

제 3회 재난관리 국제포럼

재난구호, 시민사회, 지구적연대

2011년 7월 13일~14일
프레스센터

주최 : 전국재해구호협회·시민사회포럼
주관 : 한국중앙자원봉사센터

<http://www.relief.or.kr>

제 3회 재난관리 국제포럼

재난구호, 시민사회, 지구적연대

2011년 7월 13일~14일

프레스센터

주최 : 전국재해구호협회·시민사회포럼

주관 : 한국중앙자원봉사센터

<http://www.relief.or.kr>

이 자료는 제 3회 재난관리 국제포럼 '재난구호, 시민사회, 지구적 연대'의 참가자의 이해를 돕기 위해 발표원고를 한글로 번역한 것입니다.

전문 번역가가 아닌 자원봉사자들이 번역한 것이므로 오역이 있을 수 있음을 알려드립니다.

국제포럼의 공식자료집에 실린 원문과 비교하면서 읽으시기를 추천드립니다.

여기에 실린 원고들은 모두 제 3회 재난관리 국제포럼의 발표용 원고로 제출된 것이므로, 원저자의 동의없이 인용하거나 배포하는 것은 금지되어 있습니다.

번역을 해주신 분들

- ▣ 강남구 자원봉사센터 외교사절단 번역봉사단

번역 : 김주한, 임유남, 배재형, 박혜원, 황지은, 최영민, 조훈, 박지현

감수 : 하주희, 김주한, 조훈, 여성희, 배재형, 임유남, 김대홍

- ▣ 한국중앙자원봉사센터

박준구

- ▣ 전국재해구호협회

김민정, 권영섭, 이은애

인사말



지난 3월11일에 발생한 동일본 대지진은 자연재난과 사회적 재난이 동시에 발생한 복합재난으로서 그 영향이 국경을 넘어 동아시아 전체에 미치고 있습니다.

일본 재해지역의 복구는 아직도 요원한 것처럼 보이며 피해지역의 환경과 생활 복구가 이루어지기까지는 몇십년에서 몇백년까지의 시간이 필요하다고 합니다.

우리가 이와 같은 재난을 통해 배운 것은 한 번의 재난이 시공간을 넘어 다른 나라와 다른 세대에까지 미칠 수 있다는 사실입니다. 따라서 이제 우리세대의 모든 사람들은 재난피해로부터 우리의 삶 뿐만 아니라 우리 후손의 삶을 지키기 위해서 무엇을 해야 할 것인가를 깊이 생각해야 할 것입니다.

오늘날 발생하는 재난피해의 대부분이 인간의 생활이 만들어낸 것이라고 할 수 있습니다. 그러므로 앞으로의 재난 예방과 복구는 인간의 생활 방식 자체를 변화시키지 않는 한 이루어질 수 없는 문제일 것입니다.

재난에 대비하기 위한 방재시설을 만들고, 생존을 위해 응급키트를 준비하는 것도 필요하지만 우리가 그동안 문명이라는 이름으로 많은 에너지를 소비하면서 향유한 삶에 대해 다시한번 생각해 보아야 합니다. 그리고 또한 전 지구적으로 발생하는 재난에 대해 외면하지 말고, 자신의 문제로 생각할 수 있어야 합니다.

오늘 전국재해구호협회의 창립 50주년을 기념하여 개최하는 이번 국제 포럼에서는 이러한 문제들을 서로 고민하고 토론하는 자리가 되길 바랍니다. 부디 미래를 위해 허심탄회한 논의의 장이 이루어지길 바라며 참석해주시고 관심을 가져주신 여러분들께 깊은 감사를 드립니다.

전국재해구호협회 회장 **최학래**

환영사



시민사회포럼을 대표하여 회의에 참가해 주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 올립니다. 대규모 재난재해에 대응하는 지구적 연대와 협력을 선도하고, 그에 대한 원칙과 기준 그리고 가치의 향상을 도모하려는 취지에서 마련된 이 회의를 시민사회포럼이 공동 주최하게 된 것은 매우 명예롭고 또 특별한 일로 기록될 것입니다.

이 회의는 대규모 자연재해뿐만 아니라 인적재난으로 인해 세계 여러 곳에서 사상자가 늘어나고, 엄청난 물적 피해가 발생하는 현실을 목격하면서 이에 보다 적극적으로 대응하려는 지구적 연대와 노력이 있어야겠다는 점을 절감하는 가운데 마련되었습니다. 신속한 경고 시스템과 재난대응에 대한 올바른 사전지식, 그리고 좀 더 시의 적절하고 적실성 높은 구호작업이 이루어졌더라면 재난으로 인한 비극적 손실을 좀 더 줄일 수 있었을 것입니다.

어느 회의든 회의는 일반적으로 참가자들 사이의 교류와 유대를 증진하고, 서로의 경험과 정보를 공유케 하며, 상이한 관점과 시각을 통합하고, 협력적 네트워크의 형성을 촉진하는 성질을 지녔습니다. 오늘과 내일이 자리에서 펼쳐질 토론은 재난구호와 관련하여 세계 여러 나라의 관계자들이 네트워크를 구축하도록 지원, 조장하는 계기가 될 것입니다. 시민사회가 정부와 여러 NGO와 협력하는 가운데 이를 수 있는 일이 무엇인가를 알아보는 것도 당연한 숙제입니다. 국제지역 수준에서 보다 신속, 적절하고 일관된 양식에 따라 재해구호에 나서기 위해서는 어떤 협력 방안이 가능한지를 찾아보는 일도 중요한 과제입니다.

회의에 참가하신 모든 분들이 이번 회의를 통해 유익하고 유쾌한 토론의 장을 경험하게 되시기를 충심으로 기원합니다. 먼 길을 오신 외국인 참가자들께서는 이번 기회가 한국의 독특한 문화유산을 대면하는 기회로도 활용되기를 기대합니다. 다시 한 번, 이번 회의가 성공적인 토론과 연대의 장이 되기를 기원하면서 인사에 대신하고자 합니다.

시민사회포럼 대표 **박재창**

격려사



2011년도 어느덧 중반을 달리고 있습니다. 오늘은 전 세계에서 재난 방지와 복구를 위하여 힘써주시는 재난관리 전문가들과 함께 할 수 있어서 매우 뜻 깊고 기분 좋은 날입니다. 국가적 차원에서의 재난대응을 위해 먼 길을 마다하지 않고 와주신 국내외 재난관리 전문가들과 전국 각지에서 참석해주신 자원봉사관계자 여러분들을 진심으로 환영합니다.

오늘날 지구촌 수많은 나라는 재난으로 고난을 받고 있으며, 어떠한 나라도 재난에서는 자유롭지 못하며, 어떠한 대비도 재난을 완벽하게 막을 수 없습니다. 특히 2011년 3월, 이웃나라 일본에서 발생한 대지진은 한 국가에서 발생한 재난의 피해가 국가의 역량을 넘어 복합적인 재난으로 발전하여 전 세계적 차원으로 확대되면서 막대한 피해가 발생하였습니다. 이러한 재난은 단지 자국만의 문제가 아니라, 전 세계가 그 피해의 범위 아래에 있고 또한 인도적·경제적 차원에서도 복구에 동참해야 합니다.

재난은 정부만의 문제가 아니며, 시민만의 문제도 아닙니다. 민과 관이 협력하고, 지구촌이 협력하여 모두가 함께 풀어나가야 할 과제입니다. 인적, 물적 자원과 정보가 지구촌 전체를 관통하는 시점에서 방재 및 재난 관리는 국가간, 지역간, 정부와 시민사회간의 협력과 연대가 필요합니다. 그동안 한국의 자원봉사센터들은 재난발생시 민간차원의 복구인력지원을 위한 허브로서 그 역할과 기능을 충실히 수행해왔으며, 특히 국민들과 함께 '태안의 기적'을 만들어 냈습니다.

오늘 포럼을 통해 막을 수 없는 재난에 대처하는 방법을 연구하고, 민과 관이 협력할 수 있는 방안을 모색하여 세계적 차원에서 국가의 역량을 넘는 재난에 대처할 수 있는 연대망을 구축하는 초석이 될 수 있기를 기원합니다. 이를 위해 전문가들의 고명한 견해와 유익한 사례를 공유하는 자리가 되길 희망합니다.

제3회 재난관리 국제포럼을 함께 기획하고 준비해주신 전국재해구호협회 최학래 회장님과 시민사회포럼 박재창 회장님을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다. 끝으로 이 자리에 참가하여 주신 모든 분들의 가정에 건강과 평안을 기원합니다.

한국중앙자원봉사센터 대표 **김준목**

프로그램

1. 배경

2011년 3월의 동일본 대지진은 한 국가 영토 내에서 발생하는 대규모 재난의 충격과 영향이 국경을 넘어 지역적, 지구적 차원으로 파급되면서 매우 복합적이고 다기적으로 막대한 피해를 가중시킴을 다시 한 번 보여 주었다. 세계화·정보화로 인적, 물적 자원과 정보의 흐름이 지구 네트워크로 작동하는 21세기의 방재정책과 재난관리는 이제 한 국가나 지역의 문제가 아니라 국가 간, 지역 간 협력과 연대를 요구하고 있다. 전국재해구호협회는 동일본 대지진의 교훈을 바탕으로 각 국의 전문가들을 초청하여 점증하는 지구 공동체의 재난에 대비하는 연대망 구축을 위한 다양한 재난 정보 교환과 토론의 장을 마련하고자 한다.

2. 목표

- ① 기존 방재패러다임의 문제를 진단하고 대안을 모색함
- ② 재난 예방과 복구를 위한 지구적 연대의 접근방법을 탐색함
- ③ 재난 후 지역공동체 회복을 위한 정책과 자원을 논의함
- ④ '안전한 지역' 구축을 위한 거버넌스의 조직과 추진방향을 각 국의 사례를 통해 논의함
- ⑤ 재난 자원봉사자의 역할과 활동에 대한 이론적 탐색과 실천방안을 마련함

3. 주제

재난구호, 시민사회, 지구적 연대

4. 개요

- 일시 : 2011년 7월13~14일
- 장소 : 한국 프레스센터 국제회의장(13일), 기자회견장(14일)
- 주최 : 전국재해구호협회/ 시민사회포럼
- 주관 : 한국중앙자원봉사센터
- 주제 : 재난구호, 시민사회, 지구적 연대

> 7월 13일 (수) 프레스센터 20층 국제회의장

13:00-14:00	접수	
14:00-14:10	개회식	개회사 / 최학래 (전국재해구호협회 회장) 격려사 / 김준목 (한국중앙자원봉사센터 대표)
14:10-14:30	기조연설	재난구호와 사회자본 : 아시아의 경우 / 박재창 (시민사회포럼·야탑YMCA 회장)
14:30-17:30	제 1주제	재해구호의 지구적 연대 사 회 최남희 (서울내러티브연구소, 한국)
		발 표 ① 지구화시대의 재난에 대처하기 : 코스모폴리탄 이상의 경계실험 D. O'Byrne (Roehampton University, 영국) ② 동일본 대지진 : 미래의 초대형 재난에 대처하는 교훈 오재호 (부경대학교, 한국) ③ 재난관리에서 증대되는 여성의 역할 : 인도네시아의 교훈 Mar'iyah Chusnul (University of Indonesia, 인도네시아)
		토 론 ① 이경신 (해외원조단체협의회, 한국) ② 신상문 (메디피스, 한국) ③ 강영순 (한국외국어대학교, 한국)

> 7월 14일 (목) 프레스센터 19층 기자회견장

10:00-10:30	접수	
10:30-12:00	제 2주제	시민사회와 재난구호 사 회 차명제 (성공회대학교, 한국)
		발 표 ① 재난대응에 있어서 시민사회의 (무)능력 Alpaslan Özerdem (Coventry University, 영국) ② 미래재난과 지역방재거버넌스 구축에 관한 연구 임승빈 (명지대학교, 한국) ③ 지역시민사회와 재난구호 : 복구에서의 사회자본의 역할 Daniel P. Aldrich (Purdue University, 미국)
		토 론 ① 박재욱 (충남대학교, 한국) ② 박홍순 (Korea Hands for National & Community Service, 한국) ③ 김만재 (강릉원주대학교, 한국)
12:00-13:00	점심식사	
13:00-15:00	제 3주제	자원봉사와 재난구호 사 회 이정옥 (대구가톨릭대학교, 한국)
		발 표 ① 볼런티어리즘과 재난구호 Douglas Paton (University of Tasmania, 호주) ② 재난재해와 자원봉사-국제적 경향과 한국의 선택 이창호 (남서울대학교, 한국) ③ 아시아의 지역중심 재난관리 Saito Yoko (UNGRD, 일본)
		토 론 ① 박윤애 (블런티어 21, 한국) ③ 김선정 (강원 자원봉사센터협의회, 한국) ④ 조수원 (서울사회복지협의회, 한국)
15:00-15:30	종합토론	사 회 이정옥 (대구가톨릭대학교, 한국)
15:30-16:00	폐회식	

Contents

- 1 재해구호와 사회적 자본 : 아시아의 경우 •• 박재창 교수
- 11 지구화시대의 재난에 대처하기 : 코스모폴리탄 이상의 경계실험 •• D. O'Byrne
- 25 동일본 대지진의 교훈 : 미래의 초대형 재난에 대처하는 교훈 •• 오재호 교수
- 52 재난관리에서 증대되는 여성의 역할:인도네시아의 교훈 •• Chusnul Maryah
- 65 재난대응에 있어서 시민사회의 (무)능력 •• Alpaslan Özerdem
- 83 미래재난과 지역방재거버넌스 구축에 관한 연구 •• 임승빈 교수
- 91 지역시민사회와 재난구호 : 복구에서의 사회자본의 역할 •• Daniel P. Aldrich
- 104 볼런티어리즘과 재난구호 •• Douglas Paton
- 115 재난재해와 자원봉사 - 국제적 경향과 한국의 선택 •• 이창호 교수
- 136 아시아의 지역중심 재난관리 •• Yoko Saito

재난구호와 사회자본 : 아시아의 경우

박재창 교수

숙명여자대학교, 한국

I. 도입

자연 재해는 전세계에서 발생하지만 특히 아시아 태평양 지역에서 더욱 빈번히 발생해 우리의 목숨을 위협하고 있다. 지난 몇 년만 보더라도, 심각한 홍수가 스리랑카의 동부 지역, 호주, 방글라데시, 미얀마, 태국, 파키스탄, 베트남 중부 그리고 북한을 휩쓸었다. 지진의 경우 상황은 더 심각하다. 지난 6 개월동안 인도네시아의 자바 섬과 수마트라 섬, 중국의 훈천과 윈난지역, 뉴질랜드의 크라이스트처치, 미얀마와 일본의 동북부 지역에서 강력한 지진과 쓰나미가 발생했다.

인적 재난 역시 아시아에서 더욱 자주 발생한다. 지난 몇 년 동안 중국에서 호남성 평환시, 푸산 시의 시장강 근처, 강소성의 남경시, 사천성의 하스팅 강, 서안성의 쿤밍시, 광둥성의 푸산시 등에서 다리가 무너졌고, 인도의 뉴델리, 홍콩, 중국의 웨양시에서 건물이나 아파트가 붕괴되기도 하였다. 게다가 후쿠시마 원자력 발전소 사고는 아시아의 대표적인 인적재난으로 꼽히기도 하였는데, 이 지역의 재난은 지구온난화와 상대적으로 빈약한 사회안전시스템으로 인하여 계속 발생할 것으로 예상된다.

이러한 재난의 소용돌이 속에서, 한국 성인 중 90%은 이러한 대규모 재해가 한국에서 일어날 수 있음에 대해 불안해 하고 있다. 한 온라인 포털 사이트에서 1198 명의 성인을 대상으로 실행한 여론조사 결과, 응답자의 89%가 대규모 자연 재해가 한국에서 일어날 수 있다고 대답했다. 그들 중 59.4%은 약간 그렇다고 응답한 반면, 29.4%의 응답자는 매우 그렇하다고 응답했다. 불안하다고 응답한 사람의 82.5%가 최근 일본에서 일어난 지진 때문에 더욱 불안하게 느꼈다고 응답했다. 그들은 재해가 언제 어떻게 발생할지 모르는, 예측할 수 없기 없으며, 재해가 발생했을때

생명의 안전을 보장받을 수 없다는 것을 걱정했다. 마지막으로 한국의 재해에 대한 불충분한 준비와 불완전한 경보 시스템에 대해 염려했다.

이러한 걱정은 아시아 특히 한국이 대규모 재해에 상대적으로 취약하고 충분히 준비가 되어 있지 않은 상황에서 매우 자연스러운 것으로 보인다. 인명과 재산 손실에 대해 세계 어느 나라보다 더욱 걱정한다. 그러나 현재의 상황은 이러한 걱정들이 잘 받아들여 지지 않는 것으로 보인다. 아시아에서 재난의 피해는 매우 심각하다. 지난 30년 동안 아시아에서 일어난 재해는 약 38% 정도를 차지하지만, 인명피해는 약 90%에 달한다. 이러한 상황 인식하에 외부 특히 서구세계로부터 도움과 지원이 이루어져왔다. 그러나 재난구호 사업에 관한 서비스나 인식들이 상호문화적 측면 또는 국제적인 셋팅속에서 이루어졌는지에 대해서는 명확하지 않다. 서로 다른 문화 환경에 대한 이해와 관심의 부족이 재해를 신의 장난으로 생각하게 했으며, 아시아의 국가들의 높은 위험이 무시되었다.

II. 재난의 전형적인 모습과 인식론적 딜레마

대규모 자연 재해는 예측하기가 어렵기 때문에 그에 대한 준비가 사전에 이루어지기 쉽지 않고 따라서 사전에 대응모델이나 전략을 수립하기 어렵다. 심각한 재해 발생의 예측율은 매우 낮다. 그러므로 재해현장에서 일어날 수 있는 각각의 상황이나 요구에 유연하게 대응하며, 재해에 대응할 수 있는 전략을 발전시키는 방법밖에 없다. 그러한 맥락적이고 불확정적인 접근에서는 얼마나 생생하고 정확한 정보를 얻느냐가 성공의 관건이다. 따라서 재해 현장에 가까이 있는 것이 재난 구호 대응에 중요하다고 할 수 있다.

재해는 다양한 형태, 크기, 특성을 띠며 서로 다른 사회적 환경에서 발생해 사회적 정치적 경제적 구조에 서로 다른 영향을 미친다. 개별적인 구호 대상은 개인들이기 때문에 각기 다른 요구사항에 직면하게 된다. 재난 구호 활동에 대한 이러한 다양하고도 이질적인 요구사항들은 단일한 재난대응 시스템이나 조직으로는 재난상황에서 발생하는 모든 요구나 필요에 대해 충족시키거나 포괄할 수 없게 만든다. 이러한 개인마다 다른 요구에 대한 서비스가 만족되기 위해서는 서비스 전달 시스템이나 자원봉사 조직들이

되도록이면 분산되고 전국적으로 흩어져 있어야 한다. 이러한 맥락에서 지방정부의 역할이 중앙정부 보다 더욱 크다고 할 수 있다.

재난의 발생은 모든 정상적인 생활 시스템에서 갑자기 고립된다는 것을 의미한다. 재해 지역은 외부세계부터 고립되고 무력화된다. 한 재난은 다른 재난을 쉽게 야기하는데, 사회시스템이 서로 연관되어 있고 연결되어 있기 때문이다. 따라서 재난발생시 즉각적이고 적절한 대응이 이루어지지 않는다면 그 피해는 더 심각해지고 가중될 수 있다. 그러나 신속한 대응은 재난현장과 지리적, 정치적으로 떨어져서는 실행될 수 없다. 따라서 보다 효과적인 재난구호활동을 위해서는 지역사회 기반 대응이 필요하다. 물리적으로 재난 현장에 가까이 있어야 지역사회는 복구에 필요한 자원을 조달할 수 있고 재난피해자들이 원하는 방향으로 정책이 이루어질 수 있도록 정부의 의사결정자들에게 정치적 압력을 행사할 수 있기 때문이다.

재해의 다차원(Multidimensional)적인 특징으로 인해 재난대응활동도 복잡해진다. 따라서 다양한 분야 및 계층의 구호 단체들 사이의 상호 협동과 조정이 필요하다. 구호를 위하여 조직화된 시스템과 조직들사이의 협동을 촉진하는 것과 참여자간 소모적 경쟁을 방지하는 것이 중요하다. 보다 효율적인 조정은 재난 대응력 향상의 중요 포인트이다. 조정을 통해 취약 계층에게 다가갈 수 있을 뿐 아니라 재난을 당한 사람들에게 지속적인 도움을 줄 수 있는 것이다.

재난 발생 시 위기에 대처하기 위한 신속하고 긴급한 조치들이 필요하기는 하지만, 재난을 일상 생활의 연장이라고 보는 것은 유용한 관점이 될 수 있다. 자연 환경은 사회적 변수와 결합되어 언제든 재난으로 발전할 수 있다. 자연 환경과 인간 사회는 상호 영향을 주고받으며 재난 발생 및 이에 따르는 여러 위험 요소를 일으키게 된다. 따라서 모든 재난의 대응에서 장기적인 관점의 발전이 기반이 되어야 더욱 효과적이 될 수 있다.

효율적인 재난 대비 과정에는 내재적인 딜레마가 있다. 재난 구호에는 각 재난 현장에 대한 개별 사안 중심 및 지역사회 기반의 미시적인 접근이 필요하다. 하지만 다른 한 편으로는 보다 넓은 시야에서 다양한 구호 단체들을 조정하는 장기간에 걸친 접근도 필요하다. 사진 촬영에 비유해서 말하자면, 재난 현장에 대한 근접 촬영과 동시에 파노라마 식의 원거리 촬영도 병행해야 하는 것이다. 모든 재난 구호는 이러한 딜레마를 마주하게 된다. 이론적으로 우리는 이 딜레마를 두개의 초점을 가진 접근을

통해 해결할 수 있다. 이 접근법이 성공하려면 재난 구호 주체들의 상호 신뢰, 공통의 규범 그리고 네트워크에 대한 존중이 필수적이다. 신뢰, 규범, 네트워크라는 사회 자원은 딜레마 극복의 전제라고 할 것이다.

III. 사회 자본과 재난 구호

Bellah(2007)에 따르면 사회 자본은 인식적 차원과 구조적 차원으로 구분할 수 있다. 인식적 사회 자본이란 심리적 차원에서의 연결을 일컫는다. 이것은 ‘마음의 습관(habit of heart)’을 말한다. 구조적 차원의 사회 자본이란 실제적 차원의 연결을 일컫는다. 네트워크, 규범, 조직 구조, 사회 시스템 같은 것들이다. 구조적 차원의 사회 자본은 세 가지 유형으로 구분된다. 퍼트남은 사회적 네트워킹을 결속형(bonding)과 교량형(bridging)의 두 가지로 구분하였다. 결속형이란 내부 지향적인 상호작용으로 자신들의 배타적 정체성을 강화하고 동질적인 그룹을 구성하는 것이다. 교량형은 외부 지향적인 상호작용으로 다양한 계층의 사람들을 잇는 연대 활동이다. 울콕은 제 3의 유형을 제시했는데, 개발지원 관점에서의 연계형(linking) 사회 자본 개념을 제시했다. 그러나 사회 자본이 언제나 재난 구호와 긍정적인 관계가 있는 것은 아니며 단일 차원의 관계를 구성하는 것은 아니다. 아래 표에서 살펴볼 수 있는 것 같이 이들의 관계를 네 개의 영역으로 나눌 수 있다. 두 개의 축으로 구분하는데, 하나는 사회 자본을 재난 구호의 독립 변수로 볼 것인가 아니면 종속 변수로 볼 것인가 이고 다른 하나는 결과를 긍정적으로 보는가 또는 부정적으로 보는가 이다.

<표 1> 사회 자본과 재해 대응의 관계

Impact/ Relationship(영향/관계)	Positive(긍정적)	Negative(부정적)
Independent Variable(독립변수)	I	II
Dependent Variable(종속변수)	III	IV

<표 1>에서 보는 바와 같이, I 영역은 사회 자본을 재난 구호에 대해 긍정적 역할을 하는 독립 변수로 보는 것이다. 우리가 사회 자본을 축적할수록 재난 구호를 잘 할 수 있다는 뜻이다. 이것은 사회 자본에 대한 매우 일반적인 인식이다. 그러나 II

영역에서 보는 바와 같이 효과를 부정적으로 보는 시각도 있다. Portes 는 사회 자본을 아웃사이드더들을 배제하는 것으로 보았는데, 이는 그룹 구성원들에 대한 과도한 요구, 개인 자유와 프라이버시의 제한, 규범의 하향 평준화 등에 근거한다. 더욱이 사회 자본은 축적되는 경향이 있어서 균등하게 배분되지 않는다고 주장한다.

III 영역에서는, 재난 구호와 복구를 필요로 하는 위기 극복 과정이 지역사회 내외부에 새로운 사회 자본을 만들게 된다. 호혜의 규범이 해당 지역에 공유되고 있다. 또한 연대감이 지역사회의 주민들에게 자리잡고 있다. 지방 정부와 구호 단체들의 네트워크는 연합된다. 구호 과정은 사회 자본과 결합한다. IV 영역은 사람들이 재난 구호를 겪는 과정이 사회 자본에 영향을 주고 재난을 당한 사람들에게 부정적으로 작용하는 것을 의미한다. 구호 과정에서 자신의 필요를 충족하지 못했을 때, 사람들은 매우 스트레스를 받게 된다. 정부가 외부에서의 물품 및 서비스 지원을 제대로 조정하지 못한 경우, 재해 현장에서의 경쟁이 심해지고, 주민들이 이웃들로부터 소외되었다고 느끼게 하며, 이로 인해 피해자들은 신뢰감을 잃고 상처를 받는다. 이러한 상황은 의심을 증폭시키고, 사람들 사이의 사회적 규범을 저하시키고 연계를 두절시킨다. 재난 구호 활동이 기존의 사회 자본을 손상시키는 것이다.

이러한 네 측면은 서로 분리되어 있지도 않고 미리 정해진 것도 아니다. 서로 연결되어 있고 상호 영향을 주고받는 것이다. 어떠한 재난 현장도 이러한 네 측면의 어느 하나로 결정되지 않는다. 사회 자본과 재난 구호의 관계가 어떻게 결정되는지는 상호작용이 일어나는 사회적 맥락에 달려 있다. 달리 말하면, 시간과 장소가 주어지야만 실제의 상황이 구성되는 것이다. 사회 자본과 재난 구호의 관계는 그것이 발생하는 사회 환경에 달려 있다.

IV. 아시아 국가들의 재난 구호 자발성

현재 대부분의 아시아 국가에서 대규모의 재해에 대응하는데 어려움을 겪고 있다. 그것은 사회 자본 축적의 결핍에 기인한다. 사회 자본의 인지적인 측면에서 예를 들어 보자면, 많은 아시아 국가들이 자원봉사나 자선의 가치와 그들을 감성적으로 연결하는 것이 상대적으로 취약한데, 이러한 가치야말로 개인이나 사회가 대규모 재해에 효과적으로 대응하는데 중요한 요소라고 볼 수 있다. 자원활동 단체나 프로그램 수가

적은 사회에서 그 구성원이 재해 당시 혹은 그 이후에 재난 구호 자원봉사에 참여하는 것은 매우 어렵다고 보고 된 바 있다. 재해 대응 및 복구 프로그램은 자원봉사나 자선의 가치가 부족한 사회에서 존속하기가 어렵다. 결론적으로 서비스 자원이 상대적으로 약한 사회에서는 자원봉사 정신에 기반한 재난 복구 단체 혹은 복구 프로그램이 적고, 그 결과 그 사회는 대규모 재난재해에 더욱 취약할 수 밖에 없다(Zakour & Harrell, 2003). 자원봉사 정신 그리고 자원봉사 자원의 결핍은 특히 소외계층에 대한 재해 복구를 어렵게 한다. 소외 계층이 거주하는 소도시의 경우 재해 시 가장 낮은 자원 봉사 자원이 배분된다고 보고되었다.

매슬로우(1970)는 인간이 신체적 욕구, 안전의 욕구, 사회적 욕구, 자존의 욕구, 자아실현의 욕구라는 네 가지의 다른 수준의 욕구를 가지고 있다고 소개했다. 그는 인간은 가장 낮은 단계의 욕구(신체적 욕구 혹은 안전의 욕구)부터 만족시키고 그 후 점차 높은 욕구로 이동한다고 주장했다. 사회는 이러한 개인의 집합체이므로 사회 역시 낮은 단계에서 높은 단계로 이동하는 욕구의 경로를 따른다고 볼 수 있다. 자원 봉사와 자선은 이러한 욕구 중 상층부 즉 사회적 욕구, 자존의 욕구, 자기 실현의 욕구 등과 관련이 있다. 대부분의 아시아 국가들은 빈곤과 기아의 신체적 혹은 안전의 욕구 만족을 위한 단계에 위치해 있으므로 충분한 자원봉사 활동이나 자선활동을 생산하고 있지 못한 것이다.

사회 자본의 구조적 차원의 결속형 네트워크를 살펴보면, 많은 아시아 지역에서 사회 자본이 충분히 형성되지 않았다는 것을 쉽게 유추할 수 있다. 빈곤이 바로 그것을 증명해 주는 대표적인 예라고 할 수 있다. 빈곤은 사람들의 정신적인 교감을 방해하며, 그 결과 사회가 대규모의 장기적인 재난에서 생존하고 회복하는 것을 어렵게 만든다(Sherraden & Fox, 1997). 더욱이 경제적으로 취약한 개인이나 가정은 주로 비슷한 사회적 인구통계학적 특성을 가진 사람들과 함께 거주하는 경향이 있다. 이러한 저소득 계층은 불충분한 세금에 기반하고 있는데, 사회의 취약성의 정도는 서로 단결해서 재해를 극복하는 능력의 취약 정도에 따라 결정된다 (Zakour & Harrell, 2003). 빈곤은 단지 못 먹고 헐벗는 것만 의미하는 것이 아니라, 재난에 쉽게 노출되고 적절한 의료 응급 조치를 받지 못하고 교육 기회에 제약을 받는다는 것을 의미한다. 빈곤은 사람들로 하여금 희망을 잃게 하고 절망에 빠뜨려 그들간 분쟁을 야기한다. 이로 인해 가난한 사람들이 재난재해에 맞닥뜨리게 되면, 그 피해는 그들의 인생 전체를 관통하는 치명적인 상처가 된다.

이러한 맥락에서 우리는 아시아를 빼놓고는 세계의 빈곤을 이야기 할 수 없다. 세계 인구의 55%이상이 살고 있는 아시아 대륙에는 너무나도 많은 가난한 사람들이 있다. 또한 빈곤국에 사는 대부분의 사람들은 경제적으로 최하의 계층에 속해있다. 세계은행 보고서에 따르면, 하루에 1 달러 미만으로 생계를 유지하는 극 빈곤층의 인구가 11 억 74 백만에 달하는데 그 중 7 억 9 천만 명이 아시아에 살고 있다. 일반적으로 가장 가난하다고 생각되는 아프리카보다 더 많은 사람들이 아시아에 살고 있는 것이다. 세계화는 이러한 지역 경제의 불균형을 더욱 증폭시키는데, 빈곤은 아시아의 국가들이 스스로를 결속형에 힘쓰게 만드는 원인중의 하나이다. 교량형(Bridging) 측면에서 살펴보자면 동일한 사회일수록 사람들은 쉽게 연결되고 외부적인 활동을 하며 서로간에 쉽게 믿는 경향이 있다고 한다 (Alesina & La Ferrara, 2002). 인종 및 경제적인 분열은 인명피해의 증가 등, 재난으로 일어나는 피해에 결정적인 영향을 미친다고 알려져 있다 (Kahn, 2005). 이는 아시아에 동일하게 적용될 수 있다. 불행하게도 아시아 국가들은 오랜 시간 동안 소통의 부재로 상대방에 대한 이해가 부족하며 심지어 서로 무시하고 낮추어 보는 경향이 있다. 이는 서양과는 달리 영어를 제 1 언어 혹은 제 2 외국어로 가르치면서 주변국의 언어는 제대로 가르치지 않는 경우만 보아도 쉽게 알 수 있다. 아시아 국가들의 서로간의 소외와 무관심은 정보화 시대에도 나아지지 않았다.

글로벌 경제 시스템이 강력해 짐에 따라, 양극화 현상은 서양과 아시아 사이뿐만 아니라 아시아 국가들간에도 더욱 심각하게 일어나고 있다. 대부분의 아시아 국가들은 심각한 소득 양극화 현상에 직면하고 있다. 아시아 국가 간 그리고 그 내부에서 일어나는 심각한 경제적 소득 편차는 아시아 사회의 정치적인 불안정, 사회 불안, 심지어 종교적인 분쟁까지 야기하고 있는 실정이다. 사실 아시아는 가장 유구한 종교적 역사를 가진 대륙이다. 세계의 많은 주요 종교의 근원지가 아시아였다. 유대교, 기독교, 그리고 이슬람교는 아시아 서쪽에서, 힌두교, 불교, 유교는 아시아 동쪽에서 유래하였다. 이러한 역사적 사실은 적어도 아시아 국가 내부에 다양한 종교적인 사회가 존재하는 것을 설명하는 주요 변수라 할 수 있다. 이러한 다종교 사회는 지역의 종교 원리주의, 광신 심지어 테러를 야기하기도 하였다. 이러한 아시아에서 재난에 직면했을 때, 긴밀하고 효율적이며 장기적인 협력관계를 기대하는 것은 어려운 것이다.

연계형(liking) 네트워크에 대해 살펴보면, 기존의 연구에서 정부와 비정부 부분을 연결하고 내부의 조직적인 네트워크를 설립하는 것이 재난 극복에 도움이 된다는

사실이 증명된 바 있다 (Zakour & Gillespie, 1999). 이러한 이득 중 하나는 풍부한 자원을 가지고 있는 정부 기관과 지역 자원봉사 단체의 결합이다. 또 다른 이득은 재해 발생 시 지역적으로 고립되어 있는 곳에 정부의 서비스 전달 지원이 가능해짐으로써 자원봉사 단체의 활동 능력이 증대되는 것을 꼽을 수 있다. 다양한 재난관련 단체가 서로 연결되어 있을수록, 재난재해에 대한 대비는 더욱 강력해 진다. 즉, 아무리 작거나 비공식적인 단체일지라도 재해 발생 시 서로 다른 종류의 자원을 가지고 있으므로 큰 단체와 어울려 더욱 값진 역할을 할 수 있는 것이다.

그러나 대부분의 아시아 국가의 정부는 정책 개발이나 서비스 제공 시스템에 대해 비교적 개방적이지 않고, 사람들 또한 정부와 적극적으로 협력할 준비가 되어 있지 않다. 정부와 시민들간의 협력적 거버넌스를 위해서는 정부가 충분한 능력을 가지고 있지 않고, 공적 영역만으로는 제대로 관리할 수 없으며, 정부 외부로부터의 지원이 필요하다는 점을 인식해야만 한다. 이전보다 더 낮은 자세를 취해야 한다. 자원봉사 단체는 내부적인 민주적 절차가 수립되고 유지되어야 한다. 또한 상근활동가와 관련단체의 리더들은 정책 수립 절차와 커뮤니케이션 통로를 확보할 수 있어야 한다. 자원 조직 영역으로부터의 투입이 협력적 거버넌스의 과정을 통하지 않으면 정부의 의사결정자들에게 도달하기는 어려울 것이다. 자원봉사 조직으로부터의 실제적 참여가 없다면 협력적 거버넌스는 재해 현장에서 피해자들의 필요와 욕구를 제대로 반영할 수 없으며, 그러한 실제적 참여는 사람들에게 완전한 정치적 자유가 주어지지 않는한 이루어지기 어렵다. 정치적 자유는 정부와 시민들 사이의 성공적인 협력을 위한 충분조건은 아니지만 필수조건이다. 정치적 권리 없이는 어느 누구도 다른 이들과 차별없이 자유롭게 협력할수 없으며, 그들 사이의 신뢰와 규범, 네트워크, 즉 사회자본을 구축할 수 없다.

그러나 불행하게도 아시아는 정치적 자유가 확보된 지역으로 분류되지 않는다. 프리덤하우스 보고서에 따르면 38 개 아시아 국가 중 41%만 자유로운 것으로 나타났다. 21%가 부분적으로 자유로운 국가, 21%는 자유롭지 않은 것으로 분류되었다. 대략 약 절반 정도만이 정치적으로 자유로운 것이다. 이는 유럽의 경우와 대비되는데, 유럽 국가들의 96%가 자유가 확보되었으며, 4%가 부분적으로 확보되었고, 자유롭지 않은 곳은 한 곳도 없었다. 아프리카는 가장 자유롭지 못한 것으로 나타났는데, 6%만이 자유롭고, 19%가 부분적 자유, 78%는 자유롭지 않았다. 전세계 평균으로는 45%가 자유, 31%가 부분적 자유, 24%가 자유롭지 않다고 조사되었다. 아시아는 세계 평균 수준인

것이다. 이런 자료를 통해 대부분의 아시아 국가들이 정치적 자유를 위해 투쟁하고 있고 점차적으로 사회 자본을 쌓아가리라는 것을 알 수 있다. 결속, 교량, 연계 또한 취약하다. 그리고 그러한 사회 자본의 낮은 수준이 재난 구호에 취약한 원인으로 파악된다.

V. 결론

사회 자본과 재난 대응을 역동적 관점으로 접근한 표 1 에서 I 영역은 III 영역과 연결되어 선순환을 만든다. 그러나 II 영역과 IV 영역은 악순환을 만든다. 아시아는 악순환에 위치해 있다. 사회 자본의 취약함이 재난 대응의 취약함으로, 이는 다시 사회 자본의 축적을 저해한다. 자원봉사 및 자선활동 가치에 대한 상대적 결핍, 만연한 빈곤, 사회 구성요소 사이의 이질성, 비교적 낮은 수준의 정치적 자유 등이 인식적, 구조적으로 악순환 고리를 끊지 못하는 원인으로 지목된다.

악순환 고리를 깨기 위해서는 물질적 기반 뿐 아니라 '마음의 습관' 같은 사회적 기반이 필요하고, 장기적 관점에서 커뮤니케이션과 정치적 자유를 증가시켜야 한다. 이러한 사회적 기반은 하루아침 이루어지는 것이 아니며 재난 현장에서만 만들어지는 것도 아니다. 이는 재난 현장에 초점을 맞추는 접근으로는 불가능하며, 사회 전체를 조망하는 시각에서 사회를 개선하고 재건하는 일이 필요하다. 이를 위해 평생 교육과 정규 학교 교육이 전략적으로 중요하다. 왜냐하면 개인의 자기 성찰 없이는 사회의 구조적인 변화를 피할 수 없기 때문이다. 자기 성찰적인 시민들은 비판적 관점에서 사회를 바라볼 수 있는 기회를 제공할 때 탄생한다. 비판적으로 사회를 관찰하는 힘은 자연적 또는 자동적으로 얻어지는 것이 아니라 교육 프로그램을 통해 배양할 수 있다. 가장 좋은 방법 중 하나는 사회적 요구가 있는 현장에서 실습하는 것이다. 참여 교육은 이 힘을 기르는 가장 좋은 방법이다. 그러나 이러한 현실 참여를 이끌어 내기 위해서는 정치적 자유와 사회 자본이 필요하다. 달리 표현하면 사회 자본 축적과 사회 재건이 서로 순환하는 이러한 딜레마를 극복하기 위해서는 시행착오(trial & error)의 방법으로 하는 것 외의 왕도는 없다. 이런 시행착오들을 통해 보다 쉽고 효율적으로 정부와 협력하는 단계에까지 이를 수 있을 것이다.

재난 대응에 대한 지역간 협력은 물질적인 필요에 대한 것만이 아니라 대형 재난으로 피해를 입은 전체 지역사회의 사회 자본에도 관심을 기울여야 한다. 전자는 비교적 단시간이면 해결되지만 후자는 오랜 시간이 필요하다. 한가지 짚고 넘어가야 할

것은 아시아 지역의 커뮤니티에서 재난 대응과 다른 협력에 있어서 다른 지역과는 맥락적(문화적) 차이가 난다는 점이다. 맥락(문화)을 고려하는 접근은 재난 현장에서 뿐 아니라 일반적으로 다른 나라들과의 협력, 특수하게는 지구지역적 수준의 업무를 진행하는 데도 필요하다.

지구화시대의 재난에 대처하기 : 코스모폴리탄 이상의 경계실험

Darren O' Byrne

Roehampton University, 영국

서문

“The Guardian” 의 5 월 12 일 보도에 의하면, 일본은 3 월 11 일 대지진과 태풍으로 인해 발생한 잔재 처리 작업이 시작된 이후, 세계 재해에 있어 주요 지원국에서 주요 수혜국으로 바뀌었다. (*Guardian* 12.05.11 p.1) 또한 World Bank 에 의하면, 이 수해복구 작업에 필요한 금액은 \$2350 억으로써 세계에서 가장 큰 규모이다... OECD (Organization for Economic Co- Operation and Development)에 의하면, 몇 달 전만해도 일본은 세계에서 다섯 번째로 큰 지원국이었다... 1 년에 \$95 억 정도를 빌려주거나 기부했다; 그러나 이번 재해로 일본은 국제 기부금의 주요 목적지가 되었다. 일본은 두 달 만에 콩고민주공화국 (Democratic Republic of the Congo) 에 1 년 동안 지급되는 금액을 받았다.

세계 시민들이 최근 세계 곳곳에서 일어난 대규모 재해로부터 받은 충격에서 벗어나기도 전에, 일본 대지진이 터졌다. 한달 전, 브라질 홍수는 약 1000 명의 인명피해를 내었고, 2010 년 말 오스트레일리아 Queensland 에서 일어난 홍수와 2011 년 초 빅토리아에서 일어난 홍수 때문에 35 명의 인명피해 보도가 있었다. 2011 년 2 월, 뉴질랜드의 Christchurch 에서 일어난 지진으로 인해 181 명이 사망하였고, 2010 년 1 월 Haiti 의 지진은 약 230,000 명의 생명을 앗아갔다. 한 달 후 칠레의 지진은 500 명 이상을 죽음에 이르게 하였으며, 4 월 중국 Yushu 에서의 지진은 약 3,000 명의 사상자를 낳았다. 2 월에는 아프가니스탄에서 36 번의 눈사태가 연속적으로 일어나 172 명의 사람들이 사망했으며, 이웃 나라인 파키스탄에서 일어난 눈사태 역시 최소 102 명의 사상자를 내었다. 7 월 파키스탄은 홍수로 인하여 거의 2,000 명의 목숨을 잃는 큰 비극을 맞게 되었다. 2010 년, 러시아에서의 산불은 56,000 명의 사망자를 내었고, 2009 년 2 월 오스트레일리아에서의 산불은 173 명의 목숨을 앗아갔다.

2008 년에 아프가니스탄에서는 926 명이, 중국에서는 133 명이 눈보라와 태풍으로 인해 사망하였다. 중국 Sichuan 지진은 2008 년에 69,000 명의 사망자를 내었으며, 버마에서의 사이클론 나르기스(Nargis) 는 146,000 명을 죽음에 이르게 하였다. 2005 년 허리케인 카트리나는 New Orleans 와 그 주변 지역에 거주하는 1,836 명의 사람들을 죽음에 이르게 하여 전세계를 슬픔에 잠기게 하였다. 체르노빌 원자력 발전소 사건은 아주 오래 전 (1986)에 일어난 사건임에도 불구하고 우리의 기억 속에 오래도록 남아있다. 2011 년 3 월 24 일, 버마에서의 지진으로 120 명이 사망하였고, 4 월에는 미국을 가로질러 간 토네이도로 인하여 340 명이 사망하였다. 뿐만 아니라 지금도 진행중인 기근과 전염병 (말라리아, 결핵, 인플루엔자, AIDS) 들은 사람들의 목숨을 매년 정기적으로 무자비하게 빼앗아 가고 있다.

지금까지 나는 많은 재해·사건을 인명피해 수와 함께 나열하였다- 이 목록은 엄청난 것이다. 그러나 우리는, The Guardian 이 우리에게 상기 시켜 준 것처럼, 이런 재해로 인하여 발생하는 경제적 손실 역시 무시 할 수 없다: 사회적, 물리적 인프라의 재건은 언제나 노숙자들, 실업자들, 그리고 가난한 사람들에게 있어서 엄청난 인도주의적 양상을 띠고 있기 때문이다. 물론, 이러한 인명피해가 갖는 심각성에 상대적으로 경제적 손실을 비교하는 것은 불가능하다. 그러나 2004 년에 230,000 명의 사망자를 낳은 인도양 지진과 쓰나미는 그 지역에 약 \$150 억의 경제적 손해를 입혔고 2010 년 멕시코 만에서의 기름 유출 사건은 11 명의 죽음과 \$1000 억의 경제적 손실을 가져왔다. 대부분의 세계 시민들에게 인도주의적 경제적 손실과 상업적인 경제적 손실을 분리 시키는 것은 쉽지 않다.

이 논문에서 나는 이런 비극적 사건들이 어떻게 인지되고 있는가와 이것이 우리들에게 '지구화된' 세계에 대해서 무엇을 말해주는가에 관하여 몇 가지 질문을 하고 싶다. 특히, 나는 이러한 재난들에 대한 글로벌 대응책이 어떻게 보다 넓은 사회이론적 체계에 위치할 수 있는지를 생각해보고 싶다. 나는 이 질문을 3 가지 주요 논쟁을 소개하면서 풀어나가고자 한다. 첫째로, 우리는 보통 그러한 재난에 대한 인도주의적, 자선적인 대응을, 세계 시민 사회 현대 이론에서 표현되는 '코스모폴리탄 이상향' 의 틀에 집어넣곤 한다. 다시 말해서, 이것은 우리가 주변에 항상 존재하는 위협으로 인해 불안정한 세계 질서의 틀에 존재한다는 사실을 일깨워준다(The Guardian 은 가장 부유한 나라도 대지의 어머니의 갑작스러운 노여움으로부터 안전할 수 없다는 사실을 명시시켜 준다.). 하지만 나는 이 선의의 인도주의적 대응은 선별적인

코스모폴리타니즘 표현 중 하나로, 많은 구조적, 사회-경제적 조건과 정치적 책략의 심문을 받지 않은 것이라고 생각한다. 다시 말해서, 에티오피아의 기근과 인도양의 쓰나미 또는 일본에서의 위기로 인해 일어난 세계적인 동정, 공감의 물결은 자원과 삶의 불평등을 재생산해내는 글로벌 자본주의 시스템의 비판에서 벗어날 수 없다. 또한, 이러한 대응은 인류에게 일어나는 엄청난 범죄들, 국가 (states) 에 의하여 일어나는 잔혹한 행위들, 인권 침해 등에 대한 대응에 비해 불균형적이다. 우리는 이러한 사실에 대한 많은 비평을 제공받는 사람들로서, 코스모폴리탄 이상향을 뒷받침하는 힘의 역학에 대하여 의문을 제기하여야 한다. 나는 이 선택적 코스모폴리타니즘이 감정의 비정치화를 이루어 낼 것을 바란다. 이와는 반대로, 나는 '비판적 지구화에 대한 연구' (두 번째 주요 논점)와 관련하여 새로이 떠오르는 이론적 전통체제 안에 포함된, 더 구체적으로는, 인권의 재개념화 담론(세 번째 주요 논점) 내에 포함된 재해에 대해 전체론적으로 이해하기를 바란다.

재해에 대한 대응, 글로벌 시민사회와 '코스모폴리탄 이상향'

앞서 나열된 재해 목록들은 물론 새로운 것이 아니다. 미디어의 발달로 인해 이러한 재해들은 이제 그 지역사람이 아니어도, 동시에 그리고 거의 즉각적으로 세계의 모든 사람이 어떤 형태로든 경험할 수 있는 '글로벌 사건' 이 되었다. '세계적 공감' 은 즉각적으로, 혹은 자동적으로 형성되는 것은 아니다. 자선 캠페인들이 민족 국가의 경계를 초월하고, 민족 국가의 규정에 우회하게 된 것은 20 세기에 들어서야 일반적인 것이 되었다.

