

재난구호 · 복구지원활동 개선을 위한 국제협력방향

- 인도양 쓰나미 재난 사례를 중심으로 -

왕석동

본 연구에서는 2004년 발생한 인도양 쓰나미 재난사태 구호과정과 복구지원 과정에 있어서 일어났던 문제점들을 살펴보고, 국제사회의 인도주의적 구호활동에서 반복되는 문제점들에 대한 개선방안을 모색해본다. 2004년 당시 쓰나미 재해에 대해 세계 각국은 각 원조단체들에게 풍족한 성금을 제공했고, 이에 힘입어 각 원조단체들은 협력이나 업무조정을 통해 원조활동의 시너지효과를 내기보다는 각자가 단시간에 가시적인 성과를 올릴 수 있는 개별 프로젝트에 몰두하는 경향을 보였다. 그 결과 재난구호활동에 있어 많은 시행착오와 비효율이 발생하였으므로, 본 연구는 재해를 입은 국가의 정부와 선도적 국제 원조기관, 그리고 해외 원조단체들이 어떻게 업무조정을 통해 원조의 효율성을 높일 수 있는지를 검토해본다. 재해국 정부는 정확한 정보와 행정지원 서비스를 업무조정회의를 통해 제공함으로써 각 원조단체들의 참여와 협력을 유도해야 하며, 유엔 등의 선도 원조기관은 재난 관련 전문인력과 공공자원을 신속히 재난현장에 제공함으로써 업무조정회의를 효율적으로 이끌어 나갈 필요가 있다. 그리고 원조기관들은 재난 현장조사와 재난활동 평가작업을 공동으로 수행함으로써, 재난 구호활동의 불필요한 중복과 공백을 막는 한편, 원조활동 전반에 관한 객관적인 평가가 공동으로 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 공동 평가 보고서의 작성과 홍보는 재난 구호활동에 참여하는 원조기관들의 업무조정 참여와 협력을 이끌어내는데 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다.

주제어: 쓰나미, 긴급구호, 복구지원, 재난관리, 국제협력

1. 서론

최근 세계적으로 지진과 홍수, 쓰나미, 산사태, 화산폭발, 가뭄, 냉해 등의 자연재해의 발생이 빈번해지고 있다. 유엔 자료에 따르면(UNISDR, 2012: 2), 1970년 이후 세계 인구는 87 퍼센트가 증가한 반면, 홍수의 위험이 있는 지역에 사는 세계인구의 비중은 114 퍼센트가 증가했고, 태풍의 위험이 있는 해안 지역에 사는 세계인구의 비중은 192 퍼센트가 증가한 것으로 나타났다. 2000년 이후로만 봐도 자연재해로 인한 인명손실은 110만을 넘으며, 자연재해로 인해 피해를 입은 사람의 수는 27억 명을 넘는 것으로 집계되었다. 현재 세계 대도시의 절반 이상이 지진의 위험이 있는 지역에 위치하고 있고, 지진 및 홍수, 태풍 등 자연재해의 위험증가는 곧 대규모 인명 피해 및 경제적 손실의 위험

증가를 의미하는 것이기에 유엔(United Nations)에서는 증가하고 있는 지구촌 자연재해의 위협에 대응하기 위해 유엔 재해감축 국제전략기구(United Nations International Strategy for Disaster Reduction)를 1999년 12월 유엔 산하기구로 설립하였으며, 2009년 8월에는 이 기구의 동북아 사무소 및 유엔방재연수원을 대한민국 인천에 개소한 바가 있다.

본 연구는 최근 들어 가장 피해규모가 크고 가장 많은 긴급구호활동이 투입된 대표적인 자연재해였던 2004년의 인도양 쓰나미 사례를 통해 당시 긴급구호활동과 재건 및 피해복구 과정에서 나타난 문제점들을 살펴보고 재난구호 및 복구지원 활동에 있어서 각 참여기관과 단체들이 어떻게 협력 및 업무조정 과정을 거쳐 효과적인 결과를 얻을 수 있는지를 검토해보기로 한다.

본 연구에서 검토하는 쓰나미는 2004년 12월 26일 오전 북부 수마트라 섬 서해안 쪽에서 발생한 강력한 지진으로 인해 야기되었는데, 순식간에 시속 500 킬로미터가 넘는 속도로 인도양을 통해 번져나가면서 주변국인 인도네시아와 태국은 물론 미얀마, 스리랑카, 몰디브, 인도뿐만 아니라 진원지에서 8000 킬로미터가 떨어진 아프리카의 해안까지도 엄청난 피해를 입혔다. 인도네시아에서만 16만 7500 여명, 태국에서 8,200 여명, 스리랑카에서 35,300 여명의 사망자가 발생했으며, 환경피해를 제외한 순수한 경제적 손실만도 인도네시아의 경우 국내총생산의 2.0%, 태국의 경우 1.4%, 스리랑카의 경우 무려 7.6%에 해당하는 것으로 추산되었다¹⁾.

다른 어떤 자연재해보다도 2004년의 쓰나미가 세계 언론으로부터 큰 주목을 받았던 이유는 쓰나미가 밀어닥친 그 시기가 서방국가 사람들의 연말 휴가 기간이었고, 당시 크리스마스 연휴를 맞아 수많은 서구 여행객들이 동남아시아의 해변에 관광을 와서 평화로운 휴가 시간을 보내고 있다가 어느 한순간에 갑자기 아비규환의 지옥과 같은 상황을 경험하게 된 극적인 면이 있는 탓도 있다.

