

서울대학교 통일평화연구원 평화인문학연구단(HK) 학술회의

# 재난과 평화

일시\_ 2014.5.14(수) 10:00~17:00

장소\_ 서울대학교 호암교수회관 1층 목련홀



서울대학교 통일평화연구원  
Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University



## [학술회의 프로그램]

### 제1부 : 재난의 기원, 기억, 윤리

10:00~12:00

- 사 회 박명규 (서울대 통일평화연구원장)
- 발표 1 **재난: 자연의 타자화, 타자의 사물화가 남긴 부산물**  
이찬수 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 2 **재난서사와 국가기억: 평야오강의 <당산대지진>과 <1942>를 중심으로**  
백지운 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 3 **복합재난의 불길한 기원, 체르노빌 1986: 재난의 '연출'과 체르노빌의 스탈케르**  
이문영 (서울대 통일평화연구원)
- 토 론 송강호 (개척자들 전 대표), 정유선 (대만 중앙연구원)

### 제2부 : 재난의 복합성과 인간안보

13:15~17:00

- 사 회 이재열 (서울대 사회학과)
- 발표 1 **평화학에서 본 재난: 인간안보, 정의, 거버넌스 문제**  
김성철 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 2 **재난 거버넌스와 국가-사회 관계: 대만 921 지진의 사례**  
정유선 (대만 중앙연구원)
- 발표 3 **북한의 재해, 기근, 사회적 불평등**  
김병로 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 4 **복합재난과 난민보호**  
송영훈 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 5 **2004 Tsunami, Lost Lives, and Missed Political Opportunity:  
Multiple Disaster in Sri Lanka**  
Jude Lal Fernando (트리니티 칼리지-더블린)
- 토 론 김주자 (대한적십자사), 이금순 (통일연구원), 정구연 (국립외교원)



## [ 목 차 ]

### 제1부 : 재난의 기원, 기억, 윤리

- 발표 1 **재난: 자연의 타자화, 타자의 사물화가 남긴 부산물** ..... 09  
이찬수 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 2 **재난서사와 국가기억: 평사오강의 <당산대지진>과 <1942>를 중심으로** ..... 25  
백지운 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 3 **복합재난의 불길한 기원, 체르노빌 1986:** ..... 37  
**재난의 ‘연출’과 체르노빌의 스탈케르**  
이문영 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 4 **동일본대지진-원전사고의 재앙 속에서** ..... 39  
**사사키 타카시 (후쿠시마현 미나미소마)**

### 제2부 : 재난의 복합성과 인간안보

- 발표 1 **평화학에서 본 재난: 인간안보, 정의, 거버넌스 문제** ..... 51  
김성철 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 2 **재난 거버넌스와 국가-사회 관계: 대만 921 지진의 사례** ..... 77  
정유선 (대만 중앙연구원)
- 발표 3 **북한의 재해, 기근, 사회적 불평등** ..... 107  
김병로 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 4 **복합재난과 난민보호** ..... 129  
송영훈 (서울대 통일평화연구원)
- 발표 5 **2004 Tsunami, Lost Lives, and Missed Political Opportunity:**  
**Multiple Disaster in Sri Lanka** ..... 149  
Jude Lal Fernando (트리니티 칼리지-더블린)



## 제1부 : 재난의 기원, 기억, 윤리

- 발표 1

**재난: 자연의 타자화, 타자의 사물화가 남긴 부산물**  
이찬수 (서울대 통일평화연구원)

- 발표 2

**재난서사와 국가기억:  
평야오강의 <당산대지진>과 <1942>를 중심으로**  
백지운 (서울대 통일평화연구원)

- 발표 3

**복합재난의 불길한 기원, 체르노빌 1986:  
재난의 '연출'과 체르노빌의 스탈케르**  
이문영 (서울대 통일평화연구원)

- 발표 4

**동일본대지진-원전사고의 재앙 속에서**  
사사키 타카시 (후쿠시마현 미나미소마)



# 재난: 자연의 타자화, 인간의 사물화가 남긴 부산물

이찬수(서울대 통일평화연구원)

## 1. ‘자연의 타자화’, 그리고 재난

### 1) 재(災)의 난(難)

재난(災難)은 “재(災)의 난(難)”이다. 이 때 ‘재’(災)는 ‘물(川)’과 ‘불(火)’, 한 마디로 자연의 힘이다. 그 자연의 힘을 인간이 감당할 수 없는 곤란한 상황이 재난이다. 영어 disaster는 “별(aster) 혹은 천체(astrum)의 어긋남(dis)”이다. 자연의 질서가 기존과 어긋난다고 느껴지는 현상이 재난이다. 중요한 것은 자연 현상 혹은 질서를 ‘난’(難)으로 여기는 것은 인간이라는 사실이다. 자연의 힘에서 인간이 곤란을 겪지 않고 피해로 느끼지 않으면 물도 불도 난(難)이 되지 않는다.

가령 지진(地震)은 맨틀(mantle) 위에 떠있는 지각 판들이 움직이면서 서로 부딪힐 때 나타나는 현상이다. 그 움직임 자체는 자연의 질서이고 조화이고 끝없는 균형 과정이다. 지각들이 ‘빈틈’을 향해 움직이는 현상이다. 폭풍도 태양열로 데워진 대기의 순환 현상과 지구의 자전으로 인한 기압의 변화 현상이 바람이다. ‘약함’, ‘낮음’을 향해, 그저 ‘빈틈’을 향해 움직이는 공기의 이동 과정이다. 대기가 급격하게 움직여 인간에게 피해가 닥치면 그것을 ‘천재’(天災)라 하지만, 천재도 원칙적으로는 자연으로 가득 찬 자연현상일 뿐이다.

하지만 문명이 시작되면서 자연이 ‘난’으로 느껴지기 시작했다. 자연이 인간적 성취의 과정이자 산물인 문명을 ‘파괴’하기 때문이다. 이것은 인간이 만든 문명이 자연의 흐름에 대처하지 못할 만큼 나약하다는 뜻이다. 인명이 살상되고 인간적 성취가 무너진다는 점에서 자연에 의한 문명의 파괴는 천재(天災)이면서 동시에 인재(人災)가 되는 것이다. 이 글에서는

천재가 인재가 되는 논리를 추적해보고자 한다. 칸트가 신정론을 해설하며 ‘물리적 악’보다는 ‘도덕적 악’에 대한 논의를 우선시했듯이, 자연적 재난이 아닌, 인간적 재난, 나아가 사회적 재난에 관심을 두고자 한다.<sup>1)</sup>

## 2) 자연의 타자화와 자연의 재주체화

인간은 생물학적 본성상 자연법칙에 따라 살 수밖에 없도록 되어 있다. 그러면서도 동시에 그 법칙을 지적으로 대상화할 줄도 안다. 가령 고대인이 마른 나무를 비벼 불을 일으키는 방법을 알았을 때, 그 고대인은 불이 붙는 자연의 법칙을 대상화하며 아는 것이다. 법칙을 대상화할 줄 아는 인간은 그 법칙을 하나의 ‘방법’으로 정리해 다른 이에게 전수한다. 이렇게 전수되는 자연법칙이 기술이다. 그 기술로 인해 문명이 발생한다.

인간은 전수된 자연법칙을 자신의 목적에 맞게 통제한다. 불도 인간의 목적에 맞추어진 다. 제사를 드리기 위해 불을 지피고, 고기를 굽고 집을 데우기 위해 불을 일으킨다. 인간이 자연법칙을 자신의 목적에 어울리도록 조작하는 것이다. 여기서 인간은 스스로를 자연에 대한, 나아가 타자의 통제자나 조절자로 인식하기 시작한다.

인간에 의해 기계적으로 피워진 불은 인간에 의해 통제되고 조작된 자연법칙이다. 자연은 결코 인간에게 타자가 될 수 없지만, 자연을 조절할 줄 알게 된 인간에게 자연은 하나의 ‘대상’이고 조작 가능한 ‘타자’이다. 자연법칙은 원칙적으로 인간을 전 존재적으로 지배하지만, 인간은 자신이 자연에 지배당하고 있다는 사실을 망각한다. 데카르트적 자아에서 잘 드러나듯이, 인간은 스스로를 자연에 대한 주체로 인식하고, 자연은 사물의 연장이 된다.<sup>2)</sup>

1) 재난을 흔히 자연적 재난(지진, 폭풍...), 인적 재난(화재, 폭발, 침몰...), 사회적 재난(통신 교통 금융 등 국가기반시설 마비) 등으로 구분하지만, 어떻게 구분하든 재난은 기본적으로 자연 현상에서 비롯된다. 재난은 기본적으로 “자연 현상으로 인해 일정 규모 이상의 피해가 발생하는 현상”이다. “한국브리태니커 백과사전”에서는 재난을 “국민의 생명과 재산에 피해를 주는 자연 현상과 사고 및 일정 규모 이상의 피해”로 규정한다. “재난 및 안전 관리 기본법”에서 말하는 “재난이란 국민의 생명 신체 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍 홍수 호우 강풍 풍랑 해일 대설 낙뢰 가뭄, 지진 황사 적조, 그밖에 이에 준하는 자연 현상으로 인해 발생하는 재해 화재 붕괴 폭발 교통사고 화생방 사고 환경오염 사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지 통신 교통 금융 의료 수도 등 국가 기반 체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다”고 정의 및 해설하고 있다.

2) 아리스토텔레스에 의하면, 주체(취포케이메논)는 자연 존재의 근거에 있는 것(基體)으로서, “그 자체는 다른 어떤 것에 의해서도 술어가 될 수 없는 것”이다. 인식론적 차원에서 보면, 일체 판단의 문법적 주어와 같은 것이다. 토미즘에서의 주체(수브젝툼) 자신의 존재에 있어서 자신을 통해서만 규정될 수 있는 실체(숨스탄시아)와 같은 것이다. 이에 비해 데카르트는 인간 자신이 스스로 자신을 정립하는 행위에서 형이상학의 근거를 보았다. 그래서 특별히 실체로서의 수브젝툼, 즉 자존적(自存的) 수브젝툼을 강조했다. ‘자존적’ 수브젝툼은 그 무엇에 의해 규정되지 않고, 도리어 다른 일체의 것을 규정한다. 그러다 보니 데카르트의 수브젝툼(주체)은 ‘앞에 놓여 있는 것’, ‘근거로서 모든 것을 자기에게로 모으는 것’이 된다. 자기가 모든 것의 근거가 되어, 모든 것을 그 근거 아래로 모은다. 이 모으는 주체를 인간 안에서 본 것이다. 본래 수브젝툼은 자아, 인간을 지칭하는 용어가 아니었지만, 데카르트를 거치면서 근대 철학은 ‘주체’를 어떤 다른 곳이 아닌, 인간 속에서 찾게 되었다. 인간 이 주체가 되어 모든 존재자를 자기 자신의 존재와 자기 자신의 진리에 근거짓게 된 것이다. 그 주체로서의 인간, 바로 ‘나’가 존재하는 모든 것을 규정하는 절대 중심이자 기초가 된 것이다. 따라서 모든 것은 이 ‘나’에게 표상되고 주어지고 문초된다. 대상을 앞에 세우고 문초하는 자로서의 나, 곧 ‘코기토 숨’의 자아(ego)가 모든 존재자의 존재를 근거짓는 절대 부동의 기초, 즉 주체(sub-jectum; 아래에 던져진 것)가 된 것이다. 여기서 자아란 절대 독립체이며, 다른 무엇으로도 대체될 수 없다. 거기서 비로소 인간 개개인의 주체성도 나온다. 그 자아는 대상에 대해 항상 그 근거로 현전하는 주체인 것이다. 또 코기토의 자아가 주체, 곧 존재하는 모든 것의 근거가 됨으로써 물질세계는 ‘연장’으로 파악되고, 그것의

자연법칙은 기술로 전수되는 지식적 대상이다. 그 안에 ‘나’는 없다. 자연의 타자화이다. 타자이기에 자연은 나와 무관하다. 책임도 없기에 자연을 조작하면서도 방기한다. 그렇게 인간에게 자연은 사물의 연장, 조작적 공간이 된다.

타자화한 공간에 인간이 추상화한 기계적 법칙이 들어선다. 그 기계적 법칙은 인간을 위한 수단이다. 인간은 자신에 의해 통제된 자연 법칙이 자신을 위한 수단이기를 바라며, 그 속에 욕망과 환상을 투사한다. 자연이 탈성화(脫聖化)되고, 조작 가능한 사물이 되면서 자연에서 자연성이 탈각한다. 그렇게 사물화, 탈성화한 자연은 욕망과 환상의 중층적 집합체가 된다.

문제는 그 욕망을 일부라도 현실화시키려면 통제된 자연법칙에 인간이 다시 따라야 한다는 것이다. 인간이 만든 기술에 인간이 스스로를 종속시키는 것이다. 기술화한 자연법칙에 따를 때에만 그 효용성을 누릴 수 있기 때문이다. 인간이 찾아내고 만든 자연법칙이 다시 인간에게 자신의 법칙에 따르라며 요구하는 셈이다. 인간이 자연에 대한 통제 방법과 관리 기술의 주체로 스스로를 간주하는 사이에, 인간은 자신도 모르게 그 방법과 기술의 종속물이 된 것이다. 인간에 의해 탄생되었으면서도 인간에 의해 속박되지 않는 기술, 그 기술의 결과인 문명에 인간이 다시 객체화되는 것이다.

인간은 문명을 통제하지 못한다. 문명 자체가 자연의 타자화 과정에서 생겼으며, 추상화한 기계법칙이 다시 인간을 종속시키는 과정에 생겨난 것이기 때문이다. 문명은 인간의 이성적 계획의 산물이었다기보다는, 인간의 이성적 계획 밖에서 스스로 주체성을 획득하며 형성된 것이기 때문이다. 들뢰즈가 인간의 자발적인 행위는 욕망들의 중층적 얽힘 속에서 전혀 다른 복수의 의미를 발생시키며 우발성들로 이어진다고 보았던 것도 이런 흐름에 대한 통찰의 결과이다. 인간이 인간을 위해 만든 문명 안에 인간의 얼굴이 없어진 것도 인간적 산물이 인간의 의도와 계획을 벗어나기 때문이다.

문명은 인간의 처분 대상이 아니다. 인간이 자연을 수단화하는 과정에 형성된 과학기술 혹은 과학적 합리성이 인간을 돌아볼 수 없다는 것은 논리적으로 자명하다. 인간 없는 문명, 인간의 능력을 넘어선 차가운 법칙이 어찌 인간을 돌볼 것인가. 돌보기는커녕 문명은 호시탐탐 인간에게 도전을 감행해 온다. 그 문명의 급격한 도전이 넓은 의미의 ‘재난’이다. 지각판들이 ‘빈틈’으로 움직이듯, 대기가 ‘낮은 곳’으로 흐르듯, 자연이 욕망들 ‘사이’ 그 ‘빈틈’으로 흐르면서 벌어지는 현상이 재난이다. 인간이 자연에 대해 스스로를 배제시킨 그 책임으로 인해 천재는 더 이상 천재가 아니다. 자신의 책임을 삭제했던 그 책임으로 인해

---

본질은 인간 앞에 덕달되는 데 있으며, 따라서 세계는 이제 신의 피조물이 아닌, 바로 그 주체의 지배권 아래 놓이게 되었다. 사물을 움켜쥐고, 고문하며, 사물의 본질을 수학적으로 파악하는 인간 행위는 결국 ‘자기’, ‘자아’ 위에 기초해있게 된 것이다.

자연 현상이 사실상 인재(人災)가 되는 것이다. 그리고 인간의 과학적 합리성 ‘밖’에서 얻어진, 문명의 ‘부산물’이다.

### 3) 타자의 역습

추상화된 기술은 어디서든 적용될 수 있는 ‘방법’으로 전달되기 위해 표준화되고 전문화된다. 하지만 가다머(H.-G. Gadamer)가 ‘진리’란 객관적 ‘방법’으로 얻어지는 것이 아니라 대상적 사실이 인간의 내적 선이해 안에 융합되는 방식으로 얻어진다고 보았듯이,<sup>3)</sup> 인간의 얼굴을 한 진리는 인간 밖에서 표준화한 방법 안에 담기지 않는다. 방법으로서의 기술은 늘 인간 밖에 있다. 그리고 그 방법의 농도가 짙고 구조가 복잡할수록 인간을 더욱 종속시킨다. 그만큼 재난의 가능성도 커진다.

가령 2011년 동일본 대지진에 따른 후쿠시마 핵발전소 폭발 사고는 인간의 편의에 맞게 급격히 객체화한 자연법칙이 결국 인간에게 공격해온 결과이다. 일본 동북부 바다에서 대지진과 쓰나미가 발생했고 그 쓰나미로 인해 후쿠시마 핵발전소들이 연쇄 폭발하는 엄청난 사건이 벌어졌다. 대지진과 쓰나미는 단순하게 말하면 ‘천재’인 데 비해, 그로 인한 핵발전소 폭발 사고는 ‘인재’, 즉 인간이 대상화시킨 자연법칙의 도전이라는 데에 두 재난의 근본적인 차이와 사태의 심각성이 있다.

물론 핵발전 자체도 미시적 차원에서 보면 자연법칙에 따라 이루어지는 일이다. 원자핵이 분열할 때 막대한 에너지가 발생하는 것도 엄밀하게는 자연법칙에 따르는 현상이다. 하지만 그 자연법칙은 인간에 의해 대상화되고 조작된 자연법칙이다. 문제는 외견상으로는 인간에 의해 통제되고 조작되는 것 같지만, 핵분열 과정에 열에너지가 발생하는 자연법칙은 사실상 인간이 온전히 통제할 수 없다는 데에 있다.<sup>4)</sup> 핵발전 기술은 인간에 의해 통제된 자연법칙 치고는 그 법칙의 농도가 지나치게 높다. 자연법칙을 급격하게 객체화시킬수록 자연 내 존재인 인간의 통제 기술에도 한계가 분명해지기 마련이다. 완벽한 통제란 불가능하며 따라서 치명적인 위험은 늘 안고 살 수 밖에 없다.

특히 핵발전 기술은 소수 전문 기술자의 손에 맡겨져 있다. 핵 관련 기술은 온 인류가 쉽사리 일반적으로 조절할 수 있는 보편 기술이 아니라, 극소수 전문인의 손에만 맡겨져 있는 기술이다. 인류의 생명이 극소수 전문가의 손에 맡겨져 있는 상황은 재난의 농도와 가능성을

3) Hans-Georg Gadamer, *Truth and Method*(New York: Crossroad, 1982).

4) 핵분열 원리에 따라 만든 발전도 인간이 그 핵분열의 수준과 원리에 맞출 때에만 예상되는 기능을 한다. 핵분열의 수준과 원리에 맞출 때에만 예상 기능을 한다는 것은 만일 완벽하게 맞추지 못하면 결국 통제 불능의 대응적 폭력을 맞을 수밖에 없고 엄청난 재난이 일어나게 된다는 뜻이다. 인간이 핵분열에 의한 열에너지의 발생과 방사성물질질을 완벽히 조절하고 통제할 수 있을 때에만 핵발전은 인간에게 유용한 에너지가 된다.

고조시키고 확대시킨다. 통제된 자연법칙의 농도가 높을수록, 그리고 통제 주체가 소수에 집약되어 있을수록 위험성도 커진다. 나아가 전문가들조차 자신의 전문성을 벗어나면 위험의 정도에 대해 판단하기 힘들 정도로 기술이 세분화된 전문가주의적 상황은 이미 그 자체로 재난의 전조이자 시작이다.

기술정치에서 전문가주의는 효율성과 확실성을 내세우며 정책 관련 의사결정 과정에 시민참여를 배제하는 등 민주주의와 대립된다.<sup>5)</sup> 위험한 상황 자체는 ‘민주적’이지만, 위험의 관리 능력에서는 ‘독재적’이다. 그래서 인류가 위험에 빠질 가능성도 커진다. 자연 현상을 통제하며 만든 문명이 자연 현상에 온전히 대처할만한 능력을 갖추지 못한 상태에서의 전문가주의는 위험성을 도리어 높인다.<sup>6)</sup> 전문가주의는 “국제적십자사”의 재난 등식, 즉 “취약성 + 위험 / 능력 = 재난(vulnerability + hazard) / capacity = disaster)”이라는 등식에서, 분자(취약성 + 위험)를 높이고 분모(능력)를 낮추어, 그만큼 재난의 정도를 키운다.<sup>7)</sup>

물론 이론상으로는 핵발전은 재난을 일으키지 않는다. 거대한 화물 여객선도, 침몰 직전까지의 이론에 의하면, 결코 침몰하지 않는다. 하지만 세계적으로 핵발전소는 이미 네 차례에 걸쳐 폭발했고, 세월호 침몰 참사(2014.4.16.~)를 포함해 대형 해상사고도 끊이지 않는다. 자연의 대한 인간의 통제기술이 자연 전체에 대한 통제일 수 없기 때문이다. 콘크리트 핵발전소가 핵분열에 의한 방사성 물질을 어디까지 막아줄 수 있을까. 거대한 철판이 언제까지 물 위에 떠 있을 수 있는 것일까. 배가 바다에 떠 있다는 것은 사실상 가라앉고 있다는 뜻이다. 침몰은 미래가 아니라 현재 진행형이다. 자연이 타자화하고 소수에 의해 통제되는 곳에서 자연은 인간의 의도를 넘어 자신의 힘을 보여줄 준비를 한다.

이 점에서 사고와 재난은 필연적이다. 예일대학의 사회학자 페로우(Charles Perrow)는 현대사회가 ‘고도위험기술사회’(high-risk technology society)이며, 아무리 안전장치가 있어도 사고는 불가피하게 발생한다고 보았다. 이재열의 정리에 따르면, 가령 “보팔참사, TMI의 방사능유출, 그리고 우주왕복선 챌린저호의 공중폭발 등과 같은 재난을 분석해보면, 작은 기계적 결함이 처음 설계를 할 때 엔지니어들이 전혀 생각하지 못했던 방향으로

5) 강윤재, “원전사고와 민주적 위험 거버넌스의 필요성”, 『경제와 사회』(2011년 가을호, 통권 제9호), 20쪽

6) 강윤재, 앞의 글, 24-27쪽.

7) 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). 김성철, “평화학에서 본 재난 : 거버넌스, 인간안보, 정의의 문제”(서울대학교 통일평화연구원 제2차 HK평화인문학콜로кви엄 발제문, 3쪽에서 인용. 이 재난 등식은 인간의 능력을 넘어서는 ‘위험’의 정도와 그에 대한 대응력의 ‘취약성’, 감당할 수 있는 능력의 상관성 속에서 재난의 정도를 규정하는 간명한 등식이다. 하지만 재난의 현상은 잘 분석하고 있는 데 비해 그 근본 원인을 분석하는 일에는 취약해보인다. 취약성, 위험, 능력의 배후에는 한결같이 자연 현상이 놓여있다. 자연 현상을 추상화(abstraction) 및 대상화(objectification)하면서 이론 문명 속에 따뜻한 인간애를 삭제시켜온 필연적인 결과가 재난인 것이다.

다른 부품과 하위 체계에 영향을 주어 결국 파국적 결과를 낳았음을 알 수 있다. 그런 점에서 현재의 기술과 과학의 수준으로 볼 때 안전대책을 사전에 설계해 시스템에 내장할 수 없기 때문에 피치 못하게 사고가 일어날 확률이 존재”한다. 이런 사고를 페로우는 ‘정상사고’(normal accident)라고 명명했다.<sup>8)</sup>

고도의 기술사회는 고도의 위험사회이기도 하다. 기술의 작동 과정이 기계 설계의 의도를 넘어서기 때문이다. 현대 문명이 인간의 이성적 계획 밖에서 작동되고 있다는 사실과도 같은 이치이다. 그렇다면 재난에 대해 좀 더 발전된 과학기술로 대응하려는 시도도 그것이 어떤 것이든 근본적인 한계를 지니고 있는 셈이다. 올리히 벡이 『위험사회』(1986)에서 설득력 있게 분석한 바 있듯이, 과학적 합리성에 기초해 형성된 문명이 그 자체로 위험을 재생산해내고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

## 2. 인간의 사물화, 그리고 재난

### 1) 인지적 유동성과 종교의 물상화

재난은 다른 각도에서도 온다. 학살이나 전쟁처럼 더 많은 원인이 인간에게서 비롯되는 재난들도 종종 발생한다. 어떻게 해서 인간이 재난의 원인이 되고, 재난의 대상도 되는 것일까. 타자화한 자연이 스스로 주체가 되어 자신의 힘을 드러내듯이, 전형적인 인재(人災) 역시 인간이 인간에 의해 타자화될 뿐 아니라, 나아가 사물화되는 데서 비롯된다.

인지고고학자 스티븐 미슨(Steven Mithen)에 의하면, 자연을 도구화하는 능력, 사물을 조작하는 능력이 사람에게 적용되면서 사람과 사물 사이의 ‘인지적 유동성’(cognitive fluidity)이 생겼다고 한다. 사람과 동물에 대한 사고가 뒤섞이고, 사람이 사람에게 도구화되면서 특정 인종을 우월시하거나 동물시하는 방식도 생겨났다는 것이다.<sup>10)</sup> 인종차별주의도 이런 자세에서 비롯된다.

이것은 원시적 풍습을 이어오고 있는 부족에서 생명의 원천인 사냥감에 대해 보여주는

8) Charles Perrow, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*(Princeton: Princeton University Press, 1999). 이재열 김동우, “이중적 위험사회형 재난의 구조: 대구지하철 화재사고를 중심으로 한 비교 사례연구”, 『한국사회학』(제38집 3호, 2004), 146쪽.

9) 올리히 벡, 홍성태 옮김, 『위험사회』(새물결, 2006)

10) 스티븐 미슨, 윤소영 옮김, 『마음의 역사』(영림카디널, 2001), 284-285쪽.

이중적 태도에서도 볼 수 있다. 가령 수렵 채집인들이 자신들의 사냥감에 대해 한편에서는 깊이 존중하면서도, 실제로 별 가책 없이 죽이기도 하는 태도는 도처에서 확인될 수 있는 일이다.<sup>11)</sup> 사람에 대한 자세와 사물 혹은 동물에 대한 자세가 뒤섞이고 있는 증거인 것이다. 동물을 신격화하기도 하고, 사람을 사물화하기도 하는 자세는 고대에는 물론 오늘날도 곳에 따라 관찰된다.

이것은 애완견의 죽음을 이웃의 죽음보다 더 슬퍼하는 정서와도 연결되고, 각본에 따라 TV에서 형성된 연예인 이미지를 가족보다 더 좋아하는 경우와도 별개가 아니다. ‘종교’를 눈에 보이는 하나의 사물처럼 대하는 자세도 마찬가지이다. 종교를 하나, 둘, 셋 셀 수 있는 명사적 실재로, 동일한 교리 체계를 고백하고 보존하는 가시적 집단으로 해석하는 행위는 종교를 겉으로 드러난 하나의 사물로 물상화(refication)하고 있는 증거이다. 종교를 사물처럼 이해하기에 종교들 간 ‘경계’를 세우고, 경계 밖의 ‘다름’에 대해서는 대립적인 자세를 취한다. 사물에 대한 배타를 인간에 대한 배타와 동일시하며 인간에 대한 배타를 정당화한다.<sup>12)</sup> 윌프레드 캔트웰 스미스(Wilfred Cantwell Smith)가 분석했듯이<sup>13)</sup>, 종교의 물상화는 서양에서 만들어 지난 200여 년 동안 전 세계로 수출한 근세적 개념에 지나지 않지만, 넓게 보면, 인간의 정서에는 여전히 ‘인지적 유동성’이 작동하고 있는 흔적들이라고 할 수 있다. 우리의 주제와 관련짓는데, ‘홀로코스트’라고 하는 전무후무한 부조리가 발생하는 근거도 ‘인간의 사물화’가 개입되기 때문이다. 타인의 종교를 인간 내면의 초월지향적 성향으로가 아니라, 가시적 사물처럼 물상화시킴으로써 배타적 자세가 정당화되듯이, 인간의 사물화는 인간에 대한 공감적 능력이 결여된 데서 비롯된다. 이것은 한나 아렌트(Hannah Arendt)가 잘 분석한 바 있다.

## 2) 개념적 혼성과 악의 평범성

아렌트는 이차대전의 전범 아이히만의 재판과정을 책으로 만들면서 ‘악의 평범성’이라는 부제를 붙였다. 악이라는 특별한 상황이 어떻게 평범한 것일 수 있을까. 아렌트는 ‘생각하는 데 무능력’한 데서 악이 탄생한다고 결론지었다. 홀로코스트라는 전무후무한 폭력도 “타인의 입장에서 생각하는 데 무능력함”과 매우 깊이 연관되어 있다는 것이다.<sup>14)</sup> 뿐만

11) 스티븐 미스, 『마음의 역사』, 274쪽.

12) 종교를 인간의 ‘삶’이 아닌 하나의 대상적 관찰물로 전락시킨 것은 그러한 교리체계를 고백하지 않는 다른 관찰자들에 의해 비롯된 일이었다. 이 상황에서 자신에게서만 초월성을 확인하는 이들은 배타적 근본주의의 양태를 보여주고, 비종교인에게 종교는 그저 ‘사물의 연장’이 된 것이다.

13) 윌프레드 캔트웰 스미스, 김희성 옮김, 『종교의 의미와 목적』(분도출판사, 1991).

14) 한나 아렌트, 김선옥 옮김, 『예루살렘의 아이히만』(한길사, 2006), 106쪽.

아니라 유대인을 동물처럼 ‘사냥’하던 행위는 사람의 사물화에 대한 폭력적인 사례들이다. “유대인은 겉으로만 인간일 뿐이며 사실은 인간과 다른 무엇이다. 혐오스럽고 설명하기 어려운 존재이며, ‘인간과 원숭이의 거리보다 독일인들과 유대인들의 거리가 더 멀었다’<sup>15)</sup>는 아우슈비츠 생존 작가인 프리모 레비(Primo Levi)의 말도 그 증거이다. 흑인을 노예로 부리거나 재산처럼 매매하던 행위도 마찬가지이다. 사람이 사물을 대하는 능력이 사람과 동물 간에, 사람과 사물 간에도 적용되면서 사람을 사물처럼 여기는 일상적 삶도 가능해지는 것이다. 정치적, 이념적, 심리적 이유들도 있지만, 해방 전후기 한국 사회에서 벌어진 각종 대량학살도 사람에 대한 무능한 공감력과 사람을 사물처럼 대하는 자세를 반영한다.

포코니에(Gilles Fauconnier)와 터너(Mark Turner)는 사람과 사물에 대한 개념들의 뒤섞임을 ‘개념적 혼성’(conceptual blending)으로 설명한 바 있다.<sup>16)</sup> 이들에 의하면, “개념적 혼성은 언어, 예술, 종교, 과학 등 여타 인간이 이룩한 놀라운 성취의 기원이며, 예술적 과학적 능력에 필수적인 것은 물론 기본 일상 사고에도 필수적”<sup>17)</sup>이지만, 뒤집어서 보면 개념적 혼성은 인간을 사물화하는 근거도 된다. 나아가 ‘홀로코스트’라는 부조리를 설명하는 틀도 된다.

포코니에와 터너는 개념들의 입력공간(input space)이 혼성공간(blended space)에서 결합되어 인간-동물 혹은 인간-사물이라는 제3의 대상을 정신공간(mental space) 안에 창조한다고 해설한다. 이것은 홀로코스트에서 인간에 대한 집단 학살이 행정 체계와 혼합되는 과정, 행정 용어와 학살 용어들이 뒤섞이는 과정에서 잘 보인다.<sup>18)</sup> 프리모 레비가 증언하듯이, 홀로코스트 학살자들은 “비밀을 유지하기 위해 여러 방책을 강구했는데, 공식 석상에서 신중하고도 냉소적인 완곡어법을 사용하는 것도 그 중 하나였다. ‘학살’이 아니라 ‘최종해결책’이라 표현했고, ‘강제이송’이 아니라 ‘이동’, ‘가스실살해’가 아니라 ‘특별처리’ 등등으로 썼다.”<sup>19)</sup> 이와 관련하여 앨퍼드(Charles Fred Alford)는 이렇게 말한다.

워싱턴에 있는 유대인 대학살 박물관에 가보면 당신을 압도하는 것은 사진이나 수많은 신발 더미, 머리칼 등이 아님을 알게 될 것이다. 압도하는 것은 그 모든 것들의 사악한 합리성이고, 말살한 인간들을 분류해놓은 그 ‘인종위생연구소’, ‘제국정화사무소’, ‘특수처리과’ 같은 범주의 세심함이다. 유대인 대학살은 과학이자 산업이며 관료 체제였다.<sup>20)</sup>

15) 프리모 레비, 이현경 옮김, 『이것이 인간인가』(돌베개, 2007), 298쪽.

16) 질 포코니에, 마크 터너, 김동환 외 옮김, 『우리는 어떻게 생각하는가』(지호, 2009), 68-69쪽.

17) 질 포코니에 외, 위의 책, 7쪽.

18) 이향준, “〈쇼아〉: 익명의 아이히만은 어떻게 가능한가”, 조선대학교인문학연구원이미지연구소편, 『폭력 이미지 재난』(엘피, 2012), 342쪽.

19) 『이것이 인간인가』, 273쪽.

20) 찰스 프레드 앨퍼드, 이만우 옮김, 『인간은 왜 악에 굴복하는가』(황금가지, 2004), 161쪽.

사람에 대한 살인 행위가 사무적 행정 절차로 둔갑하는 과정을 잘 보여준다. 즉, “이것은 양쪽에 행정 행위와 살인 행위라는 입력공간을 갖고서 이 둘이 하나의 정신 공간에서 통합되어 살인이 행정 조치이고, 행정 조치가 살인이 되는 혼성 공간 속에서 탄생할 수 있는 상상적인 사유의 결과인 것이다.”<sup>21)</sup> 그렇게 해서 “집단학살과 일상적 일과는 결국 하나가 되었다.”<sup>22)</sup>

아이히만이 심문을 담당하던 독일계 유대인에게 “어떻게 자신이 친위대의 중령의 지위밖에 오르지 못했고 또 자기가 진급하지 못한 것이 자기의 잘못이 아니라는 것을 다시 또다시 설명하면서 4개월 동안 앉아있을 수 있었던 것”도 살인 행위와 행정 행위가 혼성되어 있었기 때문이다. 아렌트의 표현마따나 이것은 타자의 아픔에 대한 “상상력의 결여”<sup>23)</sup> 때문이기도 하고, “기존의 상상적 사고, 즉 ‘유대인은 동물/사물’, ‘집단학살은 행정 조치’, ‘살인은 최종해결’이라는 기존의 상상적 구도가 그를 지배하고 있었기 때문이기도 하다.”<sup>24)</sup> 아이히만의 상상력 속 ‘혼성공간’은 인간을 ‘일상적’ ‘행정 처리’의 대상으로 간주하고 있었던 것이다. 그런 점에서 ‘악은 평범’하다.

### 3) 재난의 평범성과 타자의 타자화

재난도 평범한 일상이 누적되면서 다가온다. 최악의 해상사고로 기록될 ‘세월호 사건’과 관련된 일들은 모두, 만일 사고만 나지 않았다면, 관행이라는 이름으로 지나갈만한, 그저 ‘평범한’ 일들의 연속이었다. 만일 사고만 없었다면 일상적인 일들로 지나갈 상황이었다. 하지만 그 ‘평범함’이 홀로코스트라는 전무후무한 인재를 발생시키듯이, 누적된 평범함은 거대 여객선도 침몰시키고 수백 명을 죽음에 이르게 하며, 그 죽음으로 인한 트라우마도 치유하지 못한다.

가령 그동안 한국에서 발생했던 재난들은 대체로 ‘단순 증폭형’ 재난이었다고 한다.<sup>25)</sup> 성수대교와 삼풍백화점 붕괴, 대구 상인동 지하철공사장 가스폭발사고 등은 단순한 원인이 오랜 시간 증폭되면서 생긴 재난이라는 것이다. 경주 마우나리조트 붕괴 사고와 세월호 침몰 참사도 ‘단순 증폭형’ 재난에 가깝다고 할 수 있을 것이다.

이러한 단순 증폭형 재난들은, 조직론의 입장에서 보면, “사전의 경로들을 무시하거나

21) 이향준, 앞의 글, 343쪽.

22) 크리스토퍼 R. 브라운, 이진모 옮김, 『아주 평범한 사람들』(책과 함께, 2010), 16쪽.

23) 한나 아렌트, 김선욱 옮김, 『예루살렘의 아이히만』(한길사, 2007), 391쪽.

24) 이향준, 앞의 글, 355쪽.

25) 이재열과 김동우는 재난을 ‘복합 증폭형’(환경오염 재난유형), ‘복합 돌발형’(고도기술 재난유형), ‘단순 증폭형’(단순기술 부실유형), ‘단순 돌발형’(단순사고 범죄유형)으로 구분한다. 이재열 김동우, 앞의 글, 164-165쪽.

간과하는 문화 속에서 축적된 위험요소들이 한꺼번에 동일한 시간과 공간에서 집중하여 나타나서 한 사회나 사회의 하위체계의 존속을 위협하는 사건”이다. “이런 정의에 입각해서 보면 많은 인재 사고들은 상당 기간 동안 드러난 사전 징후들을 인식하지 못하는 문화적 요인에 의해 증폭되고 배양된 결과로 나타난다는 점을 알 수 있다. 사전에 여러 가지 사고의 신호들이 나타나지만, 이것을 무시하거나 잘못 해석해서 위험 요인이 숙성되는 결과를 낳은 것이다.”<sup>26)</sup>

이것은 재난 역시 그 재난이 일어나기 전에는 문화라는 이름으로 평범한 일상이 진행되고 있었다는 뜻이라고 할 수 있다. 문제는 이러한 평범함이라는 것이 개인적 판단의 실천적 영향력 혹은 사회적 지평을 보지 못하는 것과 연결되어 있다는 것이다. 그런 점에서 재난을 일으킨 평범은 나와 너, 그리고 개인적 판단과 실천적 결과를 분리시킨 모순적 평범이다. 개인적 경험과 사회적 결과 사이에 막대한 간극을 지닌 무지한 평범이다.

지젝은 아렌트의 분석에 동의하며, 대량 살상과 같은 악도 평범함을 통해 일어난다고 말한다. 가령 스탈린의 딸이 아버지는 다정하고 배려심이 많은 지도자인데 라브렌티 베리야가 아버지에게 대량살상의 혐의를 뒤집어씌웠다고 회고하고, 베리야의 아들 역시 아버지는 다정하고 가정적이며 그저 스탈린의 명령을 따랐을 뿐이라 회고하며, 게오르기 말렌코프(스탈린의 후계자)의 아들도 아버지가 정직하고 성실한 사람인데도 항상 생명의 위협을 느끼며 살았다고 기억하는 내용들이 그렇다.<sup>27)</sup> 아이히만은 물론 스탈린, 베리야, 말렌코프는 그 자신에게도, 가족에게도 평범한, 때로는 성실한 존재였다. 다만 개인의 일상적 판단이 타자에, 사회에 어떤 영향을 끼치는지에 대한 감수성이 결여된 평범함이었다. 앞에서의 표현을 빌면, 자신의 행정 행위가 어떻게 살인 행위로 이어지는지 둔감한 데서 오는 평범함이었다. 그래서 지젝은 말한다.

한나 아렌트의 말이 옳았다. 이들은 바이런이 말한 숭고한 악마적 악의 화신이 아니다. 그들의 개인적 경험과 그들이 저지른 무시무시한 행동 사이에 막대한 간극이 있으니 말이다. 우리의 내면의 삶에 대한 우리의 경험, 우리의 행동을 설명하기 위해 우리가 스스로에게 들려주는 우리 자신에 대한 이야기는 근본적으로 거짓말이다. 진실은 외부에, 우리가 하는 행동 속에 있다.<sup>28)</sup>

26) 이재열·김동우, 앞의 글, 165, 169쪽. 이에 비해 대구지하철 화재사고는 복합·돌발형 재난에 가까우면서 복합·증폭형 성향도 보여준다고 분석한다. 한국 사회의 재난이 정상사고적, 복합적 성향을 띠어가고 있다는 것이다.

27) 슬라보예 지젝, 이현우 외 옮김, 『폭력이란 무엇인가』(난장이, 2011), 82쪽.

28) 슬라보예 지젝, 위의 책, 83쪽.

지젝은 “스탈린 시대의 공개 재판에서 유죄 판결을 받은 이 대부분은 총살 집행대 앞에 섰을 때 자신은 결백하며 스탈린을 사랑한다고 고백했다”는 증인들이 실상은 “대타자(가령 신)의 눈에 비친 자신의 이미지를 만회해보려는 노력에서 나온 애처로운 행동이었다”고 분석한다.<sup>29)</sup> 적들에게는 끔찍한 폭력을 저지르면서 자기 집단 구성원들에게는 따뜻한 인간애와 친절을 베풀다든지, 인질들에게 살상 명령을 내려놓고는 바로 그날 밤 가족에게는 진심어린 사랑으로 가득한 편지를 쓴다든지 하는 행위는 위선이다. 심지어 비행기가 추락하는 절박한 위험 상황에서야 친지에게 ‘사랑한다’는 말을 남기는 것도 죽음에 임박해서야 신을 찾는 것과 비슷한 가식적인 태도라고 지젝은 의심한다. ‘이웃’을 긍정하는 도덕적인 언사 속에 정말 ‘이웃’이 담겨있지는 않다는 것이다.

세월호의 침몰과 그 대응과정에서 나타난 국가적 재난 앞에서 개인들의 울부짖음은 난무하지만, 개인들의 울부짖음을 연결지을 사회적 장치는 확립되어 있지 않다. 그래서 함께 아파하는 도덕적 개인들에 비해 사회는 단연코 ‘비도덕적’이다. 엄밀하게 말하면, 탈도덕적 혹은 무도덕적이다.

자살자가 많다는 것은 사회가 사람을 자살로 내몬다는 뜻이다. 자살자가 기댈 ‘대타자’ 국가가 결핍되어 있다는 것을 의미한다. 세월호 참사에서 가족을 잃고 울부짖는 개인들의 희망과는 달리 국가는 ‘거대한 빈 틈’이다. 지젝은 이런 현실을 보며 ‘타자’가 결핍되어 있다고 말한다. 사회가 다원화되었고 다양성을 존중한다지만, 다원화가 도리어 타자를 계산에서 제외한다.<sup>30)</sup> 다원화한 개인의 방 안에 들어가는 순간 더 이상 타자를 묻지 않는다. 인류를 사랑해야 한다는 보편적인 주장도 현실에서는 아무도 형제 자매가 아닐 수 있다는 역설을 품고 있다. 이웃에 대한 언사 속에 이웃이 들어있지 않다. 그래서 지젝이 보건대 “이웃은 사물”이다.<sup>31)</sup> ‘타자의 타자화’라고 할 수 있다. 타자가 타자화되었기에 타자는 실종된다.

아감벤이 말하는 ‘호모 사케르’는 이것을 잘 보여준다.<sup>32)</sup> 아무도 접근할 수 없을 만큼 너무나 ‘신성한 인간’, 옆에 있지만 굳이 썬하지 않아도 되는 인간의 존재는, 타자를 타자화시키는 우리 시대의 자화상이다. 국가는 거대한 틈새, ‘공(空)-간(間)’이다. 그래서 세월호 참사가 벌어져도 수습되지 않는다. 개인들의 아픔은 있어도 전체를 수습하는 국가는 없다. 참사를 수습시키는 것은 시간이고 망각이다. 그것이 근본적인 의미에서의 재난일지 모른다.

29) 지젝, 앞의 책, 86쪽.

30) 들뢰즈가 분석하고 있듯이, 인간의 ‘자발적인’ 행위(autonomous action)는 인간의 욕망들의 중층적 얽힘 속에서 전혀 다른 복수의 의미를 발생시키며 우발성들로 이어진다. ‘대타자’ 앞에서의 총동적 행동도 그 외형적 윤리성에도 불구하고 폭력적 결과로 이어진다.

31) 지젝, 앞의 책, 80쪽

32) 조르조 아감벤, 박진우 옮김, 『호모 사케르』(새물결, 2008).

#### 4) 위험사회와 비도덕적 사회

재난은 오히려 벡이 분석한 ‘위험사회’의 가장 적나라한 증거이다. 위험사회에서 개인들의 불안은 가중되지만, 그 불안을 안정시킬 정치적 장치는 실종된다. 정치 제도 자체가 위험을 생산하는 주체로 작용하기 때문이다. 벡에 의하면, “위험사회의 정치적 주체는 정도의 차이는 있지만, 생생한 대규모 위난에 의해 희생자가 되는 모든 사람들뿐이다.” 그러나 희생자들의 대대적 조직은 힘들다. 그래서 벡은 의심하며 묻는다: “생생하지 않은, 보편적인 고통이 도대체 정치적으로 조직될 수 있는가? ‘모든 사람’이 정치적 주체가 될 수 있는가?”<sup>33)</sup>

전통적 계급사회가 평등의 이상을 발전의 동력으로 삼아 부를 적극적으로 추구하는데 비해 위험사회는 안전(safety)을 동력으로 삼아 불안(anxiety)의 공동성을 확대시킨다. 그렇지만 실제로 불안에서 비롯된 유대가 어떻게 작동해 정치적 힘이 되는지는 드러나지 않는다.<sup>34)</sup> 도리어 불안의 공동체는 반대되는 정보만으로도 흩어질 정도로 기반이 취약하다. 그래서 위험사회에서 위험이 희생자들은 조직되기 힘들고, 정치는 진공 상태에 빠진다.

이것은 라인홀드 니버(Reinhold Niebuhr)가 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』(1932)를 통해 개인적 도덕성과 사회적 비도덕성을 구분했던 것과 비슷하다. 니버에 의하면, 개인적으로 도덕적이라고 해서 사회적으로 도덕적이 되는 것은 아니다. 개인은 본성상 자신들과 비슷한 사람들에 대한 동류의식 공감 이해심을 갖고 있고, 다른 이들의 이해 관계도 고려할 줄 안다는 점에서 도덕적이지만, 집단은 “충동을 올바르게 인도하고 때에 따라 억제할 수 있는 이성과 자기 극복 능력, 그리고 다른 사람들의 욕구를 수용하는 능력이 훨씬 결여되어 있고” “심한 이기주의가 모든 집단에서 나타나기” 때문에 개인에서와 같은 도덕성을 획득하기 어렵다. 개인들의 이기적 충동이 중층적으로 결합된 집단이기주의가 합리적 판단을 불가능하게 한다는 것이다.<sup>35)</sup> 그래서 사회는 재난을 낳고도 재난을 해결하지 못한다.

이런 식의 여러 가지 입장들은 오늘날 ‘재난’은 불가피하다는 ‘정상사고(normal accident)’론과 직결된다. 실제로 각종 재난은 인간의 문명이 대형화, 집중화한 곳일수록 더 크게 벌어지고, 근대 산업사회, 신자유주의적 자본주의 사회에서 재난은 피할 수 없는 일이기도 하다. 물론 효율성보다 신뢰성을 중시하는 조직 관행을 만든다면 사고는 피할 수 있다는 ‘안전문화론’적 시각도 있다. 하지만 자연의 타자화로 성립된 문명의 논리에 따르면,

33) 벡, 위험사회, 96-97쪽.

34) 벡, 위험사회, 97-98쪽.

35) 라인홀드 니버, 이한우 옮김, 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』(문예출판사, 2004), 9-10쪽.

자연의 역습, 그런 의미의 재난은 불가피하다. 과학기술의 문제를 과학기술로 해결한다는 말이 순환논법의 오류에 빠지는 것이듯, 사고를 정상적인 것으로 여길 수밖에 없는 사회와 문명 속에서 재난은 감수해야만 하는 일이 되고 있다.

## 5) 타인의 얼굴

이러한 절망적 상황을 어찌할 것인가. 재난은 그대로 감수해야만 할 운명일 뿐인가. 무엇보다 절망적 상황을 있는 그대로 인정하고 문제의 원인을 그 심연으로부터 통찰해내야 할 것이다. 더 철저하게 절망하면서, 대단히 종교적인 언어이겠지만, 그 속에서 솟아오르는 한 줄기 빛에 희망을 걸어야 한다. 니체가 철저한 허무의 심연에서 ‘초인’의 기대를 품었듯이, 절망의 상황에서 절망을 던고 재난의 정도와 빈도를 줄이려 시도하는 것 외에는 달리 도리가 없다.

삭제했던 이웃을 회복해야 한다. 레비나스의 표현을 빌리면, 타인에게서 ‘얼굴’을 보는 실존적 감수성을 살려내야 하는 것이다.<sup>36)</sup> 얼굴의 호소를 듣는 것이다. 레비나스의 은유인 ‘얼굴’은 사물이 아니다. 얼굴은 바라보고 호소하며 스스로 표현한다. ‘얼굴’과의 만남은 사물과는 전혀 다른 차원을 열어준다. 얼굴이 스스로를 드러내는 방식을 레비나스는 ‘계시’라고 표현한다. 그만큼 절대적인 경험이다. 강도를 만나 다 죽어가던 사람의 얼굴에서 절대적인 요구를 읽었던 성서의 ‘사마리아 사람 이야기’(루가 10,29-37)는 적절한 예이다. 타인의 곤궁과 무력함에 부딪힐 때 나는 내 자신이 죄인임을, 나는 부당하게 소유와 부와 권리를 향유한 사람임을 인식하게 된다. 그래서 사마리아 사람은 자신의 것을 내어주어 그를 치료해주고 보살펴준 것이다.<sup>37)</sup> 타인의 ‘얼굴’은 보편적인 인간성을 열어주는 ‘그이’다. 지젝의 표현대로 하면, ‘대타자’이다. 하지만, 타자화되기 이전의 타자이며, 호소하는 타자이다. 나의 도덕성을 열어주는 타자이다.<sup>38)</sup> 이 타자의 호소를 듣는 것은 고통의 상황을 극복하는 시작이다.

이것은 니버가 사회의 비도덕성에 대해 말하면서도, 사회적 도덕성의 회복을 결코 포기하지 않았던 것과 연결된다. 니버에게 사회는 개인이 지닌 정치적 본성들의 중층적 결합으로 인한 집단이기주의로 무장해 있지만, 그럼에도 불구하고 니버는 결국 사회적 정의를 꿈꾸었다. 니버가 국제정치학에 끼친 영향도 적지 않지만, 기본적으로 기독교 신학자이자 윤리

36) 엠마누엘 레비나스, 양명수 옮김, 『윤리와 무한』(다산글방, 2000), 7장. 엠마누엘 레비나스, 강영안 옮김, 『시간과 타자』(문예출판사, 1996), 3장.

37) 강영안, 『주체는 죽었는가』(문예출판사, 1996), 235-241쪽 참조.

38) 지젝은 이런 식의 타자를 비판한다. 박애주의 속에 사랑은 들어있지 않듯이, 나에게 절대적 명령을 한다는 타자의 얼굴이라는 것은 유대인을 인간 이하의 타자, 즉 ‘적’으로 보았던 나치의 관점과 동전의 양면과 같은 관계라는 이유에서이다. 지젝, 앞의 책, 92쪽.

학자이기도 했던 니버는 개인적 도덕성의 국제정치화를 희망하였다. 인간의 초월성, 즉 자기가 자기를 대상화하는 능력이 현실 안에서 현실을 넘어서게 하며, 그 능력이 신학적 이상을 상대적인 현실의 영역에서 일부라도 가능하게 한다는 보았다. 그가 보건대 욕망으로 부활하는 인간의 ‘원죄’에도 불구하고, 그 욕망을 넘어서려는 초월성은 현실 정치를 바로잡을 수 있게 해주는 근본적인 조건이다.<sup>39)</sup> 도덕적 개인과 비도덕적 사회를 분리해 말하면서도, 결국 개인적 도덕성을 국제정치적 차원에서 도덕화하는 것은 가능하다는 희망을 놓지 않았던 것이다.

