

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, 자원, 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 가까이 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 바젠, 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 출범이후, 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 특별 자금 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 우선 시하는 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 보이는 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 높이하고자 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 선형적인 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.