



제418회 국회(정기회)
제4차 외교통일위원회

해외긴급구호에 관한 법률 전부개정법률안 검 토 보 고

■ 이재정의원 대표발의 (의안번호 제2204092호)

2024. 11.

외교통일위원회
수석전문위원 송병철

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 인도적 지원의 경위와 법적 기반	3
2. 전부개정 필요성 검토	4
3. 조문별 검토	6

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이재정의원 등 21인

2. 제안일자 : 2024년 9월 19일

3. 회부일자 : 2024년 9월 20일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

최근 분쟁·기후변화·코로나19와 같은 글로벌 위기가 유례없는 수준으로 발생함에 따라, 국제사회에서의 ‘인도적 지원’에 대한 수요가 매년 폭발적으로 증가하고 있음.

이와 관련하여 글로벌 인도적 위기 해소에 대한 국내·외 중요도 상승과, 중견국으로서 우리나라가 가진 국제적 지위 등을 고려하여 우리나라는 「‘24년 국제개발협력 종합시행계획(안)」에 따라 인도적 지원을 2024년 기준 전체 공적개발원조(ODA) 중 17.5%, 무상 ODA중 29.0%인 8,965억원 규모로 진행한다는 방향성을 가지고 있음. 인도적 지원 분야는 전년 대비 큰 폭으로 증가(6.5%p)했음.

하지만 현재 우리나라 인도적 지원 이행의 법적 근거인 「해외긴급

구호에 관한 법률」은 ‘인도적 지원’의 일부인 긴급구호만을 다루고 있으며, 국제적으로 합의된 인도적 지원의 정의에 부합한 법적 기반은 현재 미비한 상태임.

인도적 지원은 자연 재난 및 인위 재난과 같은 인도적 위기에 대한 예방·대응·복구의 활동을 아우르는 개념으로 고유한 영역을 가지고 있음. OCED 또한 우리나라의 법체계에 인도적 지원의 중요성 확대 방향성이 법체계에 반영되지 않은 점을 짚으며, 인도적 지원 관련 법의 범위를 검토하라고 권고한 바 있음.

이에 「해외 긴급구호에 관한 법률」의 범위를 국제사회에서 합의한 ‘인도적 지원’의 정의와 범위에 부합하도록 확대하여, 인도적 지원의 법적기반을 마련하고 효과적인 인도적 지원을 이행하게 하고자 함.

2. 주요 내용

가. 법률의 제명을 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정함.

나. ‘인도적 지원’의 개념과, 그 대상이 되는 ‘해외재난’의 개념 및 유형을 정의함(안 제2조).

다. 인도적 지원의 기본원칙을 재정립하고, 이에 대한 국가의 책무를 규정함(안 제3조 및 제4조)

라. 그 외 ‘해외긴급구호’에 국한되었던 기존 조항들을 ‘인도적 지원’을 모두 포괄할 수 있도록 개정함.

Ⅲ. 검토의견

우리 정부는 해외재난이 발생한 경우, 「해외긴급구호에 관한 법률」에 따라 피해국에 대한 긴급구호대의 파견, 긴급구호물품의 지원, 임시 재해복구의 지원 등을 수행하고 있으며, 이를 통해 해외재난 지역에서의 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하고 있음.

개정안은 동법이 긴급구호에 관한 사항만을 다루고 있어, 재난 발생 시 재난 복구 및 조기회복, 재난 예방 및 위기 경감, 만성재난지원 등 인도적 지원에 대한 법적 기반이 명시적으로 마련되어 있지 않은바, 동법의 제명을 「해외재난의 인도적 지원에 관한 법률」로 개정하고, ‘해외긴급구호’에 국한되었던 기존 조항들이 ‘인도적 지원’을 포괄할 수 있도록 하여 인도적 지원의 법적 기반을 명확히 하려는 것임.

1. 인도적 지원의 경위와 법적 기반

우리나라의 인도적 지원은 2004년 동남아 지진 해일에 대한 구호활동을 계기로 체계적인 해외재난구호의 필요성이 제기되었고 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률」이 제정되면서 체계화되었음. 동법을 근거로 외교부, KOICA, 국방부, 보건복지부 등의 주관하에 대한민국 해외긴급구호대(Korea Disaster Relief Team)의 조직 및 인도적 지원이 이루어지고 있음. 우리나라의 인도적 지원 규모는 최근 코로나19 등 세계적 위기의 심화로 급격하게 증가해 2019년 2,293억원 규모에서

2024년 1조 6,366억 규모로 7배 이상 크게 증가하였음.

