

Issues in Development

개발과 이슈

제79호 | 2023. 11월

HDP Nexus를 위한 KOICA의 효과적인 자원조달 방안



한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

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

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

김수진. 2023. “HDP Nexus를 위한 KOICA의 효과적인 자원조달 방안” 개발과 이슈, no. 79.

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

HDP Nexus를 위한 KOICA의 효과적인 자원조달 방안

목차

연구 요약

제1장. 연구배경 및 목적

제2장. 국내외 주요 논의 동향

1. 주요 국제 아젠다
2. 대내적 환경: 우리 정부의 현 정책적 기초

제3장. KOICA의 HDP Nexus 및 인도적지원 자금지원 현황

1. KOICA 인도적지원 목적별 지원현황
2. KOICA의 인도적지원-분쟁 및 취약국지원 사업 연계 지원 현황
3. KOICA의 인도적지원-분쟁 및 취약국 지원사업에 대한 원조 채널 현황
4. KOICA 예산 구성 및 전용 승인 절차

제4장. DAC 공여국의 HDP Nexus 및 인도적지원 자금조달 현황

1. DAC 공여국의 H-D-P 예산간 다년간의 유연한 자금 운영 현황
2. 인도적지원-개발자금간 유연한 연계: 위기수정기금(Crisis Modifier Fund)
3. DAC 공여국의 인도적 지원 내 목적별, 채널별 지원 현황
4. 인도적지원 예산 내 다년간의 전략적 파트너십을 활용한 자금 조달
5. HDP Nexus 기반 자금조달 관련 구조적 도전과제

제5장. 결론 및 KOICA 전략적 시사점

요약

본 연구는 HDP Nexus 자금조달과 관련한 주요 아젠다인 HDP Nexus 권고안과 인도적 대협에서 강조하고 있는 ‘다년간의 유연한 자금조달’ 원칙에 기반하여, 이러한 원칙을 준수하고자 하는 우리 정부의 전략적 과제를 효과적으로 이행하기 위해서는 KOICA가 양자원조 차원에서 어떠한 자금조달 방안을 모색해야 하는지에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 이에 대해 먼저 인도적지원과 개발 예산 간의 유연한 자금운영이 필요하며, 두 번째는 인도적 지원 활동에서도 긴급구호 뿐만 아니라 사후재건 및 재난방지에 대한 지원 확대를 통한 위기 예방에 초점을 맞추는 것이 중요하다고 본다. 첫 번째 논의와 관련하여 주요 공여국들이 활용하고 있는 ‘위기수정기금(Crisis Modifier Fund)’의 세 가지 유형을 중심으로 살펴보고, 두 번째 논의와 관련해서는 인도적지원을 위한 전략적 파트너십 사례를 중심으로 실행파트너와의 다년간의 유연한 자금조달 방식을 살펴본다. 이를 통해 HDP Nexus에 기반한 다년간의 유연한 자금조달의 핵심은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 ‘다년간의’ 자금조달의 핵심은 위기 취약 지역 내 위기 요인으로 부터의 복원력 강화 활동 및 목표한 사업성과 도출이라는 HDP Nexus 접근법의 목표 달성을 위해 다년간의 안정적인 자금을 지원하는 것이라 할 수 있다. 또한 ‘유연한’ 자금조달의 핵심은 비상 위기상황이 발생하였을 때, 기존 개발 차원에서의 사업성과를 보호하거나 추가적인 긴급구호 위기를 방지하기 위해 보다 신속하게 조달 및 재할당하여 사용할 수 있는 미할당된 예산 항목을 보유하는 것이라고 본다. 이러한 앞선 논의를 종합하여 KOICA의 현 예산구조 상황에서 어떠한 자금조달 모형이 인도적지원과 개발 예산 간의 유연한 자금운영 강화에 효과적일지, 그리고 양질의 다년간의 인도적지원을 위해서는 어떠한 파트너십 접근을 해야 할지에 대해 살펴본다.

키워드: 인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus), 인도적 대협(Grand Bargain), 위기수정기금(Crisis Modifier Fund), 전략적 파트너십

제1장. 연구 배경 및 목적

국제사회는 지속적으로 인도적 위기가 가속화되는 상황에 직면해있으며, 이로 인해 글로벌 위기 해소를 위한 인도적 지원에 대한 수요 또한 지속적으로 증대될 것으로 보인다. 인도적지원 수요의 83%가 만성적 위기에 해당하며, 약 4억 명의 인도적지원이 필요한 사람들 중에서 절반 이상이 분쟁, 기후변화, 경제사회적 취약성을 모두 갖고 있어 보다 근본적인 문제해결 노력이 필요하다. 하지만 이에 비해 2022년도 전 세계 인도적지원 자금은 469억 달러로, 전년도 369억 달러 대비 27% 증가하였으나, 여전히 수요 대비 부족한 수치이다 (Urquhart et al., 2023). 이에 인도적지원 예산 전체의 양적 확대와 함께 인도적지원의 효율성 개선 또한 매우 중요하다. 즉 가용한 재원을 어떻게 최대한 활용할 것인가가 관건이며, 이를 위해서는 전통적 공여국을 넘어 민간 기업, 시민사회의 역할이 매우 중요하다.

현재 인도적지원 자금은 미국, 독일, 유럽연합(European Union, 이하 EU)에 높은 의존도를 보이며 전통적 공여국 중심으로 이루어지고 있는 바, 이러한 주요 3대 공여국을 비롯한 전통적 공여국의 인도적지원 자금규모가 감소할 시 그 영향은 클 것으로 예상된다. 특히 2024년은 인도적 지원 조달 측면에서 매우 암울한 한 해가 될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 최근 인도적지원 분야에서 유의미한 예산 증액을 한 국가는 한국이 유일하다고 할 수 있다(주제네바대한민국대표부, 2023). 우리 정부는 2024년 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 예산을 올해보다 약 12.8% 늘어난 4조 2,895억 원으로 편성하고 이중 인도적 지원 예산과 HPD Nexus 기반 사업으로 발굴 및 운영되는 ‘분쟁 및 취약국 지원’사업에 대한 예산 또한 대규모 증액을 검토 중이다. 이에 2024년 KOICA의 ODA 집행예산 또한 2조원 규모로 확대될 예정이며, 이는 우리 정부의 총 ODA 예산 대비 약 30% 수준이다. 일반적으로 공여국의 경우 전체 ODA의 약 10%를 인도적지원 자금으로 할당한다는 점에서 우리 정부의 혁신적인 인도적지원 예산 및 HDP Nexus 예산 확대는 긍정적인 발전이라고 할 수 있다.

인도적지원-개발-평화 연계(Humanitarian, Development, Peace Nexus, 이하 HDP Nexus)란 인도적지원과 개발, 평화 부문의 활동 주체들 간의 공동의 목표 달성을 위해 상호 간의 비교우위를 최대한 활용하여 업무방식 및 자금조달 방식을 함께 조율하는 접근방식을 의미한다. 이러한 HDP Nexus는 크게 KOICA와 같은 ‘원조기관들 간의(inter-agencies) 공동의 사업 또는 공동 기금(pooled fund) 조성 및 운영’ 차원과 ‘기관 내부차원에서의(intra-agency) 개별 사업 및 예산 운영 차원’으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 후자의 경우에는 KOICA의 사업에 참여하는 각 파트너 기관 간의 협력 및 업무방식 조율, 매칭펀드 등을 통한 자금조달 등의 방안을 우선적으로 생각해볼 수 있다. 하

지만 기관의 자금조달 차원에서 본다면 활동 주체로 H-D-P를 이해하기 보다는 예산 구조 및 운용에 초점을 맞추어 인도적지원 자금과 개발 자금 예산 간의 연계를 어떻게 할 것인가가 HDP Nexus 이행의 핵심이 된다고 할 수 있다.

국내외 주요 논의 동향을 살펴본 결과 HDP nexus 자금 조달을 위한 핵심은 ‘다년간의 유연한 자금조달’이며, 나아가 가능하다면 프로그램형으로 운영되는 것이 중요하다. 이러한 다년간의 유연한 자금조달이 가능하기 위해서는 최소한 인도적지원과 개발 원조 예산 간의 유연성이 보장되어야 하며, 인도적지원 예산 내에서도 보다 복구 및 예방에 초점을 맞춘 지원이 이루어지는 것이 중요하다. 또한 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이하 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 공여국 차원에서 보아도 실질적으로 분쟁 취약의 상황일수록 평화 부문과 관련한 예산은 개발 예산에서 지원되는 경향이 많은 바, 기본적으로 인도적지원 예산과 개발 예산 간의 유연성을 살펴볼 필요가 있다.

이와 관련하여 일부 국가는 인도주의적 위기 해소를 위해서는 장기적으로 개발 및 평화 관련 프로그램 추진을 통해 예방에 보다 중점을 두는 것이 중요하다고 강조하는 반면, 일부는 현재 상존하는 인도주의적 위기가 해소되지 않으면 개발 성과 자체가 달성하기 어렵다는 입장 또한 다양하게 존재한다(OECD, 2023). 즉 HDP Nexus의 효과적인 운영을 위해서는 인도적지원과 개발, 그리고 평화 활동 및 예산 연계를 통한 접근과 함께 인도적지원 활동 자체의 긴급구호, 사후재건, 재난대비 활동의 연계적 운영 및 자금조달 모두 효과적으로 작동하는 것이 중요한 것이다.

이에 본 연구에서는 현 KOICA의 예산 구조 상에서 HDP Nexus 사업 예산인 분쟁 및 취약국 지원 예산과 인도적지원 예산 간의 유연한 자금조달 방안, 그리고 인도적지원 예산 내에서의 사후재건 및 예방에 초점을 맞춘 다년간의 유연한 자금조달 방안에 대해 살펴보는 데 목적이 있다. 이를 위해 첫 번째 논의와 관련하여 주요 공여국들이 활용하고 있는 ‘위기수정기금(Crisis Modifier Fund)’의 세 가지 유형을 중심으로 살펴보고, 두 번째 논의와 관련해서는 인도적지원을 위한 전략적 파트너십 사례를 중심으로 살펴본다.

제2장. 국내외 주요 논의 동향

1. 주요 국제 아젠다

위기의 강도, 빈도, 범위가 증가함에 따라 양분화된 원조 시스템에 전례 없는 부담이 가중되고 있으며, 위기에 처한 사람들을 지원할 수 있는 능력에 의문이 제기되고 있다. 개발 주체들에게 회복력 의제의 등장과 의제 2030을 중심으로 한 새로운 글로벌 정책 프레임워크에 대한 약속은 빈곤과 위험에 대처하는 방법의 전환을 의미한다. 인도주의 행위자들에게는 인도주의 시스템을 개혁하기 위한 고위급 노력이 ‘인도적 대합의(Grand Bargain)’으로 정점을 찍으며 새로운 위험금융 메커니즘에 대한 고민을 가속화시켰다(Peters and Pichon, 2017).

공여국의 입장에서 HDP Nexus의 자금조달과 관련한 주요 국제 논의 아젠다로서 ‘HDP Nexus 이행에 관한 DAC 권고안(DAC Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development-Peace Nexus, 이하 HDP Nexus 권고안)’과 인도적 대합의(Grand Bargain)’를 고려해볼 수 있다. 두 아젠다에서는 공통적으로 ‘다년간의 유연한(multiyear and flexible)’ 자금조달의 중요성을 강조하고 있다. 인도적 대합의(IASC, 2021)에 따르면 다년간 기금은 최소 24개월 이상 지원되는 기금을 의미한다. 유연한(flexible) 자금이란 OECD(2019)에서는 특정 프로젝트나 활동 영역에 할당되지 않은 자금, 수년에 걸쳐 예측 가능하고 신속하게 배포할 수 있는 자금으로 정의하며, 인도적 대합의(IASC, 2021)에서는 비지정(unearmarked fund), 소프트 지정기금(soft earmarking fund)¹⁾ 등을 의미한다.

HDP Nexus 자금조달이 효과적으로 이루어지기 위해서는 첫째, 인도적지원, 개발, 평화 활동 간의 자금이 어떻게 유연하게 연계되어 이루어질 수 있는지에 대한 관점과 함께, 둘째, 급증하는 인도적 니즈 대비 실제 지원금액 간의 편당갭을 해결하기 위한 차원에서 어떻게 인도적지원의 재원을 보다 전략적으로 운영할 수 있는가에 달려있다고 할 수 있다. 이에 본 장에서는 두 아젠다를 중심으로 HDP Nexus의 효과적인 자금운용을 위한 국제사회의 주요 논의 안건 및 내용이 무엇인지를 살펴본다.

1) 인도적 대합의 문서에서는 비지정기금, 소프트지정 기금, 지정기금, 높은수준의 지정기금(tightly earmarked fund) 순으로 유연성을 가지며, 비지정기금이 가장 유연한 형태의 기금이라고 본다. 이에 비지정기금과 소프트할당 기금 용어에 대한 정의를 다음과 같이 제시하고 있다. 비지정기여(unearmarked fund): 기부자가 사용처에 대한 제한 없이 기부하는 비지정 기금. 사용처가 정해지지 않은 가장 유연한 자금으로서, 필요할 때 필요한 곳에 통합적으로 자금을 배분할 수 있다. 비지정기금은 핵심 기부금/ 정기 자원 등으로 구호단체에 직접 기부 가능하며 중앙긴급대응기금(CERF)에 대한 기부금이 이에 해당한다; 소프트할당(soft earmarking) 기금: 1) 특정 주제나 전략적 목표 또는 프로그램, 2) 특정 지역, 3) 국가기반 공동기금(CBFP), 4) 제한이 있는 핵심기여(core contribution with limitation) 등을 의미한다. 이러한 자금은 비지정기금 보다는 사용 범위에 대한 제한이 존재하며, 핵심자원(core resource)/일반자원(regular resource)을 보완하는 중요한 역할을 한다. 이에 대한 상세한 설명은 다음의 문서를 참조하기 바란다. (IAEA (2020) "Definitions Guidance Summary: Narrative.")

먼저 HDP Nexus 권고안에서는 대상 지역에 대한 공동분석, 프로그래밍, 자금조달에 대한 기존의 접근방식의 변화를 강조한다. 동 접근법의 목표는 전염병, 가뭄, 홍수, 분쟁 등으로 인한 충격에 대처하기 위해 지역화(localization), 예방, 구성원들과 사회의 복원력 구축에 중점을 두는 것이다. 또한 HDP Nexus는 각 필러별 활동을 하나로 합치는 것이 아니라, 세 가지 각 필러 간의 일관성, 상호보완성, 협력을 강화하는 것이다. 즉 이러한 상호 연결성을 강화하는 한 가지 방법은 집단적 접근 방식을 취하는 것이다. 따라서 상황과 분쟁에 대한 공유된 분석을 바탕으로 인도적지원, 개발 및 평화 개입에 대한 일관되고 상호보완적인 조정, 프로그래밍 및 자금조달이 이루어져야 한다(MFAD, 2022).

〈표1〉 HDP Nexus에 관한 DAC 권고안 내 자금조달 관련 권고내용

1. 글로벌, 지역(regional), 국가 및 지역(local) 수준에서 증거에 기반한 인도주의, 개발, 평화 자금 조달전략을 수립하고, 가장 적절한 자금 조달 흐름을 효과적으로 계층화하고 순서를 정해야 한다.	
a. 다자간 파트너, 국제금융기구, 정부, 민간부문 및 시민사회와 함께 글로벌 차원에서 협력하여 반복적이고 장기적인 위기의 위험이 가장 큰 국가에 초점을 맞추고, 금융격차를 파악하고 해소하기 위해 노력한다.	
b. 국가 차원에서 정부, 유엔상주 조정관/인도주의 조정관, 다자간 파트너, 국제금융기구, 민간부문 및 시민사회와 협력하여 공동의 성과를 지원하기 위한 다년간의 자금조달 전략을 수립한다.	
c. 예방, 대비, 조기조치를 지원하고 지역사회나 국가를 불안정하게 만들 수 있는 자금의 큰 변동을 피하도록 해야 하며, 이를 위해 니즈, 위험, 취약성 및 분쟁의 근본요인 해결에 최대한 가깝게 자원을 투입해야한다.	
d. 공격개발원조를 촉매제로 삼아 공공 및 민간국제금융흐름과 국내 금융흐름을 포함한 모든 범위의 금융 흐름을 동원하고, 다양한 금융 흐름이 분쟁, 불평등, 또는 불안정에 기여하지 않도록 보장한다.	
2. 가능한 한 예측가능하고 유연한 다년간의 자금조달을 활용해야 한다.	
a. 인도주의, 개발, 평화 이해당사자들은 가능한 한 적절한 방식으로 자금을 조성하고, 민간부문의 참여기회를 촉진하는 자금조달 메커니즘을 파악해야한다.	
b. 공동 분석을 통해 자금조달이 이루어지도록 노력하고, 가능하면 적절한 경우 인도주의, 개발, 평화활동 간의 일관성을 높이기 위해 노력한다.	
c. 인도주의, 개발 및 평화활동의 우선순위가 집단적 결과와는 다른 것일 수도 있음을 인정하면서, 적절한 경우 합의된 집단적 결과에 맞춰 재정을 조정한다.	
d. 우선순위에 따라 할당된 자원을 더 잘 활용할 수 있도록 여러 필러에서 유연한 자금의 가용성을 모색한다.	

출처: OECD (2019)

이에 HDP Nexus 권고안에서는 상기 <표1>에서 보는 바와 같이 유연한 자금조달(예. 특정 프로젝트나 활동 영역에 할당되지 않은 자금, 수 년에 걸쳐 예측 가능하고 신속하게 배포할 수 있는 자금)을 제공하는 역량은 HDP Nexus 구현의 중요한 성공요인으로 간주한다. HDP Nexus DAC 권고안(OECD, 2019)에서는 HDP Nexus를 위한 자금조달과 관련하여 다음과 같이 권장하고 있다. 먼저, 글로벌, 지역별(regional), 국가, 지역(local) 수준에서, 다양한 파트너 주체들과의 협력을 통해 다년간의 자금조달 전략을 수립할 것을 강조한다. 이 때 ODA를 촉매제로 하여 공공 및 국내외의 다양한 재원이 동원될 수 있도록 해야 하며 단기적 차원에서의 인도적지원에 초점을 맞추기 보다는 개발 지원 차원에서 복원력 강화 및 위기 예방에 초점을 맞춘 관점을 가져야 함을 강조하고 있다. 따라서 개발 지원은 인도적 위기의 근본적 요인 해결 및 복원력 강화에 초점을 맞추어 자금을 투입하고 사업활동이 구성되도록 하는 것이 중요한 것이다. 또한 가능하면 예측 가능하고 유연한 다년간의 자금조달을 활용할 것을 강조하면서, 인도주의, 개발 및 평화 이해당사자들은 공동분석을 통해 자금조달이 일관적이고 유연하게 이루어질 수 있도록 해야함을 강조한다.

다음으로, 인도적 대합의(Grand Bargain)은 인도적지원의 효율성 개선을 위한 가장 최신의 주요 정책 문서라고 할 수 있다. 인도적 대합의는 2016년 인도적 지원 정상회의(World Humanitarian Summit, WHS)에서 합의되었으며, 보다 효과적인 인도적 지원 재정지원 방식 변화를 목표로 사람 중심의 인도적 지원, 대응의 현지화, 인도적 지원과 개발과의 연계성, 이를 위한 제도적 개선 및 투자 환경 조성 등을 실천공약으로 내세우고 있다. 인도적 대합의의 주요 내용을 보면 공여국은 다년도 인도적 지원 기금의 확대, 인도적 지원기관에 대한 지정기여 축소, 보고체계 단순화 및 기관 간 조화를 주문받고 있다. 아울러 파트너국 내 현지기관에 대한 직접지원 비율을 전체 배분예산의 25%까지 확대할 것을 주문하며, 공여자금의 예측 가능성과 유연성을 확보하기 위한 다년도 기금 마련 및 이에 대한 현지기관의 접근성 확대, 지정기금(earmarked) 축소, 보고체계 간소화 등 Top-down 방식의 현행 재정지원 시스템을 bottom-up 방식으로 변경할 것을 주문하고 있다. 또한 인도적 대합의에 따르면 현지 NGOs 및 활동가들에 대한 직접자금지원은 파트너국가의 시민사회 활동가들이 현지 주인의식을 활성화하고 강화하는데 가장 효과적인 방법이라고 본다.

인도적 대합의 2.0의 우선순위는 ‘양질의 자금조달(quality financing)’과 ‘현지화(localization)’로 요약된다. 회원국들은 인도적 대합의의 성공적인 운영을 위해서는 (1) 효과적이고 효율적인 대응을 가능하게 하고 가시성과 책임성을 보장하는 양질의 자금이 임계치에 도달할 수 있도록 하는 것, (2) 현지활동가의 리더십, 전달 및 역량과 인도주의적 필요 해결에 대한 피해 지역사회의 참여를 위해 더 많은 지원이 제공되도록 하는 두 가지 우선순위에 합의하였다 (IASC, 2021). 특히 전략적 프로그램 기반 접근 방식 또는 파트너와의 협의 등을 통한 지정기여(earmarked) 등 보다 유연하고 양질의 자금을 제공하는 동시에, 장기 파트너십 설정 및 자금 할당을 위한 기준 설정을 통해 예측 가능성을 제

고하는 것이 중요함을 강조한다. 아울러 비지정기금 및 다년도 예산, 간접비 자금 사용 허용 확대 등을 통해 다양한 인도주의 활동가들에 대한 직접지원의 가시성을 향상하는 것이 필요하다고 본다 (<표2>참조).

