



한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화간 연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구

2020. 12

한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화간 연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구

2020. 12

한국국제협력단

저자

책임연구원

김 영 완

- 한국외국어대학교 LD학부 교수
- University of Iowa, 국제정치학 박사
- 휴먼아시아(Human Asia) 상임이사

주요 연구 실적

- ▷ Make the Village Better: An Evaluation of the Saemaul Zero Hunger Communities Project in Tanzania and Bangladesh, 2019, *World Development*
- ▷ US Foreign Aid and Economic Policy Concessions, 2019, *Policy Studies*
- ▷ Non-governmental Organizations and Economic Sanctions, 2018, *International Political Science Review*
- ▷ Preferences and Institutions: Constraints on European Union Foreign Aid Distribution, 2018, *Journal of European Integration*
- ▷ The Effects of the President's Emergency Plan for AIDS Relief on the Economies and Domestic Politics of Focus Countries, 2017, *Global Economic Review*
- ▷ Do Different Implementing-Partnerships Lead to Different Project Outcomes? Evidence from the World Bank Project-level Evaluation Data, 2017, *World Development*
- ▷ 국제개발협력 시각에서의 난민캠프사업 분석연구: 탄자니아 굿네이버스 나루구수 난민캠프 공동시장을 중심으로, 2019, 국제정치논총
- ▷ 한국외국어대학교 국제개발협력이해증진사업, 2018, 한국국제협력단
- ▷ 한국형 발전모델을 통한 아프리카국가의 국제개발협력연구, 2017, 한국연구재단

공동연구원

정 진 문

- 서울시립대학교 국제관계학 조교수
- 미주리 대학교 (University of Missouri, USA), 정치학 박사

주요 연구 실적

- ▷ Economic sanctions and Income Inequality: Impacts of Trade Restrictions and Foreign Aid Suspension on Target Countries, 2020, *Conflict Management and Peace Science*
- ▷ Coercive Diplomacy and Foreign Supply of Essential Goods: Effects of Trade Restrictions and Foreign Aid Suspension on Food Impacts, 2020, *Defence and Peace Economics*

- ▷ Do Sanction Types Affect the Duration of Economic Sanctions? The Case of Foreign Aid, 2019, *International Political Science Review*
- ▷ Domestic Institutional Constraints, Veto Players, and Sanction Effectiveness, 2019, *Journal of Conflict Resolution*
- ▷ 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점, 2019, 통일연구원

이 진 영

- 경희대학교 국제개발협력연구센터 연구교수
- 경희대학교 정치학 박사

주요 연구 실적

- ▷ Evaluating Participation: Empirical Analysis of Recipient and Beneficiary Engagement with IFAD International Development Projects, 2020, Sustainability
- ▷ 국제개발협력 정책의 유럽화(Europeanization): 폴란드와 슬로베니아 사례 분석, 2020, 동유럽발칸연구
- ▷ 유엔지속가능발전목표(SDGs) 국제 연구동향 분석: 17개 목표 연결망 분석을 중심으로, 2018, 국제지역연구
- ▷ A Critical Approach to Understanding and Assessing Developmental Partnership in the Context International Development Cooperation, 2018, 국제개발협력연구
- ▷ 한국의 무상원조 평가 동향연구: KOICA 평가보고서 분석을 중심으로(1998-2016), 2018, 국제지역연구

연구보조원

김 효 정

- 연세대학교 정치학 석사
- 연세대학교 정치학과 박사과정 수료

주요 연구 실적

- ▷ 굿네이버스 글로벌비전 2030 수립 연구, 2019, 굿네이버스
- ▷ 한국 ODA 산업발전을 위한 입법 현황분석, 2018, 의정논총
- ▷ SDG16 이행에 기여하는 정책사례 연구, 2017, 외교부

김 경 민

- 경희대학교 정치학 석사

이 연구는 한국국제협력단이 위탁하고 한국외국어대학교가 수행하였으며, 본 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다.

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

국문 요약

본 연구는 2019년 2월 22일 DAC 고위급회의에서 채택된 ‘인도적 지원-개발-평화 넥서스(HDP Nexus)’에 관한 OECD DAC 권고안을 기반으로 HDP Nexus의 개념을 정립하고, 우리나라 정부가 이를 이행할 수 있도록 정책을 제언하고자 하였다. 기후변화 및 자연재해로 인한 인도주의적 지원의 필요성이 대두되고, 분쟁과 갈등의 만연화 및 장기화로 인한 무력 충돌로 평화가 위협받는 상황에 직면하면서, 국제사회는 이러한 분쟁과 자연재해 상황을 극복하기 위한 해결책으로 HDP Nexus 이행을 강조하고 있다.

HDP Nexus란 인도적 지원과 개발, 평화 분야에서 사용하는 상이한 활동 방식과 자원조달 방식을 상호 조율하여 하나의 공동성과를 이루하도록 연계 협력하는 방식이다. 이러한 노력은 분절되어 있던 인도적 지원과 개발협력, 평화의 요소를 결합하여 취약한 지역이나 국가의 상황을 효율적으로 개선하는 방안을 마련하고자 하는 것이다. 이러한 협력은 각 분야의 상호 보완을 통해 정책의 효과성을 향상시키고 다차원적인 위험 요인들에 대한 대응력을 높여줄 것이라는 기대에 기반하고 있다. 국제사회 내 관련 논의들은 2016년 유엔과 세계은행의 HDP 이니셔티브 등을 통하여 구체화 되었으며, 이후 전 지구적으로 난민 위기가 발생하면서 HDP 개별 분야의 상호 협력에 대한 논의가 본격화되었다.

현재 한국은 OECD DAC 회원국으로 인도적 지원, 국제개발협력과 관련한 주요 논의에 참여하고 있으며, 평화를 위한 다양한 활동에도 적극적으로 참여하고 있다. 하지만 범정부 차원에서 HDP Nexus 이행을 위한 실행 전략이 아직 수립되지 않았고 분야별로 한계점을 가지고 있다. 한국 정부의 인도적 지원 규모는 사회·경제 인프라 및 서비스 분야에 비해 상대적으로 적으며, 대상 국가도 아시아에 집중되어 있다. 평화 활동의 경우 다양한 사례가 있으나 대표적으로 외교부에 의해 추진된 ‘여성과 함께하는 평화 이니셔티브(Action with Women and Peace)’, KOICA의 메콩강 4개국(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)에 추진 예정인 ‘지뢰 없는 평화마을 프로그램’ 등의 활동과 더불어 PKO 중심의 취약국 및 분쟁국의 평화유지 활동이 수행되고 있다. 특히 PKO는 취약국 및 분쟁국의 사회 안정 유지에 도움을 주고 있으며 인도주의 차원의 활동도 수행하고 있으나, 다른 분야와의 연계는 미진하다.

이와 같은 내용과 OECD DAC 권고안을 중심으로 한국 정부의 HDP Nexus 접근을 평가한 결과

전략 및 제도 구축(이니셔티브 제안) 등의 성과는 있으나, 분쟁의 근본 원인 및 회복력 등에 대한 공동성과는 아직 없었다. 또한 인도적 지원, 개발협력, 평화활동 간의 연계 가능성을 볼 때, 인도적 지원 프로그램에서 운영상 상대적 강점을 보유했다. 현황 분석 결과 개선사항을 간략히 요약하면 인도적 지원, 개발협력, 평화 활동을 이어줄 수 있는 진정한 의미의 HDP Nexus 이행 마련이 필요하다. 또한 HDP Nexus 접근의 정의와 범주에 대한 범정부 차원의 합의된 개념과 이행 방안이 부재하기 때문에 이에 대한 범정부 차원의 노력이 경주되어야 한다. 무엇보다 우리나라 범정부차원의 HDP Nexus 이행 사례 검토를 위한 데이터 접근이 제한적이라는 한계를 개선하기 위한 데이터 구축 마련이 시급하다고 보인다.

본 연구는 한국 정부가 현재 진행하고 있는 인도적 지원, 개발 및 평화의 활동을 동일한 메커니즘 안에서 실행해 나갈 필요성을 개진하고, 선진공여국인 영국과 스웨덴, 미국의 HDP Nexus 이행 현황과 다자공여기관인 세계은행과 UNDP의 HDP Nexus 이행 목표 및 정책 사례를 분석하여 시사점을 도출하였다. 영국과 스웨덴의 사업 이행 과정에서 나타난 데이터베이스 구축 및 효과적인 평가체제 마련 시도는 현재 종합적 HDP Nexus 데이터베이스를 마련하지 못한 한국의 상황에 대해 시사하는 바가 크다. 기금 운영의 측면에서도 예측성과 유연성이라는 원칙을 중심으로 인도주의적 목적과 개발지원 목적 사이의 균형을 추구하는 양국의 이행 전략은 HDP Nexus 사업 계획을 구체화하려는 한국에게 중요한 함의를 줄 수 있다. 또한, 미국은 'Global Fragility Act'를 제정함으로써 HDP Nexus 이행을 위한 분야별 제도 통합의 기반을 마련하였는데, 이는 한국이 범정부 차원의 Nexus 사업 기틀을 마련할 때 참고할 수 있는 선례가 될 수 있다. 공여국의 사업 이행 과정에서 수원국 정부를 배제하는 경향은 장기적으로는 HDP Nexus의 궁극적인 목표 달성에 장애가 될 수 있다. 세계은행과 UNDP는 정부와 민간 부문에 대한 동시적 접근이 필요하다는 것을 명확하게 인식하고 양자를 동시에 지원하려는 노력을 전개하고 있다.

이러한 시사점을 토대로 본 연구는 한국 정부의 HDP Nexus 이행을 위한 전략을 범정부적 차원 전략과 이행 세부전략, 담론적 전략으로 분류하였다. 범정부적 차원의 전략은 취약국이나 개발도상국을 위한 외교 정책 입안 과정에서 인도적 지원, 개발 및 평화 활동을 담당하는 주관 부처들의 포괄적 협력을 강조한다. 이를 위해 상황에 따른 협력 조정기구 설치안을 제시하였다. 이행 전략 측면에서는 HDP Nexus 이행을 위한 입법, 인도주의, 개발 및 평화 활동의 담당 부처 간 네트워크 구축 및 국제기구와의 연계, 그리고 분야별 전문기구와의 삼각협력체제 구축을 제시하였고, 동시에 HDP Nexus 이행을 효과적으로 관리하고 평가할 수 있는 모니터링 시스템

구축을 제안하였다. 마지막으로 HDP Nexus 이행 단계를 유형화하여 이에 따른 분야별 수요를 파악하고 이를 토대로 정책을 수립할 것을 제시하였다. HDP Nexus 이행을 위한 담론적 전략으로는 정부의 외교 정책 기조에 HDP Nexus와 관련한 목표 또는 전략을 포함하여 이를 정책에 반영될 수 있도록 하는 방안을 제안하였다. 또한 HDP Nexus와 관련한 정책 방향성과 전략 목표를 국제사회에 제시하여 HDP Nexus 이행을 위한 주요 협력 파트너국으로의 명성을 확보하는 대안을 제시하였다.

Abstract

The OECD DAC Recommendation on the Humanitarian–Development–Peace Nexus (thereafter HDP Nexus) was adopted by the DAC at its Senior Level Meeting on February 22, 2019. This study was designed to understand the concept of the HDP Nexus and to provide the Korean government with policy suggestions that can implement it. The international community is facing the need of humanitarian assistance for climate change and natural disasters and the threat of peace for armed conflicts. Therefore, the implementation of HDP Nexus is increasingly required as a solution to overcome these conflicts and natural disaster situations.

The HDP Nexus is a framework for working together to achieve common goals by coordinating the different methods of activities and financing use in the fields of humanitarian aid, development and peace. These are aiming for effectively reducing vulnerabilities, shifting from delivering humanitarian assistance to ending need, and thus supporting prevention efforts. This cooperation is based on expectations that it will enhance the effectiveness of policies and respond to multidimensional risks through mutual complementation across multiple sectors. Related discussions in the international community took shape through the HDP initiative of the United Nations and the World Bank in 2016, and the recent emergence of the Nexus discussions stems from the global refugee crisis.

Korea is a member of the OECD DAC, participating in major discussions on humanitarian aid and international development cooperation, and also actively participating in various activities for peace. However, the whole-of-government strategy for implementing HDP Nexus has not been established and there are limitations on each sector's capacity to work within that framework. Despite Korea's efforts to provide humanitarian assistance, the amount of budget is small compared to the social and economic infrastructure and services sectors, and the target

countries are also concentrated in Asia. In the case of peace activities, the ministry of foreign affairs developed its initiative of “Action with Women and Peace” in June 2018, and KOICA carried out ‘the Project Peace Village without Landmine’ successfully. Also, Korea's PKO help to maintain social stability in fragile and conflict states. A central concern, however, is that the PKO's principles require distance from others.

As a result of evaluating the Korea's HDP Nexus based on the OECD DAC Recommendation, the government has introduced the latest approach and suggested new initiatives. However, there has been little achievement in reducing the risk of conflict and crisis occurring. Given the possibility of HDP Nexus, Korea has retained relative operational strengths in humanitarian aid programs. A brief summary of the situation in Korea offers lesson for connecting humanitarian aid, development cooperation and peace activities and then, whole-of-government approach efforts should be made. Above all, it seems urgent to prepare database for reviewing policy cases associated with the HDP Nexus implementation across all sectors of government.

This study suggests the need for the Korean government to implement humanitarian aid, development and peace programs within an integrated framework and in relation to the broadly shared HDP Nexus concept in which other donor countries including the United Kingdom, Sweden and the United States, as well as by the World Bank and the UNDP have been productively engaged. The creation of database and evaluation system learned from the United Kingdom and Sweden's cases is critical to Korea in that it has to prepare comprehensive HDP Nexus database that could be used to learn from past cases and improve future development project implementation.

In terms of fund operation, the cases of those two countries' strategies highlight the principles of predictability and flexibility. They have tried to keep the balance between the aims of humanitarian aid and development cooperation, and their commitment could be a good role model for Korea. In addition, the United States has laid the foundation for intersectoral integration system for the implementation of

HDP Nexus by legislation of the Global Fragility Act, a precedent that can be referred to Korea when the country attempts to lay the foundation for the whole-of-government approach projects. The tendency to exclude the recipient government from the process of carrying out the donor funded, however, be an obstacle to achieving the ultimate goal of the HDP Nexus in the long term perspective. The World Bank and the UNDP are clearly aware of the need for simultaneous access to the government and the private sector and are working to support both at the same time.

Based on these implications, this study classified the Korea's strategy for implementing HDP Nexus as whole-of-government approach, detailed implementation and discourse strategies. The whole-of-government approach emphasize the comprehensive and coherent cooperation between actors when government tried to introduce foreign policy related to fragile states or developing countries. To this end, the establishment of the Coordinating office that strives to strengthen cooperation on the HDP Nexus would be required. In terms of implementation strategy, the establishment of an intersectoral and international network for the HDP Nexus, and the reinforcement of a triangular cooperation system with specialized organizations in divided field should be considered. At the same time, building a monitoring system was proposed to effectively manage and evaluate HDP Nexus implementation. Finally, it was suggested that the implementation phase of HDP Nexus should be categorized according to each sector's demands. Based on the type of HDP Nexus, new policies have to be developed. In terms of discourse strategies, this study proposed the integrated HDP Nexus framework to be included in the Korea's key diplomatic tasks.

In this way, Korea's initiatives associated with the HDP Nexus can contribute to alternative paths for securing a reputation as a major partner for the implementation of HDP Nexus.

목 차

국문 요약	i
Abstract	iv
I. 연구 배경, 대상 및 목적, 방법	1
1. 연구 배경	1
1) HDP Nexus OECD DAC 권고안 채택	1
2) 국제사회에서의 HDP Nexus 이행을 위한 수요 증가	1
3) 우리나라 HDP Nexus 이행에 대한 필요성	2
2. 연구 대상 및 목적	3
1) 연구 대상	3
2) 연구 목적	3
3. 연구 방법	5
1) 문헌 연구 및 1차 자료 조사	5
2) 사례 조사	5
3) 심층 인터뷰	5
4) 데이터를 이용한 유형화	6
II. 국제사회의 HDP Nexus 논의 동향	7
1. HDP Nexus 개념과 등장 배경	7
1) 인도적 지원, 개발, 평화의 정의	7
2) HDP Nexus 개념	11
3) HDP Nexus 등장 배경	13
2. 국제사회 논의 동향	17

III. HDP Nexus 현황 점검 및 개선을 위한 기준 제시	20
1. OECD DAC 권고안에 기초한 HDP Nexus 현황 점검	20
1) DAC 권고안에 기초한 우리나라 정부의 HDP Nexus 현황 평가	21
2) HDP Nexus 이행 기관별 주요 현황	26
2. HDP Nexus 개선을 위한 기준과 점검 결과	36
1) 점검 및 분석을 위한 기준 제시	36
2) 기준을 토대로 한 점검 및 분석 결과	37
IV. 주요 공여국 및 다자공여기관 HDP Nexus 정책 현황 및 시사점	39
1. 주요 공여국 정부 HDP Nexus 이행 정책 분석	39
1) 협력체계, 데이터 베이스 구축, 효과적 평가체계 마련	40
2) 기금 운용의 유연성 및 예측성 제고	40
3) 개발 자원과 인도주의적 자원 종합적 진행	43
4) HDP Nexus 이행을 위한 범정부 차원의 입법	45
5) 수원국 정부와의 종합적인 협력체계 마련	46
2. 주요 다자공여기관 HDP Nexus 이행 정책 분석	47
1) 지역기반 프로그램 강화	47
2) 핵심국가 역량의 보전	49
V. HDP Nexus 이행을 위한 시사점 및 제언	52
1. 범정부적 차원 전략 수립	52
1) 범정부적 차원(whole-of-government) 접근방식 모색	52
2) 범정부적 차원의 대응 및 실행 방안 마련	53
2. HDP Nexus 이행 세부 방안	55
1) HDP Nexus 이행을 위한 입법	55
2) 정기적 포럼 개최 및 인적 네트워크 구축	55
3) HDP Nexus 관련 국제기구와의 연계	56
4) 삼각 협력체제 구축	56
5) 모니터링과 평가(Monitoring and Evaluation) 시스템 구축	57
6) HDP Nexus 수요 유형화 및 이행책 수립	57

3. HDP Nexus 이행을 위한 담론적 전략	61
1) 주요 외교정책 기조에 HDP Nexus 담론 포함	61
2) HDP Nexus 아젠다 설립 및 방향 제시	61
VI. 결론	62
참고문헌	64
부록	71
부록 1. 구체 사업 예시: 아프가니스탄, 예멘, 시리아 지원 분석	71
부록 2. HDP Nexus 사업 실행 참고용 체크리스트	76
부록 3. 사례 분석을 통해 본 HDP Nexus 이행 방안 고찰	78

표 목차

〈표 1〉 OECD DAC 권고안 핵심주제 및 세부내용	21
〈표 2〉 OECD DAC 권고안에 기초한 우리나라 정부의 HDP Nexus 평가	25
〈표 3〉 취약국 정의 및 취약국에 대한 평가 기준	27
〈표 4〉 우리나라 수원국 상위 10개국(2018년)의 취약성 정도	29
〈표 5〉 인도적 지원 상위 20개국 (2018년 기준)	30
〈표 6〉 다자협력 인도적 지원 사업 현황	31
〈표 7〉 주요국 유엔 정규예산 및 PKO 예산 분담률	33
〈표 8〉 우리나라 파병 유형별 주요 활동 내역	34
〈표 9〉 우리나라 해외파견 현황	35
〈표 10〉 HDP 수요 유형화	58
〈표 11〉 인도적 지원·개발협력 사업	75
〈표 12〉 사업 실행 단계의 점검 사항	77
〈표 13〉 남수단 한빛부대 주요 활동 분류	81

그림 목차

〈그림 1〉 평화 개념도	9
〈그림 2〉 HDP Nexus 개념도	11
〈그림 3〉 2018년 분야별 ODA 지원 비율	28
〈그림 4〉 취약국 지수에 따른 국가별 HDP 수요	59
〈그림 5〉 HDP Nexus 이행 단계별 유형화	60
〈그림 6〉 아프가니스탄 유입 ODA 중 HDP 지원 규모 추이(2002-2018)	71
〈그림 7〉 시리아 유입 ODA 중 HDP 지원 규모 추이(2002-2018)	72
〈그림 8〉 예멘 유입 ODA 중 HDP 지원 규모 추이(2002-2018)	72
〈그림 9〉 양자간 분야별 약정액: 시리아	73
〈그림 10〉 양자간 분야별 약정액: 예멘	73
〈그림 11〉 남수단 내 인력 파견 현황 상위 10개 국가	79

I. 연구 배경, 대상 및 목적, 방법

1. 연구 배경

1) HDP Nexus OECD DAC 권고안 채택

2016년 5월 세계 인도지원 정상회의(World Humanitarian Summit)에서 유엔(UN) 사무총장은 「One Humanity, Shared Responsibility」 보고서를 제출하였다. 이 보고서와 관련 부속서인 「Agenda for Humanity」의 주요 내용은 ‘유연하고 예측 가능한 기여가 인도적 위기 해소에 있어 통합적 성과’를 낼 수 있다는 것이다. 이 정상회의를 계기로 유엔 개혁 기본방향에 따라 유엔 시스템 내 인도적 지원-개발-평화 간 연계를 위한 논의가 본격적으로 진행되었다. 이후, 2019년 2월 22일 OECD 개발원조위원회(OECD Development Assistance Committee, 이하 OECD DAC) 고위급회의에서 ‘인도적 지원-개발-평화 넥서스(Humanitarian-Development-Peace Nexus, 이하 HDP Nexus)’에 관한 OECD DAC 권고안(이하, DAC 권고안)이 채택되었다.

DAC 권고안은 OECD DAC 회원국을 비롯한 국제사회가 분쟁 및 취약 상황에서 인도적 지원, 개발, 평화 활동을 구현할 수 있는 포괄적 틀로 사용할 수 있도록 마련되었다(KCOC 2019). 이 권고안은 지속가능발전을 위한 2030 아젠다(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development), 지속적 평화(Sustaining Peace)에 관한 유엔 안보리 결의안 2282(UN security council Resolution 2282, 2016), 인류를 위한 아젠다(Agenda for Humanity)를 비롯한 주요 국제 프레임워크의 내용과 공약을 반영하고 있다. DAC 권고안은 인도적 지원, 개발, 평화 활동가들에 의한 정책 시행 및 운영 일관성에 대한 요구에 부응하여 작성되었다(KCOC 2019).

2) 국제사회에서의 HDP Nexus 이행을 위한 수요 증가

현재 국제사회는 코로나19(COVID-19)로 인하여 국제개발협력과 관련한 중요한 이슈들이 간과되고 있는 상황이다. 코로나19 발생 이전, 국제사회는 내전에 의한 난민 발생에 지대한 관심을 두었다. 대규모 국가 간 전쟁은 과거보다 상대적으로 감소하였지만, 2007년 이후 분쟁

발생 건수의 증폭 및 분쟁의 만연화·장기화로 인해 국지적 갈등이 증대되고, 그 결과 평화가 위협받고 있다. 이와 함께 기후변화 및 자연재해로 인한 개발도상국 내의 인도주의적 위기 역시 중요한 문제였다. 예를 들어, 아이티 지진, 인도양의 쓰나미, 쓰촨성 지진 등 자연재해로 인한 위기 상황을 극복하기 위한 국제사회 협력의 필요성이 강조되고 있다. 자연재해로 인한 위기는 직접적으로 전통적인 평화유지군(Peacekeeping Operation, 이하 PKO)의 활동을 통한 평화 유지의 요소가 필요하지 않지만, 사회 안전을 유지하고 질서 붕괴를 극복하기 위한 평화 활동에는 필요하기 때문이다.

국제사회는 HDP Nexus 이행을 분쟁과 자연재해 상황을 극복하기 위한 효과적인 해결책으로 인식하고 있다. 지역 내 안보 상황을 개선하고 평화를 구축하는 과정에 필요한 활동으로 인식하며, 동시에 안정적으로 인도적 지원을 제공한 후 장기적으로 지역 사회 개발을 정착시킬 필요성을 인지하고 있는 것이다. 이미 국제사회에서 논의되었던 인도적 지원과 개발 간의 연계를 확장시켜 평화를 포함한 세 요소를 연계하여 보다 효과적으로 대상국의 상황을 개선하고자 하고 있다.

3) 우리나라 HDP Nexus 이행에 대한 필요성

우리나라는 OECD DAC 회원국이자 공여국으로서 국제사회의 인도적 지원, 개발협력과 관련된 주요 논의에 적극적으로 동참하고 있으며, 평화를 위한 다양한 활동을 펼치고 있다. 직접적으로는 유엔 PKO 파견과 인도주의적 목적을 지닌 파병을 통한 국제사회 평화 유지에도 적극적으로 동참하고 있으며, 좀 더 근본적 차원에서 분쟁 예방, 평화 구축 및 유지를 위한 사업, 자문 및 협력 등 다양한 활동을 이어오고 있다.

그러나 HDP Nexus에 관한 DAC 권고안이 확정됨에 따라 개별적으로 진행되었던 우리 정부의 인도적 지원, 개발, 평화의 활동을 HDP Nexus 이행이라는 포괄적 접근법을 통해 실행할 필요가 있다. 이를 위해, HDP Nexus에 관한 개념을 이해하고, 실행적 방안을 적극적으로 탐색하여 개별적으로 진행되었던 각 활동을 HDP Nexus 이행에 기반하여 통합적이고 일관성 있게(coherent) 진행할 필요가 있다. 또한 국제사회에서 HDP Nexus 이행에 관한 선도적 역할을 담당하여 국제사회에서 공여국으로서 위상을 높이고 인도적 지원, 개발, 평화를 위한 통합적인 노력을 알릴 수 있을 것이다.

2. 연구 대상 및 목적

1) 연구 대상

본 연구는 우리나라 정부를 연구 대상으로 설정하였다. 우리나라 HDP Nexus 이행을 효과적으로 실현하기 위해서는 범정부적 차원의 접근이 필요하다. 인도적 지원, 개발, 평화에 관련된 개별적 활동을 HDP Nexus 이행을 통한 일관성 있는 정책으로 실현하기 위해서는 실행 부처 간 합의가 선결적인 요소이다. 인도적 지원과 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 이행하고 있는 다양한 정부 부처(외교부, 기재부 등) 및 관련 기관(한국국제협력단, 한국수출입은행 등), 그리고 PKO를 직접적으로 파견하는 국방부의 연계가 필요하다. 따라서 HDP Nexus 이행의 방안을 구상하기 위해 통합적이고 범정부적 이행 방안을 제시하는 것을 목표로 하고 있다.

2) 연구 목적

가. HDP Nexus 개념 정립

본 연구는 먼저 이론적으로 HDP Nexus의 개념 정립을 하고자 하였다. 이를 위해 HDP Nexus의 각 축을 이루는 인도적 지원, 개발, 평화를 먼저 정의하였으며, 문헌조사와 최근 HDP Nexus 연구 동향 조사를 통해 HDP Nexus의 개념을 정립하였다. 그리고 HDP Nexus의 등장 배경과 현재 국제사회의 논의 동향에 대한 조사를 진행하였다.

나. 우리나라 HDP Nexus 현황 분석 및 개선을 위한 기준 제안

범정부적인 HDP Nexus 현황을 진단하고 개선방안을 도출하기 위한 기준제시를 목적으로 한다. 우리나라는 국제사회에서 인도적 지원, 개발, 평화를 위한 다양한 활동을 진행한 바 있다. 먼저 HDP Nexus의 각 분야에 대한 현황 조사를 통해 우리나라의 HDP Nexus 이행을 위한 정책적 전략을 전반적으로 파악하고 HDP Nexus 이행이 이루어 졌는지 분석한다.

DAC 권고안을 고려하여 우리나라 HDP Nexus 현황을 파악할 수 있는 기준을 제안, 이를 바탕으로 우리나라 HDP Nexus 현황에 대해 점검하여 개선 사항을 도출하였다.

다. 양자공여국 및 다자공여기관 HDP Nexus 이행 현황 분석

우리나라의 HDP Nexus 이행을 위한 제언 도출을 위해 선진공여국과 다자공여기관을 선정하여 실제 사업 추진 현황을 조사하였다. 선진공여국의 대표적인 사례로 영국과 스웨덴, 그리고 원조 분야에서 영향력이 가장 큰 미국을 선정하여 조사를 진행하였다. 이와 함께, 다자공여기관의 사례연구로 세계은행(World Bank)과 유엔개발계획(United Nations Development Programme, 이하 UNDP)을 선정하여 이들 기관의 사업 진행 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로 현재 해외공여기관의 HDP Nexus 이행의 현황과 한계를 분석하고, 나아가 우리나라가 HDP Nexus를 이행할 때, 역점을 두고 진행해야 할 사안을 도출하고 제언을 제시하였다.

라. 우리나라의 HDP Nexus 이행을 위한 제언

우리나라의 HDP Nexus 이행 현황과 선진 양자공여국 및 다자공여기관의 HDP Nexus 이행 사례를 연구하여 향후 우리 정부의 HDP Nexus 이행을 위한 정책적 제언을 제시하였다. 우리나라의 HDP Nexus 이행을 위한 전략은 범정부적 차원의 접근, 세부 이행 전략, 담론적 전략으로 나누어질 수 있다.

범정부적 차원의 접근 방안으로 인도적 지원과 개발, 평화를 담당하는 주관 부처의 협력 조정 기구의 설치를 제시하였다. HDP Nexus의 세부 이행 전략으로는 HDP 각 분야를 담당하고 있는 부처 및 기구 간의 정기적 포럼 개최 및 인적 네트워크 구축을 제시하였으며, HDP Nexus 이행을 위한 국제기구와의 연계책을 제시하였다. 또한 분야별로 전문성을 갖춘 타 공여국 및 국제기구와의 삼각 협력체제를 구축하여 현지 상황에 적합한 HDP Nexus를 시행하는 전략과 HDP Nexus 와 관련한 모니터링 및 평가 시스템 구축 방안을 제안하였다. 마지막으로 취약국 지수를 중심으로 HDP 수요를 유형화하여 각 유형별 HDP Nexus 시행 수립 전략을 제시하였다.

담론적 전략으로는 주요 외교 정책 입안과정에서 HDP Nexus 담론을 포함시켜 이것이 정책에 반영될 수 있는 방안을 제시하였고, HDP Nexus 이행을 위한 정책 방향성과 전략 목표를 제시하여 국제사회 내 HDP Nexus 이행 협력 파트너국으로의 명성을 확보하는 방안을 제안할 것이다.

3. 연구 방법

1) 문헌 연구 및 1차 자료 조사

본 연구는 국내외 관련 연구 자료, 정책 문서, 기관 자료 등을 조사하여 HDP Nexus 논의 배경 및 동향, 정책 및 사업 측면에서의 이행 현황 조사하였다. 국외 문헌으로 국외 학술 논문 및 타원조기관, 국제기구 발간 보고서, 정책문서 등을 상세히 분석하였으며, 국내 문헌으로 국제개발협력 관련 기관 및 한국국제협력단(이하, KOICA) 연구보고서 및 사업 관련 보고서, 정책문서, 가이드라인 등을 참고하였다.

2) 사례 조사

우리나라와 KOICA의 HDP Nexus 이행 전략을 세우기 위하여 앞서 설명하였듯이 세 곳의 선진공여국인 스웨덴, 영국, 미국을 선정하여 이들의 HDP Nexus 이행 전략 사례를 상세히 조사하였다. 이와 함께 다자공여기관의 사례연구로 세계은행과 UNDP에서 주도적으로 진행한 HDP Nexus를 분석하였다.

