같이 세 가지 유형으로 나누고 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 인도적 지원 행위자의 유형

유형	행위자들
1차 행위자 피해를 입은 지역사회와 최초 대응자(Affected Communities and Responders of First Resort)	피해인구와 그들이 속한 지역사회, 재난이 발생한 국가의 정부, 재난이 발생한 국가의 NGO 및 지역사회 기반 조직들, 디아스포라 그룹
2차 행위자 전통적으로 정립된 인도주의 시스템(Traditional Established Humanitarian System)	적십자·적신월 운동, UN과 특별기구, 국제 NGO, NGO 조정 및 옹호기구, 학습 네트워크, 인도주의 공여국
3차 행위자 광의의 인도주의 네트워크(Wider Humanitarian Network)	군대, 평화유지군, 언론, 자원봉사 및 풀뿌리 조직, 종교단체, 지역의 정부간 기구 및 신앙 기반 조직들, 민간 기부자, 개발행위자, 국제금융기구

출처: Maxwell & Gelsdorf(2024)

1) 1차 행위자

어떤 위기이든 그에 대한 최초 대응은 피해를 입은 지역사회 자체에서 이루어진다. 신속하고, 적절한 외부의 지원이 없는 경우 지역사회는 자신이 보유하고 있는 수단을 통해 대응할 수밖에 없다. 전 세계적으로 영향을 받은 지역사회에 대한 지원은 해당 국가의 정부나 조직화된 인도주의 기관에 의해서 이루어지는 것이 아니라 피해인구 자신의 커뮤니티, 지역기업, 자원봉사자, 디아스포라 그룹, 기타 사회적 네트워크에 의해서 이루어지고 있다.[10]

10) Maxwell & Gelsdorf(2024): 91-92.

대부분의 국제 문서, 기준, 결정들은 재난이 발생했을 때 이에 대한 인도적 지원을 제공해야 할 일차적인 책임은 해당 국가의 정부가 부담한다고 보고 있다.[11] 특히 최근에는 자연재난에 대해서 재난을 당한 국가의 정부가 자체적으로 비상 상황을 관리하는 경우가 늘어나는 추세이다. 그러나 비상 상황을 관리할 수 있는 역량이 부족한 국가의 경우에는 국제사회의 지원이 불가피하고, 이 경우 재난이 발생한 국가는 국제사회의 지원을 조정하는 역할을 담당하게 된다. 재난위험경감(DRR) 또한 정부의 역할이 중시되는 분야라고 할 수 있다.[12] 재난이 발생한 국가의 정부는 국제사회의 지원에 대한 통제를 가하는 경우가 많은데 반복적인 재해를 방지하기 위한 경우 해당 정부의 정치적 위상을 제고하기 위한 경우 등 그 동기는 매우 다양하다.[13] 국가 주권 존중의 차원에서 피해발생국 정부의 동의를 조건으로 비로소 외부의 국제사회가 지원하는 게 가능했던 것이 지난날의 관습법이라고 할 수 있겠으나 오늘날 이러한 지원이 희생자들에게 효과적으로 주어지도록 하기 위해서는 피해발생국 정부의 동의권을 제한해야 한다는 논의가 많은 상태이다.[14]

재난이 발생한 국가의 국내 NGO 및 지역사회 기반 조직들도 인도적 지원에 참여한다. 이들은 특히 접근이 어려운 지역에서 중요한 역할을 할 수 있다. 다만 독자적으로 인도적 지원에 참여하기보다는 국제사회 지원의 하도급(sub-contractor)에 머무르는 경우가 많다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 이러한 조직들의 역량을 강화하고 자금 지원을 강화하는 것이 필요하다고 지적되며[15], 이는 최근 강조되고 있는 현지화(localization)와도 연관된다고 할 수 있다.

2) 2차 행위자

대표적인 2차 행위자인 국제 적십자·적신월 운동(Red Cross and Red Crescent Movement)은 세계 최대 규모의, 가장 오래된 인도주의 활동단체라고 할 수 있는데, UN과 같은 정부 간 기구나 다른 인도주의 NGO와는 구별되는 독특한 조직으로 구성되어 있다. 이는 크게 세 가지 조직으로 구성되어 있는데, 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross, 이하 'ICRC'), 191개에 이르는 지역(회원국)의 적십자·적신월사 연맹(International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, 이하 'IFRC')이 그것이다.

---

11) 오시진(2015). "재난 발생 시 일방적 인도적 지원에 대한 국제법적 검토", 법학논총 제22권 제3호, 조선대학교 법학연구원, 650면.
12) UNISDR·국민안전처·인천광역시(2015), 「센다이재난 위험경감강령 2015-2030」, 8면.
13) Maxwell & Gelsdorf(2024): 92-93.
14) 김석현(2015). "'인도적 지원'(Humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요쟁점", 국제법평론 제41호, 3-4면.
15) 외교부(2015). "우리나라의 인도적 지원 전략", 98면.

우선 ICRC[16]는 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL)하에서 영구적인 권한을 부여받은 유일한 기구이다.[17] 따라서 ICRC는 인도주의 원칙을 엄격하게 준수하며, 특히 무력 분쟁과 이에 따른 결과에 초점을 맞추고 있는 조직 중에서 가장 중요한 기구라고 할 수 있다. 이들은 UN이나 NGO와 함께 일하기보다는 지역의 적십자·적신월사와 함께 일한다.[18] ICRC는 또한 국제인도법을 보급하는 역할을 맡는다. 다음으로 적십자·적신월사는 전 세계 대부분의 국가에 있으며, 공중보건, 재난 대비 및 대응, 혈액 제공, 긴급구호 등의 업무를 한다.[19] 마지막으로 IFRC는 전 세계 자연 재난 발생에 대비해 글로벌 재해대비센터(Global Disaster Preparedness Center, 이하 'GDPC')를 설립하고, 지역사회의 회복력을 향상시키기 위한 서비스 지향적이고 수요 중심적인 접근 방식을 통해 각 지역의 적십자사 및 적신월사가 국가와 사회의 재해 관리 역량을 강화할 수 있도록 돕고 있다.[20]

우리나라 외교부와 IFRC 그리고 대한적십자사는 2012년 6월에 대규모 재해 지역의 구호 활동 등 인도적 지원 활동에 대한 세 기관 간 협력관계를 더 확대·심화시켜 나가기 위해 3자 간 양해각서(MOU)를 체결하기도 했다(외교통상부 보도자료, 2012년 6월 22일 자). 적십자·적신월 운동은 인도적 지원 4대 원칙을 비롯하여 인도적 지원의 국제규범 형성에 중요한 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 현장에서의 인도적 지원 활동에도 적극적으로 참여하고 있기 때문에 인도적 지원에 있어 매우 중요한 행위자라고 할 수 있다.

16) 본 연구의 일환으로 본 연구팀이 2024년 12월에 스위스 제네바 출장 시에 방문하여 인터뷰를 실시함.
17) BritishRedCross, About Us, The fundamental rules of international humanitarian law(https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/protecting-people-in-armed-conflict/international-humanitarian-law#Fundamental, 최종방문일: 2025.2.10.).
18) BritishRedCross, About Us, Protecting people in armed conflict(https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/protecting-people-in-armed-conflict, 최종방문일: 2025.2.10.).
19) IFRC, OUR WORK, Emergency health(https://www.ifrc.org/our-work/health-and-care/emergency-health, 최종방문일: 2025.2.10.).
20) GDPC, About GDPC(https://preparecenter.org/gdpc-overview, 최종방문일: 2025.2.10.).

〈표 Ⅱ-3〉 적십자·적신월 운동의 조직 및 기능[21)]

조직	주요 기능
국제적십자위원회 (ICRC)	• 무력 충돌 시 인도주의 활동 수행 (Protection & Assistance) • 국제인도법 증진 (Promoting International Humanitarian Law) • 무력분쟁지역 지뢰 제거사업 (Mine Action) • 인도적 활동 관련 홍보 (Humanitarian Diplomacy) • 각국 적십자사와의 협력 (Cooperation with National Societies) • 민간부문과의 관계 수립 (Private Sector Relations)
국제적십자사 · 적신월사연맹(IFRC)	• 재난구호: 긴급구호물품, 기초보건, 의료서비스, 식수환경, 주거지 등 긴급구호에서 재건복구까지 이어지는 이재민 구호 활동 • 개발협력 – 재난관리: 재난위험경감, 재난 대비 활동, 국제재난법 홍보 – 기초보건: 물과 위생 환경 개선, 인식개선, 의료 활동, 혈액사업, HIV 예방 활동 등 – 지역사회개발: 소득증대지원 등의 생계지원 활동 • 각국 적십자사 및 적신월사와의 협력 – 저개발국 적십자사 역량 강화 지원, 적십자사 간 조정 역할
지역적십자 · 적신월사	• 구호 사업, 안전 사업 • 사회봉사 사업, 청소년 사업 • 병원 사업, 의료정보 사업, 지역 보건 사업, 혈액 사업 • 인도법 보급 사업

출처: https://overseas.mofa.go.kr/www/brd/m_24969/list.do

2차 세계대전 이후에 세워진 UN 역시 중요한 2차 행위자이다. UN은 그 기능을 지속적으로 확대해 왔으며, 국제 인도적 지원 활동에 있어 중요한 매개 역할을 하고 있다. 특히 글로벌 인도적 지원을 조정하는 역할을 맡고 있는 UNOCHA[22)]가 핵심적인 조직이라고 할 수 있는데, 이 기구는 모든 UN 기구와 NGO, 양자 간 기구, 기타 인도주의 활동들의 인도적 지원활동을 조정하는 역할을 담당하고 있다. UNOCHA는 공식적인 인도주의 시스템을 감독하고, 옹호 노력, 정보 관리, 정책 개발, 연구 및 자금 조달 등을 지원하는 역할을 한다.[23)] 다른 UN 기구들도 인도적 지원과 관련한 다양한 임무를 맡고 있다. UNHCR[24)], UNICEF[25)], WFP[26)], WHO[27)], FAO[28)], IOM[29)] 등이 대표적이다.

21) https://overseas.mofa.go.kr/www/brd/m_24969/list.do (최종방문일: 2024.12.29.).
22) 본 연구의 일환으로 본 연구팀이 2024년 12월에 스위스 제네바 출장 시에 방문하여 인터뷰를 실시함.
23) OCHA, What We Do(https://www.unocha.org/we-advocate, 최종방문일: 2025.2.10.).
24) 본 연구의 일환으로 본 연구팀이 2024년 12월에 스위스 제네바 출장 시에 방문하여 인터뷰를 실시함.
25) https://www.evidenceaction.org/about?gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMI7Me6jNK4iwMVOV0PAh2sKyUQEAAYASABEgIqlfD_BwE (최종방문일: 2025.2.10.).
26) https://ko.wfp.org/who-we-are (최종방문일: 2025.2.10.).
27) https://www.who.int/about (최종방문일: 2025.2.10.).
28) https://www.fao.org/about/about-fao/en/ (최종방문일: 2025.2.10.).
29) https://www.iom.int/humanitarian-assistance (최종방문일: 2025.2.10.).

한편 인도적 지원 활동을 총괄하는 IASC도 중요한 역할을 하고 있다. 이 기관은 UN 총회 결의 46/182를 기반으로 1992년 6월 설립되었다. IASC는 조정, 정책 개발, 의사결정을 위한 토론의 장으로서 인도적 위기 상황에서 각 기구 간의 조정 및 협력을 촉진하는 역할을 통해 인도적 대응의 효율성과 일관성을 높이는 것을 목적으로 하며[30], UN 기구와 NGO 등 다양한 기관들이 IASC에 참여한다. 이에 UN 총회는 48/57의 결의로 IASC를 인도적 지원의 기관 간 협력을 위한 주요 체제로 선언했다. IASC의 구성은 다음과 같다.

〈표 Ⅱ-4〉 IASC의 구성[31]

유형	구성
영구멤버 (Permanent Member)	FAO, IOM, OHCHR, OCHA, UNDP, UNICEF, UNHCR, UN-HABITAT, UNFPA, UN Women, WFP, WHO
정기초청멤버 (Standing Invitee)	ICRC, IFRC, the UN Special Rapporteur on the Human Rights of IDPs, World Bank, NGO협의체(ICVA, InterAction and SCHR)

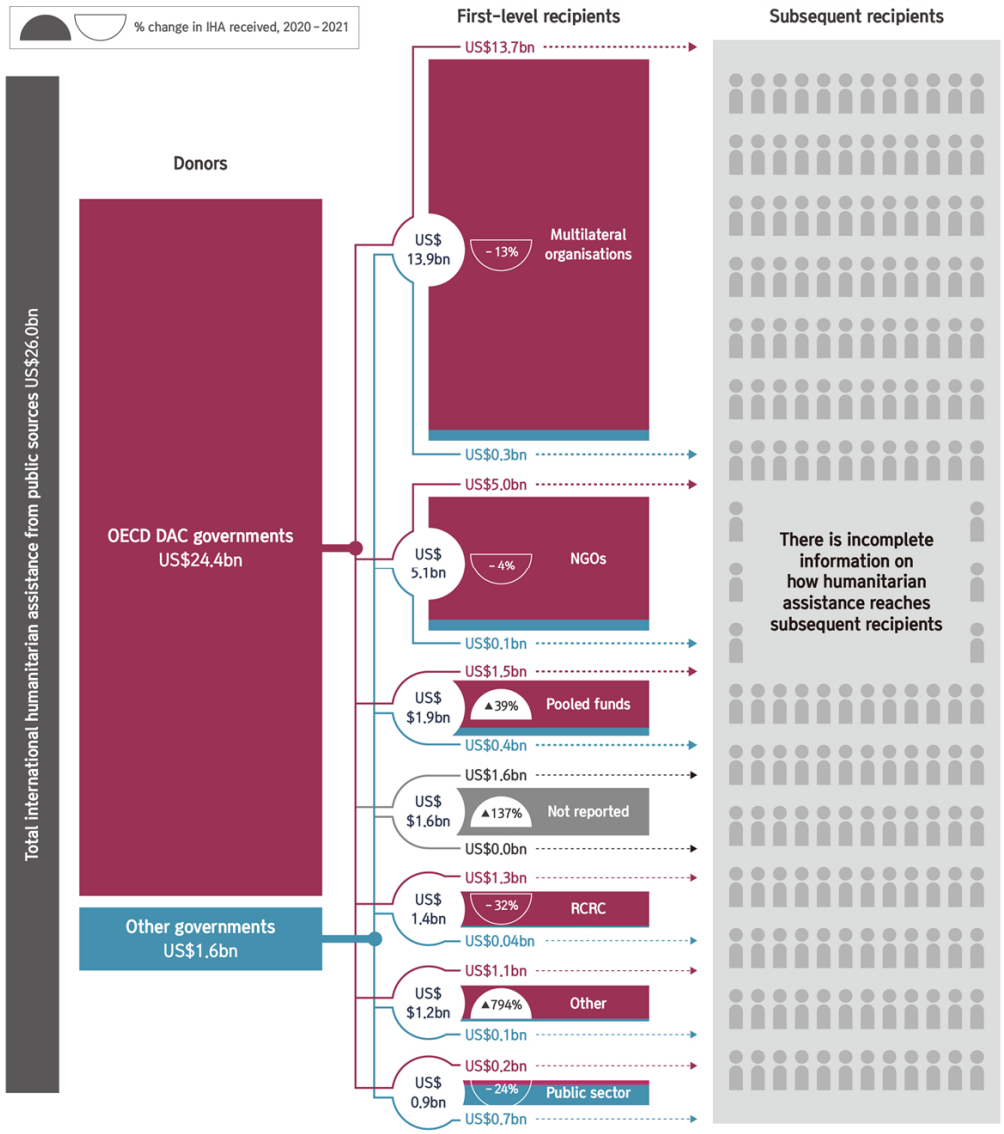
출처: https://interagencystandingcommittee.org/about-inter-agency-standing-committee/iasc-membership

UNOCHA가 IASC의 사무국 역할을 하고 있으며, IASC가 인도적 대응의 전반적인 전략과 정책을 조정한다면 UNOCHA는 IASC의 정책을 실행하며, 현장에서 각 기구와 협력하여 조정하고 대응을 관리한다. IASC는 UNOCHA를 통해 인도적 지원 클러스터 시스템을 운영하고 있는데[32], 분야별로 해당 UN 기구들이 주도하는 구조로 되어 있다.

인도적 지원 활동을 하는 국제 NGO들도 물품과 서비스를 현장에서 제공하는 주요 실행파트너로서 2차 행위자 역할을 수행하고 있으며, 대다수 자금을 운영하고 집행하는 것을 책임진다. 이들은 2020년 OECD DAC 회원국이 제공하는 지원금 244억 달러 중 19%인 51억 달러를 지원받았으며, 이는 다자간 국제기구(54%)에 이어 2번째로 높은 비율이었다.

30) https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee (최종방문일: 2025.2.10.).
31) https://interagencystandingcommittee.org/about-inter-agency-standing-committee/iasc-membership (최종방문일: 2024.12.29.).
32) 명시적으로 규정되어 있기보다는 각 업무의 담당자를 누구로 하고 있는지 등을 통해 간접적으로 확인이 가능함. 예를 들어 IASC의 긴급구호조정관(ERC)은 OCHA의 ERC이기도 함. https://interagencystandingcommittee.org/emergency-relief-coordinator (최종방문일: 2025.2.10.).

[그림 Ⅱ-2] 인도주의 자금 지원 수령자



출처: Development Initiatives based on UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Financial Tracking Service (FTS) data, Development Initiatives 사이트에서 재인용

국제 NGO들 중 개별 NGO의 경우 인도주의 시스템의 최고위급에 미칠 수 있는 영향력에 한계가 있다. 하지만 주요 NGO의 연합체가 존재하고 있는 만큼 이를 통해 이들은 국제적인 의사결정에 참여하여 영향력을 행사하고 있다. 대표적인 인도주의 NGO들의 연합체로는 국제 자원봉사 기관 협의회(International Council of Voluntary Agencies, 이하 'ICVA'), VOICE(Voluntary

Organizations in Cooperation in Emergencies), 인도주의 대응 운영위원회(Steering Committee for Humanitarian Response, 이하 'SCHR') 등을 들 수 있다. ICVA는 인도적 지원에 NGO의 공평하고 포괄적인 참여와 다중 이해관계자의 파트너십을 강조해 왔다.[33] SCHR은 프로그램 개발에 있어서 동료검토(peer review)를 최초로 도입했다.[34] 미국을 기반으로 하는 InterAction은 조직의 연결성, 재원, 커뮤니케이션, 인적 자원 시스템 등의 조직 거버넌스를 다루는 '민간자원조직표준'(Private Voluntary Organization Standards)을 수립하였다.[35] 이 외에도 재난대비나 리스크 저감 프로그램 등에 대한 실제적인 도구들을 개발하는 데에 초점이 맞추어진 ECB(Emergency Capacity-Building), 아프리카와 아시아 등의 NGO로 구성되어 있는 NEAR(Network for Empowered Aid Response) 등이 있다.[36] 이들 중에서 ICVA, InterAction, SCHR은 앞서 보았듯이 IASC의 정기초청 멤버(Standing Invitee)의 지위를 가지고 있기도 하다.

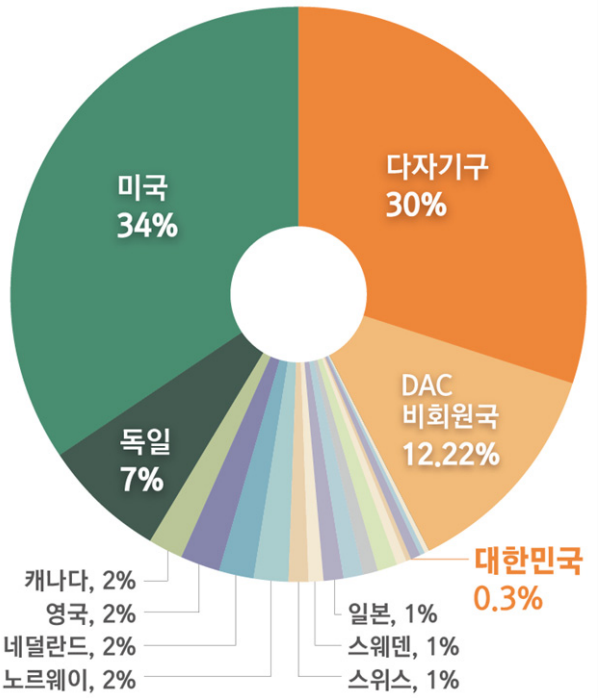
다음으로 중요한 NGO 유형으로 인도주의 활동을 강화하기 위한 연구, 평가, 증거수집 등에 맞추어진 NGO가 있다. 대표적인 예로 1994년 르완다 대학살에 대한 대응으로 설립된 ALNAP(Action Learning Network for Accountability and Performance)를 들 수 있다. 이 기구의 임무는 인도주의 시스템과 성과를 평가하여, 가장 취약한 사람들에게 원칙적인 지원과 보호를 제공할 수 있는 국제 인도주의 시스템을 구축할 수 있도록 개선사항을 권고하는 데에 있다.[37] ELRHA(Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance)도 유사한 임무를 맡고 있다. 또한 CALP(Cash Learning Partnership) Network는 현금과 바우처의 지원이 물리적인 상품을 분배하는 것보다는 빠르고, 현물배분보다 수혜자당 비용이 저렴하며, 사람들의 필요에 따른 맞춤형 지원이 가능함을 주장하면서, 지원 프로그램의 규모와 질을 높이는 데에 초점을 맞추고 있다.[38]

대부분 인도적 지원은 개별 정부 또는 유럽연합(EU)이나 아프리카연합(AU)과 같은 다자기구를

33) ICVA, Our Vision and Values, https://www.icvanetwork.org/about-icva/ (최종방문일: 2025.2.10.).
34) Oelreich. Eva(2006), "The SCHR Peer Review process: Oxfam's experience", Humanitarian Practice Network Issue 33, Humanitarian Policy Group, p. 42.
35) InterAction, Members, NGO Standards History, https://www.interaction.org/standards/ (최종방문일: 2025.2.10.).
36) Maxwell & Gelsdorf(2024): 100-101.
37) ALNAP, What ALNAP does, https://alnap.org/about/ (최종방문일: 2025.2.10.).
38) Cate Turton, "Cash and voucher assistance is 'life-saving': We urgently need to make the case" CALP NETWORK, 2025, https://www.calpnetwork.org/blog/cash-and-voucher-assistance-is-life-saving-we-urgently-need-to-make-the-case/ (최종방문일: 2025.2.10.).

자금원으로 한다. 아래 [그림 Ⅱ-3]에서 알 수 있듯이 미국(34%)과 다자기구(30%)가 차지하는 비율이 60%를 상회한다. 그 밖에 DAC 비회원국에 의한 자금 지원도 3위로 큰 비중을 차지하고 있다.

[그림 Ⅱ-3] 2022년 국가별 인도적 지원 비중



출처: Our Promise(2024), 월드비전 이슈브리프 제17호, 10면, 도표 9 재인용

개별국가의 개발원조기구들은 인도적 지원에 특화된 조직을 두고 있는 경우들이 적지 않다. 대표적으로 미국의 USAID 산하의 OFDA(Office of US Foreign Disaster Assistance)를 들 수 있는데, 이는 현재 BHA(Bureau for Humanitarian Assistance)로 변경되었다. 그러나 포스트 코로나 시대를 맞이하여 인도적 지원의 필요액 대비 실제 국제사회의 지원율은 50%대 수준이고, 특히 2023년에는 40%를 채우지 못하여 역대 최저치를 기록하였다. 또한 현재 인도적 지원 자금은 50% 이상이 미국, 독일, 캐나다, 영국, 네덜란드 등의 국가에 지나치게 의존하고 있어 문제로 지적된다. 이에 국제사회는 국민총소득(GNI) 대비 기여도가 낮은 우리나라(2022년 기준)를 비롯한 공여국들의 적극적인 기여 확대를 요구하고 있다.[39]

39) Our Promise(2024), 월드비전 이슈브리프 제17호, 10면.

본 연구는 이러한 상황을 인식하여 다른 국가의 인도적 지원 현황 등을 확인하기 위해 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드의 인도적 지원 기관을 직접 방문하여 인터뷰 및 사례 연구를 실시하였다. 조사 내용은 국가별 브리프 부분에서 소개하도록 한다.

3) 3차 행위자

자원봉사 및 풀뿌리 조직들을 비롯해 종교단체들도 인도적 지원에 다양하게 참여하고 있다. 이 중 종교 기반 단체들의 경우 그들의 인도적 지원 행위들이 효과적이고 가치가 있음에도 불구하고 선교적인 목표를 인도적 지원과 연계할 경우에는 중립성과 공평성을 저해하는 문제가 발생할 수 있다.[40] 나아가, ASEAN(동남아시아연합), OIC(이슬람협력기구), AU(아프리카연합) 등과 같이 지역에 기반한 정부 간 기구들도 인도적 지원에 많은 영향을 미치고 있다. 이러한 지역의 국가 간 연합은 회원국 간의 일치성을 강화하면서도 주권을 보호하려는 동기를 반영하고 있다. 서구 국가들은 이러한 지역의 정부 간 기구들의 동기가 순수하지 않고, 전문성이 떨어진다는 점에서 비판적인 시각을 보이기도 한다. 그러나 인도적 지원에 있어서 이러한 지역 정부 간 기구들의 중요성은 점차 높아지고 있는 추세이다.[41]

언론도 3차 행위자로서 주목할 만하다. 물론 언론 자체는 인도적 지원을 제공하는 것은 아니지만 언론은 ① 재난 이전(조기경보, 재난대비 등), ② 재난 중(무엇을 해야 할지, 어디로 가야 하는지 혹은 가지 말아야 하는지, 위협상황에 대한 업데이트, 조사, 구호물자 확보 및 인력 동원, 공중보건 캠페인 등), ③ 재난 후(조정 협력, 접근제한, 경험을 통한 학습 등)에 필수적으로 활용된다. 성공적인 재난 경감, 대비, 대응 및 복구를 위해서는 목적에 맞는 시의적절한 커뮤니케이션이 중요하다. 따라서 다양한 언론을 활용함으로써 재난 극복을 위한 인도적 지원의 효율성을 극대화할 수 있다.[42]

민간 기부자들의 역할도 늘어나고 있다. 인도적 지원 자금원의 4분의 1이 민간 기부자들로부터 나오고 있으며, 이들 대다수는 개인이다. 월드비전(World Vision)이나 국경 없는 의사회(MSF)와 같은 대형 NGO들도 민간 기부자들에게 의존하고 있다. 이러한 민간 기부자들은 안정적이고 탄력적인 인도주의 자금원이 되고 있다. 이에 비해 대형 기관의 기부는 예측 가능성이 낮고 특정 목적에 사용되도록 제한된 경우가 많다. 재단들의 역할도 늘어나고 있는데, 재단들은 기부를 할 뿐만 아니라 정책 개발에도 많이 참여한다.[43]

---

40) Maxwell & Gelsdorf(2024), 108-109.
41) Maxwell & Gelsdorf(2024), 109.
42) KCOC(2014). "All in Diary 2014 인도적 지원사업 수행 시 알아야 할 모든 것", 72면.

기업들 역시 직간접적으로 인도주의 활동에 점점 더 많이 참여하고 있다. 이들은 다국적기업으로부터 재난발생국의 현지 기업에 이르기까지 매우 다양하다. 이 기업들은 자금원이 되기도 하지만 전문성의 원천이 되기도 한다. 예를 들어 DHL과 Ericsson과 같은 기업들은 인도적 지원과 관련한 물류배송 및 정보통신 분야에 여러 해 동안 참여했다. Google의 경우에도 인도적 지원을 지원하는 엔지니어링 솔루션을 개발하는 데 있어 중요한 역할을 했다. Meta(메타)는 UNICEF가 아동 관련 데이터를 관리하는 데 참여하기도 했다. 그러나 이러한 기업들의 인도주의 활동의 참여는 논란이 되곤 하는데, 이 기업들이 순수한 인도주의적 동기에 참여하기보다는 이윤 창출의 동기로 참여하는 경우가 많기 때문이다.[44]

세계은행(World Bank), 유럽투자은행(European Investment Bank) 등과 같은 국제금융기구(International Financial Institution, IFI)들은 전통적인 국제개발협력 분야에서 중요한 행위자라고 할 수 있는데, 인도주의 활동 분야에서도 이들의 중요성이 높아지고 있다. 특히 세계은행은 개발도상국들의 난민 문제가 국가 발전에 중요한 저해요인이 되고 있다고 보면서 취약국가에 대한 지원을 늘리고 있다.[45] SPF(State and Peacebuilding Fund) 등을 운영하고 있는 것이 그러한 예이다.

한편 군대(military)도 인도주의 행위에 있어서 중요한 역할을 한다. 제네바협약(제4협약)은 점령국이 이용 가능한 모든 수단을 활용하여 (피점령국) 주민의 식량 및 의료품의 공급을 확보할 의무와, 병원의 시설, 공중보건 및 위생을 확보하고 유지할 의무를 진다고 규정을 두고 있다(동 협약 제55조 및 제56조). 또한 군대는 재난이 발생한 국가에서 전투기를 이용하여 공중에서 식량을 투하한다든지, 피난민들에게 도피구역(safe haven)을 제공한다든지, 인도적 지원 활동가들을 보호하는 등의 업무 등을 통해서 다양하게 인도적 지원에 참여한다. 그러나 군대의 임무와 인도적 지원의 경계가 느슨해짐에 따라 다음과 같은 비판들이 나타나고 있다. 인도적 지원 활동가들이 군대의 임무에 협조하게 될 경우 중립성과 공평성 원칙을 저해할 우려가 있다는 지적, 현지인들의 보호보다 인도적 지원 활동가의 보호를 우선시할 수 있어 문제가 있다는 지적 등이 그것이다.[46] 이러한 지적에 대응하기 위해 IASC는 민군관계에 관한 정책문서를 2004년

43) KCOC(2014). "All in Diary 2014 인도적 지원사업 수행 시 알아야 할 모든 것", 37면.
44) 홍지영(2016). "한국의 해외긴급구호 및 인도적 지원 정책의 거버넌스 구축과정과 그 복합요인", 한국정치연구 25(1), 서울대학교 한국정치연구소, 44면.
45) World Bank, "A More Sustainable Future for Refugees and Host Communities", https://live.worldbank.org/en/event/2024/a-more-sustainable-future-for-refugees-and-host-communities (최종방문일: 2025.2.10.).
46) Frederick C. Cuny(1989), "Use of the Military in Humanitarian Relief", https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/cuny/laptop/humanrelief.html (최종방문일: 2025.2.10.).

도에 발표한 바 있는데, 이 내용은 뒤에서 다시 살펴보도록 한다.

아울러 UN 또는 개별국가 산하의 평화유지군들도 분쟁 지역에서 평화를 유지하고, 지뢰를 제거하는 등의 활동을 한다. 그 목적으로만 보면 이러한 평화유지군은 모든 분쟁 당사자로부터 환영을 받아 마땅하다. 하지만 현실에서 평화유지군은 현지에서 분쟁에 대한 개입자로 여겨진다. 이러한 평화유지군을 파견하는 경우는 두 가지가 있는데, 하나는 UN헌장 제6장에 의해서 분쟁의 평화로운 해결에 기여하는 평화유지군을 파견하는 경우이며, 다른 하나는 제7장에 의해서 일방의 침략행위가 있을 때 이에 대응하여 안전보장이사회의 결의로 무장한 평화유지군을 파견하는 경우이다.[47]

4) UN의 인도주의 관련 조직

대표적인 인도적 지원 행위자라고 할 수 있는 UN의 인도주의 관련 조직을 좀 더 상세하게 살펴볼 필요가 있다. 이는 국가단위와 국제단위로 나누어서 볼 수 있는데, 보호책임에 초점을 맞추어 각 기관들이 어떻게 역할 분담을 하고 있는지를 살펴보도록 한다.

가) 국가단위(country-level)

인도주의 조정관은 인간의 고통을 완화하고 도움이 필요한 사람들의 생명, 생계, 존엄성을 보호하기 위한 국가 차원의 인도주의적 조치를 조정하는 전반적인 책임을 지고 이를 보장한다. 구체적으로는 1) 인도주의 보호전략의 개발 및 실행을 주도하고 조정하는 등 전략적 인도주의 계획 및 의사결정에서 보호우선순위를 파악하고 이를 해결하며, 2) 보호대응에 충분한 자금이 할당될 수 있도록 필요한 모든 노력을 기울이고, 3) 관련 기관의 옹호 노력을 조정하며, 필요시 민간옹호 또는 공공옹호를 통해 비국가 행위자를 포함한 모든 당사자에 의한 인권과 국제인도법 존중을 촉진하고, 4) 인도주의 단체와 비국가 행위자를 포함한 관련 당사자와의 협상을 주도 또는 촉진함으로써 피해 인구에 대한 인도주의 단체의 자유롭고 시의적절하며 안전하고 방해받지 않는 접근을 확보하는 데 필요한 모든 노력을 기울인다.[48]

또한 인도주의 조정관은 복잡한 보호 문제를 해결하기 위한 분석과 공동의 노력이 가능하도록 인도주의 행위자 간의 협력을 촉진할 책임이 있다. 여기에는 인도주의 활동가들이 현 상황에서 부딪치는 어려운 문제를 공동으로 해결하도록 장려하는 것이 포함된다. 정보에 입각한 의사결

47) UN, “Mandates and the legal basis for peacekeeping”, https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping (최종방문일: 2025.2.10.).
48) IASC, 2016a: 25.

정, 옹호 및 협상을 위해 인도주의 조정관은 보호 클러스터 및 기타 관련 국내 및 국제 행위자들로부터 보호상황에 대한 심층적이고 종합적인 분석을 정기적으로 구해야 한다. 인도주의 조정관(HC)은 인도적 지원 국가팀(Humanitarian Country Team, HCT)과 함께 보호위협을 해결하기 위해 다양한 인도주의 및 비인도주의 행위자들과의 협력과 참여를 촉진하고 조정할 책임이 있다.[49]

인도주의 조정관(HC)이 설립하고 이끄는 전략 및 운영 의사결정 및 감독 기관인 인도적 지원 국가팀(HCT)은 각 회원의 전문성과 임무에 따라 보호에 관한 정보와 분석을 공유하고 피해자에 대한 보호를 강화하기 위한 공동의 노력에 우선순위를 정하여 기여해야 한다. 인도주의 국가팀은 보호를 핵심 요소로 하는 인도주의적 대응 전반에 대한 공통의 목표와 우선순위를 설정하는 등 공통의 전략적 문제에 합의할 책임이 있다. 인도주의 국가팀은 보호전략의 개발과 실행을 주도하는데, 이를 위해서는 보호에 대한 정기적인 논의를 통해 우선순위를 파악하고 조율된 옹호를 포함한 즉각적인 조치를 취하여 인간의 고통을 완화하며 도움이 필요한 사람들의 생명, 생계, 존엄성을 보호하는 것이 필요하다.[50]

클러스터 간 조정(Inter-Cluster Coordination, ICC)은 누가, 무엇으로부터, 누구로부터 위험에 처해 있는지 클러스터 간 공유된 이해를 위한 조정된 평가와 공동 분석을 포함하여 인도적 프로그램 주기에서 보호와 보호 주류화의 통합을 촉진한다. 클러스터 간 조정은 기술적 전문성을 제공하는 보호 클러스터와 긴밀히 협력하여 상황에 적합한 집단적 접근을 촉진함으로써 클러스터의 보호 주류화를 지원한다. 클러스터 간 조정메커니즘은 대응에 영향을 미치는 작전 전개 상황에 대한 업데이트를 제공하여 인도주의 코디네이터와 인도주의 국가팀이 핵심 옹호 문제를 포함한 보호 우선순위를 파악하고 해결하기 위한 노력을 지원한다.[51]

또한 국가 차원에서 보호 클러스터(protection cluster)는 전문적이고 구체적인 보호 활동의 제공을 지원하고, 정기적인 평가 및 분석을 수행하며, 클러스터 전략을 계획 및 실행하고, 강력한 옹호 활동을 조정하고 기여한다. 보호 클러스터는 클러스터의 표준 책임 외에도 보호 상황에 대한 지속적이고 심층적이며 통합적인 분석을 통해 인도주의 조정관과 인도주의 국가팀이 적시에 정보에 입각한 의사결정을 내리는 데 기여해야 하는데, 이는 피해자의 의미 있는 참여를 통해 가능해진다. 또한 보호 클러스터는 인도주의 조정관과 인도주의 국가팀이 변화하는 작전 상황에 비추어 보호 우선순위를 검토하고 종합적인 보호 성과를 향한 진전을 측정할 수 있도록 보호

49) IASC, 2016a: 25.
50) IASC, 2016a: 25.
51) IASC, 2016a: 26.

위험의 변화 여부와 방법을 지속적으로 모니터링하고 평가해야 한다. 즉, 인도주의 국가팀이 결과 기반 및 결과 수준 정보를 실시간으로 모니터링하도록 지원해야 한다. 또한 보호 클러스터는 보호의 주류화를 지원한다. 또한 다른 클러스터와 협력하여 부문별 대응과 교차하는 가장 만연하고 심각한 보호 위험을 해결하기 위해 전문지식을 제공한다.[52]

위에서 설명한 보호 클러스터의 중요한 역할에도 불구하고, 모든 클러스터와 그 주도 기관은 보호를 인도주의 활동의 중심에 두는 데 기여할 책임이 있다. 따라서 클러스터 조정관은 보호가 인도적 지원 보호 클러스터(HPC)의 모든 단계에 적절히 통합되고 보호가 부문별 프로그램에 주류화 되도록 보장해야 한다. 모든 클러스터는 인도적 지원 계획(Humanitarian Response Plan, HRP)의 의사결정과 개발에 정보를 제공하는 보호 분석에 참여해야 한다. 또한 모든 클러스터는 보호 행위자와 협력하여 보호 행위자가 특정 보호 문제(예: 젠더 기반 폭력, 아동 보호, 심리사회적 지원)에 대응할 수 있도록 의뢰 경로를 마련해야 한다. 또한 모든 클러스터는 의무, 전문성, 기밀유지 프로토콜이 허용하는 한, 피해자의 보호와 관련된 정보를 공유할 것을 약속해야 한다. 또한 인도주의 국가팀 보호전략에 기여할 방법을 결정한 후, 전략을 지원하고 보호 성과를 달성하기 위해 각자의 임무, 자원, 전문성을 활용하는 방식으로 활동과 옹호를 수행하기로 약속해야 한다.[53]

나) 국제단위(global-level)

긴급구호조정관(ERC)은 인도적 지원을 담당하는 관련 기관 및 단체와 협력하고 그들의 임무를 전적으로 존중하여 기관 간 인도적 조치를 조정할 책임이 있다. 긴급구호조정관은 국내 실향민(IDPs)에 대한 보호 및 지원의 기관 간 조정을 위한 중심적인 역할을 담당한다. 긴급구호조정관의 책임에는 보호 및 지원 옹호, 정치적 및 재정적 지원 동원, 안보리 보고, 정부, 인도주의 기관 및 기타 관련 행위자들과의 대화 참여 등이 포함된다. 긴급구호조정관은 인도주의적 행동의 중심에 보호를 두겠다는 시스템 전반의 약속에 따라 인도주의 조정관이 임명되고 관리될 수 있도록 IASC와 협의하도록 노력해야 한다. 긴급구호조정관은 인도주의 조정관과의 정기적인 교류와 대화를 통해 국가 차원의 지속적인 보호 분석을 촉진하여 피해자에 대한 전반적인 위험 감소를 목표로 하는 조정된 대응을 위한 의사결정에 정보를 제공해야 한다. 또한 국가 차원의 분석은 UN 회원국 및 다자 포럼의 지원과 참여를 동원할 수 있는 증거 기반을 긴급구호조정관에게 제공해야 한다.[54]

---

52) IASC, 2016a: 26.
53) IASC, 2016a: 26.
54) IASC, 2016a: 27.

IASC의 전반적인 목표는 영향을 받은 사람들의 보호를 포함한 인도주의적 대응을 개선하는 것이다. 복잡하고 중대한 비상사태에서 IASC의 주요 목표는 다음과 같다. 1) 시스템 전반의 인도주의 정책을 개발하고 합의한다. 2) 인도주의 프로그램에서 조직 간 책임을 할당한다. 3) 모든 인도주의 활동에 대한 공통의 윤리적 프레임워크를 개발하고 합의한다. 4) IASC 외부의 당사자들에게 공통의 인도주의 원칙을 옹호한다. 5) 관련 법제도(국제인권법, 국제인도법, 국제난민법)의 문언과 정신에 따라 개인의 권리에 대한 완전한 존중을 옹호한다. 6) 권한의 격차 또는 운영 능력 부족이 존재하는 영역을 식별하고 해결한다. 7) 시스템 전반에 걸친 인도주의 이슈에 대한 인도주의 단체 간의 분쟁 또는 의견 불일치를 해결한다.[55]

IASC 위원(Principal)은 정책 개발, 대화, 옹호 및 국가와의 참여를 통해 국가 차원의 노력을 지원하는 등 보호를 인도주의 활동의 중심에 두어야 할 책임이 있다. IASC 위원들은 필요한 지원을 제공하고 인도주의 조정관, 인도주의 국가팀, 클러스터 조정관, 보호 클러스터 및 모든 IASC 회원국과 협력하여 보호를 핵심으로 위기 및 피해자의 필요에 대한 시스템 전반의 포괄적인 대응을 달성하기 위해 노력한다.[56] IASC 작업반(Working Group, WG)의 책임에는 IASC의 전략적 결정에 따른 정책 및 지침 개발, 전략적 문제에 대해 IASC에 제안, 인도주의 활동과 직접적인 관련이 있는 정책 문제를 파악하고 정교화하기 위해 긴급 이사단과 협력하는 것이 포함된다. 또한 IASC 작업반은 태스크팀의 업무를 수립하고 감독하며 참조그룹을 설정하고 모니터링할 책임이 있다.[57]

아울러 긴급이사단(Emergency Directors Group, EDG)은 인도주의 조정관(HC)과 인도적 지원 국가팀(HCT)의 리더십과 책임을 지원하고, 긴급 운영에 대한 정기적인 모니터링과 검토를 수행하는 등 IASC 보호 정책 운영과 관련하여 중요한 역할을 담당한다. 구체적으로 긴급 이사단은 다음과 같은 역할을 담당한다. 1) IASC 대표의 의제로 상정된 모든 운영 문제를 포함하여 전략적으로 우려되는 운영 문제에 대해 IASC에 조언한다. 2) 합동 현장 임무를 포함하여 비상임무 수행에 대한 정기적인 모니터링 및 검토를 수행한다. 3) 인도주의 조정관과 인도주의 국가팀을 지원하기 위해 기관 및 글로벌 클러스터 자원을 동원하여 작전상의 어려움과 격차를 해소한다. 4) 향후 고위험 시나리오를 고려하고 인도주의 코디네이터와 인도주의 국가팀을 지원하기 위한 적절한 초기 조치를 결정한다. 5) 혁신적 의제 의정서에 정의된 대로 시스템 전반의 비상대응을 활성화하고 실행하는 데 있어 IASC 책임자를 지원한다. 6) 정책 격차를 해소하고 정책

55) IASC, 2016a: 27.
56) IASC, 2016a: 27.
57) IASC, 2016a: 27.

수립에 정보를 제공하기 위해 IASC 실무그룹과 적절한 정보 공유를 보장한다. 7) 고위혁신의제 실행팀(Senior Transformative Agenda Implementation Team, STAIT)과 긴밀히 협력하여 모니터링, 역량 및 지침을 포함한 혁신의제의 도출 및 실행을 보장한다.[58]

보호와 관련된 전문성, 자원, 역량을 갖춘 파트너들을 위한 플랫폼을 제공하는 글로벌 보호 클러스터(Global Protection Cluster, GPC)는 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugee, 이하 'UNHCR')가 주도하여 글로벌 차원의 기관 간 정책 자문을 조정하고 기여하며, 현장의 보호 클러스터에 클러스터 책임(전략 개발, 정보 관리, 평가 및 분석, 운영 제공 등)에 대한 지침을 제공하고, 인도적 활동(비난민 상황)에서 보호 대응을 지원하며, 분쟁 및 재난으로 인한 복잡한 긴급 상황에서 보호 관련 표준 및 정책 설정을 주도하고 있다.[59] 보호에 대한 광범위한 정의를 감안하여 글로벌 보호 클러스터(GPC) 내에 책임영역(Areas of Responsibility, AoR)이 설정되었다. 아동 보호, 젠더 기반 폭력(Gender Based Violence, GBV), 지뢰활동(Mine Action, MA), 주택, 토지 및 재산(Housing, Land, Property, HLP)이 그것이다. 이러한 책임 영역은 전문 분야에 대한 기술 자문과 지원을 제공한다. 나아가 현장 수준에서 하위 클러스터(cluster)를 통해 책임 영역을 복제할 수 있으며, 특정 상황별 보호 문제를 해결하기 위해 다른 기술작업반을 구성할 수도 있다. 이때 책임 영역 및 현장 수준 하위 클러스터를 이끄는 조직은 클러스터 리더와 동일한 책임을 갖는다.[60]

나. 인도적 지원 관련 법제도

인도적 지원에 적용될 수 있는 다양한 국제법과 규범들이 존재하는데, 인도적 지원의 기반이 되는 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL), 국제인권법(International Human Rights Law, IHRL), 국제난민법(International Refugee Law, IRL), 그리고 Sphere 기준과 일본의 「인도지원방침」 등에서 주요 법적 근거로 인용되고 있는 국제재난법(International Disaster Law, IDL) 등을 들 수 있다. 이에 해당하는 법제를 표로 제시해보면 다음과 같다.

58) IASC, 2016a: 28.
59) IASC, 2016a: 28.
60) IASC, 2016a: 28.

〈표 Ⅱ-5〉 인도적 지원의 국제법적 기반(Sphere, 2018)

핵심주제	세부내용
국제인도법	- 1949년 제4제네바 협약(The Fourth Geneva Convention/ 다자조약 제218호, 1966. 8. 16. 국내발효) - 1977년 국제적 무력분쟁 희생자 보호에 관한 제네바협약 추가의정서(Protocol Additional to the Geneva Convention: Protection of Victims of International Armed Conflicts) 제1의정서(Protocol I/ 다자조약 제778호, 1982. 7. 15. 국내발효) - 1977년 비국제적 무력분쟁 희생자 보호에 관한 제네바협약 추가의정서(Protocol Additional to the Geneva Convention: Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts) 제2의정서(Protocol II/ 다자조약 제779호, 1982. 7. 15. 국내발효)
국제인권법	- 1966년 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Convention on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR/ 다자조약 제1006, 1990. 7. 10. 국내발효) - 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Convention on Civil and Political Rights: ICCPR/ 다자조약 제1007호, 1990. 7. 10. 국내발효) - 1969년 인종차별철폐협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD/ 다자조약 제667호, 1979. 1. 4. 국내발효) - 1979년 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW/ 다자조약 제855호, 1985. 1. 26. 국내발효) - 1989년 아동권리협약(Convention of the Rights of the Child: CRC/ 다자조약 제1072호, 1991. 12. 20. 국내발효) - 2006년 장애인권리협약(Convention of the Rights of Persons with Disabilities/ 다자조약 제1928호, 2008. 5. 3. 국내발효) - 1948년 집단살해의 방지와 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide/ 다자조약 제1382호, 1951. 1. 12. 국내발효) - 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/ 다자조약 제1272호, 1987. 6. 26. 국내발효) - 1998년 국제형사재판소에 관한 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court/ 다자조약 제1619호, 2003. 2. 1. 국내발효)
국제난민법	- 1951년 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees/ 다자조약 제1166호, 1993. 3. 3. 국내발효) - 1967년 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol relating to the Status of Refugees/ 다자조약 제1115호, 1992. 12. 3. 국내발효)
국제재난법[61]	- 1994년 국제연합요원 및 관련요원의 안전에 관한 협약(Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel/ 다자조약 제1481호, 1999. 1. 15. 국내발효) - 2005년 국제연합요원 및 관련요원의 안전에 관한 협약 선택의정서(Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel/ 2006. 9. 20. 국내발효) - 1991년 UN 인도적 긴급 지원의 조정강화(Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations) - 2005년 효고 행동강령(Hyogo Framework for Action) - 2015년 재난 위험경감을 위한 센다이 강령(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: 2015-2030) - 2004년 국내실향민에 관한 지침(Guiding Principles of Internal Displacement)

61) 국제재난법(international law)은 비교적 최근에 형성되고 있는 법 영역이기는 하지만 인도적 지원에 관한 국제법의 법원(source of law) 중의 하나로 볼 수 있다(Sphere, 2018의 내용 및 김영석 교수의 자문의

1) 국제인도법

국제인도법은 국제법의 한 분야로서 전쟁과 무력 충돌 상황을 규율하는 법이라고 할 수 있다. 국제인도법은 전쟁의 피해를 축소시키려는 목적을 가지고 있다. 이 목적을 위해 국제인도법은 전투원과 비전투원 모두를 불필요한 고통으로부터 보호하고, 전쟁포로, 상병자, 민간인 등 적의 수중에 들어간 사람들의 기본적인 인권을 보장하며, 평화의 회복을 촉진하는 역할을 한다.[62]

국제인도법의 핵심을 이루는 것은 제네바협약이다. 제1협약은 전시 군대의 부상자 및 병자의 상태개선을 목적으로 하며, 제2협약은 해상 군대의 부상자, 병자 및 조난자의 상태개선을 목적으로 하고, 제3협약은 포로의 대우, 게릴라가 포로로 될 수 있는 요건을 규정하며, 제4협약은 일반민간인의 보호를 목적으로 한다. 그런데 그 후의 총력전 또는 게릴라전의 일반화, 전투수단의 변화 등으로 인해 기존의 제네바협약만으로 다양한 전쟁상태에 충분히 대응할 수 없게 됨에 따라 제네바협약은 제1추가 의정서와 제2추가 의정서를 채택하게 되었다.[63]

국제인도법에 따른 의무 내용은 다음과 같다. 첫째, 다음 행위들은 항상 금지된다. 1) 민간인 또는 민간대상물에 대한 표적공격 또는 무차별 공격, 2) 전쟁의 한 방법으로서 민간인을 굶기고, 민간인의 생존에 필수적인 물건을 공격, 파괴, 제거하거나 민간인의 생존에 필수적인 모든 물체를 쓸모없게 만드는 행위, 3) 민간인에 대한 보복 또는 집단적 처벌, 4) 군사목표를 공격으로부터 보호하거나 군사 작전을 보호, 지원 또는 방해하기 위해 민간인을 이용하는 행위, 5) 테러를 확산하기 위한 폭력 행위, 6) 본질적으로 무차별적이고 불필요한 부상이나 불필요한 고통을 유발하는 무기 사용, 또는 환경에 광범위하고 장기적이며 심각한 피해를 입히는 행위 등이 그것이다.

둘째, 인도적 대우의 원칙이다. 적대행위에 가담하지 않았거나 가담한 적이 없는 사람은 인도적으로 대우받아야 하며 살인, 절단, 고문, 잔인하고 굴욕적이거나 모욕적인 대우를 포함하여 생명, 건강, 신체적 또는 정신적 안녕에 대한 폭력으로부터 보호받아야 한다. 강간, 강제 매춘 및 강제추행은 물론 성노예, 착취 및 학대는 어떤 경우에도 금지된다.

셋째, 강제이주에 관한 내용이다. 민간인의 안전을 위해 필수적이거나 불가피한 군사적 이유가

견). 그리고 1994년 국제연합요원 및 관련요원의 안전에 관한 협약이나 2005년 국제연합요원 및 관련요원의 안전에 관한 협약 선택의정서 등의 경우 법적 구속력이 인정된다. 효고행동강령, 재난위험경감을 위한 센다이강령, 국내실향민에 관한 지침 등은 법적 구속력은 없지만 이러한 연성법(soft law)도 국제법의 실질적 법원으로서 볼 수 있다.

62) 김영석(2022), 『국제인도법(개정판)』, 박영사, 3-4면.

63) 오미영(2005), "국제무력충돌과 국제인도법의 적용", 인도법논총 제25호, 33-34면.

없는 한, 국제무력분쟁의 당사자는 점령지의 민간인을 추방하거나 강제로 이주시킬 수 없으며, 비국제 무력분쟁의 당사자는 민간인의 이주를 명령할 수 없다. 강제 이주민은 강제이주 사유가 소멸되는 즉시 자신의 집이나 거주 지역으로 안전하게 돌아갈 권리가 있다. 국가는 자국의 민간인 일부를 자국이 점령한 영토로 추방하거나 이주시킬 수 없다.

넷째, 지원 및 기본생활 조건에 관한 내용이다. 분쟁의 모든 당사자는 민간인의 생존에 필요한 구호 지원이 신속하게 전달되도록 허용하고 도와야 한다. 강제이주 민간인들이 만족할 만한 주거, 위생, 보건, 안전, 영양 상태를 제공받을 수 있도록 가능한 모든 조치를 취해야 한다.

다섯째, 특정한 권리가 있거나 필요가 있는 개인 및 그룹에 관한 내용이다. 여성의 특정 보호, 건강 및 지원 필요는 존중되어야 한다. 아동은 특별한 존중과 보호를 받을 권리가 있다. 15세 미만의 아동은 군대나 무장단체에 모집되거나 직접 또는 간접적으로 적대행위에 참여하도록 허용되어서는 안 된다. 고령자, 장애인, 노약자는 특별한 존중과 보호를 받을 권리가 있다. 병자와 부상자는 가능한 한 지체 없이 그리고 실행 가능한 최대한의 범위에서 보호받고 필요한 치료와 관심을 제공받아야 한다. 가족을 보호해야 하며, 가족 구성원이 헤어지지 않도록 조처하고, 헤어진 경우 가능한 한 빨리 재결합할 수 있도록 해야 한다.[64]

이처럼 국제인도법은 무력충돌이 야기할 수 있는 과도한 피해, 불필요한 고통, 무차별적인 공격의 회피와, 상병자, 포로, 민간인 등 방어수단이 없는 전쟁희생자들을 인도주의 원칙에 입각하여 보호하는 것을 목적으로 한다. 국제인도법은 주로 국제적 무력충돌에 적용되는 것에서 시작하였으나 내전과 같은 비국제적 무력충돌에까지 그 적용범위가 넓어지는 추세에 있다.[65]

2) 국제인권법

인권의 국제적 보호는 2가지의 체제로 구분되는데, UN 헌장 체제(Charter based system)와 다자조약 체제(treaty based system)가 그것이다. 이 중 UN 헌장 체제는 UN 헌장에 의해 설립된 기구에 의한 인권보호체제를 의미하고, 다자조약 체제는 UN 헌장과는 별도의 인권조약을 근거로 하는 보호체제를 의미한다. 전자의 UN 헌장 체제를 이루는 주요 기구로는 UN 총회 및 경제사회이사회, 인권이사회, 인권최고대표사무소, 안전보장이사회 등을 들 수 있다. 후자의 다자조약 체제를 이루는 조약으로는 시민적·정치적 권리규약('B규약'이라고도 한다), 경제적·사회적·문화적 권리규약('A규약'이라고도 한다), 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방

64) IASC, 2016a: 17.
65) 오미영(2012). "비국제적 무력충돌시 국제인도법의 적용", 인도법논총 제32호, 10-11면.

지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등이 있다. 현재 국제인권법은 UN 헌장을 비롯한 수많은 조약들을 중심으로 이루어져 있고, 기타 각종 국제적 최저기준, 보편적으로 인정되는 일반원칙 등이 이를 보완하며, 이에 더하여 지역별로 발전된 지역인권조약 등으로 구성되어 있다.[66]

인권을 존중하고, 보호하고, 실현해야 할 국가의 의무는 무력분쟁이 진행되고 있는 시기를 포함하여 상시적으로 적용된다. 다만 국가의 존망을 위협하는 긴급 상황이 발생하고, 이것이 공개적으로 선언된 경우 국가는 일시적으로 이러한 의무를 면제받을 수 있다(시민적·정치적 권리규약 제4조). 그러나 이러한 예외는 상황의 긴급성으로 인해 엄격하게 요구되는 범위 내에서만 허용되며, 국제인권법하에서의 국가의 의무와 합치되지 않거나 차별적인 형태의 조치가 취해져서는 안 된다. 그리고 어떠한 상황에서도 면제될 수 없는 권리들이 있는데, 1) 생명권, 2) 고문이나 잔혹한, 비인간적인 취급이나 처벌로부터의 자유 또는 동의 없는 의료적, 신체적 실험으로부터의 자유, 3) 노예, 노예무역, 노역 등으로부터의 자유, 4) 모든 사람을 인간으로서 승인하는 것, 5) 사상, 양심, 종교의 자유, 6) 행위 시의 범죄가 아닌 행위로 처벌받지 않는 죄형법정주의 등이 그것이다.[67]

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에는 적용제외 조항이 없으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는 분쟁 또는 일반 비상사태 시에도 규약을 적용한다. 이와 관련, 일반논평 3호에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는 당사국이 규약의 각 권리에 대해 최소한의 필수적 수준의 충족을 보장해야 할 핵심 의무가 있음을 확인했다. 이러한 규약의 해석은 위원회의 후속 일반논평, 특히 건강권에 대한 일반논평 14번과 수권(right to water)에 대한 일반논평 15번에서 더욱 구체화되었으며, 위원회는 이러한 권리와 관련된 핵심 의무는 포기할 수 없음을 확인했다. 또한 아동권리협약에는 적용제외 조항이 없으며 평화 시와 무력분쟁 또는 긴급 상황 모두에 적용된다는 점에 유의하는 것이 중요하다.[68]

국제인권법은 모든 인권을 포괄하는 존중, 보호, 이행의무를 부과하며, 이 세 가지를 통해 국제인권 의무 위반 여부를 판단할 수 있다. 국가는 무언가를 해야 할 의무(적극적 의무)와 무언가를 하지 말아야 할 의무(소극적 의무)가 있으므로 그에 필요한 조치를 하지 않거나 누락 또는 실패하게 되면 국제인권법 위반에 대한 책임을 진다.

첫째, 존중의무(obligation to respect)는 개인의 인권 향유 또는 접근을 방해하는 행위를 자제

66) 이혜영(2020). "법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제", 사법정책연구원, 18-19면.
67) IASC, 2016a: 20.
68) IASC, 2016a: 20.

해야 하는 의무를 말한다. 예를 들어, 분쟁 상황에서 국가는 반대 단체 구성원의 의료 시설 접근을 거부하거나 학교를 군사적으로 점거하는 행위를 삼가야 한다. 이러한 행위는 건강과 교육의 권리 향유에 대한 국가의 직접적인 간섭에 해당하기 때문이다.[69]

둘째, 보호의무(obligation to protect)는 제3자가 저지른 특정 행위를 예방, 조사, 처벌 및 구제를 보장하는 등 제3자가 국민의 권리를 박탈하지 못하도록 보장할 의무를 말한다. 예를 들어, 국가는 보건 및 교육 시설에 대한 무장단체의 공격에 대해 조치를 취해야 하는데, 이는 보건 및 교육에 대한 권리 향유를 위한 핵심 요소이기 때문이다.[70]

셋째, 이행의무(obligation to fulfill)는 인권의 완전한 실현을 위해 필요한 모든 입법, 행정, 예산, 사법 및 기타 조처를 해야 하는 국가의 의무를 말한다. 예를 들어, 국가는 개인이 경제적, 사회적 권리를 스스로 이행할 수 있도록 조처하거나, 필요한 경우 특정 재화와 서비스를 직접 제공할 수 있도록 보장해야 한다. 분쟁이 발생하면 사회 기반시설이 파괴되어 사람들이 스스로 먹고 살 수 없는 상황에 처할 수 있다. 이러한 경우 국가는 식량원조가 국민에게 전달되도록 해야 하며, 이는 건강권 향유의 근본적인 결정 요인이자 기아로부터의 자유와 식량권에 대한 최소한의 존중을 보장할 수 있기 때문이다.[71]

국가는 특히 국제법상 범죄에 해당하는 중대한 국제인권법 위반을 조사하고 기소할 의무가 있다는 점에 유의해야 한다. 이러한 혐의에 대한 국가의 조사는 독립적이고 공정한 기관에 의해 수행되어야 하며 신속하고 철저하며 효과적이어야 한다. 인권침해의 피해자는 배상 및 구제를 포함한 효과적인 구제책을 받을 권리가 있다. 인권 의무의 주요 의무자는 국가이다. 더 나아가 정부와 유사한 기능과 영토에 대한 통제권을 행사하는 사실상의 당국이나 비국가 무장단체의 행위도 그들의 통제하에 있는 개인의 인권에 영향을 미치는 한 국제인권규범과 기준을 존중해야 한다는 기대가 점점 더 커지고 있다.[72]

국제인권법과 앞서 살펴본 국제인도법을 비교해보면 양자 모두 개인의 보호를 위한 법규범이라는 점에서는 공통점을 갖는다. 그러나 양자는 다음과 같은 차이점이 있다. 1) 국제인권법은 평화시와 무력충돌 시에 모두 적용되는 규범이지만 국제인도법은 기본적으로 무력충돌 시에 적용된다. 2) 국제인권법이 무력충돌 시에도 적용되기는 하지만 비상상황 시에 그 적용이 면제될 수

69) IASC, 2016a: 20.
70) IASC, 2016a: 20.
71) IASC, 2016a: 21.
72) IASC, 2016a: 21.

있다. 그러나 국제인도법은 무력충돌 시에도 지켜져야 하는 규범[73]으로서 비상상황임을 이유로 그 적용이 면제될 수 없는 것이 원칙이다.

3) 국제난민법

1945년에 설립된 UN은 난민에 대한 처우 및 그들의 인권보호를 위하여 1948년 12월 10일 UN 총회에서 세계인권선언을 채택하였다. 1950년에는 UNHCR가 설치되었으며, 1951년에는 '난민의 지위에 관한 협약'(Convention relating to the Status of Refugees)이 채택되었다. 1967년에는 위 협약을 보충하기 위해서 '난민의 지위에 관한 의정서'(Protocol relating to the Status of Refugees)가 채택되었다.[74] 1951년의 '난민의 지위에 관한 협약'은 난민 보호 및 처우에 관한 모든 조치를 판단하는 주요 국제표준이 되고 있는데, 이 중에서 가장 중요한 내용으로 '강제송환 금지 원칙'(제33조)을 들 수 있다. 이 원칙에 따르면 난민은 생명이나 자유가 위협받을 수 있는 상황으로 추방되거나 송환되어서는 안 된다.

난민법과 관련하여 주요 쟁점은 난민에 대한 규정이다. 국경을 넘는 모든 사람이 난민은 아니다. 일반적으로 난민은 국제 또는 지역 난민법 관련 문서 또는 UNHCR에서 제공하는 난민 정의의 자격 기준을 충족하는 모든 사람을 말한다. 1951년 '난민의 지위에 관한 협약'에서는 난민을 "인종, 종교, 국적, 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 수 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인해, 자신의 출신 국가 밖에 있는 사람 또는 그러한 공포로 인해 그 국가의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인해 자신의 전 거주 국가 밖에 있는 사람, 국적을 갖지 않고 그러한 사건으로 인해 전 거주 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아갈 의사가 없는 사람"이라고 정의하고 있다(제1조).

우리나라는 1992년 12월 3일에 난민협약에 가입했으며, 난민협약에 기초한 독립된 단행법으로 난민법을 2012년 2월 10일에 제정하여 2013년 7월 1일부터 시행하고 있다. 난민협약 또는 난민법에 따라 난민 지위를 인정받기 위해서는 1) 열거된 박해사유(인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견) 중 하나 이상의 존재, 2) 박해를 받을 우려에 대한 충분한 이유가 있는 공포, 3) 국적국 밖에 있을 것, 4) 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 박해받을 우려에 대한 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 않는 자에 해당하는 요건을 충족해야 한다.[75]

---

73) 김영석, 2022: 5.
74) 권혜원, 2023: 238-239.
75) 이인수(2019). "무력분쟁과 폭력 사태로 인한 실향민에 대한 난민법제의 보호", 인권과 정의 제481호, 213면.

아프리카의 난민 문제의 특정 측면을 규율하는 1969년 OAU 협약을 준수하는 아프리카 국가와 1984년 카르타헤나 선언을 적용하는 라틴 아메리카 국가에서는 난민에 대해 더 광범위한 정의를 내릴 수 있다. 이러한 경우에는 무차별적인 폭력이나 기타 공공질서를 심각하게 교란하는 사건으로 인해 출신국을 떠나야 하는 경우에도 난민 정의가 적용될 수 있다. 또한 국제법상 난민으로 공식 인정을 받았는지 여부와 관계없이 관련 기준을 충족하는 즉시 난민으로 간주되어 특정 보호 및 대우를 받을 자격이 주어진다. 난민으로 인정받기 때문에 난민이 되는 것이 아니라 난민이기 때문에 난민으로 인정받게 된다. 물론 난민보호는 평화에 반하는 범죄, 전쟁 범죄 또는 인도에 반하는 범죄, 난민 국가 밖에서 심각한 비정치적 범죄 또는 UN의 목적과 원칙에 반하는 행위를 저지른 사람에게는 적용되지 않는다. 그래서 이러한 상황에서는 난민법이 적용되지 않을 수 있지만 인권 및 인도주의법이 제공하는 보호는 그대로 유지된다.[76]

국제난민법이 자연재난과 관련하여 적용될 수 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 환경 조건의 악화로 고향을 떠나야만 하는 사람들을 '환경난민'이라고 하는데, 이들은 댐개발 등으로 인해 다른 지역으로 이주해야 하는 사람들, 삼림파괴, 물 부족, 사막화 등으로 고향을 떠나야만 하는 사람들이다.[77] 실제로 환경난민은 계속 증가 추세에 있는데, 이에 UNHCR의 '난민지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침'에서는 자연재해의 희생자들이 난민인정과 완전히 무관하지 않다고 밝히고 있어서 이들을 일률적으로 난민이 아니라고 단정할 수는 없는 것으로 보인다.[78]

한편, '난민'(refugee)과 구별해야 할 개념으로 '국내실향민'(Internally Displaced Persons, IDPs)을 들 수 있다. 난민과 국내실향민(IDPs)은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 면에서 그 지위가 열악하다는 점에서는 공통점이 있으나 국제법상 양자에 대한 보호는 차이가 있다. 난민은 '난민지위에 관한 협약'에 의해서 보호를 받으나 국내실향민(IDPs)에 대해서는 이러한 구속력 있는 규범이 존재하지 않는다.[79] 참고로 국내실향민(IDPs)의 인권보호를 위해서 법적 구속력은 없지만 '국내실향민에 관한 지침(Guiding Principles of Internal Displacement)[80]'이 제정되어 있다. 이는 국제재난법에서 다루도록 한다.

엄밀하게 보면 국제적으로 승인된 국경을 넘었을 때 비로소 난민으로 인정받을 수 있기 때문에 국내실향민(IDPs)은 개념적으로 난민에 포섭되지 않는다. 그러나 UNHCR에서는 국내실향민을

76) IASC, 2016a: 22.
77) 박병도(2002). "환경난민의 법적 지위", 국제법학회논총 제47권 제3호, 122면.
78) 박기갑(2016). "국제재난법과 국제인도법의 상호관계에 관한 연구", 인도법논총 제36호, 35-36면.
79) 최득진(2006). "국내실향민의 법적 보호와 국가책임", 법학논문집(중앙대) 제30집 제1호, 158면.
80) 자료 발간기관(IOM)의 공식명칭을 따랐다.

UNHCR의 보호임무대상에는 포함시키고 있다.[81] 이처럼 무력분쟁 사태로 인한 실향민 대부분이 국내실향민(IDPs)이라는 점을 고려할 때 향후 난민법제의 중요한 과제 중의 하나는 국내실향민에 대한 국제사회의 인도적 지원 의무를 난민법 영역으로 가져오는 데 있다는 지적이 있다.[82]

4) 국제재난법

국제재난법은 재난으로 인한 피해자의 국내 및 국제구호작업의 개시, 진행 및 종료 등에 관한 각국의 국내법과 국제조약 그리고 국제기구에서 채택된 관련 권고나 결정 등에서 찾아볼 수 있는 공통된 법원칙을 중심으로 한다. 여기에 기존의 국제인권, 국제난민법, 그리고 국내실향민(IDPs) 보호에 관한 다양한 규정도 국제재난법에 포함시켜 논의하기도 한다.[83] 국제재난법은 국제인도법, 국제인권법, 국제난민법에 비해서 그 형성이 늦어진 것은 사실이지만 인도적 지원의 개념은 재난 개념과 밀접한 관련이 있기 때문에 Sphere 기준, 일본의 정책문서인 「인도지원방침」 등에서 인도적 지원의 중요한 법적 근거 중에 하나로 인용되고 있다.

국제재난법은 전통적으로 존재해 온 국제인도법만으로는 재해발생 시 희생자 보호 필요성을 충족시키는 데 한계가 있어 등장했다고 볼 수 있다. 즉, 국제인도법은 무력충돌 시의 희생자 보호에 국한되어 적용되고 자연재해에 있어서의 희생자 보호와는 직접적인 관련성이 없었다. 또한 국제인도법은 전통국제법의 원칙에 따라 희생자 보호를 위한 외부로부터의 지원을 당사국의 동의에 종속되게 함으로써 그 국가가 동의를 거부하는 경우에는 지원을 받지 못하는 장벽에 부딪칠 수밖에 없었다. 국제재난법은 이러한 한계를 극복하기 위해 등장한 것으로 볼 수 있다.[84]

인도적 지원이 요구되는 상황은 그 원인이 자연적인 것이든지 인위적인 것이든지 인간의 존엄과 가치가 훼손되는 모든 재난상황이라고 할 수 있다. UN 총회가 1991년에 채택한 '인도적 긴급지원의 조정강화'에 관한 결의에서는 인도적 지원이 요구되는 상황을 포괄적으로 지칭하는 표현으로 '재해 및 비상상황'이라는 용어를 사용하고 있고, 이러한 상황에서 우려할 대상으로 '인명의 손실, 난민의 발생, 대규모 주민이주 및 물적 파괴'를 들고 있다. 그리고 이후의 UN 총회결의(2010년의 65/76호, 2011년의 65/133호, 2012년의 66/119호)에서는 '자연적 재해 및 인위적 재해 및 복합적 비상상황'이라는 용어를 사용하고 있다.[85]

---

81) 최계영 교수의 자문의견. 일시: 2025.02.06. 장소: 온라인 줌회의.
82) 이인수, 2019: 225.
83) 박기갑, 2016: 34.
84) 김석현, 2015: 4-5.
85) 김석현, 2015: 18.

국제재난법에 속하는 중요한 규범으로 우선 '국내실향민에 관한 지침(Guiding Principles of Internal Displacement)'을 들 수 있다. 이 지침은 1998년 UN 산하 국내실향민(IDPs) 담당부서에서 UN 인권위원회에 제출한 문서인데, 법적 구속력은 없지만 국제인권법과 국제인도법의 주요 내용을 반영하고 있으며 국내실향민(IDPs) 보호에 대한 최소한의 기준을 제시하고 있다.[86] 이 지침은 총강(제1장), 강제이주로부터의 보호에 관한 원칙(제2장), 강제이주 과정에서의 보호에 관한 원칙(제3장), 인도적 지원에 관한 원칙(제4장), 귀환, 재정착, 재통합에 관한 원칙(제5장) 등 크게 5개의 장, 30개의 원칙으로 구성되어 있다.

이 원칙은 우선 국내실향민(IDPs)을 "자신의 집 또는 거주지로부터 이주하는 것이 강제되거나 의무화된 경우 또는 특히 무력충돌, 일반화된 폭력상태, 인권침해, 자연적 재해 또는 인위적 재난의 결과로 또는 이를 피하기 위해서 자기 집이나 거주지를 떠난 사람이나 집단으로서, 국제적으로 승인된 국경을 넘지 않은 경우를 말한다"라고 정의하고 있다(제2조).

이와 같은 개념은 다음과 같은 구성요소로 이루어져 있다고 설명된다. 첫째, 국내실향민(IDPs)은 국외 이주민과 중대한 차이가 있다. 양자는 동일한 원인에 의해 발생하지만 국내실향민은 국내에 있기 때문에 국제법상 보호되고 있는 국외 이주민과 같은 국제법(특히 국제난민법)의 보호대상이 되지 않는다. 둘째, 국내실향민(IDPs)은 피난 또는 도피할 여유가 없이 강제추방에 의해서 강제퇴거 또는 강제이주된 사람을 포함한다. 셋째, 국제난민법에서 정의하고 있는 "박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거가 있는 공포"와 같은 주관적 기준은 규정하고 있지 않지만 "인권침해"라는 큰 틀에는 해당한다는 것이다.[87]

요컨대 '국내실향민(IDPs)' 개념은 '난민'의 개념에 포섭되지 않는 자들에 대해서도 보호를 할 수 있는 근거를 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 그러나 '국내실향민에 관한 지침'에 의하더라도 일정한 요건을 갖춘 자에 대해서만 권리를 부여하는 '배타적인 접근법'을 취한 것이어서 한계가 있다. 그래서 최근에는 2016년 7월 29일에 발표된 뉴욕 선언과 같이 고통받는 인간이기에 인간적인 대우와 생활필수품의 접근이 가능하게 하는 '포용적인 접근법'을 취할 필요가 있다는 견해가 제시되고 있다.[88]

'국내실향민에 관한 지침'의 내용 중에서 인도적 지원에 관한 원칙에 관한 내용은 다음과 같다.

---

86) 박기갑, 2016: 36.
87) 최득진, 2006: 139-140.
88) 박지현(2016). "난민, 실향민과 국제인도법에 대한 연구", 인도법논총 제36호, 70-71면.

제24조

1. 모든 인도주의적 지원은 인도주의와 공평성의 원칙에 따라 차별 없이 이루어져야 한다.
2. 국내실향민(IDPs)에 대한 인도적 지원은 전용되어서는 안 되며, 특히 정치적 또는 군사적 이유로 전용되어서는 안 된다.

제25조

1. 국내실향민(IDPs)에 대한 인도적 지원의 일차적 의무와 책임은 국가 당국에 있다.
2. 국제인도주의 단체 및 기타 적절한 행위자는 국내실향민(IDPs)을 지원하기 위해 서비스를 제공할 권리가 있다. 이러한 제안은 비우호적 행위 또는 국가의 내정에 대한 간섭으로 간주되지 않으며 선의로 간주되어야 한다. 특히 관련 당국이 필요한 인도적 지원을 제공할 수 없거나 제공하지 않으려는 경우 이에 대한 동의를 임의로 보류해서는 안 된다.
3. 모든 관련 당국은 인도적 지원의 자유로운 통과를 허용하고 촉진하며, 그러한 지원 제공에 관여하는 사람들에게 국내실향민(IDPs)에 대한 신속하고 방해받지 않는 접근을 허용해야 한다.

제26조

인도적 지원에 종사하는 사람, 그들의 운송 및 보급품은 존중되고 보호되어야 한다. 이들은 공격이나 기타 폭력 행위의 대상이 되어서는 안 된다.

제27조

1. 국제인도주의 단체와 기타 적절한 행위자는 지원을 제공할 때 국내실향민(IDPs)의 보호 필요와 인권을 충분히 고려하고, 이 과정에서 적절한 조치를 취해야 한다. 이 과정에서 이러한 단체와 행위자는 관련 국제기준과 행동강령을 존중해야 한다.
2. 전항은 이러한 목적을 위해 위임된 국제기구의 보호책임을 침해하지 않으며, 이들의 서비스는 국가에 의해 제공되거나 요청될 수 있다.

위 내용들을 보면 인도적 지원 4대 원칙 및 국제인도법, 국제인권법의 내용이 국내실향민(IDPs)에 구체화된 것을 볼 수 있다.

다음으로 국제재난법에 속하는 주요 규범으로 UN의 후원하에 채택된 2005년 효고강령 및 2015년 센다이강령을 들 수 있다. 우선 2005년 효고강령은 국제사회가 재해위험 경감에 대해 공인한 첫 번째 강령이며, 재해위험경감에 대한 개념을 대중화시킬 수 있는 중요한 국제적 행동지침이다. 여기에서는 3가지 전략목표, 5가지 행동강령, 22개 핵심지표가 제시되고 있다. 이 중 5가지 행동강령은 1) 국가 및 지역의 강력한 제도에 기반한 재해위험 경감의 우선적 수행, 2) 재해 위험 확인, 평가, 모니터링 및 조기 경보 강화, 3) 모든 수준에서의 안전문화 및 재해회복력을 구축하기 위한 지식, 혁신, 교육 활용, 4) 근본적 재해위험 요소 경감, 5) 모든 수준에서의 효과적인 대응을 위한 재해대비 강화 등이다.[89]

89) 최윤조 외(2017). "센다이 프레임워크 전환에 따른 재해위험경감 관련 국내 정책동향변화 및 과학기술의 역할", Journal of the Korean Society of Civil Engineers Vol. 37, No. 4, 767면.

효고강령이 2015년을 기점으로 종료됨에 따라 2015년 이후에 새로운 재난관리 프레임워크를 수립하였고 그 결과 채택된 것이 센다이강령이다. 센다이강령은 효고강령을 이행하면서 진행되었던 지역 간 협정과 재해위험 경감을 위해 지역 및 국가가 보유한 전략 및 계획을 통해 얻은 경험이 반영될 수 있도록 하였다.[90] 이러한 과정을 거쳐서 채택된 센다이강령은 7가지 목표, 13가지 지침, 4가지 우선 행동순위로 구성되어 있다. 우선 7가지 목표는 다음과 같다(Sendai Framework, para. 18).

1) 2030년까지 전 세계 재난 사망률을 실질적으로 감축하여 2005~2015년 대비 2020~2030년 10년간 전 세계 10만 명당 평균 사망률을 낮추는 것을 목표로 한다.
2) 2030년까지 전 세계 재난 피해자의 수를 실질적으로 감축하여 2005~2015년 대비 2020~2030년 10년간 10만 명당 평균 수치를 낮추는 것을 목표로 한다.
3) 2030년까지 전 세계 국내총생산(GDP) 대비 직접적인 재난 경제적 손실을 줄인다.
4) 2030년까지 회복력 개발을 통해 보건 및 교육 시설을 비롯한 주요 인프라에 대한 재난 피해와 기본 서비스 중단을 실질적으로 줄인다.
5) 2020년까지 국가 및 지역 재난 위험 경감 전략을 수립한 국가의 수를 크게 늘린다.
6) 2030년까지 본 프레임워크의 이행을 위한 국가 조치를 보완하기 위한 적절하고 지속 가능한 지원을 통해 개발도상국에 대한 국제 협력을 크게 강화한다.
7) 2030년까지 다중 위험 조기 경보 시스템과 재난 위험 정보 및 평가에 대한 사람들의 접근성과 가용성을 크게 늘린다.

위의 7가지 목표를 기준으로 센다이강령의 이행과정을 모니터링하고 평가하기 위하여 작업반을 구성하여 핵심지표를 개발하였는데, 그 결과 2016년에 최종 핵심지표가 발표되었다. 이들 지표들은 각 국가의 센다이 이행에 대한 평가의 지표로 활용될 예정이다.[91]

센다이강령의 13가지 지침은 다음과 같다.[92]

90) 최윤조 외, 2017: 767.
91) 최윤조 외, 2017: 768.
92) Sendai Framework, para. 19.

1) 각 국가는 국제, 지역, 소지역, 초국경 및 양자협력을 포함하여 재난 위험을 예방하고 감소시킬 일차적 책임이 있다. 재난 위험 경감은 모든 국가의 공동 관심사이며, 개발도상국가가 각자의 상황과 역량에 따라 국가재난 위험 감소정책과 조치를 효과적으로 강화하고 이행할 수 있는 정도는 지속 가능한 국제협력을 제공함으로써 더욱 강화될 수 있다.
2) 재난 위험 경감을 위해서는 중앙정부와 관련 국가 당국, 부문 및 이해관계자들이 각국의 상황과 거버넌스 체계에 맞게 책임을 분담해야 한다.
3) 재난 위험관리는 발전권을 포함한 모든 인권을 증진하고 보호하면서 사람과 재산, 건강, 생계, 생산자산, 문화 및 환경 자산을 보호하는 것을 목표로 한다.
4) 재난 위험을 줄이려면 사회 전체의 참여와 파트너십이 필요하다. 또한 재난으로 인해 불균형적으로 영향을 받는 사람들, 특히 가장 가난한 사람들에게 특별한 주의를 기울여 권한을 부여하는, 포용적이고 접근 가능하며 차별 없는 참여가 필요하다. 모든 정책과 관행에 성별, 연령, 장애, 문화적 관점을 통합하고 여성과 청년 리더십을 장려해야 한다. 이러한 맥락에서 시민들의 조직화된 자발적 활동의 개선에 특별한 주의를 기울여야 한다.
5) 재난 위험 경감 및 관리는 부문 내 및 부문 간, 모든 수준의 관련 이해관계자와의 조정 메커니즘에 달려 있으며, 국가 및 지방 수준의 행정 및 입법 성격의 모든 국가 기관의 완전한 참여와 기업 및 학계를 포함한 공공 및 민간 이해관계자 간의 명확한 책임표명을 통해 상호 지원, 파트너십, 역할과 책임의 보완성 및 후속 조치를 보장할 필요가 있다.
6) 중앙 및 연방정부, 주정부의 지원, 지도, 조정 역할은 여전히 필수적이지만 적절한 자원, 인센티브, 의사결정 책임 등을 통해 지방당국과 지역사회가 재난 위험을 줄일 수 있도록 권한을 부여하는 것이 필요하다.
7) 재난 위험 경감을 위해서는 성별, 연령별, 장애별 등 세분화된 데이터의 공개적인 교환과 보급은 물론, 쉽게 접근 가능하고 최신이며 이해하기 쉬운 과학 기반의 비민감성 위험정보에 따른 포괄적인 위험 정보에 대한 접근과 포용적인 의사결정이 필요하며, 전통 지식으로 보완되어야 한다.
8) 관련 정책, 계획, 실행, 메커니즘의 개발, 강화 및 이행은 지속 가능한 개발과 성장, 식량 안보, 보건 및 안전, 기후변화 및 변동, 환경 관리 및 재난 위험 감소 의제 전반에 걸쳐 적절한 일관성을 목표로 하여야 한다. 재난 위험 감경은 지속 가능한 발전을 달성하는 데 필수적이다.
9) 재난 위험의 원인은 지역적, 국가적, 광역적 또는 전 지구적 범위일 수 있지만 재난 위험은 재난 위험을 줄이는 조치를 결정하기 위해 반드시 이해해야 하는 지역적이고 구체적인 특성이 있다.
10) 재난 위험에 대한 정보를 바탕으로 공공 및 민간 투자를 통해 근본적인 재난 위험 요소를 해결하는 것이 재난 후 대응 및 복구에 주로 의존하는 것보다 비용 효율적이며 지속 가능한 발전에 기여한다.
11) 재난 이후 복구, 재건 및 재건 단계에서는 '더 나은 재건'과 재난 위험에 대한 대중 교육 및 인식증진을 통해 재난 위험의 발생을 예방하고 줄이는 것이 중요하다.
12) 효과적이고 의미 있는 글로벌 파트너십과 선진국의 공적 개발 원조 약속 이행을 포함한 국제협력의 강화는 효과적인 재난 위험 관리를 위해 필수적이다.
13) 개발도상국, 특히 최빈국, 소도서 개발도상국, 내륙 개발도상국, 아프리카 국가, 그리고 특정 재난 위험에 직면한 중진국 및 기타 국가들은 그들의 필요와 우선순위에 맞는 선진국 및 파트너로부터 재정, 기술이전 및 역량 강화를 포함한 적절하고 지속 가능하며 시기적절한 지원이 필요하다.

다음으로 센다이강령은 4가지 우선 행동순위를 제시하고 있는데, 1) 재해위험에 대한 이해, 2) 재해위험관리를 위한 거버넌스 강화, 3) 재해 회복탄력성을 위한 투자, 4) 효과적인 대응을 위한 준비강화와 회복 및 재건 단계에서의 더 나은 구축 등이 그것이다.[93]

93) Sendai Framework, para. 20.

일본「인도지원방침」에서 인용하고 있는 효고강령과 센다이강령의 경우는 법적인 구속력이 인정되지는 않으나 재난에 대한 대처와 관련하여 중요한 내용들을 담고 있기에 인도적 지원에 적용될 가능성이 존재한다.

이상 살펴본 국제재난법과 앞서 살펴본 국제인도법은 다음과 같은 차이점이 있다. 우선 국제인도법은 법적 구속력이 있는 조약의 형태로 당사국의 준수를 요구하고 있으며, 대부분 규정은 오늘날 국제관습법적 성격을 가진다. 국가들은 국제인도법을 준수하고, 위반행위를 방지하며, 국제인도법의 중대한 위반, 특히 전쟁범죄로 고발된 개인을 소추하거나 인도할 의무를 부담한다. 이러한 형사책임의 추궁은 국제형사재판소 등에 의해서 이루어지기도 한다. 이에 비해 국제재난법은 국제인도법에 비해 역사가 짧기 때문에 기본원칙을 어떻게 정할지 여부가 최근에 비로소 검토되고 있다. 또한 국제인도법처럼 법적 구속력을 가지는 것이 아니라 국제재난법의 이행과 적용은 순수한 국제협력에 기초하고 있다.[94]

5) 인도적 지원의 4대 원칙

1965년 비엔나에서 열린 제20차 국제적십자사 회의에서는 국제적십자운동의 7대 원칙이 채택되었는데, 그 내용은 다음과 같다.[95] 이 중 1) 인도, 2) 공평, 3) 중립, 4) 독립, 이 네 가지는 인도적 지원의 기본 원칙으로 강조되고 있다.

1) **인도(Humanity)**: 국제적십자운동은 전쟁터에서 부상자를 차별 없이 지원하는 의도로 탄생했으며 국제적, 국내적 역량이 미치는 한도 내에서 어디서든지 인간의 고난을 예방하고 경감하기 위해 노력한다. 적십자의 목적은 생명과 건강을 보호하고 인간 존중을 보장하는 데 있다. 적십자는 모든 국민 간의 상호 이해, 우의, 협력 및 항구적 평화를 증진시킨다.
2) **공평(Impartiality)**: 적십자는 국적, 인종, 종교, 계급 또는 정치적 견해에 대하여 어떠한 차별도 하지 않으며 오직 개인의 욕구에 따라 그들의 고통을 덜어주고, 가장 위급한 재난부터 우선적으로 다루기 위해 노력한다.
3) **중립(Neutrality)**: 적십자는 모든 사람의 신뢰를 지속적으로 받기 위해 적대행위에 있어서 어느 편에도 가담하지 않으며, 언제든지 정치적, 인종적, 종교적 또는 이념적 성격을 띤 논쟁에 개입해서는 안 된다.
4) **독립(Independence)**: 적십자는 독립적이다. 각국 적십자는 해당 국가 정부의 인도주의 사업에 대한 보조자로서 국내법을 준수해야 하지만 언제든지 적십자 원칙에 따라 행동할 수 있도록 자율성을 유지해야 한다.
5) **봉사(Voluntary Service)**: 적십자는 어떠한 형태로든지 이득을 추구하지 않는 자발적 구호운동이다.
6) **단일(Unity)**: 한 국가에는 하나의 적십자만이 존재할 수 있다. 적십자는 모든 사람에게 개방되어야 하며, 해당 국가 영토 전역에 걸쳐서 부여받은 인도주의 사업을 수행해야 한다.
7) **보편(Universality)**: 국제적십자운동은 범세계적이며, 그 안에서 모든 적십자사는 동등한 지위를 가지고 서로 돕는 데 있어서 동등한 책임과 의무를 부담한다.

94) 박기갑, 2016: 41-42.
95) 김명기, 2005: 3-4.

1991년의 '인도적 긴급 지원의 조정강화'에 관한 UN 총회결의안(UN General Assembly Resolution 46/182)에서도 인도, 공평, 중립 원칙을 포함하여 인도적 지원의 12가지 지도원칙(guiding principle)을 제시하고 있다.[96]

〈표 Ⅱ-6〉 UN 인도적 지원 지도원칙

연번	세부내용
제1원칙	인도적 지원은 자연재해 및 기타 긴급 상황의 희생자에게 핵심적인 중요성이 있다.
제2원칙	인도적 지원은 인류애·중립·공평의 원칙에 쫓아서 제공되어야 한다.
제3원칙	국가의 주권, 영토보전, 국가의 통일성은 UN헌장에 쫓아서 충분히 존중되어야 한다. 이런 맥락에서 인도적 지원은 피해국의 동의와 원칙적으로 요청에 근거하여 제공되어야 한다.
제4원칙	각국은 자신의 영토에서 발생한 자연재난과 여타 긴급 상황의 희생자를 보살필 일차적이며 우선적인 책무를 가진다.
제5원칙	대응능력을 초과하는 자연재난의 경우 국제기구와 NGO들에 의한 국제협력의 중요성과 필요성을 인정한다.
제6원칙	인도적 지원이 필요한 국민을 위해 피해국은 인도적 지원을 이행하는 국제기구와 NGO들의 활동이 수월하게 이루어지도록 요구된다.
제7원칙	피해국의 인접국들은 인도적 지원의 통과 등 국제적 노력이 최대한 수월하도록 협조할 것이 요구된다.
제8원칙	국가와 국제공동체는 재난 예방과 대비에 만전을 기할 것이 요구된다.
제9원칙	긴급 상황, 부흥재건과 발전은 밀접히 연관되어 있으므로 인도적 지원은 복구와 장기적 발전을 지원할 수 있도록 이루어져야 한다.
제10원칙	경제적 성장과 지속적 발전은 자연재난과 여타 긴급 상황의 예방과 대비에 필수적이라는 점을 인정한다.
제11원칙	인도적 지원에의 기여 때문에 개발을 위한 국제적 협력에 제공되는 자원이 영향을 받아서는 안 된다.
제12원칙	UN이 피해국 지원을 위한 국제공동체 노력의 조율과 지도를 함에 있어서 중심적이며 유일한 역할을 행하고 있다는 사실을 확인한다.

출처: 1991년 UN결의: 박기갑, 2016

여기에 더해 2004년 UN 총회 결의(UN General Assembly Resolution 58/114)에서는 독립 원칙이 추가로 채택되었다. 이러한 인도적 지원 4대 원칙(인도, 중립, 공평, 독립)은 이후 UN 총회 및 경제사회이사회의 의결에서 지속적으로 확인되었다. 나아가 이는 HDP Nexus, 그랜드 바겐, GHD, 재난상황에서의 국제적십자사 및 비정부기구의 행동강령(Code of Conduct for the ICRC and NGOs in Disaster Relief) 등 국제사회의 이니셔티브 및 주요 공여국의 법령에서 구체화되고 있다.[97] 이러한 과정을 통해서 정리된 인도적 지원 4대 원칙의 내용은 다음과 같다.

96) 인도주의 4대 원칙이 정립되는 역사에서 설명되는 것이 1991년의 '인도적 긴급 지원의 조정강화'에 대한 총회결의안이므로 이에 대한 설명으로 언급함.
97) UNOCHA, 2022.

〈표 Ⅱ-7〉 인도적 지원 4대 원칙

원칙	내용
인도	인간의 고통은 어디에서든지 해결해야 한다. 인도주의적 행동의 목적은 생명과 건강을 보호하고 인간을 존중하는 것이다.
중립	인도주의 활동가는 적대 행위의 편을 들거나 정치적, 인종적, 종교적 또는 이념적 논쟁에 관여해서는 안 된다.
공평	인도주의적 조치는 국적, 인종, 성별, 종교적 신념, 계급 또는 정치적 의견에 근거하지 않고 가장 긴급한 조난 사례에 우선순위를 두고 오직 필요에 따라 수행되어야 한다.
독립	인도주의적 행동은 인도주의적 행동이 실행되는 지역에 대해 모든 행위자가 가질 수 있는 정치적, 경제적, 군사적 또는 기타 목적으로부터 독립적이어야 한다.

출처: UNOCHA, 2022

이러한 인도주의 원칙들은 실제 인도주의 활동에 있어서 현실적인 의미가 있다. 특히 인도주의 활동이 자주 발생하는 복잡하고 군사화된 환경에서 인도주의 활동을 정치, 군사 및 기타 행위자의 활동 및 목적과 구별하기 위해서는 이 원칙을 준수하는 것이 중요하다. 인도주의 원칙을 홍보하고 인도주의 단체가 원칙에 따라 행동하도록 보장하는 것은 인도주의 활동을 수행하기 위한 현장의 모든 관련 행위자의 동의를 얻는 데 있어서 핵심적인 요소이다. 이러한 동의는 인도주의 요원이 영향을 받은 사람들에게 안전하고 방해를 받지 않으며 지속적으로 접근할 수 있도록 보장하는 데 매우 중요하다. 지속적이고 원칙에 입각한 접근은 인도주의 원칙의 이행을 강화하는 데에도 매우 중요하다. 예를 들어, 인도주의 활동가들이 직접 사람들에게 지원금을 분배하고 모니터링할 수 있으므로 가장 도움이 필요한 사람들에게 공평하게 지원금이 분배되도록 보장할 수 있게 된다.[98]

인도주의 원칙은 UNOCHA의 임무와 기능에 있어 핵심이 된다. UNOCHA의 임무는 원칙에 입각한 인도주의적 행동을 동원하고 조정하는 것이다. UNOCHA는 모든 인도주의적 대응에서 인도주의 공동체가 인도주의 원칙을 준수하도록 장려하고, 비인도주의적 이해관계자들 사이에서 인도주의 원칙에 대한 이해와 존중을 구축하기 위해 노력하고 있다. 인도주의 국가팀 내에서는 실질적인 준수 조치를 장려하고 모든 수준의 국가 및 비국가 행위자들의 참여를 통해, 그리고 UN 및 정부 간 차원에서는 IASC에서 정책 개발을 지원함으로써 이를 수행한다(UNOCHA, 2022).

이러한 인도주의 원칙이 준수되도록 하기 위해서 UNOCHA에서는 다음과 같은 점을 강조하고 있다. 첫째, 인도주의 원칙은 모든 인도주의적 행동에서 인도주의 행위자의 행동을 규율한다. 둘째, 인도주의 활동가는 엄격한 인도주의적 목적을 위해 모든 분쟁 당사자와 대화에 참여해야

98) UNOCHA, 2022.

한다. 여기에는 비국가 무장 단체와의 지속적인 연락 및 협상이 포함된다. 셋째, 인도주의 원칙을 준수하는 것은 인도주의 활동가들의 신뢰도에 영향을 미치며, 따라서 관련 행위자들과 협상을 시작하고 영향을 받는 사람들에게 안전하게 접근할 수 있는 능력을 확보하는 데 영향을 미친다. 그러나 인도주의 원칙을 반복적으로 외치는 것만으로는 충분하지 않으며, 수사와 함께 리더십과 실천이 뒷받침되어야 한다. 다시 말해, 인도주의 활동가들은 '행동'으로 보여야 한다. 넷째, 정치적 목적을 달성하기 위한 노력의 하나로 인도주의적 지원을 제공하는 등 인도주의 원칙과 타협하도록 하는 여러 압력이 인도주의 활동가들에게 존재한다. 이러한 압력에 맞서 원칙에 입각한 인도주의적 행동을 유지하는 것은 모든 상황에서 오직 인도주의적 대응의 영향을 받은 사람들의 구체적인 필요에 따라 이루어지도록 보장하는 데 필수적이다.[99]

인도적 지원 공여국과 인도주의 기관들은 인도적 지원의 4대 원칙을 인도적 지원 기본 방향으로 명시하고 있다. 본 연구의 사례 대상인 스웨덴과 네덜란드, 미국과 일본 모두 인도적 지원 4대 원칙 준수를 인도적 지원 정책에 명시하고 적용하고 있다. 한국 정부 또한 「인도적 지원 전략」에 인도적 지원 4대 원칙 등 보편적 인도주의 원칙을 준수함으로써 국제사회의 기준에 부합하는 인도적 지원 수행을 위해 국제사회의 신뢰를 확보하고자 노력하고 있다.

다. 인도적 지원 주요 정책 및 전략

국제사회에서 인도적 지원 정책의 주요 변화 동향으로는 다음과 같은 점들이 확인된다. 1) 농촌 및 캠프 맥락에서 도시에서의 대응으로의 변화(from rural and camp contexts to urban response), 2) 단년도 프로그램으로부터 다년도 프로그램 개발로의 변화(from annual to multi-year programming), 3) 국제원조를 당연한 전제로 보는 것으로부터 현지 주도 인도적 활동으로의 변화(from the presumption of international assistance to the recognition of locally led humanitarian action), 4) 유형별 원조로부터 시장에 기반한 프로그램 개발과 현금지원 증가로의 변화(from in-kind assistance to market-driven programming and the rise of cash transfers), 5) 다자 이해관계자의 책무성에 대한 요청(the call for multi-stakeholder accountability), 6) 보호의 중심성에 대한 인식(recognizing the imperative of protection), 7) 증거 및 데이터 기반의 프로그램 개발의 증가(the growth of evidence-based and data-driven programming), 8) 혁신 아젠다의 등장 및 기술의 사용(the emergence of the innovation agenda and the use of technology) 등이 그것이다.[100]

---

99) UNOCHA, 2022.
100) Maxwell & Gelsdorf, 2024: 146-166.

IASC는 인도적 지원과 관련된 각종 정책 및 전략문서를 발표하면서 이러한 인도적 지원 정책의 변화추세 중 상당 부분을 주도하고 있다. IASC가 발표한 주요 정책 및 전략문서는 다음과 같다.

〈표 Ⅱ-8〉 IASC 주요정책 및 전략문서

분야	정책 및 전략문서
IASC의 프로토콜, 표준운영절차, 조건 (IASC Protocols, Standard Operating Procedures, and Terms of Reference)	- 함께 생명을 구하는 것에 대하여(About Saving Lives Together)(2015) - 감염병 사태 통제를 위한 인도주의적 시스템 차원의 규모 확대 활성화 프로토콜(Humanitarian System-wide Scale-Up Activation Protocol for the Control of Infectious Disease Events)(2019) - 복합재난에서 민군관계(Civil-Military Relationship in Complex Emergencies)(2004)
포용 (Inclusion)	- 인도주의적 활동에 있어서 장애인의 포용에 대한 가이드라인(IASC Guidelines on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action)(2019) - 인도주의적 활동에 대한 젠더 핸드북(IASC Gender Handbook for Humanitarian Action)(2018) - 인도주의적 활동에 있어서 젠더평등과 여성과 소녀의 역량 강화에 관한 정책(IASC Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls in Humanitarian Action)(2017) - 젠더책무성 프레임워크 보고서(IASC Gender Accountability Framework Report)(2019) - 국내실향민(IDPs)에 대한 항구적인 해결책(Durable Solutions for Internally Displaced Persons)(2016)
피해인구에 대한 책무성 및 성적 착취 및 학대로부터의 보호 (Accountability to Affected People and Protection from Sexual Exploitation and Abuse) 및 보호의 중심성 (Centrality of Protection)	- 피해인구에 대한 책무성 및 성적 착취 및 학대로부터의 보호에 관한 약속(IASC Commitments on Accountability to Affected People and Protection from Sexual Exploitation and Abuse)(2017) - 성적 착취 및 학대에 관한 6가지 핵심원칙(IASC Six Core Principles Relating to Sexual Exploitation and Abuse)(2019) - 비전과 전략: 성적 착취 및 학대로부터의 보호(IASC Vision and Strategy: Protection from Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment (PSEAH) 2022-2026)(2022) - 인도주의 활동에서의 보호(Protection in Humanitarian Action)(2016)
인도주의 접근 (Humanitarian Access)	- 인도주의 활동에 대한 관료적, 행정적 장애물 이해 및 해결: 시스템 전반의 접근을 위한 프레임워크(Understanding and Addressing Bureaucratic and Administrative Impediments to Humanitarian Action: Framework for a System-Wide Approach)(2022) - 제재 및 대테러 조치가 인도주의적 활동에 미치는 영향(Impact of Sanctions and Counterterrorism Measures on Humanitarian Operations)(2021) - 대테러 조치와 제재가 인도주의 활동에 미치는 부정적 영향을 해결하기 위한 솔루션 제안(Solutions Proposal to Address the Negative Impact of Counterterrorism Measures and Sanctions on Humanitarian Action)(2021)

분야	정책 및 전략문서
인도주의와 개발의 협력 및 평화와의 연계 (Humanitarian Development Collaboration and linkages to Peace)	- 공동의 성과에 대한 가이드라인(Light Guidance of Collective Outcomes) - HDP Nexus 접근법의 실행에 있어서 모범사례 매핑(Mapping Good Practice in the Implementation of Humanitarian-Development-Peace Nexus Approaches)(2021) - HDP Nexus의 틀 안에서 평화의 추구(Exploring Peace within the Humanitarian-Development-Peace Nexus)(2022)
기타	- 인도주의적 위기 상황에서 조율된 평가를 위한 운영 지침(Operational Guidance for Coordinated Assessments in Humanitarian Crises)(2012) - 긴급 상황에서의 정신 건강 및 심리사회적 지원을 위한 공통 모니터링 및 평가 프레임워크 - 검증 수단 포함(The Common Monitoring and Evaluation Framework for Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings - with means of verification)(Version 2.0)(2021) - 지역 및 국내 파트너에 대한 간접비 제공에 대한 지침(IASC Guidance on the Provision of Overheads to Local and National Partners(2022)

출처: IASC, 2022b의 내용을 토대로 저자가 수정

이하에서는 IASC의 주요 정책 및 전략 문서들을 살펴보도록 한다.

1) IASC의 프로토콜, 표준운영절차, 조건 (IASC Protocols, Standard Operating Procedures, and Terms of Reference)

먼저, 함께 생명을 구하는 것에 대하여(About Saving Lives Together)의 이니셔티브인 SLT는 UN 안보리 기구, NGO, 국제기구 간의 보안 협력을 강화하기 위한 권고안으로, UNSMS, INGO, NGO들이 불안정한 환경에서 활동할 때 공통의 보안 문제에 대한 협력을 개선하고 안전을 강화하기 위한 프레임워크로 만들어졌다. SLT의 목표는 관련 기관들이 정보에 근거한 결정을 내릴 수 있는 역량을 강화하는 것이므로 위험을 관리하고 원조 제공을 가능하게 하는 효과적인 보안 조치를 구현함을 목적으로 한다. 따라서 '보안 협업 체계 마련, 보안 교육 협력, 자원 요구사항 파악, 공통 기본원칙 협의' 등을 주요 내용으로 한다.

다음으로 감염병 사태 통제를 위한 인도주의적 시스템 차원의 규모 확대 활성화 프로토콜(Humanitarian System-wide Scale-Up Activation Protocol for the Control of Infectious Disease Events)(2019)은 감염병 사태에서 인도주의적 대응을 강화하고 수요에 대응하기 위한 역량과 자원을 신속하게 동원하는 데 있다. 감염병 사태가 진화함에 따라 WHO,

IHR에 따른 회원국의 역할을 반영하여 인도주의적 시스템에 의한 감염병 사태 대응을 위한 국제기구의 역할을 확대하고자 한다. 우선 긴급구호조정관(ERC)이 WHO, IASC 책임자들과 협력하여 위험평가와 규모 분석을 거쳐 감염병 사건에 대한 규모 확대 대안을 지정한다. 이 과정에서 긴급성, 복잡성, 수용 능력 및 전달 실패 위험에 대한 분석을 반영한다. 또한 각자 임무에 대한 자원 역량을 확대하기 위하여 시스템을 강화한다.

한편 복합재난에서 민군관계(Civil-Military Relationship in Complex Emergencies, 2004)에 대해서는 다음의 네 가지 기본원칙(guiding principle)을 제시한다. 첫째, 공정성, 중립성, 인도성, 독립성이라는 일반적인 인도주의적 활동에 적용되는 기본원칙은 동일하게 민군관계에도 적용된다. 둘째, 군사자산을 활용할 경우 인도주의적 행동의 '의도'가 중립적이고 공정할 뿐만 아니라 직접 관련 당사자들에게도 그렇게 '인식'되도록 보장해야 한다. 셋째, 군사자산의 사용 동기나 그 결과가 인도주의적 고려보다는 정치적 고려를 반영하는 것으로 인식될 위험이 있는 상황에서는 각별한 주의를 기울여야 한다. 넷째, 이러한 위험은 UN헌장 제7장에 따라 군대가 작전을 수행하는 국가에서의 인도주의적 활동에서 가장 클 수 있다.[101]

IASC는 민군관계에서 6가지 실행원칙(operational principle)도 제시하고 있다. 첫째, 군사자산을 수용하는 결정은 정치당국이 아닌 인도주의 단체가 인도주의적 기준에 따라 내려야 한다. 둘째, 군사자산은 비교할 만한 민간대안이 없고 군사자산의 사용만이 중대한 인도주의적 필요를 충족할 수 있는 경우에만 요청되어야 한다. 즉, 군사자산의 사용은 최후의 수단이어야 한다. 셋째, 군사자산을 사용하는 인도주의적 작전은 민간인의 성격과 특성을 유지해야 한다. 작전은 군사자산 자체에 대한 구체적인 지휘 체계와 관계없이 해당 작전을 담당하는 인도주의 단체의 전반적인 권한과 통제하에 있어야 한다. 군사자산은 가능한 한 비무장 상태로 운영되어야 하며 민간인처럼 보여야 한다. 넷째, 인도주의 활동을 지원하기 위해 군 인력을 제공하는 국가는 해당 배치를 담당하는 인도주의 단체의 행동강령과 원칙을 존중해야 한다. 다섯째, 인도적 지원의 직접 전달에 군 인력을 대규모로 투입하는 것은 피해야 한다. 여섯째, 군사자산을 사용할 경우 인도주의 활동이 국제적이고 다자적인 성격을 유지하도록 보장해야 한다.[102]

여기에서 주목할 점은 군사자산의 사용은 최후의 수단이어야 한다는 점을 강조하고 있다는 점이다. 이는 비례원칙(principle of proportionality)을 인도적 지원을 적용하고 있는 것으로 볼 수 있는데 이러한 점은 향후 우리나라의 인도적 지원에서의 민군관계를 논의할 때 중요한 기준으로 삼을 필요가 있다.

---

101) IASC, 2004: 8-10.
102) IASC, 2004: 11-16.

2) 포용(inclusion)

IASC는 인도적 지원에서 취약계층(장애인, 여성 등)의 포용(inclusion)을 강조하고 있는데, 이는 이 취약계층들이 인도주의 위기상황에서 상대적으로 취약한 상황에 놓이는 경우가 많기 때문이다. IASC의 '인도주의 활동에 있어서 장애인의 포용에 대한 가이드라인'에서는 장애인이 인도적 위기 상황에서 접하게 되는 위험과 장애를 분석하는 것을 통해서 장애인의 포용에 대한 '권리 기반 프레임워크'(right-based framework)를 제공함과 동시에 인도주의 활동의 모든 단계에서 장애인들이 포함되도록 하기 위해서 요청되는 '의무적 행위'(must do action)에 관해서 제시하고 있다.[103]

권리 기반 프레임워크에서는 인도적 위기 상황에서 장애인이 접하는 장애(barrier)를 행태적(attitudinal), 환경적(environmental), 제도적(institutional) 장애로 유형화하고 있고, 이러한 유형별 장애에 대응하기 위한 방안을 제시한다. 다음으로 의무적 행위로는 1) 장애인과 그들을 대변하는 기관들의 의미 있는 참여를 증진시키고, 2) 장애를 제거하며, 3) 장애인의 역량을 강화할 수 있도록 지원하고, 4) 장애인의 포용을 모니터링하기 위해서 분리된 데이터를 추출하는 것 등을 들 수 있다.[104]

다음으로 IASC는 2018년에 '인도주의 활동에 있어서의 젠더핸드북'(이하 '젠더핸드북')을 발간하였다. 젠더핸드북은 1) 인도주의 활동에서 젠더가 중요한 이유, 2) 인도주의 프로그램 주기와 젠더의 통합, 3) 각 특정 부문에서의 성평등 등의 세 가지 파트로 구성되어 있다. 인도주의 활동에서 젠더에 관한 가장 포괄적인 정보로 평가받는 젠더핸드북은 성평등을 위한 규범적 틀을 제공하고, 프로그램뿐만 아니라 옹호를 위한 사례연구와 증거 기반 자료를 제공한다. 젠더핸드북은 인도주의 실무자들이 IASC 젠더 정책을 이행하고 젠더책무성 프레임워크의 요건을 충족하는 데 도움이 되는 자료이자 도구이다.[105]

젠더핸드북에 따르면 인도주의 조정관은 다음과 같은 의무가 있다. 첫째, 직무설명, 조건(Terms of Reference, ToR), 성과평가, 자금 배분 등 인도주의 활동의 모든 측면, 그리고 클러스터 및 인도적 지원 국가팀(HCT) 활동에서 '성평등과 여성과 소녀의 역량 강화'(Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls, GEEWG) 리더십을 발휘해야 한다. 충분한 전문성과 자원을 갖춘 젠더 작업반을 설립하고 지원하여 인도적 지원 국가팀(HCT)과

103) IASC, 2019b: 5-22.
104) IASC, 2019b: 5-22.
105) IASC, 2018: 12-13.

클러스터(cluster) 전반에 걸쳐 상호 학습과 협력을 촉진해야 한다. 젠더 고문을 배정하거나 고위 젠더 책임자를 임명하여 인도주의 국가팀의 역량을 지원하고 강화해야 한다. 인도주의 국가팀, 운영팀, 특히 급파(surge)팀에 대한 성평등 목표를 수립한다. 이 정책에 대한 인식을 지속적으로 제고하고 모든 주체가 주인의식을 갖고 협력하여 행동하도록 장려해야 한다. 둘째, '연례 젠더 책무성 프레임워크 보고서'(annual gender accountability framework report)를 숙지하고, 진행 상황을 추적하며, 결과와 보고서를 홍보하여 향후 조치를 알리는 데 활용해야 한다. 셋째, 인도주의적 의사결정에 지역 여성의 의미 있는 참여를 보장한다. 넷째, 옹호 및 자원 배분에서 성평등을 우선순위에 두고, 전략 및 기술 프로그램을 지원할 수 있는 성 전문성과 역량을 확보해야 한다.[106]

다음으로 IASC의 '국내실향민(IDPs)에 대한 항구적 해결책'에서는 국내실향민(IDPs)에 대한 항구적 해결책은 다음과 같은 형태로 달성된다고 밝히고 있다. 1) 출신지에 지속 가능한 방식으로 재통합되는 경우(귀환), 2) 국내실향민(IDPs)이 피난한 지역에 지속 가능한 방식으로 현지 통합되는 경우(현지 통합), 3) 자국 내 다른 지역에 지속 가능한 방식으로 통합되는 경우(국내 타 지역 정착) 등이 그것이다. IASC는 국내실향민(IDPs)에 대한 진정한 항구적 해결책을 확보하는 것은 국내실향민(IDPs)이 차별 없이 그들의 권리를 누리도록 보장하면서 강제이주의 필요를 점진적으로 감소시키는 장기적인 과정으로 보고 있다. 이는 1) 인권문제, 2) 인도적 문제, 3) 개발 문제, 4) 평화구축 혹은 재건 문제 등의 여러 가지 난제를 수반한다고 본다.[107]

IASC는 국내실향민(IDPs)에 대한 항구적 해결책을 위한 주요 원칙을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 국내실향민(IDPs)에게 보호받고 지원받을 권리를 보장하고 이들에게 항구적 해결책을 제공할 일차적 책임은 국가 당국에 있다. 둘째, 국가 당국 및 현지 당국은 국내실향민(IDPs)이 항구적 해결책을 찾을 수 있도록 국제 인도적 지원 및 개발단체들이 고유의 권한을 행사하고 신속, 원활하게 임무를 수행할 수 있는 여건을 보장해야 한다. 셋째, 국내실향민(IDPs)의 권리, 필요, 정당한 이익은 국내실향민(IDPs)의 항구적 해결책 모색과 관련한 모든 정책과 의사결정에 있어서 최우선 고려사항이 되어야 한다. 넷째, 관련 당국은 국내실향민(IDPs)이 어떤 항구적 해결책을 강구할지에 대해 충분히 알고 스스로 결정을 내릴 권리를 존중해야 한다. 다섯째, 국내실향민(IDPs)이 귀환이 불가능한 상황에서 현지 통합이나 국내 타 지역 정착을 선택하더라도, 추후 귀환이 가능해질 경우 귀환할 권리를 잃지 않는다. 여섯째, 어떠한 경우에도 국내실향민(IDPs)은 그들의 생명, 안전, 자유, 건강이 위협받는 지역으로 귀환하거나 이주하도록 장려 또는

106) IASC, 2018: 80-89.
107) IASC, 2010: 5-7.

강요를 받아서는 안 된다. 일곱째, 귀환, 현지통합, 혹은 국내 타 지역 정착을 결정한 국내실향민(IDPs)은 강제이주와 관련된 이유로 차별을 받아서는 안 된다. 여덟째, 국내실향민(IDPs)을 통합하는 주민들과 지역사회의 필요 또한 경시되어서는 안 된다. 아홉째, 항구적인 해결책을 달성한 이후에도 국내실향민(IDPs)은 국가 및 국제인권법의 보호를 받으며, 적용이 가능한 경우 국제인도법의 보호도 받을 수 있다.[108]

3) 이재민 책무성(Accountability to Affected People)과 보호의 중심성(Centrality of Protection)

이재민 책무성(Accountability to Affected People, AAP)은 인도적 지원 분야에서 인도주의 활동가 및 기관들이 위기 상황에서 지원받는 사람들(피해 주민)에 대해 책임을 다하고, 이들을 의사결정 과정에 적극적으로 참여시키며, 그들의 의견과 피드백을 반영하는 것을 의미한다. 1990년 중반 르완다 난민 사태 발생 시 국제사회의 인도적 대응에 대한 비판적 평가가 촉매가 되어 국제사회의 주요 화두가 되었으며, IASC가 2011년 피해인구에 대한 책무성 서약(Commitments of Accountability to Affected Population)을 공식적으로 승인하며 국제사회에서 중요한 원칙으로 자리 잡았다. IASC 서약을 포함하여 AAP에 관한 국제기준과 문서들은 다음과 같은 세 가지 핵심 요소를 제시하고 있는데 이러한 접근인 피해주민이 단순한 수혜자(beneficiaries)가 아니라 파트너이자 이해관계자로서 존중하는 관점의 전환을 의미한다.

- Taking Account(참여와 의견 반영): 지역사회가 의사결정에 영향을 미칠 수 있도록 하되, 그들의 다양성을 반영하고 가장 취약한 사람들의 의견도 동등하게 고려
- Giving Account(정보 제공): 지역사회와 정보를 투명하고 효과적으로 공유
- Being Held to Account(책무성 확보): 지역사회가 기관의 활동을 평가하고, 피드백 및 불만사항을 제기할 수 있는 안전한 메커니즘을 구축

또한 IASC의 성적 착취 및 학대(Sexual Exploitation and Abuse, SEA)에 관한 6가지 핵심원칙은 다음과 같다. 첫째, 인도주의 활동가의 성적 착취 및 학대는 중대한 위법 행위에 해당하므로 해고 사유에 해당한다. 둘째, 아동(18세 미만)과의 성행위는 현지에서 성년연령 또는 동의연령과 관계없이 금지된다. 아동의 나이에 대한 잘못된 믿음은 변명의 근거가 될 수 없다. 셋째, 성적 호의 또는 기타 형태의 굴욕적, 비하적, 착취적 행위를 포함하여 성을 대가로 금전, 고용, 상품 또는 서비스를 교환하는 행위는 금지된다. 여기에는 수혜자가 받아야 할 지원의 교환도

108) IASC, 2010: 11-14.

포함된다. 넷째, 인도적 지원 및 보호를 제공하는 사람과 그러한 인도적 지원 및 보호의 수혜자 사이에 직위나 지위를 부적절하게 이용하는 성적 관계는 금지된다. 이러한 관계는 인도적 지원 업무의 신뢰성과 연결성을 훼손한다. 다섯째, 인도주의 활동가가 같은 기관 소속이든 아니든 동료 활동가의 성적 학대 또는 착취에 대한 우려나 의혹을 발견하는 경우 해당 활동가는 확립된 기관의 보고 메커니즘을 통해 해당 우려를 보고해야 한다. 여섯째, 인도주의 활동가는 성적 착취와 학대를 방지하고 행동 강령의 이행을 촉진하는 환경을 조성하고 유지할 의무가 있다. 모든 직급의 관리자는 이러한 환경을 유지하는 시스템을 지원하고 개발할 특별한 책임이 있다.[109]

이러한 이재민 책무성(AAP)은 보호의 중심성(centrality of protection)과 밀접한 관련을 갖는다. IASC는 '인도주의 활동에서의 보호에 관한 정책'에서 보호의 중심성을 밝히고 있다. 이에 따르면 '보호'(protection)는 국제법(국제인권법, 국제인도법, 국제난민법)의 조문과 정신에 따라 개개인의 인권을 온전히 존중하는 것을 목표로 하는 모든 활동을 의미한다고 정의된다. 근본적으로 보호는 국제법에 따라 피해인구의 권리와 의무 이행자의 의무가 차별 없이 이해되고, 존중과 보호를 받으며, 이행되도록 보장하기 위해 모든 부문의 인도적 지원 활동가가 기울이는 노력을 포괄한다.[110]

IASC는 이처럼 보호의 중심성을 실현하기 위해서 Sphere 기준을 토대로 네 가지의 보호원칙을 제시한다. 첫째, 인도적 지원 활동으로 인해 사람들이 추가적인 위험에 노출되지 않도록 한다. 둘째, 사람들이 각자의 필요에 비례하여 차별 없이 공평한 지원을 받을 수 있도록 보장한다. 셋째, 폭력과 강요로 인한 신체적 및 심리적 피해로부터 사람들을 보호한다. 끝으로 넷째, 사람들이 자신의 권리를 주장하고, 가용한 구제책을 이용하고, 학대의 영향으로부터 회복할 수 있도록 지원한다.[111]

2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit, WHS)에서 인도주의 책무성 핵심기준인 Core Humanitarian Standards(CHS)를 승인하고, 그랜드 바겐 등에도 포함되면서 이재민 책무성(AAP)은 인도주의의 중요한 원칙으로 여겨지며, 그 적용을 위한 지속적인 노력이 인도주의 기관에서 이루어지고 있다. UNOCHA를 포함한 주요 국제기구는 AAP를 조직의 운영과 현장 활동의 핵심가치로 삼고 있다. 한국의 인도적 지원 기관들도 AAP 적응을 위한 적극적인 노력을 해오고 있는데 2024년에는 KCOC가 다양한 국제 기준과 지침, 도구들을 종합

109) IASC, 2019: 1.
110) IASC, 2016a: 1-2.
111) IASC, 2016a: 4.

하여 한국의 인도적 지원 기관들이 활용할 수 있도록 한 '이재민 책무성(AAP) 증진 활용도구'를 발간하였다.

4) 인도주의 접근

IASC는 '제재 및 대테러조치가 인도주의적 활동에 미치는 영향'에서 다음과 같은 점들을 제시한다. 첫째, 제재 대상인 개인, 정권, 무장 단체에 자원이 제공되지 않도록 하기 위해 다양한 행위자들이 채택하는 다양한 조치들은 인도주의 활동에 장애를 초래할 수 있다. 여기에는 자금과 물품의 이전 제한, '테러리즘' 지원 혐의로 인도주의 활동단체 및 직원에 대한 협박, 제재 대상 단체나 개인의 인도주의 활동에 대한 잠재적 범죄화, 제한적인 기부자 및 은행 정책 등이 포함된다. 둘째, 인도주의 조정관(HC)은 제재 및 대테러 조치로 인해 발생하는 장애를 식별, 모니터링 및 문서화하도록 인도적 지원 국가팀(HCT)을 독려해야 한다. 셋째, 제재 및 대테러 조치로 인해 심각한 장애가 발생하는 경우 인도주의 조정관은 현장 및 본부 차원에서 UNOCHA에 지원을 요청하여 조치 완화를 옹호하는 데 주도적인 역할을 수행해야 한다. 넷째, 일부 정부, 공여국 및 기타 이해관계자들은 인도주의 단체와 프로그램이 제재 및 대테러 조치의 이행에 적극적으로 기여해야 한다. 인도주의 지원 단체는 UN의 여러 원칙에 걸친 전략적 일관성과 인도적 지원의 공정성 및 비정치화에 대한 존중을 모두 보장하는 데 주도적인 역할을 해야 한다. 다섯째, 인도주의 국가팀 회원국들은 인도적 지원이 도움이 필요한 사람들에게 전달되도록 보장하고 그 과정에서 자금이나 지원의 전용 가능성을 최소화할 책임이 있으며, 강력한 위험완화 시스템을 갖추고 이를 개선하기 위한 대화를 환영한다. 동시에 제재와 대테러 조치가 도움이 필요한 모든 사람에게 적시에 지원되는 것을 직·간접적으로 방해해서는 안 된다.[112]

5) HDP Nexus[113]

IASC는 2020년에 HDP Nexus를 구체화하기 위하여 '공동의 성과(Collective Outcome)에 대한 가이드라인'을 발표하였다. 여기에서는 모두 8단계를 거쳐서 공동의 성과를 활용하도록 하고 있는데, (HDP Nexus를 촉진하는) 촉매제의 확인 및 준비 태세에 대한 이해(1단계), 이해관계자의 모집과 조직화(2단계), 공동의 분석(3단계), 공동 성과의 형성과 프로그램 개발(4단계), 공동의 성과에 기여하는 재원조달 프로그램(5단계), 공동 성과의 실행(6단계), 진행상황의 모니터링과 결과에 대한 평가(7단계), 공동의 성과의 주류화(8단계)가 그것이다.[114]

---

112) IASC, 2021a: 1-5.

113) 여기서는 IASC의 주요 문서 중 하나로 HDP Nexus 관련 문서를 다루고 있으며, HDP Nexus 개관 및 국가 차원의 이행에 대한 내용은 하단의 각 섹션에서 다루고 있다.

IASC는 HDP Nexus의 도입 이후에도 국제사회는 공통의 이해를 갖추는 데에 아직 어려움을 겪고 있기는 하지만 리더십과 분석의 공유, 공통의 우선순위 설정, 협력적인 계획 수립 등에 있어서 어느 정도 성과가 있었다고 평가한다. 그러면서 HDP Nexus가 성공적으로 이루어지기 위해서는 강력한 다자 이해관계인의 참여가 필요하며, HDP Nexus 우선순위 또는 집단적인 성과를 위해서는 프로그램 상호 간의 합치성을 강화하는 것이 필요하다고 본다. 또한 HDP Nexus 프로그램에 초점이 맞추어진 재원조달이 필요하며, HDP Nexus의 분석, 계획, 프로그램 개발 전반에 걸친 자문관의 역량을 강화하는 것이 중요하다고 지적된다.[115]

또한 IASC는 HDP Nexus를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 점들이 반영되어야 한다고 본다. 인도주의 활동은 인도주의적 필요를 줄이기 위한 장기적인 활동에 미치는 영향과 잠재적 기여도를 반영하고, 지속 가능한 평화를 구축하기 위한 Nexus 전반의 노력과 어떻게 연계되는지를 반영하는 것이 중요하다. 분쟁민감성, 현지화, 상황특이성, 권리기반접근법, 지속가능성은 HDP Nexus 전반의 목표와 상호 보완적인 계획 및 프로그램을 통해 실행에 옮겨질 때 평화 유지를 위한 기본 요소가 될 수 있다. HDP Nexus 전반에서 상호작용을 늘리기 위해 다음과 같은 다양한 옵션을 고려할 수 있다. 1) HDP Nexus 전반에 걸친 공유, 공동 또는 '결합' 맥락 및 갈등 분석, 2) 공동의 성과(collective outcome)에 기반한 계획, 3) 진화하는 상황에 적응할 수 있는 유연하고 대응력이 뛰어나며 민첩한 프로그램 개발, 4) 인도주의자, 개발 및 평화 행위자 서로의 역할과 책임, 활동 및 역량에 대한 이해와 전문성 교환 증가, 5) 상황 및 갈등 분석 역량을 확대하고 프로그램 설계에 갈등 민감성 통합, 6) 인도주의-개발-평화 프로그램 전반에 걸쳐 자금 조달을 옹호하는 동시에 즉각적인 인도적 필요 발생에 대응할 수 있는 자금 보호 등이 그것이다.[116]

6) 기타

IASC는 '인도주의적 위기 상황에서 조율된 평가를 위한 운영 지침'에서 평가의 조율이 인도주의적 위기 상황에서 부문 간 분석을 견고하게 하여 더 나은 의사결정과 계획을 세우는 데 매우 중요하다고 보고 있다. 이 지침은 조율된 인도적 필요 평가를 준비하고 실행하기 위한 광범위한 접근 방식과 근거를 제시하고, 그 과정의 주요 단계에 대한 책임 프레임워크를 제공하고 있다. 또한 긴급 상황에서 반복되는 문제를 해결하기 위해 평가에 대한 조율된 접근 방식을 장려한다. 이 지침은 모든 인도주의 활동가를 지원하지만 인도주의 조정관(HC)/상주 조정관(RC)을 포함

114) IASC 2020: 4-16.
115) IASC, 2021b: 2-3.
116) IASC, 2022a: 10-18.

하여 조정된 평가 접근법을 촉진하고 보장할 책임이 있는 의사결정권자와 UNOCHA, 클러스터(cluster) 및 클러스터 주도 기관 등 그 이행을 맡은 기관을 대상으로 한다.[117]

나아가 이 지침에서는 다음과 같은 6가지 권고사항을 제시한다. 첫째, 인도주의 조정관/상주조정관은 클러스터/부문 간 요구사항 평가 및 분석을 위한 조정 메커니즘을 수립한다. 둘째, 국가 차원의 클러스터/부문 리더는 효과적이고 일관된 부문별 요구 평가를 보장한다. 셋째, 운영 기관은 평가를 수행할 일차적 책임이 있다. 운영 기관은 운영 지침에 명시된 정의, 원칙, 방법론 및 접근 방식을 준수하고 조율된 방식으로 평가를 수행한다. 넷째, 조정된 평가를 실행하기 위한 계획은 대비 및 비상 계획 작업의 일부이다. 다섯째, 조정된 평가는 운영 의사결정을 안내하는 지속적인 프로세스의 일부이며 전반적인 인도주의 상황과 인도주의 대응의 성과에 대한 모니터링을 보완한다. 여섯째, 수요평가에 적용되는 조정 메커니즘은 위기의 단계와 성격에 따라 다르다. 재난 발생 후 첫 2주 동안 다중 클러스터/부문 초기 신속 평가(Multi Cluster/Sector Initial Rapid Assessment, MIRA)를 실시한 후, 클러스터(cluster)/부문 내 공동 또는 조화로운 심층 평가를 실시하는 것이 바람직하다.[118]

이러한 조정된 평가는 4단계로 이루어지는데, 1단계(처음 72시간) 동안 수행되는 초기평가, 2단계(첫 번째 및 두 번째 주) 동안 수행되는 신속평가, 3단계(3주 및 4주) 동안 수행되는 심층평가, 4단계(5주 차 이후) 동안 수행되는 회복수요를 포함한 심층평가이다.[119]

라. 인도적 지원 주요 기준

1) 인도적 지원 기준의 목적과 필요성

인도적 지원 기준들은 인도적 지원 기관들이 윤리적·법적 책임을 준수할 수 있도록 지원한다. 인권 기반 접근을 필수로 하는 인도적 지원은 모든 사람의 존엄성과 권리를 보호하는 것을 핵심으로 한다. 인도적 지원 기준들은 부족한 자원 속에서 우선순위를 명확히 하고, 도움이 필요한 사람들에게 차별 없이 지원할 수 있도록 한다. 또한 기후위기, 분쟁, 자연재해 등 더 복잡해지고 다양해지는 위기 상황, 그리고 이해관계자들을 지원하기 위해서는 각 상황과 맥락, 필요에 부합하는 구체적인 기준들이 제시되어야 하고, 인도적 지원 기준들은 다양한 이해관계자와 파트너 간의 소통과 협력을 촉진하고 조정하는 데 기여할 수 있다. 또한 인도적 지원 기관들은 자금을

117) UNOCHA, 2012: 4-5.
118) UNOCHA, 2012: 3.
119) UNOHCA, 2012: 15-18.

효율적이고 효과적으로 집행해야 할 의무와 책임이 있다. 이들은 인도적 지원 기준들을 준수함으로써 인도적 활동의 책무성과 투명성을 확보할 수 있고 더 나아가 신뢰를 형성할 수 있다. 또한 인도적 지원 기준들은 참여자 간의 학습과 환류, 지속적인 개선을 촉진함으로써 인도적 지원의 본래 목적을 달성할 수 있도록 지원한다.

인도적 지원의 주요 기준들은 서로 연계하고 상호 보완적으로 작동한다. 인도주의 기준 파트너십(Humanitarian Standards Partnership, HSP)은 인도적 지원의 질적 보장을 위한 주요 기준들의 연합체로서 인도적 지원의 상호보완적이고 일관된 기준을 제공하는 것을 목적으로, 다양하고 구체적이며 전문적인 인도적 지원 지침과 도구를 제시하고 이를 통합하여 적용할 수 있는 체계를 마련하고 있다. HSP는 Sphere 사무국에서 관리하는 이니셔티브로서 HSP의 파트너 기관들과 기준들은 아래 〈표 Ⅱ-9〉와 같다. 본 장에서는 여러 인도적 지원 주요 기준 중 공통으로 활용되는 핵심적인 기준들을 정리하였다.

〈표 Ⅱ-9〉 Humanitarian Standards Partnership(HSP)의 인도적 지원 기준 목록

No.	기관	인도적 지원 기준
1	Sphere	Sphere 핸드북: 인도주의 헌장과 인도주의 대응의 최소 기준 (Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response)
2	The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action	인도주의 활동에서의 아동 보호를 위한 최소 기준 (Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action, CPMS)
3	HelpAge International 및 CBM Global	노인 및 장애인을 위한 인도주의적 포용 기준 (Humanitarian inclusion standards for older people and people with disabilities, HIS)
4	CALP Network	시장 분석을 위한 최소 기준 (Minimum Standard for Market Analysis, MISMA)
5	Global Camp Coordination and Camp Management (CCCM) Cluster	캠프 관리를 위한 최소 기준 (Minimum Standards for Camp Management, MSCM)
6	Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE)	교육을 위한 최소 기준: 준비, 대응, 복구 (Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery)
7	Livestock Emergency Guidelines and Standards (LEGS)	가축 비상 지침 및 표준 Livestock Emergency Guidelines and Standards, LEGS)
8	Minimum Economic Recovery Standards (MERS)	최소 경제 회복 기준 (Minimum Economic Recovery Standards, MERS)
9	Standards for Supporting Crop-related Livelihoods in Emergencies (SEADS)	비상시 작물 관련 생계 지원을 위한 표준 (Standards for Supporting Crop-related Livelihoods in Emergencies, SEADS)

2) 인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심 기준 (Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, CHS)

인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심 기준(Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, CHS)은 인도적 지원의 최소 기준(Sphere Minimum Standard)과 더불어 인도적 지원 기관들이 활용하도록 권장되고 있는 주요 기준 중 하나이다. 국제적으로 합의된 인도적 지원 원칙(인도성, 중립성, 공평성, 독립성)에 기반하고 있으며, 존엄성 있는 삶에 대한 권리, 지원과 도움을 받을 권리, 보호와 안전에 대한 권리를 설명하는 Sphere 인도주의 헌장에 기초한다. CHS는 취약성과 위기에 처한 사람들과 지역사회를 지원하는 인도적 지원 기관들이 그들의 권리와 존엄성을 존중하고, 그들이 직면한 위기에 대한 해결책을 모색하는 데 있어 주도적 역할을 수행하도록 촉진하기 위한 9가지 서약을 제시하고 있다. 각각의 서약은 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티가 자신들을 지원하는 이들에게 기대할 수 있는 것을 설명하고 있으며 상호 보완적이다. CHS는 사람들과 커뮤니티가 그들을 지원하는 이들에게 책임을 묻고, 인도적 지원 기관, 그리고 그들의 활동의 질과 책무성을 향상시키기 위해 활용된다. 또한 기관의 성과를 평가하고 검증하며 CHS의 서약을 이행하기 위한 학습의 여정을 입증하기 위해, 더 나아가 품질과 책무성을 보장하기 위한 집단적 노력을 증진하기 위해 사용된다.

CHS의 저작권은 CHS Alliance, Sphere, Groupe URD가 공동으로 소유하고 있으며 이 기관들이 함께 CHS를 관리하고 있다. 그중 CHS Alliance는 200여 개 인도적 지원 및 개발협력 기관들의 글로벌 연합체로서 CHS를 적용하는 방식을 모니터링하고, 검증 제도를 관리하고 있다. 특히 검증 제도(verification scheme)는 9가지 서약에 기반한 지표와 지수를 활용하여 세 가지 영역 -성적 착취와 학대, 괴롭힘(PSEAH), 현지화(localization), 젠더와 다양성(gender and diversity)- 에서 인도적 지원 기관들의 CHS 적용과 달성 성과를 확인하는데, 자가진단(self-assessment), 독립 검증(independent verification), 인증(certification) 세 가지의 옵션에 기반하여 운영된다. CHS Alliance는 미국, 영국, 아일랜드, 덴마크, 스위스, 네덜란드, 룩셈부르크 등 여러 공여국 정부의 지원을 받아 운영되고 있다.

2014년에 처음 도입된 CHS는 2024년에 개정판인 「Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability」을 발간했다. 개정판은 사람 중심 강화, 구조의 간소화, 다양한 관계자의 접근성을 향상하는 데 주력하였다. 2024년 개정판의 9가지 서약은 〈표 Ⅱ-10〉과 같다.

〈표 Ⅱ-10〉 CHS의 9가지 서약(2024년 개정판)

No	서약
1	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 그들의 권리를 행사하고, 자신들에게 영향을 미치는 결정과 행동에 참여할 수 있다. Can exercise their rights and participate in actions and decisions that affect them.
2	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티에는 그들의 특정한 수요와 우선순위에 따라 시기적절하고 효과적으로 접근한다. Access timely and effective support in accordance with their specific needs and priorities.
3	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 잠재적인 위기에 잘 준비되어 있고 보다 회복적이다. Are better prepared and more resilient to potential crises.
4	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티에는 환경과 사람들에게 해를 끼치지 않도록 지원에 접근한다. Access support that does not cause harm to people or the environment.
5	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 안전하게 우려와 불만사항을 제기할 수 있다. Can safely report concerns and complaints and get them addressed.
6	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 보완적이고 조정된 지원에 접근한다. Access coordinated and complementary support.
7	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 학습과 피드백에 기반하여 지속적으로 적응·향상되는 지원에 접근한다. Access support that is continually adapted and improved based on feedback and learning.
8	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 존경받고 역량이 있으며 잘 관리된 직원들과 봉사자들과 상호작용한다. Interact with staff and volunteers that are respectful, competent and well-managed.
9	위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 자원이 윤리적이고 책임 있게 관리되기를 기대할 수 있다. Can expect that resources are managed ethically and responsibly.

한국에서는 KCOC가 2014년에 「인도적 지원의 핵심 기준: 인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심 기준(Core Humanitarian Standards (CHS): Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability)」의 한국어 번역본을, 2016년에는 「인도적 지원의 핵심 기준에 대한 지침 및 지표(CHS Guidance Notes and Indicators)」의 한국어 번역본을 발간하였다.

3) 인도적 지원의 최소 기준(Sphere Standard)

인도적 지원의 최소 기준(sphere standard)은 인도적 지원의 핵심 분야에 대한 보편적 최소 기준이다. 인도적 대응의 질을 개선하고, 피해주민들에 대한 인도적 지원 활동의 책무성을 향상시키기 위한 목적을 지니고 있으며, 인도적 대응의 질을 향상시키고 인도적 지원 활동의 책무성 증진하기 위해 인도적 지원 활동 NGO들과 국제 적십자·적신월(ICRC, IFRC) 운동에 의해 1997년에 시작되었다.

Sphere 기준은 재난 또는 분쟁에 의해 영향을 받은 주민들이 존엄하게 살 권리가 있다는 것과 이들의 고통을 경감하기 위해 가능한 모든 조치를 취해야 한다는 두 가지 핵심 신념을 바탕으로

하고 있다. 이 신념은 인도주의 헌장(humanitarian charter)과 인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심기준(CHS)을 통해 실행되며, 보호원칙(protection principle)의 영향을 받는다.

인도주의 헌장(humanitarian charter)은 1994년에 발표된 '재난구호 시 적십자·적신월 운동 및 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령'에 기반을 두고 있다. 재난이나 분쟁으로 피해를 입은 사람들의 복지에 관한 핵심 법적 원칙과 인도주의 기관들의 공유된 신념을 담고 있으며 보호원칙, 핵심 인도주의 기준, 최소 기준의 윤리적·법적 기반을 제공한다. 인도주의 헌장은 모든 사람이 존엄한 삶을 위한 기본 조건을 보장받을 권리가 있다는 점과 인류애와 인도주의적 명령의 우선성을 강조한다. 특히 존엄한 삶에 대한 권리, 인도주의적 지원을 받을 권리, 보호와 안전에 대한 권리를 지원하고 공정성과 비차별 원칙을 강조하고 있다. 보호원칙은 인도주의 헌장에 강조된 권리를 지원하며 피해주민을 보호하기 위한 인도주의 활동가들의 역할을 제시하고 있다. 현재 Sphere 기준은 재난 발생 이후의 인도적 대응에만 적용되는 것이 아니라 현황조사와 분석, 전략개발 및 사업설계, 이행, 모니터링과 평가-책무성-학습(MEAL) 전 과정에 걸쳐 적용되고 있다.

Sphere의 대표적인 발간물인 Sphere 핸드북은 기준이 되는 장(foundation chapters)과 최소 기준을 제시하는 기술적인 장(technical chapters)으로 구분되어 있으며, 4개 필수 부문에 대한 인도적 대응의 최소 기준, 최소 기준 달성에 필요한 핵심 활동, 최소 기준 충족을 측정하는 지표, 세부 활동 및 추가적인 정보를 담은 세부 지침을 소개하고 인도적 지원 과정에서 고려해야 할 주요 원칙과 개념들을 종합적으로 다루고 있다.

〈표 Ⅱ-11〉 Sphere Standards의 핵심 구성 요소

구성	내용
인도주의 헌장 (Humanitarian Charter)	- 인도적 지원의 법적, 윤리적 기반을 제시 - 존엄한 삶을 영위할 권리 - 인도적 지원을 받을 권리 - 보호와 안전을 보장받을 권리 명시
보호원칙 (Protection Principles)	인도적 위기 상황에서 피해를 예방하고 취약계층을 보호하기 위한 네 가지 원칙 제시 - 인권 및 법적 보호 제공 - 폭력 및 강제 이동 방지 - 안전 및 존엄성 보장 - 차별 없는 접근성 보장
핵심 기준 (Core Standards)	모든 분야에 적용되는 공통 기준

구성	내용
최소 기준 (Minimum Standards)	네 가지 주요 부문 - 급수, 공중위생 및 개인위생 증진(WASH): 깨끗한 물과 위생시설 제공, 질병 예방에 관한 기준(예: 1인당 최소 15리터의 물 공급) - 식량안보 및 영양(Food and Nutrition): 식량 공급 및 영양 보충 기준(예: 하루 최소 2,100kcal 제공) - 정착지 및 비식량 물자(Shelter and NFIs): 주거 공간과 정착 지원 기준(예: 1인당 최소 3.5㎡의 생활공간) - 보건의료(Health Action): 의료 서비스와 질병 관리 기준(예: 10,000명당 하루 최소 1명의 의료진 배치)

1997년 시작된 Sphere 프로젝트는 2016년 독립적인 Sphere Association으로 전환되면서 현재 인도적 지원의 품질과 책무성을 개선하고 유지하기 위해 활동가들을 결집시키고 역량을 강화하는 글로벌 네트워크로서 역할을 해오고 있으며, 인도주의 기준 파트너십(HSP)과 최소 경제 회복 기준(MERS)을 주관하고 있고 CHS의 공동 저작권자이기도 하다. 특히 Sphere 핸드북은 다양한 국가의 상황에 적용 가능하도록 설계되어 있다. 이를 위해 현장 경험과 최신 상황을 반영하여 정기적으로 개정되는데 2000년에 초판 발간 이후에 세 번 개정되었으며 개정판마다 새로운 주제와 접근법이 추가되었다. 가장 최신판인 2018년 제4판에서는 도시 환경에서의 인도적 대응, 장기화된 위기상황에서의 최소 기준 적용법, 시장(market)을 활용한 지원방식(cash based assistance)의 통합, 지역사회 역할 강조 등이 추가되었다. Sphere 핸드북은 총 40개 언어로 번역되어 제공되고 있으며 온라인과 오프라인의 교육과정을 운영하고 있다. 한국에서는 KCOC가 Sphere 담당 기관(focal point)으로서 Sphere 핸드북을 알리고 한국의 인도주의 기관들의 Sphere 기준 적용을 지원하기 위한 교육 등을 제공해오고 있다.

4) Humanitarian Programme Cycle(HPC)

Humanitarian Programme Cycle(HPC)은 IASC의 변혁적 의제(transformative agenda)의 일환으로 개발한 인도적 지원 프로그램의 관리 프레임워크로, 신속하고 효과적인 의사결정 및 계획을 통해 인도적 지원의 영향을 받는 사람들에게 적시에 필요한 지원을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 특별히 인도적 지원 활동가들이 효과적으로 인도적 대응을 계획, 실행, 평가할 수 있도록 체계적 접근 방식을 제공하고 있다. HPC는 다섯 가지 핵심 요소로 구성되며 각 단계는 이전 단계를 기반으로 하여 다음 단계로 이어진다.

[그림 Ⅱ-4] Humanitarian Programme Cycle(HPC)



출처: https://www.ochaopt.org/coordination/hpc

- 필요 평가와 분석(needs assessment and analysis): 재난이나 위기 상황에서 피해 주민의 필요를 파악하고 분석하는 단계. 영향을 받은 인구의 즉각적 및 장기적 필요를 식별하고 분석함. 인도적 필요 개요(Humanitarian Needs Overview, 이하 'HNO')와 같은 도구를 활용하여 가장 취약한 그룹과 우선 지역을 식별하고 위험, 취약성, 대처 능력 등을 포함한 데이터를 협력적으로 수집함
- 전략적 대응 계획(strategic response planning) - 공동 목표 설정과 우선순위 결정: HNO에 기반하여 구체적인 인도적 지원 계획을 수립하는 단계. 이 과정에서 인도적 지원 계획(Humanitarian Response Plan, HRP)을 수립함. HRP는 구체적인 목표, 활동, 재정 요구사항을 포함하며, 글로벌 및 국가적 인도적 목표와의 일관성을 보장해야 하며, 정부, UN 기관, NGO, 기부자 등 이해관계자 간의 조정이 강조됨
- 자원 동원(resource mobilization): HRP(인도적 지원 계획)에 따라 필요한 자금과 자원을 동원하는 단계. Global Humanitarian Overview(이하 'GHO')나 CERF, Flash appeal (긴급 자금 지원 호소문)과 같은 요청을 통해 자금을 확보하고 우선순위 영역에 자원이 배분되도록 보장함

- 이행 및 모니터링(implementation and monitoring): 계획된 지원활동을 실행하고, 그 진행 상황을 지속적으로 모니터링 하는 단계. 정기적인 모니터링을 통해 책무성을 확보하고 실시간 데이터 수집을 통해 변화하는 필요에 따라 전략과 활동을 조정함
- 운영 동료 검토(Operational Peer Review, OPR) 및 평가 - 대응 개선 및 학습 도출: 지원활동이 종료되거나 특정 시점에 도달했을 때, 그 성과를 평가하고 향후 개선방안을 도출하는 단계. 인도적 개입의 효율성, 효과성, 영향력을 평가하고 향후 대응을 개선하기 위해 교훈을 문서화함

HPC는 인도적 대응을 표준화하여 협력을 강화하고, 지원이 공정하고 효율적으로 제공될 수 있도록 하며 중복된 노력을 최소화하고, 지원활동의 영향을 극대화한다. 또한, HPC는 인도적 개입이 시의적절하며, 인도적 지원의 핵심기준(CHS)과 같은 원칙과 조화를 이룰 수 있도록 한다. HPC는 특히 분쟁, 자연재해, 공중보건 위기 등 대규모 비상 상황에서 다수의 이해관계자 간 조정이 중요한 경우 효과적이다.

[참고] 인도적 대응을 위해 대표적으로 활용되는 도구들

- 인도적 필요 개요(Humanitarian Needs Overview, HNO)
  - 피해 인구의 필요성, 취약성 및 능력에 관한 정보를 통합하고 분석하고 국가의 인도주의적 위험 사항을 전체적으로 담고 있는 문서이다. HNO의 개발은 장기화된 위기 상황에서 HPC 실행의 첫 번째 단계이며, 전략적 대응 계획 이전에 수행된다.
  - HNO는 다양한 데이터를 기반으로 국가별 긴급 수요와 주요 인도적 위기를 파악하고 인도적 대응 계획의 기초가 되는 심각성 분석 및 필요 우선순위를 제공한다. 또한 더 나은 프로그램 개발을 위해 필요 평가의 정보를 통합하고 분석한다.
- 인도적 지원 계획(Humanitarian Response Plan, HRP)
  - HNO를 기반으로 인도적 지원 국가팀(HCTs)에 의해 준비되며, 위기의 규모에 대한 증거 기반과 분석을 제공하고 가장 시급한 인도적 지원 필요성을 파악한다. 인도적 대응의 방향과 전략적 목표를 설정하고, 목표 달성을 위한 클러스터/분야의 기여도, 모니터링 목표와 지표, 위험분석, 대중 전달 및 자원 동원 등을 목적으로 활용된다.
  - HRP는 전략적 목표와 지표로 구성된 국가별 전략과 이를 이행하기 위한 세부 계획으로 구성된다.

마. 인도적 지원 주요 합의 및 아젠다

1) 선진 인도적 지원 공여국 협의회(Good Humanitarian Donorship, GHD)

앞서 설명한 것처럼 GHD는 2003년 6월 스톡홀름에서 17개 주요 인도적 지원 공여국에 의해 설립된 이니셔티브로, 인도적 지원이 원칙에 기반하여 효과적으로 제공될 수 있도록 공여국 간 협력을 촉진한다. GHD는 공여국의 책임성과 투명성을 증진하며, 인도적 지원 활동의 품질,

신속성, 그리고 효율성을 보장하기 위해 설계되었다. 2018년 6월, 현금 지급에 관한 원칙이 추가되었고 '24개의 원칙과 모범사례'는 인도적 지원의 기본 틀을 제공하고 있으며 GHD는 인도적 지원의 효과성과 책임성을 제고하기 위한 공여국 간의 자발적인 노력을 통해 인도적 지원의 질 제고와 대응 방식 개선에 중요한 역할을 하고 있다. 협력적 방식에 기반하여 인도적 지원의 일관된 기준을 제시함으로써 공여국들이 체계적이고 투명하며 책임 있는 지원을 할 수 있도록 지원한다. 현재 43개 국가가 참여하고 있으며 2023~2025년의 공동의장은 에스토니아와 영국이 맡고 있다. 한국은 2009년 7월에 가입했다. 2019년에 개정된 「우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안」은 우리 정부가 준수할 국제사회의 보편적 인도주의 원칙 중 하나로 GHD를 명시하고 있다.

〈표 Ⅱ-12〉 GHD의 주요 원칙

- 국제인도법, 난민법, 인권 존중
- 예측 가능하고 유연한(predictable and flexible) 재정 지원
- 수요 평가(needs assessment)에 기반한 지원
- 사업 수행 시 수혜자의 적절한 참여 보장
- 현지 역량 강화
- 인도적 지원과 개발 연계 강화
- 군 자산(military assets) 활용 시 관련 국제 규범 존중
- 효과적·효율적 지원을 위한 현금 이전(cash transfer) 방식 고려

〈표 Ⅱ-13〉 인도적 지원 기부의 24가지 원칙과 모범사례

인도적 지원 활동의 목적과 정의	
1. 인도적 지원의 목적	- 인재와 자연재해 발생 시와 그 이후에 생명을 구하고 고통을 경감 - 인간 존엄성 유지 - 이러한 상황의 예방과 대비 강화
2. 인도적 지원의 원칙	- 인도주의: 생명 구호와 고통 경감을 최우선으로 함 - 공평성: 차별 없이 필요에 따른 지원 실행 - 중립성: 무력 충돌이나 분쟁에서 어느 편도 들지 않음 - 독립성: 정치, 경제, 군사적 목적으로부터의 자율성 유지
3. 인도적 지원 활동 범위	- 민간인과 전투 중단자 보호 - 식량, 물, 위생, 쉼터, 보건 서비스 등 제공 - 정상적인 삶과 생계로의 복귀 지원
일반 원칙	
4. 국제인도법, 난민법, 인권법 존중과 이행 촉진	
5. 시의적절하고 유연한 자금 지원	
6. 필요 평가에 기반한 지원금 배분	
7. 피해주민 참여 보장	
8. 피해국과 지역사회의 역량 강화	
9. 장기적 발전을 고려한 지원	
10. UN의 주도적 역할과 적십자 및 NGO의 역할 지원	

자금 지원, 관리, 책임성에 관한 모범 사례
자금 지원
11. 새로운 위기 대응이 기존 위기 대응에 영향을 미치지 않도록 함
12. 예측 가능하고 유연한 자금 지원
13. 장기 자금 지원 방안 모색
14. UN 통합 지원 요청에 책임감 있게 기여
기준 촉진과 이행 강화
15. 인도적 지원 단체들의 모범 사례 준수 요청
16. IASC 지침, 국내실향민(IDPs)에 관한 지도원칙, 1994년 재난 구호 시 국제적십자·적신월 운동 및 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령 사용 촉진
17. 비정부기구(NGOs)의 재난구호 행동강령의 사용 촉진
18. 안전한 인도적 접근 촉진을 포함하여, 인도적 활동 이행을 지원할 준비를 유지
19. 대응 역량 강화를 위한 적절한 자금 배분을 포함한 인도적 기관들의 비상계획 수립 메커니즘을 지원
20. 무력 충돌 지역에서 민간단체의 주도적 역할 확인
21. 재난 구호에서의 지침의 이행 지원
학습과 책무성
21. 효과적이고 효율적인 이행을 위한 학습 및 책무성 이니셔티브를 지원
22. 공여국 성과 평가를 포함하여, 인도적 위기에 대한 국제적 대응에 대한 정기적인 평가
23. 공식 인도적 지원 지출 보고를 위한 표준화된 양식의 개발을 장려
인도적 지원의 방식
24. 사람들의 인도적 필요를 가장 효과적이고 효율적인 방식으로 충족시키기 위해, 상황에 따라 현금 지원의 활용 고려

현재 GHD는 인도적 위기가 증가하고 인도적 지원 규범에 대한 국제사회의 존중과 다자협력을 위한 공간이 감소하고 있다고 보면서, 점점 더 커지고 있는 인도적 지원에 대한 요구에 반해 인도적 지원 공여국의 역할과 활동은 어려워지고 있다고 판단하고 있다. 이에 GHD는 지난 20년의 GHD 이니셔티브를 돌아보고 전략적 재조정을 위한 연구를 시행했다. 그 결과로 2024년 4월에 발간한 보고서에서는 GHD 이니셔티브의 재활성화(revitalising)를 위한 5가지 핵심 분야로 목적의 명확화, 집중 분야 선정, GHD 원칙 재활성화, 차별화된 가치 강화, 운영방식 개선을 제시했다.

2) 그랜드 바겐(Grand Bargain)[120]

그랜드 바겐(Grand Bargain)은 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)에서 시작된 글로벌 인도적 지원 개혁 이니셔티브로, 공여국과 인도적 지원 기관 간

120) 본 장은 주요 인도적 지원 규범과 합의를 간략히 소개하기 위한 목적으로 기술되었으며, 주요 아젠다는 IV. 인도적 지원 실행력 강화 방안 내 '국제 인도적 지원 규범과 합의 이행' 파트에 보다 상세히 기술되어 있다.

협력을 통해 인도적 지원의 효율성과 효과성을 높이는 것을 목표로 하고 있다. 협약은 기부국들이 더 예측 가능하고 유연한 자금을 제공하는 대신, 인도적 지원 단체들로 하여금 더 투명하고 현지 중심적인 접근 방식을 채택하도록 하는 상호 약속을 포함하고 있다. 인도적 위기는 점점 더 복잡하고 장기화되고 있는 데 반해 이에 필요한 재정과 자원은 지속적으로 부족한 상황이라는 문제의식을 바탕으로 제한된 자원을 더 효율적으로 활용하고, 공여국과 인도적 지원 기관 간의 신뢰와 협력을 증진하여 더 많은 영향을 창출하려는 것이다.

10개 분야의 51개 세부약속으로 구성된 그랜드 바겐은 1) 투명성의 강화, 2) 지역과 국가의 대응자(responder)에 대한 지원과 재원 조달의 증대, 3) 현금 기반 프로그램의 사용과 조정의 증대, 4) 주기적인 기능 검토를 통한 중복과 관리 비용의 절감, 5) 공동의 중립적인 수요조사의 강화 등을 강조했다. 2016년의 그랜드 바겐은 국제적 합의를 통해 인도적 지원 체계를 재편하려는 첫 번째 대규모 시도로서 기존 시스템의 한계를 명확히 짚어내고 이를 개선하려는 노력을 촉진했으며, 투명성 강화, 현금 지원 확대, 조정 메커니즘 개선 등 일부 핵심 영역에서 상당한 진전이 있었다. 그러나 공여국과 기관들의 이행 수준이 균일하지 않았고, 약속이 선언적 수준에 머문 경우가 많았고, 원칙적으로 현지화를 강조했음에도 현지 단체와 지역사회의 역할은 여전히 제한적이었으며 제도적 관료주의와 국제기구의 중심화된 구조는 여전히 해결되지 않은 과제로 남았다.

2016년 그랜드 바겐의 성과와 도전과제를 바탕으로 2021년 6월, 양질의 자금 조달(quality funding)을 우선 강조하는 그랜드 바겐(Grand Bargain) 2.0이 출범하였다. 그랜드 바겐 2.0은 명확한 초점을 설정하여 모든 활동이 '현지화'와 '영향받은 사람들의 권리 강화'라는 두 가지 목표에 기반을 두도록 했다. 특히 현지화는 인도적 자금의 최소 25%를 현지 단체에 직접 전달하겠다는 구체적인 목표를 제시하고 있으며, 현지 단체와 커뮤니티의 역량 강화를 지원하는 데 중점을 두었다. 또한 기존 10개의 약속을 간소화하고 우선순위를 명확히 하여 실행 가능한 프레임워크를 제시하며, 행정적 부담을 줄이고 조정과 협력을 개선하여 더 효율적인 자원 배분과 관리를 도모하였다.

2023년에 그랜드 바겐 2.0은 2026년까지 이행할 새 협약인 그랜드 바겐 3.0으로 조정되었으며, 현지화, 양질의 재원 조달, 참여를 계속해서 이행하고, 재난 전 선제적 조치(anticipatory action), 긴급한 상황에서 신속한 자금 동원을 위한 금융 메커니즘, HDP Nexus를 강화하기로 합의했다. 2016년 그랜드 바겐 출범 시 선진 공여국 24개국과 UNDP, UNICEF, UNHCR, 세계은행 등 16개 국제기구 및 옥스팜을 비롯해 월드비전, 세이브더칠드런 등 19개 NGO, 총

59개 기관이 참여하였으며, 참여 국가와 기관들은 매년 그랜드 바겐 자체 이행보고서를 UNOCHA IASC에 제출하고 있다. 한국 정부는 2020년 2월에 그랜드 바겐에 가입했다.

〈표 Ⅱ-14〉 그랜드 바겐(Grand Bargain)의 변화 과정

그랜드 바겐 (2016)	• 5개의 핵심과제 (▲분쟁 예방 및 종식을 위한 정치적 리더십, ▲인류애를 지키는 규범의 준수, ▲누구도 소외시키지 않는 정신, ▲원조 제공에서 인도적 수요 종식으로 전환, ▲인류애에 대한 투자) • 10개 분야 (① 투명성 제고, ② 현지 중심, ③ 현금 지원 강화, ④ 행정비용 절감, ⑤ 수요조사 및 데이터 공유, ⑥ 수혜자 참여, ⑦ 다년간 기여, ⑧ 비지정 기여*, ⑨ 조화롭고 단순한 보고 요건, ⑩ 인도적 지원-개발 행위자 간 연계 강화 등) * 다년간 기여와 비지정 기여는 2018년에 통합되었음 • 51개의 약속
	• 공여국과 인도주의 기관 간의 다자간 협약 형태였으며 자율적 참여 • 성과: 투명성 강화, 현금 지원 확대, 조정 메커니즘 개선 • 도전과제: 실질적 실행 부족, 현지화 참여 제한적, 체계적 변화 부족
▼	
그랜드 바겐 2.0 (2021)	• 두 가지 주요 우선순위 선정 1) 양질의 자금(Quality Funding) 2) 현지화와 참여 • 네 개의 성과기둥 1) 유연성, 예측 가능성, 투명성, 추적조사 2) 공평하고 원리에 기반한 파트너십 3) 책무성과 포용 4) 우선순위 설정과 조정
	기존보다 구조화된 접근(정치적 코커스와 국가 참조 그룹(NRGs)을 통한 실행력 제고 및 구체적이고 측정 가능한 목표 제시)
▼	
2023-2026 그랜드 바겐 (2023)	• 주요 우선순위 유지 1) 양질의 자금조달(Quality Funding) 2) 현지화와 참여(현지 공동체 자립 및 역량 강화 강조) • 새로운 합의 - 선제적 조치 - 금융 메커니즘 - HDP Nexus

우리 정부는 2019년 「우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안」에서 '인도적 지원 개선을 위한 국제사회 추세 동참'을 위해 그랜드 바겐 참여 추진을 주요 방향으로 내세웠고 2020년 2월에 가입한 이후 UNOCHA에 그랜드 바겐 자체 이행 보고서를 제출해오고 있다. 제3차 국제개발협력기본계획(2021-2025)에서도 인도적 지원 효과성 제고를 위해 다년도 기여, 비지정 기여 확대 및 투명성 제고 등 그랜드 바겐의 권고사항을 준수할 계획을 밝혔다.

3) HDP Nexus

HDP Nexus는 인도적 지원(Humanitarian), 개발(Development), 평화(Peace) 간의 연계를 강화하여, 더 종합적이고 지속 가능한 해결책을 마련하려는 접근 방식을 의미한다. 이 접근법은 장기화되는 인도적 위기 상황과 기존 인도적 지원의 한계를 극복하기 위해 등장했으며, 단기적인 인도주의적 지원, 중기적인 개발, 그리고 장기적인 평화 구축 활동이 상호 보완적으로 작동하도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 인도적 지원, 개발, 평화의 세 부분이 유기적으로 연결되어 있고, 통합적 목표를 위한 연계를 강조하고 있으며, 인도적 지원, 개발협력 및 평화유지 활동이 순차적인 과정이 아니라 동시에 설계되어 이행되어야 한다는 인식을 반영하고 있다. HDP Nexus라는 용어는 2016년 5월 세계인도주의정상회의(WHSt)에서 UN 사무총장이 제출한 'One Humanity, Shared Responsibility' 보고서를 통해 처음 소개되었으며 이를 계기로 UN 시스템 내 인도주의·발전·평화 간 연계를 위한 논의가 본격적으로 진행되었다.

〈표 Ⅱ-15〉 HDP Nexus의 주요 특징

통합적 접근	인도적 지원(단기적 생존 지원), 개발 협력(회복력 강화 및 장기적 발전), 평화 구축(분쟁 예방 및 평화 유지)을 결합하여 복합적 위기에 대응
사람 중심 접근	위기 지역 주민의 필요와 권리를 중심으로 정책과 프로그램 설계
다부문 조정	다양한 이해관계자(정부, 국제기구, NGO, 현지 단체) 간 협력을 강화하고, 중복을 최소화하며 자원을 효율적으로 활용
위험 감소와 회복력 강화	단순한 재난 대응을 넘어, 위기와 갈등의 근본 원인을 해결하는 장기적이고 지속 가능한 해결책 제공

2019년 2월 OECD DAC 고위급 회의에서 '인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus) DAC 권고안'이 채택되었다. 이 권고안은 인도적 지원, 개발, 평화 활동 간의 정책 및 운영상의 일관성과 상호 보완성을 강화함으로써 분쟁이 발생한 상황에서 사람들의 필요, 위험, 취약성을 효과적으로 줄이려는 목적을 가지고 있다. 권고안은 세 가지 내용을 중점적으로 강조했다.

- 조정(Coordination): 인도적 지원, 개발, 평화 활동 간의 조정을 강화하여 공동의 분석과 계획 수립을 촉진하고, 중복을 피하며 자원의 효율적 활용을 도모한다.
- 프로그램 기획(Programming): 위험 감소와 회복력 강화를 목표로 하는 프로그램을 개발하고, 각 분야의 전문성을 통합하여 지속 가능한 해결책을 모색한다.
- 재정(Financing): 다양한 재원 조달 방식을 활용하여 장기적이고 유연한 자금 지원을 가능하게 하고, 각 분야의 활동이 상호 보완적으로 이루어질 수 있도록 한다.

이어서 2024년 3월 OECD DAC은 2019년에 채택된 '인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus) DAC 권고안'의 이행 현황을 평가하는 모니터링 보고서를 발간하였다. 보고서에 따르면, 이 권고안은 OECD DAC가 정책 변화를 주도하며 DAC 회원국들로 하여금 HDP Nexus를 사업 및 재원 운영에 통합하도록 촉진하고, 통합적 위기 대응 모델을 구축하는 등 일부 성과를 거두었다고 평가하면서도 여전히 인도적 지원과 개발의 분절성이 지속되고 있고 위기 대응 모델 간 조정이 부족하며 정치적 제약 상황에서의 개입 문제, 인도적 지원의 장기적 접근 부족, HDP Nexus 재원 조달 등에 있어 여러 도전 과제가 남아 있다고 언급하고 있다. 따라서 향후에는 재원의 통합 및 표준화 등 협력적 재정 전략, 보완성과 일관성을 강화할 수 있는 방안 마련, 장기적 발전과 회복력 강조, 현지 맥락 고려, 지역주민 참여가 보장된 프로그램 등이 이행되어야 한다고 제언하고 있다[121].

한국에서도 점차 HDP Nexus의 중요성이 부각되고 있다. 우리 정부는 2019년 「우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안」에 분쟁 및 취약국 지원 시 HDP Nexus가 가능한 분야를 지원한다는 계획을 명시했다. 2021년에는 「HDP Nexus 연계 이행전략」을 수립하여 남수단, 사헬 지역 등에서 사업을 추진하거나 분쟁취약 국가 지원 사업을 확대하는 등 HDP Nexus 강화 노력도 해오고 있다. 여러 연구들은 한국의 HDP Nexus 이행 노력을 긍정적으로 평가하면서도 이행 과정에서의 도전과제를 함께 지적하고 있다. 긍정적 평가로는 분단국가라는 특수성과 발전 경험을 바탕으로 분쟁 지역에서의 평화 구축 및 개발 연계를 강화하는 독창적인 접근법을 제시할 수 있을 것이라는 기대가 있다. 반면 부정적 평가로는 정책과 실행 간의 괴리, 즉 인도적 지원, 개발협력, 평화 구축 간의 분리된 예산 구조와 행정적 한계로 인해 현장에서의 연계가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 비판과 더불어 한국 ODA 재원의 유연성이 부족하여 지속 가능한 지원을 저해한다는 지적이 존재한다. 따라서 향후 도전과제로는 1) 인도적, 평화 구축을 포괄하는 중장기 전략 수립, 정책과 실행 간의 일관성 유지 및 관련 부처와 이해관계자 간의 협력 강화, 2) 다년간 예산 지원이 가능한 재정적 유연성 확보 및 포괄적인 자금 지원 체계 마련, 3) 현지화 강화와 현지 커뮤니티 및 기관의 참여 확대, 4) 시민사회의 참여를 통한 상호보완적 역할 촉진 등을 제언하고 있다.[122]

---

121) 인도적 지원-개발-평화 연계 DAC 권고안 이행 모니터링 보고서, 외교부, https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20808/view.do?page=1&seq=119&utm_source=chatgpt.com.

122) 김영완 외, 한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화 간 연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구(성남: 한국국제협력단, 2020).

3. 소결

인도적 지원은 다양한 행위자들에 의해서 이루어지는데 이를 유형화해 보면 1차 행위자, 2차 행위자, 3차 행위자로 나눌 수 있다.

1차 행위자(지역사회, 재난이 발생한 국가의 정부, 재난이 발생한 국가의 NGO)는 재난이 발생한 지역과 가장 가까이에 있는 행위자들이라고 할 수 있고, 대부분의 국제 문서, 기준, 결정들은 재난이 발생했을 때 이에 대한 인도적 지원을 제공해야 할 1차적인 책임은 1차 행위자에 속하는 해당 국가의 정부가 부담한다고 보고 있다.

2차 행위자(적십자·적신월 운동, UN, 국제 NGO 등)는 대부분의 인도적 지원의 자금을 부담하고 있는 그룹이다. 하지만 실제 필요한 자금 대비 지원 비율은 50% 정도에 그치고 있어, 국민총소득(GNI) 대비 기여도가 낮은 우리나라(2022년 기준)를 비롯한 공여국들의 적극적인 기여 확대가 요구되고 있기도 하다.

3차 행위자(군대, 평화유지군, 자원봉사 및 풀뿌리 조직 등)는 다양한 인도적 지원 임무를 수행하나 중립성과 공평성 저해, 인도적 지원을 이윤 창출의 도구로 생각할 수 있다는 점, 분쟁에 대한 개입자로 환영받지 못하는 현실 등 다양한 우려가 제기되기도 하는 그룹이다.

이처럼 다양한 행위자들이 존재하다 보니 이들의 활동을 조율하는 역할이 중요해지고 있는데, 이러한 역할을 담당하는 대표적인 것으로 UN의 인도주의 관련 조직을 들 수 있다.

〈표 Ⅱ-16〉 UN의 인도주의 관련 조직

유형	인도주의 관련 조직
국가단위	• 인도주의 조정관(Humanitarian Coordinator, HC) • 인도적 지원 보호 클러스터(Humanitarian Protection Cluster, HPC)
국제단위	• 긴급구호 조정관(Emergency Relief Coordinator, ERC) • 글로벌 보호 클러스터(Global Protection Cluster, GPC) • 기관 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC) • 인도주의업무조정기구(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)

인도적 지원에는 다양한 국제법과 규범들이 적용되는데, 크게 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL), 국제인권법(International Human Rights Law, IHRL), 국제난민법(International Refugee Law, IRL), 국제재난법(International Disaster Law, IDL) 등으로 나누어볼 수 있다.

국제인도법은 전쟁과 무력충돌 상황을 규율하는 법으로 전쟁의 피해를 축소시키려는 목적을 가지고 있다. 국제인도법의 핵심은 제네바협약으로 제1~4협약과 제1, 2 추가 의정서로 구성되어 있다. 국제인도법은 민간인에 대한 공격 등의 금지, 인도적 대우 원칙, 민간인의 강제이주 금지, 민간인의 생존보존 조치, 보호필요 계층에 대한 지원 등을 의무내용으로 규정하고 있다.

국제인권법은 UN 헌장을 비롯한 수많은 조약들이 중심을 이루고, 기타 각종 국제적 최저기준, 보편적으로 인정되는 일반원칙 등이 이를 보완하며, 이에 더하여 각 지역별로 발전된 지역인권 조약 등으로 구성되어 있다. 모든 국가는 인권보호, 존중, 실현할 의무를 부담하며, 국제인권법을 위반하는 범죄행위에 대해 조사하고 기소할 의무를 진다. 국제인권법은 평화 시나 무력충돌 시 모두에 적용되나 비상상황에서는 면제가 가능하다는 점에서 국제인도법과 구분된다.

국제난민법은 난민의 지위에 관한 협약, 난민의 지위에 관한 의정서 등을 통해 확립된 법이다. 인종, 종교, 국적, 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견 등을 이유로 출신국가 또는 거주국가로 돌아갈 수 없거나 돌아갈 의사가 없는 사람에 대한 보호를 목적으로 하는 법이다. 이에 대해서는 환경난민을 난민으로 인정할 것인지, 국내실향민을 난민으로 보아 보호할 것인지 등이 논의 주제가 되고 있다.

국제재난법은 재난으로 인한 피해자의 국내 및 국제구호작업의 개시, 진행 및 종료 등에 관한 각국의 국내법과 국제조약 그리고 국제기구에서 채택된 관련 권고나 결정 등에서 찾아볼 수 있는 공통된 법원칙을 중심으로 한다. 국제재난법은 다른 법률들에 비해 그 형성이 늦어졌으나 인도적 지원과 밀접한 관련이 있어 중요한 법적 근거 중 하나로 인용되고 있다.

또한 UN 총회 결의 등을 통해서 정립된 인도적 지원 4대 원칙(인도, 중립, 공평, 중립)은 HDP Nexus, 그랜드 바겐, GHD, 재난상황에서의 국제적십자사 및 비정부기구의 행동강령 등에 구체화되고 있다.

국제사회에서 인도적 지원 정책의 주요 변화 동향으로는 다음과 같은 점들이 확인된다. 1) 농촌 및 캠프 맥락에서 도시에서의 대응으로의 변화(from rural and camp contexts to urban response), 2) 단년도 프로그램으로부터 다년도 프로그램 개발로의 변화(from annual to multi-year programming), 3) 국제원조를 당연한 전제로 보는 것으로부터 현지 주도 인도적 활동으로의 변화(from the presumption of international assistance to the recognition of locally led humanitarian action), 4) 유형별 원조로부터 시장에 기반한 프로그램 개발 및 현금 지원 증가로의 변화(from in-kind assistance to market-driven programming and

the rise of cash transfers), 5) 다자 이해관계자의 책무성에 대한 요청(the call for multi-stakeholder accountability), 6) 보호의 중심성에 대한 인식(recognizing the imperative of protection), 7) 증거 및 데이터 기반의 프로그램 개발의 증가(the growth of evidence-based and data-driven programming), 8) 혁신 아젠다의 등장 및 기술의 사용(the emergence of the innovation agenda and the use of technology) 등이 그것이다.

IASC는 인도적 지원과 관련된 각종 정책 및 전략 문서를 발표하면서 이러한 인도적 지원 정책의 변화추세 중 상당 부분을 주도하고 있다. IASC는 IASC의 프로토콜, 표준운영절차, 조건(IASC Protocols, Standard Operating Procedures, and Terms of Reference), 포용(Inclusion), 피해인구에 대한 책무성 및 성적 착취 및 학대로부터의 보호(Accountability to Affected People and Protection from Sexual Exploitation and Abuse) 및 보호의 중심성(Centrality of Protection), 인도적 지원과 개발의 협력 및 평화와의 연계(Humanitarian Development Collaboration and linkages to Peace) 등과 관련하여 다양한 정책문서를 발표하였고, 이는 각국이 인도적 지원을 하는 데 중요한 기준 및 참고자료가 되고 있다.

인도적 지원 기관들이 윤리적, 법적 책임을 준수할 수 있도록 기준을 제시할 필요가 있는데, 가장 중요한 것은 모든 사람의 존엄성과 권리 보호, 부족한 자원 속에서 우선순위를 명확히 하여 차별 없이 지원할 수 있도록 하는 것이다. 이 기준들은 인도적 지원 상황과 맥락, 필요에 부합하도록 구체적이어야 하며, 다양한 이해관계자와 파트너 간의 소통과 협력을 촉진하고 조정하는 데 기여할 수 있어야 한다. 또한 인도적 지원 기관들은 이를 준수함으로써 인도적 활동의 책무성과 투명성을 확보할 수 있고 더 나아가 신뢰를 형성하는 기반으로 삼아야 한다.

인도적 지원의 핵심기준은 국제적으로 합의된 인도적 지원 원칙(인도성, 중립성, 공평성, 독립성)에 기반하고 있으며, 존엄성 있는 삶에 대한 권리, 지원과 도움을 받을 권리, 보호와 안전에 대한 권리를 설명하는 Sphere 인도주의 헌장에 기초한다. 인도적 지원의 최소 기준은 인도적 지원의 핵심 분야에 대한 보편적 최소 기준을 말한다. 즉, 인도적 대응의 질을 개선하고, 피해주민들에 대한 인도적 지원 활동의 책무성을 향상시키기 위한 목적을 지니고 있다. 이 원칙은 인권 및 법적 보호 제공, 폭력 및 강제 이동 방지, 안전 및 존엄성 보장, 차별 없는 접근성 보장, 급수, 공중위생 및 개인위생 증진, 식량안보 및 영양, 정착지 및 비식량 물자, 보건의료 등의 분야에서 달성해야 할 최소 기준을 정하고 있다.

인도적 지원을 위한 공여국들의 주요 합의는 선진 인도적 지원 공여국 협의회, 그랜드 바겐 등이

있으며, 한국은 2009년 7월과 2020년 2월에 각각 가입했다. 이 밖에 2019년 2월 OECD DAC 고위급 회의에서 “인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus) DAC 권고안”이 채택된 후 한국에서도 점차 HDP Nexus의 중요성이 부각되고 있다. 한국 정부는 2021년에 「HDP Nexus 연계 이행전략」을 수립하고 남수단, 사헬 지역 등에서 사업을 추진하거나 분쟁 취약국가 지원 사업을 확대하는 등 HDP Nexus 강화 노력을 해오고 있다.

Ⅲ. 주요 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략

본 연구에서는 인도적 지원에 관한 주요 연구 및 벤치마킹 대상 국가로 미국, 일본, 네덜란드, 스웨덴을 선정하였다.

먼저 미국의 경우 인도적 지원에 관한 선도국가로서 인도적 지원 규모가 광범위하고, 인도적 지원 방향성 또는 재정지원 부분에서 타 국가에 미치는 영향이 크다는 점에서 비교대상국으로 중요한 의미가 있는 국가로 판단되었다.

다음으로 일본의 경우 거버넌스, 정책과 법제도 등 여러 제도적 측면에서 우리나라와 상당히 유사한 체계를 갖고 있으며 정부와 의회의 관계, 정부와 시민사회와의 관계, 예산배정 등에서 의미가 있을 것으로 기대하였다.

스웨덴과 네덜란드는 서구사회의 모범적인 공여 국가로서 오랜 인도적 지원 네트워크와 경험, 디지털 전환, 시민사회의 성과 측면에서 벤치마킹할 수 있는 선도적 사례가 다수 존재할 것으로 기대하였다.

이에 따라 본 연구진은 각 국가의 정책 및 전략, 법제도 측면에서 사전 자료조사 등을 거쳐 현장 전문가 방문 등을 실시하였다. 먼저 선정된 각국의 주요 주체(정부, 학계, 시민단체 등)를 선정하였으며, 사전 조사를 통하여 사전 설문지를 보내어 전문가 미팅을 요청, 현장방문을 실시하였다.

1. 미국

미국의 인도적 지원전략은 2005년 시작된 국제 인도주의 구조 개혁 이후 2010년 아이티 지진, 파키스탄 홍수, 2015년 시리아 위기, 서아프리카 에볼라 위기 등의 재난을 경험하면서 개혁이 요구되었고, 이에 따라 새롭게 수립되었다. 미국의 인도적 지원정책은 1961년 제정된 「대외원조법」(Foreign Assistance Act, FAA)에 근거하여 USAID의 OFDA(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance)을 중심으로 이루어져 왔다. 2020년에는 OFDA와 FFP(Food for Peace)가 통합되어 BHA(Bureau for Humanitarian Assistance)와 CPS(Bureau for Conflict Prevention and Stabilization)가 설립되었다. BHA는 좁은 의미의 인적 지원을 담당하고 있고, CPS는 미국의 대외정책에 발맞추어 취약국의 안정화(stabilization) 등 평화를 추구하는 업무를 담당하고 있었다.

그러나 트럼프 미국 대통령은 재선이 된 직후인 2025년 1월 20일 “미국의 대외원조에 대한 재평가와 재조정(Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid)”이라는 제목의 행정명령(Executive Order)을 발표하였다. 이 행정명령은 미국 대외개발원조의 사업효율성 및 미국 대외정책과의 합치성을 평가하기 위해서 대외개발원조를 90일 동안 중단하는 내용을 담고 있다. 트럼프 행정부는 이를 근거로 하여 실질적으로 USAID를 폐쇄하고 국무부로 통합하는 작업이 진행 중에 있다. 따라서 USAID를 중심으로 한 기존의 인도적 지원 정책 및 실행체계는 현저한 변화가 예상되는 상황이다.

그러나 미국의 인도적 지원 정책의 변화에 대해서 행정명령 이외의 공식적인 정책문서들을 아직 발표되지 않고 있는 상태이다. 또한 트럼프 2기 행정부 이전의 미국의 인도적 지원 법제 및 정책을 살펴보는 것 자체는 충분히 의미가 있다. 미국은 전통적으로 체계적인 법령과 정책 및 전략문서를 토대로 인도적 지원을 진행하여 왔기 때문이다. 이러한 이유로 이하에서는 트럼프 2기 행정부 이전의 미국의 인도적 지원 법제 및 정책을 살펴본 다음, 트럼프 2기 행정부 이후의 상황 및 전망에 대해서 뒤에서 검토한다.

미국의 인도적 지원은 다양한 유관 법률들을 토대로 이루어져 왔다. 「대외원조법」(Foreign Assistance Act), 「글로벌 취약법」(Global Fragility Act), 「여성, 평화, 안보법」(Women, Peace and Security Act), 「대량학살 및 잔학행위방지법」(Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act) 등이 이에 해당한다. 이 외에도 「인신매매피해자보호법」(Trafficking Victims Prevention and Protection Act), 「에이즈, 결핵, 말라리아에 대한 미국의 리더십법」(United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act, AIDS Act), 「콩고민주

공화국의 재건, 안전, 민주주의 증진법」(Democratic Republic of the Congo Relief, Security, and Democracy Act) 등을 인도적 지원과 관련이 있는 법률로 볼 수 있다.

또한 인도적 지원에 관한 다양한 정책문서들도 발표되었는데, USAID/BHA 관련 정책문서로 「현지 주도 인도적 지원 정책」(USAID Policy on Locally Led Humanitarian Assistance), 「조기복구, 위험경감 및 회복력 전략 프레임워크」(Strategic Framework for Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience: ER4), 「디지털 행동계획」(Digital Action Plan) 등을 들 수 있다.

USAID/CPS 관련 정책문서로는 「여성, 평화, 안보에 관한 전략」(U.S. Strategy on Women, Peace and Security, 2023), 「잔혹행위에 대한 예측, 예방, 대응전략」(U.S. Strategy to Anticipate, Prevent, and Respond to Atrocities, 2022), 「개발을 통한 폭력적인 극단주의에 대한 대응정책」(Policy on Countering Violent Extremism through Development, 2020), 「분쟁을 예방하고 안정성을 증진시키는 전략」(U.S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability, 2020) 등을 들 수 있다.

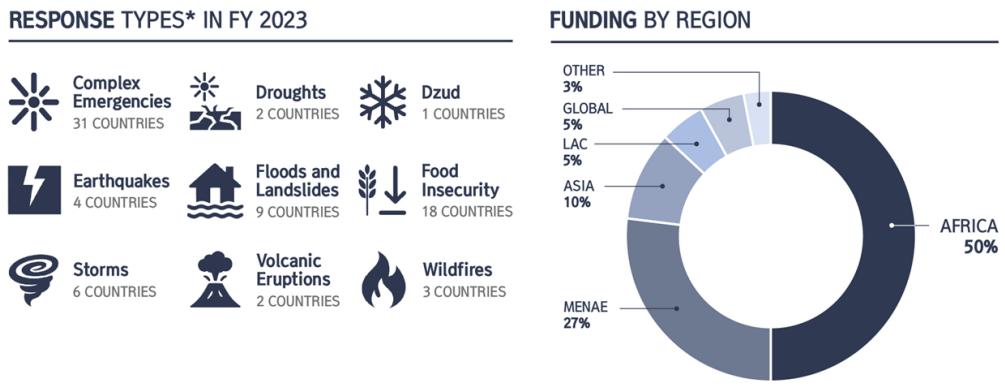
나아가 USAID의 인도적 지원에 대한 다양한 내부지침이 ADS(Autonomous Directive Systems) 시리즈로 존재하는데, 예를 들어 '국제재난지원'(International Disaster Assistance: IDA)에 관한 사항의 경우 ADS Chapter 251에서 규율되고 있다.

