

## “인도주의-개발-평화 넥서스”에 대한 국경없는의사회의 고찰

2019년 5월 27일

### I. 서문

국경없는의사회는 무력 분쟁, 전염병, 자연재해, 의료 소외로 피해를 입은 사람들에게 긴급 구호를 제공하는 독립적인 국제 인도주의 의료 구호단체이다. 1971년 설립 이래로 국경없는의사회는 의료윤리 및 중립성과 공정성의 원칙에 의거해 활동하고 있으며, 오늘날 전 세계 28개 사무소를 두고, 의료·물류·행정 등의 업무를 담당하는 4만여명의 직원들이 전 세계 70여개국에서 진행하는 현장 프로그램에서 활동하고 있다.

국경없는의사회가 인도적 의료를 지원하는 주요 대상은 크게 (1) 분쟁 (2) 자연재해 (3) 전염병 및 (4) 의료 사각지대로 인한 피해자들이다. 국경없는의사회는 의료팀을 구성해 위기에 처한 사람들의 가장 시급한 의료적 필요에 대응하며, 이를 위해 독립적 현장조사를 바탕으로 프로그램 개시를 결정한다. 본 기관은 현장 프로젝트 실행에 앞서 자체적인 실사를 진행하며 의료팀이 지원할 수 있는 내용과 프로젝트가 도움이 필요한 현장의 사람들에게 가지는 실질적인 의미를 검토한다. 국경없는의사회는 현장 프로젝트 기간 동안의 제반 활동을 직접 실시하며, 현장의 관리 감독에 대한 직접적인 책임을 유지한다.

국경없는의사회는 독립적 인도주의 구호단체로, “인도주의-개발-(평화) 넥서스”(이하 “넥서스”) 논의의 직접적인 당사자는 아니다. 오히려 본 기관은 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit) 당시 “인도적 지원활동이 개발협력 및 회복력(resilience) 의제에 통합되는 것”에 대한 우려를 강하게 표하며 이러한 논의가 “국가들이 준수해야 할 국제인도주의법 및 난민법에 대한 책임을 강화해야 할 의무를 저버렸음”을 표명하며 불참한 바 있다.<sup>1</sup>

하지만 국경없는의사회 현장의 상당수에서 넥서스를 기반으로 한 프로젝트들이 이미 진행 중이거나 계획 중에 있다. 넥서스의 방향성과 이행 방식은 인도적 지원활동과 이를 통해 지원하는 지역사회에 미치는 영향이 있기에, 국경없는의사회는 독립 인도주의 단체로서 본 주제를 검토하고 있다.

국내에서도 넥서스 주제에 대한 관심이 높아지는 가운데 관련 시사점에 대한 논의가 활발해지고 있다. 한국국제협력단(KOICA) 작성 문건에 따르면,<sup>2</sup> “분쟁으로 인한 만성적 위기로 인해 지난 10년간 인도적 지원 규모 및 비용, 기간 등은 급속도로 증대되어감에 따라 단순히 인도적 지원을 통한 단기적인 피해복구 및 분쟁 후 평화유지(peacekeeping) 활동에만 초점을 맞추는 데서 벗어나 인도적 지원과 개발 간의 연계성 강화를 통한 보다 장기적인 차원에서 평화구축(peacebuilding)을 통한 분쟁예방(conflict prevention)을 추구함으로써 분쟁의 근원적인 위기 요인을 해소하고 평화의 지속화(sustaining peace)를 실현해야 한다는 논의가 지속적으로 강화”되어왔다.<sup>3</sup> 동일 문건에 의하면 각각의 분야가 “개별적으로 운영됨에 따라 (.....) 리스크 및 취약성 해소의 어려움”이 발생하였고 따라서 “상호 공동의 활동을 통해 효율성을 증대”해야 하는 필요성을 제기하고 있다.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ‘MSF to pull out of World Humanitarian Summit’, 2016년 5월 5일 기사: <http://www.msf.org/en/article/msf-pull-out-world-humanitarian-summit>

<sup>2</sup> ‘인도적지원-개발-평화’ 연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국 ODA 시사점, KOICA 개발과 이슈, 제 44호, 2018년 11월 발간: <http://lib.koica.go.kr/>

<sup>3</sup> UN OCHA, ‘Humanitarian Development Nexus’: <https://www.unocha.org/es/themes/humanitarian-development-nexus>

<sup>4</sup> KOICA 개발과 이슈, op. cit.