서구의 언론 매체들은 이후 몇 개월 동안 방송과 신문, 인터넷 등을 통해 앞을 다투가며 각국의 사상자 및 부상자 소식과 각국의 긴급구호활동에 대한 생생한 현장취재 소식을 수시로 전달했는데. 이는 각국 정부와 단체, 국민들로부터 상당한 재난구호 성금과 물품을 모으는데 커다란 도움을 주는 긍정적인 역할도 했지만, 다른 한편으로는 긴급구호활동에 참여한 여러 기관과 조직, 사람들로 하여금 미디어 활동이 활발한 지역에 집중적으로 자신들의 긴급구호작업을 벌이게 함으로써 각 재난 현장에 필요한 물품과 서비스를 전달함에 있어 수요-공급의 불일치를 초래하는 부작용을 낳기도 했다.

서구 언론 매체들의 강력한 영향력 외에, 쓰나미 피해자들을 위한 성금조달 과정에 막대한인 영향을 미친 또 하나의 요인으로는 유엔의 쓰나미 사태 회복을 위한 고위 특사 임명을 들 수가 있다. 쓰나미 복구를 위한 특사 직은 (예상을 뛰어넘어) 빌 클린턴 미국 전 대통령이 맡게 되었는데, 이는 세계 각국 정상들의 쓰나미 복구 및 재건 사업에 대한 지지와 지원약속을 풍족하게 받아내는 데 결정적인 역할을 하였다. 유엔과 세계은행, 쓰나미평가연합 등의 자료에 의하면,²⁾ 쓰나미로 인한 재난 피해액은 약 99억 달러로 추산된 반면, 쓰나미 긴급구호 및 복구를 위한 모금 액수는 135억 달러가 걸린

1) Flint and Goyder(2006: 34), Tsunami Evaluation Coalition(2006b: 37).

2) UN Resident Coordinator in Thailand and World Bank(2005: 18), Tsunami Evaluation Coalition(2006b: 37; 81) Telford and Cosgrave(2007: 2).

것으로 추산되고 있다.³⁾ 재난복구를 위해 필요한 금액보다 대체적으로 모자라는 성금이 걷어지던 과거의 다른 재난의 경우와 비교하여 볼 때, 2004년의 쓰나미 성금이 이렇게 풍족하게 모금된 것은 재난 구호 및 복구 성금이 현장에서 조사한 필요 복구액수에 기초하여 모금을 한 것이 아니라 주로 방송매체를 통한 감성적 호소, 국제기구들⁴⁾의 각국 정부에 대한 인도적 지원 호소, 그리고 현장에서 피해를 같이 입은 수많은 서구 여행객들의 호소, 구세군 활동이 가장 왕성한 연말시즌 등의 요인들이 한데 어울려 전 세계 대중의 즉각적인 성금참여를 유도했기 때문이다. 물론 양적인 면에 있어서는 기대치를 훨씬 뛰어넘는 좋은 성과였다고 할 수도 있으나, 이는 뒤에서 보는 바와 같이 질적인 면에서는 상당한 문제점을 수반하게 되었다.

이렇듯 서구 언론방송매체들의 집중 조명과 국제기구의 호소에 힘입어 기대치 이상으로 풍족하게 모금된 긴급구호 및 재난복구 성금은 아이러니컬하게도 전 세계 구호단체들의 현장 참여를 과다하게 유도하는 요인이 되었고, 너무나 많은 구호단체들이 현장에 몰려옴에 따라 현장에서 신속하게 처리되어야 할 많은 시급한 업무와 활동들이 종종 지연되거나 중첩되고 혼선을 빚게 되는 부작용이 나타나게 되었다.

특히 민간 구호단체들의 경우, 모금된 성금이 목적에 맞게 효과적으로 사용되었다는 것을 홍보하기 위해 눈으로 쉽게 확인되는 가시적인 결과물을 낼 수 있는 활동에 경쟁적으로 집중하는 경향을 보였다. 따라서 이들 민간 구호단체들은 재난현장의 여러 공적 조직이나 국제기관들과의 재난 수습을 위한 업무분담 및 협업에 적극적이기보다는 독자적인 행보에 더 주력하는 경향을 보였고, 특히 활동자금을 풍족하게 확보한 민간 비정부기구 구호단체들은 다른 조직과의 협업보다는 독자적으로 단기간에 성과를 낼 수 있는 지역에 구호활동을 집중하면서 그 활동과 성과를 개별적으로 홍보하는데 더 몰입하는 모습을 보이기도 했다.

급박하고 혼란스러운 재난의 현장에서는 대부분의 경우 업무조정이나 협력을 강제할 수 있는 메커니즘이 부재하기 때문에, 독자적인 활동을 할 수 있는 너무나 많은 민간 구호단체들의 동시다발적인 현장참여가 조정과정 없이 이루어지는 경우, 이는 무질서하고 비능률적인 현장상황을 초래하는 동시에 효율적인 공동작업을 위한 합의도출 및 업무조정을 오히려 어렵게 만들게 된다.