가. 인도적 지원 현황

2023년에 USAID/BHA은 64개 국가에서 76개의 위기상황에 대응하였고, 11개(아프가니스탄, 아이티, 북에티오피아, 남코카서스, 수단, 우크라이나, 베네수엘라 지역, 리비아, 파키스탄, 튀르키예와 시리아, 모로코)의 재난지원대응팀(Disaster Assistance Response Team, DARTs)을 운영하였다. 재난의 유형으로는 복합위기(31개), 가뭄(2개), 혹한(1개), 지진(4개), 수해와 산사태(9개), 식량 위기(18개), 태풍(6개), 화산(2개), 화재(3개) 등이 있었고, 이에 대해 인도적 지원이 이루어졌다.[123]

123) USAID/BHA, 2023: 4.

[그림 Ⅲ-1] 2023년 BHA의 인도적 지원 현황



출처: USAID, 「USAID BHA Annual Report for FY 2023」, p. 4~5.

2023년에 BHA가 인도적 지원에 사용한 예산은 99억 달러에 이르고 있는데, 지역으로 보면 아프리카 지역(50%), 중동 및 북아프리카(27%), 아시아(10%), 라틴 아메리카와 카리브지역(5%), 세계(5%), 기타(3%)의 순이다. 국가별로 보면 우크라이나, 에티오피아, 소말리아, 시리아, 예멘의 순이다.[124]

더불어 같은 해 BHA가 자금을 지원하는 READY 이니셔티브를 통해 주요한 감염병 발병에 대해 대응할 수 있도록 300개가 넘는 NGO 등의 역량 강화 프로그램을 운영하였다. 또한 감염병 및 팬데믹 이니셔티브의 일환으로 310만 달러를 제공하여 인도주의 환경 아래에서 감염병의 발생에 대한 대응 태세를 증진시키도록 하였다.[125]

긴급 상황에 대한 대응을 지원하고 구호물품을 전 세계적으로 신속하게 제공하기 위해서 BHA는 전략적으로 전 세계 7곳에 물류창고를 배치하고 있다. 2023년에 BHA는 사이클론이나 다른 재해로 영향을 받는 사람들을 적시에 돕기 위해서 남아프리카 지역에 두 번째 물류창고를 설치하였다. BHA는 또한 2023년에 1,250,000,000톤의 비식료 물품 및 972,800,000,000톤의 식료품을 29개국에 걸쳐 15개의 파트너에게 제공했다(총 5억 9천백만 달러 상당).

BHA는 인도적 지원을 공평하고 효과적이며 쉽게 접근할 수 있도록 많은 투자를 하고 있다. 대표적으로 2023년 BHA는 '분쟁상황에서 희망 만들기: 인도주의의 큰 도전'(Creating Hope in Conflict: A Humanitarian Grand Challenge)을 통해 600개가 넘는 지원신청을 받았는

124) USAID/BHA, 2023: 4.
125) USAID/BHA, 2023: 4.

데, 이 중 지역사회가 소유하거나 분쟁에 의해서 영향을 받는 지역사회에 직접적으로 연결되어 있는 프로젝트가 43%에 이르고 있으며, 이를 통해 더 많은 지역의 조직이나 기업들로부터 혁신을 이끌어내기 위한 노력을 기울이고 있다.[126]

BHA는 글로벌 인도주의 안전과 안보에 있어서도 중요한 역할을 하고 있는데, 2023년 한 해에만 320만 달러를 인도주의 대응 중 이뤄지는 안전과 안보를 위한 응용분석, 연구, 접근, 조정, 정보관리 지원에 투자했다. 또한 보호 프로그램을 강화하기 위해서, 2022년에서 2023년 사이에 109,000,000달러를 투자했다. 이러한 규모는 최근 3년간의 보호에 초점이 맞추어진 예산비율만 3배로 늘어났음을 의미한다. BHA의 보호자금은 미국 정부가 전 세계적 위기상황에서 젠더 기반 폭력과의 전쟁에서 추구하고 있는 바, 그 이니셔티브인 '비전의 재구성: 처음부터 안전하게'(Safe from the Start ReVisoned)를 지원하는 역할을 한다.[127]

2023년에 BHA는 20개국이 넘는 나라의 지역 파트너들에게 직접 6,000만 달러를 제공하였다. 이는 2022년에 비해서 40%가 증가한 것으로서 지역사회 대응에 있어서 해당 지역조직의 핵심적인 역할을 인정함에 따른 것이다. 또한 BHA는 UN 여성 평화 및 인도주의 기금의 가장 큰 공여자이기도 하다. 이 기금은 전 세계에서 위기상황에서 활동하는 지역 여성조직들을 지원하는 기금이다. 2023년에 BHA는 이 기금에만 10,000,000달러를 기여하였고 이를 통해 에티오피아, 아이티, 남수단, 우크라이나의 최전선에서 인도주의 및 보호 대응을 하고 있는 여성조직들을 지원하였다.[128]

나. 인도적 지원 관련 법제도

1) 「대외원조법」(Foreign Assistance Act, FAA)(1961)

미국은 1945년 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank)을 설립하였고, 1947년 이에 근거하여 「경제협력법」(Economic Cooperation Act)을 제정하였으며, 이후 1961년 대외원조 프로그램을 입법화한 「대외원조법」을 제정하였다. 「대외원조법」은 이전에 미국의 대외원조 프로그램이 부처별로 분절적으로, 단기적인 관점에서 이루어져 온 한계를 극복하고 체계적으로 대외원조를 할 필요성이 제기됨에 따라 제정되었다.[129]

126) USAID/BHA, 2023: 5.
127) USAID/BHA, 2023: 5.
128) USAID/BHA, 2023: 5.
129) CRS, 2023: 1.

「대외원조법」에 따르면 미국 의회는 국가 간 상호의존성이 심화되었음을 전제로, “개인의 시민적·경제적 권리와 자유를 존중하고 개방적이고 공평한 국제 경제 시스템에서 세계의 제한된 자원을 현명하게 사용하기 위해 협력하는 국가 공동체”가 미국민의 자유, 경제적 번영, 안보의 중요한 전제라고 선언한다. 이에 따라 “인도주의적 이상”을 실천하기 위하여 개발도상국 국민들의 “기아, 빈곤, 질병, 무지”를 없애는 것을 목표로 한다고 선언한다.[130]

「대외원조법」은 “(1) 전 세계 빈곤층 대다수에게 나타나고 있는 극심한 신체적 빈곤 증상의 완화, (2) 개발도상국에 대한 이익의 공정한 배분을 통한 자립적 경제성장 달성 환경 조성, (3) 국민의 시민적·경제적 권리를 보장하는 개발 절차 장려를 통한 인간중심의 발전, (4) 개발도상국을 개방적이고 공평한 체제로 통합하여 글로벌 경제참여 촉진, (5) 부패척결, 투명성과 책임성 강화를 통한 양질의 거버넌스 증진과 이를 통한 지속 가능한 발전 기반 마련”을 주요 목표로 한다.[131]

인도적 지원과 관련해서도 「대외원조법」은 곳곳에 규정을 두고 있다. 예를 들어 인권의 보호와 관련하여 해당 정부가 인신매매의 피해자들에게 인도주의적 구호(여기에는 정신적·신체적 건강에 대한 돌봄의 제공, 임시거주지 제공 등이 포함된다)를 적절하게 제공되고 있는지를 조사하고 이를 보고하도록 규정하고 있다.[132] 다시 말해 「대외원조법」에서는 ‘인권’의 맥락에서 인도주의적 구호의 상황을 국가별로 분석하고 인도적 지원 여부를 결정하고 있다.

나아가 「대외원조법」은 국제재난지원(international disaster assistance)에 관한 규정도 두고 있는데 이 부분도 인도적 지원과 관련된다고 볼 수 있다. 재난에 의해서 영향을 받는 사람들에 대한 구호와 회복을 지원하는 것을 미국 국민의 인도주의적 관심사의 표현이라고 보는 것이다. 게다가 이러한 재난지원에는 재난의 예방, 재난의 예측을 위한 지원도 포함된다고 보아 재난지원의 범위를 넓게 이해하고 있다. 그리고 긴급구호를 위해서 현지 조달을 통해 식량을 제공할 수 있도록 하고 있는데, 이를 ‘국제재난지원- 긴급 식량안보 프로그램’(Emergency Food Security Program)이라고 부른다.[133]

---

130) SEC. 101.
131) SEC. 101.
132) SEC. 116; SEC 502B.
133) SEC. 491.

2) 「글로벌 취약법」(Global Fragility Act, GFA)(2019)

「글로벌 취약법」(GFA)은 2019년 「세출법」(Consolidated Appropriations Act)의 일부로 양원의 승인을 받았고, 2019년 트럼프 대통령의 서명으로 법률로 제정되었다. 이에 따라 2020년 미국 정부는 전 세계 분쟁 대처 및 예방을 위한 종합전략을 발표하였으며, 2022년 바이든 대통령은 "아이티, 리비아, 모잠비크, 파푸아뉴기니, 서아프리카 해안(가나, 기니, 토고, 코트디부아르, 베냉)"을 우선 지원국가로 지정하였다.[134]

「글로벌 취약법」에 따른 미국 정부의 정책은 다음과 같다. 첫째, 모든 관련 연방부처 및 기관이 제6조에 따라 수립된 글로벌 취약성 이니셔티브의 실행을 포함하여 분쟁의 영향을 받는 지역을 안정시키고 전 세계적으로 폭력과 취약성을 예방하기 위해 고안된 프로그램의 일관되고 장기적인 목표를 달성하기 위해 협력하도록 보장한다. 둘째, 분쟁 피해 지역을 안정화하고 전 세계적으로 폭력과 취약성을 예방하기 위한 노력과 관련하여 관련 국제 및 다자간 개발 및 기부 조직의 세계적, 지역적, 지역적 조정을 개선하려고 노력하고, 실행 가능하고 적절하다면 이러한 노력을 다자간 목표 및 지표에 맞춰 조정한다. 셋째, 분쟁피해지역을 안정시키고 전 세계적으로 폭력과 취약성을 예방하기 위한 미국의 해외 원조 프로그램과 활동의 효율성을 확대하고 강화한다. 넷째, 분쟁피해지역을 안정화하고 전 세계적으로 폭력과 취약성을 예방하기 위한 효과적인 접근법의 연구 개발과 그러한 접근법과 관련된 데이터 수집 노력을 지원한다. 다섯째, 분쟁피해지역을 안정화하고 전 세계적으로 폭력과 취약성을 예방하기 위해 노력하는 관련 연방부처 및 기관의 학습 및 적응이 가능하게 하는 데 필요한 평가, 모니터링 및 평가를 위한 도구 및 권한을 개선한다.[135]

「글로벌 취약법」에 따른 기금으로는 크게 두 가지가 있다. '안정화 및 예방 기금'(Stabilization and Prevention Fund)과 '복합위기기금'(Complex Crises Fund)이 그것이다.

우선 '안정화 및 예방기금'에 관해 살펴보면, 기금은 미국 재무부에 국무부와 USAID가 관리하는데, 이 법의 제정일 이후에 시작되는 첫 회계연도부터 시작되는 5개 회계연도마다 2억 달러를 기금에 충당할 수 있는 권한이 부여된다. 이처럼 충당이 승인된 금액은 소진될 때까지 계속 사용할 수 있다. 기금에 충당하도록 승인된 금액은 다음 중 어느 하나에 대한 경제 및 개발 지원을 위해 사용되어야 한다. 1) 글로벌 취약성 이니셔티브 포함, 분쟁 피해 지역의 안정화를 지원하

134) Alliance for peacebuilding, Global Fragility Act, https://www.allianceforpeacebuilding.org/globalfragilityact.
135) SEC. 3.

고, 전 세계적으로 폭력과 취약성의 예방, 2) 이라크 및 시리아 이슬람 국가, 기타 테러 조직 또는 폭력적 극단주의 조직으로부터 해방되었거나 위험에 처해 있거나 이들의 통제하에 있는 지역에 대한 지원 제공(분쟁의 영향을 받는 취약한 소수 민족 및 종교 커뮤니티에 대한 안정화 지원을 포함한다)이 그것이다.[136]

다음으로 '복합위기기금'은 미국 재무부에 설치되며 USAID가 관리하는데, 이 법의 제정일 이후에 시작되는 첫 회계연도부터 시작되는 5개 회계연도마다 3,000만 달러를 기금에 충당할 수 있는 권한이 부여된다. 이 단락에 따라 충당이 승인된 금액은 소진될 때까지 계속 사용할 수 있다. 이 기금은 글로벌 취약성 이니셔티브를 포함하여 해외의 새로운 또는 예기치 못한 대외 도전 및 복잡한 위기를 예방 또는 대응하는 프로그램 및 활동을 지원하는 데 사용될 수 있다. 이 기금은 살상 목적 지원이나 자연재해에 대응하기 위해 지출할 수 없으며, 기금 금액의 5% 이하를 관리 비용으로 사용할 수 있다.[137]

다음으로 '글로벌 취약성 이니셔티브'에 관한 규정을 보면 다음과 같다. 국무부 장관은 USAID 처장, 국방부 장관, 잔학행위방지위원회(또는 그 후속 기관), 기타 관련 연방부처 및 기관의 장과 협력하여 분쟁의 영향을 받는 지역을 안정시키고 전 세계적으로 폭력과 취약성을 예방하기 위해 '글로벌 취약성 이니셔티브'라고 하는 기관 간 계획을 수립해야 한다. 글로벌 취약성 이니셔티브는 지역 시민사회 대표, 국가 및 지방 거버넌스 기관, 취약하고 폭력의 영향을 받는 지역사회에서 프로그램을 실행한 경험이 있는 관련 국제 개발 기구, 다자기구 및 공여자, 적절한 경우 관련 민간, 학술 및 자선 단체와 협의하여 수립되어야 한다.[138]

이 법 제정일로부터 180일 이내에 국무부 장관은 USAID 처장, 국방부 장관, 잔학행위방지위원회(또는 그 후속 기관), 기타 관련 연방 부처 및 기관의 장과 협력하여 글로벌 취약성 이니셔티브의 수립에 관한 기관 간 계획을 해당 의회 위원회에 제출해야 하는데 여기에 들어가야 할 내용은 다음과 같다.

136) SEC. 4(a).
137) SEC. 4(b).
138) SEC. 6(a).

〈표 Ⅲ-1〉 글로벌 취약성 이니셔티브의 수립에 관한 기관 간 계획 내용

연번	계획에 포함되어야 하는 내용
1	각 기관의 역할 분담 - 국무부는 미국의 외교 정책을 수립하고 외교적, 정치적 노력을 진전시키기 위한 전반적인 주무부처임. - USAID는 개발, 인도주의 및 관련 비안보 프로그램 정책의 주요 실행 기관임. - 국방부는 국무부 장관과 USAID 처장의 공동 수립, 조정 및 동의하에 민간 활동에 필요한 보안과 지원을 제공함으로써 국무부와 USAID의 활동을 지원할 수 있음.
2	사안별로 국무부, USAID 및 국방부의 어떤 공무원(단, 차관보 또는 부차관보 이상의 직급을 가져야 한다)이 이니셔티브를 감독하고 주도할 책임이 있는지에 관한 내용
3	이니셔티브를 효과적으로 이행하는 데 필요한 권한, 인력 및 기타 자원 요구사항
4	국무부 장관, USAID 처장, 국방부 장관 및 기타 관련 연방 부처 또는 기관의 장이 이니셔티브에 따라 수행되는 프로그램과 관련하여 계획, 조정, 이행, 평가, 모니터링, 평가, 적응 관리 및 반복 학습을 개선하기 위해 취할 조직적 단계
5	국무부 장관, USAID의 장, 국방부 장관 및 기타 관련 연방 부처 또는 기관의 장이 적절한 수원국의 주인의식을 보장하고 국제 개발 기구, 국제 공여국, 다자기구 및 민간 부문과의 이니셔티브에 따른 조정 및 협력을 개선하기 위해 취할 조치
6	분쟁 피해 지역을 안정시키고 전 세계적으로 폭력과 취약성을 예방하기 위한 데이터 수집 노력과 더 효과적인 접근법에 대한 학계, 자선단체, 시민사회단체를 포함한 공공 및 민간 부문의 연구 개발 개선 가능 영역
7	우선순위 국가 및 지역 계획을 포함하여 이니셔티브를 반복적·정기적으로 평가하고 업데이트하는 절차
8	우선순위 국가 및 지역 목록(해당 선정 근거에 대한 설명 포함)

출처: 「글로벌 취약법」(SEC. 6(b))

국무부 장관은 USAID 처장 및 국방부 장관과 협력하고 해당 의회 위원회와 협의하여 특정 국가를 우선순위 국가로, 특정 지역을 글로벌 취약성 이니셔티브의 우선순위 지역으로 선정하는 데 다음을 기준으로 한다.

첫째, 1) 해당 국가 또는 지역의 폭력 또는 취약성 수준에 대해 명확하게 정의된 지표, 예를 들어 해당 국가 또는 지역의 OECD 취약국가 보고서, 평화기금 취약국가 지수, 세계은행 취약상황 조화 목록, 경제평화연구소 글로벌 평화 지수, 홀로코스트 박물관 조기 경보 프로젝트 위험 평가 등 공인된 글로벌 취약성 목록에 따른 순위, 2) 일부 미국 정부의 분쟁 및 잔학 행위 조기 경보 감시 목록에서의 순위, 3) 무장 단체, 폭력적 극단주의 조직, 젠더 기반 폭력, 아동 및 청소년에 대한 폭력과 같은 폭력 수준이다.

둘째, 1) 거버넌스 개선, 법치 강화, 인권 보호를 위한 의지 및 입증 가능한 노력을 포함하여 해당 국가 또는 지역의 국가 및 하위 정부 기관과 시민사회 파트너가 연방부처 및 기관과 협력할 수 있는 역량과 의지, 2) 우선순위 국가 또는 우선순위 지역으로 선정됨으로써 해당 이니셔티브가 분쟁의 영향을 받는 지역을 측정 가능하게 안정화하거나 해당 국가 또는 지역의 폭력 및

취약성을 예방할 가능성에 대한 평가 등이 기준이 된다.[139]

이 법 제정일로부터 늦어도 1년 이내에 국무부 장관은 USAID 처장, 국방부 장관, 잔학행위방지위원회(또는 그 후속 기관), 기타 관련 연방 부처 및 기관의 장과 협력하여 다음과 같은 10년 계획을 해당 의회에 제출해야 한다. 선정된 각 국가 및 지역에 대한 미국 정부의 모든 관련 외교, 개발, 안보 지원 및 협력, 기타 관련 활동을 글로벌 취약성 이니셔티브에 따라 조정하고 통합하기 위한 10년 계획을 해당 의회 위원회에 제출해야 한다. 또한 선정된 각 국가 및 지역에 대한 미국 정부의 모든 관련 외교, 개발, 안보 지원 및 협력, 기타 관련 활동, 이러한 각 국가 및 지역 계획에는 다음이 포함되어야 한다.

〈표 Ⅲ-2〉 글로벌 취약성 이니셔티브 국가 및 지역계획 내용

연번	계획에 포함되어야 하는 내용
1	각 계획에 따른 조정 및 이행을 위한 구체적인 다년간의 기관 간 계획
2	정치적 역학, 폭력의 영향, 폭력과 취약성에 기여하는 조건에 대한 분석을 포함한 각 국가 또는 지역에 대한 최신 기준 분석
3	각 국가 또는 지역의 분쟁 피해 지역을 안정시키고 폭력과 취약성을 예방하기 위한 목표와 목적에 대한 우선순위가 지정된 설명
4	각 국가 또는 지역에 대한 관련 목표, 목표, 계획 및 벤치마크가 국무부 통합 국가 전략, USAID 국가 개발협력 전략, 국방부 캠페인 계획, 작전 계획, 지역 전략 등 관련 미국 국가 계획 및 전략에 통합되는 방법과 시기에 대한 설명과 이에 상응하거나 후속하는 모든 계획 또는 전략
5	여성, 청소년 또는 소외된 커뮤니티가 주도하는 정부 및 시민사회 기관과 단체를 포함한 적절한 지역 행위자들이 각 계획에 따라 관련 활동을 개발, 실행, 평가, 모니터링, 평가 및 업데이트하는 데 있어 적절한 주인의식을 갖도록 보장하는 기관 간 계획
6	각 국가 또는 지역에서 기존 및 계획 중인 안보 지원 및 협력 프로그램을 이 계획과 통합하고 부패, 거버넌스, 인권 관련 위험을 포함하여 해당 프로그램과 관련된 긍정적인 결과를 극대화하고 위험을 완화하도록 하는 기관 간 계획
7	해당 국가 또는 지역별로 명확하고 날짜가 확실한 지표와 함께 이해관계자와의 협의를 통해 이루어진 외교, 개발 및 안보 활동에 대한 평가, 모니터링 및 평가 프레임워크, 그리고 해당 프레임워크를 사용하여 해당 활동을 정기적이고 반복적으로 조정하기 위한 기관 간 계획
8	사용 가능한 정책 도구에 대한 설명과 그러한 도구가 각 국가 또는 지역에서 분쟁의 영향을 받는 지역을 안정화하거나 폭력과 취약성을 예방하는 데 어떻게 사용될 것인지에 대한 설명
9	그러한 각 국가 또는 지역에 대한 계획 및 이행이 미국 정부와 해당 국가의 정부, 국제개발기구 등의 기관들 간 협력하에 수행되도록 하기 위한 계획 및 이행이 어떻게 조정되는지에 대한 설명
10	개별 국가가 선정되고 해당 국가가 지역적 취약성 또는 폭력의 영향을 받거나 위험에 처한 경우 관련 초국가적 문제를 해결하기 위한 계획을 설명하는 지역적 구성 요소
11	특정 지역이 선정되고 해당 지역이 그러한 국가 차원의 요인으로 인해 취약성 또는 폭력의 영향을 받거나 위험에 처한 경우 개별 국가 수준에서 국가 차원의 요인을 해결하기 위한 계획을 설명하는 구성 요소

출처: 「글로벌 취약법」(SEC. 6(d))

139) SEC. 6(c).

국무부 장관은 USAID 처장, 국방부 장관, 기타 관련 연방 부처 및 기관의 장과 협력하고 잔학행위방지위원회(또는 후속 기관), 관련 미국 대사, USAID의 담당책임자, 지역 전투사령관 및 각 우선순위 국가 또는 지역의 활동에 대한 책임이 있는 기타 관련 개인과 협의하여 다음을 보장해야 한다. 첫째, 각 국가 및 지역 계획을 포함하여 글로벌 취약성 이니셔티브가 정기적이고 반복적으로 시행, 업데이트 및 조정되어야 한다. 둘째, 이러한 이니셔티브는 고위급에서 미국 정부 정책을 안내하는 데 사용되며 모든 연방 부처 및 기관의 활동이 이러한 이니셔티브와 일치하도록 미국 정부 전반의 관련 전략 및 계획에 통합된다.[140]

「글로벌 취약법」에 따라 USAID는 "폭력의 근본원인을 해결하고, 지속적인 평화구축"을 위하여 "외교, 개발, 국방 전반의 전략 통합" 전략을 추진하고 있다. 예컨대 리비아에서 USAID는 거버넌스 강화, 경제적 기회 확대, 시민사회의 역량 강화, 지역 주도 분쟁 해결을 통하여 문제를 해결하기 위하여 10년간의 계획(2023-2033)을 바탕으로 정치, 경제, 사회적 문제 해결을 추진하고 있다. 주된 활동으로 지역의 법과 제도를 정비하고, 경제적 개발을 추진하고, 지역적 거버넌스를 추진하고, 안정적인 정치 시스템을 마련하고, 지역과의 파트너십을 강화하였다.

3) 기타

「인신매매자 피해자 예방 및 보호법」(Trafficking Victims Prevention and Protection Act, TVPA) (2000)은 "인신매매, 특히 성매매, 노예, 비자발적 노역에 대한 인신매매 방지, 여성에 대한 폭력 예방"을 위한 특별 연방 프로그램 인증을 위하여 제정되었다. 동법 제104조는 "인권 실태에 대한 연례 보고서" 제출을 의무화하면서 「대외원조법」 제116(f)조를 "2000년 「인신매매 피해자 보호법」 103조에 정의에 따라 각국에서 발생한 심각한 인신매매의 성격과 범위에 대한 설명, 심각한 인신매매 피해자의 출발지, 경유지, 목적지인 각 국가와 관련하여 해당 국가 정부가 그러한 인신매매를 방지하기 위해 기울인 노력에 대한 평가"를 포함하여야 한다고 명시하였다.[141] 구체적으로 해당 국가가 이를 원조하거나 방조하였는지, 해당 국가가 이를 막기 위하여 어떠한 노력을 하고 있는지, 법이나 제도를 통하여 예방하고 있는지 등을 포함하여야 한다고 규정하였다. 또한, 2018년 개정된 동법은 SPOG 수요 감소에 초점을 맞추었으며, 「아동병사방지법」(Child Soldiers Prevention Act)[142]의 금지 대상에 "경찰 또는 기타 보안군"을 포함하도록 규정하였다.[143]

---

140) SEC. 6(e).
141) 22 U.S.C. 215.
142) Public Law 110-457 (2008).
143) 2018, P.L. No. 115-425. 미국 법무부 홈페이지 참조, https://www.justice.gov/humantrafficking/k

「에이즈, 결핵, 말라리아에 대한 미국의 리더십법」(United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act, AIDS Act) (2003)은 "특정 글로벌 전염병(에이즈, 결핵, 말라리아 등)"에 대한 미국의 리더십과 대응의 효율성을 강화하는 것을 목적으로 한다. 1) 특정 전염병에 대응을 위한 핵심 프로그램을 단계적으로 확대하고 "행정부 기관, 미국과 외국 정부, 국제기구 간" 이해관계를 조절하는 포괄적이고 통합적인 퇴치 전략을 수립하고, 2) HIV/AIDS 퇴치를 위한 다자간 노력에 더 많은 자원을 제공하고, 3) HIV/AIDS 퇴치를 위한 미국의 양자 간 노력, 기술지원 및 훈련에 대한 자원 제공을 확대하고, 4) HIV/AIDS 퇴치를 위한 민간 부문의 노력을 확대하고 파트너십을 강화한다.

끝으로, 「콩고민주공화국의 재건, 안전, 민주주의 증진법」(Democratic Republic of the Congo Relief, Security, and Democracy Act) (2006)은 1) 콩고민주공화국 과도정부의 선거가 민주주의적으로 실시되도록 국제참관인, 유권자 등록, 선거 교육 등 민주주의 체제를 이행하고 제도화하도록 지원하며, 2) 정부의 잔학행위 및 인권침해 등 전쟁과정에서 나타나는 행위에 대하여 개인에게도 책임을 부여하고, 3) 안정적인 정부가 수립될 경우 투명한 통치, 인권 및 종교 존중, 폭력 종식, 평화와 안전 증진, 국가 및 사법시스템 확립, 법치주의 강화를 지원함을 목표로 한다.[144]

다. 인도적 지원 관련 정책·전략

1) 「현지 주도 인도적 지원 정책」(Policy on Locally Led Humanitarian Assistance)(2024)

2021년에 USAID는 다음과 같이 두 가지 내부 목표를 설정하였다. 1) 2025년까지 최소한 25%의 자금을 지역 행위자들에게 직접 제공하며, 2) 2030년까지 최소한 50%의 행위가 현지 주도로 이루어지도록 한다. 그리고 2024년에는 이러한 인도적 지원에 초점을 맞춘 '현지 주도 인도적 지원 정책'을 발표하였다.[145]

해당 정책에 따르면 현지 주도 인도적 지원 정책은 네 가지의 원칙을 따른다. 첫째, 현지 주도 인도적 지원 정책은 인도적 지원 4대 원칙인 인도, 중립, 공평, 독립을 재확인한다. 둘째, 형평성, 포용성, 접근성의 원칙은 USAID의 '현지 역량 강화 정책'(Local Capacity Strengthening Policy)에 명시된 대로 신규 및 비전통적 파트너를 대표하는 기관을 포함하여 파트너십의 모든

---

ey-legislation
144) SEC. 102.
145) USAID, 2024: 2.

당사자가 이 파트너십에 기여하고 혜택 받음을 의미한다. 셋째, 유연성과 상황별 특수성 원칙은 현지 리더십을 향상하고 지원하기 위한 노력이 다양한 상황적 요인에 따라 다르게 진행되어야 한다는 것을 의미한다. 넷째, '무해 원칙'(Do No Harm)은 USAID의 활동이 인도주의적 긴급 상황으로 인해 취약한 상황에 처한 사람을 포함하여 현지 파트너 및 그룹에 대한 잠재적인 부정적 영향을 예방하고 완화하기 위해 노력할 것임을 의미한다.[146]

현지 주도 인도적 지원 정책은 이러한 비전을 뒷받침하는 다섯 가지 목표를 명시하고 있다. 이러한 목표에는 1) 현지 인도주의 단체에 대한 접근성 및 자금 지원 확대, 2) 인도주의 파트너십 구축을 위한 USAID의 역량 강화, 3) 인도주의 파트너의 역량 강화, 역량 공유 및 상호 학습 확대, 4) 현지 인도주의 리더십 옹호, 5) 인도주의 외교 및 정책 리더십 활용이 속한다. USAID는 이러한 개혁을 이행하면서 현지 주도의 인도적 지원을 위한 증거 기반을 강화하기 위해 지속적인 학습에도 힘쓰고 있다. 더불어 USAID는 기존 인도주의 파트너십에서 얻은 교훈을 취합하고 분석함으로써 현지 주도 인도적 지원 정책에 명시된 비전을 달성하는 방법을 조정하고 개선할 수 있다.[147]

[그림 Ⅲ-2] USAID의 현지 주도 인도적 지원 정책의 목적



출처: USAID(2024), Policy on Locally Led Humanitarian Assistance

146) USAID, 2024: 3.
147) USAID, 2024: 3.

2)「조기복구, 위험경감 및 회복력 전략 프레임워크」 (Strategic Framework for Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience, ER4)(2022)

조기복구(Early Recovery)는 인명 구조가 여전히 시급하고 우선시되는 비상사태의 인도주의적 단계에서 발생하는 복구 요구를 해결하는 접근방식이다. 조기복구 프로그램은 위기의 영향을 받는 지역사회에 대한 기본적인 시스템과 서비스 제공을 보호하고 복구하도록 지원하며, 대응 노력을 바탕으로 장기적인 복구의 초기 토대를 구축한다. 조기복구 활동은 특정하고 적절한 기간 동안 시행되며, 이는 확인 가능한 충격으로부터 회복하는 사람들을 지원한다. 조기복구 활동의 성과로는 위기 이후 회복력 구축을 위한 강력한 기반 구축, 국가 또는 지역 주도의 개발로 이어지는 지속 가능한 해결책에 대한 기여, 지역사회 역량 재건을 위한 노력 등이 있다.[148]

위험경감(Risk Reduction)은 새로운 재난 위험을 예방하고, 영향을 완화하는 등 기존 위험을 줄이며, 회복력 강화를 위한 잔존 위험을 관리하는 것이다. 재난 위험은 특정 기간 시스템, 사회 또는 커뮤니티에 발생할 수 있는 잠재적인 인명 손실, 부상 또는 자산의 손상 및 파괴로 표현된다. 이는 위험, 노출, 취약성, 수용 능력의 함수로 표현할 수 있다. 효과적인 위험 감소 프로그램은 관련 사망률과 경제적 손실을 포함한 재난 위험을 줄이고 지역 또는 국가의 재난관리 역량을 향상시킬 수 있다. 대비 및 조기 경보 시스템은 재난 위험을 줄이는 데 중요한 요소이다.[149]

회복력(Resilience)은 만성적인 취약성을 줄이고 포용적 성장을 촉진하는 방식으로 충격과 스트레스를 완화, 적응, 회복할 수 있는 사람, 가정, 지역사회, 국가, 시스템의 능력이다. 회복력 프로그램은 인도주의적 대응과 장기 개발 원조를 연결함으로써 반복되는 충격과 스트레스로 사람들을 취약하게 만드는 취약성을 해결하는 역할을 할 수 있다. BHA의 모든 활동이 회복력에 기여하지만 이 프레임워크에서 설명하는 회복력 프로그램은 변혁적 변화에 초점을 맞춘 프로그램과 활동을 의미한다.[150]

ER4의 지침은 다음과 같다. 첫째, 인도주의 원칙에 대한 헌신이다. 인도주의 단체는 인도주의, 중립성, 공정성, 운영 독립성이라는 확고한 원칙을 바탕으로 가장 도움이 필요한 사람들에게 생명을 구할 수 있는 지원을 제공할 수 있다. BHA는 파트너들이 이러한 원칙을 ER4 활동에도 적용하는 것을 지원한다. 효과적인 ER4 프로그램을 위해서는 지역 및 국가 기관과의 긴밀한 협력이 필요한 경우가 많다. 분쟁과 시민 불안으로 특징지어지는 복잡한 긴급 상황에서 정부가

148) USAID, 2022: 11.
149) USAID, 2022: 11.
150) USAID, 2022: 11.

분쟁의 당사자인 경우 특히 더 어려울 수 있다. 어떤 경우에도 BHA의 ER4 프로그램은 기본 원칙인 무해 원칙에 전념하며 인도주의 원칙을 촉진하고 보호하기 위해 노력할 것이다. 인도주의 원칙은 ER4 활동이 인도주의적 대응과 연계될 때도 초석으로 유지된다. 대응 상황 밖에서 위험 기반 프로그램 접근법을 포함한 독립적인 ER4 프로그램도 인도주의 원칙을 촉진하기 위해 노력한다. 이를 통해 접근이 어렵거나 서비스가 부족한 지역에서, 그리고 매우 불안정한 환경에서 구호 요원들의 안전을 보장하는 방식으로 수요를 기반으로 BHA 지원을 제공할 수 있다. 장단기 인도주의 및 개발 지원을 통해 인도주의-개발-평화(HDP) Nexus 전반에 걸쳐 프로그램을 발전시키려는 노력은 인도주의 원칙을 보호하겠다는 약속을 유지해야 한다.[151]

둘째, 이재민 책무성(AAP)이다. AAP는 영향을 받은 지역사회, 특히 가장 취약한 개인을 모든 인도주의 프로그램의 중심에 두고 프로그램 주기의 모든 단계에서 그들의 의미 있는 영향력과 목소리를 보장하는 것을 포함한다. AAP는 BHA의 모든 업무에 적용되지만 ER4 프로그램은 일반적으로 기간이 길고 기존의 인도주의 대응 프로그램 및 활동보다 더 발전된 계획이 가능하므로 계획, 설계 및 의사결정에 영향을 받는 커뮤니티의 의미 있는 대표의 참여를 위한 향상된 기회를 제공한다. BHA는 주요 결정에 영향을 받는 지역사회의 파트너와 협력하여 프로그램이 해당 커뮤니티의 관점과 경험을 반영할 수 있도록 최선을 다하고 있다.[152]

셋째, 다양하고 포용적이며 공평한 파트너십이다. BHA의 ER4 작업은 지역 조직부터 광범위한 국제기관에 이르기까지 다양하고 포괄적인 파트너십을 통해 이루어진다. ER4 프로그램은 복잡하기 때문에 ER4 구성 요소의 조합에 따라 서로 다른 기술과 비교 우위를 가진 다양한 파트너가 필요하다. 특정 개인과 커뮤니티가 직면한 취약성과 장벽을 해결하는 단체를 포함하여 고유한 기술, 배경, 역량을 갖춘 새로운 파트너를 지속적으로 모색한다. 가능한 경우 현지 활동가에게 우선 자금을 지원하고, 국제 인도주의 체계에 현지 활동가를 동등한 파트너로 포함시킬 수 있는 다른 방법을 모색한다. 또한 각국 정부가 재난 대응 및 완화 노력에 더 큰 주인의식을 갖고 참여할 수 있도록 ER4 활동을 지원한다. 더 광범위하게, BHA는 ER4 목표를 달성하는 데 있어 형평성과 포용성이 중요하다는 점을 인식하고 있다. BHA는 공평한 행동이 지리적, 사회적으로 취약한 상황에 처한 사람들을 중심으로 이루어지며, 대체 불가능한 해결책의 원천이자 긍정적인 변화의 주체로서 그들의 고유한 지식을 강화한다는 것을 이해한다.[153]

넷째, 공동의 영향력(collective impact)을 위한 노력이다. BHA는 USAID의 광범위한 사명을

151) USAID, 2022: 6-7.
152) USAID, 2022: 7.
153) USAID, 2022: 7.

지원하려면 협력적 접근 방식이 필요하다는 것을 인식하고, ER4 노력이 USAID 내부뿐만 아니라 다양한 이해관계자가 자금을 지원하는 다른 개발 작업과 순차적으로 통합되고 계층화되도록 노력한다. BHA는 모든 이해관계자의 공동영향을 극대화하기 위해 공동계획에 참여하기 위해 최선을 다하고 있다.[154]

3) 「디지털 행동계획」(Digital Action Plan)(2022)

디지털 기술은 USAID/BHA의 업무방식을 바꾸고 있다. 디지털로 연결된 이재민들은 위기 상황에서 모바일 기기를 사용하여 서비스에 액세스하고, 정보를 찾고, 지원 네트워크에 연결한다. 연결된 인도주의자들은 디지털 기술을 사용하여 운영을 조정하고, 실시간 데이터를 활용하고, 원격 지원을 제공한다. 디지털 기술은 완전히 새로운 인도주의 서비스와 전달 채널을 만들어낸다. 이러한 힘은 엄청난 기회와 함께 상당한 위험을 초래한다. 이러한 환경 가운데 BHA 디지털 행동계획은 대내외적으로 디지털 혁신에 참여하기 위한 BHA의 우선순위를 담고 있는데, 이 행동계획은 세 가지 우선순위를 설정하고 BHA를 USAID의 디지털 전략과 연계한다.[155] 세 가지 우선순위를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 디지털 전환을 위한 기반 마련(Lay the Foundation of Digital Transformation)이다. 디지털 전환에는 기술, 인력, 업무 방식, 인프라에 대한 투자가 필요한데, 이를 디지털 전환에 필요한 '사람, 프로세스, 기술'(People, Process, Technology)로 표현한다. 여기에서는 BHA와 BHA 파트너의 내부 디지털 기술 역량과 기능에 투자해야 함을 강조한다.[156]

둘째, 데이터 보호(Protecting the Data)이다. 디지털 도구는 종종 상당한 양의 개인 및 민감한 데이터를 생성하고 보관한다. 이러한 데이터의 오용 또는 무단 노출은 인도주의 활동, 인도주의 단체, 인도주의 단체가 서비스를 제공하는 개인에게 위험을 초래할 수 있다. 모든 BHA 프로그램에서 인도주의적 무해 원칙을 적용하고 보호의 중심적인 역할을 존중하는 BHA는 인도주의 커뮤니티 내에서 강력한 데이터 책임과 사이버 보안을 보장하기 위해 노력한다.[157]

셋째, 혁신적 디지털 프로그램 개발(Transformative Digital Programming)이다. 새로운 기술은 새로운 서비스 및 서비스 제공 메커니즘을 위한 기회를 창출한다. BHA는 영향을 받는 커뮤니티의 참여, 디지털 상품 및 서비스, 인도주의자들에게 필요한 데이터나 서비스를 생성하

154) USAID, 2022: 7.
155) USAID, 2022: 5.
156) USAID, 2022: 5.
157) USAID, 2022: 5.

는 프로젝트 생태계에 초점을 맞춘 자금지원기회공고(Notice of Funding Opportunitie, NOFO)를 발표한다. 디지털 대응 옵션은 BHA 신청 가이드라인의 변경과 BHA 직원 및 파트너에 대한 지침, 지원, 교육 강화를 통해 더욱 주류화되도록 한다.[158]

4) 「여성, 평화, 안보에 관한 전략」 및 「잔혹행위에 대한 예측, 예방, 대응전략」

「여성, 평화, 안보에 관한 전략」(U.S. Strategy on Women, Peace and Security, 2023)은 의도적이고 참여적이며 증거에 기반한 지역 주도 접근 방식을 통해 여성, 평화, 안보(Women, Peace and Security, WPS) 목표를 구현하는 방법을 담고 있다. 전략에는 다음 표에 적시된 대로 다섯 가지 노력 목표(Line of Effort, LOE)가 포함된다.

〈표 Ⅲ-3〉 「여성, 평화, 안보에 관한 전략」의 목표 및 우선순위

목표 1: 참여 평화와 안보 의사결정 과정에서 여성과 소녀들의 의미 있는 참여를 증진시킨다.	**우선순위 1.1** 갈등, 위기, 폭력적 극단주의 이후 예방, 해결, 재건의 주기와 관련된 평화 및 안보 의사결정 과정에서 여성과 소녀들이 의미 있는 참여를 할 수 있도록 장벽을 완화하고 환경을 조성한다.
	우선순위 1.2 미국 정부는 여성과 소녀들의 안보 분야에 대한 의미 있는 참여를 확대할 것이다.
	우선순위 1.3 미국 정부와 파트너 정부는 평화와 안보 과정에서 여성과 소녀들의 필요와 권고에 대응한다.
	우선순위 1.4 여성과 소녀들은 의사결정 기관, 네트워크, 그리고 프로세스에 접근하고 영향을 미칠 기회가 증가된다.
목표 2: 보호 여성과 소녀의 인권은 폭력, 갈등, 위기의 주기 동안 촉진되고 존중받으며, 모든 형태의 젠더기반 폭력을 예방하고 대응하는 데 기여한다.	**우선순위 2.1** 미국 정부 정책 및 프로그램의 개발에는 정의와 책임에 대해 생존자가 결정한 정의와 현지화된 정의를 통합하는 것을 포함하여 젠더기반 폭력을 예방하고 대응하기 위한 생존자 및 트라우마에 근거한 접근방식을 포함한다.
	우선순위 2.2 젠더기반 폭력의 생존자는 정의, 건강, 심리사회적 지원 및 서비스를 이용할 수 있다.
목표 3: 구호, 대응 및 복구 젠더 교차성에 대한 접근방법은 갈등, 자연 재해 및 기후 위기에 대한 대비, 예방 및 대응의 일환으로 미국 정부에 의해 체계적으로 통합된다.	**우선순위 3.1** 미국 정부의 구호, 대응 및 복구 노력은 젠더 평등과 평등을 이루고 해로운 성규범을 완화한다.
	우선순위 3.2 미국 정부의 구호, 대응 및 복구 노력에는 GBV 위험을 예방하고 생존자에게

158) USAID, 2022: 5.

	안전하고 포괄적인 자원을 제공하기 위한 프로그램, 정책, 시스템 및 메커니즘이 포함된다.
	우선순위 3.3 미국 정부의 구호, 대응 및 복구 노력은 인도주의적 대응 차원에서 지역 여성의 리더십을 지원한다.
목표 4: 통합 및 제도화 미국 정부 내부 시스템, 프로세스 및 구조는 인력 양성에 있어 WPS 원칙을 통합하며, 프로그램 설계는 보다 포괄적이고 다양하며 국민의 요구를 대표한다.	**우선순위 4.1** 미국 정부는 WPS 자문, 직원 및 기술 전문가에 대한 투자를 늘리고 있고, 직원들은 정책, 프로그램 및 교육 전반을 통해 양성된다.
	우선순위 4.2 미국 정부 직원들은 정부의 전략을 발전시키기 위해 지식, 자원 및 기술 전문 등에 대해 훈련받고, 적절한 지식을 갖춘다.
	우선순위 4.3 미국 정부 정책 및 프로그램은 교차적이고 포괄적인 젠더분석을 통해 제공된다.
	우선순위 4.4 관련 미국 정부 전략 및 정책의 교육, 보고 및 통합은 여러 기관에서 이루어진다.
	우선순위 4.5 미국 정부는 WPS 노력을 더 잘 포착하기 위해 모니터링, 평가, 학습 시스템 및 데이터 수집 방법을 개선한다.

출처: USAID(2023), U.S. Strategy on Women, Peace and Security, p.22~23

한편 「잔혹행위에 대한 예측, 예방, 대응전략」(U.S. Strategy to Anticipate, Prevent, and Respond to Atrocities) (2022)에서는 전 세계적으로 발생하고 있는 잔혹행위에 대해 대응하기 위해서 세 가지 목표를 설정하고 있다.

첫째, 잔학행위 예방, 대응 및 복구(우선순위 국가에서 조기 조치 및 현지 주도 솔루션 추구): 태스크포스는 잔학 행위의 위험에 처한 국가에서 공동의 행동을 통해 영향력을 발휘하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 태스크포스는 시민사회의 의견을 바탕으로 정량적, 정성적 평가를 실시하여 분쟁 관련 성폭력 해결을 포함한 잔혹행위 예방 노력의 우선순위 국가를 파악한다.

둘째, 파트너십(국제협력, 시민사회 참여 촉진 및 전략적 대중 메시지 전달): 태스크포스는 전략적 공공 메시지를 포함하여 잔혹행위를 예방, 대응, 복구하기 위한 협의, 조율, 투명한 활동을 위해 노력한다. 미국 정부는 UN 기구, 지역 기구, 파트너 정부, 지역주민, 시민사회 및 관련 기관, 관련 컨소시엄을 포함한 다양한 이해관계자와의 협력을 요청한다.

셋째, 관리(효과적이고 통합된 미국 정부의 예방 지원 구조): 미국 정부가 잔혹행위를 효과적으

로 식별, 예방, 대응하기 위해서는 미국 정부 요원들이 조기 경보 지표와 확대 위험, 미국의 잠재적 개입을 인식하고 보고하도록 훈련받아야 한다. 미국의 각 부처와 기관은 관련 잔혹행위 예방 교육과 지침을 개발하고 소속 직원들에게 제공할 책임이 있다. 교육 외에도 잔혹행위 예방에 대한 미국 정부의 통합적인 조치를 보장하기 위해서는 지역 및 기능별 사무소 간 일관된 조정이 조기에 필요하다.[159]

5) 「개발을 통한 폭력적인 극단주의에 대한 대응정책」 및 「분쟁 예방과 안정에 대한 전략」

「개발을 통한 폭력적인 극단주의에 대한 대응정책」(Policy on Countering Violent Extremism through Development) (2020)은 폭력적 극단주의를 예방 또는 대응하고 평화를 장려하기 위한 USAID 노력의 하나로, 국가 정부, 지방 당국 및 시민사회 파트너에게 다음과 같은 점들을 지원한다. 1) 폭력적 극단주의를 예방하고 대응할 수 있는 헌신과 역량을 갖춘 파트너 커뮤니티를 구축하고, 2) 미국의 개발 원조가 의미 있는 영향을 미칠 수 있는 곳에 참여하며, 3) 폭력적 극단주의가 어떻게 진화할지 예측하고 그에 따라 프로그램을 조정한다.[160]

USAID의 폭력적 극단주의를 예방하는 프로그램의 목적은 파트너 국가의 자립을 촉진하여 폭력적 극단주의 도전을 예방하고 대응하는 것인데, 이에 USAID는 프로그램을 다음과 같이 설계한다. 1) 폭력적 극단주의에 대한 모집 및 지원 위험을 줄이고, 2) 폭력적 극단주의의 위협을 예방하고 대응하기 위한 정부, 시민사회, 청소년 단체 및 민간 부문 파트너의 역량과 헌신을 구축한다.[161]

또한 「분쟁을 예방하고 안정을 증진시키는 전략」(U.S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability, 2020)은 2019년 「글로벌 취약법」의 실행을 위한 것으로, 비용이 많이 드는 취약성의 악순환을 끊고 평화롭고 자립적인 국가들이 미국의 경제 및 안보 파트너가 되도록 촉진하는 것을 목표로 한다. 미국은 정의된 지표, 파트너 국가의 정치적 의지, 민주주의와 인권 존중, 정의된 비용 분담, 국가 및 지역 행위자들과의 상호 책임을 촉진하는 메커니즘에 따라 선별적으로 관여한다고 밝히며, 이를 위해서 네 가지 목표를 제시한다.

첫째, 예방(prevention)이다. 미국은 평화 구축에 참여하고 폭력적 분쟁이 발생하기 전에 이를 예측하고 예방할 수 있는 역량을 구축하고 지원한다. 둘째, 안정화(stabilization)이다. 미국은

159) Department of State, 2022: 4-6.
160) USAID, 2020: 4.
161) USAID, 2020: 4.

청년, 여성, 종교 기반 공동체 및 소외 계층의 의미 있는 참여, 인권 및 환경 지속 가능성 존중을 강조하면서 진행 중인 폭력 분쟁을 해결하기 위한 포용적 정치 과정을 지원한다. 셋째, 파트너십(partnership)이다. 미국은 부담 분담을 촉진하고 장기적인 지역 안정을 위한 여건을 조성하고 민간 부문 주도의 성장을 촉진하기 위해 파트너를 장려하고 협력한다. 넷째, 관리(management)이다. 미국은 미국 정부 전체 및 파트너와의 효율성에 대한 더 나은 우선순위 지정, 통합 및 집중을 통해 미국 납세자 달러를 극대화하고 더욱 효과적인 결과를 실현한다.[162]

6) 「인도주의 행동정책」 및 「인도적 지원에 대한 UN 결의」

BHA의 전신인 OFDA(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance)의 인도주의적 행동정책(Policy for Humanitarian Action) (2015)은 인도주의적 지원의 기본 가치를 "(1) 수요 중심의 지원, (2) 재난피해 인류에 대한 헌신, (3) 투명성과 책임성, (4) 전문성과 청렴성, (5) 적응성과 유연성"으로 정의한다.[163] 또한 국제인류문제에 대한 대응 전략으로 "(1) 탁월한 지원 제공, (2) 광범위한 미국 정부의 참여 조율, (3) 국제 인도주의 시스템의 효과성 보장"을 규정한다.

먼저 OFDA의 근본적인 인도주의적 원칙은 "인도주의, 공정성, 독립성"으로 정의된다. 이에 따라 실행되는 기본 가치는 아래와 같다.

첫째, 수요 중심의 지원 원칙이다. 재난으로부터 피해를 입은 사람들에게 "가장 필요한 사람에게 가장 필요한 지원"을 제공하는 것을 의미한다.[164] OFDA는 재난 취약성이 높은 사람들에게 "나이, 성별, 장애 등" 요인에 따라 필요한 지원을 파악하고 이를 지원하기 위하여 노력한다.

둘째, 재난 피해자에 대한 헌신(commitment) 원칙이다. 재난 피해자에게 필요한 지원은 처음부터 끝까지 적극적으로 이루어져야 한다는 원칙을 두고 각 주체 중 가장 잘 대응할 수 있는 기구로 중앙정부와 지방정부라는 점을 강조한다. 일방적인 원조보다는 재난지역의 파트너와 긴밀하게 협력하여 해당 지역에서 필요로 하는 지원 사항을 발굴하고 지원하는 것을 목적으로 한다.

셋째, 투명성과 책임성이다. OFDA는 자금 지원에 있어서 미국의 법령을 준수하고, 투명하고 공개적인 의사결정을 내리는 것을 목표로 한다. 필요한 자금 지원에서 모니터링, 평가 및 보고 체계 등에서 투명성 확보를 기본 가치로 한다.

---

162) Department of State, 2020: 1.
163) Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, Policy for Humanitarian Action, USAID, 2015, 4-5.
164) 「대외원조법」은 대통령에게 "가장 필요한 사람에게 가장 필요한 지원이 도달하도록 하여야 한다"라고 규정하고 있다.

넷째, 전문성과 청렴성이다. OFDA에 따르면 전문적으로 업무를 수행하고, 기술지식에 근거하여 의사결정을 하며, 품질유지와 혁신을 위한 지원을 실행한다. 인도주의적 관점에서 지역사회와 더 정직한 상호작용을 실행함을 기본 가치로 한다.

다섯째, 적응력과 유연성이다. 재난발생(자연재난 또는 분쟁상황 등)에 따라서 해당 지역에 필요한 자원이 변화할 수 있다. 해당 지역에서 발생하는 상황이나 문화, 맥락과 조직상황 등에 따라서 열린 사고에 기반한 문제해결능력을 갖고 지역사회의 요구에 대응한다.

더불어 2022년 12월, 미국 국무부는 아프가니스탄, 소말리아 등 미국의 외교적 제재를 받는 기업들에 대하여 "식량, 의약품, 인도적 지원"에 대해서는 미국 제재 프로그램에서 제외한다는 인도적 지원에 대한 UN 안전보장이사회 결의안을 채택하였다.[165] UN 결의는 "공적개발원조"를 (1) 경제개발, (2) 인도주의적 지원, (3) 재난대응, (4) 안전보장 및 군사지원, (5) 법치, (6) 보건 및 무역개발 등을 포괄하는 용어로 정의하였다. 특히 OECD에서는 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 주로 군사적 지원을 제외한 인도주의적 지원, 재난 대응 등 무상원조 지원으로 정의함에 따라 미국 역시 OECD 정의에 따른 공적개발원조의 일부로 인도주의적 지원(재난대응, 식량지원 등)을 하고 있으며, 국무부 산하 USAID에서 지원목표 설정, 지원국 및 예산 배분 등 실무를 담당하도록 정의하였다.

USAID 지원의 주요 목표는 "경제 성장 촉진, 빈곤 감소, 거버넌스 개선, 의료 및 교육 접근성 확대, 분쟁 지역의 안정성 증진, 테러 대응, 인권 증진, 동맹국 강화, 불법 마약 생산 및 밀매 억제 등"으로 정의되며, 2001년 911 이후, 국가 안보 정책과 주로 관련된다.[166] 하지만 국가안보지원정책과 인도적 지원 원칙의 일치 여부에 대해서는 논란이 있다. 예컨대 2024년 국제형사재판소에서 이스라엘이 가자에서 집단학살을 저지른다는 결정을 내렸음에도 불구하고 미국 상원은 141억 달러 군사 지원 등 전쟁 유지비용 170억 달러를 포함한 950억 달러를 이스라엘에 지원한다는 내용을 승인함에 따라, 인도적 지원의 원칙에 부합하는지에 대한 문제가 제기되기도 하였다.

---

165) Dep. of State, "Improving Humanitarian Aid Delivery by Expanding Authorizations Across U.S. Sanctions", Press Statement, Dec. 20, 2022, https://www.state.gov/improving-humanitarian-aid-delivery-by-expanding-authorizations-across-u-s-sanctions/.

166) NPR, Senate considers foreign aid bill the House passed. Will it cost the speaker his job?, April 22, 2024. CNBC, Senate passes long-awaited aid for Israel, Ukraine, Taiwan, and TikTok bill, April 23, 2024.

라. 트럼프 2기 행정부에서의 상황 및 전망

트럼프 미국 대통령은 재선이 된 직후인 2025년 1월 20일 “미국의 대외원조에 대한 재평가와 재조정”(Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid)”이라는 제목의 행정명령(Executive Order)을 발표하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

우선 이 행정명령을 보면 미국의 대외원조사업과 관료제는 미국의 이익과 일치하지 않으며, 많은 경우 미국의 가치와 반대되는 경우가 있다는 점을 지적한다. 이들은 외국에서 세계 평화를 불안정하게 만드는 아이디어를 촉진하여, 국가 내부 및 국가 간의 조화롭고 안정적인 관계에 직접적으로 반하는 결과를 초래한다는 것이다. 또한 미국의 정책은 미국의 외교정책과 전적으로 일치하지 않는 방식으로 더 이상의 미국 외국 원조가 분배되지 않도록 하는 것이라는 점을 강조한다(제1조, 제2조).

다음으로 위 행정명령은 미국의 대외개발원조에 대한 90일간의 일시 중지. 외국 개발 원조 프로그램의 프로그램 효율성과 미국의 외교정책과의 일관성을 평가하기 위해 모든 부서와 기관의 책임자는 즉시 외국 국가 및 비정부 기구, 국제기구, 계약자에게 개발원조 자금의 새로운 분배를 중단해야 하며, 이 프로그램들은 이 명령 발효 후 90일 이내에 검토되어야 한다는 점을 지적한다. 이어서 대통령실 산하의 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)가 이 일시중지 이후의 자금 배분권한을 행사할 것이라는 점을 밝히고 있다(제3조 (a)).

각 대외원조 프로그램에 대한 검토는 책임 부서 및 기관의 장이 국무장관의 지침에 따라 관리예산처장(Director of OMB)과 협의하여 실시하도록 하고 있다. 그리고 책임 부서 및 기관의 장은 관리예산처장과 협의하여 이 명령 발효 후 90일 이내에 검토 권고 사항에 따라 각 외국 원조 프로그램을 계속, 수정 또는 중단할 것인지에 대한 결정을 내리며, 이 결정은 국무장관의 동의를 받아야 한다. 프로그램에 대한 검토가 이루어지고 국무장관 또는 그의 대리인이 관리예산처장과 협의하여 동일하거나 수정된 형태로 프로그램을 계속하기로 결정하는 경우, 새로운 의무와 외국 개발 원조 자금의 분배는 90일 기간이 끝나기 전에 재개될 수 있다. 또한 다른 새로운 대외원조 프로그램 및 의무는 국무장관 또는 그의 대리인의 승인과 관리예산처장과의 협의가 필요하다(제3조 (b), (c), (d)).

트럼프 대통령은 위와 같은 내용으로 대외원조관련 행정명령을 내리면서 마르코 루비오(Marco Rubio) 국무부장관에게 USAID 수장을 겸직하도록 하였는데, 루비오 장관은 모든 미국의 대외원조는 다음의 세 가지 질문에 답변을 해야 한다고 지적하고 있다. 1) 대외원조가 미국을 안전하

게 만드는가? 2) 대외원조가 미국을 부강하게 만드는가? 3) 대외원조가 미국을 번영하게 만드는가?[167]

트럼프 2기 행정부에 들어와서 설립된 "정부효율성부"(Department of Government Efficiency, DOGE)는 여러 연방 부서와 기관에 인력을 파견하고, 많은 경우 계약 및 직원 해지를 주도하였는데, USAID 또한 이러한 조치에 따라 필수 기능과 핵심/특별지정 프로그램을 제외하고 기능과 인력이 대폭 축소되었다.

위 행정명령 이후에 트럼프 2기 행정부는 USAID 등 대외원조기구들을 국무부에 통합하기 위한 절차를 진행하고 있는 것으로 알려지고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, USAID를 국무부의 인도주의 부문으로 재구성하여 긴급인도주의 및 재난 대응, 글로벌 보건안전, 에이즈퇴치를 위한 대통령의 긴급계획(President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR), 식량안보에 주로 집중하도록 한다. 둘째, MCC, DFC, USTDA을 동일한 이사회 의장(국무부 장관이 지정)을 중심으로 '공동 배치'하여, 장기적으로 이들을 단일 기관으로 통합하는 것을 목표로 한다. 셋째, 민주주의, 여성의 권리 강화, 인신매매, 종교적 자유와 같은 '정치적으로 지향된 프로그램'은 국무부의 자체기구로 통합한다.[168]

트럼프 2기 행정부에 들어서서 이와 같은 상황전개를 볼 때 향후 미국의 인도적 지원 정책은 다음과 같은 방향으로 추진될 것으로 예상된다. 첫째, 미국의 국익이 전면적으로 중시되는 방향으로 인도적 지원이 이루어질 것으로 예상된다. 특히 USAID를 국무부의 인도주의 부문으로 재구성함에 따라 외교정책과 인도적 지원 정책의 결합이 강화될 것으로 보인다.

둘째, 미국의 국익 부합여부를 판단함에 있어 재정효율성의 측면이 강조될 것으로 예상된다. 이는 인도적 지원 사업의 유지 여부에 대한 검토, 자금배분 일시 중지 후 재분배 권한의 행사에서 관리예산처(OMB)의 역할을 강조하고 있는 점, 관련 기관의 구조조정을 정부효율성부(DOGE)가 주도하고 있는 점에서 알 수 있다.

167) Runde et al, 2025.
168) Sventrup & Landers, 2025.

마. 요약

〈표 Ⅲ-4〉 미국 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약

목차	주요내용
주요 행위자 및 역할	- 국무부(Department of State)/PRM(Bureau of Population, Refugees, and Migration): 난민 및 이주 관련 정책 수립 - USAID/BHA(Bureau for Humanitarian Assistance에서 인도적 지원에 관한 정책 수립 및 실무 수행, 재난지원대응팀(Disaster Assistance Response Team, DARTs)을 운영하고, USAID/CPS (Bureau for Conflict Prevention and Stabilization)에서 취약국 지원 관련 실무 및 취약국 현황에 대한 연구기능 수행해왔으나 트럼프 2기 행정부에서 USAID의 폐쇄 및 국무부로의 흡수통합이 진행되고 있음. - 국방부(Department of Defense): 인도적 지원 인력에 대한 보호 제공 - 시민사회(InterAction 등): InterAction은 인도적 지원 시민단체의 협의체 역할을 하면서 IASC의 정기초청멤버(Standing Invitee)로 활동하면서 국제적으로 인도주의 정책형성에 영향을 미치고 있음.
현황	- 2023년에 USAID/BHA은 64개 국가에서 76개의 위기상황에 대응하였고, 11개(아프가니스탄, 아이티, 북에티오피아, 남코카서스, 수단, 우크라이나, 베네수엘라 지역, 리비아, 파키스탄, 튀르키예와 시리아, 모로코)의 재난지원대응팀(Disaster Assistance Response Team, DARTs)을 운영함. 재난의 유형으로는 복합위기(31개), 가뭄(2개), 혹한(1개), 지진(4개), 수해와 산사태(9개), 식량위기(18개), 태풍(6개), 화산(2개), 화재(3개) 등임. - 2023년에 USAID/BHA가 인도적 지원에 사용한 예산은 99억 달러임. 지역으로 보면 아프리카 지역(50%), 중동 및 북아프리카(27%), 아시아(10%), 라틴아메리카와 카리브 지역(5%), 세계(5%), 기타(3%)의 순이며 국가별로 보면 우크라이나, 에티오피아, 소말리아, 시리아, 예멘의 순 (USAID/BHA, 2023: 4)
법령	「대외원조법」(Foreign Assistance Act) 「글로벌 취약법」 (Global Fragility Act) 「여성, 평화, 안보법」(Women, Peace and Security Act) 「대량학살 및 잔학행위방지법」(Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act) 「인신매매피해자보호법」(Trafficking Victims Prevention and Protection Act) 「에이즈, 결핵, 말라리아에 대한 미국의 리더십법」(United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act, AIDS Act) 「콩고민주공화국의 재건, 안전, 민주주의 증진법」(Democratic Republic of the Congo Relief, Security, and Democracy Act)
정책	「현지도주 인도적 지원 정책」(USAID Policy on Locally Led Humanitarian Assistance) 「조기복구, 위험경감 및 회복력 전략 프레임워크」(Strategic Framework for Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience: ER4) 「디지털 행동계획」(Digital Action Plan) 「여성, 평화, 안보에 관한 전략」(U.S. Strategy on Women, Peace and Security) 「잔혹행위에 대한 예측, 예방, 대응전략」(U.S. Strategy to Anticipate, Prevent, and Respond to Atrocities) 「개발을 통한 폭력적인 극단주의에 대한 대응정책」(Policy on Countering Violent Extremism through Development) 「분쟁을 예방하고 안정성을 증진시키는 전략」(U.S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability)

목차	주요내용
강점 분야 및 시사점	- 미국의 대외정책과 일관성을 견지하며 인도적 지원 관련 법제도가 구축되고 정책이 수립·시행되어 왔음, 풍부한 인적, 물적 역량을 토대로 인도적 지원 정책을 실시하여 왔고, 특히 전 세계에 위치하고 있는 USAID 현지 사무소 중 상당수에 BHA 직원이 파견되어 활동을 해왔으나 USAID 폐쇄로 변화가 발생하고 있는 상황임. - 전통적으로 미국이 국제기구에 많은 재정적 기여를 하고 있는 관계로 인도적 지원에 관한 정책수립에도 많은 영향을 미치고 있으나 이 역시 트럼프 2기 행정부 들어서 재정적 기여를 줄이는 등 많은 변화가 발생하고 있음. 미국의 시민사회(InterAction)도 마찬가지임. - 인도적 지원을 실시하는 기관 상호 간의 MOU 등을 통해 기관 간 협력이 긴밀하게 이루어져 왔음. 국무부와 USAID 간에도 USAID와 Joint Strategic Plan 2022-2026을 실시하여 왔음. 그러나 USAID가 국무부로 흡수통합될 경우 인도적 지원의 외교정책의 수단으로서의 성격이 더 강화될 것으로 예상됨.

2. 일본

일본은 1954년 콜롬보 플랜(Colombo Plan)[169]에 가입한 후 ODA 공여를 시작하였다. 일본의 ODA는 고도 성장기를 거치며 그 규모가 커지면서 1989년에는 세계 최대의 공여국이 되었으나 1997년 1조 1,687억 엔을 정점으로 ODA 규모는 계속해서 감소하였다. 2015년 이후 다시 차츰 증가 추세에 있는데, 2024년 4월 OECD DAC의 잠정치 발표에 따르면, 2023년 기준 일본의 ODA는 196억 달러로, 미국, 독일에 이어 세계 3위 규모이다.[170]

2020년 발표된 OECD DAC의 국제개발협력 동료심사보고서(OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020)에 따르면, 일본의 2017-2018 인도적 지원은 전체 ODA의 평균 3.6%를 차지한다. 해당 기간 DAC 평균이 12.5%인 점을 고려할 때, 규모면에서 일본의 인도적 지원은 크지 않다. 다만 동료심사보고서는 2011년 발표된 외무성의 「인도적 지원방침」(我が国の人道支援方針)이 여전히 유효하며, HDP Nexus에 관한 DAC 권고안과 Grand Bargain과 같은 최근의 국제적 약속을 혁신하고 적응할 수 있는 충분한 여지를 제공한다고 평가하고 있다.

일본에는 우리나라의 「국제개발협력기본법」과 같은 국제개발협력에 관한 기본법이 제정되어 있지 않다. 대신 일본의 원조 이념 및 원칙은 대강(大綱)의 형태로 정리되고 있다. 대강은 내각의 결정으로서 일본 ODA 정책의 목표와 방향성을 제시하는 중요한 의미가 있다. 일본은 1992년 처음으로 「ODA 대강(大綱)」을 발표하고, 원조의 이념 및 원칙을 명문화하였다. 「ODA 대강(大綱)」은 개정 시기를 정하고 있지는 않지만 대략 10년 단위로 개정이 이루어지고 있는데, 2003년, 2015년, 2023년 개정되었다.[171]

일본의 인도적 지원을 다루고 있는 정책문서로는 「개발협력대강」(開発協力大綱), 「인도적 지원방침」(我が国の人道支援方針, 2011), 「방재협력 이니셔티브」(防災協力イニシアティブ, 2005) 등이 있으며, 관련 법률로는 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」(国際緊急援助隊の派遣に関する法律), 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律), 「국제협력기구법」(国際協力機構法) 등이 있다.

---

169) 콜롬보 플랜은 1950년 아시아·태평양 지역 국가들이 만든 아시아·태평양 지역 국가들을 대상으로 하는 정부 간 기구(Inter-Governmental Organization)이다.

170) OECD, Official Development Assistance 2021 Preliminary data, https://public.flourish.studio/story/2315218/ (최종방문일: 2024.11.20.).

171) 「ODA대강」은 2015년 개정부터 명칭을 바꿔서 「개발협력대강」(開発協力大綱)으로 발표되고 있다.

가. 인도적 지원 현황

1) OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020[172)]

OECD 국제개발협력 동료심사보고서(OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020)는 일본은 평화 국가로서의 인식을 기반으로 국제사회의 평화와 안정을 우선 확보해야 한다는 점에 전략적 방점을 두고 있다고 평가하였다. 또한 일본은 자체적으로 재난에 취약한 국가로서, 이러한 배경이 일본의 인도적 지원의 기능을 형성해 왔으며, 최근 분쟁으로 인한 취약 상황에서 일본의 역할이 커지고 있다고 보고 있다.

최근 일본은 인위적 재난에 재원을 할당하고 있으며, 특히 분쟁으로 인한 이재민 지원에 집중하는 경향을 보인다. 일본의 인도적 지원 지리적 배분은 아시아·태평양에 집중(67%)되어 있지만 근래에는 중산층 국가의 대규모 강제이주(displacement)에 더 집중하면서 중동에 대한 원조 비중이 아프리카에 대한 원조 비중을 능가하게 되었다.

자연재해로 인한 재난은 일본의 핵심 강점 중의 하나이다. 일본은 자국 영토와 해외에서 발생하는 자연재해에 대응하는 데 필요한 모든 도구를 갖추고 있으며, 다른 국가에서도 사용할 수 있는 매우 견고한 전문성을 구축하여 대기팀, 구호물품 비축, 조정 메커니즘, 자금조달방식 등을 갖추고 있다. 외무성은 자연재해 또는 인재로 피해를 입은 국가의 정부 또는 국제기구의 요청에 따라 일본 재해구호대 파견의 타당성을 평가하고 다른 부처 및 기관과 협의하여 파견에 대한 지원을 요청한다. 이후 JICA가 일본 재해구호대 파견을 포함한 운영 업무를 관리한다. 일본의 자위대는 수송과 물류를 위해 동원될 수 있다. 일본은 대규모 재난에 대비하기 위해 정기적으로 훈련을 실시하고 있다. JICA는 전문가를 파견하고 재활 및 재건 프로젝트를 시행한다. 또한 공공 및 민간 자금 조달 메커니즘을 기반으로 재난 위험 관리에서 재건에 이르는 모든 스펙트럼을 포괄하는 재난 위험 금융 전략을 마련하고 있다. 일본은 또한 동남아시아 재해위험보험기금(SEADRIF)과 같은 혁신적인 자금조달 메커니즘을 사용한다.

동남아시아 재해위험보험기구(Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility, SEADRIF), 즉 SEADRIF는 ASEAN 국가들의 기후 및 자연재해에 대한 재정적 회복력을 강화하기 위해 설립된 플랫폼이다. 2017년 5월에 개최된 ASEAN+3 재무장관회의에서 SEADRIF 설립에 대한

172) OECD, 「Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020」, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-japan-2020_b2229106-en.html (최종방문일: 2024.12.5.).

합의가 이루어졌으며, 2018년 5월 라오스와 미얀마를 대상으로 한 자연재해 위험보험이 처음으로 만들어졌다. 2025년 3월 현재, 캄보디아, 인도네시아, 일본, 라오스, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 베트남이 SEADRIF의 회원국이다. SEADRIF 회원국의 요청에 따라 세계은행이 SEADRIF 보험 회사의 설립, 자본화 및 운영을 지원하고 있으며, ASEAN 사무국이 SEADRIF 관련 사무지원을 담당하고 있다. 회원국 중 일본과 싱가포르는 SEADRIF의 재정 및 기술적 지원을 담당하고 있다.[173]

나아가 OECD 국제개발협력 동료심사보고서는 일본이 재난 대응을 위한 자위대의 활용을 잘 확립하고 있다고 평가한다. 일본 자위대는 국제 재난이 발생하면 5가지 유형(구조팀, 의료팀, 전문가팀, 감염증대책팀, 자위대)의 일본 재해구호팀 중 하나로 파견되며, 인도주의 원칙에 따른 협조 메커니즘이 잘 구축되어 있다. 예를 들어 지부티에서는 원래 해적 퇴치 작전을 위해 파견된 자위대 부대의 일부가 2019년 홍수 이후에도 구호지원을 제공했다. 일본 자위대는 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)」에 따라 인도주의적 국제구호활동추진(UN평화유지활동, UN연계평화안전활동, 인도적 국제구호활동을 추진하게 되는데, 2015년 법 개정에 따라 자위대의 활동 범위가 넓어지게 되었다.

자유롭고 열린 인도·태평양이라는 비전을 추구하기 위해 일본은 일부 파트너 국가의 국방 역량 구축에도 참여하고 있다. 이러한 활동 중 일부는 재난 구호와 관련이 있으며, 외무성의 개발 프로젝트 책임 위원회를 통해 일본은 이러한 국방 역량 강화 활동의 개발 목표와 ODA 적격성 판단에 주의를 기울이고 있다.

한편 동 동료심사보고서는 일본의 인도적 지원의 한계에 대해 다음과 같이 지적하고 있다.

첫째, 일본의 인도적 지원이 더 예측 가능하게 이루어져야 한다. 일본의 2017~2018년 인도적 지원은 전체 ODA의 평균 3.6%를 차지하고 있는데, 이는 DAC 평균인 12.5%에 훨씬 못 미치는 수준이다. 일본은 제한된 본예산으로 인도적 지원과 관련한 다자기구를 지원한다. 위기 발생 시 본예산이 소진되면, 외무성은 추가경정예산을 사용한다. 이 추가 예산은 '예측하지 못한 수요'를 위해 배정되지만 실제로는 해외의 장기적인 위기상황에서 사용되고 있는 만큼 '예측 가능한 수요'이다. 이에 보고서는 예산의 '예측 불가능성'은 인도적 지원, 개발 및 평화 구축을 목표로 하는 프로그램에 대해 일본이 효과적으로 원조를 제공하는 데 방해가 될 수 있다고 지적한다(OECD, 2020: 97).

---

173) Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility, https://seadrif.org/ (최종방문일: 2025.3.28.).

둘째, 현지 인도적 활동가에 대한 지원이 한계로 지적된다. 일본은 국가 주권을 중시하며 지원을 요청하는 정부와의 견고한 파트너십을 추구한다. 재난 위험 감소와 평화 구축 활동에 참여할 때 국가 메커니즘과 행위자를 고려한다. 인도적 지원이 중앙에서 관리되는 대부분의 DAC 회원국과 마찬가지로 지역 인도주의 활동가들을 지원하는 것이 과제가 되고 있다. 일본은 '풀뿌리 보조금 제도'(grassroots grant scheme)를 통해 대사관이 선정한 아주 작은 프로젝트에 지원하고 있다. 따라서 현지 파트너에 대한 전략적 지원은 불가능하다(OECD, 2020: 98).[174]

셋째, 파트너십이 제한적이고, 행정적 부담이 지속되고 있다는 점이 한계로 지적되고 있다. Japan Platform은 시민사회와의 협력에 있어 흥미로운 모델이다. 이 플랫폼은 재난과 분쟁에 대응하여 지원을 제공하고자 하는 43개의 일본 NGO, 외무성 및 일부 일본 기업으로 구성되어 있다. 이 플랫폼은 엄격한 선정 과정을 거쳐 NGO에 자금을 지원하지만 수혜자에게는 여전히 행정적 요구사항이 많아 그랜드 바겐의 정신에는 어긋나는 것으로 평가된다. 다만 동 보고서는 절차를 간소화하고 표준화하려는 현재의 노력은 긍정적이며 일본의 인도적 지원의 효과를 높일 기회를 제공하게 될 것이라고 설명한다.

또한 동 보고서는 일본의 인도주의 프로젝트 모니터링 역량이 제한되어 있으며, 제3자 모니터링 메커니즘을 거의 사용하지 않는다고 지적한다. 현장의 역량 부족으로 인하여, 일본은 중앙집권적인 사업 선정 및 위기 상황에서 다자 채널을 선호하는 경향을 보인다고 평가하고 있다. 일본은 고위급 회의 참석뿐 아니라 다자 기관과의 전략적 협력을 통해 인도주의 커뮤니티와 교류하고 있으나 여전히 많은 자금을 국가 차원에서, 때로는 프로젝트 수준에서 할당하고 있다.

2) UNOCHA Financial Tracking Service

UNOCHA Financial Tracking Service를 통해 최근 3년(2022년, 2023년, 2024년)간의 일본의 인도적 지원 현황을 살펴보면 다음과 같다.

2022년 일본은 약 17억 5,616만 달러의 인도적 지원을 하였다. 국가별로는 우크라이나(8.5%), 아프가니스탄(7.3%), 시리아(2.7%) 순으로서, 이들 3개국에 대한 지원이 전체 인도적 지원의 18.5%를 차지하였다. 분야로는 보건(58.0%), 식량(15.6%), 식량(6.5%), 긴급피난처(5.8%), 긴급피난처(2.7%) 순이다. 2022년 다자기구에 대한 일본의 인도적 지원은 GAVI(36.9%),

174) 같은 문제에 직면한 많은 DAC 회원국은 그랜드 바겐의 현지화 약속을 이행하기 위한 실질적인 방법으로 UN 국가 기반 공동기금(country-based pooled fund) 또는 비정부기구(NGO) 기반 공동기금에 기여하고 있다.

WFP(11.7%), UNICEF(9.3%), UNHCR(8.4%), UNDP(8.3%)의 분포를 보여주고 있다.[175]

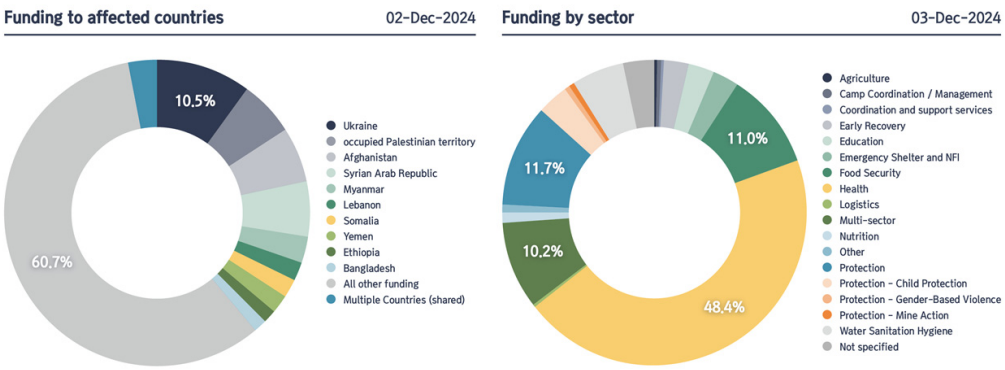
2023년 일본은 약 14억 5,035만 달러의 인도적 지원을 하였다. 국가별로는 우크라이나(12.3%), 아프가니스탄(5.7%), 시리아(5.1%) 순으로서, 이들 3개국에 대한 지원이 전체 인도적 지원의 23.1%를 차지하였다. 분야로는 보건(45.6%), 교육(7.3%), 식량(6.5%), 긴급피난처(5.8%) 순이다. 2023년 다자기구에 대한 일본의 인도적 지원은 Global Fund to Fight AIDS(18.4%), GAVI(13.9%), UNICEF(12.0%), WFP(8.9%), UNDP(8.3%)의 분포를 보여주고 있다.[176]

2024년의 경우 현재까지 약 11억 3,108만 달러의 인도적 지원을 하였는데, 국가별로는 우크라이나(10.5%), 팔레스타인(6.4%), 아프가니스탄(3.6%) 순이며, 이들 3개국에 대한 지원은 21.6%를 차지하고 있다. 분야로는 보건(48.4%), 보호(11.7%), 식량(11%) 순이다. 2024년 다자기구에 대한 일본의 인도적 지원은 Global Fund to Fight AIDS(21.3%), GAVI(14%), UNDP(12.4%), WFP(11.5%), UNHCR(11.5%)의 분포를 보여주고 있다.[177]

최근 3년간 일본의 인도적 지원은 우크라이나, 아프가니스탄, 시리아, 팔레스타인 등 분쟁지를 중심으로 이루어지고 있으며, 보건, 식량, 긴급피난처 등의 분야를 중점적으로 지원하고 있다. 또한 Global Fund to Fight AIDS, GAVI 등 보건 관련 다자기구에 대한 지원이 큰 비중을 차지하고 있으나 UNDP, WFP, UNHCR 등 기구에 10% 내외의 지원을 매년 고르게 실시하고 있다.

175) OCHA, Financial Tracking Service, https://fts.unocha.org/donor-grouped/4537/summary/2022 (최종방문일: 2024.12.2.).
176) OCHA, Financial Tracking Service, https://fts.unocha.org/donor-grouped/4537/summary/2023 (최종방문일: 2024.12.2.).
177) OCHA, Financial Tracking Service, https://fts.unocha.org/donors/4537/summary/2024 (최종방문일: 2024.12.2.).

[그림 Ⅲ-3] 2024 일본 인도적 지원 현황(수혜국, 분야)



출처: OCHA, Financial Tracking Service, Grouped View: Japan, Government of 2024

나. 일본의 인도적 지원 거버넌스 체계

일본의 개발협력은 다음에 해당하는 기구가 담당하였다. 기술협력은 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 'JICA'), 유상자금협력은 국제협력은행(JBIC), 무상자금협력은 외무성이 실시하였으나 2006년 11월 기술협력, 유상자금협력, 무상자금협력을 일원적으로 JICA가 실시하게 되었다. 이러한 내용을 담아 2008년 「국제협력기구법」(国際協力機構法)이 제정되었다.

2022년 기준 일본 ODA의 수행은 JICA(70.4%), 외무성(18.4%), 타 정부 부처(10.7%)가 담당하였다.[178] 한편 인도적 지원은 외무성의 자금원조 및 재팬플랫폼(Japan Platform)을 통해 이루어지고 있다. JICA는 긴급원조대(JDRT)의 파견 업무에 초점을 맞추고 있으며, 별도의 인도적 지원은 수행하지 않고 있다. 다만 최근 본국으로 돌아갈 수 없는 난민이 증가하고 있는 상황에서 이들의 자립과 통합을 지원하는 개발협력 사업을 수행하는 과정에서 JICA가 인도적 지원 사업에 관여하고 있다.

재팬플랫폼(Japan Platform)은 인도적 지원을 목적으로 2000년 설립된 정부, NGO, 기업의 플랫폼이다. 2024년 현재 정부(외무성), NGO(47개 단체), 기업(100여 개)이 참여하고 있다. 외무성은 매년 약 50억 엔을 지원하고 있다. 이에 따라 해외재난 발생 시 24시간 이내 지원 가능한데, 2000년부터 2023년까지 총액 924억 엔 이상, 2,300개 사업, 65개 이상 지역을 대상으로 인도 지원을 수행하였다.

178) OECD, https://www.oecd.org/en/topics/oda-trends-and-statistics.html (최종방문일: 2024.11.28.).

분쟁에 의한 재난의 경우 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)」에 근거하여 자위대가 인도적 국제구호활동을 수행한다. 2015년 법 개정에 따라 자위대의 활동 범위가 확대되었다.

〈표 Ⅲ-5〉 일본의 긴급원조체제

자금원조	외무성 실시 무력분쟁, 자연재해, 인위적 재해 대상	
물적지원	JICA 실시 자연재해, 인위적 재해(무력분쟁 제외) 대상	
인적지원	국제긴급원조대(JDRT) JICA 실시(외무성 지시하) 자연재해와 인위적 재해(무력분쟁 제외)	구조팀(수색, 구조) 의료팀(구급의료, 공중위생) 전문가팀(재해응급대책, 재해복구) 감염증대책(감염증대책) 자위대(운송, 방역, 의료)

출처: 佐藤 史郎, 『日本外交の論点』, 法律文化社, 2024, p.154.

다. 인도적 지원 관련 법제도

일본에는 국제개발협력에 관한 기본법 및 인도적 지원만을 위한 법률이 별도로 제정되어 있지는 않다. 다만 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」(国際緊急援助隊の派遣に関する法律), 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律), 「국제협력기구법」(国際協力機構法) 등에서 인도적 지원과 관련된 내용을 일부 발견할 수 있다.

1) 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」(国際緊急援助隊の派遣に関する法律)

일본은 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」(国際緊急援助隊の派遣に関する法律)을 근거로 개발도상국 지역에서의 대규모 재해가 발생하였을 경우 해당 국가의 정부 및 국제기구의 요청에 따라 긴급원조대를 파견할 수 있도록 하고 있다.

동법은 1987년 제정되었으며, 총 7개 조항으로 구성되어 있다. 제1조(목적), 제2조(국제긴급원조대의 임무), 제3조(관계행정기관과의 협의), 제4조(관계행정기관등의 조치), 제5조(외무대신의 국제협력기구에 대한 명령), 제6조(국제긴급원조대의 임무의 수행), 제7조(국제협력기구에 의한 업무의 실시) 등이다.

동법은 해외 지역, 특히 개발도상국에서 대규모 재해가 발생하였거나 발생하려고 할 때 해당 국가 정부 또는 국제기관의 요청에 따라, 국제긴급원조대를 파견하는 데 필요한 조치를 정하여

국제협력 추진에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

국제긴급원조대의 임무는 재해와 관련하여 구조활동, 의료(방역)활동, 재해응급대책 및 재해복구를 위한 활동이다(제2조).

외무대신은 재해국 정부로부터 국제긴급원조대 파견에 대한 요청이 있는 경우 재해국 정부의 요청 내용, 재해의 종류 등을 감안하여 타 행정기관 및 국가공안위원회와 협의한다. 필요시 외무대신은 「자위대법」 제8조에 규정하는 부대를 국제긴급원조활동을 실시하는 인원 및 해당 장비의 수송을 위해 방위대신과 협의한다(제3조).

외무대신은 피해국 정부 등과 긴밀하게 연락하여 국제긴급원조대의 활동을 조정한다(제4조). 국제협력기구(JICA)는 '국제긴급원조활동을 실시하는 인원 및 해당 장비의 수송'을 제외한 국제긴급원조대의 파견 및 이에 필요한 업무를 담당한다(제7조).

동법은 인도적 지원 중 국제긴급원조대 파견에 관한 법률로서, 국제긴급원조대가 구조활동, 재해응급대책 및 재해복구를 위한 활동을 담당하도록 규정하고 있으나 재해예방과 관련된 언급은 없다. 아울러 국제긴급원조대 파견과 관련하여 조정은 외무대신이 담당하며, 국제협력기구(JICA)는 국제긴급원조대의 파견 및 이에 필요한 업무를 담당하는 역할을 담당하도록 규정하고 있다.

2) 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」 (国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)

분쟁에 의한 재난에 대해서는 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)에 근거하여 자위대의 해외파견이 이루어지고 있다.

동법은 국제연합평화유지활동, 국제연계평화안전활동, 인도적 국제구호활동 및 국제선거감시활동에 대하여 적절하고 신속한 협력을 하기 위해 국제평화협력 업무 실시 계획 및 국제평화협력 업무 실시 요령의 책정 수속, 국제 평화 협력대 설치 등을 정함으로써, 일본이 UN을 중심으로 한 국제평화를 위한 노력에 적극적으로 기여하는 것을 목적으로 한다(제1조).

동법에서의 인도주의 국제구호 활동은 UN 총회, 안전보장이사회 혹은 경제사회이사회의 결의 또는 국제기관의 요청에 의하여 분쟁에 의하여 생긴 피해의 복구를 위해서 인도적 정신에 근거해 행해지는 활동을 의미한다. 인도주의 국제구호 활동이 이루어지기 위해서는 활동지역이 속한

국가가 국제구호활동에 대해 동의하고, 해당 국가가 분쟁당사자인 경우에는 무력분쟁의 정지 및 이를 유지한다고 하는 합의가 있어야 한다(제3조).

3) 「국제협력기구법」(国際協力機構法)

동법에서는 국제협력기구(JICA)의 명칭, 목적, 업무 범위 등의 사항을 정하고 있다. 동법에서 인도적 지원과 관련된 내용은 다음과 같다.

국제협력기구는 개발도상국에 대한 기술협력, 유상 및 무상의 자금공여를 실시하고, 대규모 재해에 대한 긴급원조를 실시하여 지역의 안정, 부흥 및 경제의 안정에 기여함을 목적으로 한다(제1조).

국제협력기구는 개발도상국 등에서의 대규모 재해에 대한 국제긴급원조 활동 및 긴급원조를 위한 기재 기타 물자를 비축하거나 공여한다. 기타 국제긴급원조대 파견, 긴급원조활동에 필요한 기자재 및 물자의 조달 및 수송의 준비 등을 담당한다(제13조).

라. 인도적 지원 관련 정책·전략 문서

1) 「개발협력대강」(開発協力大綱)

일본의 원조이념 및 원칙은 기본법 형태가 아니라 대강(大綱)의 형태로 정리되고 있다. 일본은 1992년 처음으로 「ODA 대강(大綱)」을 발표하고, 2003년, 2015년, 2023년 개정을 하였다.

2003년 「신 ODA 대강」이 발표되었는데, 이후 일본 ODA의 기본원칙으로 등장하고 있는 개념이 인간안보(Human Security)이다. 인간안보는 기아·질병·억압 등의 항구적인 위협으로부터 개인의 보호를 의미하는 개념으로서, 개개인의 생명과 존엄을 중시하는 개념이다. 1994년 「UNDP의 인간개발보고서(Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security)」에서 인간의 안전보장 개념이 처음 등장한 이후, 일본은 이 개념을 적극적으로 도입하고, 주도권을 확보하고자 하였다. 구체적으로 1998년 12월 오부치(小渕恵三) 총리는 하노이에서 정책연설 중 UN에 인간안전보장기금을 설립할 것을 발표하였다. 이어 일본은 1999년 3월 UN에 5억 엔을 출연하여, 인간안전보장기금을 설립하였다. 2000년 9월 UN 총회에서 모리(森喜朗) 총리는 인간의 안전보장을 일본 외교의 축으로 삼겠다는 점을 선언하였다.[179]

179) 外務省, '国連ミレニアム・サミット', https://worldjpn.net/documents/indices/un/index.html.

인간안보 개념은 2000년 UN 총회에서 '공포로부터의 자유, 결핍으로부터의 자유'라는 키워드로 사용되었다. 2001년 코피 아난(Kofi Atta Annan) 사무총장의 방일 시 모리 총리의 제안으로 인간 안전보장 위원회가 창설되었으며, 동 위원회 공동의장으로 오카다 사다코(緒方貞子) UNHCR 사무총장과 아마르티아 센(Amartya Kumar Sen) 케임브리지대학 교수가 취임하였다. 동 위원회는 인간안보의 개념 구축과 국제사회의 대응에 대한 보고서를 UN 사무총장에게 제출하였는데, 여기서 안전보장의 초점을 국가에서 개개인을 포함하는 것으로 확대될 필요가 있음을 강조하였다.[180] 또한 인간안보 개념은 인간의 생에서 바꿀 수 없는 중핵 부분을 지키고, 모든 인간의 자유와 가능성을 실현시키는 것으로 정의되어, 인간의 생존, 생활, 존엄을 확보하기 위해 인간의 보호와 능력 강화(empowerment)를 위한 전략이 필요함을 강조한다. 일본은 인간의 안전보장을 확보하기 위한 대응의 하나로서 인도적 지원을 다룬다.

본 대강이 2023년 「신 ODA대강」으로 개정되면서 '긴급 인도적 지원'을 명기하기 시작하였으며, 2015년 「개발협력대강」(開発協力大綱)에서는 동 문건에서의 개발은 '협의의 개발이 아닌 평화구축, 거버넌스, 기본적 인권의 존중, 인도 지원을 포함하여 포괄적인 개념'으로 사용한다고 밝힘으로써 대강(大綱)이 일본 인도적 지원의 근거가 되고 있음을 명확히 하고 있다. 개정 대강에 나타난 인도적 지원과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 책정의 취지 부분에서는 국제사회의 현 상황에 대해 설명하고 있다. 구체적으로 국제사회는 기후변화, 전염병을 비롯한 지구적 과제 심화, 경제 격차의 확대, 자유롭고 개방적인 국제질서 및 다자주의에 대한 도전 등 복합적 위기에 직면해 있다. 또한 국제사회의 분열은 에너지 및 식량 위기, 인플레이션, 부채 위기, 인도주의 위기와 함께 복합적인 위기를 초래하고 있다고 지적하고 있다.

둘째, 이러한 환경하에서 일본 개발협력의 목표는 크게 두 가지이다. 첫 번째 목표는 개발도상국의 개발과제와 전 지구적 과제를 개발도상국과 동등한 파트너십을 바탕으로 해결하고, 법의 지배에 근거한 자유롭고 열린 국제질서하에서 평화롭고, 안정되며 번영하는 국제사회의 형성에 적극적으로 공헌한다는 것이다. 두 번째 목표는 바람직한 국제환경을 조성하여 일본의 평화와 안전을 확보하고, 경제성장을 통하여 국익의 실현에 공헌하는 것이다. 아울러 본 대강에서의 개발협력은 '개발도상 지역의 개발을 주된 목적으로 하는 정부 및 정부 관계 기관에 의한 국제협력 활동'을 의미하며, 평화구축, 거버넌스, 기본적 인권의 추진, 인도적 지원 등을 포함한 넓은

180) Commission on Human Security, "Human security now: protecting and empowering people / Commission on Human Security," 2003.

개념임을 밝히고 있다.

셋째, ODA의 기본방침은 ① 평화와 번영에 대한 공헌, ② 새로운 시대의 인간에 대한 안전보장, ③ 개발도상국과의 대화와 협동을 통한 사회적 가치의 공동창출, ④ 포용성, 투명성 및 공정성을 근간으로 하는 국제적 지침의 보급과 실천 주도 등 4가지이다. 새로운 시대의 인간안보는 개개인의 보호와 능력 강화에 더하여 개별주체 간의 연대를 추가한 것이다.

넷째, ODA의 중점정책은 ① 양질의 성장과 이를 통한 빈곤 퇴치, ② 평화롭고 안정된 사회의 실현, 법에 근거한 자유롭고 열린 국제질서의 유지·강화, ③ 지구적 과제에 대한 국제적 대응 주도 등이다.

① 양질의 성장과 이를 통한 빈곤의 퇴치가 필요한 이유에 대해 대강에서는 감염병, 분쟁, 대규모 재해 등으로 인해 세계 빈곤 인구는 증가세로 전환하는 한편 일부 국가에서는 격차 확대와 인도적 상황 악화가 나타나고 있어 난민-피난민, 어린이, 여성 및 소수자 등 취약계층에 대한 지원이 더욱 요구되고 있기 때문이라고 설명하고 있다.

② 평화롭고 안정된 사회의 실현, 법에 근거한 자유롭고 열린 국제질서의 유지·강화는 개발도상국의 양질 성장의 전제조건이 된다. 대강은 최근 개발도상국에서 지정학적 긴장에 따른 평화와 안정 문제의 재연, 민주화 및 인권보호에 역행하는 움직임, 해적 및 테러 발생 등으로 평화롭고 안전한 사회가 위협받고 있다고 진단하고, 이러한 위협은 수년간의 개발 노력을 한순간에 물거품으로 만들 수 있다고 설명한다. 이에 일본은 '인간안보'의 실현을 위해 분쟁과 불안정의 다양한 요인에 포괄적으로 대응하는 한편 인도적 지원-개발-평화의 연계(넥서스)를 염두에 두면서 중단 없는 평화구축을 지원하고, 상황에 따라 UN 평화유지활동(PKO) 등 국제평화협력 활동과도 연계할 것임을 밝히고 있다. 또한 자연재해 등 긴급 상황 발생 시 국제긴급원조를 포함하여 신속하고 효과적인 긴급 인도적 지원을 실시한다고 기술하고 있다.

③ 지구적 과제에 대한 국제적 대응 주도 부분에서는 감염증이나 기후변화 등의 지구적 공통의 과제가 특히 취약한 개발도상국, 빈곤층에 더욱 심각한 영향을 미치고 있다고 설명한다. 이에 일본은 ▲기후변화·환경, ▲보건, ▲방재, ▲교육 등의 분야를 비롯한 SDGs 달성을 위한 대처를 가속화함으로써 국제협력을 견인할 예정임을 밝히고 있다. ▲보건 분야에서는 「글로벌헬스 전략」(グローバルヘルス戦略, 2018년 5월 24일 건강·의료전략추진본부 결정)을 바탕으로 글로벌 헬스·아키텍처 구축에 공헌하고, 장래 공중위생 위기에 대한 예방·대비·대응을 강화하는 등 지속 가능한 유니버설 헬스 커버리지(UHC)를 추진해 나갈 예정임을 밝히고 있다. 대강에서는

▲방재(防災)는 빈곤퇴치와 지속 가능한 개발의 실현에 불가결한바, 일본은 센다이 프레임워크를 근간으로 일본의 방재·감재(減災)와 관련한 경험을 활용한 협력을 추진한다고 밝히고 있다. ▲교육 부문에서는 인간의 안전보장을 추진하기 위해 사람에 대한 투자가 불가결하기 때문에, 교육기회 확보의 관점을 가지고 지속적으로 지원할 계획임을 밝히고 있다.

다섯째, 실시 부문에서는 민간기업, 공공금융기관, 국제기구, 시민사회 등 다양한 주체와의 연대를 강조하고 있다. 특히 시민사회는 현지의 요구에 부응한 신속한 협력을 통해 세계 각지의 인도적 지원 등 개발협력의 존재감을 확대하고 있다고 설명하고, 개발협력의 전략적 파트너로서 새롭게 자리매김한 후, 시민사회가 가지는 전문성을 살려 정부의 양자 간 지원이 도달하기 어려운 주민 요구에 접목하여 효과적이고 지속적인 협력을 위해 노력해 갈 것임을 기술하고 있다. 또한, 광범위한 국민 각계의 개발협력에 대한 참가를 촉구하는 동시에 그 제안에 귀를 기울일 것임을 밝히고 있다.

긴급인도적 지원에 대해서는 정부 간 지원이 어려운 상황에서도 도움이 필요한 사람들에게 신속하고 확실하게 지원이 닿을 수 있도록 신속한 의사결정과 비정부 부문의 폭넓은 파트너를 한층 활용해 나갈 예정임을 밝히고 있다. 또한, 국제적 조류를 반영하여 필요한 경우 양질의 유연한 자금지원을 받아들여 국제기구 및 NGO를 통한 현금 지원 등 효과적인 대응을 추진할 예정임을 밝히고 있다. 나아가 인적·물적·금전적 지원에서 유연하고, 일본의 얼굴이 보이는 지원이 될 수 있도록 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」(国際緊急援助隊の派遣に関する法律)의 운영 및 JICA가 실시하는 긴급인도지원의 개선 등도 도모할 예정이며, 향후 국제적 조류를 기반으로 효과적·효율적인 수법을 도입할 예정임을 밝히고 있다.

인도적 지원과 관련하여 2023년 개정 「개발협력대강(開発協力大綱)」에서 발견되는 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 「개발협력대강」 책정의 취지에서 인도적 위기 등을 설명하고 있으며, 인도적 지원을 포함하는 넓은 개념을 개발협력 개념에 활용하고 있음을 밝히고 있다.

둘째, ODA의 중점정책으로 인간안보의 실현을 위한 포괄적 대응 및 HDP Nexus를 명시적으로 언급하고 있으며, UN 평화유지활동(PKO) 등 국제평화협력 활동과의 연계도 기술하고 있다.

셋째, 일본 ODA의 중점정책 중 지구적 과제에 대한 대표적인 국제적 대응 주도 분야로, ▲기후변화·환경, ▲보건, ▲방재, ▲교육 분야를 들고 있다. 특히 ▲보건 분야에서 글로벌 헬스·아키

텍처 구축에 공헌할 것임을 밝히고 있는데, 최근 일본의 인도적 지원과 관련한 다자기구 지원이 Global Fund to Fight AIDS, GAVI 등에 집중되고 있는 것도 이 같은 맥락에서 추진된 것으로 관찰된다.

넷째, 일본은 긴급 인도적 지원에서 국제적 조류를 반영하여 국제기구 및 NGO를 통한 현금 지원 등이 효과적으로 이루어질 수 있도록 할 계획임을 밝히고 있으나 이와 함께 '일본의 얼굴이 보이는 지원'도 강조하고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉「개발협력대강」에서의 인도적 지원 주요 내용

구 분	내 용
책정의 취지 및 배경	- 국제사회는 에너지 및 식량 위기, 인플레이션, 부채 위기, 인도주의 위기 등 복합적 위기에 직면 - 개발협력은 평화구축, 거버넌스, 기본적 인권의 추진, 인도적 지원 등을 포함한 넓은 개념
기본방침	- 평화와 번영에 대한 공헌- 새로운 시대의 인간에 대한 안전보장 - 개발도상국과의 대화와 협동을 통한 사회적 가치의 공동 창출 - 포용성, 투명성, 공정성
목표	- 일본과 세계에 바람직한 국제환경을 조성하고, 신뢰에 근거한 대외관계의 유지·강화를 도모하면서 일본의 평화와 안전을 확보하고, 경제성장을 통해 번영을 실현하는 등 일본 국익의 실현에 공헌
중점정책	- 양질의 성장과 이를 통한 빈곤퇴치: 난민-피난민, 어린이, 여성 및 소수자 등 취약계층에 대한 지원이 더욱 요구됨 - 평화롭고 안정된 사회의 실현, 자유롭고 열린 국제질서의 유지·강화: HDP Nexus를 염두에 두면서 중단 없는 평화 구축 지원을 하고, UN 평화유지활동(PKO) 등과도 연계 - 지구적 과제에 대한 국제적 대응 주도: ▲기후변동·환경, ▲보건, ▲방재, ▲교육 등의 분야를 비롯한 SDGs 달성을 위한 대처를 가속화, ▲보건 분야에서는 글로벌 헬스·아키텍처 구축에 공헌, ▲방재 분야에서는 센다이 프레임워크를 근간으로 일본의 방재·감재(減災)와 관련한 경험을 활용
실행	- 기업, 공공금융기관, 국제기구, 시민사회 등 다양한 주체와 연대강화 시민사회는 개발협력의 전략적 파트너로서, 시민사회가 가지는 전문성을 살려 협력의 효과성 제고 - 국제적 조류를 반영하여 국제기구 및 NGO를 통한 현금 지원 등 효과적인 대응을 추진할 예정 - 나아가 인적·물적·금전적 지원에서 일본의 얼굴이 보이는 지원이 될 수 있도록 긴급 인도적 지원 방법 등의 개선 모색

출처: 2023년「개발협력대강」발췌 정리

2)「인도지원방침」(我が国の人道支援方針)(2011)[181]

일본의 인도적 지원과 관련된 정책문서로는 2011년 외무성이 발표한「인도지원방침」이 있다.

181) 外務省,「我が国の人道支援方針」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1_1.html.

동 문건은 ① 머리말, ② 인도 지원을 둘러싼 현상인식, ③ 인도적 지원의 기본원칙 존중, ④ 현상에 대한 구체적 대응방침, ⑤ 효율성 증시로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

① 머리말에서는 인도적 지원의 개념에 대해 설명하고 있다. 구체적으로 인도적 지원이란 일반적으로 인도주의에 근거하여 인명구조, 고통의 경감 및 인간의 존엄의 유지·보호를 위해서 이루어지는 지원을 말하며, 난민, 국내 피난민, 이재민이라는 가장 취약한 위치에 있는 사람들의 생명, 존엄 및 안전을 확보하고 한 사람 한 사람이 자신의 발로 일어설 수 있도록 자립을 지원하는 것이 그 최종적인 목표임을 설명하고 있다. 따라서 일본의 인도적 지원은 긴급사태에 대한 대응뿐 아니라 재해예방, 구호, 복구·부흥지원 등을 포함하는 것으로 인식하고 있다고 기술하고, 인도적 지원을 인간안보를 확보하는 하나의 노력으로 간주하고 있다.

또한 인도적 지원을 지속적이고 꾸준히 실시하기 위해서 인도적 지원의 의의 및 필요성에 대해 납세자인 국민의 이해를 충분히 얻을 수 있어야 하며, 지원이 효율적으로 이행될 수 있도록 국가가 최대한의 노력을 하는 것이 그 대전제가 된다고 기술하고 있다. 따라서 사업의 감시, 결과의 평가 등을 확실하게 실시하고, 평가결과를 포함한 관련 정보를 국민에게 적극적으로 공개·제공함으로써 지원의 투명성을 높이고 책임을 다할 것임을 밝히고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉「인도지원방침」 주요 내용

구 분	내 용
머리말	- 인도적 지원을 긴급사태뿐 아니라 재해예방, 구호, 복구·부흥도 포함 - 인도적 지원은 인간의 안전보장을 확보하기 위한 대응의 하나임 - 지속적 인도적 지원을 위해 국민의 이해를 얻어야 함. 사업의 감시, 결과 평가 실시. 적극적 공개 필요
인도적 지원을 둘러싼 현상인식	- 인도적 위기의 장기화, 복잡화 - 자연재해의 빈발 및 대규모화 - 분쟁의 형태 및 당사자의 다양화 - 인도적 지원 형태의 다양화, 군의 역할 증가
인도적 지원의 기본원칙 존중	- 인도원칙, 공평원칙, 중립원칙, 독립원칙 준수 - Good Humanitarian Donorship의 제 원칙 준수
현상에 대한 구체적 대응방침	- 난민 및 국내 피난민에 대한 지원 - 중단 없는 지원- 인도적 위기 발생 직후 긴급지원, 조기부흥을 위한 지원, 중장기적 사회의 안정과 발전을 위한 개발지원 - 자연재해에의 대응 - 인도 지원 요원의 안전 확보 - 민군연계
효율성	- 신속성과 효율성 중시 - 관련 기구, NGO 등과의 연계 - 모니터링의 중요성

출처: 「我が国の人道支援方針」 발췌 정리

② 인도적 지원을 둘러싼 현상 인식에서는 최근 자연재해, 분쟁 등 인도적 지원이 필요한 위기 상황이 다양화되고 있으며, 환경도 변하고 있다고 설명하고 있고, 최근의 변화를 크게 네 가지로 설명하고 있다.

첫째, 인도적 위기의 장기화와 복잡화이다. 본래 인도적 지원은 분쟁 또는 자연재해에 의한 일시적인 위기 상황에서의 지원을 의미하였으나 최근에는 10년, 20년에 걸친 '장기화된 인도적 위기'나 '잊힌 인도적 위기'가 존재하며, 일시적 분쟁에도 민족, 정치, 자원, 자연재해 등의 요인이 복잡하게 얽혀 있다.

둘째, 자연재해의 빈발과 대규모화이다. 기후변화, 급속한 도시화가 자연재해의 피해나 취약성을 높이고 있다.

셋째, 분쟁의 형태 및 당사자의 다양화이다. 냉전의 종결 이후, 국가뿐만 아니라 비국가 주체도 분쟁에 관여하게 됨과 동시에 전투원과 비전투원의 구별이 모호해지고 있다.

넷째, 인도적 지원 형태의 다양화이다. 인도적 위기가 복잡화·다양화·장기화하는 가운데 인도적 지원이 부흥지원, UN 평화유지활동 등과 동시에 병행하여 실시되는 경우도 증가하고 있다. 군이 인도적 지원을 측면지원하거나 군의 능력이 인도적 지원 자체에 활용되는 경우도 있다.

③ 인도적 지원의 기본원칙 존중 부분에서는 인도적 지원의 기본원칙은 '인도원칙', '공평원칙', '중립원칙', '독립원칙'이며, 일본은 이러한 기본원칙을 존중하면서 인도적 지원을 실시한다고 밝히고, 각 원칙을 설명하고 있다. 아울러 인도적 지원을 실시함에 있어 난민 관련 조약, 주요 공여국이 존중해야 할 기본방침인 Good Humanitarian Donorship의 제 원칙, 재해구호에 있어서 외국군의 능력 활용에 관한 기본원칙, 오슬로 가이드라인 등 관련 국제적인 가이드라인을 준수한다고 밝히고 있다.

④ 현상에 대한 구체적 대응방침에서는 ⅰ) 난민 및 국내 피난민에 대한 지원, ⅱ) 중단 없는 지원, ⅲ) 자연재해에 대한 대응, ⅳ) 인도적 지원요원의 안전 확보, ⅴ) 민군연계로 나누어 설명하고 있다.

ⅰ) 난민 및 국내 피난민에 대한 지원에서는 세계적 분쟁, 자연재해 등으로 인해 난민, 국내 피난민이 증가하고 있으며, 난민·국내 피난민에 대한 인도적 지원은 인간안보의 확보의 관점에서 필요하고, 결과적으로 지역의 평화와 안정에 기여한다고 설명한다. 구체적으로 난민에 대한 주거, 식량, 물 등의 긴급 생활지원과 함께 본국으로의 자발적 귀환, 현지 정주, 제3국 정주와

같은 항구적 해결을 위한 인도적 지원을 실시한다고 설명한다. 장기화된 인도적 위기 시 난민을 받아들이는 국가와 커뮤니티에도 막대한 부담이 되고 이로 인해 난민과 수용국가의 충돌이 발생하는 경우가 있기 때문에 이러한 사태를 가능한 피하도록 수용국가에 대한 지원을 중시한다고 밝히고 있다. 국내 피난민의 경우 국경을 넘지 않는다는 의미에서는 난민과 다르나 거주지에서 쫓겨나 지원이 필요하다는 점에서 난민과 차이가 없고, 그 수와 상황이 심각해짐에 따라 일본은 난민지원에 준하여 국내 피난민에 대한 인도적 지원도 적극적으로 실시한다고 밝히고 있다.

ii) 중단 없는 지원 부분에서는 인도적 위기의 위협에 처한 난민 등이 이후 안정적인 생활을 할 수 있도록 인도적 위기 발생 직후의 긴급지원, 조기 부흥을 위한 지원, 나아가 중장기적인 사회의 안정과 발전을 위한 개발지원에 이르기까지의 과정을 끝까지 원활하게 진행할 필요가 있다고 설명한다.

iii) 자연재해에 대한 대응 부분에서는 자연재해가 발생한 직후의 단계에서는 인도적 지원을 신속하고 효과적으로 실시하는 것이 가장 중요하기 때문에, JICA와 협력하여 인명구조를 위한 국제긴급원조대의 파견 및 생활필수품 등의 긴급원조 물자의 공여를 신속히 실시한다고 밝히고 있다. 한편 평소의 대처로는 일본이 가진 방재에 관한 풍부한 지식 및 교훈을 국제사회와 공유하면서, 국제적인 방재의 대처에 계속해서 공헌해 나갈 예정임을 밝히고 있다. 구체적으로는 UN 국제방재전략(UNISDR)과 협력하면서 '효고행동계획'(2005년-2015년)의 실시를 추진하고, 개발도상국에 있어서의 자연재해 피해경감을 위해 「방재협력 이니셔티브」(防災協力イニシアティブ)에 근거하여 개발계획이나 개개의 개발 프로젝트에 방재의 관점을 넣기 위한 지원, 커뮤니티 건축물의 내진화 등 다양한 수준의 폭넓은 대응을 실시한다고 밝히고 있다.

iv) 인도적 지원 요원의 안전 확보 부분에서는 최근 분쟁의 당사자가 다양화함에 따라 전투원과 비전투원의 구별이 모호해지는 상황에서 인도적 지원요원이 무력 분쟁에 있어서 공격의 표적이 되는 사안 등이 발생하고 있다는 점을 언급하고 있다. 이에 따라 일본은 2000년 UNHCR 일본 사무소 내 국제 인도적 원조 긴급사태 대응훈련 지역센터(e센터)를 설치하고, 아시아 태평양 지역의 정부, 국제기관, NGO 등의 직원을 대상으로 인도적 지원을 실시할 때의 안전 확보를 위한 훈련을 실시하고 있으며, 이러한 활동을 지속해 나갈 것을 밝히고 있다.

v) 민군연계에서는 최근 인도적 지원 분야에서 군이 중요한 역할을 할 기회가 증가하고 있기 때문에, 인도적 지원을 신속하고 효과적으로 실시하기 위해 민군의 연계가 중요하다고 설명하며, 향후 정책 대화 및 공동 훈련을 진행시킬 예정임을 밝히고 있다.

⑤ 효율성 중시 부분에서는 ⅰ) 신속성과 효율성의 추구, ⅱ) 관계기구, NGO 등과의 연계, ⅲ) 모니터링 실시를 제시하고 있다.

ⅰ) 신속성과 효율성의 추구에서는 일본의 인도적 지원 결정은 국제기구 등 현장의 요구에 대한 객관적 평가, 현지 정부요청, UN의 요청 등을 고려하되 최종적으로는 일본 정부의 판단에 따른다고 설명한다. 이때 신속성 및 효율성을 가장 중시한다고 밝히고 있다.

ⅱ) 관계기구, NGO 등과의 연계에서는 다양한 주체와의 연계를 위해 노력하고, UNOCHA를 중심으로 한 활동 조정체계의 중요성을 인식하고, UNOCHA의 조정능력 향상을 위한 지원을 실시해 나갈 것임을 밝히고 있다.

ⅲ) 모니터링의 실시 부분에서는 인도적 지원을 계속 실시하기 위해서는 인도적 지원의 의의 및 필요성에 대해 납세자인 국민의 이해를 충분히 얻을 수 있어야 하므로 국가는 지원사업의 평가 결과를 포함하여 관련 정보를 국민에게 적극적으로 공개·제공하는 등 설명 책임을 완수해야 한다고 명기하고 있다.

일본의 「인도지원방침」(2011)에서 발견되는 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 일본 ODA의 기본원칙인 인간안보를 실현하기 위한 노력의 하나로 인도적 지원이 자리매김하고 있다.

둘째, 인도적 지원의 개념을 긴급사태뿐 아니라 재해예방, 구호, 복구·부흥지원 등을 포함하는 것으로 인식한다는 점을 명시하고 있다.

셋째, 인도적 지원에서의 군의 역할이 중요해지고 있다는 점을 강조하고, 인도적 지원을 신속하고 효과적으로 실시하기 위해 민군의 연계를 위한 노력을 추진할 예정임을 밝히고 있다.

넷째, 구체적 대응방침에서 난민·국내 피난민에 대한 지원을 우선 언급하고 있는데, 특히 난민 수용국가에 대한 지원 및 국내 피난민에 대한 지원을 중시하고 있다.

다섯째, 인도적 위기 발생 직후의 긴급지원, 조기 부흥을 위한 지원, 중장기적인 사회의 안정과 발전을 위한 개발지원에 이르기까지의 과정을 끝까지 원활하게 진행할 필요가 있다고 설명하고 있는 점에서 HDP Nexus의 관점이 반영되고 있다.

여섯째, 재난대응에 대한 일본의 경험을 국제적으로 확산시키기 위한 노력을 강조하고 있다.

3) 「방재협력 이니셔티브」(防災協力イニシアティブ)[182]

일본은 재난 대응 및 복구 분야에 강점을 지닌 국가로서, 이 분야에서의 국제협력을 위한 정책문서로서 2005년 「방재협력 이니셔티브」(防災協力イニシアティブ)를 발표하였다. 동 문서는 ① 기본인식, ② 기본방침, ③ 재해의 각 단계에 따른 협력, ④ 일본의 구체적 대처 등으로 구성되어 있다.

① 기본인식 부분에서는 「방재협력 이니셔티브」를 발표하게 된 배경을 설명하고 있다. 개발도상국은 대부분은 재난에 취약하고, 개발도상국 내에서도 자연재해에 취약한 빈곤층이 큰 피해를 입어 재난 난민이 되는 경우가 많이 발생한다. 자국의 방재에 대한 일차적 책임은 해당 국가 자체에 있지만 동시에 자조를 뒷받침하는 상호부조, 공조가 중요하다. 이에 일본은 2005년 UN 방재세계대회 개최를 계기로 ODA를 통한 방재협력에 대한 일본 기본방침과 구체적인 추진사항을 발표한다고 밝히고 있다.

② 기본방침 부분에서는 7가지를 제시하고 있다.

첫째, 방재에 대한 우선순위 제고이다. 방재를 통해 자연재해로 인한 피해를 줄일 수 있기 때문에 정책결정자, 정부 등 관계자의 방재에 대한 인식을 제고하고 정책 우선순위를 높이는 것이 매우 중요하다. 이에 일본은 개발도상국의 방재의 중요성에 대한 인식 제고를 지원하고, 방재의 보급 및 정착을 도모한다고 밝히고 있다.

둘째, 인간안보의 관점이다. 방재협력 추진에 있어 '인간안보'의 관점에서 각 개인을 중심으로 하고, 각 개인이 스스로 행동할 수 있는 역량을 강화하는 것이 중요하다고 설명한다.

셋째, 젠더의 관점이다. 정책결정 참여, 경제사회활동 참여, 정보 접근성 등 다양한 측면에서 성별 격차가 존재하기 때문에 여성이 재난 발생 시 특히 피해를 입기 쉽다. 따라서 방재협력의 모든 측면에서 젠더 관점을 고려한 지원이 이루어져야 한다고 설명한다.

넷째, 소프트웨어적 측면 지원의 중요성이다. 경제·사회 기반 정비 등 하드웨어 측면의 지원과 더불어 제도구축, 인력양성, 계획수립 등 소프트웨어적 측면의 지원이 중요하다고 강조한다.

다섯째, 일본의 경험, 지식 및 기술의 활용이다. 일본은 지진, 지진해일, 태풍, 홍수, 화산폭발

182) 外務省, 「防災協力イニシアティブ」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kikan/wcdr_initiative.html.

등 다양한 재난을 반복적으로 경험하면서 높은 재난대응 능력을 갖추게 되었다. 개발도상국의 재난대응 능력을 향상시키기 위해 일본이 보유한 경험과 우수한 지식과 기술을 효과적으로 활용한다는 점이 명시되어 있다.

여섯째, 현지에 적합한 기술의 활용 및 보급이다. 개발도상국의 실정에 맞는 방재 관련 기술 및 지식을 적용한 협력을 수행한다. 이를 위해 필요에 따라 비용 효과적이고 개발도상국에서도 가용한 재료와 기술, 수단을 현지 여건에 적합한 지속 가능한 방법으로 활용·보급한다고 밝히고 있다.

일곱째, 다양한 이해관계자와의 연계 촉진이다. 재해예방의 보급을 폭넓게 추진하기 위해서는 다양한 분야에서 활동하는 국제기구, 지역기구, 다른 공여국, 지방정부, 국내외 NGO, 민간 부문, 학술기관 등과의 협력을 도모하는 것이 중요하다는 점이 강조되고 있다.

③ 재해의 각 단계에 따른 협력에서는 ⅰ) 개발정책에 재해예방 포함, ⅱ) 재해 직후의 신속하고 정확한 지원, ⅲ) 부흥에서 지속 가능한 개발로의 협력 등의 단계로 구분하고, 각 단계에서의 협력을 설명하고 있다.

첫 번째 단계는 재해예방을 개발정책에 통합하는 단계이다. 개발도상국에서 재해로 인한 피해 확대를 최소화하기 위해서는 예상되는 재해에 대한 대비를 염두에 두는 것이 중요하다. 예방의 문화를 장기적인 국가정책, 도시계획, 지역계획, 규제 및 기준에 반영할 수 있도록 정책제안, 제도구축, 인력양성을 지원한다.

두 번째 단계는 재난 직후에 신속하고 정확하게 지원하는 단계이다. 재난발생 시 인명구조를 위한 국제긴급구호대 파견, 생필품 등 물품 제공 및 식량 지원, 기초 경제사회 기반의 신속한 복구를 지원한다. 또한 교육훈련, 건축물 위험도 판정 및 홍수방어 등 방재 전문가 파견을 통해 긴급 상황에 대응할 수 있는 인력양성을 지원한다.

세 번째 단계는 복구에서 지속 가능한 개발로 이어지는 협력단계이다. 개발도상국에서 지진, 해일, 풍수해 등으로 광범위한 피해를 입은 지역이나 재해가 빈번하게 발생하여 성장에 장애가 되는 지역을 대상으로 재해복구 시 재해의 악순환을 끊고, 재해에 강한 지역 만들기와 지속 가능한 개발을 위한 노력을 지원한다.

④ 일본의 구체적 대처 부분에서는 일본이 개발도상국의 방재정책을 지원하기 위한 구체적인 대응방안이 4가지로 제시되고 있다.

첫째, 제도의 구축이다. 전문가 파견 등을 통해 개발도상국에 방재에 관한 제도의 신설 및 개선에 관한 노하우를 제공하여 재해에 강한 국토 건설을 위한 협력을 촉진한다.

둘째, 인재양성이다. 방재행정 담당자 및 전문가 양성을 위해 지진, 지진해일, 홍수-사방, 화산분화, 기상 분야에 대해 아래와 같이 연수, 전문가 파견 및 개도국 정부와의 공동조사 연구 등을 통한 기술이전, 지적협력을 실시한다. 또한 젠더 관점의 협력과 개발도상국의 학교 교육에서 방재를 커리큘럼의 일부로 포함시키기 위한 협력도 검토한다.

셋째, 경제사회 기반의 정비이다. 홍수대책, 조림 등 재해 예방을 위한 경제사회 기반 정비와 더불어 재해로 인한 경제사회적 영향을 완화하기 위해 일본 기술활용조건(STEP) 등을 통해 교통시설 등 재해에 강한 경제사회 기반 정비를 지원한다. 이때, 인력 양성, 제도 구축 등 소프트웨어 측면의 협력을 하드웨어 측면의 협력과 적절히 결합한다.

넷째, 이재민 생활 재건 지원이다. 지진, 쓰나미 등 자연재해 발생 직후 이재민, 피난민의 생명과 생활을 보호하고 최소한의 의식주를 보장하기 위해 주거, 의복, 식량, 물, 위생, 보건 등에 대한 수요에 맞는 신속하고 효과적인 지원을 한다.

마. 요약

〈표 Ⅲ-8〉 일본의 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약

목차	주요내용
주요 행위자 및 역할	- 외무성이 인도적 지원을 총괄하며, 양자 및 다자 원조를 실시함 - 재팬플랫폼(Japan Platform)은 인도적 지원을 목적으로 2000년 설립된 정부, NGO, 기업의 플랫폼임. 외무성은 재팬플랫폼을 통해 매년 50억 엔의 자금을 NGO에 지원함 - JICA는 긴급원조대(JDRT)의 파견업무 이외 인도적 지원은 수행하지 않음. 다만 난민의 자립과 통합을 지원하는 개발협력 사업을 수행하는 과정에서 인도적 지원에 관여하고 있음 - 자위대는 일본 재해구호팀 중 하나이며, 분쟁에 의한 재난의 경우 자위대가 인도주의적 국제구호활동을 수행함
현황	- 2023년 일본은 약 14억 5천 35만 달러의 인도적 지원을 실시함 - 국가별로는 우크라이나(12.3%), 아프가니스탄(5.7%), 시리아(5.1%) 순이며, 3개국에 대한 지원이 전체 인도적 지원의 23.1%를 차지함 - 분야별로는 보건(45.6%), 교육(7.3%), 식량(6.5%), 긴급피난처(5.8%) 순임 - 2023년 다자기구에 대한 일본의 인도적 지원은 Global Fund to Fight AIDS(18.4%), GAVI(13.9%), UNICEF(12.0%), WFP(8.9%), UNDP(8.3%) 순임
법령	- 국제개발협력 및 인도적 지원 전반을 규율하는 기본법은 없음 - 인도적 지원과 관련한 법률로는 「국제긴급원조대파견에 관한 법률」, 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」, 「국제협력기구법」 등이 있음
정책	- 「개발협력대강」(開発協力大綱) - 「인도적 지원 방침」(我が国の人道支援方針, 2011) - 「방재협력 이니셔티브」(防災協力イニシアティブ, 2005)
강점분야 및 시사점	- 「개발협력대강」이 일본 인도적 지원의 근거 - 일본 ODA의 기본원칙인 인간안보를 실현하기 위한 노력의 하나로 인도적 지원을 자리매김 - 「인도지원방침」 인도적 지원의 개념을 긴급사태뿐 아니라 재해예방, 구호, 복구·부흥지원 등을 포함하여 명시 - 인도적 지원에서의 자위대의 역할 확대 - 「인도지원방침」 난민 수용국가에 대한 지원 및 국내 피난민에 대한 지원 강조 - 재난대응 및 복구분야에 강점을 지닌 국가로서, 「방재협력 이니셔티브」 등 국제협력 정책문서 별도 존재 - 「개발협력대강」 일본 ODA의 국제적 대응 주도 분야에서 ▲기후변동·환경, ▲보건, ▲방재, ▲교육 분야 등 언급 - 최근 3년 일본 인도적 지원 우크라이나, 아프가니스탄 등 분쟁지 중심 - 최근 3년 보건, 식량, 긴급피난처 등의 분야 중점적으로 지원, 다자기구지원 Global Fund to Fight AIDS, GAVI 등에 집중

3. 스웨덴

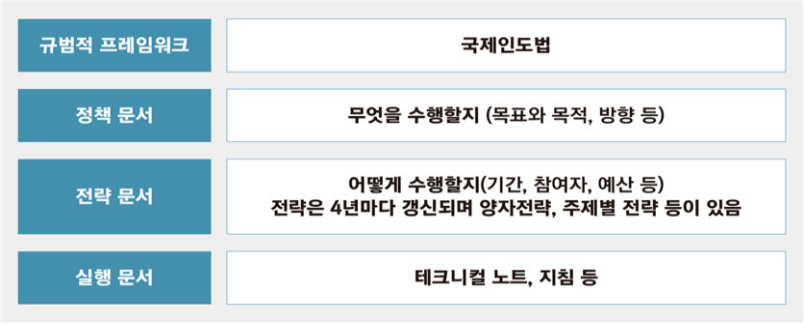
가. 기본 원칙 및 주요 행위자

스웨덴은 인도적 지원 전통을 보유하고 있는 국가로서, 국제인도법이라는 규범적 프레임워크, 인도적 지원의 원칙과 철학, 생명구조와 고통경감, 인간 존엄성 유지라는 인도적 지원의 고유 목적 달성, 인도적 필요(needs) 기반 지원이라는 원칙 전통적으로 중시해 왔다. 그러나 2022년 우파 연합 정부 출범한 이후, 스웨덴의 인도적 지원 정책은 전통적인 인도주의 원칙에서 자국의 외교 및 경제적 이익을 중시하며 안보정책과의 연계성을 강화하는 방향으로 전환되고 있다.

스웨덴의 인도적 지원 기본원칙은 2003년 공적개발원조정책(Sweden's policy for global development)을 승인하면서 나타났다. 기본이념으로 "공정하고 지속 가능한 발전", "인권 관점에서의 빈곤자 보호"를 설정하였다. 이를 실천하기 위한 주요 목표로 (1) 인권 존중, (2) 민주주의와 좋은 거버넌스, (3) 성평등(gender equality), (4) 천연자원의 지속 가능한 사용 및 환경 보호, (5) 경제 성장, (6) 사회개발 및 사회보장, (7) 분쟁 예방 및 해결, (8) 국제 공공재에 대한 활동 강화를 설정하였다. 한편 2023년 발간된 스웨덴 개발원조 개혁의제에 따르면 스웨덴 인도적 지원의 기본이념은 (1) 자유, 역량 강화, 지속 가능한 성장, (2) 장기적 관점에서 효과성과 투명성 증진, (3) 취약계층 지원, (4) 인권, 민주주의, 법치주의 증진, (5) 수원국의 주인의식과 책임 존중, (6) UN 지속가능발전목표(SDGs)의 주요 목표(빈곤퇴치, 불평등 해소, 지속 가능한 발전) 실천, (7) 정치적 상황과 무관한 인도주의적 원칙 준수, (8) 시민사회와 민간 등 다양한 주체와의 협력을 주된 내용으로 하고 있다. 특히 스웨덴 외무부는 "빈곤국 간의 적절한 개발원조를 통한 빈곤 감소"를 주된 목적으로 제안하고 있으며, 비정부기구, 시민참여, 교회의 참여를 통하여 개발에 참여하여 왔다. 스웨덴은 식민 역사를 경험하지 않았고, 정치적 중립성을 유지하면서 개발도상국 등에서 널리 국제개발원조에 대한 인정을 받아왔다.

스웨덴 인도적 지원 정책은 별도의 국내 법령이 아닌 국제인도법을 규범적 프레임워크로 명시하고 있으며 이에 기반하여 스웨덴 인도적 지원의 가치와 원칙, 방향을 제시하고 있다. 국제개발협력과 인도적 지원 분야를 포괄하는 정책 프레임워크(policy framework)의 경우 법은 아니지만 스웨덴 정부의 결정사항이므로 준수 의무가 있다.

[그림 Ⅲ-4] 층위별 주요 문서



스웨덴은 중앙집권적이고 효율적인 정부체계를 지향하며, 효율적인 정부운영을 주된 목표로 한다. 따라서 정부 주도의 인도적 지원체계를 갖추고 있는데, 정책 결정과 방향을 제시하는 비교적 작은 외교부와 큰 실행기관으로 구성되어 있다. 매년 정부가 지시문서(letter of instruction)를 발령하여 정부의 주된 실천방향을 제안하고, 이에 따라 준독립적 정부기관이 실행하는 방식이다. 공적개발원조 분야에서는 중앙의 정책 결정을 담당하는 외교부(MFA)가 원조에 관한 구체적인 방향성을 결정한다. 내각 경제협력장관은 국제개발협력 책임을 분담하고, 외교부 차관, 전지구개발국이 보좌하는 체제로 구성되어 있다. 의회는 지원 분야의 우선순위 결정, 예산 결정 등에서 중요한 역할을 하는데, 정부가 의회에 예산안을 제출하면 이를 승인하는 방식이다. Sida가 매년 인도적 지원 계획과 전략이행 보고서를 외교부에 제출하면 외교부는 이를 검토하여 의회에 보고한다.

스웨덴 인도적 지원의 주요 행위자는 외교부와 Sida, MSB 등이다. MSB가 구호대 파견을 담당하고 있으며 실제 주요 인도적 지원 자금 지원은 외교부와 Sida를 중심으로 이루어진다. 외교부와 Sida는 정책적으로는 밀접한 관계이며 인도적 지원 분야 내 역할은 분리되어 있다. 외교부가 정책 및 전략 수립, 다자 지원을 담당하고 있으며 Sida는 양자 지원과 더불어 시민사회를 지원한다. Sida는 인도적 지원 자금 배정과 사업수행에 있어서 상당한 독립성을 갖고 있다.

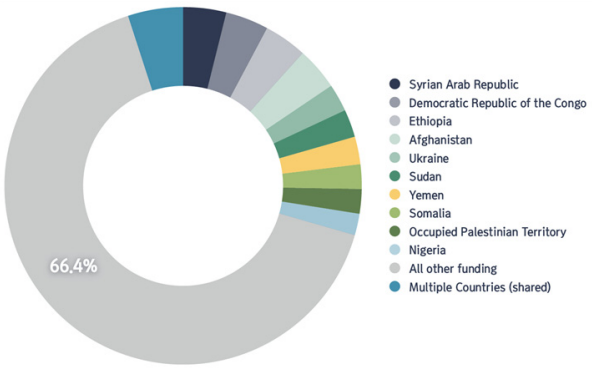
스웨덴의 경우 재외공관이 인도적 지원 분야에서 실질적인 역할을 수행하고 있다. Sida는 재외공관에 인도적 지원 담당자를 파견하고 있고 이들은 국가분석, 현지 파트너들과의 정례협의, 사업 모니터링 등을 수행하고 있다. 또한 Sida는 인도적 지원 전략적 파트너 기관을 선정하여 인도적 지원을 진행해오고 있다. 파트너 기관은 3년 다년도 협약을 체결하여 자금을 지원받을 수 있으며 2024년 12월 현재 17개의 전략적 파트너 기관이 활동하고 있다. 인도적 지원 분야 평가는 Sida와 함께 외교부 산하 원조 전문연구 그룹인 EBA가 수행하고 있으며 해당 기관은

독립성을 유지하며 인도적 지원 연구와 평가를 수행해오고 있다.

나. 인도적 지원 현황

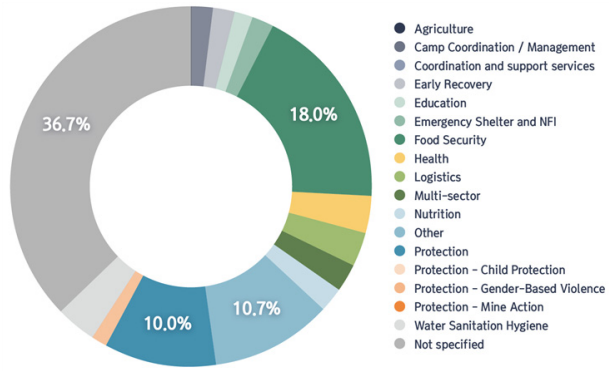
2023년 스웨덴의 전체 원조액은 약 595억 3천만 크로나이다. UNOCHA의 Financial Tracking Service에 보고된 2023년 스웨덴의 인도적 지원 규모는 약 11억 6천만 달러로 전체 자금 중 pooled fund 지원액은 12.1%, coordinated plan 지원액은 39.7%를 차지했다. 2023년 스웨덴의 인도적 지원 자금 규모는 전체 공여국 중에서 다섯째로 크다. 다자협력을 중점적으로 지원하는 국가인 만큼 국가별 지원 현황에서는 기타 모든 자금 항목(비지정 및 불특정 자금)이 66.4%로 가장 큰 비중을 차지했으며, 복수의 국가(multiple countries)가 4.4%, 시리아 4.0%, 콩고민주공화국 3.6% 순으로 나타났다. 섹터별 현황 또한 특정되지 않음이 36.7%로 가장 큰 비중을 차지했고, 식량안보가 18%, 보호가 10%, 기타가 10.7%를 나타냈다. 자금지원 기관 현황에서도 기타 모든 자금 항목이 37.2%를 차지했으며 UNHCR(18.3%), WFP(17%), ICRC(8.8%), UNRWA(8.1%) 순이었다.

[그림 Ⅲ-5] 2023 스웨덴 인도적 지원 - 국가에 따른 구분



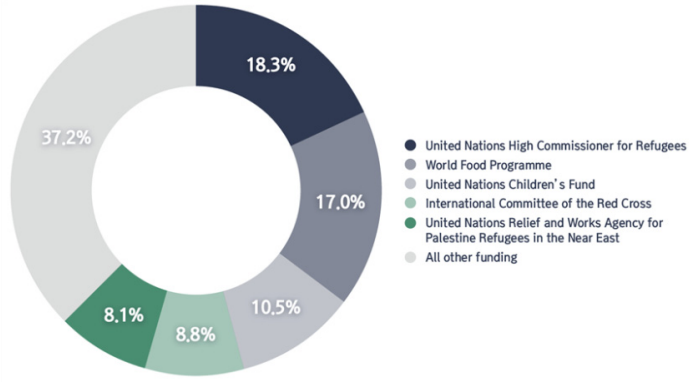
출처: UNOCHA FTS

[그림 Ⅲ-6] 2023 스웨덴 인도적 지원 - 섹터에 따른 구분



출처: UNOCHA FTS

[그림 Ⅲ-7] 2023 스웨덴 인도적 지원 - 파트너 기관에 따른 구분



출처: UNOCHA FTS

스웨덴 정부가 제출한 2024 그랜드 바겐 자체 보고서를 통해서 양질의 자금과 현지화 등의 이행 여부를 살펴보면 아래 〈표 Ⅲ-9〉와 같다. 2023년 전체 인도적 지원 중 다년도 지원이 54%를 차지했다. 외교부 지원 중 97%가, Sida의 인도적 지원 중 20%가 다년도 지원이었다. 또한 비지정 기금(unearmarked)과 지정 기금(earmarked)이 각각 전체 인도적 지원의 40%와 39%를 차지했다. 유연한 자금의 범주에 속하는 비지정(unearmarked) 및 부분 지정 기금(softly earmarked)은 2022년 23%에서 2023년 26%로 증가했다. NGO 파트너는 프로그램 기반 접근을 확대하며 2022년 3개에서 2023년 6개로 증가했으며, 이를 통해 NGO들이 국가 프로그램에 대한 자금을 지원받고 유연하게 활용할 수 있도록 하고 있다. 현지화 측면에서 2023년에는 현지 및 국가단위 행위자(LNAs) 직접 지원 내역은 없으며, 현재 Sida는 현지 직접

지원을 준비하기 위해 3~4개 지역에서 시범사업을 추진하고 있다. 한편 전체 인도적 지원 중 16%가량이 중개기관을 통해 현지에 지원되었다.

〈표 Ⅲ-9〉 스웨덴 인도적 지원의 2023 그랜드 바겐 이행 현황

구분	세부구분	금액	비고
다년도 기여		5,021,428,000 크로나	54% (전체 인도적 지원 중 비율)
유연한 자금	비지정(unearmarked)	3,686,200,000 크로나	40%
	부분 지정 (softly earmarked)	1,627,562,252 크로나	18%
	지정(earmarked)	3,580,500,000 크로나	39%
	강한 지정 (tightly earmarked)	527,022,080 크로나	6%
현지화	현지 NGO 직접지원	0	Sida에서 3~4개 시범사업 중
	현지 국가 직접지원	0	
	중개기관	857,913,880 크로나	16% (2022 Sida 전략적 파트너의 보고 기반이며 2023 보고는 미완료)

출처: 스웨덴 2024 그랜드 바겐 자체 보고서 재구성

Sida의 인도적 지원은 위기에 처한 사람들을 보호 및 지원하고, 인도주의 시스템의 역량과 효과성을 증대한다는 목표하에 진행되어 왔다. 양자 지원과 시민사회 협력을 통해 인도적 지원을 수행하는 Sida는 17개 이상의 전략적 파트너 기관과 협력하여 인도적 지원을 해오고 있다. 자금 지원은 인도적 필요(needs)에 기반하여 결정한다. 인도적 지원 방식은 크게 1) 신속 대응 메커니즘(Rapid Response Mechanism, 이하 'RRM'), 2) 인도적 대응 계획(Humanitarian Response Plans, HRP), 3) 만성적 위기 대응으로 구분된다. 24시간 이내 자금을 지원하는 RRM을 통해 2023년에 시민사회, MSB, ICRC 등에 약 8억 6,200만 크로나를 배분하였으며 이로 인해 36개국 이상에서 100건 이상의 RRM 개입이 이루어졌다. 대부분의 인도적 지원 자금은 해당 국가 또는 지역에서 이미 활동 중인 파트너 기관을 통해 집행된다. 2024년에는 30회의 인도적 위기를 지원했으며 콩고민주공화국(2억 9,500만 크로나), 아프가니스탄(2억 7,000만 크로나), 수단(2억 5,100만 크로나), 예멘(2억 3,900만 크로나), 시리아(1억 7,500만 크로나), 남수단(1억 6,900만 크로나), 우크라이나(1억 5,400만 크로나) 순으로 시행되었다.

자금 배분은 공정성 원칙(성별, 민족, 종교, 정치적 입장에 따른 차별 없이, 피해 주민의 필요에 기반하여 지원), 차년도 필요에 대한 Sida의 연례 위기 분석, 전 세계적인 재난에 대한 추가적인 배분, UN 인도적 지원 어필 등을 기준으로 하여 결정한다.

〈표 Ⅲ-10〉 Sida의 인도적 지원 방식

신속 대응 메커니즘 (Rapid Response Mechanism, RRM)	• 긴급한 위기에 대한 가장 신속한 지원 방식임. RRM 템플릿에 맞추어 자금을 신청하면 원칙적으로는 24시간 이내에 승인되며, 예를 들어 지진 후 또는 분쟁 지역에서의 대규모 대피 후 주거 지원 및 식량 지원 등에 사용됨 • 지원된 자금은 6개월 이내 사용해야 하며, 위기가 지속되는 경우 긴급 대응을 지속하기 위해 1년 자금을 신청할 수 있음. 그러나 장기화된 위기의 경우 인도적 지원 측면에서 지원하기 어려우므로 장기개발을 지원하는 Sida의 다른 자금을 지원해야 함
인도적 지원 계획 (Humanitarian Response Plans, HRP)	• 12개월 동안 지속되며, UN에 의해 조정됨. 더 장기적인 지원이 이루어지기도 함(예: 국내 이주민들에게 주거, 식량, 보호 제공 등)
만성적 위기 대응	• 만성적 위기를 대상으로 하는 3년간의 인도적 지원

다. 인도적 지원 관련 정책 및 전략 문서

스웨덴 정부는 별도의 국내법이 없이 인도적 지원의 가치와 원칙, 방향을 제시하고 있는 국제인도법과 인도적 지원 4대 원칙 등에 기반하고 있으며, 국제개발협력과 인도적 지원 분야를 포괄하는 정책 프레임워크(policy framework)를 구축하고 있다. 정책문서는 법령은 아니지만 스웨덴 정부가 결정한 인도적 지원의 방향과 목적 등을 명시, 즉 '무엇을 수행할지'에 대한 문서로서 준수 의무가 있다. 정책 형성을 위해서 외교부에서 초안을 작성하고 지도부와 협의를 하며, 더불어 정책 일관성을 위해서 필요시 기재부 및 다른 정부 부처와 논의를 진행한다.

정책문서에 기반하여 '어떻게 실행할지'에 대한 내용을 담은 전략문서는 기간, 참여자, 예산 등이 세부적으로 수립된다. 양자전략, 주제별 전략 등 다양한 전략문서가 생성되며 이는 보통 4년마다 갱신된다. 전략문서는 외교부와 Sida가 사전 협의를 하고, Sida의 전략 초안 작성 및 외교부가 최종 초안을 작성한다. 다만 외교부와 Sida 간의 기술적이거나 비공식적인 협의는 이루어지지만 동시에 상호 독립성을 유지한다. 아래 〈표 Ⅲ-11〉은 스웨덴의 인도적 지원 정책 및 전략 문서 중 주요 문서를 정리한 것이다. 2023년 새 정부가 출범하며 발표한 2023 개혁 의제인 「새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장」이 가장 최신의 인도적 지원 방향을 담고 있는 정책문서이다.

정책문서는 포괄적인 정부 결정 사항으로서 직접 세부 사항을 담고 있지는 않기 때문에 세부실행을 위한 전략문서는 시행기관 차원에서 수립된다. 전략은 더 구속력이 있으며 실제 이행을 위한 지침 역할을 하고 있다. 특히 Sida는 전략에 기반하여 운영된다. 전략은 보통 4년마다 갱신되며 양자/다자전략. 주제별 전략, 지역별 전략으로 구분된다. Sida가 수립 및 실행하고

있는 전략 문서는 아래와 같다. 그중 주제별 전략 파트에서 인도적 지원 주제를 다룬 전략은 「Sida를 통한 인도적 지원 전략」(2021-2025)과 「다자간 개발 전략」이며 「평화, 안보, 안정화 전략」(2024-2028)과 「스웨덴의 시민사회 개발협력 전략」(2025-2029) 또한 관련 내용을 포함하고 있다. 인도적 지원 전략뿐만 아니라 국가별 개발협력 전략인 양자 전략도 개별 국가 분석 시 인도적 위기 분석을 포함하고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 스웨덴의 주요 인도적 지원 관련 정책 및 전략문서

시기	정책문서명	주요 내용
2002	책임의 공유: 스웨덴 국제개발정책 Shared Responsibility: Swedish policy for global development	인권존중, 민주주의와 거버넌스, 성평등, 지속 가능한 천연자원의 사용과 환경 보호, 경제성장, 사회개발과 안정, 분쟁관리 및 인간안보, 지구공공재
2014	원조 정책 프레임워크: 스웨덴 원조의 방향 Aid Policy Framework: the Direction of Swedish Aid	빈곤에 대한 다차원적 접근 필요성 제안
2016	스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크 Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance (Govt communication 2016/17:60)	국제개발협력과 인도적 지원 정책 필요성 제안
2016	다자간 개발 정책 전략 Strategy for multilateral development policy	다자원조를 통한 지원전략, 모니터링과 평가 방법, 투명성 확보 방안, 다자간 협력구조에서 기관들의 역할 분담 구체화
2023	새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장 Development assistance for a new era – freedom, empowerment and sustainable growth	국제개발협력의 목표, 재정적 체계, 국제개발의 우선순위 선정

1) 「책임의 공유: 스웨덴 국제개발 정책」(2002)(PGD)

2002년 OECD는 개발의제 공유행동(Action Shared Development Agenda)을 마련하였으며, 스웨덴 정부는 위 문서를 승인하였다. 2003년 스웨덴 정부는 의회에 "책임의 공유: 스웨덴의 국제협력개발에 대한 정책"(Shared Responsibility: Swedish Policy for Global Development, 이하 'PGD')을 발의하였으며, 의회에서 이를 의결하였다.[183] PGD는 이후 스웨덴의 국제개발협력과 인도적 지원에 대한 정책결정, 입법지원정책 마련의 기반이 되었다.

PGD는 "협력과 조정, 일관된 정책 형성"을 주된 목적으로 하고 있다. 법안 논의 과정에서 의회

183) Malin Stråle, Sweden's Policy for Global Development, 2012.

는 (1) 단순한 인권존중협약의 내용이 아니라 인권 관점(Human Right Perspective)을 정립할 것, (2) 빈곤층에 대한 이해를 바탕으로 상황, 능력, 수요 등을 고려하여 지속 가능한 개발을 달성할 수 있다는 점을 강조하였다. 또한 의회는 총 8가지의 구체적 구성 요소들을 선별하였는데, "인권존중, 민주주의와 거버넌스, 성평등, 지속 가능한 천연자원의 사용과 환경 보호, 경제 성장, 사회개발과 안정, 분쟁관리 및 인간안보, 지구공공재"를 주요 요소로 제안하였다.

본 법안은 총 5가지로 구성되어 있는데, "(1) 공정하고 지속 가능한 국제개발원조, (2) 여러 영역과의 연계성, (3) 개인 중심의 빈곤 평가, (4) 자유를 위한 개발원칙, (5) 글로벌적 공통 목표 추구"를 주요한 내용으로 하고 있다.

2)「원조 정책 프레임워크: 스웨덴 원조의 방향」 (Aid Policy Framework: the Direction of Swedish Aid)(2014)

2014년「원조 정책 프레임워크: 스웨덴 원조의 방향(Aid Policy Framework: the Direction of Swedish Aid)」이 도입되어 빈곤에 대한 다차원적 접근 방법이 제안되었다.[184] 이후, 2016년 스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크, 다자간 개발 정책전략이라는 개발의제를 제안하였다. 한편 2023년 12월 14일에는「새로운 시대를 위한 개발지원-자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장」(Development assistance for a new era – freedom, empowerment and sustainable growth)[185]이 채택되었다.

3)「스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크」(2016)

스웨덴 외교부에서 발간한 정책 프레임워크에는 2030년까지 지속 가능한 국제사회협력을 위한 실행전략이 제안되었다. 본 정책 프레임워크는 국제사회에서의 빈곤퇴치 노력은 "경제, 사회, 환경 등"지속 가능한 세 가지 주요 전략과 연계되어야 한다는 점을 명시하였으며, 스웨덴 정부가 개발문제와 인도주의적 지원 부분에서 중요한 목소리를 낼 것임을 명시하였다.

본 정책에서 제안된 국제개발협력 분야의 주요 내용으로는 (1) 인권, 민주주의, 법치의 확립, (2) 글로벌 성평등, (3) 환경과 기후변화-지속 가능한 자원개발, (4) 평화와 사회통합, (5) 포용적 경제 개발(고용 및 양질의 일자리, 지속 가능한 경제, 자유롭고 공정한 무역, 지속 가능한 투자),

184) Regeringskansliet, Aid Policy Framework-the Direction of Swedish Aid, 2013.
185) Development assistance for a new era – freedom, empowerment and sustainable growth, 발간일 2024. 2. 15., https://www.government.se/reports/2024/02/development-assistance-for-a-new-era--freedom-empowerment-and-sustainable-growth/

(6) 이민과 개발, (7) 동등한 보건, (8) 교육과 연구가 있다.

인도적 지원 분야는 인도적 필요(needs)에 기반하여 지원할 것과 국제인도법, 인도적 지원 4대 원칙, 선진 인도적 지원 공여 원칙(Good Humanitarian Donorship, GHD) 준수를 강조하고 있으며 인도적 지원 정책의 장기적 방향으로 다섯 가지 핵심 우선순위를 제시하였다.

- 인도주의 원칙과 국제인도법(IHL)에 대한 더 큰 존중
- 세계의 더 큰 인도적 필요에 더 잘 대응하기 위해 공유된 인도주의 기준과 규범에 맞춰, 지역적으로나 전 세계적으로 더 강력하고 효율적이며 조정된 인도주의 시스템 구축
- 피해를 입고 취약한 주민들을 포함한 시민사회와의 더 큰 협력
- 반복되는 인도적 위기의 위험을 줄이기 위한 인도적 이니셔티브와 장기 개발협력 간의 더 큰 협력과 시너지 증대
- 새롭고 혁신적인 자금조달 형태

또한 장기 개발협력과 인도적 지원과의 연계 측면에서 지속가능발전목표(SDGs)의 중요성을 언급하고 인도적 위기와 분쟁에 대응하기 위한 이니셔티브에 대한 정치적 의지가 있음을 강조하고 있다. 또한 인도적 지원과 개발의 협력(HDP Nexus), 국제인도법 존중과 인도적 지원 인력 안전 등 인도주의적 접근 보호. 그랜드 바겐 이행(인도적 지원 시스템의 투명성과 효율성 증대, 현지화 등), 신속하고 유연하고 예측 가능한 (다년도) 인도적 지원 자금 조달, 비지정 기금 및 CERF 지원, UNOCHA와 EU를 중심으로 한 인도적 지원 생태계와 시스템 지원 등을 스웨덴 인도적 지원 정책의 주요 방향으로 명시하였다. 2019년 OECD DAC 동료검토 보고서는 본 정책이 그랜드 바겐의 원칙에 부합하고 있다고 평가했다. 본 정책은 2023년 12월에 발표한 개혁의제인 '새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장(2023)'으로 대체되었다.

4) 「새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장」(2023)

스웨덴 새 정부는 2023년 12월에 발표한 개발원조의 개혁의제로 '장기적 관점 확보, 투명성과 효과성에 기초한 개발원조 방향 설정'을 제안하였다. 「스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크」(2016)와 「다자간 개발 정책 전략」(2017)을 대체하는 새로운 개발협력과 인도적 지원 정책문서이다. 주요 우선순위 분야로는 '일자리 창출, 무역, 교육을 통한 빈곤 퇴치, 가장 취약한 계층의 건강 개선, 자유 증진과 억압 퇴치, 기후 원조 확대 및 효과성 제고, 여성과 소녀의 자유와 역량 강화, 개발원조와 이주 정책 간 시너지 강화, 인도주의적 지원 확대'가 제안되었다. 또한 GNI 대비 1%로 유지되었던 ODA 비율을 축소했고 대신 2023~2026년 동안 연

간 560억 스웨덴 크로나(약 52억 달러) 규모의 예산을 책정했다. 단, 인도적 지원 예산은 유지되었다. 그 밖에 우크라이나와 동유럽에 대한 지원 강화, 이주 관련 비용 비중 확대, 국내자원 동원 및 민간 참여를 통한 개발자금 확대, 관리 및 성과 시스템 개발을 주요 내용으로 하였다. 연간 공적지원 지원 관리 방안에 관하여도 제안하였는데, (1) 결과와 질을 통한 장기적 지속가능성 확보, (2) 투명성 확대, (3) 효과성 확대, (4) 더 유연한 관리를 주요 내용으로 삼고 있다. 또한 (1) 정부 간 대화 강화 및 EU, UN 및 국제 금융 기관에서 스웨덴의 우선순위에 대한 영향력 증대, (2) 시민사회에 대한 지원 증가, (3) 민관협력을 우선 과제로 하였다.

개혁의제에서 인도적 지원 분야는 확대 기조를 유지하고 있다. 인도적 지원의 규범적 프레임워크로서의 국제인도법과 인도적 지원 원칙, 생명 구조와 고통 경감 및 인간 존엄성 유지라는 인도적 지원의 목적 강조, 인도적 필요에 기반한 인도적 지원 등을 다시 한번 강조하였다. 또한 다자기구 지원을 감소하고 시민사회 지원과 현지 조직에 대한 직접지원 확대 방향이 제시되었다.

국내 정치 변화에 따라 새롭게 제시된 2023년 개혁의제에서의 인도적 지원 정책의 경우에도 인도적 지원의 핵심 목적으로 생명 구조, 고통 경감, 인간 존엄성 유지를 강조하고 있으며, 필요 기반 지원, 국제인도법과 인도주의 원칙 준수, HDP Nexus와 장기적 회복력 구축, 여성과 소녀 등 취약계층 보호 등 인도적 지원의 원칙과 철학이 유지되고 있다. 다만 기존 정책이 잊힌 위기와 취약지역 지원을 강조하며 재난과 분쟁의 원인을 해결하는 장기적 접근을 강조했다면 새로운 개혁의제는 우크라이나 지원, 기후위기 대응 등 전쟁이나 정치적 도전과제 또한 주요 우선순위로 제시하고 있다. 또한 시민사회나 민간과의 파트너십을 강화하고 개발 예산 내에 GNI 대비 ODA 비율 목표(1%)를 폐지하고 연간 금액을 명시하였다. 전체 개발 예산은 감소하였으나 인도적 지원 예산의 비중은 증가하였다. 2024년 OECD DAC 동료검토 중간보고서에서는 국내 정치적 변화로 인하여 발생한 영향에 대해 언급하고 있는데, ODA 예산의 감소로 인한 도전과제, 우선순위에 이주 문제(migration) 포함, 투명성 메커니즘 개선 등이 그것이다. 2016년 정책과 2023년 정책의 주요 변화는 아래 〈표 Ⅲ-12〉와 같다.

〈표 Ⅲ-12〉 스웨덴 개발협력 및 인도적 지원 정책 변화

스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크(2016)		새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장(2023)
(전체 요약) • 정책 방향: 국제적 약속(SDGs, 파리 협정 등)에 기반하여 지속 가능성과 인간 중심 개발 지원 • 주요 초점: 빈곤 감소, 기후변화 대응, 성평등, 민주주의와 인권 증진 • 재원: GNI의 1%를 ODA로 유지 • 운영방식: 파트너십과 다자간 협력을 강조하며 정책의 일관성 유지	▶	**(전체 요약)** • 정책 방향: 글로벌 지정학적 도전(우크라이나 전쟁, 기후변화)에 맞춰 스웨덴의 국가 이익과 글로벌 리더십 강화 • 주요 초점: 경제적 자립과 무역 촉진, 기후 전환, 민주주의와 법치 강화, 여성 및 소녀 권리 증진, 이주 문제와 개발 연계 • 재원: ODA 감액하며 GNI 연계 미유지, 연간 약 560억 크로나(약 52억 달러) 예산 책정. 이주 관련 비용에 대한 비중 확대 • 운영방식: 투명성, 결과 기반 관리 강화. 민간 부문과의 협력 확대를 통한 자금 동원 및 효과 극대화
(인도적 지원) • 동일: 핵심원칙(국제인도법, 인도적 원칙) 유지, 인도적 지원 목적 유지, HDP Nexus 강조. 다자기구를 통한 인도적 기금 지원, 여성과 소녀를 포함한 취약계층 보호 강조 • 우선순위: 글로벌 인도적 필요 충족 • 파트너십: 다자기구와 시민사회 지원 • 재정: GNI 대비 ODA 1%		**(인도적 지원)** • 동일: 핵심원칙(국제인도법, 인도적 원칙) 유지, 인도적 지원 목적 유지, HDP Nexus 강조. 다자기구를 통한 인도적 기금 지원, 여성과 소녀를 포함한 취약계층 보호 강조 • 우선순위: 우크라이나 등 새로운 우선순위 반영 • 파트너십: 기존 협력에 더하여 시민사회 및 현지조직 지원 강화. 민간 부문 적극 활용 • 재정: 인도적 지원 비중 증대

5) 「Sida를 통한 인도적 지원 전략」(2021-2025)

2020년 10월에 발표된 'Sida를 통한 인도적 지원 전략 2021-2025'(Strategy for Sweden's humanitarian aid provided through the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) 2021-2025)는 무장갈등, 자연재해, 기타 재난 상황 해소를 주요 목적으로 하고 있으며, 연도별 실행계획을 규정하고 있다.[186] Sida의 인도적 지원 실행 전략의 주요 목표를 위기에 처한 사람들을 보호하고 인도적 지원 시스템을 지원하는 것으로 설정하였다. 이에 인도적 지원 본래 역할인 사람들을 보호하는 첫 번째 목표 달성을 위해 예산의 90%가 집행되고 있으며 시스템 효율화를 위해서는 약 5%가량의 자금을 투입하고 있다.

186) Strategy for Sweden's humanitarian aid provided through the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) 2021-2025, https://www.government.se/contentassets/97272c97602045dd84165b6074f5a92d/strategy-for-swedens-humanitarian-aid-provided-through-the-swedish-international-development-cooperation-agency-sida-20212025/ (최종방문일: 2024.11.1.)

〈표 Ⅲ-13〉 Sida를 통한 인도적 지원 전략(2021-2025)의 주요 목표

1) 위기에 처한 사람들 보호 및 지원제공 능력 향상
긴급한 위기 상황에 있는 사람들에 대한 신속한 인도적 지원
접근성이 낮은 사람들에 대한 인도적 지원
위기 피해자들의 폭력, 위협, 학대의 위험 감소
장기적 위기 상황에 처한 사람들의 존엄한 삶을 영위할 수 있는 기회 향상

2) 인도적 시스템의 역량, 효율성 및 효과성 증대
그랜드 바겐에 따른 시스템 효과성과 효율성 증대
고품질의 필요 분석에 기반한 글로벌 인도적 대응의 우선순위 설정
지속가능하고 안전한 인도주의적 접근

이 전략은 스웨덴 개발협력을 포괄하는 세 가지 주제적 관점인 성평등(gender equality), 분쟁민감성 접근(conflict-sensitive approach), 환경과 기후변화(environment and climate change)가 Sida의 인도적 지원에도 중점적으로 적용되고 있음을 강조하고 있다. 성·생식 건강과 권리(SRHR) 서비스 지원, 분쟁민감성 접근을 인도적 지원 활동에 통합, 인도적 지원과 개발협력 간의 협력을 강화하여 장기적이고 선제적인 조치를 시행할 것을 강조하고 있다. 또한 실행의 측면에서는 파트너십과 자금 지원, HDP Nexus의 시너지를 위한 협력 강화 및 일관성 유지 지원, Sida와 파트너 기관들의 조직문화 개선 노력 및 적응적 모니터링을 통한 위험관리, 혁신과 디지털 변혁 추진 등을 제시하고 있다. 이 전략은 2025년에 종료되며 현재 스웨덴 정부는 새로운 인도적 지원 전략을 수립하고 있다. 스웨덴 외무부는 스웨덴 인도적 지원의 핵심가치인 국제인도법과 인도주의 원칙이 여전히 새 전략의 기반이 될 것이라고 전망했다.

〈표 Ⅲ-14〉 Sida를 통한 인도적 지원 전략(2021-2025) 요약

구분	내용
목표	• 위기에 처한 사람들 보호 및 지원제공 능력 향상 • 인도적 시스템의 역량, 효율성 및 효과성 증대
주제적 접근	• 성평등(gender equality) • 분쟁민감성 접근(conflict-sensitive approach) • 환경과 기후변화(environment and climate change)
실행	• 파트너십과 자금지원: 다자기구, 정부기관(MSB 등), 지역사회, 적십자사 및 적신월사, 시민사회 등과 긴밀하게 협력. 파트너 기관 선정 시 비교 우위, 관련성, 성과, 효율성 기반하여 선정 • 인도적 지원, 장기개발협력, 평화구축 간의 시너지: 세 주체들의 협력 강화 노력, 장기적인 인도적 지원 의존도를 낮추고 개발주체의 실행 책임 전환 기반 마련, 자금부족 유의 • 거버넌스, 좋은 조직문화 및 위험관리: Sida와 파트너 조직 문화 개선(SEAH 예방, 차별금지, 성평등, 반부패조치) 체계적이고 적응적인 모니터링 • 혁신과 디지털 변혁

6) 「다자간 개발 정책 전략」(2017)

2007년에 채택된 기존 다자간 개발 전략을 대체하는 문서로서 2017년에 수립되었다. 스웨덴의 다자간 개발 정책은 장기적 관점에서 다자기구와의 협력을 강화하며, 글로벌 목표를 효과적으로 달성하는 데 기여하려는 목표를 갖고 있다. 예측 가능한 자금 지원, 다자기구의 개혁 촉진, 결과 기반의 모니터링 및 평가, 투명성 확보 방안, 다자간 협력 구조에서 기관들의 역할 분담 구체화 방안 등을 제시하였다. 주요 원칙으로 1) 정부의 우선순위와 부합, 2) 다자기구의 연관성과 효율성에 따라 지원 규모를 조정, 3) 다자기구의 효과적 활동을 위한 비핵심지원(core support)을 선호하나 보고와 투명성을 요구, 4) 장기적인 자금 지원을 통한 지속 가능성 확보를 제시하고 있다.

본 전략에서는 스웨덴 외무부가 다자협력과 인도적 지원 전반에 대한 전략적 방향을 제시하고, Sida는 양자 지원과 다자 지원을 조율하며 기술과 전문성을 제공하도록 하고 있다. 그리고 재외공관이 다자기구의 활동을 현장에서 모니터링하고 스웨덴의 우선순위를 반영하도록 지원한다. 외교부와 Sida는 다자협력 모니터링과 평가를 위해협력하고 필요시 외부평가, 내부 감사 등을 진행할 수 있다. 본 전략은 2023년 12월에 발표한 개혁의제인 「새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장」(2023)으로 대체되었다.

7) 「평화, 안보, 안정화 전략」(2024-2028)

스웨덴 정부는 전 세계 분쟁 해결에 기여하고자 2024-2028년 평화, 안보 및 안정화 전략을 수립했다. 이 전략은 폭력적 분쟁이 야기하는 전 세계적 문제를 인식하고, 특히 여성과 아동의 취약성에 주목하고 있다. 전략의 핵심은 시민 보호, 분쟁 지역 안정화, 다자기구 협력 강화, 그리고 포용적 평화 프로세스 구축이다. 전략은 구체적인 지리적 우선순위를 설정하고 있다. (EU 남부/동부 인접 지역, 사헬 지역, 아프리카의 뿔 지역 등) 또한 인도적 지원과 개발협력을 수행하는 Sida와 평화 구축을 지원하는 폴케 베르나도테 아카데미(FBA)가 공동으로 이행을 담당하도록 명시하여 유관기관 간의 협력 메커니즘을 명시하고 있다. 또한 현지 시민사회의 참여를 강조하고, EU의 통합적 접근법을 따르며, 성평등을 고려한 모니터링을 실시하며, 궁극적으로는 빈곤층과 억압받는 사람들의 생활 개선을 목표로 하며, 이를 통해 스웨덴의 안보와 번영에도 기여하려는 목적을 지니고 있다. 이 전략은 단순한 분쟁 해결을 넘어 장기적 개발협력과 평화 구축을 연계하는 통합적 접근을 추구하는바, HDP Nexus의 개념에 기반하고 있다. 개발 지원은 인도적 필요를 감소시키는 것을 목적으로 하고 있고, 분쟁 관리와 예방을 통해 이를 달성하고자 한다.

8) 「스웨덴의 시민사회 개발협력 전략」(2025-2029)

2025년부터 새롭게 도입되는 시민사회 개발협력 전략은 개발도상국의 시민사회 강화 기여와 현지 지역조직에 대한 지원 확대 계획을 명시하고 있다. 기존의 시민사회 협력이 전략적 파트너 기관을 통해 여러 단계를 거쳐 현지에 자금을 지원했다면, 스웨덴 정부가 실행하려는 새로운 협력 모델은 중간 단계를 간소화하여 파트너 국가의 현지 조직 지원 비용을 증가시키는 것을 목표로 한다. Sida는 현지 조직과 직접 협약을 맺고, 이 기관들은 차례로 해당 지역의 다른 시민사회 조직을 지원할 수 있다. 이러한 방식은 현지 조직이 장기적인 계획 수립을 가능하게 함으로써 지역민의 주인의식을 촉진할 수 있으며 계약은 최대 5년까지 가능하다.

새로운 협력 모델은 세 가지 유형으로 제시되고 있다. 먼저 시민사회 간의 파트너십을 활용하는 방식으로서 스웨덴이나 국제 시민사회를 통해 개도국의 시민사회에 지원이 전달되는 것이다. 이러한 자금 배분 모델의 경우 자금의 90%가 스웨덴 시민사회를 통해 전달되었다. 두 번째 모델은 ODA 국가의 민주적 공간을 촉진하기 위해 글로벌, 지역 및 국가 단위의 정책조직을 지원하는 것이다. 세 번째는 ODA 국가의 현지 시민사회를 직접 지원하는 방식이다.

〈표 Ⅲ-15〉 새로운 시민사회 파트너십에서의 자금분배 모델

1	Sida	→	CSO 다양한 시민사회 조직들과 직접 협정	→	CSO ODA 국가, 비ODA 국가의 다양한 시민사회 조직들과 직접 협정	→ CSO 예외적인 경우에는 시민사회 조직들이 협정을 체결하고 자금을 추가적인 단계로 전달
2	Sida	→	CSO Sida는 ODA 국가와 비ODA 국가의 조직들과 직접 협정을 맺고 있으며, 이 조직들은 자금을 추가적으로 전달불가			
3	Sida	→	CSO Sida는 ODA 국가의 다양한 지역 조직들과 직접 협정			

9) 스웨덴 개발협력 및 인도적 지원 전략을 위한 가이드라인(2017)

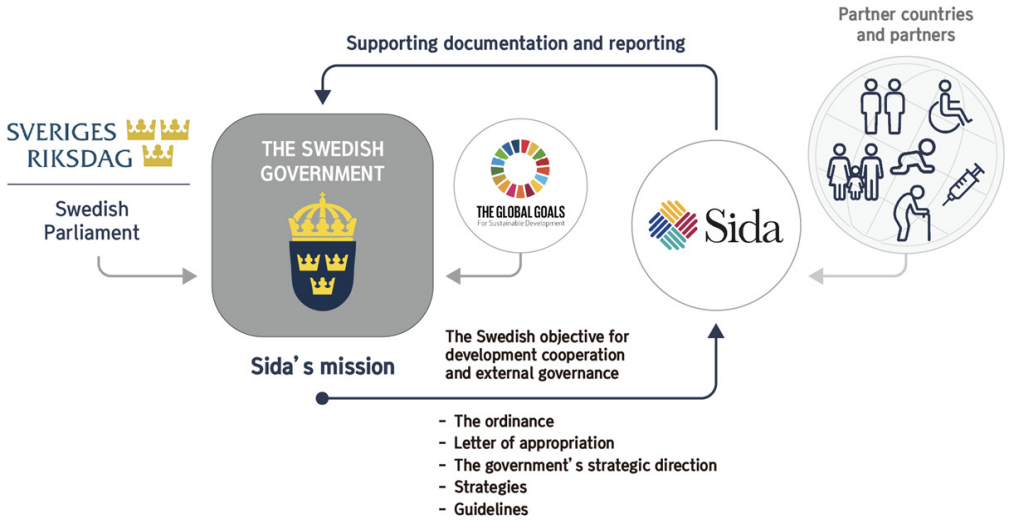
‘스웨덴 개발협력 및 인도적 지원 전략을 위한 가이드라인(2017)’은 스웨덴 내 개발협력 및 인도적 지원 전략을 실행할 때 참고해야 할 지침과 가이드를 제시하고 있다. 동 지침은 전략의 역할과 기능, 전략의 내용, 전략의 수립 및 환류 과정 등을 소개하고 있으며, 또한 지침을 준수해야 할 대상과 내용, 범위를 제시하고 있다. 외교부, Sida, 폴케 베르나도테 아카데미(FBA), 재외공관 및 개발협력 전략을 실행하도록 위임받은 정부 기관은 본 지침을 준수해야 하며, 지침은 ‘전략에 따라 운영되고 예산 내 국제개발협력 항목에서 자금을 지원받는 활동’에 적용된다.

이 지침은 스웨덴 개발협력을 포괄하는 상위 관점인 ‘빈곤층 관점과 권리기반 접근’과 주제적 관점인 ‘성평등, 환경 및 기후, 분쟁’을 다시 한번 강조하며 세 가지 주제적 관점이 사업의 출발점임과 동시에 의사결정, 기획, 실행 및 후속 조치에 통합되어야 한다고 설명한다. 또한 스웨덴 인도적 지원이 국제인도법, 인도적 지원 4대 원칙에 기반하고 있으며, 배분은 전 세계적인 인도적 필요에 기반하며, 인도적 지원 정책은 모범 인도적 공여 원칙(good humanitarian donorship)에 따르고 있음을 언급하고 있다. 강조하고 있는 다섯 가지 지침은 아래와 같다.

- 유연성과 적절성(flexible and appropriate): 이를 위해 ‘외교부, 담당정부기관 간의 건설적이고 전략적이며 지속적인 대화’를 강조하고 있음. 새로운 설계, 실행, 자금조달 방식의 시도가 필요함
- 결과 기반(result oriented): 관련성과 효과성 강조. 전략의 모든 단계는 결과 중심이어야 하며 목표 설정 및 목표 기반 모니터링 시행. 모니터링은 유연하고 목적과 맥락에 적합해야 함. 지표는 해당 국가 또는 다자기구 지표, 또는 국제적으로 합의된 지표 사용
- 효과성(effective): 인도적 지원의 투명성과 효과성, 포용성을 위한 그랜드 바겐의 이행을 위해 EU와 협력 강조
- 위험 인식(risk aware): 고위험을 적절히 관리하여 인도적 지원의 정당성 확보. 위험평가는 실행 전 단계에서 필수 요소로 시행되며 정기적으로 점검하고, 이해관계자들과 대화와 협의 필요

라. 인도적 지원 거버넌스 - 외무부와 Sida의 정책형성 및 의사결정 과정

[그림 Ⅲ-8] 스웨덴 개발협력 및 인도적 지원 운영 거버넌스



출처: Sida operational strategy 2024-2026

전술하였듯이 스웨덴 인도적 지원은 정책수립과 다자 지원을 담당하는 외무부와 양자 지원 및 시민사회 협력을 담당하는 Sida를 중심으로 운영되고 있다. 그리고 예산을 승인하고 보고를 받는 스웨덴 의회, 구호대 파견을 담당하는 MSB, 인도적 지원을 실행하는 Sida의 전략적 파트너 기관, 평가 및 연구 역할을 하는 EBA 등이 인도적 지원 운영 체계 내에서 협력하고 있다.

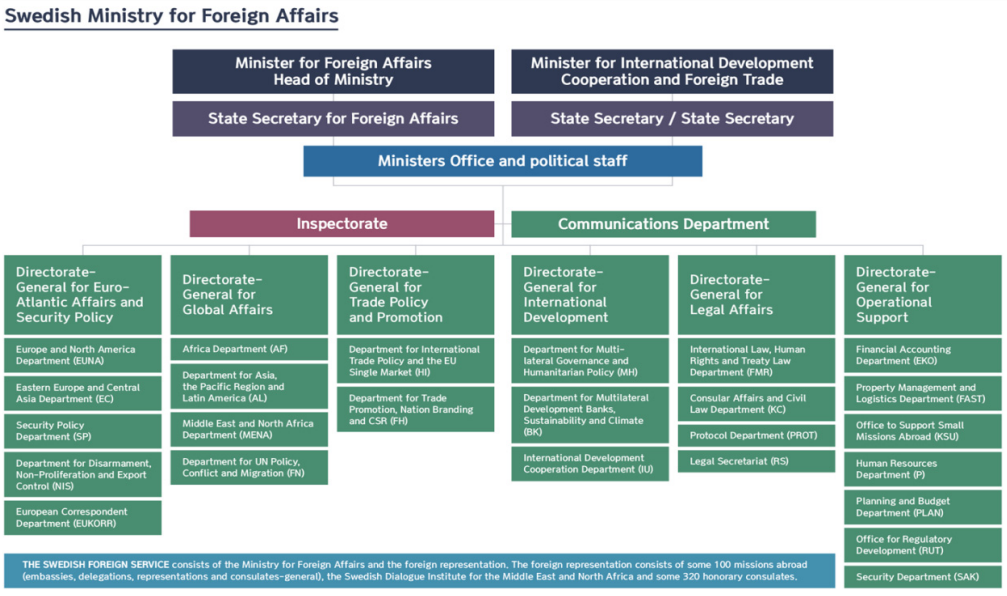
1) 외무부

스웨덴 외무부(Ministry for Foreign Affairs)는 크게 '(1) 유럽 대서양 문제와 안보정책 총국(the Directorate-General for Euro-Atlantic Affairs and Security Policy), (2) 세계 문제 담당 총국(the Directorate-General for Global Affairs), (3) 무역정책 및 진흥 총국(the Directorate-General for Trade Policy and Promotion), (4) 국제개발 총국(the Directorate-General for International Development)'으로 구분된다. 이 중 (4) 국제개발 총국이 국제개발협력 분야의 37%에 해당하는 다자원조를 책임지며, 취약국(fragile state) 원조에 대한 정책에 주로 관여한다. 국제개발 총국의 세 부서 중에서 다자협력과 인도적 지원 정책부서(department for multilateral governance and humanitarian policy)가 인도적 지원을

담당하고 있다. 이 부서 내에서 세 개의 과(division)가 각각 인도적 정책, 민주주의와 권리, 전략적 파트너십을 다루고 있다.

외교부는 인도적 지원 내에서 다자 지원을 담당하고 있다. 스웨덴 정부는 오랜 기간 다자체제를 지지하고 지원해 왔으며, UNOCHA의 공동기금(pooled funds)을 포함하여 WFP나 UNHCR 등 다자기구를 지원하고, ICRC 등 적십자 운동도 지원한다. 다자기구와는 다년간 전략적 파트너십 협정을 체결하는데, 이 협정은 스웨덴 정부가 원하는 기관의 활동과 의사소통 방식, 보고해야 할 사항에 대한 구체적인 내용을 담고 있다. 스웨덴 정부의 자금지원 규모가 상당하므로 자금 사용 모니터링 메커니즘 또한 갖추고 있으며 부분 지정 기여(softly earmarked)가 협정 내 일정 비율을 차지한다. 외교부와 파트너 기관은 자금 배분을 함께 협의하는데, 이는 스웨덴 정부가 자금을 지정할 가능성을 확보하기 위함이다. 예를 들어 새로운 위기상황 발생 시 스웨덴 정부가 선제적으로 대응하고 core support 외에도 스웨덴이 특정 위기에 자금지원을 할 수 있도록 하기 위한 목적을 갖고 있다. 그러나 현재 새 정부의 개혁의제는 다자 지원을 축소하고 시민사회 지원 증액 기조를 발표하고 있기에 대체로 Sida가 시민사회 지원을 전담하지만 외교부 차원에서도 시민사회 지원을 다소간 증액하려는 계획을 하고 있다.

[그림 Ⅲ-9] 스웨덴 외무부 조직도



출처: 스웨덴 외무부 홈페이지

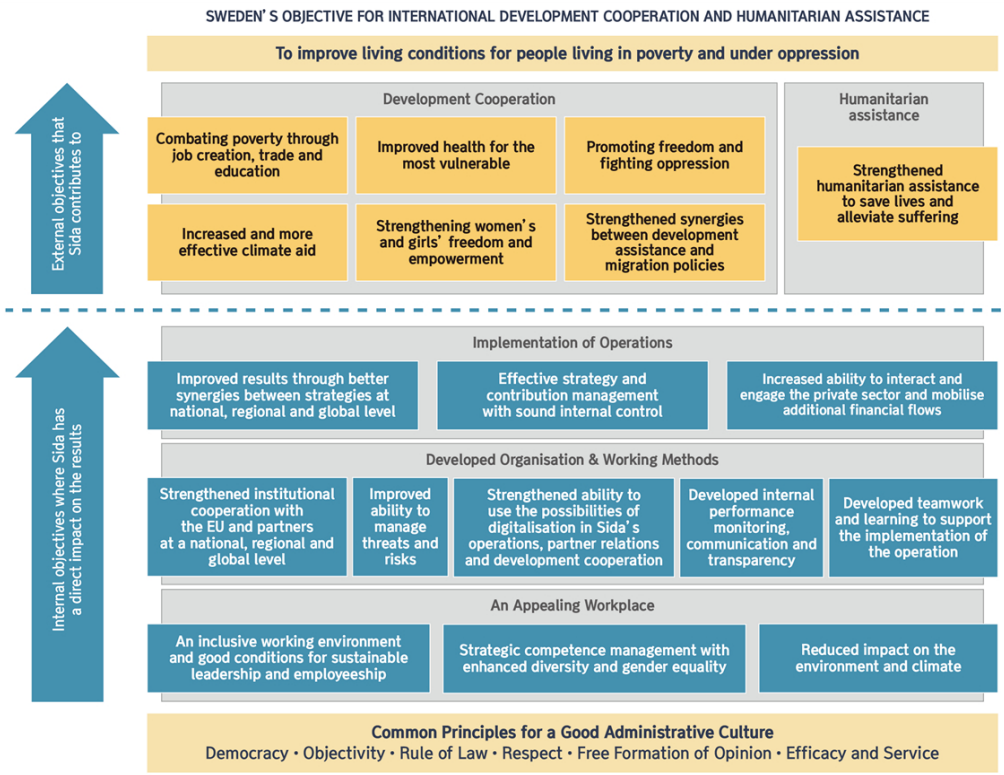
2) Sida

Sida는 스웨덴 의회와 정부를 대신해서 국제개발협력과 인도적 지원을 수행하는 정부기관이다. 1995년 원조 관련 기구를 통합하여 운영하고 있다. Sida의 운영 기반은 조례(The ordinance), 예산배정서한(The letter of appropriation), 정부의 전략적 방향(The government's strategic direction), 전략(Strategic direction), 지침(guidelines) 등이다. Sida는 매년 인도적 지원 전략에 따라 예산을 배정받으며 양자 지원과 시민사회 협력을 전담하고 있다. Sida의 양자 지원 모델은 지리적 맥락과 Sida의 배분모델에 기반하여 운영된다. 시민사회 협력의 경우 Sida가 인도적 지원 전략적 파트너를 선정하여 자금을 배정하며, 전체 예산의 20% 이상을 차지하고 있다.

Sida는 운영전략(2024-2026)을 발표하며 2023 개혁의제를 구현하기 위한 목적으로 'One Sida'를 2024년 12월에 출범하였다. One Sida는 더 나은 결과를 위한 일관된 작업 방식, 지리적 초점 강화 및 심층 분석, 원조와 무역의 시너지 등을 강조하고 있다. Sida 운영 전략에서 제시한 스웨덴 개발협력과 인도적 지원 목표를 살펴보면 인도적 지원 분야 외부 목표는 '생명구조, 고통 경감을 위해 강화된 인도적 지원(Strengthened humanitarian assistance to save lives and alleviate suffering)'으로 명시되어 있으며 이를 달성하는 방법의 하나로 인도적 지원, 개발협력, 평화구축 간의 협력과 시너지(HDP Nexus)를 강조하고 있는데, 이는 전반적인 개발 지원을 더욱 효과적으로 만들고 인도적 위기를 예방하고 완화하기 위해 강화될 예정이다. Sida는 본부와 해외 스웨덴 공관 사이를 조정하고 기관 내 모든 수준에서 책임의 분담을 조정하고 있다. 목표달성을 위해 팀 스웨덴의 일부로서 Sida는 대내외 전략적 대화에 참여하고 있다. Sida는 주제별 전문성과 대화 기술을 활용하여 정부 부처, 재외공관들, 다른 기관들과 협력하고 있으며 EU, UN 및 국제기구와의 전략적 대화, 파트너 국가 및 기관과의 전략적 대화를 강조하고 있다. 이러한 전략적 대화와 협력적 네트워크를 통해 경험과 정보를 공유 및 교환하고 학습이 이루어진다.

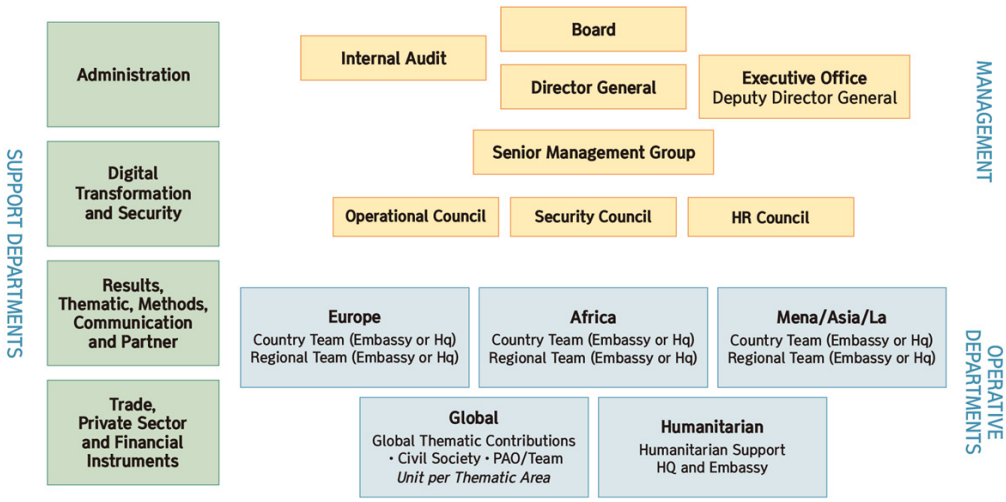
Sida의 개편된 조직은 크게 관리(임원진), 운영 부서, 지원 부서로 구분된다. 인도적 지원 부서는 운영부서에 포함되어 있다. 인도적 지원 부서는 두 개의 유닛이 각각 다자협력과 시민사회 협력을 담당한다. 2024년 12월 현재 본부의 인도적 지원 부서 내 인력 규모는 44명이고 재외공관에는 13명의 인도적 지원 담당자가 있다. 단, 재외공관 인력은 인도적 지원 부서 소속이 아닌 국가 부서 소속이며 개발협력과 인도적 지원 업무를 모두 담당하고 있다. 주제별 전문성과 관리 등은 지원부서 소관으로 진행된다. 예를 들어 HDP Nexus를 지원하는 Nexus 어드바이저는 지원부서의 결과 부서(results, thematic, methods, communication and partner) 팀에 소속되어 있으며 인도적 지원 부서와 협업하여 HDP Nexus 업무를 담당한다.

