

C
L
U
S
T
E
R

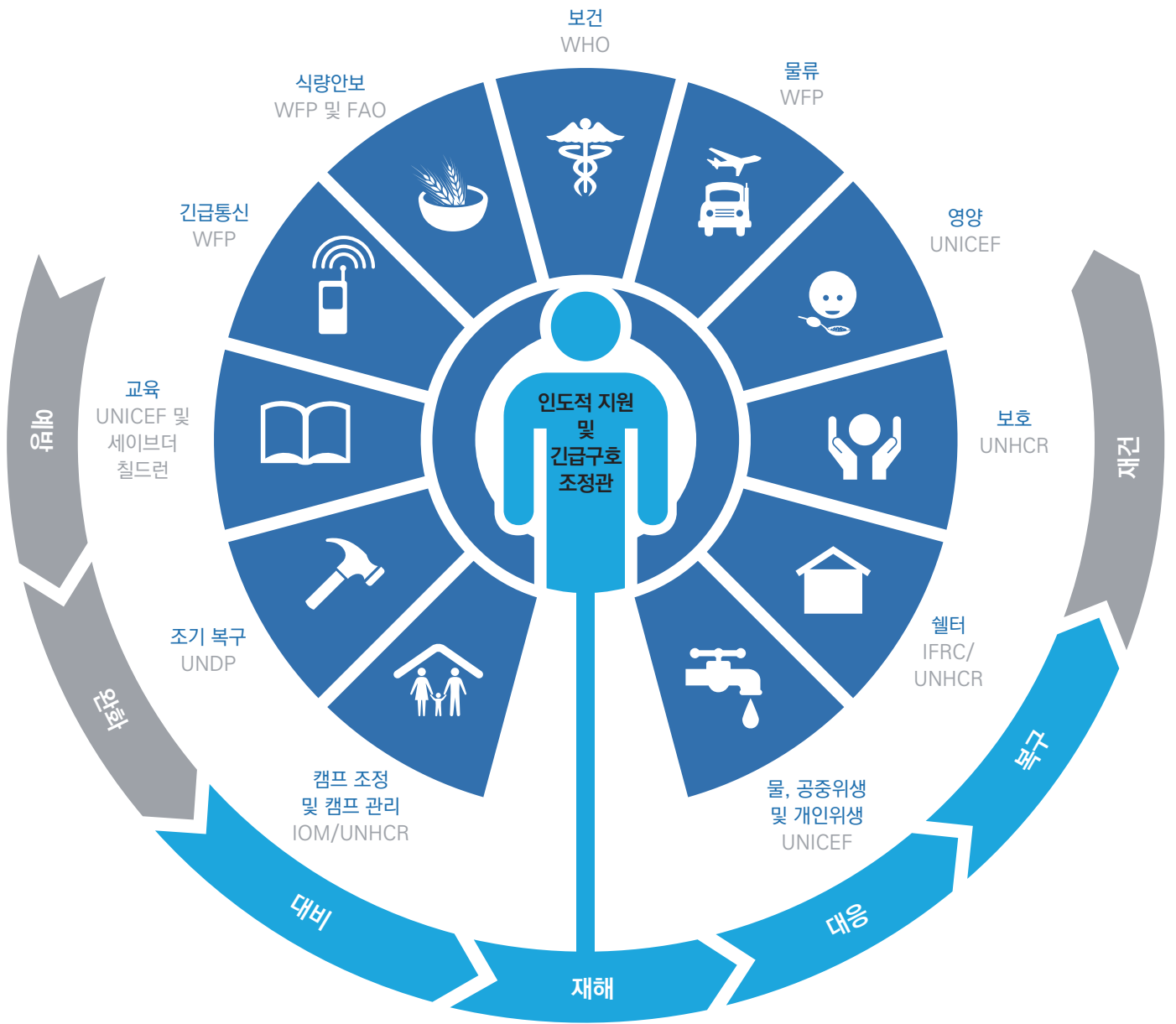
국가 차원의
클러
스터

조정을 위한
참고 모듈

2015년 7월 개정판

IASC

Inter-Agency Standing Committee



제 1 장: 클러스터 및 인도적 지원 부문 간 조정 (Cluster and Sector Coordination)	7
제 2 장: 클러스터 활성화 (Cluster Activation)	10
제 3 장: 클러스터 기능 (Cluster Functions)	14
제 4 장: 대비 단계에서의 클러스터의 역할 (The Role of Clusters in Preparedness)	17
제 5 장: 클러스터 관리 방안 (Cluster Management Arrangements)	21
제 6 장: 리더십 공유 (Sharing Leadership)	25
제 7 장: 클러스터 참여를 위한 최소 책무 기준 (Minimum Commitments for Participation in Clusters)	28
제 8 장: 클러스터 간 조정 (Inter-Cluster Coordination)	31
제 9 장: 지역 차원에서의 클러스터 조정 (Sub-National Coordination)	35
제10장: 클러스터 조정 모니터링 (Monitoring Cluster Coordination)	38
제11장: 클러스터 전환 및 해산 (Cluster Transition and De-activation)	42
부록 I : IASC 클러스터 및 정부 주관 부문의 역할과 책임 (IASC clusters and government-led sectors: roles and responsibilities)	50
부록 II : IASC 긴급대응대비 접근법 요약 (The IASC emergency response preparedness approach in brief)	52
부록 III: 리더십 공유의 사례 (Examples of shared leadership)	54
부록 IV: 클러스터 간 조정 및 연계의 사례 (Examples of inter-cluster coordination and linkage between clusters)	55
부록 V : 클러스터 조정 성과 모니터링 (Cluster Coordination Performance Monitoring)	57
약어 목록	60
참고문헌	62

- 독립적으로 시행된 인도적 대응 리뷰(Humanitarian Response Review)에 이어 2005년에 채택된 클러스터 접근법은 파트너십 구축을 통해 인도적 대응의 효과성을 높이고 대응 사업의 간극을 해소하기 위해 마련되었다. 구체적으로, 각 인도주의 기관의 업무와 이들이 각기 다른 분야에서 갖는 역할과 책임을 명확히 함으로써 인도적 위기 상황에 대한 국제사회의 대응이 예측 가능하고, 책임감 있으며, 분명한 리더십을 통해 이루어질 수 있도록 하고자 한다. 이 클러스터 접근법의 목표는 국제 인도주의 커뮤니티가 조직성과 책무성, 전문성을 향상시킬 수 있도록 하여 위기에 영향을 받은 인구와 수용 정부(host governments), 현지 행정기관, 현지 시민사회, 자원제공 파트너에게 더 효과적인 지원을 제공하는 것에 있다.
- 클러스터 접근법이 인도주의 조정을 위한 유일한 방안은 아니다. 클러스터 접근법은 경우에 따라 다양한 형태의 국내 또는 국제 조정 방법과 함께 활용될 수 있으며, 이 접근법을 적용할 때에는 반드시 해당 국가의 구체적인 수요(needs)와 해당 국가가 처해있는 맥락을 고려해야 한다. 모든 인도적 위기 상황에 클러스터 접근법을 활용할 경우, 관할 지역 내 피해 인구에게 인도적 지원을 제공해야 할 주된 책임자인 정부의 조치를 지원시키고 자원을 낭비하는 결과가 나타날 수 있다.
- 본 참고 모듈은 2011 개혁 의제(Transformative Agenda)를 바탕으로 개정되었으며, 현장 및 글로벌 차원에서 수집한 내용을 포함하고 있다. 개정판에는 ‘클러스터 및 인도적 지원 부문 간 조정(Clusters and Sectors)’, ‘대비 단계에서의 클러스터의 역할(Role of Clusters in Preparedness)’이라는 두 개의 장이 새롭게 추가되었다. 또한, ‘클러스터 전환 및 해산(Transition and De-activation of Clusters)’, ‘클러스터 간 조정(Inter-Cluster Coordination)’, ‘클러스터 조정 모니터링(Cluster Coordination Monitoring)’ 장의 내용은 상당 부분 업데이트되었다. 참고 모듈의 세부내용과 관련된 학습자료 및 사례연구는 <http://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters>에서 확인할 수 있다.

작성: 클러스터 접근법에 관한 IASC 하위실무그룹(IASC Sub-Working Group on the Cluster Approach) 및 글로벌 클러스터 조정관 그룹(Global Cluster Coordinators' Group)

초안 승인: 2012년 8월 31일, IASC 실무그룹

개정안 승인: 2015년 7월, IASC 실무그룹

클러스터 조정 및 IASC 개혁 의제

2011년 12월, 인도적 지원기관 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC) 임원진(Principals)은 2005년도 인도주의 개혁(Humanitarian Reform)을 바탕으로 인도적 대응의 수준을 향상시키기 위해서 IASC 개혁 의제에 포함된 일련의 조치들에 합의했다. IASC 개혁에 포함된 사안들은 인도적 대응의 과정과 메커니즘을 간소화하고, 기관 간 의사소통과 협력을 개선하며, 즉각적인 대응에서부터 장기적인 계획 수립까지 아우르는 인도주의 시스템에 대한 전반적인 신뢰 구축을 목표로 한다. 이 개혁 의제에 따라, IASC 임원진은 효과적이고 시기적절한 의사결정 및 계획 수립을 통해 도움이 필요한 이들에게 인도적 지원을 제공함으로써 피해 인구¹에 대한 책무성이라는 궁극적인 목표를 달성하고자 한다.

¹ '피해 인구에 대한 책무성을 기반으로 한 IASC 운영 체제(The IASC Operational Framework on Accountability to Affected Populations)'는 인도주의 기관들이 어떤 방식으로 국가 차원에서 행해지는 참여와 정보 제공, 피드백 제시, 피해 인구의 고충에 대한 대응을 보장해야 하는지 기술하고 있다. 자세한 내용은 다음 웹사이트에서 찾아볼 수 있다. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-subsidi-common-default&sb=89>

효과적인 클러스터 활용

IASC 개혁 의제는 클러스터 접근법 적용 방식이 지나치게 과정 중심적이며, 경우에 따라 인도적 지원 제공을 원활하게 하기보다 오히려 지연시킬 가능성이 있다고 보았다. 이 개혁 의제에 따르면, 앞으로 각 클러스터는 과정보다는 결과에 주목함으로써 간결하고 효과적이며 효율적인 조정 메커니즘으로 거듭나게 될 것이다. 또한, 인도적 지원 조정관(Humanitarian Coordinator, HC)과 인도적 지원 국가팀(Humanitarian Country Team, HCT)이 필요하다고 판단한 경우에만 특정 클러스터가 활성화될 것이다. 활성화된 클러스터의 활동이 적절한지의 여부에 대한 평가는 매년 이루어질 것이며, 가치 있는 성과가 있다고 판단될 때에만 클러스터가 유지되도록 할 것이다. 인도적 지원 파트너들은 적절하고 실행 가능한 경우에 한해 지역 차원(sub-national level)에서 리더십 책임을 공유하고, 비상 계획 수립(Contingency Planning, CP)과 평가 임무(assessment missions)를 비롯한 공동 활동에 참여하며, 국가 차원에서 지역 차원으로 자원을 재분배함으로써 클러스터의 효과성을 향상시키기 위한 노력에 동참할 것이다. 클러스터 관리는 전문적인 훈련을 받고 경험을 쌓은 헌신적인 클러스터 조정관들이 맡을 것이며, 클러스터 조정관 간의 회의에서는 정보 공유나 자금 배분(fund distribution)뿐만 아니라 전략, 계획 수립, 결과에 대한 내용도 집중적으로 다룰 것이다. 클러스터 회의는 필요할 경우에만 상황의 적절성을 고려하여 개최될 것이며, 클러스터 간 시너지 효과를 향상시키고 시간적인 부담을 줄일 수 있도록 다른 클러스터와의 협력을 통해 진행될 것이다. 이와 더불어, 전반적인 클러스터 간 조정을 개선하기 위한 노력도 병행될 것이다. 정보 관리는 전보다 더욱 중요하게 다뤄질 것이고, 필요한 자원의 확보를 통해 클러스터 활동의 진행상황 및 영향에 관한 데이터 수집과 분석 수준도 개선될 것이다. 여러 조정 방법 중에서도 가장 적절한 방법으로 간주되는 국제 조정 메커니즘(international coordination mechanisms)은 조정이 시행되는 맥락에 맞게 적용되고, 국가 차원의 조정 노력을 지원하게 될 것이다.²

클러스터 조정을 위한 참고 모듈(Cluster Coordination Reference Module)은 IASC 개혁 의제 프로토콜(Transformative Agenda Protocols)의 하나이다. 본 모듈은 클러스터 조정의 기본적인 요소들을 소개하고 현장 전문가들을 위한 참고 지침으로 기능함으로써 그들이 업무를 효율적으로 수행하고 보다 나은 인도적 지원 성과를 낼 수 있도록 돕고자 한다.³ 모듈에서 다루는 주제들에 관한 추가 학습자료는 온라인에서 확인할 수 있다.⁴

² 2011년 7월, IASC에서 출간한 『국가당국과 협력하는 클러스터 주관 기관을 위한 운영 지침(Operational Guidance for Cluster Lead Agencies on Working with National Authorities)』을 참고한다.

³ 글로벌 보호 클러스터(Global Protection Cluster)에는 책임 영역(Areas of Responsibility, AoRs)이라 불리는 하위조정기관(subsidiary coordination bodies)도 포함되어 있으며, 이 하위조정기관은 필요 시 하위 클러스터(sub-clusters)로서 현장에도 존재할 수 있다. 하위 클러스터에는 지정된 주관 기관이 존재하며, 이 주관 기관은 책임 영역에 존재하는 클러스터 주관 기관에 대해 동등한 책임을 갖는다. 따라서, 본 참고 모듈에 수록된 지침 중 상당수는 관련 책임 영역에도 적용된다.

⁴ <http://www.humanitarianresponse.info/en/coordination> 참고

제1장

클러스터 및 인도적 지원

부문 간 조정

Cluster and Sector Coordination

클러스터 조정 및 긴급사태 시 인도적 지원 부문 간 조정에 대한 정의

국제 인도주의 활동의 주요 목표와 조정 활동의 목적은 믿을 만하고 효과적이며 포괄적인 방식으로 피해 인구의 수요를 충족시키고 인도주의 원칙을 존중하는 것에 있다⁵.

본 모듈에서는 긴급사태 발생 시 '공식적으로 활성화' 되는 **IASC 클러스터**의 역할을 집중적으로 다룬다. 그러나 인도주의 원칙의 상당수는 긴급사태나 위기 발생 시 정부가 주도하는 부문 조정 메커니즘(sectoral coordination mechanisms)의 지원이 있어야 적용될 수 있다.

한편, 본 모듈은 개발 조정(development coordination)이나 일반적인 긴급사태에 관한 조정에 대해서는 다루지 않는다.

IASC 클러스터 및 긴급사태나 위기 발생 시 정부가 주도하는 부문 조정 메커니즘은 다음과 같이 정의할 수 있다.

IASC 클러스터는 기존의 조정 메커니즘이 과부하 상태에 놓여 있거나, 인도주의 원칙⁶을 준수하는 방식으로 필요에 대응할 수 있는 능력이 제한된 경우에 공식적으로 활성화되는 클러스터⁷이다.

공식적으로 활성화되는 클러스터에는 몇 가지 구체적인 특성과 책무가 부여된다⁸. 공식적으로 활성화된 IASC 클러스터는 국가당국 및 위기에 영향을 받은 인구뿐만 아니라, 클러스터 주관 기관(Cluster Lead Agency, CLA)을 통해 인도적 지원 조정관(HC)에게도 책임을 다해야 한다. 이 IASC 클러스터는 일시적인 조정 방안에 해당하기 때문에 클러스터의 조정 임무를 가능한 한 빠른 시일 내에 적절한 방식을 통해 유관기관에 이전하려는 노력이 필요하다.

클러스터 및 인도적 지원 부문 간 조정 메커니즘의 지속기간

긴급사태나 위기 발생 시 정부가 주도하는 부문 조정 메커니즘은 지정된 정부기관에 조정 사항을 보고해야 한다. 긴급사태 시 부문 조정이 지속되는 기간은 정부에서 발표한 정책이나 선언을 바탕으로 결정된다. 클러스터 접근법의 원칙에 기반한 국제 인도적 지원이 이루어지면 국가의 역량이 강화될 수도 있다.

⁵ 피해 인구에 대한 책무성과 관련해서는 다음을 참고한다.

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-subsubsidi-common-default&sb=89>. 인도주의 원칙에 관한 내용은 다음을 참고한다. https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_English.Pdf, https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf, <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>.

⁶ 클러스터는 제2장 '클러스터 활성화'에 명시된 절차에 따라 활성화되어야 한다.

⁷ 충족시켜야 할 수요의 규모와 참여중인 인도적 지원 활동가의 수가 방대해 현재의 조정 체계로는 더 이상 감당할 수 없거나 더욱 복잡한 다부문(multi-sectoral) 접근법이 필요할 경우, 조정 메커니즘은 '과부하' 상태에 놓이게 된다. 한편, 정부가 조치를 취할 능력이나 그럴 의향이 없을 경우(예: 정부가 분쟁의 당사자인 경우), 정부의 조정 역량은 '제한'된다.