<표 2> 인도적 대합의2.0 프레임워크 내 자금조달 관련 권고내용

성과	유연성, 예측가능성, 투명성, 추적가능	
	제안된 결과물	제안된 활동(안)
결과물 및 활동	유연하고 다년간 자금조달(MYF) :더 많은 양의 양질의 자금(유연하고 다년간)을 채널링하고 메커니즘과 도구를 사용하여 양질의 자금을 다운스트림 파트너/현지 행위자에게 보다 효과적으로 전달한다.	• 기 달성한 유연성 및 MYF의 증가를 기반으로 유연한(비지정, 소프트웨어지정기금) 자금 및 다년간 자금의 규모와 비율을 늘리고, 시기적절하고 예측가능한 기타 기본 제공 유연성 확대 • 현지활동가, 여성주도기관 등을 비롯한 다운스트림 파트너에게 자금을 더 빠르게 지급 • 다운스트림 파트너에 대한 간접비 자금(overhead funding) 전달 확대 (예. 가능한 경우 UNHCR의 4% 약속에 기반) • 지역여성 주도 단체, 장애인단체, 기타 소외된 사람들을 대변하는 단체 등 현지활동가들에게 더 많은 자금 지원 • 전략적 프로그램 기반 접근 방식 또는 파트너와의 협의 등을 통한 지정기여(earmarked) 등 보다 유연하고 양질의 자금을 제공하기 위한 대안적 모범사례 모색
	투명성 및 추적 투명성 개선, 제공된 결과/영향에 따라 양질의 자금이 어떻게 사용되는지에 대한 가시성 향상 공여자로부터 현지 활동가까지 공급망을 따라 다양한 인도주의활동가들에 대한 가시성 향상(비지정기금 및 간접비 자금사용 포함)	• IATI 및 기타 보안 플랫폼에 데이터를 게시하여 특정이슈(예. 양성평등 및 사회통합(HESI))에 대한 기금 사용 추적 • 지역 활동가들의 데이터에 대한 접근성 및 이해도 강화 • 2020년 또는 2021년 기초선을 설정하거나 공여자 서명국(donor signatories)들을 매핑하여 유연하고 다년간의 펀딩 규모와 비율 확대 • 다운스트림 파트너에 대한 비지정/다년간 기금 추적 개선 • HDP Nexus의 세 필러에 대한 기금 배분 모니터링 지표 개발
	예측 가능성 현지 행위자를 포함한 자금 조달의 예측가능성 향상	• (예) 자금 지원에서 다년간의 자금조달 비율 증대 • (예) 장기 파트너십 설정 및 자금 할당을 위한 기준 설정 • (예) 파트너국 현지 활동가 및 정부 주체들에 대한 자금의 규모 및 품질 향상

출처: IASC (2021)에서 발췌

이렇듯 HDP Nexus에서의 자금조달의 핵심은 우선 인도적지원과 개발, 평화 부문을 위한 자금들에 대한 다년간의 유연한 자금을 확보하는 것, 그리고 민간을 비롯한 국내외 다양한 파트너십 및 재원을 활용하는 것이라고 할 수 있다. 특히 비지정 기금을 확대하는 것과 함께 지정기여의 경우에도 국제기구, NGOs 등 파트너기관과의 전략적 협의를 통해 공동의 성과 달성을 위한 다년간의 자금, 그리고 소프트지정기금을 통한 가급적 유연한 자금방식을 확대할 것을 권고하고 있다. 아울러 각 개별 프로젝트 차원의 접근보다는 프로그램 차원에서 인도적 지원과 개발, 평화 부문의 전략적 연계 및 다년간의 안정적 재원조달이 가능하도록 할 것을 강조한다.

2. 대내적 환경: 우리 정부의 현 정책적 기초

이러한 앞선 국제적 논의 현황과 함께 현 우리 정부의 HDP Nexus와 인도적 지원에 대한 기본 정책적 방향을 살펴볼 필요가 있다. 관련 내용은 최근 우리 정부가 발표한 「24년 무상분야 국제개발협력 시행계획안」에 잘 나타나 있다.

본 시행계획안의 주요 내용을 살펴보면 우리 정부는 인도적 지원의 효과성을 제고하는 주요 수단이자 방식으로 HDP Nexus를 고려하고 있음을 알 수 있다. 이에 본 시행계획안에서는 인도적 지원의 효과성을 제고하기 위한 주요 방법으로서 ‘HDP Nexus 관련 국내 파트너십 강화’를 주요 방안으로 설정하고, 이를 위해 HDP 연계 분과회의 개최 등을 통한 관계 부처, 기관과의 협력 강화와 함께 국제기구, 시민사회 등과의 파트너십 확대를 주요 이행과제로 제시하고 있다.

특히 인도적지원 양자원조의 주요 파트너인 시민사회의 경우, 시민사회를 통한 인도적지원 파트너십이 정책문서 상에 논의되기 시작한 것은 ‘2차 국제개발협력 기본계획(2016-2019)’에서부터이다. 본 기본계획에서 우리 정부는 단기적 차원 뿐만 아니라 중장기적 차원에서의 인도적지원을 위해 민간의 해외긴급구호 활동 지원을 통한 인도적지원 민간협력을 강조하였으며, 이는 2019년 제32차 국제개발협력위원회가 의결한 ‘국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책’을 통해 보다 구체화 되었다. 동 기본정책은 재난 대응, 재건 복구, 재난 예방, 평화구축 및 유지를 위한 인도지원 사업 그리고 인도주의-개발-평화 간 연계사업 확대를 위해 상호 협력하며, 분쟁하 성폭력 대응 및 예방 등 취약층을 위협과 폭력으로부터 보호하기 위한 제도 및 사업에서의 협력을 확대한다고 명시하고 있다 (KCOC, 2020).

또한 본 시행계획안에서는 ‘복원력 및 재난 위험 경감 지원 강화’를 위한 방안으로서 인도적 지원 선제적, 예방적 접근 확대 및 관련 사업 발굴 확대에 초점을 맞출 것을 명시한다. 우리나라의 인도적 지원과 관련한 국내법에서는 인도적지원이 긴급구호활동에만 초점을 맞추고 있어 예방과 복구에 대

한 별도의 언급이 부재하다는 점을 고려할 때, 실제 시행계획안에서 인도적 지원의 선제적, 예방적 접근 확대를 강조한 것은 인도적지원에 대한 정의와 활동의 범위를 확대하는 계기가 되었다는 점에서 보다 국제사회의 흐름에 맞춘 인도적지원의 체계를 구축하고 이행하는데 주요한 기반이 된다고 할 수 있다.

이와 함께 한국 정부는 2024년 ODA예산을 사상 최대규모로 배정하였다. 2024년도 ODA예산은 약 6조 8,421억 원으로 의결되었다. 이는 사상 최대 규모이며 2023년 대비 2조 650억 원(43.2%) 증가한 규모이다. 이를 통해 한국은 2019년 제시한 ‘2030년까지 6조 4,000억 원 공여’ 목표를 6년 앞당겨 이루는 성과를 달성했다고 할 수 있다. 특히 인도적 지원 및 분쟁 및 취약국 지원 예산의 증액 규모가 전년도 대비 3배 이상 수준이다. 인도적 지원 예산은 2023년 4,200억 원(보조금 2,800억 원, 출연금 1,400억 원)에서 2024년 1조 1,617억 원(보조금 7,000억 원, 출연금 4,617억 원)으로 약 3배 증가하였으며, 분쟁 및 취약국 지원 예산 또한 2023년 337억 원에서 2024년 1,233억원으로 약 4배 증대하였다.

아울러 우리 정부는 본 시행계획에서 우리 정부의 ‘인도적 지원 전략(19년)’에 따른 지원방식 및 인도적 지원의 효율성 제고를 위한 주요 글로벌 의제인 ‘인도적 대합의(grand bargain)’의 원칙과 권고사항을 바탕으로 인도적 지원 체계를 선진화 할 것을 명시한다. 이를 위해 ‘다년간의 유연한(비지정) 기여 확대, 현장 중심의 인도적 지원 강화, 지원의 가시성 제고 및 모니터링 강화 등을 이행과제로 설정하고 있다. 우리 정부가 2021년 작성한 인도적 대합의 연례 자체 보고서(외교부, 2022)에 따르면, 한국은 다년간의 유연한 자금지원을 확대함으로써 ‘양질의 자금지원(quality funding)’ 목표를 달성하는데 기여해 오고 있다. 2021년에 7,100만 달러 이상의 비지정 또는 소프트지정기여금(soft earmarked fund)과 1,400만 달러의 다년도 자금을 지원하였다. 동시에 9개의 국별공동기금(Country-Based Pooled Funds, CBPF)에 850만 달러, 유엔 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, CERF)에 600만 달러를 기부함으로써 ‘현지화 및 참여’를 달성하기 위한 공동 노력에 동참하였다. 2021년 자연재해로 큰 피해를 입은 사람들에게 긴급구호를 제공하면서 국가 재난 대응팀과 각국 적십자사가 운영하는 다양한 활동을 지원하였다.

제3장. KOICA의 HDP Nexus 및 인도적지원 자금지원 현황

상기 국내외 HDP Nexus 논의에서 살펴본 바와 같이 넥서스 논의의 핵심은 ‘다년간의 유연한 자금 조달방안’이라는 목표 아래 인도적 지원-개발-평화 부문 간의 자금을 어떻게 연결하여 지원해야 하는가라는 부분과 인도적 지원 자체의 원조자금을 어떻게 보다 전략적이고 효과적으로 지원할 수 있는가로 귀결된다고 할 수 있다. 이에 본 장에서는 인도적 지원의 목적별 지원 현황, 인도적 지원과 분쟁 및 취약국 지원 사업에 대한 연계 지원/채널별 지원 현황을 종합적으로 살펴봄으로써 상기 두 가지 넥서스 논의의 핵심에 대한 현황을 살펴본다. 아울러 KOICA의 인도적 지원과 분쟁 및 취약국 지원 예산 간의 구성 및 전용 구조를 살펴봄으로써 각 예산 항목간 전용의 유연성을 살펴본다.

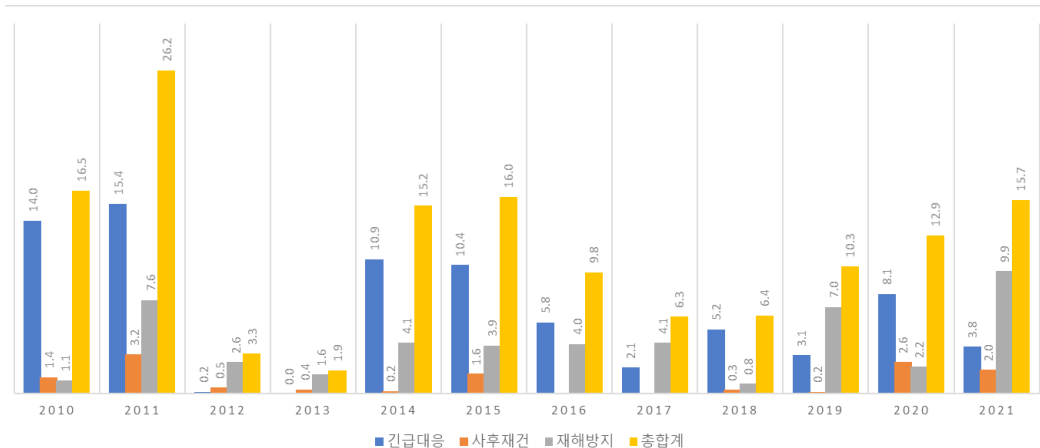
1. KOICA 인도적지원 목적별 지원현황

인도적 지원 활동은 재난 발생 이전과 이후로 나뉜다. 재난 발생 이전은 재난위험경감과 대비, 재난이후는 대응과 복구에 초점을 맞춘다. 그러나 재난은 단계마다 연계성을 가지고 있기 때문에 재난 관리 사이클의 모든 과정에서 단기적인 인도적지원 활동과 장기적인 복구 및 개발 수요를 연계하는 것이 필요하다. 또 재난관리 사이클에 기반한 인도적 지원은 복원력을 강화하고 재난위험을 경감시키는 활동(disaster risk reduction)을 반드시 포함해야 한다(KCOC, 2014).

따라서 HDP Nexus에 기반한 원조를 실시하는데 있어 가장 기본적으로는 인도적 지원 내에서도 긴급대응 뿐만 아니라, 이에 대한 사후재건 및 재난대비를 통한 예방활동도 함께 이루어져야 한다. 이러한 점에서 먼저 KOICA의 인도적 지원에서 이루어지는 긴급구호, 사후재건, 재난대비 활동과 관련하여 각 원조 목적별로 어떠한 지원 특성을 보이는지 살펴볼 필요가 있다.

먼저 KOICA의 인도적 지원 목적별 지원 현황을 살펴보면 KOICA의 ODA지원이 긴급구호 대응에 절대적인 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 아래 <그래프1>은 최근 12년간 인도적 지원 부문에 대한 OECD 공통보고기준(Common Reporting Standards, CRS)의 목적코드(purpose code)로 살펴본 KOICA의 인도적 지원 ODA 지원 현황이다. KOICA의 인도적 지원은 각 연도별로 예산규모의 차이를 보이나 2018년을 기점으로 인도적 지원 예산이 지속적으로 증대하고 있다.

〈그래프1〉 KOICA 인도적지원 목적별 지원 현황 (2010-2021/ 지출액 기준)



출처: ODA Korea 통계사이트; KOICA 통합사업관리시스템

두 번째로 아래 <표3>은 지난 12개년간의 인도적 지원 목적별 지원의 누적규모와 함께 지역별 지원 누적규모를 동시에 보여준다. 여기서 주목할 부분 중의 하나는 지난 12개년간의 인도적 지원 누적규모를 고려하였을 때, 절대적인 지원액 규모는 긴급구호 부문에 집중(56%)되어 있지만, 실제 지원 사업건수를 보았을 때는 재난대비부문에 상당부분 집중(83%)되어 있다는 점이다. 즉 각 사업 건수 대비 실제 지원액 규모는 매우 작다는 점을 알 수 있다.

이렇게 긴급구호 부문에 치중되어 원조가 이루어진 주요한 배경 중의 하나로, 인도적 지원의 방향을 설정하는 우리 정부의 국내규정의 특성을 고려해볼 수 있다. 인도적 지원은 대응 및 복구, 예방활동을 아우르는 종합적인 개념이다. 하지만 인도적 지원과 관련한 국내법에는 예방과 복구에 관련한 내용이 없다. ‘국제개발협력기본법’은 인도적 지원을 따로 명시하고 있지 않고, ‘해외긴급구호에 관한 법률’은 자연재해에 초점을 맞춘 대규모 해외재난 대한 해외긴급구호대(Korea Disaster Relief Team, KDRT)를 파견하는 것을 인도적 지원으로 간주하고 있다. 즉, 인도적 지원이 아닌, 긴급구호에 초점을 맞추어 인도적 지원의 정의 및 활동이 제한되어 있는 것이다. 두 법률에서 다루지는 인도적 지원의 개념과 범위는 매우 제한적이어서 예방과 복구를 제외한 긴급구호 대응에만 초점을 맞추고 있다.

〈표3〉 KOICA 인도적지원 목적별 지역별 지원 현황(2010-2021/ 지원액 기준)

(단위: 백만 달러, 건)

구분		긴급구호 (720)	사후재건 (740)	재난대비 (750)	총합계 (700)	비율(%)
아시아	지출액	7.54	11.06	31.55	50.15	36%
	(사업수)	(33)	(14)	(362)	(409)	(44%)
아프리카	지출액	32.90	1.08	2.63	36.60	26%
	(사업수)	(48)	(6)	(114)	(168)	(18%)
중동	지출액	18.07	-	1.61	19.68	14%
	(사업수)	(17)	-	(20)	(37)	(4%)
그 외	지출액	10.68	-	5.93	16.61	12%
	(사업수)	(2)	-	(6)	(8)	(1%)
아메리카	지출액	8.30	-	5.56	13.86	10%
	(사업수)	(31)	-	(170)	(201)	(22%)
유럽	지출액	1.56	-	0.35	1.91	1%
	(사업수)	(3)	-	(22)	(25)	(3%)
오세아니아	지출액	0.06	0.18	1.40	1.64	1%
	(사업수)	(2)	(1)	(72)	(75)	(8%)
중남미	지출액	-	-	-	0.00	0%
	(사업수)	-	-	-	(0.00)	(0%)
총합계	지출액	79.11	12.32	49.03	140.45	100%
	(사업수)	(136)	(21)	(766)	(923)	(100%)
비율(%)	지출액	56%	9%	35%	100%	
	(사업수)	(15%)	(2%)	(83%)	(100%)	

출처: ODA Korea 통계사이트; KOICA 통합사업관리시스템

또한 지역적 차원에서 지역별 특징을 보면 아시아 지역에 전체 인도적지원 지출액의 36%를 지원하고 있으며, 그 다음으로 아프리카 지역에 대한 지출액이 26% 수준을 차지한다. 아시아와 아프리카는 자연재해와 분쟁 등으로 인한 긴급 또는 만성적 재난이 많이 발생하는 지역인 동시에, 우리 정

부의 전체ODA 지원 규모 또한 가장 많이 이루어지는 주요 파트너 지역이라는 점에서 주요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 인도적 위기가 가장 많이 발생하는 지역인 동시에 개발 원조 또한 가장 많은 비중으로 이루어지는 지역이라는 점은 안정적인 개발 원조 운영과 성과도출에 인도적 위기가 주요한 위험요인으로 작용할 수 있다. 이러한 점에서 특히 두 지역에 대한 전략적 인도적지원을 통해 HDP Nexus 사업으로 효과적으로 연결될 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

상기 내용을 종합하면, KOICA는 긴급구호에 집중한 원조 지원의 특성을 보이며, 지역적으로는 아시아 및 아프리카 지역에 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히 아시아 및 아프리카 지역은 복합적인 인도적 위기가 높은 지역인 동시에 KOICA의 개발원조의 중점협력국 개수 및 원조규모 또한 가장 큰 지역이라는 점에서 인도적 지원과 개발 차원에서의 연계적 지원을 통한 복원력 강화가 더욱 필요한 지역이라고 할 수 있다.

아울러 인도적 위기는 복합적으로 발생하기 때문에 인도적 지원, 회복, 개발 및 평화구축의 영역을 구분해 순차적으로 접근하는 것이 아니라, 취약지역의 상황변화에 빠르게 적응할 수 있도록 유연한 접근방식이 필요하다. 즉, 인도적 지원 활동 뿐만 아니라 인도적 위기를 야기한 근본요인을 해결하고, 예방하며, 복원력을 구축하는 접근방식을 마련해야 하는 것이다. 이러한 점에서 HDP Nexus 사업을 확대하기 위해서는 긴급구호 부문 뿐만 아니라, HDP Nexus 사업으로의 효과적인 전환을 위해 사후재건 및 재해방지 부문에 대한 지원 또한 강화해 나갈 필요가 있다.

2. KOICA의 인도적지원-분쟁 및 취약국지원 사업 연계 지원 현황

분쟁 취약한 상황에 놓은 국가에서 개발협력은 위기 발생시 다양한 차원의 위기에 대처하기 위해 인도적 지원을 보완하는 방향으로 자금조달 기회를 모색해야 한다(MFAD, 2022). 가령 위기 발생시 개발 자금을 늘려 긴급구호에서 사후재건 및 예방을 위한 자금 투입이 이루어질 수 있도록 해야하는 것이다. 이는 인도주의 활동가 뿐만 아니라 특히 개발활동가들의 유연성을 높이는데 도움이 된다. 다른 맥락에서는 개발원조가 위기의 위험을 예방하여 인도적 지원의 필요성을 낮출 수 있다. 갑작스럽게 발생하는 수많은 재난과 지속되는 난민 위기에서는 인도주의적 활동이 단계적으로 중단되면서 개발원조가 그 자리를 대신할 수 있도록 순차적으로 이루어질 수 있다(MFAD, 2022).

