



우리나라의 인도적 지원 현황과 과제: 법적 기반을 중심으로

박명희

코로나 19를 비롯한 전염병의 확산, 우크라이나 사태 등 인도적 지원에 대한 전 세계적인 수요증가 추세를 반영하여 우리나라의 인도적 지원 ODA의 규모가 급증하고 있다. 이와 함께 국제적 위상에 맞는 법제 정비 요구도 제기되고 있으나, 아직 인도적 지원과 관련한 본격적인 법률적 기반 관련 논의는 이루어지지 않고 있다. 국제사회에서 통용되는 인도적 지원의 정의, 기본원칙 및 활동 범위에 비하여 현행 우리나라 법률이 매우 제한적이라는 문제가 지적되고 있는 만큼, 앞으로 이에 대한 범정부적 검토와 법률개정 논의가 필요할 것으로 판단된다.

1 들어가며

지난 8월 외교부는 2023년 예산안으로 3조 3,206억 원을 편성하여 국회에 제출하였다. 외교부가 이번 예산안에서 특히 강조하고 있는 것은 ‘글로벌 중추국가’라는 국정철학 및 국격에 걸맞은 ODA (Official Development Assistance, 공적개발원조)의 확대이다.¹⁾ 코로나19 대응 및 우크라이나 사태 등 긴급 수요에 대응하기 위한 우리나라의 인도적 지원 규모가 2019년 900억 원에서 2023년 4,222억 원으로 크게 증가하였다.

이러한 우리 정부의 결정은 인도적 위기 심화와 이에 대한 국제사회의 지원 요구 증가 현상을 반영하고 있다. 실제로 안토니오 구테흐스(António Guterres) UN 사무총장은 최근 우크라이나 전쟁, 기후변화로 인한 전례 없는 수준의 식량 위기를 경고하고, 국제사회의 공동대응을 요청하고 있으며, UN OCHA(UN Office for the Coordination of

Humanitarian Affairs, 유엔 인도지원조정실)는 2022년 2.7억 명에 대한 인도적 지원을 위해 약 410억 달러의 재원이 필요하다고 밝히고 있다.²⁾

글로벌 인도적 위기 심화에 따른 국제사회의 요청과 우리 정부의 인도적 지원 규모의 확대는 향후에도 지속될 것으로 예상되나, 인도적 지원에 대한 우리나라의 법적 기반에 대한 검토는 아직 심도 있게 이루어지지 않고 있다. 이에 본 보고서는 우리나라 인도적 지원의 현황과 법적 기반 등을 검토하고, 향후 과제 및 대응 방향 등을 제시하고자 한다.

2 인도적 지원의 경위와 법적 기반

(1) 우리나라 인도적 지원의 경위

우리나라의 인도적 지원의 역사는 OECD DAC (Development Assistance Committee, 개발원조위원회) 다른 회원국에 비해 길지 않다. 우리나라의 다른 나라에 대한 인도적 지원은 1990년대 초부터

1) 외교부 보도자료, “2023년 외교부 예산안 국회 제출,” 2022.8.30.

2) UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 『Global Humanitarian Overview 2022』, 2022, p.7.



시작되었고, 2004년 동남아 지진해일에 대한 구호 활동을 계기로 체계적인 해외재난구호의 필요성이 제기되면서 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법을 근거로 대한민국 해외긴급구조대(Korea Disaster Relief Team)의 조직 및 인도적 지원이 이루어지고 있다. 인도적 지원 관련 주요 업무부처는 외교부, KOICA, 국방부, 보건복지부 등이며, 양자 간 인도적 지원은 피해국의 요청에 따른 현물 및 현금지원, 해외긴급구조대 파견 등으로 추진되고 있다.