HDP Nexus의 실질적 이행 사례와 함께 우리나라에서 적용 가능한 HDP Nexus 정책 방안 모색을 위해 남수단과 필리핀의 사례 조사를 진행하여 부록에 수록하였다. 남수단의 경우 무력 분쟁 위기 상황에서 우리나라 국적의 PKO가 파병되어 평화 유지 활동을 지속하고 있다. 이 사례 분석을 통해 분쟁 위기 상황에서 우리나라 정부 및 KOICA와 국제기구 간의 협력적 HDP Nexus 구축 방안에 대한 함의를 제시하였다. 필리핀은 자연 재해 대응을 위하여 우리나라 정부가 독자적으로 PKO와 긴급구호대를 파견하였으나, 인도적 지원과 평화 유지 활동 간 상호 협력적 정책은 부재하였던 곳이다. 이 사례 분석을 통하여 자연 재해에 대비하는 범정부 차원의 HDP Nexus 방안을 모색할 수 있었다.

3) 심층 인터뷰

문헌 연구와 사례 조사를 바탕으로 우리나라 HDP Nexus 이행과 관련한 정책 및 현황 파악을 위해 주요 관련 기관 관계자와의 심층 인터뷰(In-depth Interview)를 진행하였다. 아울러 예비역 소령이자 평화유지 활동에 참여한바 있는 국방대학교 교수와의 인터뷰를 통해 국방부의 평화유지 활동에 대한 전반적인 전략을 이해하였으며, HDP Nexus 이행을 위한 국방부의

정책적 접근을 이해할 수 있었다. HDP Nexus의 명확한 개념 이해와 우리나라의 HDP Nexus 이행에 대한 정책적 권고를 얻기 위해서 OECD의 INCAF의 Crises and Fragility 팀장과 온라인을 통해 인터뷰를 진행하였다. 또한, HDP Nexus 이행의 주요 국제기구인 세계은행 담당관과의 인터뷰를 통해 국제기구와의 공조 방안을 찾고자 하였다. 이와 함께, 국제이주기구(International Organization for Migration, 이하 IOM) 이민정책연구원의 연구원과 서울대학교 아시아연구소 연구원과의 인터뷰를 통해 국내외 난민 현황, 인도적지원 활동에 대한 이해, 범정부차원의 협력방식 및 HDP Nexus 이행을 위한 이해당사자 간 정기적 의사소통 채널 구축에 대한 방안을 논의하였다.

4) 데이터를 이용한 유형화

HDP Nexus 수요와 시행을 위해서 취약국 지수(Fragile State Index, 이하 FSI)를 사용하여 전 세계 국가의 HDP 수요를 유형화하였으며, 이에 따른 HDP Nexus 이행 세부 계획을 단계에 따라 수립하였다. 이와 같은 분석을 시도한 이유는 FSI와 같은 구체적인 데이터를 이용하여 취약국을 분석함으로써 객관적으로 수원국의 상황을 이해하고 HDP Nexus의 단계적 전략을 수립할 수 있었다.

Ⅱ. 국제사회의 HDP Nexus 논의 동향

1. HDP Nexus 개념과 등장 배경

1) 인도적 지원, 개발, 평화의 정의

가. 인도적 지원

인도적 지원은 무력 충돌이나 분쟁과 같이 인위적으로 발생한 재난과 자연적으로 발생한 재해 상황, 그리고 그 직후에 인간의 존엄성을 보장하기 위한 목적으로 이루어지는 국제적 지원활동이다.¹⁾ 따라서 인도적 지원은 재난으로 위기에 직면한 사람들의 생명과 기본권을 보장하고, 그들의 고통을 경감하고 물질 피해 상황을 극복하기 위하여 식량, 식수, 위생, 주거, 보건 등의 서비스를 원활하게 제공하는 것을 목표로 한다. 동시에 피해주민들이 재난 발생 이전의 환경으로 복귀할 수 있도록 돕는 활동을 의미한다.

인도적 지원 활동은 재난이나 재해 발생 이후에만 국한되는 것이 아니라 재난 발생 전과 후를 포괄적으로 다룬다. 재난 발생 전 (Pre-Disaster) 단계에서는 재난의 위험을 경감시킬 수 있도록 인프라를 구축하거나 조기 경보시스템을 구축하는 활동이 수행되며, 위기가 발생할 경우 대응 계획을 수립하고, 재난에 대비할 수 있도록 국가의 역량을 강화하는 프로그램을 지원할 수 있다. 재난 발생(Disaster) 단계에서는 피해를 입은 사람들의 생명을 구조하고 고통을 경감하기 위한 식량, 주거, 의료, 급수 및 위생, 비상식량 지원 등의 대응 활동을 긴급하게 진행한다. 재난 발생 후(Post-Disaster) 단계에서는 사회 서비스 및 시설을 재난 이전의 상태로 복구하기 위한 지원활동을 수행하며, 특히 주택과 학교, 병원 등의 인프라 시설을 확충하여 지역의 개발과 연계하여 지원활동을 지속한다.

우리나라 정부는 국제사회의 책임있는 구성원으로서의 역할을 수행하기 위하여 ‘해외긴급 구호에 관한 법률’을 제정하였다. 이를 통해 대한민국 영역 밖에서 발생한 천재지변이나 대형사고, 그리고 그 밖의 자연재해와 재난 또는 사고로 인하여 신체 및 재산상의 대규모 피해가

1) “경제협력개발기구 홈페이지,” <https://www.oecd.org>, “주 유엔한국대표부 홈페이지,” <http://overseas.mofa.go.kr>, “GHD 협의체 홈페이지,” <https://www.ghdinitiative.org>.

발생한 경우 정부 차원에서 피해 복구 및 인명 구조, 의료 구호 등 피해국을 긴급히 지원하는 활동을 진행한다.

나. 개발

현재 국제사회는 1961년 창설된 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC)에서 제시한 공식개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 국제개발협력을 위한 대표적인 정부 간 협력 방안으로 사용하고 있다. ODA는 한 국가의 정부나 공공기관이 개발도상국의 경제개발을 도모하고, 복지를 증진하는 등의 구체적인 목표 달성 지원을 의미하며, 개발도상국 정부나 지방정부, 그리고 국제기구에 제공하는 자금이나 기술협력도 이에 포함된다.²⁾ 군사적 지원이나 공여국 정부의 자국 안보 증진을 위한 목적의 원조금은 ODA에 포함되지 않으며, 상업적 목적을 위한 지원이나 거래도 ODA에서 제외된다.

하지만 ODA의 지원 범위가 제한적이라는 문제 제기와 함께 국제개발협력 개념에 대한 확대 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 확장된 의미의 국제개발협력은 선진국과 개발도상국 간, 그리고 개발도상국과 개발도상국 간에 존재하는 불평등과 빈곤의 문제 해결을 통하여 인간의 기본 권리를 보장하기 위한 국제사회의 노력을 포괄적으로 의미한다.

유엔에서 제시한 국제개발협력의 개념 정의는 세가지로 구분된다. 첫째, 개발도상국이 자국민의 기본권 보장을 수행하기 위하여 국제사회의 보편적인 기준을 적용하고자 할 때 이를 지원하는 것은 개발협력 사업에 포함된다. 둘째, 개발도상국이 국제적 차원의 심각한 불평등을 극복하기 위하여 경제를 개발하고 복지를 향상시키기 위해 수행하는 정책을 지원하는 것, 셋째는 개발도상국이 국제사회 내 공공재 공급에 참여할 수 있도록 지원하는 것이 개발협력 분야에 포함된다(Alonso, Antonioo and Glennie 2015).

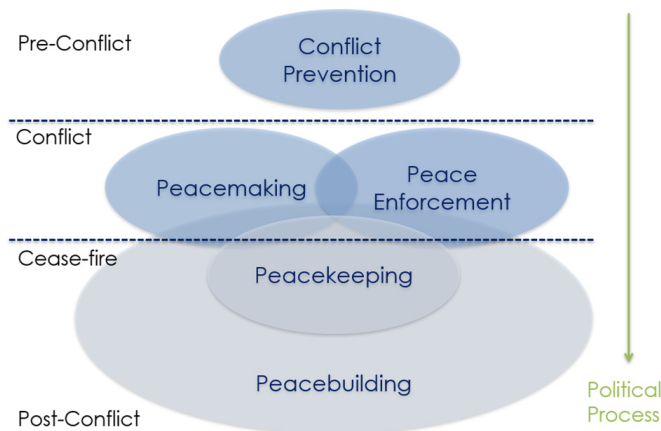
이에 따라 재정 지원 외에 개발도상국의 역량을 강화하기 위한 지원이나 정책의 변화를 위한 지원도 개발협력 사업으로 분류가 가능하다. 다만 유엔 경제사회이사회(United Nations Economic and Social Council, UNECOSOC)에서는 이러한 개발협력 지원이 국가의 이익을 추구하기 위한 수단으로 활용되어서는 안 된다고 명시하고 있으며, 개발도상국에 대한 지원이 특정한 기준에 의해서 차별적으로 적용되어서는 안 된다고 강조하였다.

2) "Official Development Assistance (ODA)," OECD, accessed September 9, 2020, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>

다. 평화

국제사회 내에서 평화와 관련된 활동은 매우 다양한 행위자와 연계되어 있는 다층적인 영역으로 국내 뿐 아니라 국제적으로도 어떤 행위자의 어떤 행위가 평화 활동으로 분류되는지에 대한 명확한 합의가 이루어지지 않았다. 아래 그림은 평화에 대한 개념도이며 평화의 스펙트럼을 보여주고 있으며, 각 갈등 상황에 따라서 평화에 대한 이해의 정도와 실행 수준이 다를 것을 보여주고 있다.

〈그림 1〉 평화 개념도



출처: United Nations, 2008, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.

① 갈등 예방(Conflict Prevention)

갈등 예방이란 종족이나 지역 간, 혹은 국가 내 긴장 관계나 분쟁 관계가 무력적 조치가 아닌 정치적 수단이나 법적 구조를 새롭게 적용하여 해결될 수 있는 상황에서 적용되는 개념이다. 이러한 상황에서 분쟁에 대한 조기 경보 시스템을 구축하거나, 무력 분쟁이나 충돌을 야기할 수 있는 요인들에 대한 정보 수집 및 분석이 이루어지는 것이 바람직하다. 관료나 현지 인력을 기반으로 신뢰를 구축하여 평화와 관련된 활동을 정치적으로 해결할 수 있는 단계이다.

② 평화 형성(Peacemaking)

평화가 형성되는 단계는 분쟁의 당사자인 두 진영이 분쟁을 조정하거나 중재하는 협정을 체결하는 과정에서 사용되는 개념이다. 평화를 형성하는 활동은 유엔의 관련 인사들이나 특별

사절단, 국가 기관 및 지역 기구들이 수행할 수 있으며, 필요한 경우 비정부 기구나 단체, 독립성이 보장된 개인들에 의해서도 수행될 수 있다.

③ 평화 집행(Peace Enforcement)

강제적 수단이 동원되어 분쟁을 중지하는 상황에 사용되는 개념으로, 이 때 주요 수단은 유엔 안전보장이사회의 제재나 무력적 집행 등이 포함될 수 있다. 평화집행은 유엔 안전보장이사회가 평화에 위협이 되는 요인들이나 공격을 개시할 가능성이 존재한다고 결정한 상황에서 이루어진다.

④ 평화유지(Peacekeeping)

무력 분쟁이 중단되었거나, 평화형성 활동자들에 의하여 분쟁 당사자들이 협정을 시행하고 있는 경우에 적용되는 개념으로 평화적인 상태를 보존하기 위해 계획된 활동을 모두 포함한다. 평화유지는 두 가지 모델로 분류가 가능하다. 첫 번째는 정전 상태를 감시하거나 내전 후 무력집단들의 분리를 시행하기 위한 군사적 모델이다. 두 번째는 군대와 경찰, 그리고 민간이 협력하여 지속가능한 평화상태의 기반을 만드는 복합 모델이다.

⑤ 평화구축(Peacebuilding)

갈등이나 분쟁을 관리하고 지속적 평화를 유지할 기반을 구축할 수 있도록 현지 국가의 역량을 강화시켜주는 활동을 지칭하며 이것은 국가가 핵심 기능을 정당하고 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하는 정책들도 포함한다. 평화구축은 지속가능한 평화와 발전을 위하여 복합적인 활동이 이루어지므로 장기적 관점에서 진행된다.

본 연구에서는 평화의 다양한 준위를 이해하고 포괄적인 평화의 개념을 차용하고자 하였다. 이는 인도적 위기의 근본원인(root cause)을 해결하기 위한 국제사회의 노력에 기여하기 위함이다. HDP Nexus의 주요 목적 중 하나는 장기적 차원에서 사회 안정과 발전을 도모하는 것이기 때문이다. 따라서 자연재해 등에 의한 긴급구호를 제외한 분쟁·취약국의 사회 불안정 요소를 해결하기 위한 개발-평화 간의 연계는 다자협력 활동을 통해 살펴볼 수 있다.

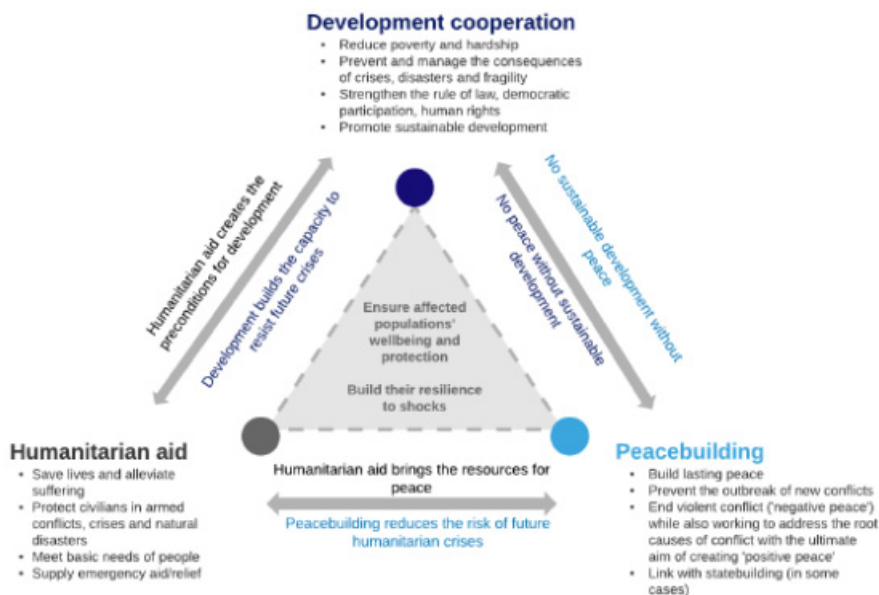
한편, 2019년 외교부에서 발표한 ‘우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(안)’에 의하면 우리 정부는 개발협력과 평화활동 간의 시너지 창출을 위해 UNDP, UNFPA, UNOPS의 집행이사회의장국으로 활동, 평화구축위원회(PBC, Peacebuilding Commission), 평화유지활동(PKO)

등과 인도적 지원 간의 연계 방안을 검토하고 있다. 또한 동 개정안(안) 역시 인도적 지원의 경우 위기 단계, 위기 지역, 분쟁의 동향 등 수원국의 유동적 상황에 따른 평가와 분석이 필요함을 명시하고 있다(외교부 2019(a)). 특히 PKO의 파병 지역이 남수단과 같이 인도적 지원 비중이 높은 곳이라는 점에서 평화 활동 중 하나의 사례로 고려될 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서 본 연구에서는 우리나라 PKO의 활동 사례를 검토하고, HDP 넥서스 논의에 PKO 활용 방안까지 포함하여 HDP Nexus 이행의 가능성을 모색하고자 한다.

2) HDP Nexus 개념

HDP Nexus는 인도적 지원, 개발, 평화 세 분야 간의 협력을 일컫는 개념으로 취약성의 근본적인 원인을 해소하기 위한 하나의 접근법(approach)으로 이해할 수 있다. HDP Nexus는 위기의 전 과정에서 사람들의 취약성을 개선하기 위해 일관되게 협력하는 데에 중점을 두며, 각 분야 간의 상이한 활동방식 및 재원조달 방식으로 인해 취약한 위치에 있는 사람들의 욕구가 효과적으로 충족되기 어려운 현 시스템을 개선하고자 한다.³⁾

〈그림 2〉 HDP Nexus 개념도



출처: Medinilla et al (2019) Figure 1 재인용

3) OECD, *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus* (Paris: OECD, 2020), OECD/LEGAL/5019.

위 HDP Nexus 개념도에서 볼 수 있듯이, 인도적 지원, 개발, 평화의 세 부문은 서로 유기적으로 연결되어 있으며 공동의 목적을 위해 연계할 필요가 있다. 오늘날 국지적 분쟁은 점차 장기화되고 있으며, 그 심각성은 증대되고, 발생 횟수는 증가하는 중이다. 이와 함께, 기후 변화와 자연재해로 인한 위기 상황도 증가되고 있다. 이러한 인도주의적 위기의 발생은 취약성의 순환에 기여한다. 지속적인 발전과 항구적인 해결을 도모하기 위해서는 평화 구축과 유지가 필수적이다. 평화 및 안보 유지와 개발 프로그램의 실행은 더 이상 순차적 과정이 아니라 동시에 설계되어 이행될 필요가 있다. HDP Nexus의 개념은 이러한 인식을 반영하여 만들어졌다.⁴⁾

국제사회의 인도적 위기 해결을 위한 다양한 노력에도 불구하고, 인도적 위기의 장기화와 복잡성으로 인해 인도적 지원 분야의 예산 지출이 지속적으로 증가하는 추세가 이어지고 있다. 예를 들면, 지난 10년간 기관 간 인도적 지원 요청(inter-agency humanitarian appeals)에 따른 인도적 지원의 지속 기간은 평균 7년이며, 지원 규모는 약 4배 정도 증대하였다.⁵⁾

이러한 추세는 기존의 인도적 지원 방식에 대한 효과성 문제로 이어졌으며, 새로운 해결책을 요구하기에 이르렀다. 또한 장기적인 해결책 마련과 위기 예방을 위해 인도적 지원 분야와 개발 분야, 평화 분야 간 연계성에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 분야 간의 연계성 논의는 각각의 분야가 가지고 있는 상이하고 분절화 된 목표와 업무방식 때문에 실제 현장에서 적용하는 데에 어려움이 있었다. HDP Nexus에 대한 논의는 이러한 배경을 바탕으로 각 분야의 상호 협력이 개념적인 차원에서 그치지 않고, 전 개발 시스템을 아우르는 실질적인 전략 방안이 되는 것을 추구한다.

HDP Nexus는 각 분야의 상호보완적인 활동을 통해 복잡한 리스크에 대한 실질적인 대응력을 강화하는 것을 목표로 한다.⁶⁾ 또한 인도적 지원, 개발, 평화를 위한 노력이 상호보완적인 관계에 놓여 있으며, 심화되어 가는 각종 위기 상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 세 분야 간의 연계가 강화되어야 한다는 인식에 기반을 둔다. 실질적으로, OECD DAC의 회원들은 HDP Nexus를 자신들의 프로그램에 적용하기 위해 노력하고 있다(Oxfam International, 2019).

4) ibid

5) “Humanitarian Development Nexus,” UNOCHA 홈페이지, <https://www.unocha.org/es/themes/humanitarian-development-nexus>.

6) “Understanding Poverty / Topics,” World Bank 홈페이지, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/the-humanitarian-development-peaceinitiative>.

3) HDP Nexus 등장 배경

가. 원조 효과성 논의 확산

HDP Nexus에 대한 수요는 원조 효과성에 대한 논의와 함께 발생했다고 볼 수 있다. 2000년 새로운 천년의 시작과 함께 전지구적 차원의 개발목표체계로 설정된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)는 모든 인류가 기아와 빈곤에서 벗어나 인간의 존엄성을 유지하며 살 수 있도록, 기본 욕구의 보편적 충족을 위한 개발을 목표로 만들어졌다. MDGs 달성시한이었던 2015년 유엔은 새천년개발목표의 성과를 분석하는 보고서를 발간하였고, 이 체계가 절대빈곤 인구 감소에 성과를 거두었음을 증명하였다. 그러나 사하라이남 아프리카 및 개발도상국 농촌 지역 등의 발전 속도는 상대적으로 매우 느리게 나타나고 있으며, 국가 간 혹은 국가 내의 개발격차(development gap) 문제가 제기 되면서 MDGs는 그 달성 속도와 정도에 있어서 지역 간 차이가 심한 것으로 드러났다.

이를 보여주듯 향후 절대빈곤 인구는 감소할 것으로 예상되지만, 지역 간, 국가 간 불평등은 심화되어 취약 지역의 절대빈곤 인구는 증가할 것으로 예측된다. 2015년 기준으로 약 4억8000만 명의 절대빈곤 인구가 취약 지역에 거주하고 있으나, 그 숫자는 2035년에는 5억4200만 명으로 증가할 것으로 예상된다(OECD 2016). 2030년경에는 전 세계 빈곤 인구의 60% 이상이 취약 지역에서 거주하게 되는 것이다. 이러한 예측은 인도적 지원을 지속적으로 받더라도 구조적이고 만성적인 위기 상황에 놓인 사람들은 생활환경을 개선하기가 어렵다는 점을 시사한다.

이후 MDGs 달성이 상대적으로 저조한 취약 국가들을 대상으로 원조 효과성에 대한 논의가 활발해지기 시작했으며 취약국에 대한 국제사회의 정책적 관심이 증가하였다(김은미 외 2016). 아울러, 원조 효과성을 높이고 취약 국가의 취약성을 해소하기 위해서는 근본적인 차원의 해결책 및 중장기적 평화구축이 필수적이라는 인식이 확산되었다(권혁주, 장현식 2015). 이처럼 지속적인 평화와 안정된 사회 구축이 취약국의 발전과 연계된다는 입장이 확산됨에 따라 2015년 발표된 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 하나로 ‘평화, 정의 및 제도 구축(Peace, Justice and Strong Institution)’이 선정되었다.

유엔은 MDGs 종료와 함께 ‘누구도 소외되지 않도록(leave no one behind)’ 모든 사람이 존엄한 삶을 누리기 위한 새로운 체계로서 SDGs를 제시하였다. MDGs가 인간의 존엄성을 지키며

생존하기 위한 가장 기본적인 수준의 욕구를 충족하기 위한 것이었다면, SDGs는 여기서 한 발 나아가 더 넓은 차원에서 근본적인 취약성을 해결하고 양적인 차원을 넘어서 질적인 차원에서의 변화를 목표로 하고 있다. 이를 위해 SDGs는 단순히 수원국의 개발 수요를 충족시키는 것 뿐 아니라 해당 국가의 취약성을 낮춤으로써 개발 수요를 완화해야 함을 강조하고 있다.

제70차 유엔 총회는 인도주의 및 개발 행위자들이 취약 계층에 대한 구호역량을 올리하고자 하나의 비전을 공유하는 ‘공동성과 프레임워크(common results framework)’를 지향해야 한다고 제시하였다. 그간 인도적 지원과 개발은 서로 상이한 목표와 분절화 된 활동 방식으로 인해 취약성 및 리스크를 감소시키는 성과를 도출하기 힘들었던 것이 사실이다(박수영, 2017). 이러한 상황 속에서 서로 간에 방해가 되는 활동을 줄이고 불필요한 지출을 늘리는 요소들을 해결하기 위해 협력이 필요하다는 목소리가 점차 높아진 것이다.

또한 취약 지역의 인도적 지원과 개발은 만성빈곤과 정치적 불안, 테러 등 다른 이슈들과 직·간접적으로 연결되어 있다. SDGs가 포괄적인 성격을 띠는 것도 여러 이슈들의 이러한 연결성에 주목했기 때문이다. 예를 들면, 분쟁 상황으로 인해 국가 서비스가 마비되거나 만성적인 정치적 불안 등의 취약성이 있는 경우 인도적 지원과 개발 활동의 효과와 지속성이 미미할 수 있다. 이에 따라 인도적 지원과 개발이 평화 및 안보 이슈와도 연결되어야 한다는 목소리가 생겨났다. HDP Nexus는 이처럼 서로 밀접한 관련이 있는 인도적 지원, 개발, 평화 세 분야 간의 효과적인 협력을 모색함으로써, 취약 지역에 투입된 개발 자원의 효과성을 제고하는 취지에서 시작되었다고 할 수 있다.

나. 인도적 위기의 장기화와 복합화

각종 인도적 위기의 장기화와 복합화는 HDP Nexus의 등장에 영향을 미쳤다. 앞서 언급하였듯이, 오늘날 대규모 전쟁은 상대적으로 감소하고 있지만, 2007년 이후 테러를 비롯한 소규모 분쟁 발생 건수가 증가하고 분쟁의 장기화가 이어지고 있다. 중동 지역의 내전으로 인해 역사상 최대 규모의 난민 위기가 벌어지기도 했다. 유엔난민기구(The United Nations High Commissioner for Refugees, 이하 UNHCR)의 발표에 따르면, 내전이 시작된 2011년 이후 현재까지 660만 명이 생존을 위해 시리아 땅을 떠났다.⁷⁾ 또한 2018년 기준으로 전 세계 난민의

7) “UNHCR Global Trends 2017,” UNHCR 웹사이트,
<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html?query=global%20trend%202018>.

숫자는 6,850만 명이다. 이 중 다른 나라를 떠도는 난민의 숫자는 2,540만 명에 이른다. 아울러 분쟁이 종식 될 기미를 보이지 않고 지속 되면서, 전 세계 난민의 약 2/3에 해당하는 1,340만 명이 장기화된 체류 상태로 지내고 있다.

장기 체류 상태의 난민들은 대부분 경제적으로나 사회적으로 소외되어있을 뿐 아니라 보건 및 교육 서비스에 대한 접근이 제한되는 등 기본적인 삶을 영위하기 위한 인도적 분야에서 큰 어려움을 겪고 있다(UNOCHA 2017). 그들이 처한 상황에 대한 항구적 해결책(durable solutions)이 존재하지 않는 한, 장기적 위기에 있는 난민은 계속해서 증가할 것이다. 이에 따라 관련 문제들을 해결하려면 기본적인 인도적 필요를 충족하는 것을 넘어서 새롭고 포괄적인 접근법이 필요하다는 인식이 확산되었다. 장기 체류 상태의 난민들이 점진적으로 회복력을 기르기 위해서는 인도적 지원을 포함하여 개발 분야 주체들의 전문 지식과 도움이 필요하다. 이와 같은 맥락에서 인도적 지원과 개발 간의 연계성에 대한 요구도 높아지게 된 것이다.

이처럼 인도적 위기가 장기화·복합화되는 상황으로 인해 지난 10년 동안 제공된 인도적 지원의 규모와 비용 및 지속 기간은 급격히 늘어나는 추세를 보였다. 이러한 추세로 말미암아, 일회성 사업을 중심으로 하는 인도적 지원 체계의 한계를 인식하게 되었으며, 인도적 지원 분야와 개발 분야 사이의 연계성 문제가 시급한 사안으로 떠올랐다. 이와 같은 상황에서 진행된 세계 인도지원 정상회의(World Humanitarian Summit, WHS)에는 역대 최대 이해관계자들이 참석하여 인도적 지원-개발 연계(Humanitarian-Development Nexus)를 강화하고 두 분야 사이에서 오랫동안 지속된 단절을 극복해야 한다는 필요성을 확인하였다.

분쟁의 만연화는 인도적 지원과 개발 활동의 성과를 저해하는 주요 요소로 작용하기 때문에 평화의 지속은 안정적인 인도적 지원을 위해 필수 요소다. 폭력 사태가 빈발하면 사회적 불안정이 야기되고 이 때문에 인도적 지원 및 개발 활동도 불안정해진다. 콩고민주공화국이나 남수단 등 정치적 불안정이 심한 국가들은 폭력의 위협 때문에 인도적 지원 활동이 매우 어려운 사례다. 아울러 분쟁으로 인한 대규모 이주 사태는 국내 뿐 아니라 주변의 수용국에게도 사회적 불안정을 야기하고, 국제사회 전체의 불안정으로 확산되기도 한다. 이 때문에 국제사회는 인도적 지원과 개발 간의 연계 뿐 아니라 평화와 안보 요소의 연계도 함께 고려하게 되었다.

인도적 지원 활동에서는 폭력이나 분쟁이 종식된 전후 상황(post-conflict situation)에 PKO를 파견하여 평화 상태를 유지하고자 하였다(김수진, 2018). 하지만 근래처럼 분쟁이 만성화된 상황에서 근본적인 문제의 해결책을 마련하기 위해서는 평화유지에서 한 걸음 더

나아가 중장기적 차원에서 ‘평화구축’의 노력도 함께 이루어져야 한다는 인식이 생겨났다. 이에 따라 기존의 ‘인도적 지원-개발’ 넥서스를 발전시킨 ‘인도적 지원과 개발, 평화’의 삼자 간 연계가 주목받기 시작하였다.

증가하는 대규모의 자연재해 역시 인도적 위기를 심화시키는 요인 중 하나다. 특히 기후변화로 인한 위기의 심각성은 빠르게 확산되고 있다. 예를 들면, 사헬지역의 가뭄은 과거보다 더 빈번하게 발생하고 있으며, 2017년 자연재해로 인한 경제 손실은 2000년부터 2016년의 평균에 비해 약 93% 더 높다(Oxfam 2019). 아울러 재해로 인한 위기는 자주 다른 위기들과 중첩되고 또한 서로를 악화시킨다. 사헬지역에서 기후변화로 발생한 충격은 국가에서 가장 취약한 계층 중 하나인 목축민들의 이주 원인으로 작용하였다. 또한 재해 발생 지역에서 소규모 분쟁이 심화되고, 폭력 사태를 낳기도 한다.

따라서 자연재해로 인해 심화된 위기 상황에서도 장기적이고 근본적인 차원에서의 해결책이 필요하며, 인도주의 차원 뿐 아니라 개발, 나아가 평화 분야와 연계된 지원이 필요하다. 2016년과 2017년 OECD가 실시한 설문조사에 따르면, 2016년 허리케인 매튜(Hurricane Matthew)를 경험했던 아이티의 인도적 지원 수혜자들은 인도주의 지원이 이재민의 상황을 개선하는 데 도움이 되지만, 모든 기본적인 수요를 충족하지는 못한다고 답하였다(OECD 2019). 아울러, 일시적 구호 외에 장기적 생계수단의 공급이 필요하다고 보았다.

유엔의 지속가능발전목표는 만성적 분쟁 위기에 대응하기 위해 평화를 장기적이고 포괄적인 측면에서 다루고 있다. 국제사회는 끊이지 않는 폭력적 갈등과 각종 위기의 장기화 때문에 그간의 개입이 비효율적이었다는 비판에 직면하게 되었다. 이는 기존 평화구축 프레임에 대한 신뢰 저하로 이어졌다. 이러한 문제의식 속에서 ‘지속적 평화(Sustaining Peace)’의 개념이 새롭게 도입되었다. 지속적 평화에 관한 논의는 유엔 평화구축위원회(Peace-Building Commission)가 주도하고 있다(곽재성 등 2018).

지속적 평화 구축은 사회 내에 존재하는 구조적 갈등을 보다 장기적이며 지속가능한 환경으로 전환시켜 나가기 위해 사회적, 경제적 발전을 도모하고 변화를 추진하는 포괄적인 활동을 의미한다. 이는 기존의 국제사회가 분쟁을 해결하고 갈등 해소 방안으로 논의해왔던 평화유지(Peace-keeping)나 평화형성(Peace-making)과 다른 점이라 할 수 있다. 따라서 지속적 평화는 기존의 평화구축 개념이 분쟁이나 위기 이후의 재건에만 치중하는 한계를 극복하고, 분쟁 예방과 커뮤니티의 안정을 위해 더 효과적인 해결책을 모색하기 위해 제시되었다. 지속적 평화는

분쟁에서 출발하는 것이 아닌 평화로운 사회에 기여하는 모든 요소들을 확인하는 것에서부터 시작하여 포용적 사회를 만들기 위한 모든 장기적 요구를 고려한다. 이러한 SDGs의 새로운 평화 개념은 다양한 분야를 포괄하는 HDP Nexus의 수립에도 많은 영향을 주었다.

