

국문 요약

본 연구는 수원국에 대해서 인도적 지원 (humanitarian aid)을 해 주고 있는 주요한 인도적 국제기구(humanitarian multilateral international organisations)를 대상으로 하여, 각 국제기구별 특징과 강점을 파악하고, 주요 공여국과의 협력현황, 전략, 사업관리, 성과평가 현황을 조사, 분석하여, 향후 한국 정부가 이러한 국제기구들과 협력을 강화해 나갈 수 있는 전략을 제시하는 데에 있다. 현황분석에 기초한 분석결과를 통해서, 우리 정부와 이들 인도적 지원 기구와의 전략적 파트너십을 강화하기 위한 시사점을 도출함으로써, 향후 효과적인 다자협력 (multilateral partnership) 추진을 위한 전략적 방향을 제시하고자 하는 것이다. 이를 위한 연구의 내용적 범위로는 국제사회의 인도적 지원 추진 배경, 국제사회 인도적 지원 현황 및 추세에 대한 분석을 포함하였다. 또한, 국내 · 외 인도적 지원, 개발 분야 관련 논의 및 이행 동향, 인도적 지원에 대한 국제사회 동향 파악을 위하여 HDP Nexus, Grand Bargain, 우리 정부의 인도적 지원과 개발협력 전략을 검토하여 인도적 지원 관련 주요 현안과 과제 분석을 진행하였다.

분석대상인 국제기구는 연구 영역의 RFP에서 제시된 5개 기구(WFP, UNICEF, UNHCR, OCHA, ICRC)를 포함하여 UN에서 제시하고 있는 인도적 지원 5대 기구, 우리나라의 국제개발협력 기본계획에 제시된 5대 중점협력기구, Grand Bargain에서 제시하는 중점 협력기구를 모두 포괄하여 9개 기구로 선정하여 분석하였다. 따라서, 전체 분석대상 기구는 WFP, UNICEF, UNHCR, OCHA, ICRC, WHO, UNDP, UNRWA, FAO의 9개이다.

연구방법은 첫째, 코로나 상황으로 대면 자료수집이 불가능한 점을 감안하여, 충분한 국내 · 외 관련 문헌자료 수집 및 분석을 실시하고, OECD DAC 통계자료를 활용하여 분석을 실시하였다. 둘째, 주요 공여국가들의 국제기구 협력 관련 현황 분석은 OECD DAC stat을 활용하여 5년간의 인도적 지원 추세 분석을 실시 하였으며, 사회적 네트워크 분석도 동 통계자료를 활용하여 분석을 진행하였다. 셋째, 코로나 상황으로 국외 방문에 어려움이 있는 점을 감안하여 본 연구에서는 국내 소재의 UN 기구, 다자협력전문가를 중심으로 인도적 지원 관련 담당자에 대한 ZOOM 인터뷰, 대면 인터뷰, 전화 인터뷰 등을 실시하였다. 이를 통해서 정책적 수준에서 한국 정부의 협력체계 방안 마련을 위한 의견을 수렴하였다. 아울러, 현장 수준에서의 실무적인 의견들을 수집하기 위하여 KMCO에 대한 서면조사를 실시하였다.

본 연구의 분석결과를 시사점 중심으로 요약하면 아래와 같다.

1. 한국의 인도적 지원 관련 제도 및 예산과 관련한 시사점

기후변화가 지속해서 심화하고 COVID-19 확산으로 인한 취약국의 피해가 확산하는 등 글로벌 위기 대응을 위한 인도적 예산의 확대가 지속될 필요가 있다.

2019년 기준으로, 우리나라의 인도적 지원예산 규모는 비교 대상인 OECD DAC (Development Assistance Committee) 29개 국가 중 중위권이나 OECD DAC 평균의 38.0% 수준이며 세부적으로 볼 때, 긴급구호 분야는 32.9%, 재건구호 분야는 119.3%, 재난방지 및 대비 분야는 47.1% 수준으로 재건구호 분야를 제외한 긴급구호와 재난방지 및 대비 분야는 OECD DAC 평균에 미치지 못하고 있다. 우리나라는 인도적 지원 분야에 대한 지원이 지속되고 있으나 OECD DAC의 평균 수준에 미치지 못하고 있으므로 중견 공여국으로서의 위상을 정립해나가기 위해서는 인도적 지원에 대한 지속적이고 안정적인 예산확보가 필요하다.

2015년 우리나라 인도적 지원 전략 수립 이후 2019년 동 전략에 대한 개정이 이루어졌다. 주요 과제로 각 행위자 간 소통과 협력 강화 기반 마련을 계획하였으나 2019년 개정안 수립 이후, 인도적 지원전략을 재수립하는 등의 활동이 진행되지 못하고 있다. COVID-19와 기후변화로 인한 재해와 재난, 산발적으로 발생하고 있는 분쟁과 갈등 문제를 해결하기 위해 국제사회의 인도적 지원에 관한 관심과 지원 요구가 지속되고 있다는 점을 고려할 때 안정적인 인도적 지원을 위해서는 주기적인 전략의 수립이 필요하다.