< 우리나라의 인도적 지원 ODA 추이 >

(단위: 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
관계부처 합동	143,200	167,700	193,000	316,300	403,600	896,500
외교부	86,119	100,343	124,094	236,641	299,367	740,111

※ 자료: 2024년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)

현재 인도적 지원의 법적 기반은 「해외긴급구호에 관한 법률」과 「국제개발협력기본법」에 규정되어 있는데, 「해외긴급구호에 관한 법률」은 제4조¹⁾에서 긴급구호의 기본정신은 인도주의에 입각한다고 하고 있으며, 「국제개발협력기본법」은 제3조²⁾에서 인도주의의 실현을 기본적 정신으로 하고 있음.

2. 전부개정의 필요성 검토

국제사회에서 통용되는 인도적 지원의 개념과 비교할 때 현행 「해외긴급구호에 관한 법률」은 다음과 같은 개선 가능 사항이 있는 것으로 보임.

1) 「해외긴급구호에 관한 법률」

제4조(해외긴급구호의 기본원칙) 정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다.

2) 「국제개발협력기본법」

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.

첫째, 국제사회는 인도적 지원의 기본원칙으로 중립성, 공정성, 독립성을 들고 있으나³⁾, 현행 「해외긴급구호에 관한 법률」은 그 기본원칙에서 해외긴급구호는 피해국 정부의 요청, 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하여 수행된다고 규정하는바, 국제사회의 원칙과 충돌할 소지가 있음.

둘째, 국제사회와 달리 우리의 해외긴급구호는 피해국에 대한 지원과 재해복구로 한정되고 있음. 「해외긴급구호에 관한 법률」은 긴급구호대의 파견, 구호물품·장비의 지원, 임시 재해복구의 지원 등으로 그 범위를 한정하고 있으며, 재해의 예방이나 대응, 재건에 관한 사항은 별도로 규정하고 있지 않음.

이에 비추어 볼 때, 현행 「해외긴급구호에 관한 법률」은 국제사회에서 통용되는 인도적 지원 개념을 포괄하지 못하고 있는 것으로 보이며, 재해의 예방, 대응, 재건 등을 포함하여 인도적 지원의 다양한 유형을 포함하고, 동법이 긴급구호뿐만 아니라 인도적 지원에 관한 제반 사항을 다룰 수 있도록 법 개정을 논의할 필요성은 있다고 보임.

다만, 기존 「해외긴급구호에 관한 법률」은 해외긴급구호대 파견을 위한 절차적인 사항을 규율하고 있는 절차법으로, 현행법상 ‘해외 긴급구호’ 용어를 일괄적으로 ‘인도적 지원’으로 대체할 경우 법률의

3) UN OCHA(인도주의 업무 조정국), OECD DAC(개발원조위원회)는 인도적 지원의 기본원칙으로 인도주의(Humanity), 중립(Neutrality), 공정(Impartiality), 독립(Independence)을 들고 있음. 인도주의 원칙이란 인간의 생명 구조를 위한 지원은 어떤 상황에서도 이루어져야 함을, 중립의 원칙은 지원 행위가 분쟁 양 당사자의 어느 편도 들지 않을 것을, 공평의 원칙은 차별 없이 필요에 근거하여 인도적 지원이 이루어져야 함을, 독립의 원칙은 인도적 지원이 어떠한 정치, 군사적 목적에 구속되지 말아야 할 것을 각각 의미함

목적과 취지가 달라질 수 있다는 점을 고려하여 법안을 심사할 필요가 있음.

3. 조문별 검토

1) 정의 규정

개정안 제2조제2호는 인도적 지원을 4가지 유형으로 나누어 정의하고 있음. 이는 기존의 법률이 긴급구호만을 그 대상으로 하고 있어 국제사회에서 통용되고 있는 인도적 지원의 개념을 모두 포괄하지 못하고 있다는 점을 반영한 것으로 보임. 개정안은 재난으로 발생한 피해에 대한 구호 외에도 이를 예방하기 위한 조치나 만성재난에 대한 지원을 모두 포괄하고 있다는 점에서 인도적 지원의 법적 기반을 공고히 하겠다는 개정안의 취지에 부합하는 규정으로 보임.

현행	개정안
<u><신 설></u>	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “인도적 지원”이란 해외재난으로 피해를 입은 사람들의 생명구조, 고통경감 및 존엄성 유지를 목적으로 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활

동을 말한다.