2. 국제사회 논의 동향

인도적 지원과 개발, 평화 세 분야 간 연계성에 대한 논의는 새로운 것이 아니다. 공식적으로는 2016년 세계 인도주의 정상회의(World Humanitarian Summit)를 기점으로 시작되었지만, 인도적 지원과 개발 간 연계, 인도적 지원과 평화, 개발과 평화 간 연계 등 두 분야 간의 연계성에 대한 논의는 이전부터 계속 존재했으며, 특히 인도적 지원과 개발 간의 연계는 많은 논의가 진행되었다. 예를 들면, 다수의 연구를 통해 다양한 형태의 폭력과 분쟁이 사망률, 빈곤, 기아 등 여러 분야의 개발 이슈에 영향을 미친다고 확인되었으며(World Bank 2011; Wisner et al. 2003), 인도주의적 위기가 사회경제적 비용을 증가시키는 개발 분야의 장애물이며, 이를 해결하기 위해서는 인도적 지원과 개발 두 분야 간의 협력이 필요하다고 보았다(Howe 2019).

2015년 채택된 UN SDGs는 인도주의적 노력, 개발, 평화 모든 분야를 아우르는 인류를 위한 보편적인 아젠다이며, 평화와 개발 사이의 상호 연관성에 대해 명확하게 다루고 있다. 가령 유엔은 “평화 없이는 지속 가능한 발전이 있을 수 없으며, 지속 가능한 발전 없이는 평화 역시 있을 수 없다”고 명시하고 있으며, 또한 “인도주의적 위기 상황은 지난 수십 년 동안 이룩한 개발 분야에서의 성취를 되돌렸다”고 표현한다(United Nations 2015). 안토니우 구테흐스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장은 2016년 12월 취임선서에서 ‘인도적 지원, 지속가능한 개발, 평화의 지속화가 불가분의 삼면’이라고 언급하고 이후 유엔 차원의 통합적인 분쟁 및 위기 대응을 위한 행위자 간 협력을 강조한 바 있다.

HDP Nexus 논의가 공식적으로 시작된 계기는 2016년 열린 세계 인도주의 정상회의다. 유엔은 세계 인도주의 정상회의를 통해 ‘새로운 업무 방식(New Way of Working, NWoW)’에 합의하였다. 새로운 업무 방식이란 다양한 활동 주체들이 각각이 가진 비교 우위(comparative advantage)에 기반하여 공동성과(collective outcomes)를 달성하기 위하여 다년간 함께 노력하는 행위라고 정의할 수 있다(OCHA 2017). 여기서 ‘공동성과’란 관련 종사자 모두가 3~5개년 내에 달성하고자 하는 동일한 성과를 말하며, 유엔 사무총장이 서명한 실천 공약에 등장하고, 세계은행, 국제이주기구가 유엔 전문기구 수장과 함께 채택하였다.

세계 인도주의 정상회의에 모인 8개 유엔 기관 및 세계은행, 국제이주기구는 ‘새로운 업무 방식’을 통해 각 분야 간의 연계와 협력을 강조하였다. 이에 따라 OECD는 프로그램 이행에 ‘새로운 업무방식’을 우선순위로 둘 것을 공표하기도 했다(Oxfam International 2019). ‘새로운 업무방식’은 각국의 인도적 지원 활동 주체들과 개발 활동 주체들이 수행하는 업무 기준들을 제시하면서, 각 분야의 행위자들이 서로의 역할을 대체하는 것이 아니라 강화하는 방식으로 협력할 것을 제시하고 있다(OCHA 2017). 이를 통해 개발 분야의 효과성을 높이고, 비효율성을 감소하는 것을 목표로 한다. 이 정상회의에서 구체화 된 ‘새로운 업무 방식’을 계기로 개발 분야 간 연계를 위한 논의가 본격적으로 진행될 수 있었다.

이러한 배경 속에서, 2016년 12월에 세계은행의 국제개발협회(International Development Association, IDA)는 최빈국을 지원하기 위하여 사상 최대 규모인 750억 달러의 지원 계획을 발표하였다. 아울러 유엔과의 협업 아래 ‘인도적 지원-개발-평화 이니셔티브(Humanitarian-Development-Peace Initiative)’를 시작하였으며, 중앙아프리카공화국, 카메룬, 기니비사우, 소말리아, 수단, 파키스탄, 예멘을 대상으로 7개 분쟁 및 취약국에서 관련 사업을 실시 중이다.

세계은행은 동 이니셔티브가 세계 인도주의 정상회의에서 발표된 ‘새로운 업무 방식’과 지속가능발전목표를 성취하기 위한 협력 중 하나라고 밝힌 바 있다.⁸⁾ 세계은행의 대대적인 투자로 인해 난민 문제 등 장기적인 위기에 대응하기 위한 기금이 크게 확대되었으며, 실제 개발 현장에서 각 분야 간 파트너십에 대한 논의도 강화되었다.

본래 ‘새로운 업무 방식’은 인도주의와 개발 분야 행위자 간의 협력을 방해하는 불필요한 장벽을 제거하는데 초점을 두었다(ICVA 2017). 하지만 2016년 유엔 사무총장이 ‘지속적 평화(sustaining peace)’를 인도주의와 개발에 이어 SDGs 달성을 위한 ‘삼각형의 세 번째 꼭짓점(the third leg of the triangle)’이라고 표현함으로써, 평화 분야도 연계성 논의에 본격적으로 추가되기 시작했다. 같은 맥락에서, 2016년 발표된 유엔 총회의 결의안은 ‘지속적 평화’에 중점을 두고, 지속적 평화가 모든 구성원들의 필요가 충족되는 사회를 만들기 위한 과정이자 목표로서 이해되어야 한다고 언급하였다. 더불어 각 분야의 연계성 강화를 위해 유엔 기구와 정부, 그리고 다른 이해당사자들 간의 전략적이고 실천적인 파트너십이 필요함을 강조한다.

8) “The Humanitarian-Development-Peace Initiative,” World Bank 홈페이지, <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/the-humanitarian-development-peace-initiative>.

2016년에 발간된 4개년 종합정책검토(Quadrennial Comprehensive Policy Review, QCPR)에 대한 유엔 사무총장의 보고서는 유엔이 더 일관되고 효율적인 기관이 되어야 하며, 2030 아젠다에서 목표로 하는 광범위한 개발 목표들을 다룰 수 있을 만큼 유능해야 한다고 말한다. 아울러 개발과 인도주의, 평화 사이의 시너지를 강화하고 분절성을 감소시키는 것은 평화와 개발 효과를 유지하고 실현하는 데에 결정적인 역할을 한다고 밝히고 있다.

유엔과 세계은행을 중심으로 국제사회에서 인도주의, 개발, 평화 간의 연계성 논의가 강화되는 가운데, 2019년 2월 22일 OECD DAC 고위급회의에서 ‘HDP Nexus’에 관한 OECD DAC 권고안(DAC Recommendation on the Humanitarian–Development–Peace Nexus)이 채택되었다. DAC 권고안은 인도적 지원, 개발, 평화 활동을 이행하기 위한 포괄적인 틀로 제시되었으며, 실제로 DAC 회원국과 수원국 등 다양한 주체들 사이에서 HDP Nexus 이행과 발전을 위한 지침이 되어주고 있다.

이후 2019년 7월에 열린 G7 정상회의 선언서에도 HDP Nexus의 중요성이 강조되었다. 동 선언서에서 각국의 정부들은 새로운 분쟁의 발생을 예방하기 위해서 취약성의 주요 원인 되는 것을 제거하는 데에 우선할 것이라고 명시한다. 또한, 각국의 정부에게 OECD DAC 권고안에 따라 외교와 안보 및 개발 분야에서 HDP Nexus를 기준으로 삼고 포괄적이고 예방적인 업무 방식을 실천할 것을 요구했다.

이처럼 국제사회는 인도적지원과 개발, 그리고 평화 구축을 위한 기존의 업무방식이 지닌 분절성과 비효율성의 한계를 인지하고, 포괄적인 협력 방식인 HDP Nexus를 통해 만연화된 위기와 취약성을 해결하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 관련 논의를 계속해서 발전시키고 있으며, 갈등을 사전에 예방하고, 지속적인 평화가 가능한 근본적인 체제를 구축하려는 중장기적인 노력을 시행하는 중이다.

Ⅲ. HDP Nexus 현황 점검 및 개선을 위한 기준 제시

1. OECD DAC 권고안에 기초한 HDP Nexus 현황 점검

한국은 OECD DAC 회원국으로 인도적 지원, 국제개발협력과 관련한 주요 논의에 적극적으로 참여하고 있다. 최근 국제사회는 국제개발협력의 효율성과 효과성을 제고하고, 수원국의 분쟁과 취약 상황을 극복하기 위한 하나의 대안으로 HDP Nexus 이행을 강조하고 있다. 한국 또한 이와 같은 국제사회의 흐름에 발맞추어 인도적 지원 활동, 국제개발협력, 그리고 평화활동의 연계를 위해 노력하고 있다. 하지만 한국은 범정부 차원에서 HDP Nexus 이행을 위한 추진 및 실행 전략이 수립되지 않았으며, 분야별로 한계점을 가지고 있다. 한국 정부의 국제개발협력 지원 규모 또한 OECD DAC 회원국에 비해 상대적으로 적을 뿐 아니라, 인도적 지원 규모는 사회·경제 인프라 및 서비스 분야에 비해 현저히 적다. 따라서 국제개발협력 분야의 제한된 자원(인적·물적 등)으로 프로젝트/프로그램의 효과성을 높이기 위해서는 HDP Nexus와 같이 수원국의 상황을 다각도로 고려한 연계 전략이 필요하다.

이에 본 장에서는 OECD DAC 권고안에 기반하여 우리나라의 HDP Nexus 이행 현황을 점검·분석하고, HDP Nexus 이행 기관, 정책 및 현황, 양·다자의 인도적 지원·개발협력, 평화활동 현황을 간략히 살펴본다. 이를 통해 HDP Nexus 현황 검토 및 분석을 위한 기준을 제안하고, 현황 검토 결과를 제시해보고자 한다. 더불어 현지에서 사업을 실행하는 단계에 필요한 체크리스트를 추가적으로 제시하였다(부록 참고). 이와 같은 체크리스트는 HDP Nexus를 구축하기 위한 최소한의 필요조건을 포함하고 있다. 무엇보다 동 체크리스트는 그 동안 진행되어온 인도적 지원 활동과 국제개발협력, 평화활동이 동시에 고려되지 못했던 부분들을 고려하였다. 예를 들어, 우리나라 정부 역시 국제사회의 흐름에 맞춰 HDP Nexus의 중요성을 강조하고 있지만 실질적으로 실행과 정책결정 단위에서 HDP Nexus를 이행하기 위한 협의를 하고 있는지, 그리고 HDP Nexus의 지속가능성을 위한 재정 마련 방안이 구축되어 있는지 등의 기초적인 논의가 반드시 필요함을 보여주고 있다.

1) DAC 권고안에 기초한 우리나라 정부의 HDP Nexus 현황 평가

본 절은 OECD DAC 권고안을 중심으로 우리나라의 HDP Nexus 이행현황을 검토한다. DAC 권고안은 업무 조정, 프로그램의 내용, 자원 조달을 중심으로 아래 표와 같이 3개의 핵심주제와 11개의 세부내용으로 구성되어 있다.

〈표 1〉 OECD DAC 권고안 핵심주제 및 세부내용

핵심주제	세부 내용
업무 조정 (Coordination)	- 분쟁의 근본원인(root causes)과 구조적 요인, 회복력(resilience)에 관한 긍정적 요인, HDP Nexus를 도입한 공동성과 및 공동분석 시행(위험정보 및 성인지적 분석 시행 여부) - HDP Nexus 전반에 걸쳐 비용 대비 효율성을 고려한 리더십 강화와 적절한 리스스 제공 - 위기 예방, 분쟁해결, 평화구축을 위해 모든 레벨에서의 정치적 관여, 기타 수단 및 접근법을 활용
프로그래밍 (Programming)	- 예방, 조정, 평화구축을 우선적으로 실시, 가능한 한 언제든지 개발에 투자 (investment)해 인도적 지원 요구에 부응 - 젠더 평등과 사람 중심의 프로그램 구성 - HDP Nexus 활동에 있어 해가 되지 않고(do no harm), 마이너스 효과보다는 플러스 효과를 최대화 - 위험환경(risk environment)을 고려한 프로그래밍 구축 - 수원국의 역량강화(국가/ 지방단위) - HDP Nexus 활동과 관련된 학습 및 자료 마련을 위한 투자
재원조달 (Financing)	- 근거기반(evidence-based) HDP Nexus 개발재원 전략 구축 - 예측가능하고 유연한 다년간 재원(financing) 마련

출처: OECD DAC Recommendation (2019).

가. DAC 권고안: 업무 조정

DAC 권고안의 첫 번째 핵심 주제는 업무 조정이다. 구체적으로 업무 조정이란 분쟁의 근원과 구조적 원인 및 복원력(resilience)에 대한 위험정보 분석, 성인지적 분석을 합동으로 수행하고, HDP Nexus 협력 성과를 발굴, 비용효과적인 조정을 위한 리더십 강화에 적절한 자원을 제공했는지 여부를 파악하는 것이다. 또한 위기 예방, 분쟁 해소 및 평화 구축을 위하여 모든 수준에서 정치적 참여 및 기타 방법, 수단 등의 사용 여부를 파악하는 것이다.

업무조정 세부내용으로 제시된 기준에 근거하여 한국 정부의 HDP Nexus 이행 현황을 점검해 보면, 우선 한국 정부는 국제개발협력 사업 이행 시 성인지적 분석은 ‘젠더마커’ 활용, ‘KOICA의 성주류화 방안 가이드라인’ 등과 같은 지표 등을 활용하고 있다(허라금·강선미 등 2010;

김선영, 강승헌, 김진화 2018). HDP Nexus 이행을 위한 우리나라 정부의 정치적 참여는 난민 지원과 관련한 국제회의의 참여 및 개최, 지지 성명 발표 및 계획 등의 활동이 있다. 예를 들어, 2020년 6월 30일 EU 및 유엔이 공동주최한 시리아 및 주변국 지원 관련 공여국 회의(The Fourth Brussels Conference on Supporting the Future of Syria and the Region)에 참여하여, 난민 문제 해결을 위한 적극적인 재정적 지원과 지지를 표명하였다.⁹⁾

나. DAC 권고안: 프로그램 구성 및 이행

DAC 권고안의 두 번째 핵심 주제는 프로그램 구성과 이행으로, SDGs 이행의 주요 내용을 포함할 뿐 아니라, 인도적 지원, 취약 및 분쟁국에 대한 위기에방, 역량강화, 학습 등을 포괄하고 있다. 프로그램 구성은 즉각적인 인도주의적 수요가 충족될 수 있도록 보장하고, 국제개발협력 사업 수행 시, 가능하면 예방, 중재, 그리고 평화 구축을 우선순위로 설정할 것을 권고한다. 이와 관련한 우리나라 정부 대표적 정책문서는 2019년 7월 외교부에서 발표한 ‘우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(안)’이 있다. 이 문서에 따르면, 우리나라 정부의 인도적 지원 방향은 크게 다섯 가지로 구분된다.¹⁰⁾ 이 중 HDP Nexus와 관련한 내용은 ‘분쟁국 및 취약국의 인도적 위기 지원 시, HDP Nexus 가능 분야 지원을 추진’ 할 것을 권장하고 있다.

또한 젠더 평등과 사람중심 프로그램 구성, 그리고 이에 대한 이행은 인권에 대한 국제적 규범 및 원칙을 존중하고, 인간중심의 사업을 추진할 것을 명시하고 있다. 특히 ‘Women, Peace and Security’ 원칙과 아젠다를 적극 지지할 것을 강조하고 있다. 이와 관련한 우리나라 정부의 평화활동 연계의 구체적 사례는 앞서 언급한 외교부의 ‘여성과 함께하는 평화 이니셔티브(Action with Women and Peace)’가 있다. 이는 여성·평화·안보 의제의 핵심 과제인 분쟁 하 성폭력 철폐에 기여하기 위해 피해자들에 대한 개발협력 사업을 실시하고, 여성·평화·안보 의제의 국제적 논의 진전을 위한 정례 국제회의의 개최를 추진하는 것을 목표로 한다.

9) “정부, 시리아 난민 및 이주민에 대한 총 1,300만불 규모 기여 계획 발표,” 정부24(gov.kr), <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2198594>.

10) 우리나라 정부의 인도적 지원 기본방향은 ① 국제사회의 보편적 인도주의 원칙 준수, ② 국격에 걸맞는 인도적 지원 추진 및 인식 제고, ③ 분야별 중점 지원 및 인도적 지원-개발-평화 연계 강화를 통한 인도적 지원의 ‘비용 대비 가치(value for money)’ 극대화, ④ 국내·외 행위자들과의 협력 강화, ⑤ 통일 지향적 인도적 지원 모색 등이 있다(외교부 2019).

한국 정부의 인도적 지원 기본방향

- 분야별 중점 지원 및 인도적 지원-개발-평화 연계 강화를 통한 인도적 지원의 '비용대비 가치(value for money)' 극대화
- 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 취약층 우선 지원
 - 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요 대응 및 교육, 직업훈련, 생계지원 등 복원력 및 역량강화 분야 중점 지원
 - 아울러, △ 대규모 재난 발생 시 긴급 구호 지원 뿐만 아니라, △ 재난위험 경감 및 복원력 강화 등을 통한 예방적 노력도 지원
- 분쟁국 및 취약국의 인도적 위기 지원 시, 인도적 지원-개발협력-평화구축 활동 간 연계(HDP Nexus)가 가능한 분야 지원 추진
 - 지원 대상국의 역량 강화가 인도적 수요의 감소에 필수적이라는 점을 감안, 지원 대상국 및 현지 기관의 주인의식 제고 및 역량강화를 지원하고 현지 환경을 고려한 맞춤형 지원 시행

분쟁 상황 하에 HDP Nexus 이행을 위해 취약국·분쟁국에 개입 시, 부정적 영향(negative impacts)을 최소화하고, 젠더 분석에 기반할 것을 강조한다. 위험환경(risk environment)에 적합한 연합 프로그래밍(joint-up programming)은 PKO 활동, 난민캠프 지원 사업 등을 그 예로 들 수 있다. 무엇보다 취약 및 분쟁 상황에 놓인 국가에서 인도적 지원이 빈번히 발생한다는 점을 감안하여 국가 및 지역사회 역량 강화에 중점을 두어야 한다. 더욱이 취약국 및 분쟁국 내에서의 역량강화는 생존, 위엄(dignity), 인권 향상을 위한 노력과 직·간접적으로 연결된다. 이와 관련한 우리나라 정부의 역할은 취약국 및 분쟁국 내에서 발생한 난민을 대상으로 한 지원, 난민 수용 국가에 대한 정책 및 재정적 지원이 있다.

다. DAC 권고안: 재원조달

DAC 권고안의 세 번째 핵심 주제는 개발재원 마련으로, 재원의 효율적 배분과 지속가능한 재원 마련 방안, 예측 가능하고 유연한 재원 활용을 강조한다. 한국 정부의 HDP 재원 계획과 전략은 구체적으로 제시되지 않았지만, 유사한 재원 계획으로 2019년 7월 외교부에서 발표한 '우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(안)'에 근거하고 있는 인도적 지원 예산 확보 및 운용 계획이 있다. 이에 따르면, 예산 배분은 2019년 기준으로, 만성적 재난에 83%, 긴급 재난에 17%, 재난위험경감 및 복원력 강화에 1.5%를 배정하고 있다(외교부 2019). 하지만 재원 마련에 대한 전략은 구체적으로 수립되지 않았다. 동 개정안에서는 '전 세계적인 인도적 수요 증가 추세를 감안, 인도적 지원 규모 지속 확대 방향 설정'으로 언급하고 있다(외교부 2019, 7).

OECD DAC 권고안에 기반한 우리나라 정부의 HDP Nexus 이행 현황을 보면, 인도적 지원과 취약국 지원에 대한 제도적, 재정적 노력이 강화되고 있으며, 국제사회의 주요 아젠다 이행에 적극적으로 참여하고 있음을 알 수 있다. 하지만 HDP Nexus 이행을 위한 프로그램은 구체적이지 않지만, 취약국과 분쟁국에서 이행되는 개별 프로그램 내에 HDP Nexus 이행과 관련된 요소들이 있다. 재원 조달 역시 계획이 수립되어 있으나, HDP Nexus 이행에 대한 구체적 예산 전략 수립은 미비하다.

한 가지 유념해야 할 부분은 OECD DAC 권고안이 2019년 2월에 채택되었다는 점이다. 2019년 2월에 채택된 DAC 권고안을 기준으로 우리나라 정부의 HDP Nexus 현황과 개선사항을 분석하는 것은 두 가지 한계를 내포하고 있기 때문이다. 첫째, 2019년 2월 DAC 권고안 채택 이전 우리나라 정부의 HDP Nexus 이행 평가가 선행되어야 한다. 하지만 본 연구에서 계속해서 언급하고 있듯이 인도적지원, 개발협력, 평화구축과 관련한 개별 활동에서는 성공사례와 대표사례를 제시할 수 있을 만큼 적극적이나, 이를 연계한 사례를 찾기 어려운 한계가 있다.

둘째, HDP Nexus에 대한 정부부처, 실행기관, 이해관계자들의 이해를 돕기 위한 범정부차원의 노력이 필요하지만 실질적으로 부처 간 관심이 미진할 뿐 아니라, 성공적인 협업사례가 거의 없기 때문에 이에 대한 평가가 어려운 한계가 있다. 따라서 인도적지원, 국제개발협력, 평화구축 활동에 대한 개별부처 간 노력과 활동은 국제사회의 흐름과 수원국의 상황에 적합하게 운영되고 있으나, HDP Nexus를 고려한 활동이라고 보기에는 아직은 시기상조라 볼 수 있다. 이상의 내용을 중심으로 OECD DAC 권고안을 중심으로 우리나라 정부의 HDP Nexus 접근을 검토하면 아래 표와 같다.

〈표 2〉 OECD DAC 권고안에 기초한 우리나라 정부의 HDP Nexus 평가

핵심주제	세부 내용	우리나라 정부
업무 조정 (Coordination)	• 분쟁의 근본원인(root causes)과 구조적 요인, 회복력(resilience)에 관한 긍정적 요인, HDP Nexus을 도입한 공동성과 및 공동분석 시행 • HDP Nexus 전반에 걸쳐 비용 대비 효율성을 고려한 리더십 강화와 적절한 리소스 제공	• 분쟁의 근본원인/ 구조적 요인/ 회복력 등에 대한 공동성과 및 공동분석/ 리더십 강화 사례는 <i>(아직까지)</i> 없음
	• 위기 예방, 분쟁 해결, 평화 구축을 위해 모든 레벨에서의 정치적 관여, 기타 수단 및 접근법을 활용	• 위기 예방, 분쟁 해결, 평화 구축에 대한 정치적 관여 및 기타 수단 활용 보다는 긴급 구호 및 재건, 난민에 대한 적극 지원 활동이 두드러짐 • PKO 활동은 평화 유지 뿐 아니라, 인도적 지원(예: 필리핀), 개발협력(예: 레바논)의 다양한 사례를 보여주고 있음. 하지만 군 (army) 체계에 따라 사업 이전에 타 부서와의 협의 과정 단계가 없다는 한계가 있음
프로그래밍 (Programming)	• 예방, 조정, 평화구축을 우선적으로 실시, 가능한 한 언제든지 개발에 투자(investment)해 인도적 지원 요구에 부응	• 인도적 지원(자연재해 및 난민)에 대한 지원 및 프로그램 운영 등에 있어 상대적으로 강점을 갖고 있음 • 취약국에 시행되는 프로그램 중 교육 관련 프로그램이 운영되고 있으며, 특히 직업훈련도 시행되고 있음
	• 젠더 평등과 사람 중심의 프로그램	• 성평등(성인지적) 관점에서 사업계획, 실행하고 있음
	• HDP Nexus 활동에 있어 해가 되지 않고(do no harm), 마이너스 효과 보다는 플러스 효과를 최대화	• 우리나라의 HDP Nexus 활동 사례가 있다면 확인 가능할 수 있으나, 국제개발협력 사업(또는 프로그램)의 효과는 단기간에 파악하기 어려움
	• 위험환경(risk environment)을 고려한 프로그래밍 구축	• 기존 사업발굴, 계획 과정의 검토 항목이나 HDP Nexus 사례를 통해서 확인하기 어려움
	• 수원국의 역량강화(국가/지방단위)	• 기존 국제개발협력 사업의 주요 목적에 부합하고 있으나, HDP Nexus 사례를 통해서 확인하기 어려움
	• HDP Nexus 활동과 관련된 학습 및 자료 마련을 위한 투자	• 확인하기 어려움
재원조달 (Financing)	• 근거기반(evidence-based) HDP Nexus 개발재원 전략 구축 • 예측가능하고 유연한 다년간 재원(financing) 마련	• 다른 항목에 비해 HDP Nexus 개발재원 마련 및 전략 자료는 명확하게 제시되어 있지 않지만, 정부 재정 계획에는 언급되어 있음

2) HDP Nexus 이행 기관별 주요 현황

우리나라 정부의 HDP Nexus 이행 정책과 현황 분석은 외교부와 KOICA의 해외 인도적 지원·개발협력을 중심으로 분석하였으며, 평화 활동은 외교부의 평화이니셔티브 사례, KOICA의 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 평화마을 조성 사례, 국방부의 PKO 활동 사례를 중심으로 HDP Nexus 이행 수준을 살펴보았다.

우리나라 정부의 해외 인도적 지원 주요 담당 기관은 외교부로 자연재해, 분쟁, 질병 등으로 위기에 처한 사람들의 생명과 기본 권리를 보장하기 위한 활동을 수행한다. 우리나라 정부는 「해외긴급구호에 관한 법률」(2007년 3월 제정)에 따라 「해외긴급구호 기본대책」(2018년 1월 개정)을 수립하였다. 이후 2014년 외교부에서 「인도적 지원 종합전략 수립」을 추진, 인도적 지원의 효과적 수행을 위해 「우리나라의 인도적 지원 전략(2015년 3월)」을 마련, 「우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(안)」(외교부 2019) 등이 발표되면서 국내 차원의 법적, 제도적 체계를 구축하고 있다.

우리나라 정부의 해외 인도적 지원 대상국은 인도적 지원 수요에 기반하여 재난 상황, 피해국의 자체적인 대응 역량, 유엔 등 국제사회의 요청, 타국 지원 동향 등 다양한 요소를 고려하여 선정하고 있다. 2018년 시리아, 이라크 등의 만성적인 재난을 포함 총 43여건의 재난에 약 7,000만 달러 규모의 인도적 지원을 제공하였다.¹¹⁾ 해외 인도적 지원은 첫째, 장기화된 분쟁의 일환으로 난민 문제 및 위기 등과 같은 만성적 재난에 대한 구호 활동, 둘째, 지진·해일, 가뭄, 홍수, 태풍 등과 같은 자연재해 발생지역에 대한 긴급구호 활동, 셋째, 재난위험 경감을 위한 예방적 접근의 지원 등으로 구분된다(외교부 2019(a)). 이와 같은 구분과 더불어 구체적으로 KOICA에서 시행하는 인도적 지원은 4개 유형으로 설명된다.

첫째, 현금 및 현물지원으로 외교부 검토 및 결정에 따라 현금 또는 현물(텐트, 천막, 담요 등) 지원을 통해 재난으로 인한 피해를 최소화하고, 재난 피해자들의 생명과 기본 권리를 보장한다. 둘째, 재난 발생 국가의 피해 복구, 인명구조, 의료구호 등을 지원하기 위해 정부 차원에서 구호대를 파견하는 대한민국 해외긴급구호대(Korea Disaster Relief Team, 이하 KDRT) 활동이 있다. 셋째, 해외 재난대응 체계 강화, KDRT 파견 대비, 평시 대원의 역량강화 및 장비 확충을 위해 KDRT 사무국 역할을 수행한다. 넷째, 비영리 민간단체 대상 사업자금 지원 및 민간단체 역량 강화 사업을 지원한다.¹²⁾

11) 외교부(mofa.go.kr).

가. 개발협력과 인도적 지원 현황

HDP Nexus 이행의 주요 대상은 취약국이다. 일반적으로 취약국은 시민의 기본적인 욕구와 기대를 충족시키기 위해 필요한 정부 및 사회 기능이 원활하지 않은 국가를 의미한다. 하지만 취약국에 대한 일관된 정의가 없으며, 취약국이 처해 있는 상황 또한 광범위하기 때문에 공여국, 공여기관 등에서 취약국에 대한 다양한 정의를 사용한다(권율 등 2019). 이는 국가가 정치 및 사회적으로 불안정이 지속되어 발전 성과가 저조하여, 정부의 기능이 마비되거나 수행할 의지 또는 역량이 없거나, 이들이 모두 부재한 국가를 지칭한다(한애진, 김홍석, 박한울 2017). OECD는 2005년 이후 격년으로 발간하는 취약국 보고서를 통해 취약국 분류 및 정의를 정립하고, 국가들의 취약성을 다면적으로 분석하여 국제적인 지원 방향과 정책과제를 제시하고 있다. 또한 OECD에서 발행하는 보고서에는 취약성에 대한 정의 및 취약국으로 분류된 국가들의 리스트가 업데이트 되는데, 2018년 보고서에 따르면 자연재해, 도시수준, 여성인권 등 다면적인 요소를 고려하여 정의 및 분류해야 한다고 밝히고 있다(권율 등 2019). 이와 같이 취약국에 대한 광범위한 정의, 복잡한 요인 등은 취약국 지원 방식이 단일할 수 없으며, 상황에 따라 유연하게 적용되어야 함을 의미한다.