## 6) 나가는 말 내재적 초월성의 회복과 지구윤리

재난이 복잡하고 거대해질수록 인간을 인간되게 해주는 근본 원인에 대한 물음을 던져야 한다. 그것이 단순한 형이상학적 전제로 비취질지라도, 그 근본 원인을 확보하지 않고서는 재난의 근본 이유에 대해서도 물을 수 없다. 종교학적 차원에서 정리하면, 캔트웰스미스가 말한 인간의 보편적 자질로서의 ‘신앙’, 하비 콕스(Harvey Cox)나 마커스 보그(Marcus Borg)가 고대 유대인의 언어를 빌려 인간의 ‘심장’에 비유했던 그 ‘신앙’을 회복시켜야 한다. 신앙은 인간 안에 갖추어진 초월성의 다른 이름이며, 스스로를 대면해 실존적 실상을 통찰하게 하고, 본래 그랬어야 할 어떤 모습을 회복시켜줄 본원적 자질이다. 신앙이라는 종교적인 표현된 인간의 초월성은 거대한 절망 속에서도 결코 절망으로 끝나지 않을, 강력한 허무 속에서도 결국은 그 허무의 틈을 비집고 솟아올라 개인과 세계의 전환을 가능하게 해줄 그 무엇이다.

외견상 상이한 언어를 구사하는 것 같지만, 이것은 지젝이 말하는 초월과도 어긋나 보이지 않는다. 지젝에게 초월이란 저 멀리 있어서 불러도 대답 없는 초월이 아니라, 이미 세계에 들어와 그 세계에 틈을 내고, 그 틈으로 인해 혁명의 가능성을 감지하게 만드는 그 무엇이다. 세계 속에 개입하지 않는 초월성은 아무런 의미가 없다. 초월은 이미 내재적이다. 신은 자신이 존재하지 않는다는 사실을 알고 있을 정도로 인간 안에 내재해있다. 유물론적 무신론자 지젝은 이렇게 신에 대해 말한다: “온전하게 ‘인간이 된’ 신 우리들 중 하나인 동지, 이중의 사회적 추방으로 십자가에 못 박힌 신—그리고 ‘존재하지 않을’ 뿐 아니라 그 자신도 이 사실을 알고 있는 신. 그러한 신은 자신의 지위짐을 받아들이며 성령의 구성원(당, 해방적 집합체)을 묶는 사랑으로 온전히 넘어간다.”<sup>40)</sup>

39) 전재성, 『정치는 도덕적인가: 라인홀드 니버의 초월적 국제정치사상』(한길사, 2012) 참조.

40) 슬라보예 지젝 존 밀뱅크, 배성민 박치현 옮김, 『예수는 괴물이다』(마티, 2013), 9쪽.

신 죽음에 대해 이야기하면서도 결국 신을 담론의 주제로 부활시키는 지젝의 역설은 기독교적 신학의 깊이를 역설적으로 웅변한다. 기독교 신학의 핵심도 자리 잡고 있는 신의 초월성, 그러나 철저하게 육화함으로써 인간이 되어버린 그 초월성은<sup>41)</sup> 거대한 ‘빈틈’으로 인해 울부짖는 고통스런 상황에서도 결국 그 고통을 비집고 절망의 울음을 그치게 해 줄 역사내적인 그 무엇이다. 그런 의미에서 로고스의 육화는 세계를 긍정하게 해주는 대표적인 해석체계였고, 그런 내재적 초월성이 이천년 동안 유전되면서 지속적으로 변혁을 위한 ‘유령’을 불러내는 주문과도 같은 역할을 해왔다. 종교학에서는 이 초월성을 ‘신앙’이라는 말로 표현해왔다.

기독교뿐만 아니라 세계의 종교들은 대체로 이러한 공통 논리 위에 있어왔다. 무엇보다 재난이 ‘자연의 타자화’에서 비롯되었고, ‘인간의 사물화’가 대량 학살을 제공했다면, 타자화한 자연을 회수해 내면화하고, 파편화된 인간에서 벗어나 사이성(betweenness) 및 관계성(relationship)으로서의 인간에 대한 공감적 감수성을 회복하는 일은 중요하다. 인간을 ‘human being’이 아닌 ‘human betweenness’로 즉 원자와 같은 실체가 아니라 ‘사이(間, the between)’로 이해하고, 그 ‘사이’에서 공감적 혹은 공생적 사회의 모델을 구축하는 작업이야말로, 재난의 원인을 되돌려 축소하고 삭제하는 근본적인 작업이 된다.

실제로 앞서 말한 신앙 속에서, 그리고 그 신앙에 대한 깨달음 속에서 종교적 천재들에 의해 증언된 범아일여(梵我一如), 일체중생실유불성(一切衆生悉有佛性), 심즉불(心卽佛), 신적 형상으로서의 인간, 인즉천(人卽天), 시천주(侍天主) 등 동서양의 오랜 형이상학적 혹은 통찰적 지혜는 신, 인간, 자연을 일원론적으로, 또는 사이의 존재로 볼 수 있는 논리를 제공한다. 자연을 그대로 두면서도 인간 안에 내면화해, 결국 인간을 성화시키는 종교적 공통 전제이기도 하다. 국가와 사회가 재난이 되어버린 시대, 이 전제를 되살리는 일은 재난의 근본 원인을 삭제해가는 시원적 동력이다. 재난 관련 거버넌스는 그래서 ‘종교적인’ 기획과 함께 시도되어야 할 필요가 있다.

41) 이찬수, 『인간은 신의 암호』(분도출판사, 1999)



# 재난서사와 국가기억: 평샤오강의 <당산대지진>과 <1942>를 중심으로

백지운 (서울대 통일평화연구원)

## 1. 민간 자발성의 양면성

2008년 5월 12일 쓰촨성 원촨 지방에서 진도 8의 지진이 일어났다. 9만 명을 죽음으로 몰고간 이 사건은 인류 역사상 열 두번째로 큰 규모의 지진이며, 중국에서는 탕산대지진(1976년) 이래 최대의 국가적 재난이었다.<sup>1)</sup> 온 국민에게 정신적 공황과 상처를 가져온 쓰촨대지진은 재난 그 자체로도 중요했지만, 사회 문화적 면에서도 의미심장한 획을 그은 사건이기도 했다.

2008년은 중국에서 정치적으로 매우 중요한 해였다. 온 국민의 기대와 염원을 모은 베이징올림픽을 석 달 앞둔 가운데 세계 곳곳에서 일어난 성화 봉송 반대 집회는 ‘원 드림(One Dream)’이라는 꿈을 위협하고 있었다. 1990년대 후반 ‘중국 내셔널리즘’이 시작된 주요한 계기 중 하나가 바로 올림픽 개최의 염원이 연달아 좌절되면서부터였다. 서방세계에 대한 국민적 불만이 높아지면서 중국 내셔널리즘이 마침내 하나의 사회문화적 현상으로 불거지게 된 것이다. 그런 점에서 티베트 위구르 등 변경 사태와 전 세계 성화 봉송 반대 시위 등 베이징올림픽을 위협하는 중국 안팎의 사건들은 중국에 또 한번 큰 좌절과 증오를 가져올 수 있었다.

바로 이처럼 중대한 시점에 쓰촨대지진이 발생했다. 결과적으로 쓰촨대지진은 위기를 기회로 전환시켰다. 이런 효과는 공적 차원과 민간적 차원에서 각각 서로 같거나 다른 방식

1) Bin Xu, "Consensus Crisis and Civil Society: The Sichuan Earthquake Response and State-Society Relations," *The China Journal*, No.71, 2014, p.94

으로 발생했다. 공적 차원에서 재난에 대처하는 강한 정부의 이미지가 확고해짐으로써 공산당 통치의 정당성이 강화되었다면, 민간 차원에서 광범위하게 일어난 구호 및 상처 치유의 과정은 또다른 차원에서 민족단결력을 강화했다. 먼저 공적 차원을 살펴보면, 가장 두드러진 활약을 한 것은 매체였다. <런민르바오> 등을 비롯한 주요 신문과 방송은 “사람 본위(以人爲本: putting people first)”라는 공산당의 슬로건을 반복하여 내보냄으로써, 이재민의 고통과 필요에 대해 중국 정부가 자유민주주의 체제의 정부보다 더 잘 대응할 수 있음을 부각했다. 이러한 과정에서 정치적 쟁점은 마땅히 사전에 재난을 대비했어야 할 정부에 책임을 묻기보다 구제활동 자체로 옮겨졌고, 구제활동의 리더로서의 중국 공산당과 중국정부 그리고 “인민의 종복” 후진타오와 원자바오의 지도자적 이미지가 대대적으로 강조되었다.<sup>2)</sup>

그런데 민간 차원에서 보여진 현상은 다소 복잡하다. 쓰촨대지진은 민간사회의 자발적이고 능동적인 사회참여를 유발시켰다. 여기에는 우선 인터넷과 SNS 통신망의 발달이 지대한 작용을 했다. 지진의 상황은 전국 나아가 전세계 중국 동포에게 실시간으로 전달되었고, 곳곳에서 성금이 모아지고 자원봉사자들이 몰려들었다. 이런 민간의 자발성은 양면성을 지닌다. 즉, 한편으로 그것은 중국에서 민간이 공적 영역에 대규모로 참여하는 ‘시민적 공간’을 열었다는 측면과 동시에, 결과적으로 ‘중화민족의 단결’이라는 주류 이데올로기와 공모하는 차원이 뒤얽혀 있기 때문이다. 일례로, 지진 후 인터넷 상에 광범위하게 유통된 ‘지진시(地震詩)’라는 독특한 문화적 현상을 살펴보자. <울지마, 중국(中国, 不哭)>, <애야, 어서 엄마 손을 잡으렴> 같은 시들이 지진 직후 인터넷 블로그나 웹사이트, 나아가 수백 종의 오프라인 신문에까지 광범위하게 유포되었다.<sup>3)</sup> 애초에 익명으로 쓰여진 이 ‘지진시’들은 인터넷을 돌아다니는 과정에서 다른 익명의 저자들의 손을 거쳐 거듭 개작되었다. 이러한 집단 창작 과정에서 ‘지진시’는 희생자에 대한 애도에서 나아가 중국인의 집단적 상처에 대한 자가 치유 작용을 하기 시작한다. 그러나 바로 이러한 집단적 자가 치유의 과정에서, 지진시는 주류 이데올로기와 교묘하게 공모한다. 일례로 <울지마, 중국>은 쓰촨대지진뿐 아니라 같은 해 1월에 일어난 눈사태와 4월의 열차사고, 그리고 성화봉송 반대시위까지도 중국이 극복해야 할 상처로 표현했다. 더 중요한 것은 이 같은 민간의 자발적 창작이 주류매체에 활용되는 지점이다. 2008년 6월 30일 홍콩 티비 TVB Jade(翡翠台)가 방영한 홍콩반환 11주년 기념식에는 <애야, 어서 엄마 손을 잡으렴>이 행사의 중심 내러티브로 대대적으로 활용되었던 것이다.<sup>4)</sup> 요컨대, ‘지진시’는 한편으로는 민간의 자발적 참여

2) Florian Schneider and Yih-Jye Hwang, "The Sichuan Earthquake and the Heavenly Mandate: legitimizing Chinese rule through disaster discours," *Journal of Contemporary China*, April 2014, p.10

3) Heather Inwood, "Multimedia Quake Poetry: Convergence Culture after the Sichuan Earthquake," *The China Quarterly*, vol. 208, December 2011, p. 940

4) Heather Inwood, *ibid.*, p.945

공간을 연 동시에, 자의 혹은 타의적으로 중화민족의 통합과 단결이라는 주류 이데올로기와 공모하는 양면성을 지니고 있다.

민간 차원과 관련하여 또 하나 주목해야 할 사안은 NGO 등 시민단체의 역할이다. 쓰촨 대지진 이후 NGO들이 보여준 활동은 한때 쓰촨대지진이 중국 시민운동의 활성화를 가져올 것이라는 낙관적 전망을 가져올 만큼 두드러진 것이었다. 지진 발생 다음날인 5월 13일 중국 내 57개의 NGO 단체들이 구제활동에 적극적인 참여를 호소하는 성명서를 발표하였고 5월 14일에는 NGO쓰촨지역 구제연합사무실을 청두(성도)에 설치하여 성금과 구호품 배포활동을 체계적으로 전개하기 시작했다.<sup>5)</sup> 물론, 시민단체의 활동에 대한 소극적 평가도 없지 않다. 제대로 조직되지 않는 자원봉사자들이 교통 정체를 일으켜 오히려 구제작업의 효율성을 떨어뜨렸으며 그런 점에서 시민 및 시민단체의 역할이 과장되었다는 주장도 있다.<sup>6)</sup> 그러나 다른 한편에서는 대지진과 같은 집합적 쇼크가 국가와 사회 관계의 긴장을 강화, 혹은 극화(dramatize)하여 정부의 의도와 무관하게 그동안 좀처럼 부여되지 않았던 활동공간이 시민공간에 부여되었다는 주장도 설득력이 있다. 이를 테면 쉬 빈(Xu Bin)은 쓰촨대지진을 “합의의 위기(consensus crisis)”를 가져왔으며 이런 상황에서 평소 같았으면 불가능했을 시민 차원의 공적 영역에 대한 참여가 활발해질 수 있었다고 보았다.<sup>7)</sup> 쓰촨 대지진 이후 중국사회에 부상한 시민적 자발성을 무의미한 것으로 치부하기보다는, 정면과 반면이 결합된 모순을 함께 분석하는 것이 필요하다.

정리하자면 2008년 쓰촨대지진은 국민적 차원에서 정신적 충격과 더불어 사회와 문화 전반에서 거대한 지각 변동을 불러일으켰다. 공적(official) 차원에서 쓰촨대지진은 국가의 재난 대응 능력을 부각함으로써 공산당 통치의 정당성을 강화하는 데 주요한 역할을 했다. 그러나 인터넷과 SNS를 통한 표현, 자원봉사, 성금모금, NGO활동 등 민간 차원에서 다양하게 드러난 유례없는 자발성은 복잡한 양면성을 지닌다. 한편으로 민간 차원에서 형성되는 내셔널리즘, 애국주의의 한 단면을 보여주기도 하지만, 모두가 국가 이데올로기로 수렴된다고 단정하는 것 또한 단순한 해석이다. 민간은 국가 이데올로기를 언제나 수동적으로 수용하는 것이 아니다. 민간과 국가 이데올로기의 관계는 상호적 매카니즘 속에서 읽어야 한다.<sup>8)</sup> 쉬 빈이 시민사회와 국가와의 관계를 특정한 위기 상황에 따라 드라마틱하게 변하는 것으로 보았듯, 국가 이데올로기와 민간의 자발성 역시 상호적으로 공모, 대결, 타협

5) 이남주, 「쓰촨대지진은 중국 시민사회 발전의 계기가 될 것인가」, 플랫폼, 80쪽.

6) Lan Yuxin, "Coverage of the Wenchuan Earthquake: An Overview," *The China Nonprofit Review* 1(2009) p. 231

7) Bin Xu, op. cit., pp.92-93

8) 이 지점에서 '민간'에 대한 천쓰허의 정의가 도움이 될 듯하다. 그에 따르면, '민간'이란 국가권력의 통제가 상대적으로 약한 주변부에 존재하면서, 때로는 권력에 편입되기도 하고 또 피억압자로서의 독자적 역사와 전통을 견지하는, 인민 생활과 정서의 진면목이다. 정치적 용어로 표현하면 '민간'에는 민주적 정수와 봉건적 찌꺼기가 뒤섞여 있다. 陳思和, 『中國當代文學關鍵詞十講』, 上海: 復旦大學出版社 2002, 5면.

하는 역동적 관계에서 보아야 하는 것이다. 민간의 내면에 복잡하게 공존하는 공모, 대결, 타협의 논리는 재난서사를 문화적 관점에서 다루려고 하는 이 글의 중요한 전제가 될 것이다.

## 2. 주선율영화와 상업영화의 사이

이 글에서는 쓰촨대지진 이후에 만들어진 펑샤오강(馮小鋼, 1958-) 두 편의 재난 영화, <탕산대지진>(2010)과 <1942>(2012)를 다루고자 한다. 일반적으로 영화라고 하면 국가가 아닌 민간 혹은 사적 차원을 떠올리게 되지만 중국의 경우는 좀 특별하다. 중국영화에는 ‘주선율영화(main melody movies)’라는 오랜 전통이 있기 때문이다. ‘주선율영화’(혹은 ‘주류영화’)란 정부의 이데올로기 교육의 기능을 하되 탄력성과 포용성을 가지고 중국 특색의 시대정신과 인문정신을 담은 영화를 의미한다.<sup>9)</sup> 정치적 계몽적 성격이 강하지만 그렇다고 해서 단순한 프로파간다는 아닌 것이다. 90년대까지 주선율영화와 상업영화의 경계는 상대적으로 명확했다. 그런데 최근 그 판도가 바뀌었다. 상업영화를 대표하는 장이모우까지 <금릉십이차><sup>10)</sup>를 만들며 주선율영화에 뛰어들 정도로, 최근 중국 영화계에 주선율영화와 상업영화의 경계는 모호해지고 있다. 예전에 주선율영화가 주로 국영자본으로 제작되었다면 이제는 민영자본이 나서 주선율영화를 찍기 시작했다. 이에 대해 어떤 논자는, 80년대 혁명에 등 돌리고 시장으로 나아갔던 관중들이 최근 다시 “혁명과 악수하고 화해”했다고 표현하기도 했다.<sup>11)</sup>

이처럼 주선율영화와 상업영화의 경계가 모호해지는 현상의 중심에 있는 이가 바로 펑샤오강이다. 펑샤오강은 두 영화의 경계를 가장 예민하게, 그리고 능란하게 넘나들며 중국 영화의 새로운 영역을 개척했다. 원래 그는 상업영화 전문이었다. 장이모우나 첸카이저 같은 셉프-오리엔탈리즘적 영화 아니면 무협영화가 대세를 이루는 중국 상업영화 판에서, 펑샤오강은 처음으로 로맨틱 코미디 장르를 중국 영화계에 도입했다. ‘뉴 이어 무비(new year movies 賀歲片)’라는 말을 유행시키고 연말연초에 가족들이 함께 영화관에 가는

9) 鄭皖春, 「〈唐山大地震〉: 主流價值觀的重構和表達」, 『影視評論』, 43쪽

10) 난징대학살 당시 진림여학교 상황을 다룬 영화.

11) 張慧玲 「暴露創傷與撫慰傷口 - 〈唐山大地震〉的文化功能」, 『讀書』, 146쪽

문화를 만든 장본인인 그는 헐리우드적 기술 감각은 물론, 중국 신흥 중산층의 세속적 욕망을 가장 기민하게 감지하는 인물이다.

그런 평샤오강이 2007년 세간을 깜짝 놀라게 한 변신작 <집결호>를 들고나왔으니, 중국 영화계에서 주선울영화와 상업영화의 경계를 무너뜨린 결정작이었다. 국공내전 당시, 상부의 퇴각 명령을 듣지 못해 전멸하고 만 어느 해방군 부대(47명)의 명예를 찾아주는 과정을 그린 <집결호>는 국공내전, 한국전쟁, 건국초기까지 중국 현대사의 파노라마를 담았다. 점에서 주선울영화에 근접한다. 그런가 하면 화려한 CG<sup>12)</sup>와 빠른 스토리 전개 등 헐리우드 기법을 세련되게 적용한 이 영화는 상업적으로도 크게 흥행하면서 주선울영화의 새로운 시대를 예고했다. 2010년의 <탕산대지진>은 <집결호>의 성공이 열어낸 기반, 다시 말해 주선울영화와 상업영화 사이로 떠오른 제3의 장에서 만들어질 수 있었다.

### 1) <탕산대지진>: 가족멜로의 재난서사

<탕산대지진>(2010)은 1976년 7월 28일 진도 7.8의 지진으로 공식 통계 24만명이 목숨을 잃은 탕산대지진을 다룬 영화다. 제작비 1억 3천만 RMB라는 중국 영화사상 유례없는 투자금이 들어간 이 영화는 여러 가지 면에서 획기적인 문화적 사건이었다. 우선, <탕산대지진>은 중국의 ‘국가적 상처’인 탕산대지진을 처음으로 전면적으로 다룬 영화다. 특히 이 영화가 2008년 쓰촨대지진 이후에 제작되었다는 점도 주목할 일이다. 둘째, 중국 영화사상 처음으로 ‘재난영화’라는 장르를 시도했다. 마지막으로 <탕산대지진>은 관방자본과 민영자본, 그리고 중국 최고의 흥행감독이 결합함으로써 중국영화 판도의 대대적인 변화를 예고했다.

<탕산대지진>의 투자자본 구성부터 살펴보자. 탕산시에서 50퍼센트, 중국 삼대 메이저 영화 제작사인 화이승디(華誼兄弟 Huayi Brothers Media)에서 45퍼센트, 그리고 중국 영화공사(CFGC)가 5퍼센트를 투자했다. 흥미로운 것은 탕산시에서 투자한 6천만 RMB 중 오직 15퍼센트만이 실 투자금이고 나머지는 순수 후원금이라는 점이다. 탕산시는 <탕산대지진>을 통해 금전적 효과가 아닌 다른 것을 노렸던 것이다. 그것은 바로 오랫동안 탕산에 붙어있던 회색빛 재난 이미지로부터 탈피하는 것이었다.<sup>13)</sup> 말하자면, 중국 최초의 재난블록버스터(disaster epic) <탕산대지진>은 재난의 이미지를 효과적으로 조작(ma-

12) 이 영화의 전쟁 장면을 위한 특수효과에 한국의 강제규 감독 팀이 참여했다.

13) Han Li, "To Sell a National Trauma: Aftershock and the Transformation of the Chinese Film Industry," *Virginia Review of Asian Studies*, Vol. 15, No.2, Fall 2013.

nipulating)함으로써, 시장과 이데올로기 양면에서 성공을 거두었던 것이다.

이처럼 재난의 이미지를 조작하기 위해, <탕산대지진>이 취한 것은 ‘가족 멜로’이다. 탕산의 평범한 트럭운전사의 가족이 1976년 7월 28일 23초간의 지진으로 풍지박산이 난다. 남편 따창의 희생으로 가까스로 살아남은 위안니는 하나의 콘크리트 판에 깔린 쌍둥이 아들과 딸 중 하나만을 선택해야 하는 상황에 놓인다. 결국 위안니는 아들 팡다를 택했다. 그런데 시체들 틈에 안치되었다 후에 기적적으로 소생한 팡딩은, 마침 재난구조를 위해 투입되었던 해방군 장교의 양녀가 된다. 어머니에게 버려졌다는 기억에서 벗어나지 못하면서 팡딩은 탕산에 대한 의식적 기억상실에 자신을 감금한다. 그녀의 녹슨 기억의 문을 연 것이 쓰촨대지진이었다. 캐나다에서 CNN으로 쓰촨대지진의 참상을 지켜보던 팡딩은 23년 만에 처음으로 탕산으로 돌아간다. 지진 현장에서 만난 ‘탕산구조대’ 속에서 그녀는 동생 팡다와 해후한다. 영화의 클라이맥스는 팡딩과 위안니의 화해이다. 평생을 딸을 버린 죄의식 속에 갇혀 살아온 모친을 본 순간 팡딩은 모질었던 자신을 참회한다. 23년 동안 맺힌 응어리가 풀리면서

재난서사를 가족멜로와 결합시키기 위해 <탕산대지진>은 원작에 대한 대대적인 개작을 감행했다. 중국계 캐나다인 장링(Zhang Ling)의 소설 『Aftershock(餘震)』의 주제는 재난이 가져온, 치유할 수 없는 상처의 깊이였다. 원작 소설은 딸 샤오딩의 심리 내면 속에서 전개된다. 지진이 그녀에게 남긴 정신적 상처는 영화와는 비교가 안 될 만큼 깊다. 소설에서 이 상처는 가족에 대한 철저한 파괴로 나아간다. 영화에서 사랑으로 팡딩을 키운 해방군 장교부부와 대조적으로, 소설에서 샤오딩은 양모의 박대와 양부의 성적 학대에 고통 받는다. 그런 고통은 결혼 후 남편과 딸에 대한 도착적 집착으로 이어지고 마침내 이혼과 딸의 가출이라는 파국을 낳는다. 이런 절망의 벼랑 끝에서 샤오딩은 치유의 실마리를 찾아 탕산으로 돌아가지만, 상처는 영원히 회복되지 않는다. 재난이 낳은 치유될 수 없는 상처, 회복될 수 없는 가족이라는 소설의 주제는 영화 <탕산대지진>에서 완전히 전복된다. 영화에서 팡딩의 상처를 치유한 것은 바로 가족의 사랑이다. 해방군 양부의 절대적인 사랑과 32년을 하루 같이 딸에 대한 죄의식에 자신을 채찍질한 친모 위안니의 사랑인 것이다. 2008년의 쓰촨대지진은 바로 이러한 사랑의 서사를 위해 배치된다. 전국 나아가 세계 곳곳에서 보내오는 구호의 손길을 티비 화면으로 보면서, 팡딩은 마침내 기억의 빗장 속에 굳게 닫아둔 고향과 가족을 되찾는다. 쓰촨대지진은 탕산대지진이 낳은, 23년간 묻혀 있던 상처를 치유하는 기제로 작동하는 것이다.

<탕산대지진>은 철저하게 재난 이후(poster-disaster)의 서사이다. 공식 통계 24만명이 사망한 파국을 다르면서, 영화는 탕산대지진 자체에 대해서는 아무 것도 묻지 않는다.

〈탕산대지진〉 직전에 나온 다큐멘터리 영화 〈매장(Burried)〉(2009)와 확연한 대비를 이루는 대목이다. 기자 장 칭저우(張慶洲)의 보고서를 바탕으로 만들어진 영화 〈매장〉은 탕산대지진은 천재가 아닌 인재임을 분명하게 밝히고 있다. 이들에 따르면, 이미 1970년부터 여러 지진 전문가에 의해 탕산, 텐진, 보하이만 일대 화북지역의 지진은 예고되어 왔고 1975년부터 기후 상의 이상 상황이 여러 회의와 보고서에서 제출되었다. 1976년 7월에는 화북지방에 이상적 고온 현상이 일어났고 지하수가 들끓고 개미가 빨래줄을 타고 올라가는 기현상들이 속출했다. 당시 베이징시 지질국 소속 옌칭궈(耿庆国)와 국가지진국 소속 왕청민(汪成民)은 발생 직전까지 여러 차례 당국에 긴급조치를 취할 것을 건의했지만, 당시 ‘비림비공(批林批孔)<sup>14)</sup>’ 정세에 영향을 미칠까 우려한 간부들에 의해 번번이 좌절되었다. 여기서 특기할 것이 칭룽의 기적이다. 탕산에서 115킬로미터 떨어진 칭룽시에서는 같은 날 단 한명의 사상자도 발생하지 않았으며 인근 카이완(开滦) 광산에서도 만명의 광부 중 일곱 명만이 사망했던 것이다. 칭룽현 위원회 서기 란 광치(冉廣岐)의 회고에 따르면, 그는 일찍부터 지질학자 리쓰광(李四光)이 1974년 국무원에 제출한 69호 문건<sup>15)</sup>에 주시했고 그의 『地質力學』을 읽으며 지진에 대비했다. 지진 직전 그는 마을 사람들로 하여금 밤에도 밖에서 자거나 집안에서 자더라도 문을 잠그지 않도록 했다. 그래서 지진이 발생하고 땅에서 굉음이 들리는 순간 대부분의 사람들이 집밖으로 달려나와 죽음을 면할 수 있었던 것이다. 1976년 11월 8일 《지질공작간보(地震工作簡報)》에서는 “칭룽현, 대지진의 동란 전에 예방조치를 취하다(靑龍縣在燙傷大地震前採取了預防措施)”라는 제목의 문건이 실렸다. 그러나 이 간보는 곧 회수되었고 칭룽의 기적은 곧 침묵에 붙여졌다. 이후 당의 공식 보고는 “탕산대지진은 어떤 전조도 없었으며 따라서 막을 수 없는 재난이었다”고 발표되었다. 영화 〈매장〉의 마지막 멘트는 이렇게 마무리된다. “2008년 5월 12일 쓰촨에서 8.0의 지진이 일어나 9만명이 사망했다. 중국지진국 부국장은 이렇게 말했다, ‘쓰촨대지진은 아무 전조도 없었다. 그래서 우리는 예보할 수 없었다.’”라고.<sup>16)</sup> 쓰촨대지진 역시 인재였을 가능성을 강하게 시사하는 것이다.

재난이 가져온 국가적 트라우마를 가족멜로로 치유하는 〈탕산대지진〉의 흥행 성공은 국가 이데올로기와 당산 시, 중국 중산층의 욕망이 절묘하게 만나는 지점에 있다. 재난도시의 이미지를 벗고 지구화시대 국제화된 근대도시로 이미지메이킹을 노렸던 탕산시의 욕망, 쓰촨대지진의 파국을 딛고 강한 국가와 국민통합을 이데올로기를 강조하고자 했던 중국

14) 장칭 등 사인방 주도로 전국적으로 확산되었던 덩샤오핑 비판 운동.

15) 이 문건에서 리 쓰광은 北京,天津,河北,山西,內蒙古,山東,遼寧에 지진이 있을 것이라 예보했다.

16) 張慶洲, 「唐山大地震經世錄 - 唐山大地震漏報始末(下)」, 『中國鐵路文藝』 2006年 01期 및 왕리보의 다큐멘터리 〈埋葬 Burried〉 참조.

당국의 욕망, 그리고 오랫동안 침묵 속에 매장되어 온 상처를 치유 받고 싶어하는 중산층의 욕망의 교집합인 것이다.

## 2) 〈1942〉, 디스토피아의 역사성

그런데 〈탕산대지진〉만으로 평샤오강을 국가 이데올로기에 봉사하는 어용작가라고 단정짓기엔 어딘가 석연치 않다. 〈탕산대지진〉은 사실 탕산시 주도로 제작된 만큼 탕산시의 발언권이 컸음을 예상하긴 어렵지 않다. 물론 평샤오강의 능력은 관방 이데올로기를 접수하면서도 대중이 원하는 것이 무엇인지를 파악하는 데 있지만. 〈집결호〉에서도 감지되었듯, 주선울-상업 영화의 사이에서 만들어낸 그의 일련의 영화에는 분명 어떤 대중이 원하는 무언가가 있다. 해방 후 아무도 기억하지 않는 부대원의 유골을 찾기 위해 고집스레 탄광을 파는 〈집결호〉의 부대장 구지디(谷子地)<sup>17)</sup>는, 건국과 발전이라는 중국 현대사의 발전가도 속에 자발적으로 희생하고 포기했던, 중국 중산층의 내면에 잊혀져 있던 무언가를 꺼냄으로써 카타르시스를 돕는다. 〈탕산대지진〉의 성공 요인 또한 단순히 가족멜로의 신파성 탓만은 아니다. 30년간 누구도 제대로 이야기하지 않았던 탕산대지진이 쓰촨참사를 통해 새롭게 환기되는 시점에서, 맺혀있는 상처로부터 위로받고 싶어하는 심리 그리고 그것을 잊고 살았다는 자책의 심리의 정곡을 찌름으로써, 평샤오강은 국민적 차원에서 정신의 정화작용을 대신했던 것이다.

〈탕산대지진〉이 직후, 평샤오강은 1942년 허난성 대기근을 다룬 영화 〈1942〉(2012)를 발표했다. 그의 장점인 스펙터클과 특수효과, 광대한 숫자의 엑스트라를 과시하는 이 영화의 메시지는 매우 간단하다. ‘1942년 허베이성(河北省)에 대기근이 일어나 삼백만이 죽었다’이다. 삼천만 허난성 인구 중 삼백만이 죽은 사건을 역사는 기억하지 않는다. 그것은 1942년은 ‘쑹메이링의 미국방문’ ‘간디의 단식’ ‘스탈린그라드 전투’ ‘처칠 수상의 감기’ 같은 더 ‘중요한’ 사건들이 있었던 세계사적 시기였기 때문이다. 3백만의 목숨을 앗아간 허난성의 기근은 누구도 기억하지 않는, 재난 아닌 재난이다.

〈1942〉와 〈탕산대지진〉의 확연한 차이는 가족서사의 해체이다. 마치 치밀한 각본에 의한 것처럼, 〈탕산대지진〉에서 가족멜로로 변형되었던 재난서사는 〈1942〉에서는 철저하게 가족을 파괴하고 해체하는 과정을 통해 도립(倒立)한다. 러닝타임 146분에 달하는 이 영화엔 사실 스토리가 없다. 오로지 ‘도황(逃荒)’이라는 대이동의 과정과 그 과정에서 철저하게

17) 골짜기에서 주워온 아이라 하여 붙여진 이름이다.

파괴되는 인간의 군상만이 있을 뿐이다. 영화에는 기본적으로 세 인물과 그의 가족이 등장한다. 지주와 그의 가족, 지주의 하인인 샤루와 그의 가족, 그리고 지주의 몸종 샤오싼이다. 그러나 100여 일이 넘는 ‘도황’의 여정 중 끝내 살아남는 것은 지주 하나이다. 먼저 그의 아들이 굶주림에 성난 농민들에 맞아 죽고, 도황 중 기력이 쇠한 며느리가 출산으로 죽는다. 이어 아내가 죽고, 마침내 그는 하나뿐인 딸을 곡식 한 바가지에 기방에 팔고 만다. 갓난아이를 안고 천신만고 끝에 뤼양, 그리고 산시로 탈출하지만, 도황민을 향해 날아오는 지방 군벌의 총탄을 피해 달아나는 중 갓난아이를 질식사시키고 만다. 샤루의 가족 역시 마찬가지다. 노모를 살리기 위해 아들을 팔아넘기는 수백년 전 이야기에서나 들을 법한 장면이 펼쳐진다. 샤루는 결국 인민군인지 국민군인지 알 수 없는 군인의 손에 죽는다(잡아먹힌다). 그리고 샤루의 아내는 자신을 팔아 자식을 먹이기 위해 샤오싼과 재혼한다. 결국 샤루의 아이들은 기차 위에서 떨어져 죽고 샤오싼도 일본군의 칼에 죽는다.

〈탕산대지진〉을 감췄던 가족의 온기는 〈1942〉에서는 철저히 찢어발겨진다. 드라마도 없고 과장도 없다. 덩덤한 서사 속에 가족은 하나 둘 죽고 팔아넘겨진다. 아무런 희망도 찾을 수 없는 암흑 같은 절망을 이 영화는 시종 일관 무겁고 지루하게 끌고 나간다. 실화를 바탕으로 했음에도 이 영화의 비관주의가 역사를 왜곡했다는 비판도 없지 않다. 당시 국통구(국민당통치구역)였다 율합구(일본함락지역)가 된 허난성과 달리, 해방구(공산당통치구역)의 실상은 매우 희망적이었으며, 허난성에서 도황한 난민들을 국통구에서 받아들여도왔다는 것이다. 그러나 이런 비판에는 어떤 근원적인 불안이 도사리고 있다. 말하자면, 1949년의 신중국건설이 바로 이런 상황에서 건설되었다는 것이다. 영화에서 보여주는 것은 허난성의 기근을 돌아보지 않았던 장제스의 국민당이지만, 사실 국민당인지 공산당인지가 핵심이 아님을 비판자들을 잘 알고 있다. 비판자들의 불안의 더 깊은 심층에는 이 작품이 세칭 3천만이 아사했다고 하는 대약진시기(1958-61년)의 기근이 있음을 간과할 수 없을 것이다.

〈1942〉는 1942년의 기근이 인재였음을 명확하게 말한다. 이 대기근의 원인이 무어냐는 질문에 어느 국민당 장교가 메뚜기 때문이라고 답하자 화이트<sup>18)</sup>는 냉소한다. 삼백만이 아사한 것은 결코 자연재난 때문이 아니다. 전쟁이라는 대의 아래 인간의 생존권이 무참하게 목살당했기 때문에 발생한 것이다. 많은 학자들이 이 작품을 “역사를 말살한 역사”라 왜곡했지만, 〈1942〉년은 항전이든 정부의 정책이든 언제나 더 큰 대의와 정의에 의해 ‘구제’가 언제나 뒤로 밀려나는 역사의 생생한 증언을 담고 있다.<sup>19)</sup>

18) Theodore H. White(1915-1988). 미국 저널리스트. 허난성의 기근 취재한 기사로 풀리처상을 받았다.

19) 李珮陽 등, 「〈一九四二〉: 歷史及其敘述方式」, 『文藝理論與批評』, 2013년 제2기, 17쪽. 그중 발언자 季亞姪가 중요한 지적을 했다. 중국 역사서 「二十四史」에

〈1942〉는 절망의 디스토피아를 보여준다. 이 영화의 근원적인 주제는 누구도 믿을 수 없고, 누구도 의지할 수 없다는 근원적인 무력감이다. 만약 우리가 다시 오늘 재난을 당한다면 (그것이 꼭 기근이 아니더라도) 우리는 누구를 믿을 수 있을 것인가. 우리는 우리의 체제를 믿을 수 있는가, 우리의 사회를 믿을 수 있는가. 〈1942〉는 바로 우리 마음 깊은 곳에 웅크려 있는 근원적 불안과 공포를 건드리고 있다.<sup>20)</sup> 영화 마지막 장면에서, 죽어도 고향 가까이에서 죽겠다며 혼자 터덜터덜 허난을 향해 걷던 주인공은 죽은 어미의 시체 옆에서 울고 있는 어린 여자아이를 만난다. 가족들이 다 죽어 아는 사람이 없어요, 라고 우는 아이를 달래며, 그는 이렇게 말한다. “나를 할아버지 하고 불러라. 그럼 이제부터 우리는 서로 아는 사람이다.” 그리고 아이의 손을 잡고 함께 길을 떠난다. 이렇게 가족이 처절하게 붕괴된 폐허 위에 사람과 사람의 관계는 다시 만들어진다. 언론을 의식해 국민당 정부가 마지못해 군량미를 풀었지만 도항민은 여전히 구제 받지 못했다. 이들을 돕는 것은 자신뿐이다. 오로지 자신에 의지하여 폐허를 딛고 일어나 누군가의 손을 잡아라, 고 영화는 말하고 있는 것이다.

### 3. 암흑의 핵심

이상으로 살펴보았듯, 쓰촨대지진의 참사 이후에 만들어진 〈탕산대지진〉과 〈1942〉는 재난에 대한 전혀 상반되는 서사를 담고 있다. 온 국민의 트라우마를 긍정의 힘으로 바꾸어 희망의 드라마를 만든 〈탕산대지진〉과 달리 〈1942〉는 재난이 초래한 디스토피아를 적나라하게 그려냄으로써 누구도 믿지 말라고 경고한다. 평샤오강은 〈1942〉년을 영화로 만들기 위해 19년을 기다렸다. 정치와 도덕, 좌와 우의 틈새에서 평형을 찾으려 그는 이 영화를 위해 예술계에 자신의 발언권을 누적시켜 왔다.<sup>21)</sup> 평샤오강 답지 않게 〈1942〉에는 흥행성도 없다. 국내외 영화 평론가들은 이 영화에 캐릭터가 살아있지 않다고 비판했다. 또한 국가와 대중이 원하는 희망도, 감동도, 위로도 없다. 그러나 사실 이 모든 것이 감독의 의도이며 이 영화의 주제이다. 말하자면 평샤오강은 〈탕산대지진〉을 통해 국가에 대중에

서도 재난으로 인한 난민 구제는 전통적으로 정부의 가장 중요한 직무였다.

20) 李珮陽 등, 같은 글 중 計文君의 발언 참조, 14쪽.

21) 李雪, 「被遺忘的歷史-評影片〈一九四二〉」 『影視評論』 19쪽.

선사했던 희망과 위로를 〈1942〉를 통해 가차 없이 회수해버린 것이다.

재난서사는 문명시대의 산물이다. 대재앙의 원인을 신의 의지로 돌리기엔 과학기술이 너무 발달한 현대, 인간은 재앙 앞에 여전히 나약한 존재다. 설명할 수 없는 재앙에 대한 공포는 문명이 발달할수록 더 불가항력적이다. 그러나 그 공포의 본질은 바로 인간 자신, 인간이 만든 문명사회의 비인간성에 대한 공포와 불신에서 비롯되는 것인지 모른다. 그 점에서 재난서사는 바로 인간의 마음 속에 자리한 ‘암흑의 핵심(heart of darkness)’이다. 영화에서 화이트는 이렇게 말한다. “나를 슬프게 하는 것은 굶어죽는 사람들이 아닙니다. 정부가 재난구조를 전혀 하지 않는다는 것입니다.” 평샤오강은 자신의 방식으로 중국사회의 암흑의 핵심으로 가는 길을, 중국 사회의 역사성을 찾고 있다.



# 복합재난의 불길한 기원, 체르노빌 1986: 재난의 ‘연출’과 체르노빌의 스탈케르

이문영 (서울대 통일평화연구원)



# 동일본대지진-원전사고의 재앙 속에서

사사키 타카시 (후쿠시마현 미나미소마)

본론에 들어가기 전에 한국의 여러분에게 저의 솔직한 생각을 전하는 것은 이미 저의 책 『원전의 재앙 속에서 살다』 한국어판이나 『경향신문』의 인터뷰를 통해 했기 때문에 반복을 피하겠습니다. 그러나 원전사고 후의 예상 밖의 전개 속에서 재일조선인들이나 한국의 벗들과의 교제가 이루어지고 저의 오랜 바람이 이 나이가 되어 실현된 것을 진심으로 기쁘게 생각하는 것만은 꼭 말씀드리고 싶습니다.

이제 본론으로 들어가겠습니다만, 2011년 3월 11일의 동일본대지진-원전사고로 후쿠시마제1원전에서 25킬로미터 떨어진 제가 사는 지역이 처음에는 옥내대피구역, 이어서 긴급시 피난준비구역으로 지정되면서 생각해 본적도 없는 재앙에 맞닥뜨리게 되었는데, 그 재앙 속에서 생각한 몇 가지를 제 방식(無手勝流)으로 말씀드릴 뿐이라는 점을 이해해 주시기 바랍니다.

지금 무수승류(無手勝流)라는 표현을 사용했습니다만 원래 이 말은 쓰카하라 보쿠덴(塚原卜伝)이라는 검호(劍豪)의 ‘싸우지 않고 이긴다’는 전법을 이르는 말인데, 제가 말씀드리는 의미는 그런 고등전술이 아니고 어떤 전략도 무기도 없이 맨손으로 맞서는 도수공권(徒手空拳)과 같은 의미입니다. 사실 저는 원전사고를 당하고 그리고 원전폐기를 목표로 얼마 남지 않은 인생을 걸면서도 여전히 원전 시스템이나 역사, 나아가서는 방사능과 방사선의 차이 등 지금은 초등학생도 아는 것들도 모르고 알려고도 하지 않습니다.

즉 사고 이전부터 원전에는 애초부터 반대했는데 그 이유는 간단명료합니다. 요컨대 핵에너지의 평화이용이라든지 안전이용이라는 것은 엉터리 궤변이고, 폐기물의 안전하고 확실한 재활용법이 완성되지 않은 가운데 미리 예측하고 발진한 것 자체가 변명의 여지가 없는 어리석은 행동이라는 단순명쾌한 생각에서입니다. 물리학이나 방사선학을 연구하는 최고의 지성집단이 아마추어인 저에게도 일목요연하게 보이는 이 사실을 왜 모르는 것인지

지금도 큰 의문입니다.

한 가지 생각할 수 있는 것은 그들 전문가 집단·추진자들의 사고회로에는 그것이 없으면 인간 이성이 언젠가 헛짚는 회로, 즉 스페인 철학자 오르테가(José Ortega y Gasset, 1883-1955)가 말하는 ‘주환회로’(往還回路: feedback loop)가 결여된, 아니 지금도 여전히 결여된 것이 아닌가라는 것입니다. 즉 과학연구의 경우에서 말하면 지금 연구하는 대상이 인간의 삶에 과연 최종적으로 유익한 것인가를 끊임없이 피드백하는 회로입니다. 이 경우 중요한 포인트는 작업의 일관성이나 유효성이 아니고 ‘인간의 삶’에 유익한가라는 점입니다. 그것이 없으면 나쁜 의미에서의 스킨라철학적 미주(迷走)를 시작하고 맙니다. 자주 등장하는 중세 유럽의 우스갯소리에 너저분한 철학논쟁 끝에 ‘바늘 끝에 천사는 몇 위가 머무를 수 있을까’라는 말이 있는데, 그와 비슷한 미주를 한 것은 아닌가 생각합니다.

앞에서는 무수승류라는 저의 기본적인 자세를 말씀드렸는데 다른 표현을 쓴다면 사안을 근원에서 보는 입장일 것입니다. 즉 래디컬한 시각입니다. 정치적인 번역어로는 과격파로 번역될 수도 있는데 저는 원래 비정치적이기 때문에 래디컬이라는 말의 어원인 뿌리(라틴어의 radix)를 따서 자칭 뿌리파라고 하는 경우도 있습니다. 때로는 그것을 ‘나락의 밑바닥에서’라든지 ‘영혼의 중심(重心)’이라고 표현했는데 모두 같은 의미로 사용하고 있습니다. 다른 말로 하자면 사안을 그 생성의 순간·상태에서(라틴어로 in statu nascendi 혹은 in fieri) 보는, 입회하는 것입니다.

원전사고 후 외출도 자제한 농성 생활을 할 수밖에 없었을 시기, 잇달아 흘러나오는 TV 영상을 보고 있을 때, 터무니없는 발견을 한 것도 그러한 시점에서 있었기 때문입니다. 아니 ‘발견’이라는 대단한 것이 아니고 실은 누구나 알고 있고 그러면서도 모르는 또는 중대한 사실, 즉 이 세계는 투기에 의해 움직인다는 엄연한 사실입니다. 쓰나미나 원전사고 관련 뉴스 후에, 화면이 바뀌면서 아나운서는 아무 일도 없었다는 듯이 ‘오늘의 주식시장은...’이라며 이어가는데, 여태까지는 아무런 생각도 없었던 이 흐름이 너무도 기묘하고 사리에 어긋난다고 생각되었습니다. 사고나 전쟁의 결과로 주가가 변동하는 것은 늘 있는 일인데 잘 생각해 보면 그 원인과 결과가 마치 닭과 달걀의 연쇄관계인 것을 알 수 있습니다. 즉 전쟁이 있었기 때문에 주가가 변동하는 것인지 주가의 변동을 내다보고 전쟁이 일어나는 것인지 분간할 수없이 연결되어 있기 때문입니다. 세계가 이렇게 움직이게 된 것은 언제부터일까요. 경제학에는 어두운 저로서는 잘 모르겠지만 그다지 오랜 옛날부터는 아닐 겁니다. 극단적으로 말하면 이 세상은 이상이나 신념, 또는 인간의 선의 등에 의해 움직여 온 것이 아니고 투기 또는 투기심으로 움직이고 있는 한심한 현실입니다.

물론 이와 같은 세계의 시스템을 원래대로 돌리는 것은 불가능합니다. 그러나 적어도

그러한 사실을 똑바로 인식하고, 더 이상 잘못된 사태로 진전되지 않도록 모두가 지혜를 모을 필요가 있겠지요.

그런 의미에서 9·11이라는 또 하나의 비극의 날에 세계무역센터가 테러의 표적이 된 것도 절대로 용납될 수 없는 일이지만 그 나름의 이치에 닿을 수 있습니다. 즉 테러리스트 입장에서 보면 미국 주도의 세계경제의 움직임에 대한 이의 제기였기 때문입니다.

이상이 지진-원전 사고 직후에 생각한 것인데 또 하나 그에 못지않게 근원적인 문제가 있었습니다. 그것은 ‘국가’란 무엇인가 라는 문제입니다. 즉 본래는 국책사업으로 인해 발생한 사고로 그때까지의 일상이 일순간에 붕괴했고 그 나락의 밑바닥에서 보인 문제였습니다. 그리고 사고 후부터 잇달아 떠오른 영토문제, 종군위안부 문제, 나아가서는 오키나와의 미군기지문제 등에서 이 난제는 보다 심각하고 초미의 관심사로 떠오릅니다.

이 정치문제를 국내적 측면과 국제적 측면으로 나누는 것은 불가능할 정도로 서로 연관되어 있는데 지금은 편의적으로 분리해 생각해 보겠습니다. 우선 국내적인 문제로는 이 사고로 인해 원전이 국가의 에너지정책에 의한 것이라는 사실을 새롭게 인식하게 되었을 뿐 아니고 원전은 결코 국민의 안전과 행복에 도움이 되지 않는다는 괴로운 현실을 마주하게 되었습니다. 특히 일본 같은 지진다발지역에 이렇게 많은 원전을 설치한 것은, 마치 언제 폭발할지 모르는 폭탄을 끌어안고 있는 것과 같은 것입니다. 게다가 후쿠시마제1원전 사고가 오염수 처리 등 여전히 수습되지 않고 있는데 현 정부는 다수의 국민의 불안이나 반대를 무시하고 재가동에 나서고자 하고 게다가 해외 수출까지 단행했습니다.

문제는 이러한 정책에 대해 국민의 의사를 어떻게 반영시킬까 입니다. 선거제도의 재검토, 중앙정부와 지방행정의 균형, 즉 지방분권 문제 등등 문제는 산적해있습니다. 그러나 사고 후 저에게는 그러한 정치문제의 근저에 있는 더욱 큰 문제가 보였습니다. 저는 그것을 국민 그 자신 속에 확산되는 액상화(液狀化) 현상이라 부릅니다. 이번 대지진으로 인해 인근 현으로 이어지는 넓은 지층 내부에서의 액상화가 문제가 되었는데 그보다도 심각한 영혼의 액상화 현상입니다. 그렇기 때문에 사고 후 줄기차게 외친 ‘연대’라는 말이 매우 공허하게 울려 퍼졌습니다. 사람과 사회, 사람과 사람을 잇고 있다고 생각한 연결고리가 도처에서 끊어져 있었기 때문입니다. 자신의 눈으로 보고, 자신의 머리로 생각하고, 그리고 자신의 마음으로 느끼는 사람들의 단단한 연결고리가 아니고 위급할 때에는 쉽게 끊어져 버리는 연약한 사회였던 것이 그대로 들어난 것입니다.

예를 들면 사고 후에 처음으로 치러진 국회의원선거에서 후쿠시마현은 한명을 선출하게 되는데 자민당 후보가 압승했습니다. 그 배경에는 자민당 의원이면서 탈원전이나 폐기를 주장하는 사기에 가까운 전술이 있었는데, 피해지역 주민의 의식이 낮았고, 당연히 느껴야

할 분노가 매우 희박하고, 그럴싸한 말에 휩쓸린 결과입니다. 일본인은 잘 참고 서로 돕는 정신이 뛰어나다는 평판의 실태는 지나친 과대평가였다고 말하지 않을 수 없습니다. 위로는 사고 후의 행정의 대응부터 아래로는 일본 우편시스템이나 은행 그 밖의 사회구조 곳곳에 평상시에는 보이지 않던 허술함, 더 확실히 말하면 ‘예상 밖’이라는 말이 잘 나타내듯이 모든 국면에서의 책임회피 구도가 들어난 것입니다.

미나미소마시(南相馬市)의 남쪽은 오다카구(小高區)라는 곳인데 처음에는 경계구역으로 출입 금지였는데 지금은 그것도 해제되어 대부분은 제가 사는 하라마치구(原町區)와 거의 비슷한 저선량 지역입니다. 그러나 현재도 거의 무인지경입니다. 저의 외가 쪽 친척이 많이 살았는데 그들은 지금도 여전히 가설주택이나 다른 현에서 지내고 있습니다. 저는 가끔 사람들을 안내해서 오다카에 가는데 그때마다 누구에게랄 것 없는 분노를 느낍니다. 그리고 내심 이렇게 외칩니다. 나라면 당연히 여기서 살겠다고.

저는 일본 패전 때에는 여섯 살로 가족들과 구 만주의 러허(熱河)에서 귀국했습니다. 아버지는 패전 2년 전에 치료할 의사도 없는 벽지에서 병으로 돌아가셨습니다. 때문에 당시의 일본인의 고통스러운 생활을 잘 알고 있습니다. 나라 전체가 붕괴했기 때문에 누구도 의지할 수 없이 하루하루를 필사적으로 살아야했습니다. 밥이라도 먹을 수 있으면 더 바랄 것이 없다고 생각했습니다.

그러나 지금 피해지역 사람들에게 살아갈 힘, 기력은 미약하게 밖에 없습니다. 지진 후 폭도화하거나 약탈행위가 있지는 않았지만 여전히 자력으로 부흥할 마음도 없이 모든 것을 ‘행정’에게 맡기는 의존체질이 되었습니다. 즉 준법정신이나 법치주의라기 보다 스스로 생각하지 않는 국민, 조금 거친 표현입니다만 순화, 가축화된 국민으로 전락한 것입니다.