이러한 연계에 대한 논의가 국제사회에서 전례가 없는 것은 아니나, 근본적으로 넥서스를 통해 달성하고자 하는 것은 인도적 지원활동과 개발협력 및 평화구축 (내지 평화유지) 사업 간의 연계를 강화하고자 하는 것임을 볼 수 있다.

## II. 넥서스 논의가 가지는 잠재력

넥서스가 근본적으로 추구하는 바는 긍정적이며, 국경없는의사회 또한 가장 어려운 여건들 속에서 개발협력 사업의 부재를 지속적으로 목격한 바 있다.<sup>5</sup> 하지만 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC)에 따르면 공적개발원조(ODA) 중 “인도적 해외개발원조”로 분류되는 원조의 규모는 다자 및 양자 개발 프로젝트, 프로그램 및 기술협력 대비 매우 적다.<sup>6</sup>

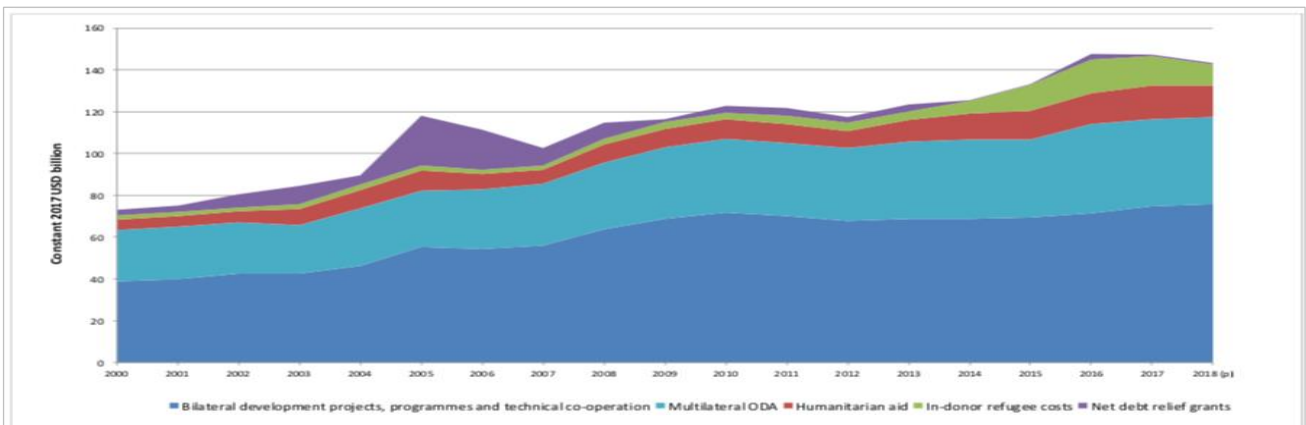


그림 1. DAC 국가들의 순 공적개발원조 구성 (인도적 해외개발원조는 붉은 색 표시)  
출처: OECD, 2019년 4월

올바른 틀 내에서 넥서스를 추진한다면 개발협력 사업이 지역사회에 현재보다 더욱 밀접하게 접근하며, 보다 취약한 사람들에게도 지원을 확대할 수 있을 것이다. 아울러, 리스크는 감소하면서도 보다 신속하고 유연하게 도움이 필요한 이들에게 가장 필요한 자원을 제공할 수 있는 활동 모델이 될 수 있을 것이다.

이에 더해, 보다 강력하고 투명한 감시체계를 갖추고, 개인과 지역사회의 즉각적인 생존과 존엄성을 담보로 하지 않으며, 인류에게 고통을 지우는 각종 분쟁을 종료해야 할 분쟁 당사자로서 국가들의 책임에 대한 논의를 늦추지 않는 틀에서의 넥서스라면 국경없는의사회는 이에 대한 논의를 환영할 것이다.

## III. 넥서스 논의가 가지는 리스크

넥서스가 인도주의의 활동 원칙을 훼손하고자 하는 의도가 아님은 여러 차례 명시되고 있으나, 현재 상태로서의 넥서스는 오히려 인도적 지원활동의 원칙을 침해할 가능성을 상당 부분 가지고 있으며, 현재까지 국경없는의사회가 목격한 바로는 이러한 가능성을 차단할 장치가 존재하지 않는다. 넥서스를 둘러싼 논의는 현재까지 매우 복잡하고, 관료주의적이었으며, 지역사회의 요청보다는 공여국의 이해관계가 주축이 되어왔고, 무엇보다도 세부적인 사항이