[그림 Ⅲ-10] 스웨덴의 개발협력과 인도적 지원 목표



출처: Sida operation strategy 2024-2026

[그림 Ⅲ-11] Sida의 2024년 조직 개편 현황



출처: Sida 홈페이지

마. 요약

〈표 Ⅲ-16〉 스웨덴 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약

목차	주요내용
주요 행위자 및 역할	• 의회: 예산 승인 및 사업 결과 보고 수령 • 외무부: 정책 및 전략 수립, 다자 지원 • Sida: 실행 기관, 양자 지원 및 시민사회 협력 • 시민사회: 인도적 지원 전략적 파트너로서 현지 지역사회 지원
현황	• 2023년 스웨덴의 전체 원조액은 약 595억 3천만 스웨덴 크로나임 • UNOCHA의 Financial Tracking Service에 보고된 2023년 스웨덴의 인도적 지원 규모는 약 11억 6천만 달러로 전체 자금 중 pooled fund 지원액은 12.1%, coordinated plan 지원액은 39.7%를 차지함. 2023년 스웨덴의 인도적 지원 자금 규모는 전체 공여국가 중에서 5위를 차지함 • Sida는 17개 전략적 파트너 기관과 협력(24시간 이내 자금을 지원하는 RRM을 통해 2023년에 시민사회, MSB, ICRC 등에 약 8억 6천2백만 크로나를 배분, 36개국 이상에서 100건 이상의 RRM 개입 • 2024년에는 30회의 인도적 위기를 지원했으며 콩고민주공화국(2억 9,500만 크로나), 아프가니스탄(2억 7,000만 크로나), 수단(2억 5,100만 크로나), 예멘(2억 3,900만 크로나), 시리아(1억 7,500만 크로나), 남수단(1억 6,900만 크로나), 우크라이나(1억 5,400만 크로나) 순으로 시행
법령	• 스웨덴 인도적 지원 정책은 별도의 국내 법령이 아닌 국제인도법을 규범적 프레임워크로 명시하고 있으며 이에 기반하여 스웨덴 인도적 지원의 가치와 원칙, 방향을 제시함
정책/전략	• 「스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크 Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance (Govt communication 2016/17:60)」 • (새 정부의 개혁의제) 「새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장」 Development assistance for a new era – freedom, empowerment and sustainable growth • 「Sida를 통한 인도적 지원 전략」(2021-2025) – 「다자간 개발 정책 전략」(2017) – 「평화, 안보, 안정화 전략」(2024-2028) – 「스웨덴의 시민사회 개발협력 전략」(2025-2029)
강점분야 및 시사점	• (강점) – 장기적이고 안정적인 인도적 지원 체계와 전통 – 국제인도법과 인도적 지원 원칙에 기반한 명확한 정책 프레임워크 – 양질의 자금 제공 노력: 비지정/부분 지정 기여 높은 비중, 다년도 지원, 신속한 자금 지원 메커니즘 – 인도적 수요평가 및 자금 배분 과정에서의 체계적 시스템 구축 – 파트너 기관의 자율성과 유연성 존중 – HDP Nexus 이행을 위한 적극적 노력 • (시사점) – 인도적 지원의 원칙과 철학 정립의 중요성 – 외무부(정책형성 및 다자 지원)와 Sida(실행 및 양자 지원) 간의 명확한 역할과 책임(Roles & Responsibilities)을 통해 효과성 제고 – 체계적인 수요평가 방법론을 통한 자금 배분과 의사결정의 근거 마련 – 독립적인 평가 기능의 작동은 인도적 지원의 학습과 환류를 통한 성장에 기여

4. 네덜란드

가. 인도적 지원 현황 및 범위

네덜란드의 인도적 지원은 국제개발협력의 역사와 함께 발전하여 왔다. 1950년대에는 소수 식민지 국가들에 대한 공적개발원조에 집중하였다면, 1960년대에는 아프리카, 아시아 신흥 독립국가들에 대한 개별협력 사업을 추진하였다. 1975년 이후 국민총소득(GNI) 대비 원조 규모가 0.7% 이상을 차지했으며, 2008년 이후로는 0.8% 이상을 차지할 정도로 인도적 지원이 촉진되었다. 한편 1990년대 이후에는 지속 가능성을 전제로 한 국제개발협력사업을 시도하게 되었다. 1990년 A World of Difference, 1993년 A World in Dispute, 1995년 Aid in Progress를 중심으로 지속 가능한 개발도상국에 대한 지원정책을 추진하여 왔다. 주요 지원 분야는 (1) 무역, 투자, 개발협력, (2) 식량안보, (3) 기후, (4) 세계적 보건, (5) 인도적 지원, (6) 지역별 지원, (7) 다문화 영역으로 분류할 수 있으며, 총예산 중 많은 자금이 인도적 지원 분야에 주로 적용된다.

네덜란드는 파트너 국가나 기관을 선정하기 위하여 대화와 거부(dialogue and dissent) 전략을 취한다. 즉, 파트너 기관이 추진하는 변화이론(theory of change)의 수준을 평가하여 필요한 지원을 제공한다. 이를 위하여 파트너로 선정된 기관(NGO 등)에서는 저소득국가의 시민단체들에 대한 접근전략을 마련하고, '빈곤의 정도, 수원국 정부의 정책 수립 의지, 거버넌스 체계'에 대한 내용에 관하여 과거의 기록을 바탕으로 전략적 지원방안을 추진한다. 또한 네덜란드는 사회 및 행정 인프라에 비교적 큰 비중(24.6%)을 지원하며 그 밖의 분야로 식수 및 식량 확보, 모자보건 분야에 지원하고 있다. 더불어 사회 및 행정 인프라 중 법제도와 시민사회의 육성 기술전수에도 관심을 갖고 있는데, 이를 위해 시민사회 육성, 기술전수, 법제도 지원 등이 가능한지를 중요한 기준으로 삼고 있다.

네덜란드의 ODA/GNI 비율은 0.6% 정도로 UN의 권고 ODA/GNI 목표인 0.7%에 가장 근접한 수준으로 목표를 달성했다. 하지만 2024년 우파 정권이 들어서면서 예산 감소에 대한 우려가 지적되고 있다. 2023년 9월 네덜란드 내각은 ODA 예산에서 4억 유로(4억 2,800만 달러)를 삭감한다고 발표하였다. 2024년 예산에서는 개발 기금에 3억 유로(3억 2,600만 달러)가 삭감되었다.[187] 2024년 12월 네덜란드 의회는 2025년 ODA 예산을 승인하면서, GNI 대비 ODA 비율 기존 0.7%에서 0.44%로 낮추는 구조적 삭감을 결정했다. 예산 관련 발표에서 네덜란드 내각은 국제개발 기금을 '인도주의, 군사, 개발 지원을 통해 우크라이나 지원'을 통한 외교 정책

187) Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2023-2024.

으로 추진하겠다는 의지를 밝혔다. 또한 2023년 7월 연립정부 붕괴 이후, 내각은 빈곤, 기후, 테러리즘, 불규칙한 이주의 근본 원인을 해결하고 SDG를 달성하기 위한 개발 의제를 계속 추진하겠다고 약속하였다.[188]

양자 지원의 주요 대상국으로는 2022년 소말리아, 우크라이나, 에티오피아, 케냐, 파키스탄, 2023년 시리아, 수단, 가자, 소말리아, 2024년 아이티, 미얀마, 수단, 나이지리아 등이 포함되어 있다.[189] 긴급위기 지역에 대해서는 20%의 다자 예산이 지원되고, 보호위기 지역에서는 80%의 다자 기금이 지원된다.

〈표 Ⅲ-17〉 2024년 대외 무역 및 개발협력(XVII) 예산 명세서

(단위: 1,000 유로)

설명	채택된 예산		
	예산	지출	내역
총액	2,073,879	3,640,718	57,815
정책문서	2,073,879	3,640,718	57,815
1. 지속 가능한 경제 개발, 무역 및 투자	411,111	601,497	14,000
2. 지속 가능한 개발, 식량안보, 물과 기후	753,948	905,844	
3. 사회 발전	309,676	802,998	
4. 평화, 안보, 지속가능한 개발	531,190	1,012,165	
5. 다자간 협력, 기타 참여	67,954	318,214	43,815

출처: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2023-2024, p.3.

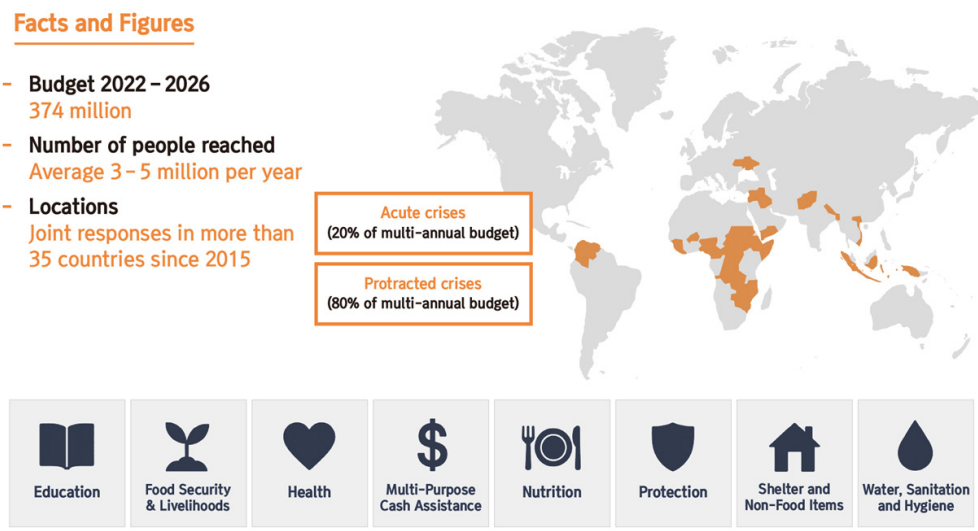
[그림 Ⅲ-12] 주요 수원국 현황



출처: The Dutch Relief Alliance, Introduction to new DRA staff, 2024, p.12.

188) Id.
189) European Commission, "HDP Nexus: Challenges and Opportunities for its Implementation Final Report", 2022, p.46.

[그림 Ⅲ-13] 2022-2026 예산 배정 현황



출처: The Dutch Relief Alliance, Introduction to new DRA staff, 2024, p.12.

[그림 Ⅲ-14] 네덜란드 국제무역 및 정책 주요 대상

Table: Spending increases and reallocations under the foreign trade and development policy document[70,71]

Combination trade/investment/ development cooperation		**84**	**115**	**125**	**180**	**190**
Subtotal article part 1.3	431	468	482	505	561	571
Food security		**50**	**75**	**100**	**100**	**100**
Subtotal article part 2.1	329	379	405	439	439	439
Climate	**30**	**65**	**100**	**230**	**265**	**290**
Subtotal article part 2.3	290	309	339	459	484	471
Global Health	**50**	**106**	**110**	**115**	**125**	**130**
Subtotal article part 3.1	579	531	537	562	552	557
Humanitarian aid	**82**	**150**	**150**	**150**	**150**	**150**
Subtotal article part 4.1	512	520	520	520	520	520
Reception in the region	**60**	**145**	**145**	**195**	**195**	**195**
Subtotal article part 4.2	219	304	304	354	357	357
Multilateral		**70**	**70**	**70**	**70**	**70**
Subtotal article part 5.1+5.2	280	318	343	349	348	348
Total spending increases and reallocations	**222**	**670**	**765**	**985**	**1.085**	**1.125**

69 See also Letter to the House of Representatives 34 300 XVII, no. 62 on the transparency of the foreign trade and development cooperation budget.
70 Table can be subjected to change. The final amounts will be published in the foreign trade and development cooperation budget 2023.
71 Subtotal amounts cover both ODA and non ODA figures.

출처: Policy Document 2022. "Do what we do best-A Strategy for Foreign Trade and Development Cooperation", 2022, p. 54.

나. 인도적 지원 관련 정책·전략 문서

1) 정책문서 개관

네덜란드 인도적 지원은 강력한 정책적 프레임워크에 기반하여 발전하여 왔다. 네덜란드 외무부는 인도적 지원을 포함한 개발협력 정책을 마련, 관리하며, 기후변화, 디지털, 젠더보호, 민간협력 등을 대표적인 주제로 하되 통합적으로 정책 아젠다를 다루기 위하여 노력하여 왔다. 대표적으로 식량안보, 물, 성·생식 건강 및 권리(SRHR), 안보 및 법치, 여성권리와 성평등, 민간발전, 기후변화를 주요 주제로 하고 있다.

2022년 10월 네덜란드 외무부(Ministry of Foreign Affairs)는 "우리가 잘하는 일을 한다"(Do What We Do Best)는 정책문서를 발간하였다.[190] 본 정책문서는 국제개발협력에서의 장기적 기본원리와 범위를 제시한 문서로 외교 전략에 있어서 민간 부문 개발, 비정부 기구 및 다자기금을 통한 시장 네트워크의 개발, 금융적 접근, 교육 및 직업훈련 계획을 추진할 것임을 포함하고 있다. 구체적으로 민간 부문에서는 취약국에 대한 우선 지원을 기본이념으로 하며, 빈곤층에 대한 투자, 각 이해관계자인 고용주-생산자-노동자 등의 조직력을 강화하는 데 중점을 둔다. 또한, 파트너십 메커니즘(민간-공공 파트너십, PPPs) 부분에서는 공동개발목표의 달성, 원조효과성 향상에 초점을 맞춘다. 네덜란드 성장기금(DGGF), 지속가능한 무역 이니셔티브(IDH), 아프리카 기업 도전 기금(AECF) 등 목적성 기금을 활용한 지원을 추진한다.

한편 네덜란드 외무부는 "안보, 거버넌스, 인권, 무역, 빈곤, 환경, 이민 등" 국제정책 의제에 대한 통합적 접근을 국제개발협력과 무역을 결합하여 추진한다. 이에 따라 무역정책, 국제적 난제, 개발협력 등 각 이슈에 대한 통합적 해결방법을 마련하며, 상생전략을 추구하는 데 초점을 맞춘다. 그 밖에도 네덜란드 외무부는 평가와 투명성 확보, 지속가능성과 디지털화를 위한 전략 마련에도 초점을 맞추었다. 지리적으로는 아프리카, 중동 및 북아프리카 등 취약국에 초점을 맞춘다.

190) "Policy Document for Foreign Trade and Development: Do what we do best", https://www.government.nl/documents/policy-notes/2022/10/10/policy-document-for-foreign-trade-and-development-cooperation-do-what-we-do-best (최종방문일: 2024.11.30.).

2) Do What We Do Best(2022)

2022년 네덜란드 외무부(Ministry of Foreign Affairs)는 “우리가 잘하는 일을 한다”(“Do what we do best”)는 개발 및 무역정책을 발간하였다.[191] 정책집은 무역정책, 개발협력, 국제적 난제에 대한 해결방법을 규정하면서, 지속 가능한 무역전략을 마련하고, 영향력을 최대화하며, 상생할 수 있는 전략을 도모하고 있다. 물관리, 식량안보, 보건과 권리, 민간 부문 개발을 주요 목적으로 하며, 법치주의, 시민운동, 성평등을 추진 중이며, 다자간 참여를 주요 정책 방향으로 수립하고, 글로벌 재화 공급에 기여함을 주요 실천방향으로 제시하였다. 또한 아프리카 및 중동 최빈국과의 파트너십을 맺고, 무역 협력을 위한 노력을 추진하였다.

네덜란드는 지속 가능한 무역 전략으로 1) 네덜란드 및 유럽 경제 회복력 증진, 2) 25개 우선 시장에서의 효과적인 조치, 3) 높은 수준의 유럽 무역 정책, 4) 무역 수단의 친환경화, 5) 책임 있는 사업 행위(RBC)로 기업 지원, 6) 협력 기업과의 협력 및 지식 기관과의 협력을 주요 내용으로 규정하였다.[192]

경제적 영향력 최대화를 위한 전략으로는 1) 집중과 효과성 향상, 2) 개발협력에 민간 활용, 3) 글로벌 개발 시스템에 대한 투자, 4) EU를 통하여 더 많은 업무 추진, 5) 젊은 사람과 현지인의 의견 경청, 6) 가장 어려운 국가와 지역에 대한 지원을 제안하였다.[193]

상생(win-win) 전략으로는 1) 녹색 국제기구, 2) 네덜란드 기업의 기후대응 접근성 향상, 3) 개발도상국가들에 대한 수출과 무역에 대한 지원, 4) 개발도상국가와 대등한 입장에서 무역협력, 5) 개발도상국가에 대한 수출 촉진, 6) 더 지속 가능한 가치 창출 사슬 마련을 제안하였다.[194]

한편 네덜란드는 수혜국 지방정부를 직접 지원하는 방식을 주된 방식으로 활용하고 있다. 대표적으로 2010년 아이티 지진 이후, 아이티 내무부 및 지방정부는 캐나다, 네덜란드 등의 지방자치단체연합에 직접 지원을 요청하였으며, 이에 응하여 지방자치단체 연합은 도시재건(상하수도, 공공시설 및 주택시설 건축) 등 국제협력 사업에 적극적으로 참여하였다.[195]

---

191) Policy Document 2022. “Do what we do best-A Strategy for Foreign Trade and Development Cooperation”, 2022.
192) Policy Document 2022. “Do what we do best-A Strategy for Foreign Trade and Development Cooperation”, 2022, p. 26-27.
193) Id. at 38-39.
194) Id. at 48-49.
195) United Cities and Local Governments, “UCLG Policy Paper on Development Cooperation and Local Government”, 2013, at 20.:

3) 그랜드 바겐(Grand Bargain) 3.0(2024) 실천전략의 적용[196]

2016년 세계 인도주의 정상회의에서 시작된 그랜드 바겐은 인도주의적 지원의 비용을 절감하면서 효과성과 효율성을 높이는 데 초점을 맞추었다. 2024년 그랜드 바겐 3.0에서는 현지화(localization), 양질의 자금(quality funding), 참여(participation)를 강조하면서, 전 세계적 참여 확대를 촉구하였다. 이를 위하여 인도주의 지원 연합인 DRA를 중심으로 2023년 예산의 37% 이상을 현지 파트너가 관리하도록 하며, 2026년까지 목표를 초과 달성하는 등 현지화를 위한 노력이 추진되었다. 구체적으로 아프가니스탄, 에티오피아, 수단과 같이 위기에 처한 지역의 현지 조직에 권한을 부여하고, 공평한 파트너십을 구축하기 위하여 노력하였다. 이러한 노력의 한계는 체계적인 권력 불균형 및 자금 부족에 있었다. 특히 수단 등 분쟁 지역에서 현지 활동가들은 위험에 노출되었고 정보에 대한 적극적 접근이 제한되었다. 이에 따라 향후에는 지역 파트너십을 강화하고 자금의 유연성을 높이며, 인도적 지원의 체계적 지원 문제를 해결하면서 지역사회의 회복력을 극대화하기 위한 적극적인 노력이 요구된다.

4) 위험 공유 프레임워크(Risk Sharing Framework)

2023년 발간된 위험 공유 프레임워크는 위험 공유 방법론을 다루고 있다. 먼저, 2021년 설립된 위험 공유 플랫폼은 네덜란드 외교부, ICRC, InterAction이 공동으로 주도하였다. 이 플랫폼을 통하여 국내 및 국제 NGO, Red Cross/Crescent 운동 단체, UN 기관, 공여국 등은 그랜드 바겐을 통하여 더 피해를 입은 사람들을 더 잘 지원하여야 한다는 궁극적인 목표를 갖고 위험 공유 방식을 개선하고자 노력하였다. 위험 공유 플랫폼에 대한 아이디어는 2021년 초 글로벌 전문가 회의에서 처음 논의되었고, 2022년 문서 초안이 마련되었으며, 실질적 논의는 2023년 1월부터 이행되었다.

196) Dutch Relief Alliance, Grand Bargain 3.0-the Story of the Dutch Relief Alliance, October 2024.

〈표 Ⅲ-18〉 공동위기대응전략 프레임워크

리스크 유형	인지된 리스크 설명	적절한 대안
운영 위험	공급망을 효과적으로 관리하고 조정하는 데 따르는 어려움	모두가 액세스할 수 있는 공동 공급업체 데이터베이스를 설정하고, 모두가 액세스할 수 있는 공동 공급업체 데이터베이스를 구축하고, 정보 교환을 보장하기 위한 대응 및 공급망 문제에 대한 공동 노력을 보장한다.
보안 위험	사회 내 특정 단체의 인도주의 활동에 대한 부정적인 미디어 캠페인으로 인해 직원 보안에 영향을 미칠 수 있음	사용되는 각 플랫폼의 현지 상황과 언어에 맞는 커뮤니케이션 자료(기사, 보도 자료, 소셜 미디어 콘텐츠)를 개발한다.
안전 위험	인도주의 활동 직원의 신체적 안전과 관련된 위험	직원의 복지에 영향을 미치는 업무량, 스트레스, 안전하지 않은 환경을 포함한다. 직원 안전 및 보안을 위한 예산을 편성하고, 현지 파트너 직원을 위한 건강 보험을 지원하고, 안전 및 보안에 관한 SOP를 개발하고, 현지 파트너 직원을 위한 안전 교육을 실행한다.
정보 위험	수혜자 개인정보 데이터 유출 위험	수혜자 데이터 보호에 관한 SOP를 수립하고 옹호하며, 기부자의 유연성을 모색하고, 보호 클러스터와 협력하여 데이터 보호 정책 초안 작성의 지원을 받는다.
파트너십 위험	현지 NGO가 익명으로도 우려 사항을 보고하는 것에 대한 두려움 또는 어려움 발생	전국적으로 익명으로 파트너십 설문조사를 실시하고, 피드백 메커니즘을 개발하며, NGO가 자신의 권리를 인식하도록 한다.
인적 자원 및 역량 위험	현지 NGO의 인적 자원 부족과 높은 직원 이직률	충분한 급여 규모, 간접 자금 지원, 의무적인 ICR을 옹호한다. 현지 파트너 NGO에 INGO 기준을 강요하기보다는 현지 기준을 존중한다.

출처: Lessons Learned from the RISK SHARING PILOT IN HUMANITARIAN PROGRAMMING, DRA and Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2023, p.8.

다. 인도적 지원 거버넌스 - 주요 행위자와 정책형성, 의사결정 과정

네덜란드의 인도적 지원은 외교부 내 국제협력사무국(Directorate-General for International Cooperation, DGIC)이 국가 예산을 지원받고, 실질적인 예산 배분 및 집행은 지원단체연합조직인 DRA를 통하여 이루어진다. 네덜란드는 명확한 프레임워크를 기반으로 규범을 준수하고 있다.

1) 주요 행위자: 외무부 및 DRA(Dutch Relief Alliance)

네덜란드 외무부는 인도적 지원의 정책 수립, 예산활동, 국제협력 분야에서 중요한 정책 결정을 수행한다. 또한 재난상황과 피해국의 대응능력, 국제사회의 요청상황 등을 고려하여 지원대상 국가를 선정하고, 지원이 필요한 취약계층을 선정한다. 또한, 국제적 참여가 요구되는 아젠다에 대하여 적극적인 수행과제를 마련하고 지원한다.

특히 네덜란드 외무부와 DRA(Dutch Relief Alliance)는 긴밀한 협력구조를 가지고 있다. 먼저, 네덜란드 외무부는 DRA에 자금을 지원한다. 다만 외교부에서 펀딩의 규모, 협력 대상국, 주제 등을 결정할 수 있다. DRA는 네덜란드 외무부의 지원을 바탕으로 현지 파트너들과 협력하여 인도적 지원 활동을 수행한다. 또한 네덜란드 정부의 인도적 지원 정책 실행에 있어서 전략적으로 매우 중요한 역할을 담당한다. 네덜란드는 이러한 협력구조를 통하여 인도적 지원의 효과성을 높이려고 한다.[197]

DRA는 네덜란드에 본부를 둔 14개 NGO의 협력단체로 전 세계에서 활동하는 NGO들로 구성되어 있으며, 공평한 인도주의적 구호(Equitable humanitarian Relief)를 주된 가치로 삼고 있다. DRA는 생명 구조, 탄탄한 인도주의적 대응계획과 모범 사례(best practice) 제공, 네덜란드 NGO 파트너십과 외무부와의 연결기관으로 기능한다.

당초 네덜란드의 인도적 지원 기구들은 각기 분산되어 있었으나 2015년 각 기관의 특색이 다른 상황에서 전 세계적인 위기에 경쟁보다는 서로 협력하여 효과적으로 대응할 필요가 있다는 점이 지적되어 왔다. 이에 연합체 형태인 DRA가 설립되었는데, 현재 DRA에 참여하고 있는 기관은 Care, Cordaid, Dorcas, Help a Child, Save the Children, International Plan 등 대표적인 인도적 지원 기구이며, 네덜란드 외무부도 이러한 기관들 중의 하나로 대등하게 인식되고 있다.

[그림 Ⅲ-15] DRA 연합체 주요 구성기구

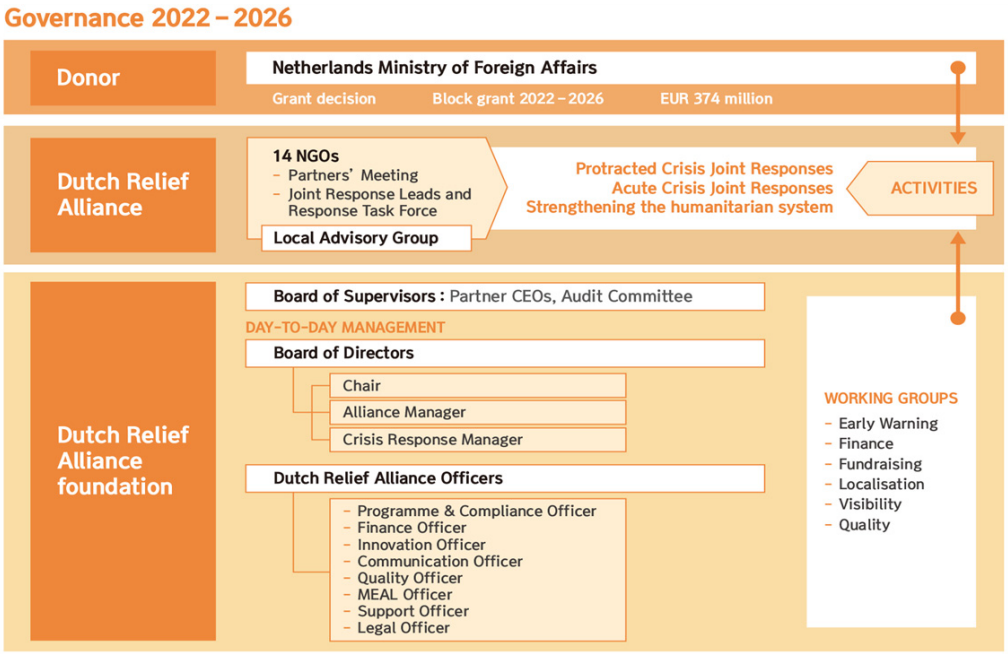


출처: Dutch Relief Alliance, Introduction to new DRA staff, Dec 4, 2024.

197) Interview, Dec 2, 2024. Deputy Head Marjolein Geusebroek, Deputy Head Humanitarian Aid Stabilisation and Humanitarian Aid Department, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

DRA는 네덜란드 외무부를 기부처로 하지만 여러 기관으로부터 지원을 받으며, 14개의 NGO 단체에서 연합체 미팅과 14개 기관 리더의 TF, Local 자문기관(local advisory group)의 자문을 거쳐 공평하게 활동에 대한 지원 여부, 지원금액 등을 결정한다. 특히 DRA 재단은 각 14개 기관에서 호선되는 의장이 있지만 임기제로 운영되며, 각 재단의 동등성과 독립성을 강조한다.

[그림 Ⅲ-16] DRA 거버넌스



출처: Dutch Relief Alliance, Introduction to new DRA staff, Dec 4, 2024.

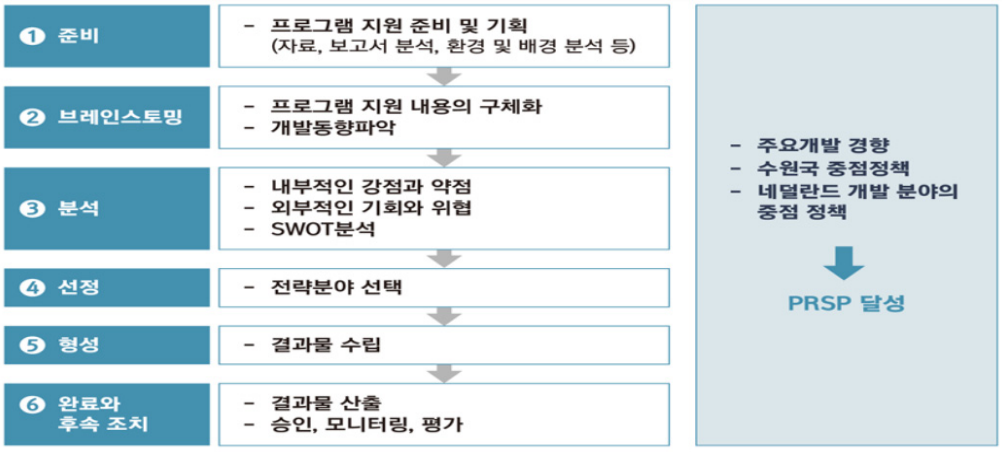
DRA 연합체는 투명성 기구, 품질기구, 재무기구, 자금지원 기구, 현지화 기구, 조기경보 기구 등으로 구성되어 각 기능에 부합하는 역할을 담당하도록 구성되어 있다. 이에 따라 2022~2026년까지 기금을 연간 3백-5백만 명에게 지원하며, 2015년 이후 35개 이상 지역에서 현지화 전략을 추진하였다. 20%의 다년도 기금은 긴급구호기금으로 활용되며 80%의 다년도 기금은 만성적 위기 지원을 위하여 활용된다. 심각한 위기 지원 대응은 2022년 소말리아, 우크라이나, 에티오피아, 케냐, 파키스탄에 지원되었고, 2023년에 소말리아, 우크라이나, 에티오피아, 케냐, 파키스탄, 시리아/터키, 모잠비크, 수단, 미얀마, 리비아, 가자 지구, 소말리아에 지원되었다. 2024년에는 아이티, 차드, 미얀마, 수단, 나이지리아에 지원되었다. 만성 위기 대응 지원은 8개의 우선 지원 기구에 지원되고 있다.

DRA의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 협업, 상호보완성, 다양성이다. 14개 기관은 연합체 내 소속 기관들의 장단점을 이해하고 서로의 지식과 기술을 나누기 위해서 노력한다. 둘째, 지속적인 학습 의제 형성, 혁신 내재화를 통한 공동대응을 지향한다. 셋째, 공동대응 메커니즘이다. 수요에 기반한 독특한 모델을 구상하고, 유연한 대응체계를 마련한다. 리더, TF, DRA 구성원, 지역 파트너들이 연합하고 공동으로 활동한다. 넷째, 긴급 위기 및 만성위기에 대하여 이중대응 체계를 마련한다. 다섯째, 현지화 전략이다. 현지 지식 인식, 상황 인식, 커뮤니티 연결을 교류하며, 양질의 자금지원을 위하여 현지 파트너에게 최소한 35% 이상의 자금을 지원하며, ICR에서 비례적으로 자금을 공유한다. 역량 공유보다 역량 강화에 초점을 맞추며, 지역 차원의 리더십 향상을 위해 노력하며, 리스크 상황을 공유한다. 여섯째, 다년간 기금지원을 통하여 지역 커뮤니티에 적극 개입한다. 예측 가능하며, 유연하고, 양질의 자금지원을 위해 노력한다. 일곱째, 창의적인 지원을 위해 노력한다.

2) 의사결정 과정

네덜란드 인도적 지원의 절차는 다음과 같다. 첫째, 수원국의 개발환경을 분석하고, 둘째, 국제개발협력의 동향을 파악한다. 셋째, 외부적 기회와 위험 요소를 파악하며, 넷째, 전략적 지원 가능 분야를 선정한다. 다섯째, 결과물을 산출하며, 여섯째, 완료 및 후속조치를 이행한다.[198]

[그림 Ⅲ-17] 네덜란드 다년간 전략 기획 절차



198) KOICA, 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구, 2011, 45면.

3) 성과관리 및 투명성 확보

네덜란드는 인도적 지원의 성과 평가에도 상당히 노력을 기울이고 있다. 그 구체적인 노력으로 인도적 지원의 핵심기준(CHS)이 있다. 앞서 국제 인도적 지원 기준에서 소개한 CHS의 9가지 서약은 다음과 같다. 첫째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 그들의 권리를 행사하고, 자신들에게 영향을 미치는 결정과 행동에 참여할 수 있다. 인도적 지원에 있어서 해당 지역의 특수한 필요성과 문화적 맥락을 고려하여야 한다. 둘째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 그들의 특정한 수요와 우선순위에 따라 시기적절하고 효과적인 지원에 접근한다. 셋째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 잠재적인 위기에 잘 준비되어 있고 더 회복적이다. 넷째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 환경과 사람들에게 해를 끼치지 않는 지원에 접근한다. 다섯째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 안전하게 우려와 불만을 제기하고 보고할 수 있다. 여섯째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 보완적이고 조정된 지원에 접근한다. 일곱째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 학습과 피드백에 기반하여 지속적으로 적응되고 향상되는 지원에 접근한다. 여덟째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 존경받고, 역량이 있으며 잘 관리된 직원들과 봉사자들과 상호작용한다. 아홉째, 위기와 취약한 상황에 처한 사람들과 커뮤니티는 자원이 윤리적이고 책임 있게 관리되기를 기대할 수 있다.

이러한 기준들이 잘 이행되고 있는지에 대한 평가기준으로 성과지표가 활용되고 있다. 성과지표는 진실성, 조정 가능성, 적시성, 측정도를 통하여 평가된다. 첫째, 진실성 측면에서 성과 지표가 모든 분야의 상황과 연관성이 있어야 하며, 정보의 진실성이 평가되어야 한다. 둘째, 조정 가능성 측면에서 각 상황에 따른 주체 간의 상황이 조화롭게 조정되어야 한다. 셋째, 적시성은 사전 조사에서 평가까지 모든 단계에서 적시에 필요한 지원이 이루어져야 한다. 넷째, 측정도 측면에서 시간과 프로그램, 상황에 따라 진행상황을 측정하고 비교할 수 있도록 지역, 연령, 성별 등을 기준으로 세분화된 데이터 지표들을 가지고 있어야 한다.

한편 이러한 기준에 따른 모니터링과 평가 방법은 다음과 같다. 무엇보다 프로젝트 전반의 정책 디자인과 실행의 적절성이 평가되어야 하며, 지원에 대한 종합적 모니터링이 이루어져야 한다. 이 과정에서 기관이 중심이 되어 조직적인 성과평가가 이루어져야 하며, 기관 자체의 성과평가에는 내부평가, 동료평가, 합동평가 등이 포함되어야 한다. 마지막으로 위기에 영향을 받은 지역 주민들에 의한 실시간 모니터링이 이루어져야 한다. 추가적인 평가기준으로는 지역의 필요성과 문화적 맥락이 고려되어야 하며, 지역 주민들이 제공받은 해당 지원에 대하여 만족하는지를 평

가하여야 한다. 또한 주민이 의사결정 과정에 참여하고 필요한 정보를 제공받을 수 있는지에 대한 지원체계를 평가하여야 한다.

2019년 국제협력 관련 연구 및 평가 업무에서 지원사업에 대한 평가는 외교부와 국제개발국이 협력해야 한다는 내용의 정책 문서가 발간되었다(Staatscourant Nr. 30885). 주요 내용은 다음과 같다. 국제협력 관련 연구를 추진하는 경우 외교부장관은 국제개발협력기구와 합의하여 독립적인 평가를 제공하여야 한다. 또한 국제연구 및 정책 평가 사무국 의정서에 따르면, 외교부 평가부서(IOB)는 모든 정책 및 이행에 대한 독립적이고 균형 잡힌 평가를 수행하며, 평가의 수준을 높이기 위하여 노력하여야 한다. 또한 평가 결과에 대한 지식을 널리 알리며, 기존 사업에 대한 평가를 바탕으로 신규 정책에 대한 자문 등을 실시한다. 「네덜란드 IOB 주요 업무 및 독립성 보장 - 국제 연구 및 정책 평가 정책문서」[199]는 인도적 지원에 대한 성과관리 측면을 중요하게 다루며, 체계적인 성과 평가체계를 운영하고 있다. 구체적으로 36개의 성과 영역과 89개의 지표를 활용하고 있으며, 모니터링 제도를 도입하여 철저한 성과 평가를 지향하고 있다.

〈표 Ⅲ-19〉 IOB 평가 주요 지표 현황(평가 결과 및 권고 사항)[200]

IOB 평가 Executive Summary(평가 결과 및 권고 사항)

1. 네덜란드의 인도주의 정책은 **중립성, 독립성, 공정성이라는 인도주의 원칙**에 따라 적시에 필요에 기반한 인도주의적 대응을 촉진에 전반적으로 효과적이었음
2. 현재 네덜란드 외무부의 **업무 방식**은 일반적으로 네덜란드의 인도적 지원이 **가장 필요한 사람들에게 전달될 수 있도록 함**
3. 외무부는 일반적으로 적시에 원칙에 입각한 인도적 지원을 효과적으로 제공할 수 있는 **자금 지원 관계와 파트너십을 발전**시켜 옴
4. 네덜란드가 지원하는 파트너들은 **현지화, 장기 개발과의 연계성 개선, 혁신에 대한 인도적 지원 정책 수요를 충족시키지 못함. 이 우선순위와 다른 두 가지 우선순위(현지화 및 넥서스)와 관련된 정책 목표가 충분히 고려되지 않았고 모니터링, 평가 및 학습을 위한 역량도 부족했음**

출처: Trust, risk and learn — Evaluation humanitarian assistance given by the Netherlands | Report | Policy and Operations Evaluation Department (IOB) (iob-evaluatie.nl), 2023.

199) Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 mei 2019, nr. MinBuZa.2019.3926-31, houdende nadere vaststelling van de onderzoekstaak van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, May 2019. (출장 시 IOB 담당자가 제공한 문서)

200) Trust, risk and learn — Evaluation humanitarian assistance given by the Netherlands | Report | Policy and Operations Evaluation Department (IOB) (iob-evaluatie.nl), 2023.

라. 요약

〈표 Ⅲ-20〉 네덜란드 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 요약

목차	주요내용
주요 행위자 및 역할	• 의회: 예산 승인 및 사업 결과 보고 수령 • 외무부: 정책 및 전략 수립, 다자 지원 • DRA: 실행기관, 양자 지원 및 시민사회 협력 • 시민사회: 인도적 지원 전략적 파트너로서 현지 지역사회 지원
현황	• 외무부는 3개 기관(Red Cross, UN, DRA)에 주로 지원함. 외교부는 GHO 지표, Molpan(자체평가기준) 등 지표를 통해 지속적으로 관찰하고, 가시성 등을 고려해서 지원대상 비중을 조정함 • DRA는 경쟁으로 인한 불합리를 제거하기 위하여 마련된 동맹 체제. 14개 기관의 시민단체 연합 • (DRA) 외교부로부터 5년간 3억 7,400만 유로의 블록 보조금(전체 정부 예산의 15%, 종종 의회 특별 기금 지원 등)을 제공받아 운영 중(모든 지원 국가, 방법 등에 관한 의사결정 권한 위임), 결정 권한은 모두 DRA에 이양됨 • (DRA) 14개 주요 파트너십을 갖고, 동일한 조직으로 운영 중. 중요한 의사결정은 2/3 이상의 투표로 이루어짐. 협력 문화를 바탕으로 지원대상국의 현지 네트워크, 현지 정보와 위험상황 등을 공유함. 14개 파트너가 되기 위해서는 네덜란드 내 지지 기반(네덜란드 국민 최소 2만 명 이상의 기부자 확보) 및 브뤼셀 ECHO 파트너십 프레임워크 등 최소 요건을 갖추어야 함 • 그랜드 바겐을 실천하고 있음. 질 높은 지원을 위하여 다년도 unearmarked로 기금을 활용하고 있음. 이를 통해 남수단, 수단, 에티오피아 등에서 3년간 계약을 체결하였고, 긴급 위기 시 예산 편성하여 대응함 • 현지화는 단순한 자금 지원이 아니라, 현지화를 위한 자원 공유, 정보 공유 그 이상을 위해 노력하고 있음. 지역 파트너 선정을 위해서는 인도적 서사가 있는지, 혁신적 서사가 있는지 등 인도적 지원 파트너의 맥락적 결과를 평가함 • 외무부 평가부서(IOB)는 4~7년을 주기로 평가하며, 최소한 7년 내에 모든 주제에 대해 평가함
정책·전략	• Do What We Do Best(2022): 무역정책, 개발협력, 국제적 난제에 대한 해결방법 규정. 물관리, 식량안보, 보건과 권리, 민간 부문 개발을 주요 목적으로 하며, 법치주의, 시민운동, 성평등을 추진 중이며, 다자간 참여를 주요 정책 방향으로 수립하고, 글로벌 재화 공급에 기여함을 주요 실천방향으로 제시함. • Grand Bargain 3.0(2024) 실천전략(2024): 현지화(localization), 양질의 자금(quality funding), 참여(participation) 강조함. DRA를 중심으로 2023년 예산의 37% 이상을 현지 파트너가 관리하도록 함(2026년까지 목표를 초과 달성) • 위험 공유 프레임워크(Risk Sharing Framework)(2023): 네덜란드 외무부, ICRC, InterAction이 공동 주도. 운영/보안/안전/정보/파트너십/인적자원 관리 등 위험 관리 방안을 구체화함
강점 분야 및 시사점	• 그랜드 바겐 실천을 잘하고 있는 국가로 평가됨. 외무부에서 5년간 3억 7,400만 유로의 블록 보조금(전체 정부 예산의 15%, 종종 의회 특별 기금 지원 등)을 지원함. 다년도 자금지원 협약을 다수 국가와 맺고 있음 • 시민단체 플랫폼은 DRA에서 현지화를 직접 실천하는 형태로 운영하고 있음. 14개 시민단체와 경쟁이 아닌 협력체계를 갖추고 있음 • 현지화 측면에서, 단순히 자금을 지원하는 것이 아니라 자원 공유, 정보 공유 그 이상이 필요함을 강조함. 법치주의, 시민운동, 성평등 등 국제적 난제를 해결하는 것을 전제로 현지화를 추진함. 결과적으로 지역화, 현지화 전략을 초과 달성하여 파트너십 관계를 유지하고 있음 • HO 지표, Molpan(자체평가기준) 등을 통하여 차후 자금지원 여부 등을 결정함. 외무부 평가부서에서 적어도 7년 이내에 모든 사업을 평가함

5. 소결

이상에서 주요 공여국(미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드)의 인도적 지원 법제도 및 정책·전략을 살펴보았다. 이들 국가들은 크게 보면 외교정책과 인도주의 정책을 연계하고 있다는 점에서 유사성이 발견된다. 미국, 일본은 국익과의 연계가 강화되는 모습이며, 스웨덴과 네덜란드는 미국이나 일본에 비해 국제규범에 대한 준수를 보다 강조하고 있다. 우리나라의 경우에 이러한 두 가지 모델 중에서 어느 하나의 모델을 추구해야 한다고 단정하기는 힘들 것이고, 각국의 제도, 정책·전략, 실행력 파트의 장점을 참고하여 적용할 수 있다.

가. 법령과 정책·전략의 역할 분담 및 법령의 규율범위

첫째, 1) 법령과 2) 정책·전략의 역할 분담의 측면에서 보면 미국은 「대외원조법」, 「글로벌취약법」 등 법령의 역할이 다른 국가들에 비해서 상대적으로 강조되는 모습을 보여준다. 이에 비해 일본의 경우 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」, 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」 등 인도적 지원에 관한 일부 법률이 있기는 하지만 이들의 역할이 크다고 보기는 힘들고, 인도적 지원은 대부분 「개발협력대강」이나 「인도적 지원방침」과 같은 정책문서에 기반하여 이루어지고 있다. 스웨덴이나 네덜란드는 인도적 지원에 관한 법령 자체를 찾아보기가 힘들고 정책문서에 기반하여 인도적 지원이 이루어지고 있다는 점이 특징이다.

둘째, 법령의 규율 범위에서 보면 다음과 같은 특징이 나타난다. 인도적 지원에 관한 법령이 존재하는 미국이나 일본의 경우에도 이 법령들이 인도적 지원에 대해서 포괄적으로 다루고 있지는 않으며, 취약국가 지원(미국의 「글로벌취약법」)이나 국제긴급원조대(일본의 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」) 등 인도적 지원의 일부 사안에 대해서만 규율하고 있다. 미국의 「대외원조법」의 경우 개발과 인도적 지원을 모두 다루고 있는 것으로 볼 수는 있지만 이들 간의 관계를 체계적으로 규율하고 있다고 보기는 힘들다.

이러한 주요 공여국들에 있어서 법령과 정책·전략의 역할 분담 및 법령의 규율 범위를 전체적으로 살펴보면 정도의 차이는 있지만 인도적 지원을 위한 법령의 역할은 제한적임을 알 수 있다. 물론 그렇다고 해서 우리나라에서도 인도적 지원을 위한 법령의 역할을 제한적으로 가져가야 한다고 단정할 것은 아니다. 왜냐하면 각국에서 법령이 차지하는 기능에는 차이가 있기 때문이다.

나. 정책·전략의 방향성 및 내용

첫째, 인도적 지원의 정책·전략의 방향성을 보면 미국, 일본의 경우는 상대적으로 인도적 지원에서 민군 협력관계가 강조되고, 지정학적 고려에 따른 대외정책의 일환으로서 인도적 지원이 이루어지고 있는 측면이 강하다. 반면 스웨덴과 네덜란드는 상대적으로 인도주의의 원칙에 충실하게 인도적 지원의 정책·전략을 수립하고 시행하고 있다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다. 물론 스웨덴과 네덜란드의 경우 인도주의 자체가 외교정책의 주요 내용이기 때문에 이 국가들도 외교정책의 하나로 인도적 지원을 하는 것으로 볼 수 있고, 이러한 인도적 지원의 정책·전략 방향성의 차이는 어디까지나 상대적인 것이라도 할 수 있지만 그 차이를 무시할 수는 없다. 우리나라의 정책·전략의 방향성을 고려함에 있어서는 미국-일본의 모델과 스웨덴-네덜란드 모델을 모두 비교하여 우리나라의 특성과 인도주의 보편성의 균형을 이루는 방안을 모색해 보고자 하였다.

둘째, 인도적 지원의 정책·전략의 내용을 보면 각국의 강점이 있는 분야들이 강조되고 있음을 볼 수 있다. 특히 미국은 「디지털 행동계획」(Digital Action Plan)에서 나타나듯이 인도적 지원에서 기술의 사용에 관한 전략이 선도적으로 제시되고 있음을 볼 수 있고, 일본은 「인도적 지원 방침」에서 재난의 예방 및 구호가 강조되고 있음을 볼 수 있다. 스웨덴이나 네덜란드는 특정 분야의 강점을 강조하기보다는 인도주의 원칙에 충실한 거버넌스 자체가 정책·전략에서 강조되고 있는 것으로 볼 수 있다.

우리나라의 경우 IT산업에 강점이 많고 이에 관한 개발협력경험도 풍부하기 때문에 이러한 점이 정책·전략에 담기는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이해관계자 설문조사에서 제시된 우리나라의 강점 분야를 정책·전략에 적절히 반영하기 위한 노력이 필요할 것이다.

다. 인도적 지원의 거버넌스

첫째, 인도적 지원에 있어서 외교부와 개발기구 간의 역할 분담은 국가마다 차이가 있음을 볼 수 있다. 일본의 경우에는 JICA의 업무가 해외긴급원조대의 파견에 제한되어 있으나 미국의 USAID나 스웨덴의 Sida의 경우에는 그보다 넓은 범위에서 인도적 지원 업무를 담당하고 있음을 볼 수 있다. 특히 미국의 경우에는 외교부와 USAID가 공동의 전략을 수립하고 이를 토대로 인도적 지원에 있어서 체계적으로 협력하고, 「글로벌취약법」에서도 외교부와 USAID의 역할 분담에 대한 상세한 내용을 두고 있음을 볼 수 있다. 스웨덴도 외교부(정책형성 및 다자 지원)와 Sida(실행 및 양자 지원)으로 체계적인 역할 분담이 이루어지고 있다. 우리나라에서도 외교부와 KOICA 간의 역할 분담을 할 때는 이러한 주요 공여국의 사례들이 중요한 참고자료가 된다고

할 수 있다.

둘째, 인도적 지원에서 시민단체 플랫폼과의 협력이 매우 강조되고 있다는 점도 특징이다. 미국의 InterAction, 일본의 재팬플랫폼, 네덜란드의 DRA 등이 그러한 예이다. InterAction의 경우 IASC와 같은 국제사회의 인도적 지원 정책수립기구에 적극적으로 참여하고 있는 점, 재팬플랫폼의 경우 취약국에 대한 통계분석에 기반하여 인도적 지원을 실시하고 있는 점, DRA의 경우 외교부와의 철저한 신뢰관계 가운데 인도적 지원을 시행하고 있는 점 등은 우리나라에 주는 시사점이 크다고 할 수 있다.

둘째, 인도적 지원에서 충분한 사업 수행경험과 함께 현지 유관기관과의 조정체계 등을 갖춘 역량 있는 민간 및 시민단체와의 협력과 함께 민간 및 시민단체의 책무성이 동시에 강조되고 있다는 점도 특징이다. 미국의 InterAction, 일본의 Japan Platform, 네덜란드의 DRA(Dutch Relief Alliance) 등이 그러한 예이다. InterAction의 경우 IASC와 같은 국제사회의 인도적 지원 정책수립기구에 적극적으로 참여하고 있는 점, Japan Platform의 경우 정부와 NGO, 기업 등 민관플랫폼 기능 강화의 측면, DRA의 경우 외교부와의 철저한 신뢰관계 가운데 인도적 지원을 시행하고 있는 점 등은 시사점이 있다. 다만 미국의 보조금 지원 절차에서 볼 수 있듯이 시민사회의 비판에도 불구하고 엄격한 절차를 유지하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 재정집행의 투명성을 위해서 민간 및 시민단체의 책무성이 인도적 지원에서도 강조되고 있는 측면을 보여준다.

라. 인도적 지원의 실행 관련

첫째, 주요 공여국별로 현지화와 관련한 다양한 논의 및 노력이 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 미국의 경우 현지화가 비용절감의 측면에서 실시되고 있는 측면이 있다는 지적이 있으며, 일본의 경우 외무성에서는 현지화가 '가시성'(visibility)이 떨어지기 때문에 현지화를 긍정적으로 생각하지 않는다는 견해가 제시된 바 있다. 그러나 네덜란드의 경우 현지화를 적극 실시하고 있는데 단순한 자금지원이 아니라, 현지화를 위한 자원 및 정보 공유 그 이상을 위해 노력하고 있음을 볼 수 있다. 특히 네덜란드가 지역 파트너 선정을 위해서 인도적 서사가 있는지, 혁신적 서사가 있는지 등 인도적 지원 파트너의 맥락적 결과를 평가하고 있는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

둘째, HDP Nexus의 실행에 대해서는 모든 국가가 어느 정도 이를 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 보이기는 하지만 HDP Nexus 적용을 위한 모든 원칙에서의 모범사례로 삼을 만한 경우

는 아직 찾기가 쉽지 않다. 미국 ER4의 경우 HDP Nexus에 가장 가까운 것으로 평가받고 있기는 하지만 HDP Nexus를 체계적으로 ER4 사업에 반영하고 있다고 평가하고 있지는 않다. 일본의 정책문서에서도 이를 언급하고는 있지만 실제 실행단계에서 HDP Nexus를 의미 있게 시행하고 있다고 보기는 힘들다. 스웨덴 Sida에서는 HDP Nexus의 각 요소인 인도적 지원, 개발협력, 평화의 구성요소를 더 명확하게 식별하고자 노력하고는 있으나 아직 그 내용이 구체적인 것으로 보이지는 않는다.

셋째, 양질의 재원조달에 대해서는 공통으로 노력하고 있음을 볼 수 있다. 특히 스웨덴이 비지정/부분 지정 기여에 높은 비중을 두면서 다년도 지원 및 신속한 자금 지원 메커니즘을 갖추고 있는 사례, 네덜란드 외교부에서 5년간 3억 7,400만 유로의 블록 보조금(전체 정부 예산의 15%, 종종 의회 특별 기금 지원 등)을 지원하고 다년도 자금지원 협약을 다수 국가와 맺고 있는 사례 등은 우리나라에 주는 시사점이 크다고 할 것이다.

넷째, 인도적 지원에 대한 체계적인 평가의 중요성이 강조되고 있다는 점도 특징이다. 특히 스웨덴에서 외교부 산하 위원회로서 독립성을 확보한 EBA(Expert Group for Aid Studies)에서 평가기능을 담당하는 사례, 네덜란드의 경우 외교부 내의 독립된 평가부서(IOB)에서 체계적으로 4~7년을 주기로 평가하며, 최소한 7년 내에 인도적 지원의 모든 주제에 대해 평가하고 있는 사례 등은 우리나라에 주는 시사점이 크다고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-21〉 4개국 비교 표

구분	미국	일본	스웨덴	네덜란드
주요 행위자 및 역할	• 국무부(난민 및 이주 관련 정책수립) • USAID/BHA(인도적 지원에 관한 정책 수립 및 실무 수행) • USAID/CPS(취약국 지원 관련 실무 및 취약국 현황에 대한 연구 기능 수행) • 국방부(인도적 지원 인력에 대한 보호 제공) • InterAction(시민단체)	• 외무성(인도적 지원 총괄, 양자 및 다자 원조 실시) • 재팬플랫폼(Japan Platform, 인도적 지원을 목적으로 2000년 설립된 정부, NGO, 기업의 플랫폼, 외무성은 재팬 플랫폼을 통해 NGO를 지원하며, 매년 50억 엔의 자금을 지원함) • JICA(긴급원조대(JDRT)의 파견업무)	• 의회(예산 승인 및 사업 결과 보고 수령) • 외무부(정책 및 전략 수립, 다자 지원) • Sida(실행 기관, 양자 지원 및 시민사회 협력) • 시민사회(인도적 지원 전략적 파트너로서 현지 지역사회 지원)	• 의회(예산 승인 및 사업 결과 보고 수령) • 외무부(정책 및 전략 수립, 다자 지원) • DRA(실행 기관, 양자 지원 및 시민사회 협력, 경쟁으로 인한 불합리를 제거하기 위하여 마련된 동맹 체제. 14개 기관의 시민단체 연합) • 시민사회(인도적 지원 전략적 파트너로서 현지 지역사회 지원)
현황	• 2023년 64개국, 76개 위기상황에 대응 • 11개 재난지원 대응팀 운영 • 2023년 예산 99억 달러 • 아프리카(50%), 중동 및 북아프리카(27%), 아시아(10%), 라틴 아메리카와 카리브지역(5%), 세계(5%), 기타(3%)	• 2023년 약 14억 5,035만 달러의 인도적 지원 실시 • 우크라이나(12.3%), 아프가니스탄(5.7%), 시리아(5.1%) 순. 전체의 23% • 분야별로는 보건(45.6%), 교육(7.3%), 식량(6.5%), 긴급피난처(5.8%) 순 • 2023년 다자기구 인도적 지원은 Global Fund to Fight AIDS(18.4%), GAVI(13.9%), UNICEF(12.0%), WFP(8.9%), UNDP(8.3%) 순	• 2023년 지원 규모는 약 11억 6천만 달러(전체 공여국 중 5위), 2024년 30회 지원 • 콩고민주공화국, 아프가니스탄, 수단, 예멘, 시리아, 남수단, 우크라이나 순으로 시행	• 2023년 74억 달러 지출(전 세계에서 7번째로 많은 규모), 국민 총소득의 0.66%, 경제규모 대비 ODEA 지출순위 7위 • 2023년 67억 유로로 책정, 2024년 우파 정권 등장으로 축소 예정, 농업, 성·생식 건강(SRHR) 등을 전문분야에 지원 • 서아프리카, 아프리카, 중동 및 북아프리카 지역을 중점 지원
법령	「대외원조법」(Foreign Assistance Act), 「글로벌 취약법」(Global Fragility Act)	「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」, 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」, 「국제협력기구법」	별도의 국내법령이 아닌 국제인도법을 규범적 프레임워크 적용	별도의 국내법령이 아닌 국제인도법을 규범적 프레임워크 적용

구분	미국	일본	스웨덴	네덜란드
정책	「현지 주도 인도적 지원 정책」(USAID Policy on Locally Led Humanitarian Assistance) 「조기복구, 위험경감 및 회복력 전략 프레임워크」(Strategic Framework for Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience: ER4)	「개발협력대강」(開発協力大綱) 「인도적 지원방침」(我が国の人道支援方針, 2011) 「방재협력 이니셔티브」(防災協力イニシアティブ, 2005)	「스웨덴 개발협력 및 인도적 지원을 위한 정책 프레임워크」 「Sida를 통한 인도적 지원 전략」	• Do What We Do Best(2022) • Grand Bargain 3.0(2024) 실천전략(2024) • 위험 공유 프레임워크(Risk Sharing Framework)(2023)
강점분야 및 시사점	• 일관된 정책 지원, 인도적 지원 법제도를 바탕으로 정책 수립, 시행 • 풍부한 역량, 자원, 전 세계 USAID 사무소 상당수에 인력 지원 • 전통적으로 영향력 큼 • 기관 간 긴밀한 협력체계	• 「개발협력대강」을 근거로 지원 • 기본원칙(인간안보) 실현 노력 • 긴급사태뿐 아니라 재해예방, 구호, 복구·부흥지원 등을 포함하여 명시 • 인도적 지원에서의 자위대의 역할 확대 • 재난대응 및 복구분야에 강점	• 장기적이고 안정적인 체계와 전통 • 국제인도법과 인도적 지원 원칙에 기반한 명확한 정책 프레임워크 • 양질의 자금 제공 노력: 비지정/부분지정 기여 높은 비중, 다년도 지원, 신속한 자금 지원 메커니즘 • 인도적 수요평가 및 자금 배분 과정에서의 체계적 시스템 구축 • 파트너 기관의 자율성과 유연성 존중 • HDP Nexus 이행을 위한 적극적 노력	• 외무부에서 5년간 3억 7,400만 유로의 블록 보조금(전체 정부 예산의 15%, 종종 의회 특별 기금 지원 등) 지원 • 외무부는 GHO 지표, Molpan(자체평가기준) 등 지표를 통해 지속적으로 관찰하고, 가시성 등을 고려해서 지원대상 비중을 조정함 • 시민단체 플랫폼은 DRA에서 현지화를 직접 실천하는 형태로 운영하고 있음. 14개 시민단체와 경쟁이 아닌 협력체계를 갖추고 있음 • 단순한 자금지원이 아니라, 정보 공유, 법치주의, 시민운동, 성평등 등 국제적 난제 해결 추진 • 결과적으로 지역화, 현지화 전략을 초과 달성 • HO 지표, Molpan(자체평가기준) 등을 통하여 차후 자금지원 여부 등을 결정함. 외무부 평가부서에서 적어도 7년 이내에 모든 사업을 평가함

Ⅳ. 우리나라의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 개선방안

한국 정부의 인도적 지원 예산은 지속적으로 증가해 왔다. 2024년 우리나라 인도적 지원 예산은 7,346억 원으로 전체 ODA 중 약 17.5%를 차지하고 있다.[201] 이러한 규모는 인도적 위기 심화와 이에 대한 국제사회의 지원 요구 증가를 반영하고 있다. 2023년 2월에 발생한 튀르키예 지진 대응을 위해 역대 최대 규모(152명)의 해외긴급구조대(이하 'KDRT')를 파견한 바 있으며 2024년 국제개발협력 추진 방향의 전략목표로 '인도주의적 가치 실현'을 우선적으로 명시하고 인도적 지원 확대와 위기 대응, 취약국 지원 등을 중점 과제로 내세웠다.

〈표 Ⅳ-1〉 한국 정부의 인도적 지원 예산 추이

(단위: 원)

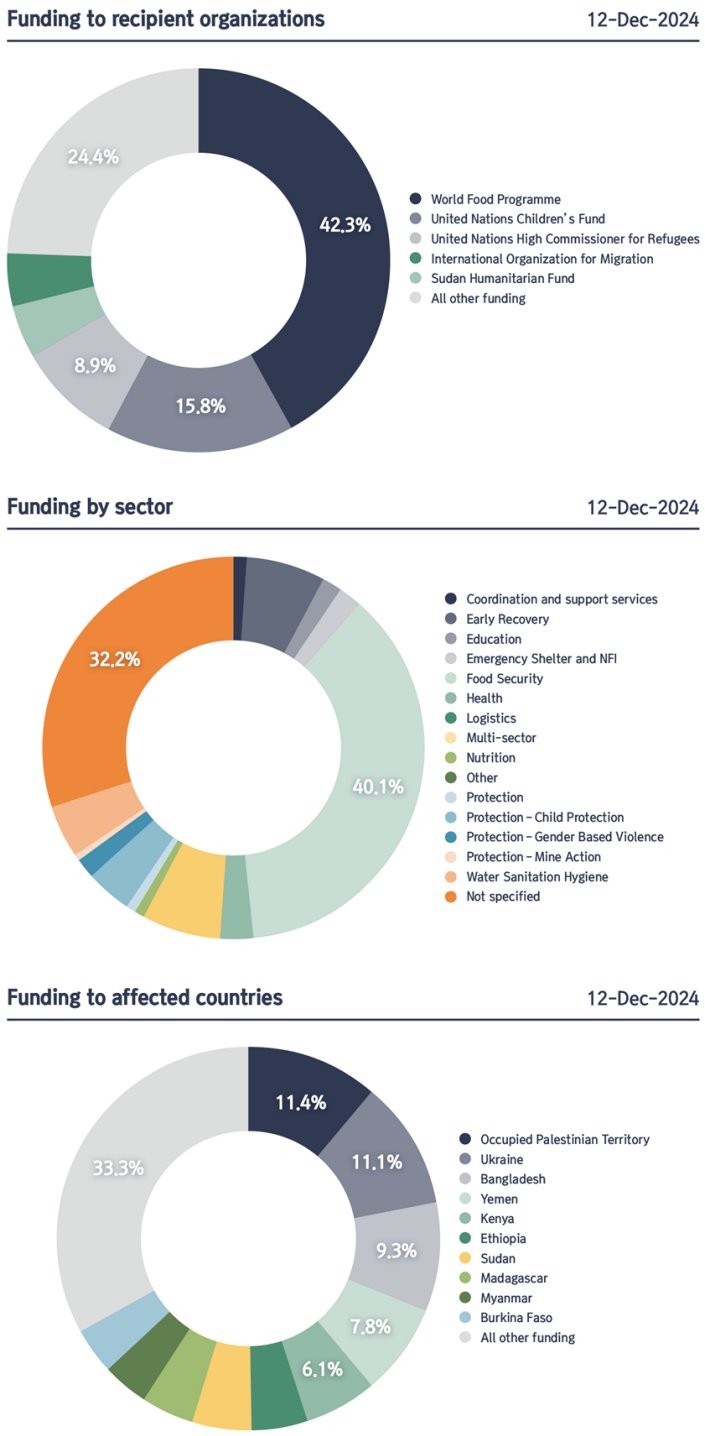
구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (예정)
예산액	461억	900억	1,391억	1,432억	1,677억	1,930억	2,323억	2,951억	7,346억	8,687억
ODA 내 비율	2.4%	4.2%	5.8%	5.7%	6.0%	6.7%	9.8%	11%	17.5%	15.2%
무상원조 내 비율	4.4%	7.7%	10.5%	10.6%	10.5%	11.9%	16.8%	18.6%	29%	24.7%

출처: 연도별 국제개발협력기본계획에서 발췌

UNOCHA의 Financial Tracking Service[202]에 따르면 2024년 12월 12일 현재, 한국의 인도적 지원 총 지원 자금은 262,500,000달러이며, 가장 많은 지원을 받은 국가는 팔레스타인 자치구역(Occupied Palestine Territory)(11.4%), 우크라이나(11.1%), 방글라데시(9.3%), 예멘(7.8%) 순이었으며 기타 지역이 33.3%이다. 이는 2019년 인도적 지원 전략 개정안 내 명시된 만성적 재난의 경우 UN Level 3[203] 위기 국가 우선 지원, 자연재난의 경우 아태지역 재난 취약국 중점 지원 기조에 부합하고 있다고 볼 수 있다. 분야별로는 식량안보가 40.1%로 가장 많았으며 지원받은 기관은 WFP가 42.3%, UNHCR가 24.4%, UNICEF가 15.8% 순으로 해당 기관들은 모두 한국 정부의 5대 UN 중점협력기구에 해당한다.

201) 관계부처 합동, 「'24년 국제개발협력 종합시행계획」, 2024.3, p.16.
202) OCHA, Financial Tracking Service, https://fts.unocha.org/donors/2929/summary/2024 (최종방문일: 2024.12.12.).
203) IASC 자료에 따르면 2023년 level 3로 지정된 국가는 DRC, 아이티, 에티오피아, 소말리아, 시리아, 튀르키예, 우크라이나이며 2024년 12월 12일 현재 level 3 국가는 레바논과 수단임.

[그림 Ⅳ-1] 2024년 한국 정부의 인도적 지원 현황(국가별, 분야별, 기관별)



출처: UNOCHA FTS

한편 2020년 2월 한국 정부는 그랜드 바겐에 가입하며 다년도 기여(multi year), 비지정 기여(unearmarked) 확대, 투명성 제고 및 UN 인도적 지원 공동기금 참여, KDRT 역량 강화, 집행 관리 체계 강화, 우크라이나 재건복구 지원 강화, 시리아와 예멘 등 인도적 위기 속에 있음에도 주목받지 못하는 국가 지원 지속, UNDRR과 IFRC 등을 통한 선제적 예방적 접근 강화 등 다양한 인도적 지원의 질적 제고 계획을 명시했다.

양질의 자금 측면에서도 지속적으로 증가 추세이다. 한국 정부가 IASC에 제출한 2024 그랜드 바겐 자체 보고서(Grand bargain self reporting 2024)에 따르면 한국 정부는 2023년에 비지정 기여(unearmarked)와 부분 지정(softly earmarked)[204] 기여금을 1억 4,300만 달러, 비지정 기여(unearmarked) 규모는 48.6%(1억 1,210만 달러), 부분 지정(softly earmarked) 규모는 13.6%(3천 147만 달러)로 증액하였다. 다만 다년도 기여(multi-year Funding) 규모는 전체 인도적 지원 자금 중 4.4%(1천만 달러)이다.

UN 인도적 지원 공동기금을 포함한 공동기금(pooled funds) 기여 또한 증가 추세를 보인다. 한국 정부는 2023년 11월 17일에 IFRC의 재난대응 긴급기금(Disaster Response Emergency Fund, DREF) 공약 회의에서 2023년부터 2025년까지 3년간 3백만 달러 규모의 비지정, 다년간 기여 계획을 발표했다.[205] 또한 2022년부터 UNOCHA의 국별공동기금(CBPFs)에 지원을 시작하여 우크라이나, 시리아, 레바논, 팔레스타인, 미얀마 등을 지원했다. 인도적 위기가 반복적으로 발생하는 분쟁취약국 지원 예산이 2022년도 206억 원에서 2024년 1,233억 원 규모로 확대되었는데, 이는 인도적 지원의 근본 수요를 줄이기 위해 HDP Nexus 접근법에 기반하여 소말리아, 남수단, 예멘, 시리아 등 20여 개의 분쟁 및 취약국을 지원하고 있다.

아래 〈표 Ⅳ-2〉와 [그림 Ⅳ-2]는 KOICA를 통해 시행되는 인도적 지원 사업 연도별 실적과 추이를 나타낸 것이다. 국제기구나 적십자사 등 다자 채널을 통해 현금을 지원하거나 재난 피해국 정부가 희망하는 물품을 지원하는 현물 지원 방식이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 현물 지원의 경우 담요, 텐트, 식수 정화제, 위생용품 등 재난 피해국 정부가 희망하는 물품을 국내 비축물자, 긴급조달, 현지조달을 통해 지원하고 있으며 코로나 시기에는 20개국에 마스크, 방호복, 진단키트, 인공호흡기 등을 지원했다. 구호대 파견의 경우 튀르키예 지진 대응 등 사안 발생 시 운영되고 있다. 인도적 지원 민관협력 사업의 경우 전체 규모의 5% 미만으로 상대적으로 적은 비중을 나타냈다.

---

204) 기부자가 특정 국가나 국가들의 운영에 기금을 할당하는 자발적인 기부금을 의미한다.
205) https://overseas.mofa.go.kr/ch-geneva-ko/brd/m_8849/view.do?seq=1331040&page=1

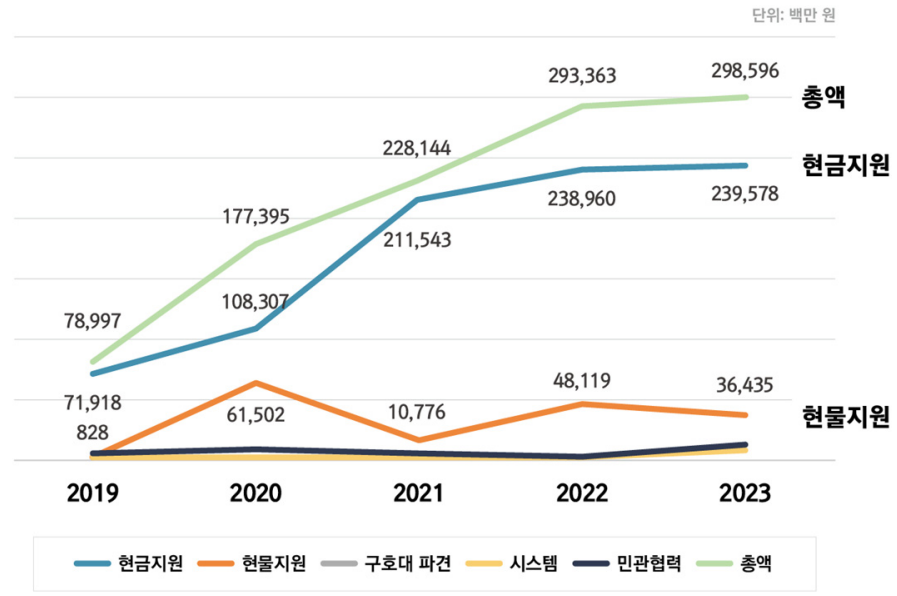
〈표 Ⅳ-2〉 연도별 인도적 지원 실적

(단위: 백만 원)

구분	세부	2019	2020	2021	2022	2023
보조금	현금지원	71,918	108,307	211,543	238,960	239,578
	현물지원	828	61,502	10,776	48,119	36,435
	구호대 파견	-	36	-	-	4,706
	시스템	2,072	1,353	1,728	2,150	5,273
출연금	민관협력 (총액 대비 %)	4,180 (5.3%)	6,197 (3.5%)	4,097 (1.8%)	4,134 (1.4%)	12,604 (4.2%)
총액		78,997	177,395	228,144	293,363	298,596

출처: KOICA 홈페이지 자료 재구성

[그림 Ⅳ-2] 연도별 인도적 지원 추이



출처: KOICA 홈페이지 자료 재구성

1. 우리나라의 인도적 지원 법제도 개선방안

가. 개관

우리나라는 2004년 동남아 지진해일에 대한 구호활동을 계기로 체계적인 해외재난구호의 필요성이 제기되면서 2007년에 「해외긴급구호에 관한 법률」(이하 '해외긴급구호법')이 제정되었는데, 이것이 인도적 지원과 관련된 가장 직접적인 법률이라고 할 수 있다. 그 밖에 「국제개발협력기본법」, 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」, 「한국국제협력단법」 등에서도 인도적 지원에 관한 내용을 일부 다루고 있다.

다음으로 2017년에 「취약국 지원 전략」(기획재정부·외교부)이 발표되었으며, 2019년에 개정된 내용의 「우리 정부의 인도적 지원 전략」(외교부)이 발표되었고, 2021년에 발표된 '제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-2025)'에서도 인도적 지원에 대해서 다루고 있다. 이들은 법령에 해당하는 것은 아니나 인도적 지원에 있어서 이러한 정책문서도 중요한 역할을 한다.

우리나라 인도적 지원 법제도의 개선방안을 논의함에 있어서는 다음의 몇 가지를 고려해야 한다. 첫째, 법령과 정책문서 간의 역할 분담을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 다시 말해 법령 수준에서 규율할 것과 정책문서 수준에서 규율할 것을 어떻게 구분할 것인지가 논의되어야 한다. 그래서 이 부분을 볼 때는 해외의 법제를 참고하되 우리나라와 해외 법제 간 규율밀도의 차이를 고려해야 한다.

둘째, 법령 상호 간의 관계 정립에 유의해야 한다. 최근의 논의를 보면 「해외긴급구호법」을 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하는 방안에 대한 논의가 집중된 것을 볼 수 있다. 이처럼 인도적 지원에 관한 단일법이 제정되는 것은 바람직한 측면이 있다. 그럼에도 「국제개발협력기본법」 등 관련 법령과의 관계가 충분히 논의되지 않은 상태에서 위와 같은 개정만으로 인도적 지원이 효율적으로 이루어질 것을 기대하는 것은 곤란하다.

셋째, 인도적 지원과 관련된 국제규범의 특성을 고려하는 동시에 우리나라의 특성을 고려한 법제도(정책 및 전략 포함)의 개선이 이루어질 필요도 있다. 각국의 법제를 보면 국제규범을 중시하면서도 자국의 외교정책적 특성을 반영하는 내용으로 법제도를 구성하고 있는 것을 볼 수 있다. 예를 들어 유럽 국가들의 난민에 대한 강조는 유럽 국가들의 난민 관련 외교정책을 반영한 측면이 있으며, 미국이나 일본의 민군협력에 대한 강조는 국방 관련 외교정책을 반영한 측면이 있다. 우리나라 역시 국제규범을 중시하면서도 우리나라 고유의 외교정책적인 측면이 반영될

수 있도록 법제도를 구축할 필요가 있다.

이를 위해서 우선 현행 법령 및 정책문서의 내용을 분석한 다음, 현재 국회에 제출되어 있는 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률(안)」의 내용을 검토한다. 이어서 우리나라 인도적 지원 법제도의 발전방안을 제시해 보도록 한다.

나. 현행 법령 분석

1) 「해외긴급구호에 관한 법률」

해외긴급구호법은 해외긴급구호의 기본원칙, 해외긴급구호의 종류, 기본대책의 수립, 민·관합동 해외긴급구호협의회의 설치·운영, 해외긴급구호대(KDRT)의 편성 및 파견, 한국국제협력단에 대한 권한 위탁 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 해외긴급구호법은 해외긴급구호를 "해외재난에 의하여 발생한 피해의 감소·복구 또는 인명구조·의료구호 등 정부 차원에서 피해국을 긴급히 지원하는 모든 활동"으로 규정하고 있다(제2조 제2호). 이처럼 '긴급지원'에 초점을 맞추고 있다 보니 오늘날 그 중요성이 높아지고 있는 만성재난은 규율대상에서 제외되는 문제점이 지적된다.

다음으로 해외긴급구호법은 해외재난을 "① 지진, 홍수, 태풍 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재난, ② 전쟁, 분쟁, 테러, 감염병 등 정치적·사회적 위기로 인하여 인구의 상당수가 사망, 질병, 생활환경 파괴 위험에 노출되어 발생하는 재난, ③ 그 밖에 이에 준하는 재해 또는 사고"로 규정하고 있어(제2조 제1호), 우리나라가 인도적 지원을 제공할 수 있는 범위를 천재지변과 같은 자연재해뿐만 아니라 전쟁, 감염병과 같은 사회재난까지로 넓히고 있음을 알 수 있다. 이 조문은 2024년 1월에 개정된 것으로, 이전까지 자연재난을 위주로 좁게 규율하고 있는 것에 대한 비판을 반영한 것이다.

또한 해외긴급구호법 및 동법 시행령에서는 해외긴급구호의 종류에 대해 규정하고 있는데, "① 해외긴급구호대의 파견, ② 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 지원, ③ 현금 지원, ④ 보건의료활동, ⑤ 수송지원, ⑥ 임시 재해복구, ⑦ 재난 발생 시 피해 규모 조사 및 긴급구호 수요평가, ⑧ 그 밖에 해외긴급구호와 관련하여 해외긴급구호본부의 장이 필요하다고 인정하는 사항"으로 규정하고 있다(해외긴급구호법 제5조 및 동법 시행령 제2조). 이처럼 해외긴급구호에는 여러 가지 활동이 포함되고 있으나 어디까지나 '긴급구호'에 관한 활동에 제한되고 있고, 재해의 예방이나 대응, 재건에 관한 사항은 별도로 규정하고 있지 않다는 점에서 한계가 지적된다.[206]

206) 국회 외교통일위원회, 해외긴급구호에 관한 법률 전부개정법률안 검토보고, 2004: 5.

해외긴급구호법은 해외긴급구호의 기본원칙에 대해도 정하고 있는데, 이에 따르면 "정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다."(제4조) 이를 통해 우리나라는 인도적 지원을 할 때 인도주의, 피해국 정부의 요청, 우리나라의 국제적·경제적 위상을 그 지원요건으로 판단하고 있음을 확인할 수 있다.

문제는 "국제적·경제적 위상을 고려하여"라는 문구가 인도적 지원 4대 원칙 중의 하나인 독립의 원칙과 상충될 수 있음을 지적하는 견해가 제시되고 있다는 점이다. 이에 해당 견해를 반영하여 22대 국회에 발의된 해외긴급구호법 개정안(차지호 의원 대표발의)에서는 "국제적·경제적 위상" 대신 "국제사회에서의 역할"로 문구를 수정하고 있음을 볼 수 있다.

해외긴급구호법은 외교부장관이 해외긴급구호본부를 설치하여 긴급구호활동의 전부 또는 일부를 시행하도록 하고 있다. 또한 국내 법인·단체 등의 긴급구호 활동의 내용과 규모에 대하여 종합적인 현황을 파악하고 이를 유지하도록 규정하고 있어 민간단체와 협력하도록 하고 있다(제10조 제1항, 제3항, 제4항). 또한 외교부장관은 해외긴급구호대를 편성하고(제11조), 해외긴급구호대장을 임명 또는 위촉해야 하며(제12조 제1항), 해외긴급구호대장은 효과적인 긴급구호활동을 위하여 긴급구호에 참여한 타 참여국, 국제기구, 국내외 민간단체 등과 공조체계를 구축해야 하는 의무를 진다(제12조 제4항). 위 규정을 보면 외교부 장관이 해외긴급구호본부를 설치하고 해외긴급구호대를 편성하도록 함으로써 외교부가 해외긴급구호활동의 중심적인 역할을 하도록 명시하고 있음을 볼 수 있다.

2) 「국제개발협력기본법」

「국제개발협력기본법」은 국제개발협력의 기본정신 및 목표, 기본 원칙, 국가 등의 책무, 국제개발협력위원회의 설립 및 기능, 국제개발협력 종합기본계획·국제개발협력 종합시행계획의 수립, 국제개발협력에 대한 평가, 국제교류 및 협력의 강화에 관한 내용을 규정하고 있다. 「국제개발협력기본법」은 기본적으로 개발협력에 초점을 맞추고 있으나 인도적 지원과 관련된 내용들도 담고 있다.

우선 「국제개발협력기본법」은 '국제개발협력'을 "국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 개발도상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다."라고 정의하고 있다. 그리고 그중에서 양자 간 개발협력 중 무상협력을 "개발도상국에 대해 현금·현물·인력·기술협력

등의 형태로 제공하는 것으로서 긴급재난구호를 포함하며 상환의무가 없는 것을 말한다."라고 정의하고 있다(제2조 제1호, 제4호). 이러한 내용을 보면 '긴급재난구호'가 국제개발협력의 개념에 포함되는 것은 명확해 보이는데, 인도적 지원 일반이 위 개념에 포섭될 수 있는지는 다소 불분명한 측면이 있다.

다음으로 「국제개발협력기본법」은 국제개발협력의 기본정신을 "개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인·청소년의 인권향상, 성평등 실현, 지속 가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 개발도상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것"으로 밝히고 있는데(제3조 제1항), 여기에서 '인도주의'가 언급되고 있음을 볼 수 있다. 다만 이 규정은 '개발협력' 과정에서 준수해야 하는 기본정신을 언급하고 있는 것이기 때문에 이 규정만으로 인도적 지원의 충분한 근거가 된다고 보기는 힘들다.

그런데 HDP Nexus는 위기 발생 후 즉각적으로 긴급구호적 대응이 필요한 상황에 투입되는 인도적 지원을 넘어, 폭력 및 분쟁 예방을 위해 해당 국가에 더 장기적인 차원에서의 해결방안을 마련할 수 있도록 개발지원을 하고 평화를 이루는 상황을 추구한다. 이러한 HDP Nexus가 실현되기 위해서는 특히 개발과 인도적 지원이 자연스럽게 연계할 수 있는 법적 체계가 필요하다. 해외에서도 스위스의 경우 「개발협력과 인도적 지원 연방법」을 제정하여 인도적 지원 활동과 개발협력 사업이 동등한 비중과 중요성을 가짐을 선언함과 동시에 두 활동이 연계되어 이행될 수 있는 법적 체계를 마련하는 경우가 있다. 이를 근거로 우리나라도 인도적 지원과 개발협력 사업의 연계를 가능하도록 「국제개발협력기본법」의 개정이 필요하다는 의견이 있다.[207]

그런데 「국제개발협력기본법」에 인도적 지원에 관한 조문을 추가하여 「국제개발협력 및 인도적 지원 기본법」이 된다면 해외긴급구호법 등 인도적 지원과 관련된 다른 법률과의 관계가 문제될 수 있다. 「국제개발협력기본법」에서는 "국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본정신에 맞도록 하여야 한다."라고 하여 다른 법률과의 관계(제6조 제1항)에 관한 규정을 두고 있기 때문이다. 또한, 개발협력과 인도적 지원의 명확한 경계 설정 및 서로 다른 시행체계에서 고려되어야 하는 도전 과제도 있다.

3) 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」

「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」은 우리나라가 국제연합 평화유지활동에 부대를 파견하는 근거를 마련하고 있는 법률로 "국제연합 평화유지활동"이란 "국제연합의 안전보장이사

207) 김영완 외, 2020.

회가 채택한 결의에 따라 국제연합 사무총장이 임명하는 사령관의 지휘하에 국제연합의 재정 부담으로 특정 국가(또는 지역) 내에서 수행되는 평화협정 이행 지원, 정전 감시, 치안 및 안정 유지, 선거 지원, 인도적 구호, 복구·재건 및 개발 지원 등을 비롯한 제반 활동"을 말한다. 다만 개별 또는 집단의 국가가 국제연합의 승인을 받아 독립적으로 수행하는 평화유지 또는 그 밖의 군사적 활동은 포함하지 아니한다(제2조 제1호).

「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」은 인도적 지원에 대해서도 언급하고 있는데, 병력 규모 1천 명 범위 내에서 파견되는 국군부대가 "인도적 지원, 재건 지원 등 비군사적 임무"를 수행할 수 있도록 정하고 있다(제6조 제3항). 이처럼 인도적 지원을 위한 군의 역할을 인정하고 있음을 볼 수 있지만 어디까지나 UN의 평화유지활동과 관련된 인도적 지원 업무에 제한된다. 따라서 이 규정이 UN의 평화유지활동과 무관하게 이루어지는 인도적 지원과 관련해서 활용되기는 쉽지 않다.

일본의 법제도에서 볼 수 있듯이 민군협력은 인도주의 활동가들의 안전을 위해서 필요한 측면이 있지만 동시에 인도적 지원의 중립성을 저해할 우려가 존재한다. 그래서 인도적 지원 법제도 또는 정책문서의 개선을 논의함에 있어서는 이러한 민군협력에 관한 내용이 고려 요소로 들어갈 필요가 있다.

4) 「한국국제협력단법」

「한국국제협력단법」은 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 지속 가능한 발전 및 인도주의를 실현하기 위하여 한국국제협력단을 설립하고 각종 국제개발협력 사업을 할 수 있도록 하기 위해 제정된 법률로, 한국국제협력단이 "재난구호 등 인도적 지원 사업"을 할 수 있음을 명시하고 있다(제7조 제6호).

KOICA는 위 규정에 근거하여 1) 현금/현물 지원 사업(외교부 검토 및 결정에 따라 현금 또는 현물(텐트, 천막, 담요 등) 지원을 통해 재난으로 인한 피해를 최소화하고, 재난 피해자들의 생명과 기본적 권리를 보장), 2) 대한민국 해외긴급구호대(KDRT) 파견(재난이 발생한 국가의 피해, 복구, 인명구조, 의료구호 등을 지원하기 위해 정부차원에서 구호대 파견), 3) 해외 재난대응 체계 강화(해외긴급구호대 파견 대비를 위해 평시대원의 역량 강화 및 장비 확충을 위해 KDRT 사무국 역할수행), 4) 인도적 지원 민관협력프로그램(긴급 재난 및 만성 재난 대응을 위한 인도적 지원 민관협력사업, 국제사회 기준에 맞는 인도적 지원 전문가 육성을 위한 역량 강화, 인도적 위기 공동 대응을 위한 국내외 네트워크 구축 활동 등) 등을 실시하고 있다.

다. 해외긴급구호법 개정안에 대한 논의

1) 개관

21대에 이어 22대에도 발의된 개정(안)으로 중요하게 살펴볼 필요가 있는 것이 2024년 9월 19일 발의된 해외긴급구호법 전부개정안(이재정 의원 등 21인, 이하 '개정안')이다. 이 개정안은 현행 해외긴급구호법은 인도적 지원의 일부인 긴급구호만을 다루고 있는 점, 국제적으로 합의된 인도적 지원의 정의에 부합하는 법적 기반이 미비한 점, OECD가 우리나라의 법체계에 인도적 지원의 중요성이 충분히 반영되지 못한 점 등을 개정 이유로 제시하고 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 전부개정의 필요성으로 1) 국제사회의 인도적 지원의 기본원칙인 중립성, 공평성, 독립성이 반영되어야 하는데, 해외긴급구호법은 피해국 정부의 요청, 우리나라의 국제경제적 위상을 고려하여 반영한다고 하고 있어 충돌할 수 있다는 점, 2) 우리 해외긴급구호법은 재해복구로 한정되어 있는데, 재난의 예방, 대응, 재건에 관한 내용이 추가될 필요가 있다는 점을 설명하고 있다. 추가적으로 전부개정안은 인도적 지원의 대상이 되는 해외재난의 개념과 유형을 명확히 하였다. '천재지변'이라는 표현 대신 자연재난과 사회재난 등 재난 유형을 구체적으로 정의하여 적용 범위를 확대하였다. 또한 인도적 지원의 기본원칙을 '인도주의 원칙과 국제인도법 및 난민법 등 국제규범에 입각하여 추진한다'고 하여 재정립하고, 국가의 책무 규정(제4조)을 마련하였다.

전부개정안에 대한 우려사항으로는 해외긴급구호법은 해외긴급구호대 파견 절차를 규율하고 있는 절차법적 성격이 강한데, 해외긴급구호를 인도적 지원과 혼재하여 사용할 경우 법률의 목적과 취지가 달라질 수 있다는 점 등이 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보도록 한다.

2) 정의규정

현행 제2조(정의)	개정안 제2조(정의)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "해외재난"이란 대한민국의 영역 밖에서 발생한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 포함하여 신체 및 재산상의 대규모 피해를 주는 재난을 말한다. 가. 지진, 홍수, 태풍 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재난 나. 전쟁, 분쟁, 테러, 감염병 등 정치적·사회적 위기로 인하여 인구의 상당수가 사망, 질병, 생활환경 파괴 위험에 노출되어 발생하는 재난 다. 그 밖의 가목과 나목에 준하는 재해 또는 사고 2. "해외긴급구호"란 해외재난에 의하여 발생한 피해의 감소·복구 또는 인명구조·의료구호 등 정부 차원에서 피해국을 긴급히 지원하는 모든 활동을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "해외재난"이란 대한민국 영역 밖에서 발생한 재해 또는 사고로 인한 신체 또는 재산상의 대규모 피해로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 자연재난: 가뭄·지진·태풍·홍수·화산활동 등 자연현상으로 인하여 발생한 피해 나. 사회재난: 자연재난 외에 분쟁·화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다) 등 대형사고나 감염병 확산 등으로 인하여 사회·경제적으로 광범위하게 발생한 피해 2. "인도적 지원"이란 해외재난으로 피해를 입은 사람들의 생명구조, 고통경감 및 존엄성 유지를 목적으로 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활동을 말한다. 가. 긴급구호: 해외재난으로 발생한 피해의 감소·복구 또는 인명구조·의료구호 등 정부 차원에서 피해국을 긴급히 지원하는 모든 활동 나. 재난 복구 및 조기회복: 긴급구호 외에 해외재난으로 피해를 입은 사람들이 일상생활을 조기에 회복하도록 지원하는 모든 활동 다. 재난 예방 및 위기 경감: 잠재적이거나 임박한 해외재난에 따른 피해를 예측하고 대비·경감하며 해외재난에 대응하는 역량과 체계가 강화되도록 지원하는 모든 활동 라. 만성재난지원: 해외재난의 피해가 장기간 지속되는 지역에서 국가 또는 지역사회의 대처능력이 불충분하여 피해를 입은 사람들을 지원하는 모든 활동

개정안 제2조 제1호에서 정하고 있는 "해외재난"의 개념은 현재 개정된 「해외긴급구호에 관한 법률」과 크게 다르지 않다. 그러나 개정안 제2조 제2호에서 정의하는 인도적 지원에 관한 내용은 우리나라가 지향해야 하는 인도적 지원의 범위를 제시하는 새로운 내용을 담고 있다. 즉, 제2호에 규정된 인도적 지원에는 "만성재난지원"까지도 포함되어 있어 HDP Nexus 이행을 실천하고자 하였다.[208]

208) 최계영 교수(서울대)는 현행 해외긴급구호법에서는 재난의 개념에 기후변화는 포함되어 있지 않는데, 기후변화와 자연재난은 원인과 결과이므로 인도적 지원을 할 수 있는 활동 중 기후변화로 인한 재난경감을

그런데 이처럼 개정안에서 “인도적 지원”에 관한 새로운 정의규정이 들어갔고 인도적 지원의 범위도 매우 넓게 설정되어 있지만 이러한 넓은 인도적 지원 개념에 대응하는 실체적인 규율이 개정안 전반적으로 충분히 이루어지지 않고 있다.

3) 인도적 지원의 기본원칙

현행	개정안
제4조(해외긴급구호의 기본원칙) 정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다.	**제3조(인도적 지원의 기본원칙)** 정부는 인도주의 원칙과 국제인도법 및 난민법 등 국제규범에 입각하여 해외재난에 대한 인도적 지원을 추진하여야 한다.

다음으로 현행 해외긴급구호법 제4조는 “정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다.”라는 기본원칙을 규정하고 있다. 이처럼 우리나라는 “국제적·경제적 위상을 고려하여”를 원칙으로 들고 있어 인도적 지원에는 어떤 정치·경제·군사적 목적도 개입되어는 안 된다는 독립의 원칙과 상충될 수 있음이 지적되어 왔다.[209]

이러한 문제를 해결하기 위해서 개정안은 인도적 지원의 기본원칙으로 “인도주의 원칙과 국제인도법 및 난민법 등 국제규범에 입각하여”라고 명시하면서 “국제적·경제적 위상을 고려하여”라는 표현을 삭제하고 있다. 여기에서의 인도주의 원칙은 UNOCHA 등이 제시하고 있는 인도(Humanity), 중립(Neutrality), 공평(Impartiality), 독립(Independence) 등을 의미한다.

이러한 개정안의 내용은 국제규범의 준수의지를 보여준다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 다만 국제인권법의 내용이 빠져 있는데, 국제인권법이 인도적 지원의 중요한 법원(source of law) 중에 하나라는 점을 고려하면 이 부분은 아쉬운 점이다.

포함시켜 만성재난까지로 범위를 더 확장하는 것이 적절해 보인다는 자문의견을 제시하였다. 자문일시: 2025.02.06. 장소: 온라인 줌회의.

209) 박명희, 2022: 3.

4) 국가의 책무

개정안 제4조(국가의 책무) ① 국가는 제3조의 인도적 지원의 기본원칙에 따른 조치를 적극적으로 마련하고 시행한다.
② 국가는 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 위기에 처한 사람을 우선하여 인도적 지원을 추진한다.
③ 국가는 인도적 지원의 추진에 있어 빈발하는 해외재난에 효과적으로 대응하기 위하여 유연하면서도 일관된 장기적 지원이 이루어지도록 노력한다.
④ 국가는 피해국 정부, 국제기구, 국내외 민간단체 등 인도적 지원을 이행하는 기관 간 협력 및 조정 강화를 통하여 인도적 지원을 체계적으로 추진함으로써 그 효과성이 향상되도록 노력한다.

다음으로 개정안은 국가의 책무 규정을 제4조에 두고 있다. 여기에서는 국가가 인도적 지원의 기본원칙에 따른 조치를 적극적으로 마련하고 시행하도록 하는 한편 보호원칙을 준수하고 효과적인 인도적 지원을 하도록 노력할 의무를 부과하고 있다. 법률에서 이처럼 '책무'라는 표현을 사용하는 경우에 관해 법제처는 법령안 심사기준에서 다음과 같은 기준을 제시하고 있다.

"국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 그 법령의 목적 달성을 위해 국가나 지방자치단체 등이 수행해야 할 책무 등을 정한 것이다. 이러한 규정은 국가나 지방자치단체 등이 담당해야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법 목적을 좀 더 효과적으로 달성하기 위해 두는 것이다. 국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 주로 각종 기본법에서 두어 그 법령이 달성하려는 정책의 수립과 집행 의무를 명시적으로 부여함으로써 그 법령의 목적을 달성하도록 강제하는 효과를 거두고, 아울러 국가발전과 국민복지 향상을 위해 정부의 적극적인 법령 집행을 유도하기 위해 두는 것이다."[210]

요컨대 '책무'라는 표현은 그 법령이 달성하려는 정책의 수립과 집행 의무를 명시적으로 부여함으로써 그 법령의 목적을 달성하도록 강제하는 효과를 거두는 데 목적이 있음을 알 수 있다. 그런데 '책무'라는 표현에 대해서 인도적 지원이 정책적 결정사항으로, 의무사항이 아님을 감안하여 국가의 '책무'가 아닌 국가의 '역할'로 조제목을 변경할 필요가 있다는 입장이 제시되고 있다.[211] 이와 관련해서는 다른 법률에서 책무라는 개념을 어떻게 활용하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

우선 「국제개발협력기본법」 제5조에서의 '국가의 책무'라는 제목하에 "국가 등은 제1조의 목적

210) 법제처(2023), 법령입안 심사기준, 69면.
211) 국회(2024), 검토보고서, 9면.

과 제3조의 기본정신 및 목표 등을 고려하여 국제개발협력 사업을 추진하여야 한다."라는 규정을 두고 있다. 이는 국가가 국제개발협력의 기본정신 및 목표를 준수하면서 국제개발협력을 추진하도록 노력해야 한다는 의미를 담고 있는데, 이러한 책무라는 표현이 사용된 것만으로 이러한 의무를 이행하지 못할 경우 국가에게 법적인 책임이 발생하는 것으로 보기는 힘들다.

다음으로 「행정기본법」도 '국가와 지방자치단체의 책무'라는 제목하에 다음과 같은 규정을 두고 있다.

> **행정기본법 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)** ① 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 적법절차에 따라 공정하고 합리적인 행정을 수행할 책무를 진다.
> ② 국가와 지방자치단체는 행정의 능률과 실효성을 높이기 위하여 지속적으로 법령등과 제도를 정비·개선할 책무를 진다.

위와 같은 「행정기본법」 제3조의 국가와 지방자치단체의 책무의 법적 성질에 대해서는 다음과 같은 견해가 제시되고 있다. 「행정기본법」 제3조가 국가나 지방자치단체에 구체적인 법적 의무를 부과하는 조항이라고 보기는 어렵다고 보면서도, 행정기본법 제3조 제1항과 제2항의 다음과 같은 차이가 있다는 지적이 있다. 제3조 제1항의 경우 국가나 지방자치단체는 행정주체로서 행정의 적법성과 실효성 등에 대한 책임을 진다는 점을 분명히 함으로써 행정수행의 기본적 이념과 방향을 정하고 행정의 책임성을 강조한 선언적 성격을 가지지만 제3조 제2항에 따른 법령 등의 정비·개선 책무는 더 구체적인 실천의무가 포함되어 있다는 점에서 단순한 선언적 규정으로만 이해할 수는 없다는 것이다.[212]

이러한 타 법률의 사례, 그리고 개정안 제4조에서 "…노력하여야 한다"라는 표현이 사용되고 있는 점을 고려하면 이를 법적인 의무를 부과하는 것으로 보기는 힘들고, 개정법의 목적이 더 효과적으로 달성되기 위한 취지로 보아야 할 것이다. 또한 개정안 제4조에서 규정하고 있는 책무의 내용들은 인도적 지원 분야에서 국제적으로 인정되고 있는 원리들을 담고 있고 이에 대한 책무규정을 넣을 경우에는 국제사회에 국제규범을 충실하게 이행하고자 하는 이미지를 줄 수 있다는 점에서 장점이 있다.

다만 외국법에서 이처럼 인도적 지원에 관한 책무규정을 법률에 두고 있는 사례를 찾아보기 힘든 것은 사실이다. 외교정책의 일환으로 인도적 지원이 활용되는 경향이 강해지고 있는 최근 추세를 고려할 때 책무 규정이 법률에 들어갈 경우 외교정책적인 수단으로 인도적 지원을 활용

212) 법제처(2021). 행정기본법 해설서, 60면.

할 여지가 줄어들 가능성이 존재하는 것도 사실이다. 결론적으로 책무규정을 포함시키는 장점과 단점을 종합적으로 고려하여 접근하는 것이 필요하다.

5) 인도적 지원 활동의 종류

현행	개정안
현행 제5조(해외긴급구호의 종류) ① 해외긴급구호는 다음과 같은 활동을 포괄한다. 1. 해외긴급구호대의 파견 2. 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 지원 3. 현금지원 4. 보건의료활동 5. 수송지원 6. 임시 재해복구 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	**개정안 제6조(인도적 지원 활동)** ① 인도적 지원은 다음 각 호의 활동을 포괄한다. 1. 긴급구호대의 파견 2. 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 지원 3. 현금지원 4. 보건의료활동 5. 위기상황에서의 교육 및 보호 활동 6. 수송지원 7. 재난 복구 및 조기회복 8. 재난 예방 및 위기경감 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 활동

개정안 제6조 제1항은 인도적 지원 활동의 종류를 정하고 있는데 여기에는 교육이나 예방, 위기경감 등 현재 발생한 재난에 대한 긴급구호만이 아니라 재난 복구 및 조기회복까지 포함하고 있어 인도적 지원 활동의 범위를 폭넓게 규정하고 있음을 확인할 수 있다.

6) 인도적 지원 기본대책의 수립

개정안 제7조에서는 인도적 지원 기본대책의 수립에 관해서 다음과 같은 규정을 두고 있다.

현행	개정안
현행 제6조(해외긴급구호기본대책의 수립 등) ① 외교부장관은 해외재난에 대비하여 제8조 제1항에 따른 민·관합동 해외긴급구호협의회의 심의를 거쳐 재난의 종류·규모·특성에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 해외긴급구호기본대책을 2년마다 수립하여야 한다. 1. 해외긴급구호대의 편성 2. 해외긴급구호인력의 발굴·육성·교육 훈련 3. 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 비축·보관·정비·검수 등 4. 구호인력·물품의 신속한 소집·수송 체계의 구축 5. 해외긴급구호에 필요한 재원의 확보 6. 민간 긴급구호단체와의 공조체계 구축 7. 해외긴급구호 관련 국제협력 8. 그 밖에 중앙행정기관 간의 협조체계구축 등 해외긴급구호에 관하여 대통령령으로 정하는 사항	**개정안 제7조(인도적 지원 기본대책의 수립 등)** ① 외교부장관은 해외재난에 대한 긴급구호 등 인도적 지원을 대비하여 제11조제1항에 따른 민·관합동 인도적 지원 협의회의 심의를 거쳐 재난의 종류·규모·특성에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 인도적 지원 기본대책(이하 "기본대책"이라 한다)을 2년마다 수립하여야 한다. 1. 긴급구호대의 편성 2. 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 비축·보관·정비·검수 등 3. 구호인력·물품의 신속한 소집·수송 체계의 구축 4. 긴급구호 등 인도적 지원에 필요한 재원의 확보 5. 민간 인도적 지원단체와의 공조체계 구축 6. 긴급구호 등 인도적 지원 관련 국제협력 7. 그 밖에 중앙행정기관 간의 협조체계 구축 등 인도적 지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 외교부장관은 제1항의 해외긴급구호기본대책을 관계 중앙행정기관의 장 등에게 통보하여 운영하게 하여야 한다. ③ 외교부장관은 다음 각 호의 사항이 포함된 해외긴급구호의 활동결과 및 평가결과를 매년 정기국회에 보고하여야 한다. 1. 해외긴급구호대 파견 인력, 소요예산 및 활동내역 2. 구호물품·장비 또는 현금 등 구체적인 지원내역 3. 보건의료활동 4. 민간 긴급구호단체와의 공조현황 5. 해외긴급구호 관련 개선사항 6. 그 밖에 해외긴급구호에 관한 중요 사항 ④ 외교부장관은 제3항에 따른 활동결과 및 평가결과를 해외긴급구호기본대책 수립 시 반영하여야 한다.	② 외교부장관은 기본대책을 관계 중앙행정기관의 장 등에게 통보하여 운영하게 하여야 한다. ③ 외교부장관은 매년 다음 각 호의 사항을 포함하여 인도적 지원의 활동결과를 평가하고, 인도적 지원의 활동결과 및 그 평가결과를 정기국회 개회 전까지 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 1. 긴급구호대 파견 인력, 소요예산 및 활동내역 2. 구호물품·장비 또는 현금 등 구체적인 지원내역 3. 보건의료활동 4. 민간 인도적 지원단체와의 공조현황 5. 인도적 지원 관련 개선사항 6. 그 밖에 인도적 지원에 관한 중요 사항 ④ 외교부장관은 제3항에 따른 활동결과 및 평가결과를 기본대책 수립 시 고려하여야 한다.

위 개정안 제7조에 대해서는 인도적 지원 기본대책을 2년마다 수립하고, 활동 결과를 평가하도록 규정하고 있는데, 예측 불가한 인도적 지원 수요의 특성을 고려할 때 동 규정은 현행대로 '해외긴급구호 기본대책의 수립 등'으로 유지하는 것이 적합하다는 견해가 제시되고 있다.[213]

그러나 위 개정안에서 인도적 지원의 범위를 재난 예방 및 위기 경감, 만성재난지원까지 넓힌 점을 고려하면 기본대책의 수립을 '해외긴급구호'에만 제한할 필요는 없다고 할 것이다. 다만 이처럼 인도적 지원 기본대책을 수립할 경우에 2년마다 수립하는 것이 적절한지, 5년마다 수립되는 국제개발협력 기본계획과의 관계를 어떻게 수립할 것인지의 문제는 남는다.

7) 인도적 지원 실태조사

개정안 제9조에서는 실태조사에 관한 규정을 다음과 같이 두고 있다.

현행법 제6조의3(실태조사) ① 외교부장관은 효율적인 해외긴급구호기본대책 수립·시행을 위하여 해외긴급구호와 관련된 사항에 대한 실태조사를 할 수 있다. ② 외교부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 관계 기관 및 단체의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ③ 제1항에 따른 실태조사의 범위와 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	**개정안 제9조(실태조사)** ① 외교부장관은 효율적인 기본대책 수립·시행을 위하여 긴급구호 등 인도적 지원과 관련된 사항에 대한 실태조사를 할 수 있다. ② 외교부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 관계 기관 및 단체의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ③ 제1항에 따른 실태조사의 범위와 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

213) 국회(2024), 검토보고서, 11면.

개정안 제9조에 따르면 해외긴급구호뿐만 아니라 인도적 지원에 대해 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 실태조사를 할 수 있게 되는데, 해외긴급구호의 경우 구호대 파견절차 등 점검이 필요한 사항이 있어 국내 실태조사가 필요한 반면 외교 정책적 고려하에 외교부가 실시하는 인도적 지원의 경우 국내 실태조사가 불필요하다는 점을 감안할 필요성이 있다는 지적이 있다.[214]

그러나 인도적 지원의 경우에도 외교부가 중심적인 역할을 하게 되더라도 외교적 정책과의 연계 등 공개 어려운 부분은 제외하고 관련 부처의 유관 업무에 대한 자료조사가 필요할 수 있다. 더구나 개발과 인도적 지원의 연계가 이루어질 경우에는 더더욱 관련 부처의 자료조사가 필요할 수도 있다. 이러한 점을 고려하면 외교부가 보다 효과적인 인도적 지원 방안을 검토하는 등의 경우, 국내 실태조사가 불필요하다고 단정할 수는 없다.

8) 인도적 지원 협의회

다음으로 개정안은 민·관합동 인도적 지원 협의회에 대해서 다음과 같은 규정을 두고 있다.

현행법 제7조(해외긴급구호의 개시) 외교부장관은 대통령령으로 정하는 대규모 해외재난이 발생하여 피해국 또는 국제기구로부터 구호를 요청받거나 구호가 필요하다고 판단하면 제8조 제1항에 따른 민·관합동 해외긴급구호협의회를 소집할 수 있다.	**개정안 제10조(민·관합동 인도적 지원 협의회 소집)** 외교부장관은 해외재난이 발생할 우려가 현저하거나 해외재난이 발생하여 피해국 또는 국제기구로부터 긴급구호 등 인도적 지원을 요청받거나 인도적 지원이 필요하다고 판단하면 제11조제1항에 따른 민·관합동 인도적 지원 협의회를 소집할 수 있다.
현행법 제8조(민·관합동 해외긴급구호 협의회) ① 정부는 대통령령으로 정하는 대규모 해외재난과 관련하여 해외긴급구호의 원활한 수행에 필요한 기본적 사항을 심의·의결하기 위하여 민·관합동 해외긴급구호협의회(이하 "협의회"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. ② 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 해외긴급구호의 제공 여부에 관한 사항 2. 해외긴급구호의 내용 및 규모에 관한 사항 3. 중앙행정기관과의 협조 방안에 관한 사항 4. 정부와 민간 간 협력 방안에 관한 사항 5. 해외긴급구호기본대책에 관한 사항 6. 해외긴급구호활동결과에 대한 평가 7. 그 밖에 해외긴급구호에 관한 중요사항 ③ 협의회의 위원장은 외교부장관이 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원, 관련 법인·단체	**개정안 제11조(민·관합동 인도적 지원 협의회)** ① 정부는 해외재난과 관련하여 긴급구호 등 인도적 지원의 원활한 수행에 필요한 기본적 사항을 심의·의결하기 위하여 민·관합동 인도적 지원 협의회(이하 "협의회"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. ② 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 긴급구호 등 인도적 지원의 제공 여부에 관한 사항 2. 긴급구호대 파견 등 인도적 지원의 내용 및 규모에 관한 사항 3. 중앙행정기관 간의 협조 방안에 관한 사항 4. 정부와 민간 간 협력 방안에 관한 사항 5. 인도적 지원 기본대책에 관한 사항 6. 인도적 지원 활동결과에 대한 평가 7. 그 밖에 인도적 지원에 관한 중요사항

214) 국회(2024), 검토보고서, 11면.

의 장 및 관련 분야의 전문가 중에서 대통령령으로 정한다. ④ 협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③ 협의회의 위원장은 외교부장관이 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원, 관련 법인·단체의 장 및 관련 분야의 전문가 중에서 대통령령으로 정한다. ④ 그 밖에 협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개정안에서는 민·관합동 인도적 지원 협의회의 소집요건 중의 하나로 '해외재난이 발생할 우려가 현저한 경우'를 추가하고 있다. 이에 대해서 외교부는 소집 대상에 대한 기준이 불분명해질 가능성이 있고, 나아가 협의회 소집이 불필요하게 확대될 가능성을 고려하여 현행대로 대규모 해외재난 발생 시에만 협의회를 소집토록 규정하는 것이 법의 안정적 적용 측면에서 적합할 것으로 보인다는 입장이다.[215] 개정안에서 인도적 지원의 범위가 넓어지는 측면을 고려하면 이러한 경우에 모두 민·관합동 인도적 지원 협의회의 소집을 요구하는 것은 효율적이지 못한 측면이 존재하는 것이 사실이다. 인도적 지원의 경우 신속성과 효율성이 핵심이므로 외교부를 중심으로 최대한 효율적인 운영이 되도록 하는 것이 바람직해 보이며 이러한 점에서 협의회의 소집요건에 대한 더 면밀한 검토가 요구된다.

전반적으로 개정안 제5조부터 제20조까지의 규정은 기존의 민·관합동 해외긴급구호협의회, 해외긴급구호본부, 해외긴급구호대를 각각 민·관합동 인도적 지원 협의회, 긴급구호본부, 긴급구호대로 그 명칭을 변경한 것인데, 해외긴급구호대 파견을 위한 절차적인 사항과 더 상위개념인 인도적 지원의 실질적인 내용이 혼재되어 있어, 부적합한 부분은 없는지 검토가 필요하다는 지적이 있다.[216]

라. 인도적 지원 관련 법제도의 개선방안

1) 개관

인도적 지원 관련 법제도의 개선방안은 크게 네 가지의 방안을 생각해 볼 수 있다. 현행 해외긴급구호법을 인도적 지원 전반을 규율하는 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하는 방안(1안), 현행의 해외긴급구호법 및 「국제개발협력기본법」의 법체계를 그대로 두면서 인도적 지원에 관해서 별도의 기본법을 제정하는 방안(2안) 「국제개발협력기본법」에 인도적 지원에 관

215) 국회(2024), 검토보고서, 11면.
216) 국회(2024), 검토보고서, 10-11면.

한 내용을 추가하여 개정하는 방안(3안), 현행의 해외긴급구호법 및 「국제개발협력기본법」의 법체계는 그대로 두면서 인도적 지원에 관해서는 현재와 같이 정책문서를 통해서 다루는 방안(4안)이 그것이다.

향후 법제도 개선의 논의과정에서는 이러한 네 가지 방안 각각의 장점과 단점을 면밀하게 고려할 필요가 있다. 이하에서는 각 안에 의할 경우 고려해야 할 법제도 개선사항들을 검토해 보도록 한다.

2) 현행 해외긴급구호법을 인도적 지원 전반을 규율하는 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하는 방안(1안)

이 방안은 기본적으로 국회에 제출된 개정안과 같은 방식을 채택하는 것인데 이러한 입법례를 해외에서 찾아보기는 힘들지만 제대로 입법이 될 경우에는 선도적인 입법이 될 수 있다. 더 구체적으로 개정방안을 검토해 보면 다음과 같다.

가) 인도적 지원의 개념 확대에 따른 규정 보완

개정안에서 인도적 지원의 범위를 재난 예방 및 위기경감, 만성재난지원까지 넓혀서 규정하고 있는 것(제2조 제2호)은 국제사회 규범의 추세를 고려할 때 원칙적으로 바람직하다고 할 수 있다. 그런데 이렇게 인도적 지원의 범위를 넓히게 될 경우에는 개발협력과 중첩이 되고, 이 경우 「국제개발협력기본법」과 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」의 관계가 문제될 수밖에 없다.

이 경우 일반법과 특별법의 관계로 보아 인도적 지원에 관해서는 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」이 우선 적용되도록 하는 것이 필요한데, 개정안에도 제5조에서 이러한 취지의 규정을 두고 있다. 그러나 재난 예방 및 위기경감, 만성재난지원에 관해 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」(안)에서 충분한 규정을 두고 있지 않기 때문에 어디까지가 우선 적용되고, 어디까지는 「국제개발협력기본법」이 그대로 적용되는지 명확하지 않으므로 이를 명확하게 하는 것이 필요하다.[217]

만성재난에 대한 지원과 개발협력을 엄밀하게 구분하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 개념적으로 이를 구분하려는 시도를 하기 보다는 만성재난은 인도적 지원에 관한 법률에서 정의규

217) 그러나 백진주 변호사(자문일시: 2024.12.17. 장소: 이화여대 법학관)와 최계영 교수(서울대, 자문일시: 2025.02.06. 장소: 온라인 줌회의)는 개정안과 같이 인도적 지원을 포괄하는 법이 만들어지더라도 실제로 국제개발협력기본법과의 충돌문제가 심각하게 발생하지 않는다는 자문의견을 제시하였다. 개정안이나 국제개발협력기본법에서 인도적 지원에 관한 내용이 그렇게 상세하지는 않기 때문이다.

정을 두는 이상 이 법에 따른 절차 등이 국제개발협력기본법에 따른 절차보다 우선적으로 적용되도록 하는 것이 바람직하다.

나) 인도적 지원의 기본원칙 및 국가의 책무

개정안에서는 인도적 지원의 기본원칙(제3조)과 국가의 책무(제4조)에 관한 규정을 두고 있는데, 기본원칙에 국제인권법이 추가되는 것이 필요하다. 또한 인도주의 원칙의 구체적인 내용(인도, 공평, 독립, 중립)도 명시해 주는 것이 필요하다. 앞서 보았듯이 국가의 책무규정의 경우 이를 두는 것에 대해서는 외교정책의 탄력성을 고려하여 신중하게 접근하는 것이 필요하다.

다) 긴급구호 중심 구조의 극복

개정안에서는 기존 해외긴급구호법의 개정을 통해 인도적 지원을 포괄하여 규율하려다 보니 여전히 해외긴급구호 중심으로 규정이 구성되어 있다. 인도적 지원 기본대책도 긴급구호대 위주로 되어 있으며(제7조), 긴급구호본부(제13조), 긴급구호대의 편성 및 파견(제14조), 긴급구호대장(제15조) 등 긴급구호가 주를 이루고 있다. 긴급구호가 인도적 지원에서 중요한 위치를 차지하고 있는 것은 사실이지만 개정안과 같이 인도적 지원의 범위를 넓히게 될 경우에는 긴급구호 이외의 사항에 관한 규율이 더 구체적으로 이루어질 필요가 있다.

라) 역할 분담

개정안에는 인도적 지원에 관한 외교부, KOICA, 시민단체의 역할 분담 등에 관한 내용이 충분히 담겨 있지 않다. 권한의 위임, 위탁에 관한 규정(제19조)에서 외교부가 KOICA에 권한의 일부를 위탁할 수 있는 근거규정을 두고 있으나 구체적으로 어떤 권한이 위임, 위탁되는지는 설명되고 있지 않아 이 부분을 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 취약국가 지원과 관련하여 국무부와 USAID 간의 역할 분담에 관한 규정을 두고 있는 미국의 글로벌취약법은 중요한 참고자료가 된다고 할 수 있다.

마) 인도적 지원 기본대책 수립 관련

개정안에서는 인도적 지원 기본대책의 수립(제7조)에서 긴급구호 등 인도적 지원에 필요한 재원을 확보하도록 하는 내용이 기본대책에 들어가도록 하고 있으나 이 규정만으로 인도적 지원을 위한 재정확보가 안정적으로 될 수 있을지는 불분명하므로 재원확보에 관한 더 구체적인 규정을 둘 필요가 있다.

또한 인도적 지원의 개념 확대에 따라 인도적 지원 기본대책의 수립은 필요할 것으로 보이나 개정안에서 2년 주기로 기본대책을 수립하도록 하고 있는 것이 적절한지 검토가 필요하다. 5년 주기로 수립되고 있는 「국제개발협력기본법」의 국제개발협력 기본계획(제8조)과 긴밀하게 연계되는 것이 필요하기 때문이다. 물론 인도적 지원의 사이클이 개발협력의 그것에 비해서 원칙적으로 짧기는 하지만 만성재난의 경우에는 중장기적인 관점이 필요할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 개정안에서도 국가의 책무 중에 하나로 '일관된 장기적 지원'이 강조되고 있음을 볼 수 있다.

3) 인도적 지원에 관한 별도의 기본법을 제정하는 방안(2안)

이 안은 해외긴급구호법을 그대로 둔 상태에서 인도적 지원에 관한 기본법을 별도로 제정한다는 점에서 해외긴급구호법을 개정하여 인도적 지원 기본법을 제정하는 안(1안)과는 차이가 있는 방안이다.

해외긴급구호법을 그대로 둔 상태에서 인도적 지원에 관한 기본법을 별도로 제정할 경우에도 기본적으로 1안에서 제시하였던 법제개선방안들이 원칙적으로 그대로 적용된다고 할 것이다. 따라서 1) 인도적 지원의 개념 확대에 따른 규정 보완이 필요하며, 2) 인도적 지원의 기본원칙에 국제규범의 내용이 충실하게 반영되어야 하며, 3) 인도적 지원에 관한 외교부, KOICA 간의 역할 분담 등에 관한 내용이 충분히 담겨야 하고, 4) 인도적 지원에 관한 기본계획의 수립 주기 등과 관련하여 「국제개발협력기본법」의 국제개발협력 기본계획(제8조)과 긴밀하게 연계되도록 하는 것이 필요하다.

나아가 2안으로 갈 경우 해외긴급구호법과 인도적 지원에 관한 기본법의 관계가 명확해질 필요가 있다. 이는 해외긴급구호법(특별법)과 인도적 지원에 관한 기본법(일반법)의 관계로 구성하면 될 것으로 보인다. 즉, 해외긴급구호에 대해서는 인도적 지원에 관한 기본법에 앞서서 해외긴급구호법이 적용되는 구조로 가는 것이 바람직하다.

동시에 같은 맥락에서 해외긴급구호법의 내용과 차별화를 기하는 것도 필요하다. 예를 들어 민·관합동 인도적 지원 협의회의 소집을 모든 인도적 지원에 적용하는 것이 적절한지는 의문이라고 할 수 있으므로 이에 관한 규정을 인도적 지원 기본법에 두는 것에 대해서는 신중하게 접근하는 것이 필요하다.

4) 기타 방안

1안과 2안 이외의 기타 방안으로 「국제개발협력기본법」에 인도적 지원에 관한 내용을 추가하여 개정하는 방안(3안), 인도적 지원에 관해서 현재와 같이 정책문서를 통해서 다루는 방안(4안) 등을 들 수 있다.

3안(「국제개발협력기본법」의 개정을 통해 인도적 지원 규율)은 「국제개발협력기본법」에서 개발협력과 인도적 지원을 통합적으로 다루게 되는 것이나, 개발협력과 인도적 지원의 차별화된 특성 및 효율적 이행체계 고려 시 어려움이 따를 것으로 예상된다. 현재 「국제개발협력기본법」은 무상원조와 유상원조에 따라 주관기관이 나누어져 있고(무상원조는 외교부, 유상원조는 기획재정부), 주요 사항의 심사 및 의결은 국무총리실 산하의 국제개발협력위원회에서 담당하는 구조이다. 이러한 구조에서 3안에 따르면, 인도적 지원은 원칙적으로 무상원조로 보게 될 것이나, 「국제개발협력기본법」의 복잡한 거버넌스 체계하에서 인도적 지원의 핵심인 신속성이 저해되어 효과성과 효율성이 저해될 단점이 있다.

만약 3안을 채택할 경우에는 우선 '국제개발협력'과 '인도적 지원'의 개념의 관계가 정립될 필요가 있다. 개념 정립과 관련해서 국제개발협력을 인도적 지원의 상위개념으로 볼 것인지, 아니면 인도적 지원과 국제개발협력을 구분하여 볼 것인지가 문제가 된다. 국제개발협력을 인도적 지원의 상위개념으로 볼 경우 인도적 지원의 고유한 특성이 제대로 반영되지 않는 문제가 발생할 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 또한 「국제개발협력기본법」에 인도주의 4대 원칙에 관한 내용이 들어가는 것이 필요한데 개발협력과 서로 다른 사업 활동 및 이행체계를 담는 데에는 많은 도전과제가 있을 것으로 보여진다.

3안을 채택할 경우에는 「국제개발협력기본법」에서는 국제개발협력 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있다(제8조). 비교적 짧은 주기를 특징으로 하는 인도적 지원의 경우에 이러한 주기가 적절치 않을 수 있어, 국제개발협력 기본계획에 인도적 지원에 관한 내용이 포함되도록 하여 개발과 인도적 지원이 유기적으로 연계되도록 하는 작업도 필요하다.

이처럼 3안을 채택할 경우에는 「국제개발협력기본법」 측면에서 여러 가지 개선이 필요하다. 무엇보다 주요 타 공여국의 경우에도 인도적 지원은 외교부 주도로 이루어지고 있음을 고려 시, 국제개발협력위원회를 중심으로 한 정책조정이 강조되고 있는 현행 「국제개발협력기본법」에서 인도적 지원을 포괄적으로 다루는 것은 한계가 있다.

인도적 지원에 관해서 현재와 같이 정책문서를 통해서 다루는 방안(4안)은 현행 해외긴급구호법과 「국제개발협력기본법」의 법체계는 그대로 두면서 인도적 지원은 현재와 같이 주로 정책문서를 통해 규율하는 방안이다. 이 안은 법률의 개정을 특별히 요하지 않는다는 점에서 장점이 있는 방안이라고 할 수 있다. 이 경우 현재의 정책문서를 보완하는 정도로 개선을 모색해 볼 수 있다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 해외국가의 경우에는 주로 정책문서를 근거로 하여 인도적 지원이 이루어지고 있지만 우리나라도 그러한 방향으로 하는 것이 타당한지는 의문이 제기된다. 우리나라의 경우에는 각 부처가 법률을 관장하고 있는데, 법률상 근거가 없는 상태에서 적극적으로 업무를 수행하는 것을 주저하는 경향이 있고 법적 기반을 근거로 사업이 수행될 경우 사업추진의 안정성과 효율성을 제고해 갈 수 있다는 점도 고려해야 한다.

이러한 점을 고려하면 현행 해외긴급구호법과 「국제개발협력기본법」의 법체계는 그대로 두면서 인도적 지원은 현재와 같이 주로 정책문서를 통해 규율하는 방안은 현재의 인도적 지원 체계를 선진화하는 데에 한계를 가질 수밖에 없다.

6) 각 방안에 대한 전문가 의견

위 방안들에 대해서는 총 8명의 법률 전문가[218]들의 견해를 청취하였다. 이 중에서 4명의 전문가들에 대해서는 위 네 가지 개선방안의 장단점 및 해외긴급구호법 개정안의 주요쟁점에 대해서 심층 서면 인터뷰를 시행하였는데 그 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

가) 각 개선방안의 장단점에 대한 의견

1안과 2안의 개선방안에 대해서는 다음과 같은 의견들이 제시되었다.

218) 백진주(변호사, 전 KOICA 변호사 근무), 최계영(서울대 법전원 교수), 임성훈(서강대 법전원 교수), 김영석(이화여대 법전원 교수), 유욱 변호사(법무법인 태평양 변호사, 전 국제개발협력 위원회 위원), 박광동(한국법제연구원 연구위원, 전 국제교류협력팀장), 임현 교수(고려대 행정학과 교수), 조혜신 교수(한동대 법학부 교수) 등이다. 이들 전문가들은 국제개발협력 및 인도적 지원 분야에 경험이 풍부한 법률전문가들이다.

〈표 Ⅳ-3〉 인도적 지원 법제도의 개선방안에 대한 의견

구분	세부 내용
1안에 대한 의견	1. 1안이 바람직하다고 생각함. 해외긴급구호법이 인도적 지원에 관한 내용을 규정하는 법이므로 이 법에 인도적 지원에 관한 사항을 규정하는 것이 법체계에 부합하고, 국제개발협력기본법의 경우 일부 인도적 지원에 관한 사항과 관련이 있기는 하지만 개발협력 중 인도적 지원은 일부에 불과하므로 해외긴급구호법이 아니라 개발협력기본법에 인도적 지원에 관한 내용을 규정하는 것은 법체계에 부합하지 아니하는 것으로 생각되기 때문임. 2. - 1안이 보다 설득력 있다고 판단함. 인도적 지원 사업에 대한 우리 정부의 의지를 대외적으로 천명한다는 상징적 의미의 중요성도 간과할 수 없고, 향후 이 사업의 고유한 성격을 고려한 추진 체계, 원칙, 내용 등을 체계적으로 갖추어 나갈 수 있다는 점도 중요한 장점으로 생각됨. - 국제개발협력법과의 중첩이 발생한다 하더라도, 그것이 실제로 사업 추진에 중대한 문제가 되는 일이 실제로 발생할지는 의문이고, 설사 중첩의 문제가 발생한다 하더라도 일반법-특별법의 관계로 파악하거나, 사안에 따라서는 관련 부처 혹은 부서 간 의사소통을 통해 해결을 도모할 수 있는 일이 아닐까 싶음. 3. - 인도적 지원의 범위를 어떻게 둘 것인가에 따라 달리 정할 수 있으나 「해외긴급구호에 관한 법률」상의 해외긴급구호는 「국제개발협력기본법」상의 긴급재난구호를 포함한다고 볼 수 있음. 또한, 다른 법률과의 관계에서도 「해외긴급구호에 관한 법률」이 「국제개발협력기본법」에 우선 적용된다고 볼 수 있음(일반법과 특별법 관계). - 인도적 지원 법제는 지원법제로서의 성격이 부여된다는 측면에서 기본법 구조보다는 특별법의 독립된 법률의 구조가 효율적 정책의 입법적 효력 발생 측면에서 타당함. 4. - 먼저 '인도적 지원'의 개념과 범위를 설정하고, ① 이를 포함할 수 있는 법률이 있다면 그 법률에서 규율하거나, ② 기존 법률의 목적 및 규율대상과 동질성이 있어 규율범위를 확대하여 이를 포함할 수 있는 법률에서 규율하는 방법이 있다고 생각됨. 또한 ③ 법률의 소관부서가 인도적 지원을 소관 사무로 하고 있는지도 고려가 필요함. - 현행 해외긴급구호법과 국제개발협력기본법 모두 인도적 지원을 포함하고 있다고 보기는 어려우며, 인도적 지원의 개념을 재난으로 인한 피해에 대한 지원에 중점을 두는 경우 해외긴급구호법이 보다 동질성을 갖는 법률이라고 생각됨. - 또한 현재 외교부와 그 소속기관 직제에 따를 때, 인도적 지원에 관한 사무는 개발협력국의 사무이며(제26조 제3항 제7호), 동 직제 시행규칙은 인도적 지원 사무를 개발협력국 중 다자협력·인도지원과장의 소관으로 규정하고 있음(제22조 제9항 제8호, 제9호). 해외긴급구호에 관한 사무도 다자협력·인도지원과장의 사무로 규정하고 있어 사무분장에 따를 때에도 해외긴급구호법의 확대를 통해 인도적 지원에 관한 법적 근거를 마련하는 것이 체계적일 것이라 생각됨.
2안에 대한 의견	1. 2안에 따르면 해외긴급구호법과 인도적 지원에 관한 기본법에 별도로 있게 되는 것인데, 성격상 해외긴급구호가 인도적 지원의 중요한 한 부분이라는 점에서 굳이 별도의 법으로 입법하는 것보다 해외긴급구호의 내용을 확장하여 해외 인도적 지원에 관한 법률로 하고 거기에 긴급구호의 내용을 포함하는 것이 법체계상 복잡하지 않고 일관된 것으로 생각됨. 2. 1안과 비교해 볼 때 2안에 더 타당성이 있는지 다소 의문임. '해외긴급구호'와 '인도적 지원'은 엄밀히 말해 다른 차원에 있는 개념이면서도, '인도적 지원의 성격을 갖는 해외긴급구호'도 있는 것이어서 두 성격을 모두 갖는 경우가 상당히 많을 것이라는 생각이 듦. 그렇다면 이렇게 개념적으로 빈번하게 연결될 수 있는 두 법률을 별도로 제정한다면 적용관계가 명확하지 않은 경우도 생길 수 있어서 그다지 바람직해 보이지 않음. 직관적으로도 해외재난 시 인도적 지원 차원에서 이루어지는

구분	세부 내용
	구호활동이 '해외긴급구호'라고 이해하는 것이 자연스럽기 때문에 이 두 법을 분리하는 것은 어색한 측면이 있어 보임. 3. - (가칭)「인도적 지원 기본법」 제정의 경우「국제개발협력 기본법」 등과의 관계 설정 및 범위 등에 대한 문제 제기가 가능함. 즉, (가칭)「인도적 지원 기본법」과「국제개발협력 기본법」과의 관계를 어떻게 볼 것인지, 양 법률의 적용 범위를 어떻게 볼 것인지에 따라 관련 법령에 대한 관계 설정이 되기 때문에 이에 대한 깊은 숙의 과정이 필요함. -「해외긴급구호에 관한 법률」상에 인도적 지원에 대한 범위 확대 및 법률 제명의 개정 등을 통하여 인도적 지원 등에 대한 법적 근거 마련이 가능함에도 불구하고, 개별적인 기본법을 만들고 이로 인한 다른 법령들과의 관계 구축에 대한 혼란을 가중할 만큼의 입법적 필요성에 대한 논의가 아직은 적음. - 인도적 지원 분야에서 지진사태에 대한 긴급대응과 같은 긴급구호와 재난에 대한 예방시스템 구축 등 만성재난에 대응한 지원의 성격이 많이 다르기 때문에 (가칭)「인도적 지원 기본법」을 제정하는 것에 대해서는 이러한 문제를 해결하기 위해서는 집행법인 관리법 또는 지원법의 실체법적 구속력 있는 개별법이 필요하다는 측면 및 입법의 경제성과 국민들의 이해의 접근성 등을 고려하면 현행 해외긴급구호법을 확대 개편하여「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하는 방안(1안)이 더 입법적 측면에서 타당함. 4. - 인도적 지원에 관한 기본법의 마련을 통해 인도적 지원에 관한 법제가 체계화될 수 있는 장점이 있음. 다만 기본법과 해외긴급구호법, 국제개발협력기본법 국제연합평화유지활동 참여에 관한 법, 한국국제협력단법 등의 관계가 체계적으로 설정될 필요가 있음. - 이 법률들을 포함하여 인도적 지원에 관한 기본원칙과 공통적으로 적용될 수 있는 사항을 기본법에서 담고 기본법과 개별법의 관계로 설정되는 것인지, 현재 다른 개별법에서 규율하고 있는 내용은 제외하는 것인지가 검토가 되어야 함. - 모든 인도적 지원에 관한 기본법으로서의 성격을 갖는 경우 각 인도적 지원이 갖는 성질의 차이로 공통적인 기본적인 사항들을 하나의 법률 규모로 규정할 수 있을지를 생각해 보아야 함. - 현재 다른 개별법에서 규율하고 있는 내용을 제외한 인도적 지원에 관한 사항을 규정하는 경우에는 그러한 인도적 지원 조치들은 정책적 판단이 중요한 경우가 대다수일 것 같아서 모두 법의 영역으로 가져오는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요함.
기타 의견	1. 인도적 지원에 관한 법률의 명칭 -「해외긴급구호에 관한 법률」에서「해외긴급구호 등 인도적 지원에 관한 법률」로 제명 변경: 해외긴급구호 및 그 밖의 인도적 지원에 관한 법률임을 간결하게 표시함. 다만 해외긴급구호와 인도적 지원이 어떠한 관계성을 가지는가에 대한 해석에 따라 법률제명이 변경될 수 있음. -「해외긴급구호에 관한 법률」에서「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 제명 변경. - 해외재난을 범위화하여 인도적 지원을 하는 것을 표기하는 방식임. 다만 해외재난의 범위를 무엇으로 하느냐에 따라 그 범위가 협소해질 우려가 있음. - 인도적 지원의 확장이라는 측면과 법률명의 명확성 측면에서 1안이 타당함. 2. 인도적 지원에 대한 법적 근거를 해외긴급구호법의 확대 개정을 통해 마련하는 것이 체계적일 것이라고 의견을 드렸으나 재난구호 후의 재정착을 위해서는 해외긴급구호법과 국제개발협력기본법, 한국국제협력단법에 근거한 조치들이 효과적으로 연계될 필요성이 있다고 생각됨. 따라서 해외긴급구조법의 개정을 중심으로 하더라도 세 개의 법률에 대한 논의가 함께 이루어지는 것이 필요하며, 해외긴급구호법상 인도적 지원의 범위를 적정하게 규정을 운영하고 국제개발협력기본법과 효과적으로 연계될 수 있도록 운영하는 것이 중요하다고 보여짐. 3. 인도적 지원도 큰 틀에서 보면 국제개발협력지원의 하나라고 볼 수 있는데, 우리나라의 국제개발협력지

구분	세부 내용
	원 예산의 규모가 4조 원이 넘어설 정도로 커진 반면 그 평가 및 검증 체계가 과연 규모에 걸맞게 작동되고 있는지 매우 의문임. 국내에서 발주되는 국가계약의 경우 감사원이 최종 검증기관으로서 역할을 하고 있으나 국제개발협력의 경우 수원국 정부가 주체가 되고 수원국에서 개발 지원이 대부분 이루어지게 되어서 감사원 등 검증기관이 개입할 수 없게 됨에 따라 관리 감독의 사각지대가 발생하게 되는바, 개발협력 지원의 전체 규모 및 개별 사업의 규모(100억 이상 다년 프로젝트 다수)를 고려하면 국제사회의 평가, 검증 체계를 연구하고 이를 우리의 경우에도 도입하여 투명하고 효율적인 국제개발협력 지원이 이루어지는 체계를 신속히 마련할 필요가 있다고 생각함.

위 자문의견들을 정리해 보면 1안과 2안에 초점을 맞추어서 의견을 주로 제시하였다. 1안을 지지하는 견해에서는 2안처럼 해외긴급구호에 관한 법과 인도적 지원에 관한 법을 별도로 둘 경우 법체계가 지나치게 복잡해질 우려가 공통적으로 제기되었다.

2안을 긍정적으로 보는 견해에서는 인도적 지원에 관한 기본법의 마련을 통해 인도적 지원에 관한 법제가 체계화될 수 있는 장점이 있다는 것이다. 다만 인도적 지원에 관한 기본법과 해외긴급구호법, 국제개발협력기본법 국제연합평화유지활동 참여에 관한 법, 한국국제협력단법 등의 관계가 체계적으로 설정될 필요가 있다는 점이 동시에 지적되고 있다.

그리고 인도적 지원에 관한 '기본법'보다는 '특별법' 형식을 채택하는 것이 바람직하다는 견해, 인도적 지원에 관한 단일의 법을 만들 경우에 법률의 명칭도 중요하다는 점이 언급되고 있다.

나) 해외긴급구호법 개정안의 주요쟁점에 대한 의견

국회에 제출되어 있는 해외긴급구호법 개정안에 대해서는 1) 인도적 지원은 어디까지나 정부의 외교정책에 따라 이루어지는 것으로 보아야 하기 때문에 '책무'라는 표현을 법에서 사용하는 것이 적절한지 여부가 문제 되고 있고, 2) 민관합동 긴급구호협의회는 긴급구호에 초점이 맞추어진 것으로 보아야 하기 때문에 이러한 민관합동협의회를 모든 인도적 지원에 적용하는 것은 적절한지 여부가 문제 되고 있다. 이들 주요쟁점에 대한 전문가들의 의견을 참고하면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-4〉 해외긴급구호법 개정안의 주요쟁점에 대한 의견

구분	세부 내용
책무성에 대한 의견	1. 헌법 제5조 제1항은 "대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다"라고 하여 국제평화주의 및 국제법질서의 존중을 내용으로 하는 평화국가원리를 대한민국의 기본원리로 규정하고 있고, 인도적 지원은 국제법질서의 중요한 부분인바, 이러한 헌법상 평화국가원리에 비추어 "책무"라는 문구가 바람직한 것으로 생각함. 다만 책무라는 용어를 사용하는 문제는 그리 본질적인 문제로 보이지 아니함. 보다 본질적인 것은 인도적 지원의 규모와 내용을 선진국 수준으로 끌어올릴 수 있도록 예산과 지원체계를 갖추는 것이라고 생각함. 2. - 인도적 지원에 관한 국가의 책무 규정을 마련할 때, '책무' 자체의 문언 의미에 집중할 수도 있겠으나 인도적 지원이 갖는 본질적 특성, 즉 엄격한 구속력이 부여되기 어려운 성격을 고려하여 국가의 책무 규정을 마련하고 해석할 수 있다고 생각됨. 그러한 측면에서는 현재 제출된 개정안의 규정방식도 가능할 수 있다고 생각되고, 북한인권법의 규정이 참고가 될 수도 있을 것이라 생각됨. 북한인권법의 경우 책무 규정과 인도적 지원에 관한 규정을 원칙적으로 노력의무로 규정하고 있음(제2조, 제8조). - 다만 해외긴급구호법 개정안과 같이 인도적 지원의 기본원칙과 책무규정을 별도로 마련할 것인지는 검토가 필요할 것으로 생각됨. 개정안 제3조와 제4조는 중복되기도 하고 연결되기도 해서 하나의 조문에서 규정하는 방안도 검토할 필요가 있다고 봄. 3. 인도적 지원은 정부의 외교정책의 성격을 가지고 있으나 국제규범, 국제적 관계 등을 고려한다면 책무의 성격을 가지고 있다고 할 수 있음. 「국제개발협력기본법」 제5조에서도 국가의 책무를 규정하고 있음. 4. '책무'라는 표현은 일반적으로 법률에서 '법적 의무'가 아님을 의식적으로 표명하기 위해 사용하는 개념임. 비단 국제개발협력기본법이나 행정기본법뿐 아니라 다른 경제 관련 법제 영역에서 그러한 용례를 가지고 있기 때문에 '책무'라는 표현을 굳이 피할 필요는 없음. 오히려 그러한 일반적 개념이 아닌 낯선 개념을 사용할 경우에는 두 개념의 차이를 둘러싼 해석상 의문을 불러일으킬 여지도 있을 것임.
민관합동 협의회에 대한 의견	1. 개정안 제10조에 의하면 협의회는 피해국 또는 국제기구로부터 요청받거나 외교부 장관이 인도적 지원이 필요하다고 판단할 경우 소집되는 것이므로 개정안 제10조와의 연관성 속에서 보면 협의회가 모든 인도적 지원에 적용되는 것은 아니라고 생각됨. 따라서 굳이 모든 인도적 지원에 적용된다고 규정할 필요는 없고 과거 운영의 경험에 비추어 현행법과 같이 "대통령령으로 정하는 대규모 해외재난"을 규정할 필요가 있는지 검토가 필요해 보임. 2. 법률의 틀을 긴급구호에서 인도적 지원으로 확대하는 경우 협의회의 명칭도 민관합동 인도적 지원 협의회로 하는 것이 체계적일 것이라 생각됨. 또한 긴급구호에 해당하지 않는 경우에도 협의회의 절차를 거치는 것이 필요한 사항이 있을 것이기 때문에 법률에서 포괄적으로 규정하고 하위법령에서 위원회 절차를 거쳐야 할 사항의 범위를 구체화하는 방안, 또는 미리 어느 정도 구분이 가능하다면 법률에서 위원회 절차를 거쳐야 할 사항의 중요한 내용을 규정하고 하위법령에서 보다 구체화하는 방안 등을 생각해 볼 수 있음. 3. 민관합동 긴급구호협의회가 모든 인도적 지원에 적용하는 것은 적절하지 않다는 것은 인도적 지위를 「해외긴급구호에 관한 법률」의 일부 개정을 고려하지 않는 상황에서는 타당한 견해임. 다만 법의 개정 시에 인도적 지원에 대한 범위가 정해질 것이고 이에 대하여 민관합동 긴급구호협의회의 기능 사항을 개정하면 입법적 측면에서 문제가 될 사항은 아닐 것임.

‘책무’라는 표현을 사용하는 것에 대해서는 그 필요성을 긍정하는 견해와 반드시 필요하지는 않다는 견해가 나누어지고 있음을 볼 수 있다. 다만 해외긴급구호법 개정안과 같이 인도적 지원의 기본원칙과 책무규정을 별도로 마련할 것인지는 검토가 필요하다는 견해가 제시되고 있다.

민관합동협의회가 모든 종류의 인도적 지원에 적용되는 것은 바람직하지 않다는 점에 대해서는 어느 정도 의견이 일치한다고 할 수 있다. 그러나 동시에 해외긴급구호에 한정해서만 민관합동협의회가 적용되어야 하느냐라는 문제에는 의문이 있을 수 있다. 이 부분은 민관합동협의회를 거쳐야 하는 경우를 새로운 입법에서 명확하게 하면 된다고 보는 견해도 제시되고 있다.

7) 각 방안의 장단점 검토

이상에서 살펴본 인도적 지원 관련 법제도의 개선방안들 각각의 장단점은 다음과 같다. 우선 1안(해외긴급구호법의 확대를 통해 인도적 지원에 관한 단일법 제정)의 경우에는 해외긴급구호를 포함한 인도적 지원에 초점을 맞춘 단일법을 제정함으로써 인도적 지원 사업을 더 체계적으로 수행할 수 있는 법적 기반을 마련할 수 있다는 점, 외교부 중심으로 인도적 지원을 일관성 있게 진행할 수 있다는 점 등이 장점이다. 다만 해외긴급구호내용까지 포함하는 것으로 인도적 지원에 관한 기본법을 만들 경우 해외긴급구호내용과 기타 일반적인 인도적 지원의 내용이 구분되지 않고 규율될 우려가 있고, 개정안과 같이 인도적 지원의 개념을 확대할 경우 개발협력과 중첩되는 부분이 생길 수 있는데 이 경우 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」와 「국제개발협력기본법」이 모두 적용될 수 있는데, 이 경우 양 법률 간의 관계를 명확하게 해야 하는 과제를 갖는다.

2안(해외긴급구호법과 별도로 인도적 지원에 관한 기본법을 제정하는 안)의 장점으로는 첫째, 해외긴급구호법을 그대로 둠으로써 해외긴급구호의 특수성을 그대로 유지하면서, 인도적 지원 기본법의 규율범위를 명확하게 할 수 있다는 점, 둘째, 국제개발협력기본법과 구별되는 인도적 지원에 관한 기본법을 별도로 제정함으로써 인도적 지원의 고유 원칙과 특징을 반영하여 인도적 지원을 안정적이고 체계적으로 발전시켜 갈 수 있는 법적 기반을 마련할 수 있다는 점을 들 수 있다. 여기서 두 번째 장점은 1안과 마찬가지의 장점이라고 할 수 있는데 이렇게 될 경우 1안과 마찬가지로 대외적으로 인도적 지원에 관한 한국 정부의 의지를 알리고, 인도적 지원 예산 및 조직 확보, 운영의 근거로 활용될 수 있다는 점, 인도적 지원 관점에서 예방, 복구, 개발 협력 등의 세부사항에 종합적으로 접근할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 이 안을 채택할 경우 첫째, 해외긴급구호에 관한 법률과 일반적인 인도적 지원에 관한

법률로 나누어져서 법령체계가 오히려 복잡해질 수 있고, 둘째, 국제개발협력과 인도적 지원(특히 만성재난에 대한 지원)의 개념이 구분되지 않을 경우 국제개발협력기본법과 새로운 인도적 지원 기본법 간의 관계 정립이 어려워질 수 있다. 이러한 점들을 종합적으로 고려한 법개정이 이루어질 필요가 있다.

3안(「국제개발협력기본법」의 개정을 통해 인도적 지원 규율)은 「국제개발협력기본법」에서 개발협력과 인도적 지원을 통합적으로 다루게 됨에 따라 HDP Nexus 등의 취지를 살릴 수 있는 장점이 있을 수 있다. 그러나 현재 「국제개발협력기본법」은 무상원조와 유상원조에 따라 주관기관이 나누어져 있고, 주요 사항의 심사 및 의결은 국무총리실 산하의 국제개발협력위원회에서 담당하는 구조이다. 이러한 복잡한 거버넌스 체계하에서 인도적 지원이 효율적으로 이루어지기 힘들 가능성이 있다는 점은 단점이다.

4안(현행 법령체계를 그대로 두면서 정책문서를 통해 인도적 지원을 실시)은 해외긴급구호법 및 「국제개발협력기본법」은 그대로 두면서 인도적 지원에 대해서는 정책문서를 통해서 규율하는 방안이다. 그러나 정책문서의 규범력이 약하고, 관련 법률의 개선이 없이 정책문서만 개선하게 될 경우 현재의 상태를 유지만 하게 될 가능성이 높다는 점이 단점이다.

각 안은 위와 같이 각각 장단점이 있지만 전문가들의 의견 등을 종합할 때 1안이나 2안이 3안이나 4안보다는 장점이 있는 것으로 볼 수 있는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 우리나라에서는 예산과 조직의 안정적인 확보를 위해서는 인도적 지원에 관한 별도의 법률이 필요하기 때문이다. 물론 인도적 지원에 관한 법률에서 지나치게 상세한 규율이 이루어질 경우 외교정책적 판단에 의한 탄력적인 지원이 오히려 어려워질 수 있다는 우려가 있다. 하지만 이 부분은 인도적 지원에 관한 법률의 규율 밀도를 적절히 조절함으로써 해결할 수 있다.

둘째, 일반적으로 HDP Nexus에 관해 주요 공여국들에서도 명확한 실체가 드러나지 않고 있다는 점을 고려하면 3안으로 가서 인도적 지원과 개발을 체계적으로 규율하는 것은 쉽지 않을 뿐만 아니라, 1안이나 2안으로 가더라도 「국제개발협력기본법」과의 충돌 문제가 그렇게 심각하게 발생하지 않기 때문이다. 따라서 인도적 지원에 관한 기본법을 만들고 「국제개발협력기본법」에서 인도적 지원에 관한 기본법과의 관계를 설정하는 규정을 두는 방안을 모색해 볼 수 있다.

셋째, 4안은 가장 쉬운 방법일 수 있지만 현재 상황에 큰 변화를 꾀하기 힘들다는 점에서 한계가 있다. 무엇보다 장기적 관점에서 우리나라 인도적 지원을 점차 발전시켜 가기 위한 예산과 조직의 측면에서 안정성을 확보하는 것이 필요하다면, 4안은 한계가 있다.

현재 국회에 제출된 법안은 1안이라고 할 수 있는데, 해외긴급구호 위주의 법체계에서 크게 벗어나지 못하고 있어서 앞서 본 바와 같은 다양한 점들에 대한 개선이 필요하다. 1안과 2안은 해외긴급구호에 관한 법률을 남겨둘 것인지 아니면 인도적 지원에 관한 기본법에 흡수할 것인지에 차이가 있는데, 해외긴급구호의 특성을 고려하면 법령체계가 복잡하다는 단점은 있지만 어쨌든 양 법을 별도로 두는 것(2안)도 가능한 방안이라고 할 수 있다.

2. 우리나라의 인도적 지원 정책 및 전략 개선방안

한국은 2010년 OECD DAC 가입 및 「국제개발협력기본법」 제정을 통해서 국제개발협력 분야의 정책적 기반을 마련하였고 더불어 인도적 지원 체계 또한 구축되기 시작했다. 인도적 지원 규모가 갈수록 확대되고 참여 주체도 외교부 외의 여러 부처로 늘어남에 따라 범정부 차원에서 기준으로 삼을 수 있는 인도적 지원 지침이 필요하게 되었다. 우리 정부는 OECD DAC 권고에 따라 2015년 인도적 지원 전략을 수립하고 2019년 이를 개정하였다. 2020년에는 그랜드 바겐에 가입하고 2021년 3월에는 「인도적 지원-개발-평화 연계 전략」을, 2022년에는 「다자협력전략」을 수립하는 등 지속해서 제도적 체계를 완비해 가고 있다. 본 장에서는 인도적 지원 분야의 거버넌스 및 이행체계, 국내 참여자, 정책 및 전략 문서 등을 포괄적으로 분석하고 공여국 사례를 바탕으로 개선방안을 제시하고자 한다.

가. 인도적 지원 거버넌스 체계

한국 정부의 인도적 지원 거버넌스 체계는 법적 기반과 목적에 따라 구분되어 운영되고 있다. 전체 인도적 지원 정책 및 전략은 「국제개발협력기본법」에 따라 '국제개발협력위원회'를 중심으로 전체 ODA 추진 체계 내에서 심의 및 의결하고 있으며, 긴급구호는 「해외긴급구호에 관한 법률」에 의거하여 구성된 '민관합동해외긴급구호협의회'에서 해외긴급구호기본대책을 의결하고 대규모 재난 시 KDRT 파견 여부 등을 결정한다. 또한 2019년 개정된 「우리나라의 인도적 지원전략」과 「정부-시민사회 파트너십 기본정책」에 따라 정부와 시민사회 간 인도적 지원 정례협의 채널이 구축되어 있다.

1) ODA 추진체계: 인도적 지원 정책 및 전략 의결

우리나라 ODA 추진체계는 「국제개발협력기본법」에 기반하고 있으며 총괄·조정기관 – 주관기관 – 시행기관의 3단 구조로 이루어져 있다. 국무총리를 위원장으로 중앙행정기관 및 관련 공공

기관 단체의 장과 민간위원으로 구성된 국제개발협력위원회가 ODA 총괄 및 조정기구로서 인도적 지원을 포함한 유무상 ODA 정책과 전략 전반에 대한 심의와 의결을 담당하고 있다. 국제개발협력위원회는 국제개발협력 분야의 상위 정책 문서인 '국제개발협력 종합기본계획'을 5년마다 심사·의결하도록 되어 있으며 정기회의를 통해 각종 국제개발협력 정책과 전략들을 심의하고 의결한다. 2024년 12월 현재 외교부 장관과 한국국제협력단 이사장을 포함한 16개 부처의 정부위원과 12명의 민간위원을 포함한 총 28명의 위원이 참여하고 있으며 2006년 3월 1차 회의에서 「해외재난 긴급구호 시스템 구축 방안」을 의결한 것을 시작으로 2024년 6월까지 총 50회의 국제개발협력위원회가 개최되었다. 한편 외교부는 무상원조 주관기관으로 인도적 지원을 포함한 분야별 시행계획과 전략을 수립하고, 인도적 지원이 이루어지는 양자무상협력, 다자협력 내 UN 및 국제기구 지원을 전담하고 있다.

외교부는 인도적 지원을 포함한 분야별 시행계획과 전략을 수립하고, 인도적 지원이 이루어지는 양자무상협력, 다자협력 내 UN 및 국제기구 지원을 전담하고 있다. 2021년 3월 '무상개발협력 전략회의'가 출범하였다. 「국제개발협력기본법 시행령」에 의거하여 출범한 이 회의는 무상원조 제반 사항을 총괄 심의·조정하는 최고위급 협의체로서 ▲무상원조 분야 정책 및 전략 수립, ▲무상원조 사업의 심사 및 조정, ▲무상원조 사업 이행 점검 및 지원 등의 기능을 가지며, 외교부 등 14개 무상원조 관계부처, KOICA, 한국수출입은행 등이 참가한다. 「무상원조 종합시행계획」 등 이 회의의 의결 결과는 국제개발협력위원회의 의결을 거쳐 최종 확정된다.

인도적 지원 관련 정책과 아젠다는 인도적 지원의 특수성, 시의성, 복합성, 요구되는 이해 수준 등으로 인하여 인도적 지원 전담부처인 외교부가 아니면 총괄조정 역할을 하는 데 한계가 있다. 또한 그 특성상 인도적 지원은 긴급하고, 유연한 의사결정이 필요한 경우가 많아, 외교부가 정책 및 전략 수립, 인도적 지원 분야 의사결정을 전담하며, 외교장관이 의장인 무상원조개발협력전략회의 등을 통해 인도적 지원 분야의 정책 및 전략 의결을 하기도 한다. 2021년에 수립된 「인도적 지원-개발-평화 연계 전략」은 국제개발협력위원회가 아닌 무상원조개발협력전략회의에서 의결되었다.

[그림 Ⅳ-3] 한국 정부의 ODA 추진 체계



출처: odakorea.go.kr

2) 긴급구호 추진체계: 해외긴급구호 기본대책 의결 및 KDRT 파견 결정

우리나라의 해외긴급구호 추진 절차는 재난의 규모에 따라서 다르게 적용된다. 중·소규모의 해외재난의 경우는 외교부가 해외긴급구호 제공 여부, 규모, 내용 및 방식을 결정하고 재외공관이 현장에서의 지원을 이행한다. 대규모의 해외재난이 발생하는 경우는 2007년 제정된 「해외긴급구호에 관한 법률」에 따라 해외긴급구호 운영 및 지휘체계가 구축된다. '민관합동해외긴급구호협의회'를 소집하여 KDRT 파견에 관한 의사결정을 하고 해외긴급구호본부가 꾸려지며, KDRT 사무국 역할을 하는 KOICA를 중심으로 실무가 진행되는데 여러 유관 부처와의 협조에 기반한다.

「해외긴급구호에 관한 법률 시행령」에서는 긴급구호에 관한 중앙행정기관 간 협조체계를 구축하도록 하고 있다. 해외긴급구호 주관기관인 외교부는 관계 중앙행정기관의 장과 협의해야 하며 현재 법률에서 명시하고 있는 협의 대상 기관은 국방부, 보건복지부, 소방청, 행정안전부, 국토교통부, 산업통상자원부, 기획재정부, 해양경찰청, 한국국제협력단이 포함된다. 각 기관의 업무의 역할은 〈표 Ⅳ-5〉에서 확인할 수 있다. KOICA는 해외긴급구호기본대책 수립부터 구호대편성과 종사자 지원, 해외긴급구호 표준매뉴얼 작성 등 긴급구호 전반을 담당하고 있다. 대한민국 KDRT는 중앙119구조본부 소속 구조대원들로 구성된 구조팀과 국립중앙의료원 소속 의료

진 및 한국국제보건의료재단에서 관리하는 의료 인력으로 구성된 의료팀이 있으며 KOICA에서 사무국을 담당하고 있다.

〈표 Ⅳ-5〉 해외긴급구호에 관여하는 중앙행정기관과 업무

국방부	신속한 긴급구조·구호인력 또는 물품의 수송지원을 위한 군용 수송기 또는 수송함 파견 요구
보건복지부	피해국에 파견할 보건의료지원팀의 선발·구성 및 파견 피해국에 파견할 의료지원팀의 선발·구성과 부상자의 치료 및 해외긴급구호대 건강관리
소방청	해외재난으로 인한 인명구조를 위한 국제구조대 구성·파견
행정안전부	사망자 및 유가족에 대한 정보 수집, 「기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률」에 따른 기부금품 모집 등록과 지방자치단체의 피해국 지원 관련 행정지도
국토교통부	구호인력, 구호물품과 유가족 수송을 위한 민간수송수단의 지원에 대한 협조
산업통상자원부	피해국에 진출한 우리 기업체의 관리
기획재정부	해외긴급구호를 위한 예비비 배정
해양경찰청	해상에서의 인명구조
KOICA	해외긴급구호대의 파견과 관련한 행정 사항, 피해국 현지 구호본부의 설치 및 해외긴급구호 지원 관련 업무 수행

출처: 「해외긴급구호에 관한 법률 시행령」제6조 근거 저자 작성

해외긴급구호 기본대책은 대규모 해외재난과 평시에 운영되는 추진체계를 명시하고 있다. 대규모 해외재난으로 인한 KDRT 파견 시에는 민관합동긴급구호협의회, 해외긴급구호본부, KDRT 사무국이 주요 운영 체계를 구성한다.

민관합동해외긴급구호협의회는 2년마다 해외긴급구호기본대책을 심의하고, 해외재난 발생 시 구호대 파견 등을 협의하고 의사결정하는 역할을 한다. 대통령령으로 정하는 대규모 해외재난과 관련하여 해외긴급구호의 원활한 수행을 위한 기본적 사항을 심의·의결하기 위해 설치 및 운영되며 해외긴급구호 제공 여부, 내용 및 규모, 중앙행정기관과의 협조방안, 민관협력 방안, 해외긴급구호기본대책, 해외긴급구호활동결과 평가 등에 관한 사항을 심의하고 의결한다. 외교부장관이 위원장을 맡고, 중앙행정기관의 차관급 공무원, 관련 법인과 단체의 장, 해외긴급구호 관련 기관 및 전문가 등으로 구성된다.[219] 현재 민관합동해외긴급구호협의회는 당연직 위원 11명(외교부 장관, 기획재정부 차관, 국방부 차관, 행정안전부 재난안전관리본부장, 산업통상자원부 차관, 보건복지부 차관, 국토교통부 차관, 소방청장, 해양경찰청장, 국무조정실 국무 1차장, KOICA 이사장)과 위촉직 위원 4명(대한적십자사 회장, 대한상공회의소 회장, 국제개발협력민간협의회 회장, 사회복지공동모금회장), 총 15명으로 구성되어 있다.

219) 시행령 제 5조 1항.

「해외긴급구호에 관한 법률 시행령」에서는 민관합동해외긴급구호협의회의 의결에 따라 신속한 해외긴급구호를 이행하기 위해 해외긴급구호본부를 설치 및 운영할 수 있도록 되어 있다. 해외긴급구호본부는 해외긴급구호 실무 총괄 및 조정, 지원 결과의 정리 및 보고 등의 기능을 수행한다. 외교부 장관을 본부장으로 하여, 20명 이내의 유관부처 공무원(외교부 개발협력국장(간사), 외교부 소속 공무원 6명 이내, 국방부, 산업부, 복지부, 국토부, 소방청 및 해양경찰청 소속 공무원 각 2명 이내, KOICA 긴급구호 소관이사 등)으로 구성된다. KOICA는 KDRT 사무국 역할을 하고 있으며, KDRT는 인력과 물품, 수송 등을 포함한 세부 파견계획 수립, 현장업무조정 및 해외긴급구호 대장 보좌, 물류와 행정 및 제반사항 지원, 예산 관리 등 세부 실무 업무를 담당한다. KDRT 운영 체계는 [그림 Ⅳ-4]과 같다.

[그림 Ⅳ-4] KDRT 운영 체계



현재 우리나라의 긴급구호 추진체계는 「해외긴급구호에 관한 법률」에 기반하여 추진 절차 및 단계별 세부 사항과 역할이 명시되어 있어 상당히 세부적이고 구체적으로 기능하고 작동한다. 다만 간헐적이고 비정기적으로 발생하는 대규모 해외재난에만 한정하여 가동되고 있으며 역할과 책임 또한 제한적으로 명시하고 있다. 외교부 보도자료에 따르면 2023년에는 튀르키예 지진 피해 구호 및 복구 지원을 위한 민관합동해외긴급구호협의회가 세 차례 개최되었고, 캐나다 산불 진화 민관합동 해외긴급구호 협의회가 한 차례 개최되었다.

2024년부터는 신속대응태세 구축을 더욱 공고히 하고자 운영협의회와 실무협의회를 분기별로 각각 개최하여 각 기관 간 정보 공유와 논의를 강화하고 있다.

3) 인도적 지원 이행체계[220]

인도적 지원의 세부 의사결정과 이행은 외교부와 KOICA를 통해서 이루어진다. 외교부가 인도적 지원 제공 여부와 지원 규모, 내용 및 방식 등을 결정하면 KOICA가 이행 역할을 담당한다. 2015년에 수립된 「인도적 지원 전략」은 양자 및 다자 채널을 활용한 인도적 지원 추진 체계를 명시하고 있다. 양자 채널을 통해서는 현물 지원, 현금 지원[221], KDRT 파견, 군자산 및 인력 파견 등을 시행한다. 또한 다자 채널을 통해서는 UN 및 국제기구, 국제적십자사/적십자연맹, 국내외 NGO를 통한 지원을 명시하였다. 이러한 추진체계는 현지 상황에 따라 인도적 지원 채널과 방식을 신축적으로 활용하여 효과성을 극대화한다는 방향 하에 수립되었으며 외교부와 KOICA 외에도 KDRT와 관련한 군 자산 및 인력 파견을 위한 국방부, 보건복지부, 119구조대 등의 관계 부처가 명시되어 있으며, 분야 전문성을 갖추고 있는 UN 등 국제기구, 광범위한 네트워크를 구축하고 있는 국제적십자사/적십자연맹, 국내외 NGO와의 협력 등 다양한 인도적 지원 참여 주체가 명시되어 있다. 2019년 「인도적 지원 전략 개정안」에서는 현물보다 현금 지원을 우선하고, 현금 지원 시 양자 지원보다 국제기구를 통한 지원을 우선할 것을 강조하였으며 UNHCR(난민 보호, 주거, 캠프 운영), UNICEF(식수·위생, 영양, 교육), IOM(피난민 캠프 운영), WFP(식량안보, 조달), WHO(보건) ICRC·IFRC(자연재난 등 긴급 위기에 대한 신속한 접근) 등을 주요 기구로 명시하고 NGO의 경우 '인도적 지원 민관협력사업'을 통해 지원한다는 방향을 밝혔다.

〈표 Ⅳ-6〉 한국 인도적 지원 형태와 운영 방식

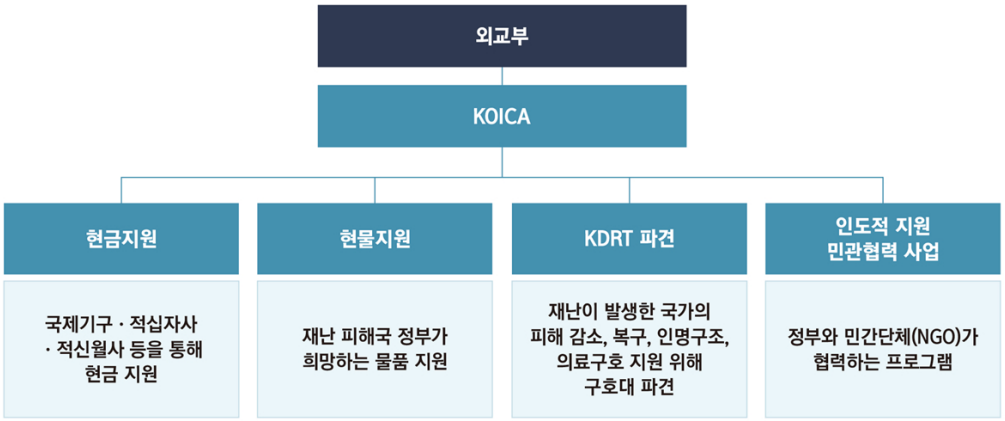
형태		구체적인 방식	관계기관
양자채널	⇨	현물 지원	외교부, KOICA
		현금 지원	외교부, KOICA
		구호대 파견	외교부, 국방부, 보건복지부, 119구조대, KOICA 등
		군 자산 및 인력 파견	외교부, 국방부
다자채널	⇨	UN 등 국제기구	외교부
		UN 통합기금	외교부
		국제적십자사·적신월사연맹	외교부
		국내외 NGO	외교부

출처: 인도적 지원 전략(2015) p.92 재구성

220) 인도적 지원 이행체계에 대한 구체적인 분석은 인도적 지원 실행력 강화 방안에서 다루고 있으며 본 장은 문서상 명시된 이행체계를 개략적으로 다루었다.

221) 양자 현금 지원 시 모니터링의 한계가 있으므로 법치가 확립된 국가 또는 다자 채널 활용이 어려운 국가 등 예외적인 경우에 한해 현금 지원을 검토하도록 되어 있다.

[그림 Ⅳ-5] 한국 정부의 인도적 지원 세부 방식



출처: 저자 재구성

인도적 지원 이행 기관인 KOICA의 세부 활동은 현금 지원, 현물 지원, KDRT 파견, KDRT 사무국 역할로 파견 대비를 위한 해외재난대응 체계 강화, 인도적 지원 민관협력 프로그램 등으로 구분할 수 있다.[222] 그중 인도적 지원 민관협력프로그램은 보조금으로 시행되는 다른 사업과 달리 2018년부터 KOICA 출연금으로 전환되어 운영되고 있다. 인도적 지원 민관협력 프로그램은 긴급 재난 및 만성 재난 대응에 시의적절하고 효과적인 대응을 하기 위한 인도적 지원 민관협력사업, 국제사회 기준에 맞는 인도적 지원 전문가 육성을 위한 역량 강화, 인도적 위기 공동 대응을 위한 국내외 네트워크 구축 활동 등으로 이루어져 있다.

4) 인도적 지원 민관협력 체계

시민사회는 인도적 지원 분야의 주요 행위자로 알려져 왔다. 기존에는 국제개발협력 전체를 포괄하는 국제개발협력위원회와 KDRT 파견 등 긴급구호 관련 의사결정을 전담하는 민관합동해외긴급구호협의회 내에 민간위원이 참여하면서 부분적이거나 간헐적인 참여만 가능하였다. 그러던 것이 2015년 인도적 지원 전략 내 NGO 협력 강화가 주요 방향으로 명시되면서 인도적 지원 분야 민관협력이 제도적으로 구축되기 시작했다. 이어 2016년에는 「2차 국제개발협력 기본계획」에서 정부-민간 간 협력 채널 구축 및 민간 해외긴급구호 활동에 대한 지원을 중심으로 한 시민사회와의 파트너십이 처음으로 강조되었다. 특히 2019년 발표된 「한국 인도적 지원 전략 개정안」은 국내·외 인도적 지원 분야 시민사회와의 협력 강화를 통한 인도적 지원 정책의 효율성 제고 및 인도적 지원

222) https://www.koica.go.kr/koica_kr/955/subview.do

생태계 육성을 기본 방향 중 하나로 제시하고 '외교부-시민사회 간 정례 협의 채널' 구축 계획을 제시했다. 더불어 2019년 32차 국제개발협력위원회에서 의결한 '국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본 정책'과 2021년 '정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안' 내 이행과제로 '인도적 지원 민관협력 협의회'의 정례화가 명시되었고 2022년에는 KOICA와 KCOC를 포함한 인도적 지원 참여기관들의 정례협의회가 2회 개최되며 시민사회 의견 수렴과 정책협의를 위한 장이 마련되었다. KOICA와의 정례협의회와 달리 외교부와 NGO와의 협의 채널은 약 2년간 가동되고 있지 않다가 2025년 2월에 개최되었다. 연구팀이 실시한 「인도적 지원 이해관계자 설문조사」에 응답한 전문가들은 인도적 지원 분야 민관협력과 소통을 위한 개선 노력이 지속된 것에 대해서 긍정적으로 평가하면서도 이러한 협력 체계가 정례화되고 활성화되어 실질적으로 민관협력에 기여할 수 있는 방식으로 정착되어야 한다고 제안하고 있다.

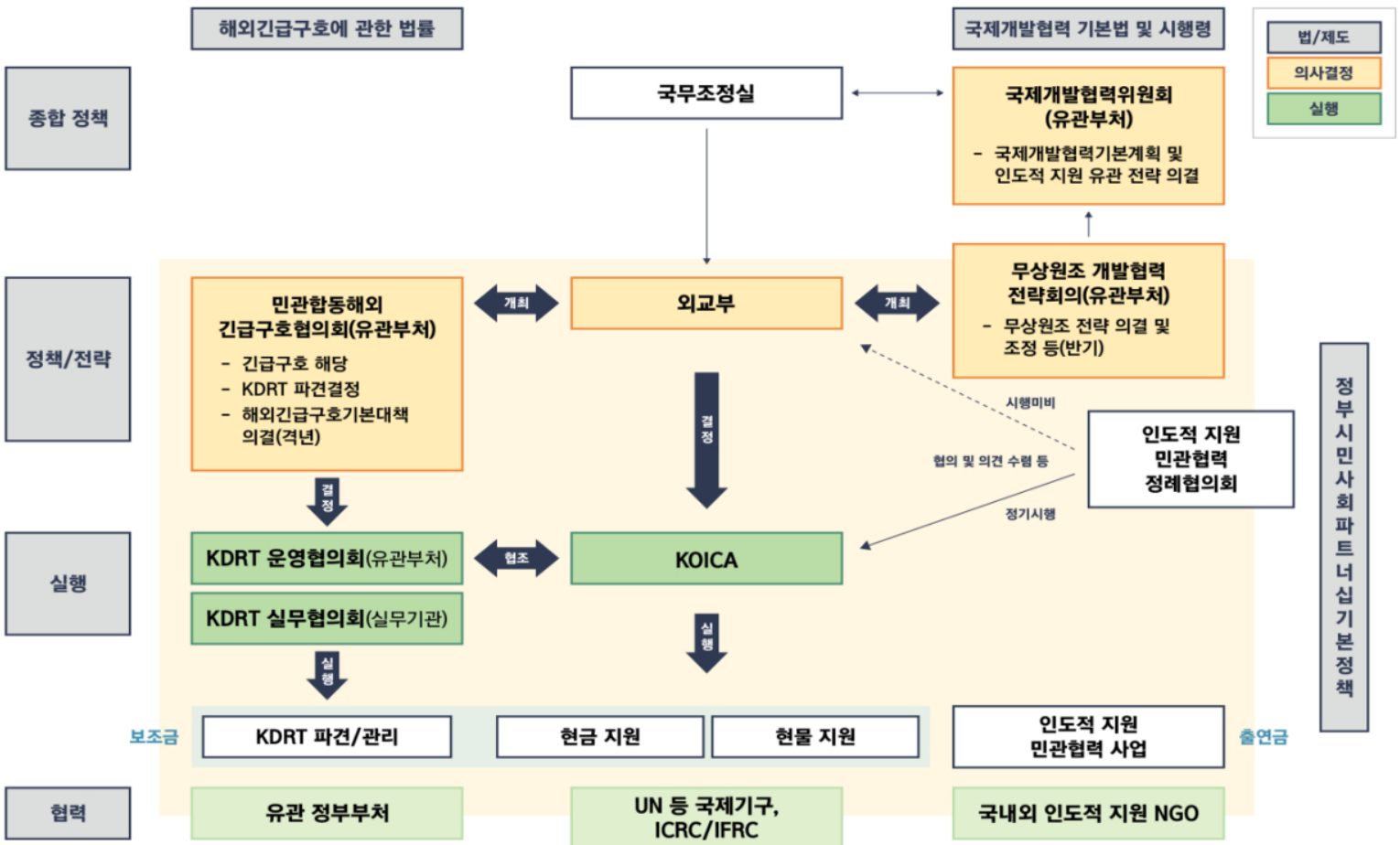
[그림 Ⅳ-6]은 앞서 설명한 우리나라의 인도적 지원 거버넌스 체계를 종합적으로 정리한 것이다. 현재 인도적 지원 유관 법률은 「해외긴급구호에 관한 법률」, 「국제개발협력기본법」이다. 「해외긴급구호에 관한 법률」은 우리나라 긴급구호 거버넌스의 기반이 된다. 민관합동해외긴급구호 협의회가 상위 의결기구로서 대규모 해외재난 시 KDRT 파견 여부 등 제반 사항을 결정한다. 민관합동해외긴급구호 협의회는 긴급구호의 실행, 즉 KDRT의 파견 시 외교부 산하의 인도적 지원 실행기관인 KOICA를 사무국으로 하여 119구조대, 소방방재청, 중앙의료원이 의료팀, 구호팀 등을 구성한다. 긴급구호 거버넌스는 비정기적으로 발생하는 대규모 해외재난 시와 평상시의 운영구조와 역할이 달라진다. 평시에 민관합동긴급구호협의회는 2년마다 해외긴급구호기본대책을 의결하며, KDRT 운영협의회와 실무협의회가 가동되어 정례협의를 진행하도록 되어 있다. 긴급구호 거버넌스는 외교부가 주관하며 다양한 유관 부처(국방부, 행안부, 보건복지부 등)의 협조에 기반하여 가동된다.

인도적 지원 전략의 수립을 포함한 제반 정책은 외교부가 주관하고 있다. 정부-시민사회 파트너십 기본정책의 이행과정에서 인도적 지원 분야의 민관협력 정례협의회가 이행과제로 제시되었고 외교부 및 KOICA와 정례협의 채널을 구축하였지만, 정례화와 활성화 등을 위한 과제가 남아 있으며, 활성화를 위한 실질적 공동과제 추진은 보다 강화될 필요가 있다.

각각의 인도적 지원 관련 거버넌스에서 외교부가 전략 수립과 의사결정 등의 역할을 전담한다면 외교부 산하의 KOICA는 인도적 지원의 실행 역할을 한다. 외교부의 결정에 기반한 긴급 및 만성재난지원, 인도적 지원 민관협력 사업, KDRT 파견 실무와 관리 운영 역할을 담당하고 있

다. 해외재난 시 긴급구호, 현금과 현물 지원, 민관협력사업은 각기 유관 부처들, UN과 국제기구들, 국내외 인도적 지원 NGO들과의 협업체계 속에서 이루어지고 있으며, 국내 인도적 지원 유관기관 간 파트너십 구축 활동을 하고 있다. 이상 살펴본 거버넌스 체계는 한국에서의 정책결정 및 실행방식에 초점을 맞추었으며 현장에서의 이행 거버넌스 구조와 참여자들이 포함되어 있지는 않다.

[그림 Ⅳ-6] 한국 인도적 지원 거버넌스 및 이행체계 종합



나. 인도적 지원 정책 및 전략

1) 개요

우리나라는 2004년 동남아 지진해일을 계기로 해외재난에 대한 체계적인 긴급구호 시스템을 구축하기 시작했다. 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률」을 제정하여 그 법적 근거를 마련하였다. 인도적 지원과 관련된 정부의 전략문건으로는 2015년 3월 발표된 「우리나라 인도적 지원 전략」과 2019년 7월 발표된 「우리나라 인도적 지원 전략 개정안」이 있다. 기타 인도적 지원과 관련한 정부의 전략문건으로는 「다자협력 추진 전략」(2016, 2022), 「취약국 지원 전략」(2017), 「인도적 지원-개발-평화 연계 이행전략」(2021)이 있다.

한편 우리나라의 인도적 지원은 국제개발협력 전반의 제도적 기반을 구축해 가는 과정에서 함께 발전하고 있는데, 「국제개발협력선진화방안」(2010), 「국제개발협력기본계획」이 있다. 「국제개발협력기본계획」은 5년마다 수립되고 있는 국제개발협력의 상위문건이며, 동 계획에 근거하여 매년 국제개발협력 시행계획이 발표되고 있다. 2010년 제1차 계획 발표 이래 「국제개발협력 2차 기본계획(2016-2020)」, 「국제개발협력 3차 기본계획(2021-2025)」이 발표되었다. 국제개발협력 시행계획은 「국제개발협력기본계획」에 기반하여 매년 발표되고 있다.

〈표 Ⅳ-7〉 우리나라 인도적 지원관련 주요 정책·전략 문서

구분	문서	비고
인도적 지원 관련	우리나라 인도적 지원 전략	2015년 3월 수립 2019년 7월 개정
	다자협력 추진 전략	2016년 수립 2022년 개정
	취약국 지원 전략	2017년 수립
	인도적 지원-개발-평화 연계 이행전략	2021년 수립
국제개발협력 일반	국제개발협력선진화방안	2010년
	국제개발협력기본계획	1차 기본계획 2차 기본계획(16-20) 3차 기본계획(21-25)
	국제개발협력시행계획	매년

출처: 저자 작성

가) 우리나라 인도적 지원 전략

2012년 OECD DAC 동료검토는 우리나라 인도적 지원과 관련하여 범정부 차원의 인도적 지원 전략과 정책이 부재함을 지적하고, 이를 수립할 것을 권고하였다. 이에 따라 외교부는 2015년

3월 우리나라의 인도적 지원정책 수립을 위한 가이드라인으로서 「우리나라의 인도적 지원 전략」을 발표하였다. 2015년 발표된 「우리나라의 인도적 지원 전략」 및 2019년 「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」의 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 「우리나라의 인도적 지원 전략」(2015)

동 문건은 우리나라 인도적 지원의 비전 및 기본방향, 추진전략, 향후 추진계획 등으로 구성되어 있다.

첫째, 우리나라 인도적 지원 전략의 비전은 '통일을 지향하고 인류의 평화와 번영에 기여하는 인도적 지원'이다. 한반도와 국제 인도적 문제의 불가분성을 고려하여, 통일과정에서 국제사회의 인도적 지원 확보를 위한 선제적 노력으로 설명되고 있다.

둘째, 인도적 지원 전략의 기본방향은 크게 4가지로 설정되어 있는데, ▲국제사회 보편적 인도주의 원칙 준수, ▲국격에 걸맞은 인도적 지원추진, ▲인도적 지원의 효과성 제고, ▲통일 지향적 인도적 지원 모색이다.

우리나라 인도적 지원의 효과성 제고를 위해 인도적 위기 극복에 실질적으로 도움이 되는 분야의 지원을 강조하고 있는데, 특히 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 취약층 지원 강화, 식량, 보건, 교육 등 우리나라 개발경험상 비교우위 분야에 집중할 것을 제시하고 있다. 아울러 인도적 지원 제공 시 장래 한반도 내 상황에 실질적으로 도움이 될 수 있는 분야 및 관련 국제기구와의 관계 수립에 유념할 것을 강조하고 있다.

셋째, 인도적 지원 추진 전략으로는 ▲인도적 지원 예산 확대, ▲인도적 지원 대상 및 기준, ▲인도적 지원 법령·체제 정비 및 인적역량 강화, ▲성과관리 개선, ▲국내외 파트너십 강화 등 5가지가 설정되어 있다.

구체적으로 2015년 인도적 지원 총액(1.67%)을 OECD DAC 회원국 평균수준(6%)까지 증대할 것을 목표로 인도적 지원 예산 확대를 위한 로드맵(연도별, 분야별, 증액목표, 세부이행방안) 등을 마련하도록 하였다.

인도적 지원 대상 및 기준에 대해서는 UN이 인도적 위기로 선포하는 Level-3 재난[223]을 우선 지원하되, 비교우위 분야를 선정하여 집중 지원한다는 전략을 제시하고 있다. 아동, 여성, 난민

223) 글로벌 인도적 지원 시스템 차원의 가장 높은 수준의 대응이 필요한 인도적 위기로, 피해규모(scale), 긴급성(urgency), 복합성(complexity), 대응역량(capacity), 국제적 관심도(reputational risk) 등을 고려하여 선정된다.

등 취약계층과 교육역량 강화를 강조하고 있는데, 취약국 아동 난민에 대한 교육접근권을 향상시키는 사업을 국제기구와 함께 주도적으로 시행하여 우리 인도적 지원의 브랜드로 정착시킬 것을 예시로 제시하고 있다.

다자기구를 통한 지원의 경우 지원 효과성이 큰 중점 지원기구 선정을 통한 지원을 강조하고 있는데, 다자기구의 성과관리는 UN 인도적 지원 기구의 보고서, 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)[224]를 적극적으로 활용하도록 하고 있다.

넷째, 향후 추진계획으로는 인도적 지원 예산확대 로드맵 작성 및 구체적 이행계획 수립, 인도적 지원 브랜드화 사업 발굴, 국내외 파트너십 구축을 위한 구체계획 수립 등이 제시되어 있다.

(2) 「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」(2019)

2015년 「우리나라의 인도적 지원 전략」 수립 이후, 세계인도지원정상회의(2015년 6월), UN 개발시스템 개혁추진(2017년 6월, 12월), 재난 위험경감을 위한 센다이 프레임워크(2015년 3월), HDP Nexus 등 인도적 지원 논의가 급진전됨에 따라 이를 반영한 인도적 지원 전략의 보완 필요성이 대두되었다.