이렇게 모두가 국가에 일임하고 보상금을 기다리는 상태이기 때문에 스트레스가 쌓입니다. 오랫동안 오키나와에서 외상후 스트레스장애 치료를 해 온 의사 아리즈카 데이치(蟻塚 亨二)선생은 2년 전부터 이웃 마을 소마시(相馬市)에서 정신과병원을 개원했는데 그에 따르면 지금 피해지역에서 문제가 되는 것은 방사능이 아니고 스트레스 증후군이라고 말합니다. 저의 견해도 그와 같습니다.

이렇다면 단순히 피해지역 뿐 아니고 국가 전체의 진정한 부흥을 위해서는 정치 시스템이나 선거제도를 바꾸는 것으로는 충분치 않고, 국민 한 사람 한 사람의 각성이 필요하다는 것을 알 수 있습니다. 그러나 비관적인 것만은 아니었습니다. 사고 후 마치 액상화한 지층의 곳곳에 박힌 파일처럼 더 이상의 액상화를 막는 든든한 사람들이 있었던 것도 기쁜 일입니다. 사회 전체의 액상화를 막는 이와 같은 뜻있는 사람을 길러내는 것, 그것이 더욱 중요한 일이라고 생각합니다.

저는 오랜 기간 대학교원으로 일했기 때문에 국민의 진정한 각성을 위해 교육이 중요하다는 것을 잘 압니다. 그러나 현실의 학교교육 실태는 한탄스러운 상태입니다. 지식을 기억하게 하는 것에는 열심이지만 살아가는 힘, 생각하는 힘을 기르는 가장 소중한 교육이 뒷전으로 밀리고 있습니다.

대지진 직후, 피해지역의 학교는 모두 폐쇄되어 대피소로 사용되었는데 저는 그 당시 제 블로그(<http://fuji-teivo.com/>)에도 쓴 것처럼 진정한 교육을 위한 좋은 기회가 온 것이라고 내심 기대했습니다. 즉 이때에 교사도 부모도 그리고 당사자인 아동들도 교육이란 무엇인가, 배운다는 것은 무엇인가를 다시 생각하는 절호의 기회라고 생각했습니다. 이 기회에 부모와 어린이가 함께 평소에 읽을 수 없었던 좋은 책을 읽거나, 가끔씩 순회하는 교사에게 과제를 받고 질문도 하는 교육을 할 수 있는 좋은 기회라고 생각했기 때문입니다. 앞으로의 긴 인생에서 반년 또는 길어도 일 년 정도의 이런 체험은 실로 귀중한 재산이 될 것입니다. 그러나 실제로는 30킬로미터 권역 밖의 학교로 버스 통학을 시키고, 교실이 부족해 복도에서 수업을 받게 하는 등 매우 어리석은 대책을 펼쳤습니다. 교육관계자는 메이지 개국 이래의 맹목적인 학교신앙에서 헤어날 수 없는 것입니다.

최근의 신문에서는 OECD가 실시한 국제학습도달도 조사결과가 화제가 되었는데, 그것에 대해 저는 지극히 회의적입니다. 예를 들면 문제처리능력에서 일본의 어린이는 좋은 성적을 거뒀다고 하는데 이에 대해 완전히 부정적입니다. 컴퓨터게임 등의 장애물이나 미로를 빠져나오는 능력은 일종의 익숙한, 상정할 수 있는 범위의 문제지만, 이번 원전사고 같은 상정할 수 없는 범위의 ‘문제’에 대해서는 무력한 것은 어른들의 꼬락서니를 봐도 확실히 증명되었습니다. 예상 밖의 문제에 대해서는 제대로 학교에도 못 가는 개발도상국의 어린이들이 훨씬 높은 능력을 보일 거라는 것은 쉽게 ‘예상’할 수 있습니다. 즉 인간에게 보다 중요하고 그래서 힘겨운 것은 ‘사는’ 것과 직접 관련되는, 즉 ‘사활’이 걸린 문제입니다.

여기까지 쓰고 보니 저에게 주어진 분량이 얼마큼인지, 또 이상과 같은 메시지로 되는 것인지 염려가 되지만, 여기까지 왔으니 조금 더 계속하겠습니다. 즉 국내적인 측면은 이 정도로 하고 국제적인 측면으로 이야기를 진행하겠습니다.

지금까지 말씀드린 것과 이어지는데, 나라의 밑바닥에서 보인 것은 일본 뿐 아니고 오늘날 세계 전체가 빠져있는 진보환상, 즉 무엇을 위한 진보인가를 재차 묻지 않은 채 나아가는 암울한 진보환상입니다. 특히 일본은 메이지 개국 이래 구미를 따라잡기 위한 ‘부국강병’노선을 달려왔습니다. ‘근대’가 초래한 경제우선, 효율우선, 쾌적·편리 우선에 빠져 있었고 현 정권의 캐치프레이즈인 ‘아베노믹스’에도 들어나 있는 것처럼 경제우선노선이 시대착오적인 국수주의 사상과 기묘한 복합체를 이루고 있습니다.

도쿄 스카이트리(2012년에 완공된 일본에서 가장 높은 타워)를 좋아하는 분들에게는 미안하지만, 쓸데없이 높은 저 탑이 무턱대고 중심이 높은 일본의 모습을 상징하고 있는 것처럼 보입니다. 또한 이런 일본 격언도 생각납니다. ‘바보와 연기는 높은 곳을 좋아한다.’

앞서도 말씀드린 것처럼 대지진·원전사고에 이어 일어난 영토문제 등에서 분명해진 것은 그러한 효율우선의 ‘근대적 사고’의 또 하나의 산물인 근대국민국가의 시스템이 초래한 심각한 폐해입니다. 즉 작은 섬을 둘러싸고 여전히 ‘고유한 영토’를 주장하는 것의 무의미함, 그것을 알지 못하는 정치가들, 그리고 국민들의 몽매함입니다. 그것은 일본에서 같은 시기에 재연된 오키나와기지문제와도 연결되어 있습니다.

근대국민국가는 일반적으로 말하면 중세봉건국가나 근세의 절대주의국가가 붕괴한 후 성립한 것으로 국민의 대표기관인 의회제도, 통일적으로 조직된 행정제도, 합리적 법체계를 기반으로 사법제도나 상비군제도 등 중앙집권적 통치기구를 갖춘 국가를 이르는 것이겠지요. 그러나 잊기 쉬운 것은 이러한 근대국가의 틀이 고작해야 수 세기의 역사밖에 갖지 않는 과도적인 것이고 결코 미래에 영구히 지속될 리가 없다는 당연한 사실입니다. 최근의 우크라이나의 경우도 그렇지만 1998년의 코소보분쟁, 기타 각지에서 일어나는 분쟁에서도 여태까지 다소간의 문제는 있었어도 민족, 종교, 언어의 차이를 뛰어넘어 평화롭게 공존했던 사람들이 서로의 국적, 영유권을 둘러싸고 첨예하게 대립하고 많은 희생자를 냈습니다.

그렇지만 앞서도 양해를 구한 것처럼 국제정치에 관해서는 무지에 가깝기 때문에 이 화제에 대해 더 이상은 계속하지 않는 것이 좋을 것 같습니다. 아무튼 일본이름인 센카쿠 제도나 다케시마를 둘러싸고 일본과 중국, 일본과 한국 사이에 대립이 있을 때 블로그에도 썼는데, 설령 국제사법재판소에 조정 신청을 한다 해도 당사자 쌍방이 납득할 수 있는 조정이 나올 리가 없습니다. 왜냐하면 과거의 어느 시점을 경계로 모든 나라가 완전하게 납득하는 선에서 국경을 정한 것이 아닌 한은 서로 간에 영유권 논쟁은 어디까지 거슬러 올라가도 타협점을 찾을 수 없기 때문입니다. 제가 보기에는 해결책은 단 한 가지 밖에 없습니다. 즉 영유권 논쟁은 일단 접어두고(그렇지만 저의 바람은 영구히입니다) 그 지역을 공동 관리하는 것, 그 부근에 지하자원 등이 있는 경우, 그것을 완전히 절반으로 나누는 것입니다.

아니, 더욱 근원적인 것을 말하자면, 상대가 맘에 들지 않는다고 해서 어딘가로 이사를 갈 수도 없고, 이 세상 끝날 때까지 이웃으로 살 수 밖에 없기 때문에 사이 좋게 지내지 않으면 서로에게 손해라는 당연한 이치입니다.

이것을 읽으시는 여러분은 이런 난폭한 아마추어논리라고, 그런 것은 소박한 감정론에

지나지 않는다고 생각하실 수도 있습니다. 그러나 이성은 크게 잘못될 수 있지만 감정은 작게 밖에 잘못되지 않습니다.

언젠가 원전추진파와 반원전파 논객이 토론하는 TV프로그램을 본 적이 있습니다. 추진 파는 이번 사고는 어디까지나 만일의 사고로 그에 대해서는 진심으로 반성의 마음을 표하겠지만 그러나 원전이 얼마나 에너지원 확보에서 중요한지, 그리고 사고를 미연에 방지하기 위한 연구도 착실히 진행되고 있다는 주장을 전개했습니다. 그때 깨달은 것은 아무리 감정론이라고 경멸당하더라도 그들 전문가 용어나 논리에 편승하는 것이 얼마나 무모한 논쟁으로 이어지는가, 아니 무모가 아니고 얼마나 위험한가 하는 것이었습니다.

평화문제 전문가 여러분에게 이런 말씀을 드리는 것은 당치않을 수도 있지만 평화논의도 마찬가지로 아닌가 생각합니다. 세키가하라(関ヶ原: 도쿠가와 이에야스가 에도시대를 열게 되는 결정적인 전투가 벌어졌던 장소)나 워털루에서의 병사들끼리 전투하던 시대라면 모를까, 미사일이나 핵무기를 사용한 현대전에서는 설령 자기방위를 위해서라도 어떤 전쟁도 허용되어서는 안 된다고 생각합니다. 지난 냉전시대를 되돌아보면 그러한 대립이 서로에게 자기 전력을 과시하는 어리석은 치킨게임이었다는 것은 틀림없는 사실입니다.

앞에서 이 세계는 투기로 돌아가고 있다고 말했는데 동시에 지구를 몇 천 번 파괴할 수 있는 핵탄두로 덮여있다고도 할 수 있습니다. 여기에 원전소재지를 나타내는 표식을 빠짐 없이 칠해 가면 지구는 새빨갛게 물들어 버립니다. 이것은 어떻게 생각해도 미쳐있다고 밖에 말 할 수 없는 세계입니다. 여기서도 아까와 같은 말을 반복하지 않을 수 없습니다. 즉 이러한 세계의 현상을 단번에 제자리로 되돌리는 것은 거의 불가능하지만, 우리는 이런 광기의 세계에 살고 있다는 것을 매번 생각하고 겸허해야 합니다. 오늘날과 마찬가지로 전란과 광기의 시대였던 16세기의 휴머니스트들이 말한 것처럼 ‘이 광기의 시대에 유일하게 남겨진 길은 어떻게 제 정신으로 계속 있을까’입니다.

혹은 세낭쿠르 (Étienne Pivert de Senancour, 1770-1846)의 작품 『오베르망』 (Obermann, 1804)의 주인공의 말을 본떠서 말한다면 ‘세계는 미쳐있다.... 분명히 그럴지도 모른다. 그러나 여기에 저항하자. 그리고 혼란과 광기가 세계를 뒤덮더라도 그것을 당연하다고 생각하지 말자’라고.

시종 어두운 이야기가 되어 마음이 아프지만 이것도 ‘나락의 밑바닥’에서의 메시지라고 생각하고 양해 바랍니다. 그러나 마지막으로 조금은 밝은 화제로 마무리하려고 생각합니다. 실은 이미 블로그에는 썼는데 영토문제가 떠올랐을 때 이런 꿈을 이야기했습니다. 즉 센카쿠제도나 다케시마를 가장 건설적으로 이용하는 방법입니다. 즉 그들 섬에 각각의 당사국이 최고의 기술과 자재를 제공해 거대한 합숙소를 건설하고 그곳에서 당사국의 젊은

이들이 서로의 문화나 역사를 학습하고 친목을 도모하는 꿈입니다. 이것은 어떤 항공모함이나 전투기에 앞서는 최강의 방위시설 아닐까요?

그러나 현실은 그런 꿈조차 꿀 수 없이 냉혹합니다. 정말로 유감스럽고 한심합니다. 이웃끼리 서로 으르렁거리는 한탄스러운 현실. 그럴 때 늘 떠오르는 장소가 있습니다. 알자스 로렌(Alsace-Lorraine)입니다. 수세기에 걸쳐서 독일과 프랑스가 피를 흘린 그 다툼의 땅이 현재는 양국 우호와 상호협력의 장으로 다시 태어난 사실입니다. 또는 영유권은 핀란드에 있으면서 90%의 주민이 스웨덴사람이고 영구히 비무장 중립을 맹세한 아베난마(Ahvenanmaa: 스웨덴어 이름은 올란드)제도입니다.

그리고 지금은 아직 아장아장 걷고 있는 EU입니다. 성립 과정은 자세히는 모르지만 처음에는 유럽경제공동체(EEC)로 출발하여 유럽공동체(EC)로, 그리고 현재는 가맹국도 늘어 유럽연합(EU)로 성장했습니다. 아마추어의 견해이지만 과거의 근대국민국가라는 틀이 느슨하게 해체되고 있습니다. 동아시아도 비슷한 길을 걷기를 바라는 것은 단순한 환상일까요?

예전에 국제연맹의 스페인 대표를 역임한 살바도르 데 마다리아가 이 로호(Salvador de Madariaga y Rojo, 1886-1978)라는 사상가의 유명한 말이 있습니다. ‘영국인은 걸으면서 생각하고 프랑스인은 생각한 후에 걷기 시작하고 그리고 스페인 사람은 걸은 후에 생각한다’. 이것은 섬나라, 대륙, 반도에 사는 각각의 민족을 행동하는 사람, 사고하는 사람, 그리고 정열적인 사람으로 규정한 재미있는 비교문화론입니다. 물론 그의 주장을 일본, 중국, 그리고 한국에 그대로 적용시키는 것은 무리일 겁니다. 그러나 제가 말하고 싶은 것은 영국, 프랑스, 스페인보다 역사적으로 문화적으로 밀도 있는 상호교류를 해 온, 게다가 현대에 들어서는 유혈을 동반한 불행한 역사를 가진 아시아의 세 나라가 상대방의 장점, 단점을 서로 인정하고 서로 돕는 진정한 교류가, 정치적인 알력 등에도 끄떡도 하지 않는 견고한 우정으로 맺어지는 날이 하루빨리 오기를 바라는 것입니다.

만일 저에게 재력이 있다면, 아니 그 전에 충분한 시간이 남아있다면 시간, 돈, 체력, 지력을 모두 쏟아 부어 미나미소마에 3개국 어학원을 만들어 다음 세대의 동아시아의 평화와 우호에 앞장 설 어린이를 기르는 것인데, 그것은 이루어지지 않을 꿈이기 때문에 매일 매일 소소하게, 그러나 포기하지 말고 평화균을 뿌리는 일입니다. 너무 황당무계하다고 생각하실지 모르겠지만 3개국 어학원이라는 것은 오늘날과 마찬가지로 전란과 혼미의 시대였던 르네상스기에 브류주에서 에라스무스 등이 가르쳤던 인문학 학교를 흉내 낸 학원입니다. 물론 당시에는 라틴어, 그리스어, 히브리어 학원이었는데, 제가 망상하는 것은 중국어, 한국어, 그리고 일본어 학원입니다.

이것도 저의 지론인데, 경제분야의 글로벌리즘은 차치하고(이것 역시 저로서는 매우 회의적입니다만) 문화 영역에서의 글로벌리즘에는 반대입니다. 구약성서에 나오는 바벨탑은 서로 의사소통을 할 수 없게 되는 신의 벌로 해석되는 것이 일반적이지만 저로서는 서로 말이 통하지 않음으로서 상대에 대해 더 알려고 하는, 이해하려고 노력하기 위한 멋진 계획이었다고 해석합니다. 그렇기 때문에 이 학원에서는 말하자면 당면의 매개어로서 예를 들면 영어를 사용하는 일은 있더라도 세 개의 언어가 동등하게 중요하고 역할을 하도록 해야 합니다.

마치 당장에라도 실현될 것 같은 이야기를 하고 있지만 저에게는 기력은 있어도 지력, 체력이 쇠하고 있습니다. 어느 분이라도 다소 무모한 이 학원 창립에 참가하지 않겠습니까?

저의 마지막 꿈입니다.



## 제2부 : 재난의 복합성과 인간안보

- 발표 1

**평화학에서 본 재난: 인간안보, 정의, 거버넌스 문제**  
김성철 (서울대 통일평화연구원)

- 발표 2

**재난 거버넌스와 국가-사회 관계: 대만 921 지진의 사례**  
정유선 (대만 중앙연구원)

- 발표 3

**북한의 재해, 기근, 사회적 불평등**  
김병로 (서울대 통일평화연구원)

- 발표 4

**복합재난과 난민보호**  
송영훈 (서울대 통일평화연구원)

- 발표 5

**2004 Tsunami, Lost Lives, and Missed Political Opportunity:  
Multiple Disaster in Sri Lanka**  
Jude Lal Fernando (트리니티 칼리지-더블린)



# 평화학에서 본 재난: 인간안보, 정의, 거버넌스 문제

김성철 (서울대 통일평화연구원)

## 1. 서론

인간의 삶, 그리고 평화와 자유를 침해하는 주제들을 다룰 때 두 가지 점에 주목해야 할 것이다. 하나는 전통적 갈등과 비전통적 갈등 사이의 연관성이 높아지면서 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 일종의 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 홍수뿐만 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 기후변동은 홍수, 가뭄 등의 자연재해와 농업피해와 이로 인한 주민들의 월경 또는 주거불명을 초래해 인간안보의 심각한 문제를 낳기도 한다. 이들이 난민으로 인정되든 혹은 그렇지 않든 인권의 취약계층이 되고 만다. 북한의 자연재해와

기근을 피하려는 탈북자들은 중국 동북부 지역에서 인신매매의 피해자가 되었고, 중국인과의 결혼 및 결별 과정에서 발생한 고아들의 인권문제는 오늘날 우리가 풀어야 할 중요한 인권 문제 중의 하나이다.

재난은 전통적 갈등과 비전통적 갈등 사이에 위치하면서 새로운 형태로 진화하고 있다. 자연적이든 인위적이든 재난은 새로운 비평화적 요소 또는 요한 갈통(Galtung 1969)이 말한 구조적 폭력의 한 가운데에 있다. 우리는 재난이 그 자체로서 인명을 앗아갈 뿐만 아니라 극한 상황에서 인간안보를 위태롭게 만들며 기존의 불평등과 부정의를 확대하고 심화한다는 점에 새롭게 주목해야 할 것이다. 다시 말해, 재난은 적극적 평화의 근간을 흔들며 구조적 폭력을 심화한다. 갈통의 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 모무하게 박탈한다는데 개념의 의미가 있다. 구조적 폭력은 정체되어 있는 것이 아니라 인종차별, 성차별, 엘리트주의 등 인간의 의식, 태도, 상징체계 등을 통해 비평화적 상황을 심화시킨다. 따라서 갈통은 구조적 폭력과 연관하여 문화적 폭력을 논하기도 한다. 문화적 폭력은 인종적 폭력, 제노사이드, 전쟁 등 직접적 폭력을 정당화하기 때문이다(Galtung 1996: 196-210).

재난은 사회주류로부터 벗어나 있는 주변부의 개인과 집단을 물리적, 정서적으로 소외시키거나 정신 질환을 초래하기도 한다. 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 기술 실패에 의해 일어나는 경우이든 아니면 내전이나 전쟁과 같은 직접적 폭력에 의해 파생되는 경우이든, 이미 피폐된 공동체와 인간안보를 더욱 침해하면서 폭력을 연장시키기도 한다.

이 글은 재난을 인간안보의 위협과 구조적 폭력이라는 관점에서 다루는 바, 첫째로 재난의 정의를 복합성 개념과 관련시켜 살펴본다. 둘째, 인간안보를 위협하는 주체들을 다룬다. 국가주권의 우선성으로 인해 특히 비민주적 국가의 재난 대응과정에서 인간안보가 도외시되는 문제를 논하며, 국가내 관료제의 병리현상에 따른 문제를 살펴본다. 셋째, 재난에 의한 공동체 내의 불평등 또는 부정의(不正義)가 심화되는 문제를 사례를 들어 다루며, 넷째, 재난과 관련된 거버넌스 개념을 행위주체를 중심으로 논하고자 한다. 마지막으로 이상의 논의를 요약하고 함의를 찾고자 한다. 여기서 말하는 재난은 자연재해 및 기술-산업 재해에 의한 재난에 중점을 두면서도 재난의 대응 과정에 인적 요소가 크게 작용함을 염두에 두고자 한다. (많은 재난을 자연 또는 기술에 의해 촉발되었지만 인재라고 부르는 이유도 여기에 있다.)

## 2. 재난의 정의 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.<sup>1)</sup> 사망자 수는 근 20년에 걸친 스리랑카 내전에 의한 당시까지의 사망자 수보다 많았다(Ahrens 2006: 207; Liu, et al. 2005: 1595).

재난은 인명을 빼앗아갈 뿐만 아니라 인간안보의 취약성을 극도로 노출시키기 때문에, 국제연합(UN)을 비롯한 국제사회와 학계가 관심을 가질 수밖에 없다. 냉전 종식 후 국가 주권 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 반 인도적 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

---

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

심각하게 훼손한다”라고 정의하고 있다.<sup>2)</sup> 국제법위원회가 지금까지 위기관리법 또는 재난 관리법이 각국의 국내법으로서만 존재해왔던 한계를 인식하고 국제법 차원에서 법제정을 고려하고 있다는 점에서, 동 위원회의 재난에 관한 정의는 장차 UN이 법적 근거를 가진 국제적 재난구조 및 대응을 하는데 기여할 것으로 보인다. 하지만 재난에 관한 국제법위원회의 정의가 결과를 중시하고 원인에 등한시하다는 점에서 재난을 제대로 정의하고 있다고 보기는 어렵다.

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”<sup>3)</sup>고 정의하고 있다. 주목할 것은 인적 요소를 중요한 요소로 포함하여 (취약성 + 위험) / 능력 = 재난 ((vulnerability + hazard) / capacity = disaster)이라는 등식을 제시하고 있다는 점이다.<sup>4)</sup> 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 불가피한 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 사회외적 변수에 의해서 뿐만 아니라 해당 사회의 일상에 뿌리박힌 즉 사람의 문제 또는 사람들간 관계의 문제와 깊게 연관되어 있음을 보여준다. 이는 사회적 취약성이라는 용어로 요약될 수 있을 것이다. 사회적 취약성이 아니라면 홍수나 가뭄 등 자연재해가 재난이 되지 않는 것이며, 해상사고가 재난이 되지 않는 것이다. 예를 들어, 2014년 4월 우리 사회를 뒤흔든 세월호 사고는 인적 요소가 사고의 원인부터 사고의 수습 전 과정에 걸쳐져 있던 인적 재난으로서, 우리 사회의 총체적 취약성이 다른 어떤 외적, 물리적 요소보다도 중요한 것이었음을 일깨워 주었다.

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).

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).

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 군사적 상황과 그렇지 않은 재해, 사고 등 비군사적 상황으로 나누어 볼 수 있으나, 두 가지는 서로 연계되어 있다. 위기는 예고없이 발생할 수 있기 때문에 중앙정부, 지방정부, 경찰, 소방, 군 등 공공 및 공공안전 기관에서는 위기발생 시나리오를 상정해 매뉴얼을 갖기도 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, 특히 현대사회에서의 기술재난 및 산업재난은 일종의 불가피성을 지니고 있다고 할 수 있다. 이런 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 회피하기 힘들다는 특성 지닌다(이재은 외 2005). 페로우가 정상사고를 주창하는 계기가 된 1979년 스리마일 아일랜드 원전사고나 한 승객의 비정상적 행동으로 시발된 2003년 대구지하철 사고를 보더라도, 정밀하게 통제되어 보이는 시스템이 문제의 원인이 되며 막대한 인명 및 재산 피해를 낳았던 것이 사실이다.

재난이 발생할 확률은 비교적 낮겠지만, 피해 규모에 대해서는 어느 정도 추정이 가능하기도 하다. 지진과 쓰나미가 그러하며, 항공기 및 선박 사고도 그렇다. 중요한 것은 재난 당시 외형적으로 보이지 않으나 구조적으로 내재된 인적 요인들이 재난의 발생 가능성을 훨씬 높이고 재난의 피해를 가중시킴에 틀림없다는 점이다. 인적 요소가 크게 작용하는 재난은 또 다른 재난으로 연계되거나 재난 이후에 복합적, 장기적 폐해를 낳게 된다. 또한 인적 또는 사회적 취약성을 교정하기는 쉽지 않다.

## 2) 재난의 복합성

이상에서 알 수 있듯이 재난은 이론적으로나 경험적으로 복합성(complexity)을 지니고 있음에 틀림없다. 최근 몇 년 동안 우리 사회와 학계에서 복합 재난이란 용어를 흔히 사용해 왔으며, 특히 안전행정부, 국립재난안전연구원, 국립방재연구소 등 공공기관은 재난의 복합적 성격을 인식한 것이 사실이다(안철현 외 2011; 박덕근 2008).

재난의 복합성은 복합체계론의 관점을 원용한다면 그 이해가 쉬워질 것이다.<sup>5)</sup> 복합성의 우선적 특성은 용어 자체에서 감지할 수 있듯이 사건들 사이의 연계성이다. 재난을 구성하는 요소들 사이의 관계가 고립되어 있지 않고 연계성을 지니고 있어서, 한 요소의 동요가 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 기술재난의 경우 특히 기술 작동의 내적 논리에 의해 그러하다. 하지만 현대 문명 자체가 요소들사이의 결합의 정도를 한층 높이고 연계성 또한 상승시켜 인재, 자연재해, 산업재해를 구분하기 힘들게 하고 있다(박명규 2013b, 20; 이찬수 2013, 75-78). 지각변동, 기후변동, 생태위기, 방사 등의 재해가 기술재난으로 이어지기도 하며, 항공기 및 선박 사고와 이에 따른 재난은 기술재난과 인재를 구분할 수 없는 속성을 지니게 된다. 또한 재난의 연계성은 사회 구조와도 깊이 연관되어 있어서, 사회의 갈등 및 불평등 구조를 따라 연쇄적인 파괴효과를 가져오게 된다. 재난의 이같은 연계성을 파악하는 것은 평화학의 중요한 과제가 되고 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 불가피성을 지니기도 하지만, 정확한 발생 시점과 장소에 따라 결과에 많은 차이가 나타날 수 있다. 또한 재난의 연계성으로 인해 전개과정 또는 대응이나 복구 방식 및 순서에 따라 결과가 큰 차이를 낳을 수 있다. 여기서 불확실성 또는 비결정성이 결코 우연을 뜻하는 것은 아니어서, 사건들 사이에는 일종의 선호적 상관관계(preferential correlation)가 있다(Laszlo 1995: 3). 거의 동일한 파괴효과를 지닌 자연재해라 하더라도 사회 불평등의 정도를 달리 하는 공동체들에게 매우 다른 결과를 초래할 것이다. 여기에 시간변수가 적용된다면 재난

5) 여기서 복합성은 complexity를 말하며, 몇 개의 사건들이 결합되어 있음을 뜻하는 compound와는 다르다고 해야 할 것이다. 특별히 compound라는 개념으로 재난을 분석한 연구로는 Kelly, 2009 참조.

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 식량 지원이 있어도 실수요자에게 전달되지 않는 경우가 있을 수 있다. 이럴 때는 일정한 투입에 대한 동일한 결과를 기대할 수가 없다. 비선형이란 양적인 해결의 한계를 의미하는 바, 질적, 비물질적, 정신적 해결 요소가 결합되어야 할 필요성을 제기한다. 이런 점에서 신뢰, 특히 최근의 사회적 자본을 통한 재난 복구에 관한 정지범과 이재열의 논의가 이같은 양적 해결의 한계를 극복하고 질적 해결을 위한 길잡이가 될 수 있음을 시사해준다고 하겠다(정지범, 이재열 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 가족은 물론 직업, 가족, 공동체, 및 사회를 통째로 파괴하는 경우가 허다하다. 비가역성은 재난에 의한 인간관계의 변화, 정신적 장애 등을 보아도 잘 드러난다. 실제로 많은 경우, 생존자들조차 주변의 사랑하는 이들의 갑작스런 부재로 인간관계는 변화를 겪지 않을 수 없으며 충격으로 인한 외상후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder)를 겪기도 한다. 따라서 재난의 복구 후에도 물리적 및 정신적 환경은 예전과 다를 수밖에 없다.

이상과 같이 재난의 개념을 복합성의 맥락에서 본다면, IFRC의 정의에서 말하는 사회적 취약성이 공동체(예를 들면, 경제적 및 기술적 저발전 국가 또는 사회) 준비 또는 대비의 부족 이상의 의미를 지니고 있음을 알 수 있다. 취약한 공동체는 자연-인간의 조화, 인간안보, 생명보존에 대한 대비가 미흡함과 동시에, 기왕에 존재했던 불평등, 부정의가 재난에 의해 더욱 심화되고 그로 인해 사회관계 전반이 악화되는 문제를 낳는다. 재난은 자원과 수단의 배분을 더욱 왜곡시키며 재난 대응의 결과는 애초 의도한 바와 다른 비선형적으로 나타나게 된다. 이 과정에서 훼손된 인간안보, 사회관계, 정신적 장애는 개선이 불가능한 비가역적 성격을 지니는 경우가 많으며, 재난 이전의 공동체로의 복원을 힘들게 만들기도 한다.

재난에 대한 분석과 연구과제는 직접적 폭력뿐만 아니라 구조적 폭력까지를 내용으로 삼는 평화연구와 깊은 연관성을 지니고 있음에 틀림없다. 재난연구가 사회적 배경 및 물질 취약성의 고리를 확인해야하고, 또 가능하다면 이에 대한 이해를 바탕으로 건강한 거버넌스를 구축해야 하며, 재난이 동시적 또는 연쇄적으로 전개되는 양상에 대한 정보의 확보, 공유, 분석에 바탕해 대응해야 함은 모두 평화연구에서 다루어야 할 주제들이라고 말할 수 있다. 재난이 자연재해에 의한 것이든, 인간의 실수 또는 의도에 의한 것이든, 무력충돌에 파생되어 발생하는 것이든, 기술적 결함에 원인을 둔 것이든 간에, 가해 주체가 점차 사회적 변수(인종, 계층, 성별, 연령 등)로 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 법정에서 세우거나 진실규명위원회의 절차를 거쳐 사면하고 피해자의 권리와 오명을 벗겨주는 것이 주된 해결의 방법일 것이다. 반면, 재난의 사회적 배경은 깊고 구조적으로 뿌리박혀 있어서 재난이라는 충격에 의해 종결되기보다는 오히려 강화되거나 심화되는 복합성을 지니고 있다.

### 3. 인간안보 위협의 주체

인간안보란 개념이 주창된지 20여년이 흘렀으며, 이로 인해 국가라는 정치공동체보다도 이를 구성하는 개개인의 삶이 기본이 되어야 한다는 인식이 충분히 확산되었다. 인간안보는 생명의 물리적 존재만을 의미하는 것이 아니라 폭력의 위협, 공포 및 이에 따른 정서적, 정신적 평화까지를 의미한다.

그러나 인간안보를 위협하는 주체들이 존재한다. 아직도 국가주권이라는 이름에 의해 국가가 직접적인 가해자가 되는 경우도 있고, 국가안보의 우선에 의해 인간안보가 훼손되는 사례는 지금도 빈번하다(박명규 2013a). 또한 세월호 사건에서 보듯이 국가 기구들이 인간안보를 지켜주지 못하고 있다. 부처간 협력 부재, 관료제의 경직, 안일과 부패의 고리가 인간의 생명을 지척에서 앗아가기도 한다. 전쟁도 아닌 재난시에 이와 같은 현상들이 흔히 발생한다. 여기서는 재난을 국제적 맥락을 중심으로 먼저 국가주권이 인간안보를 위협하는 현상을 살펴보기로 한다.

재난의 원인이 자연재해이든 기술실패이든, 피해국가의 구호 및 대응을 위한 국제사회의 인식은 매우 성숙되어 있으며 재난극복을 위한 UN, 국제기구 및 국내외 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 작동 원리로 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) 국가주권의 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 담당해야한다는 논리로 일관했다(박기갑 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 인해 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 기술안보 또는 기술폐쇄주의의 경우이다. 2000년 러시아 잠수함의 해저 사고가 발생했을 때 미국방장관 코헨이 러시아에 기술 및 구원 지원을 제안했지만, 러시아의 거부로 실현되지 않았다(Gidadhubli 2000). 기술안보(크게 보면 국가안보라는 맥락 속에서)가 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 집단 분화와 취약계층에의 부정의를 심화하는 문제를 낳는다.

이상의 문제를 인식하는 국제사회는 재난시 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 성역으로 남아있어서, 재난과 관련해 피해국가의 의무는 몇 가지의 통고의 의무가 국제법에 의해 규정되어 있을 뿐이다.<sup>6)</sup>

## 2) 보호책임 논의가 주는 함의

과연 재난을 스스로 관리할 수 없는 국가, 인간안보를 외면하는 국가, 구조적 폭력 상황의 악화를 방지하는 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 UN안보리가 창설되었으나, 실제로는 동서냉전으로 기능부전에 빠지게 되었다. 그러다 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 동반한 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

6) 통고의 의무 규정은 해양법협약, 산업사고의 초국경적 영향에 관한 협약 등 환경관련 국제법에 여러 가지 형태로 존재한다. 예를 들어, 유해물질폐기물(hazardous wastes), 기름 등 유출에 의한 해양오염(marine pollutions) 발생시 발생주체가 주변국과 피해 예상 대상자에게 통보해야 한다. 그러나 이 밖에 재난과 관련해 국가주권을 능가하는 어떤 국제기구가 강제를 요구할 근거는 없는 셈이다. Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6<sup>th</sup> ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 892-893.

인권을 직접 유린하는 대규모의 조직적 폭력과 관련해 국제사회의 책무와 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 63/308호 등으로 구체화되어 왔으며, 실제로 2007년-2008년 케냐의 선거관련 살상문제에 개입해 인명 피해를 줄이는데 기여하기도 했다(Bellamy 2013: 488-497; 박기갑 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.

이상의 논의에서 보듯이 국가주권은 여전히 국제법과 규범의 중요한 부분으로 남아있으며, 따라서 국제사회에서 인도적 개입은 제한 받을 수밖에 없다. 그러나 보호책임의 논의를 살펴보면 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 대비해야 할 것이다. 특히 자연재해의 경우, 온난화로 인한 기후변동과 이에 따른 재난발생 가능지역, 지각변동 특히 화산 및 지진대, 방사 및 방진취약 지역 및 그 영향, 원전의 노후화와 자연재해와의 연관 가능성, 원자력 기술체계 등에 관한 정보공유를 바탕으로 다양한 종류의 재난방지 조기경보체계를 구축해야만 할 것이다.

재난에 관한 포괄적인 국제법이 존재하지 않는 한, 통고의 의무 등의 국제법의 활용과 정보공유에 기반한 조기정보체계 등이 적시적(time-critical) 재난대응에 도움이 될 것이다(김성삼 외 2012). 이러한 체계의 구축은 국제사회의 인도적 개입을 다소 용이하게 하고 재난의 연계와 사회적 불평등 피해의 심화를 막는데 일정하게 기여할 수 있을 것이다.

### 3) 관료제의 문제

인간안보를 위협하는 주체로서 현대 국가의 관료제를 빼놓을 수 없을 것이다. 관료제의 최상층부인 각 정부의 부처는 일종의 유질동상의 원리에 의해 동일한 방식으로 행정의 기능분화를 거쳐 왔다. 재난관리 및 위기관리 기구도 교통 및 안보안전에 관한 정부의 행정 부처에 존치되어 오는 경향이 있다. 그러나 재난과 관련한 기구가 조직화되는 방식도 나라마다 다르고 선진국이라 해도 재난 예방, 대비, 대응, 복구 등이 반드시 성공적이라고만 말할 수는 없다.

미국의 국토안전부(그 산하의 연방재난관청)와 한국의 안정행정부(재난안전실, 외청으로서 경찰청 및 소방방재청 등)는 정부내 부처 및 하부조직으로 존재하며 일본의 경우는 협의체로서 중앙방재회의(이하 지방정부의 방재회의)를 두고 있다. 미국이나 일본이나 선진국이라고 하지만 뉴올리안즈의 카트리나 재난, 후쿠시마의 원전 재난에서 보듯이 관료제에 따른 많은 문제를 노출했다. 후쿠시마의 경우, 문제발생시 총리를 중심으로 회의체를 가동해 즉각 대응하는 듯 했으나, 관료의 보수적 정보통제와 투명성 부재로 인해 일본 사회 내에서는 물론 타국 정부에서 일본 정부의 발표에 대해 의문을 품게 되었다. 또한 원전 사고와 같은 특수한 상황에 대한 매뉴얼이 없었는데, 이는 사업주체가 민간이라는 이유도 있었다. 결국 정부는 위기상황에 대한 대응마저 기업에 맡기는 셈이 되었다. 더 큰 문제는 방사성물질의 확산에 대한 정부의 대응에서 나타났다. 피해 주민들과 시민단체들의 항의와 대책 요구에 대해 정부는 가해주체를 도쿄전력으로 보고 사실상 국가의 책무를 방기하는 태도를 보이기도 했다. 반면 지자체장들은 원전 재난 대응을 위한 실질적 권한을 가질 수 없었을 뿐만 아니라, 중앙정부와 각 부처는 지방정부에 대한 지원에 대해 한계를 드러냈다. 예를 들어, 후쿠시마현지사는 대피 및 피난지역 설정에 대해서는 중앙정부의 통제를 받고 원전 재난의 대응과 복구에 대해서는 기업에게 무력했으며 중앙정부로부터는 지원을 기대할 수도 없었다. 뉴올리안즈의 카트리나 경우도, 연방정부가 안보적 차원에서 질서와 통제를 강조한 때문에 사회적 취약 집단인 아프리카계 주민 공동체의 상황은 더욱 열악하게 되었다.

세월호 사건에서도 여실히 드러나듯이, 해상재난의 현장 주체인 해경은 부처간 벽(스스로 만든 벽을 포함)으로 인해 신속한 정보공유를 위한 연락체계를 원활하게 운용하지 못했으며, 해군, 민간 부문의 전문가 집단을 적절히 동원하지 못했을 뿐만 아니라 해난구조를 위한 인적 및 물적 자원을 종합적, 유기적으로 활용하지도 못했다. 책임을 단순한 해경에게만 돌릴 수 없는 이유도 있다. 중앙집권적 관료제하에서 안전행정부는 전문성, 권한, 책임을 동시에 지닌 대응 기구가 되지 못했으며 이런 조건하에서 구조작업은 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 어느 누구도 권한과 책임을 가지지 못하는 상황하에서 총리, 안행부, 해경 등 여러 층으로 권한과 책임이 분산되었다. 즉 권한과 책임의 공동화(空洞化)이다.

재난의 배경을 보면, 많은 재난은 인재이다. 재난이 단순한 사고로 그치지 않고 거대한 재난이 되는 이유는 관료제의 병리적 현상인 부조리 때문이다. 세월호의 경우, 특히 낙하산 인사, 즉 피규제 조직의 우두머리에 규제부처의 퇴직관료가 전직함에 따라 발생하는 제도와 규범의 균열로 점철된 인재였다. 동경전력의 경우에도 경제산업성 및 원자력안전원 간부들의 아마쿠다리(일본식 낙하산 인사)가 그러했다. 투명성이 결여된 저개발국이나 개발도상국의 경우 이같은 상황은 더욱 심할 것이다.

#### 4. 재난과 부정의(不正義) 문제

재난 피해 공동체의 내부를 들여다보면, 인간안보의 문제는 더욱 복합적인 문제임을 알 수 있게 된다. 재난에 의한 불평등 구조의 심화 즉 정의의 부재를 둘러싼 문제가 그러하다. 재난에 대한 분석, 그리고 재난과 관련한 인간안보 및 구조적 폭력에 관한 논의는 불평등 또는 부정의(injustice)의 문제로 귀결된다고 해도 과언이 아니다. 일반적으로 재난 상황에서 사회적 차별, 또는 일부 계층의 특권화는 더욱 두드러진다. 일부의 특권계층을 제외한 다른 사회집단들은 재난에 그냥 노출되어 있으며, 재난 발생시 이들 취약 집단은 희소해진 자원과 수단에 대한 접근이 더욱 제한된다. 지진이나 허리케인에 의한 자연재해의 경우, 특히 비민주적 국가에서는 이들 취약집단이 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 소수집단은 주변부화되어 잊혀진다. 인도적 국제기구는 국가주권의 문턱을

넘지 못하고 배제되기도 하고, 피해국내 차별적 자원 배분 및 수단의 접근은 고질적 불평등을 더욱 심화시키거나 고착화시키는 문제를 남긴다.<sup>7)</sup>

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(이석 2004). 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(김병로, 김성철 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 못하면서도, 타밀 반군이 통제하는 지역에 대해 국제기구가 접근하는 것을 차단하는데 힘을 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 소수민족은 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 무력진압 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

---

7) 인재의 경우, 재난의 소재 자체가 불평등을 안고 있다. 예를 들어, 선박사고 특히 페리 사고로 인한 재난이 비행기 사고로 인한 재난보다 훨씬 더 재앙적인 이유는 교통수단 자체가 계층화, 계급화되어 있기 때문일 것이다. 고급화된 교통수단일수록 그만큼 안전 통제, 기술적 안전기준, 승무원의 훈련정도 등이 더 엄격하다. 이는 2014년 발생한 두 가지의 교통재난, 즉 샌프란시스코공항 아시아나 항공기 추락과 진도 팽목항에서의 세월호 침몰에서 잘 비교된다.

빈민층의 간격은 더욱 분명해졌다. 지진이 발생한 직후 포르토 프랭스 공항을 통해 탈출한 대부분의 사람들은 아이티계 미국인들이거나 부유한 아이티인들이었는데, 탈출자는 전체 인구 9백만 명 중 15만 명을 차지했다. 또한 비상상황에서 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 칭하기도 했다. 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 아프리카계 미국인 노동자들은 백인 노동자보다도 재난에 의한 실직율이 네 배나 된 것으로 드러났다(Elliott 2006: 310). 재난 후 스트레스는 아프리카계 실직자들 사이에서 많이 발생했는데, 이는 취약 집단이 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.

## 5. 인간안보와 정의의 재난 예방-대응 거버넌스: 전지구적 차원에서

인간안보의 가해 주체와 부정의의 문제를 “촉진”시키는 것이 아니라 반대로 “완충”시키는 메카니즘이 필요하다. 즉 거버넌스는 재난의 피해 공동체 또는 피해 잠재성이 있는 사회의 취약성을 최소화해야 한다. 거버넌스는 매뉴얼이나 지휘체계만을 의미하지는 않는다. 거버넌스는 다양한 행위주체들로 구성되며 이들을 연결해주는 네트워크를 가지고 있다. 또한 행위주체들이 서로 얽히는 것과 관련한 규범과 관계가 있다. 통치를 의미하는

거버먼트(government)와는 달리, 거버넌스는 위계적 질서나 관료적 통제 대신에 유연성과 적응성을 위한 권위의 분산이 중요하며, 다양한 자원의 동원 및 활용 능력도 중요하다(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 새로운 차원의 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. 동일한 재난이라도 피해 규모는 재난대응 거버넌스의 능력에 달려있다고 하겠다. 또한 거버넌스는 사회적 자본, 규범, 제도, 인프라 등(반대로는 이와 같은 것들의 취약성)에 달려 있다. 이런 의미에서 보면, 사회적 차별이 존재하고 인권을 중시하지 않으며 비민주적이고 부정부패와 부조리가 만연하는 사회에서는 재난관련 거버넌스가 제대로 구축되기 힘들 것이다. 다음에서 설명하려는 다층적 거버넌스의 존재가 필요한 이유가 여기에 있다.

## 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 인도지원 조정실(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(박기갑 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 재난 상황과 관련하여 통고의 의무를 규정한 “해양법협약”이나 “산업사고의 초국경적적 영향에 관한 협약” 등의 일부 조항들이 존재한다(박기갑 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.

지역차원에도 재난에 관한 행위주체는 존재하지만, 지역안보기구나 경제협력체에 비한다면 미미한 상태에 머물러 있다고 보아야 한다. 아시아의 경우, 대표적인 것으로 1986년에 방콕에 본부를 두고 설립된 아시아 재난대비센터(Asian Disaster Preparedness Center)를 들 수 있다. 이 센터는 독립된 비정부기구로서 방글라데시, 미얀마, 라오스 등에도 사무국을 두고 있으며, 동남아 및 남아시아 국가들에서 재난 위험 매니지먼트를 위한 정보 및 체계 구축에 관여하고 있다. 이 센터는 재원과 기술을 UNDP, 일본 국제협력기구, 아시아개발은행 등 국제기구와 호주, 덴마크, 필란드, 노르웨이, 스웨덴 등 개별국가들로부터 지원받고 있다.

행위주체를 국가 단위로 내려가 보면, 중앙정부에 속한 재난관리 또는 위기관리조직이 있으며, 재난발생 지역의 지방정부 조직은 당사자가 될 것이다. 재난 거버넌스는 어느 사회나 수평적 및 수직적 체계를 동시에 지니고 있기는 하지만, 구조상 일본식의 중층적 수평행정형과 미국식의 중앙집중형으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 일본식의 중층적 수평행정형에서는 재난이 발생했을 때 중앙과 각 행정단위(도도부현 시정촌 등)들이 여러 층의 협의체들을 발동하며 여기에는 해당 단위의 재난대응기구들인 소방, 방재, 경찰, 의료 및 사회보장 기구 등이 참여해 활동하게 된다. 미국식의 중앙집중형에서는 해당 주정부 또는

재난피해 단위가 책임 주체가 되지만, 국토안전부 산하의 연방재난관리청은 가용 지원 기구들을 연계해 이들을 지원하고 자문을 제공한다. 선진국일수록 재난관련 기구들이 잘 정비되어 있으며 전문 인력의 훈련도와 정보체계 등이 잘 수립되어 있는 것이 사실이지만, 이들 나라들에서 재난 대응이 언제나 성공적인 것만은 아니다.

IFRC의 재난 정의에 비추어 보면, 저발전 국가는 취약성이 높고 대응 능력(capacity)이 낮으며, 재난대응 거버넌스 또한 취약할 수밖에 없다. 저발전국 대부분은 정치적으로도 비민주적일 가능성이 높은 반면 투명성 낮고, 발전과 복지에 관한 결정과정과 기구들이 중앙집중적이고 위계적이다. 사회적 신뢰가 낮고 인권과 생명에 대한 의식이 저조할 것이다. 또한 정보수집체계도 기술적인 면이나 제도적인 면에서 낙후되어 있다고 보아야 할 것이다.

그러나 선진국이라고 해서 반드시 유연성이 있는 재난관리 거버넌스의 모델을 보여주는 것만은 아니다(김도균, 박재묵 2012). 예를 들어, 미국의 재난관리 거버넌스는 1990년대의 총괄지원형에서 9.11사건이후 중앙조정형으로 전환되었다. 총괄지원형 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(이재은 외 2005: 78; 박동균 2008: 185). 하지만 이 기구는 9.11 테러사태 이후인 2003년 창설된 국토안전부(Department of Homeland Security)에 편입되었는데, 이는 재난관리가 안보의 맥락에서 중앙집중형으로 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 아프리카계 시민들의 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 전

지구적 재난대응 거버넌스는 유연성, 권위분산형, 네트워크형이어야 한다. 재난의 경우, 인간안보의 책임 주체인 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

세계화, 민주화와 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 재난관련 국내법 제정에 장려하거나 자극하는 역할을 행하고 있다. 가이드라인은 구체적으로 국제재난 활동에서 나타나는 불필요한 관료적 형식주의(지원품 통관지연, 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 작동원리나 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(김갑식 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 예수그리스도 후기성도교회, 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 복구 과정에서도 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 할 만 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, 재난극복을 위한 전지구적 차원의 거버넌스는 긴급구호에 그치지 않고 이미 취약한 제도를 강화시키거나 복원력을 키워주면서 참여형의 새로운 요소(예를 들어, 사회적 자본과 가치)를 부가해 자생할 수 있게 해주어야 한다(정지범, 이재열 2009; 강운재 2011). 이는 복합체계론에서 말하는 적응적 자기조직화(adaptive self-organization)와 같은 것이다. 다양한 그리고 수많은 국제비정부기구들이 정부와 지방정부를 바이패스하고 대신에 자신들이 고용한 지역 출신 구호보조원들이 신형 SUV 차량으로 피해지역을 누비면서 구호품을 전달할 때, 피해국 정부의 기능과 그에 대한 정당성은 무너지게 된다. 이는 국가의 전반적 복지기능의 붕괴로 연결될 것이다.

## 6. 맺는말

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 갈파하고 있다.

재난에 의해 소수집단, 불리한(disadvantaged) 집단, 소외집단, 취약집단에 속한 개개인의 인간안보는 더욱 열악해지며 위험에 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 구조화하기 때문이다. 또 자연재해나 기술실패에 의해 촉발된 재해라고 하더라도 복합성을 띠게 되며 인간의 대응여부에 따라 이른바 인재가 되는 것처럼 인간의 역할이 중요하다.

전통적 의미의 안보, 즉 전쟁방지를 위해 국가주권의 존중이 UN을 비롯한 국제사회의 중요한 이념이 되어왔지만, 냉전 종결 후 국가주권 자체가 인간안보를 제한하고 악화시키기도 한다는 사실이 드러나게 되었으며 국제사회는 이를 심각하게 인식하게 되었다. 인간 안보는 생명의 보존은 물론 정서적, 정신적 평화의 상태를 의미한다. 이런 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. 이 규범은 국제법의 제정에까지 이르지지는 않았지만, UN 총회 및 안보리 결의 등을 통해 인간 안보를 주요 논의대상으로 올려놓았다. 그러나 문제는 재난 자체가 반인륜적인 직접적 폭력이 아닌 까닭에 보호책임의 논의 범주에서 벗어나 있다는 점이다. 국가주권은 미안마 군 부정부권의 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 다양한 행위주체가 협력하는 네트워크를 구성하는 작업이라고 할 수 있다. 국내적으로, 거버넌스는 제도, 규범의 균열과 현장 대응에서의 권한과 책임을 공동화시키는 관료제적 병리 현상을 억제하고 방지해야만 한다. 재난 현장에서의 대응 책임자의 권한과 책임은 필수이다. 국제적으로, 국가주권의 존중과 국제사회의 지원이 균형을 이루는 거버넌스의 형성이 중요하다. 재난발생시 인간안보의 책임 주체인 국가가 책임을 방기하는 경우라 해도 국제사회가 국가주권을 무시하고 개입할 법적 근거는 없지만, 그렇다고 그런 국가가 인간안보를 의도적으로 방기하는 것을 국제사회가 방관할 수만은 없기 때문이다.

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 것만은 아니다. 만일 그 같은 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 인터넷서날 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.