이는 지구화로 인한 매체의 규모 변화와 크게 관련있다. Chouliaraki (2008)에 의하면, 1960 년대에 뉴스 방송사들은 시청자들이 '긴급' 상황에 훨씬 더 반응적이라는 사실을 알아내었다. 인도주의적 비정부 단체들은 이러한 사실에서 가능성을 재빠르게 찾아내었고, 자선 음악회와 같이 하나의 글로벌 '이벤트' 에 집중한 글로벌 캠페인이 현실화 되었다. 그러한 이벤트성 캠페인은 글로벌 이슈를 '조장' 하고 민족국가에 경계를 무너뜨리며, 멀리 떨어져 살고, 서로 아무 공통점이 없더라도 친밀하게 연결될 수 있게끔 한다(Nash, 2008:172). 이런 공감-캠페인-전략은 1985 년 에티오피아 기근 사진들이 세계를 충격에 빠뜨렸을 때 정점에 달하였다. 대중의 반응에도 불구하고, 정부는 침묵할 뿐이었고, 가수이자 운동가인 Bob Geldof 를 라이브

자선 콘서트를 하도록 유도하였다. 이 콘서트는 60 여 국가에서 40 억 명이 시청하였으며, £15 억의 수익을 내었다. 2004 년 인도양 쓰나미에 대한 반응은 더욱 충격적이었다. The Guardian 에 의하면, 일주일 안에 영국에서만 \$900 억, 전세계적으로는 \$30 억이 모아졌다.

세계적 공감은 분명히 혁명적인 재난대응방안이지만, 이와 함께 많은 문제가 발생하였다. 먼저, 대중은 재해에 대하여 그 발생 원인과 사회-경제적인 요인들에 대해 충분히 이해한 후 반응하지 않는다. 재난 발생의 구조적 역학과 글로벌 경제의 양극화 현상은 별로 흥미로운 뉴스거리가 되지 못하고, 자선가들의 수다 주제로는 더더욱 환영 받지 못한다. 지금 이 순간에도 일어나고 있는(충분히 예방할 수 있는) 재앙들-아프리카 등의 지역에서 발생하는 기근, 말라리아, AIDS, 비위생, 또는 가난에 의한 죽음-에 대한 세계적 공감의 부족은 이 사실을 명시 해준다. (Butler, 2005)

Delanty (2006)는 코스모폴리타니즘이란, 개인과 단체들이 글로벌 프로세스와 관련된 지식과 경험을 얻고, 세계적 다양성을 이해하고 존중함으로써 개발할 수 있는 능력과 같은 것이라고 하였다. 하지만, 자주 쓰이는 '세계 시민 사회' 와 같은 개념처럼, '세계주의' 에는 심각한 문제가 존재하며 이는 쉽게 비판의 대상이 된다. 한 가지 염두에 두어야 할 것은, 세계주의는 대부분 엘리트 층만의 전유물이라는 것이다. 코스모폴리탄 공감을 이끄는 글로벌 윤리는 문화적 자본의 한 형태이며, 사회-경제적 위치, 즉 지구화의 개념과 긴밀한 연관성이 있다. (O' Byrne, 1997)

기업들에 의해서 전시되는 코스모폴리타니즘 역시 마찬가지이다. 많은 위험요소들이 기업 활동의 부산물로서 생산되는 이 자본주의 사회에서, 우리는 어떻게 '윤리적 자본주의' 또는 '기업의 사회적 책임' 개념을 만들어 나가야 할까? 세계 시민 사회의 영역에서 기업과 개인들은 주인공의 역할을 맡는다. 세계 시민 사회는 궁극적으로, 국가와 시장원리로부터 벗어난, '윤리적 지구' (ethical sphere)를 지향한다. 물론, 정치 경제적 한도를 초과하는 것을 견제하고 균형을 맞추는 것은 실효성이 있다(O' Byrne, 2005; Hensby and O' Byrne, 2012).

경제적 지구(economic sphere), 또는 Bourdieu 의 정의인, 필드(field) 안에서 주인공들은 자본의 흐름을 추구하며 경쟁한다. 또한 정치적 필드 안에서 그들은 힘이라는 최소자원을 두고 경쟁한다. 반면, 윤리적 지구에서의 원동력은 경제적 부나 정치적 힘이 아닌 정의의 실현이다. 하지만, 돈이나 힘과는 달리 정의는 상대적이며,

어떠한 객관적인 기준에 의하더라도 측정될 수 없고, 옳고 그름의 주관적 해석만이 있을 뿐이다. 한 여성에게 정의로운 것이 다른 남성에게는 부정의가 될 수 있다. 수백 명의 사람들을 죽인 테러리스트의 행동은, 희생자의 가족들이 테러에 반대하여 울분을 토하는 정의와 같이, 테러리스트의 입장에서는 완벽히 합법적 정의에 의하여 실천될 것일 수 있다. 한편, 만약 미국 남부의 한 목사가 AIDS 로 인하여 사망한 사람들의 죽음이 자신의 윤리에 기준하여 신의 뜻에 의한 죽음이라고 축하하는 것은 정의의 이름으로 ‘받아들일 수 있는’ 행동인가?

세계 시민 사회의 문제점은, 이러한 ‘정의’의 개념을 명확히 잡아 절대적인 틀에 고정시켜 표현하려는 것이다. 불가피하게도, 선택의 대상이 과다할 경우에는, 우월한 주류가 나타나 그 외의 다른 것들을 무력화하고 하찮게 만든다. 절대론자가 정의의 개념을 시민 사회로 접근하는 여러 방법에 고정시키는 것은, 상대론자가 공격적인 견해에 합법성을 주는 것과 같이 큰 문제가 된다. 마르크스가 우리에게 가르쳐 주었듯이, 의미 있는 정의론은 존재의 참된 상태, 물질적 요인들, 부와 삶의 기회와 연관되어 있어야 한다. 따라서, 진정한 코스모폴리탄 윤리는, 명확한 형태가 없는 세계 시민 사회에 묶여 있을 것이 아니라, 존재의 물질적 조건을 반영하는 기초적 원리에 바탕을 두어야 할 것이다. 덧붙여서, (여기에서도 마르크스가 우리에게 가르침을 주었다.) 부정의에 기반한 정의란 것은 있을 수 없다. 이 논리를 따르면, 기업들은 아무리 사회적 책임을 지려 노력한다고 해도 진정한 세계 윤리를 실천 할 수 없다. 원죄를 씻어내기란 힘들다. 이제부터 이에 대하여 서술하고자 한다.

기업의 의무와 비판적 지구화 연구

그렇다면, 코스모폴리탄 이상향을 지향하는 인도주의적 캠페인이 세계 시민 사회와 세계 윤리 체제 안에 존재한다는 사실에는 모순이 생긴다. 세계적 채무 무효화 캠페인을 예로 들자면, 이 캠페인은 그 자체에 내재된 자본주의 체제와 같은 문제를 스스로 지적하지 않는다. 이는 바로 캠페인을 진행하는 단체가 ‘코스모폴리탄’ 사회가 이 문제를 지목하지 않으려 하는 것을 알고 있기 때문이다. Thomas Pogge 은 이와 같이 말한 바 있다. “우리는 우리 손으로 많은 생명들을 구할 수 있다는 자선적 호소에 익숙하다. 하지만 우리는 우리가 사람들을 굶기는 데 동참하고 있다는 사실에 대한 보다 무거운 책임에는 익숙하지 않다(2002:214; quoted in Hensby and O’Byrne, 2012).

나는 이 사실을 염두에 두었기 때문에 '비판적 세계화 연구'의 틀 안에 글로벌 재해의 연구가 포함되어야 한다고 주장해왔다(Appelbaum and Robinson, 2005). 상호 연관 체제에 갇혀 있는 민족국가들의 힘의 불균형에 초점을 두며, 사회, 경제, 정치, 문화 관계의 변화에 있어 세계화를 무엇보다 중요한 시대의 흐름으로 간주하는 다 세계화 이론과는 달리, '비판적 세계화 연구'는 민족국가의 경계를 초월할 수 있는 또 다른 세계화에 관심을 둔다. 여기서의 절대적 조건이 아닌, 지난 역사와 특정상황을 고려한 동력을 다룬다. 비판적 세계화 연구는, 불평등한 자원 접근성과 삶의 기회 등 현실 세계에 명백히 존재하는 지배의 형태를 살피고, 그럼으로써 그러한 지배의 형태에 어떻게 반지배적 전략이 효력을 나타내는지를 논의한다. 본래의 주제로 돌아가서, 이러한 비판적 세계화 연구는, 우리로 하여금 재해에 대처할 때 실증적인 사항을 넘어서는 질문을 던지게끔 한다. 이 재난에 가장 큰 고통을 겪는 것은 누구인가? 거기서 이득을 취하는 것은 누구인가? 권력을 남용하였든 아니든, 누가 이에 대한 책임을 질 것인가?

이는 과학적인 분석보다는 사회학적인 분석이 필요한 복잡한 질문이다. Cuny (1983:21)가 주장한 바와 같이, 재해는 사회적 사건이다. 홍수와 지진, 화산 폭발과 허리케인은 그 자체로서 재해인 것이 아니라, 취약한 인간 환경을 재해로 만드는 자연적 '요인들'이다. 이 자리에 계신 여러분들 중 대부분은, 나보다는 Blaikie, Cannon, Davis, Wisner의 고전 작품인 *At Risk* (Blaikie et al, 1994)와 더 친숙할 것이다. 종종 인용되는 이 책의 내용 중 나를 흥미롭게 하는 것은 작가들이 '취약성'을 강조한다는 것이다. 작가들에 의하면, "우리는 '취약성'을 살펴봄으로써 개인 또는 단체가 자연 재해를 예측하고, 대처하고, 견디고, 그로부터 회복할 수 있는 능력을 알아볼 수 있다." (ibid:9). 여기에는 분명히 사회-경제적 의미가 포함되어 있다: 자본으로써 자연 재해가 발생하는 것을 막을 수는 없지만 추가적인 안전을 확보할 수 있고, 재해 피해의 심각성을 완화시킬 수 있다(ibid:10). 좋다! 하지만 이 책은 1994년에 발행된 것이고, 이 논문에서 재난관리와 그 영향, 취약성의 개념을 설명할 때 중점적으로 다루고 있는, '인권'과 '자본주의'에 대한 언급이 전혀 없다.

만약 취약성이 사회-경제적 관점에서 측정될 수 있다면, 어떤 체제가 가장 잘 나타낼 수 있을까? 물론 재난에 대한 취약성의 불균형을 명확히 짚어내기에는, 부유한 자와 가난한 자의 불평등한 역학관계를 다루는 양극화 모델이 너무 단순할지도 모른다. 그러나 경험적으로 보았을 때, 대부분의 심각한 재해들은 가난한 나라에서 일어난다는 사실은 부인할 수 없다. 그러나 사회과학자들의 입장에서 이 사실은 아무런 의미가 없다.

우리는 재해로 인해 수천 명이 죽어나가는 곳이 아시아 국가이든, 미국이든 구분하려 하지 않는다. 좁은 의미의 양극화 현상의 틀은, 빈곤 국가에 살고 있는 엘리트 집단이 부와 권력을 축적한다는 사실을 간과하는 등, 실제의 빈곤 수준, 즉 취약성의 정도를 무시하거나, 적어도 과소평가한다. 세계 속 힘의 역학은 민족 국가 간의 선을 분명하게 구분하지 않는다. 사실, 핵심 강대국들은 다른 국가들에 비하여 상대적으로 강한 지배력을 갖고 있는데, 그 힘은 세계적 접근성을 의미하는 것은 아니다. 어떠한 재난이 이 주요 '핵심' 강대국을 덮친다 하더라도, 가장 큰 피해를 입는 사람들은 가난한 국가의 국민들이다.

자본주의 기업들과 주요 재해들 사이의 직접적 관계에 있어 매우 상반되는 유명한 두 사례가 있는데, 하나는 1984 년 보팔 가스 사건이고, 또 하나는 2010 년 BP 기름 유출 사건이다. 보팔 가스 사건은, 인도에 위치한 유니언카바이드(Union Carbide) 회사로부터 독성 화학물질이 유출되어 25,000 명의 인명피해가 있었다. 인도 정부는 피해자들에게 \$4000 만을 지급했고 유니언카바이드사는 법적으로 \$4 억 7000 의 벌금을 내야 했다(Robertson and Fadil, 1998: 458-459; following Hartley, 1993). 1987 년에 벌금이 부과 되었음에도 불구하고, 1996 년까지 미국계 기업인 유니언카바이드사의 CEO 는 인도 정부에 벌금을 내는 것을 강력히 거부하였다. 사실 미국 정치-경제 과벌들은, 타국에서 이러한 벌금을 내는 것으로부터 자국민들을 보호하기 위한 결연 프로젝트를 진행 중이었다. 2010 년, 드디어 이 사건이 종결되었는데, 결국 8 명의 관계자들은 '과실치사죄' 로 2 년 징역을 살게 되었고 회사는 \$11,000 의 추가 벌금을 물게 되었다. BP 기름 유출 사건은, 거대 정유회사 BP 의 과실로 인해 Deepwater Horizon 석유 굴착기가 침몰하여 미국 역사 상 가장 심각한 기름 유출 사건이 발생하였다. 이 사건에 대해 미국은 앞서의 유니언카바이드사 사건에서의 대응방식보다 훨씬 더 적극적인 조치를 취하였다. 이 두 사례를 비교해 보았을 때 우리는 미국의 대응방식이 자신들의 이익을 위하여 그때그때 다른 형태를 띠는 사실을 알 수 있다. Robertson 과 Fadil 이 보팔 사건에 대하여 기업 윤리에 대해 고찰하면서 이런 질문을 던졌다: "만약 이 사건이 웨스트버지니아의 유니언카바이드에서 일어났다면 이렇게 많은 인명피해가 있었을까?" (Robertson and Fadil, 1998:454). 이로부터 우리는 어떠한 경우에도 국가간 힘의 역학에 대한 고려 없이는 재해에 대한 완성적 연구를 할 수 없다는 사실을 알 수 있다.

이것으로부터 우리는 국가간 힘의 역학을 고려하는 (즉, 초국가적인 힘의 흐름을 생각한) 비판적 세계화 연구가 글로벌 취약성을 파악하는 데에 가장 유용하다는 결론을 내릴 수 있다. 비판적 세계화 연구는, 국경을 초월하는 강세와 약세의 흐름을 어떠한 틀보다 먼저 인식할 수 있게끔 하기 때문이다. 이 연구는 서구와 북반구의 국가에서부터 시작된 연구이지만, 서북반구의 정치와 동일 선상에 있는 것은 아니다. 그들은 서북반구의 국가와 직접적 관련이 없으며, 서북반구의 민족 국가의 이익을 책임지는 집단 기병 같은 존재도 아니다(보완적인 관계에 있기는 해도). 가끔은, 서로 이익관계에 있어 상충되기도 한다. 중요한 정치적 이슈는, 서구 제국주의나 전통적 중심-주변부 관계에 대한 것이 아니라, 단순한 지정학적 상황을 넘어선 범위를 좌지우지하는 글로벌 기업들의 무한한 힘에 관한 것이다. 이것이 바로 Sklair (2003)을 포함한 많은 사람들이, 초국가적인 인권의 이데올로기로써 지나친 초국가적 자본주의에 맞설 필요가 있음을 주장하는 이유이다.

재난재해와 인권

앞서 언급하였던 주제로 돌아가보면, 재해는 우리 모두가 공유하고 있는 문제이기 때문에 지구 상 모든 사람들에게 공통적인 코스모폴리탄적 정서를 불러일으킨다. 재해에 대한 문제는 비정치적 관점에서 다루어진다. 세계 모든 사람들은 추악한 정치와 불평등한 자원 분배 및 역학적인 알력과는 상관없이 슬픔과 비탄과 같은 공통된 정서로서 하나가 된다. 이 공통된 정서는, 다른 국가의 원조에 대해 우리의 관심을 유도하지만, 국가 권력의 남용에 대해 분명히 강조하고 있는 인권단체 캠페인과 매우 다르다. 이 차이점은 이러한 캠페인을 시행하는 많은 기관들이 공식적으로 어떻게 정의되는가에서 비롯된다. 예를 들어 국제 엠네스티와 같은 영국의 인권단체는 자선단체의 성격을 지니고 있지만 공식적으로는 정치색을 띠는 단체로도 여겨진다. 즉 이 인권단체는 캠페인을 시행할 때 그들만의 고유 규칙을 적용한다는 것이다. 무자비한 자연 재해에 직면할 경우 코스모폴리탄적 연민은 아주 강하게 일어나지만, 그와 동시에 정치적 힘을 가진 자들의 무자비함에 맞닥뜨릴 경우 그러한 연민은 자발적으로 일어나지 않는다.

우리가 이러한 무자비함을 인지하지 못하는 것은 아니다. 후투족에 의해 백만명 이상의 투치족이 집단적으로 죽임을 당한 르완다 대학살, Serb 지휘아래, 보스니아계, 크로아티계, 이슬람계 외의 민족들을 학살 타겟으로 삼았던 1990년대 유고슬라비아 군대의 무자비함은 오늘날 우리에게 비극의 잔상으로 남겨져 있다. 1975년과 1978년 사이 캄보디아의 폴 포트가 무슬림과 불교신자들을 포함한 이백만명의 사람들을 킬링 필드로 보냈을 때, 저널리스트들은 이와 같은 사실을 세상에 알리고자 최선을 다했다. 그러나, 대중들은 항상 침묵으로 일관하였다. 스리랑카에서 일어난 타밀족 대학살 사건은 거의 언급되지 않고 있다. 이러한 대중들의 무지를 보여주는 가장 완벽한 사례는 노암 촘스키가 집단망각이라 일컬었던 동티모르 사건이다. 식민지였던 동티모르가 마침내 인도네시아로부터 독립을 성취하기 까지 집단망각이 얼마나 큰 영향을 끼쳤는지 보여주는 예이다. 인도네시아 군대는 1975년에만 100,000명의 동티모르 사람들을 죽였다. 잔혹한 정세 정치는 매년 반복적으로 100명 때로는 1000명의 목숨을 앗아갔다. 국제 엠네스티의 보고에 따르면, 2010년 중국은 2000명을 처형했다. (물론, 중국은 절대 구체적으로 밝히지 않기에 그 수치는 정확하지 않다.) 이에 비해 이란에서 252명, 혹은 미국에서의 46명의 사형은 약과로 여겨진다.

왜 우리는 재해로 인한 희생자들에게는 즉각적으로 관심을 가지면서 억압적 정권의 권력에 고통 당하는 희생자들에게는 그렇지 않은 걸까? 그것은 아마도 인권이라는 것이 역사적으로 좌파와 우파, 양 파벌에 의해 간섭과 공격을 받아왔기 때문일 것이다. 우파는 정치적 올바름(political correctness)이라는 명분으로, 그리고 국가의 독립 보호를 방해하는 유행성 관료주의 또는 이상적 좌파 세력의 이데올로기라는 이유로 인권을 목살하였다. 한편 좌파세력은 종종 인권을 서양 제국주의자들의 선전으로 여기고 이를 비판했다. 이는 개개인의 자주권에 대한 서구 유대 - 기독교 주의와 동양의 집산주의에 대한 자유를 중시하고 문화적 다양성을 무시하기 때문이다.

물론, 나는 그러한 간섭들이 믿을 수 없을 정도로 순수한 의도로부터 비롯되었음을 알고 있다. 최소한의 진실성이 있고 때로는 선의에 의한 경우도 있다. 반면에 그러한 간섭들은, 다양한 사람들 모두의 이익을 보호하기 위해 설계된 폭넓은 담론과, 누가 봐도 기독교의 이익을 보호하기 위해 만들어진 편협한 담론으로 인권을 융합하려는 경향이 있다. 모순으로 가득하고 크게 비판 받을 것이 후자라는 것은 의심할 여지가 없다. 어떻게 미국 대통령은 사형제도의 존속과, 의료 혜택도 없이 빈곤으로 인해 힘들게 살아가는 수백만명의 자국민의 고통을 못본체 하면서도, 한편으로는 인권의

가치를 옹호하며, 중동의 민주적 개혁의 시행을 주장하고, 세계 앞에 설 수 있는가? (Hurricane Katrina 의 사회적 결과는 말할 것도 없다). 사실은 우리가 만약 시민 개개인과 정치의 자유와 같이 인권의 편협한 논점만 바라보게 된다면, 위와 같은 행동을 하기 쉽다. 이와 비슷한 위선이 일어난 경우의 예로써 UN 이, 다푸르 지방의 잔혹한 대학살과 2005 년 니제르 기근에 대한 개입 요구에 대해 힘을 쓴 것을 들 수 있다. 즉, 서구의 경제, 정치적 이해관계에 중요한 지역에만 인간의 권리가 존재하는 것 같이 보인다. (Turner, 2006: 31).

하지만 우리가 더 넓은 시야를 갖고, 인권의 식민지적 사고를 능동적으로 바꾸고자 노력한다면, 다른 그림이 펼쳐질 것이고, 새로운 가능성들이 보일 것이다. 사회학자, Leslie Sklair 는 최근 인간의 권리는 새로운 사회주의자의 세계화에 필수적인 이데올로기라는 설득력있는 주장을 펼쳤다. 이는 서구의 개인적 자본주의의 세계화를 지속시키고 이끄는 소비지상주의에 반하는 것이다(Sklair, 2003). 인권 사상의 핵심은 우리 모두가 공유하고 있는 인간애를 인지하는 것이고, 소비사회에서의 물질주의와 개인주의를 넘어서기 위한 집단적 결속력을 갖는 것이다. 또 다른 저명한 사회학자 Bryan Tuner 는, 모두에게 보편성을 제공하는 인권의 집산주의는 인류 모두에게 존재하는 취약성에서 비롯되었다고 주장하였다(Turner, 2006). Turner 는 이를 네 가지로 구분하였다: "인류의 구체적 취약성, 인간의 의존성, 사회 속의 상관관계, 마지막으로 불안정한 사회제도"(ibid: 25). 취약성은 인권의 남용과 재난으로 인한 고통에 핵심을 둔다. 위협으로부터 보호받기 위해서라면, 연약한 인간은 그 위협적 상황이 사람으로부터인지, 자연으로부터 왔는지는 상관없다.

Tuner 는 명확한 전통적 문제로 이를 설명하였다: "인간들은 존재론적으로 약하고 의존적이다. 그리고 그들이 살아가는 자연환경은 불안정하다. 불확실한 하루하루 속에서 스스로를 지키기 위해서 그들은 사회적 제도를 마련하여야 했다. 그것이 바로 오늘날 우리가 '사회' 라고 부르는 것이다." "우리는 상호 협력의 도구로서 동료애와 우정을 쌓아가는데, 이를 위해서 우선 신뢰가 필요하다. 우리는 사회생활에 활력을 불어넣기 위해, 공동 의식과 축제로부터 유대감을 느낄 수 있어야 한다. 또한 개인의 생존을 위하여 안락한 사회 제도가 필요하다. 생물학적으로 취약하기 때문에, 우리는 집단적으로 안전을 보장해줄 정치적 제도가 필요하다. 그러나 이 제도는 그 자체가 불안정하고, 효력 있는 리더십, 정치적 지혜, 지속적이고 신뢰할 수 있는 사회를 만들 적당한 기회 없이는 확립되기 어렵다." (ibid: 26)

나는 이 문구를 좋아한다. 중간에 갑작스레 이를 인용한 것에 대해 용서를 구한다. 필자의 생각에 이 인용문은 우리가 엄청난 자연 재해의 피해자들에게 보여주어야 하는 것이, 국가 황포의 피해자들에게 보여주어야 하는 것과 다르지 않다는 것을 명확히 보여준다. 또한 이뿐만 아니라, 코스모폴리탄 이상향을 이룰 수 있는 이 두 잠재적인 촉매제들이, 서로 별개의 것이 아니라 하나의 틀 안에 동시에 존재함을 알 수 있다. 타인의 고통, 사회 제도의 취약성, 지도자로서의 신뢰와 불신, 마지막으로 가장 불확실한 요소인 성공은 서로서로 깊이 연관되어 있다.

이 연결고리를 인지하는 데에 엄청난 상상력이나 신념이 필요하진 않다. 또한 재정립된 인권의 틀 속에서 자연재해를 포함한 모든 형태의 인간고를 찾아내는 데에도 엄청난 상상력이나 신념이 필요한 것은 아니다. 실제로 이러한 프로젝트는, 1970년대 이후로 이러한 입장을 지지하고 있는 많은 연구자와 인권단체는 물론이고, 최근 입법부와 행정부에 의해서도 이미 진행되고 있다. Carmalt 와 Dale(2011)은 최근에 일어난 두 사례를 제시한다. 첫 번째로, 2006년 허리케인 카트리나에 대응하여, UN 인권위원회는, 정부가 생명권을 보호한다는 범위 내에서 재난방지, 비상원조, 그리고 구호활동을 펼치고, 간접적인 위협으로부터의 보호에도 책임을 져야한다고 구체적으로 언급하였다. 두 번째로, 2008년 유럽인권재판소는 자연재해라는 위협 속에서도 생명권은 결정적인 절차상의 의무로 인정한다고 공식적으로 판결을 내렸다(2008년 Budayeva et al vs Russia 판결).

이에 대한 기초 토대는 이미 존재한다. 생명권 측면에서 법적으로 인권에 관련한 법, 관습, 조항들, 혹은 더 나아가 재해에 취약한 주거, 고용, 재정적 안전성, 의료 서비스와 같은 경제권이나 사회권 안에서 우리는 이미 그 기초를 찾을 수 있다. 뿐만 아니라 아주 명확하면서도 동시에 애매모호함이 공존하는 1948년 세계인권선언의 제 28 조에서도 그 기초를 찾을 수 있다. 그 28 조에는 '모든 사람들은 이 선언에 제시된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있는 사회적 및 국제적 질서에 대한 권리를 가진다' 라고 명시되어 있다. 이는 취약한 공동의 기초 토대를 인식하고 있다는 것에 의의가 있다. 또한 이 28 조는 우리가 살아가는 환경은 그 자체로써 불확실하고, 그래서 권리 조항들이 이 사실과, 그 권리 스스로가 약해지고 있음을 인정해야 한다는 것을 명시하고 있다. 환경 파괴, 경제적 공황, 기근, 빈곤, 전쟁 그리고 자연재해는 모두 우리가 누릴 권리에 속하는 사회·국제적 질서를 위협하고 있다. 그리고 더 나아가

환경적 문제, 사회적·평화적 캠페인, 그리고 재난구호 또한 모두 정당한 인간의 권리라고 할 수 있다.

현재, 적어도 내가 인지하고 있는 바로는, ‘재난 구호’ 라는 용어는 인권이라는 광범위한 맥락 안에서 거의 찾아볼 수 없다. 이 부재는 앞서 언급한 ‘선택적 코스모폴리타니즘’ 와 ‘공감대의 비정치화’ 라는 것을 야기시키면서도 강화하는 역할을 하는데, 누구도 이 연관성을 발견하지 못하고 있다. 또한 우리가 앞서 Turner 가 주장한 “인류의 구체적 취약성, 인간의 의존성, 사회 속의 상관관계, 마지막으로 불안정한 사회제도” 를 인지하고자 한다면, 보다 정치적인 틀이 필요한데, 인권에 대한 논의가 이 틀을 제공해 줄 수 있다. Turner 는, “사회 속에서 살아가는 법을 배우는 것은, 이러한 제도가 제대로 구현되고 있는지 아닌지를 배우는 것과 같다.” 라고 주장하였다. 또한 “이 취약성과 권리에 대한 논의는, 다양하고 도전적인 여러 문화가 공존하는 세계 시민 사회 속에서 다루어져야 할 것이다.” 라고 하였다(Turner, 2006: 28).

Miller(2011) 는 이미 어떻게 그 많은 기관들이 기존의 인권들에서 벗어나 서로 다른 목적과 방법을 통하여 ‘권리에 중점을 둔’ 캠페인을 펼치는지에 대하여 우리의 관심을 끈 바 있다. 이는 부분적으로는 인권이라는 것이 이미 핵심 요구사항을 명확히 다루며, 의미 있고 인식 가능한 것이 되었기 때문이다. 다수의 NGO 들이 발전한 모습을 되돌아켜 보며, Miller 는 Oxfam 과 Save the Children 과 같이 권리 중심 접근법을 이용하는 단체와, 그 밖에 Christian Aid, Cafod, War on Want, World Development Movement 와 같이 그렇지 않은 단체들을 대조시킨다. 그녀의 요지는 후자의 경우에도, “전략적 수준이기는 하나, 인권이라는 틀 속에서 전략적으로, 은연 중에 권리에 대한 언급을 하고 있다.” 는 것이다(2011: 921). 그리하여 이러한 단체들도 굳이 표면적으로 인권을 주장하는 것이 아니더라도, 권리 중심 접근법을 사용한다고 볼 수 있다. 그녀는 Tearfund 의 예를 들어 설명을 덧붙였다. “Tearfund 가 인권에 관한 언급을 직접적으로 하지 않으면서도… 수질의 위생적 관리를 주장함으로써, Tearfund 는 ‘깨끗한 물은 인권이다’ 라고 자신있게 주장하고 있다. … 다시 말해 깨끗한 물을 공급받지 못한다면, 빈곤과 기근이 발생할 것이고, Tearfund 는 이로써 물에 대한 권리가 기본적 인권에 속하는 개념임을 강조하고 있다.” (ibid: 922).

Carmalt 와 Dale 은 재해 예방과 구호 영역으로의 접근법에 기초한 권리를 확장할 것을 강력히 지지한다. 학문의 발전뿐만 아니라, “재난에 관련된 인권의 법적 개발을 확장 할 수 있다” 고 주장하는 인권 변호사들을 위하여(2011: 64), 또한 어쩌면 가장 중요하게는, “직접적이든 간접적이든 무차별에 중점을 두고, 재난 구호에 관련한 권리를 확장할 것” 을 주장하는 정부를 위하여(ibid), 나는 이를 더 강력히 주장하고 싶다: 재해 관리와 관련한 권리의 담론만을 확장하려 하지 말고, 권리 자체의 담론을 확장하여야 한다. 현재 국가의 역할에 초점을 두는 것에서 멀어질 필요는 없으나, 책무와 권력의 구조 역학 문제를 명확히 파악하기 위하여 좀 더 비판적으로 접근할 필요는 있다.

결론

재난 예방에 관한 결론은 하나다: 한발자국 물러나 크게 볼 것. 어떠한 재난이나 참사를 예방하기 위해서는, 급한 불과 같은 물질적 피해를 고려하여 최소화하려는 노력도 중요하다. 그러나 예전부터 주장된 바와 같이, 그러한 노력과 더불어 좀더 광범위한 사회-경제적, 정치적 맥락을 고려하는 것이 매우 중요하다. 나는 또한 재난 구호를 위하여 전세계적으로 엄청난 모금이 모이지만, 이는 주로 ‘선택적 코스모폴리타니즘’ 을 양산하는 ‘비정치적 공감대’ 로 인한 경우가 많음을 언급하였다. 성금 모금은 그 자체로서는 가치 있는 것이며 절대적으로 필요하지만, 동시에 이는 문제점을 야기할 수도 있다. 이 것이 위에서 언급한 광범위한 맥락으로부터 우리를 분산시킬 수 있기 때문이다. 이렇게 되면 실제로 문제의 원인이 되는 정치, 경제적 주체가 책임감을 회피하기 쉬워지고, 그들의 세력기반만 다져져, 불평등과 불의에 기초하는 세계 자본주의를 부추길 수 있다.

상황이나 대상에 따라 다르게 적용되는 이 불공평한 법적, 도덕적 기준의 이중 잣대의 현실은 자연재해가 주는 고통과 국가 권력의 남용으로부터 오는 고통, 이렇게 두 가지로 구별된다. 재해로부터 받는 고통은 구호가 필요한 반면 국가 권력의 남용으로부터 오는 고통은 구호를 요구하지 않기 때문이다. 이 이원론은 왜곡된 코스모폴리타니즘을 양성하며, 세계 시민 세계를 비탄에 빠지게 하여, 지배층에 도전하기보다는 오히려 지키려는 국제 시민사회를 창조하게 한다. 이제는 좀 더 의미 있는 코스모폴리타니즘이 필요하다. 어떠한 이원론에도 빠지지 않고 오직 정의와 인류애에만 뿌리를 둔 코스모폴리타니즘 말이다. 그런 시민주의의 구현은 인식론상에 기초한 세계 인류의 무력함(취약성)을 인정하는 데서부터 시작된다. 인권론의 복원은

도덕적이고 정치적인 의제를 마련해 줄 것이다. 이는 우리로 하여금 인권론에 대해 재고해보게 하여, (기업체와 자연재해와 같은) 비국가적 주체로부터 오는 고통뿐만 아니라, 국제적 힘의 역학을 지닌 국가와 같은 주체로부터 오는 고통에 대하여 좀 더 비판적으로 질문하게 할 것이다. 선택적 코스모폴리타니즘의 비극은 재해를 (일본지진, 퀸스랜드 홍수, 에티오피아 기근 등) 국지적인 상황으로 취급함으로써, “그들(피해자)”와 “나(너그러운 세계시민)”으로 세계시민을 분리시키려 한다는 것이다. 이로써 결국 세계 모든 지역이 본질적으로 상호 연관되어 있다는 사실을 완전히 무시하게 된다. 재해 관리에 있어, 정부를 포함한 관계자들이 인권의 틀을 사용함으로써 얻을 수 있는 가능성의 이점을 충분히 활용하려면, 이러한 인권의 틀을 장치하였던 학계, 정치인, 인권운동가들의 도움을 얻어, 좀 더 융통성 있는 인권의 해석이 필요할 것이다.

물론 그러한 인권적 담론이 자연재해나 국가 테러로부터 취약한 인류를 완벽히 보호할 수 있음을 보장하지는 않는다. 그러나 그것은 우리를, 더욱 중요하게는 세계 통치의 구조와 제도를 결정하는 지배자들을 계몽할 수 있으며, 어찌보면, 이로써 국제사회에서 가장 연약한 구성원들이 받을 불필요한 위협을 조금이나마 감소, 완화시킬 수 있을 것이다.

동일본 대지진: 미래형 초대형 재난에 대처하는 교훈

오재호 교수
부경대학교, 한국

초 록

3월 11일 2:45 PM (현지시간) 일본을 덮친 규모 9.0의 지진은 일본 역사상 가장 큰 지진이었고 전 세계적으로 기록된 지진 중 5번째로 컸다. 지진 후 발생한 대규모의 쓰나미는 일본의 동북부 혼슈 해안으로 밀려왔고 대규모의 피해를 초래했다. 이 지진과 쓰나미는 '동일본 대지진'으로 불릴 만큼 역대 일본에서 발생한 지진 중 최강의 규모로 1900년 이후의 현대 기록에서 4위를 차지하였다. 이러한 대지진 후에는 여진이 항상 잇따르기 마련이다. 지진이 초래한 파괴적인 쓰나미의 파고는 37.9m에 달했고 미야기현에서의 쓰나미 파고는 적어도 10m는 넘었을 것으로 추정된다. 그 결과 약 470 km²의 토지가 침수되었다. 쓰나미가 휩쓸고 간 지역에서 9,500명의 실종자를 포함하여 전체 마을이 파괴되었다는 발표가 있는 한편 미나미 산리쿠에서 총 1,000구가 넘는 시체가 3월 14일까지 발견되기도 하였다.

이번 지진과 쓰나미는 도로와 철도 피해, 화재, 댐 붕괴 등의 광범위하고 심각한 구조적 피해를 초래했다. 사상자와 재산 피해는 14,000명 사망, 5,000명 부상, 15,000명 실종 및 125,000채가 넘는 건물 파손에 이른다. 게다가 후쿠시마에 위치한 원전 세 개는 냉각 시스템 고장에 의해 외부 격납고에 수소 가스가 축적되어 폭발했다. 원전 내부의 방사선 수치는 정상 수치 수준의 1,000배에 달하였고 원전 외부 역시 정상 수치의 8배에 이르렀다. 이후에 후쿠시마 원전 1기의 남쪽으로 11km 떨어진 후쿠시마 원전 2기에도 비상 사태를 선포했다.

이러한 일련의 거대 자연재해로부터 우리는 자연재해를 어떻게 대비해야 하는지 배울 수 있다. 이 논문에서는 미래에 앞서 고려해야 할 쟁점을 다루었다.

1. 일본의 거대 자연재해

1.1 역사상 네 번째로 강력한 지진

일련의 지진과 쓰나미를 동반한 동일본대지진은 해안에서 129 km 떨어진 지점에서 2011년 3월 11일 14:46 JST에 발생한 규모 9.0의 해저 메가스리스트 지진으로부터 유래되었다. 동일본대지진은 일본에서 발생한 지진 중 가장 큰 규모의 지진이며 1900년 이후의 현대 기록에서 최강 규모의 지진으로 4위를 차지하였다. 역대 가장 강력한 지진은 칠레에서 1960년 5월 22일 발생했으며, 진도 9.5 규모의 지진이었다. 2위는 1964년 3월 28일 Prince William Sound에서 일어난 진도 9.2 규모의 지진이었으며, 3위는 2004년 12월 26일 수마트라-안다만 군도에서 발생한 진도 9.1의 지진이었다. 동일본대지진은 캄차카에서 1952년 11월 4일 발생한 지진과 함께 공동 4위를 기록했다.



그림 1. 동일본 대지진은 센다이 해안에서 129km 떨어진 지점에서 2011년 3월 11일, 14:46 JST에 발생한 해저 메가스리스트 지진에서 유래했다.

대지진 후에는 항상 여진들이 잇따르기 마련이다. 이러한 규모 9.0의 지진의 경우 장기적으로 여진의 발생에 주의해야 한다. 2011년 도호쿠 지진 이후 태평양 연안에서 발생한 여진들의 합산 기록은 다음과 같다: 규모 5.0, 6.0, 7.0에 해당하는 여진 발생 횟수는 각각 420회, 72회, 그리고 5회에 달하였다 (그림 2).

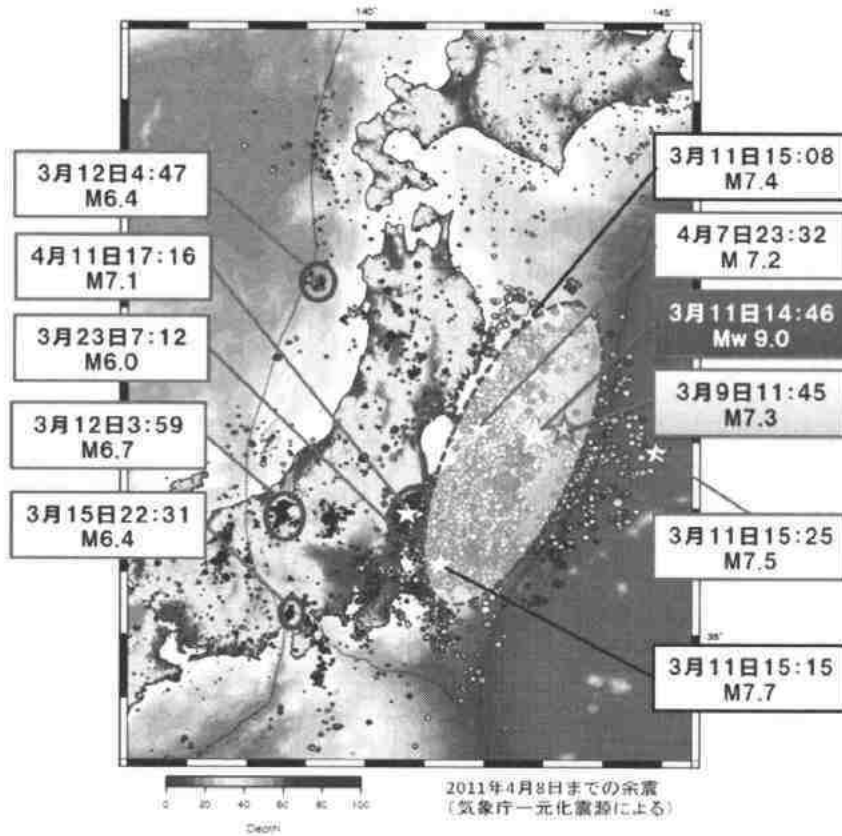


Fig. 2. 2011년 3월 11일 발생한 동일본 대지진 이후 여진들 (출처: JMA, Japan, 2011. 4. 8)

1.2 37.9m에 달하는 쓰나미의 파괴

일본에서 쓰나미는 빈번하게 발생한다. 현재까지 195 회의 쓰나미가 기록되어 있다. 해저에서 발생한 지진의 경우 쓰나미가 일어날 확률이 존재한다. 동일본 대지진의 진앙은 센다이 동쪽 해안에서 129km 떨어진 지점이고, 진원지는 32km 깊이에 위치한다. 지진은 가장 가까운 해안에서 67km 떨어진 곳에서 일본 표준시로 14:46에 발생했고, 초기 추정에 의하면 쓰나미가 최초로 덮친 지역에 도달하기 까지 10~30분 가량 걸렸다. 이후에 해안의 북쪽과 남쪽에 도달하였다. 쓰나미로 인해 가장 심한 피해를 입은 지역의 범위는 북쪽의 에리모에서 남쪽의 오아라이까지 670km에 해당하는데 이 지역은 지진 직후 대부분의 손상을 입었다. 사진 1은 쓰나미에서 비롯된 소용돌이의 모습이다.



사진 1. 이바라키현의 오아라이 항구 인근에 포착된 쓰나미 소용돌이의 모습

지진이 발생한 지 1 시간 후 (15:55 JST) 미야기현의 연안 근처에 위치한 센다이 공항이 쓰나미에 의해 침수되는 광경이 목격되었다. 파도가 차들과 비행기를 쓸어버리고 내륙으로 이동하면서 수많은 건물들이 잠겼다. 파고가 4m 에 달하는 쓰나미는 이와테현을 덮쳤다. 또한 센다이의 와카바야시구도 큰 피해를 입었다. 적어도 101 개에 달하는 대피소에 쓰나미가 밀려왔다.

일본 기상청 (JMA)은 지진 후 해안가를 따라 측정한 쓰나미 관측 기록을 공개했다. 일본 기상청이 보유한 가장 이른 관측 시각은 15:12 ~ 15:21 사이로, 지진 발생 후 26 에서 35 분 사이 시점이다. 표 1 은 14:46 JST 에 발생한 지진 이후 발생한 파고가 3m 이상인 쓰나미의 발생 시각과 위치를 나타낸다.

Local time (JST)	Location	Tsunami height
15:12	Iwate Kamaishi-oki	6.8 m
15:15	Ofunato	3.2 m or higher
15:20	Ishinomaki-shi Ayukawa	3.3 m or higher
15:21	Miyako	4.0 m or higher
15:21	Kamaishi	4.1 m or higher
15:44	Erimo-cho Shoya	3.5 m
15:50	Sōma	7.3 m or higher
16:52	Ōarai	4.2 m

표 1. 2011. 3. 11 14:46 JST 에 발생한 지진에 따른 쓰나미 관측 기록과 시각

도쿄대 연구원의 답사에 따르면 이번 지진은 파고가 37.9m 에 달하는 파괴적인 쓰나미를 야기했다. 미야기현에서의 쓰나미 파고는 적어도 10m 는 넘었을 것으로 추정된다. 그 결과 약 470 km² 의 토지가 침수되었다. 아오노타키에서 측정된 처오름의 높이는 34.8m 로 고보류치 수산협동조합의 37.9m 와 유사하다. 또한 1986 년에 발생한 메이지-산리쿠 지진에서, 이와테현 오후나토시의 료우리에서 관측된 38.2m 기록과도 비슷하다. (도호쿠 지진 관측단: Obara, Sakai, Nanjo, 2011) 사진 2 는 위에 언급된 지점의 해안가이다. 요코하마 국립대와 도쿄대의 합동 연구팀에서 오후나토시 료우리만 위의 30m 높이 절벽에서 몇몇의 낚시 도구가 흩어져 있는 것을 발견했다. 소나무 오른편에 검정, 흰색 그리고 주황색의 씨들이 매달려 있는 것은 쓰나미가 이 높이까지 도달했음을 뜻한다.

비록 몇몇 지역에 국한되긴 했지만 2004 년의 인도양 지진과 쓰나미와 유사하게, 이번 쓰나미는 밀려오는 물 때문에 지진에 비해 더욱 치명적이고 파괴적이었다. 쓰나미가 휩쓸고 간 지역에서 9,500 명의 실종자를 포함하여 전체 마을이 파괴되었다는 발표가 있는가 한편 미나미산리쿠에서 총 1,000 구가 넘는 시체가 3 월 14 일까지 발견되기도 하였다. 사망자수가 이렇게 높은 요인 중 하나는 미처 예측하지 못한 대규모의 파도이다. 쓰나미의 영향을 받은 몇몇 도시들의 쓰나미 벽은 훨씬 작은 쓰나미들로 이루어졌다. 몇몇 대피소들은 참사를 피하기에는 충분히 안전하지 않았다.

또한 쓰나미가 강타한 지역 사람들은 그들이 충분한 고지에 있거나 해안으로부터 멀리 떨어져있다고 생각했다.

이후 태평양을 건너 광범위한 쓰나미 경보가 발령되었다. 지진 직후 하와이에 있는 미국해양대기국(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 소속의 태평양 쓰나미 경보 센터(Pacific Tsunami Warning Center, PTWC) 는 쓰나미 경계와 경보를 발표하였다 (그림 3). 07:30 UTC 에 PTWC 는 전체 태평양에 걸친 쓰나미 경보를 발표하였다. 러시아의 쿠릴 열도에서는 11, 000 명의 거주민이 해안 지역에서 대피했다. 미국 서부와 알래스카 쓰나미 경보 센터에서는 캘리포니아의 대부분 해안 지역, 오리건 전체, 알래스카의 서부 지역에 쓰나미 경보를, 알래스카의 태평양 연안, 워싱턴과 캐나다의 브리티시 컬럼비아에 쓰나미 주의보를 발표했다. 캘리포니아와 오리건에서는 파도가 2.4m 에 달하는 강한 쓰나미 물결이 몇몇 지역을 덮쳤다. 또한 캐나다에서는 1m 의 파도가 밴쿠버 섬을 강타했다. 칠레의 물결은 200 채의 집을 손상시킬 정도로 거대했고, 파고는 3m 에 달했다. 갈라파고스 섬에는 3m 의 물결이 지진 발생 20 시간 후 도달했다.



사진 2. 아오노타키에서 측정된 처오름 높이는 34.8m 로써 고보류치 수산협동조합의 37.9m 와 유사하다. 소나무 오른쪽에 검정, 흰색 그리고 주황색의 띠들이 매달려 있는 것은 쓰나미가 이 높이까지 도달했음을 뜻한다.

(출처: [http://outreach.eri.u-tokyo.ac.jp/eqvolc/201103_tohoku/eng/#tsunami investigation](http://outreach.eri.u-tokyo.ac.jp/eqvolc/201103_tohoku/eng/#tsunami%20investigation))



사진 3. 쓰나미 이후, 왼쪽 사진은 타로우 역에서 바다를 바라 본 모습이다. 쓰나미의 처오름 높이는 11.7m 에 달하였다. 오른쪽 사진은 처오름 높이가 34.8m 에 해당하는 아오노타키 전방의 항구에서 몰려온 쓰나미의 흔적이다.

