

구조적 폭력의 매개체로서의 재난 : 인간안보, 정의, 거버넌스의 문제*

김 성 철*

■ 목 차 ■

- | | |
|-----------------------|------------------------------------|
| I. 서 론 | V. 인간안보와 정의의 재난대응 거버넌스 : 전지구적 차원에서 |
| II. 재난의 의미 및 복잡성 | |
| III. 국가주권에 의한 인간안보 위협 | VI. 결 론 |
| IV. 재난에 의한 부정의 심화 | |

● 논문요약

자연적이든 인위적이든 재난은 비평화적 상태 또는 요한 갈통(Johan Galtung)이 말한 구조적 폭력의 한 가운데 있다. 재난에 의해 소수집단, 소외집단, 취약집단 등은 이전보다 심각한 인간안보의 위기에 노출되며 상대적 불평등과 부정의가 더욱 심화된다. 민주적인 국가라도 부의 분배나 사회적 차등이 심한 경우, 재난의 이같은 부정적 효과에서 예외가 아니다. 재난은 보호책임(R2P)에 관한 논의, 즉 국민의 인권을 보호해야 할 국가가 이를 방치하거나 조직적으로 유린하는 경우를 상정한 국가주권과 국제사회의 개입에 관한 논의의 대상에서 벗어나 있다. 비민주적 국가에서는 국가주권이 재난상태에서 인간안보를 직접 위협하는 주체이기도 하며 구조적 폭력의 가담자가 되기도 한다. 2008년 미얀마 군부정권은 국제기구의 인도적 지원을 차단하기도 했으며,

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-361-A00017).

** 서울대학교 통일평화연구원 HK교수

2004년 스리랑카 중앙정부는 내전의 와중에 소수민족을 재난 구호와 주변 공동체로부터 더욱 소외시키기도 했다. 그러나 재난에 관한 포괄적인 국제법이나 인도적 개입에 관한 규범이 부재한 현실 속에서, 국가주권의 존중과 국제사회의 인도적 개입이 균형을 이루는 전지구적 차원의 거버넌스의 형성이 필요하다고 하겠다. 비민주적 국가의 정부라도 일정한 대표성(취약하나마 선거제도)을 가지고 있다면, 국제기구와 비정부기구들은 이런 정부와 연대하는 재난 구호 및 복구를 위한 거버넌스를 형성해야 한다. 또한 국제사회는 조기경보체계를 구축하여 재난에 대비하는 동시에 재난 발생시 적시적 대응과 인도적 개입을 용이하게 하는 메카니즘으로 활용해야 할 것이다.

주제어 : 재난, 인간안보, 국가주권, 부정의, 구조적 폭력, 거버넌스, 보호책임

I. 서 론

인간안보, 그리고 평화와 자유를 침해하는 주제들을 다룰 때 두 가지 점에 주목해야 할 것이다. 하나는 전통적 갈등과 비전통적 갈등 사이의 연관성이 높아지는 한편 이들 사이의 경계선이 점차 사라지고 있다는 점이다. 이는 국가간 또는 국내의 무력충돌이 새로운 비평화 상태를 낳거나, 그 반대로 후자가 전자를 초래하는 경우가 잦아지고 있다는 말이다. 예를 들면, 북아프리카와 중동의 민주화 과정에서 발생하는 내란과 무력충돌을 피하려는 다수의 사람들이 유럽으로 불법 유입되어 새로운 난민 문제를 낳는데서 볼 수 있듯이 새로운 형태의 비평화적 상황이 끊임없이 발생하거나 분쟁으로 발전하기도 한다. 반대로 이라크 전쟁으로 인한 쿠르드족의 이라크-터키 국경의 범람으로 터키정부는 무력을 사용하기에 이르고 서방국가들은 이를 지원하는 양상에서 볼 수 있듯이 비군사적 혼란상황이 무력충돌로 비화하기도 한다.

다른 하나는 새로운 형태의 갈등 요소가 등장하고 있다는 점이다. 온난화에 의한 기후변동은 대표적인 예로서 다양한 형태의 갈등 요소이다. 가뭄이나 홍수

뿐만 아니라 해빙, 해수면 상승 등은 20세기에는 크게 문제되지 않았지만 오늘날에는 새로운 형태의 갈등 요소임에 틀림없다. 전통적인 국가주권의 대상인 영토를 둘러싼 분쟁 못지않게 물분쟁, 특히 여러 국가를 경유하는 강에서의 수원을 확보하려는 분쟁은 더이상 간과할 수 없는 새로운 분쟁형태이다. 또 기후변동에 따른 각종 자연재해에 의한 사람의 흐름은 인간안보의 취약성을 낳고 있다. 이들이 난민으로 인정되든 혹은 그렇지 않은 인권의 취약계층으로 남게 된다. 북한의 자연재해와 기근으로 인한 탈북자의 증가는 중국 동북부 지역에서 인신매매를 낳았고 중국인과의 결혼 및 결별 과정에서 발생한 고아들의 인권문제가 오늘날 우리가 당면한 주요한 문제이다.

재난은 전통적 갈등과 비전통적 갈등의 사이에 위치하면서 새로운 형태로 진화하고 있다. 자연적이든 인위적이든 재난은 새로운 비평화적 요소 또는 요한 갈등(Galtung 1969)이 말한 구조적 폭력의 한 가운데에 있다. 우리는 재난이 그 자체로서 인명을 앗아갈 뿐만 아니라 극한 상황에서 인간안보를 위태롭게 만들며 불평등과 부정을 확대하고 심화한다는 점에 새롭게 주목해야 할 것이다. 다시 말해, 재난은 적극적 평화의 근간을 흔들어 구조적 폭력을 심화한다. 갈등의 구조적 폭력은 사회구조 혹은 사회제도가 인간의 기본욕구의 충족을 저해하는 폭력이다. 구조적 폭력은 회피할 수 있는 것이며, 그런 만큼 인위적으로 방지되어 또는 인위적으로 조장되어 인간의 생명을 모루하게 박탈한다는데 개념의 의미가 있다. 구조적 폭력은 정체되어 있는 것이 아니라 인종차별, 성차별, 엘리트주의 등 인간의 의식, 태도, 상징체계 등을 통해 비평화적 상황을 심화시킨다. 따라서 갈등은 구조적 폭력과 연관하여 문화적 폭력을 논하기도 한다. 그에 의하면, 문화적 폭력은 인종적 폭력, 제노사이드, 전쟁 등 직접적 폭력을 정당화한다는 것이다(Galtung 1996: 196-210).

재난은 사회주류로부터 벗어나 있는 주변부의 개인과 집단을 물리적으로, 정서적으로 소외시킨다. 이런 점에서 재난은 구조적 폭력의 매개체이기도 하다. 재난은 구조적 폭력의 한가운데 조용히 내놓여져 있는 소극적인 존재가 아니라 적극적으로 인간안보를 위협하고 구조적 폭력을 촉진하기도 한다. 재난이 대부분 자연재해나 기술실패에 의해 일어나는 경우이든 아니면 내전이나 전쟁과 같

은 직접적 폭력에 의해 파생되는 경우이든, 이미 피해를 입은 공동체와 인간안보를 더욱 침해하면서 폭력을 연장시키기도 한다.

본 논문은 재난을 인간안보의 위협과 구조적 폭력이라는 관점에서 다루는 바, 첫째로 재난을 복합성 개념과 관련시켜 살펴보고 재난이 인간안보의 위협 요인이자 구조적 폭력의 원인이 됨을 보여주고자 한다. 둘째로, 국가주권의 우선성으로 인해 특히 비민주적 국가의 재난 대응과정에서 인간안보가 도외시되는 문제를 논한다. 셋째로 재난에 의한 공동체 내의 불평등 또는 부정의(不正義)가 심화되는 문제를 사례를 들어 다루며, 넷째로, 재난과 관련된 거버넌스 개념을 행위주체를 중심으로 논하고자 한다. 마지막으로 이상의 논의를 요약하고 함의를 찾으면서 결론을 맺는다. 본 논문에서 말하는 재난은 자연재해 및 기술실패에 의한 것에 국한한다.

II. 재난의 의미 및 복합성

재난을 분석하고 재난이 수반하는 제반 문제를 다루는 것은 평화구축의 중요한 부분일 것이다. 우선 재난은 전쟁, 인종학살, 국가폭력 등 직접적 폭력에 못지않게 순식간에 많은 인명 및 재산피해를 낳는다. 예를 들어, 2003년부터 2012년 10년 동안 115만 명 이상이 자연재해 및 기술재해로 사망했는데, 이 숫자는 동일 기간에 발생한 아프가니스탄 전쟁 및 이라크전쟁 등 주요 전쟁에 의한 사망자 수(약 16만~23만 명)를 훨씬 능가한다(IFRC 2013: 236). 또한 2004년 12월 인도네시아 수마트라의 서쪽 해안에서 발생한 지진에 의해 발생한 쓰나미는 스리랑카 동부 및 북부지역을 침습해 2만2천 명의 인명을 빼앗아갔으며 백만 명에 가까운 이재민을 낳았다.¹⁾ 사망자 수는 근 20년에 걸친 스리랑카 내전에 의한 당시까지의 사망자 수보다 많았다(Ahrens 2006: 207; Liu, et al. 2005: 1595).

1) 당시 쓰나미가 미친 피해는 인도네시아, 미얀마, 인도, 스리랑카 전체를 합치면, 사망자 15만7천명 내지 17만8천명 정도, 실종자 2만6천명 내지 14만2천명 정도에 이른다.