[표 1] 우리나라 인도적 지원 ODA 추이

(단위: 백만 원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023(인)
관계부처 합동	90,000	139,100	143,200	167,700	193,000	316,300	422,200
외교부	84,776	84,834	86,119	100,343	124,094	236,641	274,367

※ 자료: 관계부처 합동, 『22년 국제개발협력 종합시행계획』, 2022.1.27; 관계부처합동 『23년 국제개발협력 종합시행계획(안)』, 2022.6.30., 외교부 각 년도 예산 참조 필자작성

[표 1]은 최근 5년 우리나라의 인도적 지원 ODA 예산 추이를 나타낸 것이다. 코로나19 등 세계적 인도적 위기가 심화되면서, 우리 정부의 인도적 지원 ODA의 규모도 급증하고 있다. 관계부처 인도적 지원의 합계가 2017년 900억 원에서 2022년 3,163억 원으로 최근 5년간 3.5배 증가하였다. 또한, 2021년과 2022년 사이 외교부의 인도적 지원 ODA 예산은 2021년 1,240억 원에서 2022년 2,366억 원으로 90.7%가 증가하였다.

(2) 우리나라 인도적 지원의 법적 근거

우리 정부는 인도적 지원의 근거를 「해외 긴급구호에 관한 법률」에 두고 있다.³⁾ 동 법 제1조에서는 해외재난 발생시 해외재난 지역에서의 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하는 것을 그 목적으로 밝히고 있다. 한편, 우리나라 ODA 관련 법률인 「국제개발협력기본법」, 「한국국제협력단법」에서도 인도적 지원의 근거를 찾아볼 수 있다.

「국제개발협력기본법」 제3조는 우리나라 국제개발협력의 기본정신 및 목표를 규정하고 있는데, 여기서 ‘인도주의의 실현’을 기본정신으로 하여, 개발도상국의 빈곤 감소 및 제도개선, 범지구적 문제 해결 등을 달성하도록 규정하고 있다. 「한국국제협력단법」 제1조는 ‘인도주의의 실현’을 그 설립목적에서 언급하고 있으며, 제7조에서 재난구호 등 인도적 지원사업을 국제협력단의 사업 중 하나로 제시하고 있다.

[표 2] 우리나라 인도적 지원 관련 법률

법명	주요 내용
「해외긴급구호에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> - 제1조(목적) 이 법은 해외재난이 발생한 경우 피해국에 대한 긴급구조대의 파견, 긴급구호물품의 지원, 임시 재해복구의 지원 등 해외긴급구호에 필요한 사항을 규정함으로써 해외재난 지역에서의 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하는 것을 목적으로 한다. - 제2조(정의) 1. “해외재난”이란 대한민국의 영역 밖에서 발생한 천재지변·대형사고 그 밖의 재해 또는 사고로 인한 신체 및 재산상의 대규모 피해를 말한다. 2. “해외긴급구호”란 해외재난에 의하여 발생한 피해의 감소·복구 또는 인명구조·의료구호 등 정부 차원에서 피해국을 긴급히 지원하는 모든 활동을 말한다. - 제4조(해외긴급구호의 기본원칙) 정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다.
「국제개발협력기본법」	<ul style="list-style-type: none"> - 제3조(기본정신 및 목표) ① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인·청소년의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 개발도상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.
「한국국제협력단법」	<ul style="list-style-type: none"> - 제1조(목적) 이 법은 대한민국과 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하기 위하여 한국국제협력단을 설립하여 각종 국제개발협력 사업을 하게 함으로써 국제협력 증진에 이바지함을 목적으로 한다. - 제7조(사업) 협력단은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다 1. 자금·시설 및 기술 지원 등이 결합된 국제개발협력 사업, 2. 개발컨설팅 사업, 3. 연수 사업, 4. 전문 인력 파견 사업, 5. 해외봉사단 파견 및 글로벌 인재양성 사업, 6. 재난구호 등 인도적 지원 사업, 7. 국내외 민간 단체와의 협력사업, 8. 외국의 원조 기관 및 국제기구와의 협력, 9. 국제개발협력에 관한 이념 및 정책의 수립 등을 위한 조사·연구

※ 자료: 국가법령정보센터

3) 외교부, 「우리나라의 인도적 지원전략 개정안」, 2019.7. p.3.

한편, 인도적 지원 규모의 증가와 함께 우리나라의 국제적 위상에 부응하는 법 제도의 정비요구도 제기되고 있다. 2018년 OECD DAC 동료검토보고서(Peer Review)는 우리나라에 대해 ‘인도적 지원의 변화하는 성격을 반영하고, 인도적 지원·평화유지 노력 및 개발 협력이 일관되고 상호 보완이 되도록 관련 법률의 적용 범위를 검토할 것’을 권고한 바 있다.⁴⁾

3 주요 쟁점

우리나라 인도적 지원 제도 정비 요구와 관련된 문제의 제기는 기본적으로 국제사회에서 통용되는 인도적 지원의 정의, 기본원칙 및 활동 범위와 비교해 볼 때 우리나라의 법률이 매우 제한적이라는 데에서 비롯된다.

