

ODA 축소 시대의 인도적 지원 재편: 분쟁국 원조 환경의 변화와 NGO의 역할

최 현 진

경희대학교 정치외교학과 교수

[기획자 註] 최근 몇 년 사이 세계 각지에서 전쟁과 분쟁이 빈번해지고 기후변화의 위험도 심화되면서 국제개발협력의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 하지만, 이와 동시에 주요 공여국들이 관련 정책을 조정하는 등 원조 재원에 대한 불확실성도 높아지고 있다. 이러한 상황에서 본고는 최근 글로벌 차원의 국제개발협력에서 나타나고 있는 변화들을 분석하고, 인도적 지원을 유지하고 강화하기 위한 정책적 함의를 도출해본다 [기획: 박동준 연구실장(djpark@jpi.or.kr)].

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

인도적 지원의 역설과 문제 제기

최근 국제사회에서 인도적 지원의 필요는 빠르게 증가하고 있지만, 실제 원조가 전달되는 방식과 범위는 이에 비례하지 않는 모습을 보이고 있다. 분쟁과 정치적 불안정이 지속되는 지역에서는 생존을 위한 지원 수요가 확대되고 있음에도 불구하고, 정작 이러한 필요가 가장 절실한 지역일수록 원조의 접근이 제한되는 사례가 반복적으로 관찰된다. 특히 교전이 지속되거나 대규모 실형민이 발생하는 지역에서는 지원 공백이 장기화되는 경향이 나타난다. 이러한 현상은 단순한 자원 부족만으로 설명하기 어렵다. 오히려 “분쟁 환경 속에서 원조가 어디로, 그리고 어떤 경로를 통해 전달되는가” 라는 문제는 정치적·제도적 조건과 밀접하게 연결되어 있다. 즉 인도적 필요뿐 아니라 접근성, 통제, 협력 구조 등이 복합적으로 작용하며 실제 원조의 흐름을 형성하고 있다.

기존 연구들은 이를 주로 분쟁의 ‘강도’와 ‘위험 수준’으로 설명해 왔다. 일반적으로 분쟁이 격화될수록 접근성 제약이 증가하고, 이에 따라 원조 활동이 위축되는 경향이 있다는 것이다.¹⁾ 그러나 최근 사례들은 분쟁의 심화가 반드시 원조의 일률적인 축소로 이어지지 않음을 보여준다. 동일한 환경에서도 원조 활동은 수행 주체와 운영 방식에 따라 서로 다른 양상을 보이며, 공식적 접근이 제한된 상황에서도 다양한 경로를 통해 지원이 유지되거나 조정되기도 한다. 이는 원조가 단일한 논리로 작동하지 않음을 시사한다.²⁾

* 이 글은 <정이령·이양현·최현진(2026), “국가가 가해자가 될 때 원조는 어떻게 달라지는가? 미얀마 내전에서 국제기구와 NGO의 원조 대응 비교” 『평화연구』 제34권 1호, 165-201쪽>을 정책 독자를 위해 재구성한 것임.

1) Ruben Andersson and Florian Weigand. 2015. “Intervention at risk: The vicious cycle of distance and danger in Mali and Afghanistan.” Journal of Intervention and Statebuilding 9(4), pp.519-541.

이러한 점은 분쟁을 하나의 균질한 환경으로 보기보다, 그 내부의 조건과 맥락을 보다 세분화하여 이해할 필요가 있음을 보여준다. 특히 폭력이 발생하는 방식이나 통제 구조에 따라 원조의 접근성과 전달 방식이 달라질 수 있으며, 이는 원조를 수행하는 행위자들의 선택과 전략에도 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해 동일한 ‘분쟁 상황’이라 하더라도 원조 환경은 다르게 형성될 수 있다.