인도적 지원 차원에서의 긴급구호 활동이 HDP Nexus 차원에서 효과적으로 사후재건 및 예방까지 이어지기 위해서는 긴급구호 활동이 개입되면서 사후재건 및 재난대비를 위한 조기대응이 함께 이루어지는 것이 핵심이라고 할 수 있다. KOICA는 주요 사업전략 내에 HDP Nexus 개념을 내재화하고 있다. 그 중에서 특히 핵심이 되는 지침문서는 “KOICA 분쟁 및 취약국 지원 사업 발굴 계획안”

이다. 동 계획안 문서는 △분쟁 및 폭력 예방, △재난 및 기후복원력 강화, △평화 구축에 중점을 둔 HDP Nexus 이행 기여 분야를 주요 발굴분야로 선정하고 있다 (한국국제협력단, 2022). 이는 복원력 강화를 통한 분쟁 및 폭력, 자연재해 등의 충격으로부터의 복원력을 강화하는데 초점을 맞추고 있는 것으로, 인도적 지원 긴급구호 단계를 지나 안정화단계에 접어들기까지의 중간 과정에 대한 증장 기적 차원의 접근이라 할 수 있다.

실질적으로 KOICA의 인도적지원의 경우를 보면 사후재건활동은 긴급구호활동이 이루어진 직후에 이루어지는 조기복구 활동에 초점을 맞추고 있다. 특히 앞선 <표3>에서 확인한 바와 같이 사후재건 사업은 인도적지원 전체 예산 대비 9%의 비중밖에 차지하지 않는다는 점에서 보다 장기적인 재건 복구 및 재난 회복력 구축을 위해서는 개발차원에서의 접근이 요구된다. 이러한 인도적 긴급위기에서 개발단계로의 순조로운 전환을 위해 역할할 수 있는 사업분야가 바로 ‘분쟁 및 취약국 지원사업’이라고 할 수 있다.

<표4> 장기화된 위기 국가 대상 KOICA 인도적지원 및 분쟁취약국 사업 지원 현황(2010-2021)

번호	대륙	국가	구분	인도적지원			취약국지원
				긴급구호	사후재건	재난대비	
1	아프리카	나이지리아	지출액			0.2	
			(사업수)			(12)	
2	아프리카	남수단	지출액				4.0
			(사업수)				(5)
3	아프리카	리비아	지출액	1.9			
			(사업수)	(5)			
4	아프리카	말리	지출액	0.1			
			(사업수)	(1)			
5	아시아	미얀마*	지출액	0.2	0.1	1.3	1.5
			(사업수)	(1)	(1)	(32)	(1)
6	아프리카	수단	지출액		0.6	0.1	
			(사업수)		(3)	(4)	
7	중동	시리아	지출액	9.9			
			(사업수)	(3)			
8	아메리카	아이티	지출액	2.7		0.3	3.2
			(사업수)	(10)		(2)	(6)
9	아시아	아프가니스탄	지출액	0.1		0.4	
			(사업수)	(1)		(18)	

10	아프리카	에티오피아*	지출액	1.3		0.2	
			(사업수)	(4)		(10)	
11	아프리카	예멘	지출액	3.1		0.0	
			(사업수)	(4)		(2)	
12	중동	우크라이나*	지출액	0.2		0.1	
			(사업수)	(1)		(6)	
13	중동	이라크	지출액	4.8		0.1	
			(사업수)	(7)		(6)	
14	아프리카	중앙아프리카 공화국	지출액	0.2		0.1	
			(사업수)	(1)		(4)	
15	아프리카	짐바브웨	지출액			0.0	
			(사업수)			(2)	
16	아프리카	차드	지출액	0.5		0.0	
			(사업수)	(1)		(2)	
17	아프리카	카메룬	지출액	5.6		0.1	4.0
			(사업수)	(3)		(4)	(6)
18	아프리카	케냐	지출액	7.6		0.2	
			(사업수)	(6)		(10)	
19	아프리카	DR콩고	지출액			0.0	
			(사업수)			(2)	
총합계			지출액	38.1	0.8	3.1	12.6
			(사업수)	(48)	(4)	(116)	(18)

출처: ODA Korea 통계사이트; KOICA 통합사업관리시스템

상기의 <표4>은 장기화된 위기 상황에 놓인 국가들 대상 KOICA의 인도적지원 및 분쟁취약국 사업 지원 현황을 나타낸 표이다. 장기화된 위기 상황에 놓인 국가란 2010년에서 2022년 중 총 7개년 이상 인도적대응계획(Humanitarian Response Plan)을 가진 국가를 의미하는 것으로 저자가 정의하였다. 즉 국내 특정 지역에 대한 만성적 위기를 가진 국가로서 14년 동안 최소 절반 이상 기간 동안 인도적 위기 대응이 이루어진 국가라면 이는 지속적으로 반복되는 장기적인 위기를 겪는 국가라고 저자가 정의한 것이다.²⁾ 가령 나이지리아의 경우 보르노주(Borno state), 아다마와주(Adamawa

2) 동 연구기준에 따라 도출된 '장기화된 위기 국가'는 총 25개국으로 다음과 같다: 아이티, 아프가니스탄, 팔레스타인, 차드, DR콩고, 소말리아, 수단, 예멘, 중앙아프리카 공화국, 남수단, 시리아, 말리, 니제르, 부르키나파소, 미얀마, 나이지리아, 우크라이나, 카메룬, 리비아, 이라크, 부룬디, 지부티, 에티오피아, 케냐, 짐바브웨 (출처: UNOCHA Financial Tracking Service (FTS) 2010-2021 참고하여 저자 산출)

state), 요베주(Yobe state)를 통칭하는 BAY주는 내전으로 인한 만성적 위기가 높은 지역으로서 동 지역에 대한 인도적대응계획이 지난 14년 동안 7년 이상 수립된 바 있다. 인도적 지원의 긴급구호가 이루어진 국가 중 ‘분쟁 및 취약국 지원 대상 국가 명단’에 해당하는 국가는 19개국이다. 자연재해 및 분쟁 등의 만성적 위기 국가를 대상으로 하는 ‘분쟁 및 취약국가’대상으로 긴급구호가 이루어진다면 이는 특히 사후재건 및 재난대비 또는 분쟁취약국 사업 등을 통해 복원력 강화를 위한 연계적 지원이 더욱 중요하다고 할 수 있다. 하지만 이러한 장기화된 위기국가임에도 불구하고 구조적 위기 요인 해소를 위한 ‘분쟁 및 취약국 지원 사업’이 이루어진 국가는 4개국에 불과하다. 각 국별 인도적 지원 목적별 지원과 분쟁 및 취약국 사업의 지원현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 리비아의 경우 2011년도 내전발생시 이에 대한 긴급구호를 5차례에 걸쳐 지원하였으나, 이후 이에 대한 사후재건 사업은 이루어지지 않았다. 베네수엘라, 레바논, 말리 또한 마찬가지이다.

특히 17개 국가 중 총 13개 국가가 장기화된 위기국가이지만, 실제 긴급구호 및 사후재건 활동이 재난대비, 나아가 분쟁취약국 지원 사업 트랙을 통해 연계적으로 지원되지 못한 사례가 7건으로 절반 이상인 것으로 보인다. 반면 장기화된 위기국가에 해당하지 않는 4개 국가 중 베네수엘라, 레바논, 모잠비크는 긴급구호 활동이 1~2회 발생한 지역으로서 재난대비 활동도 함께 이루어졌으나 별도 분쟁취약국 지원사업이 연계되어 이루어지지는 않았다. 아울러 우간다의 경우에도 장기적 위기 지역에는 해당하지 않지만 긴급구호 활동이 총 6회 이루어졌으며, 이에 대한 사후재건과 재난대비 활동이 다수 이루어졌지만 분쟁 취약국 지원사업으로 연계되지는 않았다.

그 외 사업대상지들의 경우에도 인도적 지원 활동이 발생한 이후 필요시 분쟁 및 취약국 지원 사업으로 이루어지지 않은 경우가 많다. 대신 많은 국가들이 일반 국별협력사업 형태로 복원력 강화, 재난 대비 시스템 및 정부역량 강화 사업이 이루어진 것으로 보인다. 이러한 요인에는 기존 분쟁취약국 지원 사업의 연 예산규모가 비교적 작음에 따라 연간 신규발굴 건수 또한 매우 한정될 수밖에 없던 것에 기인하는 것으로 보인다. 이로 인해 우선순위를 갖는 사업을 중심으로 우선 지원하게 됨에 따라 긴급구호에서부터 재건복구, 복원력 강화를 통한 대비까지 연계성 있는 사업발굴이 현실적으로 어려웠던 것으로 보인다.

또또한 주목할 부분은 국지적으로 장기화된 만성적 위기를 가지고 있는 상기 국가들 중에는 미얀마, 에티오피아, 우크라이나 등 우리정부의 중점협력국으로 설정된 국가가 있다는 점, 그리고 이러한 만성적인 구조적 위기 해소를 위한 분쟁 및 취약국 지원사업의 실제 지원이 이러한 장기화된 위기 국가들을 향하고 있지 않다는 점이다. 국가 차원에서는 중장기적 차원에서의 개발지원 전략 수립 및 이행이 이루어지고 있지만, 특정 지역 차원에서는 여전히 긴급구호 및 인도적 위기가 발생하고, 이를 해결하기 위한 커뮤니티 차원의 복원력 강화지원이 요구되는 것이다. 따라서 궁극적인 인도적 위기

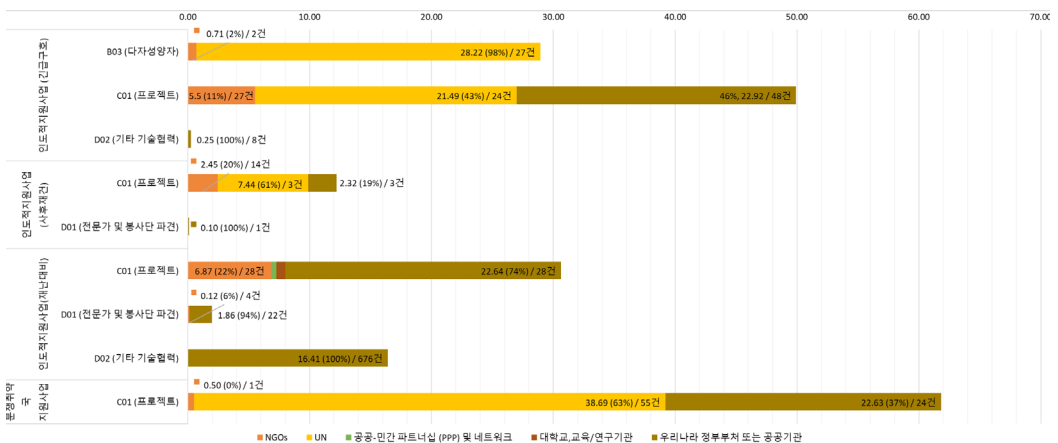
해소를 위해서는 국가차원의 개발접근과 세부 지역 차원에서의 HDP Nexus에 기반한 인도적 지원과 커뮤니티 복원력 강화 접근이 병렬적으로 요구된다.

따라서 이러한 넥서스 기반의 지원을 확대하기 위해서는 우선 장기화된 재난 지역을 중심으로 긴 급구호 및 사후재건 활동이 재난대비활동을 거쳐 분쟁취약국 사업트랙을 통해 연계성 있게 지원되는 것이 중요하다. 물론 일반 국별협력사업을 통해 이러한 활동이 이루어지고 있으나, HDP Nexus 사업을 보다 효과적으로 하기 위해서는 인도적지원사업과 일반개발지원 사이에서 ‘분쟁 및 취약국 지원’ 사업의 사업 대상과 목표의 범위를 보다 명확히 하는 것이 필요하다.

3. KOICA의 인도적지원-분쟁 및 취약국 지원사업에 대한 원조채널 현황

유연한 자금조달의 사용이란 새로운 조건에 대한 적응력 및 조달가능한 자원을 포함하여 유연한 프로그래밍에 대한 파트너의 역량에 달려있다(MFAD, 2022). 이에 KOICA의 경우 인도적지원과 분쟁 및 취약국 지원사업에서 어떠한 원조채널을 주로 활용하는지를 살펴봄으로써 타 DAC 공여국 대비 우리 인도적지원 원조 채널이 갖는 특징을 살펴본다.

〈그래프2〉 KOICA 인도적지원(양자), 분취 사업 대상 원조유형별 사업실시기간 현황(2010-2021)



*참고1: 지출액, 당해년도 지원 기준

출처: ODA Korea 통계사이트; KOICA 통합사업관리시스템

상기의 <그래프2>은 최근 12년간 KOICA의 인도적지원(양자)과 분쟁 및 취약국 지원사업 대상 각 원조 유형별 원조채널을 나타낸다. KOICA의 경우에는 구호물자서비스제공 또는 재난대비 능력 강화를 위한 ‘우리 정부부처 또는 공공기관’ 채널활용에 이어 주로 인도적지원 활동 전체에서 국제기구 UN 채널을 통한 지원이 대다수이며 NGOs를 통한 지원은 비교적 소규모의 형태를 보인다. 당해연도 지원액 기준으로 국제기구 중 가장 많은 지원액을 받은 기관은 세계식량기구(World Food Programme, WFP)(1,561만 달러), 유엔난민기구(United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) (1,245만 달러), 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP) (582만 달러), 세계이주기구(International Organisation for Migration, IOM) (543만 달러), 유엔아동기금(United Children’s Fund, UNICEF) (511만 달러) 순으로 많았으며, 그 외에도 유엔인간주거계획(United Nations Human Settlement Programme), 세계보건기구(World Health Organisation, WHO), 유엔 인도주의 업무 조정국(United Nations Office of Co-ordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA)를 비롯한 많은 UN기관들에게 지원하고 있다. NGOs를 통한 지원의 경우, 우리NGOs를 통한 지원이 가장 많았으며(957만 달러), 국제NGOs를 통한 지원(총 595백만 달러) 중에서는 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross, ICRC)가 170만 달러, 국제 적십자사·적신월사 연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC)가 146만 달러를 차지한다. 특히 우리 NGOs에 대한 파트너십 현황을 보면 인도적지원의 경우, KOICA로 인도적지원 민관협력사업이 운영되기 시작한 2017년부터 2021년 기준, 총 26개 국내 NGOs가 동 인도적지원 민관협력사업에 참여해왔다.³⁾ 동 NGOs의 경우 주로 프로젝트 사업(인도적지원 민관협력 프로그램) 원조유형을 통해 활동하며, 긴급구호부터 사후재건, 재난대비 전체에 걸쳐 다각적으로 활동하고 있다.

분쟁 및 취약국 지원 사업의 경우, 전체가 국별협력 프로젝트 형태로 실시되며, UN을 통한 사업수행이 가장 많으며, NGOs를 통한 사업건수는 매우 소수이다. 당해연도 지원액 기준으로 국제기구 중 가장 많은 지원액을 받은 기관은 유엔개발계획(United Nations Development Programmes, UNDP) (2,062만 달러)가 가장 많았으며 그 외 UNICEF, IOM, WHO 등을 비롯해 10여 개의 국제기구들을 통한 지원이 이루어졌다. 반면 국제 NGOs의 참여는 2015년도 Mercy Corp⁴⁾, 2021년도

3) 2017-2021년 기준 KOICA 인도적지원 민관협력사업에 참여한 26개 NGOs 기관 및 사업참여건수는 다음과 같다(단년도 사업비 기준): 글로벌케어(9), 세이브더칠드런(9), 굿네이버스(8), 한국해비타트(8), 팀앤팀(7), 더멋진세상(6), 한국국제기아대책기구(6), 아디(5), 대한불교조계종사회복지재단(4), 밀알복지재단(4), 플랜한국위원회(4), 컨선월드와이드(3), 어린이재단(2), 월드비전(2), 코피온(2), 기아대책(1), 더프라이스(1), 리홀(1), 아시아태평양재난관리한국협회(1), 아시아포커스(1), 차일드펀드 코리아(1), 한국제이티에스(1), 호이(1).

4) 팔지진피해 보건분야 재건복구 지원사업(15-18/840만불)

NAMATI⁵⁾, 그리고 2022년도 ICRC⁶⁾ 참여사업 등이 있으며, 우리 NGOs에 대한 직접지원을 통한 사업참여는 제외되고 있다. 하지만 2023년 분쟁 및 취약국 지원계획에서는 국내 NGOs의 경우 국제 NGOs 및 국제기구와의 컨소시엄 형태로 분쟁 및 취약국 지원사업 발굴에 참여할 수 있도록 하고 있다. 하지만 인도적 전체 지출액 중 NGOs를 통한 사업수행은 10%에 불과하며, 분쟁 및 취약국 지원 사업에서는 2건에 불과한 것처럼, 두 사업 유형 모두에서 NGOs의 참여는 비교적 소규모의 사업비와 참여기관으로 이루어지고 있는 게 현실이다. 따라서 인도적지원과 분쟁 및 취약국 지원사업이 유기적으로 연결되기 위해서는 UN 채널을 통한 지원 뿐만 아니라, 국제 NGOs 또는 컨소시엄에 대한 한국 NGOs의 참여방식 등을 통해 분쟁 및 취약국 지원사업에서도 국내외 NGOs 채널 활용 비중을 늘려갈 필요가 있다.

4. KOICA 예산 구성 및 전용 승인 절차

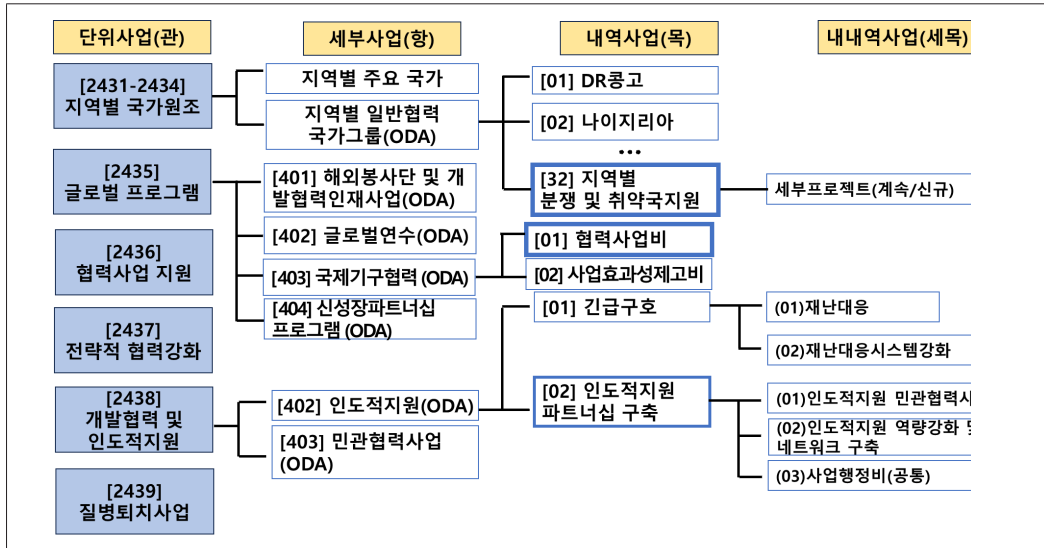
한국의 2024년 ODA 예산 규모가 획기적인 수준으로 증액됨에 따라 KOICA의 운용예산 규모도 큰 폭으로 증대하였다. 이러한 상황에서 국제사회는 다년간의 보다 유연한 예산 운용 및 전용을 요구하고 있지만, 국민의 세금으로 운영되는 ODA의 특성상 원칙과 표준에 기반한 투명한 예산 운용을 위해 예산의 전용 또한 엄격하게 관리하고 있는 바 예산구조의 경직성을 보이는 것이 사실이다. 반면 HDP Nexus에서 말하는 다년간의 유연한 자금운용을 위해서는 개발 사업예산과 인도적 지원 예산 등 각기 다른 단위사업 간의 전용을 전제한 것으로 보인다. 하지만 이러한 전용이 구조적으로 어려울 경우 그 하위수준에서의 차선책을 마련하는 노력이 필요한 것이다.

아울러 ‘다년간의 유연한 자금조달’ 논의에서는 ‘미할당 자금’을 위기 발생시 적재적소에 투입하는 것을 의미하지만, KOICA의 경우 연간예산운용 시스템에 따라 당해 연도 예산을 당해에 모두 집행해야 하는 구조에 있는 바 별도의 미할당 자금을 마련해 놓는 것이 현실적으로 어렵다. 이에 차선으로 생각해 볼 수 있는 방안이 KOICA의 예산 전용 방식이다. KOICA는 사업예산의 초과분과 미달분 간의 상계절차를 ‘전용’으로 정의하고 있다(한국국제협력단, 2017). 그렇다면 유연한 자금운용 방안을 검토하기 위해 KOICA의 예산집행지침에 의거, 예산 전용의 종류 및 이에 따른 승인 절차가 어떠한 지 살펴볼 필요가 있다.

5) 케냐 시민권 확보를 통한 케냐의 취약성 감소 및 법치강화(2021-2024/300만불)

6) ICRC 사업은 2022년도 신규사업으로 발굴된 사업으로서 본 연구에서의 분석 대상 기간에는 해당하지 않았으나, 국제NGOs와의 협력 사례가 소수인 바 전체적 규모 파악을 위해 함께 제시하였다. 해당사업은 ‘남수단 분쟁피해자 대상 응급 외과 및 보건의로 활동 지원사업(22-23/500만불)’이다.