## 참 고 문 헌

- 강윤재(2001). “원전사고와 민주적 위험 거버넌스의 필요성,” 『경제와사회』 91호 (가을호): 12-39.
- 김갑식(2008). “노무현 행정부의 위기관리체계: 인간안보와 재난관리의 접목 가능성,” 『북한연구학회보』 12권 2호: 65-87.
- 김도균, 박재묵(2012). “허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관련 거버넌스 구축 실패와 복원력 약화: 관련 행위자들 간의 이해와 대응을 중심으로,” 『ECO』, 16권 1호: 7-43.
- 김병로, 김성철(1998). 『북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의』, 서울: 민족통일연구원.
- 김성삼, 구신희, 박영진(2012). “국제재난기구 협업을 통한 적시적 재난대응,” 『한국지형공간정보학회지』 20권 2호: 109-117.
- 김성원(2011). “국제재난대응에 있어서 국제법의 역할에 관한 연구,” 『동아법학』 53호: 753-779.
- 박기갑(2011). “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가?” 『고려법학』 61호: 41-94.
- 박기갑, 박진아, 임예준(2010). 『국제법상 보호책임』, 서울: 삼우사.
- 박덕근(2008). “복합재난이 대부분 긴급 뉴스, 단순보도 탈피해야: 쓰촨성 지진사태로 본 국제 재난 보도,” 『신문과 방송』 7월호: 76-79.
- 박동균(2008). “한국 위기관리 시스템의 효율화 방안,” 『한국경찰연구』 7권, 1호: 175-210.
- 박명규(2013a). “지금 왜 평화인문학인가,” 서울대학교 평화인문학연구단, 『평화인문학이란 무엇인가』 서울: 아카넷.
- 박명규(2013b). “녹색평화의 문제의식과 쟁점들,” 박명규, 김성철, 이찬수 외, 『녹색평화란 무엇인가』 서울: 아카넷.
- 안철현 외(2011). 『대규모 복합재난대비 체계적인 훈련방안 연구』, 서울: 행정안전부.
- 은종화(2011). “방사능사고 주민보호체제의 발전 방안: 일본 후쿠시마 원전사고의 대피 및 소개 사례를 중심으로,” 한국위기관리논집 7권 5호: 55-78.
- 이병기, 김건위, 현승현(2010). “위험거버넌스 관점에서 본 해양오염사고의 재난관리형태 분석: 태안 허베이 스프리트호 사고를 중심으로,” 『한국정책학회보』 19권 4호: 353-378.
- 이석(2004). 『1994-2000년 북한기근』, 서울: 통일연구원.
- 이재열, 김동우(2004). “이중적 위험사회형 재난의 구조: 대구지하철 화재사고를 중심으로 한 비교사례연구,” 『한국사회학』 38집 3호: 143-176.
- 이재훈, 김경덕, 홍하나, 조용래, 조현보(2012). “인과네트워크 기반의 재난 호가산 모형에 관한 연구 동향과 사례 연구: 대구 지하철 화재를 중심으로,” 『정보와 통신』 29권 5호: 42-49.
- 이재은, 김검훈, 류상일(2005). “미래사회 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로,” 『현대사회와 행정』 15권 3호: 53-83.
- 이찬수(2013). “녹색평화적 가치와 종교적 생명,” 박명규, 김성철, 이찬수 외, 『녹색평화란 무엇인가』 서울: 아카넷.
- 정지범, 김근세 편저(2009). 『위기관리의 협력적 거버넌스 구축』, 파주: 법문사.

- 정지범, 이재열 편저(2009). 『재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본』, 파주: 법문사.
- 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.
- Bellamy, Alex J.(2013). "The Responsibility to Protect." In *Security Studies: An Introduction*, ed. Paul D. Williams. London: Routledge: 486-502.
- 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.
- 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.
- Gidadhubi, 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.
- 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.

- Laszlo, Ervin(1995). *The Interconnected Universe: Conceptual foundations of Transdisciplinary Unified Theory*. Singapore: World Scientific.
- 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.
- 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.

# 재난 거버넌스와 국가-사회 관계: 대만 921 지진의 사례

정유선 (대만 중앙연구원)

## 〈국문초록〉

본 논문은 재난 대응에 있어서 국가의 제한된 역량과 대조를 이루는 비국가 행위자의 활약, 다시 말해 국가와 사회 간 상호작용의 불가피성과 상보성을 비교정치 영역의 국가-사회 관계의 이론 중 “사회 속 국가” 접근법을 통해 논의한다. 국가는 내부의 분열, 사회 행위자와의 경쟁 구도 속에서 상호 작용을 주고받으며 상보적인 재난 대응-복구 체제를 구축하게 되며, 이 과정은 “상호구성적인 국가-사회 관계”로 요약된다. 이와 관련, 본 논문은 대만의 921 지진 사례를 통해 협력적 재난 거버넌스에 대한 함의를 도출한다.

주제어 : 비국가 행위자, 국가 역량, 국가-사회 관계, 상호구성적 관계, 재난 거버넌스

## 1. 서론

지구촌 곳곳에서는 다양한 종류의 재난이 발생해 왔는데, 최근에는 지구온난화로 대표되는 기상이변의 영향으로 인한 자연 재난이 늘어나는 추세이다. 또한 지난 2011년 동일본 대지진과 후쿠시마 원전 사고와 같이 자연 재난과 기술 재난이 겹쳐져 피해 규모나 영향이 견잡을 수 없이 확대된 경우도 나타난다. 재난은 예측할 수 없는 시기에 예측할 수 없는 형태로 찾아오게 마련이다. 하지만 재난 발생 직후 어떤 대응체계를 신속하게 가동시킬 수

있는가에 의해 위험성의 파급규모가 결정된다는 면에서, 국내에서도 재난 대응 시스템 구축에 대한 필요성은 꾸준히 제기되고 있다(강운재 2001; 정지범 김근세 편저 2009; 정지범 이재열 편저 2009; 김경호 성도경 2011).

그런데 현대 국가는 특히 재난 대응이란 과제와 관련, 능력(capacity)의 한계를 빈번히 노출시키고 있다. 많은 경우에 있어서 국가 차원의 대응은 능력대응, 대응책 미비, 지휘 체계의 혼란 등의 사유로 비난을 받게 마련이고, 이와 대조적으로 비국가 행위자인 구호단체나 시민운동가 등의 활약이 부각된다(이명석 외 2008). 적절하지 못한 재난 대응은 많은 경우 국가 능력의 한계를 노출할 뿐만 아니라 국가에 대한 신뢰 및 정당성의 위기까지 야기하기도 한다.<sup>1)</sup> 이는 상대적으로 우월한 인프라를 갖추고 있는 선진국의 경우에도 예외는 아니다. 2005년 미국 남동부를 강타한 허리케인 카트리나 및 2011년 동일본 대지진의 사례에서 보듯, 객관적인 지표상 선진국이라 하더라도 재난 대응에 있어서 긍정적인 평가를 받는 국가는 그 예를 찾아보기 힘들 정도이다.

또한 이는 레짐 유형(regime type)과 절대적 상관관계가 없는 현상으로 보인다. 일반적으로 민주주의 체제에서는 국가주권과 인간안보가 충돌할 가능성이 적어서 권위주의 체제보다 상대적으로 재난 대응에 유리한 것으로 논해진다. 예를 들면 민주주의 체제는 국제기구, 해외 비정부기구 등의 원조에 대해 개방적인 태도를 가지며 시민사회의 역량을 충분히 활용해서 재난에 대처하므로 권위주의 체제보다 재난 대응에 뛰어난 것으로 생각된다. 그러나 재난 대응에 있어서 민주주의가 절대적으로 우월한 체제라고 일반화시켜 단언하기는 힘들다. 극단적으로 폐쇄적인 권위주의 체제와 비교했을 때 민주주의 체제가 상대적으로 재난 대응에 능한 것으로 나타나지만, 분권화와 선거 등 민주주의 체제가 가지고 있는 특성으로 인해 재난 대응 과정에서 독특한 문제에 직면하기도 한다(Platt ed. 1999; 이원덕 2011).

따라서 어떠한 레짐 유형 하에서도 보편적으로 일어날 수 있는 현상이라는 전제 하에서, 재난 대응에 있어서 많은 한계를 노출시키고 있는 현대 국가가 어떠한 형태로 사회 세력과 관계를 설정해 나가고 있는가를 이론적으로 또 경험적으로 고찰해 볼 필요가 있다고 하겠다. 본고에서는 이를 재난 대응에 있어서 국가와 사회 간 상호작용의 불가피성 및 상보성으로 파악하고, 비교정치 영역의 국가-사회 관계의 이론 중 “사회 속 국가”(state in society) 접근법에서 출발하여 논해보고자 한다. 특히 “사회 속 국가” 접근법이 제시하는 “상호구성적 관계”(mutually constitutive relationship)라는 개념을 재난 대응이라는 경험적 맥락(empirical context) 속에서 어떻게 구체화할 수 있을 것인가 고찰해 보고자 한다.

1) 예를 들면, 일본 고베 지진 및 311 대지진 때에 야쿠자의 활약이 정부보다 낫다는 평가를 받기도 했다.  
<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2011032316462462336> (2014년 2월 1일 검색)

또한 이러한 논의를 바탕으로 다양한 행위주체 간의 유기적 연결이 그 핵심요소인 “재난 거버넌스”(disaster governance)<sup>2)</sup>에 대한 현실적 함의를 찾아보고자 한다.

사례는 1999년에 발생한 대만의 921 지진이다. 이 사례를 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 대만의 921 지진은 7.3~7.6도의 강지진으로 최근 반세기 내 대만에서 발생한 제일 큰 지진으로, 대표성이 있는 재난이다. 둘째, 일반적으로 재난 대응의 성공 여부를 결정짓는 중요한 변수로 취급되어 온 레짐 유형과 경제 발달 정도라는 변수를 제외할 수 있는 사례 선택이다. 1999년 대만의 경우 민주주의로의 전환이 이루어진 상태였고 아시아 신흥 개발국의 일원으로 고도성장을 하고 있었기 때문에(김운태 2009), 미비한 재난 대응에 대하여 “권위주의 국가라서 혹은 경제력이 부족해서”라는 통상적인 가설 대신 다른 설명변수를 찾아 국가-사회 상호작용을 중점적으로 살펴볼 수 있다. 마지막으로, 아시아 주변국의 재난 대응 과정에서 일어난 국가-사회 간의 다양한 역학관계를 살펴봄으로써 향후 우리의 재난 대응 시스템 구축에 대한 시사점을 찾아볼 수 있을 것이다.

논문의 구성은 다음과 같다. 첫째로, 국가-사회 관계와 재난 연구의 관련문헌 고찰을 통해 재난 대응을 상호구성적인 국가-사회 관계의 관점에서 다루기 위한 기초 작업을 하고 문제의식을 정리한다. 다음으로, 대만 921 지진 사례를 통해 상호구성적 재난 대응-복구 거버넌스의 형성을 살펴본다. 구체적으로 말하면 국가 차원과 사회 차원에서 각각 어떤 행위주체들이 어떤 형태의 재난 대응 노력을 했으며 그 과정을 통해 어떻게 상호구성적인 국가-사회 관계가 형성되었는지 살펴본다. 마지막으로, 사례 연구에 기반해 “사회 속 국가” 접근법이 주장하는 “상호구성적 관계”를 “재난 거버넌스”와 관련하여 어떻게 구체화시켜 발전시킬 수 있을 것인지 토론하고 이론적 및 현실적 함의를 찾으면서 결론을 맺는다.

## 2. 이론적 고찰

본 논문은 크게 두 가지 범주의 기존 문헌을 참조하여 이론적 논의를 발전시켜보고자 한다. 하나는 비교정치 분야에서의 국가-사회 관계 논의이고 다른 하나는 재난에 관한 연구

---

2) 재난 거버넌스는 재난 관리(disaster management)나 위기 감축(risk reduction)보다 더 포괄적인 개념으로, 공영역과 사영역을 넘어서서 다양한 행위주체가 협상(negotiation), 참여(participation), 연대(engagement)를 통해 상호관계를 맺으면서 집합적인 결정(collective decision making)으로 나아간다고 본다 (Ahrens and Rudolph 2006; Tierney 2012).

이다. 재난 연구는 다양한 세부 학문분야에서 다양한 각도에서 접근, 분석되어 왔는데, 본고에서는 재난 대응과 관련된 국가 능력에 영향을 미치는 행위주체나 요인을 중심으로 관련문헌을 요약하고 토론하기로 한다. 이론적 고찰의 기반인 상호구성적인 국가-사회 관계 논의는 그 광범위한 이론적 함의에도 불구하고 지금까지 제 3세계에서의 정치적 변화와 발전 등 제한된 범위의 논의에 주로 적용되어 왔다. 그런데 현대에 있어서 재난 대응이란 이슈는 국가능력의 위기 및 상호구성적인 국가-사회 관계의 중요성을 이론적으로 그리고 실증적으로 보여주고 있는 중차대한 도전이기 때문에 “사회 속 국가 접근법”이 확장 적용될 수 있는 중요한 이슈 영역이라고 하겠다. 또한 “사회 속 국가 접근법”은 현대 국가가 유능한 국가라는 걸로 드러난 “이미지”(image)에도 불구하고 재난 대응이라는 과제를 “수행”(practice)함에 있어서는 빈번하게 능력의 한계를 노출하는 현상, 또 재난 대응을 통해 기존의 국가-사회 관계가 흔들렸다 재정립되는 과정을 담아내는 유용한 틀이 된다. 이는 또한 권위적 질서와 통제 대신 유연하고 적응력 있는 네트워크 형성을 통해 자원을 동원하고 활용해야 한다는 “재난 거버넌스”의 개념과도 직결된다.

## 1) 국가-사회 관계

“상호 구성적인 국가-사회 관계”라는 주장으로 대표되는 “사회 속 국가” 접근법은 마르크스주의, 신마르크스주의, 국가중심주의의 부활(Bringing the state back in) 등으로 이어진 국가 중심적 논의에 대한 대응으로 대두했으며,<sup>3)</sup> 그 핵심 주장 및 공헌은 다음의 몇 가지로 추려진다.

첫째, 베버적인 이상형 국가(Weberian ideal type) 개념—국가는 해당 영토 안에서 궁극적인 권위를 행사하는 단일한 행위주체—를 반박하고, 이러한 전통적인 국가의 정의는 재검토되어야 한다고 보았다. 국가가 외부적으로 내세우는 자율적인(autonomous) “이미지”와 실제적인 “수행” 사이에는 간극이 있으며, 국가는 사회 행위자로부터의 도전에 직면한 제한된(limited) 권위체이기 때문에 국가의 실제적 한계를 인정해야 한다고 본다. 둘째, 국가는 탄탄하게 결속, 응집되어 있는 단위라는 기존의 가정(state-as-unit approach)에 반하여, 국가는 내부적으로 분열되어서 내부 구성원끼리 경쟁하기도 하고 자기모순적이거나 자기파괴적인 행위도 빈번이 저지른다는 점을 지적한다. 셋째, 따라서

3) 국가 중심적 시각의 흐름은 국가와 사회 간 명백한 경계선을 전제하고 있으며 국가가 사회라는 분리된 개체로부터 영향을 받을 가능성을 아예 상정하지 않았다는 점, 주관적인 정책결정 시스템이 국가의 전부인 것처럼 환원시켜 편협하고 이상적인 차원에서 국가를 논의한다는 점, 또 국가의 근본적인 통합성(unity)을 당연하게 가정한다는 점에서 비판을 받기도 했다(Mitchell 1991).

사회는 일방적으로 국가의 지배를 받는 입장이 아니며 국가와 사회는 상호작용을 통해 서로서로를 만들어어나가는 상호구성적인 관계를 형성한다고 제시한다. 이런 맥락에서 국가-사회 관계는 정적이 아니라 상호작용을 통해 상호변화를 일으키는 동적인 관계로 파악된다(Migdal 1988; Migdal et al. 1994; Migdal 2001).

이러한 국가에 대한 재정의와 비판적 논의는 국가를 암상자(black box)가 아니라 분해(disaggregate)해서 분석할 수 있는 대상으로 생각할 수 있는 기초를 제공했다는 면에서 의의가 있다. 또한 국가-사회 관계는 정적인 것이 아니라 가변적인 것이며, 상호 충돌하고 상호 견제하기도 하면서 각각 또 함께 발전해 나가는 상호영향과 변화의 과정(process) 속에 있다는 시각에 기반해서, 국가-사회 관계의 다양한 조합을 분석의 대상으로 상정해 볼 수 있다. 흔히 접하는 강한 국가/약한 국가, 성공한 국가/실패한 국가와 같은 이분법적인 범주에 기반하여 있지 않기 때문에, 경직된 구조주의적 시각으로는 담아내지 못하는 다양한 종류와 범위의 국가-사회 관계를 담아낼 수 있다. 가령 왜 약한 국가도 권위 있는 정치체로 보이는 것이 가능한가, 왜 어떤 국가는 기본적으로 국가에게 기대되는 대내안정, 국방, 사회보장과 같은 중요한 의무를 수행할 수 없는가(Hyden 1980; Young 1994) 등의 의미 있는 실증적 문제를 논의할 수 있다는 장점이 있다.

다만 “사회 속의 국가” 논의는 그 개념상의 혁신에도 불구하고, 어떻게 국가와 사회가 상호구성적인 관계를 형성해나가는가를 실제적으로 논의하는 데 있어서 더 구체화가 필요한 부분이 몇 가지 있다. 첫째, 실제적인 국가-사회 관계는 미그달(Migdal)이 상정한 것보다 훨씬 다양한 조합이 있을 수 있고 다양한 단계를 거쳐서 발전할 수 있다. 미그달이 주창하는 바와 같이 국가를 분해해서 볼 필요가 분명히 있지만, 각각 다른 레벨의 국가가 사회세력과의 상호영향관계를 형성할 때 개별 레벨에서의 국가-사회 관계와 전체 레벨에서의 국가-사회 관계가 어떻게 형성되는지 개별적인 구도 및 종합적인 구도를 그려볼 필요가 있다. 둘째, 미그달의 논의는 한계 있는 국가(limited state), 즉 사회 세력이 국가의 역할과 능력을 도전하고 제한하는 작용을 함을 강조하였는데, 그러한 사회 세력이 동시에 의도하든 의도하지 않았든 국가의 미흡한 능력을 보완해 전체적인 국가능력을 강화하는 역할을 할 수도 있다는 면은 간과하였다. 예를 들어 국가의 권위와 책임이 제한되거나 다른 행위주체에게 분산됨으로 인해, 국가는 해당 이슈와 관련된 거버넌스에 대한 전적인 부담에서 벗어날 수 있고 사회세력이 제공한 대체자원을 활용해 거버넌스의 효율을 높일 수도 있는 것이다.

이어 사례연구에서는 상기의 이론적 문제를 좀 더 살펴보고 토론해 보고자 한다. 우선, 국가-사회 간 상호 관계 패턴의 다양성을 탐색함으로써 국가-사회 간의 상호작용에 대한

심층적인 이해를 꾀한다. 재난 대응-복구 거버넌스에 있어서 국가 차원만의 대응에는 한계가 있기 때문에 사회세력의 참여를 받아들이지 않을 수 없고, 이는 국가가 다양한 사회세력과의 경쟁(competition)과 경합(contestation) 속에서 관계를 설정하고 문제 해결책을 찾아가는 “과정(process)”으로 연결된다. 국가는 탄탄하게 응집되어 있다기보다 내부적으로 분열되어있기 때문에 사회세력과의 관계도 여러 차원에서 동시에 설정이 되리라는 가정이 가능하다. 또한 국가-사회 관계가 반드시 이상적인 협조(cooperation)로 순조롭게 이행하리라는 보장은 없다. 따라서 이러한 과정 속에서 행위주체들 간의 복잡다단한 관계, 특히 국가-사회 상호 관계의 패턴이 어떻게 다양하게 형성되고 발전되는지에 좀 더 주목해 볼 필요가 있다. 실제적인 국가-사회 관계의 발전의 방향은 위에서 아래를 향할 수도 있고 아래에서 위를 향할 수도 있고 이것이 동시 진행될 수도 있다는 것을 생각한다면, 국가-사회 관계 발전의 방향에 대해서도 다양성을 상정할 수 있다.

다음으로, 이와 관련, 사회 세력은 거버넌스 주체로서의 국가에 대한 도전자(competitor)인가 협력자(collaborator)인가라는 질문을 고찰해보고자 한다. “사회 속 국가” 접근법의 핵심은 한계 있는 국가에 대해 도전하는 사회로 요약된다. 이 주장이 내포하고 있는 가정은 강한 사회와 약한 국가의 공존관계, 즉 국가가 사회를 지배하기보다는 오히려 사회가 국가를 제한하거나 영향을 끼칠 것이라는 것이다. 그런데 강한 사회가 강한 국가와 공존할 수도 있고, 강한 사회가 직접적은 아니더라도 간접적으로 혹은 의도치 않게 국가의 능력을 보완해 줄 수 있다는 대체 시나리오를 생각해 볼 필요가 있다. 국가가 사회 속에 존재하듯이, 사회도 국가 속에 존재하기 때문이다. 사회 세력은 국가의 한계를 부각시키기도 하지만 공통의 목표를 위해 협력하거나 타협할 수 있으며, 이는 관련 행위주체들의 유무형적 이익추구나 보상에 대한 판단에도 기인한다. 요컨대, “사회 속의 국가” 논의의 기존 가정은 국가-사회 간의 경쟁적 관계에 방점을 찍고 있지만 의도했던 의도치 않았던 양자 간의 상호작용이 특정 이슈 영역에서의 국가 능력을 보완하는 역할을 함으로써 점진적으로 상호구성적 관계가 완성된다는 것이 본고가 사례 연구를 통해 검토하고자 하는 바이다.

## 2) 재난 대응

일반적으로, 해당국가의 전반적인 정치경제적 상황과 재난 대응은 강한 상관관계가 있는 것으로 논해진다. 그 중에서도 레짐 유형은 활발하게 논의된 변수 중의 하나이다. 민주주의의 경우, 정부의 책임(accountability)이 강하게 요구되고(Sen & Dreze 1999) 정치 지도자가 적극적인 대처를 할 강력한 동기를 가지며(Kahn 2005) 시민사회가 사회적

자본을 활용해 재난 복구에 동참하여 긍정적인 결과를 가져오는 사례가 많다(Özerdem & Jacoby 2005). 이와 대조적으로 권위주의 체제의 경우, 사스(SARS) 발생시 중국의 경우처럼 정보를 은폐시켜 상황을 악화시키거나(Heymann & Rodier 2004) 부패로 인해 공정한 자원배분이 이루어지지 않는다든지(Shultz & Soreide 2008) 정권의 정당성을 약화시킬 것을 우려해 국제원조를 거부해 사태를 악화시키거나(Paik 2011) 시민사회의 재난복구 참여를 탄압한 부정적인 사례들이 많다. 그러나 민주주의 국가라고 해서 반드시 재난관리에 성공적인 면모를 보여주는 것은 아니며(Wamsley & Schroeder 1996; 김도균 박재묵 2012; 김홍순 2010), 때로는 권위주의 체제가 일사분란하게 인적 물적 자원을 동원하여 재난대처의 성공적인 예로 남는 것을 보면(Thompson & Gavira 2004) 레짐 유형보다 해당 정권이 재난 대응에 대해 얼마만큼 헌신되어있는지(level of political commitment)가 더 중요한 요인이라고 하겠다(Pelling & Dill 2006).

그렇다면, 재난에 대응하는 국가의 능력을 결정짓는 구체적인 요소들은 어떤 것이 있을까? 기본적인 경제력이나 정치적 안정성은 대표적인 요소로 꼽힌다. 즉, 내치(內治)에 어려움을 겪고 있는 국가는 재난의 확장 및 그로 인한 혼란을 통제하는 데에도 실패할 확률이 높다. 정치적 경제적으로 안정되지 못한 국가의 경우, 기초 수급 자원의 부족으로 내부적으로 분규에 노출되는 등 재난 대응에 어려움을 겪는 경향이 큰 것으로 나타났다(Branacati 2007; Nel & Richarts 2008). 나아가 재난 대응과 관련된 국가 능력(disaster-specific state capacity)은 여러 가지 구조적 능력이 종합적으로 토대를 이루어야 한다. 예를 들면, 재정적, 기술적, 인적 자원이 갖춰져 있어야 하고 정보 수집과 유통, 공공 위생/보건 시스템이 뒷받침되어야 한다. 아울러 재난 발생 직후 이러한 인프라를 신속하게 동원하고 활용할 수 있는 행정력이 요구된다(Burkle 2006; Lin 2011; 林宗弘, 張宜君, 2013) 아울러 국가가 다양한 비국가 행위주체들과의 유기적인 협력을 통해 비국가 행위주체들이 보유한 자원을 효율적으로 활용할 수 있는가는 포괄적인(inclusive) 재난 거버넌스의 핵심이다. 그러한 맥락에서 이하에서는 시민사회, 국제원조, 군 등 주요 행위주체의 역할에 대해 간략하게 고찰한다.

시민사회의 효율성 높은 활약은 국가 대응의 비효율성을 부각시키기 때문에 권위주의 정권의 경우 시민사회의 재난대응-복구 활동 참여를 반기지 않는 사례가 많다.<sup>4)</sup> 하지만 권위주의 정권의 경우에도 국가의 정당성에 위협을 주지 않는다고 판단되면 시민사회 조직의 활동을 용인하기도 한다. 1998년 쓰촨(四川) 대지진 때의 중국이 그러한 예이

4) 1999년 8월에 발생한 터키 이즈미트 지진의 경우, 재난 대응에 있어서 국가가 제 역할을 담당하지 못하는 것으로 보이면 다음 선거에서 정권을 잡지 못할 수 있다는 판단 아래, 정부가 대지진 후의 시민단체의 활동을 탄압하기도 했다 (Jalali 2002).

다(Roney 2011; Teets 2009). 민주주의 체제에서는 시민사회가 발달할수록 즉 사회적 자본이 풍부할수록 재난 대응에 유리하다는 논의가 많지만(Bolin 1998; Maskrey 1989; Karger et al. 2012), 시민사회의 역할이 그 지역만을 위한 편협한 지역주의로 발전한 사례는 강한 시민사회가 재난대응에 이롭다는 가설을 반박하기도 한다(Aldrich & Crook 2008).<sup>5)</sup>

또 재난 대응에 있어서 국제원조가 중요한 역할을 담당해 오고 있음은 주지의 사실이다. 권위주의 정권의 경우에는 국제원조에 대해 비우호적이거나 선별적 용납의 태도를 보이는 사례가 많다. 예를 들면, 원조대는 재난국 정부로부터 제한된 역할을 하도록 요구받거나 특정 그룹의 재난민에게는 구호품을 전달하지 말 것을 요구받기도 한다(Burkle 1999). 이와 반대로, 재난국 정부가 특별한 제한조건 없이 국제원조를 수용한 경우 예기치 못한 부정적인 상황이 야기되기도 한다. 이른바 “경쟁적 인도주의”(competitive humanitarianism)의 폐해로, NGO들끼리 재난지에서 서로 영역 다툼을 하고, 미디어에 노출되고자 애쓰며, 기부자의 요구에 휘둘림으로써 인도주의적 원조의 의미가 무색해지는 경우이다(Stirrat 2006). 원조 단체들 간의 과도 경쟁으로 인해 해외원조가 하나의 “산업”(industry)으로 변질되거나(Cooley and Ron 2002) 국제원조가 장기화되면서 재난국 내에서 자원 배분을 둘러싼 분규를 부추기는 등의 사례로 인해(Klein 2005) 인도주의적 원조에 대해서 비판적 사고가 요구되는 추세이다.

마지막으로 군은 레짐 유형을 막론하고 초반 긴급 대응시에 절대적으로 의존하는 자원이다. 기동성 및 인력과 물자 수송의 신속성에 있어서 다른 행위주체가 갖지 못한 우월성이 있고, 쉽게 접근하기 힘든 지역-가령 도서지역이나 해양-에서 일어난 재난이라면 더 더욱 운송 수단과 탐색구조 능력을 갖춘 군의 역할이 필요하다(박동균 조기웅 2013). 그러나 군은 긴급 상황 대처에 최적화된 조직으로 장기 대응시에는 부적절한 면이 있다. 조직이 기반하고 있는 정신이나 목표 자체가 다르기 때문에 다른 관련 행위주체-가령 관료, 민간단체, 국제 원조단-와 협력 작업을 진행하기가 용이하지 않다(Burkle 2006). 군의 장기적인 재난 대응-복구 개입은 민주주의 정신과는 맞지 않기 때문에, 민주주의 국가에서는 초기 긴급 대응시에는 군을 활용하지만 전반적인 재난 관리에 대한 책임을 맡기지 않는 것이 일반적이다. 미국의 경우 군 개입의 정치적 영향에 대한 우려로 재난시 어느 정도까지 군을 활용할 것인가에 대해 수많은 토론을 거쳤고(Sylves 2008) 일본의 경우에도 재난시 자위대 출동과 관련해 복잡한 표준처리절차(SOP)를 마련해 놓았다(Nakamura 2000).

5)알드리히(Aldrich)와 크록(Crook)의 2008년 연구는 허리케인 카트리나가 지나간 후 이재민을 위한 임시 거처로 이동주택(trailer)을 제공하고자 했을 때 지역의 시민사회가 강하고 결속력이 강할수록 정치력을 발휘해 자기 지역에 이동주택을 설치하는 것을 거부했음을 지적한다.

요컨대 재난 대응 능력을 갖추려면 국가 차원에서 기본적으로 갖추어야 할 구조적인 자원과 운용력이 필요하지만, 비국가 행위주체들의 역할도 중요하다. 상술한 시민사회, 국제원조, 군과 같은 행위주체의 역할을 고찰할 때 양면적인 면이 있음을 유념할 필요가 있다. 이들이 효율적으로 미션을 수행할 때 단기적으로는 국가의 정당성을 손상시키거나 국가의 대응능력 부재를 드러낼 수도 있지만 장기적으로는 이들의 존재를 통해 국가가 비난, 질책, 감시를 받음으로 재난 대응이라는 과제를 수행하는 효과적인 방법을 찾을 수도 있다. 재난 거버넌스는 특정 행위주체의 독자적 능력보다 행위주체들 간의 상호작용을 통해 통합적 능력을 구축해 나가는 과정이며 그러한 상호 연계를 구축하는 과정은 종적, 횡적인 방향에서 모두 이루어지는데 이어지는 사례 연구를 통해 구체적으로 살펴보기로 한다. 종적인 연계와 관련된 문제는 3장 1절 국가의 대응 부분에서, 보다 포괄적인 국가-사회의 연계로 이어지는 횡적 연계와 관련된 문제는 3장 2절 사회의 대응 부분에서 고찰한다.<sup>6)</sup>

### 3. 대만의 921 지진과 재난 거버넌스

1999년 9월 21일 새벽 1시 17분 리히터 7.3도(미국 지질조사국 관측으로는 7.6도)의 강지진이 발생, 대만 중부를 강타했다. 대만에서는 유사 이래 가장 심각한 자연재난 중의 하나로 기록된다. 진앙은 대만 중부 난터우현(南投縣) 부근<sup>7)</sup>으로, 리히터 7도를 넘는 첫지진 이후 30여 차례 여진이 발생했는데 그 중 3분의 1가량이 리히터 6도를 넘어섰다. 이로 인해 2,415명이 사망하고 30명이 실종되었으며 11,306명이 부상을 입은 것으로 집계되었다. 약 11만호의 주택이 무너졌고 재산손실액은 3000억 대만달러<sup>8)</sup>에 이르렀다(行政院九二一震災災後重建推動委員會 2006). 이른 새벽에 발생한 천재지변인데다가 도로가 끊기고 전기 통신 등이 두절되어, 초기 재난지의 상황은 아수라장이었다. 피해를 집중적으로 입은 지역은 진앙 부근인 난터우현과 타이중현(台中縣)이지만 진앙과 떨어진 북쪽 타이페이현(台北縣)에서도 건축물 300여 채가 손상되거나 무너지는 사고가 일어났다.

6) 횡적인 연계는 지역적 맥락(local context)이 중요하다(Tierney 2012). 바꾸어 말하면, '특정 지역 안에서' 해당 이슈와 관련된 행위 주체들이 어떻게 상호연계를 형성하고 행동하는가에 관련된다.

7) 그 중 지지전(集集鎮)이라는 곳이 진앙의 중심에 위치해 가장 큰 타격을 받았다. 이로 인해 921 지진은 영문으로는 Ji-Ji Earthquake 혹은 Chi-Chi Earthquake로 표기된다.

8) 이는 1999년 9월말~10월초 평균 매매기준 환율로 추산했을 때 한화 11조 4천 6백억원 정도에 해당한다. 외환은행 고시환율 참조. <http://fx.keb.co.kr/FER1101C.web?schID=fex&ID=FER1101C> (2014년 2월 15일 검색)

## 1) 국가의 대응

### (1) 초기 긴급 대응

지진 발생 직후 당시 지도자인 리등후이(李登輝) 총통은 곧바로 군 동원령을 내렸다. 국방부는 재난지역에 신속하게 군 병력을 투입하기 시작했고, 날이 밝고 나서는 헬기를 동원해 인력과 물자를 공수하기 시작했다. 지진 발생 당일인 9월 21일 하루 동안 4000여명, 이후 투입된 누적 군 인력은 13만 7000명 정도이다. 이어 지진 발생 후 한 시간여에 중앙재난대응중심(中央救災中心)을 설립하고 총통 리등후이, 부총통 리엔잔(連戰), 행정원장 쑤완창(蕭萬長) 등 중앙정부의 지도급 인사들은 앞 다투어 재난지를 방문해 이재민을 위로하고 재난 상황을 파악하고자 하는 노력을 보였다(中央通訊社 1999/09/23). 긴급 제정된 921중건특별조례(九二一重建特別條例)에 따라 이튿날인 9월 22일 중앙정부 차원에서 이재민들에게 위로금을 지급하는 한편,<sup>9)</sup> 대만 중앙은행은 집을 잃은 이재민들이 긴급하게 대체주택을 구입하거나 증건하는 용도에 쓸 수 있도록 낮은 이자나 무이자에 기반한 특별융자금으로 1000억 대만달러를 내놓았다. 또 기층정부조직인 향전사무소(鄉鎮市公所)은 이재민 대피 및 임시 숙소 제공에 나섰다. 재난 발생 4일차인 9월 25일 리등후이 총통은 긴급명령(緊急命令)을 발포했고 이는 3일후 입법원에서 여야당의 공통 인식 하에 통과되었다(信報財經新聞 2009/08/17). 긴급명령의 의의는, 중앙정부 차원에서 기존의 지출 계획을 변경하거나 줄이고 공채를 발행해서 추가특별예산을 편성, 재난지역의 긴급구제 및 증건에 필요한 경비를 만들어 내는 데 있었다(中央通訊社 1999/09/25).

### (2) 2차 대응: 분절된 국가(fragmented state)

초기 긴급 대응을 통해 중앙정부는 재난의 엄중성을 파악하고 신속하게 대응하기 위한 노력을 보였다. 그러나 초기 재난현장에 투입된 주요 인력인 군은 긴급사태시 동원 가능하지만 장기적으로 의존할 수는 없는 자원이다. 따라서 2차적인 재난대응은 군이 아닌 다른 조직 특히 정부 조직의 대응 역량 즉 행정력이 필요했다. 그런데, 군과 같이 일사분란하게 움직일 수 있는 조직이 아닌 정부 조직은 층차에 따라 또 같은 층차에서도 구성원 간의 선호와 이익 계산이 다 달라서 쉽게 조화를 이루지 못하고 삐걱거리는 모습을 노출하기 시작했다. 특히 두드러진 것은 중앙-지방 정부 간의 공조 불화로, 재난 대응이라는 큰 과제를 앞에 두고 미그달이 논한 바의 “분절된 국가”의 면모, 즉 국가는 내부적으로 분열되어

9) 위로금은 주택이 완전히 무너진 경우와 반쯤 무너진 경우로 양분하여 차등 지급되었다. 또한 재난 지역의 토지와 건축물에 대해서는 세금을 면제하는 방안도 포함되었다(經濟觀察報 2008/06/02).

있어서 내부경쟁에 처하고 자기모순적인 행위를 저지르기도 한다는 측면이다. 분권화된 현대국가에서 재난 대응-복구란 과제는 필연적으로 중앙-지방 간의 긴장과 갈등을 수반하는데, 분권화가 반드시 효율성 있는 자원 배분을 보장하지는 않는다. 이와 관련, 아래에서는 크게 세 가지 층차의 정부 조직에 대해 언급하는데, 이는 중앙(中央), 현시(縣市), 향전(鄉鎮)이다.

우선, 대지진 직후 재난지인 중부의 기층정부(향전급 정부)는 완전히 그 기능을 상실하거나 마비되었다. 기층정부의 사무실이 무너지고 공무원들 자신이 집과 가족을 잃은 이재민이 되었으며 도로 및 전기, 통신이 두절되었기 때문에, 공무원들이 지역의 재난상황을 파악하고 구제 활동을 전개할 수 있는 상황이 아니었다(中國時報 1999/10/06). 대만 각지 및 해외에서 봉사자들이 속속 재난지에 도착했지만 그 인력들을 적재적소로 배급하고 안내할 여력도 없었음은 물론이었다. 타지에서 온 의료지원단이 어디로 가야 하는지를 몰라 헤매다가 인명을 구할 수 있는 “황금시간”을 놓치기도 하고, 의료지원단이 스스로 지원이 필요한 곳을 알아서 찾아나서야 하는 사태가 발생하기도 했다(中國時報 1999/10/02). 해외 구급대가 도착했을 때도 비슷한 상황이 발생해 여러 나라의 구급대가 한 지역에서 뒤엉켜 혼선을 빚기도 했다(中時電子報 1999/09/27).

당시 리덩후이 총통은 “재난 대응-복구에 있어서는 향전급 수장이 총통보다 위대하다”라는 발언으로 기층정부의 책임을 강조하는 동시에 힘을 실어주고자 했다(中時電子報 1999/10/4). 하지만 소규모 재난이 아닌 일정규모 이상의 재난은 일개 기층의 지방정부가 책임지고 대응하기는 역부족이게 마련이다. 921 대지진의 경우에는 재난의 피해는 기층에 집중되었지만 기층의 인적, 물적 자원이 턱없이 부족해서 예기치 못한 대규모 재난에 어떻게 대응해야 하는지 갈피를 잡지 못하고 우왕좌왕하는 형편이었다. 이 때 자원 및 노하우가 부족한 기층 지방정부를 기업 및 사회단체가 지원하면서 기층 정부의 행동노선 결정에 관여해 기층정부가 그들의 입김에 휩쓸리는 현상이 나타나기도 했다(廖坤榮 2002). 또 기층의 행정체계가 전문화되어 있지 않다보니 각종 성금과 보조금이 이재민에게 제대로 전달되지 않는 등 비효율적 자원배분과 부패의 문제가 나타나기도 했다(湯京平 2001).

한편, 중간급인 현시급 지방정부에서는 중앙정부의 방침에 대해 불만이 속출했다. 이는 기본적으로 중앙정부가 내린 “긴급명령”<sup>10)</sup>에 대해 각급정부가 동상이몽한 데에서 비롯된다. 현급 정부에선 긴급명령으로 인해 현급 정부에게 많은 권한이 양도될 줄 알았으나, 실제적으로는 중앙이 모든 자원분배를 관장하며 심지어 중간급 정부를 건너뛰어 재난지 기

10) 긴급명령은 이듬해인 2000년 3월 20일까지 실시되어 약 반년간 실시되었다.

층정부에 직접 자원을 전달하기 시작했다. 이런 방침에 따라 중앙정부 관료들이 지방 거점 도시에 내려와 주둔하기 시작하자 현시급 정부들은 “지방 실정을 잘 모르는 중앙 관료들을 보좌해야 하는 것은 현시급이기 때문에 실제 봉사는 현시급이 다 하고 업적은 중앙이 가져가는 것 아니냐”며 불만을 터뜨리기 시작했다(中時電子報 1999/09/28). 이러한 현시급 정부들의 불만에 공조해, 긴급명령은 민주주의의 근간인 지방자치 원칙을 해칠 우려가 있고 실제로 중앙정부 관원들의 권리 남용 우려 사례가 나타나고 있다는 비판적인 보도들도 잇따랐다(中時電子報 1999/10/4).

당시 중간급 지방정부의 불만이 직접적으로 드러난 예로는 현금시인 타이중시(台中市)가 언론매체를 통해 재난 구제 성금을 시급 정부의 성금 창구로 직접 보낼 것을 촉구한 사례가 있다. 당시 타이중 시장이던 쟡원잉(張溫鷹)은 언론과의 인터뷰를 통해 타이중은 재난 피해가 가장 심각한 지역인데 중앙정부의 구제 성금이 아직 지방으로 하달되지 않아 구제 활동이 늦어지고 있으니 중앙정부의 성금 창구가 아니라 타이중시의 성금 창구로 직접 구제 성금을 보내줄 것을 촉구했다. 또한 같은 층차의 현금시인 타이중시, 타이중현, 난터우현 등 재난 피해가 심한 3개 지역 수장들이 사전 회의를 거쳐 개별적으로 직접 성금을 전달 받을 수 있는 창구를 열겠다는 계획을 발표하기도 했다(中央通訊社 1999/09/24). 중앙정부의 방침에 불만을 가진 중간급 지방정부들이 중앙정부가 주도하는 중건계획을 보이콧하거나 지연시키는 사례도 나타났다(江大樹 廖俊松 主編, 2001).

결국 재난 대응-복구 과정에서 자원 및 권한 배분 문제를 놓고 중앙-지방 사이의 갈등 구도가 형성된 것인데, 중앙 정부와 지방 정부가 매체를 통해 상호공방전을 이어나가면서 갈등이 심화되기도 했다. 이는 기본적으로 복잡한 관료체계 속에서 각 층차의 정부가 생각하는 우선순위가 달라서 빚어진 갈등일 수도 있겠으나, 양당대립구도가 선명했으며 차기 총통선거를 반년 남겨두고 있었던 1999년 말의 대만 국내정치적 상황을 고려할 때 복잡한 정치적 이익 계산이 끼어들어 좀 더 복잡한 갈등 구도가 형성된 면이 있다. 주로 중간급 지방정부가 재난 대응-복구를 둘러싼 자원배분에 있어서 상대적으로 홀대를 당하면서 불만을 터뜨렸는데, 공교롭게도 당시 중앙과 기층은 국민당이 장악하고 중간층은 민주화 이후 민진당의 약진이 두드러진 지역이 많았다. 특히 재난지의 현금 정부의 수장이 야당인 민진당이거나 무당파 인사인 경우가 많았다(台灣光華雜誌 1999/11).

당시의 중앙-지방 갈등 구도는 민주화의 모순적 산물이라는 평가를 받는다. 과거 권위주의 정권 시절은 단일정당(국민당)이 지방정부를 장악했지만 민주화 이후 선거를 통해 지방정부의 수장이 교체되기 시작하면서, 민선 수장은 지역 유권자들의 주관적인 기대를 충족하기 위해 해당 지역의 이익 및 자신이 속한 정당의 이익을 생각하지 않을 수 없었다(湯

京平 外 2002). 그러한 지방의 특수한 이해관계가 대지진 후 재난 대응-복구 프로젝트를 통해 극명하게 드러난 것이다. 더군다나 시기적으로 중요한 선거를 얼마 앞두고 있고 큰 재난이 발생해 정당간 경쟁이 재난대응-복구를 영합(zero-sum) 게임으로 몰고 갔기 때문에, 중대 과제 앞에서 정치적 논리나 계산이 관료적 이성을 능가하는 모순적 현상이 나타난 것이다(湯京平 2001). 일례로 각급 정부 간의 업적 경쟁, 중건계획에 있어서의 주도권 다툼 등으로 인해 재난대응-복구 작업이 지연되기도 했다(林宗弘 2012).

이러한 “분절된 국가”의 모습은 행위주체들의 이익 표출이 자유로운 민주주의 체제 하에서 중요한 선거를 눈앞에 둔 상황에서 더 극명하게 드러난 바가 있다. 또 이러한 자기모순적인 내부 경쟁 속에서 재난 대응에 대해 국가가 적절하게 대처하지 못하는 모습이 노출되었다. 여기서 생각해 볼 수 있는 점은 국가 내부의 분절로 인한 국가-사회 관계의 다양한 조합이다. 중앙-지방이 유기적으로 한 몸처럼 움직이기보다는 이해관계에 따라 분열됨으로써 종합적인 레벨에서의 국가-사회 관계(중앙 정부-사회)와 개별적인 레벨에서의 국가-사회 관계(지방 정부-사회)가 각각 설정되었다고 볼 수 있다. 사회 행위자는 위기 상황에 적절하게 대응하지 못하는 국가에게 자신들이 가진 자원을 제공할 용의가 있지만 어떤 레벨의 정부를 선택해 그러한 보조를 제공할지 선택하고 결정해야 한다. 따라서 사회 세력이 선택적으로 국가와 관계를 설정하는 모습도 나타나는데, 관련 사항은 다음 장의 사회의 대응 부분을 통해 좀 더 고찰해 보기로 한다.

### (3) 장기 대응: 재난 대응-복구의 제도 구축(institution building)

하지만 상술한 내부모순적인 과정을 거쳐 국가가 장기적인 재난 대응-복구 시스템 구축을 위한 제도적 틀인 재해방지구제법(災害防救法)을 도출하게 된 것은 의미 있는 성과라고 하겠다. 말하자면, 이는 자기모순적인 내부분열의 과정을 통해 또 사회의 비판에 직면해서 국가가 점진적으로 재난 대응에 대한 능력을 강화해 가는 과정이라고 볼 수 있다. 완전한 재난 대응-복구 시스템 구축이 단기간 내에 이루어진다는 보장은 없지만, 앞으로 발생할 재난으로 인한 위험을 줄이고 효율적인 구제활동을 촉진하는 방향으로 제도를 구축해 나가는 것은 거시적인 관점에서 거버넌스의 질(quality of governance)을 높히려는 시도가기도 하다(Ahrens and Rudolph 2006, 209).

재난에 대응하기 위한 전 방위적인 시스템 구축에 대한 논의는 이전부터 있어왔으나, 921 지진은 이를 법제화하는 결정적인 계기가 되었다. 921 지진은 유사 이래 가장 큰 자연 재난이라는 강력한 외적 충격(exogenous shock)이었고, 이러한 재난에 대해 제대로 대응할 수 있는 체계가 없음에 대해 정부는 각계각층으로부터의 강력한 비판에 직면했다. 상술

한바 중앙-지방간의 협조 불화, 재난 대응-복구의 지연, 재난지 지방정부의 부적절한 대응 등은 정부의 재난 대응 역량 부족을 여실히 드러낸 것이었다. 재난 발생 초기부터 중장기 복구 과정에 이르는 동안 재난 대응-복구 시스템 제도화의 필요성이 끊임없이 제기되었고 이에 따라 여야는 법안을 마련하는 작업에 신속히 착수했다. 그 이전에는 1994년부터 재해방지구제방안(災害防救方案)이 존재했지만 5년여 동안 정식으로 법제화되지 못하고 있었다. 그런데 921 지진 직후인 1999년 말에 재해방지구제법이 입법되어 2000년 6월에 입법원에서 확정 통과된 것을 보면 당시 정부가 받은 압력이 얼마나 컸는지 가늠할 수 있다.

요약하자면 921 지진 이전에 대만은 재난방지 및 대처책으로써 전국적인 범위를 아우르는 명확한 법령이 없었는데 921 지진 이후 하나의 공식적 매뉴얼을 만들게 되었다. 재해방지구제법의 주요 내용은 다음과 같다. 국가급 재난재해대책기구로 행정원 재해대책위원회(災害防救委員會)를 설립하여 재난 대응의 사령탑으로 삼고, 동시에 중앙-지방간의 역할 분담에 대한 가이드라인을 제시했다.<sup>11)</sup> 전국을 중앙, 직할시, 현/향(縣/鄉)으로 삼분하여 각 급에 해당하는 재난방지 및 대처계획을 수립하도록 하고, 중앙재해대책본부(中央災害應變中心)는 행정원장, 직할시/현급시의 재해대책본부는 직할시 및 현급시장, 향전의 재해대책본부는 향전시장이 지휘와 책임을 맡도록 했다. 전체적인 지휘와 감독에 있어서 중앙의 역할을 여전히 중요하지만, 적어도 집행 방면에 있어서 지방정부가 주동적으로 움직일 수 있는 동기를 부여하기 위한 다양한 장치를 마련했다(行政院研究發展考核委員會 2010).

2000년 법 제정 이후 발생한 크고 작은 재난을 통해 실제적으로는 중앙-지방간의 명백한 책임의 선을 긋는 것이 힘들거나 상대적으로 자원이 부족한 기층의 지방정부가 민첩하게 대응하는 것이 어려운 상황에 부닥치기도 했다. 이에 따라 재해방지구제법은 2000년 7월에 공포된 이후 여러 번 수정을 거쳤다. 하지만 2000년의 법제화 시도가 현재까지 유효한 재난 대응-복구 시스템의 기초가 된 셈이다.<sup>12)</sup> 재난이란 전국적인 파장을 가져오는 대형 재난이라 할지라도 특정 지역을 중심으로 발생하기 때문에 지방 정부의 역할 강화, 지방 차원의 대응-복구 시스템 구축이 중요하지만 동시에 또 중앙-지방간의 유기적인 연계가 중요하기 때문에 재난 대응-복구 거버넌스는 다층적일 수밖에 없다. 다층적 거버넌스의 형성은 재난에 대한 경험이 쌓이면서 점진적으로 하나의 제도적 틀을 만들어 나가는

11) 중앙 내에서도 재난의 종류에 대해 따라 전담 정부부처를 지정하여 책임소재를 나누었다. 예를 들면 내정부(內政部)는 지진, 태풍, 화재로 인한 재난을, 경제부(經濟部)는 수재와 가뭄재해를, 농업위원회(農委會)는 농업재해를, 환경보호서(環保署)는 화학재해를, 원자력위원회(原子能委員會)는 원자력으로 인한 방사능 재해를, 교통부(交通部)는 항공기 사고나 해상 사고 같은 교통 관련 사고를, 위생서(衛生署)는 전염병 방제를 담당하는 식이다. 유사시에는 이들 책임부처가 중앙의 재해대책본부와 긴밀한 연락을 통해 하부 행정단위에 지침을 전달하도록 했다(中央通訊社 1999/09/24).

12) 2000년 7월 19일 정식 공포되었으며, 이후 2002년과 2008년, 2010년에 수정을 거쳐 가장 최근에 확정된 재해방지구제법은 2010년 7월 수정판이다.

과정이며, 재난 대응과 관련된 국가 능력이 점진적으로 통합적으로 강화되어 나가는 과정이라고 하겠다.<sup>13)</sup>

## 2) 사회의 대응

### (1) 시민 단체의 대응

지진 발생 소식이 전해지자 각계각층에서 성금과 구호물자 기탁이 잇따랐고 대만 각지 및 해외에서 봉사단과 구조지원대가 몰려왔다(中央通訊社 1999/9/22; 中央通訊社 1999/9/22; 中央通訊社 1999/9/23).<sup>14)</sup> 대만 국내에서 여러 사회단체의 활약이 있었지만 그 중에서도 불교 신앙에 기반한 자선단체인 “츠지”(慈濟)의 활약이 특히 주목을 끌었다. 츠지는 민간 자선단체이지만 초기 긴급대응으로부터 중장기 대응에 이르기까지 기층 지방 정부를 능가하는 존재감과 영향력을 발휘했다는 면에서 고찰의 대상이 될 만 하다. 저층의 지방정부에게는 절실한 자원을 제공하는 중요한 협력자인 동시에 전체 국가-사회 관계에 있어서는 통합된 정치체라는 국가의 이미지에 도전을 제시함으로써, 앞서 제시한 “사회 속 국가” 접근법과 관련된 두 가지 문제의식 (국가-사회 관계상 다양한 조합, 사회세력의 양면적 역할)을 고찰하기에 적합한 사례이다.

츠지는 1966년 대만에서 한 승려에 의해 만들어진 단체로 처음에는 소규모의 지역 구제로 시작했으나 활발한 해외 구제 활동을 통해 대외 영향력을 넓혀갔으며, 전 세계 47개국에 지부를 가진 중화권내 최대의 NGO로 성장했다. 구제활동은 국적과 이념에 상관하지 않는다는 기조 아래 세계 각지의 재난 구제활동에 참가했으며, 1990년대부터는 중국에서도 활발한 구제활동을 전개했다. 장기간 중국 각지의 사회사업에 기울인 노력과 성과를 인정받아 2008년 비중국내 조직(境外組織)으로서 최초로 중국 정부에 공식 등록해 합법적인 지위를 획득한 단체이기도 하다.<sup>15)</sup> 아울러 2010년에는 중국 민정부로부터 중국내 지부를 설치하고 운영할 수 있도록 허가를 받기도 하는 등 비중국내 조직으로는 특별한 위치를

13) 재난 거버넌스는 협력적 거버넌스(collaborative governance)라고도 정의된다. 특정 행위주체 내지는 국가 내에서는 어떤 특정 층차가 주도권을 가진다기 보다 집단적인 사고와 정책 결정이 그 핵심을 이룬다(Tierney 2012, 344).

