

국문 요약

1. 서론

- 매년 전 지구적으로 약 3억 명의 인구가 홍수, 지진 그리고 가뭄과 같은 자연재해와 분쟁, 내전 등 인간의 부주의로 발생하는 인위적인 재난(man-made disasters, 人災)으로 인하여 고통을 받고 있다고 보고가 나오고 있다. 최근 UN OCHA의 2015년까지 기후와 관련된 재난에 영향을 받은 사람들의 수가 급속히 증가하여 오늘날 전 세계의 재난 대응 역량을 초월할 것으로 전망됨에 따라 역사상 유례없는 대규모의 인도주의적 지원을 필요로 할 것이라고 보고되었다.
- 우리 정부도 지난 수년간 증가하고 있는 자연재해의 피해를 입은 국가와 국민을 위해 해외긴급구호 지원을 실시해왔다. 그러나 2009년 기준 KOICA의 긴급구호예산(95억 원)은 0.87% 수준에 머물고 있다. 우리 정부는 2011년 현재 양자 ODA 대비 1.5%인 인도적 지원 비율을 2012년에는 3% 수준으로 확대하기 위해 노력하고 있으며 2015년에는 전체 ODA 대비 5% 수준으로 꾸준히 증대할 것을 계획하고 있다.
- 지난 수년간 긴급구호를 중심으로 인도적 지원 분야의 대내외적 노력이 모아지고 있다는 것은 고무적인 사실임에도 불구하고 우리나라 인도적 지원의 선진화를 위해서는 전반적인 정책과 시스템 면에서 개선되어야 할 여러 과제가 산재해 있다.
- 이에, 본 연구는 한국의 인도적 지원 관련 정책과 긴급구호 시스템에 관한 개선방안을 모색하기 위하여 기획되었다. 동 연구는 첫째, UN 및 OECD를 중심으로 한 국제사회의 인도적 지원 정책을 조사하여 국제사회의 개괄적인 현황과 주요 과제를 도출한다. 둘째, 인도적 지원 및 해외 긴급구호 분야의 선진 3개국이라고 여겨지는 영국, 미국, 일본의 인도적 지원의 정책 및 주요 전략과 현황을 조사하여 비교·분석 한다. 셋째, 선진 3개국의 긴급구호 시스템을 ① 정책과 실행기관간의 의사결정 과정, ② 예산집행, ③ 민관협력 시스템 그리고 ④ 평가 및 모니터링의 네 가지 분야로 나누어 조사한다. 마지막으로,

위의 조사·분석의 결과를 바탕으로 한국의 인도적 지원 관련 정책과 긴급구호 시스템에 관한 개선방안을 제언하는 4단계로 나눠서 진행하였다.

- 동 연구가 다루고자하는 인도적 위기의 범위는 위적 재난(전쟁, 분쟁 등에 의한 인재)이 아닌 현재 우리 민관이 중점적으로 지원하고 있는 자연재해(급성 재난, Rapid Onset Disasters) 로 인한 원조지원 중 특히 단기와 중기 대응과 관련된 긴급구호의 현황과 과제를 중점적으로 살펴보았다. 이에 따라 다양한 인도적 위기(crisis)중에서도 내전, 테러행위 등의 인위적 재난(man-made disasters), 잊어진 재난(Forgotten Crisis), 복합적 위기 상황(complex emergencies) 등 폭넓고 다양한 형태와 성격의 인도주의적 위기(humanitarian crisis)는 동 연구의 범위에 포함하지 못했다.

2. 국제사회의 인도적 지원 정책

- 인도적 지원의 정의는 생명을 구조하고 고통을 경감하는 데 그 목표를 두며 자연재해(Natural disasters)과 인위적인 (Man-made disasters) 재해로부터의 인간의 존엄성을 보호 하는 지원이라고 일반적으로 정의할 수 있다.
- UN의 General Assembly resolution(A/RES/58/114)에 의하면 인도적 지원은 인도(Humanity), 중립(Neutrality), 공평(Impartiality), 독립(independence)의 네 가지 인도주의 원칙(Humanitarian Principles)에 따라 제공되어야 한다. 특히 아동, 여성, 노인과 같이 가장 취약한 인구에 특별한 관심을 두고 이루어져야 한다는 의미를 담고 있으며 이에 따라 모든 피해자들의 존엄과 권리가 존중되고 보호되어야 한다고 명시하고 있다.
- OECD는 DAC(Development Assistance Committee) 또한 UN과 마찬가지로 중립성(neutrality)과 공평성(impartiality)을 강조하고 있다. 동시에 인도적 지원을 ODA의 한 섹터로서 구분하고 있는데 이는 재난 예방 및 대비, 재건 구호, 구호 조정, 보호 및 지원 서비스, 긴급 식량지원 및 기타 긴급/재난 구호 활동을 포함한다.