⁸ 제2장 '클러스터 활성화'를 참고한다.

하단의 표는 클러스터 조정을 상황별로 비교한 내용이다.

조정 메커니즘	긴급구호 단계	복구 단계
정부의 조정 역량이 충분하고 제한적이지 않음	정부가 리더십을 발휘한다. 국제 파트너들이 정부의 조정 역량을 강화해줄 수도 있다.	정부의 리더십이 유지된다. 인도적 조정 체계는 복구 및 개발을 위한 조정 체계로 전환될 수 있다. 국제사회 행위자들은 복구 활동을 철회 또는 지원하며, 향후 위기에 대한 대비 과정을 돕는다.
정부의 조정 역량이 부족하거나 제한적임	필요에 따라 클러스터가 활성화된다. 상황이 적절하고 실현 가능할 경우, 정부기관 및 NGO 파트너와의 리더십 공유가 적극 권장된다.	상황이 적절하고 실현 가능한 경우에 한해, 클러스터를 해산하거나 국가 차원의 긴급사태 또는 복구 및 개발 조정에 적합한 체계로 전환된다. 또한, 상황이 적절하고 실현 가능할 경우, 정부의 조정 역할이 강화된다.

정부의 조정 역량이 부족하거나 제한적일 경우, 클러스터를 활성화하는 결정이 내려질 수 있다. 그러나 정부가 인도적 대응을 주도하고 조정할 능력을 갖추고 있는 경우에도 별도의 국제 조정 역량(international coordination capacity)은 유용하게 활용될 수 있다⁹. 클러스터는 인도적 필요, 기존의 조정 메커니즘, 현장에서 활용 가능한 역량에 대한 분석을 거쳐 긴급사태에 대한 국제적인 대응의 일환으로 활성화된다.

난민 및 '혼합 상황(mixed situation)'과 관련된 운영 지침: 『혼합 상황에 관한 유엔난민기구-인도주의업무조정국의 공동 지침: 조정의 실무(The Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations: Coordination in Practice)』는 복잡한 인도적 긴급사태나 자연재해가 발생한 경우 또는 인도적 지원 조정관이 임명된 경우, UNHCR이 주도하는 난민 사업이 진행 중인 경우 등에서 필요한 리더십과 조정 방안을 명시하고 있다. 이 지침은 UNHCR 대표 및 인도적 지원 조정관에게 부여된 각각의 역할과 책임, IASC 조정 작업과 UNHCR 난민 조정 방안의 실제적인 상호작용을 소개함으로써 간소하고 상호 보완적이며 상호 보강적인(mutually reinforcing) 조정을 보장하고자 한다¹⁰.

⁹ 활성화된 IASC 클러스터 및 긴급사태 시 정부가 주도하는 부문 메커니즘의 역할과 책임을 비교한 내용은 부록 1을 참고한다.

¹⁰ IASC와 UNHCR의 공동 문서는 다음을 참고한다. <http://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/joint-unhcr-ocha-note-mixed-situations-coordination-practice>

제2장

클러스터 활성화 Cluster Activation

IASC 임원진은 개혁 의제 내용을 바탕으로 클러스터 활성화를 **더욱 전략적이고 덜 기계적이며 시간 제약**을 두는 방식으로 추진하기로 합의했다. 인도적 지원 조정관(HC)이 클러스터 활성화를 제안하는 상황은 클러스터 활성화가 가능하도록 보장하는 환경에 명백한 결함이 존재하는 경우로 국한되어야 한다. 한편, 정부의 역량이 제한적일 경우¹¹에는 공식적인 클러스터 활성화가 어려울 수도 있다. 이러한 상황에서는 클러스터 접근법의 원칙을 바탕으로 조정 및 대응 역량을 강화하기 위한 별도의 방법을 찾아야 한다.

클러스터가 절대적으로 필요한 상황에서만 활성화 상태가 지속될 수 있으려면 클러스터가 활성화된 시점을 기준으로 가능한 한 신속하게 해당 클러스터를 해산하고 전환할 계획이 마련되어 있어야 한다(제11장 참고). 현지 파트너 및 정부의 역량을 구축하는 작업은 클러스터 활성화를 시작할 때 부터 하나의 목표로 삼아 추진해야 한다.

클러스터가 활성화될 수 있는 경우는 다음과 같다.

1. 인도적 위기 상황이 극심하게 악화되거나 인도적 지원을 필요로 하는 환경에 상당한 변화가 생겨 실제 대응과 조정 작업에 격차가 존재하는 경우.
2. 충족해야 할 필요의 규모, 참여 중인 인도적 지원 활동가의 수, 더욱 복잡한 다부문 접근법이 필요한 상황, 인도주의 원칙을 적용하거나 인도적 대응을 제공할 수 있는 능력이 제한적인 상황 등을 고려했을 때 각국이 갖고 있는 기존의 대응이나 조정 역량으로는 인도주의 원칙을 존중하는 방식으로¹² 피해 인구의 필요를 충족시킬 수 없는 경우.

하나 이상의 클러스터를 활성화하는 절차는 다음과 같다.

1. OCHA의 지원을 받는 상주 조정관(Resident Coordinator, RC)/인도적 지원 조정관, 클러스터 주관 기관이 국가당국과 상의하여 현재 존재하는 인도적 조정 메커니즘의 종류와 각 메커니즘의 역량을 파악한다¹³.
2. 유엔국가팀(UN Country Team, UNCT)/인도적 지원 국가팀(Humanitarian Country Team, HCT) 회의에서 클러스터 활성화를 논의하기에 앞서 각국 대표와 OCHA가 이 사실을 글로벌 클러스터 주관 기관(CLA)들에 알림으로써 이들의 입장이 해당 회의에서 대표될 수 있도록 한다.
3. 상주 조정관/인도적 지원 조정관은 유엔국가팀/인도적 지원 국가팀의 자문과 상황분석 및 대비 계획¹⁴을 바탕으로 어떤 클러스터를 활성화할지 결정한다. 어떠한 경우든 상기한 클러스터 활성화 기준을 준수하는 방식으로 결정이 이루어져야 한다.

클러스터 활성화 기준

클러스터 활성화 절차

¹¹ 정부가 조치를 취하고자 하는 의향이 부족하거나 없는 경우 혹은 임무를 수행해야 하는 주체가 분쟁의 당사자인 경우를 예로 들 수 있다.

¹² https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf, <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf> 참고

¹³ 『국가당국과 협력하는 클러스터 주관 기관을 위한 운영 지침』은 다음 웹사이트에서 확인할 수 있다. http://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/IASC%20Guidance%20on%20Working%20with%20National%20Authorities_July2011.pdf

¹⁴ 제4장 '대비 단계에서의 클러스터의 역할'을 참고한다.

4. 상주 조정관/인도적 지원 조정관이 유엔국가팀 및 인도적 지원 국가팀과 상의하여 클러스터 주관 기관을 선정한다. 이때, 클러스터 주관 기관의 조정 및 대응 역량, 임무 수행에 대한 참여, 규모를 확장해 나갈 수 있는 능력을 고려한다. 클러스터 주관 기관은 전 세계적으로 합의된 방안을 바탕으로 선정하는 것이 이상적이지만, 이 방식은 항상 가능한 것도 아닐뿐더러 별도의 조직이 주관 기관의 임무를 수행하기에 더 적합한 경우도 있다¹⁵. IASC 개혁 의제에서는 클러스터 주관 기관들이 실현 가능한 경우에 한해 명확한 정의와 합의 및 지원을 바탕으로 NGO들과 클러스터 리더십을 공유할 것을 장려한 바 있다. 리더십 공유와 관련된 더 자세한 내용은 제6장을 참고한다.
5. 상주 조정관/인도적 지원 조정관이 인도적 지원 국가팀과 상의한 내용을 바탕으로 긴급구호 조정관(Emergency Relief Coordinator, ERC)에게 서신을 보낸다. 이때, 클러스터와 관련된 권고 방안에 대해 알리고, 클러스터 주관 기관을 추천하며, 특정 클러스터가 활성화되어야 하는 이유에 대해 설명하도록 한다. 클러스터를 활성화하지 않는 조정 방안에 대해 합의가 이루어진 경우에는 이 사실에 대해 기술해야 한다.
6. 긴급구호조정관은 IASC 임원진의 승인을 위해 24시간 내 제안문을 전달하고, 상주 조정관/인도적 지원 조정관에게 알린다. 필요할 경우, IASC 임원진은 IASC 비상이사단(Emergency Directors Group, EDG)에 더 상세한 논의를 진행해줄 것을 요청할 수 있다.
7. 긴급구호조정관이 상주 조정관/인도적 지원 조정관에게 서신을 보내 클러스터 활성화 제안에 대한 승인을 구하고 IASC 임원진으로부터 받은 피드백을 공유한다.
8. 상주 조정관/인도적 지원 조정관이 관련 파트너들에게 클러스터 및 클러스터 주관 기관에 대한 결정이 확정되는 시점을 알린다.

통합적인 조기 복구

조기복구자문관(Early Recovery Adviser)을 임명하여 상주 조정관/인도적 지원 조정관이 각 클러스터에서 조기 복구를 효과적으로 주류화할 수 있도록 돕고, 각 클러스터가 독자적으로 다룰 수 없는 여러 분야에 걸친(multidisciplinary) 이슈가 클러스터 간 조정 메커니즘을 통해 해결될 수 있도록 하는 것도 가능하다.

긴급 고용, 커뮤니티 기반시설, 지방정부 복원 등 조기 복구와 관련된 주제별 사안이 기존의 클러스터나 대안 메커니즘을 통해 다루이지 않을 경우, 상주 조정관/인도적 지원 조정관은 그러한 사안을 다루고 조기 복구가 주류화될 수 있도록 특정 클러스터를 구축하는 방안을 제안할 수 있다.

¹⁵ UNHCR은 글로벌 보호 클러스터(Global Protection Cluster)의 클러스터 주관 기관이다. 그러나 국가 차원의 재난 상황이나 심각한 이재이주가 발생하지 않은 복잡한 긴급사태에서는 보호 의무를 갖고 있는 유엔난민기구(UNHCR), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 세 기관이 인도적 지원 조정관과 상주 조정관의 주도하에 긴밀하게 협력하며, 세 기관 중 어느 기관이 보호 부문 클러스터 주관 기관 역할을 담당할 것인지 합의한다. 서비스 부문(예: 물류, 긴급통신 등) 클러스터의 경우에는 일반적으로 국가 차원의 클러스터와 글로벌 차원의 클러스터가 일치한다. 서비스 부문 클러스터는 다른 기관에서 처리하기 어려운 기술적인 전문 지식을 필요로 하기 때문이다.

IASC 개혁 의제에 따르면, 클러스터 관리는 전문적인 훈련을 받고 경험을 쌓은 헌신적인 클러스터 조정관들이 맡을 것이다. 정보 관리는 전보다 더욱 중요하게 다뤄질 것이며, 필요한 자원의 확보를 통해 클러스터 활동의 진행상황 및 영향에 관한 데이터 수집과 분석 수준도 개선될 것이다.

IASC L3 긴급대응과 관련해, IASC 임원진은 대기인력 명단을 구축함으로써 적절한 경력과 경험 및 능력이 있고 **인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘(Inter-Agency Rapid Response Mechanism, IARRM)**을 통해 기관 간 대응에 헌신할 수 있는 직원을 즉시(72시간 이내에) 배치할 수 있도록 하겠다는 확고한 입장을 표명했다¹⁶. 인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘은 독립적으로 결성된 하나의 팀이라기보다는 각 기관의 신속대응역량을 통합한 결과물에 가깝다. IASC 기관들은 신속하게 배치할 수 있는 숙련된 인력 명단을 확보하고 있으며, 이 인력은 인도적 지원 국가팀이 인도적 대응 활동을 규정하고 임무를 시행할 때 이를 보조하는 역할을 수행하게 된다. IASC L3 긴급대응에서는 IASC 파트너들이 각자의 긴급대응 파견과 관련된 정보를 제공해주기 때문에 인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘을 통해 배치된 인력을 종합적으로 도식화할 수 있다.

인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘은 각 클러스터에 조정과 관련된 지원뿐만 아니라 더 광범위한 차원의 지원도 제공할 수 있다. 인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘이 활성화된다는 것은 모든 혹은 일부 클러스터가 활성화된다는 것을 의미하지는 않는다. 인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘을 통한 지원은 인도적 대응의 맥락, 현장에서 활용 가능한 역량, 물류 및 접근과 관련된 사항들을 고려하여 제공된다.

IASC Level 3 (L3) 긴급대응 등 클러스터 활성화에 필요한 역량 보장

¹⁶ 인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘의 기능은 IASC 개혁 의제 프로토콜에 기술되어 있다. 자세한 내용은 다음을 참고한다. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>.

제3장

클러스터 기능 Cluster Functions

IASC 개혁 의제 내용을 바탕으로, IASC 임원진은 클러스터 접근법 적용 방식이 지나치게 과정 중심적이며, 경우에 따라 인도적 지원 제공을 원활하게 하기보다 오히려 지연시킬 가능성이 있다고 밝혔다¹⁷. 임원진은 “전략 및 임무 수행상의 간극에 대한 분석, 계획 수립, 현황 파악 및 결과를 재조명함으로써 클러스터의 본래 목적을 재검토하고 초심으로 돌아갈 필요가 있다는 데 동의” 했다¹⁸.

국가 차원의 클러스터가 지니는 **6가지 핵심 기능**은 다음과 같다.

1. 인도적 지원 서비스 제공을 뒷받침한다.
 - 인도적 지원 서비스가 인도적 대응 계획(Humanitarian Response Plan, HRP)과 전략상의 우선순위에 따라 제공될 수 있도록 보장하는 플랫폼 구축
 - 인도적 지원 활동에서의 중복을 막을 수 있도록 관련 메커니즘 개발
2. 인도적 지원 조정관(HC)과 인도적 지원 국가팀(HCT)의 전략적인 의사결정에 필요한 정보를 제공한다.
 - 필요 시 정보 관리 도구를 활용하여 서로 다른 클러스터 간 및 각 클러스터 내부에 존재하는 간극을 분석하고 수요조사를 실시함으로써 우선순위 설정에 대한 정보 제공
 - 점차 심화되는 간극과 장벽, 중복되는 인도적 활동, 기타 범분야 사안을 식별하고 해결책 제시
 - 분석 결과를 바탕으로 우선순위 설정
3. 클러스터 전략을 계획하고 시행한다.
 - 전반적인 대응 전략 목표 실현을 위해 직접적인 지원을 제공하는 부문별 계획과 목표 및 지표 개발
 - 공통 기준 및 가이드라인의 적용과 준수
 - 펀딩에 필요한 조건을 명확히 하고, 우선순위 설정 과정에 도움을 제공하며, 인도적 지원 조정관이 주도하는 전반적인 인도적 지원 사업 펀딩 제안에 클러스터들이 기여할 수 있도록 함의

클러스터의 목적에 대한 재조명

핵심 기능에 대한 집중

¹⁷ 자세한 내용은 2006년 11월 IASC에서 출간한 『인도적 대응 강화를 위한 클러스터 접근법 활용 지침(Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response)』을 참고한다. 글로벌 차원의 클러스터 접근법이 갖고 있던 초기 목표는 인도적 위기 상황에 대응할 수 있도록 시스템에 기반한 대비 및 기술적 역량을 강화하는 것이었다. 또한, 국가적 차원에서는 우선순위 설정을 개선하고 인도주의 기관의 역할과 책임을 명확히 규정함으로써 국제사회 인도적 지원 활동가들의 파트너십과 예측 가능성, 책무성을 강화하는 것을 목표로 했다.

¹⁸ 자세한 내용은 2012년 1월 IASC에서 출간한 『개혁 의제: 조치에 대한 개요와 해설(Transformative Agenda: Chapeau and Compendium of Actions)』의 권고안 26번을 참고한다.

4. 인도적 지원의 성과를 모니터링하고 평가한다.

- 인도적 지원 활동과 수요에 대한 모니터링 및 보고
- 클러스터 전략의 진행상황 및 합의된 결과에 대한 측정
- 필요할 경우, 시정조치 제안

5. 대비 및 비상 계획(CP)과 관련된 국가의 역량을 구축한다. (제4장 참고)

6. 활발한 옹호활동을 지원한다.

- 우려사항을 파악하고, 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀의 통신 및 조치에 필요한 핵심 정보와 메시지 제공
- 클러스터, 클러스터 구성원, 피해 인구를 대변하는 옹호활동 전개

인도적 지원 조정관, 인도적 지원 국가팀, 클러스터 주관 기관, 클러스터 조정관의 책임과 책무를 규정하는 구체적인 과업지시서(Terms of Reference, ToRs)도 참고할 수 있다.

최종공급자(POLR)

클러스터 주관 기관으로 선정된 기관은 클러스터의 6가지 핵심 기능을 지원하는 것과 더불어 **최종공급자(Provider of Last Resort, POLR)**로서의 역할도 수행한다.

즉, 클러스터 주관 기관은 최종공급자로서, 필요할 경우, 그리고 자금의 접근성, 안전성 및 유용성에 따라, 인도적 지원 조정관(HC)이 이끄는 인도적 국가 팀(HCT)의 지원대응계획에 반영되고, 클러스터에서 확인된 중요한 간극들을 채우기 위해 요구되는 대응활동들에 대한 공급이 이루어지도록 준비되어 있어야 한다.