재난은 인명을 빼앗아갈 뿐만 아니라 인간안보의 취약성을 극도로 노출시키기 때문에, 국제연합(UN)을 비롯한 국제사회와 학계가 관심을 가질 수밖에 없다. 냉전 종식 후 국가주권 존중과 내정불간섭 원칙이라는 UN의 작동원리가 재난발생시 인간의 기본적 생존권을 보호하는데 한계가 있음이 드러났다. 지난 십여 년 동안 보호책임(responsibility to protect : 이른바 R2P)의 논리와 이념이 정착되어감에 따라 해당국가가 책임지지 않는 반인도적 범죄들에 대해 국제사회가 개입할 수 있는 여지가 생기게 되었다. 그러나 보호책임의 논리와 이념은 재난 상황에는 적용되지 못하고 있다. 특히 독재국가에서 재난이 발생했을 때 국제사회의 인도적 지원이 주권국가의 권한이라는 이름으로 거절되어 인간안보는 심각한 위협에 빠진다.

1. 재난의 정의

재난이란 무엇인가? UN의 국제법위원회(International Law Commission)는 2007년부터 2008년 사이에 “재난시 인간의 보호”라는 주제의 보고서를 작성했는데, 이 보고서의 3조에서 “재난은 하나의 비참한 사건 또는 연속적인 사건들에 의해 대량의 인명 손실, 다대한 인간의 고통 및 비탄, 혹은 대규모의 물질, 환경적 손실을 초래하고, 사회의 작동을 심각하게 훼손한다”라고 정의하고 있다.²⁾ 국제법위원회가 지금까지 각국의 국내법으로서 위기관리법 또는 재난관리법이 존재해왔던 한계를 인식하고 국제법 차원에서 법제정을 고려하고 있다는 점에서, 동 위원회의 재난에 관한 정의는 장차 UN이 법적 근거를 가진 국제적 재난 구조 및 대응을 하는데 기여할 것이다. 하지만 재난에 관한 정의가 지나치게 광범위해서 의미를 제대로 파악하기에 적절하다고 보기는 어렵다.

2) Article 3. Definition of Disaster: “Disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society. <http://legal.un.org/ilc/reports/2013/english/chp6.pdf> (Retrieved October 15, 2013).

이런 점에서 국제적십자사-적신월사연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies : IFRC)의 재난에 관한 정의를 살펴볼 필요가 있다. IFRC는 “재난은 공동체나 사회의 작동을 심각하게 파괴시키는 참화로서, 그 공동체나 사회가 보유한 자원을 가지고는 감당해내기 힘든 정도의 인적, 물적, 경제적 혹은 환경적 손실을 초래한다. 재난은 자연에서 비롯되지만, 인적인 원인을 지니고 있다”³⁾고 정의하고 있다. 주목할 것은 인적 요소를 중요한 요소로 포함하여(취약성 + 위험) / 능력 = 재난 (vulnerability + hazard) / capacity = disaster이라는 등식을 제시하고 있다는 점이다.⁴⁾ 취약성은 단순히 자연환경, 산업, 기술 등 물리적 측면뿐만 아니라 공동체 및 사회 구조 및 네트워크 등 인적 측면에서 재난에 약하거나 재난시 더욱 손상되는 고리를 의미한다. 또한 위험은 자연적, 기술적으로 불기피한 것뿐만 아니라 인위적으로 발생가능하거나 실수에 의한 것까지 포함된다. 능력은 인적, 물적 요소가 모두 포함되지만 이에 대비하고 운용하는 주체는 인간이라는 점을 주목하지 않을 수 없다. 재난을 이상 세 가지 요소간의 관계로 정의하는 IFRC의 입장은 재난이 외부 변수에 의해서 뿐만 아니라 해당 사회의 구조적 문제와 깊게 연관되어 있음을 보여준다.

재난의 의미를 명확히 하기 위해 이와 연관된 용어인 위기의 의미와 연관시켜 살펴볼 필요가 있다. 위기는 매우 광범위한 뜻을 지닌 용어인데, 오늘날 흔히 사용되는 국가위기(관리)라는 용어에서 보듯이 위기가 주권국가의 존속과 관련해 정의되고 있는 것이 사실이다. 여기서 위기는 기존 질서와 안전이 심각히 무너져 향후 사태를 예견하기 힘들뿐만 아니라 질서와 안전의 관리에 관여해온 주체들과 시민이 크게 불안을 느끼는 상황을 말한다. 따라서 위기는 물리적 측면뿐만 아니라 다분히 심리적 측면도 함축한다. 위기는 편의상 전쟁, 무력충돌 등 군

3) A disaster is a sudden, calamitous event that seriously disrupts the functioning of a community or society and causes human, material, and economic or environmental losses that exceed the community's or society's ability to cope using its own resources. Though often caused by nature, disasters can have human origins.

4) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “What is Disaster?” <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> (Retrieved October 15, 2013).

사적 상황과 그렇지 않은 재해, 사고 등 비군사적 상황으로 나누어 볼 수 있으나, 두 가지는 서로 연계되어 있다. 위기는 예고없이 발생할 수 있기 때문에 중앙정부나 지방자치단체 등 공공기관에서는 위기발생 시나리오를 상정해 대비하기도 한다. 위기가 기존상태로부터의 이탈임에 틀림없으나 반드시 파멸적인 것이 아닐 수도 있는바, 위기관리에 성공한다면 위기가 새로운 형태의 질서와 제도를 구축하는 기회가 될 수도 있다. 즉 위기는 분기(bifurcation)의 상황이라고 말할 수 있다.

재난에 의한 상황을 분명히 위기라고 말할 수는 있을 것이다. 하지만 재난은 상황에 초점을 맞추는 위기와는 그 의미가 다르다. 재난은 자연재해에 의한 것이든 기술적, 의도적 결과에 의한 것이든 어느 정도 발생 가능성을 지니고 있다고 말할 수 있다. 정상사고를 주창한 페로우(Perrow 1994)의 주장을 원용한다면, 재난(특히 현대사회에서의 기술재난 및 산업재난)은 일종의 필연성 또는 불가피성을 지니고 있다고 할 수 있다. 재난은 체계를 구성하는 요소들이 지나치게 팽팽하게 연결되어 있다는데 그 원인이 있으며, 한 요소에서의 사소한 문제가 연쇄반응을 일으켜 대형 재난으로 발전하게 된다. 이런 연쇄적 재난은 도시화, 첨단화, 자동화, 집중화와 같은 사회발전 및 기술변화에 기인한 바가 크다. 최초의 원인제공이 어디에 있든 간에 상관없이, 과학적 및 기술적 합리성에 의한 예방조치로 재난을 회피할 수는 없다는 특성 지닌다(Lee, Jae Eun, et al. 2005). 페로우가 정상사고를 주창하는 계기가 된 1979년 스리마일 아일랜드 원전사고나 한 승객의 비정상적 행동으로 시발된 2003년 대구지하철 사고를 보더라도, 정밀하게 통제되어 보이는 시스템이 재난발생의 원인이 되며 막대한 재산 및 인명 피해를 낳았던 것이 사실이다. 재난은 확률은 낮지만 불가피성이 있으며, 재난의 피해 규모에 대해서는 어느 정도 추정이 가능하기도 하다. 지진이 그러하며, 항공기 추락도 그렇다. 그렇다고 하더라도 재난 당시 외형적으로 보이지 않으나 구조적으로 내재된 사회적 요인들이 재난 현상과 결합해 또 다른 재난으로 연계되거나 재난 이후에 나타나는 복합적, 장기적 파급효과까지를 예측하기란 용이하지 않다.

2. 재난의 복잡성

이상에서 알 수 있듯이 재난은 이론적으로나 경험적으로 복잡적 성격 또는 복잡성(complexity)을 지니고 있음에 틀림없다. 최근 몇 년 동안 우리 사회와 학계에서도 복잡 재난이란 용어가 흔히 사용되어 왔으며, 특히 행정안전부, 국립재난안전연구원, 국립방재연구소 등 공공기관은 재난의 복잡적 성격에 주목하며 대비하고 있다(An, Cheol-Hyun 2011; Park, Deok-Gun 2008).

재난의 복잡성은 복잡체계론의 관점을 원용한다면 그 이해가 쉬워질 것이다.⁵⁾ 복잡성의 우선적 특성은 용어 자체에서 감지할 수 있듯이 사건들 사이의 연계성이다. 재난을 구성하는 요소들 사이의 관계가 고립되어 있지 않고 연계성을 지니고 있어서, 한 요소의 요동이 다른 요소로 전달되어 재난에 대한 대비, 대응, 사후 복구 등을 매우 어렵게 한다. 요소들간 느슨한 결합(loosely coupled)의 체계에서는 사건의 연계성이 낮은 편이지만, 반대로 치밀하게 묶여져 있는 체계에서는 연계성이 높다(Glassman 1973; Weick 1976). 연계성은 페로우의 정상사고에서 말한 기술재난 및 산업재난의 내적 논리에만 국한된 것이 아니라, 그같은 재난이 발생하고 확산되는데 영향을 미치는 사회적 구조에 대한 논의와도 깊게 연관되어 있다. 사회전반에 걸쳐 밀접한 연계 고리가 이미 존재해 있었다면, 재난은 더욱 연쇄적인 파괴효과를 가져올 것이다. 재난의 연구에서 핵심은 그같은 연계 고리를 파악하는 것이라고 할 수 있다.