또한 2017년 OECD DAC 동료검토 보고서는 우리 정부가 '인도적 지원의 변화하는 성격을 반영하고, 인도적 지원, 평화유지 노력 및 개발협력이 일관되고 상호보완되도록 하기 위해 인도적 지원 전략을 개정하고, 법률의 적용 범위를 검토할 것을 권고하였다. 이에 따라 2019년 「우리나라의 인도적 지원전략 개정안」이 발표되었다.

동 문건은 우리나라 인도적 지원의 비전 및 기본방향, 추진전략, 향후 추진계획 등으로 구성되어 있다.

첫째, 개정된 인도적 지원 전략의 비전은 분쟁, 재난으로 위기에 처한 사람들의 생명보호, 고통경감 및 존엄성 유지와 위기예방 및 대응태세 강화이다.

둘째, 인도적 지원의 기본방향은 ▲국제사회 보편적 인도주의 원칙 준수, ▲국격에 맞는 인도적 지원 추진, ▲분야별 중점지원 및 인도적 지원-개발-평화 연계 강화, ▲국내·외 행위자들과의 협력강화, ▲통일 지향적 인도적 지원 모색이다.

분야별 중점지원과 관련하여 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 취약층을 우선 지원하

224) MOPAN은 ODA 공여국 간 다자기구 평가 네트워크를 의미한다.

고, 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요에 대응하고, 교육, 직업훈련 등의 분야를 중점적으로 지원하도록 하고 있다. 아울러 재난 위험 경감 및 회복력 강화 등을 통한 예방적 노력도 지원해야 함을 강조하고 있다. 나아가 대북 인도적 지원 본격화를 대비하여 관련 국제기구, 주요 공여국, 비정부기구들과의 협력관계를 강화해야 함도 명기하고 있다.

셋째, 추진 전략으로는 ▲인도적 지원 예산확보, ▲지역·대상·분야별 중점지원, ▲인도적 지원-개발-평화 간 연계 추진, ▲인도적 지원 개선을 위한 국제사회 추세 동참, ▲국내·외 협력관계 강화, ▲인도적 지원 분야 역량 강화, ▲모니터링 및 평가개선 투명성 및 국내·외 인식제고 등 8가지를 제시하고 있다.

인도적 지원 예산과 관련하여 인도적 지원 예산을 안정적으로 확보하기 위해 국제사회의 지원요청을 감안하여 연초 인도적 지원 예산 집행계획을 수립하고, 위기별, 국가별 예산비율 배분을 결정할 것을 제시하고 있다. 연초 파악이 가능한 만성적 재난 및 예방적 접근의 경우 지원계획을 사전에 마련하도록 하고, 긴급재난의 경우 미리 배분해둔 대응 예산을 활용하여 지원을 실시하도록 하고 있다.

지역은 Level-3 위기를 비롯한 주요 분쟁국 및 취약국을 우선 지원하고, 국제적으로 주목받지 못하는 잊힌 위기에 대한 지원도 확대하도록 하고 있다. 자연재해 등 긴급재난의 경우 '신남방 정책'의 추진에 발맞추어 ASEAN 국가 등 아시아·태평양 지역 내 재난 취약국에 지원하도록 한다.

재난 사후대응보다 재난 위험경감 및 회복력 강화 등 예방적 노력의 비용 효과성이 뛰어난 점을 감안하여 관련 사업을 계속 지원하고 있다.

대상으로는 여성, 아동, 청소년, 난민, 장애인 등 인도적 지원 위기에 가장 취약한 계층을 우선 지원한다.

분야로는 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요, 인도지원-개발-연계 측면에서 회복력 및 역량 강화에 기여하는 교육, 직업훈련, 생계지원 분야를 중점 지원하도록 한다.

인도적 지원-개발-평화 간 연계와 관련하여서는 우리 정부가 이미 추진 중인 개발협력, 평화구축활동과 상호 시너지를 낼 수 있는 분야 및 방식을 모색하도록 하고 있는데, 구체적으로 우리나라의 다자협력(UNDP, UNFPA, UNOPS) 활동, 평화구축위원회(PBC) 활동, 평화유지활동(PKO)과 인도적 지원 간의 연계방안을 검토할 것을 제시하고 있다. 아울러 분쟁국 및 취약국을 대상으로 하는 인도적 사업, 분쟁·취약국 지원, 국제기구 협력사업 등이 연계성을 가지도록 사

업 간 조정을 강화할 것을 강조하고 있다.

인도적 지원 개선을 위한 국제사회의 추세에 동참하기 위해 비지정(unearmarked), 유연한(flexible), 다년간(multi-year) 기여의 비중을 지속적으로 확대해 가기로 하였다.

인도적 지원 관련 총괄·조정 기능 강화 및 관련 인력 확충을 통한 조직 역량 강화가 강조되고 있다. 주무 부처인 외교부를 중심으로 본부-양자공관-다자공관-유관기관과의 공조, KDRT 활동 관련 외교부, 국방부, 보건복지부, 119구조대, 국립중앙의료원, KOICA의 협업관계 등이 강조되고 있다.

모니터링과 평가 개선을 위해서는 인도적 지원 제공 형태에 따라 사업결과 보고서, 지원 대상 국제기구의 피해국 내 인도적 지원 활동 전반에 관한 보고서, 현물 지원 결과 보고서 등을 통하여 평가하도록 하고, 본부 및 공관 차원의 현장 방문을 실시하도록 하고 있다.

넷째, 향후 계획으로는 행위자별 협력 강화 기반 마련, 구체적 협력사업 발굴 등을 들고 있다. 시민사회와는 외교부-시민사회 간 정례협의 채널을 구축하고, 인도적 지원 개발-평화 연계사업의 경우 시범사업을 2019년 연내 발굴하여 추진하기로 하였다.

〈표 Ⅳ-8〉 우리나라 인도적 지원 전략의 변화

구분	2015년 전략	2019년 개정안
추진 배경	- 2012 OECD DAC 권고 수용	- 글로벌 위기 심화 대응 - 세계인도지원정상회의 논의 등 반영 필요범정부 차원 인도적 지원 지침 필요
비전	- 통일 및 인류 평화와 번영에 기여	- 분쟁 및 재난으로 인한 생명보호, 고통경감 및 존엄성 유지와 위기예방 및 대응태세 강화
전략방향	- 국제사회 보편적 인도주의 원칙 준수 - 국격에 걸맞은 인도적 지원 추진 - 인도적 지원의 효과성 제고 - 통일지향적 인도적 지원 모색	- 국제사회 보편적 인도주의 원칙 준수 - 국격에 걸맞은 인도적 지원 추진 및 인식 제고 - 분야별 중점 지원 및 인도적 지원-개발-평화 연계 강화를 통한 인도적 지원의 비용 대비 가치 극대화 - 국내·외 행위자들과의 협력 강화 - 통일 지향적 인도적 지원 모색
추진전략	- 인도적 지원 예산확대 - 인도적 지원 대상 및 기준 - 인도적 지원 법령·체제 정비 및 인적역량 강화 - 성과관리 개선 - 국내외 파트너십 강화	- 인도적 지원 예산확보, - 지역·대상·분야별 중점지원 - 인도적 지원-개발-평화 간 연계추진 - 인도적 지원 개선을 위한 국제사회 추세 동참 - 국내·외 협력관계 강화 - 인도적 지원 분야 역량 강화 - 모니터링 및 평가개선 투명성 및 국내·외 인식 제고

구분	2015년 전략	2019년 개정안
인도적 지원대상 및 기준	- 비교우위 분야 선정, 집중지원 - 아동, 여성, 난민 등 취약계층과 교육역량 강화를 강조	- 여성, 아동, 청소년, 난민, 장애인 등 위기에 가장 취약한 계층 - 분야로는 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요 - HDP Nexus 관점 교육, 직업훈련, 생계지원
지역	- Level-3 재난을 우선적 지원	- Level-3 위기를 비롯한 주요 분쟁국 및 취약국을 우선지원 - '신남방정책'의 추진에 발맞추어 ASEAN국가 등 아시아·태평양 지역 내 재난취약국에 지원
예산	- OECD DAC회원국 평균수준(6%)까지 증대할 것을 목표	- 연초 인도적 지원 예산 집행계획을 수립하여 위기별, 국가별 예산비율 배분을 결정
HDP Nexus 관점 협력	-	- 다자협력활동(UNDP, UNFPA, UNOPS) 활동, 평화구축위원회(PBC)활동, 평화유지활동(PKO)활동과 인도적 지원 간의 연계방안을 검토

출처: 저자 작성

나) 「취약국 지원 전략」(2017)

2012년 OECD DAC 동료검토에서는 국제사회의 취약국[225] 지원지침 및 한국의 취약국 지원 경험을 토대로, 취약국에서의 효과적 원조 활동을 위한 범정부적 지침 및 이행계획 마련을 권고하였다. 이에 2017년 기획재정부와 외교부가 공동으로 「취약국 지원 전략」을 발표하였다. 동 전략은 제도 미비·분쟁·재난·빈곤 등으로 국가의 기본적 기능 수행이 곤란하거나 국민의 안전 보장·인권 보호를 받지 못하는 국가를 취약국으로 분류하고 있으며, 우리나라가 취약국에 대한 지원 금액 확대, 국제기구·선진 공여·민간 부문 등과 파트너십 구축 등을 통해 취약성 해소를 지원하는 등의 성과가 있었으나 취약국에 대한 차별화된 접근법, 근본적인 취약성 해소 및 장기 발전 간의 연계 강화 등 도전과제가 존재한다.

동 전략은 취약국 지원의 기본원칙, 세부목표, 향후계획으로 구성되어 있다.

우리나라 취약국 지원의 기본원칙은 1) OECD DAC 취약국에 대한 국제사회의 모범적인 개입 원칙(2007년)[226] 등 취약국 지원 관련 국제적 원칙 존중, 2) 범정부 협력 증진 및 국제 파트너

225) 취약국에 대해 국제적으로 합의된 정의는 없으나 제도 미비, 분쟁·재난·빈곤 등으로 국가의 기본적 기능 수행이 곤란하거나 국민의 안전보장, 인권보호를 못하는 국가를 취약국으로 분류하고 있다. OECD는 Fund for Peace의 Fragile State Index 지표를 활용하여 비공식 취약국 명단을 선정해왔으나 2016년부터 폐지하였다.

226) OECD DAC의 국제사회의 모범적인 개입 원칙은 ①현지상황에 대한 이해 ②개입에 따른 피해 가능성 예방 ③국가역량 강화 지원 ④분쟁 갈등 방지에 우선순위 부여 ⑤정치, 안보, 개발 간 연결성 인식 및 정책 일관성 제고 ⑥양성평등, 사회적 포용, 인권 등 비차별성 증진 ⑦지역특성을 고려한 탄력적 지원

십 확대, 3) 취약성 해소 및 개발효과 극대화 달성을 위해 평화 구축-인도적 지원-개발원조 간 연계 및 정책 일관성 제고이다.

세부목표는 크게 세 가지인데 세부목표 1은 취약성에 따른 차별화된 지원(분쟁국가에 대해서는 평화로운 사회 건설 기여, 재난국가에 대해서는 회복력 강화 지원, 제도미비국가에 대해서는 민주적 제도 구축 지원), 세부목표 2는 포용적인 지원 강화, 세부목표 3은 효과적인 지원 수단(맞춤형 지원, 국제기구와의 협력강화, 삼각협력, 민간협력 등)의 동원이다.

세부목표 1에서 취약성이 분쟁·폭력인 경우 중점지원 분야는 초기 복구지원, 사회재통합역량 배양, 취약계층(아동·여성)이며, 중점지원 대상은 소외 취약국 여성 및 아동, 전(前) 전투병 아동이다. 협력방식은 국제기구 및 NGO와의 협력을 통해 분쟁 취약국 접근성 확대, UN평화활동과 연계한 분쟁예방 및 갈등 치유이다. 취약성이 재난일 경우 중점 지원 분야는 긴급구호 후 발전기반 구축이며, 기후변화 대응, 식량안보 강화이다. 중점지원 대상은 재난영향국, 군서도서국이다. 협력방식은 시스템 구축, 인력 강화, 생계 기반 마련 등 다층적 지원을 위한 패키지형 사업이다.

세부목표 2에서는 소외된 취약국(원조 고아)을 배려하고, 특히 여성, 아동 등 취약계층 대상의 지원을 강화하도록 정하고 있다.

세부목표 3에서는 효과적 지원 수단의 동원으로서 원조 인프라가 형성된 국가에서는 인도적 지원과 함께 유·무상 사업의 연계를 통한 패키지형 사업을 추진하고, 원조 인프라가 전무한 지역의 경우 국제기구 및 여타 공여국과의 공동사업 추진을 제시하고 있다.

〈표 Ⅳ-9〉 우리나라 취약성에 따른 차별화된 지원 전략

구분	분쟁·폭력	재난	제도 미비
중점 지원 분야	- 초기 복구 지원 - 사회 재통합 역량 - 취약계층 지원 강화	- 긴급구호 후 발전기반 - 기후변화 대응 - 식량안보 강화	- 포용적 정치 거버넌스 구축 - 부패 척결 - 재정 및 행정 지원
중점 지원 대상	- 소외 취약국 - 여성 및 아동 - 전(前) 전투병 아동	- 재난영향국 - 군서도서국 - 지역체 주민	- 경제 개방 및 정치체제 전환국
협력 방식	- 국제기구, INGO와의 연계 - UN평화활동과의 연계	- 시스템 구축 - 인력강화 - 생계기반 마련	- 지식공유 - 제도컨설팅 - 민관협력·연수사업

출처: 「취약국지원전략」(2017) p. 6 근거로 저자 작성

및 협력과 국내 우선순위와 일관성 유지 ⑧공여국 간 분업체계, 협업 등 국제적인 원조 조화 도모 ⑨신속하고 장기적인 지원 및 예측 가능성 제고에 노력 ⑩원조 소외(원조고아) 방지 등이다.

다) 「인도적 지원-개발-평화 연계 이행전략」(2021)

「취약국 지원전략」(2017), 「인도적 지원전략」(2019)에 인도적 지원-개발-평화 연계 강화원칙이 포함됨에 따라, 범정부적 차원의 인도적 지원-개발-평화 연계이행 전략 수립의 필요성이 증대되었다. 이에 따라 정부는 2021년 「인도적 지원-개발-평화 연계 이행전략」을 발표하였다.

동 전략은 비전, 기본방향, 추진전략으로 구성되어 있다.

우리나라 「인도적 지원-개발-평화 연계 이행전략」의 비전은 협력국의 인도적 위기의 근본 원인을 해결하고, 지속 가능한 발전과 평화에 기여하는 것이다.

기본방향으로는 다섯 가지가 제시되고 있는데 1) 위기·갈등 예방적 접근 확대, 2) 다주체 협력 역량 강화, 3) HDP 연계 기여 재정 운용, 4) 대외정책과의 정합성 및 현장 중심성 제고, 5) 주요 국제논의 참여 강화이다.

1) 위기·갈등 예방적 접근 확대를 위한 세부 추진전략으로는 사전분석 역량 강화, 위기의 근본 원인에 집중한 사업 기획,[227] 2) 다주체 협력 역량 강화를 위한 세부 추진전략으로는 전략 및 실행 차원에서 HDP 연계 메커니즘의 활용, HDP 전문역량 강화, 3) HDP 연계 기여 재정 운용을 위한 세부 추진전략으로는 인도적 지원, 분쟁·취약국 지원 강화, 대 취약국 분쟁예방 ODA 확대, 공동기금 활용, 4) 대외정책과의 정합성 및 현장 중심성 제고를 위한 세부전략으로는 HDP 연계 시범사업 추진, 5) 주요 국제논의 참여 강화를 위한 세부전략으로는 OECD DAC 분쟁·취약성 네트워크(INCAF) 등 참여 강화 등이 제시되었다.

〈표 Ⅳ-10〉 「인도적 지원-개발-평화 연계 이행 전략」(2021) 주요 내용

비전	협력국의 인도적 위기 근본원인 해결 및 지속가능한 발전과 평화에 기여				
기본 방향	위기·갈등 예방적 접근 확대	다주체 협력 역량 강화	HDP 연계에 기여하는 재정의 운용	대외정책과의 정합성 및 현장 중심성 제고	주요 국제논의 참여 강화
세부 추진 전략	사전분석 역량 강화 위기의 근본원인에 집중한 사업기획	전략·실행 차원 HDP 연계·협력 메커니즘 활용 HDP 연계 관련 전문 역량 강화	인도적 지원, 분쟁, 취약국 지원 등 강화 취약국 분쟁예방 ODA 확대 추진 레버리지 효과 제고	HDP 연계시범 사업 추진 및 확대 검토	HDP 연계 관련 국제논의 참여강화

227) 구체적으로 본 전략은 갈등 분쟁에 대해서는 사회통합, 법제도 구축 및 분쟁중재, 테러에 대해서는 군·경 역량 제고, 기후에 대해서는 기후환경 친화성 제고 및 기후 회복력 강화, 식량에 대해서는 만성적 식량위기 국가 대상 농업부문 역량 강화, 저개발에 대해서는 청년고용 일자리 창출 등을 제시하고 있다.

라) 「다자협력추진전략」(2022)

우리 정부는 변화하는 대내외 환경 및 새정부 ODA 추진방향을 반영하고자, 2022년 「다자협력추진전략」을 발표하였다.

2016년 「다자협력추진전략」이 발표된 후 2016년부터 2020년까지 5년간 우리나라는 매년 8~9억 달러 수준(2020년 8억 7,200만 달러, ODA의 36%)의 다자협력을 추진하였다. 우리나라 다자협력의 규모는 OECD DAC 평균(27억 700만 달러, ODA 대비 비율 43%)에 비해 낮은 수준이다. 동 기간 우리나라는 WFP(5.4%), UNDP(4.1%), UNICEF(3.8%), WHO(3.3%), UNHCR(2.2%)의 중점협력기구 및 국제개발협회(IDA, 16.0%), AIIB(15.1%) 등 국제금융기구에 기여하였다. 한편 동 기간 다자협력 규모의 정체로 인한 선진 공여국과의 격차 지속, 다자협력이 가지는 비교우위 사업 발굴의 한계, 다자협력 성과관리, 제한된 가시성 등이 불가피하면서도 한계로 지적되었다.

2022년 발표된 「다자협력추진전략」은 비전, 목표, 추진방향, 중점과제로 구성되며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 동 전략은 협력과 연대를 통한 글로벌 가치 및 상생의 국익 실현이다.

둘째, 다자간 협력추진전략의 목표는 국제기구와의 전략적 협력을 통한 SDGs 달성 기여와 우리나라 영향력 확대이다.

셋째, 추진전략은 ▲선택과 집중, ▲효과성 제고, ▲관리 체계화, ▲가시성 강화이다. 선택과 집중에서는 중점목표에서의 기여 강화를 강조하고 있다. SDGs 중 보건·복지, 교육, 혁신·ICT, 기후변화, 거버넌스·평화를 중심으로 선도적 기여를 강화하고, 중점목표에 적합한 국제기구와의 협력 강화를 추진하고 있다. 또한 다자협력 전반의 기본원칙으로서 아동·인권·난민 등 취약계층에 대한 인도주의적 지원도 고려하고 있다.

국제기구별 협력방안에 기반한 전략적 협력을 강화하도록 제시하고 있는데, 우리나라의 UN 협력기구는 전략적 관계, 이사국·인력 진출 현황, 기구 전문성 및 투명성, 협력 성과, MOPAN 평가 등을 통하여 선정된다. 2022년 전략 기준 UN 5대 협력기구는 UNDP, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR이며, 각 기구별 협력방안은 〈표 Ⅳ-11〉과 같다.

〈표 Ⅳ-11〉 UN 중점협력 기구별 협력방안

구분	협력방안
UNDP	우리 전략과 UNDP 전략계획 간 공통 중점분야(기후, 디지털, HDP Nexus) 협력 강화
WFP	인도적 지원 주요 협력 파트너로서 만성적 재난 및 긴급재난, 현장 능력 및 항공, 수송, 물류의 선도기구로서 역량 활용, 프로젝트 사업은 우리의 개발 경험과 접목
UNICEF	인도적 지원 주요 협력 파트너로서 만성적 재난 및 긴급재난, 프로젝트 사업은 기구 전략계획 기반 교육, 보건, 혁신분야 위주 협력
WHO	서태평양지역사무소(WPRO)와의 협력을 통한 역내 보건역량 강화, 국제질병퇴치기금을 활용한 감염병 예방 및 퇴치 사업
UNHCR	인도적 지원 주요 협력 파트너로 고려, 난민 및 국내 피난민 임시정착 지원 시 우선고려

출처: 「다자협력추진전략」(2022) p. 12 근거로 저자 작성

양자와 다자간 차별화에 대해서는 다자협력은 다자적 대응이 필요한 이슈, 양자협력이 어려운 지역, 국제기구 전문성 활용이 효과적인 사업이 중심이 되도록 한다. 다자성 양자 사업은 재외공관 및 해외사무소의 미소재지, 취약지역 및 분쟁 지역을 우선으로 사업을 발굴하도록 하고 있다.

인도적 지원 사업의 관점에서 볼 때, 우리나라 다자협력은 보건·복지, 교육, 혁신·ICT, 기후변화, 거버넌스·평화 분야를 중점으로 하며, 아동·인권·난민 등 취약계층을 주 대상으로 하고 있다. UN 기구로는 WFP, UNICEF, UNHCR을 주요 협력기구로 두고 있다.

마) 「제3차 국제개발협력 종합기본계획」(2021)

2021년에 발표된 '제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-2025)'(이하 '제3차 종합기본계획')에서는 제2차 기본계획을 평가하면서 인도적 지원 규모 대폭 확대를 통해 국제사회 위기대응 노력에 적극 동참하고 중견 공여국으로서의 책임을 이행하고, 인도적 지원의 효과성 제고를 위한 국제사회의 공동목표·공약을 담은 Grand Bargain에 2000년 3월에 가입한 것을 중요한 성과로 평가하고 있다.

제3차 종합기본계획은 국제개발협력 4대 전략목표를 제시하고 있는데, 1) 포용적 ODA, 2) 상생하는 ODA, 3) 혁신적 ODA, 4) 함께하는 ODA가 그것이다. 이 중에는 '1) 포용적 ODA' 중의 '취약 분야 인도적 지원 확대' 내용이 들어가 있으며, 여기에서 인도적 지원의 지속 확대, HDP Nexus의 강화, 취약국·취약계층 지원 강화, 인도적 지원 효과성 제고 등이 언급되고 있다. 제3차 기본계획을 살펴보면 2019년의 「우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안」과 유사한 내용들이 들어가 있는 것을 볼 수 있다. 다만 HDP Nexus 접근 등 주요 인도적 지원 아젠다의

「국제개발협력기본법」을 중심으로 한 현행 법령체계 내에서의 적용 가능 여부, 현 예산 제도 내에서 다년도 자금 지원 등의 실행 가능 여부는 면밀한 확인이 필요하다.

다. 소결

우리나라의 인도적 지원은 최근 몇 년간 지속적으로 확장되어 오고 있으며 인도적 지원 정책과 전략은 국제사회의 요청에 부응하거나 시기적 필요에 의해서 수립되었다. 이러한 개선과 진전의 노력은 대내외적으로 긍정적으로 평가되고 있다. 일례로, 2024년 OECD DAC 동료검토 보고서에서는 2018년 보고서에서 제시한 인도적 지원 전략의 개정이나 법률의 개선 검토 의견을 수용하여 전략과 법률 개정이 이루어진 것을 긍정적으로 평가했다.[228] 현시점에서 발견되는 우리나라 인도적 지원 분야의 정책 및 전략, 거버넌스와 관련한 과제와 개선방안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 우리나라 인도적 지원 원칙 확립과 이에 근거한 정책문건 정비

통상적으로 정책(policy)은 특정 사안에 대한 국가의 공식적인 지도 방향이나 입장, 의사결정을 위한 원칙 또는 지침 메커니즘을 의미하며 목표나 전략, 자원 등을 포함한다. 반면 전략(strategy)은 정책에서 명시된 주제들과 관련하여 구체적인 목표와 일정을 가진 행동 계획으로서 실질적인 선택이나 장기적 결과의 우선순위 설정과 관련이 있으며, 주어진 미션이나 핵심 목적과 연관성이 있어야 한다.

현행 우리나라의 인도적 지원과 관련한 기본 정책문건인 「우리나라의 인도적 지원 전략」의 비전은 '분쟁, 재난으로 위기에 처한 사람들의 생명보호, 고통경감 및 존엄성 유지와 위기예방 및 대응태세 강화'이다. 여기에는 우리나라 인도적 지원에 관한 목표, 기본원칙 등의 내용이 부재하다는 지적이 있을 수 있어 세부 이행을 위한 계획이 더 구체화되어 완성도를 제고해 가야한다는 의견이 있다.

「우리나라의 인도적 지원 전략」이 우리나라 인도적 지원의 기본 정책문건이 되기 위해서는 더 상위의 우리나라 인도적 지원 철학이 마련되어야 하며, 이를 바탕으로 중장기 비전, 목표, 이행 기준이 설정될 필요가 있다.

설문 대상이 제한적이기는 하지만 연구팀이 인도적 지원 유관 민간단체를 중심으로 조사한 「인

228) OECD, 「OECD Development Co-operation Peer Reviews KOREA 2024」, 2024.

도적 지원 전문가 설문조사」에서도 응답자의 92%가 인도적 지원의 중장기 전략 수립이 필요하다고 답변하고 있다. 인도적 지원 중장기 전략에 포함되어야 하는 내용으로는 인도적 지원의 기본원칙 및 법적 근거, 인도적 지원의 가치관 및 방향성, 정책 및 규정, 전략 등에 대한 의견이 가장 많았으며, 그 외에도 중점지원 분야 및 지역, 세부단계별 전략, 시민사회와의 연계 강화 등도 포함되어야 한다는 의견이 제시되었다. 또한, 인도적 지원 중장기 전략 수립에 적절한 시기와 관련한 문항에서 5년이 응답자의 48%로 가장 많고, 3년은 44%의 분포를 보이고 있다.

대다수의 인도적 지원 선진 공여국들은 인도적 지원 관련 정책 문서에서 인도적 지원의 4대 원칙(공평, 인도, 독립, 중립)과 국제사회의 주요 아젠다 및 국제규범을 준수하는 것을 기본으로 하고, 이에 더하여 국가 차원의 차별화된 인도적 지원 방향을 제시하고 있다.
구체적으로 네덜란드는 생명구조와 고통경감, 존엄성 보호라는 인도적 지원의 공동의 목표하에 △총체적 접근, △유연한 자금지원, △현지화 및 혁신, △인도주의적 외교, △안전 보장을 네덜란드의 인도적 지원 방향으로 제시하고 있다. 스웨덴은 국제인도법 준수 및 인도적 지원 4대 원칙에 기반하고, 인도적 지원의 우선순위로 △위기에 처한 사람들 보호, △인도적 지원 시스템 역량 강화, △접근이 어려운 지역 지원, △장기적 위기 지원 등을 제시하고 있다. 일본은 2003년 「신ODA대강」에서 ODA의 기본원칙으로 인간안보(Human Security)를 설정하고, 인도적 지원을 인간안보를 확보하기 위한 하나의 대응으로 다루고 있다. 인도적 지원 정책문건에서는 △인간안보, △난민과 국내실향민 지원, △자연 재난 대응 등을 주요 방향으로 명시하고 있다. 이들 국가들은 인도적 지원 관련 정책문서에서 국가별 우선순위와 강점, 특징에 기반한 원칙들이 제시되어 있다.

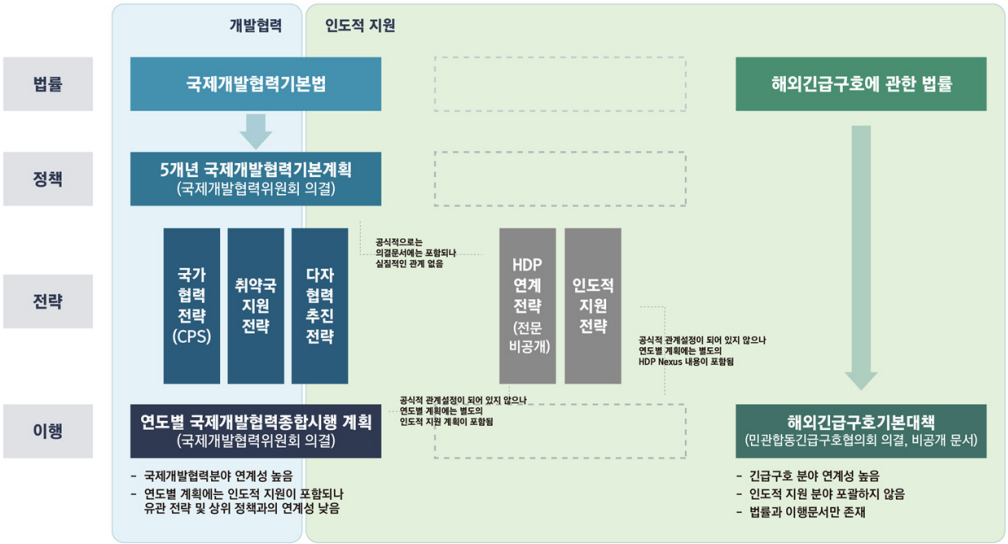
2) 법률-정책-전략 연계성 강화

우리나라의 인도적 지원 유관 법률과 정책, 전략은 한국의 국가 정체성과 국제사회의 요청을 고려하면서 수립되어 왔는데, 관련 전략이 주기적으로 공개되거나 상하위 정책문서 간 체계가 정립된 것으로 관찰되지는 않는다.

구체적으로 현행 인도적 지원 관련 근거 법률인 「해외긴급구호에 관한 법률」과 이에 기반한 정책문서인 「해외긴급구호 기본계획」은 전체 인도적 지원 중 재난대응과 긴급구호에 부분적으로 적용된다. 한국 국제개발협력의 상위 정책문서인 「국제개발협력기본계획」은 인도적 지원 내용을 포함하고 있기는 하지만 정책 문서상 인도적 지원 분야의 방향이나 과제는 제한적으로 나타난다.

원칙적으로는 「국제개발협력기본계획」을 상위 정책문서로, 「인도적 지원 전략」을 포함한 유관 전략들을 하위 전략 문서로 삼는 구조를 형성할 수 있을 것으로 판단되나 실질적으로 「국제개발협력기본계획」에 의해 유관 전략들이 수립되거나 영향을 받기에는 한계가 있다. 「제3차 국제개발협력기본계획」에서 인도적 지원을 12개 중점과제 중 하나로 명시하고, 지원규모 확대, HDP Nexus 강화, 취약국 지원 강화, 그랜드 바겐 준수, 재난 위험 경감, 국제기구 협력 강화 등의 계획을 밝혔고, 가장 최신의 연도별 시행계획인 「2025년 국제개발협력 종합시행계획」에서 인도적 지원을 우선순위로 명시하고 상당히 많은 분량을 인도적 지원에 할애하고 있음은 매우 고무적인 현상이다. 그럼에도 불구하고 인도적 지원 유관 전략과의 관계 설정이 이루어졌다고 판단하기는 어렵다. 더욱이 「국제개발협력 종합시행계획」이 「인도적 지원 전략」 등 상위 층위의 정책문서보다 더 광범위한 계획을 포괄하는 부분도 있어서 향후 주요 문서 간 연계 작업에 주력할 필요가 있다. 인도적 지원 분야 중장기 비전과 목표, 세부 이행기준 등을 수립하고 더 나아가 법 제도 및 정책과 전략 간의 정합성과 연계성을 확보함으로써 인도적 지원 정책의 선진화를 도모할 수 있을 것이다.

[그림 Ⅳ-7] 인도적 지원 유관 법률, 정책, 전략 문서 간 관계도



출처: 저자 작성

3) 전략 문건의 평가 및 환류 체계 정비

인도적 지원 특성상 전략이나 지원 과제의 근거는 여타 개발협력 전략 및 정책과제 대비 장기 관점에서 구체 근거에 따라 수립되기 어려운 측면이 있다. 하지만 국제사회 인도적 지원이 매년

지속적으로 이루어지고 향후에도 이어질 것이므로 보다 장기적인 관점의 체계적 전략 수립과 이행, 환류가 이루어진다면 효율성, 효과성의 제고뿐 아니라 지속성과 지원 타당성의 강화, 전문성 축적도 가능할 것이다. 따라서 정책 및 전략과 실제 이행 간의 연계성을 보다 명확히 하는 작업이 우선 필요하다.

일례로, 현재 공식적으로 공개된 인도적 지원 전략의 가장 최근 문서인 2019년 「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」에서는 만성적 재난의 경우 UN의 Level-3 주요 분쟁국 및 취약국 우선 지원하도록 되어 있다. 2020년부터 2024년까지 한국 정부의 지원 국가 순위와 UN IASC의 Level 3 위기 국가 정보를 비교해 보면, 한국 정부의 주요 지원 국가 중 예멘, 에티오피아, 아프가니스탄, 우크라이나는 지원 전후에 Level 3 위기로 지정된 바 있기에 인도적 지원의 근거가 되었을 것으로 판단된다.[229)]

그러나 정부의 주요 정책문서인 「제3차 국제개발협력기본계획」과 「연도별 국제개발협력 종합시행계획」에서는 인도적 지원 국가 선정 기준인 'Level 3'에 대한 구체적인 설명이 제시되어 있지 않으며, 정부가 제시한 전략인 ▲잊혀진 위기(forgotten crises)에 대한 지속적이고 확대된 지원과 ▲자연재해 등 긴급재난 발생 시 과거 '신남방정책'과 연계한 ASEAN 등 아태지역 재난취약국에 대한 중점 지원 계획 등이 인도적 지원 일환으로 실제로 얼마나 이행되었는지 등을 구체 사업과 연계하여 확인하기 어려운 부분이 있다. 이는 인도적 지원이 외교적 사안과 연계되어 구체 사업이 공개되기 어려운 경우가 많기 때문이기도 한데, 실제 이행이 전략적 방향이나 정책과의 정합성을 확보할 수 있다면 정책의 성과나 효과성을 측정하는 데 도움이 될 것이다.

〈표 Ⅳ-12〉 2020년-2024년 주요 기구별 한국 정부 인도적 지원을 많이 받은 3개 국가

기구	UNDP	WFP	UNICEF	WHO	UNHCR
국가	- 예멘(17.5%) - 에티오피아(12%) - 아프가니스탄 (8.6%)	- 예멘(17.2%) - 에티오피아 (14.4%) - 아프가니스탄 (11.7%)	- 우크라이나(38%) - 아프가니스탄 (11%) - 예멘(9.8%)	- 우크라이나 (16.8%) - 예멘(5.9%) - 에티오피아(4.7%)	- 우크라이나 (11.1%) - 팔레스타인(9.6%) - 방글라데시(7.9%)
Level-3 지정국 및 기간	- 예멘(2015년 7월 1일-2018년 3월 말) - 에티오피아(2021년 4월 28일-2023년 12월 2일) - 아프가니스탄(2021년 9월 11일-2023년 3월 22일) - 우크라이나(2022년 3월 5일-2023년 3월 5일)				

출처: UNOCHA FTS, IASC 홈페이지

229) UNOCHA, https://fts.unocha.org/donors/2929/summary/2020~2024.

또한 「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」 등 우리나라의 인도적 지원과 관련한 전략은 대부분 구체적인 목표 및 달성 계획, 추진 일정 등이 특정되지 않은 부분이 있어 실질적 이행과 평가를 위해서는 보완이 필요하다. 첨언하자면 전략문건에서의 목표치, 이행주체, 단계별 이행계획, 전략의 정기적 검토와 개정 주기, 환류 체계 등을 구체화하는 것은 인도적 지원의 성과를 쌓고 공유, 확산하는 데 도움이 되리라 사료된다.

이를 위해 비록 시민사회와의 파트너십 측면으로 국한되어 있기는 하나, 2019년에 수립된 「국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책」과 세부이행 과정을 참고할 수 있다. 이는 2017년 OECD DAC의 동료평가에서 "정부-시민사회 간 포괄적 파트너십을 규정한 규범적 틀을 마련하라"는 권고에 따라 정부가 시민사회에 기본정책과 이행방안을 공동으로 작성할 것을 제안하면서 논의가 시작되었다. 정부와 시민사회가 협의하여 2019년 1월에 제 32차 국제개발협력위원회에서 「국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책」이 의결되었다. 정책 내에는 실질적인 이행을 위한 구체적인 전략과 이행방안을 수립하도록 되어 있어, 이후 2년간 국무조정실 주관으로 '정부-시민사회 정례정책협의회'가 운영되었고 2021년 2월에 「정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안」이 도출되었다. 이행방안에는 2021년부터 2025년까지 5년간 이행할 과제가 제시되었다. 총 4개 분야의 31개의 과제가 포함되어 있다. 또한 각 이행과제를 단기 과제(2021-2022)와 중장기 과제(2023-2025)로 구분하여 단계적으로 추진할 수 있도록 하고 달성 지표를 제시하는 성과프레임워크를 구축하였고, 「제3차 국제개발협력 기본계획(2021~2025)」과 연간 종합시행계획에 이를 반영하여 이행을 촉진했다. 아래 〈표 Ⅳ-13〉은 분야별 세부과제 및 성과지표를 일부 발췌한 것이다. 이 이행방안 내에는 과제별 달성 책임주체(정부 주도 및 시민사회 협력)를 명시하고 세부 지표와 달성기한을 제시함으로써 정책과 실제 이행을 연결하고 정책의 효과적인 추진과 성과 달성의 기반을 마련했다. 2024년 OECD DAC 동료평가는 동 정책과 이행 방안에서 제시한 31개의 구체적인 과제와 지표에 대해서 긍정적인 평가를 하고 있다. 정부-시민사회 파트너십 차원에 국한되나 시민사회와의 파트너십을 통해 인도적 지원과 관련한 국내 사업수행 등 다양한 영역에서의 활동을 육성한다면 국내 인도적 지원 생태계 강화를 통한 인도적 지원 발전을 도모할 수 있을 것이다.

〈표 Ⅳ-13〉 정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안 내 세부과제 및 지표 일부 발췌

분야 및 세부 과제	
1. 효과적인 국제개발협력 이행	1) 우호적 환경 조성 - 역량 강화 및 전문인력 양성 - 개발협력 주체와의 네트워킹 강화 - 시민사회협력 프로그램 다양화
	2) 정부-시민사회 협의회 정례화 **(과제명) [정부/시민사회] KOICA 민관협력정례협의회 활성화** **(지표) 정부-시민사회 안건 공동 상정률 50%** **(과제명) [정부/시민사회] 인도적 지원 분야 협력 확대** **(지표) 인도적 지원 민관협력 사업 예산 증액 노력 및 여부(기재부 예산실 접촉 및 국회 설명 횟수(자료제출 포함) 등**
	3) 개발도상국 시민사회와의 협력
2. 투명성과 책무성 제고	
정보공개 범위 확대 회계 투명성 강화 국제개발협력 규범 준수 환경·사회·인권적 악영향 예방	
3. 취약층 우선 지원 협력 확대	
취약층 필요·상황 우선 고려 및 지원 확대 인도지원 및 인도주의-개발-평화 연계사업 확대 취약층 보호를 위한 제도·사업 관련 협력 확대	
4. 국제개발협력 인지 제고 및 국민 참여 확대	
정부-시민사회 공동 행사 개최 **(과제명) 정부-시민사회 합동 캠페인 실행 및 개발협력포럼 공동개최 등 협력** **(지표) 정부-시민사회 협력포럼 등 개최 여부** **세계 시민교육 활성화** **다양한 국민 참여 프로그램 도입 및 운영** **(과제명) [정부/시민사회] 세계시민교육 확산을 위한 정부-시민사회 협력 확대** **(지표) 정부-시민사회 세계시민교육 협력 확대를 위한 공동 정책연구 수행** **(목표치: 2025년까지 공동 정책연구 1건 수행)**	

4) 인도적 지원을 포괄하는 거버넌스 체계의 구축

우리나라는 외교부를 중심으로 인도적 지원 정책 수립과 실행이 이루어지고 있는데 이러한 외교부의 중심적 역할을 전제로, 다양한 법령이나 제도에 기반하여 몇몇 추가적인 거버넌스 체계가 동시에 운영되고 있다. 국무조정실을 중심으로 한 ODA 추진체계, KDRT 운영에 초점을 둔 긴급구호 추진체계, 자금 집행과 관련한 외교부와 KOICA의 인도적 지원 추진체계, 정부와 시민사회 간의 민관협력 체계 등은 인도적 지원에 해당하는 특정 활동에 대해 또는 인도적 지원을

포함한 안건을 논의하기 위해 개별적으로 작동한다. 이러한 현행 거버넌스 체계는 각각의 체계가 가진 효율성을 극대화시킨다는 긍정적 측면은 있으나 한편으로 최종적인 의결 및 조정이라는 관점에서는 개선의 필요성이 있다.

이에 크게 두 가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 현재 인도적 지원이 외교부가 중심이 되어 추진되고 있는 상황인바, 외교부를 중심으로 하되 KOICA와 시민사회 등 민간이 참여하는 거버넌스 체계를 확보하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

둘째, '민관합동해외긴급구호협의회'의 역할 확대를 검토하고, 협의회 산하에 '인도적 지원 실무위원회'의 설치를 고려해 볼 수 있다. 현재 민관합동해외긴급구호협의회는 격년 주기로 해외긴급구호기본대책을 의결하고 있으며, 대규모 해외재난 발생 시 소집되어 한국긴급구호대(KDRT) 파견을 결정하고 있다. 긴급구호를 넘어 구호단계 직후 인도적 지원 긴급 수요조사나 지원사업 추진, 현장상황에 대한 모니터링 등 필요성에 따라 협의회 산하에 상설 실무위원회를 설치하여 인도적 지원 분야 전반에 걸친 정기적 논의가 이루어지도록 하는 방안을 제안한다. 「인도적 지원 이해관계자 설문조사」에서도 시민사회의 의견을 실질적으로 수렴하고 반영할 수 있는 실무협의회 신설 등 제도적 개선의 필요성이 언급된 바 있다.

3. 한국 외교와 전략적 포지셔닝

가. 인도적 지원과 글로벌 리더십

1) 인도적 지원 정책: 외교전략적 중요성

가) 국제사회의 특징과 외교 환경의 변화

냉전이 종식된 다음 세계화가 시작되면서, 국가들 간 전쟁의 가능성이 줄어들 것으로 예상했었지만 현실은 이와 달랐다. 특히 21세기 초 미국이 주도한 두 개의 대규모 전쟁(테러와의 전쟁)을 포함하여, 여러 지역과 국가에서 내전 수준에 버금가는 무력 충돌이 끊이지 않고 있다. 이런 와중에 러시아의 우크라이나 침공은 러시아의 무력 사용 가능성을 우려한 유럽 국가들(특히 독일)이 오랫동안 추진했던 대러시아 평화 개입 정책(에너지 수입 등)을 무력하게 만들면서, 대규모 무력의 사용이 여전히 국제사회의 커다란 위협으로 작용하고 있다는 점을 깨닫게 해주었다. 즉, 많은 유럽 국가들은 러시아에 대한 평화로운 개입정책이 러시아의 무력 행동을 억제할 수 있다고 믿었지만 이러한 예측은 빗나가고 말았다. 러시아를 상대로 한 억지 정책의 실패는 인도적 지원 정책이 해당 지역에서 평화로운 결과로 이어질 것이라는 전통적인 예상에 중요한 메시지를 주고 있다. 전반적으로 과거 냉전 때에는 무력 사용이 '냉전 대결'이라는 국제정치적 틀을 통해서 제어되기도 했지만 오히려 오늘날에 와서는 글로벌 리더십이 잘 작동하지 않는 상황에서 전쟁과 인권 파괴 등의 상황이 더 늘어났다고 볼 수 있다.

국제안보 환경 변화의 가장 큰 특징으로는 비전통적 안보의 중요성이 급증했다는 점을 꼽을 수 있다. 환경 파괴, 자연재해, 종교적 갈등, 젠더 갈등, 질병, 이민자 문제, 테러 등 비전통적인 안보 사안들이 세계 도처에서 급증하고 있다. 비전통적인 안보 이슈들이 보이는 핵심적인 특징은 몇몇 국가만의 의지와 능력만으로 이러한 사안들을 해결할 수 없다는 점이다.[230] 예를 들어, 테러 혹은 불법 이민 등으로 인해 발생하는 경제적 피해 및 인권 파괴의 문제는 어느 한 국가만의 문제가 아니라 국제사회가 공동으로 대처해야 하는 문제이고, 동시에 개별 국가들이 국제사회를 위해 기여할 수 있는 역량 또한 각자 차별적이다. 결과적으로 시간이 흐르면서 국제사회의 주요 국가들은 비전통적 안보 이슈 해결에 공동으로 대처하는 방향으로 외교 역량을 강화하고 있고, 특히 과거처럼 일부 몇몇 국가가 국제질서를 좌지우지할 수 없는 현실에서, 모든 국가는

230) Mely Caballero-Anthony, et al. *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization* (New York: Routledge, 2017).

국제사회에 기여하기 위한 자기만의 차별적인 역량을 배양하고 있다.[231]

비전통적인 안보의 중요성이 증가하면서 오늘날의 외교 환경을 가리키는 대표적인 표현은 '연대와 연결'이다. 연대, 흔히 네트워크로 알려진 국제사회의 다양한 연결망은 국제사회에서 발생하는 주요 사건들 간 인과 관계의 중요성을 강조하고 있으며, 동시에 국가는 물론 국제사회의 다양한 행위자(개인, NGO, 기업, 국제기구, 종교집단 등)들 간 연대와 협력은 국제사회의 문제를 해결하는 핵심적인 에너지원으로 작용하고 있다. 물론 연대는 북러 연대 및 글로벌 사우스에서 발견되는 '권위주의 국가 연대'와 같이 부정적인 의미로 사용되는 경우도 있다. 하지만 대부분의 경우 연대는 인도적 지원 분야를 포함하여 세계 시민의 보다 나은 삶의 조건을 확보하기 위한 인류 공동의 노력으로 이해된다.

'인도적 지원' 정책은 이런 배경에서 외교정책 혹은 전략적 차원에서 그 중요성이 점차 강조되고 있다. 과거 2000년대 초반과 2010년 무렵, 노무현 정부와 이명박 정부를 지나면서 한국의 국가 위상에 대한 논쟁을 경험했는데, 학술적으로 혹은 정책적으로 대체로 우리는 국제사회에서 중견국(middle power)에 해당한다는 데에 공감대가 형성된 바 있다.[232] 그러다가 2011년 부산에서 열린 "부산세계개발원조총회"를 계기로 ODA의 외교 정책적 중요성이 사회적으로 부각되기 시작했다.[233] 개발원조 정책의 경우 유상원조와 무상원조가 병행 추진되는 현실에서 인류 공동체 복원 자체에 대한 가치의 중요성이 인정되는 만큼 국가이익이 전제가 된 외교 정책 혹은 전략적 접근에 대해서는 다양한 논란의 여지가 있다.

인도적 지원의 경우 초기 단계에는 ODA의 큰 틀 안에서 다뤄지는 경향을 보이다가,[234] 2007년 "해외긴급구호에 관한 법률"이 최초 시행된 이후 지금까지 몇 차례의 개정을 거쳐 이어오고 있다. 하지만 급격히 늘어난 국제사회의 인도적 지원 수요와 국가 예산을 효율적으로 추진하기 위해서는, 여러 관점에서 정교한 접근과 정책 대안이 필요한 상황이다. 실제로 다수의 국민들과 전문가들은 인도적 지원 정책의 선진화가 국제사회에서 한국이 차지하는 위상에 직결된다는 생각을 가지고 있는바, 국가 전략적 차원에서의 고민이 선행해야 할 것이다. 외교부가 인도적

231) Kai Monheim, *How Effective Negotiation Management Promotes Multilateral Cooperation: The power of process in climate, trade, and biosafety negotiations* (New York: Routledge, 2014).
232) 김상배 외, 『신흥무대의 중견국 외교: 복합지정학의 시각』 (서울: 사회평론, 2020).
233) 참고로 부산 대회는 2천명 이상의 국내외 인사 참여에서 보여주듯이, 관련 분야 세계 최대 규모였으며, 아시아에서는 처음 개최되는 대회였다.
234) 장은하, "인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로", 『국제개발협력연구』, 제6권 2호(2013), pp. 199-243.

지원 관련 정책 수립을 포괄하고, 외교부 산하 기관인 한국국제협력단(KOICA)에서 실무 집행을 담당하고 있는데, 한국의 인도적 지원이 어떤 외교정책적 방향성과 목표 의식을 가지고 진행 중인지 고민해 볼 필요가 있다.

나) 인도적 지원의 외교정책적 중요성

인도적 위기는 인간의 존엄성과 당사자들의 고통을 경감시킨다는 차원에서 국제사회의 일원이라면 모든 국가가 국제사회의 인도적 지원에 일정한 책임감을 가지게 된다. 과거에는 주권 개입의 문제에 연루되어 인도적 지원 활동을 둘러싼 논쟁을 경험하기도 했지만 '인도성(humanity)', '공평성(impartiality)', '중립성(neutrality)' 등의 개념이 정립되면서 인도적 지원이 인류 보편적인 차원에서 제공되어야 한다는 글로벌 공감대가 생겨난 것이다. 하지만 여전히 국제 인도주의 실천에 대한 '불완전한 의무(imperfect duty)' 논쟁이 진행 중이고, 서로 다른 이해관계를 가지고 있는 국가들이 보편적으로 수용할 만한 인도적 지원 관련 국제 매뉴얼이 존재하는 것도 아니다. 결과적으로 국제사회의 규범 완성을 위한 지속적인 노력이 필요함과 동시에 개별 국가 차원에서의 합목적인 외교 전략 수립이 필요한 상황이다.

인도적 지원 정책의 경우 단순히 자선(charity) 혹은 박애주의(philanthropy)와 같은 감정적이고 자발적인 동기에만 연동되어서도 안 되고, 동시에 상대국에 대한 정치적 강제(enforcement)의 차원에서 접근해서도 안 될 것이다. 바로 이런 배경으로 인해 인도적 지원이 가지는 '외교정책적 중요성'에 관심을 가져야 하는데, 인도적 지원 정책의 외교 정책적 중요성을 세 가지 차원에서 언급하고자 한다.

첫째, 인도적 지원 정책 추진과 관련한 자원의 문제이다. 인도적 지원에 투입할 수 있는 자원은 사람, 재원, 정보, 조직, 기술, 조직력, 글로벌 네트워크, 지식, 심지어는 민주주의 정치체제 등 매우 다양하다. 인도적 지원은 물론 다른 모든 외교정책 추진의 경우도 마찬가지이지만 한국의 경우 정책 추진에 투입할 수 있는 자원 발굴에 제약이 많은 나라이다. 지리적인 조건을 포함하여 국제사회 환경 변화에 다른 어떤 나라보다도 민감하게 반응하는 국가인 만큼 일관되고 장기적인 관점에서 정책에 투입할 수 있는 자원(리소스)을 확보하는 일이 매우 어렵기 때문이다. 국가 전체 GDP의 80% 가까운 수준이 대외교역을 통해 창출되는 독특한 국가 정체성을 가진 입장에서, 인도적 지원 정책의 안정적인 추진을 위한 자원 발굴 및 관리는 정교하고 종합적인 외교정책적 관점에서 이뤄질 수밖에 없는 것이다.

둘째, 인도적 지원 정책 추진 과정에서 발생하는 '다자적 협력 메커니즘' 차원의 문제이다. 인도

적 지원 정책은 본질적인 성격상 국제사회에 존재하는 다양한 다자협력 제도들과 필연적으로 연계된다. 본 연구사업이 실시한 시민사회 중심의 전문가 설문조사 결과는 대부분의 전문가들의 국제기구를 통한 다자적 인도적 지원 정책이 불가피한 측면이 있음을 이해하면서도, 동시에 다자적 협력이 안고 있는 비효율성도 언급한다. 이러한 우려는 대부분의 경우 국가들 사이에서 인도적 지원에 관한 '정보'와 '국가역량'이 비대칭적으로 분포된 현실에 기인하고 있다. 따라서 인도적 지원이 실행되는 과정에서 국가들 사이에 모든 국가가 동일하게 행동하기 어려운 일종의 '집단행동(collective action)의 문제'가 발생하기 마련이다. 이러한 문제를 해결하는 방법은 정보와 역량의 공유가 아니라 다자간 협력 경험이 대화 및 상호 간 설득에 의한 '협력의 관행' 축적으로 전환되어야 한다. 인도적 지원의 외교정책적 고려는 이런 점에서 매우 중요하다.

마지막으로, 인도적 지원 정책의 수립, 집행, 평가 등을 포괄하는 컨트롤 타워 차원의 문제이다. 2010년대를 넘어서면서, 인도적 지원 정책을 포괄하는 해외지원 사업 차원에서 투명성, 중복성, 효율성, 체계성 등의 문제가 집중적으로 제기되어 왔다. 여기에 시간이 지날수록 인도적 지원을 둘러싼 시민사회의 정보와 전문성은 날로 향상되고 있다. 인도적 지원 정책의 실행과 관련하여 현실적으로 파트너십의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없는바, 결과적으로 인도적 지원 정책의 통합성 문제를 고려할 때 정부 차원에서 외교정책적으로 정교한 계획과 프로그램의 수립할 필요가 있다.

2) 인도적 지원과 글로벌 리더십: 주요국 사례의 교훈

본 연구를 통해 인도적 지원 선진국(모범국)의 사례를 분석했고, 이러한 사례가 가지는 한국적 함의를 발견하는 일은 핵심적인 연구 목적의 하나이다. 아래에서는 외교정책 및 전략 차원에서 4개 주요국이 어떤 핵심역량을 가졌고, 그러한 역량을 통해 구현된 대표적인 정책이 무엇인지, 그리고 4개 국가의 사례가 국제사회 안에서 어떻게 인식되고 있는지에 대해서 분석하고자 한다. 그리고 이러한 사례가 한국에게 주는 교훈에 대해서 구체적으로 살펴보고자 한다. 아래 두 개 표를 참고하기 바란다.

〈표 Ⅳ-14〉 외교전략 차원의 선진국 사례: 4개 국가 비교 분석

국가	핵심적인 역량	대표적인 특징(정책)	국제사회의 인식
미국	• 전 세계에 걸친 인프라 확보 • 광범위 & 구체적인 법제도 완비	• 각종 글로벌 안보 불안에 맞선 예방정책	• 대규모 분쟁 예방을 위한 선제적 조치 주도
일본	• 자위대의 적극적인 활용 • 재난 분야에서 독보적인 실천 역량	• 인간안전보장기금(1999) & 인간안전보장 위원회(2000)	• 평화 지향 국가 정체성 • UN 내 중요한 역할 담당
스웨덴	• 정책 프레임워크 방식의 제도적 장치	• 스웨덴가이드라인(2017) • 평화, 안보, 안정화 전략 (2024-28) • 시민사회개발협력전략 (2025-29)	• 식민 지배 경험 없는 & 국제규범 차원의 우월성
네덜란드	• 원칙의 일관성 & 실천의 유연성 • 디지털 선진국	• DRA(Dutch Relief Alliance) • '위험공유프레임'(실천력 강화)	• 국제사회의 '시민사회' 역할

〈표 Ⅳ-15〉 국제사회 리더십을 위한 한국적 함의

국가	한국에 적용 가능한 핵심 특징	판단의 근거	고려 사항
미국	• 법제도 차원의 지속적인 노력 • 세계 도처에 거점 지역 확보	• 인도적 지원 관련 법제도 완비에 대한 국내 공감대 • 한국형 거점 확보 가능성	• 원칙 및 국가 정체성 선행 • 정부의 적극적인 의지
일본	• 재팬플랫폼 • 특정 다자기구(UN)와 일관된 연대	• '코리아플랫폼' 가능성 • 다자협력 방식 개선 필요	• 한국적 정체성을 지닌 인도적 지원 정책의 사회적 합의
스웨덴	• 국제인도법의 내재화(內在化) • 강력한 수준의 규범적 목표	• 국제규범의 적극적인 수용 • 글로벌 규범을 통한 실천력 확보 & 정책 추진의 효율성	• 정부 부처 판단(사고)의 유연성
네덜란드	• 인도적 지원 글로벌 아젠다 선도 • DRA(글로벌 NGO 연대) • 디지털 역량의 적극적인 활용	• 중견국가로서의 아젠다 세팅 역량 확보 필요 • 한국의 앞선 IT 인프라 활용	• 선택적 문제 해결을 위한 구체적인 역량 확보

위 표에서 확인되듯이, 주요 4개국의 인도적 지원 정책은 각각 고유한 장점과 특징을 확보하고 있는데, 대표적으로 미국의 경우 트럼프 2기 행정부 전까지는 매우 높은 제도적 완결성을 토대로 미국이 보유한 거대한 정책 자원을 국제사회 곳곳의 거점을 활용하여 투입하여 왔다. 이 과정에서 미국의 국가이익을 매우 적극적으로 정의하여, 인도적 지원 정책이 미국 국가이익 확보의 사전적 실천이라는 특징을 보여주었다.

일본의 경우 매우 흥미로운 두 가지 특징을 짚어 볼 수 있는데, 하나는 잘 알려진 바와 같이,

‘구조 및 재난 분야’에서 일본은 독보적인 역량을 확보하고 있으며, 이러한 일본의 특화된 역량은 2차 대전의 기억에서 벗어나 국제사회에 평화 이미지를 정착하기 위해 일체의 군사안보적 차원의 요소를 배제하기 위한 전략적 선택이었다는 배경으로 해석된다. 이런 맥락에서 일본은 ‘인간안보(human security)’ 분야에서 국제적인 리더십을 확보한 것으로 평가된다. 두 번째 특징으로는 UN이라는 국제기구와 일관되게 깊은 인연을 맺고 있다는 점이다. 일본의 외교정책 자원(인적 및 물적)은 오랫동안 유엔에 집중 투입된 측면이 있고, 이 과정에서 유엔 내부에서 전개되는 인도적 지원 관련 논의에 매우 적극적인 역할을 담당해 온 것으로 평가된다.

스웨덴의 경우 2017년 인도적 지원 관련 ‘스웨덴 가이드라인’ 제정 이후 최근 시민사회개발협력전략(2025-2029)에 이르기까지 스스로 설정한 목표와 방향성에 따라 일관된 실천을 전개하고 있다. 특히 다수의 유럽 국가들과는 달리 식민지 지배 사례가 없는 입장에서, 스웨덴은 인도적 지원 관련하여 국제사회의 규범을 제시하는 역할을 담당해야 한다는 일종의 도덕적 책임감을 강조하고 있는 상황이다.

네덜란드 역시 흥미로운 특징과 장점을 가지고 있는데, 가장 대표적으로 DRA(Dutch Relief Alliance)라는 시스템과 ‘국제사회의 시민사회’라는 역할을 자임하고 있다는 점이다. 전자의 경우 개발협력 및 인도적 지원을 담당하는 다수의 정부 기관들 간의 일종의 연합체 방식으로서 각기 고유한 정책 영역에서 특화된 역량을 확보하고 있으며, 이러한 연합체는 네덜란드가 추구하는 인도적 지원 정책의 효과성을 극대화시키고, 결과적으로 국제사회에서 네덜란드의 위상을 강화하는 것으로 잘 알려져 있다. 후자의 특징 역시 매우 흥미로운데, 네덜란드는 국제사회에서 개발협력 및 인도적 지원 관련하여 스스로 ‘글로벌 시민사회’의 역할을 자임하고 있다. 즉, 다른 주요국 및 국제기구에 대한 비판과 감시의 의견을 적극적으로 공개하고 있으며, 국제사회에서 인도적 지원이 적극적이면서도 투명하게 진행되도록 일종의 감시 및 감독의 역할에 관심이 높은 것으로 알려져 있다.

이러한 주요국들이 가진 장점을 한국에 그대로 수용하는 것은 가능하지도 않고, 또한 바람직하지도 않다. 다만 우리보다 관련 분야의 오랜 경험과 전문 역량을 갖춘 국가들의 경우이기 때문에 유의미하면서 동시에 대표적인 교훈을 참고하는 노력은 필요해 보인다. 미국의 사례에서 보듯이, 인도적 지원 분야의 한국적 제도적 완결성을 높일 필요가 있고, 또한 전 세계 모든 지역은 아니더라도 일부 지역에서 한국의 인도적 지원 정책 거점을 확보하는 일은 매우 중요해 보인다. 일본의 경우는, 인간안보와 재난지원으로 특화된 일본 인도적 지원 정책의 고유한 정체성을 참고할 필요가 있는데, 한국의 국가정체성이 어떤 형태로든 향후의 인도적 지원 정책 개발에 의미

있게 반영되어야 할 것으로 판단된다. 이와 관련해서는 뒤에 추가적인 설명을 참고하기 바란다. 스웨덴의 경우처럼 국제 인도적 지원 규범을 우리 사회 스스로 내재화하여, 다양한 개별 행위자들이 국제 규범 논의를 잘 이해할 수 있도록 정부 차원의 노력이 필요해 보인다. 마지막으로 네덜란드의 경우에서는 인도적 지원에 관여하는 다양한 기관 및 행위자들 간 보이는 혹은 보이지 않는 연대를 강화하고 있어, 한국 인도적 지원 정책의 효과성을 배가할 시 참고할 필요가 있어 보인다.

나. 한국 외교와 인도적 지원 전략: 지금까지의 경험

1) 인도적 지원 정책의 외교정책적 관점

가) 한국 외교의 성장: 주요 특징

17세기 후반부터 18세기 초반까지 등장한 근대국제질서는 '근대 국가'의 출현을 낳았다. 유럽을 중심으로 시작된 근대 국가의 출현은 비서구 지역으로 시간적 차이를 두면서 보편적인 차원으로 확산되었고, 한국을 포함한 대부분의 동아시아 국가들은 20세기 초중반에 들어서야 서구 개념의 근대 국가 정치 시스템을 수용하게 되었다. 결과적으로 이 지역에서의 독립적인 근대 국가 출현은 유럽 지역과 비교하여 최소 100년 이상의 차이를 보이고 있다. 근대 국가는 지역을 막론하고 예외 없이 두 가지의 목표를 설정했는데, 바로 산업화를 통한 경제성장의 목표, 그리고 이러한 성장을 발판으로 한 민주주의 발전이 또 다른 하나의 목표이다. 그런데 매우 흥미롭게도 근대 국가가 설정한 이 두 개 목표를 이룩한 대부분의 국가가 설정한 다음 목표는 국제사회에서의 지위 향상 및 기여 외교였다. 이러한 경험은 대부분의 유럽 국가, 미국, 호주, 일본 등지에서 확인되는데, 결과적으로 한국도 예외는 아니다.

대략 50여 개 국가로 구성된 아시아 지역에서 한국은 가장 모범적인 경제성장과 가장 앞선 민주주의 발전 사례를 자랑하고 있다. 김영삼 정부 시절이던 1995년 소위 '세계화 원년' 선언 이후 한국은 국제사회가 직면한 문제 해결에 책임감을 가지기 시작했고, 관련한 다양한 정책을 제시해 왔으며, 이와 연동되어 정부 조직 및 관련 법의 제정을 추진해 왔다. 한국의 세계화 정책, 즉 국제사회의 평화와 발전을 위해 노력해야 한다는 점은 정부 관계자는 물론 일반 국민들 사이에서도 비교적 쉽게 공감대를 형성했다.[235]

---

235) 박인휘, "세계질서 변화와 정치안보 차원의 영향 분석," 한국국제정치학회편, 『질서의 충돌, 움직이는 패권』 (서울: 박영사, 2022), pp. 175-198.

돌이켜보면 1948년 대한민국 정부 수립 이후 우리나라 외교는 눈부신 발전을 거듭했다. 외교가 발전했다는 표현에는 한편으로는 다의적이고, 또 다른 한편으로는 추상적인 의미가 있긴 하지만 대부분의 경우 외교의 발전은 해당 정부 조직의 거대화와 세분화, 그리고 정책 수립의 전문화 및 정보수집 능력 등의 의미를 포괄한다. 이에 본 연구와 관련하여 인도적 지원 정책에 대한 외교 전략적 고민과 접근이 구체적인 논의로 이어지기 위해서는 먼저 한국의 외교정책이 가지는 일반적인 특징을 이해할 필요가 있다. 이러한 이해가 선행되어야만 다음 단계에서 외교정책 및 전략 차원에서 인도적 지원 정책의 활용 역시 쉽게 설명할 수 있을 것이다.

첫째, 한미동맹은 한국 외교의 모든 영역에서 기본적인 토대가 되고 있다. 미국은 한국의 유일한 동맹 파트너 국가로서, 지금의 동맹관계가 생겨난 1953년의 시점에서는 군사 분야의 협력을 중심으로 출범했지만 오늘날에 와서는 경제, 사회문화, 과학기술, 비전통안보 등 모든 정책 영역에 걸쳐 가장 중요한 정책 자산이 되었다. 한마디로 한미동맹의 출발은 군사안보 동맹이었지만 시간이 흐르면서 한국 사회의 모든 정책 영역에 걸친 보편적인 동맹 관계로 발전하게 되었다. 결과적으로 한미동맹은 한국 외교정책의 가장 중요한 정책 자산이 된 것이다. 그래서 한국의 국력 성장과 함께 한미동맹 관계 안에서 한국 외교의 자율성이 급속하게 증대되긴 했음에도 여전히 북한문제, 미중갈등, 경제안보, 글로벌 협력의 효율성 등의 이유에서 한미동맹은 한국 외교정책의 가장 중요한 근간으로 작동하고 있다.

둘째, 한국 외교는 '총력외교'의 특징을 가진다. 한국은 지리적 및 지정학적 특징으로 인해 세계 최강대국을 일상적인 외교 상대국으로 삼고 있다. 미국, 중국, 일본 등 우리의 일상적인 외교 상대국들은 한국과는 비교가 되지 않을 정도로 풍부한 외교정책 자산을(영토, 재원, 인구, 천연자원, 조직력 등) 확보하고 있다. 이러한 국가들을 상대로 오랫동안 다양한 정책 영역에 걸쳐 외교를 전개한 까닭에, 한국은 특정한 외교 정책 목표가 설정되면 그러한 목표를 달성하기 위해 가용할 수 있는 모든 자원을 한 방향으로 투입하는 소위 한국형 '총력외교'를 전개하는 경우가 종종 있었다. 물론 과거에 비해 이러한 총력외교의 특징이 다소 줄어들기는 했지만 여전히 특정 목표의 외교정책을 위해 모든 국가 에너지를 집중적으로 투입하는 특징은 여전히 한국적 전통으로 남아 있다.

셋째, 북한 문제는 우리 정부가 추진하는 외교 정책 과정에서 다양한 차원에 걸쳐 영향을 미친다. 흔히 북한 문제는 "코리아 디스카운트"를 야기하는 것으로 알려져 있어서 대부분의 경우 한국 외교에 부정적인 요소로 작용한다는 시각이 지배적이다. 과거 사례들을 참고할 때, 북한 문제가 한국 외교에 끼친 부정적인 영향은 심각한 수준이다. 하지만 동시에 북한문제로 인해

한국 외교에 긍정적인 요인이 발생하는 경우도 발견할 수 있다. 예를 들어, 바로 한국 외교의 '평화 지향적 특징'이 여기에 해당한다. 북한 문제로 상징되는 한반도 문제가 전쟁이 아닌 평화로운 방법을 통해 해결되어야 한다는 우리 국민들의 공감대는 국제사회를 향해 우리 스스로 평화를 실천하는 모습을 보여줘야 한다는 의지로 이어지고 있다. 그래야만 국제사회가 한반도 문제의 평화로운 해결을 지원할 것이라는 국민적 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 특히 이 문제는 본 연구 과제와도 의미 있는 연관성을 가진다. 남북 관계의 경색이 심각한 현시점에서는 논의를 찾아볼 수 없지만 과거 남북 관계가 개선되었을 때 북한 문제를 인도적 지원 관점에서 접근할 수 있느냐의 문제를 놓고서 학술적 및 정책적 논쟁을 경험한 바 있다. 전문가에 따라서 관점이 다소 다를 수는 있지만 미래 시점에서도 대북 정책의 상당한 부분이 인도적 지원 문제와 연동될 가능성이 매우 높기 때문에 우리의 인도적 지원은 국내 상황과도 밀접한 연관을 분명히 가질 수 있다.

나) 인도적 지원 관련 외교정책의 주요 변화

〈표 Ⅳ-16〉 인도적 지원 정책의 주요 특징

- 정책적 고유성 없이 개발협력 및 해외원조사업 일부로 다뤄지는 경향의 잔존
- 국제사회 수요와 한국의 역량을 적극 발휘할 수 있는 법률 제정의 필요성 제기
- 국제사회의 보편적인 원칙(인간존엄성 및 HDP)을 구현할 효율적인 제도의 필요성
- 한국의 고유한 전문성과 역량을 발휘할 수 있는 차별화 전략의 필요성 제기

이상에서 살펴본 바와 같이 한국 외교는 고유한 몇 가지의 특징을 가진다. 이러한 점을 염두에 두고 아래에서는 인도적 지원 분야의 정책 영역 관련한, 우리 외교정책이 지금까지 보여 온 주요 변화 및 특징에 대해서 살펴보기로 하겠다.

첫째, 지금까지 인도적 지원 정책은 현실적으로 개발협력정책(ODA 정책)과 연동되어 추진된 경향이 강하다. 1991년 한국국제협력단(KOICA) 설립 이후 국제사회의 책임 있는 일원국으로서 해외원조사업에 대한 중요성이 확산되었고, 그 과정에서 인도적 지원 정책의 중요성이 자연스럽게 뒤따라온 경향이 있다. 1990년대 초 한국 사회 전반에 걸친 민주화 성과가 정부 정책 곳곳에 확산되면서, 소위 민주화 담론이 주요 정책 이슈들을 견인한 측면이 강하다. 즉, 국제사회를 향한 기여 외교가 왜 중요한가에 대한 고민이 선행하고 그 결과가 해당 분야의 정책으로 이어지기보다는, KOICA의 설립을 포함하여 한국 사회의 민주화 성과를 다양한 정책 영역에 확산시켜야 한다는 일종의 한국의 성공 신화에 대한 자신감이 국제사회에 대한 기여 및 개발협

력 정책의 필요성을 불러온 측면이 있다. 본 연구와 관련해서도, 결과적으로 인도적 지원 정책은 하나의 독립적인 정책 영역으로 다뤄지기보다는 주로 개발협력정책 분야에서 포괄적으로 다뤄지고 있는 것으로 관찰된다.

둘째, 한국의 인도적 지원 정책의 근간을 이루는 현재의 법률이 2007년 제정된 '해외긴급구호에 관한 법률'이고, 이 역시 2004년 동남아에서 발생했던 쓰나미(Tsunami)에 대한 구호 활동을 전개한 경험에서 비롯된 것인 만큼 시급한 법률 개정의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 국내 다수 전문가들의 지적처럼 오늘날에 와서는 보다 광범위하고 보다 정교한 인도적 지원 정책을 추진하려는 과정에서 동 법률이 오히려 다양한 활동을 제한하게 되는 아이러니컬한 상황이 계속되고 있다. 동 법률이 한국의 정책 추진에 제한적인 요소로 작용하고 있다는 지적과 반성은 많이 있었지만 인도적 지원 정책을 포괄하는 상위의 외교 정책 가치 및 기조가 설정되지 않은 상황에서는 법률 개정의 현실적인 한계가 있었던 것이 사실이다. 결과적으로 인도적 지원 정책의 중요성에 대한 인식이 확산되는 현실에서, 한국의 인도적 지원 법제도정책은 국제사회의 수요와 한국의 역량을 반응하지 못하는 측면도 있다.

셋째, 잘 알려진 바와 같이, GHD(Good Humanitarian Donorship, 모범인도공여국)에서는 인간존엄성을 위한 예방적 조치의 필요성을 강조했고, 2019년 DAC 회의에서도 'HDP nexus 권고안'을 채택했다. 국내 전문가들 사이에서도 이러한 인도적 지원을 위한 적극적인 개념의 확대와 HDP 연계의 필요성이 충분히 인정되고 있다. 정책 부서 내부에서는 물론 연구자들의 학술 활동 및 국회에서도 이러한 필요성이 점차 인정되고 있다. 하지만 안타깝게도 현실에서 HDPN이 실제 정책 및 사업 과정에서 어떻게 이행되어야 하는지에 대한 논의는 구체적이지 못하다. 이를 위한 상위 전략이 수립의 필요성이나 현장 차원에서는 구체적으로 어떤 역량이 강화되어야 하는지에 대한 공감대가 부재한 상황이다.

넷째, 최근 들어 한국의 인도적 지원 정책은 한국의 국가 역량을 적극적으로 반영하는 방향성을 보이고 있다. 특히 Covid-19을 거치면서 국제사회를 향한 인도적 지원의 전문성과 역량이 발휘되었고, 이후 필리핀 PBL(Policy Based Lending) 프로그램과 우크라이나 재건 사업 등에 적극적인 관심을 보이면서, 인도적 지원 정책에 한국적 전문성(고유 역량)이 구체적으로 결합하는 특징을 조금씩 보이고 있는 것으로 평가된다. 따라서 이러한 한국 고유의 전문성이 제도적 차원에서 보장될 수 있는 구체적인 장치와 노력이 필요한 실정이다.

2) 외교정책과 인도적 지원 정책: 각 정부의 주요 특징

이상과 같은 배경에서 아래에서는 인도적 지원 정책에 대한 과거 정부들의 주요 정책적 특징에 대해서 비교 분석해 보고자 한다. 본 연구과제가 지향하는 궁극적인 연구 결과는 향후 한국의 인도적 지원 정책이 어떤 외교 전략적 목표하에서 구체화되어야 하는가에 대한 해답을 찾는 데에 그 목적이 있으므로 먼저 과거 정부들의 외교정책 목표와 인도적 지원 정책 사이에 존재했던 일종의 '연결성'을 파악하는 것이 중요하다고 생각한다.

1987년 한국 사회의 민주화 이후 외교정책의 '민주화'는 크게 세 가지 방향에서 전개되었다: 1) 외교정책 결정 과정의 투명성(공개), 2) 시민사회의 의견 수렴 및 참여, 3) 국제사회 이슈가 한국 외교정책의 사안으로 반영되는 아젠다화(化) 과정, 이 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 전통적으로 외교정책에는 비밀주의와 신속성이 중요한 가치로 여겨져 온 경향이 있는데, 민주화 이후 외교정책 결정 과정이 공개되고 투명성을 보여주는 특징을 가지게 되었다. 둘째, 민주화 이전의 경우 외교정책은 특정 집단에 속한 전문가들만이 참여하는 정책 영역으로 알려졌으나 민주화 이후 시민사회로 대표되는 민간 영역의 의견이 외교정책에 적극 반영되었고, 결과적으로 외교정책은 특정 전문가는 물론 일반 국민의 다양한 의견이 수렴되는 정책으로 성격이 전환되었다. 셋째, 민주화 이후 한국의 국내 정치와 국제사회 사이의 간극이 상당 부분 해소됨으로써 다수의 유럽 국가들에서 발견되는 바와 같이 국제사회의 주요 아젠다가 한국의 외교정책 아젠다로 전환되는 특징이 또한 발견되었다.

이러한 맥락에서 외교정책 목표와 인도적 지원 정책 사이의 연결성과 관련하여, 이제 과거 정부의 사례를 간략하게 차례로 살펴보고자 한다. 모든 정부의 사례를 살펴보는 것은 현실적으로 불가능하므로 문민정부가 등장한 1993년부터 살펴보자.

1995년 1월 '세계화 원년'을 선언한 김영삼 정부는 다음 해인 1996년에 소위 선진국 클럽으로 알려진 OECD에 가입하게 된다. 당시 김영삼 대통령은 한국의 민주화로 인한 정치적 선진국 지위는 물론 OECD의 가입을 계기로 경제적인 선진국 지위까지 확보하게 되었다는 설명과 함께 OECD 가입을 당시 한국 정부의 커다란 외교 업적으로 자평한 바 있다.[236] 인도적 지원 정책 관련하여서도, 세계화를 선언했던 1995년에는 덴마크에서 열렸던 '사회개발 정상회의'에 대통령이 직접 참석하여 선진국으로서의 외교적 책무를 다하겠다는 의지를 적극 피력한 바 있다. 앞서 설명한 바와 같이 당시에는 해외 개발협력 차원에서 인도적 지원을 포함한 대부분의

236) 한국행정연구원, 『김영삼 정부』 (서울: 대영출판사, 2014), 2편 3장.

관련 이슈들이 다뤄졌고, 1995년 NGO 지원사업의 시작과 함께 정부와 국내 민간 행위자 및 해외 주요 기구들과의 파트너십이 중요하다는 인식도 차츰 생겨나기 시작했다. 구체적으로 이 무렵 KOICA 내에 '국제협력연수센터'를 개소했고, 동시에 다수의 KOICA 해외사무소들이 설립되기 시작했다. 당시의 외교정책 목표와 인도적 지원 정책 사이의 '연결성'을 한 마디로 설명하자면, 해외 개발협력사업(인도적 지원 포함)은 한국 국내 정치의 민주화 완성 및 선진국 지위를 얻기 위한 관문으로서의 성격이 매우 강했다고 볼 수 있다.

김대중 정부의 경우 최초의 정권 교체를 이뤘다는 자부심과 함께 강한 리더십을 보여줬다. IMF 위기를 성공적으로 극복하였으며 2000년 김대중 대통령의 노벨평화상 수상으로 한국의 글로벌 이미지가 제고됨과 동시에 글로벌 인권 문제에 더 많은 관심을 기울이게 되었다. 특히 2000년 UN에서 발표한 MDGs의 구체적인 내용과 연동되면서 우리 정부도 인도적 지원을 포함한 개발원조에 적극성을 보였다. 구체적으로 개발원조와 관련하여 '보편주의적 발전원칙'의 중요성이 강조되었고, 특히 실천 과정에서 시민사회와의 관계 설정이 얼마나 중요한가에 대한 인식이 정립되기 시작했다.

김대중 정부 시절의 인도적 지원 정책을 되돌아보는 데 있어서 중요한 이슈의 하나는 '대북 지원 문제'와 국제사회를 위한 '보편적인 인도적 지원 정책' 사이에서 어떤 원칙을 수립해야 하는가의 문제이다. 김대중 정부 시절에는 대북 지원 문제를 인도적 지원 정책 차원에서 접근하는 원칙이 있었고, 이러한 경향은 이후 보수 및 진보 정부를 막론하고 그 중요성이 인정되었다. 즉, 대북 지원의 실천 여부와는 무관하게, 북한을 지원하는 자체는 '인도적 지원'이라는 정책 범주 안에 두려는 공감대를 보였다. 이는 북한을 지원하는 결정이 가지는 사안의 정치적 민감성을 고려함과 동시에 인도적 지원이라는 인류 보편적인 원칙을 적용하는 것이 여러 가지 측면에서 안전성과 효율성이 있다는 판단이 작용한 결과이기도 하다.

다음으로 노무현 정부 사례를 살펴보면, 당시 가장 중요한 성과는 2007년 '해외긴급구호법'을 제정한 사실이다. 잘 알려진 바와 같이, 동 법의 제정은 2004년 인도네시아를 포함한 대규모 동남아 해일 사건 과정에서 우리 정부의 효과적인 지원을 위한 입법의 필요성이 제기된 데 따른 것이다. 또한 개발협력 사업 및 인도적 지원 사업의 특성상 시민사회의 역할이 점차 증대하였고, 그 결과 KOICA와 시민사회 사이의 갈등이 노출되기 시작한 때이기도 하다. 특히 노무현 대통령의 아프리카 방문을 계기로 인도적 지원 정책의 중요성이 크게 증대했는데, 2006년과 2007년에 걸쳐 '아프리카 이니셔티브'라는 아젠다는 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 전문가에 따라 이견이 있을 수는 있지만 '아프리카 이니셔티브' 이슈는 인도적 지원 문제를 한국의 고유한 국가

정체성 관점에서 고민하게 만든 구체적인 사안으로 볼 수 있다.

노무현 정부의 경우 권위주의의 탈피라는 리더십의 특성에 부합하여 외교정책의 투명성과 개방성을 강조했다. 그 결과 해외 원조 사업에 대한 정부와 시민사회 사이의 협조체제가 강조되었는데, 가장 대표적인 결과물이 '국제개발협력위원회'의 설치로 볼 수 있다.

한편 노무현 정부 경험으로부터 두 가지의 중요한 교훈을 짚어 볼 수 있는데, 하나는 이라크 전쟁 참전이고, 또 다른 하나는 대북 인도적 지원을 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등이다. 전자의 경우 당시 정부는 미국의 이라크 전쟁 참여 요청을 놓고서 고민을 거듭했고, 결국 참전을 결정하게 된다. 이 과정에서 상당수 국민들로부터 한국의 입장에서 명분이 없는 전쟁에 참여하게 되었다는 의견(동맹관계의 연루 사례)이 제기되었지만, 해외 원조 및 인도적 지원이 필요한 보편적 원칙으로 국내 이견을 극복하였다. 결과적으로 이라크 전쟁 참전은 인도적 지원 정책에 대한 국가적 관심을 고조시키는 계기가 된 것이다. 후자의 경우 대북 지원을 둘러싸고 소위 '남-남 갈등'이 발생했는데, 갈등이 고조되는 과정에서 북한이 인도적 지원 대상으로 적절한가의 문제를 중심으로 많은 논의가 전개된 바 있다. 이 역시 결과적으로 인도적 지원 정책의 개념과 원칙에 대해서 진지하게 생각하는 계기가 되었다.

이명박 정부의 등장은 인도적 지원 차원에서 매우 특징적인 현상을 보였다. 한마디로 표현하자면, 한국 정부의 외교 원칙으로 '실용외교'와 '자원외교'가 설정되면서, 해외 원조사업을 포괄하는 '기여외교'가 실용성 및 자원 확보의 목표와 결합하는 상황이 발생했다. 특히 한국의 발전경험을 해외 원조사업의 핵심 담론으로 설정하기도 했다. 예를 들어, '한국발전경험의 세계화'가 대표적인 사례였다. 관련하여, 이명박 정부의 '녹색성장' 담론은 해외 원조사업 및 인도적 지원과 직접적인 연관성은 없지만 한국 정부가 최초로 국제사회의 당면 과제(기후변화 및 환경파괴)에 적극적인 해결책을 제시한 것으로 평가되는데, 이러한 노력으로 인해 결과적으로 원조사업 및 인도적 지원 관련해서도 매우 높은 관심을 보이는 국가로 인식되는 경향을 보였다.

이명박 정부의 경우 원조사업 및 인도적 지원을 국가이익으로 연결시켰다는 시민사회의 비판이 있기도 하였으나 '글로벌 코리아'라는 국정기조와 함께 개발원조에 있어서도 한국의 국제적 위상이 크게 향상되었다. 2009년 DAC 회원국 가입, 2010년 국제개발협력기본법 제정, 2012년 부산세계개발원조총회 개최 등 전반적으로 큰 성과가 이어졌다.

다음으로 박근혜 정부를 살펴보면, '원조 선진국'이라는 목표가 제시되었다. '새마을 ODA' 및 '코리아에이드'와 같은 정책 수단이 개발되었고, 특히 과거 '새마을운동'을 한국형 ODA 아이템

으로 개발 및 실천하려는 데에 많은 관심을 기울였다. 국정 운영 전반에 걸친 박근혜 대통령 리더십의 핵심 키워드가 '신뢰정치(trust politics)'였는데, 이러한 핵심 원칙은 해외 개발 및 원조사업에도 적용되어, 출범 초기 국정과제를 기준으로 '신뢰받는 모범국가'라는 목표 아래 ODA를 중심으로 한 원조사업의 적극적인 확산을 추진한 바 있다.

박근혜 정부 시기에 민간 전문가를 중심으로 'post-2015(UN SDGs)'의 중요성과 함께 원조사업의 중복성 및 비효율성 문제가 더욱 본격적으로 논의되었다. 개발원조의 효율성과 효과성 문제는 새로운 이슈는 아니었지만 ODA와 인도적 지원 사업의 중요성이 정부 및 전문가는 물론 일반인들 사이에서도 공감대를 형성하면서, 중복성 및 효율성 문제가 이 시기에 보다 적극적으로 제기된 것이다.

문재인 정부는 '사람 중심의 외교'를 해외 원조사업 정책과 결합한 점이 가장 큰 특징이었다. 관련하여 시민사회 파트너십 강조, 해외원조사업과 일자리 창출, 해외원조사업의 투명성 등이 주요 이슈로 다뤄졌다. 특히 Covid-19 발생으로 인한 코로나 정국 초기 시점에서 국제사회에 '한국형 방역 모델'이 성과로 평가받았으며, 이로 인해 한국이 국제사회의 공공 안보에 적극 기여한다는 점이 긍정적으로 부각되기도 했다. 글로벌 공공보건 문제는 한국의 장점과 전문성이 인정되는 분야로 인도적 지원 주요 아젠다로 보다 적극적으로 활용할 수 있다. 또한 문재인 정부는 당시 기준으로 ODA 사업 규모를 8.5조 원 수준까지 늘리겠다는 목표를 제시하기도 했다.

특히 문재인 정부의 '신남방·신북방' 외교전략은 이 지역의 거점 국가에 대규모 ODA를 지원하고 이를 지역 및 우리나라의 상생번영과 연계한 점이 두드러진다. 위 사람 중심의 외교(People)와 함께 해당 지역의 발전이 공동의 평화(Peace) 및 상생번영(Prosperity)로 연계하였는데, '사람 중심의 평화 공동체'는 인도적 지원의 핵심 가치와 맞닿아 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

윤석열 정부는 자유민주주의 '가치 외교'라는 토대 위에 국제사회에 대한 한국의 책임감을 강조했다. '글로벌 중추 국가'(GPS)라는 슬로건의 '중추 국가'는 국제사회에서 한국의 책임을 적극적으로 확대하겠다는 의미로 해석된다. 탄소중립과 같은 국제사회의 구체적인 문제 해결에 관심을 보였고, 타 공여국 등 글로벌 수요에 동참하여 우크라이나에 대한 인도적 지원을 추진하였다. 한미동맹 70년이던 2023년 양국 간 논의에 한미동맹이라는 틀을 활용하여 양국 간 인도적 지원 정책의 협력이 추진되어야 한다는 점이 포함되기도 했다.

〈표 Ⅳ-17〉 한국 외교의 목표와 인도적 지원 정책 간 연결성

시기	한국 외교의 주요 목표	'외교정책-인도적 지원' 연결	인도적 지원 관련 정책
1993-1997	• 세계화 원년(1995년) • OECD 가입	1995년 코펜하겐 사회개발정상회의 참석, '개발협력(인도적 지원)'을 세계화-민주화 사이의 연결고리로 설정	1995년 NGO 지원사업 시작, 파트너십의 중요성 등장, KOICA 내 국제협력연수센터 개소, 해외사무소 다수 설립
1998-2002	• 한국의 글로벌 민주주의 지위 상승 • 대북 인도적 지원 정책 전개	원조를 통해 글로벌 국가 이미지 회복, 대통령 노벨평화상 이후 글로벌 인권 등의 사안에 관심 고조	'보편주의적 발전원칙' 강조, 인도적 지원 중요성 정립, 시민사회와의 관계 설정의 중요성 등장, MDGs 이슈의 중요성 수용
2003-2007	• 동북아균형자(미·중 사이에서 외교자율성) • 외교정책 민주화 및 분권화 시도	이라크 전쟁 참가를 계기로 해외원조사업에 대한 국민적 관심 고조, 외교정책의 투명성 및 개방성 강조, '국제개발협력위원회' 설치	2007년 해외긴급구호법 제정(2004년 동남아 해일), KOICA-시민사회 간 긴장과 경쟁, '아프리카 이니셔티브'(2006~2007), 무상원조 우위의 논리 강조, 대북 인도적 지원 문제의 사회적 쟁점
2008-2012	• 전 세계를 대상으로 한 자유무역정책(FTA) • 녹색성장을 통한 국제사회 기여외교 정책 수립	해외원조 관련 '기여외교-자원외교-실용외교'를 결합하는 외교정책 스탠스, 녹색성장을 기여외교와 한국의 글로벌 위상 아젠다로 설정	'한국발전경험의 세계화'가 중심 담론으로 기능, 2009년 DAC 회원국, 2010년 국제개발협력 기본법 제정, 2012년 부산세계개발원조총회
2013-2016	• '신뢰받는 모범국가' • ODA 지속 확대 • '책임 있는 중견국'	원조선진국 목표 설정, '신뢰 정치'를 외교정책에 결합	2016년 「공공외교법」 제정, '새마을운동의 세계화', '새마을 ODA' & '코리아에이드', 민간 중심으로 post-2015 담론 중요성 강조, 원조사업의 중복성-비효율성 문제 대두
2017-2022	• '국민외교' & '공공외교' 강조 • '사람', '평화', '상생번영' 가치와 외교전략 연계	'사람', '평화', '상생번영' 중심의 외교를 해외원조 정책에도 결합, 2019년 G20 정상회의, '신남방-신북방'과 ODA 사업 연계	시민사회 파트너십 강조, 해외원조사업과 일자리 창출 연계, 원조사업의 투명성·효율성·체계성 강조, Covid-19 관련 정책
2022-2024	• 가치외교 및 상생외교 • 글로벌 중추국가(탄소중립 등)	'가치 외교' 원칙을 중심으로 국제사회 책임감 강조, 한미동맹 70년 기념에서 글로벌 빈곤(질병) 타파 천명, '해외원조-권위주의' 연결	2022년 필리핀에 최초 PBL 프로그램 실행, 2025년 인도적 지원 예산 7.4천억 원(전년 대비 2.5배 증가), ODA 예산 6.53조 원(외교부 담당 2.9조 원, 45%)
향후 방향성	• 외교정책: 자유주의 국제질서 수호 vs. 이익 기반 연대의 국제질서 • 인도적 지원 정책 목표: '인간의 존엄성 유지를 위한 예방 및 대응 강화'(+한국형)	• '외교정책수립-정책실행집행' 간 통합성 필요 • 인도적 지원 정책의 구체적인 목표 정립 및 아젠다 설정(및 집행과정)에서 한국적 정체성 투영	• 글로벌 아젠다와의 구체적인 연계성 확보 • 한국의 국가정체성에 기반한 가치(성장-민주주의-평화)에 기반한 사업 전개 • 실행력(사업효과성) 관련 '코리아 모델' 개발 및 적용

3) 향후 '외교정책-인도적 지원 정책' 관계 설정 제안

앞서 살펴본 바와 같이 인도적 지원은 외교 정책이나 상위 ODA정책 속에서 구체적으로 명시된 논리적 연결 고리를 찾기는 힘들어 보인다. 인도적 지원의 가치 중립성이나 공평성 등 차별화되는 특성상 글로벌 인도적 수요를 반영하면서 외교정책이나 ODA 정책과 조화를 이룰 수 있는 접점의 과제를 중심으로 전개되어 왔다고 할 수 있다. 그렇다면 국제사회의 다양한 위기 속출, 한국의 역할 확대에 대한 국제사회의 기대, 인도적 지원이 지속될 수밖에 없다는 점을 종합적으로 고려할 때 향후 인도적 지원의 발전적 시행을 위해 외교정책적 목표하에 인도적 지원 정책을 적절히 연결시킬 수 있을지에 대해 아래와 같이 제안하고자 한다.

가) 외교정책: "자유주의적 국제질서 수호" & "이익 기반 연대의 국제질서"

먼저 외교정책 관련하여 간단하게 설명하자면, 현재의 국제질서 특징을 살펴볼 때 두 개의 상반된 정책 목표를 생각해 볼 수 있다. 하나는 자유주의 국제질서를 수호해야 하는 한국적 특성을 고려한 외교정책 목표가 있을 수 있고, 또 다른 하나는 이익 기반 연대의 국제질서를 추구하는 또 다른 차원의 외교정책 목표를 생각해 볼 수 있다.

전자의 경우 전통적으로 한국과 국제사회 사이의 상호의존성이 매우 높으며, 한국의 GDP에서 교역이 차지하는 비중이 80%에 육박할 정도로 국제사회와의 소통이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 한국의 외교정책 목표가 자유주의 국제질서를 수호하는 차원으로 설정되어야 한다는 것은 바로 이러한 한국의 국가 정체성을 고스란히 반영하고 있다.

동시에 현재의 국제사회는 '국가 이기주의'가 지배적인 담론으로 작동하고 있는 현실주의 국제정치의 전형을 보여주고 있다. 미국 트럼프 행정부 2기의 등장을 포함하여 유럽 주요 국가에서 우익 정당들이 의회에 다수 진출하는 현상이 이러한 현실을 잘 반영하고 있다. 따라서 국가 이익을 실천하기 위해서는 특정 주요 국가들과의 연대를 적극적으로 형성해야 한다는 주장이 있다. 이러한 주장은 보편적인 차원에서의 자유주의 국제질서 수호를 강조하기보다는 한국의 국가이익에 보다 부합하면서도 동시에 한국의 제한된 외교자원을 효과적으로 투입하기 위한 전략이라는 의미가 깔려 있다.

요컨대 결과적으로는 여러 가지 현실적인 여건을 반영하여, '자유주의 국제질서 수호'라는 목표와 '이익 기반 연대의 국제질서'라는 두 개 목표를 서로 상충하는 차원에서 접근할 것이 아니라 두 목표를 상호 보완적인 차원에서 활용하는 외교적 지혜가 필요하다고 판단된다. 한국의 지리

적, 지정학적 및 지경학적 특수성을 고려할 때, 이 두 개의 외교 목표를 이분법적 사고로 접근하는 일은 국가 이익에 부합하지 않을 것으로 보인다. 인도적 지원 정책의 '외교전략적 접근' 역시 이처럼 현실적으로 충돌하는 두 개의 가치에 대한 복합적 고민을 요구한다고 볼 수 있다.

나) 인도적 지원 정책 목표: 국제사회의 평화와 인간의 존엄성 간 결합에 기여

그렇다면 앞서 언급한 현 국제질서의 상반된 두 개 가치를 최대한 모두 충족하는 인도적 지원 정책의 방향성은 '국제사회의 평화와 인간의 존엄성 유지를 위한 예방과 대응'이라는 다소 거시적이고 포괄적인 내용으로 설정되어야 한다고 생각한다. 이러한 상위의 방향성 아래에서 비로소 개별 정부 혹은 특정 시점하에서 특화된 목표가 추가적으로 설정될 수 있다. 예를 들어, 문재인 정부 때의 '국민외교와 공공외교의 결합', '인간, 평화, 상생번영'의 신남방 신북방 외교나 이후 정부의 '가치외교와 상생외교'의 경우 국제사회 안에서 한국 스스로의 번영과 발전을 국제사회의 평화와 결합시킨 것으로 볼 수 있다.

다소 보편적으로 보일 수는 있지만 이러한 맥락에서 '국제사회의 평화와 인간의 존엄성 간 결합'이라는 정책 목표는 향후 한반도 평화가 간절히 요구되는 한국적 국가 정체성을 고려할 때 국제사회의 평화를 한반도 평화와 연결시킨 인도적 지원 정책의 목표 설정이 가능할 수 있을 것이다. 또한 앞서 언급한 이익 기반의 국제질서가 지속되는 상황에서도 국제평화와 인간의 존엄성을 위한 일정한 수준의 역할을 지속적으로 창출할 수 있기 때문에 국제사회에서 한국의 입지 강화에 도움이 될 것으로 판단된다. 무역을 포함하여 국제사회와의 의존성이 매우 높은 한국적 현실을 고려할 때, 국제평화와 인류 모두의 안정적인 발전을 희망하는 목표 설정은 매우 적절해 보이고, 인간의 존엄성을 위한 한국의 인도적 전략은 평화를 위한 적극적인 자기 실천적 노력이라는 평가를 받을 수 있을 것이다.

또한 '평화'와 '인간 존엄성'의 결합은 현시점에서 HDPN을 실천하는 적극적인 의지를 효과적으로 반영할 수 있고, 동시에 많은 전문가들이 지적하듯이, 한국의 국가 정체성이 반영된 정책 개발 및 추진을 위한 의미 있는 근거가 될 수 있다. 한국의 입장에서 평화는 매우 특수하면서도 중의적인 의미를 가지는데, 1) 현재 한국이 아시아를 대표하는 선진국이면서도 동시에 대표적인 평화 지향 국가가 된 배경에는 경제성장과 정치발전이라는 한국의 성공 신화가 자리 잡고 있다. 따라서 국제평화에 기여한다는 목표 자체에는 한국의 국가정체성이 자연스럽게 반영되어 있다고 볼 수 있다. 2) 또한 한국은 독일, 베트남, 예멘 등이 과거 통일을 이룩하면서, 2차 대전 이후 질서에서 아직까지 분단국으로 남아 있는 유일한 사례가 되었다. 국제사회의 평화에 기여

한다는 의미는 한반도의 평화와 통일을 희망한다는 의미를 동시에 강조하는 효과를 기대할 수 있다.

따라서 '국제평화와 인간의 존엄성'이라는 표현 자체는 매우 포괄적이고 일반적으로 보일 수 있으나, 그 의미에 있어서는 다양한 실천 과정에서 한국적 특수성이 매우 자연스럽게 반영된 인도적 지원 정책의 외교적 상위 목표일 수 있다.

다) 향후 '외교정책-인도적 지원' 간 연결성 및 한국적 특성

- 외교정책 수립과 정책실행 사이의 통합성 제고
- 글로벌 아젠다와의 구체적인 연계성 확보
- 인도적 지원 정책의 한국적 정체성 확보

(1) 외교정책 수립과 정책실행 역량 사이의 통합성 제고

해외 사례에서도 확인했듯이, 인도적 지원 정책 관련 정책 '수립'과 정책 '집행' 사이에는 여러 가지 관계의 유형이 있을 수 있는데, 대체로 1) 분리형(스웨덴, 독일: 외무부-정책수립 & 개발청-정책집행), 2) 분산형(미국: 사안에 따라 정책 수립과 집행이 일원화 or 분리), 3) 통합형(일본, 한국: 정책 수립과 집행이 대체로 일원화된 사례) 등으로 나눠볼 수 있다.[237] 우리나라의 경우 본 연구단계에서는 궁극적으로 일종의 분리형을 추구하면서, 즉 외교부가 정책 수립을 담당하고 동시에 정책 집행을 주관하는 KOICA가 실행 차원의 자율성을 가지는 현재와 같은 분업 구조를 유지하되, 필요하다면 스웨덴 방식의 장점을 적극 참고할 필요가 있다. 특히 이 과정에서 현장의 역량이 강한 KOICA로부터 정책 수립 및 집행과 관련하여 다양한 의견을 적극적으로 수렴하는 '커뮤니케이션 채널'을 제도적으로 완비할 필요가 있다.

(2) 글로벌 아젠다와의 구체적인 연계성 확보

인도적 지원 정책 관련한 한국의 역량 강화는 결국 구체적인 글로벌 아젠다에 대한 대안 제시와 연동되어야 한다. 강대국과 비교하여 제한된 정책 리소스를 효과적으로 활용해야 하는 한국의 입장에서 인도적 지원 관련 모든 아젠다를 정책 목표 대상으로 삼을 수는 없다. 과거 '녹색 성장'이나 '그린 뉴딜' 사례는 이런 맥락에서 중요한 함의를 가진다. 동 아젠다들은 한국이 국제사회가 직면한 공통의 문제에 대해서 적극적인 해법을 제시하는 의미 있는 사례로 평가된다. 실제로

237) 분석의 편의를 위해 이처럼 세 가지 유형으로 구분하고는 있지만 해당 국가들이 어느 한 유형에만 완전히 속한다기보다는 각자의 고유한 핵심적인 특징을 가지면서, 동시에 다른 유형의 특징도 일부 공유하는 현상을 보이고 있다.

전문가들 사이에서는 기후 환경 분야에서 한국의 집중적인 글로벌 해결 능력을 더욱 강하게 발휘할 수 있다는 의견이다. 참고로 '전문가 설문조사'에서는 기후변화, IT, 공공보건, 여성 등의 아젠다에 집중할 필요성이 있다는 결과가 나왔다. 무엇보다도 특정 몇몇 분야에서 국제사회가 신뢰할 수 있는 수준으로 역량을 집중적으로 키울 필요가 있다.

(3) 한국형 인도적 지원 정책의 정체성 확보

앞에서도 설명한 바와 같이 한국의 국가 정체성은 인도적 지원 정책 추진에 매우 중요한 자산이라는 점을 명심할 필요가 있다. 구체적으로 한국이 현대 역사에서 경험한 다양한 성공 사례를 적극 반영하는 것이 제일 바람직해 보이는데, 경제성장, 민주주의 발전, 그리고 평화지향 국가로서의 정체성이 대표적인 특징으로 판단된다. 이 세 가지는 각각 '빈곤, 자유, 폭력'이라는 개별 인도적 지원 아젠다와 연결되므로 이러한 점을 향후 한국의 인도적 지원 정책의 전략 수립 및 아젠다 발굴에 적극 활용할 것을 제안하고자 한다.

〈표 Ⅳ-18〉 한국형 인도적 지원 정책

정체성	인도적 지원 정책 분야	한국적 정체성의 논리적 근거
성장	빈곤, 기후변화, 공공보건, IT	• 국제사회의 대표적인 경제성장 모델 보유 국가 • 급속한 성장 과정에서 얻은 다양한 경험과 교훈을 인도적 지원 실행에 접목할 수 있음 • 기후변화, 공공보건 등도 결국은 성장과 결부된 문제라는 차원에서 접근 가능
민주주의	자유, 인권, 보호	• 한국은 경제성장을 정치발전으로 전환시킨 국제사회의 대표적인 모델 국가임 • 자유와 인권의 가치에 대한 이해가 매우 깊고, 저개발국가에 어떻게 적용할 것인지 선험적인 이해가 있음
평화	재난구호, 폭력, 존엄성	• 한반도 문제로 인해 한국은 국제사회에서 대표적인 평화 지향 국가로서의 정체성을 확보해야 함 • 평화를 개인, 사회, 국가, 지역 차원에서 실천해야 할 다양한 정책(사업)의 발굴이 가능한 경험과 역량을 강화할 수 있음 • 이러한 노력이 다시 한반도 평화를 위한 국제사회의 지지로 돌아오는 선순환 효과 기대가 가능함 • 특히 여성과 아동 문제에 대한 다양한 학문적 정책적 노하우와 실행 역량이 있음

위의 표에서 보여주는 한국적 정체성의 주요 내용과 인도적 지원 정책 아젠다 사이의 논리적 연결은 앞에서 제시한 한국의 인도적 지원 정책의 국가적 목표인 '국제평화와 인간의 존엄성' 간 결합이 어떻게 정책 차원에서 구현될 수 있는지를 잘 보여주고 있다. 또한 설문조사에서 강조되었던 기후변화, 공공보건, 여성 등의 이슈들을 한국형 인도적 지원 정책의 정체성 확립으로 효과적으로 전환시킬 수가 있다는 점도 매우 고무적이다.

다. 인도적 지원 정책과 국제사회 위상 강화 전략

향후 한국의 인도적 지원 정책은 지금까지의 성공적인 운영 및 전문가들의 의견을 수렴하여 다양한 차원에서 개선해 나가야 할 것이다. 특히 트럼피즘으로 대표되는 강대국 이기주의가 확산되고 있고, 국가들 간 경제적 양극화가 더욱 심화되고 있으며, 무엇보다도 '글로벌 사우스' 국가들의 영향력이 강화되는 현실에서, 한국 역시 인도적 지원 정책을 외교전략적 차원에서 적극적으로 고민하는 노력이 필요해 보인다. 제도적 완비, 모범 사례국 참고, 실행력 강화 등의 노력들과 병행하여, 아래에서는 국제사회에서 한국의 위상을 강화한다는 맥락에서 구체적인 제안을 하고자 한다.

1) 외교정책 거버넌스 차원의 전략

가) 범정부 차원의 외교부 주도 인도적 지원 정책 중요성 공감대 형성

외교부가 인도적 지원 정책을 수립하는 주무 부서이지만 정책의 특성상 집행 과정에서 다양한 부처의 협조와 관여가 불가피한 측면이 있다. 또한 향후 인도적 지원 정책을 통한 국제사회의 위상 강화를 고려할 때, 국민을 상대로 한 공감대 확산 역시 매우 중요하다. 따라서 한편으로는 정부 차원에서 인도적 지원 정책의 중요성에 대한 이해를 늘려가는 동시에 외교부 내 전담 부서의 인력 및 전문성 강화를 위해 더 많은 자원이 투입될 필요가 있다.

나) 외교부 주도의 포괄적 정책 수립 및 KOICA 등 현장전문성을 가진 기관을 활용

인도적 지원 정책 관련하여 현재 작동하고 있는 '외교부의 정책 및 예산 결정' 그리고 'KOICA의 집행' 간 분업구조는 단순하다. 다만 KOICA나 인도적 지원 활동을 추진해 온 기관이 오랜 기간 축적한 현장 경험이 정책으로 전환되는 전환효과의 발생을 기대할 필요는 있어 보인다. 외교부 주도의 정책 결정 과정에서 상시적으로 제도화된 소통 채널의 확보가 가능하다면 한국의 국제사회 위상 강화는 보다 구체적으로 전개될 수 있을 것이다.

다) 인도적 지원에서 개발협력 관련 기존 문제(중복성, 체계성, 비효율성) 방지

잘 알려진 바와 같이, 인도적 지원 예산의 상당한 규모가 국제기구(다자협력)를 통해 사용되므로 인도적 지원 정책의 집행을 정확하게 모니터링하는 작업은 현실적으로 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 이와 관련한 필요성이 지속적으로 제기되고 있는바, 국제기구와의 협력을 오랫동안 해온 소위 모범 사례국들의 모니터링 프로세스를 참고할 필요가 있다. 최근 우리 정부가 주요

기구에 대한 규모의 지원을 통해 국제기구 안에서 더 영향력 있는 리더십을 행사하는 것은 기구의 책무성, 지원의 효과성 등에서 우수한 전략이라 평가된다. 이는 사업 과정에서의 우리의 모니터링을 보다 용이하게 할 수 있다. 국제기구가 공개하는 다양한 자료(정보)들을 적극적으로 확보하여 인도적 지원 사업에 대한 연간 모니터링 보고서나 사업 내용을 공유할 수 있다면 인지제고 효과도 클 것이다.

2) 외교정책 발굴 차원의 전략: 대표적인 제안

가) '한미일 인도적 지원 협의체' 제안

트럼프 2.0 시기에 들어 한미일 외교 협력이 지속될지 정확히 판단키는 어렵지만 미국 역시 한국과 일본의 전략적 가치 자체는 인정하고 있는 상황이다. 설문조사 결과를 바탕으로 아시아 지역의 중요성을 강조한 전문가들의 의견을 참고한 결과, 현재 미국의 민주 및 공화 양당은 모두 인태전략의 지속성을 희망하고 있는바, 이러한 외교 환경 현실을 적극 활용하여, '한미일 인도적 지원 협의체'를 제안 및 가동할 수도 있어 보인다.

나) 아시아 국가들과의 다자회의 및 G20 등에서 인도적 지원 아젠다 세팅 주도

현재 인도적 지원 정책이 아프리카 지역을 중심으로 리소스가 많이 투입되는 현실을 인정하면서도, 한국은 다수의 아시아 국가들과 소위 '원 플러스 다자회의' 방식의 인도적 지원 정책을 적극 개발할 필요가 있다. '한국 + 중앙아시아 국가' 및 '한국 + 아세안국가'가 대표적인 사례이다. 여기에 '아세안 + 3' 회의까지 활용하여 주요 회의 때마다 인도적 지원 관련한 아젠다를 적극적으로 세팅하는 리더십을 키울 필요가 있다. 나아가 G20과 같이 선진국과 후진국의 이해관계를 적극 다뤄야 하는 국제적인 플랫폼 역시 활용할 가치가 있는 것으로 판단된다.

다) 주요 국제회의를 적극적으로 활용하는 방안(예: 2025 경주 APEC 정상회의)

2025년은 UN 창립 80주년이다. 트럼프 2기 행정부 이후 인도적 지원을 비롯한 ODA 축소되면서 UN 역시 재정난을 호소하고 있으며, UN80 이니셔티브를 통해 구조조정을 계획 중이다. 이와 동시에 UN은 인도주의 리셋(Humanitarian Reset)을 추진하여 위기대응과 리더십에 집중한다는 계획이다. 하지만, 재정 제약으로 인한 어쩔 수 없는 조치와 함께 인도적 위기가 심화될 것이라는 우려가 많고, 어떤 형태로든 글로벌 인도적 지원에 대한 논의는 지속될 수밖에 없다. 글로벌 동향의 변화 속에 한국의 지원에 대한 기대가 커진 가운데, 우리가 취할 수 있는 전략과 글로벌 거버넌스 내에서의 영향력을 고민해야 한다.

라) MIKTA-Human Assist 위원회와 협의 창구 제안

한편 올해 한국은 MIKTA 의장국으로서, MIKTA라는 프레임 안에서 MIKTA-Human Assist 위원회' 같은 (유연한 방식의) 협의 창구를 주도적으로 제안해 볼 수 있다.

MIKTA는 올해로 10주년을 맞이하고 있는데, 국제사회에서 유사한 이해관계를 가진 국가들 간의 모임이지만 지금까지 의미 있는 성과를 내놓지 못하고 있다. 이에 현재 우크라이나 전쟁 및 중동 사태의 종료가 임박한 상황에서 이번 MIKTA는 국제사회의 인도적 지원 관련한 중요한 제안을 하고 동시에 공동의 역량을 확보하는 집단적 리더십을 발휘하는 좋은 기회가 될 수 있을 것으로 판단된다. 한국이 올해 MIKTA 의장국 지위를 가지게 된 기회를 적극 활용하기를 제안한다.

3) 민간의 글로벌 역량 강화 차원의 전략

가) 민간 행위자의 글로벌 네트워크 강화를 위한 적극적인 지원(예: DRA 사례)

민간단체를 대상으로 한 전문적인 교육을 강화할 필요가 있고, 국내 시민단체가 해외 전문 NGO들과의 연대 및 공동협력이 원활하게 운영되도록 적극 지원할 것을 권고한다. 또한 다양한 민간 전문가들(시민사회 전문가, 언론인, 전문 연구인 등) 간 공동의 정보와 지식을 공유 및 토론할 수 있는 다양한 플랫폼 발전이나 인도적 지원과 관련한 연구강화 등 '인도적 지원 생태계' 활성화를 도모할 필요가 있다.

나) 인도적 지원 전담 인력 강화 및 현지 네트워크 활용

마지막으로 인도적 지원 관련 현황을 정확하게 파악하기 위해 외교부 공관이나 KOICA 해외사무소 내 인도적 지원 전담 인력을 확충하고, 필요한 경우 현지 네트워크를 가진 국내 민간기관 등과 협업하는 과정을 제도적으로 세팅하는 방안을 적극 고민할 필요가 있어 보인다.

4. 소결

가. 우리나라의 인도적 지원 법제도 개선방안

인도적 지원에 관한 내용을 다루고 있는 법률로는 「해외긴급구호에 관한 법률」, 「국제개발협력기본법」, 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」, 「한국국제협력단법」 등이 있다.

이 중에서 「해외긴급구호에 관한 법률」이 인도적 지원과 직접적으로 관련되는 법으로 볼 수 있으나 이 법은 어디까지나 '긴급구호'에 초점을 맞추고 있어 재해의 예방이나 대응, 재건에 대한 지원에 대해서는 정하고 있지 않은 한계를 가지고 있다. 「국제개발협력기본법」에서도 무상협력에 긴급재난구호를 포함하고 있지만 인도적 지원을 체계적으로 규율하고 있지는 않다. 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」은 UN의 평화유지활동과 관련된 인도적 지원 업무에 제한되어 UN의 평화유지활동과 무관하게 이루어지는 인도적 지원과 관련해서 활용되기는 쉽지 않다. 「한국국제협력단법」에서는 KOICA가 "재난구호 등 인도적 지원 사업"을 할 수 있음을 명시하고 있으나 이 법은 어디까지나 한국국제협력단의 설립 및 운영에 관한 법률로 인도적 지원을 위한 시스템 구축을 위한 법률과는 거리가 있다.

인도적 지원에 관한 법률의 개선방안을 모색함에 있어서는 다음의 점들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 법령과 정책문서 간 역할 분담을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 다시 말해 법령 수준에서 규율할 것과 정책문서 수준에서 규율할 것을 어떻게 구분할 것인지가 논의되어야 한다. 이 부분을 볼 때는 해외의 법제를 참고해야 하지만 우리나라와 해외 법제에서 법률의 규율 밀도의 차이를 고려해야 한다.

둘째, 법령 상호 간의 관계 정립에 유의해야 한다. 최근의 논의를 보면 「해외긴급구호에 관한 법률」을 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하는 방안에 주로 논의가 집중된 것을 볼 수 있다. 이처럼 인도적 지원에 관한 단일법이 제정되는 것은 바람직한 측면이 있지만 「국제개발협력기본법」 등 관련 법령과의 관계가 충분히 논의되지 않은 상태에서 위와 같은 개정만으로 인도적 지원이 효율적으로 이루어질 것을 기대하는 것은 곤란하다.

셋째, 인도적 지원과 관련된 국제규범의 특성을 고려하는 동시에 우리나라의 특성을 고려한 법제도의 개선이 이루어질 필요가 있다.

인도적 지원 법체계의 개선과 관련해서는 다음의 두 가지 안이 집중적으로 검토될 필요가 있다.

우선 1안(해외긴급구호법의 확대를 통해 인도적 지원에 관한 단일법 제정)의 경우에는 인도적 지원에 초점을 맞춘 단일법을 제정함으로써 인도적 지원 사업을 더 체계적으로 수행할 수 있는 법적 기반을 마련할 수 있다는 점, 외교부 중심으로 인도적 지원을 일관성 있게 진행할 수 있다는 점 등이 장점이다. 다만 개정안과 같이 인도적 지원의 개념을 확대할 경우 개발협력과 중첩되는 부분이 생길 수 있고, 이 경우 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」와 「국제개발협력기본법」이 모두 적용될 수 있는데, 이 경우 양 법률 간의 관계를 명확하게 해야 하는 과제를 갖는다.

2안(해외긴급구호법과 별도로 인도적 지원에 관한 기본법을 제정하는 안)의 장점으로는 첫째, 해외긴급구호법을 그대로 둠으로써 해외긴급구호의 특수성을 그대로 유지할 수 있다는 점, 둘째, 국제개발협력기본법과 구별되는 인도적 지원에 관한 기본법을 별도로 제정함으로써 인도적 지원을 체계적으로 수행할 수 있는 법적 기반을 마련할 수 있다는 점을 들 수 있다. 여기서 두 번째 장점은 1안과 마찬가지로 대외적으로 인도적 지원에 관한 한국 정부의 의지를 알리고, 인도적 지원 예산 및 조직 확보, 운영의 근거로 활용될 수 있다는 점, 인도적 지원 관점에서 예방, 복구, 개발 협력 등의 세부사항에 종합적으로 접근할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 2안의 경우 첫째, 해외긴급구호에 관한 법률과 일반적인 인도적 지원에 관한 법률로 나누어져서 법령체계가 오히려 복잡해질 수 있다는 점, 둘째, 국제개발협력과 인도적 지원(특히 만성재난에 대한 지원)의 개념이 구분되지 않을 경우 국제개발협력기본법과 새로운 인도적 지원 기본법 간의 관계 정립이 어려워질 수 있다. 이러한 점들을 종합적으로 고려한 법 개정이 이루어질 필요가 있다.

나. 우리나라의 정책 및 전략 개선방안

현시점에서 발견되는 우리나라 인도적 지원 분야의 정책 및 전략, 거버넌스와 관련한 과제와 개선방안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 우리나라 인도적 지원 원칙 확립과 이에 근거한 정책문건의 정비가 필요하다. 현행 우리나라의 인도적 지원과 관련한 기본 정책문건인 「우리나라의 인도적 지원 전략」의 경우 우리나라 인도적 지원에 관한 목표, 기본원칙을 보다 명확히 할 필요가 있고, 세부 이행을 위한 계획도 제시될 필요가 있다. 전략 내에 우리나라 인도적 지원 철학, 중장기 비전, 목표, 이행기준이 설정될 필요가 있다. 대다수의 인도적 지원 선진 공여국들은 인도적 지원 관련 정책 문서에서 인도적 지원의 4대 원칙(공평, 인도, 독립, 중립)과 국제사회의 주요 아젠다 및 국제규범을 준수하는 것을 기본으로 하고, 이에 더하여 국가 차원의 차별화된 인도적 지원 방향을 제시하고 있다.

둘째, 인도적 지원과 관련하여 법률-정책-전략 간 연계성을 강화할 필요가 있다. 우리나라의 인도적 지원 유관 법률과 정책, 전략은 현재 각자의 배경과 상황에서 개별적으로 수립되고 활용되어 왔기 때문에 상호 간 연계성이 부족하다. 구체적으로 현행 인도적 지원 관련 근거 법률인 「해외긴급구호에 관한 법률」과 이에 기반한 정책문서인 「해외긴급구호 기본계획」은 전체 인도적 지원 중 재난대응과 긴급구호에 부분적으로 적용된다. 「2025년 국제개발협력 종합시행계획」에서 인도적 지원을 우선순위로 명시하고 상당히 많은 분량을 인도적 지원에 할애하고 있음에도 인도적 지원 유관 전략과의 공식적인 관계 설정이 없다. 더욱이 「국제개발협력 종합시행계획」이나 「인도적 지원 전략」 등 인도적 지원을 언급하는 각 문서간의 층위와 연계, 관계설정을 보다 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 인도적 지원 전략 문건의 평가 및 환류 체계를 정비할 필요가 있다. 현행 「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」 등 우리나라의 인도적 지원과 관련한 전략은 정책·전략과 실제 이행 간 연계성이 명확하지 않고, 구체 목표 및 달성 계획, 추진 일정 등이 명시되어 있지 않아 실질적인 이행과 평가가 어렵다. 따라서 전략문건에 구체적인 목표치, 이행주체, 단계별 이행계획, 전략의 정기적 검토와 개정 주기, 환류 체계 등이 필요해 보인다.

넷째, 인도적 지원을 포괄하는 거버넌스 체계의 구축이 필요하다. 우리나라의 인도적 지원은 외교부를 중심으로 추진되고 있으면서도 동시에 각기 다른 법령이나 제도에 기반하여 개별적인 거버넌스 체계가 운영되고 있다. 국무조정실을 중심으로 한 ODA 추진체계, KDRT 운영에 초점을 둔 긴급구호 추진체계, 자금 집행과 관련한 외교부와 KOICA의 인도적 지원 추진체계, 인도적 지원 관련 정부와 시민사회 간의 민관협력 체계 등이 각기 개별적으로 작동하고 있는데, 이들 간의 관계나 인도적 지원 전체를 포괄하는 종합적인 거버넌스 체계를 만들 필요가 있다.

인도적 지원은 어느 특정 국가만의 책임이 아닌 인류 공동체 모두의 책임이 되었고, 이 가운데 주요국들은 인도적 지원 정책의 확대를 통한 외교전략적 포지셔닝에 많은 관심을 기울이고 있다. 한국의 인도적 지원 정책은 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률」 제정 이후 일부 우려와 비판에도 불구하고 인도적 지원 정책 관련 전문성은 제고되었고, 정부의 외교정책적 의지 또한 강조되고 있다. 다만 여러 가지 문제점 중에도 특히 상위 차원의 외교 정책적 방향성 및 기조가 설정되지 않았다는 비판이 지속적으로 제기되고 있는바, 이러한 문제점의 해소는 향후 한국의 국가 역량 발휘에 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

본 연구는 인도적 지원 분야 정책 선진화를 통한 한국 외교의 전략적 포시셔닝 강화를 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 한국의 인도적 지원 정책 목표로는 '국제사회의 평화와 인간의 존엄성 간 결합'을 제안하고자 한다. 일견 보편적이고 추상적인 목표처럼 보일 수 있으나 한국의 평화 지향적 정체성과 인간 존엄성이라는 포괄적인 가치 모두를 충족하는 방향성이 바람직해 보인다. 이러한 외교 정책적 방향성이 정립된 다음에는 '외교정책 수립-정책실행 집행' 간 통합성 제고를 위해 더욱 노력해야 하고, 인도적 지원 정책의 구체적인 아젠다를 설정하는 단계에서는 한국의 국가 정체성이 효율적으로 반영되어야 한다. 대표적으로 한국의 현대사에서 대표적으로 경험하고 달성한 '성장-민주주의-평화'의 가치에 기반한 사업 전개를 강조하고자 한다. 이러한 사업의 전개를 '코리아 모델'로까지 지칭하기는 어렵더라도 내용적인 차원에서 이러한 문제의식의 강조는 중요한 의미를 가진다.

둘째, 우리나라의 경우 외교부가 정책 수립을 담당하고 이에 따른 집행을 KOICA가 담당 중인데, 인도적 지원과 개발사업과의 연계 등에 있어 현장전문성을 가진 KOICA로부터 정책 수립 및 집행과 관련하여 다양한 의견을 적극적으로 수렴하는 '소통 채널'을 제도적으로 완비할 필요가 있다. 또한 규모의 인도적 지원 사업을 보다 체계적으로 추진하고 현장 모니터링을 강화하여 책무성과 효과성을 보여주는 등 국민의 요구를 충족시키기 위한 업무를 보다 세분화하고, 이에 대한 KOICA와의 적정 업무분담 체계를 만들 필요가 있다. 동시에 인도적 지원 정책 관련한 한국의 역량 강화는 IT, 기후변화, 공중보건, 여성 및 아동 등과 같은 구체적인 글로벌 아젠다에 집중될 필요가 있고, 궁극적으로 제한된 정책 자원을 효과적으로 활용해야 하는 한국의 입장에서는 이러한 분야에 주력하여 국제사회에 구체적인 문제 해결 능력을 제시하는 역량을 갖춰야 할 것이다.

마지막으로 인도적 지원 정책을 통한 국제사회 위상 강화 전략을 위해 최근 우리 정부가 전략적으로 추진한 국제기구들에 대한 규모의 지원을 통해 우리의 리더십을 강화하는 방안, 이를 통해 국제기구로부터의 정보 공유를 강화하여 모니터링을 강화하는 방안, 외교정책 발굴 차원의 전략(한미일 인도적 지원 협의체, 아시아 국가들과의 다자회의를 통한 인도적 지원 아젠다 세팅 주도, 2025 제32차 경주 APEC 정상회의와 같은 국제행사를 활용한 인도적 지원 리더십 발산, MIKTA 의장국 지위의 적극적인 활용), 민간의 글로벌 역량 강화 차원의 전략(민간의 글로벌 네트워크 강화 지원, 한국 사회 전반에 걸친 인도적 지원 민간 생태계 조성, 해외 다양한 민관기관의 적극적인 활용) 등과 같은 방안을 제안한다.

다. 한국 외교와 전략적 포지셔닝

냉전 종식 직후 세계화가 시작될 때 인류가 품었던 희망과는 달리 지난 30여 년 동안 비전통 안보를 중심으로 한 국제사회의 위기 및 그로 인한 인간 존엄성의 침해 사례는 더욱 늘어나고 있다. 이는 전쟁, 테러와 같은 의도적 정책의 결과로 발생하는 경우도 있지만 기후변화, 환경 파괴 등과 같은 자연현상의 변화로 인한 인간의 피해도 급증하고 있다. 결과적으로 인도적 지원은 어느 특정 국가만의 책임이 아닌 인류 공동체 모두의 책임이 되었고, 이 가운데 주요국들은 인도적 지원 정책의 확대를 통한 외교전략적 포지셔닝에 많은 관심을 기울이고 있다.

본 연구가 실시한 주요국 사례 연구를 통해 소위 인도적 지원 모범국의 주요 특징 및 관련한 한국적 교훈을 발견할 수가 있었다. 핵심적으로 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드는 각각 높은 제도적 완결성과 글로벌 거점 확보, 인간안보라는 일관된 목표 및 UN과의 높은 상호의존성, 인도적 지원의 국제적 규범 리드, 그리고 DRA를 통한 특화된 역량 기반의 연합체적 집행이라는 특징을 보이고 있었다. 이러한 장점들은 한국적 상황에 적용 가능한 교훈으로 전환될 수 있는데, 미국이 과거 추진했던 사례를 참고하여 관련 제도적 정비를 완비하고, 일본과 같이 국가 정체성을 반영한 고유한 인도적 지원 정책 분야를 발굴하고, 또한 스웨덴 사례와 같이 국제 규범을 다양한 행위자들에게 내재화하여 실행력을 높이며, 마지막으로 네덜란드와 같이 서로 다른 기관들 간 연대를 강화하여 효과성의 극대화를 추진해야 한다고 판단된다.

지금까지의 한국 외교는 특수한 안보 환경에 처한 까닭에 한미동맹 중심으로 정책 자원이 투입되었고, 특정 사안에 집중하는 소위 '총력외교'의 관행이 강하며, 무엇보다도 북한 문제로 인해 다른 외교정책의 효과가 코리아 디스카운트되는 현상이 반복되곤 했다. 그럼에도 불구하고 민주화 이후부터 지금까지 이전 정부들은 인도적 지원 정책의 중요성에 대한 인식을 점진적으로 확대하면서, 정부 정책의 분명한 한 분야로 차츰 자리 잡아 온 것도 사실이다. 2007년 '해외긴급구호에 관한 법률' 제정 이후, 일부 우려와 비판에도 불구하고, 실제로 인도적 지원 정책 관련한 전문성은 제고되었고, 정부의 외교정책적 의지 또한 강조되고 있다. 다만 여러 가지 문제점 중에도 특히 상위 차원의 외교 정책적 방향성 및 기조가 설정되지 않았다는 비판이 지속적으로 제기되고 있는바, 이러한 문제점의 해소는 향후 한국의 국가 역량 발휘에 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

현 국제질서의 가장 두드러진 특징은 "자유주의국제질서 수호 vs. 이익 기반 연대의 국제질서" 간 상호 경쟁으로 요약된다. 우리나라처럼 자유주의 국제질서의 혜택을 많이 받은 국가가 흔치 않은 까닭에 한국은 자유주의 질서가 유지되도록 노력해야 함은 물론, 동시에 트럼피즘으로 상징되는 이익을 공유하는 국가들 간 연대 강화 역시 강조되고 있으므로 이처럼 상반되는 국제질

서 특징을 어떻게 한국적 관점에서 활용하느냐가 관건으로 판단된다. 이러한 맥락에서 한국 인도적 지원 정책의 목표로는 "국제사회의 평화와 인간의 존엄성 간 결합"을 제안하고자 한다. 일견 보편적이고 추상적인 목표처럼 보일 수 있으나 한국의 평화 지향적 정체성과 인간 존엄성이라는 포괄적인 가치 모두를 충족하는 방향성이 바람직해 보인다.

이상의 외교적 방향성이 정립된 다음에는 '외교정책 수립-정책실행 집행' 간 통합성 제고를 위해 더욱 노력해야 하고, 인도적 지원 정책의 구체적인 의제를 설정하는 단계에서는 한국의 국가 정체성이 효율적으로 반영되어야 한다. 가령 한국의 현대사에서 대표적으로 경험하고 달성한 "성장-민주주의-평화"의 가치에 기반한 사업 전개가 가능할 것이다. 이러한 사업의 전개를 '코리아 모델'로까지 지칭하기는 어렵더라도 내용적인 차원에서 이러한 문제의식의 강조는 중요한 의미를 가진다.

또한 우리나라의 경우 외교부와 KOICA 사이에 정책 수립과 현장 집행을 각각 담당하는 협업 구조를 가지고 있는데, 여러 가지 의견이 있을 수는 있으나 기본적으로 이러한 구조 자체가 갖고 있는 장점을 향후 더욱 극대화할 필요가 있다고 본다. 해외 사례를 참고할 수도 있겠으나 기본적으로 각 국가가 가진 외교 및 정책 환경이 상이하므로 우리나라 역시 고유한 모델을 정립해 나가면 될 것이다. 현장에서의 실천 역량을 축적하며 인도적 지원을 수행해 온 국내 기관들의 의견을 수렴할 수 있는 '커뮤니케이션 채널'을 제도적으로 강화할 필요는 있어 보인다.

한편 인도적 지원 정책 관련한 한국의 역량 강화는 IT, 기후변화, 공중보건, 여성 및 아동 등과 같은 구체적인 글로벌 아젠다에 집중될 필요가 있고, 궁극적으로 제한된 정책 자원을 효과적으로 활용해야 하는 한국의 입장에서는 이러한 분야를 중심으로 국제사회에 구체적인 문제 해결 능력을 제시하는 역량을 갖춰야 할 것이다.

마지막으로 인도적 지원 정책을 통한 국제사회 위상 강화 전략과 관련해서는, 1) 외교정책 거버넌스 차원의 전략(외교부의 인도적 지원 정책 중요성의 공유, 외교부 전담 인력 보강, KOICA의 현장 능력 활용성 제고, 상시 모니터링 시스템 개발), 2) 외교정책 발굴 차원의 전략(한미일 인도적 지원 협의체, 아시아 국가들과의 다자회의를 통한 인도적 지원 아젠다 세팅 주도, 2025 경주 APEC과 같은 국제행사를 활용한 인도적 지원 리더십 발산, MIKTA 의장국 지위의 적극적인 활용), 3) 민간의 글로벌 역량 강화 차원의 전략(민간의 글로벌 네트워크 강화 지원, 한국 사회 전반에 걸친 인도적 지원 민간 생태계 조성, 해외 다양한 민관 기관의 적극적인 활용) 등과 같은 방안을 제안하고자 한다.

Ⅴ. 우리나라의 인도적 지원 실행력 강화 방안

인도적 지원의 실행력은 정책의 효과적 이행과 직결된다. 복잡하고 긴급한 인도적 위기 상황에서 목적 달성 및 효과적인 대응을 보장하기 위해서는 다각적인 접근과 면밀하게 설계되고 운영되는 실행력을 갖추는 것이 중요하다. 본 장은 인도적 지원의 실행 층위에서의 다양한 요소들이 어떻게 구성되고 있는지 살펴보고 주요 공여국의 사례에 기반하여 한국의 인도적 지원 실행력을 강화할 수 있는 실질적인 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 이행체계, 규범 이행, 대상 선정, 파트너십, 평가의 다섯 가지 핵심 실행 영역을 분석하였다.

이러한 실행 차원의 요소들은 상호 연계되어 작동한다. 따라서 한 요소의 취약성은 다른 요소에 영향을 미치고 전체 실행력 저하로 이어질 수 있다. 예를 들어 이행체계가 미약한 경우 규범의 효과적 이행이 어렵고, 적절한 파트너십이 없다면 효과적인 성과 달성이 제한될 수 있다. 또한 자금 배분과 선정 기준이 명확하지 않은 경우 파트너 선정과 사업 평가 등이 영향을 받으며, 평가체계가 미흡하면 이행체계 개선을 위한 근거를 마련하기 어렵다. 따라서 인도적 지원의 실행력 강화를 위해서는 각각의 요소들이 각자의 기능을 강화하면서도 상호 유기적으로 연결되어 인도적 지원 정책 목표 전체 달성에 기여할 수 있도록 설계되어야 한다.

본 장에서는 각 요소 간의 유기적 연계성을 고려하여, 주요 공여국의 사례 분석을 통해 한국의 인도적 지원 실행 측면의 현황을 진단하고 더 통합적인 개선방안을 제시하였다.

1. 인도적 지원 이행체계

가. 정책 이행체계의 중요성

효과적인 정책 이행체계(implementation system)를 구축하고 이를 관리·운영하는 것은 자원의 효율적 배분과 관리, 이해관계자 간의 역할과 책임, 협력과 조정, 책무성과 지속가능성을 확보하여 정책의 목적을 달성하도록 하는 데 있어 중요한 조건이다. 이행체계는 정책목표가 구체적인 결과로 나타나기 위한 구조적이고 전략적인 기반을 제공하고, 내부 운영은 이를 지원하기 위한 자원 활용 역량을 강화하는 데 기여한다. 정책이 이행되는 방식이 정책의 성공여부를 결정하는 것이다. 즉 정책 설계가 아무리 이상적이어도 현장에서 이행체계가 제대로 작동하지

않으면 정책은 실패할 가능성이 높다.[238] OECD 보고서(2018)는 정책 이행체계가 자원의 효율적 배분과 중복 작업 방지를 실현해 정책 효과성을 극대화한다고 언급하고 있다.

한편 GHD 원칙은 책무성과 투명성을 정책 이행의 핵심 원칙으로 제시하고 있다. 특히 인도적 지원이 이루어지는 복잡하고 예측한 환경에서는 효과적인 이행체계를 구축함으로써 자원의 효율적 배분과 중복 작업 방지를 실현해 정책의 효과성을 극대화하고, 정책의 결과를 측정하고 학습하며 환류함으로써 정책을 개선할 수 있다.

이행체계가 효과적으로 작동할 수 있는 기반은 내부 운영 차원에서 마련할 수 있다. 조직 내 자원 관리, 의사결정 구조, 결과 기반 관리와 학습, 인력 배치 등과 같은 운영 요소들은 조직의 역량을 최적화하고 외부 환경에 신속하고 적응적으로 대응할 수 있게끔 해준다. 이행체계와 내부 운영은 상호 보완적인 관계를 형성한다. 따라서 이를 체계적으로 설계하고 실행할 때 정책의 효과성과 효율성을 제고할 수 있다.

본 장에서는 연구의 사례 대상인 주요 공여국의 인도적 지원 정책의 이행체계와 운영 측면을 살펴봄으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출한 후, 한국의 인도적 지원 이행체계와 운영 현황을 분석하고 효과적 이행을 위한 개선방안을 제시했다. 이행체계 측면에서는 정책이행의 근거, 이행기관 간 관계(역할과 책임, 의사결정 구조), 자원의 배분과 관리, 책무성과 투명성 메커니즘(자금 및 정보 플랫폼, 보고 등) 등을 다루고 운영 측면에서는 조직 및 인력, 협의 및 소통, 결과 기반 관리, 학습과 환류 등의 요소를 분석하였다. 이후 각 공여국의 사례 중에서 선진화된 인도적 지원 이행 요소들 중 한국에 적용할 만한 주요 함의점을 도출하였다. 특히 본 연구의 목적을 고려하여 여러 인도적 지원 이행체계 중 외교부와 중점적으로 분석하고 개선방안을 제시하였다.

나. 주요 공여국 사례 및 시사점

주요 공여국들은 각기 상이한 인도적 지원 이행체계를 보유하고 있다. 한국과 동일하게 원조정책을 담당하는 부처와 원조 실행기관으로 구성되어 있는 스웨덴, 미국, 일본의 경우에도 외무부와 원조기관의 인도적 지원 분야 역할과 책임은 각기 상이했다. 스웨덴의 경우 외무부와 Sida가 인도적 지원의 역할을 나누어 담당하고 상호보완적 역할을 수행하고 있었고, 미국의 경우는 트럼프 2기 행정부 이전까지는 USAID가 주도하는 방식이었으며 특히 인도적 지원을 담당하는 BHA가 별도의 인도적 지원 전략 수립부터 의사결정 및 실행까지 주도인 역할을 해오고 있다.

238) Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (New York: Russell Sage Foundation, 1980).

일본의 경우 인도적 지원 분야 역할은 외무부가 주도하고 있었으며, JICA는 재난위험경감(Disaster Risk Reduction, 이하 DRR) 등 일부 분야에서 제한적 역할을 하고 있었다. 네덜란드의 경우 별도의 원조실행기관이 없이 외무부가 인도적 지원을 총괄하였다. 일본과 네덜란드의 경우 원조실행기관 대신 인도적 지원 자금 플랫폼이 가동되고 있었는데, 네덜란드의 경우 인도적 지원 NGO의 연합체인 DRA(Dutch Relief Alliance)가, 일본의 경우 재팬플랫폼이 정부 자금을 시민사회로 지원하는 자금채널의 역할을 하고 있었다.

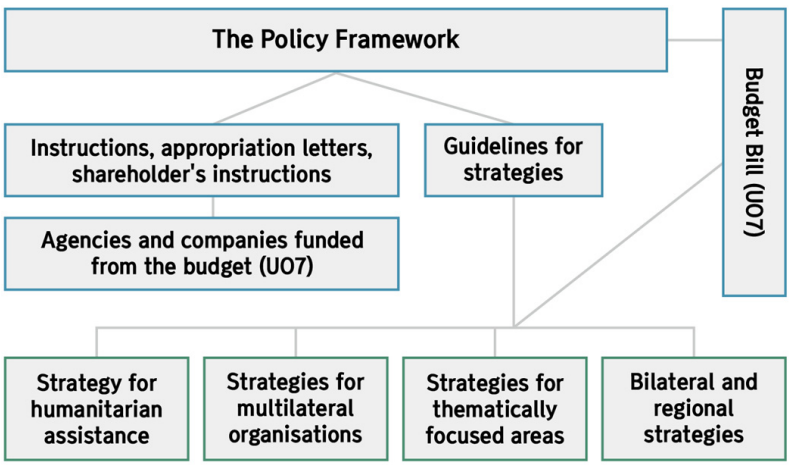
1) 이행체계

가) 정책이행의 근거

(1) 스웨덴

스웨덴의 인도적 지원 정책은 예산배정과 전략 수립을 거쳐 실행으로 이어진다. 즉, 인도적 지원의 이행과 관리는 전략에 기반하고 전략 가이드라인에 따라 도출된다. 인도적 지원 전략, 다자기구 전략, 주제별 전략, 양자 및 지역별 전략 등이 수립되어 실제 실행으로 이어진다. 전략은 특정 기간 인도적 지원이 기여할 전반적인 목표와 목적, 자금 집행을 명시하고 있다. 전략은 일반적으로 5년간 유효하며 전략 이행 기관이 이행 책임을 지도록 되어 있다. 현재 스웨덴의 인도적 지원은 스웨덴 정부의 'Sida를 통한 인도적 지원 전략(2021-2025)'에 의해서 이행되고 있으며, 'Sida 운영 전략(2024-2026)' 및 주제별 전략과 지침 등에 따라 매년 인도적 지원 계획을 수립하고 자원을 배분한다.

[그림 V-1] 스웨덴 인도적 지원 정책에서 실행까지의 흐름도



출처: 2016 개발협력 인도적 지원 정책 프레임워크

(2) 네덜란드

네덜란드 또한 스웨덴과 유사하게 법적 기반이 아닌 정책과 전략문서에 기반하여 인도적 지원을 실행하고 있다. 2022년의 Do What We Do Best(2022) 정책문서에서 주요 정책과 실천방향을 제시하고, 이후 Grand Bargain 3.0 실천전략(2024), 위험공유 프레임워크(Risk Sharing Framework)(2023) 등을 제시하며 인도적 지원의 주요 실행 근거를 마련했다. Grand Bargain 3.0 실천전략(2024)을 통해서는 현지화, 참여, 양질의 자금 등을 주요 정책방향으로 언급했으며, 특히 DRA를 중심으로 현지 직접 지원 예산을 37%까지 증액하는 등 현지화를 강조하고 있다. 위험공유 프레임워크(Risk Sharing Framework)(2023)는 외무부와 DRA 등 이해관계자 그룹이 공동으로 주도하여 운영, 보안, 안전, 정보, 파트너십, 인적자원 관리 등에 대한 위험관리 방안을 구체화한다. 또한 주요 네덜란드의 인도적 지원 전략 기획 및 시행 절차는 수원국의 개발환경 분석, 국제개발협력 동향 파악, 대내외 강점과 약점, 기회와 위험에 기반한 SWOT 분석, 전략분야 선택, 결과물(전략) 수립, 실행과 후속조치 순으로 이루어진다. 네덜란드의 경우 외교부가 중앙집중적으로 인도적 지원 예산을 관리하고 시행하고 있다.

(3) 미국

트럼프 2기 행정부 이후 변화가 진행 중이나 이전까지 미국의 인도적 지원은 유관 분야의 다양한 법률과 정책 문서에 기반하고 있으며, 특히 USAID 차원에서 인도적 지원 정책과 전략을 자체적으로 수립하여 실행하고 있었다. OFDA가 2015년 발행한 인도적 지원 정책문서는 BHA로 변경된 이후에도 주요 참고자료로 기능하고 있으며, 중요한 두 가지 주제(지역 주도 인도적 지원, 조기복구 및 위험경감과 회복력)와 관련해서는 USAID 내부의 정책문서가 추가적으로 만들어진 바 있다. USAID와 BHA 차원에서 수립되었던 정책·전략 문서들 -'현지 주도 인도적 지원 정책 (2024)', '조기복구, 위험경감 및 회복력 전략 프레임워크(2022)', '디지털 행동계획(2022)', '여성, 평화, 안보에 관한 전략(2023)' 등은 인도적 지원의 주요 개념과 원칙, 우선순위와 목표 등을 설정하여 미국의 인도적 지원 세부 실행을 지원하고 있었다. 정책은 상위 층위의 인도적 지원 전체를 아우르는 역할을 하고 있으며 프레임워크는 개별 사업에 해당되는 문서이다. 5개년 단위로 수립되어 온 USAID의 국별 협력 전략은 긴급성을 지닌 인도적 지원을 포함하지 않는다. 연방 국가의 규모와 참여 범위, 다양성을 고려하였을 때 기관 간의 '협약'은 미국의 인도적 지원 실행의 주요 문서라고 볼 수 있다. 예를 들어 국무부와 USAID 사이에 체결된 공동전략계획(Joint Strategic Plan 2022-2026)이나 국방부 등 다른 정부 기관과 체결하는 기관 간 협약(Interagency agreement)이 그것이다. 이러한 문서는 각 기관 간의 역할과 책임을 명시하고 전문성에 기반한 세부 협력 내용을 담고 있다.

(4) 일본

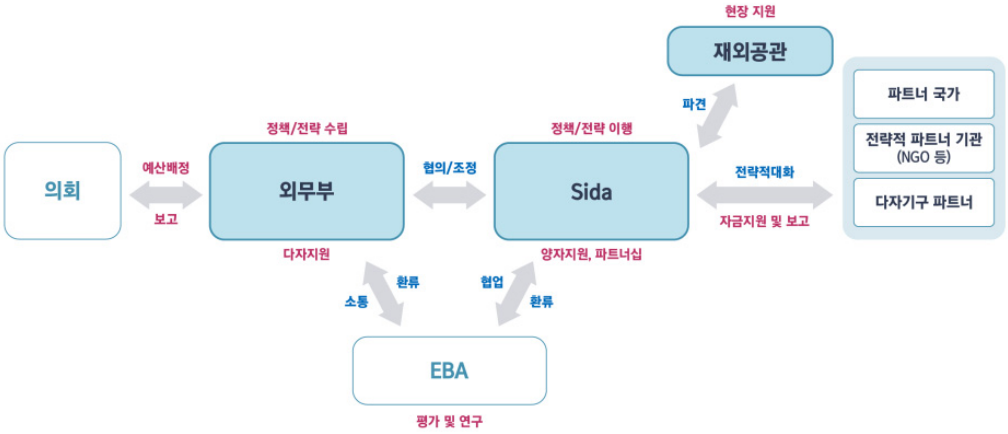
일본의 경우 국제개발협력 및 인도적 지원 전반을 규율하는 법령은 없으며 유관 법률 및 이하 「개발협력대강」(開発協力大綱), 「인도지원방침」(我が国の人道支援方針) 등 인도적 지원 정책문서에 기반하여 실행되고 있다. 물론 긴급 재난 상황에서는 법률적으로 JDRT 법과 PKO법에 기반하고 있으나 분쟁 중에 인도적 지원을 할 수 있는 규정이 부재하여 UN 기관을 통해 인도적 지원 자금을 제공하고 있다. 인도적 지원 정책 문서는 「인도지원방침」이 있으며 해당 문서가 전체적인 방향과 주요 원칙을 제시하는 역할을 한다. 다만 세부적인 이행 지침을 제시하고 있지는 않다.

나) 이행주체 - 이행기관 간 관계(역할과 책임, 의사결정 구조)

(1) 스웨덴 - 정책과 실행기관의 균형과 상호보완적 역할

스웨덴 인도적 지원의 주요 참여 주체는 의회, 외무부, Sida, MSB, EBA, Folke Bernadotte Academy(FBA), 파트너 기관 등이다. 정책수립과 다자 지원을 담당하는 외무부와 양자 지원 및 시민사회 협력을 담당하는 Sida, 예산을 승인하고 보고를 받는 스웨덴 의회, 구호대 파견을 담당하는 MSB, 인도적 지원 파트너 기관으로 참여하는 국제기구와 시민사회, 유관 평가 및 연구 역할을 수행하는 EBA 등이 인도적 지원 운영 체계 내에서 협력하고 있다. 그중 인도적 지원의 실행인 정책 및 전략 수립, 자금 배분 및 선정, 모니터링 및 평가, 보고, 환류를 담당하는 주요 실행 주체는 외무부, Sida라고 할 수 있다. 아래 [그림 V-2]는 스웨덴 정부와 Sida의 운영 거버넌스를 나타낸 것이다. 스웨덴 정부는 인도적 지원 목표 달성을 위해 조례(The ordinance), 예산배정서한(The letter of appropriation), 정부의 전략적 방향(The government's strategic direction), 전략(Strategic direction), 지침(guidelines) 등을 제시하여 Sida의 실행을 지원하고, Sida는 예산집행결과와 전략이행보고서 등 보고 의무를 이행한다.

[그림 V-2] 스웨덴 인도적 지원 실행 체계 - 외무부와 Sida를 중심으로



출처: 저자 작성

외무부(Ministry of Foreign Affairs, MFA)는 스웨덴 ODA 전체를 총괄하고 있으며, 개발협력과 인도적 지원 분야의 다자 지원을 담당하고 있다. 외교부는 총 6개의 국으로 구성되어 있으며 그중 국제개발협력 총국 내의 다자 거버넌스 및 인도적 지원 정책 부서(department for multilateral governance and humanitarian policy)가 인도적 지원 업무를 담당한다. 해당 부서는 세 개의 과(division)로 이루어져 있으며 각각 인도적 정책, 민주주의와 권리, 전략적 파트너십을 다루고 있다. 스톡홀름에 근무하는 외교부 직원 약 800여 명 중 인도적 지원 업무를 담당하는 부서의 인력 규모는 30여 명 규모이다.[239]

Sida는 스웨덴 개발협력과 인도적 지원 실행기관으로서 인도적 지원 분야에서는 양자 지원(국가지원), 시민사회 및 파트너를 통한 인도적 지원을 담당하고 있다. Sida는 전략에 기반하여 운영되고 있는데, 조직 운영은 Sida 운영전략에 기반하여, 사업실행은 인도적 지원 전략을 포함한 각종 전략에 기반한다. Sida는 운영전략(2024-2026)을 발표하며 2023 개혁의제를 구현하기 위한 목적으로 “One Sida”를 2024년 12월에 출범하였고 운영 목표부터 조직에 이르기까지 전면적인 개편을 실시했다. Sida의 개편된 조직은 크게 관리(임원진), 운영 부서, 지원 부서로 구분되며 인도적 지원 부서는 운영 부서에 포함되었다. 개편된 인도적 지원 부서 내에는 다자협력과 시민사회 협력을 담당하는 각각의 유닛이 있다. 2024년 12월 현재 Sida 본부의 인도적 지원 부서 내 인력 규모는 44명이고 재외공관에는 13명의 인도적 지원 담당자가 있다. 재외공관 인력은 인도적 지원 부서 소속이 아닌 국가 부서 소속이며 개발협력과 인도적 지원 업무를

239) 스웨덴 외무부 인터뷰. 일시: 2024.12.3. 장소: 스웨덴 외무부, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참고.

모두 담당하고 있다.[240]

외무부와 Sida의 관계는 어느 정도 독립적이면서도 상호보완적이다. 인도적 지원 목표 달성을 위한 명확한 역할 구분이 있으며 각자의 역할에 대해서는 재량권을 가지고 있다. 외무부가 인도적 지원 정책과 전략을 수립하고 제시하는 총괄 역할이라면, Sida는 전략 층위에서 이를 실행한다. 더 세부적으로 살펴보면 전략 수립 시 Sida는 정부 지침에 기반한 새로운 전략, 이전 전략 기간으로부터의 모범사례와 결론, 협력 파트너와의 대화를 기반으로 새로운 전략 초안을 작성한다. 그리고 외무부가 전략의 최종 초안을 작성한다. 수립된 전략은 Sida의 인도적 지원 실행의 기반이 된다. 외무부는 정책에 기반해서 예산 분야(7번 국제개발협력) 조정을 담당하며 Sida는 연간 운영계획을 통해 MFA의 정책 방향을 실행계획으로 구체화한다.

한편 범위나 역할이 중첩되는 재외공관 운영이나 다자협력에서는 다소 복잡한 협력 관계가 형성되기도 한다.[241] 외무부와 Sida는 '팀 스웨덴'의 일원으로서 공동의 목표 달성을 위해 일관적인 정책실행, 파트너들과의 소통 및 대외 협력 시 동일한 메시지를 낼 수 있도록 기관 간 협의체계 운영과 소통, 조정을 강조하고 있다. 또한 Sida는 지역별 전략이 작동하는 13개 재외공관에 인도적 지원 담당자를 파견하고 있으며, 이들을 통해 본부와 재외공관 사이에서의 조정 또한 이루어진다.[242]

(2) 네덜란드 – 외무부 주도 정책 실행과 파트너십 기반 자금채널

네덜란드 내 주요 인도적 지원 그룹은 의회, 외무부, DRA와 시민사회로 구분할 수 있다. KOICA와 같은 별도의 원조실행기관이 없이 외무부가 역할을 담당하고 있으며 전체 인도적 지원 예산을 중앙에서 관리하는 방식을 취하고 있다. 의회는 예산을 승인하고 사업 결과 보고를 수령한다. 외무부는 정책전략을 수립하고 다자 지원을 전담하며 DRA는 실행기관으로서 양자 지원 및 시민사회 협력을 전담한다. 그와 더불어 시민사회는 인도적 지원의 전략적 파트너로서 현지 지역사회를 지원하고 있다.

외무부 내 인도적 지원 담당국은 국제협력사무국(Directorate-General for International Cooperation, DGIC)이며, 인도적 지원 정책 수립, 지원 대상 국가 선정, 국제적 참여가 요구되는 아젠다 지원 등의 역할을 수행한다. 별도 원조실행기관이 없는 대신 네덜란드 인도적 지원 예산의 실질적인 배분과 집행은 DRA(Dutch Relief Alliance)를 통해서 이루어진다. DRA는

240) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참고.
241) EBA 인터뷰. 일시: 2024.12.3. 장소: EBA, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참고.
242) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참고.

네덜란드에 본부를 둔 14개 NGO의 협의체로 2015년에 설립되었다. 네덜란드 외무부와 DRA는 긴밀한 협력구조를 가지고 있다.

네덜란드 정부의 인도적 지원 정책 실행에 있어서 DRA는 전략적으로 중요한 역할을 담당한다. 외무부는 DRA에 자금을 지원하고 있으며 DRA는 외무부의 지원을 바탕으로 현지 파트너들과 협력하여 인도적 지원 활동을 수행한다. 외무부 자금의 경우 기금의 규모, 협력 대상국, 주제 등은 외무부에서 결정할 수 있다. DRA는 외무부뿐 아니라 의회 등 여러 기관의 지원을 받고 있으며 14개 NGO 기관 간의 연합체 미팅, 리더십 TF, Local 자문기관(Local advisory group)의 자문을 바탕으로 지원여부와 지원금액 등을 결정한다.

DRA는 네덜란드 인도적 지원 NGO들과 외무부 간의 연결기관 역할을 하고 있다. 또한 외무부가 DRA 연합의 구성기구 중 하나로 명시되어 있다는 점은 DRA와 외무부가 대등한 관계임을 나타낸다. 외교부는 5년 계약으로 정부 예산의 15%에 해당하는 3억 7,400만 유로의 블록 보조금을 DRA에 제공하고 모든 의사결정 권한도 위임하는 등 상당히 혁신적인 파트너십을 보여주고 있다. 이러한 방식은 외무부 측면에서는 시민사회 지원 시 14개 기관이 아닌 DRA와의 계약만 관리하면 되기에 효율적이라는 장점이 있고, DRA 측면에서는 스스로 우선순위를 설정할 수 있다는 장점이 있다.

DRA는 조기경보, 투명성, 품질, 자금조달, 현지화 등 다양한 워킹그룹을 구성하여 효과적 운영을 도모하고 있으며 14개 기관의 협업과 상호보완적 운영을 추구한다. 또한 지속적으로 학습의 제를 형성하고 있으며, 공동대응 메커니즘에 기반하여 수요에 기반한 모델을 구상하고 유연한 대응 체계를 마련한다는 점이 주요 특징이다.

(3) 미국(트럼프 2기 행정부 이전) - BHA를 중심으로 한 연방체계에서의 협력적 운영

트럼프 2기 행정부 전까지 미국의 인도적 지원 이행 주체는 USAID 내 BHA, 국무부, 미국 연방정부 내 기관 등 다양하고 광범위했다. 역할 분담과 자금 배분은 국무부와 USAID 사이에 체결된 공동전략계획(Joint Strategic Plan 2022-2026)에 기반하여 이루어지며 양 기관의 역할과 책임은 명확히 구분된다. 국무부는 외교 정책 수립과 외교 관계 관리를 주도하며 USAID는 개발 프로그램의 실행과 인도적 지원을 담당한다. 각 기관은 역할 수행을 위해 각자의 전문성을 활용하도록 되어 있다. 또한 국무부와 USAID 양 기관은 공동의 전략 목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 협력 방안을 마련한다. 이러한 협력 체계는 중복을 피하고 자원의 효율적 활용을 도모하기 위한 목적을 지닌다.

USAID 내 인도적 지원 유관부서로는 BHA(Bureau for Humanitarian Assistance)와 CPS(Bureau for Conflict Prevention and Stabilization)가 있다. 미국의 통합적인 인도적 지원 운영을 위해 설립된 BHA가 실질적인 인도적 지원 정책 수립과 실무 운영, 재난지원대응팀(DARTS) 운영 등을 전담하고 있으며, CPS는 취약국 지원을 담당한다. BHA 지역 사무소는 USAID 지역사무소에 포함되며 지역별 거점국가에 설치된다. 지역별 거점국가의 BHA 지역사무소는 미설치 국가의 인도적 지원 업무까지 포괄한다. 또한 BHA는 미국 연방 정부 내 다양한 기관들과 기관 간 협약(Interagency agreement)을 체결하고 이에 기반하여 협력하고 있다. 이 협약은 각자의 전문성을 결합하여 시너지를 창출하기 위한 목적을 지니고 있는데, 대표적으로 국방부와 BHA 간 협약은 긴급 재난 시의 역할 분담, 비용지출 방법 등을 명시하고 있다. 특히 국방부는 인도적 지원 인력에 대한 보호를 제공한다. 인도적 지원 예산 배분은 대통령실 소속의 관리예산처에서 조정 역할을 담당하고 있으며, 긴급재난 시 10만 불 이하의 자금은 미국 대사관을 통해 바로 지출이 가능하다. 이 과정에서 미국 의회는 재난 및 전략적 상황에 지원 전략에 대한 의사결정 및 세부내용을 결정하는 역할을 한다.

(4) 일본 – 외무성 중심의 인도적 지원과 JICA의 제한적 역할

현재 인도적 지원은 외무성의 자금지원과 자금채널인 재팬플랫폼(Japan Platform)을 통한 지원이 주를 이룬다. 재팬플랫폼(Japan Platform)은 인도적 지원을 목적으로 2000년 설립된 정부, NGO, 기업의 플랫폼으로 외무성의 자금을 받아 NGO를 지원하고 조정하는 역할을 수행한다.[243] 재팬플랫폼(Japan Platform)의 목표는 긴급 인도적 지원에 초점을 맞추고 재난 피해자들을 지원하며 장기적인 관점에서 자립을 돕는 것이며, 2024년 현재 정부(외무성), NGO(47개 단체), 기업(100여 개)이 참여하고 있고, 40여 명의 직원이 근무하고 있다. 개발협력 실행기관인 JICA는 자연재난 발생 시 인도적 지원을 제공한다. 긴급원조대(JDRT) 사무국으로서 파견과 지원, 조정 역할에 초점을 맞추고 있으며 난민을 지원하는 개발협력 사업 등을 제외하면 별도의 인도적 지원을 수행하지 않고 있다. 자위대는 일본의 재해구호팀 중 하나이며 분쟁에 의한 재난의 경우 자위대가 구호활동을 수행한다.

다) 자금 배분과 관리

(1) 스웨덴

스웨덴의 경우 외무부는 다자 지원을 담당한다. UNOCHA, WFP, ICRC 등 다자기구들과의

243) 재팬플랫폼 인터뷰. 일시: 2024.10.4. 장소: 재팬플랫폼, 도쿄. 첨부 회의록 참고.

파트너십에 기반하여 CERF와 같은 공동기금(pooled funds)과 다자기구에 대한 비지정(unearmarked) 핵심 지원(core funding)을 제공한다. 외무부가 다자기구 지원을 결정하면 다자기구 자금 집행과 실무관리 역할은 Sida가 이행한다. 그러나 다자기구 파트너 기관 입장에서는 외무부와 Sida의 역할 배분이 다소 모호할 수 있다는 지적이 있기도 했다.[244]

Sida는 양자 지원(국별 지원)과 시민사회 협력을 담당하며 국가 및 지역 수준의 인도적 지원 자금을 제공한다. Sida의 자금 배분 의사결정은 별도의 배분 시스템에 기반하여 독립적으로 이루어진다. 외무부가 더 정무적이고 외교적인 맥락하에서 인도적 지원을 논의하거나 결정한다면, Sida는 보다 체계적인 방법론에 기반하며 데이터와 지표에 기반하여 인도적 위기 분석을 실행하고 그에 따라 자금을 배분한다.

Sida는 자금 배분을 결정하기 위해 체계적인 방법론을 활용하고 있다. Sida의 양자 지원 모델은 지리적 맥락과 Sida의 배분 모델에 기반하여 운영된다. 국가가 선정되면 Sida의 인도적 지원 자금 대부분은 해당 국가 또는 지역에서 이미 활동 중인 파트너 기관을 통해 집행된다. 시민사회 협력의 경우 Sida가 인도적 지원 전략적 파트너를 선정하여 자금을 배정하며, 해당 자금은 전체 예산의 20% 이상을 차지하고 있다. 예상하지 못한 재난과 위기에 대응하기 위해 연중 배분 가능한 유연한 기금을 보완적으로 운영하며 파트너 기관은 Sida의 신속 대응 메커니즘(Rapid Response Mechanism, RRM)을 통해 유연한 기금을 활용할 수 있다. 2023년에 Sida는 RRM을 통해서 CSO 파트너, MSB, UN 및 ICRC와 같은 다자 파트너에게 약 8억 6,200만 크로나를 배분했고 36개국 이상에서 100건 이상의 RRM을 활용한 인도적 지원이 이루어졌다.

(2) 네덜란드

네덜란드의 인도적 지원 자금은 대사관으로 분산되지 않고 외무부 본부에서 일괄 관리한다. 따라서 보다 적은 인원으로 효율적인 실행을 추구하고 있으며 프로그램 기반이 아니라 대규모 기관에 더 큰 규모의 지원을 하는 방식으로 변경하였다. 현재 CERF나 국별공동기금(CBPFs)과 같은 공동기금을 포함한 UN 기구, 적십자(IFRC와 ICRC), DRA에 지원하고 있다.

외무부는 다자 지원 관련 의사결정을 하고 시민사회 지원 등은 DRA를 통해 집행한다. 외무부는 GHO 지표와 Molphan 지표를 통해 지속적으로 활동을 모니터링하여 지원을 결정한다.

DRA의 경우 자금 중 다년도 기금의 20%는 긴급대응에, 80%는 만성위기에 지원한다. DRA의

244) EBA 인터뷰. 일시: 2024.12.3. 장소: EBA, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참고.

주요 특징은 인도적 지원 시 공동대응 메커니즘에 기반하여 수요에 따른 모델을 구상하고 유연한 대응 체계를 마련한다는 점이다. 특히 다년간 기금지원을 통해 지역사회를 지원하고 양질의 자금을 지원하기 위해 노력한다.

(3) 일본

일본 외무성은 다자기구 지원을 전담하고 있으며, 양자 지원의 경우 재팬플랫폼(Japan Platform)을 통해서 시민사회를 지원하는 방식으로 운영된다. 일본 외무성 담당자는 국제기구를 통하는 다자 지원은 국제기구의 노하우와 인적자원을 활용하여 신속한 지원을 가능하게 한다는 장점이 있으며, 양자 지원의 경우 가시성 확보를 주요 장점으로 언급했다.[245]

2024년 12월 기준 외무성은 매년 약 50억 엔을 재팬플랫폼(Japan Platform)에 지원하고 있다. 이에 따라 해외재난 발생 시 24시간 이내에 지원 가능한데, 2000년부터 2023년까지 총액 924억 엔 이상, 2,300개 사업, 65개 이상 지역을 대상으로 인도적 지원을 수행하였다.

재팬플랫폼(Japan Platform)이 집행하는 대부분의 해외 인도적 지원 자금(약 90%)은 일본 정부로부터 지원된다. 재팬플랫폼(Japan Platform)은 현재 전 세계에서 약 15~16개의 프로그램을 운영 중이며, 주로 의료, 교육 분야 전문성을 보유하고 있는 47개 회원단체가 활동하고 있다.

라) 모니터링 및 평가 이행체계

(1) 스웨덴 – 파트너 기관과 평가전문가 그룹 기반

스웨덴 외무부의 경우 MOPAN이 제공하는 평가 보고서를 활용하고 있으며, 의회 보고 시에 간략한 지표와 서술식 보고를 한다.[246] Sida 또한 파트너 기관의 보고서를 수용하는 방식을 취하지만 현장 평가를 병행한다.[247]

스웨덴 인도적 지원과 개발협력 연구와 평가를 담당하는 별도의 전문가 그룹이 있다는 것은 타 국가와의 차별점이라고 할 수 있다. 외교부 산하 위원회인 EBA(Expert Group for Aid Studies)는 독립적인 평가 기능의 필요성이 확인되어 20여 년 전에 설립되었으며 외교부에 의해 고용되지만 연구 및 평가 운영에 있어서 독립성을 확보하고 있다. EBA는 Sida와 협력하여 인도적 위기 분석을 수행하는 등 분석, 연구, 평가 등 다양한 기능을 수행한다. EBA 평가 결과의

245) 일본 외무성 인터뷰. 일시: 2024.10.3. 장소: 일본 외무성, 도쿄. 첨부 회의록 참조.
246) 스웨덴 외무부 인터뷰. 일시: 2024.12.4. 장소: 스웨덴 외무부, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참조.
247) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.3. 장소: Sida, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참조.

사용자는 외교부와 Sida로서 결과 환류와 소통을 위한 노력이 이행되고 있으며, 동시에 공공자산으로서 무료로 공개하고 있다.

(2) 네덜란드 - 외교부 내 독립적인 평가부서 운영

네덜란드의 경우 인도적 지원의 핵심 기준(Core Humanitarian Standard, CHS)을 네덜란드 인도적 지원 평가 기준으로 제시하고 있다는 점과 외무부 내 평가부서(IOB)를 운영하여 독립적으로 인도적 지원을 평가하도록 한다는 점이 주요 특징이라고 할 수 있다. IOB는 인도적 지원 정책과 이행에 대한 독립적이고 균형 잡힌 평가를 수행하고 평가 결과 및 지식의 확산, 기존 사업 평가를 바탕으로 신규 정책 자문 등의 역할을 하고 있다. 평가는 4-7년 주기로 이루어지므로 모든 주제는 7년마다 한 번 씩은 평가를 받게 된다.

IOB의 임무에 따르면 네덜란드 인도적 지원의 평가의 중요한 목적이 학습과 책무성임을 강조하고 있다. 또한 평가의 범주는 정책부서 및 이행기관, 보조금 시행기관, 다자기구 등이 모두 포함된다. IOB는 평가 및 감사, 연구뿐 아니라 지식의 수집, 평가 요건과 가이드라인 수립, 평가품질 평가, 관련 부처 및 이행기관에 지식 전파, 이해관계자 교육 등의 역할도 담당하고 있다. IOB가 외무부 내에 있지만 외부 요인이나 타 연구의 영향을 받지 않아 실질적으로 독립성을 확보하고 있다는 점은 상당히 주목할 만하며, 그럼에도 평가를 위해 다른 부처와 소통하는 것에 주력한다.

네덜란드 인도적 지원의 성과지표는 진실성, 조정가능성, 적시성, 측정도와 더불어 지역의 필요성과 문화적 맥락, 지역주민 만족도와 참여도 및 정보제공 정도 등을 포함한다. 평가 세부 내용으로는 정책설계와 실행 적절성 평가, 지원에 대한 종합적인 모니터링을 수행하며 기관 자체적으로 내부평가, 동료평가, 공동평가 등에 기반한 조직적인 성과평가를 수행한다. 네덜란드는 인도적 지원 성과관리를 강조하고 있으며 36개의 성과 영역과 89개의 지표를 활용하여 철저한 성과평가를 시행한다.

다자기구에 대한 평가는 외무부 자체적으로 Molpan(다자간 기구 우선순위 결정방식)이라는 방식을 사용하며 4년마다 자체 점수표를 작성하고, 네덜란드 정부의 우선순위에 기반하여 평가한 후에 자금 지원을 결정한다.

(3) 미국(2024.12월 기준) - BHA의 주도적인 역할

미국의 경우 인도적 지원을 받은 현지 NGO에 대해 USAID 현지 사무소가 평가하거나 사무소 미소재 국가의 경우 계약에 기반하여 모니터링과 평가를 시행하였다. BHA는 인도적 지원의

모니터링과 평가를 위해서 Technical Guidance for Monitoring, Evaluation, and Reporting for Emergency Activities를 통해서 상세한 내용을 제시하였다.

마) 투명성 메커니즘(보고) 및 정보와 지식공유

(1) 스웨덴

스웨덴의 경우 Sida와 외무부가 인도적 지원 실행 체계에 따라 예산을 배정받고 집행한 후에는 이에 대한 결과보고를 하고, 전략보고서(strategy reports)를 정부와 의회에 제출하도록 되어 있다. 전략 이행 후에 Sida가 제출하는 전략보고서는 제출 시기에 따라 세 가지 유형으로 구분된다.

- Strategy report year 1(1년 차 전략보고서): 전략 기간의 첫해에 대해 작성하고 보고서는 결론을 요약하고 이전 전략의 실행 결과를 제시함(이전 전략이 있는 경우)
- Annual strategy report(연간 전략 보고서): 명시된 목표와 관련된 활동 결과에 대한 설명, 분석, 평가를 포함
- In-depth strategy report(심층 전략 보고서): 전략 기간의 마지막 두 번째 해에는 연간 전략 보고서 대신 심층 전략 보고서 작성. 심층 보고서는 전략 실행을 요약하고 다음 전략 기간에 대한 명확한 권장 사항을 제공해야 함

특히 Sida는 재무부와 의회를 포함한 여러 정부 부처에 대한 보고 체계를 갖추고 있으며, 보다 종합적인 수준에서의 전체 인도적 지원의 결과와 성과를 보고하고 있다. 특정 인원수에 대한 도달 여부는 성과지표로 그다지 적절하지 않다고 판단하고 있기에 정량화하려는 노력보다는 인도적 지원의 효과와 영향에 대한 폭넓은 정보를 제공하는 방식을 취한다. Sida는 인도적 지원 전략 특별보고서를 외무부에 보고하고 있으며, 또한 스웨덴 중앙감사원으로부터 감사를 받는다.

또한 스웨덴 정부는 2010년에 도입된 투명성 보장의 일환으로[248] 'Openaid'라는 포털을 통해 개발협력과 인도적 지원 실행에 대한 정보를 대외적으로 공개하고 있다. Openaid는 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative, IATI)의 표준에 따라 운영되고 있으며, 스웨덴의 원조자금이 언제, 누구에게, 어떠한 목적으로 지원되었는지와 그로 인한 결과들을 보여준다. Sida와 외무부뿐 아니라 기타 원조자금을 집행하는 기관들의 내역을 포함하고 있어 종합적인 정보 제공이 가능하다. Openaid 포털은 관련 문서와 정보를 스웨덴 시민들뿐 아니라

248) Openaid, https://openaid.se/en

원하는 모두에게 적극 공개함으로써 공공 자산의 접근성을 제고하고 있으며, 투명한 정보공개를 통해 예측가능성을 증대시키고, 부패 방지와 책무성 강화에 기여한다. 더불어 개발협력과 인도적 지원의 성과를 명확히 제시함으로써 대중의 신뢰를 구축하고 있다.

2) 내부 운영

가) 조직 및 인력 운영

(1) 스웨덴

스웨덴은 외무부 내 전체 6개 총국 중 국제개발협력 총국 내 인도적 지원 부서가 업무를 담당하고 있다. 해당 부서는 3개의 과로 구분되어 있으며 총 30여 명이 근무한다. Sida는 최근에 One Sida 정책에 따라 조직을 개편했으며 인도적 지원 부서(humanitarian department)는 다자협력 유닛과 시민사회협력 유닛으로 재편되었다. 현재 44명의 직원이 근무하고 있고 13개 국가 대사관에 인도적 지원 전담 직원이 파견되어 현지 분석 및 모니터링 등을 지원한다.[249] 대사관 파견 직원들은 인도적 지원 부서 소속이 아닌 국가 부서 소속이고 개발과 인도적 지원 업무를 함께 수행한다. 2004년 외무부와 Sida는 통합공관체제(integrated foreign missions)를 도입하였으며 상호 간 재외공관 운영에 대한 행정협의와 비용분담 협약을 체결했다. Sida는 국가전략이 있는 국가의 재외공관에 대해서 지시권한이 있으며 공관장은 Sida에서 파견한 공관 내 담당자에게 인도적 지원과 개발원조사업 관련 권한을 관례적으로 위임하고 있다.

외교부와 Sida는 순환근무제를 운영하고 있으며 통상 3년마다 이동이 이루어진다. 이러한 순환에 대해서 Sida 관계자는 넥서스 측면에서는 상호협력이 이루어지고 있다고 평가하고 있다.[250] 개발협력과 Sida 전문성이 있는 내부 직원과 인도적 지원 분야 경험자인 외부 전문가의 조합이 필요하다고 판단하고 있어, 외부 채용 시에는 인도적 지원 분야 배경지식과 경험을 강조하고 있다.

Sida의 인도적 지원 담당 직원의 역량 개발은 기술과 지식 향상에 중점을 두고 있으며 교육 프로그램, 다양한 경험, 현지 파트너와의 협력을 통해 이루어진다. 신입직원을 위한 교육에 인도적 지원 교육이 포함되어 있으며 차년도에는 직원용 인도적 지원 교육 모듈 개발 계획을 보유하고 있다. 인도적 지원 분야의 일하는 방식이 개발지원과 상이하기 때문이며, 개발협력 분야의 책임자가 인도적 지원에 대한 이해를 갖고 있는 경우 넥서스 협력에 긍정적이라고 평가한다.

249) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참조.
250) 상동.

또한 Sida는 내부 직원뿐 아니라 파트너의 역량 강화에 관심을 갖고 지원하고 있다.[251]

(2) 미국(2024.12월 기준)

USAID의 주요 조직 단위는 국(Bureau)이며 크게 지역 국과 지리적 경계를 넘나들며 기관 프로그램을 수행하는 기능국으로 구분되었다. 현재 USAID 내 총 6개의 주요 기둥(Pillar) 중 하나인 인도적 지원 전담 부서인 BHA는 2020년 USAID의 인도적 대응을 간소화하기 위한 목적으로 설립되었으며, 기존의 해외재난지원 사무소(USAID Offices of U.S. Foreign Disaster Assistance, OFDA)와 평화식량(Food for Peace, FFP)의 지식과 자원을 통합했다. 현재 BHA에는 해외 지역 사무소(Regional office)와 본부를 포함하여 약 1,800명의 직원이 근무하였다. 워싱턴 DC의 BHA는 아래와 같이 7개의 사무소로 구성되어 있었고, 지역 사무소는 USAID 사무소에 속하여 전 국가가 아닌 지역별 거점국가에 설치되어 있다. 총 3개 지역사무소가 운영되고 있었으며, 현장 대응 부서와 정책 및 커뮤니케이션, 사업관리 등을 담당하는 4개 기능별 사무소가 운영되었다.[252] BHA 사무소 파견 직원은 사무소 미소재 국가에 대해서도 재난발생지역에 대해서는 정기적으로 모니터링을 진행하였다.

- 아프리카 사무소
- 아시아, 라틴 아메리카 및 카리브해 사무소
- 중동, 북아프리카 및 유럽 사무소
- 글로벌 정책, 파트너십 및 커뮤니케이션 사무소
- 기술 및 프로그램 품질 사무소
- 현장 및 대응 운영 사무소
- 인도적 지원 사업 및 관리 운영 사무소

BHA가 5개년 계획을 수립하면서 5가지의 핵심 사항 중 첫 번째로 인도적 지원 스텝의 역량 강화를 설정하였다는 것은 인력 역량 강화의 필요성을 강조하고 있음을 방증한다. BHA는 직접 프로그램을 제공하기도 하지만 주제별 전문 교육을 제공하는 기관들과 협업하여 USAID/BHA 직원을 대상으로 교육을 제공하였다. 모니터링 및 평가와 학습(ME&L) 교육, 인도적 지원과 재난 환경에서의 보건 물품 관리 개선 교육[253] 등 다양한 교육이 내부 직원뿐 아니라 파트너 기관

251) 상동.
252) https://reliefweb.int/report/world/bureau-humanitarian-assistance-usaidbha-monitoring-evaluation-and-learning-fy-2022

들을 위해서도 제공되고 있었다. USAID Learning lab은 USAIDA 직원과 파트너 기관의 체계적인 학습과 지식관리를 통한 역량 강화를 지원하였는데, 이 사이트에서는 BHA 직원들을 위한 학습의제(Learning Agenda) 개발을 돕는 브리프 자료와 워크시트 등을 제공하였다.

(3) 네덜란드

네덜란드 외교부 내 인도적 지원 담당국은 국제협력사무국(Directorate-General for International Cooperation, DGIC)이며, 인도적 지원 정책 수립, 지원대상 국가 선정, 국제적 참여가 요구되는 아젠다 지원 등의 역할을 수행한다. 현재 외교부 내 인도적 지원 업무 종사자는 17명이며 외교관, 학계, 현장 전문가 등으로 구성되어 있다. DRA의 경우 회원단체 간 공동학습, 교류, 직원 파견 등을 하면서 협력하는 방식으로 업무를 수행한다.

(4) 일본

일본 외무성의 개발협력 및 인도적 지원은 국제협력국에서 담당하는데, 국제협력국은 개발협력기획실, 사업관리실, 개발협력연계실, NGO협력추진실, 국제협력사업안전대책실, 개발협력총괄실, 긴급·인도지원과, 국별개발협력 제1과, 국별개발협력 제2과, 국별개발협력 제3과로 구성된다. 긴급·인도지원과에서 국제긴급원조대 파견, 긴급원조물자 공여, 인도적 지원 등을 담당한다. 2024년 기준 일본 외무성의 직원 규모는 6,674명이다.[254] 이 중 2,800여 명이 외무성 본부에서 근무 중인 가운데, 국제협력국은 200여 명, 긴급·인도지원과는 20여 명 규모이다.

나) 협의 및 조정 메커니즘

(1) 스웨덴

스웨덴 외무부와 Sida는 지속적으로 협의채널 구축 및 운영 노력을 해오고 있다. 현재 양 기관 간 역할 분담을 통해 보완적인 협력과 상호 간 조정이 잘 이루어지고 있는 것으로 평가되고 있다. 인력교류를 포함한 정기/비정기 교류와 정보교환을 하고 있으며, 특히 현장에서의 정보공유와 전략 수립 과정에서 긴밀히 소통이 이루어지고 있다.

(정기협의채널 - HUMSAM) 외무부와 Sida는 공동 인도적 지원 협의 그룹인 HUMSAM(the Humanitarian Consultative Group)[255]을 정기적으로 개최한다. HUMSAM은 2주마다

253) https://www.jsi.com/project/building-capacity-to-improve-commodity-management-in-humanitarian-and-disaster-settings/

254)外務省, https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100775019.pdf

255) 2010년과 2016년의 「Sida의 인도적 지원 평가보고서」를 포함한 여러 문서는 HUMSAM의 기능과 성과에 대해서 언급하고 있다.

Sida와 외무부 간 진행되는 협의 회의로서 스웨덴의 인도적 지원 활동에 대한 상세한 협의를 목적으로 하며 정보 교환의 장으로 활용되며 인도적 지원 목표 달성을 위한 지원 규모 협의, 파트너십 관련 논의, 정보 공유 등이 지속적으로 이루어진다. HUMSAM은 동일한 파트너에 대한 외무부와 Sida의 지원을 조정하고, 정책실행의 일관성과 메시지를 낼 수 있도록 돕는다.

정기협의와 정보공유는 현장에서 특히 유용하게 작동한다. 외무부는 Sida의 현장 정보와 경험을 의사결정과 고위급 애드보커시 활동에 지속적으로 활용하고 Sida는 외무부 및 대사관들과 긴밀히 협력하여 수도, 지역, 국가 차원의 공여국 조정 메커니즘에 참여한다. 이러한 조정을 통해 스웨덴은 GHD 이니셔티브, CHF 실무그룹 의장직, INCAF(분쟁 및 취약성 네트워크), 수많은 다자기구와의 연례 협의에서 성과를 거두었다.

한편 HUMSAM을 통해서 정기적으로 Sida와 외무부가 보완적이고 협업적인 관계를 유지할 수 있었으나 해당 소통과 논의들이 현장으로 전달되는 메커니즘은 상대적으로 취약하다는 지적도 있었다. 따라서 Sida와 외교부 인도적 지원 담당 직원들 간의 더욱 체계적인 업무 분담을 위해 공동기금과 클러스터(cluster), UNOCHA, CERF, DRR와 같은 인도적 지원 주요 의제의 변화, 또는 공동 애드보커시 전략 등을 수립할 것을 권고하고 있다.

(정책 및 전략협의) Sida와 외무부의 상호보완적인 역할은 정책 및 전략을 협의하는 과정에서도 이루어진다. Sida가 수행하는 인도적 지원 평가 결과는 외무부의 인도적 지원 전략 수립에 반영되고 있다. 또한 Sida의 인도적 지원 부서는 외무부 대표를 포함한 평가 자문단(ERG)을 구성하여 평가 과정에서 지속적인 자문을 받기도 한다.

(전략적 대화) 외무부와 Sida는 대내외 전략적 대화에 참여한다. Sida의 경우 주제별 전문성과 대화 기술을 활용하여 정부 부처, 재외공관들, 다른 기관들과 협력하고 있으며 EU, UN 및 국제기구와의 전략적 대화와 더불어 파트너 국가 및 기관과의 전략적 대화를 강조하고 있다. 파트너와의 전략적 대화는 공식적으로는 연례대화로 진행되며 비공식적으로는 수시 소통이 이루어진다. 이러한 전략적 대화와 협력적 네트워크를 통해 경험과 정보를 공유 및 교환하고 학습이 이루어진다.

(2) 네덜란드

네덜란드 외무부가 참여하여 2023년 6월 출범한 위험 공유 프레임워크는 이행체계 내 모든 행위자들 간의 담화(dialogue)를 촉진하여 공평한 위험 분담이 이루어지도록 하고 있다. 네덜란드 내 인도적 지원 이해관계자 간의 협의와 소통 또한 빈번하며 정례적이다.

먼저 외무부와 DRA의 경우 파트너십을 체결할 때 DRA가 5개년 전략을 외교부와 공유하고 소통한다. 이 전략에는 장기 프로젝트와 긴급 대응 비중, 인도적 지원 시스템 개선 계획 등 자금 배분 계획 등이 담기며, 이를 사전에 공유하고 상호 간 협의한다. 외무부는 DRA에 자원의 배분과 대응 위기, 파트너 결정 등에 대한 결정 권한을 위임하였기 때문에 DRA의 결정을 존중한다. 또한 매월 회의를 개최하여 세부 실행에 대해 소통하고 있다.