2004년 인도양 쓰나미 재난대책활동의 경우, 몰려드는 민간구호단체들에 대한 브리핑과 정보공유를 위한 회의가 많아지고 길어지자 정작 신속히 전달되어야 할 정보의 흐름이나 업무의 분장 및 조정과정이 점점 느려지게 되었고, 이에 따라 최고 의사결정권자들이 참석해야 할 재난대책모임에 하급 실무자들이 대신 참석하게 되는 빈도수가 많아지면서 의견조율이나 업무 조정은 더욱 더 힘들어졌다. 그 결과 각 구호단체들은 더욱 각자가 독립적으로 수행할 수 있는 독자적인 구호활동을 제각기 찾아가는 모습을 보였다.⁵⁾

재난이란 그 특성 상 불확실한 요인들이 너무 많기 때문에 제대로 대비하기가 매우 힘든 것이 사실

3) 긴급구호활동 비용 및 임시 서비스, 대피처에 대한 비용을 제외한 피해 추정액.

4) 유엔 및 국제적십자운동 등.

5) UN Resident Coordinator in Thailand(2005).

이나, 재난 때마다 되풀이되는 혼선과 비효율적인 면이 분명 존재하기에 본 연구는 이 부분에 대한 기존 연구에 대해 간략히 살펴본 후, 인도양 쓰나미 재난현장 수습과정에서 정보 및 물자, 인력의 관리와 조정이 효율적으로 이루어지지 않아 일어난 혼란과 시행착오들에 대해서 살펴보기로 한다. 그리고 그 다음 장에서는 이러한 문제점들을 해결하기 위해 어떤 조치들이 취해졌고, 또 앞으로 어떤 조치들이 보완되어야 재난구호활동에 있어서의 조정(coordination)과 협력(cooperation)이 보다 효율적으로 잘 이루어질 수 있는지를 논해보기로 한다.

II. 선행연구 및 이론적 논의

재난관리 및 대응에 관한 이론들은 일반적으로 재난에 대한 준비 및 구호체계, 재난 발생 시 대응, 재난 후 복구, 재난 경감 조치 등의 네 가지 단계에 있어서 필요한 조치와 정책 등에 대해 논의를 한다. 본 연구는 두 번째 단계와 세 번째 단계의 초기과정, 즉, 재난 발생 시의 대응 및 초기복구 단계에서 재난국을 돕기 위해 원조활동에 관여하는 여러 원조기관들이 어떻게 수평적인 협력과 업무조정을 통해 재난구호활동과 재난복구사업의 효율을 높일 수 있는가에 초점을 맞추고 있는데, 이 분야는 재난구호물자의 조달 및 공급·관리, 재난복구 사업의 계획 및 시행 등의 분야⁶⁾에 비해 학문적인 연구가 활발히 이루어지지 않고 있는 실정이다.

최근 들어서 원조 공여국들이 원조활동의 중복과 낭비를 줄이기 위해 원조기관들 간의 협력과 업무조정 이슈에 관해 점차 관심을 보이고는 있으나, 원조기관 간의 상이한 조직 내규 및 지시된 임무수행 내용의 이질성 등으로 인해 기관 간 협력 및 업무조정 문제는 여전히 큰 진전을 보이고 있지 못하고 있다(Shultz & Blecken, 2010: 637).

긴급구호와 관련하여 기구 간의 협력 및 업무조정이 어려운 이유에 대하여 Granot(1997: 305-308)는 각 기구의 조직문화, 철학 및 이념, 관습과 기대수준, 전통 및 의식(ceremonies), 언어 및 의사소통 방법의 상이점을 그 요인으로 지목한다. 즉, 어떤 조직은 내부규율이나 일하는 방식이 엄격한 반면 다른 조직은 다소 자유로운 분위기 속에 조직원의 개인적 방식과 판단을 좀 더 존중하는가 하면, 어떤 조직은 상하의 위계질서가 엄격한 반면 다른 조직은 평등주의적인 수평적 조직문화 속에서 일하고, 어떤 조직은 권위적인 의사결정 시스템이 있지만 다른 조직은 민주적인 의사결정을 내리는 구조를 가지고 있고, 어떤 조직은 외부에 대해 폐쇄적인 조직문화를 갖고 있는 반면 다른 조직은 외부인의 생

6) 재난은 그 세부사항에 있어서 모든 경우가 다 특별하고 상이한 모습을 보이는 반면, 재난구호물자 조달 및 보급에 관한 물류 대응책에는 적잖은 유사성이 있기 때문이다(Pettit and Beresford, 2005: 325). 재난구호물자 물류에 관한 이론들은 재난으로 인한 재난지역 데이터 수집 및 통신의 한계, 파괴된 교통 인프라로 인한 구호물품 전달의 어려움, 여타 구호 기관들에 대한 정보 비대칭 등의 한계를 어떻게 극복하여 수요·공급의 불확실성 하에서 최적의 구호물자 제공을 할 것인가에 대한 OR(Operation Reserch) Model 연구가 활발하다(De La Torre, et. al., 2012: 88-89).

각과 방식에 대해 개방적이며, 언어소통에 있어서 어떤 조직은 외부에 대해 일절 정보를 흘리지 않는 것을 원칙으로 하는가 하면 다른 조직은 비교적 솔직하게 내부 입장을 알리는 전통 등이 있기 때문에, 이들 상이한 조직의 사람들이 같이 모여서 협력을 논하고 업무조정을 꾀하는 것은 항상 어렵다는 것이다. 동·서양의 문화적 차이 및 일하는 방식의 차이, 언어의 차이, 리더십의 차이 등도 조직 간의 협력을 어렵게 만든다고 지적한다. 또한 각 기관들은 재난지역에서의 제한된 자원에 대해 경쟁적 관계에 있고, 미디어의 관심을 끄는데 있어서도 서로 경쟁적이기 때문에 이들 기관 간의 협력은 더욱 어려울 수밖에 없다는 것이다.