〈표 3〉 취약국 정의 및 취약국에 대한 평가 기준

구분	취약국 정의	평가기준
세계은행	취약한 제도적 역량, 취약한 거버넌스, 정치적 불안정성 및 빈번한 분쟁 상태 도는 과거에 발생한 심각한 분쟁의 부정적 영향 등과 같은 심각한 개발이슈를 겪고 있는 국가	- CPIA(Country Policy and Institutional Assessment)의 16개 평가기준: 경제관리, 구조조정, 사회포용·평등을 위한 정책, 공공분야 관리 및 제도 - CIPA 평균값이 3.2이하 국가 - 최근 3년간 유엔 또는 평화유지군이 주둔한 국가 - 평화구축 활동이 수행된 국가
아프리카개발은행	제도적 와해, 사회적 붕괴 또는 폭력적인 분쟁으로 인해 위험도가 증가하는 상황과 국가나 사회가 직면하는 내외부적인 압력과 이를 관리할 수 있는 능력 사이의 불균형성	- CPIA 활용 - 국가위험 및 취약성 평가방법(Country Risk and Fragility Assessment tool) 발표: 취약성, 복원력, 정치적 포용성, 안전 및 안보, 정의, 경제, 사회적 결속력, 지역적 연쇄 효과, 기후변화 등
OECD	- 기본적인 거버넌스를 수행할 수 있는 역량과 사회 내 상호건설적인 관계를 구축할 수 있는 능력이 부족한 국가 - 경제위기, 자연재해 등과 같이 내외부 충격에 취약한 국가	- 취약성의 다면적 특징 강조: 취약성을 폭력, 회복력 정의, 경제적 기반 및 제도 등에 기반 - 경제적 취약성, 환경적 취약성, 정치적 취약성, 안보적 취약성, 사회적 취약성

출처: 권율 등(2019) 참고 저자 재구성

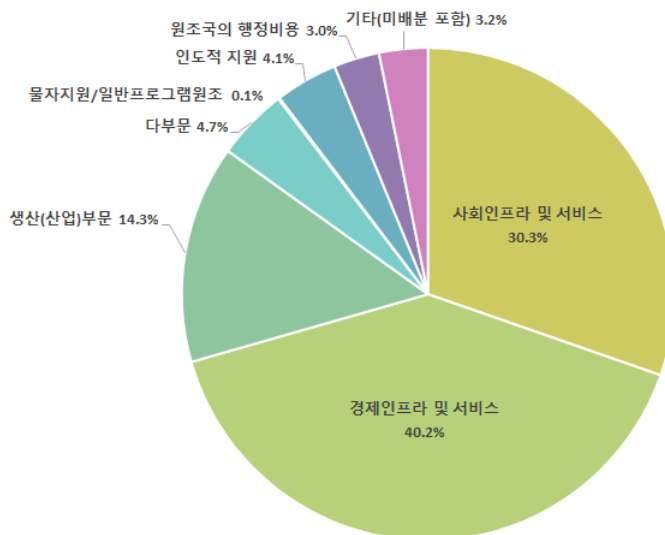
12) KOICA 웹사이트 참고(http://www.koica.go.kr/koica_kr/957/subview.do).

또한 국가의 취약성은 국가의 거버넌스에 직접적으로 영향을 준다. 다시 말해, 거버넌스가 불안정한 곳은 정치적 취약성이 높을 뿐 아니라 사회 불안정이 높아지고, 내전 및 분쟁의 위험도 커진다. 따라서 취약국을 중심으로 한 분쟁 문제가 해결되지 않는다면 개발협력의 목적 달성이 어려울 뿐 아니라, 궁극적으로 SDGs 이행도 어렵게 된다(한애진, 김홍석, 박한울 2017). 더욱이 “인도적 위기의 근본 원인(root cause)”을 해결하기 위해서는 인도적 수요 충족에만 그치는 것이 아니라 인도적 수요 자체의 감소를 추구하는 것“이 필요하기 때문에 취약국 및 분쟁국의 사회 불안정 요인에도 관심을 가져야 한다(외교부 2019(a)).

인도적 지원 또는 인도적 수요와 직접적으로 연계되는 이슈는 ‘난민’ 지원 분야이다. UNHCR에 따르면 전 세계 난민 인구 중 약 67% 이상이 분쟁과 갈등 취약국인 시리아, 아프가니스탄, 남수단, 미얀마, 소말리아에 거주하고 있는 것으로 집계되었다(UNHCR 2018). 이는 난민 발생국의 취약 및 분쟁 상황에 대한 고려 뿐 아니라, 난민을 수용하는 국가에 대한 지원 역시 중요함을 시사한다.

2018년 우리나라의 분야별 ODA 지원 현황은 경제인프라 및 서비스(40.2%), 사회인프라 및 서비스(30.3%), 생산(산업)부문(14.3%)으로 지원되었다(아래 그림 참고). 분야별 ODA 지원 비중을 볼 때, 인도적 지원은 4.1%에 그치고 있다.

〈그림 3〉 2018년 분야별 ODA 지원 비율



출처: ODA Korea (odakorea.go.kr, 검색일: 2020.08.16.), 단위: 순지출 기준, %

우리나라의 수원국 중 상위 10위 국가의 취약 정도를 보면 아래 표와 같다. 국가 취약성 정도를 보여주는 FSI에 따르면, 상위 10위권 내에 포함된 국가 중 방글라데시, 이집트, 캄보디아, 필리핀은 취약성이 높은 국가군(group)에 속한다. 이는 우리나라 ODA 지원이 상당 부분 취약성이 높은 국가를 중심으로 이뤄지고 있음을 시사한다. 하지만 국제사회에서 논의되고 있는 취약국가는 여기에 포함되지 않았다. 2020년 발행된 FSI 보고서에 따르면 FSI 상위 10위 국가로 예멘, 소말리아, 남수단, 시리아, DR콩고, 중앙아프리카공화국, 차드, 수단, 아프가니스탄, 짐바브웨를 꼽을 수 있다.

〈표 4〉 우리나라 수원국 상위 10개국(2018년)의 취약성 정도

구분	국가(ODA 지원규모, usd millions)	취약성 정도(FSI)		
		2019	2020	
1	베트남(158m)	66.1	63.9	warning
2	에티오피아(84m)	94.3	94.6	alert
3	몽골(80m)	54.1	51.9	more stable
4	방글라데시(78m)	87.7	85.7	high warning
5	이집트(78m)	88.4	86.0	high warning
6	탄자니아(73m)	80.1	78.1	elevated warning
7	라오스(72m)	78.7	76.9	elevated warning
8	캄보디아(65m)	82.5	80.3	high warning
9	필리핀(65m)	83.1	81.0	high warning
10	콜롬비아(62m)	75.7	76.6	elevated warning

출처: donortracker.org (검색일: 2020.08.16.), FSI (2019; 2020) 자료 참고 저자 재구성

우리나라의 인도적 지원 규모(2014-2018년)를 보면 아래 표와 같으며, 2018년을 기준으로 예멘에 대한 지원이 가장 많음을 알 수 있다. 이러한 인도적 지원 규모는 수원국의 상황과 국제 여론에 의해서 영향을 많이 받은 것임을 알 수 있다.

〈표 5〉 인도적 지원 상위 20개국 (2018년 기준)

	2014	2015	2016	2017	2018
예멘	1.16	1.08	1.08	4.13	18.22
시리아	7.71	10.62	13.45	14.46	14
케냐	0.02	0	0.27	0.32	12.97
에티오피아	0	0.38	1.08	1.09	12.03
이라크	10.3	6.46	8.09	10.65	10.02
베트남	0.34	0.33	0.98	1.61	9.23
아프카니스탄	14.48	8.33	13.56	11.39	7.24
우간다	0.02	0.02	0.35	0	6.08
방글라데시	0.02	0.32	0.57	4.74	5.75
인도네시아	0.02	0.17	0.18	0	5.18
카메룬	0	0	0.35	2.62	3.45
마다가스카르	0	0.11	9	17.74	3.04
이란	0.1	0.11	0	0	2.8
라오스	0.02	0.02	0.15	0	2.75
나이지리아	0.02	0.32	1.08	2.58	2.5
미얀마	0.08	0.76	0.63	1.48	2
리비아	1.22	0.92	1.08	1.55	1.5
DR콩고	0.52	0.54	0.54	1.55	1.5
남수단	1.29	2.15	2.17	3.4	1.5
중앙아프리카공화국	1.03	0.54	0.54	1.58	1.2

출처: OECD Stat (검색일: 2020.06.15.) 참고 저자 재구성, 단위: USD 백만불

아래 표를 통해 알 수 있듯이 우리나라의 해외 인도적 지원 사업은 대부분 난민과 관련된 프로그램에 상당한 비중을 차지하고 있다. 우리나라 정부는 지속적으로 HDP Nexus 이행에 기여하기 위해 난민 관련 지원 확대에 대한 논의를 적극적으로 진행하고 있다. 예를 들어 난민 이슈에 대한 국제기구 협력사업 일환으로 2019년부터 2023년까지 5년여 동안 약 5천만 불 이상을 지원하는 계획이 있다(외교부 2019(c)).

〈표 6〉 다자협력 인도적 지원 사업 현황

구분	시행기관	사업명(기간)	대상 국가	규모
1	UNHCR	포괄적 난민대응체제(Comprehensive Refugee Response Framework) 시범사업 지원(2017-2019)	우간다	350만 불
			탄자니아	150만 불
2	UNICEF	인도적 지원 분야 Thematic Funding (2017-2019)	-	500만 불
3	WFP	중앙아프리카공화국 긴급 식량 (2017-2019)	중앙아프리카	250만 불
4	WFP	인도적 지원 항공시스템(UNHAS) 지원(2017-2019)	-	250만 불
5	WFP	아프가니스탄 난민 소득창출 지원 사업	이란	n.d.
6	UNISDR	아시아 국가들의 재난회복력 강화사업(2018-2019)	-	-
7	UNDP	난민 및 지역여성 역량강화사업	우간다	n.d.

출처: 외교부(2019(a)), 외교부(2019(c)), 한국국제협력단(형태별지원현황-인도적 지원 2015-2017 지원자료), 연합뉴스(2020.01.13.) 참고

나. 평화 활동 현황 분석

인도적 지원 및 개발협력 분야와 마찬가지로 평화 활동 역시 다양한 사례가 있다. 본 연구는 평화 활동의 다양한 사례 중 외교부, KOICA, 한국 PKO 활동을 선별하여 살펴본다. HDP Nexus 이행에 있어 우리나라 정부의 평화활동 연계 사례 중 하나로 외교부의 ‘여성과 함께하는 평화 이니셔티브(Action with Women and Peace)’가 있다.¹³⁾ 이는 우리나라 정부가 위안부 피해와 같은 역사적 경험에 기반하여 여성·평화·안보 의제에 대한 국제사회의 논의와 해결 노력에 동참하기 위해 2018년 6월에 구상한 것이다. 동 이니셔티브는 여성·평화·안보 의제의 핵심 과제인 분쟁 하 성폭력 철폐에 기여하기 위해 피해자들에 대한 개발협력 사업을 실시하고, 여성·평화·안보 의제의 국제적 논의 진전을 위한 정례 국제회의 개최를 추진하는 것을 목표로 한다.

13) ‘여성과 함께하는 평화 이니셔티브’는 유엔 안보리 결의 1325 채택 이후, ‘여성·평화·안보’ 분야에 적극적으로 기여하기 위한 목적으로 출범함 (외교부, <https://www.mofa.go.kr/>)

또한 UNDP 서울정책센터는 젠더 폭력(Gender-based violence) 대응을 위한 경찰 역량강화 및 피해자 지원 전략을 주제로 일련의 국제회의를 주최하였다. 이는 서울정책센터와 경찰대학 간의 파트너십을 통해 기획되었으며, 외교부의 ‘여성과 함께하는 평화’ 이니셔티브의 일환으로 진행되었다.

평화 활동과 관련한 또 다른 예로 KOICA에서 진행 예정인 메콩강 유역 4개국(캄보디아 · 라오스 · 미얀마 · 베트남)에 지뢰 없는 평화마을 프로그램이 있다. 이들 지역에는 지뢰 및 집속탄이 상당수 매몰되어 있으며, 이는 인명 피해와 더불어 농촌 개발 사업에도 부정적 영향을 주고 있다. 이에 KOICA는 라오스, 베트남, 캄보디아에서 불발탄 · 지뢰 제거를 추진해 온 경험을 토대로 2020년부터 2030년까지 지뢰 제거 · 위험 교육, 지뢰 피해 장애인 재활 · 인권 보호, 농촌 소득 증진, 여권 향상, 기후변화 대응 역량강화 등에 대한 사업을 추진한다. 이는 지속가능한 농업 · 농촌 개발의 토대를 마련하여 궁극적으로 ‘평화롭고 포용적인 농촌 공동체’를 구축하기 위함이다.¹⁴⁾

CLMV에서 추진 예정인 ‘지뢰없는 평화마을 프로그램’은 특히 국제개발협력과 평화활동 간의 연계가능성이 높다. HDP Nexus 측면에서 본다면, 인도적 지원 활동이 상대적으로 약하다. 하지만 본 연구보고서에서 강조하고 있는 평화 수준(level)에 따른 HDP Nexus 접근에 의하면 ‘지뢰없는 평화마을 프로그램’은 긴급 구호, 인도적 지원 활동이 상대적으로 약한 지역의 개발협력과 평화활동의 연계 가능성을 보여주는 사례라 할 수 있다.

물론 이 때의 ‘평화활동(P)’은 분쟁 · 취약국을 대상으로 하는 강도 높은 평화유지 활동이 아니라, 장기적 측면에서 안정적이고 평화로운 상태를 유지하기 위한 활동의 일환이라 할 수 있다. 특히, ‘지뢰없는 평화마을 프로그램’은 장애인 인권보호를 비롯하여 농촌지역의 소득 증진과 연계되는 개발협력 활동이 적극적으로 고려되고 있다. 또한 범분야 이슈로 강조되고 있는 여성의 권한강화 및 참여확대를 통해 국제개발협력의 주요 이슈 중 하나인 ‘젠더’ 분야와의 접목 가능성을 높이고 있다. 부차적으로 지뢰 제거 활동을 통해 전쟁에 대한 경각심을 일깨울 수 있으며, 분쟁과 갈등이 없는 평화의 중요성에 대한 공감대를 형성할 수 있다.

외교부의 ‘여성과 함께하는 평화 이니셔티브(Action with Women and Peace)’, KOICA의 ‘지뢰없는 평화마을 프로그램’과 더불어 또 다른 평화활동의 사례로 한국의 PKO 활동이 있다.

14) 파이낸셜뉴스, “코이카, 동남아 4개국에 지뢰 · 폭발물 없는 평화마을 조성.” 2019년 11월 8일.

물론 PKO의 주요 활동목적이 분쟁 및 취약국을 중심으로 한 평화유지이며, 특히 군부대가 주체로 활동하기 때문에 일반적인 개발협력 프로그램의 목적에 부합하지 않을 수 있다. 하지만 분쟁·취약국의 사회안정 및 평화유지를 위한 PKO 활동의 중요성 또한 HDP Nexus의 평화활동과 연계 가능성이 있다. 예를 들어, 분쟁·취약국의 치안 및 잠재적 갈등 상황과 같은 안보와 관련한 정보 공유, PKO 활동이 종식되는 곳의 인도적 지원 및 개발협력 수요 파악 등과 같은 협력이 가능한 분야를 고려할 수 있다.

이와 같은 점을 감안하여, 본 보고서에서는 PKO 활동, 특히 우리나라 PKO의 성공사례로 꼽히고 있는 아이티의 단비부대(2010년 2월) 활동, 레바논의 동명부대 활동을 통해 PKO 활동과 인도적지원, 개발협력 간의 연계 가능성을 모색해보고자 한다. 아이티의 단비부대 활동은 신속한 재해복구 및 재건에 실질적인 기여를 한 것으로 평가받고 있다(외교부 2011). 이와 같이 PKO를 중심으로 한 민사활동은 현지에서 가장 필요로 하는 개발 수요를 파악하는 데 용이하다는 장점이 있다. 아래 표는 주요 국가의 유엔 분담률과 PKO 예산 분담률을 보여주고 있다. 우리나라는 국제사회의 원칙에 따라 유엔과 PKO 예산을 분담하고 있다.

<표 7> 주요국 유엔 정규예산 및 PKO 예산 분담률

<주요국 유엔 정규예산 분담률>				<주요국 유엔 PKO 예산 분담률>			
순위	국 가	2019-21년	2016-18년 (납부순위)	순위	국 가	2019-21년	2016-18년 (납부순위)
1	미 국	22.000	22.000 (1)	1	미 국	27.880	28.383 (1)
2	중 국	12.005	7.921 (3)	2	중 국	15.214	10.219 (2)
3	일 본	8.564	9.680 (2)	3	일 본	8.564	9.680 (3)
4	독 일	6.090	6.389 (4)	4	독 일	6.090	6.389 (4)
5	영 국	4.567	4.463 (6)	5	영 국	5.788	5.758 (6)
6	프랑스	4.427	4.859 (5)	6	프랑스	5.610	6.269 (5)
7	이태리	3.307	3.748 (8)	7	이태리	3.307	3.748 (8)
8	브라질	2.948	3.823 (7)	8	러시아	3.048	3.984 (7)
9	캐나다	2.734	2.921 (10)	9	캐나다	2.734	2.921 (9)
10	러시아	2.405	3.088 (9)	10	한 국	2.267	2.039 (12)
11	한 국	2.267	2.039 (13)	11	호 주	2.210	2.337 (11)
12	호 주	2.210	2.337 (12)	12	스페인	2.146	2.443 (10)
13	스페인	2.146	2.443 (11)	13	네덜란드	1.356	1.482 (13)

출처: 외교부 유엔과(2019.01) “2019년 국제기구 분담금 현황.”

우선 우리나라의 해외파병 역사를 간략히 살펴보면, 1991년 걸프전에 참가하여 의료지원단 및 공군수송단 파병한 이후, 1993년 소말리아에 상륙수부대를 파병했다. 1993년 소말리아 상륙수부대 파병은 우리나라 최초 유엔 PKO 참여 활동으로 이후 서부사하라, 앙골라, 동티모르, 아이티, 남수단, 레바논 등에 적극적 파병 활동을 하고 있다. 2011년 UAE에 아크부대 파병을 통한 국방협력이 있으며, 특히 2013년 필리핀에 아라우 부대 파병은 대표적인 인도적 지원 사례로 꼽히고 있다.

〈표 8〉 우리나라 파병 유형별 주요 활동 내역

구분	주요 활동
다국적군 평화유지 활동	• 1991.01 걸프전(의료지원, 공군수송) • 2001.02 아프가니스탄(동의부대) • 2001.12 아프가니스탄(해성, 청마부대) • 2003.03 아프가니스탄(다선부대) • 2003.04 이라크(서희 세미부대)
유엔 평화유지 활동	• 1993.03 소말리아(상륙수부대) • 1994.04 서부사하라(군국의료지원단) • 1995.10 앙골라(공병부대) • 1999.10 동티모르(상륙수부대) • 2010.01 아이티(단비부대) • 2013.03 남수단(한빛부대) • 2007.07 레바논(동명부대)
국방협력	• 2011.02 UAE(아크부대)
인도적 지원	• 2013.12 필리핀(아라우 부대) • 2014.03 말레이시아(해상탐색단대) • 2014.12 인도네시아(해상탐색단대) • 2014.12 시에라리온(에볼라긴급구호대)

출처: 국방대학교 관계자 인터뷰 자료(일시: 2020년 7월 10일)

2020년 1월 기준, 우리나라의 해외파견 현황을 구체적으로 보면 유엔 임무단, 다국적군 평화활동, 국방협력으로 구분되며 각각 부대단위와 개인단위의 활동으로 나뉜다. 부대단위 활동은 레바논과 남수단에 집중되어 있다. 이 국가들은 국제사회에서도 집중하고 있는 곳으로 평화활동 뿐 아니라 인도적 지원, 국제개발협력 사업들도 진행되고 있음을 알 수 있다.¹⁵⁾

〈표 9〉 우리나라 해외파견 현황

구분			현재인원	지역	최초파병	교대주기
유엔 임무단	부대단위	레바논 동명부대	279	티르	2007년 7월	8개월
		남수단 한빛부대	278	보르	2013년 3월	
	개인단위	인·파 정전감시단	7	스리나가	1994년 11월	1년
		남수단 임무단	7	주바	2011년 7월	
		수단 다푸르 임무단	1	다푸르	2009년 6월	
		레바논 평화유지군	4	나쿠라	2007년 1월	
		서부사하라 선거감시단	3	라운	2009년 7월	
			1	호데이타	2019년 7월	
	소계		580			
다국적군 평화활동	부대단위	소말리아해역청해부대	300	소말리아 해역	2009년 3월	6개월
	개인단위	바레인 연합해군 사령부	3	마나마	2008년 1월	1년
		지부티 연합합동기동부대	2	지부티	2009년 3월	
		미국 중부사령부	3	플로리다	2001년 11월	
		미국 아프리카 사령부	1	슈트트 가르트	2016년 3월	
		쿠웨이트	2	아라프잔	2019년 12월	
	소계		311			
국방협력	부대단위	UAE 아크부대	146	아부다비	2011년 1월	8개월
소계			146			
총계			1,037			

출처: 대한민국 국방부(mnd.go.kr, 검색일: 2020.07.17.).

기준: 2020.01.31., 단위: 명.

15) 국방대학교 관계자 인터뷰를 통해 내용을 확인함(일시: 2020년 7월 10일).

이상과 같이 PKO 활동은 HDP Nexus 이행에 중요한 시사점을 제공할 수 있다.¹⁶⁾ 구체적인 사례로 레바논에서 활동하고 있는 동명부대의 민사작전이 있다. 민사작전은 ‘Peace Wave(평화물결)’이라 불리우는 것으로 동명부대의 임무 수행 여건 및 부대 안전 보장과 함께 현지인에 대한 인도적 지원을 목적으로 지역주민과의 상호 신뢰 및 유기적인 협조관계 증진을 위해 시행되고 있다. 특히 현지 주민을 대상으로 의료지원, 한글 교실, 컴퓨터와 태권도 교실, 지뢰 및 불발탄 안전 교육을 주기적으로 실시하고 있다.¹⁷⁾ 이와 같은 예를 통해 알 수 있듯이, PKO의 평화유지 활동은 전통적인 군사 업무를 넘어서 해당지역 사회의 안전 보장과 인도적 지원을 충족하고 있다. 따라서 PKO 활동 중 HDP Nexus에 접목할 수 있는 경험을 공유, 확대하는 방안 마련이 필요하다. 더불어 PKO의 경험 및 지식공유 확대는 점진적으로 HDP Nexus 이행을 위한 상호학습에도 도움이 될 것으로 기대된다.

2. HDP Nexus 개선을 위한 기준과 점검 결과

1) 점검 및 분석을 위한 기준 제시

상기 DAC 권고안에 기초한 현황 평가 및 이행기관 별 주요 활동 현황 분석에 기초하여 본 장에서는 향후 한국 정부의 HDP Nexus 이행 현황을 점검하는 기초자료로 활용하기 위해, DAC 권고안의 세 개 기준을 고려한 현황 점검 결과를 도출하였다. 물론 수원국의 현지 상황에 따라 HDP Nexus에서 강조하는 부분이 다를 수 있지만, 제시한 기준을 통해 HDP Nexus 이행 시 필요한 최소한의 점검 사항으로 활용할 수 있다. 또한 이와 같은 기준을 통해 현지의 HDP Nexus 가능성을 예측하여 효과적인 사업 수행을 가능하게 한다.

HDP Nexus 이행을 위한 점검 및 분석 기준은 기본적으로 OECD DAC 권고안 내용을 바탕으로 하고 있다. OECD DAC 권고안의 첫 번째 항목인 ‘업무 조정(coordination)과 일치(coherence)’는 HDP Nexus 이행이 여러 기관의 협업에 초점을 맞춘 것으로 INCAF에서 강조하는 ‘일치(coherence)’의 원칙을 반영하였다.¹⁸⁾ 구체적 내용으로 HDP Nexus를 실질적으로 이행하고 있는 정부 부처의 담당자 간의 협의 구조가 마련되었는지, 그리고 정례회의가 제도적으로 구축되었는지, 로드맵을 포함한 중장기 전략이 마련되었는지 등을

16) 국방대학교 관계자 인터뷰(일시: 2020.07.10.)를 통해 재확인함

17) "평화의 물결 작전, 레바논을 적시다," 정책브리핑, <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148655338>

18) INCAF 관계자 인터뷰 내용(일시: 2020년 7월 9일/ Zoom 미팅)

검토해야 한다. 예를 들어, 취약국을 대상으로 인도적 지원 프로그램을 이행할 때, 개발협력 사업과의 연계가 가능한지, 취약국의 취약성을 완화하기 위한 평화활동 프로그램과의 연계가 가능한지를 논의하기 위한 협의체가 마련되었는지, 이를 위한 컨트롤 타워가 존재하는지, 이와 같은 상황에 대처하기 위한 로드맵이 구축되어있는지 등을 평가하는 것이다. 물론 인도적 지원의 일환으로 자연재해 등과 같은 긴급구호 활동 시, 개발협력과 평화활동을 연계하는 긴밀한 전략을 구축하기 어려울 수 있다. 하지만 상황에 따른 로드맵과 장기 계획을 마련한다면 HDP Nexus 이행의 가능성을 높일 수 있다. 이와 같은 제도의 공고화는 HDP Nexus 이행의 지속가능성을 담보할 수 있고, 공고화된 제도가 궁극적으로 안정적 재원 마련 확보에 도움이 되기 때문이다.

OECD DAC 권고안의 두 번째 항목인 ‘이행(implementation)’은 프로그램 운영 시 우선적으로 고려되어야 할 내용을 중점적으로 담고 있다. 이는 HDP Nexus 이행에 있어 수원국의 수요가 어떤 단계에서 필요하고, 직접적 수혜자가 누구(예: 여성, 아동, 취약계층 등)인지 면밀히 분석하여 인도적 지원, 개발협력, 평화 구축이 실질적으로 실행되는 단계이다. 특히 직접적 수혜자 중 취약계층에 대한 고려는 노령층, 장애인을 포함한 분석을 의미한다. 따라서 이행 항목은 ‘업무 조정(coordination)과 일치(coherence)’, ‘재원 조달(financing)’ 항목에 비해 복합적이고 다양한 요소를 고려한 체크리스트 항목으로 구성되었다.

OECD DAC 권고안의 세 번째 항목은 ‘재원 조달(financing)’로 HDP Nexus 이행의 지속 가능성과 타 공여국(공여기관)과의 파트너십 구축 가능성 등을 전반적으로 평가하는 내용으로 구성되었다. 특히 HDP Nexus 이행에 있어 실질적으로 어떤 분야에 예산이 소요되는지, 그 비중은 얼마인지, 구체적 지원 형태(재정적·비재정적)는 어떻게 구분되는지 등을 검토하여 향후 유사 사례에 대한 예산 배분 자료로 활용할 수 있다.

2) 기준을 토대로 한 점검 및 분석 결과

앞서 제시한 기준을 토대로 한국의 HDP Nexus 이행 현황을 분석한 결과 한국의 장점은 전략 및 제도 구축(이니셔티브 제안 등), 재원 마련 방안 등을 통해 확인할 수 있다. 물론 범정부차원의 전략과 로드맵 등이 수립된 것은 아니지만, HDP Nexus를 실질적으로 이행하는 중요 부처 중 하나인 외교부의 ‘인도적 지원 개정안(안)’ 구축은 HDP Nexus 이행을 위한 토대로 볼 수 있다. 또한 한국 정부의 HDP Nexus 활동 중 주목할 부분은 평화 이니셔티브 제안, 평화마을 조성 프로그램 구상 등 장기적인 측면에서의 평화 활동과 연계 가능성을 보여주고 있다. 이는 한국의 개발경험을 접목할 수 있으며, 특히 한반도가 갖는 지정학적 위치의 중요성을 고려한 특수성을

보여주는 활동이라 할 수 있다. 한국 정부의 HDP Nexus 이행 추진의 또 다른 강점으로 긴급구호 및 난민 활동 지원에 대한 자원 확보와 다자활동 참여에 대한 논의를 지속적으로 제기하고 있다는 점이다.

우리나라 HDP Nexus 이행 현황 분석 결과, 향후 개선 사항은 세 가지로 요약된다. 첫째, 지금까지 우리나라가 수행한 인도적 지원과 개발협력 간의 연계 활동은 있지만, 인도적 지원, 개발협력, 평화 활동을 이어줄 수 있는 진정한 의미에서의 HDP Nexus 이행은 한계가 있는 것으로 나타났다. 물론 PKO 활동에서 인도적 지원, 개발협력 사업 추진 등의 사례가 있지만, 기관 간의 협력 사례가 아닌 군 부대의 역할 중 하나임을 확인하였다. 따라서 향후 HDP Nexus 하에서는 식량 및 보건 등과 같이 긴급 수요가 필요한 지원 외에도 해당 지역의 복원력 및 역량강화에 기여할 수 있는 교육, 직업훈련, 생계지원 분야에 대한 지원이 적극적으로 시행되어야 할 것으로 보인다(외교부 2019(a)).

둘째, HDP Nexus 접근의 정의와 범주에 대한 범정부 차원의 합의된 개념과 이행 방안이 부재한 상황이다. 이는 HDP Nexus 접근 분석에 대한 시기와 지역, 분야 설정 등이 명확하지 않은 한계를 보여준다. 따라서 향후 HDP Nexus의 효과적인 이행을 위하여 범정부 차원의 통일된 개념 확립과 이행 방안 확보가 필수적이다.

셋째, 우리나라 정부의 범정부차원의 HDP Nexus 이행 사례 검토를 위한 데이터 접근이 제한적이다. HDP Nexus의 H(인도적 지원)와 관련한 사례는 외교부와 KOICA에서 제공하는 자료 접근은 상대적으로 용이한 편이나, 타 정부 부서에서 이에 대한 자료를 별도로 제공하고 있지 않기 때문이다. 물론 ODA Korea, 한국수출입은행에서 제공하는 자료가 있지만, 국제개발협력 사업 이행의 주체, 파트너 국가의 주민, 사업 대상자, 사업 기간, 성과 및 효과성 등 구체적 프로그램을 종합적으로 제공하지 않고 있다. 향후 데이터 및 자료 확보가 필수적이다.

IV. 주요 공여국 및 다자공여기관 HDP Nexus 정책 현황 및 시사점

1. 주요 공여국 정부 HDP Nexus 이행 정책 분석

주요 공여국은 개별국가 차원에서 HDP Nexus을 이행하기 위한 방안으로 인도적 대합의(Grand Bargain) 협정을 체결하였다. 인도적 대합의 협정은 인도적 지원에 필요한 재원을 더욱 효과적으로 조달하기 위한 방안을 모색하는 것으로 시작하였으나, 인도주의를 개발지원 및 평화구축과 연계하는 HDP Nexus가 본격적으로 이행되면서 개발과 평화 이슈에 필요한 재원을 효과적으로 조달하는 방안을 탐색하는 수준으로 그 범위가 확장되었다(김수진 2018). 2020년 3월을 기준으로 인도적 대합의 협정에는 62개의 국가 및 비국가 행위자들이 가입하였다.

본 장에서는 영국과 스웨덴을 HDP Nexus 이행의 가장 대표적인 사례로 선정하여, 양국이 어떻게 HDP Nexus를 이행하고 있는지 살펴보았다. 영국에서 주도적으로 HDP Nexus를 담당하고 있는 기관은 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID)이다.¹⁹⁾ DFID는 HDP Nexus 뿐 아니라 영국의 전반적인 해외원조 사업에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 기관이다. 스웨덴은 스웨덴 국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, 이하 Sida)주도로 HDP Nexus를 포함한 스웨덴의 인도주의 및 개발 지원 사업을 진행하고 있다. 2019년 스웨덴이 의회의 승인을 받은 해외 공여 예산 중에서 Sida가 결정하는 부분은 약 43억 달러에 이른다. DFID와 Sida의 활동을 중심으로 양국의 HDP Nexus 사업을 살펴볼 것이다. 아울러 최근 ‘Global Fragility Act’를 통해 HDP Nexus의 실질적 이행의 기반을 마련한 미국 역시 공여국 사례로 선하였다.

상기 분석한 한국 HDP Nexus 현황 및 한계점에 기반하여 영국, 스웨덴, 그리고 미국의 넥서스 이행 정책을 시사점을 중심으로 비교 분석할 것이다. 이는 한국의 사업이 가지고 있는 한계점을 어떻게 보완하고 개선할 수 있는지에 대해 중요한 함의를 제시해줄 수 있을 것이다.

19) DFID는 2020년 9월 1일부로 외무성(Foreign and Commonwealth Office)과 통합되어 Foreign, Commonwealth and Development Office로 재편되었으나, 여기서는 국제개발부 시기의 활동을 중점적으로 논의하고자 한다.

