

한국의 재난구호활동의 문제점과 개선방안 - 아이티 지진사례 분석을 중심으로

1. 서론

최근 전 세계적으로 지진의 발생빈도가 높아지고 있다. 2010년에는 중국 쓰촨성 지진, 아이티 지진, 칠레 지진 등이 잇달아 발생하였으며, 2011년 일본 동북부에서는 규모 9.0의 대지진과 그 여파로 인한 방사능 유출이라는 일련의 사태가 발생하였다. 이로 인해 재난에 대한 전 세계적 공조의 필요성이 그 어느 때보다도 강조되고 있는 상황이다. 지진과 쓰나미와 같은 대규모 자연재해는 당사국의 노력만으로는 해결하기 어려우며, 특히 기본 경제적 수준이 낮아 대비체계가 제대로 갖추어지지 않은 후진국과 개발도상국의 경우에는 재난구호에 대한 국제사회의 도움이 절실히 요구된다. 이러한 재난구호활동은 인도적 차원에서 피해국 국민들이 난국을 타계하는 데 있어 큰 도움이 될 뿐만 아니라, 당사국과의 직간접적인 외교관계 증진 및 시민의식을 지닌 성숙한 국가로서의 위상을 국제 사회에 드러낼 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 지닌다. 대한민국도 2000년대에 들어 본격적으로 국제 재난구호활동을 전개하기 시작했으며, 보다 체계적인 구호활동을 수행하기 위해 노력하고 있다. 소방방재청, 한국국제협력단(KOICA)¹⁾ 등 정부의 공식적인 외교활동 외에도 여러 민간단체에서 재난구호활동에 적극적으로 참여하고 있다. 하지만 현 한국의 구호활동은 그 규모와 체계성, 그리고 국민적 의식 등에 있어서 선진국에 비해 매우 미흡한 실정이다. 따라서 보다 효율적이고 효과적인 재난구호 체계를 갖추기 위해서는 기존 사례의 문제점을 파악하고 이를 바탕으로 개선해나가는 과정이 필요할 것이다. 이런 점에서 본 논문은 2010년 발생한 아이티 지진 사례에 초점을 맞추어 재난구호활동의 문제점에 대해 분석할 것이며 이를 기반으로 한국 재난구호활동이 앞으로 나아가야 할 방향을 제안할 것이다.

2. 아이티 지진 사태 개괄

1) 정부차원에서 공적개발원조(ODA)를 전담, 실시하는 기관이다. 공적개발원조의 형태 중 양자간 협력이란 원조 공여국에서 수원국으로 직접 지원하는 것을 의미하며 무상원조와 유상원조로 구분할 수 있다. 이때 재난 발생시 수원국에 대한 긴급 구호제공은 원조자금에 대한 상환의무가 없이 제공되는 무상원조의 분야에 속한다.

현지시간으로 2010년 1월 12일 4시 43분경 아이티의 까르푸 지역에서 규모 7.0의 지진이 발생하였다. 이 지진으로 인해 23만 여명이 사망하고 150만 여명 이상의 이재민이 발생하였으며, 이후 현지에 발생한 허리케인으로 콜레라가 창궐하면서 그 피해가 더욱 커졌다. 거의 140억 달러에 가까운 피해액은 아이티 경제 규모의 몇 배에 달하며, 아이티 재건을 위해서는 10년은 걸릴 것이라는 아이티 총리의 말처럼 사회기반 대부분이 무너졌다. 아이티는 지진 발생 이전에 이미 유엔 평화유지군이 파견되어 있을 만큼 정치적으로 불안정한 나라이며 국민 절반 이상이 절대빈곤에 시달리고 있었다. 따라서 내진설계 등 재난에 대한 대비가 거의 되어있지 않아 비슷한 규모의 지진이 발생했던 다른 나라들, 특히 칠레 지진과 비교했을 때 그 피해 규모가 매우 컸다. 이런 점에서 아이티 지진 피해는 어느 정도 ‘인재’의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 사건 발생 3일 후인 1월 15일, 유엔은 5억 7000만 달러에 이르는 ‘긴급 지원요청’을 발표하여 국제사회의 동참을 강력히 촉구하였다. 한국 정부도 119구조대와 의료진으로 구성된 두 차례의 긴급구호대를 파견해 시체 수습 및 환자 진료 등의 활동을 지원했으며²⁾, 민·관 합동으로 1천만 불 규모의 긴급구호 자원을 제공하였다. KOICA에서는 당시 긴급 구호대를 파견하고 재건을 위해 총 250만 달러를 지원하였으며³⁾ 민간차원에서 메디피스, 월드비전 등 민간의 구호, 의료 NGO가 현지에서 긴급 구호 활동을 지원하였다.