<sup>5</sup> M. DuBois, 'The Cost of coherence', MSF E-Gap Series, 2016년 12월:

[https://arhp.msf.es/sites/default/files/MSF\\_EGS04\\_The%20cost%20of%20coherence\\_december%202016\\_0.pdf](https://arhp.msf.es/sites/default/files/MSF_EGS04_The%20cost%20of%20coherence_december%202016_0.pdf)

<sup>6</sup> 사례: 'Development aid drops in 2018, especially to neediest countries', OECD, 2019년 4월 10일:

<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2018-detailed-summary.pdf>

결여되어 있다. 이를 추진하는 당사자들은 세부적인 내용의 부재를 오히려 긍정적으로 해석하며, 각 나라와 현장의 “맥락을 고려”하여 활동을 추진하기 위한 것이라고 설명한다.

하지만 이러한 모호함은 오히려 당사국들이 넥서스를 취약한 계층의 필요가 아닌 당사국의 이해관계에 따라 해석할 수 있는 여지를 낳았다. 그 결과, “인도주의-개발” 내지 “인도주의-개발-평화” 넥서스는 긍정적인 잠재력이 발현되기보다는 가장 취약한 계층에게 위협으로 작용할 소지가 있다.

## 규범적 및 인지적 리스크

인도적 지원, 개발협력 및 경우에 따라서는 평화구축 사업은 국제, 국내 및 지역사회의 위기 대응활동의 필수 요소들이다. 각 활동 영역의 구분은 인위적이기보다는 각각의 구체적인 목적과 목표 및 활동 방식(modus operandi)에 따라 구분된 것이다.

인도적 지원활동은 인도적 필요에 따라 공정성을 원칙으로 하며 이를 위해 인도주의 기관의 독립성과 중립성을 요한다. 그러한 점에서 지역사회의 경제적 사회적 맥락에 따라 국가개발정책의 일환으로 본질적으로 국가 주도 아래(member states in the driving seat)<sup>7</sup> 펼쳐지는 개발협력 사업과 그와 대비되는 인도적 지원활동은 그 목적 및 형태에 있어서 근본적인 차이를 가진다. 평화구축 활동 또한 다양한 방식으로 사회 여러 단계에서 이루어질 수 있으나, 분쟁의 원인이나 역학관계를 다루는 데 있어서 일반적으로 국가를 비롯한 분쟁 당사자들과의 직접적인 연계를 전제로 하고 있다.

인도적 지원, 개발 및 평화구축 활동을 단일한 노력으로 단순화하는 넥서스는 인도주의 기관이 도움을 필요로 하는 지역에 접근하고 필요한 지원활동을 펼치기 위해 협상해야 하는 여러 주체들에게 혼선을 야기할 수 있다. 넥서스의 논의 방향을 따를 경우 인도적 지원활동은 지역사회의 필요보다 우선적으로 국가의 개발정책과 외교적 목표의 틀 안에서 이루어져야 한다는 잘못된 인식의 기반을 공여국과 수원국 정부에 심어줄 수 있다.

또한, 분쟁지역에서 분쟁의 당사자인 비정부 단체들이 인도주의 기관을 정부의 개발협력 및 평화구축 정책과 동일한 맥락에 있는 기관으로 인지할 위험이 존재한다. 이러한 경우 비정부 단체들이 반대하는 정부 주도 정책의 일환에 있는 인도주의 기관에게 매우 실질적인 위협이 발생하는 것이다. 현재로서도 이미 인도주의 기관들은 각 지역의 이해 당사자들과 협상하는 가운데 인도적 지원활동의 공정성과 독립성 및 중립성을 유지하는 데에 난항을 겪고 있는데, 이러한 리스크가 강화된다면 인도적 지원을 필요로 하는 지역사회 활동에 직접적인 영향을 주게 될 것이다.