1) 협력체계, 데이터 베이스 구축, 효과적 평가체계 마련

앞 장에서 제시한 바와 같이 한국은 범정부차원의 HDP Nexus 이행 사례 검토를 위한 데이터 접근이 제한적이다. 외교부와 KOICA에서 인도적 지원 관련 사례에 대한 정보를 공개하고 있는 것과는 달리 그 외 부서에서는 국제개발협력 사업 이행에 관한 세부적인 내용을 종합적으로 제공하지 않고 있다. 체계적인 데이터 베이스의 구축은 한국이 HDP Nexus 이행을 위한 체계적인 사업계획을 수립하고 이행과정을 평가 및 개선하는 작업에 필요한 과정이라고 할 수 있다.

DFID의 HDP Nexus는 공여국 간의 협력체계 및 데이터베이스 구축, 효과적인 평가체계 마련을 강조하고 있다. 일례로 DFID는 Joint Needs Assessment Grand Bargain Workstream에 참여하여 세계은행, 유엔개발계획 등 여러 다자공여기관과의 협업을 통해 HDP Nexus 활동에 대한 평가를 진행하고 이를 데이터베이스화 하고 있다(Development Initiative 2019(b)). 또한, 다른 여러 인도적 활동단체에 대해 조기경보체계, 위험정보, 지리정보, 필요분석과 기준설정 등 다양한 필요영역에 대한 정보를 제공하는 Humanitarian 2 Humanitarian Network (H2H)와 적극적으로 협력하여 데이터를 구축하고 있다. 그리고 UN OCHA의 Financial Tracking Service (FTS)와 International Aid Transparency Initiative (IATI)와의 공동작업을 통해 인도적 지원 사업 결과를 확인할 수 있는 데이터베이스를 구축하기 위한 노력을 경주하고 있다(UK DFID 2019; 2020).

이러한 노력은 실제 DFID가 HDP Nexus 사업을 진행하는 과정에서 중요한 발전을 가져왔다. DFID가 다른 협력국가 및 다자공여기관과 공동의 노력을 기울여 형성한 데이터 베이스와 평가체계에 대한 이용 빈도는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 특히, 이를 통해 여러 인도적 지원 활동을 수행하는 행위자들이 실제로 가장 도움이 필요한 집단, 지역 등을 확인하고, 여기에 더 많은 자원을 투입할 수 있었다(UK DFID 2020).

2) 자금 운용의 유연성 및 예측성 제고

앞에서 제시한 바와 같이 한국 정부의 HDP Nexus 이행 재원 계획과 전략은 아직 구체화가 필요한 부분이 존재하고 있다. 이 과정에서 고려할 필요가 있는 사항 중 하나는 DAC이 권고한 바 있는 유연하면서도 예측가능한 방식으로 재원을 활용할 것인가 하는 점이다. DFID와 Sida는 자금 운용의 유연성과 예측성을 제고하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다.

DFID는 기금의 운용에 있어 유연성(Flexibility)과 예측성(Predictability)을 달성하는 것을 주요 목표로 삼고 사업을 진행하고 있다. 유연성을 극대화하기 위해서는 각 국가와 지역 디렉터들이 변화하는 상황에 효율적으로 대응할 수 있도록 기금의 사용처를 상대적으로 자유로이 변경할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한, 공여 기금을 인도주의나 개발 목적으로 한정 짓지 않고, 국가 단위로 편성함으로써 수원국의 HDP Nexus가 효과적으로 진행될 수 있도록 하였다. 동시에 예측성을 확보하기 위해 다년 사업에 기금을 제공하고 매년 평가를 통해 사업 지속 여부를 결정하는 방식을 채택하고 있다(Development Initiative 2019(b); UK DFID 2019).

DFID는 HDP Nexus 이행을 위한 기금을 공여할 때, 다양한 채널을 이용하고 있다. 그러나 그 면면을 자세히 살펴보면 다자공여기관과 NGO를 선호하는 모습을 보이고 있다(Development Initiative, 2019(b)). 다자공여기관과의 협업은 여러 가지 측면에서 HDP Nexus를 효율적으로 진행하는 기회를 제공할 수 있으나, 영국의 경우 특정 기관에 지나치게 편중된 형태로 자원을 제공하는 모습을 보인다. 실제로 영국은 유엔 개발체계(United Nations Development System)에 공여되고 있는 기금의 22%를 홀로 제공하고 있다(Jenks and Topping 2019). NGO와의 협력관계에서는 개별 기구가 상황 변화에 따라 유연하게 기금을 사용할 수 있는 자율권을 부여하고 있는 반면, 예측성을 강화하기 위한 기제로서 엄격한 보고 체계를 요구하고 있다.

스웨덴의 Sida 역시, 원조 기금 운영의 유연성을 강조하고 있다. 스웨덴은 인도주의적 지원활동에 종사하고 있는 다양한 행위자들에게 상당한 수준의 기금을 제공하고 있다. 특히 눈여겨볼 부분은 이러한 기금의 상당 부분이 비목적성(unearmarked funding), 다년 기금의 형태로 제공된 것이다. 2018년 스웨덴은 유엔의 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund), 세계식량계획(World Food Programme), 난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees), 팔레스타인 난민구호기구(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)와 협력관계를 맺고 2021년까지 4년간 기금을 제공하기로 하였다. 이를 바탕으로 해당 기관은 장기적인 안목을 가지고 안정적으로 사업을 진행할 수 있을 것으로 기대된다(Center on International Cooperation 2019; Sweden 2020). 또한 2019년 Sida가 제공한 인도적 지원 중 45%는 비목적성으로 제공되었으며, 14%는 낮은 수준의 목적성 자금으로 제공되었다(Development Initiative 2019(a)).

소말리아와 에티오피아의 Crisis Modifier는 스웨덴이 원조의 유연성을 강조하는 또 다른 예라

할 수 있다.²⁰⁾ 다양한 원조 프로그램을 시행하고 있는 공여국 중 만일의 사태에 대한 완벽한 계획을 수립한 국가는 사실상 존재하지 않는다. 이는 각 수원국에서 활동하고 여러 기관들이 당면한 상황에 효과적으로 대처할 수 있는 능력에 큰 장애를 초래할 수 있다. 소규모 지역 위기 상황에 대응할 목적으로 구성된 기금인 Crisis Modifier는 이에 대한 가장 주목할만한 예외 사례라고 할 수 있는바, 스웨덴은 이러한 기금의 구성에 중요한 역할을 하고 있다(Center on International Cooperation 2019).

스웨덴은 원조 사용에서도 분산화 된 결정구조를 가지고 있다. 이를 통해 Sida의 기금을 공여받은 협력기관이 유연성을 가지고 지원대상국의 필요에 적절하게 대응할 수 있는 여건을 마련해주고 있다. 특히 유니세프(UNICEF)는 Sida가 특정 목적에 배정하지 않은 예산을 바탕으로 짐바브웨와 모잠비크를 강타한 사이클론(Cyclone) 피해에 즉각적으로 대처하는 유연성을 보일 수 있었다(Sweden 2020). 개발원조의 경우, 이를 집행하는 기관이 높은 수준의 자율성과 유연성을 보유하고 있으며, 자체적인 판단에 따라 가장 필요한 영역에 효과적으로 원조를 투입할 수 있는 여건을 제공한다. 인도주의적 지원의 경우에도 예산을 예측성(predictability)과 유연성(flexibility)의 두 영역으로 나누어 후자의 경우, 긴급을 필요로 하는 영역에 시의적절하게 배분할 수 있는 여지를 마련하였다(Development Initiative 2019(a)). Sida와 협력 관계에 있는 NGO들은 신속대응 메커니즘(Rapid Response Mechanism)에 대한 접근권을 보유하고 있다. 이는 매 회계연도의 시작과 동시에 할당되는 기금으로 NGO 파트너들이 서둘러 대응할 필요가 있는 문제가 발생했을 때, Sida 스태프는 24간 이내에 기금 사용을 검토하고 허가한다(Sweden 2020).

Sida는 인도주의적 지원, 개발, 그리고 평화구축을 목적으로 하는 다양한 장기지원 프로젝트를 시행하고 있다. 특히 인도주의적 지원은 스웨덴 원조 정책의 역사에서 개발이나 평화구축보다 더욱 중요한 위치를 차지하고 있으며, 이를 중심으로 다른 두 영역을 보완하는 형태로 HDP Nexus 이행을 진행 중에 있다. 일례로 개발지원 부문에 속한 인력이 인도주의적 위기 분석(Humanitarian Crises Analyses) 과정에 참여하며, 이 과정에서 인도주의-개발 부문을 공동으로 만들어 내기도 하였다. 또한 평화구축과 밀접한 관련이 있는 Resilience Systems Analysis(RSA)에 대한 시범사업은 이에 참여한 Sida 인력이 분쟁의 근원을 파악하고 이를 해소하는 작업에서 시너지 효과를 낼 수 있는 기회를 제공하였다(Development Initiative 2019(a)).

20) Crisis Modifier는 소규모 지역 수준의 위기에 유연하게 대응하기 위해 조성된 기금을 말한다.

동시에 스웨덴은 다년간의 장기 프로젝트 형태로 진행되는 있는 사업들에 대해 1년 단위의 단기 프로젝트와 유사한 방식으로 운영함으로써 예측성을 확보하려고 시도하고 있다. 구체적으로 기금을 공여받아 사업을 수행하는 기관들은 매년 실적을 보고하고 평가받아야 하는 구조 안에 있다(Poole and Culbert 2019).

3) 개발 지원과 인도주의적 지원 종합적 진행

한국의 넥서스 사업 진행 과정에서 드러나는 또 다른 개선점 중 하나는 인도주의적 지원이 차지하는 비중은 4.1%에 지나지 않으며, 대부분의 원조는 개발 목적에 치중하고 있다는 것이다.²¹⁾ 수원국의 인도적 문제를 해결하는 것은 HDP Nexus의 궁극적인 목표 달성을 위한 선결 조건일 뿐 아니라, 수원국의 성공적인 경제발전을 위해서도 반드시 필요한 과정이라고 할 수 있다. 그러므로 한국은 장기적으로 인도적 지원의 비중을 늘리고, 이를 경제개발 및 평화구축 사업과 연계할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

영국과 스웨덴은 HDP Nexus 사업을 진행하는 과정에서 인도적 사업과 경제개발 사업 동시에 추구하거나, 양자를 체계적으로 연계하는 종합적인 계획 하에 인도적 사업을 먼저 진행한 후, 그 성과를 바탕으로 개발사업을 추진하는 모습을 보이고 있다.

영국은 DFID 내부에서는 다양한 부서가 고유의 업무를 담당하고 있는 바, 중앙에서는 Conflict, Humanitarian and Security (CHASE)가 Humanitarian and Protracted Crises Policy (HPCP) 팀을 설립하는 동시에, 여타 행위자와 조율하여 인도주의, 안보, 평화구축 등 넥서스 관련 정책을 시행하고 있다. 정책 부서(Policy Division)는 HDP Nexus에서 핵심적 중요성을 지니는 사회보장, 교육, 영양공급, 보건 등의 이슈에 관한 정책을 감독하고 있고, 경제 부서(Economic Department)는 인도주의적 지원 영역에서 활동하고 있는 민간행위자들을 장기적 관점의 재건활동과 연결해주는 역할을 담당하고 있다. 또한 Global Partnerships, UN and Commonwealth 팀과 International Financial Institutions Department (IFID)가 Nexus의 다른 공여국과 협력을 담당하고 있다(Development Initiative 2019(b)).

영국은 일찍부터 인도주의적 원조를 HDP Nexus의 핵심요소로 보고 적극적인 노력을 전개하고 있다. 특히, 취약국가와 그 안에서 지속적으로 발생하는 위기상황, 특히 ‘난민’ 문제는 DFID가

21) ODA Korea, odakorea.go.kr, 2020년 8월 16일 접속.

집중하고 있는 대표적인 HDP Nexus 이슈 중 하나이다(Development Initiative 2019(b)). 취약국가와 그 안에서 지속적으로 발생하는 위기상황, 특히 ‘난민’ 문제는 DFID가 집중하고 있는 대표적인 HDP Nexus 이슈 중 하나이다(Development Initiative 2019(b)). 실제로 DFID는 차드의 난민 문제 해결을 위해 중요한 역할을 담당하고 있다. 차드는 내전, 정부 능력의 약화, 왜곡된 경제구조, 기후변화에 대한 취약성 등 다양한 문제로 고통받고 있다. 특히 자국 및 주변국의 분쟁으로 인해 발생하거나 유입된 난민은 차드의 혼란을 더욱 증폭시키고 있는 실정이다. 국제다자공여기관, 특히 유엔과 세계은행은 이러한 문제를 해결하기 위해 여러 가지 노력을 경주하고 있다. 새로운 Refugees and Host Communities Support Project (PARCA)는 차드의 난민 문제를 다루기 위해 유엔과 세계은행이 적극적으로 추진하고 있는 프로그램이다. DFID는 PARCA 프로젝트의 중요한 부분을 구성하고 있는 천만 달러 규모의 사회안전망 파일럿 프로젝트에 필요한 기금을 조성하는 것에 중요한 역할을 하였다(United Nations and World Bank 2019).

스웨덴은 개발지원과 인도주의적 지원을 종합적으로 진행하는 과정에서 순차적 접근이나 동시적 접근을 취하고 있다. 순차적 접근은 예산의 제약이 존재하는 상황에서 장기적 관점에서 바라보아야 하는 개발보다는 당면한 문제라 할 수 있는 인도주의적 이슈에 집중하는 것을 의미한다. 2019년 모잠비크가 열대 사이클론으로 인한 피해를 입었을 당시, Sida의 지원을 바탕으로 활동하던 인도주의적 지원팀은 개발팀과의 협의를 통해 모잠비크에 대한 지원의 3단계로 나누었다. 첫 번째 단계에서는 천백만 달러의 인도주의 펀딩을 유엔 및 NGO에 배정한 후, 두 번째 단계에서는 이 금액의 절반을 피해복구에 사용하고, 세 번째 단계에서는 남은 절반을 개발목적으로 사용할 것을 규정하였다(Development Initiative 2019(a)).

반면, 동시적 접근은 인도주의적 지원과 개발지원은 동시에 진행되어야 목적인 바를 이룰 수 있다는 전제에서 시행된다. 일례로 예멘에 대해 Sida는 인도주의적 지원만을 제공할 뿐 개발지원 프로그램은 계획하지 않고 있었다. 그러나 스웨덴의 인도주의적 지원팀은 EU의 개발협력팀과 연대하여 대규모 개발 프로그램을 시행함으로써 분쟁의 잔재를 해결하고, 인도주의적 목적의 달성을 더욱 가속화하고자 하였다.

또한, 소말리아에서도 Sida는 자원 대부분은 인도주의적 지원 영역에 집중하고 있으나(Development Initiative 2019(a); Medinilla et al, 2019), 다른 개발협력 파트너들과의 협의를 통해 향후 나타날 수 있는 위기상황에 대한 대응책을 개발 프로그램에 포함시키도록 하였다. 이는 각 협력 파트너들이 각자의 부문에서 유리된 채 사업을 진행하는 것이 아니라

통합적인 관점에서 문제를 해결하도록 Sida가 인도주의 및 개발 지원을 통해 이끌어 나가는 것이다(Development Initiative 2019(a)).

4) HDP Nexus 이행을 위한 범정부 차원의 입법

한국에서는 HDP Nexus에 대한 범정부 차원의 합의된 개념과 이행 방안이 부재한 상황이다. 이에 대해 2019년 12월 미국 의회에서 발의된 ‘Global Fragility Act’는 미국이 범정부 차원에서 HDP Nexus 사업을 위한 정책의 법률적 기반을 마련한 것으로 한국에 대해서도 중요한 함의를 주고 있다.

Global Fragility Act를 기반으로 한 취약성 극복 정책을 수행하기 위해서 미국 정부는 대통령과 국무장관, 미국 국제개발청(The United States Agency for International Development, 이하 USAID)의 청장과 국방부장관, 기타 관련 부서 및 기관의 장들이 협력하여 향후 10년 동안의 ‘Global Fragility Strategy’를 수립하기로 하였다. 전 지구적인 취약성과 무력 분쟁의 장기적인 원인을 제거하는 과정에서 미국의 역량을 발휘하고 이를 통해 지속적인 평화 구축에 기여한다는 것이다.

그리고 이 과정에서 각각의 부서들이 담당해야 할 임무에 대하여 명확히 규정하였다. 국무부는 이 전략을 주도적으로 담당하여 전략 원칙이 미국 외교 정책과 정치 활동에 포함될 수 있도록 지원해야 하고, 민간인들의 안보를 강화할 수 있는 안보 지원 정책을 주도하기로 하였다. USAID는 취약성과 관련하여 국제개발협력사업 및 인도주의적 지원사업의 정책을 주도적으로 수행하며, 분쟁 예방 프로그램을 감독할 책임을 수행하게 되었다. 또한 글로벌 취약성 전략과 관련하여 국방부가 지원하는 활동은 국무장관과의 협의를 통해 결정하게 되며, 이는 공동 성명을 통하여 확정될 수 있다. 기타 관련 연방 부서나 기관의 경우 글로벌 취약성 전략과 관련한 정책을 수행하고자 할 때, 국무장관과 USAID 양측의 동의를 획득한 후 USAID가 진행하는 사업에 참여하여 지원할 수 있다.

이와 같이 ‘Global Fragility Act’ 법령은 무력 분쟁 지역이나 분쟁 가능성으로 인하여 취약성이 높은 국가에 대한 미국의 인도적 지원 사업에 법적 근거를 구축하였다. 이로써 인도주의적 지원과 개발, 그리고 평화구축의 Nexus 이행을 위한 실질적 노력이 시작되었다고 볼 수 있다. 이 과정에서 주목해야 할 부분은 USAID의 역할 확대이다. HDP Nexus 이행을 위해서 전문화된 공동체를 구축하고, 각 분야에서 사업을 담당하던 부서들이 협력을 통해 업무에 대한 포괄적인

접근법을 갖추어야 한다고 강조하였다. USAID는 긴급구호(Relief)와 재난 대응(Response), 회복(Resilience)의 세 분야를 일관성 있게 연계할 수 있는 부서를 신설하려고 시도하고 있다. 이 부서에서는 인도적 지원업무, 재난 극복 및 지원, 식량 안보, 무력 갈등의 예방 및 안정화와 관련된 모든 업무를 담당하게 될 것으로 예상되며, 2020년 하반기 중 새로운 부서 설립이 확정될 것이라고 알려졌다.

Global Fragility Act는 포괄적이고 일관적인 목표하에서 전략을 수립하고 국무부와 USAID가 협력할 수 있는 메커니즘을 만들었다. 특히 인도적 지원과 개발협력에서 다루기 어려웠던 안보의 영역을 공동의 의제로 등장시킴으로써, 장기적인 평화 구축의 조건을 조성하였다고 볼 수 있다(USIP 2020(a); 2020(b)).

5) 수원국 정부와의 종합적인 협력체계 마련

영국과 스웨덴의 HDP Nexus 활동은 후발주자인 한국이 벤치마킹할 수 있는 여러 교훈을 주고 있다. 그러나 동시에 개선해야 할 필요가 있는 문제점도 나타나고 있다. 영국과 스웨덴은 국가에 대한 직접적인 지원 비중은 높지 않으며, 다자공여기관이나 NGO를 통한 지원에 중점을 두고 있다(Development Initiative 2019(a); 2019(b)). DFID가 정부 기관을 통해 전달하는 기금의 규모는 다자공여기관이나 NGO와는 달리 상대적으로 빈약한 수준에 지나지 않는다(Development Initiative 2019(b)). Sida, 역시 공여한 기금을 집행하는 파트너로 다자기구와 NGO에 의존성이 높은 경향을 보이고 있다. 그러나 Sida와 수원국 정부 사이의 네트워크는 다소 부족한 모습을 보이고 있다는 것이다. 수원국 정부를 통해 전달되는 정부 대 정부 원조의 경우, Sida가 제공하는 원조 중 매우 작은 비중을 차지하고 있다(Development Initiative 2019(a)).

이러한 ‘우회원조(Bypass Aid)’는 거버넌스 수준이 낮은 부패한 대상국 정부가 원조를 유용해 자신들과 엘리트의 사적이익을 확대하는 상황을 방지할 수 있는 효과가 있다(Dietrich 2013). 그러나 이러한 ‘우회원조’도 완벽한 대안은 아니다. 많은 해외원조 공여국들이 시장원리에 따라 이들에 대한 지원을 결정하기 시작하면서 단기적인 성과를 도출하는데 집중하는 경향이 나타나고 있다. 정해진 기간 내에 눈에 띄는 성과를 내지 못할 경우 지원이 중단되는 바, NGO들의 경우에 이는 조직의 존폐에 영향을 미치는 이슈가 된다(Cooley and Ron 2002). 따라서 장기적인 접근이 요구되는 HDP Nexus 이행의 본래 목적과는 달리 단기적으로 가시적인 성과를 거둘 수 있는 상대적으로 부유하고 인프라가 잘 갖추어져 있는 도시지역에 활동을 집중하는 상황이 나타날 수 있다. 이 과정에서 지원이 더욱 절실히 필요한 소외 지역의 문제는

방치되고 악화되는 문제를 초래할 수 있다(Briggs 2017; 2018).

또한, 단기적으로 대상국 내부에서 필요한 사업을 진행하기 위해서는 대상국 정부의 허가 및 협조가 필수적이라고 할 수 있다(Cooley and Ron 2002). 비록 수원국의 부정부패가 개발협력 이행에 있어 문제가 되더라도 제대로 기능하고 있는 정부가 존재하는 국가에서 이들을 완전히 배제하는 것은 효율적인 사업진행을 방해하는 결과를 초래할 수 있다. 장기적인 차원에서도 국가가 제 기능을 할 수 있는 역량을 함양하는 것은 HDP Nexus 목표의 달성을 위해서도 반드시 필요한 조건이라고 할 수 있다(Center on International Cooperation 2019 ; UNDP 2019(b)).

양국 역시, 이러한 문제점을 인식하고 개선하려는 노력을 보이고 있다. 2019년 진행된 DFID의 지역화 사업은 정부와 공공기관이 HDP Nexus 사업에서 완전히 배제되는 것은 아님을 보여주고 있다. 이 사업은 빈곤·취약 계층의 회복뿐 아니라 전반적인 국가 시스템의 강화를 목적으로 20여 개국에서 시행되고 있다. 특히 이라크에서는 정부가 주관하는 사회 보장 포럼(Social Protection Forum)의 설립을 지원하여 이라크 정부와 함께 인도주의적 지원과 개발협력 기구들이 이라크에 들어올 수 있는 기반을 마련하였다(UK DFID 2020). 한국, 역시 HDP Nexus 사업 이행 과정에서 대상국 정부를 포함하는 장기적인 플랜을 구상할 필요가 있다.

2. 주요 다자공여기관 HDP Nexus 이행 정책 분석

세계은행과 UNDP는 HDP Nexus 이행에 주도적인 역할을 하고 있는 다자공여기관이다. 세계은행은 재정적 지원을 전달하는 것을 넘어 사회보장, 고용창출, 사회서비스 및 인프라 구축에 관한 프로젝트 디자인과 수행에 필요한 전문성, 기술적 조언을 제공한다. UNDP는 자산과 프로젝트 관리 및 감시 기능 외에 장기 분쟁 관리에 필요한 다양한 프로젝트를 진행하기 위한 전문적인 기능을 수행하고 있다(United Nations and World Bank 2018; UNDP 2019(a)). 특히 유엔의 중립적 입장은 여러 분쟁 지역에서 실제로 활동할 수 있는 ‘공간’을 확보하고, 충분한 수준의 감시 기능을 수행하는 것에 중요한 역할을 하고 있다.

1) 지역기반 프로그램 강화

UNDP와 세계은행은 수원국 내 각 지역에 존재하는 시스템을 최대한 활용하는 지역 중심적 접근법도 채택하고 있다(UNDP 2019(b)). 위기 상황에서도 제대로 기능하고 있는 지역

시스템을 결합하는 것을 통해서 다양한 문제에 대응할 수 있는 모델을 구축할 수 있다. 이러한 노력은 크게 지역행위자들(local actors)이 궁극적으로 문제를 해결하기 위한 주체가 되어야 함을 강조한다. 이들이 사회통합과 개발을 위한 노력을 조정하고 지속할 수 있는 능력을 강화하는 동시에 점차적으로 국제사회에 대한 의존을 줄여나가도록 이끌어 나가는 것을 목표로 하고 있다. UNDP와 세계은행이 지역 경제활성화 및 고용창출을 목표로 진행했던 사업들은 인도적 위기에 대한 단기적 대응책을 넘어 장기적인 지역 역량강화 및 평화구축을 위한 토대를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

지역기반 프로그램(Area-Based Programming)은 지역을 진입 포인트(entry point)로 삼아 필요한 지원을 제공함으로써 사람들의 삶의 질을 개선하며, 나아가 지역행위자가 장기적인 문제를 해결할 수 있는 능력을 함양하도록 유도하는 접근법이다. 특히 인적, 사회적, 경제적 자원에 대한 투자는 인도적 지원을 통해 당면한 위기를 완화하는 것을 넘어 장기적인 차원의 경제발전을 위한 기틀을 다진다는 의미가 있다(Center on International Cooperation 2019; UNDP 2019(b); United Nations and World Bank 2019). 또한, 사회적 동질성을 강화하는 것을 통해 미래 분쟁을 방지하고자 하는 목적도 가지고 있었다.

지역 경제 재건과 개발은 지역기반 프로그램의 핵심적인 역할을 수행한다. 구체적으로 다자공여기관은 이를 위한 노력의 일환으로 분쟁에 가장 직접적으로 피해를 입은 집단 구성원들의 단기고용 창출과 생계유지를 위한 기회 제공을 들 수 있다. 소규모 공동체 인프라 재건에 필요한 숙련-비숙련 노동자들의 고용이 증대되자, 이를 통한 생산 활동이 확대되어 추가적인 노동수요가 나타났고, 이는 결국 지역 노동시장의 활성화를 가져왔다. 또한, 지역경제를 떠받치는 역할을 할 필요가 있는 소액금융기관들이 가지고 있는 부채를 해소하고 지역 사업자들에 대한 용자를 재개할 수 있도록 해주었다. 이를 통해 지역의 농업, 어업, 축산업 종사자들이 사업을 안정적으로 수행할 수 있는 기틀을 마련해주었다(Center on International Cooperation 2019; Medinilla et al. 2019; UNDP 2019(a)).

이는 지역경제의 활성화 및 고용증대를 가져왔다. 그 결과 지역주민들은 직간접적으로 구매력 향상, 생활 수준 개선, 그리고 의료 등 핵심 서비스에 대한 접근권 향상이라는 혜택을 누릴 수 있었으며, 이는 급박한 문제를 해결할 수 있는 역량을 가질 수 있게 해주었다. 그리고 교육 등 미래에 대한 투자도 가능하게 되었다. 이는 앞으로 나타날 수 있는 경제적 충격에 대비할 수 있는 능력도 강화해주는 결과로 이어지게 되었다(UNDP 2019(a)).

또한, 지역기반 프로그램에서 공동체 내의 약자(여성, 어린이, 빈곤층) 등에 대해 집중적인 지원을 제공한 것은 장기적인 사회 통합에 중요한 공헌을 할 수 있었던 시도라 볼 수 있다(UNDP 2019(a)). UNDP와 세계은행을 비롯한 국제사회는 아동, 여성, 임산부와 5세 미만 아동의 어머니 등 취약계층에 대해 영양 및 보건에 관한 지원 프로그램을 시행하였다(United Nations and World Bank 2019). 식료품 구입에 대해 직접 현금을 지원하는 동시에 올바른 영양 섭취에 대한 교육 수료를 의무화하여 지급된 현금이 실제 영양 측면의 개선을 가져올 수 있도록 주의를 기울였으며, 임산부와 영유아 모친에 대한 다양한 교육 및 보건 서비스를 제공하였다(UNDP 2019(a)).

일부 국가에서 시행 중인 지뢰와 불발탄의 제거 작업도 중요한 지역기반 프로그램이다. 다수의 인구가 거주하고 있는 서부 지역에서 지뢰와 불발탄은 시민들에게 직접적인 신체적 위협을 가할 수 있다. 뿐만 아니라 다른 구호식량 전달과 같은 긴급지원 사업의 수행을 지연시키고, 상하수도 시설, 교육 및 보건 인프라 등에 물리적 피해를 가하는 결과를 초래할 수도 있다. 다른 인프라 재건사업으로는 도로보수, 상하수도 관리, 학교시설 확장 등이 있다. 도로 시설이 재구축되면서 필수 물자의 수송비용이 감소하고, 시민들의 핵심 서비스에 대한 접근성이 크게 증대되었다. 이는 교육·보건·식량수급 문제에 있어서 중요한 진전을 불러왔다(World Bank 2018; UNDP 2019(b)). 상하수도 시설의 보수는 위생의 측면에서 중요한 역할을 한 바, 콜레라 등의 전염성 질병의 감소를 가져왔다. 학교 시설의 확장 및 개선은 자녀를 등교시키고자 하는 학부모의 동기를 강화시켰고, 그 결과 전반적인 취학률, 특히 여학생의 취학률이 크게 증가하는 긍정적인 효과가 나타났다.

2) 핵심국가 역량의 보전

세계은행과 UNDP 등 여러 다자공여기관들은 HDP Nexus 이행의 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 정부와 민간 부문에 대한 동시적 접근이 필요하다는 것을 명확하게 인식하고 양자를 동시에 지원하려는 노력을 강화하고 있다(Center on International Cooperation 2019; UNDP 2019(b)). 이는 인도주의, 저개발, 그리고 분쟁에서 기인하는 여러 가지 문제들이 서로 밀접하게 관련되어 있을 뿐 아니라, 각각의 문제에 대한 대응은 상보적인 성격을 갖고 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제들을 통합적으로 다룰 필요가 있다. 이 과정에서 방점을 두고 진행된 사업은 국가 및 지역의 역량을 동시에 강화하는 것이다. 이는 다자공여기관이 국가, 즉 중앙정부나 지방정부를 대체하는 것을 의미하는 것이 아니다. 오히려 국가역량 강화를 통해

정부가 직접 자국민의 생존에 필요한 서비스를 제공할 수 있는 능력을 함양할 필요가 있음을 강조한다.

이를 위해 세계은행과 유엔은 수원국 정부와 직접 파트너십을 맺고 사업을 진행하려고 노력하고 있다(World Bank 2018). 수원국의 거버넌스와 법치를 회복시키는 것은 이러한 국가 역량 강화의 핵심목표 중 하나이다. 특히 치안과 안전 부문의 신속한 재건은 다른 부문에서 진행되는 사업을 안정적으로 수행하기 위해서 필수적으로 요구되는 조건이라 할 수 있다(UNDP 2019(b)). 여러 수원국의 중앙정부는 산적한 문제를 해결하기에는 역량과 정당성에서 한계를 노정하고 있는 경우가 존재한다(Center on International Cooperation 2019).

이러한 경우 중앙정부와 동시에 지방정부, 그리고 지역자치 기구를 강화하는 것 역시 국가역량을 강화하는 중요한 전략이다. 유엔과 세계은행은 현금 공여 프로그램 등을 통해 중앙정부와 지방정부를 동시에 지원해 나갔다(World Bank Group, 2018; United Nations and World Bank, 2018). 소말리아의 경우 지역 정부가 다자공여기관의 지원을 바탕으로 중앙정부의 기구와 유사한 형태의 지역 재난관리 기구를 설립하여 운영하여 당면한 인도적 문제를 해결하는 것에 중요한 역할을 한 바 있다(Center on International Cooperation 2019). 또한, 예멘에서는 세계은행과 UNDP가 각 도시에서 경찰 시스템을 재조직하고, 필요한 구역에 경찰 인력을 배치할 수 있도록 지원한 사례가 있다(UNDP, 2019(b)). 여러 지방정부 대표가 한 자리에서 공동의 의제를 놓고 대화를 나누며, 문제를 해결하기 위해 협력하는 것은 뿌리 깊은 국내 분쟁을 완화할 수 있는 가능성도 열어주는 효과가 있다(Center on International Cooperation 2019).