복합성은 불확실성 또는 비결정성의 성질을 지니고 있다. 재난은 일단 발생하게 되면 전개방식이 불확실성의 요소를 지녀 어떤 작고 단순한 체계 내외의 차이가 예측하기 힘든 결과의 차이를 낳을 수 있음을 말한다. 재난은 이미 논한 바와 같이 확률은 낮지만 불가피성 또는 필연성을 지니고 있는 동시에, 정확한 발생 시점과 장소에 따라 결과에 많은 차이가 나타날 수 있다. 또한 재난의 연계성으로 인해 전개과정 또는 대응이나 복구 방식 및 순서에 따라 결과가 차이를 낳을 수 있다. 여기서 불확실성 또는 비결정성이 결코 우연을 뜻하는 것은

5) 여기서 복잡성은 complexity를 말하며, 몇 개의 사건들이 결합되어 있음을 뜻하는 compound와는 다르다. 특별히 compound라는 개념으로 재난을 분석한 연구로는 Kelly, 2009 참조.

아니어서, 사건들 사이에는 일종의 선호적 상관관계(preferential correlation)가 있다(Laszlo 1995: 3). 거의 동일한 파괴효과를 지닌 자연재해라 하더라도 사회적 불평등의 정도를 달리하는 공동체들에게 매우 다른 결과를 초래할 것이다. 여기에 시간변수가 적용된다면 재난 결과의 불확실성은 더욱 높아질 것이다.

복합성은 비선형의 성질을 가지기도 한다. 재난에 대한 대응이나 복구에서 일정한 투입에 비례하는 결과가 나오기 보다는 예기치 못한 결과가 나타날 수 있음을 의미한다. 예를 들어, 지진에 의해 파괴된 학교와 주택만큼 재건한다 해도 피해만큼 복구하기는 기대할 수 없으며, 부족한 식량만큼 식량을 지원해주어도 식량난이 해결되지 않을 수 있다. 이는 지진에 의해 제도가 왜곡되거나 중대한 결손을 입게 되고, 그 이전의 취약성(인지되었거나 또는 그렇지 않는 경우 모두)이 더욱 부각되기 때문일 것이다(Alesch 2005: 3-4). 예를 들어, 이미 불균등한 분배구조가 식량난으로 인해 더욱 왜곡되어 외부로부터의 식량지원이 있어도 실 수요자에게 전달되지 않는 경우가 있을 수 있다. 이럴 때는 일정한 투입에 대한 동일한 결과를 기대할 수가 없다. 비선형이란 양적인 해결의 한계를 의미하는 바, 질적 또는 비물질적 해결 요소가 적절히 결합되어야할 필요성을 제기한다. 신뢰, 특히 최근의 사회적 자본을 통한 재난 복구에 관한 정지범과 이재열의 논의가 이 같은 양적 해결의 한계를 극복하고 질적 해결을 위한 길잡이가 될 수 있음을 시사해준다(Chung, Ji Bum and Yee, Jae Yeol 2009; Rajasingham-Senanayake 2005: 118).

그리고 복합성은 비가역적 성질을 지니고 있다. 어떤 재난으로 인해 생긴 피해는 아무리 복구한다고 해도 이전 상태로 복원되는 경우가 거의 없다는 뜻이다. 인간안보라는 측면에서 특히 그러하다. 재난은 무수한 생명을 빼앗아가지도 하지만, 생존자들의 삶의 기반인 가옥은 물론 직업, 가족, 공동체, 및 사회를 통째로 파괴하는 경우가 허다하다. 또한 많은 경우 정신적 피해가 커서 트라우마를 남겨나 다른 정신질환을 발생시키기도 한다. 따라서 재난의 대응과 복구가 있더라도 인간안보의 물리적 및 정신적 환경은 예전과 같지 않는 경우가 대부분이다.

이상과 같이 재난의 개념을 복합성의 맥락에서 본다면, IFRC의 정의에서 말하

는 사회적 취약성이 단순히 공동체(예를 들면, 경제적 및 기술적 저발전 국가 또는 사회) 전반의 준비 또는 대비의 부족 이상의 의미를 지니고 있음을 알 수 있다. 이같은 공동체는 재난에 대한 대비와 대응이 미흡할 뿐만 아니라, 재난으로 인해 공동체 내의 불평등, 부정의가 더욱 심화된다는 문제를 안고 있다. 재난은 자원과 수단의 배분을 더욱 왜곡시키며 재난 대응의 결과는 애초 의도한 바와 다른 비선형적으로 나타나게 된다. 이 과정에서 훼손된 인간안보는 개선이 불가능한 비가역적 성격을 지니는 경우가 많으며, 재난 이전의 공동체내 사회적 관계의 복원을 힘들게 만든다는 것이다.

재난에 대한 분석과 연구과제는 직접적 폭력뿐만 아니라 구조적 폭력까지를 내용으로 삼는 평화연구와 깊은 연관성을 지니고 있음에 틀림없다. 재난연구가 사회적 배경 및 물적 취약성의 고리를 확인해야하고, 또 가능하다면 이에 대한 이해를 바탕으로 대비해야 하며, 재난이 동시적 또는 연쇄적으로 전개되는 양상에 대한 정보의 확보, 공유, 분석에 바탕해 대응해야 함은 평화연구의 많은 주제들과 만나고 있음을 보여준다. 재난이 자연재해에 의한 것이든, 인간의 실수에 의한 것이든, 무력충돌에 파생되어 발생하는 것이든, 기술적 결함에 원인을 둔 것이든 간에, 가해 주체가 점차 사회적 변수로 바뀌면서, 피해자가 단순히 재난 그 자체의 피해자에 멈추지 않고 사회구조의 더 큰 희생자가 된다. 직접적 폭력에서의 가해자와 피해자의 관계보다도 훨씬 더 역동적인 셈이다. 예를 들면, 국가 폭력의 경우, 민주적 이행과정에서 지금까지 은닉해 있던 가해자를 법정에 세우거나 진실규명위원회의 절차를 거쳐 사면하고 피해자의 권리와 오명을 벗겨주는 것이 주된 해결의 방법이다. 반면, 재난의 사회적 배경은 깊고 구조적으로 뿌리박혀 있어서 재난이라는 충격에 의해 종결되기보다는 오히려 강화되거나 심화되는 복잡성을 지니고 있다.

III. 국가주권에 의한 인간안보 위협

재난의 원인이 자연재해이든 기술실패이든, 피해국가의 구호 및 대응을 위한 국제사회의 인식은 매우 성숙되어 있으며 재난극복을 위한 UN, 국제기구 및 국내의 비정부기구들의 지원체제도 상당히 구축되어 있는 것도 사실이다(거버넌스 부분에서 상세 논의). 그리고 대부분의 재난 피해국가들은 이런 지원기구들의 입국과 현장접근을 허용하고 협조한다. 그러나 일부의 피해국 정부는 그러한 지원을 거부함으로써 국가주권(state sovereignty)과 인간안보 사이에 충돌을 낳고 있다. 세계화와 지역통합이 급속히 진행되고 있기는 하지만, 국가주권의 존중 또는 내정불간섭은 국제법 일반 원칙 및 유엔의 이념 및 작동원리로 남아 있다. 피해국 정부가 국제사회의 인도적 지원을 거부하는 경우, 인도주의 정신과 인간안보는 위협받을 수밖에 없는 실정이다. 여기서는 국가주권이 인간안보의 장애가 되는 측면을 분석해보고자 한다.

1. 피해국 주권의 장벽

국가주권의 존중이 문제되는 경우는 크게 세 가지이다. 첫째는 독재국가인 경우이다. 일례로, 2008년 미얀마에 태풍 나기스로 13만 명이 사망하거나 실종되었고 200만 명 이상의 이재민을 낳았다. 그러나 미얀마 군부정권은 국제기구 요원들의 입국에 필요한 비자 발급을 3주 동안이나 거부했으며 이후 입국을 허용해도 피해민들에게 접근을 차단했다. 군부정권은 구호품의 배분을 중앙정부가 담당해야 한다는 논리로 일관했다(Park, Ki Gap 2011: 80). 이는 독재국가의 속성상 주민들의 외부접촉을 차단하려는 목적 이외에도, 구호품을 일종의 복지 재원으로 간주하고 이에 대한 독점권을 행사하려는 목적이었다고 할 수 있다. 둘째는 내란으로 인한 두 개의 주권 주창자가 경쟁하는 경우이다. 예를 들면, 2004년 스리랑카의 동부 및 북부지역이 쓰나미의 피해를 입었을 때, 스리랑카 정부와 피해지역의 소수민족인 타밀족 반군세력(Liberation Tigers of Tamil Eelam:

LTTE)은 각각 자신이 정당한 주권을 행사할 수 있다고 맞섰다. 가장 큰 피해 집단은 어디에도 속하지 않은 소수집단이었다. 셋째는 기술지상주의 또는 기술폐쇄주의의 경우이다. 2000년 러시아 잠수함의 해저 사고가 발생했을 때 미국방장관 코헨이 러시아에 기술 및 구원 지원을 제안했지만, 러시아의 거부로 실현되지 않았다(Gidadhubli 2000). 기술안보가 인간안보보다 우위에 선 대표적인 경우였다. 2011년 후쿠시마 원전사고가 발생했을 때, 미국의 방사능 대응관련 기술적 지원을 위한 제안은 일본 정부의 거부로 무산되었으며, 국제원자력기구가 방사능 측정 및 기준치 문제를 둘러싸고 기술적 지원을 시도했으나 일본 기술진이 거부하기도 했다. 이는 분명 기술폐쇄주의의 결과였다. 이상은 국가주권의 장벽이 인간안보를 위협하는 경우로서, 피해 공동체 내에서의 계급적 분화와 취약계층에의 부정의를 심화하는 더 큰 문제를 낳는다.