DRA와 NGO들도 월 1회 정기회의를 개최하고 있으며, 그 외 14개 기관의 대표자로 구성된 감독위원회, 감독위원회 산하의 감사위원회와 선발 및 성과평가위원회를 통해 협의와 의사결정이 이루어진다. DRA 소속기관들끼리는 전문성과 지식을 공유하기 위한 워크숍과 학습교류, 공동 대응이 수시로 이루어진다.

네덜란드는 외무부를 중심으로 네덜란드 본국에서 인도적 지원을 결정하고 시행하기 때문에 재외공관 등 현장의 역할이 강조되고 있지는 않다. 단, 시리아와 같이 현지 직접 모니터링이 가능하지 않은 경우 대사관을 통해 모니터링을 수행하거나 대사관을 통해 현장 정보를 수집하기도 한다.

(3) 미국(2024.12월 기준)

국무부와 USAID 간에 정기적/비정기적 미팅에 기반하여 지속적인 협의가 진행되었다. 이러한 소통 채널은 상호 이해를 높이고, 협력의 시너지를 극대화하는 데 기여한다. 특히 인도적 지원 분야의 경우 협력 국가의 필요에 기반하여 재난 상황에 대응하기 위한 적절한 협력이 이루어졌다.

(4) 일본

일본은 외무성이 인도적 지원을 전담하고 있어 관련 소통과 협의 과정에 JICA가 참여하지는 않는다. 인터뷰를 통해서 확인한 결과 외무성을 통해 시민사회에 인도적 지원 자금을 전달하는 역할을 하는 재팬플랫폼과 외무성은 협의와 소통이 이루어지고 있으며, 재팬플랫폼 회원단체들과 외무성과도 인도적 지원 분야의 의견 청취를 위한 소통이 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 협의와 소통은 주로 현안 중심으로 이루어지며 일정 정도 정례화되어 있으나 관계상 협의와 조정이 제한적이다.

다) 인도적 지원 아젠다 이행 방식 - HDP Nexus와 현지화

(1) 스웨덴

스웨덴은 2016 정책 프레임워크와 2023 개혁의제를 통해 인도적 지원, 개발, 평화 간의 연계를 지속적으로 강조해 왔다. 특히 장기개발 이니셔티브를 통한 회복력 강화가 인도적 위기의 위험과 영향을 줄일 수 있다고 보며, 복잡하고 장기적이며 반복적인 위기를 겪는 국가에서는 순차적 지원이 아닌 인도적 지원과 개발협력의 병행이 필요하다는 입장이다. 이를 위해 각 행위자 간 긴밀한 협력, 명확한 책무 기반의 역할 분담, 공동 분석, 계획 및 목표 설정이 이루어져야 함을 강조한다. 2024-2026 Sida 운영전략에서도 인도적 지원 목표 달성을 위한 HDP Nexus 접근법과 시너지를 강조하고 있다.

기관 간 협력 체계 측면에서는 Sida, 외무부, 그리고 평화 관련 역할을 담당하는 FBA가 주요 참여기관으로서 정기 회의를 통해 정보를 공유하고 부서 간 협의를 진행한다. 특히 분쟁 예방과 평화 부문에서 3개 기관의 협력이 이루어진다. HDP Nexus만을 위한 외무부와 Sida 담당자 간의 공식적인 협의 채널은 확인되지 않았지만 주제 및 국가를 중심으로 정기 소통이 이루어지는 과정에서 넥서스 논의가 함께 이루어져 왔다.

외무부는 2018년부터 지역 부서를 포함한 유관부서가 참여하는 HDP Nexus 비공식 워킹그룹을 운영하여 교훈 수집, 정책과 지식 개발을 하고 있으며, UN, 세계은행, OECD DAC, EU 등과의 논의를 연계한 바 있다.[256] 다만 외무부는 Nexus 접근과 인도적 지원 원칙 간의 상충, 평화적 측면에서의 우려 등으로 인해 Sida에 비해 더 복잡한 입장을 보이고 있는데 이러한 입장은 스웨덴의 HDP Nexus 도전과제에서 확인된다.[257]

Sida는 더 다양한 방식으로 기관 내 넥서스 연계 노력을 해오고 있다. 2019년에 평화, 개발, 인도적 지원 전문가를 포함한 트리플 넥서스 워킹그룹을 구성했고 범부서 차원의 넥서스 위원회(Nexus committee)를 설립하였다. 2020년에 넥서스 지침을 수립했고, 2021-2025 인도적 지원 전략에 HDP Nexus를 통합하였으며 장기개발협력 계획 및 분석에 분쟁 관점(conflict perspectives)을 도입했다. 또한 관련 인력도 보강하였는데, 본부에 정책 전문가 직책을 신설하고, 방글라데시, 부르키나파소, 콩고민주공화국, 에티오피아, 요르단, 케냐, 미얀마, 수단 등 8개 지역에는 Resilience/HDP Nexus advisor(자문관)을 파견했다. 현재 개편된 조직에서는 주제

256) https://devinit.org/resources/donors-triple-nexus-lessons-sweden/organisational-structures-and-systems/#note-eMpe4adXL
257) 스웨덴 외무부 인터뷰. 일시: 2024.12.3. 장소: 스웨덴 외무부, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참조.

별 전문성, 관리를 전담하는 지원부서가 Nexus 이행을 관리하고 있다. Resilience/HDP Nexus advisor는 지원부서 내 결과부서(Results, thematic, methods, communication and partner) 팀에 소속되어 있으며 인도적 지원 부서와 협업하여 HDP Nexus 이행을 지원한다.[258] 2019년 OECD DAC 동료검토 보고서에서 '통합적인 Nexus 접근을 위한 체계적 적용'이 권고된 이후에 이러한 Nexus 연계 및 이행 노력이 더 활발하게 이루어졌으며 2024년 동료검토 중간평가에서는 이러한 노력들을 긍정적으로 평가받았다.

또한 Sida의 파트너십 접근은 실행 측면에서 더 주목할 만하다. Sida의 인도적 지원 파트너 기관 상당수가 개발협력을 병행하고 있기에 파트너십 프로그램을 통한 HDP Nexus 이행을 기대할 수 있다. 예를 들어 스웨덴 적십자와의 협력에서는 시리아, 수단과 같은 인도적 위기 국가에서 3년 다년도 자금 지원 시 장기적 회복력 구축으로의 전환을 전제로 하고 있다. 콩고민주공화국의 난민 귀환 등의 성과가 개별 지원이 아닌 각 분야 간 연계의 결과로 평가받고 있다.

반면 여러 도전과제도 확인되고 있다. 가장 큰 과제는 스웨덴 정부의 개발지원의 감소 추세로 인해 인도적 위기 지역이 영향을 받고 있다는 점이다. 말리, 남수단, 이라크, 예멘과 같은 국가에 대한 개발지원이 감소하며 Nexus 지향적 프로그램이 가장 먼저 중단되는 경향이 있다. 따라서 Sida는 Nexus의 각 구성요소를 더 명확히 식별하고, 선제적 행동이나 지속 가능한 해결책, 장기화된 위기에서의 인도적 프로그램에 대한 명확한 프레임워크를 개발하고 있으며 기후위기 상황에서도 넥서스 관점에서의 분쟁 상황 조기경보, 적응 등을 논의하고 있다. EBA의 평가에 따르면 인도적 지원, 개발협력, 평화 간의 분절된 시스템, 예산 항목 구분, Sida의 조직구조 등이 제약요인으로 작용하고 있으며, 실제로 파트너 기관들도 Sida의 개발지원과 인도적 지원 자금 배분 메커니즘 분리로 인한 현실적 제약을 지적하고 있다.[259]

(2) 네덜란드

DRA는 조직 내 다양한 주제의 워킹그룹을 운영하고 있는데, 그중 현지화(Localization) 워킹그룹이 가동되고 있다. DRA는 2015년 이후 35개 이상 지역에서 현지화 전략을 추진하였는데, 현지화 전략은 현지 지식 인식, 상황 인식, 커뮤니티 연결 등을 추진하고 양질의 자금 지원을 위해 현지 파트너에게 최소한 35% 이상의 자금을 지원하는 것을 목적으로 한다. 또한 지역사회 역량 강화 및 리더십 향상을 위해서도 노력한다.

---

258) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참조.
259) 스웨덴 적십자 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: 스웨덴 적십자, 스톡홀롬. 첨부 회의록 참조.

IOB(Policy and Operations Evaluation Department)는 2015년~2021년의 인도적 지원 평가보고서를 통해서 현지화, 혁신, 넥서스에 대한 네덜란드 이행 성과를 평가한 바 있다. 그중 현지화는 현지 주도 행동으로 개념화되고 있으며, DRA는 자금의 35%를 지역 파트너에게 제공하는 것을 목표로 하는바, 이는 그랜드 바겐 목표를 초과하는 수치이다. 넥서스의 경우 인도적 지원과 장기 개발 간의 연계를 강화하는 작업방식으로서, 통합적 접근법으로 이해되고 있으며 다양한 주체들이 협력하는 방식이자 부처 간 장벽(silos)을 허물고 수평적으로 작업하려는 노력으로 인식되고 있다. 그러나 IOB는 현지화와 넥서스 모두 효과적이지 못했다고 지적했으며 맞춤형 솔루션과 강력한 의지, 특히 현지 행위자들의 역량을 보완하고 강화하기 위한 강력한 노력의 필요성을 강조하며 NGO나 적십자사 등과 협업하는 것이 실행에 더욱 적절하다는 권고를 했다.

(3) 미국(2024.12월 기준)

미국은 HDP Nexus가 아니라 HDP Coherence라는 표현을 사용하고 있으며 이는 일관성 확보를 강조하기 위한 의도를 담고 있다. HDP Coherence를 활성화하기 위한 USAID와 다른 기관 간의 협약을 체결하고 주기적인 협의회의를 진행한다고는 되어 있다. 그러나 HDP Coherence를 권고사항으로만 명시하고 있기 때문에 별도의 예산배분이나 사업발굴을 하지는 않으며 별도의 부서나 담당자를 배정하지 않는다.

(4) 일본

기관 방문 및 인터뷰 결과 HDP Nexus와 현지화 실행을 위한 별도의 이행체계가 존재하지는 않는 것으로 보이며 외무성을 중심으로 아젠다 이행 및 보고가 이루어지고 있다.

3) 주요 시사점

가) 세부 이행문서의 존재

본 장에서 다룬 주요 공여국들은 인도적 지원 정책 이행을 위한 구체적인 문서를 통해 실행 방향과 자원 배분을 명확히 설정하고 있다. 예를 들어, 스웨덴은 인도적 지원 실행 전략과 Sida 운영 전략, 주제별 전략을 기반으로 연간 실행계획을 수립하고 자원을 배분하며 각자 명확한 역할을 수행한다. 네덜란드는 Grand Bargain 3.0 실천전략과 위험 공유 프레임워크를 통해 인도적 지원 정책 실행 차원의 일관성을 유지한다. 미국은 기관 간 협약과 협력 문서를 상세히 마련함으로써 각 기관의 전문성에 기반한 협력 체계의 원활한 운영을 도모하였다. 전략 문서뿐

아니라 인도적 지원의 효과적 실행을 위한 세부 지침과 기술 문서, 특히 HDP Nexus나 현지화와 같은 인도적 지원 주요 아젠다 실행을 위한 문서 등이 지속적으로 생성 및 활용되며 환류와 개정의 과정을 거치고 있다. 체계적인 이행 문서는 정책과 실행의 간극을 줄이고 정책의 일관성과 실행의 효과성을 제고하는 데 중요한 역할을 한다.

나) 참여주체 간 명확한 역할과 책임

주요 공여국들은 정책기관과 실행기관 간의 명확한 역할 구분을 통해 각 기관의 전문성과 강점을 극대화하고 있다. 스웨덴의 외무부-Sida 관계나 네덜란드의 외무부-DRA 체계는 각 기관의 독립성을 보장하면서도 상호보완적 협력을 가능하게 하며 실행 전략을 비롯하여 지침과 여러 운영문서에 역할과 책임이 명시되어 있다. 명확한 역할 분담은 인도적 지원 실행에 있어 중복과 혼란을 방지하고 각자의 역할에 기반한 독립적인 운영과 효과성 제고, 또한 강점에 기반한 상호보완적 기여를 가능하게 한다.

다) 자금 배분의 체계적 운영

선진 공여국들은 대체로 투명하고 예측 가능한 자금배분 기준을 수립하여 운영하고 있으며 국가별 우선순위와 대내외 환경 또한 고려하고 있다. 특히 데이터 기반의 자금 배분 모델과 더불어 긴급 상황에 대응할 수 있는 유연한 자금지원 메커니즘을 갖추고 있는데 스웨덴의 Sida는 국제사회의 주요 데이터에 기반한 인도적 위기 분석을 통해 자금을 배분하고 있으며 신속대응메커니즘(RRM)을 통해 예기치 못한 위기에 대응한다. 네덜란드 또한 직접 수립한 Molphan 지표를 활용하여 기관을 선정하고 있다. 또한 네덜란드와 일본은 각각 시민사회 파트너십에 기반한 자금 지원 채널인 DRA와 재팬플랫폼을 통해 인도적 지원의 신속성을 확보하고 현지 기반의 지원을 도모한다. 체계적이고 유연한 자금 운영은 인도적 지원의 책무성과 효율성을 높이는 데 기여한다.

라) 협업 및 소통 채널 구축

주요 공여국들은 대체로 정례적인 협의와 상시/비상시 소통채널을 운영하며 정보공유 및 조정을 진행하고, 정책의 일관성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 스웨덴의 HUMSAM(Humanities and Social Science)과 같은 협의 체계는 현장-본부, 기관 간의 효과적인 정보공유와 정책 일관성을 가능하게 한다. 네덜란드의 외무부와 DRA는 월간 회의를 통해 자금 배분 및 전략을 조율한다. 또한 파트너 기관 및 이해관계자와의 대화를 강조하고 있다. 인도적 지원 이해관계자

와의 정기적 소통과 협업 메커니즘이 강화된다면 상호 간 이해 증진, 중복 방지, 일관성 확보, 지속적 개선, 책무성 증대 등의 효과를 기대할 수 있다.

마) 현장의 역할 강조

일부 공여국들은 현장 중심의 의사결정과 이행체계를 강조하고 현지 사무소 또는 재외공관에 인도적 지원 역할을 부여하고 있다. 이는 현지 사무소에 전담 인력을 파견하거나 협업하는 방식으로 이루어지며 현장 인력은 인도적 위기 분석, 정보 공유, 모니터링 및 평가를 시행한다. 기관과 부처 간 업무 협약 등을 통해 보다 공식화된 협력 체계에 기반하여 역할을 수행할 수 있도록 제도적 기반을 마련하였다. 또한 현지 파트너와도 직접적인 협력관계를 구축하여 현장의 필요에 신속하게 대응할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 본부-현장 간의 효과적인 조정 메커니즘은 참여와 현지화 등 인도적 지원의 주요 가치 실현에 기여하고, 현장의 목소리가 정책에 반영될 수 있도록 하여 정책과 실행의 간극을 줄이며 인도적 지원의 효과성을 높이는 데 기여한다.

라. 한국의 인도적 지원 이행체계 분석

1) 운영 근거

한국 인도적 지원 이행체계는 무상원조 주관기관인 외교부와 KOICA에 의해 주도적으로 이행되며 외교부가 자금배분과 의사결정을 주도하고 KOICA가 실행 역할을 담당하고 있다. KOICA는 외교부 의사결정에 기반한 자금집행과 KDRT 사무국 역할을 해오고 있으며, 공모 및 심사를 거쳐 선정된 일부 인도적 지원 민관협력 사업(인도적 지원 ODA-출연금)이 시행되고 있다.

2015년에 수립된 「인도적 지원 전략」은 양자 채널과 다자 채널을 활용하여 인도적 지원 추진체계를 명시하고 있다. 양자 채널을 통해서는 현물 지원, 현금 지원[260], KDRT 파견, 군자산 및 인력 파견 등을 시행한다. 또한 다자 채널로는 UN 및 국제기구, 국제적십자사/적십자연맹, 국내외 NGO를 통한 지원을 명시하였다. 인도적 지원의 세부 의사결정과 이행의 기반이 되는 전략문서는 「인도적 지원 전략 개정안」(2019), 「다자협력 추진전략 개정안」(2022), 「취약국 지원 전략」, 「인도적 지원-개발-평화 이행 전략」 등이다.

260) 양자 현금 지원 시 모니터링의 한계가 있으므로 법치가 확립된 국가 또는 다자 채널 활용이 어려운 국가 등 예외적인 경우에 한해 현금 지원을 검토하도록 되어있다.

2) 주요 이행 주체와 역할

한국의 인도적 지원은 유형에 따라 참여주체가 다양하다. 대규모 해외재난 시 파견되는 KDRT에 참여하거나 협력하는 기관들은 외교부를 중심으로 국방부, KOICA, 국립중앙의료원, 중앙119구조본부, 한국국제보건의료재단 등 9개 기관이다. 인도적 지원 민관협력사업은 NGO가 수행 중이다. 이를 제외하면 가장 주요한 역할을 하는 주체는 무상원조 주관기관인 외교부와 KOICA다. 외교부가 정책 방향을 수립하고 인도적 지원 제공 여부와 지원 규모, 내용 및 방식 등을 결정하면 KOICA가 이행 역할을 담당한다.

가) 외교부

외교부는 인도적 지원 분야 전략 및 정책을 수립하고 이를 무상원조개발전략회의와 국제개발협력위원회에 보고하여 확정하고 있다. 별도의 인도적 지원 전략 외에도 매 5년마다 수립되는 「국제개발협력 기본계획」과 연도별 계획에 인도적 지원 계획이 포함된다. 외교부는 인도적 지원 예산으로 시행되는 모든 활동에 대한 의사결정을 하고 있으며, 다자기구 자금 지원, 협의 및 소통, 평가 업무 등을 담당한다. KDRT 파견의 경우 대규모 재난 발생 시 외교부가 민관합동해외긴급구호협의회(관계부처 소집)을 개최하여 결정된다.

나) KOICA

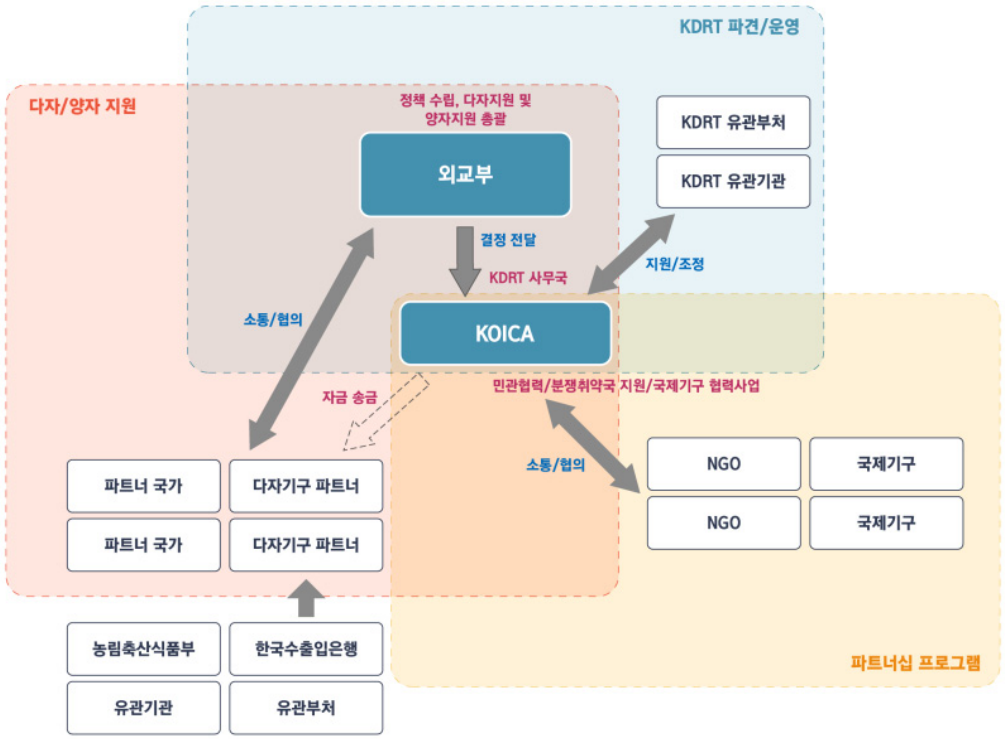
인도적 지원 이행 기관인 KOICA의 세부 활동은 현금 및 현물지원, KDRT 파견 및 사무국 역할로 파견 대비를 위한 해외재난대응 체계강화, 인도적 지원 민관협력 프로그램 등으로 구분할 수 있다.[261] 그중 인도적 지원 민관협력프로그램은 보조금으로 시행되는 다른 사업과 달리 2018년 KOICA 출연금으로 전환되어 운영되고 있다. 인도적 지원 민관협력 프로그램은 긴급재난 및 만성 재난 대응에 시의적절하고 효과적인 대응을 하기 위한 인도적 지원 민관협력사업, 국제사회 기준에 맞는 인도적 지원 전문가 육성을 위한 역량 강화, 인도적 위기 공동 대응을 위한 국내외 네트워크 구축 활동 등으로 이루어져 있다.

전반적인 인도적 지원 유관 전략은 외교부가 수립한다. 2019년 「인도적 지원 전략 개정안」의 경우 외교부가 수립하고 KOICA가 의견을 개진했다.[262] KDRT의 경우 사무국을 맡고 있는 KOICA가 운영계획을 수립하고 외교부가 협의회를 개최하여 이를 승인하고 있으며, 인도적 지원 민관협력사업은 KOICA가 세부 내용과 전반을 계획하고 추진한다. 다만 현재 수립되어 있는

261) https://www.koica.go.kr/koica_kr/955/subview.do
262) KOICA 담당자 서면 답변. 회신일자 2024.01.24.

인도적 지원 관련 전략에 기반한 세부 이행 문서가 수립되어 있지는 않아 정책과 전략, 그리고 전략과 세부 이행 사이에 연계성이 약한 것으로 파악된다. KOICA 홈페이지에 공개되어 있는 52개 정책문서 중 인도적 지원과 관련이 있는 전략문서는 중기전략(2021-2025) 내 거버넌스·평화 중기전략이었다. KOICA는 2023년 12월에 인도적 지원 및 HDP Nexus 사업 추진체계 구축 방안을, 2024년 7월에 인도적 지원 시그니처 사업 추진 방안을 수립하는 등 별도의 세부 이행방안을 마련했다.[263]

[그림 V-3] 현재 한국 인도적 지원 이행체계 - 외교부와 KOICA를 중심으로



출처: 저자 작성

규모는 크지 않지만 외교부와 KOICA 외 다른 기관을 통한 인도적 지원도 이루어지고 있다. UNOCHA FTS에 따르면 2024년도 한국 정부가 가장 많은 지원을 한 분야는 식량 안보(37.2%)이며 WFP가 전체 기금 중에 40.4%를 지원받고 있어 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 농림축산식품부가 WFP를 통하여 식량 지원을 하고 있으며 한국수출입은행 등 일부 기관들도 적은 비중이지만 인도적 지원을 이행하고 있다. 인도적 지원 예산이 증대되고 참여 범위

263) KOICA 담당자 서면 답변. 회신일자 2024.01.24.

가 확대될수록 자금 배분과 이행 전반을 운영할 수 있는 종합적이고 체계적인 관리와 조정의 중요성이 강조된다. 그렇지 않은 경우 분절화나 중복, 비일관성과 비효율성이 증대되는 결과를 야기할 수 있다.

아래 〈표 V-1〉은 외교부와 KOICA, 시민사회와 국제기구, 학계 등 한국 인도적 지원 분야의 이해관계자들과의 인터뷰와 FGI, 설문조사 등을 통해서 조사된 효과적인 인도적 지원 이행을 위한 외교부와 KOICA의 바람직한 역할에 대한 의견을 정리한 것이다.

외교부 본부의 역할은 국가 차원의 인도적 지원 전략을 수립하고 예산 편성을 담당하는 한편, ODA 정책과의 연계 조정, 범정부 차원의 인도적 지원 정책 수립, 그리고 관련 철학과 원칙을 정립하는 핵심 역할을 수행하는 것으로 제시되었다. 또한 국제기구 및 다자협력 강화를 위한 전략적 협력을 추진하고, 정부 부처, 유관기관, 민간과의 협력 창구 역할을 담당하며, 인도적 지원에 대한 대내외 인지 제고와 인식 개선을 주도하는 것이다.

한편 KOICA 본부에는 인도적 지원 전략 및 정책에 기반한 사업 추진과 자금집행, 개발협력과 인도적 지원의 연계성을 고려한 지원 방식 추진, NGO 및 국제기구와의 협력 체계를 구축하며 내외 학계 및 민간기관과 협력하여 정책 연구와 실행 방안을 마련, 국내 인도적 지원 수행 기관 지원 및 전문인력 육성 등 국내 생태계 강화에 대한 역할이 필요한 것으로 확인되었다.

현장 이해관계자인 재외공관과 KOICA 사무소에게는 현지 수요 파악 및 정보 수집, 현지에서의 협력과 네트워크 구축, 사업발굴 등의 역할이 공통적으로 제안되었다. 그리고 재외공관의 경우 외교적 대표성에 기반한 협의와 조정, 인도적 지원을 가능케 하는 환경조성(비자, 통관 등) 등이 강조되었으며, KOICA 현지 사무소는 사업 실행과 현장관리 측면의 역할이 강조되었다. 국가마다 편차가 있겠지만 재난대응 등 인도적 지원이 시행되어왔던 현장의 사무소는 이미 조정과 네트워크, 사업 수행과 모니터링을 해오고 있는 것으로 확인된다. 따라서 기존 역할을 보다 명확화하고 업무 수행을 위한 지침을 수립하거나 권한을 위임하는 방식으로 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

자연재난에 주로 대응해왔던 아시아 지역의 KOICA 사무소 담당자는 그동안 현장에서 인도적 지원 상황 발생 시 재난 이후 피해 상황 확인, 다자 채널을 통한 수요 확인 및 공관과 공유, 기존에 보유하고 있던 다자 채널을 통한 신속한 지원 기여, 피해 당사국 재난대응 부서와의 소통 및 수요기반 사업 발굴, 재난대책회의 참석, 재외공관 및 KOICA 본부와 정보공유 및 업무협의 등을 했다고 답변했다. 사무소가 생각하는 현장의 장점은 여러 국제기구와의 네트워크가 이미

형성되어 있기에 신속한 의사결정과 지원이 가능하다는 것이다. 다만 국가별로 인도적 지원 실행 방식이나 역할에 대한 이해가 상이하다 보니 이행에 부득이한 편차가 발생하였다. 요컨대 외교부와 KOICA, 본부와 현장 간의 명확한 역할과 책임 설정, 인도적 지원 체계의 일관적 운영과 소통체계 강화가 인도적 지원의 효과적인 이행의 주요 전제조건으로 파악된다.

〈표 Ⅴ-1〉 외교부와 KOICA, 본부와 현장에 기대하는 인도적 지원 역할

정체성	외교부	KOICA
본부	• 국가 차원의 인도적 지원 전략, 정책 수립 • 인도적 지원 관련 예산 편성 • 대한민국 ODA 정책 및 전략과의 연계 조정 • 범정부 차원의 인도적 지원 조정 및 정책 수립 • 인도적 지원 철학과 원칙 정립, 국제사회에서의 역할 수행 • 인도적 지원 관련 대국민 홍보 및 인식 개선 • 국제기구 및 다자협력 강화를 위한 전략적 협력 추진 • 정부 부처 및 유관기관과의 협력 및 소통 창구 역할 수행 • 긴급구호 및 장기적 지원의 균형을 고려한 예산 및 사업 구조 확립 • 민간(NGO, 기업 등)과의 협력 및 거버넌스 강화	• 전략 및 정책에 따른 인도적 지원 실행 및 자금집행 • 주요 이해관계자 간 조정 및 갈등 예방, 협의체 운영을 통한 의견 수렴 • NGO 및 국제기구와의 협력 체계 구축 및 지원 강화 • 긴급구호 및 개발협력 간 연계성을 고려한 지원 방식 도입 • 국내외 학계, 민간기관과 협력하여 정책 연구 및 실행 방안 마련 • 인도적 지원 수행 기관(예: 한국 NGO)의 역량 강화 및 지원 • 인도적 지원 관련 국내 전문인력 육성 등
현장	• 해당 국가 내 인도적 지원 수요 파악 및 수원국 정부와의 협력 • 비자 문제, 입출국 절차 등 행정적 지원 제공 • 현지 국가와의 네트워크 형성 및 정보 수집 • 외교부 본부 요청에 따른 사업 발굴 및 사업 실행 지원 • 인도적 위기 발생 시 신속한 대응 조정 • 한국 NGO 및 KOICA 현지 사무소 활동 지원 및 협력체계 구축 • 국제기구 및 현지 시민사회와의 협력 및 네트워크 강화 • 인도적 지원 관련 행정지원(비자, 통관 절차 간소화 등) 수행 • 주기적인 현지 국가의 치안 및 안전 정보 갱신 및 공유	• 현지 정부 및 유관기관과 원활한 협력 관계 유지 • 해당 국가의 인도적 지원 수요 파악 및 현장 모니터링 수행 • 현지 상황 분석 및 재난 대응을 위한 신속한 정보 제공 • 한국 NGO 및 국제기구와의 현장 협력 조정 및 지원 • 인도적 지원 사업의 현장 실행 및 관리, 조정 • 긴급구호 및 장기적 지원을 고려한 현지 맞춤형 접근 방식 도입 • 수원국 정부와의 협력을 통한 인도적 지원 프로그램 실행 조정 • 다년도 사업 발굴 및 실행 평가, 모니터링 수행

3) 소통과 협의, 조정 메커니즘

가) 내부 소통 메커니즘

외교부와 KOICA의 인도적 지원 실행을 위한 소통과 협의는 사안에 따라 개별적으로 이루어지고 있다.[264] KDRT 사무국 운영, 홍보 및 연구, 사업계획과 관련해서는 KOICA가 이행 책임을 맡고 있고 외교부의 후속 승인이 필요한 사안이므로 외교부와 KOICA 간의 정기/비정기 소통이 쌍방향으로 이루어진다.[265] 반면 현금 지원을 포함한 자금 배분과 관련해서는 외교부의 의사결정에 따라 이행이 이루어지는 특성상 일방향적이며 소통의 빈도나 공유되는 정보의 수준이 높지 않았다. 보다 정례적인 소통과 협의가 있다면 원활하고 예측가능한 집행과 효과적인 운영관리를 도모할 수 있을 것으로 보인다.

인도적 지원의 범위가 기존의 긴급구호 중심에서 점차 확대되고 있고, HDP Nexus 등의 아젠다 이행을 위해 인도적 지원과 개발협력과의 연계 또한 강조되면서 부처의, 그리고 기관 내 인도적 지원 참여 범위 또한 확대되고 있다. 이러한 변화는 이행기관인 KOICA에서 더욱 확연히 나타나고 있다. KOICA 내 부서 중 인도적 지원 업무를 전담하는 인도지원처 산하 부서 외에도 국별협력사업 부서, 인도적 지원 평가와 연구 등을 시행하는 평가실과 ODA 연구·교육원, 현지사무소 등이 인도적 지원 유관 부서로 식별되었다.[266] 다양한 참여자 간 인도적 지원에 대한 동일한 이해, 원활한 협의와 소통, 협력적이고 유기적인 업무 연계 등이 인도적 지원 성과를 위한 주요 작동 조건이 된다고 할 수 있다.

KOICA는 개발협력 분야의 경험과 지식, 교훈을 장기간 축적해왔기에 공동의 이해(common understanding)에 기반한 일관적인 이행체계가 작동한 반면 상대적으로 적은 비중을 차지했던 인도적 지원 분야의 경험과 지식은 부분적이고 한정적이었다. 따라서 인도적 지원에 대한 이해를 증진하고 이행을 위한 내부 체계를 구축하기 위한 전사적인 노력이 필요한 시점이다. 특히 연구팀의 질의에 응한 KOICA 관계부서 담당자는 KOICA가 인도적 지원 정책이나 예산 활용의 재량권이 없는 상황에서 KOICA가 인도적 지원과 관련한 업무를 적극 추진하는 데에는 한계가 있고, 기존 업무와 인도적 지원 업무의 연계가 가능한 다양한 과제 발굴이나 인도적 지원과 개발협력을 연계할 수 있는 과고리인 HDP Nexus 관련한 사업이 강화될 수 있도록 부서 간 협조하는 것이 필요하다는 의견이 있었다. 예를 들어, KOICA ODA 연구·교육원의 경우 현재 인도지

264) KOICA 담당자 서면 답변. 회신일자 2024.01.24.
265) KOICA 인도적 지원 부서에 질의하여 확인한 내용임.
266) KOICA 담당자 서면 답변. 회신일자 2024.01.24.

원실과 협의하여 필요성이 높은 연구 주제들을 선정하고 있으며 연구 결과 환류도 하고 있다. 특히 KOICA 홈페이지의 ODA 연구·교육원의 2024년에 업로드된 4개 인도적 지원 관련 자료 중 3개가 HDP Nexus에 관한 연구자료라는 점은 현재 KOICA의 내부적 주요 아젠다가 HDP Nexus라는 것을 보여준다. 실제 KOICA 예산 중 KOICA에 재량권이 없고 지원 결정이나 사업에 대한 정보 접근이 제한된 인도적 지원 예산이 차지하는 비중이 늘어나면서 이를 KOICA 경영전략과 연계하는 데에 어려움이 있고, 사업성과에 대한 외부 요구도 높아지고 있는 실정이다. 따라서 인도적 지원 수요가 많이 발생하는 KOICA의 분쟁취약국 지원 사업 추진에 있어 HDP Nexus 접근법을 중심으로 인도적 지원과 개발협력 사업을 연계함으로써 인도적 지원에 있어서의 기관 노력을 설명하려 하나, 이는 인도적 지원 ODA 예산과 별개로 이루어지는 활동 영역이어서 한계가 있는 실정이다.

실제로 지난 2019년 KOICA가 「HDP Nexus 추진 전략」을 수립하고 2020년에 HDP Nexus를 위한 워킹그룹을 형성하였으나 구체적인 진전이 이루어지기 어려웠던 사례[267]는 인도적 지원 및 개발협력 예산과 의사결정 주체가 분리된 상황의 한계를 극복하기 위해 기관 차원의 지속적이고 전사적인 이행 의지가 전제되어야 한다는 것을 보여준다. 인도적 지원과 개발협력은 기본원칙과 접근방식 등이 상이하므로 인도적 지원 관점을 내재화하기 위한 전사적 노력과 함께, 외교부가 결정하는 인도적 지원 사업과 KOICA가 기획하는 국별협력사업을 HDP Nexus 관점에서 어떻게 연계할 수 있을지, KOICA 국별협력사업 기획 시 HDP Nexus 접근법을 어떻게 효율적으로 적용 확대해 갈 수 있을지에 대한 고민이 필요하다.

재외공관과 KOICA 사무소 등 현장과의 인도적 지원 소통은 사안에 따라 운영되고 있다. 해외 중소 규모 재난 발생 시 외교부는 재외공관과 협의하여 재난대응을 해오고 있으며 KOICA 본부 또한 인도적 지원 수행을 위해 현지 사무소와 협의하는 방안을 논의한다. 예를 들어 해당 국가의 KOICA 국가전략(Country Plan, CP)에 인도적 지원 수요분석 및 관련 현황을 포함할 수 있도록 현지 사무소에 요청하거나 시범사업 추진을 위한 사무소와 본부 간 협의를 시행하고 있다. 인도적 지원의 현장 맥락과 지역에 대한 이해를 보유하고 있는 현장 사무소와 재외공관의 역할과 기여는 점차적으로 확대되는 것이 바람직하다. 인터뷰와 설문조사 등에 참여한 대다수의 인도적 지원 관계자들은 이를 위한 인력과 조직의 강화가 이루어졌음을 전제로, 재외공관과 KOICA 현지 사무소가 현장 인도적 지원 상황 모니터링, 현장 정보 수집, 현지 파트너와의 소통과 조정 역할 등을 통해 외교부와 KOICA 본부가 현지 사무소의 현장 정보와 관련 사안을 신속

267) KOICA 담당자 서면 답변. 회신일자 2024.01.24.

하게 수집하고 종합적인 판단을 할 수 있도록 지원할 수 있으며, 결과적으로 인도적 지원 성과 달성에 기여할 수 있다고 강조했다. 인력과 조직의 한계가 있을 경우 현지 협력 기관을 발굴하여 관련 업무를 진행하고 보고 받는 체계를 구축하는 것도 가능하다. 이를 위해서는 우리나라의 인도적 지원에 대한 계획과 방향을 종합적으로 이해하고 효과적인 대응이 가능하도록 사안별로 이뤄지는 협의와 소통을 보다 체계화하고 정례적인 정보공유와 협의의 장으로 마련하는 것이 필요하다.

[그림 V-4] 외교부와 KOICA 유관부서 업무 관계도



출처: 저자 작성

나) 대외 소통 메커니즘

연구기간 동안 진행한 FGI와 설문조사 등에 따르면 KOICA와 협업하는 NGO와 국제기구 등 인도적 지원 파트너들은 공통적으로 인도적 지원 민관협력 정례협의회, 사업설명회, 성과공유회 등 실행 층위의 KOICA와 파트너 간 소통과 협의 채널이 형성되고 점차 개선되어 가고 있다는 점을 가장 긍정적으로 평가하였다. 그리고 형성된 채널이 효과적으로 활용되고 유의미한 소통이 이루어질 수 있도록 협의와 소통 채널을 보다 공식화, 정례화할 것을 제안하였다. 한편 파트너 유형이나 협업의 정도에 따라 소통과 협의 채널에 대한 의견은 다소 다르게 나타나기도 했는데, 특히 시행사업과 배분자금의 유형에 따라 협력하는 부서나 팀과 각기 이뤄지는 개별적인 소통은 인도적 지원 이행 간의 편차를 발생시키거나 효과성을 저해할 수 있다고 판단된다. 따라서 보다 통합적으로 관리되고 조정된 소통 체계를 구축하는 것이 바람직하며, 파트너를 대상으로 제공하는 한국 정부의 지침과 가이드라인과 대외 메시지의 일관성을 확보할 필요가 있다.

2019년 수립된 「정부-시민사회 기본정책 이행방안」에 따르면 외교부와 NGO 간 구축된 인도적 지원 정례협의회는 시행 주기가 명확히 협의되지 않아 초기 개최 이후 2년 이상 개최되지 않았다. 복합적이고 불확실한 인도적 지원 상황에서는 신속하고 유연하게 실질적인 소통과 정보 공유, 협의가 가능한 실무 층위 채널이 필수적이다. 민관합동해외긴급구호협의회 산하에 긴급구호 실무협의회가 존재했으나 2012년에 설립 이후 2018년에 해체되었다. 인도적 지원 이해관계자들은 한국 정부가 인도적 지원 연간 계획과 관련 정책을 파트너와 이해관계자들에게 공유함으로써 보다 효과적이고 정책 정합적인 인도적 지원이 이루어지도록 해야 하며, 이는 정책층위의 정례협의회와 실무협의회의 구축과 활성화를 통해 가능하다고 강조했다.

4) 조직 및 인력

외교부의 인도적 지원 업무는 개발협력국의 다자협력·인도지원과에서 담당하고 있다. 해당 부서의 업무는 다자개발협력과 인도적 지원으로 나뉘어져 있으며 2025년 1월 현재 10명이 근무하고 있다. 그중 인도적 지원 주요 업무는 크게 재난대응(만성재난/긴급재난), 재난대응시스템 강화(KDRT), 국제분담금 지원(CERF 등 국제기구 통한 기여), 민관협력사업, 선진 인도적 지원 역량 강화(그랜드 바겐 등 국제 논의 및 공여국 회의 참석, 결의 등)로 구분할 수 있다. 외교부 홈페이지를 통해서 확인할 수 있는 업무 내용은 아래 〈표 V-2〉와 같다. 실제로 이는 개발협력국 차원에서 인도적 지원의 방향과 의사결정에 영향을 미친다고 할 수 있으며, HDP Nexus 등 인도적 지원과 관련한 국제사회 주요 규범과 아젠다 이행은 개발협력국 내 국제개발의제과에서 담당하고 있다.

〈표 Ⅴ-2〉 외교부 인도적 지원 담당 부서 업무 구성

다자협력· 인도지원과	• 인도적 지원 총괄 • WFP, OCHA, 그랜드 바겐 등 • 긴급구호·재난대응 총괄
	• 다자개발협력 총괄 • 유엔 내 개발 논의 동향, 유엔개발시스템 • UNDP, UNFPA, UNIDO, UNOPS, MOPAN
	• 인도적 지원(긴급재난) • 해외긴급구호대(KDRT 파견 및 운영) • 보건 분야 인도적 지원
	• 인도적 지원(긴급재난) • 국제질병퇴치기금, 국회(I) • CEPI, 위험경감/복구 분야 국제협력
	• 다자개발협력(II) • 무상원조관계기관 협의회 다자분야 • UNICEF, 콜롬보플랜, GPE • 우리국민/기업 국제기구 진출 지원
	• 인도적 지원(긴급재난(II)) • 국제기구협력: ICRC, IFRC
	• 인도적 지원 예산 • 국제기구분담금 및 통계 • 국회(II), 연구용역
	• 인도적 지원(긴급재난) • 국제질병퇴치기금 예산, 국회(2)

출처: 외교부 홈페이지

KOICA는 5개 본부와 4개 실로 구성되어 있으며 그중 인도적 지원 업무를 담당하는 부서는 글로벌연대·파트너십 본부하의 인도지원처이다. 2024년 2월에 설립된 인도지원처는 1개의 실(인도지원실)과 2개의 팀(긴급대응팀, 분쟁취약지원팀)으로 구성되어 있으며 총 19명이 근무하고 있다. 각 팀의 주요 역할과 활동 내용은 상이하고 주요 협의 대상과 소통기관 또한 다르다. 인도지원실의 경우 보조금 집행, 규범 준수 등을 포함해서 인도적 지원 업무를 총괄하는 역할로서 외교부 및 다양한 기관과의 대외협력, 외교부의 승인을 받은 인도적 지원 관련 홍보, 연구, 인도적 지원 국내 파트너와의 협업 과제 등을 담당하고 있다. 긴급대응팀의 경우 KDRT 사무국 역할을 수행하며 KDRT 파견 관련 기관 및 부처(국립중앙의료원, 소방청, 119 구조대 등)와 주로 협업한다. 파트너를 통한 자금 지원을 담당하고 있는 분쟁취약지원팀의 경우 인도적 지원 민관협력사업 참여 NGO들, 분쟁취약지원 프로그램은 국제기구들과 소통하며 실제 사업을 진행한다. 팀별 집행 예산구조도 다른데, 분쟁취약지원팀의 경우 외교부 보조금이 아니라 KOICA 출연금으로 운영된다. 인도적 지원 민관협력사업은 인도적 지원 ODA 중 KOICA 출

연금 해당 예산으로, 8대 국제기구와 협력하는 분쟁취약지원 프로그램은 국별협력예산으로 집행된다.

〈표 V-3〉 KOICA 인도적 지원 부서의 업무와 인력 구성

인도지원실	• 인도적 지원 추진 체계 구축 / 운영 • 인도적 지원 보조금 집행 총괄 • 인도적 지원 국제 규범 및 파트너십 관리 • 인도적 지원 관련 규정 및 제도 관리 • 인도적 지원 현금지원 • 인도적 지원 통합 홍보 전략 및 추진방안 구축 • 인도적 지원 교육 체계화 방안 구축 • 비축물자 관리 총괄 • KDRT 파견 시 지원	6명
긴급대응팀	1. 인도적 지원 현물지원 2. KDRT 평시 업무 총괄 - 해외긴급구호대(KDRT) 사무국 운영 - KDRT 구조팀 및 의료팀 운영 관리 3. KDRT 파견 시 업무 총괄	6명
분쟁취약 지원팀	• 분쟁취약지원사업 형성, 운영 및 성과관리 • 인도적 지원민관협력사업 형성, 운영 및 성과관리	7명

출처: KOICA 홈페이지

한편 인력 운영 측면에서는 인도적 지원의 예산 증액과 업무 증가에 맞추어 인적 자원의 규모와 역량을 강화하는 것이 외교부와 KOICA 모두에게 중요한 과제라고 판단된다. OECD DAC은 2024 동료검토 보고서에서 한국 정부의 ODA 예산 증가에 맞추어 담당 부서의 조직과 인력을 강화할 필요가 있다고 권고했다. ODA 규모 증가에 따라 충분한 인적 자원을 확보하는 것이 주요 도전과제이며, 이미 관련 조직 내에서는 업무 부담이 가중되고 있다. 지난 5년간 ODA 예산이 80% 증가했음에도 불구하고 인력이나 조직구조, 전문가 풀은 이에 비례하여 증가하지 않았다.[268] 그러나 ODA 예산 증액에 비하여 한국 정부 예산의 재정지출 증가율은 2.8%로 2006년 이후 가장 낮은 증가율을 기록하였기에 담당 공무원의 규모를 ODA 예산 증액에만 맞춰 확대하는 것은 실현가능성이 높지 않다. 또한 업무 담당자의 잦은 순환근무는 담당자의 인도적 지원 이해도와 업무 지속성에 영향을 미쳐 양질의 인도적 지원 이행, 파트너와의 신뢰 형성, 대외 파트너십의 지속성과 질 저하로 이어질 우려가 있다. 기관 인터뷰와 설문조사에 참여한 인도적 지원 파트너와 이해관계자들은 인도적 지원 협력 창구(focal points)의 잦은 변경으로

268) OECD, "OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2024", OECD Publishing, Paris, 2024.

인해 소통과 네트워크가 지속적으로 이루어지기 어려운 상황을 주요 고충으로 응답했다. 또한 인도적 지원 업무의 특성상 관련 이해와 지식을 갖추어야 할 필요성이 높으나 기존 개발협력 분야와 비교하였을 때 정보와 지식 공유, 역량 강화 프로그램 등에 있어 보완과 개선이 필요하다. KOICA의 경우 직원 대상 워크숍이나 기관 내 비정기 교육 등 인도적 지원 담당 인력 및 전사적인 인지 제고 노력을 해오고 있지만 보다 체계적인 역량 강화 및 인력 지원이 필요하다.

5) 투명성 메커니즘 및 정보와 지식공유

우리 정부는 2015년 12월에 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative, IATI)에 가입하고 2016년부터 회원국으로 활동하며 IATI 측이 제시한 정보공개 기준에 따라 최신 원조 정보를 제공하기 위해 노력하고 있다. 현재 IATI 정보공개 항목 42개 중 13개 필수항목을 포함, 총 31개 항목에 대한 정보를 공개하고 있다. 외교부와 KOICA는 총 45개 정보공개 대상 기관에 포함되어 있다. 또한, OECD DAC 통계와 UNOCHA FTS에서도 우리나라의 인도적 지원 정보를 확인할 수 있다.

현재 우리나라의 인도적 지원 정보와 데이터는 ODA KOREA 웹사이트와 KOICA 오픈데이터 포털, KOICA 홈페이지 등을 통해서 확인할 수 있으며 점차적으로 정보와 데이터가 축적되고 체계적으로 관리되고 있어 지식공유 및 투명성 확보의 기반을 마련했다고 할 수 있다. 다만 정책 및 전략문서, 인도적 지원 사업자료, 데이터 및 통계 자료 등이 개별적으로 생성 및 관리되고 있고 일부 자료는 비공개 또는 접근이 어렵거나 국내 채널을 통해서는 확인되지 않는다. 또한 인도적 지원 정보가 제공되는 플랫폼과 자료에 따라 데이터와 통계수치가 상이한 경우가 있는 것으로 확인된다. 예를 들어 OECD DAC 통계자료, 국제개발협력 종합시행계획 등 정책문서, KOICA 통계 및 데이터 등에서 확인할 수 있는 인도적 지원 재원 규모나 세부 수치와 데이터가 상이한 사례가 확인되었다.[269] 따라서 생성하는 데이터의 일관성을 확보하기 위한 종합적인 분석과 관리 기능이 강화될 필요가 있다. 또한 데이터의 취합 시기와 기준에 따라 다른 정보가 생성되는 경우 각 데이터에 대한 세부적인 안내를 제공함으로써 데이터의 신뢰도와 활용도를 제고할 수 있다. 전체 자료의 신뢰도와 활용도를 제고하고 인도적 지원 공동의 성과 달성에 기여할 수 있도록 인도적 지원 정보와 지식공유 체계를 보다 종합적으로 운영하고 정보 및 자료 접근성을 제고함으로써 투명성 메커니즘을 한층 더 선진화할 수 있을 것이다.

---

269) 인도적 지원 이해관계자 설문조사에 응했던 한 응답자는 농림축산식품부가 관할하는 식량지원의 경우 OECD DAC 코드 중 식량원조(520) 코드로 분류되기도 하는 등 인도적 지원 데이터에 포함되지 않는 사례도 있다고 설명했다.

마. 우리나라 인도적 지원 이행체계 개선방안

1) 인도적 지원 세부 이행문서 마련

현재 우리나라의 인도적 지원 전략문서는 통상적인 전략문서와 달리 기본 방향을 제시하는 정책문서에 가깝다. 따라서 정책의 효과적인 이행을 위한 세부 내용을 담은 문서를 마련함으로써 실행력 강화의 기반을 구축하는 것이 바람직하다. 스웨덴이나 미국의 주요 전략문서는 이행주체, 각 주체의 역할과 책임, 기한, 평가 및 환류 계획 등이 명시되어 있다.

한국의 정책과 이행 간의 효과적인 구축과 운영 사례로 「국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책」과 그 이행 문서를 들 수 있다. 2019년 1월 제43차 국제개발협력위원회에서 「국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책」이 채택되었고, 2년간의 "정부-시민사회 정례정책협의회"를 거쳐 2023년 6월에 「정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안」이 도출되었다. 이 문서는 파트너십 기본정책의 이행을 위해 수립된 문서로서 문서 안에는 추진 전략과 주요 방향, 과제달성 기한, 성과프레임워크와 세부 지표들이 제시되어 있다. 이 성과지표들은 이해관계자 간의 정기 모니터링을 통해 달성 여부를 점검받게 된다. 한국의 인도적 지원 기본방향을 제시한 정책문서가 수립되면 이해관계자 간의 협의를 거쳐 실제 이행과 점검을 위한 이행문서를 수립하는 것이 인도적 지원 이행체계 구축의 전제조건이라고 할 수 있다. 세부이행방안 문서와 지표 예시는 정책 및 전략 개선방안에서 제시하였다.

2) 상호보완적인 책임과 역할 설정

인도적 지원은 활동의 본질상 목적 달성을 위한 참여 주체들의 협력적인 방식과 공동의 성과(collective outcome)가 강조된다. 효과적인 이행과 성과 달성을 위해서는 인도적 지원 이행에 참여하는 주체들의 특성과 역할, 강점 등을 분석하고 이에 기반하여 상호 보완적인 역할과 책임을 설정하고 시너지를 창출할 수 있도록 해야 한다. 특히 외교부와 KOICA는 우리나라의 무상원조 시행을 담당해 온 경험과 전문성을 보유하고 있다. 외교부가 더 종합적이고 다면적인 요소들을 고려하여 인도적 지원 방향과 정책을 수립하고, 전체적인 의사결정의 역할을 담당한다면, KOICA는 현장 전문성과 실행 경험을 통해서 인도적 맥락 분석을 수행할 수 있다. 다만, 인도적 지원은 분명 특수성이 있으며, 인도적 지원 수요가 다대한 분쟁 취약 지역의 특성을 고려한 취약성 분석 등에 대한 국내 역량 기반이나 현지 네트워크 등은 아직까지 미약하므로, 인적 역량과 기관 역량 강화도 동시에 추진되어야 한다. 명확한 역할 분담은 성과 달성뿐 아니라 대내외 책무성을 강화할 수 있는 장치로도 기능한다. 이행주체 간의 역할과 책임은 상호 간 협의와 분석을

통해 면밀히 구성하고 정기적인 검토를 통해 개선할 수 있다.

본 연구를 통해서 식별하고 제안하는 각 담당기관의 역할을 요약하면 다음과 같다. 외교부 본부는 인도적 지원 분야의 법적·제도적 기반 마련, 정책과 전략의 수립, 자금배분을 포함한 인도적 지원 전반의 의사결정 등의 역할을 담당한다. KOICA 본부는 외교부의 정책과 전략에 기반한 세부 이행, 외교부 의사결정을 지원할 수 있는 근거 제공(분석 및 연구), 이해관계자 협력 및 조정의 역할로 설정할 수 있다. 특히 KOICA는 기관 내 ODA 연구·교육원과 평가실이 있어 인도적 지원 분야의 연구와 평가 기능을 강화할 수 있다. 외교부가 KOICA와 협의하여 인도적 지원 연구 주제들을 공동으로 선정하고 연구결과 또한 더 적극적으로 활용하고 환류하는 방식으로 KOICA의 연구 및 분석 기능을 활용할 수 있다. 물론 인도적 지원과 관련한 연구교육 예산 및 인력은 별도로 고려되어야 한다. 또한 현장의 역할은 공통으로 현지 수요 파악 및 정보 수집, 현지에서의 협력과 네트워크 구축, 사업 발굴 등이며 그에 더해서 재외공관은 외교적 대표성 발휘, 총괄 조정. 제도적·행정적 환경 조성에, KOICA 현지 사무소가 사업실행과 현장 관리에 초점을 맞춤으로써 현장 층위에서 상호보완적으로 기능할 수 있다. 단, 주요 주체가 인도적 지원의 전 과정에서 협력적이고 유기적으로 연계하고 작동할 수 있도록 소통과 협의 체계 구축이 선행되어야 한다. 또한 기존 이행 체계에 대한 종합적 검토 및 분석을 통하여 제도 마련과 환경 조성 등 근본적이고 순차적인 접근이 선행되는 것이 장기적인 변화와 인도적 지원의 성과 제고를 위해서 보다 적절하다.

3) 현장의 역할 강화

앞서 언급하였듯이 인도적 지원 현장에서의 역할은 효과적이고 효율적인 인도적 지원에 있어 상당히 중요하다. 현재 우리나라는 이미 재난 대응 시 재외공관 또는 KOICA 사무소가 현장 조정의 역할을 담당하고 있고, 국제기구와 시민사회 등 파트너와의 협의, 사업 기획과 모니터링, 평가 등에 있어서 상당히 비중 있는 역할을 수행해오고 있다.

인도적 지원 자금 배분과 의사결정을 위한 실질적인 정보 제공, 정책의 이행과 자금 집행이 이루어지는 최일선 현장에서의 조정 역할이 보강된다면 무엇보다 인도적 위기를 경험한 피해 주민의 필요에 부합하는 적합하고 효과적인 인도적 지원 활동을 도모할 수 있다. 또한 현장에서의 시민사회나 현지 정부기관 등 파트너 기관들을 통한 정보 습득, 사업 평가 및 모니터링 등은 환류 및 학습의 계기를 제공하여 한국의 인도적 지원 분야 발전에 기여할 수 있다.

인도적 지원 분야 이해관계자들은 재외공관과 KOICA 사무소가 현지 수요 파악 및 정보 수집,

현지에서의 협력과 네트워크 구축, 사업 발굴 등의 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있으며, 그에 더해서 재외공관은 외교적 대표성 발휘, 총괄 조정. 제도적·행정적 환경 조성에, KOICA 현지 사무소가 사업실행과 현장 관리에 초점을 맞춤으로써 상보적인 역할을 할 수 있다고 제언하고 있다. 단, 인도적 지원 특성상 사업 현장에 재외공관 또는 KOICA 현지 사무소가 부재한 국가가 있을 수 있다. 재외공관만 있는 국가에는 실무 역할이 보강될 수 있도록 인도적 지원 전담 인력을 파견하거나, 재외공관과 KOICA 사무소가 모두 부재한 경우에는 협력 파트너로서 현장에서 활동하고 있는 국제기구 및 시민사회가 현장의 정보 수집이나 현지 네트워크 등 일부 역할을 대신 이행할 수 있도록 협의하는 방식을 고려할 수 있다. 현재 운영되고 있는 전문가 파견 방식과의 차별점을 두기 위해서는 참여 파트너가 현장 전문성에 기반하여 한국 정부의 역할과 추진방향에 대해 이해하고 있으며 이미 상호 협력 관계가 형성되어 있어 보완적 역할을 수행할 수 있어야 한다.

2024 OECD DAC의 동료검토 보고서에서도 재외공관과 KOICA 등 현지 사무소에 더 많은 권한을 위임하고, 이를 통해 현지 수준에서의 대화와 협력을 심화시킬 것을 권고하고 있다. 실제로 사업을 수행하는 현장 사무소에 더 많은 권한을 위임하면 유연한 대응이 가능해지고, 프로젝트 관리 및 예산 집행이 가속화되며, 현지 상황을 더 잘 이해하는 인력이 프로젝트를 정의하고 효과적으로 실행할 수 있는 기회가 확대된다. 예산 운용과 사업의 효과성에 도움이 된다면 본부 주도의 방식과 별개로 다자기구 파트너에게 지정된 예산을 배정할 수 있는 일정 정도의 재량권을 현지에서 보유하는 등과 같은 적절한 권한 위임과 유연한 운영을 확대할 수 있을 것이다.

아래 〈표 V-4〉와 [그림 V-5]는 외교부와 KOICA 본부, 재외공관과 KOICA 현지 사무소의 역할 그리고 인도적 지원 이행 단계별 주요 행위자를 명시한 것이다.

〈표 Ⅴ-4〉 외교부와 KOICA, 본부와 현장의 역할 제안

구분	외교부	KOICA
본부	• 법적·제도적 기반 마련 • 정책 및 전략 수립 • 인도적 지원 전반 의사결정	• 전략에 기반한 세부이행 • 연구와 분석을 통한 의사결정 근거 마련 • 협력체계 구축
현장	(공통) • 현지 수요 파악 및 정보수집 • 협력과 네트워크 구축 • 사업 발굴 (재외공관) • 외교적 대표성 발휘 • 현지 이해관계자 총괄조정 • 제도적 행정적 환경 조성	(공통) • 현지 수요 파악 및 정보수집 • 협력과 네트워크 구축 • 사업 발굴 (KOICA 사무소) • 세부사업 실행 • 현장 관리

[그림 Ⅴ-5] 인도적 지원 단계별 주요 행위자의 역할



4) 실행 층위의 협의·조정 메커니즘

의사결정을 위한 상위 층위의 소통이나 협의 채널뿐 아니라 실제 실행을 전담하는 층위에서의 참여 주체 간의 소통은 사업의 효과성 제고 및 일관성 확보를 위해 중요하다. 의사결정 과정과 소통을 간소화하는 것이 현재 한국 정부에 지속적으로 요구되는 도전과제로 파악되고 있다[270]. 현장 사무소에 더 많은 권한을 위임하면 파트너와의 직접 소통과 의사결정이 더 원활해질 수 있고 수요에 대한 명확한 파악과 함께 효과적인 조정이 가능하다. 현재 한국은 대부분의 의사결정이 본부에서 진행되는데, 더 신속하고 적응적으로 대응하고 조정할 수 있는 방식은 없는지 고민이 필요하다.

본 연구의 사례국가 중 하나인 스웨덴의 경우 다양한 주제와 방식의 협의 및 소통 체계의 중요성을 강조하며, 상호 이해 증진, 자원의 중복 방지, 하나의 팀으로서 대내외 소통과 메시지의 일관성 확보 등을 협의 체계의 역할과 목적으로 제시했다. 스웨덴 내 인도적 지원 분야 협의 및

270) 2024 OECD 동료검토 보고서와 이해관계자 인터뷰 및 설문조사를 통해서 확인한 내용임.

소통 채널은 다양하다. 외무부와 Sida와의 정기협의 채널, 재외공관(현장)과 본부와의 소통, 현장에서의 Sida와 파트너 간의 대화. EBA와 Sida 간의 인도적 위기 분석 협업, Sida 기관 내 Nexus 위원회 등 다양한 협의 및 소통 채널이 정기적/비정기적으로 운영되고 있다. 모든 협의 채널은 종합적인 관점에서 일관적으로 작동하고 있다.

소통과 조정은 초기 투입과 조성에 시간이 소요될 수 있으나 안정된 이후에는 사업의 효과적 이행과 성과달성을 위한 핵심 작동요인이 된다. 한국의 경우 외교부와 KOICA 내 각기 인도적 지원 업무를 담당하는 부서와 인력이 존재하고 있으며, 과업 수행을 위한 기본적인 소통과 협의가 이루어지고 있다. 하지만 보다 선진화된 인도적 지원을 위해서는 인도적 지원 주제나 사안들을 보다 광범위하게 다룰 수 있는 정례화된 소통과 협의 메커니즘을 구축할 필요가 있다. 유관 법률에 명시되어 공식화되어 있는 정책 층위의 협의 채널과 달리 실행 층위의 협의 채널은 공식화되어 있지 않아 일관된 의사결정과 운영 효율성이 저하될 가능성이 있기 때문이다. 이에 실무 층위의 대내외 협의·조정 메커니즘을 체계적으로 재구성하고 정례적인 논의를 활성화할 필요가 있는바, 아래와 같이 제안한다.

첫째, 내부 협의 채널의 강화를 통해 인도적 지원 관련 부서 간의 조정 기능을 더 체계화할 것을 제안한다. 현재 KOICA 내 인도적 지원 전담 부서와 유관부서(연구부서, 지역팀 등) 간의 인도적 지원 사업 연계를 위한 소통이나 협의를 촉진하고 유기적으로 운영할 수 있는 공식/비공식 채널을 활성화하는 것이 바람직하다.

현재 KOICA 본부와 사무소, 외교부와 재외공관 간의 소통이나 협의는 어느 정도 정례화되어 있으나 현장에 인도적 지원 역할이 강화될 경우 현장 기반의 소통 채널이 보다 활성화될 수 있을 것으로 보인다. 현장 차원에서는 ODA 집행이라는 공동의 주제하에 재외공관과 KOICA 사무소 간의 협의가 이루어지고 있다. 따라서 기존 소통과 협의 체계 내에서 인도적 지원 분야로 주제를 확대하고 역할과 책임을 재설정함으로써 더 효과적인 운영이 가능할 것이다.

둘째, 실무 층위의 외부 소통 및 협의 채널 또한 효과적인 협의·조정을 위해 보완될 필요가 있다. 현재 KOICA는 인도적 지원 사업을 추진 중인 기관들과 실무협의회를 가동하고 있다. 인터뷰와 설문조사 등에 참여한 인도적 지원 이해관계자들은 KOICA가 파트너 기관 및 이해관계자와의 대내외 소통과 협의를 위한 적극적인 개선을 해오고 있다고 평가하였다. 다만 논의의 주제와 범위가 제한적이며 실질적인 조정 기능을 수행하기에는 여러 제약이 존재한다. 따라서 실무협의회의 개최 빈도나 참여범위를 확대하여 더 포괄적이고 활성화된 마련할 필요가 있다.

실무 층위의 소통 및 협의채널이 활성화될 경우 인도적 지원 정책의 일관성을 유지하고, 사업 실행의 연속성을 보장하는 데 기여할 수 있다.

또한 정부의 월례 브리핑이나 확대 세미나 등을 정례화하여 이해관계자들이 정부 정책을 명확히 이해하고, 사업 수행 시 정책수용성과 정합성을 높일 수 있도록 지원할 필요가 있다. 정부정책 이해도가 높은 이해관계자들은 대중의 인도적 지원 분야 인지 제고 및 정책결정자 애드보커시 등의 역할을 이행할 수 있다.

또한 국가별 시범 운영을 통해 실행 층위에서의 협의·조정 메커니즘을 실질적으로 검증할 수 있다. 모든 국가에서 동일한 협의 채널을 운영하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에, 인도적 지원 시범 국가(Nexus 시범사업이 진행 중이거나 인도적 지원 재원이 집행되는 국가 중 KOICA 사무소와 재외공관이 모두 존재하는 국가)를 중심으로 실무 조정 체계를 구축하는 방안을 고려해야 한다. 기존의 국가별 ODA 협의체가 운영되고 있는 국가라면 인도적 지원 기능을 추가하는 방식으로 현실적 보완이 가능할 것으로 보인다. 다만 우리 정부의 중점협력국가[271]와 인도적 지원이 이행되는 국가에 해당되지 않을 가능성도 크므로 새롭게 시범국가를 선정하는 것도 고려해야 한다.

실행 층위에서의 협의·조정 메커니즘을 내·외부적으로 강화하고, 시범 운영을 통해 효과성을 검증하는 방식은 한국의 인도적 지원 이행체계의 실효성을 높이는 데 기여할 것이다. 특히 주요 행위자 간의 정보 공유와 소통이 더 원활하게 이루어진다면 사업의 일관성과 효과성이 강화될 수 있다. 더 나아가 더 광범위한 인도적 지원 생태계 확장과 인도적 지원 분야의 공동의 성과(collective outcome) 달성에도 기여할 수 있다.

5) 인도적 지원 인력 운영 방안

최근 인도적 지원 예산이 급격히 증가해 왔다. 다만 외교부와 KOICA의 인도적 지원 인력 규모나 조직 운영을 위한 여력이 충분하지 않은 것도 사실이다. 그래서 단기간 내에 인도적 지원 직원 수를 늘리는 것은 현실적으로 실현하기 쉽지 않다. 따라서 추가 증원에 제약이 있는 상황에서 효과적·효율적으로 인도적 지원을 수행할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 또한

271) ODA 중점협력국은 개발도상국 또는 저개발국으로 아시아 12개국, 아프리카 7개국, 중남미 4개국, 중앙아시아 4개국 총 27개국이다(방글라데시 캄보디아 인도네시아 라오스 몽골 미얀마 네팔 파키스탄 필리핀 스리랑카 베트남 인도 에티오피아 가나 이집트 르완다 세네갈 탄자니아 우간다 키르기스스탄 우즈베스탄 우크라이나 타지키스탄 볼리비아 콜롬비아 파라과이 페루). 인도적 위기에 놓인 국가가 포함되는 경우는 많지 않다.

인도적 지원 담당 기관과 부서들에 대하여 자원 투입에 대한 결과와 집행에 대한 책무성 요구가 더욱 증대될 것으로 예상되기에 역량 및 전문성 강화를 위한 지원도 필요하다.

가) 효과적 인도적 지원을 위한 인력 운영 방안 마련

전술한 바와 같이 전체 ODA와 비교했을 때 급격히 예산이 증가한 인도적 지원 분야에서는, 인력 강화의 필요성이 더욱 강조되고 있음에도, 인도적 지원 정책과 실행을 전담하는 외교부와 KOICA 내 인력 증원이 충분히 이루어지지는 않았다. 인력 충원뿐 아니라 담당자들의 정책 이행 및 평가 역량 강화를 지원할 필요도 있다. 업무 담당자의 순환근무 주기를 늘려 일정기간 이상 근무할 수 있도록 함으로써 인도적 지원의 이해와 지식을 증진하여 업무 역량을 강화하고, 파트너 기관들과의 신뢰 기반 소통과 협의를 지속할 수 있도록 하여 인도적 지원의 성과를 제고할 필요가 있다. 이를 위해서는 적절한 인력이 적절한 시점에 배치될 수 있도록 하는 인력운영 전략 수립이 필요하다. 인력운영 전략은 인도적 지원 정책과 실행 차원에서 식별하는 정부 차원의 주요 역할들, 필요한 인력의 규모, 인도적 지원 시행 시 요구되는 핵심역량과 세부요소, 인도적 지원 시행 역량 강화 방식, 내부 역량 강화 프로그램, 보직별 근무기간, 전담인력 파견, 전문인력 채용 등을 제시하고 가용한 자원과 각각의 상황에 따라 여러 방안을 조합하여 적용할 수 있다.

나) 인도적 지원 인력 역량 강화 방안

인도적 지원의 효과성을 제고하고 국제 기준에 부합하는 지원 체계를 구축하기 위해 정부 관계자들의 인도적 지원 분야 역량 확보가 필수적이다. 인도적 지원 담당자들의 역량은 인도적 지원의 효과적 실행과 성과 달성에 영향을 미친다. 인도적 지원 분야에 대한 이해와 지식에 대한 보유뿐 아니라 복합적인 상황에서의 의사결정, 정책 수립부터 실행, 모니터링, 평가까지 전반적인 과정에서 국제적 기준 준수, 다양한 파트너와의 소통 및 조정 역량 등이 요구된다.

인력의 양적 확대도 중요하지만 기존 인력의 근무 주기를 늘리고 인도적 지원 역량을 강화하는 방식으로 인도적 지원 효과성을 제고할 수 있다. 스웨덴 등 인도적 지원 공여국의 경우 인도적 지원 시행에 있어 필요한 역량을 보완하기 위해 내부 직원 교육, 전문가 채용, 외부 자원 활용 등을 결합하여 운영하고 있다. 그러나 개발협력 및 여타 분야에 비해 학습과 역량을 강화할 수 있는 교육 프로그램이나 기회가 상대적으로 부족하다. 인도적 지원을 더 체계적이고 효과적으로 수행하기 위해서는 체계적인 교육 프로그램과 역량 강화 계획을 수립해야 한다.

먼저 인도적 지원 담당자들이 기본적으로 갖추어야 할 역량을 배양하기 위해 기본 교육과정을 운영하는 것을 제안한다. 교육과정에서는 인도적 지원의 개념과 원칙(국제인도법, 인도적 지원의 4대 원칙 등), 국제 기준(Sphere와 CHS 등 인도적 지원 기준, IASC 가이드라인 등), 주요 규범과 합의(그랜드 바겐 등) 등에 대한 교육을 제공하고 국제사회의 인도적 지원 거버넌스와 우리나라의 인도적 지원 정책 구조 등을 다루어야 한다. 이를 통해 인도적 지원의 전반적인 개념을 이해하고, 실무에 적용할 수 있는 기본적인 소양을 갖추도록 한다.

더불어 인도적 지원은 위기 대응이 중요한 분야이므로 분쟁 지역 및 재난 상황에서의 긴급 대응 역량을 강화하는 과정도 포함되어야 한다. 외교부 재외공관 및 KOICA 현지 사무소 관계자들은 실질적인 일차 대응을 담당하는 만큼 인도적 지원 거버넌스와 협력 체계, 긴급구호 활동 프로세스 등을 충분히 이해해야 한다. 이에 시뮬레이션 및 사례 연구 중심의 교육을 통해 위기 대응 능력을 향상시킬 필요가 있다. 현재 KDRT 참여 주체들을 대상으로 제공되고 있는 긴급구호 및 위기대응 교육의 기본과정을 현지 사무소 등에도 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

나아가 인도적 지원은 필수적으로 파트너십에 기반하고 있으므로 다자기구와 시민사회에 대한 이해를 증진하는 것이 필수적이다. 한국 정부와 협력하고 있는 국제기구 및 다자협력 체계, 시민사회의 운영 현황과 협력 내용 등을 이해함으로써 효과적인 협력을 추진할 수 있도록 한다. 이는 정기적인 세미나와 교류의 장을 마련함으로써 가능하다. 단기적으로는 여타 정부 부처뿐 아니라 인도적 지원 역량 강화 프로그램을 운영해 오고 있는 국제기구 및 시민사회와 협력하여 역량 강화 프로그램을 제공할 수 있다. 각 국제기구는 전문성에 기반한 교육자료와 모듈(예. ICRC: 국제인도법 교육, IFRC: 재난대응 역량 강화 교육, UNHCR: 난민보호 교육 등)을 보유하고 있으며, 한국 시민사회 또한 KCOC를 중심으로 인도적 지원 국제 기준을 지속적으로 한국어로 번역하여 확산하고, KOICA와 협력하며 인도적 지원 인력을 위한 각종 역량 강화를 지속해 오고 있다. 국제기구나 NGO의 인도적 교육이나 훈련을 공동으로 주최하거나 정부 관계자 역량 강화를 위해 맞춤형(tailored) 교육을 기획 및 운영할 수도 있다. KCOC를 포함한 여러 국제기구는 KOICA나 외교부의 지원으로 인도적 지원 역량 강화나 지식공유의 장을 마련하고 있다. KCOC의 경우 Sphere의 한국 포컬로서 Sphere 기본교육을 포함한 인도적 지원 자료 번역 및 발간, 관련 역량 강화를 제공해 오고 있다. 연구 중에 인터뷰와 FGI 등에 참여한 인도적 지원 파트너 기관 등은 기관의 분야 전문성에 기반한 교육 프로그램과 관련 자료들을 보유하고 있으며, 이를 외교부나 KOICA를 포함한 이해관계자에 공유하고 공동 역량 강화를 추진하는 방안에 긍정적이었다. 국제기구나 NGO들이 주로 실무 현장에서 지켜야 할 가이드라인과 원칙, 지침에 대한 교육을 제공하고 있다면, 정부 대상 역량 강화 프로그램의 경우 글로벌 아젠다에

대한 이해, 국제사회의 인도적 지원 거버넌스, 국제인도법 등 주요 인도적 지원 규범적 프레임워크 등에 대한 이해, 인도적 위기 분석 도구 및 자료 학습 등을 강화할 필요가 있다.

[참고] 2023 KCOC 인도적 지원 교육 및 세미나 목록

- 월간 인도주의(3회 진행): 인도적 지원 분야 현장 활동가들과 전문가들을 초청하여 상황과 정보 공유
- Sphere 기본 교육: 인도적 지원 활동 시 반드시 알아야 하는 최소 기준 학습
- CVA(Cash & Voucher Assistance) 워크숍: 인도적 위기 상황에서의 현금 지원 프로그램에 대한 이해 향상
- 이재민 책무성(AAP) 강화 워크숍: 인도적 지원 사업 수행 시 이재민 책무성(AAP)의 중요성 및 접근 방식에 대한 기본 이해 향상
- 인도적 지원 온라인 교육(5개 강좌)
  - 인도적 지원 이해교육
  - PCM 기본교육
  - 모니터링 교육
  - 안전위기관리 교육
  - 국제기구 협력 이해교육

또한 중요하고 핵심적인 인도적 지원 자료와 정보들을 축적하고 관리함으로써 학습과 환류를 촉진할 수 있다. USAID의 후원으로 IOM이 개발하고 KCOC가 공동 운영하고 있는 인도적 지원 가이드라인과 정보 등을 모아놓은 인도적 지원 인사이트(인지인)의 운영과 활성화를 한국 정부 차원에서 지원함으로써 한국의 인도적 지원 지식 공유 체계 구축에 기여하는 동시에 인도적 지원 정보와 자료 활용을 통한 역량 강화 및 성과 제고를 도모할 수 있다. 특히 인도적 지원 업무를 수행하는 정부 담당자들의 이해 증진을 위해 유용한 자료들의 경우 번역 및 활용할 수 있을 것으로 보이는데 UNOCHA가 발간한 정부 관계자를 위한 인도적 지원 핸드북(Guide for Governments: International Humanitarian Action) 등이 그러하다.

인도적 지원 역량이 강화되면 우리나라의 인도적 지원 정책과 전략, 실행력 간의 일관성과 효과성을 제고할 수 있으며 정부와 시민사회, 국제기구 간 협력 또한 더 긴밀하게 이루어질 것으로 기대된다. 결과적으로 한국의 인도적 지원이 더 체계적이고 선진적으로 운영될 수 있도록 하는 기반이 마련될 것이다.

[참고] Guide for Governments: International Humanitarian Action 목차

1. 서론 (INTRODUCTION)

a. 이 안내서의 목적은 무엇인가? (What is the purpose of the Guide?)
b. 왜 지금인가? (Why now?)
c. 이 안내서는 누구를 위한 것인가? (Who is the guide for?)
d. 이 안내서를 어떻게 사용해야 하는가? (How to use this guide?)

2. 인도적 지원: 규범적 틀 (HUMANITARIAN ACTION: A NORMATIVE FRAMEWORK)

a. 지도 원칙 (Guiding Principles)
b. 인도적 지원의 정의 (Definition of humanitarian action)
c. 인도적 접근 (Humanitarian access)
d. 인도적 원칙 (Humanitarian principles)
e. 해를 끼치지 말라 (Do no harm)
f. 유엔 총회 결의안 46/182 (United Nations General Assembly Resolution 46/182)
g. OCHA의 임무 (OCHA's Mandate)
h. Sphere 프로젝트: 핵심 인도적 기준 (Sphere Project: Core Humanitarian Standards)
i. 국제 적십자·적신월 운동 및 NGO(인도적 비정부기구)의 행동 강령 (Code of Conduct for International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)
j. 파트너십 원칙 (Principles of Partnership)
k. 기관 간 상임위원회(IASC) 지침 및 핸드북 (Inter-Agency Standing Committee (IASC) Guidelines and Handbooks)
   i. 보호의 중심성 (Centrality of protection)
   ii. 자연재해 상황에서의 인권 보호를 위한 IASC 운영 지침 (IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters)
   iii. 인도적 환경에서의 성 기반 폭력 대응을 위한 IASC 지침 (IASC Guidelines for Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Settings)
   iv. 인도적 지원에서의 성평등 핸드북 (IASC Gender Handbook in Humanitarian Action)
   v. 이재민 책무성(AAP) (Accountability for affected populations (AAP))
l. 국내실향민 보호 지침 (The Guiding Principles on Internal Displacement)
m. 재난 구호에서 외국 군사 및 민방위 자산 사용에 관한 오슬로 지침 (Oslo Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief)
n. 국제 재난 구호 및 초기 복구 지원의 국내 촉진 및 규제를 위한 지침(IDRL Guidelines) (The Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance)
o. 세계인도주의정상회의 (World Humanitarian Summit)
   i. 인류를 위한 의제 (Agenda for Humanity)
   ii. 새로운 업무 방식 (New Way of Working)
   iii. 그랜드 바겐 (The Grand Bargain)
   iv. 인류를 위한 의제의 행동 플랫폼(PACT) (The Agenda for Humanity Platform for Action, Commitments and Transformations)
   v. 지역 플랫폼: 국제 인도적 지원 메커니즘(MIAH) (Regional platform: MIAH (International Mechanisms for Humanitarian Assistance))

3. 인도적 지원의 조정 (COORDINATION OF HUMANITARIAN ACTION)

a. 글로벌 수준 (Global Level)

b. 지역 수준 (Regional Level)
c. 국가 수준 (National Level)
   i. 유엔 상주 조정관(RC) (UN Resident Coordinator)
   ii. 인도주의 조정관(HC) (Humanitarian Coordinator)
   iii. 인도적 지원 국가팀(HCT) (Humanitarian Country Team)
d. 분야 또는 클러스터 접근법 (Sector or Cluster approach)
   i. 분야 (Sectors)
   ii. 클러스터 간/분야 간 조정 (Inter-Cluster/Sector Coordination)
   iii. 클러스터 활성화 (Cluster activation)
   iv. 현금지원 실무그룹 (Cash working groups)
e. 인도적 행위자 (Humanitarian Actors)
   i. 이재민 (Affected population)
   ii. 국가 (State)
   iii. 유엔 기구 및 OCHA ROLAC의 역할 (UN Agencies and the role of OCHA ROLAC)
   iv. 국제 적십자·적신월 운동(The International Red Cross and Red Crescent Movement)
   v. NGO
   vi. 시민사회 (Civil Society)
   vii. 지역 정부 간 기구 (Regional Intergovernmental Organizations)
   viii. 기부자 (Donors)
   ix. 민간 부문 (Private sector)

4. 기술적 전문성 (TECHNICAL EXPERTISE)

a. 유엔 재난 평가 및 조정(UNDAC) 팀 (UN Disaster Assessment and Coordination Team)
b. 도시 탐색 및 구조(USAR) (Urban Search and Rescue)
c. 국제 탐색 및 구조 자문 그룹(INSARAG) (International Search and Rescue Advisory Group)
   i. INSARAG 훈련 (INSARAG training)
d. 긴급 의료팀(EMT) (Emergency Medical Teams)
e. 현장 운영 조정 센터(OSOCC) (On Site Operations Coordination Centre)
f. 유엔 민간군사 조정(UN-CMCoord) (United Nations Civil-Military Coordination)
g. 군사 및 민방위 자산(MCDA) (Military and Civil Defense Assets)
h. 유엔 환경/OCHA 공동 단위(JEU) (UN Environment/OCHA Joint Unit)
i. 유엔 인도적 대응 창고(UNHRD) 및 파나마 인도적 허브 (United Nations Humanitarian Response Depot (UNHRD) and the Humanitarian Hub in Panama)

5. 인도적 재정 지원 (HUMANITARIAN FINANCING)

a. 긴급 현금 지원 (Emergency Cash Grant)
b. 중앙긴급대응기금(CERF) (Central Emergency Response Fund)
c. 국별공동기금(CBPFs) (Country-Based Pooled Funds)
d. 재정 추적 서비스(FTS) (Financial Tracking Service)
e. 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD) (Good Humanitarian Donorship)

6. 인도적 자원 및 도구 (HUMANITARIAN RESOURCES AND TOOLS)

a. 인도적 프로그램 주기(HPC) (Humanitarian Programme Cycle)
b. 인도적 기획 도구 (Humanitarian Planning Tools)
   i. 다중 클러스터/부문 초기 신속 평가(MIRA) (Multi-Cluster Initial Rapid Assessment)
   ii. 인도적 필요 개요(HNO) (Humanitarian Needs Overview)
   iii. 긴급 자금 지원 호소문(Flash Appeal)

iv. 인도적 지원 계획(HRP) (Humanitarian Response Plan)

7. 운영 준비태세 (OPERATIONAL READINESS)

a. IASC 긴급 대응 준비(ERP) (IASC Emergency Response Preparedness)
b. 국제 인도적 지원 메커니즘(CADRI)
c. UNDAC 훈련 및 OSOCC 과정 (UNDAC training and OSOCC courses)
d. 모의훈련(SIMEX) (Simulation Exercises)

8. 출처 (SOURCES)

9. 부록: 인도적 용어집 (ANNEX: GLOSSARY OF HUMANITARIAN TERMS)

〈표 Ⅴ-5〉 한국어로 번역·제공되는 인도적 지원 주요 자료

번호	자료명	원 발행기관 / 한국어 번역기관	발행연도
1	국가 차원의 클러스터 조정을 위한 참고 모듈 (Reference Module for Cluster Coordination At Country Level)	IASC / IOM 한국 대표부	2015
2	인도적 수요조사 - 굿 이너프 가이드 (Humanitarian Needs Assessment - The Good Enough Guide)	The Assessment Capacities Project (ACAPS), Emergency Capacity Building (ECB) Project / IOM 한국 대표부	2014
3	인도적 필요 개괄, 인도적 대응 계획 및 업데이트를 위한 단계별 실무 지침(Step-by-Step Practical Guide for Humanitarian Needs Overviews, Humanitarian Response Plans and Updates)	UNOCHA / IOM 한국 대표부	2020
4	인도적 지원의 핵심 기준 - 인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심 기준 (Core Humanitarian Standards - Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability)	CHS Alliance, Groupe URD, The Sphere Project / KCOC	2014
5	Sphere 핸드북: 인도주의 헌장과 인도적 대응의 최소기준 (The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum. Standards in Humanitarian Response)	Sphere Association / IOM 한국 대표부	2018
6	긴급재난시 영향력측정 및 책무성: 굿이너프 가이드 (The Good Enough Guide: Impact Measurement and Accountability in Emergencies)	Oxfam / KCOC	2007
7	인도적 지원 사업 수행시 알아야 할 모든 것 (All in Diary (AID))	All in Diary / KCOC	2014
8	인도적 지원 실무자를 위한 모니터링 가이드 (한국어 자료)	KOICA / KCOC	2020
9	인도적 지원 시 아동보호를 위한 최소기준 개정판	Humanitarian Standard Partnership / 세이브더칠드런코리아	2023
10	이재민 책무성(AAP) 증진 활용도구 (한국어 자료)	사회복지공동모금회 / KCOC	2024

2. 대상 사업 선정 및 재원 운영

가. 주요 공여국 사례 및 시사점

1) 지원 대상 선정 근거

앞서 본 연구의 정책 파트에서 언급한 대로 인도적 지원 활동은 생명을 구하고 고통을 완화하며 인간 존엄을 보호하는 데 목적을 두고 있으며, 이는 지원 대상국 선정 과정에서도 중요한 기준으로 작용한다. 인도적 지원의 4대 원칙(인도성, 공정성, 중립성, 독립성)은 지원의 방향성을 결정하는 핵심적인 토대이며, GHD(Good Humanitarian Donorship), 인도적 지원 핵심 기준에 대한 지침 및 지표(Core Humanitarian Standards, CHS), 그랜드 바겐과 같은 원칙과 합의는 이를 구체화하고 실행 가능하게 하는 지침을 제공한다.

특히 개발협력과 달리 인도적 지원은 현장에서의 긴급한 필요를 기반으로 하는 필요 기반 접근(Need-based approach)을 최우선 원칙으로 삼고 있다. 개발협력은 장기적인 경제적·사회적 발전을 목표로 하는 반면 인도적 지원은 상대적으로 긴급한 필요를 충족시키는 데 중점을 두며, 지원 대상과 방식은 현장의 인도적 필요와 긴급성에 따라 결정된다. 이는 재난이나 분쟁 등 예측 불가능한 상황에서 민첩하고 즉각적인 대응이 요구되기 때문이다.

공여국들은 각 국가마다 정도의 차이는 있으나 이러한 원칙들에 기반하여 인도적 지원을 수행하고 있으며, 명확한 수요 기반이 되기 위해 다양한 방식으로 현지 수요를 확인하고 있다. 구체적으로 다양한 데이터(예: UNOCHA의 HNO, IPC 등), 현장 방문, 다자기구 및 현지 파트너와의 협의 등을 통해 지원 대상 지역의 긴급성과 필요를 구체적으로 평가한다. 이러한 과정은 인도적 지원의 공정성과 투명성을 보장하고, 가장 필요한 곳에 자원을 효과적으로 배분하는 데 기여한다. 결과적으로, 국제사회는 이 같은 원칙과 수요 기반 접근을 통해 인도적 지원의 윤리적·실무적 정당성을 확보하고 있다. 우리나라 정부의 인도적 지원 전략[272]에서도 국제사회의 보편적 인도주의 원칙에 따라 지원을 수행할 것을 명시하고 있다. 이제 미국과 스웨덴 사례를 통해 이러한 원칙들이 실제로 어떻게 적용되고 있는지 아래에서 살펴보도록 한다.

가) 미국 USAID(트럼프 행정부 2기 전)

트럼프 행정부 2기 출범 후 원조정책의 변화가 일어나기 전을 기준으로, 미국의 주요 인도적

272) 우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(2019.7.).

지원 기관으로는 국방부(United States Department of Defense), 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID), 그리고 미국 국무부(United States Department of State)가 있다. 국방부는 자연재해와 같은 긴급 상황에서 군사 자원을 활용해 구조와 물류 지원을 중심으로 하는 반면 국무부는 외교적 관점에서 인도적 지원을 조율하며, 난민 및 이주민 지원 프로그램을 중심으로 국제기구와 협력해 글로벌 인도적 지원을 확대하고 있다. USAID는 개발협력과 인도적 지원 전문 기관으로서 재난 대응, 식량 지원, 보건 서비스 등 다양한 분야에서 인도적 위기를 완화하고 개발 목표를 추진하였다. 이들 기관은 각자의 전문성을 바탕으로 협력하며, 미국이 전 세계 인도적 지원에서 선도적인 역할을 할 수 있도록 기여하고 있었다.

USAID 내 인도적 지원국(Bureau for Humanitarian Assistance, BHA)은 2020년 기존 재난지원사무소(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, OFDA)와 식량지원사무소(Food for Peace, FFP)를 통합하여 설립된 조직으로, 미국의 인도적 지원 활동을 총괄하였다. BHA는 인도적 지원 대상 국가 및 지역을 선정할 때 △인도적 필요성, △위험 및 취약성 분석, △다중 위기 상황, △정부와의 협력 가능성 및 △미국 외교 정책 목표 등을 반영하여 대상 국가를 선정하고 있으며 이 과정에서 조기 회복, 위험 감소 및 회복력(Early Recovery, Risk Reduction and Resilience, ER4), 디지털 행동 계획(Digital Action Plan)과 현지 주도 인도적 지원(Locally Led Humanitarian Assistance, LLHA)과 같은 최신의 이니셔티브를 적극 반영하여 지원 우선순위와 방향을 결정하였다.

미국이 원조 모범국으로 평가될 당시 USAID의 정책은 국가안보전략(National Security Strategy)과 국무부-USAID 공동전략계획(Joint Strategic Plan)과 같은 문서를 기반으로 외교 및 개발 능력을 강화하여 외교 정책 목표를 달성하도록 하고 있으며, 특별히 개발 및 인도적 지원은 미국의 국가 안보와 국제적 입지, 그리고 원칙에 기반한 대외 참여의 중요한 축으로 설정할 정도로 외교 정책의 하나로 사용하여 왔던 것이 큰 특징이다.

다음은 USAID BHA가 인도적 지원 수요를 파악하기 위해 사용하는 주요 도구이다.

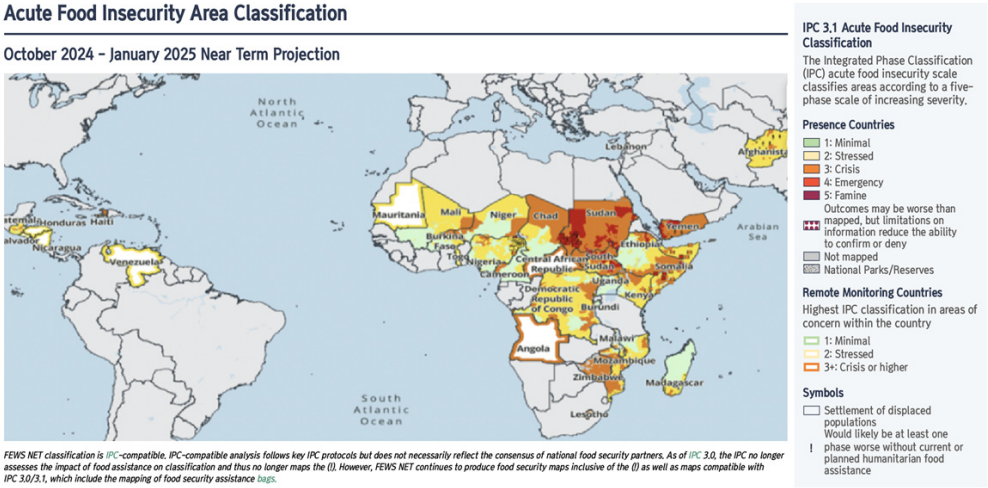
(1) 통합 식량안보 단계 분류(Integrated Food Security Phase Classification, IPC)

IPC는 2004년 FAO에서 식량안보와 영양상태의 심각성을 분류하고 소통하기 위한 표준화를 위해 만든 도구로서 전 세계 30개국에서 이용되고 있으며 주로 아프리카, 아시아, 라틴아메리카 취약국의 식량 불안정 지역에서 활용되고 있다.

〈표 V-6〉 통합 식량안보 단계 분류표

단계	분류	정의	내용
1	최소 (Minimal)	식량 안보 상황이 안정적이며 기본적인 식량과 영양 요구가 충족됨	• 식량에 대한 충분한 접근 • 안정적인 시장과 가계 수입 • 긴급 인도적 지원이 필요하지 않음
2	스트레스 (Stressed)	일부 가구가 식량 접근에 어려움을 겪고 있지만 기본 요구는 충족됨	• 식량과 생계를 유지하기 위해 자산을 판매하는 등의 대처 전략 사용 • 인도적 지원이 없으면 악화될 가능성 존재
3	위기 (Crisis)	식량 부족으로 인해 가구가 생계를 유지하기 어려운 상태	• 생명과 생계를 보호하기 위해 긴급 인도적 지원이 필요 • 아동 영양실조와 사망률 증가 가능성
4	비상 (Emergency)	극심한 식량 부족으로 인해 생존 위협이 증가	• 급격한 아동 영양실조 증가 • 높은 수준의 사망률 • 대규모 인도적 지원이 없으면 상황이 IPC 5로 악화 가능
5	기근/대재앙 (Famine/ Catastrophe)	극단적인 식량 불안정으로 인해 대규모 사망, 기아, 극심한 영양실조 발생	• 식량 부족이 극단적이며 긴급한 국제적 지원이 없으면 대규모 생명 손실이 발생 • 사망률, 영양실조, 그리고 극단적인 식량 접근 불안정 지표가 임계 수준 이상

[그림 V-6] IPC 등급 지도



출처: IPC 홈페이지

(2) 기근 조기 경보 시스템(Famine Early Warning Systems Network, FEWS NET)

동아프리카와 서아프리카의 기근 이후 1985년 미 국무부와 USAID가 설립하였으며 식량 안보와 관련된 정보를 수집하고 분석하여 기근 발생 가능성을 사전에 경고하며 기후변화, 경제 상황,

분쟁, 시장 동향 등 식량 불안정에 영향을 미치는 다양한 요인을 평가한다.

- 식량안보 위협 모니터링 및 조기 경보: 진행 중이거나 임박한, 또는 새롭게 발생하는 식량안보 위협을 모니터링하고 조기 경보 분석을 제공한다.
- 데이터 수집 및 분석: 데이터를 수집, 문서화하고 분석 결과를 웹사이트와 FEWS NET DATA Explorer를 통해 공유한다.
- 식량 불안정 원인 연구: 지속적이거나 반복적인 식량 불안정, 영양실조의 근본 원인과 지역 취약성을 심층적으로 연구한다.
- 농업기후 모니터링: 원격 감지, 모니터링, 현장 관찰 활동을 통해 조기 경보 정보 제품과 서비스를 생성한다.
- 통합 식량안보 분석: 현재와 미래의 급성, 식량 불안정 상황을 IPC(Integrated Food Security Phase Classification) 척도를 사용하여 분석하고 예측한다.
- 시장 및 무역 모니터링: 시장 가격, 주요 식량 생산, 거시경제 지표, 무역정책 등을 정기적으로 모니터링한다.

(3) 국가위험취약성평가(Country Risk and Vulnerability Assessment, CRVA)

경제적, 정치적, 사회적 취약성을 평가하여 지원 필요성을 파악한다. 주요 평가 요소는 다음과 같다.

- 구조적 취약성 분석
  - 경제적 요인: 빈곤율, 소득 불평등, 재정적 불안정성
  - 정치적 요인: 정치적 불안정성과 제도적 취약성, 분쟁 위험
  - 사회적 요인: 인구 구조, 사회적 갈등, 지역 내 취약계층 분포
- 사건 기반 위험 평가: 자연재해(예: 홍수, 지진)와 같은 환경적 요인, 전염병 유행, 분쟁 가능성과 같은 사건 기반 위험을 분석하여 국가별 긴급 지원 필요성을 확인한다.
- 사회적 및 제도적 회복력 분석: 위기 이후 지역사회가 자립하고 회복할 수 있는 역량을 평가한다. 특히 지역사회 기반 시스템과 지역 리더십이 회복력 강화에 미치는 영향을 중점적으로 분석한다.
- 지역 주도의 접근 강화: USAID는 LLHA 정책을 통해 지역 커뮤니티가 위기 대응의 우선순위를 설정하고, 프로그램을 설계하며, 평가에 참여할 수 있도록 지원한다.

(4) 지원 방식 결정 도구(Modality Decision Tool, MDT[273])

지원 방식 결정 도구(Modality Decision Tool, MDT)는 미국 국제개발처(USAID) 산하 인도적 지원국(BHA)에서 긴급구호 및 일부 만성적 재난 상황에서 효과적인 지원 방식을 결정하기 위해 개발된 체계적인 프레임워크이다. MDT는 현금, 바우처, 현물 지원 등 다양한 지원 옵션을 객관적으로 비교·평가하여 가장 적합한 방식을 선택하는 데 중점을 둔다. 이는 지원의 효율성과 효과성을 극대화하며, 수혜자의 필요와 선호를 최우선으로 고려한다.

〈표 Ⅴ-7〉 MDT 핵심 질문 및 세부 내용

핵심 질문	세부 내용
1. 해당 방식이 시장 조건에 적합한가?	공급의 안정성, 가격 변동성, 시장 통합성
2. 맥락, 인프라, 위험 요소를 고려할 때 실행 가능성이 있는가?	전달 메커니즘, 보완, 정치적 환경, 수혜자의 시장 접근성
3. 프로그램 및 분야 목표 달성에 가장 적합한 방식인가?	수혜자의 선호, 보호 문제, 성별/취약계층의 상황
4. 비용 효율성과 비용 효과성이 우수한 방식인가?	다른 방식과 비교하여 비용 효율성과 효과성 검토

(5) UNOCHA의 주요 자료

UNOCHA의 주요 자료: 인도적 필요 개요(Humanitarian Needs Overview, HNO), 인도적 지원 계획(Humanitarian Response Plan, HRP)과 이 계획의 근거가 되는 공동 다부문 분석 체계(Joint Intersectoral Analysis Framework 2, JIAF2)를 통해 더 체계적인 의사결정을 하고 있다.

- 인도적 필요 개요(HNO): 국가별 인도적 필요를 평가하는 HNO를 주요 근거로 삼아 지원 대상 국가를 선정한다. HNO는 각국의 인도적 위기 수준을 분석하며, 다부문 필요 평가 결과를 바탕으로 특정 인구 집단이 직면한 취약성을 종합적으로 평가한다.
- 인도적 지원 계획(HRP): OCHA가 주도하는 HRP를 참고하여 USAID의 인도적 지원이 기존 국제적 대응과 조화를 이루도록 조정한다. HRP는 인도적 지원 목표, 필요한 재원, 주요 개입 전략을 포함하고 있어, USAID가 지원 방식과 규모를 결정하는 데 중요한 역할을 한다.
- 공동 다분야 분석 체계 활용(JIAF2): JIAF2는 인도적 필요와 보호 위험을 평가하기 위한 글로벌 표준 분석 프레임워크로, UNOCHA가 주도하고 IASC가 승인한 방법론으로 정량 및 정성 방법론을 결합하여 위기 상황을 종합적으로 분석하고 있다.

273) Modality Decision Tool for Humanitarian Assistance(USAID 2017).

〈표 Ⅴ-8〉 JIAF2 주요 내용

항목	세부 내용
목적	• 인도적 지원이 필요한 인구 규모와 특성 평가 • 다부문 필요 분석을 통해 부문별 지원 필요성을 통합적으로 파악 • UNOCHA의 인도적 지원 계획 및 인도적 필요 개요의 근거 제공 • 위기의 심각도와 영향평가를 통해 전략적 대응 우선순위 결정
적용 방식	• 위기 정의 및 영향 분석: 위기의 원인(예: 분쟁, 자연재해)과 영향을 받는 인구를 식별 • 다부문 필요 분석: 보건, 식량안보, 보호, 교육 등 다양한 부문의 필요성을 평가하고, 중첩되는 영역 분석 • 지원이 필요한 인구 및 심각도 분석: 인도적 대응이 필요한 인구의 규모 및 심각도 수준을 구체화 • HRP(Humanitarian Response Plan) 및 HNO(Humanitarian Needs Overview)의 기초 자료 제공: 인도적 지원의 전략적 방향과 목표 설정

이 외에도 USAID는 ACLED(Armed Conflict Location & Event Data Project)의 무력 충돌 위치 및 사건 데이터, IDMC(Internal Displacement Monitoring Centre)의 국내실향민 통계, CRED(Center for Research on the Epidemiology of Disasters)의 EM-DAT(Emergency Events Database) 재난 데이터베이스 등을 종합적으로 분석하여 위기 상황의 심각성을 평가하고, 인도적 지원의 우선순위를 설정한다. 이러한 데이터는 위기 발생의 구조적 취약성, 급격한 위험 요인의 발생, 사회적·제도적 회복력 등의 요소를 종합적으로 고려하여 보다 체계적이고 정밀한 의사결정을 가능하게 한다.

USAID는 단순히 데이터를 활용하는 것에 그치지 않고, 인도적 지원 데이터의 품질을 향상시키고, 정보 관리 역량을 강화하기 위해 적극적으로 지원하고 있다. 예를 들어, 국가 및 지역 단위에서 데이터 수집·분석 역량을 높이기 위해 OCHA, iMMAP(Information Management & Mine Action Programs), ACAPS(Assessment Capacities Project) 등 주요 기관들과 협력하며, 신뢰할 수 있는 데이터 기반 의사결정을 가능하게 하기 위해 DEEP(Deep Entry and Exploration Platform) 운영 지원, 현지 기관 대상 데이터 분석 훈련 프로그램 제공 등의 활동을 지속적으로 추진하고 있다.

이러한 노력은 인도적 지원의 신뢰성과 효과성을 높이는 데 기여하며, 단순히 위기 대응의 '결과'로서 데이터가 활용되는 것이 아니라, 더 정교한 사전 평가 및 조정 메커니즘을 통해 지원 국가와 지역을 선정하는 과정에서 핵심적인 역할을 수행하게 한다. USAID는 지속적으로 글로벌 인도적 지원 데이터 생태계를 강화하고, 더 공정하고 효과적인 지원 체계를 구축하기 위해 다자기구 및 파트너들과 긴밀히 협력하고 있다.

〈표 Ⅴ-9〉 국가 선정 시 활용하는 데이터 및 협업 기관/사업

기관/사업	설명	세부 내용
iMMAP (Information Management & Mine Action Programs)	인도적 지원 및 개발을 위한 정보 관리 및 데이터 분석을 전문으로 하는 국제 NGO	28개국에서 10개의 클러스터 리드 기관을 지원하는 정보 관리 담당관(IMO)을 배치하여 글로벌 및 국가 조정 기구 간 협력을 극대화함
DEEP (Data Entry and Exploration Platform)	인도적 지원 데이터를 체계적으로 수집·분석할 수 있도록 지원하는 오픈소스 데이터 분석 플랫폼	iMMAP, 국제적십자사(IFRC), 유엔난민기구(UNHCR) 등이 활용하며, 75개국 이상에서 5,000명 이상의 인도적 지원 관계자들이 이용하고 있음
CRED (Center for Research on the Epidemiology of Disasters)	재난 및 위기 상황에서 공중보건과 역학 연구를 수행하며, EM-DAT(긴급사건 데이터베이스)를 운영하는 연구 기관	2022년 한 해 동안 530개 이상의 재난 기록을 추가하여 국가 및 국제 수준의 재난 대비 결정을 지원. 7,000명 이상의 사용자(정부, 언론, 다자기구 등)가 활용 중
ACAPS (Assessment Capacities Project)	독립적인 인도적 분석 기관으로, 위기 및 재난 상황에 대한 심층 평가를 수행하여 더 효과적인 인도적 대응을 지원	우크라이나 등 급격한 위기 악화 상황 분석, INFORM 심각도 지수 개발 지원, ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project)와 협력하여 정치적 폭력 및 시위 관련 데이터 제공(240개국 이상 분석)
IMPACT Initiatives / REACH Initiatives	인도적 지원을 위한 데이터 기반 평가 및 분석을 수행하는 이니셔티브	OCHA가 수행하는 인도적 필요 개요(HNO) 및 인도적 지원 계획(HRP)의 근거 자료 제공, 다부문 분석 방법론(JIAF) 개선 및 운영 지원
IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre)	국내실향민(IDP) 동향을 모니터링하고 관련 데이터를 제공하는 기관	세계 실향민 데이터 접근성 확대, 국내실향민(Global Report on Internal Displacement) 보고서 제공, 지역 및 글로벌 수준에서 OCHA 등과 협력하여 데이터 수집·분석 역량 강화

나) 스웨덴

스웨덴의 인도적 지원은 외무부와 Sida가 상호 보완적으로 운영하며, 각각의 역할에 따라 지원 방식이 차별화된다. 외무부는 336백만 유로를 핵심 지원(core funding)으로 제공하여 UN 등 주요 국제 인도적 기구들이 유연하고 예측 가능하게 운영할 수 있도록 지원한다. 이를 통해 긴급 상황에서 신속하고 효과적인 대응이 가능해지며, 지원의 지속성을 보장한다. 반면 Sida는 371백만 유로를 지정 또는 부분 지정(softly earmarked) 방식으로 배분하며, 식량, 물, 의료 등 구체적이고 시급한 필요를 충족시키는 데 중점을 둔다. 이러한 구조는 스웨덴의 인도적 지원이 전 세계에서 가장 효과적이고 포괄적으로 운영될 수 있도록 기여하며, 인도주의 원칙에 기반하여 구체적인 위기 대응과 장기적인 회복력을 동시에 지원하는 데 최적화되어 있다.

Sida는 인도적 지원 시 현지 필요(Needs)를 가장 중요한 기준으로 삼는다. 이를 위해 국제적으로 통용되는 평가 지표를 활용해 각국의 인도적 위기 수준을 분석한다. 자연재해, 무력 충돌, 기아 등 위기 상황에 처한 국가가 주요 지원 대상이다.

인도적 위기 분석은 국가별로 위험과 취약성을 평가해 지원 우선순위를 정한다. 이는 위험 가능성, 피해 규모, 대응 역량 등을 종합적으로 고려하는 방식으로 이루어진다. 이 과정에서 사전 대비와 DRR도 중요하게 다뤄진다.

장기적 위기와 난민 문제 대응은 장기적으로 난민과 내전으로 고통받는 국가(예: 시리아, 예멘, 콩고민주공화국 등)가 Sida의 주요 지원 대상이다. 이러한 국가들에는 긴급 지원과 함께 지역사회 복원을 위한 장기적 협력이 병행된다.

다음은 Sida가 인도적 지원 현지 수요를 파악하기 위해 사용하는 주요 방법이다.

(1) 사업 대상 선정을 위한 기준

Sida의 인도적 지원은 3개 카테고리와 6개의 세부 지표를 사용하여 국가별 우선순위와 지원 규모를 결정된다.

영역1: 인도적 지원 수요
(지표) 특정 위기 지역에 거주하는 심각한 인도적 지원 필요 인구 비율
(지표) 특정 위기 지역에 거주하는 인도적 지원 필요 인구 비율

영역2: 인도적 지원 자금
(지표) 자금 부족으로 인해 지원을 받지 못할 위험이 있는 심각한 인도적 지원 필요 인구 비율
(지표) 자금 부족으로 인해 지원이 필요한 인구(PIN)를 충족하지 못하는 비율

영역3: 당사국 필요 충족 역량
(지표) 인도적 지원 필요 인구가 해당 국가 전체 인구에서 차지하는 비율
(지표) 위험도 대비 해당 국가가 처리할 수 있는 역량 비율

(2) 사업 대상 선정 기준을 평가하기 위한 자료

사업 대상 국가와 지원 규모를 선정하기 위해 다음과 같은 자료와 지표를 활용한다.

• 인도적 지원 수요

〈표 V-10〉 인도적 지원 수요 확인 자료명

자료명	심각한 인도적 지원이 필요한 인구 수요	인도적 지원이 필요한 인구 수요
HNO (Humanitarian Needs Overview)	V	V
HRP (Humanitarian Response Plan)	V	V
FA (Flash Appeals for Emergency Funding)	V	V
RRP (Refugee Response Plan)	-	V
IPC (Integrated Food Security Phase Classification)	V	V
FEWSNET (Famine Early Warning Systems Network)	-	V

• 인도적 지원 자금

〈표 V-11〉 인도적 지원 자금 확인 자료

자료명	심각한 인도적 지원이 필요한 인구 수요	인도적 지원이 필요한 인구 수요
HRP (Humanitarian Response Plan)	V	V
FA (Flash Appeals for Emergency Funding)	V	V
RRP (Refugee Response Plan)	V	V
ICRC (International Committee of the Red Cross)	V	V
IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)	V	V

• 당사국 필요 충족 역량

INFORM(Index for Risk Management): INFORM은 유럽집행위원회 인도주의 지원 및 시민 보호 총국(ECHO)에서 개발한 글로벌 위험 관리 지표이다. 이는 자연재해, 인도적 위기, 갈등 등의 위험 수준을 평가하고 예측하여, 인도적 지원 및 재난 대응 활동의 우선순위를 설정하는 데 사용된다.

(3) 인도적 위기 분석(Humanitarian Crisis Analysis, HCA)

Sida는 지원 우선 국가와 규모를 선정하고 이후 해당 대상 국가를 대상으로 국가의 인도적 위기와 위험을 체계적으로 평가하여 지원 우선순위를 설정하는 도구로서 HCA를 매년 실시하고 있다. HCA는 다음과 같은 핵심 요소들을 검토하여 해당 국가의 인도적 수요의 우선순위를 결정한다.

- 위기 평가 및 지원 필요 분석
  - 각국의 자연재해, 내전, 정치적 불안정과 같은 위기 요소를 평가
  - 경제적 불안정성과 기존 위기의 심각성을 분석하여 지원 우선순위 설정
- 다차원적 인간안보 지표 사용
  - 국가의 경제, 보건, 거버넌스, 인구 구조와 같은 다차원적인 지표를 사용
  - 식량, 보건, 주거 등 필수 서비스에 대한 접근성을 파악
- 다차원적 인간안보 지표 사용
  - 단기적인 위기 대응뿐 아니라 장기적인 위험 완화와 회복력 구축 가능성 평가
  - 국가별 회복력 강화 가능성을 분석해 구조적 개선을 위한 지원 전략 수립
- UNOCHA HNO 데이터를 적극 활용하여 국가별 인도적 필요를 수치화
- 기본적으로 현지 사무소에서 보고서를 작성하며 파트너 기관과의 인터뷰 등을 통해 종합적인 평가 실시

〈표 V-12〉 Sida 인도적 위기 분석 보고서 목차

순서	목차
1	Crisis overview
2	Humanitarian needs & Affected population
3	The humanitarian response
4	Sida's humanitarian allocation
5	HDP nexus

(4) 인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus)[274]

〈표 Ⅴ-13〉 Sida의 인도적 지원-개발 연계 국가

분야	유럽	아프리카	아시아	아메리카	중동 및 북아프리카
개발	알바니아, 아르메니아, 벨라루스, 보스니아헤르체고비나, 조지아, 코소보, 몰도바, 세르비아	르완다, 잠비아, 짐바브웨	캄보디아	볼리비아, 쿠바	-
인도적 지원	-	카메룬, 중앙아프리카공화국, 차드, 니제르, 나이지리아	파키스탄	아이티, 베네수엘라	레바논, 예멘
개발 + 인도적 지원	튀르키예, 우크라이나	부르키나파소, 콩고민주공화국, 에티오피아, 케냐, 말리, 모잠비크, 남수단, 수단, 탄자니아, 우간다	아프가니스탄, 방글라데시, 미얀마	콜롬비아, 온두라스, 과테말라	이라크, 팔레스타인, 시리아

Sida는 인도적 지원과 개발, 평화 구축을 연계하여 위기 상황의 근본 원인을 해결하고 지속 가능한 결과를 만들어내고자 한다. 이를 위해 "3개 축 접근법(3-pillar approach)"을 실행하고 있으며 인도적 위기와 개발 필요성을 종합적으로 분석해 위기의 근본 원인을 해결하는 형태로 사업 지원을 하고 있다. 총 지원국 50개 중 개발과 인도적 지원을 모두 하는 나라가 21개 국가이며 인도적 지원만 하는 나라도 10개, 개발협력만 하는 나라는 19개이다.

(5) 현지화(localization) 강화 지원

Sida는 인도적 대응에서 현지 및 국가단위 행위자(LNAs)의 주도적 역할을 강조하며, 이들이 위기 상황에서 효과적으로 대응할 수 있도록 지원한다. 이를 위해 자금을 직접 현지에 전달하고, 의사결정 과정에서 이들의 참여를 확대하고 있다. 그랜드 바겐의 약속에 따라 현지 주체들이 인도적 대응에서 중요한 역할을 하도록 지원하고, 이들의 역량 강화를 돕는다. 이는 글로벌 인도적 지원 체계에서 Sida가 현지화를 선도하는 특징으로 볼 수 있다.

274) Strategy for Sweden's humanitarian aid provided through the Swedish International Development Cooperation Agency 2021-2025.

(6) 횡단적 주제 통합 확대

Sida는 인도적 지원과 개발 프로그램에서 성평등, 환경 지속가능성, 분쟁 민감성과 같은 주제를 체계적으로 통합하며, 이러한 주제들은 모든 지원 단계에서 고려되고 지속가능발전 목표(SDGs)와 같은 국제적 프레임워크와도 긴밀히 연계되어 있다. 특히 젠더와 환경 지속 가능성은 Sida 지원의 핵심 기준으로 자리 잡고 있다.

다) 국가 선정을 위한 다자기구 주요 참고 자료

(1) 인도적 필요 개요(Humanitarian Needs Overview, HNO)

UNOCHA가 매년 발표하는 보고서로, 각국의 인도적 필요를 포괄적으로 분석하여 특정 지역의 인도적 위기 상황을 평가한다. HNO는 다양한 국제 인도적 기구, 정부, 현지 NGO, 및 전문가들과의 협력을 통해 주요 인도적 필요를 데이터 기반으로 진단하고, 지원 우선순위를 설정하는 데 도움을 주며 아래와 같은 주요 요소들을 평가한다.

- 취약성 분석: 경제적, 사회적, 건강적 요인 등을 포함하여 국가별 취약성을 파악하고, 특히 빈곤층, 여성, 아동 등 취약 계층의 필요성을 강조한다.
- 인도적 필요의 규모: 현지 상황과 수혜자의 필요를 수치화하여, 필수 서비스(식량, 의료, 교육, 위생시설 등)에 대한 접근성 부족이 어느 정도인지 구체적으로 평가한다.
- 재난의 영향: 자연재해, 내전 등 재난이 사회에 미치는 영향을 분석하여, 재난의 직접적 피해와 중장기적 영향을 구분해 평가한다.

(2) 인도적 지원 계획(Humanitarian Response Plan, HRP)

HRP는 UNOCHA가 주도하여 인도적 위기 상황에 대응하기 위해 수립하는 종합적 계획서이다. 특정 국가나 지역의 인도적 필요를 기반으로 목표를 설정하고, 필요한 자원과 대응 전략을 제시한다. HRP는 다음과 같은 주요 요소들을 포함한다.

- 목표 설정: 인도적 지원의 최종 목표와 달성해야 할 구체적 성과를 수립한다.
- 대응 전략: 식량, 물, 보건, 보호 등 필수 지원 분야별로 세부 전략을 수립하고, 이를 통해 수혜자에게 효과적으로 접근할 방법을 제시한다.
- 예산 및 자원 분석: 필요한 자금 규모를 산정하고, 국제사회 및 기구 간의 자원 배분 계획을 수립한다.

- 파트너십 및 협력: 다자기구, NGO 및 현지 파트너들과의 협력을 통해 책임을 분담하고, 실행 계획을 공동으로 추진한다.

(3) 긴급 자금 지원 호소문(Flash Appeals for Emergency Funding)

Flash Appeals는 급작스럽게 발생한 위기에 신속하게 대응하기 위해 발행되는 긴급 자금 요청 문서로, UNOCHA가 주도한다. 주로 자연재해나 분쟁과 같은 상황에서 국제사회의 지원을 빠르게 모으기 위해 사용된다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 위기 상황 요약: 발생한 재난이나 위기의 성격, 규모, 영향 등을 요약하여 설명한다.
- 긴급 필요 평가: 식량, 보건, 주거, 위생 등 긴급하게 필요한 주요 지원 사항을 구체적으로 기술하고, 수혜자 수를 포함한 필요의 규모를 제시한다.
- 우선순위 설정: 가장 시급한 지원이 필요한 지역과 부문을 명확히 제시하여 자원의 집중을 유도한다.
- 예산 계획: 대응 활동에 필요한 총 자금 규모를 산정하고, 이를 항목별로 세분화하여 명시한다.

(4) 난민 대응 계획(Refugee Response Plan, RRP)

RRP는 UNHCR과 협력 기관들이 난민 위기에 대응하기 위해 수립하는 계획서이다. 난민과 그들을 수용하는 국가의 필요를 기반으로 지원 전략과 목표를 설정한다. 주요 구성 요소는 다음과 같다:

- 난민 현황 분석: 특정 국가나 지역에서 발생한 난민의 수, 거주지, 이동 경로 등을 분석하고, 난민의 긴급한 필요를 평가한다.
- 수용국 지원 계획: 난민을 수용하고 있는 국가의 인프라와 사회적 부담을 완화하기 위한 구체적인 지원 전략을 수립한다.
- 보호 및 지원 프로그램: 난민의 안전을 보장하고, 식량, 의료, 교육, 주거 등의 기본적인 필요를 충족하는 프로그램을 제시한다.
- 자금 계획 및 파트너십: 필요한 자금 규모와 조달 계획을 수립하며, UNHCR, NGO 및 정부 간 협력 체계를 명확히 한다.

(5) 다중 클러스터/부문 초기 신속 평가(Multi-Cluster/Sector initial Rapid Assessment, MIRA)

MIRA는 UNOCHA와 협력 기관들이 대규모 재난 발생 직후 신속하게 수행하는 평가로, 피해 규모와 긴급 필요를 분석하여 초기 대응 전략을 수립하는 데 활용된다. 평가 결과는 HNO(인도적 지원 필요 개요) 및 Flash Appeal(긴급 자금 지원 호소문) 등에 반영된다.

- 재난 발생 및 피해 분석: 재난 발생 지역, 피해 규모, 영향받은 인구수 등을 분석하고, 피해 주민의 시급한 필요를 평가한다.
- 우선순위 대응 분야 식별: 식량, 식수 및 위생(WASH), 보건, 보호, 주거 등 주요 클러스터별 긴급 필요를 파악하여 우선순위를 설정한다.
- 데이터 수집 방법론: 피해 지역에서 신속 평가팀이 수행한 핵심정보원 인터뷰(KII), 현장 관찰, 설문조사 등을 바탕으로 정량·정성 데이터를 분석한다.
- 단기 대응 전략 수립: 평가 결과를 기반으로 3~6개월 내 긴급 지원이 필요한 주요 분야와 대응 방향을 제시한다.
- 파트너십 및 자원 조달 계획: OCHA, UN 기관, 국제 NGO, 현지 정부 등과 협력하여 평가 결과를 공유하고, 긴급 대응 자금 및 지원 물자의 조달 계획을 수립한다.

(6) 다분야 종합 평가(Multi-Sectoral Needs Assessment, MSNA)

MSNA는 UNOCHA가 조정하고 UN 및 NGO 파트너들이 수행하는 평가로, 장기화된 위기 상황에서 인도적 필요를 종합적으로 분석하고 인도적 지원 계획(HRP) 등의 대응 전략을 수립하는 데 활용된다.

- 위기 상황 분석: 난민, 국내실향민(IDPs), 분쟁 피해 지역의 인도적 필요를 분석하고, 대상 인구별 특성을 평가한다.
- 부문별 인도적 필요 평가: 보건, 영양, 식량 안보, 교육, 생계, 보호 등 여러 분야에서 긴급 및 중장기적 지원 필요를 파악한다.
- 데이터 수집 방법론: 가구 조사, 초점그룹 토의(FGD), 핵심정보원 인터뷰(KII), 위성 이미지 분석 등을 활용하여 정량·정성 데이터를 종합 분석한다.
- 중장기 대응 전략 수립: 평가 결과를 바탕으로 향후 12~24개월 동안의 지원 전략을 수립하고, 우선순위 및 목표를 설정한다.
- 자금 계획 및 협력 체계 구축: 인도적 지원 계획(HRP)과 연계하여 필요한 자금 규모를

산정하고, UNHCR, WFP, WHO 등 국제기구 및 NGO와 협력하여 실행 방안을 마련한다.

(7) UNOCHA 인도적 지원 재정 추적 서비스(Financial Tracking Service, FTS)

국제사회 인도적 지원의 자금 흐름을 실시간으로 추적하는 UNOCHA의 데이터베이스이다. FTS는 각국에서 특정 재난이나 위기 상황에 대해 자원이 얼마나 할당되고 집행되었는지에 대한 정보를 제공하며 다음과 같은 특징이 있다.

- 자금 할당 투명성: 인도적 지원 자금의 투명성을 높이기 위해, 각 기부국, 기부 기관, 및 지원 대상국의 자금 흐름을 세밀하게 기록하며, 이를 통해 자원 지원이 시급한 지역에 올바르게 전달되는지 확인할 수 있다.
- 지원 부족 및 자원 격차 식별: 특정 국가나 재난 상황에서 자금 지원이 부족하거나 특정 지원 분야에 격차가 있는지 파악해 우선 지원이 필요한 지역을 파악하는 데 도움을 준다.
- 실시간 데이터 제공: 기부금과 실제 집행된 금액을 실시간으로 추적할 수 있어 긴급한 자금 배분 결정에 중요한 역할을 한다.

(8) ICRC 연례 보고서(Annual Report of the International Committee of the Red Cross) 및 현장 운영 보고서

ICRC 연례 보고서는 무력 충돌 및 분쟁 상황에서 발생하는 인도적 위기와 이에 대한 대응 현황을 종합적으로 평가한 문서이다. ICRC의 데이터는 분쟁지역에서의 인도적 필요를 분석하는 데 활용되며, 다음과 같은 특징이 있다:

- 피해 인구 및 보호 수요 평가: 무력 충돌로 인한 피해자 규모, 난민 및 실향민 수, 포로 및 실종자에 대한 수치를 제공하며 민간인의 보호 필요와 인도적 접근성 문제를 구체적으로 분석하여, 분쟁 상황에서의 보호 수요를 평가한다.
- 긴급 의료 및 보건 데이터: 분쟁지역에서 응급 의료 지원, 식수 및 위생 문제 등 필수 보건 서비스 접근성이 부족한 인구를 평가한다.

2) 재원 운영

가) 국제 자금조달 동향

(1) 그랜드 바겐(Grand Bargain)

그랜드 바겐은 2016년 세계인도주의정상회의(WHS)에서 합의된 이래로 효과적인 인도적 지원을 위해 사람 중심의 인도적 지원, 대응의 현지화, 인도적 지원과 개발과의 연계성, 이를 위한 제도적 개선 및 투자 환경 조성 등을 그 실천 방안으로 제시하고 있다.

자금 조달 및 재원 운영 방안에 대해서는 공여자금의 예측 가능성과 유연성을 확보하기 위한 ① 다년도 인도적 지원 기금 확대(Multiyear and flexible), ② 지정 기여 축소, ③ 현금 지원 확대, ④ 협력국 내 지역 및 비정부 대상자에 대한 직접 지원 비율을 전체 배분 예산의 25%까지 확대할 것을 주문하고 있다. 요컨대 그랜드 바겐은 '양질의 자금 조달'과 '현지화'로 요약될 수 있다.

2021년 6월에 발표된 그랜드 바겐 3.0은 기존 그랜드 바겐 원칙을 강화하고 실행력을 높이기 위해 설계된 것으로, 구체적인 실행계획으로서 아래와 같은 자금 조달 로드맵을 제시하고 있다.[275]

〈표 Ⅴ-14〉 그랜드 바겐(Grand Bargain) 3.0에서 명시하고 있는 자금 조달 원칙

1. 다년도 자금 조달 체계화
a. 다년간의 자금 계획과 예산을 통해 재난 대응이 지속 가능하고 안정적으로 이루어질 수 있도록 지원
b. 지역 및 대상국가 행위자와 협력하여 다년도 자금을 기반으로 실행력 강화
2. 공동기금(Pooled Fund) 활성화
a. 공동기금(Pooled fund)을 통한 자금 관리가 투명성과 유연성을 제공하며, 공여 자금의 25% 이상이 지역 및 대상국가 행위자에 직접 전달되도록 장려
b. 공동기금(Pooled fund)은 특히 재난 초기 대응 및 긴급 상황에서 중요한 역할 수행
3. 투명성 강화 및 간접비(Overhead) 지원 확대
a. 자금 흐름의 투명성을 강화하여 지원 과정의 신뢰를 구축하고 자금이 필요한 곳에 효율적으로 전달되도록 보장
b. 지역 및 대상국가 행위자가 관리 및 운영 간접비를 충당할 수 있도록 명확한 지침을 마련
4. 피해자 중심의 현금 지원 확대
a. 피해자의 필요에 기반한 현금 지원을 확대하며, 지역 상황에 맞춘 유연한 지원 설계를 지원

275) Grand bargain implementation agenda(2025-2026).

(2) HDP Nexus

HDP Nexus는 자금 조달이 효과적으로 이루어지기 위해 대상 지역에 대한 공동 분석, 프로그램 개발, 자금 조달에 대한 기존의 접근 방식의 변화를 강조한다. 동 접근법의 목표는 전염병, 가뭄, 홍수, 분쟁 등으로 인한 충격에 대처하기 위해 현지화, 예방, 구성원들과 사회의 회복력 구축에 중점을 두고 있다. 세 가지 구성 요소를 합치는 것이 아니라 세 가지 요소 간 일관성, 상호보완성, 협력을 강화하는 것으로 통합적 접근 방식을 취하는 것이다.

〈표 V-15〉 HDP Nexus 내 자금 조달 관련 주요 내용

1. 글로벌, 지역(regional), 국가 및 지역(local) 수준에서 증거를 기반으로 한 인도주의, 개발, 평화 자금 조달 전략을 수립하고, 가장 적절한 자금 조달 흐름을 효과적으로 계층화하고 순서를 정해야 한다.
a. 다자간 파트너, 국제금융기구, 정부, 민간 부문 및 시민사회와 협력하여 글로벌 차원에서 반복적이고 장기적인 위기의 위험이 가장 큰 국가에 초점을 맞추고, 금융 자원을 파악하고 해소하기 위해 노력한다.
b. 국가 차원에서 정부, UN 기구, 조정관/인도주의 조정관, 다자간 파트너, 국제금융기구, 민간 부문 및 시민사회와 협력하여 공동의 성과를 지원하기 위한 다각적인 자금조달 전략을 수립한다.
c. 예방, 대비, 조기 조치를 지원하고 지역사회나 국가를 불안정하게 만드는 주요한 자금의 큰 변동을 파악해야 하며, 이를 위해 니즈, 위험, 취약성 및 복원의 근본적인 원인을 해결할 가계부 차원의 자금을 투입해야 한다.
d. 공적개발원조를 축에 포함해 상응 공공 및 민간자금 흐름과 국내 금융흐름을 포함한 모든 범위의 금융 흐름을 동원하고, 다양한 금융 흐름이 분명하고, 적시에 이루어질 수 있도록 보장해야 한다.
2. 가능한 한 예측 가능하고 유연한 다년간의 자금조달을 활용해야 한다.
a. 인도주의, 개발, 평화 이행을 가능하게 할 적절한 방식으로 자금을 조성하고, 민간 부문의 참여를 촉진하여 자금조달의 지속가능성을 파악해야 한다.
b. BBS 분석을 통해 자금조달이 이루어지도록 보장하고, 가능한 한 적절한 자금의 인도주의, 개발, 평화활동 간의 연관성을 이해하기 위해 노력해야 한다.
c. 인도주의, 개발 및 평화활동의 우선순위가 집단적 결과를 달성할 수 있도록 일부 자금을 유연하게 조정해야 하며, 정합성이 유지되지 않을 경우 합의된 전략과 결과에 맞게 계획을 수정해야 한다.
d. 우선순위에 따라 할당된 자금을 더 잘 활용할 수 있도록 여러 파트너에서 유연한 자금의 가능성을 모색해야 한다.

(3) 양질의 자금(Quality funding)의 주요 기준

앞서 언급한 대로 그랜드 바겐과 HDP Nexus 논의에서 반복적으로 양질의 자금의 중요성과 속성을 강조하고 있다. 양질의 자금은 단순히 자금의 규모를 넘어, 자금이 제공되고 배분되는 방식에서의 효율성과 효과성을 향상시키는 데 초점이 맞춰져 있다. 이를 실현시키기 위한 주요 기준을 정리하면 아래 〈표 V-16〉과 같다.

〈표 V-16〉 양질의 자금 기준

기준	내용
자금의 기간 (Funding Duration)	자금이 제공된 기간을 측정하며, 자금이 다년간 지원(24개월 이상)인지 여부를 평가. 이는 최초 자금 협정의 시작일과 종료일을 기준으로 판단
지정 정도 (Earmarking)	자금이 얼마나 특정 주제나 지역에 지정되었는지의 정도를 나타내며 크게 지정, 부분 지정, 비지정으로 분류
적응 유연성 (Flexibility to Adapt)	지정 수준과 관계없이, 예산 항목 간, 지리적 경계 간 또는 연도 간 자금을 이동시키는 용이성과 속도를 나타냄. 유연성이 높을수록 자금의 활용성이 증가
보고 요건 (Reporting Requirements)	자금에 대한 보고 빈도와 범위를 나타냄. Grand Bargain의 '보고 요건 간소화 및 조화' 작업과 관련
배분 방식과 시기적절성 (Manner and Timeliness of Disbursement)	자금 배분 과정에서 얼마나 신속하게 자금이 배분되었는지 평가. 계약 체결 이후 지급 시기, 지급 주기, 선지급 또는 후지급 여부 등을 포함
접근성 (Accessibility)	자금을 접근할 수 있는 조직 유형(NGO, UN 기구, 적십자, 지역 및 국가 단체)과 크기를 기술
현지 주도성 (Locally Led)	지역 또는 국가 행위자가 자금에 접근하기 쉬웠는지와 자금 사용에 대한 의사결정 자율성을 가졌는지 여부
기타 자금 조건 (Other Funding Conditions)	위의 속성들에 포함되지 않는 자금 조건(예: 자금 전달 제한 또는 일정 목표를 충족해야 자금이 지급되는 조건)

(4) 인도적 지원 자금 지원 메커니즘

인도적 지원 자금 지원 메커니즘은 자금 출처, 지원 메커니즘, 자금 배분 준위 및 수혜 대상 등에 따라 그 특징과 역할이 달라지며, 이를 이해하는 것은 보다 신속하고 목표 지향적인 자금 운용을 가능하게 한다. 특히 다수의 공여국과 단일 공여국이 제공하는 자금이 어떤 방식으로 조정되고 분배되는지, 그리고 현지 조직(LNNGO), 국제 NGO(INGO), UN 기구 및 적십자(ICRC)와 같은 수혜 대상에 어떤 영향을 미치는지가 중요하다고 볼 수 있다. 아래는 공여 기관들이 인도적 지원 자금을 사용하는 13개의 주요 메커니즘이다.[276]

276) Catalogue of quality funding practices to the humanitarian response 재구성(Development initiatives).

〈표 Ⅴ-17〉 자금 지원 주요 메커니즘

자금 출처	메커니즘	자금 배분 목적지	수혜 대상			
			LNNGO[277]	INGO[278]	RCRC[279]	UN Agency
다수 공여국	UN 기구에 대한 다년간 핵심 지원 (Multi-year core support to UN organization)	글로벌				다수
단일 공여국	전략적 NGO 파트너십 (Strategic NGO partnership)	국가 지역	단일		단일	
단일 공여국	다년간, 비지정 자금으로 NGO 연합 지원 (Multi-year, unearmarked funding to NGO alliance)	글로벌		다수		
단일 공여국	특정 난민 상황 또는 지역에 지정된 자금 지원 (Funding earmarked to a refugee situation or a region)	국가 지역	단일		단일	
단일 공여국	국가 수준에서의 다년간 자금 지원 (Multi-year funding at country level)	국가	다수	다수	다수	다수
다수 공여국	UN 내부 공동자금 (UN internal pooled funds)	글로벌				단일
다수 공여국	국별 공동기금 (Country-Based Pooled Funds, CBPFs)	국가	다수	다수	다수	다수
다수 공여국	중앙긴급대응기금 (Central Emergency Response Fund, CERF)	글로벌				다수
단일 공여국	회복력 있는 식량 안보 활동 지원 (Rapid response funding mechanism)	국가	다수	다수		
단일 공여국	신속 대응 자금 메커니즘 (Rapid response humanitarian funds)	국가	다수	다수		
다수 공여국	현지 주도 인도적 지원 (Locally Led humanitarian funds)	국가 글로벌	다수			
다수 공여국	현지화 된 NGO 컨소시엄 (Localized NGO Consortia)	국가 지역	다수	다수	다수	다수
다수 공여국	NGO 주도의 위기 대응 자금 (NGO-led crisis response funds)	국가 지역	다수	다수		

다양한 자금 지원 메커니즘이 어떻게 작동하고 어떤 영향을 미치는지 이해하는 것만큼 중요한 것은 이를 실제 현장에서 어떻게 적용하고 활용하는지를 살펴보는 것이다. 아래에서는 자금 지원에서의 몇 가지 다양한 사례를 통해 인도적 지원 자금의 실제 활용 방식을 알아보고자 한다.

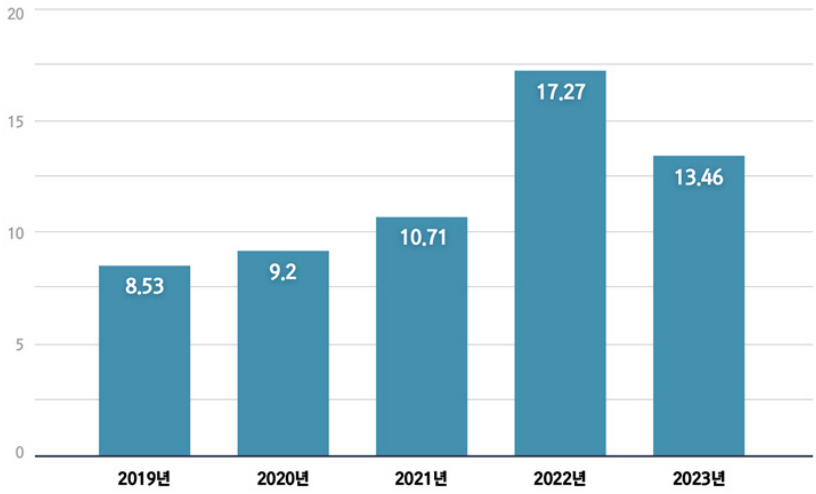
277) LNNGO: Local or National Non-Governmental Organization (현지 또는 국가 수준 비정부기구).
278) INGO: International Non-Governmental Organization (국제 비정부기구).
279) RCRC: International Red Cross and Red Crescent Movement (국제 적십자 및 적신월사 운동).

나) 미국

(1) 인도적 지원 일반현황

2023년 미국 정부는 총 134억 6,000만 달러를 인도적 지원에 제공하며, 전 세계 인도적 지원 전체 자금의 36.9%를 차지하였다. 이는 미국이 국제 인도적 지원에서 가장 큰 기여자로서의 역할을 계속 이어가고 있음을 보여준다. 특히 최근 몇 년간 팬데믹, 기후변화, 지역 분쟁 등이 복합적으로 작용하며 글로벌 인도적 지원 수요가 급증하는 상황에서 미국의 기여는 그 어느 때보다 중요한 의미가 있다. 물론 2023년에는 팬데믹 완화와 함께 2022년에 비해 지원이 감소하였으나 여전히 세계 최대 공여국으로서의 입지를 확고히 하며 다른 주요 공여국들과의 격차를 유지하였다. 이러한 동향은 미국이 전통적인 재정 지원 외에도 다각적 전략과 선제적 대응을 통해 글로벌 인도적 위기 해결에서 핵심적인 역할을 하고 있음을 시사한다.

[그림 V-7] 미국의 인도적 지원 연도별 총액 추이(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

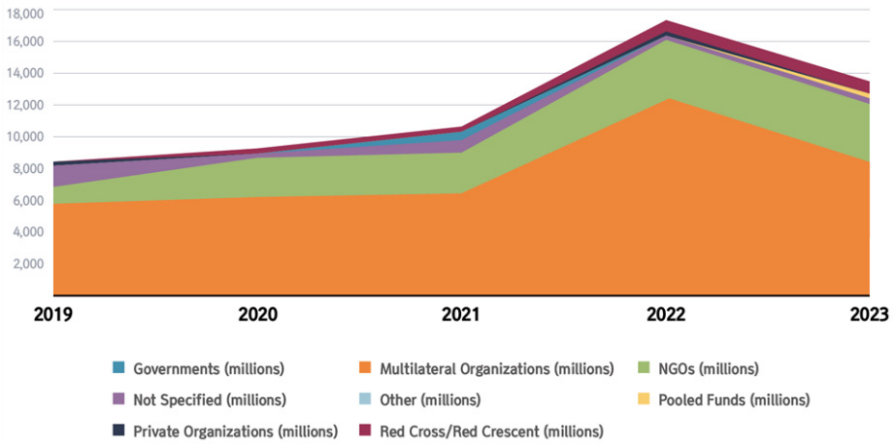
〈표 V-18〉 미국의 인도적 지원 연도별 총액(2019~2023)

연도	총 금액 (bn)	공동기금	조정된 계획
2019년	8.53	0.4%	78.6%
2020년	9.2	0.1%	83.4%
2021년	10.71	0.3%	77.6%
2022년	17.27	0.3%	84%
2023년	13.46	0.9%	77.6%

출처: UNOCHA FTS

미국의 인도적 지원에서 공동기금의 비율은 낮은 수준을 유지하였다. 2019년부터 2023년까지 공동기금 비율은 전체 금액의 0.1~0.4%로, 이는 여러 공여국의 자금을 통합하여 신속하고 체계적인 지원을 가능하게 하는 기제를 미국이 상대적으로 적게 활용하였음을 보여준다.

[그림 V-8] 미국 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

〈표 V-19〉 미국 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023)

(단위: 백만 불)

연도	양자	다자	NGOs	비특정	기타	공동기금	민간 조직	적십자 및 적신월사
2019	0.5 (0.01%)	5,799 (67.75%)	1,093 (12.81%)	1,418 (16.62%)	- (0.00%)	31 (0.37%)	46 (0.53%)	163 (1.92%)
2020	4 (0.04%)	6,256 (68.00%)	2,465 (26.78%)	219 (2.38%)	14 (0.15%)	- (0.00%)	23 (0.25%)	220 (2.39%)
2021	0.5 (0.00%)	6,447 (60.69%)	2,640 (24.86%)	709 (6.68%)	544 (5.12%)	30 (0.29%)	78 (0.73%)	173 (1.63%)
2022	9 (0.05%)	12,398 (71.77%)	3,676 (21.28%)	209 (1.21%)	126 (0.73%)	59 (0.34%)	94 (0.55%)	703 (4.07%)
2023	7 (0.06%)	8,418 (62.45%)	3,649 (27.13%)	428 (3.18%)	17.7 (0.13%)	116 (0.86%)	140 (1.04%)	693 (5.15%)

출처: UNOCHA FTS

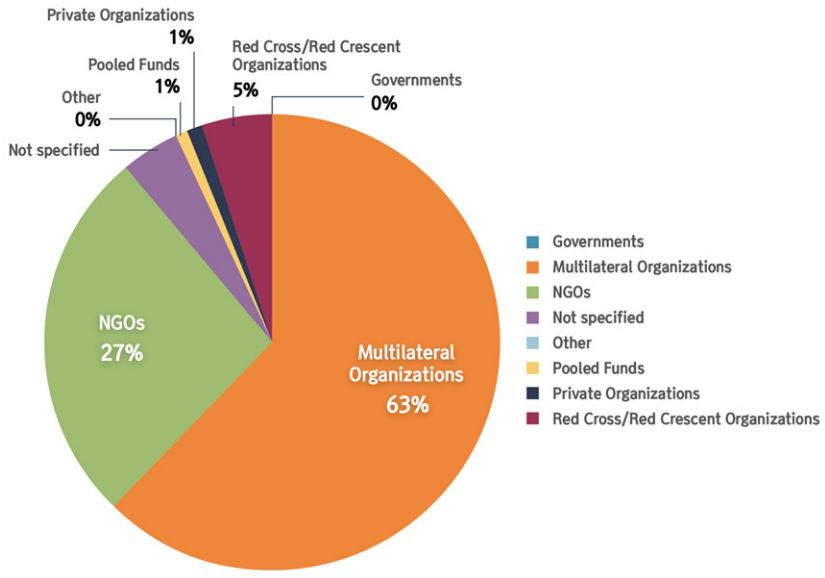
지난 5년간(2019~2023년) 미국의 인도적 지원 자금은 채널별로 다양한 경향성과 특징을 나타낸다. 다자기구(Multilateral Organizations)는 매년 전체 자금의 평균 60~70%를 차지하며 가장 큰 비중을 기록하였다. 특히 2022년에는 비율이 71.77%로 최고치를 기록했으며, 이는

국제적 협력과 다자주의의 중요성을 강조하는 미국의 정책적 우선순위를 보여준다고 할 수 있다. NGO는 2019년에는 12.81%로 다소 낮은 비율을 보였지만 2023년에는 27.13%로 크게 증가하며 두 번째로 중요한 채널로 자리 잡았다. 이는 현장 기반 실행과 지역사회 중심의 접근을 강화하려는 경향을 반영한다.

한편 적십자 및 적신월사(Red Cross/Red Crescent Organizations)는 꾸준히 1~5% 수준의 자금을 할당받으며, 긴급구호 및 재난 대응의 중요한 파트너로서 안정적인 지원을 받고 있다.

비특정(Not Specified) 자금은 2019년 16.62%에서 점차 감소하여 2023년 3.18%로 낮아졌으며, 이는 자금의 배분 투명성이 점점 강화되고 있음을 나타낸다. 기타(Other)와 공동기금(Pooled Funds)은 전체 자금의 매우 낮은 비율(1% 미만)을 차지하며, 특정한 상황에 대한 소규모 지원으로 활용되고 있다. 전반적으로 미국은 다자기구와 비정부기구를 중심으로 자금을 배분하며 국제적 협력과 현장 실행력을 균형 있게 강화하고 있다. 특히 2023년에는 비정부기구의 비율이 증가한 점과 적십자 및 적신월사의 비율 상승이 특징적이며, 이는 미국의 인도적 지원이 글로벌 협력뿐만 아니라 현장 구호의 효과성을 높이려는 방향으로 나아가고 있음을 보여준다.

[그림 V-9] 인도적 지원 채널별 자금 현황(2019~2023)

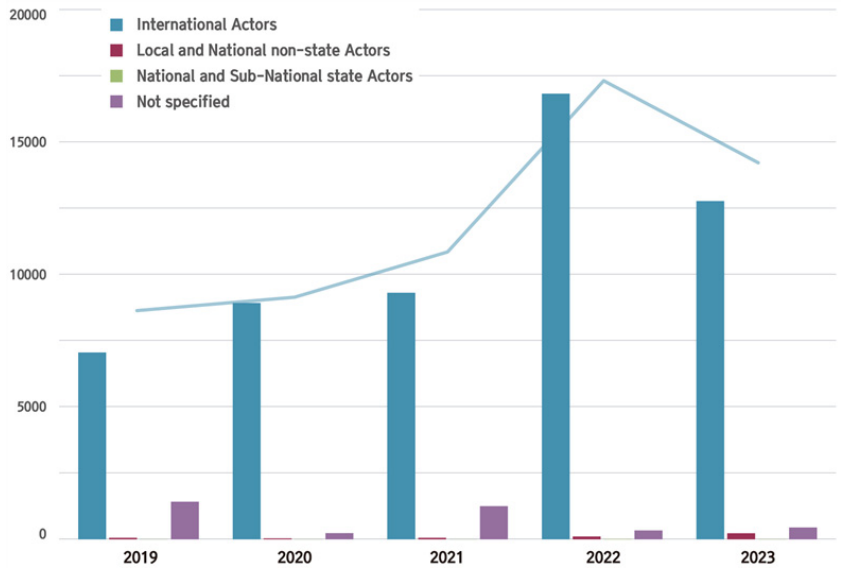


출처: UNOCHA FTS

위의 5년간의 자금 운영 중 최근 2023년 미국의 인도적 지원 재정 운영에서 가장 큰 특징은 역시 다자기구(Multilateral Organizations)에 대한 자금 배분이 압도적이라는 점이다. 전체 지원 자금의 63%가 다자기구로 흘러가며, 이는 국제적 협력과 조정을 통해 글로벌 위기 해결을 중점적으로 추진하고 있음을 보여준다. 그다음으로 NGO가 27%를 차지하며, 현장에서 직접적인 인도적 지원을 수행하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 적십자 및 적신월사 조직(Red Cross/Red Crescent Organizations)은 전체의 5%를 차지하며, 재난 및 긴급구호에서 특화된 기여를 하고 있다. 반면 정부(Governments), 민간 조직(Private Organizations), 공동기금(Pooled Funds) 등 기타 조직들은 각각 1% 미만으로 낮은 비중을 보이며, 특정 조직으로 분류되지 않은 자금도 일부 존재한다.

2023년 미국은 전체 인도적 지원 자금의 77.6%를 조정된 계획(Coordinated Plans)을 통해 배분했다. 이는 미국의 인도적 지원이 국제적 협력과 계획적 접근을 얼마나 중요하게 여기는지를 잘 보여주는 지표다. 조정된 계획은 인도적 위기 상황에서 중복 지원을 방지하고 자원을 가장 필요한 지역과 분야에 집중적으로 배분할 수 있도록 설계된 공동 계획을 말한다. 이러한 접근은 다양한 이해관계자, 예를 들어 UN 기구, NGO, 지역 단체, 그리고 현지 정부가 협력하여 수립되며, 지원 활동을 체계적으로 조율하는 데 초점을 맞춘다. 미국이 이처럼 높은 비율을 조정된 계획을 통해 배분했다는 것은 단독으로 지원을 실행하기보다는 다자주의적 협력과 통합된 대응을 통해 글로벌 인도적 지원 체계를 강화하려는 전략적 의지를 반영한다. 특히 미국은 자금의 투명성과 책임성을 확보하고, 지원이 가장 시급한 지역에 효과적으로 도달할 수 있도록 국제적 계획에 적극적으로 참여하고 있다. 이는 긴급 상황에서 자원의 낭비를 줄이고, 제한된 자금을 보다 효과적으로 활용하려는 노력의 일환으로 해석될 수 있다.

[그림 V-10] 미국 인도적 지원 파트너 준위별 금액(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

〈표 V-20〉 미국 인도적 지원 파트너 준위별 금액/비율(2019~2023)

(단위: 백만 불)

연도	국제 행위자	지역 및 대상국 내 비국가 행위자	국가 및 지방정부 행위자	미지정 (명시되지 않음)
2019	7,059(82.7%)	54(0.6%)	-	1,418(16.6%)
2020	8,928(97%)	36(0.4%)	3(0.04%)	233(2.54%)
2021	9,311(87.7%)	58(0.5%)	0.5(0.01%)	1,253(11.8%)
2022	16,831(97.4%)	105(0.6%)	9(0.05%)	336(1.95%)
2023	12,775(94.9%)	231(1.7%)	7(0.06%)	446(3.3%)

출처: UNOCHA FTS

지난 5년간(2019~2023년) 미국의 인도적 지원 자금 흐름은 파트너 유형별로 뚜렷한 특징과 변화를 보여준다. 국제 행위자(international actors)는 매년 가장 큰 비중을 차지하며, 2022년에는 전체 자금의 97.4%를 기록하며 최고치를 기록했다. 이는 미국이 전통적으로 국제기구와 협력하여 글로벌 인도적 위기를 해결하려는 접근을 지속적으로 강화해 오고 있음을 보여준다. 다만 2023년에는 비중이 94.9%로 소폭 감소했으나 여전히 가장 중요한 채널로 자리 잡고 있다.

특히 주목할 부분은 현지 및 국가단위 비국가 행위자(Local and National Non-state Actors, LNAs)로, 2019년에는 54백만 달러(전체의 0.6%)에 불과했으나 2023년에는 231백만 달러

(1.7%)로 자금이 약 3배 이상 증가했다는 점이다. 이러한 증가율은 단순한 비중 확대를 넘어 지역 기반의 지원과 현지화를 강화하려는 미국의 명확한 전략적 움직임을 보여준다. 이는 그랜드 바겐의 주요 원칙 중 하나인 LNAs를 활용한 현지 주도 인도적 지원(Locally Led Humanitarian Assistance, LLHA)과도 긴밀히 연결된다. LLHA는 현지 주체의 역량 강화와 지역사회 기반 접근을 중시하며, 이러한 자금의 증가는 미국이 지역적 응답성을 높이고 현장 중심의 실행력을 확대하고 있음을 나타낸다.

국가 및 지역정부(National and Sub-National State Actors)는 자금 비중이 매우 적으며, 2023년에는 6백만 달러에 불과하다. 이는 LNAs와 비교해 지역 정부 차원의 협력보다는 비정부적·지역사회 중심의 채널을 더 선호하는 경향을 반영한다. 미지정으로 분류된 자금은 전체 자금의 2~16% 수준을 차지하며, 2023년에는 446백만 달러(3.3%)로 꾸준히 감소하는 경향을 보였다. 이는 자금 투명성이 강화되고, 명확한 채널별 배분을 통해 자금 관리 효율성이 향상되고 있음을 의미한다.

이상의 내용을 종합하면, 미국의 인도적 지원 자금은 국제기구와 협력을 지속적으로 강화하는 동시에 LNAs와 같은 지역 기반 채널에 대한 지원을 크게 확대하는 방향으로 전환되고 있다. 특히 LNAs에 대한 자금이 3배 이상 증가하며 현지화의 실질적 성과를 보여주고 있는 점은 미국의 인도적 지원 정책의 중요한 변화로 볼 수 있다. 이는 단순히 글로벌 차원의 응답을 넘어 지역 주체의 참여를 강화하며 더 지속 가능하고 효과적인 인도적 지원 체계를 구축하려는 의지를 반영한다.

(2) USAID의 예산 운영 특이점

2023년 64개국 이상에서 발생한 76건의 위기에 대응하며, 약 99억 달러의 예산을 활용해 긴급한 인도적 지원을 제공하였다. 이러한 대응은 긴급재난과 만성적 위기에 모두 초점을 맞췄으며, 다음과 같은 주요 원칙과 방향성을 가지고 운영되었다.

- 조기복구, 위험경감, 회복력(Early Recovery, Risk Reduction, Resilience, ER4)[280]: USAID는 동 프로그램을 주요 이니셔티브로 정하고 약 7억 6,300만 달러 이상을 투자하여 재난의 영향 완화 및 지역사회 회복력 강화를 도모하였다.
- 현지 주도 인도적 지원(Locally Led Humanitarian Assistance, LLHA): 인도적 지원 중심을 현지 파트너로 전환하기 위해 20개국 이상의 지역 파트너에게 6천만 달러를 직접 지원

280) ER4 Framework, USAID BHA.

하였고, 이는 2022년 회계연도 대비 40% 증가한 수치이다. USAID는 전체 자금의 25%를 현지 파트너에게 직접 지원하는 것을 목표로 하고 있으며 2030년까지 최소 50%가 현지 지역사회와 파트너가 사업의 수요 발견부터 프로그램 설계, 실행과 모니터링 및 평가에서 주도적인 역할을 하는 것을 목표로 하고 있다.

- 보호 및 안전 보장: 성폭력 및 젠더 기반 폭력 방지 프로그램(Safe from the Start ReVisioned)에 대한 지원 예산을 1억 9,000만 달러 이상 증액하여 2022년 대비 3배 이상 증가하였다.
- 긴급구호 대비: 전 세계 8개의 창고를 운영하며 비상 물자를 선 배치하고 있으며 2023년 15개 파트너 29개국에 1,250MT 이상의 비식량 물자와 972,800MT의 식량을 지원하였다(총 5억 9,100만 달러).

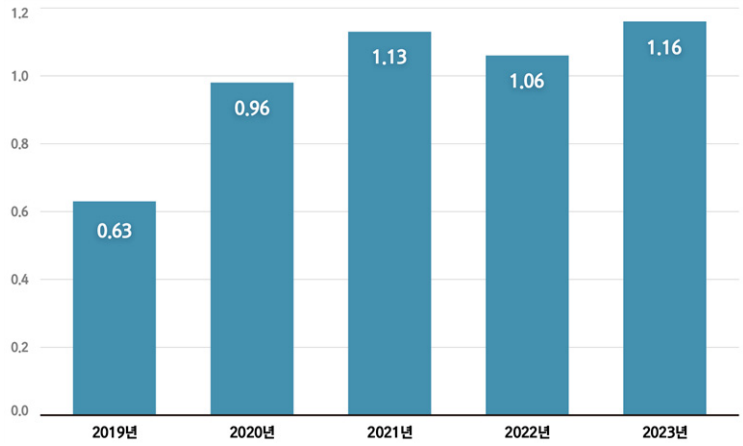
다) 스웨덴

(1) 인도적 지원 일반 현황

스웨덴은 국제적 인도적 지원에서 선도적인 역할을 하는 국가로, 매년 약 10억 달러 이상의 자금을 배분하며 지속적인 지원을 이어오고 있다. 지난 5년간(2019~2023년) 스웨덴의 인도적 지원 재원 운영은 아래와 같은 특징과 경향을 보여준다.

- 총 지원 금액 증가: 스웨덴의 인도적 지원 규모는 2019년 6억 3,600만 달러(0.636 bn)에서 2023년 14억 달러(1.4 bn)로 약 2배 이상 증가했다. 이는 스웨덴이 국제적 위기 상황에서 재정적 기여를 강화하고 있음을 나타내며, 글로벌 인도적 위기 대응에서 중요한 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

[그림 V-11] 스웨덴 인도적 지원 연도별 총액 추이(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

〈표 V-21〉 스웨덴 인도적 지원 연도별 총액(2019~2023)

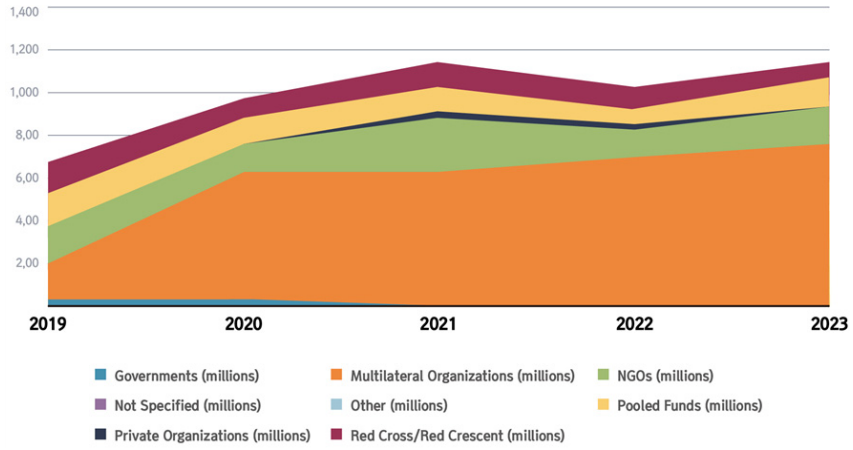
연도	총 금액 (bn)	공동기금	조정된 계획
2019년	0.636	27%	56.70%
2020년	0.963	15.60%	38.40%
2021년	1.13	11.60%	47.60%
2022년	1.06	13%	41.90%
2023년	1.16	12.1%	39.7%

출처: UNOCHA FTS

- 공동기금(pooled fund)의 활용: 스웨덴은 공동기금을 통해 자금을 분배하여 유연성과 효율성을 강조하는 인도적 지원을 수행하고 있다. 2019년에는 전체 자금의 27%를 공동기금에 할당했으나 이후 비율이 점차 감소하여 2023년에는 12.1%를 기록했다. 이는 스웨덴이 공동기금을 여전히 중요한 지원 메커니즘으로 사용하면서도, 다른 경로를 통해 자금을 분배하는 방식을 다양화하고 있음을 시사한다. 스웨덴은 국제적으로 높은 수준의 원조 공여국으로 평가받으며, 전 세계적으로 약자와 취약계층을 지원하기 위해 다양한 경로를 활용한다. 특히 UN 중앙긴급대응기금(CERF)과 국별공동기금(CBPFs) 등을 통해 인도적 지원의 신속성과 효과를 극대화하고 있으며, 국제기구와의 협력을 통해 다자간 대응을 주도하고 있다. 스웨덴의 이러한 노력은 지속 가능하고 포괄적인 인도적 지원 시스템 구축에 기여하고 있다.
- 조정된 계획(coordinated plans)의 활용: 스웨덴은 조정된 계획을 통해 지원 활동을 체계적으로 조율하며, 2019년에는 자금의 56.7%를 조정된 계획에 배분했다. 이후 비율이 점차

감소하여 2023년에는 40.1%로 줄었지만 여전히 상당한 비중을 차지하고 있다. 이는 스웨덴이 국제적 협력과 조정된 대응을 중시하며, 자금의 투명성과 효과성을 높이고자 하는 노력을 하고 있음을 보여준다.

[그림 V-12] 스웨덴 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

〈표 V-22〉 스웨덴 인도적 지원 파트너 유형별 금액 및 비율(2019~2023)

(단위: 백만 불)

연도	양자	다자	NGOs	비특정	기타	공동기금[281]	민간 조직	적십자 및 적신월사
2019	12(2.0%)	196(30.8%)	165(25.9%)	-	-	162(25.5%)	-	100(15.8%)
2020	18(1.9%)	532(55.3%)	161(16.7%)	-	-	140(14.5%)	-	112(11.6%)
2021	14(1.3%)	573(50.5%)	281(24.8%)	7(0.6%)	0	130(11.5%)	1	127(11.2%)
2022	14(1.3%)	602(56.6%)	207(19.4%)	2(0.2%)	-	122(11.5%)	0	116(10.9%)
2023	14(1.3%)	676(59.1%)	187(16.3%)	-	-	139(12.2%)	1	126(11.0%)

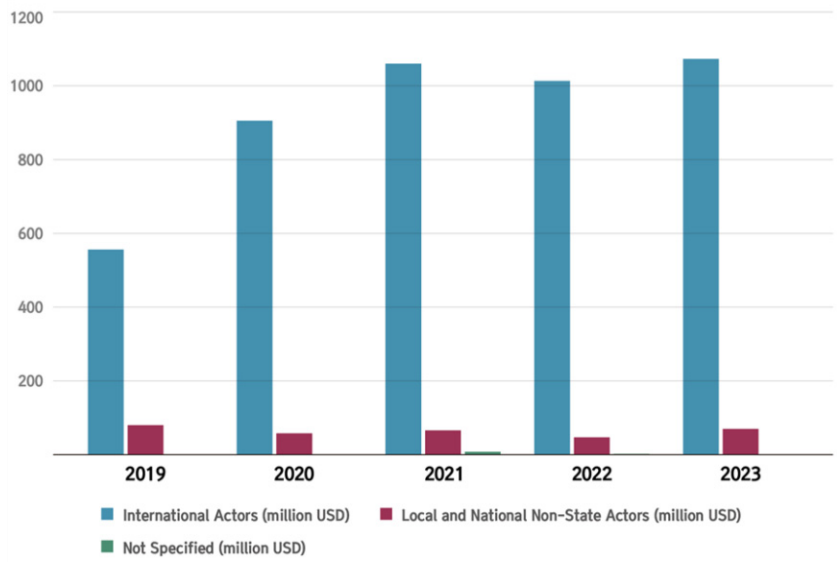
출처: OCHA FTS

스웨덴의 인도적 지원은 다양한 채널을 통해 배분되며, 주요 채널별 비중은 다자기구(multilateral organizations), 비정부기구(NGO), 공동기금(pooled funds), 적십자사 및 적신월사(Red Cross/Red Crescent Organizations)로 구성된다. 최근 5년(2019~2023년) 동안 다자기구가 가장 큰 비중을 차지했으며, 공동기금과 적십자사 및 적신월사의 역할도 꾸준히 유지되고 있다. 양자(bilateral) 지원은 비교적 낮은 비율로 나타났다.

281) Pool funds.

- 다자기구의 높은 비중: 다자기구는 모든 연도에서 가장 높은 비중을 차지하며, 2023년에는 전체 자금의 59.1%로 정점을 찍었다. 이는 스웨덴이 국제기구와 협력하여 글로벌 인도적 대응을 우선시하며, 다자주의적 접근 방식을 중시하고 있음을 나타낸다.
- NGO 비중 변화: 비정부기구(NGO)는 2019년 25.9%에서 2023년 16.3%로 감소했으나 여전히 두 번째로 높다. 다자기구로의 자금 집중과 함께, 스웨덴이 국제적 조정을 조금 더 선호하는 것으로 볼 수 있으나 Sida가 새롭게 파트너 기관을 선정하는 과정에서 과도기적일 수 있어 향후 계속 모니터링이 필요하다.
- 공동기금(pooled fund)의 안정적인 역할: 공동기금은 전체 자금의 11~25%를 차지하며, UN CERF 및 CBPFs와 같은 메커니즘을 통해 긴급한 인도적 위기 상황에 신속히 대응하는 데 기여하고 있다.
- 적십자사 및 적신월사의 지속적인 비중: 적십자사 및 적신월사는 전체 자금의 약 10~15%를 차지하며, 긴급구호와 재난 대응에서 중요한 역할을 하고 있다.
- 양자 지원의 낮은 비중: 양자 지원은 모든 연도에서 약 1~2%로 나타나며, 이는 스웨덴이 직접적인 양자 간 지원보다는 다자기구와 협력하거나 공동기금을 활용하는 방식에 집중하고 있음을 의미한다.

[그림 V-13] 스웨덴 인도적 지원 파트너 준위별 금액(2019~2023)



출처: OCHA FTS

〈표 Ⅴ-23〉 스웨덴 인도적 지원 파트너 준위별 금액/비율(2019~2023)

연도	국제 행위자	지역 및 대상국 내 비국가 행위자	미지정 (명시되지 않음)	합계(백만 불)
2019	556(87.5%)	80(12.5%)	-	636
2020	905(93.9%)	58(6.1%)	-	963
2021	1,060(93.5%)	66(5.9%)	8(0.7%)	1,134
2022	1,013(95.4%)	47(4.4%)	2(0.2%)	1,063
2023	1,073(93.9%)	70(6.1%)	-	1,143

출처: OCHA FTS

- 국제 행위자에 대한 압도적 비중: 매년 전체 자금의 87.5~95.4%가 국제 행위자에게 배분되며 이는 국제기구 및 글로벌 파트너를 통해 다자주의적 대응을 강화하려는 스웨덴의 전략적 방향을 반영한다.
- 지역 및 국가 단위 비국가 행위자(LNAs)의 비중 증가
  - 2019년 12.5%에서 2023년 6.1%로 비율 자체는 감소했지만 금액(백만 달러 기준)으로는 80백만 달러에서 70백만 달러로 일정 수준 유지되고 있다.
  - 스웨덴은 지역 기반 조직 및 비국가 행위자와의 협력을 통해 현장 중심의 지원을 실행하고 있다. 특히 이러한 자금은 지역사회 주도의 응답(localization)을 강화하고 인도적 지원의 지속가능성을 높이는 데 기여한다.
- 비특정(not specified) 자금 감소: 2021년과 2022년에 각각 0.7%, 0.2%로 비특정 자금이 소규모 존재했지만 2023년에는 완전히 사라졌다. 이는 스웨덴의 자금 배분이 점점 더 투명하고 체계적으로 이루어지고 있음을 나타낸다.

(2) 스웨덴의 최근 예산 운영 특이점

스웨덴은 국제적 인도적 위기에 대응하고 지속 가능한 개발을 지원하기 위해 재정을 전략적으로 운영하고 있으며, 이는 다음과 같은 재정 운영상 주요 원칙을 기반으로 한다.

- 유연한 재정 운영과 다년 지원: 스웨덴 정부는 전체 자금의 약 54%를 다년간 자금으로 지원하고 약 57%를 비지정 방식으로 운영하며, 이는 파트너들이 변화하는 인도적 필요에 유연하게 대응하고 장기적 계획을 수립할 수 있도록 지원하려는 전략적 방향을 반영한다.
- 현지화의 우선순위: 스웨덴은 전체 자금의 일정 비율을 현지 및 국가단위 행위자(Local and National Actors, LNAs)에게 직접 지원하며, 이를 통해 현지 주체의 역량 강화와 그랜드

바겐 약속 이행을 추진한다.

- HDP 연계: 인도적 지원과 개발협력의 연계를 강화하기 위해 전체 자금의 상당 부분을 DRR, 회복력 강화 및 조기 회복 프로젝트에 배분하며, 이는 위기의 근본 원인을 해결하고 지속 가능한 발전을 도모하기 위함이다.
- 여성 및 취약계층 중심 지원: 전체 자금 중 일부는 젠더 기반 폭력(Gender-Based Violence, GBV) 예방과 여성 및 취약계층 지원에 사용되며, 이는 젠더와 환경 지속 가능성을 핵심 기준으로 삼는 Sida의 전략적 방향성을 반영한다.
- 전략적 파트너십을 통한 예산 집행: Sida는 엄격한 심사 절차를 통해 전략적 파트너를 선정하고 있으며, 선정된 파트너는 4년간 자격을 유지하게 된다. 이러한 파트너십은 유연하고 예측 가능한 재정 지원을 바탕으로 긴급 대응과 장기적 지원의 균형을 맞추기 위해 설계되었다. Sida는 UN 기구, 적십자 운동, 국제 NGO와 협력하며, 핵심 지원(core funding)과 부분 지정 지원(softly earmarked funding)을 통해 변화하는 위기 상황에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있도록 돕는다. 또한 파트너십을 통해 현지화를 강화하고 취약 계층에 집중된 지원이 이루어질 수 있도록 한다.

〈표 Ⅴ-24〉 Sida의 파트너 기관 목록

분류	기관명
UN 기관	UN Children's Fund (UNICEF)
	UN Refugee Agency (UNHCR)
	Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO)
	UN World Food Programme (WFP)
	UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)
	UN Humanitarian Country-Based Pooled Funds (OCHA CBPFs)
	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
NGO	Action Against Hunger
	Danish Refugee Council
	International Rescue Committee
	Islamic Relief
	Norwegian Refugee Council
	Oxfam UK
	Rädda Barnen
	Svenska Röda Korset
	Première Urgence Internationale

출처: Sida 홈페이지

나. 우리나라 인도적 지원 현황 및 시사점

1) 국가 선정 근거

가) 인도적 지원 대상 국가 선정 기준

현재 한국은 「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」(2019)을 통해 인도적 지원 대상 국가 선정에 있어 아래와 같이 지역, 대상 및 분야별로 기준을 제시하고 있다.[282]

〈표 Ⅴ-25〉 우리나라 인도적 지원 대상 국가 선정 기준

분류	기관명
지역별 지원	• Level-3 위기 지역 지원: UN이 정의한 가장 심각한 위기 지역을 우선 지원 대상으로 설정 • 잊힌 위기 지원(forgotten disaster): 국제적 주목을 받지 못한 위기를 발굴하고 지원 확대 • 재난 취약국 지원: 신남방정책과 연계하여 ASEAN 및 아시아·태평양 지역에서 재난 위험 경감과 회복력 강화 프로그램 시행
대상별 지원	• 여성, 아동, 청소년, 난민, 장애인 등 취약계층 우선 • SDGs의 '누구도 소외시키지 않는다'는 원칙에 기반한 지원 • 난민 수용 공동체를 위한 기초 서비스 및 생계 지원 포함
분야별 지원	• 긴급구호뿐 아니라 교육, 직업훈련, 생계 지원 등 장기적 회복력 강화에 초점 • 분쟁 상황에서의 성폭력 예방 및 피해자 지원 • 인권 주류화를 포함한 전략적 프로그램 시행

나) 인도적 지원 대상 선정 기준 현황

「우리나라의 인도적 지원 전략 개정안」은 인도적 지원의 원칙과 목표를 포괄적으로 제시하고 있으나 구체적인 이행 방안이나 운영 가이드라인이 미약한 측면이 있다. 더욱이 전략 문서에는 지나치게 광범위한 내용이 포함되어 있어 전략적 비전과 목표의 우선순위와 핵심 과제(pain point)가 명확하게 도출되지 않고 있다. 이로 인해 지원 우선순위 설정, 자원 배분 기준, 성과 모니터링 및 평가 체계와 같은 실행적이고 실무적인 지침이 부재한 상황이며, 이는 한국의 인도적 지원이 국제적 기준에 부합하는 체계성과 실효성을 확보하는 데 있어 중요한 과제로 지적된다.

(1) 수요 기반 접근의 구체 방식

Level-3 위기 지역과 잊힌 위기 지원을 명시하고 있지만 실질적 인도적 지원 수요와 취약성 데이터 등 구체적이고 체계적인 우선순위 설정에 사용되는 데이터가 어떤 것인지, 분석에 어떻게 활용되고 있는지에 대한 설명은 찾아보기 어렵다.

282) 인도적 지원 전략(2019).

(2) 전략에 명시된 대상이 어떻게 고려되는지에 대한 구체성

전략적으로는 여성, 아동, 청소년, 난민, 장애인 등 취약계층에 대한 우선 지원을 명시하고 있으나 실제 사업 대상 선정 과정에서는 이러한 원칙이 어떻게 반영되고 있는지에 대한 자료를 찾기 어렵다.

(3) 개발과의 연계

대한민국의 주요 국가별 협력 전략(Country Partnership Strategy, CPS) 및 KOICA의 국가별 계획(country plan)과 인도적 지원 간 연계도가 높지 않다. 결과적으로 인도적 지원과 개발 간 연계나 조정 메커니즘이 부재하여 위기 상황에서 장기적인 관점에서의 계획을 어렵게 하여 효율적이고 효과적인 재원 사용을 제한한다.

(4) 테마(Theme) 기반 접근

스웨덴, 미국 등 주요 인도적 지원 공여국은 인도적 지원에서 디지털 기술 활용, 젠더, 기후변화 대응 등을 중심으로 테마별 전략을 수립하여 실행하고 있다. 반면 대한민국은 재난 구호 및 취약계층 지원에 초점이 맞추어져 있어 지원 활동의 다양성과 전문성이 제한적이다.

2) 재원 운영

가) 인도적 지원 재원 개요

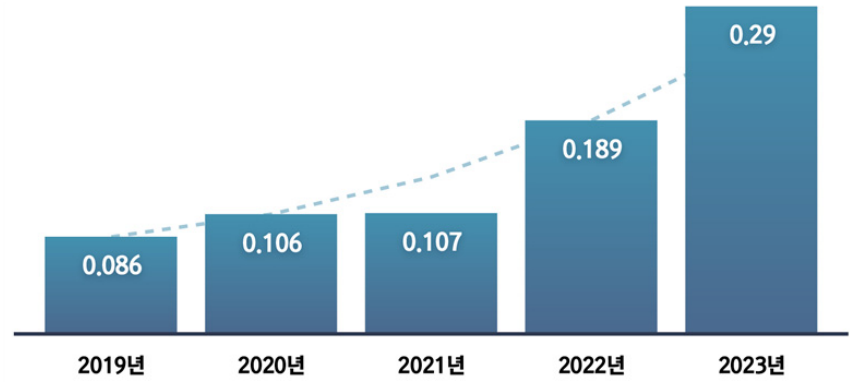
2010~2022년 우리나라 전체 ODA 예산은 268억 1,580만 달러(약 35조 214억 원)이고 이 중 인도적 지원은 10억 7,950만 달러(약 1조 4,000억)로 전체의 4%만을 인도적 지원에 사용하였다. 그러나 2023년 2,994억, 2024년 7,401억으로 전체 ODA 차지하는 비중은 각각 6.6%, 11.3%로 대폭 증가하였다.[283]

OECD/DAC 전체 ODA 중 인도적 지원 비중은 평균 13.5%(2022년)이나 우리나라는 5.3%로 2022년 기준 국제적 기준의 절반에 미치지 못하였다. 하지지만 2024년 기준으로는 타 공여국의 인도적 지원 예산이 비약적으로 증가하지 않을 것으로 예측되어 평균에 거의 근접할 것으로 보인다.

또한 전체 인도적 지원 예산의 5.3%를 공동기금에 사용하고 있고 36%를 조정된 계획(coordinated plan)에 사용하고 있다. 조정된 계획이 2019년에 비해 약 절반 감소한 것은 늘어난 인도적 지원 예산을 자체적인 목적성을 갖고 사용한 것으로 보인다.

283) 2010~2017년 사이는 순지출액 기준, 2018년 이후는 증여등가액 기준(ODA Korea 참고).

[그림 V-14] 대한민국 인도적 지원 연도별 총액 추이(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

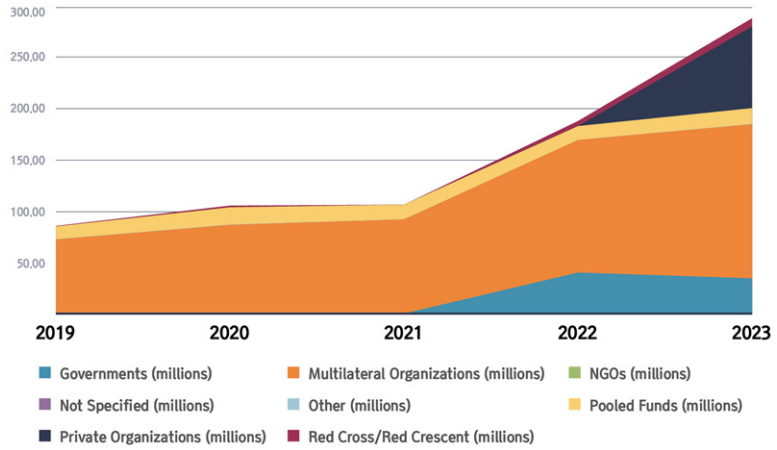
〈표 V-26〉 대한민국 인도적 지원 연도별 총액(2019~2023)

연도	총 금액 (bn)	공동기금	조정된 계획
2019년	0.086	14.9%	79.4%
2020년	0.106	15.9%	77.6%
2021년	0.107	13.6%	76.1%
2022년	0.189	7.3%	65.1%
2023년	0.290	5.3%	36%

출처: UNOCHA FTS

나) 인도적 지원 채널별 동향

[그림 V-15] 대한민국 인도적 지원 채널별 금액 및 비율(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

〈표 Ⅴ-27〉 대한민국 인도적 지원 채널별 금액 및 비율(2019~2023)

(단위: 백만 불)

연도	양자	다자	NGOs	비특정	기타	공동기금[284]	민간 조직	적십자 및 적신월사
2019	-	72.7 (84.5%)	0.08 (0.1%)	-	-	12.8 (14.9%)	-	0.5 (0.6%)
2020	-	87.1 (82.2%)	-	0.3 (0.3%)	-	16.9 (15.9%)	0.02	1.7 (1.6%)
2021	-	92.4 (86.4%)	-	-	-	14.5 (13.6%)	-	-
2022	40.3 (21.1%)	130 (68.8%)	-	-	-	13.7 (7.2%)	-	5 (2.6%)
2023	34.6 (11.9%)	151.2 (52.2%)	-	0.3 (0.1%)	-	15.5 (5.3%)	80 (27.6%)	8.2 (2.8%)

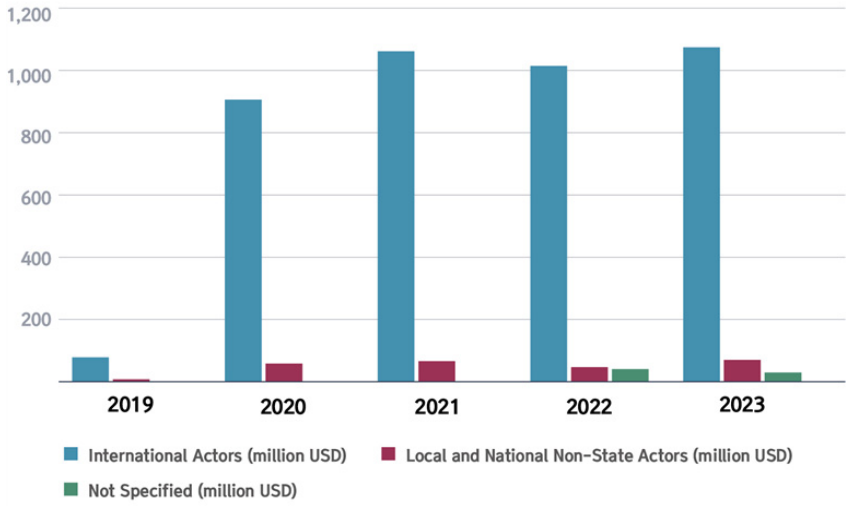
출처: UNOCHA FTS

- 다자기구 비중 감소: 2019~2021년 다자기구 비중이 80% 이상을 차지하였으나 2022년과 2023년에 각각 68.8%, 52.2%로 비율이 대폭 감소하고 있지만 여전히 가장 높은 비중을 차지하고 있다.
- 양자 지원: 양자 지원은 한국의 독립적 외교적 목표와 전략적 우선순위를 반영할 수 있으나 인도적 지원 시 수요에 기반한 지원을 방해하는 요소로 작동할 여지가 있다. 실제로 스웨덴의 경우 양자 비중은 1.4%에 불과하다.
- 공동기금: 공동기금은 다수 국가가 협력하여 글로벌 위기 대응의 효율성과 투명성을 높이는 구조로, 비중 감소는 국제 협력 체계에서 한국의 역할 감소로 해석될 수 있기에 공동기금 참여의 비용 대비 효과를 분석하고 한국의 인도적 지원 우선순위와 목표에 부합하는 방식으로 기금을 적극 활용할 필요가 있다.

284) Pool funds.

다) 인도적 지원 파트너

[그림 V-16] 대한민국 인도적 지원 파트너 준위별 금액(2019~2023)



출처: UNOCHA FTS

〈표 V-28〉 대한민국 인도적 지원 파트너 준위별 금액/비율(2019~2023)

연도	국제 행위자	지역 및 국가의 비국가 행위자	미지정 (명시되지 않음)	합계(백만 불)
2019	78.3(90.9%)	7.8(9.1%)	-	86.1
2020	905(93.9%)	58(6.1%)	-	105.7
2021	1,060(93.5%)	66(5.9%)	-	106.9
2022	1,013(95.4%)	47(4.4%)	40.3(21.3%)	189.1
2023	1,073(93.9%)	70(6.1%)	29.6(10.2%)	289.4

출처: OCHA FTS

- 국제 행위자를 통한 지원: 우리나라의 인도적 지원은 국제 행위자를 통한 지원이 매년 90% 이상의 압도적인 비중을 차지하며, 다자기구를 중심으로 한 국제적 신뢰 구축과 투명성 확보를 우선시하는 특징을 보인다. 반면 지역 및 대상국 내 비국가 행위자(LNAs)를 통한 지원 비중은 5~10% 수준에 머물며, 현지화 전략이 상대적으로 부족함을 알 수 있다. 이는 한국의 인도적 지원이 현지 파트너와의 협력 강화를 통한 지속 가능성 확보 및 지역 맞춤형 대응에서 더 보완되어야 함을 보여준다.
- 미지정 지원: 2022년과 2023년 '미지정' 지원 항목이 나타나며, 각각 전체 지원의 21.3%와

10.2%를 차지하였다. 이는 자금 사용의 유연성을 나타내는 긍정적 측면이 있지만 동시에 명확한 목표 설정 및 성과 관리 체계의 부족으로 해석될 여지도 있어 더 명확한 자금 배분 전략을 수립하여 지원의 효과성을 높일 필요가 있다.

3) 시사점 및 개선방안

가) 인도적 지원 수요 기반 지원 기준 마련

- 지원 근거 마련: 대한민국의 인도적 지원 대상 국가 선정 기준을 보다 체계화하여 예측가능성을 높인다면 보다 효과적 실행 가능성을 보장할 수 있고, 보아 안정적인 추진을 통해 국제적 신뢰를 구축하는 방향으로 발전시킬 수 있을 것이다. 이를 위해 〈표 V-29〉와 같은 개선방안이 필요하다.

〈표 V-29〉 인도적 지원 기준 근거 마련(안)

단계	내용	세부 사항
1단계	현지 수요 파악	UNOCHA와 같은 관련 기관이 발행하는 국제 인도적 위기 총괄 보고서(Global Humanitarian Overview) 등을 적극 활용한 객관적 데이터를 기반으로 현지 수요를 파악하여 인도적 위기 심각도(humanitarian severity) 및 취약 집단의 특성이 고려된 긴급성과 필요성을 평가한다.
2단계	재원 부족 확인	현지 수요 파악뿐 아니라 재원이 부족한지 여부를 확인하여 위기 상황별 공여국의 기여도 및 재정 격차를 분석하고 대한민국의 지원이 재정 공백을 메우는 데 효과적일 수 있을지를 평가한다.
3단계	현지 국가 역량 확인	ECHO의 INFORM, 미국 Fund For Peace 및 OECD States of Fragility에서 발간하는 취약성 인덱스(Fragile State Index) 등 국제적으로 검증된 데이터와 지표를 활용하여 현지 국가의 거버넌스 수준, 대응 역량, 취약성을 평가한다.
4단계	국제 협력 및 전략적 연계	국제적 공여국들과의 협력 및 역할 분담을 통해 대한민국의 기여가 국제적으로 더 효과적으로 활용될 수 있도록 조정한다.