다자공여기관은 지역 단위로 마을협력회의(Village Cooperative Council)의 설립 및 기존 마을협력회의의 재활성화를 추진하고 있다. 이를 통해 지역사회의 문제를 주민의 직접적인 참여를 통해 해결할 수 있는 메커니즘을 확립하려고 노력하고 있다. 특히 회의 구성원의 반수를 여성으로 구성함으로써 성평등 문제를 해결하기 위한 기틀을 다지고자 하는 노력도 병행하고 있다. 이러한 참여공동체의 강화는 지역기반의 아래로부터의 접근을 통해 지역 거버넌스를 강화하는 긍정적인 결과를 가져올 수 있을 것으로 기대할 수 있다(UNDP 2019(a)).

물론, 거버넌스 수준이 낮은 수원국 정부에서 원조를 사적 이득을 위해 전용할 가능성이 존재하는 것은 사실이다. 그러나 이러한 경우에도 원조가 아무런 의미가 없는 것은 아니다. 원조가 지원대상국의 거버넌스를 향상하는 사업에 직접적으로 기여할 수도 있지만, 간접적으로 이를

위한 제도화 및 개혁에 대한 일종의 유인책의 역할을 할 수도 있다. 국내정치 개혁은 현 체제에서 지대(rent)를 누리고 있는 엘리트의 반발을 초래할 수 있다. 이러한 상황에서 원조를 엘리트들이 개혁을 인정하는 것에 대한 반대급부로 제공할 수 있는 것이다. 이렇게 제도화된 개혁은 일종의 법적 권위(de jure power)로서 미래의 실질적 권력(de facto power)을 구성하는 역할을 할 수 있다(Acemoglu et al. 2005; Bearce, Tirone 2010).

이러한 관점에서 볼 때, 정부에 대한 직접적 지원을 배제하기보다는 대상국 정부를 HDP Nexus 이행에 참여시키고, 의미 있는 결과를 도출하기 위한 다양한 방안을 모색할 필요가 있다. 물론, HDP Nexus 이행의 주요 대상이라 할 수 있는 취약국가들의 미약한 거버넌스 수준을 고려할 때, 정부를 전폭적으로 신뢰하고 협력사업을 진행하는 것은 시기상조라 할 수 있다. 이러한 문제에 대한 한 가지 대안은 하향식(top-down) 방식으로 중앙정부의 상위기관과 협력하는 것이 아니라, 현장에서 실무를 담당하고 있는 하위기관을 파악하여 이들과 직접적인 협력을 진행하는 것이다. 중앙정부와 직접 접촉할 경우, 사업을 실제로 진행하는 실무부서까지 수차례 의사결정 단계를 거치면서 사업이 왜곡되고, 그 과정에서 부정부패가 발생할 수 있는 여지가 커질 것이다. 그러나 실무부서와 직접 협력할 경우 이러한 우려를 완화할 가능성이 있다.

V. HDP Nexus 이행을 위한 시사점 및 제언

지금까지 살펴본 우리 정부의 HDP Nexus 이행 현황과 한계점, 그리고 각 공여국과 기관들의 사례를 종합적으로 고려하여 우리나라 정부 차원에서 HDP Nexus 이행을 위한 방안을 제시해보고자 한다.

1. 범정부적 차원 전략 수립

1) 범정부적 차원(whole-of-government) 접근방식 모색

우리나라의 경우, 분쟁 및 재난에 대한 지원이 분쟁과 기후 취약성의 근본적인 원인 해결과 예방보다는 일회적이고 사후적인 단계에서의 지원에 머물러 있고, 인도적 지원, 개발, 평화 간의 유기적 연계 역시 미흡한 실정이다. 하지만 개발협력과 평화에 대한 수요가 존재하는 취약국이나 개발도상국에 대한 지원은 인도주의적 원칙에 기반한 접근방식을 위하는 것이 일반적이다. 따라서 HDP Nexus 이행을 위해서는 취약국 지원 전략 수립 과정에서 인도적 지원과 개발협력 뿐 아니라 국방 및 치안 등을 담당하는 부처가 협력하는 접근방식을 취해야 한다. 또한 취약국에 대한 지원의 필요성을 개발협력의 범주에서 더 나아가 안보의 범주로 인식할 필요가 있다.

현재 우리나라는 영국이나 스웨덴의 사례처럼 HDP Nexus를 주도적으로 담당하는 정부 부처가 확정되지 않은 상황이다. 따라서 취약 및 분쟁 상황에 처한 국가를 대상으로 HDP Nexus에 기반한 사업 추진 시, 개발 관련 주관 부처 이외에도 개발협력사업 및 인도적 지원에 참여하는 기타 부처, 안보, 평화 구축 및 평화유지활동에 주로 참여하는 다양한 정부 주체가 참여하는 협력체계 구축이 절실하다.

취약국 지원에 있어 범정부적 접근(whole-of-government) 및 평화분쟁분석틀, 평화 구축 수요와 영향분석 등 사업관리 틀 활용이 필요하다. 사업 발굴, 계획, 모니터링 단계에서 취약성을 체계적으로 고려, 인도적 지원과 개발협력을 연계, 평화 구축에 실질적인 기여 모색 필요가 있다. 대규모 예산이 투입되는 취약국의 경우, 범정부 차원에서 취약성 분석을 통해 해당 국가에서 사업을 추진할 때 예상할 수 있는 다양한 위험과 제약 요인에 대한 사전적 진단 및 분석을 통한 대비가 필요하다.

인도적 위기에 처한 취약층에 대한 지원이 불가피함을 강조하여, 분쟁과 재난에 처한 수원국과 주민들을 모두 포용할 수 있는 포괄적인 개발지원을 통해, 공통의 성과(collective outcomes) 도출을 위한 다각적인 노력 추진이 필요하다. 결국, 효과적인 HDP Nexus 이행을 위해 범정부적 차원에서 취약국 상황을 개선할 수 있는 방안 마련이 필수적이다.

2) 범정부적 차원의 대응 및 실행 방안 마련

HDP Nexus 이행을 범정부적 차원의 접근 방식을 사용하기 위해서는 정부 부처 간 조정이 필수적이다. 정부 부처 간 조정은 HDP Nexus 이행의 상황에 따라 크게 세 가지 방법을 제언하고자 한다.

첫째, HDP Nexus 이행을 위한 상설 조정 기구를 설치하는 것이다. 현재 다양한 정부 부처가 참여하는 개발협력 정책 분야에서는 국무조정실 산하 국제개발협력위원회가 각 부처 간 ODA 집행에 대한 조정 역할을 하고 있다. 연구팀과 OECD INCAF와의 인터뷰에 따르면, 우리나라가 HDP Nexus를 효과적으로 이행하기 위해서는 HDP Nexus 분야를 담당하는 상설 조정 기구가 신설될 필요가 있다고 보았다. ODA 집행을 위하여 부처 간의 이견을 조정하는 것과 같이 HDP Nexus를 통한 취약국 지원이 필요할 시 조정기구를 통하여 HDP Nexus 이행을 위한 부처 간 활동과 이견을 조정한다면 효과적인 이행 방안이 될 수 있다.

둘째, 취약국 상황에 따른 전담 부처의 유동적 설정을 통한 조정이다. HDP Nexus 이행을 위한 범정부적 접근을 위해 정책 조정을 위한 상시 기구 설치가 어렵다면 분쟁 혹은 재난 상황에 따라 전담 부처를 유동적으로 정할 수 있다. 국방부와 진행한 인터뷰를 참고하면, 취약국이 극심한 분쟁을 겪고 있는 상황에서는 평화 유지와 질서 확립이 가장 중요한 상황이 되기 때문에 평화 관련 활동을 담당하는 부처가 HDP Nexus 이행의 컨트롤 타워 역할을 담당할 수 있다. 2013년부터 남수단에 파병되어 주둔하고 있는 한빛부대를 통한 HDP Nexus 이행 방안은 평화 관련 활동 부처에 의한 HDP Nexus 방안으로 고려할 수 있는 사례이다.²²⁾

만약 자연재해로 인하여 급박한 인도적 위기가 발생하였다면, 인도적 지원을 최우선 목표로 긴급구호대나 재건부대 파병을 통해서 단기적으로 평화를 유지하고 위기 상황 극복 후 중장기적 개발협력을 모색할 필요가 있다. 이 경우 인도적 지원을 담당하는 부처에서 HDP Nexus 이행을

22) 본 사례에 대한 자세한 내용은 부록 내 ‘무력 충돌 상황에서의 HDP Nexus’를 참조하기 바람.

위한 범정부적 조정을 진행할 수 있을 것이다. 지난 2013년 필리핀 재난 상황에서 외교부가 긴급구호대를 통하여 여러 정부 부처들과의 협력을 이끌어내고 재난 대응에 대한 일관성 있는 접근을 한 것이 구체적 사례라고 할 수 있다.²³⁾

셋째, 특정 부처 산하의 HDP Nexus 이행 전담 조정 기구 설치이다. 현재 우리나라 정부 내에는 HDP Nexus 이행에 관련된 다양한 부처가 존재한다. 앞서 언급한 것과 같이 전담 부처를 유동적으로 설치한다면, 대상국에 따른 HDP Nexus 이행이 혼선이 생길 우려가 있다. 이를 피하기 위해서 한 부처에 전담 조정 기구를 둔다면 효과적인 HDP Nexus 이행이 될 수 있다. 앞서 사례 조사에서 확인할 수 있듯이 영국은 DFID가 정부차원에서 HDP Nexus 이행을 주도적으로 담당하고 있으며, 스웨덴은 Sida가 HDP Nexus를 전략적으로 추진하고 있다.

이와 같이 우리나라 정부도 인도적 지원이나 개발협력, 평화 관련 활동을 이행하는 정부 부처 산하에 HDP Nexus 이행을 위한 전담 조정 기구를 설치한다면, 우리나라 정부는 물론 재원 대상국의 정부도 효율적으로 접근할 수 있을 것이다. 특정 부처 산하의 전담 조정 기구는 대상국과의 정기적인 협의를 진행할 수 있을 뿐 아니라, 이 협의 과정에 기타 정부 부처의 적극적인 연계를 추진하는 것이 용이하다. 또한 전담 조정 기구는 인도적 지원과 개발협력, 그리고 평화 활동을 연계한 전반적인 정책 및 전략 목표 수립이 가능하고 이를 위한 예산 확보도 가능하기 때문에 정책의 효율성 측면에서 매우 긍정적인 예측이 가능하다.

다만, 특정 부처 산하 전담 조정 기구는 다른 정부 부처 및 기구들과 원활히 소통해야 하며, 정례 협의를 통해서 지속적으로 정책을 검토하고 각 부처의 의견을 수렴할 필요가 있다. 또한 중장기적으로는 조정 기구에 HDP Nexus를 담당할 전문 인력을 확충하여, HDP Nexus 이행을 위한 전문성 확보에 주력할 필요가 있다.

23) 본 사례에 대한 자세한 내용은 부록 내 ‘자연 재난 상황에서의 HDP Nexus’를 참조하기 바람.

2. HDP Nexus 이행 세부 방안

1) HDP Nexus 이행을 위한 입법

미국의 사례 조사에서 확인할 수 있듯이 HDP Nexus 이행을 위해서는 법적 기반 마련이 필요하다. 미국은 Global Fragility Act를 제정하여 취약국에 대한 인도적 지원의 법적 근거를 마련하고 이를 HDP Nexus 이행으로 확대하려는 전략을 취하고 있다. 우리 정부도 HDP Nexus를 추상적이고 관념적인 차원에서 접근하는 것보다는 미국과 같이 구체적이고 실질적인 법적 기반을 마련하는 것이 우선될 필요가 있다. 앞서 설명하였던 범정부적 차원의 HDP Nexus 전략을 이행하기 위해서 인도적 지원, 개발, 평화에 연계된 모든 정부 부처와 민간전문가가 참여하여 입법을 위한 노력을 할 필요가 있다. 이 법안에는 각 부처가 취약국과 취약국이 겪고 있는 상황에 대응하기 위해 각자의 역할을 구체적으로 명시할 필요가 있으며, 컨트롤 타워로 정해진 담당 부처 혹은 새로 설치된 상설 조정 기구나 기관이 각 부처에 협조를 요청할 수 있는 권한을 명시할 필요가 있다.

2) 정기적 포럼 개최 및 인적 네트워크 구축

HDP Nexus 이행을 위해서는 인도적 지원, 개발협력, 그리고 평화 분야의 인적 네트워크 형성이 중요하다. 앞 장에서 살펴본 다자공여기관들의 HDP Nexus 이행을 위한 전략들에서 알 수 있듯이, HDP Nexus는 저 개발, 위기상황, 그리고 무력 분쟁에서 기인하는 다양한 문제가 밀접하게 연계되어 있는 상황에서 문제를 해결하는 방안을 모색하는 새로운 접근법이다. 따라서 이에 참여하는 행위자들의 긴밀한 연계가 매우 중요하다.

분야별 해당 담당 부서 간의 상시적 대화 창구 마련을 위한 정기적인 포럼을 개최하여 상호 이해를 증진하고 정책에 대한 신뢰도를 향상시킬 필요가 있다. 또한 현재 분절되어 있는 각 분야의 정책 및 사업 현황을 파악하고 이에 대한 구체적인 지식, 정보와 사업 경험을 공유할 수 있도록 소규모 전문가 중심의 정기적 포럼을 개최하는 동시에, 정책 입안자 및 대중들도 지식공유 및 경험 공유 차원의 소통이 이루어질 수 있도록 대규모의 컨퍼런스 개최도 기획할 필요가 있다.

3) HDP Nexus 관련 국제기구와의 연계

HDP Nexus 이행 방안으로 IOM, UNHCR 등과 같이 인도적 지원 사업을 수행하고 있는 국제기구들과의 협력을 강화할 필요가 있다. 실제로 분쟁지역이나 취약국에서 인도적 지원 사업과 평화 유지 활동을 수행하고 있는 국제기구와의 협력은 현지 네트워크 강화 측면에서 긍정적으로 작용하며, 앞서 살펴본 영국이나 스웨덴 등의 선진 공여국들도 국제기구와의 연계를 통해 시너지 창출을 모색하고 있다. 또한 이러한 연계는 HDP Nexus 이행을 위한 정책과 관련하여 지식 및 경험 축적에 큰 도움을 줄 수 있다. 이는 현재 우리나라 정부가 HDP Nexus 추진 과정에서 적극적인 행위자임을 각인시킬 수 있는 동시에, 추후에 우리나라 정부가 주도적으로 HDP Nexus 이행을 위한 전략을 수립하고 실행 가능한 정책을 마련하는 기반이 될 수 있다. 현지 네트워크 연계 과정에서 타국 NGOs와의 협력도 함께 추진해 볼 수 있다. 세계은행과 UNDP 사례에서 볼 수 있듯이 다자공여기구 역시 타 공여국과의 협업을 필요로 하고 있다. 우리나라가 타 다자공여 국제기구와 협업을 이루어낼 수 있다면 효과적인 HDP Nexus 이행이 가능할 것으로 보인다.

4) 삼각 협력체제 구축

인도적 지원과 개발협력, 그리고 평화 활동은 다양한 행위자들이 참여하여 사업을 수행하고 있다. 따라서 우리 정부가 HDP Nexus 이행을 위해 H, D, P의 세 분야를 모두 담당하는 것이 아니라 영국과 스웨덴의 경우에서 볼 수 있듯이 NGO를 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 수원국 현지의 상황에 따라 유연하게 대처하여 삼각 협력체제를 다른 공여국 혹은 국제기구와 구축하는 전략을 사용할 필요가 있다.

예를 들어, KOICA는 국제개발협력 사업을 주도적으로 담당하는 기관으로 한 축을 담당하고, IOM과 같이 인도적 지원을 전문적으로 수행하고 있는 국제기구들과 전 지구적 평화유지 활동을 담당하는 유엔이 각각 다른 한 축을 담당하여 프로그램을 진행하는 것이다. 또 다른 예로 우리나라가 평화 유지군을 파견하여 지역 안보를 책임지고 있는 곳은 우리나라의 외교부 혹은 KOICA와 함께 인도적 지원 혹은 개발에 대한 논의를 종합적으로 진행하되, 만약 상황이 여의치 않다면 인도적 지원의 축은 스웨덴으로부터 협조를 받고 개발 부분은 영국으로부터 지원을 받을 수도 있다. 이러한 다양한 삼각 협력 방안을 바탕으로 HDP Nexus 이행 전략을 구축할 수도 있다.

5) 모니터링과 평가(Monitoring and Evaluation) 시스템 구축

실제 수행된 사업의 재원이나 프로그램 전략이 HDP Nexus 이행에 적합한지를 체크리스트를 통하여 평가해야 한다. 사업의 기획과 발굴 시점부터 인도적 지원과 개발협력, 평화유지 활동의 한 분야에 중점적으로 치우치지 않도록 계획하고 이를 평가해야 하며 사업을 수행하는 과정에서도 이것이 현지 행위자들에게 의미 있게 적용되었는지에 대하여 평가해야 할 것이다. 사후에는 비용 대비 효율성 및 사업 절차의 적절성에 대한 모니터링과 평가가 반드시 이루어져야 할 것이므로 이를 위한 체크리스트도 마련되어야 할 것이다.

6) HDP Nexus 수요 유형화 및 이행책 수립

HDP Nexus의 시행을 위해서 선결적으로 해결되어야 하는 문제는 현지의 상황에 대한 명확한 분석이다. 각 국가별, 지역별, 상황별로 인도적 지원, 개발, 평화의 상황이 달라지기 때문에 모든 지역과 사례에서 동일하게 적용 가능한 HDP Nexus 방안 마련은 불가능하며, 이에 지원 대상국 상황에 대한 유형화가 필요하다.

스웨덴 사례에서 알 수 있듯이 HDP Nexus 이행 전 계획 단계에서는 HDP Nexus 이행을 위한 동시적인 접근이 반드시 필요하지만, 상황 판단 단계와 실행 단계에서는 평화에 관련된 상황 판단이 필요하다. 평화 상황 및 단계에 따라 인도적 지원과 개발 사업에 투입되어야 하는 인적, 물적 자원의 투입 정도가 달라지기 때문이다. 따라서 현지의 무력 충돌 및 갈등상태를 극복하는 평화의 수요를 순차적으로 높음, 보통, 낮음(High-Medium-Low)으로 구분하고 이에 따른 현지의 인도적 지원 사업 수요와 개발협력 사업 수요를 구분하면 HDP 수요에 따른 대상국 상황의 유형화가 가능하다. 인도적지원사업과 개발협력사업의 이행 가능 여부가 평화 상태에 의해 결정되므로, 평화에 대한 수요를 기준으로 유형화를 진행하였다.

〈표 10〉 HDP 수요 유형화

HDP 수요 유형 ²⁴⁾	HDP 수요 1단계	HDP 수요 2단계	HDP 수요 3단계
HDP 수요			
평화 수요	HIGH	MEDIUM	LOW
인도적 지원 사업 수요	HIGH	MEDIUM	LOW
개발 협력 사업 수요	LOW	MEDIUM	HIGH

출처: 저자가 직접 작성

현지의 무력충돌 및 갈등상태 초기의 경우, 지역 내 무력 충돌 및 분쟁의 상태가 심각하고 위급하기 때문에 인도적 지원 사업에 대한 수요는 높으나 개발협력 사업에 대한 수요는 상대적으로 높지 않다. 평화에 대한 수요를 만족시키면서 지역 내 상황이 안정되어 가면 인도적 지원 사업과 개발협력 사업에 대한 수요는 유사한 수준을 달성한다. 이후 현지의 무력충돌 및 갈등상태가 미약하여 안정화 상황인 경우, 인도적 지원 사업에 대한 수요는 낮고 개발협력 사업에 대한 수요는 높아진다. 위의 표에서 보여주는 것과 같이 HDP의 수요에 따른 세 가지 유형을 도출할 수 있다.

아래 그림은 2020년 FGI를 사용하여 HDP 수요에 따라 178개 국가를 배치한 것이다. 178개 국가는 HDP Nexus 이행 필요가 없는 선진공여국 역시 포함하고 있어서, 평화, 인도적 지원, 개발, 세 축이 모두 5 이상의 큰 값을 보여주는 국가를 집중적으로 살펴볼 필요가 있다. 평화수요(Peace Needs) 축은 안보체계(Security Apparatus)가 얼마나 역할을 제대로 하고 있는지를 보여주는 것으로서 10에 가까울수록 안보가 불안하고 평화에 대한 수요가 높은 것이다. 인도적 지원 수요(Humanitarian Needs) 축은 난민과 국내실향민(Refugees and Internally Displaced Persons)의 상황을 보여주며 10에 가까울수록 인도적 지원의 수요가 높은 것을 보여준다. 또한 개발 수요(Development Needs) 축은 경제적 위기와 빈곤(Economic Decline and Poverty)을 나타내며 역시 10에 가까울수록 경제적 상황이 좋지 않고 개발에 대한 수요가 높은 것을 나타낸다.²⁵⁾

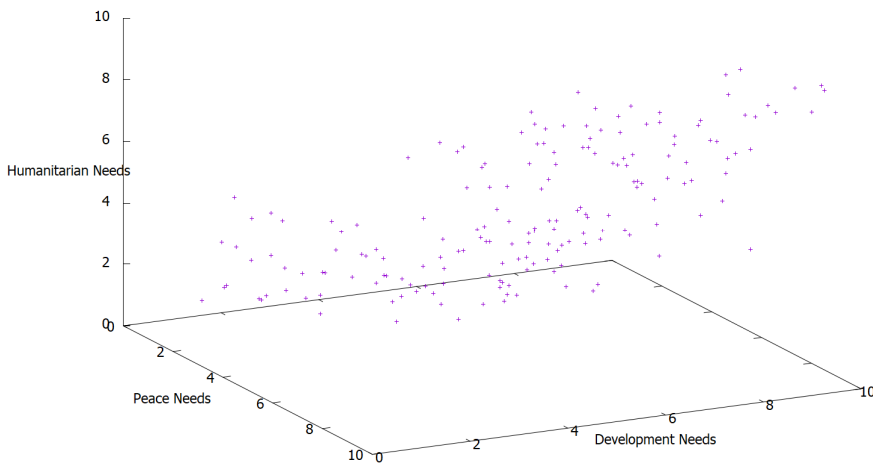
이 세 축은 모두 서로 양의 관계를 가지며 평화 수요가 높을수록 인도적 지원과 개발에 대한 수요

24) 평화 수요가 높은 상황은 실제 무력 충돌이 진행 중이거나 강제적으로 평화유지군의 개입이 필요한 경우이다. 평화 수요가 보통인 상황은 갈등과 분쟁 상황이 정전이나 휴전 협정에 의하여 중지되었으나 잠재적 가능성을 배제할 수 없는 경우이고, 평화 수요가 낮은 상황은 무력 분쟁의 가능성이 매우 낮으며 미래의 분쟁이나 갈등 발생을 예방할 수 있는 프로그램이 필요한 경우이다(UN, 2008).

25) 취약국 지수와 각 축에 대한 자세한 설명은 취약국 지수 홈페이지 참조(<https://fragilestatesindex.org/>).

또한 높은 것을 보여주고 있다. HDP 수요를 보여주는 세 축은 전반적인 경향으로 판단할 때 모두 양의 관계가 있지만 앞서 설명한 것처럼 HDP 수요 유형에 따른 구분은 실제로 존재하고 있었다. 예를 들어, FGI에서 최상위에 있는 예멘, 소말리아, 남수단, 시리아, 콩고민주공화국, 중앙아프리카공화국, 차드, 수단, 아프카니스탄 등의 HDP 수요는 종합적으로 높지만, 각 국가의 상황에 따라서 인도적 지원과 개발의 수요는 차이가 있었다. 인도적 지원이 긴급히 필요한 곳인 시리아, 콩고민주공화국, 중앙아프리카 공화국은 인도적 지원 수요 지수가 모두 제일 높은 점수인 10점이었으나, 개발의 수요는 이에 비해 낮은 8.7, 8.0, 8.4점을 보여주고 있었다.

〈그림 4〉 취약국 지수에 따른 국가별 HDP 수요



출처: FSI 데이터를 사용하여 저자가 직접 작성

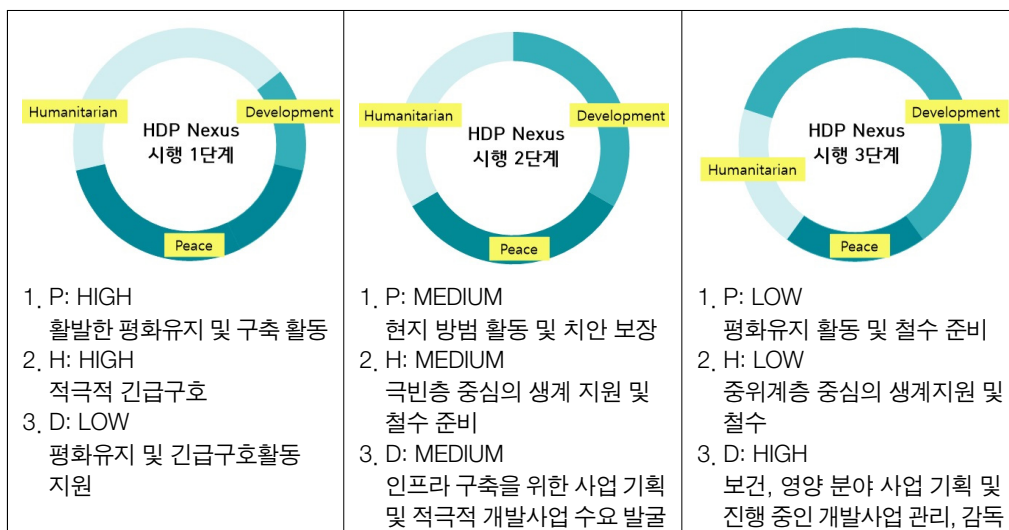
HDP 수요에 대한 유형화를 바탕으로 HDP Nexus 이행에 대한 대안을 구상할 수 있다. HDP 수요 1단계의 경우, 긴급 구호 차원의 인도적 지원 사업이 적극적으로 수행되어야 한다. 개발협력 사업단은 새로운 사업 기획이나 구상을 시도하기 보다는 인도적 지원 사업을 지원할 수 있는 분야를 발굴하여 원활한 긴급구호가 이루어질 수 있도록 하며, 동시에 적극적으로 이루어지는 평화 유지 및 구축 활동을 지원할 수 있는 방안을 구상할 필요가 있다. 평화 유지 및 구축 활동을 위한 사업단은 긴급히 인력을 파견하고 불안정한 위협 요소가 제거될 수 있도록 평화 재건 사업을 진행한다. 이 단계를 실행의 측면에 초점을 맞추어 HDP Nexus 이행 1단계로 명명한다.

HDP 수요 2단계의 경우, 인도적 지원 사업을 수행한 기관과 사업단은 현지의 극빈층 뿐 아니라 긴급 구호를 필요로 하는 지역민을 파악하여 이들을 대상으로 한 생계지원 사업을 지속적으로

수행한다. 동시에 철수 준비를 진행하며, 현지 진행 상황들을 개발협력 및 평화 활동 분야의 사업단과 공유한다. 개발협력 사업단은 현지 인프라 구축을 적극적으로 계획하고, 현지 주민들을 대상으로 하는 교육 활동을 시작하여 본격적인 개발 사업의 토대를 구축한다. 평화활동을 담당한 기관은 현지 안보 확립을 위한 방법 활동을 수행하며, 적극적인 군사적 개입을 지양한다. 또한 현지에 남아있는 지원인력이 안전하게 활동할 수 있도록 치안을 확보하고 이들에게 자문을 제공할 수 있다. 이것이 HDP Nexus 이행 2단계이다.

HDP 수요 3단계의 경우, HDP Nexus 이행 3단계가 필요하다. 인도적 지원 사업단은 현지 주민들의 중위 계층까지 물품 보급과 지원 사업을 이행하며, 개발협력 사업이 원활하게 시행될 수 있도록 인력 및 물품을 지원할 수 있다. 개발협력 사업단은 보건 의료 및 영양 분야에서 사업을 구상하고 기획하며, 이전 단계에서 시작된 인프라 구축 사업이나 교육 분야의 사업의 실질적인 수행을 관리, 감독해야 한다. 평화활동을 담당한 기관은 분쟁 예방과 갈등 완화를 위한 안보 유지 활동을 지속하며 인도적 지원과 개발협력 사업 기관을 지원하고 철수를 한다.

〈그림 5〉 HDP Nexus 이행 단계별 유형화



출처: 저자 직접 작성.

3. HDP Nexus 이행을 위한 담론적 전략

1) 주요 외교정책 기조에 HDP Nexus 담론 포함

OECD DAC에서 HDP Nexus 권고안이 채택된 이후 우리나라 정부 차원의 HDP Nexus 관련 전략이 제시되거나 이를 위한 새로운 정책은 수립되지 않았다. 이렇듯 범정부 차원의 HDP Nexus 이행 목표, 방안 및 전략과 관련한 담론이 구체화되지 않은 상황에서 HDP Nexus 이행을 발굴하고 추진하는 것은 쉽지 않다. 영국의 사례 조사에서 확인할 수 있듯이, HDP Nexus는 해외 원조의 영역에서 등장한 새로운 개념이기 때문에 외교부 차원에서 HDP Nexus와 관련한 담론을 형성하고 이를 확산할 필요성이 있다.

현재 외교부에서 제시하고 있는 우리나라 외교 정책의 주요 목표는 ‘북핵 문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축’, ‘국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진’, ‘주변 4국과의 당당한 협력외교 추진’, ‘동북아플러스 책임공동체 형성’, ‘국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화’, ‘해외체류국민 보호강화 및 재외동포 지원 확대’이다. 외교부에서 역량을 집중하고 있는 정책 목표와 주요 과제에 인도적 지원과 개발협력, 그리고 평화 구축의 공조체제와 관련한 담론이 포함된다면 새롭게 형성될 정책 뿐 아니라 기존에 수행하고 있는 정책들까지도 HDP Nexus 이행에 기여할 수 있게 될 것이다.

2) HDP Nexus 아젠다 설립 및 방향 제시

HDP Nexus 권고안 채택 이후 많은 국가가 HDP Nexus 이행을 위한 전략 마련에 고심하고 있다. 영국의 경우 범부처 차원의 HDP Nexus 기금을 설립하여 국방부와 외교부, 국제개발부가 협력하는 전략을 마련하였으며, 독일의 경우 주요 부처 장관들이 HDP Nexus를 위한 공동 협의체를 구축하여 이에 대한 관심을 불러일으키고 실질적인 이행 정책과 전략을 구상하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 HDP Nexus가 성공적으로 이행되었다고 평가받을만한 사례는 발표되지 않았다. OECD DAC 내 분쟁과 취약국을 담당하는 네트워크인 INCAF(International Network on Conflict and Fragility)에서 DAC 회원국의 HDP Nexus 성공 사례 발굴을 위한 연구에 착수하였으나 아직 성과는 나오지 않았다. 이러한 상황에서 외교부는 우리나라 정부가 HDP Nexus 이행을 위한 주요 협력 파트너국으로 인식될 수 있도록 정책 방향성과 전략목표를 국제사회에 제시할 필요가 있다.