제4장

대비 단계에서의 클러스터의 역할 The Role of Clusters in Preparedness

대비에 대한 책무성

대비(preparedness)에 대한 일차적인 책임은 국가당국에 있다. 그러나 상주 조정관(RC)이나 인도적 지원 조정관(HC)은 인도주의 시스템이 국내 인도적 지원 활동가들을 지원할 수 있는지, 위기에 대응할 수 있는 준비가 되어 있는지를 확인해야 한다. 즉, 상주 조정관/인도적 지원 조정관은 클러스터 주관 기관으로 하여금 각 부문에서 긴급대응대비(Emergency Response Preparedness, ERP)에 착수하고 대비의 질과 포괄성을 모니터링하도록 요청해야 한다.

국제사회의 인도적 지원 활동가들은 긴급사태에 대비하고 대응하는 과정에서 국가당국과 협력하고, 실현 가능하고 상황이 적절한 경우에 한해 각국이 역량을 갯출 수 있도록 지원할 것이다¹⁹.

대비란?

대비는 연속적인 과정에 해당한다. 넓은 의미의 대비에는 긴급사태에 대한 대응 및 복구의 전반적인 효과성과 효율성 및 시의성 향상을 목표로 한 일련의 조치와 측정 작업, 역량 구축이 포함된다. 상황이 악화되거나 새로운 외부 충격이 가해지는 등의 위기 발생 시, 국가팀은 대비 과정을 통해 위기에 대응할 수 있는 능력을 강화하고 준비성을 갖추게 된다. 실제 대비 상황에서는 각 국가팀이 지역 및 글로벌 차원의 지원을 받아 다음과 같은 조치를 취한다.

- 인도주의 사업 주기(Humanitarian Programme Cycle)에 포함된 활동 중에서 사전 준비를 필요로 하는 핵심 요소들을 파악한다.
- 국가, 인구, 임무 수행에 위험을 초래할 수 있는 요소들을 분석하고 해결한다.
- 국가당국과 원활한 협력관계를 구축하고, 만약 적합하다면 해당국의 리더십을 수용하며, 그들의 대비 방안을 충분히 검토한다.
- 인도적 대응 과정에서 중요한 협력을 제공해줄 파트너들과 좋은 관계를 구축한다.
- 인도적 대응 과정에서 활용될 조정 체계를 강화한다.
- 국가당국에 대한 책임을 포함하여, 인도주의 공동체 내 각 구성원들의 역할과 책임을 명확히 한다.

¹⁹ 자세한 내용은 『개혁 의제 프로토콜: 대비를 위한 공동 프레임워크(Transformative Agenda Protocol: Common Framework for Preparedness)』를 참고한다.
<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>

IASC 긴급대응대비 접근법은 긴급사태 대비에 필요한 체계적이고 일관적인 복합위험 접근법 (multi-hazard approach)을 제공함으로써 인도적 지원 행위자들이 ① 위험요소 식별, 위기 관리 및 위기상황 모니터링, ② 최소한의 대비 조치(Minimum Preparedness Action, MPA), ③ 비상 계획(CP) 및 상급 대비 조치(Advanced Preparedness Action, APA)라는 세 가지 핵심 세부 항목²⁰을 통해 신속하고 효과적이며 효율적인 조치를 취할 수 있게 해 준다.

긴급대응대비 접근법과 각 세부 항목에 대한 요약 내용은 부록 II를 참고한다.

긴급대응대비 조치가 시행되면, 인도적 지원 국가팀(HCT)과 글로벌 클러스터들은 (아래 나와있는 책임들과 연계하여) ① 위험요소 식별, 위기 관리 및 위기상황 모니터링 ② 최소한의 대비 조치, ③ 비상 계획 및 상급 대비 조치의 질을 모니터링하고, 관련 활동가들이 이와 같은 작업을 완수하고 전달하고 이해했는지 평가해야 한다. 클러스터 주관 기관은 각자의 담당 부문에서 긴급대응대비 조치를 시행하고, 시행된 조치의 질과 포괄성을 모니터링해야 한다.

다음 세 가지 시나리오는 국가 및 글로벌 차원의 대비 및 긴급대응대비 접근법 적용과 관련된 책임 주체를 상황별로 보여준다.

인도적 지원 조정관이 있는 국가: 모든 상황에 적용되는 것은 아니지만, 이러한 국가에는 대체로 공식적으로 활성화된 클러스터가 존재할 것이다. 인도적 지원 조정관이 존재한다는 것은 해당 국가가 상당한 위험에 처해 있다는 사실을 방증하기도 한다. 이처럼 인도적 지원 활동을 전개할 수 있는 환경과 숙련된 인도적 지원 활동가들이 존재할 경우, 긴급대응은 일반적으로 더욱 통합적이고 발전된 형태를 띠게 된다. 각각의 클러스터 및 부문은 인도적 지원 조정관의 리더십에 따라 긴급대응대비 접근법의 세 가지 세부 항목을 모두 이행하고 국가조직과 연계될 수 있도록 힘써야 한다. 긴급대응대비 접근법의 세부 항목 중에서도 특히 최소한의 대비 조치를 더욱 잘 이해하고 개발하려는 노력이 필요하다. 글로벌 클러스터들은 국가 차원에서 긴급대응대비 조치가 이행되는 방식과 전반적인 준비성을 모니터링하고, 필요에 따라 각 클러스터와 부문을 지원해야 한다.

긴급대응대비 접근법

대비에 대한 책임

²⁰ 긴급대응대비(ERP)에 대한 설명 전문과 지침 및 템플릿은 다음 웹사이트에서 확인할 수 있다.
<http://www.humanitarianresponse.info/emergency-response-preparedness>

상주 조정관이 있으며, 국제적인 지원이 요구되는 규모의 긴급사태 발생 위험이 높은 국가²¹:

이러한 국가에서는 클러스터가 공식적으로 활성화되지 않을 수도 있지만, 정부 관계자들과의 협력을 통해 부문 조정 메커니즘(예: 부문별 위원회, 라운드테이블, 주제별 그룹 또는 실무그룹)이 활성화될 가능성이 높다. 각 부문의 파트너들이 긴급대비 또는 대응에서의 경험이 많지 않을 경우, 대비 조치를 시행하는 데 어려움이 생기거나 더 많은 시간이 소요될 수 있다. 한편, 정부에서 대비, 대응, 조정에 필요한 방안을 마련해둔 부문들은 다른 부문에 비해 준비성이 뛰어날 수 있다. 부문 조정 메커니즘은 정부와의 긴밀한 협조와 상주 조정관의 지도를 바탕으로 긴급대응대비 접근법의 세부 항목을 이행하는 과정에 도움을 주어야 한다. 글로벌 클러스터들은 부문 조정 메커니즘과 상주 조정관을 적극적으로 지원할 뿐만 아니라, 긴급대응대비 조치의 시행을 장려하고 뒷받침해야 한다.

상주 조정관이 있으며, 국제적인 지원이 요구되는 규모의 긴급사태 발생 위험이 낮은 국가:

이러한 국가에는 공식적으로 활성화된 클러스터가 존재하지 않을 것이다. 조정 메커니즘은 존재하지 않거나 전형적인 인도적 대응 부문에서 찾아볼 수 있는 형태와는 다른 방식으로 구성될 수 있다. 정부는 몇몇 부문에서 뛰어난 준비성을 갖추고 대응 및 조정을 위한 방안을 마련할 수도 있다. 상주 조정관과 각 부문의 주관 기관은 위험요소 프로파일(risk profile)을 활용하여 해당 부문에서의 조정 및 대비 조치를 촉진하고, 정부 및 부문 관계자들이 위기 시 협력할 방법을 계획할 수 있도록 도와야 한다. 이때, 각 부문의 주관 기관은 간극이 존재하는 것으로 파악된 부문에 대해 최소한의 대비 조치를 우선적으로 시행해야 한다. 글로벌 클러스터들은 상주 조정관으로부터 구체적인 요청을 받지 않은 한 지원을 제공하지 않아도 된다.

²¹ IASC 비상이사단은 연간 2회 발간되는 IASC 『조기경보 초기대응 보고서(Early Warning Early Action Report)』나 연간 『글로벌 포커스 모델(Global Focus Model)』, 『위험 관리를 위한 지수(InfoRM)』 신간 등을 바탕으로 ‘높은 위험성’ 여부를 판단한다.

제5장

클러스터 관리 방안

Cluster Management Arrangements

IASC 임원진은 IASC 개혁 의제에서 명확하고 정확하며 시기 적절하고 결과 중심적인 전략을 바탕으로 인도적 지원 조정관(HC), 인도적 지원 국가팀(HCT) 구성원, 클러스터 조정관, 기타 클러스터 파트너들 간의 상호 책임성(mutual accountability)을 증진시켜 나갈 것이라고 합의했다. 제5장에서는 클러스터 주관 기관(CLA), 클러스터 조정관, 국가 및 지역 차원의 모든 클러스터 참가자들에게 부여된 각각의 역할을 소개한다. 클러스터들이 각자의 핵심 기능을 다하기 위해서는 긴급 상황에서 필요한 협의와 리더십 간의 균형을 잡는 것이 중요하다. 주요 결정은 적정 수의 파트너들이 내려야 하며, 결정된 내용은 정당성을 가져야 한다.

효과적이고 효율적인 클러스터 관리는 공동의 책임

효율적으로 운영되는 클러스터는 클러스터 주관 기관이 산출해내는 **공식적인 결과물** 중 하나이다²². 그러나 클러스터가 효율적으로 기능하도록 만드는 것은 클러스터 주관 기관, 클러스터 조정관, 모든 국가 및 지역 차원의 클러스터 참가자, 자원제공 파트너들의 **공동 책임**이다. 긴급 상황에서, 클러스터들은 상황이 적절하고 실행 가능한 경우에 한해 국가당국을 지원하고, 그들과 협력하며, 국가역량을 뒷받침해주어야 한다.

잘 관리된(well-managed) 클러스터의 특성

효과적인 클러스터 관리는 다음과 같은 방식으로 진행되어야 한다.

- 클러스터의 6가지 핵심 기능의 성과를 모니터링한다(제3장 참고). 이때, 클러스터 프로그램이 전략적 목표 이행에 확실히 기여하도록 해야 하고, 현장에서의 수행에 기반해야 하며, 국제 사회에서 합의된 기준과 규범을 바탕으로 진행되어야 한다.
- 클러스터를 다음과 같은 방식으로 구축하고 유지한다.
 - 예측 가능성과 책임성을 향상시킴으로써 기존의 부문 간 조정을 강화한다.
 - 파트너들의 지원 활동이 중복되거나 활동 간에 간극이 생기지 않도록 함으로써 상보성(complementarity)을 강화한다.
 - 충분한 자원 확보를 위해 힘쓰고, 클러스터 대응 계획에 부합하며 합의된 우선순위를 고려하는 방식으로 자원이 할당되도록 한다.
 - 나이, 젠더, 환경, HIV/AIDS를 포함한 범분야 이슈들이 효과적이고 포괄적인 방식으로 통합될 수 있도록 한다. 또한, 특정 분야의 자문관들과 관계를 구축하고, 클러스터 내 연락관(focal points)들을 관리한다.
 - 보호 및 조기 복구를 주류화(mainstreamed)하고 클러스터 내에 통합될 수 있도록 한다.

²² 이러한 역할은 클러스터 주관 기관의 과업지시서에 반영되어 있다.

- 클러스터의 자격요건과 역량, 참여 등을 상황에 맞게 조정함으로써, 임무 수행 환경에서 나타나는 변화에 대한 클러스터의 대응을 일관성 있게 유지한다.
- 클러스터 구성원 및 기타 이해관계자들 사이에서 정보가 효과적으로 전달되고 잘 활용될 수 있도록 한다.
- 클러스터 간 조정 포럼에 효과적인 방식으로 기여하고, 계획과 조정 및 임무 수행 활동과 관련해 인도적 지원 활동가와 정부 관계자, 적절한 유관기관과 협력한다.
- 포괄적이고 협력적인 피드백 메커니즘을 통해 여성, 남성, 여아, 남아가 인도적 지원 사업 전반에 동등하게 참여할 수 있도록 보장함으로써 피해 인구에 대한 책무성을 다한다.

재난 상황과 클러스터의 규모 및 복잡성이 다양하기 때문에 클러스터 관리를 위한 접근법은 한 가지에 국한되지 않는다. 클러스터 관리를 위해 채택하는 접근법은 상황에 맞게 조정되어야 하며, 인도적 대응 과정이 진전됨에 따라 다른 접근법으로 바뀔 수도 있다.

IASC 임원진은 개혁 의제에서 “전략적 목표 제시와 관련된 클러스터의 능력을 향상시킬 수 있도록 클러스터에 대한 참여를 더 잘 정의하고 관리해야 한다. 예를 들어, 상황에 따라 소규모 ‘운영 위원회(Steering committees, SC)’ 또는 핵심 임무 수행 파트너(operational partners) 들로 구성된 ‘전략자문그룹(Strategic Advisory Group, SAG)’을 구축하고, 이와 동시에 별도의 포럼이나 메커니즘을 통해 모든 클러스터 및 부문 파트너가 더욱 광범위하게 정보를 교환할 수 있게 해야 한다²³.”라고 밝혔다.

더욱 전략적인 클러스터 관리에 참여할 수 있는 자격은 다음과 같은 기준에 바탕을 두고 있다²⁴.

1. 긴급상황 시 임무 수행 측면에서의 연관성
2. 기술적 전문성
3. 실질적인 지원과 전략적인 기여를 할 수 있다고 입증된 역량
4. 일관적인 기여에 대한 약속

클러스터 관리에 대한 획일적인(one-size-fits-all) 접근법 지양

²³ 자세한 내용은 2011년 12월 13일 IASC 임원진 회의의 ‘최종 요약 및 행동 방침(Final Summary and Action Points)’ 권고안 29번을 참고한다.

²⁴ 클러스터 참여에 대한 전반적인 책무는 제7장을 참고한다.

전략자문그룹(SAG)

주로 클러스터 조정관이 총괄하는 전략자문그룹은 클러스터의 전략적 프레임워크와 우선순위, 작업계획을 구상하고 조정하는 역할을 한다. 전략자문그룹 멤버십은 클러스터 파트너 전반을 대표해야 하지만, 그들의 역할은 클러스터의 효과성과 효율성을 향상시키는 정도로 제한되어야 한다. 전략자문그룹은 광범위한 클러스터 멤버십을 통해 정보 공유가 정기적이고 양방향으로 이루어질 수 있도록 보장해야 한다.

전략자문그룹 소속 가능 구성원	
국가 차원	지역 차원
<ul style="list-style-type: none"> • 클러스터 조정관 • 정부(부처별) 대표 • 국내 NGO 전문가 • 국제 NGO 전문가 • 적십자·적신월운동 전문가²⁵ • UN기구 전문가 • OCHA (클러스터 간) 	<p>국가 차원의 전략자문그룹이 상황을 고려하여 지역 차원에서의 관리가 필요한지 판단해야 한다 ('지역 차원에서의 클러스터 조정'에 관한 장 참고).</p> <p>지역 차원의 전략자문그룹 멤버십은 국가 차원의 클러스터 멤버십과 동일하지 않아도 된다. 지역 차원의 전략자문그룹에는 국가 차원의 클러스터 구성원보다 현지기관 대표 및 NGO 파트너들이 더 많이 소속되어 있을 때가 많다.</p>
전략자문그룹 초청 가능 대상 (상황에 따라 결정)	
<p>지역 차원의 클러스터 내 연락관</p> <p>공여 주체의 대표</p> <p>기술적 전문성을 갖춘 지역 차원의 연락관</p> <p>군사 대표 및 기타 적절한 기관</p>	

기술실무그룹 (Technical Working Groups, TWiGs/TWGs)

기술실무그룹(TWiGs 또는 TWGs)은 업무 중심으로 구성되며 시간의 제약을 받는 소규모 집단이다. 기술실무그룹은 최소기준(minimum standards)에 대한 합의가 필요하거나 적절한 기술 실습을 구상해야 하는 상황 등 필요에 따라 조직되며, 주어진 업무를 완수하는 즉시 해산되어야 한다. 기술실무그룹은 유관 실무 전문가들로 구성되며, 실무그룹을 조정하는 역할은 연락관이나 기술 자문관이 담당한다.

²⁵ 상황에 따라, 상주 조정관과 인도적 지원 조정관 대표들은 초청자 자격으로 참석하는 것을 선호할 수도 있다.

제6장

리더십 공유 Sharing Leadership

리더십 공유

IASC 개혁 의제는 클러스터 주관 기관(CLA)들이 실현 가능한 경우에 한해 명확한 정의와 합의 및 지원을 바탕으로 NGO들과 클러스터 리더십을 공유할 것을 장려한 바 있다.