〈그림1〉 KOICA의 예산각목 기준 (예시)



출처: 한국국제협력단(2023) 참고하여 저자 작성

먼저 KOICA의 예산각목 기준은 상기 <그림1>과 같다. KOICA의 예산구조는 단위사업(관, 10개), 세부사업(항, 43개)로 구성된다. 분쟁 및 취약국 지원 사업(내역사업)은 각 지역별 일반협력 국가그룹(ODA) (세부사업) 예산으로 집행된다. 인도적지원사업예산(세부사업)은 크게 긴급구호예산(내역사업)과 인도적지원파트너십구축(내역사업)으로 이루어지며, 긴급구호는 주로 KDRT 파견 및 준비, 운영을 위한 자금으로서 보조금 성격을 가진다. 반면 인도적지원파트너십구축은 주로 인도적 지원 민관협력사업 운영을 중심으로 이루어지며 출연금의 성격을 가진다. 아울러 인도적 지원은 국제기구협력을 통한 멀티바이사업, 사후재건, 재난대비 등의 활동을 위해 해외봉사단 파견, 글로벌 연수 프로그램 등 다양한 글로벌 프로그램을 통해 운영된다. 특히 주요 인도적 지원 멀티바이 사업은 글로벌연수(ODA)(세부사업)하의 협력사업비(목) 예산으로 운영된다.

이러한 예산 각목 기준 하에서 KOICA의 예산 전용 종류에 따른 승인절차는 아래 <표5>과 같다. 단위사업간 전용(관간 전용)의 경우에는 기재부 승인을 받아야 하며, 세부사업간 전용(항간전용)의 경우에는 외교부 승인을, 그 이하의 내역사업간(목간), 조정 및 내내역사업간(세목간) 조정의 경우에는 별도 외교부 사전, 사후 보고 없이 KOICA의 승인으로 예산 변경을 할 수 있다. 다만 비중점국가의 내역사업인 ‘소규모 무상원조’와 ‘분쟁 및 취약국 지원’의 경우에는 조정 필요시 외교부와의 비공

식적 협의가 필요하다 (박수영 외., 2022).

〈표5〉 KOICA 예산 전용 종류에 따른 승인 절차

예산 전용 종류	예시	절차
단위사업간 전용 (관간 전용)	개발협력 및 인도적지원 ↔ 아시아태평양 양지역 국가원조	이사장결재 → 이사회결의 → 외교부제 출 → 기재부승인
세부사업간 전용(연2회) (항간전용)	인도적지원 ↔ 민관협력사업 에티오피아국가원조 ↔ 아프리카지역 일반협력 국가그룹(ODA)	이사장결재 → 외교부승인 (기획재정담당관실-개발협력과)
내역사업간 전용 (목간 전용)	[01]DR공고국가원조 ↔ [32] 분쟁 및 취약국 지원사업	KOICA 승인
내내역사업간 전용 (세목간 전용)	수단 다르푸르 재건을 위한 청년자원 활동 사업(UNDP)(21-24/300만불) ↔ 코모로 여성 및 아동 보호 지원사업 (UNICEF) (21-23/300만불)	

출처: 박수영 외.(2022)를 기반으로 저자가 보완하여 재서술

이렇듯 KOICA의 인도적 지원을 위한 멀티바이사업 및 프로젝트 사업, 인도적 민관협력 사업, 그리고 분쟁 및 취약국 지원사업 등은 각각 상이한 단위사업(관)하에 구성되어 있다. 이에 각 예산간의 전용을 위해서는 기재부의 승인이 요구되는 부분이다. 반면 긴급구호활동, 재난대응시스템 강화, 인도적 지원 민관협력사업 등으로 이루어지는 인도적 지원과 일반 민관협력사업은 같은 항 내에 운영되는 바, 두 항간의 전용은 외교부의 승인을 요한다. 반면 각 지역별 일반협력 국가그룹(세부사업) 하위의 국가원조 사업과 분쟁 및 취약국 지원사업의 경우, 또는 분쟁 및 취약국 지원사업 하위의 세부사업 간의 예산(내내역사업) 간 전용 또한 KOICA의 승인을 요한다. 다만 소규모 무상원조와 분쟁 및 취약국 지원사업 예산의 전용은 외교부의 비공식적인 승인을 요한다.

이렇듯 KOICA의 예산 구조상 인도적 지원 예산과 개발 예산 간의 구조가 경직화되어 있는 바, 두 단위사업 예산 간의 유연한 활용이 사실상 쉽지 않은 구조이다. 사실상 이러한 예산 항목의 경직성은 KOICA 뿐만 아니라 주요 공여국들도 직면하고 있는 유사한 문제이기도 하다. 이러한 고립된 예산 구조는 인도적 지원 자금과 HDP Nexus에서 공통적으로 강조하는 자금의 유연성을 가로막는 주요한 구조적 장벽이 된다. 이러한 구조의 경우 하나의 공여기관 내에서도 부서 간 협력 및 유연한 자금 이동이 쉽지 않은 것이 사실이다 (Laws, 2022).

반면 ‘분쟁 및 취약국 지원’예산의 경우 내역사업(목)으로 설정되어 있는 바, ‘분쟁 및 취약국 지원’ 예산으로 구성된 세부 프로젝트들 간에는 KOICA 승인을 통한 예산 전용이 가능한 지점이라 할 수 있다. 다만 동 예산의 경우 조정 필요시 외교부와의 비공식적인 협의가 요구된다.

제4장. DAC 공여국의 HDP Nexus 및 인도적지원 자금조달 현황

1. DAC 공여국의 H-D-P 예산 간 다년간의 유연한 자금 운영 현황

공여국들은 각 기관차원에서 ‘다년간의 유연한(multiyears and flexible)’ 원조자금을 조성하기 위해 다각적인 노력을 하고 있다. 이러한 노력의 주요 형태는 크게 1) 각 H-D-P 각 활동별 운용 예산 간의 사일로를 해소하고 유연성을 확대하는 것, 그리고 특히 2) 인도적 지원(H) 내에서의 긴급구호에서 재건 및 예방활동으로 효과적으로 자금이 유연하게 운영될 수 있도록 하는 것으로 요약할 수 있다.

공여국의 추이를 보면 ‘다년간의 보다 유연하고 대규모의 자금 매커니즘’을 활용하는 경우가 증가하고 있는 것으로 보인다. 각 공여국 또는 공여기관 내 인도적 지원과 개발, 평화 부문 간의 자금조달 사일로가 늘어나고 있는 상황에서도 많은 공여국들은 분쟁취약 상황에서 만큼은 자금조달의 유연성을 높이고 있다.

공여국의 경우를 보면, 먼저 영국의 외무영연방부(Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO)의 경우에는 다른 공여기관 조직에서 흔히 보이는 자금 예산 간 장벽과 사일로를 허무는 단일예산 모델(single budget model)을 운영한다. 이러한 FCDO의 단일예산 모델은 HDP Nexus의 예산구조와 관련하여 국제사회에서 모범적인 사례로 자주 거론된다. FCDO는 개발 및 인도주의적 예산을 별도로 분리하지 않고 하나로 통합하여 사용 가능하다. 이를 통해 전략적 방향과 위기상황의 특정 요구에 따라 자금 이동을 변경할 수 있는 유연한 모델을 갖추고 있다. FCDO는 그 이전의 DFID이던 시절부터 국가 예산 내에서 ODA예산 할당에 대한 의사결정권이 완전히 분리되어 보장받고 있다. 2018-2019년 FCDO의 운영검토에서는 개발, 인도적 지원 및 평화 투자를 유연하게 혼합하여 ‘국가수준’에서의 결과를 제공함으로써, 국가사무소가 동 위임된 권한을 어떻게 활용하였는지에 대한 몇 가지 예를 제공하였다 (Laws, 2022).

하지만 영국의 단일예산 모델은 HDP Nexus 예산구조의 모범사례로 많이 인용되고는 있지만, 이러한 영국의 접근법은 경직된 예산구조를 가진 다른 공여국이 바로 적용하여 사용하는 것이 부적절하거나 실효성이 없을 수 있다. 이 경우, 보다 통합된 모델의 이점을 포착하기 위해 필요시 단기간에 자금을 이체할 수 있도록 사전승인하거나 여러 예산 라인에 걸쳐 유연하게 침투성(permeability)을 허용하는 예산 매커니즘을 모색할 수 있다(Laws, 2022).

가령 독일 연방경제협력개발부(Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, 이하 BMZ)가 운영하는 전환기 개발지원(Transitional Development Assistance, 이하 TDA) 프로그램

램이 있다. TDA는 위기상황에서 유연하게 사업 시행 및 자금조달을 고려한 사업도구이자 예산라인(budget line)이라고 할 수 있다. TDA 대상 사업은 Transitional development assistance funds를 통해 대상사업에 대해 평균 3~4년간의 다년간 자금(multi-year funding)을 지원받는다. BMZ는 WFP, UNICEF와 같은 다자간 파트너, 독일 국제협력유한책임회사(German Agency for International Cooperation, GIZ), 독일금융개발협력기금(Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW)와 같은 양자 간 파트너, 그리고 여러 독일NGOs 등 다양한 실행파트너와 협력하고 있다. 이렇게 다양한 주체가 있기 때문에 각 상황에 따라 모든 수준에서 참여할 수 있다. 아울러 TDA는 개발 지향성을 가지고 상황과 니즈에 따라 프로젝트를 유연하게 실행할 수 있으며, 동시에 패스트 트랙에서도 일반 합의서 작성에 최소 1년 이상 걸리는 자금조달 절차를 4~6주만에 대폭 단축할 수 있다. 이렇듯 TDA는 변동성이 큰 상황에서 BMZ가 개발주체로서 개입 전문성과 경험을 강화할 수 있는 기회이자 수단으로 고려된다 (Schroder and Schilbach, 2021).

그 외에도 덴마크 국제개발협력청(Danish International Development Agency, 이하 Danish)의 경우에는 인도적지원 예산과 개발 예산 사이에 어느 정도 유연성을 보장하고 있으며 안정화 및 평화 구축을 위한 별도 예산 또한 운영하고 있다. 아울러 프랑스 개발청(Agence Française de Développement, AFD)의 경우에도 평화구축 및 회복력 기금(The Peace and Resilience Fund, MINKA)을 운영하고 있으며, 특히 위기 상황에서는 유럽연합(European Union, 이하 EU)의 신탁기금(Trust Fund, TF)는 대규모의 유연한 자금조달 수단으로 활용되고 있다. 스위스는 평화구축에 필요한 자원은 연방외무부(Federal Department of Foreign Affairs, FDFA)의 평화 및 인권국(Peace and Human Rights Division, PHRD)에서 조달하지만, 실제 일부활동은 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation, 이하 SDC)에서 이루어지는 바, SDC 또한 평화활동 자금을 지원한다. 이렇듯 SDC와 PHRD간의 공동기금 조성 가능성은 FDFA 산하 다양한 기관들 간의 협력을 강화함으로써 범정부차원의 접근, 넥서스 기반 접근을 강화할 수 있는 좋은 기회라고 평가받는다 (UN PBF, 2021).

2. 인도적 지원-개발자금 간 유연한 연계: 위기수정기금(Crisis Modifier Fund)

유연한 자금운영의 또 다른 대표적인 사례로 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID), FCDO, BMZ, SDC 등을 중심으로 지난 10여 년 동안 논의 및 운영되고 있는 자금모델인 ‘위기수정기금(Crisis Modifier Fund)’을 생각해 볼 수 있다. 위기수정자금이란 일반적으로 인도주의적 자금 지원 매커니즘을 개발프로그램에 통합시킴으로써, 이미 진행 중인 프로그램 내에서 위기 발생 시 인도주의적 대응 자금을 개발 프로그램 내 자금조달 메커

니즘을 통해 신속하게 지원하는 방식을 말한다(Lung, 2020). 위기수정자금을 가장 먼저 도입한 공여기관인 미국 USAID는 위기수정자금이란 ‘이미 현지에서 활동 중인 파트너를 통해 위기에 대한 적시 대응을 지원하도록 고안된 자금조달 메커니즘’이라고 정의한다. 이는 프로그램 내에서 인도적 지원과 개발 자금의 유연성을 확대할 수 있는 방법이다. 이에 본 장에서는 위기수정기금(Crisis Modifier Fund)의 개념과 주요 운영 사례를 통한 운영상의 주요 고려사항을 소개한다.

일반적으로 인도주의와 개발 원조 아키텍처는 설계상 엄격하게 분리되어 있다. 그러나 오늘날 이러한 경직성은 위험을 관리하고 충격과 스트레스에 신속하게 대응하는 원조 시스템의 능력을 저해시키고 있다. 사전 계획된 개발 프로그램은 급증하는 수요를 해결하기 위해 자금을 신속하게 재할당할 수 있는 유연성이 없으며, 인도주의 단체의 자금조달 수단의 특성상 취약성 감소에 장기적으로 관여하지 못하는 것이 현실이다. 특정 지역에서 국지적으로 발생하는 위기가 사람들의 삶을 방해할 때, 일상적인 개발작업과 즉각적인 인도주의적 대응 사이에 공백이 발생하게 되는 것이다(Peters and Pichon, 2017).

충격과 스트레스를 더 잘 관리하기 위한 위험관리에 대한 몇 가지 혁신적 금융 메커니즘이 제안되고 있다. 예측기반 금융, 충격 대응 프로그램, 적응형 사회보호 및 보험 등이 있다. 하지만 다양한 위험 상황에서 개발 이익을 보호하고 인도주의적 부담을 줄이기 위해 조기 조치를 장려하는데 가장 적합한 위험자금 조달 메커니즘으로는 위기수정기금이 주요하게 논의된다. 위기수정기금은 위기에 처한 사람들의 필요에 ‘적재적소에, 적시에, 적절한 방식으로’ 신속하고 효과적으로 해결할 수 있는 가능성을 높여준다(Scott, 2015). 이는 지속가능한 개발, 평화, 안보, 인권 등의 주요 보편적 과제들에 대한 통합적 접근을 통해 2030 개발의제를 달성하는데도 중요한 역할을 할 뿐만 아니라, 급증하는 글로벌 복합 위기 속에서 해외원조의 효율성, 효과성, 경제성을 높이는데도 유의미한 수단으로 활용될 수 있다(Peters and Pichon, 2017).

이러한 인도주의적 대응 자금은 기존 개발 프로그램 구조를 통해 집행된다. 이러한 위기수정자금을 통한 자금 조달 메커니즘은 크게 기존 프로그램 내 예산의 재할당, 패스트트랙을 통한 대응자금 지원, 비상기금 지원 등 세 가지 방식을 통해 이루어진다. 동 연구에서는 자금조달 방식을 살펴보는 것이 연구목적인 바, 소개하는 프로그램 또는 이니셔티브의 내용보다는 위기수정기금 운영 방식에 초점을 맞추어 살펴본다.

2.1 예산 재할당 방식

첫 번째 방식은 사전 승인된 인도적 지원 예산을 재할당하는 것이다. 이는 위기 발생 시 최소한의 예산 구조상의 요건만으로 프로그램 예산을 위기 대응활동에 재할당할 수 있다. 예산의 재할당 규모는 프로그램 준비 단계에서 사전 승인을 받도록 하며, 그 사용 준위는 상황에 따라 다양하게 사용될 수 있다. 가령 USAID의 목축업 생계 이니셔티브 프로그램 1단계(Pastoralist Livelihoods Initiative Programme Phase 1)는 프로그램 내에서 실행 수준에서의 별도 승인 절차 없이 실행기관이 자체적으로 예산 재할당을 할 수 있도록 하고 있으며, 세계은행은 각 프로젝트 간의 미사용 자금을 활용하여 프로젝트 간의 예산 재할당을 사전 승인을 통해 가능하도록 하고 있다. USAID의 목축업 생계 이니셔티브 프로그램 1단계에서는 실행 NGOs에 할당된 프로그램 예산의 10%를 별도 승인절차 없이 재할당할 수 있도록 허용한다. 이렇게 별도 승인절차를 거치지 않기 때문에 파트너 기관은 신속하게 위기에 대응할 수 있다(USAID, 2015).

반면 세계은행은 비상위기대응 컴포넌트(Contingent Emergency Response Component, 이하 CERC)를 예산 재할당 메커니즘으로 활용하고 있다. 각 프로젝트 예산 컴포넌트 중의 하나로 CERC를 미리 설정해 놓고 위기 발생 시 각 프로젝트별로 미사용된 자금을 운영 매뉴얼에 따라 다른 프로젝트에 재할당할 수 있도록 하는 것이다 (World Bank, 2017a). 하나의 예산 구성 컴포넌트인 CERC는 초기에는 별도 자금을 할당하지 않지만(US\$0), 자연재해 또는 비상 상황 발생 시 비상행동 계획에 따라 다른 예산 컴포넌트에서 미약정(uncommitted) 예산을 재할당할 수 있다. 트리거가 작동하여 활성화 요건이 충족되면, 프로젝트의 미약정 예산을 동 컴포넌트(CERC) 예산으로 즉시 재할당하여 위기 또는 비상 대응에 사용할 수 있도록 한다. 이러한 즉각적인 대응 및 복구 활동에는 주로 구호 물품 지급, 구호 활동 투입, 컨설팅 서비스 등으로 이루어진다. 또한 CERC의 운영 방식, 자금 지원 대상에서 제외되는 활동 목록, 프로젝트 실행 중 CERC가 발동될 경우 적용될 ‘환경 및 사회적 심사 기준’ 등에 대한 자세한 내용은 프로젝트 운영 매뉴얼(Project Operation manual, 이하 POM)에 포함되어 있다. POM은 정부가 CERC에 대한 자금을 어떻게 발동하고 사용할 수 있는지에 대한 지침을 제공한다. 구체적으로, CERC의 표준 지급 조건은 다음 <표6>과 같다.

〈표6〉 세계은행 비상위기대응 컴포넌트(CERC) 표준 지급 조건

a) 지원금 신청기관은 적격 비상사태가 발생하였다고 판단하고, "적격 비상사태"에 대응하기 위해 CERC에 적절한 대응 활동 포함시켜줄 것을 세계은행 내 국제개발협회(International Development Association, IDA) 측에 요청해야하며, IDA가 신청을 수락하여 신청기관에 통지완료해야 한다.
b) 지원금 신청기관은 해당 적격 비상사태에 필요한 모든 환경 및 사회적 ESF 수단을 준비하고 공개했으며, 지원금 신청 기관이 해당 수단에 따라 취해야 하는 모든 조치를 이행완료해야 한다.
c) 지원금 신청기관은 기관 내 조정 당국(Coordinating Authority)이 지원금 계약(Grant Agreement)의 조항에 따라 긴급 활동을 수행하기 위한 적절한 직원과 자원을 보유하고 있어야 한다. 그리고
d) 지원금 신청기관이 은행이 수용할 수 있는 형식, 내용 및 방식으로 비상 대응 운영 매뉴얼(Emergency Response Operations Manual)을 채택했으며, 동 매뉴얼의 조항들이 지원금 계약의 조항에 따라 비상 활동을 수행하는 것과 충돌하지 않도록 업데이트되어야 한다.

출처: World Bank (2022)

2.2 패스트트랙을 통한 인도적자금 신규배정 및 신속지원 방식

두 번째 유형은 인도주의 지원기관 또는 부서의 패스트트랙을 통한 자금 조달방식이다. 동 방식은 개발 프로젝트 또는 프로그램을 운영하는 과정에서 비상상황이 발생할 경우, 기존 개발 프로젝트/프로그램 실행기관과 인도적지원 담당 부서 간의 별도의 계약 체결을 통해 대응자금을 지원받을 수 있도록 하며, 간소화된 신청절차를 통해 패스트트랙으로 자금 신청 및 지원을 받을 수 있도록 하는 것이다. 이는 주로 동아프리카 지역에서 USAID 프로젝트가 주로 취하는 접근방식으로, USAID 산하 미국 해외재난지원국(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, 이하 OFDA)는 간소화된 자금신청 절차를 통해 가뭄 재난에 대한 초기 대응을 위한 USAID 이행 파트너 활동에 자금을 신속하게 지원한다 (USAID, 2015). 특히 USAID 내 OFDA는 비상 위기 상황에 대한 긴급지원 결정 절차를 간소화하고 추가 필요 예산 또한 타부서로부터 최대 5천만 달러를 전용할 수 있는 권한을 부여받고 있다는 점에서 기존 개발 프로젝트 운영 시에도 인도적지원 예산을 통한 신속하고 유연한 자금 조달 및

위기 대응이 가능토록 보장한다.⁷⁾

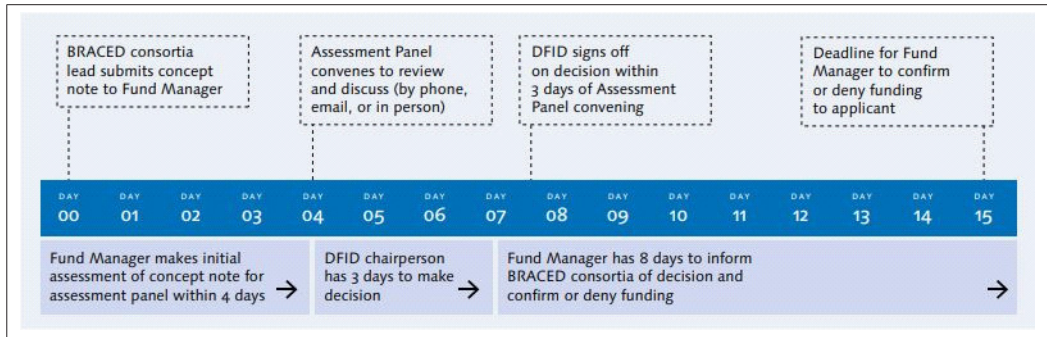
아울러 DFID가 아프리카 사헬지역에서 운영하였던 기후위기 및 재난에 대한 복원력 및 적응력 구축(Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters, 이하 BRACED) 프로그램 또한 이러한 패스트트랙을 통한 신속지원 방식을 활용하고 있다. FCDO는 인도주의 기금인 ‘사헬 비상사태에 대한 인도주의적 지원 제공(Providing Humanitarian Assistance for Sahel Emergencies, 이하 PHASE)’을 복원력 구축 개발 프로그램인 ‘BRACED’에 연계하였다. 이를 위해 총 150만 파운드의 PHASE 기금을 조성하여 이미 운영 중인 BRACED 컨소시엄 파트너기관들이 15일 이내의 신속한 절차를 통해 초기 위기 대응 활동 지원금을 신청할 수 있도록 하였다 (peters and Pichon, 2017).