인도적 지원은 재난방지 및 대비-긴급구호-재건구호 분야로 나뉘며 최근 부처별 특성에 따라 각 분야에 대한 지원이 이루어지고 있는 추세이다. 그러나 기관별 인도적 지원 분야에 대한 지원전략이 부재함에 따라 긴급한 사안 발생 시 산발적인 지원이 이루어지고 있어 향후 각 기관이 가진 전문분야별 특성을 고려한 분야별 지원계획을 수립하는 것이 필요하다.

인도적 지원이 단발성으로 산발적으로 이루어지고 있고, 인도적 지원 유형은 현금과 현물 외에도 프로젝트와 프로그램으로 진행되고 민관협력사업과 역량강화 사업이 추진되고 있다. 그리고 다양한 정부 부처가 참여하고 있다는 점을 고려할 때 인도적 지원 사업을 추진하고 있는 실행기관별 개별사업에 대한 평가, 기관 내 인도적 지원 사업에 대한 평가, 우리나라 국제개발협력 관점에서의 분야별 평가를 진행하는 것이 필요하다.

2. 주요 공여국가의 인도적 지원현황 분석에 따른 시사점

첫째, 전 세계적인 COVID-19의 대유행 여파로 국제 인도적 위기는 더욱 심화하여 75개 국가에서 약 2억 4,000여만 명이 인도적 지원을 필요로 하고 있지만, 국제사회의 인도적 요구에 64%(2019년)~52%(2020년) 만이 충족되고 있다. 보다 효과적이고 효율적인 인도적 지원을 위해서는 인도적 위기 심각성이 매우 높은 5개 국가(Syria, Sudan, Ethiopia, Somalia, Burkino Faso), 심각성이 높은 20개 국가(Yemen, DRC, Afganistan, DPR Korea, Nigeria, Colombia, South Sudan, Chad, Iraq, Haiti, Lebanon, The Niger, Ukraine, Cameroon, Bangladesh, Iran, CAR, Palestine, Burundi, Libya)를 우선순위로 고려할 필요가 있다.

둘째, 인도적 위기에 처한 국가들은 갈등, 이주, 자연재해 등 2~3가지의 인도적 위기가 복합적으로 나타나기도 하고, 한 가지의 위기가 독립적으로 발생하기도 한다. 이들 국가가 인도적 위기에서 신속하게 벗어날 수 있도록 심각성의 정도와 더불어 위기 유형에 따라 지원 규모나 방식이 결정되어야 한다.

셋째, 공공부문에서부터 민간부문까지 인도적 지원 채널은 다양하다. DAC 회원국들은 인도적 지원을 위해 일차적으로 다자 기구에 73%, NGO에 19%, ICRC에 8%를 전달한다. 또한, 민간부문에서는 NGO를 통해 87%를 전달한다. 인도적 지원이 필요한 국가, 지역은 분쟁, 이주, 자연재해 등 정치적, 사회적으로 불안정하고 위험성이 높아 양자 간 접근이 현실적으로 어려운 국가들이 많다. 따라서 UN 기구를 통하거나 국제 NGO나 국가 NGO가 인도적 지원 채널로 선호된다. 공공부문과 더불어 민간부문에서 다양한 채널의 확보는 향후 인도적 지원의 접근성과 현장성을 높일 수 있을 것이다.

넷째, 증가하는 국제사회의 인도적 지원의 수요에 대한 충족비율은 절반이 조금 넘는 수준이다. DAC 회원국들은 평균 GNI의 0.3%(우리나라 0.14%)를 ODA에 지출하고 있고, 인도적 지원 상위 20개 국가는 GNI의 0.03% ~ 0.19%를 인도적 지원에 할당하고 있다. 우리나라는 ODA 총액에서는 중위권이지만 GNI 대비 인도적 지원 비중에서는 20위권 밖에 있다. 우리 정부의 인도적 지원전략(2019)의 기본방향에는 ‘국격에 걸맞은 인도적 지원 추진 및 인식 제고’를 명시하고 있다. 국제적 인도적 지원 요구에 부응하고 우리나라의 인도적 지원전략을 실행하기 위해서는 GNI 대비 최소 0.03% 이상의 인도적 지원 비중을 확보할 필요가 있다.

다섯째, 공동기금은 여러 공여자로부터 기금을 모아서 가장 필요한 곳에 필요한 때에 사용할 수

있는 장점이 있다. 특히 조정기관으로서 관리의 전문성과 모니터링과 평가체계가 잘 갖춰져 있다. CBPF은 기부금을 단일 비지정 기금으로 모아 지역 인도주의적 노력을 지원한다. CERF은 자연 재해 및 무력 충돌 피해자들에게 보다 시기적절하고 신뢰할 수 있는 인도적 지원을 제공하기 위해 2006년 UN 총회에서 설립한 인도주의적 기금이다. 이 기금은 정부와 민간 부문의 기부를 통해 매년 보충되며 인도적 활동을 지원하기 위한 예비 자금 풀을 구성한다. 주요 공여 국가들은 OCHA 관리 공동기금(CBPF와 CERF)의 기부수준을 지속 늘리고 있다. 전체 인도적 지원의 7.4% (2019년) 정도를 차지한다