(출처: http://outreach.eri.u-tokyo.ac.jp/eqvolc/201103_tohoku/eng/#tsunami_investigation)

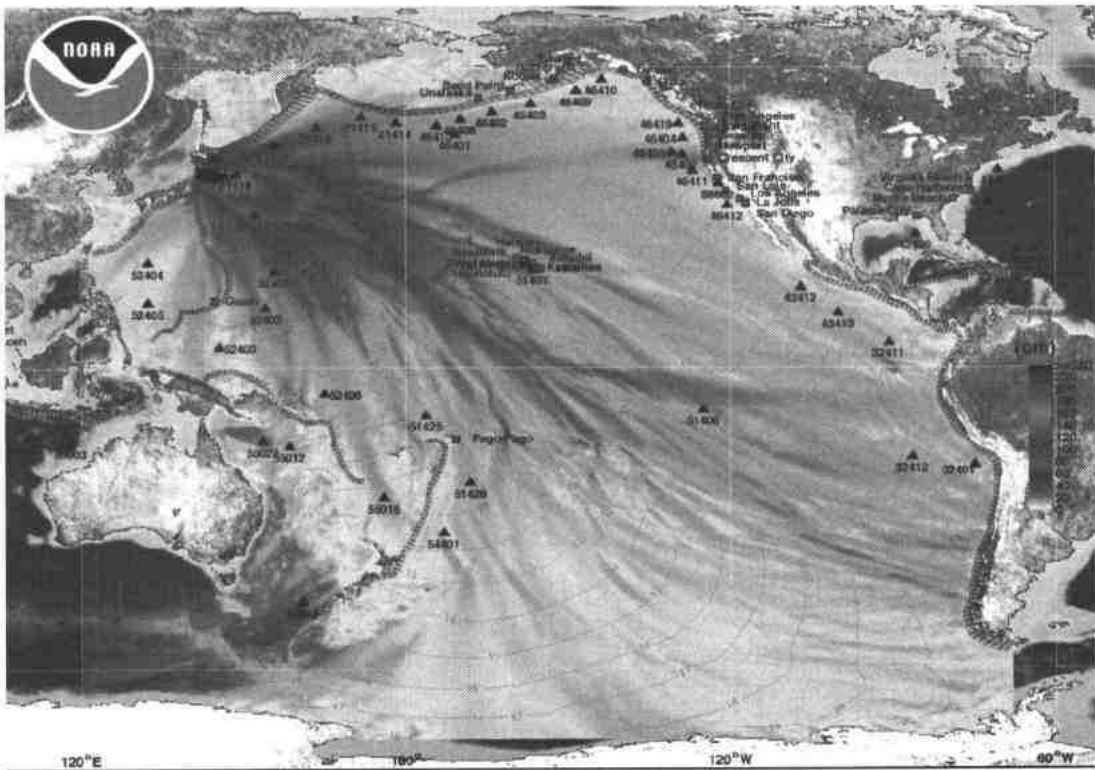


그림 3. 일본에서 2011. 3. 11 14:46 JST 에 지진이 발생한 후 태평양을 가로지르는 쓰나미의 전파와 예상 파고 (cm), 예상 도달 시각 (hour) 를 나타낸 그림이다. 검정 삼각형은 파도의 측정 지역 및 관측소의 번호를 나타낸다.

(출처: http://nctr.pmel.noaa.gov/honshu20110311/Energy_plot20110311.png)

1.3 지진으로 인한 화재와 물위에 부유하는 기름

이번 지진과 쓰나미는 도로와 철도 피해, 화재, 댐 붕괴 등의 광범위하고 심각한 구조적 피해를 초래했다. 사상자와 재산 피해는 14,000 명 사망, 5000 명 부상, 15,000 명 실종 및 125,000 채가 넘는 건물 파손에 이른다. 쓰나미로 인해 가장 심한 피해를 입은 지역의 범위는 북쪽의 에리모에서 남쪽의 오아라이까지 670km 에 해당하는데 이 지역은 지진 직후 대부분의 손상을 입었다. 사망자수가 이렇게 높은 요인 중 하나는 미처 예측하지 못한 대규모의 파도이다. 몇몇 대피소들은 참사를 피하기에는 충분히 안전하지 않았다. 또한 쓰나미가 강타한 사람들은 그들이 충분한 고지에 있거나 해안으로부터 멀리 떨어져있다고 생각했다. 미야기현은 가장 큰 피해를 입은 지역 중 하나인데, 3,000 채가 넘게 침수되었고 130 채는 전소되었다. (사진 4) 또한 68 회의 산사태도 있었다.



사진 4. 정유 공장과 건물들이 전소되는 모습 (2011.3.13) 북부 일본의 미야기현 타가조시에서 강진 이후 덮친 쓰나미로 인해 정유공장이 불타오르고 있다.

1.4 원전 폭발과 방사성 물질 유출

일본에는 전국적으로 42,369 MWe 규모의 에너지를 생산할 수 있는 원전 53 기가 있다. 원전을 보유하고 있는 전력 공급 회사는 홋카이도, 시코쿠, 추부, 도쿄, 도호쿠, 호쿠리쿠, 추고쿠, 간사이와 큐슈에 있다. 핵시설을 보유하는 다른 두 조직으로는 일본원자력에너지회사 (Japan Atomic Power Company, JAPC)와 일본핵연료사이클개발기구 (Japan Nuclear Cycle Development Institute, JNC)가 있다. 그림 4 는 원전의 위치와 각 원전의 특징을 나타낸다. 일본 핵 사이트는 일본 원전의 종류, 사용 개시일, 시설 및 현재 건설 중이거나, 계획 중이거나, 폐쇄했거나, 비상업적인 원전들의 완전한 목록을 제공하고 있다.

후쿠시마에 위치한 원전 세 개는 냉각 시스템 고장에 의해 외부 격납고에 수소가 축적되어 폭발했다. 후쿠시마 원전 1 기, 후쿠시마 원전 2 기, 오나가와 원자력발전소와 도카이 원자력발전소에 있는 총 11 개의 원전은 그림 4 의 붉은색 박스에 나와있듯이 지진 직후 자동 폐쇄되었다. 그러나 원전이 폐쇄된 후 냉각열을 제거하고 사용후 핵연료 저장조를 유지하기 위해서 냉각과정이 필요했다. 후쿠시마 원전 1 기와 2 기에서 쓰나미 파도가 방파제를 능가했고 디젤 비상용 발전기를 파괴했다. 그 결과 후쿠시마 원전 1 기는 두 차례에 걸친 큰 폭발과 방사성 물질 유출 등으로 심각하게 손상되었다. 원자로심에서 방사성 물질이 대규모로 방출된 결과 일본의 토지와 용수가 오염되었다.

후쿠시마의 핵 위기는 최악의 사고는 아니었지만 가장 복잡한 사고라고 전문가들은 판단한다. 일본 정부는 후쿠시마 원전 1 기의 냉각 시스템 가동 중단 직후 비상 사태를 선포했고 200,000 명이 넘는 주민을 대피시켰다. 원전 내부의 방사선 수치는 정상 수치 수준의 1,000 배에 달하였고 원전 외부 역시 정상 수치의 8 배에 이르렀다. 이후에 후쿠시마 원전 1 기에서 남쪽으로 11 km 떨어진 후쿠시마 원전 2 기에도 비상 사태를 선포했다. 그 결과 일본 원자력안전보안원에 의하면, 문제가 발생한 원전은 총 6 개로 집계되었다.

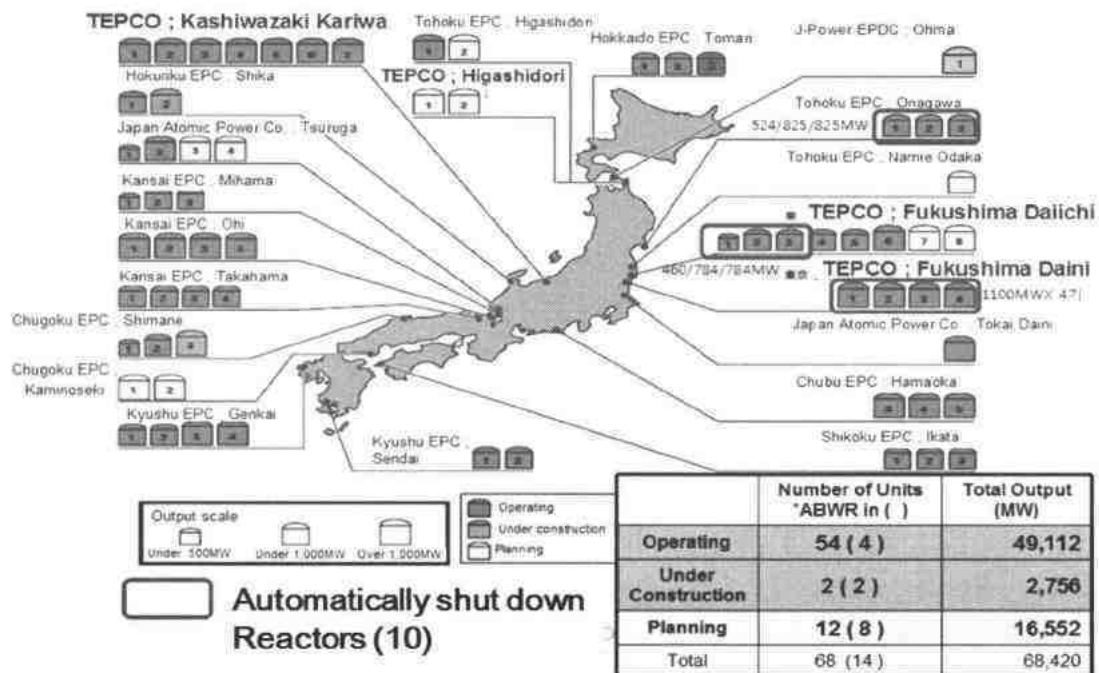


그림 4. 일본의 원전 현황 (제공: Japan's Nuclear Power Program).

후쿠시마 원전 폭발 후, 후쿠시마, 도치키, 군마, 도쿄, 치바, 사이타마와 니가타의 수돗물에서 방사성 요오드가 검출되었고, 후쿠시마, 도치키와 군마의 수돗물에서 방사성 세슘이 검출되었다. 후쿠시마의 몇몇 지역에서는 방사성 세슘, 요오드와 스트로늄이 검출되었다. 식품 생산물이 방사성 물질에 오염된 사례도 있었다. 일본 내각 산하의 원자력안전위원회에서는 TEPCO 후쿠시마 원전 1 기에서 유출되는 방사성 물질은 원전이 안정되었다고 판단된 4 월 5 일에도 하루에 154 Tbq 에 달한다고 밝혔다. 4 월 5 일에는 후쿠시마 원전 1 기에서 유출된다고 추정된 방사성 물질이 I-131 의 경우 0.69 Tbq/hr, Cs-137 의 경우 0.14 Tbq/hr 였다. 세슘을 요오드로 환산하는 INES 방법에 따라 다시 계산해보면 6.4 Tbq/hr 에 달한다.

그림 5 는 일본 여러 지역에서 방사선의 일중 변화를 나타낸 그래프이다. 그래프에는 $0.35 \mu\text{Sv/h}$ 보다 높은 방사선이 두드러지게 나타나 있지 않지만 실제로는 큰 차이가 존재한다. 동일본 대지진과 쓰나미가 발생한 며칠 만에 일중 방사선 변화에서의 정점이 나타났다. 그 후 방사선 수치는 단조롭게 감소했으나, 이바라키 현과 3 월 21 일에 두 번째 최고 기록이 나온 도쿄현은 예외였다. 평상시에는 자연적으로 $0.1 \mu\text{Sv/h}$ 정도의 방사선이 존재한다. 현재는 정상 수치보다 몇 백배 높은 후쿠시마 원전의 정문과 몇 십배 높은 후쿠시마시를 제외하면 다른 지역의 방사선은 정상 수치보다 오히려 낮다. 후쿠시마 원전 주변의 방사선 수치가 최고조에 달한 것과, 그 이후 다른 지역에서도 최고점에 이르는 것을 보면 방사성 물질이 공기 중에서 다른 지역으로 퍼졌음을 알 수 있다. I-131, Cs-137 과 같은 방사성 물질은 TEPCO 후쿠시마 원전 1 기에서 유래되어 전체 북반구로 퍼졌다 (그림 6). 핵폭발의 징후를 포착하기 위해 디자인된 모니터링 네트워크는 폭발한 원전으로부터 방사성 물질의 자취를 찾아내었다. 후쿠시마 다이시 원전 주변의 토양에서는 플루토늄 성분이 계속 검출된다.

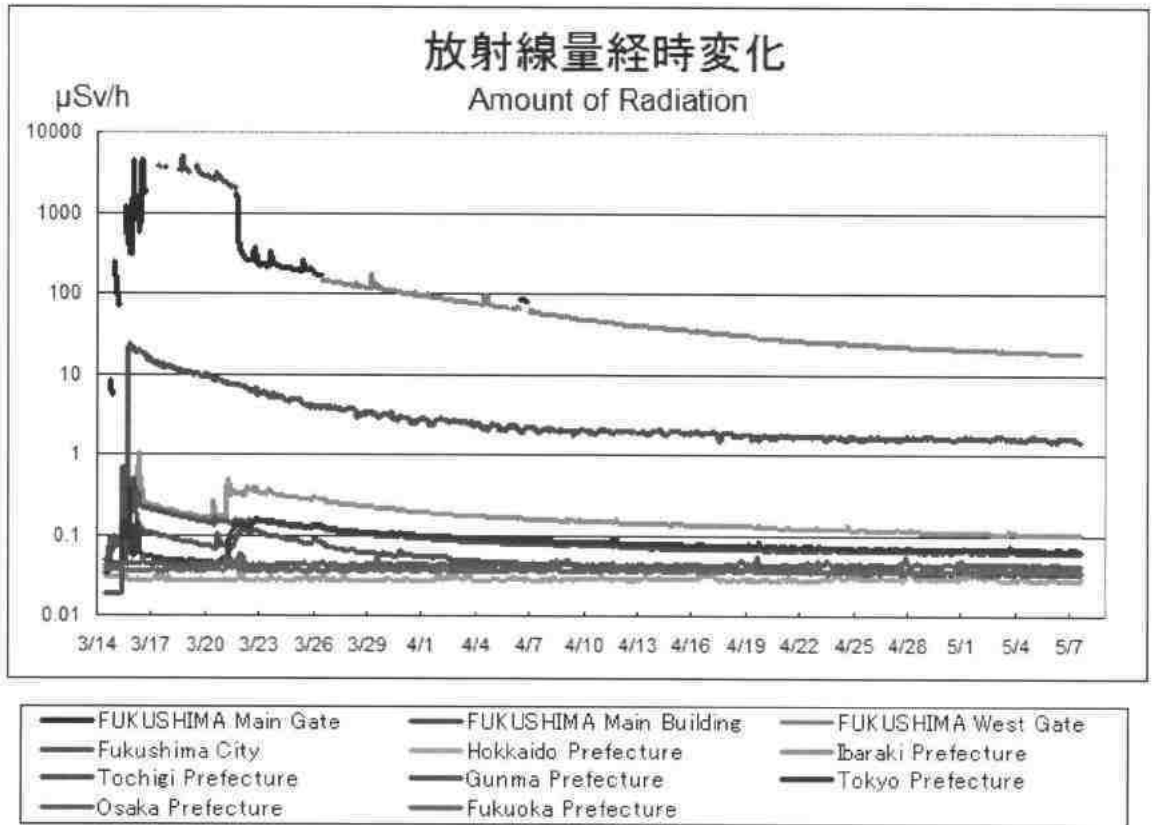


그림 5. 일본 각 지역의 일중 방사선 수치 변화. 정상 방사선 수치는 항상 0.1 μ Sv/h 보다 낮다. 수직 축에는 logarithmic scale 이 사용되었다.

(출처: <http://www.miraikan.jst.go.jp/en/linkage/quake2011/radioactivity.html>)

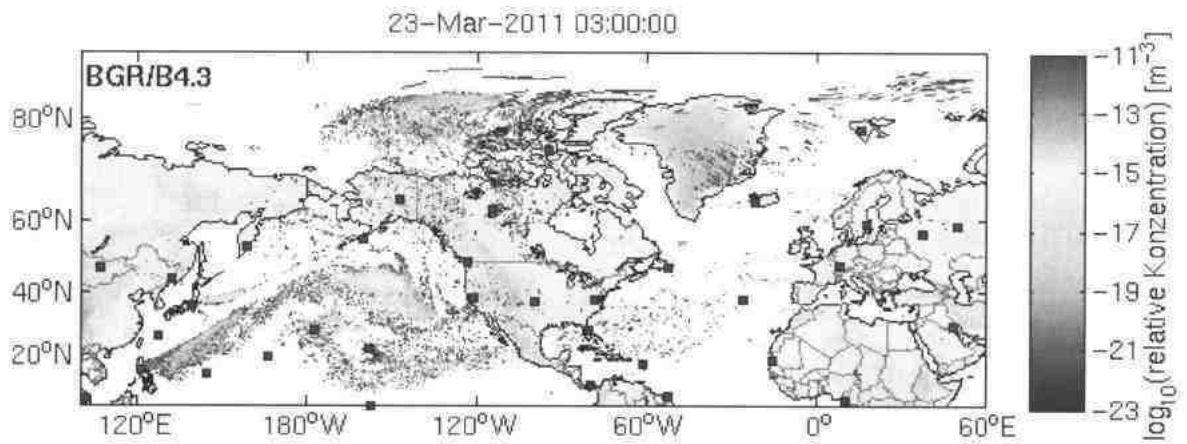


그림 6 후쿠시마 다이치 원전 폭발(2011. 3. 11) 이후 방사성 물질의 확산 경로

(출처: German Federal Institute for Geosciences and Natural Resources)

국제탐지체계 (International Monitoring System, IMS)는 후쿠시마 폭발 이후 방사성 물질과 비활성 기체의 분포에 대한 정보를 제공하였다. 첫 검출은 3월 12일, 폭발 장소로부터 300 km 떨어진 다카사키 관측소에서 이루어졌다. 그리고 9일 내에 방사성 구름이 북미를 건넜고, 12일 후에는 유럽에 도달하여 아이슬란드에서 검출이 이루어졌다. 15일 후에는 북반구의 전 위치에서 후쿠시마 폭발의 흔적을 발견할 수 있었다.

일본의 원자력 안전 전문가들은 도쿄의 남서쪽에서 200 km 떨어진, 단층선이 많은 것으로 알려진 동부 연안의 시즈오카현 오마에자키시에 위치한 하마오카 발전소의 위험에 대해 여러 차례 경고했었다. 일본 정부의 전문가들은 30년 내에 규모 8.0의 강진이 발생할 확률이 거의 90%에 달한다고 전망한 바 있다. 1.6 km² 내에 다섯 개의 발전소가 위치한다. (사진 5) 2009년 1월 30일, 하마오카 원전 1기와 2기는 영구적으로 가동이 중단되었다. 여섯 번째 발전소가 2008년 12월 22일부터 건설되기 시작했다. 그러나 하마오카 원전은 2011년 5월 7일, 미래의 지진과 쓰나미 위험 때문에 방과제 등 추가 조치가 있기 전까지 잠정적으로 폐쇄되기로 결정되었다. 이 지역의 주요 에너지 공급원을 잃게 됨에 따라 전력 부족이 예상된다.



사진 5. 하마오카 원자력 발전소

(출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Hamaoka_Nuclear_Power_Plant)

2. 인도주의적 위기, 경제적 손실과 대응

2.1 인도주의적 위기와 경제적 손실

일련의 지진과 쓰나미로 이루어졌던 동일본 대지진은 인도주의적 위기와 경제적 충격 등의 여파를 남겼다. 그림 7 에 나와 있듯이, 가장 큰 영향을 받은 지역은 후쿠시마현, 미야기현과 이와테현이다. 쓰나미 때문에 도호쿠 지방에서는 300,000 여명의 이재민이 생겨났고 생존자들은 식량, 물, 주거지, 의약품과 연료 부족에 시달렸다. 경제적 손실으로는 공장의 생산 가동 중단 등의 당면한 문제도 있고, 25 조엔 (\$3000 억)에 이르는 재건 비용 등 장기적인 사안도 있다. 이번 지진으로 가장 많은 피해를 받은 도호쿠 북쪽 지역은 일본 GDP 의 8%에 달하며, 공장, 맥주 공장을 비롯한 에너지 기반 시설이 위치한다. 이 지역에는 미야기현의 북쪽 지역이 포함되는데 이 곳에는 도쿄에서 북동쪽으로 300km 떨어진 센다이시가 위치한다. 미야기현에는 제조업과 공업지대가 있는데 주로 화학공업과 전자공업으로 구성되어 있다. 후쿠시마 다이치 원전 역시 쓰나미로 인한 심각한 피해를 입었는데, 그 결과 방사성 물질의 유출 등은 장기적으로 건강과 환경에 해롭기 때문에 고비용의 정화작업이 필요하다.

수많은 사망자와 재산 손실 외에도 지진 때문에 300,000 여명의 피난민이 발생했다. 많은 대피소들은 피난민 들의 구호를 위해 노력하지만 의약품이 충분하게 공급되지 못하고 있는 실정이다. 또한 연료 부족은 구호 활동에 방해 요인이 되었다. 지진 발생 후 일주일 동안 연료 부족과 추운 날씨 때문에 식량, 물과 의약품 공급에 차질을 빚었다. 목요일에는 지진이 강타한 지역들의 기온이 겨울 수준으로 떨어졌다. 이와테현의 모리오카는 영하 5.9 도, 미야기현의 센다이는 영하 2.7 도, 그리고 후쿠시마시는 영하 3.5 도를 기록했다. 임시 거주지가 필요한 상황이며 일본 정부는 위생 상태가 안 좋다고 알려진 큰 규모의 대피소로부터 피난민들을 이주시키고 있다. 3 월 후반에는 이와테현에 8,800 채, 미야기현에는 10,000 채, 후쿠시마에는 19,000 채의 임시 대피소의 건설이 계획되었다.

대부분 쌀농사를 했던 약 23,600 헥타르의 농지가 이번 쓰나미로 피해를 입었다. 해수로부터 농지에 축적된 염분은 쌀 농사에 몇 년간 영향을 줄 수 있다. 이번에 피해를 본 지역은 일본 전체 쌀 생산의 3~4% 가량 차지한다. 또한 미야기, 이와테, 후쿠시마 현에 있던 29,000 여개의 어선 중 90%가량이 더 이상 사용할 수 없을 정도로 손상되었다. 미야기현의 어업은 거의 대부분 파괴되었다. 등록된 13,000

개의 어선 중 12,000 개가 손상되거나 파괴되었다. 450 명의 어부가 사망했거나 실종했다. 미야기현의 어업 피해액은 약 4000 억엔 (\$50억)으로 추정된다.

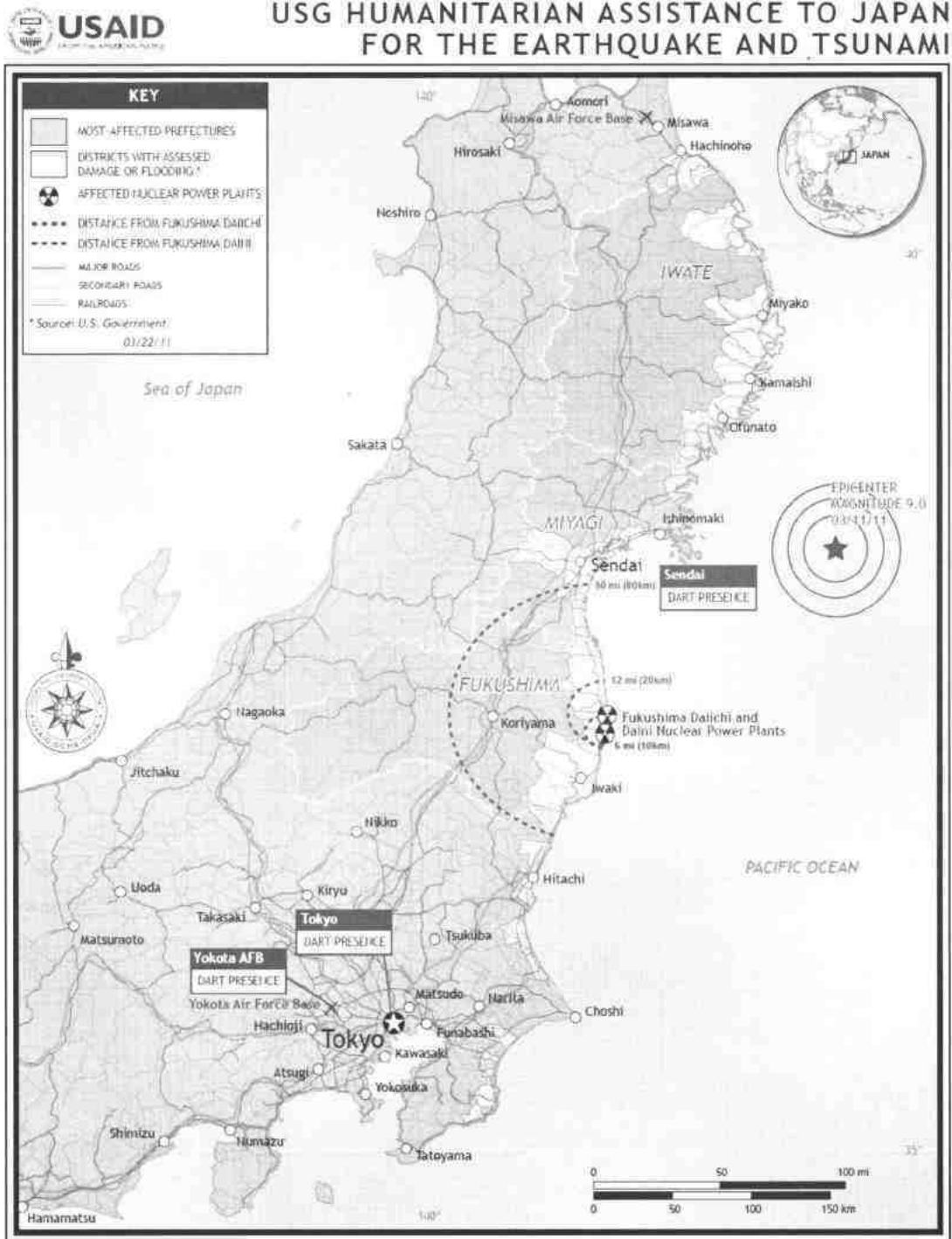


그림 7 동일본 대지진과 쓰나미로 인해 가장 많은 피해를 받은 지역 (2011.3.22 기준)
(출처: 미국 정부)

2.2 일본 정부의 대응과 세계 여러 나라의 원조

4 월 11 일, 나오토 칸 국무총리는 지진의 피해를 입은 지역에 일본 자위대를 파견했다고 발표했다. 그의 사무실에 비상 본부를 설치하고 정부의 대응 방안을 논의하였다. 일본 정부는 식수, 식량, 담요, 세면도구 등의 필수품을 일본의 각 지역과 여러 나라로부터 필요한 곳에 신속하게 공급될 수 있도록 조율하는 역할을 맡았다. 호주, 뉴질랜드와 한국에서 온 국제 구호대는 여러 민간인을 도와 잔해청소 작업을 진행한다. (사진 6) 또한 일본 정부는 일본 우주항공연구개발기구 (Japan Aerospace Exploration Agency, JAXA)을 통해 “지구와 대형 재해에 관한 국제헌장 (International Charter on Space and Major Disasters)”의 발효를 요청, 구호 단체들이 피해 지역을 촬영한 세계 여러 위성 사진들에 접근할 수 있도록 하였다.



사진 6. 센다이 지역에서 활동하고 있는 대한민국 구조대
(출처: <http://theperishingplanet.blogspot.com/>)

일본은 134 개의 나라와 33 개의 국제 기구로부터 애도 성명과 원조 제의를 받았다. 일본 및 국제 구호팀은 피난민들을 위해 임시 거주지를 마련하는 동시에 후쿠시마 원전 폭발을 계기로 방사선 수치 모니터링을 강화하였다. 일본 정부는 폭발 지역 인근 주민에게 반경 30km 외 지역으로 대피령을 내렸다. 동시에 중국, 프랑스와 미국 정부는 각국 국민들을 후쿠시마 원전의 반경 80km 외 지역으로 공식적으로

대피시키기 시작했다. 오스트리아 대사관은 도쿄에서 400km 떨어진 오사카로 옮기기도 했다.

세계 여러 나라에서, 정부 및 민간 차원에서 일본 국민과 피난민을 돕기 위한 모금 캠페인이 진행되었다. 소셜커머스 사이트에서 행해진 온라인 캠페인에서 모은 몇 백만 달러는 일본에서 활동하고 있는 구호 단체에 전달되었다. 2011년 4월 3일 기준으로, 일본 적십자사는 재해기금으로 총 10억 달러를 전달받았고, 재해 지역으로 200개가 넘는 긴급 구호팀을 파견했다고 발표했다. 미국 적십자사는 미국 국민으로부터 1억 2천만 달러를 기부받았다고 발표했다. 싱가포르 국민들은 재해 기금으로 315만 달러를 모았고, 대만 국민들은 대만 외교부가 마련한 계좌를 통해 930만 달러를 기부했다. 또한 대한민국 국민은 5100만 달러를 여러 재난 구호 단체에 기부하였다.

3. 미래의 거대 자연재해 대비

3.1 대피소의 대규모 운영

극한 상황에도 불구하고 놀라운 점은 이재민들은 비교적 차분하고 회복력이 강했다. 폭동이나 약탈, 또는 혼란없이 일본인들은 은밀하지만 조화롭게 함께 살아간다. 가족이나 지역 공동체와 같은 직접적인 관계에 국한되는 게 아니라, 초면인 피난민들도 서로 연결됨을 느끼고 서로를 존중하고 질서정연하게 살아간다.

Prefecture	Number of evacuation centers	Evacuees	Age < 14	15 < Age < 65	Age > 65	
Aomori	53	NA	367	48	235	84
Iwate	758	45,687	5,985	29,240	10,462	
Miyagi	810	113,223	14,832	72,463	25,928	
Yamagata	54	3,858	505	2,469	883	
Fukushima	522	131,665	17,248	84,266	30,151	
Tokyo	2	733	96	469	168	
Ibaragi	100	3,582	469	2,292	820	
Tochigi	56	3,201	419	2,049	733	
Gunma	36	2,983	391	1,909	683	
Saitama	38	3,688	483	2,360	845	
Chiba	19	1,220	160	781	279	
Kanagawa	1	252	33	161	58	
Niigata	77	7,849	1,028	5,023	1,979	

Yamanashi	1	457	60	292	105
Nagano	NA	193	25	124	44
Shizuoka	NA	163	21	104	37
Total	2,474	319,121	41,805	204,237	73,079

표 2: 피난민의 연령 분포 (WHO, 2011)

지진이 강타한 지역들에서 임시 주거지 건설은 계속 이어지고 있다. 표 2 에서 보듯이 피난민을 위해 약 2500 개의 대피소가 있다. 대피소에 있는 사람들은 일본 내 각 지역으로 이주를 시작했다. 그러나 난방이 잘 가동되지 않아서 사람들은 추위에 떨고 있고, 많은 어르신들은 내복약을 챙기지 못했다. 각 대피소에는 약 5~6 명의 간호사가 있다. 피난민의 연령 분포는 다음과 같다: 0~14 세 13%, 15~64 세 64% 그리고 65 세 이상이 23%이다. 피난민 중 많은 사람들이 고령 집단에 속한다.



사진 7. 일본 미야기현 모토요시군 미나미산리쿠의 한 초등학교 체육관이 지역 거주민의 대피소로 사용되고 있다. 쓰나미가 미나미산리쿠를 강타함에 따라 대부분의 건물들이 16m가 넘는 파도에 휩쓸렸고, 마을 인구의 절반이 실종되었고 거의 사망했을 것으로 추정된다.

(출처:

http://www.kjclub.com/jp/exchange/theme/read.php?tname=exc_board_62&uid=193939&fid=193939&thread=1000000&idx=1&page=1&number=139354)

몇몇 현들은 사람들의 요구에 부응하여 추가 계획을 세웠다. 이와테현은 임시 거주지를 8,800 채에서 18,000 채로 늘린다고 발표했고 이는 40,000 ~ 50,000 명의 사람들을 수용할 수 있다. 미야기현에서는 11 개의 마을과 도시에서 1200 채가 넘는 임시 거주지를 건설하고 있다. 당면한 문제로는 집을 지을 수 있기에 적합한 땅을 찾는

일인데, 도호쿠 연안 지방에는 산이 많아서 평지를 찾기 어렵기 때문이다. 일본 정부의 계획은 2011 년 5 월 중반까지 30,000 채의 임시 거주지를 보유하는 것이다. 일본 국가정책기구에 따르면 현재 70,409 가구가 대피소에서 지내고 있다 (사진 7).

피난민들이 임시 거주지를 기다리는 동안 공공 서비스의 혜택을 누릴 수 있도록 하기 위해 일본 정부는 피난민 가족을 수용할 수 있는 공공 주택을 찾고 있다. 47 개 현에 있는 42, 145 채의 공공 주택이 피난민 가족을 위해 개방되어 있다. 도쿄 현에서는 600 가구가 6 개월간 무료로 공공 주택에 입주하기도 했다. 1950 년 6 월 25 일에서 1953 년 7 월 27 일까지의 6.25 전쟁 이후에는 한국에서 이러한 대규모의 피난민이 발생한 적이 없었다. 사진 8 에 나와있듯이 전국재해 구호협회에서는 북한의 연평도 폭격 이후 연평도에 수십채의 임시 주거시설을 마련하였다. 당시 대포의 포격으로 인해 몇 십 채의 집들이 파괴되었다. 그러나 거주지의 수용 범위는 수십 가구뿐이다. 이번 동일본 대지진과 쓰나미를 교훈으로 삼아 많은 수의 임시 거주지를 건설할 수 있는 능력이 갖춰져야 한다. 이 작업을 중앙/지역 정부가 맡을 것인지, 전국재난 구호협회, 대한적십자사 등의 민간 구호 단체가 맡아야 할 지는 또 다른 문제이다.



사진 8. 북한의 2010. 11. 23 도발 이후, 전국재해구호협회 직원들이 연평초등학교 운동장에 민간 피난민을 수용할 수 있는 수십 채의 임시 주거시설을 지었다.

3.2 대규모의 피난민 구호

일본의 피해 상황은 아직 현재 진행형이다. 이번 재해로 지진과 쓰나미가 강타한 지역 뿐만 아니라 전역이 영향을 받았기 때문이다. 2011년 3월 30일을 기준으로 173,000명의 피난민이 있다고 추정된다. 피난민의 위생 유지에 필수인 깨끗한 물의 부족은 일부 거주지와 대피소에서 공중 위생을 위협하는 요소이다. 이시노마키 적십자병원의 발표에 의하면 미야기현의 이시노마키, 히가시-마쓰시마, 그리고 오나가와정에 위치한 314개의 대피소 중 30% 가량의 위생 환경이 악화되고 있다. 배설물 처리 역시 풀기 힘든 숙제 중 하나이다. 각 지역의 사회 복지 센터에서 배수 시설과 화장실 관리를 수행하고 있다. 또한 국방부는 현재까지 120만 명의 사람들에게 입욕 서비스를 제공한 바 있다. 특히 규칙적으로 씻을 수 없거나 옷을 갈아 입지 못하는 피난민의 경우 도움의 손길이 절실하다. 그래서 일본 정부는 연료, 조립식 주택, 의복과 의약품 등의 우선적으로 필요한 물자 해결을 위한 국제 원조를 요청했다. 현재까지 134개의 나라와 33개의 국제기구로부터 원조 제의를 받았으며, 2011년 3월 30일을 기준으로 24개국으로부터 구호 물품을 받았다.

지진 발생 3주만에 190만 이상의 가구가 물을 사용할 수 있게 되었고, 남은 우선순위는 260,000 가구 역시 물을 사용할 수 있도록 방안을 마련하는 것이다. 400개가 넘는 수자원 공급 회사들이 비상 물 공급 시스템을 구축, 지진 피해를 입은 현들에 급수 서비스를 제공하기로 했다. 보건복지부와 노동부는 총 520개의 차량을 마련했으며 320개 차량을 배치하였다.

과학 자문 위원회에서는 동일본 대지진의 피난민 구호와 지진이 강타한 지역의 빠른 복구를 위한 방안을 발표하기도 했다.

(출처: <http://www.sci.go.jp/en/report/houkoku-110502-3.pdf>)

● 피난민 구호와 피해 지역 복구를 위한 종합적인 체계 구축

중앙 정부와 지역 정부의 역할 분담은 서로 조화를 이루도록 이미 계획되어 있어야 한다. 더 나아가서 동일본 "대지진을 위해 특수한 구호, 복구 방안을 실행한다" "부흥기본법을 시행한다" 등은 즉시 발효되어야 한다. 그 결과 지역 정부와 중앙 정부의 협력 결과 복구 작업이 한결 수월해 질 것이다.

● 피난민을 위해 철저하고 즉각적인 구호 활동 시행

- ✓ 적절한 법적 조치 시행

대지진과 쓰나미, 원전 폭발이 가져다 준 피해는 너무 크기 때문에 현존 법률의 집행 범위를 초과한다. 피난민의 생계를 재건하기 위한 구호 활동이 시급하다. 이런 상황에서는 현존 법이 부여한 과제들을 즉각적으로 시행하는 것이 요구된다. 또한 새로운 법적 조치나 조기의 계획 수립, 백지 상태에서 검토한 정책의 제안이나 법률을 제정이 필요한 경우 역시 신속한 진행이 필요하다.

✓ 재정, 경제적 지원

피난민의 건강과 생계를 가장 높은 우선순위에 두려면 정부는 최소 생계를 유지하기에 필요한 구호 기금을 신속히 마련해야 한다. 피해를 입은 지역 정부 역시 일본 내외에서 모은 기부금을 피난민에게 최대한 빨리 전달해야 한다. 또한 복구에 필요한 새로운 예산 계획을 수립하고, 정부채를 발행하거나 세율을 높이거나 복구세 등의 새로운 세금을 도입하여 재원을 마련해야 할 것이다.

✓ 피난민의 생계 지원

대피소에서 지내고 있는 피난민들이 임시 주거시설 건설과 지역 복구 작업이 끝날 때까지 그룹별로 지방 자치 단체나 다른 지역에서 잠시 머물 수 있도록 허락하는 공동 지원 프로그램을 시행한다.

✓ 피난 제도 하에서 피난민 공동체의 정체성 유지

이재민들의 보호는 공동체의 정체성 유지 조건 하에서 이루어져야 한다. 피난민이 각기 다른 지역에 머무르더라도 공동체 정체성 유지는 필수적이며, 피난민 정착지에 속한 모든 구성원과 지역 정부 부서가 한 장소에 위치해야 한다.

✓ 노인과 장애인을 위한 복지, 보건 및 의료 지원

지진이 강타한 지역의 사회 복지 기관 운영, 조기 복구를 위해 중앙 정부는 전문가를 파견하는 조치를 취해야 한다. 노인과 장애인이 복지 기관에 합류할 수 있도록 체계가 구축되어야 하며 대피소에서 머무르고 있는 사람들의 생계를 보호해야 한다.

✓ 어린이 피난민을 위한 긴급 지원

어린이의 심리적, 육체적 안정과 생계 보호에 정부는 재정적, 인도적 지원의 우선 순위를 두어야 한다. 영아와 임산부에게 특별한 배려가 필요하며 심리적인 안정을 되찾을 수 있도록 도와주어야 한다.

✓ 인도 지원 시스템의 구축

전체 봉사 활동과 요구에 따른 탄력적 원조, 그리고 피해 지역에서 중앙 정부에 대한 요청을 조정하고 감독하는 교차 관할 부서를 설립해야 한다.

✓ 피난민의 심리적, 신체적 지원

이번 동일본 대지진으로 인해 피해 지역 뿐만 아니라 전국적으로 어린이와 가족들은 ASD (Acute Stress Disorder) 증상을 호소하고 있다. 또한 미래에 외상 후 스트레스장애(Post-Traumatic Stress Disorder, PTSD) 증상에 이르게 될 수도 있다. 심리적, 신체적 스트레스의 정도와 피난민의 나이에 따라 적절한 안정 프로그램을 지원하는 정책과 법적 조치가 필요하다.

- ✓ 대학 간 협력을 통해 피해 지역의 대학 교육, 연구 지원
대학 간 협력이라 함은, 대학교의 여러 교수의 지도 하에 대학생들의 소망에 따라 잠시 다른 대학에서 수학할 수 있도록 도와주는 시스템이다.

일본 과학 위원회에서는 특별히 후쿠시마 다이치 원전 사고에 따른 피난민에게 다음 방침을 권고한 바 있다.

- 방사선 물질 유출의 위험으로부터 대피한 주민들은 임시 거주지에서 지내거나 다른 지역으로 이주해야 한다. 또한 중앙 정부는 피난민에게 방사성 오염 상황, 진행중인 법적 조치 및 후쿠시마 원전의 미래에 대한 정확한 정보를 즉각적으로 보고해야 한다.
- 중앙 정부와 지역 정부는 각 지역의 작물 안전과 관련된 정확하고 충분한 정보를 제공해야 하며, 작물 피해 현황을 조사하고, 농민이 취해야 할 조치를 발표하며, 중앙 정부의 책임 하에 농민들에게 피해 보상을 신속하게 제공해야 한다. (추후에 도쿄 전력이 배상하도록 한다.)
- 위험하고 유해한 환경에서 일하는 노동자들의 안전과 생계 보호를 위하여 도쿄 전력의 법적 책임을 명확히 명시하고 상황을 개선하도록 촉구해야 한다.
- 중앙 정부의 책임 하에, 정부 대표와 과학자들은 공동으로 과학적으로 신뢰할 수 있고 정치적으로 책임질 수 있는 정보를 국민들에게 전달해야 하며 합당한 설명을 할 수 있어야 한다.
- 중앙 정부와 관련 부처, 그리고 이번 사고의 주인공인 도쿄 전력은 모든 정보를 공개해야 하며, 관련 해외 기관에 협조를 요청하고 일본 과학자와 외국 과학자의 협력을 추진하며, 대외적으로 신뢰할 수 있는 정보를 제공해야 한다.
- 일본이 보유하고 있는 모든 원전에서 국내 및 해외 안전 기준에 따라 점검이 이루어져야 하고, 기준을 충족하지 못하는 원전의 경우 즉시 가동을 중단하는 조치를 취해야 한다.
- 중앙 정부는 자연 환경과 국민의 삶에 영향을 주지 않는 범위 내에서 막대한 방사성 폐기물을 처리할 안전한 체계를 마련해야 한다.

- 또한 중앙 정부는 관련 분야의 국내 과학자들을 집합시키고 대외 협력 및 원조 요청에 활발히 나서는 등 사고 복구 체계를 구축해야 한다. 방사성 물질 유출 방지, 원자력 발전소의 냉각 시스템 복구 및 원전의 해체 등의 과정이 명확히 기술되어야 하며 즉각적이고 완전한 새로운 정보가 제공되어야 한다.

일본 과학 위원회의 위와 같은 권고는 미래에 발생할 동일본 대지진과 쓰나미와 같은 자연재해를 대비한 좋은 사례가 될 것이다.

3.3 재해 이후 시신 처리 및 전염병 방지

현재 인류의 대응 역량에는 명확한 한계가 있음이 알려져 있고, 인도주의적 공동체에서는 수 십 년간 이러한 문제의 존재를 자각하고 있었다. 특히 지진, 쓰나미, 화산폭발, 열대 사이클론, 토네이도, 홍수와 같은 자연재해의 피해는 각 지역의 재해 예방 및 사망자 처리를 담당하는 구호 시스템의 범위를 흔히 능가한다. 그렇지만 재해 발생 후 즉각적인 대응의 책임은 지역 단체와 공동체가 맡게 되는 경우가 많다. 전문적인 조언과 사망자 발생시 처리 요령의 부재는 문제를 증폭시키기 마련이고 그 결과 유해의 미숙한 처리로 이어지게 된다. 피난민에 대한 대우는 생존자와 공동체의 정신 건강에 오랜 영향을 주기 때문에 이는 중요한 이슈이다. 게다가 사망자의 정확한 신원 파악은 재산 상속과 보험금 지급등과 관련되어 있으며 재난 이후에도 수 년간 유족과 친족들에게 큰 영향을 줄 수 있다. 재난 대응 시 가장 어려운 요소 중 하나는 시신 처리이고, 특히 자연재해의 경우 수많은 사망자가 발생할 수 있다 (Morgan et al., 2006).

재해 직후의 긴급 대응은 보통 혼란스럽고 조율되지 않은 경우가 많다. 따라서 지역, 지방 그리고 국가의 매끄러운 협조가 요구된다. 비록 재난 대비 계획에 이미 조직의 협동이 명시되어 있더라도, 조기 협조는 정보 처리 및 활동 평가의 조정에 중요하다. 또한 정보 처리와 활동 평가의 조정 결과 가족과 공동체에게 실종자 및 사망자 처리에 관한 정확한 정보를 제공할 수 있다.

그러나 동일본 대지진과 쓰나미에 가장 큰 영향을 받은 지역인 후쿠시마, 미야기와 이와테현의 화장터에서는 3 월 11 일 이후 발생한 사망자의 공급에 맞추어 시신 처리를 할 수 없었다. 사체 소각에 필요한 등유와 시신 보존에 필요한 드라이아이스가 충분하지 않았기 때문이다. 결국 몇몇 지역 정부에서는 공동 묘지에 시신을 안장하기도 했다. 이는 일본에서 매우 극단적인 조치에 속하는데 몇몇 지방 자치

단체에서는 위생적인 이유를 들어 개별 매장도 금지하고 있기 때문이다. 43,000 명이 살고 있는 작은 만에 위치한 해안 마을 히가시마쓰시마에서는, 재활용센터의 진흙터에 구덩이를 만들었다. 야마모토에서는 채소밭에 밭고랑을 파고 매장하기도 했다. 한때는 고요한 어촌이었던 미나미산리쿠에서는 숲을 파괴하여 임시 묘지를 지을 맨땅을 만들었다. 지진과 쓰나미가 동북 해안을 강타한지 3 주 후, 11,000 명이 사망한 것으로 확인되었기에 이들을 안치할 장소가 필요했다. 다른 지역에서는 유족과 공무원들이 집단 매장을 미연에 방지하고자 노력하고 있다. 어떤 유족들은 친족의 시신을 직접 운반하여 독자적으로 화장을 진행하려고 한다고 전해진다.

세계보건기구와 다른 단체들이 발행한 현장 매뉴얼에 따르면 신원 파악이 안 될 때 유족과 법적 갈등을 불러 일으킬 수 있으므로 구호 작업 시 신속한 시신 처리는 피하라고 권고한다. 그러나 일본 보건성은 이번 재해 후 시신 처리를 신속하게 하기 위하여 3 월 14 일부터 쓰나미와 지진 피해자의 유족들에게 매장 및 화장 허가를 면제해주었다. 히가시마쓰시마에서는 보관하고 있던 시신 중 80 구를 이미 매장하기 시작했다. 현재 임시 묘지에 안치된 시신은 2년 후 화장을하기로 계획 되어있다.



사진 9. 2011 년 3 월 25 일, 히가시마쓰시마에서 사망자의 유족과 친족이 임시 묘지를 방문하는 모습.(출처: <http://karachicity.org/uncategorized/in-japan-mass-burials-are-another-cause-for-grief/>)

자연재해 후 사체는 전염병의 원인이 아니지만, 대중 매체와 일부 의학, 재해 전문가들이 사실과는 다른 전염병 공포를 퍼뜨리고 있다. 이러한 루머에 의해 형성된 정치적 압력 때문에 당국은 신속한 단체 매장과 소독약 살포와 같은 불필요한 조치를 취하게 된다. 시신의 그릇된 처리는 피해자의 유족들에게 정신적인 피해 및 법적 문제를 가져다 준다. 사체에서 HIV 를 제외한 전염성 병균은 48 시간 후에 살아남지 못하며,

HIV 역시 최대 사후 6 일까지 발견되었다. 오히려 생존자 집단이 전염병을 옮길 확률이 훨씬 크다. 그들이 사체에 손을 대지는 않기 때문에 대중에 끼칠 위험은 적지만, 사체로부터의 배설물이 함유된 오염된 식수를 마실 위험은 여전히 존재한다.