14) 중국제원조 수용 방면에는 당시의 시대적 배경으로 인한 특수성이 나타났다. 대만정부는 각국으로부터 인도주의적 원조를 흔쾌히 받아들였으나, 중국으로부터의 지원에는 선별적 수용의 태도를 보였다. 대만의 독립 및 대만과 중국은 별개의 국가라는 “양국론”을 주창한 리등후이 총통 재임 시절은 양안 관계상 긴장이 최고조에 달했던 시절로, 대만은 중국의 지원금 및 구호품은 받아들였으나 첩보 활동을 우려하여 중국의 구조대 지원은 받아들이지 않았다. 이후 중국은 세계적십자사를 통한 지원은 반드시 중국적십자사의 승인을 통해 이루어져야 한다고 주장해 갈등을 빚기도 했다(Cabestan 1999; 中央通訊社 1999/09/23; 中央通訊社 1999/09/23).

15) 일반적으로 중국에서는 NGO가 사단법인으로 공식 등록해서 합법적인 지위를 획득하는 것이 매우 힘들다. 공식 등록이 힘들기 때문에 많은 국내외 NGO들은 미분책으로 회사 즉 영리법인의 형태로 공상부문에 등록하고 활동하는 경우가 많은데, 그마저도 쉽지 않다.

인정받고 있다.<sup>16)</sup> 활발한 해외 구제 활동 특히 헌신적인 중국내 구제 활동으로 알려진 단체라 대만 내에서는 이 단체에 대해 의혹의 시선을 보내는 이도 많았지만, 921 지진시의 적극적인 활동으로 이미지를 쇄신하는 성과를 올렸다.

초기 긴급 대응시 츠지는 놀라울 정도의 신속성, 기동력, 조직력, 효율성을 기반으로 지진 발생 당일부터 재난 현장 제1선에서 재난지의 기층정부가 담당해야 할 여러 가지 중요한 역할을 담당하기 시작했다. 츠지는 921 지진 발생 직후 제일 먼저 재난현장에 도착한 민간단체이기도 했다. 지진 발생일 새벽에 소식을 접하자마자 근방의 츠지 회원 몇 명이 물, 담요, 기초 식량 등을 들고 재난지로 향하기 시작했는데, 도로가 끊겨 차량 진입이 불가능하자 오토바이로 갈아타고 그마저 여의치 않자 도보로 재난지에 들어갔다(中國時報 1999/09/30). 9월21일 하루 동안 재해 지역에 30여개의 구제서비스센터(救災服務中心)를 설치해 음식과 텐트, 이불, 전등, 식량 등을 나눠주기 시작했으며, 의료 서비스 데스크 19개를 설치해 의료지원에도 나섰다. 또한 신앙에 기반을 둔 단체로서의 특성을 발휘해 심리상담을 통해 이재민을 정서적으로 안정시키고 사체수습 및 장례식까지 책임지는 등, 기층 지방정부 조직이 마비되어 제 기능을 발휘하지 못 하고 있을 때 재난지 제1선의 해결사로 활약했다. 특히 놀라운 것은 이 단체의 동원력으로, 지진 발생 후 9월말까지 열흘 남짓한 기간 동안 자원봉사자로 참가한 회원수가 10만 명 정도 되는 것으로 나타났다.<sup>17)</sup>

재난 발생시 구호단체들이 앞 다투어 재난현장으로 달려가지만 반드시 효율적인 활동을 하리라는 보장은 없는데, 츠지의 경우 자체적으로 병원까지 갖추는 등 풍부한 인적 물적 자원 과 수년간 세계 각지 재난현장에서 축적된 경험이 빛을 발휘했다. 우선, 뛰어난 조직력의 효과를 꼽을 수 있겠는데, 군대에 버금가는 지휘체계와 명확한 역할분담이다. 대중소 규모의 연락망이 사전에 구축되어있어 긴급상황시 30분 내에 연락망 내의 회원을 동원하는 게 가능했다. 둘째, 분명한 행동방침 매뉴얼이 구축되어 있어서 혼선을 최소화했다. 이들은 재난 발생 소식을 접한 후 바로 인근지역의 회원들을 선발대로 재난지로 보내서 총장이나 이장 등을 찾아 전체 인구가 얼마인지 피해 규모가 어느 정도인지 파악하고 나서 후속 인력과 자원을 투입하기 시작했다. 또한, 수년간 해외 재난현장에서 습득한 노하우를 충분히 발휘해서 효율적인 도움을 제공할 수 있었다(中國時報 1999/09/30). 예를 들면, 공교롭게도 921 지진이 발생하기 한 달여 전인 1999년 8월 17일 터키에서 리히터 7.6도의 대지진이 발생했고 츠지가 적극적인 원조에 나선 바 있는데 그 경험이 한 달여 후에 자국 재난현장에서 그대로 활용되었다.

16) 재 [http://en.wikipedia.org/wiki/Tzu\\_Chi](http://en.wikipedia.org/wiki/Tzu_Chi) (2014년 2월 1일 검색)

17) <http://www.2tzuchi.org.tw/921/html/11.htm> (2014년 2월 1일 검색)

츠지는 초기 긴급 대응뿐만 아니라 중장기 재난 대응-복구 프로젝트에도 적극적으로 참여해서 중요한 역할을 담당한 것으로 나타난다. 학교 재건 및 임시 주택 설립에 참여한 것이 대표적인 예인데, 이 과정에서 해당지역의 지방정부와 긴밀한 협력관계를 형성, 자체 자원이 부족한 지방정부에게 절실한 도움을 제공했다. 지진으로 인해 많은 학교가 무너져 재난지의 아동들이 당장 공부할 수 있는 학교가 없어지자 교육부에서는 일부를 민간에 위탁해 초등학교와 중학교를 짓는 프로젝트를 추진했다. 이러한 민간위탁 건설 총 108개 학교 중에서 츠지 1개 단체가 맡은 것이 50여개 학교로 절반가량을 차지했다. 타이중(台中), 난터우(南投), 지아이(嘉義) 3개 현시의 지방 정부는 츠지와 함께 프로젝트 초기부터 긴밀한 협력관계를 형성해 1999년 9월에 시작해서 2003년 4월까지 3개 현시의 18개 향전에 50여개의 학교를 설립했다(張培新, 2006). 또한, 타이중, 난터우, 윈링(雲林) 등의 현급 정부와 협약을 체결하고 집을 잃은 이재민을 위한 임시주택 건설 프로젝트에도 동참했는데, 이들 지방 정부들은 땅을 제공하고 츠지는 임시 주택을 건설하는 역할을 맡았다(中時電子報 1999/10/01). 단순 위탁이라기보다 초기 회의부터 참여해서 전체적인 그림을 그리고 임시주택 입주자격 심사<sup>18)</sup>에도 관여하는 등 정부와의 대등한 협력관계를 형성하였고, 지방 정부 또한 역할 분담을 통해 일정한 부담을 담당하였다.<sup>19)</sup> 그 외에도 무너진 교량을 재건하는 등 무너진 지방 인프라 구축 작업에 참여한 것으로 나타났다.<sup>20)</sup>

이와 같이 초기 긴급 대응 및 중장기 복구에 이르기까지 다방면에서 눈부신 활약을 보였기 때문에, 민간에서는 “정부보다 츠지가 낫다”라는 평가가 나오기 시작했다. 실제적으로 재난 대응-복구 방면에서 웬만한 기층의 지방정부를 능가하는 역량을 발휘했기 때문에, 츠지로서는 자신의 역량을 알리고 이미지를 제고하며 조직을 더욱 확장하는 계기가 되었지만 반면 츠지의 활약에 대한 긍정적인 평가는 국가의 대응능력 부재를 부각시키기도 했다. 국회 내에서도 중앙 정부보다 츠지가 훨씬 효율적인 활동을 한 것으로 보인다고 지적받기도 했으며(中國時報 2000/09/18) 주요 일간지인 연합보(聯合報)가 실시한 여론조사에서도 재난 대응-복구 작업에 있어서 중앙정부보다 뛰어난 활약을 한 것으로 평가받기도 했다(聯合報 1999/9/30).<sup>21)</sup> 이를 통해 고찰해 볼 만 한 것은 사회행위자의 양면적 역할이다. 츠지와 같은 비국가 행위자가 효율적인 재난 대응 활동을 통해 자기 조직의 이미지를 제고시킴과 동시에 의도한 바는 아니지만 국가 대응 능력의 한계를 드러내는 역할을 하게 된다. 다른 한편으로는 역설적으로 이러한 사회 행위자는 국가 능력을 보조하고 강화시키는

18) 집이 완전히 무너지거나 저소득층인 경우 입주 우선 자격이 부여되었다.

19) 츠지가 주택 건설과 인테리어를, 지방 정부가 수도, 전기, 배수 시스템 건설을 맡았다. <http://www.2tzuichi.org.tw/921/html/24.htm> (2014년 2월 15일 검색)

20) <http://www.2tzuichi.org.tw/921/html/02.htm> (2014년 4월 25일 검색)

21) 중앙정부의 성적을 60점대로, 츠지를 비롯한 민간단체의 활동은 80점대로 평가받았다.

역할도 담당하는데, 특히 저층의 지방정부에 매우 중요한 자원 제공자 및 협력자가 된 것으로 나타난다. 이는 앞서서 제기한 국가-사회 관계는 여러 층차에서 나뉘볼 필요가 있으며 동시에 종합적으로 고찰해 볼 필요가 있다는 이론적 고민과 일맥상통한다.

그런데 모든 사회단체들이 츠지처럼 효율적으로 움직이고 괄목할 만한 성과를 거두는 것은 아니다. 츠지는 풍부한 자체 자원과 잘 훈련된 회원을 갖추고 있었기에 상술한 바의 효율적 활동이 가능했지만, 철저한 사전 준비나 목적의식 없이 달려온 사회단체들의 경우 미숙한 대처로 긴급 상황에 혼란을 가중시키기도 했다. 또한 사회단체들이 미디어에 노출되기 쉬운 “유명한” 재난지로만 몰려들거나 재난 후 중건과정에서 각종 방법으로 이익을 쟁취하려는 시도를 해, 재난 후 복구과정에서 자원 배분의 비효율성을 초래하기도 했다. 이는 국내 및 국외 사회단체 모두에 해당되는 것이었다(洪鴻智, 2007). 재난 현장은 순도 100퍼센트의 인도주의가 발휘되리라는 보장이 없는 곳이기도 하다. 비영리 목적의 사회단체라 할지라도 어떤 이유에서건 유형무형의 이익을 추구할 수 있고 “이익단체”로 변질할 가능성도 있기 때문이다. 또한, 일부 유능한 사회단체가 존재할 수는 있지만 사회단체가 모든 관련 문제를 균형 있게 다룰 수 없기 때문에 국가의 역할은 여전히 중요하며 국가가 사회단체에 의존하는 형태로 재난 대응-복구가 이루어져서는 안 된다는 비판도 제기된다(安德瑞 2009).

## (2) 미디어의 대응

921 지진 발생과 대응-복구과정에서 미디어 역시 중요한 사회세력의 일환으로 여러 가지 역할을 수행했다. 그 순기능으로써 우선, 뉴스 속보와 현장 취재를 통해 재난지의 상황을 시시각각으로 시민들에게 전달하고 재난 대응-복구 과정에 동참해 줄 것을 호소한 정보 전달자로서의 기능이 있겠다. 미디어의 활발한 보도는 재난 대응-복구에 대한 대중적인 공감대를 형성해 중부에서 일어난 지진이지만 전국 각지뿐만 아니라 해외로부터 구호 자금과 물자 지원이 이어질 수 있도록 독려하고 모금 창구 역할을 한 긍정적인 면이 있다. 또 재난지에 고립된 이재민에게 있어서도 미디어는 외부와의 연결 통로였다. 교통, 전력, 통신이 끊긴 재난지에는 건전지로 사용할 수 있는 라디오가 신속하게 지급되었고, 이재민들은 이를 통해 외부 소식을 접하고 상황의 추이를 객관적으로 바라보면서 심리적인 불안감을 덜 수 있었다.<sup>22)</sup>

또한 중요한 순기능으로 비판적 정부 감시기능을 들 수 있다. 지진 발생 초기부터 미디어

22) [http://www.lawtv.com/article.php?template=article\\_content&job\\_id=3581&article\\_category\\_id=97&article\\_id=3568](http://www.lawtv.com/article.php?template=article_content&job_id=3581&article_category_id=97&article_id=3568) (2014년 2월 15일 검색)

보도를 통해 정부의 능력대응, 정부 부처 간의 횡적 경쟁<sup>23)</sup>, 중앙-지방간의 종적 갈등, 기층의 부패<sup>24)</sup>, 기부금 창구의 다원화로 인한 비효율성, 기부금 및 기부물자 관리의 부실(中國時報 1999/10/04), 긴급 명령 하 중앙 부처의 권력 남용 우려 등의 다양한 문제를 끊임 없이 제기했다. 국외의 경우와 비교해 대만의 재난 대응-복구 시스템 미비에 대해서도 비판적 보도가 잇따랐고(中國時報 1999/09/29, 中時電子報 1999/09/30), 이러한 비판적 보도는 재난 관리 전반에 대한 대중적 공론을 불러일으켜서 2000년 3월에 재난재해방지구 제법(災害防救法)을 입안을 촉진한 측면이 있다. 시민 단체의 뛰어난 활약과 마찬가지로 미디어도 단기적으로는 국가 능력에 대한 비판과 도전을 제기하면서 장기적으로는 재난 대응-복구에 대한 건설적 논의를 끌어냄으로써 전체적인 국가 대응 능력 강화에 간접적으로 기여했다고 하겠다.

다른 한편, 미디어의 활동에서는 순기능이라고만 볼 수 없는 면들도 나타난다. 보도의 자유가 없는 권위주의 체제에서는 재난 발생시 정보가 은폐되는 것이 보편적이라면, 민주주의 체제 하에서는 과도한 정보 유출로 인한 문제가 발생한다. 1999년 당시는 집권당과 야당 간의 대결구도가 극명했고 차기 총통 선거를 앞둔 시점이라서 더욱 미디어의 자극적인 보도가 양산되었고, 이는 재난 대응과 복구를 “정치화”시킨 면이 있다. 중앙-지방간의 경쟁과 갈등은 미디어 폭로전과 공방전을 통해 증폭된 면이 있으며, 중앙정부의 주요 인사의 재난 대응과 관련된 실적을 비교하는 여론조사를 실시하고 보도함으로써 소모적인 정치적 토론을 불러일으키기도 했다. 총통, 부총통, 행정원장 등 정부 지도층 중 누가 재난 대응-복구에 있어서 더 뛰어난 역할을 보였다고 생각하는가에 대한 여론조사를 실시한 다든지(中時電子報, 1999/10/24; 中國時報, 1999/09/29) 거물급 정치인들의 재난지에서의 행보를 상세하게 추적하는 등의 재난 대응-복구의 본질과는 동떨어진 소모적인 보도도 잇따랐다.

또한, 과도한 취재경쟁이 재난 대응-복구 활동에 지장을 초래하는 폐해가 나타나기도 했다.<sup>25)</sup> 각 정당의 주요 인사들은 앞 다투어 재난지를 방문해 자신의 존재감을 나타내고자 했고 이는 미디어 보도를 통해 확대되기 마련이었다. 당시 소규모 재난지에는 400여명 정도의 기자와 기타 진행요원들이, 중급 이상 규모의 재난지에는 천명을 상회하는 기자와

23) 중앙-지방간의 종적인 분열뿐만 아니라, 중앙정부 부처 안에도 횡적인 경쟁의 모습도 나타났다. 예를 들면, 행정원, 내정부, 부총통실 간에 누가 더 구제 성금을 많이 내는지 경쟁이 붙어 하루 동안 약속한 구제 성금의 금액이 변하기도 했다(中國時報 1999/09/29)

24) 각지에서부터 재난지로 구호금 및 물자가 밀려들기 시작했는데, 기층 정부조직은 행정체계가 전문적이지 못했고 또 작은 마을 단위를 대표하는 촌장, 이장들이 부패해서 자원이 적재적소에 배분되지 못하는 사례가 나타나기도 했다.

25) 경찰통제선(police line)을 넘어선 취재가 횡행하자, 당시 총통이었던 리덩후이가 나서서 재난지 취재가 재난 대응-복구 작업을 지연시킬 수도 있음을 상기 시키며, 우선적인 재난 대응-복구를 위해 과도한 취재를 자제해 줄 것을 부탁하기도 했다(中央通訊社 1999/10/05).

제작진이 몰려왔는데(台灣媒體觀察教育基金會 2007),<sup>26)</sup> 재난지의 주민들은 재난지에 정치인과 대량의 취재진이 몰려오는 것이 과연 재난 복구 활동에 어떤 실질적인 도움이 되는지 회의를 표출하기 시작했다.<sup>27)</sup>(中時電子報 1999/10/24) 특히 기자들의 현장 취재를 위해 헬기가 동원되면서 헬기가 모자라 정작 더 중요한 사안인 인명구조에 차질이 생기기도 하고, 미디어 보도로 극적인 장면이 연출된 이른바 “유명한” 재난지역이 생겨 관심과 원조가 집중됨으로 인해 자원배분에 비효율성이 초래되기도 하자 과도한 취재에 대한 비판적인 여론도 일어났다(台灣日報 2000/09/21).

한편, 흥미로운 점은 층차에 따른, 즉 중앙정부와 지방정부간의 사뭇 다른 미디어와의 역학관계이다. 미디어 보도에 대한 부담과 압력은 대응-복구 업무의 현장에 있는 행위주체들에게 긍정적인 영향도 부정적 영향도 동시에 미치게 마련인데, 이런 압력을 받는 행위주체들의 행동양식에도 차이가 발견된다. 미디어의 비판적 보도는 정부의 활동에 대한 감시감독의 효과가 확실히 있다고 하겠는데, 미디어에 자주 노출된 그래서 미디어를 어떻게 상대해야 하는지 감이 있는 중앙 정부가 아닌 재난으로 인해 갑자기 관심이 몰리기 시작한 재난지의 지방 정부의 경우 이러한 압력에 우왕좌왕하는 경향이 나타났다. 중앙정부의 관료들의 경우, 미디어 보도를 통해 정부의 활약을 선전하는데 이용하기도 하고 반박 인터뷰를 통해 자신들의 입장을 옹호하는 반면,<sup>28)</sup> 경험과 노하우가 없는 지방정부는 자신들의 일거수 일투족이 상세하게 보도되기 시작하자 효율적인 재난 대응-복구 이전에 미디어에 어떻게 비칠 지를 고민해서 행동하는 경향이 나타났다. 많은 행위주체들은 미디어의 렌즈 앞에서 자신들의 행동이 실제로 효율적인 것이 아니라 효율적으로 보이도록 가장하는 경향이 있다. 특히 미디어 보도에 대한 부담은 재난지의 공무원과 관료들에게 있어서는 그들로 하여금 차별하게 이성적으로 판단하고 결정하여 재난이란 사태를 대응하는 것을 저해한 면이 크다(湯京平 外, 2002).

26) 台灣媒體觀察教育基金會 (2007), “921災後媒體的作現與缺席.” <http://2007.taiwangoodlife.org/story/20070325/45> (2014년 2월 15일 검색)

27) 921 지진이 발생한 시점은 2000년 3월 총통선거를 약 6달 남겨둔 상황이었다. 당시 부총통이던 리엔쑤(이후 국민당 총통후보)을 비롯하여, 여당인 국민당에 속했으나 이후 무소속으로 단독 출마한 송추위, 야당인 민진당의 대표주자 천수이비엔 등 거물급 정치인들이 번갈아 가면서 재난현장에 출현했다(成報 1999/09/24). 이들 정치인들이 재난 대응-복구 작업에 피해가 가지 않도록 조심스럽게 다닌다고는 하지만 한 무리의 기자들을 몰고 다니게 마련이었고 따라서 재난현장은 매우 “정치적인” 장면들이 연출되는 현장이기도 했다.

28) 예를 들면 다음과 같은 보도를 참조. “李總統: 不要看TVBS 看華視”, 中時電子報, 1999/09/30: “災難現場開CALL-IN?”, 社團法人九二一農災重建基金會, <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/newpdf/ST024.html>(2014년 4월 25일 검색)

## 4. 토론 및 결론

어떤 유형의 정치 체제에 있어서도 예고 없이 찾아오는 재난은 큰 외부적 충격이다. 이러한 외부적 충격에 대한 대처는 국가의 능력을 시험하고 나타내는 계기이기도 한데, 현대 국가는 급증하는 다양한 종류의 재난 앞에서 그 대응과 복구에 있어서 많은 한계를 노출하고 있다. 반면, 비국가 차원의 사회세력은 재난 대응-복구 거버넌스에서 무시할 수 없는 중요한 역할을 담당하는 행위주체로 대두했다. 그렇다면 이러한 “한계 있는 국가”와 사회세력과의 관계는 어떻게 정의하고 논의할 수 있을까라는 질문을 가지고 본고에서는 재난 대응-복구라는 이슈 영역에서의 국가-사회 관계를 고찰해 보고자 했다. 특히 “사회 속 국가” 접근법이 주창하는 “상호구성적 관계”의 맥락에 기반해서 국가-사회 관계의 다양한 조합 패턴과 도전자인 동시에 협력자인 사회세력의 양면적 역할을 중점적으로 생각해 보고 “재난 거버넌스”에 대한 함의를 찾아보고자 했다.

앞서 3장에서는 사례연구로 대만의 921 지진 대응-복구 과정 중 국가와 사회 차원의 대응에 대해 살펴보았다. 우선, 재난 연구에서 흔히 거론되는 레짐 유형의 변수로 돌아가서 생각해 본다면 민주주의 체제는 권위주의 체제처럼 국가 주권을 우선시해 인간안보를 위협하는 일은 없지만, 대표성을 위해 고안된 제도-분권화 및 선거-로 인한 내부적 도전에 직면할 수 있음을 발견한다. 민주주의의 제도적 고안들이 장기적으로는 효과적인 해결 방안을 찾는 데 이롭겠지만 단기적으로는 반드시 효율적인 문제 해결과 자원 배분을 보장하지는 않는다는 것, 오히려 구성원들 간의 이해 충돌이나 기존 시스템의 모순을 더 극명하게 노출한다는 것을 알 수 있다. 분절된 국가의 면모-국가 내에서 횡적으로 종적으로 분열되어 신속하고 효율적인 미션을 수행하지 못하는 모습-가 드러나고 그 과정에서 시민 단체나 미디어와 같은 사회 세력의 활약은 정부의 부족한 대응 능력을 더 드러내기도 했다. 여기서 사회 속 국가의 확장된 현실적 함의로써 국가-사회 관계 조합의 패턴이나 발전 방향의 다양성을 상정해 볼 수 있다.

구체적으로 말하면, 재난 대응-복구 거버넌스에 있어서 국가-사회 관계가 반드시 이상적인 협조(cooperation)로 순조롭고 신속하게 이행하기가 쉽지만은 않다. 여러 과정을 거쳐서 최종 목표에 다다른다 하더라도, 중간 과정은 국가 차원에서든 사회 차원에서든 혹은 국가-사회 상호 차원에서든 행위주체들 간의 경쟁(competition)과 경합(contestation)이 일어나는 과정이다. 주어진 환경 속에서 각 행위주체는 자신의 선호와 이익 추구를 위한 행동을 선택하기 때문에 재난 대응-복구에 참여한 행동주체들 사이에는 어느 정도의 충돌을

전제한 복잡한 관계가 형성된다. 동시에 갈등과 타협을 전제로 혹은 의도하지 않은 결과로 조화로운 협력적 관계가 도출될 수도 있다. 따라서 국가-사회 간의 상호 작용 및 그 관계의 패턴은 단선적인 예측보다는 행위주체들 간의 복잡다단한 관계가 형성되고 발전하는 "과정"에 대한 고찰을 통해서 접근하는 것이 더 타당할 것으로 보인다. 다음은 그러한 과정을 파악하는 데 필요한 주요 개념을 중심으로 본고의 논의를 정리해 보았다.

**행위주체들의 행동 동기:** 우선 염두에 두어야 할 것은 재난은 레짐 유형과 상관없이 관련 행위주체들에게 위기인 동시에 기회이기도 하다는 것이다. 다시 말해, 재난은 여러 관련 행위주체들이 대중의 관심이 집중되는 무대에 올라 정당성을 재확인하거나 기존의 행위주체에 대해 새로운 행위주체가 도전해 새롭게 정당성을 획득할 수 있는 기회이다. 이는 정치단체뿐만 아니라 이익 추구하고 무관해 보이는 인도주의적 구호단체에게도 해당된다. 상술한 바와 같이 사회단체들도 재난현장에서 자신들을 선전하고 이미지를 쇄신하고 새로운 지원자들을 모아 조직 확대의 기회를 잡고자 노력한다(Pelling & Dill 2006). 그런 면에서 재난은 어찌 보면 굉장히 "정치적인" 사건(event)이기 때문에(Olson 2000) 관련 행위주체들의 행동 동기에 대한 고려가 필요하다. 관료 조직 내의 종적 횡적 경쟁, 관련 행위주체가 위기 대응을 위해 일사분란하게 움직인다기보다는 오히려 신속한 대응과 거리가 먼 행동을 하는 것은 그들이 주어진 환경 내에서 이익 계산을 하는 행위자라는 맥락에서 파악할 수 있다.

**다양한 층차에서의 국가-사회 관계:** 국가의 근본적인 통합성(unity)이 당연시되지 않는 상황에서 국가-사회 관계는 여러 차원에서 동시에 설정이 된다. 그렇다면 개별 레벨에서의 국가-사회 관계와 전체 레벨의 국가-사회 관계는 어떠한 상관관계가 있을까? 개별 차원에서 형성된 국가-사회 간의 상호 연계가 개별 차원에 머무를 수도 있겠으나 개별 차원이 전체 차원으로까지 영향을 미치는 보다 파급력이 큰 관계가 형성될 수도 있을 것이다. 결국 이것은 국가-사회 관계의 부분과 전체를 어떻게 각각 또 통합적으로 파악할 것인가의 문제로 연결된다. 재난의 피해는 기본적으로 특정 지역에 집중되며 따라서 사회세력의 구제 활동 역시 그 특정지역의 지방 정부와 긴밀한 연계를 형성하는 형태를 통해 그 지역에 집중된다. 하지만 이 경우 이러한 개별 차원에서의 국가-사회의 협력 관계가 전체 차원에서의 국가 능력을 약화시키는 것으로 파악해야 할지 혹은 강화시키는 것으로 파악해야 할 것인가라는 이론적 질문에 직면하게 된다.

이는 현대국가가 그 "이미지"와 "수행" 사이에 간극이 있다는 미그달의 지적으로 돌아가

논의할 수 있겠다. 우선, 전체적인 차원에서의 국가 정당성과 권위, 즉 국가의 “이미지”는 침식을 받는다 하더라도 지방 차원에서의 국가-사회 간의 협력이 해당 지방 정부의 재난 대응-복구에는 확실히 도움이 된다면 이는 지방 차원의 국가 능력, 즉 “수행” 방면의 능력을 간접적으로 강화시킨 것으로 볼 수 있다.<sup>29)</sup> 다음으로, 이 경우 국가 능력의 강화를 지방 차원에서의 제한적 강화로 보아야 할 것인지 실제적으로는 전체적인 강화로 파악해야 하는지의 문제가 대두된다. 단기적인 “수행”에 국한시켜 본다면 지방 차원에서의 간접적 국가 능력 강화이지만, 이 과정에서 일어난 사회적 비판으로 인해 장기적으로 재난 대응-복구 시스템을 구축하게끔 된 면까지 포괄적으로 고찰한다면 장기적인 “수행” 능력을 강화했다고 파악할 수도 있다.

**“사회 속 국가”의 확장된 현실적 함의:** 이러한 면에서 재난 거버넌스에 있어서 사회세력은 국가 이미지에 유효한 타격과 도전을 제시함과 동시에 장기적인 측면에서 재난 대응에 대한 보다 제도적인 국가 능력 보완을 촉구하고 뒷받침하는 역할을 하는 것으로 파악된다. 시스템에 대한 문제 제기 및 보완 과정에서 사회 세력의 정책 참여도 나타나기 때문에 협력적이고 포괄적인 재난 대응-복구 거버넌스의 가능성을 후속 연구에서 검토해 볼 만 하다. 따라서 “사회 속 국가”의 확장된 현실적 함의는 해당 이슈 영역(본고의 경우에는 재난 대응-복구)에 있어서의 비단선적 국가 능력 구축 과정이라고 할 수 있다. 상호구성적인 국가-사회 관계라는 것은 단선적으로 발전하는 게 아니라 여러 가지 단계를 통해 전환되고 발전되어서 상호구성에 이르는 것으로 보인다. 재난 대응-복구의 사례들을 보면 애초에 상호적대적인 국가-사회 관계가 협조적으로 전환되기도 하고 처음에는 무능하고 비효율적이었던 국가가 사회의 비판과 감시를 통해 효율적인 대응체제를 구축하기도 했다(Jalali 2002).

또한 여러 경우의 재난 대응-복구 사례를 보았을 때 일부 특출나게 유능한 사회단체가 존재할 수는 있지만 전체적인 짜임새를 위해서는 사회 세력을 지도할 수 있는 행위주체로서의 국가의 역할이 중요하고 또 현실적으로 요구된다. 기층 지역사회에 자원을 제공하고 자율적으로 처리하도록 맡겼을 때 오히려 역효과가 나는 경우도 있고(湯京平, 黃詩涵, 黃坤山, 2009) 정부가 민간단체를 재정적으로 지원하고 그들에게 의무를 위탁했을 때 정부의 제대로 된 지휘가 없어서 자원의 낭비가 발생하는 사례가 보고된다(劉麗雯, 邱瑜瑾, 陸宛蘋, 2003). 이러한 사례는 사회 세력이 국가의 역할과 능력을 도전하고 제한하는 작용을 할 수도 있으나, 반대로 국가의 적절한 개입을 통해 자원 낭비를 막고 사회의 능력을 제고

29) 본문에서 논한 바, 921 지진 이후 중장기 대응-복구 계획에서 지방 정부가 유능한 사회단체인 초지와 협력해서 초지가 가진 사회적 자원을 활용하는 것이 그 예가 될 것이다(廖坤榮 2002).

시킬 필요가 있음을 상기시키는 “한계 있는 국가”에 대한 역(逆)시나리오이기도 하다.<sup>30)</sup> 즉 국가는 위계적 질서에 기반한 통제보다는 적절한 지도를 제공함으로써 공(public)-사(private) 협력(coordination)이 순기능을 발휘할 수 있도록 제도적 환경을 조성하고 제공할 필요가 있다(Ahrens and Rudolph 2006).

**협력적 거버넌스:** 결론적으로, 재난은 어떤 특정한 행위주체의 활약만으로 해결될 수 없으며 재난 대응-복구 거버넌스는 다층적 다원적일 수밖에 없다. 따라서 재난 관련 거버넌스에서는 어떻게 다양한 행위주체들 간의 유기적인 연결과 협력을 통한 시너지를 이끌어 낼 수 있는가가 관건이다(김성철 2013). 이러한 측면에서 재난 거버넌스는 국가-사회 간의 다양한 행위주체가 부단한 상호작용을 통해 서로에게 영향력을 미치며 변화시켜나가는 “상호구성적 관계”가 실천적 함의를 가지는 이슈 영역이기도 하다. 효율적이고 효과적인 재난 거버넌스를 위해 국가-사회 관계는 서로를 보조하여 상보적으로 발전할 것이 요구되는데 상보적인 국가-사회 관계의 형성과 발전은 단기간에 이루어지는 것이 아니다. 더욱이 재난 대응-복구 거버넌스는 지역공동체, 사회, 국가, 나아가 전지구적인 네트워크를 구성하는 작업임을 고려할 때 장기적인 계획을 가지고 투자 육성할 필요가 있다.

---

30) 위임자-대리인 이론(principal-agent theory)의 용어를 빌자면 대리인의 해이(agency slack)을 방지함으로써 거래비용(transaction cost)을 줄이는 효과가 있다고 하겠다.

## 참 고 문 헌

- 강윤재. 2001. “원전사고와 민주적 위험 거버넌스의 필요성.” 『경제와사회』91호, pp. 12-39.
- 강창민. 2009. “일본의 중앙정부와 지방정부의 재난관리 협력 체계연구.” 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 김경호, 성도경. 2011. “효율적인 재난관리체계 운영방안에 관한 비교연구: 미국과 일본 사례 비교중심으로.” 『한국행정논집』23권 1호, pp.121-143.
- 김도균, 박재욱. 2012. “허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관련 거버넌스 구축 실패와 복원력 약화: 관련 행위자들 간의 이해와 대응을 중심으로.” 『ECO』16권 1호, pp. 7-43.
- 김성철. 2013. “평화학에서 본 재난: 인간안보, 정의, 거버넌스의 문제.” 서울대학교 통일평화연구원 제21차 HK평화인문학콜로키움 발표논문. 서울. 11월.
- 김윤태. 2009. “대만 발전과정에서의 국가의 역할: 국가자율성의 변화를 중심으로.” 『중소연구』46권, pp.257-277.
- 김홍순. 2010. “계획의 실패 또는 한계에 관한 연구: 허리케인 카트리나로 인한 뉴올리언즈 시의 재난을 중심으로.” 『한국지역개발학회지』 22권 4호, pp.17-46.
- 박동균, 조기웅. 2013. “미국 재난관리에 있어 미국 군의 역할 및 한국적 함의.” 『한국위기관리논집』9권 7호, pp. 35-56.
- 이명석, 오수길, 배재현, 양세진. 2008. “재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사 네트워크를 중심으로.” 『한국정책학회보』17권 3호, pp.163-189.
- 이원덕. 2011. “3.11 대재난 이후 일본정치 리더십.” 『의정연구』17권 3호, pp. 207-215.
- 이재은, 김검훈, 류상일. 2005. “미래사회 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로.” 『현대사회와 행정』15권 3호, pp. 53-83.
- 정지범, 김근세 편저. 2009. 『위기관리의 협력적 거버넌스 구축』. 파주: 법문사.
- 정지범, 이재열 편저. 2009. 『재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본』. 파주: 법문사.
- 江大樹、廖俊松 主編. 2001. 『府際關係與震災重建』. 台北: 暨大府際關係中心出版.
- 廖坤榮. 2002. “建立政府災難管理職能: 社會資本論分析.” 『中國行政評論』 第12卷第1期, 頁1-35.
- 劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋. 2003. “九二一震災的救援組織動員與資源連結.” 『中國行政評論』 第12卷第3期, 頁139-178.
- 潘美玲、范玫芳、楊谷洋、林宗德、駱冠宏、李河清編. 2013. 『風和日麗的背後—水、科技、災難』. 新竹市: 國立交通大學出版社.
- 林宗弘. 2012. “災後重建的政治: 以中國512地震與台灣921地震為案例的分析.” 『台灣社會學刊』 第50期, 頁57-110.
- 林宗弘、張宜君. 2013. “天災也是人禍—社會科學領域的災難研究.” 潘美玲、范玫芳、楊谷洋、林宗德、駱冠宏、李河清編. 『風和日麗的背後—水、科技、災難』. 新竹市: 國立交通大學出版社, 頁82-113.

- 張培新. 2006. “慈濟九二一希望工程：多元化的觀點。”『公民訓育學報』第8期, 頁111-130.
- 安德瑞. 2009. “宗教慈善與災害重建：以九二一賑災為例。”『民俗曲藝』第163期, 頁1-28.
- 湯京平. 2001. “官僚、災難與民主：台灣九二一震災援救行政的政治與制度分析。”『中國行政評論』第11卷第1期, 頁67-98.
- 湯京平、蔡允棟、黃紀. 2002. “災難與政治：921地震中的集體行為與災變情境的治理。”『政治科學論叢』第16卷, 頁137-162.
- 湯京平、黃詩涵、黃坤山. 2009. “災後重建政策與誘因排擠—以九二一地震後某社區營造集體行動為例。”『政治學報』第48期, 頁1-31.
- 行政院九二一震災災後重建推動委員會. 2006. 『九二一震災中建經驗』. 南投：國史館台灣文獻館.
- 洪鴻智. 2007. “自然災害後政府重建資源分配之決策因素分析：以九二一地震為例。”『公共行政學報』第23期, 頁95-124.
- 行政院研究發展考核委員會. 2010. 中央與地方災害防救組織職能與角色之實證分析. 委託研究報告 RDEC—TPG—099—003
- “錢權兩缺 縣市政府震痛”, 中國時報, 1999/10/06.
- “「起厝」為地開吵 中縣長卯上營建署”, 中時電子報, 1999/10/01.
- “「慈濟經驗」帶給國人的啟示”, 中國時報, 1999/09/30.
- “降低震災損害政府應坦然面對責難克服困難”, 中央通訊社, 1999/09/23.
- “九二一周年回顧 媒體報導 蜜糖?毒藥?”, 台灣日報, 2000/09/21.
- “救災不如阿輝伯災區深綠更遲滯”, 信報財經新聞, 2009/08/17.
- “救災評分 連戰超過李總統”, 中時電子報, 1999/10/24.
- “緊急命令考驗中央、地方事權分工”, 中時電子報, 1999/09/28.
- “緊急醫療網 漏洞待補”, 中國時報, 1999/10/02.
- “大地震震出中央地方財政劃分的問題”, 中時電子報, 1999/10/4.
- “大地震震出中央地方財政劃分的問題”, 中時電子報, 1999/10/4.
- “陸委會反駁大陸紅十字會有關向台灣賑災說法”, 中央通訊社, 1999/09/23.
- “李總統指中央到民間救濟組織要有系統的運作”, 中央通訊社, 1999/10/05.
- “百廢待舉 全民攜手重建家園”, 台灣光華雜誌, 1999/11.
- “比起慈濟 921重建基金會績效難堪”, 中國時報, 2000/09/18.
- “善款如何善用 考驗政府威信”, 中國時報, 1999/10/04.
- “誰在指揮誰? 政府宜及早建立全國救援指揮體系”, 中國時報, 1999/09/29.
- “是否接受大陸援助我還在評估企盼勿泛政治化”, 中央通訊社, 1999/09/23.
- “英土西救援隊：從沒有看過這麼亂的智慧系統”, 中時電子報, 1999/09/27.
- “人道關懷地震受災民眾民間政府同心合力捐助”, 中央通訊社, 1999/9/22.

- “長榮集團等民間團體捐款與物資賑災協合同胞”，中央通訊社，1999/9/22.
- “財政部將籌措八百億元協助災後重建工作”，中央通訊社，1999/09/25.
- “災後重建：公平最重要”，經濟觀察報，2008/06/02.
- “災後重建工作須有效統合並確立優先順序”，中時電子報，1999/09/30.
- “災後重建法令闕如災害防救法立法為當務之急”，中央通訊社，1999/09/24.
- “傳北京逼俄機繞道延誤實貴十二小時 台婉拒大陸派員救災”，星島日報，1999/09/24.
- “中央督導救災連戰擔大旗 先救人後安置再規劃重建”，成報，1999/09/24.
- “集集大震”，聯合報，1999/9/30.
- “台中市各界紛紛對災民提供援助”，中央通訊社，1999/9/23.
- “台中市政府今天發放地震災民撫卹救濟金”，中央通訊社，1999/09/24.
- “李總統:不要看TVBS 看華視”，中時電子報，1999/09/30
- “災難現場開CALL-IN? ”，社團法人九二一震災重建基金會，  
<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/newpdf/ST024.html>(2014년 4월 25일 검색)  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Tzu\\_Chi](http://en.wikipedia.org/wiki/Tzu_Chi) (2014년 2월 1일 검색)  
<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2011032316462462336>(2014년 2월 1일 검색)  
<http://www2.tzuchi.org.tw/921/html/11.htm> (2014년 2월 1일 검색)  
<http://www2.tzuchi.org.tw/921/html/24.htm> (2014년 2월 15일 검색)  
[http://www.lawtw.com/article.php?template=article\\_content&job\\_id=3581&article\\_category\\_id=97&article\\_id=3568](http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&job_id=3581&article_category_id=97&article_id=3568) (2014년 2월 15일 검색)  
<http://fx.keb.co.kr/fer1101c.web?sclid=fex&mid=fer1101c> (2014년 2월 15일 검색)  
[www2.tzuchi.org.tw/921/pdf/921-44web.pdf](http://www2.tzuchi.org.tw/921/pdf/921-44web.pdf) (2014년 2월 15일 검색)  
<http://www2.tzuchi.org.tw/921/html/02.htm> (2014년 4월 25일 검색)
- Ahrens, Joachim and Patrick M. Rudolph. 2006. “The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management.” *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 14, No.4, pp.207–220.
- Aldrich, Daniel P, and Kevin Crook. 2008. “Civil Society as a Double-Edged Sword: Siting Trailers in Post-Katrina New Orleans.” *Political Research Quarterly* Vol.61, No.3, pp.379–389.
- Bolin, R. and L. Stanford. 1998. “The Northridge Earthquake: Community-based Approaches to Unmet Recovery Needs.” *Disasters* Vol.22, No.1, pp.21–38.
- Brancati, D. 2007. “Political aftershock: the impact of earthquakes on intrastate Conflict.” *Journal of Conflict Resolution* Vol.51, No.5, pp.715–743.
- Burkle, Frederick M. Jr. 2006. “The Globalization of Disaster: Globalization and Disasters: Issues of Public Health, State Capacity and Political Action.” *Journal of International Affairs* Vol.59, No.2, pp.241–265.

- Burkle, Frederick M., Jr. 1999. "Lessons Learnt and Future Expectations of Complex Emergencies." *British Medical Journal* Vol.319, pp.422-426.
- Cabestan, Jean-Pierre. 2000. "Taiwan in 1999: A Difficult Year for the Island and the Kuomintang." *Asian Survey* Vol.40, No.1, pp.172-180.
- Cooley, Alexander and James Ron. 2002. "Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action." *International Security* Vol. 27, No. 1, pp. 5-39.
- Heymann, D.L. and G. Rodier. 2004. "SARS: A Global Response to an International Threat." *The Brown Journal of World Affairs* Vol.10 No.2, pp. 185-197.
- Hyden, Goran. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Jalali, Rita. 2002. "Civil Society and the State: Turkey after the Earthquake." *Disasters* Vol.26, No.2, pp.120-139.
- Kahn, Matthew E. 2005. "The Death Toll from Natural Disasters: The Role of Income, Geography, and Institutions." *Review of Economics and Statistics* Vol.87, No.2, pp. 271-284.
- Karger, Howard, Owen, John and van de Graaff, Shashi. 2012. "Governance and disaster management: the governmental and community response to Hurricane Katrina and the Victorian Bushfires." *Social Development Issues* Vol.34, No.3, pp. 30-44.
- Klein, Naomi. 2005. "The Rise of Disaster Capitalism." *Lookout* (2 May 2005).
- Lin, Thung-hong. 2011. "Governing Disaster: Political Institution, Social Inequality and Human Vulnerability." paper presented at 2011 Annual Meeting of American Sociological Association, Las Vegas: American Sociological Association, 2011-08-20~2011-08-24.
- Maskrey, A. 1989. *Disaster Mitigation: A Community-based Approach*, Oxfam.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J.: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel, Atul Kohli and Vivienne Shue (eds.) 1994. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitchell, Timothy. 1991. "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics." *The American Political Science Review* Vol. 85, No. 1, pp. 77-96.
- Nakamura, Akira. 2000. "The Need and Development of Crisis Management in Japan's Public Administration: Lessons from the Kobe Earthquake." *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol.8, Issue.1, pp. 23-29.

- Nel, P. and Righarts, M. 2008. "Natural disasters and the risk of violent civil conflict." *International Studies Quarterly* Vol.52, No.2, pp.159–185.
- Olson, Richard Stuart. 2000. "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* Vol.18, No.1, pp.265–287.
- Özerdem, Alpaslan, and Tim Jacoby. 2006. *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India*. London: I.B.Tauris.
- Paik, Wooyeal. 2011. "Authoritarianism and humanitarian aid: regime stability and external relief in China and Myanmar." *The Pacific Review* Vol.24, Issue 4, pp.85–97.
- Pelling, M. and Dill, K. 2006. "'Natural' disasters as catalysts of political action." Chatham House ISP/NSC Briefing Paper 06/01, pp. 4–6.
- Platt, Rutherford H. (ed.) 1999. *Disasters and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events*. Washington, D.C.: Island Press.
- Roney, Britton. 2011. "Earthquakes and civil society: A comparative study of the response of China's non government organizations to the Wenchuan earthquake." *China Information* No.25, No.1, pp.83–104.
- Schultz, J. and Soreide, T. 2008. "Corruption in emergency procurement." *Disasters*. Vol.32, No.4, pp.516–536.
- Sen, Amarta and J.H. Dreze. 1999. "Democracy as a Universal Value." *Journal of Democracy* Vol.10, No.3, pp. 3–17.
- Stirrat, Jock. 2006. "Competitive humanitarianism: Relief and the tsunami in Sri Lanka." *Anthropology Today* Vol.22 Issue 5, pp.11–16.
- Sylves, Richard. 2008. *Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security*. Washington DC: CQ Press.
- Teets, Jessica C. 2009. "Post-Earthquake Relief and Reconstruction Efforts: The Emergence of Civil Society in China?" *The China Quarterly* Vol.198, pp.330–347.
- Tierney, Kathleen. 2012. "Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions" *The Annual Review of Environment and Resources* Vol.37, pp.341–363.
- Thompson, Martha and Izaskun Gaviria. 2004. *CUBA, Weathering the storm: lessons in risk reduction from Cuba*. Boston: Oxfam America.
- Wamsley, Gary L. and Aaron D. Schroeder. 1996. "Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy." *Public Administration Review* Vol.56, No.3, pp.235–244.
- Young, Crawford. 1994. "Zaire: The Shattered Illusion of the Integral State." *The Journal of Modern African Studies* Vol.32, No.2, pp.247–263.



# 북한의 재해, 기근, 사회적 불평등

김병로 (서울대 통일평화연구원)

## 1. 서론

작금의 세계는 이상기후와 환경재해로 인류의 생존이 심각한 위협을 받는 시대에 들어섰다. 인간이 문명을 창조하기 위해 건설한 원자력 발전소와 핵무기, 환경오염과 생태계의 파괴는 이제 인간과 문명을 위협하고 있으며, 지진과 화산폭발과 같은 자연재해 또한 수천 년의 문명을 일시에 삼켜버릴 수 있는 거대한 위협으로 다가오고 있다. 수년 전 일본의 대지진과 원전폭발 사고를 겪으면서 가공할만한 인공재난이 우리의 삶에 얼마나 가까이 와 있는가, 그리고 이러한 재해와 재난으로 인류문명이 한순간에 망가질 수 있다는 것을 새삼 실감하였다. 울리히 벡(Ulrich Beck)의 지적처럼 현대사회가 발전하면 발전할수록 인간이 직면하게 될 인공적인 재난의 위협성은 더 커질 수밖에 없는 것 같다.

우리가 ‘재난’(disaster)이라고 부르는 사고나 사건은 단순히 불가항력적인 자연재해를 의미하는 것이 아니라 현대사회의 제도나 기술문명 및 문화와 직결되어 있는 새로운 형태의 문제군을 지칭한다(박명규, 2011: 61). 북한이 1990년대 중반 겪었던 재난도 재해와 기근도 이상기후와 지구온난화로 촉발된 단순한 자연재해 때문만이 아니라 산림황폐화와 취약한 보건의료 제도, 식량난과 설비부족 등 정책과 제도에 의해 피해가 가중되었던 것이다. 이런 점에서 1990년대 중반 수십만의 인명 손실과 엄청난 사회적 혼란을 야기한 재해와 기근은 자연과 문명이 결합된 복합재난의 성격이 강하며 전형적인 재난이라 할 수 있다.

이러한 재난은 어느 한 나라의 힘만으로는 극복하기 어려우며 외부로부터 도움의 손길을 필요로 한다. 이런 점에서 유엔은 재난을 “사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로서 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의

피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”으로 정의한다(이금순, 2001: 4). 선진국이나 저개발국을 막론하고 현대사회의 위험과 재난은 그 영향력의 범위가 커서 재난을 당한 당사자만의 힘으로는 해결하기 어려운 것이 현실이다.

자력갱생과 폐쇄정책으로 일관해 오던 북한도 1990년대 중반 대규모 자연재해와 극심한 식량난으로 수십만 혹은 백만 여명이 목숨을 잃는 대재앙을 겪으면서 외부세계에 도움을 요청하였다. 국가적 재난에 직면한 북한은 1995년 8월 한국전쟁 이후 처음으로 유엔 인도국(The United Nations Department of Humanitarian Assistance)에 홍수피해 복구 및 식량 지원을 공식으로 요청했다. 한국전쟁 이후 북한에 크고 작은 재해와 재난이 있었지만 1990년대 중반에 발생한 홍수피해와 기근은 이런 점에서 그 심각성을 짐작할 수 있다.

이 논문은 북한이 1990년대 중반에 겪었던 자연재해와 기근의 실태 및 확산 과정, 재난이 초래한 사회적 결과와 재난구호를 둘러싼 갈등을 살펴봄으로써 재난의 복합적 특성과 북한사회 변화에 남긴 흔적을 되돌아보고자 한다. 본 논문이 분석하려는 1990년대 중반의 재난은 이른바 ‘고난의 행군’ 기간으로 불리는 3년(1995-1997년)과 ‘사회주의 강행군’으로 불리는 3년(1998-2000년)을 포함하여 1990년대 중반 6년 동안 북한에 불어 닥친 재해와 기근을 의미한다.

## 2. 북한의 고난의 행군 및 재해 기근 실태

### 1) 자연재해와 기근 실태

북한이 1990년대 중반 홍수와 식량난으로 겪은 국가적 재앙은 이른바 ‘고난의 행군’으로 불린다. 북한당국은 이 재난을 극복하기 위해 유엔 등 외부세계에 도움을 요청하며 대내적으로는 ‘고난의 행군’이라는 캠페인을 전개하며 난국을 타개하고자 하였다. 원래 고난의 행군이라는 말은 1930년대 말부터 1940년대 초까지 김일성이 일본군의 추격을 피해 쫓겨 다니며 추위와 배고픔을 참아가며 유격전을 감행했다고 주장하던 시기를 일컫는 말이었으며 북한당국이 이를 1995~1997년에 사용하며 북한의 극심한 경제난과 기근을 지칭하는 단어로 사용되고 있다. ‘고난의 행군’은 북한에서 공식적으로는 1995~1997년 3년을 지칭

하지만 그 이후 사회주의 강행군을 실시했던 1998~2000년까지를 포함하여 6년간의 기간을 의미한다.<sup>1)</sup> 북한은 2000년 10월 ‘고난의 행군’이 끝났다고 선언하였으나 2000년대 들어서도 북한의 수해는 그치지 않고 지속되고 있고 태풍과 집중호우, 가뭄으로 농경지 유실과 식량생산 감소, 인명피해가 연례행사처럼 이어지고 있다. 그렇지만 ‘고난의 행군’에 북한이 겪은 재난은 2000년대의 재해와는 비교할 수 없을 정도로 그 피해가 막대하였다.

북한이 1995년부터 짧게는 3년, 길게는 6년 동안 겪은 자연재해와 대규모 기근(famine)은 한국전쟁 이후 북한의 역사에서 전무후무한 재난으로 기록된다. 1995년 여름 북한은 유례없는 홍수로 막대한 물적, 인적 피해를 입고 유엔 등 외부세계에 도움과 지원을 요청하였다. 당시의 기록에 의하면 1995년 7월31일부터 8월18일까지 거의 20일 동안 하루 평균 5백83mm의 집중호우가 내렸고 일부 지역에서는 한 두 시간 사이에 6백mm의 비가 쏟아지는 이른바 ‘1백년 만의 대홍수’가 발생했다. 이로 인해 농경지 36만 정보가 침수 또는 유실됐고 2백여 만 톤의 곡물생산이 줄어들었다. 결국 북한은 그해 8월23일 유엔에 긴급지원을 공식 요청했고 이에 따라 국제사회의 대북 식량 지원이 시작되었다. 이듬해인 1996년에 또 다시 수해가 북한 전역을 휩쓸어 곡물 수확이 큰 타격을 입으면서 식량난은 매우 심각해졌다. 지구 온난화 현상으로 초래된 1995년과 1996년 여름 2년 연속 발생한 큰 홍수는 1997년에 극심한 가뭄피해까지 겹치면서 인명과 재산에 막대한 피해를 입혔다.