본래 PHASE는 다년간에 걸친 식량불안의 원인을 해결하고, 자연재해 관련 재난에 대처할 수 있는 역량을 강화하고, 분쟁 피해를 입은 사람들의 니즈를 완화하기 위해 사헬전역을 대상으로 한 인도주의적 프로그램이다(DFID, 2014). 동 프로그램의 한 컴포넌트는 비상기금(Contingency fund)으로서, 인도주의적 니즈에 신속하게 대응하기 위해 2,800만 파운드가 구성되어 있다. 동 비상기금 중 150만 파운드는 사헬에서 활동하는 BRACED 컨소시엄을 위한 위기대응자금을 목적으로 배정하였다. 동 자금은 BRACED의 개발이익을 보호하기 위한 긴급지원 또는 조기조치를 위한 목적으로 사용되며, 프로젝트 지역에서 만성적인 인도적 니즈가 아닌 새로운 비상 사태의 위기가 발생하거나 그 영향을 받음에 따라 새로운 인도적 니즈가 발생한 경우에 지원한다.

이에 2015년 11월부터 BRACED 이행파트너들은 비상위기에 대한 조치를 위해 한 회당 3~6개월 동안의 활동기간을 대상으로 최대 25만 파운드의 비상기금을 신청할 수 있다. 동 자금은 프로그램 차원에서 운영되는 바, FCDO는 BRACED 프로그램 자금총괄관리자(Fund Manager, 이하 FM)과 사전에 계약을 체결하고, FM을 통해 기금 이용 범위, 신청 자격 및 신청 절차에 대한 지침서를 사전에 작성해둠으로써, FCDO는 위기 상황이 발생하여 비상기금 신청이 이루어질 때 15일 이내의 신속한 승인 및 지원이 될 수 있도록 보장하고 있다. FCDO의 위기수정기금 승인 프로세스는 아래 <그림 2>과 같다.

7) OFDA는 USAID 내의 부서(bureau)인 민주주의, 분쟁, 인도지원국(Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance)에 소속된 9개의 실(office) 중의 하나로서, 국제 위기 상황 발생 시 미국 정부 내의 인도적 지원 및 조율을 담당한다. OFDA는 몇가지 배타적 권한을 가지고 있는데, 그 중의 하나가 정부규율이나 절차상의 문제로 긴급지원 시간이 지연될 우려가 있을 경우, 절차 준수 면제를 요청할 수 있는 권한이다. 이는 어떠한 법이나 규정도 고통 중에 있는 이재민의 필요에 즉각적으로 대응해야 하는 OFDA의 활동을 제한할 수 없다는 것이다. 이로 인해 OFDA는 긴급 상황 시 USAID가 요구하는 소모적인 법적, 관료적 절차들을 넘어서 우선적으로 긴급지원이 가능하다. 아울러 OFDA는 인도적 대응 추가 예산 확보가 필요한 경우, USAID 내 타 부서의 예산(accounts)로부터 최대 5천만 달러 한도 내에서 차입할 수 있는 권리를 가지고 있다. 이로 인해 예측 불가한 재난 발생시 OFDA의 신속한 대응을 가능하게 하였다. OFDA는 미국 워싱턴D.C에 본부를 두고 있으며 아시아, 아프리카 등의 각 지역별 사무소와 뉴욕, 브뤼셀, 제네바, 로마에도 사무소를 두고 있다. (출처: 이영현 외., 2013, p.85-97).

〈그림2〉 FCDO 위기수정기금 승인 프로세스 (총 15일 소요)



출처: Peters and Pichon (2017)

여기서의 특징은 PHASE 가이드라인은 BRACED 실행파트너에게 상당히 개방적이고 자율적 권한을 보장해 주고 있다는 점이다. 어떠한 트리거가 발생할 때 비상기금을 신청해야 하는지, 어떠한 종류의 대응 활동을 허용하는지 등에 대한 별도 명시 없이 자금 신청기관들에게 최대한의 자금 활용 유연성을 보장하는 것이다. 이는 동 PHASE 기금 자체의 목적이 BRACED 활동의 성공을 보호하는 것이 주요 목표라는 점에서, 이러한 프로그램 성과를 저해한다고 판단되는 일체의 새로운 위기로소에 대한 대응 전략은 실행기관 자체의 판단에 맡기는 것이다.

특히 BRACED 프로그램은 다국가 지원 프로그램으로서 세계에서 가장 취약한 국가 내 가장 취약한 지역을 대상으로 한 프로그램이라는 점에서 PHASE 비상기금을 통한 위기대응 자금 지원은 더욱 유의미하다고 할 수 있다. BRACED는 2014년부터 2019년까지 아시아, 동아프리카, 서아프리카의 13개 국가와 사헬지역 등 세계에서 가장 취약한 국가의 가장 취약한 지역을 대상으로 각기 다른 실행파트너의 15개 프로젝트에 총 1억 4,000만 파운드 예산으로 운영된 프로그램이다(FCDO, 2020). 특히 전 세계적으로 가장 취약한 지역(local)들일수록 새로운 비상위기 상황에 노출될 가능성이 크고, 이에 대해서는 초기 대응이 매우 중요하다는 점에서 패스트트랙으로 별도 대응자금을 신속하게 조달받을 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 프로그램으로 운영되는 경우 프로그램 자금 운영을 총괄하는 별도 FM을 배치하거나, 혹은 위탁방식으로 운영되는 경우(예. KOICA 인도적 민관협력사업: 국제개발협력민관협의회(Korea NGO Council for Overseas Development Cooperation, KCOC) 위탁을 통한 실행기관 공모를 통한 선발 및 지원)에는 중간관리자(fund manager 혹은 위탁기관)와의 협업을 통해 신속한 비상기금 신청 및 승인, 집행, 관리가 이루어지도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 하지만 이를 위해서는 인도적 지원 예산 혹은 인도적 지원 예산 프로그램 내에 별도의 비상기금을 위한 컴포넌트가 존재하는 것이 전제되어야 가능하다.

2.3 프로젝트/프로그램 내 비상자금 컴포넌트 설정 및 지원 방식

세 번째 유형은 비상자금이다. 일부 개발 프로젝트에서는 긴급대응 목적으로 사용할 수 있는 특정 용도 예산(ring-fenced fund)⁸⁾이 존재한다. 대표적인 것 중의 하나가 FCDO가 2012년부터 비상자금 지원을 위한 간소화된 사전승인 수단으로서 활용해오고 있는 Internal Risk Facilities (이하 IRF)이다. FCDO는 2013년부터 소말리아 대상 다년도 인도적지원 프로그램(Multi-Year Humanitarian Programme, 이하 MYHP) (2013-2017)을 운영하면서 예산 컴포넌트로서 IRF를 포함시키기 시작하였다. IRF 예산은 현재는 전체 프로그램 예산의 10% 수준으로 미리 구성되어 있으나, 동 예산을 활용하기 위해서는 사업대상지 내에서 조기대응 트리거에 위반되는 상황이 발생하여 즉각 사무소장의 서명을 통해 자금 사용이 활성화되어야만 사용가능하며, 이를 통해 신속한 자금 신청 및 지원 프로세스를 통해 조기조치를 할 수 있도록 하는 방식으로 운영된다.

MYHP 경우에는 4년에 걸쳐 3,600만 파운드의 IRF 자금이 지원되었으며, 이는 MYHP 전체 예산의 24%에 해당하는 규모이다(Laguardia and Pinney, 2019). 초기에는 별도 트리거가 존재하지 않았으나, 보다 효과적인 위기 대응 및 예방의 필요성으로 인해 조기 대응 트리거를 개발하기 시작하였다. 이러한 IRF를 작동하게 하는 조기응답 트리거로는 ‘식량안보, 이재민, 질병 발생, 무역 및 노동 지표 등을 포함한 15개 지표로 구성되어 있으며, 소말리아 사례 이후부터 FCDO 인도적 지원 팀이 작성한 IRF 활성화 지침(IRF Activation Guidance)이 운영되고 있다⁹⁾.

IRF는 이러한 트리거의 허용치를 위반할 경우 작동된다. 트리거를 위반하면 FCDO 국가팀은 지역사무소장(Regional Director/Head of Office)에게 IRF 자금 배분 승인을 요청한다. 이에 지역사무소장의 서명을 득하면 IRF는 활성화된다. 승인을 받으면 FCDO 국가사무소(팀)은 필요성, 지리적 위치, 역량 및 기술전문성 등을 바탕으로 기존 실행파트너들에게 제안서를 요청하며, 긴급성이 높거나 규모가 큰 위기상황의 경우, FCDO는 제안서를 제출하기 전에 기존 파트너 그룹을 초대하여 요구사항에 대해 논의할 수도 있다. 이에 기존 파트너가 FCDO 우선순위 지역에서 비상대응활동을 하며, 예외적인 상황에서는 다른 파트너기관이 고려될 수도 있다. 또한 IRF의 재원이 부족할 경우 우선 FCDO 국가사무소(팀) 차원에서 국가 프로그램 예산 내 미지출된 부분에서 재배정하며, 충분하지 않을 경우 FCDO 본부에서 보유하고 있는 예비비에서 조달 신청을 하면 외무부(FCDO) 장관의 승인을 통해 추가 지원을 받을 수 있다. 현재는 위기 프로그램 기획 시 프로그램 전체 예산의 최대 10% 수준의 Internal Risk Facilities (IRF)를 반드시 포함하도록 하고 있다(FCDO, 2023). 이로 인해 이후

8) 지원금을 링펜싱한다는 것은 해당 자금을 특정 목적으로만 사용할 수 있도록 제한을 두는 것을 의미한다.

9) IRF 활성화 트리거 지표는 IRF 지출의 필요성을 평가할 수 있도록 DFID 인도주의 팀(Humanitarian Team)이 작성하였다. FCDO의 IRF 활성화 트리거 지표에 대한 상세 사항은 FCDO(2018: 40-41)를 참조하기 바란다.

에도 나이지리아 North-East Nigeria Transition to Development (NENTAD, 2017-2022), 우간다 Building Resilience and an Effective Emergency Refugee Response (BRAER, 2018-2023)을 비롯하여 다양한 복원력 강화 프로그램에서 IRF는 신속하고 유연한 자금조달 수단으로서 활용되고 있다. 아래 <표7>은 우간다 BRAER 프로그램 내 IRF 활성화 프로세스이다. 다른 프로그램에서도 IRF는 동일한 방식으로 진행된다.

<표7> IRF 활성화 지침 (우간다 BRAER 프로그램 사례)

번호	활동	소요일정	실행기관/FCDO 조치
1	사무소장(Head of Office)에 의해 IRF 활성화	조기경고 트리거 발생 후 1주일 이내	동아프리카 지역사무소장이 BRAER 프로그램 내 IRF 기금 예산항목에서 추가 지출 승인
2	제안서 요청	활성화 후 1주일 이내	DFID 우간다팀, 해당 부문의 제안요청서 작성
3	제안서 제출	제안요청 후 1주일 이내	파트너기관들 제안서 제출
4	제안서 평가	제안서 접수 후 26시간 이내	DFID 우간다팀, IRF 평가 및 자금 지원 결정
5	계약 체결 (사후 정산 방식)	결정 후 1주 이내	선정된 파트너기관 대상 서면 통보. 해당 파트너기관-DFID간 계약서 서명 및 체결
6	선금 지급	결정 후 2주 이내	DFID 우간다팀, 자금 지급
7	외무부(FDCO) 장관의 IRF에 대한 추가 자원 승인	비상사태 발생 후 36시간 이내	IRF 자원 추가 조성이 필요한 경우 FCDO 본부에 추가 자원 신청

출처: FCDO (2018)

소말리아 지역에서는 2012년부터 8개의 INGOs가 참여하고 9개 공여기관¹⁰⁾이 자금을 지원하여 운영되는 다년간의 NGOs 컨소시엄이 소말리아 지역의 가뭄에 대한 장기적인 회복력 구축을 목표로 다양한 활동을 하고 있다. 동 컨소시엄은 월드비전이 주요 수혜자이자 기금 관리자를 담당하고 있으며, 다른 회원기관들인 Action Against Hunger (ACF), Adverntist Development and Relief Agency (ADRA), CARE, COOPI, Danish Refugee Council (DRC) 옥스팜(Oxfam), Shaqodoon 등은 SomRep운영위원회를 통해 월드비전과 협력하면서 프로그램을 감독한다. 동 컨소시엄에는 덴마크 Danida, 스웨덴 국제개발청(Swedish International Development Cooperation Agency, Sida), 호주 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT), 스위스 SDC, OCHA, 미국

10) SomRep에 후원기관은 호주ADA, 독일BMZ, 덴마크 Danida, EU, 스위스 SDC, 스웨덴Sida, 미국USAID, 세계은행, FAO 등이 참여하고 있다.

USAID, 독일 BMZ, EU, 세계은행(World Bank), FAO를 비롯해 다양한 민간 재원으로부터 자금이 조달된다. 이에 SomReP은 다양한 공여기관의 자금을 모아 가뭄에 대한 복원력 강화 사업을 다양하게 운영하며, 일정 부분은 위기수정 공동기금(Crisis Modifier pooled fund)으로 조성해둔다. 이후 사전에 정의된 지표에 따라 가뭄 위기 트리거가 감지되면 사전에 수립해둔 위기별 대응활동에 맞추어 위기수정자금을 활용할 수 있다. 이를 위해 컨소시엄 회원 기관들은 중앙 운영위원회에 위기수정자금을 요청하면 중앙 운영위원회는 승인여부를 결정하여 지원한다(SomRep, 2016).

이러한 INGOs 간의 컨소시엄을 통한 위기수정기금 운영 및 지원 방식은 경직적인 예산 구조를 가지고 있는 국가들일수록 위기수정기금 운영에 대한 사전 경험을 하기에 좋은 채널이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 스위스 SDC의 경우에는 기존의 소말리아 SomReP 컨소시엄에 대한 참여 경험을 바탕으로, 자체적으로 ‘아프리카의 뿔(Horn of Africa)’ 지역 대상 위기수정자금을 운영함으로써 인도적 지원과 개발 넥서스 사업을 운영하는 방식을 구축하였다. SDC는 2011년 가뭄과 기근, 그리고 이로 인한 난민과 분쟁 문제로 고통받는 소말리아 지역을 대상으로 2011년부터 소말리아 대상 인도적 지원을 시작하였다. 그 과정에서 SDC의 첫 번째 ‘아프리카의 뿔(Horn of Africa, HoA) 지역전략(2013-2017)’에서 인도주의적 접근과 개발프로젝트의 병행을 강조하기 시작하였으나 실제에서 바로 이를 적용하기에는 접근방식의 대대적인 검토와 보완이 필요하다는 점을 인식하였다. 이에 소말리아 지역에서 인도적 지원과 개발활동을 보다 효과적으로 연계 지원하기 위한 방안으로서 먼저 동 NGOs 간 컨소시엄인 SomRep에 참여하여 자금을 조달하는 방식을 채택하였다. SomRep은 2017년까지는 Cash4Work, 급수차, 식량 바우처 등과 같은 인도적 개입을 지원하는데 중점을 두었으며, 이후부터는 회복력에 보다 초점을 맞추기 시작하였다. 2017년 이후부터는 SomRep 컨소시엄이 복원력에 대한 전략적 초점이 증대하면서, SDC는 SomRep을 통한 위기수정기금 지원과 함께, 자체적으로도 아프리카 뿔 지역에 대한 인도적 지원과 개발 지원 간의 넥서스에 기반한 ‘Horn of Africa (HoA)’ 프로그램을 운영하기 시작하였다. 이를 위해 SDC는 해당 지역에서 NGOs와의 컨소시엄을 통해 협력하면서 SDC 내 인도적 지원(Humanitarian Aid, HA)과 개발(Cooperation with South Countries, SC) 활동 간의 공동자금을 NGOs 컨소시엄에 지원하고, 갑작스러운 긴급상황에 대비하기 위해 위기수정기금(Crisis Modifier Fund)도 작동할 수 있도록 하고 있다.

이렇듯 SDC는 먼저 기존에 운영되던 위기수정기금 운영 컨소시엄에 자금을 지원함으로써 운영 방식을 경험하고, 이를 바탕으로 자체적인 위기 대응 조달 방안을 마련하였다. 이를 위해서는 해당 지역에 대한 공동 컨텍스트 분석과 상호보완적인 프로그래밍을 통한 넥서스 접근을 강조하고 있다. 이러한 프로그래밍 하에서 세부 프로젝트들이 인도적 지원예산과 개발 예산 간의 유연성을 확대하여 운영될 수 있도록 하고 있다. 특히 기존 프로젝트가 넥서스 접근법으로 전환되기 쉽지 않은 경우 갑작스럽게 발생한 위기에 효과적으로 대응할 수 있도록 하기 위해 개발 프로젝트 내에 ‘위기수정기

금(Crisis Modifier Fund)’을 포함할 수 있도록 함으로써 프로젝트 내의 자금 유연성을 확대할 수 있도록 하고 있다(SDC, 2022). 이를 통해 인도적 지원과 개발 넥서스 간의 유연한 자금조달을 통해 운영되는 프로젝트 건수가 지속적으로 증대하고 있다. 아래 <표8>은 주요 공여기관이 운영 또는 참여하는 위기수정기금 사례이다.

〈표8〉 주요 공여기관이 참여하는 위기수정기금(Crisis Modifier Fund) 운영 프로그램

프로그램	CERC	유목민 생계 이니셔티브 프로그램		다년도 인도주의 프로그램	BRACED	비마 인도주의적 지원 및 복원력 프로그램 (HARP)	집바브웨 복원력 구축 기금 (ZBRF)	소말리아 회복 프로그램 (SomRep)
		1단계	2단계					
공여기관	세계은행	USAID	USAID	FCDO	FCDO	FCDO	다중 공여기관 (DFID, EU, 스웨덴, UNDP 등)	다중 공여기관 (USAID, SDC 등)
대상국가	전세계 많은 프로젝트에 포함 (예, 서아프리카의 REDISSE)	에티오피아	에티오피아	소말리아	사헬지역 13개국	미얀마	집바브웨	소말리아
연도	해당없음	2005-2009	2009-2012	2013-2017	2015-2018	2015-2020	2015-2021	2018-2023(진행중)
위험요인	모든 위기	가뭄	가뭄	긴급상황	모든 위기	긴급상황(주로 이재민, 분쟁)	기후충격	가뭄
유형	예산 재할당	인도주의적 자금 지원 패스트트랙	인도주의적 자금 지원 패스트트랙	비상자금	인도주의적 자금지원 패스트트랙	비상자금/ 인도주의적 자금지원 패스트트랙	비상자금	비상자금
제도적 준비	- 모든 세계은행 투 자프로젝트에 포함 가능 - 위기 발생 시 위기 대응을 위해 사용 하지 않은 예산을 다른 컴포넌트로부터 받을 수 있는 별도의 컴포넌트 - 프로젝트 준비과정에서 자금 사용 시기와 방법을 설명하는 CERC부속서 또는 '비상프로토콜' 초안을 작성해야 하나, 이는 종종 무시되는 경향이 있음.	지정된 NGOs의 경우, 프로그램 자금의 최대 10%는 USAID 사전 승인 없이 조기 위기 대응을 위해 NGOs가 직접 재할당 가능	- OFDA는 USAID 복원력 프로그램을 통해 인도주의 활동에 자금 지원 - OFDA에 의해 사전 할당되었지만 보충되지 않은 자금 - USAID 실행기관 (NGOs)이 미국 내 OFDA에 제출한 컨셉노트에 기반하여 신속한 승인 절차를 진행	- 파트너(FCDO 소말리아팀, NGO, UN)가 긴급 상황 발생 시 조기 조치를 위해 신청 가능한 가용자산으로서 3,600만 파운드 지원 (프로그램 전체 예산의 24%) - 종격 발생 시, 파트너 기관이 신속한 승인 절차를 통해 기금에 자금을 신청하여 조기조치를 취할 수 있도록 함.	2015년 9월, DFID 인도주의 비상 기금 PHASE는 BRACED와 연계된, 프로그램 및 대응을 위해 BRACED를 통해 150만 파운드 자금이 투입 됨. - RACED에 속한 15개 컨소시엄은 PHASE에 최대 £250,000 규모 의 예산 추가 신청가능 - BRACED/DFID 평가 패널은 15일 이내 승인여부 결정	- 중규모 긴급 상황에 대비해 파트너에게 신속한 자금을 제공하기 위한 IRF를 비즈니스 사례에 포함시킨 DFID 인도주의 프로그램 - 비상 자금인 '신속 대응 기금'(RRF)도 추가함. - 프로그램 내에서 여러 공여국 공동 기금 보다 더 신속하게 파트너를 지원할 수 있음. - IRF는 사전 승인된 분사 기반 자금에 대한 액세스를 제공한 것이며, RRF는 프로그램 예산에서 직접 자원을 조달한 것임	- 광범위한 복원력 구축프로그램의 일환으로 총격대 등*에 초점을 맞춘 기금을 별도 조성 *초기에는 모든 형태의 충격을 다루었으나 현재는 기후 충격에 초점을 맞춤. - 사전 정의된 트리거가 충족되면, 이 행컨소시엄 회원 기관들은 조기조치를 위해 ZBRF 운영위원회에 자금지원 제안을 제출하며, 위원회는 25일 이내에 승인해야 함.	- 기금은 다양한 공여기관이 투자할 수 있는 '위기수정 공동기금'(crisis modifier pooled fund)으로 조성됨. - 사전 정의된 지표에 따라 가뭄을 감지하면 사전에 식별된 대응활동에 사용함. - 컨소시엄 회원기관은 중앙 운영위원회에 위기 수정자금을 요청하고, 중앙 운영위원회는 승인여부를 결정함.