(1) 인도적 지원의 정의

인도적 지원의 정의와 관련된 문제는 우리나라 인도적 지원의 근거법인 「해외 긴급구호에 관한 법률」이 최근 빈번히 발생하는 인적 재난, 분쟁 등을 재난의 범위에 포함하고 있지 않다는 점이다.

일반적으로 국제사회는 인도적 지원을 자연 재난(natural disaster)뿐 아니라, 인적 재난(man-made disaster) 등 위기 상황에서 사람들의 생명 구조, 고통 경감 등 인간의 존엄성을 보호하는 활동으로 정의한다. 구체적으로 UN OCHA는 인도적 지원을 분쟁과 같은 복합적 위기나 자연재해를 겪고 있는 사람들을 돕고, 그들의 기본적 필요와 권리를 충족시키는 활동으로 정의하고 있다.⁵⁾

그러나, 우리나라 「해외 긴급구호에 관한 법률」 제2조는 ‘해외재난’을 대한민국의 영역 밖에서 발생한 천재지변·대형사고 그 밖의 재해 또는 사고로 인한 대규모 피해로 한정하고 있다. 즉, 인적 재난, 분쟁

등 복합적 재난은 제외되는 것으로 해석될 소지가 있는 것이다. 이에 대해 우리 정부는 2019년 7월 「우리 정부 인도적 지원전략 비전」의 개정안에서 보건 위기 및 분쟁 등 인재로 인한 인도적 위기 역시 동법 제2조의 해외재난의 정의에 포함되는 것으로 확대하여 해석한다고 밝힌 바 있다.

향후 인도적 지원과 관련된 국제적 요구가 증가할 것으로 예상되고, 이에 대한 효율적 지원체제가 마련되어야 한다는 점을 고려한다면, 정부의 「해외 긴급구호에 관한 법률」 제2조에 대한 확대해석에 의존할 것이 아니라 명확하게 법률을 개정할 필요가 있다고 판단된다.

(2) 인도적 지원의 기본원칙

우리나라 「해외 긴급구호에 관한 법률」 제4조는 해외긴급구호의 기본원칙으로 ‘인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상의 고려’를 들고 있다. 이에 비해 UN OCHA, OECD DAC 등의 국제 기구는 인도주의(Humanity), 중립(Neutrality), 공평(Impartiality), 독립(Independence) 등 4개를 인도적 지원의 기본원칙으로 들고 있다.

인도주의 원칙(Humanity)은 인간의 생명 구조와 고통 경감을 위한 지원은 어디에서 발견되든 이루어져야 함을 의미한다. 중립(Neutrality)의 원칙은 지원 행위가 분쟁의 어느 편도 들지 않아야 할 것을 의미하며, 공평(Impartiality)의 원칙은 차별 없이 필요에 근거하여 지원해야 할 것을 의미한다. 마지막으로 독립(Independence)의 원칙은 인도적 지원이 어떠한 정치, 경제, 군사적 목적에도 구속되지 말아야 할 것을 의미하는 것으로, 인도적 지원만이 가지는 특징에 해당한다.

이러한 측면에서 봤을 때, 우리나라 「해외 긴급구호에 관한 법률」 제4조의 기본원칙 중 ‘우리나라의 국제적·경제적 위상의 고려’는 인도주의의 기본원칙 중 독립의 원칙과 상충 되는 것으로 해석될 소지가 있다.

4) OECD, OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018, 2018, p.20.

5) UN OCHA(최종검색일: 2022.11.1.), <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OOM_Humanitarian%20Principles_Eng.pdf>.

(3) 인도적 지원의 활동 범위

국제사회에서는 인도적 지원을 재난 발생 직후의 긴급구호뿐 아니라, 예방(prevention), 대응(Response), 재건(Reconstruction)의 단계를 포함하고 있는 것으로 규정하고 있으나, 우리나라 관계 법률에서는 그 활동 범위를 해외재난 발생 직후의 지원에 한정하고 있는데 대한 문제가 제기되고 있다.