3.4 대규모의 잔해 처리

2011 년 3 월 11 일 대지진과 쓰나미가 강타한 후 일본이 겪게 된 참사에는 끝이 없을 것으로 보인다. 지진으로 인한 잔해는 2 억 4,900 만 톤으로 알려졌는데 이는 “한신 대지진” 보다 1.7 배나 많은 양이다. 당시 “한신 대지진” 에서 나온 1 억 4,500 만 톤의 잔해를 치우는 데에는 약 3 년이 걸렸다. 미야기현만 해도 1 억 5,500 만 ~ 1 억 8,200 만 톤의 잔해가 있을 것으로 추정되며 이는 23 년간 모을 수 있는 쓰레기의 양과 같다. 이 대규모의 잔해를 처리할 수 있는 유일한 방법은 임시 처리소에 쌓아두는 것이다. 지진으로 인해 가장 큰 영향을 받은 후쿠시마, 미야기, 이와테현에서 독자적으로 지진 잔해를 처리하는 데에는 명확한 한계가 있다. 센다이에서 여덟 군데의 임시 잔해 처리소에는 파괴된 가옥, 부서진 가구와 벽이 부식되고 염분 및 기름기와 함께 쌓여있다. 건조한 목재 잔해는 소각할 수 있지만 해수로 인해 염분이 쌓인 파괴된 가옥과 가구 들은 소각 중 다이옥신의 유출 위험 때문에 소각할 수 없다. 또한 염분은 소각 기계의 고장을 초래할 수도 있다.

임시 잔해 저장소 뿐만 아니라, 하수 처리소 역시 부족하다. 해안 지역에는 폭풍우로 인한 오염수가 상당히 많다. 미야기현에는 66 개, 이와테현에는 18 개, 후쿠시마현에는 14 개의 하수 처리소가 고장났거나 파괴되었다. 정부 부처와 각 자치 단체의 전문가 및 여러 하수 처리 단체가 피해 지역으로 배치되었으며 현재 210 여명의 전문가들이 하수 처리소 복구를 도와주고 있다.

일본 내륙에만 대규모 잔해가 있는 것은 아니다. 근해에도 200,000 채의 건물에서 흘러 나온 잔해와, 수 천구의 시신, 자동차, 배 및 잡동사니들이 떠다니고 있다. 과학자들은 이 잔해가 밴쿠버, 워싱턴, 오리건과 캘리포니아 등 북미 서해안에 도달할 때까지 1 년이 걸릴 것으로 예상한다. 그리고 북태평양의 소용돌이를 따라 순환할 것이다. 또한 아마 1 년 내에 하와이 해안에, 그리고 3 년 내에 캘리포니아 해안에 도달한 후 하와이로 돌아가거나 북태평양 잔해더미에 합류해 소용돌이에서 순환하게 될 것이다.



사진 10. 2011년 3월 11일 일본을 강타한 지진과 쓰나미 이후의 참사

3.5 커뮤니케이션 위기

트위터와 페이스북은 즉각적으로 업데이트가 가능한 소셜 미디어 사이트로, 실시간 정보 네트워크를 제공하며 사용자들이 관심 있어 하는 최신 정보와 연결시켜준다. 이들은 월드와이드웹 (WWW), 핸드폰 문자 시스템 (SMS), 또는 스마트폰, 태블릿 PC, 데스크탑 PC 등 제 3 의 경로를 통해 접속 가능하다. 사용자가 글을 올리는 순간 업데이트가 되고 이 정보는 대중에게 공개되어 모든 사람이 볼 수 있게 된다.

Acar 와 Muraki (2011)은 지진이 강타한 지역의 사람들은 그들의 불안하고 불안정한 상황에 대해 트윗하는 반면 상대적으로 먼 지역에 거주하는 사람들은 그들이 안전함을 팔로워들이 알게 함으로써 안심시키려는 모습을 보였다. 피해 지역의 트윗들은 대부분 경고, 도움 요청 또는 환경의 변화에 대한 보도였다. 지진 후 세워진 공식 지역 트위터는 쓰나미 예보 등에 매우 유용했고, 많은 사람들이 팔로우 하는 동시에 광범위하게 리트윗되기도 했다. 가슴이 찢어지도록 안타까운 도움 요청 사연들도 업데이트 되는 한편, 바다의 물결 높이 변화, 건물이 타오르는 모습, 폭발 장면 등 특정 사건 들의 업데이트도 있었다. 그러나 가장 큰 문제는 트위터 업데이트의 신뢰성이었는데, 도움 요청 메시지가 허구이거나 장소를 잘못 올려진 경우도 있었다. 또한 엄청난 양의 가짜 리트윗도 찾아내었는데, 사용자들이 부정확한 정보를 계속 반복하는 경우였다. 이는 정보 관련 문제 중 가장 심각한 이슈 중 하나였다. 하지만

트위터를 통한 소통은, 재난 발생시 공식 해쉬태그를 발표하거나 주어진 해쉬태그의 리트윗 수를 제한한다면 훨씬 개선될 것이다.

Acar 와 Muraki (2011)에 따르면 총 세 개의 결론을 내릴 수 있다. 우선 사용자들은 그들의 트윗에 대해 더욱 책임을 져야 한다. 둘째로 모든 사람들은 트위터가 공공 커뮤니케이션 수단이라는 것을 인식해야 한다. 셋째로, 업데이트 시 정보의 출처가 명확해야 한다. 또한 해쉬태그의 적절한 사용과 부적합하거나 거짓인 리트윗을 규제하는 방안도 실행될 수 있다고 덧붙였다.

4. 맺음말

이번 동일본 대지진으로부터 알 수 있듯이, 재난 상황은 항상 복잡적이고 대응 활동의 운영, 조정이 문제가 되지 않는 경우는 드물다. 그렇기 때문에 특히 자연 재해와 관련된 위기 및 비상 사태 관리는 종합적인, 행동 중심의 접근이어야 한다. 제도적, 정책적 장치 구축, 재해 예방, 피해 완화, 준비된 자세 등 이 모든 것을 관리하기 위해서는 지역 공동체, 민간 사회 단체 및 매체가 중요한 역할을 담당해야 한다. 비록 이번 동일본 대지진은 매우 복잡한 재해여서 단순한 법칙을 그대로 적용하기에는 복잡한 측면이 있지만, 이번에 얻은 교훈은 모든 활동의 관리는 위기 관리의 기본 법칙을 토대로 세워져야 한다는 것이다. 후쿠시마 원전 폭발 상황 보고가 불명확하거나 지연될 경우, 방사선 비상 상황이 악화될 수 있고 원전 폭발에 관한 외국의 전문가로부터 도움을 받기 어렵다.

위기 관리의 기본 법칙들은 다음과 같다: 첫째로, 위기 관리를 하려면 신속한 대응이 있어야 한다. 위기 상황은 빛의 속도로 전파되기 때문에 주어진 시간 내에 올바른 의사결정을 내려야 위기 상황의 충격을 국한시킬 수 있다. 의사결정이 지연될수록 비용은 기하급수적으로 증가할 것이다. 둘째로 중요한 법칙은 일관성이다. 정보의 일관성이 없다면 국민은 위기와 비상 사태를 관리하는 당국을 신뢰하지 않을 것이다. 그러나 국민의 협조가 없다면 위기 상황의 충격을 최소화 시키는 것이 불가능하다. 위기 관리를 위해서는 개방성 역시 중요하다. 당국이 상황을 즉각적으로 보고하고, 정부 조치 또는 관리 시스템에서 잘못이 일어났다면 국민에게 사과해야 함으로써 추후에 국민의 반발 없이 위기 상황을 조절할 수 있을 것이다. 솔직함 역시 중요하다. 국민의 비난을 피하기 위해 특정 사실을 숨기거나 거짓말을 하는 것은 위기와 비상 사태 관리에 필수 요소인 국민의 신뢰를 잃는 지름길이다. 마지막으로 위기

상황에서는 상식을 따라야 한다. 아무리 관리 방안이 좋더라도 국민의 감정을 상하게 하거나 너무 이상적인 경우 국민의 지지를 받기 힘들 것이고 쓸모 없게 될 것이다.

위기 상황은 항상 준비 범위를 초월하기 마련이다. 재앙은 위기와 인간의 자기만족에서 비롯된다. 위의 모든 법칙들을 따르더라도 무엇보다 중요한 건 국민에게 정보를 제공할 수 있는 관제탑을 설치하고, 위기와 비상 상황에 알맞은 대응을 하는 것이다. 또한 위기 상황의 발달 과정을 문서화하고, 대응 방안의 효과 역시 단계별로 명확하게 기록해 두는 것이 필요하다. 이러한 문서화 작업의 결과는 미래에 비슷한 위기 상황이 있을 때 참고할 수 있는 소중한 자산이 될 것이다.

Acknowledgements:

This study was supported by the Korea Meteorological Administration Research and Development Program under RACS 2011-4015.

재난관리에서 증대되는 여성의 역할 : 인도네시아의 교훈

Chusnul Mariyah

University of Indonesia, 인도네시아

초록

1998 년, 인도네시아는 독재정치에서 민주적 정권으로의 변화 과정을 겪었다. 그러는 동안 정치적, 경제적인 것을 비롯하여 사회적 문제들이 대두되었다. 정권의 교체로 인도네시아 많은 부분에서 분쟁이 일어났고, 그것은 종교, 인종 차이와 중앙-지방 정부 관계와 관련된 분쟁이었다. 그와 동시에 정부는 자연재해를 겪게 되었다. 사회적 분쟁과 자연재해는 여성과 아이들에게 비슷한 영향을 미쳤다. 재난은 모든 사람들에게 피해를 끼쳤지만 여성들과 아이들은 다르게 고통을 받았는데 그것은 바로 그들이 집을 잃어서 IDP 캠프에서 지내야 했을 때이다. 이 짧은 논문에서는 IDP 캠프에서 여성들이 직면한 문제와 어떻게 재난관리에서 여성들 역할을 확대시킬 수 있는지에 대해 설명하였다. 인도네시아의 사례를 살펴보면, 이 논문에서는 재난 구조 시 여성 NGO 와 종교 단체의 권한의 강화뿐 아니라 그와 더불어 재난관리에서 정부의 역량 강화를 위한 장기 예산의 필요성을 제시한다.

도입

1998 년 정권이 바뀐 이후, 인도네시아는 많은 재난을 경험했다. 두 가지 종류의 재해가 있는데 하나는 2004 년 Sumatra 북부 Aceh (아체)에서 일어났던 쓰나미를 비롯하여, Yogyakarta (족자카르타주), 중앙 Java, Padang, 그 외 인도네시아 여러 지역에서의 지진과 Papua 서부, 인도네시아 곳곳에 그리고 매년 인도네시아의 수도인 자카르타에 일어나는 홍수와 같은 자연재해이다. 합법적, 불법적으로 행해지는 벌목으로 Kalimantan 과 파푸아의 열대 우림은 파괴되고 있고 이러한 삼림 벌채는 지구 온난화에 영향을 준다. 진흙의 범람과 같은 특이한 자연재해도 자바 동부에서 일어났다. 이것은 5 년 동안 지속되고 있지만 아직도 멈출 기미가 없다. 최근 자바 중부의 Dieng 산에서 유독 가스가 분출하였다. 자연재해에서 여성과 아이들이 가장 많이 고통을 받는다는 사실에는 의심할 여지가 없지만 우리는 성별에 따른 구체적인 데이터가 부족하다.

아체의 쓰나미 데이터에 의하면, 2004 년 아체의 인구는 4,104,187 명, 2005 년 1 월 사망자수는 173,741 명 그리고 IDP(국내 실향민) 수는 394,539 명이다.

두번째는 사회적, 정치적 충돌로 인해 일어나는 재난이다. 1998 년 인도네시아의 정권이 바뀐 이후, 사회적 불안과 폭력적 갈등이 분출되었다. 1999 년과 2002 년 사이에 Ambon, Sambas/Singkawang (칼리만탄 서부), Sampit (중앙 칼리만탄에서 Madura 와 Dayak 간의 인종분쟁)을 비롯하여 Ternate/Halmahera (Malucas 북부지역에서의 인종, 종교 분쟁), Sulawesi 중부(기독교와 이슬람간의 분쟁) 그리고 아체와 파푸아 서부(중앙정부와 지역정부간의 분쟁)에서 유혈소동이 일어났다. 이러한 사회적 분쟁으로 수 만 여명이 사망하였고, 140 만 명이 집을 잃었다. 또한 1999 년과 2004 년 사이에 아체에서 일어났던 분쟁으로 500,000 에서 700,000 여명이 추가적으로 쫓겨났고, 파푸아에서는 2001 년 이래 군사작전으로 수 만 명이 추방 당하기도 하였다. 2005 년 이후 정확한 수치는 알 수 없지만 분쟁으로 인해 여전히 주거지를 잃고 있으며, 2003 년 7 월 통계에 따르면 740,000 명이 집을 잃은 상태라고 한다. 2004 년 말에는 342,000 에서 600,000 로 집계되었다.

사회적, 정치적 분쟁 또는 자연재난으로 인한 재해는 여성과 아이들에게 비슷한 영향을 준다. 이것은 국내 난민(IDP)의 증가, IDP 캠프에서 일어나는 여성들에 대한 폭력사태의 증가, IDP 내 문제해결을 위한 의사결정 과정에서의 여성 배제와 같은 것을 포함한다. 따라서 이 논문에서는 사회분쟁, 자연재해로 겪는 여성들의 문제에 대해서 다룰 것이며, 더불어 재난관리에 있어서 여성들의 역할 확대에 대해 제안할 것이다.

사회적 분쟁으로 인한 재난의 영향

사회적 분쟁이 끼치는 영향의 첫 번째는 사람들이 거주지를 잃는다는 것인데 이것은 자연재해로 인해 일어나기도 한다. 거주지를 잃은 여성들은 IDP 캠프에서 지내게 된다. 이러한 문제를 직면하는 여성과 남성 사이에는 차이가 있다. 분쟁은 모든 사람들에게 고통을 가하지만 단기적, 장기적 후유증을 보았을 때 특히 여성들에게 피해가 크다고 볼 수 있다. 성폭행과 착취는 전쟁과 사회적 분쟁의 도구로 빈번히 여겨지고, 이로 인한 정신적 피해는 고립, 소외, 장기적·정신적 외상과 때때로 원치 않은 임신으로 인한 영아 유기를 유발한다. 암본, 파푸아, 아체, 삼바스, 싱카왕에서의 분쟁 또한 여성들에게 이러한 영향을 미쳤다.

여성은 항상 돌보는 사람으로 여겨져 왔다. 따라서 여성들은 전통적으로 가장인 아버지와 아들이 전장에 나가 싸우느라 그들의 가족들을 부양할 수 없을 때 가족을 돌보고 지켜야 했다. 따라서 여성은 전통적으로 가장-남편과 아들-이라 여겨지는 이들이 밖에 나가서 일을 하여 그들 가족을 돌 볼 수 없을 때, 가족을 부양하고 모두가 잘 뭉칠 수 있도록 힘써야만 한다. 싱가포르 (칼리만탄 서부), 암본 그리고 말루카스 북부에서 분쟁을 직접 경험해 보면서 여성들은 IDP 캠프에서 일어나는 가정 내 폭력을 대처하는데 어려움이 있는 것을 발견했다. 아주 작은 일이 남편들로 하여금 아내에게 화를 불러올 수 있다. 예를 들면, IDP 캠프 내에서 공동으로 사용하는 부엌은 매우 제한적일 수 밖에 없는데, 식사가 늦어지면 남편들은 아내에게 화를 내고 괴롭히는 원인이 될 수 있다.

주 부양자로서의 새로운 역할을 맡게 된 여성들은 더 심한 학대를 겪는다. 분쟁은 일상생활의 편안과 기대를 저버리게 한다. 여성과 여자 아이들은 불안한 환경에서 똑같이 영향을 받는다. 때로는 충돌, 분쟁으로 인해 성 역할의 변화 그리고 여성들의 권리가 향상되거나 남녀 관계가 개선되는 경우도 있지만 대부분은 여성들과 아이들에게 부정적인 영향을 미친다. 우리는 여성과 아이들이 가장 고통 받는다는 것을 인도네시아의 분쟁 지역에서 확인할 수 있다.

2010 년 인도네시아의 과거 분쟁지대의 사람들 대부분 추방된지 10 년 가까이 되었음에도 불구하고 그 추방으로 인해 계속해서 고생하고 있다. 그들은 아직까지 사회권, 종교권 또는 민족 정체성과 같은 기본권을 누리지 못하고 있다. 아체, 말루쿠, Timor 서부, 칼리만탄의 서부와 중부 그리고 중앙 술라웨시에서 이전 난민들은 경제적, 사회적, 정치적 분리 구조의 결핍, 원료부족과 사회 복지 때문에 보통 시민들과 같은 수준의 기본권을 누리지 못하고 있다. Poso 와 TenTena 의 사례를 보면, 난민들은 IDP 규정의 어려움으로 인한 땅과 재산 문제로 아직까지 집을 가지지 못하고 있다. 포소와 텐테나 사이의 Kilo 9 지역에서 재산을 잃은 이슬람 사람들이 바로 그 예이다. 2002 년도에 542 명의 사람들이 죽었다. 여성의 위치가 제기하는 문제점은 폭력문제로부터 엄마와 아내로서의 문제점에 이르기까지 아주 심각하다. 그들의 재산권 문제는 아직 해결 되지 않았다. Tentenad 의 Lombogia 와 Sayo 마을의 무슬림과 기독교인들은 모두 집으로 돌아가지 않기로 했다. 그들은 재산권 문제와 강간, 성희롱(한 예로, 무슬림이던 한 목수는 옷을 벗으라고 요구 받은 적이 있다.) 그리고 다른 종류의 폭력 등과 같은 트라우마 문제로 인해 집으로 돌아가지 못하고 있다. 그

결과 예전에 코코아 지주였던 이재민은 현재 템피 시(미국 애리조나 주)에서 판매원을 하고 있다.

2010 년 정보에 의하면, 여전히 집을 구하지 못한 사람과 다시 돌아갔거나 새로 자리를 잡았지만 그들의 권리를 누리는데 있어서는 여전히 한계에 부딪히는 사람들의 수가 200,000 명에 이를 것이라 한다. 이것은 IDP 의 체계적인 감시체제의 결여로 인한 대략적인 근사치이다. 이러한 자료 부족은 IDP 난민 파악에 있어서 정부 능력과 관심 부족 때문이다.

IDP(국내 난민)를 세가지 유형으로 나눌 수 있는데 첫 번째는, 캠프에 계속 거주하려 하거나 또는 거주 할 토지를 구입 할 능력이 없어 기본적인 서비스에 접근이 어려운 임시 거주지에서 지내려는 국내 난민(중앙 술라웨시에서 특히, 포소와 텐테나)이고 두번째는, 도시에서 멀리 떨어져 있고 시장, 의료 서비스, 교육 그리고 농지에 대한 접근이 어려운 곳에 집단으로 재정착한 난민(칼리만탄의 서부, 말루쿠와 중앙 술라웨시), 마지막으로 본래의 그들 집으로 돌아왔지만 재산이나 생계를 되찾을 수 없는 난민(아체, 중앙 술라웨시, 칼리만탄의 서부와 중부 그리고 말루쿠)이다.

이러한 각각의 그룹이 직면하는 상황의 차이에도 불구하고, 나머지 인구가 누리는 권리를 그들은 누리지 못하는 몇 개의 공통 문제들이 있다. 그것은 바로 열악한 주거 환경, 토지에 대한 접근성 그리고 경제기회의 부족, 식량에 대한 불안감, 깨끗한 물, 의료 서비스, 교육과 같은 기본적인 서비스의 결여, 마지막으로 인근 지역과의 제한된 사회 통합이다. 아체에서 쓰나미로 발생되었던 난민과는 다르다. 정부와 국제사회 지원국들은 쓰나미로 인해 거주지를 잃은 사람들에게 주거지와 피신처를 제공하였다. 따라서 재난관리 측면에서 보면, 분쟁 중에서도 재난과 자연재해 사이에는 차이가 있다.

자연재해

인도네시아에서 일어났던 자연재해를 살펴보면, 재난관리에서 여전히 성(性)인지적 관점이 부족하다는 것을 찾아 볼 수 있다. 아직까지 어떤 종류와 어느 정도의 인도주의적 원조가 전달되어야 하는지에 대한 정책을 결정하는데 있어서 남성이 지배적이다. 응급 상황 시에도 그 결정은 중앙 집권적이지만 주요 정책에서 여성들은 배제되어 있다. 따라서 비상 상황에서 젠다에 관련한 문제는 의사결정 과정에 포함되지 않는다. 여전히 IDP 캠프에서 여성들과 아이들이 무엇을 필요로 하는지에 대한 이해가 부족하다. 비상대응 기관을 보면 그들은 흔히 남아 있는 물품을 보내곤 한다. 예를 들어

족자카르타주를 보면, UN은 족자카르타주의 여성들을 위해 생리용품을 보냈지만 그들은 그것을 배개로 사용하였다. 다른 예로는 UN이 남아프리카에서 만든 콘돔을 아체에 보냈다. 하지만 그쪽 사람들에게겐 그 콘돔이 너무나 낡고 그들은 결국 콘돔을 버리게 되었다.

하지만 정부와 국제사회의 지원국들은 쓰나미 이후, 여성들과 아이들의 상태를 개선시키고자 노력하였다. 2004년 아체에 쓰나미가 왔을 때, 부모와 헤어진 아이들이 3,000명 정도 있었는데, 이 때 정부와 국제사회의 원조로 19,000여명의 학생들에게 피신처와 학교가 제공되었다.

사회분쟁과 자연재해

여성들은 분쟁이 일어났을 때 폭력적인 면에서 가장 취약한 집단이다. 국내난민의 대량 유입은 인도네시아 내에서 일어나는 충돌 지대에서의 쓰나미, 홍수, 지진과 같은 자연재해로 일어나는 문제와 관련 있다. 모두를 적절히 보호하여야만 한다. 물리적 보안, 물, 음식, 의료 서비스, 주거와 같은 생존하기 위한 기본적인 필수 조건을 제공하기 위한 긴급조치는 반드시 행해져야 한다. 따라서 여성 집단에게는 이러한 상황에서 일어날 수 있는 착취와 학대를 방지하기 위해서 보호 조치가 필요하다. 인권보호 단체의 보고서에는 분쟁과 자연재해로 인한 여성과 아이의 착취, 학대의 예가 많이 기록되어 있다. 이재민 수용소와 IDP 캠프에서 여성들은 성적 학대와 물리적 안전문제에 직면한다. 이는 남성 보호자가 없는 가정에서는 흔히 일어나는데, 이재민 수용소와 IDP 캠프를 보면 보통 여성 가장들이 많다. 1999년 싱가포르에 있는 IDP 캠프를 방문했을 때, 한 여성과 그녀의 11명의 자녀들을 만났다. 그녀에게 남편이 어디에 있냐고 묻자, 그녀는 분쟁에서 그가 살았는지 죽었는지 모른다고 하였다. 그래서 그녀는 남편 없이 11명의 자녀를 책임져야 하는 상황이었다. 이러한 상황은 IDP 캠프에서 흔히 일어난다.

음식과 피난처뿐만 아니라 분쟁, 자연재해로 인해 영향을 받은 여성들에게는 수입원이 필요하다. 하지만 일반적인 사회에서 과부는 그들 자신 또는 가족을 혼자서 부양할 수 없다. 문화적, 종교적 규제, 교육 부족 또는 육아로 인해 여성들은 항상 좋은 직업을 갖지 못하며 이것은 그들의 가족을 부양하지 못하게 되는 원인이 된다. 그들의 고립, 은둔 생활을 고려해 볼 때, NGO는 그들을 도와주는 것이 쉽지만은 않을 것이다. 정부 또한 필요한 사회 복지를 제공하지 않거나 못할 수도 있다. 따라서 여성에게

경제적 기회를 주어야만 한다. 그러한 문제들이 악화되는 것을 방지하기 위해서라도 현재 사회적 풍토에서 여성에 관한 특수성이 고려 되어야 한다. 매우 재미있는 이야기가 하나 있다. 그것은 아체에서 쓰나미가 몰아친 이후, 복원 과정에서 있었던 일이다. 한 여성이 쓰나미 때문에 무너진 건물을 치우는 건설 현장에서 무거운 장비(40T/80T/100T 되는 덤프트럭, 소형 트럭로더 등)를 나르는 운전 기사 일에 지원하였다. 하지만 여자가 무거운 장비를 감당해내지 못할 거라는 선입견때문에 그녀는 채용되지 못했다. 그녀는 큰 트럭을 몰아 본 적이 있다고 했지만 그녀는 여전히 일을 할 수 없었다. 하지만 그러한 중장비를 작동하는 것은 전산화 되어 있어 단지 오른쪽, 왼쪽 버튼만 누르면 될 정도로 쉬운 일이었다.

분쟁이 끝나고 자연재해의 복원 이후에도 건강문제, 외상 후 스트레스, 영양실조, 전쟁 관련 피해, 성적 학대처와 같은 문제가 지속되는데, 특히 출산관련 의료 서비스 결여는 여성들과 그들의 아이들에게 장기적으로 해로운 영향을 미친다. 임신부와 아동 사망률은 이러한 서비스가 부족할 때 치솟는다. 여성들은 그들의 전통적인 방법으로 출산하길 강요 받았다. 유동인구와 군인 수의 증가(인도네시아 암본, 말루카스 북부, 포소, 아체, 파푸아에서 일어났던 분쟁은 군인의 증가가 여성들에 대한 폭력과 관련이 있다는 것을 보여준다), 안정된 사회적 행동통제 그리고 만연한 빈곤은 자연재해와 분쟁 상황에서 흔히 볼 수 있는 것들이며 이것들로 인해 전염병에 걸릴 확률도 높다고 할 수 있다. 분쟁이 여성들에게 가져오는 또 다른 결과는 아이들에게 끼치는 영향이다. 아체와 파푸아에서와 같이 강간이 치명적인 경우도 있는데 이로 인해 원치 않는 임신이 낙태로 이어진다.

회복 과정에서 충격적 경험으로 인해 겪는 정신적 외상과 악영향에 대해 자료가 막대함에도 불구하고 복구재원 중에서 정신 건강을 위한 프로그램에 쓰이는 비율은 아주 낮다. 복원하기 위한 노력이 헛되지 않고 제대로 회복하기 위해서는 건강과 관련재원에 정신 건강도 포함되어야 한다. 여성은 개인적 손실, 가족과의 이별, 강간 및 신체적 학대로 심리적으로 남성과는 다르게 고통을 받는다는 것을 항상 염두에 두어야 한다. 특히 강간 같은 경우에는 여성 피해자뿐만 아니라 그것을 목격하도록 강요 받은 그녀의 가족과 공동체에도 영향을 준다.

분쟁 시 일어나는 여성폭력은 개발계획과 사회복지 측면의 실행 가능성과 지속력에 막대한 영향을 끼친다. 여성이 겪는 정신적 외상, 건강의 부정적 영향, 교육 기회와 생산성의 손실은 사회 기관의 추가적인 부담과 전반적인 발전에 중요한 역할을 하는 여성의 사회 공헌의 축소로 이어진다.

긍정적 영향

분쟁이 끼치는 부정적 영향은 널리 받아들여지고 있지만 그와 동시에 분쟁이 본래 확립되어 있던 규제에까지 영향을 미쳐, 사회에서 여성들의 역할과 지위 개선이라는 의도치 않는 긍정적인 영향을 가져올 수도 있다. 예를 들면, 가족을 부양하기 위해 부득이 하게 그 책임을 넘겨받을 때 여성의 사회적, 경제적 책임감은 높아질 것이다. 그러한 책임감은 예전에 남성들이 주로 하던 일을 여성들이 대체할 수 있도록 하거나 소득을 창출하기 위하여 새로운 기술을 요구하기도 한다. 이것은 여성들에게 경제적으로 독립할 수 있도록 해주며 성에 따른 노동분화에 있어 장기적인 변화의 길로 이끌어 준다.

중앙 술라웨시, 특히 포소(현재 대부분이 무슬림)와 텐테나(대부분 기독교인)를 보면, 인구 통계학의 변화(분쟁에서 남성보다 여성의 생존률의 증가)는 공직과 상업직에 있어서 여성에게 더 많은 기회가 있다는 것을 의미한다. 이것은 분쟁 후 새롭게 설립된 정부 하에 헌법의 개정과 정책을 통해 여성들의 권리 개선을 가능하도록 한다. 이런 프로그램의 도입으로 남성에서 여성으로의 권력 이동을 기회로 삼는 긍정적 측면을 만들어가는데 노력하여야 한다. 그와 동시에 여성지위향상에 따른 남성들의 잠정적 분노에 대처할 수 있어야 한다.

여성들을 위한 긍정적인 변화는 여성이 이뤄낸 업적이 분쟁, 재난의 복구 후에도 존재할 수 있도록 능력을 향상시키고, 교육을 제공하며 여성들의 리더십을 고취시키는 프로그램을 통해 지속 되어야 한다.

하지만 분쟁이 여성들에게 긍정적인 변화를 가져올 것이라는 주장에 대해서 몇몇의 학자들이 이의를 제기하고 있다. 그 이유는 고통, 괴로움 그리고 새로운 이익의 손실 등 여성들이 치러야 할 대가가 크기 때문이다. 이러한 논란과는 상관없이, 전쟁으로 피해 입은 지역에 도움을 주는 사람들은 분쟁이 여성에게 끼칠 긍정적, 부정적 상황을 인식하여야 한다. 또한 필요한 곳에 지원을 함으로써 프로그램을 통해 긍정적인 변화를 유도할 수 있는 좋은 기회로 삼아야 한다.

표 1: 아체에서의 쓰나미로 인한 사망자와 IDP의 수

No	아체의 지역정부 Kotamadya / Kabupaten	인구	사망자수	IDP 수
1	Kota Banda Aceh	269.091	78.417	40.331
2	Kabupaten Aceh Besar	306.718	58	108.747
3	Kabupaten Sabang	27.447	18	5.527
4	Kabupaten Pidie	517.452	4.646	38.697
5	Kabupaten Bireueun	517.452	1.488	17.041
6	Kabupaten Aceh Utara	395.800	2.217	28.113
7	Kabupaten Lhokseumawe	156.478	394	16.412
8	Kabupaten Aceh Timur	253.151	224	16.160
9	Kabupaten Langsa	141.138	-	2.806
10	Kabupaten Aceh Tamiang	238.718	-	800
11	Kabupaten Aceh Jaya	111.671	19.661	40.382
12	Kabupaten Aceh Barat	97.523	11.830	29.201
13	Kabupaten Nagan Raya	152.748	493	9.964
14	Kabupaten Aceh Barat Daya	153.411	835	113.964
15	Kabupaten Aceh Selatan	167.052	6	5.634
16	Kabupaten Simeulu	76.629	22	15.551
17	Kabupaten Aceh Singkil	174.007	73	-
18	Kabupaten Aceh Tengah	158.641	192	4.005
19	Kabupaten Aceh Tenggara	168.034	26	-
20	Kabupaten Gayo Luwes	67.514	27	-
21	Kabupaten Bener Meriah	120.000	36	1.204

Sources: Bakornas PBP - Depkes - Depsos -Media Center Lembaga Informasi Nasional (LIN), Updated Senin, 31 January 2005, Pukul 17.00 WIB

이 충격적인 자연재해는 2004년 12월 26일, 아체와 수마트라 북부에서 일어났다. 실질적으로 이 쓰나미는 태국과 스리랑카에까지 도달했다. 많은 사람들이

죽었고 많은 여성이 그들의 자녀와 남편을 잃었으며, 남편들 또한 그들의 가족을 잃었다. 인도네시아 정부는 그러한 재난에 익숙하지 않았고 따라서 국제기구가 아체에 인도주의적 원조, 식량, 건강 상태, IDP 캠프와 같은 피난처를 제공하기 위해 그 지역을 장악하였다. 무하마디야 단체와 같은 많은 시민 단체가 신속하게 대응해 주었다. 무하마디야의 리더는 사원- Syari' ah Islam 을 가지고 있는 유일한 지역이기에 그 지역을 대표하는 상징물- 을 정리하는데 함께 활동했다.

표 2: 포소에서의 사회분쟁으로 인한 피해

인명 및 재산 피해	수
사망자	542 명
중상	125 명
부상	198 명
거주지 소실	5 616 채
거주지 파괴	2 414 채
교회와 사원 소실	31
공공시설	37
그 외 시설	120
자동차와 오토바이	70

Sources: Social Department Central Sulawesi, October 2001, see Nuhdiatul Huda Mangun, p. 39.

따라서 사회 분쟁, 사회분쟁이 야기하는 재난, 자연재난은 모두 비슷한 결과를 가져다 주었다. 그것은 주거지와 재산, 가족을 모두 잃고 IDP 캠프에서 살아야만 하는 것이다.

재난관리에서의 젠다 관점의 결여

여성은 분쟁과 재난에서 단지 수동적 피해자이지만 그런 수동적인 존재로만 여겨져서는 안 된다. 전쟁과 불안정한 상태로 이어지는 긴박한 상황에서 여성들 또한 적극적으로 참여할 수 있다. 분쟁을 끝나게 하는 평화 선도자로서의 역할을 다 한 적도 있다. 하지만 이러한 여성들의 노력은 전면에 드러나지 않고 베일에 가려져 있다. 말루카스 북부(Halmahera) 에서 분쟁이 있었을 당시, 한 여성 성직자를 만났던 것을

기억한다. 그녀는 무슬림과 기독교 사이에서 분쟁 해결을 위한 평화 선도자로서 열심히 일하였고 무슬림들은 그런 그녀를 좋아했다. 분쟁이 일어나는 원인을 우리가 안다면 기독교인과 무슬림은 잘 화합할 수 있다.

물품 조달과 입수 과정에서의 여성 부족

여전히 물품 조달 및 입수와 관련한 위치에 여성들이 부족하다. 실제로 그러한 위치에 있는 것은 쉽지 않은데, 그 이유는 그 쪽 관련 일이 매우 힘들기 때문이다. 개인적으로 중앙선거위원회에서 물품 조달과 관련하여 일한 적이 있어 직접 겪어 보았기에 잘 안다. 또 다른 이유로는 물품을 직접적으로 다루는 곳이기 때문이다. 따라서 남성들이 이 부분을 독점적으로 담당하는데, 이것은 70 퍼센트가 여성들과 아이들인 IDP 캠프에 어떠한 물품이 필요한지 결정을 하는데 영향을 미친다. 인도네시아의 새로운 재난관리 기구에는 여성 위원들이 없고 의사결정 과정에 포함되어 있지 않기 때문에 여성과 아이들이 어떠한 것에 관심을 가지는 지는 중요하게 고려되지 않는다.

물품 배분

첫 번째로 IDP 캠프에서 물품 조달, 입수와 관련하여 남성들이 지배권을 갖기에 수혜자는 여성과 아이들보다는 남성들이라 할 수 있다. 가족 개념에서 본다면, 여성들이 가장인 경우도 많이 있음에도 불구하고 보통 남자가 가정의 우두머리임에 따라 그들이 최우선이다. 아체를 예로 들어보면, 과부는 한 가정의 가장으로 인정되지 않으며 따라서 비상 사태 시 그들은 구호 물품을 받지 못했다. 파푸아는 아체보다 더 심한 경우로 종족의 우두머리만이 구호 물품을 받을 수 있는데, 이 공동체에는 여성 리더들이 없다는 사실이다. 따라서 물품 조달, 입수 과정에 여성들이 부족하다는 것이다.

재난 이후: 성 차별

재난 이후, 성 차별에 대한 문제가 대두되었다. IDP 캠프에서의 여성들은 재난의 피해자로서 약간의 선택권이 있다. 재봉, 요리와 같은 여성들을 위한 프로그램이 있는데 이것은 성별에 따라 분류된 일로, 그들은 그러한 교육을 받는다. 그러나 그것은 단지

어떠한 것을 생산하기 위한 교육이지 작은 규모의 사업을 운영할 수 있도록 하기 위한 것은 아니다. 여성들은 남성 난민들과는 성별이 다르기 때문에 그들 스스로 상황을 잘 대처해 나가야 한다. 따라서 여성은 위기 상황 이후에 더 열심히 일 할 것이다.

기본적인 재난 관리

그들을 돕기 위해 계획된 프로그램은 잠재적인 “성 반발”에 주의를 기울이지 않았다. 예를 들면 NGO는 여성을 돕기 위해 수공예 교육이라던가 양계업과 관련된 프로그램을 몇 개 실행하였다. 하지만 대부분 가정은 그 혜택을 보았지만 몇몇 여성들은 가정 내 폭력이 증가했다고 불만을 토로했다. 이러한 반발은 분쟁으로 영향 받은 지역에서 흔히 일어나는데, NGO는 문화적, 전통적 관행에 대한 이해의 중요성을 설명해야 한다. 또한 비록 여성을 수혜자로 삼더라도 프로그램 활동에 남성을 포함시켜야 한다는 중요한 사실을 말해준다. 따라서, 이러한 상황에 직면하는 여성은 프로그램에 남성을 참여시킴으로써 문제를 잠재울 수 있다.

인도네시아 IDP 캠프에서, 처음에 구호단체가 식량 배분을 할 때에 큰 실수를 하였는데, 그것은 바로 남성들에게 전적으로 식량 배분의 통제권을 부여한 것이다. 남성 리더들은 각각의 음식과 용품에 가족 구성원의 리스트를 만들었다. 그렇게 몇 달이 지나고, 식량 배분 장소에서 몇몇 소동이 일어나자 구호 단체는 시스템을 바꾸었다. 그들은 IDP 공동체 내에서 남자 옆에서 식량을 감시하거나 검사하거나 잘 운반될 수 있도록 여성들을 임명한 것이다. 이것으로 우리는 남성이 여자를 실질적으로 항상 보호하는 것만은 아니라는 것을 알 수 있다. 많은 IDP 캠프에서는 여성들이 보호자로서 중요한 역할을 맡고 있다.

젠다적 관점 정책

현장 경험에 따르면, IDP 캠프 거주자는 대부분 사회 분쟁과 자연 재해로 인해 피해를 입은 여성들과 아이들이다. 정부는 젠다적 관점을 다루는 재난관리체도를 표준화시키지 않고 있다. 특히, 재난관리에서 가장 중요한 재난 대비와 방지 제도 방침이 표준화 되어 있지 않다. 사회적 관행이나 문화가 여성들의 참여를 제한한다면, 프로그램을 시행하는 사람들은 의사 결정에 여성이 포함될 수 있도록 특별한 노력을

기울여야 한다. 그러한 접근은 단순히 여성을 참여시킨다는 것이 아닌 더 많은 것을 의미한다. 그것은 특별한 상황에서의 과거, 현재의 성 역할에 대한 분석과 여성의 의견과 피드백이 기여될 수 있도록 특별한 제도를 요한다. 신속한 조정을 통해 모든 프로그램에 균형 잡힌 젠다적 관점이 적용되어야 한다.

여성 네트워크

많은 나라에서 감소된 개인의 사회적 지위와 관련된 이슈로 인하여, 여성 혼자서는 종종 변화에 영향을 주지 못한다. 여성들에 의한 집단 행동은 이러한 무력함을 일정한 수준으로 완화시킨다. 여성 네트워크는 연합을 통한 단결을 모색하는 소수의 여성들로 시작될지 모른다. 때때로 그들의 목표는 오직 전쟁으로 인한 사회적 격변으로부터 더 나은 방법으로 살아남는 것을 찾는 것이다. 많은 기부자들이 여성 네트워크가 여성들을 실질적으로 도울 수 있게끔 후원한다. 여성 지도자들과 기업가들은 네트워크로부터 나타나고 다른 여성들에게 롤 모델을 제공한다. 인도네시아에는 자연 재해 지역과 분쟁 지역에서 활동하는 많은 여성 NGO 와 시민 단체가 있다. 종교적인 단체 안에 여성 단체를 포함하는 것은 매우 중요한데, 이는 그들이 이슬람교의 Ulama 나 기독교의 성직자 같은 충성도 높은 멤버들을 갖고 있기 때문이다. 그러한 조직 구조는 또한 사회 경제적으로 더 넓은 분야로의 여성 참여의 기초를 제공한다.

여성 조직은 지역 NGO 에서부터 인도네시아의 여성 무슬림 단체인 'Asyiyah' 같은 종교 단체까지 많은 형태를 띠 수 있다. 이 단체는 인도네시아 전역에 작은 마을 수준까지 조직을 갖추고 있다. 그들은 인도네시아에 천 5 백만 명의 회원이 있다고 주장한다. 이 단체는 족자카르타 지진 구호활동을 하는데, 그 활동은 음식을 주는 것에서부터 피난처와 유치원을 건설하는 것 그리고 재난 기간 동안 매일 수행되는 작업을 지원하는 공동 주방에서 일하는 것까지 포함한다. 이 단체의 본부는 족자카르타에 있고 따라서 그들은 2006 년 지진이나 작년에 족자카르타 Merapi 산이 2010 년에 다시 폭발했을 때 복구에 전적으로 참여할 수 있었다. 특히 'Asyiyah' 의 태스크포스가 재난 관리를 맡고 있다. 그들은 IDP 에서 근무하고 있는 여성들의 능력 신장을 위한 프로그램을 운영하고 있다.

나아가, 이 단체는 육아, 매맞는 아내를 위한 피난처, 기술 훈련, 글쓰기와 교육 코스 그리고 수입을 발생시키는 활동 등을 통하여 여성을 돕고 있다. 여성 네트워크는 종종 지역에 정보를 전달하는 데에 있어 가장 효과적인 수단이고, 마찬가지로 여성의

흥미와 필요가 무엇인지 파악하는 데에 가장 효율적인 수단이다. 이러한 네트워크는 인식과 지원이 필요하다. 분쟁 완화에서 그들이 수행하는 중요한 역할은 종종 간과되곤 한다. 국제적인 기부자와 NGO가 이러한 네트워크에 대하여 지원하는 것을 프로그램화한다면 프로그램의 효과와 범위를 증대시킬 수 있을 것이다.

마무리

사회분쟁으로 인한 재난이든 자연재난이든, 재난관리에 있어 여성에 대해서 체계적으로 대처하기 위해서는 문화에 대한 이해가 반드시 필요하다. 인도네시아의 경우에서, 아체는 분쟁으로 인한 재난과 자연 재난이 섞여 있는 경우라고 할 수 있다. 따라서 우리는 재난 관리 의사 결정 과정에서 여성의 역할을 증대시켜야 한다. 이는 재난으로 말미암아 여성들과 아이들이 겪게 될 많은 문제들을 해결하기 위함이다. 많은 학자들과 활동가들은 피해구호에 있어 종교단체와 NGO의 역할이 매우 크다고 믿는다. 그들은 전체 과정에서 정부가 기여하는 부분은 20%라고 했다. 따라서, 시민 단체에게 권한을 주어 재난을 관리하는 것은 필수적이 되었다. 많은 이들이 재정적인 제한과 의회를 통한 예산 편성에 시간이 걸리는 점 때문에 정부의 능력은 부족하다고 이야기한다. 그러므로 그들은 장기계획을 위한 예산을 편성할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이를 통해 정부의 능력을 향상시키고 정부의 공공 서비스 제공을 통한 인간 개발 능력을 향상시킬 수 있다. 이 의사결정 과정에서 여성의 참여가 이루어져야 한다.

재난대응에 있어서 시민사회의 (무)능력

Alpaslan Ozerdem

Coventry University, 영국

초록

지역사회는 자연재해에 영향을 받는 주민들이 당면한 요구에 가장 먼저 대응한다. 그리고 자원봉사의 힘은 자주 재난대응전략의 효율성에 중요한 요소로서 자주 지적된다. 그러나 대부분의 국가에서 공무원들은 여전히 시민사회 조직들이 전폭적으로 관여하기에는 재난관리 과정이 너무 기술적이고, 복잡하고 중요하다고 인식한다. 이 연구는 터키와 이탈리아의 Marmara 그리고 L' Aquila 지진 사례에 초점을 두어 재난대응에 있어서 정부-시민사회 관계를 더 잘 이해하고자 한다. 이 분석은 재난대응에 있어서 시민사회의 능력과 무능력은 특정한 맥락에서 일반적인 거버넌스와 밀접하게 연결되어 있다는 것을 보여주고 있다. 그러므로 재난대응에 있어서 그러한 쟁점들이 고려되지 않고서는 시민사회를 언급하는 것은 비현실적이라고 할 수 있다.

서론

지진, 홍수, 화산 그리고 태풍같은 위험들은 위기에서 사회 또는 위험의 요인에 영향을 미치는 외부적인 요인이다. 사회경제적, 물리적·정치적인 취약성은 위험을 재난으로 전환시키는데 영향을 미치는 내부 요소이다. 다른 말로 하면, 취약성은 위험요소와 사회에서 위기의 영향을 결정짓는다(Blaikie, et al., 1994). 빈약한 물리적 환경, 취약한 경제 그리고 부적합한 사회적·제도적 구조는 자연적 위기에서 불균형적이다.

이러한 사건들의 유형이 재해지역에 미치는 충격은 위험 그 자체의 심각성에 의해 부분적으로 결정된다. 제도화되어있는 사전경고 수단과 피해경감전략들의 방법들은

본질적으로 사회적이다. 마찬가지로, '재난자체와 재난을 초래하는 상황은 분명 자연적이다 (Alexander 1997: 289)'.

사회적 이슈는 실제로 재난관리 과정을 통해서 결정적인 역할로서 발현되고 작동된다. 첫 번째로 수색과 인명구조팀을 조직하고, 물, 식사, 의료지원과 같은 생존자들의 기본적인 욕구들을 해결하는 것과 피난처 제공과 같은 일들을 포함하는 구호의 제공은 특정 사회의 사회경제적 그리고 인구학적 특성에 밀접하게 연결되어 있다. 두 번째로 사회복귀(rehabilitation)는 재해에 의해 변화된 상황을 적응하도록 하기 위한 상담서비스를 제공하고, 이전의 삶의 환경으로 회복시키는 것을 추구한다. 세 번째로 재건은 많은 사회복귀 수단들을 포함하여 삶을 보다 일상적으로 개선하는 것을 목표로 한다. 영속성과 지속성에 초점을 둔다면, 주택, 수도·전기 서비스, 인프라와 경제 등 장기적인 문제들을 다룬다. 복구 측면에서 가장 중요한 것은 물론 재발을 막기 위한 시도들이다. 이런 측면에서, 재난경감은 예방과 장기적인 재해경감 방법들을 포함하는 재난발생전에 취해지는 모든 행위들을 포함한다. 예방은 주민들을 신속하고 효과적으로 대피시키는 방법과 수색과 구조 및 응급구호의 효율성을 통해 피해와 인명손실을 최소화하는 것을 목표로 하는 모든 행위들을 포함하게 될 것이다(UNDP/UNDRO, 1992:13).

즉 재난관련 전략의 개발은 위험에 대한 인식과 공공정책의 메카니즘과 직접적으로 연결되어 있다. 이는 책무성, 계획과 사회경제적 발전과 같은 폭넓은 이슈들과 연결되어 있다 (Blaikie et al, 1994). 발전과 거버넌스 그리고 위험경감사이의 긴밀한 관계는 재난과 시민사회와의 연관에 있어서의 흥미의 수준을 증가시킨다. 특히 위험경감이라는 용어안에서 이 규정하기 어려운 용어는 통치자와 피통치자사이에서의 개념적인 공간을 포함하는 포괄적인 개념으로 사용되어져 왔다. 이 글에서는 재난대응에 있어서 시민사회의 역할에 대해 연구하기 위해 재난관리에서의 시민사회조직(CSOs)의 역할에 대해 특정한 사례들을 통해 시민사회의 개념에 대해 논할 것이다. 1999 년 터키의 Marmara 지진과 2009 년의 이탈리아의 L' Aquila 지진 사례를 주로 다루고자 한다. 이러한 사례연구 분석은 시민사회의 능력과 무능력에 대해 논의하기 위해 시민사회조직이 재난대응에서 가지는 역할에 초점을 둔다

시민사회

시민사회의 기원은 아리스토텔레스의 *politke koinona* (정치적 사회)에서 기원한다. 그곳에서 자선적인 통치자는 자신의 이익(소망)보다는 시민의 이익을 먼저 고려했다. 라틴어로 *societas civilis* 라고 부르게 된 이 개념은 유럽 계몽주의 시기에 이미 시민사회에 대한 유토피아적인 전망으로 주목받게 되었다. 자본주의와 대규모의 중앙집중의 영향아래 시민성이란 개념은 국가의 상대적인 개념으로서 정의되어가는 추세이다. 토크빌은 사회단체(*associational organisation*)는 민중들의 제어되지 않는 공통적인 의지에 대항하는 방어벽으로 보았다.