예산규모	• 유연성/WB프 프로젝트 예산에 따라 다름 • 일반적으로 프로젝트 시작 시 CERC는 미화 0달러로 지정되지만, 프로젝트 팀에서 금액 지정가능	프로그램 예산의 10% (즉, 미화 1,230만 달러)를 NGO가 집행	이벤트당 최대 미화 50만 달러, 연간 총 미화 100만 달러까지 지원 가능	합계 3,600만 파운드	이벤트당 최대 £250,000, 총 £150만 링 펜스지원	- 1,780만 파운드의 IRF - 신속한 대응을 위해 마련된 자금 (규모 미공개)	유연성: 총 자금의 20%를 복원력 구축조치에 투자.	유연성: 80%는 프로그램 기금에서, 20%는 다양한 기부자 기금에서 조달.
예산소규칙	• 액세스는 CERC부속서에 의해 규제됨. • WB규정에 따른 최소요건은 다음과 같은 가선언	n.a	가문의 경계 또는 정보 단계에 도달한 경우; 전반적으로 문서화가 제한적임 (USAID, 2015).	트리거가 부재함. 따라서 DFID는 사용 가능한 다른 데이터를 기반으로 할당 여부를 결정. (이후 트리거 지표 및 IRF 활성화 지침 수립)	프로젝트 영역에서 '위기가 발생할 경우, 트리거 부재	- IRF: 'SRO에서 DFID 버마 사무소에게 제출한 후, 5백만 파운드 이상의 금액에 대해 장관에게 제출함. 이는 ASCOT 이사회, 장관, CHASE 및 DFID와의 논의를 통해 결정.	조기 정보 시스템(EWS)은 '주의', '경보' 또는 '비상' 상태를 트리거로 설정. 컨소시엄 회원 기관은 자금 제안서를 제출해야 함.	다양한 출처를 사용하는 조기경보 지표(FAO FSNAL, FEWS NET; 기관; 조기경보위원회가 설정)를 '트리거로 지정.
실행규칙		n.a	• 활성화 후 1~2주 이내에 대응 가능 • 초기 대응 조치에 대한 'No blame' 환경 조성 • 프로젝트 개발 이익을 보호하는 데 사용되어야 함.	• '조기 조치'에 해당 하는 활동	• PHASE 가이드라인은 위기대응을 위한 모든 자출을 허용함.	• IRF: n.a • RRF: 사전 승인된 파트너만 해당됨	• 다양한 초기 대응 활동 자금으로 사용 • 일반적으로 6개월 이내 활동	• 적격대응활동 - 현금지급: (예) 상수도 복구 또는 운하 복구와 같은 작업 - 현금이체: (예) 긴급급수트럭, 가족건강가입 등
활성화		2006년 초(1회)	2010, 2011 (2회)	2013-2017 (다수)	2015-2017 (5회)	2015-2018 (다수)	2017-2019 (3회)	n.a

출처: Lung (2020)

〈표9〉 위기수정자금 운영 사례를 통한 교훈

자금조달 유형	잠재적 이점	잠재적 도전과제
예산 재할당 방식	• 즉시 동원가능하며 프로세스가 간소화됨. • 일부 프로젝트 영역에서 미지출된 비용을 타 프로젝트로 재할당함으로써 비용의 균형을 맞추는데 유용함	• 프로젝트간 재할당 시, 자금을 전용해주는 프로젝트의 파트너는 재할당에 반대할 소지가 있음. • 기관차원에서의 감독 및 관리가 어려움
패스트트랙을 통한 인도적자금 신규배정 및 신속지원 방식	• 타 공여기관에게 단독으로 자금조달을 제안하는 방식 대비 더 빠른 승인 가능 • 프로그램은 다른 방법으로는 접근할 수 없는 재원 활용 가능 • 전체 프로그램 예산을 줄이거나 프로그램 재원을 다른 부분으로 전용하지 않아도 됨.	• 프로세스가 지연될 수 있음. • 재원 사용 가능여부에 대한 프로그램 담당자의 통제력 감소
프로젝트/프로그램 내 '비상자금' 컴포넌트 설정 및 지원 방식	• 즉시 동원 가능 • 프로그램 담당직원의 통제 가능, 유연성 최대화 가능	• 사용되거나 사용되지 않을 수 있는 유휴자금의 기회비용 • 사용가능한 자금이 지나치게 제한될 수 있음- 최적의 규모를 측정하기 어려움.

출처: Lung (2020)

상기에서 살펴본 세 가지 위기수정자금 방식은 각각 장점과 한계를 동시에 가지고 있다(<표9>참조). 예산 재할당 방식은 즉시 동원 가능하고 타 프로젝트의 유휴자금을 재할당한다는 점에서 전체 프로그램 차원에서의 균형있는 예산지출이 가능하다. 하지만 프로젝트 간 재할당의 경우 자금을 전용해주는 프로젝트 실행기관의 경우 이를 기피할 소지가 있는 바, 동 운영 방식 및 필요성에 대한 각 기관 간의 충분한 이해가 필요하다. 아울러 각 프로젝트 간 또는 프로젝트 내에서 예산 재할당이 자체적으로 발생할 경우, 이러한 예산 변동 현황에 대한 기관 전체 차원에서의 감독 및 관리에 어려움이 발생할 수 있다.

또한 패스트트랙을 통해 비상대응 자금을 신규지원하는 방식이다. 이는 기존의 프로그램 또는 프로젝트의 예산을 전용하거나 줄이지 않은 상태에서 새로운 비상기금을 추가 지원받는 방식인 바, 사업 실행기관 또는 사업 관리자 입장에서는 예산 운영상의 부담이 덜하다. 하지만 패스트트랙으로 진행된다 하더라도 신청 및 승인 절차가 지연될 가능성이 있다는점, 그리고 재원 사용여부를 사전 승인 받아야한다는 점에서 프로그램 담당자가 판단할 때 비상지원이 필요하다고 하더라도 승인을 받지

못할 경우 이에 대한 프로그램 담당자의 통제력은 감소할 수밖에 없다.

마지막으로 프로젝트 또는 프로그램 내 비상자금 예산항목을 설정하고 필요시 지원받는 방식이다. 이는 비상자금에 대한 사용가능여부를 공여기관 본부로부터 미리 승인받고, 위기발생시 해외사무소장의 권한으로 활성화시켜 위기대응 자금을 즉각 지원할 수 있다는 점에서 유연성과 자율성이 매우 높다. 하지만 비상기금은 예비비와 같은 성격의 자금이라는 점에서 높은 기회비용을 수반한다. 따라서 규모가 너무 커도 전체 사업운영에 부담이 되고, 규모가 너무 작으면 비상대응이 비효율적일 수 있다는 점에서 그 규모를 잘 고려해야 한다. 일반적으로 위기수정기금은 대규모의 위기대응보다는 중소규모의 위기대응, 또는 대규모 위기발생 이후 추가 지원이 도착하기 전까지의 격차를 해소하는데 적합하다. 따라서 공여기관은 이러한 점을 잘 고려하여 다양한 위험 요인들 중에서 어떠한 요인들은 다년도 프로그램/프로젝트 차원에서 접근하고, 어떠한 비상요인은 위기수정기금을 통해 지원할지에 대해 사전에 명확히 설정해두어야 한다(Lung, 2020). 이러한 계획을 미리 세울수록 위기 발생시 자금조달을 보다 빠르고 효과적으로 할 수 있다(Clarke and Dercon, 2016).

이러한 위기수정자금은 인도적 지원과 개발 부문의 연계를 위한 자금지원에 있어 큰 잠재력을 가지고 있지만 원하는 결과를 얻기 위해서는 사전 설계가 잘 이루어져야 한다. 이에 위기수정자금 운용의 핵심은 ‘비상계획’을 미리 수립해두는 것이라 할 수 있다. 자금이 지원되는 대응이 신속하게 이루어질 수 있도록 비상자금으로 자금을 조달할 활동을 가능한 한 미리 정의하고 설계해야 하는 것이다. 가능하면 어떠한 특정 트리거가 확인되었을 때 어느 정도의 예산 규모를 추가지원하고, 어떠한 특정 활동을 추가로 투입해야 하는지에 대한 틀을 미리 마련해 두어야 긴급 상황에서 빠르게 대처할 수 있다. 이러한 대응 활동은 원조기관 뿐만 아니라 실행기관들 모두의 의견을 반영하여 개발되어야 하며, 주체들의 역할과 책임, 지출 항목, 일정 등 모든 운영 측면을 포함하여 가능한 한 상세하게 사전에 정의되어야 한다(Clarke and Dercon, 2016).

이렇듯 상기 사례들에서 살펴본 바와 같이, 위기수정자금을 사용하고 광범위한 위험을 사전에 관리할 수 있는 프로그램을 설계하면 지금까지의 인도적 지원 자원 뿐만 아니라 개발주체와 복원력 구축 프로그램이 운영되어온 방식에 근본적인 변화를 야기할 수 있다. 위기 수정자금은 개발 및 인도적 지원 행위자가 특정 상황에서 광범위한 재난 위험에 대처하기 위해 일관되게 협력할 수 있는 수단을 제공한다. 그렇게 함으로써 충격과 스트레스를 겪는 지역사회 및 구성원들을 더 잘 지원하고, 복원력 강화 프로그램 설계를 발전시키며, 소규모 사건이 확대되는 것을 방지하고, 개발 이익을 보호함으로써 인도주의 시스템에 대한 압력을 줄일 수 있는 잠재력을 가지는 것이다.

3. DAC 공여국의 인도적 지원 내 목적별, 채널별 지원 현황

DAC 공여국의 인도적지원 목적별 지원 현황(2021)

〈표10〉 인도적지원 ODA 양자원조규모 (2021년) 기준 상위 20개국 현황

(단위: 백만 달러, %)

공여국	총합 (700)			긴급대응 (720)			사후재건(730)			재해방지(740)		
	순위	규모	비율	순위	규모	비율	순위	규모	비율	순위	규모	비율
미국	1	12,261.664	100.0%	1	12,037.794	98.2%	..	..	..	2	223.870	1.8%
독일	2	2,884.525	100.0%	2	2,693.922	93.4%	1	138.754	4.8%	4	51.849	1.8%
일본	3	1,031.894	100.0%	7	430.704	41.7%	2	106.349	10.3%	1	494.841	48.0%
영국	4	1,027.324	100.0%	3	891.006	86.7%	3	42.973	4.2%	3	93.345	9.1%
캐나다	5	771.778	100.0%	4	760.298	98.5%	17	3.996	0.5%	10	7.484	1.0%
스웨덴	6	602.655	100.0%	5	589.529	97.8%	13	5.434	0.9%	9	7.692	1.3%
노르웨이	7	535.966	100.0%	6	516.414	96.4%	10	6.115	1.1%	7	13.437	2.5%
덴마크	8	402.890	100.0%	8	402.890	100.0%	..	..	..	..	..	..
스위스	9	371.189	100.0%	9	341.259	91.9%	11	5.970	1.6%	6	23.960	6.5%
호주	10	336.750	100.0%	11	275.294	81.8%	4	19.359	5.7%	5	42.098	12.5%
네덜란드	11	300.362	100.0%	10	298.551	99.4%	20	1.236	0.4%	20	0.576	0.2%
이태리	12	229.600	100.0%	12	215.865	94.0%	7	8.927	3.9%	11	4.808	2.1%
벨기에	13	182.229	100.0%	13	172.023	94.4%	9	7.693	4.2%	15	2.513	1.4%
한국	14	163.297	100.0%	15	146.709	89.8%	8	8.360	5.1%	8	8.228	5.0%
스페인	15	152.540	100.0%	16	146.663	96.1%	14	4.837	3.2%	17	1.040	0.7%
아일랜드	16	152.231	100.0%	14	150.855	99.1%	22	0.629	0.4%	18	0.747	0.5%
호주	17	115.160	100.0%	17	101.231	87.9%	6	11.961	10.4%	16	1.968	1.7%
프랑스	18	92.904	100.0%	18	79.873	86.0%	5	12.375	13.3%	19	0.656	0.7%
핀란드	19	83.640	100.0%	19	76.555	91.5%	15	4.356	5.2%	14	2.729	3.3%
룩셈부르크	20	66.969	100.0%	20	61.310	91.5%	19	2.230	3.3%	13	3.430	5.1%
평균 (30개국)		728.900			682.300			13.559			33.042	
평균 (29개국)*		331.219			290.731			14.026			26.461	

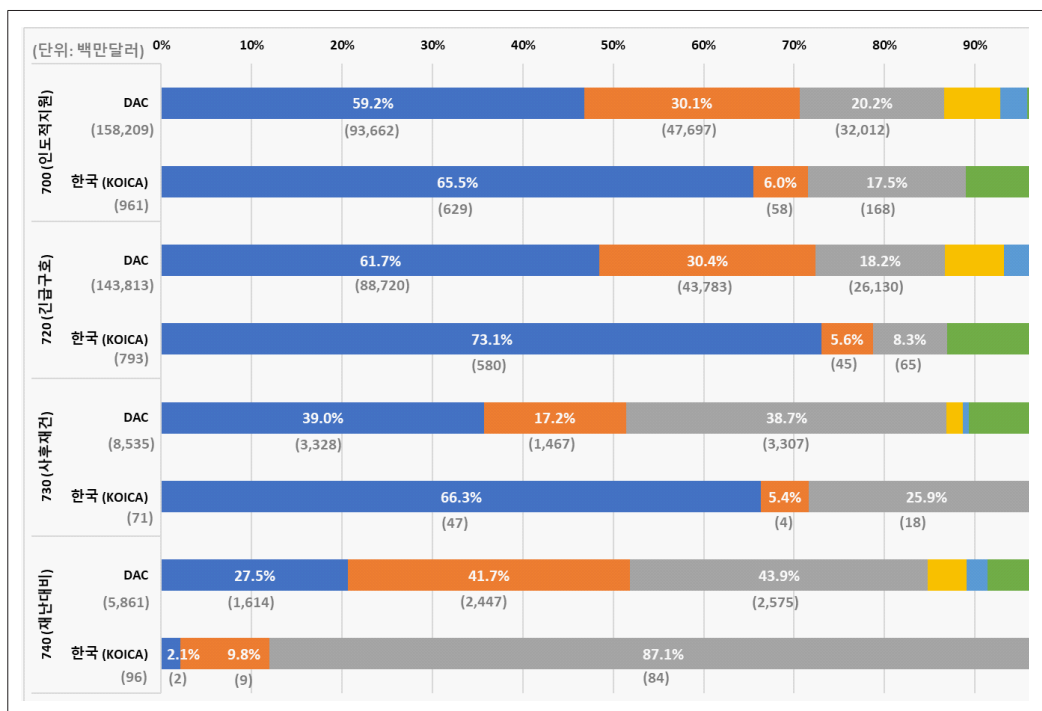
*참조1: 평균 29개국은 미국 제외./ 출처: OECD CRS 데이터 (stats.oecd.org) (접속일: 2023.10.19.)

상기 <표10>는 DAC 공여국들의 2021년도 인도적 지원 목적별 지원 현황을 보여준다. DAC 공여국들의 경우 일반적으로 긴급구호에 대한 지원비중이 절대적으로 높은 측면을 보인다. 전반적으로 긴급구호 부문에 대한 지원 비중이 90%대 수준을 보인다. 반면 일본의 경우 전체 인도적 지원 자금 중 41.7%는 긴급구호에 초점을 맞추고 있지만 48%는 재해방지 목적으로 지원하고 있다. DAC

공여국의 2021년 인도적 지원 ODA 원조규모를 살펴보면, 한국은 전체 30개국 중 14위로 중위권을 차지한다. 한국은 전체 인도적 지원 원조규모가 163백만 달러이고 이 중 ‘긴급대응’ 목적 원조가 146백만 달러로 약 90%를 차지한다. 반면 ‘사후재건’ 및 ‘재해방지’목적 원조규모는 각각 약 8백만 달러 규모로, 5% 수준을 차지한다. 이는 최대 원조 규모를 보이는 미국을 제외한 29개 공여국 평균 보다 현저히 낮은 수준을 보인다.

일부 전문가들은 인도주의적 대응 단계와 개발단계 사이에 시간적 자금 격차 문제보다 오히려 복구활동 단계에 대한 자금 격차, 취약한 국가가 필요한 지원을 받지 못하는 것(Streets, 2011), 그리고 자금 조달이 너무 세분화되고 구획화되어 있는 것이 더욱 문제가 된다고 본다(OECD DAC, 2010b). 특히 자금 조달의 유연성 부족에 대한 우려가 높다. 전문가들은 개발 개입을 위한 초기의 기회의 창(early windows of opportunity for development intervention)에 대응하여 즉각 자금을 조달하기 위해 필요자금을 신속히 투입하고 자금 전달을 보다 잘 조정할 필요가 있음을 확인하였다(Hinds, 2015).

〈그래프3〉 DAC공여국 및 한국의 인도적지원 목적별, 채널별 양자원조 지원 현황 (2010-2021, 누적액)



*참고: 총 지원액(gross disbursement) 기준 / 출처: OECD DAC 통계 사이트

다음으로 상기의 그래프는 2010~2021 기간동안 DAC공여국과 한국의 인도적 지원 양자원조의 목적별, 채널별 지원 누적 규모를 보여준다. 먼저 인도적 지원 양자원조 전체 차원에서 보면 NGOs 및 시민사회 채널은 DAC 공여국 전체 차원에서는 두 번째로 가장 많이 활용되는 인도적 지원 양자 채널로서 국제기구 채널 대비 절반의 규모를 차지하는데 반해, 한국(KOICA)의 경우에는 전체 대비 6% 수준에 그친다. 전반적으로 한국은 인도적 지원 목적별 코드로 볼 때에도 NGOs 및 시민사회 채널 비중은 DAC 공여국 차원 대비 1/5~1/4 수준의 비중을 보인다.

또한 DAC 전체적으로는 인도적 자금 조성시 민간재원을 모든 활동에서 활용하고 있는 반면, 한국(KOICA)의 인도적 지원 자금에는 민간재원의 투입은 부재한 상황이다. HDP Nexus 권고안 및 인도적 대협의에서는 인도적 지원 자금 조성시 민간재원의 참여 확대를 강조하고 있다는 점에서, 한국의 경우에도 이러한 부문에 대한 고민이 필요하다고 할 수 있다.

4. 인도적지원 예산 내 다년간의 전략적 파트너십을 활용한 자금 조달¹¹⁾

인도적 대협의에서는 양질의 지원(Quality funding)을 위해서는 24개월 이상의 다년간 자금지원을 권고하고 있다. 단년도 사업으로 운영될 경우에는 실행기관이 단순서비스 공급자의 역할을 이행할 확률이 높고 행정적 소요 시간 및 부담이 높아 사업효율과 효과성이 낮아질 수 있다는 우려가 있기 때문이다. 반면 장기프로그램은 지원주체가 해당지역의 맥락과 특수성을 이해하고 자신의 경험과 비교우위에 근거하여 독자적인 사업을 수립하여 중장기적인 접근이 가능하다.