인도주의 기관이 개발협력 사업의 도구로 전락한 사례들은 이미 존재한다. 일례로, “인도주의 시스템 현황(SOHS)” 보고서에 의하면, 최근 말리에서 넥서스의 기치 아래 추진된 프로젝트에서는 인도주의 기관들이 정부 주도 “안정화” 프로그램에 참여하게끔 할 정부의 유인이 높았던 것으로 나타났다. 실제 참여한 기관들에 의하면 활동의 공정성과 중립성 및 안전성에 대한 심각한 우려에도 불구하고 공여기관들로부터의 “활동 예산 지원이 필요”했기 때문에 부득이하게 프로그램에 참여한 것으로 나타났다.<sup>8</sup>

또한 인도적 지원, 개발협력 및 평화구축 활동 간의 경계를 허무는 것으로써 지역사회의 필요를

<sup>7</sup> ‘UN chief outlines reforms that ‘put Member States in driver’s seat’ on road to sustainable development’, UN News, 2018년 1월 22일: <https://news.un.org/en/story/2018/01/1000931>

<sup>8</sup> ALNAP, SOHS 2018 Case Study: Mali, 2019년 4월 26일: <https://sohs.alnap.org/help-library/mali-case-study---sohs-2018>

종결할 것을 암시하는 듯한 현재까지 넥서스의 논의는 오히려 문제의 원인이 되는 분쟁을 종결시키고 분쟁 중에도 국제인도주의법을 준수해야 할 외교적 의무가 있는 국가들의 근본적인 책임으로부터 문제 해결의 초점을 분산시킬 우려가 있다.

### 운영적 측면에서의 리스크

넥서스 논의는 현장 운영적 측면에서도 의도하지 않은 결과를 야기할 위험이 있다. 인도주의 활동 또한 모범적으로 운영되었을 때에는 지역사회의 지속 가능한 회복과 장기적인 발전을 저해하지 않으며, 최선의 경우 지역사회의 지속 가능한 회복과 개발을 지원하고자 한다. 그러나 개발 성과와 인도적 지원활동 성과가 동일 선상에 있는 현재 넥서스의 틀은 개발 성과지표 충족을 위해 인도적 지원의 최소 기준을 타협하게 할 요소가 있다. 아울러, 넥서스 이행 방식에서 “기존 자원”을 활용한 성과를 장려하는 공여국들의 목소리는 이러한 위험을 더욱 증폭시킨다.

국경없는의사회는 실제로 유사 사례를 동아프리카 일부 현장에서 확인한 바 있다. 장기 인프라 구축 프로젝트를 위해 인도주의 활동 자원 규모를 수용 가능 수준 이하로 감축한 사례가 발견되었으며, 또 인도주의 위기 상황에서 긴급 인도적 지원 모델이 아닌 장기적 “역량 구축” 개발 모델을 적용해 취약한 지역사회의 구호 성과에 부정적 영향을 미친 경우도 발견되었다.

일례로, 우간다 북부 지역의 포괄적 난민대응체제(CRRF)는 유엔 산하 기관들에 의해 “새로운 업무방식(New Way of Working, NWoW)”과 넥서스의 초기 성과로 소개되었다.<sup>9</sup> 그러나 국경없는의사회가 목격한 바에 의하면, 장기 수자원 인프라 구축 프로그램을 위해 최소 한 곳 이상의 난민캠프에서 하루 물 공급량이 1인당 1일 10리터로 제한되었다. 이는 SPHERE 최소 기준인 1인당 1일 15리터에도 못 미치는 양이다. (참고로, 국경없는의사회의 경우 최소 물 공급량을 1인당 1일 20리터로 정하고 있다.) 이는 “과도기적 조치”라는 해명이 있었으나, 실제 이렇듯 최소 기준에 미달하는 공급량은 수개월, 일부 지역의 경우 1년 이상까지도 지속되었다. 국경없는의사회가 살펴본 취약 현장 중에는 그나마 조정된 10리터의 기준조차도 지켜지지 못하는 경우도 있었다.<sup>10</sup>

에티오피아에서는 2017년 소말리아의 극심한 가뭄 피해의 여파에 대응하면서 NWoW 및 넥서스를 기반으로 활동을 펼치며, 국가적 역량 구축 및 긴급 대응을 목표로 한 정부 매커니즘을 통해 대규모 지원이 이루어졌다.<sup>11</sup> 하지만 이 때에도 지원의 질적 측면에 대한 충분한 안전장치가 부재하여 지역사회의 실질적인 필요를 충족시키지 못하였으며, 국가 주도 프로젝트가 이미 진행되는 현장에서 독립적 인도주의 기관들의 추가적인 참여가 많지 않았던 만큼 프로젝트 모니터링 및 국가 프로젝트에서 다루지 못하는 분야에 대한 보충적 활동이 충분히 이루어지지 않았다. 그 결과, 일부 지역에서의 영양부족 실태가 악화되어 국경없는의사회는 현장 활동을 대폭 확대해야 하였다.<sup>12</sup>