이상의 문제를 인식하는 국제사회는 인간안보가 우선시되어야 한다는 주장을 제기하기도 한다. 실제로 UN의 국제법위원회에서 일부 법학자들은 피해국가의 요청보다도 인도적 개입과 피해자 인권이 무엇보다도 중시되어야 한다는 주장을 내세워왔다(박기갑 2011: 81). 하지만 아직까지도 국가주권은 사실상 불가침의 성역으로 남아있다.

2. 보호책임 논의가 주는 함의

과연 재난을 스스로 관리할 수 없는 국가, 인간안보를 외면하는 국가, 구조적 폭력 상황의 악화를 방치하는 국가에게도 국가주권과 내정불간섭의 원칙은 성역이어야 하는가? 냉전 후 UN을 중심으로 한 국제사회의 역할에 관한 논의를 중심으로 이 질문에 답해보기로 하자.

냉전 종식 직후인 1990년대 초반 인간안보 개념의 사용과 함께 인도적 개입(humanitarian intervention)에 대한 논의가 UN의 역할을 중심으로 진지하게 전개되었다. 이는 시대의 흐름 속에서 나온 중요한 변화였다. 제2차대전 종전 후 국가간 전쟁 방지를 위한 강력한 국제기구가 필요하다는 요구 속에서 UN과 UN 안보리가 창설되었으나, 실제로는 동서냉전으로 기능부전에 빠지게 되었다. 그

러다 냉전이 종식되고 국가간 전쟁의 가능성이 감소하게 되자, 국제사회가 인도적 차원에서 무력을 사용해 국가내 잔혹행위에 개입할 가능성과 법적 및 논리적 근거에 대해 논의하기에 이른 것이다. 인도적 개입에 관한 논의는 제노사이드, 인종청소, 반인도적 범죄 등이 발생했을 경우 국제사회가 무력을 사용해 국가주권에 대응, 개입할 수 있는가 하는 문제가 중심이 되었다. 실제로 1990년대 중후반에는 르완다, 구유고, 코소보 등에서 반인륜적 잔악행위가 발생하여 무력을 동원한 인도적 개입 여부는 국제사회의 중요한 현안이 되었다.

그러나 국제사회의 역할과 임무에 관한 논의도 시대적 요구에 의해 재조정되었다. 20세기 말의 논의가 인도적 개입시 무력 사용의 정당성 문제에 초점이 맞추어졌다면, 21세기에 접어들면서는 인간안보가 절실한 상황, 특히 해당 국가가 보호해야 할 자국민의 생명과 인권을 직접 유린하는 대규모의 조직적 폭력과 관련해 국제사회와 국가주권 사이의 관계를 어떻게 규정해야 하는가가 논의의 초점이 되었다. 후자는 보호책임(또는 R2P) 논의라고 한다.

보호책임 논의는 UN사무총장이었던 코피 아난이 1999년 제기한 것으로서, 2001년 캐나다에서 개최된 개입과 국가주권에 관한 국제위원회(International Commission on Intervention and State Sovereignty : ICISS) 회의의 보고서에서는 국제사회의 보호책임이 심도 있게 다루어졌다. 그러나 해당국가의 주권과의 상충성이 지속적인 논란의 대상이 되었고, 또 실제적인 적용 가능성을 둘러싸고 국제법관련 학계와 유엔에서 논쟁이 계속되었다. 2005년 세계정상회의에서 ICISS의 성과를 더 명료화하려는 협상을 전개해 UN 총회의 지지를 받았다. 2006년 새로 부임한 반기문 사무총장의 주도하에 “좁고 깊게”(narrow and deep) 구호아래 국제사회의 인도주의적 개입이 한계가 있지만 적용가능한 국제규범으로 정착시키려는 노력이 있었다. 반총장 일행은 제노사이드, 인종청소, 전쟁범죄, 반인도적 범죄 등 네 가지에 한해 보호책임을 적용하는데 있어서, 국가주권과 보호책임과의 관계를 상호대립이 아니라 “주권의 친구”(ally of sovereignty)라는 표현으로 정리하였다. 이는 국가주권이나 내정불간섭원칙과 직접 충돌하지 않으면서 인도적 개입의 여지를 남겨두려는 의지의 표현이었다. 아무튼 국제사회의 보호책임에 관해서는 2006년의 안보리 결의 1674호, 1704호 및 2009년의 총회 결의 63/308

호 등으로 구체화되어 왔으며, 실제로 2007년~2008년 케냐의 선거관련 살상문제에 개입해 인명 피해를 줄이는데 기여하기도 했다(Bellamy 2013: 488-497; Park, Ki Gap 2010: 26).

그러나 재난은 보호책임의 대상에서 제외된 점이 분명해졌다. 네 가지 범죄에 국한시킨 만큼 여기에 속하지 않는 다른 형태의 비인도적 상황에 대한 국제사회의 보호책임은 적용될 수 없게 된 셈이다. 더욱이 독재국가의 재난에 대한 인도적 목적의 국제적 개입이 설 자리를 잃게 되었다.

보호책임의 논의에서 드러나듯이 국가주권과 내정불간섭의 원칙은 여전히 국제법과 규범의 중요한 부분으로 남아있다. 특히 UN의 활동에서 이같은 원칙이 지켜짐에 따라 인도적 개입은 한정적일 수밖에 없다. 그러나 보호책임의 논의를 살펴보면서 재난 대응(그리고 이에 관한 연구)을 위한 시사점을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 국제사회의 개입은 해당국가가 허락하는 범위에서만 제한되기 때문에, 국제사회는 조기경보체계를 구축해 재난에 대한 대비해야 할 것이다. 특히 자연재해의 경우, 온난화로 인한 기후변동과 이에 따른 재난발생 가능지역, 지진 대에 대한 정보 및 방진취약 공동체, 원전의 노후화와 자연재해와의 연관 가능성, 원자력 기술체계에 관한 정보 등을 바탕으로 조기 대응을 위한 체계를 구축해야만 할 것이다. 재난에 관한 포괄적인 국제법이 존재하지 않는 한, 통고의 의무 등의 국제법의 활용과 위성영상정보의 공유 등이 적시적(time-critical) 재난대응에 도움이 될 것이다(Kim, Seong Sam, et al. 2012). 이러한 체계의 구축은 국제사회의 인도적 개입을 다소 용이하게 하고 피해의 구조적 심화를 최소화하는데 기여할 수 있을 것이다.

IV. 재난에 의한 부정의 심화

재난 피해 공동체의 내부를 들여다보면, 인간안보의 문제는 더욱 복합적인 문제임을 알 수 있게 된다. 재난에 의한 불평등 구조의 심화 즉 정의의 부재를 들

러싼 문제가 그러하다. 재난에 대한 분석, 그리고 재난과 관련한 인간안보 및 구조적 폭력에 관한 논의는 부정의(injustice)의 문제로 귀결된다고 해도 과언이 아니다. 일반적으로 재난 상황에서 사회적 차별, 또는 일부 계층의 특권화는 더욱 두드러진다. 일부의 특권계층을 제외한 다른 사회계층이 희소해진 자원과 수단에 대한 접근이 더욱 제한된다. 지진이나 허리케인에 의한 자연재해의 경우, 특히 비민주적 국가 또는 저개발 국가에서는 사회적 취약계층이 더 큰 피해의 대상이 된다. 저소득층, 소수인종이 더 차별을 받게 되며, 아동, 여성, 노약자 등이 피해상황으로부터의 탈출이 더 긴급하지만 실제로 그렇지 못한 것이 사실이다. 내란의 경우에는 경쟁하는 주권들이 미치지 않은 영역의 피해자들은 주변부화되어 잊혀진다. 인도적 국제기구는 국가주권의 문턱을 넘지 못하고 배제되기도 하고, 피해국내 차별적 자원 배분 및 수단의 접근은 고질적 불평등을 더욱 심화시키거나 고착화시키는 문제를 남긴다.

재난 상황에서 발생하는 부정의의 사례를 찾기는 힘들지 않다. 1990년 후반 북한에서는 고질적인 농업정책 실패와 자연재해가 결합되어 식량난 및 기아라는 재난을 낳았고, 이 과정에서 사회계층별로 차등적인 피해를 낳았던 것은 잘 알려진 사실이다. 이른바 고난의 행군 시기(1996년부터 2000년까지)에는 국가 식량배급체계가 붕괴되었음은 물론 기아로 63만 명 내지 69만 명의 아사자가 발생했다(Lee, Suk 2003: 21). 당시 이들 아사자들은 영양실조와 각종 질병으로 사망한 것으로 파악되는데, 이들은 빈민층과 취약계층에서 집중적으로 발생한 것으로 판단된다. 간부들은 비공식적이거나 식량을 획득할 수 있는 일종의 네트워크를 가지고 있었으며 지정된 병원에서 의료혜택을 받기도 했다. 그러나 일반 노동자들은 병원 의약품의 부족과 시설 낙후로 질병 감염의 위험에 더 많이 노출되었다. 더욱이 일부 장마당이나 암시장이 배급체계를 대신하게 되자, 기득권층의 부를 축적하는 현상이 두드러지고 빈곤층과의 차별은 더욱 심화되었다(Kim, Philo and Sung Chull Kim 1998: 57-58).