이와 같은 문제의식은 최근 국제개발협력 환경의 변화와도 맞물려 더욱 중요해지고 있다. 전통적으로 국제기구와 주요 공여국을 중심으로 운영되어 온 원조 체계는 점차 다양한 행위자가 참여하는 방향으로 변화하고 있으며, 자원 구조와 전달 방식 역시 점진적으로 조정되고 있다. 이러한 변화는 원조의 규모뿐 아니라, “원조가 실제로 어떻게 전달되는가”라는 문제에도 영향을 미치고 있다. 따라서 원조를 이해하기 위해서는 단순한 자원 규모를 넘어, 전달 방식과 수행 구조에 대한 분석이 필요하다.

이 글은 이러한 문제의식에서 출발하여, 분쟁 환경에서 원조가 어떻게 달라지는지를 살펴보고자 한다. 특히 원조의 규모뿐 아니라 수행 주체와 제도적 조건이 원조의 방향과 방식에 미치는 영향을 중심으로 논의를 전개한다. 이 과정에서 분쟁 환경에서 상대적으로 중요한 역할을 수행하고 있는 비정부기구(NGO)의 기능과 한계에도 주목한다. 이를 위해 먼저 국제개발협력 환경의 변화와 공적개발원조(ODA) 조정 흐름을 검토하고, 이어서 미얀마 사례를 통해 분쟁 상황에서 원조가 어떻게 작동하는지를 살펴본다.

국제개발협력 환경의 변화와 ODA 조정

앞서 제기한 문제는 최근 국제개발협력 체제의 변화 속에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 특히 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국의 대외원조 정책이 조정되면서 글로벌 원조 체계 전반에 일정한 불확실성이 확대되고 있다. 미국은 오랫동안 세계 최대 공여국으로서 중요한 역할을 수행해 왔으며, 미국 국제개발처(USAID) 기능 재편 논의는 향후 국제개발협력 운영 방식에도 영향을 미칠 수 있는 변화로 평가된다. 실제로 2025년 미국 정부는 USAID의 기능을 국무부 중심으로 재편하는 구조 개편을 추진하면서 상당수 사업을 축소 또는 조정하였다. 이러한 변화는 개발협력 정책이 외교·안보 정책과 보다 긴밀하게 연계되는 흐름과 맞물려 있으며, 일부 전통적인 분야에서는 자원 배분의 변화로 이어질 가능성이 있다. 특히 보건, 식량안보, 빈곤 완화 분야의 지원 조정은 국제 NGO와 시민사회 조직이 활용해 온 자원 환경에도 영향을 미칠 수 있다.

이러한 변화는 국제 원조 체계에도 점진적인 영향을 미칠 수 있다. 미국은 전체 ODA에서 가장 큰 비중을 차지해 온 핵심 공여국으로, 정책 변화는 특정 지역과 분야의 자원 배분 구조 조정으로 이어질 가능성이 있다. OECD는 USAID 구조조정 이후 글로벌 보건 분야 ODA가 최대

2) Humanitarian Outcomes. 2023. “Humanitarian Access SCORE Report: Myanmar.” https://humanitarianoutcomes.org/SCORE_Myanmar_April_2023.

33%, 사하라 이남 아프리카는 최대 28% 감소할 수 있다고 전망한다.³⁾ 이는 취약 지역일수록 지원이 더 크게 조정될 수 있음을 시사한다.

이와 동시에 전체 ODA 규모도 조정 국면에 진입하고 있다. 2024년 ODA는 약 2,121억 달러로 전년 대비 7.1% 감소하며 증가세가 꺾였다.⁴⁾ 이는 팬데믹과 우크라이나 전쟁 대응 과정에서 확대된 원조가 축소되는 흐름으로 볼 수 있으며, 재원의 변동성이 여전히 크다는 점을 보여준다. 실제로 양자·다자 원조가 모두 감소했고, 인도적 지원도 약 9.6% 줄었다. 최빈국 지원 역시 감소세를 보이며 일부 취약국은 더 큰 영향을 받을 가능성이 있다.⁵⁾