3. 재난구호활동의 문제점

한국의 긴급재난구호는 2004년 서남아시아 쓰나미 피해지원 이후 점진적으로 발전해왔다. 2000년 총 ODA 대비 0.2%에 불과했던 긴급구호 지원은 2010년에는 3.9%로 양적으로 확대되었으며⁴⁾ 2007년 「해외긴급구호에 관한 법률(2010년 2월 개정)」을 제정하고 2009년 인도적지원 공여국협의회에 가입하는 등⁵⁾ 국제사회와 공조하기 위한 수년간의 노력과 발전이 있어왔다. 하지만 이러한 발전에도 불구하고 2010년 아이티 지진 사태에서 한국의 긴급구호활동은 여전히 몇 가지 개선해야 할 부분을 보여주었다.

가장 먼저 지적할 부분은 긴급구호지원에 있어서 체계적인 의사결정이 부재하다는 것이다. 특히 아이티 참사에 대한 정부의 지원액은 당초 100만 달러에서 한 달 만

2) 「아이티 지진 긴급구호대, 15일 아침 출국」, 한국국제협력단 홍보실, 2010.1.15.

3) 「지진 1주년 아이티에 희망 심는 우리나라 무상원조」, 한국국제협력단 홍보실, 2011.1.12.

4) 「2010년 Koica 대외무상원조실적 통계집」, 한국국제협력단, (<http://www.koica.go.kr/>)

5) 「OWL's View (39호) 아이티 대응을 통해서 본 한국 긴급구호의 현주소」, 『ODA watch』, (<http://cafe.naver.com/ccejoda/>)

