국문 요약

한국은 정부차원에서 1990년대부터 전 지구적인 자연재난에 대한 긴급구호 활동을 개시하였고 2004년 동남아지진해일 구호를 계기로 체계적인 해외재난구호의 필요성이 제기되어 2007년「해외긴급구호에 관한 법 및 시행령」을 제정하였다. 이러한 법적 기반을 토대로 ‘대한민국 해외긴급구호대(Korea Disaster Response Team, KDRT)’가 조직되었고 각종 해외재난현장에서 응급구조 및 긴급의료지원활동을 지속적으로 수행해왔다.

한편, 대형화 및 다양화되는 재난의 양상, 피해당사국 내 구호여건과 환경적 제약, 복합적 위기상황(complex emergency) 등 다양한 외부적 변수는 KDRT의 평시와 파견 시 효율적인 운영과 체계화가 필요하다는 내부적 요구를 배태(胚胎)하였다. 더불어 KDRT의 법적근거가 되는 현행 법령이 이러한 효율성과 체계화를 규율할 수 있는지 여부, 그리고 광의적으로 재난의 정의, 국제 인도적 지원과 긴급구호와 관련한 규범 및 원칙 등을 구체적으로 명시하지 못하고 있다는 문제도 제기된 바 있다. 이에 본 연구는 국내 현황조사와 주요 선진공여국의 사례조사를 통해 중장기적으로 KDRT의 운영체계 및 법적 기반에 대한 개선을 위한 시사점을 모색하고자 한다.

본 연구의 목적에도 언급한 바와 같이 일본, 호주, 스위스의 해외 인도적 지원 및 긴급구호의 법제 및 정책, 운영체계를 조사한 결과는 다음과 같다.

일본은 한국과 가장 유사한 법적 체계를 가지고 있는데 자연재난의 경우 「국제 긴급원조대(Japan Disaster Relief, JDR)파견에 관한 법률」과 무력충돌 시 구호를 위한 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률」을 각각 제정하여 구호대파견에 관한 절차를 규율하고 있다. 정책부문에 있어서는 인도적 지원을 ‘인간안보’ 실현의 주요과정으로 인식하고 재난의 범위를 포괄적으로 규정하고 있으며 재난위험경감(Disaster Risk Reduction, DDR)의 중요성을 강조하여 관련 세부전략을 수립 및 이행하고 있다. 주무부처인 외무성이 해외긴급구호의 배타적 의사결정권을 토대로 부처 간 협력을 주도하고 구호대 파견실무는 JICA(Japan International Cooperation Agency) 내 JDR 사무국에서 총괄하고 있다. 국제긴급원조대는 구조팀(경찰청, 소방재난관리청, 해상보안청)과 민간자원 의료 인력을 구성된 의료팀으로 구성되어 있고 장비 및 물류관리는 주로 전문성 있는 외주업체에 의뢰하여 효율성을 제고하는 것으로 조사되었다.

호주는 인도적 지원과 긴급구호와 관련한 법령은 제정한 바가 없고 다만, 2011년「구호전문가 파견에 대한 법률」을 제정하여 민-관 전문가의 구호 및 복구활동 파견 시 법적 지위와 보호 및 권리를 규정하고 있다. 이러한 법령의 공백은 정책문서를 통해 범정부적 협의를 강조하는 것으로 보완하고 있는데 부처 별 역할과 책무를 명시하고 협의하는 위기관리 프레임워크(Crisis Management Framework, CMF)하에 외교통상부를 주축으로 한 부처 간 위기대응팀(Inter-departmental Emergency Task Force, IDETF)을 가동하고 있다. 또한 해외원조계획을 토대로 인도적 지원정책을 충실히 이행하고 있는데 그 일환으로 인도적 지원 실행전략, DRR정책, 전략보고를 발표한 바 있다. 호주는 연방제국가이기 때문에 조정과 실행이 이원화 되어있어 긴급구호대 운영 및 관리는 주로 주정부에서 담당하고 있다. 구조팀의 경우, 주정부(뉴사우스웨일즈와 퀸즈랜드)의 소방국 대원들로 구성되고 의료팀은 보건부와 로얄다윈병원 내 국립외상대응응급치료센터(National Critical Care and Trauma Response Centre, NCCTRS)를 거점으로 구성하나 재난피해지역과 재난상황을 전방위적으로 고려하여 의료팀을 구성 및 파견한다. 이외에도 긴급구호에 있어 호주군과 긴밀한 협력체계를 구축하였고 인도적 지원에 있어서도 주요민간단체와 긴밀히 협조하고 있다. 장비와 물류관리는 구조팀과 의료팀의 주축기관이 담당하고 있다.