리더십 공유와 관련된 평가 및 연구 결과에 따르면, 클러스터가 UN기구, 비정부기구(NGOs), 국제기구, 적십자·적신월운동(Red Cross & Red Crescent Movement)²⁶과 리더십을 공유했을 때 파트너십, 옹호활동, 정보전달 방식이 개선되는 것으로 나타났다. 리더십 공유는 더 적극적인 참여와 더 나은 조정을 가능하게 한다. 한편, UN의 접근이 제한되어 있거나 불가능한 외진 현장에서는 NGO들이 핵심적인 위치를 차지하고 있는 경우가 많다. NGO는 기술적 전문성, 피해 인구에 대한 책무성과 관련된 다양한 접근법, 커뮤니티에 대한 장기적인 참여 및 지식, 리더십 잠재력(leadership potential) 등을 제공할 수 있기 때문이다.

리더십 공유가 이루어지면, 글로벌·국가·지역 차원의 클러스터 주관 기관이 갖고 있던 책임이나 클러스터 조정과 관련된 책임이 두 개 이상의 타 기관에 분산된다. 리더십 공유를 통해 역할이 명확해지고, 책무가 규명되며, 상호이해가 증진된다.

리더십 공유란?

클러스터의 리더십을 공유하고자 할 때에는 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

1. 과업지시서(ToRs)나 양해각서(MOU)를 **반드시** 작성해 당사자들이 역할과 책임 및 책무성에 대한 공통된 이해를 가질 수 있도록 해야 한다. 과업지시서의 다양한 예시는 온라인에서 확인할 수 있다²⁷. 리더십 공유와 연관되어 있는 당사자들은 각자의 상황에 가장 적합한 리더십 공유 모델이 무엇인지 확인하고 이에 대해 공동의 결정을 내려야 한다. 일반적으로 리더십 공유 역할을 담당하게 되는 기관에서는 상근직원을 고용해야 할 필요가 생기기 때문에 사전에 과업지시서 작성을 완료하고 이에 대한 이해를 확보해야 한다.
2. 리더십 공유를 통해 클러스터의 리더십이 강화될 수는 있지만, 지정된 국내 클러스터 주관 기관의 핵심 책임과 책무(예: 최종공급자로서의 역할)가 대체되지는 않는다²⁸.

²⁶ 적십자·적신월운동을 구성하는 적십자사(ICRC), 국제적십자자연맹(IFRC), 191개의 각국 적십자사적신월사 등 세 가지 주체의 규정에 따라 결정된다.

²⁷ CCCM 클러스터, 교육 클러스터 등 일부 클러스터들을 통해 유용한 자료를 확보할 수 있다. 이와 관련된 자세한 내용은 다음을 참고한다. <http://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/share-leadership> 남수단에서 개발 중인 NGO 클러스터 공동 조정관에 대한 포괄적인 과업지시서 등 모범 사례 카탈로그는 IASC 웹사이트에서 확인할 수 있다.

²⁸ 2011년 12월, IASC 임원진은 2008년에 규정된 최종공급자에 대한 정의를 수정했다. IASC 임원진에 따르면, “필요할 경우, 클러스터 주관 기관은 최종공급자로서 편딩에 대한 접근과 편딩의 안전성 및 유용 가능성을 고려하여 인도적 지원 서비스를 제공할 준비를 갖추고 있어야 하며, 인도적 지원 조정관은 클러스터 차원에서 식별한 내용을 자신이 주관하는 인도적 지원 국가팀 인도적 대응 계획(Humanitarian Response Plan)에 반영하여 현존하는 중대한 간극을 해소할 수 있어야 한다.” (밑줄은 수정된 내용)

리더십 공유를 설명할 때 사용하는 용어는 다양하다. 공동 진행자(co-facilitator), 공동 조정자(co-coordinator), 공동 간사(co-steward), 공동 주관(co-lead), 하위 클러스터 조정(sub-cluster coordination), 지역 차원의 리더십(sub-national leadership), 실무그룹 멤버십(work group membership), 특별전담조직 총괄자(task force chairs), 파견(secondment) 등 다양한 용어가 각기 다른 맥락에서 사용된다. 복잡하고 다양한 인도적 대응 환경에서는 용어의 통일이 선행되어야 한다. 글로벌 클러스터 주관 기관과 인도적 지원 국가팀(HCT)들은 국가 차원에서 리더십 공유에 대한 과업지시서를 작성할 때 이와 관련된 지침도 제공하는 것이 좋다.

1. 효과적인 리더십 공유는 업무와 재정 측면에서 거래비용(transactional cost)이 발생한다. 자원제공 파트너와 상주 조정관(RC)/인도적 지원 조정관(HC), 인도적 지원 국가팀은 클러스터 리더십을 공유하고자 하는 기관들이 자금 관련 장벽에 부딪히지 않도록 해야 한다. 현실적으로 실행 가능하거나 활용할 수 있는 재정 메커니즘이 존재할 경우, 상주 조정관/인도적 지원 조정관, 인도적 지원 국가팀은 리더십 공유가 투명한 방식으로 진행될 수 있도록 자금 확보를 지원해야 한다. 이러한 상황에 해당하지 않는 국가에서는 공여 주체들의 지원이 필요하다²⁹.
2. 리더십을 공유한다 하더라도 기존에 성과가 좋지 않았던 핵심 리더십(core leadership)은 개선되지 않을 수 있다. 리더십을 공유하면 역량 강화를 통해 리더십 자체가 개선될 것이라고 간주하는 경우가 많다. 그러나 리더십을 담당하는 자리에 유능한 직원들이 충분히 배치될 수 있도록 하는 것은 클러스터 주관 기관 및 클러스터 주관 기관 파트너들의 의무이다.
3. 리더십 공유와 관련된 모든 행위자는 리더십 공유 체계를 성공적으로 관리하는 데 필요한 핵심 능력을 개발할 수 있도록 교육훈련 기회를 제공받아야 한다.
4. 모든 행위자가 리더십을 공유할 의향이나 능력을 갖고 있는 것은 아니다. 클러스터 활성화와 마찬가지로, 리더십 공유와 관련된 결정도 현장에서의 필요와 역량에 대한 평가를 기반으로 이루어져야 한다.
5. 상황에 따라 여러 난관이 존재하기는 하지만, 각국 정부가 피해 인구에 책임을 다하는 것은 모든 인도적 대응의 목표 중 하나이다. 리더십 공유 역할을 맡은 주체들은 각국 정부가 역량을 구축할 수 있도록 지원해야 한다.

리더십 공유의 사례는 부록 III에서 찾아볼 수 있다.

리더십 공유와 관련된 용어

추가 고려사항

²⁹ 2011년 5월에 출간된 『국가 차원의 인도적 위기 상황 발생 시 클러스터 조정 비용 및 기능에 관한 프레임워크(The Framework on Cluster Coordination and Costs and Functions in Humanitarian Emergencies at Country Level)』는 NGO들에게 조정과 관련된 리더십 역할을 부여하는 것의 가치를 강조하고, “공여 주체들도 NGO들이 조정 역할을 수행할 수 있도록 구체적으로 이와 관련된 자금 제공 메커니즘을 살펴볼 것”이라고 명시하고 있다.

제7장

클러스터 참여를 위한
최소 책무 기준
Minimum Commitments
for Participation in Clusters

클러스터 참가자들의 지속적인 헌신이 없다면 예측 가능한 조정은 실현되지 못할 것이다.

국가 차원의 클러스터에 참여하기 위한 최소한의 책무 기준은 모든 현지기관, 국가조직, 국제기구가 클러스터에 기여하기 위해 무엇을 해야 하는지를 제시한다. 이 최소 책무 기준은 이와 같은 기관이나 국가당국이 클러스터에 참여하는 것을 배제하기 위해 마련된 것은 아니다.

클러스터 주관 기관(CLA)은 클러스터를 주관함에 있어서 단순히 정보를 공유하는 수준에 머물지 않고 지역 차원의 관계자들과도 효과적으로 조정해야 할 상호 책임(reciprocal responsibility)을 갖고 있다³⁰. 클러스터 주관 기관 및 클러스터 조정관의 책임은 피해 인구의 필요를 충족시키고 다른 차원(예: 국가 및 글로벌 차원에서의 클러스터 간 조정)에서의 전략적인 대응을 지원하는 인도적 지원 포럼을 마련하는 것에 있다.

모든 클러스터 파트너(사업수행자)로서의 역할을 가진 클러스터 주관 기관 및 기타 기관 포함)는 피해 인구의 인도적 필요를 빠른 시일 내에 충족시켜야 할 상호 책임을 공유하고 있다.

책무의 최소 기준은 무조건 따라야 할 규범이 아니며, 실제 필요와 맥락에 맞게 조정되어야 한다. 클러스터에 기반한 대응은 규모 면에서도, 복잡성 면에서도 상당히 다양하기 때문이다. 최소 기준은 논의를 시작하기 위한 하나의 기점이며, 일종의 최소값(absolute minimum)으로 간주되어야 한다. 국가 차원의 클러스터들은 과업지시서(ToRs)와 최소 기준을 마련하거나 업데이트 할 때 본 모듈을 기본 지침으로 삼아야 한다.

클러스터 관리에 대한 획일적인(one-size-fits-all) 접근법 지양

최소 책무 기준에 대한 합의

³⁰ '클러스터 조정관(Cluster Coordinator)', '클러스터 주관 기관(Cluster Lead Agency)', '인도적 지원 국가팀(Humanitarian Country Team)' 용어의 사용법은 2006년 11월 IASC에서 출간한 『인도적 대응 강화를 위한 클러스터 접근법 활용 지침』과 2009년 10월 클러스터 주관 기관들이 국가 차원의 임원진/대표단에게 보낸 공동 서신, 2009년 11월 IASC에서 출간한 『인도적 지원 국가팀에 대한 지침』을 따르도록 한다.

³¹ 파트너십 원칙에는 평등, 투명성, 결과 중심의 접근법, 책임, 상보성(complementarity)의 가치가 포함되어 있다. 더 자세한 내용은 다음을 참고한다. www.globalhumanitarianplatform.org

최소 책무 기준 세부내용

클러스터 참여를 위한 최소 책무 기준에는 다음과 같은 사항이 포함된다.

1. 성적 착취 및 학대로부터의 보호를 위한 특별 조치(Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse)에 관한 UN 사무총장의 공고를 포함하여, 인도주의 원칙, 파트너십 원칙(Principles of Partnership)³¹, 클러스터 중심의 지침(cluster-specific guidance), 국제적으로 공인된 사업 기준 준수.
2. 비차별 원칙 및 피해방지 원칙에 대한 존중을 비롯해, 사업 수행 시 보호 주류화를 실현하겠다는 약속.
3. 피해 인구에 대한 책무성을 기반으로 한 IASC의 약속(IASC Commitments to Accountability to Affected Populations)³² 및 관련 운영 체제(Operational Framework)와 더불어 피해 인구에 대한 책무성을 강화하기 위한 구체적인 행동에 참여할 준비.
4. (활용 가능할 경우) IASC 과업지시서 및 세부 지침³³, 클러스터 중심의 지침, 국가 클러스터 과업지시서에 명시되어 있는 클러스터 멤버십의 임무 및 책임에 대한 명확한 이해.
5. 클러스터에 대한 적극적인 참여 및 클러스터의 공동 작업에 지속적으로 참여하겠다는 약속.
6. 클러스터 간 조정을 포함하여 클러스터의 대응 계획 및 활동에 헌신할 수 있는 역량과 헌신하고자 하는 의지.
7. 핵심 사업과 관련된 범분야 이슈(예: 나이, 젠더, 환경, HIV/AIDS 등)를 주류화 하겠다는 약속.
8. 클러스터와의 지속적인 협력을 통해 임무를 완수하겠다는 관련 선임 담당관의 약속.
9. 다른 클러스터 파트너들과 협력하여 운용 가능한 자원을 적합하고도 전략적인 방식으로 활용하고 조직 자원(organizational resources)에 관한 정보를 공유하겠다는 약속.
10. 필요할 경우, 지역 차원 또는 실무그룹에 부여된 리더십 책임을 관련 역량과 규정에 따라 공유하고자 하는 의향.
11. 옹호활동을 수행하고, 이러한 옹호활동과 관련된 메시지를 피해 커뮤니티와 수용 정부, 공여 주체, 인도적 지원 국가팀(HCT), 클러스터 주관 기관, 미디어, 기타 청중에게 전파.
12. 클러스터가 적절한 언어로 통역을 제공하여 현지기관(상황이 적절할 경우, 중앙 및 지방정부 당국 포함)을 비롯한 모든 클러스터 파트너가 참여할 수 있도록 보장.

³² 여기에는 리더십 및 거버넌스, 투명성, 피드백 및 고충, 참여, 설계·모니터링·평가가 포함되어 있다. 자세한 내용은 IASC 임원진 회의(2011년 12월 13일)에서 발표된 '행동 방침 개정판(Revised Action Points)'을 참고한다.

³³ 여기에는 『국가 차원의 부문 및 클러스터를 위한 일반 조건(Generic Terms of Reference for Sector/Cluster at the Country Level)』, 특정 범분야 사안 및 정보 관리에 대한 IASC 지침이 포함되나 이에 국한되지 않는다.

제8장

클러스터 간 조정 Inter-cluster Coordination

정의 및 목적

IASC 임원진은 개혁 의제를 통해 전반적인 클러스터 간 조정을 개선할 수 있도록 노력을 기울이겠다고 합의했다. 클러스터 간 조정³⁴은 공동의 목표를 성취하고, 인도적 지원 활동이 중복되는 상황을 방지하며, 지원이 필요한 분야의 우선순위를 결정하는 데 있어서 중요하다. 클러스터 간 조정은 국가 및 지역 차원에서 행해지며, 인도적 지원 사업 주기의 각 단계에서 시행되는 대응 활동을 조정하는 데 목적을 두고 있다.

역할 및 책임

인도적 지원 조정관(HC)과 인도적 지원 국가팀(HCT, 기관의 대표들로 구성)은 국가 차원의 대응을 지원하는 인도주의 커뮤니티를 대상으로 전반적인 전략에 대한 방향을 제시한다. OCHA의 지원을 받는 상주 조정관/인도적 지원 조정관, 인도적 지원 국가팀은 위기 상황에서 필요한 클러스터 간 조정의 형태와 기능을 결정한다.

인도적 지원 국가팀이 주도하고, OCHA가 총괄하며, 클러스터 조정관들로 구성된 클러스터 간 조정 플랫폼(inter-cluster coordination platform)은 클러스터들이 협력을 통해 효과적이고 효율적인 방식으로 피해 인구에 인도적 지원을 제공할 수 있도록 한다. 이 플랫폼은 각 부문 사이에서 시너지 효과를 내고, 역할과 책임을 명확하게 규정하며, 잠재적인 간극을 없애고 인도적 지원 활동이 중복될 가능성을 없애는 방식으로 지원을 제공한다. 클러스터 간 조정은 인도적 대응 계획 수립을 촉진하는 데 있어서 핵심적인 역할을 하며, 공동의 전략적 목표³⁵를 계획하고 실행함에 있어서 일관적이고 잘 조정된 접근법이 취해질 수 있도록 한다.

인도적 대응이 효과적으로 이루어지고 전략적 목표가 성취되려면 인도적 지원 국가팀과 각 클러스터 사이에서 지속적인 쌍방향 소통이 이루어져야 한다. 이때, 클러스터 간 조정 포럼은 인도적 지원 국가팀과 클러스터 간의 핵심적인 연결 고리로 가능하며, 이를 통해 인도적 지원 국가팀은 대응 전반에 영향을 미치는 수행 중 발전사항(operational developments)에 대한 조언을 제공받고, 각 클러스터는 인도적 지원 국가팀으로부터 전반적인 전략에 대한 지침을 제공받는다. OCHA는 상주 조정관/인도적 지원 조정관, 인도적 지원 국가팀의 결정에 따라 직접적인 지원과 간접적인 지원 및 사무국 서비스를 제공하고 이를 총괄함으로써 인도적 지원 조정관과 클러스터 간의 소통을 돕고 클러스터 간 조정을 원활하게 한다. 클러스터 간 조정 포럼 총괄자의 참여, 클러스터 회의에서 시작해 클러스터 간 회의 및 인도적 국가팀의 회의로 이어지는 회의 진행, 인도적 지원 국가팀과 클러스터 간 조정 포럼 사이의 지침 공유는 클러스터 간 조정을 위해 시행될 수 있는 핵심적인 실천 방법에 해당한다.

³⁴ 모든 클러스터와 인도적 지원 부문은 조정 활동에 있어서 동등한 중요성을 갖지만, 이 장의 목적을 고려하여 용어는 '클러스터 간 조정'으로 통일하였다.

³⁵ 전략적 목표 달성을 위해 필요한 부문(sectors)은 전략적 목표 그 자체와 인도적 맥락을 고려하여 결정된다.

하단의 도표는 여러 행위자와 전략적 목표가 연결되는 방식을 보여준다.