2004년 스리랑카를 덮친 쓰나미는 동부와 북부 지역에 큰 피해를 낳았는데, 스리랑카 중앙정부와 내전 중에 있던 타밀 반군(LTTE)이 대부분의 피해지역을 장악하고 있었다. 재난 발생 당시, 중앙정부는 대통령의 권력 집중으로 유연성이

결여되고 관료적, 위계적 체계로 인해 재난에 신속하게 대응하지 못하는 한편, 타밀 반군의 통제지역에 대한 국제기구의 접근을 차단하는데 노력을 기울였다(Uyangoda 2005). 반면 타밀 반군은 무장조직을 재난대응 조직으로 즉각 전환하고 신속하게 피해지역 구제에 나섰다. 그러나 문제는 중앙정부도 타밀 반군도 통제하지 않고 있던 또 다른 소수집단인 무슬림 공동체가 양쪽으로부터 배제되었다는 점이다. 재난시에 내전으로 두 개의 주체가 주권을 주장해 국제사회의 인도적 지원이 차질을 빚은 것도 문제인 동시에, 두 주체의 주변이 된 다른 소수 민족은 더욱 심화된 문화적 배제, 민족갈등의 공포 등으로 인해 극심한 구조적 폭력의 피해자가 되었다는 점에 주목할 필요가 있다(Rajasingham-Senanayake 2005; Hyndman 2007). 2008년 말부터 2009년 7월에 걸친 정부군의 LTTE 무력 진압 이후 2004년의 재난 피해쯤은 잠시 가리워져 있을지도 모른다. 하지만 재난의 피해자들이 정부군 승리의 수혜자가 되었을리는 만무하다.

2010년 지진 발생 후의 아이티는 전형적인 불평등과 부정의의 상황이었다. 특권층과 빈민층의 간격은 더욱 분명해졌다. 지진이 발생한 직후 포르토 프랑스 공항을 통해 탈출한 대부분의 사람들은 아이티계 미국인들이거나 부유한 아이티인들이었는데, 탈출자는 전체 인구 9백만 명 중 15만 명을 차지했다. 또한 비상 상황에서 공항을 통해 입국한 일부 미국인들은 재난지역의 고아들을 입양목적으로 데려가는 불법행위를 저지르기도 했다. 비행기는 일반 아이티인들이 이용할 수 없는 특권계층만의 교통수단이었다. 셸러(Sheller 2012)는 피해자들 사이에 사회경제적 계층에 따라 이동의 자유에 대한 평등이 깨진 사실을 “공간 불평등”(spatial inequality)이라고 칭한다. 더욱이 미국이 재난관리 과정을 장악하면서 미군 수송기의 이착륙이 우선시되었고 국제기구 및 비정부기구들의 지원품의 운송과 이를 탑재한 수송기의 착륙은 지연되었다. 즉 인도적 지원이 군사화된 것이다.

민주적인 국가라도 부의 분배나 사회적 차등이 심한 사회에서는 이상과 유사한 상황이 발생한다. 예를 들어, 2005년 발생한 허리케인 카트리나가 멕시코만 주변의 미국 도시들을 휩쓸 때 빈곤층에 속한 흑인들은 더욱 소외되었다. 이들 흑인은 재난 발생시 대피경고를 따르지 않는 경향을 보여 피해가 컸다. 이들의

무반응은 피해의 예상 규모에 대해 무관심했기 때문이기도 하지만 대피할 장소 및 인적네트워크(가족 또는 친구)가 마땅히 없었기 때문인 것으로 분석된다. 또한 재난 후 흑인 노동자들은 백인 노동자보다도 재난에 의한 실직율이 네 배나 된 것으로 드러났다(Elliott 2006: 310). 재난 후 스트레스는 흑인 실직자들 사이에서 많이 발생했는데, 이는 취약층이 사회경제적 측면은 물론 정신적 측면에서도 재난으로 인한 고통과 후유증을 더 오랫동안 감내해야 했음을 보여준다. 카트리나 사례는 인종과 계급이 재난시 부정의의 심화를 낳는 저변의 구조임을 보여준다.

V. 인간안보와 정의의 재난대응 거버넌스 : 전지구적 차원에서

일반적으로 거버넌스(governance)에는 다양한 행위주체들이 있으며 이들을 연결해주는 네트워크가 존재한다. 또한 행위주체들이 서로 얹히는 것과 관련한 규범과 관례가 있다. 통치(government)와는 달리, 거버넌스는 위계적 질서나 관료적 통제 대신에 유연성과 적응성을 위한 권위의 분산이 중요하며, 다양한 자원의 동원 및 활용 능력도 필요하다(Maldonado, et al. 2010: 11). 재난과 관련한 거버넌스 논의는 다양한 행위주체들이 어떻게 효율적, 효과적, 종합적으로 재난에 대응하는 협력 구조를 만들며, 피해 지역의 개인, 제도, 공동체, 사회가 자생력을 갖거나 복원력을 갖도록 해줄 것인가 하는 문제를 중심으로 전개된다. 또한 재난 거버넌스에서 규범과 관례에 관한 논의는 재난 이전에 존재하는 법, 제도 등이 위기상황에서 적용되거나 변용되는 것과 관련될 것이다. 그러나 서구나 한국의 학계에서 거버넌스 개념을 재난에 적용하기 시작한 것은 그리 오래된 일은 아니어서, 이에 대한 지속적인 논의가 필요한 실정이다(Ahrens 2006).

이상적인 형태의 거버넌스는, 앞서 언급한 IFRC의 재난에 관한 정의에서와 같이 재난발생 지역공동체 또는 더 크게는 사회 전체의 취약성 및 대응능력과 관련된 것이라 할 수 있다. 다시 말해 동일한 재난이라도 피해 규모는 해당 사회

의 제도와 물적 인프라의 대비(반대로는 취약성)에 달려 있는 동시에 재난대응 거버넌스의 능력에 달려 있다. 일단 재난이 발생하면, 특히 취약성이 높은 저개발국가들은 국제사회의 지원을 수용해 긴급구호와 물적 인프라의 재건은 물론 인간안보를 위한 새로운 제도와 규범을 구축해야 할 것이다.

1. 다층적 거버넌스의 구축

먼저 재난의 대응 및 복구에 개입하는 거버넌스의 다양한 행위주체에 대해 살펴보자. 형식적으로는 국제(국제기구 및 정부간), 국가(중앙정부 및 지방정부), 비정부기구(국제 및 국내) 등 다층적으로 구성된 거버넌스이다(Maldonado, et al. 2010; Tierney 2012; Tan 2013). 재난에 대한 인도적 지원의 제공을 선도적으로 조정하는 주체로서 UN의 인도지원조정실(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)이 있는데, 이는 동구 사회주의 해체 및 독일 통일에 즈음하던 1991년 12월 UN총회의 결의에 의해 설립되었다. 인도지원조정실은 전세계 80여국에 국제구조 자문단 그룹을 운영하고 있으며, 긴급구호 조정관(Emergency Relief Coordinator), 인도적업무국(Department of Humanitarian Affairs) 등과 함께 재난 및 긴급 상황시의 명실상부한 총괄조정 역할을 행하고 있다. 물론 이들 기구들이 재난만이 아니라 분쟁지역의 위기상황에 대응하는데 목적이 있는 바, 냉전 후 UN내 이같은 기구의 발전은 인간안보를 위협하는 양상과 국제사회가 이에 대응하는 방식이 크게 바뀌었음을 여실히 보여준다(Park, Ki Gap 2011: 49).

또한 UN은 재난관련 규범 구축을 위해, 총회결의로 1990년대를 “자연재난 감소를 위한 10년”(International Decade for Natural Disaster Reduction)으로 정하고 인명구조, 빈곤감소, 사회경제적 혼란을 방지하는데 힘을 뿐만 아니라 조기경보체계를 구축하는데 기여했다. 그리고 이런 노력을 보다 구체화하기 위해 2005년 일본 효고에서 이른바 행동 프레임워크(International Strategy for Disaster Reduction)를 채택해 2005년부터 2015년까지 10년 동안 강력한 제도 기반을 구축하는데 힘을 기울이고 있다. 주목할 만한 것은 세계은행, ASEAN, EU 등과의 공조체제를 구축하고 있다는 점이다(Tierney 2012: 353).

그러나 UN 중심의 활동은 지극히 제한되어 있다. 이는 단일화된 재난관련 국제법이 존재하지 않은 현실인데다 국가주권이 성역과 같은 역할을 하고 있기 때문이다. 물론 재난상황과 관련하여 통고의 의무를 규정한 “해양법협약”이나 “산업사고의 초국경적적 영향에 관한 협약” 등의 일부 조항들이 존재한다(Park, Ki Gap 2011: 58-60). 그러나 재난은 국경을 존중하지 않는다. 예를 들어, 후쿠시마의 원전사고로 인한 방사성물질의 확산은 국경도 없으며 이를 완전히 저지할 지킴이도 없다. 피해국가의 정부가 재난대응의 일차적 역할을 하며, 국제적 지원이 아무리 인도적이라 해도 이를 거절할 경우 실행할 근거와 수단이 없는 것이 현실이다. 국가주권 문제에 대해서는 뒤에서 상세히 논하고자 한다.