에 그 12배인 1200만 달러로 불어났었다.⁶⁾ 국가기관에서 지원 현실에 대한 깊은 고려 없이 대통령의 지시와 여론에 따라 지원액수를 임의로 변경했다는 것은, 계획적인 의사결정체계의 부재를 단적으로 드러낸다고 할 수 있다. 또한 당시 아이티에는 한국 대사관이 없어 임시로 출장소를 세웠다는 사실에서 볼 수 있듯이 아이티에 대한 정보망 구축 또한 이루어지지 못했다. 이러한 신속한 의사결정 및 정보망 구축의 부재의 문제는 초동 지원에서부터 드러났다. 파견 결정이 늦어지면서 119 국제구조대는 지진 발생 닷새가 지난 뒤에야 현지에 도착해야 했고, 생존자 구조는 단 한 건도 하지 못한 채 시신 수습만 담당해야 했다. 이는 전용기를 타고 중국 구호팀이 단 이틀 만에 현장에 도착했던 것과 대비된다.⁷⁾ 또한 구조적인 측면에서 관련 기관간의 통합적이고 체계화된 공조 시스템이 이루어지지 못했다는 점도 중요하다. KOICA, 외교통상부, 소방방재청 등 관련 부처 간의 공조가 부족했으며 긴급구호 현장에서도 타 공여국이나 국제기구, 국제 및 국내 NGO와 거의 공조하지 않고 개별적으로 활동했다고 평가된다.⁸⁾ NGO 내부적으로는 긴급구호를 전담하는 조직을 별도로 운영하여 대응하는 사전준비가 미미하며 이에 따라 현장에 즉시 투입할 수 있는 긴급구호 전문가가 부족한 실정이다. 실제로 2003년 이후 UN의 긴급구호 전문 프로그램인 'UNDAC' 교육에 참여한 국내 관계자는 10명에 그친다.⁹⁾ 또한 아이티 지진 복구를 위해 모은 국민성금의 경우에도 문제점이 있었다. 작년 말 보건복지위원회가 실시한 국정감사에서 대한적십자사의 아이티 성금 사용처가 큰 사회적 논란이 되었다. 아이티 지진 모금액 91여억 원 중에서 14%만이 실질적으로 전달되었으며 일부 부적절한 경비가 사용되었다는 것이다.¹⁰⁾ 이러한 논란은 재난 원조의 효과성을 감소시킬 뿐만 아니라 피해국을 지원하려는 국민들의 의욕과 단체에 대한 신뢰성을 훼손시킨다. 따라서 국민성금의 투명성을 재고하기 위해서 정확한 액수 및 사용처 공개를 위한 상급기관의 제도적 규제·감시 장치가 필요할 것이다. 또한 의식적인 측면에서도 몇 가지 개선점이 요구된다. 특히 구호활동 참여를 촉구하기 위해서 '불쌍하니까 도와주어야 한다.'는 식의 홍보를 사용하는 것은 향후 재난구호 활동에 있어서 장기적인 해결책이 될 수 없다. 아이티 지진의 경우에도 사상자의 모습과 같은 여러 자극적인 사진을 활용하여 동정과 연민을 유발시키려는 의도의 홍보물이 대부분이었다. 물론 발생피해국에 대한 재난구호업무는 인류애라는 인도적 측면을 강하게 가지고 있으며, 이는 강조해야 할 기본 가치임에는 틀림없다. 하지만 이와 같은 홍보방식은 장기적으로 볼 때 개도국의 현실에 대한 잘못된 인식을 형성

6) 「아이티 지원 많다고 국격 외교?」, 『문화일보』, 2010.1. 22

7) 「칠레 지진 구호, '아이티 교훈' 잊지 않도록」, 『중앙일보 사설』, 2010.3.1.

8) 「아이티 사태를 통해 본 한국 민간 긴급구호, 고민과 개선방안」, 『제 24차 ODA 월례토크』, (<http://cafe.naver.com/ccejoda/>)

9) 위의 글, 「OWL's View (39호)」

10) 「대한적십자사, "아이티 성금 91억 중 집행금액 14% 불과」, 『세계일보』, 2010.10.12

시킬 수 있으며, 자칫 국민들에게 동정심이나 공명심으로 이루어지는 선심성 원조라는 개념을 심어줄 가능성이 있다. ‘원조 수혜자’가 아닌 ‘권리 소유자’로서, 아이티 국민들이 나라를 재건설하는데 있어 능동적인 역할을 할 수 있도록 도와주는 것이 재난 원조의 기본 원칙이 되어야 할 것이다. 이외에도 피해를 입은 모든 민간인은 동등하며 보호와 원조를 받을 권리가 있다는 사실을 간과하게 될 우려도 존재한다. 일본 대지진의 경우처럼 국제적인 공조가 필요함에도 불구하고 ‘경제적으로 부유한 일본은 도와줄 필요가 없다’는 의견이 많이 존재했던 것은 이러한 의식 형성의 잠재적인 위험성을 보여준다. 인권 없는 인도주의는 한계가 있을 수밖에 없다. Sphere¹¹⁾의 주요한 신념 중 하나는 재난으로 피해를 본 사람들 역시 삶의 존엄성을 영위하며 살아갈 권한이 있으며 따라서 원조를 받을 권리 또한 있다는 것이다.¹²⁾ 따라서 동정이 아니라 서로를 동등하게 바라보고 인권을 최고의 가치로 놓는 세계 시민 의식에 호소하는 홍보가 필요하다.