홍수와 가뭄으로 농경지가 유실되고 막대한 재산피해도 있었지만 무엇보다 홍수가 식량난과 기근을 가중시켜 엄청난 규모의 주민들이 목숨을 잃는 재앙으로 이어졌다. 3년 동안 반복된 홍수와 가뭄으로 얼마나 많은 인명이 희생되었는지는 아직까지도 정확히 알려져 있지 않은 실정이다. 북한당국은 수해당시 식량난으로 약 30만 명의 주민이 사망한 것으로 발표하였으나, 미국과 남한의 연구기관들은 기아사망 규모가 그보다는 훨씬 클 것으로 추정하고 있다. 미국은 약 200만 명, 남한은 약 300만의 인명손실을 입은 것으로 추정하였으며, 북한의 황장엽 전 로동당 비서는 최소한 150만 명을 넘을 것이라는 평가하기도 했다(우리민족서로돕기 불교운동본부, 1998: 26; CFR, 1998: 8; 문화일보, 1998.5.21). 그러나 워낙 기근이 심각하였고 사회질서가 와해된 나머지 사망한 사람들에 대한 정확한 숫자가 밝혀지지 않은 상태다. 다행히 2009년 UN의 지원으로 북한의 중앙통계국이 북한의 인구센서스 자료를 발표한 후 식량부족으로 야기된 기아사망 규모에 대한 분석 작업이 이루어져 개략적으로나마 그 수치가 밝혀졌다. 그에 따르면 식량부족으로 90년대에 24만

1) 북한은 김일성 주석 사망 이후 시기를 6년 단위로 끊어서 구분한다. 즉 고난의 행군(1995-1997)과 사회주의 강행군(1998-2000년)을 포함하여 6년을 ‘고난의 행군시기’로 부르며, 2001-2006년까지는 ‘러명이 밝아온 시기’, 2007-2012년까지는 ‘강성대국의 대문을 여는 해’로 규정한다. 북한 사회과학원 리기성 소장의 설명(국제고려학회 제9회 국제학술회의, 2009.8.27.).

~42만명의 추가 인명손실을 입었고, 1993~2008년 기간 중 60만~85만 명이 사망한 것으로 추정되었다(Spoorenberg and Schwekendiek, 2012: 133~158).

김정일 위원장 자신이 당시의 상황을 ‘무정부상태’로 표현했을 정도로 1990년대 중반 이후 북한이 겪은 재난은 심각한 것이었다. 김정일 위원장은 1996년 12월 김일성종합대학에서 당간부들에게 “북한이 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다”고 질타한 사실은 널리 알려졌다(월간조선, 1997: 306-317). 기근으로 수십만 주민이 사망한 과정에서 직장 과 학교가 정상적으로 운영되지 못한 것은 물론 생존한 사람들의 영양부족과 질병감염도 심각한 문제가 되었다. WHO(세계보건기구)와 월드비전 등이 보고한 자료에 따르면 기근으로 북한주민들의 영양부족과 특히 취약계층의 질병감염은 매우 심각했던 것으로 평가된다. WHO 조사팀은 평북박천군의 한 병원에서 1995년 10월부터 1997년 3월 사이에 소아 영양실조가 3배 증가하였고 감염성 설사와 급성 호흡기 질환이 광범위하게 나타나고 있다고 보고하였다. 1997년 7월 월드비전 의료팀도 북한의 평양, 원산, 사리원, 해주, 평산 등 5개 지역의 보육원, 어린이센타의 2세 이하의 유아 547명 가운데 85%가 영양실조 상태이고 29%는 극심한 영양실조를 겪고 있으며, 98%는 발육저하 상태에 있다고 보고했다.(유엔자료) WFP(세계식량기구)의 버티니(C. Bertini) 사무국장은 북한의 어린이들의 손마디 뼈가 드러났으며 영양부족으로 머리색깔이 붉은색으로 변했다고 보고하는가 하면, 월드비전의 앤드류 나찌오스(Andrew Natsios)는 북한의 식량부족은 1980년대 중반의 이디오피아 기근보다 더 심각하며, 북한 어린이들의 상황은 이디오피아 기근사태에서 볼 수 있는 것과 유사하다고 평가하기도 했다.<sup>2)</sup>

‘고난의 행군’ 시기 6년간 북한이 겪은 재난은 그 이후 바로 회복되지 않고 2000년대 이후에도 그 여파가 지속되고 있다. 그것은 복구능력이 부족한 데다 유사한 형태의 피해와 손실이 반복되어 재난을 극복할 능력이 부족하기 때문이다. 북한당국의 공식발표에 의하면 2001년 전후로 결핵환자와 말라리아 등 전염성 질환자가 각각 51,000명, 30만 명이나 될만큼 식량난과 경제침체로 인한 북한주민들의 보건의료 실패는 매우 열악하다(대북협력민간단체협의회 대북지원민관정책협의회, 2005: 180). 2012년 북한 영유아의 영양상태에 대한 국제기구와 북한당국의 공동 보고서에 따르면, 북한 5세 미만 어린이의 약 28%가 만성 영양불량 상태였다. 그리고 영양불량률에 대한 지역간 편차가 매우 커서 그 비율이 40%에 달하는 지역도 보고되었다. 이러한 수치는 ‘고난의 행군’ 시기 60%를 넘어섰던 영양불량률에 비하면 많이 호전된 것이지만, 남한을 포함한 일반적인 국가에서 이러한 수치가

2) USA Today, July 25, 1997; “The North Korean Famine”(August 26, 1997), <http://www.pbs.org/newshour/>

3% 미만임을 감안하면 여전이 높은 수준이다(윤지현, 2014: 20). WFP는 북한의 인구 가운데 610~900만 명은 기아선상에 놓여 있는 것으로 평가하고 있는데 보건 의료 제도의 취약성과 지속되는 식량난을 감안하면 주민들의 건강과 전반적인 생활여건은 여전히 열악한 상황이다.

이러한 2000년대의 자연재해와 사건들도 재난이라 할 수 있겠으나 1990년대 중반에 발생한 ‘고난의 행군’ 시기와 비교하면 규모나 성격에서 상당히 다르다. 2000년대 들어 용천역 폭발사고(2004.4)로 용천 전체가구의 40%가 파괴되고 1,800여명의 사상자가 발생하였고, 2007년과 2012년에도 큰 홍수가 발생하여 각각 88명과 170명이 목숨을 잃고 수만 명의 이재민이 발생하기도 했다. 이처럼 북한에서 재해와 기근이 반복되고 있지만 ‘고난의 행군 재난’은 한국전쟁 이후 가장 많은 인명이 희생된 대규모 참사로 기록되고 있다는 점에서 특별한 재난으로 간주되고 있다. 또 2000년대 이후에는 재난에 대한 학습효과가 있었지만 고난의 행군 재난은 탈냉전 이후 지구온난화와 이상기후라는 환경문제가 처음으로 북한에 대홍수와 기근을 몰고 오므로써 자구책을 펼 수 없었다는 점에서도 그 이후의 재난과는 조금 구별된다. 세계적 난제인 기후변화의 문제, 인간안보에 취약한 사회주의 체제의 문제, 경직된 북한의 경제사회 정책, 폐쇄적이며 억압적인 북한정권 등 자연재해와 북한의 제도 및 문화가 복합적으로 결합되어 대재난으로 발전된 것이다.

## 2) 재난의 형성: 복합재난으로서의 ‘고난의 행군’

북한에서 1990년대 발생한 재난의 가장 직접적인 원인은 이상기후로 인한 홍수와 자연재해라 할 수 있다. 당시 북한당국의 발표에 의하면 1995년의 대홍수는 지구온난화를 비롯한 기후변동의 영향으로 집중호우가 내려 그 피해가 매우 컸다. 주택과 공장, 농경지, 탄광 등 산업시설이 침수되고 전력망과 철도, 도로 등이 유실되는 그야말로 ‘100년만의 대홍수’가 발생한 것이다. 그러나 좁은 한반도 땅에서 북한과 남한에 동시에 집중호우가 내리는데 남한에서는 피해가 적고 유독 북한쪽의 피해가 큰 이유가 무엇일까에 대한 의문이 생긴다.

유엔환경계획(UNEP)은 북한의 황폐화된 산림이 가뭄, 홍수, 산사태 등의 자연재해를 가중시키고 농경지를 훼손하는 문제가 있다고 지적한다(UNEP, 2003, 2012; UNEP & DPRK MLEP, 2012; 이종운·홍이경, 2012: 3~4). 농지가 상대적으로 부족한 북한이 식량증산을 위해 산림을 농경지로 전환하는 ‘다락밭정책’을 추진하면서 산림을 훼손한 결과 홍수가 발생하면 토양침식이 일어나고 강하천에 누적된 토사는 강하천의 범람을 초래하여

홍수피해가 가중되는 결과가 생겨났다는 것이다. 경사지개발(다락밭과 떼기밭 개간)과 산림불량화(땀감부족으로 인한 남벌)는 호우 때마다 산사태와 토사유출을 유발시켜 하천 범람에 의한 상습적 수해의 발생 원인이 되고 있다. 경사지에 발생하는 토양침식은 연간 ha 당 60톤 정도이며, 심한 경우 100톤을 초과하기도 하는데 이러한 토사가 강하천에 쌓이면 적은 우량에도 쉽게 범람하여 농작물에 큰 피해를 입힌다. 또한 산림벌채 이후 나대지로 방치된 산지(민동산)의 토지는 토양 영양염류의 유출량 증가와 토사유출로 말미암아 산림 복원의 잠재력이 크게 훼손되어 있다. 따라서 홍수가 일차적인 원인이겠으나 북한의 다락밭 정책이 북한의 재난을 가중시키는 중요한 원인이라 할 수 있다. 산림황폐화로 홍수피해가 더 악화되고 그로 인해 식량생산이 감소하며 이를 극복하기 위해 북한은 더 많은 다락밭 개간과 벌목으로 산림을 훼손하는 악순환이 되풀이 되고 있다. 이러한 악순환은 저개발 국가에서 식량난과 굶주림이 반복되는 전형적인 패턴이다(김병로, 2013: 297~305).

기근으로 인한 피해는 사회주의 체제 자체의 문제에도 기인한다. 북한의 기근은 단지 홍수와 같은 자연재해나 다락밭개간 등 농업정책 때문만은 아니며 사회주의 경제체제가 갖고 있는 근원적인 문제이기도 하다. 1990년대의 대기근이 1980년대 후반부터 만성적으로 누적된 북한의 식량부족 때문에 가중된 것은 이러한 근원적 문제를 잘 설명해 준다. 북한이 1997년 6월 유엔에 보고한 자체 경제평가에는 1989년 1인당 GNP 911 달러를 정점으로 하강국면에 접어들어 1995년의 1인당 GNP가 239달러에 불과한 것으로 보고했다(통일원, 1997: 16). 이러한 자료에 의하면 북한경제는 홍수피해 이전에 이미 심각한 문제에 봉착해 있었고 1980년대 후반부터 식량사정이 악화되기 시작하여 1993년에는 식량자급율이 58.7%를 기록할 정도로 만성적인 식량난을 겪었다(최수영, 1996: 69~74). 그 결과 100만 톤 정도가 부족하던 식량난은 1990년대에 200만톤으로 늘어났고 이처럼 누적된 식량난이 자연재해를 계기로 기근현상을 악화시킴으로써 대재난을 촉발하였던 것이다.

북한의 자연재해와 기근이 심각한 재난으로 쉽게 발전했던 이유는 보건의료와 경제제도가 매우 취약하기 때문이다. 북한은 경제적 수준이 낮고 보건의료 시설이 열악하여 재난 재해를 관리 통제할 물적 기반과 능력이 현저히 떨어져 있다. 관리능력이 약화되어 있고 경제력이 뒷받침되지 않으므로 천재지변이나 인공재난, 전염병 등의 위험에 그대로 노출되고 만다. 이러한 상황에서 자연재해나 재난이 발생하면 북한전체에 큰 피해를 주게 된다. 북한의 보건의료 시설이 열악하고 의약품을 구비할 경제적 능력이 부족하여 기근이나 영양부족 환자들을 치료하지 못하므로 사망하는 경우가 많았다. 재해와 기근이 심각한 사회적 재난이 되는 데는 경제수준과 대응체계도 중요한 촉매제 역할을 한다.

또한 사회주의 북한이 유지해 오던 중앙배급체계도 대기근을 야기한 중요한 원인이 되

었다. 고난의 행군 기간 집단아사지는 정부의 배급을 믿고 기다리다 굶주림으로 사망한 사람들이 많다고 한다. 사회주의 배급체제에 익숙한 사람들은 자력으로 생존이 불가능한 상태에서 국가의 배급체제가 마비되자 속수무책으로 사망에 이르게 된 것이다. 이런 점에서 좁게는 중앙배급체제, 넓게는 관료제가 북한의 재난을 초래한 또 다른 요인이라 할 수 있다. 북한이 ‘고난의 행군’ 재난을 겪는 과정에서도 국가는 선별적으로 배급을 실시하였고 배급체제의 혜택을 받지 못한 사람들은 생존할 방법이 없었다. 그 과정에서 중앙정부의 배급을 믿고 생존대책을 세워놓지 못한 사람들은 굶주림, 영양실조, 질병 등으로 사망하게 된 것이다.

그러나 무엇보다 재해의 피해를 가중시키고 대기근을 초래한 것은 ‘고난의 행군’이라는 정치적 혹은 정책적 선택 탓이 크다. 김정일 위원장은 1960년대부터 전쟁을 준비하되 전시체제가 장기화될 것에 대비하여 경제-국방 병진노선을 골간으로 지역자립체제를 구축하였다(김병로, 1999). 김정일 자신은 1964년 자신의 대학졸업논문을 통해 한반도에서는 전쟁과 같은 유사시를 대비하여 군(郡) 단위의 자급자족 체제가 필요함을 역설하였다. 전쟁과 같은 유사시를 대비하여 준비한 이 지역자립체제를 ‘고난의 행군’이라는 이름으로 1995년에 본격 가동에 들어간 것이다.<sup>3)</sup> 중앙정부의 경제적 조정역할이 중단되고 시·군·구역별로 자급자족 체제로 전환하였고, 이 새로운 체제에 적응하지 못한 수많은 사람들은 굶주림으로 사망하였다. 이런 관점에서 보면 북한당국이 전시를 대비하여 준비한 지역자력갱생 정책을 정권유지를 위해 무리하게 추진함으로써 재난을 가중시킨 것이다. 이러한 배경 때문에 일부에서 북한의 재난이 자연재해가 아니라 북한당국의 의도적인 결과라는 비판도 나오고 있고, 자연재해를 구실로 식량지원을 받기 위해 식량난과 기근실태를 부풀려 발표했다는 의혹이 나오기도 하였다.

이처럼 자연재해가 반복되고 주민들의 삶이 위협받고 있는 배경에는 자연재난이 그 중요한 원인의 한 축을 형성하고 있으나, 북한의 다락발정책과 주체이데올로기, 식량배급정책, ‘고난의 행군’의 정치적 선택 등의 요소가 복합적으로 작용했기 때문이라 할 수 있다. 북한과 같은 사회주의 체제는 국가주권 의식이 강한데다 문화적 침투를 두려워하여 국제사회와 원활한 교류가 이루어지지 않기 때문에 재난이 발생할 경우 주민들의 피해가 심각해진다. 또한 경제발전 수준이 열악하고 경직된 관료문화가 자리 잡고 있어서 대응체제가 매우 취약하며 발생한 재난에 효율적으로 대처하지 못하여 그 피해가 더 확대된다. 재난은 최근에 이룰수록 단순형 재난에서 복합형 재난으로 변하고 있고 우발적 재난으로부터 사

3) 탈북자들은 북한이 중앙정부가 식량공급을 중단하고 자체적으로 해결하라고 지시한 시기가 홍수피해 이후가 아니라 홍수 이전인 1995년 4~5월경이라고 주장한다.

회 시스템이 구조적으로 양산하는 ‘조직재난’의 유형으로 전이되고 있다(이재열 외, 2005: 78~212). 이런 점에서 북한의 ‘고난의 행군’ 재난은 자연재해가 제도와 문화의 부실로 복합재난으로 발전하는 재난의 특성을 분명하게 보여주었다.

### 3. ‘고난의 행군 재난’의 확산과 파장

복합재난으로 발전한 ‘고난의 행군’은 여러 측면에서 주민들의 삶과 의식에 영향을 미쳤다. 무엇보다 먼저 대규모 재난은 주민들의 지리적 이동을 촉진하였다. 재해와 기근으로 직접적인 피해를 입은 사람들은 생존과 식량구입을 위해 이동을 시작했기 때문이다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한은 지역자립체제에 의해 시·군 안에서 기본적인 생활을 하도록 되어 있어서 시·군 경계를 벗어나 타지역으로 이동하려면 통행증 허가를 받아야 한다. 그러나 기근이 악화되어 식량배급이 중단되자 도시지역 빈민층이 기근을 모면하기 위한 이동을 시작했다. 특히 평야지대로 이루어진 황해도의 식량사정이 비교적 나은 편이라는 생각에서 함경도 주민들의 일부는 수산물과 공산품을 가지고 황해도 지방에서 쌀, 옥수수 등과 교환해 가져오는 등 함경도와 황해도간의 주민이동이 늘어났다(박형중, 1997: 46).

‘고난의 행군’ 재난이 기근을 겪는 빈민층의 지리적 이동을 증가시켰다는 것을 수치로 증명하기는 쉽지 않다. 이 시기 식량구입을 위해 중국으로 탈출한 사람들을 대상으로 조사한 자료에 의하면 고난의 행군 시기에 식량을 구하러 다른 지역으로 다녔다고 응답한 사람은 1.9%로 많지 않으며 실제 인구 이동율은 770명의 면담자 중 37명이 응답하여 3.9% 정도에 그친다(우리민족서로돕기 불교운동본부, 1998). 절대수치로는 높지 않지만 지리적 이동의 자유를 허용하지 않는 북한이라는 점을 고려하면 이 정도의 유동성도 적지 않은 규모다. 2000년대에도 지속되어 유동성이 50% 이상으로 증가했음을 볼 때 고난의 행군 재난이 주민 유동성에 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다.<sup>4)</sup> 특히 국경 인근에 거주하는 주민들이 식량구입을 위해 중국으로까지 이동했음을 볼 때 북한 내부에서의 이동은 훨씬 높았을 것으로 짐작된다.

둘째로 재해와 기근으로 국경을 넘는 탈북자가 발생하였다. 많은 북한주민들이 북한 안

4) 탈북자 조사에 의하면, 2000년대 후반의 주민 유동성은 55.8%(08년)→62.4%(09년)→62.9%(11년)→69.2%(12년)→63.9%(13년)로 상승하였다. 송영훈·김병로·박명규, 2014: 82.

에서 이동을 하였지만 기근 때문에 국경을 넘는 탈북이 대량으로 확산된 것이다. 대부분의 국경탈출자들은 중국에 단기 혹은 장기간 체류하면서 식량을 구입한 후에는 북한으로 돌아갔지만, 그 중 북한체제를 영구히 탈출하여 남한과 제3국으로 망명을 시도하는 ‘탈북자’가 발생하였다. 고난의 행군 시기에 식량을 구하기 위해 중국으로 탈출한 유동인구는 20만 명 정도 되지 않은가 추정된다(우리민족서로돕기 불교운동본부, 1998: 12). 이후 중국으로의 탈출자가 30~50만 명까지 늘어났다는 평가도 나왔으나 정확한 숫자를 파악하기는 어려운 실정이다.

남한과 제3국으로 망명한 탈북자들은 북한의 인권실태와 문제점을 국제사회에 환기하는 촉매제 역할을 하였다. 1997년 유엔 인권소위원회에서 북한인권문제가 처음으로 논의되었는데 여기에는 인권소위원회 위원으로 활동하는 프랑스 출신 위원이 탈북자의 증언에 충격을 받고 북한의 인권문제를 적극적으로 거론했다고 한다. 이 탈북자들의 증언이 바탕이 되어 2003년에는 유엔인권위원회로 북한인권문제가 옮겨졌고 2014년에는 유엔안보리에서 논의하는 상황으로 발전하였다. 재난이 주민들의 탈북을 촉진하였으나 그 탈북현상이 또 다른 인권문제를 야기하며 파장을 일으켰다. 식량부족으로 발생한 20만 혹은 30만 명의 대량탈북은 지리적 이동과 국경이동이 철저히 차단되었던 북한사회에 심대한 충격을 주었고 인권문제와 체제의 억압성을 폭로하는 파급효과를 가져왔다. 탈북자를 통해 북한 재난의 국제적 확산, 즉 재난의 국제화가 촉진된 것이다.

셋째로 재난은 생존을 위한 주민들의 사적 경제활동과 시장활동을 촉진하였다. 고난의 행군 이전에도 북한에서 장마당은 오랫동안 지속되어 왔지만 극심한 재해와 기근을 겪으면서 이를 모면하기 위해 장사와 장마당이 번창하였다. 협동농장 농민들은 물물교환을 하거나 텃밭 등에서 생산한 식량과 식료품을 사고파는 비공식적이고 사적인 활동을 시작함으로써 장마당과 시장이 급성장하였다(박형중, 1997: 17~23). 원래 장마당에서는 쌀과 주류 등의 물품은 거래가 금지되어 있었으나 기근 때문에 국가의 규제가 이를 막을 수 없었다. 고난의 행군 기간 동안 수많은 사람들이 굶주림으로 사망하는 것을 목격하면서 북한주민들은 비로소 생존에 대한 강한 욕망이 생겨났다고 한다. 북한의 한 경제간부 “이대로 있다가는 우리만 붉은기를 지키다가 굶어죽고 만다는 공포에 백성은 정신이 버쩍 들었다. 당과 국가의 본색을 깨달은 인민은 장마당으로 달려갔다. 수십년간 잠들고 있던 백성의 장사귀신(장사의 녀)이 깨어났다”고 말한다(림진강, 2007: 54). 주민들의 장사와 장마당 활동은 2002년 7월 국가적 차원에서 장마당을 시장으로 양성화하는 ‘7.1개혁’의 계기를 만들었고, ‘7.1개혁’으로 농민시장이 종합시장으로 개편되면서 오랫동안 북한에서 사회적으로 부정적인 것으로 인식되었던 ‘장사행위’가 또 다른 능력으로 인정받을 수 있게 되었다.(최수영,

2004: 55~56).

넷째로 북한의 재난은 정보유통과 문화접촉을 증대시키는 효과를 가져왔다. 앞에서 언급했듯이 주민 유동성과 국경탈출이 증대하면서 자연스럽게 외부정보의 유통과 문화접촉이 늘어났다. 통신시설이 미비하고 외부의 정보를 접할 기회가 많지 않은 상태에서 유동인구와 탈북자를 통해 정보와 문화의 유입이 급격하게 늘어난 것이다. 그 동안 조선족 보따리장수와 해외교포들의 북한방문, 해외유학생 및 해외파견자들의 북한귀환 등을 통해 외부정보가 유입되었으나 그 범위는 제한적이었다. 그러나 수십만의 탈북자와 국내 이동자를 통해 중국 및 한국의 발전상을 처음으로 접하게 되었고 한국방송을 비밀리에 청취하는 사람들이 늘어났다. 중국의 발전상과 한국의 소식을 들은 북한주민들은 식량을 구하기 위해 더 적극적인 탈북을 시도하였고 생존을 위한 생계형 탈북은 점차 더 나은 삶을 위한 생활형 탈북으로 진화하였다. 이 모두 북한의 재난이 촉발한 사회적 결과라 할 수 있다.

정보유통의 증가와 함께 나타난 현상은 각종 루머와 소문, 유언비어가 빠르게 퍼졌다는 점이다. 국가와 정부, 언론에 대한 신뢰가 낮은 상황에서 재해와 기근, 재난이라는 사회적 혼란이 초래되자 공식발표를 신뢰하지 않고 주변사람들의 말과 회자되는 소문에 귀를 기울이고 더 신뢰하게 된다. 북한당국도 대외적으로는 당시의 대홍수와 기근으로 30만 명 정도가 사망했다고 발표하면서도 내부학습을 통해서도 250만 명이 사망했다는 식의 입장을 취하여 정보를 신뢰하기 어려웠던 점도 있다. 지역과 지역을 오가며 장사하는 사람들과 탈북자들은 외부의 소식을 처음으로 접하면서 한국이 일본보다 잘산다는 등 과대평가를 하였고, 인육을 먹는다는 소문도 신빙성 있게 떠돌았다. 북한과 같이 폐쇄되고 통제된 사회에서 정부와 국가, 언론에 대한 신뢰가 낮기 때문에 재해와 기근으로 사회적 혼란 상황에서 믿을 수 없는 소문과 유언비어, 사적 정보가 빠르게 확산되었고 사회적 불신이 더 확대되었던 것 같다.

다섯째, 재난을 계기로 유엔의 북한에 대한 관여(engage)가 시작되었다. 앞에서 설명했듯이 북한은 홍수피해를 입은 1995년 8월 즉각 유엔에 지원을 요청하였다. 사회주의권 붕괴 이후 바짝 긴장하던 북한이 1991년 9월 유엔에 가입하였으나 유엔과 교류를 하게 된 계기는 이 때부터다. 유엔이 북한의 지원요청을 받고 적극적으로 대응하며 대북지원 캠페인을 전개한 이유는 북한의 홍수피해 자체가 크고 심각했기 때문이었겠지만, 폐쇄적이고 극단적인 은둔을 고집했던 북한에 대한 호기심과 정치적 필요성도 있었을 것으로 생각된다. 당시 북한은 미국 및 서방세계와 핵문제로 갈등을 빚다가 1994년 10월 제네바합의로 대화의 국면에 있었다. 유엔은 북한의 재난을 계기로 서방세계와 관계개선을 도모할 수 있다는 외교적 의도도 갖고 있었을 것이다. 북한으로서도 유엔가입 이후 첫 번째로 유엔과 관계를

맺는 사건이어서 북한의 유엔지원 요청은 은둔상태였던 북한이 ‘커밍아웃’을 결행한 계기라 할 수 있다.

마지막으로 재난은 북한정부의 대응과 태도에도 영향을 미쳤다. 북한은 1995년 재해를 기점으로 ‘정보의 공개’를 시작하였다. 북한은 홍수피해 상황을 비교적 상세하게 유엔에 보고하였을 뿐 아니라 북한의 경제실정에 대해서도 비교적 정확하게 평가하여 보고하였다. 그 한 예로, 북한이 1997년 6월 유엔에 보고한 자체 경제평가에는 1989년 1인당 GNP 911달러를 정점으로 하강국면에 접어들어 1995년의 1인당 GNP가 239달러에 불과한 것으로 보고했다(통일원, 1997: 16). 그 이전까지 1인당 국민소득을 2,600달러로 발표했던 관례에 비추어보면 파격이라 아니할 수 없다. 때문에 1인당 GNP를 239달러로 공개했다는 것을 어떻게 이해해야 할 것인가를 두고 의견이 분분하였다. 북한이 외부의 원조를 받기 위해 피해상황을 부풀린 반면 경제사정이 어렵다는 것을 부각시키려고 의도적으로 낮게 보고했다는 의심을 받기도 하였다. 정보공개를 극도로 꺼리는 북한이 홍수정도, 수치, 지명, 특성까지 일일이 보도하고 있는 것은 이런 점에서 특이한 일이다.<sup>5)</sup> 북한의 정보공개가 어느 정도 정확한가, 외부의 식량지원을 받기 위해 정보외교를 하는 것은 아닌가 라는 의구심은 여전히 남아 있으나, 재난을 계기로 북한이 국제사회와 교류하기 위해 국제적 기준에 맞게 정보를 정확하게 평가하고 비교적 정확한 정보를 제공하게 된 것은 재난이 야기한 중요한 결과라 할 수 있다.

#### 4. 재난과 사회구조 및 심리 변화: 불평등과 트라우마

북한의 재난은 사회구조와 심리의 두 차원에서 사회변화를 가져왔다. 하나는 사회적 불평등을 심화시킨 것이고, 다른 하나는 재난의 경험이 개인적, 사회적 트라우마를 형성하고 있다는 점이다.

---

5) 2007년 여름 홍수로 평양에 모두 침수되었을 당시에도 7월 7일부터 18일까지 580 mm의 비가 내렸고 강원도 지역에서는 집 처마 밑까지 잠길 정도로 피해를 입은 모습을 즉각 공개하였다.

## 1) 사회적 불평등

재난이 발생하면 가장 먼저 취약계층의 생존을 위협하는 것은 당연한 결과다. 사회의 빈민층이나 취약계층은 특히 재난에 일차적인 희생자가 되기 쉽다. 재난의 초기에 식량을 구입하기 위해 국내 및 국경이동을 시작한 사람들은 대다수 빈곤층이었다. 빈곤계층주민은 중앙정부로부터 식량공급을 받지 못하는 상황에서 식량구입을 위해 친인척이 거주하는 타 지역으로 이동하거나 생계를 위해 아예 주택 및 기타 생계수단을 처분하고 유민상태로 도시나 국경지역으로 이동하는 경우가 많았다. 빈곤계층은 가족들이 생존을 위해 각자 살 길을 찾아 이동을 시작한 결과 가족이 해체되고 와해되는 상황에 이르렀다. 재해나 기근으로 재난이 발생하는 경우에 취약계층이 가장 심각한 위기에 처하게 됨을 알 수 있다.

국내의 생활기반을 완전히 포기하고 나라를 떠난 탈북자들도 대부분 빈곤층이었다. 남한으로 입국하여 거주하고 있는 탈북자들의 사회적 지위가 대부분 빈민층이나 중하층이라는 사실이 이를 증명한다(자료제시). 재난 발생으로 사회질서가 붕괴되고 지원체계가 작동하지 않으면 재난에 직접적으로 타격을 입는 집단에서는 가족이 해체된다. 북한의 빈곤층도 사회적 지원 시스템이 붕괴된 상태에서 재해와 기근으로 가장 큰 피해를 입었다. 빈곤층 가운데 극한의 굶주림을 견디지 못해 부모와 자녀, 남은 가족을 위해 거주지를 떠나지 않을 수 없는 사람들이 생겨났고 가족의 이산과 해체를 경험하였다. 특히 생존을 위해 국경을 탈출한 탈북자들은 굶주림 때문에 가족을 떠나 더 혹독한 경험을 함으로써 마음에 깊은 상처를 갖게 되었다(건국대 통일인문학연구단, 2012). 생존의 위협과 가족의 해체로 빈곤층의 삶은 고난의 행군 재난을 거치면서 더욱 피폐해졌다.

그 뿐 아니라, 재난을 극복하기 위해 도입한 시장제도가 빈익빈, 부익부를 심화시킴으로써 구조적 불평등을 확대시켰다. 앞에서 설명했듯이 고난의 행군이 지속되면서 개인들은 생존을 위한 장사활동에 나서게 되었고 국가적으로는 시장을 제도화하여 시장과 장사, 개인사업이 활성화되었다. 서울대학교 통일평화연구원의 조사에 의하면 북한주민들의 80~90%가 시장을 이용하며 장사나 개인 사업을 하고 있고 대다수의 북한주민이 이러한 부업으로 필요한 생활비를 충당하고 있는 실정이다(서울대 통일평화연구원, 2012). 탈북자들 가운데도 장사의 경험이 있는 사람들이 최근 5년 동안 56.8%(2008년)→66.7%(2009년)→71.6%(2011년)→69.2%(2012년)→75.9%(2013년)로 꾸준히 증가하여 현재 약 76% 수준에 이르렀다. 이러한 시장 활동은 대부분 직업을 가진 주민들이 부업의 형태로 하고 있으며, 탈북자 조사를 근거로 볼 때, 장사를 전업으로 하는 북한주민들은 약 10% 정도인 것으로 판단된다(김병로, 2013).

그 결과 계층간 소득의 편차가 크게 벌어졌다. 북한의 공식임금이 월 3천~5천원 수준이지만 시장을 통해 벌어들이는 총수입은 평균 10만원이 넘는다. 탈북자 면접조사를 근거로 보면, 월소득 1만원 미만인 32.4%, 1만원~10만원이 15.2%, 10만원~30만원이 30.5%, 30만원~50만원 8.6%, 50만원~1백만원이 8.6%, 1백만원 이상이 4.8% 등으로 주민들의 소득격차가 매우 크게 벌어졌다. 「북한주민 통일의식조사」에 의하면 북한주민의 생활수준이 ‘고난의 행군’ 시기와 비교했을 때 현재 어느 정도인가를 묻는 질문에 대해 ‘좋아졌다’는 응답이 66.9%, ‘나빠졌다’는 응답이 33.0%로 ‘좋아졌다’는 응답이 2배 많았다(송영훈 · 김병로 · 박명규, 2014: 76). ‘고난의 행군’ 이후 빈익빈, 부익부 현상이 점점 심화되었음을 발견할 수 있다. 고난의 행군 시기와 비교할 때 2011년 이후 생활수준이 향상된 사람은 50.5%→61.5%→66.9%로 늘어났고, 생활수준이 나빠진 사람은 48.2%→38.5%→33.0%로 감소하여 북한주민의 불평등은 더욱 악화되고 있는 것으로 나타났다.

사회적 불평등은 지역간 격차의 확대로도 나타난다. 북한이 지역자립체제라는 구조에 기대어 지역단위로 주민생활을 유지하는 나머지 지역간 불평등이 커졌다. 북한당국은 각 지역의 자연환경과 공장 · 기업소의 수준에 따라 생산량의 차이가 생기고 인민생활에서 불균형이 발생한다는 사실을 잘 인식하고 있으며 특히 상품 유통 조건의 차이 때문에 격차가 발생한다고 설명한다(원종문, 1998). 그러나 중앙정부의 분배 · 조절 기능이 떨어져 지역간 차이를 해소하지 못함으로써 격차가 벌어지고 있는 것이다. 북한당국은 중앙의 조절기능을 통해 격차를 메우려는 시도 대신 지역별 자력갱생을 강조하며 각 지역에 책임을 떠넘기고 있다. 경제수준이 높은 지역이 낙후된 지역을 도와준다거나 낙후된 지역에 국가적인 자원을 집중시키는 식의 정책은 자력갱생의 원칙에서 벗어난다고 주장하고 있다.<sup>6)</sup> 중앙정부가 재난을 극복할 능력이 없고 지역에서 자구책을 찾도록 하는 정책을 통해 지역간 불평등이 심화된 것이다.

재난은 사회의 어떤 집단과 지역, 계층에 더 많은 피해를 준다. 재난으로부터 직접적인 타격을 더 많이 입는 사람과 집단이 있게 마련이고 재난이 지속되면서 발생하는 구조적 불평등의 문제도 있다. 북한에서도 재난이 발생하고 확산효과가 지속되면서 재난에 취약한 계층은 더 소외되고 그렇지 않은 집단은 혜택을 받는 빈익빈, 부익부 현상이 심화되었다. 재난의 초기에는 생존을 위한 이동과 탈출로 빈곤층이 가장 먼저 타격을 입었으며 점차 중산층까지 영향을 미치게 되었다. 2000년대 이후 주민 유동성이 50~60%로 증가한 데서

6) “앞선 군이 뒤떨어진 군을 도와주는 식으로는 언제가든 군자체 소득을 끊임없이 늘려 나갈 수 없으며 군 자체의 소득수준도 부단히 높여 나갈 수 없다. 국가적인 지원을 집중시키는 것만으로도 군경제의 낙후성을 완전히 극복할 수 없다...이것은 군자체의 힘으로 소득수준을 높이는 것이 군들 사이에 존재하는 차이를 없애나가기 위한 결정적 조건으로 된다는 것을 말하여 준다.” 원종문, 1998: 23.

재해와 기근의 심각성을 엿볼 수 있다. 그와 동시에 장사와 시장 활동으로 부를 축적하는 사람들도 생겨난다. 경제적으로 열악한 빈곤층, 여성과 어린이, 노인 등 취약계층이 재난의 위협에 상대적으로 더 쉽게 노출되는 반면, 재난극복의 과정에서 기득권층은 더 많은 수혜를 받음으로써 사회 전체적으로 볼 때 계층간 격차와 불평등은 더 심화되는 결과를 낳는다.

## 2) 고난의 행군 트라우마

기근과 재난이 남긴 또 다른 사회 변화는 정서적, 심리적 트라우마다. 재해와 기근이 40만명 혹은 80만 명의 아사자를 발생시켰고 수백만의 영양불량자와 병약자를 양산했다. 이들의 죽음과 질병의 고통을 가까이서 지켜보는 사람들의 심리적, 정신적 충격은 매우 컸다. 식량난과 ‘고난의 행군’이 처음 시작될 때만 해도 북한주민들은 국가를 신뢰하며 배급을 기다리고 있었던 것 같다. 그러나 국가의 배급을 기다리다 끝내 사망하는 가족들과 직장동료들을 지켜보는 것은 고통스러운 경험이었다. 굶주림이 지속되는 가운데 단순히 먹을 것이 없어 부모와 자녀, 남편과 아내, 친지와 이웃의 죽음을 지켜봐야 했던 아픈 경험, 아이의 죽음에 직면하여서도 자신의 굶주림을 채워야 하는 상황에서 느끼는 자괴감과 기억은 이들에게 엄청난 상처와 고통으로 남아 있다.

사실 처음부터 그러지는 못했다. 오로지 배급제밖에 몰라온 인민은 고난의 행군 초기 “미공급”의 충격에 맥없이 쓰러지게 되자 덮어놓고 국가에게 매여달리었다. 그런데도 인민을 등진 선군정치는 그 민중을 싸늘하게 견어쳤다. 술한 사람이 굶어죽었다. 심지어 핵심계층이 내미는 애원의 손길에까지 묵묵부답한 권력자들은 너나없이 다 개인축재에만 열중하였다. 사회에는 뼈젓이 부익부빈익빈이 판치었다. 이제는 아무도 제 나라를 사회주의국가라고 보지 않는다(림진강, 2007: 53~54).

「자강도사람들」이라는 영화는 이 시기의 아픈 기억을 가감 없이 생생하게 그려 내고 있다. 2000년에 제작된 이 영화는 ‘고난의 행군’이라는 사회적 고통을 감동적 서사로 옮겨 놓는다. 주인공이 자강도에 9개의 중소형 발전소를 세울 계획을 하나하나 이루어나가는 과정에서 자재와 노동자들에게 배급할 식량마저 부족한 현실이 드러난다. 식량사정의 심각함은 노동자의 점심으로 국과 옥수수 40알이 배급되는 장면에서 극치를 이룬다. 병이 들거나 죽어가는 사람들도 그대로 묘사한다. 풀죽으로 끼니를 때우다 폐병에 걸려 죽는

주인공의 부인, 눈보라 속에서 대용 식량을 구하다 얼어 죽는 후방참모, 거의 쓰러져가도록 몸에 병이 든 사람 등 기근의 실태를 적나라하게 보여준다. 물론 이 영화가 ‘강계정신’을 만들어 내며 자강도에서 어떻게 고난의 행군을 ‘성공적으로’ 극복했는지 보여주고자 했지만 당시 북한사람들이 겪었던 시련과 고난은 충분히 드러난다.

특히 고난의 행군 시기에 성장기를 보낸 아이들, 즉 고난의 행군 세대로 불리는 이들을 바라보는 아픔도 크다. 1990년대 출생 세대, 그리고 2000년대 출생자들까지도 성장기에 영양부족으로 신체발육이 이전 세대와 비교할 때 현저한 차이를 보이기 때문이다. 이들은 신체발육이 부진하여 10~20대의 평균 신장이 150cm가 되지 않은 사람이 많다. 북한은 2012년 3월 말부터 징집되는 북한군 신병, 즉 1995년 출생자들의 키 하한 기준을 145cm에서 142cm로 낮춘 것으로 보도되었다.<sup>7)</sup> 1995~1999년 출생자들은 영양부족과 의료공백, 교육과 가치관의 공백에서 자란 세대로 북한에서는 ‘잃어버린 세대’로 지칭되기도 한다. 이러한 문제는 단지 신체의 외소 뿐 아니라 뇌발달에도 손상을 가져와 지능장애, 정신지체를 야기할 수도 있다는 점에서 충격적이다(이정희, 2014). 1990년대의 ‘고난의 행군’이라는 국가적, 사회적 재난이 북한사람들의 마음속에 큰 고통과 아픔으로 기억되고 있다.

고난의 행군 재난을 고통으로 기억하고 있는 세대들은 고난의 행군을 연상하는 노래를 듣는 것만으로도 눈물을 흘리는 사람들이 많다. 필자는 2002년 방북 당시 “가는길 험난하다 해도 시련의 고비 넘으리....”로 시작되는 ‘동지애의 노래’를 듣고 눈물을 흘리던 북한 안내원의 모습에서 그들의 마음속에 자리 잡고 있는 ‘고난의 행군’ 트라우마를 가까이서 느낄 수 있었다. “고난의 행군을 락원의 행군으로 이어나가자!,” “가는 길 험난해도 웃으며 가자!”라는 구호를 외치며 트라우마 극복을 위해 애를 쓰고 있으나 ‘고난의 행군’이라는 국가적, 사회적 재난은 북한사람들의 마음속에 큰 상처를 남겼다.

고난의 행군 기간 동안 개인이 직접 생존의 위기를 겪은 사람은 물론 기근과 집단죽음을 목격하는 것 자체가 고통이었다. 고난의 행군 재난으로 가족과 이웃, 직장동료의 죽음을 직접, 간접으로 보고 듣는 과정에서 자신도 생계에 대한 두려움을 갖게 되고 그 상황을 벗어날 방법이 없고 가능성도 없다는 사실에 부닥쳐 상실감과 삶에 대한 깊은 회의를 경험한 것이다. 대개 천재지변이나 전쟁, 신체적 폭행, 고문, 강간, 인질사건, 대형사고 등을 겪은 이후 정신적 외상(外傷) 혹은 ‘영구적인 정신 장애를 남기는 충격’을 받는다. 이러한 트라우마는 특정 사건과 상황을 직접 경험한 개인에게 형성되지만 직접 겪지 않았다 하더라도 공포스런 사건을 목격했다거나 TV시청 등을 통해 간접적으로 체험한 경우에도 생겨난다.

---

7) 동아일보, 2012.4.2.

이러한 경험을 사회적 트라우마 혹은 집단적 트라우마라고 부르는데 이러한 경우에는 대개 사회의 다수 구성원이 집단적으로 사건을 경험함으로써 특정 지역이나 혹은 국가적 범주에서 집단적으로 두려움과 무기력, 분노를 야기하게 된다 (Yoder, 2005: 10~13). 북한주민들도 대규모 기아참사를 목격하고 깊은 상실감을 체험함과 동시에 생존에 대한 두려움과 불안에 휩싸이게 되었다. 엄청난 기근과 재난을 겪으면서 한편으로는 생존의지가 강해졌지만 다른 한편으로는 그만큼 심리적, 정서적 트라우마도 재난의 흔적으로 남게 되었다.

## 5. 재난구호 논쟁과 갈등

재난의 또 다른 측면은 재난을 극복하기 위한 구호·지원과 관련한 활동일 것이다. 같은 재난이라도 그것을 보는 시각과 대응방식이 다를 수 있다는 점에서 재난과 구호문제를 둘러싼 정치적 논쟁과 외교적 갈등이 발생하기 마련이다. 북한은 1995년 8월 홍수피해를 입자마자 유엔에 구호와 지원을 요청하였다. 자주와 폐쇄의 노선을 견지해 온 북한이 그러한 요청을 하리라고는 전혀 예상치 못했다. 때문에 북한의 구호요청 자체가 국제적 관심을 끌었으며 북한의 이러한 행보를 두고 북한이 외부의 식량지원을 받기 위해 의도적으로 피해를 과장했다는 의혹이 일기도 했다.

북한정부는 재난과 대기근이 자연재해로 야기되었다는 사실을 일관되게 부각시키고 있다. 북한은 언론보도를 통해 홍수와 가뭄, 식량부족이 지구온난화와 기상이변에 기인하고 있다는 사실을 줄곧 강조하였다. 북한의 조선중앙통신은 지난 100년간 전 세계 평균기온은 10년에 평균 0.074도씩 올라갔지만 북한의 경우 0.2도씩 상승했다며 “지난 5년간 조선의 연평균 기온은 8.5도로 평년에 비해 0.3도 높아졌다”고 설명했다.<sup>8)</sup> “온난화의 영향으로 앞으로도 폭우에 의한 큰물(홍수)과 태풍, 해일 등 재해성 이상기후 현상의 피해를 받을 위험성이 커지고 있다”는 설명을 하고, 세계적으로 식량부족은 심각한 문제가 되고 있다고 주장하였다. 북한정부가 부각시킨 또 다른 부분은 대기근과 집단아사자의 발생이 미국의 경제봉쇄 때문이라는 점이다. 북한은 이처럼 많은 사람들이 사망한 도의적 책임이 미국의 ‘조선 적대시 정책’ 때문이라고 비판하며 국제사회에 미국 대북정책의 부당성을 호소하였다.

---

8) 연합뉴스, 2013.7.17.

물론 북한당국의 이러한 의도가 얼마나 설득력 있게 영향을 미쳤는가는 다른 문제다. 북한의 식량난과 경제적 어려움이 왜 발생했는가를 묻는 질문에 1998년에는 38.6%가 자연재해를 꼽아 압도적으로 높은 비중을 차지하였다(강정구·법륜, 1999: 200). 이런 조사 결과로 보면 고난의 행군 당시에는 북한주민들의 상당수가 이상기온과 홍수 등 자연재해가 기근을 초래했던 것으로 인식하고 있었음을 알 수 있다. 이런 점에서 보면 고난의 행군 재난은 자연재해로 촉발되었다는 것이 객관적인 사실일 가능성이 높고 북한당국의 정당화 논리가 북한주민들에게 설득력 있게 전달되었던 것으로 보인다. 하지만 2000년대 이후에는 북한의 경제난과 기근이 자연재해에 기인한다는 응답이 현저히 줄었으며 2008년에는 4.6% 밖에 되지 않았다(송영훈·김병로·박명규, 2014: 96). 또한 기근과 재난이 미국의 경제제재 때문이라는 응답은 3.2%(1998년) 혹은 2.9%(2008년) 밖에 되지 않는다는 점에서 북한의 경제난과 기근이 미국의 경제제재 때문에 심각해졌다는 데 대해서는 처음부터 정당성이나 설득력이 없었던 것으로 보인다(강정구·법륜, 1999; 송영훈·김병로·박명규, 2014).

한편, 남한의 반응은 전혀 달랐다. 남한은 북한의 홍수피해 소식을 접하였음에도 불구하고, 그리고 북한이 대외적으로 도움을 호소했음에도 불구하고 구호나 지원에 선뜻 나서지 못했다. 그것은 정부도 그랬고 민간도 크게 다르지 않았다. 그만큼 북한에 대한 불신과 두려움이 컸던 시기인지라 정부건 민간이건 북한을 돕자고 하는 얘기를 먼저 꺼내기 어려웠던 것 같다. 국제기구나 중국을 통해 간접적인 방법으로 북한에 식량지원을 해오던 남북나눔운동과 월드비전, 국제기아대책기구 등 몇몇 종교기반 NGO가 북한에 대한 긴급구호의 필요성을 언급했지만 공개적, 전면적으로 나서기는 역시 부담스러운 분위기였다. 이런 분위기를 반전시킬 수 있었던 것은 유엔의 반응이었다. 유엔이 국제사회에 대북지원을 호소하며 캠페인을 벌이자 남한정부는 민간단체의 대북지원을 허용하는 조치를 취하였다. 유엔인도지원국(UNDHA)이 1995년 9월 12일 북한지원 캠페인을 전개하자 한국정부는 9월 14일 민간단체의 대북지원을 허용했고 대한적십자사로의 창구단일화 방식으로 민간단체의 대북지원 참여가 시작되었다.

북한의 재해와 기근, 재난을 보는 시각의 차이와 남북한 간 및 국제사회의 외교적 신경전은 핵문제나 6자회담 등 정치적 문제와 다름없는 논란의 주제가 되고 있다. 지난 이명박 정부에서는 구호와 지원 문제가 첨예한 갈등의 이슈로 떠올랐다. 북한이 국제사회에 식량지원 요청을 한데 대해 그것을 저지하는 남한의 외교전이 펼쳐지면서 재난과 구호의 문제는 매우 복잡해졌다. 2011년 3월 28일-31일까지 영국을 방문한 최태복 북한 최고인민회의 의장이 영국 정부관리들과 의원들에게 식량지원을 요청하였다. 북한은 2011년

북한을 강타한 최악의 한파와 지난해의 수확량 부족으로 몇 달간 심각한 위기에 놓였다고 주장했다. 이에 대해 유엔의 구호기구는 북한의 편을 들었고 프랑스, 영국, 미국, 러시아 등의 지원단체도 대북 지원에 대한 입장을 밝혔다.<sup>9)</sup> 그러나 북한과 유엔의 이러한 움직임에 대해 남한정부는 재외공관 등 외교경로를 통해 북한에 식량을 지원하려는 국가들에 대해 신중을 기해줄 것을 요청했다. 남한정부는 WFP 보고서 내용을 제대로 평가한 뒤 지원 여부 판단이 필요하다는 것과 식량의 (균량미 등) 전용 가능성이 크기 때문에 모니터링 시스템 강화가 필요하다는 사실을 부각하며 신중을 기하도록 요청했다.<sup>10)</sup> 북한이 2012년 태양절 100주년을 준비하기 위해 전략적으로 식량을 비축하고 있다고 보고 북한의 식량난은 다소 과장되었고 북한이 외국에 식량원조를 요청하는 것은 더 많은 대외지원을 확보하고자 하는 전략의 일환이라고 비판했다.

물론 북한의 재난구호와 지원 문제는 분배의 투명성 때문에 남한사회 내부에서 오랜 갈등을 빚어온 이슈이기도 하다. 그러나 남북한 사이에 구호와 지원을 두고 논쟁과 갈등이 빚어지는 저변에는 다분히 정서적이고 감정적인 문제가 깔려 있는 것 같다. 북한에 대한 지원이나 구호를 반대하는 사람들은 북한의 식량난은 북한체제의 문제이며 북한이 자체적으로 정책을 바꾸지 않는 한 도움을 주어도 ‘밑빠진 독에 물붓기’라는 생각을 갖고 있다. 이러한 의식의 기저에는 멀게는 한국전쟁의 감정과 적대의식이 쌓여 있고 가깝게는 천안함과 연평도 사건, 핵실험과 군사위협 등에 대한 불만과 불신 감정이 존재하고 있다. 남북간에 누적된 감정과 적대의식, 불신이 장애물이 되고 있어서 북한에 대한 구호와 지원 문제를 둘러싼 논란과 갈등은 쉽게 해결될 수 없을 것 같다.

인도주의 원칙에 입각하여 논의되어야 할 구호와 지원 문제가 남북한 및 국제사회에 외교적 경쟁과 다툼의 장이 되고 있는 것이 현실이다. 북한은 식량지원을 무조건 더 많이 받으려고 하고 한국은 체제변화나 개방, 민주화 등 조건을 붙여서 주고자 하는 전략과 계산을 깔고 있기 때문에 첨예한 외교전이 전개되고 있는 것이다. 이러한 경쟁과 다툼의 배경에는 감정적 문제도 있을 것이며 불신과 지원에 대한 피로감도 작용했을 것으로 보인다. 이러한 경향은 최근 들어 경계해야 할 대상 혹은 서로를 위협하는 적이라는 의식이 커지고 있는 남북관계의 현실을 고스란히 반영하고 있는 것 같다(송영훈·김병로·박명규, 2014: 57~58). 온 인류가 함께 극복하고 협력해야 할 재난의 주제가 현실에서는 체제경쟁과 대결의 이슈가 되기도 하고 정치적, 전략적 의제로 다루어질 수 있음을 부인할 수 없다.

9) 유엔 식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP)과 유니세프는 “국내생산량과 식품수입, 국제 지원 등이 급감함에 따라 2400만명의 북한주민들 가운데 4분의 10 이상이 굶주림의 위협을 받고 있으며 북한 전체가 ‘식량위기에 대단히 취약한 상황’에 처해있다”며 지원사격을 했다. WFP, //(2011년 3월).

10) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110404004013> (2011.4.4.)

## 6. 결론 및 과제

고난의 행군 재난은 앞에서 설명한 바와 같이 여러 측면에서 북한주민의 삶을 변화시켰다. 폐쇄적 사회에서 지리적 이동과 탈북, 사적 경제활동과 정보유통, 국제적 개입을 촉진함으로써 사회변화를 야기하였다.