Raju and Becker(2013: 82-84; 86-88) 역시 ‘재난복구에 있어서 협력 및 업무조정’의 어려움이라는 주제가 오랜 동안 학문적인 측면에서 관심을 받지 못했다고 지적하면서, 조직 간의 협력과 업무조정 에 영향을 미치는 요인들을 분석한다. 이들의 분석에 따르면, 재난 관련 국제기구들이 재난복구 사업 에 있어서 어려움에 직면하게 되는 이유는 국제기구들의 재해국 지역조직과 기관에 대한 이해부족과 하향식 접근방법 때문이라는 것이다. 따라서 재난복구 사업에 있어서 성공을 거두기 위해서는 그 지역 공동체와 동등한 협력관계를 맺어야 하며, 이를 위해서는 종종 간과되곤 하는 재해지역의 지식과 역량, 그리고 우선순위에 대해 배려가 있어야 한다고 주장한다. 또한 관련 기관들이 정보를 공유하고, 훈련·교육 등에 있어서 자원을 공동으로 사용하며, 공동의 목표달성을 위해 사업계획과 프로그램 운영까지도 협력할 수 있어야 한다고 논박한다. 이를 위해서는 정부의 역할이 중요하며 지식네트워크가 중요하다는 지적을 하지만, 이러한 것들이 어떻게 이루어질 수 있는가에 대해서는 구체적인 방법제시가 없다.

Regnier, *et. al.*(2008: 410-411)도 2004년에 쓰나미의 피해를 입은 재난지역에서의 복구사업이 혼란 속에서 제대로 된 업무 조정과정이 없이 지역의 수요를 무시한 채 가시적인 결과만을 지향하면서 신속하게 진행되었기 때문에 많은 문제를 야기했다고 지적하면서도, 원조기관들 간의 업무조정 방법이나 인센티브 등에 대해서는 언급을 하지 않고 있다.

Quarantelli(1997: 39-53) 역시 지역 재난관리에 있어서 중요한 요인으로 ‘전반적인 업무조정’이 있어야 함을 지적하고 있으나, 그 달성 방법에 대해서는 언급이 없다.

Stephenson(2005: 337-330; 348)도 효과적인 인도주의 원조활동을 위해서는 원조기관들 간의 원활한 업무조정이 꼭 필요한데 이를 위한 방법에 대해서는 진지한 논의를 찾기 힘들다고 지적하면서, 건설한 업무조정을 확립하기 위해서는 어느 기관의 권위주의적인 하향식 통제 방식 대신, 기관 간의 신뢰를 쌓는 것이 중요하다고 논박한다. 그리고 구체적인 방법으로, 원조기관 직원들 간의 적극적인 공동의 임무를 위한 공동 파견 및 공동 교육훈련과 개발을 제안한다. 이러한 노력 속에 시간이 흐르면 원조기관의 직원들은 상대기관의 조직문화를 좀 더 잘 이해할 수 있게 되고, 이로써 향후 조직 간 업무 조정의 필요가 있을 경우 그들 간의 협력이 훨씬 원활하게 이루어질 수 있다는 것이다. 이 방법은 장기적으로 보았을 때 이상적으로 보이기 는 하나, 기관들 간에 합의된 프로그램이 도출되어야 하고, 또 이를 뒷받침해줄 수 있는 재원이 충분히 마련되어야 가능한 접근법이므로 현실적으로 각 기관

들이 어느 정도 수준까지 협의를 할 수 있을지에 대해서는 의문이 남는다.

위에서 언급한 논문 외에 원조기관 간의 협력과 업무조정을 위한 방법론을 제시한 논문으로는, 정보통신 개발을 통한 기관 간의 협력을 강조한 Madonado *et. al.*(2010: 9)가 있다.

III. 긴급구호 및 재난복구 활동에서 나타난 문제점들

인도양 쓰나미 사태가 알려지자 피해를 입은 각국에서는 긴급재난 대책기구와 자원봉사자 조직 등이 즉각 설립되었고 관련 정부조직인력과 국제기구 파견자들이 현장파악 및 수습 활동에 들어갔다. 최우선적으로 생존자와 부상자, 사망자 확인 등에 대한 작업이 시작되었고 긴급의료서비스와 생필품 전달이 시작되었는데, 도로와 항만, 전기 및 통신 시설 등이 상당 부분 파괴되었으므로 우선 접근이 가능한 지역부터 구호활동이 신속하게 전개되었다. 오물과 쓰레기가 뒤덮여진 현장에서 방송과 언론 매체들이 가장 시급한 구호품으로 물과 위생에 관한 물품을 지적한 후 식수 문제는 몇몇 지역을 제외하고 바로 해결된 것으로 보고가 되었다.

그러나 여러 현장보고서에 보고되었듯이(Fritz Institute, 2005; Fraser, 2005; Government of Indonesia and United Nations, 2005; IFRC, 2005; OCHA, 2005; Schulze, 2005; Telford and Cosgrave, 2007; UN Resident Coordinator in Thailand and World Bank, 2005; UNDP, 2005; USAID, 2005a and 2005b; WFP, 2005a; 2005b; World Bank, 2005a and 2005b), 매스 미디어의 집중 조명을 받은 재난현장에는 필요 이상의 과다한 구호물자와 인력이 투입되어 인력관리 및 물자 재고관리와 배급에 문제가 생겼던 반면, 미디어의 관심이 닿지 않은 채 교통이 두절되었던 다른 지역에는 재난 발생 일주일이 넘도록 구호물자가 전혀 전달되지 않은 경우도 발생하였다.