여섯째, Grand Bargain 협약은 기금의 사용처를 특정하지 않은 기금을 Quality funding (비지정 기금 및 준 지정기금 포함)으로 정의하고 양질의 기금을 2020년까지 30%까지 늘리기로 합의하였고, 2020년 기준 UN 9개 기구에 대한 인도적 지원기금의 약 17%는 비지정 기금이다. 또한, 시장이 제대로 작동하고 지급 인프라가 있는 곳에서 빠르게 확대될 수 있는 현금과 바우처 지원도 계속 증가하고 있다. 최근 현금과 바우처 지원의 비중을 보면 현금 71%, 바우처 29%로 현금지원이 선호되는 양상이다. 이러한 국제적 동향과 추세를 반영한 인도적 지원 노력이 요구된다.

일곱째, 다년 기금은 24개월 이상 지속 지원하는 기금으로 실행기관에 예측 가능한 수준의 자원을 제공함으로써 인도적 지원의 효과성과 효율성을 높일 수 있고, 인도주의적 프로그램에서 개발프로그램으로의 전환을 지원할 수 있는 양질의 핵심 자산이 된다. 다년 기금은 2016년 이후 계속 증가하는 추세이고 2019년 기준 공여 국가들은 인도적 지원의 50%를, 최근(2020년)에 네덜란드와 벨기에 등의 국가는 70% 이상을 다년 기금으로 약정하였다. 인도적 지원 실행기관들이 인도적 지원의 예측 가능성과 HDP 연계성을 높여 인도적 위기에서 벗어날 수 있도록 지원할 수 있으려면 최소 50% 정도는 예측 가능한 다년 기금의 형태여야 한다.

여덟째, 적절성, 효율성의 관점에서 국제기구를 평가해 본 결과 아래와 같은 국제기구들이 선정되었으며, 국제기구들을 전략적으로 활용할 필요가 있다. 먼저 적절성 관점에서 보면, 인도적 지원 금액은 규모가 클수록 인도적 지원의 경험 및 노하우가 크다고 할 수 있다. 인도적 지원 부문이 전체 부문에서 비중이 클수록 인도적 지원에 전문성이 있다. 금액면에서는 WFP, UNHCR이 인도적 지원의 규모가 크므로 적절하며, 비중면에서는 UNOCHA, UNHCR, WFP가 적절하다. 효율성 관점에서 보면, 인원대비 지원액(인도적 지원 금액/기구 인원수) 및 구호조정 및 서비스 비용(Relief Coordination & Support Cost)을 활용할 수 있다. 인원대비 지원액으로 보면 UNRWA, WFP, UNDP가 활용되는 것이 좋다. 구호조정 및 서비스 비용 측면에서 보면

UNRWA, WFP, UNHCR이 활용되는 것이 좋다. 적절성과 효율성 점수를 종합하여 볼 때는 UNRWA, WFP, UNHCR이 우수하다. 따라서, 적절성, 효율성면에서 최우선적으로 활용을 고려할 필요가 있다.

3. 인도적 지원의 원조 주체 간 관계분석에 따른 시사점

첫째, 개별 수원국들은 인도적 지원 사업 영역별로 원조를 제공 받는 데 있어서 특정 국제기구들에게 어느 정도 특화되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 하나의 수원국들이 여러 개의 국제기구로부터 중복적으로 사업 수혜를 받는 것이 아니라 대부분의 국가들이 하나의 국제기구로부터 사업을 받고 있다. 수원국가별로 인도적 지원사업의 전문화가 어느 정도 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서, 특정 수원국에 대하여 인도적 지원사업을 지원하고자 하는 경우에는 그간의 경험이 많은 국제기구를 사전에 선정하고 추진할 필요성이 있다.

둘째, 재난방지 및 대비 영역에 있어서, UNHCR과 UNRWA, 그리고 재건구호 영역에서의 UNICEF는 하나의 수원국과도 관계가 없다. 그리고 긴급구호에서의 UNDP는 1개 국가만 지원해 주고 있다. 대신 기타 영역으로 구분되어 있는 다른 국제기구들이 9개 주요 국제기구 대신에 수원국에 대하여 원조를 제공하고 있다는 의미이다. 특히, 재건구호 영역은 전체 사업비 중에서 9개 주요 국제기구가 차지하는 비중이 13%이며, 재난방지 및 대비는 14% 수준으로서 긴급구호 영역의 9개 주요 국제기구 비중인 28%의 절반 수준이다. 따라서, 재건구호와 재난방지 및 대비 영역의 경우는 기타로 분류되어 있는 국제기구들에 대하여도 관심을 가질 필요성이 있다.

셋째, 본문에서의 네트워크 분석에서 보는 바와 같이, 긴급구호와 재건구호의 경우에는 2개의 주요 국제기구들이 거의 집중하여 수행하고 있는 반면에, 재난방지 및 대비 영역에서는 5개의 주요 국제기구들이 분산적 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사정을 감안하여 향후 인도적 지원 사업의 전문 국제기구를 선정하는 경우에 있어 재난방지 및 대비 영역에서는 집중보다는 역할 분산을 고려할 필요성도 있을 것이다.