북한이 겪은 1990년대의 ‘고난의 행군’은 수십만의 인명 손실과 막대한 물질 피해를 야기한 초대형 재난이다. 이 재난은 지구온난화와 이상기후로 인한 자연재해와 주체농법, 경제사회정책, 취약한 보건의료 시설 등 자연과 정책, 문화가 만들어 낸 복합재난이다. 지역 간 이동과 해외여행이 차단된 지극히 폐쇄적인 북한사회에 생존을 위한 지리적 이동이 촉발되고 국경을 넘는 탈북이 시작됨으로써 재난은 사회적, 국제적 확산을 가져왔다. 재난을 겪으면서 북한주민은 국가와 정부를 의존하지 않고 장사와 사적 경제활동을 통해 스스로 생존하는 자구책을 마련하였으며 자활의지를 갖게 되었다. 재난은 가장 먼저 취약계층의 생존을 위협하며 재난이 지속되는 과정에서도 빈익빈, 부익부 현상이 심화되어 사회적 불평등이 심화되는 결과를 초래한다. 다른 한편에서 북한주민은 재난을 겪으면서 내면의 깊은 충격과 상처를 받아, 재난의 경험은 사회적, 집단적 트라우마로 남아 있다.

최근 우리 사회에서도 세월호 침몰사고로 재난에 대한 관심이 높고 특히 대응시스템 구축 필요성도 심각하게 느끼고 있다. 이처럼 우리사회의 재난대응체계가 취약한 상황에서 통일을 걱정하는 사람들이 많다. 우리사회에서 발생한 작은 사건에도 이처럼 속수무책인데 정치사회적, 경제적으로 엄청난 위협을 초래할 통일이라는 사회적 대사건에 어떻게 대응하며 통일을 ‘대박’으로 이어갈 것인가 하는데 대해 회의가 들기 때문이다. 통일과정에서 아니라 당장 북한지역에서 재난이 발생하면 그 영향이 북한에만 그치는 것이 아니라 물리적으로 남한에까지 미치는 것은 물론 경제적 충격과 정치적, 심리적으로 심대한 파장을 일으킬 것이다.

때문에 북한의 재해와 기근에 대한 보다 진지한 관심과 대책이 필요하다. 사실, 북한의 핵문제도 지금까지는 핵무기에만 관심을 두었지 핵시설이 얼마나 안전한가에 대해서는 관심 밖이었다. 북한의 핵시설과 원자로가 재해나 재난으로 타격을 입는다면 대재앙이 될 것은 당연하며, 한국의 원자력 발전소도 자연재해나 남북간 전쟁이 발생하면 매우 위험한 시설이 된다는 것은 자명한 사실이다. 국제적으로도 기후변화와 신종플루, 구제역 같은 전염병 등에 대처하기 위해 글로벌협력체제가 강화되고 있는 만큼, 남북한간에도 이러한 재난과

위험, 생태·기후 문제를 공동으로 해결하기 위한 남북간 재난·재해 협력증진이 매우 필요한 시점이다.

21세기 들어 인간의 생명과 생태, 환경에 대한 관심에 높아지고 있는 것도 바로 이 까닭이다. 군사력 중심의 전통적인 안보 개념에서 굶주림과 빈곤, 질병, 환경과 생태, 재난, 테러 등 인간의 생명을 위협하는 각종 위험으로부터 인간의 생명을 보호해야 한다는 인간안보(human security)의 필요성에 점점 더 많은 사람들이 공감하고 있다. 갈수록 예측 불가능한 이상기후와 자연재해의 거대한 위력 앞에 인류가 공동으로 대처하지 않으면 공멸한다는 불안이 존재한다. 재난·재해 및 환경재앙으로부터 인류를 보호하기 위한 이러한 노력은 어떤 사상이나 이념, 종교, 인종을 초월하여 지구사회가 함께 지혜를 모아야 할 시대가 된 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강정구 · 법륜 엮음. 『1999 민족의 희망찾기』. 서울: 정토출판, 1999.
- 건국대 통일인문학연구단. 『고난의 행군시기 탈북자 이야기』. 서울: 박이정, 2012.
- 김대환. “돌진적 성장이 낳은 이중 위험사회,” 『사상』 1998 가을.
- 김병로. “북한의 시장화와 계층구조의 변화,” 『현대북한연구』 제16권 1호(2013).
- \_\_\_\_\_. “북한의 문화 · 생태적 상황,” 박명규 · 김성철 · 이찬수 외, 『녹색평화란 무엇인가?』. 서울: 아카넷, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 지역자립체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 노진철. “위험사회학: 위험과 사회의 관계에 대한 사회이론화,” 『경제와 사회』 63 (2004).
- 대북협력민간단체협의회 · 대북지원민관정책협의회. 『대북지원 10년 백서』. 서울: 대북협력민간단체협의회, 2005.
- 림진강. “인터뷰 – 우리나라의 경제형편(상),” 『림진강』(2007.11).
- 민화협. 『인도적 대북지원과 남북관계: 구조, 쟁점, 추진방향』 (2011 남남대화-제6차 화해공영포럼, 2011년 10월 27일 프레스센터 19층 기자회견장).
- 박명규. “녹색평화의 관점에서 본 남북재난협력,” 『북한의 자연재해와 재난, 남북협력을 모색한다』(민화협 긴급 정책토론회, 2011.5.26., 한국프레스센터).
- 박형중. 『90년대 북한체제의 위기와 변화』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 서울대 통일평화연구원. 『북한주민통일의식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 조사 결과발표』(서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2012.8.29. 서울대학교 호암교수회관)
- 송영훈 · 김병로 · 박명규. 『북한주민통일의식조사 2008~2013: 북한이탈주민에게 묻다』(서울: 서울대 통일평화연구원, 2014).
- 우리민족서로돕기 불교운동본부. 『북한 식량난의 실태』(1998.5)
- 울리히 벡, 홍성태 역. 『위험사회』. 서울: 새물결, 1997.
- 원종문. “우리 나라에서 군들 사이의 경제적 차이와 그 소멸의 조건,” 『경제연구』 1998년 4호.
- 윤지현. “통합적 통일준비와 서울대 연구네트워크 구축 방안: 영유아 지원 영역,” 『경계를 넘어선 평화구축과 통일구상: 서울대 통일연구네트워크 구축 회의』(2014.4.28., 서울대 호암교수회관).
- 이금순. 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 재난관리 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 이재열 외. 『한국사회의 위험구조 변화』. 정보통신정책연구원, 2005.
- 이정희. “북한 어린이 영양실태 비교: 1998~2012년 북한 어린이 영양조사 보고서 분석,” 『KI북한경제리뷰』(2014.4).
- 이종운 · 홍이경. “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원방안,” 『KIEP 지역경제 포커스』 Vol.6, No.38(2012.11.19).
- 장경섭. “복합위험사회의 안전문제,” 『녹색평론』 33(1997).

정태석. “위험사회의 사회이론: 위험을 어떻게 이론화할 것인가?,” 『문화과학』 2003 가을.

최수영. 『〈7.1경제관리개선조치〉이후 북한경제 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2004).

\_\_\_\_\_. 『북한의 농업정책과 식량문제 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.

Council on Foreign Relations(CFR). *Managing Change on the Korean Peninsula* (June 1998).

Spoorenberg, Thomas and Daniel Schwekendiek. “Demographic Changes in North Korea: 1993~2008,” *Population and Development Review* Vol. 38, No. 1 (March 2012), pp. 133~158.

*Response to the Food Shortage in the DPRK and Int'l Cooperation for Economic Development*. (2011 International Conference on Humanitarian and Development Assistance to the DPRK, 2011.11.2., 한국프레스센터)

UNEP. *DPRK Environment and Climate Change Outlook*, (UNEP, 2012).

\_\_\_\_\_. *DPR Korea: State of the Environment 2003*. (UNEP, 2003).

UNEP and DPRK Ministry of Land and Environment Protection. *Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook* (UNEP, 2012).

Yoder, Carolyn. *The Little Book of Trauma Healing*. Intercourse, PA: Good Books, 2005.

『문화일보』. 1998.5.21.

『월간조선』. “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다” (1996년 12월 김정일 위원장의 김일성종합대학 창립 50주년 기념 연설문), 1997년 4월호, pp. 306-317.

USA Today, July 25, 1997; “The North Korean Famine” (August 26, 1997), <http://www.pbs.org/newshour/>  
<http://www.undp.org> (검색일: 2014.4.30.)

# 복합재난과 난민보호

송영훈 (서울대 통일평화연구원)

## 1. 머리말

인도적 재난에 직면하여 각국 정부와 국제사회는 위기관리 및 대응을 위한 가이드라인을 마련해 놓고 있다. 그렇지만 그러한 가이드라인은 위기에 대응하여 정해진 절차에 따라 특정 조치들을 취하겠다고 선언하는 것일 뿐이지 재난상황에서 실제로 이뤄지는 것과 차이가 있을 수 있다. 인도적 재난을 촉발시키는 원인과 양상에 따라 국제사회의 대응 방식과 수준이 달라질 수 있으며, 원인과 결과가 복합적인 성격을 띠면서 국제사회의 인도적 지원체제도 다층적 협력체계를 이뤄나가야 하는 어려움에 직면하고 있다. 특히 위기상황에 직면하여 발생하는 주민들의 강제이주현상은 전통적인 법률적, 제도적 장치들에 의해 관리되기 어려운 복합적인 성격을 띠게 되면서, 전통적인 법률적 개념들을 새로운 사례들에 확대 적용하는 노력이 요구된다.

인도적 재난은 무력분쟁, 개발사업, 자연재해, 세계화 등에 의해 발생할 수 있다. 다양한 요인들에 의해 발생하는 재난위기이주(crisis migration)는 경우에 따라서 생명, 신체적 안전, 건강과 근본적 생명권에 대한 실제적이거나 혹은 인지된 위협이 임박해서 발생할 수도 있고, 혹은 이와 같은 위협이 발생할 것이라고 예상되기 때문에 나타나기도 한다. 이러한 재난이주는 강제이주(forcible displacement), 예측이주(anticipatory movement), 재정착(relocation) 등과 같이 세 가지 범주로 나눌 수 있다.<sup>1)</sup> 강제이주는 자신이 직접적으로 통제할 수 없는 사건에 의해 강요된 이주를 의미하며, 이는 일시적일 수도 있고 장기화될

1) International Crisis Management Project, <http://isim.georgetown.edu//work/crisis>.

수도 있다. 예측이주는 생명, 신체적 안전, 건강 등에 대한 향후 위협이 발생할 것으로 예상되는 경우 발생하며, 공동체 전체 혹은 가족이나 개인 단위로의 이동을 포함한다. 재정착은 신체적, 재정적, 건강, 안보 등의 이유로 인도적 재난을 피해 이주할 수 없었을 사람들을 새로운 곳으로 정착시키는 것을 의미한다. 이와 같은 재난이주의 세 가지 범주는 완전히 배타적인 것이기 보다는 일부 중첩되는 현상을 포함하는 기술적 개념이다.

그런데 인도적 재난에 의한 이주를 범주화하는 것은 학술적으로나 정책적으로나 많은 딜레마 상황을 야기한다. 이는 인도적 재난에 의한 대규모 인구의 이동은 완전히 자발적인 것도 완전히 강제된 것도 아니며, 거의 대부분의 재난이주는 다양한 정도의 강제성과 선택이 개입된 것이기 때문이다.<sup>2)</sup> 미래위험에 대한 인식 때문에 이주를 결정한 사람들도 자신이 선택을 하였지만 제한된 조건과 소수의 가능한 대안들 중에서 결정을 내리는 것이다. 마찬가지로 강제이주를 경험한 사람들도 아주 제한된 몇 가지 가능성들 중에서 특히 어디로 갈 것인가에 대해서 선택을 하게 된다. 그리고 일단 이주를 결정하고 시작한 후 나타나는 2차적 이주의 시기에는 대체적으로 더 나은 삶을 누릴 수 있는 가능성을 고려하고 선택을 하게 된다. 심지어 아주 심각한 인도적 재난의 상황에서도 어떤 이들은 고향을 떠나기 보다는 고향에 머무르며 위협을 감수하는 선택을 한다.<sup>3)</sup>

인도적 위기에 의한 재난이주가 두 가지 이상의 범주가 공존하는 혼합이주(mixed migration)가 나타나면서 분석과 정책개발에 어려움이 있다. 이로 인하여 자발적 이주와 강제이주를 명확하게 구분하는 일이 어려워졌으며, 재난이주의 원인과 결과를 이론화하고 범주화하는 것이 매우 복잡해지고 있다. 예를 들면, 2011년 리비아에서 비국적자들의 국내 피난(internal displacement)은 강제이주와 예측이주가 혼합된 재난이주였다. 그리고 리비아에서 이탈리아로 가는 선박에 몸을 싣는 사람들은 국내의 무력갈등에 의한 신변의 위협에 의해 이주를 선택한 사람, 위협이 예상되기 때문에 이주를 선택한 사람, 다른 목적으로 이주를 선택한 사람들로 구분할 수 있다. 이들은 다른 목적을 가지고 같은 경로와 수단을 함께 이용하는 복합적 강제이주민(forced migrant)이라고 볼 수 있다.

이 글은 재난위기에 따라 발생하는 강제이주와 그에 대응하는 국제인도주의 구호활동의 특징을 설명하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 자연재해에 의해 발생한 강제이주 현상이 다른 강제적 요인과 정치, 사회적 요인들에 의해 인도적 위기가 장기화되거나 주목을 받지

2) Young Hoon Song, "Conflict, International Response, and Forced Migration in Sub-Saharan Africa, 1980-2007," *The Korean Journal of International Studies*, vol. 10, no. 1 (2012), pp. 1-36.

3) Young Hoon Song, "Between and Beyond Borders: Conflict, International Response, and Beyond" (Ph.D. Dissertation of the University of South Carolina, 2011), pp. 63-78; Nicholas Van Hear, Rebecca Brubaker, and Thais Bessa, "Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration," United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Research Paper 2009/20.

못하면서 발생하는 복합재난의 인도적 위기를 본격적으로 분석하기에 앞서, 개념적 분석과 자료의 기술적 분석을 하고 있다. 다음 절은 복합재난과 재난이주를 국제법적 난민 개념의 실제적 사회과학적 분석 대상으로 개념적 외연의 확장의 필요성과 문제들을 분석한다. 세 번째 절은 복합재난에 대응하는 국제사회의 협력체계가 어떻게 발전해 왔는지, 무엇이 그러한 발전의 동력이 되었는지 설명한다. 네 번째 절은 2008년부터 2012년까지 복합재난과 강제이주의 글로벌 트렌드에 대한 기술적 자료분석을 하고 있다. 마지막 절은 자연재난이 복합성과 인도적 위기를 연구하기 위한 시사점을 제시하고 있다. 이 글은 개념적 분석을 중심으로 복합재난과 강제이주 현상을 설명하고 있지만, 국내외 인도적 재난의 복합성을 이해하고 대응정책을 개발하는 데에도 기여를 할 수 있을 것이다.

## 2. 자연재해와 복합적 강제이주: 개념적 외연의 확장

### 1) 복합적 강제이주의 개념: 학술적, 정책적 시사점

심각한 자연재해에 의한 피해자들에게 제공되는 보호와 지원 활동은 분쟁에 의해 발생한 인도적 위기에 처한 강제이주자들에게 제공되는 보호와 지원 활동만큼이나 중요하다. 자연재해의 피해자들도 분쟁에 의한 피난민들만큼이나 기본적 생존을 위한 권리와 물적 자원 등에 대한 접근이 제한적이며, 심리적 스트레스로 인해 심각한 고통을 경험한다. 그럼에도 불구하고 최근까지 국제사회는 분쟁에 의한 인도적 위기 대응에 많은 관심을 기울인 반면, 더 많은 사람들이 피해를 입고 있음에도 불구하고 자연재해에 의한 인도적 위기에는 상대적으로 관심을 덜 기울여왔다. 이러한 현상과 관련하여 유엔난민기구(UNHCR) 대표 안토니오 구테레스(António Guterres)는 “강제이주의 본질적 속성은 빠르게 변화되고 있는데 국제사회에게 가능한 대응책들은 그를 따라가지 못하고 있다”<sup>4)</sup> 그리고 홍수와 태풍 등에 의한 복합재난은 국제관계에서 이제 더 이상 일탈적 현상이 아닌 ‘새로운 정상적 현상(the new normal)’이 되고 있다.<sup>5)</sup>

4) Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, Intergovernmental Meeting at Ministerial Level to mark the 60th anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 50th anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, 7 December 2011, <http://www.unhcr.org/4ecd0cde9.html>.

5) Opening remarks by Sir John Holmes, Under-Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator at the DIHAD 2008 Confer-

재난에 의한 강제이주는 객관적으로 인지 가능한 위협, 즉 홍수, 태풍, 혹은 지진 등에 따른 이동이라고 직관적으로 이해될 수 있다. 그런데 단순한 자연재해와 달리 복합적 강제이주는 개인 혹은 공동체가 얼마나 빠른 시간 안에 재난으로부터 어느 정도로 회복할 수 있는가의 문제와 아주 밀접하게 관련된 사건이다. 자연재해는 복합적 강제이주의 직접적 요인이 아니라 사회의 구조적 문제들과 상호 작용하며 강제이주의 현상을 촉발하고 영향을 미치기 때문에 강제이주는 자연재난으로서의 성격과 자연재난에 따른 사회적 문제의 표출이라는 측면을 동시에 지닌다.<sup>6)</sup> 그래서 자연재해에 직면하여 개인들이 이주를 결정할 때 그들은 자신들이 가지고 있는 자원과 능력, 그리고 이동하고자 하는 지역의 정부가 그들의 어려움을 극복할 수 있도록 지원해줄 수 있는 능력이 있는지 등을 고려할 수밖에 없다. 복합적 강제이주는 자연재해와 기후변화의 영향에 대한 개인들의 정상적이고 합리적인 대응 중 하나이며, 단순히 자연재해의 발생에 따른 이주를 비정상적(abnormal)인 과정으로 이해하는 것은 강제이주민 혹은 이재민들에게 적절하고 효과적인 지원과 보호를 제공하는 것을 어렵게 만든다.

자연재해는 선진개발국가나 개발도상국, 저개발국가에서 공통적으로 나타나는 일반적인 현상이다. 그렇기 때문에 일반적인 자연재해가 인도적 위기 혹은 복합적 재난위기로 인식되려면 특정변수들이 존재해야만 한다. 자연재해는 급작스럽게 발생하는 것이고 많은 경우 대비하기에 충분한 시간이 주어지지 않는다. 그런데 자연재해는 강제이주의 직접적 요인이 될 수도 있지만, 재해가 발생하는 지역 혹은 사회에 존재하는 선행변수인 빈곤, 인구과밀, 환경적 취약성, 개발프로젝트, 정치적 취약성 등과 상호 작용하면서 복합적 강제이주를 촉발하며 인도적 위기를 심화시키는 복합재난으로 나타난다. 즉 한 공동체 혹은 개인들에게는 그냥 스쳐가는 자연재해일 수 있지만, 다른 공동체 혹은 개인들에게는 심각한 인도적 위기이고 복합재난이 될 수 있다. 빈곤국가의 취약계층, 분쟁국가의 국내피난민들 등이 재난의 위협에 노출이 심각하게 되어 있으며, 이들은 자연재해를 직면하더라도 정부와 국제사회의 무관심으로 인하여 이들의 인도적 지원에 대한 접근성은 매우 낮아진다.

그래서 강제이주는 심각한 재해에 의해 촉발된 사회적, 정치적, 경제적, 환경적 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 복합적 위기에 개인들이 대응하는 것으로 이해되어야 한다. 강제이주는 갑작스럽고 극단적인 위기상황이 발생한다고 하여 필연적으로 나타나는 것이 아니다. 오히려 강제이주는 재난상황으로 인해 촉발된 극심한 사회적 스트레스가 개인들 혹은 그룹에게 부과되면서 나타나는 것이다. 즉 강제이주는 자연재해가 발생하였을 때 구조

---

ence, 8 April 2008 <http://reliefweb.int/report/world/opening-remarks-sir-john-holmes-usg-humanitarian-affairs-and-erc-dihad-2008-conference>.  
 6) Jane McAdam, "The Concept of Crisis Management," *Forced Migration Review* 45 (February 2014), p. 10-11.

적인 불공정과 취약성에 상대적으로 더 많이 노출된 특정 개인들 혹은 그룹들 사이에서 나타날 가능성이 더 높다.

강제이주를 자연재해의 발생과 선행조건의 상호작용에 의해 촉발되는 것으로 개념화하는 것은 인도적 위기에 대한 정책개발에도 여러 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 재난이주를 개인 혹은 공동체가 자연재해와 같은 외적 요인에 대한 단순한 이동으로 이해한다면 이미 사회에 존재하고 있는 구조적 부정의와 사회적 취약성을 간과하고 물리적인 측면의 손실과 회복의 문제에만 초점을 둘 수 있다.<sup>7)</sup> 따라서 복합재난에 직면하여 사회적, 경제적 능력의 회복을 위한 총체적 대응책을 마련하기 보다는 일시적이고 잠정적인 조치들만을 하게 될 가능성이 높다. 즉 대형 재난이 발생하였을 때 이재민들에 대한 긴급구호에만 신경을 쓰는 경우 사후적 대응조치만을 하게 되고 원인을 해결하기 위한 처방적 정책을 수립하는 것이 어려워진다.

둘째, 강제이주도 지리적 특징과 역사, 문화적 특성에 따라 그 양상이 달리 나타날 수 있다. 재난이주 양상에 대한 역사적 문화적 맥락을 정확하게 이해하지 못한다면 적절한 정책을 통하여 복합적 위기상황에 개입할 수 없다.<sup>8)</sup> 예를 들어 태평양의 많은 섬에서 인구의 이동은 역사적인 현상이고 현재적인 현상이다. 해수면의 상승과 태풍, 홍수에 의한 생존환경의 변화에 의해 개인들의 이주 양상이 달리 나타난다. 이 경우 개인들의 이주는 역사적 연속선상에서 환경 순응적인 전략으로 이해된다. 이들에 대해 적절하게 정책적 개입을 하기 위해서는 재난이주에 대한 전통적 정책결정 방식을 벗어나 정부, 국제 및 국내 인도주의 단체들, 비정부기구들 사이의 조정이 필요하며, 인도적 지원 사회와 개발협력 사회의 협력적 대응이 장기적인 회복에 기여를 할 수 있을 것이다.

지금까지의 논의는 자연재해라는 외적요인이 발생한다고 하여 반드시 대량의 주민이동이 발생하는 것은 아니며, 외적요인과 사회적 요인들과 상호작용을 하여 개인들이 제한적이거나 선택을 하게 되어 나타나는 것이 자연재해로 인해 나타나는 복합적 강제이주라고 개념적인 논의를 하였다. 이와 같은 개념화 작업의 가장 큰 특징은 강제이주민들을 환경에 따라 이동할 수밖에 없는 피동적 존재로만 인식하는 것이 아니라 그들의 대응방식은 선행조건에 따라 달리 나타날 수 있다고 보는 것이다.<sup>9)</sup> 자연재해는 강제이주의 직접적인 원인이 되기도 하지만 사회구조적 문제에 의해 강제이주의 과정과 양상이 달라질 수 있다. 이렇게 개념화함으로써

7) Anthony Oliver-Smith, "Theorizing Disasters: Nature, Power, and Culture," Susanna M. Hoffmann and Anthony Oliver-Smith (eds.), *Catastrophe and Culture: The Anthropology of Disaster* (Santa Fe, NM: School of American Research Press, 2002).

8) Ibid.

9) 무력분쟁으로 인한 폭력의 위협에 직면해서도 난민과 국내피난민들은 자신들에 대한 위협의 가능성과 새로운 피난처에서 정부 혹은 국제사회로부터 지원을 받을 수 있는 가능성 등에 대한 자신들의 인식에 기초를 두고 목적지를 정하기도 한다. Young Hoon Song, "Conflict, International Response, and Forced Migration in Sub-Saharan Africa, 1980-2007," *The Korean Journal of International Studies* 10 (Summer 2012), pp. 1-35.

각국 정부와 국제인도주의 사회는 잠정적인 긴급구호 활동만 하는 것이 아니라 장기적인 인적, 사회적 자본의 회복과 향상을 위한 지원프로그램을 개발해야하는 필요성이 생기게 된다.

## 2) 복합적 강제이주민의 범주와 유형

전통적으로 강제이주민들의 범주를 구분할 때 우선적으로 고려되었던 사항은 그들이 고향을 떠나게 되는 원인이 무엇인가이다. 그리고 특정 원인에 의해 발생한 사망자들의 수가 얼마나 되는가에 따라 국제사회의 관심은 또 달라진다. 특히 ‘인종, 종교, 민족, 특정 사회 단체의 회원, 정치적 의견 등으로 인하여 박해를 받을 합리적 근거가 있는 공포’로 인하여 고향을 떠나 다른 국가에서 피난처를 구하는 이주자들을 난민(refugee)으로 분류하고 지원하는 것에 국제사회는 많은 관심을 기울여왔다. 그런데 강제이주의 원인을 한 가지로 분명하게 규정지을 수 있는 것이 아니라 분쟁과 가뭄, 홍수와 분쟁, 자원과 분쟁 등 강제이주의 요인들이 중첩되어 있는 경우 그에 따른 이주민들을 난민으로 수용할 것인지 그렇지 않아도 되는지 모호해지고 있는 것이 현실이다.

1951년 제네바난민협약에 따른 전통적 인도적 지원의 대상에 포함되지 않는 이주민들은 난민들과 같은 비슷하거나 혹은 더 심각한 인도적 위기의 상황에 처해있음에도 불구하고 국제사회의 지원활동에서 배제되어왔다. 특히 자연재해나 기후환경변화에 의해 발생한 재난사태로 인하여 국경을 넘어 이주한 사람들에 대한 보호와 지원체계와 분쟁에 의해 국경을 넘은 이들에 대한 실질적 보호와 지원체계 사이에는 큰 차이가 존재한다.<sup>10)</sup> 이러한 사실들은 다음과 같은 질문들을 제기한다. 자연재해가 직접적인 근본원인(root cause)이 아니고 촉매요인으로 작용한 경우가 많은 데, 이 경우 재난이주자들을 난민들과 달리 혹은 더 많은 지원을 제공해야 하는가? 강제이주자이건 혹은 난민이건 그들이 떠나게 한 원인에 따라 지원과 보호의 수준을 달리해야 하는가? 이러한 문제제기들은 강제이주의 원인이 중요하지 않다는 것이 아니라 왜 사람들이 재난에 직면하여 이주하는가를 이해하기 위한 노력을 기울이어야 어떠한 형태의 지원과 보호 정책을 제공할 것인지 결정할 때 많은 필요한 시사점을 얻을 수 있다 점을 강조한다.

강제이주민들은 그들이 이동을 하거나 이동을 하지 않음으로 인하여 다양한 수준의 취약성을 경험하게 된다. 우선 노인, 여성가장, 빈곤계층, 고아, 인신매매자 등은 재난위기 시

10) Michael Barnett and Thomas G. Weiss, *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread* (New York: Routledge, 2011); Roger Zetter, "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization," *Journal of Refugee Studies* 20 (June 2007), pp. 172-192.

혹은 그에 따른 이주에 의해 사회적, 경제적 보장체계를 상실하게 됨으로써 심각한 취약성에 노출된다. 반면 다른 사람들은 외국인이거나 무국적자라는 신분 때문에 취약하게 되기도 한다. 법적인 지위에 따른 취약성은 이들이 재난 상황에서 국내에 머무르지 않고 대단위로 국경을 넘어 이주하는 경우에 더 커진다. 이러한 이주민들의 대량 유입을 수용국 정부가 국가안보의 위협으로 인식하고 국경을 통제하거나 적극적인 지원을 하지 않는 경우가 발생하기도 한다.

이들은 취약성에서만 차이가 나는 것이 아니라, 재난으로부터 회복하는데도 차이가 나타난다. 모든 사람이 재난에 따른 정부와 국제사회의 지원으로 부터 동등한 이익을 얻는 것이 아니다. 재난으로 인해 삶의 터전인 토지가 유실되거나 혹은 재해로 인하여 장애를 얻은 사람들은 고향으로 귀환하는 것이 가능하고 그것이 인도적 위기의 항구적 해결이 될 수 있을 것이라고 판단되는 경우에도 지속적으로 인도적 문제에 봉착할 수밖에 없다. 이들에게는 강제이주의 종료가 반드시 중요한 고통의 종료 혹은 위기의 종료로 이어지는 것이 아니다. 이러한 현상은 취약계층이 필요한 것에 대한 고려가 충분하지 못할 때, 위협해소를 위한 계획이 적절하지 못할 때, 정부의 정책이 제도적으로 엄격할 때, 정부와 국제사회가 소득향상을 위한 장기적 회복프로그램 등을 효과적으로 추진하지 않는 경우에 더욱 심각해질 수 있다.

강제이주민들에 대한 국제사회 보호활동의 우선순위는 여러 가지 요인들을 고려하여 결정되어야만 한다. 실질적으로 국제인도주의 사회에서 수용되는 ‘보호’의 개념은 인권법, 국제인도주의법, 난민법 등에 나타난 개인들의 권리를 온전하게 실현하는 것을 목적으로 하는 모든 활동을 의미한다.<sup>11)</sup> 그런데 분쟁과 재난에 의한 강제이주민들이 필요한 보호는 다층적인 것들이다. 어떤 강제이주민들은 물리적 안전과 생존을 위한 실질적 지원이 즉각적으로 필요하기도 하고, 다른 이주민들은 고향으로 안전하게 돌아갈 때까지 단기적 지원이 필요한 이주민들이 있는 반면 다른 이들은 좀 더 장기적으로 인적, 사회적 자원을 회복하고 향상시키기 위한 실질적인 보호활동이 필요하다. 그렇기 때문에 국제사회가 난민을 포함한 강제이주민들을 보호하기 위한 정책을 일괄적으로 적용할 수 없다.

국제사회에는 자연재해에 의해 발생한 강제이주민들에 대한 지원과 보호활동의 책임이 있는 기구가 없다. 일차적으로 각국의 정부들이 이들의 생명과 안전을 보호하도록 되어 있다. 그렇기 때문에 정부 혹은 국제인도주의 사회는 누가 국제사회의 인도적 지원활동의 대상이 되는지 결정하는 일은 쉬운 일이 아니다. 국제적 지원이 필요한 경우는 주로 국가의

11) Emma Haddad, *The Refugee in International Society: Between Sovereigns* (New York: Cambridge University Press, 2008).

정부가 강제이주민들에 대한 지원을 하려고 하지 않을 때이지만, 정부가 강제이주민들에 대한 지원을 하고자 할 때도 해당정부는 재난 극복을 위해 국제적 협력을 요청할 수 있다. 정부의 의지와 능력을 감안하여 국제사회의 지원활동의 대상이 되는 강제이주민들은 일반적으로 세 가지 범주로 나눌 수 있다.

첫째, 선진개발도상국가에서 주로 나타나는 현상으로 정부가 강제이주민을 직접적으로 지원할 의지도 있고 그에 따르는 능력이 있는 경우가 있다. 이러한 경우 다른 나라 정부와 국제기구들이 복합재난에 대한 인도적 지원을 제공할 수 있지만, 그 역할은 상대적으로 제한적이다. 예를 들면, 2004년 미국의 루이지애나주 뉴올리언즈시를 강타한 허리케인 카트리나(Katrina)로 인해 엄청난 사망자와 재산손실이 발생하였고, 대부분의 주민들이 다른 주로 피난을 가야만 했다. 그리고 도시가 다시 복구될 때까지 미국정부는 총력을 기울였다. 재난방지대책기구를 신설하기도 하였고, 다른 주에 정착하는 주민들이 원한다면 해당 주에 거주할 수 있도록 정착지원을 제공하기도 하였다. 연방정부의 책무로서 자연재해에 의한 강제이주민들에 대한 지원을 아끼지 않은 것이다.<sup>12)</sup> 일본에서 발생한 지진과, 쓰나미, 그로 인해 발생한 원자력 발전소 사고 등의 복합재난에 대해서 일본정부는 아직도 주도적으로 복구와 재건사업을 진행하고 있다.

둘째, 개발도상국가에서 주로 나타나는 현상으로 정부가 강제이주민들을 지원할 의지가 있음에도 불구하고 국가가 재정적으로, 기술적으로 지원을 할 능력이 부족한 경우가 있다. 이 경우 해당 국가의 정부는 국제사회의 즉각적이고 포괄적인 지원을 요구할 수 있다. 필리핀 정부는 태풍 하이엔(Haiyan)에 의한 엄청난 규모의 재산손실과 410만 명의 강제이주사태에 직면하여 국제사회의 적극적인 개입과 지원을 요청하였다.<sup>13)</sup> 이 경우 국제사회의 지원은 강제이주민들을 지원하고자 하는 필리핀 정부에게 아주 중요한 자원이 된다. 심지어 2010년 헤이티의 대통령은 자국의 지진으로 인한 재난사태에 직면하여 국제사회에 경찰 및 군병력을 투입하여 치안유지에 협조해줄 것을 요청하기도 하였다.

셋째, 어떤 정부는 국민이건 외국인이건 혹은 무국적자이건 상관없이 강제이주민들에 대한 지원을 할 의지도 없고 능력도 없는 경우가 존재한다. 이러한 경우는 내전 등으로 인하여 정부가 통제력을 상실했을 때 나타나며 일부 소수민족 혹은 국민들에 대한 보호와 지원을 정부가 제공할 의지와 능력이 없을 수도 있다. 미얀마에서 발생하는 복합재난에서 정부는 소수민족들에 대한 지원을 제공하지 않음으로써 상대방 세력의 약화를 추구하였다.

12) David L. Brunsma, David Overfelt, and J. Steven Picou (eds.), *The Sociology of Katrina: Perspectives on a Modern Catastrophe* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010).

13) USAID, "Philippines—Typhoon Yolanda/Haiyan," Fact Sheet #21, Fiscal Year (FY) 2014, February 18, 2014.

이러한 경우 국제사회의 지원과 보호는 강제이주의 원인이 분쟁이었건 자연재해였건 상관 없이 아주 핵심적인 역할을 할 수 있다. 반면 마찬가지로 북한은 집중호우에 의한 홍수가 빈번하게 발생하고 있음에도 불구하고 국제관계 때문에 국제사회로의 지원을 제한적으로 받을 수밖에 없으며, 국제사회도 충분한 지원활동을 펴기 어려운 상황이다.

어떤 보호활동을 할 것인가? 장기적이고 안정적인 재난의 해결을 위한 정책은 무엇인가? 국가들은 어떻게 국민 혹은 강제이주민의 보호를 위한 책임을 다할 수 있는가? 국제사회는 어떠한 제도적 규범적 체계를 마련해야 하는가? 이와 같은 질문에 대한 답들은 강제이주민들에 대한 인식에 따라 달라질 수 있다. 전통적으로 정부의 보호를 받거나 혹은 난민으로서 국제사회의 보호를 받는 경우에만 국내외적으로 인권이 보장될 수 있었지만, 점차 강제이주의 원인이 다양해지고 중첩되는 경우 법률적 난민의 개념을 사회과학적 분석의 개념으로 확장하여 다른 나라에 체류하는 강제이주민들의 인권을 보호하기 위한 제도적 틀을 마련할 필요가 있다.<sup>14)</sup> 또한 해외에서 피난을 구하지 않고 국내에서 피난을 구하는 국내피난민(internally displaced person, IDP) 지원을 위한 제도적 기초를 마련할 필요도 있다. 따라서 다음 절은 강제이주민 보호를 위한 글로벌 거버넌스의 발전을 난민레짐의 변화와 IDP 레짐의 발전이라는 측면에서 살펴본다.

### 3. 복합재난과 난민보호를 위한 글로벌 거버넌스의 발전

#### 1) 복합재난과 국제난민보호 레짐의 변화

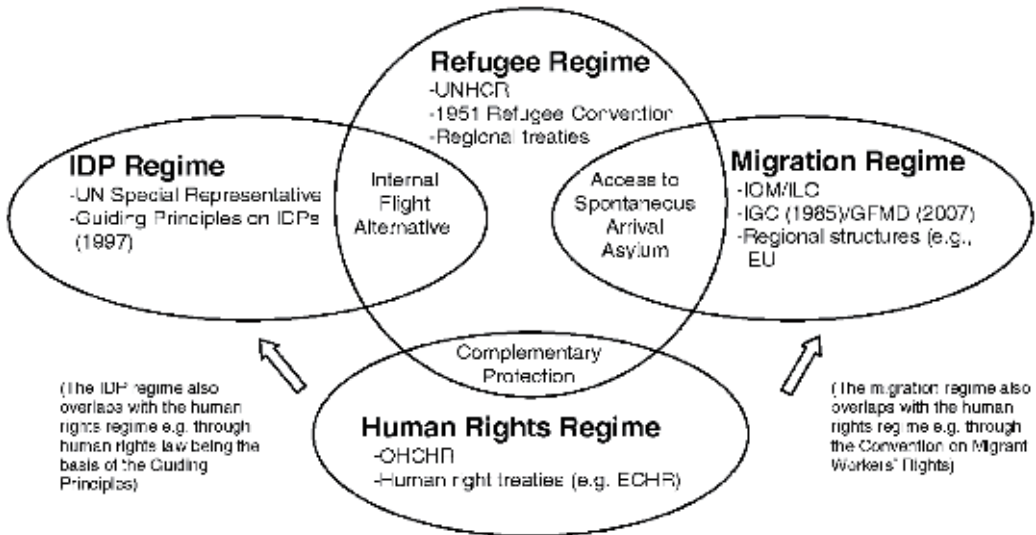
자연재해에 의해 발생하는 강제이주민들의 보호에 대해 국제사회로부터 위임을 받은 기구는 없기 때문에 이들을 보호하기 위한 국제레짐은 별도로 존재하지 않는다. 국제사회는 무력분쟁에 의해 발생하는 강제이주민들을 보호하기 위한 국제인도주의체계를 자연재해에 의한 복합재난사태에 적용하고 있다. 특히 제네바난민협약에 의해서 지위를 인정받은 협약상의 난민들 이외에 그들과 비슷한 상황에 처해있으면서도 인도적 지원을 받지 못하는

14) Howard Adelman, "To Date or To Marry: That Is the Question," *Journal of Refugee Studies* 20 (September 2007), pp. 376-80; Young Hoon Song, "International Humanitarianism and Refugee Protection: Consequences of Labeling and Politicization," *Journal of International and Area Studies* 20 (December 2013), pp. 1-19.

IDP들을 보호하기 위한 국제제도의 발전은 자연재해에 의해 발생하는 강제이주민들 특히 IDP들을 보호하는 데에 많은 기여를 하고 있다.

국내피난민들을 보호하기 위한 가이드라인을 제공하는 Guiding Principles을 만들어 인도주의적 기구들 간 협력 체제를 조직하고 원칙, 규범, 규칙, 정책결정과정 등을 공유하는 전통적 시각에서의 레짐을 형성하기 위하여 국제사회는 많은 노력을 기울였다. 일반적으로 국제레짐은 시간이 지나면서 자기진화를 하는 것<sup>15)</sup>으로 알려져 있는 바와 같이 IDP 레짐도 국제인도주의 사회의 변화를 야기하면서 자기진화를 하고 있다. 이와 같이 IDP를 지원하고 보호하기 위하여 인식공동체 형성, 법제도의 정비, 기구의 정비 등을 위하여 국제인도주의 사회가 노력을 한 것은 긍정적으로 평가할만하다.<sup>16)</sup> 그렇지만, 점차 난민의 대량 유입을 안보의 문제로 인식하면서 서구 난민수용국가들은 피난민들이 자국을 떠나지 않으면서도 보호지원을 받을 수 있다는 대안적 보호를 선호하게 되었다. 따라서 점차 난민레짐 못지 않게 IDP 레짐의 중요성이 커지게 되었으며, <그림 1>과 같이 점차 전통적 난민레짐의 영역은 다른 레짐의 영역들과 중첩되어 복잡성을 띠고 있다.

<그림 1> 국제난민레짐의 변화와 복잡성



출처: Alexander Betts (2009), p. 55

15) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984).

16) Thomas G. Weiss and David A. Korn, *Internal Displacement: Conceptualization and Its Consequences* (New York: Routledge, 2006).

피난민들이 자국에 머물게 함으로써 난민보호 의무를 최소화하고 또 난민 귀환과 같은 업무에 IOM을 적극 활용함으로써 난민레짐 하에서의 책임을 회피하려고 노력하였다. 따라서 알렉산더 베티스(Alexander Betts)는 IDP 레짐과 국제이주레짐의 확대가 기존의 국제 난민레짐의 기능을 약화시키고 있음을 제도적 확산과 국제기구의 적응과 변화라는 측면에서 분석하고 세 가지 측면에서 IDP 레짐의 영향을 다음과 같이 평가하고 있다.<sup>17)</sup> 첫째, 각국 정부들이 재정적으로 제도적으로 IDP 지원과 보호를 난민보호보다 우선함으로써 IDP 레짐을 난민들의 자국으로 부타의 이탈을 억제하는 수단으로 활용하고 있다. 둘째, IOM을 비롯한 다른 인도주의 기구들과의 경쟁관계로 인하여 각국 정부의 이민정책에 관여하는 등 그 역할을 점차 확장하고 있다. 셋째, UNHCR은 IDP 레짐을 활용하여 국내에서 활동하는 대신 해당국가 정부에게 난민보호와 관련된 의제설정을 주도할 수 있게 되었지만, 이와 반대로 서구국가들이 이민통제 정책을 옹호하는 결과를 초래하기도 한다.

하지만 이와 같은 난민보호와 관련된 원론적 평가는 IDP 레짐이 형성되면서 각국이 이민 통제를 강화하는 현상이 나타난 것인지 아니면 이민통제 강화와 난민보호의무의 기피 현상이 나타나면서 IDP 레짐이 형성 및 발전하게 된 것인지 명확하게 구분하지 않는다. 이러한 현상은 지나치게 법실증주의적 입장을 취하는 경우 나타나는데, 제네바난민협약과 부속의정서 등에만 기초하여 난민을 인정하고 보호하려고 하면 인도주의적 지원활동에서 국제분쟁과 갈등양상의 변화를 충분히 고려하고 반영하지 못하는 결과를 초래하기 쉽다. 마찬가지로 자연재해에 의해 발생하는 강제이주민들에 대한 국제사회의 보호활동을 확대하기 위해서 IDP 레짐은 규범적, 실질적 토대를 제공하고 있다. 이렇게 IDP 레짐은 점차 자기 긍정적인 모습으로 진화하고 있다.

## 2) 복합재난과 클러스터 어프로치에 의한 인도적 재난 대응

유엔의 어떤 기구도 그리고 어떤 NGO도 Guiding Principles이 제정되었을 때 IDP 문제를 다루기 위한 독자적 위임권한을 가지고 있지 않았다. 국제인도주의 기구들은 IDP의 보호를 위한 국제인도주의 활동을 조율 혹은 조정하기를 원하면서도 다른 기구에 의해 자신들의 활동이 조정되는 것을 원하지 않은 것이다. 즉 IDP 보호를 위해서 여러 조정자들은 있으되 실질적으로 활동해 줄 수 있는 기능적 기구들이 존재하지 않았던 것이다. 따라서 아무리 보호를 위한 가이드라인을 제공하였다고 하더라도, 각 단체마다 IDP에 대한 개념이

17) Alexander Betts, "Institutional Proliferation and Refugee Regime," *Perspectives on Politics* 7 (March 2009), pp. 53-58; Karen J. Alter and Sophie, "The Politics of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics* 7 (March 2009), pp. 13-24;

다르고 적용과정도 달랐다.

위와 같은 초기 IDP 레짐의 제도적 장치를 collaborative approach라고 한다. IDP 보호를 위한 책임은 UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, OHCHR, IOM, ICRC 등이 공유하는 시스템인 것이다. 그럼에도 불구하고 여기에도 조정자가 필요했는데, 유엔 긴급구호 조정관(ERC)과 각 지역의 인도주의 조정관(humanitarian coordinator) 등이 공동으로 조정권을 가지고 있었다. 기본적인 원칙은 각 기구들의 자원과 능력을 한군데에 모으고 Inter-Agency Standing Committee를 통하여 인도주의적 활동에 가용한 자원을 분배하는 것이었다.

그러나 보다 더 효율적인 지원체계를 구축하기 위하여 IASC는 2005년 12월 ‘클러스터 어프로치(Cluster Approach)’를 승인하였다. 그동안 전문성을 고려하지 않고 모든 개별 기구들이 IDP 지원을 위한 모든 사업을 독자적으로 수행하던 관행을 지양하고, 각 기구 별로 전문성을 최대한 살리고 해당분야에서 전문적인 역할을 할 수 있도록 하는 것이다. 즉 클러스터는 현장의 인도주의적 활동에서 일을 할 때 기타 조직들과 이해 당사자들을 포함하여 주도적 역할을 띠게 되는 그룹을 의미한다. 아홉 개의 클러스터를 다음과 같이 세 개의 섹터로 나누어 구성하였다: technical area (nutrition, health, water/sanitation, and emergency shelter), cross-cutting area (camp coordination and management, protection, and early response), and common service area (logistics and emergency telecommunications).<sup>18)</sup> 이러한 클러스터는 국제적 수준에서 그리고 동시에 현장 수준에서 결성되며, 전체적인 클러스터 어프로치의 리딩롤은 UNHCR이 담당하고 있다.

클러스터 어프로치는 클러스터의 리더십을 강화하고 역할과 책임을 분명히 하며, 여러 조직들 간의 조정 및 협력관계를 보다 효율적으로 만들기 위하여 개발된 것이다. 즉 이 어프로치는 인도주의적 긴급사태에 대비하고 그에 대한 대처능력의 예측가능성과 효율성 및 효과성을 높이는 데 초점을 맞추고 있다. 특히 클러스터들이 그동안 현장의 인도적 활동에서 국제수준과 현장수준과의 인식 및 활동의 격차가 컸던 분야이기 때문에 IDP를 보호하는데 효과적일 것이라는 기대를 받게 되었다.

국제적 수준에서 클러스터 어프로치의 목적은 인도주의적 지원체계 수준에서의 준비성을 강화하고 인도주의적 재난에 대응능력을 Global Cluster Leads를 통하여 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. Global Cluster Leads는 특정 섹터 혹은 활동영역에서 예측가능하고 효과적인 인도주의 단체들의 활동을 예측가능하고 효과적으로 유지하는 책임이 있는

---

18) Inter-Agency Standing Committee (IASC), "Guiding Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response," 24 November 2006.

것이다. 이를 위하여 Global Cluster Leads는 언제든지 인도주의적 재난에 대응할 수 있는 인적 자원들과 인적자원의 훈련, 물적 자원의 확보, 그리고 현장의 파트너들과의 연계를 강화해야만 한다. 국가 수준에서는 클러스터의 agency만이 아니라 지역의 NGO 단체 등과의 조정 능력을 향상시켜 실질적인 지원활동을 할 수 있도록 하고 있다. 그런데 현재 인도주의적 활동체계와 현장 활동에 큰 차이가 발생하지 않는 섹터와 활동영역에는 추가로 클러스터를 지정하지 않았다. 난민지원은 UNHCR, 식량지원은 WHO, 교육은 UNICEF, 농업은 FAO의 위임 하에 이뤄지는 것이기 때문에 추가적으로 클러스터를 지정할 필요가 없다.

#### 4. 복합재난과 강제이주: 글로벌 트렌드, 2008-2012

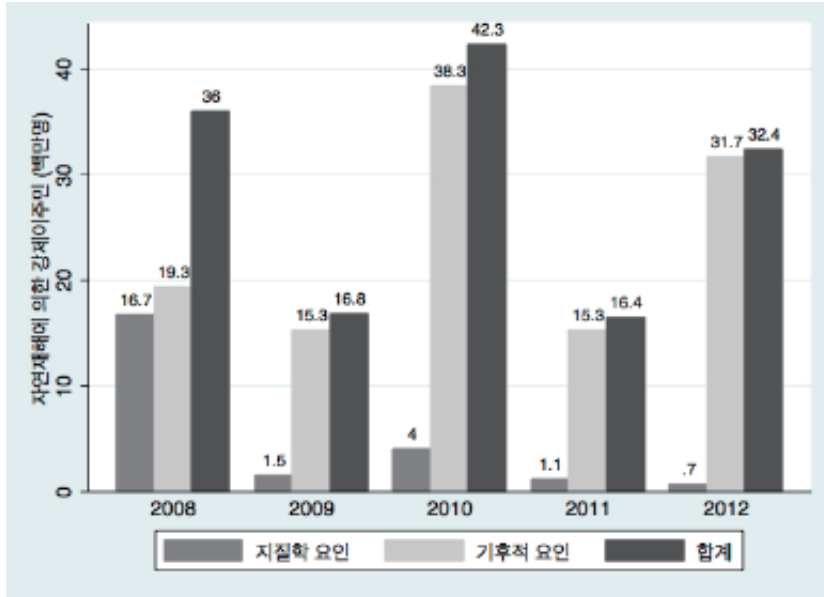
자연재해에 의한 복합재난위기는 선진국이나 개발도상국 모두에게 도전적인 과제이다. 2008년부터 2012년까지 전체 125개 국가에서 1억4,390만 명의 강제이주민들이 자연재해에 의해 촉발된 복합재난에 의해 발생하였다.<sup>19)</sup> 그리고 5년 동안 평균적으로 매년 1억 6,500만 명의 새로운 강제이주민이 발생하였다. 복합재난을 경험한 국가들 중 약 75퍼센트는 여러 차례에 걸쳐 자연재해를 겪었다. 반복하여 발생하는 재난으로 인하여 회복과 복구에 어려움이 있었으며, 개발사업의 성과가 뚜렷하게 나타나지 않았다. 이와 같은 회복력의 저하로 추가 재난 발생에 대한 취약성이 커졌다. 특히 필리핀과 헤이티의 경우는 복합재난에 의한 강제이주가 장기화되고 홍수와 태풍, 지진이 반복하여 발생함으로써 고향으로의 귀환과 사회적 회복이 제대로 이뤄지지 못하고 있다.

복합재난과 강제이주와 관련한 첫 번째 특징은 <그림 2>에 나타나듯이 같은 기간 동안 대부분의 강제이주는 기후 혹은 날씨와 관련하여 발생하였다는 것이다. 2012년에 약 3,240만 명의 강제이주민이 발생하였는데, 이 중 98퍼센트에 해당하는 사람들이 홍수, 태풍, 산불 등에 의해서 강제이주를 할 수밖에 없었으며, 68만 명이 지진과 화산폭발 같은 지질학적 이유로 강제이주를 하였다. 5년 동안에는 평균 83퍼센트에 해당하는 사람들이 기후 혹은 날씨와 관련된 원인으로 고향을 떠나야 했다. <그림 2>에 나타나듯이 2008년

19) Internal Displacement Monitoring Center, *Global Estimates 2012: People Displaced by Disasters* (Geneva, Switzerland: IDMC, 2013), p.11.

중국의 쓰촨성 지진에 의한 강제이주자가 1,500만 명에 이르는 경우를 제외하면 거의 대부분의 경우가 지질학적 요인 보다는 기후적 요인에 의해 나타나는 복합재난이다.

〈그림 2〉 자연재해에 의해 새롭게 발생한 강제이주민, 2008-2012



자료: Internal Displacement Monitoring Center.

두 번째 특징은 최소 백 만 명 이상의 강제이주민을 발생시키는 메가급 복합재난이 빈번하게 주도하며 자연재해에 의해 촉발되는 강제이주 현상을 주도하고 있다는 것이다. 〈그림 2〉에 의하면 2008, 2010, 2012년에는 평균의 두 배가 넘는 수의 사람들이 자연재해에 의해 촉발된 복합재난위기에 의해 고향을 떠난 것으로 보이는데 이러한 현상의 원인도 2009년과 2011년을 제외한 다른 시기에 대규모의 복합재난위기가 발생하였기 때문이다. 5년 사이에 가장 많은 강제이주민을 발생시킨 사건은 2010년 중국의 홍수사태로 1,520만 명이 고향을 떠나야만 했다.<sup>20)</sup> 그 다음으로 2008년 중국의 쓰촨성 지진사태로 1,500만 명이 고향을 떠났다. 그리고 2010년 파키스탄의 집중 호우에 의한 홍수는 1,100만 명, 2012년 인도 북부지방의 집중 호우에 의한 홍수는 690만 명, 같은 해 나이지리아에서 발생한 홍수는 610만 명의 강제이주민을 발생시켰다.