이외에도 현장에 파견된 구호대원에 대한 의식과 지원 상태도 제고되어야 할 필요가 있다. 당시 아이티 지진 현장의 외교관의 발언¹³⁾에 대한 해석논란은 차치하고서라도, 현장에 파견된 119대원들과 구호팀에 대한 관리와 물자지원이 제대로 이루어지지 않았던 것은 분명하다. 이는 군용기와 전세기편으로 모국에서 모든 편의시설과 장비를 공수 받았던 외국의 구조대와도 비교되는 모습이었다.

4. 개선방향 제언 및 결론

보다 효과적인 재난구호활동을 위해서는 긴급구호를 실행하는 시점뿐만 아니라 사전, 사후를 포함하는 종합적인 대책을 수립해야 한다. 이를 위해서는 먼저 재난이 발생하기 이전부터 긴급구호를 담당하는 전담 부서를 설치하고 관련 부처 간 협력을 기반으로 상시적인 네트워크를 구축해, 의사결정의 계획성과 신속성을 확보해야 할 것이다. 또한 정부와 NGO와 같은 국내 민간단체간의 협력 뿐 아니라, WHO, WFP, UNICEF 등의 국제기구와 의료, 식수 등 각각의 전문 영역에서 활동하는 INGO와의 국제적 협력도 원활히 이루어지도록 노력해야한다. 그리고 사전에 긴급구호활동을 위한 매뉴얼 제작 및 파견인력훈련을 통해 국제적으로 제공하는 교육을 이수한 긴급구조전문가, 응급의료전문가, 구호정책전문가 등 관련 분야의 전문가를

11) 1997년 국제적십자사연맹과 인도주의 NGO들이 협력해 재난구조를 위한 인도주의 헌정을 제정하고 최소한의 재난원조 기준을 정했으며 이러한 노력의 결과로 2000년 첫 ‘Sphere 핸드북’이 만들어져 재난원조 운영의 기본 틀을 만드는 데 크게 공헌하였다. (이일하, 『국제 긴급구호활동 지침서』, 한국해외원조단체협의회, 2005, p.9)

12) 위의 책, p.9

13) 당시 아이티 주재대사를 겸임하는 강성주 도미니카 대사는 방송 인터뷰에서 “스스로 여기에서 식사문제라든지 자기 모든 개인적인 문제를 해결할 수 있는 분들만 와 줬으면 좋겠다.”고 답변해 논란이 일어났다. (『강성주 대사 아이티 발언 논란…네티즌 비난』, 『매일경제』, 2010.1.29.)

육성할 필요성이 있다. 당사국의 지진방재 예산 지원을 위해 사전에 유연성 있는 물자를 확보하는 것도 중요하며, 이후 장기적인 재건복구사업진행을 위해서는 지원하는 개발도상국 현지 사정에 적합한 기술적, 물적 지원이 이루어질 수 있도록 정보 파악체계를 구축해야 한다. 또한 원조사업이 이루어진 이후 알맞은 평가체제를 구축하기 위해서 결과중심관리(RBM)방식¹⁴⁾을 도입할 것도 요구된다. 이외에도 지원 초기에 균을 파견하는 것도 해결책 중 하나가 될 수 있을 것이다. 물론 균을 파견하는 것은 정치, 외교적으로 여러 가지 고려해야 할 사항이 많을 것이다. 하지만 피해국의 불안정한 치안 상태로 인해 구호활동에 차질이 생기지 않도록 구조단과 민간인을 보호하고, 군수송기와 같은 장비사용을 허가하여 보다 신속하고 능동적으로 구호활동을 할 수 있도록 법과 제도를 정비하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이러한 체계적인 시스템을 일괄적으로 수행하기 위해서는 기본적으로 ODA의 양적, 질적 규모 증진이 이루어져야 할 것이며, 이에 대한 국민간의 합의가 형성되어야 한다. 하지만 현재 ODA에 대한 인지도는 2008년 기준 50.8%로 선진국에 비하면 낮은 인지 수준을 기록하고 있으며, ODA의 필요성과 그 규모 확대에 대해서는 오히려 회의적인 의견이 상당수 있는 것으로 조사되었다.¹⁵⁾ 따라서 ODA의 필요성에 대한 홍보와, 인권을 중점으로 두는 진정한 원조가 무엇인가에 대한 교육을 보다 폭넓게 실시해야 할 것이다.