또한 통제되지 않은 부적절한 물품들이 이재민들에게 전달되어 문제를 일으키기도 했으며, 부정확한 정보와 데이터로 인하여 구호물자의 조달과 배분에 심각한 혼선을 빚기도 하였다. 재난 이후 발간된 많은 쓰나미 보고서에서는 보다 나은 재난관리를 위해 향후 개선되어야 할 사항으로 정확한 현장 파악 및 그것에 근거한 조직 간의 긴밀한 공조와 조정, 이재민이 참여하는 복구 계획 및 사업 등이 지적되었다.

1. 긴급구호 현장에서의 문제점

피해국의 재난현장에 쏟아져 들어오기 시작한 해외 긴급구호물자에는 많은 경우 부적절한 물품들이 상당 수 전달되어 보내는 이의 좋은 의도와는 달리 이재민들의 불만과 분노를 사게 된 경우도 있었다. 즉, 무슬림들이 많은 지역에 무슬림의 금기사항인 돼지고기 통조림을 전달한 경우, 유효기간이 훨씬 지난 오래 된 의약품이나 식품 등을 전달한 경우⁷⁾, 아열대 해안가 이재민들에게 스키 재킷이나 스웨

터를 전달한 경우, 여성용 하이 힐 구두나 수영복을 전달한 경우, 조악한 품질의 텐트를 보낸 경우 등이 그 예라 할 수 있다.⁸⁾

이러한 일들이 일어난 이유는, 재해구호 물자와 서비스의 조달과 전달이 재해 현장조사에 근거한 수요 목록에 의거해서 조달·전달된 것이 아니라 방송매체들을 통해 즉각 모을 수 있는 물품들을 각국이 임의로 황급히 모아 재해지역으로 보냈기 때문이었다. 재난 긴급구호 초기에는 취약계층인 신체 부자유자나 노인, 아동, 그리고 여성(특히 임산부)에 대한 배려도 전혀 없었기 때문에 수원국의 상황을 고려하여 이재민들에게 필요한 것을 전달했다기보다는 공급자들이 보내고자 하는 것들을 전달한 것으로, 전형적인 공여국 중심의 원조였다고 평가할 수 있다.⁹⁾

쓰나미 재난 발생 직후, 재난상황과 현장 정보를 신속히 전달하기 위해 유엔재해평가조정(United Nations Disaster Assessment and Coordination; UNDAC)팀을 비롯하여 각 재난피해국 정부와 많은 구호기관, 원조기관들이 자신들의 웹 사이트에 재해 상황에 대한 최신정보를 꾸준히 업데이트해서 제공했으나, 몇몇 정부기관의 보고서를 제외하고는 크게 유용하게 사용되질 못했다. 유엔 보고서의 경우 광범위한 피해지역을 단시간에 모두 파악하여 정확한 보고서를 올리기에는 인력이나 장비 동원에 있어서 역부족이었고, 여러 각 기관의 보고서는 많은 경우는 자신들의 필요에 맞는 보고서, 자신들의 원조프로그램 시행을 위한 보고서에 초점을 맞추었기 때문에 이를 기반으로 피해지역 이재민들에 대한 전반적인 정보 및 수요파악을 하는 데는 분명 한계가 있었다.

불시에 재난을 당한 이재민 대다수에게 구호원조의 수혜가 효과적으로 신속하게 돌아가게 하려면 재난발생 초기에 대다수의 관계 기관들이 수급할 수 있는 방법과 기준에 의거해서 피해지역 주민들의 목소리까지 담은 공동의 현장 수요조사를 신속히 시행하는 것이 바람직하지만, 당시에는 이러한 일원화된 체제하에 신속히 통합적인 현장파악 활동을 수행할 조직이나 국제 메커니즘 등이 존재하지 않았기 때문에 정확한 현장파악과 긴급한 구호물자·인력에 대한 수요조사에 어려움이 있었다.

이렇듯 현지사정에 맞게 조정되지 않은 원조 공여국들의 활동과 구호물자 전달은 많은 지역에서 중복 및 과다 현상을 보임으로써 긴급 구호활동의 전개를 비효율적으로 만드는 결과를 가져왔다. 공황이 포화상태가 되어 많은 비행기 편이 취소되었으며, 수많은 차량과 컨테이너가 항만과 관세지역 일대를 막아버려 시급한 물품의 전달이 불가능하게 되기도 했고, 창고가 우선순위 없이 채워짐으로써 값비싼 장비들이 땀별과 비바람에 그대로 노출된 채 방치되기도 하였다(IFRC, 2005; Belawan, 2005; Jakarta Post, 2006). 구호물자의 신속한 전달을 위해 대단위 화물운송에 대한 수요가 갑작스럽게 증가하자 운송료가 터무니없이 치솟았지만 이를 통제할 정부의 법령이나 규제가 없거나 불충분한 경우가

7) 유효기한이 지난 음식물을 숨어내고 버리는데 들어간 시간과 비용도 상당했음. 인도네시아 한 지역의 경우, 트럭 4대 분량의 음식물을 폐기해야 했는데 그 중에는 유효기한이 2003년으로 되어 있던 음식물이 전달된 예도 있었음(Indonesia Relief, 2005).