다섯째, 한국의 인도적 지원 예산 규모가 낮다는 점은 여러 가지 현황 분석 과정에서 나타난 바 있다. 이러한 점을 반영해서 향후의 우리나라 사정을 고려한 적정 인도주의 예산 규모를 신경망분석(neural network analysis)을 활용하여 추정해 보았다. 분석 결과, 1인당 GDP, GDP, 그리고 한국적 정치, 경제, 사회, 인프라적 요소들이 반영된 국가경쟁력 점수를 고려해 볼 때, 우리나라의 경우 GDP 대비 인도주의 예산 비율은 0.019% 가 적정치로 예측됨을

보여준다. 이는 현재의 비율인 0.007%보다 약 2.7배 높은 비율로서 향후의 방향 설정에 일정한 기준이 될 수 있다고 생각한다.

4. 주요 공여국가와 인도적 지원 기구 간 협력사례에서 본 시사점

비교분석 대상이 된 5개 국가들(노르웨이, 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 일본)이 인도적 국제기구와 협력하고 있는 내용들을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 최근에 개발된 개발 협력 및 인도적 지원 관련 정책문서를 보면 개발 협력의 전체적인 맥락에서 인도적 지원을 이해하거나 이 둘을 통합한 정책의 틀을 가지는 경향을 볼 수 있다. 노르웨이는 개발정책의 5대 순위에 인도적 지원을 포함하고 인도적 지원의 우선순위로 국제보건, 교육, 기후환경 및 해양을 설정하였다. 캐나다는 페미니스트 국제원조 정책에서, 덴마크는 개발 협력 및 인도적 지원정책의 틀에서 개발 협력의 이슈와 인도적 이슈를 통합하여 우선순위로 다루고 있다. 이를 통해서 볼 때, 우리나라도 인도주의 정책의 우선순위를 명확히 구체화할 필요성이 있다.

둘째, 2019년 기준 다자간 협력이 활발한 노르웨이, 캐나다, 스웨덴 등의 국가들은 ODA의 55% 이상을 다자기구에 배분하였으며, 다자에 배분된 기금 중 30% 이상이 순수기여금(Core)이다. ODA 규모가 비슷한 호주도 다자기구에 40% 이상을 배분하였다. 한편, 우리나라는 다자간 기금 배분이 36%, 순수기여금도 23.5%로 낮다. OECD DAC 동료검토 중간 점검결과를 발표하면서 우리나라는 2030년까지 2019년 대비 ODA를 2배 증가시킬 것을 공약하였다. 향후 우리나라 ODA 규모의 확대에 맞추어 다자기구에 대한 기금과 순수기여금 비중을 점차 증가시켜 나갈 필요가 있다.

셋째, 인도적 지원에서 UN 기구 등 다자기구에 대한 모니터링과 평가는 조직이 자체 보유한 평가의 틀이 있다면 이를 활용하는 것이 일반적으로 추천된다. 평가의 틀과 모니터링 방법 등은 협약을 통해 결정되고 협약에 근거하여 모니터링과 평가가 이루어지기 때문에 협약단계에서 성과지표, 모니터링 방법, 보고의무 등이 구체적으로 명시되어야 한다. 다년 기금으로 연간 기금의 규모가 50만 달러 이상일 경우에는 중간보고를 의무화하는 것을 협약서에 반영할 필요도 있을 것이다.

넷째, 덴마크의 전략 사례를 보면, 주요 다자기구와의 협력 전 과정에서 발생한 문서들(조직 전략,

기부금 약정서, 연차 실행계획, 중간 검토 보고서, 준비노트 및 의사 회의록, 보고서, 자문, 회의록, 잔액 조사보고서, 회계감사보고서 등) 일체를 덴마크의 디지털 플랫폼에 올리도록 명시하고 있으며, 자료를 의무적으로 제출해야 하는 조직 목록도 제시되어 있다. 다만, 기금 운영이 탄력적인 비지정 기여금의 경우에는 조직의 연차 보고서 대신 자금 사용명세서로 대체하여 제출하도록 하고 있다. 다자 채널을 통한 인도적 지원 및 협력 사업의 성과 근거는 축적된 자료가 없으면 확인하기 어렵다. 다자간 협력을 확대하기 위해서는 준비단계로서 데이터 구축을 위한 플랫폼 마련, 필수자료목록의 범위, 대상 기구, 자료작성 및 업로드 책임자 등 전략 또는 지침에 상세하게 제시되어야 한다.

이에 더하여 국제기구들에 대한 분석 결과 시사점을 간추리면 아래와 같다.

첫째, 인도적 지원 관련 국제기구는 특정 수혜국에 대한 지원 보다는 국제기구가 프로그램 전략계획을 수립하게 되면 여러 국가들이 참여하게 되는 것이고 최소 2년 이상의 사업약정을 하고 참여하게 된다. 따라서 우리나라의 인도적지원 협력 국제기구 또는 대상 지역이나 국가가 우선적으로 선정이 되고 인도적 지원 예산 범위내에서 어느 정도 참여할지를 전략적으로 배분하는 정책결정을 해야 한다.