Hyden 은 토크빌의 비전을 '시민사회는 시민의식을 교육하고 국가의 행위를 조사하는 것이다. 이는 힘의 분산을 강화하고 공적인 사건에서의 시민의 직접적인 참여를 위한 매카니즘을 제공하는 것이다(1998: 20)' .

시민사회라는 개념은 대부분 19 세기의 칼 마르크스의 저서에서 국가 중심의 통치전략에 연결되어 인식되었다. 20 세기에, 안토니오 그람시 같은 저자들은 마르크스의 주장에 수정했다. 즉 마르크스는 계급을 포괄하는 시민조직은 정부에 대한 저항을 약화시키며 부르조아의 지배계급이라는 위치를 영속시키는 경향이 있다는 것이다. 그람시는 이것에 대해 시민조직이 사회통제를 검사하는 일차적인 수단이기 때문에, 지배계급에 도전할수 있는 능력을 형성시킬 수 있고, 그리고 심지어 지배계급을 전복시킬 수 있다고 보았다(Foley and Hodgkinson, 2002). 이러한 개념에서 논쟁의 근간은 국가에 의한 법적 금지, 시장의 잠식으로부터 자유로운 공간을 확보하는 것에 연관되어 있다. 위르겐 하버마스과 같은 저자들에게 있어 기능적인 시민사회는 손상되지 않은 공적 공간에서 민주적으로 형성된 가치들에 의해 조정되어야 한다고 했다(Chambers, 2002: 94) . 시민사회에 대한 비슷한 희망이 Keane 에 의해 표현되었다. Keane 은 극심한 사회적 차이를 비폭력적으로 해결할 수 있는 가능성이 있는 구조로서 사회기구(*associational institution*)로 보았다 (2003).

전체적으로 시민사회는 최근에, 사회과학과 정책입안자들의 개발에서 필수적인 위치를 차지하는 개념으로 떠올랐다. 실제로 가장 지배적인(주요한) 모델은 토크빌적인 모델이었다. 그것은 ' 지난 20 년 동안 국가와, 시장, 자발적인 단체들의 책임성과 힘을 재규정하는 가장 우선적인 (주요한) 폭넓은 정치적이고 이념적인 변화다(Edwards, 2004: 11).

신자유주의의 등장, 신보수주의와 작은 정부의 강조에 대한 이데올로기가 오마르가 관찰했듯이, 정부는 신뢰할 수 없고 낭비적이며, 시민사회를 최우선 아젠다로 끌어올리는데 최소한의 노력만을 했다는 느낌을 강화시켰다(2003: 708). 부흥하는 시민사회는 마찬가지로 쇠퇴하는 동유럽의 독재권력에 대항하는 힘으로서 보였으며, 그리고 소비에트의 영향력이 쇠퇴하기 시작한 개발 세계에서의 민주화로의 전환의 수단으로서 보였다(Ekiert & Kubik, 1999). 시민사회는 자주 전체적이거나 무책임한 정부를 제재하거나 대중들의 관점을 중재하는 수단으로서 보인다. Encarnacion 은 시민사회를 수용하는 과정에서, 자유주의는 국가의 간섭을 받지 않는 선에서 빈곤과 인종차별주의, 환경파괴와 같은 사회의 논쟁적인 문제들에 대한 답을 찾기를 바랐다(2003: 708). 이처럼 시민사회는 개발도상국에서 민주화로의 통합과 서구의 쇠퇴하는 정치문화를 소생시키는 수단으로 각광받았다(Fukuyama, 1996; Diamond, 1999). 즉, 그림이나 마르크스의 영혼이 아닌 알렉시스 드 토크빌의 영혼이 세계은행의 복도를 유랑하고 다니는 것이라고 할 수 있다(Edwards, 2004: 10).

시민사회조직 그리고 재난대응

Mary Kaldor 은 표 1 에서처럼 처럼 중첩되고 내부적으로 연결되어 있는 제 3 섹터의 조직들을 분류했다. 첫 번째로 사회운동은 사회의 변화를 위한 다양한 범위의 조직을 의미한다. 두 번째의 이상적인 형태는 NGO 로 이는 UN 헌장 제 71 조에 처음으로 등장했다. 즉 국제연합(United Nations : UN)에 의하여 처음 사용되었다. UN 의 경제사회이사회에 의해 협의적 지위를 갖는 기관들로 규정되었다(Gaer, 1996). NGO 들은 Johns Hopkins 의 비영리섹터와의 비교 프로젝트에서 다음의 핵심적인 다섯가지 특징을 갖는다고 정의를 내렸다.

1. 조직화 : 운영 시스템이 기반하여 제도화됨
2. 사적 (영역) : 제도적으로 정부영역과 구분됨
3. 비영리 : 이익을 조직의 미션에 돌림
4. 자치 : 자체적인 통제와 명령의 장치를 갖추고 있음
5. 자발성 : 조직의 운영 또는 관리에서 자발적인 참여가 이루어짐(Morris, 2000: 6)

그러한 NGO 는 전형적으로 재난구호, 마이크로 크레딧 시스템, 보건과 교육 서비스를 제공한다. 많은 단체들은 또한 정책을 개선하고 정부지출을 증가시키기 위해 로비 등의 방법을 통해 애드보카시를 위한 위원회를 가지고 있다. 비록 사회운동처럼 비정부기구

섹터도 결탁(co-optation)이나 Kaldor 가 이야기하는 ‘길들이기’ 처럼 종속되기도 한다. 특히 시민사회의 신자유주의적 접근은 국가의 역할을 최소화하기 위해 정치적 공간들을 재조직하도록 압박했다. 지역적인 조건을 고려하지 않고, 자금의 제공과 같은 유화책은 국제 정책 입안자들과 대규모의 북반구의 NGO 들의 고위 관리층사이의 유착관계로 이끌었다.

그 결과 많은 개발 NGO 안에서 자유기업가 정신, 지방분권, 민영화의 강조 등이 강조되게 되었다(Glasius, Lewis and Seckinelgin, 2004).

	사회운동	NGO	사회단체	국가주의자, 그리고 종교그룹
목적	빈곤계층과 소외계층의 해방	개발과 재난구호	구성원들의 이익 보호와 증진	구성원들의 이익보호와 증진
행동	동원, 폭동, 시위 (데모)	서비스 제공과 주창	서비스 제공과 로비	동원, 폭동, 시위(데모)
사회적 구성요소	활동가와 학생들	전문적이고 자발적인 운영위원	난민들부터 노동조합까지	도시 집단, 이주민, 소작농
조직의 형태	느슨한 연합과 네트워크	네트워크부터 기업관료까지	네트워크부터 기업관료까지	카리스마로 이끌어진 계층사회와 네트워크
기금의 원천	기부	기금, 기부, 정부, 기업	구성원	디아스포라, 기부, 폭력적인 범죄

표 1 시민사회조직의 유형(Kaldor, 2002 :12)

세 번째로 사회단체는 ‘문화적이고 종교적이라기보다는 사회적인 개념으로 규정된’ 구성원들의 협의체를 말한다(Kaldor, 2002: 19). 여기에는 여성, 젊은이, 소수민족, 그리고 빈곤층과 같은 커뮤니티 그룹뿐만 아니라 법조인, 의사, 경영자등과 같은 전문적인 집단들을 포함한다.

네 번째로 혈통이나 정체성에 중심으로 규정된 국가주의 또는 종교적 그룹이다. 이들은 대중적인 구성원, 공산주의 그리고 계서적 구조를 가지고 있다는 점에서 초기 사회운동의 흐름과 유사하다. 그러나 도시에서 사회적으로 소외된 젊은이들을 대표한다. 따라서 구성원들은 제한적인 기회구조를 가지고 있고, 이데올로기적 경향 등으로 인해 때로는 범죄행위로 연결되기도 한다.

이러한 다양한 그룹들 중에서 많은 단체들이 재난완화와 대응 분야에서 활동을 하고 있다. 예를 들면 많은 종교단체들과 그룹들은 재난피해자들을 지원하는 전통을 가지고 있다. 아마추어 라디오 운영자들은 재난 이후의 응급기간동안에 라이프라인의 역할을 할 수 있다. 매스미디어 역시 응급구호에 있어서 커뮤니케이션을 형성하기 위한 압력그룹으로서 활동하거나 대중들의 경각심을 고취시키는 등 재난관리 활동에서 밀접하게 연결되어 있다(Twigg, 2004: 70~71).

거의 모든 재난에 대해, Ian Christoplos 에 의하면, 특히 남반구에서 '지역사회는 심각하고 격심한 피해를 입은 주민들에게 방대한 대부분의 지원을 제공한다(2003: 102).

재난관리 책임성의 분권화는 따라서 앞으로 긍정적인 단계로 인식될 것이다. John Twigg 같은 저자들은 '시민의 참여로 인해 정부기관과 지역 NGO 와의 의사소통방식이 바뀌었다' 고 한다. 이것은 정부의 정책에서의 관계속에서 비판적인 입장을 유지함으로써 이루어질 수 있었다는 것이다. 따라서 재난경감의 경우에도 사후대책보다는 사전예방적인 전략이 요구된다. 한편 CSO 는 자연재난으로부터의 위협에서 지역사회의 회복력을 증진시키는 정부 섹터의 노력을 지원해야하며 이는 재난예방을 증진시킬 수 있다고 한다. 전반적으로 지역의 능력을 강화하는 것이 재난관리에서 효과적인 도구가 될 수 있다는 것에 대해서는 많은 사람들이 인정하고 있다. 이런 점에서 Karnaci 와 Akşit 는 재난피해를 입기 쉬운 지역에서 지역사회의 사회적 삶의 영속을 위한 통합된 계획을 개발하기 위해서는 지역사회의 상황, 기대, 그리고 자원에 대해 이해하고 반영해야 하며 이것이 성공적인 재난대응전략에서의 전제라고 주장한다(2000: 405).

그러나 국제적 재난 기관들이 이러한 문제에 대해 어떻게 대처할 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 국제 NGO/ 공여 섹터의 다양하고 파편적인 성향은 재난피해자들을 구호하고, 피해지역을 복구하고, 기관들을 재건하고 위험 취약성을 경감하기 위한 노력에서 조직의 특성에 영향을 받고 있다. (Dynes, 1993; Quarantelli, 1998). 더욱이 국제 사회에서의 '파트너'로서 지역 CSO 들의 선택은 종종

재난피해지역에 대한 제한적인 이해에서 이루어진다. 예를 들어, CSO 들은 일반적으로 느슨한 연계를 좋아할 수 있다. Shaw 와 Goda 가 고베 대지진에서 언급한 것처럼 'NGO 들은 스스로를 지역사회에서 진실한 파트너로 생각할 수 있다. (그러나) 많은 경우 지역주민들은 같은 생각을 공유하지 않고 있다' (2004: 32). 여기에서 일반적인 문제는 기부자들이 친숙한 가치, 조직구조, 현란한 언사(fashionable phraseology)를 가지고 있는 지원 부문의 단체들을 좋아하는 경향이 있다는 것이다. 그 결과 도시에 있는 전문적인 그룹들은 민족적, 종교적, 지역적인 단체들보다 더 협소한 기반을 가지고 있음에도 불구하고 개발도상국에서 불균형적으로 지원을 받게 된다.

더욱이, 신자유주의 경제 논리의 확산은 위기기간동안 시민의 힘을 발휘시키는 국가의 능력을 부식시키고 정부의 책임을 포기하게 만드는 결과를 낳았다. John Twigg 가 관찰한 것처럼 '지방정부와 NGO 들이 재난관리를 위한 기술과 자금이 부족함에도 불구하고 그들에게 재난관리의 책임을 떠넘기' 게 되었다(2004: 67). 더욱이 분권화된 의사결정이라는 신자유주의 논리는, 자주 장기적인 위험들보다는 당면한 위험들을 다루는 요구들에 더 대응하기 쉬운 지역 리더들에게 권한을 부여한다.(Christoplos, 2003: 95).

이점은 그들이 사람들을 위험에 처하게 하는 더 깊은 정치적, 사회적, 경제적 힘에 대해 언급할 수 있는 정치적인 파워를 가지지 못하고 있으며, 장기적이고 효과적인 위험 경감 개발을 차단하게 하는 경향이 있다 (Twigg, 2004: 69). Wisner 가 언급한 것처럼, 완전한 재해경감은 무한성장, 정부규제 완화, 시장 지배라고 하는 이상을 극복하지 않고서는 불가능하다(2003: 50).

이제 시민사회의 모순적인 본질이 주어진 지금, 사회 자본과 재난관리론은, 해결되지 않은 몇가지 핵심적인 이슈로 남아있다. 특히 재난의 영향과 대응, 복구, 경감 그리고 예방에서의 제 3 섹터와의 정부, 그리고 시장의 관계는 명확하지 않다. 만약 Jalali 가 주장한 것처럼 CSO 들이 효과적인 재난구호를 위해 사회 자본(협력과 신뢰)을 창출할 수 있다면, 공적 영역에서 이슈화하고 공공행위를 요구하는 것에 의해, 이러한 것들이 어떻게 주어지는 지에 대해 관심을 가질 필요가 있다 (2002: 123). 만약 CSO 들이 대체로 사회의 일부분을 대표한다는 것을 이해된다면, 중요한 초점은 포괄성에 맞춰지거나 재난에 대한 대응에 맞추어져야 한다.

중요한 것은, 사회의 세가지 축의 요소들이 토크빌 주의자들의 섹터 분류의 개념에 어떻게 지속될 수 있는가 하는 것이다. 재난대응과 관리에서의 다양한 요소들속에서 그러한 분류들이 영향을 미치는가 이다. 실제로 제 3 섹터는 시장의 힘과

정부의 침해로부터 완전히 벗어났다고 할 수 있는가? 예를 들면, 시민조직은 국가에 의한 위기에 대응해왔는가? 또는 자유시장의 발흥은 재난관리 전략과 자원을 상품화로 이끌었는가 하는 것 등이다.

사례연구 : 터키의 Marmara 지진

Marmara 지진은 1999년 8월 17일에 발생한 리히터 규모 7.4의 지진으로 이스탄불에서 동쪽으로 약 90킬로미터 정도 떨어진 곳인 Gölcük에 큰 피해를 입혔다. 약 40,000 km²가 넘는 지역에 피해를 주었으며 공식적으로 17,127명이 사망하였으며 43,000명이 넘는 부상자가 발생했다. 75,000이 넘는 가구와 건물들이 크게 붕괴되었고, 90,000이 넘는 가구가 피해를 입었다 (Özerdem, 2003). 250,000명이 넘는 사람들이 거주지를 잃었고, 수많은 학교, 병원, 도로, 다리, 수로, 전기, 커뮤니케이션 시스템, 가스 등이 크게 손상을 받았다. 지진으로 피해 입은 지역이 GNP의 35%를 차지하고 전체 인구의 20%를 차지하는, 터키에서 가장 부유한 지역이었기 때문에, 경제적으로도 큰 타격을 주었다.

Marmara 지진이 발생하기 전의 터키의 재난대응 정책과 실행은 많은 문제점을 안고 있었다. Karnacı와 Akşit가 언급한 것처럼 광범위하고 빠른 사회적 변화가 있었고, 재난대응에서도 하향식 방식이 지배적이었다(2000). 자연 재해로 손실을 입은 사람들은 일반적으로 재해 완화의 방법을 강구해야 하는 사람들은 정부 관료들이 아니라 지방 자치단체의 대표라는 인식을 지니고 있었다 (Karancı and Akşit, 2000: 406). 반면에, 공공부문에 대한 의존은 자연 재해의 위험에 노출되어있는 그들의 관심사 밖이었다. Marmara 지진사태에 있어서, 직무 태만의 취약성은 사회적 재난을 만드는 데 큰 역할을 했음이 분명하다. 다시 말하자면 지진이 일어난 것은 내진 건물들에 대한 안전 법규, 원칙, 규제 등이 간과되었거나 고의적으로 무시되었기 때문이다. 터키의 내진 건물은 최신키고 정교하다 (1997년 개정되었고 그 때 이후 계속해서 개정되고 있다). 결과적으로, 건설 과정이 제대로 시행했다면, 최신키 고층 건물들이 튼튼하게 설계되어 붕괴되거나 하지 않아 인명피해를 유발하지 않았을 것이다.

공공부문은 터키 시민들의 요구를 충족시키는데 실패하였고, 이로 인한 불만들은 자연재해로 큰 피해를 입은 지역에서 더욱 커졌다. 지진 피해 지역인 İzmit, Gölcük, Yalova Adapazarı 등의 지역의 주민들은 대체로 고등교육을 받고 전문적이고 사회적으로도 안정적인 계층의 사람들이었다. 더욱이, 이스탄불은 많은 방송국 본사가

있는 곳이어서 이곳의 피해는 대중들의 재해에 대한 관심을 확산시키고 사회경제적 원인, 진행상황에 대한 관심을 증가시키게 했다. 국가 전반에 걸쳐 지진 대응과 완화에 대한 관심이 새롭게 등장했다. 그 동안에도 교육과 정보 프로그램에서 공공의 관심을 유발했지만 몇 개월 동안에 지진은 그 관심을 증폭시켰다. 시민 행동의 밑바탕이 된 그러한 사건이 터키의 시민 사회 단체가 스스로에게 새 역할을 부여하는데 어느 정도 기여했다고 조심스럽게 말할 수 있다. Karancı 와 Akşit 가 결론적으로 말한 것 처럼, 지역 사회 참여를 필요로 하는 프로젝트를 시작하기 좋은 시절은 공포와 불안이 높은 때인 파괴적인 지진이 발생한 때임을 터키 지진은 보여주고 있다(2000: 414).

실제로 Marmara 지진 사태 이후 많은 지역 단체들이 만들어졌으며, 지진 피해지역에서도 가장 심하게 피해를 입은 지역인 Kocaeli 에서 재난 대응을 위한 높은 의지가 만들어졌다. 다른 많은 사례 중에 여기에서 초점을 둘 것은 '지역 재해 봉사자(Neighbourhood Disaster Volunteers)'이다. 이 프로젝트의 이론적인 근거는 재해가 발생한 후 72 시간 동안이 수색과 인명구조에 가장 중요하기 때문이다. 그리고 대부분 이 기간동안 공공 기관과 같은 대규모 조직들이 효율적으로 움직일 수 없기 때문이다. 따라서 지역주민 차원에서 분권적이고 자발적인 팀을 만들어 지역주민들이 미래에 적용할 수 있는 다양한 기술과 장비를 지원하기 위한 시도였다.

2000년의 지역재난지원프로젝트(Neighbourhood Disaster Support Project)의 설립으로 그러한 지역단위의 활동들이 지속되었다. 이 프로젝트에는 Kocaeli 의 주지사 사무실과 개발 협력을 위한 스위스 기관, 이즈미트 시(the Greater Municipality of İzmit)와 다양한 전문협회, 지역의 대학교들 그리고 여러 시민 사회 조직들이 포함되었다. 주된 목적은 지역 팀들에게 장비의 지급과 훈련 관리 등이었다. 그리고 국가적인 재난관리 시스템으로의 통합과 장기적인 지속성을 유지할 수 있는 제도적 구조를 디자인하는 것이었다. 이 프로젝트는 지역사회에서 30 명에서 50 명의 사람들이 참여하여 34 시간의 교육 프로그램을 제공하는 것이다. 교육 내용은 재난의 인식과 대비, 재해심리학, 기초 소방훈련, 응급처치와 수색 및 구조와 같은 여러 과목들로 구성되어 있다. 이러한 기본 과정을 마치면 자원봉사자들은 실전연습과 이어지는 보수교육을 통해 자신의 능력을 향상시킬 수 있다. 다양한 장비들이 지원되었고, 각 지역의 안전하고 접근이 용이한 장소에 보관되었다. 지역 팀에서 선발된 4 명으로 구성된 위원회에 의해 지역팀과 지원프로젝트사이의 연결이 이루어졌다. 그들은 또한 그 활동에 지역사회의 폭넓은 참여가 이루어지도록 하는 책임도 가지고 있었다.

교육이 끝나면 지역팀의 모든 구성원들은 내무부의 시민보호 프로토콜에 의해 등록된다. 이는 1958 년의 시민 보호법 제 11 조항에 의거하고 있다. 이 법은 대규모의 사회적 행동에 사회단체들의 참여를 위한 사전 틀을 처음으로 마련한 것이다. 무선 아마츄어 라디오와 같은 조직들과 재난대응 시민 연합과 같은 단체들은 국가 주도의 시민보호 기관들과 밀접하게 연결되어 있다. 특히 시민보호법 제 8 조항이 1999 년 12 월에 바뀐 이후, 내각 법률과 통합되면서 재난관리에 모든 자원봉사자들과 사회단체들이 기여하도록 되었다(Yılmaz 2004). 이듬해 비상관리위원회가 더 제도적인 지원을 받게 되었다. 수색과 구조, 구호와 복구 활동의 조정뿐만 아니라 이 기구는 국가차원의 재해경감, 재난예방계획과 교육을 책임지게 되었다. 비상대응 활동, 응급물품 모집의 조정, 교통과 배분에 참여하는 자발적인 개인과 단체를 위한 지원 매커니즘을 제공 하도록 했다. 이는 처음으로 국가섹터의 기관이 제 3 섹터의 조직들과 협력적인 연계를 구축할 책임을 부여받은 것이었다(Bektaş, 2004).

사례연구 2 : 이탈리아의 L' Aquila 지진

2009 년 4 월 6 일 지중해 연안 도시인 L' Aquila 와 이탈리아 중부 Abruzzo 지역은 규모 6.3 의 지진으로 순식간에 황폐화되었다. 308 명이 사망하였고 대략 160 억 정도의 손실이 발생하였으며 1980 년 Campania 지진 이후 가장 치명적인 지진이었다. 10,000 이상의 건물들이 피해를 입었고 66,000 명이 집을 잃었다. 지진 발생 이후 가장 시급한 것은 대피소의 제공이었고, 이탈리아의 시민 보호국(Dipartimento della Protezione Civile - DPC)의 리더십 하에 이탈리아의 다양한 조직들과 민간 기업들로부터 빠르고 효율적인 대응이 있었다.

오전 3 시 32 분에 지진이 발생한 이후 순식간에 지역사회와 중앙정부에 정보가 전달되었다. 그리고 지방정부, 경찰, 소방서로 그러한 정보들이 전파되는 동안 30 분 이내에 국가조정기구에서 회의가 소집되었다. 목격자들은 국가 비상사태가 선포되고 나서 첫번째 DPC 의 수색구조팀이 5:30am 경에 L' Aquila 에 모습을 드러냈다고 했다. 그리고 로마에서부터 DPC 조정 팀이 오전 6 시 40 분에 현장에 도착했다고 보고했다(DPC, 2009a). DPC 보고서에 따르면 사건 직후 36 시간동안 7,000 명의 인력이 동원되었다 (소방관, 경찰관, 산림 수사대와 군대, 자원봉사자, 2,000 명의 DPC 직원을 포함). 20 개의 캠프에서 집을 잃은 14,500 명의 사람들을 수용하고 음식, 물, 담요 등이 배포되었다. 캠프들이 L' Aquila 내외부, 그리고 다른 피해 지역에 설치될

동안 호텔, 공공 건물들은 주민들의 대피공간이 되었다. 5 월 12 일 최종 발표된 자료는 64,391 명이 집을 잃었다고 밝히고 있으며, 그 중 32,969 명은 Abruzzo 해안과 Marche 지역의 호텔에 묵거나 혹은 다른 주택에 있었고, 31,322 명은 5,584 개의 텐트로 구성된 170 개의 캠프에 머물렀다 (DPC, 2009b).

4 월 23 일 각료회의에서 Piano CASE (Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili) (Sustainable Environment-Friendly Anti-Seismic Settlements Programme)라고 불리우는 법에 우선하여 Decreto Abruzzo 라는 법을 승인했다. 그리고 2009 년 7 월에 L' Aquila 에서 G8 회의를 열기로 결정했고 3 년에 걸쳐 80 억원을 긴급 대응과 복구에 사용하기로 결정했다. 이 기금은 후에 58 억으로 바뀌었고 2009 년과 2032 년 사이에 사용되는 것으로 바뀌었다. (Gazzetta Ufficiale, 2009) 또한 피해 세대와 기업들을 위한 세금감면, 저리의 대출 보증 계획을 제공하였다. 전체적으로, DPC 는 대규모의 지원방법과 인적자원을 가용할 수 있는 능력을 가지고 있었고 지난 몇 년간의 지진에 대응하는 많은 경험을 축적했다고 결론지을 수 있다. 따라서 L' Aquila 지진이 일어난 지 몇 시간이 채 지나지 않아 재난 피해를 입은 사람들이 가까운 호텔이나 텐트와 같은 대피소와 같은 전문적인 도움을 신속하게 받을수 있었다. 현장 작업 승인이 이루어지자 바로 캠프는 설치되었고 전문적으로 관리되었다. 반면에, 복구 과정은 처음부터 문제를 안고 시작되었다. 그것은 벨라스코니 정부의 지역사회에 대한 하향식 방식과 몇 주 뒤의 지방선거와 2010 년의 선거를 염두에 둔 선심성 지원 방식때문이었다.

대중 선동과 부동산과 재건사업에 관련한 기업들의 영리적 목적이 혼합되어, 정부는 주민들이 기존에 살던 곳이 아닌 새로운 곳에 뉴타운을 건설하여 주민들이 새로운 삶을 시작하라고 제안했고, 이것은 시위, 데모, 봉쇄라는 형태의 심각한 반발을 초래했다.

한편, Abruzzo 에서는 활기찬 시민 사회가 있었고 지진 이후 많은 시민위원회들이 자발적으로 만들어져 피해주민들을 위한 목소리를 내게 되었다. 그러나 그러한 위원회들과 의사결정 당국과의 대화는 거의 이루어지지 않았다. 시민들이 제안하고 논의할 수 있는 어떠한 포럼도 존재하지 않았고, (이탈리아는 유럽 최고의 건축과 도시계획 분야의 분향임에도 불구하고) 건축 분야 커뮤니티나 대학들과의 폭넓은 협의도 이루어지지 않았다. 그리고 향후 미래의 도시의 모습에 대한 참여적인 반영도 없었다. 다시 시장은 미래 도시 형성에 있어 참여 반영의지가 없었다. 현재 시장은

Aquilans 의 대변인이다. 그러나 야당의 구성원이기 때문에 정부의 정치적인 도움을 받고 있지 못하다.

정확하지는 않지만 30 개 혹은 더 많은 위원회들은 길가에서 그리고 웹 상에서 매우 활발하게 활동하고 있고 여러 이해관계자들을 대변하고 있다. 30 개의 가장 활발한 위원회들은 100% 재건, 투명성 그리고 참여를 주장하면서 100%라는 캠페인에 동참하고 있다 (100%, 2009). 그들은 주로 캠프, 대학, 커뮤니티 센터, 정치 운동, 교구 등에서 성장했다. SIR(공식 로마 가톨릭 보도매체)의 최근 인터뷰에 의하면 L' Aquila, Mons. Molinari 의 대주교들이 재건 경험이 참여 과정이 되는 것이 중요하다고 강조했다. 그리고 기관들이 자유롭게 소통하는 환경을 만들고 상향식 접근을 도입하는 것이 필요하다고 주장했다(SIR, 2009). 다양한 포럼 등에서 대규모의 참여 토론은 계속되고 있으며 '시민참여의 규제' 와 '정보와 투명성 규제' 를 6 월에 시청에 제출하는 것을 포함한 "2009 년 4 월 6 일 지진 이후 Aquilan 지역의 미래를 고민하는 위원회들은 지역사회의 참여를 위한 가이드라인" 에 대한 세부적 제안을 만들어내고 있다 (SpazioPubblico, 2009). 아직까지는 제도적인 측면에서 실제적인 교섭은 이루어지지 않고 있다. DPC 이사의 특별 위원 권한을 관료들이 아닌 지역 의장, 지역정치인으로 넘겨주는 것이 대화와 협력의 공간을 넓힐 수 있다.

2010 년 2 월 14 일을 시작으로 재건과정의 지체에 대응하는 데모가 계속하여 일어나고 있다. 위원회 들은 "wheelbarrows rio(손수레 데모)" 를 조직하였다. 매주 일요일, 수 백 명의 시민들이 자발적으로 시내 거리에서 지진 이후 아직 정리되지 않은 많은 수 천 개의 폐기물들을 치운다. 이 활동은 미디어를 통해 크게 호응받았고 DPC 는 상징적으로 시내에서 이 폐기물들을 치웠다. (그러나) 400 만에서 500 만 톤에 이르는 것이 아직도 바닥에 널려있고 이것은 도시 중심의 삶을 되돌리는데 전체적으로 혹은 부분적으로 장애가 되고 있다. 2010 년 통틀어 L' Aquila 와 로마에서는 수많은 시위가 있었다. 위원회가 조직한 그룹이나 시민단체, 노동조합, 야당들은 재건과정의 지연, 시민들과의 대화부족, 피해를 입은 건물들에 대한 개건 기금의 부족, 시내중심가의 폐쇄 등을 비난했고 시위대들은 자주 경찰들과 충돌했다. TV 방송, 신문과 많은 출판물, 기자회견, 의회 등은 지진의 쓰라린 고통이 국민들의 감정에 영향을 끼친 것처럼 보도를 하였다.

분석

Marmara 지진은 터키 시민 사회에 중대한 영향을 미쳤다. 그것은 지역사회의 참여를 아젠다로서 이슈화되도록 만들었고, 국가로 하여금 시민들의 이익을 보살피는 능력을 재평가하도록 만들었다. 시민들의 재난에 대한 인식을 높이는 많은 교육 활동들이 증가되었고, 재난대응과 재난관리에서의 지역중심 조직들이 만들어졌다.

하지만 많은 면에서 이러한 시도들은 제도화될 필요가 있다. 공공 교육 프로그램을 조직화하고 재해 대응 전략에 시민 조직을 통합하는 것은 아직 체계적이거나 국가 차원에서 이루어지지 않고 있다. 그리고 국제 재난 관리 원칙을 형성하는 방식에서도 그러하다. 예를 들어 수색과 인명구조와 구호활동에 너무 초점이 맞춰져 있다. 터키 전역에서 수색구조팀의 기하 급수적인 성장은 과잉 활동의 일부로 보고되었다. 예를 들어, 2003 년에 터키 중부의 Konya 에 있는 고층빌딩이 무너졌을때, 이미 국가 차원에서의 대응팀이 있음에도 불구하고 400 명이 넘는 수색 및 구조단체들이 몰려들면서 교통 문제를 가져왔다 (Yılmaz, 2004). 더욱이, 위험 경감이나 재난완화와 관련된 이슈들은 아직 깊은 관심과 주의를 받지 못하고 있다. 이것은 장기적 계획과 개선에 대한 정치논리때문일 것이다.

터키에서 재난 관리의 시민 사회의 역할과 지속되는 위험과 불안은 이재민의 응급구호 필요내용에 대한 국가의 대응이 부족에 기인한 것이다.

이는 중요한 시민행동으로서 이루어진 것이지만 또한 터키 정부 자체로부터의 협력행동으로서 촉진된 것이다. Jalali 는 재난대응 국면에서 일반적으로 공적 섹터의 권위를 내세우기 위해 구호에 관련한 지원을 중앙집중화한다고 언급했다. 어떤 경우에는 구호물자에 대한 관리나 집행이 정부관료들에게 이전되지 않는 경우에 정부당국은 기부물품이 있는 NGO 의 차고를 폐쇄하거나 수도나 전기공급을 중단하거나 또는 몇몇 단체의 은행계좌를 차단하기도 했다. 따라서 개인이나 NGO 들이 지역 당국의 허가없이 대피소에 있는 이재민들에게 구호물품을 전달하거나 배포할 수 없었다(2002:127).

그러한 방책을 취하는 중요한 이유는 지역에서 시민사회조직이 그러한 역할을 인정받는 것이 행정기관에 대한 공적 신뢰를 약화시키고 다른 정치적 조직을 따르게 될 지도 모른다는 두려움 때문일 것이다. 또한 정부는 좌파적이지 않고, 이슬람 성향도 없는 친정부적인 시민사회조직과 더 잘 협력하려는 의지가 강했다(Jalali, 2002: 130).

더 나아가 지역관료들의 이데올로기적 배경이 모호한 지역에서 정부는 İzmit 에서 지방단체장의 감독하에 있는 군대에 의해 운영되는 운송지원조정 센터처럼 직접 활동하거나 호의적인 시민사회조직과 밀접한 관계를 형성하여 어려움을 피할 수 있었다. 예를 들어 Gölcük 에서 인적 자원 개발 재단은 이슬람성향을 지닌 시장의 방해를 극복하기 위해 해군, 내무부, 정부 장관과의 우호적인 관계를 이용하였다 (Kubicek, 2002a).

이것은 두 가지 시사점을 지녔다 (Kubicek 2002b). 첫째 그것은 시민사회조직들 사이의 분열과 긴장을 더 악화시켰다. 둘째 많은 시민사회조직들의 한정된 자원과 조직적 구조로 인해 재해대응 프로그램 자체가 적절하지 못하게 지원되었다. 시민조정센터(Civil Co-ordination)는 그 적절한 예라 할 수 있다. 이 센터는 30 개의 각기 다른 그룹이 모여 폭넓은 경험과 기술들을 결합하기 위해 만들어졌지만, 정부의 압력에 저항하고 변화시킬 수 있는 응집력있는 힘을 만들어내지 못했다. 오히려 '협력을 촉진하기보다는 내부 그룹들의 일을 떠맡았다' 고 자주 비난받게 되는 등 내부적 반대로 힘들어했다 (Kubicek, 2002a: 771). 또한 다양한 경험과 능력 때문에 파편화되기도 했다. 또한 그것을 구성하는 광범위한 능력과 경험 때문에 조직이 분열 되기도 했다. 공적 기금의 통제에 대한 경쟁과 야심이 만연해 있었다.

심지어 수색구조팀인 AKUT (*Arama Kurtarma Timi*), 인적 자원 재단, 터키 교육 자원봉사 재단, 라이온스 클럽과 로터리 클럽과 같이 자원과 명성을 가지고 있는 시민조직들이 그들의 일반적인, 또는 구호활동에서의 명성을 저해할 수 있다는 두려움으로 인해 정치적 변화를 위한 의제에 더 활발한 역할을 하기를 바라는 중앙의 부름으로부터 그들 스스로 거리를 두었다(Kubicek, 2002a). 이는 시민조정센터의 경험이 터키의 시민조직들의 파편화된 성향을 보다 폭넓게 보여주는 것이다. 전체적으로 '시민사회에 투영된 희망들이 사라져버렸다' 라는 결과를 보여주었다(Kubicek, 2002a: 9) 분명 지진은 터키 정부의 전통적인 통치방법의 체어를 위한 원동력으로서의 힘을 가졌다. 그러나 이것은 오히려 결국 광범위하고 지속적인 협력적 활동에서 기인했다기 보다는 재난에 대해 효과적으로 대응하지 못하는 국가에 의해 만들어진 공간이었다고 할 수 있다.

오히려 정부는 억제와 조작을 시민사회조직들간의 이데올로기적 차이를 구분하고 넓히는 수단으로 사용하고, 시민사회조직들과 권위적 간격을 유지하려고 했다.

그 결과 처음의 밝고 드라마틱한 유성같은 ‘시민사회’ 형태는 사라져버리고 말았다 (Kubicek, 2002a: 762).

한편, L' Aquila 지진사례에서 재난 대응에 있어서 시민 사회의 역할에 대한 시사점을 이끌어 내기에는 성급한 것이 아닌가 싶다. 하지만 앞서 논의된 이탈리아의 재해 대응 경험으로부터 지역 사회의 참여와 주인의식(ownership)에 대해 살펴 볼 수는 있을 것이다. 이탈리아의 재건과정에서 가장 부족함 점은 지역사회의 참여와 주인의식의 결여라고 할 수 있다. 이러한 문제는 전체적으로 중앙집권제, 지역 차원에서의 재건의 요구들에 대한 하향식 접근, 그리고 국가, 지역단위에서 재건과정을 정치화하는 것, 그리고 지방자치단체의 정치 구조 등과 긴밀하게 관련되어 있다. 한편으로 지역사회의 활동가들이 재해 이후의 재건 상황속에서 효과적으로 참여하기 위해서는 확실한 능력과 자원을 갖추는 것이 필요하다는 관점에서 이러한 시도를 고려하는 것도 중요하다. 예를 들어 2002 년 Molise 지진 이후의 재건 경험은 그것을 시사하고 있는데, 과정에서 성공적인 주인의식과 효과적인 조정을 위해서는 지방정부와 지방자치단체의 인적, 제도적 자원이 굉장히 중요한 역할을 한다는 것을 알 수 있었다. 제도적 한계를 가진 Molise 와 더 효율적인 구조를 가지고 있는 인근지역인 Umbria 의 비교연구에서 Shin (2004:320)은 왜 Umbria 가 1997 년과 1998 년의 지진 이후에 구호의 배분과 재건지원이 그토록 성공적이었는지를 밝히고 있다. 여기에는 몇가지 이유가 있을 수 있다. 첫째로, Molise 의 주된 산업이 농업인 반면 Umbria 는 다양하고 성공적인 경제 토대를 지니고 있기 때문이다. 두 번째로, Molise 의 지역 서비스 제공이 최하위권인 반면 Umbria 는 상위 3 위안에 들기 때문이다. 마지막으로 연중주의적 정치로 인해 Molise 의 관료들은 너무 비효율적이어서 1980 년대의 농업을 위해 조성된 기금을 배분하는 것에도 실패한 적이 있었다. Umbria 는 제한적인 경제발전에도 불구하고 전통적으로 이탈리아에서 가장 행정이 잘 되어 있는 지역중의 하나였으며 최근 몇 십년동안 주목할 만한 정치적 안정을 구가했다.

더 나아가 1976 년 Friuli 지진과 1997 년 Umbria 지진은 재건 과정에서 대규모의 시민참여에 의해 지원받고 지방당국(주로 지방자치단체)에 의해 이루어지는 정치적, 사회적, 행정적, 기술적 수준에서의 일치된 행동은 재난대응에 있어서 효과적으로 작동될수 있음을 보여주었다. 이는 중앙정부가 지방 행정에서 적절한 기술적인 그리고 행정적인 능력을 위해 보조금을 지원하고, 전체적인 통제를 보증하고 자원을 제공하는 보완적인 역할을 해야 한다. 그러한 협력적인 대응은 이탈리아에서 반복적으로 직면하는 과거 재해 대응 경험에서의 문제점들을 경감시킬 수 있을 것이다.

과거 재해에서 반복적으로 직면하는 문제점은 첫째, ‘일시적인’ 그리고 ‘과도기적인’ 해결 사이의 어려운 선택이다. 이탈리아에서 자주 ‘일시적인’ 것은 ‘장기적인’ 것이 되고, ‘과도기적인’ 것은 영구적인 개량을 의미한다. 두 번째로 ‘어디에, 과거에 있던 대로’의 재건과 새로운 주민, 새로운 건물, 새로운 인프라, 자연녹지 이용등 현대화의 요소를 도입하는 것 사이의 부적당한 선택에서 온다. 세 번째로 범위와 목적에 관련된 결정인데, 이는 재건 과정이 더 넓은 사회 경제적 변화의 엔진 역할이 될 수 있도록 하는 것에 대한 필요성의 무시이다. 네 번째로 공적인 그리고 사적인 삶의 전통적인 패턴을 유지할 것인가, 그렇지 않으면 새로운 삶의 양식을 장려하고 조직화할 것인가 하는 문제에 대한 결정이다. 다섯 번째로 역사적인 것들에 새로운 정착민들을 연결시키는 전략이다. 이는 어떠한 것이 필요하며 어떠한 효과들이 가능할 것인가 하는 것에 대응하는 것이다. 여섯 번째로 프로젝트 디자인에서의 기금과 계약 모델로 공공, 민간, 그리고 공동모델에 대한 결합의 문제이다. 마지막으로 재건과정에서의 여러 단계에서 주민들의 참여와 임파워먼트를 증진시키기 위한 전략이다.

결론

결론적으로 Bikemen 과 Zincir 가 언급한 것처럼 ‘터키는 사회-경제적 변화의 중요한 지점에 놓여있으며, 확산되는 시민참여를 위한 활기찬 기회들과 시민사회에 새로운 권한을 만들어내고 있다’ 는 것이 광범위하게 받아들여지고 있다. 그결과 그들은 이렇게 결론을 내리고 있다. 정부가 진실로 시민사회와 협력을 원하는 가에 관계없이 정부-NGO 관계, 박애주의적 접근, 그리고 지역 기금의 원천에 대한 새로운 패러다임이 등장하고 있다(2004: 20).

상호 연관적인 변화는 시민사회조직 그 자체에도 더 크게 반영될 수 있다. 더 적극적인 역할이 요구되고, 이데올로기적인 이질성을 포기함으로써 덜 과편적이고, 더 응집적인 조직이 되어 주민들을 대표하고, 정부에 대해 더 영향력을 발휘할 수 있게 될 것이다(Yerasimos, 2000: 21). 여기서 EU 의 인센티브는 시민사회조직들에게 더 많은 계기를 줄 수 있다. Kubick 이 지적하듯이 ‘만약 터키 민주주의의 문이 시민 사회에 의해 열리지 않는다면 유럽에 의해 열려질 것이다.’ (ibid: 2; 2002a:773). 당연히 EU 가입 과정은 궁극적으로 얼마나 오랫동안 터키의 정치적 변화가 그 안팎에서 있어왔는지 보여주는 또 다른 사례이다.

이러한 의미에서 Marmara 지진에 대한 경험은 현대 터키의 체제구조의 변화를 가져온 요인이라 할 수 있다. 정부의 재난 대응에 대한 문제점을 확인하는 동안, 가부장적인 권한은 상당한 타격을 받았다. 지진이라는 대 국면은 정부의 법률, 효율성, 조직구조에 대한 기존의 의문을 넘어 더 넓은 분야의 공공부문에 대해 의문을 확장시켰다 (İncioğlu, 1999). 많은 경우 자연 재해가 사회적 재난이 되는 것은 분명하다. 적어도 부분적으로 시민사회의 이해관계를 살피지 않는 국가의 무능함 때문이다(Özyaprak, 1999). 비효율적이고 고루한 조직 구조를 가진 정부는 시민단체들에 의한 선의의 활동을 수행하는 것을 막는다는 것은 널리 알려져 있다.

Marmara 지진사태 이후, 시민 사회 조직의 정체성은 이전보다 훨씬 긍정적이다. 많은 경우에 시민 사회 조직은 정치적 의사 결정에 더욱 활동적인 기관이 되고 있다. 또한 시민 사회 조직은 정부를 계서적인 전통과 명령체계로부터 벗어나 더 네트워크화된 관계로 점진적으로 변화시키는데 성공하고 있다 (Tarih Vakfı, 2000: 375). 다시 말하면, 자립성과 독립성은 터키에서 정치적 변화의 사회 역사적 유형을 바꿀 수 있는 가능성을 가지고 있으며, 이는 주로 외부의 압력과 하향식 개선이 결합되어 이루어진다. 이와 더불어, 고전적인 토크빌주의에서 말하는 제 3 섹터의 두가지 기능을 실행할 수 있는 능력에 대한 의문이 여전히 남는다. 터키의 시민 사회 조직에서 같은 개인이 위원회에 있는 것을 종종 볼 수 있지만, 시민 조직이 얼마나 대표성이 있는지는 불분명하다. 사실, 공공부문과의 연결을 통해 집행결정을 수행하는 것과 관련된 시민사회조직은 그러한 결정의 실행에 대해 조언자의 역할을 하려는 경향이 있으며 이는 Gümüş 가 부르기를 정치적 관료들의 역할까지 떠맡으려고 하는 경향이 발생할 수 있으며 이는 시민 사회 조직 간의 '단힌 회로' 관계를 형성한다 (2004). 그러한 이해관계의 갈등은 자치적이고 엄밀한 방법으로 개선을 감시할 수 있는 조직과 개인의 능력을 의심하게 만든다. 게다가 이러한 유형의 관계는 배타적이 되거나 독재적이기 쉽다. 따라서 지역사회와의 명확하고 대표성있는 연계의 결핍은 국가의 하향식 방식에 대한 복사본을 대표할 뿐이다. 대부분의 방식에서 이것은 제 3 섹터가 응집되는 것을 방해하는 결탁(co-optation)의 형태로 나타나게 된다. 이것은 대중들의 마음속에서 많은 시민사회조직들의 정당성을 훼손하는 결과를 낳았다. 결국 국가에 대해 책임성을 요구하기 이전에, 시민조직들도 자신들의 프로그램의 자원, 활동, 그리고 영향력에 대해 책임성을 가져야 한다는 것이 자주 지적된다.

이탈리아의 경우에도 비슷한 사례가 있었다. 그리고 이전의 재건경험은 재건과정을 정치화하는 것은 적시의 효과적인 해결책을 제공하는데 주요 장애물이 되었다는 것을 보여주고 있다. 이는 재해 이후의 재건 과정이 임시 법에 의해 이루어지고 있으며 지방정부에 의해 이루어지기 때문이다. 그러므로 이탈리아는 중앙정부와 지방정부간의 책임을 확실하게 구분할 필요가 있다. 이는 과거에 피해지역의 주민들이 재건 지원을 받기 위해 몇 년씩이나 기다려야만 했던 이유가 거기에 있기 때문이다. 효과적인 재건과정을 저해하는 주요 요인은 금융위기로 인한 어려움과 더불어, 그를 선출한 국민들의 이름으로 모든 선택과 결정을 (독단적으로)하는 가장 상위에 있는 한 사람에 의해 이끌어지는 리더의 존재를 강조하는 정치적 문화와 결합된 높은 정치화의 수준에 있다.

베를루스코니 총리는 그가 이룬 정치적 성공을 바탕으로 “강하고 결심이 굳고 사려심 깊은” 리더로서의 이미지를 아직도 풍기고 있다. 따라서 그는 (이해관계자의 어떠한 상의 없이도) Aquilans 이 무엇을 필요로 하는 지에 대해 결정할 책임을 지고 있다. 이것은 과거 Friuli 와 Umbria 의 재해에서 지역에서 의사결정과정의 분권화를 통해 강한 지역 리더십에 기초하여 성공적으로 사용된 것과는 완전히 반대되는 접근이다.

베를루스코니 총리의 “자수성가형(self-made man)” 정치 문화는 독단적인 결정을 내리고 모든 책임을 가지고 전 과정에 걸쳐 주관하는 것이다. 하지만 만약 일이 잘못되면, 그것은 리더의 의지를 반영하는데 실패한 다른 행위자의 비효율성이나, 시스템의 제약, 그리고 행동의 자유에 제약을 가하는 법률에게 그 책임이 지워질 것이다. 마지막으로 Marmara 와 L' Aquila 지진 경험을 통해 알 수 있는 것은 재난대응에 있어서 지속적인 자원봉사활동을 위해서 가장 중요한 것이 무엇인가 하는 것이다. 그것은 첫째 자원봉사 동기의 연장이며 두 번째로 그들이 가지고 있는 능력을 발휘할 수 있는 적정 수준의 볼런티어에 대한 훈련과 자원화, 세 번째로 물질적, 도덕적인 지원을 받을 수 있는 지역사회와 그들을 관리할 수 있는 곳으로부터의 자원봉사 활동에 대한 지지를 받는 것이다.

지진 사례연구에서 시민활동을 촉진하는데 있어 어떠한 과정이 존재했던간에 오로지 전폭적인 지지가 있는 제도적 환경속에서만 지속될 수 있다는 것은 명확하다. 자원봉사자들, 이웃주민, 행정당국과 시민사회조직들사이의 효과적인 조정으로 연관된 장기적인 전략 계획을 통해 효과적인 제도적 구조가 이루어지지 않는다면, 국가와 시민사회의 관계에 대한 지진의 영향은 그리 오래가지 못할 것이다.