## IV. 향후 나아갈 길: 책임 있는 접근

“인도주의-개발” 및 “인도주의-개발-평화” 넥서스는 그 궁극적인 목적에 부합하는 보다

<sup>9</sup> ‘IASC Snapshot: Uganda’s New Way of Working’, 2017년 6월: <https://reliefweb.int/report/uganda/iasc-snapshot-ugandas-new-way-working>

<sup>10</sup> 2017 South Sudan Regional Refugee Response Plan’ (2017년 5월) P. 83: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2017%20Revised%20South%20Sudan%20Regional%20Refugee%20Response%20Plan%20-%20Jan-Dec%202017%20%28May%202017%29.pdf>

<sup>11</sup> ‘The “New Way of Working”: Bridging aid’s funding divide’, IRIN, 2017년 6월 9일: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2017/06/09/new-way-working-bridging-aids-funding-divide>

<sup>12</sup> ‘MSF sees tenfold increase in children with malnutrition in Doolo zone’, MSF, 2017년 6월 26일: <https://www.msf.org/ethiopia-msf-sees-tenfold-increase-children-malnutrition-doolo-zone>

구체적이고 세부적인 틀이 구축되지 않는다면, 오히려 도움이 필요한 지역사회를 위한 긴급 인도적 지원활동을 방해할 가능성이 있다. 그러나 다행히 국제사회는 넥서스의 세부적 틀을 만들어갈 수 있다.

한국은 개발협력과 평화구축에 있어서 자국 내 많은 경험을 가지고 있으며 국제적으로는 높은 기여를 하고 있다. 특히 한국의 지속가능개발목표(SDG) 16 “평화, 정의와 제도”를 위한 노력과 역내 인도적 지원에 있어서의 리더십은 국제사회가 보다 지역사회의 필요에 맞는 책임 있는 넥서스 정책을 구축하는 데 한국이 앞장설 수 있는 위치에 있음을 시사한다. 보다 구체적으로 한국은 넥서스 정책에 있어서 다음의 변화를 선도할 수 있을 것이다.

1. **인도적 지원활동의 의미와 목표 및 활동 방식을 명백하게 보호할 수 있도록 넥서스의 방향을 명확히 한다.** 이는 모범적 인도적 지원 사례의 24가지 원칙(24 Principles of Good Practice of Humanitarian Donorship), 적십자사 행동강령(Red Cross Code of Conduct) 및 인도주의 헌장(Humanitarian Charter)의 공식적 재천명을 통해 시작될 수 있을 것이다. 보다 실무적으로는, 한국의 수혜국 내지 수혜기관들에 대해 인도주의 활동과 개발협력 및 평화구축 프로그램 간의 맥락적 비교우위에 따른 명확한 구분을 확인하고, 각각 활동의 정체성과 활동방식을 보호할 수 있는 체계적 지침과 지표를 제공하는 것이 될 수 있을 것이다.
2. **넥서스의 논의에 있어서 장기화된 분쟁을 종료하고 국제인도주의법과 국제인권법을 준수해야 할 국가들의 우선적 책임을 재확인해야 한다.** 한국은 특히 유엔의 평화유지활동 기여도에 있어서 10위권에 있는 최상위 공여국으로써 이 점에 있어서 보다 권위 있게 의견을 피력할 수 있을 것이다.
3. **전략적 다자 및 양자 파트너십을 통해 복합적이고 취약한 지역사회에 개발협력 프로그램이 보다 근접성과 유연성 및 효과성을 가지고 실행될 수 있도록 선도한다.** 이를 통해 인도적 지원사업의 공정성과 독립성 및 중립성을 해치지 않으면서도 개발협력 사업이 보다 효과적으로 취약한 지역사회에서 펼쳐질 수 있다는 선례를 제시할 수 있을 것이다.
4. **국가별 공동기금(Country-based pooled funds)을 포함한 인도적 지원활동에서 지역사회에 미치는 영향에 대한 투명한 감시, 평가 및 책임 체계가 구축될 수 있도록 앞장선다.** SPHERE를 비롯한 인도적 지원활동의 최소기준들이 항상 우선순위로 지켜질 수 있도록 하며, 어떠한 경우에도 국가의 장기적인 개발 목표로 인해 취약계층의 즉각적인 생존권과 존엄성이 침해되지 않도록 해야 할 것이다.

---

문의: 하신혜 (국경없는의사회 한국 / 대외협력보좌관)

이메일: [sinhye.ha@seoul.msf.org](mailto:sinhye.ha@seoul.msf.org)