둘째, 인도적 지원 국제기구와 협력하기 위해서는 의사결정이나 실무자 수준의 전문 인력이 적절하게 확보되어 있어야 한다. 이러한 전문가는 현장 경험뿐 아니라 본부나 지역사무소 등에서 수행되는 인도적 지원 활동의 제안과 재원 형성, 수행 과정 및 평가에 대한 실제적인 이해와 우리나라의 전략적 역할을 고려하여 정책결정에 근거가 되는 정보를 산출하는 역량뿐 아니라, 향후 인도적지원 국제기구의 수장 역할을 배출할 수 있도록 계획해야 한다.

셋째, 우리나라의 남북한 상황을 고려하여 직접적으로 북한에 대한 인도적 지원을 하지 못하더라도, WFP이나 UNDP, UNHCR 등을 활용하여 북한에 대한 인도적 지원을 고려해야 하고 특히 미국뿐 아니라, 호주 등 북한에 지속적인 지원을 해오고 있는 국가들과도 상시 협력 채널을 구축하여 필요시 채널을 활용한 활동이 전개되도록 해야 한다.

넷째, UN SDGs 지표의 달성과 인도적 지원 활동이 연계되도록 복구단계에서 국제 개발 사업과의 연계 전략이 요구된다. 재난 상황에서의 초기 대응을 통해 피해지역에 대한 요구조사와 인도적 지원 활동에 대한 평가를 통해 중장기적인 지역개발 수요가 도출되므로 인도적 지원을 위한 다자협력과 개발 협력을 위한 유·무상 사업 간 연계가 필요하다.

5. 인도적 지원기구와 전략적 협력방안

1) 기본방향

기본방향 면에서 보면, 국제적 환경과 국내적 환경을 동시에 고려하여 기본방향을 설정할 필요가 있다. 먼저, 국제적 환경에서 논의되는 규범적인 문제들을 요약해 보면, 원조 주체 간 협력 연계, 예측가능성 제고, 유연성의 제고, 그리고 인도적 지원과 개발의 연계로 요약할 수 있다. 이는 한국이 주요 국제기구들과 제도적으로 협력 구조를 체계화하는 것에서부터 공동으로 사업을 발굴하는 등의 다양한 과제를 제기해 준다. 예측가능성은 국제기구들이 긴급한 인도적 지원 사업도 해야 하지만, 수원국들의 재건과 개발로 이어질 수 있도록 중장기적으로 사업을 수행할 수 있는 점도 고려해야 하는 것이다. 이를 위해서 인도적 지원 예산의 안정적 확보, 예산의 다년도 배정이나 협력체계의 문서화 등의 과제가 제기될 수 있다. 유연성은 인도적 사업의 특성상 국제기구들로 하여금 상황에 신속하게 대응하고 자율적으로 사업을 수행할 수 있도록 공여국 입장에서 고려해야 할 과제를 제기해 준다. 인도적 지원과 개발 연계 역시 대단히 중요한 이념적 가이드라인이 될 수 있다. 홍수나 재난에 대하여 즉각적으로 대응해 주는 사업에 그치게 되면, 매년 같은 재난을 반복적으로 겪을 수밖에 없게 되고 원조의 고착화만 진행될 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 긴급구호 중심으로 되어 있는 현재의 예산 배분 구조를 재건구조와 사전적인 재난대비로 균형있게 배분하는 노력을 요구하게 된다.

한편, 국내적 상황도 고려하여 주요 인도적 기구와의 협력 방안을 강구해야 할 것이다. 국내적 상황도 다양하지만 무엇보다도 국제개발협력기본계획(2021-2025) 등에서 명시하고 있는 바와 같이, 국제기구의 전문성을 고려한 전략적 협력방안, 비용효과성 강화 같은 상황을 고려하는 것이 필요하다. 아울러, 중견 공여국으로서 향후에는 인도적 원조 사업에서 다자기구들이 수행할 수 있는 미래 이슈들을 선점하고 이를 선도해 나가는 노력도 필요하다. 이와 관련해서는 Covid-19 문제, 기후변화 문제 등이 가져올 수 있는 재난문제들을 이슈화하고 국제기구들과 협력을 해 나가는 과제들을 요구한다.

이러한 국외적, 국내적 환경을 고려할 때, 우선 긴급구호, 재건구호 및 재난대비 등의 인도적 영역에서 우리나라가 우선적으로 활용할 수 있는 전문화된 국제기구들을 선정할 필요가 있다. 아울러, 여러 전문가들과의 인터뷰 결과에서 보면, 모든 수원국들을 같은 기준으로 분류하여 인도적 지원과 개발을 연계하는 것이 현실적으로 용이하지 않다는 점을 많이 개진한 바 있다. 기본적 치안이 확보되어 있지 않은 국가나 현재 재난에 있는 상태의 국가들에게 긴급구호에서

개발사업으로의 연계사업이 용이하지 않다는 점이다. 이를 감안하여 볼 때, 수원국도 일정하게 유형화하고, 특정 영역의 인도적 지원 국가뿐만 아니라, 긴급구호와 개발, 긴급구호와 재난대비, 재건구호와 재난대비 그리고 긴급구호, 재건구호, 재난대비를 동시에 연계할 수 있는 국가로 선정하는 등 다양하게 접근하는 것이 필요함을 제시해 준다.