이러한 흐름은 주요 공여국 전반에서 공통적으로 나타난다. 프랑스·독일·영국·미국 등 4대 공여국이 2년 연속 ODA 예산을 축소한 것은 최근 들어 처음이다.⁶⁾ 이는 각국이 재정 부담과 정책 우선순위를 재조정하는 과정에서 나타난 결과로 볼 수 있다. 이와 같은 변화는 중기적으로도 이어질 가능성이 있다. OECD에 따르면, ODA는 2019년부터 2023년까지 약 32.7% 증가하였으나, 2024년 들어 증가세가 반전되었고, 2025년에는 사상 가장 큰 폭인 23.1% 감소를 기록하였다.⁷⁾ 이러한 추세가 이어질 경우 향후에도 추가 감소가 예상되며, 중동 지역 위기 등 변수까지 고려하면 원조 재원의 불확실성은 더욱 커질 수 있다. 이 같은 변화는 개발도상국의 재정 여건과 원조의 효과성에 대한 우려를 동시에 제기한다. 제한된 재원이 선택적으로 배분되는 과정에서 분쟁국과 취약국은 더 큰 조정 압력에 직면할 수 있으며, 그 결과 인도적 지원의 변동성 역시 확대될 가능성이 있다.

신흥 공여국 확대와 자원 구조의 다변화

앞서 살펴본 공여국의 정책 조정 흐름과 맞물려, 신흥 공여국의 참여 확대도 국제개발협력의 주요 특징으로 나타나고 있다. 중국, 브라질, 튀르키예, 아랍에미리트 등은 개발협력에서 역할을 확대하고 있으며, 이는 기존 ODA 체제의 다변화를 의미한다. 예를 들어 튀르키예는 2024년 약 74억 달러 규모의 ODA를 제공하며 일부 전통 공여국에 근접한 수준을 보였고, 국민총소득(GNI) 대비 비율 역시 높은 수준을 유지하고 있다.⁸⁾ 중국 역시 아프리카와 아시아를 중심으로 인프라 개발과 금융 지원을 확대하며 독자적인 협력 방식을 구축하고 있다.

3) OECD. 2025. "Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term." Policy Brief (June 26).

4) OECD. 2025. "Preliminary official development assistance levels in 2024." [https://one.oecd.org/document/DCD\(2025\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2025)6/en/pdf).

5) Ibid.

6) OECD. 2025. "Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term." Policy Brief (June 26).

7) OECD. 2026. "A historic decline in foreign aid: Preliminary 2025 ODA data."

<https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2026/04/a-historic-decline-in-foreign-aid-preliminary-2025-oda-data.html>.

8) OECD. 2025. "Preliminary official development assistance levels in 2024." [https://one.oecd.org/document/DCD\(2025\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2025)6/en/pdf).

다만 이러한 변화가 기존 공여국의 축소를 완전히 대체하기는 어렵다. 신흥 공여국의 원조는 대체로 양자 중심이며 지정학적 이해관계와 연계되는 경향이 있다. 또한 인도적 지원보다 인프라 개발이나 경제 협력에 상대적으로 집중되는 특성이 있어, 분쟁 지역과 같이 정치적 위험이 높은 환경에서는 제한적인 역할에 머무르는 경우가 많다. 이러한 점에서 글로벌 차원에서 인도적 지원 수요를 안정적으로 충족하는 데에는 여전히 제약이 존재한다.