8) 특히 이슬람교도들과 여성의 경우, 이러한 부적절한 물품의 전달을 종교적, 인격적 모욕으로 받아들였음.

9) 스리랑카 비정부기구의 경우 60 퍼센트, 인도 비정부기구의 경우 40 퍼센트가 불필요한 물품이 전달되거나 구호물품이 과다하게 전달되었다고 보고함(Fritz Institute, 2005).

많았고, 일부 민간 구호단체들의 긴급운송 프리미엄 지급 등으로 정상적으로 중대형 운송차량의 서비스를 제공받는 일은 용이하지가 않았다. 여기에 재난 관련 교육이나 훈련을 받지 않은 긴급 재난구호 인력들이 과다하게 재난지역에 들어옴으로써 효율적인 재난구호 작업이 더 어려워졌을 뿐 아니라, 언어 소통문제, 문화적인 이해부족 문제, 일하는 방식의 차이 문제 등으로 현장에서 구호활동은 기관·단체들 간에 조정이나 협업이 제대로 이루어지지 않았다.

몇몇 쓰나미 피해국가의 정부 관련자들은 해외원조 관련 물자와 인력에 대한 임시조치로 공항과 항만에 대한 규제를 풀고 관세면제와 비자발급 완화조치를 취함으로써 신속하게 구호물자를 전달하고 재난구호활동 관련자들의 입국을 원활하게 했다는 긍정적인 평가를 받기도 했으나, 대부분의 경우, 쏟아져 들어오는 물자와 인력에 대한 통제를 제대로 하질 못했으며 국제기구와 비정부기구들 간의 협력과 조정을 선도할 수 있는 위치에 있으면서도 그 역할을 제대로 해내지 못했다는 지적을 받았다.¹⁰⁾

쓰나미 피해지역에 일시적으로 입국한 많은 외국 구호팀들은 쓰나미 재난을 겪은 국가의 정부가 피해지역에서 외국인들에게 3개월 이상 체류하면서 구호활동을 계속 할 수 있도록 허락할지 불허할지에 대한 불확실성 때문에 구호 및 재건 활동에 대한 체계적인 계획을 수립하고 프로그램을 실행하는데 있어서도 혼선을 빚었다.

국제기구 중 유엔재해평가조정팀(UNDAC)팀이 비교적 신속하게 현장조사와 섹터별 수요조사를 실시하긴 했으나 지역적으로 제한적이었으므로, 국제 적십자 팀과 여타 다른 공여기관들은 자체 현장조사팀을 각 재해현장에 보내 자체 수요조사를 하는 등, 국제기관 간의 공조와 조정도 제대로 잘 이루어지지 않았다. 유엔재해평가조정팀의 인원이나 장비가 광범위한 재난지역 현장조사를 모두 맡아 하기에는 역부족이었고, 적십자운동(Red Cross Initiative)의 활동과 기능이 유엔기구의 그것과 중첩되어 정보의 제공과 데이터의 축적·배포에도 혼란이 있었다. 수많은 원조기관들이 현지에서 사용할 수 있는 시설과 장비에도 제한이 있었으므로 각 기관들은 이러한 서비스를 경쟁적으로 먼저 사용하려 함에 따라 기관 간 협조나 조정과정이 더욱 어려워진 면도 있다.

국제 구호활동에 경험이 없거나 적었던 민간 비정부 기구(NGO)의 경우, 국제 인도주의 원칙이나 지역사회를 기반으로 한 접근방식에 대한 고려 없이 의욕만으로 구호활동에 나선 경우가 대부분이었으므로 조직 간 협력이나 조정, 소통 등에서 문제가 발생하기도 했으며, 이로 인해 오랜 동안 각 지역사회에서 활동해온 기존 민간 비정부 기구의 평판이 본의 아니게 훼손되는 일도 생겨났다.

재난 긴급구호 단체 사람들이 재해현장을 방문을 했을 때, 이재민들이 기대했던 것은 즉각적이고 실질적인 원조물자와 도움이었으나, 이러한 것에 대한 직각적인 도움이 없이 여러 재해 현장조사단이 똑같은 질문과 조사를 연이어 반복해가자 이재민들의 심리상태는 실망에서 불만과 불평으로 바뀌기까지 했다(Flint and Goyder, 2006).

10) Government of Indonesia and United Nations(2005), Government of the Maldives and United Nations(2005).

<표 1> 쓰나미 관련 기관 별 원조액(단위: 백만 달러)

기관별	모금액	약정액			지급액		
		구호	재건	합계	구호	재건	합계
국제금융기관	2,095			2,095			212
적십자사(국민성금)	1,700						
적십자사(기업성금)	83			2,186			
적십자사(정부기금)	232						
적십자사(기타)	170						
유엔(성금 및 자체기금)	494						189
비정부기구(민간성금)	3,214						1,154
개발원조위원회(DAC) 공여국	5,888	1,727	1,931	3,658	1,588	473	2,061
개발원조위원회 아닌 공여국	593			319			320
합계	14,469			8,258			4,523

※ 자료: Flint and Goyder(2006).

주: 이탤릭체로 표시된 금액은 추정치임.