- 국가별 인도적 지원 위기 분석: 스웨덴 Sida의 HCA(Humanitarian Crisis Analysis)는 국가별 인도적 위기 상황을 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 전략적 지원 방향과 우선순위를 설정하는 중요한 도구로 활용된다. 한국도 이러한 체계적 분석 시스템을 도입할 필요가 있다. 한국의 CPS(국가협력전략)는 5년 주기로 업데이트되기 때문에 급변하는 인도적 위기 상황에 즉각적으로 대응하기에는 한계가 있다. 따라서 더 유연하고 정기적인 국별 인도적 위기 분석 체계를 구축해야 한다. 이를 위해 외교부 공관 또는 KOICA 사무소를 적극 활용할 필요가 있다. 외교부 공관 또는 KOICA 사무소는 현지에서의 접근성과 네트워크를 기반으로 실질적인 현장 중심의 수요 평가를 실시하고, 국제기구 및 현지 행위자와의 협력

을 통해 정보를 수집할 수 있다. 이러한 정보를 바탕으로 외교부와 KOICA에서 국가별 위기 분석 보고서를 정기적으로 발간하고, 이를 정책과 실행에 반영하면 한국의 인도적 지원은 더 유연하고 전략적으로 운영될 수 있다. 물론 이러한 활동은 인도적 지원과 관련한 전담 인력 배치 등 조직 정비 및 역량 있는 인적 자원이 있어야 가능할 것이다. 만약 국가별 인도적 지원 위기 분석을 현장에서 전담하기 어렵게 될 경우 현지 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 정책 결정 과정에 반영할 수 있는 체계를 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해 현지에서 수집된 정보를 바탕으로 국제기구 및 현지 행위자와의 협력 채널을 강화하고, 유관 부처와의 긴밀한 조정을 통해 현장의 목소리가 정책과 실행에 효과적으로 반영될 수 있도록 해야 한다.

나) 다년간 펀딩 지원 확대

- 국제기준 대비 부족: 한국의 다년간 자금 지원 비율은 4.4%로, 그랜드 바겐에서 제시한 목표치인 30%에 미치지 못하고 있다. 네덜란드(64%)와 스웨덴(54%) 등 주요 공여국과 비교해도 현저히 낮은 수준이며, 이는 한국이 선진 공여국의 책임성과 국제적 신뢰를 확보하기 위해 반드시 개선해야 할 과제임을 보여준다. 다년간 자금 부족은 수혜국과 인도적 지원 기구가 지속 가능한 계획을 수립하고 실행하는 데 큰 장애요인이 될 수 있다.
- 예측 가능한 지원을 통한 효과성 증대: 다년간 자금 지원은 인도적 지원의 장기적 계획 수립과 지속 가능한 대응 체계 구축의 핵심적 요소이다. 예측 가능한 재원을 통해 수혜국과 협력 단체는 단기적 지원을 넘어 회복력(resilience) 강화와 자립을 위한 중장기적 목표 달성을 가능하게 한다. 이러한 지원 방식은 단순히 긴급한 위기를 해결하는 데 그치지 않고, 수혜국이 자립할 수 있는 기반을 마련하는 등 인도적 지원의 전략적 접근을 강화하는 데 기여할 수 있다.
- 유연한 대응 역량 강화: 한국의 유연한 자금 지원 비율은 62.2%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있지만 이를 다년간 자금으로 전환할 경우 인도적 위기에 대한 전략적 대응 역량이 더욱 강화될 것이다. 다년간 자금은 단기적 필요와 장기적 목표를 동시에 충족시키며, 예측 가능성과 유연성을 동시에 확보할 수 있는 효과를 제공한다. 네덜란드(83.9%)와 스웨덴(57%)의 사례처럼 유연한 자금을 바탕으로 다년간 지원을 확대하면 수혜국 및 협력 단체가 안정적이고 효율적으로 자원을 활용할 수 있다. 이는 국제적 기준에 부합하며, 한국의 인도적 지원 체계를 한 단계 발전시키는 계기가 될 것이다.

〈표 V-30〉 국가별 인도적 지원 다년간 자금 집행 비율

항목	전체	네덜란드	스웨덴	한국
다년간 자금	30% 이상 (10개/22개 정부)	64%	54%	4.4%
유연한 자금	30% 이상 (16개/22개 정부)	83.9%	57%	62.2%

다) 개발 NGO 협의체 활용 및 전략적 파트너십

한국도 네덜란드 DRA와 스웨덴 Sida의 전략적 파트너십과 같은 모델을 고려하여 개발 NGO 협의체를 효과적으로 활용하고, 전략적 파트너십을 강화할 필요가 있다.

- KCOC 등 NGO 협의체 활용: 한국의 KCOC(국제개발협력민간협의회)와 같은 NGO 협의체를 중심으로 개발 NGO 간 협력 구조를 체계화하고, 공동 대응 플랫폼을 구축해야 한다. 이를 통해 각 NGO의 전문성을 결합해 효율적이고 통합적인 지원이 가능해지며, 위기 대응의 신속성과 효과성을 높일 수 있다.
- 전략적 파트너십 구축: 외교부와 KOICA는 역량이 검증된 개발 NGO와 전략적 파트너십을 체결하고, 비지정 혹은 부분 지정 자금의 형태로 유연하고 장기적인 지원을 제공할 필요가 있다. 전략적 파트너십을 기반으로 NGO들은 특정 주제(보건, 식량 안보, 교육 등)나 지역을 중심으로 현지 상황에 맞춘 맞춤형 대응을 실행할 수 있고 위험을 분담할 수 있다.

라) 외교부와 KOICA 간 보다 효율적인 역할과 책임 분담

한국의 인도적 지원은 예산 규모 대비 인력 부족 문제가 더욱 두드러진다. 2024년 한국의 외교부 인도적 지원 인력은 11명으로, 네덜란드(17명), 스웨덴(외교부 30명)과 비교했을 때 상대적으로 부족한 수준이다. 이는 네덜란드와 스웨덴의 예산 규모가 각각 약 8억 달러(2023), 11.6억 달러(2023)로 한국(5.7억 달러, 2024)보다 크다는 점을 고려하더라도 인력 격차가 예산 격차보다 더 크다는 것을 보여준다. 이러한 인력 부족은 정책 수립과 실행 과정에서 전문성과 효율성을 저해할 가능성이 크며, 스웨덴의 Sida처럼 독립적이고 체계적인 실행 기관 운영 사례와 비교했을 때에도 한국의 인도적 지원 체계가 가진 한계를 보여준다. 다만 한국의 인도적 지원 예산이 최근 3년 사이 대폭 증가하였고 향후 예산 규모를 쉽게 판단할 수 없는 상황에서 단기간에 전문 인력을 확충하기 어려운 현실적인 제약도 존재한다. 이러한 현실적인 상황을 고려하여 아래와 같은 개선 방향을 도출할 수 있다.

- 다자기구 비지정 자금 확대: 다자기구에 대한 비지정 자금(unearmarked funding)의 비율을 확대하는 방안을 현실적으로 고려할 수 있다. 현재도 전체 인도적 지원 예산의 62.2%가 유연한 자금으로 사용되고 있지만 이를 추가로 확대할 경우 개별 프로젝트 단위에서 사업관리와 성과관리와 같은 행정적 부담을 줄이고, 정책 대화와 국제적 이니셔티브 참여에 더 많은 역량을 집중할 수 있다. 이를 통해 한국은 글로벌 인도적 지원 체계에서의 전략적 역할을 강화할 뿐만 아니라 제한된 인적 자원하에서도 효율적이고 효과적인 지원을 가능하게 할 수 있다.
- KOICA의 역할 정비: 인력 부족 문제 해결을 위해 외교부가 정책을 수립하고 과제를 선별한 후 이후 실행단계에서 보다 체계적인 사업기획 및 모니터링 평가가 이루어질 수 있도록 KOICA가 적정 역할을 담당할 수 있는 체계를 구축할 수 있다. 또한 스웨덴의 사례를 참고하여 비지정 기금(core funding)은 외교부가 담당하고, 지정 기금(targeted funding)이나 특정 목표를 설정한 지원은 KOICA에서 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 외교부는 비지정 기금을 통해 국제기구 및 주요 협력 파트너와의 정책적 협력을 강화하고, 더 유연하고 전략적인 기금 운용을 통해 한국의 인도적 지원이 국제적 목표와 효과적으로 연계될 수 있도록 하는 데 중점을 둘 수 있다.

한편 KOICA는 현장 중심의 실행력을 바탕으로 지정된 사업 수행을 통해 인도적 지원과 개발협력 간의 연계를 강화함으로써 특정 목표를 설정한 프로젝트를 효과적으로 운영할 수 있다. 개발사업과 통합적인 사업을 기획하여 인도적 지원과 중장기적 대응을 동시에 고려한 사업을 진행할 수 있다는 것도 큰 장점이다. 이러한 역할 분담은 외교부와 KOICA 간 각 기관이 가진 전문성을 극대화하여 한국의 인도적 지원 효율성과 효과성을 한층 강화하는 기반이 될 수 있다.

〈표 V-31〉 주요 공여국별 주요 기관의 역할

항목	네덜란드	스웨덴	한국
외교부 인력	17명	외교부 30명	11명
규모	약 8억 불(2023)	약 11.6억 불(2023)	5.7억 불(2024)
실행	외교부 국제협력총국	- 외교부: 정책 수립, 정책 대화, 다자기구 비지정 기금 지원 - Sida: 예산을 받아 독립적 운영, 17개 전략 파트너십 통해 실행, 개발과의 연계 등	- 외교부: 다자기구 중심 인도적 지원 기획 및 예산 확정 후 KOICA에 관련 보조금 교부 - KOICA: 외교부 결정사안에 대해 보조금 집행(출연금 예산을 통해 진행하는 인도적 지원 제외)

마) 사업 기획 시 개발과의 연계 강화

- HDP Nexus 강화/KOICA의 개발협력사업과의 연계: KOICA가 주도하는 개발협력사업과 인도적 지원사업을 유기적으로 연계해 중복을 방지하고 시너지 효과를 극대화해야 한다. 예를 들어, 긴급구호 이후 교육, 보건, 생계 지원 등의 개발협력사업으로 자연스럽게 전환될 수 있도록 사전 계획을 수립하는 것이 중요하다.
- HDP 연계를 고려한 국가 전략: 인도적 지원 대상국에 대한 국가협력전략(CPS) 수립 시, 인도적 위기 대응과 개발 프로그램이 통합적으로 반영될 수 있도록 외교부와 KOICA 간 협력 체계를 강화해야 한다.
- 현지 기반의 지속 가능한 접근: 외교부 재외공관과 KOICA 사무소를 활용해 현지 상황에 맞춘 통합적 대응을 추진하고, 현지 정부와 커뮤니티의 역량 강화를 통해 평화 구축과 지속 가능한 발전을 지원해야 한다.

바) 횡단적 주제(Thematic) 프로그램 확대

- 테마별 지원 전략 수립: 앞서 살펴본 미국, 스웨덴을 비롯하여 인도적 지원을 하는 대부분 공여국은 횡단적 주제(thematic)를 가지고 있으며, 이를 통해 인도적 지원의 전문성과 성과 관리를 주도하고 있어 우리도 이러한 주제별 접근에 대한 전략, 예산 운영 방침을 수립해야 할 것으로 사료된다. 이러한 횡단적 주제는 디지털, 블록체인, 기후변화, 젠더, 재난 예방 등 대한민국 개발·인도적 지원의 장점과 노하우를 종합적으로 검토하여 장기적 관점에서 도출해야 한다.

3. 국제 인도적 지원 규범과 합의 이행

가. 2016년 세계인도주의정상회의(WHS) 이후 등장한 주요 인도적 지원 규범[285]

1) 세계인도주의정상회의(WHS)와 글로벌난민포럼(GRF)

가) 세계인도주의정상회의

인도적 위기의 장기화와 난민 증가로 인하여 인도적 대응 재정수요가 급격하게 증가하는 반면 공여 재원은 비례하지 않아 재정격차가 심화되는 상황이 지속되자 국제사회는 인도적 위기 대응의 방향을 단기적 현상 대응에서 '근본적으로 위기를 극복하는 방안'으로 전환하는 것에 대한 논의를 시작하였다. 마침내 2016년 5월 이스탄불에서 개최된 세계인도주의정상회의에서는 인도적 지원의 개념과 접근방식에서 근본적인 혁신이 논의되었다.

세계인도주의정상회의에 제출한 UN 사무총장 보고서 「One Humanity, Shared Responsibility」는 인도적 지원, 개발, 평화활동이 '공동의 목적(goals)'을 가지고 있다는 점을 주지시키며 행위자들 간의 협력을 주문하였다. 특히 인도적 지원 분야와 개발 분야는 상호 중첩되는 활동이 있지만 자금 지원 통로와 분야별 활동 행위자들이 엄격하게 분리되어 있어 협력이 용이하지 않다는 구조적인 문제가 지적되었다. 분쟁 지역 및 취약국은 안정적으로 평화와 안보를 유지하기 어려우며, 인도적 위기, 저개발, 분쟁으로 인한 취약상황과 관련된 문제들이 중첩되어 있다. 그런데 각 분야의 활동이 상이한 접근법을 취하는 것은 이 세 가지 영역의 활동들이 궁극적으로 목표하는 주민들의 폭넓은 인권 증진 및 생활수준 개선에 비효율적이라는 지적이었다.

따라서 분쟁 등 인도적 위기의 상황에서 인도적 지원, 개발 및 평화 분야가 목표한 바를 더 효율적으로 달성하기 위해서 공동의 목표를 전제로 현장에서 이루어지는 각 활동의 접근법과 사업방식을 연계하는 방안이 제시되었다. 이를 위해서는 하나의 통합 프로세스를 구축하고, 그 안에서 비교우위를 가진 활동을 분업 형태로 추진하는 접근 방식이 필요했다. UNOCHA는 이를 새로운 접근 방식(New Way of Working, 이하 'NWOW')이라고 명명하고 NWOW의 세 가지 특징을 아래 〈표 V-32〉와 같이 제시하였다.

285) 이 절 내용의 일부는 홍지영 "한반도 경제협력과 평화구축을 위한 인도적 지원-개발-평화 넥서스(HDP Nexus) 모델적용 검토." 『수은북한경제 2022년 여름호』를 보완하여 재작성하였음을 밝힌다.

〈표 Ⅴ-32〉 NWOW의 세 가지 접근 방식

특징	내용
공동 성과 Collective Outcome	공동 성과는 필요, 위험, 취약성을 감소시키고 회복탄력성을 증대하기 위해 일반적으로 합의된 정량화 및 측정 가능한 결과로 다양한 행위자들의 노력이 결합될 것이 요구된다.
비교 우위 Comparative Advantage	비교우위는 필요를 충족하고 위험과 취약성 감소에 기여함에 있어 다른 행위자보다 우위에 있는 어떤 개인/그룹의 능력과 전문성이다
다년 사업 Multi-Year Timeframe	다년 프레임워크는 상황에 맞는, 그리고 역동적인 목표를 달성하기 위해 수년에 걸쳐 구축되는 분석, 전략수립, 계획 및 자금조달 운영을 의미한다.

출처: UNOCHA(2017)를 참고로 저자 작성.(http://agendaforhumanity.org/sites/default/files/20170228%20NWoW% 2013%20high% 20res.pdf)

그 외에도 동 회의에서는 다양한 파트너 간의 협력, 공동재원 조달, 재난피해자 중심의 인도적 지원, 피해자에 대한 책무성과 참여 확대, DRR, 현지화(localization) 등의 아젠다가 논의되었다.

나) 글로벌난민포럼

같은 해(2016) 뉴욕에서는 글로벌난민포럼(Global Refugee Forum, GRF)이 개최되어 장기화된 난민 이슈에 국제사회가 공동으로 대응할 것을 촉구하였다. 193개국이 승인한 '난민과 이주민을 위한 뉴욕선언(New York Declaration for Refugees and Migrants)'은 강제이주민을 보호하고 수용국을 지원하는 데 국제사회가 더 공평하고 예측 가능한 책임을 부담해야 한다고 주장한다. 뉴욕선언의 부속서인 포괄적 난민 프레임워크(Comprehensive Refugee Response Framework)는 대규모 난민 수용국의 부담을 경감하고 난민의 자립, 제3국 접근성의 확대 그리고 안전하고 존엄한 본국 송환을 위한 환경 조성 관련 내용을 담고 있다. GRF는 2년 뒤 난민 글로벌 컴팩트(Global Refugee Compact) 승인으로 이어지는데, 난민 글로벌 컴팩트는 난민을 정착과 자립의 대상으로 보고 난민 대응이 궁극적으로 개발과 연계되어야 함을 강조하였다.

다) HDP Nexus의 등장과 UNOCHA의 공동대응기금 강화

(1) 인도적 지원-개발-평화 넥서스(HDP Nexus)의 등장

WHS와 GRF를 거치며 국제사회는 개발, 인도적 지원 이슈와 평화 이슈의 연계성(linkage)을 체계화하기 시작하였다. 그 결과 등장한 것이 바로 HDP Nexus이다. 국제개발협력의 과정에서 공여국과 공여기관은 개발과정에서의 투명성과 개발효과성을 증진하기 위하여 특정 원조 조건(aid conditionality)을 이행할 의무를 부과하는 경우가 있다. 같은 맥락에서 국제사회가 내전

이나 국가 간의 갈등이 종료된 이후 재건 프로세스에 개입하는 경우 분쟁당사자에게 원조를 제공하는 전제로서 평화협정을 이행할 것을 요구하는 것을 평화조건(peace conditionality)이라고 한다. Frerks(2006) 등의 학자들은 평화 프로세스를 공식화를 첫째, 평화협정의 공식화, 둘째, 평화협정을 효과적으로 관리할 수 있는 평화조건 적용, 셋째, 평화의 정착과 함께 스스로 발전을 주도하는 자립단계의 세 단계로 설명한다.[286] 이러한 논의를 기반으로 볼 때 개발-평화 넥서스는 평화협정이 공식화되는 것을 전제로, 개발협력이 평화를 공고화하는 일종의 압력수단으로 기능하는 것을 의미한다.[287] 넓은 의미에서 전후 재건에서 정상 국가로의 발전에 이르기까지 과정에서 인도적 지원과 개발협력, 그리고 평화구축이 공동의 목표를 공유하고 서로 연계되어 진행된다는 주장이다.[288] 이러한 흐름은 개발-평화 아젠다가 방법론적, 전략적으로 공통점을 가질 뿐 아니라 근본적으로 공동의 목표를 공유한다는 의미에서 전환적 개념인 '개발-평화 간의 듀얼 Nexus(Duel Nexus)'의 발전으로 이어졌다. 2012년 얀 엘리아슨(Jan Eliasson) UN 부사무총장은 인권, 평화 안보, 사회경제발전의 모든 문제가 연계되어 있다는 점을 강조하며 평화와 발전에 대해서 총체적 접근(holistic approach)의 필요성을 제시했다. 엘리아슨은 UN 출범 이후 UN 내에서는 개별 분야의 문제들을 해결하기 위하여 설립된 전문기관들이 문제 중심으로 접근한 것이 비효율적인 결과를 낳았다고 지적한다. 그는 총체적 접근을 현장에서 이행하기 위해서 UN 조직의 사일로 접근(silo approach) 방식을 지양해야 한다고 주장했다.

같은 맥락에서 UN은 2016년에 평화구축 목표를 모든 UN 활동에 포함시킬 것을 권고하였다. 이것은 경제적 발전과 불평등의 해소가 비폭력과 평화를 가지고 올 수 있다는 주류적 개발담론에 대하여 그 반대의 인과관계도 가능할 뿐 아니라 평화 없이는 경제사회적 발전이 지속 가능할 수 없다는 점이 국제사회에 환기된 것을 의미한다.[289] 분쟁 지역을 포함한 취약국에서는 상존하는 무력 갈등의 수준을 낮추고 새로운 분쟁을 예방하는 것이 핵심이다. 무력 충돌 종식, 새로운 분쟁의 예방, 항구적 평화구축과 유지는 전통적으로 평화 아젠다이지만 인도적 지원 활동도 궁극적으로는 같은 목적을 공유한다. 따라서 인도적 지원의 위기 대응의 전 과정에서 일관되게 분쟁의 예방과 평화구축을 추진해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 먼저 분쟁의 맥락을 섬세하게 파악해야 한다. 인도적 지원의 4대 기본 원칙 중 중립성(neutrality)과 공평성(impartiality) 원칙이 현장에서 잘 이행되는 것이 중장기적으로 평화구축과 유지에 매우 중요하다.[290] 특히

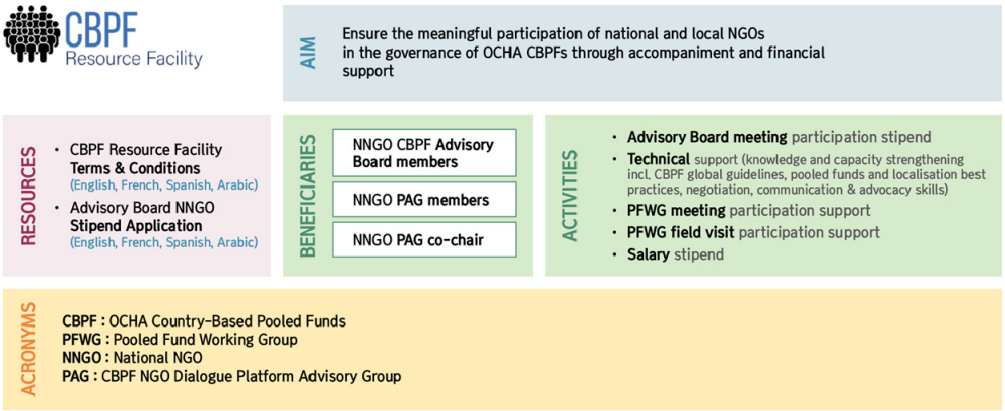
286) Frerks(2006).
287) 김태균(2019).
288) Kim(2016).
289) 손혁상(2016).
290) 인도적 지원의 전통적인 4대 원칙은 인류애(Humanity), 공정성(impartiality), 중립성(neutrality), 독립성(independence)이다. 공정성 원칙은 국적, 인종, 종교, 정치적 성향에 따른 차별 없이 우선순위를

분쟁 맥락에서 인도적 위기가 장기화되는 경우 반복적이고 안정적인 지원으로 지역에서 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 지역사회에서의 신뢰 구축은 인도적 지원 과정에서 중요할 뿐 아니라 분쟁 후(post-conflict) 상황에서 초기 복구, 재건, 중장기적인 개발협력으로 연계될 수 있는 환경을 조성하는 데에도 필수불가결이다.

(2) UNOCHA의 공동대응기금 강화 추세

WHS 이후 UNOCHA는 CERF와 같이 UNOCHA의 조정 기능을 뒷받침할 수 있는 공동기금이지만 특정 국가를 대상으로 하는 공동 비지정 기금인 국별공동기금(CBPFs)을 설립하였다. 2018년 아프가니스탄, DRC, 에티오피아, 이라크, 요르단, 레바논 등 17개 국가를 대상으로 지원을 시작한 CBPFs는 우크라이나, 모잠비크 등이 추가되면서 2024년 24개 국가를 대상으로 지원하고 있다. [그림 V-17]은 CBPFs를 통해서 조성된 재원이 어떤 거버넌스 구조를 통해서 집행되고 있는지를 간략하게 보여준다.

[그림 V-17] CBPFs의 재원과 활용



출처: https://www.unocha.org/publications/report/world/cbpf-resource-facility-overview

앞서 제1절에서 소개한 CERF와 CBPFs는 UNOCHA가 관리하는 두 가지 주요 인도적 지원 기금으로 각기 다른 목적과 운영방식을 가지고 있다. CERF는 긴급한 인도적 위기에 신속하게 대응하기 위한 자금으로 UN 사무총장 승인하에 자금을 배분하며 주로 UN 기관에 배분된다. CERF의 가장 큰 특징은 신속성으로 대규모 긴급 상황 시 신속한 초기 대응을 위한 자금이다.

오로지 필요를 기반으로 선정하고 지원한다는 내용을 담고 있고, 중립성 원칙은 적대 행위 발생 시 어느 편에도 가담하지 않고 정치적, 인종적, 종교적 논쟁에 개입하지 않는다는 의미이다. 4대 원칙은 1991년 UN 총회결의(UN 총회결의안 46/182호)로 국제사회의 공식적인 승인을 받음으로써 명실공히 국제규범으로 인정되고 있다.

CBPFs는 특정 국가나 지역의 인도적 필요에 맞춰 현지에 자금을 조달하고 배분하며 지역사회의 요구에 더 직접적으로 대응하기 위한 목적으로 설립되었다. 이 같은 목적은 위의 [그림 V-17]에서 보여주는 CBPFs 거버넌스 구조에서 확인할 수 있다. CBPFs는 현지 NGO들의 자문이사회 및 PAG 그룹으로 포함하여 활동 내용에 수혜그룹의 의견이 반영될 수 있는 틀을 마련하고 있다. CBPFs는 해당 국가의 HC가 주도하며 현지 및 국제 NGO, UN 기관 등 다양한 파트너에게 지원된다. 아래 〈표 V-33〉은 두 기금의 차이를 비교한 것이다.

두 기금은 상호보완적으로 작동하여 인도적 지원의 효과를 극대화하는 것을 목적으로 한다. 예를 들어, CERF가 초기 대응 자금을 제공하고 나면, CBPFs는 지속적인 지원을 위해 현지 맞춤형 자금을 지원하는 방식으로 두 기금이 보완적으로 작동한다.

〈표 V-33〉 UNOCHA 비지정 공동기금 비교: CERF vs CBPFs

구분	Central Emergency Response Fund(CERF)	Country Based Pooled Funds(CBPFs)
배경	긴급지원 필요와 지원의 균형	기존 인도적 위기가 악화되거나 비상상황이 악화
성격	단일의 비지정기금	단일의 비지정기금
이행	재난대응 초기 단계에서 신속한 대응을 위해 UN기관 중심으로 배분	Humanitarian Response Plans에 명시된 우선순위를 지원
특징	대형 재난 대응 시 신속성 담보	국가별 HC, UNOCHA, UN기관, 공여국, NGOs를 포함한 파트너들이 섹터/클러스터를 포함한 협력 플랫폼

출처: 저자 작성

WHS과 GRF는 2016년 이후 인도적 지원 지형의 변화를 상징한다. 인도적 위기의 장기화와 미국과 유럽에서 대두된 대규모 난민·강제이주민 문제는 국제사회가 인도적 지원 재원 이슈를 전면적으로 다루게 되는 배경이 되었다. 다른 한편으로는 앞서 언급한 바와 같이 장기적 대응 과정에서 인도적 지원과 개발의 연계가 강조되고, 인도적 위기를 유발하는 원인을 제거하기 위하여 평화 이슈까지의 연계, 즉 HDP Nexus 담론이 등장하였다.

본 연구는 2016년 이후 국제사회 인도적 지원 규범의 두 축을 이루는 그랜드 바겐과 HDP Nexus에 초점을 맞추어 UN 기구들과 공여국의 이행현황을 분석하고 한국에의 시사점을 도출하고자 한다.

2) WHS 이후 주목받는 주요 인도적 지원 규범

가) 그랜드 바겐(Grand Bargain)

(1) 그랜드 바겐 1.0(2016)에서 그랜드 바겐 3.0(2023)까지

그랜드 바겐은 인도적 부문에서 우리가 직면한 많은 과제와 관련된 모든 인도적 이해관계자를 하나로 모으는 독특한 플랫폼으로서 공여국, 다자기구 및 인도적 지원 NGO 등 인도적 지원 행위자들이 협력하여 함께 달성해야 할 목표 및 공약을 담은 합의이다. 그랜드 바겐은 인도적 위기를 위해 필요한 지금 규모와 실제 인도적 지원에 투여되는 재정 규모 간의 간극을 줄이고, 인도적 지원에 투여되는 자금 활용의 효율성을 제고하는 것과 인도적 지원 책무성을 증진하는 것을 핵심 목표로 한다. 이를 뒷받침하는 인도적 지원 재정 확보를 위하여 공여국에게는 양질의 예측 가능한 기여를 요구하는 한편 다자기구는 효율적이고 공정한 지원을 제고하는 방안을 모색한다. 다른 한편으로는 현지의 참여를 보장하기 위하여 인도적 지원 거버넌스 구조 및 재원 배분의 변화를 꾀한다.

그랜드 바겐은 IASC의 인도주의 분야의 체계적인 도전과제를 해결하기 위한 최초의 노력에서 시작되었다. IASC는 자금 효율성, 책임성, 인도주의 행동에서 각기 다른 행위자들의 역할 등 주요 문제들을 파악하면서 이 논의 과정에 공여행위자들이 참여하지 않는 것이 심각한 문제라는 점을 깨달았다. IASC는 공여국을 포함한 모든 층위의 공여행위자들을 포괄하는 인도적 지원 논의 메커니즘을 구상하였고, 그 안에서 인도적 지원 기관들이 겪고 있는 문제들을 해결하고자 하였다. 그것이 바로 그랜드 바겐 구성의 배경이다. 그랜드 바겐이 구성된 2016년에는 인도주의 시스템 내의 문제들을 해결하는 데 중점을 두었으나 현재 그랜드 바겐은 글로벌 위기의 변화와 인도주의적 도전의 복잡성이 커짐에 따라 더 넓은 범위의 협력을 목표로 한다.[291] 예측 가능성 높은 양질의 기여를 위하여 공여국에게 구체적으로 다년간 자금 지원 및 비지정 기여(unearmarked)를 요구한다.

2024년 공여국 25개국을 비롯하여 총 66개 행위자가 서명 당사자(signatories)로서 그랜드 바겐을 공식적으로 승인했다.[292] 한국 정부는 2019년 11월 그랜드 바겐 가입 입장을 공식적으로 밝히고 2020년 2월 최종적으로 승인하였다. 그랜드 바겐을 공식적으로 승인한 25개 공여

291) UNOCHA 인터뷰. 일시: 2024.11.27. 장소: UNOCHA 제네바 본부.

292) IASC, 66 Grand Bargain Signatories endorse a new iteration to continue transforming humanitarian action, https://reliefweb.int/report/world/66-grand-bargain-signatories-endorse-new-iteration-continue-transforming-humanitarian-action (최종방문일: 2024.10.13.).

국[293]은 호주, 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 한국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국이다.

IASC의 수장은 UNOCHA의 ERC가 맡고, UNOCHA가 사무국 역할을 담당하지만 IASC와 UNOCHA가 유기적인 조직체를 이루는 것은 아니다. UNOCHA의 역할은 중립적인 입장에서 IASC의 작업을 촉진하고 지원하는 것으로, 모든 관련 기관이 동등하게 기여할 수 있도록 보장하는 데 있다.

(2) 그랜드 바겐 1.0과 그랜드 바겐 2.0의 비교

2016년 그랜드 바겐은 효율적인 인도적 지원을 이행하기 위해서 재정 투명성 강화, 현지화, 현금지원 확대, 다년간 자금 지원, 인도적 지원-개발 연계, 필요 평가, 성평등, 파트너십 강화, 위험분담 등 10개의 작업 분야(workstream)를 선정하였다. 각 작업 분야의 내용은 아래 〈표 V-34〉와 같다.

〈표 V-34〉 그랜드 바겐 1.0의 10개 작업분야(workstream)

10개 작업분야	내용
투명성(Transparency)	인도적 지원 자금의 흐름과 사용을 투명하게 공개하여 신뢰를 증진하고 자금 추적 용이성을 제고
현지화(Localization)	자금 지원의 25%를 현지 및 국가 차원의 조직에 직접 제공하고, 이들의 역량을 강화
현금 지원 확대(Use of Cash)	재화나 서비스를 직접 제공하는 대신 현금이나 바우처를 통해 피해자가 필요에 따라 자원을 사용할 수 있도록 지원
다년간 자금 지원(Multi-year Planning and Funding)	다년간 예측 가능한 자금을 제공하여 효율성과 장기적인 효과를 증대
인도적 지원-개발 연계(Humanitarian and Development Collaboration)	인도적 지원과 개발협력을 연결해 구조적인 문제를 해결하고 지속 가능한 솔루션을 모색
비용 절감(Reducing Management Costs)	인도적 지원 관리의 간접 비용을 줄이고 자금의 효율성을 높임
수요 평가(Needs Assessments)	지원 활동을 계획하고 평가할 때 표준화된 방법론과 도구를 활용해 수혜자의 필요에 초점을 맞춤
성평등 및 여성 역량 강화(Gender Equality and Empowerment of Women and Girls)	여성과 소녀의 요구를 우선 다루고, 이들이 인도적 대응 과정에 적극적으로 참여하도록 보장

293) https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain (최종방문일: 2024.11.04.).

10개 작업분야	내용
파트너십 강화(Enhancing Engagement Between Aid Providers and Recipients)	피해자 및 지역사회와의 상호작용을 통해 더 효과적이고 책임 있는 지원을 제공
위험 분담 및 관리(Risk Sharing)	기부자와 인도적 지원 단체 간의 신뢰를 기반으로 위험을 더 잘 관리하고 책임을 분담

출처: IASC 그랜드 바겐 공식 웹사이트를 기반으로 저자 작성.

(가) 그랜드 바겐 1.0(2016)과 그랜드 바겐 2.0(2021)의 비교

IASC는 그랜드 바겐 이행 5년 후 그 성과와 한계를 바탕으로 2021년 그랜드 바겐 2.0을 발표하였다. 그랜드 바겐 2.0은 공여 행위자들에게 요구하는 목표가 너무 많고 기존의 10개 작업 분야별 접근방식의 구성이 너무 복잡하여 이행이 어렵다는 점을 보완하고자 했다. 그랜드 바겐 2.0은 기존의 작업 분야를 단순화하여 기존의 목표들 중 핵심적인 아젠다인 현지화 이슈와 양질의 자금(quality funding)이라는 두 가지 우선순위에 초점을 맞춘 것이 특징이다. 더 간결한 구조와 체계를 도입한 그랜드 바겐 2.0은 이행 수준에서 우선순위와 연계된 실행 가능하고 구체적인 조치를 강조한다. 2016년 그랜드 바겐과 2021년 그랜드 바겐의 차이는 〈표 V-35〉와 같이 비교할 수 있다.

〈표 V-35〉 그랜드 바겐 1.0 vs 그랜드 바겐 2.0의 비교

구분	그랜드 바겐 1.0	그랜드 바겐 2.0
출범 시점	2016 세계인도주의정상회의	2021년
중점 작업 분야	10개	현지화, 양질의 자금
운영 방식	10개 workstream에 대한 광범위한 접근	간소화된 구조 두 개 우선순위 목표에 집중
특징	이행 수준 측정의 어려움 광범위한 목표를 동시에 달성하기 어려움	구체적이고 실질적인 조치에 집중
성과	낮은 이행 수준	국가별로 이행 수준이 매우 상이함

출처: 저자 작성

그랜드 바겐 2.0은 현지화와 양질의 자금 두 가지를 우선순위 아젠다로 선정하였다. 이 두 가지 아젠다는 공통으로 '피해자 중심의 접근 방식'을 강화하는 구체적인 방안으로서 제시되었다.

먼저, 현지화란 일반적으로 개발협력과 인도적 지원의 과정과 결과가 수혜그룹, 특히 직접 변화를 겪는 주민들이나 인도적 위기에 노출된 피해자를 중심으로 이행되는 것을 의미한다.[294] 그

294) 현지화란 국제개발협력 분야에서 수십 년간 원조를 일방적으로 받는 수원국에서 개발협력의 대상으로, 다시 발전의 주체로서 그 역할과 기대가 달라지는 과정에서 발전한 개념이다. 인도적 지원에서 현지화는

랜드 바겐은 이 같은 맥락에서 인도적 지원 과정과 결과에서 현지화 수준을 측정 가능한 성과 목표로 현지 기관 및 단체에 대한 직접 자금지원 비율을 전체 인도적 지원의 25%로 확대할 것을 제시한다.

다음으로, 양질의 재원 이슈는 인도적 지원 예산의 유연성을 높여서 자금 활용의 효율성을 제고하려는 시도이다. 인도적 지원은 신속한 대규모 대응을 필요로 하는 반면 예측 가능성이 낮기 때문에 공여국들의 일반적인 예산 집행 틀 내에서는 비효율적으로 책정되거나 집행되기가 쉽다. 따라서 양질의 자금의 핵심은 인도적 지원에 투여되는 자금의 효율성을 높이기 위한 방안으로서 '유연한 자금 조달'은 특히 예측 가능한 다년간 자금 가용성을 높이는 것에 초점을 맞춘다.

(나) 자체 보고서(Self-Reporting)

그랜드 바겐을 공식적으로 승인한 공여국을 비롯한 UN 기구, NGO 등 인도적 지원 행위자들은 그랜드 바겐의 구체적인 이행 목표에 대한 성과를 자체 보고서를 통하여 IASC에 보고하도록 요구받는다. 자체 보고서는 ① 양질의 재원, ② 현지화, ③ 참여, ④ 성평등, ⑤ 위험분담, ⑥ 그랜드 바겐 공동논의 소그룹(caucuses) 등 여섯 개 섹션으로 구성되어 있고, 세션마다 공여행위자의 이행 수준을 측정하고 평가할 수 있는 평가지표(indicators)가 제시되어 있다.

보고서가 자발성을 기초로 하고 있기 때문에 국가별 또는 공여행위자별로 제출 여부부터 섹터별로 보고 내용의 구체성이 매우 상이하다. 예를 들어, 미국을 비롯한 몇몇 국가는 양질의 재원 세부지표별로 집행된 자금규모를 상세하게 밝힌 반면 일본과 같은 국가는 자체 보고서는 제출하였지만 국내적으로 인도적 지원 분야 자금 집행의 기준이 그랜드 바겐에서 제시하는 평가지표에 부합하지 않는다는 이유로 세부지표에 대한 구체적인 규모를 밝히지 않았다.

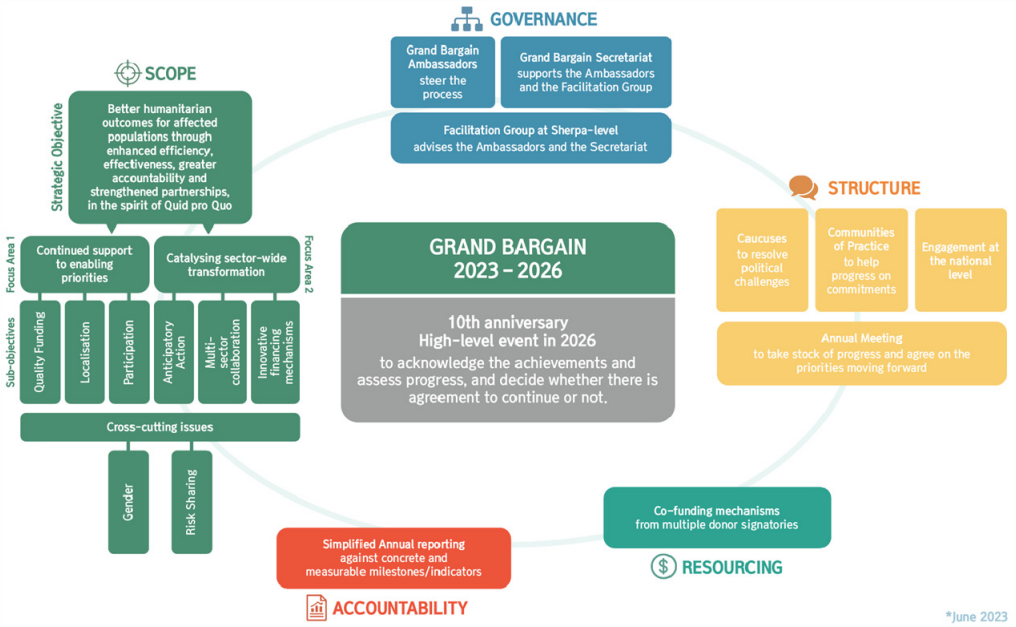
(3) 그랜드 바겐 3.0(beyond 2023)

2023년 그랜드 바겐 연례회의에서 변화하는 인도적 지원 환경을 고려하여 2021년 발표된 그랜드 바겐 2.0의 목표들을 한발 더 진전시키고자 그랜드 바겐 3.0을 발표하였다. IASC는 그랜드 바겐을 책무성 메커니즘이자 섹터 전반의 혁신을 위한 촉매제라고 규정하였다. 그랜드 바겐을 승인한 주체들은 2023년 연례회의에서 지난 5년간 공약이 약속한 목표들에서 상당한 진전이 이루어졌다고 평가하는 동시에 여전히 공여국들이 달성해야 할 목표로 진전하기 위한 새로운 목표를 설정하였다.[295]

WHS 이후로 강조되었는데, 인도적 지원 과정에서 지역 지식과 문화적 접합성을 활용하여 현지 주체들이 효율적인 인도적 지원이 이행되도록 주도적인 역할을 할 수 있게 지원하는 것을 말한다.

295) IASC, Grand Bargain beyond 2023 공식 웹사이트(최종방문일: 2024.11.04.).

[그림 V-18] 그랜드 바겐 beyond 2023



출처: https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2023- 06/Grand%20Bargain%20beyond%202023%20-%20Visual_0.pdf

그랜드 바겐 3.0은 [그림 V-18]과 같이 기존의 10대 작업 분야와 51개 공약을 유지하면서 WHS 10주년인 2026년까지 이행되어야 할 주요 범주(scope)에 양질의 재원, 현지화, 참여, 예측적 조치(anticipatory action), 다중섹터 협력, 혁신적인 재원 메커니즘을 포함하였다. 또한 섹터 전반의 전환(sector-wide transformation)이라는 새로운 목표를 설정하고 이를 이행하기 위한 거버넌스, 구조를 제시하였다. IASC는 그랜드 바겐을 책무성 메커니즘이자 섹터 전반의 혁신을 위한 촉매제로 정의하며 2026년까지 중점영역(focus area) 1, 2와 범분야 이슈(cross-cutting issue)를 각각 달성하기 위한 세부 목표(outcomes)를 제시하였다.

나) 현지화(localization)

(1) 현지화 담론

Less as international intermediaries, more as local actors

위 문장은 인도적 지원에서 현지화란 인도적 위기에 대한 대응 과정에서 지역사회와 현지단체가 주도적인 역할을 맡게 하는 접근을 의미한다. 일회성 단기 재난대응과 달리 장기적이고 복합적인 위기는 그 원인과 재난의 맥락이 사례마다 상이하기 때문에 UN 기구나 대형 국제 NGO의

일방적인 지원보다는 현지 행위자들이 의사결정과 자원의 전달에 참여, 또는 주도하는 것이 더 효율적이라는 주장이다.

(가) 개발협력담론에서 현지화 논의

박채원·신재은(2024)의 연구에 따르면 현지화는 일반 개발협력 분야에서 이미 오랫동안 논의되었던 담론으로서 현지 역량을 강화하고 현지에서 활용 가능한 자원을 증대시킴으로써 해당 지역의 필요와 상황에 맞춘 프로젝트를 설계하고 실행하는 것을 의미한다. 특히 현지 주체들이 주도적으로 참여하고 발전할 수 있도록 설계된 협력적 개발 모델을 뜻한다. 이 모델은 최근 코로나19와 기후변화 영향으로 인해 인적, 물적 자원의 이동이 제한되면서 현지 자원을 활용한 자립역량 강화 필요성이 강조되면서 발전 대안으로 주목받고 있다. 현지화 담론은 탈식민주의, 권력과 책임의 재조정, 지역 거버넌스와 주도적 참여, 경제적 효율과 자립의 중요성 등의 관점에서 논의되고 있다.[296]

개발협력 분야에서 현지화 담론은 근본적으로 글로벌 북반구(Global North)와 글로벌 남반구(Global South) 간의 불균형 문제에 뿌리하고 있다. 개발협력 규범의 발전에 결정적인 영향을 미친 2005년 '원조 효과성을 위한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'은 수십 년간 원조를 일방적으로 받는 원조의 대상으로 간주되었던 협력국이 주인의식(ownership)을 갖고 개발협력의 파트너로 인정됨을 밝혔다. 현지화 역시 수원국과 지역행위자들이 발전의 주체로서 그 역할과 기대가 달라지는 과정에서 발전한 개념으로 지역사회 기반 발전(community based development), 참여적 개발(participatory development)과 같은 맥락에서 논의되어 왔다. 현지화는 일반적으로 의사결정 권력이 공여국에서 협력국으로, 중앙정부에서 지역사회를 포함한 분권적 구조로 이동하는 것을 의미하며, 폭 넓은 주민의 참여를 보장하기 위해서 상향식(bottom-up) 의사결정 구조를 갖는 특징을 보인다.

(나) 인도적 지원 분야에서 현지화 논의

인도적 지원 분야에서의 현지화 역시 국제기구 중심의 지원 구조에서 벗어나 현지 주체들, 즉 현지 정부, 현지 지역사회, 현지 NGO 등이 주도적 역할을 할 수 있도록 지원이 이루어지고, 지역 주체들이 더 효과적이고 지속 가능한 방식으로 위기 상황을 해결할 수 있도록 돕는 데 초점을 둔다.

---

296) 박채원·신재은, "국제개발협력과 로컬라이제이션: 이론적 변천과 실천적 적용", 『국제개발협력연구』 제16권 3호(2024), p. 2-6.

현지 주체들은 지역의 문화, 언어, 사회적, 종교적 맥락을 이해하고 있으며 재난과 위기 상황에서 더 신속하고 효과적으로 대응할 수 있기 때문에 공여국 또는 국제기구의 일방적인 접근보다 현지 커뮤니티에서 수용성이 높은 해결책을 제시할 수 있다. 또한 대규모 인도적 지원이 단기적으로 이행된 이후 국제행위자들이 철수하고 나면 현지에서 혼란이 지속될 수 있기 때문에 현지 단체가 주체적으로 인도적 지원을 기획, 이행하며 사업의 효과가 지속되는 방안을 모색하도록 한다. 마지막으로 재난 발생이 장기화됨에 따라 지역사회 기반의 회복력이 중요해지면서 지역 수준에서 위험을 감지하고 관리하는 방안을 모색한다.

인도적 지원의 이행에 있어 현지화는 비용 절감, 취약계층에 대한 더 안정적인 접근, 서비스 중복 감소와 같은 장점도 있지만[297] 현지 주체의 역량 부족[298], 국제기구와 공여 주체의 신뢰 부족[299] 등 문제점도 제기된다.

인도적 지원에서 현지화 아젠다가 구체적으로 논의되기 시작한 건 2000년대 채택된 GHD에서였다. 앞서 논의한 바와 같이 GHD는 인도적 지원을 받는 정부와 지역사회에 주어진 책임을 더 잘 이행하고 인도적 지원 행위자들과 조정할 수 있도록 역량을 강화할 필요성을 상기시켰다. 이후 UN의 인도적 지원 '조정' 논의에서 현지 주체 활동 참여의 중요성이 반복적으로 강조되면서 2007년 UN 결의안(61/134)에 현지 정부, 현지 지역사회, 현지 시민사회의 역량을 강화하기 위한 환경 조성의 필요성이 담겼다.

(다) 현지화 개념에 대한 폭넓은 스펙트럼

사실 현지화에 대한 학문적 정의나 면밀한 실천적 합의가 부재한 상태이다. 때문에 인도적 지원 분야에서의 '현지화'라는 개념과 용어는 사용하는 주체에 따라 단순히 공여행위자로부터 제공되는 자원의 전달의 효율성을 높이기 위한 방법론부터, 일부 담론은 개발 의사 결정 주체의 변화에 초점을 맞춰 권력의 이양(power shift)과 분권화(decentralization)와 같은 개념에 초점을 맞추는 등 넓은 스펙트럼 안에서 매우 다양한 방식으로 해석되고 있다.[300]

2016년 그랜드 바겐 1.0에 담긴 현지화 방안은 공여자들이 현지의 인도적 지원 주체들에게 양질의 재원을 배분할 것을 요구한다. 이를 근거로 현지 주체들이 단순히 공여국과 국제기구의

297) Geoffrey and Grunewald, 2017.
298) Emmens and Clayton, 2020.
299) LERRN. Local Engagement Refugee Research Network Paper. no. 10. July 2020. "The Impact on Resource Dependence on the Localization of Humanitarian Action: The Case of Kenya. by Akalya Atputharajah and Javans Wanga.
300) Roepstorff 2020; El Taraboulsi 2016.

활동을 수행하는 수단이 아니라 동등한 인도적 지원 주체로 인정받는다는 해석까지 가능하다. 현지화 아젠다는 그랜드 바겐 2.0과 그랜드 바겐 3.0 버전에서 지속적으로 가장 중요한 아젠다로 다뤄지고 있을 뿐 아니라, 참여, 재원 배분과 같이 상호 연계된 이슈들과 맞물려 점차 실천적 측면에서 진전되고 있음을 확인할 수 있다.

(라) 시민사회 관점에서 보는 현지화

현지화 논의에 대한 시민사회 관점은 그랜드 바겐에서 제시하는 현지화보다 폭넓은 아젠다를 포괄하고 있다. 국제자원봉사단체협의회(International Council for Voluntary Agencies, ICVA)가 제시한 현지화 프로세스는 '다양한 인도적 지원 주체들이 각자의 방식대로 신속하고 효과적이고, 원칙적인 방식으로 인도적 지원을 이행하는 과정에서 현지(국가 수준까지 포함) 주체들이 인도적 지원의 계획과 이행에 참여하고, 책무성을 공동으로 부담할 수 있도록 하는 것'이라고 정의한다.[301]

ICVA는 현지화를 다음 네 가지 측면에서 병렬적으로 동시에 이행되는 것으로 이해한다.

① 정치적·정체성적 측면(political and identity process)
② 이행 및 효과성 측면(operations and effectiveness process)
③ 재정 및 효율성 측면(financial and efficiency process)
④ 질적 측면 및 책무성 측면(quality and accountability process)

ICVA가 제시하는 네 가지 측면 중 이행 및 효과성 및 재정 및 효율성 측면 그리고 일부 책무성 측면은 그랜드 바겐에서 제시하는 현지화 이행의 담론과 지표에 포함되나 정치적, 정체성적 측면은 현재 이행되고 있는 그랜드 바겐 테두리 밖에서 논의되는 측면이 있다. 즉, 현재 인도적 지원 분야에서의 현지화 이슈는 공여자와 협력자 또는 수혜자들 간 또는 북측과 남측 간의 권력 이양 등 정치적 문제까지 포괄하는 논의는 이행 단계라기보다는 담론 수준이라고 판단할 수 있다.

이 같은 분석은 ICVA 인터뷰를 통해서도 재확인할 수 있다.[302] ICVA의 Chief Operating Officer인 Susan Wilding에 따르면 현지화 또는 현지 주도 인도적 지원(Locally Led Humanitarian Assistance, LLHA)은 개념적으로 권력 이양을 포함한 정체성, 정치적 측면을

301) ICVA. Humanitarian Leadership Academy, 2019, 3.
302) ICVA 인터뷰. 일시: 2024.11.28. 장소: ICVA 사무실, 제네바.

포괄하지만 현재 그랜드 바겐에서 제안하는 실행 단계에서 현지화 개념은 효과성, 효율성, 책무성 측면으로 제한되어 있다.

(마) 그랜드 바겐과 현지화

현지화를 둘러싼 다양한 담론에도 불구하고, 본 연구는 인도적 지원 그랜드 바겐에 담긴 내용을 중심으로 관련 논의를 좁혀서 살펴본다. 논의를 압축하면 인도적 지원의 현지화는 의사 결정에 참여 확대, 피해자 중심의 접근방식을 통하여 피해자에 대한 책무성을 강화하는 것으로 설명될 수 있다. 즉, 인도적 지원 기획과 이행과정에서 현지 주체의 양적, 질적 참여 확대와 이를 뒷받침하기 위한 의사 결정 구조의 변화(권력의 재조정), 재원 배분, 책무성 등의 관점에서 접근한다고 볼 수 있다고 해석된다.[303]

그랜드 바겐에서 정의하는 현지화 주체는 정부기관과 현지(local-)·국가(national-)·지역(regional-) 단위까지 포함할 수 있는 비정부기구(non-government organization), 지역사회 기반 조직(community based organizations), 시민사회단체(civil society organization) 등이 있다.

(2) 실천적 측면에서의 현지화 이행

2000년대 중반부터 현지 정부 및 시민사회의 역량 강화를 위한 공여국의 역할이 언급되고 현지화 이행을 위한 상당한 수준의 시민사회 연대가 이루어졌음에도 이렇다 할 구체적인 실천 방안은 제시되지 않았다.[304] 또한 2016년 이전까지의 논의는 그랜드 바겐에서 강조하는 현지화 개념과 같이 현지 주체들의 인도적 지원 참여를 정치적, 질적, AAP 측면에서 접근하였다기보다는 인도적 지원 이행의 효율성과 효과성 강화 차원에서 논의된 것이었다.

반면 2016년 WHS의 후속 프로세스로 발표된 그랜드 바겐 1.0은 더 장기적 관점에서 인도적 지원의 질적 측면, 책무성 측면을 강화하기 위한 목적으로 현지 시스템 강화 및 현지 역량 강화에 대한 투자를 명시하고 인도적 지원을 위한 5대 의제와 24개 변화를 제시하였다.

그랜드 바겐 1.0과 2.0은 현지화를 통해 첫째, 국제 인도적 지원 행위자가 '중개자' 역할을 맡으면서 자원 전달 과정에서 과도한 행정비용이 소모되는 것을 줄이고, 둘째, 인도적 대응이 현지의 필요에 직접적으로 부응하지 못하는 사례를 방지할 수 있다고 설명한다. 이 같은 목적이 가능하기 위해서는 현지 주체들에게 양질의 재원을 직접 전달하는 것이 중요하다. 직접 재원 전달하는

303) Roepstorff, 2020; El Taraboulsi, 2016.
304) 신재은 외(2019) ODA 현장성 강화 방안.

지 여부와 재원의 유연성, 다년 자금이 핵심 기능 원리로 주목받는 이유이다.

2023년에 발표된 그랜드 바겐 3.0은 그간의 경험을 바탕으로 현지화 이슈를 △파트너십, △역량 강화, △조정, △재정(financing)의 네 가지 영역에서 다룬다.[305] 이 역시 현지 주체들이 의사 결정에 참여하고 AAP가 강화되는 환경을 구성하기 위한 조건으로 이해되는데, 그랜드 바겐 3.0은 현지화의 네 가지 영역 중 특히 주목해야 할 것으로 지역 인도적 지원 행위자에 대한 역량 강화와 재원(financing) 이슈를 꼽는다.

종합하면 국제사회는 인도적 지원의 효율성과 AAP를 위해서 중개자(intermediary)의 역할을 서서히 줄이고 현지 직접 이행을 증대하려고 노력 중인 것을 확인할 수 있다. 현지화가 실제 현장에서 이행되기 위해서는 첫째, 신뢰할 수 있는 파트너를 선별할 수 있어야 한다. 다음으로 지역 행위자가 공여 주체가 요구하는 투명성, 효율성 기준에 부합하게 사업을 이행할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 첫 번째 단계의 필요조건은 해당 지역과 행위자들에 대한 상세한 정보와 협력 경험이 축적되어 있어야 한다는 점이다. 두 번째 조건이 충족되기 위해서는 지역행위자들의 역량 전제되어야 하기 때문에 현지 주체들의 역량 강화가 선결되어야 한다. 다만 지역행위자들의 역량 강화는 단기간 성과를 내기 어렵기 때문에 궁극적으로 중개자의 역할을 감소하는 것이 목표임에도 불구하고 환경이 조성되기까지는 여전히 중개자의 역할이 강조될 수밖에 없을 것으로 보인다.

다) HDP Nexus

(1) HDP Nexus 담론의 등장

(가) 배경

대규모의 비자발적 이주와 난민을 발생시키는 분쟁과 무력 갈등으로 인한 인도적 위기에 대한 지원이 전체 인도적 지원의 약 80%를 차지한다. 인위적 재난은 일반적으로 7년 이상 지속되고 외부효과를 초래하면서 지원에 비용을 증가시킬 뿐 아니라 개발에 장기적으로 부정적인 영향을 미친다. 건전한 개발 정책과 평화를 구축하거나 유지하기 위한 효과적인 조치들은 인도적 위기의 중요한 원인을 완화하는 방안이다. 이런 방안들이 효과적으로 작동하지 않을 때 인도적 위기는 폭력과 파괴가 끊임없이 반복되면서 고착되는 경향을 보인다. 이러한 맥락에서 평화를 위한 노력이 개발과 인도적 지원의 효율성을 담보하는 것을 확인할 수 있다.

---

305) IASC(2024).

(나) WHS과 HDP Nexus

인도적 지원과 장기 개발협력의 상호 연계는 이미 1990년대에 구호, 재활 및 개발 연계(Linking of Relief, Rehabilitation and Development, LRRD) 접근법을 통해 시행되고 있었다. HDP Nexus 개념은 여기에 새롭게 평화를 포함하였다는 점에서 차이가 있다. HDP Nexus는 이런 배경에서 인도적 지원-개발-평화의 상호 연계성을 기반으로 하는 협력방식으로 제안되었다. 만연한 분쟁 위기를 해소하여 분쟁 예방 및 평화 지속화(sustaining peace)를 구축하기 위해서 각 분야 행위자들의 상이한 활동 방식과 재원 조달 방식을 조정하여 공동 목표를 세우고, 조정된 활동을 통해 공동성과를 도출하고자 하는 접근 방식이다. HDP Nexus는 2016년 WHS에서 본격적으로 논의되기 시작하였다.

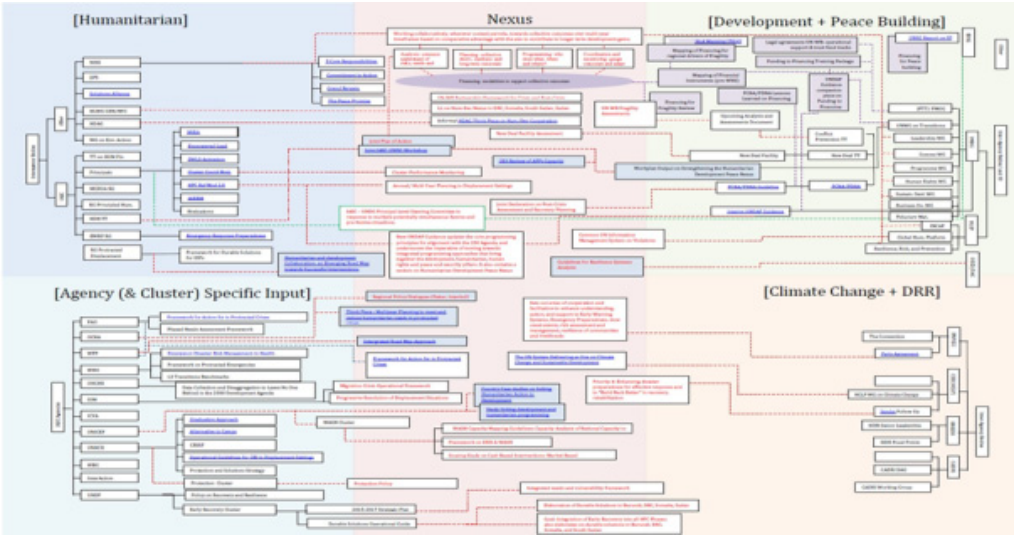
인도적 지원, 개발 및 평화 행위자들은 서로 다른 임무, 접근 방식, 자금 조달 논리와 이해관계자 간의 협력 메커니즘 부족으로 인해 조정이 제대로 이루어지지 않았으나 위기와 분쟁을 지속 가능한 평화로 효과적으로 전환하기 위해 그들의 업무를 상호 간에 조정할 것을 명시적으로 요구받게 되었다.

(다) IASC가 제시한 HDP Nexus 체계

이듬해 IASC는 [그림 V-19]와 같은 형태로 Nexus Mapping을 보여준다. 맵에는 인도적 지원과 개발 분야의 주요 행위자, 클러스터(cluster), 워킹그룹, 아젠다, 계획, 협력구조 등이 담겨 있다. 이 넥서스 맵은 먼저 인도적 지원 분야와 개발-평화 연계 부문을 구성하는 행위자 구조 및 아젠다를 보여주고, 이 둘을 다시 넥서스로 연계하여서 HDP Nexus 통합 이행을 위해서 필요한 계획과 협력구조 등을 모두 포괄하고 있다.

[그림 V-19]는 각 행위자가 어떻게 연계될 수 있는지, 그 가능성에 대한 아이디어를 보여준다. 하지만 개발-평화 연계에 실질적인 통합을 전제로 다시 인도적 지원 분야와의 연계를 기획하기 때문에 두 가지 층위의 통합이 모두 가능한 현장에서만 효과를 나타낼 수 있다. 아울러 이 맵 자체는 행위자 간 비교우위와 행위자 간 협력 또는 통합 방식을 결여하고 있다는 한계가 있다. 그러나 WHS에서 넥서스가 주요 의제로 제시되자 UNOCHA, UNHCR, IOM, UNDP 등 인도적 지원에 참여하는 UN 기관은 개별적으로 넥서스 이행을 위한 전략과 지침을 발간하였다.

[그림 Ⅴ-19] IASC HDP Nexus Mapping



출처: IASC 2017

〈표 Ⅴ-36〉 주요 기관 HDP Nexus 문서 목록

번호	문서명	발행기관	발행연도
1	Humanitarian-Development-Peace Nexus Focus Area Note	World Bank	2020
2	The humanitarian-development-peace nexus and forced displacement	OECD	2024
3	Co-ordination across the Humanitarian-Development-Peace Nexus	OECD	2023
4	Humanitarian-Development-Peace Joint Analysis in Nexus convergence areas - METHodological NOTE	UNOCHA	2022
5	The Humanitarian-Peace Nexus	UN Secretary General's High-Level Panel on Internal Displacement	2020
6	Operationalising the HDP Nexus in WFP Western Africa. Case Study: Cameroon	WFP	2023
7	The Humanitarian-Development-Peace Nexus Interim Progress Review	OECD	2022
8	Operationalizing the humanitarian-development-peace nexus for social protection in the Occupied Palestinian Territory	ILO	2023
9	Supporting the humanitarian-development-peace nexus in conflict and fragile settings	UNESCWA	2022

(라) 공동의 성과(collective outcomes)

WHS 직후 소개된 HDP Nexus가 행위자와 협력 구조를 추상적으로 연계한 반면 IASC는 UN-IASC Light Guidance on Collective Outcomes(2020)에서 넥서스 개념의 핵심인 '공동의 성과'의 정의와 공동의 성과를 내기 위한 구체적인 조건을 제시하였다. IASC는 공동의 성과란 필요, 위험 및 취약성을 해결하고 감소시키기 위해 공동으로 구상한 결과물로서 정의한다. 이 보고서는 HDP 분야의 공동 노력이 필요하다고 다시 한번 강조하며 효과적인 공동의 성과를 위한 조건을 아래와 같이 제시하였다.

- 상황에 맞는 구체적인 공동 성과 설정
- 다년 사업 기획이 가능한 환경
- 모든 행위자의 비교우위 활용
- 공동(joint or joined-up) 분석
- 상호보완적인 계획 및 프로그램
- 효과적인 리더십 및 조정
- 프로젝트 기반 자금 조달을 넘어서는 정교한 자금 조달
- 계획 수립 및 실행 순서

(2) HDP Nexus의 도전과제

HDP Nexus 개념은 이론적 타당성을 기반으로 초기에 국제사회의 긍정적 시선을 끄는 데 성공하였음에도 불구하고 관련 이해관계자들은 여전히 이를 실행하는 데 있어 큰 어려움을 겪는 것으로 평가받는다. 국제기구와 공여국, 그리고 시민사회의 다수 행위자에게 공통으로 지적받는 가장 큰 문제점은 OECD DAC의 권고에도 불구하고 HDP Nexus의 모호하고 광범위한 개념은 해석의 여지를 많이 남기며, 다양한 주체들이 HDP Nexus의 실제 이행 방식에 대해 서로 다른 이해를 갖게 한다는 점이다.

(가) 개념의 모호성

UN 기구들 중 일부와 몇몇 공여국은 HDP Nexus 대신 조정이나 협력 또는 일관성을 의미하는 용어를 대체 개념으로 제시하고 있다. 가장 대표적으로 인도적 지원 조정을 총괄하는 동시에 IASC의 사무국을 맡고 있는 UNOCHA는 '인도적 지원-개발-평화 협력(Humanitarian-Development-Peace collaboration)'이라는 개념을 사용하고 있으며, UNHCR은 내부적으

로 '연계(connection)'라는 용어를 사용하고 있다고 인터뷰를 통하여 밝혔다. 공여국 중에서 HDP Nexus 이슈에 가장 적극적인 미국의 USAID는 공식 문서에서 '인도적 지원-개발-평화 일관성(HDP Coherence)'이라는 용어를 사용하고 있다.[306]

이들은 공통으로 Nexus라는 용어가 정확하게 의미하는 바가 정의되거나 합의된 적이 없으며, 다양한 해석에서 올 수 있는 오류를 줄이고 본 기관 또는 국가가 HDP Nexus의 관점에서 초점을 맞추고자 하는 측면을 명료하게 하고자 대안적인 표현을 사용한다고 설명하였다.

(나) 제도적 장애

IASC 역시 인도적 지원 행위자들이 현장에서 넥서스를 이행하는 데 겪는 어려움과 장애를 이해하고 있는 것으로 보인다. IASC는 Guidance Note on Advancing HDPN Approach through Global Cluster 보고서(2023)를 통해서 넥서스 이행의 문제점을 짚고 대안을 제시하였다.

첫째, 제도적 사일로 문제: 넥서스 개념이 부문 간 연계, 조정, 공동의 목표와 성과를 핵심으로 하고 있음에도 불구하고 여전히 각 부문이 독립적으로 운영되면 제도적 고립과 사일로(silo) 문제가 여전히 해결되지 않고 있다. 보고서는 넥서스의 효과를 제한하는 사일로를 해결하기 위해 부문 간 협력을 촉진하고 공동 단위 및 넥서스 전담 역할을 포함한 조직 개혁을 권장한다.

둘째, 일관성 없는 단기적 자금 조달: 부문별로 쪼개진 단기 자금은 장기적이고 통합적인 관점을 기반으로 하는 넥서스 프로그램을 기획하기 어렵게 하는 가장 중요한 요인이다. 다년간 자금 및 유연한 자금 조달 메커니즘의 필요성을 강조한다.

- 조정 및 자원의 격차: 효과적인 넥서스 이행은 전담 자원과 강력한 조정 메커니즘 두 가지 축을 전제로 한다. 그러나 현실적으로 조정을 뒷받침할 수 있는 자원과 메커니즘의 부재로 넥서스 관점의 활동이 분절화되는 경우가 많다. 보고서는 RC 오피스 내 전담 넥서스 자문을 배치하여 이해관계자 간의 조정 노력을 효율적으로 통합할 것을 권장한다.
- 복잡한 운영 환경: 정치적 불안이 지속되거나 분쟁 중인 국가 또는 지역에서의 넥서스 사업은 갈등의 맥락에 따라 상이한 문제점이 발생한다. 이런 사례에서는 유연한 프로그램 기획과 회복력 중심의 계획 수립이 요구된다.

306) UNOCHA 인터뷰. 일시: 2024.12.27. 장소: UNOCHA 제네바 본부; UNHCR 인터뷰. 일시: 2024.11.28. 장소: UNHCR 제네바 본부.

종합해 보면 넥서스를 실제 사업 기획 및 운영 차원에 적용하려면 넥서스 우선순위를 장기적으로 지원하는 혁신적인 재원 모델과 데이터 공유 관행 개선이 선제적으로 이루어져야 한다. 또한 지속 가능한 자원과 위기 상황에 대한 이해관계자들의 공통 이해 형성을 기반으로 넥서스 사업이 디자인되고 이행되어야 한다.

IASC 지침(2023)에서 역시 데이터 상호 운용을 촉진하는 프로토콜 개발과 공동분석 툴(tool)에 대한 투자를 권장한다.

인도적 위기 피해자들을 포함한 지역 행위자(local actors)를 강화함으로써 커뮤니티 회복력을 강화하고 넥서스 접근이 지역의 필요와 문화적 맥락에 맞게 이행될 수 있도록 '지역의 주인의식(ownership)'과 역량 강화에 대한 투자가 반드시 선행되어야 한다. IASC 지침(2023)은 지역 기관과 시민사회를 지원하는 역량 강화 이니셔티브를 강조하면서 이를 넥서스 이행의 주요 파트너로 육성해야 한다고 제안한다.

(다) 넥서스 이행 실패 요인과 대안

Gates Global Policy Center, Aid Data와 W&M Global Research Institute의 공동 지원으로 이행한 Horigoshi and Custer(2023)의 연구는 HDP Nexus 이행 실패의 요인을 분석하고 대안을 제시한다.[307]

먼저 넥서스 이행에 있어 다음 세 가지 요인을 장애요인으로 분석하였다. 첫째, 기관의 경계를 넘어 효과적이고 효율적인 협력을 위해서는 수십 년에 걸쳐 진화해 온 내부 구조, 프로세스 및 절차에 대한 조정이 필요한데 기관 간 협력을 장려하는 인센티브 구조가 부족하다. 둘째, 다른 이해관계자 그룹의 업무와 기능에 대한 심층적인 이해가 부족하다. 마지막으로, HDP Nexus의 모든 측면을 매핑하는 일관된 프로그램의 초점을 정의하기 위한 공동 분석 및 시나리오 계획이 부족하다.

이러한 이유로 이 연구는 넥서스 이행의 성공을 위해 다음과 같이 제안한다. UN 기관들 사이에서는 기관들 간의 어떤 형태의 협력이 이해관계자들에게 부가가치를 창출할 수 있을지 여부 및 기관 간 협력 구조 구성을, 국가 정책 차원에서는 넥서스 이슈를 공유하는 부서 간의 공동 국가 전략 개발 및 관료적 장애물 극복하는 방안 마련을 제안한다. 그리고 분석 및 데이터 공유

307) Ana Horigoshi and Samantha Custer, Humanitarian-Development-Peace Nexus: Successes, Failures, and Lessons from U.S. Assistance in Crisis and Conflict, 2023. https://docs.aiddata.org/reports/Gates_Forum_2023/volume_03/Humanitarian-Development-Peace_Nexus__Successes_Failures_and_Lessons_from_US_Assistance_in_Crisis_and_Conflict.html

를 위한 공여행위자 플랫폼 구축 등을 제시하고 넥서스 구현을 위해서는 더 구체적인 지침이 필요하다고 지적한다.

나. 주요 공여국의 규범 이행 분석 및 시사점

WHS의 HDP Nexus 논의가 UN 기관과 세계은행 등 다자기구들의 협력과 새로운 접근방식을 중심으로 진행된 반면 그랜드 바겐은 인도적 지원 효율성과 효과성을 제고하기 위한 공여국의 역할에 초점을 맞추어 체결된 협정이다. 이 절에서는 연구 대상 사례 국가를 중심으로 그랜드 바겐 이행 현황을 기술한다.

1) 그랜드 바겐(Grand Bargain)

가) 주요 공여국의 그랜드 바겐 이행: 자체 보고서(Self Reporting)를 중심으로

IASC는 2016년 5월 출범한[308] 그랜드 바겐 공약 전반의 이행을 점검하기 위해서 그랜드 바겐을 승인한 인도적 지원 주체들에게 그랜드 바겐 공약을 어떻게 이행하고 있는지 매년 자체 보고서를 제출하도록 하였다. 자체 보고서 제출을 통해 국제사회의 목표 달성 여부를 점검하고, 공여국 및 기관들의 그랜드 바겐 공약 이행을 독려하기 위한 목적이다.

2017년 처음으로 20개 공여국 및 기관이 보고서를 제출하기 시작하였고 매년 자체 보고서를 제출하는 공여국 및 기관의 수가 증가하고 있으며, 2021년 이후에는 매년 50개 이상의 보고서가 제출되고 있다. 2024년 12월 기준으로 23개 공여국을 포함한 총 61개 인도적 지원 주체가 그랜드 바겐 자체 보고서를 제출하였다.[309] 그랜드 바겐 자체 보고서를 제출한 공여국은 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 한국, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 네덜란드, 영국 미국 등 총 23개국이다.

아래 〈표 V-37〉은 본 연구의 분석 대상인 미국, 스웨덴, 네덜란드, 일본 등 4개국의 그랜드 바겐 2.0 이행 현황을 각 국가의 자체 보고서의 보고 내용 응답 여부와 응답 수준을 나타낸 것이다.

---

308) 그랜드 바겐 1.0은 2016년 5월 공여국 18, NGO 2, UN 기구 10, 적십자 운동 2, 정부 간 기구 2를 포함, 총 34개 기관의 서명으로 출범하여 서명국 및 참여주체를 늘려왔다.
309) 웹사이트 링크.

〈표 Ⅴ-37〉 국가별 그랜드 바겐(Grand Bargain) 2.0 자체 보고서 응답 여부

구분	목표	지표	미국	스웨덴	네덜란드	일본
1	양질의 자금 (Quality Funding)	다년간 자금의 규모와 비중	o	o	o	o
		유연한 자금의 규모와 비중	o	o	o	o
2	현지화 (Localization)	현지에 직접 지원된 자금 규모와 비중	o	△	X	X
		공정한 파트너십	o	o	o	o/△
		현지 행위자의 조정 메커니즘 참여 및 공동 리더십	o	o	o	△
3	참여 (Participation)	피해자의 프로그램 설계 및 계획 참여	o	o	o	X
4	Cross-cutting 성평등(Gender)	현지 여성 주도 및 여성 권리 조직(WLO/WRO)에 직접 제공된 인도적 자금의 규모	o	X	X	X
		총 인도적 자금 중 한 중개자를 통해 WLO/WRO에 제공된 자금 규모와 비율	o	X	X	X
5	Cross-cutting 위험 분담 (Risk Sharing)	파트너십에서 위험 공유를 진전시키기 위한 조치	o	o	o	X
6	그랜드 바겐 공동 논의 (Grand Bargain Caucuses)	다음 그랜드 바겐 공동 논의의 결과를 지지하고 구현하기 위한 조치		o	o	o

출처: 국가별 self-reporting 보고서를 기반으로 저자 작성

자체 보고서는 인도적 지원 행위자들의 그랜드 바겐 이행 여부를 6가지 목표 및 세부자료를 기준으로 측정한다. 아래에서는 각 목표의 세부사항을 설명하고 연구의 분석대상 국가들이 이행 현황을 상세하게 기술한다.

(1) 양질의 재원

양질의 재원: 양질의 재원은 다년간 자금 규모 및 비중과 유연한 자금 규모와 비중, 이 두 가지를 모니터링하는데, 그랜드 바겐의 핵심 아젠다인 만큼 모든 국가에서 해당 섹터에 대해서 성실하게 보고하는 경향이 있다.

(가) 다년간 자금

2022년 그랜드 바겐 협약국 중 절반 이상의 공여국이 자국 인도적 지원 자금의 최소한 30%를 다년간 자금으로 지원한다고 집계되었다.

(미국) 인도적 지원에 양질의 재원을 지원하는 데 매우 적극적인 태도를 보이는 미국의 경우 2023년 모든 파트너에게 총 2,919.6백만 달러를 다년도 자금으로 지원하였다. 이 중 약 51.7백

만 달러는 현지 주체에 직접 지원되었다. 다년도 자금 지원 증가 폭도 매우 가팔라서 2021년에 10억 5,900만 달러였던 모든 파트너에 대한 다년간 자금 지원 규모를 2023년에 29억 달러 이상으로 증대하여 2년 동안 164%의 증가율을 보였다. 그러나 미국의 다년간 자금은 전체 인도적 지원의 22% 비중으로 유럽 국가들에 비하면 여전히 높은 수준은 아니다. 특히 트럼프 2기 행정부가 '미국 우선주의'를 천명하며 같은 맥락에서 대외원조 예산을 삭감함에 따라서 양질의 재원도 감소할 것으로 예상된다.

(일본) 일본의 전체 인도적 지원 중 다년간 자금 지원은 32,382,225엔(JPY)으로 전체에서 다년간 자금 지원 비중은 38.3%로 집계된다. 일본은 국내 통계상 개발협력과 인도적 지원을 구분하지 않기 때문에 인도적 지원 분야에서 현지 주체에 대한 직접 지원에 대한 통계 자체가 없는 것으로 보고하였다.

(스웨덴) 스웨덴은 ODA/GNI 비율이 약 1%로 가장 높은 수준을 유지하고 있으며, 중립국으로서의 지위를 발판으로 인도적 지원에 적극적이라는 평가를 받는다. 스웨덴은 2023년 전체의 총 5,021,428,000 크로나를 다년간 자금으로 지원하였다. 스웨덴의 개발기관인 Sida의 인도주의 지금 중 20%도 다년 자금으로 집행되었다. Sida는 그랜드 바겐 공약을 이행하기 위해 2021년부터 새로운 전략적 노력을 시작하였고, 2023년 다년간 자금 지원이 전년도(2022년)에 비해서 111% 증가한 것도 그 같은 노력의 일환으로 평가된다.

다만 Sida의 현재 인도주의 전략은 2025년에 종료되며, 이후 다년 기금 사업에 참여할 수 있을지 여부는 현재 시점에서는 확신하기 어렵다고 밝혔다. UNOCHA도 스웨덴은 여전히 중요한 공여국이나 글로벌 수준에서 현지화 논의에 여타의 북유럽 국가들이나 유럽 공여국들보다 소극적인 태도를 보인다고 평가하였다.[310]

(네덜란드) 2023년 네덜란드는 398,100,000 EUR을 다년간 자금으로 지원하여 총 인도적 지원의 64%에 달하는 규모를 다년간 사업으로 제공하였다. 네덜란드 외교부 인도적 지원 담당 부서 인터뷰에 따르면 네덜란드 정부와 의회는 안정적인 인도적 지원의 필요성에 대한 합의가 있으며 이를 배경으로 다자 지원, 다년간 지원에 유연한 태도를 유지하고 있다.[311]

다자기구 외에 네덜란드의 다년간 자금의 주 지원 대상은 NGO 그룹인 DRA와 네덜란드 적십자사이다. DRA와 적십자는 정부에게 5년 단위의 장기 지원을 기반으로 예측 가능성과 활동의

310) UNOCHA 인터뷰. 일시: 2024.11.27. 장소: UNOCHA 제네바 본부.
311) 네덜란드 외교부 인터뷰. 일시: 2024.12.01. 장소: 네덜란드 외교부, 헤이그.

안정성을 보장받고 있다. 시민사회와 정부 간의 두터운 신뢰를 기반으로 해당 지원자금의 배분과 집행은 전적으로 DRA의 의사결정에 맡기는 대신, 정례적인 담화(dialogue)를 통해 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다고 네덜란드 외교부는 밝혔다.

반면 정부에서 현지 주체에 직접 다년간 자금을 지원한 사례는 없으며, 다만 현지파트너와의 계약 시 '명시적으로 가능한 한 지역 단체에 직접 자금을 제공하도록 동의'하고 있는 수준이다.

(나) 유연한 재원의 비중

2023년 보고서에는 전년도인 2022년 기준, 그랜드 바겐 협약국 중 절반 이상의 공여국이 자국 인도적 지원 재원의 최소한 30%를 유연한 재원으로 지원한다고 집계하였다. 유연한 재원의 비중은 유럽 국가들과 여타 국가들 간의 차이가 확연한 지점이다. 유럽 국가들은 절반 이상을 비지정 성격(유연한)의 자금으로 집행하는 반면 미국과 일본은 매우 엄격하게 지정자금으로 집행하고 있으며 단기간에 큰 변화를 기대하기 어렵다.

(미국) 미국의 경우 비지정 자금 7%, 지정 자금이 93%로 극도로 경직된 특징을 보인다. 미국이 파트너에게 비지정 자금과 부분지정 자금으로 지급한 규모는 각각 374.2백만 달러와 543.6백만 달러로 각각 전체의 3%, 4% 수준이다. 반면 나머지 93%의 지정자금 중에서도 엄격하게 지정된 자금이 9,534.7백만 달러로 전체의 73%를 차지하는 것을 미뤄볼 때 파트너에 대한 자금 유연성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 이 같은 특징은 미국이 공여국에 비해서 인도적 지원 사업 파트너들의 의사 결정 폭을 넓게 인정하지 않으며, 특정 지역, 국가, 프로그램에 대한 선호가 강한 것을 의미한다. 이를 외교 전략과 인도적 지원의 높은 연계성 때문으로 추정할 수 있으나 이를 지정 기여 비중만으로 단정 짓기는 어렵다.

(일본) 일본도 미국과 유사한 패턴을 보이는데 비지정 자금이 7.7%, 지정자금이 92.3%에 이른다. 일본은 지정 기여금이 높은 이유를 JDRT 파견 등 효과적이고 즉각적인 반응을 위한 것이라고 설명한다.

참고로, Hilton 재단, Ford 재단, Vitol 재단과 같은 민간 공여자들은 유연한 재원을 제공함으로써 인도적 지원의 현지화에 매우 적극적인 역할을 하고 있다. 민간 공여자들은 공통으로 현지 조직을 지원하는 데 강한 의지를 보이며, 유연한 재원 지원과 역량 강화를 제공하는 방식으로 현지화에 기여하고 있다고 평가받는다.[312] 반면 민간 부문이 인도주의 활동에 참여하는 문제는

312) ICVA 인터뷰. 일시: 2024.11.27. 장소 ICVA 사무실, 제네바.

여전히 논란이 있으며, 기업이 인도주의 지원을 제공하는 역할에 대해 상이한 의견이 존재한다.[313]

(스웨덴) 스웨덴의 개발재원 및 인도적 지원은 Sida를 통해서 집행되는데, 지정 자금과 비지정 자금의 비율이 6:4 정도로 균형을 이루고 있다. Sida의 비지정 및 부분 지정 자금은 각각 3,686,200,000 크로나와 1,627,562,252 크로나로 전체의 40%와 18%에 달한다. 지정기여 중에서도 엄격하게 지정된 자금의 비중은 전체의 6%에 불과하다. Sida는 연구팀과의 인터뷰를 통해서 "스웨덴은 엄격한 지정기여를 거의 하지 않는다. UN 기관처럼 국가 프로그램이 있는 파트너 기관의 경우 지정하지 않고 국가 프로그램에 자금을 지원하여 프로그램 내에서 완전하게 유연함을 확보하도록 한다. CBPFs와 같이 특정 국가에 대한 지원도 있지만 예를 들면, WFP 국가 프로그램의 경우 대상과 목적 지정 없이 기금을 지원하여 기관이 상황과 우선순위에 맞게 유연하게 사용하도록 했다"라고 설명하였다. 이 같은 스웨덴의 접근은 "끊임없이 변화하는 인도주의적 위기 상황에서 더 민첩하게 대응할 수 있도록 한다"라는 점에서 강점을 갖는다고 주장하며, "Sida는 파트너 기관들의 모든 결과를 수용한다"라고 명시하였다.[314]

Sida의 유연한 재원 비중의 증가가 갖는 또 다른 의미는 인도적 지원의 프로그램 기반 접근에서 찾을 수 있다. 인도적 지원 분야에서 단순 프로젝트 중심의 지원에서 벗어나 프로그램 기반 접근(Programme based Approach, PBA)이 확대되면서 엄격하게 지정된 자금보다 비지정 자금 지원 비중이 늘어났다는 것이다. Sida는 2023년 PBA로 6개 NGO 파트너를 지원하였으나 향후 NGO를 더 폭넓게 포용하는 방향으로 운영할 계획이라고 자체 보고서에 명시하였다.

마지막으로 Sida는 유연성을 제고하기 위한 방안으로 세 가지 계획을 수립하였다. 첫째, 인도적 지원 현장에서 사업 내용에 변화가 있을 때 프로그램을 조정하는 절차를 간소화한다. 둘째, 최소 10%의 예산 유연성을 확보한다. 셋째, 사전자금 조달(pre-financing) 또는 자금 지원의 간소화를 이행한다.

(네덜란드) 유연한 재원 집행 부문에서 눈에 띄는 국가는 단연 네덜란드이다. 네덜란드의 경우 2023년 비지정[315], 또는 부분지정(softly earmarked)은 전체에서 84%를 차지한다. 나머지 16%만이 지정기여[316]이며 강한 지정기여(tightly earmarked)는 없는 것으로 보고하였다. 아

313) UNOCHA 인터뷰. 일시: 2024.12.27. 장소: UNOCHA 제네바 본부.
314) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬.
315) 여기서 비지정자금은 지정되지 않은 자금(unearmarked) 또는 약하게 지정된 자금(softly earmarked)의 합을 의미한다.
316) 여기서 지정자금(earmarked)은 지정자금 규모와 엄격하게 지정된 자금 규모의 합을, 비지정자금(unearmarked)은 비지정자금 및 부분적으로 지정된 자금의 합을 의미한다.

울러 네덜란드는 UNOCHA의 CERF에 67,000,000 유로를 기부하여 두 번째로 큰 공여국이다. 네덜란드 외무부는 "국제기구와 인도적 지원 NGO에 유연한 재원을 집행하는 배경으로 네덜란드 행정부가 국제기구와 인도적 지원 NGO의 '현장성'에 기반한 전문성을 신뢰하기 때문"이라고 답한다.[317] 특히 인도적 위기가 장기화된 지역이나 분쟁 지역에서는 위기의 맥락에 따라 인도적 필요의 내용도, 지원 방식, 커뮤니티 접근방법, 배분 기준 등이 모두 상이한데, 이에 대한 가장 정확한 정보를 수집하고 분석할 수 있는 주체가 바로 해당 지역에서 장기간 인도적 경험을 축적해 온 국제기구 및 인도적 지원 NGO라는 것이다. 네덜란드의 유연한 자금 집행은 인도적 지원 주체들의 현장성을 신뢰하고, 인도적 지원 주체들이 글로벌 인도적 지원 규범을 기반으로 우선순위를 선정하여 자금을 배분할 것이라는 확신이 전제된 것이다. 네덜란드는 동시에 독립적인 평가부서를 두고 정부가 지원하는 인도적 지원 주체들에 대한 모니터링 및 평가를 비정기적으로 이행하고 있다.

(2) 현지화

(가) 현지에 직접 지원된 자금 규모와 비중

연구 대상 국가 중 현지에 일부라도 직접 지원을 한 것으로 보고한 국가는 미국이 유일하다. 현지화 담론을 적극적으로 선도해 온 미국의 경우 전체 규모에서 3% 수준으로 규모 면에서는 미미한 수준이지만 현지 시민사회에 직접 자금을 제공한 바 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 미국의 원조 정책 변화로 단기간에 공여국의 현지 직접 지원 증가를 기대하기 어려울 것으로 예상된다.

(유럽국가: 스웨덴, 네덜란드) EU 회원국들은 EU의 ECHO의 현지화 정책과 같은 맥락에서 정부가 LNAs에 직접 자금을 제공하지는 않지만 각각 인터뷰를 통해서 '현지 주체에 직접 자금 지원'을 하는 규범적 목적과 취지에 동의하는 것으로 밝혔다. 그래서 이 두 국가의 경우 인도적 지원 파트너들, 즉 국제기구와 NGO를 통해서 정부의 인도적 지원 자금이 현지 주체에 전달하는 구조로 되어 있다.

반면 일본은 직접 지원 자금 규모를 파악하지 않고 있으며, 구조적으로 현지 주체에 대한 직접 지원이 불가능하다. 또한 일본 외무성과의 인터뷰를 미루어볼 때 현 구조를 변화시키고자 하는 정책적 의지는 보이지 않는다고 판단된다.[318]

317) 네덜란드 외교부 인터뷰. 일시: 2024.12.02. 장소: 네덜란드 외교부, 헤이그.
318) 일본 외무성 인터뷰.

(미국) 2023년 기준 미국이 현지에 직접 지원된 자금은 87.6백만 달러로 전체 인도적 지원 자금의 3%이다. 전체에서 차지하는 비중이 높은 것은 아니지만 2022년에 3,600만 달러였던 LNAs에 대한 자금 지원이 2003년 5,900만 달러로 증가한 것을 볼 때 증가 추세는 가파른 것을 확인할 수 있다. 특징적인 것은 인도적 지원을 담당하는 USAID 또는 BHA가 지원대상을 정부, 비정부 행위자로 세부 분류하지는 않지만 현재까지 직접 지원 자금은 대부분 비정부 행위자를 대상으로 한다는 점이다. 또 다른 일부는 국가의 재난관리기관(Disaster Management Agencies)에 지원되었다.

(일본) 일본은 자국의 인도적 지원 통계체계는 개발협력과 인도적 지원을 명확하게 구분하지 않기 때문에 현지 LNAs에 직접 제공하거나 중간 행위자를 통해서 현지에 제공하는 자금 규모를 파악할 수 없다고 설명하고 현지화 관련 모든 자금 지원 규모를 0으로 처리하였다.

(스웨덴) 스웨덴 정부의 LNAs에 대한 직접 자금 지원은 없지만 Sida는 전략적 인도주의 파트너를 통해서 LNAs에 자금을 지원하고 있다. 2022년 기준 그 규모는 전체 인도적 지원의 약 16%를 차지한다고 밝혔다. 현지에 대한 직접 자금지원은 현재로서는 3~4개의 파일럿 사업이 이행되는 수준이지만 향후 지역 주도 공동기금(pooled fund)이나 컨소시엄 형태를 포함하여 여러 가지 방식으로 최대한 직접 자금을 지원할 계획을 수립하고 있으며 직접 자금 중 일부는 다년 자금의 형식을 취할 것으로 계획 중이다.

Sida는 인터뷰에서 "현지화는 단순히 25%라는 목표에 도달하는 것이 아니며, 그것은 단순히 현지 서비스 제공자를 확보하는 것에 불과하다. 오히려 현지 기관들과 공평한 파트너십을 만들어 인도적 대응 기획 등에 현지의 영향력과 목소리를 반영하는 것이 진정한 현지화의 목적을 이행하는 방식이다. 따라서 Sida는 국제 파트너들이 현지 기관들과 보다 책임감 있게 협력하도록 압박하는 데 더 많은 노력을 기울일 것이다."라고 주장하였다.[319]

Sida는 또한 현지에 직접 자금 지원을 하기 위해서 2024년 12월 3개 시범국가에서 현지 기관들과 직접 협력하는 것을 시도 중이며, 곧 4개국이 될 것이라고 밝혔다. 현재는 Sida는 우크라이나의 현지 NGO와 협약 체결 중이며, 미얀마와 진행 단계에 있다. 방글라데시는 협약 체결 예정이며, 내년에는 DR콩고에서도 협력을 희망하여 논의 중이다. 각 시범사업은 효과 유무와 투입 노력 등을 파악하기 위해 각기 다르게 시행될 것이다.[320]

---

319) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬. 회의록 p, 참고.
320) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬. 회의록 p, 참고.

(네덜란드) 네덜란드 정부 역시 직접 LNAs에 직접 자금을 지원하는 형태는 아니다. 자체 보고서에 따르면 네덜란드 정부의 LNAs 지원은 DRA, UN 기구, The Start Network, 네덜란드 적십자사를 통해서 이행한다. 네덜란드 정부는 자체 보고서를 통해 명시적으로 상황과 맥락에 맞게 지역 행위자에게 자금이 직접 지원되는 것에 동의한다고 밝힌 바 있다.

아울러 네덜란드 정부는 현지에 대한 직접 지원을 증대하기 위해서 DRA, UN 기구, 적십자사 등 네덜란드 ODA로 인도적 지원을 실제 이행하는 파트너들과 정례 대화(dialogue)를 하고 있으며, 정기적으로 이를 모니터링하고 있다. 현재의 인도적 지원 협력구조가 큰 변화 없이 유지된다면, 네덜란드 정부의 현지 주체 직접 지원은 지금과 같이 DRA와 적십자사 등을 통해서 이행될 것으로 예상할 수 있다.

네덜란드 정부의 인도적 지원의 이행 주체이자 파트너인 DRA도 정부의 주장과 같은 입장을 밝혔다. DRA는 연구팀과의 인터뷰를 통해서 "현지 행위자에 대한 직접 지원 등 현지화는 WHS에서 이전부터 이미 시작되어 왔으며, 정부의 적극적인 동의하에서 현재 DRA 사업비 일부가 직접 지원이 이행되고 있다."라고 설명하였다.[321]

(나) 공정한 파트너십

공정한 파트너십은 현지화를 강화하기 위해 필수적으로 요구되는 요소로서, 인도적 지원 사업에 참여하는 현지 주체들과의 동등한 협력관계를 구축하기 위한 목표이다. 이에 UNOCHA는 파트너십의 균형을 반영하여, 현지 주체들에 대한 '역량 강화'라는 용어 대신 '역량 교환(capacity exchange)'이라는 용어를 사용한다.[322] 그랜드 바겐에서 요구하는 자체 보고서에서도 공정한 파트너십은 공여국이 공정한 협력 관계를 촉진하는 조직, 정책 또는 전략이 있는지 여부, 그리고 간접비(운영경비) 지원 여부를 평가 기준으로 한다.

(미국) 미국은 2022~2023년에 걸쳐 인도적 지원 및 난민 담당국(Office of Population, Refuges, and Migration in State Department, State/PRM)과 USAID에서 각각 인도적 지원 분야에서 균형 있는 파트너십을 유지하기 위한 몇 가지 정책과 프로그램을 발표하였다. 먼저, 2023년 미 State/PRM은 인도적 프로그램에서의 형평성과 포용성에 대한 첫 번째 전략을 채택하였는데, 해당 전략에는 '형평성/포용성 관련 정책 및 파트너 단체의 이행개선 초진'이라는 전략적 목표가 포함되어 있다. 이 전략은 LNAs와 더 공평한 파트너십을 유지하기 위한 진전

321) DRA 인터뷰. 일시: 2024.12.3. 장소: 암스테르담 플랜 사무실(DRA 사무국).
322) UNOCHA의 역량 교환 개념은 공여행위자 또는 중개자와 현지 주체 간의 상호 학습과 지식 공유를 강조하며, 일방적인 기술 전달보다는 상호적 접근을 지향하는 것을 의미한다.

상황을 추적하는 것을 목표로 한다. 또한 2023-2025 PRM-UNHCR 협력 프레임워크는 NGO 파트너십 강화와 현지화를 촉진하는 전략적 목표를 포함하였다.

USAID는 '지역 역량 강화 정책(Local Capacity-Strengthening Policy, 2022)'을 수립하고 지역주체 역량 강화를 위한 USAID의 투자 방향을 제시하였다. 이어서 USAID의 '형평성 실행계획(Equity Action Plan)'은 파트너십의 장벽을 없애기 위해 2030년까지 프로그램 활동의 50%를 현지 커뮤니티가 주도하도록 목표를 설정하였는데 해당 프로그램은 현지화의 핵심인 현지 주도 프로그램 지표로 측정될 계획이다. 그러나 이 역시 트럼프 2기 행정부가 USAID를 국무부로 편입하고, 기존에 진행된 다년간 원조 계약을 해지하면서 현지 커뮤니티 주도의 USAID 정책방향도 수정될 것으로 보인다.

마지막으로 2024년 9월에 승인된 '현지 주도 인도적 지원 정책(Locally Led Humanitarian Assistance Policy, 2024)'에서는 국제 NGO 및 공공 국제기구 파트너에게 현지 조직과의 공정한 관계 구축을 장려한다고 명시하는 등 지역행위자의 참여를 보장하고 더 공정한 파트너십을 구축하기 위한 전략을 적극적으로 수립했던 것으로 평가된다. 그 외에 인도적 지원 현지 파트너 선정과 관련하여 'Work with USAID'라는 일종의 공모 절차를 가지고 있다. 해당 지원 신청절차에 관해 BHA, Emergency Application Guidelines를 통해 상세하게 안내한 바 있다.

USAID는 연구팀과의 인터뷰에서 인도적 지원 특히 긴급재난과 같이 시급성을 요하는 상황에서의 현지 파트너 선정과, 조기복구, 위험경감 및 탄력성(Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience, ER4) 회복에 중점을 둔 인도적 지원 전략 사업 대상 국가 선정에 있어서 각각 아래와 같은 기준을 가지고 있음을 밝혔다.[323]

① 긴급재난의 경우 일반적으로 USAID 지역사무소가 신뢰할 만한 현지 NGO 직접 선정

② 긴급재난의 경우이지만 USAID 지역사무소가 없는 경우 UN 기구 추천을 받거나 ICRC, IFRC 네트워크를 활용

③ 긴급성을 요구하지 않는 ER4 같은 경우 사업 대상 국가 선정 시 미국 정부의 전략적 우선순위, 대상 국가의 지원 수용 적극성 여부를 종합적으로 고려

그러나 이러한 미국의 파트너십 정책에 대해서 미국 시민사회가 비판적인 입장을 취하는 부분이 있다는 점을 함께 고려해야 한다. 실제로 BHA의 Emergency Application Guidelines가 요

323) USAID 인터뷰. 일시: 2024.10.17. 장소: USAID 미국 본부. 연구팀 USAID 회의록 p.6 참고.

구하는 자금 지원 요건들은 인도적 지원 NGO에게 거센 비판을 받은 바 있다.[324] 관련 NGO는 BHA의 자금 지원 조건은 현장의 요구와 상황을 충분히 반영하지 못한 채 일방적인 조건들이 담겼다고 비판한다. InterAction은 "이 같은 자금지원 조건에 대해서 USAID 내 인도적 지원 실무 담당부서는 요구 조건을 간소화하기 위해 노력 중이나 재무팀에서는 이에 반대하는 입장으로 내부에서도 이견이 있다"라고 전한다.

(스웨덴) 스웨덴은 2024년 「지역 주도 인도주의 활동에 관한 보고서」를 발간하며 Sida/외교부 및 스웨덴 전략적 파트너(NGO그룹)와 현지 행위자들과의 협력 지원을 명시하였다. 특히 이 보고서는 스웨덴의 인도주의 전략이 현지 행위자를 중심으로 한다는 점을 명확하게 하였고, 직접 자금 전달 기회를 확대할 방안을 모색한다고 밝혔다. Sida는 현지 지원에 있어 간접비나 운영경비, 보안 비용 등이 포함하고 있다고 밝히며, 사업별로 간접비를 별도 예산 항목으로 관리한다고 밝혔다.

(네덜란드) 네덜란드 정부는 일찍부터 인도적 지원활동에 참여하는 파트너들과의 수평적인 협력 관계 구축에 기여한 공여국 중 하나이다. 그랜드 바겐 내에서 네덜란드는 ICRC 및 미국 NGO 협의체인 InterAction과 함께 '위험 분담 작업분야'를 공동으로 주도하고 있는데, 2023년 6월 출범한 위험 분담 프레임워크는 원조 이행 체인 내에 참여하는 모든 행위자 간의 담화(dialogue)를 촉진하여 공평한 위험 분담이 이루어지도록 하는 프로세스를 담고 있다. 네덜란드는 자체 보고서를 통해서 이 프레임워크는 인도적 지원 환경에서 불확실성을 관리하고 대처하는 방법을 다루기 위한 공동 노력의 이정표가 될 것임을 밝혔다. 2024년 시범 사업이 운영되기 시작하였고, 더 많은 인도적 지원 행위자들이 위험 분담 접근법을 채택하는 데 필요한 지식과 경험을 공유하기 위하여 네덜란드 정부는 국제 이행 커뮤니티(Community of Practice, CoP)를 지원하고 있다.

(일본) 일본은 『개발협력헌장(Development Cooperation Charter)』[325]을 근거로 공정한 파트너십을 촉진한다고 설명하지만 개발협력헌장은 매우 원칙적인 입장을 밝혔을 뿐이며, 전략으로서의 구체성이나 실천적 측면에서 이행 수준은 미국이나 스웨덴에 비해서 상당히 낮은 것으로 평가된다. 자가 보고서에는 현지 파트너를 위한 간접 경비 역시 지원한다고 밝혔으나 역시 구체적인 수치를 제공하지 않았다. 실제 일본 외무성은 연구팀과의 인터뷰에서 현지화는 일본의 ODA 및 인도적 지원 구조상 이행이 매우 어려운 문제라고 밝히며, 향후 현지화 이행을 위한

324) InterAction 인터뷰. 일시: 2024.10.18. 장소: InterAction, 뉴욕.
325) 일본은 2015년 개발협력헌장을 제정하여 일본이 지향하는 다섯 가지 개발 아젠다를 소개하고 이를 뒷받침할 일본의 정책적 방향을 제시하였다.

구체적인 계획이 있지 않다고 밝혔다.[326] 일본의 인도적 지원 민간 플랫폼인 재팬플랫폼 역시 인터뷰에서 이 같은 일본 정부의 입장에 대해 별다른 의견을 내지 않은 것을 미루어 볼 때 일본 정부의 현지화 담론에 대한 소극적인 입장은 단기간 내에 변화를 겪지 않을 것으로 판단된다.

(다) 현지 주체의 조정 메커니즘 참여 및 공동 리더십

현지 주체의 참여와 공동 리더십은 참여와 책무성을 강조하는 그랜드 바겐 현지화 핵심 의제를 관통하는 기제라고 볼 수 있다. 미국이 최근 들어 현지 행위자와의 공동 리더십 강화에 적극적인 행보를 보이며 파일럿 프로그램들을 운영하기 시작했다면 스웨덴과 네덜란드는 전통적으로 이와 관련한 이슈에 적극적인 태도를 가진 공여국들이다.

(미국) USAID는 현지 행위자의 조정 메커니즘과 공동 리더십을 '현지 주도 인도적 지원(Locally Led Humanitarian Assistance, LLHA)'의 정책 핵심 요소로 강조하였다.

USAID는 인터뷰를 통해 "LLHA를 위한 현지 상황에 대한 정확한 분석이 선행되어야 함을 강조하며, USAID 지역사무소에서 현지 상황분석을 실시하고 있고 이를 토대로 해당 지역의 상황에 따른 맥락적 지원(contextual support)를 이행한다"라고 밝혔다.[327]

State/PRM은 Participation Revolution Workstream을 현지주체가 공동 주도하는 이행 커뮤니티(CoP)로 전환하기 위해 노력 중이며 USAID/BHA는 젠더 역량 강화(GenCap) 프로그램[328]을 통해 성평등 및 여성 조직의 조정 메커니즘 참여를 촉진하고 있다. GenCap은 인도적 지원에서 성평등 실현을 목표로 할 뿐 아니라 여성 단체들이 인도적 대응 프로세스의 중심으로 통합되도록 하여, 지원이 종료된 후에도 지역사회에서 성평등과 여성 역량이 지속 가능성을 갖도록 접근한다. 아래는 USAID의 현지 행위자 공동 리더십을 위한 대표적인 프로그램 사례이다.

box 1. EMPOWER 프로그램
USAID/BHA는 가톨릭 구호 서비스(Catholic Relief Services, CRS)와 협력하여 서아프리카와 중부아프리카(부르키나파소, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 말리, 니제르) 지역의 LNAs를 위한 멘토링, 코칭, 훈련을 제공하고, 지역 리더십 역할 준비를 지원

box 2. 국가 기반 공동 자금(Resource Facility)
ICVA가 관리하는 USAID/BHA 지원 프로그램으로, 글로벌 조정 활동에 지역 및 국가 NGO의 참여를 지원

326) 일본 외무성 인터뷰. 일시: 2024.09. 장소: 일본 외무성.
327) USAID 인터뷰 일시: 2024.10.17. 장소: USAID 미국 본부.
328) GenCap은 Gender Capacity의 약자로 인도적 지원에서 성평등과 성별에 관련된 문제를 다루기 위해 설립된 성평등 역량 강화 프로그램이다.

box 3. ELLIE 프로그램
스트리트 차일드(Street Child)가 실행하는 "긴급 상황에서 지역 리더십 고양" 프로그램은 15개국에서 지역 행위자가 클러스터 조정 시스템에 참여하고 리더십을 발휘할 수 있도록 훈련과 역량 강화 활동을 제공

box 4. 여성의 목소리와 리더십
USAID/BHA는 여성 주도 조직(WLO) 60개에 대해 역량 강화, 훈련, 기술 지원을 제공 – (주요 국가: 콜롬비아, 아프가니스탄, DRC, 네팔) USAID/BHA는 여성 평화 및 인도적 지원 기금(WPHF)을 통해서 우크라이나, 남수단, 에티오피아, 아이티의 여성 조직을 지원하기 위해 1천만 달러를 제공

그러나 USAID의 적극적인 행보에도 불구하고 이러한 노력이 현장에서 현지 주체가 선도하는(locally led) 인도적 지원 이행을 담보하는 것은 아닌 것으로 판단된다. USAID는 연구팀과의 인터뷰에서 “현지 NGO의 역량이 강화되어야 LLHA가 제대로 실시되는 것은 사실이다. 그런데 USAID에서 LLHA와 LLD의 연계가 체계적으로 되어 있지는 않다. 간혹 재난지원 현장에서 개발협력 사업의 자원들을 활용하기도 하지만 체계적인 협력 체계는 부재한 것이 한계이다. 그렇지만 USAID는 “LLHA의 필요성에 대해서는 전반적으로 동의한다.”라고 밝혔다.[329]

이같이 미국은 지난 수년간 USAID를 필두로 현지 주체의 역량강화 및 현지 인력을 활용하는 현지화를 적극적으로 추진해 왔다. 그러나 다시 취임한 도널드 트럼프 대통령이 2025년 1월 20일 ‘미국 대외원조 재평가 및 재정렬’이라는 행정명령을 내려 USAID의 모든 대외지원 업무를 중단하는 명령을 내리고 예산을 삭감하도록 결정하면서 대외원조 정책의 전폭적인 변화가 감지되고 있다. 실제 트럼프 행정부는 USAID가 기존에 체결한 해외원조 계약의 90%에 해당하는 5,800건을 해지하는 결정을 내렸다. 또한 그랜드 바겐에서 공약한 내용에 대한 세부 정책 방향이 구체적으로 발표된 것은 아니나 인도적 지원 및 개발원조 예산이 대폭 삭감되고 국익 우선 기조를 강조하는 트럼프 행정부의 정책 기조를 미루어 볼 때 현지화 아젠다 역시 동력이 약화될 가능성이 제기된다. 다만 워싱턴DC 연방지방법원은 트럼프 행정부가 이전 정부 때부터 진행된 해외원조 계약을 취소할 수 없다는 임시 명령을 내렸다. 행정부와 사법부의 판단이 엇갈리면서 당분간 인도적 지원 분야에서의 정책적 혼란이 있을 것으로 보이며, 이 같은 상황을 종합해 볼 때 미국의 대외원조 정책 변화로 인해 현지화의 실행 수준이 낮춰질 것으로 예측된다.

(스웨덴) Sida의 현지 주도 인도적 지원 브리프에서 요약된 바와 같이[330] Sida는 인도적 지원 사이클의 모든 단계에서 LNAs의 참여, 의사결정 인정, 리더십 강화를 보장하는 것이 인도적

329) USAID 인터뷰 일시: 2024.10.17. 장소: USAID 미국 본부.

330) Sida, https://cdn.sida.se/app/uploads/2024/06/20151903/Brief-on-Locally-led-humanitarian-action_Sida-June-2024.pdf (최종방문일: 2024.12.24.).

지원과 보호 활동의 수준을 담보하고 그 범위를 확대하는 데 필수적이라고 명시적으로 밝히고 있다. 특히 인도적 지원 협력 및 조정 구조, 수요분석, 자금 조달 메커니즘에 있어서 현지 수준뿐 아니라 글로벌 수준에서도 다양한 규모와 전문성을 가진 LNAs의 참여가 보장되어야 하며, 특히 여성인권단체, 성소수자, 장애 및 난민 주도 단체 등의 접근성이 보장되어야 함을 강조한다.

Sida는 인도주의 조정 메커니즘에서 현지 행위자 참여 확대를 위하여 ICVA를 지원하고 있으며 2023년 기준 실제로 ICVA는 의사 결정 과정에서 현지 행위자들의 참여가 증가했다고 보고했다.

(네덜란드) 네덜란드는 자체 보고서에서 현지 주체들과의 파트너십에서 위험/간접비 분담, 현지 주체 역량 강화, 의사결정에 대한 현지 주체의 영향력 확대의 중요성에 대해 명시적으로 동의를 표한다. 다만 정부가 직접 인도적 지원 사업을 이행하지 않기 때문에 현지 주체의 참여 및 공정한 리더십의 보장은 적십자사 및 DRA와의 정책 프레임워크를 통해서 이행된다. 다른 한편으로 네덜란드는 CBPFs의 자문그룹에 현지 및 여성 주도 조직을 일원으로 포함하는 것을 강조해 왔다.

아울러 네덜란드 정부 지원을 이행하는 네덜란드 적십자사의 인도적 지원 현지화 프로그램(2023-2026)은 국가사회의 △재정자립도, △ 피해 인구에 대한 책무성, △디지털 혁신과 데이터의 역할, △현지 파트너십 강화 등을 통해 더 효율적인 현지 지원을 도모할 것을 계획하였다.

(3) 참여: 이재민 책무성(Accountability to Affected Populations, AAP)

인도적 지원에서 참여 이슈는 AAP 개념과 연계되어 있다. AAP는 인도적 지원 커뮤니티에서 지역사회가 자신의 삶에 직접 영향을 미치는 결정에 의미 있고 지속적으로 참여할 수 있도록 보장하기 위해 도입한 약속과 메커니즘을 의미한다.

여기서 책무성이란 인도적 지원 의사 결정자들이 자원과 의사 결정을 책임감 있게 사용하는 것을 말하며 지역사회의 존엄성, 역량, 독립성을 인정하는 효과적이고 양질의 프로그램을 이행하는 것과 연계된 개념이다.

AAP는 위기 상황이 시작되는 순간부터 모든 전략, 계획 및 프로그램에 참여, 피드백 및 대응 메커니즘이 통합되어 작동할 것을 요구한다. 이 메커니즘은 구체적으로 피해주민들에게 접근이 가능한 빠른 의사소통 채널을 다양하게 제공하고, 피해주민들에게 영향을 미치는 절차, 구조 및 프로세스에 대해 알려서 정보에 입각한 결정과 선택을 내릴 수 있도록 기능한다.

(미국) USAID/BHA와 State/PRM은 모든 NGO 파트너에게 AAP를 요구한다. AAP가 보장되도록 하기 위해서 USAID/BHA 프로그램 수혜자들과 대화채널을 확보하고 의사 결정에 참여하는 것을 정기적으로 모니터링한다. USIAD/BHA가 AAP를 보장하는 활동으로는 첫째, 국제 인도적 조정 시스템 및 클러스터 접근법에 대한 기초 교육 제공, 둘째, 개별 국가 수준에서 AAP 실행 계획 및 결과를 트래킹할 방안을 개발, 마지막으로 여아와 여성의 특별한 요구와 우선순위를 반영한 조정 메커니즘 마련 등이 있다.

미국은 또한 UNOCHA를 통한 AAP 강화에도 특별한 정책적 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 미국은 IASC AAP 포털 및 헬프데스크, IASC(Task Force 2 Accountability & Inclusion)를 통해 AAP 코디네이터와 정보·지식관리 및 AAP 워킹 그룹을 지원하는 방식으로 피해자 중심의 인도적 지원 대응을 독려하고 있다.

미국은 대부분의 USAID/BHA 프로젝트가 '지역 주도 프로그램 지표(Locally Led Programs Indicator)' 지침에 따른 지역 리더십 모범사례를 충족한다고 주장하는 점도 주목할 만하다. 구체적으로 USAID/BHA의 회복력 식량안보 프로젝트가 프로젝트 주기 전반에 걸쳐 위기에 영향을 받은 지역사회의 참여를 포함하고 있는 사례로 제시되었다.

마지막으로 미국은 보호와 연계된 책무성 담화(AAP dialogue)를 선도하며, 영국과 공동으로 IASC Task Force의 보호 및 책임성 회의를 주관하는 등 개별 프로그램 단위에서뿐 아니라 정책적 수준에서도 AAP 아젠다를 선도해 왔으나 향후 정책 변화가 예상된다.

다른 한편 전통적으로 개발협력 및 인도적 지원 이행 전반에 남반구의 관점(south perspective)에 대한 균형 있는 고려가 있는 유럽 공여국들의 경우 인도적 지원 분야에서의 AAP가 강조되는 규범적 추세도 자연스럽게 프로그램에 녹아있는 것으로 보인다.

(일본) 일본의 경우 피해자들의 사업 기획 참여 및 AAP를 위한 별도의 조치나 활동은 없는 것으로 보고하였다.

(스웨덴) Sida의 자금으로 인도적 지원을 하기 위해서는 프로그램 설계에 AAP 관점이 반영되어야 하고, 프로그램 운영에 피해자들이 참여하고, 영향을 미칠 기회를 제공해야 한다고 명시하고 있다. Sida는 피해주민 참여와 관련하여 구체적으로 인도적 지원이 이행되고 난 이후 대응에 대한 주민들의 적절한 피드백을 받을 수 있는 환류체계가 포함되어야 할 것을 요구한다.

(네덜란드) 네덜란드 정부는 구체적인 AAP 전략 또는 지침을 별도로 가지고 있지 않지만 인도적

지원 담당자들이 피해주민에 대한 책무성 및 참여 확대에 정책적 동의를 표시한다. 또한 AAP를 보장하는 차원에서 인도적 지원 실천 규범을 이행하기 위한 네트워크인 Core Humanitarian Standard Alliance와 Ground Truth Solutions 프로그램을 재정적으로 지원한다.

네덜란드의 인도적 지원 현장에서 구체적인 AAP를 이행하는 것은 네덜란드 인도적 지원의 약 20%를 담당하고 있는 시민사회 파트너, 즉 적십자와 DRA 회원기관의 활동을 통해서 이루어진다.

(4) 범분야 이슈: 성평등

자체 보고서는 성평등 이슈를 여성 권리 증진을 위한 기관에 직접 제공하거나 중개자(intermediary)를 통해서 제공한 자금의 규모 및 비중을 기준으로 평가한다. 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드 모두 자체 보고서에서 범분야 이슈로 성평등 문제의 중요성을 인식한다고 응답하였으나 실제 관련 자금 지원 규모는 미미한 수준이다. 먼저 미국과 일본은 여성 주도의 또는 여성 권리 증진을 위한 자금으로 각각 21.6백만 달러와 20.6백만 달러를 지원하였다. 스웨덴과 네덜란드는 관련 통계가 미비하여 집계할 수 없음을 밝히면서 성평등이 개별 사업을 이행하는 과정에서 구현된다는 간략하게 응답하였다.

미국은 현재 통계체계로서는 여성주도조직(WLO) 또는 여성권리조직(WRO)에 제공된 자금을 구체적으로 분류하지 않고 있다. 그렇지만 2023년 동안 여성주도조직임을 확인할 수 있었던 조직에 직접적으로는 10.6백만 달러, 중개자를 통해서는 11백만 달러 규모의 자금을 지원하였다. 향후 추적 방식을 개선하여 여성 주도 조직에 대한 자금을 더 명확하게 정량화할 계획임을 밝혔다. 다만 현재까지의 지원은 여전히 규모가 미미하여(1% 미만) 비중은 0%로 표시되었다.

(5) 범분야 이슈: 위험분담

자체 보고서에 따르면 스웨덴과 네덜란드는 각각 ICRC와 위험분담 프레임워크(Risk Sharing Framework)를 개발하여 관련 파일럿 사업을 이행 중에 있고 미국은 자체적인 이행규칙을 만들어 준수 중이다. 반면 일본은 개별 사업마다 위험대응이 다르기 때문에 개별적으로 이행되고 이를 집계하지 않는다고 보고하였다.

(미국) 미국은 인도적 지원 시스템에서 위험 관리를 위한 역량 구축을 약속하며 이를 위해서 아래 활동을 이행한 바 있다.

① 위험 평가 및 관리 계획 요구

② 지원 신청서의 필수 항목으로 위험 평가 및 관리 계획을 제출하도록 요구하며, 이를 통해

파트너의 위험 관리 역량을 강화

③ 글로벌 위험분담 대화 참여

④ 위험분담 플랫폼에 참여하여 기부자 및 실행 파트너 간의 위험분담 논의

또한 USAID는 미국 다중 이해관계자 작업 그룹의 위험 분담 워킹그룹의 공동 의장으로서, 인도적 지원에 미치는 제재 영향을 완화하기 위해 제재 면제 관련 지침 발표 등 활동을 이행해 왔으나 트럼프 행정부 산하에서는 관련 활동의 지속성이 낮을 것으로 보인다.

(스웨덴) 파트너십 파트에서 응답했던 바와 같이 Sida는 ICRC와 협력하여 소말리아와 우크라이나에서 각각 위험분담 프레임워크(Risk Sharing Framework) 파일럿 프로그램을 운영 중이다. 이 프로그램은 Sida의 NGO 파트너들과 협력하여 간접비의 공정한 분담과 관련하여 몇 가지 서로 다른 접근 방식을 승인하였다. Sida와 NGO의 이 같은 시도는 인도적 대응의 최전선에서 직면하는 위험을 관리하는 LNAs의 역량에 직접 영향을 미칠 것으로 예상된다.

(네덜란드) 네덜란드는 인도적 지원의 효과성을 제고하기 위하여 ICRC와 InterAction과 함께 위험분담 프레임워크를 공동 개발하고, 두 가지 시범사업을 운영 중이다. 이 작업분야의 대표적인 활동은 위험분담의 다자간 학습 과정을 구조적으로 지원하기 위한 CoP 운영이다. 이 CoP는 △당사자 네트워킹, △정보제공, △집단적 및 구조적 학습을 촉진을 목적으로 한다.

(6) 공동논의 소그룹(Caucuses)

2016년 그랜드 바겐이 출범하면서 구성된 10개의 주제별 작업분야(thematic workstreams)는 구조가 복잡하고 기술적인 논의가 필요한 부분들이 대규모 그룹 내에서 진척을 보이지 못한다는 평가를 받았다. 이에 그랜드 바겐 2.0에서는 구조 간소화 과정을 거쳐서 아래 4개의 '공동논의 소그룹(caucuses)'으로 전환되었다. 소그룹의 목표와 중점 활동 내용은 아래와 같다.

(가) 현금 기반 지원(on cash)

현금 기반 지원은 인도적 지원의 중요한 변화이다. 현금을 직접 제공함으로써 인도적 지원 현장에서 필요한 상품이나 서비스를 직접 선택할 수 있도록 하고, 물자를 이동하는 것보다 신속하고 경제적으로 효율적인 지원이 가능하게 하는 방안으로 주목받고 있다. 소그룹에서는 신뢰성 있는 시스템 구축을 통해 현금 지원을 제공하는 프로세스를 표준화하고 그 효과를 측정할 방법을 개발하는 데 초점을 맞춘다.

(나) 양질의 자금(quality funding)

양질의 자금은 그랜드 바겐의 핵심으로서 예측 가능하고 유연하고 지속적인 자금이 지원되어 긴급 상황이나 위기 상황에 더 효율적으로 대응할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 소그룹에서는 재정적 유연성 증대, 예측 가능성 제고, 장기적이고 유연한 자금 지원이 가능하게 하는 것에 초점을 맞춘다.

(다) 중개자(intermediaries)

인도적 지원은 대부분 중개자를 통해 이행되며 중개자는 자금 관리, 재원 배분, 현장 대응 조정에 있어서 핵심적인 역할을 하고 있다. 그러나 중개자들의 활동에 있어서 행정적 장벽, 비효율성, 투명성 이슈가 지속적으로 제기되어 왔다.

소그룹에서는 중개자들이 더 효율적으로 자원을 배분하고 투명성과 책무성을 제고하고 불필요한 행정절차를 줄여서 더 유연하고 빠른 지원이 가능하게 하는 데 초점을 맞춘다. 중개자 역할을 주로 담당하는 주체는 유럽 국가 기반의 인도주의 NGO이다. 이들의 협의체인 ICVA는 공여국들이 NGO에게 서로 다른 보고 양식과 규칙, 가이드라인을 준수할 것을 요구하는 것이 현지에 엄청난 행정 부담을 준다며, 이러한 비효율을 줄이기 위해서 공여자들이 공통으로 사용할 수 있는 하나의 보고 템플릿을 개발한 사례가 있다고 밝혔다.[331]

(라) 현지화를 위한 자금(funding for localization)

현지화를 위한 자금은 현지 주체들이 더 많은 역할을 할 수 있도록 LNAs의 역량을 강화하고 자원과 기술을 제공하는 것을 목표로 한다. 현지 주체들에 대한 자금 흐름 개선 및 파트너십 강화할 수 있는 협력 모델을 만드는 것에 초점을 맞춘다.

분석 대상인 네 국가는 공통으로 그랜드 바겐에서 제시하는 권고사항을 구현하기 위해 관련 정책을 이행하고 있다고 답변하였으나 공여국마다 각 소그룹에 참여하는 수준 차이가 매우 커서 일괄적인 행태를 보이는 것은 아니다. 공동논의 소그룹 구조에서는 소수의 참여자가 기술적 논의를 깊게 할 수 있다는 장점이 있는 반면 파편화된 구조 때문에 해당 소그룹에 참여하지 않는 행위자는 논의에 접근할 기회를 갖지 못한다는 단점이 있다. 결론적으로 한국 정부가 정책적인 가중치를 두는 특정 소그룹 논의를 잘 따라가고 적극적으로 참여하지 않는다면 인도적 지원 분야의 핵심 아젠다 논의에서 소외될 수 있다는 우려가 있다.

331) ICVA 인터뷰. 일시: 2024.11.27. 장소 ICVA 사무실, 제네바.

나) 분석 및 한국에의 시사점

(1) 현지화 논의에서 주목할 다섯 가지 초점

그랜드 바겐의 논의를 종합해보면 그랜드 바겐의 핵심 공약은 현지화이고, 현지화 이행을 위한 지원은 직간접적인 재정 지원과 현지 역량 강화에 대한 지원으로 구분할 수 있다. 재정지원 부문은 지역주체에 대한 직접 지원(전체 인도적 지원 자금의 최소 25%가 목표)과 공동기금(pooled fund)을 통한 지원이 강조되고 있으며 채널별로 구체적인 이행 방안과 목표가 제시되고 있다. 반면 현지화가 성공적으로 이행되기 위한 가장 중요한 공약인 역량 강화 부문에서는 다년도 지원을 포함한 제도적 역량을 위한 투자 확대라는 모호한 목표가 제시되고 있는 것처럼 보인다.

(가) 공여국들의 접근 방식: 재정 중심 접근 vs 정책 중심 접근

UNOCHA의 설명에 따르면 주요 공여국들의 현지화 지원은 재정 중심 접근과 정책 중심 접근 두 가지 방식으로 분류할 수 있는데 재정 중심의 현지화(funding-driven localization)를 선도하는 공여국은 스칸디나비아 국가들(덴마크, 스웨덴, 노르웨이)과 네덜란드, 아일랜드, 벨기에 등이다. 이들은 더 유연한 조건을 부여하는 재정 지원을 제공한다고 평가받는다. 반면 정책 중심의 현지화(policy-driven localization)를 선도하는 덴마크, 미국, 스위스와 같은 공여국들은 현지화에 관한 글로벌 논의를 주도하는 데 더 적극적인 역할을 한다고 평가받는다. 이들은 국제적인 정책적 의제와 방향 설정에 중점을 두는데 종종 정책적 약속에 비해 재정적 기여는 부족하다는 평도 있다. 해당 공여국들은 자금에 대한 보고 요구를 유연하게 설정하며, 이는 현지 행위자들이 자금을 더 자유롭게 활용할 수 있도록 하는 특징을 갖는다. 예산의 유연성도 높은 편이라 국제기구들에 현지화 이행에 더 적합한 파트너로 인식된다.[332]

(나) 전통 공여국들의 그랜드 바겐 이행

유럽 공여국인 스웨덴과 네덜란드는 공통으로 그랜드 바겐 이전과 이후를 비교할 때 정책 방향 및 사업 이행의 방식에 큰 변화가 있었던 것은 아니라고 답하였다. 이 답변을 미루어볼 때 그랜드 바겐은 전통적인 공여국들 입장에서는 새로운 방향이나 방법론을 제시하였다기보다는 규범적 가치를 반영하는 방식으로 일하던 암묵지를 명시적인 규범으로 전환하였다고 해석할 수 있다.

(다) 그랜드 바겐 이행에 있어서 중개자의 역할

다른 한편 개별 NGO와 ICVA나 DRA와 같은 NGO 협의체들은 그간 시민사회에서 주창해 온

332) UNOCHA 인터뷰. 일시: 장소: 제네바 UNOCHA 본부.

규범적 가치가 그랜드 바겐에 상당히 잘 반영되었으며, 이행에 있어서도 공여행위자, 현지 주체들과의 더 균형 있는 파트너십을 구축하여 사업 이행이 용이해졌다고 입을 모은다. 이들의 그랜드 바겐은 궁극적으로 현지 파트너에 대한 직접 지원을 목표하지만 현지 주체들에 대한 역량을 강화하고 공여행위자들이 현지 파트너를 선택하는 과정에서 중개자의 역할이 일부 강화되었다고 볼 수 있다. 과도기적 현상인지, 중장기적으로도 이런 중개자의 역할 강화가 지속될지, 지금으로서 단언하기는 어렵다. 그러나 공여국 입장에서는 중간 단계를 거치는 동안 중개자로서 현장에 대한 정보와 경험이 축적되어 있고 현지 네트워크를 가진 국제기구 또는 NGO들을 잘 활용하는 것이 현지화 이행에 있어서 결정적인 요소가 될 것으로 보인다. 중개자를 활용함으로써 공여국들은 현지 파트너를 개별적으로 직접 관리하지 않으면서 현지 역량 강화를 지원할 수 있다는 것이다.

ICVA는 인터뷰에서 실제로 ICVA가 현지화 이행에 있어 "공여자, UN 기구 및 NGO 간의 간극을 메우는 중요한 역할을 한다. ICVA는 글로벌 정책이 지역 수준에서 어떤 의미를 갖는지 현지 주체들이 이해할 수 있도록 돕고 공여 행위자의 정책 메시지가 현지 주체들에게 정확하게 전달되도록 한다. 또한 현지 주체들의 목소리를 공여행위자를 비롯한 글로벌 의사 결정자들에게 잘 전달되도록 보장한다."라고 주장하였다.[333]

(라) 현지화를 위한 다자기구와의 협력

유럽 국가들 사이에서 다자기구가 이미 이행한 결과에 대해서 프로젝트 단위로 평가를 시도하는 행태는 뚜렷하게 보이지 않는다. 대신 프로그램을 구성하거나 해당 국가에 대한 지원을 결정하는 단계에서 국제기구 전략, 사업방식을 면밀하게 분석하여 자국의 인도적 지원 정책 방향과 일치하는지를 판단하는 방식을 택한다. 아울러 지원하는 UN 기구들과 정기적, 비정기적 담화(dialogue)를 여러 차례 가지면서 자국의 방향과 핵심어(key words), 지원 초점을 UN 기구 프로그램에 반영하려는 노력이 두드러진다.

ICRC는 "많은 서구 공여자는 ICRC의 운영 방식에 대한 이해가 깊어, 과도한 질문 없이 더 유연하고 다년간의 재정 지원을 제공할 수 있다고 밝힌다. 이러한 친숙함은 협력이 원활하게 이루어지고 규제 및 보고 요구사항에서의 여러 가지 장애요소가 낮아지는 방향으로 이어진다."라고 주장하였다.[334]

---

333) ICVA 인터뷰. 일시: 2024.11.27. 장소: ICVA 사무실, 제네바.
334) ICRC 인터뷰.

(마) 현지 주체와의 파트너십 구축

미국은 인도적 지원 분야에서 일반적으로 다른 공여국들과 일대일로 비교하기 어려운 매우 예외적인 공여자이다. 인도적 지원 규모가 여타의 국가와 비교할 수 없이 압도적이며, 이를 직접 수행하기 위한 현지 사무소가 전 세계에 자리 잡고 있다. 따라서 미국의 경우 현지 사무소를 중심으로 현지 정보를 수집하고 기본적으로 이를 기반으로 현지 파트너를 선택한다. 현지 사무소가 없는 국가 또는 지역에서의 경우 현지 정보를 충분히 가지고 있고, USAID와 협력한 경험이 있는 UN 기구 또는 NGO에 사업을 일임한다. UNOCHA가 운영하는 공동기금(pooled funds)의 경우 현지 NGO에 대한 철저한 리스크 관리 점검을 수행하며, 공여자들이 적합한 파트너를 식별할 수 있도록 도움을 줄 수 있다고 밝혔다. 또한 UNHCR, ICRC, IFRC, UNDP 등 연구팀의 인터뷰에 응한 국제기구들은 공통으로 공여국과 현지 파트너 사이에 중개자 역할을 하는 데 매우 적극적인 태도를 보였다. ICVA 역시 공여 행위자들이 종종 ICVA 같은 현지 NGO 포럼을 통해 파트너 식별을 위한 정보를 교환하기도 하며, ICVA와 같은 협의체의 중개자 역할이 더 중요해질 것으로 예측한다. 반면 일본은 한국과 유사하게 자체적인 현지 협력체계가 구축되어 있지 않은 동시에 다자기구에 대한 신뢰가 전통 공여국인 유럽 국가들만큼 깊지 않은 것으로 보인다. 이런 맥락에서 일본은 중개자를 통한 현지 지원에 매우 소극적인 태도를 유지하고 있다.

(2) 그랜드 바겐의 이행에 있어 한국에의 시사점

한국이 그랜드 바겐, 특히 현지화 이행에 있어서 국제사회에서 역할을 부각하기 위해서는 현재 한국의 인도적 지원 구조를 고려하여 정책 중심 접근과 재정 중심 접근 중 한 가지 노선을 선택할 수 있다. 한국의 감사제도와 예산처리 시스템을 기반으로 인도적 지원을 포함한 ODA 집행 구조를 고려할 때 현재 구조하에서 현지 주체에 대한 직접 지원을 크게 증대하는 것은 사실상 불가능하다. 그렇다면 정책적 측면에서 기여할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 정책 노선 중심 접근을 고려할 때 현재 현지화 이행에 있어 발전이 필요한 부분은 위에서 지적한 바와 같이 현지역량 강화 부문이다.

현지 역량 강화는 파트너십, 재정지원, 조정 등 다른 세부 목표를 통해서 현지화의 목적을 궁극적으로 달성하는 데 가장 기초적인 필요조건이다. 앞서 '(다) 현지 주체의 조정 메커니즘 참여 및 공동 리더십' 부분에서 논의한 바와 같이 현지 주체들의 역량 강화를 위해서는 철저한 현지 분석을 통한 맥락적 지원(contextual support)이 필수적이다. 전문가들 또한 설문조사에서 대부분(96%) 현지 역량 강화를 위해 현지에 대한 더 상세한 분석이 필요하다는 것에 동의하였다. 이에 현지 주체들의 필요 분석, 현지 주체들이 소외되는 그룹 없이 의사결정에 참여하고 이해관

계자들을 조정할 수 있는 제도적인 틀을 만들어야 한다.

이 같은 현지 맥락에 밀착된 지원을 통해 제도적인 틀을 구축하기까지는 현지 주체들과 밀착된 중개자와의 협력이 필수적이다. 다만 오랜 원조 역사와 문화적·사회적 연계를 기반으로 현지에 탄탄한 네트워크를 가지고 있는 전통적인 공여국의 이행 방식을 그대로 따라가는 것은 현실적으로 어렵고 비효율적일 수 있다. 따라서 전통 공여국과 신흥 공여국으로서의 한국의 차이점을 인지하고, 한국의 이행체계 내에서 현장의 필요와 맥락을 충분히 전달하여 현지 주체들의 참여와 리더십을 보장할 수 있는 조정 메커니즘을 외교부와 함께 구축할 수 있도록 국제기구 및 NGO 등 인도적 지원 분야 내 역량구축 파트너(capacity building partners)들과의 협력 방안을 모색하여야 한다.

다자협력 효율성을 담보하기 위해서는 기존에 고려하듯이 한국 정부가 지원하는 다자기관의 인도적 지원 프로그램에 대한 모니터링과 성과 측정 등 사후(post-) 프로세스뿐 아니라 다자기구들이 인도적 지원 프로그램을 구성하고 기획하는 단계에 한국 정부의 정책적 방향성을 반영하고 이행 및 성과에 관한 정보를 충분히 제공받을 수 있도록 특정 주제(theme)에 대해 UN 기관과 한국 정부 간 정기적인 정책 대화(policy dialogue)를 공식적으로 활성화하는 방안이 고려되어야 할 것이다. 이것이 가능하려면 외교부와 KOICA 내에서 인도적 지원 전담 인력이 증원되어야 한다. 또한 단순히 인력 규모의 증가로 그치는 것이 아니라 외교부 및 KOICA 내에서 순환 방식으로 인도적 지원 업무를 담당하게 함으로써 담당자의 인도적 지원 전문성 강화 방안이 동시에 마련되어야 할 것이다.

2) HDP Nexus

가) 주요 국제기구의 HDP Nexus Approach 주류화

HDP Nexus에서 담고 있는 내용은 개괄적으로 II. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략 파트에서 다루었기 때문에 여기서는 이행 수준에서 인도적 지원과 개발을 선도하는 주요 국제기구들이 HDP Nexus를 어떻게 주류화하고 있는지에 초점을 맞춘다.

앞서 논의한 'HDP Nexus' 담론을 종합해 보면 이는 실제 사업의 기획 및 운영 차원에서 사용되는 접근방식 중의 하나로 행위자들이 공동의 이해를 바탕으로 각자의 비교우위를 활용하여 서로의 한계 및 제약사항을 상호보완하도록 설계되어 있다. 이를 위해 하나의 활동 프레임워크 내에서 각 분야의 주체들 간의 공동의 재원확보 방안과 활동방식이 마련되어야 한다. 먼저 여기에서는 주요 국제기구들과 공여국들의 HDP Nexus 접근(approach)을 살펴보겠다.

(1) IASC

IASC는 인도적 지원에 참여하는 UN 기구, NGO, 공여국, 민간 파트너들이 참여하는 다자간 협의체로서 인도적 지원의 조정에 관한 의사 결정과 정책논의를 위한 플랫폼을 제공한다. IASC는 16개국에서 이행된 넥서스 접근 기반 사업의 공동 성과를 분석한 보고서에서 넥서스 프레임워크의 네 가지 운영단계를 〈표 V-38〉과 같이 설명한다.[335] 핵심은 각 분야의 행위자들이 '공동의 성과(collective outcome)'에 합의하고, 이를 달성하기 위한 우선순위를 공유하는 것에 있다. 공동의 성과에 대한 합의가 전제되면 공동 분석과 계획을 수립하는 것은 기술적인 협력이 요구되는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 V-38〉 IASC의 넥서스 프레임워크

구분	단계	내용	세부 내용
1	공동 분석	지역의 요구와 취약성에 대한 공동 이해	넥서스 접근을 위한 기초적인 과제는 이해관계자 간에 공동 이해를 조성하는 것임. 글로벌 지침은 이에 대한 전반적인 전략을 제공하지만 국가별 넥서스 해석은 지역적 요구와 맥락에 따라 다르기 때문에 일관된 이해와 적용을 위해 모든 행위자의 강력한 참여 필요성 강조
2	공동 성과 설정	우선순위 개입 영역을 설정	• 레지던트 코디네이터(RC)와 인도적 지원 코디네이터(HC)는 데이터 공유, 분석, 공통 우선순위 설정을 선도함으로써 HDP Nexus를 조정하는 데 중요한 역할을 함 • 넥서스의 우선순위와 해당 지역에서의 필요를 일치시키기 위해서 일반 국가 분석(CCA)과 UN 지속 가능한 개발협력 프레임워크(UNSDF)와 같은 툴을 사용할 수 있음
3	공동 계획 및 프로그램 개발	공동 성과를 목표로 한 프로그램 수립	• 공동 성과(collective outcome) 개념은 HDP Nexus의 핵심이며, 필요, 위험, 취약성을 줄이는 데 중점을 두고 있음. 예시 국가: 카메룬, 우크라이나
4	일관성 있는 또는 조화로운(harmonized) 자금 지원	공유된 우선순위를 지원	• 여전히 많은 국가가 부문별, 단기 기부에 의존하고 있기 때문에 HDP 우선순위와 일치하는 자금 조달은 여전히 가장 중요한 도전임 • 다만 아래 예시 1, 2와 같이 혁신적인 자금 조달 모델도 등장한 바 있음 예시 1) 요르단의 다부문 프로그램을 지원하는 자금 협약이 체결됨 예시 2) 우크라이나에서는 인도적 지원 기금 배분 시 넥서스적 접근이 선제적으로 요구됨

출처: IASC. Synthesis Report on Good Practives in the Implementation of Humanitarian.

(2) 세계은행(World Bank)

세계은행(World Bank)은 인도적 지원 기관이라고 할 수는 없으나 재난의 만성화에 주목하여

335) IASC. Synthesis Report on Good Practices in the Implementation of Humanitarian. 이 보고서는 16개국에서 이행된 HDP Nexus 접근법에 대한 분석을 기반으로 우수사례와 교훈을 도출하였다.

UN 기구들과 일부 공여국들과의 협력을 통해 장기화된 인도적 위기에 효과적인 대응 방안을 모색하고 있다. 세계은행이 '취약성, 분쟁, 폭력'(Fragility, Conflict and Violence, FCV) 팀을 별도로 두고 있는 것도 이런 배경이다.

세계은행은 FCV 국가를 지원하는 데에 초점을 맞추고 있는데, 특히 긴급 대응 이후 회복과 재건 단계에서 중장기적 개발관점의 접근을 강조하면서 인도적 지원과 사회적 응집력을 높이는 개발을 효과적으로 연계하려는 노력을 지속하고 있다. 아울러 위기관리와 평화구축을 연계하는 통합적 접근을 통해 분쟁과 위기 후 회복을 촉진하여 지역사회 회복력 강화를 강조한다. 세계은행은 이런 맥락에서 분쟁 지역에서 경제적 회복을 촉진하기 위한 다수의 프로젝트를 시행하고 있다.

세계은행은 HDP Nexus를 실현하기 위해 국가 및 지역 차원에서 인도적 지원과 개발이 일관성 있게 연계될 수 있도록 UN 등 다자기구들과의 협력을 통해 통합된 전략을 시행하려고 한다. 세계은행의 FCV 사업의 일부는 HDP Nexus의 성격을 갖는 사업이라고 의식하고 있으며,[336] UN과 신탁기금을 공통으로 운영하는 동시에 FCV 상황에 대한 공동의 분석틀을 개발하여 FCV 국가를 지원하고 있다. 그 외에도 인도적 지원 계획(Humanitarian Response Plan)과 국가개발전략(National Development Plans)의 연계 등도 강조한다.

HDP Nexus 접근을 기반으로 하는 세계은행의 대표적인 프로그램으로 국가 및 평화 구축 기금(State and Peacebuilding Fund, SPF)[337]을 들 수 있다. SPF는 다섯 가지 중점분야 △예방과 복구(prevention and recovery), △위기대응(crisis response), △강제이주(forced displacement), △HDP Nexus, △금융적 해결수단(financing solutions)을 선정하였다. SPF는 세계은행의 원조가 일반적으로 유상으로 이행되는 것과 달리 예외적으로 비지정 무상원조 방식으로 이행된다.[338] SPF의 목적은 아래 두 가지로 요약할 수 있다.

① 거버넌스 및 제도적 성과를 개선하여 대내외 스트레스에 대한 회복력을 높인다.

② 평화롭고 안정적이며 지속 가능한 개발을 촉진하는 사회경제적 여건을 조성한다.

---

336) 세계은행 인터뷰. 일시: 2024.10.18. 장소: 세계은행 본부, 뉴욕.

337) SPF은 국가가 FCV의 원인과 영향을 해결하고 국가와 피해 인구, 지역사회 및 기관의 회복력을 강화하도록 지원하는 세계은행의 펀드로 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스가 공여국으로 참여하고 있다(https://www.worldbank.org/en/programs/state-and-peace-building-fund/partners).

338) SPF는 소수 유럽국가가 공여국이며 한국, 미국, 일본 등은 참여하고 있지 않다. 세계은행은 인터뷰에서 한국의 참여를 강력하게 요청하였다. 세계은행 인터뷰. 일시: 2024.10.18. 장소: 세계은행 본부, 뉴욕.

세계은행그룹 중의 하나인 IDA(International Development Association)[339]는 FCV Envelope을 운용하고 있다. 지원 대상 국가의 상황과 위기 맥락에 따라서 세 가지의 상이한 사업 형태가 포함된다.

① 갈등이 일어날 가능성이 높은 국가들에서 이러한 갈등을 예방하고 회복을 지원하는 사업 (The Prevention and Resilience Allocation)

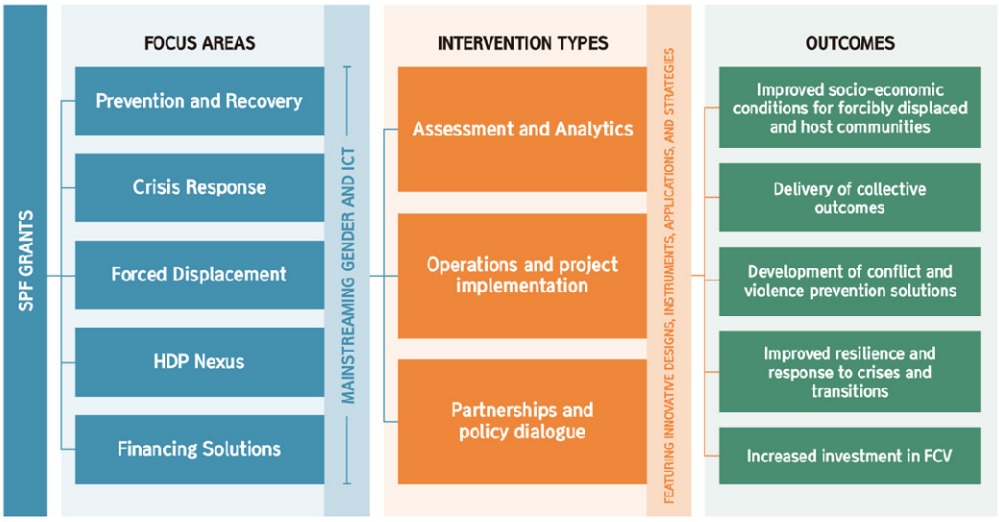
② 갈등 중에 있는 국가에서 개입을 지속적으로 유지하는 사업 (The Remaining Engaged during Conflict Allocation)

③ 취약국가 상황에서 탈출하는 것을 지원하는 사업(The Turn Around Allocation)

세계은행의 HDP Nexus는 인도적 위기 및 위기 이후 상황에서 HDP 행위자들의 협력과 통합, 그리고 인도적 지원의 및 개발 활동을 보다 잘 계획, 조정, 예측할 수 있는 공유 데이터 및 분석 플랫폼 구축에 중점을 두고 있다. 아래 [그림 V-20]은 SPF가 지원하는 인도주의-개발-평화 중점 분야의 목표와 구성 요소에 대한 개요를 담고 있다.

세계은행의 SPF는 주로 예방과 혁신을 지원하는 활동의 자금을 조달하며, 특히 젠더와 ICT를 주류화하면서 아래 [그림 V-20]에서 보여주는 5가지 우선순위 중점 분야에 자금을 지원한다.

[그림 V-20] 세계은행(World Bank): The conceptualization of the HDP focus



출처: State and Peace Fund. “HDP Nexus Focus Area Note”

339) IDA의 대출을 받을 수 있는 대상 국가는 2025년 기준 82개국이다. FCV국가와 IDA국가의 명단 모두에 들어가 있는 국가들도 있는데, 아프가니스탄과 예멘 등이 이에 해당한다.

또 다른 예시로 다양한 공여자가 자금을 제공하는 다자공여 신탁기금(Multi-Donor Trust Fund, MDTFs)의 운영을 들 수 있다. 세계은행은 다양한 다자간 기구와 협력하여 MDTFs를 설립하고 분쟁 및 위기 상황에서 회복력 강화를 위해 인도적 위기 대응과 개발 프로젝트가 통합적으로 실행되도록 한다. MDTFs 운영을 그 자체로 HDP Nexus 프로그램 운영이라고 설명할 수는 없으나 분쟁 지역에서 해당 자금이 지원하는 프로그램의 성격이 인도적 지원, 개발, 분쟁 예방, 갈등 완화 등의 요소를 통합적으로 포함하는 방식으로 이행되고 있다.

(3) OECD DAC

2017년 OECD DAC는 2016년 기준, 전체 ODA의 65.5%에 해당하는 682억 달러가 취약한 국가에 지원되었음에도[340] 폭력적 갈등을 겪는 국가는 지난 30년 중 가장 높은 수준이고 극단적 빈곤층의 약 절반(현재 약 8억 3,600만 명)이 취약한 환경에 살고 있다며 INCAF를 통해 더 포괄적이고 일관된 HDP 접근법을 도입할 것을 약속했다.

OECD는 2010년대 초반부터 이미 분쟁취약성 문제에 관한 국제 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF)를 통해 포괄적인 취약성 논의를 이끌어오면서 그 초점을 인도적 지원 상황에만 두지 않고 더 포괄적으로 분쟁취약국 상황에 두었다. 즉, 분쟁취약국 관점에서 HDP Nexus 아젠다를 논의하며 조직 전반의 문화의 변화와 강력한 리더십을 강조하면서 공여행위자들에게 더 구체적인 실천적 접근을 요구한다.

DAC는 HDP Nexus 개념을 지속 가능성을 중심으로 지원 조정 및 조화 필요성에 초점을 맞추어 HDP Nexus 이행을 지원하기 위해 2019년 국가 및 지역 차원의 권고사항을 수립하여 원칙적 틀을 마련하였다. DAC HDP Nexus 프레임워크는 취약국 또는 분쟁 영향 지역에서의 공동행동(collective action)의 효율성을 강화하는 것을 목적으로 한다. DAC의 HDP Nexus 권고보고서(Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, 2019)는 인도적 지원, 개발, 평화 행위자 간 정책 및 운영 일관성 강화를 강조하며 '항상 예방, 가능한 경우 개발, 필요한 경우 인도적 지원' 원칙을 내세운다. 또한 공동 분석, 공동 계획 수립, 공동 목표 설정과 같은 프로세스를 권장하며, 관련 이해관계자 간의 협력에 초점을 맞춘다.

2019년 보고서는 위험과 취약성을 줄이고 예방 활동을 강화하는 것에 초점을 두었는데, 구체적으로 사람들의 필요, 위험, 취약성을 효과적으로 해결하고, 예방 활동을 지원하며, 단순히 인도적 지원을 제공하는 데에서 벗어나 위기의 근본 원인을 해결하여 궁극적으로 인도적 지원에

340) 취약국 외 국가에는 총 358억 달러 원조를 지원한다.

대한 의존도를 줄이고, ‘No One behind’ 약속을 실현하고자 한다고 밝혔다. 이 보고서는 DAC 회원국뿐 아니라 비회원국, UN 기관 및 기타 국제기구에서도 널리 채택되었다.

이어 OECD DAC는 2022년 HDP Nexus 이행에 대한 중간검토보고서(HDPN Interim Progressive Review)를 발간하여 초기 성과와 한계를 평가하였다.[341] 2022년 보고서는 DAC 회원국 사이에서 HDP Nexus 원칙과 공동의 성과가 널리 채택된 것을 긍정적으로 평가한다. HDP Nexus가 국제적인 정책 논의에서 점차 자리 잡고 있으며, 일부 국가에서 공동 계획과 조정이 실제로 이루어지고 있다고 본다. 특히 회원국들이 HDP Nexus 접근법을 채택하면서 단기적인 위기 대응에서 벗어나 조직구조 개편 등을 포함한 변화가 진행되고 있는 점을 강조한다.

그러나 보고서는 재정 조달의 경직성, 평화 구축 영역의 상대적 부족, 인도주의와 개발 부문 간의 문화적 간극과 같은 장애물이 여전히 존재하며, 특히 사일로가 문제가 되는 병목 현상이 있음을 밝히면서 구체적으로 다음 세 가지 문제점을 지적한다.

① 제도적 분리: 많은 회원국에서 인도적 지원, 개발, 그리고 평화 이슈가 별도의 부문별 조직 구조로 운영되고 있어 통합된 대응이 어렵다. 구체적으로 각 부문이 별도의 보고 및 소통 체계를 사용하고 세 부문을 통솔할 수 있는 리더십 구조가 명확하지 않기 때문에 조정에 어려움을 겪고 있다. 또한 Nexus의 효과와 영향을 측정하기 위한 통일된 지표가 부재하다.

② 비호환적인 재정 구조: 세 영역 프로그램에 각각 호환되지 않는 별도의 자금이 배정되고 해당 자금들의 주기가 서로 다르기 때문에 일관된 자금 지원에 장애가 발생한다.

③ 운영상 격차: 상위 수준에서 전략적 조정이 이루어지더라도 현장에서 프로그램이 실행되는 것과 간극이 존재한다.

중간평가 보고서는 위에 제시한 문제해결을 위해 아래 세 가지 방안을 제시한다.

① 다분야 대응을 지원하기 위한 유연한 재정 메커니즘을 설립해야 한다. 특히 위기의 복잡성을 반영하여 상황이 변화할 때 자원을 재할당할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 아울러 공동기금과 같이 혁신적인 재정 모델을 강조한다.

② 지역 이해관계자의 적극적인 참여를 통한 현지 오너십(ownership) 강화를 강조한다. 정치적 참여를 성공적인 HDP Nexus의 핵심 요소로 간주하며 각국의 넥서스 전략에 정치

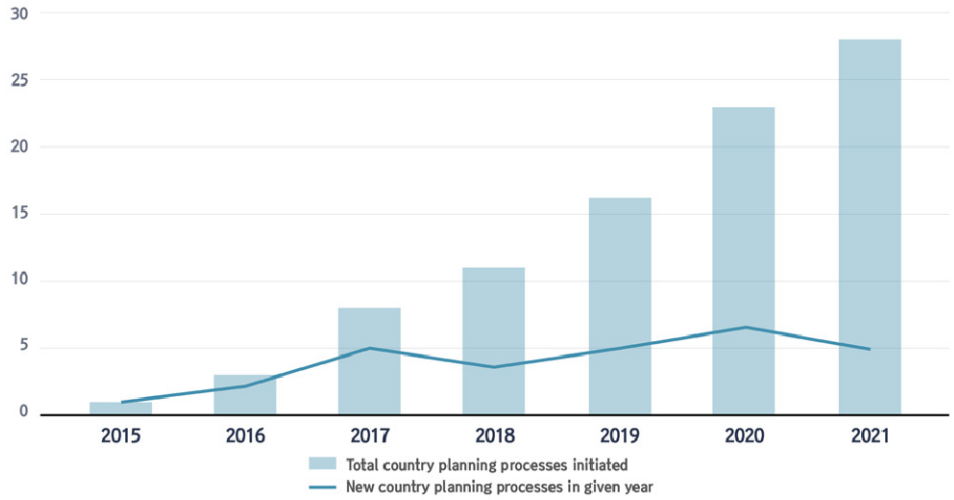
341) The Humanitarian-Development-Peace Nexus Interim Progress Review, 2022.

적 요소를 통합하여 현지 거버넌스 구조와 일치시키고 지속가능한 평화를 촉진할 것을 권장한다.

③ 마지막으로 현지 주체들이 넥서스 접근을 하기 위한 교육과 훈련을 제공하여 실질적인 실행 역량을 강화하는 방안을 제시한다. 현지 시스템과 인프라에 투자하여 지역사회가 주도하는 회복력 구축을 지원할 것을 권장한다.

중간검토보고서에 따르면, HDP Nexus의 국가 수준의 이행은 2015년에 아이티 사례를 시작으로 점점 증가하는 추세이다. 2022년 기준 25개국(국가로 인정받지 못하는 사례까지 포함)에서 진행 중에 있다. 아래 [그림 V-21]은 Nexus 접근이 시행되고 있는 프로젝트 수가 꾸준히 증가하고 있는 것을 보여주며, 현장 수준에서의 Nexus 접근의 가속화를 구체적으로 입증하는 자료로 간주된다.

[그림 V-21] 국가수준에서 HDP Nexus 이행 현황



출처: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/456eb64c-en/index.html?itemId=/content/ component/456eb64c-en

2022년 중간검토보고서는 HDP Nexus가 기후 적응, 성평등과 같은 다양한 정책 우선순위를 해결할 수 있는 플랫폼을 제공할 수 있다고 주장하며, 여러 의제를 통합할 것을 권장한다. 마지막으로 이해관계자 범위를 민간, 학계, 기타 비전통적 행위자까지 포함하여 확대되는 것이 바람직하다고 조언한다.

DAC는 다시 2023년 12월 HDP 부문 간 조정의 중요성을 강조한 권고보고서(Co-ordination

Across the Humanitarian-Development-Peace Nexus, 2023)를 발간하였다. 이 보고서의 전반부는 핵심 개념들이 무엇을 의미하는지, 후반부는 조정을 어떻게 이행할 수 있는지를 다룬다. 이 권고보고서는 파일럿 프로그램을 참고하여 협력이 개선되었으나 지원 구조의 분열, 상충되는 우선순위, 부문 간 사일로 문제는 여전히 지속되고 있다고 지적하며, 위기별(국가별) 특정 맥락을 반영한 상황별 조정, 부문만 목표의 일관성을 부여한 공통 목표, 그리고 조정 효율성을 높인 투자를 강조한다. 이 보고서가 제시하는 핵심 원칙은 아래 네 가지이다.

① 통합적 접근: 인도주의, 개발, 평화를 분리된 개별 활동이 아닌 상호 보완적 활동으로 인식

② 포괄성: 모든 이해관계자(정부, 국제기구, 시민사회 등)의 적극적 참여

③ 유연성: 지역적 특성과 필요에 맞춘 정책 적용

④ 이행 모니터링: OECD는 회원국이 권고를 준수하도록 정기적인 모니터링과 리뷰를 진행하기로 약속

DAC는 HDP Nexus 조정의 핵심 개념을 '조정'으로 명시하고, 이 조정은 규범, 전략, 운영 수준에서 이루어지며 정부 내의 수평적 측면과 글로벌 수준에서 현장까지의 수직적 측면 두 가지 구조를 포함한다고 설명한다. 이 보고서는 독일, 아일랜드, 스웨덴 등이 정부 내부 구조를 HDP Nexus 목표에 맞춰 조정하여 일관성을 제고한 성공적인 사례로 제시한다.

HDP Nexus 접근에서 조정이 이루어지기 위해서는 이행 측면에서 △조정 플랫폼, △프로세스, △인력의 세 가지 축이 작동해야 한다고 주장하며 각각의 기능을 아래와 같이 설명한다.

① 조정 플랫폼: 글로벌 행위자에서부터 현장 행위자들을 연결하는 기능을 하는데, 이는 프로젝트가 이행되는 해당 지역의 구체적인 필요에 맞춰서 조정되어야 한다.

② 조정 프로세스: 위기에 대한 공동분석을 위해서 일반국가분석과 회복력 시스템 분석 등을 다른 부문의 분석과 통합할 수 있으며, 데이터 파편화, 조직 간 분석 불일치 같은 문제들을 극복할 수 있는 공동 프로세스가 구축되어야 한다.

③ 인력과 리더십: 조정은 다양한 부문의 리더십에 의해서 주도되는데 UN 국가 수준에서의 리더십과 UN RC가 넥서스 이행의 중심점 역할을 하는 경우가 많다. 아울러 보고서는 넥서스 리터러시를 촉진하기 위해서 인력 훈련에 투자할 것을 권고한다.

아래 〈표 V-39〉는 OECD가 발간한 HDP Nexus 관련 핵심 문서의 내용을 간략하게 비교한 것이다.

〈표 V-39〉 OECD DAC가 발간한 HDP Nexus 핵심문서 비교

HDPN 관련 OECD DAC의 핵심 문서	내용
OECD DAC Recommendation on HDPN 2019 11개 원칙	11가지 원칙 제시 1. 분쟁의 근본적 구조적 요인, 회복력 요인 분석을 위한 공동성과 및 공동분석 2. 리더십 및 조정 역량 강화 및 자원제공 3. 위기예방, 분쟁 해결, 평화구축을 위한 정치적 참여와 외교적 도구 활용 4. 예방 및 평화 구축 우선 실시, 가능한 상황에서 개발에 투자 5. 성평등 및 사람 중심의 접근 6. 갈등 민감성과 무해 원칙 7. 위험 환경에 맞춘 적응적 프로그램 8. 대상 지역 또는 국가에 대한 역량 강화 9. HDP Nexus 관련 학습과 혁신 기반 접근 10. 근거 기반 HDP 개발재원 전략 11. 예측 가능하고 유연한 재정 마련 전략
OECD DAC Interim progress Review 2022	HDP Nexus는 특히 장기 위기를 겪는 지역에서 중복을 줄이고, 서비스 제공을 개선하며, 긴급 상황에 더 일관된 대응을 할 수 있도록 돕는 점에서 긍정적인 결과 도출
OECD DAC Recommendation HDP 2024	1. 상황별 조정: 각국의 특정 요구에 맞춘 전략 적용 2. 명확한 공통 목표: 부문 간 목표의 일관성 3. 효율적인 조정 투자: 중복을 방지하고 조정 효율성을 높이는 방식으로 자원 사용

출처: 저자 작성

(4) 주요 다자기구의 HDP Nexus 접근 비교

UN과 세계은행은 인도적 지원의 현장에서의 HDP Nexus 통합적 접근을 강조하면서, 각 프로젝트, 프로그램 수준에서 실제 사업의 기획 및 운영 차원에 초점을 맞추고 있다. 반면 인도적 지원의 핵심 공여국들의 국가 간 기구인 OECD DAC 보고서의 내용을 종합해 보면, HDP Nexus를 '변화 관리 도구'로 보는 경향이 강하다는 점을 확인할 수 있다. 권고안과 중간점검 보고서 역시 공여국들이 HDP Nexus 접근을 가능하기 위해서 어떤 공여 구조를 갖추는 것이 필요한지에 초점이 맞춰져 있다.

다만 OECD DAC 역시 각 분야 행위자가 전통적인 분리 구조(silo)를 넘어서서 단기적인 위기 대응에서 벗어나 지속 가능한 회복력 구축과 지속 가능한 평화를 목표로 할 것을 주장하는 것은 UN과 맥을 같이 한다.

그러나 인도적 지원 조정 역할을 총괄하고 있는 UNOCHA는 HDP Nexus의 다른 기관들보다 더 보수적인 태도를 보였다. UNOCHA는 전통적인 인도적 지원 행위자로서, 인도적 지원 다자 기관은 평화 활동을 사업 범주 내에 포함하고 있지 않고, 또 그럴 계획도 있지 않다는 것을 명확하게 밝혔다. 특히 평화 활동은 정치적 의지가 내재되어 있기 때문에 인도적 지원 4대 기본 원칙과 충돌할 가능성이 높다는 점을 염두에 두고 있다고 답한다. UNOCHA Coordination Division의 Marina Skuric-Prodanovic는 연구팀과의 인터뷰에서 "인도적 위기 대응 요청에 대한 다자 채널의 지원 자금은 증가했지만 개발협력을 위한 지원이 감소하여 전체 인도적 지원과 개발협력에 필요한 자금 규모와 실제 재정지원의 격차가 확대되고 있으며, 이는 인도주의적 자금과 개발 자금 간의 불일치를 초래하고 있다"라고 밝히며 "개발 분야의 행위자들이 점점 더 인도주의 부문에 개입하고 있지만 UNOCHA는 인도주의적 필요와 개발 활동 사이의 명확한 구분을 정의하는 것이 중요하며, 개발 행위자들은 자신의 역할을 다해야 한다"라고 강조하였다.[342]

또한 인도주의 원칙과 개발 또는 평화 프로세스에서 요구되는 정부 또는 특정 정치집단과의 협력이 상호 충돌할 수 있다는 측면에서 UNOCHA는 철저히 인도주의적인 공간 내에서 활동하며, 인도주의적 행동과 개발 간의 명확한 분리를 옹호한다고 밝혔다. 인도적 지원은 '필요'에 기반한 대응에 집중하지만 개발과 평화 프로세스는 종종 정치적 해결책을 우선시할 수 있다는 것이다. UNOCHA는 인도적 원칙을 고수하며, 이런 측면에서 개발-평화 활동과는 다른 접근법을 취할 때가 있다고 덧붙였다. 그렇지만 UNOCHA는 인도적 지원 원칙 내에서 HDP Nexus를 구현하기 위한 협력에 기여하고 있는데, 대표적으로 UN 개발조정국, UNDP와 함께 공동 지도위원회에 참여하여 인도적 지원, 개발, 평화 활동에서의 이들 간의 상호 보완성에 초점을 맞추어 통합할 방법을 모색한다. 그러나 HDP 협력을 공여자의 활동에 통합할 수 있도록 지원하는 공식적인 메커니즘은 현재까지 구성되어 있지 않다. 결국 이 접근법을 통합하는 데 표준화된 절차는 없다.

OECD 권고안은 이보다 구체적인 세부내용으로 구성되어 있다. 2019년과 2024년 OECD DAC 권고안의 내용을 종합해보면 첫째, 조정(coordination) 측면, 둘째, 프로그램 개발 측면, 셋째, 재원조달 측면에서 공여국이 HDP Nexus 사업 이행에서 반영해야 하는 세부내용을 제시한다. 따라서 아래 나)절의 한국의 HDP Nexus 이행에 대한 제언은 OECD 권고안을 기준으로 논한다.

342) UNOCHA 인터뷰. 일시: 2024.11.28. 장소: 제네바 UNOCHA 본부.

나) 주요 공여국의 HDP Nexus 전략 및 이행

(1) 미국의 HDP Nexus 전략 및 이행

(가) GFA 제정과 범정부적 접근

미국은 HDP Nexus 논의 초기부터 해당 아젠다를 적극적으로 수용하는 태도를 보였다.[343] 미국은 HDP Nexus 담론을 인도적 지원 수혜국 또는 해당 지역의 '취약성' 문제와 연계하였다. 분쟁을 포함한 갈등의 근본적인 원인은 해당 국가 또는 지역에서의 취약성에 있고, 인도적 지원과 개발의 지속 가능성을 담보하기 위해서는 먼저 취약성을 보완하는 방식으로 분쟁과 갈등의 원인을 해결해야 한다는 입장이었다.

같은 맥락에서 HDP Nexus 이행을 위한 법률적 기초로서 Global Fragility Act(2019)를 제정하였다. 이는 인도적 지원을 비롯한 HDP Nexus 이행에 있어 미 State/PRM와 USAID[344]의 협력의 단초라고 할 수 있다. 아울러 대통령 – State/PRM/USAID – 국방부 - 기타 관계부처 협력을 위한 글로벌 취약성 전략(Global Fragility Strategy)을 수립하여, State/PRM가 인도적 지원 사업 및 분쟁 예방 프로그램을 주도할 수 있도록 명시하고, 국방부를 비롯한 관계부처가 취약성과 관련된 정책프로그램을 이행할 때는 State/PRM 및 USAID의 동의가 필요하도록 규정하여 일관성을 담보할 수 있도록 하였다.

GFS는 HDP Nexus 이행에 있어 범정부적 접근(whole of government)이 가능하게 한다는 데 의의가 있다. GFS는 분절화 문제를 극복할 수 있는 제도적 기반이라고 볼 수 있으나 USAID와의 인터뷰에 따르면 현재 GFS가 직접적으로 부처 간 사일로를 극복하는 방안으로 제시된 것은 아니며, GFS는 인도적 지원과는 무관하기 때문에 정부 내에서 인도적 지원 – 개발 - 평화 일관성(HDP Coherence)과 연계하려는 시도가 있는 것은 아니다.[345]

USAID는 HDP 이행에 있어 '일관성(coherence)'을 강조하며 이행 단계에서 일관성을 구체적으로 적용하기 위해 아래 〈표 V-40〉과 같이 7가지 권고사항을 제시하였다.

---

343) "Programming Considerations for Humanitarian-Development-Peace Coherence: A Note for USAID's Implementing Partners"(2022) 참고. https://www.resiliencelinks.org/building-resilience/reports/programming-considerations-hdp-coherenceUsaid.

344) USAID는 미국 원조전담기구로서 2022년 기준 전체 ODA의 절반 이상(56%)을 집행하였음.

345) USAID 인터뷰. 일시: 2024.10.17. 장소: USAID 미국 본부. 연구팀 USAID 회의록 p. 5 참고.

〈표 Ⅴ-40〉 USAID의 HDP Nexus 이행 7가지 권고사항

구분	내용
1	인도주의적 원칙을 지키고 존중하여 HA가 방해받지 않고 효과적으로 유지되도록 함
2	공동 계획 수립 및 공동 의제 모색
3	다양한 종류의 지원에 걸쳐 소통, 조정, 학습 플랫폼을 만들고 강화함
4	적절한 경우 인도주의, 개발 및 평화 지원을 전략적으로 순서화, 계층화 및 통합함
5	충격에 대응하는 프로그램 개발 및 데이터 기반 적응 관리 촉진
6	가능한 경우 분쟁 통합과 평화를 실현하거나 구축할 수 있는 기회를 옹호
7	현지 파트너 및 시스템과 함께(with), 의해(by), 통해(through) 프로그램이 진행되도록 보장

출처: https://www.resiliencelinks.org/building-resilience/reports/programming- considerations-hdp-coherence

(나) 미국의 인도적 지원-개발-평화 일관성(HDP Coherence)[346]

USAID는 HDP Nexus 이슈에서 일관성을 꾸준하게 강조해 왔는데 최근 HDP Nexus라는 용어 대신 일관성 개념을 전면에 내세우고 있으며, 이를 일하는 방식과 사고과정으로 설명한다. USAID는 인도적 지원-개발 일관성(Humanitarian Development Coherence)은 모든 이해관계자가 개별 개입이 아닌 상호작용을 고려하여, 다른 행위자의 개입, 다양한 조직의 가치, 교육 부문 계획과 비전을 반영하여 전체적으로 더 나은 결과를 도모하도록 촉구하게 한다고 평가다.

USAID는 Practitioners Toolkit: Humanitarian-Development Coherence (2022) 보고서에서 UN이 제시하는 Nexus와 USAID가 주창하는 HDC의 차이점을 기술한다.

〈표 Ⅴ-41〉 HDP Nexus vs HDP Coherence

구분	HDP Nexus	HDP Coherence
용어와 초점	UN의 HDP Nexus 프레임워크는 인도적 지원, 개발, 평화 노력을 통합하여 위기 대응을 위한 포괄적인 접근 방식을 창출하는 데 중점을 둠. 이 접근은 이러한 분야의 상호 연관성을 강조하여 응답이 전체적이고 지속 가능하도록 함	USAID는 '일관성(coherence)'이라는 개념에 중점을 두며, 이를 위해 인도적 지원, 개발, 평화 구축 노력 간의 정렬과 시너지를 강조. 이 용어는 서로 다른 분야의 활동이 서로를 지원하고 향상시키도록 하는 약속을 반영
실행전략	UN의 접근 방식은 여러 기관 간의 공식적인 메커니즘과 파트너십을 구축하여 넥서스를 효과적으로 조정하고 실행	USAID는 더 유연하고 맥락에 맞는 전략을 채택하여 공식화된 프레임워크 없이도 프로그램과 파트너십 내에서 통합할 수 있도록 하는 노력을 강조

346) coherence_in_conflict_web_1.pdf (humanitarianoutcomes.org); https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZHDK.pdf (최종방문일: 2024.10.11.).

구분	HDP Nexus	HDP Coherence
맥락에의 적응성, 유연성	UN의 프레임워크는 다양한 맥락에 보편적으로 적용되지만 지역 현실에 맞게 조정이 필요	USAID는 각 상황의 특정 요구와 조건에 대한 반응성을 강조하여 접근 방식에서 더 폭넓은 유연성을 기반으로 접근할 것을 요구
운영 차원	프레임워크는 NGO, 정부 및 국제기구를 포함한 다양한 이해관계자 간의 협력 노력을 강조	USAID는 자신의 운영 능력과 파트너십을 우선시하여 일관성 있는 프레임워크 내에서 개입의 효과를 극대화하는 데 중점

출처: USAID Practitioners Toolkit: Humanitarian-Development Coherence(2022)을 참고로 저자 작성

미국의 경우 정부 차원의 중장기 전략이 수립되었다는 측면을 고려할 때 HDP Nexus를 적용하고자 하는 정책적 의지는 분명했던 것으로 평가받는다. 다만 USAID와의 인터뷰 내용을 미루어 볼 때 실제 이 정책과 정책이 어떻게 이행되었는지 간에는 간극이 있는 것으로 보인다.

USAID는 "인도적 지원과 개발 분야 간 일관성을 제고하기 위해서 USAID와 다른 기관들과 기관 간 협약이 체결되어 있고 주기적으로 협력을 위한 회의도 갖고 있으나 HDP coherence가 구체적인 시행지침으로 작동한다기보다는 인도적 지원 원칙에 대한 하나의 범분야적 접근법(approach) 정도로 이해되고 있다."라고 설명한다.[347] 따라서 사업 기획에 HDP coherence를 고려하는 수준에 머물고 있으며 이를 담당하는 별도의 조직이나 담당자를 갖춘 것은 아니며 HDP coherence를 기준으로 사업을 별도로 선정하거나 평가의 기준으로 활용하고 있지 않으며, 관련 통계를 따로 관리하고 있지도 않다. 요약하자면, 미국 정부가 HDP Nexus에 적극적인 정책 행보를 보이고 있음에도 불구하고 관련 부처와 정부 기관의 구조와 사업 이행 방식을 종합적으로 고려할 때 인도적 지원과 개발을 연계하는 지점에서 USAID의 약점이 있다.

미국 사례의 경우 Global Fragility Act 제정 및 GFS에 따른 대통령 – State/PRM/USAID – 국방부 – 기타 관계부처 협력 체계 구축에서 볼 수 있듯이, 인도적 지원과 개발사업에 적극적인 평화 활동(large P) 사업을 포함하여 '위기 예방, 분쟁 해결, 평화 구축을 위해 모든 레벨에서의 정치적 관여 및 기타 접근법을 활용'할 정치적 의지를 강하게 드러낸 바 있다. 또한 압도적인 미국의 인도적 지원 규모와 주요 분쟁 지역에서의 미군의 역할 등을 고려하면 이를 이행할 역량을 가늠할 수 있다. 이 같은 미국의 정치적, 전략적 의지와 역량은 한국은 물론 주요 공여국과도 상당한 차이를 보인다. 따라서 직접적으로 미국의 HDP Nexus 정책과 이행체계의 강점을 한국에 적용하기에는 구조적인 장애가 많을 뿐 아니라 한국의 대외전략과 인도적 지원 정책 방향에 적합하지 않을 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 아울러 트럼프 행정부의 미국 우선주의가 대외

347) USAID 인터뷰 일시: 2024.10.17. 장소: USAID 미국 본부.

원조 정책 전반에서 평화, 민주주의, 인권 등보다는 경제적 이익에 부합하는 방향으로 반영될 것으로 예측되며, 이 같은 정책 변화가 HDP Nexus 이행 추진에도 부정적인 영향을 미칠 것임도 고려해야 한다.

(2) 유럽 국가들의 HDP Nexus 전략 및 이행

(가) EU의 정책

OECD DAC 전통적 공여국인 다수 유럽 국가와 밀접하게 연계되어 있기 때문에 EU의 HDP Nexus 접근을 간략하게나마 살펴볼 필요가 있다.

2017년 5월 19일, EU는 회복탄력성에 대한 새로운 전략적 접근 방식 일환으로 HDP Nexus 수용을 공식화하며 EU Commission과 EU 회원국들이 인도적 및 개발 파트너들이 공동의 목표를 가지고 인도적 위기에 대한 '공동 분석(joint analysis)'을 이행하도록 독려하고, 가능한 경우 인도적 및 개발 파트너들이 '공동 계획(joint planning) 및 공동 프로그램(joint programe)'을 이행하도록 촉진하기로 합의하였다.[348]

여기서 주목할 만한 점은 인도적 지원, 개발 및 평화 활동가들이 협력하여 취약성, 취약성 및 분쟁의 근본 원인을 해결하고 피해 국가/지역에서 회복탄력성을 강화하기 위해 함께 일해야 한다고 명시하였다는 점이다. 2017년 EU의 Consensus on Development에 따르면, EU 개발 파트너들은 2006년 소그룹(Consensus)에서 언급된 공동 계획의 원칙을 실제로 강화한 것으로 나타난다.[349]

국가 수준(country level)의 HDP Nexus 프로세스는 주로 기존 인도적 지원 및 개발협력 프로그램의 메커니즘과 계획 프로세스를 기반으로 발전해 왔다. 또한 현재까지 이러한 프로세스의 성공은 주로 이미 UN의 인도적 지원 조정 및 협력 체계인 UNOCHA의 협력기제를 기반으로 한다. 따라서 국가 수준의 HDP Nexus의 성공은 UNOCHA를 중심으로 지역/국가로 파견된 UN 기구의 수장으로 임명되는 상주 조정관 또는 인도주의 조정관(Residental Coordinator/Humanitarian Coordinator) 및 유럽 지도부의 지속적이고 헌신적인 리더십, 주요 파트너들의 의지, 그리고 많은 경우 견고한 인도적 조정 아키텍처의 도입에 크게 의존하고 있다는 평가를 받는다.

348) Council of the European Union, 2017.
349) Koenig and Brusset, 2019 참고.

(나) 스웨덴의 HDP Nexus 전략 및 이행

Sida는 EU의 인도적 지원 정책과 발맞춰 인도적 지원 이행 시 인도적 위기 대응과 함께 지역사회와 개인의 회복력(resilience)에 초점을 맞춘다. Sida는 피해주민과 지역의 회복탄력성을 강화하기 위해서 인도적 지원에 중점을 두고 개발협력 및 평화이슈를 연계한다. 특히 평화 사업의 특징을 충분히 고려해 HDP Nexus를 장기적 관점에서 접근한다.

Sida는 전통적으로 인도적 지원에 적극적인 공여국으로 HDP Nexus 이행에 있어서도 개발이나 평화구축보다 인도적 지원을 더 중요한 위치에 두고, 인도적 지원을 중심으로 다른 두 영역을 보완하는 형태로 취하고 있다.[350] Sida의 HDP Nexus 이행에서 주목할 지점은 크게 두 가지인데, 첫째는 인도적 위기 분석(Humanitarian Crisis Analysis, HCA) 이행이고 둘째는 순차적 지원과 동시적 지원 전략의 사용이다.

먼저, HCA는 취약국가를 대상으로 하는 인도적 위기 분석은 보통 연간으로 업데이트되나 긴급한 필요나 새로운 위기가 발생할 경우 추가적으로 이루어지기도 한다. 정기적으로는 15개 이상 국가에서 진행되며, 아프리카, 중동, 아시아 및 중앙아시아 지역에서의 위기를 포괄한다. HCA 분석은 Sida 내부 전문가뿐 아니라 외부에서 국제기구, NGO, 인도적 지원 전문가 등이 참여하여 국가의 취약성과 인도적 위기 관련 대상국 정부 통계, UN 기관(UNOCHA, WFP, UNHCR)과 세계은행, 글로벌 씽크탱크 기관이 생산하는 다양한 데이터와 현지 파트너들의 자료 및 정보를 활용하여 이루어진다. 특히 인위적 재난에 의한 피해규모, 인구 이동, 식량 부족, 질병 발생 등과 같은 정량적 데이터뿐 아니라 현지의 사회적·정치적 상황, 피해지역 주민들의 목소리 등 정성적 데이터를 포함한다는 점에서 인도적 위기의 맥락을 세심하게 이해하고 피해지역의 요구사항을 구체적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 분석결과는 Sida의 인도적 지원 및 HDP Nexus 지원 정책과 지원 배분에 있어 우선순위를 결정하는 데 중요한 영향력을 갖는다. 또한 특정 지역 인도적 지원 전략 수립에의 기초자료로 활용된다.

아울러 Sida는 인도적 위기가 장기화된 지역의 빈곤에 대한 다차원적 특성 분석을 위하여 다차원적 빈곤 분석(Multidimensional Poverty Analysis, MDPA) 방법론을 보완적으로 활용한다. MDPA는 전통적인 빈곤지표인 소득이나 생활수준 외에 건강, 교육, 주거환경, 사회적 배제 등 사회적 경제적 지표를 함께 고려하여 빈곤의 복합적인 원인을 분석하고 불평등을 최소화하는 정책 수립에 기여한다.

---

350) 김영완 외. (2019, 42)

둘째, Sida는 장기적 관점에서 HDP Nexus를 적용하기 위해서 '순차적 지원 전략'과 '동시적 지원 전략'을 사용한다.

먼저 '순차적 지원 전략'은 프로그램 초기에 인도적 지원에 집중하는 동시에 개발과 연계되도록 프로그램을 디자인하는 것을 의미한다. 이는 예산의 제약 등으로 장기적 접근이 어렵고 예측 가능성이 낮고, 단기간에 의사결정이 필요한 인도적 지원 초기 상황과, 인도적 지원-개발 또는 평화로의 연계 프로그램의 다층위적인 성격을 반영한 전략이며, 다년도 프로그램에 대한 예산 제약을 극복할 방안으로 제시된다. 반면 '동시적 지원 전략'은 인도주의적 지원과 개발지원 동시 진행하는 방식으로 종종 다른 공여국 혹은 개발 사업을 이행하는 UN 기구 및 다자기구들과 협력해서 인도적 지원에 개발을 연계시킨다. 〈표 V-42〉는 순차적 지원 전략과 동시적 지원 전략의 특징을 비교한 것이다.

〈표 V-42〉 스웨덴의 두 가지 HDP Nexus 지원 전략

순차적 지원전략	동시적 지원전략
- 예산의 제약 등 장기적 접근이 어려운 상황에서 당면한 인도적 지원에 초점을 맞추는 방식 - 인도적 지원 우선 실시하고 이후 개발을 이행하는 방법	- 종합적이고 통합적인 위기 대응이 필요할 때, 인도적 지원과 개발지원을 동시에 진행 또는 위기 상황에 대한 대응책에 개발 프로그램을 포함하는 방식 - 자원과 역량의 분산을 방지하기 위해서 다른 개발협력 파트너들과의 협력을 통해 이행
- 1단계: 천백만 달러의 인도적 지원예산을 UN기관 및 NGOs에게 배정 - 2단계: 절반을 인도적 위기의 직접적인 피해복구에 사용 - 3단계: 나머지 절반을 개발목적 사업에 사용	- 협력파트너와 통합적 전략 구축하여 Sida는 인도주의적 지원을 담당하고, EU개발협력팀과 연계하여 분쟁의 잔재 해결 및 인도주의적 목적 동시 달성
예시: 모잠비크 사이클론 사례	예시: 예멘 사례

스웨덴은 전통적인 인도적 지원 공여국이자 중립국으로서 장기적이고 안정적인 인도적 지원을 통해 HDP 전략을 이행하고 있다. 스웨덴 외무부는 인터뷰를 통해 "처음 넥서스에 대해 이야기하고 평화적 측면을 도입했을 때는 현실적으로 어려움을 겪었다. 인도주의 원칙에 기반하여 공정성을 유지해야 하는데, HDP Nexus 환경에서 완전한 공정을 유지하기 어려운 평화 활동이 포함될 때 어떻게 삼각 균형을 잡을 수 있는지 여부가 가장 큰 문제였다. 현재는 균형을 찾아가고 있다"고 밝혔다. 또한 "인도적 지원은 매우 비용이 많이 들고 장기적이어서는 안 되며 더 단기적이어야 하고, 그다음에는 개발 행위자들이 들어와서 인계받아야 한다. 그러나 아직은 이런 연계가 완전하지 않다. 지금은 변화를 만들어가고 있는 시점이다. 특히 이전 행정부는 분쟁민감성(conflict sensitivity)에 집중하여, Sida의 모든 업무에 갈등민감성 렌즈를 적용하였고, 이 연장선상에서 평화 활동을 포괄하여 지속가능한 평화 전략도 수립한 바 있다."고 설명하였다.

다만 “이전 정권에서 수립된 원칙을 현 정권이 그대로 유지할지 여부는 확신할 수 없다.”는 단서를 달았다.[351]

여러 가지 현실적인 어려움에도 불구하고 스웨덴은 현재까지 인도적 지원에 있어 유연성을 강조하여 예측가능성이 낮은 인도적 위기 상황에 효율적으로 대처하고, 국제기구, NGOs 등 다양한 층위의 인도주의 행위자들과의 단단한 협력 네트워크를 구축한 것으로 평가받는다.