가. 긴급구호: 해외재난으로 발생한 피해의 감소·복구 또는 인명구조·의료구호 등 정부차원에서 피해국을 긴급히 지원하는 모든 활동

나. 재난 복구 및 조기회복: 긴급구호 외에 해외재난으로 피해를 입은 사람들이 일상생활을 조기에 회복하도록 지원하는 모든 활동

다. 재난 예방 및 위기경감: 잠재적이거나 임박한 해외재난에 따른 피해를 예측하고 대비·경감하며 해외재난에 대응하는 역량과 체계가 강화되도록 지원하는 모든 활동

라. 만성재난지원: 해외재난의 피해가 장기간 지속되는 지역에서 국가 또는 지역사회의 대처능력이 불충분하여 피해를 입은 사람들을 지원하는 모든 활동

2) 기본원칙 규정

개정안 제3조는 인도적 지원의 기본원칙으로 인도주의 원칙, 국제 인도법⁴⁾ 및 난민법⁵⁾ 등 국제규범을 들고 있음. 현행법과 같이 ‘피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려’를 인도적 지원의 기본원칙으로 하는 경우, 자칫 인도적 지원 행위의 중립성·독립성 확보가 어려울 수 있게 된다는 점을 고려한 것으로 보임.

현행	개정안
제4조(해외긴급구호의 기본원칙) 정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적·경제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다.	제3조(인도적 지원의 기본원칙) 정부는 인도주의 원칙과 국제 인도법 및 난민법 등 국제규범 에 입각하여 해외재난에 대한 인도적 지원을 추진하여야 한다.

3) 국가의 책무 규정

개정안 제4조는 국가의 책무 규정을 두고 있으며 이는 현행법에는 없는 내용임. 이는 제3조의 인도적 지원의 기본원칙을 구체화하면서,

4) 무력충돌 발생 시 난민, 국내피난민을 포함한 민간인, 의료인력 및 의료자산, 전투능력이 없는 전투원, 구호인력 등 보호에 대한 사항을 규정하고 있으며 1949년 체결된 4개의 제네바협약이 대표적임

5) 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 혹은 정치적 의견을 이유로 개인의 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 국가나 영역으로 난민 송환을 금지하는 강제송환금지원칙 등 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 규정하고 있으며 1951년 체결된 난민 협약과 1967년 체결된 난민 의정서가 대표적임

명문화된 규정을 통해 국가에 인도적 지원에 대한 보다 강화된 책임을 부과하려는 것임.

특히 안 제4조제3항은 인도적 지원의 추진이 장기적 관점에서 이루어질 수 있도록 하여 안 제2조제2호에서 규율한 것과 같이 인도적 지원이 긴급구호의 차원에서 끝나지 않고 재난의 예방 및 위기경감, 만성재난지원으로 이어질 수 있도록 하고 있는데, 이는 본 법의 개정 취지, 국제사회의 인도적 지원 규범에 부합하는 것으로 타당하다고 보임.

다만 안 제4조제2항은 국가가 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 위기에 처한 사람을 우선하여 인도적 지원을 추진한다고 규정하는데, 이는 자칫 인도적 지원이 특정 재난·집단에 우선하여 이루어질 필요가 있다는 식으로 해석될 수 있는바 이를 고려한 검토가 필요할 것으로 보임.

외교부는 조항의 취지에 대해서는 공감하나 인도적 지원은 정책적 결정 사항으로 의무 사항이 아님을 감안하여, 동 조항의 제목을 ‘국가의 책무’에서 ‘정부의 역할’로 변경할 필요가 있다는 입장임.

현행	개정안
<신설>	제4조(국가의 책무) ① 국가는 제3조의 인도적 지원의 기본원칙에 따른 조치를 적극적으로 마

	<u>런하고 시행한다.</u> <u>② 국가는 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 위기에 처한 사람을 우선하여 인도적 지원을 추진한다.</u> <u>③ 국가는 인도적 지원의 추진에 있어 빈발하는 해외재난에 효과적으로 대응하기 위하여 유연하면서도 일관된 장기적 지원이 이루어지도록 노력한다.</u> <u>④ 국가는 피해국 정부, 국제기구, 국내외 민간단체 등 인도적 지원을 이행하는 기관 간 협력 및 조정 강화를 통하여 인도적 지원을 체계적으로 추진함으로써 그 효과성이 향상되도록 노력한다.</u>
--	--

4) 그 밖의 규정

개정안 제5조부터 제20조까지의 규정은 내용상 변화 없이 기존의 민·관합동 해외긴급구호협의회, 해외긴급구호본부, 해외긴급구호대를 각각 민·관합동 인도적 지원 협의회, 긴급구호본부, 긴급구호대로 그 명칭을 변경한 것인바 해외긴급구호대 파견을 위한 절차적인 사항과 보다 상위 개념인 인도적 지원의 실질적인 내용이 혼재되어 부적합한

부분은 없는지 검토가 필요함.