일부 국가들은 인도적 지원 자금을 지원할 실행파트너 단체 풀을 사전에 선정하여 다년간의 전략적 파트너십을 구축 및 운영한다. 이러한 실행기관의 주요 대상은 인도적 지원 국제기구들, 국내외 NGOs가 주요 대상이 된다. 긴급한 상황에서 보다 신속하고 전략적으로 개입 및 지원하기 위해서는 이러한 파트너십 기반 접근법 또한 효과적일 수 있다. 이러한 전략적 파트너십을 통한 접근은 중장기적 차원에서 공동의 목표를 가진 실행파트너를 사전에 선정하여 서로 간의 목표를 공유하고 이를 위한 다년간의 협력 및 자금조달 방안을 사전에 협의할 수 있다. 아울러 다년간의 파트너십은 인도적 위기로부터의 사후재건 및 예방 활동을 하는데 있어 다년간에 걸친 안정적인 사업을 통해 사업 성과 달성에 보다 효과적으로 운영할 수 있다는 점, 실행파트너 기관이 사업이행 과정에서 높은 수준의 독

11) 현재 공여국들은 국제기구를 중심으로한 공동기금(pooled fund)을 통한 공동 집행 방식을 정례하고 적극적으로 활용하고 있다. 다자원조를 통한 비지정기여를 확대하는 동시에 신탁기금 등을 통한 지정기여방식의 다자성 양자 등 다각적으로 운영하고 있다. 이러한 기여금은 일반적으로 우리정부의 정치적, 외교적 판단에 따라 보조금 또는 정부 기여금을 통해 이루어진다는 점에서 KOICA의 운영 권한 범위에서 제외된다. 이에 본 연구에서는 KOICA가 직접 운영 및 집행하는 출연금을 통해 운영가능한 인도적지원 내 전략적 파트너십 및 자원조달 방안으로 한정한다.

립성과 자율성을 가지고 사업 설계 및 운영을 할 수 있다는 장점이 존재한다. 또한 주요 공여국들의 경우 이러한 다년간의 전략적 파트너십을 통한 사업운영에서 보다 유연한 재원 조달 방안을 도모함으로써 긴급한 비상위기 상황이 발생하였을 때 신속하게 자금 투입 및 대응이 가능하다.

주로 이러한 전략적 파트너십은 실행 파트너로서 국제NGOs를 중심으로 운영되고 있으며, 최근에는 현지NGOs에 대한 파트너십 풀 구축이 확대되고 있다. 이러한 자국 NGOs와의 전략적 파트너십을 통한 인도적 지원을 실시하는 대표적인 기관은 스웨덴 SIDA, 호주, 캐나다, EU, 덴마크 Danida, 노르웨이 Norad 등이 있다. 이들은 일반적으로 3-5년 사이의 장기적인 프로그램을 운영한다(한재광 외., 2020). 이에 본 장에서는 DAC 주요 공여국들의 자국 NGOs와의 전략적 파트너십에 초점을 맞춘 인도적 지원 전략적 파트너십 구축 및 운영 사례를 중심으로 살펴봄으로써, 다년간의 전략적 파트너십운영의 방법과 재원운영 방안에 대해 알아본다.

먼저 덴마크의 사례를 보면, 덴마크 DANIDA는 ‘전략적파트너십2022-2025 가이드라인(Guidelines: Strategic partnership 2022-2025 with Danish civil society organisations)’을 수립하고 이에 따라 자국 NGOs 기관들을 대상으로 전략적 파트너십을 구축 및 운영하고 있다. DANISH는 덴마크 소재 인도적 지원 및 개발 NGOs와의 파트너십을 통해 민주적 가치, 인권, 취약맥락, 이주, 기후, 환경 솔루션 등에 우선순위를 둔 활동을 통해 덴마크의 개발협력 ‘The World We Share’ 전략을 구현하는 것이다. 이러한 전략을 효과적으로 수행하기 위한 파트너십 지침으로 수립된 동 가이드라인에서는 총 18개 NGOs 기관을 선정하고 있다.

동 전략적 파트너십 가이드라인에서는 파트너 기관에 대한 자금 중 할당되지 않은 유연한 자금 사용을 허용한다는 점, 그리고 전체 사업 자금 중 최소 20% 이상은 자체 자금을 조달해야 한다는 점에서 특이성을 보인다. 먼저, 동 전략적 파트너십에는 전략적 파트너가 즉각적인 위기 및 위기 이후에도 신속하고 유연한 방식으로 대응할 수 있도록 할당되지 않은 유연한 자금을 포함한다. 이는 새롭거나 변화하는 요구사항에 대응하거나 기회를 포착하고 새롭고 혁신적인 업무방식을 따르는데 사용할 수 있다. 할당되지 않은 유연자금은 프로그램 및 프로젝트 활동을 위한 연간 예산의 1/3 수준으로 구성 가능하며, 매년 프로그램화(할당) 할 수 있다. 남은 미배정 예산은 내년으로 이월할 수 있으며, 특정 기준에 준하는 경우는 MFA에 사전통보해야 한다(MFA, 2022).

또한 동 파트너십의 경우, 파트너 단체는 전체 전략적 파트너십 예산의 최소 20% 이상은 자체 자금으로 조달해야 한다. 이중 예산의 최소 5%에 해당하는 금액은 해당기관이 덴마크에서 모금해야 하며, 나머지 15%의 공동자금조달은 전략적 파트너의 국제동맹을 포함한 다른 기부자의 자금으로 구성될 수 있다. 이렇듯 덴마크의 NGOs와의 전략적 파트너십은 NGOs측으로부터의 자금조달을 통해 재원을 다양화하는 동시에 전략적 파트너십을 사전에 구축하고 프로그램 또는 프로젝트 자금의

연간예산의 1/3을 미할당 예산으로 배정하여 긴급상황 발생 시 이에 적절하게 활용할 수 있도록 했다는 점에서 위기상황에 대한 유연하고 즉각적인 대응 기금 조성을 가능하게 한다.

그 외에도 스웨덴의 SIDA의 경우 자국 NGOs를 중심으로 한 ‘스웨덴 전략적 파트너기관들(Swedish Strategic partner organisations, SPO)’과 다년간 약정(multi-year agreements)을 체결하여 자국 및 국제, 현지 시민사회의 역량강화 활동을 지원한다. 여기에는 개발분야 협력을 위해 17개의 스웨덴 NGOs가 참여하고 있으며, 인도주의적 지원을 위해서는 총 11개의 스웨덴 및 국제 NGOs, UN 등이 참여하고 있다. 또한 이러한 전략적 파트너십은 자국 NGOs의 역량강화 뿐만 아니라 수원국 내 현지 NGOs 육성 및 활동을 위한 환경조성을 목적으로도 사용된다. 아울러 동 파트너십은 주제별 지리적 전략을 통해 현지 NGOs도 지원한다. 필요시 전략적 파트너십을 체결하여 Sida가 직접 협력하거나 스웨덴 NGOs, 국제 NGOs, 또는 국제기구를 통해 협력하기도 한다. 이러한 파트너십을 통한 사업 운영 과정에서 발생하는 인도적 긴급위기에 대해서는 Sida에 신속대응매커니즘(Rapid Response Mechanism, RRM)을 통해 비상기금을 신청 및 지원받을 수 있다. RRM은 갑작스럽게 발생한 심각한 인도적 위기 또는 진행중인 위기가 심각하게 악화된 직후에 필요에 기반한 신속한 인도적 대응을 위해 신속하게 지급된다. 하지만 이외에도 프로젝트 내의 활동과 예산라인을 변경하여 예산 재할당 방식을 허용함으로써 예산의 유연성을 보장한다(IRC, 2020).

또한 노르웨이 Norad의 경우를 보면 2023년에 Norad’s Strategic Partner Scheme을 신규 도입하였다. Norad는 2023년 현재 신청 기반 승인 방식을 통해 ‘전략적 파트너’를 선별하여 별도 풀을 구성하고 이들 간의 경쟁을 통해 직접 자금 지원 하는 방식을 도입하였다. 이는 인도적 지원-개발 넥서스와 관련된 과제에 대한 보다 유연한 접근방식을 갖는데 기여할 것으로 기대된다. 동 파트너십의 경우 승인된 지원금 내에서 유연한 자금조달이 가능하도록 설정하고 있다. 예산 승인 요청 전에 주제별 예산 항목 간 최대 20%, 국가별 예산 항목 간 최대 30%를 재할당이 가능하다. 또한 예산 승인 이후에는 총 지원 예산의 최대 20%를 프로그램 자금으로 할당하여 합의된 대상 영역(주제별/부문별/결과) 전반에 걸쳐 목표를 달성하기 위해 자유롭게 사용 가능하도록 한다. 가령 특정 프로그램이 교육, 건강, SRHR이라는 세 가지 주제별 목표 영역을 가지는 경우, 프로그램 자금을 이 세 가지 목표 영역 내에서 결과를 달성하는데 사용가능하다면 자금할당 영역은 비교적 유연하게 설정할 수 있는 것이다. 이를 통해 Norad와 실시기관인 NGOs는 자체 우선순위를 설정하고 변화하는 상황에 신속하게 대응할 수 있게 된다. 전략적 파트너는 이 예산선의 사용에 대해 보고하여 이것이 부가가치를 창출하는지 평가할 수 있도록 해야 한다(Norad, 2022).

5. HDP Nexus 기반 자금조달 관련 구조적 도전과제

현재 많은 공여국들은 HDP Nexus 권고안 및 인도적 대합의에서 합의한 바에 따라 인도적 지원과 개발, 평화 부문 간의 연계에 기반한 ‘다년간의 유연한’ 자금조달을 효과적으로 운영하기 위해 지속적인 노력을 하고 있다. 이를 위해서는 앞서 살펴본 바와 같이 ‘위기수정기금’ 등의 방식을 통한 인도적 지원과 개발 예산 간의 사일로를 낮추는 방향으로의 접근, 그리고 전략적 파트너십에 기반한 다년간의 프로그램형 민관협력 사업을 운영함으로써 인도적 지원 차원에서의 복구 및 예방에 대한 예산의 효율적 사용 증대 등이 중요하다.

하지만 이러한 효과적인 운영을 위해서는 공여기관 자체에서의 실질적인 접근방식의 개선도 중요하다. 근본적으로 공여국 차원에서의 원조 예산에 대한 구조적 요인들의 영향이 더욱 크다고 할 수 있다. 자금 조달의 ‘효율성’에 있어서의 핵심은 각 예산 라인 간의 유동적이고 신속한 이동과 재할당의 여지를 확보하는 것이라는 점에서 사실상 많은 공여기관들이 구조적인 문제에 직면해 있는 것이 사실이다. 또한 개발 원조 예산 내에서도 어느 정도 예비비 성격의 예산을 확보하고 유지할 수 있어야 현재 진행되고 있는 타 프로젝트에서 긴급대응 위기가 발생할 경우 이에 대한 신속한 자금 재할당 또는 조달이 가능한 것이다.

이에 대해 Law(2022b)에서는 공여국들의 유연한 HDP Nexus 자금 운영을 가로막는 가장 큰 요인은 관료주의적 하향식 조직구조이며, 구체적으로는 크게 세 가지 장벽, 즉 고립된 팀과 예산, 엄격한 보고라인 및 명령구조, 중앙 집중식 의사결정구조가 있다고 본다. 아울러 이를 개선하기 위해서는 △예산 변경 승인 프로세스 간소화, △넥서스 차원에서의 인도적 지원, 안정, 개발 지원을 담당하는 부서 및 예산의 통합, △수평적 책임 및 보고라인 구축, △주제별 팀구성 보다는 지리적 팀구성 및 운영 등이 필요하다고 본다. 이에 본 장에서는 Law(2022a, 2022b)가 분석한 HDP Nexus 자금조달에 대한 구조적 문제와 개선방안에 기반하여 크게 두 가지로 정리한다.

2.5.1 각 필러별 고립된 예산 및 운영팀

먼저, 첫 번째로, 일반적으로 공여국 내 ODA 예산이 인도적 지원, 개발, 평화 담당 부서를 서로 다른 부처나 기관에 배정되는 경향이 있는 바, 각 필러별 예산 및 운영 부처(부서)가 연결되지 못하고 고립되어 운영된다는 것이다(Laws, 2022). 이러한 고립된 예산구조는 인도적 지원자금과 HDP Nexus에서 공통적으로 강조하는 ‘자금의 유연성’을 가로막는 주요한 구조적 장벽이 된다. 이러한 구조의 경우 부서 간 혹은 부처 간 협력과 정책 영역 전반에 걸친 유연한 자금이동이 쉽지 않다.

앞서 살펴본 바와 같이 HDP Nexus 운영을 위한 예산구조와 관련하여 영국의 FCDO의 경우에는

개발 및 인도주의적 예산을 별도로 분리하지 않고 하나로 통합하여 사용하는 단일예산 모델을 가지고 있다. 이를 통해 전략적 방향과 위기상황의 특정 요구에 따라 자금 이동을 변경할 수 있는 유연한 모델을 갖추고 있다. FCDO는 그 이전의 DFID이던 시절부터 국가 예산 내에서 ODA예산 할당에 대한 의사결정권이 완전히 분리되어 보장받고 있다(Laws, 2022a).

반면 독일에서는 서로 다른 자금과 수단을 갖춘 두 개의 별도 연방 부처인 독일 연방경제협력 및 개발부(BMZ)와 독일 외교부가 위기상황에 대한 국가 참여의 대부분을 관리한다¹²⁾. 또한 독일의 경우, 연방경제협력개발부(BMZ) 본부에서 정치적 의사결정을 하고 GIZ는 분쟁예방, 해결, 평화 및 거버넌스 개혁 측면에서 BMZ의 주요 기술 파트너이다. 이러한 구조에서 복잡한 의사결정, 의사소통, 피드백이 이루어진다. 이러한 복잡하고 중앙 집중화된 배열은 지나치게 관료적이며 높은 거래비용을 초래할 위험이 있으며, 이는 넥서스 전반에 걸쳐 작업하는데 부정적인 영향을 미친다는 지적이 있다. 이는 또한 정치적 의사결정이 분쟁 전문지식과 현지 지식보다는 하향식 정치적 우선순위와 외교 정책 방향에 따라 결정되는 경향이 있음을 의미한다(Law, 2022).

하지만 많은 공여국들의 경우 영국과 같은 단일예산모델을 바로 적용하기 힘든 경우가 많다는 점에서 실행기관 차원에서의 예산 유연성을 강화하는 방안을 모색하는 것이 현실적이다. 이로 인해 인도적 지원과 개발, 평화 예산 간의 유연성을 강화하기 위해서는 앞서 살펴본 위기수정기금 사례와 같이 우선적으로 예산 변경 승인 프로세스를 간소화하고 단기간에 자금을 이체할 수 있도록 자금 조달 메커니즘의 유연성을 강화하는 노력이 요구된다. 아울러 부처 간의 구조적 통합이 어려울 경우, 우선적으로 시행 기관 내에서 넥서스 차원에서의 인도적 지원, 안정, 개발 지원을 담당하는 부서 및 예산을 통합하는 노력이 가능하다.

이와 함께 Laws(2022b)는 HDP Nexus 기반 자금조달을 효과적으로 하기 위한 네 번째 권장사항으로서, 공여국이 특정부문이나 주제가 아닌, 국가 또는 지리적 우선순위를 중심으로 관리 구조, 전략 계획 및 높은 수준의 재정 할당 결정을 구성할 수 있는 방법을 고려할 것을 제안한다. 주제별 단위가 아닌 지리적 단위로 팀을 클러스팅하면 특히 해당 팀이 대사관과 국가수준에서 상호작용할 때 상황에 맞는 더 나은 지식과 지역정치적 역학 및 보안 고려사항에 대한 더 깊은 이해를 얻을 수 있기 때문이다. 가령 영국 FCDO의 경우 국가 내에 인도주의 팀과 개발팀을 따로 두지 않고 국가 또는 지역을 중심으로 관리하고 전략 계획을 수립하고 예산을 편성한다(Law, 2022).

12) 1960년대부터 원조를 시작한 독일은 연방경제협력개발부(BMZ)를 외교부나 재경부 외에 별도의 부처로 설립하여 공적개발원조 정책 수립 및 집행기능을 부여하고 있는데, 기술원조는 GIZ를 통해 집행하고, 금융협력은 KfW를 통해 집행하고 있다. 2011년 원조기관의 통합을 추진하여 주로 기술협력을 수행하던 GTZ와 역량강화 관련 원조를 수행하던 InWEnt, 그리고 전문가 파견 프로그램을 수행하던 DED를 아우르는 GIZ를 창설하였다. KfW는 개도국의 정부, 공기업, 또는 상업은행에 금융지원을 하고 있다. (송유철, 2016. "독일 원조체제의 특성 및 한국에 대한 시사점" 『경상논총』 vol.34(4) 통권 77호: 165-183.)

2.5.2 수직적 보고라인 및 하향식 명령구조

두 번째로, 관료주의적 하향식 조직구조는 일반적으로 중앙집중식 의사결정이 주로 이루어짐에 따라 엄격한 수직적 보고라인 및 하향식 명령구조를 가지게 된다. 특히 HDP Nexus를 위한 단일 예산이나 담당 부처가 설정되어 있지 않은 경우, 넥서스 전반에 걸쳐 각 부처별 일관성과 집단적 행동을 장려하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 수평적 책임 및 보고라인을 구축하는 것이 필요하다(Laws, 2022a).

가령 수평적 보고라인과 관련해서는, 최근 미국에서 도입한 ‘글로벌 취약성 보호법(Global Fragility Act)’이 잠재적으로 유용하다. 글로벌 취약성 보호법은 미 국무부에 USAID, 국방부 및 기타 기관과 공동으로 취약한 환경에 대처하기 위해 조정된 전략을 마련할 것을 요구한다. 동 법안은 이러한 환경에서의 작업에 대해 의회에 공동으로 보고해야 하며, 결과 달성에 대해서도 공동으로 책임을 지도록 하는 여러 조항을 포함하고 있다(Laws, 2022). 이것이 현장에서 어떠한 변화를 가져올지 판단하기에는 아직 이르지만, 단일부서 예산이나 계획 프로세스가 없는 경우, 넥서스 필러 전반에 걸쳐 일관성과 집단적 행동을 장려하는 유망한 방법이라고 할 수 있다.

하지만 이러한 구조는 단기간에 변화시키기 어렵다. 이러한 예산 구조는 정치적 요인에 의해 형성되는 경우가 많기 때문이다(Laws, 2022b). 따라서 이러한 조직의 변화는 높은 수준의 정치적 리더십을 통한 강력한 제도적 변화가 이루어질 때만이 가능하다고 할 수 있다.

제5장. 결론 및 KOICA 전략적 시사점

본 연구는 HDP Nexus 자금조달과 관련한 주요 아젠다인 HDP Nexus 권고안과 인도적 대합의에서 강조하고 있는 ‘다년간의 유연한 자금조달’원칙에 기반하여, 이러한 원칙을 준수하고자 하는 우리 정부의 전략적 과제를 효과적으로 이행하기 위해서는 KOICA가 양자원조 차원에서 어떠한 자금조달 방안을 모색해야 하는지에 초점을 맞추어 진행하였다. 주요 연구결과를 보면 첫번째는 인도적 지원과 개발 예산 간의 유연한 자금운영이 필요하며, 두 번째는 인도적 지원 활동에서도 긴급구호 뿐만 아니라 사후재건 및 재난방지에 대한 지원 확대를 통한 위기 예방에 초점을 맞추는 것이 중요하다고 본다. 첫 번째 논의와 관련하여 주요 공여국들이 활용하고 있는 ‘위기수정기금(Crisis Modifier Fund)’의 세 가지 유형을 중심으로 살펴보고, 두 번째 논의와 관련해서는 인도적 지원을 위한 전략적 파트너십 사례를 중심으로 살펴봄으로써 실행파트너와의 다년간의 유연한 자금조달 방식을 살펴 보았다. 이를 통해 HDP Nexus에 기반한 다년간의 유연한 자금조달의 핵심은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 ‘다년간의’ 자금조달은 HDP Nexus 접근법의 핵심인 취약 맥락에서의 위기로부터의 복원력 강화 활동 및 목표한 사업성과 도출을 위해 필요한 안정적인 자금조달을 위한 핵심이라고 할 수 있다. 또한 ‘유연한’ 자금조달의 핵심은 비상 위기상황이 발생하였을 때, 기존 개발 차원에서의 사업성과를 보호하거나 추가적인 긴급구호 위기를 방지하기 위해 보다 신속하게 조달 및 재할당하여 사용할 수 있는 미할당된 예산 항목을 보유하는 것이라 할 수 있다.