미래재난과 지역방재 거버넌스 구축에 관한 연구

임승빈 교수

명지대학교, 한국

I. 미래재난의 특성은 복합재난

- 최근의 재난은 불확실성을 특징하는 신종재난과 자연재난과 인위재난이 구분되지 않는 ‘복합화’ 현상이 일어나고 있어 이에 적극 대응하는 방재정책 필요성 증대
 - 미래에 발생할 수 있는 초대형 중대재난에 대한 예측과 사전대비 체계 구축이 필요
 - 위험의 불확실성 증대에 따른 사회적 이해관계의 충돌로 인하여 재난안전분야 사회통합을 위한 갈등관리의 필요성 증대
 - 최근의 대형 재해의 특징은 특정 지역과 국가를 넘어서 범지역 혹은 범국가적인 협력적 거버넌스 체계의 필요성을 요구하고 있음
 - 따라서 방재정책의 기준은 사회과학과 자연과학의 통섭적 관점에서 접근할 필요가 있음
 - 재난관리의 정보화라는 측면에서도 클라우드 컴퓨팅과 같은 환경변화에 따라 정보 기술 및 서비스 모형을 이용한 구체적인 재난 대응용 IT 서비스 모형이 필요한 시점임
 - 그러나 최근의 재난은 복합적일 것이라는 예측에도 불구하고 현재의 재난관리는 부처별로 지역별로 분리되어 있음
- 지역의 공공시설에 대한 재난관리 매뉴얼도 제 각기임

－ 또한, 클라우드 컴퓨팅의 시대는 지금의 자치단체 중심의 지역적 범위를 넘어 몇 개의 지방자치단체를 묶어 대응하여야 하나 이에 대한 시스템 구축은 전무한 상태임

○ 기존의 자연 재해 방지 및 대책용 재난관리 시스템은 이러한 탈지역 및 글로벌 수준의 재해에 대한 예측 및 대응역량이 향상이 매우 중요함

II. 사회구조 변화와 미래의 재난관리 정책

1. 정부와 시장의 역할

○ 사회문제를 다루는데 있어 정부와 시장(market), 정부 내에서도 중앙과 지방자치단체의 책임과 권한 영역에 대한 논란이 분분하다. 이들 사회문제의 해법에 대한 전통적인 접근방식들은 의미가 없어 보인다. 경영(Management)에 관한 전문가 Peter Drucker 는 “20 세기의 가장 결정적인 발전(the most consequential development)은 국가에 의하여 사회적인 문제해결이 가능하다는 생각을 접는 일(the death of the notion of salvation by state)” 이라고 예견했는데, 결국 그의 말은 금세기 지배적인 관점이 되었다. 국가를 발전시켜 나가기위해(to advance national renewal) 미국시민 각자가 하는 일이 미국 시민들을 위해 정부가 지금까지 한 일 보다 훨씬 더 중요하다(far more important). 사회변화의 스케일은 실로 정치적 변화에 우선하고 독립적인 요소가 될 것이다.

○ 우리는 정부축소에 관한 전통적인 논쟁과 공공정책이 지닌 한계에 관한 토론을 혼동하지 말아야 할 것이다. 예를 들어, 정부규모 축소와 Head Start¹ 에서 GI

¹ 취학전 빈곤아동에게 언어, 보건, 정서 등 다방면에 걸친 포괄적 서비스를 제공해 빈곤의 악순환을 끊겠다는 취지로 만들어진 미국 아동보육 프로그램. 미국정부는 1964 년 불우한 아동에게 가난이 미치는 부정적 영향을 방지하고 교육의 기회균등을 확보하기 위하여 경제기회법(Economic Opportunity Act)제정함. 헤드스타트는 빈곤에 대한 '예방접종' 의 성격을 갖음. 어렸을 때 일반아동과 빈곤아동의 격차를 최소화 하는 게 빈곤을 막는 지름길 이라는 것이 헤드스타트의 이론적 배경임. 'Start'는 여러 선진국에서 쓰고 있는 빈곤아동 지원사업의 일반명칭임(예: 「We Start」 : 빈곤층 아동의 가난 대물림을 끊어주자는 시민운동. We = 우리(We) 모두가 나서 빈곤층 아동들이 삶의 출발(Start)를 도와주자는 의미이면서 Welfare 와 Education 의 머리글자)

Bill²까지의 사회복지 프로그램의 확장과는 그 의미가 다른 것이다(Don E. Eberly, 1994:151-152). 오히려 공공정책 어젠다가 확대되어 가면서 공공성의 개념 확장에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

○ 공공부문에 있어서 서구 선진국에서의 1990 년대는 정부혁신과 복지확대의 중단, 적자축소를 통한 작은 정부 실현노력, 그리고 복지정책에 중지부를 찍으려는 시도들에 의해서 입증되었듯이 국가의 확장이 아니라 국가의 대응능력을 탕진해 버리는 시대였다. 정부개혁에서 보여지는 이러한 시도는 공공부문이 더 이상 사회변화의 엔진이 아니라는 점을 시사해주는 듯하다. 이 과정에서 사회문제에 직면하고 있는 지방자치단체와 지역주민의 역할이 커지고 있다는 것은 자명한 일이다.

2. 사회구조 변화 속에서의 주민의 역할

○ 공동체 가치관의 변화

- 한국사회의 급성장에 따른 가치관의 차이, 소득의 차이, 지역간 경제 격차 등은 새로운 사회문제로 대두되고 있으며 지구온난화 등으로 급격한 기후변화, 해수면의 온도 상승으로 어업의 파괴, 농산물 개방에 의한 신종바이러스의 창궐 등 자연재해 및 인적 재해에 대한 정부의 대처도 긴급한 상황이다.

○ 인구구조의 변화

- 인구구조면에서도 65 세 이상의 인구가 2010 년도 약 13%로서 세계최고의 빠른 속도로 진행되고 있는 것에 반하여 출생율은 2010 년도 기준 1.32%로 세계최저 수준이다. 이러한 고령화 진행은 단독세대의 급증을 불러일으켜 노인복지에의 과다지출이 예상되며 재난예방이라는 측면에서도 별도의 프로그램이 필요하게 될 것이다. 특히, 한국의 경우 수도권으로의 인구 집중율이 높는데 이는 농촌과 도시의 빈부격차를 격화시키고 거대 도시화라는 또 다른 양상을 나타내고 있다.

○ 다문화가정의 증가/정보화/국제화 등 사회변화

² 2차 대전후에 교육, 직업훈련, 주거, 가족수당을 지원하는 미국 「제대군인 원호법」

— 농촌사회에서는 4 쌍 가운데 한 쌍이 외국인 여성과 결혼하여 다문화가정이 늘어가고 있어 교육 현장이나 지역사회에서 적절한 대처가 필요하다. 물론, 급격한 이러한 사회구조의 변화의 원인이 되면서 추동요인이 되고 있는 것은 정보화와 국제화이다. 정보화와 국제화가 가져온 긍정적인 요소도 많으나 재난예방이라는 측면에서는 부정적인 요소도 적지 않다. 정보화의 부정적인 측면으로서 정보격차를 발생시켜 소득격차를 심화시킨다는 지적도 있으나 재난이라는 측면에서 보면 사이버테러, 국제적인 테러리스트와의 접촉용이성 등 극복하여야 할 과제도 많다. 재난관리적 측면에서 보면 국제화도 농수산 상품과 사람의 이동이 빈번하게 되어 새로운 변종 바이러스와 유행병의 창궐로 많은 생명을 앗아갈 위험성이 커지게 되었다.

○ 특히 변화하는 사회구조 요소들 가운데 공공성의 범위가 확대가 예상되는 분야는 재난관리 분야, 사회복지 분야 등 다양하며 이를 주요하게 담당하는 주체는 지방자치단체와 주민이 될 것임은 분명하다.

○ 한국의 경우 수도권으로의 인구 집중율이 높는데 이는 농촌과 도시의 빈부격차를 격화시키고 거대 도시화라는 또 다른 양상을 나타내고 있다. 거대도시화에 따른 대중교통의 확산, 고층빌딩의 밀집, 지하도시의 출현 등은 21 세기에 살고 있는 한국인의 모습이며 이러한 현상에 따른 재해는 대형화되어 단순한 우발적 범죄(대구지하철 화재 등)가 수백 또는 수천 명의 목숨을 앗아가는 것이다.

○ 특히 변화하는 사회구조는 지역별 차이가 있고 동시에 공공성의 범위가 확대되는 분야는 재난관리 분야라고 볼 수 있음. 따라서 이를 주요하게 담당하는 주체인 지방자치단체와 주민이기 때문에 이들의 책무성을 향상시키는 방안이 고려되어야 할 것이다.

III. 일본의 3.11 동일본 대지진의 교훈

1. 동일본대지진과 피해지 지원 정책

○ 이번 대지진에서는 정부나 자치체 자체 조직 등을 통한 지원 외에 자치체간의 수평적인 연계를 바탕으로 한 지원이 진행되어 있는 것이 특징

○ 중앙정부 없는 조정?

2. 페어링 지원

○ 2008 년 중국, 사천대지진 때의 중국어로 “대구지원”, 즉 자치단체 간 지원을 참고로 일본학술회의가 제창.

○ 지원 자치체가 특정된 피해 자치단체와 짝을 짜서 종합적, 지속적인 지원을 진행한다.

예) 도쿄도

- 인적 지원 : 나카노구 → 타무라시, 무사시노시 → 토오노시 등

- 물적 지원 : 오오타구 → 히가시마츠시마시, 미나토구 → 이와키시, 메구로구 → 키센누마시 등

3. 재해 발생 이전에 상호원조협정을 바탕으로 한 다각적 지원

○ 스기나미구(도쿄도)의 자치체 스크램지원

4. 자치체와 재해시 상호원조협정을 체결 : 미나미소마시(후쿠시마 현), 히가시아카츠마마치(군마 현), 오지야시(니이가타 현), 나요리시(홋카이도) → 3 자치체와 미나미소마시를 지원

5. 시사점

○ 재난발생 이전에 자치단체 간 거버넌스 체제구축이 시급함

- 지역사회와의 연계가 강한 행정과 주민의 파트너십 구축 역시 시급함

IV. 지역방재 거버넌스 체제 구축방안

1. 자치단체의 CDO(Chief of Disaster Officer) 지정

○ 재난관리에 있어서 과학적 방법의 활용이 중요하다는 점은 주지의 사실임. 체계적인 재난관리 조직이 운영되기 위해서는 법과 제도의 정비를 통해 재해재난관리의 전문성을 가진 조직이 필요함.

— 현재 지방자치단체의 전문조직 및 인력 면에서도 그 담당조직은 있지만, 「방재행정」의 전문성을 구사하여 계획책정에 관계하고 있는 조직은 지방자치단체에는 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다. 더구나 재해응급대책을 실행하는 전문성이라는 것은 아무 것도 없다고 해도 된다. 지방자치단체는 재해에 노출된 제 1 선기관이면서 전문성이 극히 한정되어 있으며 더욱이 재해복구라는 의미에서의 전문성에는 미치지 못한다. 그렇다면 피해조사 및 복구체계를 위한 재해응급대책을 세울 때의 행정상의 전문성이란 무엇인가. 이점에 대해서는 의견이 분분하겠지만 적어도 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다. 즉 ① 재해응급대책이 재해발생이라는 비일상성 하에서 행해지는 것이므로 각 행정조직은 상황파악 하는데 시간이 걸리게 된다. 경우에 따라서는 정확한 상황파악에 실패할 수도 있다. 따라서 긴급시의 상황정의에 있어서 탁월한 능력이 우선 요구된다. 즉 사이몬과 마치가 지적하고 있는 문제해결적 행동이 필요한 경우에 얼마만큼 정확하게 상황정의를 할 수 있는가 하는 것이 문제가 된다. ② 재해응급대책이나 재해구조에서는 특정 조직이 단독으로 행동하는 것을 상정하고 있지 않다. 관계있는 조직이 협력, 협동하여 활동하도록 되어 있다. 그러나 평상시에는 각각 다른 목적 하에서 다른 업무를 하고 있는 조직을 갑작스레 협동하도록 하기란 어렵다. 그러므로 조직 간의 조정능력이 필요하게 된다. 게다가 그때에는 단순히 두 조직 간이라는 단순한 관계가 아니라 복수의 조직으로 이루어지는 조직 네트워크를 상정하여 그 네트워크를 잘 기능토록 하는 능력이 요구된다.

○ 계획이나 매뉴얼의 준비가 진행된다고 하더라도 역시 인간의 지혜는 자연의 힘 앞에서는 한계가 있다. 자연재해의 규모를 적확하게 예측하여 일어날 수 있는 피해를 모두 상정할 수 있는 능력은 당초부터 불가능하다. 상상을 초월하거나 예상치 못했던 사태가 발생했을 때야말로 진정한 의미에서의 위기이고, 그 상황을 극복하는 것이 방재행정의 본질적인 과제인 것이다. 따라서 재해발생시에 개개의 공무원이 어떻게 의사결정을 하는지, 어떻게 행동해야 할지를 판단하는 능력을 양성해야 한다. 확실히 최근의 방재계획은 최악의 사태를 고려하여 최후는 각자의 판단대로 행동하는 것을 인정하도록 되어있다. 그 경우에도 방재계획이나 매뉴얼에 기초하여 행동해야 하는 것인지, 방재계획(의 적용을 단념하고) 계획을 무시하고 행동해야 하는 것인지 판단하는 능력과 결단력을 어떻게 갖추는가가 중요한 과제이다. 방재계획은 Simon 과 March 의 말을 인용하자면 「재량권행사」의 양이 큰 실행프로그램이라고 할 수 있다. 이런 극한 상황에서 판단력, 결단력과 행동력을 키우는 것이 필요하다.

○ 단순히 주어진 업무를 충실히 처리하기만 하는 자치단체 직원에서, 문제를 발견하고 그에 대한 해결책을 찾아내는 능력과 의욕을 가진 자치단체 직원으로의 탈피를 시도하고 있다. 이런 움직임의 배경에는 지방분권 논의가 고조되면서 지방자치단체에서도 적극적으로 정책입안을 세울 필요성이 인식되기 시작한 것이다.

○ 즉, 상기의 여러 가지 상황을 고려한다면 전문적인 재난관리 조직을 운영할 수 있는 사람은 자치단체 내부에서만 찾아서는 안 되고 비교적 독립적이며 전문적 재량권을 갖는 수석재난관리관(CDO:Chief of Disaster Officer)을 개방형으로 지정하여 운영할 필요가 있음.

2. 자치단체 간 재난관리 거버넌스 체제 구축

○ 행정활동은 일상적으로도 여러 가지 조직간 네트워크하에서 전개하고 있지만 재해시의 네트워크는 평상시의 그것과는 다르다는 점에 주목해야 한다. 즉 일상적인 행정활동의 대부분은 정책의 실시와 관련된 업무이기 때문에 그 짜임새는 정책(예를 들어 법령)에 따라 규정되는 경우가 많다. 결국 정책에 의해 구조화되고 있다. 네트워크에 참가할 수 있는 공식멤버는 정책에 따라 자격을 부여받고 있고, 그 조직상호의 조정메커니즘도 정책에 따라 규칙화되고 있는 부분이 많다. 따라서

우리나라도 미국의 FEMA 와 같이 위기관리를 전문으로 하는 행정조직을 만들고자 하는 주장이 있다.

○ 그러나 이미 흩어져 있는 재난관리 기능을 통합한다는 것은 불가능에 가까우므로 광역행정기능으로서의 “목적조합” 을 설치하여 피해복구 전담기구화하는 방안도 검토할 필요가 있다고 본다.

○ 우리나라 재난관리 및 복구계획의 기초단계에서의 정책수립은 중앙이 담당하난 예산을 집행하고 예산청구권한이 단일 지방자치단체 중심으로 되어 있어 실제로 피해가 광역적이고 다양한 재해재난의 경우 적절한 대처를 하지 못하고 있다.

○ 피해조사 및 복구과정이라는 정책의 집행과정에서 공조체계가 이루어지기 어렵다. 한편으로는, 당해 자치단체는 피해규모를 지나치게 크게 하여 타자치단체에 비하여 예산확보를 극대화하려고 예산을 과다편성 한다든지 혹은 복구비예산을 피해지역과 상관없는 사업에 투입하는 등 예산전용의 폐단을 야기시킬 수 있다.

○ 이와 같이, 자치단체간의 이해가 대립되고 광역적인 사무를 처리하기 위해서 선진외국에서는 전문분야만을 다루는 목적조합을 구성하여 정책을 수립하고 예산을 집행하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

- 예를 들어, ‘경기북부재난관리를 위한 조합(가칭)’ 을 경기도의 포천군, 연천군, 동두천시, 파주시, 김포시 등이 공동으로 결성하는 방안이다. 이렇게 하는 경우 각 조합원(가입한 자치단체)들은 서로 서로가 피해조사 및 복구계획 등을 체크하여 불필요한 예산조치를 피하며 동시에 행정의 낭비적 요소를 줄일 수 있을 것이다.

지역시민사회와 재난구호 : 복구에서의 사회자본의 역할

Daniel P. Aldrich

Purdue University, 미국

초록

위기가 닥친 지역 내에 있는 일부 마을과 지역의 복구가 왜 다른 곳보다 더 빠르게 이루어지는 지에 대한 문제는 중요하지만 여전히 풀리지 않고 있다. 본 논문에서는 재난 복구의 속도를 높이거나 낮춘 요인을 밝히기 위해 도쿄지진(1923), 고베지진(1995), 인도양 쓰나미(2004), 허리케인 카트리나(2005)를 포함하여 20세기-21세기에 발생한 여러 재해의 마을 단위 데이터를 사용하였다. 본 연구에서 주목할 점은 마을내부의 특성이 장기적인 복구를 결정하는 중요한 요소라는 사실이다. 이러한 발견은 사회 자본이라는 비물질적 자원이 부, 교육, 관리방식(governance)만큼이나 중요하다는 것을 시사한다. 본 논문은 시민단체와 정부의 의사결정자들에게 재해 발생 전, 재해 발생 시, 재해 발생 후 사회자본확충에 대한 구체적인 권고를 하고 있다. 결국 다른 어떤 요인보다 사회적 인프라가 효율적이고 효과적인 복구의 근간이 될 수 있다.

재해는 전세계의 주민들과 정책결정자들에게 여전히 중대한 문제이다. 아시아에서든 아프리카에서든 유럽에서든 사람들은 테러나 전쟁과 같이 크게 부각되는 사건보다 자연재해 혹은 인재로 겪을 확률이 훨씬 높다. 홍수, 지진, 허리케인, 쓰나미, 토네이도 같은 재해는 개발도상국과 선진국을 가릴 것 없이 매년 수천 명의 목숨을 앗아가고 있다. 아이티 지진, 인도양 쓰나미, 허리케인 카트리나와 같은 대규모 재해가 전세계 사람들의 이목을 끌고 있지만 다른 한편에서 발생하는 더 많은 소규모 재해는 지속적으로 피해를 입히고 있다. 학자들은 기후변화가 점점 심해지면서 재해 발생 횟수가 늘어나고 피해가 심해지고 있음을 증명했다 (Hoyois, Below, Scheuren, Guha-Sapir 2007). 지금까지 축적된 많은 정보에 따르면 재해가 일어날 때마다 빈곤층과 취약계층이 다른 어떤 사람들보다 더 많은 피해를 입는다 (Steinberg 2000: 194;

Morrow 2005; Cutter and Emrich 2006; Gill 2007). 그러나 자연재해는 동시다발적이며 정기적으로 반복되는 경향으로 인해 사회과학은 재난복구에 대한 재현가능하고 통계학적으로 유의미한 모델을 만들어왔다.

기존의 많은 재난연구들은 재난으로 인한 피해정도, 국내외의 원조의 양과 같은 외부적 요소에 포커스를 맞추어 왔다. 더욱이 재난복구 계획은 부흥과정에서의 피해지역의 물리적 인프라를 목적으로 하는 경향이 있다. 그러나 이러한 접근법은 물리적 인프라가 아닌 사회적 인프라가 재난 복구나 피해 경감에 중대한 역할을 한다는 사회 과학의 새로운 발견을 간과하고 있다. 본 논문에서는 재난 복구의 핵심적인 원동력을 조명하기 위해 새로운 데이터와 분석자료를 사용했다. 이 데이터는 각각 1500 명 이상의 사망자를 내고 십억 달러 이상의 피해를 입힌 4 건의 “대규모 재해”에 관한 것이다. 이 재해들은 20 세기 초에서 21 세기 초에 발생했으며 농촌이나 도시에서 일어난 재해, 선진국이나 개발도상국에서 일어난 재해를 모두 포함하고 있다. 본 연구에서는 물리적 인프라보다 사회적 인프라가 재난복구에 더 중요한 역할을 한다는 것을 입증하기 위해 기존의 연구들이 중요하게 다뤘던 많은 요소들을 포함시키면서도 역사적, 문화적 부분을 세심하게 고려하여 사회 자본을 측정했다. 아래 표 1 은 연구에 사용된 네 건의 재해와 몇 가지 세부사항을 나타낸다. 네 건의 재해 모두 소규모의 지역사회가 어떻게 재난을 극복했는가를 알아보기 위해 시도나 시군구 단위의 데이터가 아닌 읍면동 단위의 데이터를 사용했다. 대부분의 사례에서 시도 단위를 연구의 단위로 삼을 때 잘못된 결과로 이끌어질 수 있다. 경험적 연구에 의하면 읍면동마다 다른 속도로 재난복구가 이루어지기 때문이다.

표 1: 연구 사례

재해	사망자수	피해 금액	농촌/도시	분석 단위
1923 도쿄지진	105,000 명	10 억 달러	인구밀집 도시 지역	1922 년-1933 년 일본 도쿄의 39 개 마을
1995 년 고베지진	6,800 명	천 억 달러	인구밀집 도시지역	1991-2006 년 일본 고베의 9 개 지역구
2004 년 인도양 쓰나미	130,000 명 (인도에서만)	45 억 달러	주로 농어촌, 해안가 마을	인도 타밀나두 주 41 개 마을의 1600 명의 응답자
2005 년 허리케인 카트리나	1,800 명	천 오백 억 달러	도농 혼합 지역	루이지애나주 뉴올리언스의 우편번호 114 지구

Note: Data from Aldrich and Crook (2008), Aldrich (2010), Aldrich (2011), Aldrich (forthcoming).

기존의 연구는 피해지역에서 지원받은 원조의 양에 초점을 맞추면서 지역사회가 많은 돈을 받을수록 더 빨리 재난을 극복한다고 주장해왔다 (Zandi, Cochrane, Ksiazkiweicz, and Sweet 2006: 107). 다른 연구에서는 재난으로 인한 피해금액이 재난 복구의 방향에 가장 큰 영향을 준다고 가정했다(Kates and Pijawka 1977:12; Dacy and Kunreuther 1969: 72). 많은 학자들은 부유한 사람들이 부흥 과정동안 끌어들이 수 있는 사적 재산들이 더 많기때문에, 재해지역의 사회경제적 상황이 재난복구를 가능할 수 있는 가장 좋은 지표라고 주장했다(Bowden, Pijawka, Roboff, Gelman, and Amaral 1977: 79; Donner and Rodriguez 2008; Edgington 2010: 225). 마지막으로 학계에서는 마을이나 지역의 면적과 인구밀도가 중요한 요소라고 주장했다. 인구밀도가 높은 지역일수록 새로운 거주지마련과 폐기물 처리가 어렵기 때문에 재난 복구의 속도가 더 느려진다는 것이다(Tobin and Montz 1997: 14; Haque 2003).

그러나 이와 같은 재난복구에 대한 전형적인 접근은 사회적 네트워크와 사회자본의 역할, 즉 '사회적 네트워크가 가지고 있는 자원' 을 간과하고 있다(Lin 2008: 51). 사회자본은 네트워크 구성원들사이의 순응과 참여에 있어 새로운 기준을 만들며, 그룹내의 성원들에게 정보와 지식을 제공하고, 구성원들 사이의 신뢰를 창출한다. 결과적으로 더 높은 수준의 사회자본이 형성된 지역일수록 종종 집단의 목표 달성을 저해하거나 협력활동에 장애물들을 극복할 수 있다 (Olson 1965; Chamlee-Wright 2010).

이러한 요인들 중 어떠한 것이 재난복구와 가장 밀접한 연관이 있는지를 시험하기 위해 필자는 계량 분석을 실시했다. 각각의 변수가 재난복구에 미치는 영향을 알아보기 위해 앞서 제시한 네 건의 재해로부터 얻은 마을 단위 데이터를 사용했다. 1923 년의 도쿄지진과 1995 년의 고베 지진에서는 각 마을과 지역의 인구증가율을 통한 복구를 측정했다. 다른 연구자들이 주장했던 것처럼 인구의 수치적 회복은 재난복구를 논리적으로 대표할 수 있다. 사망자의 비율이 높은 지역의 경우 주거지의 복구자체가 의미있는 성과로 된다(Vale and Campanella 2005: 12). 본 연구에서는 마을간 인구변화를 비교하는 연구방법을 통해 인구 성장을 다음과 같은 수식을 통해 규정하였다.

$$\Delta_{population}(\text{인구}) = \frac{(Y_{i,t} - Y_{i,t-1})}{Y_{i,t-1}}$$

인구 성장은 “유령 도시” 가 될 뻔한 도시가 생존자와 새로운 이주민들로 인하여 재정착되는가 그렇지 않은가를 나타낸다. 재난 후 얼마나 많은 주민들과

이주민이 도시로 돌아오는 가를 모니터 하는 것의 중요성은 미국 공무원들이 허리케인 카트리나 발생 후 이러한 계량적인 수치를 파악하려고 노력했다는 점에서 확인할 수 있다(Russell 2006). 행정당국은 허리케인이 발생한 후 뉴올리언즈로의 인구 유입을 측정하기 위해 미국 우편시스템에서 주소형식 목록의 변화를 모니터링하는 것과 같은 창의적인 측정 기술을 이용했다 (Lang 2006; Warner 2006). 웨일(2010)은 카트리나 발생 후 뉴올리언스의 인구유입수준을 사회 자본과 시민참여의 다양한 지표들과 연관시켰다. 이와 유사하게 데이비스와 웨인스테인(2002)은 1925 년-1965 년 일본 도시들(이 기간 동안 이 도시들의 대부분이 연합군의 폭격을 입었다)의 회복력에 관한 연구에서 발전의 전반적인 경향을 추적하기 위해 인구 측정법을 사용했다. 연구자들에 따르면 1972 년 니카라과에서 발생한 비극적인 마나과 지진이 발생한 후에 많은 시민들이 내전과 부패로 얼룩진 고향으로 돌아와 삶을 다시 꾸리는 대신 인근 국가로 망명하는 길을 택했다(Garvin 2010). 에드징턴은 고베시의 복구 패턴을 이해하기 위해 1995년 고베 지진이 일어난 후 십 년 이상의 기간동안의 인구 회복을 관찰했다(2010 : 206) . 야수이(2007 : 319)는 인구회복이 재난복구의 중요한 부분 중 하나임이 입증되었다고 주장했다.

남아있는 두 건의 재해(2004 년 인도양 쓰나미와 2005 년 허리케인 카트리나)에서 필자는 정부와 시민단체의 원조 프로그램과 임시주택을 통해 재난복구를 측정하였다. 이러한 다양한 복구의 측정은 지역사회의 단기적, 중기적, 장기적 변화를 추적할 수 있게 해준다. 일본에서 발생한 두 건의 재해를 통해 필자는 십 년 남짓한 기간 동안의 인구 재유입과정에 관한 데이터를 얻게 되었고 미국과 인도양의 사례에서는 단기적, 중기적 기간에 초점을 맞췄다. 과거 학계에서 주로 집중한 사회경제적 상황, 재난 피해 (정도), 지역, 인종/카스트제도/민족, 인구밀도와 같은 요인들에 집중했으나 본 연구에서 이러한 이론들의 일관성을 거의 발견하지 못했다. 대신 100 년 동안 발생했던 네 건의 재해에서 모두 사회자본이 가장 큰 영향을 끼치는 중요한 변수임이 입증되었다.

표 2: 네 건의 초대형 재해에서 재난복구의 변수들의 중요성과 영향력

구 분	1923 년 도쿄지진	1995 년 도쿄지진	2004 년 인도양 쓰나미	2005 년 허리케인 카트리나
사회 자본	매우 중요함, 영향력이 매우 큼	매우 중요함, 영향력이 매우 큼	매우 중요함, 영향력이 매우 큼	매우 중요함, 영향력이 매우 큼

재난 피해	중요하지 않음	다소 중요함, 영향력 미미함	중요하지 않음	중요하지 않음
사회 경제적 상황과 인적 자본	중요하지 않음	다소 중요함, 영향력은 미미함	다소 중요함, 영향력 미미함	다소 중요함, 영향력 미미함
인종/카스트제도/ 민족	해당 없음	해당 없음	중요함, 영향력 큼	중요하지 않음
지역	중요하지 않음	중요하지 않음	중요하지 않음	중요하지 않음
인구밀도	해당 없음	다소 중요함, 영향력 거의 없음	중요하지 않음	중요함, 영향력 미미함

Note: Data and analyses from Aldrich and Crook 2008, Aldrich 2010, Aldrich 2011, Aldrich forthcoming

위의 표 2 는 연구된 네 개의 사례에서 변수들의 중요성과 영향력을 평가한 것이다. 일례로 재난의 피해(규모)는 네 개의 사례 중 세 개의 사례에서 재난 복구와 큰 관련성이 없다는 것에 주목할 필요가 있다. 지역의 인구밀도에 대한 관련성 또한 사회경제적 상황과 사회자본에 비해 거의 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 네 건의 재해에서 사회적 자원은 다른 요인보다도 재난복구와 밀접한 관련이 있다. 이러한 발견을 통해 우리는 재난발생 이전과 재난발생기간, 재난 이후에 사회자본이 자원으로써 어떻게 작동하는 지를 분명하게 이해하는 것이 중요하다.

사회 자본이 어떻게 작동하는가

세 가지 구체적 매커니즘이 사회 자본이 더 잘 갖춰진 지역의 재난복구를 더욱 빠르게 한다. 첫째로 사회적 연대(social ties)는 “ 비공식적 보험” 의 역할을 한다. 이는 이재민들이 기존의 지원네트워크를 통해 재정적, 신체적, 물질적 도움을 받을 수 있도록 만든다 (Beggs, Haines, and Hurlbert 1996). 재난 피해자들은 사회 네트워크 구성원들을 통해 핵심 네트워크 외부의 지원자들과 연결될 수 있다(615). 즉 그들은 친구의 친구를 통해 도움을 받는 것이다. 더욱 광범위하게 “누가 다시 되돌아오고 언제 어떤 서비스가 제공될 것인지” 와 같은 시민사회가 전하는 소식은 생존자들의 의사결정과정에서 중대한 역할을 하며 정부의 공표는 이를 대신할 수 없다(Chamlee-

Wright and Rothschild 2007: 2). 따라서 사회적 네트워크는 강하고 약한 사회적 연대를 통해 핵심적 정보, 재정적·행정적 지원과 안내를 제공한다(Granovetter 1973).

두번째로, 정치적으로 더욱 활발하고 긴밀하게 연결되어 있는 지역사회가 행정당국으로부터의 요구에 대해 잘 결집할 수 있고 그리고 지원들을 더 잘 받을 수 있다 (Olson 1965). 신뢰도가 높은 이웃들은 관료적 절차와 마감기한에 대한 정보를 공유하고, 덤핑을 방지하기 위해 공공 영역을 모니터하고 지역사회내에서의 약탈을 막는다. 일례로 1995 년 고베 지진이 일어난 뒤 공무원들이 재건 계획을 구체화하는 과정에서 주민들은 공동주택의 공간을 나누는 블록 계획을 세우기 위해 조직을 만들었다. 인도 구차라트주와 고베시의 나카가와와의 재건에 대한 비교연구에서 쇼우(2004 : 17)는 높은 수준의 사회자본이 갖춰진 지역에 사는 개인들이 도시 계획 과정에 더 만족한다고 주장했다. 더 조직화되고 결집된 지역일수록 지역 재건에 필요한 자금을 더 성공적으로 확보할 수 있다(DeFilippis 2001). 대신 이웃들과의 결속력이 약한 지역의 주민들은 재난복구의 노력을 방해하는 불법적이고 파괴적인 행동에 연루될 가능성이 더 높다(Varshney 2001).

마지막으로, 사회적 네트워크가 촘촘할수록 지역사회 이탈비용(다른 곳으로 이사하는 비용)이 커지며 주민들이 재난 후에 '목소리' 를 낼 가능성이 농후해진다. 즉 주민들이 당국에 그들이 필요한 것을 분명히 요구하고 재난 복구의 장애요소를 없애기 위해 협동할 것이다 (Hirschman 1970). 사회 자본의 수준이 높은 지역사회의 주민들은 그 지역에 더 깊이 정착해 있으며 마을이 성공적으로 재난을 극복하지 못할 경우 더 큰 위험에 처하게 된다. 깊은 사회적 연대는 지역사회 이탈을 막는 울타리 역할을 하며 (이탈은 위기상황에 대한 잠정적 반응의 한가지이다) 주민들이 해결책을 찾기 위해 노력할 가능성을 높여준다. 주민들의 목소리가 작은 지역, 즉 주민들과의 연계가 낮은 지역은 재난 복구를 이룬다해도 그 속도가 매우 느릴 것이다 (Kamel and Loukaitou-Sideris 2004; Nakagawa and Shaw 2004). 표 3 은 사회 자본의 역할 (정보제공, 신뢰구축, 재난 발생 후 자원들이 회복력으로 전환될 수 있는 네트워크 구성원 간의 새로운 기준 설정)에 대한 보다 광범위한 매카니즘을 요약한 것이다.

표 3: 재난 발생 후 사회자본의 적용

광범위한 메카니즘	재난 발생 후 이용
강력한 사회자본은 정보, 지식, 네트워크 구성원과의 연결을 제공한다.	사회적 자원은 재난 발생 후 "비공식적 보험"의 역할을 한다.
강력한 연대는 네트워크 구성원 간의 신뢰를 형성한다.	강력한 사회자본은 재난 극복과 복구를 방해하는 집단행동을 막는데 도움이 된다.
사회자본은 순응과 참여에 관한 새로운 기준을 생성한다.	네트워크는 주민들의 "목소리"를 강화시키고 "이탈"의 가능성을 감소시킨다.

높은 수준의 사회자본은(흔히 제시되는 사회경제적 상황, 인구밀도, 피해나 원조의 규모보다) 재난복구의 핵심적인 원동력이 된다. 강력한 사회네트워크를 가지고 있는 생존자들은 더욱 빨리 재난을 극복하고 필요한 정보, 도구, 도움도 쉽게 접할 수 있다. 반면 빈약한 사회 자본을 가지고 있는 지역사회와 마을은 풍부한 사회 자본을 가지고 있는 지역사회나 마을보다 뒤쳐질 것이다.

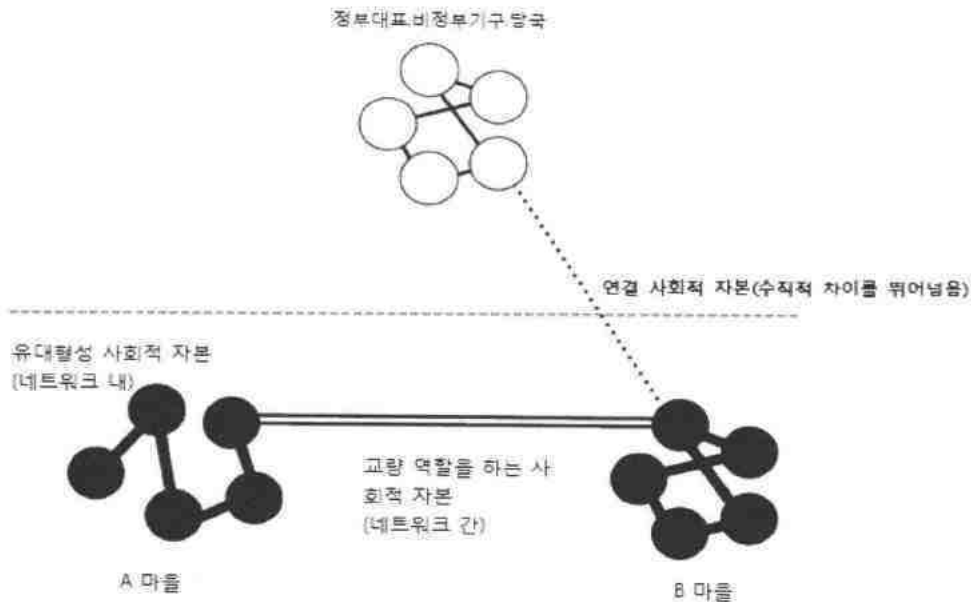
학계에서는 사회자본을 세 가지 차원에서 살펴보고 있다. 결속적(bonding), 교량적(bridging), 연계적(linking)사회 자본이 그것이다. 결속적 사회자본은 같은 지역의 구성원들과, 다른 지역 구성원들 사이에서 작동한다. 지역의 구성원들은 사회적으로 미세한 차이를 극복할 수 있고 한 가족처럼 행동할 수 있다(Erikson 1976: 187-188). 많은 학자들은 이러한 결속을 긍정적으로 보지 않으며 전근대적이라고 생각한다. 왜냐하면 이러한 결속이 깊은 친밀감으로 나타나며 일정 부분 사생활 침해를 가까이 받아들이기 때문이다. 퍼트남(2000 : 22)은 결속을 형성하는 사회 자본이 같은 지역 주민들 간의 "상호간의 호혜성이 연대를 구축한다"고 보았다. 울콕(2002 : 26) 또한 이를 "가족 구성원, 친한 친구들, 이웃" 간의 관계라고 정의했다. 이러한 형태의 네트워크는 서로 굉장히 비슷하며 가까운 거리에 살고 있는 개인들 간의 수평적 유대에 초점을 맞춘다. 게다가 결속적 사회자본은 그것만으로 사회·경제적 문제에 대한 만병통치약이 될 수 없다. 스레터(2002 : 577)는 하류층, 가난한 주민들 사이에서 사회자본은 "주로 결속을 형성하는 자본만으로서 존재하는 경우가 많다."고 지적한다. 그렇다면 빠진 것은 무엇인가? 오레메이처(1996)는 "사회적 전달자"처럼 행동하는 개인들, 즉 다양한 그룹과 인간관계를 맺고 상호작용하며 떨어져있는 조직망을

연결하거나 관계를 맺게 하는 사람들에 대해 설명했다. 이러한 개인들은 사회 자본의 두 가지 차원을 유지하는데 중대한 역할을 한다.

교량적 사회자본은 단체나 조직망의 구성원들을 민족적, 인종적, 종교적 차이를 넘어 지역 외부의 네트워크와 연결한다. 교량역할을 하는 사회 자본은 가족구성원, 마을 구성원들 간의 협동을 용이하게 하고 “외부 자산과의 연결”을 포함하며 “더 광범위한 동질성”을 형성한다 (Putnam 2000: 23). 교량 활동과 조직들은 서로 다른 지역과 언어문화권에서 온 서로 다른 정체성을 가진 사람들을 연결시킨다(Schuller, Baron, and Field 2000). 가령 인도의 인종간 분쟁에 관한 아슈토쉬 바샤니(2001)의 연구에서 1950 년에서 1995 년 사이에 일어난 힌두·이슬람 갈등이 서로 다른 민족들로 구성된 협의체가 있는 마을에서는 거의 발생하지 않았다. 상공위원회, 독서실, 무역연합, 평화 위원회와 같은 이슬람교와 힌두교 사회 구성원들이 함께 참여하는 단체들은 잠재적 갈등을 완화시켰다. 1000 명 이상의 사망자를 낸 1992-3 년 뭄바이 폭동이 일어난 뒤 많은 시민들은 “평화 위원회”와 “모할라 위원회”의 다른 구성원들과의 주기적인 만남을 통해 잠재적 긴장을 완화시키고자 했다(Kaur 2003)

마지막으로 세 번째 사회 자본의 형태는 연계형(Linking)사회자본이다. 이는 명백하고 공식적이거나 제도화된 권력 혹은 사회 내 권위의 차이를 넘어 상호작용하는 사람들간에 형성되는 신뢰적 관계의 네트워크로 구성된다 (Szreter and Woolcock 2004: 655). 결속적 사회자본과 교량적 사회자본이 주로 같은 지위의 개인들을 연결하는데 비해(결속적 사회자본으로 연결된 이웃이나 친척, 혹은 교량적 사회자본으로 연결된 다른 민족 출신의 다른 마을에 사는 사람들) 이 형태는 수직적 거리 또한 고려한다. 다코스타와 터너(2007 : 195)는 개발도상에 있거나 미개발된 지역사회에 있어 연결 네트워크는 “경제 발전에 특히 중요하다”고 지적했다. 연결 네트워크가 자급자족하는 도시와 마을에 자원과 정보를 제공하기 때문이다. 가령 인도 남동부 농촌 지역에는 대부분의 마을 주민들이 정부 대표나 비 정부 기구와 직접적으로 접촉하지 않는다. 연계형 사회 자본은 주민들에게 외부 자원이나 정보의 보급로를 제공한다. 위의 모형 1은 이러한 세 가지 유형의 사회적 연결을 설명하고 있다.

모형 1: 유대형성 사회 자본, 교량 역할을 하는 사회 자본, 연결 사회 자본



출처 : 출간에 정인 필자의 책에서 인용함

질적 사례 비교

고베시의 유사한 지역에 관한 사례연구는 재난복구 속도를 높이고 촉진하게 하는 사회자본의 역할을 분명하게 보여준다. 마노와 미쿠라라고 하는 두 마을을 대상으로 연구가 처음 시작되었다. 두 마을은 모두 고베시 나가타 구의 시내에 위치해 있고 주거지와 산업지역이 뒤섞여 있는 곳으로 공장, 작업장, 대규모 주택단지가 있는 곳이다(Evans 2001: 177). 두 마을 모두 “인구 감소, 인구 고령화, 취약한 목조 주택, 높은 건물 밀도” 등의 문제에 직면해 있다 (Yasui 2007: 15). 물리적으로, 인구학적으로, 지리학적으로 비슷하지만 마노 마을은 높은 수준의 사회 자본을 가지고 있었고 미쿠라는 훨씬 낮은 수준의 사회 자본을 소유하고 있었다. 1960 년 이래로 마노 마을 주민들은 공해 반대 캠페인, 지역 발전 계획과 같은 문제에 대해 협력하여 활동했고 역사적으로 시민들의 참여와 주창활동이 활발했다 (Evans 2002: 452).

마노 마을은 비슷한 대규모 화재가 일어났던 인근 지역(치토즈와 미쿠라)과 달리 마을 주민들로 구성된 시민자율 소방대가 지진 후에 발생한 화재를 성공적으로 진압했다. 마노지역의 마을만들기위원회의 사무 국장인 시미즈 미수히사씨는 인터뷰에서 마노 마을 주민들이 너나 할것없이 자발적으로 양동이를 들고 나와 불이 난 곳까지 양동이 릴레이를 했기때문에 소방차가 언제 도착하는지 노심초사할 필요도 없었고, 생전 불을 진화해보지 않은 주민들이 그런 원시적인 방법으로 화재를 진압할 수 있을 까 하고 걱정할 필요조차 없었다고 말했다(Yasui 2007: 186). 주민들은 근처 신발 공장이나 다른 회사에서 호스를 빌려 물을 퍼오기도 했고 신미나토 강에서 물을 끌어오는 등 화재 진압을 위해 힘을 합쳤다(Yasui 2008: 188). 이와 달리 미쿠라지역 주민들은 것처럼 협동하지 못했고 불길에 자신들의 집과 회사를 집어 삼키는 동안 그저 무기력하게 서있을 뿐이었다.

더욱이 마노 마을은 지진 발생 후 “마노 부흥 마을만들기 사무소 설립, 마을만들기 센터 건립, 지역사회 발전을 위한 유한회사 ‘마노코’ 설립, 지진 피해를 입은 사람들을 위한 공공 주택 건립 서명운동, 노인을 위한 특별 주택 건설을 위한 활동, 공동주택을 위한 모델 하우스 건설, 공동 주택 프로젝트 계획 준비, 탁아소 운영” 등 정말 많은 활동을 벌였다(Nakagawa and Shaw 2004:8). 비평가들은 마노에서도 모든 주민들이 지역사회 활동에 참여한 것은 아니라고 주장하지만(Inui 1998: 245), 마노 마을이 지역 행사를 여러 차례 주최해온 16 개의 지역사회 조직을 비롯하여 여러 폭넓은 활동을 벌였다는 사실에는 동의했다 (ibid 246). 이러한 공동 참여는 미쿠라 마을과 상당히 대조적이다. 일례로 미쿠라 마을은 재난복구를 위해 겨우 하나의 조직(마을 커뮤니케이션)을 창설했다 (Yasui 2007:15). 미쿠라 지역 사회는 재난복구를 위해 협동할 수 없었을 뿐 아니라 더 큰 문제를 겪었다. 시에서 지원한 무료 잔해 처리에 재산 소유주의 동의가 필요했지만 아무도 나서서 서명을 받으러 다니지 않았다 (Yasui 2007: 227). 마노 마을은 강력한 사회적 네트워크가 있는 지역사회가 그렇지 않은 다른 마을보다 재난복구가 더욱 매끄럽고 신속하게 이루어질 수 있다는 좋은 지역사례라고 할 수 있다.

사회 자본의 중요성을 고려할 때, 정책 입안자들, 주민들, 시민단체에 구체적으로 어떤 제안을 할 수 있을까?

정책 권고

사회적 네트워크의 중요성을 고려할 때 재난 복구 계획 입안자, 시민단체, 주민들은 기존의 재난 대피와 복구 계획이 사회적 네트워크를 손상시키지 않는지 확인해야 한다. 생존자들에게 임시대피소나 영구주택을 임의로 할당하는 방법과 같은 다수의 재난 복구 계획은 기존 네트워크를 파괴하고 생존자들이 이용할 수 있는 사회적 자원을 감소시킨다. 가령 1995년 고베 지진 발생 후 복구주택 재건 과정에서 다수의 노인 생존자들에게 우선권이 주어졌고 그들은 일본어로 ‘단지’라고 알려진 대규모의 구 소련 스타일 공동주택에 살게 되었다. 계획 입안자들은 이재민들에게 새로운 집을 신속하게 공급함으로써 그들에게 필수적이고 안전한 거처를 마련해 줄 수 있길 바랐다. 그러나 이 공공 정책의 결과는 처참했다. 이와 같은 노인 생존자들 중 다수가 곧 홀로 죽음을 맞이했는데 일본 언론에서는 이를 ‘고독사’ 즉 “외로운 죽음”이라 이름 붙였다 (*Mainichi Shinbun* 17 January 1997). 이러한 노인들이 기존의 친구, 가족, 친척과 가까운 곳에 살게 되었다면 사회와 더 강한 결속력을 느꼈을 것이며 그들의 정서적, 신체적 건강을 보살피 주고 주기적으로 방문하는 사람들도 있었을 것이다. 일본정부는 이러한 경험을 통해 교훈을 얻었고 십 년 후, 2004년 말 주에쓰 지진이 니가타 현을 강타했을 때 주민들에게 임의로 주택을 배정하는 대신 (같은 동네 사람들끼리) 같은 공동 주택에 함께 지내게 했다 (personal communication with Yasuyuki Sawada 25 March 2010).

이와 비슷하게, 2004년 인도양 쓰나미 발생 후 몸은 피했으나 살 곳을 잃어버린 많은 사람들은 대부분 원래 살던 곳에서 멀리 떨어진 새 보금자리 지역에 살게 되었다. 한 소식통은 필자에게 “나는 옛 이웃들과 떨어지게 되었다. 그들은 같은 소재지에 있지만 내 집과는 멀다. 체비 뽀기로 집 위치를 정했다”고 말했다 (Interview, 20 February 2008). 다른 연구에서도 임의로 살 곳을 지정하는 것이 재난복구를 더욱 힘들게 만들었다는 사실을 확인했다 (Help Age International 05: 12). 2005년 허리케인 카트리나가 발생하면서 제방이 붕괴된 후, 많은 생존자들은 “비행기에 타서 기장이 행선지를 설명할 때까지” 어디로 가고 있는지 몰랐다 (Brinkley 2007: 558)고 한다.