2) 제도적 개선방향

(1) 해외긴급구호에 관한 법률 중 개정 필요

현재의 관련 법률인 ‘해외긴급구호에 관한 법률’을 가칭 ‘인도적 지원에 관한 법률’ 또는 ‘해외긴급구호 및 재건지원에 관한 법률’로 개정하고 제1조(목적) 및 제2조(정의)에서 재건구호 및 재난대비 활동이 명시적으로 포함될 필요성이 있다는 것이다. 이렇게 될 때, 현재처럼 우리나라 예산이 긴급구호에 치중하는 것에서 벗어나서 재건구호 및 재난대비 활동으로 확산될 수 있는 법적 근거를 마련할 수 있을 것이다. 둘째, 이러한 개정된 법률의 토대 위에서 긴급구호, 재건구호, 재난대비 등 분야에서의 활동 간 우선순위나 활동 방향에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다.

(2) 인도적 지원전략의 개정 필요

2019년에 작성된 소위 ‘인도적 지원 전략’의 내용을 대폭 개정해야 한다.

첫째, 현재의 전략에서는, 우리나라 인도적 지원전략의 명확한 목표나 전략적 우선순위가 명료하게 제시되어 있지 못하다. 다양한 국제적 추세를 병렬적으로 제시하다 보니, 어떤 원칙이 우선적인지, 목표는 정확하게 무엇인지 등 여러 내용들이 혼란스럽게 나열되어 있다고 할 수 있다. 둘째, 인도적 지원 전략속에서는 다자 국제기구들에 대한 내용이 포함될 필요가 있다. 동시에 각 기구별로 향후에 투입할 예산이나 활용범위 등에 대한 내용이 구체화되어야 한다.

(3) 인도적 지원의 예산 증액

아무리 좋은 전략을 수립하고자 해도 예산이 뒷받침되지 못하면 전략개발이 의미가 약해진다. 또한 인도적 지원 분야 예산을 높이는 것은 한국의 ODA 예산 전반과 관련되어 용이한 일은 아니지만 본 문에서 분석한 바와 같이, 신경망 분석(Neural Network Analysis)을 통해서 추정해 본 결과, GDP 대비 인도주의 예산 비율 면에서 볼 때 현재의 0.007%보다 약 2.7배 높은

0.019% 수준은 되어야 하는 것으로 추정된 바 있다. 이 추정치는 한국의 GDP, 1인당 GDP, 그리고 국가경쟁력 점수를 반영하여 다른 공여국들과의 관계하에서 추정한 것이며 이렇게 높더라도 여전히 OECD DAC 평균치인 0.029%에는 아직 미치지 못하는 수준이다. 그러므로 우선 단기적으로는 최소한 0.019% 수준은 되어야 할 것으로 추정된다.

3) 주요 정책과제

향후 인도적 기구와의 협력체계를 강화하기 위한 한국의 전략을 표로 간단히 간추려 보면 아래와 같다.

<표 1> 인도적 기구와의 협력강화를 위한 정책과제

국내외 환경과 수요	중점 방향	정책적 과제 (전략 프레임워크)	운영적 과제 (개별 협정)
국제적 수요	• 주체 간 협력 연계	• 국제기구와 협력적 사업 발 굴, 타 공여국과 협의체 구성, 정책협의회의 강화	• 실무협의회/직원교류/NGO 참 여방안
	• 예측가능성	• 법규정 정비, 국제기구의 인 도주의 지원예산의 안정적 확 보, 다년도 중심 예산사업, 국 제기구별 전략의 문서화	• 글로벌 스탠다드에 부합하는 개 별 프로젝트수행 협정 문서
	• 유연성	• 비 지정기금 강화, 보고체계 의 유연화	• 현장 중심/현장에 대한 권한, 모 니터링 방법 개선
	• 인도적 지원 과 개발 연계	• 긴급구호와 재건구호의 균형 /생존중심과 생활중심 사업 의 균형	• 수원국별 사업 다양화/교육과 직 업훈련 연계/난민학생 유학지원
국내적 수요	• 전문성을 고 려한 전략적 협력	• 국제기구의 전문성을 고려한 국제기구 선택	• MOPAN 의 결과 반영/ 전문인 력 배양
	• 비용대비 가 치 극대화	• 인도적 지원의 전략목표 및 우선순위의 명확화/개별 국 제기구별 전략목표 및 사업의 우선순위 설정	• 한국의 강점을 특화(긴급 구호시 ICT 같은 사업에 특화 등) /재건 구호시 새마을 운동의 접목방식 (제로 형거 사업-zero hunger project)
	• 다자적 이슈 의 선도	• Covid 문제, 기후변화 등 다 자기구를 통한 이슈의 선도적 발굴과 추진/중 장기적 종합 적 프로그램 개발과 실행	• UN 기구들과 공동집행할 수 있 는 프로그램의 개발과 집행/공동 모니터링 및 평가방법 개발/한국 청년층 다자기구 활동 강화