VI. 결론

상기한 바와 같은 다양한 합의에도 불구하고 본 연구는 한계를 가지고 있다. HDP Nexus의 개념이 아직 명확하고 체계적으로 정립되지 않았고, 사업이 체계적으로 진행되지 않았기 때문에 선행사례를 면밀하게 분석하고 합의를 도출해 내는 작업에서 여러 가지 부족한 점이 나타난다. HDP Nexus 개념은 개발협력 분야에서 완전히 새로운 주제는 아니다. 인도주의, 개발, 평화 사이에 교집합이 존재하고 있으며, 이를 상보적으로 추구해 나가야 한다는 움직임은 이미 존재했다. 그러나 2019년 2월 DAC 고위급회의에서야 비로소 HDP Nexus 개념이 명시적으로 주창되었다. 다시 말해 개발 원조 영역에서 HDP Nexus 이행이 본격적으로 시행된 역사는 그리 오래되지 않았다.

그 결과, HDP Nexus의 개념에서부터 혼선이 빚어지고 있다. 일례로 평화(Peace)는 좁은, 그러나 널리 받아들여지고 있는 의미로 무력분쟁의 부재를 뜻한다. 그러나 HDP Nexus에서 평화는 단순히 분쟁의 종식을 의미하는 것을 넘어서 사회질서와 인간다운 삶을 살 수 있는 환경을 회복하는 것을 뜻한다. 이러한 개념적 혼란으로 인해 현장에서 실무를 담당하고 있는 스태프들은 HDP Nexus에 대해 서로 다른 인식을 가지고 업무를 추진하고 있기도 하다.

또한, HDP Nexus에서 주창하고 있는 새로운 업무방식(NWOW)에서는 인도주의-개발-평화, 각 부문에서 활동하고 있는 행위자들이 각각이 가진 비교 우위에 기반하여 공동성과를 달성하기 위하여 다년간 함께 노력할 것을 제시하고 있다. 하지만 실제 현장에서는 여전히 각 부문의 주체들이 다른 분야에서 활동하고 있는 주체들과의 충분한 상호교류 없이 분절화된 상태로 업무를 진행하고 있는 모습이 나타나고 있다(Development Initiative 2019(b)).

아직 초기 단계에 머물러 있는 Nexus 이행의 현황 및 그 안에서 나타나고 있는 개념적 혼선, 그리고 아직 자리가 잡히지 않은 인도주의-개발-평화 부문의 연계 활동에 더해 기존의 HDP Nexus 이행 현황에 대한 데이터 역시 일부를 제외하고는 광범위한 인도주의적 지원이나 개발 사업을 별도로 다루고 있는 데이터의 한 부분으로 곳곳에 흩어져 있는 모습을 보이고 있다.

이러한 상황에서 연구진이 HDP Nexus 개념에 대해 명확하고 정의를 내리고, 어떠한 형태로 사업이 진행되고 있는지를 종합적이고 체계적으로 분석하는 것은 쉽지 않은 작업이라 할 수 있다.

그 결과, 다양한 공여국과 기관에 의해 다양한 방식으로 진행되고 있는 HDP Nexus 이행 전반을 이 보고서에 담아내기 보다는 선도적 역할을 하고 있는 일부 공여국과 다자공여기관, 그리고 이들이 중요하게 추진하고 있던 사업 사례를 선정하고, 그 중 중요한 함의를 지니는 요인들을 분석하는 형태로 연구를 진행하였다. 또한, 완전하지는 않지만, 현재까지 진행되었던 HDP Nexus 이행 사례들을 세부적으로 분석하여, 다양한 전략들이 어떻게 HDP Nexus 이행에 적용될 수 있는지를 파악하였다.

예를 들어, 스위스의 경우 ‘개발협력과 인도적 지원 연방법’에 의거하여 국제개발협력 및 인도적 지원을 위한 방안을 마련하고 있다. 이 법률은 개발협력 사업과 인도적 지원 업무를 포괄적으로 규정하는 동시에 인도적 지원 활동과 개발협력 사업이 동등한 비중과 중요성을 가짐을 선언함과 동시에 두 활동이 연계되어 이행될 수 있는 법적 체계를 가졌다고 볼 수 있다(권구순 등 2016). 이와 같은 사례를 볼 때, 우리나라 정부 역시 인도적 지원과 개발협력 사업은 별개의 사업으로 분류하고 별도의 컨트롤 타워를 보유하기 보다는 두 분야의 연계를 가능하게 할 법률안 개정에 대한 접근 등이 필요하다.

또한 외교부 내에 인도적 지원과 개발협력 사업 간 연계 뿐 아니라, 국방부와의 활발한 협력을 통하여 재난 발생 시 평화구축과의 연계 방안도 미리 기획할 필요가 있다. 이에 대한 상세 사례는 부록 내용을 참고 바란다. 물론 개발협력과 인도적 지원은 지향하는 목표가 다르기 때문에 사업의 방향과 추진성에 있어서 방식이 달라질 수 있다(최대석 2006). 따라서 현지 피해를 신속하게 수습하고 사회를 재건하는 동시에 자립을 위한 사회 내 역량 강화를 지원할 수 있는 장기적 계획이 동반되어야 한다. 이를 위해서는 공여자와 수혜자 사이의 정책 대화가 강화되어야 하며, 사업 추진 중간 과정에서 엄밀하고 객관적인 평가가 필요하다.

무엇보다 HDP Nexus 이행이 아직 초기 단계에 머물러 있다는 것은 우리나라가 이 분야에서 선도적인 역할을 할 수 있는 기회를 가질 수 있음을 의미한다. HDP Nexus 이행의 각 부문 간 연계 협력이 완벽하지 않은 현재 상황에서 정기 포럼을 개최하고 및 인적 네트워크 구축함으로써 현재 분절되어 있는 각 분야의 정책 및 사업 현황을 파악하고 구체적인 지식, 정보와 사업 경험을 공유할 수 있도록 이끌어 나가는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 국가법령정보센터. “해외긴급구호에 관한 법률.” <http://www.law.go.kr/>
- 국방부 보도자료. “한빛부대, 남수단에 코로나 19 긴급 의무물자 지원: 11/12진 교대 시 파병국인 남수단에 진단키트 등 제공.” 2020년 6월 1일 수정, <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2173748>.
- 국방부. 2018. 2018 국방백서. 서울: 국방부 정책기획관실 기본정책과, 2018.
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(UN OCHA). 2020. 인도적 필요 개괄, 인도적 대응 계획 및 업데이트를 위한 단계별 실무 지침. 국제이주기구 (IOM) 한국대표부 옮김. 서울: 국제이주기구 한국대표부.
- 국제개발협력민간협의회(KCOC). 2019. “OECD DAC HDP Nexus 권고안: HDP Nexus 이행을 위한 공여국 주도 노력의 진전.” 국제개발협력 이슈광광, no.64: 1-2.
- 곽재성 외. 2018. SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구. 성남: 한국국제협력단.
- 권율 등. 2019. 국제사회의 취약국 개발협력 성과와 과제. 세종: 대외경제정책연구원.
- 권혁주. 2010. “취약국가의 이해: INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로.” 한국국제협력단 국제개발협력 2010, no.3: 46-65.
- 권혁주, 장현식. 2015. 분쟁 및 취약국 지원 현황 분석: 뉴딜 이행 현황을 중심으로. 성남: 한국국제협력단.
- 권구순, 홍문숙. 2016. “해외긴급구호의 법적기반 및 운영체계 연구: 일본, 호주, 스위스를 중심으로.” 한국국제협력단 국제개발협력, no.2: 115-140.
- 권구순 등. 2016. 해외긴급구호의 법적기반 및 운영체계관련 주요 공여국 사례연구. 성남: 한국국제협력단.
- 김수진, 이승철, 이경선. 2017. KOICA의 효과적인 취약국 지원을 위한 성과프레임워크 지표폴 개발: 공공행정 분야. 성남: 한국국제협력단.
- 김수진. 2018. “인도적 지원-개발-평화연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국의 ODA 시사점.” 개발과 이슈, no.44: 1-52.
- 김선영, 강승현, 김진화. 2018. KOICA 사업의 성평등 실행 강화 방안 연구. 성남: 한국국제협력단.
- 김은미, 조희정, 박민정, 송지선. 2016. “최신 국제개발협력 논의 동향 분석: OECD DAC를 중심으로.” 국제개발협력연구 8, no.2: 75-102.

미국의회 법률자료 홈페이지. “Global Fragility Act of 2019.” 2019년 7월 18일 수정,
<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/727/text>

박수영. 2017. “Beyond Aid시대 개발협력 지형변화와 원조기관 대응방안 연구.” 개발과 이슈,
 no.31: 1-32.

강성철. “코이카, 메콩강 4개국에 ‘지뢰없는 평화마을’ 조성한다.” 연합뉴스, 2019년 11월 9일,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191108135800371>

왕길환. “코이카, 아·태 지역에 2천억 투입... ‘신남방 정책 활성화 앞장’.” 연합뉴스, 2020년
 1월 13일,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200109108600371>

오균열. 2019. “한빛부대 파병의 성과확대 및 향후 발전방안.” PKO저널 18, no.0: 11-19.

외교부. 2011. “국제사회 내 역할 확대 및 위상제고.” *Diplomatic White Paper* 2011: 186-228.

“정부, 필리핀 태풍(하이옌) 피해지원관련 민관합동해외긴급구호협의회 개최.” *외교부 보도
 자료*, 2013년 11월 12일 수정, [https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/
 view.do?seq=348330&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=
 =&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&compa
 ny_cd=&company_nm=&page=482](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=348330&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=482)

외교부 보도자료. “필리핀 태풍피해지원을 위한 대한민국 긴급구호대 4진 파견.” 2013년 12월
 5일 수정, [http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=348593&
 srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq
 =0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&compan
 y_nm=&page=544](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=348593&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=544)

외교부. 2018. 한국 유엔외교의 비전과 미래전략. 서울: 외교부 국제기구국.

외교부. 2019. 우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(안). 서울: 외교부 제33차 국제개발협력
 위원회.

외교부. 2019. 분쟁·취약 지역에서의 개발협력에 대한 논의 동향. 서울: 외교부.

외교부 국제기구국 보도자료. “이태호 2차관「제1차 글로벌 난민 포럼」 참석: 전 세계 난민문제
 대응을 위한 우리 정부의 기여 의지 표명 및 공약 발표.” 2019년 12월 18일 수정,
[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3998/view.do?seq=366926&srchFr
 =&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&am
 p;itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3998/view.do?seq=366926&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=)

&page=1

외교부 다자협력·인도지원과 보도자료. “정부, 예멘 인도적 위기 대응을 위해 1,850만불 인도적 지원 계획 발표.” 2020년 6월 3일 수정, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370248&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=

정부21(gov.kr). “정부, 시리아 난민 및 이주민에 대한 총 1,300만불 규모 기여 계획 발표.” 2020년 7월 1일 수정, <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2198594>

정장수. 2019. “UN PKO 병력공여 발전방향: PKO 작전환경 변화와 UN 평화활동국 군 능력 소요중심.” PKO저널 19, no.0: 1-15.

최대석. 2006. “긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제.” 북한연구 학회보 10, no.1: 311-333.

파이낸셜뉴스. “코이카, 동남아 4개국에 지뢰·폭발물 없는 평화마을 조성.” 2019년 11월 08일, <https://www.fnnews.com/news/201911081540597906>

한애진, 김홍석, 박한울. 2017. “KOICA 분쟁 및 취약국 지원 체계 적절성 검토 연구.” 개발과 이슈, no.38: 1-47.

합동참모본부 보도자료. “아라우부대, ‘필리핀 복구작전’ 첫 삽을 뜨다.” 2014년 1월 7일 수정, https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_4352&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EC%95%84%EB%9D%BC%EC%9A%B0&findOrganSeq=

허라금, 강선미 등. 2010. KOICA 사업의 성 주류화 방안. 성남: 한국국제협력단.

Alonso, Jose Antonio, Jonathan Glennie. 2015. “What is development cooperation?” *2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs*, Feb 2015, no.1: 1-5.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson. 2005. “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth,” Chap.6 in *Handbook of Economic Growth*, ed. Philippe Aghion and Steve Durlauf. Amsterdam: Elsevier.

Bearce, David H., Daniel C. Tirone. 2010. “Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments,” *Journal of Politics* 72, no.3: 837-851.

- Briggs, Ryan. 2017. "Does Foreign Aid Target the Poorest?" *International Organization* 71, no.1: 187-206.
- Briggs, Ryan. 2018. "Leaving No One Behind?: A New Test of Subnational Aid Targeting." *Journal of International Development* 30, no.1: 904-910.
- Center on International Cooperation. 2019. *The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises*. New York: Center on International Cooperation.
- Cooley, Alexander, James Ron. 2002. "The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action." *International Security* 27, no.1: 5-39.
- Development Initiatives. 2019. *Donors at the triple nexus: Lessons from Sweden*. Bristol: Development Initiatives.
- Development Initiatives. 2019. *Donors at the triple nexus: Lessons from the United Kingdom*. Bristol: Development Initiatives.
- Dietrich, Simone. 2013. "Bypass or Engage? Explaining Donor Delivery Tactics in Foreign Aid Allocation." *International Studies Quarterly* 57, no.4: 698-712.
- Hume, Elizabeth, Jessica Baumgardner-Zuzik, Conor Seyle, Eric Keels, Dianna E. Almanza. 2020. *Getting from here to there: Successful implementation of the Global Fragility Act*. Washington: Alliance for Peacebuilding.
- Hume, Elizabeth. 2020. *Ethiopia: Conflict Dynamics Amid Sweeping Reforms Require a Peacebuilding Approach*. Washington: Alliance for Peacebuilding.
- ICVA. 2017. "The New Way of Working Examined." *An ICVA briefing paper* September 2017: 1-12.
- IOM. 2019. *Operationalizing the humanitarian-development-peace nexus: Lessons from Colombia, Mali, Nigeria, Somalia and Turkey*. Grand-Saconnex: IOM.
- Jenks, Bruce, Jennifer Topping. 2019. *Financing the UN Development System Time for Hard Choices*. Dag Hammarskjöld Foundation and UN Multi-Partner Trust Fund Office.
- Medinilla, Alfonso, Lidet Tadesse Shiferaw, Pauline Veron. 2019. "Think local. Governance, humanitarian aid, development and peacebuilding in Somalia."

- ECDPM Discussion Paper*, no.246: 1–44.
- OECD, 2016. *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. Paris: OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>)
- OECD, 2018. *States of Fragility 2018*. Paris: OECD Publishing. (https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents_web.pdf)
- OECD, 2019. *Lives in Crisis : What Do People Tell Us About the Humanitarian Aid They Receive?*. Paris: OECD Publishing.
- Oxfam, 2019. “The Humanitarian–Development–Peace Nexus. What does it mean for multi–mandated organizations?” Oxfam Discussion Paper, June 2019. Oxfam. (<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620820/dp-humanitarian-development-peace-nexus-260619-en.pdf>)
- Paul, Bimal Kanti, 2019. *Disasters Relief Aid Changes and Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Poole, Lydia, Vance Culbert, 2019. *Financing the Nexus Gaps and Opportunities from a Field Perspective*. FAO, NRC, UNDP.
- Seyle, Conor, 2020. *Maximizing the collective impact of the Global Fragility Act through systemic measurement of success*. Broomfield: One Earth Future.
- Suppasri, Yasuda A., F. Imamura, 2016. *Survey of damage to schools and the initial stage of recovery after the 2013 Typhoon Haiyan, Leyte Province, the Philippines*. The Proceedings of the 10th International Conference on Risk Analysis(RISK 2016).
- Sweden, 2020. “Grand Bargain in 2019: Annual Self Report – Narrative Summary.” (https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-04/Sweden%20Self-report%202020%20-%20Narrative_0.pdf)
- Tarpey, Fiona, 2020. “Why the timing is right to address the humanitarian –development nexus.” Canberra: Development Policy Center.
- UK DFID, 2019. “Grand Bargain in 2018: Annual Self Report – Narrative Summary.” London: UK DFID.
- UK DFID, 2020. “Grand Bargain in 2019: Annual Self Report – Narrative Summary.”

- (<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-04/UK%20Self-report%202020%20-%20Narrative.pdf>)
- United Nations. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: United Nations. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf
- United Nations. 2015. *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. New York: United Nations A/RES/70/1.
- United Nations and World Bank. 2018. *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC: World Bank.
- United Nations and World Bank. 2019. *UN-WB Partnership Monitoring Report: United Nations - World Bank Partnership Framework for Crisis-Affected Situations*. Washington, DC: World Bank.
- United States Institute of Peace. 2020(a). *The Global Fragility Act: A New U.S. Approach*. Washington, DC: United States Institute of Peace. (<https://www.usip.org/publications/2020/01/global-fragility-act-new-us-approach>)
- United States Institute of Peace. 2020(b). *Putting The Global Fragility Act into Action Can Save Money and Lives*. Washington, DC: United States Institute of Peace. (<https://www.usip.org/publications/2020/07/putting-global-fragility-act-action-can-save-money-and-lives>)
- UNDP. 2019(a). *Lessons Learned Study: Yemen Emergency Crisis Response Project (ECRP)*. New York: UNDP. <https://www.ye.undp.org/content/yemen/en/home/library/lessons-learned-study-from-yecrp-.html>.
- UNDP. 2019(b). *UNDP Yemen: Overview Country Programme Framework, July 2019 - June 2021*. New York: UNDP. <https://www.ye.undp.org/content/yemen/en/home/library/country-programme-framework.html>.
- UNMISS. 2020. *UNMISS FACT SHEET in the Republic of South Sudan*. Juba: UNMISS.
- UNOCHA. 2017. *New Way of Working*. UNOCHA.
- Wilkinson, Olivia, Florine de Wolf, Moses Alier. 2019. *The Triple Nexus and Local Faith Actors in South Sudan: Findings from Primary Research*. Copenhagen:

- Joint Learning Initiative on Faith and Local Communities, DanChurchAid.
- Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis. 2003. *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters (2nd Ed.)*. Oxon: Routledge.
- World Bank. 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2018. *Maximizing the Impact of the World Bank Group in Fragile and Conflict-Affected Situations*. Washington, DC: World Bank.

부록

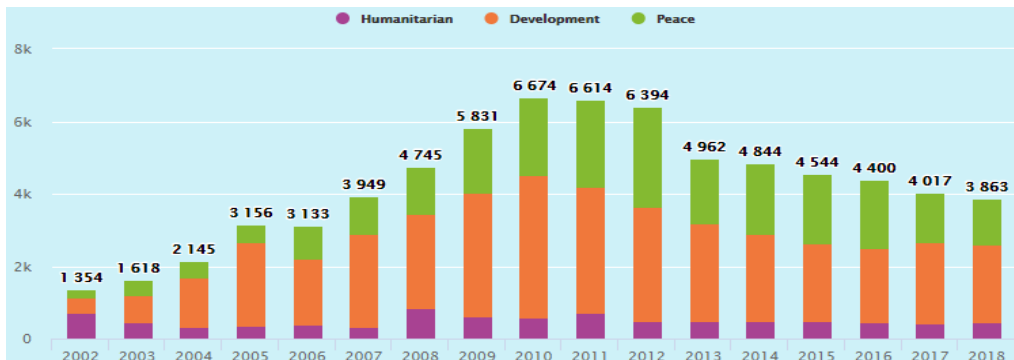
부록 1. 구체 사업 예시: 아프가니스탄, 예멘, 시리아 지원 분석

본 보고서 본문에서는 OECD DAC 권고안에 기초한 현황 평가 및 이행기관 별 주요 활동 현황을 다루었다. 이에 덧붙여 한국 정부의 인도적지원 사례 중 아프가니스탄, 시리아, 예멘의 지원 현황을 세 가지 기준으로 살펴본다. 구체적으로 1) 국제사회의 ODA 중 HDP 관련 지원 규모 추이, 2) 우리나라의 양자간 분야별 약정액, 3) 사업유형 및 주제 등의 기준으로 살펴본다. 인도적지원의 다양한 사례 중 세 개 국가를 선정한 이유는 지원규모와 국제사회의 인도적 지원 중요성으로부터 기인한다. 아프가니스탄은 우리나라 정부의 인도적 지원 규모가 가장 많은 국가 중 하나이며, 시리아와 예멘은 최근 인도적 지원 규모가 가장 크며, 인도적 지원과 직·간접적으로 연계 가능성이 높은 난민 이슈가 있는 국가라 할 수 있다. 이와 같이 한국 정부의 인도적지원 현황 분석은 HDP Nexus 접근을 위한 하나의 대안으로 인도적지원이 필요한 곳의 개발협력, 평화구축과의 연계 가능성을 모색하는데 유용하기 때문이다.

1) 국제사회의 ODA 중 HDP 관련 지원 규모 추이

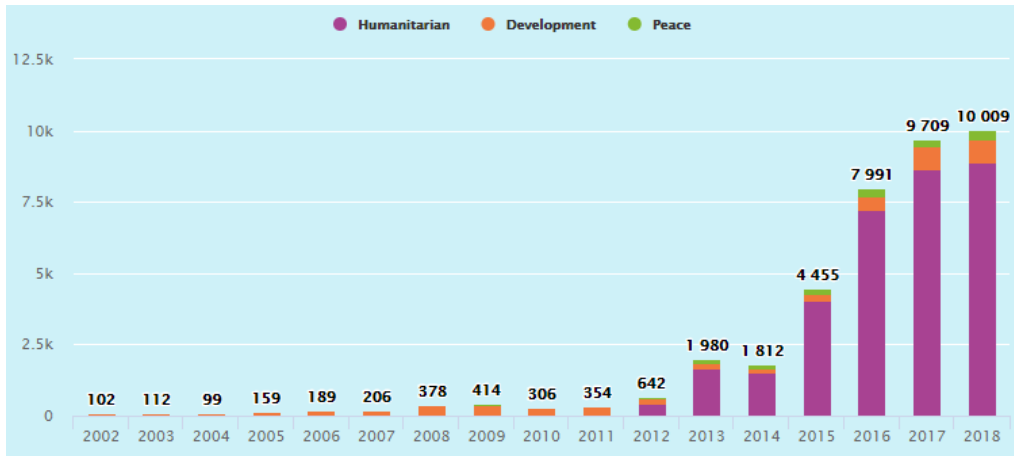
세 개 국가의 국제사회의 ODA 중 HDP 관련 지원 규모 추이를 보면, 아프가니스탄의 경우 HDP 중 상대적으로 인도적 지원 비중이 크지 않은 반면, 시리아의 경우 인도적 지원에 대한 비중이 높음을 알 수 있다. 또한 예멘의 경우 인도적 지원과 평화 활동 보다 개발협력 비중이 압도적으로 높게 나타나고 있다(〈그림 6〉, 〈그림 7〉, 〈그림 8〉 참고). 이와 같은 지원 규모를 통해 볼 때, 대상국에 따라 HDP 관련 지원 규모가 상이하고, H-D-P의 비중 또한 각기 다를 수 있다.

〈그림 6〉 아프가니스탄 유입 ODA 중 HDP 지원 규모 추이(2002-2018)



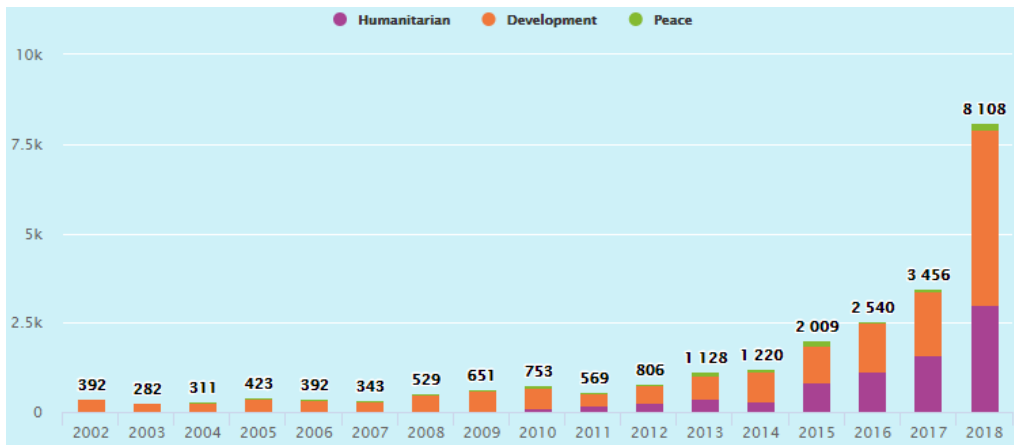
출처: Fragile States Index (2020). 단위: USD million.

〈그림 7〉 시리아 유입 ODA 중 HDP 지원 규모 추이(2002-2018)



출처: Fragile States Index (2020). 단위: USD million.

〈그림 8〉 예멘 유입 ODA 중 HDP 지원 규모 추이(2002-2018)

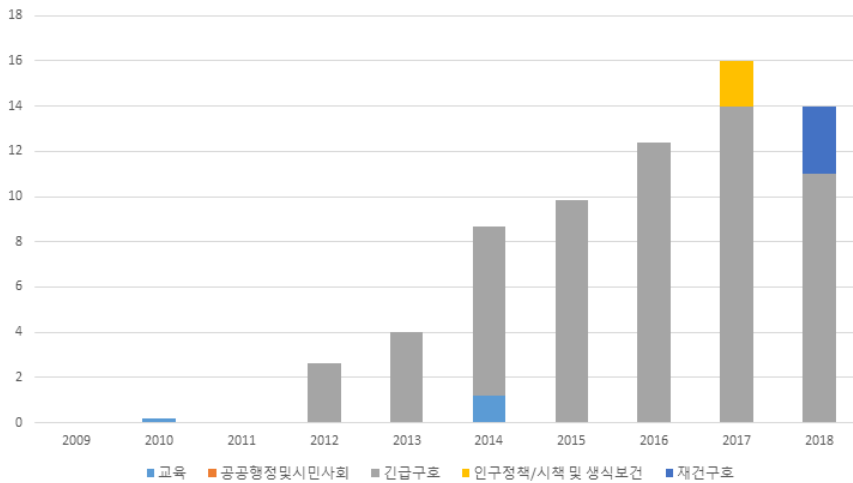


출처: Fragile States Index (2020). 단위: USD million.

2) 우리나라 정부의 양자간 분야별 약정액 지원 규모: 시리아, 예멘

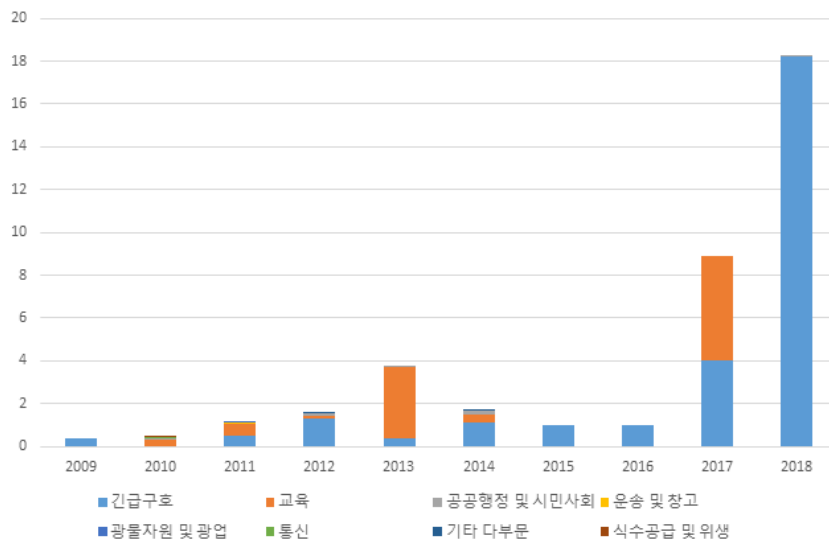
우리나라의 시리아에 대한 양자간 분야별 약정액을 살펴보면, 긴급구호 활동에 집중적으로 지원되고 있으며, 인구정책/시책 및 재건구호, 교육에 일정 정도 지원 되고 있다.

〈그림 9〉 양자간 분야별 약정액: 시리아



출처: ODA Korea (stats.koreaexim.go.kr/ 검색일: 2020.07.05.), 단위: 백만불

〈그림 10〉 양자간 분야별 약정액: 예멘



출처: ODA Korea (stats.koreaexim.go.kr/ 검색일: 2020.07.05.), 단위: 백만불

예멘의 경우 양자간 분야별 약정액 지원 규모를 살펴보면, 긴급구호, 교육 및 공공행정/시민사회 등의 분야에 지원하고 있음을 알 수 있다. 특히 2013년의 경우 긴급구호 보다 교육 지원이 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 예멘에 대한 정부 기관의 구체적 지원 사례를 보면, 2018년부터 농림축산식품부에서 매년 예멘에 대해 '쌀 지원 사업'을 시행하고 있다.²⁶⁾ 이와 같이, 예멘에 대한 한국 정부의 지원 분야를 보면, HDP Nexus 이행과 관련한 평화 활동은 상대적으로 미비함을 알 수 있다. 이는 예멘의 취약성을 고려할 때, 향후 예멘에 대한 HDP Nexus 이행에 있어 평화 활동 및 정책 프로그램 개발이 필요함을 시사한다.

3) 우리나라의 인도적지원 · 개발협력 프로그램: 아프가니스탄, 시리아, 예멘

아프가니스탄, 시리아, 예멘에서 수행되는 KOICA의 사업 유형과 구체적인 프로젝트를 보면 아래 표와 같다. 아프가니스탄에서는 연수생초청 및 다양한 민관협력 프로젝트가 운영되고 있으며, 인도적 지원 사업은 '자연재해'와 '난민'을 중심으로 프로젝트가 이행되고 있다. 또한, 다자협력을 통한 인도적 지원 사업도 추진되고 있다.

시리아에서 시행되고 있는 우리나라의 인도적 지원은 지역 민간인 뿐 아니라 주변국에 대한 대규모 인도적 지원도 수행하고 있다. 예를 들어, 우리나라 정부 대표단은 제3차 브뤼셀 회의(The Third Brussels Conference on Supporting the Future of Syria and the Region)에서 시리아와 주변국에 2019년 총 1,200만 달러 규모로 인도적 지원을 한다고 언급했다. 우리나라는 2011년 내전이 발발한 시리아와 시리아 난민을 수용 중인 터키, 요르단, 레바논 등 주변국에 지금까지 6300만 달러 이상을 지원했다. 외교부는 "국제사회의 책임 있는 일원으로 우리나라 정부는 전 세계적인 인도적 위기 상황 해결에 동참해 나갈 것"이라며 예멘, 이라크 등 중동 지역의 여타 인도적 위기에 대한 지원도 계속해 나가겠다고 밝혔다.²⁷⁾ 따라서 한국 정부의 적극적인 인도적지원 활동을 기반으로 향후 HDP Nexus 이행을 위한 이행기관 간의 협력이 촉구되어야 한다.

26) 이에 대한 구체적 내용은 이효정(2019), "국제기구를 통한 우리나라의 식량지원(Food Assistance) 사업 사례와 성과관리를 위한 정책적 제언," 『국제개발협력』 14(1), 79-96을 참고 바란다. 농림축산식품부는 2018년 1월 식량원조협약(Food Assistance Convention)에 가입함에 따라 유엔세계식량계획(World Food Programme)을 통해 예멘을 포함한 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)에 매년 쌀 총5만톤을 지원 중에 있다. 외교부 다자협력 · 인도지원과 보도자료(2020.06.03.) "정부, 예멘 인도적 위기 대응을 위해 1,850만 불 인도적 지원 계획 발표."

27) 문화체육관광부(kocis.go.kr) "한국, 시리아와 주변국에 1200만 달러 인도적 지원."