이러한 재난 상황에서, 계획 입안자들은 그들의 정책이 생존자들에게 미칠 부정적 영향을 고려했다면, 살 곳을 잃은 사람들이 기존의 사회적 네트워크를 유지할 수 있도록 대피계획이나 주택공급계획을 변경했을 것이다. 단순히 기존의 사회적 자원을 손상시키지 않는 것을 넘어서 계획입안자, 학자와 같은 사람들은 지역의 사회적 네트워크를 통합시키고 재난경감·복구 계획에 사회 자본을 투입하기 위해 노력해야 한다(Zhao 2010). 한 재난 구호 계획 입안자가 지적했듯이, 재난복구는, 어떤 재해에서든 이웃들과 친구들, 타인들이 주는 지원에 달려있다 (Darcy 2004:5).

많은 연구에 따르면 사회자본은 다른 자산과 마찬가지로 지역적 노력과 외부 개입을 통해 증가할 수 있다. 니카라과에서 실시된 한 연구는 200 가구를 대상으로 정기 포커스 그룹 모임(거의 서로 접촉이 없는 개인들을 대상으로 하는 모임)이 얼마나 사회적 연대와 시민 참여를 증가시켰는지 조사했다. 이 프로그램에 참여한 주민들은 참여하지 않은 주민들보다 이러한 특성을 강하게 보였다. (사회적 연대와 시민참여는 사회 자본을 대신 하는 말로 종종 사용된다) (Brune and Bossert 2009). 남아프리카에서 실시된 또 다른 연구에 의하면 2 년 동안의 그룹 모임과 워크숍을 통해 참여자들의 높은 수준의 협력적 행동을 창출해냈다 (Pronyk, Harpha, Busza, Phetla, Morison, Hargreaves, Kim, Watts, and Porter 2008). 이 지역사회는 부유하지 않았고 사람들의 교육수준이 낮았지만 이러한 프로그램을 통해 사회자본을 축적할 수 있었다.

사회자본을 늘리기 위해 현재 실험중인 다른 방법에는 지역 사회 참여를 장려하는 정책 등이 있다. 일본과 미국의 일부 프로그램에서는 봉사자들이 “스크립스” 라고 알려진 지역화폐를 받는데 이 화폐를 가지고 지역 상점에서 물건이나 서비스를 구입할 수 있다. 지역 화폐는 지폐, 전자화폐, “에코 머니” 시스템 등 그 형태가 다양하지만 공통적인 목표는 타운 미팅이나 쓰레기 줍기와 같은 비노동시장 활동을 통해 지역 당국과의 접촉 기회를 늘리는 것이다. 부랑차 시설에서의 무료식사 제공, 양로원에 가서 노인 돕기, 빅 브라더스 활동(청소년 선교활동), 집 짓기 등을 시민들에게 장려하는 것은 사회자본을 증가시키고 신뢰를 강화할 수 있다. 일본에서 1200 명을 대상으로 실시한 한 설문조사는 지역화폐 프로그램에 참여하는 것이 신뢰도를 상승시켰다는 양적 증거를 제공했다.

결론

이번 논문에서는 재난 발생 후 회복력 형성과 효과적인 복구에 있어 사회 자본의 역할을 강조하기 위해 몇 개의 대규모 재난에서 확보한 질적·양적 증거를 사용했다. 20-21 세기에 일어난 재해 데이터를 통해 재난복구 과정에서 사회 자본의 중요성을 보여줬고 과거 연구에서 중요하다고 여겨지던 다른 요인들이 재난복구에 어떤 역할도 하지 못하거나 별 역할을 하지 못한다는 것을 입증했다. 이러한 발견을 토대로 시민단체와 정책 결정자들은 송수도관, 도로, 교각, 주택과 같은 물리적인 기반시설 개선의 필요성을 강조하기 보다는 그들의 재정적 자원과 사회적 인프라의 재건을 위한 장기 계획에 집중 해야 한다. 재난 후 회복력은 친구들, 가족들, 네트워크 구성원들과의 관계에서 나온다. 이러한 지식을 통해 우리는 전 세계적으로 취약한 지역사회들의 재난 회복력을 개선할 수 있다.

볼런티어리즘과 재난구호

Douglas Paton
University of Tasmania, 호주

도입

재난을 당하게 되면 인명피해, 사회기반시설의 피해를 복구하기 위해 평소보다 많은 지원이 필요하게 된다. 그리고 재난이 장기화 될 때, 자원봉사자들은 피해지역에서 꼭 필요한 존재이다. 따라서 자원봉사자들이 제 역할을 다 하기 위해서 자원봉사자들을 모집하고 안전하게 자신의 능력을 발휘할 수 있도록 관리하는 것은 매우 중요하다. 이 글에서는 자원봉사의 성격과 봉사자들의 선발, 자원봉사자들이 불편을 겪지 않고 효과적으로 일할 수 있도록 하는 사안들에 대해서 논하며 이를 봉사자들의 배치 전 선발, 배치 후 봉사, 봉사 후의 단계로 나누어서 설명하고자 한다.

봉사 배치 전

선발

봉사자들에 대한 선발과 교육 문제는 매우 중요하지만 이에 대한 관심은 부족하다(Moresky et al., 2001; Paton, 1994; Simmonds et al., 1998). 재난대응은 긴급한 상황에서 이루어지기 때문에 선발과 교육 문제가 계획 단계에서 철저히 이루어지지 않는다면 절차나 형식 없이 이루어질 수 있다. 이는 봉사자들을 마구잡이 식으로 선발하는 결과를 초래한다(Macnair, 1995; Simmonds et al., 1998). 따라서 계획 없이 선발을 하게 된다면 단순히 봉사자들의 전문성만을 고려하여 선발하는 경우가 대부분일 것이다.

봉사단체들은 해당 봉사에 필요한 자질이 무엇인지 알기 위하여 먼저 그곳에서 필요로 하는 것들이 무엇인지 판단하고, 그 후에 그 기준에 맞춰 봉사자들을 선발한다. 그러나 이것이 항상 효율적인 것만은 아니다. 예전에 루마니아에서 고아들을 위한

봉사활동을 위해 소아과 간호사들을 봉사자들로 뽑은 적이 있다(Paton & Purvis, 1995). 봉사단체에서는 소아과 전문의들이 가장 필요할 것으로 예상하였다. 하지만 봉사활동을 진행하면서 소아과 지식보다는 정신의학 관련 기술이 더욱 필요하다는 것을 깨달았다. 그 결과, 이미 봉사활동을 하고 있던 소아과 간호사들은 봉사를 위해 추가적으로 정신의학을 배우는 것에 시간과 에너지를 쏟아야만 했다. 이렇듯 해당 봉사에서 필요로 하는 능력을 제대로 파악하지 못한다면 봉사활동으로 고생하고 있는 봉사자들에게 또 다른 스트레스를 줄 수도 있다.

그렇다고 위와 같이 전문성만을 고려하여 봉사자를 선발한다면, 그들이 봉사활동 시에 실제로 맞닥뜨리게 될 고된 환경에서 필요한 대인문제 해결 능력을 간과할 수 있다(MacLachlan & Carr, 1999; Paton, 1989; Paton & Purvis, 1995; Selmer, 2001). 따라서 봉사자들의 선발과정에서 이러한 사항도 충분히 고려하여야 한다(Dunning, 2004; MacLachlan & Carr, 1999; Paton & Jackson, 2002; Rice & Fallon, 2011).

봉사활동도 일종의 사회 활동이다. 봉사자들이 봉사를 함으로서 얻을 수 있는 이익은 적어도 개인의 사회적 비용(시간, 소득의 감소, 위험성 등) 보다 커야 한다(Rice & Fallon, 2011; Schafer, 1979). 그러므로 원활한 봉사활동을 위해서는 봉사활동을 함으로서 얻을 수 있는 이익을 명확히 제시하고 극대화 하는 전략을 개발하는 것이 중요하다. 봉사자들은 봉사활동을 통하여, 동료애를 느끼며 새로운 인맥을 만들고, 새로운 경험을 하면서도 사회적 책임을 다할 수 있다 (Fahey, Walker & Lennox, 2003; Hall & Innes, 2008; Rice & Fallon, 2011).

봉사자들의 개인 성향과 대인관계기술의 중요성에 대하여 다시 설명하자면, 이상적이고 호기심 많고, 모험심이 강하고 이타적이며 이해심이 있는 봉사자들이 훌륭한 봉사자이며, 이러한 성격의 소유자들은 재난 지역의 피해자들을 더 잘 이해하는 경향이 있다(McFarlane, 2004). 또한 활동적이고 외향적이며, 융통성과 사회성이 있고, 감정적으로 안정적이며 애매한 사항을 잘 참아내는 성격이 빨리 적응할 수 있다(Barron, 1999; Paton, 2003; Selmer, 2001). 반대로 강박관념이 있고, 책임을 회피하며, 충동적이고, 자극적인 것을 좋아하는 성격은 연속적인 충격적 경험에 상처받기 쉽다 (LecicTosevski, Gavrilovic, Knezevic, & Priebe, 2003). 따라서 봉사자 선발은 이런 성격들을 고려해야 한다.

이전에 재난 지역에서 봉사활동 경험이 있는 봉사자들은 직접 봉사를 시작하기 전에 앞으로 무엇을 할 것이고 어떠한 일들이 생길 것인지를 미리 예측하고 계획하여 그에 맞춰 준비를 할 수 있다(Paton, 1994). 그러나 봉사 경험이 부족하다면 봉사자들은 배치 전부터 불안감과 스트레스를 받을 수 있고, 배치과정에서 고충을 토로할 수 있으며, 과대 망상을 할 수도 있다. 그리고 배치되고 나서 봉사지역에 적응하고 제 역량을 발휘하기 위하여 많은 시간과 노력이 필요할 수도 있다(Paton, Taylor & McFarland, 2004; Ursano, Grieger & McCarroll, 1996). 따라서 봉사자들이 제 역할을 다 할 수 있도록 주의해야 한다.

준비 및 교육

많은 경우 봉사자들은 준비가 충분히 되어있지 않은 상태에서 봉사지역에 배치가 된다(Ager, Flapper, van Pietersom, & Simon, 2002; Jessen-Petersen, 2002; Leus & Bower, 2002). 긴급상황에서 짧은 기간 동안 봉사자들을 배치해야 하는 봉사단체로서는 봉사자들을 교육하는 것이 가장 큰 문제이다(Paton & Purvis, 1995).

정규교육은 안전 교육과 일의 능률 모두를 극대화 해준다는 장점이 있다(McCall & Salama, 1999; Paton, 1989; 1994). 따라서 봉사자들을 효과적으로 선발하여 스트레스 관리, 갈등 해결, 문화적응, 팀워크를 실시해야 재난을 빨리 극복할 수 있다(Barron, 1999; Ursano et al., 1996). 스트레스 예방교육(Meichenbaum, 1985)은 봉사자들에게 특히 중요하다. 스트레스 관리 훈련을 통하여 원만한 대인관계를 형성하고 심리적 적응력을 향상시킬 수 있으며 일의 능률을 극대화 할 수 있다(Paton et al., 2004).

스트레스를 줄이고, 안전하고 능률적으로 일할 수 있도록 준비과정에서도 봉사자들의 기술적인 역량을 키워주고 지원을 해주어야 한다(Paton et al., 2004). Cardozo and Salama (2002)은 현장에 투입되는 새로운 봉사자들을 위하여 체계화된 멘토링 시스템을 추천하고 있다. 동료들끼리 활동에 대해 브리핑을 하거나 편안하게 응원해주면서, 갖 투입된 봉사자들은 봉사활동에 대한 마음을 다잡고, 실제 봉사활동이나 생활을 쉽게 예측할 수 있다. 또한 이런 사전단계를 거치는 동안 봉사자들은 그들에게 일어날 수 있는 위험성을 최소화 할 수 있다(Leus & Bower,

2002; Paton, 1994; Smith, 2002). 이러한 교육에 대한 이점은 교육에 대한 연구 평가에서 잘 드러난다.

Paton 이 설계한 교육 프로그램에서 봉사자들은 재난 상황에서 무엇이 필요한지 알 수 있고 스트레스에 어떻게 반응하고 관리를 해야 하는지를 배울 수 있고, 팀워크, 리더십도 익힐 수 있으며, 야영 생활 훈련이나 재난에 대한 시뮬레이션도 해볼 수 있다. Paton 은 실제로 이 교육을 받은 봉사자들과 그렇지 않은 봉사자들을 비교함으로써 이 교육의 실효성에 대하여 평가를 했다. 당시 두 그룹은 같은 지역에서 같은 봉사활동(수색과 구조) 을 펼쳤다.

Paton(1994)은 훈련을 받은 그룹이 재난지역에서 더욱 잘 적응하고 정서적으로 안정적이면서 귀가 후에도 빠르게 현실에 적응할 수 있다는 것을 발견하였다. 그는 훈련프로그램이 적응력과 정서적 안정감, 정신건강 문제로부터 빠른 회복력을 길러주고, 새로운 환경이나 고난을 받아들이는 능력과 일의 능률을 향상시킬 수 있다고 결론지었다. 교육을 통하여 이익을 얻을 수 있는 건 봉사자들뿐만이 아니다.

현장감독들은 관리자라는 특성상 일반 봉사자와는 조금 다른 훈련을 받아야 한다. 현장 감독이나 팀의 리더의 경우는 프로젝트의 계획이나 실행력에 관련된 교육이 많은 도움이 된다(Macnair, 1995; Paton, 1994). 제대로 훈련 받은 현장감독들은 리더십과 커뮤니케이션 능력이 있으며, 팀워크와 유대감 형성, 문제 해결 능력과 집단 내 의견 절충, 스트레스 관리 능력과 팀원간의 갈등 조절에 뛰어나다(Ehrenreich, 2004). 이러한 교육들은 위험한 봉사지역에 배치되었을 때 팀의 결속을 단단히 해주고, 신속히 대처할 수 있게 하고 심리적으로 잘 적응할 수 있도록 해준다(Rice & Fallon, 2011; Ursano et al., 1996).

배치 후 봉사

봉사지역에 배치되고 나서, 봉사자들은 고된 현장 상황에 빨리 적응해야 한다. 재난 피해가 큰 지역에 가게 되면 부상을 당하거나 심지어 사망할 수도 있기 때문에 적응하는데 더 어려움을 겪을 수 있다(Paton, 1994; Paton, Cox & Andrew, 1989). 봉사 초기에는 특히 더 고되고 많은 일들을 해야 하기 때문에 정신적으로나 육체적으로나 더 힘들어질 수 있다.

따라서 반드시 적절한 휴식이 필요하며, 이는 또한 잘 활용되어야 한다(피드백을 주고받거나 앞으로의 계획을 짜면서). 이러한 휴식방법은 봉사자들의 상태를 모니터 해볼 수 있고, 봉사자 스스로나 혹은 다른 사람들에게 피해를 입힐 것 같은 경우 봉사활동에서 영구적으로 제외시킬 것인지 아니면 일시적으로만 그만 두게 할 것인지를 결정하는 데에도 도움이 된다(Paton, 1989). 봉사자들이 교육을 통하여 자기 관리를 하는 방법을 배웠다 하더라도, 봉사자들의 건강을 지속적으로 체크하는 것이 중요하다.

모니터링과 지원

스트레스, 변화된 일상, 위험 지역에서 거주하는 것은 많은 건강 관련 문제를 야기한다 (McFarlane, 2004). 감정적으로나 육체적으로 힘든 일을 겪으면서 봉사자들은 심리적으로 탈진하게 되고 식중독이나 감기, 독감 등의 질병에 취약해질 수 있다(Mohrena et al., 2003). 고된 환경과 불편한 생활을 동시에 겪으면서 봉사자들은 절망감, 무력감, 환멸감에 빠지고 예민해지며 화를 잘 내게 되고, 집중력에 문제가 생길 수도 있으며, 사람들간에 분쟁도 생길 수 있다(Walkup, 2002).

먼 곳에서 봉사활동을 온 봉사자들은 그 동안 쉽게 이용해오던 교통수단이나 통신수단에 제약이 생기게 되고, 평상시 해오던 사회생활이 불가능해진다. 이것은 매우 큰 스트레스를 유발하게 된다(Ozer, Best, Lipsey, & Weiss, 2003). 봉사를 하는 동안에는 가족이나 친구, 연인과 떨어져 있게 되고 이 또한 또 다른 스트레스 요인으로 작용한다(Paton et al., 2004).

사회적 지지(Social Support: 대인 관계를 통하여 얻어지는 지원)는 봉사자들에게 정신적으로 큰 힘이 된다. 그리고 일을 잘 마무리 할 수 있도록 해주고, 사람들간에 문제가 생기거나 봉사자들의 상태에 문제가 생기기 전에 미리 예방할 수 있게 한다. 그래서 봉사자들끼리의 관계를 돈독히 할 경우 사회적 고립감과 정신적인 스트레스를 완화할 수 있고 능률을 높일 수 있다(Paton, 1994; 2003). 따라서 봉사활동 중에 봉사자끼리의 결속을 다짐으로서 그러한 사회적 지지효과를 노릴 수 있다.

봉사 기간 동안 봉사자들끼리 짝을 짓는 매칭 시스템을 활용하여 (Co-worker support or the buddy system) 서로 도움이 되게 할 수도 있다. 봉사자들은 자기 짝의 스트레스를 관리하는 법이나 건강을 체크하는 방법을 배운다. 이로써 좀 더 정형화된 방법으로 사회적 지지를 제공할 수 있다.

동료들로부터 인정을 받고 단체생활을 잘하고 이야기를 잘 들어주는 봉사자를 선발하여, 스트레스 관리 교육이나 앞서 설명한 사회적 지지, 이야기를 잘 들어주는 것에 관련된 교육을 받게 하여, 봉사자들이 잘 활동하도록 돕게 할 수도 있다. 이 시스템은 매우 효율적이지만, 효용성을 발휘하기 위해서는 봉사인원을 배치하기 전에 미리 봉사자들을 선발하여 교육을 마쳐야 한다. 이런 시스템을 이용하는 것이 어려울 경우, 일반 봉사자들을 대상으로 이런 것들에 대한 기초교육을 하고 앞서 언급한 매칭 시스템이 이루어져야 한다. 이것은 봉사 활동에 투입되기 직전에 진행해도 무관하다.

대비되는 환경

봉사활동 현장에서, 봉사자들은 자신이 살던 곳과는 전혀 다른 환경적, 물리적, 사회적 상황을 마주하게 된다. 이 때 봉사자들은 이러한 이질적인 경험을 이해하는 정도에 따라 스트레스를 받는 정도가 다르다(Barron, 1999; Paton, 1994).

가령 정신력이 강한 사람들은 봉사자들에게 조언을 하거나 지원을 하는 면에서 강점을 보일 수 있다. 봉사활동 과정에서 그들은 특수한 업무를 맡게 된다(International Red Cross and Red Crescent Society, 1998). 보통 정신력이 강한 사람들은 그 능력들을 활용할 수 있는 시설에서 일하게 되는데, 생존자를 구출하거나, 질환의 중증도를 파악하여 응급환자를 분류하거나, 도움이 더 시급한 곳이 어디인지 파악하는 일 등을 맡는다. 이를 통하여 그들은 도움이 필요해 보이는 사람들을 재난 후 초기반응만으로 판단하는 것은 옳지 않다는 것을 알게 되고, 그들의 노력 또한 절감할 수 있게 된다. 또한 이들은 봉사자간 의견을 조율하는 데에도 큰 역할을 한다(Barron, 1999; Saner, 1990). 봉사자들은 재난 지역 전체가 완전히 회복될 때까지 일을 한다고 생각하지만 실제로 그들이 생각하는 것만큼 일을 하지 않는다(the Net effect). 봉사자의 역할에 대한 현실감을 길러주는 교육을 통하여 이런 문제를 개선할 수 있다.

봉사자들은 다중적, 지속적으로 피해를 입고 있는 재난지역 주민들에게 노출되어 있다. 봉사자들은 도와주는 입장에 서있기 때문에, 봉사자들의 안녕은 재난 지역 주민들과의 관계와 긴밀한 연관이 있다(Sangster, 1996). 봉사자들은 자신의 정체성이나 과잉 개입에 대하여 혼란이 오고 봉사의 의무를 다하기 위하여 지역 사람들과 감정적으로 거리를 두는 것이 옳은가에 대하여 많은 고민을 한다(Cardozo & Salama, 2002).

도와주는 사람으로서의 역할

도와주는 사람으로서의 역할을 인지시키기 위하여 봉사자들은 ‘전형적인 조력자(‘helper stereotype’ (Short, 1979))’ 역할에 대하여 배울 수 있다. 이것을 통해 봉사자들은 자신이 가치 있고 대단한 존재이며 도움이 필요한 사람들의 문제를 잘 해결할 수 있다는 믿음을 가질 수 있다. 피해규모가 큰 재난에서는 모든 피해나 부상을 완전히 복구할 수 없다. 따라서 상황적으로 복구가 불가능한 것(사회 기반시설의 영구적 파괴)이 있음에도, 자신이 모든 것을 다 도와줄 수 없다는 사실을 제대로 인지하지 못한다면, 자기가 생각한 것만큼 도와줄 수 없다는 사실이 마음에 상처가 되어 스트레스를 받을 수 있다(Barron, 1999; Paton & Purvis, 1995; Walkup, 2002). 이러한 경우 봉사자들에게 그들이 처한 환경에서 그들이 달성할 수 있는 봉사활동의 실제 기대치를 예상하도록 훈련을 시킨다면, 스트레스를 줄일 수 있다. 비단 이것은 봉사자들(Helper)에게만 국한된 문제가 아니다.

도와주는 사람으로서의 역할만 강조하게 되면, 봉사자들이 자신의 몸을 돌보지 않게 될 수도 있다. 해당 지역에서 고통받고 있는 지역 주민들의 고난을 직접 경험하면서 자신이 처한 상황은 아무것도 아니라는 생각을 할 수 있기 때문이다(Blacque-Belair, 2002). 그래서 교육 과정에서부터 봉사자들이 필요한 경우에는 자신의 문제부터 해결하고 봉사 활동에 임할 것을 반드시 가르쳐야 한다.

봉사지역에서 무엇이 필요한지 알아보기

봉사단체에서 봉사 현장의 현실을 무시하고 내린 결정들을 그대로 이행하게 되면 정말로 필요한 서비스나 지원들을 제공하지 못하는 경우가 발생할 수 있다(Comfort, 1999; Paton & Purvis, 1995). 어떤 경우는 지역 주민들이 필요한 것이 무엇인지 고려하지 않은 채, 이타적인 관심만큼 자신들만의 철학을 중요하게 생각하여(신생 봉사단체나 종교단체의 경우) 구호전략을 계획하는 경우가 있다. 이는 봉사자들에게 명확한 봉사활동의 목적을 제시하지 못하며, 이것이 실제 활동을 하는데 영향을 끼치게 되고, 더 나아가서는 도움을 받는 봉사지역의 주민들과 봉사자들간에 마찰이 생길 수 있다(Comfort, 1999; Starnes, 2007; McFarlane, 2004; Paton & Purvis, 1995). 마찬가지로 봉사지역에서 필요한 것과는 무관한 자질을 가지고 있는 봉사자들을 현장에 투입하는 것도 비슷한 문제를 야기할 수 있다. 이는 봉사자들과 해당지역 주민들과의 마찰을 일으킬 수 있다. 미숙한 봉사자들은 특히 이와 같은 문제를 조심해야 한다. 이러한 문제는 먼저 현장에 나가있는 봉사자들의 의견에 귀를 기울이고, 그 다음에 본격적인 계획을 세워(bottom-up planning) 의견 결정을 함으로서 해결할 수 있다.

정신적,신체적 건강

위험한 환경에서 전염성 질병에 노출될 경우, 봉사자들의 정신건강은 심각한 위협을 받게 된다(Hurlburt, 2002; Paton & Purvis, 1995; Peytremann, Baduraux, O' Donovan, & Loutan, 2001; Ozer et al., 2003). 죽거나 큰 피해를 입을 상황에 처하거나, 적절하지 못한 대처 시스템과 어려운 결정에 대한 책임감 등은 스트레스 요인이 된다(Paton et al., 1989; Paton, 1994). Barton, Adler, & Vaitkus, (1998)에서는 고립감, 애매모호함, 무력감, 지루함, 위험성 등을 심리적 스트레스의 주요 원인으로 보았다. 젊고 미숙한 봉사자일수록, 이러한 위험요소에 노출되기 쉽다. 그들은 대부분 자기자신이나 친구, 가족에 대한 걱정을 하고 있으며, 이는 심리적인 불안감을 조장할 수 있다(Eriksson et al., 2001). 봉사가 지속되면서, 금전적인 문제나 직업, 가족에 대한 문제가 현실화 될 경우 이는 스트레스 요인으로 작용한다(Ahmad, 2002; Holtz et al., 2002). 이러한 상황이 생긴다면, 다른 봉사자나 봉사단체로부터 지원되는 프로그램으로서 해결할 수 있다.

팀원간의 관계

봉사자들은 고되고 낮은 환경에서 모르는 사람들과 가깝게 지내며 생활하게 된다. 개인적인 습관이나 의견충돌로 인하여 팀원간의 관계가 악화될 수 있고, 팀원으로부터 받을 수 있는 사회적 지지가 약해질 수 있고, 결국 봉사활동으로부터 얻을 수 있는 이익이 줄어들 수 있다(Baxter-Tomkins & Wallace, 2009; Paton et al., 1989; Paton & Purvis, 1995; Smith, 2002). Smith 는 봉사자들이 스트레스를 받게 되면 동료들과 갈등이 생길 수 있다고 기록하였다. 스트레스 관리 교육을 통하여 원만한 대인관계나 일의 능률, 심리사회적 적응을 증진시킬 수 있다. 봉사자들이 살던 곳으로부터 멀리 떨어져 있어서 받는 사회적, 심리적 고립감 등을 해결하기 위하여, 공감능력이나 대인관계 문제 해결 기술에 대하여 교육하는 것은 앞장에서 언급한 매칭 시스템과 같은 사회적 지지 시스템을 개발하는 것만큼이나 유용하다(Flannery, 1990). 통신수단을 잘 활용할 수 있게 해주거나 봉사자들과 지역 주민과의 친목을 다지는 것도 봉사자들이 외로움을 극복하는 데에 큰 도움이 된다(Hullett & Witte, 2001).

가족

봉사자들의 부인, 부모, 아이들 또한 봉사자의 안위를 걱정하면서 스트레스를 받을 수 있다. 가족들에게 지속적으로 안부를 전한다면, 가족들도 걱정을 덜하게 되고, 봉사자가 집으로 돌아갔을 때 가족들로부터 큰 힘을 얻을 수 있을 것이다(Paton & Kelso, 1990). 봉사자는 가족들에게 스트레스를 주지 않게 하기 위하여 계속하여 자신이 어떠한 상황에 처해있고 어떤 식으로 생활할 것인지에 대해 지속적으로 연락 해주어야 한다. 이를 통해 봉사자는 가족들로부터 용원을 받을 수 있다. 만약 봉사자가 크게 다치거나 사망할 경우 가족들에게 빨리 연락을 취할 수 있도록 주의를 기울여야 한다. 봉사지역에서 일어나는 그러한 일들을 해결하기 위해서는 가족의 도움이 절실하기 때문이다.

봉사 후 귀가

봉사를 마친 후에 집으로 돌아오면 심리적으로 나약해질 수 있고(McFarlane, 2004) 적응하는 데에 어려움을 겪을 수 있기 때문에(Eriksson et al., 2001) 조심해야 한다. 대부분의 봉사단체들은 집으로 돌아간 봉사자들에 대한 사후지원이 부족하다(Macnair, 1995; McCall & Salama, 1999). 이것은 봉사단체의 관심이 부족해서가 아니다. 그보다도 봉사단체들이 봉사자들이 위험지역에서 빠져 나왔기 때문에 어떤 피해도 받지 않을 것이라고 생각하는 경향이 있기 때문이다. 봉사자 스스로도 그렇게 믿는 경우가 대부분이다. 봉사자들이 “환경적으로는” 안전한 집에 돌아왔더라도, 봉사를 하는 동안 경험했던 정신적, 신체적인 반응을 다시 겪게 된다(Eriksson, Vande Kemp, Gorusch, Hoke & Foy, 2001). 또한 봉사자들은 활동지역에서 받았던 스트레스만큼, 다시 일상에 적응하는데 스트레스를 받는다(Eriksson, 1997). 처음에는 평소와 같은 사회생활을 이어나갈 수 있을 것이라고 예상한다. 하지만 봉사활동을 끝내고 난 이후에도 영향을 미쳐 일상으로의 복귀를 어렵게 만들 수 있다.

부적응

봉사자들은 귀가 후 배우자, 연인 등 가까운 사람들과 문제가 발생할 수 있다(McFarlane, 2004; Paton & Purvis, 1995; Paton et al., 2004). 봉사자들은 봉사활동을 하는 동안 자신에게 중요한 사람들을 돌보는 것에 소홀해지고, 이는 가족과 친구들과의 갈등을 야기할 수 있다. 이렇게 되면 봉사자들은 자신이 겪었던 힘든 일들을 얘기하는 것이 어렵게 되고, 혼자서 정신적 고통을 감내하게 된다. 공감대 형성, 이해, 정서적 소통에 대한 부재는 봉사자들이 사회적 지지(social support)를 받는 것을 어렵게 한다(Eriksson, 1997).

봉사활동을 통하여 의미 있는 많은 일들을 하고 돌아왔지만, 봉사자들은 자신의 일터로 돌아오는 데에 어려움을 느끼고 한동안은 업무의 수준이 떨어질 수 있다(McFarlane, 2004). 대부분의 봉사자들은 출신 지역이 다르기 때문에, 귀가 후 봉사자들은 봉사지역에서 받았던 동료 봉사자의 사회적 지지를 더 이상 받을 수 없게 된다. 그러나 봉사활동을 하지 않은 직장 동료들로부터 그와 동일한 사회적 지지를 받는

것은 어려울 수 있다. 봉사활동을 계획하는 봉사단체는 봉사자들이 활동 후에 경험을 공유하고 서로 공감할 수 있게 지원을 해주거나, 같이 봉사했던 사람들과의 연락망을 구축해주어야 한다. 이것은 매우 중요한 일이다.

봉사자들이 위와 같은 문제에 방치되면 짧게는 몇 달 길게는 수 년 동안 봉사 후유증을 겪을 수 있다(Paton et al., 1989). 그러므로 봉사자들이 이 문제를 잘 극복할 수 있도록, 이에 대한 전담 직원을 두고, 적절한 정책, 절차를 통하여 체계적인 봉사자 관리가 이루어져야 한다. 이 시스템은 봉사자들의 정신적, 사회적, 신체적 안정을 모두 포괄할 수 있어야 한다.

봉사자들은 귀가 후에 다양한 사회적 관계 내에서 사람들을 만난다. 봉사자들은 자신을 지지해주는 친구들이나 이런 문제에 대해 잘 아는 가족들과 함께 봉사 후유증을 극복할 수 있다. 봉사 후유증을 극복하기 위하여 전문가의 도움이 필요하고 사회적 모임이 필수적인 사람은 사실 소수일 것이다. Ørner et al.(2003)에서는 봉사자들이 차근차근 단계를 밟아가며 궁극적으로 사회에 다시 적응할 수 있도록 환경을 조성해줄 필요성을 강조한다. 많은 인터넷 자료(www.aidworkers.net, www.psychosocial.org)를 통하여 자가적으로 혹은 사회적인 모임을 통하여 극복할 수 있는 방법에 대하여 알아볼 수 있다.

결론

재난지역에서 봉사활동을 하는 것은 힘든 일이지만, 봉사자들은 그 곳에서 받는 많은 스트레스들을 잘 극복할 수 있다. 그러나 어떤 사람들은 스트레스, 무력감, 좌절감, 약물 남용에 시달릴 수도 있다. 이런 문제는 개인사정, 봉사지역의 환경적 요인, 봉사단체의 정책이나 지원 방법 등의 복합적인 원인에 의해 나타난다. 또한 전반적으로 효율적인 구호활동이 이루어지려면, 봉사활동 기간뿐만 아니라 봉사 후 기간에 대한 준비, 지원 체계가 확고하여야 한다. 봉사자들에게 필요한 특정 사항들을 살펴봄으로써, 이 글에서는 봉사자들이 받는 스트레스를 최소화 하고 무사히 봉사를 마칠 수 있도록 하는 봉사자들의 선발과 교육, 지원, 봉사단체들의 정책 등에 대한 개요를 제공하였다. 이는 봉사자들의 정신적 건강뿐만 아니라 비용 문제와 안전성 문제와 함께 다루어져야 할 것이다.



재난재해와 자원봉사 : 국제적 경향과 한국의 선택

Disasters and Volunteerism:
Global trend and Korea Priorities

이창호(Prof. Lee, Chang-Ho)
남서울대학교(NamSeoul University)



01_재난재해의 정의

▶ 자연재해 (natural disaster)

- 태풍, 홍수, 지진, 가뭄, 폭설, 산사태, 우박 등



▶ 인적재해 (man-made disaster)

- 전쟁, 난민, 테러, 기름유출, 지하철 사고, 백화점 붕괴, 폭발사고 등





02_재난재해의 증가

1) 지구촌 대형 재난재해 (2000년도 이후; 자연재해)

연도	대형 재난재해	사망자 수
2004	인도양 쓰나미	20만 명
2005	미국 카트리나 허리케인	1천3백여 명
2008	중국 쓰촨성 지진	9만 명
2008	미얀마 사이클론	13만 8천명
2010	아이티 대지진	22만 2천명
2010	칠레 지진	1천여 명
2010	파키스탄 홍수	3천여 명
2011	일본 동북부 대지진	3만여 명



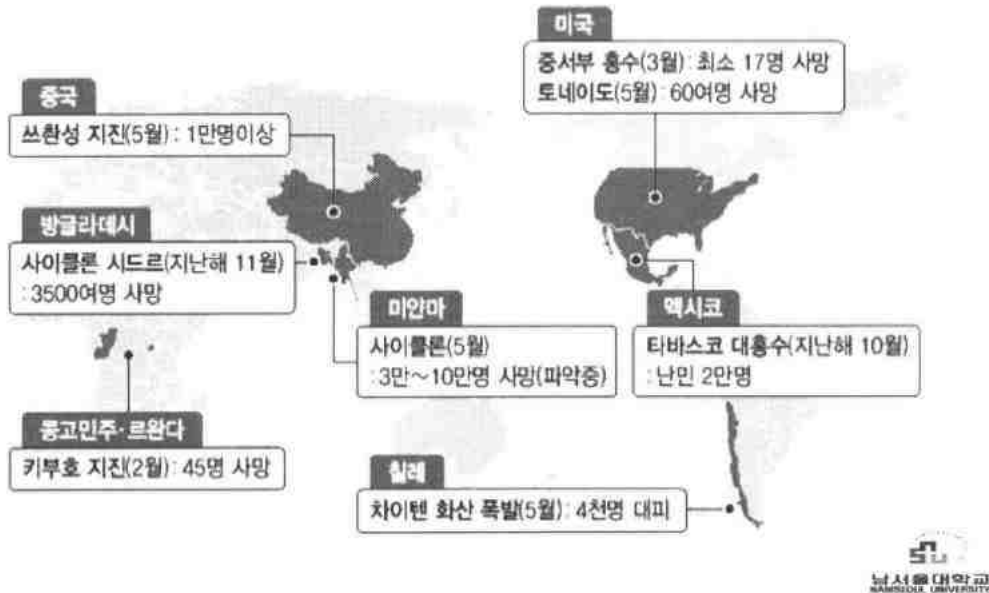
02_재난재해의 증가





02_재난재해의 증가

▶ 최근 전세계 자연재해 현황 (2008)



02_재난재해의 증가

2) 지구촌 재난재해 피해

		2008년	2009년	2010년
인명 피해	사망자	23만 5,272명	1만 655명	29만 7,000명
	피해인구		1억 9,087명	2억 1,700명
재난 피해			\$ 476억~520억	\$ 1,239억



02_재난재해의 증가

3) 한국의 대형 재난재해 (2000년도 이후)

연도	대형 재난재해
2002	태풍 '루사' 피해
2003	태풍 '매미' 피해
2003	대구 지하철 화재
2005	지리산 일대 폭설
2006	강원도 수해
2007	태풍 '나리' 피해
2007	태안 기름유출 사고
2010	연평도 북한 공격



02_재난재해의 증가

4) 한국의 10년간 재난재해 피해 (자연재해)

4-1_인명피해



- 사망·실종
- 산사태
- 낙뢰·강풍
- 선박침몰
- 건물붕괴·유실

4-2_재산피해



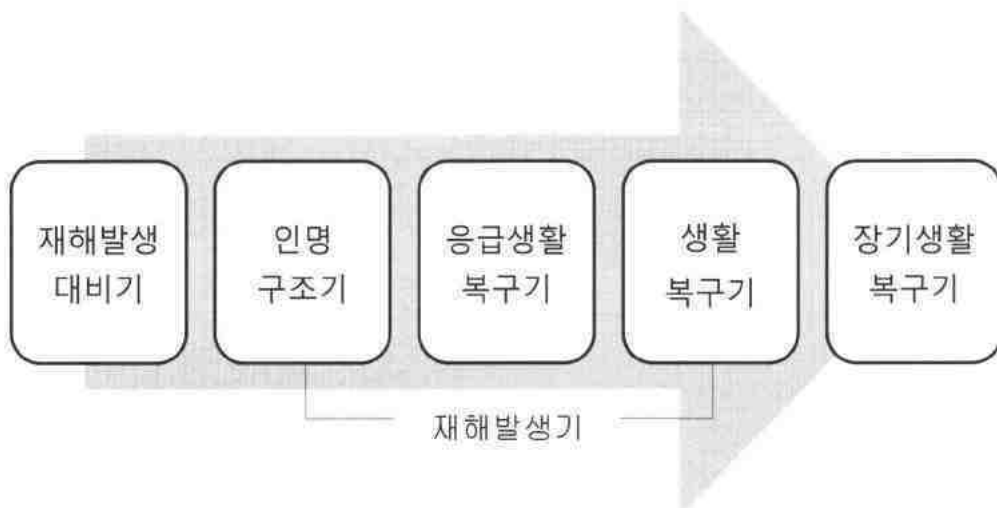
- 태풍
- 호우
- 호우·태풍
- 대설
- 폭풍설



재해시기별 구분과 자원봉사 활동



03_재해 시기별 구분과 자원봉사활동





03_재해 시기별 구분과 자원봉사활동

재해발생 대비기

재해발생 대비기		
재해상황	- 발생 전	
투입 자원봉사자	- 일반 학생, 시민단체 - 전문가	
자원봉사 활동	일반봉사자	- 안전교육, 안전점검 - 안전캠페인 - 수리·교체 등
	전문봉사자	- 안전교육, 안전점검 - 안전 캠페인



03_재해 시기별 구분과 자원봉사활동

인명구조기

인명구조기		
재해상황	- 재해발생 직후 - 긴급 인명구조상황	
투입 자원봉사자	- 구조 전문가(경찰, 군인, 119, 아마추어 무선, 전문 구조단 등) - 현혈, 의료진(적십자, 의료진)	
자원봉사 활동	일반봉사자	
	전문봉사자	- 긴급 인명 구조 - 주민대피 - 방역, 현장보존 등



03_재해 시기별 구분과 자원봉사활동 응급생활복구기

응급생활복구기(재해~1개월)			
재해상황	<ul style="list-style-type: none"> - 주택침수, 도로 등 파손 - 임시대피시설 생활 - 의·식·주 생필품 부족 - 주민 불안·정신적 외상 		
투입 자원봉사자	<ul style="list-style-type: none"> - 일반시민·학생·기업체 봉사자 등 - 사회복지사, 상담전문가, 의료진 등 		
자원봉사활동	일반봉사자	<ul style="list-style-type: none"> - 가족찾기 지원 - 모금운동 - 빨래, 급식 - 쓰레기, 토사청소 - 농작물 복구 - 이재민돕기 	<ul style="list-style-type: none"> - 통원치료 돕기 - 도배, 장판 - 아동·노인 등 보호 - 공부도우미, 위로 행사 등
	전문봉사자	<ul style="list-style-type: none"> - 전기제품 수리 - 컴퓨터 통신 수리 등 - 정신치료, 의료봉사 - 방역활동 등 	



03_재해 시기별 구분과 자원봉사활동 생활복구기

생활복구기(2~6개월후)			
재해상황	<ul style="list-style-type: none"> - 집수리 귀가, 일부 이재민 잔존 - 일부 교통·통신 불통 - 학교 일부 휴교 - 일부 도로 파손 여전 등 		
투입 자원봉사자	<ul style="list-style-type: none"> - 시민·학생·기업체 봉사자 - 건축, 의료 전문가 등 		
자원봉사활동	일반봉사자	<ul style="list-style-type: none"> - 이사 도와주기 - 노약자가족 통원치료 돕기 - 아동, 노인 돌보기 	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물, 농업시설 복구 - 주민 위로 행사 등
	전문봉사자	<ul style="list-style-type: none"> - 정신치료 - 주택재건 - 통신 복구 - 방역활동 - 의료봉사 등 	





03_재해 시기별 구분과 자원봉사활동

장기생활복구기

장기생활복구기	
재해상황	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 주민 정신적 외상 여전 - 일부 주민생계 막막 - 보상비 문제고통 - 법적 분쟁 등
투입 자원봉사자	- 학생·시민, 변호사, 전문가 등
자원봉사 활동	일반 봉사자 <ul style="list-style-type: none"> - 주민 말벗, 위로하기 - 주민잔치 등
	전문 봉사자 <ul style="list-style-type: none"> - 의료진 정기점검 - 정신치료 - 행정적·법적 지원 등



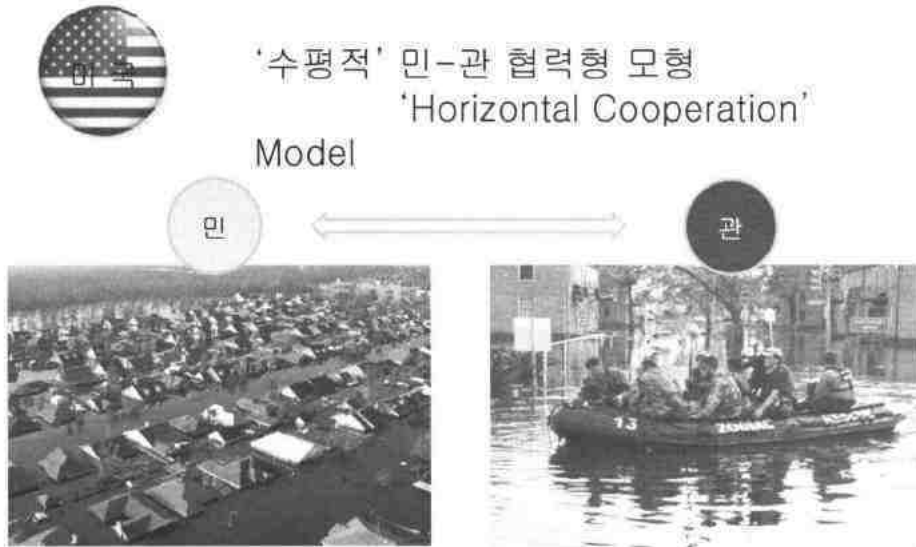
지구촌의 재난재해대처

미국, 일본, 한국 민-관 협력 사례 연구



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

정부

▶ FEMA(Federal Emergency Management Agency)

- 재난구제법에 의해 1993년 설립된 연방기구
- 10개의 지방청과 2개의 지역사무소
- FEMA 이전에는 재난대처가 주로 주 및 기초 지자체 차원

민간

▶ NVOAD(National Voluntary Organizations Active in Disaster)

- 1969년 허리케인 '카밀' 피해 이후 1970년 적십자 주도하에 결성
- 처음 7개 단체들이 결성/ 연대체·포럼의 성격
- 현재는 34개의 전국단체, 52개 주의 지역 VOADs이 회원으로 가입
- 4 C's 추구 (Communication/Coordination/Collaboration/Cooperation)



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

VOAD들의 역할

▶ 재해 발생 전

- 전국 각 주별로 정기적 회합을 갖고 의사소통, 협력 방안 논의
- 많은 지역들이 NVOAD와 연계, 지역단위의 COAD 운영
(ex. Kansas City Metro COAD: 2000년도에 출범, 격월간 회원단체들이 모여 회의/연 1회의 합동 재난구호 시뮬레이션 컨퍼런스 실시)

▶ 재해 발생 시

- 각 지역별로 재해현장에서 S-VOAD 및 COAD가 주체가 되어 모든 NGO들이 긴급회합 및 구호 위치, 업무 배경, 협력 사항 등 논의



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

민-관 협력의 내용 (CONTENTS)

▶ 재해 발생 전

- FEMA는 평소 VOAD 단체들에게 각종 사업 자금, 컨퍼런스 등 지원. 전국 10개의 지역 오피스에 '자원봉사 기관연락처'(VALs: Voluntary Agency Liaisons)를 두고 재난 대비 민-관 협력강화
- NVOAD와 공동 컨퍼런스 등 개최, 협력방안 논의
- 지역에선 주 및 시정부가 S-VOAD 및 COAD의 활동을 행정적·재정적 지원

▶ 재해 발생 시

- FEMA의 VAL은 주, 시정부 및 State VOAD, 또 지역 COAD를 비롯, 재해 주정부의 '자원봉사 및 기부금 조정관'과 협력
- 재해현장 COAD 긴급회합에 FEMA VAL 및 주, 시 정부 관계자 적극참여



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

민-관 협력의 사례 (Case studies)

▶ 장점

- 카트리나 피해시(2005) 대처 상에 문제가 많았다는 비판에도 불구하고 FEMA와 NVOAD 및 뉴올리안즈의 각 주 및 시정부, VOADS 등이 협력, 재해 중 및 재해직후 효과적으로 수만 명을 대피시킴
- 가장 큰 문제 : 극심한 교통체증으로 대피 어려움



▶ 단점

- 미국 FEMA 창설(1993) 이후 지자체 재난예산 감축
- FEMA는 재난시 대응 지체
- Decentralization 필요 : 연방정부는 재해지역 선포 후 예산지원, 지자체 차원의 재량 활용



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례



‘수평적’ 관-민 보충형 모델
 ‘Horizontal Complementary’
 Model





04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

정부

중앙재해관리협의회 (Central Disaster Management Council)와 기본재해관리계획 (Basic Disaster Management Plan)을 갖고 있음
- Hazard Map 마련



▶ 한신대지진(2005) 이후 재난대처기본법 수정

- 긴급재난시 중앙에 총리를 본부장으로 하는 긴급재난관리본부 (Headquarter for Urgent Disaster Management) 및 재해현장에 현장재난관리본부 (On-Site Disaster Management Headquarters) 설치토록 함
- 지역 시장은자위대를 요청할 권한도 가짐.
- 전국 기본재난관리계획 및 지역재난관리계획을 전면 수정토록 함
- '재난피해자생활재건지원법' 제정과 기타 전기, 가스복구 등 피해지역 생활지원 관련 조치들이 규정됨



남서울대학교
NAMSUUL UNIVERSITY



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

민간

▶ J-Net (Japan Disaster Relief Network: 전일본 재난구호네트워크)

2000년도에 NVNAD 리더쉽 하에 24개 전국단체들이 재난구호를 위해 결성

▶ 동일본재난구호시민네트워크 (Japan Civil Network for Disaster Relief in East Japan)

2011년 동일본 재난이 터지자 3월 30일 141개 단체들로 긴급네트워크 결성

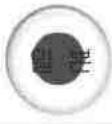
▶ NVNAD (Nippon Volunteer Network Active in Disaster)

한신대지진 직후 1995년 피해지역인 니시노미야 시에 있는 NGO들이 '니시노미야 자원봉사네트워크'(Nishinomiya Volunteer Network: NVN)를 결성 이후 재난네트워크로서 전국적인 관심을 받아 1996년 NVNAD로 확대 개편

▶ 기타

Japan Platform과 JANIC (Japan NGO Center International Cooperation) 등 국제원조 단체들이 활동

남서울대학교
NAMSUUL UNIVERSITY



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

민-관 협력의 내용 (CONTENTS)