위의 표에서 제시한 내용 중에서도 특히 다음 사항들이 중요하다. 첫째, 주요 국제기구의 선정 문제이다. 분석 사례가 된 모든 나라가 주요한 국제적 기구를 선정하고 이들과의 협력체계를 수행해 가고 있다. 우리나라의 경우에도 주요 국제기구들을 선정해 두고 있으나 기구들과의 구체적인 협력체계를 보다 강화한다는 점에서 전술한 바와 같이 인도적 지원의 영역별로 전문화된 국제기구를 선정하여 관리해 나가는 것이 필요하다고 생각한다. 전술한 바와 같이, 적절성, 효율성, 유연성과 같은 지표들을 활용하고 인터뷰를 통해서 종합해 본 결과 아래 표와 같이 인도적 지원 영역별로 한국의 중요한 국제적 기구를 선정하여 협력체계를 특히 강화해 나갈 필요성이 있다고 생각한다. 선정기준은 4장에서 분석한 바와 같이 적절성, 효율성, 유연성의 평가결과에서 선정된 3개 기구를 우선하고, 이에 더하여 MOPAN의 평가기준 및 네트워크 분석에서의 연결중심성 결과를 동시에 고려하여 각 영역별로 5개씩 선정하였다.

<표 2> 인도적 영역별 주요 파트너십 대상 국제기구

구분	1차적 우선적 국제기구	2차적 기구	비고
긴급구호	WFP > UNHCR > UNRWA	UNICEF > UNDP	
재건구호	UNRWA > WFP > UNHCR	UNICEF > UNDP	FAO 등도 포함할 수 있음
재난대비	WFP > UNHCR	UNDP > UNOCHA > UNICEF	재난대비 분야에서는 1차적 우선기구가 2개만 포함

둘째, 수원국가 유형화 및 협력사업의 전략적 선정 문제이다. 협력분야 선정은 세 가지 관점에서 검토할 수 있다.

① 인도적 지원 영역별 예산배분

인도적 지원 영역을 긴급구호, 재건구호, 재난대비로 나눌 경우 OECD DAC 내의 다른 국들도 긴급구호에 큰 비중을 두고 있는 것은 사실이다. 우리나라의 경우, 긴급구호에 전체 인도적 지원 예산의 약 80%가 소요되고 있다. 그러나 많은 전문가가 인터뷰에서 지적하는 바와 같이, 긴급구호에 머물러서는 saving lives는 가능하나, changing lives는 어렵게 되어 SDG 2의 기아문제를 해결로 가기는 어렵다는 점이다. 이는 마치 수술은 하나 재활은 하지 못하는 상황이 반복된다는 것으로 볼 수 있다. 이들이 자립을 위해서는 긴급구호에서 더 나아가 재건구호를 통해서 취로사업이나 소득사업으로 연결되도록 하는 노력이 필요하며, 예산 배분도 긴급구호와 재건구호(및 재난대비) 사업 비율을 장기적으로는 5:5 정도로 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이를 위해서는 탄자니아, 네팔, 르완다, 방글라데시에서 성공한 바 있는 WFP의 새마을 제로 형거사업(zero hunger project) 같은 것을 확대 적용하는 것도 가능하다. 가령 방글라데시 같은

경우 매년 홍수로 긴급구호에만 치중하였지만, 지반을 높이면서 취로사업으로 연결하고 재건 복구로 이어지게 하는 사업 같은 것을 수행한 바 있다. 새마을 제로 형저사업은 긴급구호와 재건구호 사업의 접목을 통한 성공사례로 World Development 저널에 게재된 바 있고, World Bank와 KOICA의 공동평가에서도 우수한 평가를 받은 바 있다. 이러한 사업유형은 HDP Nexus 방향과도 일치하는 것이다. 이러한 사업을 성공적으로 수행할 수 있는 국제기구와 파트너십을 강화하는 노력으로 사업을 확대하는 노력이 필요하다. 그리고 수원국들을 몇 가지 유형으로 분류하고 유형별 적합한 사업을 매치시키는 노력이 필요하다. 가령, 계속 전쟁이 있어 긴급상황이 지속되는 나라에서는 개발이라는 것은 현실적으로 어렵다. 이러한 국가들은 예멘, 소말리아, 남수단 등이 포함될 수 있을 것이다. 이에 반하여 방글라데시나 필리핀처럼 치안은 어느 정도 안전하나 지속적으로 홍수나 재난이 계속되는 경우에는 긴급구호와 재건구호가 동시에 추진되는 등의 노력을 하는 것이 필요하다. 아울러, 긴급구호보다는 오히려 재건구호가 적합한 국가로는 르완다 같은 나라를 들 수 있다. 이러한 방식으로 국가를 유형화하고, 사업유형을 다양하게 매치시켜서 전략적으로 전문해 나가는 노력도 필요할 것이다.