스위스는 이미 1976년도에「국제개발협력과 인도적 지원법」을 제정함으로써 개발협력과 인도적 지원을 동등한 비중으로 설정하였고 구호와 개발의 연계성을 제고한 것이 특징이라고 할 수 있다. 정책과 관련해서는 이재민의 고통경감과 회복력에 관심을 두고 우선전략분야를 선정하였는데 긴급대응보다 재난예방에 중점을 두고 있다. 따라서 관련전문가를 재난취약국에 파견함으로써 재난위험경감을 위한 역량강화를 집중적으로 지원한다. 정책의 이행에 있어 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC)이 연방평의회(Federal Council)로부터 전권을 위임받았기 때문에 구호대 파견 등의 주요의사결정이 신속하게 이뤄진다. 구호대는 구조대와 신속대응팀(Rapid Response Team)으로 구분되는데 구조대는 8개의 민관군 기관의 전문 인력들이 참여하는 통합조직으로 구성되어 있고 구조대의 활동이 용이하지 않을 경우, 현지 재난상황에 따라 모자보건 의료팀을 포함한 신속대응팀을 유연하게 운용함으로써 효율성을 제고하고 있다. 장비 및 물류관리는 SDC의 인도지원국(Humanitarian Aid and Swiss Humanitarian Aid Unit, HA/SHA)에서 통합 관리하는 형태를 취하고 있다.

3국의 사례조사를 통해 도출된 시사점을 토대로 도출된 제언은 다음과 같다.

법제는 3국 공히 인도적 지원만을 규정하는 법을 제정하지 않았고 현행법의 개정요구사항이 기존에 수립된 정책과 전략에서 대부분 명시되었기 때문에 법 개정은 불요하다. 다만, 중장기적으로「국제개발협력기본법」에 인도적 지원 규범과 원칙에 부합하는 목적과 정의, 주요원칙을 명시하는 개정을 고려해 볼 만 할 것이다.

정책의 경우, 해외 인도적 지원 전략의 방향의 재점검을 통해 구체적인 이행전략 및 다양한 주제 별 세부전략을 수립해야 한다. 또한 초기 사전조사의 중요성을 감안, 사전조사단의 구성, 편성, 수행역할 등을 명문화하고 기 수립된 KDRT의 평시운영체계가 제대로 이행될 수 있도록 운영협의회와 실무협의회를 통한 주기적인 모니터링 및 점검이 요구된다. 인도적 지원 분야 모니터링 및 보고체계도 구축도 필요한 과제 중 하나이다.

구호대 운영체계부문에 있어 구호대 파견결정에 대한 세부기준을 마련하고 KDRT의 평시 및 파견과정에서 인력차출과 물류수송 등 주요 분야에 부처별 협조체계가 원활하게 가동될 수 있도록 외교부의 총괄조정기능이 강조되어야 한다. 구호대 관리부문은 KDRT 사무국(인력파견기관 포함)의 인력관리와 장비유지관리에 소요되는 예산확보, 관련 가이드라인이 필요하고 기관별로 상이한 인력풀 관리 및 역량강화 방법을 종합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축 및 강화해야 한다. 장비관리는 외주관리방식, 기관 별 분산관리, KDRT 사무국 통합관리 방식을 제안하여 상황에 맞게 취사선택하는 한편, 물류운송절차의 경우 접근성을 고려하고 피해당사국의 물류상황을 감안함으로써 수송수단의 우선순위와 장비 및 물자의 적재 우선순위를 정할 필요가 있다. 단계별 대응절차에 있어 재난발생 시 선발대 파견기준 및 유형을 정의한다면 선발대는 구호대 활동준비와 피해조사와 재건수요를 파악하는 임무를 구분하여 수행할 수 있도록 구성해야 하고 외교부를 중심으로 현장지휘 및 보고체계가 일원화되어 운영되도록 노력해야 한다.

전술한 개선 및 발전방향의 제언과 더불어 추가제언으로 인도적 지원예산의 증대(ODA예산대비 6%), 재난취약국 대상 국가협력전략(Country Partnership Strategy)수립 시 DRR반영, 민간섹터와의 다양한 협력체계 구축을 제안하였다. 그리고 후속연구와 관련해서는 3국을 제외한 모범사례 공여국 추가조사, 동북아시아 재난경감 및 대응협력체계 구축, 민간인력 활용 및 민관협력 프레임워크에 대한 연구 등 인도적 지원과 긴급구호와 관련한 심도 있는 연구의 필요성도 제안하였다.