인도적 지원 국가팀

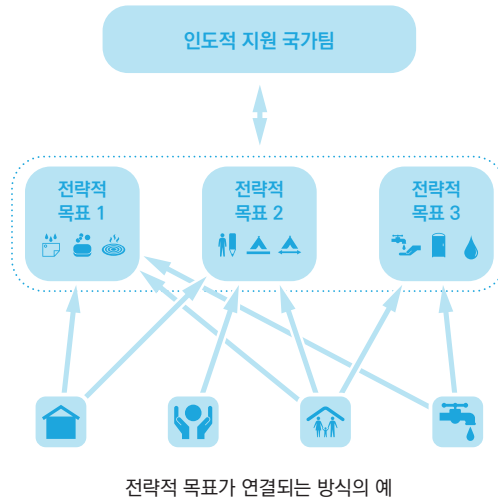
전략적 목표 및 이를 성취하는데 필요한 수행상의 지원(operational support)을 구체화함으로써 전략에 대한 방향을 제시한다. 클러스터 주관 기관(CLA)은 각 부문에 대한 분석 결과가 인도적 지원 국가팀의 의사결정에 반영될 수 있게 한다.

전략적 목표(Strategic Objectives, SOs)

인도적 지원 국가팀과 유관 클러스터 그룹이 전략적 목표 달성에 필요한 다부문 간 전략을 개발하고, 전략 시행 과정을 조정하며, 성과를 모니터링한다.

클러스터 간(Inter-cluster)

클러스터들은 전략적 목표를 통해 결정된 인도적 지원의 우선순위를 달성할 수 있도록 인도주의 사업 주기(HPC)의 모든 단계에서 협력해야 한다. 클러스터들은 효과적이고 효율적인 인도적 대응에 영향을 미치는 핵심적인 수행상의 이슈(operational issues)에 집중하면서 전략적인 지원이 필요한 사안들을 규명해야 한다.



클러스터 간 조정은 각 클러스터가 협력을 통해 인도적 대응 계획의 전략적 목표를 가장 효율적이고도 효과적인 방식으로 수행할 수 있도록 지원한다³⁶. 이와 같은 조정 활동은 실제 대응 과정에서 발생하는 옹호활동 관련 주요 문제 혹은 실제 대응 활동에 영향을 미치는 자원 부족 관련 문제를 파악하는 데에도 도움이 된다. 전략목표 중 일부는 클러스터 전체 그리고 그 외는 제한된 클러스터의 참여를 요구할 수 있으며, 이는 모든 클러스터 내 조정을 통해 결정되어야 한다. 인도적 지원 국가팀 구성원들로부터 잠재적 지지를 받는 소규모의 클러스터 그룹은 특정한 전략에 대한 토론과 목표 달성을 위한 주기적인 모니터링을 상호 협력하여 진행할 수 있다. 이에 대하여, 모든 클러스터와 인도적 지원 국가팀은 과정과 도전과제들에 대해 인지할 필요가 있다. 이와 관련된 내용은 부록 IV에 자세히 설명되어 있다.

클러스터 간 대응에 대한 조정 및 수행상의 이슈

³⁶ 클러스터 간 조정은 유연한 방식으로 진행되어야 한다. 보호 클러스터에서는 책임 영역(AoRs)이나 하부클러스터가 다른 클러스터와 긴밀히 접촉하고 보호 클러스터 관련 클러스터 간 포럼에 직접적으로 참여해야 할 수도 있다. 이때, 이와 같은 조치에 대한 결정은 보호 클러스터 주관 기관과의 상의를 통해 국가 차원에서 합의되어야 한다.

클러스터 간 조정 관련 OCHA의 역할과 책임

OCHA는 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀의 결정에 따라 클러스터 간 조정을 지원 및 주관하는 데 필요한 적정 수준의 역량을 제공한다. 또한, 클러스터 주관 기관과의 긴밀한 협력을 통해 다음 과제를 수행한다.

- 인도적 지원 국가팀, 인도적 대응 계획, 모든 클러스터와의 연관성을 고려해 클러스터 간 조정을 지원 및 원활히 하며, 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀의 요청이 있을 경우 클러스터 전반에 걸쳐 클러스터 간 조정 포럼 또는 메커니즘을 지원한다.
- 모든 클러스터를 비롯한 기타 국내 및 국제 임무 수행 주체들이 클러스터 간 조정 실무그룹 내에서 제기될 수 있는 전략 계획 수립 및 시행 관련 문제와 기타 핵심 문제에 관여할 수 있도록 보장한다.
- 클러스터가 인도주의 사업 주기의 각 단계를 이행할 수 있도록 지원한다. (예: 다부문 간 조정 및 수요조사, 우선순위에 대한 분석 및 제안, 인도적 대응 계획 등)
- 전략적 목표를 수립하고 시행할 수 있도록 클러스터 간 조정을 활성화하고 지원한다.
- 인도적 지원관과 인도적 지원 국가팀이 모든 차원에서 적절한 조정 메커니즘을 정하고 시행할 수 있도록 지원한다. 이는 주요 사업수행지의 사업분야나 지역차원(sub-national)의 클러스터를 통해 시행하는 분산적(decentralized) 조정을 포함한다.
- 보호 클러스터와의 긴밀한 협력을 통해 클러스터 간 차원에서 보호를 주류화하고자 하는 노력을 지원한다.
- (필요할 경우) 클러스터가 여성, 남성, 여아, 남아의 각각 다른 수요와 피해 인구의 (나이, 젠더 등에 따른) 역량 및 구체적인 취약요소를 분석하고 고려한, 수요기반의 공평한 대응활동을 제공하는 것을 돕는다.
- 인도주의 사업 주기의 모든 단계에서 보호, 피해 인구에 대한 책무성, 조기 복구를 보장하고자 하는 노력을 지원한다.
- 수행 현황에 대한 정보, 참여나 옹호활동 또는 기타 지원을 필요로 할 수도 있는 이슈들을 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀에 알린다.
- 클러스터가 전략 및 임무 수행상의 문제 해결에 있어서 옹호활동 관련 사안과 계획을 파악하고 수립할 수 있도록 지원한다. 또한, 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀이 이러한 문제에 관심을 기울일 수 있도록 한다.
- ① 클러스터 성과 모니터링, ② 클러스터 조정 체계에 대한 인도적 지원 국가팀의 정기적인 검토(제10장 '클러스터 조정 모니터링' 참고)를 포함하여, 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀 및 클러스터들이 클러스터 조정 모니터링 활동을 원활히 수행할 수 있도록 지원한다.
- 공통 기준과 도구, 서비스(서비스 클러스터 포함)를 규정하고자 하는 노력을 지원하여, 클러스터들이 전략과 임무를 수행하기에 이로운 환경을 조성한다.
- 인도적 조정 메커니즘과 개발 조정 메커니즘이 서로 연계될 수 있도록 지원하되, 인도적 지원 활동이 중복되는 사례는 최소화하고 시너지 효과는 극대화한다.
- 클러스터 간 정보 관리에 필요한 도구와 조정을 제공한다.
- 인도적 지원 국가팀 및 클러스터와의 협력을 통해, 이미 확보되었거나 공동으로 운용되는 인도적 지원 자금이 할당될 수 있도록 한다.

제9장

지역 차원에서의 클러스터 조정 Sub-national Coordination

IASC 임원진은 개혁 의제를 통해 지역 차원의 조정 메커니즘에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다고 합의했다. 이때, 지역 차원의 조정은 국가 차원의 조정 방식을 그대로 따르지 않아도 되며, 오히려 구체적인 맥락에 따라 조정될 필요가 있다. 지역 차원의 조정은 다양한 파트너가 참여하여 임무 수행상의 중요성이 커지는 영역에서 시행된다. 특히, 인도적 대응 활동이 외진 지역(예: 수단 일부 지역)이나 광범위한 영토(예: 콩고민주공화국)에서 진행될 때 더 중요한 의미를 갖는다.

지역 차원의 조정의 중요성

국가 및 지역 차원의 클러스터를 모두 활용하는 인도적 지원 활동은 국가 차원의 클러스터를 통한 조정만 시행하는 경우보다 더 효과적인 것으로 나타났다. 지역 차원의 조정 체계는 지역에 따라 다양한 형태를 띠 수 있지만, 기본적으로 탈중심적인 의사결정이 이루어지도록 하고 대응에 소요되는 시간은 단축할 수 있어야 한다. 지역 차원의 조정 메커니즘은 국가 차원의 조정 메커니즘에 비해 다음과 같은 임무를 수행하기에 더 유리하다.

- 피해 인구에 대한 책무성 강화
- 현장 상황에서의 우선순위를 고려한 대응활동 적용
- 현지기관 및 파트너들과 긴밀히 협력
- 인도적 대응 계획을 실시간으로 시행할 수 있도록 지원하고, 현장에서 발생하는 범분야 및 다차원적인 문제를 해결

현황 파악 및 전략적 대응 계획은 지역 차원에서도 시행된다. 이때, 지역 차원의 수요와 우선순위 및 인도적 지원 활동이 고려 대상에 포함되어야 한다.

지역 차원의 클러스터 구축

지역 차원의 클러스터 구축과 관련된 내용은 국가 차원의 클러스터 주관 기관(CLA)이 승인한 과업지시서(ToRs)에 반영되어야 한다. 이 과업지시서에는 클러스터의 핵심 기능과 국가 및 지역 차원 클러스터 간 책무성의 경계가 명확히 규정되어 있어야 한다. 지역 차원의 클러스터 간 조정 작업에는 전적인 지원이 필요할 수도 있다. 경우에 따라, 클러스터를 대표하는 지역 차원의 인도적 지원 국가팀(HCT)이 클러스터 간 포럼을 대체하기도 한다³⁷.

지역 차원의 클러스터는 활용 가능한 자원과 인도적 지원 활동이 전개되는 맥락을 고려하여 클러스터 직원들이 클러스터의 수요(예: 조정 및 정보 관리 등에 대한 필요)를 충족할 수 있도록 해야 한다. 또한, 지역 차원의 클러스터는 인도적 지원 파트너와 국가당국이 클러스터 리더십을 공유할 수 있도록 기회를 제공해야 한다.

³⁷ 일반적으로 OCHA는 모든 차원에서의 클러스터 간 조정을 주관하고 지원한다. 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가 팀은 상황별로 OCHA에 가장 적합한 형태와 기능을 결정해야 할 책임이 있다.

경우에 따라, 지역 차원의 클러스터가 임무를 수행함에 있어서 국가 차원의 클러스터보다 더 풍부한 역량과 경력을 갖추어야 할 때도 있다. 그간의 경험을 고려해보면, 수도(capital) 차원의 클러스터는 항상 필요한 것은 아니었다³⁸. 지역 차원의 클러스터는 다른 모든 클러스터와 마찬가지로 오로지 임무 수행상의 필요에 따라 생성되어야 하며, 그러한 수요가 충족되거나 해당 지역의 조정 역량이 충분한 경우 가능한 한 빠른 시일 내에 해산시켜야 한다. 또한, 지역 차원의 클러스터는 국가 차원의 클러스터 체계를 그대로 따를 필요는 없다.

국가 차원의 클러스터는 지역 차원의 클러스터에 지원을 제공하고 정책의 방향을 제시해야 한다. 지역 차원의 회의가 진행된 이후에 국가 차원의 회의가 진행되는 것이 이상적이기는 하지만, 반드시 그래야만 하는 것은 아니다. 또한, 국가 및 지역 차원 클러스터 회의의 의사결정내용은 신뢰할 만한 기록으로 남겨 두어야 한다. 국가 차원의 클러스터와 지역 차원의 클러스터 간의 관계는 다음과 같은 결과를 이끌어낼 수 있어야 한다.

- 국가 차원의 클러스터 및 기타 지역 차원의 클러스터와의 협력과 정보 공유, 보고 활동을 촉진한다.
- 국가의 사업 계획과 전반적인 조정 활동이 일관성을 가질 수 있도록 한다.
- 동향 파악 과정을 돕는다.
- 인도적 지원 활동이 전개되는 지역에서 공유되는 공통의 우려사항을 파악한다.
- 더욱 높은 수준의 옹호활동과 사업 전략을 개발한다.

국가 차원의 클러스터와 지역 차원의 클러스터 간의 관계

³⁸ 이처럼 수도 차원의 클러스터가 필요하지 않은 경우에는 지역 차원의 클러스터가 국가 차원의 클러스터에 부여된 책임을 맡게 된다.

제10장

클러스터 조정 모니터링 Monitoring Cluster Coordination

IASC 개혁 의제는 인도적 지원 조정관(HC), 인도적 지원 국가팀(HCT) 구성원, 클러스터 조정관, 기타 클러스터 파트너들 내부 및 이들 간의 상호 책무성을 강화할 것을 촉구했다. 클러스터 조정은 국제 인도주의 커뮤니티 조직을 강화하고, 국제 인도주의 커뮤니티가 피해 인구에 대해 더 강한 책무성을 가지도록 하는 것을 목표로 한다.

이 장에서는 **클러스터 조정 모니터링**에 대해 다룬다. 구체적인 모니터링 방법은 다음과 같다³⁹.

1. 클러스터 조정 성과 모니터링(Cluster Coordination Performance Monitoring, CCPM): 클러스터의 6가지 핵심 기능과 피해 인구에 대한 책무성을 바탕으로 클러스터의 성과를 자체적으로 평가
2. 클러스터 조정 체계 검토(Cluster Coordination Architecture Review): 인도적 지원 조정관(HC)이 주관하는 검토 작업으로 최소 1년에 1회 시행되며, 클러스터 조정 체계의 적절성과 적합성이 유지되고 있는지 평가

국가 및 지역 차원에서의 클러스터 조정을 모니터링하는 작업은 효율적이고 효과적인 조정 메커니즘, 클러스터의 핵심 기능 수행, 필요한 서비스의 효과적인 제공, 클러스터 구성원의 수요 충족, 피해 인구에 대한 책무성을 보장하는 측면에서 필요하다. 클러스터는 시간상의 제약을 받으며, 가능하다면 국가에서 주관하거나 지원하는 긴급 조정(emergency coordination) 혹은 복구단계에서의 조정(recovery coordination) 체계로 전환되어야 한다. 클러스터 조정 모니터링을 시행할 때에는 조정 체계가 각 상황에서의 변화와 조정 필요에 맞게 대응하고 있는지 확인해야 한다. 특히, 피해 인구에 대한 책무성과 조정 과정에 수반되는 비용의 타당성 측면에서 조정 체계가 창출해내는 가치를 입증하는 것이 중요하다.

클러스터 조정 성과 모니터링(CCPM)은 자체평가 활동이다. 각 클러스터는 클러스터의 6가지 핵심 기능(제3장 참조)을 기준으로 삼아 각자의 성과와 피해 인구에 대한 책무성을 평가해야 한다. 이 과정은 각국이 국제적인 지원 하에 주도적으로 진행한다. 클러스터 조정 성과 모니터링은 모든 클러스터 및 부문에서 동시에 시행하는 것이 이상적이지만, 각 클러스터의 수요에 따라 개별적으로 시행할 수도 있다. 모든 클러스터 파트너와 조정관들은 클러스터 조정 성과 모니터링을 통해 강점과 약점, 개선 방안을 파악할 수 있다.

클러스터 조정 모니터링이란?

클러스터 조정에 대한 모니터링이 필요한 이유

³⁹ 참고: 이 장에서는 클러스터가 수행하는 활동이 아닌, 클러스터 조정에 대한 모니터링을 다룬다. 인도적 지원 사업 및 활동에 대한 모니터링 관련 정보는 『인도적 대응 모니터링 지침(Humanitarian Response Monitoring Guidance)』을 참고 하도록 한다. <http://www.humanitarianresponse.info/programme-cycle/space/page/monitoring-overview>

1. 클러스터 조정 성과 모니터링

클러스터 조정 성과 모니터링은 인도적 대응 모니터링을 보완한다. 즉, 클러스터 조정 성과 모니터링은 전략적 대응 계획(strategic response plan)에 명시된 목표 대비 실제 성과와 피해 인구에 제공된 지원을 측정함으로써, 클러스터 기능이 공동의 전략적 대응 계획을 지원할 수 있을 정도로 충분히 이행되고 있는지 확인한다. 또한, 클러스터의 참여, 클러스터가 각각의 기능을 활용하는 방식, 클러스터의 성과와 관련해 모든 파트너로부터 수집한 설문 조사 결과를 참고하여 클러스터가 조직되는 방식과 클러스터에서 산출한 결과물을 객관적으로 기술한다.

클러스터 조정 성과 모니터링은 **긴급상황이 고조되었을 때 혹은 발생 3~6개월 후 실시하고 그 후에는 연단위로** 시행하는 것이 이상적이다. 장기화된 위기상황에서는 클러스터 조정 성과 모니터링을 매년 수행하는 것을 권장한다. 클러스터 조정 성과 모니터링의 각 단계와 관련된 구체적인 지침은 부록 V에서 확인할 수 있다⁴⁰.

IASC 개혁 의제는 클러스터 조정 체계가 ‘목적에 맞게’ 유지되는지 정기적으로 점검해야 한다고 명시하고 있다. **새로운 긴급사태**가 발생할 경우 기존의 클러스터 조정 체계를 **즉각**⁴¹ 점검해야 하며, L3 긴급대응 상황과 같이 **3개월 내** 재점검해야 한다⁴². **장기화된 위기 상황**일 경우, 우선 즉각적인 점검을 실시하고 이후 **연단위로** 점검하도록 한다⁴³.