먼저 안 제7조는 인도적 지원 기본대책을 2년마다 수립하고, 활동 결과를 평가하도록 규정하고 있는데, 예측 불가능한 인도적 지원 수요의 특성을 고려할 때 동 규정은 현행대로 ‘해외긴급구호 기본대책의 수립 등’으로 유지하는 것이 적합하다고 보임.

다음, 안 제9조의 실태조사 규정과 관련하여 개정안에 따르면, 해외 긴급구호 뿐만 아니라 인도적 지원에 대해 중앙행정기관 및 지방자치 단체를 대상으로 실태조사를 실시할 수 있게 되는데, 해외긴급구호의 경우 구호대 파견 절차 등 점검이 필요한 사항이 있어 국내 실태조사가 필요한 반면, 외교 정책적 고려하에 외교부가 실시하는 인도적 지원의 경우 국내 실태조사가 불필요하다는 점을 감안할 필요성이 있음.

마지막으로, 안 제10조의 경우 인도적 지원 협의회의 소집 요건을 ‘해외재난이 발생할 우려가 현저하거나’로 하였는데, 이에 대해 외교부는 민·관합동 인도적 지원 협의회 소집 대상에 대한 기준이 불분명해질 가능성이 있고, 나아가 협의회 소집이 불필요하게 확대될 가능성을 고려하여 현행대로 대규모 해외재난 발생시에만 협의회를 소집토록 규정하는 것이 법의 안정적 적용 측면에서 적합할 것으로 보고 있는 입장임.

현행	개정안
제6조(해외긴급구호기본대책의 수립 등) ①외교부장관은 해외 재난에 대비하여 제8조제1항에 따른 민·관합동 해외긴급구호 협의회의 심의를 거쳐 재난의 종류·규모·특성에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 해외긴급구호기본대책을 2년마다 수립하여야 한다. 1. 해외긴급구호대의 편성 2. 해외긴급구호인력의 발굴·육성·교육훈련 3. 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 비축·보관·정비·검수 등 4. 구호인력·물품의 신속한 소집·수송 체계의 구축 5. 해외긴급구호에 필요한 재원의 확보 6. 민간 긴급구호단체와의 공조체계 구축 7. 해외긴급구호 관련 국제협력 8. 그 밖에 중앙행정기관 간의 협조체계구축 등 해외긴급구호에 관하여 대통령령으로 정하	제7조(인도적 지원 기본대책의 수립 등) ① 외교부장관은 해외재난에 대한 긴급구호 등 인도적 지원을 대비하여 제11조제1항에 따른 민·관합동 인도적 지원 협의회의 심의를 거쳐 재난의 종류·규모·특성에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 인도적 지원 기본대책(이하 “기본대책”이라 한다)을 2년마다 수립하여야 한다. 1. 긴급구호대의 편성 2. 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 비축·보관·정비·검수 등 3. 구호인력·물품의 신속한 소집·수송 체계의 구축 4. 긴급구호 등 인도적 지원에 필요한 재원의 확보 5. 민간 인도적 지원단체와의 공조체계 구축 6. 긴급구호 등 인도적 지원 관련 국제협력 7. 그 밖에 중앙행정기관 간의 협조체계 구축 등 인도적 지원

는 사항

②외교부장관은 제1항의 해외긴급구호기본대책을 관계 중앙행정기관의 장 등에게 통보하여 운영하게 하여야 한다.

③ 외교부장관은 다음 각 호의 사항이 포함된 해외긴급구호의 활동결과 및 평가결과를 매년 정기국회에 보고하여야 한다.

1. 해외긴급구호대 파견 인력, 소요예산 및 활동내역

2. 구호물품·장비 또는 현금 등 구체적인 지원내역

3. 보건의료활동

4. 민간 긴급구호단체와의 공조현황

5. 해외긴급구호 관련 개선사항

6. 그 밖에 해외긴급구호에 관한 중요 사항

④ 외교부장관은 제3항에 따른 활동결과 및 평가결과를 해외긴급구호기본대책 수립 시 반

에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 외교부장관은 기본대책을 관계 중앙행정기관의 장 등에게 통보하여 운영하게 하여야 한다.