한편 개발 자원 구조도 변화하고 있다. 최근 국제개발협력에서는 민간 자원의 역할이 확대되면서 공적 원조의 상대적 비중은 감소하는 추세를 보이고 있다. 해외직접투자(FDI), 근로자 송금, 민간 재단 기여 등이 주요 재원으로 부상하고 있으며, 공적개발금융을 통해 동원된 민간 자원 역시 지난 10여 년간 꾸준히 증가해 왔다. 2012년부터 2023년까지 누적 규모는 5,000억 달러를 초과하며 연간 약 700억 달러 수준까지 확대된 것으로 보고된다.⁹⁾ 민간 재단의 역할도 확대되고 있으며, OECD에 따르면 관련 재정은 최근 연간 80억~100억 달러 수준에서 유지되고 있다. 빌 & 멜린다 게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)과 같은 일부 대형 재단은 중견 공여국에 근접한 규모의 자금을 제공하고 있다.¹⁰⁾

그러나 이러한 전환이 인도적 지원의 안정성을 완전히 보장하는 것은 아니다. 민간 자원은 공공재원에 비해 변동성이 크고 특정 분야나 지역에 집중되는 경향이 있으며, 장기적 목표보다 단기적 성과에 초점을 맞출 가능성도 존재한다. 또한 민간 재단의 영향력 확대는 책임성과 투명성 측면에서 새로운 과제를 제기한다.

결과적으로 국제개발협력 체제는 세 가지 변화가 동시에 진행되는 전환기에 놓여 있다. 첫째, 전통 공여국의 정책 조정, 둘째, 신흥 공여국의 참여 확대와 그 한계, 셋째, 민간 자원의 증가와 재정 구조의 변화이다. 이러한 변화는 원조 체계를 보다 다원화하는 동시에 이전보다 예측이 어려운 환경을 형성하고 있다. 이러한 구조적 변화는 특히 분쟁국과 취약국에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 접근성이 제한된 지역에서는 기존에도 원조 공백이 발생해 왔으며, 공여국 정책 조정과 재정 구조 변화는 이러한 격차를 확대시킬 가능성이 있다. 특히 국가가 폭력의 가해자인 상황에서는 전통 공여국과 국제기구의 활동이 제약되는 가운데, 안정적인 대체 경로가 충분히 확보되지 않을 경우 지원 공백이 장기화될 위험이 있다. 결국 이러한 변화는 기존의 국가 중심 원조 체계만으로는 분쟁 지역의 복합적 위기에 충분히 대응하기 어렵다는 점을 보여준다. 이러한 맥락에서 NGO를 비롯한 비국가 행위자의 역할은 단순한 보완을 넘어 점차 중요성이 커지고 있다.

9) OECD. 2025. "Tracking private finance mobilisation: Latest trends and ways forward." Policy Brief (June 30).

10) OECD. 2023. "Private Philanthropy for Sustainable Development, 2018-20: Data and analysis."

https://www.oecd.org/en/publications/private-philanthropy-for-sustainable-development-2018-20_0164439d-en.html.

미얀마 사례 분석: 분쟁 환경에서의 원조 재구성

이러한 문제의식을 보다 구체적으로 살펴보기 위해, 필자는 군부 쿠데타 이후 미얀마 내전 상황에서의 원조 수행 방식을 분석하였다.¹¹⁾ 본 분석은 분쟁 환경에서 원조가 단순히 축소되거나 확대되는지를 넘어서, 어떤 조건에서 어떤 방식으로 조정되는지를 이해하는 데 초점을 두었다. 특히 분쟁의 양상과 폭력의 가해 주체에 따라 국제기구와 NGO의 원조 활동이 어떻게 달라지는지를 비교적으로 검토하였다. 분석 대상은 사가잉(Sagaing), 카친(Kachin), 라카인(Rakhine) 지역의 72개 타운십(township)이며, 2021년 군부 쿠데타 이후부터 2025년 초까지의 데이터를 활용하였다. 원조 활동은 타운십 단위 사업 수를 기준으로 측정하고, 이를 국제기구와 NGO로 구분하여 비교하였다. 또한 분쟁 양상은 군대 간 교전과 민간인을 대상으로 한 일방적 폭력으로 구분하고, 일방적 폭력은 가해 주체에 따라 정부와 반군으로 세분화하였다. 이를 통해 ‘분쟁의 강도’가 아니라 ‘폭력의 성격’이 원조에 미치는 영향을 살펴보았다.