하지만 한국의 ODA예산은 외교부와 기재부가 각각 관장하는 무상 및 유상 원조 예산체계 내에서 수직적 보고라인 및 명령구조를 갖춘 관료주의적 하향식 조직구조 하에 운영되고 있다. 아울러 인도적 지원 예산과 개발 예산 또한 ODA예산 구조 내에서 분리되어 관리되는 경직성을 보이는 것이 사실이다. 따라서 한국의 경우 ODA 예산구조 및 운영 체계상 앞선 장에서 살펴본 영국의 단일통합모델 또는 미국의 글로벌 취약성 보호법(Global Fragility Act)에 따른 공동 운영 공동 책임 형태를 따를 수가 없다. 이에 다른 공여국이 활용하고 있는 유연한 자금조달 방안들을 다각적으로 살펴보고 현재의 KOICA 예산 구조 내에서 가능한 부분에서부터 검토해 보는 단계적인 접근이 요구된다.

KOICA의 경우 일반적으로 프로그램 형태 보다는 프로젝트 단위로 원조사업이 운영되며, 각 프로젝트 예산 상에서 예비비 책정 또는 미할당 예산 규모를 타 공여기관과 같은 수준으로 유지하는 것은 예산 구조상 쉽지 않은 것으로 보인다. KOICA 사업의 경우 기본적으로 해당 사업 기간 내에 모두 사용할 것을 전제로 책정 및 배정된다. 예비비의 경우 일반적으로 전체 사업비 대비 약 10% 정도의 여지를 고려하고 있지만, 동 예비비의 사용의 경우에는 KOICA 사업비 전용 절차에 따라 KOICA의 사전승인을 득해야 하며 사용 가능한 범위에 있어서도 현실적으로 제약이 많다.

앞선 논의를 종합하여 본 장에서 수정위기자금의 여러 가지 유형 중 KOICA의 상황에 맞는 적용 방법을 살펴보면 다음과 같다. 궁극적으로 HDP Nexus의 자금조달은 각 예산 항목 간의 유연한 변경이 가능한 것을 전제하고 있다는 점에서 현실적으로 KOICA가 고려해 볼 수 있는 적용방안을 단기, 중기, 장기로 나누어 살펴본다.

먼저 단기적 관점에서는, 현 예산구조 하에서 KOICA가 적용하기에 부담이 적은 위기수정기금 방식은 위기수정기금을 운용하는 기존에 존재하는 컨소시엄 또는 이니셔티브를 통해 공동기금(pooled fund) 방식으로 비상기금을 조성하고 지원에 참여하는 방식이다. SDC 사례와 같이, 먼저 위기수정기금을 운영하는 국제 NGOs 컨소시엄 등에 참여함으로써 간접적인 방식으로 넥서스 기반 예산 지원을 실시하는 것이다. 이를 통해 위기수정기금 성격의 유연한 자금 운용에 대한 경험 증대를 통해 KOICA 차원에서의 적용 적절성 및 필요성에 대해 검토할 수 있는 시기로 삼고, 필요시 이를 위해 KOICA를 비롯한 예산 관련 정부부처와의 협의가 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

다음으로 중기적 관점에서 현 예산 구조상 외교부의 승인 또는 협조가 필요하거나 추가 예산 증액을 통해 추진해 볼 수 있는 위기수정기금 방식은 다음과 같다. 먼저 분쟁 및 취약국 지원 사업 항목 대상 위기수정기금 방식 중 예산 재할당 방식을 활용하는 것이다. 앞서 소개한 위기수정기금에는 프로젝트 내/간 예산 재할당 방식, 패스트트랙을 통한 신규 인도적지원 기금 배정 및 계약 체결 방식, 프로젝트/프로그램 내 비상자금 예산 사전 승인 및 신속 지원 방식이 있다. 이 중에서 KOICA가 현재 가장 검토 가능한 방식은 ‘분쟁 및 취약국 지원 사업’에 대해 세계은행이 사용한 예산 재할당 방식을 사용하는 것이다. KOICA의 예산 구조상 각 세부 프로젝트 간의 예산 재할당은 KOICA 내부의 예산 전용 기준에 부합할 경우 KOICA의 승인으로 가능하기 때문이다. 기존 분쟁 및 취약국 지원사업(세목)은 각 국가별 프로젝트들로 구성되어 있다. 현재 국가별 프로젝트의 경우 분쟁 및 취약국의 상황과 수요에 유연하게 대응하기에 한계점이 분명히 존재한다. 가령 분쟁 및 취약국지원(아프리카) 하위의 ‘수단 다르푸르 재건을 위한 청년자원활동 사업(UNDP)(21-24/300만불)’ 프로젝트를 운영하는 과정에서 2023년 수단 다르푸르 지역을 중심으로 발생한 내전으로 인해 사업성과를 위협하는 비상위기가 발생하였다고 가정할 경우, 동 사업에 대한 위기대응 기금을 다른 분쟁 및 취약국 지원(아프리카) 프로젝트 내 미사용 예산이나 예비비에서 전용하여 활용하는 방식을 검토할 수가 없다. 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 분쟁 및 취약국 사업을 권역별 사업으로 기획하고 관리하여 권역별 CERC를 설정 또는 권역별 사업활동 내역 간 예산 재할당을 통해 유연하고 효과적인 대응을 할 수 있을 것이다. 세계은행의 CERC 운영방식을 준용할 경우, 향후 발굴되는 사업들의 경우 분쟁 및 취약국 지원 프로젝트의 경우 예산 컴포넌트 중의 하나로 CERC 항목을 생성하여 초기 예산을 0원으로 설정해놓고, 추후 비상상황 발생 시 KOICA가 사전에 설정한 CERC 지급조건에 부합할 경우 프로젝트 운영 지침에 따라 KOICA의 사전 승인을 얻어 타 프로젝트 내 미사용된 예산을 재할당하

여 사용할 수 있도록 KOICA 차원에서 사전준비가 필요하다. 물론 이러한 각 프로젝트 간 예산 재할당 방식은 각 프로젝트 실행 파트너기관들의 사전 동의와 적극적인 협력이 중요하며, 예산 전용을 위해 사전 비공식 협의가 필요한 외교부의 적극적인 공감 또한 필요한 부분이다. 특히 동 방식은 아프리카, 아시아 등 특정 지역에 대한 프로젝트들을 하나로 묶어 ‘분쟁 및 취약국 지원사업’이 하나의 다국가 프로그램 형식으로 운영될 수 있다는 점에서 다년도의 유연한 자금 운영에 보다 적합하다고 할 수 있다.

또한 인도적 지원 차원에서 보면 사후재건 및 재난대비 활동에 강점을 가지고 있는 국내NGOs 또는 국제기구와의 전략적 파트너십 기반 다년간 지원을 운영하는 것이 필요하다. 특히 인도적 지원 활동에 초점을 맞춘 기존의 지원을 넘어 사후재건 및 예방에 대한 다년간의 안정적인 지원을 보장하고 실행파트너기관의 자율성과 독립성을 보다 강화해 주는 방향으로 지원되어야 한다. 현재 인도적 지원을 위한 주요 원조 채널인 UN기구들 중에서도 식량안보, 보건, 쉼터, 교육 등 각 주제별로 특화되어 있는 주요 기관들을 중심으로 한 다년간 파트너십을 방식을 생각해 볼 수 있다. 또 다른 방식으로 는 인도적 지원 민관협력사업에 대한 지원 기간 및 예산 규모의 확대를 생각해 볼 수 있다. 앞서 소개한 타 공여기관들의 인도적 지원 NGOs에 대한 전략적 파트너십 운영 사례와 관련해서는, 현재 KOICA의 시민사회협력프로그램에서 동일한 모델이 운영 중에 있다. KOICA의 시민사회협력프로그램은 6가지 주제(고등교육, 교육, 보건, 농림수산, 다분야, 사회연대경제)에 따라 3가지 플랫폼(진입형, 성장형, 전략형파트너십사업)을 운영하고 있다. 이 중에서 전략형파트너십사업 모델은 국내 NGOs를 대상으로 공모방식을 통해 선발되며, 1개 NGOs 기관에 5년(최대 3회까지 지원 가능)이라는 다년도 기간에 걸쳐 KOICA 분담금 10-20억 규모의 사업을 지원한다. 동 사업은 KOICA와 NGOs간 8:2의 매칭펀드 방식으로 운영되어 공동으로 재원을 조달해야 하는바, 실질적으로 대형 NGOs가 참여하는 경향이 있다. 이로 인해 KOICA의 전략형파트너십 시민사회협력프로그램은 별도의 협력 NGOs 풀을 마련하고 있는 것은 아니지만, 실질적으로 매칭펀드 자금역량을 보유한 대형 NGOs로 한정되어 지원이 이루어지는 경향이 있다. 현재 이러한 장기적 전략형 파트너십 사업모델은 일반 시민사회협력프로그램에는 존재하지만 인도적 지원 민관협력프로그램에는 부재하다. 사실상 일반 시민사회협력프로그램에서도 지원분야를 다분야로 설정할 경우 인도적 지원 민관협력사업을 통한 사후재건 및 예방 활동의 규모를 확대한 것과 유사할 수 있다. 따라서 인도적 지원 민관협력사업 또한 궁극적으로는 전략형파트너십사업 모델을 지향함으로써 실행기관들이 다년간의 장기적 접근을 통해 보다 연속성있고 유연하게 사업성과를 도출할 수 있도록 지원해 줄 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 인도적 지원 예산 전체에서 민관협력을 통한 지원 비중이 매우 작은 바, 관련 사업에 대한 양적 확대 및 질적 개선 노력이 필요하다.

마지막으로 장기적 관점에서 예산구조의 변경을 통한 위기수정기금 운영 방안을 고려해 볼 수 있

다. 먼저 인도적 지원 긴급구호 보조금의 예산이 큰 폭으로 상승한 바, 인도적 지원 긴급구호 보조금 중에서 일부를 기존 운영 프로젝트/프로그램에서 갑작스럽게 발생한 위기 대응 자금으로 활용할 수 있도록 배정하고, 사전에 설정한 위기 트리거가 작동할 경우 패스트트랙을 통해 신속하게 KOICA가 지원여부를 검토하여 승인 및 지급할 수 있도록 하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이러한 방식은 기존 프로젝트의 예산을 줄이지 않아도 된다는 점에서 장점이 있으나, 현 보조금 중심의 예산 구조에서는 실행에 어려움이 있는 바, 이를 위해서는 정치적 리더십을 바탕으로 한 정부 부처 차원에서의 전적인 동의와 협조가 필수적이다.

다음으로 인도적 지원 사후재건 및 재난대비 활동, 또는 분쟁 및 취약국 지원사업에 한하여 프로젝트 내 비상기금 예산 항목을 별도로 포함하는 방식이다. 이는 만성적 위기를 가지는 동시에 긴급재난에 취약한 주와 지역에 대한 현황을 파악하고 최소한 이러한 지역에 대한 인도적 지원을 위한 다년도 사업이나 분쟁 및 취약국 지원사업이 이루어질 경우 추가적인 긴급재난 위기에 대한 대응을 위한 별도의 비상기금 예산항목을 설정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 이러한 취약 지역에 대한 사업의 경우 예비비 비중을 확대하는 방안 또한 생각해 볼 수 있다. 이러한 비상기금 예산항목 포함 또는 예비비 비중 확대 방식은 긴급지원자금을 별도로 확보하여 필요시 긴급지원 하는 방법으로서 위기 트리거가 발생할 때만 지원 가능한 바, 그렇지 않을 경우에는 예비비로서 사업 예산 잔액이 발생하게 된다는 현실적 제약이 존재한다. 또한 이를 위해서는 사전 분석을 통해 만성적인 위기로 인해 넥서스 차원에서 특별하게 관리 및 지원해야 할 취약대상지를 선정하고, 대상지역에서 어떠한 특정 위기 트리거가 발동하였을 때 어떠한 자금을 투입하여 어떠한 활동을 실시할 것인지에 대한 비상계획이 사전에 설정되어 있어야 한다.

이 외에도 HDP nexus사업을 구성하고 운영할 때는 국가 차원의 접근이 아닌 ‘피해 인구(Affected People)’관점의 접근이 중요하다. 대형 재난의 일부 경우를 제외하면 일반적으로 자연재해 및 분쟁 등의 인위적 재해 위기는 해당 국가 전 지역에서 동일한 규모와 정도, 시기에 발생하지 않는다는 점에서 맥락적 특수성이 특히 높다. 앞서 KOICA의 인도적 지원과 분쟁 및 취약국지원사업 지원현황에서 미얀마, 네팔, 에티오피아 등의 국가는 우리 정부의 중점협력국인 동시에 인도적 지원과 분쟁 및 취약국 지원사업이 동시에 이루어진 국가들이다. 이러한 점에서 알 수 있듯이 국가차원에서는 개발 협력 전략을 중장기적으로 수립하는 단계에 접어들었으나 국지적 차원에서 특정 지역은 여전히 긴급 또는 만성적 인도적 위기로 인해 인도적 지원 및 커뮤니티 수준에서의 복원력 강화지원이 필요한 경우가 많은 것이다. 가령 우간다의 경우 우리 정부의 중점협력국 중의 하나이지만, 우간다 북부지역 여전히 남수단으로부터의 난민 문제, 식량 안보 등의 만성적 위기로 인해 인도적 지원의 지속적 지원이 필요한 경우가 많다. 따라서 국가 차원에서 개발협력 전략을 수립하는 것과는 별개로 인도적 지원과 분쟁 및 취약국 지원사업은 지원대상을 고려할 때 국가 차원으로 접근하는 것보다 취약

성의 내용 분석(context analysis)를 통해 취약 인구와 커뮤니티에 대한 접근이 병렬적으로 이루어지는 것이 필요하다. 아울러 긴급 또는 만성적 인도적 위기 국가들이 긴급구호 활동 뿐만 아니라 사후 재건 및 재난 대비 활동이 효과적으로 이루어지고, 필요에 따라 취약성을 유발하는 구조적 요인을 해소하고자 하는 노력이 연계성 있게 이루어질 때 해당 지역의 실질적인 취약성 위기 해소가 가능하다. 아울러 궁극적으로는 인도적 위기에서 벗어나 안정화 단계에 접어들어 개발사업으로 잘 연계되기 위해서는 국가 차원이 아닌, 취약성 분석에 따른 피해 인구 및 커뮤니티 차원에서의 인도적 지원을 통한 긴급 구호 또는 만성적 식량 위기 해소 노력, 분쟁 및 취약국 지원사업을 통한 커뮤니티 내 구조적 위기 요인 해소, 개발 협력사업을 통한 국가 차원의 제도적 구조 개편 및 강화 등의 노력이 종합적으로 이루어지는 것이 중요하다.

아울러 본 연구에서는 다루지 않았으나, 현재 인도적 대합의를 중심으로 자금조달과 함께 주요하게 논의되고 있는 것 중의 하나가 ‘로컬라이제이션’ 이슈이다. 로컬라이제이션은 사업 대상지에서의 NGOs 및 국제기구를 비롯한 현지 활동가에 대해 직간접적으로 원조지원을 하는 것을 말한다. 동 이슈는 예전부터 많이 논의되어 왔으나 코로나19로 인해 원조기관들의 현장접근성에 제약이 높아짐에 따라 더욱 주목을 받고 있다. 현지 파트너 지원은 파트너십의 형태의 확대 관점 뿐만 아니라 공여기관의 예산지원 및 사업운영, 모니터링 방안과 관련해서도 사실상 쉽지 않은 주제이기는 하지만 오늘날 인도적 지원 및 개발협력 분야에 있어 중요한 이슈라는 점에서는 명확하다. 이에 2023년 최근 OECD에서도 “파트너 국가의 시민 사회에 대한 자금 지원”이라는 연구보고서를 발간하면서 주요 공여국들의 파트너국 내 현지NGOs에 대한 자금지원 경험을 소개한 바 있다. 이에 현지NGOs를 비롯한 주요 현지 파트너를 통한 자금조달과 관련한 주요 논의 및 국제사회의 이행현황에 대한 지속적인 모니터링을 통해 KOICA는 향후 어떻게 반영해야 할지에 대한 추가 연구가 필요할 것으로 보인다. 끝.

참고문헌

- 박수영·안미선·고요한·백길두·장은지. 2022. “무상원조 운영체계 비교분석” 성남: 한국국제협력단.
- 주제네바대한민국대표부. 2023. “영국개발연구소 주관 세미나 참석결과-인도적 펀딩갭”결과보고문서 (2023.6.20./제네바대학원연구소서 개최) (내부문서).
- 한국국제협력단. 2023. “2023년도 예산각목명세서”(내부문서) 성남: 한국국제협력단
- 한국국제협력단. 2022. “2023년도 분쟁 및 취약국 지원사업 발굴계획(안)” 성남:한국국제협력단
- 한국국제협력단. 2022. “인도적지원 사업실적 및 지원세부내역(22년 2월 기준)”(https://www.koica.go.kr/koica_kr/955/subview.do)
- 한국국제협력단. 2017. “KOICA 국별협력사업 사업비 정산 매뉴얼”성남: 한국국제협력단
- 한재광·이경신·홍지영·오원기·손정은·이경주·박준영·강소정. 2020. “2020 인도적지원 민관협력사업 파트너십 연구보고서”. 서울: 국제개발협력민간협의회.
- 외교부. 2022. “Grand Bargain in 2021: Annual Self Report-Narrative Summary” submitted by Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea on February 16, 2022.
- 국제개발협력민간협의회(KCOC). 2014. “인도적 지원 전략 수립에 대한 시민사회 제안.” 서울: 국제개발협력민간협의회(KCOC).
- Clarke, D. and Dercon, S., 2016. ‘Dull Disasters?’, Oxford University Press, Oxford.
- FCDO. 2023. “FCDO Programme Operating Framework” United Kingdom: FCDO
- FCDO. 2020. “Project Completion Review: Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters (BRACED). United Kingdom: FCDO.
- FCDO. 2018. “Uganda: Building Resilience and an Effective Emergency Refugee Response (BRAER)” Business Case summary sheet. United Kingdom: FCDO.
- Grunewald, F, Kauffmann, D., Boyer, B. and Patinet, J. (2011). Real-time evaluation of humanitarian action supported by DG ECHO in Haiti. 2009-2011. Group URD.

Hinds, Roisn. (2015). "Relationship between humanitarian aid and development aid." Birmingham: GSDRC.

IASC. "The Grand Bargain 2.0: Endorsed framework and annexes" Geneva: Inter Agency Standing Committee (IASC).

IRC. 2020. "A WIN-WIN: Multi-year flexible funding is better for people and better value for donors." International Rescue Committee.

Laguardia, Dorian and Andrew Pinney. 2019. "Final Report: Monitoring and Evaluation for the DFID Somalia 2013-2017 Humanitarian Programme" United Kingdom: FCDO.

Laws, Ed. 2022a. "Financing Peacebuilding and the Triple Nexus: Organizational structures and incentives to improve coherence" posted on April 4, 2022 on the blog of NYU CIC website.

Laws, Ed. 2022b. "Innovations in Donor Bureaucracies and the implications for peacebuilding financing." New York: NYU CIC.

Lung, Felix. 2020. "How donors can use crisis modifiers to fund response activities after health shocks" Maintains

MFAD. 2022a. "Securing Coherence between humanitarian aid, development cooperation and peacebuilding (the HDP Nexus)". Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

MFAD. 2022b. "Guidelines: Strategic Partnerships 2022-2025 with Danish Civil Society Organisations" Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

Norad. 2022. "Norad's Strategic Partner Scheme" posted on Norad Website on 13 October, 2022. Retrieved from norad.no/en/front/funding/norads-strategic-partnerships-with-civil-society-organisations/

OECD. 2019. "DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus" OECD/LEGAL/5019. Paris: OECD.

OECD. 2010. Conflict and fragility: Transition financing. Building a Better Response. Paris: OECD DAC.

Peters, Katie and Florence Pichon. 2017. "Crisis Modifiers: A Solution for a more flexible development-humanitarian system?" BRACED.

Schroder, Ralf and Mirko Schilbach. 2021. "Closing the gap- The German perspective on the humanitarian-development-peace nexus." Berlin: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development and Strategies & Coordination of the Federal Foreign Office.

Scott, R. (2015) Financing in Crisis? Making Humanitarian Finance Fit for Future. Working Paper 22. Paris: OECD. (www.oecd.org/dac/OECD-WPHumanitarian-Financing-Crisis%20.pdf)

Somrep. 2016. "Somalia Resilience Program (SomReP) Mid-term evaluation"

Swedish Strategic Partner Organisations in SIDA homepage (sida.se/en/for-partners/civil-society-organisations)

UN PBF. 2021. "SDC & PHRD Factsheet Multilateral Organisations: Switzerland and the United Nations Peacebuilding Fund" published in December, 2021. New York: United Nations

Urquhart, Angus, Erica Mason, Fran Girling-Morris, and Suzanna Nelson-Pollard. 2023. "Global Humanitarian Assistance 2023" Bristol: Development Initiatives (DI).

World Bank. 2022. "Fostering Resilient Learning Project" (P172753)

OECD DAC 통계 사이트: stats.oecd.org (접속일: 2023.11.25.)

ODA Korea 통계 사이트: <https://www.odakorea.go.kr/allMain> (접속일: 2023.11.25.)

KOICA 통합사업관리시스템 (접속일: 2023.11.25.)

연구자료

연구정보 2023-17-471