대표적으로 인도적 지원 공여국 협의체인 GHD (Good Humanitarian Donorship, 모범인도공여국)⁶⁾는 인도적 지원을 인간이 만든 위기와 자연재해로 인한 고통 감소 및 인간존엄성 유지 활동, 그러한 상황의 발생 예방, 대비를 강화하는 활동으로 정의하고 있다. 이에 비해 우리나라 「해외 긴급구호에 관한 법률」 제1조는 그 활동의 범위를 ‘해외재난 발생시 피해국에 대한 지원, 재해복구’에 한정하고 있다. 또한, 「한국국제협력단법」 제7조에도 재난 발생 이후의 구호 및 지원에 관한 내용만을 다루고 있다.

한편, 2019년 2월 22일 OECD DAC 고위급회의는 ‘인도적 지원과 개발, 평화 간 연계(Humanitarian Development-Peace Nexus) 권고안’을 채택하였다.⁷⁾ 이 권고안은 취약국의 회복력을 강화하고, 근본적인 문제의 원인을 해결하기 위해서는 분절된 인도적 지원과 개발협력, 평화의 요소를 결합하여 취약국의 상황을 효과적으로 개선하려는 것인데, 현재 우리나라 관련 법률들은 인도적 지원과 개발협력 사업과의 연계 관련 내용은 다루고 있지 않다.

4 향후 과제

2018년 OECD DAC 동료검토보고서(Peer Review)에서 우리나라 인도적 지원, 개발 협력의 적용 범위

6) GHD는 2003년 설립되었으며, 우리나라는 2009년 7월 GHD에 가입하였다. 2022년 현재 GHD에는 42개국이 참여하고 있다. Good Humanitarian Donorship(최종검색일: 2022.11.1.), <<https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>>.
7) OECD(최종검색일: 2022.11.3.), <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>>.

에 대한 법률적 검토를 권고한 바 있지만, 현재까지 범정부적 차원에서 이에 대한 깊이 있는 논의는 이루어지지 않고 있다. 다만, 우리 정부는 2019년 법률이 아닌 「우리 정부 인도적 지원전략 비전」의 개정을 통해 인도적 지원 활동의 범위를 확대하고, 인도적 지원-개발-평화 간 연계를 위한 노력도 지속 추진 중임을 밝히고 있다. 하지만, 우리나라 전체 ODA 예산 규모가 외교부 한 해 예산을 상회하고 있는 상황 등을 고려할 때⁸⁾ 우리나라 ODA가 효율적인 외교적 자산이 될 수 있도록 그 법률적 기반에 대한 논의를 활성화해 나갈 필요가 있을 것으로 판단된다. 향후 논의를 전개함에 있어 고려해야 할 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

구체적으로, 현행 우리나라의 인도적 지원은 「해외 긴급구호에 관한 법률」을 근거로 하고 있으나, 국제사회에서 다루어지고 있는 인도적 지원 활동의 범위가 재난 후 구호 활동뿐 아니라 예방 및 개발협력과의 연계까지도 확대되고 있는 만큼, 「해외긴급구호에 관한 법률」 이외에 포괄적으로 우리나라의 국제개발협력을 규율하는 「국제개발협력기본법」, 「한국국제협력단법」과 연계하여 개정 논의를 진행할 필요가 있다.

다음으로, 내용 면에서는 현재 문제가 제기되고 있는 해외재난의 범위, 인도적 지원의 개념 및 기본 원칙의 포함 여부 등에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 또한, 우리나라 국제개발협력이 ‘인도주의의 실현과 함께 상대 국가와의 우호 협력 관계 증진’ 등의 목표도 표방하고 있으므로, 우리나라 인도적 지원의 우선순위 등에 대해서도 폭넓은 논의와 공감대 형성이 필요할 것으로 판단된다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

8) 2022년 기준 우리나라 ODA 예산은 4조 425억 원이며, 외교부 예산은 2조 8,748억 원이다. 외교부(최종검색일: 2022.11.3.), <https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_4173/contents.do>.