3. 선진 3개국 인도적 지원 정책 및 해외 긴급구호 시스템 분석

- 영국은 DIFD(Department for International Development, 이하 DIFD)가 주무부처로서 원조 정책의 수립과 조율을 총괄하며 인도적 지원의 정책과 집행을 담당하고 있다. 정책, 전략, 및 인도적 지원의 집행까지 총괄적으로 담당하고 있는 DFID의 CHASE(Conflict, Humanitarian and Security Department, 이하 CHASE)부서중심으로 포괄적이고 체계적인 정책 및 전략, 업무수행체계(의사결정과정, 예산집행, 민관협력, 평가 및 모니터링(M&E))의 특성을 분석하여 우리나라 인도적 지원의 개편 방향에 유용할 요소를 도출한다.
- 미국 국무부(The State Department)의 정책적 책임 하에 미국국제개발청(U.S. Agency for International Development, 이하 USAID)의 해외재난지원국(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, 이하 OFDA)은 재난완화, 대비 및 훈련 프로그램을 담당하고 있다. 미국의 경우 USAID내 OFDA외에 4개의 부서가 인도적 지원 업무를 담당하고 있을 뿐 아니라 국무부의 인구·난민·이주국(U.S. Department of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration, State/PRM), 국방부(DoD), 농업부(U.S. Department of Agriculture, USDA)도 인도적 지원의 업무를 담당하고 있어 이는 복잡한 미국의 원조 및 인도적 지원의 시스템을 보여주고 있다. 미국의 복잡한 체계에도 불구하고 미국의 관련 정책, 전략, 민관협력, 평가 및 모니터링(M&E) 및 정보의 운용과 혁신적인 접근법은 우리나라 인도적 지원의 선진화에 유용한 교훈 점을 발굴할 수 있었다.
- 일본은 외무성에서 국제협력국(International Cooperation Bureau)의 해외긴급구호 부서(Emergency Relief Division)와 인도적 지원부서(Humanitarian Assistance Division)가 인도적 지원의 정책과 전략, 예산 계획전반을 관장하고 있다. 독립행정법인 일본국제협력기구(JICA)내의 일본재난구호팀(JDRT)이 인도적 지원의 집행을 담당하고 있다. 동 연구는 최근 강화되고 있는 외무성 - JICA JDRT의 전략적 특징과 수직적 운용체계 등의 주요한 특징과 최근 도전과제를 조사·분석하여 한국 원조체계의 개선방안을 위한 제언을 도출하였다.

4. 국가별 비교 분석

◆ 인도적 지원의 법적 기반 및 주요 정책

- 법적 기반에 있어 영국은 인위적인 재난 그리고 복합재난 등에 대한 지원의 근거를 제공함으로써 포괄적 인도적 위기를 강조하고 있다. 미국은 개발과 재난의 통합적인 접근을 강조하고 있으나, 일본의 법적 기반은 해외 긴급구호 및 재건에 대한 강조를 하고 있다.
- 인도적 지원의 주요 정책에 있어서도 광의의 개념을 취하고 있으나, 일본의 경우 분쟁 이후의 재건 및 중장기 개발 지원 증대를 강조하고 있다. 미국은 글로벌 개발에 관한 정책노선에서 개발과 인도주의적 원조와 재난완화에 관한 핵심 개발목표를 세우고 있다.