2. 클러스터 조정 체계 검토

인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀은 OCHA의 지원을 받아 클러스터 조정 체계 검토를 시작하고 주도한다. 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀은 클러스터 조정 체계가 인도적 지원 맥락에서 발생한 수요에 맞게 유지되고 있는지 평가하고, 클러스터 조정 체계가 ① 현재 상태 그대로 지속되어야 하는지 ② 확대되어야 하는지 ③ 간소화되어야 하는지 ④ 해산 계획 및 기준에 따라 전환되어야 하는지를 결정한다. 제11장에서는 클러스터 조정 체계의 전환과 해산 및 검토 시행에 대한 내용을 다룬다.

클러스터 조정 체계에 대한 검토는 클러스터 조정 성과 모니터링 결과에 대한 정보를 참고하여 진행될 수 있지만, 클러스터가 ‘목적에 맞게’ 유지되고 있는지에 대한 평가는 인도적 지원 맥락에서의 변화와 국가 차원의 조정 역량에 대한 분석을 바탕으로 이루어져야 한다. OCHA는 국가 차원에서의 검토가 시기 적절하게 수행될 수 있도록 상주 조정관(RC)/인도적 지원 조정관을 지원하고, 검토가 전 세계적인 차원에서 진행되고 있는지 모니터링한다.

⁴⁰ <http://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/improve-cluster-performance> 참고

⁴¹ 이는 위기가 발생하기 이전에 클러스터 조정 체계가 새로운 인도적 지원 맥락에 맞게 유지될 수 있도록 하기 위함이다.

⁴² 이 기간은 조정 체계에 대한 검토 일정을 3개월 단위로 시행하는 L3 선언(declaration) 관련 검토 일정과 맞추기 위함이다. 자세한 내용은 『인도주의 시스템 차원에서의 비상 활동(Humanitarian System-Wide Emergency Activation)』(2012년 4월)의 프로토콜 2번과 『권한이 부여된 리더십(Empowered Leadership)』(2012년 4월)의 프로토콜 1번을 참고한다.

⁴³ 자세한 내용은 2012년 1월 IASC에서 출간한 『개혁 의제: 조치에 대한 개요와 해설』의 권고안 33번을 참고한다.

제11장

클러스터 전환 및 해산

Cluster Transition and De-activation

제2장에서 언급했듯이, 클러스터의 활동은 시간상의 제약을 받는다. 클러스터는 인도적 대응과 조정 활동에 간극이 존재하고 국가 차원의 대응이나 조정 역량으로는 인도주의 원칙을 존중하는 방식으로 인도적 수요를 충족할 수 없을 때 활성화된다⁴⁴. 클러스터가 활성화될 때 존재했던 간극이 더 이상 존재하지 않게 되면 해당 클러스터는 해산해야 한다.

클러스터의 해산 및 전환의 의미

클러스터 해산은 공식적으로 활성화된 클러스터 활동을 종료하는 것을 의미한다. 해산 과정에는 국제적인 리더십과 책무를 지닌 클러스터가 자신의 핵심 기능을 해당 국가의 체계 혹은 개발에 초점을 둔 체계로 이전하는 것이 포함된다⁴⁵. 클러스터 기능은 기존의 조정 및 대응 체계나 위기 발생 이전에 조직되는 조정 및 대응 체계, 혹은 새로운 체계로 이전될 수 있다.

클러스터 전환은 리더십 및 책무 이전과 관련된 방안을 계획하고 시행함으로써 해산이 이끌어내는 과정(및 이와 관련된 활동도 포함될 수 있음)을 가리킨다. 클러스터 전환을 계획할 때에는 전환에 필요한 단계를 도식화하고, 각 단계에서 수행해야 할 전환 혹은 해산의 기준을 설정하며, 그러한 기준을 충족시키기 위한 활동을 계획해야 한다.

클러스터 해산 시점에 대한 결정

클러스터의 수요를 정기적으로 검토하는 것이 중요하다⁴⁶. IASC 임원진은 개혁 의제를 통해 이와 관련된 사항에 합의한 바 있다. 즉, 그들은 각 인도적 조정 지원관(HC)/인도적 지원 국가팀(HCT)이 연간 검토를 시행해야 하며, 긴급구조조정관(ERC)은 클러스터의 지속, 해산, 축소, 이전과 관련된 적절한 제안과 더불어 각국 클러스터의 임무 수행 현황에 대해 보고받아야 한다는 데 동의했다.

클러스터가 공식적으로 활성화되지 않은 경우에는 제10장에 제시된 목적에 따라 기존의 인도적 조정 체계를 정기적으로 검토하는 것이 좋다.

클러스터 해산 기준

공식적으로 활성화된 클러스터가 다음과 같은 조건 중 최소 한 가지를 만족시킴으로써 활성화 상태를 유지하는 것이 불필요해질 때 해당 클러스터를 해산하는 방안을 고려해볼 수 있다.

1. 인도주의 상황이 개선되고, 인도적지원 수요가 급감한 동시에 관련된 대응활동과 조정상의 간극이 줄어든 경우
2. 국가의 체계가 인도주의 원칙에 따라 조정활동 및 남은 인도적 지원 수요를 담당하기에 충분한 역량이 생긴 경우

⁴⁴ 자세한 내용은 제2장 '클러스터 활성화'에 제시된 기준을 참고한다.

⁴⁵ 클러스터 해산을 통해 클러스터의 리더십과 책무를 다른 국제적인 지원 메커니즘에 이전할 수 있다.

⁴⁶ 검토 활동의 빈도와 관련해서는 이 장의 '클러스터 조정 체계에 대한 검토가 이루어지는 시점'을 참고한다. 정기적인 검토를 통해 각 클러스터가 변화하는 환경에 맞게 조정되거나, 간소하며 효율적이고 효과적이며 목적에 부합하는 상태로 유지될 수 있게 해야 한다.

아래 제시된 네 가지 원칙은 클러스터 전환 및 해산 과정과 관련된 지침을 제시한다.

클러스터 전환과 해산 과정을 위한 원칙

- 클러스터 전환 및 해산은 인도적 지원 조정관이 인도적 지원 국가팀과의 상의 하에 주도적으로 시행하며, 가능할 경우 국가당국과 긴밀히 협력하고 OCHA의 지원을 받는다.**
클러스터 주관 기관(CLA)과 클러스터 파트너, 정부의 관련부처들은 클러스터 전환 혹은 해산 계획을 준비하고 이에 대한 검토내용 및 제안사항의 초안을 작성하고 합의하는 데 참여해야 한다.
- 클러스터 전환 및 해산은 국가역량⁴⁷에 대한 평가를 바탕으로 진행되어야 한다.** 구체적인 예시는 다음과 같다.
 - 인도적 대응 및 조정 메커니즘의 존재와 체계 및 확보되어 있는 자원을 고려한다. 클러스터를 관련 국가기관에 이전할 수 있을 경우, 클러스터 전환은 더 수월하고도 신속하게 진행될 수 있다.
 - 정부에서 긴급사태가 종결되었다고 선언할 경우, 기존의 클러스터 체계가 복구 및 개발 조정 중심의 체계로 바뀌는 방식을 통해 해산을 진행할 수 있다.
 - 일부 클러스터(예: 보호 클러스터, WASH 클러스터 등)의 기능은 여러 국가 조직으로 이전 될 가능성이 높다. 서비스 클러스터(예: 긴급통신, 물류 등)는 먼저 상업 또는 국가 서비스에 대한 접근을 활성화하는 방식으로 전환되었다가 점진적으로 종료될 수 있다.
 - 모든 클러스터가 동시에 해산되어야 하는 것은 아니다. 해산 시기는 현재 존재하는 수요, 결함이 있는 기능을 관리할 국가조직이 존재하는가의 여부와 관련되어 있다.
- 잔존하는 혹은 지속적인 인도적 수요의 규모, 클러스터를 대체할 메커니즘이 인도주의 원칙에 부합하는 방식으로 대응할 수 있는 능력 등 각각의 맥락을 고려해야 한다.**
 - 복잡하고 장기화된 위기상황에 비해 갑작스럽게 발생한 위기 상황에서 클러스터 해산 작업을 더 빠르게 진행할 수 있다.
 - 재난이 반복적이거나 새로운 재난(그리고 클러스터 활동을 종료한 뒤 추후 재구축하는 데 드는 비용)이 발생할 가능성이, 클러스터 해산을 통해 얻을 수 있는 이득보다 더 클 수 있다. 특히, 역량구축 및 대비에 대한 투자가 이루어진 경우에는 그 가능성이 더 높아진다.
- 조기 복구 및 회복력 구축이라는 목표를 바탕으로 진행되어야 한다.** 조기 복구 계획을 클러스터 전환 및 해산 계획에 통합시키는 것은 인도적 지원 활동가들로 하여금 자신이 제공하는 대응의 지속가능성을 고려하고, 국가 및 현지 차원의 역량을 강화하기 위한 조치를 시행하며, 대비의 중요성을 강조하고, 장기적인 복구 및 개발 목표를 지원하게 할 수 있다.
 - 실현 가능할 경우, 각 클러스터는 국가 행위자들과 클러스터 리더십을 공유하고, 국가 관계자들과의 협력을 통해 인도적 복구 및 개발 차원에서 뿐만 아니라 대비 및 대응 차원에서도 조정 역할을 담당해야 한다. 한편, 국가의 역량이 구축되기 전에 리더십이 이전되는 일이 없도록 주의를 기울여야 한다.

⁴⁷ 2011년 7월, IASC에서 출간한 『국가당국과 협력하는 클러스터 주관 기관을 위한 운영 지침』을 참고한다.

클러스터 합병

연결되어 효율적으로 간소화되거나, 클러스터 시스템이 전환되는 과정에서 서서히 사라지는 방식으로 국가 차원에서 합쳐졌던 사례들이 있다. 클러스터 합병을 고려할 때에는 해당 국가 내 주관 기관의 책무성과 역할, 글로벌 클러스터가 지원을 제공하는 방식에 각별한 주의를 기울여야 한다.

클러스터 전환 및 해산과 자금의 필요성

클러스터가 해산된다고 해서 인도적 지원 자금이 더 이상 필요하지 않게 되는 것은 아니다. 역량강화 활동을 비롯해 클러스터 전환 과정에서 필요한 활동들은 클러스터의 핵심 기능 실현을 위해 예산에 반영될 수 있다. 국가당국 및 기타 기관들이 잔존하는 혹은 지속적인 인도적 수요를 충족시키거나 대비 역량을 강화하는 데 필요한 활동을 조정하는 일에도 자금이 필요할 수 있다⁴⁸. 단, 자금 부족은 클러스터를 해산해야 하는 이유가 되지는 않는다.

클러스터 전환 및 해산 시 책무의 변경

클러스터 전환 과정에서는 클러스터의 핵심 기능 및 책임(예: 최종공급자⁴⁹로서의 역할)에 대한 지침이 분명하게 제시되어야 한다. 클러스터가 공식적으로 활성화되더라도 책무는 클러스터 주관 기관에 남게 된다⁵⁰. 클러스터 전환 계획에는 기존의 책무를 정부 혹은 다른 긴급 조정 메커니즘으로 이전하는 방식이 기술되어 있어야 한다⁵¹.

인도적 지원 조정관, 인도적 지원 국가팀, 클러스터 주관 기관이 각자의 임무를 수행하는 경우에도 클러스터들은 대비 방안을 구축하고 대비 조치를 시행해야 할 책임이 있다(제4장 '대비 단계에서의 클러스터의 역할' 참고).

⁴⁸ 클러스터 전환에 필요한 자금 관련 정보는 IASC 태스크 팀(Task Team)에서 발표한 『인도적 자금 조달 (Humanitarian Financing)』을 참고한다.

⁴⁹ '최종공급자' 개념에 대한 상세한 정의는 다음과 같다. "필요할 경우, 클러스터 주관 기관은 최종공급자로서 편당에 대한 접근과 편당의 안전성 및 유용 가능성을 고려하여 인도적 지원 서비스를 제공할 준비를 갖추고 있어야 하며, 인도적 지원 조정관은 클러스터 차원에서 식별한 내용을 자신이 주관하는 인도적 지원 국가팀 인도적 대응 계획 (Humanitarian Response Plan)에 반영하여 현존하는 중대한 간극을 해소할 수 있어야 한다."

⁵⁰ 클러스터 접근법에 대한 지침 및 클러스터 주관 기관의 과업지시서에 명시된 책무와 일치해야 한다.

⁵¹ 각 클러스터와 상응하는 정부 관계부처(예: 교육, 보건 관련)가 확실한 경우에는 클러스터 전환 방식이 더욱 명확하게 기술될 수 있다. 상응하는 정부 관계부처가 없는 클러스터들은 정부 또는 시민사회 메커니즘과 다방면으로 협력해야 한다. 서비스 부문의 클러스터들은 상응하는 부처가 없다 하더라도 정부 또는 기타 조정 체계와의 협력을 통해 서비스 제공이나 대비 강화와 관련된 임무를 이전할 수 있다.

하단의 표는 클러스터 조정 체계, 전환, 해산을 검토할 때 상황에 따라 고려해야 할 사항을 보여준다⁵².

클러스터 조정 체계에 대한 검토가 이루어지는 시점

상황	검토	결과
1. 갑작스럽게 발생한 긴급 위기 상황	3개월 이내. 클러스터 조정 체계가 목적에 부합하는지 검토한다.	인도적 지원 담당관/인도적 지원 국가팀은 각 클러스터가 활성화된 후 90일 이내에 전환 혹은 해산 전략을 수립해 놓도록 한다.
2. 장기화된 위기상황	매년. 클러스터 조정 체계가 목적에 부합하는지 검토한다 ⁵³ . 인도주의 상황 속 변화들을 반영하여 전략적 대응 계획이 수정된 경우, 더 자주 검토를 실시한다 ⁵⁴ . 가능하다면, 새로운 전략 계획 수립 주기가 시작되기 이전에 검토를 진행한다.	인도적 지원 담당관은 검토 결과, 조정 체계의 근거, 클러스터 전환 또는 해산과 관련된 계획을 긴급구호조정관에 매년 보고해야 한다. 이전에 수립된 전환 또는 해산 계획은 연간 검토 결과에 따라 업데이트한다.

OCHA는 클러스터 조정 체계에 대한 검토가 시기 적절하게 진행될 수 있도록 인도적 지원 담당관과 협력한다.

모범 사례에 따르면, 인도적 지원 조정관과 인도적 지원 국가팀, 클러스터, 국가당국은 인도적 대응을 시작하는 시점에 클러스터 전환 및 해산 전략을 수립해야 한다. 즉각적인 전환에 필요한 조치에는 다음과 같은 사항이 포함될 수 있다.

1. 인도적 대응 활동을 시작할 때부터 정부 관련부처와 개발 파트너들을 조정 및 전략적 계획수립 작업에 참여시킨다.
2. 인도적 조정 기관과 개발 조정 기관 간의 연계성을 강화해 복구를 위한 접근법이 국가개발 목표에 부합할 수 있도록 하고, 국가의 대비 및 대응 역량을 강화한다.
3. 가능할 경우, 클러스터 활성화를 진행하는 동안 혹은 가능한 한 이른 시점에 정부 관련부처들과 클러스터 리더십을 공유하는 방안을 마련한다.

클러스터 조정 체계 검토 결과에 따라 새로운 클러스터가 활성화될 수도 있다.

⁵² 2011년 12월 IASC 임원진이 발표한 『합의 조치에 관한 개혁 의제 개요(Transformative Agenda Compendium of Agreed Actions)』 33번도 참고한다.

⁵³ 자세한 사항은 2011년 12월 IASC 임원진이 발표한 『합의 조치에 관한 개혁 의제 개요(Transformative Agenda Compendium of Agreed Actions)』 33번을 참고한다.

⁵⁴ 연간 검토에 대한 내용은 제10장 '클러스터 조정 모니터링'에도 언급되어 있다.

클러스터 조정 체계에 대한 검토가 진행되는 방식 및 검토에 소요되는 시간

클러스터 조정 체계에 대한 검토는 다음과 같은 방식을 준수해야 한다.

1. 인도적 지원 담당관/인도적 지원 국가팀이 개시하고, OCHA의 지원을 받아야 한다.
2. 클러스터 주관 기관, 클러스터 파트너, 정부 관련부처들을 참여시켜야 한다.
3. 글로벌 클러스터(Global Clusters)에 검토 내용을 보고해야 한다.
4. 앞서 언급한 네 가지 원칙을 준수하는 방식으로 진행되어야 한다.

인도적 지원 담당관/인도적 지원 국가팀이 클러스터 조정 체계에 대한 검토를 시행하기에 가장 좋은 방법을 스스로 결정할 수도 있다. 긴급 상황의 유형과 지속기간, 국가역량에 대한 초기 평가가 검토의 포괄성과 지속 기간에 영향을 미칠 것이다. 그러나 어떤 경우에도, 클러스터 조정에 대한 검토 초기 단계에서부터 분명하고 실현 가능한 클러스터 전환 계획을 고려해야 한다. 또한, 클러스터 전환 계획에는 현지 파트너의 역량 강화를 위한 제안도 수록되어 있어야 한다. 긴급구호 조정관은 OCHA의 지원을 받아 전 세계 클러스터 조정 체계에 대한 검토 작업을 모니터링한다.