그러나 스웨덴 역시 HDP Nexus를 이행하는 데 있어 현실적인 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.[352] 먼저 Sida는 “인도적 위기가 있는 곳에는 대규모 양자 지원이 필요한데, 최근 스웨덴 정부는 말리, 남수단, 이라크, 예멘과 같이 큰 위기가 있는 지역에서의 지원을 감축하였고, 이 같은 양자 인도적 지원 감소는 부문 간 시너지를 기대하는 HDP Nexus 접근에도 도전 과제가 될 수 있다.”고 우려하였다. “다른 한편으로는 정부의 정치적 우선순위도 인도적 지원 분야에서는 도전적인 요소가 될 수 있다.”고 밝혔다.

경험과 지식 측면에서도 현실적인 장애가 있다. Sida는 “Sida와 파트너들이 인도적 지원, 개발, 그리고 평화 활동에 필요한 지식을 동시에 갖추고 있지 않다. 그래서 Sida는 이 같은 도전과제를 극복하기 위해서 UNDP Nexus 아카데미를 지원하여 교육을 확대하고 있다.”고 밝혔다. 아울러 전반적으로 개발을 위한 예산이 감소하고 있으며, 이에 따라 개발 분야 직원이 감소 추세에 있는 것에도 우려를 나타내었다.

또한 Sida는 연구팀과의 인터뷰에서 HDP Nexus 이행과 관련하여 Sida의 입장을 다음과 같이 밝혔다. “개발협력 분야 예산의 감소는 가장 먼저 넥서스 지향적인 프로그램들이 취소로 연결되었다. 개발 측면에서 경쟁하는 우선순위들이 많기도 하고 인도적 지원 측면이 이러한 프로그램을 대신하기를 기대하는데 이것이 Sida의 임무나 전략과 반드시 일치하지는 않는 부분도 있다. 따라서 Sida는 HDP Nexus의 인도적 지원과 개발, 그리고 평화 구성요소를 보다 명확하게 식별하고자 하는 추세이다. 선제적 행동(anticipatory action)이나 장기적 해결책(durable solution), 또는 장기화된 위기에서의 지속가능한 인도적 프로그램 개발과 같이 인도적 전략이 어떻게 일할 수 있는지에 대한 더 명확한 프레임워크를 개발하고 있다.”

(다) 네덜란드의 HDP Nexus 전략 및 이행

반면 네덜란드는 HDP Nexus에 스웨덴 같은 적극성을 보이지 않는다. 네덜란드 외교부 인터뷰

351) 스웨덴 외무부 인터뷰. 일시: 2024.12.3. 장소: 스웨덴 외무부, 스톡홀롬.
352) Sida 인터뷰. 일시: 2024.12.2. 장소: Sida, 스톡홀롬.

에 따르면 네덜란드 외교부는 HDP Nexus를 '접근법'으로 이해하고 있으며 그 취지에 동의하여 인도적 지원 사업의 기획단계에서 세 분야의 공통 목적을 고려한다. 그러나 프로그램 수준에서 HDP Nexus 사업을 별도로 구성하거나 이행하는 방식을 취하지는 않고 있다고 밝힌다.

프로그램 수준에서 HDP Nexus 이행 현황은 공여국별로는 일관성 있는 집계가 이루어지지 않기 때문에 사업이 진행되는 현장을 중심으로 그 성과를 확인할 수 있다. 넥서스의 이행에서 핵심은 평화 행위자들의 참여로서 프로그램에서는 갈등 예방과 평화 구축을 사업계획에 통합하는 방식으로 이행된다. NWOW 및 EU Nexus 시범 프로젝트를 시행하고 있는 25개의 국가(contexts 포함) 중 19개(약 76%)는 OECD DAC의 기준으로 취약국으로 분류된다. 파일럿 프로그램이 이행되는 국가 대부분(13개)은 아프리카 지역 사하라 사막 이남에 위치하며, 중동 및 북아프리카 지역에는 6개, 동유럽 및 아시아에는 4개, 남아메리카 및 카리브해 지역에는 2개의 프로그램이 이행되고 있다.

네덜란드 HDP Nexus 파일럿 프로그램을 살펴보면, 국가 수준에서 HDP Nexus 접근법에 기반한 파일럿 프로그램을 이행하는 것의 가장 큰 특징은 이해관계자들이 다양한 주제 영역에 대한 '공동 계획' 및 '통합된 프로그램 개발(joined-up programming)'을 하는 것이다. 가장 많은 파일럿 프로그램이 진행 중인 분야는 '평화와 인간안보'로, 여기에는 사회 결속 증진, 사람들의 안전과 보안 강화, 성차별적 폭력 해결 등 총 16개 프로그램이 이행 중이다. 그다음으로 식량안보와 경제적 회복탄력성 분야에서 15개의 프로그램이 이행 중이며, 기본 사회 서비스 접근성 분야에서 14개, 강제 이주 분야에서 13개, 기후변화에 대비한 지역 시스템 대처 능력과 공동체의 회복탄력성 강화 영역에서 9개 프로그램이 이행 중이다. 그 외 기타 영역에서 7개의 프로그램이 이행되고 있다.

다) 한국의 HDP Nexus 접근법 이행에 대한 제언

(1) HDP Nexus 접근법

문헌 자료와 인터뷰를 종합하면 미국, 유럽 국가들, 그리고 일본은 각각 HDP Nexus 이행에 상당히 상이한 태도를 보이는 것을 확인할 수 있다. 공여국뿐 아니라 UN 기관과 다자기구, 심지어는 HDP Nexus 담론을 이끄는 IASC의 사무국 역할을 담당하는 UNOCHA까지도 HDP Nexus에 대한 이해가 상이하며, 이행과 관련해서도 온도 차를 보인다.

먼저, 행위자마다 HDP Nexus의 성격을 상이하게 정의하는데, 이는 크게 두 가지로 나뉜다. 첫 번째는 HDP Nexus를 범분야적인 방법론으로 보는 견해이고, 두 번째는 이를 독립된 사업

분야로 보는 견해이다. 연구 대상인 네 개 공여국들은 모두 HDP Nexus를 '범분야적 접근법'으로 이해하고 있는 것으로 인터뷰를 통해서 확인했다. 인도적 지원의 중추적인 역할을 담당한 UN 기구인 UNHCR, UNOCHA도 연구팀과의 인터뷰에서 HDP Nexus를 프로그램이나 프로젝트로 레벨의 사업 분야라기보다는 접근법이라는 데 동의하였다. 인터뷰를 통해서 양자기관뿐 아니라 다자기관들도 HDP Nexus 정책 방향은 사업을 기획 및 이행하는 데 있어 인도적 지원, 개발, 평화 세 분야 간 공동 목적을 인지(recognize)하고 장기적 관점에서 접목할 수 있도록 유도하는 방식으로 이해하는 행위자가 다수라는 점을 확인할 수 있었다.

반면 한국의 경우 "KOICA 분쟁 및 취약국 사업 추진방안 개선(안)"과 같은 이행전략을 살펴보면 HDP Nexus가 접근법임을 인식하고 인도적 지원-개발-평화 단계를 통합 고려하여 장기 관점의 사업을 기획하기 위한 노력은 하고 있으나, 각 단계별 시행주체 분리 등 한계로 인해 국제기구를 통한 분쟁취약국 지원사업을 중심으로 관련 HDP Nexus사업 추진하고 있었다. 특히 분쟁취약국 8대 프로그램은 기존 사업 대비 각 단계를 통합적으로 구성한 장기 지원이나 예산의 예측가능성 제고 등에서 HDP Nexus 접근을 고려한 것으로 보여진다. 하지만, HDP Nexus 접근 강화를 위한 사업기획 및 실행방법의 구체성을 보완해 감으로써 향후 국제기구 외 KOICA가 추진하는 여타 분쟁취약국 대상 사업의 기획 및 추진에 있어서도 HDP Nexus 접근법을 확대해 갈 필요가 있다. 이에, 한국의 HDP Nexus를 프로그램 및 프로젝트 단위로 이행하기에 앞서 본 연구에서 다룬 공여국과 국제기구의 HDP Nexus 사업이행에서의 시사점 및 현재 추진 중인 사업의 교훈을 참고하여 범분야적 접근법으로서 HDP Nexus를 접목시킬 수 있는 구조와 환경을 구성하는 것이 필요하다. 아울러 인도적 원칙과 평화 활동 간의 잠재적 충돌 위험을 낮추기 위한 구체적인 방안도 고려되어야 할 것이다.

UNOCHA, UNCHR 등 UN 기구들과 네덜란드 외교부 및 스웨덴 공여기관의 인터뷰에서 공통으로 확인할 수 있듯이, 인도적 지원, 개발, 평화라는 세 분야의 연계가 가장 어려운 지점은 평화의 유기적 연계 문제이다. 평화활동과 전통적 인도적 지원 원칙이 충돌할 잠재적 가능성 때문에 HDP Nexus의 핵심 행위자인 인도적 지원 행위자들은 인도적 지원과 평화활동에 여전히 명확한 경계가 있다고 주장한다. 이 같은 맥락에서 HDP Nexus 프로그램 다수가 적극적인 평화활동 대신 사업이행 과정에서 잠재된 갈등을 유발하지 않도록 관리하거나 사업성과가 갈등 수위를 낮추는 데 기여할 수 있는 수준의 평화활동(small P)을 포함한다. UN에서 제시하는 평화 구축 활동의 원칙과 가이드라인(UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines)을 참고하면 평화 활동은 다음 다섯 단계로 구분된다.

① 갈등예방(conflict prevention): 긴장관계가 존재하나 무력적 분쟁이 아닌 정치적 수단이나 규범적 조치로 해결이 가능한 상황

② 평화형성(Peacemaking): 분쟁을 조정하거나 중재하는 협정을 체결하는 과정

③ 평화집행(Peace Enforcement): 강제적 수단을 기반으로 분쟁 중지

④ 평화유지(Peacekeeping): 무력 분쟁이 직후 평화적 상태를 보존하기 위한 상황으로 군대, 경찰의 역할 강조되는 상황

⑤ 평화구축(Peacebuilding): 무력갈등이 해소되어 정부 역량 강화를 통해 장기적 관점에서 갈등이나 분쟁을 관리하는 단계

다섯 단계 중 평화형성, 집행, 유지의 단계는 대부분 무력분쟁이 지속되거나 중지된 경우에도 재발할 위험이 큰 지역에서의 평화활동을 의미한다. 한국의 여권법과 여행금지국가 설정 관례를 미루어보면 현행 법체계 내에서는 인도적 지원 행위자라 할지라도 분쟁 지역에 입국이 금지된다. 따라서 현실적으로 HDP Nexus 사업을 직접 이행할 수 있는 상황은 ① 갈등예방 또는 ⑤ 평화구축의 단계에 해당하는 경우이다. 현재 이행되는 HDP Nexus 사업이 분쟁을 피해 이웃국가로 이주해 온 난민을 대상으로 하는 사업이 다수인 것도 이러한 상황을 배경으로 한다. 따라서 한국의 HDP Nexus 이행에 있어서는 평화이슈 연계의 수준의 현실적 제약을 고려하여 오히려 사업의 범주를 명확하게 하는 것이 Nexus 개념의 모호함을 보완하는 방안이 될 수 있다. 현재 '분쟁 및 갈등 예방', '평화 구축', '취약성 경감'으로 구분되는 KOICA의 HDP Nexus 사업 분야도 이 같은 관점에서 다시 검토할 수 있다.

(2) 인도적 지원 중장기 로드맵 수립

현재 한국 정부의 인도적 지원은 주로 긴급재난 대응을 위한 정부의 양자 지원(현금, 현물), KDRT 파견, 다자기구를 통한 인도적 지원 세 가지 형태로 이행된다. 그 외에 전체 인도적 지원의 1% 정도가 NGO를 통해 이행되고 있지만 절대 규모와 상대적 비중이 미미하다. 스웨덴, 네덜란드, 미국 등 분석 대상 주요 공여국들과 달리, 한국에서 HDP Nexus 성격을 갖는 프로그램은 '분쟁 및 취약국 사업' 타이틀로 이행되고 있으며 예산구조적으로는 개발협력사업에 포함된다. 사업에 인도적 지원과 개발협력 요소가 모두 포함되어 있더라도 인도적 위기의 원인과 여기서 파생하는 갈등을 직접 다루기보다는 잠재된 갈등 상황에서 이행되는 개발 목적이 강조되기 쉬운 구조이다. 또한 인도적 지원 예산으로 추진되는 국제기구를 통한 사업과 분쟁취약국 사업에 포함되는 HDP Nexus 사업간 연계 모습은 보이지 않았다.

일반적으로 분쟁취약국에서는 정부가 취약하고 경제, 사회적 인프라가 부족하여 구조적으로 개발사업에서도 성과를 달성하는 데 장애 요소가 많은데, 특히 인도적 위기가 심각한 지역이나 상황에서는 더욱 개발성과를 내기 어려울 것으로 예측된다. 이 같은 구조에서 HDP Nexus 사업에서 개발 목적이 강조될 경우 인도적 위기가 심각한 국가보다는 상대적으로 안정적인 국가 및 지역에서 사업이 이행되는 경향이 강화될 수 있다. HDP Nexus 사업이 의미 있는 부가가치를 창출하기 위해서는 인도적 위기를 해소하기 위한 목적이 강조되는 사업의 비중을 확대하는 것이 중요하다. 국제기구와 공여국들의 사례를 비추어봤을 때에도 인도적 지원에 방점을 두는 것이 Nexus 담론과 규범에 부합한 것을 확인할 수 있다.

살펴본 바와 같이 한국에서 HDP Nexus 접근법에 기반하는 사업은 사업 목적을 충분히 달성하기 위해 사업 이행 구조상의 한계가 존재하는 상황이다. 궁극적으로 사업 목적과 이행구조를 일치시켜야겠지만 단기에 구조적 변경이 어렵다면 인도적 지원 목적을 강조하고 일관성 있는 정책을 추진할 수 있는 인도적 지원 중장기 로드맵이 필요하다. 본 연구 과정에서 실시한 전문가 설문조사에서도 중기 로드맵의 필요성을 확인할 수 있었다.[353] 이 로드맵은 인도적 지원 현장에서 한국의 인도적 지원의 위상과 역량에 대한 고려와 기존의 문제점에 대한 해결 방안을 바탕으로 수립되어야 한다. 로드맵 수립을 위해서는 기존에 수립된 인도적 지원 전략이 어떻게 이행되었는지에 대한 적실한 평가가 우선되어야 할 것이다.

인도적 지원 중장기 로드맵은 한국이 인도적 지원 원칙을 바탕으로 구체적인 이행 목표, 우선순위, 중점지원 분야, 지역, 대상 또는 이를 정할 수 있는 배분 원칙과 수행 주체별 전략이 포함되어야 한다.

인도적 지원 중장기 로드맵이 수립된다면 이와 발맞추어 HDP Nexus 접근을 기반으로 한 사업을 중점적으로 이행할 국가를 선정할 수 있는 원칙이 도출될 수 있을 것이다. 현재 심각한 만성적인 인도적 위기 상황이 지속되는 국가 대부분은 무력 분쟁을 포함한 인위적 재난이 근본 원인이며, 여기에 기후위기, 경제위기, 식량위기 등 다른 성격의 위기가 중첩되면서 인도적 위기가 복잡한 양상을 띠어 단기간에 위기가 해결되기 어렵다. 따라서 새로운 전쟁과 대형 긴급재난으로 인하여 인도적 수요가 급격하게 증가하는 소수의 경우를 제외하면 만성적인 인도적 위기를 겪는 국가들의 순위는 연도별로 큰 변화가 없다. 인도적 수요가 높은 30~40개 국가 중 한국이 비교우위를 갖는 프로그램을 이행하기 적합한 조건에 부합하는 국가들을 3~5년 주기로 선정하

353) 설문 조사 결과에 따르면 전문가 설문조사에 참여한 전체 참여자의 90% 이상이 중기 로드맵의 필요성에 찬성하였다.

여 '인도적 지원 중점 협력국' 그룹을 구성하면 바람직하다. 이때 해당 그룹 국가들은 인도적 수요가 높고, 갈등예방 또는 평화구축 상황에 있는 국가로 인적·물적 지원의 직접 투여가 가능해야 한다. 대외정책, 지정학적 요소 및 정부 관계 등도 반영되는 한편 위기 분석을 통한 세밀한 수요 파악과 이행에서의 효율성을 고려하여 기존에 KOICA나 한국 NGO 등 국내 유관기관들의 사업수행경험이 축적된 지역인지도 선택 기준에 고려할 필요가 있을 것이다.

중장기 로드맵은 외교부가 발표한 인도적 지원 전략(2019)을 이행하기 위한 실천적 가이드라인 또는 실천 계획으로서 기능한다. 로드맵은 인도적 위기 분석의 결과를 포함하여 이를 바탕으로 한 인도적 지원 및 HDP Nexus 사업의 배분 기준을 맞춤으로써 정책 일관성을 확보할 수 있다.

(3) HDP Nexus 기반 사업 효과성 제고를 위한 방안

현재 KOICA는 구조적으로 분쟁취약국 사업은 개발협력 분야로, HDP Nexus 사업 8대 프로그램은 인도적 지원 분야로 구분되어 있다. 그러나 사업환경과 사업의 성격을 고려하면 분쟁취약국에서 이행되는 사업은 대부분 HDP Nexus 접근법을 접목할 것을 요구받는 사업이다. 실제로 2022년, 2023년 KOICA 차원에서 분쟁취약국 지원사업 발굴에 있어 HDP Nexus 개념을 접목하려는 시도가 있었다. 분쟁취약국 사업 발굴에 있어 취약성 완화와 인도적 수요 감소를 목적으로 사업의 추진 전 과정에서 공동 성과를 설정하고, 경제, 사회, 환경적 편익을 증진시키는 통합적인 접근법을 활용할 것을 요구한 것이다.[354] KOICA의 HDP Nexus(2024) 보고서는 이 같은 접근이 "H-D-P의 각 요소들을 연속선상에 두고 대응하는 데 강조점을 두고 있으며, 복합위기 논의의 맥락에서 다양한 요인들이 다양한 인과관계 속에 얽혀있는 문제로 둘러싸인 환경에 어떻게 대응할 것인가를 이해할 필요가 있다"라고 기술되어 있다.[355] 여기서 분쟁취약국 사업에 HDP Nexus 접근법을 반영하는 목적은 일반적인 개발사업과 달리 장기목표를 수립하기 어렵고, 사업 이행 과정에서 돌발적으로 인도적 위기로 인한 장애요인이 변수가 되는 경우가 많기 때문이다. 분쟁취약국 사업에서 HDP Nexus 접근법을 효과적으로 반영해서 인도적 지원 목적이 충분히 반영된 사업 목표를 설정하고, 그에 맞는 성과를 내기 위해서는 KOICA 보고서에서 강조했듯이 분쟁취약국에서의 복잡하고 다층위적인 인도적 위기 상황을 어떻게 잘 이해할 것인가가 핵심적인 문제이다. 사업 현장의 위기에 대한 현실적이고 직관적인 이해를 증진하기 위해서는 첫째, 거시적 수준(macro level)의 전반적인 인도적 위기 분석과 둘째, 사업 현장을 대상으로 한 미시적 수준(micro level)에서 위기 분석이 필요하다. 본 연구는 KOICA

354) KOICA(2024), "주요 공여국의 HDP Nexus 접근방식의 실제 적용 사례 분석", pp. 119-122.
355) KOICA(2024), "주요 공여국의 HDP Nexus 접근방식의 실제 적용 사례 분석", p. 122.

본부 중심의 2~5년 단위의 주기적인 거시 수준 위기 분석과, 분쟁취약국 또는 HDP Nexus 접근 기반의 사업지역을 대상으로 한 미시 수준 위기 분석을 위하여 현장 정보를 취합할 수 있는 현장 중심 플랫폼 구성을 제안한다.

(가) 인도적 위기분석(Humanitarian Crises Analyses): 거시적 수준, 미시적 수준

갈등예방이나 평화구축 활동이 요구되는 상황 역시 여전히 민족, 인종, 종교적 갈등이나 원주민-이주민 간의 갈등이 잠재되어 있다. HDP Nexus 사업을 위해서는 갈등의 뿌리, 구조적 요인을 파악해야 하며, 동시에 다양한 갈등의 양상과 사업을 이행하는 과정에서 고려해야 할 종교적, 사회적, 문화적 특징에 대한 세심한 이해도 필요하다. 위기 분석은 세계 또는 지역적 인도적 위기 전반을 살펴보는 거시 수준과 사업 대상 지역에 초점을 맞추는 미시 수준의 두 가지 층위가 모두 필요하다.

거시 수준 인도적 위기 분석은 Global Humanitarian Overview, Fragile State Index, OECD DAC의 취약성 평가, Vulnerable Population index, INFORM Severity Index, Global Hunger Index 등 기존의 지표들을 기초적인 인구통계와 경제통계를 함께 활용할 수 있다. 거시 수준 위기 분석은 3년 단위 또는 2~5년 사이에 주기적으로 이행되며 앞서 제시한 인도적 지원 중장기 로드맵 수립에 근거를 제공할 수 있다.

다른 한편 사업기획 단계에서 이행되는 미시 수준의 위기 분석은 해당 지역에의 맥락을 이해하기 위한 위기 분석으로, 위기 원인을 파악하고 갈등과 위기를 완화 또는 심화할 수 있는 사회적, 경제적, 정치적 요인을 고려하여 단기 대응과 중장기 대응을 수립하는 데 필요한 종합적 분석을 제공하는 것을 목적으로 한다. 미시 수준의 위기 분석은 OECD DAC의 권고에 따른 사업 프로세스의 '공동 분석 및 분석 공유'의 기초자료를 마련할 수 있다. 또한 HDP Nexus 접근법의 성과와 효과성을 증진하기 위해 Sida의 인도적 위기 분석을 참고하면 해당 국가와 지역에서의 정보와 지식을 정량적 데이터와 함께 이해관계자 파악(mapping)과 같은 정성적 접근을 통해서 필요한 정보를 확보할 수 있다.

본 연구가 실시한 전문가 설문조사에 따르면 한국의 인도적 지원 행위자들은 사업기획단계에서 현지에서 취합할 수 있는 중요한 정보로 현지 정치, 경제, 사회 상황, 갈등 및 분쟁이 사업에 미칠 수 있는 위험 정도, 지역 정부의 협조 미흡, 열악한 인프라 및 접근성, 주요 안전 이슈 등의 장애요인, 해당 지역의 다른 인도적 지원 사업에 대한 수혜자 피드백, 이해관계자 맵핑, 조달 관련 정보를 꼽았다. 미시 수준의 기초 조사는 DAC 권고안이 제안한 바와 같이 프로그램

차원에서 협력하는 모든 행위자와의 공동 분석과 공동 성과 설정에의 기초자료가 될 것이다. 실제 현장에서 이 같은 정보들이 수집되고 축적된다면 미시 수준의 위기분석을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 뿐 아니라 인도적 지원 효과성을 제고하는 데 필수적인 데이터베이스가 될 것이다.

한국의 인도적 지원이 큰 틀의 대외원조 정책 및 인도적 지원 전략에 부합하게 이행되기 위해서는 외교부- KOICA 인도적 지원 담당 조직에 중장기 로드맵 구축 및 거시/미시 수준의 위기분석에 필요한 정보 수집 및 분석 등 연구기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 KOICA 인도적 지원처 내에 관련 정보와 분석을 총괄하고 정책 결정의 기초자료로 가공할 수 있는 연구 기능을 부가하는 방법 등을 고려할 수 있다.

(나) 현장 중심 플랫폼 구성

인도적 위기 지역에서 정량적 정보를 수집하고 정성적 접근을 하기 위해서는 직접 인도적 지원 또는 개발사업을 이행한 경험이 축적되어 있거나 밀접한 현지 네트워크를 가진 행위자들의 협력이 중요하다. 이를 참고하여 한국의 가용자원을 고려하면, 외교부 공관, KOICA 현지 사무소, 그리고 해당 지역 사업을 이행하고 있는 한국 NGO들과 현장 플랫폼을 구축할 수 있다.

본 연구가 실시한 인도적 지원 이해관계자 설문조사에 따르면, 인도적 지원 이행을 위한 현장 중심의 미시적 위기 분석 필요성 여부에 대하여 90% 이상이 필요하다고 동의하였으며, 현장 정보를 취합할 수 있는 주요 행위자로서 외교부 공관, KOICA 현지 사무소, 한국 NGO와 함께 지역 정부, UN을 비롯한 국제기구, 국제 NGO 및 LNAs 및 학계를 꼽았다. 또한 전문가 설문조사에 참여한 인도적 지원 행위자의 90%는 참여 의사가 있다고 밝혔다. 한국 NGO의 경우 대부분(88.9%)이 참여 의사를 밝혔으며 참여하지 않는 것으로 선택한 경우에도 소속기관의 여건이 되지 않아 참여가 어렵지만 다른 기관은 참여할 가능성이 높다고 예상하였다. 다양한 경로로 현장 정보를 수집할 수 있는 네트워크를 갖춘 국제 NGO와 국제기구도 대부분은 참여 의사를 밝혔다(약 90%). 다만 소규모 NGO의 경우 현장에 소수 인력이 파견되기 때문에 플랫폼이 지속가능하기 위해서는 현장의 위기 분석에 대한 명확한 목적과 활용 방안이 명시되고, 산출물이 참여 행위자들에게 유의미하게 도움이 되는 것이 중요하다고 밝혔다. 또는 참여 행위자들에게 사업 이행에서의 추가적인 유인책 또는 보상 방안을 마련하는 것도 고려할 수 있다. 이 같은 상황을 종합하면, 미시적 위기 분석을 위한 현장 중심의 기초자료 수집은 일차적으로 외교부-KOICA-NGO의 네트워크를 핵심 축으로 하고, 지역이나 사업의 특성을 고려하여 국제기구나 다른 공여국 등과 협력 채널을 확장하는 방안도 모색할 수 있다.

현장 중심의 플랫폼을 활용하여 인도적 지원 효과성 증진을 위해서는 외교부 및 KOICA의 공관 및 현지 사무소의 역할 강화가 전제되어야 한다. 외교부 공관은 중앙정부 및 지역 정부 소통을 담당하고, 해당 지역에서 한국이 공여하는 국제기구의 인도적 지원 사업 이행 상황을 파악하고 관련 정보를 공유할 필요가 있다. KOICA 사무소는 특히 해당 지역에서 수집된 정량적, 정성적 정보를 수집, 축적함과 동시에 이를 바탕으로 사업을 기획, 추진할 필요가 있다.

필요하다면 KOICA는 HDP Nexus 사업을 전담하는 지역(regional) 수준에서 담당인력을 배치하는 방안도 고려할 수 있다. HDP Nexus 전담 관리자는 현장 플랫폼을 관리하여 현지 정보와 지식을 공유하고, 행위자 간 협력을 조정하고, 정보를 취합하여 외교부 및 KOICA 본부와 현장 사이의 liaison officer 역할과 프로그램 모니터링을 담당한다.

(다) 안정적인 재원조달 방안 마련

자금조달과 관련하여 OECD DAC, 그랜드 바겐, UN 기구들은 유연하고 다년 지원이 가능한 재정지원을 거듭 강조하고 있다. 한국은 일부 다자기구 지원에 다년 지원을 도입하였지만 프로그램은 여전히 단년 사업으로 운영되고 있다. 한국의 경우 유럽의 전통 공여국들과 달리 현재와 같은 예결산 및 감사 시스템하에서는 다년도 지원 방식의 인도적 지원을 획기적으로 크게 확대하기에는 어려움이 있다. 이 같은 한계를 보완하기 위해서는 최소한 앞서 제시한 중장기 로드맵을 기반으로 3~5년 단위로 특정 지역 또는 국가를 인도적 지원 중점국가로 지정하여 중장기 사업을 기획하는 방식으로 단년도 사업구조를 보완하는 방안이 마련되어야 한다. 인도적 지원이 현장의 필요에 적극적으로 대응하여 신속하고 효율적인 지원이 이행되기 위해서는 현재의 예산 시스템의 한계를 보완할 수 있는 여러 가지 유연한 지원 방안 마련이 시급하다.

(라) 인도적 지원 평가 체계 적용

앞서 논의한 바와 같이 HDP Nexus 기반 사업들이 인도적 위기에 대한 대응 목적이 강화된다면 일반적인 개발협력사업을 평가하는 평가체계와 상이한 평가 기준과 방식이 적용되어야 할 것이다. HDP Nexus 기반 사업에도 인도적 지원 프로그램의 특성을 반영한 모니터링 및 평가 방법을 적용하는 것이 중요하다. 개발 요소의 사업성과 달성 여부에 대한 엄격한 틀을 적용하는 대신 인도적 지원 사업의 궁극적인 목적에 부합하게 이행되는지에 초점을 맞추고 환류 시스템을 거쳐 다른 사업의 기획과 이행에 교훈을 축적하는 방안을 모색해야 한다. 평가 부분은 5. 성과관리 부분에서 상세하게 논의한다.

4. 파트너십

가. 인도적 지원의 주체

1) 정부

UN 총회 결의안 46/182호(UNGA Resolution 46/182)[356]에 따르면 각 국가는 자국 영토 안에서 자연재난이나 기타 긴급재난이 발생하면 피해를 입은 주민들의 생명 구호 및 고통의 경감을 위한 보살핌을 최우선 지원할 책임을 갖는다. 하지만 정부의 역할은 재난 발생 기간 중에만 한정되는 것은 아니며 재난 발생 이전부터 시작된다. 재난 발생 이전에 정부는 재난 발생에 대비하고 이를 경감하는 역할을 수행한다.[357] 먼저 재난 발생에 '대비'하기 위한 활동의 일환으로 재난 발생 가능성과 빈도 및 지역을 예측하고 이를 감지하여 피해 지역 주민들에게 알릴 수 있는 조기경보 시스템을 구축해야 한다. 예측되는 재난에 대해서 비상대응 계획을 수립해 단기적인 인도적 지원의 수요를 예측하고 구호물자를 비축하며, 대피소와 식량 및 식수 등을 확보하는 조치를 취해야 한다. 재난 발생 이전에 이를 '경감'하기 위해서 정부는 재난 및 분쟁이 자주 발생하는 지역에서 대중의 재난에 대한 인식을 개선하는 활동을 포함해서 재난 지역의 토지 사용에 대한 통제에 이르기까지 다각적인 활동을 한다. 이러한 강화된 제한 및 규제와 물리적인 장벽의 설정을 통해서 재난을 예방할 수 있기 때문이다.

재난이 발생하고 난 후에 정부는 인적, 물적 및 각종 금융 자본을 동원하여 피해 지역에 대한 즉각적인 인명 구조를 위한 구호 활동(생존자 수색, 구조 및 의료 서비스 제공)에 착수하고 재난 난민에 대한 지원에 즉각적으로 나서야만 한다. 이 과정에서 국내외 NGO, 정부기관, 타국 정부와의 면밀한 협의와 조정을 통해서 효과적인 재난대응 계획을 실행해야 한다.

재난이 발생한 이후에 정부는 피해지역 주민들이 정상적인 삶의 터전으로 복귀할 수 있는 지원 방안을 마련해야 한다. 재난으로 인해서 파괴된 사회 기반 시설과 주택 등 사회적 환경을 새롭게 재건하는 활동이 필수적이며, 이 과정에서 인도적 지원 활동이 장기적인 개발 계획과 연계되어 진행되어야 한다.

인도적 지원 업무를 수행할 일차적 책임은 재난이 발생한 국가에 있으나 재난 상황에서 중앙 또는 지방 정부의 기능이 제대로 작동하지 않거나 정부의 역량이 재난에 대응하기에 역부족인

356) https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2Fres%2F46%2F182&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

357) United Nations Office for Disaster Risk Reduction (https://www.undrr.org/)

경우 또는 정부가 국내에서 발생한 분쟁의 직·간접적인 당사자이기 때문에 독립적이며 치우침 없는 행위자로서 인도적 지원 업무를 수행하기 어려운 경우에는 국제적 지원과 개입을 요청할 수 있다.

2) 국제기구

국제기구는 대규모 재난생황이 발생했을 때, 인도적 지원을 담당하는 주요 행위자로 활동한다. 국제기구의 설립 목적과 이유가 바로 전 지구적인 문제에 대한 해결을 위한 것이며 이 중에는 재난 상황에서 발생하는 다양한 형태의 난민에 대한 구호도 포함되어 있기 때문이다. 국제기구는 여러 국가와 각국의 정부, NGO 등 이해당사자들이 협력할 수 있는 논의의 장을 제공하여 자원의 중복 사용을 방지하고 인도적 지원의 공백을 최소화하고자 노력한다. 또한 오랜 경험과 전문성을 바탕으로 다양한 형태와 상황에서 발생하는 재난과 위기에 적합한 해결책을 제안한다. 또한 인도적 지원 활동의 범위와 규모가 갈수록 커짐에 따라 인도적 지원의 국제 기준과 규범을 설정하는 데 큰 역할을 담당한다. 이를 통해서 국제인도법과 인권법의 발전에도 기여하게 된다. 인도적 지원을 실행하는 과정에서 국제기구는 중립성과 독립성을 바탕으로 정치적으로 민감한 지역에서 활동을 인정받는다. 또한 인도적 지원 현장이 어떻게 이루어졌는지 모니터링하고 지원 활동의 결과와 그 효과성을 평가하는 작업도 담당하고 있다.

인도적 지원을 실제로 실행하는 기구들은 UN 기구와 다른 전문성을 가진 기구들이 있으며 그중에서 UNOCHA는 UN 총회 결의안 26/182호에 따라 각종 재난에 대응하고 인도적 지원 업무를 수행할 임무를 가진다. FAO는 식량위기에 대응하기 위하여 전 지구적인 식량의 공급과 수요 문제에 대응한다. UNDP는 재난을 경감하고 예방 및 대비 방법과 관련된 만성재난 국가에서의 대응 계획을 지원하는 역할을 담당한다. UNHCR은 난민이나 국적 상실자, 실향민 등 분쟁 또는 재난으로 인해 발생한 국제적 난민들을 보호하고 지원하는 역할을 한다. UNICEF는 보건, 교육, 물과 위생 분야에서 아동의 권리와 생존을 담보하기 위한 역할을 담당한다.

이러한 UN 기구들 외에도 인도적 지원을 담당하는 국제기구들은 다양한데, 그중에서 WFP는 피해를 입은 사람들에게 구호식량을 원조하는 역할을 담당한다. WHO는 분쟁 또는 재난 상황에서 보건 문제에 대한 모니터링, 공중보건물자 지원 등의 역할을 담당하며 IOM은 정부 간 기구로 난민, 실향민의 이동과 필요한 물자를 지원하는 역할을 담당한다.

3) 시민사회

시민사회는 인도적 지원에서 핵심적인 역할을 담당하며 위기와 재난 상황에서 효율적으로 자원을 제공하는 데 기여한다. 시민사회는 크게 전 세계를 대상으로 특정 국가나 지역에 한정되어 있지 않고 활동을 하는 국제 NGO와 특정 국가 내에서 주로 자국민을 대상으로 구호 활동을 펼치는 국내 NGO로 구분할 수 있다. 국제 NGO는 월드비전(World Vision), 옥스팜(Oxfam International), Care International, Save the Children, ICRC, IFRC 등의 단체가 대표적이며, 대규모 조직을 갖추고 주요 국가에 사무소를 두어 상주 인원을 활용해 활발한 구호 및 인도적 지원 활동을 벌여가고 있다.

NGO들은 인도적 지원의 다른 주체들에 비해서 의사 결정 절차가 간소하며 신속한 특징을 가지므로 재난 상황 초기에 정부나 국제기구가 준비되지 못한 상황에서 신속한 구호 활동을 전개해 피해를 줄이는 데 큰 역할을 할 수 있다. 이후 시민사회는 정부 및 국제기구가 주도하는 인도적 지원 활동을 보완하며, 중요한 격차를 메우는 역할을 한다. 정부와 국제기구는 종종 중앙집권적이고 관료적인 체계를 통해 대규모 자원을 동원하지만 그 과정에서 지역적 특수성이나 소규모 커뮤니티의 구체적인 필요를 간과할 가능성이 있다. 이에 반해 시민사회는 지역적 네트워크와 비공식적인 연결망을 통해 이러한 간극을 효과적으로 해결한다. 예를 들어, 분쟁 지역에서 정부가 접근하지 못하거나 국제기구의 활동이 제한되는 상황에서도 시민사회는 그 지역 주민들과의 신뢰 관계를 바탕으로 구호물자를 전달하거나 긴급 지원을 제공할 수 있다. 이러한 활동은 지원의 범위와 도달력을 확장시키는 동시에 지역 주민들의 긴급한 요구를 충족시키는 데 큰 역할을 한다.

시민사회는 인도적 지원 활동에서 감시자 역할을 수행하며, 정부와 국제기구의 투명성과 책임성을 제고하는 데 기여한다. 인도적 지원이 대규모로 이루어지면 자원의 오용이나 부패 문제가 발생할 가능성이 존재하기 때문이다. 시민사회는 이러한 문제를 감시하고 보고함으로써 자원의 낭비를 방지하고, 지원이 가장 필요한 사람들에게 제대로 전달되도록 보장한다. 특히 독립적인 시민사회 단체는 외부적 영향에서 벗어나 공정한 평가를 제공할 수 있다. 또한 시민사회는 피해자 중심의 지원을 촉진하기 위해 주민들의 의견을 수집하고, 이를 정책 결정 과정에 반영하는 역할을 한다. 예를 들어, 재난 상황에서 지역 주민의 피드백을 바탕으로 배급 체계를 개선하거나 잘못된 자원 분배를 바로잡는 활동을 전개한다. 또한 시민사회는 피해자들의 목소리를 대변하고 그들의 권리를 보호하는 데 중요한 역할을 한다. 위기 상황에서는 종종 피해자들의 권리가 침해되거나 그들의 의견이 정책 결정 과정에서 배제되는 경우가 많기 때문이다. 시민사회는 이러한

문제를 해결하기 위해 피해자와 직접적으로 소통하며, 그들의 요구를 국제사회나 정부에 전달한다. 난민 문제를 예로 들면, 시민사회 단체는 난민 캠프에서의 열악한 환경을 개선하기 위해 국제적 주목을 이끌어내고, 난민들의 기본 권리를 보장하기 위한 정책 변화를 촉구한다. 또한 시민사회는 인권 침해 사례를 감시하고 이를 보고함으로써 피해자들이 공정한 대우를 받을 수 있도록 지원한다.

시민사회는 긴급구호 활동에서 더 나아가, 위기 이후 지역사회의 장기적인 재건과 지속 가능한 발전을 지원한다. 예를 들어, 지진이나 홍수와 같은 자연재해 이후, 시민사회는 피해 복구와 더불어 지역사회의 경제적, 사회적 회복을 도모하는 프로그램을 실행한다. 이는 단순히 인프라를 복구하는 데 그치지 않고, 교육, 의료, 직업 훈련 등을 통해 지역 주민들이 스스로 경제적 자립을 이루도록 돕는 방향으로 진행된다. 또한 UN의 지속 가능한 발전 목표(SDGs)와 연계하여 환경 보호, 에너지 효율 향상 등의 장기적 목표를 실현하고자 노력한다. 이를 통해 시민사회는 위기 이후 단기적인 구호를 넘어 지역사회의 구조적 문제를 해결하고 더 나은 미래를 구축하는 데 기여한다.

또한 시민사회는 다양한 이해관계자와 협력하여 자원과 정보를 공유하고, 인도적 지원의 효과를 극대화한다. 지역 시민사회 조직은 국제기구나 대규모 NGO와 협력하여 글로벌 자원을 동원하고, 이를 지역의 실질적인 필요에 맞게 활용할 수 있다. 또한 시민사회는 로컬 네트워크를 활용하여 지역 주민들과 국제적 지원 체계 사이의 다리 역할을 한다. 예를 들어, 지역 NGO가 국제기구로부터 식량 원조를 받아 분배하거나 지역적 특수성을 반영한 맞춤형 지원 프로그램을 설계할 수 있다. 이러한 협력은 자원의 중복 사용을 방지하고, 제한된 자원의 효율적 사용을 보장한다. 시민사회는 종종 정부나 국제기구보다 지역 주민들에게 더 큰 신뢰를 얻는다. 이는 시민사회가 비관료적이고 더 인간 중심적인 접근 방식을 취하기 때문이다. 특히 분쟁 지역에서는 시민사회가 중립적이고 독립적인 주체로 인식되며, 주민들과의 신뢰를 바탕으로 민감한 상황에서도 지원 활동을 지속할 수 있다. 예를 들어, 특정 지역에서 정부에 대한 신뢰가 부족한 경우 시민사회가 나서서 구호 활동을 주도하면 더 효과적인 결과를 얻을 수 있다. 이러한 신뢰는 지원 활동의 수용성과 효과성을 높이는 데 핵심적인 요소로 작용한다.

4) 언론

언론매체나 언론사는 인도적 지원을 직접적으로 담당하는 행위자라고는 볼 수 없으나 인도적 지원의 전반적인 과정에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 언론은 재난 발생 이전, 재난이 진행되고 있는 상황에서 인도적 지원이 진행되고 있는 기간 중, 그리고 재난 발생 이후 각각의 단계에

서 정보를 생산하고 전달하는 담당자로서의 역할을 수행한다.

먼저 재난 발생 이전의 재난 대비(preparedness) 과정에서부터 언론의 역할은 중요하다. 언론은 임박한 재난의 예상 피해 규모와 영향권 하에 있는 지역을 지역사회와 주민들에게 알리고, 대피 경로와 지정된 대피소 정보를 제공해 인도적 지원의 발생 상황을 선제적으로 예방하는 데 중요한 역할을 담당한다.

재난이 진행 중인 기간에는 이재민들에 대한 정보를 해당 지역의 정부와 국제사회에 알려 적절한 지원 규모와 대응 방식을 결정하는 데 도움을 준다. 이재민들이 처한 위협 상황에 대해서 끊임없는 정보의 수집과 분석을 통해서 구호물자를 확보하고 필요한 지원 인력을 추산하는 데 중요한 역할을 한다. 이 과정에서 국제사회 여론의 관심을 환기하고 인도적 지원의 효과성(effectiveness)을 극대화하기 위해서 언론을 활용한 애드보커시(advocacy) 전략을 구사할 수도 있다. 애드보커시를 적절히 활용하기 위해서는 전달하고자 하는 메시지와 구체적인 대상이 수립되는 등 전략적 접근이 필요하다. 이를 통해 국제사회의 관심이 단기간에 증가하며 이는 인도적 지원의 재원 증가로 이어질 수 있다. 또한 인도적 지원에 대한 사람들의 인식 변화를 유도하며 장기적인 정책의 변화를 도모할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 하지만 이 과정에서 이해 당사자 간의 이해관계가 충돌하거나 이재민을 정치적 대상화하는 작업을 통해서 이재민에게 불리한 결과를 야기할 위험도 존재한다.

재난 발생 중에 생활환경의 변화를 경험하는 지역민들의 경우에 새로운 위생환경에 적응하는 과정에서 질병에 전염이 되거나 감염의 위험이 커질 수 있다. 이 과정에서 언론은 이재민들에게 정확한 정보를 제공해 위생환경 증진에 큰 역할을 할 수 있다. 대피소나 임시 피난처에서 급수, 공중 및 개인위생과 관련된 질병을 예방하기 위해서 (지역)언론은 WASH 프로그램에 참여할 것을 권고하고 올바른 급수 및 개인위생시설을 활용할 수 있도록 필요한 정보와 지식을 공유할 수 있도록 돕는다. 영유아 배출물의 안전한 처리, 적절한 용수의 접근과 사용, 파리, 모기 등 질병을 옮길 수 있는 매개체를 통제하는 방법, 개인 위생용품 수요와 올바른 사용에 대한 홍보 등이 재난 발생 중에 언론이 담당하는 역할이라고 할 수 있다.

재난이 마무리되고 인도적 지원이 마무리되는 단계에서도 언론의 역할은 계속 기대된다. 위험에 대한 지속적인 정보 전달을 통해 추가적인 피해를 예방하고, 해당 재난이 만성적인 것으로 발전할 것에 대비하여 재난의 경험을 통해 도출할 수 있는 교훈과 학습의 자리를 마련하게 된다. 이를 통해서 정부의 향후 준비태세를 강화하고 지역민들의 인식 변화를 도모하며, 정부 정책의

근본적 변화를 야기해 재난에 대한 접근법을 변화시켜 나가는 데 중요한 역할을 담당하게 된다.

전통적인 언론매체로는 신문, 라디오, 포스터 등이 있으며 지역민들에 대해서 접근성이 좋고 대단위 인원에게 정보 전달이 가능하며 비교적 적은 비용으로 운용할 수 있는 장점이 있다. 반면 해당 매체들은 지역민들의 문맹률 수준을 고려해야만 하고 언론인의 현장 파견이 필요하며 정보 전달 매체가 필요하다는 점에서 한계를 가진다. 최근에는 인터넷, 휴대폰, 이메일, 긴급문자 등이 광범위하게 사용되고 있으며, 비교적 정확한 정보를 단시간에 전달할 수 있는 장점이 있지만 재난 환경에서 네트워크의 불능화나 전기의 필요성 등의 요인이 한계로 지적되고 있다.

나. 인도적 지원 목적 달성을 위한 협력과 조정의 필요성

1) 인도적 지원에서의 수요와 공급의 불일치성

인도적 지원은 단기적인 구호를 넘어 지역사회의 회복과 지속 가능한 발전을 위한 기반을 조성해야 한다는 측면에서 복잡성과 다차원성이 존재하며, 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 다양한 주체 간의 협력과 조정이 필수적이다. 따라서 정부, 국제기구, 시민사회, 언론의 역할과 이들의 협력이 왜 중요한지, 그리고 이러한 협력을 통해 인도적 지원의 효과를 극대화할 수 있는 방안이 무엇인지 정리해 볼 필요성이 있다.

인도적 지원은 긴급 상황에서 발생하는 피해 지역의 다양하고 복잡한 요구를 충족시키기 위해 이루어지지만 실제로는 다음과 같은 불일치성이 발생한다. 먼저 지원의 지리적 불일치성 문제이다. 재난이나 분쟁은 종종 접근성이 떨어지는 지역에서 발생하며, 해당 지역까지 지원 물자를 전달하기가 어렵다. 자연재해로 인한 인프라의 파괴와 피해 지역에 대한 접근성 부족은 지원 공급에 큰 장애물이 된다. 또한 지원 수요와 재난의 규모는 나날이 증가하는 수준이지만 가용자원(재정, 물자, 인력 등)은 한정적인 문제가 존재한다. 그리고 긴급한 상황에서는 다양한 요구가 동시 다발적으로 발생하며, 무엇을 우선적으로 지원해야 할지에 대한 조율이 부족하면 자원이 비효율적으로 사용될 가능성이 존재한다. 이러한 불일치성은 지원의 공백이나 과잉을 초래하며, 결과적으로 피해자들에게 적시에 적절한 도움을 제공하지 못하는 결과를 초래한다.

이러한 인도적 지원의 수요와 공급의 불일치성을 해결하기 위해 정부, 시민사회, 국제기구 및 언론 간의 협력과 업무 조정은 필수적이다. 각 주체의 강점과 역할을 기반으로 한 협력은 불일치성을 완화하고, 효율적인 지원을 가능하게 한다. 재난 지역이나 위기 상황에서 해당 지역 정부는 지원 활동의 법적, 제도적 틀을 제공하며, 국내 자원의 동원과 배분을 조정한다. 긴급 상황에서

는 피해 지역에 대한 정보를 가장 신속히 파악할 수 있는 위치에 있으므로 현장 상황에 기반한 전략 수립에 중요한 역할을 한다. 시민사회는 현장과 밀접하게 연계되어 피해자들의 구체적인 요구를 파악하고 신속히 대응할 수 있다. 지역 주민들과의 신뢰 관계를 바탕으로 현지에서 실질적으로 필요한 지원을 효과적으로 제공할 수 있다. 국제기구는 다국적 협력을 조율하고, 국제적 자원과 네트워크를 동원하여 광범위한 지원을 가능하게 한다. 글로벌 차원의 경험과 전문성을 활용하여 자원 배분과 실행 과정을 최적화할 수 있다.

2) 자원의 최적 배분과 정보 공유

인도적 지원은 제한된 자원과 시간 내에 최대한 많은 사람들에게 도움을 제공해야 하는 상황에서 이루어져야 하기 때문에 각기 고유한 자원과 전문성을 보유하고 있는 단체들 간의 협력이 필수적이다. 먼저 정부는 정책적 권한과 재정적 지원을 통해 긴급 상황에서 구조 활동의 우선순위를 정하고 자원을 동원하는 데 핵심적인 역할을 한다. 국제기구는 글로벌 네트워크와 경험을 바탕으로 다국적 협력을 주도하며, 이러한 능력은 WFP나 UNHCR 같은 조직의 대규모 지원 경험을 통해 확인되고 있다. 시민사회와 NGO는 현장에 밀접하게 연계되어 지역사회의 요구를 파악하여 신속히 대응하고, 현지 주민과의 신뢰를 바탕으로 효과적인 지원을 가능하게 한다. 언론은 정보를 신속히 전달하여 지원 활동을 촉진하고, 대중의 관심을 불러일으킨다. 이를 통해 필요한 재원 조달과 지원 참여를 유도할 수 있다.

재난 상황에서는 신속하고 정확한 정보가 필수적이다. 정보의 비대칭성을 해소하고 효과적인 결정을 내리기 위해 각 주체 간의 긴밀한 조정이 필요하다. 언론은 재난 현장의 상황을 실시간으로 보도하며, 대중과 정책 결정자들이 상황의 심각성을 신속히 인식하도록 돕는다. 이를 통해 지원이 필요한 지역과 분야에 대한 경각심을 제고할 수 있다. 언론 보도는 종종 구호 자금 모금 캠페인과 연계되어 전 세계적으로 자원의 동원을 촉진한다. 시민사회는 지역 주민과의 밀접한 관계를 통해 실질적인 현장 요구를 파악하고 이를 신속히 전달할 수 있는 독보적인 위치에 있다. 특히 이들은 재난의 영향을 직접 목격하며 현장에서 가장 필요한 물자나 서비스에 대한 정보를 제공한다. 이를 통해 지원의 정확성과 효과성이 높아진다. 국제기구와 정부는 수집된 정보를 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 지원 전략을 수립한다. 특히 기술 기반의 데이터 분석 도구는 정보의 시각화와 예측 모델링을 가능하게 하여 자원의 최적 배분과 효율적 실행 계획을 지원한다. 이러한 데이터 기반 접근은 의사 결정 과정의 신뢰성과 속도를 동시에 높이는 데 기여한다. 정보 공유의 체계화는 혼란을 줄이고, 제한된 자원을 효율적으로 활용하며, 궁극적으로 피해자들에게 적시에 적합한 지원을 제공할 수 있게 한다.

3) 인도적 지원의 책임성과 투명성 담보 및 장기적 영향 지속성 강화

책임성과 투명성은 인도적 지원의 신뢰를 구축하는 핵심 요소이다. 다수의 이해 관계자가 개입하는 지원 활동에서는 이 두 가지 요소가 더욱 중요하게 작용한다. 이 역할을 수행하는 과정에서 각각의 인도적 지원의 주체들이 서로 협력하고 목표 달성을 더욱 용이하게 할 수 있다. 언론은 공공 감시자의 역할을 수행하며, 지원 활동의 진행 상황과 결과를 독립적으로 평가한다. 이를 통해 부패, 비효율적 자원 사용, 또는 특정 이해관계자의 이익을 우선시하는 행태를 공개적으로 지적할 수 있다. 이러한 감시 활동은 구호 자금의 투명성을 높이고, 대중의 신뢰를 유지하는 데 기여한다. 시민사회는 지역 주민들의 요구와 의견을 수렴하여 이를 국제기구와 정부에 전달하는 중요한 매개자 역할을 한다. 이러한 활동은 지원이 피해자 중심으로 이루어지도록 보장하며, 궁극적으로 지역사회의 자립을 돕는 방향으로 나아가게 한다. 국제기구와 정부는 지원 활동 전반에 대한 평가 메커니즘을 도입하여 책임성을 높인다. 예를 들어, 구체적인 목표 설정, 성과 지표 개발, 그리고 결과 보고서를 통해 자금 사용 내역과 활동 결과를 대중과 공유한다. 이러한 접근은 정책 결정자와 공여국의 신뢰를 강화하는 동시에 향후 지원 활동의 개선점을 도출할 수 있는 기회를 제공한다. 책임성과 투명성 강화는 인도적 지원의 효과를 높이는 동시에 대중의 지지를 통해 장기적인 지원을 가능하게 하는 중요한 기반이 된다.

인도적 지원 활동 중 긴급구호는 단기적 생존을 목표로 하지만 그 효과를 지속적으로 유지하려면 지역사회의 회복력(resilience)을 강화하는 장기적 관점이 필요하다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 각각의 행위자들은 각자의 역량에 따라 다른 목표와 역할을 추구해야 한다. 정부는 재난 이후 복구와 재건 과정에서 지속 가능한 개발 정책과의 연계 전략을 추진해야 하며 이를 통해 재난에 대한 회복 과정이 장기적인 평화와 번영의 과정으로 변화할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 국제기구는 다년간의 경험과 기술적 노하우 및 글로벌 네트워크를 활용해 재난 복구와 지역사회 회복 전반을 지원하며 이를 통해 재난 빈발 지역이나 만성적 위기 지역에 대한 대비 태세를 강화해야 한다. 시민사회의 경우에는 지역 주민들의 참여를 이끌어내 자립을 도모하여 인도적 지원을 받는 소극적 수혜자에서 적극적 행위자로서 역할의 변화를 유도하며 이를 통해 지역사회의 역량과 기반을 강화해야 할 것이다. 언론은 재난 이후에도 지속적으로 해당 지역에 대한 이슈를 다룸으로써 대중의 관심을 유지하고, 장기적 지원을 유도해야 한다.

다. 정부의 인도적 지원 수행 파트너

1) 수행 파트너 개괄

한국 정부는 국제사회에서 한국의 정치·경제적 위상에 걸맞은 역할을 수행하고 글로벌 이슈에 기여하기 위해 인도적 지원 역량을 강화해오고 있다. 「우리나라의 인도적 지원 전략」[358] 문건에 따르면 한국 정부의 인도적 지원 추진 체계는 크게 양자 채널을 통한 방식과 다자 채널을 통한 방식으로 구분된다.

양자 채널을 통해 지원하는 경우 한국 정부가 인도적 지원 대상국 정부에게 직접 현금이나 현물을 지원하는 형태가 존재한다. 현금 지원의 경우에는 자금의 사용처와 관련하여 직접적인 모니터링이 어려운 점을 감안하여 법치주의가 확립되어 있고 다자 지원 채널의 활용이 어려운 국가에 한해서 지원을 검토하며, 현물 지원의 경우에 피해국의 요청과 다자 지원 채널을 통하는 경우 또한 우리나라의 비축물품 현황 등을 종합적으로 고려하여 결정된다. 대규모 재난이 발생하거나 사상자 또는 실종자에 대한 구호활동이 긴요하게 요청되는 경우에 그리고 피해국의 지원요청이 있는 경우에 있어서 한국 정부는 KDRT를 파견하게 된다. 그리고 구호대 파견 시 민군자산의 활용이 필요할 경우에는 국제규범이 허용하는 범위 내에서 군 자산 및 인력 파견이 함께 이루어진다.

다자 채널을 통해 인도적 지원이 이루어지는 경우는 크게 UN과 같은 국제기구를 통한 지원이 이루어지는 방식과 국내외 NGO를 통해서 간접적으로 지원활동을 수행하는 경우로 구분해 볼 수 있다. UN 등 전문성을 가진 국제기구를 선정하여 사업 추진의 효과성과 전문성을 감안하여 지원 규모를 선정하는데, 전통적으로 인도적 지원을 보다 중점적으로 추진하는 기구에는 UNICEF, IOM, WFP, WHO가 있다. 특정한 국제기구에 자금을 지원하는 것이 아닌, UNOCHA에 의해서 조성·운영되는 통합기금에 대해 지원하는 방식으로는 긴급 재난/잊힌 재난 지원을 위한 중앙긴급대응기금(CERF), 인도지원통합기금(CHF) 및 긴급대응기금(ERF) 등에 자금을 공여하는 방식도 있다. 이 외에도 다자성 양자 채널을 통해서 한국 정부가 특수한 국가나 지역, 영역 또는 지원 분야를 특별히 지정(earmarked)하되 이를 국제기구의 틀 안에서 실행할 수 있다. 나아가 다자 채널 중 광범위한 국가별 네트워크를 구축하고 있는 국제적십자사나 국제적십자연맹을 통한 지원 또한 이루어지고 있다. 마지막으로는 국내외 다양한 NGO를 통해서 인도적 지원 활동을 간접적인 방식으로 수행하는 접근법이 존재한다. 이제 지난 10년간

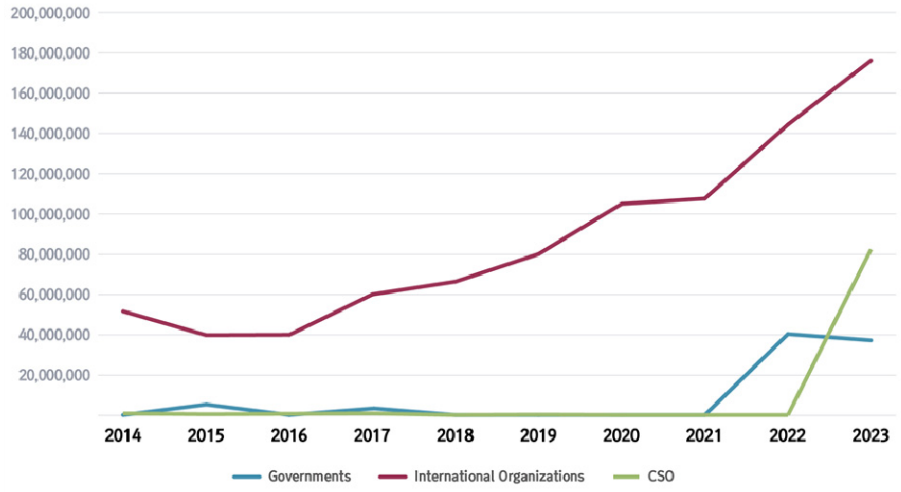
358) 제21차 국제개발협력위원회 의결안건(제21-3호).

대한민국 정부의 인도적 지원 자금이 어떻게 배분되는지 통계자료를 통해서 확인해 보고자 한다.

UNOCHA FTS에 따르면 우리 정부가 다른 국가에 양자 형식으로 직접 자금을 제공하는 비율은 높지는 않지만 매년 그 편차가 큰 것을 알 수 있으며, 이를 통해서 위기상황이 발생한 경우에 한시적인 방식으로 타국 정부에 직접적인 지원이 이루어지고 있다는 사실을 유추해 볼 수 있다. 국제기구를 통한 자금 지원은 WFP와 같은 다자기구에 대한 자금 지원과 UN의 공동기금에 기여하는 자금, 그리고 적십자사나 적신월사와 같은 기구에 대한 기여를 합한 것으로, 그동안 한국 정부의 경우 이러한 국제기구에 대한 자금 지원 비율이 높은 것을 확인할 수 있으며, 최근 들어 NGO와 같은 시민사회에 대한 자금 지원 비율이 늘어나고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 V-22] 대한민국 인도적 지원 자금 배분액

(단위: 달러)



출처: UNOCHA FTS, 저자 작성

〈표 V-43〉 대한민국 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
타 정부	0.0	7.5	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	21.1	11.9
국제기구	96.8	89.3	99.7	97.6	100.0	99.9	99.7	100.0	78.9	60.7
시민사회	0.4	0.2	0.3	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	27.4

출처: UNOCHA FTS, 저자 작성

한국 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율의 적절성에 대해서 판단하기 위해 타 공여국들의 실행 수준을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 세계 최대의 공여국인 미국의 인도적 지원 자금 배분과 그 비율을 동일한 출처의 자료를 통해서 확인해 보고자 한다.

〈표 Ⅴ-44〉 미국 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
타 정부	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
국제기구	72.6	68.6	77.5	81.8	79.6	84.0	72.2	71.0	77.7	70.8
시민사회	27.4	31.2	22.5	18.2	20.4	16.0	27.7	29.0	22.3	29.1

출처: UNOCHA FTS, 저자 작성

미국의 경우 2023년에 타국 정부에 직접적으로 자금을 지원한 액수는 약 7,500,000달러가량이고 전체에서 차지하는 비율은 약 0.1%이다. 국제기구에 지원한 액수는 약 9,220,000,000달러가량이고, 전체 인도적 지원 총액에서 차지하는 비율은 약 70%이다. 시민사회에 지원되는 자금은 3,700,000,000달러가량이고, 이는 2023년 기준으로 약 29%에 달한다. 한국과 비교해 미국은 타국 정부에 직접적으로 자금을 지원하는 비율이 높지 않으며, 상대적으로 시민사회를 통해서 인도적 지원을 실행하는 비율이 매년 20~30%가량 유지되는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-45〉 스웨덴 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
타 정부	5.3	2.7	3.0	2.1	1.3	2.0	1.9	1.3	1.3	1.2
국제기구	76.0	77.1	77.1	74.4	76.6	72.1	81.4	73.7	79.1	82.5
시민사회	18.8	20.3	19.9	23.5	22	25.9	16.7	25.0	19.5	16.2

출처: UNOCHA FTS, 저자 작성

스웨덴 정부의 경우에 2023년의 기준으로 타국 정부에 직접 자금을 제공한 액수는 14,388,489달러 정도이며, 국제기구에 제공한 액수는 953,239,206달러, 그리고 시민사회에 제공한 액수는 187,644,848달러가 되었다. 스웨덴 정부의 경우는 타국 정부에 직접적으로 자금을 지원한 비율이 지속적으로 감소 추세에 있는 것을 알 수 있으며, 시민사회를 통해 인도적 지원 사업을 수행하고 있는 비율은 16~25% 정도 선에서 유지되고 있으며, 국제기구를 통한 자금 지원 비율이 늘어나는 추세에 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

다음으로 인도적 지원의 역사가 깊은 네덜란드의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 Ⅴ-46〉 네덜란드 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
타 정부	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.4
국제기구	77.7	74.5	76.8	63.4	78.2	42.0	71.5	75.4	72.1	76.8
시민사회	21.6	25.5	23.2	36.6	21.8	58.0	28.5	24.6	27.3	22.8

출처: UNOCHA FTS, 저자 작성

네덜란드 정부는 2023년에 타국 정부에 지원한 자금은 3,578,288달러 정도로 전체 인도적 지원 자금의 0.4%에 지나지 않으며, 국제기구에 공여한 액수는 618,386,476달러로 전체의 76%가 넘는 것을 알 수 있다. 또한 시민사회에 지원한 액수는 183,239,763달러로 전체의 약 23%이다. 네덜란드 또한 스웨덴의 경우와 비슷하게 전체 인도적 지원 자금의 25%가량은 시민사회에 제공하며, 나머지 75%가량이 국제기구에 지원이 되고 있고 타국 정부에 직접적으로 자금을 지원하는 액수와 비율은 현저히 낮은 것을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅴ-47〉 일본 정부의 인도적 지원 자금 배분 비율

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
타 정부	1.8	3.3	0.0	0.0	0.0	1.1	18.4	1.2	0.0	0.4
국제기구	94.1	89.1	94.7	90.4	95.4	91.3	79.2	94.7	53.7	65.0
시민사회	4.0	7.5	5.3	9.6	4.6	7.5	2.5	4.1	46.3	34.6

출처: UNOCHA FTS, 저자 작성

마지막으로 일본의 경우를 살펴보면, 일본 또한 타국 정부에 양자 형태로 자금을 지원하는 비율이 현저히 낮은 것을 알 수 있으며, 2023년 기준으로 6백만 달러가량이 사용되었다. 국제기구에 지원한 금액은 940,000,000달러가량이며, 이는 전체 액수의 약 65%를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 시민사회에 제공된 자금의 액수는 약 500,000,000달러가량이며 34% 정도의 비중을 차지하는 것을 확인할 수 있다.

요컨대 한국과 인도적 지원의 주요 국가들과의 비교를 통해 도출할 수 있는 함의는 다음과 같다. 먼저 한국의 경우 인도적 지원의 총액 자체가 다른 주요 공여국보다 낮으며, 이는 한국의 경제 규모를 고려했을 때에도 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 인도적 지원 자금에서 시민사회에 지원되는 비율이 타 공여국에 비해 낮은 수준이지만 최근 상승 추세에 있는 것을 확인할 수 있다. 한국은 국제사회에서 책임 있는 행위자로서의 역할을 다하기 위해 꾸준히 인도적 지원 자금 액수를 늘려왔으며 주로 국제기구를 통한 지원에 초점을 맞춰온 점을 확인할 수 있다.

2) 수행 파트너로서 국제기구

가) 특징

국제기구는 전 세계적으로 구축된 네트워크를 통해 다양한 지역과 국가에 걸쳐 지원활동을 수행한다. 이는 국제적 지원의 지리적 범위와 접근성을 확장시켜 고립된 지역에까지 지원을 제공할 수 있게 한다. 예를 들어, WFP는 글로벌 물류 네트워크를 활용하여 전 세계적으로 식량을 신속히 배분하는 역할을 담당한다. 또한 국제기구는 특정 분야에서 축적된 경험과 전문성을 바탕으로 문제에 접근한다. 예컨대, WHO는 보건 및 질병 예방 분야에서, UNICEF는 교육 및 아동 보호 분야에서 두각을 나타내며 이러한 전문성은 고도의 기술적 접근과 데이터를 기반으로 한 의사결정을 가능하게 한다고 볼 수 있다. 그리고 대부분의 국제기구는 정치적 중립성을 원칙으로 하여 분쟁 지역에서도 상대적으로 높은 신뢰를 얻을 수 있다. 이는 지원활동이 정치적 압력이나 특정 이해관계에 휘말리지 않고 공정성을 유지하는 데 중요한 역할을 한다. 마지막으로 국제기구는 여러 국가와 이해관계자들의 자원을 통합하여 대규모로 운영되므로 비용 효율성을 극대화하고, 소규모 조직이 달성하기 어려운 수준의 지원을 가능하게 한다.

나) 장단점

국제기구는 다수 국가의 협력과 지원으로 운영되므로 그 활동은 국제적 신뢰를 기반으로 이루어진다. 이는 투명성과 책임성을 확보하며, 국제사회의 지지를 바탕으로 활동의 정당성을 강화해 나갈 수 있는 기반이 된다. 국제기구는 다양한 국가, 민간 기업, NGO로부터 자금을 조달하고, 자원을 동원할 수 있는 능력을 보유하고 있으므로 이러한 네트워크를 통해 대규모 인도적 위기에 신속히 대응할 수 있다. 위기 상황이 발생하면 즉각적으로 대응할 수 있는 자금이 UNOCHA 내에서 관리되고 있으며, 항상 위기 상황에 대한 모니터링을 실시하여 신속한 대응을 가능케 한다. 또한 국제기구는 다자간 협력을 조정하는 역할을 수행하며, 중복된 지원을 방지하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 한다. 이러한 역할을 담당하는 것이 바로 UNOCHA이다. UNOCHA는 다양한 구호 활동을 조정하며, 협력을 촉진한다. 그리고 국제기구는 수십 년간 축적된 경험과 노하우를 바탕으로 효과적이고 지속 가능한 지원 프로그램을 설계하고 실행한다. 이는 지역적 특성과 글로벌 표준을 균형 있게 고려한 지원 방식을 가능하게 한다. 또한 인도적 지원의 원칙과 규범, 세부 실행 계획에 대한 국제사회의 규범을 선도하고 대중의 인식을 개선하는 데 큰 역할을 담당하고 있다.

국제기구는 이러한 강점과 함께 다양한 약점을 가지고 있으며, 이는 정부와의 협력 과정에서

도전 과제로 작용할 수 있다. 먼저 국제기구는 대규모 조직 구조와 복잡한 의사 결정 체계로 인해 관료주의적 성격을 띠는 경우가 많다. 이는 긴급 상황에서 신속한 대응을 저해하며, 때로는 자원 배분의 비효율성을 초래할 수 있으므로 많은 비판을 받고 있다. 또한 국제기구의 활동은 주로 회원국의 재정적 기여에 의존하기 때문에 특정 국가들의 기여가 부족하거나 정치적 이유로 기금이 제한될 경우 필요한 자원을 충분히 확보하지 못할 위험이 있다. 이와 관련되어, 국제기구는 정치적 중립성을 표방하지만 주요 기여국의 이해관계와 압력에서 완전히 자유로울 수는 없다는 점도 지적해야 한다. 이는 인도적 지원 활동이 특정 국가나 집단에 유리하게 진행될 가능성을 내포하고 있으며 국제기구에 대한 지원이 국가의 외교적 목표와 이익에 연관될 가능성을 완전히 배제할 수 없음을 의미한다. 또한 국제기구는 간혹 현지 상황과 문화에 대한 이해가 부족한 경우가 있어, 지역사회의 실제 요구를 충분히 반영하지 못할 수 있다. 이는 지원 활동의 효과성을 저하시킬 수 있다.

3) 수행 파트너로서 시민사회

가) 특징

시민사회는 비영리적이고 비정부적인 조직으로, 특정 사회적 목표나 공익 실현을 위해 활동하는 조직이다. 시민사회는 정부의 직접적인 통제에서 벗어나 독립적으로 운영되며, 자율성을 기반으로 창의적이고 실질적인 지원 활동을 펼친다. 이러한 독립성은 시민사회가 특정 정치적 또는 경제적 이해관계로부터 자유롭게 활동하는 것을 가능케 한다. 시민사회는 지역사회와의 긴밀한 연계를 통해 현지의 문화적, 사회적 맥락을 이해하고 반영한 맞춤형 지원을 제공한다. 이는 지원 활동이 더 실질적이고 수용 가능성을 높이는 결과를 가져온다.

시민사회는 소규모 지역 커뮤니티 기반 조직에서부터 국제적 NGO까지 다양하다. 이로 인해 활동의 초점과 범위가 매우 다채로우며, 특정 지역적 요구에서부터 글로벌 이슈까지 다양한 문제를 다룰 수 있다. 시민사회는 정부 보조금, 국제기구의 지원, 민간 기부, 기업 후원 등 다원적 자금원을 활용하여 재원을 확보한다. 이는 재정적 안정성을 유지하고 활동의 독립성을 확보하는 데 중요한 요소로 작용한다.

나) 장단점

시민사회는 관료적 절차에 얽매이지 않고 신속하게 의사 결정을 내릴 수 있는 특징이 있다. 이는 특히 재난 구호와 같은 긴급 상황에서 중요한 역할을 한다. 예를 들어, 자연재해 발생 직후 시민사회는 정부보다 더 빠르게 현장에 도착하여 구호 활동을 시작할 수 있다. 시민사회는 지역 주민

들과의 긴밀한 관계를 바탕으로 신뢰를 구축하며, 지원 활동의 효과성과 지속 가능성을 높인다. 이는 특히 외부 지원에 대해 거부감을 가지는 지역에서 큰 장점으로 작용한다. 시민사회는 비교적 작은 규모와 유연성을 활용하여 독창적이고 실험적인 접근 방식을 채택할 수 있다. 이러한 혁신은 기존의 관료적 체계로는 해결하기 어려운 문제에 대한 대안을 제시한다. 예를 들어, 지역 주민 주도의 재활 프로그램이나 지속 가능한 생계 지원 프로젝트를 제시하는 것은 시민사회의 강점이자 역할로 볼 수 있다. 마지막으로 시민사회는 정부, 국제기구, 민간 부문과 협력하여 다각적인 접근 방식을 취할 수 있다. 이는 복잡한 문제에 대해 협력적 관계 속에서 다층적이고 종합적인 해결책을 제공하는 데 기여한다.

시민사회의 단점으로는 재정적 자원과 인적 자원이 부족한 경우가 많으며, 이는 특히 대규모 지원이나 장기적인 프로젝트를 실행하는 데 장애가 될 수 있다. 예를 들어, 소규모 단체는 대규모 자연재해 대응에서 어려움을 겪을 수 있다. 또한 시민사회는 때로는 체계적이고 조직적인 관리 능력이 부족하여 지원 활동이 비효율적으로 이루어질 수 있다. 이는 프로젝트의 성과와 지속 가능성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이와 연계되어 일부 시민단체는 투명성과 책임성이 결여되어 있다는 비판을 받을 수 있다. 특히 자금 사용과 관련된 문제가 발생할 경우 기부자와 정부로부터의 신뢰가 손상될 위험이 있다. 시민사회는 종종 특정 정치적 또는 이념적 의제를 중심으로 활동하며, 이는 인도적 지원의 중립성과 공정성을 약화시킬 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 이러한 편향은 지원 활동의 대상 선정과 자원 배분에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

4) 파트너십 운영 방식

가) 국제기구와의 파트너십 운영

(1) 재정 지원

정부는 국제기구에 재정적 기여를 함으로써 인도적 지원 활동을 촉진한다. 국제기구는 전 세계에서 발생하는 다양한 긴급 상황에 대한 전문성을 갖추고 있으므로 정부가 이러한 기구와 협력하는 것은 글로벌 차원의 위기 대응 역량을 강화하는 데 매우 중요하다. 예를 들어, WFP는 기아 문제를 해결하기 위한 가장 큰 국제기구 중 하나로, 한국 정부는 WFP에 자금을 지원하여 분쟁 지역이나 자연재해로 피해를 입은 지역에서의 긴급구호 활동을 돕고 있다. 또한 난민 문제를 다루는 UN 난민기구(UNHCR)에 대한 지원은 전 세계 난민의 주거, 보건, 교육 등 기본적인 인도적 요구를 충족시키는 데 기여한다. 이러한 재정적 기여는 정부가 직접 프로그램을 운영하거나 자금을 지원하기 어려운 지역에서도 효과적인 지원을 가능하게 한다.

(2) 공동 계획과 전략 수립

정부는 국제기구와의 협력을 통해 인도적 지원의 우선순위를 정하고, 공동 목표를 설정할 수 있다. 이 과정에서 국제기구의 전문성과 현지 정보를 적극 활용하여 효과적인 계획을 수립할 수 있다. 예를 들어, UNOCHA와의 협력은 다자간 지원 조정을 가능하게 함으로써 다양한 이해관계자 간의 중복 지원을 방지하고, 자원의 효율적 사용을 극대화한다. 이러한 전략적 협력은 긴급구호뿐만 아니라 장기적인 재난 복구와 개발 지원에도 기여하며, 지속 가능한 결과를 도출할 수 있도록 한다. 또한 실제로 OECD DAC 회원국들은 자금의 사용처를 지정하여(earmarked) 국제기구에 재정 지원을 하는 경우가 존재하며 이를 통해 특정 계획과 전략을 달성하고자 노력한다.

(3) 기술적 지원과 전문성 활용

국제기구는 특화된 기술적 전문성과 풍부한 경험을 보유하고 있어 정부가 이를 활용하면 더 효과적인 지원 프로그램을 설계하고 실행할 수 있다. 예를 들어, WHO는 전염병 관리와 보건 시스템 강화에 대한 깊은 전문성을 제공하며, 역학 조사 및 백신 배포와 같은 기술적 지원을 통해 글로벌 보건 위기 대응을 이끌어 왔다. 또한 IOM은 이주민과 난민의 이동과 정착 문제를 다루는 데 필요한 전문 지식을 보유하고 있어 정부와의 협력에서 핵심적인 역할을 수행한다. 이러한 기술적 지원은 인도적 지원 업무에 있어 정부가 부족한 역량을 보완하고, 더 큰 성과를 창출할 수 있도록 돕는다.

(4) 다자간 플랫폼 활용

정부는 국제기구가 제공하는 다자간 플랫폼을 활용하여 국제적인 협력 관계를 강화한다. 이는 다양한 국가와 조직 간의 네트워크를 통해 공동의 문제를 해결하고, 글로벌 조정 메커니즘을 지원하는 데 중요한 역할을 한다. 예를 들어, UN 총회나 IFRC의 회의는 정부가 다른 국가 및 기관과의 협력을 강화하고, 인도적 지원의 글로벌 표준을 형성하는 데 기여할 수 있는 기회를 제공한다. 이러한 플랫폼은 복잡한 위기 상황에서 신속하고 통합된 대응을 가능하게 한다고 볼 수 있다.

(5) 주요 공여국 현황

스웨덴은 2007년에 'Strategy for Multilateral Development Policy'를 채택하여 개발협력 분야의 국제기구와의 관계 정립 방안을 모색하였고, 이 전략 문서를 꾸준히 보완하여 현재 2017년 버전[359]으로 외교부와 Sida, 해외주재 대사관 등이 활용하고 있다.

이 문서에 따르면 스웨덴이 우선 협력기구를 선정하는 방식에서 고려할 점들은 다음과 같다. 첫째, 스웨덴의 국제개발협력 및 인도적 지원 정책과 기구와의 관련성이다. 둘째, 개발협력 또는 인도적 지원에서 효과적으로 성과를 창출할 수 있는 기구의 역량을 갖추었는지의 여부이다. 셋째, 해당 기구에 대해 스웨덴 정부가 사용할 수 있는 총 지원 규모(핵심지원 및 다자간 지원 포함)이다. 이와 더불어 기타 외교 정책 및 부문별 정책 목표를 지원하는 다자간 조직의 경우 이러한 목표에 기반하여 조직의 관련성과 효과성도 평가해야 한다.

2019년의 경우 스웨덴의 다자간 기여금 중 40%가량이 UN에 공여되었다. 또한 다자성 양자의 절반 이상의 자금이 UN 기구들에 공여되었다.[360] 스웨덴은 무엇보다도 이러한 기준과 우선순위 및 원칙에 대해서 정부의 각 부처와 기관에서 동일하게 적용되도록 일관성을 우선시한다. 이를 위해서 관련 부서와 Sida 간의 원활한 협력을 강조한다.

나) 시민사회와의 파트너십 운영

(1) 계약 및 보조금 지원

정부는 시민단체에 직접 자금을 제공하거나 프로젝트 기반의 계약을 체결하여 인도적 지원을 수행한다. 이러한 방식은 지역사회 기반의 접근 방식을 강화하고, 현지의 특수한 요구에 신속히 대응할 수 있는 장점을 제공한다. 예를 들어, 자연재해로 피해를 입은 지역에서 정부가 시민단체에 긴급구호 자금을 지원하면, 해당 단체는 지역 주민들과의 네트워크를 활용하여 식량, 의약품, 임시 주거 시설 등을 빠르게 제공할 수 있다. 이는 중앙 정부의 접근성이 제한된 지역에서도 효과적인 지원을 가능하게 한다.

(2) 정책적 협의와 참여 보장

정부는 시민단체와의 정기적인 정책 협의회를 통해 현장 경험과 의견을 정부 정책에 반영한다. 이를 통해 정책 결정 과정에서 다양한 이해관계자의 참여를 보장하고, 지역사회의 요구를 더 정확히 반영할 수 있다. 예를 들어, 정부가 개발도상국의 교육 지원 프로그램을 설계할 때 현지에서 활동하는 시민단체와 협력하면 해당 지역의 문화적, 사회적 맥락을 고려한 맞춤형 프로그램을 도입할 수 있다. 이러한 협력은 정책의 실효성을 높이고, 지속 가능한 발전을 지원한다.

---

359) 출처: https://www.government.se/international-development-cooperation-strategies/2018/05/strategy-for-multilateral-development-policy/.

360) Portfolio overview 2020. Sida's Support to UN Organizations.

(3) 역량 강화 지원

정부는 시민단체의 역량 강화를 위해 교육, 기술 지원, 그리고 재정적 투자를 제공한다. 이는 시민단체가 더 큰 규모의 프로젝트를 효과적으로 운영할 수 있도록 돕는다. 예를 들어, 정부는 재난 대응 훈련 프로그램을 제공하여 시민단체의 대응 역량을 강화하고, 국제적 기준에 부합하는 프로젝트 관리 기술을 전수할 수 있다. 이러한 지원은 시민단체의 자립성을 증대시키고, 장기적으로는 지역사회의 문제 해결 능력을 강화한다고 볼 수 있다.

(4) 공공 캠페인 및 홍보 활동 공동 추진

정부는 시민단체와 협력하여 인도적 위기에 대한 대중의 인식을 높이고, 기부를 유도하는 캠페인을 공동으로 추진한다. 예를 들어, 정부와 시민단체가 공동으로 전 세계적인 기아 문제를 주제로 한 공공 캠페인을 진행하면 대중의 관심과 참여를 이끌어낼 수 있다. 이러한 협력은 시민단체의 현장 경험과 네트워크, 그리고 정부의 자원과 홍보 역량을 결합하여 시너지 효과를 창출한다.

(5) 주요 공여국 현황

(미국) 2024.12월 기준 미국은 시민사회 파트너십의 경우 180여 개 개발협력 및 인도적 지원 NGO들의 비영리 협의체인 InterAction과 협력적인 관계를 유지해 오고 있다. InterAction은 미국 정부와 국제기구에 인도적 지원 및 개발 정책에 대해 권고하거나 의회 및 행정부와 협력하여 인도적 지원 예산의 확대와 정책의 효율성을 높이는 데 기여한다. 또한 회원 단체들 간의 협력을 촉진하여 중복된 노력을 줄이고, 보다 효과적인 인도적 지원과 개발 활동을 계획하며 국제적인 위기 상황(예: 난민 위기, 자연재해 등)에 대해 공동 대응 방안을 마련한다. NGO 연합으로서 InterAction은 회원 단체에 훈련, 자원, 데이터 등을 제공하여 더 효과적으로 활동할 수 있도록 지원한다.

NGO들은 재난이나 위기 발생 또는 만성적 재난에 대해 대응하기 위해서 USAID의 BHA에 사업 계획서를 제출하고, 평가와 선정 절차를 통해서 정부 자금을 신청하게 되며, 이 내용은 Emergency Application Guidelines에 들어 있다. 자금 지원 절차와 관련하여 실무적 차원에서는 지나치게 복잡한 절차와 요건에 대해서도 불만이 있으나 미국 정부로서는 책임 있는 기관답게 정부의 요건을 엄격하게 관리 및 감독하에 충족 여부를 판단하여 자금을 지원하고 있다.

미국의 경우 파트너기관 대상 선정에 있어 반드시 자국 CSO를 고집하고 있지 않으며, 오히려 수원국을 포함한 다양한 지역의 CSO의 참여를 권장하고 있다. USAID는 2019년 'New Partnership Initiative'를 통해서 USAID가 협력할 파트너를 다양화하는 원칙을 마련하고 이

를 통해 비전통적인 파트너들(수원국 NGO, 미국의 소상공인들, 종교 기반 단체들 등)과의 협력을 강화해 왔다. 이들의 역할을 통해서 수원국 내 다양한 지역사회와 연계가 가능했으며, 시민사회의 역량을 강화하기 위해서 USAID가 제공하는 정보와 각종 자원들, 그리고 자금을 활용할 수 있도록 협력 과정을 보다 더 투명하게 공개하였다.

전통적인 파트너들(미국 국내의 NGO)은 더욱더 수원국 내 지역기반 파트너들과 협력을 추구하고 형평성 있는 기회를 제공하고 주요 의사결정 과정에 참여함으로써 지역사회에서 책임감 있고 투명한 사업 실행을 도모할 수 있다. USAID가 제시한 6가지 원칙은 지역의 리더십을 장려하고, 파트너와의 관계 속에서 공평하고 포용적인 환경을 조성하며, 지역민들에게 책임감을 보여주고, 혁신적인 접근법을 찾으며, 파트너들에게 걸림돌을 제거하고, 새롭고 비전통적인 자금 출처를 계속적으로 찾아 나가는 것이다.

또한 USAID는 '민간부분 참여정책'을 통해 개발협력뿐만 아니라 인도적 지원 사업 전반에 대해서도 NGO와 협력하여 프로그램을 설계하는 것을 권장하고 있다. 기본적으로 수원국의 경제발전과 자립 능력 강화를 위해 민간과의 적극적인 협력을 강화하지만 혁신적 접근법 또는 기술을 도입해 인도적 지원 분야에서도 민간의 역량이 발휘되기를 기대하고 있다.

(일본) 일본은 1990년대 코소보 분쟁에서의 경험을 계기로 2000년에 일본정부, 기업, 시민사회 간의 협력을 통해서 인도적 지원 활동을 조율하고 실행하기 위한 재팬플랫폼(Japan Platform)이 설립되었다. 일본 정부의 NGO와의 파트너십은 오직 재팬플랫폼을 통해서만 이루어진다. 2024년 현재 회원단체는 47개이며 주로 의료와 교육 분야에서 전문성을 갖고 전 세계에서 약 15개의 프로그램을 운영 중이다. 재팬플랫폼에서 자금을 지원할 때 우선순위는 다양한 국제기구나 현장에서 수집된 데이터에 기반하여 결정되며, 다양한 출처를 활용해 평가 작업의 신뢰성을 높이고자 노력하고 있다.

일본 정부는 재팬플랫폼의 90%에 가까운 자금을 지원하며 그 이외에는 개인이나 기업의 기부금으로 채워진다. 일본 정부가 재팬플랫폼에 자금을 지원할 때 특별한 조건을 요구하지는 않으며 통상적으로 재팬플랫폼 내의 회의를 통해서 자금을 배분한다. 또한 소규모 NGO를 지원하기 위한 별도의 자금(챌린지 펀드)도 운용하고 있다.

(네덜란드) 네덜란드의 시민사회 인도적 지원 파트너 기관은 Dutch Relief Alliance(DRA)가 있다. 2024년 현재 네덜란드 국적의 14개 NGO들이 소속되어 있으며 2015년에 설립된 DRA는 인도적 지원에서 구호에 초점을 맞추고 있는 민간 인도적 지원 협의체로서 네덜란드 외무부

의 자금 후원을 통해 활동하는 단체이다.

외교부 자원 지금 주기는 4년이며, 2022~2026년 동안 DRA는 약 374백만 유로의 자금을 수혜 받아 운영 중에 있다. 2015년 설립 이후 전 세계적으로 35개 이상의 국가에서 활동해 왔으며, 이 중에서 긴급 위기 대응에 예산의 20%, 만성적 위기에 대응하기 위해서 80% 정도 예산을 배분하여 사용하고 있다. 의사결정 방식은 DRA의 멤버들이 동등하게 한 표를 행사하며, 대부분의 사안에 대해서 2/3의 다수결을 요구하여 사실상 합의제 형태로 운영되는 구조이다.

DRA는 외교부로부터 4년이라는 다년간 펀딩을 수혜 받기 때문에 다양한 유형의 재난에 대해서 유연하고 신속하게 대응할 수 있으며, DRA 자체적으로 회계 및 감사 시스템을 갖추고 투명하게 자금을 운영하기 위해 노력한다. 기본적으로 외교부와 신뢰에 기반한 관계를 가지고 있으며 외교부 또한 자금 지원에 대한 조건이나 간섭 대신 자율성을 부여해 NGO들의 인도적 지원 활동을 적극적으로 보장한다.

라. 한국의 인도적 지원 파트너십 분석

1) 국제기구

가) 5대 중점협력기구

우리 정부는 국제개발협력 선진화의 하나로 다자개발협력을 적극 확대하기 위하여 노력해 왔으며 국제기구의 전문성과 네트워크를 효과적으로 이용하기 위한 전략의 일환으로 2016년 2월 「다자협력 추진전략」을 수립하였다. 그 후, 2021년 이를 개정한 「다자개발협력 추진전략」을 통해서 지속가능발전목표(SDGs) 달성에 기여하고 우리나라의 높아진 대외적 위상에 걸맞은 역할과 의무를 수행하기 위한 노력을 해왔다.

대내적으로 우리 정부는 국격에 걸맞게 전 세계의 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가 도약을 국정목표로 설정하고 이를 이행하기 위한 '선진국형 국제개발협력'을 추진해 왔다. 이를 위해 개발협력 자금 규모를 지속적으로 확대해 왔으며, 그중에서도 우리 정부와 국제기구 간 협력자금 중 국가/분야 등 지원 용처를 특정하는 다자성 양자 규모와 비중은 지속적으로 증가 추세에 있다.

〈표 V-48〉 한국 정부와 국제기구 간 협력자금의 비중

(단위: 백만불)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
인도적 지원 / 다자성 양자	40	67	104	102	110

출처: UNOCHA FTS, 저자 작성

이러한 국제기구에 대한 지원의 확대는 국제기구별 전문성 및 전략목표와 우리 정부가 가진 비교우위를 전략적으로 연계하여 UN의 중점협력기구를 선정하고, 이들 기구에 대한 지원을 점진적으로 확대해 가고 있다. 「다자협력 추진전략('22-'26)」[361]에 따르면 우리 정부는 국제기구와의 전략적 관계, 이사국·인력 진출 현황, 기구 전문성·투명성, 협력 성과 및 MOPAN 평가 등을 종합적으로 고려하여 5개의 중점 협력 기구를 정하여 협력관계를 유지해 오고 있다. UNDP, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR에 대한 개략적인 정보는 아래와 같다.

〈표 V-49〉 한국 정부와 5개 중점 협력 기구와의 협력관계

국제기구	설립 연도	주요임무	활동특징	한국의 기여액수 (16~20년) [백만 불]
WFP	1961	• 식량안보 보장 • 긴급구호, 재건 및 개발 프로그램을 통한 식량부족 문제 해결	• 재난 발생 시 식량 지원 • 빈곤층 농업 지원 및 지역 시장 활성화 • 학교 급식 프로그램 및 영양 보충 프로그램 운영 • 2020년 노벨평화상 수상	240.3
UNDP	1965	• 지속 가능한 개발, 빈곤 감소, 민주주의 정착 등 • 개발을 촉진해 사회의 안정화와 번영 추구	• SDGs 달성 프로젝트 지원 • 기후변화 대응, 에너지 접근성 확대, 환경 보전 등 • 정부 및 지역사회와 협력하여 경제 및 사회적 발전 도모 • 기술적 지원과 정책 자문 제공	182.7
UNICEF	1946	• 아동의 생존, 보호, 발전을 보장하고 기본 권리를 옹호함 • 교육, 건강, 영양, 식수, 위생 등 주요 영역에서 아동 지원	• 개도국 아동의 건강 증진(예방접종, 영양 지원) • 긴급 상황에서 아동구호(자연재해, 전쟁 등) • 아동에 대한 기본 교육 제공 목표 • 1965년 노벨 평화상 수상	169.5
WHO	1948	• 전 세계 공중보건 증진 • 질병예방, 건강증진, 전염병 대응	• 전염병 감시 및 대응 • 예방접종, 의료시스템 강화, 글로벌 보건 표준 설정 • 건강 관련 데이터 및 연구 • 비전염성 질환관리 및 정신건강 증진 노력	147.6

361) 제43차 국제개발협력위원회 의결안건(제43-2호).

국제기구	설립 연도	주요임무	활동특징	한국의 기여액수 (16~20년) [백만 불]
UNHCR	1950	• 전 세계 난민과 강제 이주민 보호 • 난민의 권리와 복지를 증진하며 자발적 귀환 • 지역 통합, 또는 제3국 정착 지원	• 전쟁, 분쟁, 자연재해 등으로 인해 발생한 난민 지원 • 장기적 재정착 프로그램과 정책 수립 • 난민과 무국적자 해결을 위한 국가와의 협력 도모 • 1954년, 1981년 노벨 평화상 수상	96.3

출처: 저자 작성

우리 정부의 주요 국제기구별 협력 방안에 따르면 UNDP에 대해서는 우리 정부의 전략과 UNDP 전략계획 간의 공통 중점분야인 기후, 디지털, HDP Nexus에 대해서 협력을 강화할 것을 명시하고 있다. WFP에 대해서는 현장 대응 능력 및 항공, 수송, 물류 선도기구로서의 역량을 활용하고, 프로젝트 사업은 우리 정부의 개발 경험과 접목하는 것을 목표로 하고 있다. UNICEF의 경우에는 기구의 전반적인 전략 계획에 기반하여 교육, 보건, 혁신 분야 위주로 협력을 강화하고 있다. WHO의 경우에는 서태평양지역사무소(WPRO)와 협력을 통해 역내 보건역량을 강화하고 국제질병퇴치기금을 활용한 감염병 예방 및 퇴치 사업 등을 지속하고 있다. UNHCR의 경우 인도적 지원의 주요 협력 파트너로서 기구의 활동 전반을 지원해 오고 있다.

2) 시민사회 지원

가) 정부-시민사회 파트너십 기본정책

〈표 V-50〉 정부-시민사회 파트너십 관련 법률과 전략 문서

년도	법률 또는 전략문서	핵심
2007	'해외긴급구호에 관한 법률'	민관합동 해외 긴급구호협의회를 통해 해외긴급구호 관련 사항을 의결하기로 명문화
2010	'국제개발협력 기본법'	시민사회의 역할과 중요성 및 민간의 국제개발협력 참여 권한 반영
2012	개발협력연대(Development Alliance Korea) 결성	정부, KOICA, 기업, 시민사회, 학계, 국제기구 등을 포괄하는 무상원조 민관협력 플랫폼
2015	'제2차 국제개발협력기본계획 (2016~2020년)'	-
2016	'개발협력분야 NGO 맞춤형 지원 방안'	-
2019	'국제개발협력분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책'	정부와 시민사회의 협의를 통해 공동의 목표 설정과 협력의 원칙 설정
2021	'정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안'	정부와 시민사회 협력의 목적, 목표, 추진원칙 수립

국제개발협력 분야에서 정부와 시민사회의 파트너십에 대해서 대한 논의는 2016년이 되어서야 시작되었다. 국제개발협력에 대한 체계적인 논의가 시작된 2005년 '국제개발협력 개선방안'에서 해외 긴급 재난구호 시스템 구축이 논의되었고, 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률」이 제정되어 한국 정부의 인도적 지원에 대한 활동의 근거가 마련되었지만 시민사회와의 협력에 대한 내용은 전혀 없었다. 2016년 '2차 국제개발협력 기본계획'을 통해서 정부와 민간 간 협력 채널을 구축하는 기본적인 방향성이 제시되었다.

그 후 정부는 개발협력 과정에서 시민사회의 중요성을 인식하고 시민사회의 적극적인 참여를 권장할 수 있는 기반을 마련하고자 노력해 왔으나 2016년까지 정부 정책 문서에서 포괄적 협력 강화에 관한 기본 원칙에 대해서 언급하는 데 그치고 있다. 이에 2017년 한국의 개발협력 정책 및 그 이행에 관한 OECD DAC의 동료검토(peer review) 과정에서 "시민사회의 다양한 역할을 인정하는 규범적 틀을 마련함으로써 시민단체와의 협력 관계를 명확히 하고 심화할 필요"가 있음을 지적받았다. 또한 그 이후 부산 세계개발원조 총회를 비롯한 다양한 자리에서 시민사회를 독립적인 협력 파트너로 인정하고 이들과의 협력을 제도화하며 정부와 시민사회의 전략적 협력관계를 구출할 것을 시민사회로부터 요구받았다.

정부 시민사회 간 파트너십 논의가 인도적 지원보다는 개발협력과 관련한 파트너십을 중심으로 논의된 측면이 있다는 아쉬움이 있지만, 그간 노력의 결과로 2019년 개정된 한국 국제개발협력의 인도적 지원전략의 기본 방향으로 제시된 내용 중 시민사회와의 협력 강화를 도모하며 이를 통해 인도적 지원정책의 효율성을 제고하는 내용이 포함되었다. 2019년 1월 제32차 국제개발협력위원회에서는 국제개발협력 분야에서 시민사회와 정부가 공동으로 작업한 '국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책'을 채택하였다. 그리고 2년 후인 2021년 '정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안'을 마련하여 정부는 시민사회를 지원의 대상으로 바라보았던 인식에서 탈피하여 개발협력 분야의 파트너로서 시민사회의 역할을 적극 수용하고 협력 의지를 천명하며 구체적 협력의 방향성, 목표, 원칙 등을 확립하였다.

시민사회란 '정부와 기업이 아닌 공공의 영역에서 공동의 가치와 이해관계로 이루어진 비정부·비영리 조직'을 말한다. '국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(안)'에 따르면 시민사회는 개도국의 긴급 필요에 대응하기 위해 정부와 협력할 것이 기대되며, 개발협력 정책의 일관성과 사업 간 연계성을 달성하는 것을 목표로 하며, 투명한 재정 운영과 결과에 대한 책무성을 담보할 것이 기대된다. 또한 수원국의 상황에 따른 차별화된 접근을 채택하기 위해 여성, 아동, 장애인 등 취약층이 소외되지 않는 정책 방향을 마련해야 하며 개발협력 활동에

대한 국민의 참여 기회를 확대할 것을 구체적 목표로 설정하고 있다.

정부와 시민사회 파트너십의 기본 원칙은 수평적 협력관계를 기반으로 상호 존중하고 신뢰하며, 역할에 있어서 강점과 한계를 인식하는 가운데 상호 보완적 역할을 인정하고, 독립성과 자율성을 보장하며 상호 공통의 이해와 학습을 추구하는 데 있다. 또한 수원국 시스템을 존중하고 활용하며, 개도국의 국민, 기관, 정부 등 이해 관계자와의 갈등을 유발하지 않도록 유념하고 있다.

나) 인도적 지원 민관협력사업

(1) 제도적 배경

1994년 르완다 내전에 대한 긴급구호를 통해서 인도적 지원 분야에서 시민사회의 참여가 처음 이루어진 이래로 대한민국 외교부는 급증하는 재난 위기와 적극적인 구호 및 원조활동을 효과적으로 수행하기 위해 2012년부터 '인도적 지원 민관 협력 프로그램(Humanitarian Partnership Program, HPP)'에 착수했다. 이 사업은 장기화된 재난 위기에 대응하기 위한 '만성재난 지원사업'[362]과 자연 재난으로 인해 발생한 '긴급재난 지원 사업'으로 구성되어 있으며, 이로 인해 발생한 난민과 이재민을 지원하기 위한 식량, 쉘터, 급수, WASH, 보호 등의 영역에서 활발히 활동을 확대해 나가고 있다. 또한 인도적 지원 민관협력사업을 직접 수행하는 국내 NGO 및 실무자들이 국제사회의 다양한 합의와 기준에 부합하는 방식의 사업 수행을 돕기 위한 인도적 지원 역량 강화 프로그램 또한 운영하고 있다. 이에 더해 인도적 지원의 내실을 도모하고 대국민 이해 증진을 위한 다양한 차원의 네트워크 강화 및 홍보 활동을 진행하고 있다. 민관협력사업 진행 과정에서 정례 협의체를 구성하는 것뿐만 아니라 국제기구와 한국 NGO와의 협력 강화를 위해 간담회, 컨퍼런스 등을 개최해 오고 있으며, 국민의 인도적 지원에 대한 이해를 도모하고 성과를 홍보하기 위한 활동도 활발히 진행해 왔다.

[그림 V-23] 2016~2020년도 인도적 지원 분야 ODA 예산

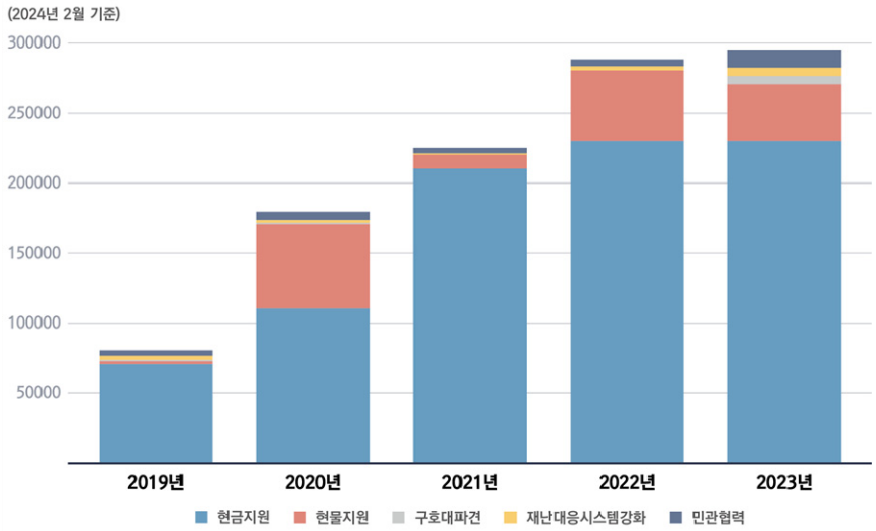
구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
인도적 지원 ODA 전체	461억 원	900억 원	1,391억 원	1,432억 원	1,645억 원
인도적지원 민관협력사업	29억 원	30억 원	41억 원	41억 원	62억 원*
인도적지원 민관협력사업 단체 수	9	9	15	14	12
인도적 지원 ODA 민관협력사업 비율	6.3%	3.3%	2.9%	2.9%	3.8%

* 2020년의 경우, COVID-19 대응 긴급구호사업으로 전용 예산이 추가됨에 따라 예외적인 경우임.
** 인도적 지원 ODA 전체(예산 기준), 인도적지원 민관협력사업(결산 기준)

출처: 인도적 지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서

362) 만성재난 지원사업은 현재 HDP Nexus 사업으로 명칭이 변경되었다.

[그림 V-24] 인도적 지원 ODA 예산 내 분야별 비중



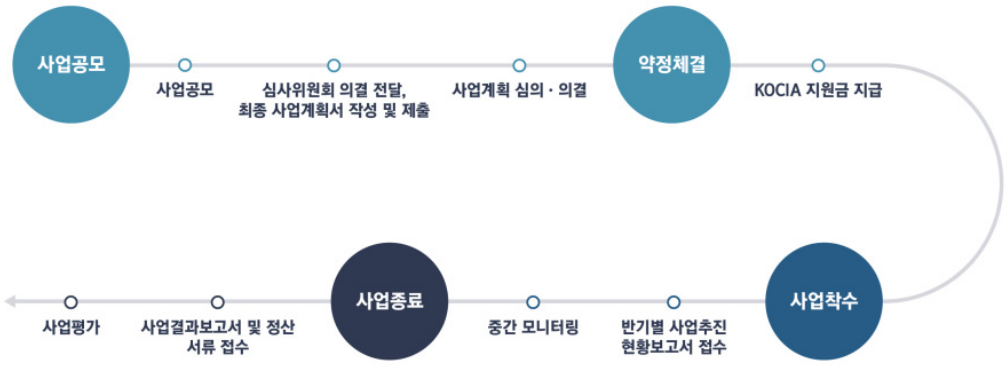
출처: KOICA

인도적 지원 민관협력사업이 도입된 이래로 인도적 지원 ODA 예산은 지속적으로 증가하는 추세이다. 2016년 461억 원이었던 ODA 예산은 2020년에는 1,645억 원으로 늘어났다. 개발협력 사업의 괄목할 만한 성장에도 불구하고 인도적 지원 민관협력사업의 규모는 비교적 완만한 성장에 그치고 있다. 인도적 지원 민관협력사업이 도입된 첫해 사업비 규모는 20억 원 정도에서 2020년에는 62억 원으로 늘어났으나 인도적 지원 민관협력사업의 규모로서 이 액수는 코로나 19 대응을 위한 자금이 포함된 것을 감안할 때 전체 ODA 사업 예산에서 3% 정도의 비율에 머무는 실정이다. 더불어 이 기간에 인도적 지원 민관협력사업을 수행할 관련 단체의 양적 성장도 미미한 수준에 그치고 있다.

인도적 지원 민관협력사업의 운영 방식은 인도적 지원을 수행할 수 있는 일정 자격을 갖춘 국내 NGO를 주기별로 선발하여 이들이 요청이 있을 시 신속한 지원이 이루어질 수 있도록 협의하는 방식으로 이루어져 왔다. 사업 초기부터 외교부, KOICA 그리고 인도적 지원 사업을 실질적으로 수행하는 한 축인 국제개발협력민간협의회(Korea NGO Council for Overseas Development Cooperation, KCOC)[363]가 삼자 사이에서 운영위원회를 통해서 NGO를 선발하거나 사업 승인에 대한 심사를 진행하였다. 이후 사업 승인과 기획 역량을 계속적으로 강화해 나가면서 사업 모니터링과 평가 가이드라인을 구체화하는 방향으로 발전해 왔다.

363) KCOC는 1999년 설립되어 2003년 외교부에 등록된 사단법인으로 허가를 받았으며 2004년부터 NGO 해외봉사단원을 파견해 왔다.

[그림 V-25] 인도적 지원 민관협력사업의 운영 방식



출처: KOICA(https://www.koica.go.kr/koica_kr/8219/subview.do)

이러한 방향성은 2018년 전환기를 맞이한다. 그동안 외교부가 관할하던 사업은 2018년부터 KOICA로 완전히 이관되었으며 예산 규모 또한 급격히 확대되었다. 기존의 운영위원회 중심의 사업 선발 방식이 KOICA '사업수행단체 선정 심사위원회'를 통하여 심사가 진행되는 방식으로 변경되었다. KOICA가 자금을 지원하는 주요 사업 분야는 긴급구호, 조기 복구, 재난 위험 경감, 난민 및 국내실향민(IDPs) 지원, 분쟁하 성폭력 대응 사업 등이며 세부 내용은 다음과 같다.

〈표 V-51〉 KOICA의 자금 지원 주요 사업 분야

사업 형태	주요 내용
긴급구호	자연재해 후 즉각적으로 이루어지는 구호활동으로 위기 주민의 존엄성을 유지하고 인간으로서 기본적 필요를 충족하며 고통 경감에 도움을 주는 사업
조기복구	긴급구호 이후 장기재건 복구 및 개발 단계로의 전환 사업으로, 회복력(resilience)을 갖추기 위한 사업
재난위험경감 (DRR)	재난취약 지역에서 추가적인 재난 발생 예방, 대비, 경감을 목적으로 하며, 전반적인 재난 대응 역량을 강화하기 위한 사업
난민 및 국내실향민 지원	전쟁이나 기근 등 장기화된 인적, 자연 재난으로 생존의 위협을 느낀 사람들에 대한 보호 사업으로, 난민과 국내실향민(IDPs)들을 보호하기 위한 목적을 가짐
Gender Based Violence	분쟁 상황하에서 성폭력 위험 경감 및 인식 제고를 위한 교육, 훈련을 통해 성폭력의 근원적 원인을 제거하기 위한 목적의 사업

출처: KOICA, 2021년 인도적 지원 민관협력 수행안내서

2023년 긴급재난 대응과 관련한 인도적 지원 민관협력 프로그램의 주요 성과를 보면 긴급재난 대응 수혜자 가구 수는 총 12,133개에 수혜자 수는 47,841명에 달한다. 총 지원 금액은 7억 5천만 원이 사용되었으며 식량은 5,972가구에 지급되었고 위생물품은 2,576가구에 지원되었

다. 쉘터 키트는 1,500가구에 전달되었으며 현금 지원은 1,436가구에 전달되었다. 비식량물자의 경우 629가구에 지원이 되었으며 심리정서 지원의 수혜자는 727명으로 나타났다.

(2) 국제개발협력민간협의회(KCOC)

KCOC는 인도적 지원 민관협력사업의 수행 기관으로서 민간단체 자금 지원, 인도적 지원 역량 강화(조직/사업 및 본부/현장 역량 강화), 조정 및 네트워크, 정책 애드보커시 및 네트워크, 정부와의 상시 협력채널 구축 활동 등을 진행해 오고 있다.

다) 라피드(RAPID)

2024년 8월 KOICA와 몇몇 민간 기관들이 라피드(Responsive Actions and Partnership Initiative for Disaster, RAPID)라는 해외 재난대응 협력 이니셔티브를 시작했다. KOICA와 KCOC는 해당 이니셔티브의 수행 민간단체(굿네이버스, 기아대책, 세이브더칠드런, 어린이재단, 월드비전)와 기업의 사회공헌 활동의 일환으로 참여한 신한은행과 함께 파트너십을 체결하였다.

[그림 V-26] RAPID 로고

이는 그동안 인도적 지원 민관협력사업을 통해 민간단체와 개별적으로 사업 추진을 해왔던 관행에서 벗어나 다양한 파트너들과 통합적으로 사업을 진행하는 데 의의가 있다. RAPID 사업을 통해 공공기관과 민간 구호단체가 가진 전문성을 충분히 활용하여 시너지 효과를 발휘하고, 재난지역, 특히 아프리카 식량 위기 대응이라는 문제에 공동 대응을 도모하는 첫 번째 시도라는 점에서 의미가 있다. 여기에 자금 지원의 주체로서 기업(신한은행)이 사회공헌활동의 하나로 참여하여 다자간 협력을 공식화함으로써 지속 가능한 인도적 지원 자금을 조성할 수 있을 것으로 기대되고 있다.[364]

RAPID 사업 대상 지역은 아프리카의 급성 식량위기(IPC 3단계 이상)[365]가 발생하고 있는 지

364) 출처: 연합뉴스(https://www.yna.co.kr/view/RPR20240822002800353).

365) Integrated Food Security Phase Classification (IPC) 지표는 전 세계 취약 지역을 5단계로 분류하며, 3단계 이상의 지역은 식량 불안정성이 매우 심각한 것으로 평가한다. 이러한 지역에서는 급성 영양실조가 발생해 긴급한 인도적 지원이 필요한 것으로 판단된다(https://www.ipcinfo.org/?utm_sourc

역으로 마다가스카르, 말라위, 부르키나파소, 앙골라, 잠비아 등 5개 국가가 사업대상 지역이다. 구체적으로 월드비전의 경우 가뭄으로 식량 위기가 심화된 앙골라 남서부 지역에서 중증 급성영양실조 대상 아동에 대해서 식량 바우처를 지원하는 사업을 진행한다. 초록우산 어린이재단은 40년 만에 최악의 가뭄을 경험하고 있는 잠비아에서 5세 미만 영유아와 임신 수유부를 대상으로 한 영양지원 구호사업을 추진한다. 굿네이버스는 말라위에서, 희망친구 기아대책은 마다가스카르에서, 세이브더칠드런은 부르키나파소에서 영양상태 개선 사업을 추진하고 있다. KOICA는 이러한 전략적 파트너십을 향후 더 많은 다양한 주체들이 참여할 수 있는 장으로 확대해 나갈 것이라고 밝히고 있다.

마. 파트너십 개선 제안

1) 예산 관련 문제

가장 시급한 과제는 정부가 인도주의적 가치를 실현하고 국제사회의 일원으로서 공조와 협력을 통한 역할을 담당하기 위해 인도적 지원 관련 예산을 대폭 확대하는 것이다. 2023년 국제개발협력위원회는 ODA 요구액의 20%가량인 1조 1,617억 원을 인도적 지원에 배분할 것을 요구했으나 예산 산정 과정에서 이 금액은 대폭 삭감되었다.

[그림 V-27] 2023년 인도적 지원 민관협력 내역 예산 상세 활동

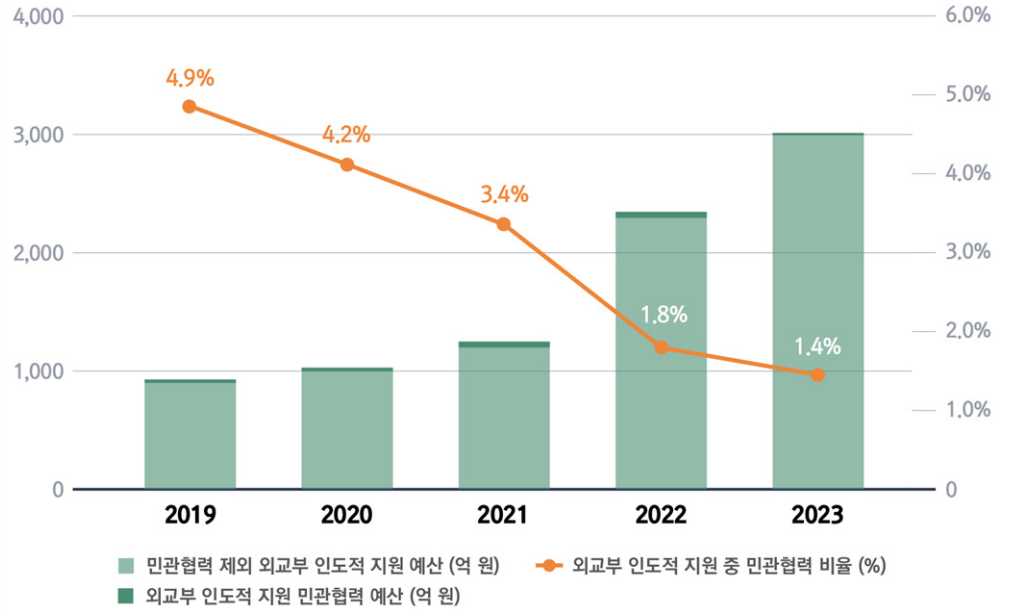
활동명	예산 배분 (단위: 억 원)		비중	상세 설명
인도적 지원 민관협력	출연금	40.50	96.4%	'만성재난'과 '긴급재난에 대한 지원으로 구성, 시민사회를 통한 인도적 지원에 활용 * 만성재난 지원사업 : 난민, 국내 실향민, 수용국 주민 등 만성재난지역 인구를 위한 다년도 사업. 수행기관의 역량에 따라 진입형, 성장형으로 지원. * 긴급재난 지원사업 : 긴급재난 발생시 매년 선정한 적격단체의 사업제안을 수시 접수하고 추진하는 단년도 사업.
인도적 지원 전문가 육성을 위한 역량강화, 국내외 네트워크 구축 활동 및 홍보	출연금	40.50	96.4%	국제 기준에 부합하는 대한 시민사회의 인도적 지원 역량 강화를 위한 프로그램에 활용
2023년 총 예산		42.00		

출처: 2024 정부 인도적 지원 예산에 대한 시민사회의 제언 보고서

e=poster&utm_medium=qrcode&utm_campaign=ipc).

[그림 V-28] 2019~2023 외교부의 인도적 지원 예산

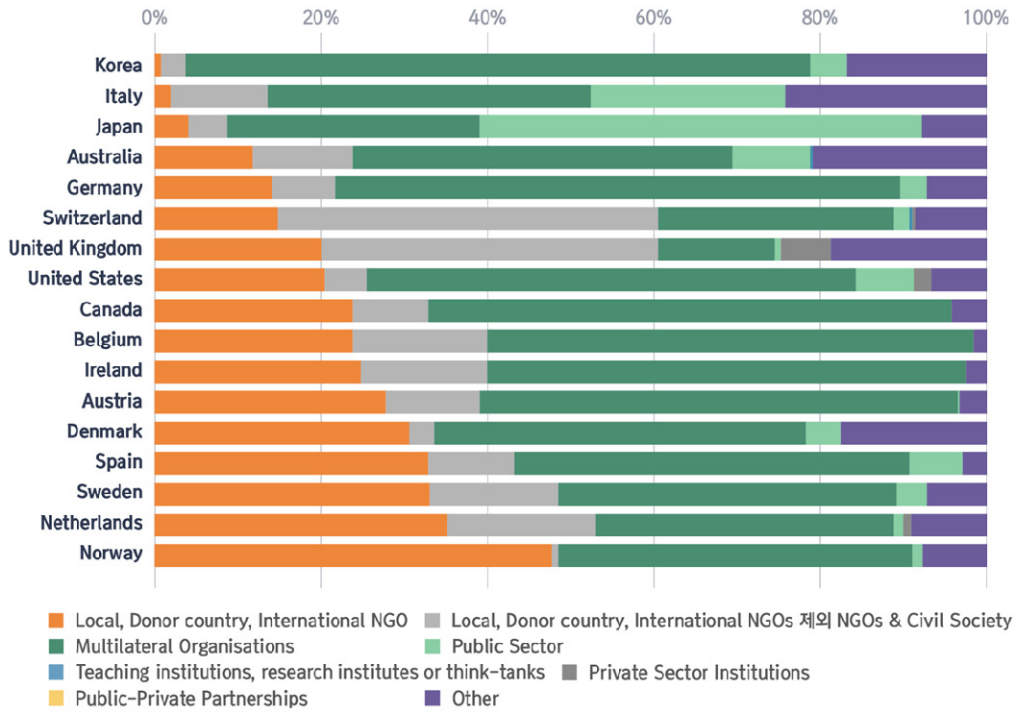
(확정액 기준, 민관협력 예산, 이외 예산 구분)



출처: 2024 정부 인도적 지원 예산에 대한 시민사회의 제언 보고서

최근 급증하는 인도적 지원의 필요에도 불구하고 국제사회의 지원은 이에 한참 미치지 못하고 있는 상황을 고려하건대, 한국 정부는 앞으로 계속 경제 규모에 맞게 인도적 지원 관련 예산 배정할 필요가 있다. 한국의 높은 경제적 지위에 비해서 국제사회의 도덕적 의무를 다하지 않는 것은 장기적으로 한국이 가진 매력도나 연성권력(soft power)을 약화시키게 될 것이기 때문이다. 이에 재난 대응의 영역에서 긴급구호에 치중해 있는 현재의 활동 방향을 재난 예방, 지원 및 항구적 복구와 같은 포괄적 방향으로 전환할 필요가 있다.

[그림 V-29] 2021년 인도적 지원을 1억 불 이상 추진한 OECD DAC 회원국의 채널별 예산 배분 비율



출처: 2024 정부 인도적 지원 예산에 대한 시민사회의 제언 보고서

인도적 지원 업무의 80%가량을 담당하는 외교부의 2023년 관련 예산 내역을 살펴보면, '인도적 지원 민관협력' 프로그램에 42억 원이 책정된 것을 확인할 수 있다. 이 금액은 '인도적 지원 민관 협력사업'과 '인도적 지원 전문가 육성을 위한 역량 강화, 국내외 네트워크 구축 활동 및 홍보' 항목으로 배분되어 있다. 한국의 경우 타 공여국에 비해서 공여국 기반 시민사회, 국제 NGO 또는 수원국 현지 NGO를 통한 인도적 지원의 비율이 현저히 낮으며, 이는 확대된 예산이 국제기구를 통한 지원에 더 고려되었음을 짐작케 한다.

2) 파트너십

한국의 경우 2019년 국제개발협력위원회에서 인도적 지원 생태계의 육성을 명시했음에도 불구하고 긴급재난 구호와 관련한 분야에서 여전히 시민사회와의 협력 전략과 구체적인 실행 방안이 충분하지 않으며, 실제적 내용과 법률은 여전히 KDRT 파견에 집중된 것을 볼 때 시민사회가 여전히 긴급구호에서 담당할 역할은 제한적이며 부차적인 것으로 인식되고 있는 것을 알 수 있다.

인도적 지원 민관협력 프로그램에서 실제 운영되는 파트너십의 형태를 살펴보면, 만성적 재난의 경우에는 KOICA가 NGO의 사업 제안서를 평가하는 방식으로 사업 선정이 이루어지며, 긴급재난의 경우에는 사전에 선택된 NGO의 풀(pool)을 기반으로 이들 단체의 역량에 의존하는 방식으로 사업이 이루어진다.

5. 성과관리

가. 성과관리의 기본적 개념

1) 성과와 성과관리

성과는 특정 개입을 통해서 처음부터 의도했던 변화이자 결과(results)를 의미하며, 성과관리는 이러한 의도된 결과를 도출하기 위하여 프로젝트 및 사업 전반을 체계적으로 운영하는 유기적인 관리 시스템을 뜻한다. 성과관리는 모니터링(monitoring)과 평가(evaluation)로 구성된다.

모니터링은 성과와 성과지표에 기초하여 데이터를 체계적, 정기적으로 수집하고 분석함으로써 성과를 추적해 나가는 것을 말한다. 이는 사업의 진행 상태, 목표 달성도, 자원 배분 등을 파악하여 프로젝트 및 사업의 성과를 실현할 수 있는 기반을 마련하는 것에 초점을 둔다. 체계적인 모니터링이 이루어질수록 사업 이해관계자 간의 명확한 의사소통과 조정이 효율적으로 이루어질 수 있고, 프로젝트가 계획대로 진행되고 있는지 파악할 수 있다.

반면 평가는 특정 시점에서 프로젝트 및 사업의 성과를 객관적으로 측정하는 것으로서, 통상적으로 진행 중이거나 완료된 사업의 계획, 실행, 결과를 분석하여 책무성을 파악하고, 성공 및 실패의 요인을 학습 차원에서 점검하는 것을 목적으로 한다. 즉, 책무성(accountability)과 학습(learning)이 평가의 기본적 목적이라 할 수 있다. 이렇듯, 모니터링과 평가의 특성과 목적은 매우 명확하게 구분될 수 있으며, 서로 보완적 관계를 통해 성과가 달성된다고 할 수 있다. 모니터링 없이는 정확한 평가가 불가능하며, 평가 역시 모니터링으로 수집된 데이터에 기반하여 수행될 수 있기 때문이다.

체계적인 성과관리는 개입의 효과성을 제고하고 향후 유사 사업을 위한 실질적 제언을 도출하는 근거로 활용된다는 점에서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다.

2) 성과관리에 대한 패러다임 변화

과거의 성과관리는 원조 물품 제공이나 활동 자체에 중점을 두는 방식에 치중하는 경향이 있었다. 그러나 최근에는 실제 발생된 결과 및 변화를 중시하는 결과 기반 관리(Results-Based Management, RBM) 접근이 중시된다. 이러한 전환은 투입(inputs) 및 산출물(outputs) 중심의 전통적인 수행 관리 방식의 한계를 극복하려는 노력에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

결과 기반 관리(RBM)에서 말하는 결과는 단기적 산출물 수준에서만 측정된 성과에 그치지 않고 다양한 차원과 층위에서 발생하는 성과들을 모두 포괄한다. 구체적으로, 장기적인 영향(impact), 중기적 성과(outcomes), 단기적 산출물(outputs)로 구분될 수 있으며, 이러한 다양한 결과들은 서로 인과적 관계를 바탕으로 성과사슬(results chain)을 구성한다. 각 층위의 성과는 단순히 시간적인 차이뿐만 아니라, 제공된 자원의 종류나 그 자원이 수혜자에게 미치는 영향의 차이에서도 구별될 수 있다. 예를 들어, 산출물은 프로젝트를 통해 제공된 재화나 서비스, 즉 공급적 차원의 성과를 의미하는 한편 중기적 성과는 수혜자에게 창출된 효용을 의미하면서 특정 프로젝트의 목표로 설정되는 경우가 많다. 영향은 달성된 프로젝트 목표를 통해 궁극적으로 기여할 수 있는 장기적인 변화를 의미한다.

나. 인도적 지원 분야의 국제사회 동향 및 성과관리 특성

1) 인도적 지원 분야 국제사회 동향 및 성과관리 목적

전 세계적으로 대규모 분쟁, 기후위기, 코로나19 등 복합적 위기 상황이 심화되면서 인도적 지원 분야에 대한 지원 수요와 범위가 크게 확장되고 있다. 이에 따라 긴급구호 및 복구에 주로 치중되었던 기존의 인도적 지원 활동이 예방과 대비로 확장되어야 한다는 목소리가 제기되고 있다.[366] 그러나 실질적인 지원 규모는 여전히 지원 수요에 미치지 못한다.[367] 이에 따라 더 효율적이고 효과적인 지원의 필요성이 대두되고 있는 한편, UNOCHA는 2022년 'OCHA's Strategic Plan 2023-2026: Transforming Humanitarian Coordination'을 통해 ▲지역 특성에 기반한, 사람 중심의 일관된 인도주의 대응을 통해 커뮤니티의 회복력 증진과 구체적인 보호 결과 촉진, ▲지원 접근성에 대한 체계적이고 예측 가능한 리더십, ▲장기간 지속되는 내부적 이동 문제에 대한 지속 가능한 해결책 모색, ▲소외되지 않는 포용적 인도주의적 대응 실현,

366) 조혜림 외. *인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획.* 모니터링 및 평가 개선방안 최종보고서. 성남: 한국국제협력단, 2025.
367) 박차미, 윤혜민. "코로나19 팬데믹 이후 국제사회의 인도적 지원 동향과 시사점." KIEP 기초자료 23, no. 7 (2023): 1-31.

▲실질적인 영향을 일으킬 수 있는 촉매적 성과를 위한 자금 조달 실행, ▲변화하는 환경에 적응하기 위해 리스크 및 동향에 대한 전략적 분석 등 6가지 전환적 우선순위(transformational priorities)를 제시하고 있다.

OECD DAC 역시 그랜드 바겐, HDP Nexus 등을 중심으로 국제 협력을 강조하며, 이를 통해 인도적 지원의 범위를 확장하고 그 효율성 및 투명성을 높이는 데 집중하고 있다[368]. 구체적으로, 인도적 위기 상황에서의 개입 목적은 생존(survival), 회복(adapt), 발전(thrive)으로 구분될 수 있다.[369] 그러나 인도적 지원 환경은 일반적인 지역 개발 사업과 달리, 빠르게 변화하는 복합적 상황, 불확실성 및 불안정성, 기초선 정보 및 기초 인프라 부재 등으로 인해 이러한 목적들이 순차적으로 달성되기는 어렵다.[370][371].

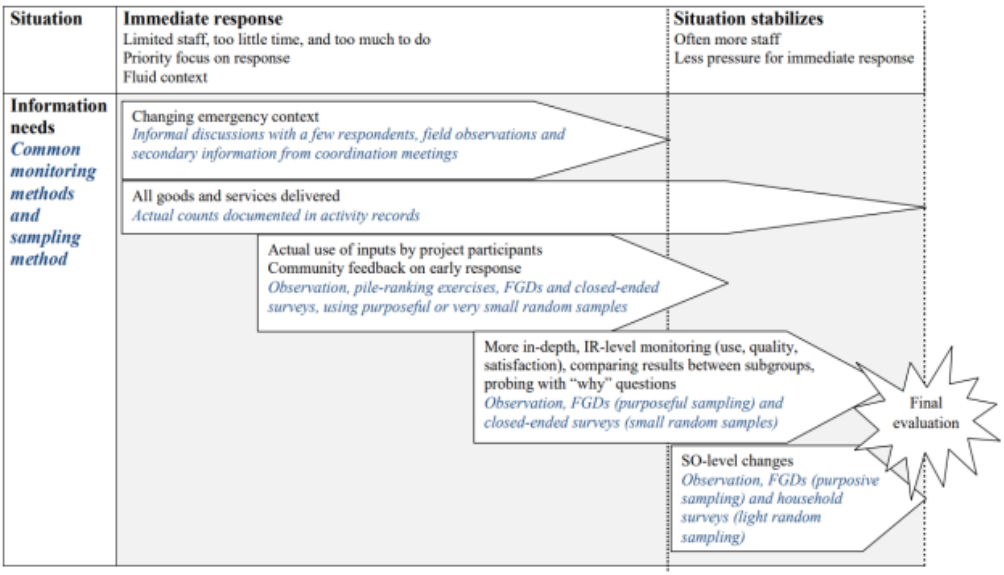
특히 최근 인도적 지원 분야의 중요한 의제로 부상한 HDP Nexus는 긴급한 수요와 장기적 차원의 개발 수요를 동시에 해결하기 위한 목적을 바탕으로 상황 중심적 방식을 채택하면서 현지 상황의 변동성 및 역동성을 적극적으로 고려해야 한다는 점을 강조한다.[372] 인도적 지원 환경의 특수성을 고려하면 기존 개발 사업의 정해진 틀 안에서 장기적 관점으로 수행되어 왔던 성과관리 방식을 동일하게 적용하는 것은 적절하지 않다. 인도적 지원 현장 특유의 변동성과 긴급성을 이해하고 더 유연하고 간결하며 현장 친화적인 성과관리 방식의 채택이 필요하다.[373] 무엇보다 예단적 조정과 반사적 조정을 포함하여 상황 악화를 방지하고 예상치 못한 상황에 대응할 수 있도록 사업의 유연성을 확보하는 것이 중요하다. 그러나 여기서 의미하는 유연성은 필요시마다 프로젝트 및 사업 계획에 대한 변경이 언제나 허용될 수 있다는 것을 뜻하진 않는다. 어떠한 변경이라도 공여자 및 수혜자에 대한 책무성이 준수되어야 하며, 기본적인 인도적 지원의 원칙을 벗어나서도 안 된다. 따라서 성과관리를 수행하면서 어떠한 조정이 필요하다면 그러한 조정이 타당성이 있는지, 왜 이러한 조정이 필요한지에 대한 검토는 반드시 이루어져야 한다.[374] ALNAP(2016)은 조정 대상의 범위로 ▲사업 수혜 대상의 추가 및 변경을 위한 예산 전용 또는 확대, ▲현지 수요 및 위험성 변화에 따른 세부 활동의 조정, ▲세부활동 조정에 따른

368) 조혜림 외. *인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획.*
369) 한재광, 이경신, 홍지영, 오원기, 손정은, 이경주, 박준영, 강소정. 2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서. 2020.
370) ALNAP, *Evaluating Humanitarian Action: Using the OECD-DAC Criteria* (London: ALNAP, 2008), https://www.alnap.org/help-library/evaluating-humanitarian-action-using-the-oecd-dac-criteria.
371) 한재광 외. 2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서.
372) Ibid.
373) Simister, Nigel. *M&E of Humanitarian Action*, Oxford: Intrac for Civil Society, 2021.
374) 한재광 외. 2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서.

사업 기간 연장 또는 단축, ▲새로운 정보를 기반으로 한 기존 사업 계획 또는 방향성 변경, ▲세부활동 규모 확장 또는 축소 수준의 조정을 언급하고 있다.

인도적 지원 분야 성과관리의 궁극적 목적은 인도적 위기 전부터 그 이후에 이르기까지 전 과정에서 지역사회의 필요와 취약성을 해결하는 것에 있다[375]. 이에 대한 요구는 인도적 대응의 여러 여건에 따라 매우 다르게 실현된다. 예를 들어, Morel & Hagens(2016)에 따르면, 인도적 위기 직후에는 물품이나 서비스가 적절하게 제공되었는지 확인하고 지역사회로부터 피드백을 받으며 외부환경에서 발생하는 상황을 지속적으로 면밀하게 파악하는 것이 중요한 반면 그 이후 회복단계에서는 현지 상황의 변화를 중장기적 관점에서 추적하는 것에 초점이 맞춰진다고 강조한다.[376] 이런 점에서 인도적 위기 직후가 개발 사업과 인도적 지원 사업의 성과관리 방식이 가장 상이하게 나타나는 단계라 할 수 있다[377].

[그림 V-30] 긴급 대응의 두 가지 상황에서의 모니터링



출처: CRS(2016) MEAL (Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning) in Emergencies.

한편 인도적 위기 직후 단계에서는 모니터링과 평가가 중요하게 다뤄지기 힘든 경우도 많다. 인도적 위기에 대한 대응이나 지원활동만이 가장 중요하고 최우선적으로 수행되어야 한다는

375) Simister. *M&E of Humanitarian Action.*
376) Morel, Dominique and Clara Hagens. *Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning) in Emergencies: a resource pack for sijple and strong MEAL*, Catholic Relief Services, 2016.
377) Simister. *M&E of Humanitarian Action.*

인식이 있기 때문이다. 하지만 모니터링과 평가 없이 인도적 위기에 대한 대응이나 지원활동이 이뤄질 경우 오히려 종종 그 목적의 달성을 저해하거나 위기를 악화시키는 경우가 실제로 발생하고 있다. 따라서 인도적 위기 상황에서 이루어지는 성과관리 역시 그 역할과 중요성은 매우 크다고 할 수 있다.

인도적 지원을 위한 성과관리 표준이나 지침이 다양하게 제시되어 왔던 데에는 이러한 배경이 있다. 그중에서도 널리 사용되는 것 중 하나는 the Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability(CHS)이다. CHS는 원칙에 기반하고 책임을 지며 고품질의 인도적 행동을 위한 필수적인 요소들을 설명한다. 따라서 일부 기관이나 NGO 들은 CHS를 자발적 규범으로 채택하고 있고 때때로 인도적 지원의 성과를 검증하는 데에 사용되고 있다. CHS는 인도적 위기에 영향을 받는 지역 공동체와 현지 주민들을 위해 인도적 지원을 하는 기관이나 개인이 이행해야 하는 9가지 서약 및 질적 기준을 제시하고 있다.

〈표 Ⅴ-52〉 CHS의 9가지 서약 및 질적 기준

구분	서약	질적 기준
1	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 그들의 필요와 관련된 적절한 지원을 받는다.	인도적 지원의 적절성
2	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 그들에게 필요한 인도적 지원을 알맞은 때에 이용할 수 있다.	인도적 지원의 효과성 및 적시성
3	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 인도적 지원의 결과로 추가적인 피해를 받지 않으며, 보다 강한 대비 및 회복력을 갖춤으로써 위험에 덜 노출된다.	지역의 역량 강화와 추가적 피해 방지
4	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 자신들의 권리와 혜택을 알고, 자신들에게 영향을 끼칠 수 있는 정보에 대한 접근 및 결정에 참여할 수 있다.	의사소통, 참여, 피드백에 기초를 둔 인도적 지원
5	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 불만을 처리할 수 있는 안전하고 즉각적인 방법을 이용할 수 있다.	주민의 고충/불만의 적극적 처리
6	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 조정이 이루어지고, 상호 보완적인 지원을 받는다.	인도적 지원의 조정 및 보완
7	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 인도적 지원 기관이 경험과 반성으로 배운, 더 나은 지원을 기대한다.	인도적 지원 활동가들의 지속적 학습과 발전
8	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 능력 있고 관리가 잘 된 직원과 자원봉사자들로부터 자신이 요구하는 도움을 받는다.	효과적인 업무 수행을 위한 지원과 직원에 대한 공평·공정한 처우 제공
9	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들은 인도적 지원 기관이 자원을 효율적이고, 효과적이며 윤리적으로 관리할 것을 기대한다.	자원의 책임 있는 관리와 사용

출처: KCOC(2014)의 내용을 재구성

인도적 지원 성과관리의 주요 가이드라인이라 할 수 있는 Sphere 핸드북도 CHS와 통합된 형태를 보인다. Sphere 핸드북은 인도적 지원 활동 NGO들과 IFRC, ICRC 운동에 의해 1997년에

시작된 Sphere 프로젝트에서 전 세계 인도적 지원 활동가들이 지난 20년간의 경험을 바탕으로 최초 발간한 이후 지속적으로 개정하고 있다. Sphere 핸드북은 인도주의 활동가들이 보다 인도주의 현장과 보호원칙을 기반으로 책무성을 제고할 수 있도록 구성되었는데, 크게 기반 분야(Foundation Charters)와 기술 분야(Technical Charters)로 나누어져 있다.

구체적으로 기반 분야(Foundation Charters)는 기본적인 Sphere에 대한 소개, 인도주의 헌장, 보호원칙, 인도적 지원의 핵심기준(CHS)에 대해 기술하고 있다. 기술 분야(Technical Charters)는 급수/공중위생/개인위생 증진(WASH), 식량안보 및 영양, 쉘터 및 정착지, 보건의료 등 4가지 핵심 분야에 대한 인도적 대응의 최소 기준을 제시하고 있다.

인도적 지원의 핵심 기준은 총 9가지로 제시되고 있는데 각 기준은 먼저 보편적 차원에서 설명되고, 이후 관련 핵심 활동과 핵심 지표, 그리고 이를 실행하기 위한 세부 지침이 기술되는 형태를 띤다. 9가지 핵심 기준은 다음과 같다.

〈표 V-53〉 Sphere의 인도적 지원 핵심기준

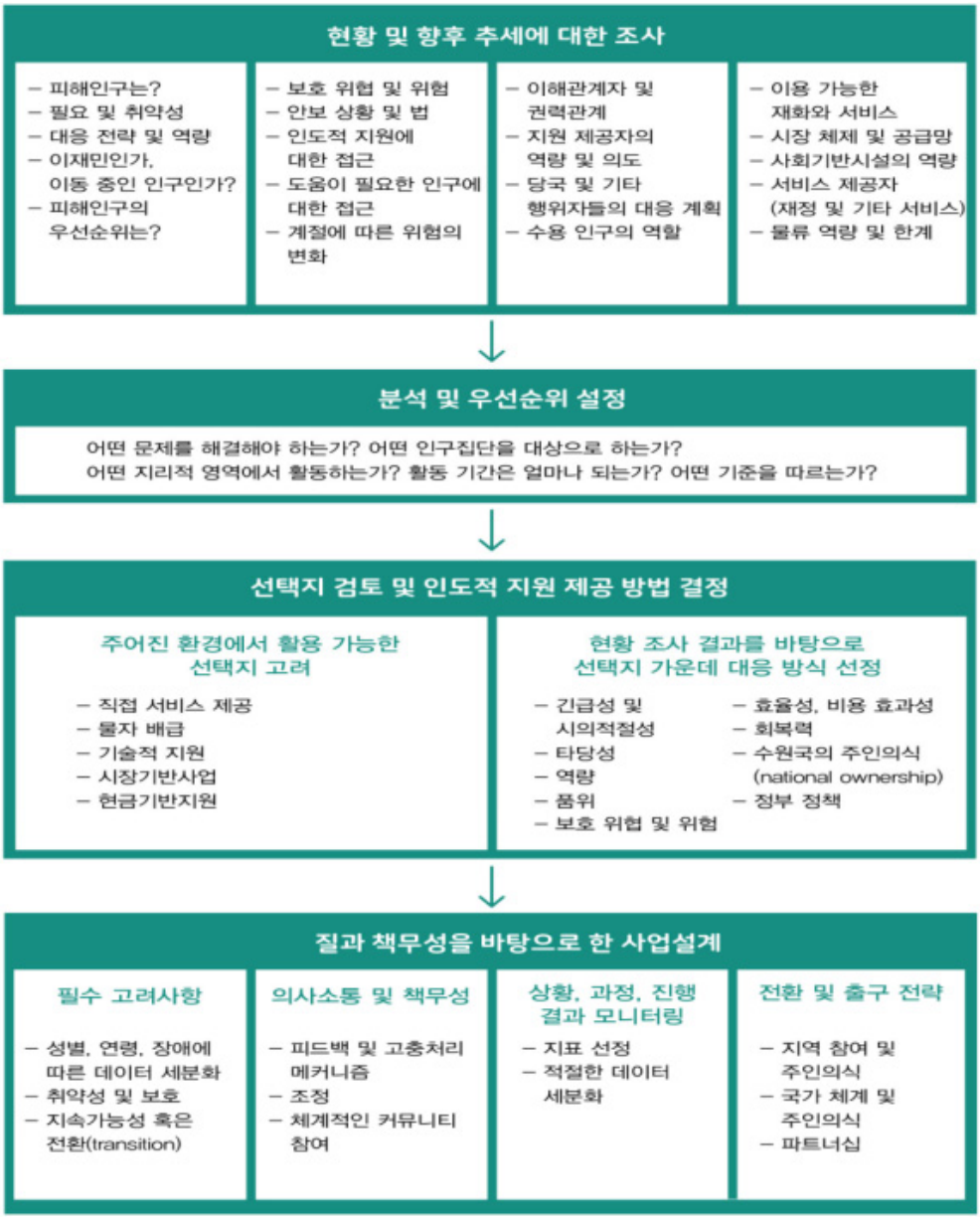
구분	구체적 내용
1	인도적 대응이 적절하게 이루어진다.
2	인도적 대응이 효과적이고 시의성 있다.
3	인도적 대응이 지역의 역량을 강화하고 부정적인 영향을 막는다.
4	인도적 대응이 의사소통, 참여, 피드백을 바탕으로 이루어진다.
5	고충이 적극적으로 처리된다.
6	인도적 대응이 잘 조정되고 보완된다.
7	인도적 지원 활동가들이 꾸준히 배우고 발전한다.
8	직원들이 효과적인 업무 수행에 필요한 지원과 공평하고 공정한 대우를 받는다.
9	자원이 의도된 목적에 따라 책임 있게 관리되고 사용된다.

출처: 국제개발협력민간협의회(KCOC), 2020

Sphere 핵심 지표는 인도적 지원 활동이 기준을 충족하고 있는지를 확인하고 측정할 수 있는 도구로서 기능한다. 크게 과정지표, 발전지표, 목표지표로 구분되어 있다. 과정지표(process indicators)는 최소 요구사항 충족 여부를 확인하는 지표로서 식량안보와 생계 전략 분석 등에 사용된다. 발전지표(progress indicators)는 기준 충족 과정을 모니터링하며, 기초선 설정, 목표 설정, 그리고 변화 모니터링에 사용된다. 예를 들어, 안전하게 물을 저장하는 가구의 비율이 발전 지표로 설정될 수 있다. 실무자들은 이를 바탕으로 기초선 대비 진전 사항과 목표를 시간의 흐름에 따라 모니터링할 수 있으며, 인도적 지원 현장에 맞게 지표를 조정할 수도 있다. 목표지

표(target indicators)는 구체적인 정량 목표를 제시한다. 홍역 백신 접종률 95% 등은 목표지표로 볼 수 있다. 이러한 목표는 이른 시일 내에 달성되어야 함이 강조되고 있다. 한편 Sphere는 인도적 지원 현장에서의 효과적인 활용을 위해 다음과 같은 구체적인 기준 적용을 위한 상황 이해를 도식화하여 제시하고 있다.

[그림 V-31] Sphere 기준 적용을 위한 상황 이해



출처: 국제개발협력민간협의회(KCOC), 2020

2) 인도적 지원 분야 파트너십 및 자금 형태에 따른 성과관리 방식

인도적 지원 분야는 앞서 언급한 대로 다양한 파트너십 및 자금 형태에 기반하여 수행된다. 파트너십 차원에서는 양자협력, 다자협력, NGO, 비특정, 공동기금, 민간조직, 적십자사 및 적신월사 등으로 구분될 수 있다. 양자협력은 공여국이 직접 개발도상국과 협력하여 이루어지는 형태로, 정부 간의 협정이나 계약을 통해 진행된다. 주로 특정 국가와의 협력관계에 기반하여 이루어지는 형태라 할 수 있다. 이와 달리, 다자협력은 여러 국가 및 국제기구가 공동으로 협력하여 개발도상국을 지원하는 형태를 의미하며, 공여국 정부와 국제기구 간 협력 방식으로 이루어진다. 기타 NGO나 민간조직 파트너십 형태는 정부나 국제기구 외에 NGO, 민간조직, 기업 등이 자발적으로 참여하여 인도적 지원을 펼치는 방식이다. 양자협력과 다자협력은 성과관리 방식에서 협력의 범위, 이해관계자 수, 자원 분배 방식, 평가 접근법 등에서 다음 〈표 V-54〉와 같은 차이를 보인다.

〈표 V-54〉 양자협력과 다자협력 간 성과관리 차원에서의 차이점

항목	양자협력	다자협력
협력의 범위와 이해관계자 차원	• 협력의 성과가 상대적으로 직접적이고 간단하게 평가되고 있으며 상대적으로 단순한 이해관계자 구조를 보임	• 다양한 국가, 기관, 국제기구 등 여러 이해관계자가 개입하므로 사업의 목표와 결과가 다수의 참여자와 지역사회에 미치는 영향이 큰 편임
자원 분배와 관리	• 자원의 배분이 단일 국가나 기관에 의해 주도되므로 자원의 사용 효율성이나 직접적인 성과에 대한 평가가 더 중요하게 다뤄짐 • 자원 사용의 효율성, 목표 달성도 등을 단일 기관이나 국가 관점에서 직접적으로 평가하는 경향이 있음	• 여러 기관들이 공동으로 책임지므로 효율적인 자원 분배와 관리가 중요한 평가 항목으로 설정됨 • 자원의 사용이 복잡하게 얽혀 있기 때문에 자원 효율성, 비용 대비 성과, 여러 기관 간의 협력 효율성 등이 중요한 평가 지표로 활용되고 있음
투명성과 책임	• 책임의 범위가 상대적으로 단일 기관이나 국가에 집중되므로 평가에서의 책임 소재가 명확하고 직관적이라 할 수 있음	• 여러 기관이 참여하는 만큼 투명성과 책임의 분담이 매우 중요하게 다뤄짐. • 각 기관은 서로 다른 규정과 절차에 따라 운영되므로 상호 협력과 성과 공유에 대한 명확한 기준 설정이 전제됨 • 다만 국가별 문화적 특성과 맥락에 따라 사업수행기구의 성과관리 결과를 신뢰에 기반하여 수용하거나 이와 반대로 엄격하고 명확하게 성과관리 결과를 검토하는 편임
정책의 일관성	• 단일 국가의 정책 목표에 맞춰 진행되므로 정책 일관성 유지가 상대적으로 간단하고, 평가 시 특정 국가의 정책 목표와 일치하는지를 측정하는 편임	• 여러 국가와 기관이 각자의 정책 목표를 달성하려는 목적을 가지고 있기 때문에, 정책 일관성을 유지하는 것이 중시됨. 따라서 각 기관의 목표와 전략 간 충돌을 방지하기 위해 이를 조율하는 과정과 각 협력자가 공통된 목표를 향해 얼마나 잘 일관되게 나아가는지가 평가됨

항목	양자협력	다자협력
성과관리 방법론	• 모니터링 및 평가가 개별 국가나 기관의 정책 목표와 직접 연관된 결과 중심으로 진행되는 경우가 많으며 협력기관의 성과나 자원의 효율적인 사용을 평가함 • 비교적 간소화된 평가 절차를 따르며, 평가가 해당 국가와 협력 기관의 관계에 집중되므로 방법론도 더 단순하고, 목표와 성과를 명확하게 설정하는 편임 • 상대적으로 단기적이고 실용적인 지표가 설정되는 편이며, 기관과의 협의 과정에서 필요한 조정과 피드백을 통해 개선되는 절차를 가짐	• 다양한 기관이 참여하고, 여러 국가의 정책과 목표를 고려해야 하므로 더 복잡하고 다차원적 방식의 형태로 이루어짐 • 혼합적 방법론이 많이 사용되며, 다양한 이해관계자와의 협의를 통한 피드백 과정이 필수적으로 이루어짐 • MOPAN이 제시하는 방식이 주로 활용되며 OECD/DAC 등의 국제적 기준도 활용됨

전 세계적으로는 양자협력보다는 다자협력이 점차 강화되는 추세를 보이고 있다. 다자협력은 순수다자와 다자성 양자협력으로 구분될 수 있다. 순수다자는 UN, WHO, WFP 등을 중심으로 여러 국가가 협력하여 지원 대상을 특정하지 않는 형태의 인도적 지원을 제공하는 것을 의미한다. UNHCR의 난민 지원사업과 같이 다자기구가 중심이 되어 여러 국가가 합의한 국제적 공동 목표를 추구하고 국제사회 전반의 공공선을 우선하는 특징을 보이는 것이 대표적인 예라 할 수 있다. 반면 다자성 양자협력은 다자성과 양자협력의 결합 형태로서, 개별 국가가 특정 다자기구를 활용하거나 다자협력방식에 기반하여 직접 지원 활동에 참여하는 구조를 취하는 것으로서, 개별 국가가 주도하되 다자기구를 파트너로서 활용하는 형태를 보이며 국가나 분야 등 지원 용처를 특정하는 등 해당 지역에 맞춤화된 접근을 활용하는 방식을 특징으로 한다. 한국이 UN을 통해 특정 수원국에 인도적 지원 사업을 수행하고 동시에 해당 국가와 양자 협약을 체결하는 사례가 이에 해당되는 것이라 할 수 있다. 따라서 공여국과 수혜국 간 보다 명시적 협상과 상호작용이 이루어져야 하며 쌍방적 책임이 강조된다.

〈표 Ⅴ-55〉 다자협력의 순수다자와 다자성 양자협력의 차이점

구분	순수다자	다자성 양자협력
주체	• 여러 국가들이 협력하여 지원 대상을 특정하지 않는 형태의 인도적 지원을 제공	• 다자성과 양자협력의 결합 형태 • 개별 국가가 특정 다자기구나 다자협력을 활용하여 직접 지원 활동에 참여하는 구조
목표	• 다자기구가 중심이 되어 여러 국가가 합의한 국제적 공동 목표를 추구하고 국제사회 전반의 공공선을 우선함	• 국가나 분야 등 지원 용처를 특정하는 등 맞춤형 대응이 우선되는 편임
책임과 조정	• 다자기구가 주도하여 계획 및 실행	• 개별 국가가 주도성을 갖고 다자기구와 협력하는 형태를 취함
유연성	• 다양한 이해관계자들이 참여하는 형태이므로 비교적 고정된 구조 안에서 수행되는 편임	• 개별 국가와의 파트너십에 기반하므로 상황에 따라 좀 더 유연한 조정이 가능

자금 지원 방식 차원에서 구분하자면 자금 활용의 유연성에 따라 크게 비지정 자금(unearmarked funding), 부분 비지정 자금(softly earmarked funding), 지정 자금(earmarked funding)으로 구분될 수 있다. 비지정 자금(unearmarked funding)은 특정 국가, 지역 또는 프로그램에 제한되지 않고 사용처가 지정되지 않은 자금으로서, 긴급한 필요에 신속하게 대응하고, 자금이 부족한 위기 상황에 자원을 효율적으로 배분하는 데 중요한 역할을 한다. 부분 비지정 자금(softly earmarked funding)은 특정 지역, 상황, 또는 주제에 사용하도록 지정되지만 그 범위가 비교적 넓어 유연성이 있는 자금을 의미한다. 예를 들어, 특정 국가가 아닌 지역 전체나 특정 주제(예: 교육, 보건 등)에 사용하도록 지정될 수 있다. 이러한 자금은 기관이 우선순위에 따라 자원을 배분할 수 있다. 반면 지정 자금(earmarked funding)은 특정 국가, 프로젝트, 또는 활동에 사용하도록 명확하게 지정된 자금을 의미한다. 사용처가 엄격하게 제한되어 있어 유연성이 적지만 공여국이나 기부자가 특정 분야나 지역에 직접적인 영향을 미치고자 할 때 활용되는 경우가 많다.

앞서 언급한 대로 최근 다자협력이 강화됨에 따라 자금 지원 방식과 함께 협력 유형을 세분화할 수 있으며, 성과관리 방식도 차별적으로 적용될 수밖에 없다. 다자협력-비지정(unearmarked funding) 방식에서는 국가별 자금 투입에 대한 명확한 성과 구분이 어렵고, 이러한 구분 자체가 의미가 없기 때문에 통합 보고서 등이 도출되면 이를 포괄적 차원에서 평가하고 정책적 대화(dialogue) 형태로 접근하는 것이 적절하다. 따라서 거시적인 정책 논의와 전략적 방향성 설정을 위한 성과관리 접근이 필요하며, 단기적인 개별 성과보다 인도적 지원의 전체적인 효과성과 정책적 연계를 평가하는 방식이 중요하다.

다자협력-지정(earmarked funding) 방식은 특정 국가, 프로젝트, 프로그램에 명확히 배분되는 것으로, 성과 측정이 상대적으로 용이하며, 지정된 목적과 목표에 대한 구체적 성과 보고가 요구된다. 또한 공여국 및 국제기구의 요구에 따라 맞춤형 성과지표가 활용될 수 있다. 다자성 양자협력이 이에 해당되며, 우리나라에서 큰 비중으로 지속해서 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 경우 어떠한 성과관리 방식을 채택할 것인지, 모니터링과 평가에 대한 역할과 책임은 누가 담당할 것인지 등에 대한 신속한 논의가 필요하다. 예를 들어, 현재 인도적 지원 활동을 담당하는 KOICA가 다자협력-지정 방식에서의 모니터링 및 평가의 역할과 책임을 어떠한 형태와 방식으로 이행할 것인지에 대한 구체적인 청사진이 필요하다.

시민사회-공모 방식은 공여국 및 국제기구가 시민사회 조직을 대상으로 이루어지는 공모방식이다. 프로젝트 기반으로 성과를 평가하며, 투명성과 책무성이 강조된다. 특정한 목표에 맞춰 세부적인 성과지표가 활용될 수 있다.

3) 인도적 지원 분야 관련 국제조직 및 기구

인도적 지원을 주로 지원하는 대표적인 국제조직 및 기구로는 MOPAN(Multilateral Organisation Performance Assessment Network), ALNAP(Active Learning Network for Accountability and Performance in humanitarian action), IFRC(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies), ECHO(European Community Humanitarian Office), Catholic Relief Service 등이 있다. 한편 인도적 대응의 질적 제고를 도모하고 관련 활동의 책무성 증진을 위해 여러 NGO들과 국제조직에 의해 시작된 Sphere 프로젝트는 인도적 지원 분야의 원칙과 기준을 제시하는 중요한 자료로 활용되고 있다.

가) MOPAN

MOPAN(Multilateral Organisation Performance Assessment Network)은 다자기구의 효과성에 대한 평가를 위하여 2002년 설립된 평가 네트워크로서, 인도적 지원을 직접적으로 제공하지 않으며 평가와 모니터링을 수행하는 것에 주력하고 있다(KDI, 2021). 이에 따라 인도적 지원 분야의 성과관리 방법론에 대한 논의를 주도해 왔다. 구체적인 방법론으로 2003년부터 2008년까지는 MOPAN Survey를 중심으로 평가를 수행하였으며, 2009년부터 2014년까지는 MOPAN Common Approach을 사용해 왔다. 2015년에는 기존 방법론의 한계를 보완하기 위해 변화이론(Theory of Change)을 도입하였다. 이를 통해 인과관계에 기반하여 평가지표를 구성하고 객관적 관점에서 문서를 검토하는 등 실증적 접근을 도모하는 MOPAN 3.0 Approach를 채택하고 있다(김종섭 외, 2015). 2019년에는 지표에 대해 정의된 점수와 등급을 부여하고 다자간 시스템에서의 조직 성과 측정에 대한 요구를 반영하기 위해 새로운 등급 기준을 상향 조정하였다.

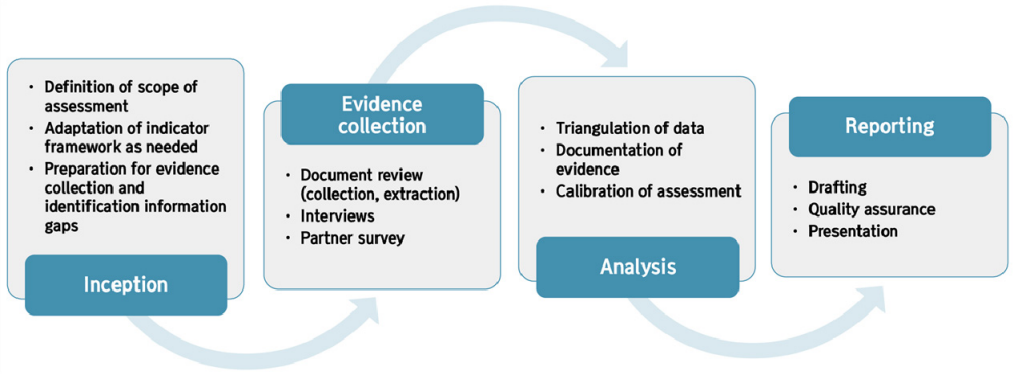
2020년부터 적용된 MOPAN 3.1 버전의 평가 방법론에서는 다자간 시스템의 중요한 신규 의제인 2030 의제, 성 착취, 학대, 괴롭힘 예방 및 대응, UN 개발 시스템 개혁과 관련된 통합 조치 등을 추가함으로써 기존 버전과의 차별화를 시도하였다. 또한 간소화된 지표 프레임워크와 개선된 프로세스 및 도구, 효과적 이행을 돕기 위한 시작 단계의 강화를 특징으로 한다.

평가 대상 기구는 매년 10개 정도가 회원국의 합의에 따라 회원국의 중요성, 기구의 전략, 재원 조달 주기, 기구의 유형 등을 고려하여 정해진다(한바란, 2021).

기본적인 평가 프로세스는 다음 [그림 V-32]와 같이, 도입(Inception), 증거 수집(Evidence

collection), 분석(Analysis), 보고(Reporting)로 이루어지며, 핵심 평가 행위자는 MOPAN 사무국, MOPAN 기관장, 서비스 제공업체, 평가 대상 조직으로 구분될 수 있다. MOPAN 사무국은 평가 과정에 참여하는 모든 당사자의 핵심 창구라 할 수 있으며 평가를 감독하고 조정할 책임을 가지고 있다. MOPAN 기관장은 일반적으로 1~2개 국가의 평가 프로세스를 지원하고 네트워크 회원을 대표하며, 평가에 대한 맥락적 의견을 제공하는 역할을 담당한다. 특히 프로세스가 시작될 때 다자기구(Multilateral Organisation, MO)의 공식 행사에서 다자기구를 대표하여 최종 보고서를 발표하고 평가결과에 대한 수용을 도모한다. 서비스 제공업체는 여러 독립 컨설팅 회사를 선정하여 평가를 시행하고 MOPAN 사무국의 감독하에 업무를 수행하는 기관들이다. 평가 대상 조직들은 평가 프로세스를 조율하고, 필수적인 데이터 입력이나 자료를 제공하는 모든 이해관계자들이 협력하여 원활한 평가가 이루어질 수 있도록 하는 데 기여한다.

[그림 V-32] MOPAN 3.1 평가 프로세스



출처: MOPAN, 2020

평가프레임워크의 핵심적 질문은 〈표 V-56〉과 같다.

〈표 V-56〉 MOPAN 3.1 평가프레임워크 질문

- 다자기구는 2030 의제와 관련하여 현재와 미래의 필요와 수요를 충분히 이해하고 있는가?
- 현재 조직이 보유한 자산과 비교우위를 최대한 활용하고 효과적인 파트너십의 일부로 활용하고 있는가? 미래에 대비하고 있는가?
- 조직의 시스템, 계획 및 운영이 목적에 부합하는가? 조직의 운영이 임무를 완수할 수 있도록 준비되어 있는가? 필요한 속도로 내부 변화를 도표화하고 관리할 수 있는가?
- 조직이 비용 효율적인 방식으로 관련성 있고 지속가능한 결과를 제공하고 입증하고 있는가?

이러한 질문에 대한 답변은 'if-then'가설에 기반한 MOPAN 3.1의 효과성 루프 변화이론을 통해 제공될 수 있다([그림 V-32] 참고). 구체적으로, 효과적인 시스템, 행동, 관행을 갖추고 있다면, 인도주의 결과는 포용적이고 지속가능하며 효율적으로 달성할 수 있는 개입이 효과적으로 제공될 수 있다는 점이 강조된다. 한편 MOPAN 3.1은 다자기구의 시스템, 정책 및 관행의 효과성이 사업의 결과 및 영향과 본질적으로 연결되어 있다고 본다. 이러한 관점에서 다섯 가지 영역을 설정하고 기관 및 조직의 성과를 평가하고 있다. 이 중 4개 영역인 전략적 관리(Strategic Management), 운영적 관리(Operational Management), 관계적 관리(Relationship Management), 성과 관리(Performance Management)는 조직의 효과성을 개선하는 것과 관련이 있다. 다섯 번째 영역인 결과(Results)는 다자기구 협력을 통해 달성된 결과를 의미한다.

구체적으로 MOPAN 3.1의 평가 디자인은 구체적으로 평가의 이론적 근거를 제공하는 변화이론, 12개의 핵심적 성과지표(KPI), 미시지표(MI), 증거 기반 판단을 위한 관련 요소로 구성된 지표 프레임워크, 개별 세부 지표에 대한 점수 및 등급 시스템과 주요 KPI에 대한 등급, 3가지 증거 검증 방법인 문서 검토, 설문조사, 개인 및 그룹 인터뷰로 구성되어 있다.

변화이론은 다자간 협력과 관련한 정책, 전략 및 운영상의 필요와 우선순위를 형성하는 데 있어 주요 근거를 제공한다. 개념적, 이론적, 경험적 문헌을 토대로 구성되는 변화이론은 인도주의 실천을 위한 주요 국제 원칙 및 기준을 선정함에 있어서도 근거로서 기능한다. 구체적으로 변화이론의 구성은 [그림 V-33]과 같다.

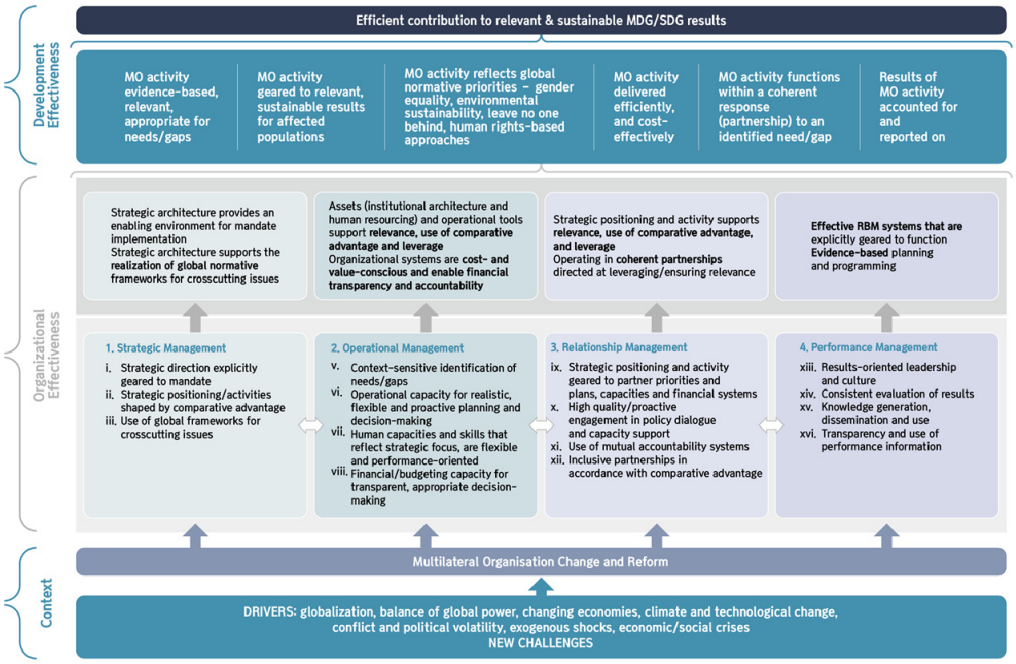
[그림 V-33] MOPAN 3.1 변화이론의 근간이 되는 가설인 효과성 루프



출처: MOPAN, 2020

한편 앞서 언급한 것처럼 MOPAN 3.1은 다양한 유형의 다자기구와 활동/개입에 맞게 조정할 수 있는 일반 지표 프레임워크를 제시하고 있다(〈표 V-57〉 참고). MOPAN 3.1은 해당 지표 프레임워크가 형식보다는 기능이 우선시한다는 점을 강조한다.

[그림 V-34] MOPAN 변화이론



출처: MOPAN, 2020

〈표 Ⅴ-57〉 MOPAN 3.1 평가프레임워크의 기준 및 대표적 지표

차원	구체적 내용	지표	
전략적 관리 (Strategic Management)	핵심 기능, 의도한 결과, 관련 교차 우선순위의 통합에 맞춘 명확한 전략적 방향 설정	KPI1	조직 구조 및 재무 프레임워크를 통해 의무 이행 및 예상 결과 달성 가능 도모
		KPI2	구조와 메커니즘은 2030 지속가능개발의제 원칙에 따라 모든 수준에서 교차적 이슈에 대한 글로벌 프레임워크의 이행을 지원
운영 관리 (Operational Management)	관련성, 민첩성 및 책임성을 보장하기 위해 전략적 방향과 의도된 결과를 뒷받침하는 자산 및 역량 조직	KPI3	운영 모델과 인적 및 재정적 자원의 관련성 및 민첩성 지원
		KPI4	비용과 가치를 고려한 조직 시스템으로 투명성과 책임성 확보
관계 관리 (Relationship Management)	포용적인 파트너십을 통해 관련성 지원, 효과적인 솔루션 활용, 결과 극대화 실현	KPI5	운영 계획 및 개입 설계 도구로 파트너십의 관련성 및 민첩성 지원
		KPI6	리소스 활용 및 활용 촉진을 위한 일관된 파트너십 구축
성과 관리 (Performance Management)	평가와 교훈을 학습하는 것을 포함하여 개발 및 인도주의적 성과를 관리하기 위한 시스템	KPI7	결과에 대한 초점은 강력하고 투명해야 하며 명시적으로 기능에 맞춰져 있어야 함
		KPI8	조직은 증거기반 계획 및 프로그램을 적용해야 함
결과 (Results)	인도주의 및 개발에 대한 관련성 있고 포용적이며 지속 가능한 기여를 효율적인 방식으로 달성	KPI9	개발 및 인도주의적 목표가 달성되고 그 결과가 규범적 및 크로스 커팅 목표에 기여
		KPI10	개입은 파트너 국가, 수혜자 요구 및 우선순위와 관련성이 있어야 하며, 조직은 임무 내 영역에서 성과를 달성하기 위해 노력해야 함
		KPI11	결과가 효과적으로 전달되어야 함
		KPI12	결과가 지속가능해야 함

출처: MOPAN, 2020

MOPAN 3.1에는 기타 문서 검토 및 인터뷰 등의 방법론 등에 대해서도 구체적으로 제시되어 있으며, 이를 모두 종합하여 평가가 수행된다. 각 요소의 구성 점수의 평균을 계산하여 각 MI의 점수가 산출되고, 평가 결과가 도출된다.

나) ALNAP

ALNAP(Active Learning Network for Accountability and Performance in humanitarian action)은 다양한 국가, NGO, UN 기구, 학계 등이 참여하여 인도적 지원 사업을 통해 도출된 성과와 책임성을 제고하고 학습 및 공유를 통해 향후 개입 사업에 대한 지원의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 인도적 지원에 대한 연구 및 실제 우수 사례 등을 명문화하여

공유하여 학습 자료 및 도구를 개발하여 인도적 지원의 개선을 촉진하는 데 주력하고 있다.

ALNAP은 인도적 지원 분야에 대한 평가를 위해 OECD DAC에 기반하여 평가의 대상(what is evaluated)과 평가의 방법(how evaluation is conducted)을 구분해서 설명한다.

〈표 Ⅴ-58〉 평가 대상(what)으로서의 기준

구분	평가 기준/구체적 질문	평가 내용
1	**적절성** (Relevance & Appropriateness) 개입이 영향을 받는 사람들과 이해관계자들의 필요와 우선순위에 부응하고 있는가?	• 개입의 목적과 더 넓은 목표를 평가하는 데 사용되는 보완적인 기준임. • 개입이 대상 집단(즉, 지역 주민과 파트너)의 우선순위에 얼마나 적합한지에 초점을 둠. 더 적합한 해결방안에 대해서도 고려해야 함. • 설계의 타당성은 적절성의 중요 요소로서, 개입에 관한 설계의 논리성과 일관성을 의미하며 목표가 전체 목표에 대해 유효하고 적절한지 여부 의미함. • 개입이 현지 요구와 상황에 부합하는지를 고려함. • 다른 행위자의 다른 개입을 보완하며 경제적, 사회적, 정치적, 환경적 맥락을 얼마나 잘 고려하는지도 포함됨.
2	**일관성** (Coherence) 개입에 관련된 행위자들의 다양한 정책들이 얼마나 잘 상호 작용하고 인도주의적, 인권적 고려사항을 지지하고 있는가?	• 일관성은 정책의 일관성을 의미하며, 관련 정책(인도주의, 안보, 무역, 군사, 개발 등)이 일관성을 유지하고 인도주의 및 인권 고려 사항을 적절히 고려해야 함을 의미함. • 운영 자체에 초점을 둔 조정과 달리, 일관성은 사업이나 프로젝트와 관련된 여러 행위자들의 정책이 상호 보완적이거나 모순되는 정도에 초점을 둠. • 다양한 파트너십을 통해, 실행되는 경우 공정성, 중립성, 독립성, 단결의 기본 원칙을 유지하는 것이 어려울 수 있는데, 이를 위해 일관성의 역할이 중요함. • 핵심 고려사항은 다음과 같음. – 다양한 행위자: 여러 행위자가 관여하는 경우가 많고 이들에 의한 충돌이나 갈등 발생 시 이를 어떻게 대처할지에 대한 평가로서 중요함. – 정치적 영향: 광범위한 정책 문제를 다룬다는 점에서 정치적 영향을 미칠 수 있음. 따라서 측정 결과의 객관적 신뢰성과 보고 방식에 대해 신중하게 고려해야 함. – 엄밀한 방법론: 상위 수준, 장기적 목표와 관련하여 측정되어야 하며, 정책 분석 수행 능력 등의 평가능력이 필요함.
3	**연결성** (Connectedness) 단기적인 긴급 활동이 장기적이고 상호 연결된 요소들을 고려하는 방식으로 실행되고 있는가?	• 연결성은 단기적인 긴급 상황의 활동이 장기적이고 상호 연결된 요소를 고려하는 방식으로 실행되어야 함을 의미함. • 구호와 복구 사이의 핵심적인 연계 확립(즉, 적절한 이해관계자에게 책임을 이양하는 탈출 전략, 사후 대응을 위한 적절한 자원 할당 등)과 같이 장기적인 목표를 지원하는 중간 목표에 초점을 둠.
4	**적용범위** (Coverage) 개입에 포함되거나 제외되는 인구 집단의 범위는 어느 정도인가?	• 적용범위는 개입에 포함되거나 제외되는 인구 집단의 범위와 이들 집단에 미치는 차별적 영향에 대한 것을 의미하며, 인도주의적 활동의 지원을 받은 사람과 그 이유를 결정하는 것까지를 포함함. • 적용 범위의 핵심 요소는 다음과 같음. – 비례성: 원조가 필요에 비례하여 제공되었는지 여부를 의미함. 형평성, 포용 및 배제 편향의 정도와 같은 핵심적인 질문을 포함함. 포괄성 편향은

구분	평가 기준/구체적 질문	평가 내용
		특정 집단이 지원받아야 하는 지원을 받지 못하는 정도이고, 배제성 편향은 지원을 받아야 하는 특정 집단이 지원을 받지 못하는 정도를 의미함. - 인구통계학적 분석: 일반적으로 지리적 위치와 성별, 연령, 인종, 종교, 능력, 사회경제적 지위, 소외 계층(즉, 국내실향민(IDPs), 난민, 장애인 등)과 같은 관련 사회경제적 범주별로 인구통계학적 데이터(세분화)를 분석해야 함. - 보급 범위 수준: 보급률은 일반적으로 국제적 수준, 국가적/지역적 수준, 공동체적 수준에서 평가되어야 함. - 문화적/정치적 요인: 보급 범위는 문화적 요인에 의해 결정되는 경우가 많으므로 필요(needs)를 구성하는 요소와 그에 따라 지원을 받는 대상을 결정하기 위해서는 사회정치적, 경제적 요소와 관련된 권력 구조에 대한 분석이 필요함.
5	**효과성** (Effectiveness) 개입이 목표를 어느 정도 달성하고 있는가?	• 효과성은 개입이 의도한 즉각적인 결과를 달성했거나 달성할 가능성이 있는 정도를 측정함. 일반적으로 논리적인 틀에 명시된 개입의 목표와 관련 지표에 기초한다고 볼 수 있음. • 그러나 효과성 평가는 개입이 목표를 달성했는지 여부에 국한되지 않고, 추가적인 실행이나 향후 개입에 대한 정보를 제공하는 이유와 핵심 교훈을 파악하는 데에도 사용되어야 함. • 또한 동일한 결과를 달성하기 위한 대체 접근법과의 비교도 필요함. 효과성의 핵심 요소는 다음과 같음. - 적시성: 평가에서는 서비스와 항목이 적시에 제공되었는지, 목표 달성을 위해 서비스 제공이 일정대로 적절하게 지원되었는지 평가함. - 조정: 여러 행위자가 관여하는 개입의 다양한 부분이 얼마나 잘 응집력 있고 효과적인 방식으로 관리되었는지를 평가함. - 트레이드오프: 평가는 개입 과정에서 이루어진 결정이 목표나 우선순위를 인정된 방식 또는 인정되지 않은 방식으로 변경될 수 있는 영향을 평가해야 함. - 이해관계자의 관점: 개입의 성과와 관련된 요인, 즉 누가 참여했는지, 왜 참여했는지, 개입의 대상이 된 사람들의 만족도, 그리고 지역적 맥락의 영향 등을 파악해야 함.
6	**효율성** (Efficiency) 자원이 얼마나 잘 활용되고 있는가?	• 효율성은 가능한 한 가장 적은 비용으로 결과를 산출하는 정도를 측정함. 즉, 비용효과성을 의미하는 것으로, 투입물(자금, 인력, 재료, 시간 등)을 얼마나 잘 활용하여 활동을 수행하고 결과로 전환하는가에 대한 평가라 할 수 있음. • 일반적으로 개입의 명시된 목표와 이를 추구하는 과정을 기반으로 투입물과 각 지표와 관련된 산출물을 분석함. 결과나 혜택이 비용을 정당화하는지 여부와 동일한 결과를 달성하기 위한 대안적 접근법을 비교하여 가장 효율적인 프로세스가 채택되었는지 여부를 평가함.
7	**영향력** (Impact) 개입이 어떤 차이를 만들어 내고 있는가?	영향력 평가는 직접적이든 간접적이든, 의도적이든 의도적이지 않든 개입의 장기적 차원에서의 긍정적, 부정적 변화에 대한 평가를 의미함. • 효과성 평가는 개입 설계에 따라 즉각적인 결과가 달성되었는지에 초점을 맞추는 반면 영향력 평가는 의도된 목표를 달성했는지 또는 달성하지 못했는지에 대한 보다 장기적이고 광범위한 결과에 초점을 확장하는 평가라 할 수

구분	평가 기준/구체적 질문	평가 내용
		있음. 그 범위에는 개입의 광범위한 영향이 포함되는데, 여기에는 개인, 집단, 공동체, 기관에 대한 사회적, 경제적, 기술적, 환경적 영향이 포함됨. 평가 기준 중에서도, 일반적으로 가장 어렵고 비용이 많이 드는 기준임. ● 영향의 핵심 요소는 다음과 같음. - 기여(Attribution): 영향 평가를 할 때 중요한 측면은 관찰된 변화가 평가된 개입에 의한 것인지 아니면 다른 요인에 의한 것인지에 대한 정도를 파악하는 것이 중요함. 비교 접근법과 이론 기반 접근법이 주로 활용됨. - 비교 접근법: 특정 개입이 없었다면 어떤 일이 일어났을지를 확인 - 이론 기반 접근법: 특정 사례를 심층적으로 조사하여 개입이 특정 변화에 어떻게 기여할 수 있는지를 설명 - 방법론적 제약: 영향력 측정은 상당한 방법론적 제약이 따르며, 이에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음. 평가 기준 중에서도, 영향력 측정은 일반적으로 가장 어렵고 비용이 많이 드는 평가 기준임.
8	**지속가능성** (Sustainability) 혜택이 지속될 것인가?	● 지속가능성은 자원의 투입이 철회되거나 초기 자원이 더 이상 이용 가능하지 않게 되었을 때 개입의 이점이 계속 유지될 수 있는지를 평가하는 것을 의미함. 여기에는 지역사회, 환경, 제도, 재정적 지속가능성이 포함됨. 특히 운영관리가 자금지원 없이도 계속될 수 있도록 지역 역량을 구축하고자 하는 장기적 개입에 초점을 둔 기준임. ● 복잡한 비상사태나 자연재해에 대응하는 개입의 경우 긴급하고 즉각적인 필요성이 장기적 목표보다 우선해야 함.
9	**형평성** (Equity) 자원과 혜택의 분배가 불평등을 해소하고 불평등을 줄이는 데 어느 정도 기여하고 있는가?	● 형평성은 비상 상황 전, 비상 상황 중, 비상 상황 후, 그리고 정기적인 프로그램 진행 과정에서 자원이 얼마나 공정하게 분배되고, 접근되고, 실행되는지를 평가하는 것을 의미. ● 영향을 받는 지원받는 인구 집단에 대해 공정성과 정의가 어느 정도까지 보장되는지를 평가함.
10	**보호와 안전** (Protection and safety) 해당 행동이 관련된 개인이나 공동체의 복지, 권리, 신체적 또는 정서적 안전을 얼마나 적절하게 보호하는가?	보호와 안전은 개입이 취해진 조치로 인해 영향을 받은 인구, 직원, 자원봉사자들이 추가적인 위험에 노출되지 않도록 하는지를 평가함. "do no harm"이어야 한다는 인도주의적 원칙이 준수되어야 함을 강조함.

출처: ALNAP, 2016

평가의 방법(how)으로서의 기준은 평가의 계획, 관리, 수행 및 활용 방법에 대한 것을 의미한다. 기준 간 서로 보완적 관계에 있는 것이 대부분이나 평가 기준 간 상충하는 경우도 발생할 수 있다. 예를 들어, 평가의 독립성은 유용성과 상충할 수 있다. 이런 상황이 발생할 때는 조정과 협상을 통해 평가 기준의 대상과 범위를 명확히 정하는 것이 필요하다.

[그림 Ⅴ-35] 평가의 기준



출처: ALNAP, 2016

〈표 Ⅴ-59〉 평가 기준별 구체적 접근법(how)

구분	평가 기준	구체적 내용
1	유용성 (Utility)	• 평가의 유용성을 제고하기 위해서는 적절한 시기에 수행되어야 함. • 또한 평가가 신뢰할 수 있는 방식으로 수행되어 그 결과가 수용되고 의사 결정과 조직 학습에 도움이 되도록 해야 함. • 평가 결과가 어떻게 활용될 것인지에 대한 명확한 지침이 있어야 하며 후속 조치 역시 명확히 제시되어야 함. • 이러한 유용성 중심적 평가를 위해서는 이해관계자의 요구가 계획 단계에서 파악되고 평가 과정 전반에 걸쳐 해결되어야 함.
2	실현가능성 (Feasibility)	• 평가는 현실적이고, 합리적이고 비용 효율적인 방식으로 수행되어야 함. • 특히 인도적 지원 분야와 같은 다중 이해관계자 환경의 맥락에서는 긴밀한 조정과 협력이 보장되면서 평가가 설계 및 수행되어야 함. • 사회경제적·정치적 맥락에 대한 방해는 최소화시켜야 함.
3	윤리성 및 적법성 (Ethics & Legality)	• 평가는 윤리적이고 적법한 방식으로 수행되어야 하며, 특히 평가에 참여하거나 평가의 영향을 받는 사람들의 복지가 고려되어야 함. • 연구 대상 집단의 관습, 문화, 존엄성이 존중되어야 함. 특히 차별과 성 불평등 문제를 다루는 데 특별한 주의가 필요함.
4	공정성 & 독립성 (Impartiality & Independence)	• 평가는 공정해야 하며, 모든 이해관계자의 의견을 고려하여 포괄적이고 편견 없는 평가가 수행되어야 함. • 공정성의 요구사항은 경쟁 입찰 및 평가 계약 체결을 위한 투명한 절차와 프로토콜, 그리고 경쟁적 이해관계의 완화 등을 포함함. 한편 공정성은 독립적이지 않은 평가(즉, 내부 또는 자체 평가)를 포함한 모든 평가에 적용됨.

구분	평가 기준	구체적 내용
		• 독립성은 외부 평가를 의미하며, 평가자/평가자들이 평가 대상 개입에 관여하거나 이해관계가 있어서는 안 됨. • 두 가지 기준 모두 공평성과 중립성의 기본 원칙에 부합하며, 특정 정치적 또는 종교적 입장을 지지하지 않고, 정부의 외교 정책에 이용되지 않으며, 재난 상황에 대한 객관적 이해를 전제함.
5	투명성 (Transparency)	• 평가는 개방적이고 투명한 방식으로 수행되어야 함. • 평가 설계, 데이터 수집, 평가 결과의 개발 및 보급, 이해관계의 충돌, 의견의 차이, 분쟁 처리 등에 있어 투명성과 책임성을 보장하기 위한 구체적인 절차와 규약이 마련되어야 함. • 평가 결과의 보고서를 포함한 평가 결과의 내용과 목적은 공개되어야 함.
6	정확성 (Accuracy)	• 평가는 기술적 차원에서도 정확해야 하며, 데이터 수집, 분석, 해석 방법에 대한 충분한 정보를 제공하여 그 가치나 장점을 판단할 수 있도록 해야 함. • 평가자는 방법론적 엄격성, 기술적 기준, 전문적 무결성 등 체계적인 평가를 수행하는 데 필요한 교육, 전문 지식, 경험을 갖춰야 함.
7	참여 (Participation)	• 이해관계자들은 가능하고 적절한 경우 평가 과정에 참여해야 하며, 의미 있는 방식으로 참여해야 함을 의미. • 주요 이해관계자 그룹에는 영향을 받는 인구, 프로그램 직원, 도너 기관, 파트너, 양자 간 조직, 국제/국가/시민사회 조직 등이 포함됨. 특히 소외 계층이나 취약 계층을 포함시키는 것을 고려해야 함. • 이해관계자의 데이터 수집, 분석, 보고, 활용에 대한 참여는 평가의 정당성과 유용성을 높일 뿐 아니라, 평가 과정에 대한 전반적인 협력, 지원, 오너쉽을 제고시킴. • 평가과정에서 현지 맥락(법률, 규정, 관습 등)을 준수하도록 하는 데 도움이 됨.
8	책임성 (Accountability)	• 평가 과정과 결과를 적절하게 문서화하고, 평가는 공정성 접근법에 따라 수행하며, 상세하고 실행 가능한 권고 사항을 개발함으로써 책임성 기준을 준수해야 함을 의미함. • 평가자 및 기타 이해관계자들은 이러한 기준과 기타 적용 가능한 기준을 사용하여 평가 설계, 적용된 절차, 수집된 정보 및 결과에 대한 책임을 검토해야 함. • 책임 있는 방식으로 평가 결과와 권고 사항을 활용하기 위해 명확한 타임라인과 책임자를 포함한 적절한 관리 대응 계획을 개발해야 함.