▶ 재해 발생 전

- 중앙재해관리협의회의 재해관리기본플랜에 따라 각 NGO, 학교, 기업, 미디어 등 민간섹터들과 재해대비 교육, 훈련, 홍보, 캠페인 등의 사업을 전개/중앙에서 J-Net와 민-관협력 수시 모임, 컨퍼런스
- 정부: 관련 NGO들에게 사업비 지원
- 지역: 도도부현 및 시·구에서 수시로 NVNAD 지부와 활동 협의 및 사업위탁

▶ 재해 발생 시

- 중앙의 긴급재난관리본부 및 현장재난관리본부: 각각 J-Net, NVNAD 등 재난관련 NGOs 및 기타 시민사회와 긴급협의, 구호계획 수립
- 재해 현장에 범시민사회 네트워크 결성, 모든 자원봉사 및 기부금을 통제, 조정토록 조치
- 정부 및 지자체: 관련 예산 배정



04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

민-관 협력의 사례 (Case studies)

▶ 고베 지진 (2005)

- 일본 전역에서 수많은 자원봉사자, NGO, 기업들이 몰려왔으나 제대로 조정 (coordination)이 안됨
- 차량들로 도로 교통이 막혀 긴급구호에 애를 먹음
- 이후 NGO들이 스스로 '니시노미야자원봉사네트워크'(NVN) 를 결성, 이후 NVNAD 등으로 발전시킴





04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

민-관 협력의 사례 (Case studies)

▶ 동일본 대지진 (2011)

- 총리주재의 긴급대응팀을 구성 (11만명의 자위대 현역 및 예비군 급파; 2만8천명의 경찰 및 소방대원 파견, 500억 달러 배정)
- 민간 자원봉사 활동 조정: 적십자 요원 파견 및 동부 지역의 '동일본재난구호시민네트워크(JCN)'로 하여금 300여개의 정부기관 및 민간 자원봉사 단체들의 조정(coordination) 역할을 맡도록 함, 동경에 본부를 두고 자금팀, 정보팀 등 전체 NGO/NPO들을 8개 팀으로 나눠 협력하게 함. 현지에서는 수시로 민-관 조정회의 개최
- 현지 출입 도로 통제: 수많은 자원봉사 신청이 들어왔으나 도로 교통 체증, 화장실, 생필품 공급 등의 문제
- 해외 134개 국가가 지원, 33개 국제단체가 원조; Japan Platform과 Center for International Cooperation가 Civil Network의 한 파트로 해외원조 조정 역할 담당케 함/ 해외 구호자금은 가능한 한 적십자로 통일

남서울대학교
NANSŌL UNIVERSITY

04_지구촌의 재난재해 대처

민-관 협력 사례

민-관 협력의 사례 (Case studies)

▶ 장점

- 한신 대지진 이후 잘 조직된 중앙사랑탐 및 지역 조직
- 통일되고 잘 훈련된 국민 (2010. 9월 지진대피 훈련에만 67만 명 참가)
- 평소 재난경보 시스템 잘되어 있어, 트위터 등 SNS 활용도 높음. (동일본 대지진 1시간내 동경발 트위터 문자가 1분당 1,200개)
- 훈련된 자위대 군인들 및 미국 군대의 지원
- 미 태평양함대사령부에서 로난드레이건 항공모함과 1만7천명의 인력, 100대의 비행기, 14척의 배를 파견, 자위대와 함께 구호작업 전개



▶ 단점

- 일본의 중앙집권적 관료주의; 지자체의 신속한 대응 제한
- 대재앙시 정보의 '병목(bottleneck)현상' 초래
- 지자체들 자원봉사자 조정준비 지체 (외부 봉사자 대기현상 빈번)
- 원전 사고시 기업이익 보호위해 외국 기술지원 거절 및 정보 공개 능력
- 지역사회를 위한 적극적 시민정신은 부족(대재앙에 속수무책)
- 시민들의 SNS 통한 정보의 홍수 (불확실한 정보, 오보 등 초래)
- 외국 원조받는데 수동적

남서울대학교
NANSŌL UNIVERSITY



한국 재난재해 민-관협력의 과제

자원봉사, NGO 활동을 중심으로



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO 활동을 중심으로

▶ 민간 재해관련 주요 NGOs

연도	주요 NGOs
1919	대한적십자사
1970	새마을운동
1994	한국자원봉사단체협의회
1994	민간구조단 -> 인간성회복추진협의회
1996	재해극복범시민연합 안전생활시민실천연합
1996~2002	자원봉사센터 (한국자원봉사센터중앙회 산하)
2003	한국자원봉사협의회 (구 한봉협 확대 개편)
2008	전경련 중심으로 '재난재해 극복을위한 경제계네트워킹' 구성





05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

▶ 정부 재해관련 주요 조치

연도	주요조치
1964	전국재해대책협의회 설립
1998	비영리민간단체등록법 제정
2002	재해구호법의 제정- 전국재해구호협회로 법정기구
2004년 3월	- 재난및안전관리기본법 제정 (2002년 태풍 '루사', 2003년 태풍 '매미' 영향) - 기존의 자연재해대책법과 재난관리법 통합
2004년 6월	- 행안부 외청 '소방방재청' 발족 - 총리실 '중앙안전위원회'로 통합 - 재난관리종합정보통신 시스템 구축
2005	- '재해경감대책협의회' 발족 (18개 전문분야별 협의회) 시·군 조례로 '자율방재단' 조직; 전국 198개 시군, 5만7천명 (2009. 10. 현재)
2008년 12월	'재해구호법' 전면개정

남서울대학교
NANSŌL UNIVERSITY

05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로



'수직적' 관-민 보충형 모델

'Vertical Complementary' Model



남서울대학교
NANSŌL UNIVERSITY

05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로



'수직적' 관-민 보충형 모델

'Vertical Complementary' Model

- 2004년 12월: '한국재난안전네트워크' (KDSN) 발족
- 10개 주요 민간단체 정회원, 5개 단체 협력회원으로 참가
- 민·관협력/ 지역현장 중심 원칙
- 2006년 3월, 비영리 사단법인으로 전환
- 현재 정회원 11개, 협력회원 7개 단체
(한봉협, 센터중앙회, 대한간호협회, 대한의사회, 새마을 등)
- 14개 광역시·도, 190여 개 시·군·구에서 KDSN 결성



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

자원봉사 민-관 협력의 문제점

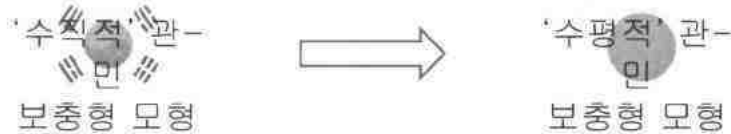
- (1) 체계적인 현장 관리시스템 부재 - 정부·시민사회 조정능력 부재
- (2) 재해구호에 치중- 예방 및 대응·수습단계에서의 관리부재
- (3) 정부 각 부처 (행안부·여성부·복지부 등) 별도 관리
- (4) 자원봉사 활동이 지나치게 단순 - 전문성 부족
- (5) 재난안전네트워크 (KDSN)의 모임 형식적 - 민간 자발성 실증
- (6) 재해 민-관 활동을 연계하는 종합통신망 부재
- (7) 민-관 물자관리 네트워크도 부재
- (8) 법적단체들 (의용소방대 등)의 활동도 미흡
- (9) 기관 단체별 대응매뉴얼이나 체계적인 교육훈련 부재



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안



1. KDSN의 주체를 NGO들이 맡도록 함 (NGO Leadership)

- NGO들 스스로 중앙 협의체 결성 리더쉽 발휘케 함
(미국 NVOAD, 일본 J-Net, NVNAD 등/ NVOAD 결성당시 7개 단체로 시작)
- (사) KDSN을 민간 자발적 기구로 성장시킴
- 지역 KDSN을 민간 자율단체로 육성
(자원봉사 담당 사무국은 가능한 '지역 종합자원봉사센터' ; 일본의 Japan Civil Network와 같은 역할 수행)



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안

2. 정부는 KDSN에 재정지원 하되 간섭은 가급적 삼가도록 함 (Funding)

- 민간의 자율성, 자발성 억압하지 않도록
- 정부와 긴밀한 파트너 되도록 육성 ; 정례회의, 컨퍼런스 등
- 지역 시·군·구 KDSN도 마찬가지로

3. 기업 협력체 육성·발전 (Business Network)

- 전경련의 재난재해극복 경제계 네트워크의 발전을 격려



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안

4. '민-민', '민-관' 협력의 연계 시스템 구축 (Networking)

- KDSN이 회원단체, 기업, 학교등과 간 '민-민' 협력, 정부와는 '민-관' 협력의 리더쉽을 갖도록 지원

5. 재난재해 예방 및 관리를 위한 국가플랜 세움 (National Plan)

- 일본의 기본재해관리계획이나 Hazard Map과 같은 중장기 국가플랜을 세워 예방·구호 등 각 단계에 필요한 범국민 교육·훈련·홍보 등의 사업 펼침



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안

6. 국가플랜 시행에 시민사회 대거 참여시킴 (Involvement)

- NGOs, 기업, 학교, 미디어 등 시민사회 각계 참여토록 함
- 참여 재난재해 NGO들에게는 사업비 지원

7. 분야별로 전문NGO 및 전문자원봉사자들 육성 (Sectoral NGOs & Volunteers)

- 소방·방제·안전관리, 재난구호, 현장 배치·관리·통제 등과 같은 각 기능의 NGO들 및 자원봉사자들을 육성





05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안

8. 국가플랜 시행을 지방으로 분산 (Decentralization)

- 미국의 FEMA, 일본의 중앙집권적 재해대책의 단점 극복토록

9. 민-관 종합통신망 구축 및 연계 (Communication)

- 비상시 통신망 구축 및 평상시 자원봉사자 모집, 배치 등을 위한 민-민, 민-관 통신망의 구축 필요

10. 민간 기관단체의 재난대응 매뉴얼 개발 (Manual)

- KDSN 주체로 각 분야별 NGO들의 활동을 설명한 매뉴얼 제작 발간



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안

11. 끊임없이 재난관리 시범사업 (시뮬레이션) 실시 (Simulation)

- 소방방재청과 KDSN, 또 지역에선 광역 및 시·군·구와 지역 KDSN이 공동으로 참가하는 재난관리·조정 시뮬레이션 실행

12. 일본의 아시아재난감축센터(ADRC), 태국의 아시아재난예방센터 (ADPC)과 같은 아시아 재난대비 전문기구들과 협력 (Professional Networking)

- 일본을 비롯, 아시아 각국의 재난대비 전문 연구소들과 국제 컨퍼런스 등을 하며 국제협력 네트워크와 전문성 강화



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안

13. 지구촌 긴급구조 및 원조 확보 시스템 수립 (Global Cooperation)

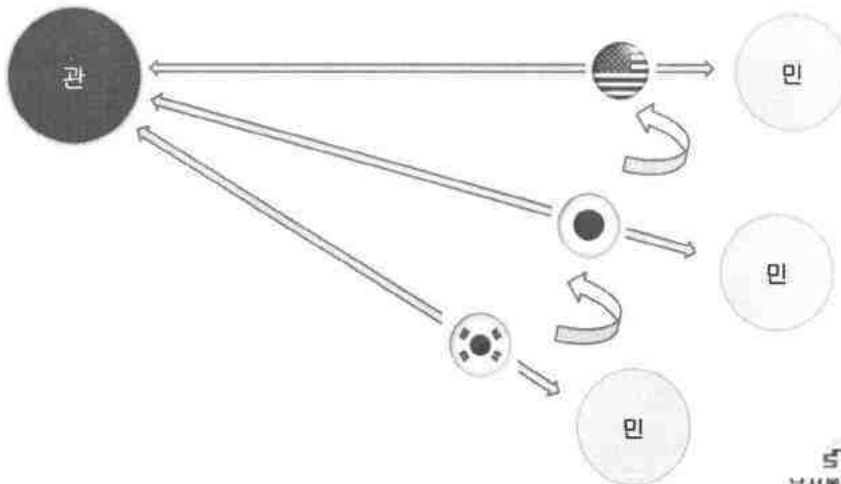
- 일본의 Japan Platform, JANIC과 같은 조직 육성
- 국내 재난재해시 해외원조 조정 역할
- 해외 재난재해시 체계적인 민-관 긴급구조 위해



05_한국 재난재해 민-관 협력의 과제

자원봉사, NGO활동을 중심으로

한국 재난재해 자원봉사 민-관협력 개선방안



아시아의 지역중심 재난관리

Yoko Saito

유엔지역개발센터(UNCRD), 일본

1. 유엔지역개발센터(UNCRD)에 대한 소개

유엔지역개발센터(UNCRD)의 창립문서 - ECOSOC 결의안 1086C 와 UN 과 일본정부 사이의 1971 년 6 월 18 일 체결된 1141 조약에서는 유엔지역개발센터(UNCRD)의 목적과 활동을 다음과 같이 규정하고 있다 :

- 1) 개발도상국들에게 도움이 될 수 있도록 지역개발과 지역개발계획 등 관련분야에서의 교육과 연구의 중심지 역할을 할 것;
- 2) 개발도상국들의 요청에 따라 지역개발과 지역개발계획 등 관련 분야에서의 고문역할을 담당할 것;
- 3) 개발도상국들의 지역개발과 계획을 비롯한 관련 분야의 연구, 실제 경험, 교육과 관련 항목에 대한 정보제공을 도울 것;
- 4) 지역개발과 계획과 관련 분야를 다루는 국내외 기관을 돕고 협력할 것.

2009년 이래로, 유엔지역개발센터(UNCRD)는 DESA(Department of Economic and Social Affairs)의 DSD(Division for Sustainable Development)에 의해 운영되고 있는데 주로 지속 가능한 개발에 초점을 맞추고 있다.

유엔지역개발센터(UNCRD)의 재난관리계획 프로그램은 1985 년 나고야(Nagoya)에서 시작됐다. 지역개발로 인해 생활 환경의 질은 높아졌지만 동시에 자연재해로부터 피해를 입을 가능성도 높아졌다. 1999 년 이래 2011 년까지, 유엔지역개발센터(UNCRD)의 사무실은 1995 년 한신 아와지 지진이 발생해 6,000 명 이상의 인명피해를 냈던 고베시에 위치해 있다. 유엔지역개발센터(UNCRD)의

재난관리계획 본부는 그 동안 지진 복구에 대해 모은 정보들을 전달하는 등의 다양한 전략을 통해 지역 재난 위험성을 줄이기 위해 노력하고 있다.

재난이 새천년 개발목표(MDGs)를 향한 전진과 발전에 방해가 된다는 것은 명확하다. 많은 국가들이 아직도 2015년까지 극심한 가난과 배고픔을 반으로 줄인다는 핵심적 목표인 MDG 1을 충족시키는 단계에 있지 않다는 것은 매우 안타까운 사실이다. 재난 위험을 줄이고 MDG를 이뤄나갈 강력한 계획들이 세계적으로 존재함에도 불구하고, 재난으로 인한 직접적인 결과 - 사회기반시설과 주요 서비스들의 파괴, 생계 피해, 환경적 다양성의 상실, 사회 문화적 유산 파괴, 인명피해 - 는 경제적 위기와 정치적, 사회적 불안정을 가져올 수 있다. 영국의 국제개발본부(DFID)가 발표한 MDG의 국가별 발전 상황 보고서에 따르면 MDG 1이 수시로 재난 때문에 방해를 받고 있음을 알 수 있다(2005). 많은 경우, 국가 통계 합산을 보면 재난 이후에 빈곤층이 급증함을 볼 수 있다.

재난 위험성은 적절한 계획과 지역사회 자산과 인적자원의 파악과 관리를 통해 관리되고 경감될 수 있다. 사람들을 취약한 존재로만 보는 것은 그들을 수동적인 피해자로 보는 것이고 재난에 대응하고 복구할 때 그들이 지니고 있는 능력, 자원, 자산을 무시하는 것이다. 지역사회 임파워먼트와 지속 가능한 개발이 재난 피해 경감을 위한 효과적인 역할을 수행한다는 것은 이미 관찰된 사실이다. 2005년 재난 감소를 위한 세계 컨퍼런스에서 채택된 효고행동계획(HFA)은 정부와 국제기구들에게 지역사회의 회복력을 기르고 재난위험 경감을 지속 가능한 개발에 통합하라고 호소했다. 따라서, 유엔지역개발센터(UNCRD)는 지속가능한 개발을 성취할 수 있는 지역사회의 재난회복력을 위해 지역개발계획과 재난경감을 통합하는 것을 목표로 하고 있다. 더 정확하게 지역개발에 대해 정의하기 위해 ECOSOC 결의안 1582(L)을 언급하자면 지역개발은 한 나라의, 특히 아래와 같은, 사회, 경제적 발전을 위한 노력의 통합과 추진을 위한 잠재적 도구이다 :

- (a) 사회의 비특권층을 위한 분배와 보상이 더 잘 이루어질 수 있도록 급진적인 구조 변화와 사회개혁을 유도한다;
- (b) 개발 목표를 세우고 개발 결정과 과정을 수립하는 데 있어서 주민들의 참여를 늘린다;

(c) 개발 계획을 수행하기 위한 더 효과적인 제도적, 행정적 방식과 실행적 접근법을 만들어낸다;

(d) 도시와 지방의 효과적인 개발 통합을 통해 인구와 활동, 정착에서 더 나은 배분을 성취한다.

(e) 개발 프로그램에 있어서 더 효과적인 친환경적 사고를 포함시킨다.

2. 일본의 자원봉사와 재난 구호

2.1 한신 아와지(Hanshin Awaji)

일본 대지진

고베(Kobe)와 근교를 강타했다. 한신 아와지 대지진은 6,434 명의 목숨을 앗아가고 막대한 재산상의 손실을 가져왔다. 표 1 은 지진이 이른 아침인 1995 년 1 월 17 일 오전 5 시 46 분, 강도 7.3 의 진동이 일어났기 때문에 피해자 대부분(83.3%)이 무너진 건물에 의해 사망했음을 보여준다.

무너진 건물에 갇혀서 피할 곳이 없었던 일부 사람들은 화재로 목숨을 잃었다. 많은 지역에서 수도, 전기, 전화, 가스, 철도나 도로 등의 대중교통 시설과 같은 생계유지에 필수적인 시설들이 파괴되었다. 지진 바로 직후에 구조 작업을 원활히 진행시키기란 어려움이 많았다. 이런 상황에서,

지역주민들은 주변에 구할 수 있는 도구들만으로 응급구조를 실시해 건물 잔해에서 사람들을 구조해냈다. 표 2 의 통계자료는 전문구조대나 소방대에 의해 구조된 사람은 19%밖에 안 되는 반면 77%의 사람들이 이웃에 의해 구조되었음을 보여주고 있다. 이 사건은 특히 도시지역에서 약하던 지역 내 유대 관계의 중요성을 일깨워주었다.

표 1 : 한신 아와이 대지진의 사망 원인
(출처 : MoH; 2010)



표 2: 누가 35,000여명의 사람을 무너진 빌딩 속에서 구해주었나?

(출처 : Kawata; 1996)



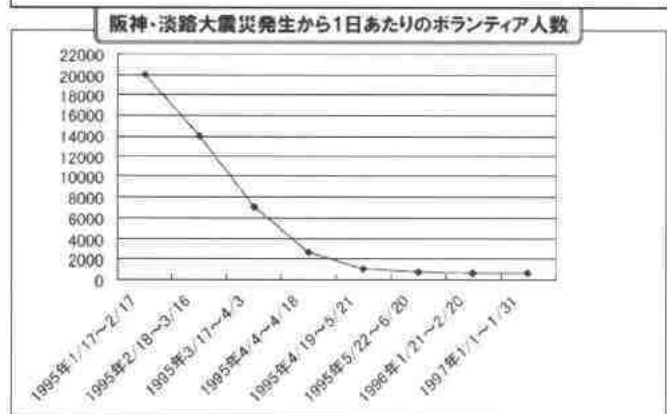
지진 직후, 사람들은 지역 내 학교, 공원, 주민센터 등에 세워진 피난처로 대피했다. 일본 전역과 세계 곳곳에서 자원봉사자들이 피해지역으로 동시에 몰려들었다. 이 현상은 “일본 자원봉사의 원년”이라고 불린다. 137 만명의 자원봉사자들이 피해지역으로 도착했다. 두 달도 되지 않아서 자원봉사자의 수는 100 만명이 넘었고 70~80%는 그 전에 봉사를 해 본 경험이 없는 사람들이었다(Murai, 2010: 6). 많은 자원봉사활동이 생겨났고 사람들의 활발한 참여가 시작되었다. 지진 발생 바로 이후에 생명 구조에 필수적인 식료품, 물, 의료지원이 중요했다. 비상 대피처나 임시 피난처에서 자원봉사자들은 물품관리 봉사, 안마 봉사, 청소 봉사 등과 같은 봉사를 포함해 특히 고령자들을 위한 봉사를 활발히 진행했다. 이 활동 중 일부는 일상적인 복지의 형태로 바뀌어 아직까지도 진행되고 있다. 이 재난을 겪은 후에, 일본에서는 후에 언젠가 있을 재난에 대비하여 외부에서 봉사자를 받기 위한 자원봉사센터를 세우는 것이 보편화되었다.

외부에서 온 자원봉사자들이 재난에 있어서 중요한 역할을 하는 것은 사실이지만 피해지역의 성공적인 복구와 발전을 위해서는 지역 주민들의 역할이 가장 중요하다는 것을 명심해야 한다. 지역당국과 NGO/NPO 는 지역 부흥 계획을 창출해내기 위해서는 지역 주민의 진정한 참여를 끌어내는 지역 참여 접근법을 통합해야 한다.

일본에서 재난으로부터 시민들을 보호하는 역할을 하는 것은 정부라는 생각은 매우 보편적이지만, 한신 아와지 대지진은 지진발생의 한 가운데 있는 주민들에게

재난발생중에는 정부가 주민들을 도울 수 없다는 사실을 확인시켜 줌으로써 주민들의 생각을 변화시켰다. 그들 스스로를 도울 수 있는 방법은 미리 대비하여 재난피해를 최소한으로 줄이고, 지역 내 주민끼리 서로 도와 지역 회복력을 만들고, 그리고 나서 공적 지원을 기다리는 것이다

표 3 : 한신 아와지 대지진 이후 자원봉사자 수
(1995년 1월 17일~1997년 1월 31일)



2.2 일본 동부 대지진

2011년 3월 11일 오후 2시 46분, 규모 9.0(일본규정기준)의 대지진이 일본 동북부를 강타했다. 이 지진은 일본 역사상 가장 강력한 지진 중 하나였고 1900년 이래로 세계에서 발생한 지진 가운데 4번째로 강력한 지진이었다; 규모가 가장 컸던 지진은 규모 9.5의 1960년 칠레지진이었고 두 번째는 1964년 알래스카의 규모 9.2 지진, 세 번째는 2004년 수마트라의 규모 9.1 지진이었다.

지진은 거대한 쓰나미를 몰고 왔고 정부는 지진이 발생하자마자 쓰나미 경고를 발령했다. 지진 발생 후 30분 정도 후, 최대 10미터의 쓰나미(이와테 현에서 기록된 최고높이 38.9m)가 후쿠시마 현의 동부 해안과 미야기현, 이와테 현을 덮쳐 집, 사람, 건물, 농장, 피신하던 차량까지 휩쓸어 버렸다. 지진은 또한 치바 현의 연료공장을 비롯해 여러 지역에서 화재를 일으켰다.

6월 현재까지 실종자를 포함해 23,562명의 사망자가 집계되었고 110,000채 이상의 건물이 전파되었다(일본 경찰청; 2011). 표 4에서 볼 수 있듯이 13,135명의 피해자 가운데 92.5%가 쓰나미에 익사했고 4%는 무너진 건물에 매몰되었다. 2011년 4월 현재 기준으로, 피해자 중 65% 이상이 60살 이상이었다. 여러 연구 기관들이 특히 고령자의 사망 비율이 높은 것에 대한 여러 조사를 진행하고 있다.

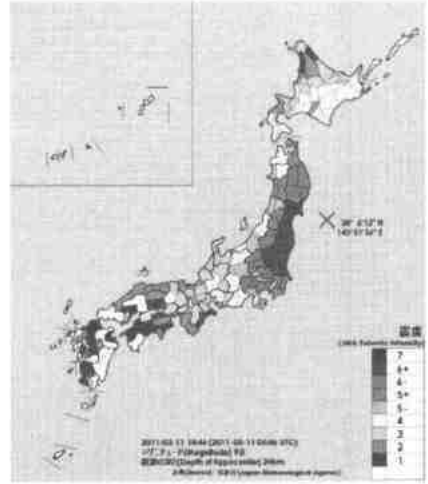
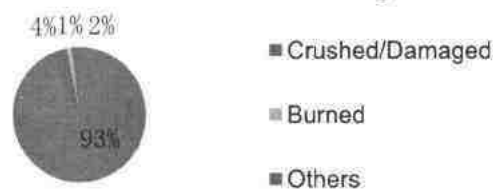


표 4 : 일본 동부 대지진에서의 사망원인

(출처 : 일본 경찰청; 2011)



환신 아와지 지진 때와는 달리 동일본 대지진과 쓰나미 직후에 자원봉사활동이 신속하게 배치되지 못한 것은 다음의 이유에 기인한다.

- (1) 지역정부의 기능 상실로 인해 개인 자원봉사자를 받아들일 만한 시스템이 없었기 때문에 대중매체가 피해지역에서 문제를 일으킬 수도 있는 개인 자원봉사자에 대해 부정적으로 보도했다;
- (2) 피해지역이 500km 나 될 정도로 광범위했기 때문에 많은 개인봉사자들이 피해지역 활동에 대응할 수 없었다.
- (3) 연료의 부족으로 인해 사람들의 이동이 제한되었다.
- (4) 교통시설을 비롯한 라이프라인 시설이 대거 파괴되었다.
- (5) 후쿠시마 현의 다이치 원자력 발전소 문제 때문에 사람들이 피해지역에 들어가는 것을 꺼렸다.
- (6) 다수의 강력한 여진이 발생했다.

NGO/NPO 가 위와 같은 열악한 상황에도 많은 활동을 전개했고, 많은 자원봉사단체가 피해지역에 많은 자원봉사자가 필요하다고 호소했음에도 불구하고, 지진 몇 개월 후에 현지를 찾은 자원봉사자의 수는 3 만 8 천명밖에 되지 않았다.

3. 아시아의 지역기반 재난 관리

CBDM 과 그 접근법은 1990 년대 아시아에서 자연재해에 피해를 줄이기 위해 다음과 같은 인식하에 만들어졌다 :

- (1) 재난이 발생하기 쉬운 지역의 주민은 재난에 대한 노출과 근접성이라는 측면에서 모두 피해자가 될 수 있으며 재난에 대한 영향을 가장 많이 받는 것으로 간주한다;
- (2) 지역주민은 지역적 취약성에 대한 지식을 가지고 있으며 지역 환경에 적합한 전통적 대처 기술을 알고 있다;
- (3) 지역주민은 위기 상황 시에 가장 먼저 대응하고 재난 후에 지역 복구 단계에도 마지막까지 남아있는 사람들이다.

따라서, CBDM 은 지역사회에 지역 사회의 경험을 토대로 그들 스스로 상황을 평가할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 주민들은 계획 수립과 의사결정 과정, 그리고 실행에 참여해야 한다. 보통 CBDM 에서 가장 중요한 요소는 '참여' 라고 일컬어진다. 하지만, '참여' 란 말은 다양한 의미로 쓰인다. 참여는 상황을 해석, 분석하고 해결방안을 만들어내기 위한 권한의 양도 및 배분을 위한 진정한 시도를 의미할 수도 있지만, 어떤 경우에는 지원 의제들에 부과된 '참여' 과정이라고 일컬어지는 피상적인 상담을 수행하는 것으로 정의될수도 있다 (Akerkar, 2001). 진정한 참여의 목표는 사람들의 역할 분담 또는 권한 배분에 있다. 따라서 CBDM 의 목표는 사람들에게 그들의 취약성에 대해 인지하고 분석할 수 있는 능력을 기르게 하고, 재난에 대응하여 지역사회의 회복력을 향한 의사결정과 행동을 창출해내는 것이다. 또한 '지역사회' 라는 것이 동일하거나 단일적인 개념이 아니라는 사실을 인지하는 것도 중요하다. 그것은 언어적, 민족적, 종교적, 지리학적, 사회적, 젠더적, 그리고 다른 여러 가지의 성격들을 가지고 있는 혼합물이다. "지역사회 개입" 이라는 용어는 참여적인 의사결정에 있어서 권한과 이득이 지역사회 내에서 동등하게 배분될 수 있는지에 대해 충분히 설명해주고 있지 못하다.

계획, 규제, 통합, 제도적 시스템, 파트너십, 책임성은 어떤 재난 경감, 개발, 구호에 영향을 미치는 이슈이기때문에 모든 사람과 관련되어 있다고 할 수 있다. 따라서 좋은 거버넌스는 모든 지역 기반 프로젝트의 성공적인 실행을 위해서 필요하다.

사례 연구 경험에 기반하여, 다음의 요소들이 CBDM의 지속성을 강화해주는 것으로 드러났다 :

- (1) "위기에 대응하는 문화" 를 촉진하고 강화해라;
- (2) 취약성에 대한 인식을 강화해라;
- (3) 지역 자율성을 높일만한 동기부여를 해라;
- (4) 제도화를 통해 지역참여를 높이고 임파워먼트를 증진시켜라;
- (5) 필요성(needs)에 기반한 훈련 방법에 집중해라

공식/비공식적 방법으로 목적과 필요성 기반한 다양한 이해당사자를 연관시켜라 ;

- (6)프로젝트 결과물로 물질적, 기술적, 경제적 유무형 자산을 축적하라;
- (7)지속성을 확보하기 위해 평상시의 개발계획과 예산에 지역의 권한을 통합시키는

것을 증진시켜라.

4. 유엔지역개발센터(UNCRD)의 방글라데시 사례 연구

4.1 방글라데시 자연재해의 역사

방글라데시는 동남아시아에 위치해 있으며 남쪽으로는 벵골만, 서쪽으로는 인도를 끼고 있다. 방글라데시의 면적은 147,570 km²로 일본보다 작지만 인구는 1 억 4,450 명이나 된다(방글라데시 통계청; 2007). 방글라데시의 1 km²당 인구 수는 839 명으로 세계에서 인구 밀집도가 가장 높은 나라 중에 하나로 추정된다. 2008 년 인간개발보고서(Human Development Report)에 따르면 문해율은 52.5%였고, 방글라데시 중앙은행에

표 5. 최근 방글라데시 사이클론에 관한 데이터

연도	풍속 (Kms/hr)	사망자수	피해자수
1970	223	300,000	3,648,000
1991	225	138,866	15,438,849
2007	220	4,234	8,978,541
2009	100	190	3,935,341

(출처: CRED; 2010)

따르면 2007 년 7 월부터 2008 년 6 월까지의 1 인당 소득은 US\$624 였다. 이는 2008 년 인간개발보고서에 포함된 182 개국 중 146 번째이다(UNDP;2009). 지리학적으로, 방글라데시는 갠지스 강과 브라마푸트라 강가에 위치한 세계에서 가장 큰 삼각주를 비롯해 국토를 십자형으로 가로지르는 230 개의 다른 강, 운하, 개울을 가지고 있다. 이러한 지리적 위치와 지표수문(surface hydrology)은 방글라데시를 홍수, 사이클론, 폭풍해일, 범람, 지진, 가뭄, 염분침투, 비소오염, 화재, 쓰나미 등의 자연재해에 아주 취약하게 만든다. 표 5 에서 볼 수 있듯이, 방글라데시는 사이클론으로 인해 막대한 인명피해와 재산손실을 입었다. 지난 100 년 동안 508 개의 사이클론은 벵골만 지역을 파괴했는데 이는 방글라데시 국토의 17%의 산사태를 유발했다. 강력한 사이클론이 거의 3 년마다 발생했다(방글라데시 정부; 2010). 가장 심각했던 사이클론이 1970 년 11 월 12 일에 방글라데시(1971 년까지는 동부 파키스탄이었던)에 발생했는데 220,000 명~ 500,000 명의 목숨을 앗아갔다(Sommer and Mosley 1972; Bern 1993; Khan 2006; Shamsuddoha and Chowdhury 2007). 1991 년, 또 다른 사이클론이

방글라데시를 강타했고 130,000 명 이상이 숨졌다. 2007 에 있었던 사이클론 “Sidr” 와 2009 년의 “Aila” 는 막대한 피해를 입혔다. CRED(Centre for Research on the Epidemiology of Disasters)가 운영하는 국제긴급재해데이터베이스(EM-DAT)에 따르면 1999 년에서 2000 년사이에 발생한 세계재난중에 홍수가 첫 번째를 차지했다(2010).

4.2 방글라데시의 지역 사이클론 피난처 자원봉사자

다행히도 방글라데시에서 사이클론에 의한 사망률은 줄어들고 있다. 이는 1991 년 이후 사이클론 피해지역에 만들어진 많은 피난처 덕분이다. 1972 년에 시작된 CPP 는 국제적십자연맹(IFRC)과 방글라데시 적십자사(BDRCS)가 방글라데시 정부와 함께 만든 사이클론 경고 측정 프로그램이다. 사이클론이 발생하고 상황이 심각해지면, 방글라데시 기상청은 CPP 본부로 정보를 보내고 CPP 본부는 Upazila 나 지역에 위치한 35 개의 지역 지국(field station)으로 정보를 전달하고, 이 정보는 다시 95 개의 서브 지국(sub-station)으로 보내진다. 이곳에서 CPP 자원봉사자들은 마이크와 사이렌을 이용하여 다가올 위험에 대해 사람들에게 경고하고 그들을 빨리 대피하도록 한다. CPP 자원봉사자가 되기 위해서는 먼저 구조, 응급처치를 비롯한 여러 가지 필수적인 훈련을 받아야 한다. 봉사자들은 돈을 받지 않으며 장비와 같은 필수품만을 지급받는다; 하지만 2007 년 6 월까지 11 개의 해안지구와 32 개의 나라, 274 개의 연방에서 42,674 명(28,450 명의 남성과 14,225 명의 여성)의 사람들이 CPP 자원봉사자로 등록했다(방글라데시 적십자사; 2007). 1991 년의 사이클론 당시에는 이 숫자의 절반인 약 20,000 명의 CPP 자원봉사자가 있었다. 그러나 방글라데시에는 19 개의 해안지구와 있고 아직도 몇몇 지구는 CPP 의 도움이 필요하다. 국제적십자연맹(IFRC)과 방글라데시 적십자사(BDRCS)는 이 프로젝트(CPP)의 확대를 위해 현재 방글라데시의 정부와 협상 중이다.

4.3 지역 싸이클론 피난처 관리 가이드라인의 발전

1991년 방글라데시를 휩쓴 사이클론이 특히 15세에서 65세의 여성을 포함한 많은 여성을 사망하게 만든 것은 널리 알려진 사실이다. 이는 집과 농장에 있던 대부분의 여성들이 경보를 듣지 못했기 때문이다. 고도로 성차별적인 사회에서, 여성은 남성의 의사결정에 전적으로 의존하기 때문에 남편 혹은 남성 가족 구성원이 집으로 돌아와서 그들을 안전한 곳으로 안내해줄기를 기다린다. 일부 남편들은 피난처안에 Purdah(남녀 구분하는 커튼)가 없다는 이유로 아내들을 피난처로 대피시키는 것을 거부했다(Karim: 날짜 없음).

그러나 저자의 인터뷰에 따르면 한 여성은 “우리는 남자가 우리를 안전한 곳으로 이끌어줄기를 기다리지 않습니다; 우리는 남편이 집에 없을 경우에도 어디로 피신해야 하는지에 대하여 논의해왔다.” 라고 말했다. 또 다른 여성은, 지금은 남성 가족 구성원도 여성들이 지역 회의에서의 다양하고 중요한 안전을 위한 커뮤니티 미팅에 활발하게 참석하는 것을 용인할 것이며, 그들이 사이클론 피난처의 사람들을 위한 모금에도 참여했다고 말했다. 이러한 태도 변화는 Sidr 와 Aila 를 통하여 이루어졌는데, 이는 또한 정부와 NGO 주도로 이루어진 재난 관리에 대한 경감심을 높이는 데도 많은 기여를 했다. 따라서 현재 일부 여성은 회의에서 피난처 관리와 관련된 사안에 대하여 논의할 때에 자신감을 보인다. 포커스 그룹 토론(FGD)에서 어떤 여성은 긴급 상황에서뿐만 아니라 부흥기간에도 여성들에 더 부담이 될 것이라는 사실을 인정했다. 여성은 남성과 별도의 방과 화장실이 필요하고, 특히 임산부가 있을 때에는 각별한 주의가 필요하기 때문이다. 따라서 이 가이드라인이 지역 정부와 유력자의 승인을 받는다면 매우 효과적일 것이다.

만일 피난처가 재난 시 모두의 안전을 보장할 수 있는 장소라면 사람들을 피신하게 만들기 쉬울 것이다. 예를 들어, 만일 어떤 여성이 피난처로 가기를 망설인다거나 어떤 남성이 여성을 피난처로 보내기를 주저한다면, 이는 대피 시간을 지연시킬 것이다. 이러한 상황을 피하기 위하여, 가이드라인은 아래의 사항을 포함한다;

- 피난처 안에 남성과 여성을 위한 별도의 생활 공간을 마련한다.
- 모든 사람에게 화장실을 깨끗이 유지하도록 요청한다.
- 피난처 내의 사람들을 위해 안전한 식수를 확보한다.
- 소유물이 분실되면 안되고, 여성(미성년자 포함), 아동들이 괴롭힘을 당하지

않아야 한다. 책임자와 봉사자에게 이 사항에 대하여 주의하도록 교육한다.

- 사이클론이 닥칠 시에 피난처가 필요한 가족들의 목록을 사이클론이 오기 전에 미리 작성한다. 특히 임산부, 아동, 노인, 장애인 등 가장 취약한 사람들을 우선적으로 파악해야 한다.

이미 서술했듯이, 비상 상황에서 피난처로 지정된 학교의 열쇠를 찾지 못한 경우가 종종 있었다. 따라서 피난처의 열쇠 관리에 대한 명확한 규칙을 갖는 것이 중요하다.

- 마을의 모든 사람들이 인정하고 존경하는 인물
- 사이클론 피난처와 가장 가까운 곳에 사는 사람
- 사이클론 피난처 근처에 사는 여성 대표자
- 가까운 모스크의 지도자
- 대피소 관리 위원회의 주요 멤버
- 지역 노조 관리 위원회 멤버

여성은 보호받아야 한다고 여겨졌던 것에 비추어 봤을 때, 위의 목록에 여성 대표자가 포함된 것은 엄청난 변화이다. 이는 사이클론이 왔을 때, 남성 가족이 여성과 같이 있지 않을 경우 누가 여성을 보호할 것인지에 대하여 논의하였던 훈련의 결과 중 하나이다. 여성을 포함한 모두가 누가 제일 먼저 스스로를 보호해 줄 수 있는 지를 파악하는 것이 중요하다.

이전에 언급했듯이, BDRC 의 CPP 의 노력이 피난처로의 효과적인 대피에 기여했다는 것을 입증했다. CPP 의 활동 영역이 도움이 절실한 다른 지역으로 확장될 것이라는 기대와는 달리 아직 CPP 활동은 몇 개의 지역에 한정되어 이루어지고 있다. 하지만 만일 CPP 활동이 조사대상 연구지역과 같은 지역에서 실행되지 못했다면, 재난관리위원회 혹은 피난처관리위원회가 CPP 와 같은 역할을 할 수 있다. 가장 중요한 요소는 지역주민들에 의한 대피 에 대한 의사결정을 하는 것과 누가 대피경고를 전파하는가 하는 문제이다.

관찰한 결과, 위원회는 BDPC 에 의해 구성되었고, 그에 따라 NGO 에 요구사항들을 실행하기 위해 위원회가 의존할 것이라는 것을 함축한다. 훈련 중 위원회는 NGO 와 UNCRD 에게 사이클론 피난처의 접근로를 정비해 줄 것을 요청했다. 그러나 저자는 이 이슈는 개발에 책임이 있는 지역 정부와 논의되어야 한다고 설명하면서 위원회가 그들의 문제를 설명하는데 쓸 지도를 피난처의 접근로를 중심으로 그려줄 것을 제안했다. UNCRD 와 NGO 의 역할은 연방 정부의 의장과 지역 정치인들을 초대하여 그들이 위원회와 대화를 시작할 수 있게 하게 만든 것이었다.

그 다음날, 한 위원회 멤버가 의장에게 손으로 그린 지도를 이용하여 왜 접근로가 정비되어야 하는지 설명하였다. 다른 위원회 멤버 역시 논의에 참여하였고, 의장은 그들의 요구에 놀랐지만 논의를 계속하기로 약속하였다. 3 개월 후 연구자가 지역을 다시 방문 하였을 때, 연구자는 피난처의 접근로가 정비되어 있는 것을 발견했다. 지역 정부와 정치인들은 80,000 Thaka(US\$1,163)을 사용하여 도로 800 미터를 정비하는데 동의하였다. 지역의 발전에 기여한 이 경험은 위원회의 책임감과 주인의식을 향상시키는데 도움이 되었다.

게다가 위원회의 남자와 여자 멤버 모두 지역 정부와의 실무미팅에 참가하여 가이드라인의 내용에 대하여 설명하였다. 회의는 오전에 진행되었는데, 이 시간대는 통상 여성들이 집안일 때문에 바빠 회의에 참석하기 어려운 시간이었다. 하지만 몇몇 여성들은 회의에 참석하였다. 이는 위원회에 대한 여성의 기여와 가족 구성원의 태도의 변화를 반영하고 있다. 회의 후에 이루어진 인터뷰에서 한 여성은 “우리는 가이드라인을 발전시키는 데에 깊숙이 관여하고 있고, 따라서 지역 정부의 어떠한 질문에든 대답하는 데에 어려움이 없었다.” 고 말했다.

5. 결론

동일본에서의 비극적인 지진과 쓰나미가 발생한지 3 개월이 지났다. 피해를 입은 사람들의 상황은 다양하다. 그 중 일부는 아직 피난시설에 머물고 있고, 일부는 임시 거처를 구할 수 있었으며, 또 다른 일부는 다른 지역의 아파트로 이사하였다. 회복과 부흥에는 수년이 걸릴 것이다. 미래의 재난 위험 감소와 지속 가능한 발전을 위하여, 이번 재난으로부터 얻은 경험과 교훈들을 면밀히 검토하는 것이 중요하다. 한신아와지

지진과 동일본 지진의 경험을 통해, 지역사회의 결속이 중요하다는 것을 깨우쳐 주었다. 이러한 결속 혹은 유대가 재난에 대한 초기 대응뿐만 아니라 부흥 기간에도 영향을 미칠 것이다. 사람들은 우리가 혼자서는 살 수 없다는 것을 배운 것이다.

방글라데시에서는 지역사회 구성원이 사이클론 피난처 관리 가이드라인을 수립하는데 핵심 멤버였다. 이러한 참여적인 접근이 지역사회 남녀 모두에게 권한을 부여했고, 앞으로 지역의 재난 위험성을 줄이는데 도움을 줄 것이다. 가이드라인의 세부 사항이 주민들에 의해 정해졌기 때문에, 지역 주민들은 언제, 어디로 그들이 피신해야 하는지 알고 있고, 누가 무엇에 대하여 책임이 있는지를 알게 되었다. 또한 지방정부 공무원들과 정치인들에게 인정받는 것 역시 중요한데, 이를 통해 재난 발생 시 관련된 모든 인원들이 가이드라인을 따를 수 있게 된다. 피난처 관리 위원회 멤버들은 지방정부 공무원들과 정치인들과 협상할 기회를 가지면서 자신감을 갖게 되었고, 피난처에 대하여 책임감을 느끼게 되었다. 이 프로그램은 아직 초기 단계에 있으며, 지역이 사이클론에 의해 피해를 입었을 때 위원회를 유지하고 가이드라인을 효과적으로 실행하도록 보장하는 것이 장래의 과제이다.

단체소개

> 전국재해구호협회

“나눔의 손길에서 희망이 시작됩니다”

이웃의 아픔을 함께하는 마음으로 시작했습니다.

1961년 대규모 수해로 인해 어려웠던 시절, 수해피해를 입은 이웃을 돕기 위해 언론 및 종교, 사회단체 대표들이 힘을 모아 설립하였습니다. 2002년 이후 재해구호법에 의한 법정단체로, 2006년 재해구호법에 의한 의연금배분총괄기관으로 지정되었습니다.

사랑을 나눕니다

반세기에 이르는 동안 뜻하지 않는 재해로 힘들고 어려워하는 이웃들에게 국민들로부터 성금을 모아 전달하면서 사랑의 기부문화를 뿌리내리는데 이바지해왔습니다. 지금까지 2002년 태풍 '루사' 1,448억원, 2003년 태풍 '매미' 1,068억원 등 총 8,125억원 이상의 성금을 모금하여, 9,454억원의 성금을 지원하였습니다.

재해로 삶의 터전을 잃어버린 이웃을 위해 꼭 필요한 물품을 모아 전달해왔습니다. 의류, 식품, 생수, 생필품 등의 구호물품을 모아 반세기동안 총 2,840만여점의 물품을 피해주민에게 지원했습니다.

희망을 만듭니다.

삶에 대한 의지조차 잃어버린 이웃을 위해 함께 현장에서 힘을 모아 지역을 복구합니다.

재해현장에서 신속한 구호활동을 펼칠 수 있는 전문인력을 양성하고 자원봉사 네트워크를 통해 재해구호 자원봉사자의 저변을 확대해 나갑니다.

재해구호관련 연구조사 활동 및 국제적 협력체계 구축을 통해 전 지구적인 아픔을 나누는 것에 앞장서고 있습니다.

•• Contact us

서울시 마포구 신수로 52 전국재해구호협회 배분사무국

<http://www.relief.or.kr>

전화 : 02-3272-0123(140~142)

팩스 : 02-3272-0122

단체소개

> 시민사회포럼

설립목적

시민사회 관련 각 분야의 중견전문가들(전공교수, 관련학자, 시민운동가)이 모여 한국의 시민사회에 대한 주요 쟁점과 핵심적인 이슈들을 짚어보고 한국의 시민사회가 나아가야 할 방향을 모색한다.

회원중심의 논의에 머무르지 않고 온라인(이메일 뉴스레터 발송)과 오프라인(지면보도, 저널에 게재, 단행본 발간 등)을 통해 일반인의 참여를 유도하고 관련사업을 실천에 옮김으로서 성숙한 시민사회 건설에 이바지한다.

대표자명

박재창 (숙명여대 행정학과 교수 /아시아,태평양 YMCA연맹 회장)

단체소개

> 한국중앙자원봉사센터

“자원봉사가 세상을 움직입니다”

한국중앙자원봉사센터는

- 전국 247개 자원봉사센터와의 네트워크를 구축하여 650만 자원봉사자들의 자원봉사활동을 지원합니다.
- 지역자원봉사센터의 전문성과 역량을 강화하고, 민·관 파트너십을 기반으로 전국차원의 자원봉사활성화 사업을 실시합니다.
- 자원봉사문화의 보급과 확산으로 국민들의 자원봉사생활화를 통해 자원봉사국가 브랜드화를 추진합니다.

설립근거

『자원봉사활동기본법』에 의해 국가가 설립하여 사단법인 전국자원봉사센터중앙회(회장 김준목)에서 위탁운영하고 있습니다.(2010.6.설립)

주요사업

- 자원봉사교육(자원봉사관리자교육, 자원봉사자교육메뉴얼 개발보급)
- 정책개발(정책개발 연구, 자원봉사현황 및 실태조사, 자원봉사세미나개최)
- 홍보사업(대국민 홍보캠페인, 홍보영상개발 보급, 대표블로그 운영)
- 센터지원(자원봉사센터 컨설팅, 프로그램개발지원, 센터운영지원)
- 민간재난종합상황실운영(재난재해 프로그램지원, 재해구호자원봉사자파견)
- 기업, 정부부처, 단체 맞춤형 자원봉사컨설팅
- 1365자원봉사포털 운영(온라인자원봉사지원시스템)



희망브리지

Korea Disaster Relief Association