클러스터 전환 및 해산 계획을 준비할 때, 클러스터는 다음과 같은 사항을 준수해야 한다.

1. 본 모듈의 제3장에 명시된 6가지 클러스터 기능을 바탕으로 대비 방안과 대응 및 조정 관련수요를 도식화한다.
2. 클러스터 기능 수행에 필요한 리더십과 책무를 감당할 만한 정부기관이나 기타 조정 및 대응 메커니즘을 파악한다. 이때, 책임과 책무는 다양한 담당자나 기관에 이전될 수 있으며, 모든 책임과 책무가 동시에 이전될 필요는 없다는 점에 유의한다.
3. 조정 및 대응 메커니즘이 책임을 짊어질 만한 역량이 있는지 평가한다.
4. 클러스터 전환 혹은 클러스터 해산이 진행되는 동안 역량 구축을 위해서는 어떤 일을 얼마나 지속해야 하는지 판단한다.
5. 새로운 클러스터 구축에 필요한 기준이 충족되었는지 평가한다.
6. 클러스터 전환 및 해산 기간 동안 클러스터 주관 기관과 정부 관련부처들이 클러스터 기능과 관련해 어떤 책임을 갖고 있는지 규명하고, 그러한 책임이 유지될 수 있도록 조치를 취한다. 또한, 점진적인 전환을 통한 해산과 관련해 구체적인 기준을 설정한다.
7. 클러스터 전환 또는 해산을 위한 일정을 제시한다.
8. 상황이 적절할 경우, 추가적인 클러스터 검토를 위한 일정을 제시한다.
9. 클러스터 해산 이후에도 대비 활동이 유지 및 강화될 수 있도록 방법을 마련 (제4장의 내용에 부합해야 함)하고, 클러스터 주관 기관에서 지속적으로 수행해야 할 역할을 규정한다.

클러스터 조정 체계에 대한 검토가 시행되면 글로벌 클러스터들은 검토 과정을 지원하고 관련 교훈을 공유한다. 글로벌 클러스터는 검토 작업을 계획하는 과정에 참여해야 하며, 검토 과정의 모든 단계에 대한 정보를 제공받아야 한다. 각국의 인도적 지원 조정관 혹은 OCHA 각국 대표부는 전 세계적인 차원에서 OCHA의 지원을 확보함으로써 현재 개선된 사항들이 검토 과정에 반영되도록 할 수 있다.

그렇다면, 클러스터 조정에 대한 검토를 공식적으로 제안하는 과정과 관련해 합의된 내용은 무엇일까?

클러스터 조정에 대한 검토가 시작되고 제안서에 대한 합의가 이루어지면, 다음과 같은 절차가 진행되어야 한다.

1. 인도적 지원 국가팀은 인도적 지원 조정관의 리더십과 정부 관련부처들과의 긴밀한 협력을 바탕으로 클러스터가 ① 현재 상태 그대로 지속되어야 하는지 ② 확대되어야 하는지 ③ 간소화되어야 하는지 ④ 해산 계획 및 기준에 따라 전환되어야 하는지를 확인한다.
2. 인도적 지원 조정관은 어떤 변화나 구체적인 변경사항 혹은 책무의 이전을 검토하고 제안한 내용과 클러스터 주관 기관이 지속적으로 수행해야 하는 역할, 새로운 조정 체계에서도 대비 활동이 지속될 수 있는 방식을 요약하여 긴급구호조정관과 정부 관련부처들에게 제공한다.
3. 긴급구호조정관은 인도적 지원 조정관으로부터 제공받은 요약 내용을 IASC 임원진에게 전달하고, 이를 IASC 비상이사단(EDG), 글로벌 클러스터 주관 기관, 공동 주관 기관과 공유해 승인을 구한다. 이때, 신속한 대응이 필요한 상황이 아니라면 각 기관에서 논의를 진행할 수 있도록 열흘의 시간을 제공한다. IASC 임원진은 필요할 경우 검토 내용에 대해 더 상세한 논의를 진행해줄 것을 비상이사단에 요청할 수 있다.
4. 클러스터 조정에 대한 검토가 승인되면, 인도적 지원 조정관은 합의된 방안에 대한 정보를 유관 파트너들에게 제공한다.

부록

IASC 클러스터 및 정부 주관 부문의 역할과 책임

IASC clusters and government-led sectors: roles and responsibilities

IASC 긴급대응대비 접근법 요약

The IASC emergency response preparedness approach in brief

리더십 공유의 사례

Examples of shared leadership

클러스터 간 조정 및 연계의 사례

Examples of inter-cluster coordination and linkage between clusters

클러스터 조정 성과 모니터링

Cluster coordination performance monitoring

부록 I: IASC 클러스터 및 정부 주관 부문의 역할과 책임

	활성화된 클러스터	부문 긴급 조정
리더십	지정된 클러스터 주관 기관(들)은 클러스터를 주관하고 관리한다. 가능하다면 정부기관 및 NGO들과 리더십을 공유하도록 한다. 조기복구 활동의 접근방식이 국가개발목표와 연계되며, 국가의 대응·대비 역량 강화를 위한 단계들을 밟기 위하여 개발조정기관들과 연결되어야 한다.	중앙 정부 또는 지정된 국가 기관이 해당 부문을 주관한다. 클러스터 접근법의 원칙에 기반한 국제 인도적 지원이 이루어지면 국가의 역량이 강화될 수 있다.
책무성	클러스터 주관 기관은 국가당국 및 피해 인구뿐만 아니라 인도적 지원 조정관(HC)과 긴급구호조정관(ERC)에 대해서도 클러스터의 성과와 관련해 책임을 갖는다. 클러스터의 성과는 수요의 충족, 전략적 대응 계획상의 목표 대비 성취 결과, 국내법 및 국제 인도주의 법과 원칙에 대한 존중을 측정하여 평가한다.	정부는 인도적 대응 활동의 질을 보장하고 국내법 및 국제 인도주의 법과 원칙에 기반해 활동해야 할 책임을 갖는다.
최종공급자(POLR)	필요할 경우나, 자금의 접근성, 안전성 및 유용성에 따라, 최종공급자(POLR)로서의 클러스터 주관 기관은 인도적 지원 조정관(HC)이 이끄는 <u>인도적 국가 팀(HCT)의 지원대응계획에 반영되고</u> , 클러스터에서 확인된 중요한 간극들을 채우기 위해 요구되는 대응활동들에 대한 공급이 이루어지도록 준비되어 있어야 한다. (밑줄은 2008년 이후 개정된 내용)	유엔 총회결의(46/182)에 명시된 바와 같이, 정부기관은 자연재해 및 자국 영토에서 발생한 긴급 상황의 피해자를 보호해야 할 일차적인 책임을 갖고 있다 ⁵⁵ .
지속기간	활성화된 클러스터는 일시적으로 운영되며, 정기적인 검토 결과에 따라 지속기간이 결정된다. (제10장 및 제11장 참고)	장기적임. 조정에 필요한 체계는 각국 정부가 결정한다.

⁵⁵ 자세한 내용은 다음을 참고한다.

<http://daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/582/70/IMG/NR058270.pdf?OpenElement>

	활성화된 클러스터	부문 긴급 조정
보호, 조기 복구 전략, 범분야 이슈의 주류화	클러스터 주관 기관은 보호, 조기 복구 전략, 범분야 이슈가 사업 설계 과정에서 주류화될 수 있도록 보장해야 할 책임이 있다.	국제 파트너들은 각국 정부를 대상으로 주류화 방법에 대해 조언할 수 있다. 또한, 국제적으로 합의된 원칙을 존중하고 국가 정책과 지침 및 기준에 맞게 사업을 설계해야 할 의무가 있다.
조정 필요 인적 자원	클러스터 주관 기관은 조정과 정보 관리 등 각종 수요를 충족시킬 수 있도록 클러스터 인력을 제공할 것이다.	정부기관은 충분한 조정 역량이 갖추어질 수 있도록 보장해야 할 책임이 있다.
기술적 지원	유관 클러스터의 구성원이나 국내 클러스터 주관 기관(CLA), 글로벌 클러스터는 기술적 지원이나 지침을 제공할 수 있다.	필요할 경우, 국내 기관이나 유관 글로벌 클러스터는 활용 가능한 역량과 자원 내에서 기술적 지원과 지침을 제공할 수 있다.
대비 시 글로벌 클러스터의 역할	공식 활성화된 클러스터만 글로벌 클러스터로부터 지원을 제공받을 수 있는 것은 아니다. 위험 발생 가능성이 높을 경우, 글로벌 클러스터는 다른 인도적 조정 및 대응 체계에도 지원을 제공할 수 있다. IASC 비상이사단(EDG)은 IASC 조기경보 초기대응 보고서를 활용해 위험을 평가한다 ⁵⁶ (제4장 참고).	

⁵⁶ 자세한 내용은 다음을 참고한다.

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-subsubsidi-commondefault&sb=14>

IASC 긴급대응대비(ERP) 접근법은 긴급사태 대비에 필요한 체계적이고 일관적인 다중위험 복합위험 접근법(multi-hazard approach)을 제공함으로써 인도적 지원 행위자들이 신속하고 효과적이며 효율적인 조치를 취할 수 있게 해 준다.

ERP 접근법의 세 가지 세부 항목

1. 위험요소 식별, 위기관리 및 위기상황 모니터링

위험요소가 식별되고 나면 해당 요소에 대한 분석이 이루어지며, 위험의 잠재적인 영향력과 가능성을 바탕으로 위험의 정도가 '낮음', '중간', '높음' 중 하나로 매겨진다. 그리고 이에 따라 국가별 위험 프로파일도 생성된다. 일반적으로 위험 분석은 국가 기관의 참여 하에 시행되며, 위험의 영향력에 대한 평가에는 국가역량도 반영된다. 이러한 작업을 통해 각국 및 현지의 인도적 지원 행위자들이 각자의 대비 역량을 개발할 수 있도록 지원하는 사업과 IASC의 대비를 위한 노력이 서로 연관성을 갖게 된다. 사실상 위험에 대한 공통의 이해가 IASC, 유엔개발그룹(UNDG), 유엔재난위험경감사무국(UNISDR)의 대비를 위한 공동 프레임워크(Common Framework on Preparedness)의 첫걸음이다⁵⁷.

이러한 위험 분석을 통해 인도적 지원 국가팀(HCT)은 예측 가능한 시간대에 발생할 위험이 있는 계절성 위험(seasonal hazards)과 지진처럼 언제든 발생할 위험이 있는 고정적 위험(static hazards)에 대한 비상 계획(CP)을 수립하고 검토한다. 분쟁과 같이 예측 불가능한 방식으로 진행되는 다른 종류의 위험들은 유엔국가팀/인도적 지원 국가팀 간의 정기 회의에서 모니터링 되고 논의되며, 이러한 회의를 통해 비상 계획이 수립되고 상급 대비 조치(APA)를 시행할 시기도 결정된다.

2. 최소한의 대비 조치(MPA)

최소한의 대비 조치는 인도적 지원 국가팀이 긴급사태 대비에 대한 각국의 역량을 최저 수준 이상으로 유지하기 위해 시행하는 일련의 활동들을 가리킨다. 최소한의 대비 조치는 어떤 위험이나 시나리오를 구체적으로 상정하지 않으며, 대체로 실제 활동을 수행하는 데 있어서 상당한 추가 자원을 필요로 하지도 않는다. 그 대신, 최소한의 대비 조치들이 수립되기만 하는 것에 그치지 않고 실제로 이행될 수 있도록 직원들을 관리하고 이들의 참여를 확보하려는 노력이 요구된다. 최소한의 대비 조치는 다음과 같이 세분화된다.

- a. 위기상황 모니터링
- b. 조정 및 관리 방안
- c. 조사/정보관리/대응활동 모니터링 방안
- d. 구호 및 보호를 제공할 수 있는 수행역량과 방안

⁵⁷ 자세한 내용은 다음을 참고한다. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=6676>. 대비에 관한 공동 프레임워크(Common Framework on Preparedness)는 인도적 지원 활동에 필요한 역량을 일관된 방식으로 활용하는 방법을 모색함으로써 국가 및 현지 차원에서 대비 역량을 구축하고자 한다. 이러한 방안의 핵심 요소는 역량 개발을 위한 국가 고유의 계획을 수립하는 것에 있다.

3. 비상 계획 및 상급 대비 조치

상급 대비 조치(Advanced Preparedness Actions, APAs)는 구체적인 위험에 대한 대응을 염두에 두고 인도적 지원 국가팀의 준비성을 강화하기 위해 마련된다. 상급 대비 조치의 체크리스트는 핵심 대비 활동별로 진행 현황과 연락 담당관들을 기록해두기 위한 관리 도구이다. 상급 대비 조치 중 일부는 예산이나 물자, 인력 등 추가적인 자원을 필요로 할 수도 있다.

상급 대비 조치는 최소한의 대비 조치와 달리 특정 위험을 염두에 둔다. 상급 대비 조치는 위험 분석 결과 '중간' 수준이 나올 경우나 위험 모니터링 결과 위험이 임박해 있다고 나타날 경우, 지진처럼 경보 없이 발생해 큰 피해를 입힐 수 있는 잠재적인 위험이 존재할 경우에 시행되어야 한다. 일부 상급 대비 조치는 이미 존재하는 최소한의 대비 조치를 바탕으로 수립되며, 비상 계획에 명시된 조치를 이행하는 동시에 이를 보완한다.

비상계획(Contingency Plan, CP)은 긴급사태 발생 직후 3~4주간의 중대한 인도적 수요 충족을 위해 긴급지원요청(Flash Appeal)에 반영되는 초기대응전략과 임무 수행 계획을 제시(시나리오가 구체화될 경우)한다. 비상 계획 수립의 필요성이 대두되는 상황은 상급 대비 조치가 수립되는 상황과 동일하다. 즉, 위험 분석 결과 '중간' 수준이 나올 경우, 위험 모니터링 결과 위험이 임박해 있다고 나타날 경우, 지진처럼 경보 없이 발생해 큰 피해를 입힐 수 있는 잠재적인 위험이 존재할 경우에 수립된다. 이상적인 시각에서 보면 비상 계획은 각각의 위험 상황에 맞게 개별적으로 수립되어야 하지만, 국가 차원에서 이 작업을 수행하는 데 필요한 자원들을 활용할 수 없을 가능성이 높다. 이에 현실적인 절충안을 제시하면 다음과 같다.

- 수혜자의 수, 지리적 분산도, 지원에 필요한 요건, 접근에 대한 제한 등을 고려하여 가장 심각한 상황을 초래할 수 있는 위험을 식별한다.
- 이러한 위험과 관련된 시나리오를 구체화한다.
- 위험에 따른 수요를 충족시키기 위한 계획을 수립한다.
- 다른 종류의 위험을 검토하여 가장 심각한 위험에 대응하기 위한 전반적인 역량이 이러한 위험 상황도 다룰 수 있는지 확인한다.
- 다른 위험을 검토해보는 것이 불가능하다면 기존의 비상 계획을 각 분야에 맞게 수정하고, 이 대안 역시 불가능하다면 별도의 비상 계획을 수립한다.

위험이 발생한 위치, 초래될 수 있는 인도적 영향력(humanitarian impact) 등 더욱 구체적인 정보가 확보되면 비상계획을 업데이트하고 수정해야 한다. 긴급상황 발생 시, 비상계획은 별도의 수정 없이 긴급지원요청으로써 활용되어야 한다.

부록 III: 리더십 공유의 사례

글로벌 물류 클러스터(Global Logistics Cluster)는 전문적인 기술을 가진 NGO 직원을 글로벌 클러스터 지원 조직으로 파견해 그들이 클러스터 조정관(Cluster Coordinators)으로서의 역할을 수행할 수 있도록 한다. 이와 같은 방법을 통해 교육을 제공할 뿐만 아니라, 각 물류 클러스터 배치와 관련해 일관적인 접근법이 취해질 수 있도록 하고, 정보 관리 및 보고가 일관성 있게 처리되게 하며, 배운 점을 고르게 적용하고, 파견된 직원이 대비 임무를 맡을 수 있게 한다. 또한, 최종공급자로서의 책임을 부여 받지 못할 수도 있는 NGO들이 유엔식량계획(WFP)의 지원 하에 물류 클러스터를 대표해 현장에서 권한을 갖고 임무를 수행할 수 있게 해준다.

한편, 리더십 책임이 순차적으로 공유되는 경우도 있다. 한 클러스터 주관 기관(CLA)이 사전에 정한 방식에 따라 다른 클러스터 주관 기관에 리더십을 넘기는 것이다. 쉼터 클러스터(Shelter Cluster)는 2006년부터 자연재해 발생 시 '단계적인 리더십(phased leadership)' 접근법을 택하고 있다. 이 접근법에 따르면, 인도적 대응 과정의 각 단계마다 클러스터를 이끄는 기관이 달라진다. 예를 들어, 긴급상황에서의 전문성과 갑작스런 사태에 대응하는 역량이 있는 국제 적십자사·적신월사연맹(IFRC)과 같은 기관인 경우, 긴급상황과 전환단계에서는 클러스터를 주도하다가, 복구단계 동안에 UN-Habitat와 같은 개발상황에서 전문성이 있는 기관에 인계한다. 이와 같은 사례는 캠프 조정 및 관리(Cluster Coordination and Camp Management, CCCM) 클러스터 내부에서도 찾아볼 수 있다.