지역차원에도 재난에 관한 행위주체는 존재하지만, 지역안보기구나 경제협력체에 비한다면 미미한 상태에 머물러 있다고 보아야 한다. 대표적인 것으로 1986년에 동남아국가들이 설립된 아시아 재난대비센터(Asian Disaster Preparedness Center)가 있다. 이 센터는 재원과 기술을 UNDP, 일본 국제협력기구, 아시아개발은행 등 국제기구와 호주, 덴마크, 필란드, 노르웨이, 스웨덴 등 개별국가들이 지원해왔다.

행위주체를 국가 단위로 내려가 보면, 중앙정부에 속한 재난관리 또는 위기관리조직이 있으며, 재난발생 지역의 지방정부의 나름의 조직은 당사자가 될 것이다. 재난이 발생했을 때 중앙-지방이 공동으로 협의체를 구성하고 여기에는 소방-방재, 경찰, 의료 및 사회보장 기구 등 관련 기구들이 참가하는 경우도 있다. 선진국일수록 재난관련 기구들이 잘 정비되어 있으며, 전문 인력의 훈련도와 정보체계 등이 잘 수립되어 있는 것이 사실이다.

IFRC의 재난 정의에 비추어 보면, 저발전 국가는 취약성(vulnerability)이 높고 대응 능력(capacity)이 낮으며 재난대응 거버넌스가 미약할 수밖에 없다. 저발전국 대부분은 정치적으로도 비민주적일 가능성이 높으며, 발전과 복지에 관한 결정과정과 기구들이 중앙집중적이고 위계적이다. 또한 정보수집체계도 기술적인 면이나 제도적인 면에서 낙후되어 있다고 보아야 할 것이다. 저발전국의 재난대응 거버넌스는 선진국에 대비해 뒤떨어질 수 밖에 없다.

그러나 선진국이라고 해서 반드시 유연성이 있고 권위가 분산된 참여형 재난

관리 거버넌스의 모델을 보여주는 것만은 아니다(Kim, Do-Gyun and Jae-Mook Park 2012). 예를 들어, 미국의 재난관리 거버넌스는 1990년대의 조정형에서 9.11사건이후 연방집중형으로 전환되었다. 조정형 거버넌스의 기원은 1993년 허리케인 앤드류에서 기원하였다. 1979년 카터행정부 시절 연방차원의 여러 기구들을 통합해 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency)이라는 총괄 지원기구가 탄생했으나, 허리케인 앤드류에 대한 미흡한 대응으로 연방위기관리청이 비판의 도마 위에 오르게 되었다. 그러자 1993년 클린턴 대통령은 제임스 위트(James Witt)를 청장으로 임명하고, 위트는 기구의 기능을 재난 대응의 조정, 조율에 국한함으로써 기구가 오히려 유연성을 지닌 촉매자로서 재난관리 거버넌스를 유도하게 되었다(Lee, Jae Eun, et al. 2005: 78; Park, Dong-Gyun 2008: 185). 하지만 이 기구는 9.11 테러사태 이후인 2003년 창설된 국가안보성(Department of Homeland Security)에 편입되었는데, 이는 재난관리가 안보의 맥락에서 집중적 통합 관리됨을 보여준다. 실제로 2005년 허리케인 카트리나 피해 당시 미국은 뉴올리안즈에 계엄령을 선포하고 6만5천명의 병력을 배치해 일종의 군사작전지역을 만들었다(Giroux 2006: 177). 재난의 국가안보적 관리 상황 하에서 취약계층, 즉 저소득 흑인들의 인간안보는 더욱 열악했다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 재난은 어떤 한 행위주체에 의해서 대비되거나 해결될 수 없음을 알 수 있다. 재난이 복합적인 것처럼 재난에 대응하는 거버넌스도 다층적이며 전지구적일 수밖에 없다. 이미 논의한 바와 같이 국가주권은 일부 독재국가에의 지원을 어렵게 만들고 있으며, 일부 선진국인 경우에도 사회적 불평등 구조로 인해 거버넌스의 취약성이 드러나고 있다. 재난에 대한 국제적 인식이 높아지고 UN을 중심으로 하는 지원기구와 지역중심의 재난대응기구도 활성화되어 가고 있는 현실 속에서, 인간안보와 정의를 위한 전지구적 재난 대응 거버넌스는 유연성, 권위분산형, 네트워크형이어야 한다. 인간안보의 책임주체인 국가가 스스로 책임을 방기하더라도, 국제사회가 국가주권을 무시하고 개입할 법적 근거는 없다. 따라서 국가주권의 존중과 국제사회의 지원이 균형을 이루는 거버넌스의 구축이 현실적인 대안이다.

2. 비정부기구의 역할

세계화와 더불어 비정부기구 또는 시민사회의 증대된 역할이 주목받아왔으며, 재난대응과 관련해서도 이들은 중요한 행위주체로 간주되고 있다. 특히 재난 피해국의 국가주권에 의해 인간안보가 오히려 위기에 처하는 상황들이 목격되면서 이들 행위주체에 대한 기대와 관심은 더욱 고조되고 있다. 여기서는 국제 및 국내 비정부기구의 접근 방식이 재난에 취약한 정부에 중요한 영향을 미친다는 점에 주목하고자 한다.

대표적 국제 비정부기구로서 IFRC 및 ICRC는 각국의 적십자사들과 연대를 가지면서 수많은 지원 경험과 모금활동의 노하우를 이용해 활동하고 있다. 특히 IFRC은 2001년부터 국제재난대응법, 규칙 및 원칙(International Disaster Response Laws, Rules and Principles : IDRL) 프로그램을 운영해 국제재난 대응 활동에서의 실용 가이드라인으로 발전시켰다. 이 가이드라인은 회원국들의 재난 관련 국내법 제정에 장려하거나 자극하는 역할을 행하고 있다. 가이드라인은 구체적으로 국제재난 활동에서 나타나는 불필요한 관료적 형식주의(지원품 통관 지연, 관세부과, 의료품의 법적인정 문제, 인도지원기구의 법적 등록 등)와 일부 국제지원기구들의 질 및 조정 문제(불필요한 지원품, 국내당국자와의 조정실패, 요원의 훈련부족, 거북한 이문화 행위 등)에 관한 규범을 전파하고 있다. 가이드라인은 또한 각 행위주체의 역할과 법적 조치에 관해서 언급하고 있는 바, 첫째, 피해국의 국내 행위자, 즉 중앙정부가 가장 중요한 주체가 되고 다음으로 IFRC와 다른 국내 시민사회가 이를 지원하는 역할을 행하는 국가주권 원칙을 고수하고 있다. 둘째, 국제기구들의 최소한의 인도주의적 기준으로서 박애, 중립성, 공정성 등을 들고 있다. 셋째, 피해국이 지원국 및 국제지원기구에 제공할 법적 지원 요소들을 지적하고 있는바, 신속한 비자발급 및 지원품의 통관, 수송수단의 제공, 관세 및 각종 수수료 면제, 임시 현지법인 획득의 간소화 등이다(IFRC 2011: 8-9).

가이드라인은 재난의 예방과 대비, 재난시 구호 및 복구지원 과정에서 제기되는 실용적, 기술적 문제에 초점을 맞추고 있다. 가이드라인은 UN의 기본 작동원

리나 기존의 국제법과 규범을 존중하는 동시에, 재난 피해국의 국가주권과 문화를 존중해야 한다는 입장을 취하고 있다. 즉, 보편적이면서 실용적인 국제적 관습과 규범을 목표로 하고 있다. 그동안 적십자사가 전시 및 재난시 인도적 활동으로 신뢰받고 있다는 점에 비추어 보면, 향후에도 가이드라인은 국제적 규범화는 물론 회원국들의 재난관련법 제정에 기여할 것으로 보인다. 실제로 한국도 2011년 3월 국회에서 “해외긴급구호에 관한 법률”을 통과시켰다. 이로써 한국은 기존의 “민방위기본법”, “비상대비자원관리법”, “재난 및 안전관리기본법” 등 국내의 긴급 대응법에 이어서, 처음으로 해외재난을 지원하기 위한 법률을 갖추게 되었다(Kim, Kap Sik 2008: 65).

재난 발생시, 재난 피해국내의 종교단체나 인도주의 비정부 기구들은 국제 비정부기구보다도 훨씬 신속하게 구호활동에 착수하게 되는 것이 일반적이다. 이는 피해지역과 지리적으로 근접하고 공동체 성격이나 국내법과 문화에 익숙하기 때문일 것이다. 또한 그러한 비정부기구들은 특정지역의 재난에 대한 주변의 관심과 박애정신에 따라 신속한 모금활동이 가능하기 때문일 것이다. 예를 들어, 2010년 8월 허리케인 카트리나가 멕시코만 해안의 여러 주에 재난피해를 입혔을 때, 가장 신속한 구조 활동을 전개한 것은 예수그리스도후기성도교회, 장로교회 등 종교단체들이었다. 이들은 현지에 최초로 도착하여 의식주, 의료, 정신건강, 아동, 수송 등 구호의 전면에 섰다. 주정부의 지원이 24시간, 연방정부의 지원이 48시간 내지 72시간 소요된다는 점을 감안한다면, 이들 종교단체들이 불과 몇 시간 후부터 긴급구호를 개시한 것은 경이적인 신속성이라고 말할 수 있다. 이들 기구들은 복구과정에서도 법률 서비스를 통해 피해자들의 이익을 대변해 주거나 다른 지원기구들과 피해자들을 연결하는 브로커 역할을 수행해 주었다. 그러나 비정부기구는 신속성이라는 장점에도 불구하고 한계도 있다. 대부분 비정부기구들은 자원봉사자들로 구성되어 열정과 열의는 있으나 다양한 재난상황에 관한 전문지식과 훈련이 결여되어 있어서, 자칫하면 잘못된 결과를 초래할 수도 있다(Karger, et al. 2012: 34-37).