<표 2> 쓰나미 성금 구성비(단위: %)

기관별	성금 출처	
	정부 약정 비율	민간 성금 비율
비정부 기구(NGOs)	24	59
유엔	34	9
적십자 운동	14	32
개별 정부와 국제금융기관	29	0
합계	100	100

※ 자료: Flint and Goyder(2006).

<표 3> 쓰나미 약정 성금의 국별 할당 비율(단위: %)

	인도네시아	스리랑카	지역별	여타 국가
개발원조위원회	43	25	27	5
유엔	35	16	42	7
적십자 연맹	60	28	7	5
적십자사 양자원조	26	20	50	4
국제적십자사	59	41	0	0

※ 자료: Flint and Goyder(2006).

2. 재해복구 과정에서의 문제점

재난현장에 제공된 인도적 긴급구호 지원은 한시적 도움은 될 수 있지만 그 효과가 지속적이라고 볼 수는 없다. 따라서 이재민들에게 중요한 것은 그들이 안정적인 의식주 생활을 다시 영위할 수 있도록 장기적인 안목에서 생계수단을 마련해주는 일이라 하겠다. 쓰나미 이재민들을 위한 재난복구 프

로그램들은 이들이 어업과 농업, 관광업 및 소규모 사업에 다시 종사할 수 있도록 그들 분야의 역량을 다시 회복해주고, 취약계층에 대한 사회보호 조치를 마련해주는 한편, 쓰나미로 인한 정신적인 충격을 치유해주는 심리치유 및 환경회복, 그리고 이주노동자들에 대한 지원 등에 초점을 맞추고 진행되었다. 그러나 재건 복구사업을 지원하기로 한 원조 공여기관 중 적지 않은 수의 기관이 단기간에 눈에 띄고 사업의 결과물로 오래 남겨질 수 있는 학교 건립 등의 사업에 경쟁적으로 뛰어들자 사업중복과 조정결여의 문제는 다시 한 번 현장의 이슈가 되었다(UNEP, 2005; Wiek, *et. al.*, 2010; World Bank, 2005a).

성공적인 중장기적 재난복구 사업을 위해서는 지역 인프라 회복사업과 지역민들 생계수단 회생 프로그램에 지방정부조직이 선도적인 역할을 하고 지역주민들이 적극적으로 사업계획이나 실행에 참여하는 것이 매우 중요한데, 2005년의 동남아시아 쓰나미 복구사업에는 이러한 것들이 제대로 이루어지지 않았다(World Bank, 2005a; 2005b; 2005c). 특히 이재민들을 위한 피해보상안이나 향후 재난대책계획을 마련하는데 있어서, 그리고 이재민을 위한 주택건설 계획을 수립하는데 있어서, 지역주민의 의견을 경청하고 의논하는 과정이 부실했으며 이는 추후에 분쟁으로 이어지기까지 하였다. 특히 해외 긴급원조의 경험이 많지 않은 외국 원조기구와 민간 비정부 기구의 경우, 언어소통 및 전문지식 부족의 문제 외에도 피해 지역공동체의 사회적 자본이나 전통, 문화에 대한 이해 부족으로 약속된 복구사업이 지연되거나 취소되는 등의 시행착오와 비효율적 사업시행의 사례가 꽤 많이 발생했다.¹¹⁾ 인종적으로 혹은 종교적으로 소수집단이 거주하던 지역의 주민들의 경우, 쓰나미 사태 이전부터 지방정부와의 소통과 협력이 잘 이루어지지 않았던 전례가 있기는 하지만, 쓰나미 사태를 계기로 각 지역정부들은 지역사회 주민의 수동적인 태도를 그냥 방치할 것이 아니라 이들을 재난복구 사업계획의 수립과 의사결정 과정에 적극적으로 참여시키려는 노력이 필요한 시점이었다.

실제로는 중장기 재난복구 사업에 지역주민의 참여가 고려되지 않다보니 이재민들의 대다수를 차지했던 어촌 사람들을 위한 거처가 재해대책본부 및 지방정부의 결정에 따라 그들의 생활터전이 해안가가 아닌 내륙에 정해지기도 했다. 쓰나미 피해가 있었던 지역의 토지는 많은 경우 공유지로 되어 있는 곳이 많았고 사유지로 되어 있다 하더라도 동남아 지역의 특성 상 토지소유권이나 토지점유권 등에 대한 권리가 법률적으로 명확하게 행사되었다기보다는 묵시적으로 행사되는 경우가 많았는데, 많은 쓰나미 이재민들은 자신의 생활터전인 해안을 떠나 살도록 강요받자 자신들의 가족이 몇 대에 걸쳐 살아왔던 땅에 대한 권리를 주장하며 재난 복구 사업으로 제공된 주택을 버리고 자신이 살던 곳으로 돌아가 자신들의 힘으로 자신들의 생활터전을 스스로 재건하겠다고 나서면서 이미 시행되고 있는 재건복구 사업과 충돌을 일으키기도 했다. 정부로부터 새로운 거주터전을 제공받은 이재민들에게 집은 제공되었지만 대지에 대한 권리는 부여되지 않았기 때문에 이재민들이 미래에 대한 불안을 느꼈던 것이 갈등의 한 요인이었고, 또 다른 요인은 이재민들이 살던 해안가 지역이 관광사업을 하기에 좋은

11) 인도네시아 아체 지역의 경우, 25개의 원조단체들이 주택 5만호를 지어주겠다는 약속을 했으나 실제로는 500채의 주택 밖에 짓질 못했다(Dercon, 2006).