교육 클러스터(Education Cluster)는 글로벌 차원의 유엔아동기금(UNICEF) 및 세이브더칠드런(Save the Children)이 공동으로 주관하며, 공동으로 자원을 제공받는 신속 대응팀뿐만 아니라 공동으로 인력을 지원받는 스위스 제네바의 사무국과도 협력한다. 이와 같은 리더십 공유 방식은 양해각서(MOU)를 통해 공식화된 바 있으며, 글로벌 클러스터에 대한 감독은 양 기관의 대표들로 구성된 운영 위원회가 맡는다. 국가 차원에서의 교육 클러스터도 상당수 유엔아동기금과 세이브더칠드런⁵⁸이 공동 주관하며, 교육 클러스터에서의 리더십 공유는 클러스터 접근법의 협력적인 특성을 뒷받침하기 때문에 클러스터의 핵심 강점으로 간주된다.

⁵⁸ 일반적으로 클러스터는 한 개의 조직이나 기관이 주관한다(활용 가능한 역량을 바탕으로 함).
이밖에도 NGO가 리더십 공유 역할을 맡은 사례가 한 두 가지 있다.

부록 IV: 클러스터 간 조정 및 연계의 사례

A. 클러스터 간 대응 관련 이슈	
클러스터 간 대응 이슈	연관성이 깊은 주요 클러스터
영양실조	영양, WASH, 식량안보, 보건
콜레라	보건, WASH, 쉼터, CCCM
호스트 가정 지원	쉼터, WASH, 보호, CCCM, 식량안보
정신건강 및 심리사회적 지원	건강 보호, 교육
초기 복구 전략 - 잔해 제거	쉼터, 물류, 보호
인구 이동	CCCM, 보호, 상황에 따라 모든 클러스터
현금 지급 사업 ⁵⁹	상황에 따라 모든 클러스터

일부 글로벌 클러스터는 국가 차원의 클러스터들을 대상으로 체크리스트를 제공하여 그들이 인도적 지원 제공에서 발생할 수 있는 간극이나 인도적 지원 활동이 중복되는 등의 문제들을 파악할 수 있게 해준다^{60 61}.

B. 클러스터 간 임무 수행 관련 이슈	
임무 수행 관련 이슈	연관성이 깊은 주요 클러스터
보건 및 위생증진 활동: 역할 및 시너지 효과에 대한 명확한 규정, 지원 내용 및 아웃리치 활동에서의 중복 방지	보건, 영양, WASH
배급 일정과 백신 캠페인을 계획하고 이와 같은 활동을 다른 인도적 개입과 결합	식량, 보건, WASH, 영양, 물류
인도적 접근	보호, 상황에 따라 모든 클러스터
정부와의 연계	상황에 따라 모든 클러스터
현금 지급 사업: 현금 지원금의 가치, 현금지원 취로사업의 비율, 안전망과의 연계성에 대한 합의	상황에 따라 모든 클러스터

⁵⁹ '현금 지급 사업'은 현금과 바우처를 바탕으로 한 인도적 지원을 가리킨다. 클러스터 간 관점에서 볼 때, 현금 및 바우처 지급의 적절성에 대한 의사결정과 전략적 논의는 글로벌, 국가, 지역 차원에서 전부 진행될 수 있다.

⁶⁰ WASH, CCCM, 쉼터, 보건, 영양, 초기 복구, 교육과 관련된 클러스터 간 매트릭스를 더 자세히 알아보고 싶다면 다음을 참고한다. <http://www.washcluster.info/drupal/?q=technical-library/intercluster-coordination>

⁶¹ 보호 클러스터 주류화 교육은 현장의 보호 및 글로벌 클러스터와의 협력을 통해 진행되고 있다. 또한, 체크리스트와 작업계획 등의 기술적 지원도 CCCM, WASH, 쉼터, 보건, 식량안보 등 특정 클러스터에 제공되고 있다. 더 자세한 내용은 다음을 참고한다. <http://www.globalprotectioncluster.org/en/areas-of-responsibility/protection-mainstreaming.html>

효과적인 조정에 적합한 환경을 지원하는 클러스터 간 서비스 및 활동

우호적인 환경을 지원하는 클러스터 간 서비스 및 활동	
촉진 요인	클러스터 간 서비스 및 활동
공통 기준 및 접근법	스피어 핵심기준(Sphere Core Standards), 피해 인구를 위한 피드백 메커니즘, 수요조사
정보 관리 도구	3W/4W 데이터베이스(data base), 웹 플랫폼(web platform), 도식화, 시장 정보, 모니터링 ⁶²
수요조사	다부문 및 클러스터에 대한 신속 수요조사
클러스터 조정 모니터링	클러스터 성과 모니터링, 연간 클러스터 조정(체계)에 대한 검토

전략적인 차원에서 클러스터 및 인도적 지원 국가팀(HCT) 간의 연계성 향상

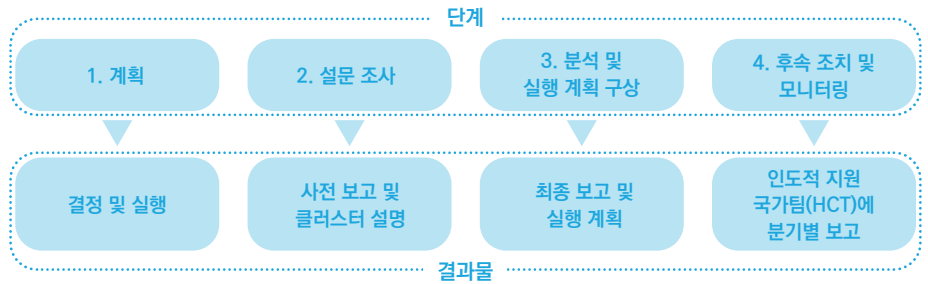
하단의 표에는 클러스터와 인도적 지원 국가팀이 전략적 목표 달성을 위해 효과적으로 협력하고 의사소통을 할 수 있도록 돕는 조치들이 제시되어 있다.

클러스터가 인도적 지원 국가팀과 더욱 긴밀하게 협력할 수 있는 방법의 예시	
특정 사안과 관련해 인도적 지원 조정관(HC) 또는 클러스터 간 조정 회의의 의장을 지명	클러스터 조정관이 클러스터 주관 기관(CLA) 대표를 통해 인도적 지원 국가팀과의 논의에 영향력 행사
인도적 지원 조정관이 정기 월간 회의와 같이 일정한 기간을 두고 클러스터 조정관 및 클러스터 주관 기관과 상의	특정 인도적 지원 국가팀 구성원이 특정 전략적 목표의 계획과 시행 및 모니터링을 지원하는 역할 담당
특정 클러스터 조정관이 주제별 이슈에 관한 인도적 지원 국가팀 회의에 참석해 기술 및 임무 수행과 관련된 전문지식 제공	클러스터 간 조정 그룹의 총괄자가 인도적 지원 국가팀에 참여해 인도적 지원 국가팀과 각 클러스터를 연계
클러스터 회의와 클러스터 간 회의를 순차적으로 진행함으로써, 각 클러스터가 회의에서 제시된 안건들을 인도적 지원 국가팀 의제에 효과적으로 반영	인도적 지원 조정관이 인도적 지원 국가팀의 멘토들을 파견해 (클러스터 주관 기관에 소속되지 않은) 클러스터 조정관들을 지원
인도적 지원 국가팀 회의와 클러스터 간 회의에서 서로의 회의록을 공유	인도적 지원 조정관/인도적 지원 국가팀 구성원들의 현장 방문 및 지역 차원의 클러스터 간 조정팀(Inter Cluster Coordination Teams, ICCT)과의 회의

⁶² 현금 지급 사업, 의사결정, 모니터링 활동을 뒷받침한다.

부록 V: 클러스터 조정 성과 모니터링(CCPM)

클러스터 조정 성과 모니터링의 과정은 4단계와 각 단계별 결과물 4가지로 구성된다.



1단계 - 계획

- 인도적 지원 국가팀(HCT)과 만나 클러스터 조정 성과 모니터링의 목적에 대해 논의하고, 클러스터 조정 성과 모니터링의 이행 과정에 대해 합의한다. 이때, 모니터링 이행과 관련된 일정표를 제시한다.
- 클러스터 간 조정 그룹과 만나 클러스터 조정 성과 모니터링의 과정과 목표에 대해 논의한다. 논의를 통해 모니터링 작업에 국가 차원의 클러스터만 포함되는지, 지역 차원의 클러스터도 포함되는지를 결정하고, 일정표에 대해 합의하며, 이행 과정에 필요한 역할과 책임을 부여한다.
- 각 클러스터가 파트너들과 만나 클러스터 조정 성과 모니터링의 목표에 대해 논의하고, 각자 진행중인 단계와 과정을 명확히 한다⁶³.

2단계 - 설문 조사

- 클러스터 조정관이 각 클러스터에 대한 상세 (온라인⁶⁴) 설문을 작성한다.
- 클러스터 조정관과 클러스터 파트너들이 각자 (온라인) 피드백 설문지를 작성한다. (20~30분 소요)
- 글로벌 클러스터⁶⁵들이 자동화 시스템⁶⁶을 활용해 설문 데이터를 취합하고, 각 클러스터의 체계 및 클러스터 기능 관련 핵심 결과물의 활용 가능성에 대한 정보를 활용해 클러스터 상세 보고서(Cluster Description Report)를 작성한다. 또한, 클러스터의 6가지 핵심 기능과 피해 인구에 대한 책무성을 색상 코드로 분석한 결과가 포함된 클러스터 조정 성과 보고서(Cluster Coordination Performance Report)를 산출한다(아래에 제시된 '클러스터 조정 사전 성과 대응의 사례' 참고). 이러한 사전 성과 분석은 하나의 간략한 참고 자료이며, 일차적인 기능은 파트너들과의 논의를 통해 클러스터 성과 강화를 위한 실행 계획에 합의하도록 하는 것에 있다.

⁶³ 회의에 활용 가능한 양식은 다음을 참고한다. <http://clusters.humanitarianresponse.info>

⁶⁴ 지금까지 온라인 설문지가 가장 효과적인 설문 작성 방법으로 강조되어왔지만, 클러스터와 조정관이 추가 질문을 포함하거나 다른 도구를 활용하고자 할 경우, 다른 방법으로도 진행할 수 있다.

⁶⁵ 글로벌 클러스터가 설문 체계를 갖추고 있지 않을 경우, OCHA 인도적 지원 조정관도 가능하다.

⁶⁶ 다른 접근법을 적용할 경우, 각국 클러스터가 설문 결과를 수집한다.

3단계 - 분석 및 실행 계획 구상

- 각 클러스터는 반나절 또는 하루동안 워크숍을 진행하여 클러스터에 대한 설명과 설문 조사 결과(및 기타 관련 질문들)에 대해 논의하고, 완화요인 및 성과에 대한 세부 내용을 파악하며, 지원 요청 등 향후 취해질 구체적인 시정 조치에 대해 합의한다. 그 이후, 추가 정보를 바탕으로 성과 보고서(Performance Report)와 실행 계획(Action Plan)을 확정하고, 이를 이해관계자들과 공유한다.

클러스터 조정 사전 성과 대응(Cluster Coordination Preliminary Performance Response)의 사례

1. 서비스 제공에 대한 지원	
1.1 서비스 제공이 기존에 합의된 전략적 우선순위에 따라 진행될 수 있도록 플랫폼을 제공	좋음
1.2 서비스 제공이 중복되지 않도록 관련 메커니즘을 개발	불만족
2. 인도적 대응을 위해 인도적 지원 조정관/인도적 지원 국가팀을 대상으로 전략적 의사결정에 대한 정보를 제공	
2.1 부문 간 및 부문내 수요조사 및 간극 분석	만족
2.2 (최근 발생하는) 간극, 장벽, 중복, 범분야 이슈 파악 및 분석	불충분
2.3 대응에 대한 분석 결과를 바탕으로 우선순위 설정	만족

4단계 - 후속 조치 및 모니터링

- 클러스터 간 조정 그룹이 최종 클러스터 조정 성과 보고서와 실행 계획을 검토하고, 여러 클러스터에서 공통적으로 발견되어 체계적으로 다룰 필요가 있는 약점을 파악한다.
- 조정 성과 보고서와 실행 계획 중에서 인도적 지원 국가팀의 지원이 필요한 조치들을 해당 인도적 지원 국가팀에 전달하여 동의를 구하고, 이를 글로벌 클러스터에도 전달해 각 클러스터를 지원하는 데 필요한 요건을 파악한다.
- 각 클러스터가 실행 계획의 시행을 정기적으로 모니터링한다.
- 각 클러스터가 내부의 진전상황과 도전과제에 대해 인도적 지원 국가팀에 분기별로 보고한다.

클러스터 조정 성과 모니터링의 시행 일정은 먼저 인도적 지원 조정관/인도적 지원 국가팀이 결정하고, 이후에 클러스터들의 동의를 얻도록 한다. 클러스터 조정 성과 모니터링은 짧게 진행될 수도 있지만, 장기화된 위기 상황에 대해서는 최소 한 달이 권장된다. 파트너들은 한 달이라는 기간 동안 클러스터 상세 설명과 설문지를 계획 및 발행, 작성하고, 사전 클러스터 조정 성과 보고서를 수집하며, 클러스터 회의를 진행하고, 합의된 실행 계획을 수립하고 제시할 수 있다.

약어 목록

AAP Accountability to Affected People	피해 인구에 대한 책무성
AOR Areas of Responsibility	책임 영역
CERF Central Emergency Response Fund	중앙 긴급 대응 기금
CLA Cluster Lead Agency	클러스터 주관 기관
CPM Cluster Performance Monitoring	클러스터 성과 모니터링
CP Contingency Planning	비상 계획
ECHA Executive Committee on Humanitarian Affairs	인도주의 업무 집행위원회
ERC Emergency Relief Coordinator	긴급구호조정관
EW Early Warning	조기 경보
HC Humanitarian Coordinator	인도적 지원 조정관
HCT Humanitarian Country Team	인도적 지원 국가팀
HRP Humanitarian Response Plan	인도적 대응 계획
IARRM Inter-Agency Rapid Response Mechanism	인도적 지원기관 간 신속대응메커니즘
IASC Inter-Agency Standing Committee	인도적 지원기관 간 상임위원회
ICCT Inter Cluster Coordination Teams	클러스터 간 조정팀
IFRC International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	국제적십자사 및 적신월사연맹
IM Information Management	정보 관리
IOM International Organization for Migration	국제이주기구
MPA Minimum Preparedness Action	최소한의 대비 조치
MHPSS Mental Health and Psychosocial Support	정신건강 및 심리사회적 지원

MIRA Multi Cluster Initial Rapid Assessment	다중 클러스터 초기 신속 수요 조사
OCHA Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	유엔인도주의업무조정국
POLR Provider of Last Resort	최종공급자
RC Resident Coordinator	상주 조정관
SC Steering Committee	운영위원회
SAG Strategic Advisory Group	전략자문그룹
SOP Standard Operating Procedure	표준운영절차
SWG Sub Working Group	하위 실무그룹
TA IASC Transformative Agenda	IASC 개혁 의제
TOR Terms of Reference	과업지시서
TWiG/TWG Technical Working Group	기술실무그룹
UNCT UN Country Team	유엔국가팀
UNDAC United Nations Disaster Assessment and Coordination team	유엔재난평가조정팀
UNDG United Nations Development Group	유엔개발그룹
UNDP United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNDOCO UN Development Operations Coordination Office	유엔개발업무조정사무소
UN-Habitat United Nations Human Settlements Programme	유엔인간정주계획
UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees	유엔난민기구

참고문헌

Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response, November 2006.

Framework on Cluster Coordination Costs at the Country Level, May 2011.

IASC, Operational Guidance on Responsibilities of Cluster/Sector Leads and OCHA in Information Management.

Cluster Lead Agencies Joint Letter on Dual Responsibility, November 2009.

IASC Generic Terms of Reference for Cluster Leads at Country Level.

IASC Gender Handbook in Humanitarian Action 2006.

IASC Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings 2005.

IASC Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and Response.

IASC Reference Module for the Implementation of the Humanitarian Programme Cycle.

Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations: Coordination in Practice

Shelter Cluster Evaluations.

WASH Cluster Coordination Handbook, January 2009.

Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, Global Protection Cluster Working Group, 2010.

The Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action Handbook
Minimum Inter-Agency Standards for Protection Mainstreaming, World Vision 2012.

The Centrality of Protection in Humanitarian Action, Statement by the IASC Principals, 17 December 2013.

발행인: 국제이주기구(IOM) 한국대표부

주소: 서울시 중구 무교로 32 효령빌딩 1301호

이메일: iomseoul@iom.or.kr

웹사이트: www.iom.or.kr

감수: 권정화 (국제개발협력민간협의회, KCOC)

발행: 2019년 3월



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency
국제이주기구 한국대표부



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

본 자료는 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)산하 해외재난지원국(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, OFDA)의 지원으로 유엔 국제이주기구(IOM) 한국대표부가 발간하였습니다.