3. 정부 대표성의 중요성

언급한 바와 같이 비정부기구(국제 및 국내)는 중요한 행위주체로서 그 존재의 중요성에 대해서는 의심의 여지가 없다. 그러나 비민주국가에서의 재난이라 할지라도 비정부기구의 활동이 체제의 제도화, 특히 대표성(representation)을 훼손하도록 방치한다면 문제이다. 체제가 아직 비민주적이더라도 취약하나마 정부가 선거제도를 통한 대표성을 가지고 있거나, 또는 실패한 국가에서 그런 대표성 제도가 막을 올렸다면, 비정부기구의 지원활동은 대표성의 모멘텀을 지탱해 주어야 할 것이다. 흔히 인도주의적 이념을 지닌 비정부기구들은 관료들을 부패자로 낙인찍고 관료와 제도를 우회해 피해자들에게 직접 접촉을 시도한다. 반대로 중앙정부와 해당 지방정부는 자신들을 통해 지원이 중재되기를 바란다.

실제로는 부패만이 이유가 아니다. 적십자사와 같은 경우는 예외일지라도, 많은 경우의 국제 비정부기구들은 가시적 성과를 기증자들에게 입증해주어야 한다. 예를 들어, 스리랑카의 쓰나미 재난 지역에 지원을 나선 어느 해외비정부기구는 세 명의 요원 중 한 명이 카메라맨으로서 촬영과 홍보를 담당할 정도였다. 또한 대규모의 지원금을 소모하는 것이 중요한 임무인 경우도 있었다. 이들 기구들은 다른 누구 아닌 지원금 제공자에게 책임(accountability)을 져야하기 때문이다. 따라서 서유럽 선진국으로부터 온 국제기구의 지원은 어느 인류학 교수의 지적처럼 “경쟁적 인도주의”(competitive humanitarianism)라고 할만 했다(Stiratt 2006: 11-16). 따라서 이들 기구들이 중앙 및 지방관료를 접촉하거나 그들을 통해 지원을 제공할 가능성은 낮았던 것이다.

비민주적이고 취약한 대표성을 가진 정부라도 이를 통해 지원을 제공할 것인가, 아니면 비민주적이고 부패했기 때문에 제도의 붕괴를 외면한 지원을 할 것인가의 선택이다. 이같은 고민 속에서도, 내전과 같은 예외적인 경우를 제외하고는 대표성 제도를 포기하기 힘든 이유가 있다. 만일 비정부기구가 피해자 직접 접촉 및 지원만을 시행한다면, 이미 취약한 제도는 그 기반마저 영원히 상실할 가능성이 있다(Starr 2006: 115-118). 또 하나의 이유가 있다. 만일 재난의 규모와 재난 해결능력의 부재로 인해 정당성이 저하되고 제도가 붕괴하거나 아니면

작동불능 상태에 이른다면, 비정부기구의 지원은 구호 차원을 벗어나지 못하고 복구 및 개발지원으로의 전환이 불가능해질 것이다.

다시 말해, 재난구복을 위한 전지구적 차원의 거버넌스는 긴급구호에 그치지 않고 이미 취약한 제도의 복원력을 키워주거나 참여형의 새로운 요소(예를 들어, 사회적 자본과 가치)를 부가해 자생할 수 있게 해주어야 한다(Chung, Ji Bum and Jae Yeol Yee 2009; Kang, Yunjae 2011). 이는 복합체계론에서 말하는 적응적 자기조직화(adaptive self-organization)와 같은 것이다(Comfort, et al. 2004: 63-65). 다양한 그리고 수많은 국제비정부기구들이 정부와 관료를 바이패스하고 이들이 고용한 지역 출신 구호보조원들이 신행 SUV 차량으로 피해지역을 누비면서 구호품을 전달할 때, 피해국 정부의 기능과 그에 대한 정당성은 무너지게 된다. 이는 국가의 전반적 복지기능의 붕괴로 연결될 것이다.

VI. 결 론

로버트 머튼(Robert Merton)은 “사회학이론 및 연구는 재난이 발생했을 때 무엇이 일어나는가를 확인하고 이해하는데 도움을 줄뿐만 아니라, 반대로 이런 현상을 탐구함으로써 인간행위와 사회조직에 관한 사회학이론이 확대된다”고 말한 바 있다(Elliott 2006: 295에서 재인용). 머튼의 발언은 재난 현상과 사회학 이론이 밀접한 관계를 지니고 있다는 의미이기도 하지만, 재난이야말로 극도로 열악한 상황에서의 사회현상 및 인간관계를 보여주는 바로미터라는 점을 간파하고 있다.

재난에 의해 소수집단, 불리한(disadvantaged) 집단, 소외집단, 취약집단에 속한 개개인의 인간안보는 더욱 열악해지며 위협에 더 많이 노출된다. 이들 집단의 취약성과 위험은 역동적이며 결국 불평등과 부정의의 문제를 남기며, 이 점에서 재난과 재난 후의 상황은 구조적 폭력을 심화시킨다고 할 수 있다. 물론 재난에 인간이 직접적, 의도적 가해자인 경우는 흔하지 않다. 그러나 전쟁, 테러

등 직접적 폭력으로부터 파생되어 재난이 발생한 경우라 할지라도, 인간이 폭력의 가해자가 아니라고 말할 수 없다. 이는 인간이 재난이라는 촉매를 통해 부정의를 증폭시키고 구조화하는데 기여하기 때문이다.

전통적 의미의 안보, 즉 전쟁방지를 위해 국가주권의 존중이 UN을 비롯한 국제사회의 중요한 이념이 되었지만, 냉전 종결 후 국가주권 자체가 인간안보를 제한하고 악화시키기도 한다는 사실이 드러나게 되었다. 이에 대한 문제의식 속에서, 지난 십여 년 동안 보호책임에 관한 논의는 국가에 의해 자행된 반인륜적 잔악행위(제노사이드, 인종청소, 전쟁범죄, 반인도적 범죄)에 대해 국제사회가 개입할 수 있는 논리를 정당화해주고 무력을 수반한 인도적 개입의 여지를 지닌 규범을 만들어 내기도 했다. 물론 보호책임 논의가 국제법의 제정에까지 이르지 는 않았지만, UN 총회 및 안보리 결의 등을 통해 인간안보를 주요 논의대상으로 올려놓았다는 의미를 지닌다. 그러나 문제는 재난 자체가 반인륜적인 직접적 폭력이 아닌 까닭에 보호책임의 논의 범주에서 벗어나 있다는 점이다. 국가주권은 미얀마 군부정권의 경우처럼 인도적 지원을 차단하기도하며, 스리랑카 사례에서 본 것처럼 내전의 와중에 소수민족을 재난 구호로부터 더욱 소외시키기도 한다. 결국 실질적 의미에서든 또는 상징적 의미에서든 국가주권은 재난 상태에서 구조적 폭력의 가담자가 되기도 한다.

이상과 같은 이유에서 재난의 예방, 대응, 복구를 위한 거버넌스는 유연하고, 권위가 분산되고, 다양한 행위주체가 협력하는 전지구적 네트워크를 구성하는 작업이라고 할 수 있다. 현실적으로 재난발생시 인간안보의 책임 주체인 국가가 책임을 방기하는 경우라 해도, 국제사회가 국가주권을 무시하고 개입할 법적 근거는 없다. 그렇다고 그런 국가가 인간안보를 의도적으로 방기하는 것을 국제사회가 방관할 수만은 없다. 따라서 필자는 국가주권의 존중과 국제사회의 지원이 균형을 이루는 거버넌스의 형성이 중요하다고 본다.

피해국가의 중앙 및 지방 정부가 피해자의 구호와 공동체 복구의 주체가 되고 국제기구와 비정부기구의 네트워크가 연계되어 작동되어야 한다. 국제기구와 비정부기구들이 부패한 정부이거나 비민주적 정부의 제도를 바이패스함이 반드시 옳은 것은 아니다. 만일 그같은 정부라도 일정한 대표성(예를 들어, 선거를 통해

선출된 중앙정부와 지방정부 및 의회)을 가지고 있다면 또는 대표성 제도를 새롭게 도입해 아직 취약한 경우라면, 국제기구와 비정부기구들은 이런 정부와 연대하는 재난 구호 및 복구를 위한 거버넌스를 형성해야 한다. 대표성이 취약하다는 이유로 완전히 무시된다면, 정부의 대표성 제도자체가 붕괴하고 말 것이며 피해국가 전체로는 복지 기능부전의 실패한 국가가 될 것이다.

책임주체로서 취약한 국가의 협력을 유인하는 또는 비민주적 정부의 협력을 유도하는 거버넌스를 형성하는데 있어서 중요한 요소는 무엇보다도 전지구적 조기경보체계일 것이다. 이는 조기경보체계가 재난 예방과 피해 대책에 기여할 뿐만 아니라, 재난 발생시 국가주권의 침해 방식이 아닌 유연성과 상호신뢰에 기초한 인도적 개입을 가능하게 해줄 수 있기 때문이다. 조기경보체계는 인터내셔널 차터의 기술 지원(위성 영상 분석 및 정보 공유)과 같은 물리적 측면에서 뿐만 아니라, UN, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제기구의 인도적 조정 및 지원, IFRC의 재난관련 가이드라인 제공 및 재난관련 국내법 독려 등 다양한 행위주체들의 노력이 결합될 때 비로소 성공적으로 구축 가능하게 된다.