분석 결과는 몇 가지 특징적인 패턴을 보여준다. 첫째, 군대 간 교전이 발생하거나 반군에 의한 민간인 피해가 증가하는 지역에서는 국제기구와 NGO 모두 원조 활동을 확대하는 경향이 확인된다. 이는 분쟁이 심화될수록 인도적 필요가 증가하고, 이에 따라 주요 원조 행위자들이 공통적으로 대응하고 있음을 시사한다. 다시 말해, 전통적인 설명과 같이 분쟁이 원조를 제약하는 측면이 존재하더라도, 일정 수준 이하에서는 오히려 원조를 유인하는 요인으로 작용할 수 있음을 보여준다.

둘째, 정부가 폭력의 주체로 등장하는 상황에서는 차별적인 대응이 나타난다. 이러한 지역에서는 국제기구의 원조 활동이 상대적으로 위축되는 반면, NGO는 전체 원조 규모를 크게 줄이지 않거나 일부 경우 장기개발사업을 중심으로 활동을 유지하거나 확대하는 경향이 확인된다. 이는 동일한 분쟁 환경에서도 행위자의 성격에 따라 대응 방식이 달라질 수 있음을 보여준다. 이러한 차이는 단순한 운영상의 문제가 아니라 제도적 조건과 밀접하게 연결되어 있다. 국제기구는 국가와의 협력 구조에 기반하기 때문에 정부가 가해자로 등장하는 상황에서 일정한 제약을 받는 반면, NGO는 다양한 자원과 현장 중심 운영을 바탕으로 보다 유연하게 대응할 수 있다. 이러한 차이는 접근이 제한된 지역에서 원조 전달 경로에도 영향을 미친다.

셋째, 이러한 결과는 분쟁 환경에서 원조가 단일한 방식으로 작동하지 않는다는 점을 보여준다. 동일한 위기 상황에서도 원조는 축소되거나 확대되는 단순한 방향이 아니라, 행위자와 조건에 따라 서로 다른 방식으로 재조정된다. 이는 원조를 이해할 때 ‘얼마나 지원되는가’ 뿐 아니라 ‘누가, 어떻게 지원하는가’를 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다.

이와 같은 분석 결과는 앞서 살펴본 국제개발협력 환경의 변화와 결합될 때 보다 중요한 의미를 갖는다. 전통 공여국의 원조가 조정되고 글로벌 ODA의 변동성이 확대되는 상황에서, 분쟁 지역에서의 원조 공백은 단순한 재정 문제를 넘어 구조적인 문제로 나타날 가능성이 있다.

11) 정이령, 이양현, 최현진. “국가가 가해자가 될 때 원조는 어떻게 달라지는가? 미얀마 내전에서 국제기구와 NGO의 원조 대응 비교,” 『평화연구』 2026년 1호, pp. 165-201.

특히 국가가 폭력의 주체로 등장하는 경우에는 기존의 국가 중심 원조 체계만으로 대응하기 어려운 상황이 발생할 수 있다.