② 한국이 가진 장점을 전략화

긴급구호 사업 시 많은 사업을 동시에 하기보다 한국이 가지고 있는 강점 즉, ICT 같은 사업에 초점을 두고 전략화하는 것도 방법이 될 수 있다. 재난이 발생한 지역에는 통상 전기나 전화 등이 안 되며, 전기나 전화 등을 가능하게 하는 휴대용 태양광 발전기 같은 사업에 특화한다면 한국의 전문적인 강점을 살리는 것이기도 하다. 한국이 강점으로 가지고 있는 분야와 관련된 사업을 선정하고 이러한 사업을 잘 협력할 수 있는 국제기구와의 관계강화도 필요할 것이다.

③ 난민 대상 국비유학 프로그램 연결

마지막으로, 긴급구호에서 더 나아가서 해당 난민들 중 일부 소수의 학생들을 선발하여 한국에서 다년간 교육시키고 이들이 해당 국가의 발전에 기여하도록 하는 방안도 하나의 난민지원 사업으로 활용할 수 있다. 우리나라도 GKS(Global Korea Scholarships) 사업을 통해서 대학생들을 교육하고 있으나 난민대상은 없다. 일본은 특정국들(시리아, 레바논, 요르단, 아프리카 등) 난민들 중에서 소수를 선발하여 일본의 국비유학 프로그램으로 연결시키고 있다. 캐나다도 Student Refugee Programms(SRP)을 가지고 있으며, 매년 150명이 캐나다 고등교육기관에 등록하고 있다. 우리나라도 난민들 중 일부를 선발하여 한국에서 교육을 해주고, 이들이 해당 국가에서 기여하도록 하는 사업을 도입할 필요성이 있다. 이를 위해서는

법무부(출입국, 외국인 정책본부), 교육부의 정부초청장학사업, 외교부(KOICA)의 개발도상국 인적자원 지원프로그램의 활용성 여부를 같이 검토해 볼 필요성이 있다.

셋째, 타 공여국과의 협력체계 문제이다. 인도적 지원 사업을 국제기구를 통해서 하는 경우, 한국은 기본적으로 원조금액이 상대적으로 타 국가들에 비하여 적다. 그 결과, 국제기구 내에서 발언권이 약할 수밖에 없다. 국제기구에서의 발언권은 기여금액이 크게 좌우하기 때문에, 우리나라와 기여금액 면에서 다소 유사한 타 공여국들과의 협력체계를 통해서 발언권을 강화하는 방안을 모색할 수 있다. 따라서, 우리나라와 같이 지원 규모가 크지 않으면서도 지원 영역 등에서 공통점을 가지고 있는 국가들, 가령 핀란드, 벨기에, 오스트리아, 노르웨이 등과 공동 협의체를 구성하여 UNDP 등 국제기구에 발언권을 행사하는 노력도 필요하다.

넷째, 비지정 기금의 배분 문제이다. 인도적 지원 사업의 국제적 흐름은 국제기구에게 예측가능성을 주고 유연성을 부여하는 것을 강조하고 있다. 이와 관련되는 것이 기금 규모 및 지정과 비지정 규모에 관련된 것이다. 한국의 경우 다자조직에 대한 기금 중 비지정기여금의 비율이 상대적으로 낮은 편이다. 다자간 조직들이 예측가능성을 높여서 사업을 수행하기 위해서는 비지정 기여와 다년간 기금의 비율을 높이는 방향으로 원조 인도적 지원 전략을 수립하는 것이 필요하다.

다섯째, 모니터링 및 투명성 관리 문제이다. Grand Bargain 원칙 중에는 보고체계를 간소화하는 것이 필요하다고 하고 있으며 이는 공여국들이 다자기구와 원조사업을 수행하는 과정에서 하나의 규범으로 자리잡고 있다. 그러나 공여국 입장에서는 제공한 원조금액이 어떻게 사용되고 있으며 당초의 목적을 달성하고 있는지를 확인할 필요성이 있다. 아울러 국회나 시민단체 등에서도 책임성 문제를 제기하기 때문에 균형을 맞출 수 있는 효과적인 방법을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 장기적으로는 다자기구의 성과에 대한 1차 데이터 수집은 줄이고, 대신에 다자기구의 성과를 체계적으로 평가하기 위한 집단적 노력(MOPAN 평가제도의 보완)을 강화해야 한다. 다만, 단기적으로는, 스웨덴의 사례를 준용하여, 개별 국제기구별로 맺게 되는 협력협정문서에는 모니터링 여부를 포괄적으로 제시하고, 한국 외교부와 국제기구간 연례회의 시 사업의 진행상황을 의무적으로 보고하도록 해야한다. 개별 사업 협정문에는 공동 모니터링 방문 허용, 재정 여건 10% 이상 변동 시 새로운 정부의 결정이 필요하며, 종료시점에 사업의 성과를 판단하여 향후의 해당 기구와의 사업결정에 반영하는 수준이 적절할 것으로 생각된다.