◆ 해외 긴급구호 시스템

◆ 업무수행체계

- 영국은 부처급인 DFID가 전반적인 정책 및 실행까지 일괄적으로 담당하고 있다. 이에 따라 재난 발생 시 신속성과 효과성을 담보할 수 있게 된다.
- 일본의 경우 역시 외무성이 대부분의 권한을 가지고 하고 있으며, 외무성을 중심으로 정책 및 예산 결정권을 가지며, JICA JDRT가 긴급구호 수행만을 담당하는 수직적인 체계를 가지고 있다. 부처간 조율의 효과성은 뛰어나나, 긴급구호 대응의 자발성과 신속성이 저하되고 있다는 우려가 있다.
- 미국은 피해국 대사관의 최초 모니터링으로부터 시작을 하며 재난이 선포되면 해외재난지원국은 사정팀, 대응팀 등을 파견한다. DARTs팀을 포함하여 신속하게 현장에 파견할 수 있는 인력풀을 보유하고 있다.

◆ 예산집행

- 영국의 DFID는 아래의 세 가지 채널을 통하여 인도적 지원 및 긴급구호 자금을 지원하고 있다. 재난 위기 경감 활동을 포함한 인도적 지원 요소를 갖춘 국가별 지원 프로그램, 아프리카 분쟁 및 인도 유닛(ACHU)에 의해 관리되는

지역 기반 인도 지원 프로그램, 그리고 CHASE의 독립적인 Funding을 통하여 예산을 집행하고 있으며 최근 신속한 지원을 목표로 긴급구호 상황시에만 작동하는 초동자금지원 메커니즘(RRF) 메커니즘을 설립하였다.

- 미국은 해외재난지원국의 운영부가 긴급구호를 위한 예산을 담당하고 있다. 해외재난 지원국은 긴급재난대응자금지원과 민간협력업체에 대한 자금지원 2가지를 운용하고 있다.
- 일본은 외무성의 인도적 지원 및 해외 긴급구호 예산을 JICA의 JDRT를 통해 지원을 하고 있다.

◆ 민관협력

- 영국은 긴급구호 상황시에 신속하게 대응할 수 있는 RRF 메커니즘을 설립하였으며, 전반적인 인도적 자금 지원을 위한 PPAs를 운용하고 있다. 또한 민간단체 간 협력을 위해 CBHA와 DEC와 같은 협의체가 있다.
- 일본의 민관협력 업무 수행 체계와 의사결정 채널은 플랫폼 형태로 이루어진 체계화된 Japan Platform(JPF)를 전적으로 활용하고 있다. 관변 성격의 협의체로서 일본 정부와 JPF의 협력은 민관협력이라고 하기에는 어려움이 있다.
- 미국의 해외 긴급구호에 있어서 피해국의 지역사회수준에서 중요한 역할을 하는 것은 비정부기관들로서, 해외재난지원국은 매년 비정부 협력기관들과 자문회의를 개최한다.

◆ 평가 및 모니터링

- 영국은 최근 인도적 지원 및 해외 긴급구호에 대한 검토 (HERR)를 실시함으로써 정책적 제언을 도출해내고 이에 대한 정부의 이행 계획을 도출했다. 7가지 주요 이슈에 대해서 시사점 및 과제를 도출했으며, 독립적인 평가에 대한 정부의 활발한 public consultation 과정은 배울 점이라고 평가된다.
- 미국은 Field Operation Guide를 통하여 최소한의 평가 기준을 마련했고, 현장에 파견된 팀별 상황보고를 통해서 모니터링을 하고 있다. 자금지원을 받는

기관으로부터 정기적으로 보고를 받고 있으며 민간 연구소 및 대학과 연계하여 프로그램 평가 및 After-action review를 실시하고 있다.

- 일본은 산발적, 프로젝트 별로 인도적 지원 분야에 대해서 평가를 하고 있으며 이에 대한 개선이 필요하다. 이에 따라 적절하고 효율성 높은 JDR 파견이 이루어질 수 있도록 평가 기준을 명확하게 설정하려는 시도가 있다.