이러한 맥락에서 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 인도적 위기 지역을 판단하는 기준을 보다 정교하게 재검토할 필요가 있다. 기존에는 교전의 강도나 사상자 수와 같은 지표가 주요 기준으로 활용되어 왔으나, 분석 결과는 폭력의 가해 주체에 따라 원조 환경이 달라질 수 있음을 보여준다. 따라서, 정책적으로는 단순한 분쟁 강도뿐 아니라 폭력의 성격과 통제 구조를 함께 고려하는 접근이 필요하다. 둘째, 원조 전달 구조의 다변화가 중요하다. 공여국이나 국제기구 중심의 공식 채널만으로는 접근이 제한된 지역에 충분한 지원을 제공하기 어려울 수 있으며, 다양한 행위자 간의 역할 분담이 요구된다. 특히 현장 접근성과 네트워크를 보유한 NGO의 역할은 이러한 환경에서 점차 중요해지고 있다. 이는 단순히 NGO를 보조적 행위자로 보는 접근에서 벗어나, 원조 체계의 동등한 파트너로 고려할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, 분쟁 상황에서 공여국·국제기구와 NGO 간 협력 방식에 대한 제도적 정비가 필요하다. 일부 국제기구는 하위 교부(sub-granting)를 통해 NGO와의 협력을 확대하고 있으나, 이러한 협력이 안정적으로 작동하기 위해서는 투명성과 책임성을 확보하면서도 현장 접근성을 유지할 수 있는 균형이 요구된다. 이는 향후 원조의 효과성과 지속성을 좌우하는 중요한 요소가 될 수 있다. 또한 최근의 ODA 축소와 재원 구조 변화는 이러한 논의를 더욱 시급한 과제로 만들고 있다. 주요 공여국의 지원이 축소되는 상황에서 분쟁 지역의 원조 공백을 최소화하기 위해서는 전달 방식의 재검토와 함께 다양한 행위자의 역할을 반영한 정책 설계가 필요하다.

종합하면, 미얀마 사례는 분쟁 환경에서 원조가 단순히 감소하거나 증가하는 문제가 아니라, 조건에 따라 재구성되는 과정임을 보여준다. 이러한 점은 향후 인도적 지원 정책을 설계하는데 있어, 원조의 규모뿐 아니라 전달 구조와 행위자 간 관계를 함께 고려해야 함을 시사한다.

결론: 인도적 지원의 새로운 과제

본고는 분쟁 환경에서 인도적 지원이 단순히 필요의 크기에 따라 결정되는 것이 아니라, 정치적·제도적 조건과 원조 수행 주체의 특성에 의해 다양하게 형성된다는 점을 **설명하였다**. 특히 미얀마 사례 분석을 통해 동일한 위기 상황에서도 원조가 하나의 방식이 아니라 서로 다른 경로를 통해 조정될 수 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 최근 국제개발협력 환경의 변화와 결합될 때 더욱 중요한 의미를 갖는다. 주요 공여국의 원조 정책이 조정되고 ODA의 변동성이 확대되는 상황에서, 분쟁국과 취약국의 원조 공백은 구조적 문제로 나타날 가능성이 있다. 특히 국가가 폭력의 주체로 등장하는 경우에는 기존의 국가 중심 원조 체계만으로 대응하기 어려운 상황이 발생할 수 있다.

이러한 맥락에서 향후 인도적 지원 정책은 단순한 자원 확대를 넘어, 원조 전달 구조와 행위자 간 역할 분담을 보다 정교하게 설계할 필요가 있다. 특히 다양한 행위자가 참여하는 현실을 반영하여 공여국 및 국제기구와 NGO 간 협력 구조를 보완하고, 접근이 제한된 지역에서도 지원이 지속될 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 중요하다. 결국 인도적 지원의 핵심 과제는 ‘얼마나 지원하는가’ 뿐 아니라 ‘어떻게, 누구를 통해 지원이 이루어지는가’에 있다. 이러한 질문에 대한 답을 모색하는 것은, 변화하는 국제개발협력 환경 속에서 가장 취약한 지역에 실질적인 도움을 전달하기 위한 중요한 출발점이 될 것이다.



저자 소개: 최현진

최현진은 경희대학교 정치외교학과 교수이다. 미국 미시간주립대(MSU)에서 정치학 박사학위를, 터프츠대 플레처스쿨(The Fletcher School)에서 국제관계학 석사학위를, 경희대학교에서 정치외교학 학사학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 국제정치, 내전, 국제개발협력이며, *Global Environmental Change*, *International Studies Quarterly*, *Democratization*, *Comparative Politics*, *Journal of Conflict Resolution* 등 다수의 국제학술지에 논문을 게재하였다.

2026년 5월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지