③ 외교부장관은 매년 다음 각 호의 사항을 포함하여 인도적 지원의 활동결과를 평가하고, 인도적 지원의 활동결과 및 그 평가결과를 정기국회 개최 전까지 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

1. 긴급구호대 파견 인력, 소요예산 및 활동내역

2. 구호물품·장비 또는 현금 등 구체적인 지원내역

3. 보건의료활동

4. 민간 인도적 지원단체와의 공조현황

5. 인도적 지원 관련 개선사항

6. 그 밖에 인도적 지원에 관한 중요 사항

④ 외교부장관은 제3항에 따른 활동결과 및 평가결과를 기본대책 수립 시 고려하여야 한다.

영하여야 한다.

제6조의3(실태조사) ① 외교부장관은 효율적인 해외긴급구호기
본대책 수립·시행을 위하여
해외긴급구호와 관련된 사항에
대한 실태조사를 할 수 있다.

② 외교부장관은 제1항에 따른
실태조사를 위하여 필요한 경
우 관계 중앙행정기관의 장, 지
방자치단체의 장, 관계 기관 및
단체의 장에게 자료의 제출을
요청할 수 있다. 이 경우 자료
의 제출을 요청받은 자는 특별
한 사유가 없으면 이에 따라야
한다.

③ 제1항에 따른 실태조사의
범위와 방법, 그 밖에 필요한
사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(해외긴급구호의 개시) 외교
부장관은 대통령령으로 정하는
대규모 해외재난이 발생하여
피해국 또는 국제기구로부터
구호를 요청받거나 구호가 필
요하다고 판단하면 제8조제1항
에 따른 민·관합동 해외긴급
구호협의회를 소집할 수 있다.

제9조(실태조사) ① 외교부장관은
효율적인 기본대책 수립·시행
을 위하여 긴급구호 등 인도적
지원과 관련된 사항에 대한 실태조사를 할 수 있다.

② 외교부장관은 제1항에 따른
실태조사를 위하여 필요한 경
우 관계 중앙행정기관의 장, 지
방자치단체의 장, 관계 기관 및
단체의 장에게 자료의 제출을
요청할 수 있다. 이 경우 자료
의 제출을 요청받은 자는 특별
한 사유가 없으면 이에 따라야
한다.

③ 제1항에 따른 실태조사의
범위와 방법, 그 밖에 필요한
사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(민·관합동 인도적 지원
협의회 소집) 외교부장관은 해
외재난이 발생할 우려가 현저
하거나 해외재난이 발생하여
피해국 또는 국제기구로부터
긴급구호 등 인도적 지원을 요
청받거나 인도적 지원이 필요
하다고 판단하면 제11조제1항

제8조(민·관합동 해외긴급구호협

의회) ①정부는 대통령령으로 정하는 대규모 해외재난과 관련하여 해외긴급구호의 원활한 수행에 필요한 기본적 사항을 심의·의결하기 위하여 민·관합동 해외긴급구호협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다.

② 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 해외긴급구호의 제공 여부에 관한 사항
2. 해외긴급구호의 내용 및 규모에 관한 사항
3. 중앙행정기관과의 협조 방안에 관한 사항
4. 정부와 민간 간 협력 방안에 관한 사항
5. 해외긴급구호기본대책에 관한 사항
6. 해외긴급구호활동결과에 대한 평가
7. 그 밖에 해외긴급구호에 관

에 따른 민·관합동 인도적 지원 협의회를 소집할 수 있다.

제11조(민·관합동 인도적 지원

협의회) ① 정부는 해외재난과 관련하여 긴급구호 등 인도적 지원의 원활한 수행에 필요한 기본적 사항을 심의·의결하기 위하여 민·관합동 인도적 지원 협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다.

② 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 긴급구호 등 인도적 지원의 제공 여부에 관한 사항
2. 긴급구호대 파견 등 인도적 지원의 내용 및 규모에 관한 사항
3. 중앙행정기관 간의 협조 방안에 관한 사항
4. 정부와 민간 간 협력 방안에 관한 사항
5. 인도적 지원 기본대책에 관한 사항
6. 인도적 지원 활동결과에 대한 평가

<u>한 중요사항</u> ③ <u>협회의 위원장은 외교부장관이 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원, 관련 법인·단체의 장 및 관련 분야의 전문가 중에서 대통령령으로 정한다.</u> ④ <u>협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>	<u>7. 그 밖에 인도적 지원에 관한 중요사항</u> ③ <u>협의회의 위원장은 외교부장관이 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원, 관련 법인·단체의 장 및 관련 분야의 전문가 중에서 대통령령으로 정한다.</u> ④ <u>그 밖에 협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
---	--

문 의 처

02) 6788-5268