출처: ALNAP, 2016

인도적 지원 사업에 대한 평가 프로세스는 평가에 대한 목적 수립, 평가 결과 보고 또는 공유 대상에 대한 파악, 평가 질문 구성 및 평가 설계 수립, 평가를 위한 아웃컴(outcome) 성과 및 산출물 채택, 평가 목적 및 특성을 고려한 자료수집방법 선정, 표본 모집 및 자료수집 시 윤리성 고려, 타임라인 구성, 수집된 데이터 분석을 바탕으로 평가보고서 작성 등의 세부 과업으로 구분될 수 있다.

다) IFRC(국제적십자사·적신월사 연맹, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)

IFRC는 전 세계에서 가장 큰 인도주의 네트워크로서, 전 세계 191개국의 적십자사와 적신월사가 연합체로 구성되어 있으며 비무력 상황에서 재난 피해자들에게 인도주의적 지원을 제공하는 것을 목적으로 한다. 특히 재난 대응, 재난 준비, 건강, 지역사회 돌봄 등의 활동에 주력하고 있다. IFRC는 ALNAP의 평가 기준 및 프로세스를 활용하는 것으로 알려져 있다.

[그림 V-36] 인도적 지원 분야 평가 프로세스



출처: ALNAP, 2016

라) UNHCR COMPASS

COMPASS는 난민, 국내실향민(IDPs) 및 무국적자에게 보다 나은 보호와 해결책을 제공하는 것을 목표로 하는 UNHCR의 성과 기반 관리(results-based management) 접근법이다. COMPASS 접근법은 데이터 및 근거 기반으로 원하는 변화를 정의하고, 진행 상황을 모니터링하며, 적극적으로 학습하고 조정하는 데 중점을 둔다. 또한 영향(Impact), 결과(Outcome) 및 산출물(Outputs)로 이루어진 간소화된 성과 사슬(Results chain)을 바탕으로 성과를 추적한다. 이를 통해 국가 차원에서는 성과를 유연하게 정의할 수 있으며, 글로벌 차원에서는 성과들과

재무 정보를 손쉽게 파악할 수 있다.

COMPASS는 성과의 세 가지 수준(영향, 결과, 산출)에 걸쳐 76개의 핵심 지표(Core Indicators)를 포함한다. 또한 각 운영 단위는 기본 지표 외에도 우수 사례 지표(Good Practice Indicators) 목록에서 추가 선택하거나 지역 계획 및 현지 개발 계획과 연계할 수 있도록 특정 맥락에 맞는 사용자 정의 지표(Context-specific User-defined Indicators)로 보완할 수 있다. COMPASS의 성과관리는 PLAN, GET, SHOW 단계로 구성된다. 구체적 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅴ-60〉 COMPASS의 성과관리 단계

단계	구체적 내용
PLAN 단계	• 상황 분석(Situation Analysis) • 비전(Vision) 설정 • 변화 이론(Theory of Change) 수립 • 비용이 반영된 성과 프레임워크(Costed Results Framework) 수립 • 자원 관리 및 모니터링 및 평가 계획 수립(Resource Management, Monitoring & Evaluation Plan)
GET 단계	• 전략 실행 전반 포괄 • 파트너십을 통해 성과를 달성하는 과정 포함
SHOW 단계	• 운영팀의 성과 평가, 전년도 사업 성과 취합 • 다년 전략(Multi-year Strategy) 마지막 해에, 전 기간의 성과를 종합적 분석

다. 성과관리 관련 주요 공여국 사례 분석 및 시사점

국가별로 고유한 구조와 체계를 바탕으로 인도적 지원 및 분쟁 취약국에 대한 지원이 이루어지고 있다. 주요 공여국으로는 미국, 스웨덴, 네덜란드, 일본 등을 꼽을 수 있으며 이들 국가의 성과관리 방식은 각 국가의 정책, 기관 구조, 우선순위 등에 따라 차이가 있다.

1) 미국(2024.12월 기준)

미국의 USAID는 미국 국무부의 감독을 받으며, 비군사적 해외원조활동을 수행하는 대표적인 정부기관이다. 산하에 Bureau for Humanitarian Assistance(BHA) 조직이 인도적 지원 분야의 지원 및 관리를 담당해 왔다.

성과관리 프레임워크로는 개발협력분야에서 주로 사용되는 논리적 프레임워크 접근법(Logical Framework, LFA) 및 결과 기반 평가(Results-based Evaluation)가 활용된다. 주요 특징은

비효율성 최소화와 효과적인 자원 배분이라 할 수 있다. USAID는 성과관리 프레임워크로 사업의 성과 및 영향을 추적하고, 각 프로젝트의 실시간 모니터링 및 평가를 위한 데이터 기반 접근을 채택하여 왔다. 또한 외부 평가 기관의 독립적인 평가를 강조하며, 다자협력에 비해 양자협력의 비중이 컸다.

한편 전 세계적으로 비상 대응, 조기 회복, 위험 감소 및 회복력 향상, 특히 식량안보 회복력 활동(RFSA)에 모니터링, 평가 및 학습(ME&L)을 통합하는 방식을 취하고 있다. 이를 통해 프로젝트 및 사업의 진행 상황과 결과를 추적하고 근거를 생성하여 적용함으로써 개입 효과의 극대화를 추구하고 있다.

모니터링, 평가 및 학습은 USAID/BHA가 자금을 지원하는 15개 영역 중 하나로서, ▲인도주의 지원을 위한 평가 증진, ▲모니터링 및 데이터 활용이라는 하위 부문으로 구성되어 있다.

BHA의 자금을 지원받기 위해서는 BHA에서 지정한 모니터링 및 평가 요구사항을 준수해야 하는데, 이는 자금 제공 기간에 따라 다르다. 예를 들어, 6개월 이상 지속되는 경우 기초선 조사(baseline) 및 종료선 조사(endline)를 실시해야 하며, 18개월 이상인 경우 파트너는 평가를 수행해야 한다. 또한 특정 국가에서 3년 동안 BHA 자금을 지원받은 경우에도 최소 한번은 BHA 자금 지원에 대한 평가를 완료해야 하는 등의 평가 요구사항이 적용된다.

그러나 복잡한 비상사태나 자연재해를 겪고 있는 국가들의 경우 제한된 접근성과 보안 문제로 인하여 현장 방문을 통한 성과관리는 쉽지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지역사회 및 보안 상황에 대한 심층적 전문성 및 지식을 가진 독자적인 제3자와의 계약을 기반으로 성과관리를 수행하는 경우도 많다. 자금 수여 기간에 따른 성과관리 요구사항의 구체적 사항은 다음과 같다.

〈표 Ⅴ-61〉 자금 제공 기간에 따른 성과관리(M&E) 요구사항

제공 기간	신청 시 요구사항	수여 후 요구사항
6개월 미만	- 지표 추적 표(Indicator Tracking Table, ITT)	- 기초선과 사용자 지정 지표의 성능 지표 참조시트(Performance Indicator Reference Sheets, PIRS)로 ITT 업데이트
	- M&E 계획 내러티브	- 최종 성과 보고서에 종료선 결과 반영
6개월 이상 〈 18개월	- 지표 추적 표(ITT)	- 기초선과 사용자 지정 지표의 성능 지표 참조시트(Performance Indicator Reference Sheets, PIRS)로 ITT 업데이트
	- M&E 계획 내러티브 (간략한 기초선/종료선 작업명세서 포함)	- 기초선 보고서 제출
	- 최종 성과 보고서에 종료선 결과 반영	- 종료 지표값 최종 성과 보고서에 제출
18개월 이상	- 지표 추적 표(ITT)	- 기초선과 사용자 지정 지표의 성능 지표 참조시트(Performance Indicator Reference Sheets, PIRS)로 ITT 업데이트
	- M&E 계획 내러티브 (간략한 기초선/종료선 작업명세서, 간략한 평가 작업명세서 포함)	- 기초선 보고서 제출
		- 최종 성과 보고서에 종료선 결과 반영
	- 전체 평가 작업명세서(Statement of Work) 제출	- 전체 평가 SOW 제출
	- 평가 보고서 제출	- 평가 보고서 제출

한편 USAID/BHA는 혁신 투자를 통해 글로벌 인도주의 대응 역량을 강화시키는 데 중점을 두고 있었다. 인도주의 커뮤니티에 대한 증거/근거 생성, 시범, 테스트, 개발 및 현지 맥락에 특화된 ME&L 접근 방식에 대한 투자를 강화하였고, 여러 차원에서 직면한 문제를 해결하기 위해 혁신적인 솔루션을 개발하는 데에도 많은 관심이 있었다. 예를 들어, ME&L이 부여하는 우수 연구 사례로 상을 받은 비정부기구 파트너 Alight(2022)는 콜롬비아에서 베네수엘라 이민자 및 난민을 대상으로 인도주의 활동가들이 수혜자 만족도를 효과적으로 모니터링하고 책임성을 개선할 수 있는 맞춤형 실시간 피드백 시스템인 Kuja Kuja 플랫폼을 개발하였고, 해당 플랫폼의 활용은 서안지구와 가자 지구로까지 확장되어 사용되었다. 또한 USAID/BHA와의 파트너십을 통해 애리조나 대학은 지역 재해 위험 감소 계획 노력 아래, 다양화된 생계 전략 및 재난 위험을 줄이고 가정 및 커뮤니티가 기후변화에 적응하고 더욱 회복력을 갖출 수 있도록 하는 조기 경보 시스템의 효과를 측정할 지표 및 방법을 개발하기도 하였다.

한편 USAID/BHA는 대내외 실무자들 및 파트너 기관들의 역량 강화에도 주력하고 있는데, 특히 HDP Nexus 관점을 바탕으로 프로그램을 설계하고 실행할 수 있는 파트너들의 역량을 지원

하고 있다. USAID/BHA의 실행 주도 설계, 증거, 분석 및 학습 메커니즘 강화를 위해 실무자들을 대상으로 일련의 글로벌 가상 지식 공유 행사를 개최하거나 공동의 이해를 형성하고, 파트너들이 공통의 문제를 논의할 수 있는 포럼을 제공하기도 하였다.

성과지표의 선정 기준으로는 개발협력 분야에서 널리 활용되고 있는 SMART 원칙이 활용된다. Specific(구체성)은 지표를 통해 수집한 정보는 구체적이고 단순해야 한다는 것을 의미하고 Measurable(측정가능성)은 객관적으로 증명 가능한 변화를 측정해야 하므로 객관적, 정량적 지표를 우선 선정해야 함을 의미하며, Attainable(달성가능성) 원칙은 측정을 위한 데이터 확보가 중요하므로 사업 대상지의 현지 상황 고려를 강조한다. Relevant(적절성)는 지표를 통해 수집한 정보가 중요성이 있어야 하고, 대상 프로젝트 관리 또는 분석에 활용 가능해야 한다는 점을 시사한다. 마지막으로 Time-bound(시한성)는 특정 기간 안에 일정 주기로 진전사항을 추적해야 함을 강조하는 원칙이라 할 수 있다.

BAH는 분야별로 성과지표를 제시하였는데, 다음의 표는 그중에서 식량안보 회복력을 위한 기초선 및 종료선 지표 사례의 일부이다.

〈표 Ⅴ-62〉 BHA 식량안보 회복력 분야 지표 사례 예시

모듈	지표명	성과 층위
Module C. Household Food Access	식량 불안 경험 척도에 따른 가정 내 중등도 및 중증 식량 불안 유병률 BL06 (EG-e). Prevalence of moderate and severe food insecurity in the household, based on the Food Insecurity Experience Scale)	결과 (Outcome)
	불량, 경계선, 허용 가능한 식품 소비 점수(FCS)를 가진 가구의 비율 BL10. Percent of households with poor, borderline, and acceptable food consumption score (FCS)	결과 (Outcome)
Module F. Water, Sanitation and Hygiene (WASH)	기본 식수 서비스(RiA)를 사용하는 가구의 비율 BL16. Percent of households using basic drinking water services (RiA)	결과 (Outcome)
	대상 지역의 가구 중 권장 가정용 정수 처리 기술(RiA)의 올바른 사용을 실천하는 비율 BL18 (HL.8.2-6). Percent of households in target areas practicing correct use of recommended household water treatment technologies (RiA)	결과 (Outcome)
	기본 위생 서비스(RiA)를 이용할 수 있는 가구의 비율 BL27 (HL.8.2-a).Percent of households with access to a basic sanitation service (RiA)	결과 (Outcome)
	개방 배변(RiA)을 실천하는 대상 지역 가구의 비율 BL19. Percent of households in target areas practicing open defecation (RiA)	결과 (Outcome)
	구내 세탁소에서 비누와 물을 사용하는 가구의 비율 BL17 (HL.8.2-5). Percent of households with soap and water at a handwashing station on premises (RiA)	결과 (Outcome)

미국의 인도적 지원 성과관리의 특징은 USAID 및 BHA를 중심으로 한 명확하고 체계적인 성과관리 거버넌스, 논리적 프레임워크 접근법(Logical Framework, LFA) 및 결과 기반 평가(Results-based Evaluation) 채택, 비효율성 최소화 및 효과적 자원배분, 외부 평가 기관의 독립적 평가 강조, 파트너 역량 강화, 분야별 성과지표 제시, 혁신적 성과관리 도구 활용 등으로 요약될 수 있다.

2) 일본

일본의 인도적 지원은 외무성의 자금 원조 및 재팬플랫폼(Japan Platform)을 통해 이루어지고 있으며 JICA는 긴급원조대(JDRT) 파견에 집중하고 있다. 2000년에 설립된 재팬플랫폼은 일본 정부, NGO, 기업이 협력하는 3자 협력 시스템을 기반으로 동등한 파트너십을 구축해 각 분야의 특성과 자원을 최대한 활용하여 운영되고 있다. 2024년 기준 외무성, 47개 NGO, 100여 개 기업이 참여하고 있으며, 외무성은 매년 약 50억 엔을 지원하고 있다. 분쟁으로 인한 재난 시에는 자위대가 인도적 국제구호활동을 수행하며, 2015년 법 개정으로 그 활동 범위가 더욱 확대되었다.

일본은 대체로 긴급구호성 재난 대응과 조기 복구, 재난 예방 및 재난위험 경감 등을 포함하고 있으며, 난민과 이주민에 대한 인도적 지원을 주요 분야로 삼고 있고, 그중에서도 재난에 대한 인도적 지원을 특징으로 한다. 성과관리는 제3자 모니터링(third party monitoring, TPM)이나 원격관리(remote management, RM) 등 외부 전문가 도입 방식이 주로 활용되고 있다. 성과관리 주요 업무 및 제3자 성과관리 조정 업무는 다음과 같다.

〈표 V-63〉 성과관리 전문가의 주요 업무 및 제3자 성과관리 조정 업무

성과관리 전문가 주요 업무	제3자 모니터링 & 평가 조정
• 회원 NGO가 수행하는 프로젝트의 모니터링 및 평가 수행 • M&E 프로젝트 기획 및 관리 • 회원 NGO 및 현지 파트너와의 협력 및 조정 • 현지 운영 원활화를 위한 현지 컨설턴트와의 조정 • 평가 도구 개발 지원 • 현장 조사를 통한 정성적·정량적 데이터 수집, 정리 및 분석 • 회원 NGO 및 현지 컨설턴트와의 착수 회의 및 결과 보고 회의 조직 • 프로젝트 결과, 학습 내용, 모범 사례 및 권장 사항을 문서화하여 모니터링/평가 보고서 작성	• 제3자 모니터링 및 평가 조정 • 필요시 제3자 모니터링 및 평가를 위한 업무 범위(ToR) 작성 지원 • 제3자 모니터링 및 평가 수행을 위한 외부 기관, NGO, 개인 컨설턴트 등과의 계약 조달 • 제3자 모니터링 및 평가 기관 및 회원 NGO·실행 파트너와의 협력 • 방문 중 모니터링 및 평가 임무 지원 및 관리 • 모니터링 및 평가 보고서에 대한 피드백 제공

타 공여국에 비해 법적, 정책적 근거가 부족한 일본의 인도적 지원 분야는 인도적 지원의 규모면이나 확장성에서 다소 뒤떨어지는 면이 있으나 성과관리가 주로 제3자를 통해 진행된다는 특징으로 인해 인도적 지원의 현장성과 유연한 적응적 관리의 효율성이 보다 쉽게 확인되는 측면도 있다. 예를 들어, Trust Consultancy(2021)가 보고한 바에 따르면 일본의 경우 제3자를 통한 성과관리의 질적 제고를 위해서 우선적으로 지역사회의 수용성 촉진에 주력한다. 이를 위해 현장에서 여러 물리적 제약이 있는 NGO들은 그들의 실행 파트너(IP)들과 긴밀한 협력과 조정을 거치며, 실제로 데이터 수집 중 NGO와 파트너들의 참여와 반응성에 따라 지역사회 수용성 촉진이 크게 달라진다고 보고하고 있다.

3) 스웨덴

스웨덴은 Sida를 통해 인도적 지원의 계획 및 모니터링 및 평가를 수행한다.

Sida의 성과관리 특징이자 목적은 공여기관으로서의 원칙적 역할, 예측 가능하면서도 신속하고 유연한 자금 지원, 전략적 관계 개선, 결과 측정 및 평가, 국가 및 지역 역량 강화, 수혜자 참여 반영, 학습 및 혁신, 재난 위험 감소 등을 꼽을 수 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 공여기관으로서의 원칙적 역할과 유연한 자금 지원: Sida는 현장 수준에서 원칙적인 기부자 역할과 유연한 자금 지원을 통해 가치를 창출함. 다년간의 프레임워크 협정을 통해 파트너들과 협력을 도모함.
- 전략적 관계 개선 도모: 파트너들의 요청사항에 따라 프로그램 세부 사항에 집중하는 것에서 벗어나 더 전략적이고 학습 중심의 관계로 발전 도모.
- 적합한 지표 개발 및 평가: 인도적 지원의 성과지표를 개발하되, 자금 지원의 질을 반영하지 않는 한계를 고려하여 파트너 기관들의 성과에 대한 체계적인 평가를 도모.
- 예측 가능하고 신속한 자금 지원: 신속대응 메커니즘(Rapid Response Mechanism, RRM)을 통해 예측 가능하고 신속하면서도 유연한 자금을 지원. 재난재해 초기대응 단계에서 주로 활용되며 6개월 미만으로 제한됨.[378]
- 현지화 강화: 국가 및 지역 인도주의 활동자의 역할을 강조하고, 현지 민간단체들이나 현지 활동들에 대한 지원 및 관계 강화에 힘쓰고 있음.
- 피해자 참여: Sida는 파트너들이 수혜자의 관점을 반영할 수 있는 메커니즘을 갖추도록 요

378) 한재광 외. 2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서.

구하고 이를 위한 파트너의 역량 강화에 자금을 지원하고 있음. 또한 현장 방문 시 수혜자 의견을 직접 수집하고 파트너 시스템의 효율성을 평가하고 있음.

- 재난 위험 감소(DRR) 및 조기 회복: Sida는 인도주의적 지원을 통해 재난 위험 감소 및 조기 회복을 통합하고 있음. 이에 따라 개발과 인도주의 지원 간의 협력이 증가하고 있으며, 이는 유연한 자금 사용과 복합적인 개입을 가능하게 함.
- Cross-cutting 이슈: 성평등, 보호, 환경, 갈등 민감성, 위험 관리 등을 포함한 교차적인 이슈에 대한 관심이 높음. 특히 성평등과 보호를 강조하고 있음.

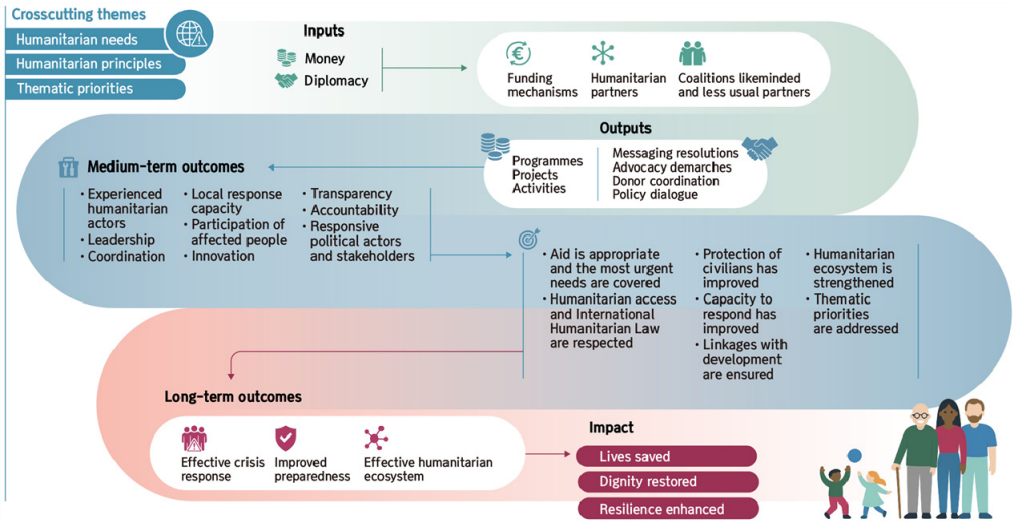
4) 네덜란드

네덜란드의 경우 외무부 내 평가부서인 IOB가 인도적 지원 분야의 평가를 수행하고 있다. IOB는 인도적 지원에 대해 본질적으로 단기적 성격을 지닌 긴급 상황 및 그 직후 활동을 위한 활동으로 인식하고 있다. 또한 정책평가를 통해 인도적 원칙에 따른 필요 기반 개입으로 인도적 지원을 개선하도록 파트너를 지원하고 촉진했는지 여부와 그 방법을 분석하고 있다.

평가의 궁극적 목적은 자금 조달 여건 및 외교적 상황을 검토하고 과거 경험을 통해 배울 수 있는 교훈을 도출함으로써 네덜란드의 인도적 정책과 자원 대상을 개선하는 데 있다. 구체적으로, ▲경험이 풍부한 인도적 지원 파트너에 투자된 신뢰, ▲파트너들과 협력 시 발생할 수 있는 위험 및 필요성 사이의 균형을 맞추고, ▲그 위험, 자원 및 영향력을 지역 파트너와 더 공평하게 공유하여 필요한 사람들에게 제공되는 지원하는 것을 목적으로 한다.

최근에는 인도적 지원의 현지화와 혁신에 주안점을 두고 있으며, 그 주제를 막론하고 인도적 지원 필요(Humanitarian needs), 인도적 지원 원칙(Humanitarian principles), 우선순위(Humanitarian priorities)를 설정하고 있다.

[그림 V-37] 네덜란드의 인도적 지원 분야 정책 평가에 대한 개요



출처: IOB

네덜란드의 인도주의 정책은 중립성, 독립성, 공정성이라는 인도주의 원칙에 따라 필요에 기반한 인도주의적 대응을 적시에 촉진하는 데 효과적이었다. 현재 네덜란드 외무부(MFA)의 중요한 원칙은 가장 필요한 사람들에게 네덜란드의 인도적 지원이 제공되도록 하는 것이며, 적시에 효과적으로 전달할 수 있도록 자금 지원 관계와 파트너십을 발전시키는 것이다. 이 외에 장기적 차원의 개발과의 연계 및 혁신도 인도적 지원을 받는 파트너들에 대한 요구사항으로 제시되고 있다.

네덜란드 외무부(2020)에서 활용한 성과지표 샘플은 〈표 V-64〉와 같다. 성과(Results)는 크게 ▲재난적 대응, ▲재단 대비, ▲효과적인 인도적 지원 생태계로 구분되어 설정되어 있으며, 각 성과 영역에 해당되는 세부 성과지표는 다음과 같다.

재난적 대응(분야1)을 위한 성과를 측정하기 위해서 수립된 지표는 '인도적 지원을 받은 수혜자 수(1a)'를 비롯하여 '핵심 인도주의 기준(Core Humanitarian Standard)을 채택한 파트너 기관의 비율(1.1b)', '정신건강 및 심리사회적 지원(MHPSS)이 포함된 인도적 지원 계획(HRP) 수(1.1f)', '네덜란드의 비지정 인도적 지원 자금 비율(1.1.1a)', '네덜란드의 다년도 인도적 지원 자금 비율(1.1.1b)', '현금 지원 형태로 제공된 인도적 지원 자금 비율(1.1.1c)', '1분기에 지출된 인도적 지원 예산 비율(1.1.1e)', '성평등 및 연령 마커(GAM) 점수 3-4점을 달성한 파트너기관 프로그램 수(1.1.1f)', '네덜란드 지원 인도적 지원, 개발협력, 평화구축 사업 간 연계성 강화

사례(1.1.1h)', '파트너기관의 필요조사 및 대응에 정신건강 및 심리사회적 지원(MHPSS) 통합 사례(1.1.2a)', '접근성, 보호, 국제인도법(IHL) 관련 네덜란드의 옹호활동 수(1.2.1a)', '파트너 기관 및 자국 외교관/정책담당자 대상 접근성, 보호, 국제인도법 관련 교육 횟수(1.2.1b)', '네덜란드 인도적 외교 전략 및 실행계획의 가용성과 활용도(1.2.1c)', 'UN 안전보장이사회와 인권이사회 결의안에서 다뤄진 분쟁과 기아 문제(1.2.1d)' 지표이다.

재단 대비(분야2)를 위한 성과지표는 '네덜란드가 지원한 (국가/지역) 대응 계획의 수(2.1a)', '네덜란드가 지원한 대응 시뮬레이션의 수(2.1b)', '현지 파트너에게 전달된 자금의 비율(사례 포함)(2.1.1a)', '인도적 지원 프로그램에 현지 대응 인력의 역량 강화 활동을 포함시키도록 촉구하는 옹호활동의 수(2.1.1c)'이다.

효과적인 인도적 지원 생태계(분야3)을 위한 성과지표로는 '그랜드 바겐(Grand Bargain) 공약 이행 진척도 평가(3a)', '혁신의 규모 확대를 통해 인도적 지원의 효율성 또는 효과성이 개선된 사례(3c)', '인도적 지원 기관 간 조정을 강화하는 메커니즘을 통한 네덜란드 자금 지원 비율(3.1.2b)', 'IATI(국제원조투명성이니셔티브)를 통해 보고하는 인도적 지원 기관 및 공여국 수(그랜드 바겐 모니터링 기준)(3.2a)', '다음 요소들이 포함된 인도적 지원 계획(HRP) 및 공동 대응(JR/DRA)의 수: AAP에 대한 공통 접근방식, 지역사회 기반 피드백 체계, 성착취 및 학대 방지 메커니즘(3.2b)', '인도적 지원 기관 및 공여국의 투명성과 책무성을 강화하는 기관들과의 파트너십 사례(3.2.1a)', 'AAP 공동 접근법과 성착취 및 학대 방지를 포함한 지역사회 기반 피드백 메커니즘이 포함된 인도적 지원 계획(HRP) 및 공동 대응(JR/DRA) 수(3.2b)', 'Ground Truth Solutions 등을 통해 인도적 지원 평가가 이루어진 인도적 대응 활동 수(3.2.2)', '지원된 혁신 건수(혁신 과정 단계별 집계)(3.3.1a)', '인도적 지원 분야의 혁신 관리(인도적 혁신의 모니터링 및 평가 포함)에 관한 학습을 위해 개발 및 공유된 연구 논문/지침서 수(3.3.2)'가 있다.

〈표 Ⅴ-64〉 네덜란드 인도적 지원 성과지표 활용 사례

분야1: 재난적 대응(Crisis Response)
지표(Indicators)
ST_1a 인도적 지원을 받은 수혜자 수(여성/남성) ST_1a Number of people (f/m) reached with humanitarian assistance
ST_1.1b 핵심 인도주의 기준을 채택한 파트너 기관의 비율 ST_1.1b Percentage of partner organisations that endorse the Core Humanitarian Standard
ST_1.1d 위기 상황의 피해자들이 대응의 모든 단계에 참여한 사례 ST_1.1d Examples of involvement of people affected by crisis in all phases of the response
ST_1.1f 정신건강 및 심리사회적 지원이 포함된 인도적 대응 계획 수 ST_1.1f Number of HRPs that include MHPSS
ST_1.1g 대응의 적시성 정도 ST_1.1g Extent to which responses were timely
ST_1.1.1a 네덜란드의 비지정 인도적 지원 자금 비율 ST_1.1.1a Percentage of Dutch unearmarked humanitarian funding
ST_1.1.1b 네덜란드의 다년도 인도적 지원 자금 비율 ST_1.1.1b Percentage of Dutch multi-year humanitarian funding
ST_1.1.1c 현금 지원 형태로 제공된 인도적 지원 자금 비율 ST_1.1.1c Percentage of humanitarian funding provided as cash assistance
ST_1.1.1e 1분기에 지출된 인도적 지원 예산 비율 ST_1.1.1e Percentage of humanitarian budget disbursed in Q1
ST_1.1.1f 성평등 및 연령 마커(GAM) 점수 3-4점을 달성한 협력기관 프로그램 수 ST_1.1.1f Number of programs by partners that achieved Gender & Age Marker (GAM) score 3 of 4
ST_1.1.1h 네덜란드 지원 인도적 지원, 개발협력, 평화구축 사업 간 연계성 강화 사례 ST_1.1.1h Examples of increased coherence between Dutch funded humanitarian assistance, development cooperation and peace building
ST_1.1.2a 협력기관의 필요조사 및 대응에 정신건강 및 심리사회적 지원(MHPSS) 통합 사례 ST_1.1.2a Examples of integration by partners of MHPSS in needs assessments and responses
ST_1.2.1a 접근성, 보호, 국제인도법(IHL) 관련 네덜란드의 옹호활동 수 ST_1.2.1a Number of Dutch advocacy efforts for access, protection and IHL
ST_1.2.1b 파트너기관(Clingendael, INSO, Geneva Call 등) 및 자국 외교관/정책담당자 대상 접근성, 보호, 국제인도법 관련 교육 횟수 ST_1.2.1b Number of trainings to partners (e.g. Clingendael, INSO, Geneva Call) and own diplomats/policy officers on issues of access, protection and IHL
ST_1.2.1c 네덜란드 인도적 외교 전략 및 실행계획의 가용성과 활용도 ST_1.2.1c Availability and use of Dutch humanitarian diplomacy strategy and action plans
ST_1.2.1d UN 안전보장이사회와 인권이사회 결의안에서 다뤄진 분쟁과 기아 문제 ST_1.2.1d Conflict and Hunger is addressed in resolutions at the UN Security Council and at the Human Rights Council
분야2: 재난 대비(Preparedness)
지표(Indicators)
ST_2.1a 네덜란드가 지원한 (국가/지역) 대응 계획의 수 ST_2.1a Number of (national/local) Dutch funded response plans

ST_2.1b 네덜란드가 지원한 대응 시뮬레이션의 수 ST_2.1b Number of Dutch funded response simulations
ST_2.1.1a 현지 파트너에게 전달된 자금의 비율(사례 포함) ST_2.1.1a Percentage of funding channeled to local partners (incl. examples)
ST_2.1.1c 인도적 지원 프로그램에 현지 대응 인력의 역량 강화 활동을 포함시키도록 촉구하는 옹호활동의 수 ST_2.1.1c Number of advocacy efforts to urge for capacity building activities for local responders to be included in humanitarian aid programs
분야3: 효과적인 인도적 지원 생태계 (Effective Humanitarian (eco-)system)
지표(Indicators)
ST_3a 그랜드 바겐(Grand Bargain) 공약 이행 진척도 평가 ST_3a Assessment of progress against Grand Bargain commitments
ST_3c 혁신의 규모 확대를 통해 인도적 지원의 효율성 또는 효과성이 개선된 사례 ST_3c Examples where scaled innovations improved efficiency or effectiveness of humanitarian assistance
ST_3.1.2b 인도적 지원 기관 간 조정을 강화하는 메커니즘(예: CERF, 공동기금, DRA)을 통한 네덜란드 자금 지원 비율 ST_3.1.2b Percentage of NL funding through mechanisms that support greater coordination among humanitarian organisations. (e.g. CERF, Pooled Funds, DRA)
ST_3.2a IATI(국제원조투명성이니셔티브)를 통해 보고하는 인도적 지원 기관 및 공여국 수(그랜드 바겐 모니터링 기준) ST_3.2a Number of humanitarian organisations and donors that report in IATI (via Grand Bargain monitoring)
ST_3.2.1a 인도적 지원 기관 및 공여국의 투명성과 책무성을 강화하는 기관들과의 파트너십 사례(예: Generosity Index, DI, ALNAP, Center for Humanitarian Data, Ground Truth Solutions) ST_3.2.1a Examples of partnerships with organisations that enhance transparency and accountability of humanitarian organisations and donors (e.g., Generosity Index, DI, ALNAP, Center for Humanitarian Data, Ground Truth Solutions)
ST_3.2b 다음 요소들이 포함된 인도적 지원 계획(HRP) 및 공동 대응(JR/DRA)의 수: AAP에 대한 공통 접근방식, 지역사회 기반 피드백 체계, 성착취 및 학대 방지 메커니즘 ST_3.2b Number of HRPs and JRs (DRA) that include a common approach to AAP and include community based feedback mechanisms, including for Protection from Sexual Exploitation and Abuse
ST_3.2.2 Ground Truth Solutions 등을 통해 인도적 지원 평가가 이루어진 인도적 대응 활동 수 ST_3.2.2 Number of humanitarian responses in which humanitarian assistance is assessed by i.e. Ground Truth Solutions
ST_3.3.1a 지원된 혁신 건수(혁신 과정 단계별 집계) ST_3.3.1a Number of innovations supported (aggregated by stage in the innovation process)
ST_3.3.2 인도적 지원 분야의 혁신 관리(인도적 혁신의 모니터링 및 평가 포함)에 관한 학습을 위해 개발 및 공유된 연구 논문/지침서 수 ST_3.3.2 Number of research papers/ guidance notes developed and shared to inform sector learning on innovation management (including M&E of humanitarian innovation).

출처: 네덜란드 외무부(Ministry of Foreign Affairs, 2020)

이러한 성과지표들을 고려할 때, 네덜란드의 인도적 지원 성과관리의 핵심적 특징은 ▲포괄적인 수혜자 중심 접근, ▲취약계층 보호 중시, ▲질적/양적 평가의 균형, ▲현지화 강조, ▲혁신과 학습의 중시, ▲국제기준 및 공약 준수, ▲조정 및 협력 강조, ▲자금 지원의 유연성과 효율성 등이라 할 수 있다.

〈표 Ⅴ-65〉 네덜란드 인도적 지원 분야 성과관리 특징

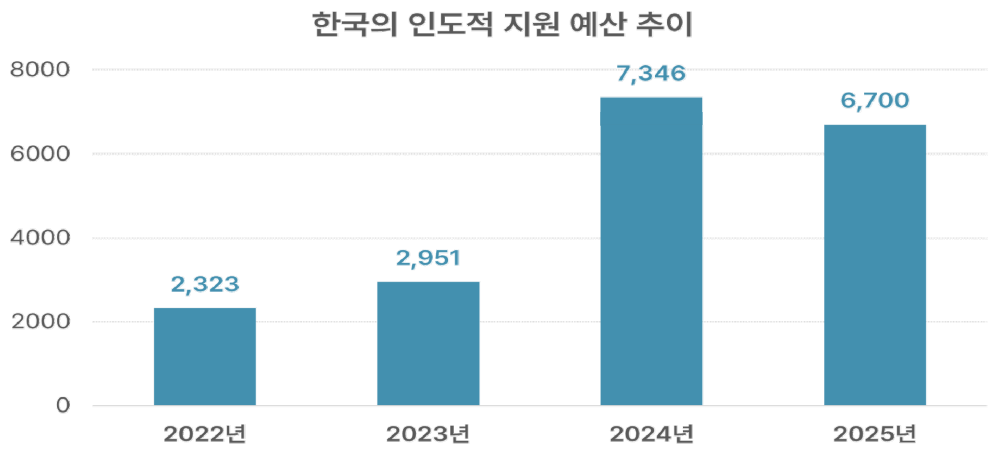
구분	내용
포괄적인 수혜자 중심 접근	- 성별 분리 데이터 수집(남성/여성 수혜자 수 구분) - 위기 영향을 받은 주민들의 참여도 측정 - 지역사회 기반 피드백 메커니즘 강조 - 피해자 대상 책무성 중시
취약계층 보호 중시	- 정신 건강 및 심리사회적 지원 통합 - 성 착취 및 학대 방지 지표 포함
질적/양적 평가의 균형	- 수치화된 지표(funding 비율, 프로그램 수 등) - 사례 기반 평가(Examples of involvement, partnerships 등)
현지화 강조	- 현지 파트너 지원 비율 모니터링 - 현지 대응 역량 강화 노력 측정 - 국가/지역 수준의 대응 계획 포함
혁신과 학습의 중시	- 혁신의 단계별 진행 상황 모니터링 - 연구 및 지침 개발을 통한 부문 학습 - 혁신의 효율성/효과성 개선 사례 수집
국제기준 및 공약 준수	- 그랜드 바겐 공약 이행 모니터링 - 핵심 인도주의 기준 준수 - 국제원조투명성이니셔티브(IATI) 보고
조정 및 협력 강조	- 인도적 지원 기관 간 조정 메커니즘 지원 - 인도-개발-평화 연계성 강화 - 파트너십 구축 및 평가
자금 지원의 유연성과 효율성	- 비지정/다년도 지원 비율 - 현금 지원 비율 등

라. 한국의 인도적 지원 성과관리 특성 및 한계

1) 한국의 인도적 지원 현황

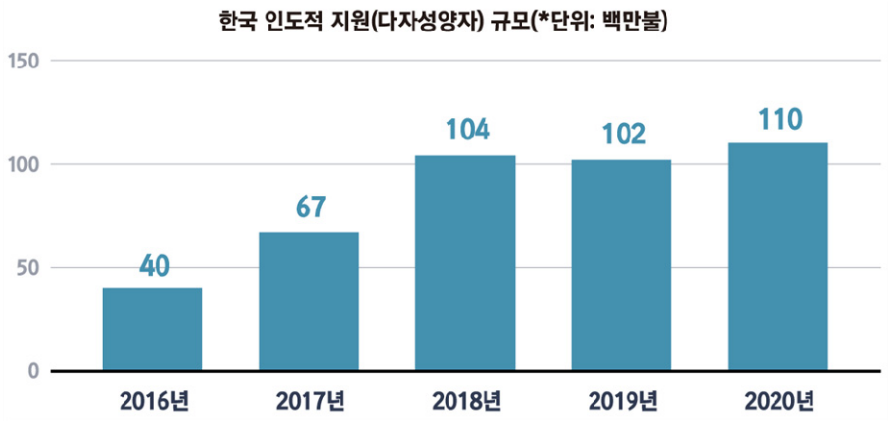
한국은 외교부와 KOICA를 통해 인도적 지원 분야 사업이 수행된다. 국제개발협력위원회에 따르면 한국의 인도적 지원 분야의 예산 편성 비중과 규모는 증가 추세를 보이다가 2024년도에 대폭 확대되었고 2025년에도 다소 감소되었다. 그러나 글로벌 위기에 따른 인도적 지원 수요가 계속될 것으로 보이므로, 관련 예산도 지속적으로 편성될 것으로 예상된다.[379].

379) 국제개발협력위원회. '25년 국제개발협력 종합시행계획(안)(확정액 기준) 의결안건(제52-1호). 제52차



다자성 양자에 한정했을 때, 2016년 40만 달러에서 2020년 110백만 달러로 약 275%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 또한 인도적 지원 효과 제고를 위하여 2020년에 그랜드 바겐에 가입함으로써 재정 투명성을 제고하고 현금 지원 확대, 다년도 기여 및 비지정 기여 확대를 모색하고 있다.[380]

[그림 V-38] 한국 인도적 지원의 다자성 양자 규모



출처: 국제개발협력위원회, 2022

이를 위해 주요 국제기구 이사국 및 고위직 진출, 정례협의회 활성화를 통해 국제기구 전략과의 부합성 및 연계 강화를 모색하고, 국제기구 한국사무소 유치 및 기능 강화를 통해 인도적 지원

국제개발협력위원회, 2025.

380) 국제개발협력위원회. *다자협력 추진전략('22-'26)*. 의결안건(제43-2호). 제43차 국제개발협력위원회, 2022.

분야의 한국의 영향력을 제고할 수 있는 기반 구축을 도모하고 있다. 특히 양자협력 비중이 낮았던 아프리카 및 중남미 지역에 대해서는 다자협력을 추진하는 방향으로 기조를 설정함으로써 해당 지역에 대한 기여를 확대하고 있다.

2) 한국의 인도적 지원 성과관리

한국의 인도적 지원 사업에 대한 성과관리 사례는 많지 않다. 주로 다자성 양자 사업들을 중심으로 평가 보고서가 발행되고 있는데, 이 경우 주로 개발협력에서 사용된 방식과 유사하게 PDM 기반의 모니터링 결과 및 OECD DAC 기준에 입각한 평가 결과를 바탕으로 평가가 이루어지고 있다.

성과 평가 방법은 평가팀마다 사업 목적 및 맥락을 고려하여 전통적인 방식 외에도 여러 방식이 활용되기도 한다. 예를 들어, UNHCR 케냐 인도적 지원-개발 연계 지역공동체 기반 통합사업(2024)과 튀르키예 임시 정착촌 조성 및 이재민 지원사업의 종료 평가(2024)는 공통적으로 KOICA에서 제시한 OECD DAC 기준에 기반한 평가 매트릭스를 사용하고 있으나 전자의 경우는 적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 초기단계의 지속가능성, 원조 소외 계층 포용 및 성주류화, 환경영향을 평가 기준으로 삼고 있는 반면 후자는 ALNAP(2006)의 가이드라인을 참고하여 적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 지원범위, 연계성을 평가 기준으로 설정하고 있다. 두 평가의 성과지표 역시 평가 기준별로 매우 상이하게 제시되고 있다.

한편 KCOC(2020)는 인도적 지원의 성과지표를 ▲생존, ▲회복, ▲발전이라고 하는 대응 목적에 따라 프로그램, 맥락, 책무성을 기반으로 구분하고, 각 지표의 목적과 평가 질문을 세분화하고 있다[381]. 이때, 생존에서 회복 단계, 회복에서 발전 단계로 전환되기 위해서는 아래 〈표 V-66〉과 같은 가정이 전제되어야 한다. 개발협력 분야에서도 널리 사용되는 논리 모형 매트릭스 중 하나인 Project Design Matrix(PDM)는 수직적 논리와 수평적 논리에 따라 구성되는데, 이때 논리적 흐름을 유기적으로 연결시키는 것이 바로 중요 가정과 위험 항목이다. 그러나 중요 가정과 위험 항목에 대한 중요성은 자주 간과된다. 중요 가정의 충족 여부 및 위험 항목은 질적 차원의 모니터링 대상으로서, 의도한 성과의 달성 여부를 결정하는 데 중요한 근거로 작용한다.

381) 한재광 외. 2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서.

〈표 Ⅴ-66〉 단계 전환 시 충족되어야 하는 가정의 예

생존 → 회복
- 대부분의 사람들은 충분한 양과 품질로 즉각적인 생존/기본적 필요를 위해 필요한 상품과 서비스에 접근할 수 있다.
- 생존에 대한 즉각적인 위협이 현저하게 감소하고 다른 유형의 프로그램 개발이 도입될 수 있을 정도로 충분히 안정적이어야 한다.

회복 → 발전
- 국내실향민(IDPs)의 움직임이 거의 없고, 평화협정의 서명이 체결되거나 난민들이 귀환하는 등의 상황을 확인할 수 있다.

출처: 한재광 외(2020)

발전 단계는 개발사업 상황과 유사한 경우가 많다. 따라서 지표를 명확하게 연계하기 위한 목표 설정이 필요하다. 그러나 인도주의 맥락의 특성상 언제든지 그 위험과 맥락이 바뀔 수 있으므로 프로그램, 맥락 및 책임 지표를 계속 추적하는 것이 중요하다. 한편 사업기간에 따라 모니터링, 평가 및 산출물은 아래와 같이 구분될 수 있다.

〈표 Ⅴ-67〉 사업기간에 따른 모니터링 및 평가 과업 및 산출물

긴급구호 (Emergency Relief Project)	1년 복구 사업 (One-year Recovery Project)	4년 이상 개발 사업 (Four-year Development Project)
- 기초선 조사/연구 (실행 이전 자료로부터) - 프로젝트 모니터링 (결과, 활동, 재정 등) - 맥락 모니터링 - 수혜자 모니터링 - 실시간, 정기적 평가 - 정기적인 활동 내용 업데이트 - 최종 평가	- 초기 진단을 통한 기초선 조사 - 프로젝트 모니터링 - 맥락 모니터링 - 수혜자 모니터링 - 6개월 이후 프로젝트 현황 검토 - 정기적인 활동 내용 업데이트 - 최종 평가	- 기초선 설문 조사 - 프로젝트 모니터링 - 맥락 모니터링 - 수혜자 모니터링 - 연중 보고서, 프로그램 업데이트, 연간 보고서 - 연중 및/혹은 연간 검토 - 독립 최종 평가(최종선 설문 조사 첨가) - 프로젝트 종료 1년 이후 평가

출처: 한재광 외(2020)의 자료를 연구진 일부 보완 및 수정

〈표 Ⅴ-68〉 대응 목적별 성과지표

구분		프로그램 지표	컨텍스트 지표	책무성 지표
지표		- 우리가 얼마나 개입하고 있는가?	- 우리는 얼마나 잘하고 있는가?	- 영향을 받은 사람들의 삶에 긍정적인 변화를 주고 있는가?
목적	생존	- 현재 사업의 개입 범위를 확인	- 인도적 지원의 핵심 기준(CHS) 연계성 조정 - 수혜자, 사업지역 및 파트너 기관의 새로운 지원 요구 및 피드백 추적	- 사업이 의도한 결과를 달성했는지 여부를 확인 - 사업이 기여한 긍정적 혹은 부정적 변화를 확인
	회복	- 사업의 개입 범위 설명	- 사업 수행을 내부 및 외부 인도주의 표준과 연계 - 새로운 요구사항 및 선호, 커뮤니티, 파트너의 피드백 및 컨텍스트 변화에 대한 대응력을 확인	- 사업 수행을 내부 및 외부 인도주의 표준과 연계 - 새로운 요구사항 및 선호, 커뮤니티, 파트너의 피드백 및 컨텍스트 변화에 대한 대응력을 확인
	발전	- 현재 사업의 개입 범위 상태	- 내부 및 국제 표준(프로그램 품질 표준, BOD 등)에 맞추어 조정 - 새로운 요구, 커뮤니티, 파트너의 피드백 및 컨텍스트 변경에 대한 대응력 추적 - 자체 시스템과 직원 역량을 강화하여 이 컨텍스트에 효과적으로 작업할 수 있는 능력을 추적	- 사업이 의도한 결과를 달성했는지 여부 확인 - 개입에서 변경해야 할 사항 파악 - 지역시스템의 수용력을 알기 위해 자립을 위한 지역의 강화
주요 질문	생존	- 도움을 필요로 하는 총 인원 중 얼마나 많은 사람들을 돕고 있는가?	- 사업이 얼마나 일관된 수준으로 수행되는지 확인 - 다양한 하위 집단을 포함한 수혜자의 요구에 민감하게 대응하는지 확인 - 현물, 현금, 상품권 등 전달 방식에 있어서 변화하는 상황과 수혜자의 요구에 민감하게 대응하는지 확인 - 컨텍스트 변화에 따라, 직원들의 역할을 직접 사업 수행부터 간접 사업 지원까지 유연하게 변경할 수 있도록 준비하고 있는지 확인 - 사업 수행에 참여하는 다른 파트너들과 얼마나 잘 조정했는가?	- 사업의 개입이 지역적 요구를 어느 정도 해결했는가? - 조직의 구조와 시스템은 어느 정도까지 프로그램 구현을 지원하였는가? - 조직의 공식 및 비공식 협업의 부가가치는 무엇이었는가? - 조직은 확인된 시나리오에서 예측된 상황 변화(긍정적 또는 부정적)에 대응하기 위해 어느 정도까지 준비하고 있는가?
주요 질문	회복	- 가장 취약한 사람을 안전하고, 접근 가능하고, 책임감 있고, 참여적인 방식으로 총 인원수에 비례하여 몇 명 지원하는가? - 개인, 지역 그룹, 지역 시장 및 조직의 용량을 어	- 사업은 어느 정도까지 일관된 품질로 수행되는가? - 다양한 하위 그룹을 포함하여 영향을 받는 모든 모집단의 기본 요구와 선호도에 얼마나 민감한가? - 변화하는 요구, 상황 및 커뮤니티 문제에 얼마나 대응하고 있는가?	- 사업이 그 결과를 어느 정도 달성했는가? - 무엇을 중지해야 하는가, 무엇을 변경/개선해야 하는가, 무엇을 시작해야 하는가? - 협업의 부가가치는 무엇인가? - 확인된 시나리오에서 예측한 상

구분		프로그램 지표	컨텍스트 지표	책무성 지표
		느 정도까지 구축하고 있는가? - 개인, 지역 그룹 및 조직이 목표에 어느 정도까지 도달하고 있는가?	- 각 역할이 필요할 때 직원이 직접 실행에서 지원으로 역할을 변경할 수 있도록 어느 정도까지 준비하고 있는가? - 어느 정도까지 의도적으로 다른 사람과 협력하여 자체 능력 밖의 요구사항(예: 사회 보호 시스템 등 참조 메커니즘)을 해결하고 있는가? - 조직의 구조 및 시스템이 프로그램 구현에 어느 정도 지원을 제공하고 있는가?	황 변화(긍정적 또는 부정적)에 대응하기 위해 어느 정도까지 준비하고 있는가?
주요 질문	발전	- 가장 취약한 사람의 수가 필요한 수혜자의 수와 비교하여 도달할 수 있는가? - 개인, 지역 그룹 및 조직 및 관련 효과적인 대피 메커니즘을 어느 정도까지 구축하고 있는가? - 개인, 지역 그룹 및 조직이 목표에 어느 정도 도달하고 있는가?	- 상황에 따라 직접 또는 파트너를 통해 기능하는 로컬 시스템을 확장하고 격차를 해소하는 데 어느 정도 도움이 되는가? - 사업이 어느 정도까지 일관된 품질로 수행되었는가? - 각 역할이 필요할 때 직원이 직접 실행에서 지원으로 역할을 변경할 수 있도록 어느 정도까지 준비하고 있는가? - 자체적인 해결 능력 밖의 수혜자 요구 발생 시 파트너와 협력해서 문제를 효율적으로 해결할 수 있는가? - 조직의 구조와 시스템은 어느 정도까지 프로그램 구현을 지원하였는가? - 어느 정도까지 적시에 의사결정을 하고 실제로 특정 취약 아동 및 주민 또는 증가하는 국가 수준의 취약성에 대응할 준비가 되어 있는가?	- 사업의 개입이 그 결과를 어느 정도 달성했는가? - 무엇을 중지해야 하는가, 무엇을 변경/개선해야 하는가, 무엇을 시작해야 하는가? - 파트너 관계가 변화에 어느 정도 기여했으며, 어떻게 가치를 추가했는가? - 파트너는 어느 정도까지 달성된 결과를 유지할 준비가 되어 있는가? - 사업의 일환으로 개인, 그룹/커뮤니티 및 지역 행위자들은 시나리오의 변화를 어느 정도까지 준비하고 있는가? - 이전에 갈등을 겪었던 집단은 어느 정도까지 자기와 공동체의 효과와 공동체의 응집력을 입증할 수 있는가? - 갈등을 관리할 수 있는 능력을 가지고 있으며, 긴장감이 항상 존재할 것이라는 것을 인식하고 있는가?

출처: 한재광 외(2020)

효과적인 성과관리를 위해 사용될 수 있는 접근법 및 도구는 매우 다양하다. 가장 많이 고려되는 "어떻게 자료를 수집할 것인가"에 대한 솔루션으로는 개별인터뷰, 주요 정보원 인터뷰, 초점그룹토의, 관찰, 설문조사, 교훈점 공유, 리스크 분석, 지표추적표(Indicator Tracker), 불만 접수 시스템(Complaint and Response Mechanism) 등을 꼽을 수 있다.[382] 강도욱, 노영선

382) 한재광 외. 2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서.

(2024)은 튀르키예 임시 정착촌 조성 및 이재민 지원사업의 종료 평가에서 전통적인 방법론 외에 성과 수확(Outcome Harvesting) 방식을 도입하여 기존 PDM을 통해서는 인도적 지원의 복합적 맥락에서 파악하기 어려웠던 개입의 변화와 성과를 용이하게 분석한 바 있다[383].

3) 한국의 인도적 지원 분야 성과관리 한계

우리나라의 인도적 지원 분야는 선진 공여국에 비해 규모가 크지 않다. 특히 다자협력 부문의 경우 글로벌 기대에 미치기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 선진 공여국과 비교했을 때 다자협력 기여도 격차가 지속되고 있으며, DAC 평균보다 낮은 수준의 다자협력 규모를 보이고 있다. 이는 국제적으로 인도적 지원 다자협력의 중요성에 대한 기대나 우리나라가 갖는 현재의 위상에 충분히 부응하지 못하는 제약으로 작용한다.

성과관리에 있어서 인도적 지원의 어려움은 개발협력 분야와 차별화되는 차별적 맥락과 특성에 더하여, 인도적 지원의 법률적, 정책적 제도 기반이 강하지 않다 보니 일관성을 유지하기 어려운 측면, 이에 따라 성과관리에 필요한 인도지원의 철학과 목적, 이에 따른 지표수립이 예산집행률, 인도적 지원 수요에 대한 대응 및 양질의 인도적 지원 제공 등 개괄적인 수준에서 이루어지고 있다는 것이다. 인도적 지원은 일반적인 개발협력 분야에서 지양되는 현장 중심의 유연하고 빠른 조정이 상당히 중요함에도 이러한 점이 간과되어 개발협력에서 사용되는 PDM이나 OECD DAC 기준이 그대로 적용되고 있다. 인도적 지원 사업에 대한 모니터링과 성과관리 지표를 강화하여 성과관리에 대한 구체적인 가이드라인이나 분야 특성을 고려한 성과지표 pool 구축 등 성과관리 부분의 개선이 필요할 것이다. 또한 국제기구와 같은 파트너 기관과의 소통에서의 어려움, 모니터링 도구 및 평가 매트릭스의 상이함으로 인한 호환의 어려움, 공여기관의 많은 요구사항, 본부 및 지역담당 사업 부서 간 오너십 및 본부-지역사무소 역할 배분의 모호성 등의 한계점이 있는 것으로 확인된다.[384]

이러한 한계점들은 전문가 조사 결과에서도 유사하게 언급되고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 목표 설정과 달성: 성과 목표는 현장 상황의 변화와 수혜자의 필요에 따라 적절히 조정되어야 하며, 측정 가능하고 실질적인 영향을 확인하는 데 초점을 맞춰야 하는데 이러한 점이 부족하다.

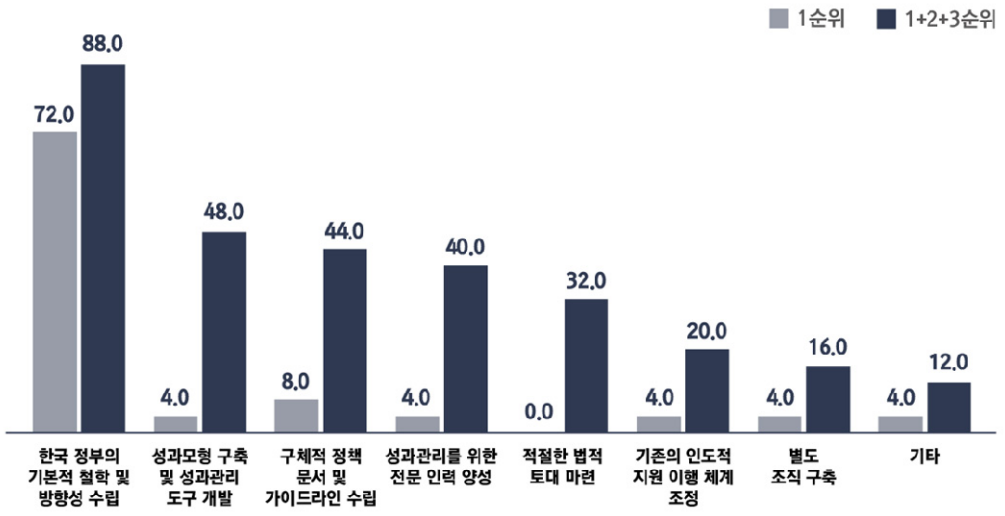
383) 강도욱, 노영선. 튀르키예 임시 정착촌 조성 및 이재민 지원 사업 평가보고서. 성남: 한국국제협력단, 2024.
384) 조현규, 송정은, 이혜영, "UNHCR 케냐 인도적지원-개발 연계 지역공동체 기반 통합사업", 2024.

- 성과 지표와 관리: 인도적 지원은 각 지원 사업의 유형(긴급재난 대응, 장기재난 대응 등)에 따라 다양한 성과관리 기준과 목표가 설정되어야 하며, 현장 상황에 유연하게 대응할 수 있는 성과 지표를 설정하고 관리가 필요하다.
- 반복적 위기 대응: 인도적 지원의 성과는 단순한 수치 달성에 집중하기보다는 수혜자의 일상으로의 복귀 및 반복적으로 발생할 수 있는 위기에 대한 대응 역량 강화에 더 중점을 둬야 한다.
- 지속적인 모니터링과 평가: 현장 상황을 지속적으로 파악하고, 변화하는 맥락을 사업에 반영하며, 피해 생존자의 수요가 성과관리에 반영되어야 한다. 예를 들어, Real Time Evaluation 등 다양한 평가 방법 등의 활용이 잘 이루어지지 않고 있다.
- 국제기준 및 원칙 준수: 국제적인 기준과 Do No Harm 원칙을 준수하면서, 현장의 필요에 맞게 유연하고 효과적인 대응이 적절하게 이루어지는 것이 중요하다.

이에 따라 인도적 지원 이해관계자들은 인도적 지원 성과관리 활성화를 위해 필요한 토대 및 자원을 위해 한국 정부의 기본적 철학 및 방향성 수립이 가장 중요하다는 의견을 제시하고 있다. 인도적 지원에 적합한 성과모형 구축 및 성과관리 도구 개발, 구체적 정책 문서 및 가이드라인 수립, 성과관리를 위한 전문 인력 양성 등의 순으로 언급하였다.

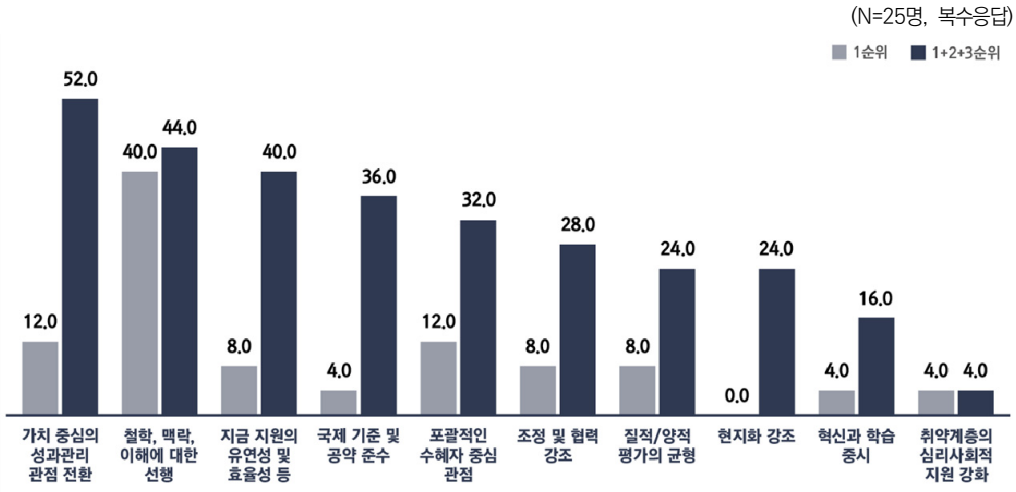
[그림 V-39] 한국 인도적 지원 성과관리 활성화를 위해 필요한 토대 및 자원

(N=25명, 복수응답)



또한 향후 인도적 지원 성과관리 방향성에 대해서도 인도적 지원에 대한 철학, 맥락, 이해에 대한 선행이 가장 우선적으로 고려되어야 하는 것으로 나타났으며, 산출 중심의 결과보다는 가치 중심의 성과관리 관점 전환, 자금 지원의 장기 지원, 유연성 및 효율성, 국제 기준 및 공약 준수 등의 순으로 중요하다는 응답이 높게 나타났다.

[그림 Ⅴ-40] 한국 인도적 지원 성과관리 방향성



한편 국제기구를 통한 사업의 경우 모니터링 및 평가 과정에서의 직접 참여가 제한적인 측면이 있어, 이에 대한 성과관리 및 환류 체계가 촉진될 수 있는 기반이 약하다는 의견도 있다. 인도적 지원의 경우에는 사업대상지의 특수성 등으로 더욱 모니터링의 어려움이 있고 다자지원의 우리나라의 기여 성과의 가시성이 명확히 드러날 수 없는 한계가 있는데, 우리나라는 정치문화적 특성상 이를 수용하기 어려워하는 측면이 있다.

이를 제도적 차원에서 극복하기 위한 방안으로는 전문가들이 앞서 응답한 대로 인도적 지원 분야를 선도하는 국제 네트워크나 기구에 적극 참여하는 등 국제적 기준을 준수하는 방안을 고려해야 할 것이다. 예를 들어, 선진 공여국들처럼 MOPAN과 같은 신뢰할 수 있는 기존 플랫폼이나 기구를 적극 활용하거나 다자협력에 참여하는 주요 공여국과의 공동 시찰하는 방안 등이 검토될 수 있다. 또한 제안서 작성 시 정산 등 평가 결과의 보고에 있어서도 요구 수준을 완화하고 전 세계적으로 많이 활용되고 있는 모니터링 및 평가 매트릭스와 도구의 도입을 검토할 필요가 있다.

지금까지 기술한 바와 같이, 인도적 지원의 성과관리는 지역 특성에 기반, 사람 중심의 일관된

대응, 소외되지 않는 포용적 인도주의적 대응 실현, 실질적인 영향을 일으킬 수 있는 장기적 자금 조달, 변화하는 환경에 유연하게 대응하는 적응적 관리 방식으로 실행되어야 한다. 이러한 점에서 인도적 지원의 성과관리는 기존의 개발협력 분야에서 이행되었던 성과관리 철학이나 관점과는 명확히 구분될 필요가 있다.

특히 다자협력-지정 방식의 인도적 지원 비중이 상당 부분인 늘어나는 상황에서 인도적 지원 체계를 고도화하고 성과를 축적하기 위해 다자협력을 통한 사업도 현장에서의 모니터링을 강화하고 성과체계 강화에 참고할 필요가 있다. 제한된 인력의 활용을 위해 구체적으로 외교부와 KOICA 간 업무분장을 통해 현장에서 모니터링과 평가를 누가 담당하고 수행할 것인지, 현지 기관과의 협력관계를 어떻게 활용할 것인지 등에 대해 가이드라인이 수립되어야 한다. 또한 국제기구 및 협력 기관과의 협업을 통해 성과기반 모니터링과 평가 체계가 강화되어야 하며, 다자협력-지정 방식에서의 평가 책임은 국제기구와 KOICA 간의 협약에 따라 조정될 필요가 있으며, 공동 평가(Joint Evaluation) 방식도 고려할 수 있다. 한국이 국제기구에 제공하는 지정 자금이 효과적으로 활용되고 있는지 검증할 수 있는 피드백 메커니즘 구축이나 KOICA뿐만 아니라 관련 정부 부처 및 연구기관과 협력하여 체계적인 모니터링 및 평가 체계를 마련하기 위한 논의가 이루어져야 한다. 국제기구와의 협력 경험이 있는 국내 연구기관 및 컨설팅 기관을 활용하여 성과관리 시스템을 보완하고, 효과적인 평가 프레임워크를 구축하는 것도 필요하다. 결론적으로, 한국이 국제기구를 통한 인도적 지원 방식에서의 역할을 확대해 나가려면, KOICA를 중심으로 한 명확한 모니터링·평가 체계를 수립하고, 국제기구와의 협력 구조 속에서 성과관리의 책임과 역할을 구체화하는 것이 필수적이다.

방법론 차원에서는 실시간 데이터 분석 및 현장 모니터링을 포함하여 다층적인 접근이 필요하다. 또한 현장에서의 유연성을 제고하고 장기적 자금 제공이 가능할 수 있도록 하는 등 적응적 관리에 대한 도입이 필요하다.

한편 다자협력-비지정 방식의 경우 성과에 대한 명확한 검증이 어렵다는 한계가 있으므로 성과 보고를 어떤 기준으로 진행할 것인지 공여국의 입장에서 국제기구와의 협력을 조율하고 정책적 대화 기능의 강화를 도모할 수 있다.

6. 인도적 지원 분야 이니셔티브 및 가시성 제고

본 연구 보고서에서 여러 차례 언급한 대로 한국의 인도적 지원 규모는 주요 공여국에 비해 상대적으로 크지 않다. 2024년 기준, 한국의 인도적 지원 예산은 약 7,346억 원(약 5.5억 달러)이며, 이는 전체 ODA 예산에서 17.5%를 차지하는 수준이다.

2023년 기준, 미국은 약 154억 달러(약 20조 원)를 인도적 지원에 할당하였으며, 이는 전 세계 인도적 지원의 1위를 차지하는 규모이다. 튀르키예(약 51억 달러), 독일(약 39억 달러), EU 기관(약 31억 달러), 노르웨이(약 16억 달러), 일본(약 14억 달러) 등이 상위 공여국으로 포함된다.[385]

한국의 2024년 인도적 지원 규모를 2023년 기준 공여국들과 비교하면, 네덜란드(약 8억 달러), 프랑스(약 7억 달러), 스위스(약 7억 달러)보다 작은 수준이다. 이를 기준으로 볼 때, 한국의 인도적 지원 규모는 튀르키예 및 기타 중동 국가를 제외한 주요 공여국에서 12~13위를 차지할 것으로 예상된다.

이에 따라 제한된 자원을 효과적으로 활용하고 국제사회에서의 가시성을 높이기 위해서는 선택과 집중 전략이 필수적이다. 이러한 전략의 일환으로 한국이 독자적인 이니셔티브를 추진하거나 다자기구와 협력하여 공동기금(pooled funds) 조성 또는 특정 분야와 지역을 선정하여 집중적인 지원을 수행하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 현재 국제사회는 인도적 지원의 체계적인 접근과 지속 가능한 방식의 지원을 요구하고 있으며, 이에 따라 한국도 이러한 흐름에 맞춘 전략적 접근이 필요하다.

한국의 인도적 지원은 단순한 자금 제공을 넘어서 국제사회에서의 역할과 책임을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 지원의 효과성을 높이고, 명확한 목표 설정과 우선순위를 정하는 것이 중요하다. 또한 국제기구 및 주요 공여국과의 협력을 통해 더 체계적이고 장기적인 지원이 가능하게 해야 한다. 한국의 인도적 지원이 단기적인 긴급구호에 그치지 않고, 지속 가능한 개발과 연계될 수 있도록 전략을 마련해야 한다. 이에 따라 본 보고서에서는 한국이 추진해야 할 인도적 지원 이니셔티브와 가시성 제고 전략에 대해 논의하고자 한다.

385) Falling Short? Humanitarian funding and reform_Development Initiatives(2024년 10월).

가. 인도적 지원 이니셔티브 개념 및 필요성

인도적 지원 이니셔티브는 특정 공여국이 주도적으로 설계하여 국제사회에 제안하는 지원 프로그램을 의미한다. 이러한 이니셔티브는 특정 지역이나 분야에 대한 집중적인 지원을 통해 가시성을 높이고, 효과적인 지원을 실현하는 데 목적이 있다. 주요 공여국들은 이미 보건, 식량안보, 교육 등 다양한 분야에서 이니셔티브 또는 이에 준하는 전략을 수립하여 운영하고 있으며, 이를 통해 국제사회에서의 영향력을 확대하고 있다.

예를 들어, 미국은 USAID를 통해 ER4(Early Recovery, Risk Reduction, and Resilience), 디지털 혁신(digital innovation) 및 현지 주도 인도적 지원(locally led humanitarian assistance)의 전략적 이니셔티브를 추진하였으며, 네덜란드는 기후변화 대응(climate adaption & resilience)에서 그리고 일본 역시 재난 위험경감(disaster risk reduction)과 인간 안보(humanitarian security)에서 더 선도적으로 지원을 수행하고 있다. 이러한 사례들은 한국이 향후 인도적 지원 이니셔티브를 추진하는 데 있어 참고할 수 있는 중요한 모델이 될 수 있다.

한국의 인도적 지원은 상대적으로 규모가 작으므로 더욱 효율적인 자원 배분을 위해 특정 분야에 대한 선택과 집중 전략이 필요하다. 이에 따라 개발협력과의 연계성을 고려하여 한국이 비교우위를 가진 분야를 특화하는 것이 효과적일 수 있다.

특히 보건 분야는 한국이 오랜 개발협력 경험을 바탕으로 국제적으로 인정받고 있는 영역이며, 디지털 기술을 활용한 인도적 지원은 한국이 차별화할 수 있는 중요한 강점이 될 수 있다. 또한 WASH 및 농업 부문은 한국의 기술력과 경험을 바탕으로 지속 가능한 인도적 지원 모델을 구축할 수 있는 분야로 주목받고 있다.

이러한 분야를 중심으로 한국은 독자적인 이니셔티브를 개발하고, 공동기금(pooled funds) 조성 등의 전략적 재원 운영 방안을 고려할 필요가 있다. 이를 통해 개발협력과의 동반 상승을 높이고, 한국의 인도적 지원의 효과성과 국제적 위상을 제고할 수 있을 것이다.

나. 한국의 전략적 포지셔닝 및 우선순위

한국은 인도적 지원에서 차별화된 전략을 수립하고, 국제사회에서 더 효과적인 기여를 할 수 있도록 우선순위를 명확히 설정해야 한다. 이를 위해 한국은 ▲대상 지역을 고려한 전략적 지원, ▲핵심 지원 분야 설정, ▲국제기구 및 다자협력 강화, ▲민관협력 확대라는 네 가지 전략적

방향을 중심으로 인도적 지원을 체계적으로 추진할 필요가 있다.

1) 대상 지역을 고려한 전략적 지원

한국의 인도적 지원은 개발협력과 연계하여 장기적이고 구조적인 접근을 강화하는 방향으로 설정할 필요가 있다. OCHA에 발표한 2024년 인도적 지원 개요(Global Humanitarian Overview)에서는 동부/남부아프리카(7,410만 명)가 가장 높았으며 서부/중앙아프리카(6,510만 명), 중동 및 북아프리카(5,380만 명)에서 인도적 지원 수요가 가장 높은 상황이며 아시아 및 태평양 지역(5,080만 명)에서도 지원 필요성이 대폭 증가하고 있다고 보고하고 있다. 지역별로 인도적 위기의 유형과 형태가 다른 만큼 이에 맞는 대응 전략이 필요하며 개발과 인도적 지원 전체 예산을 포트폴리오 관점에서 접근하여 적절하게 연계하거나 개발 소외지역은 인도적 지원을 집중하는 것을 검토할 수 있다.

- 아시아 및 태평양 지역: 자연재해 발생 빈도가 높고, 한국의 ODA 중점협력국이 다수 포함되어 있어 재난 대응, 보건, WASH(식수 및 위생), 기후변화 대응 분야에서 전략적 지원이 가능하다. 특히 캄보디아, 미얀마, 방글라데시, 필리핀과 같은 국가들은 한국과 개발협력관계가 깊으며, 인도적 지원과 연계하여 지속 가능한 프로그램을 운영할 수 있다.
- 아프리카 지역: 식량안보 및 기후변화 대응이 시급한 지역으로, 한국의 농업기술, 스마트 농업, 식량안보, 감염병 대응 등을 중심으로 지원할 필요가 있다. 특히 한국은 에티오피아, 우간다, 케냐 등과 협력 경험이 풍부하며, 해당 국가에서 지속 가능한 인도적 지원 모델을 구축할 수 있다.
- 중동 및 북아프리카(MENA) 지역: 난민 및 분쟁 대응이 중요한 지역으로, 긴급구호, 보건, 교육 분야에서 다자협력을 강화할 필요가 있다. 특히 시리아 및 레바논 내 난민 지원, 예멘 및 수단 내 긴급 보건 지원을 통한 한국의 인도적 기여 확대가 가능하다.

2) 핵심 지원 분야 설정

한국은 개발협력에서 강점을 가진 분야를 인도적 지원에서도 특화하여 활용할 필요가 있다. 국제사회에서 인도적 지원은 단순한 긴급구호를 넘어 지속 가능한 해결책을 제공하는 방향으로 발전하고 있으며, 이에 따라 한국이 강점을 가진 분야를 전략적으로 활용하는 것이 효과적이다.

연구 보고서에서도 강조된 바와 같이, 보건 및 감염병 대응, 디지털 기술을 활용한 인도적 지원, 식량안보 및 농업기술, 기후변화 대응 등이 한국의 비교우위 분야로 평가된다. 이러한 분야에서

독자적인 이니셔티브를 추진하고, 다자협력을 확대하며, 민관협력을 활성화하는 것이 필요하다.

가) 보건 및 감염병 대응

한국은 보건 및 감염병 대응에서 강점을 보유하고 있으며, 특히 백신 개발, 감염병 대응, 보건 시스템 구축 경험을 바탕으로 효과적인 인도적 지원을 추진할 수 있다. 한국은 코로나19 팬데믹 대응 과정에서 진단 기술, 백신 및 치료제 개발, 방역 시스템 운영 등에서 국제적으로 높은 평가를 받았으며, 이러한 역량을 인도적 지원과 연계하여 활용할 수 있다.

(1) 긴급 의료 지원 및 보건 체계 강화

- 대한민국 해외긴급구호팀의 긴급의료팀과 후속 사업 연계: 대한민국 해외긴급구호팀은 WHO에서 긴급 의료팀(Emergency Medical Team, EMT I) 승인을 받은 상황으로 재난 이후 지역사회 보건 의료 인력 및 체계와 협력하여 인도적 지원 활동의 효과를 강화할 수 있음
- 필수 의약품과 백신 공급 체계 강화: 긴급 상황에서 필수적인 의약품 및 백신의 공급을 원활하게 하기 위한 글로벌 공급망 및 조달 시스템 개선
- 보건시설 개보수 및 긴급 의료 장비 지원: 재난 및 분쟁 지역에서 보건 의료 접근성 부족 문제를 해결하기 위한 기존 보건시설 개보수 및 긴급 의료 장비 지원

(2) 감염병 예방 및 대응 역량 강화

- 백신 개발 및 배포 협력: 한국이 보유한 백신 개발 및 생산 역량을 활용하여 국제기구(WTO, WHO, CEPI 등) 및 다자협력 펀드를 통해 백신 공급 확대
- 감염병 조기경보 및 모니터링 시스템 도입: 감염병 확산 가능성이 높은 지역에서 조기 경보 시스템(early warning system) 구축을 통해 신속한 대응 가능
- 보건 종사자 역량 강화 및 교육: 취약국 내 보건 인력의 역량을 높이기 위해 현지 의료인 훈련 및 원격 교육 프로그램 운영

나) 디지털 기술을 활용한 인도적 지원

한국은 ICT(정보통신기술) 및 디지털 기술을 활용한 인도적 지원에서 강점이 있을 수 있으며, 이를 통해 더 효율적이고 지속 가능한 지원이 가능하다. 인도적 지원 환경에서 디지털 기술의 활용은 정보 접근성 증대, 신속한 대응, 투명성 강화 등의 효과를 기대할 수 있다.

(1) 원격의료 및 보건 데이터 관리 시스템 구축

- 디지털 헬스 솔루션 적용: 원격의료(telemedicine) 플랫폼을 활용하여 취약 지역에서 의료 서비스를 제공하고, 모바일 헬스(mHealth) 프로그램 운영
- 보건 데이터 관리 시스템 도입: AI 및 빅데이터를 활용하여 감염병 발생 및 전파 경로를 분석하고, 신속한 대응을 위한 데이터 기반 정책 수립 지원
- 의료용 드론(drones for health) 활용: 의료용 드론을 통해 의약품, 백신, 혈액 등을 긴급 수송하여 의료 접근성이 낮은 지역에 신속한 지원 제공

(2) 교육 및 정보 접근성 강화

- 디지털 학습 플랫폼 운영: 긴급 상황에서도 아동과 청소년의 교육이 지속될 수 있도록 모바일 및 온라인 교육 플랫폼 개발 및 운영
- 위기 대응 커뮤니케이션 시스템 구축: AI 챗봇 및 다국어 기반 모바일 애플리케이션을 활용하여 현지 주민에게 필수적인 정보(재난 대응, 보건 정보 등) 제공

(3) AI 및 빅데이터 기반 조기경보 시스템 개발

- 기후변화 및 자연재해 예측 시스템: AI 및 위성 데이터를 활용하여 기후 재난(홍수, 지진, 태풍 등)의 발생 가능성을 사전에 분석하고 조기경보 시스템 구축
- 난민과 이재민 모니터링 시스템 운영: 인공지능을 활용한 데이터 분석을 통해 난민과 실향민의 이동 경로를 예측하고, 맞춤형 지원 전략 수립

다) 식량안보 및 농업기술 지원

기후변화로 인한 식량 위기가 심화되는 가운데, 한국은 스마트 농업, 지속 가능한 농업기술, 작물 개량 및 농업 생산성 증대 기술을 활용하여 인도적 지원에서 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 식량안보 위기가 가장 심각한 아프리카 및 중동 지역에서 기술 기반 지원이 필요하다.

(1) 스마트 농업 및 기후 적응형 농업기술 보급

- 스마트 관개 및 수자원 관리 기술 지원: 가뭄 및 기후변화로 인해 수자원이 부족한 지역에서 스마트 관개 시스템 및 물 절약형 농업기술 도입
- 농업용 드론 및 자동화 기술 활용: 농업 생산성을 높이기 위해 드론을 활용한 정밀 농업(Precision Farming) 및 자동화 기술 지원

라) 기후변화 대응

기후변화로 인해 자연재해 빈도 증가, 식량 위기 심화, 이재민 급증 등의 문제가 발생하고 있으며, 한국은 기술 기반의 기후변화 대응 솔루션을 활용하여 국제사회에서 차별화된 기여를 할 수 있다.

(1) 조기경보 및 기후변화 대응 시스템 구축

- ICT 기반 기후변화 조기경보 시스템 도입: 위성 데이터 및 AI를 활용한 기후 재난 예측 및 조기경보 시스템 운영
- 기후 위기 대응 인프라 구축: 재해 발생 시 신속하게 대응할 수 있도록 드론, 원격 감시 시스템 등을 활용한 기후 위기관리 체계 개발

(2) 기후 위기 대응을 위한 국제 협력 확대

- 기후변화 대응을 위한 기술 지원: 개도국의 기후 적응 및 대응 역량을 높이기 위해 한국이 보유한 기후 기술(스마트 에너지, 탄소중립 기술 등) 지원
- 지역사회 기반 지속 가능한 기후 대응 프로그램 운영: 단순한 구호 지원을 넘어 기후변화 적응력 강화를 위한 프로그램 개발

3) 국제기구 및 다자협력을 통한 이니셔티브 구현

국제기구 및 다자협력을 확대하여 한국의 인도적 지원이 보다 체계적이고 지속 가능한 방식으로 운영될 필요가 있다. 최근 국제사회는 글로벌 위기 대응을 위해 다자협력의 효과성을 강화하고 있으며, 한국도 이러한 흐름에 맞춰 더욱 전략적인 다자협력 접근 방안을 마련해야 한다.

이를 위해 ①공동기금(pooled funds) 조성, ②전략적 다자협력 강화, ③국제기구와의 공동 프로그램 개발이 필요하다.

가) 공동기금(pooled funds) 조성 및 확대

공동기금(pooled funds)은 국제기구를 통한 효과적인 재원 운영 방식으로, 특정 분야에서 안정적이고 지속 가능한 지원을 가능하게 한다. 주요 선진 공여국들은 공동기금(pooled funds)을 활용하여 다자기구와 공동으로 인도적 지원을 집행하고 있으며, 한국도 이러한 방식을 활용하여 효과적인 인도적 지원을 추진할 필요가 있다.

- 전략적 우선순위 분야에서 공동기금(pooled funds) 조성: 스웨덴, 네덜란드와 같이 보건, 식량안보, 기후변화 대응, 디지털 기술 활용 지원 등의 특정 분야에서 공동기금(pooled funds)을 조성하여 다자기구와 공동으로 지원할 수 있다. 예를 들어, 한국이 디지털 기술을 활용한 인도적 지원 펀드를 조성하여 WHO, WFP, UNICEF 등과 협력해 원격의료, 디지털 교육 플랫폼, 조기경보 시스템 구축 등을 지원할 수 있다. 기후변화 대응 펀드를 조성하여 UNDP, UNEP, GCF(녹색기후기금) 등과 협력해 기후 위기 취약국을 대상으로 기후 적응 및 재난 대응 프로그램을 운영할 수 있다.
- 다년간 기여(Multi-Year Funding) 확대: 선진 공여국들은 안정적인 인도적 지원을 위해 다년도 기여 방식을 확대하고 있으며, 한국도 단기 프로젝트 지원을 넘어 다년도 자금 지원 구조를 강화할 필요가 있다. KOICA의 분쟁 취약국 프로그램과 같이 국제기구와 협력하여 3~5년 단위의 중장기 지원 프로그램을 운영해야 한다.

나) 전략적 다자협력 강화

국제사회는 점점 더 복잡해지는 세계 경제 위기에 대응하기 위해 다자협력을 강조하고 있으며, 한국도 주요 국제기구와의 협력을 전략적으로 강화할 필요가 있다. 단순한 재정 기여를 넘어 국제기구와의 협력 모델을 정교화하고, 다자협력의 효과성을 높이기 위한 제도적 개선이 요구된다.

- 핵심 국제기구와의 협력 구조 강화: WFP, WHO, UNOCHA, UNHCR 등과의 협력을 강화해야 한다. WFP와 협력하여 한국이 식량안보 및 기후 적응형 농업기술 지원을 확대하는 전략적 접근이 가능하다. WHO 및 Gavi(세계백신면역연합)와 협력하여 감염병 대응 및 백신 보급 지원을 강화할 필요가 있다.
- HDP Nexus(인도적 지원-개발-평화 연계) 접근 강화: 분쟁취약 지역 문제 해결의 효과적 접근법으로 국제사회는 인도적 지원과 개발협력, 평화 구축을 연계하는 HDP Nexus 접근을 강조하고 있으며, 한국도 이러한 접근법을 적극 도입해야 한다. 예를 들어, 한국은 분쟁취약국에서 긴급구호 지원뿐만 아니라 지역사회의 자립을 돕는 장기적인 재건 및 회복 프로그램을 병행할 필요가 있다.
- 민관협력 확대 및 다자협력과 연계: 국제기구 협력을 민간기업 및 시민사회와 연결하여 한국의 기술 기반 인도적 지원 모델을 구축할 필요가 있다. 예를 들어, 한국의 IT 기업과 협력하여 디지털 기술 기반 인도적 지원 솔루션(원격의료, 스마트 학습 플랫폼, 보건 데이터 분석 등)을 개발하고 국제기구와 공동 운영하는 방안을 고려해야 한다.

다) 국제기구와의 공동 프로그램 개발

단순한 재정 지원을 넘어 국제기구와 공동으로 특정 분야의 프로그램을 기획하고 운영하는 방식을 확대해야 한다. 이를 통해 한국의 기여도를 국제사회에서 더욱 효과적으로 부각할 수 있다.

- 보건 및 감염병 대응 프로그램 공동 개발: WHO 및 CEPI(전염병대비혁신연합)와 협력하여 전염병 조기경보 시스템 구축 및 감염병 대응 역량 강화 프로그램을 운영해야 한다. 한국이 K-방역 경험을 공유하고, 감염병 대응훈련 프로그램을 공동 운영하는 방식도 고려할 필요가 있다.
- 기후변화 대응 및 기후 적응 프로그램: UNDP, UNEP, GCF(녹색기후기금) 등과 협력하여 기후변화 취약국의 재해 예방 및 기후 적응 역량 강화 프로그램을 개발해야 한다. 한국의 스마트 농업, 기후변화 대응 기술, 재난 조기경보 시스템을 국제기구와 공동 적용하는 방안을 추진해야 한다.
- 디지털 기술 기반 인도적 지원 프로그램 운영: UNICEF, WFP와 협력하여 디지털 학습 플랫폼을 구축하고 원격 교육 프로그램을 운영해야 한다. AI 기반 조기경보 시스템을 활용한 재난 및 감염병 대응 프로그램을 공동 개발해야 한다.
- 현지화(Localization) 및 역량 강화 프로젝트 개발: 국제기구의 현지 네트워크를 활용하여 현지 주도형 프로그램을 공동 기획하고 운영해야 한다. 한국의 지원이 단순한 긴급구호를 넘어 현지 커뮤니티의 지속 가능한 자립을 지원하는 방향으로 설계될 필요가 있다.

다. 가시성 제고 전략

한국의 인도적 지원이 국제사회에서 더 명확하게 인식되고, 공여국으로서의 역할이 강조될 수 있도록 가시성 제고 전략을 마련해야 한다. 이를 위해서는 단순한 홍보 활동을 넘어 전략적 우선순위를 설정하고 이니셔티브를 추진하는 것 자체가 가장 효과적인 가시성 제고 방안이 될 수 있다. 한국이 특정 분야에서 차별화된 이니셔티브를 개발하고 이를 국제사회에서 선도적으로 추진할 때 자연스럽게 한국의 인도적 지원이 국제적으로 주목받을 수 있기 때문이다. 이를 위해 ①전략적 우선순위 설정 및 이니셔티브 추진, ②국제 인도적 지원 포털 및 연구 기능 강화, ③국내외 홍보 채널 활성화, ④시민사회 및 민간기업과 협력을 통한 대중 인식 제고, ⑤정책 결정 과정에서의 가시성 확대 등 다각적인 접근이 필요하다.

1) 전략적 우선순위 설정 및 이니셔티브 추진을 통한 가시성 확보

국제사회에서 가시성을 확보하기 위해서는 한국이 단순한 지원 제공자가 아니라 특정 분야에서 선도적인 역할을 수행하는 국가로 자리 잡는 것이 중요하다. 이를 위해 한국이 비교우위를 가진 분야를 전략적으로 선정하고 해당 분야에서 이니셔티브를 추진해야 한다.

- 디지털 기술을 활용한 인도적 지원: 한국이 강점을 가진 디지털 원격의료, AI 기반 조기경보 시스템, 디지털 교육 플랫폼 등의 분야에서 국제기구 및 다자협력 파트너와 협력하여 이니셔티브를 개발할 필요가 있다.
- 기후변화 대응 및 기후 적응형 농업기술 지원: 스마트 농업, 기후변화 대응 기술, 지속 가능한 에너지 솔루션을 활용한 인도적 지원 모델을 구축하고 국제사회에 적극적으로 홍보해야 한다.
- 보건 및 감염병 대응 강화: 한국이 K-방역의 경험을 살려 감염병 조기경보 시스템, 보건 종사자 역량 강화 프로그램, 백신 공급 네트워크 구축 등의 분야에서 주도적인 역할을 할 수 있도록 전략을 수립해야 한다.

이러한 이니셔티브를 통해 한국이 특정 분야에서 선도적 역할을 수행하게 되면 국제사회에서의 가시성이 자연스럽게 확보될 수 있다.

2) 국제 인도적 지원 포털 및 연구 기능 강화

국외적으로 한국의 인도적 지원을 효과적으로 알리기 위해서는 ReliefWeb, UNOCHA의 FTS, WFP, WHO 등의 인도적 지원 포털을 적극적으로 활용하는 것이 필수적이다.

- ReliefWeb 및 FTS 데이터 활용: 한국의 인도적 지원 사례를 ReliefWeb을 통해 정기적으로 업데이트하고, FTS를 활용해 한국이 지원하는 주요 사업 및 기여 현황을 투명하게 공개해야 한다.
- 국제기구 및 글로벌 미디어 협력 확대: UNOCHA, WFP, WHO 등과 협력하여 한국의 지원 활동이 국제기구의 연례 보고서, 미디어 브리핑, 국제 컨퍼런스에서 언급될 수 있도록 홍보 전략을 마련해야 한다.
- 연구 기능 강화: 인도적 지원 관련 연구 기능을 확대하여 주요 국제 이슈 및 한국의 대응 전략에 대한 연구를 수행하고, 이를 국제사회에서 적극적으로 발표할 필요가 있다. 국제기구

및 학계와 협력하여 한국의 인도적 지원 정책과 성과를 학술적으로 분석하고, 이를 국제 포럼 및 컨퍼런스에서 발표하는 것이 중요하다.

3) 국내외 홍보 채널 활성화

국내외에서 한국의 인도적 지원을 보다 효과적으로 홍보하기 위해서는 기존의 홍보 채널을 적극적으로 활용하는 한편 새로운 플랫폼을 개척하는 전략도 필요하다.

- 웹사이트를 통한 정기적 정보 업데이트: 한국의 인도적 지원 활동을 지속적으로 알릴 수 있는 웹사이트를 정하여 정기적으로 공개하고, 다양한 언어로 번역하여 국제적인 접근성을 높여야 한다.
- 다국어 홍보 자료 제작: 한국의 지원 활동을 보다 효과적으로 알리기 위해 영어, 프랑스어, 아랍어 등 주요 국제 언어로 된 홍보 자료를 제작하여 배포할 필요가 있다.
- 세계 인도주의의 날 및 ODA 연구·교육원 활용: 한국이 세계 인도주의의 날(World Humanitarian Day)을 활용하여 인도적 지원 성과를 발표하고, 현재 진행되는 행사의 범위를 확대하여 국내외에서 관련 행사를 개최할 수 있다. 또한 KOICA ODA 연구·교육원의 교육 프로그램 내 인도적 지원 관련 교육 콘텐츠를 개발하고 대중에게 홍보할 수 있다.

4) 시민사회 및 민간기업과 협력을 통한 대중 인식 제고

국내에서 인도적 지원에 대한 인식을 확대하기 위해 시민사회 및 민간기업과의 협력을 강화하고, 캠페인을 통해 한국의 기여도를 널리 알릴 필요가 있다.

- 기업의 사회적 책임(CSR) 프로그램과 연계한 홍보 활동: 국내 대기업 및 글로벌 기업과 협력하여 인도적 지원과 연계한 CSR 프로그램을 개발하고, 이를 통해 한국의 기여를 강조할 필요가 있다.
- 세계시민교육을 통한 인식 확대: 한국의 인도적 지원 활동을 초·중·고등학교 및 대학 교육 과정에 포함하여, 미래 세대가 인도적 지원의 필요성을 이해할 수 있도록 해야 한다.
- 시민사회 단체와 협력한 캠페인 전개: 국제 NGO 및 한국의 시민사회 단체와 협력하여 인도적 지원 관련 캠페인을 진행하여 대중의 관심을 높일 필요가 있다.

5) 정책적 가시성 확대

인도적 지원에 대해 국내 정책적 논의를 확대해 가는 것도 이해제고와 지지기반 마련에 도움이 될 수 있다.

- 정책 포럼 및 국회 연계를 통한 논의 활성화: 국회 및 정부 부처와 협력하여 인도적 지원 관련 정책 포럼을 정기적으로 개최하고, 인도적 지원의 필요성과 효과를 정책 결정권자들에게 알릴 필요가 있다.
- ODA 예산 내 인도적 지원 비율 논의: 현재 한국의 ODA 예산에서 인도적 지원이 차지하는 비중을 고려하여, 중장기적으로 인도적 지원 예산의 일관성을 논의할 필요가 있다. 이를 통해 국제사회에서의 기여도를 높이고, 보다 체계적인 지원이 가능하도록 해야 한다.

한국이 인도적 지원의 국제적 가시성을 확보하기 위해서는 단순한 홍보를 넘어, 전략적 우선순위를 설정하고 이니셔티브를 추진하는 것이 가장 효과적인 방법이다. 이를 바탕으로 ReliefWeb, UNOCHA 등의 국제 인도적 지원 포털을 적극 활용하고, 관련 연구 기능을 강화하며, 세계 인도주의의 날, ODA 연구·교육원, 세계시민교육 등을 적극 활용해야 한다. 또한 국내외에서 한국의 기여를 보다 효과적으로 홍보해야 한다. 이를 통해 한국은 공여국으로서의 위상을 강화하고, 국제사회에서 더욱 확고한 입지를 구축할 수 있을 것이다.

7. 소결

인도적 지원의 체계적 발전을 도모하기 위해서는 정책과 이행 간의 일관성을 강화하고 효과성과 효율성을 높이기 위한 이행체계 개선이 필요하다. 이를 위해 다음과 같은 개선방안을 제안한다.

가. 정책과 실행 간 연계 강화

먼저, 인도적 지원의 세부 이행 문서를 마련하여 정책과 실행 간 연계를 강화하고, 각 주체의 역할과 책임을 명확히 해야 한다. 외교부는 법적·제도적 기반 마련과 정책 수립을 담당하고, 한국국제협력단(KOICA)은 이행 측면의 지원 체계를 구축할 수 있다.

또한 현장 중심의 역할을 강화하는 것이 중요하다. 현재 재외공관과 KOICA 현지 사무소는 재난 대응 및 현장 정보 수집 역할을 수행하고 있는데 인력적 한계가 있고 재외공관이나 사무소가 부재한 곳도 있다. 이러한 지역에서는 국제기구 및 시민사회 파트너와 협력하여 현장 대응 역량을 보완해야 한다.

또한 외교부와 KOICA 간 역할을 보다 효율적으로 분담하고, 개발협력과 인도적 지원 간 연계를 강화해야 한다. 외교부가 비지정기금을 통한 국제협력이나 지정기금에 대한 의사결정을 담당하고 KOICA가 실행력을 강화하는 방향으로 업무분장이 이루어진다면, HDP(Humanitarian-Development-Peace) Nexus를 촉진하고, 기후변화, 디지털, 재난 예방 및 젠더 등 글로벌 이슈 대응 역량을 높일 수 있을 것이다.

나. 협의·조정 메커니즘 강화

인도적 지원의 효과성을 높이기 위해 실행 층위의 협의·조정 메커니즘을 강화해야 한다. 실행 층위에서의 역량 강화는 사업기획 및 추진과정에서의 직접적인 개입과 모니터링이 가능한 상황에서 가능하다. 현장 중심의 의사결정을 강화하고 다양한 주체 간 소통 채널을 정례화·공식화하여 사업 수행 과정에서의 변경 등이 현장 상황에 맞게 효과적으로 이루어질 수 있는 체계 구축이 필요하고 정부와 이해관계자 간 정기적 소통을 통해 정책 이해도를 높이고 활동의 정합성을 강화해갈 수 있을 것이다.

다. 인력 운영 및 역량 강화

급격한 인도적 지원 예산 증가에도 불구하고 인력 충원이 충분하지 않으며, 잦은 순환근무로 인해 협력의 연속성이 저해되는 문제가 있다. 이를 해결하기 위해 전문성과 지속성을 확보할 수 있는 인력 운영 전략을 수립하고, 체계적인 교육 프로그램을 운영하여 담당자의 역량을 강화해야 한다.

라. 인도적 지원 중장기 로드맵 마련 등 지원 전략의 체계화

한국이 국제규범을 내재화하여 이행하기 위해서는 인도적 지원 원칙을 수립하고, 이를 실행으로 연계할 구체적인 이행 목표, 우선순위, 중점 지원 분야 및 배분 원칙을 포함하는 중장기 로드맵을 마련해야 한다. 기존 인도적 지원 전략의 이행 평가를 바탕으로 중장기 로드맵을 수립하고, 이를 통해 HDP Nexus 접근 및 현지화 등 주요 국제규범과 일치하는 정책 일관성을 확보할 필요가 있다.

지원 국가 선정 시 UNOCHA의 글로벌 인도적 위기 보고서 등 객관적 데이터를 활용하여 현지 수요를 평가하는 것에 더하여, 스웨덴 Sida의 HCA(Humanitarian Crisis Analysis)와 같은 국별 인도적 지원 위기 분석 체계를 도입하여 보다 유연하고 정기적인 지원 전략을 마련할 수 있다.

마. 다년간 자금 지원 및 국제 협력 강화

한국의 다년간 자금 지원 비율(4.4%)은 네덜란드(64%) 및 스웨덴(54%)에 비해 낮아 국제적 기준 충족이 어렵다. 예측 가능한 재원 확보를 위해 다년간 자금 지원 비율을 확대하고, 비교적 높은 유연한 자금 지원 비율(62.2%)을 다년간 자금으로 전환하여 전략적 대응 역량을 강화해야 한다.

바. 규범 이행을 위한 현장 중심 접근

현지화 비율이 낮은 문제는 근본적으로 현지 정보에 대한 부족 등 현지 주체에 대한 직접 지원이 확대되기 어렵다는 데에서 기인한다. 예산 시스템 등 구조적 제약을 극복하기 어렵다면 단기적으로 국제기구와 NGO 등 현장에서 활동하는 인도적 지원 주체들을 협력 파트너를 활용할 수 있는 방안을 모색하는 방안을 고려할 수 있다.

또한 HDP Nexus 접근법을 효과적으로 이행하기 위해 거시적 수준의 인도적 위기 분석과 미시적 수준의 현장 분석이 필수적이다. 이를 통해 지역 정치·경제·사회적 요인을 파악하고, 효과적인 단기 및 중장기 대응 전략을 수립할 수 있다. 이 같은 현장 중심 접근은 첫째, 현지 정보를 수집, 분석하는 연구기능 강화, 둘째 인도적 지원 활동이 집중되는 곳을 인도적 지원 허브로 지정하여, 현장 플랫폼을 총괄하고 네트워크를 유지할 수 있는 전문 인력을 파견하는 등 인적 자원이 확대되는 것을 전제한다.

사. 국제기구 및 시민사회 협력 확대

현재 한국 정부의 인도적 지원은 국제기구 중심으로 이루어지고 있는데, 국제기구와의 사업 방향성 공유 및 공동 성과 도출 측면에서 국제기구 자금 공여국으로서의 역할을 확대해 가고 있다.

또한 민관협력사업을 통해 국내외 NGO의 역량을 강화하고 있으나, 자금 규모가 크게 증가하지 않아 확대 요구가 지속되고 있다. 이에 따라 다양한 방식의 사업 운영 프로그램을 도입하고, KOICA의 RAPID 사업과 같은 협력 모델을 확장해야 한다.

아. 성과관리 체계 강화

인도적 지원의 성과관리는 지역 특성에 기반한 사람 중심의 대응, 소외되지 않는 포용적 지원, 유연한 자금 조달, 변화하는 환경에 적응하는 방식으로 운영되어야 한다. 한국의 경우 인도적 지원과 개발협력 간의 차별적 특성에 대한 이해를 강화하고 인도적 지원 성과관리 전문인력 확대 및 이에 대한 논의를 강화해 갈 필요가 있다.

국제기구 및 협력 기관과 협업하여 성과 기반 모니터링 및 평가 체계를 강화해야 한다. 평가 책임을 국제기구와의 협약에 따라 조정하고, 공동 평가(Joint Evaluation) 방식을 고려할 수 있다. 현장 모니터링을 포함한 다층적 접근을 통해 성과 모니터링을 강화해야 한다.

자. 이니셔티브 및 가시성 제고

인도적 지원 분야의 제한된 자원을 효과적으로 활용하고 국제사회에서의 가시성을 높이기 위해 선택과 집중 전략이 필요하다. 따라서 한국이 비교우위를 가진 보건, 디지털 기술, 식량안보, WASH, 재난위험경감(DRR) 등의 분야에서 독자적인 이니셔티브를 추진하거나 다자기구와 협력한 공동기금(pooled funds) 조성을 추진해야 한다. 또한 인도적 지원의 효과성과 가시성을 높이기 위해 대상 지역을 고려한 전략적 지원, 핵심 지원 분야 설정, 국제기구 및 다자협력 강화,

민관협력 확대라는 전략적 방향을 설정해야 한다. 특히 아시아, 아프리카, 중동 지역에서 각각 자연재해 대응, 식량안보, 난민 지원에 초점을 맞추고, 한국이 강점을 가진 디지털 기술을 활용한 인도적 지원을 확대할 필요가 있다.

가시성 제고를 위해서는 전략적 우선순위 설정과 이니셔티브 추진, 국제 인도적 지원 포털 활용, 국내외 홍보 채널 활성화, 시민사회 및 민간기업과의 협력, 정책 결정 과정에서 인도적 지원의 비중 확대 등 다각적인 접근이 필요하다. 단순한 홍보를 넘어 특정 분야에서 차별화된 이니셔티브를 추진함으로써 국제사회에서 한국의 공여국으로서의 위상을 강화할 수 있을 것이다.

한국의 인도적 지원 체계를 보다 체계적이고 효과적으로 발전시키기 위해서는 정책과 실행의 연계를 강화하고, 협의·조정 메커니즘, 역량 강화, 다년간 자금 지원 확대, 국제 협력 및 성과관리 체계를 정교하게 구축해야 한다. 이를 통해 국제사회에서 한국의 인도적 지원 역량과 기여도를 한층 높일 수 있을 것이다.

Ⅵ. 결론 및 시사점

현대 국제사회는 점점 더 복잡해지는 인도적 위기에 직면하고 있으며, 이에 대응하기 위한 효과적이고 지속가능한 지원체계의 필요성이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 본 연구는 이러한 배경 속에서 국제사회의 인도적 지원 체계와 한국의 인도적 지원 체계를 집중적으로 살펴보고, 한국의 인도적 지원이 국제 기준에 부합하면서도 보다 체계적이고 효과적으로 이루어질 수 있는 방안에 대해 모색해 보았다. 이상의 내용의 핵심을 요약하고, 이러한 분석이 주는 주요 시사점을 제시해 보면 다음과 같다.

1. 국제사회의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략

본 연구는 국제사회와 한국의 제도 및 정책을 구체적으로 살펴보기 이전에 인도적 지원을 실행하는 행위자들을 우선적으로 검토해 보았다. 인도적 지원은 다양한 행위자들에 의해 이루어지는데, 재난 발생지역과 가장 가까이에 있는 1차 행위자, 인도적 지원 자금을 부담하는 UN과 특별기구, 국제 NGO, 인도주의 공여국 등을 아우르는 2차 행위자, 군대, 평화유지군, 국제금융기구 등으로 대표되는 광의의 인도주의 네트워크인 3차 행위자 등이 있다. 이처럼 인도적 지원 내에는 1~3차 행위자에 걸쳐 다양한 행위자들이 존재하기 때문에 이들의 활동을 조율하는 역할이 필요하다. UNOCHA, IASC, 인도주의 조정관 및 인도적 지원 보호클러스터 등 국제사회에는 다양한 층위의 인도적 지원 조정 기관이 있으며 상호 보완해 가며 인도적 지원 활동 간 조정을 강화하고 있다.

다음으로, 인도적 지원과 관련된 국제법과 규범들은 크게 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL), 국제인권법(International Human Rights Law, IHRL), 국제난민법(International Refugee Law, IRL), 국제재난법(International Disaster Law, IDL) 등으로 나누어진다. 국제인도법은 전쟁과 무력충돌 상황을 규율하는 법으로, 전쟁의 피해를 축소시키려는 목적을 가지고 있으며, 민간인에 대한 공격 금지, 인도적 대우 원칙, 민간인의 강제이주 금지, 민간인의 생존보존조치, 보호필요 계층에 대한 지원 등을 의무 내용으로 규정하고 있다. 국제인권법은 UN 헌장 및 다양한 조약을 중심으로 이루어져 있으며, 기타 각종 국제적 최저기준 및 일반원칙 등이 이를 보완한다. 국제인권법은 평화 시나 무력 충돌 시 모두에 적용되나

비상 상황에서는 면제가 가능하다는 점에서 국제인도법과 구분된다. 국제난민법은 난민의 지위에 관한 협약, 난민의 지위에 관한 의정서 등을 통해 확립된 법이며, 인종, 종교, 국적, 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견 등을 이유로 출신 국가 또는 거주 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아갈 의사가 없는 사람에 대한 보호를 목적으로 한다. 마지막으로, 국제재난법은 재난 피해자를 위한 구호 작업의 시작, 진행, 종료와 관련된 국내법, 국제조약, 국제기구의 권고 등을 바탕으로 마련된 공통된 법 원칙을 담고 있다.

한편 국제사회는 UN 총회 결의 등을 통해 '인도', '중립', '공평', '독립'이라는 인도적 지원 4대 원칙을 수립하였는데, 이는 HDP Nexus, 그랜드 바겐, GHD, 재난상황에서의 국제적십자사 및 비정부기구의 행동강령 등에 구체화되고 있다.

국제사회의 인도적 지원 정책 및 전략 역시 변화하는 환경과 요구에 맞춰 지속적으로 발전해 왔다. 인도적 지원의 동향을 반영하여 다양한 정책 및 전략을 수립하고 있으며, IASC는 이를 상당 부분 주도하고 있다. 특히 IASC는 인도주의적 활동을 위한 프로토콜, 포용, 피해인구 보호, 인도주의 접근, 개발 및 평화와의 연계 등의 분야에서 다양한 지침과 정책을 제시하고 있다. 주요 내용으로는 감염병 대응, 젠더 및 장애인 포용, 성적 착취 방지, 인도주의적 접근성 개선, 제재 및 대테러 조치의 영향 해결, 그리고 인도주의-개발-평화 연계(HDP Nexus) 실행 가이드라인 등이 있다.

2. 주요 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략

본 연구에서는 미국, 일본, 스웨덴, 네덜란드의 4개 공여국의 인도적 지원 법제도, 정책 및 전략을 검토하였다. 이러한 주요 공여국들의 법제도 및 정책·전략의 검토내용이 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다.

우선 주요 공여국들에 있어서 법령과 정책·전략의 역할 분담 및 법령의 규율 범위를 전체적으로 살펴보면 정도의 차이는 있지만 인도적 지원을 위한 법령의 역할은 제한적임을 알 수 있다. 대부분의 국가에서 인도적 지원은 다극화하는 국제정세 속에서 외교정책과 밀접하게 연계되어 추진되고 있고, 유연한 대응을 통한 신속 지원 또한 인도적 지원의 핵심 요소이기 때문이다. 그러나 우리나라의 법령이 차지하는 기능 내에서 보다 안정적이면서 효율적인 인도적 지원을 가능케 하는 법제도 개선 방안을 고민할 수 있다.

다음으로 인도적 지원의 정책·전략의 방향성을 보면 미국, 일본의 경우는 상대적으로 인도적 지원에서 대상지역 평화 유지 및 정착 측면이 강조되고, 지정학적 고려에 따른 대외정책의 일환으로서 인도적 지원이 이루어지고 있는 측면이 강하다고 한다면, 스웨덴과 네덜란드는 상대적으로 인도주의의 원칙에 충실하게 인도적 지원의 정책·전략을 수립하고 시행하고 있었다는 점에서 차이가 있다. 우리나라의 정책·전략의 방향성을 고려함에 있어서는 미국-일본의 모델과 스웨덴-네덜란드 모델을 모두 비교하여 우리나라의 특성과 인도주의 보편성의 균형을 이루는 것이 필요할 것으로 보인다.

인도적 지원의 거버넌스와 관련해서 보면 첫째, 인도적 지원에 있어서 외교부와 개발기구 간의 역할 분담은 국가마다 차이가 있음을 수 있다. 일본의 경우에는 JICA의 업무가 해외긴급원조대의 파견에 제한되어 있으나 과거 미국의 USAID나 스웨덴의 Sida의 경우에는 그보다 넓은 범위에서 인도적 지원 업무를 담당하고 있었다. 미국의 경우 2019년 제정된 「글로벌취약법(Global Fragility Act, GFA)」에 따라 외교부와 USAID 간 역할 분담이 이루어지고, 이에 따른 인도적 지원이 체계적으로 수행되었다. 다만, 2025년 1월부터 트럼프 2기 출범 후 원조정책의 전면 재검토가 진행되면서 USAID에 대한 구조조정과 기능 축소 등 큰 변화가 있었다. 스웨덴도 외무부(정책형성 및 다자 지원)와 Sida(실행 및 양자 지원)로 체계적인 역할 분담이 이루어지고 있다. 우리나라에서도 인도적 지원 수행체계 고도화와 우리나라 인도적 지원 기반을 강화하기 위해 외교부와 KOICA 간 역할 분담이 필요한 경우 이러한 주요 공여국의 사례들을 중요한 참고자료로 삼을 수 있다.

둘째, 인도적 지원에서 충분한 사업 수행경험과 함께 현지 유관기관과의 조정체계 등을 갖춘 역량 있는 민간 및 시민단체와의 협력과 함께 민간 및 시민단체의 책무성이 동시에 강조되고 있다는 점도 특징이다. 미국의 InterAction의 경우 IASC와 같은 국제사회의 인도적 지원 정책 수립기구에 적극적으로 참여하고 있는 점, Japan Platform의 경우 취약국에 대한 통계분석에 기반하여 회원 NGO와 기업파트너의 정보를 종합한 인도적 지원 플랫폼을 운영하고 있는 점, DRA의 경우 외교부와의 철저한 신뢰관계 가운데 인도적 지원을 시행하고 있는 점 등은 우리나라에 주는 시사점이 크다. 다만 미국의 보조금 지원 절차에서 볼 수 있듯이 시민사회의 비판에도 불구하고 엄격한 절차를 유지하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 재정집행의 투명성을 위해 시민단체의 책무성이 인도적 지원에서도 강조되고 있는 측면을 보여준다.

다음으로 인도적 지원의 실행력 측면에서 보면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 주요 공여국별로 현지화와 관련한 다양한 논의 및 노력이 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 미국의

경우 현지화가 비용절감 및 현지 역량 강화를 위한 장기적 개발 기반 강화 측면에서 실시되고 있다는 의견이 있으며, 일본의 경우 외무성에서는 현지화가 '가시성(visibility)'이 낮기 때문에 현지화를 긍정적으로 생각하지 않는다는 견해가 제시된 바 있다. 한편 네덜란드의 경우 현지화를 적극 실시하고 있는데, 단순한 자금지원을 넘어 현지화를 위한 자원 공유, 정보 공유 그 이상을 위해 노력하고 있으며, 지역 파트너 선정에 있어 인도적 서사 및 혁신적 서사 등 인도적 지원 파트너의 맥락적 결과까지도 평가에 포함하고 있다. 즉, 현지화를 고려함에 있어 현지 파트너 기관의 역량과 책무성 검증이 선행되어야 하며, 우리나라의 경우 이를 지원 가능한 국내 유관 기관의 육성과 확대를 우선적으로 추진하면서 현지화와 관련한 적절한 접근법을 고민할 필요가 있다.

둘째, HDP Nexus의 실행에 대해서는 위기 예방, 회복력 강화, 분쟁 방지를 위한 사회 통합과 현지 역량 강화 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 모든 국가가 어느 정도 이를 위해 노력하고 있는 것으로 보이기는 하지만 우리나라가 모범사례로 삼을 만한 경우는 찾기가 쉽지 않다. 미국 ER4의 경우 HDP Nexus에 가장 가까운 것으로 평가받고 있기는 하지만 HDP Nexus를 체계적으로 ER4 사업에 반영하고 있다고 평가하고 있지는 않다. 일본의 정책문서에서도 이를 언급하고는 있지만 실제 실행단계에서 HDP를 의미 있게 시행하고 있다고 보기는 힘들다. 스웨덴 Sida에서는 HDP Nexus의 각 요소인 인도적 지원, 개발협력, 평화의 구성요소를 더 명확하게 식별하고자 노력하고는 있으나 아직 그 내용이 구체적인 것으로 보이지는 않는다.

셋째, 양질의 재원조달에 대해서는 공통으로 노력하고 있음을 볼 수 있다. 특히 스웨덴이 비지정/부분 지정 기여에 높은 비중을 두면서 다년도 지원 및 신속한 자금 지원 메커니즘을 갖추고 있는 사례, 네덜란드 외무부에서 5년간 3억 7,400만 유로의 블록 보조금(전체 정부 예산의 15%, 종종 의회 특별 기금 지원 등)을 지원하고 다년도 자금지원 협약을 다수 국가와 맺고 있는 사례 등은 시사점이 크다.

넷째, 재난, 분쟁 등 불안정한 상황으로 인해 신뢰할 만한 데이터 수집이 어렵고, 이는 인도적 지원 평가의 한계로 거론되곤 한다. 하지만 인도적 지원 역사가 깊은 선진 공여국의 경우 적정 평가체계를 구축한 사례도 있다. 특히 스웨덴 외교부 산하 위원회로서 독립성을 확보한 EBA (Expert Group for Aid Studies)에서 평가 기능을 담당하는 사례, 네덜란드 외교부 내의 독립평가기관(IOB)에서 4-7년을 주기로 인도적 지원에 대한 체계적 평가가 이루어지고 있는 사례 등을 참고할 수 있다.

3. 우리나라의 인도적 지원 법제도 및 정책·전략 개선방안

우리나라의 경우 인도적 지원에 관한 내용을 다루고 있는 법률로는 「해외긴급구호에 관한 법률」, 「국제개발협력기본법」, 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」, 「한국국제협력단법」 등이 있다. 이 중 「해외긴급구호에 관한 법률」이 인도적 지원과 직접적으로 연관되어 있으나 '긴급구호'에 초점을 두고 있어 재해의 예방이나 대응, 재건에 대한 지원에 대해서는 일정 부분 한계를 지닌다. 「국제개발협력기본법」은 무상협력에 긴급재난구호를 포함시키고 있으나 인도적 지원을 체계적으로 규율하고 있지는 않다. 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」은 UN의 평화유지활동과 관련된 인도적 지원 업무에 한정되어 있어 독립적으로 이루어지는 인도적 지원과 관련해서 활용되기는 쉽지 않다. 한편 「한국국제협력단법」에서는 KOICA가 "재난구호 등 인도적 지원 사업"을 할 수 있음을 명시하고 있으나 이는 어디까지나 KOICA의 설립 및 운영에 관한 법률로 인도적 지원을 위한 시스템 구축을 위한 법률과는 거리가 있다.

따라서 체계적이고 효율적인 인도적 지원을 위해 다음의 사안을 고려할 필요가 있다. 첫째, 법령과 정책 문서 간의 역할 분담이 필요하다. 즉, 법령에서 규율할 사항과 정책 문서에서 다룰 사항을 어떻게 구분할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 둘째, 법령 상호 간의 관계 정립에 유의해야 한다. 최근 「해외긴급구호에 관한 법률」을 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하는 방안이 중점적으로 논의되고 있는데, 「국제개발협력기본법」 등의 관련 법령과의 관계가 충분히 논의되지 않는다면 이러한 개정만으로는 인도적 지원의 효율성이 담보될 수는 없을 것이다. 셋째, 국제규범의 특성을 고려하되 우리나라의 특성과 외교정책과의 효율적 연계까지 고려한 개선이 이루어질 필요가 있다.

이상의 사안을 종합 고려 시 본문에 제시된 여러 안이 검토될 수 있겠으나, 현시점에서 가정 효율적인 방안은 현재 이루어지고 있는 해외긴급구호법 전면 개정안을 우선 추진하면서(1안), 장기적으로는 인도적 지원에 대한 별도의 기본법 제정을 검토하는 방안(2안)이다. 이 두 가지 대안 모두 인도적 지원에 대한 별도의 법적 근거를 마련한다는 점에는 공통점을 가지며, 예산과 조직의 안정적인 확보 기반이 될 수 있다. 특히 인도적 지원에 관한 기본법을 만들고 「국제개발협력기본법」에서 인도적 지원에 관한 기본법과의 관계를 설정하는 규정을 두게 되면 법률 상호 간의 충돌 문제가 크게 발생하지 않을 수 있다. 다만 2안을 채택할 경우에는 해외긴급구호법의 특수성을 고려해야 하는 부분과 그렇지 않은 부분을 분리하여 입법화하는 것이 필요하다.

우리나라의 인도적 지원과 관련된 대표적 전략 문건으로는 2015년 3월 발표된 「우리나라 인도적

지원 전략」, 2019년 7월 발표된 「우리나라 인도적 지원 전략 개정안」과 더불어 「다자협력 추진 전략」(2016, 2022), 「취약국 지원 전략」(2017), 「HDP Nexus 이행전략」(2021) 등이 있다.

우리나라 인도적 지원 분야의 정책 및 전략 그리고 거버넌스와 관련된 과제와 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 인도적 지원 원칙 확립과 이에 근거한 정책 문건의 정비가 필요하다. 현재 우리나라의 인도적 지원과 관련된 기본 정책 문건인 「우리나라의 인도적 지원 전략」은 기본 원칙과 세부 이행계획을 보완하고, 상위 차원의 인도적 지원 철학과 중장기 비전, 목표, 이행 기준을 설정할 필요가 있다.

둘째, 인도적 지원과 관련하여 법률-정책-전략 간 연계성 강화가 필요하다. 현재 인도적 지원 관련 법률, 정책, 전략은 각각의 배경하에 개별적으로 수립되고 활용되어 왔기 때문에 상호 간 연계성이 부족하다는 한계가 있다. 예를 들어, 「해외긴급구호에 관한 법률」과 그에 따른 정책 문서인 「해외긴급구호 기본계획」은 주로 재난대응과 긴급구호에 한정되어 적용되며, 「2025년 국제개발협력 종합시행계획」에서는 인도적 지원을 중요한 우선 사항으로 두고 있지만 관련 전략과의 관계 설정이나 다양한 정책 문서 간의 연결이 명확하지 않다.

셋째, 인도적 지원 전략 문건의 평가 및 환류 체계의 정비가 필요하다. 특히 전략 문건에 최소한의 이행현황 평가와 환류가 가능한 구체적인 목표치, 이행주체, 단계별 이행계획, 전략의 정기적 검토와 개정 주기, 환류 체계 등을 구축하도록 노력할 필요가 있어 보인다.

넷째, 외교부를 중심으로 인도적 지원과 관련한 다양한 활동들을 포괄하는 거버넌스 체계의 구축이 필요하다.

한편 인도적 지원이 인류 공동체 모두의 책임으로 여겨지는 가운데, 주요국들은 인도적 지원 정책 확대를 통한 외교전략적 포지셔닝에 관심을 기울이고 있다. 인도적 지원이 국제사회에서의 위상을 반영하고 국가 정체성과 대외신뢰를 쌓아 가는 외교 정책의 영역이라는 점에서 장기적으로 인류 보편원칙에 부합하는 정책적 연속성을 보여주는 것이 필요하다. 또한 국내 유관기관의 전문성 축적(institutional memory)과 생태계 강화를 통해 대국민 이해기반 마련도 중요하다. 이에, 인도적 지원 전략 내에 국내 기반을 강화해 갈 수 있는 과제를 포함하고 이에 따라 외교부와 KOICA의 업무 분담 체계를 만들어 갈 수 있을 것이다.

4. 우리나라의 인도적 지원 실행력 강화방안

인도적 지원의 실행력은 정책의 효과적 이행을 보장하고 긴급 상황에서 신속하고 적절한 대응을 가능하게 한다. 긴급구호 및 만성재난에 대한 효율적 대응방안에서 한 걸음 더 나아가 장기적 관점에서 인도적 지원 기반과 전문성을 쌓고 책무성과 지지기반을 강화해 가야 한다는 측면에서 다음의 방안을 제안한다.

첫째, 정책과 실행간 연계 강화를 위한 세부 이행 문서 마련과 인도적 지원의 국제규범이 내재된 원칙 및 구체적 이행 목표, 우선순위, 중점 지원 분야 등이 포함된 중장기 로드맵 마련이 필요해 보인다. 외교부의 인도적 지원 활동을 지원할 수 있는 국내 사업수행 기반 강화를 위한 과제, 현지화 및 HDP Nexus 접근을 통한 기후변화, 재난예방 등 주요 동향을 반영한 실행과제 등이 도출되어야 할 것인데, 세부 이행 문서 및 중장기 로드맵을 통해 과제 주체와 역할을 효율적으로 분담하는 것이 실행력 강화의 출발점이 될 수 있다.

둘째, 인도적 지원의 효과성을 높이기 위해 실행 층위의 협의 및 조정 메커니즘을 강화해야 한다. 정책 및 이행 총괄 컨트롤타워인 본부와 현장 간 긴밀한 소통과 효과적 역할분담, 인도적 지원 민관협력 사업 등 다양한 이해당사자 간 소통 채널을 정례화 등 사업 효과와 일관성을 높일 수 있는 조정 체계가 있다면 정책에 대한 이해도를 높이고 활동의 일관성을 유지하면서 발전 방안을 모색할 수 있을 것이다.

셋째, 인력 운영 및 역량의 강화가 필요하다. 인도적 지원은 개발협력과 차별화되는 전문성을 요구한다. 하지만 현재 외교부나 KOICA의 인력만으로는 정책 및 실행측면의 고도화를 진행하기에는 한계가 있으며 순환근무로 인해 협력의 연속성이 저해되고 있다. 따라서 전문성과 지속성을 확보할 수 있는 인력 운영 전략의 수립이 필요하고, 체계적인 교육 프로그램을 통해 담당자의 역량을 강화해야 할 것이다.

넷째, 현지화 이행을 위한 중개자 역할 활용 증대와 현장 기반 분석 확대가 필요하다. 현지화 이슈는 재원 조달의 안정성, 지속가능성, 신속 대응체계 구축 여부, 비용 효과성 등 다양한 측면에서 다뤄지고 있다. 먼저 현지화 비율이 낮은 문제를 개선하기 위해서는 직접 현지 기관 지원이 어려운 점을 고려하여 국제기구 및 NGO와의 협력 강화를 통해 중개자 활용을 검토할 수 있다. 특히 한국 NGO의 강점을 활용하여 현지와 밀접하게 연결된 중개자를 발굴하고 협력하는 것이 중요할 것이다. 궁극적으로 현장의 맥락을 반영하기 위한 현장기반 분석과 인도적 지원 책무성 강화를 위한 참여 확대 및 현지 파트너들의 역량 강화가 고려되어야 한다.

다섯째, HDP Nexus 접근법의 효과적 이행을 위해서는 거시적 수준의 인도적 위기 분석과 미시적 수준의 현장 분석이 필수로 이행되어야 한다. 현재 활용 중인 Global Humanitarian Overview, Fragile State Index 등 거시적 측면뿐 아니라, 현장 중심 플랫폼을 구성하여 외교부 공관, KOICA 현지 사무소, 한국 NGO와 협력해야 할 것이다. 이를 통해 해당 지역의 정치·경제·사회적 요인을 파악하고, 효과적인 단기 및 중장기 대응 전략을 수립할 수 있을 것이다.

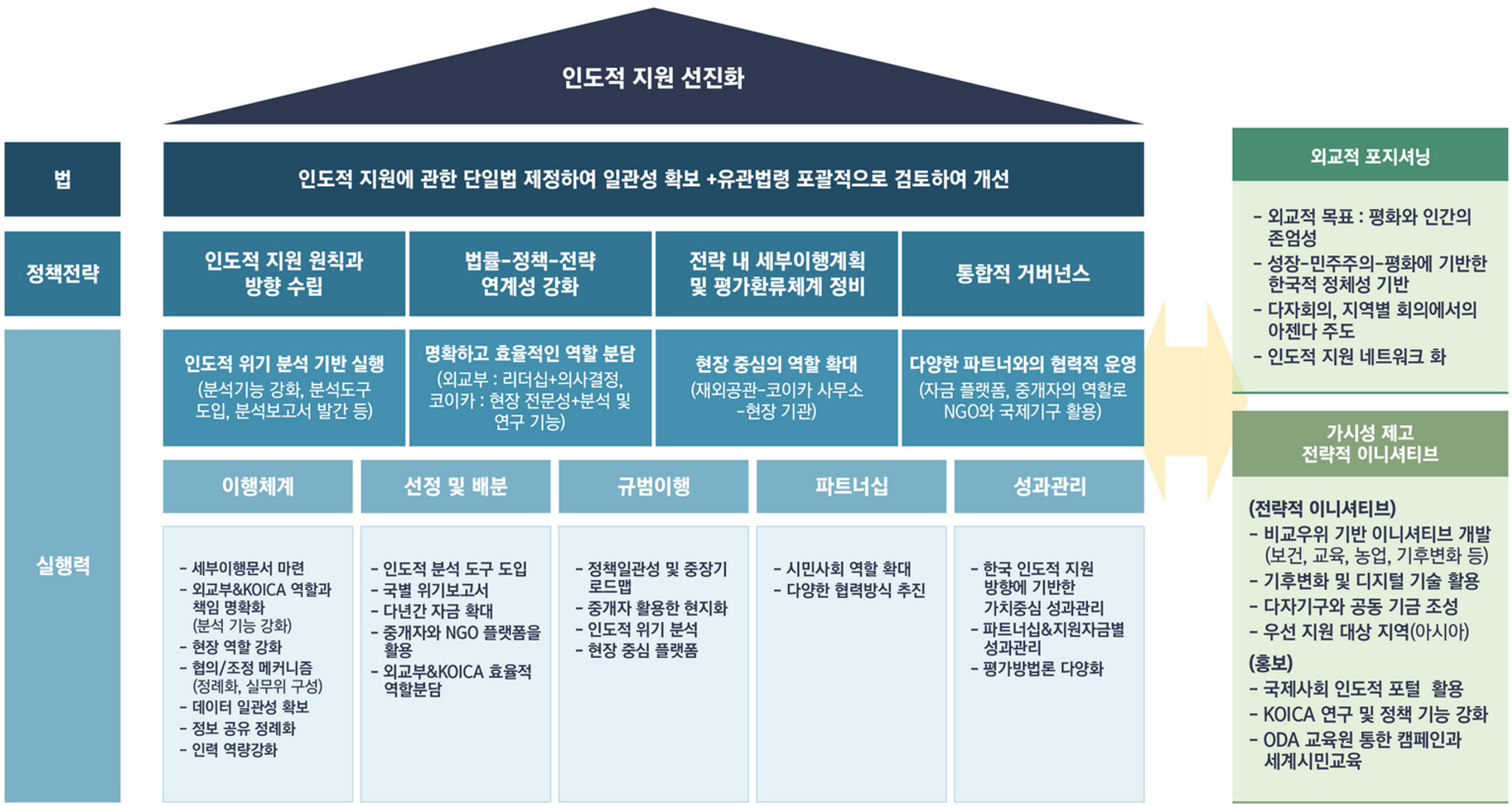
여섯째, 파트너십 확대가 필요하다. 현재 한국 정부의 인도적 지원은 국제기구 중심으로 이루어지고 있는데, 민관협력사업의 한정된 예산 규모로 인해 국내 시민단체가 인도적 지원 사업을 수행하며 역량을 강화해 갈 수 있는 여지가 제한되어 있다는 점을 감안, 자금규모를 확대하면서 다양한 방식의 사업 운영 프로그램 및 역량강화를 지원하고, RAPID사업과 같은 협력 모델 및 영역을 확장해 가는 것이 필요하다.

일곱째, 적정한 모니터링 및 평가체계를 마련해야 한다. 인도적 지원은 여타 개발협력 사업과 달리 즉각적이며 위기상황 등 환경적 제약과 도전과제가 많아 모니터링 및 평가 측면에서 표준화된 체계를 구축하는 것이 어려운 실정이다. 하지만 한계가 있더라도 외교부와 KOICA가 추진하고 있는 사업을 중심으로 피해자 중심의 지원, 소외되지 않는 포용적 지원, 유연한 자금 조달 등의 측면에서 인도적 지원의 특성과 변화하는 대내외적 환경을 반영한 적정 평가 기준을 마련할 필요가 있다. 특히 다년간 사업의 경우 국제기구와의 협업을 통해 사업에 대한 공동 모니터링 및 평가 기회를 확대하고, 사업기획 및 목표설정 단계에서의 협의나 현장 모니터링을 강화해 가면서 관련 역량을 강화할 필요가 있다.

마지막으로, 제한된 자원을 효과적으로 활용하고 가시성(visibility)을 높여야 한다. 최근 몇 년 사이 한국의 인도적 지원 규모가 증가하였으나 절대 액수는 주요 공여국에 비해 상대적으로 적은 것이 현실이다. 이러한 상황에서 한국이 인도적 지원의 선진 공여국으로 발돋움하기 위해서는 선택과 집중 전략에 기반하여 독자적인 이니셔티브를 추진하고 다자기구와 협력하여 공동기금(pooled funds)을 주도적으로 조성하며, 단편적인 사업 수를 줄이고, 지원사업을 통합 관리할 필요가 있다. 한국이 개발협력에서 우위를 보이는 분야를 중심으로 독자적인 이니셔티브를 개발하고 공동기금(pooled funds)을 조성하여 타 공여국의 참여를 유도한다면 다자 중심, 그랜드 바겐, HDP Nexus 등 국제사회의 규범을 준수하면서도 가시성을 제고할 수 있을 것이다. 인도적 지원의 체계적인 접근과 지속 가능한 방식의 지원이 요구되는 국제사회의 조류를 고려했을 때, 한국도 이러한 흐름에 맞춘 전략적 접근이 필요하다.

요컨대 한국의 인도적 지원 체계를 더 체계적이고 효과적으로 발전시키기 위해 법제도, 정책전략, 실행력 강화를 개선하고 이행체계를 더 정교하게 구축해 갈 수 있다. 이를 통해 국제사회에서 한국의 인도적 지원 역량과 기여도를 한층 높일 수 있을 것이다. 나아가 인도적 지원, 개발, 평화 세 요소를 동시에 추구하고 선택과 집중을 통해 국제사회에서의 가시성을 제고함으로써 글로벌 중추 국가로서의 역할을 강화할 수 있을 것이다.

[그림 Ⅴ-41] 인도적 지원 선진화를 위한 체계도



[참고] 주요 공여국 비교분석 (요약표)

단계	미국	일본	스웨덴	네덜란드
특징	• 세계 최대의 인도적 지원 공여국 • 긴급대응과 장기적 회복력 강조 • USAID/BHA를 중심으로 인도적 지원 실행하였으나 트럼프 2기 행정부 이후에 USAID를 국무부흡수 통합하고, 국익우선의 정책실행	• 세계 4위 규모 ODA 공여국 • 인간안보, 난민, DRR 강조 • 한국과 유사한 인도적 지원 체계	• 세계 10위 규모 ODA 공여국 • 국제인도법과 인도적 지원 원칙에 기반한 선진적인 인도적 지원 수행 • 체계적인 대상 선정 및 자금 배분 시스템 보유 • 2022년 우파정부 출범 후 국익 및 경제적 이익을 우선시하는 정책을 실시	• 세계 7위 규모 ODA 공여국 • UN OCHA 공동기금에 큰 기여 • 국제법과 인도적 지원 원칙에 기반하여 위기대응과 인도적 시스템 지원에 주안점 • 인도적 지원 성과평가 강조
주요 행위자	• 국무부: 난민, 이주, 외교 정책 • USAID/BHA: 인도적 지원 정책 수립 및 실무 수행, DART 운영 • USAID/CPS: 취약국 지원 실무 및 연구 • 국방부: 인도적 지원 인력 보호 • 시민사회: 인도적 지원 현장 실행	• 외무성: 인도적 지원 총괄, 양자 및 다자 원조 실시 • JICA: JDRT 파견, 개발협력 맥락의 난민 지원 • 재팬플랫폼: 시민사회 지원 인도적 지원 자금 채널 • 자위대: 분쟁으로 인한 재난 시 구호활동	• 의회: 예산 승인 및 사업 결과 보고 수령 • 외무부: 정책 및 전략 수립, 다자 지원 • Sida: 실행 기관, 양자 지원 및 시민사회 협력 • 시민사회: 인도적 지원 전략적 파트너로서 현지 지역사회 지원	• 의회: 예산 승인 및 사업 결과 보고 수령 • 외교부: 정책 및 전략 수립, 다자 지원 • DRA: 14개 NGO 협의체로 인도적 지원 자금 재철, 양자 지원 및 시민사회 지원 • 시민사회: 현지 지역사회 지원
인도적 지원 현황 (2023년 기준)	• 2023년 총 134억 6,000만 달러 인도적 지원(전 세계 자금의 36.9%) • 개별 국가가 아닌 지역(region) 지원 • USAID/BHA: 99억 달러 지원, 64개 국가 76개 위기 지원, 11개 국가 DART 운영(아프리카 50%, 우크라이나, 에티오피아, 소말리아, 시리아, 예멘 순) • 현지 파트너 지원 통한 현지화 강조 (전체 자금의 25%를 현지 파트너 직접 지원 목표로 설정. 2030년까지 최소 50% 달성 목표)	• 2023년 약 14억 5천 35만 달러 인도적 지원 • 우크라이나, 아프가니스탄, 시리아 순 • 난민과 재난예방(DRR) 집중 • 보건, 교육 식량, 피난처 순	• 2023년 14억 달러 지원(GNI 대비 약 1%) • 다자기구 지원(전체 예산 중 59.1%) 〉 CERF와 CBPFs 등 공동기금(12.2%) 〉 NGO 지원(16.3%) 〉 적십자 적신월사(10-15%) 〉 양자 지원(1-2%) • Sida는 17개 전략적 파트너 기관과 협력하여 36개국 이상에서 100회 이상의 신속 대응 • 인도적 지원 ODA의 68.8%에 성평등 목표 포함	• 2023년 74억 달러(GNI 대비 0.66%) • 서아프리카, 아프리카, 중동 및 북아프리카 지역을 중점 지원 • 취약한 상황에서 평화에 초점을 맞춘 ODA 비중 높음(2022년 기준 25%) • 인도적 지원 예산의 60%를 다자기구와 공동기금에 제공

단계	미국	일본	스웨덴	네덜란드
법률	• 타 국가에 비해서 법령의 역할이 상대적으로 강조됨 • 인도적 지원에 대한 법령이 많지는 않으며 다양한 유관 법령에 기반하여 인도적 지원 (유관법률) • 「대외원조법」 • 「글로벌 취약법」 등	• 국제개발협력 및 인도적 지원 전반을 규율하는 기본법은 없으며 일부를 다루는 법령 존재 (유관법률) • 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률」 • 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」 • 「국제협력기구법」 등	• 별도의 국내법령이 아닌 국제인도법을 규범적 프레임워크로 적용 • 이에 기반하여 스웨덴 인도적 지원의 가치와 원칙, 방향을 제시	• 별도의 국내법령이 아닌 국제인도법을 규범적 프레임워크로 적용 • 이에 기반하여 네덜란드 인도적 지원의 가치와 원칙, 방향을 제시
정책 및 전략	• USAID/BHS와 CPS 주도로 정책 전략 수립 및 시행 • 지정학적 고려에 따른 대외정책의 일환으로 인도적 지원 정책 및 전략을 수립하고 운영 (주요 정책·전략) • 「국무부-USAID 공동전략계획」 • 「현지 주도 인도적 지원 정책」 • 「조기복구, 위험경감 및 회복력 전략(ER4) 프레임워크」 등	• 일본의 인도적 지원은 정책문서에 기반함 • 재난 예방과 구호에 주력 • 정책 강조 분야: 1) 난민 및 국내 이주민(IDPs)지원, 2) 원활한 전환, 3) 자연재해 대응, 4) 인도적 지원 활동가 안전 확보, 5) 민군 협력 (주요 정책·전략) • 「개발협력대강」 • 「인도적 지원방침」 • 「방재협력 이니셔티브」 등	• 스웨덴 인도적 지원은 정책문서에 기반함 • 정책에 기반하여 전략이 수립되며 정책과 전략의 관계와 역할 명확 • 세부이행내용을 담은 전략은 정기적으로 개정됨 (주요 정책·전략) • 「새로운 시대를 위한 개발 지원 – 자유, 권한 부여 및 지속 가능한 성장」 • 「Sida를 통한 인도적 지원 전략」(2021-2025) • 「다자간 개발 정책 전략」 • 「평화, 안보, 안정화 전략」(2024-2028) • 「스웨덴의 시민사회 개발협력 전략」(2025-2028)	• 네덜란드 인도적 지원은 정책문서에 기반함 • 인도적 지원 원칙에 충실하게 정책 및 전략을 수립하고 시행함 • 인도적 지원이 외교정책의 주요 내용으로 고려됨 (주요 정책·전략) • 「Do What We Do Best」(2022) • 「Grand Bargain 3.0 실천전략」(2024) • 「위험 공유 프레임워크」(2023)

단계	미국	일본	스웨덴	네덜란드
이행체계 조직운영	• (이행체계 특징) USAID 내 전담부서인 BHA를 중심으로 하여 기관별 전문성에 기반하여 연방체계에서의 협력적 운영 • (조직/인력) BHA 본부(7개 사무소)와 거점국가 중심 해외 지역사무소에 1,800명 근무 • (역량 강화) 분야별 전문기관과 협업하여 직원 역량 강화 제공 및 학습 의제 개발 지원 • (협의 및 조정 메커니즘) 참여 기관 간 협약 체결, 국무부와 USAID 간 정기적/비정기 협의	• (이행체계 특징) 외무성 중심의 인도적 지원과 JICA의 제한적 역할/ 자금플랫폼 – 재팬플랫폼: 시민사회 지원 • (협의와 조정 메커니즘) 외무성이 전담하여 협의과정에 JICA 미참여함/ 재팬플랫폼과 시민사회와의 협의는 정례화되어 있으나 제한적 역할	• (이행체계 특징) 정책과 실행기관의 균형과 상호보완적 역할/ 현장사무소(재외공관)의 역할 강화 • (조직/인력) 외무부 내 인도적 지원 부서 30명, Sida 인도적 지원 부서 44명, 13개 국가 재외공관 인도적 지원 전담인력 파견 • (역량 강화) 신입직원 대상 인도적 지원 교육 제공 • (협의와 조정 메커니즘) 외무부와 Sida 간 정기 협의채널(HUMSAM – 공동 인도적 협의그룹, 격주) 운영, 인력교류와 정보교환 • 현장 층위, 현장-본부 간에서의 정보공유와 소통이 긴밀히 이루어짐 • 정부-파트너기관 간 전략적 대화 운영	• (이행체계 특징) 정본국 외무부 주도 정책 실행과 파트너십 기반 자금채널(DRA)을 통한 협력 • (조직 및 인력) 외무부 인도적 지원 업무 17명 종사함. 현장의 역할이 강조되지는 않음 • (협의 및 조정) 위험 공유 프레임워크 참여자 간 대화 강조. 외무부와 DRA 간 5년 계약 체결하며 상시 소통 • DRA와 시민사회는 월례 소통 기반으로 학습 및 정보 공유
대상선정 자금 배분	(활용기준) • 통합식량안보단계 분류(IPC) • 기근 조기 경보 시스템(FEWS NET) • 국가위험취약성평가(CRVA) • 지원방식 결정 도구(MDT)	• 기준과 배분 방식 확인 어려움	• 인도적 필요에 기반한 지원 (Sida의 대상 선정 기준) • 영역 1. 인도적 지원 수요 • 영역 2. 인도적 지원 자금 • 영역 3. 당사국 필요충족 역량 (인도적 위기 분석, HCA) • 위기 평가 및 지원 필요, 다차원적 인간안보 지표, UN OCHA HNO 데이터, 현지 사무소 보고서 등 활용 (국가선정 참고자료) • 인도적 필요 개요(HNO) • 인도적 지원 계획(HRP) • 긴급 자금 지원 호소문(FA) • 난민 대응 계획(RRP) • OCHA FTS(Financial Tracking Service) • ICRC 연례 보고서	• 자금조달 메커니즘, 파트너 협력, 인도적 외교를 주요 방법으로 사용 • 효율적 운영 위해 공동기금 기여 또는 내부 기금 방식 활용 (공동기금에 60% 지원, DRA 1,750억 보유) • GHO 지표와 Molphan(자체 수립) 지표를 활용하여 모니터링하고 자금 지속 여부 결정

단계	미국	일본	스웨덴	네덜란드
규범이행	(그랜드 바겐) • 다년간 자금 비중 높음 • 비지정 자금 비중 낮음 • 공동기금 지원 비중 매우 낮음(1% 미만) • 다자기구 지원(60-70%) • NGO 지원(27%) (HDP Nexus) • Nexus 대신 Coherence 개념 사용. 공식적인 기준으로 활용하지 않아 조직, 인력, 기준, 통계 등 부재함 (현지화) • 현지화 적극적 시행(전체 자금 25% 현지 파트너 직접지원 목표. 2030년 50% 목표)	(그랜드 바겐) • 다년간 자금 비중 38.3% • 지정 자금 비중 높음 92.3% • 현지 지원 통계 부재 (HDP Nexus) • 실질적 실행 부재 (현지화) • 실질적 실행 부재	(그랜드 바겐) • 균형 잡힌 자금 분배(지정 vs 비지정 비율 6:4)하여 유연성 증대 • 비지정 자금: 국가프로그램 지원 • 2023년 다년도 자금 전년 대비 111% 증가. Sida의 다년도 자금 전체 인도적 지원 예산의 약 20% (HDP Nexus) • Nexus 이행을 통한 시너지 강조 • 외무부: Nexus 워킹그룹 운영 • Sida: 연계 노력 강화(Nexus 위원회, 인력 보강, 지침 수립, 분쟁관점 도입, 파트너 기관 사업 내에서의 Nexus 연계 등) • 도전과제: 외무부는 Nexus에 대해 다소 복잡한 입장(인도적 지원 원칙과 상충, 평화 관련 입장 상이 등)이며, Sida는 양자 지원과 개발재원 감소로 Nexus 프로그램 축소, 정치적 영향 등 (현지화) • 시범사업 추진	(그랜드 바겐) • 비지정 자금 비중 높음(84%) • CERF(67백만 유로), CBPFs(178백만 유로) 기여 • 다년간 지원 총 398,100,000 유로(전체의 64%) • DRA 및 적십자사에 5년 다년간 지원 지속 (HDP Nexus) • HDP Nexus를 접근법으로 활용 인도적 지원 사업기획 단계에서 H-D-P 공통 목적 고려 • HDP Nexus 파일럿 프로그램 운영 • 이해관계자 간 공동 계획 및 통합 프로그램 개발 • 갈등 예방과 평화 구축을 사업 계획에 통합 (현지화) • 자금 지원 이상의 공유를 강조 • DRA 내 현지화 워킹그룹 가동 • 현지 파트너에게 최소 35% 직접 지원 목표-초과 달성
파트너십	• whole-of-government 접근방식으로 여러 기관 및 부처와 협약에 기반하여 협력 • NGO, 국제기구 등 파트너 협력 강조 • 시민사회 협의체: InterAction은 180여 개 NGO 협의체로, 정책옹호 역할	• 재팬플랫폼(Japan Platform): 정부, 기업, 시민사회 협력을 조율하는 단일 플랫폼으로 운영. 일본 정부가 자금의 90%를 지원하며, 별도 챌린지 펀드를 통해 소규모 NGO 지원	• 다자협력 강조: 국제기구와의 협력 기준(정책 관련성, 성과 역량, 지원 규모 등)을 수립하고 일관성을 유지하며, UN에 기여금의 약 40% 공여 등 협력 강화 • Sida: 인도적 지원 전략적 파트너기관을 선정하여 양자 지원. 현지화를 강화하고 취약 계층 집중 지원 • 신뢰기반 파트너십, 본부와 현장에서의 긴밀한 정례대화 및 소통	• 외교부는 3개 기관(Red Cross, UN, DRA)에 주로 지원 • DRA(Dutch Relief Alliance): 14개 NGO로 구성된 협의체, 외교부로부터 다년간 기금 받음 • DRA 예산의 80%는 만성적 위기, 20%는 긴급 대응에 사용함 • DRA는 합의제 기반 의사결정 및 투명한 자금 운영을 통해 외교부와 신뢰 구축하고 외무부는 DRA 의사결정을 존중

단계	미국	일본	스웨덴	네덜란드
성과관리	• 논리적 프레임워크(LFA)와 결과 기반 평가를 활용하며, 데이터 기반 접근과 독립적 외부 평가 강조 • 비효율 최소화, 효과적 자원 배분, 실시간 모니터링 강화 • 지역 특성과 데이터 기반 접근을 통한 프로젝트 효과 극대화 • 혁신 사례: 현지에 특화된 ME&L 방식 및 플랫폼 개발에 집중. • 역량 강화: 파트너 역량 강화 지원, 성과지표 SMART(Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound) 원칙 준수	• 결과 기반 관리과 함께 기술적 지원에 중점을 두는 경향이 있으나 실제 인도적 지원 분야에 대한 정부의 의지나 구체적 전략은 모호	• EBA와 Sida를 통해 성과관리하며, 효과성과 지속가능성에 중점 • 통합적 접근을 통해 인도적 지원과 개발을 긴밀히 연계함 • 모니터링과 학습에 초점을 두고 사업의 진행 상황을 지속적으로 분석하여 장기영향을 파악하고 후속평가 수행을 중시 • 파트너 신뢰 기반의 상호학습과 피드백 강조 • Sida가 정의하는 주요 인도적 지원 방향과 성과 1) 위기에 처한 사람들을 보호 및 지원, 2) 인도적 지원 시스템의 역량과 효과성 증대, 3) 접근이 어려운 지역 지원	• 인도적 지원 성과평가 강조하며 외교부 평가부서(IOB)가 4-7년을 주기로 정책평가 수행 • 평가 목적: 자금 조달, 외교적 상황 검토, 과거 개입에서 교훈 도출, 정책 및 자원 타겟팅 개선 • 성과관리의 특징: 포괄적 수혜자 접근, 취약계층 보호, 질적/양적 평가의 균형, 현지화 강조, 혁신과 학습의 중시, 국제 기준 및 공약 준수, 조정 및 협력 강조, 자금 지원의 유연성과 효율성 • 주요 성과지표: 비지정/다년 자금 비율, 성평등 및 연령 마커, 현지 파트너 지원 비율 등 • GHO 지표, Molpan(자체평가기준) 등을 활용하여 자금지원 여부 등 결정
전략적 포지셔닝 / 가시성 제고	(전략적 포지셔닝) • 대규모 인도적 지원 • 현지화 강조 • 인도적 지원의 디지털 적용	(전략적 포지셔닝) • 난민, DRR(재난예방) 강조 • GRF(글로벌난민포럼 등) 국제사회 주요 논의의 장을 공동으로 주최 (가시성) • 다자 지원은 가시성 어려우나 양자 지원(시민사회 지원)은 가시성 확보 가능	(전략적 포지셔닝) • 파트너십 기반 선진적 인도적 지원 (그랜드 바겐, Nexus 이행) • 분쟁 민감성, 성평등 지원 • 인도적 지원에서의 비차별, 성평등, 반부패 등 거버넌스 강화 (가시성) • 이미 대중이 인도적 지원 인식하고 있어 가시성을 크게 고려하지 않음 • 정보 공개 포털(Open Aid) 운영	(전략적 포지셔닝) • 심리사회적 지원 강조 • 인도주의적 외교 (가시성) • 외교부는 자금지원 결정 시 가시성을 고려함

연구에 도움 주신 분들 (가나다 순)

대면 및 서면 인터뷰 참여자

외교부 개발협력국
외교부 다자협력·인도지원과
KOICA 인도지원실
KOICA 분쟁취약지원팀
KOICA 긴급대응팀
KOICA 평가실
KOICA ODA 연구·교육원
KOICA 베트남 사무소

자문, 설문조사, FGI 참여자

구양흔 팀장 굿네이버스 국제사업본부 인도적 지원팀
공선주 상임이사 사단법인 아디
권정화 차장 한국월드비전 인도적 지원팀
김영석 교수 이화여자대학교
김유겸 주재관 OECD DAC
김유식 경희대학교
김지은 대외협력관 UNHCR
남상은 실장 한국월드비전 옹호사업실
박민규 팀장 대한적십자사
박상영 팀장 플랜 한국위원회 국제사업팀
박소록 대리 사단법인 팀앤팀
박준영 과장 KCOC 인도적 지원부
박한영 팀장 월드비전 인도적 지원팀
백진주 변호사 법무법인 봄
성하은 대표 굿네이버스 제네바 대표부
손혁상 센터장/교수 CIDEC(국제개발협력센터)/경희대학교 공공대학원

신소연 전문관 ICRC
신혜원 대리 세이브더칠드런 국제사업부문 인도적 지원·기후위기대응센터 2팀
원웅재 과장 초록우산 어린이재단 국제사업본부 인도적 지원팀
이경신 전문관 KCOC 인도적 지원부/한국외국어대학교 국제학 박사과정
이경주 부장 KCOC 인도적 지원부
이진영 교수 전북대학교
임성훈 교수 서강대학교
장설아 센터장 세이브더칠드런 인도적 지원·기후위기대응센터
정헌주 교수 연세대학교
조윤직 교수 연세대학교
최계영 교수 서울대학교
최원근 조교수 한국외국어대학교 정치외교학과
한두리 과장 기아대책 인도적 지원팀
한재광 대표 발전대안 피다
홍승연 연세대학교

공여국 사례연구 인터뷰 참여자

▌일본

참의원 제1특별조사실(第一特別調査室)	가네코 나나에 (金子七絵)	연구원
참의원 제1특별조사실(第一特別調査室)	모리 히데하루 (MORI Hideharu)	ODA 특별위원회 연구원
참의원 제1특별조사실(第一特別調査室)	쇼지 후지유 (Shoji FUJIU)	연구원
외무성	이즈치 카즈시 (井土和志)	국제협력국 개발총괄관
JICA Ogata Sadako Research Institute	무토 아코 (武藤亜子)	박사
JICA Ogata Sadako Research Institute	타케우치 카이토 (竹内海人)	연구원
Association for Aid and Relief (AAR) Japan	호리에 요시테루 (堀江良彰)	이사장
Japan Platform 사업추진·평가부	히구치 히로아키 (樋口博昭)	부장
카가와대학교 재난 및 위기관리학과 (Disaster and Crisis Management)	요시 카지타니	교수
일본국제대학교 행정학과 (Public Management and Policy Analysis)	임승후	교수
일본국제대학교 행정학과 (Public Management and Policy Analysis)	정지원	교수

▌제네바

UNDP	Catherine Osborne	Policy Advisors on Forced Displacement
UNDP	Henny Ngu	Policy Advisors on Forced Displacement
UNDP	Barbara-Anne Krijgsman	Representative in the IASC/OPAG, focusing on the HDP Nexus
Graduate Institute	Swetha Ramachandran	박사후연구원
Good Neighbors Geneva	성하은	대표
UNHCR	변창기	주무관
UNOCHA	Marina Skuric-Prodanovic	Chief of System-wide Approaches and Practices Section, Coordination Division
IFRC	Bart Broer	Senior Partnership Officer
ICVA	Elise Baudot	Head of Humanitarian Financing
ICVA	Susan Wilding	Chief Operating Officer

ICVA	Pierre Vischioni	DRC, Senior Policy Advisor on Financing & Partnerships
주 제네바 대한민국 대표부	고영걸	참사관
주 제네바 대한민국 대표부	이상백	주재관
ICRC	Katrine Finsnes	Essential Services Operations Partner
ICRC	Enrique Landelino Contreras Pulido	Operations Coordinator
ICRC	Fidy Rajaonson	Development Centre of Expertise Manager
ICRC	이준홍	Partnership Manager
WHO	Guillaume Simonian	Department of Emergency Risk Management and Humanitarian Response (ERM)
WHO	Cristina Contini	Department of Emergency Risk Management and Humanitarian Response (ERM)
WHO	Elena Vuolo	Department of Emergency Risk Management and Humanitarian Response (ERM)
UNHCR	Mark Manly	Head of Donor Relations and Resource Mobilization Service
UNHCR	Pia Carmela Paguio	Associate Head of Donor Relations, and Resource Mobilization Service
UNHCR	Jean Marie Garelli	Deputy Director, Head of Service, DSPR – Strategic and Programme Planning Service
UNHCR	Robin Ellis	Deputy Director of DESS, Director's Office
UNHCR	Betsy Lippman	Deputy Director, DRS Partnerships, Resources, Analytics
UNHCR	Bernadette Raymonde Castel	Deputy Director of Field Protection Service Department of International Protection
UNHCR	Sara Baschetti	Chief of Inter-Agency and Coordination Section
UNHCR	Lori Bell	Head of Evaluation Office, EDM Evaluation Service
UNHCR	David Rider Smith	Senior Evaluation Coordinator, EDM Evaluation Service

▌스웨덴

Ministry of Foreign Affairs	Sofia Karlsson	Head of Humanitarian Affairs
Sida	Jakob Wernerman	Director of Humanitarian Department
Sida	Jessica	Resilience and HDP Nexus policy advisor
EBA	Mats Hårsma	Managing Director
Swedish Red cross	Carina Anderson	Head of the MENA and Asia Pacific unit

▌네덜란드

Ministry of Foreign Affairs	Limonard Bastiaan	Policy and Operations Evaluation Department, IOB Coordinating policy researcher
Ministry of Foreign Affairs	Marjolein Geusebroek	Deputy Head Humanitarian Aid, Stabilisation and Humanitarian Aid Department
DRA(Dutch Relief Alliance)	Christel Sjauw-Koen-Fa-Mulder	Vice-Chair Dutch Relief Alliance, Plan International

▌미국

USAID	Elizabeth Bellardo	BHA's Deputy Office Director for Global Policy, Partnerships, Programs and Communications
USAID	Jodi Rosenstein	Deputy Coordinator, Global Fragility Act Secretariat
USAID	Ryan McCannell	CPS: Division Chief for Policy and Plans, Office of Civil Military Affairs
USAID	Jasmine Dehghan	CPS: Deputy Team Lead for West and Central Africa, Office of Transition Initiatives
USAID	Jun Jin	Acting General Counsel, a member of the Senior Executive Service
USAID	한애진	KOICA 과장
World Bank Group	Thomas Djurhuss	Senior Partnership Specialist for FCV Group
World Bank Group	Marco Scuriatti	Program Manager, SPF
World Bank Group	Sarah Craig	Operations Officer, SPF
World Bank Group	Sonu Jain	Communications Lead for FCV Group
InterAction	Julien Schopp	Vice President, Humanitarian Policy and Practice
George Washington University	Christopher Yukins	Professor of Law, Public Procurement Law expert

참고 문헌

1. 국내자료

강도욱, 노영선. *튀르키예 임시 정착촌 조성 및 이재민 지원 사업 평가보고서*. 성남: 한국국제협력단, 2024.

국제개발협력민간협의회(KCOC). *이재민 책무성(AAP) 증진 활용도구*. 서울: 국제개발협력민간협의회(KCOC), 2024.

———. *인도적 지원의 핵심 기준*. 서울: 국제개발협력민간협의회(KCOC), 2014.

———. "OECD DAC HDP Nexus 권고안: HDP Nexus 이행을 위한 공여국 주도 노력의 진전." *국제개발협력 이슈팡팡*, no. 64 (2019): 1-2.

———. *Sphere 핸드북 2018 개정판: 인도주의 헌장과 인도적 대응의 최소기준*. 서울: 국제개발협력민간협의회(KCOC), 2020.

———. 세이브더칠드런, 플랜인터내셔널. "그랜드 바겐 이행을 위한 시민사회 분석 보고서 - 양질의 인도적 지원 재원(Quality Humanitarian Funding)을 중심으로." *그랜드 바겐 이행을 위한 시민사회 분석 보고서*, 2023.

권구순, 홍문숙. "해외긴급구호의 법적 기반 및 운영체계 연구: 일본, 호주, 스위스를 중심으로" *국제개발협력* 2016년 제2호, 2016.

권구순, 이윤제, 홍문숙, 이경신, 하경화, 홍지영, 신선연, 신호진, 구소연. *해외긴급구호의 법적 기반 및 운영체계 관련 주요 공여국 사례연구*. 성남: 한국국제협력단, 2016.

권율, 정지선, 허윤선, 송지혜, 유애라, 김미림. "국제사회의 취약국 개발협력 성과와 과제" *KIEP 정책연구 브리핑,* 2019.

김대인, 김재선. *국제개발협력 관련법제의 발전방안에 관한 연구*. 한국국가법학회, 국회입법조사처 연구용역보고서, 2019.

김명기. "국제인도법상 국제적십자운동 기본원칙의 법적 구속력" *인도법논총* 제25호, 2005.

김병춘, 정찬기. "분쟁국에 대한 국제사회의 인도적 지원·개발협력·평화활동 개입 효과에 관한 연구: 냉전 후 사하라 이남 아프리카 분쟁국을 중심으로." *한일군사문화연구* 39 (2023): 75-113.

김석현. "'인도적 지원'(humanitarian assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점" 국제법평론 no. 41 (2015): 1-51

김수진. "인도적 지원-개발-평화연계(triple nexus) 논의현황 및 한국의 ODA 시사점." *개발과 이슈*, no. 44 (2018): 1-2.

———. “HDP Nexus를 위한 KOICA의 효과적인 재원조달 방안.” *개발과 이슈*, no. 79, 2023.
김수진, 남청수. *주요 공여국의 HDP Nexus 접근방식의 실제 적용 사례 분석*. 성남: 한국국제협력단, 2024.
김영근. “일본의 재해부흥 문화에 관한 일고찰: 재난관리 체제 및 구호제도·정책을 중심으로.” *인문사회 21* 6, no. 4 (2015): 1011-1032.
김영석. *국제인도법*. 개정판. 서울: 박영사, 2022.
김영완, 정진문, 이진영, 김효정, 김경민. *한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화간 연계 (HDP Nexus) 실행 방안 연구*. 성남: 한국국제협력단, 2020.
김종섭, 김태균, 이은석, 박소희, 김보경, 김대엽. *다자기구성과평가네트워크(MOPAN) 주요 문헌 분석 및 자문*. 성남: 한국국제협력단, 2015.
김태균. “국제개발 조건으로서의 평화: 대북원조의 이중적 딜레마와 북한개발협력의 평화-개발 연계.” *국제개발협력연구* 11, no. 3 (2019): 39-58.
———. “국제개발협력을 위한 가치지향의 이중적 구조: 일본 사례에 관한 소고(小考).” *국제.지역연구* 19, no. 2 (2010): 67-104.
———. “아프리카 지역의 평화-개발 연계와 평화조건의 성공요인: 나미비아와 모잠비크 사례 비교연구.” *국제.지역연구* 29, no.2 (2020): 151-178.
김효정, 이진영, 김영완. “분쟁과 자연재해 상황에서 HDP Nexus 이행 방안 연구.” *국제개발협력연구* 13, no. 1 (2021): 99-114.
대한민국 국회. *해외긴급구호에 관한 법률*. 법률 제19944호, 2024년 7월 10일 시행. 국가법령정보센터. https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/51672022/7b38274b-22b5-4002-a8f7-6e062a865535/haeoegingeubguhoe-gwanhan-beobryul-beobryul-je19944ho-20240710.pdf.
문경연, 홍석훈, 조욱래. “발전이 인권과 평화에 미치는 상관관계에 대한 이론적 탐구.” *평화학연구* 22, no. 1 (2021): 101-127.
문기홍. “인도적 지원에서 개발원조로: 태국-미얀마 국경 지역 이주민 재정착 마을 사례를 중심으로.” *국제지역연구* 27, no. 2 (2023): 69-104.
박기갑. “국제재난법과 국제인도법의 상호관계에 관한 연구.” *인도법논총* 제36호 (2016): 29-68.
박명희. *우리나라의 인도적 지원 현황과 과제: 법적 기반을 중심으로*. 서울: 국회입법조사처, 2022.
———. *일본 기시다 내각 외교안보정책의 특징과 시사점*. 서울: 국회입법조사처, 2023.
———. “일본의 국제공헌과 ODA: 국제규범과 국가이익의 이중구조.” *일본공간*, no. 32 (2022): 165-192.

박병도. “환경난민의 법적 지위.” *국제법학회논총* 47, no. 3 (2002): 6-144.
박지현. “난민, 실향민과 국제인도법에 대한 연구.” *인도법논총* 제36호 (2016): 69-116.
박차미, 윤혜민. “코로나19 팬데믹 이후 국제사회의 인도적 지원 동향과 시사점.” *KIEP 기초자료* 23, no. 7 (2023): 1-31.
박채원, 신재은. “국제개발협력과 로컬라이제이션: 이론적 변천과 실천적 적용.” *국제개발협력연구* 16, no. 3 (2024): 2-6.
박태현. “국제법상 환경실향민의 보호방안 연구.” *홍익법학* 11, no. 3 (2010): 429-455.
손혁상. “지속가능발전목표(SDGs)와 평화: 평화의 2030 아젠다 포함 과정에서의 논쟁과 그 의미.” *JPI PeaceNet*, 2016.
신동익. “한국의 인도주의 외교: 인도적 지원과 개발협력 추진 방향.” *IFANS FOCUS* 2016, no. 23 (2016): 1-3.
오미영. “국제무력충돌과 국제인도법의 적용.” *인도법논총* 제25호 (2005): 31-55.
———. “비국제적 무력충돌 시 국제인도법의 적용.” *인도법논총* 제32호 (2012): 9-34.
오시진. “재난 발생 시 일방적 인도적 지원에 대한 국제법적 검토.” *법학논총* 22, no. 3 (2015): 649-684.
외교부. *국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책*. 서울: 외교부, 2019.
———. *분쟁취약 지역에서의 개발협력에 대한 논의 동향*. 서울: 외교부, 2019.
———. *우리나라의 인도적 지원 전략*. 서울: 외교부, 2015.
———. *우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(안)*. 서울: 외교부 제33차 국제개발협력위원회, 2019.
———. *인도적 지원-개발-평화 연계 이행 전략*. 서울: 외교부, 2021.
———. *인도적 지원-개발-평화 연계 DAC 권고안 이행 모니터링 보고서*. https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20808/view.do?seq=119&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=
———. *정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안*. 서울: 외교부, 2021.
———. *제6차 해외긴급구호기본대책*. 서울: 외교부, 2022.
월드비전. *월드비전 이슈브리프 제17호*. 서울: 월드비전, 2024.
이명근, 홍문숙, 김현정, 문기홍, 여국희, 신보경. *인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로*. 성남: 한국국제협력단, 2012.

이인수. “무력분쟁과 폭력 사태로 인한 실향민에 대한 난민법제의 보호.” *인권과 정의* no. 481 (2019): 210-228.

이정. *주요국가의 ODA법제 연구 - 일본 -*. 세종: 한국법제연구원, 2010.

이혜영. *법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제*. 고양: 사법정책연구원, 2020.

인도적 지원 민관협력 워킹그룹. *2024 정부 인도적 지원 예산에 대한 시민사회의 제언*. 2024.

장은하. “분쟁지역에서의 인도적 지원: 인도적 공간 사례 연구를 중심으로.” *국제개발협력* 2014, no. 4 (2014): 99-120.

———. "이상향을 향한 나침반: 인도적 원칙에 관한 고찰." 국제개발협력 2015, 1 (2015): 123-153.

———. “인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로.” *국제개발협력연구* 6, no. 2 (2013): 199-243.

조양현. *일본 대외원조에서 정부안전보장능력강화지원 (OSA) 도입의 의미*. 서울: 국립외교원, 2024.

조현규, 송정은, 이혜영. "UNHCR 케냐 인도적 지원-개발 연계 지역공동체 기반 통합사업 (2020-2023_800만불) 종료평가 결과보고서." 한국국제협력단, 2024.

조혜림 외. *인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획*. 모니터링 및 평가 개선방안 최종보고서. 성남: 한국국제협력단, 2025.

최득진. “국내실향민의 법적 보호와 국가책임.” *法學論文集* 30, no. 1 (2006): 137-161.

최서희, 이미정, 강영웅, 원태주, 김덕은, 조희경, 이태균, 이해미. *해외긴급구호체계 개선방안 연구*. 서울: 한국조달연구원, 2021.

최원근, 권재범. “난민정책과 공여국 내 난민 ODA 연구: 이탈리아 및 캐나다 사례와 한국 난민정책에 대한 함의.” *국제개발협력연구* 15, no. 2 (2023): 1-19.

최윤조, 홍승환, 이수진, 손홍규. “센다이프레임워크 전환에 따른 재해위험경감 관련 국내 정책동향변화 및 과학기술의 역할.” *대한토목학회논문집* 37, no. 4 (2017): 765-773.

한국국제협력단. “DAC 공여국의 인도적 지원-개발-평화 넥서스 기반 ODA 지원현황.” *Policy Briefing* 제11호 (2024): 1-4.

한바란. “최근 국제사회의 다자원조 성과 관리의 현주소와 시사점.” *KDIS Working Paper* 21, no. 4 (2021).

한애진, 김홍석, 박한울. “KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계 적절성 검토연구.” *개발과 이슈* 제38호, (2017): 1-48.

한재광, 이경신, 홍지영, 오원기, 손정은, 이경주, 박준영, 강소정. *2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서*. 2020.

홍지영. “국제규범 사회화(Norm Socialization)와 규범 준수에 대한 연구: 인도적 지원 분야의 규범 플랫폼 사례를 중심으로.” *국제정치논총* 제60집, no. 4 (2020): 79-117.

———. “인도적 지원 분야 정부-시민사회 파트너십: 주요 공여국 인도적 지원 민관협력사업 파트너십 분석을 중심으로.” *국제개발협력연구* 제14권, no. 1 (2022): 119-139.

———. “한국의 해외긴급구호 및 인도적 지원 정책의 거버넌스 구축과정과 그 복합요인.” *한국정치연구* 25, no. 1 (2016): 23-50.

———. “한반도 경제협력과 평화구축을 위한 인도적 지원-개발-평화 넥서스(HDP Nexus) 모델 적용 검토.” *수은북한경제*, 2022년 여름호. 서울: 한국수출입은행, 2022.

———. “UN의 인도적 지원 체계연구: UNOCHA 클러스터(Cluster)를 중심으로.” *국제개발협력연구* 11, no. 4 (2019).

2. 해외자료

ALNAP. *Evaluating Humanitarian Action: Using the OECD-DAC Criteria.* London: Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), 2008.

ALNAP. Evaluation of Humanitarian Action Guide. London: Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)/Overseas Development Institute (ODI), 2016.

Atputharajah, Akalya, and Javans Wanga. "The Impact of Resource Dependence on the Localization of Humanitarian Action: The Case of Kenya." *Local Engagement Refugee Research Network Paper*, no. 10 (2020): 1-28.

Billing, Annika. "Humanitarian Assistance: An Introduction to Humanitarian Assistance and the Policy for Sweden's Humanitarian Aid." *Perspectives*, No. 17, (2010): 1-22.

———. *Humanitarian Assistance: An Introduction to Humanitarian Assistance and the Policy for Sweden's Humanitarian Aid*, University of Gothenburg, School of Global Studies, 2020.

Christianson, John, Courtney Stiles Herdt, and Ginny Nadolny. *The Global Fragility Act: Unlocking the Full Potential of Interagency Cooperation*. CSIS Briefs, 2023.

Cuny, Frederick C. *Use of the Military in Humanitarian Relief*. 1989.

Curtis, Devon. "Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension." *HPG Report* 10, 2001.

Development Initiatives. *Donors at the Triple Nexus: Lessons from Sweden*. Bristol: Development Initiatives, 2019.

EBA. *Supporting Local Actors: Evaluation of Sweden's Application of the Grand Bargain Localisation Agenda*. 2024.

European Commission. *HDP Nexus: Challenges and Opportunities for its Implementation.* 2022.

Ferris, Elizabeth. "The Humanitarian-Peace Nexus." *UN Research Briefing Paper*. 2020.

Frerks, Georg. *The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-Conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist*. The Hague: Clingendael, 2006.

Good Humanitarian Donors. *The Grand Bargain 2.0*. 2021.

———. *24 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*. 2018.

Government of Sweden. "Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance." Government Communication 2016/17:60. Ministry for Foreign Affairs, 2016.

———. "Strategy for Multilateral Development Policy." Annex to Government Decision UD2017/21055/FN, Ministry for Foreign Affairs, 2017.

———. "Strategy for Sweden's Humanitarian Aid Provided Through the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) 2017-2020." Ministry for Foreign Affairs, 2017.

Humanitarian Programme Cycle Steering Group. *The Implementation of the Humanitarian Programme Cycle*. Geneva: Inter-Agency Standing Committee (IASC), 2015.

IASC. *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*. 2004.

———. *Exploring Peace within the Humanitarian-Development-Peace Nexus*. 2022.

———. *Gender Handbook for Humanitarian Action*. 2018.

———. *Guidance Note: Advancing the Humanitarian-Development-Peace Nexus Approach through IASC Global Clusters*. 2023.

———. *Impact of Sanctions and Counterterrorism Measures on Humanitarian Operations*. 2021.

———. *Key Operational IASC Guidance*. 2022.
———. *Operational Guidance for Coordinated Assessments in Humanitarian Crises*. 2012.
———. *Protection in Humanitarian Action*. 2016.
———. *Six Core Principles Relating to Sexual Exploitation and Abuse*. 2019.
———. *The Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Serve People in Need*. 2016.
———. *The Grand Bargain Beyond 2023*. Inter-Agency Standing Committee. 2024. https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain.
———. "66 Grand Bargain Signatories Endorse a New Iteration to Continue Transforming Humanitarian Action." *ReliefWeb*. 2024. https://reliefweb.int/report/world/66-grand-bargain-signatories-endorse-new-iteration-continue-transforming-humanitarian-action.
IOM. "Humanitarian Development Peace Nexus (HDPN)." *Emergency Manual*. March 19, 2024. https://emergencymanual.iom.int/humanitarian-development-peace-nexus-hdpn.
———. *Operationalizing the Humanitarian-Development-Peace Nexus: Lessons from Colombia, Mali, Nigeria, Somalia and Turkey*. 2019.
Japan. *Grand Bargain in 2023: Annual Self Report – Narrative Summary*. 2024.
Japan Ministry of Foreign Affairs. *Humanitarian Aid Policy of Japan*. 2011.
Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
Maxwell, Daniel, and Kirstin Heidi Gelsdorf. *Understanding the Humanitarian World*. New York: Routledge. 2024.
Miliband, David, and Ravi Gurumurthy. "Improving Humanitarian Aid: How to Make Relief More Efficient and Effective." *Foreign Affairs* 94, no. 4 (2015).
Ministry of Foreign Affairs of Sweden. *Strategy for Sweden's Humanitarian Aid Provided through the Swedish International Cooperation Agency (Sida) 2021-2025*. 2020.
Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. *Do What We Do Best: A Strategy for Foreign Trade and Development Cooperation*. 2022.
———. *Trust, Risk and Learn: Humanitarian Assistance Given by the Netherlands – Funding and Diplomacy 2015-2021*. 2023.

MOPAN. *MOPAN 3.1 methodology manual*. Unformatted version. Paris: Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), 2020.

Morel, Dominique and Clara Hagens. *Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning) in Emergencies: a resource pack for sijple and strong MEAL,* Catholic Relief Services, 2016.

Mowjee, Tasneem, and Judith Randel. *Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance: Final Synthesis Report, Sida Evaluation 2010:4*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2010.

Mowjee, Tasneem, Lydia Poole, Langdon Greenhalgh, and Sarah Gharbi. *Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance: Final Report. Sida Decentralised Evaluation 2016:3*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2015.

Netherland. *Grand Bargain in 2023: Annual Self Report – Narrative Summary*. 2024.

———. *Grand Bargain Self Reporting*. 2024.

NRC-DI. *Catalogue of quality funding practices to the humanitarian response*. 2024.

NYU CIC (Center on International Cooperation). *The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises*. 2019.

OCHA. *Country-Based Pooled Funds Data Hub. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. 2024. https://cbpf.data.unocha.org.

———. *Global Humanitarian Overview 2025*. 2024. https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2025-enarfres.

———. *Guide for Governments: International Humanitarian Action*. Revised ed. Panama: OCHA Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2017.

———. *Humanitarian Principles*. 2022.

———. *Joint Intersectoral Analysis Framework*. 2024.

———. *New Way of Working*. 2017. https://www.un.org/jsc/content/new-way-working.

———. *OCHA Annual Report 2023*. 2024.

———. *OCHA's Strategic Plan 2023-2026: Transforming Humanitarian Coordination*. 2023.

———. *What is the Cluster Approach? Humanitarian Response*. 2024. https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/what-cluster-approach.

OECD. *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*. Paris: OECD Publishing, 2021. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5021.

———. *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, Paris: OECD, 2019.

———. *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, Paris: OECD, 2024.

———. *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024.

———. *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies*. Paris: OECD Publishing, 2018. https://doi.org/10.1787/9789264301061-en.

———. *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. Paris: OECD, 2018.

———. *The Humanitarian-Development-Peace Nexus Interim Progess Review*, Paris: OECD, 2022.

OECD DAC. *Sweden's Mid-term Review, Meeting Report, Stockholm, March 16-17*. 2023.

———. *The Humanitarian-Development-Peace Nexus Interim Progress Review (2022)*. 2022.

Oelreich, Eva. "The SCHR Peer Review Process: Oxfam's Experience." *Humanitarian Practice Network Issue 33*. Humanitarian Policy Group. 2006.

Oxfam. *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What Does it Mean for Multi-Mandated Organizations?*. 2019.

Rennack, Dianne. *Foreign Assistance Act of 1961: Authorizations and Corresponding Appropriations*. Congressional Research Service. 2023.

Runde, D. et al. *Answering the Call: The Foreign Assistance Review*. CSIS. 2025.

Sida. *Guidance Note on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*. Stockholm: Sida, 2023.

———. *Humanitarian-Development-Peace Nexus: Guidance Note for Sida*. Stockholm: Sida, 2020.

———. *Strategy for Sweden's humanitarian aid provided through the Swedish International Development Cooperation Agency 2021-2025*. Stockholm: Sida, 2021.

Simister, Nigel. *M&E of Humanitarian Action*, Oxford: Intrac for Civil Society, 2021.
Sphere Association. *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. Geneva: Sphere, 2018.
Svenstrup, M. & Landers, C. *Is the Trump Administration Serious about Merging DFC and MCC?* Center for Global Development. 2025.
Sweden. *Grand Bargain in 2023: Annual Self Report – Narrative Summary*. 2024.
———. *Grand Bargain Self Reporting*. 2024.
Swedish Government. *Development Assistance for a New Era: Freedom, Empowerment and Sustainable Growth*. Stockholm: Government Offices of Sweden, 2023.
Swedish Ministry for Foreign Affairs. *Strategy for Sweden's Humanitarian Aid Provided through the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) 2017-2020*. 2017.
———. *Strategy for Sweden's Humanitarian Aid Provided through the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) 2021-2025*. 2020.
Swithern, Sophia. *Revitalising the Good Humanitarian Donorship Initiative: A 20-Year Review*. London: ODI, 2024.
Swithern, Sophia, and Dan Schreiber. *Co-Ordination Across the Humanitarian-Development-Peace Nexus*. Paris: OECD Publishing, 2023.
Swithern, Sophia, and Sarah Dalrymple. "Key Questions and Considerations for Donors at the Triple Nexus: Lessons from the UK and Sweden." *Development Initiatives*, 2020.
The New Humanitarian. *Trends Driving Humanitarian Need in 2024 (and What to Do about Them)*. 2024. https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2024/01/02/trends-driving-humanitarian-need-2024-and-what-do-about-them.
The United States. *Grand Bargain in 2023: Annual Self Report – Narrative Summary*. 2024.
UN General Assembly. *Review of the United Nations Peacebuilding Architecture. A/70/143*. New York: UN, 2016.
UNHCR. *'Refugees' and 'Migrants' – Frequently Asked Questions (FAQs)*. 2016.
UN SDG. *Good Practice Note: Conflict Sensitivity, Peacebuilding and Sustaining Peace*. New York: UN, 2022.

USAID. *Grand Bargain Self Reporting*. 2024.

———. *Monitoring, Evaluation and Learning*. Washingtoc, D.C.: USAID, 2022.

USAID-BHA. "Humanitarian Coordination, Information Management, and Assessments" 2022.

USAID OFDA. *Policy for Humanitarian Action*. 2015.

Willitts-King, Barnaby, Sherine El Taraboulsi-McCarthy, and John Bryant. *Humanitarian Action and Foreign Policy: Balancing Interests and Values*, Oversees Development Institute (ODI) Humanitarian Policy Group (HPG), 2018.

Wood, Bernard. *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-building: An Independent Study Prepared for the Emergency Response Division, UNDP*. 2003.

World Bank Group. *Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025*. 2020.

角谷亮.「日本の人道援助活動の現状と課題」. 2018. https://core.ac.uk/download/pdf/158272628.pdf (최종방문일: 2024. 6. 23)

外務省.『我が国の人道支援方針』. 2012.

참고사이트

외교부. “정책소개 | 개발협력정책 및 현황 외교부,” n.d. https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_21373/contents.do.

인도적 지원 인사이트. “인도적 지원 인사이트,” n.d. https://inji.info/.

ALNAP. “ALNAP - Active Learning Network for Accountability and Performance,” March 18, 2025. https://alnap.org/.

British Red Cross. “International Humanitarian Law | British Red Cross,” n.d. https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/protecting-people-in-armed-conflict/international-humanitarian-law#Fundamental.

———. “Protecting People in Armed Conflict | British Red Cross,” n.d. https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/protecting-people-in-armed-conflict.

Bureau for Humanitarian Assistance (BHA). https://2017-2020.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-humanitarian-assistance Bureau for Humanitarian Assistance Annual Report.

GDPC. “GDPC Overview - PrepareCenter,” January 23, 2024. https://preparecenter.org/gdpc-overview.

GHD. “Home” n.d. https://www.ghdinitiative.org/.

HPG(Humanitarian Policy Group). “Humanitarian Policy Group at ODI Global,” ODI: Think Change, March 4, 2025, https://odi.org/en/about/our-work/humanitarian-policy-group/.

IASC. “Welcome to the IASC | IASC,” n.d. https://interagencystandingcommittee.org/.

———. “The Grand Bargain (Official Website) | IASC,” February 3, 2025. https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain.

ICVA. “About ICVA - ICVA,” February 25, 2025. https://www.icvanetwork.org/about-icva/.

IFRC. “Emergency Health | IFRC,” n.d. https://www.ifrc.org/our-work/health-and-care/emergency-health.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Home - Policy and Operations Evaluation Department (IOB),” April 1, 2025, https://english.iob-evaluatie.nl/.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Ministry of Foreign Affairs,” Government.nl, July 2, 2024, https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs.

OCHA. “Publications,” December 4, 2024. https://www.unocha.org/publications.

OECD DAC. “Development Assistance Committee (DAC),” OECD, n.d., https://www.oecd.org/en/about/committees/development-assistance-committee.html.

Sphere. “Sphere | for Life With Dignity,” n.d. https://www.spherestandards.org/.

UNHCR US -. “COMPASS | UNHCR US.” UNHCR US, n.d. https://www.unhcr.org/us/compass.

UN Humanitarian-Development-Peace Nexus. “Humanitarian, Development and Peace Nexus | PEACEBUILDING,” n.d. https://www.un.org/peacebuilding/content/humanitarian-development-and-peace-nexus.

United Nations Peacekeeping. “Mandates and the Legal Basis for Peacekeeping,” n.d. https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping.

World Bank. “State and Peacebuilding Fund (SPF),” n.d. https://www.worldbank.org/en/programs/state-and-peace-building-fund.

인도지원 2025-07-168

우리나라의 인도적 지원 선진화 방안연구 보고서

발 행 2025년 5월
발 행 인 장원삼
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구교육원
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전 화 1588-0434
팩 스 031)740-0260
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 경성문화사
I S B N 978-89-6469-641-5 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락 없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]

연구자료

인도지원 2025-07-168

978-89-6469-641-5 93320

우리나라의 인도적 지원 선진화 방안
연구 보고서

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260
https://www.koica.go.kr

KOICA 한국국제협력단