〈표 11〉 인도적 지원·개발협력 사업

국가	사업유형	사업명
아프가니스탄	프로젝트	대아프간 한일공동협력사업(2009/ 21.5만 불)
	연수생초청사업	SAARC 특별연수: 도시탐색구조
		SAARC 특별연수: 기후변화와 재해예방
		한일 공동연수(13~15) 급경사지관리시스템과정
		대형재난 긴급구조 대응
		자연재해 조기경보시스템
	소규모 무상원조	아프간 신탁기금 지원
	민관협력사업	아프가니스탄 겨울철 재난대비 긴급보충 급식 및 보건의료
		교육 및 의료지원을 통한 아프간 재건 사업
		아프간 긴급구호 사업(굿네이버스인터내셔널)
		아프간 난민 긴급구호 사업 (한국국제기아대책기구/ 아시아문화개발협력기구)
		아프간 칸타하르 근교 IDP 캠프지원(한국제이티에스)
		아프간 난민 긴급구호 사업(한민족복지재단)
		아프간 어린이를 위한 학교복구 사업(유니세프한국위원회)
	인도적 지원	아프가니스탄 난민구호금
		아프가니스탄 긴급원조
		아프가니스탄 지진피해(현금)
		아프가니스탄 지진피해 구호금
		아프간 이란 내 난민지원
		아프간 지방지역 재해긴급지원
		아프가니스탄 파르완 산사태 지원
예멘	연수생초청사업	재해 예·경보 시스템
		UNISD 공동연구: 도시방재 역량개발
	인도적 지원	예멘 긴급원조
		예멘 내전피해 복구 구호금
		예멘 수해복구 지원 관련 유보액
		예멘 홍수피해 지원
시리아	UNICEF를 통한 예멘 난민 인도적 지원(2009/ 30만불)	
	인도적 지원	UNHCR을 통한 시리아 내 이라크 난민 인도적 지원(2010/ 10만 불)
	국제기구협력 사업	시리아 인도적 지원(2016/ 500만 불)

출처: KOICA (검색일: 2020.06.15.) 참고 저자 재구성.

부록 2. HDP Nexus 사업 실행 참고용 체크리스트

OECD DAC 권고안의 핵심 주제 중 하나인 '이행(implementation)'은 현장을 중심으로 이뤄진다. HDP Nexus가 실질적으로 이행되는 현장은 다양한 내외적 변수를 포괄하고 있다. 특히, HDP Nexus에서 강조하고 있는 '새로운 업무방식(NWOW)'에 따르면 HDP의 각 부문에서 활동하고 있는 행위자들 간의 공동성과 달성 노력을 지향하고 있다. 하지만 실질적으로 사업이 수행되는 현장에서의 커뮤니케이션 부재 및 분절화 현상은 업무 진행의 장애요인으로 꼽히고 있다.

이와 같은 맥락에서 사업이 수행되는 현장에서 필요한 사업수행의 세부 체크리스트를 제안하고자 한다. 이를 구체적으로 사업수행 이전 확인사항, 사업수행 시 확인사항, 사업종료 후 확인사항으로 구분하면 <표 12>의 내용으로 요약할 수 있다. 특히 HDP Nexus 이행에 있어 현장의 세부 체크리스트는 대상 국가의 취약 정도에 따른 평화 단계에 따라 인도적 지원과 개발의 협력 정도가 다름에 유의해야 한다.

현장에서의 체크리스트는 사업 이전-사업 이행-사업 종료 단계로 구분되며 사업 이전 확인 사항은 기본적으로 DAC의 권고안을 기반으로 하여 국제개발협력 이행의 6대 평가 기준을 준수하는 내용으로 구성된다. 사업 이행은 다른 단계에 비해 가장 많은 확인 사항을 요구한다. 특히 대상국가의 평화 및 분쟁 단계를 어떻게 설정하느냐에 따라 인도적 지원과 개발협력의 준위가 달라지기 때문에 대상국가의 거버넌스, 평화지수, 취약성지수 등을 면밀히 분석하고, 타 공여국의 기 수행 프로젝트와의 중복 확인, 대상 국가에서의 사업 이행 경험 등의 재확인 과정이 필요하다. 마지막으로 사업 종료 단계에서는 모니터링 및 평가를 통해 HDP Nexus 이행에 대한 학습 및 자료 구축에 대한 데이터 세트(data set)를 구축한다면 향후 유사 사례 발생에 대한 참고 자료로 활용할 수 있다.

이와 같이 실질적으로 사업을 실행하는 단계에서 고려해야 할 HDP Nexus 점검 사항을 제안하면 <표 12>와 같다. 대상국가의 취약성 정도에 따라 취약성이 높은 국가의 경우 인도적 지원·개발협력 활동 보다 평화 및 사회안정에 초점을 맞추고, 취약성과 분쟁의 강도가 그 이전에 비해 안정적인 때 HDP Nexus 평화활동 뿐 아니라 인도적 지원과 개발협력을 고루 도입해야 한다. 마지막으로 대상국가의 취약성, 즉 분쟁과 위협의 강도가 높지 않은 상황에서는 적극적으로 개발협력 활동을 도입하여 대상국가의 지속가능한 발전을 도모해야 한다.

〈표 12〉 사업 실행 단계의 점검 사항

단계	취약성 정도		
	고(high): $P > H, D$	중(medium): $H \& D \geq P$	저(low): $D \geq H > P$
사업 실행 이전	- 분쟁지역 및 자연재해 지역의 수혜주민을 위한보호 시설(장비) 등이 어느 정도 구비되었는가? - 의식주 등 기초생활 물품 지급 대상자가 파악되었는가?	- 최빈소득층에 대한 수요 조사가 선행되었는가? - 사회·경제·범분야 이슈 중 우선순위 분야에 대해 고려했는가?	- 해당지역에 가장 필요한 개발협력 수요 조사가 파악되었는가? - 수혜 대상자에 따른 맞춤형 전략이 마련되었는가?
사업 실행 과정	- 해당 지역 긴급구호 활동 시 타 기관/타 공여국과의 협업이 가능한가? - 평화 위협 상황(자연재해, 분쟁, 내전 등)에 따른 평화활동 가이드라인이 구축되어 있는가?	- 인도적 지원과 개발협력사업이 분쟁 예방에 효과적인가? - 자연재해에 취약한 부분을 고려했는가? - 인도적 지원 사업 이후 개발협력 사업으로의 전환 가능성이 있는가? - 현지의 개발수요 분석이 실제 사업에 반영되었는가?	- 단계별 사업 결과 예측에 따른 후속사업 계획이 마련되어 있는가? - 다른 사업과의 연계 및 확장 가능성이 있는가? [교육, 직업훈련 TVET 등] - 평화 예방 및 사회안정화와 연계 가능성을 고려했는가? - 자연재해 예방 및 예측 가능 사업이 시행되었는가?
사업 종료	긴급구호 활동 종료 이후 인도적 지원과 개발협력 활동과 연계가 가능한 프로그램이 마련되었는가?	해당지역의 상황에 따라 인도적 지원과 개발협력 프로그램이 조화를 이루었는가?	개발협력 사업이 대상국가의 국가 발전전략에 조응하는가?

부록 3. 사례 분석을 통해 본 HDP Nexus 이행 방안 고찰

보고서 본문에서 구체적으로 다루지 않았지만, 평화유지군이 파병되어 평화 유지 활동을 전개하는 지역에서 HDP Nexus를 이행하는 실질적인 방안을 모색하기 위해 ‘남수단 한빛부대’와 ‘필리핀 아라우 부대’의 사례를 구체적으로 살펴본다. 이는 우리나라 국적의 PKO와 유엔과의 협력을 통해 인도적 지원과 개발 분야의 연계 사업을 구상하고, 궁극적으로 HDP Nexus 기반을 마련하는 데 유용할 것이기 때문이다. 또한 우리나라 정부가 독자적으로 파견하였던 부대 단위의 평화유지군과 긴급구호대 사례를 분석하여 앞으로 발생할 자연재해나 재난에 대비한 HDP Nexus 이행을 구상하는 방안을 고려하였다.

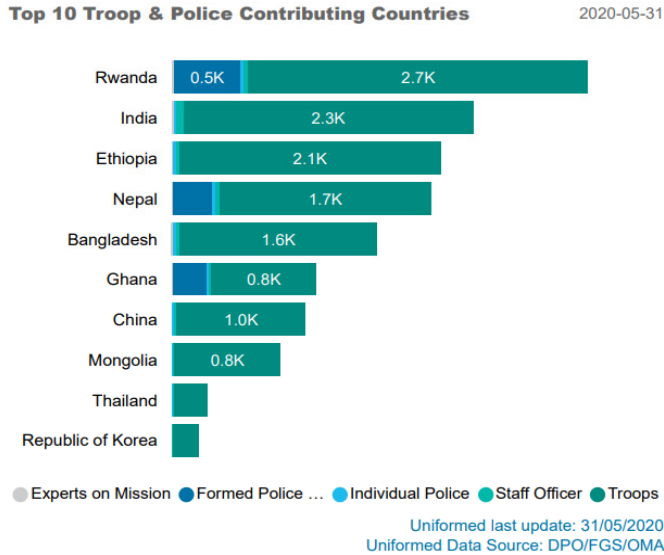
본 사례 분석에서는 첫 번째로 유엔 회원국들 중에서 현지에 파견된 인원이 10위권 안에 들면서, 지속적으로 평화유지 활동을 이어오고 있는 남수단의 한빛부대를 중심으로 HDP Nexus 방안을 구상하였다. 두 번째로는 2013년 필리핀에 파견되었던 필리핀 긴급구호대(KDRT)와 우리나라 필리핀 합동지원단 아라우 부대의 사례를 토대로 자연 재난에 대비하는 HDP Nexus 방안을 제시하고자 한다.

1) 무력 충돌 상황에서의 HDP Nexus : 남수단 재건지원 한빛부대

1955년 이후로 정치와 종교적 이유로 시작된 수단의 내전은 2011년 남수단의 독립으로 종결되었다. 그러나 남수단은 지속적인 무력분쟁이 발생하여 평화 구축에 대한 수요가 큰 지역이다. 유엔은 신생 독립국인 남수단의 재건 지원을 위하여 유엔 남수단 임무단(United Nations Mission in South Sudan, 이하 UNMISS)을 설치하고 각 회원국에 파병을 요청하였다. 2011년 7월 26일 반기문 유엔 사무총장의 파병요청에 따라 우리나라 정부는 남수단 파병을 추진하였고, 2012년 9월 27일 국회 본회의에서 ‘국군부대의 국제연합 남수단 임무단 파견 동의안’이 최종 통과되었다. 이후 2013년 1월 7일, UNMISS의 일원으로 남수단 재건 지원 임무를 수행할 ‘한빛 부대’ 창설식이 개최되었다. 초기 지원 병력 규모는 공병 부대를 중심으로 의무, 수송, 통신, 경비 등의 임무를 담당하는 282명으로 구성되었다.

2020년 5월 기준으로 UNMISS의 일원으로 군대 및 경찰 인력을 파견한 국가 중에서 우리나라는 상위 10위의 규모를 차지하고 있다. 2020년 5월 18일 한빛부대의 12진 1제대가 출국하였고, 6월 1일 한빛부대의 12진 2 제대 가 출국하면서 남수단 기지 경계를 위해 잔류하던 11진과 교대하였고, 현재 12진 271명 전원이 남수단 한빛부대에서 파병 임무를 수행 중이다.

〈그림 11〉 남수단 내 인력 파견 현황 상위 10개 국가



출처: UNMISS FACT SHEET in the Republic of South Sudan.

남수단에서 HDP Nexus의 지속가능성을 가장 어렵게 하는 요인 중 하나로 사일로(silo) 방식의 원조 지원이나 개발협력 방식이 지적되고 있다(CIC 2019; Wilkinson 2019; Oxfam 2019).²⁸⁾ 인도주의적 지원과 개발협력, 그리고 평화 구축은 각각 다른 파트너들에 의해 단기적 차원에서의 지원으로 이루어지고 있는데, 이것은 현지 정부와 파견국 정부 양쪽 모두에게 성취나 업적을 보여줘야 한다는 압박으로 작용한다는 것이다.

인도주의적 지원, 개발협력, 평화구축 영역에서 프로그램이나 사업을 수행하던 현지 인력들이 서로의 경험을 공유하고 새로운 HDP Nexus 접근 방식에 익숙해질 수 있도록 하는 것이 가장 중요하다. 우리나라 정부와 같은 공여국들도 부처 간 협력이 익숙하지 않을 수 있지만 남수단과 같은 수원국의 경우 부처 간 협력이나 실무자 간 정책 공조는 익숙하지 않은 개념으로 작용할 수 있다. 이에 인도주의적 지원과 개발협력, 평화를 담당하는 현지 실무자들의 관계 구축이 우선적으로 이루어져야 하고 공통의 비전을 개발할 수 있는 장기적인 정책 기획 단계가 필요하다.

합동 참모본부에 의하면 한빛부대는 2013년 3월 31일 한빛부대 1진이 출국하였고, 남수단 종글레이주 보르 기지에 정착하여 주둔지 부지정리 및 임시숙영시설 설치, 전기 및 통신망 개통,

28) 사일로(silo) 방식은 사업부별로 자신의 사업부만 신경 쓰며 타 사업부에서 진행되는 업무는 신경 쓰지 않는 방식을 의미함.

심정 굴착, 주둔지 방호태세 확립의 초기 임무를 수행하였다. UNMISS가 한빛부대에 부여된 임무는 보르 공항 주기장 신설 공사와 보르 시내 주요 간선도로 보수공사 등이 있었고 이에 대한 수행을 마친 후 나일강 상류 제방 긴급 복구에도 투입되었다.

한빛부대가 파견된 이후에도 남수단 내전이 재발하여 보르 기지 내 난민 보호소를 확충하고 화장실 및 급수시설 설치, 쓰레기 수거, 오물 처리, 방역 지원을 통해 각종 전염병을 예방하는 작업을 하였다. 2013년 11월 29일, 남수단 내 주바와 보르 지역에서 아동을 대상으로 인도적 지원 및 개발협력 활동을 하고 있던 NGO ‘초록우산어린이재단’ 사무실에 AK소총으로 무장한 강도 6명이 침입하였을 때, 한빛부대 특전사가 출동하여 무장강도를 제압하여 인명피해를 방지하는 등 현지 치안 유지 활동에도 적극적으로 참여하고 있다.

2020년 6월 1일 한빛부대 12진이 출국하는 전세기에 외교부 소속 지원 인력이 동행하였다. 이는 코로나 19 상황에 대비하기 위한 것으로, 남수단 정부가 우리나라 정부에 요청한 한국산 진단키트 1만 개, 마스크 2만 장 등 코로나 19 방역 긴급 의료 물자와 함께 외교부 인력도 동행하였다(국방부 2020).

현재 외교부 내 ‘국제연합 평화유지활동 정책협의회’에서 외교부와 국방부 및 합동참모본부, 경찰청, 국방대, 국토연구원 등의 평화유지활동기관이 국제 평화 유지 활동의 효과적인 집행을 도모하고 관계 부처 간의 정책 협력을 도모하고 있는데, 코로나 19라는 비상상황으로 인하여 인도주의적 지원과 평화 유지 활동의 연계가 원활하게 이루어졌다고 볼 수 있다. 실제로 외교부는 남수단에 대한 인도적 지원 활동을 지속하고 있다. 2019년 세계식량계획(WFP)가 주관하는 ‘남수단 난민 및 국내 피난민 식량 지원 사업’에 50만 불을 지원하였다. 우리나라는 현재 WFP 공여국 중 상위 20위 내에 속하는 지속적 인도적 지원국으로 남수단이 독립한 2011년 이후 총 350만 불을 지원하고 있다.

이에 따라 외교부와 국방부의 긴밀한 협력이 이루어진다면 남수단 내에서 HDP Nexus의 이행이 가능할 것으로 예상할 수 있다. 단, 이러한 과정에서 UNMISS가 제시한 평화유지군 임무를 제외한 모든 추가 활동은 사전에 유엔과의 실질적인 논의가 필요하다는 점을 주의해야 한다. 특히 유엔의 핵심 위임명령(mandate) 외의 모든 인도적 지원 활동은 유엔의 민군 작전 규정(Civil-Military Coordination Policy, 이하 CIMIC)을 준수해야 하고, 규정이 준수되지 않을 경우 외교 문제가 발생할 가능성도 존재한다. 따라서 한빛부대가 수행하는 인도적 지원과 관련한 업무는 외교부가 주도적으로 유엔과 협의해야 할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 현재 한빛부대가 남수단에서 수행하고 있는 활동들을 인도주의적 지원, 개발협력, 평화 구축으로 분류하고 각 분야의 활동을 외교부 및 KOICA의 활동과 연계하거나 인수인계 할 수 있는 방안을 고안해보고자 하였다. 한빛부대의 활동 분류 중 개발과 평화 활동은 UNMISS에 의해 위임된 핵심명령이다.

〈표 13〉 남수단 한빛부대 주요 활동 분류

인도적 지원	개발	평화
1. 난민 보호 1.1) 난민 보호소 시설 보수 및 방호벽 보강, 14개 경계초소 신축 1.2) 난민보호소 내·외부 도로 보수 및 수몰지역 배수시설 재건 2. 민군 합동작전 2.1) 종글레이주 피스센터 설립 2.2) 보르 병원 의약품 및 물자 지원 2.3) 보르·피보르 지역 초등학교 교육 물자 지원 2.4) 한빛 농장 운영: 망고·구아바 묘목 350주 식재 2.5) 한빛직업학교 운영: 농업 등 7개 분야에서 556명 수료 2.6) 방한 연수 사업 운영 2.7) 대민 의료지원으로 2만 1,500명 수혜 2.8) UNMISS 태권도·한국어 교실 운영	1. 인프라 재건 지원 1.1) 보르공항 신터미널 12동 및 편의시설(정화조, 체육시설, 유류고) 설치, 공항 내·외부 진입로 및 활주로 시설 보수 1.2) 보르-피보르(197km), 보르-망겔라(125km) 구간 도로 재건 1.3) 보르지역 도로 보수 및 배수시설 개선 1.4) 토취장, 쓰레기매립장, 마을 진입로 등 기반시설 개설 및 유지보수	1. 유엔군 시설공사 지원 1.1) 보르기지 유엔 직원 숙소 12동 설치, 보르공항 경계초소 및 숙소 설치 1.2) 보르기지 방호벽 및 내부도로(4.8km)보강 1.3) 피보르 및 아코보 독립작전기지 방호벽, 외부헤자 및 순찰로 보강 1.4) 보르기지 배수로 보수 및 발전기 패드 설치

출처: 2018 국방백서

한빛부대가 남수단에서 수행한 사업 중 인도적 지원 사업 내 민군합동작전들은 UNMISS에서 부여한 임무 외에 우리나라 정부가 주도적으로 추진하여 수행한 사업들이다. 특히 한빛 농장과 한빛 직업학교의 경우 한빛부대가 주도적으로 부대의 이름을 걸고 현지 주민들의 생계 지원 및 자립을 위하여 운영을 지원하고 있는 사업이다. 따라서 한빛부대가 남수단에서 철수할 경우 이를 어떻게 운영하고 유지할 지에 대한 계획이 필요한 상황이다.

UNMISS의 임무가 종료되는 시점에서 외교부와 KOICA가 한빛 농장과 한빛 직업학교의 운영을 주도적으로 담당하는 방안이 가능할 것으로 예상된다. UNMISS의 임무 수행 정도는 유엔 PKO의 규정 내 체크리스트를 기반으로 한 평가에 의해 확인되고, 유엔의 위임명령(Mandate)이 완료되면 이후 단계적으로 군사병력과 경찰인력의 철수가 시작된다. 부대의 철수가 유엔에 의하여 결정되기 때문에 한빛부대가 주둔하고 있는 현 시점부터 외교부와 국방부의 협력을

강화하여 한빛 농장과 한빛 직업학교의 운영에 대한 정보와 현황을 공유할 필요가 있다.

2018년 외교부는 유엔 PKO 참여가 외교적 효과가 가장 큰 분야 중 하나임을 강조하며, 우리나라의 PKO에 민간 전문가 등을 참여시켜 인력을 다원화 하는 전략을 수립할 것이며 PKO의 다양한 측면을 포괄하는 종합적 검토 체계를 구축하겠다고 발표하였다(외교부, 2018). PKO를 주관하는 국방부 내에서도 한빛부대가 진행하고 있는 민군 합동 작전 분야에서 민간 전문가를 통한 시너지 효과를 기대하고 있다(오균열 2019).

실제로 남수단 내에서 특정 국가의 군사 병력이 민군 합동 활동을 수행하는 것에 대한 이의를 제기하는 인도적 지원 기관들이 존재하기 때문이다(정장수 2019). 실제로 무력 충돌 지역에서 분쟁 재발을 방지하고 평화의 지속가능성을 확보하기 위해서는 해당 정부 및 현지 시민 사회 등과의 연계가 필수적이고, 이는 해당 국가와의 협력적인 외교 관계가 선행되어야 가능하다. 따라서 외교부와 KOICA가 농업 분야 기술 관련 전문 인력을 파견하여 한빛농장의 유지를 지원하는 동시에 추후 무상 원조 지원 방안과의 연계를 고려할 수 있다면 평화 유지 활동과 동시에 인도적 지원, 개발협력 사업이 공존하는 HDP Nexus 정책이 수행될 수 있을 것이다.

2) 자연 재난 상황에서의 HDP Nexus: KDRT와 필리핀 아라우 부대

2013년 11월 8일, 초강력 태풍 하이옌(Haiyan)이 필리핀에 상륙하면서 필리핀 내 많은 곳이 폐허로 변하고, 6천 명 이상의 사망자가 발생하였다. 2013년 11월 12일 외교부는 필리핀 태풍 피해 지원과 관련하여 ‘민관합동해외긴급구호협의회’를 개최하여 피해상황을 점검하고 종합 지원 계획을 결정하였다(외교부 2013a).

상기 협의회에는 외교부 외 국무조정실, 안전행정부, 국방부, 산업통상자원부, 보건복지부, 국토교통부, 소방방재청, 해양경찰청, KOICA 등 정부위원과 한국수출입은행, 대한상공회의소, 대한적십자사, 국제개발협력민간협의회, 전국경제인연합회 등의 민간위원이 모두 참석하였다. 회의에서 정부는 태풍 피해의 심각성을 고려하여 총 500만 불 규모의 지원계획을 확정하였으며, 대한민국 긴급구호대(Korean Disaster Relief Team, 이하 KDRT)를 파견하여 의료 및 구조활동을 지원하기로 결정하였다. 상기의 긴급구호대 1진은 의료진 20명, 119 구조단 14명, KOICA 4명, 외교부 2명 등 총 44명으로 구성되었으며, 구호대장은 외교부 개발협력국 팀장이 담당하였다. 필리핀 태풍피해 관련 KDRT는 군 수송기를 이용하여 필리핀 현지로 파견되었으며, 80만 불에 상당하는 구호물자, 의료품 및 의료장비를 지원하였다.

긴급구호대 1진은 피해 지역 환자들을 대상으로 매일 200~300건의 진료를 실시하였으며, 사체수습과 중상환자 수술에도 투입되었다. 이후 필리핀 정부의 요청에 의하여 외교부는 KOICA, 중앙 119 구조대, 국립중앙의료원, 한국국제보건의료재단과의 협력으로 긴급구호대 2진(총 45명)을 구성하였으며, 11월 22일 KDRT 2진이 추가로 파견되어 KDRT 1진과 임무를 교대하였다. 태풍 피해 현장 수습이 이루어지면서 필리핀 현지의 의료 활동 수요가 더욱 증대되었고 이에 우리 정부는 KDRT 3진을 구성하였다. 외교부는 KOICA, 보건복지부, 국립중앙의료원, 한국국제보건의료재단과의 협력을 통하여 21명으로 KDRT를 구성하여 필리핀으로 파견하였다. 필리핀 피해 지원을 위한 KDRT는 4진 총 17명이 마지막으로 의료 지원활동 업무를 수행하고 2013년 12월 15일 귀국하였다(외교부 2013b).

이와 같이 자연 재난이나 재해는 개인 뿐 아니라 지역사회, 국가 차원에서 심각한 위협으로 작용할 수 있기 때문에 이에 대한 대응책에 대한 논의가 활발해지고 있다. 그런데 개발도상국이나 취약국의 경우 갑작스럽게 직면한 자연 재난의 피해 복구나 재건, 구호 업무를 성공적으로 조직할 수 있는 역량과 자원이 부족한 경우가 많기 때문에 국제사회에 자금 및 물품, 인력 지원을 요청하게 된다(Paul 2019). 이에 따라 개발도상국이나 취약국에서 발생한 재난으로 인한 피해를 복구하고 사회를 재건하는 과정에서 국적과 특성을 불문한 다양한 분야의 조직이나 기관이 참여하게 된다. 본 연구는 이러한 긴급 구호의 특징을 기반으로 재난 구호의 활동 확대를 통한 HDP Nexus 이행 방안을 제시하고자 한다.

외교부 차원에서 필리핀에 긴급구호대를 파견하여 태풍 피해를 복원하고 의료 지원을 수행하는 시기에 국방부와 합동참모본부도 필리핀 재건 지원을 위한 파병을 준비하였다. 합동참모본부에 의하면 당시 우리나라 정부는 필리핀 정부의 요청에 의하여 필리핀 타클로반의 재건 지원을 위해 파병을 결정하였고, 국회의 동의를 얻어 520명 규모의 ‘필리핀 합동지원단’을 파견하였다. 이는 국방부의 국방교류협력활동으로 특정 국가의 요청에 따라 전투 위험이 없고 장병의 안전이 확보된 지역에 군 병력을 파견하여 교육 훈련, 인도적 지원, 재난 구호 등 비 전투 분야의 외교 협력 활동이다(국방부 2018). 대규모의 자연 재해를 효율적으로 복구하기 위하여 육군, 해군, 공군 및 해병대에서 선출된 장병들로 합동 부대가 편성되었으며, 재해 당사국의 요청에 의하여 인도주의적 목적으로 파병된 최초의 사례로, 전체 파병인원은 520명이었다.

아라우 부대는 필리핀 내에서 태풍의 피해가 가장 심각한 타클로반 지역 내 센트럴 초등학교와 오폭 초등학교 등 28개 학교의 파손시설 철거 및 지붕, 천정 목재 틀을 설치하였고, 13개의 관공서와 6개의 병원 및 사회복지 시설에서 19,600톤의 잔해물을 제거하였다. 아라우 부대의

필리핀 피해복구 활동은 현지에서도 많은 주목을 받았다. 특히 타클로반 지역 내 거의 모든 피해 학교에 아라우 부대가 투입되어 인프라 재건 사업을 담당하였고, 학교에 다른 물품이나 식료품 등을 공급하는 UNICEF, 국제 NGOs와 현지 NGOs와의 협력을 원활하게 이루어냈다 (Suppasri, Imamura 2016).

아라우 부대는 2013년 12월 21일 태풍 피해지역 지원 업무를 시작하였는데, 12월 15일 활동을 종료하고 귀국한 KDRT와의 연계는 거의 없었다. KDRT의 신속한 파견을 위하여 국방부와의 협의를 통해 군용 수송기를 통해 긴급 구조 인력과 구조 물품이 파견되었으나, 이후 아라우 부대 파견 과정에서의 연계는 이루어지지 않았다. 물론 현행 우리나라 정부의 ‘해외긴급구호에 관한 법률’ 제2조와 4조에 의하면 ‘해외 재난’이란 대한민국의 영역 밖에서 발생한 천재지변, 대형사고 그 밖의 재해 또는 사고로 인한 신체 및 재산상의 대규모 피해를 뜻하며, ‘해외 긴급구호’란 해외 재난에 의하여 발생한 피해의 감소, 복구 또는 인명구조, 의료구호 등 정부 차원에서 피해국을 긴급히 지원하는 모든 활동을 의미한다.²⁹⁾

따라서 당시 외교부의 KDRT 활동은 본연의 임무를 수행한 것으로 판단할 수 있다. 하지만 자연 재해나 재난이 발생하였을 때의 대응 사이클은 ① 예방 및 경감 ② 재난 대응 ③ 조기복구 ④ 개발과의 연계로 이루어져 있기 때문에 우리나라의 KDRT 역시 이러한 포괄적인 재난 대응 방안 마련이 필요하다(권구순·홍문숙 2016). 재난이 발생한 상황에서의 긴급 구호 활동 이후 개발협력과의 연계는 HDP Nexus 이행의 첫 걸음이 될 수 있다.

실제로 아라우 부대는 타클로반 지역에서 2014년 12월 22일 활동을 종료하기까지 1년간 태풍 피해를 복구하고 각종 인프라 및 설비 시설을 정비하는 활동 이외에도 의료 지원과 방역활동, 중장비 직업학교 운영, 한국어 교실 운영 등 친(親)한 활동 등을 실시하였다. 타클로반 지역 내 오지마을과 난민촌을 중심으로 약 4만 2천여 명을 진료하였고, 2014년 3월부터 11월까지 필리핀 현지인을 대상으로 굴착기와 크레인 등과 같은 중장비 운전 교육 직업학교를 설립하여 490명이 수료하는 성과를 거두었다.

또한, 2014년 4월부터 11월까지 한국어 교실을 개설하여 초등, 중고등, 대학생, 성인 등 4개 반으로 나누어 필리핀 현지인 190명이 수료하였다. 아라우 부대는 임무를 마친 뒤 당시 사용한

29) “해외긴급구호에 관한 법률,” 국가법령정보센터, [http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%ED%95%B4%EC%99%B8%EA%B8%B4%EA%B8%89%EA%B5%AC%ED%98%B8%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%95%EB%A5%A0/\(10819\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%ED%95%B4%EC%99%B8%EA%B8%B4%EA%B8%89%EA%B5%AC%ED%98%B8%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%95%EB%A5%A0/(10819))

트럭과 굴착기 등 62억 원 상당의 각종 중장비와 설비를 기증하고 우리나라로 돌아왔다. 아라우 부대가 운영하던 중장비 직업학교의 경우 국제기아대책본부가 관련 업무를 인수인계 받아서 운영을 계속하였고, 국제농업개발원과의 협력으로 ‘아라우 농업 지도자 양성 학교’를 개설하였다.

필리핀의 태풍 피해 복구가 진행되던 시기에 외교부는 기존 500만 달러 규모의 긴급 구호 지원 자금 외에 필리핀의 재건 복구를 위하여 3년간 총 2천만 달러 규모의 무상 ODA 사업을 확정하였는데, 이것이 아라우 부대가 운영하던 중장비 교육 직업학교나 농업지도자 양성학교, 한국어교실 등의 후속 프로그램과 연계되지 못했다는 아쉬움이 남는다.

외교부는 KOICA를 통하여 하이옌 피해 재건 프로그램을 진행하면서 레이테주의 비사야스 주립대학 캠퍼스 재건, 일로일로주의 태풍피해 어항재건사업, 사말섬 폐기물관리, 직업훈련 및 생계지원 사업 등을 진행하였고 소기의 성과를 거두었다. 하지만 외교부가 프로그램 기획 단계에서부터 아라우부대가 구축해 둔 인프라 시설과 교육 장비들을 염두에 두고 협력이 가능한 사업을 추진하였다면 사업의 효율성과 지속가능성 측면에서 더욱 긍정적인 평가를 받았을 것이다. 따라서 앞으로 자연 재해나 재난이 발생하여 긴급구호대를 파견해야 하는 상황에서 부처 간의 실질적인 논의를 통하여 상호 프로그램의 지속가능성을 보존하는 방안이 필요하다.

연구정보 2020-17-276

한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화간
연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구

발 행 2020년 12월

발 행 인 손혁상

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구정보센터

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 (주)명진씨앤피

I S B N 978-89-6469-567-8 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락 없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]



한국 ODA 이행에 있어 인도적 자원-개발-평화간 연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구