5. 한국의 인도적 지원 정책 및 긴급구호 시스템 개괄

- 한국의 인도적 지원에 대한 법률은 마련되어 있지 않으나 우리의 개발협력에 대한 기본법인 「국제개발협력기본법」에서 그 기반을 찾을 수 있다. 해외 긴급구호의 법적인 기반 「해외 긴급구호에 관한 법률」에서 그 법적 기반을 찾을 수 있다. 한국의 인도적 지원 정책과 해외 긴급구호 전략은 「국제개발협력 기본계획2011-15」 그리고 「국제개발협력 선진화 방안」에 잘 나타나 있다.
- 한국의 해외 긴급구호 업무 수행체계는 해외에서 재난이 발생하면 공관에서 현황 보고를 하고 피해국에 지원 요청 건의를 하게 된다. 이후 지원 규모와 방식을 결정하고 지원계획통보와 구체적인 사항을 협의한 후 지원 이행 및 결과 보고를 받는 총괄 책임은 외교통상부에 있다.
- 한국국제협력단(KOICA)은 대규모 해외 재난 시 국제협력단의 주관 하에 구조 팀과 의료진으로 구성된 해외긴급구호대를 구성하여 인력과 물자지원을 하고 있다. 한국국제협력단은 효과적인 긴급구호 현장 코디네이션을 위한 평시교육 및 훈련 민관협력 사업에 대한 예산 지원 검토 및 승인 관리, 민간의 해외긴급구호 활동에 대한 지원(재정, 수송·통관 지원)과 해외긴급구호 역량강화(민간전문 인력풀 구축 및 관리, 교육 실시)를 기획하고 예산운영 및 모니터링 등을 실시하고 있다.

6. 정책 제언

- ◆ 법적 정비

□ 국제개발기본법에 인도적 지원의 한국적 개념 정의 및 인도적 지원의 정당성을 언급하는 것이 필요하다고 제안한다.

◆ 인도적 지원 및 해외 긴급구호 정책 마련

□ 통합적인 인도적 지원 정책 및 전략을 담은 백서(白書, White Paper)를 마련하여야 한다. 특히 영국과 같은 해외의 인도적 지원 정책 형성과정과 성과를 벤치마킹할 필요가 있다. 또한 대국민 정책 공개를 통한 홍보, 투명, 책무성을 증진하여야 한다.

◆ 인도적 지원의 주요전략

□ 국제사회에서 합의된 원칙과 규범을 존중하여야 하며, 인도적 지원의 양적 확대와 그에 따른 이행방안을 마련하여야 한다. 또한 인도적 지원의 지역적 배분 전략, 지원 전달 채널 및 분야별 배분 전략을 마련하여야 한다. 마지막으로 재해 감소 및 복구 대비에 대한 강화를 우선으로 하는 개발과의 연계성을 강조하여야 한다.

◆ 해외 긴급구호 선진화 방안에 대한 제안

□ 체계적이고 유기적인 민·관·합동 긴급구호활동을 위해 재난현장에 학계 전문가 및 협력단 직원 등으로 구성된 선발대를 상황발생 24시간이내에 파견하는 것이 중요하다. 민간NGO의 긴급구호를 지원할 수 있는 세부적인 절차와 군 수송 기능 이용방안 등을 마련하여야 한다.

◆ 외교부와 KOICA의 역할

□ 물자지원과 조정역할을 넘어서는 KOICA의 인도적 지원의 역할을 재정립할 필요가 있다. 따라서 아래와 같은 확대된 역할을 담당하여야 한다.

- 재원지원 및 물자지원
- 인도적 지원 분야의 정보 수합과 공유
- 인력 풀 강화 및 네트워크 강화
- 재난 현장에서 물자 수송 및 조정 역할의 강화
- 외교부, KOICA 민간 역량 강화를 위한 체계적인 교육/훈련 제공

- 전문분야(기초연구 조사, needs assessment, 평가 및 모니터링)의 강화

◆ 민관협력

□ 민관협력을 위한 재원을 확대하고 안정적으로 지원하여야 한다. 또한 해외 긴급구호 NGO의 현장 경험 공유 및 관련 전문성을 강화하여야 한다.

◆ 인력 발굴과 전문가 양성

□ 전문적인 역량 강화 프로그램을 통하여 전문가를 양성하고 관련 정책과 기술적인 분야의 전문 네트워크를 구축하여야 한다. 이에 현장 전문가와 섹터 전문가 네트워크도 포함된다. 또한 한국의 인도적 지원 단계별 발전 전략 방안 연구와 같은 후속 연구가 필요하다.