기본적으로 이와 같은 재난구호활동체계의 정비는 국내 재난발생 시에 중요한 대비책이 될 수 있다는 점에서 그 필요성을 찾을 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 이는 국제사회에서 개도국과 선진국을 잇는 한국의 중간자적 리더십을 발휘할 수 있는 기회라는 점에서도 의미 있는 논의일 것이다. 한국은 지난 2009년 OECD산하 개발원조위원회(DAC)에 24번째 회원국으로 가입하였다. 광복 이후 선진국과 국제기구로부터 많은 원조사금을 제공받던 수여국에서 공여국으로 도약하는 유례 없는 쾌거를 이루어낸 것이다. 따라서 이제는 국제사회의 당당한 일원으로서 한국의 위상에 적합한 규모의 지원을 통해, 재난 피해국들의 개발과 복원을 위해서 최선을 다해야 할 것이다. 실제로 1년 전 아이티 지진 발생 이후 한국기업의 원조로 아이티에 2만 개의 일자리가 창출될 것이라는 사실¹⁶⁾은 한국의 구호활동이 가야하는 방향의 의미를 시사해준다. 앞으로 한국 실정에 맞는 선진형 원조 모델 및 구호활동체계를 구축하기 위한 한국 정부와 시민사회 구성원들의 적극적인 협력이 요구된다.

14) 성과중심관리(Result-Based Management)는 1990년대 이후 원조피로 현상 극복을 위한 방법의 하나로 개발협력에 도입이 시작되었으며 평가와 기획, 실행업무의 유기적인 연계 구축을 통해 사업의 성과를 극대화하는 것을 목적으로 한다. (박수영, 『교육분야 개발협력사업 성과관리』, 한국국제협력단, 2008, p.5-6

15) 『ODA 연구보고서: 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략 국문요약』, 한국국제협력단 2011, p.8
<http://www.koica.go.kr/>

16) 「아이티 외교장관 "韓 성장경험 배우고 싶어」, 『연합뉴스』, 2011.10.20

<참고문헌>

- 이일하, 『국제 긴급구호활동 지침서』, 한국해외원조단체협의회, 2005
- 「아이티 지진 긴급구호대, 15일 아침 출국」, 한국국제협력단 홍보실, 2010.1.15.
- 「지진 1주년 아이티에 희망 심는 우리나라 무상원조」, 한국국제협력단 홍보실, 2011.1.12
- 「2010년 Koica 대외무상원조실적 통계집」, 한국국제협력단, 2010
- 「ODA 연구보고서: 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략 국문요약」, 한국국제협력단, 2011
- 박수영, 『교육분야 개발협력사업 성과관리』, 한국국제협력단, 2008
(<http://www.koica.go.kr/>)
- 「OWL's View (39호): 아이티 대응을 통해서 본 한국 긴급구호의 현주소」, 『ODA watch』,
- 「아이티 사태를 통해 본 한국 민간 긴급구호, 고민과 개선방안」, 『제 24차 ODA 월례토크』,
(<http://cafe.naver.com/ccejoda/>)
- 「아이티 지원 많다고 국격 외교?」, 『문화일보』, 2010.1. 22
- 「칠레 지진 구호, '아이티 교훈' 잊지 않도록」, 『중앙일보 사설』, 2010.3.1.
- 「대한적십자사, "아이티 성금 91억 중 집행금액 14% 불과」, 『세계일보』, 2010.10.12
- 「강성주 대사 아이티 발언 논란…네티즌 비난」, 『매일경제』, 2010.1.29.
- 「아이티 외교장관 "韓 성장경험 배우고 싶어」, 『연합뉴스』, 2011.10.20.