REFERENCES

- Ahrens, Joachim and Patrick M. Rudolph(2006). "The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14-4: 207-220.
- Alesch, Daniel J.(2005). "Complex Urban Systems and Extreme Events: Toward a Theory of Disaster Recovery," First International Conference on Urban Disaster Reduction (January 18-20), Kobe, Japan.
- An, Cheol-Hyun(2011). *A Study on Systematic Training for Responding to Massive Complex Disasters*. Seoul: Ministry of Public Administration and Security.
- Bellamy, Alex J.(2013). "The Responsibility to Protect." In *Security Studies: An Introduction*, ed. Paul D. Williams. London: Routledge: 486-502.
- Chung, Ji Bum and Keun-Sei Kim, ed.(2009). *Building Collaborative Governance for Disaster Management*. Pajubookcity: Bobmunsa.
- Chung Ji Bum and Jae Yeol Yee, ed.(2009). *Building a Resilient Social System against Disasters*. Pajubookcity: Bobmunsa.
- Comfort, Louise K. et al.(2004). "Coordination in Complex Systems: Increasing Efficiency in Disaster Mitigation and Response," *International Journal of Emergency management*, 2-1: 62-80.
- Elliott, James R. and Jeremy Pais(2006). "Race, Class, and Hurricane Katrina: Social Differences in Human Responses to Disaster," *Social Science Research*, 35: 295-321.
- Eun, Chong Hwa(2010). "Study of Radiological Emergency Evaluation System: Based on Nuclear Power Plant Accident Fukushima," *Korea Journal of Crisis Management*, 7-5: 55-78.
- Galtung, Johan(1969). "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, 6-3 (1969): 167-191.
- Galtung, Johan(1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development*

- and Civilization*. London: Sage.
- Gidadhubli, R. G.(2000), "Kursk Submarine Disaster: Obsolete Technologies, Outdated Governance." *Economic and Policy Weekly*, 35 (August 26-September 8): 3102-3104.
- Giroux, Henry A(2006). "Reading Hurricane Katrina: Race, Class, and the Biopolitics of Disposability." *College Literature*, 33-3: 171-196.
- Glassman, Robert B.(1973). "Persistence and Loose Coupling in Living Systems." *Behavioral Science*, 18-2: 83-98.
- Hyndman, Jennifer(2007). "The Securitization of Fear in Post-Tsunami Sri Lanka," *Annals of the Association of American Geographers*, 97-2: 361-372.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies(2011). *Introduction to the Guidelines: For the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*. Geneva: IFRC.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies(2013). *World Disaster Report 2013*. Geneva: IFRC.
- Kang, Yunjae(2011). "Nuclear Power Plant Disaster and the Need for Democratic Risk Governance, Economy and Society." *Economy and Society*, 91: 12-39.
- Karger, Howard, John Owen, and Shashi van de Graaff(2012). "Governance and Disaster Management: The Governmental and Community Response to Hurricane Katrina and the Victorian Bushfires." *Social development Issues*, 34-2: 30-49.
- Kelly, Charles(2009). "Field Note from Tajikistan: Compound Disaster-A New Humanitarian Challenge?" *Journal of Disaster Risk Studies*, 2-3: 295-301.
- Kim, Do-Gyun and Jae-Mook Park(2012). "A Study on the Failure in Building Disaster Management Governance and Weakened Disaster Resilience after the Hebei Spirit's Oil Spil Incident: Focusing on the Responses of Related Actors." *ECO*, 16-1: 7-43.
- Kim, Kap Sik(2008). "Crisis Management System in South Korea: An Emphasis on

- Human Security.” *North Korean Studies Review*, 12-2: 65-87.
- Kim, Philo and Sung Chull Kim(1998). *Inequality Structure in North Korean Society and Its Political and Social Implications*. Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Kim, Seong Sam, Sin Hoi Goo, and Young Jin Park(2012). “Time-Critical Disaster Response by Cooperating with International Charter.” *Journal of Korean Society for Geo-Spatial Information System*, 20-2: 109-117.
- Kim, Sung-Won(2011). “A Study on the Role of International Law in International Disaster Response.” *Dong-A Law Review*, 53: 753-779.
- Laszlo, Ervin(1995). *The Interconnected Universe: Conceptual foundations of Transdisciplinary Unified Theory*. Singapore: World Scientific.
- Lee, Byeong Ki, Kun Wee Kim, and Seung Hyun Hyun(2010). “Analysis of Emergency Management System and Behavior by Oil Pollution Accident of Hebei Spirit: Based on the Risk Governance Model.” *Korean Policy Studies Review*, 19-4: 353-378.
- Lee, Jae Eun, Gyun Hun Kim, and Sang Il Ryu(2005). “The Development Strategy for the Disaster Management in the Future: Critical Infrastructure Crisis in the Turbulent Environment.” *Modern Society and Administration*, 15-3: 53-83.
- Lee, Jae-Hoon, Gyeong-Deok Kim, Hana Hong, Yong-Rae Cho, and Hyun-Bo Cho(2012). “Causal Network-Based Disaster Expansion Model: With Special Reference to Taegu Subway Accident.” *Information and Communications Magazine*, 29-5: 42-49.
- Lee, Se-Ryon(2010). “The International Legal Framework for the Protection of Individuals in the Event of Disasters,” *Law Journal*, 21-1: 173-197.
- Lee, Suk(2003). *North Korean Famine, 1994~2000: Origin, Impact and Characteristics*. Seoul: KINU.
- Liu, Philip L.F. et al.(2005). “Observations by the International Tsunami Survey Team in Sri Lanka,” *Science*, 308 (June 10): 1595.

- Maldonado, Edgar A., Carleen F. Maitland, Andrea H. Tapia(2010). "Collaborative Systems Development in Disaster Relief: The Impact of Multi-Level Governance," *Information Systems Frontiers*, 12-1: 9-27.
- Park, Deok-Gun(2008). "Complex Disasters Are Most of the Breaking News," *Newspaper and Broadcast* (July): 76-79.
- Park, Dong-Gyun(2008). "The Strengthening of Efficiency Measures for Emergency Management System in Korea," *Korea Police Studies*, 7-1: 175-210.
- Park, Ki-Gab(2011). "A Comprehensive and Multilateral Convention on the International Disaster Assistance: Is It Feasible Now?" *Korea University Law Review*, 61: 41-94.
- Park, Ki-Gab, Jin-A Park, Ye-Jun Lim(2010). *Responsibility to Protect in International Law*. Seoul: Samusa.
- Perrow, Charles(1994). "The Limits of Safety: The Enhancement of a Theory of Accidents," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2-4: 212-220.
- Rajasingham-Senanayake, Darini(2005). "Sri Lanka and the Violence of Reconstruction," *Development*, 48-3: 111-120.
- Sheller, Mimi(2012). "The Islanding Effect: Post-Disaster Mobility Systems and Humanitarian Logistics in Haiti," *Cultural Geographies*, 20-2: 185-204.
- Smil, Vaclav(2008). *Global Catastrophes and Trends*, Cambridge and London: MIT Press.
- Starr, S. Frederick(2006). "Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building," In *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Francis Fukuyama ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stiratt, Jock(2006). "Competitive Humanitarianism: Relief and the Tsunami in Sri Lanka," *Anthropology Today*, 22-5: 11-16.
- Tan, Ngoh Tiong(2013). "Emergency Management and Social Recovery from Disasters in Different Countries," *Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation*, 12: 8-18.
- Tierney, Kathleen(2012). "Disaster Governance: Social, Political, and Economic

Dimensions.” *Annual Review of Environment and Resources*, 37 (November 2012): 341-363.

Uyangoda, Jayadeva(2005). “Ethnic Conflict, the State and Tsunami Disaster in Sri Lanka.” *Inter-Asia Cultural Studies*, 6-3: 341-352.

Weick, Karl E.(1976). “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems,” *Administrative Science Quarterly*, 21-1: 1-19.

Yee, Jae Yeol and Dongu Kim(2004). “The Structure of Disasters in Double Risk Society: Comparative Analysis of Event Structures.” *Korean Journal of Sociology*, 38-3: 143-176.

● Abstract

Disaster as a Catalyst for Structural Violence: Problems of Human Security, Justice, and Governance

*Kim, Sung Chull**

Disaster, whether of natural origin or human-driven, is situated at the center of structural violence, a term that Johan Galtung invented. In disaster, minorities and disadvantaged groups become further vulnerable to hazards, and the existing social inequality further deteriorates. Simply because disaster is not caused by direct violence, the protection of disaster victims under non-democratic states has not become an agenda item of the discussion about responsibility to protect (R2P) in the last decade. There exists no comprehensive international law or norm that may facilitate humanitarian interventions to protect those disaster victims. Under this circumstance, state sovereignty frequently helps worsen structural violence in non-democratic states. State sovereignty may either prevent international humanitarian assistance to the people in desperate need, as shown in the case of the military regime in Myanmar in 2008, or further alienate minorities from relief aid, as seen in the case of Sri Lanka in 2004 amid the internal war. This article underscores the importance of the establishing of disaster governance that is balanced between the respect of state sovereignty and the international humanitarian intervention.

Key words : disaster, structural violence, governance, human security,
state sovereignty, injustice

논문투고일 : 2013년 11월 01일

심사완료일 : 2013년 12월 05일

게재확정일 : 2013년 12월 11일

* Humanities Korea Professor, Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University