20) Ibid., p. 13.

〈표 1〉은 5년 동안 메가급 재난사태가 발생한 빈도와 그러한 재난에 의해 발생한 강제이주민들의 비율을 보여준다. 5년 동안 모두 29회에 걸쳐 메가급 재난이 발생하였고 이로 인하여 발생된 강제이주민들은 전체 강제이주민들의 약 68퍼센트에 해당한다. 특히 2008년과 2010년에는 그 비율이 80퍼센트에 이를 정도로 메가급 복합재난 사례는 자연재해에 의한 강제이주 현상을 주도하고 있다. 5년 동안 10만 명 이상의 강제이주민을 발생시킨 대형재난은 전체의 26퍼센트에 해당하는 강제이주민을 발생시켰다. 이러한 현상은 자연재해에 의한 복합재난이 발생하는 경우 강제이주의 규모가 대규모로 나타나고 있음을 보여준다.

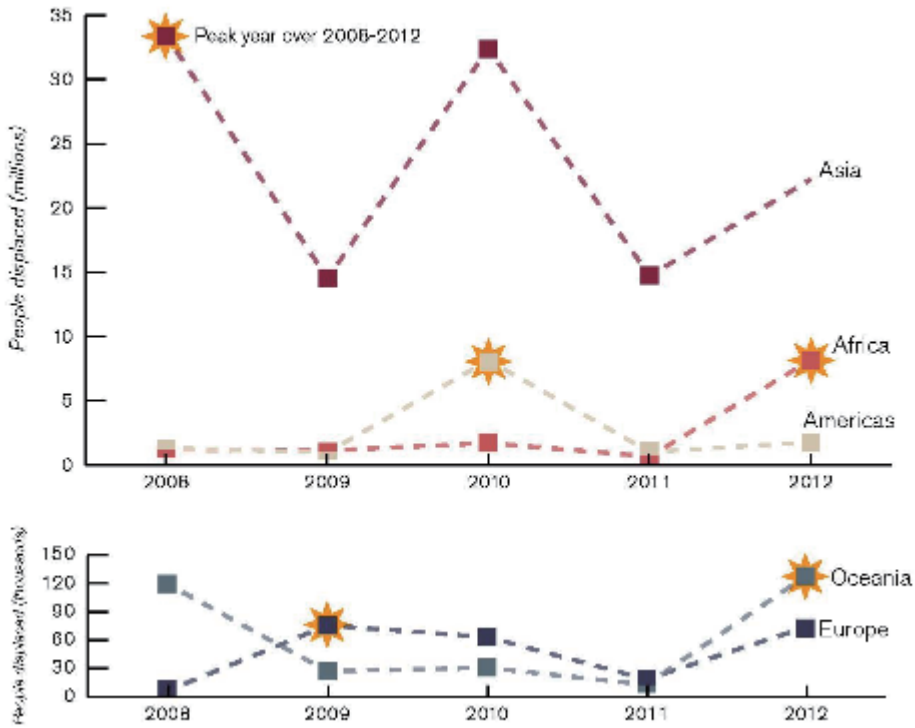
〈표 1〉 메가급 복합재난 사례, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	2012	합계
메가급 재난사태 사례	8	3	7	3	8	29
전체 강제이주의 비율	80%	38%	80%	41%	68%	68%

출처: IDMC (2013), p. 12.

세 번째 특징은 아시아에서 메가급 복합재난이 반복적으로 빈번하게 발생하고 있다는 것이다. 〈그림 3〉은 복합재난에 의해 발생한 강제이주민의 규모를 지역별로 보여준다. 유럽과 오세아니아 국가는 대부분 10만 명 미만의 강제이주민을 발생시키고 있으며 미주 국가들도 대체적으로 1백만 명 미만의 강제이주민을 발생시키고 있다. 반면 아시아에서는 메가급 복합재난이 빈번하게 발생하고 있을 뿐만 아니라 그 규모도 다른 지역과는 아주 큰 차이를 보이고 있다. 아시아 국가에서 발생한 강제이주민은 2012년 2,220만 명으로 이 해 전체 강제이주민의 약 69퍼센트이다. 2008년부터 2012년 사이에는 이 보다 높은 전체 강제이주민의 약 81퍼센트를 차지한다. 아프리카에서도 2010년과 2012년에는 나이지리아에서 발생한 홍수로 인하여 약 8백만 명이 넘는 사람들이 강제이주를 경험하였다. 자연재해에 의해 촉발된 강제이주민들의 숫자는 5년 동안에 전체 강제이주민의 약 9퍼센트를 차지하고 있다.

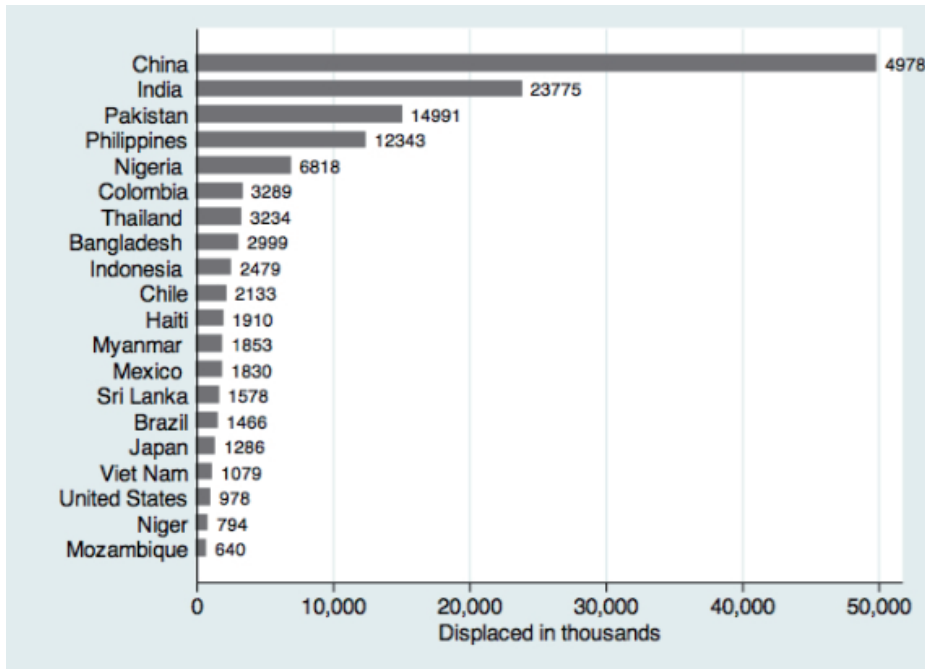
〈그림 3〉 지역별 복합재난에 의해 발생한 강제이주민, 2008-2012



출처: IDMC (2013), p. 28.

네 번째 특징은 복합재난에 의한 강제이주가 개발도상국가에서 더 빈번하고 그리고 큰 규모로 발생하고 있다는 것이다. 5년 동안 가장 많은 강제이주민을 발생시킨 나라는 〈그림 4〉에 나타나는 바와 같이 중국, 인도, 파키스탄, 필리핀, 나이지리아가 상위 5위를 차지하고 있다. 상위 20개 국가 중에는 일본과 미국만이 기록되어 있지만 226만 명으로 비중이 그리 크지 않다. 자연재해에 의한 복합재난이 고소득 국가라고 하여 비껴갈 수 없는 것이기 때문에 재난이 존재하지 않을 수 있지만, 상대적으로 아주 적은 수의 강제이주민이 발생하고 있을 뿐이다. 그런데 98퍼센트가 넘는 강제이주민들은 개발도상국가에서 발생하고 있다. 특히 일본을 제외한 아시아 국가들이 10개국이며, 헤이티, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀 등은 섬나라에 해당한다.

〈그림 4〉 강제이주민 발생 규모가 큰 20개 나라, 2008-2002 (단위: 천명)



자료: Internal Displacement Monitoring Center.

다섯 번째 특징으로 가난한 국가와 섬으로 이뤄진 개발도상 국가에서 더 많은 강제이주민들이 발생하고 있다. 특히 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)의 국가들은 외부의 지원이 없다면 재난을 관리하거나 재난을 극복할 능력이 제한적이고 사회의 취약성이 높다. 이들 국가들은 내전 등으로 인하여 난민들의 대량이동으로 인한 사회적 부담이 가중된 상태이기 때문에 자연재해가 발생할 경우 일반 주민들의 취약성은 심각한 인도적 위기를 야기할 수 있다.<sup>21)</sup> 5년 동안 최빈국가들은 1,170만 명의 복합재난에 의한 이재민을 발생시켰다. 아프리카에서는 차드, 마다가스카, 말리, 니제르, 수단 등이 이에 해당하며, 아시아에서는 아프가니스탄, 방글라데시, 네팔, 미얀마와 예멘이 이에 해당한다. 2012년의 인구대비 강제이주민의 비율을 살펴보면, 차드 1위, 사모아 3위, 니제르 5위, 남수단 6위, 코모로스 9위, 마다가스카 10위 등을 기록하여 취약성이 심각함을 더 잘 알 수 있다.<sup>22)</sup>

21) Young Hoon Song (2011).

22) DMC (2013), p. 31.

그리고 작은 섬나라 국가(Small Island Developing States, SIDS)들도 해수면상승과 지반침하로 인해 자연재해에 대한 취약성이 지속적으로 높아지고 있기 때문에 국제사회의 관심과 지원이 절대적으로 필요하다. 이러한 국가들에서는 2012년에 약 606,000명의 강제이주민들이 발생하였으며, 5년 동안 약 270만 명의 강제이주민들이 발생하였다. 이러한 국가들은 절대적인 숫자에서는 큰 비중을 차지하지 못하지만 인구대비 피해를 고려하면 취약성이 아주 높음을 알 수 있다. 5년 동안의 인구대비 강제이주민의 비율은 헤이티가 1위, 피지가 7위를 기록하였다. 그리고 2012년으로 국한하여 살펴보면, 사모아가 3위, 쿠바는 7위, 피지는 8일, 코모로스는 9위, 파푸아뉴기니는 11위를 기록하였다.<sup>23)</sup>

이러한 현상은 국제사회의 재난구호 및 재난복구를 위한 인도적 지원이 일시적 긴급구호활동에 초점을 맞추어서는 사회구조적 원인을 처방하는데 어려움이 있을 것임을 시사한다. 난민의 정치적 의미가 쇠퇴하면서 국제사회는 분쟁에 의해 발생하는 난민을 수용하는 것마저도 주저하고 또한 자연재해에 의해 발생한 인도적 위기의 해결에도 우선적으로는 해당 국가의 정부가 책임을 다 할 것을 요구한다. 물론 분쟁에 의한 강제이주와는 달리 자연재해에 의해 발생하는 인도적 위기에 대한 지원과 보호활동은 그것이 지니는 정치성이 희박하기 때문에 정부가 지원을 요청하는 경우 국제사회는 적극적으로 개입을 할 수 있다. 하지만 자연재난에 대한 국제사회의 개입도 해당 국가의 정부가 이재민 혹은 강제이주민들을 보호할 의지가 있고 국제협력을 추진할 의지가 있을 때 가능한 일이다. 따라서 국제사회는 저개발국가에서 발생하는 자연재해가 내부적 분쟁과 갈등의 상황으로 치닫거나 사회구조적 부정의가 확대재생산되지 않을 수 있도록 일시적 구호와 개발지원을 동시에 진행할 필요가 있다.

요약하면, 자연재해에 대한 복합재난에 의한 강제이주민의 발생과 그 영향은 단순히 지질학적이거나 기후환경에 따른 것만으로 이해되기에는 복잡한 양상을 띤다. 가장 중요한 특징으로 최근의 복합적 강제이주는 기후환경의 변화에 따른 것이 거의 대부분에 해당한다. 따라서 환경적 요인에 의한 재난사태는 개발도상국가와 개발선진국가를 구분하여 발생하는 것은 아니다. 다만 현재는 개발도상국가, 저개발국가, 작은 섬나라 국가들에서 반복적으로 발생하는데, 이로 인하여 이 국가들의 취약계층은 복합재난의 위협에 지속적으로 노출이 되고 있어 인도적 위기가 장기화되거나 반복된다. 특히 아시아 지역은 메가급 복합재난만이 아니더라도 대규모 자연재난을 상대적으로 많이 경험하고 있다. 이는 높은 인구밀도와 지리적 환경을 무시할 수 없지만, 적절한 재난대응체계가 부재하고 취약계층의

---

23) Ibid., p. 34.

회복을 위한 장기적인 지원 프로그램의 부재에서 비롯되는 현상이라고 볼 수도 있다. 따라서 복합재난에 의해 발생하는 난민 혹은 강제이주민에 대한 지원활동은 사회구조적 측면의 요인들에도 관심을 기울이면서 이뤄져야 한다.

## 5. 복합재난의 동아시아 사례: 필리핀 하이엔 태풍과 국제인도적 지원

### 6. 맺음말

자연재해에 의한 강제이주의 발생과 대규모 난민의 발생이 국내의 문제를 넘어 왜 국제적인 문제로 인식되어야 하는가에 대한 논쟁이 존재한다. 이는 기후환경에 의해 촉발된 인도적 위기가 국내적 문제인가 아니면 국제적 지원이 필요한 사안인가 만약 국제적인 사안이라면 복합재난에 의한 강제이주민들에 대한 지원과 보호의 책임은 누구에게 있는가의 문제와 연결된다. 자연재난은 강제이주와 관련하여 세 단계에 걸쳐 영향을 미칠 수 있기 때문에 단순히 한 국가의 사회, 정치적 문제일 뿐만 아니라 국제적 협력이 필요하다.

첫째, 모든 자연재난이 필연적으로 대규모의 강제이주를 야기하지는 않는다. 자연재난은 사회구조적 취약계층 혹은 소수민족 등에게 강제이주의 압력을 상대적으로 더 강하게 제공할 수 있기 때문에 자연재해와 사회적 문제가 어떻게 상호작용하는지 주의 깊은 관찰이 필요하다. 자연재해가 반드시 아시아 혹은 개발도상국가들에서만 나타나는 것이 아님에도 불구하고 다른 지역 혹은 다른 수준의 국가들보다 이 지역의 이러한 국가들에서 대규모의 복합재난이 발생하는 원인은 단순히 기후와 지리적 특성만으로 설명하기 어렵기 때문이다. 특히 이러한 계층의 시민들이 강제이주민이 되는 경우 이들의 인권과 인간안보는 심각한 위기에 봉착할 가능성이 높아진다.

둘째, 대규모 강제이주가 발생하면 난민 혹은 강제이주민들이 국내의 다른 곳을 피난을 가든 혹은 국경을 넘어 다른 곳을 피난을 가든 새롭게 정착하는 지역의 안보를 악화시키고 갈등을 유발시킬 가능성이 높다. 강제이주민이 대거 유입되는 상황에서 이들에게 한정된 정부의 재정만으로 인도적 지원을 제공하는 경우 일반 국민들에 대한 공공복지서비스의

질적 저하를 초래할 수밖에 없다. 또한 새롭게 유입되는 강제이주민들과 지역주민들과의 취업경쟁, 자원경쟁 등이 촉발되어 심각한 사회갈등으로 확산될 수도 있다. 만약 강제이주민들이 국경을 넘지 않고 자국 내에 머무르는 경우에도 해당 지역의 정주민들과의 갈등은 다양한 형태로 표출될 수밖에 없다. 정부가 취약한 국가에서 만일 이러한 상황이 발생한다면 그것은 반드시 국가만의 문제로 치부할 수 없기 때문에 적절하고 충분한 국제적 지원이 필요하다.

셋째, 복합재난에 의한 강제이주가 발생한 경우에도 강제이주민들이 고향으로 귀환하더라도 지속적인 국제적 지원이 유지되어야 하는 이유는 복합재난은 반복적으로 특정지역, 특정계층을 대상으로 발생하는 경향이 있기 때문이다. 재난에 의해 삶의 터전을 완전히 잃은 이들, 재난에 의해 장애를 얻은 사람들, 재난에 의해 가족이 해체된 사람들은 다시 삶을 회복하기에는 장기적인 개발지원 프로그램이 필요하다. 그리고 특정 지역은 자연재해가 반복되고 강제이주와 재정착의 역사적 경험에서 지역적 특성을 발전시켜왔기 때문에 국제사회는 지역의 자연재난에 대응하는 역사적 특성과 문화를 고려한 지원프로그램을 개발할 필요도 있다.

국제사회에는 자연재해가 촉발하는 복합재난으로서의 강제이주의 문제를 다룰 책임과 권한을 인정받은 기구 혹은 행위자는 존재하지 않는다. 다만 현재까지 국제사회는 국제분쟁에 의해 발생한 난민과 국내피난민의 문제를 해결하기 위한 국제인도주의체계를 자연재해에 의한 복합재난위기에 적용하고 있다. 그런데 국제적 지원과 보호활동이 긴급구호활동에 그치는 경우가 많아 취약계층에 속하는 강제이주민들의 삶은 차별적으로 장기간 인도적 위기에 매몰되는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 자연재해에 의한 복합재난을 극복하는 과정에서도 보다 장기적 접근을 할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 노력이 병행될 필요가 있다.

# 2004 Tsunami, Lost Lives, and Missed Political Opportunity: Multiple Disaster in Sri Lanka

Jude Lal Fernando (트리니티 칼리지-더블린)

The magnitude of the destructive impact of the 2004 Tsunami on the lives, livelihoods and properties of the people sent shock waves across the world as the media images covered this natural disaster for weeks. As the survivors grappled with pain of loss of dear ones and destruction of their belongings the rest of the world was moved by a sense of humanitarianism to come to the aid of those affected masses. For the survivors life became never the same again. The landscape that was hit by the Tsunami was also never the same again. However, did the political context within which the Tsunami took place also change with such a massive calamity? How did the political context of the affected countries determine the future of the affected masses? Did the humanitarianism of the rest of the world lead to a change in socioeconomic and political conditions of these countries for better or increase human security?

Taking into consideration the political context of Sri Lanka I would like to explore answers to the above questions and show that the 2004 Tsunami despite the fact that there was a massive loss of lives was also a missed political opportunity. The main argument of this paper is as follows: it is true that a natural disaster like the Tsunami that claimed nearly 36,000 lives in Sri Lanka could not have been stopped, but it is also true that the massacre of nearly 80,000 Tamils in the last phase of the war in 2008 and the deep polarization that has been caused between the Tamils and the Sinhalese could have been stopped had the political opportunity that emerged with the tsunami been utilized. In that sense, in the case of Sri Lanka the 2004 Tsunami signifies a multiple disaster where natural and political disasters are inextricably interwoven with one another.

The first part of this paper will analyze the political context within which the Tsunami took place in Sri Lanka. General context of a natural disaster could be examined by looking into various conditionings of the affected masses and the country. Some of these are as follows: The economic conditions, social relations (class, caste, gender), belief systems, ideological factors (ethno-nationalist), pattern of governance, character of the state, strategic/military conditions of the affected landscape and the country, etc. My main lens of analysis is political which include mainly the last four conditions of the above list; ideological factors, pattern of governance, character of the state and the strategic or military conditions. The analysis of these conditions is intrinsically interwoven with the ethno-nationalist conflict of the island.

At the time of the Tsunami the country was going through a ceasefire agreement, which came into effect in February 2002. At the same time it was also a time that numerous attempts were made to revive the peace process that came to a halt in April 2003. Analyzing the political context of the Tsunami means analysis of the politics of conflict and peace in the island. Secondly the paper will explore how the Tsunami as a natural disaster became a conflict dynamic as well as a peace dynamic. As one prominent Sri Lankan human rights campaigner wrote the Tsunami was both a wave of death and peace (Abeysekera 2008). In other words, it carried the potential to function as a means to transform the state structure to a form of shared sovereignty as well as a means of reinforcing the unitary state structure with a single hegemonic sovereignty.

Thirdly, I will examine the political process within which the peace dynamic of the Tsunami was defeated legally and geopolitically (a lost opportunity) and thereby further endangering human security. The lost opportunity of the peace dynamic of the Tsunami was a lost opportunity for a non-militaristic and negotiated settlement for the decades long ethno-nationalist conflict in that country. This means reinforcement of a militaristic solution to the conflict, which resulted in a brutal war that claimed thousands of lives while the Sri Lankan state became the most militarized state in South Asia. The main question is therefore not about the ethics of distributing relief to the victims and development aid for reconstruction. These are associated with issues of governance. The question is about an issue that goes beyond mere good or bad governance. It is about the ethics of a particular character of a state structure in a highly ethno-nationalized country and the ethics of strategic politics (geo-politics) of major powers who backed this particular state structure. In conclusion, I will discuss some pointers towards regaining human security with the transformation of the political conditions of the Sri Lankan state.

## Contextualizing the Tsunami within an Ethno-nationalist Conflict

The epicenter of the earthquake off the West coast of northern Sumatra in Indonesia that triggered the 2004 Tsunami in Asia was 1000 miles away from the island of Sri Lanka. Yet, the killer waves swallowed most parts of the Eastern coast some parts of Southern coast while having an unsettling impact (though not killing) on the other coastal lines too. According to the Government of Sri Lanka (GoSL) 35,322 individuals were killed and 21,000 were injured. 516,150 persons were displaced. 75% of fishing vessels were destroyed while 23,449 acres of arable land became salinized making it unsuitable for immediate cultivations. 150,000 persons lost their means of sustenance. 97 health facilities, 182 schools, 4 universities and 15 vocational training centres were damaged. 98,000 homes were completely destroyed. (ADB, JBIC, JICA, World Bank 2005; Alailima 2005).

It is quiet misleading to treat these numbers and figures as mere statistics related to the disastrous effects of a natural calamity triggered by an epicenter of an earthquake 1000 miles away. The effects and the natural disaster has to be asessed not only by the power of the earthquake and the waves but also by the political context of the groups of people and the country who were hit by the powerful waves. It is true that only 2% of the 19 million population of the country were affected (Goonsekara 2006: 1), but the shock waves were felt by the whole population involving majority of the population to respond to the disaster in many different ways; first through humanitarianism and secondly through ethno-religious ideologies, party politics, civil society activism etc. Moreover, the above statistics of the GoSL do not indicate which areas, groups of people (ethno-nationalist, religious, social classes) were badly affected. It was obvious that fishing communities were the worst affected. One could argue why should a government or any other organization categorize the victims when all of them have suffered the same fate. Such an argument looks very humanitarian and universalistic. However, we do not live in a situation of idealpolitik, but of realpolitik. In realpolitik these statistics could function as a hegemonic representation of the disastrous impact. Therefore, counting the numbers of deaths, casualties and losses does not take place in abstraction and it is not a neutral activity. The apparent objectivity is colored with a particular power dynamic or a discourse. The GoSL statistics did not reveal that 80% of the population of the coastal areas of Mullaitivu district and 78% of the population of the coastal areas of Ampara were the worst affected. The former district is predominantly Tamil and it was part of the de facto state of the Liberation Tigers of Tamil Eelam. The latter district was predominantly Tamil and Muslim with a Sinhala minority. The coastal lines of Hambantota and Galle districts in the South were affected too with pockets

of severe damage. These are predominantly Sinhala areas. The numbers were fewer than in the East. State and private owned media coverage of the disaster continuously focused on the South. This shows that the above given statistics do not reveal the political context of the disastrous impact of the Tusnami. Therefore it is essential to line up statistics on the political map of the island. It is only then that what can as es the real impact of the disaster on the island and its people. Let me very briefly go into the historical construction of the political context of the island that prevailed at the time of the Tusnami.

The division of districts and provinces of the island of Sri Lanka (formerly called Ceylon) was a colonial construct. The Portuguese (1505 - 1657) and the Dutch (1657 - 1802) who were the initial colonizers of the island occupied only the coastal belt of the Island, which were called Maritime Provinces. However, they maintained two distinct administrative units for the Sinhala regions in the South and the Tamil regions in the North as these regions were traditionally distinct sovereign political entities under pre-colonial dynastic rule. This does not mean that these two regions had strictly carved political and administrative borders as that of modern practice nation states. While maintaining distinct sovereign regions there were overlapping boundaries, territories and some times dual allegiances and identities implying shared sovereignty in some areas. However, in 1833 the British (1815-1948) amalgamated distinct regions of island and established a unitary political structure. Why did the British after gaining control of the entire island in 1815 carve such a political structure? As natural disasters are associated with geographical conditions of a particular region so are the geographical locations interwoven with geopolitical dynamics.

The island lies in the heart of the Indian Ocean with close proximity to India and with one of the world's biggest natural harbors in Trincomalee which is located in the East, the region that was most affected by the Tusnami. This is considered to be the most important factor that attracted colonial powers and determined the island's strategic value. During the British colonial period, India was the main theatre of exploitation. The Tamils in the North and East (with the Trincomalee harbor) had a closer affinity to India than the Sinhalese. A strategic location needs political/military stability. It should remain as one political unit under one political command, which the British achieved in 1833. Such material amalgamations alone would not stabilize the control of an island colony. The ideological factors have to be glued together with the unitary system whereby the colonized represent themselves as an island nation. The Sinhalese were encouraged by the British to consider themselves racially superior to Tamils, leading to a perception among the numerically greater Sinhalese that the entire island belonged to them and the rest were 'invaders' (Agnell 1998; Jeganathan 1995). The unitary structure and ideology of racial superiority

gradually separated the Sinhalese (who were a minority in the Indian subcontinent) from India as well as from the Tamils. The forged Sinhala mindset did not fully tally with more liberal tendencies within the British Empire, but served British strategic interests. As a result there was no serious political uprising by the Sinhalese against colonial rule after 1848, even though there have been cultural and religious revivals which continuously vilified non-Sinhala ethnic groups: the Muslims (1915), the Malayalis (1930s) and the Tamils (since 1948). Whilst the Tamils in the North and East, following the Indian freedom movement, demanded swaraj (home rule) for the whole island, the Sinhala polity asked only for a dominion status. The post-colonial nation-building process has been a violent consolidation of the existing political structure and national ideology that gained constitutional legitimacy in 1972 with a unitary state structure in which primacy was given to Sinhala Buddhism. This resulted in discrimination against Tamils in political representation, land, employment, education, language, industrialization and welfare. Demands for equal rights, particularly after independence, were violently suppressed (Wilson 2000; Jayawardena 2003).

This process was resisted by the Tamil national polity for about 30 years since independence in 1948 through non-violent protests and later moved to an armed phase. The Tamil grievances under a Sinhala-centric unitary state structure were articulated through a demand for self-determination (ratified by the Vattukottai Resolution in 1976 and the parliamentary elections in 1977 and 2004) on the basis of which the LTTE justified building the de facto state (McConnell 2008). During the Cold War, and particularly from 1977, the Sri Lankan government began to introduce a market economy and upgraded its security apparatus through strong alliances with the US, Britain and Israel. India, which was an ally of the USSR, backed the Tamil national leadership in an attempt to counterbalance the Sri Lankan government (Krishna 2001). Towards the end of the Cold War, India moved away from the Moscow axis and changed its initial position, even politically and militarily collaborating with the Sri Lankan government through the Indo-Lanka Peace Accord in 1987, which aimed to disarm the Tamil militants and implement devolution of power under the unitary state system. The LTTE's armed opposition to this move and the withdrawal of Indian troops culminated in the gradual formation of the de facto Tamil state in the early 1990s which constituted one of the worst affected areas of the Tsunami in 2004. The LTTE thought and acted 'like an emerging regional, or subnational, state (Uyangoda 2007, 40). This entailed not only monopolizing civil administration, but also maintaining a conventional security apparatus in the areas under its control, which led to dismantling of monopoly of violence of the Sri Lankan state. The above is the distant political context of the Tsunami. What was the most proximate political context?

A few years before the Tsunami, by 2000-2002 there developed a balance of military parity between the two parties. By mid-2001 (prior to 9/11), it met with a series of military setbacks, including a major LTTE attack on the country's main airbase and international airport. The attack had an unprecedented negative impact on the foreign investment-based economic sector that had flourished since 1977, despite two decades of war. These economic and political/military realities represented the Sri Lankan government's hurting stalemate and gave rise to two major pragmatic positions amongst the Sinhala polity and its constituency: a military victory over the LTTE was not possible and a negotiated settlement should be considered; and the economy could not be revived while continuing the war.

As a result, snap elections were called which led to the formation of a new government under the leadership of the United National Front party (UNF) led by Prime Minister Ranil Wickremesinghe. In December 2001, the LTTE declared its second unilateral ceasefire. The new government responded positively and the ceasefire was formalized with the facilitation of the Royal Norwegian government in February 2002. The unitary Sri Lankan state was at the weakest point in its history. The UNF government launched a strategy consisting of three elements: a ceasefire agreement and negotiations with the LTTE, an extensive economic reform programme and a conscious attempt to mobilize international support for both these elements (Bastian 2007, 140). While cooperation and consensual negotiations promoted by liberal internationalism had come under strain after 9/11, the local power dynamic between the Sri Lankan government and the LTTE, as well as the unfavourable economic reality facing the Sri Lankan government, gave a new impetus, prompting both the Sri Lankan government and the international actors to adopt a liberal peace agenda based on marketization and democratization. The prime minister, while touring the US seeking support for the peace process, stated: "I would suggest that a reciprocal force is binding our respective interests together: business is good for peace and peace is good for business" (Wickremesinghe 2002). The LTTE's readiness for negotiation was motivated by the need for international political recognition and accompanying economic assistance, the absence of which represented the LTTE's hurting stalemate: "We already have a massive permanent administrative structure in the areas under our control. What we need is international legitimacy so we can coordinate and work with the Sri Lankan government and the international community" (Aglionby 2002).

What did the 2002 CFA and PP mean for the people of the island? The thirty years long war, which ravaged the island from 1983 - 2002 had claimed over 60,000 lives. 1 million were displaced. 50,000 were orphaned. Thousands were maimed. Beaches, farmlands and other important places for livelihoods and social life were filled with nearly 12. landmines. 2 million Palmyra trees were destroyed.

The 2002 CFA had brought all these to a halt. However this status quo is a form of negative peace. For it to be transformed into a positive peace new political structures should be negotiated with accompanying programs of demilitarization, rehabilitation and resettlement. In other words, there need to be a transformation of the unitary state structure. The 6 rounds of talks between the two parties from September 2002 to April 2003 in major cities in the world had brought about prospects of steps towards transforming the state through shared and joint mechanism for rehabilitation, reconstruction, and resettlement of the war torn region. Catering to the immediate humanitarian needs of the war-affected masses whereby they received peace dividends is fundamentally a confidence building measure between the two parties. However, the prospects of such measures came under stress due to pursuit of securitization of the Middle East and South Asia by the US and allies in the wake of invasion of Iraq. The first breakdown of the peace process took place only after the sixth round of talks, which coincided with the invasion of Iraq in March 2003.

Although the talks ended on an optimistic note, this moment marked a conflict between unilateralist and multilateralist approaches in international relations, with unilateralism predominating. Whilst multilateralism helped neutralize the Sri Lankan conflict, unilateralism contributed to escalation of the conflicts in the Middle East and West Asia. Referring to this, the LTTE stated its opposition to a unipolar international order: "It is regrettable that the US attacked Iraq without proper endorsement of the UN" (The Hindu 2003 ). Within a few days, Assistant Secretary of State Christina Rocca reiterated the position regarding securitization: "Even as we advance our efforts in the Middle East, South Asia remains at the front-line of the war on terror, and regional stability remains critical"; she also stated that the USA would reform Sri Lanka's military institutions (The Island 2003a). A preparatory meeting for the upcoming Tokyo peace process donor conference was due to be held in Washington. The US made a unilateral decision to exclude the LTTE from this meeting. India, which had not attended the previous donor meeting due to the LTTE's presence, attended the Washington event, directly joining the emerging securitization and exclusion process. Up to this point, all parties had agreed to jointly address development issues as part of confidence-building measures and conflict transformation. The LTTE withdrew from the Peace Process due to their exclusion from the preparatory meeting of the donor countries, which was held in Washington. The strategic interests of the USA and India to maintain the unitary character of the Sri Lankan state became very evident by this exclusion which also strengthened the Sinhala Buddhist nationalist forces headed by the President who did not want any kind of negotiation or shared sovereign with the Tamil polity.

As the fears of renewed hostilities spread across the country in May 2004 some parts of the predominantly Sinhala South went under massive flooding displacing a large number of people. Instead of renewing hostilities after its exclusion from the donor meeting the LTTE as an act of goodwill sent lorry loads of relief to the Sinhala flood victims taking them by surprise. The collective emotions created by the move were reflected in a special editorial published in the government controlled Daily News on the same day: “North-South, people-to-people bridge-building is likely to receive a tremendous boost as a result of LTTE efforts to go to the assistance of the flood-affected in Southern Sri Lanka. This fraternal gesture from the North could help to dispel some of the gloom which has descended on this country in the wake of the furious floods which have engulfed parts of Sri Lanka. These Northern - inspired flood relief operations are a measure of the degree of reconciliation which the peace process has established in Sri Lanka. While the negotiatory effort - to be sure - has run into some problems, the peace process, per se, could be said to be alive and well. The Northern organisations' willingness to help out in humanitarian relief operations for the flood-affected is one proof of this. This is also evidence that years of ruthless blood-letting have failed to extinguish the flame of humanity in the hearts of the people, although, admittedly, the people have suffered immensely as a result of the conflict, both physically and psychologically. This fund of goodwill among the peoples of the land should be steadily built-up. Ideally, it should lead to consistent, reciprocal gestures of goodwill among the peoples of all parts of Sri Lanka. It is this durable, people-to-people basis which would ensure the continuance of the peace process, come what may.” (Daily News 2003).

On the 25th, the Sunday Observer - again government controlled - movingly illustrated the warmth still prevailing in the South, in its editorial: “Even more heartening has been the historic initiative of the political leadership of the North-East; those who, at one-time, only sought to break away from the larger Sri Lankan nation, now, in a gesture of national unity, coming to the aid of their fellow Sri Lankans in the South. If Sri Lankans in recent years have trekked North to hear the protestations of Northerners over ethnic oppression and to express solidarity with the North-Eastern community as it suffered from political turmoil, now we see Sri Lankans journeying South to express solidarity with Southerners in their moment of suffering. This moment of adversity has become a moment in history in which Sri Lankans have come together. With the world watching and helping out, can this moment become at least the beginning of a new phase in the life of our island community?” (Sunday Observer 2003).

This was a specific moment where a natural disaster was utilized as a peace dynamic at the time of a failing peace process. Yet, for the peace process to be revived there need to a concrete political proposals

that should be negotiated. As the basic steps for transformation of the states were thwarted while making gestures of goodwill through flood relief the LTTE came up with political proposal for an Interim Self-Governing Authority for the North and East to expedite rehabilitation and reconstruction for the affected masses. The the EU appreciated this move: “This represents an important step forward in the peace process. The EU Heads of Mission hope that there will now be a resumption of direct talks between the parties aimed at reaching an agreement on a solution acceptable to all communities in Sri Lanka.” (The Island 2003). However, the US and India distanced itself again from supporting the proposal. It is at this juncture that the anti-CFA and anti-PP Sinhala nationalist forces rallied together under the leadership of the President to topple the government, which has entered into a peace process with the LTTE. According to a prominent Sinhala intellectual’s observations: “the ISGA proposals of October 2003 were the first concrete set of ideas that the LTTE has elaborated as its blueprint for negotiated solution’. The moment those proposals were unveiled, Sri Lanka’s political establishment plunged into a major crisis, resulting in an open clash between the president and prime minister, dissolution of parliament, and an eventual regime change. This highlighted a core dilemma in Sri Lanka’s ethnic conflict management: any settlement proposal emerging from the Tamil polity as a credible offer would far exceed what the Sinhala political class could constructively consider, precisely because it would envisage a radical reconstitution of the existing State” (Prof. Jayadeva Uyangoda – Ethnic Conflict in Sri Lanka/ Page 19 /East-West Centre-Washington)

## **Tsunami as a Conflict Dynamic as well as a Peace Dynamic**

A new government that opposed the CFA was formed in the year 2004, the year of the Tsunami, but did not have developed full international and local capacity to go for a war. Noridc-led ceasefire monitoring mission was still in operation. The Norwegian government continued to make attempts to revive the peace process. The EU was promoting a negotiated settlement and continued to support both parties travelling to different EU cities to explore models of federalism or con-federalism. The local and international NGOs engaged in lobbying for a renewal of the peace process. However, there was neither war nor peace. In such limbo situation the conditions for peace could deteriorate if measures of confidence building between the two parties are not adopted. This required some form of joint political structures between the two parties at least as interim arrangements of reconstruction and rehabilitation

of the war-affected region. The main prerequisite for the revival of the peace process was in fact an agreement for some kind of a joint arrangement between the two parties to expedite the process of reconstruction and rehabilitation in the North and East. The history of the conflict had proven that this couldn't be done under the unitary state system. There was a fundamental prerequisite to include the Tamil polity into this process. In this case it is the LTTE who ran a de facto state with a well-organized civil administration which represented the Tamil polity and many international actors (except the US and India) continued to communicate with the political and various other sections of the LTTE. It was in fact at this point the Tsunami struck. It was very clear that the a limbo situation of no peace and no war could not last long and there was a high possibility of outbreak of war and violence from both parties.

While the growing uncertainty increased reasonable fears among many about an outbreak of fresh violence, on the 26th of December 2004, the giant killer wave struck Sri Lanka. The destructive Tsunami wave that wiped out thousands of lives in the neighbouring countries in the Indian Ocean, create havoc in the Island. Thousands perished within minutes and many were left homeless. The entire Northeastern coasts were devastated and the region became one of the worst hit areas in the Indian Ocean. In the deep down South too, many lives were washed away. Two days after the tragedy caused by Tsunami, the Tigers publicly made an appeal to the Colombo government to 'de-ethnicise' their understanding of the natural calamity that occurred 'When interviewed by a London based TV station, Deepam TV, the LTTE's Naval Commander Col' Soosai was reported to have said, "no one should think in terms of Sinhala or Tamil in dealing with this disaster. It is a Sinhala driver who is working with us to recover and cremate bodies in Uduthurai (an area)." The Tiger commander conveying his organization's official sentiments further added: "The Sri Lankan government should not look at this as a Sinhala or Tamil issue. It should see it as a human tragedy and help. We should now ensure that the people rescued from the Tsunami devastation are protected from diseases rather than let the enormity of the tragedy make us inactive. The government of Sri Lanka should consider our people also as human beings" (TamilNet 2005) These sentiments were echoed by the Chief Negotiator of the Tigers Dr Anton Balasingham, when he was interviewed by the foreign press. But the Colombo government and the Southern media were seemed to be more interested in finding out how many tiger leaders were killed by the wave. On the 8th of January 2005, the state radio announced that the Leader of the Tigers and their intelligence chief are among the dead.

The report quoted Government's Navy Commander Vice Admiral Daya Sandagiri as their source of information. According to an AFP report, "the Tamil Tigers (LTTE), in a statement posted on its official Peace Secretariat website, slammed the Sri Lanka Broadcasting Corporation for carrying the

reports, saying now was “not the time for gos ip mongering and malicious propaganda.” “The LTTE and the Tamil people wish to strongly protest against this mischievous act of the Sri Lanka Broadcasting Corporation, stooping down to such low level of broadcasting news that (is) fabricated by interested parties.” “At a time of a national catastrophe of this magnitude, it is very regrettable that a responsible media of the Government takes upon itself the job of spreading rumours and speculation that tend to create confusion in the minds of the people” (ABC 2005)

The Colombo government’s decision to prevent the UN General Secretary Kofi Annan who was on a special visit, from travelling into the worst affected areas which were under the administration of Tigers fanned tensions between the two parties. But despite the rising tensions, even in the Southern politics there was a slow tendency that started to realize the magnitude of the disaster, moving beyond the ethnic lines. This was reflected when the head of the Government’s Secretariat for coordinating Peace Process (SCOPP) Mr.Jayantha Dhanapala said on the 13th of January at a press conference inColombo, that “there is a greater base on which we [GOSL and LTTE] can work together. After the tsunami disaster, there is a remarkable opportunity created to resume the stalled peace talks.” While openly acknowledging “that the acces ibility to rush the urgent as istance to the North-East was hindered during the first three days, he hailed the LTTE of having shown remarkable efficiency in handling rescue and relief efforts in such a difficult circumstance” (TamilNet 2005).

The Norwegian peace facilitators who frequently met with both parties to encourage an agreement to establish a joint mechainims for rehabilitation and reconstruction of the Tsuanmi affected masses. By the beginning of March, there were positive signs from both sides showing certain willingness to cooperate. On the 10th March 2005, the prominent Indian newspaper The Hindu reported that the Sri Lankan government and the LTTE are closer to an agreement on a joint mechanism for post-tsunami reconstruction!. Quoting from a Colombo based Tamil daily the report further added that “the details of the proposal reportedly agreed to by the Tigers were not made public. The latest discussions between Mr. Solheim (the chief Norwegian envoy) and Mr. Balasingham are against the backdrop of ongoing efforts since January to put in place a joint-mechanism for post-tsunami reconstruction and the distribution of aid in northern and eastern Sri Lanka. While there is a broad agreement on a range of issues, the sticking points between the two sides are on access to the sea, the composition of ethnic representatives in the joint mechanism team and the mode for channeling aid to the LTTE-held areas” (The Hindu 2005). By April, both parties managed to sort out disagreements regarding a joint mechanism to carry out post tsunami rehabilitation and reconstruction work.In spite of stalled direct talks, both the GoSl and the

LTTE communicated through the Norwegian facilitators. Commenting on the positive developments, a diplomat believed to be close to the chief Norwegian envoy, was quoted in a report filed on 24th of April saying that “a deal on joint tsunami relief operations between the government and Tamil Tiger rebels in Sri Lanka could be completed by the end of May”(Center for Non Governemnt Sector 2011).

In the eyes of the humanitarian and human rights community in the world (the UN, the EU, aid and humanitarian agencies, etc) it was clear that the North and East of the island had been doubly hit even though the GoSL and Sinhala nationalist media did not recognize this. On the other hand the GoSL needed international aid not only for immediate relief, but also for long-term reconstruction and development. International humanitarianism that was evoked by the plight of the victims of the Tusnami could not have been tapped by the GoSL without any reference to the North and East however much it tried to give the figures of victims and los es property in abstract terms as it was mentioned at the beginning of this paper. In other words within the political context of the need for a revived peace process the humanitarian relief as well as aid were not only humanitarian, but also highly political. This means without some kind of an agreement with the LTTE regarding a joint mechanism to implement relief and reconstruction work the international support would have diminished. It is in this context, that the Tsunami truned out be a peace dynamic whereby the both parties not only when both parties agreed to form the Post-Tsunami Operational Management Structure (P-TOMS) in 2005 to address issues of reconstruction and resettlement in the affected areas. It could have been a form of a shared humanitarian sovereignty that would have both de-securitized and de-ethnicized the conflict while resurrecting the peace process. With this mechanism the absolutism of the colonial carved and postcolonially consolidated unitary state structure was dismantled. There was international recognition of the P-TOMs as a historical achievement. It seems that the devastation caused by the Tsunami has generated more urgency for a joint political arrangement between the two parties than the decadence caused by 30 years of war.

However, the same urgency for peace was also utilized by the Sinhala nationalist forces as an urgency for conflict and wear. These forces were, in facty allies of yhe new UPFA government. In the face the rising opposition whipped up by its own allies against the proposed joint mechanism for tsunami relief. The Sinhala nationalist Janatha Vimukthi Peramuna (JVP - Peoples Liberation Front) actively involved in organizing massive demonstrations through their front organizations while the extreme right wing party of the Buddhist monks, Jathika Hela Urumaya (JHU– National Heirtage Party) convened parallel protest campaigns separately. JVP strictly warned that if the government decides to go ahead with the plan to establish a joint mechanism with the LTTE, that will inevitably mark the end of the UPFA government.

On the 10th of June, the UPFA coalition partner announced a five-day dead line in which to drop the proposal of a joint mechanism with LTTE. After emphasizing the dead line continuously, the JVP quit the ruling coalition on the 16th of June. They were joined by the JHU who demanded that the joint mechanism has to be approved at a referendum, and it should also be approved by the Maha Nayakas with the blessings of the Maha Sangha.

The massive opposition culminated by fast unto death campaigns by two Buddhist monks representing JVP and the JHU forced the government to accept their demand to discuss the agreement with Buddhist prelates before implementing it. The four Maha Nayaka Theros of the four leading chapters gathered to issue a Sangha Agna (command) and to summon a mass gathering to object to the signing of the Joint Mechanism between the GoSL and the LTTE. On the 23rd of June, in a statement to the parliament on 22nd of June, JVP signaled a possible future alliance with the then Prime Minister Mahinda Rajapaksa, who remained silent over the controversial joint mechanism. While addressing the parliament JVP's Parliamentary group leader expressed their solidarity with the Prime Minister Rajapaksa: "If the struggle you are engaged in to defeat the conspiracy, staged by a minority clique sustained by foreign aid of a few NGOs, is successful, maybe we'll meet on one platform again" (Lanka Newspapers 2005). Notwithstanding the growing opposition, on the 24th of June 2005, the Government and the LTTE signed an agreement for establishing a Joint Mechanism on Tsunami Aid Distribution. Post Tsunami Operational Management Structure or P-TOMS as it is widely known is the regulatory outcome of the above said joint mechanism. On the same day the JVP announced that it will legally challenge the P-TOMS. On the 27th JVP filed a case in country's Supreme Court mentioning that the P-TOMS should be made null and void, and that the court should place an interim injunction with immediate effect on its authority to divest development funds.

Even though the signing of the agreement was interpreted as a break through, the government's action did not showed any significant progress with regard to practical implementation of the agreement. The relevant committees weren't appointed until three weeks elapsed. Foreseeing the fate of the joint mechanism long before it was signed, Dharmaratnam Sivaram, a brilliant analyst and a senior journalist wrote on the 24th of April: "Let's take the joint mechanism. This has to do with the destruction of homes, displacement and refugees. The six rounds of talks between the Liberation Tigers and the government of Sri Lanka sought to resolve issues around these. But what happened? Nothing! The first thing needed to address the destruction of dwellings and to resettle refugees is land, then money. Both of these remain in the firm hold of the government of Sri Lanka. Its constitution prevents the dis emination of its executive

powers on these matters to any other body. That is why the former government and the Liberation Tigers failed to create any meaningful body to reconstruct the Tamil areas devastated by war or to resettle displaced civilians. Sinhala legal experts pointed out then that any such body would contravene the constitution of Sri Lanka and some chauvinists even threatened to ask the Supreme Court to render it invalid. The joint mechanism in relation to the Tsunami damage also relates to the destruction of dwellings, displacement and refugees. Therefore no one can prevent the same basic stumbling blocks appearing again” (TamilNet 2005).

The article became his very last contribution. On the 28th of April 2005, four days after the article was published, Dharmaratnam Sivaram was gunned down, after being abducted in Colombo. But his death could not prevent his prophetic words becoming true. On the 15th of July, the Sri Lanka’s Supreme Court delivered its judgement on the Interim Relief, sought by the JVP, against the P-TOMS agreement. The petitioners sought interim relief against the establishment of the Regional Committees and the Regional Fund, in the tsunami affected areas of the Northern and Eastern Coasts. They held that the proposed bodies are illegal and unconstitutional. Through its judgement, Supreme Court stayed critical operational clauses of the P-TOMS signed by Colombo and the LTTE. “The three-member Bench of the Supreme Court, headed by Chief Justice, unanimously stayed the project approval and fund management functions of the committee — the most critical element of the joint mechanism at the regional level”(The Hindu 2005). On the 12th of September, Sri Lanka’s Supreme Court extended its interim injunction on the implementation of certain clauses of the P-TOMS till November 22.

On the international level, the US decided not to allocate funds to the mechanism as LTTE was party to it. The decision was first revealed by the far right JHU, after a meeting with the USA’s ambassador in Colombo. Meanwhile, the JVP obtained a court order against the P-TOMS while demanding that the USA implement the ‘global war on terror’ against the LTTE. The emerging anti-ceasefire and anti-peace process currents spread far and wide within the Sinhala constituency, awakening a hope in a military victory. These issues greatly informed the 2005 presidential election campaign, which was contested by the UPFA under the leadership of Mahinda Rajapakshe and supported by JHU and JVP. Soon after the UPFA victory, in May 2006, while the UK government held the EU presidency chair, the EU as a terrorist organization banned the LTTE. The reason given was violation of human rights by the LTTE, but the ban went against the EU’s stated principles of a negotiated settlement and reflected a selective application of human rights standards to conflict zones. Not everyone in the EU seemed to have fully agreed with the ban. It was evident that the absence of meaningful negotiations had generated a political vacuum and that

there were violations of the ceasefire and human rights by both parties. That is why the political process should have been promoted rather than the securitizing process that furthers violence. The EU consulted the head of the Sri Lanka Monitoring Mission, Swedish Major General Ulf Henricsson, prior to the ban.

He opposed it, as it would encourage the Sri Lankan government to seek a military solution. Henricsson later revealed that the EU went ahead with the ban under pressure from the UK and US (Henricsson 2007). The foreign minister of the Sri Lankan government at the time confirmed the differences between some members of EU and the US government in this regard: Then, seven countries in the 25-member EU did not agree with the LTTE ban, and it became a difficulty to adopt the ban as a unanimous decision. Therefore, I met Secretary of State Condoleezza Rice several times and through the offices of Deputy Secretary of State Nicholas Burns, got the consent of those seven nations to proscribe the LTTE on 29 May 2006. (Samaraweera 2012) Throughout the peace process the US and India effectively upheld Sri Lanka's unitary state structure by opposing not only a bottom-up approach to federalism that incorporates the Tamil de facto state but also declining to allocate funds to joint mechanisms that would encourage shared. The joint Tsunami mechanism was in a way a bottom-up approach to power sharing that was emerging from within the country.

### **In Retrospect: Could P-TOMS Have Stopped the 2009 Massacre?**

The war drive that started in mid-2006 culminated in May 2009 with the total destruction of the de facto state of the LTTE with cost of 80,000 lives according UN reports. The North and East has been completely brought under the unitary state system whereby massive structural transformation of the Tamil region has been undertaken by the GoSL and its security forces through militarization, Sinhala settlements, establishment of Sinhala Buddhist shrines, acquisition of key commercial and trading locations, etc. It is obviously not a negative peace, nor is it a positive peace, but a victor's peace where an oppressive state structure and national ideology is have been reinstalled. Could the P-TOMS have stopped this? In fact, it was the last chance that arose to relativize the unitary (centralized state structure) and introduce a form of shared sovereignty to the island. This shared sovereignty would not have demanded such a massive militarization. There is plenty of literature on the issues of governance questioning transparency and accountability of distribution of Tsunami relief. Within a clientilistic and paternalistic system of governance in a country like Sri Lanka distribution of Tsunami aid was never transparent.

In fact, the word Tsunami gained several popular meanings given by the public implying how it was a blessing in disguise for those in power to fill their pockets. Construction contracts were given to party supporters. Areas to be reconstructed were prioritized along party political lines.

All these have been heavily criticized by the Sinhala society through its civil society, media and rights groups. In this critique the most absent element is the critique of the state structure, which is oppressive and Sinhala-centric. A government which plundered Tsunami aid from its Sinhala victims could become highly popular when the same government and its allies dismantled the Joint Tsunami mechanism with the Tamil polity. The government of Sri Lanka is said to be having a popular mass base among the Sinhalese. The main reason behind its popularity is its military victory over the LTTE which dismantled the latter's de facto state with a massive human cost. The massive death toll could have been avoided were the last attempts towards a joint Tsunami mechanisms sustained and promoted. Even at that time of the joint mechanism the war drive was not powerful. Moreover a popular nationalist ideology alone could not destroy the peace processes and joint agreements and launch a military campaign. Power has to be defined not only by ideological forces but also by economic, political, diplomatic, military, technological capabilities. The power of the Sri Lankan government and its nationalist allies were enhanced by the militaristic paradigm of part of the international actors who upheld the unitary character of the island as necessary for its strategic importance.

It is in this context that humanitarianism generated by the disaster of the Tsunami was transformed into a different type of a 'humanitarian intervention'. The difference in this intervention is that there was no foreign army on the island, but modernization of the Sri Lankan army with modern warfare and counter-insurgency sophistication. Every international actor does not uphold this military paradigm. This was clear in the case of Sri Lanka and also elsewhere today. There need to be a revival of the genuine humanitarian and human rights community in the world particularly with a geopolitical consciousness, not only to question ethics of governance but also of state structures.