입지였던 경우가 많았던 까닭에 많은 민간 부동산개발업체들이 그곳에 들어가 관광개발 사업을 벌이면서 이전에 이재민들이 살던 지역의 땅값이 올라가자 그 이익을 분배에 대한 요구가 갈등을 심화시킨 탓도 있다.

재건복구 사업의 계획과 실행에 이재민 당사자들의 의견을 반영하지 않은 또 다른 예로는 이재민들을 위한 주택건설을 들 수가 있다. 정부와 원조단체들이 쓰나미 이재민들을 위해 시행한 주택건설 사업은 그 주택에 들어가 살 사람들이 어떤 구조를 원하는지에 대한 의견조사나 상의 과정이 없이 대부분 규격화된 집을 일률적으로 제공하였는데, 이재민들은 그들의 생활방식이 전혀 고려되지 않은 주택의 불편함 때문에 많은 불만을 제기하였다. 이것 역시 일방적인 공급자 위주의 원조가 시행된 전형적인 예라 할 수 있다.

쓰나미 이재민 중에서 긴급구호 사업과 재건복구 사업에서 소외된 사람들로써는 언어나 문화, 전통이 매우 달랐던 소수민족과 이주노동자들을 들 수가 있다. 소수민족의 경우, 그들 스스로가 항상 지역사회의 소외계층이라는 생각으로 재해복구 사업에 대해 관심을 가지고 관여하지 않은 면이 있기도 하지만, 재해복구 사업안을 만들고 시행하는 지방정부 측에서도 이들에 대한 배려를 별도로 마련하지 않았기 때문에 이들은 재해민들의 재활을 돕는 프로그램의 사각지대에 놓이는 결과가 되었다. 이주노동자들의 경우는, 그들 중 많은 수의 사람들이 공식적으로 등록이 되지 않은 이주노동자들이었기 때문에 사상자 확인에 더욱 어려움이 있었고, 정부의 이재민 지원도 받을 수가 없었다. 이들은 불안정한 법적 지위 때문에 다른 구호기구로부터도 재건복구 사업의 혜택을 제대로 받지 못한 채 각자가 스스로의 자구책을 찾을 수밖에 없게 된 경우가 많았다. 특히 불법 이주노동자의 경우, 정부의 재해복구 혜택을 받는지의 여부가 해당 지역에서 상당히 민감한 이슈가 되기도 했다.¹²⁾

<표 4> 각국의 쓰나미 재난 긴급구호 및 재건 할당 비율(단위: %)

	재해 긴급구호	재해 복구 및 재건
미국	16	84
스페인	16	84
독일	30	70
스웨덴	36	64
EC	41	59
덴마크(약정)	47	53
호주	49	51
영국	54	46
네덜란드	83	17
일본	83	17
캐나다(CIDA)	87	13
아일랜드	100	0

※ 자료: Tsunami Evaluation Coalition(2006b).

12) World Bank(2005a).

쓰나미 긴급복구 및 재건을 위한 성금의 구성 비율은 각국 정부의 공적인 지원 약정액이 약 44 퍼센트(59억 달러), 민간부문의 비정부기구(NGO)에 대한 지원이 약 24 퍼센트(32억 달러), 국제금융기구들의 지원이 약 16 퍼센트(21억 달러), 민간부문의 적십자사에 대한 지원이 약 13 퍼센트(18억 달러), 민간의 유엔 기구에 대한 지원이 약 4 퍼센트(5억 달러)인 것으로 나타난다(Flint & Goyder, 2006).

성금 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 각국 정부의 지원 약정을 자세히 살펴보면, 순수 긴급구호에 지원의 상당 부분을 할당한 국가들이 있는가 하면(아일랜드, 캐나다, 네덜란드, 일본 등), 장차 자국 기업의 재난복구 사업진출을 염두에 두고 주로 재난복구 사업부문에 상대적으로 더 많은 지원을 약정한 국가들도(미국, 스페인, 독일 등) 상당 수 눈에 띈다.

3. 협력 및 조정과정에서의 문제점

재난이 발생한 초기에 여러 구호기관이 수급할 수 있는 방법과 인원으로 합동 현장조사팀을 만들어 재난현장에 필요한 긴급물자에 대한 수요를 신속하게 파악했다면, 그리고 물자의 조달과 전달 및 배분, 인력배치 등이 통합된 기구의 통제 하에 조직적으로 이루어졌다면, 위에서 언급한 재난현장과 재난복구 과정에서 일어난 시행착오 중 많은 부분은 사전에 예방할 수가 있었을 것이다.

그러나 강력한 영향력을 가졌던 매스미디어의 제한된 정보제공 및 지나치게 분산된 성금의 출처로 인해 쓰나미 재난현장에선 각 구호기관 간에 재난의 신속한 극복을 위한 협력과 조정의 노력보다는 처음부터 기관별 독자적 행동 및 경쟁의 모습이 두드러지게 나타났다. 너무나 많은 수의 구호기관이 한꺼번에 재난현장에 몰려들면서 효과적인 조정과정을 거처기가 점점 어려워졌고 이에 따라서 기관 간에 협력과 업무조정을 하는데 들어가는 기회비용도 점점 증가하였다.¹³⁾

막대한 금액의 성금을 모금한 국제 비정부 기구 및 각국 적십자사는 구호활동 사업을 독자적으로 시작할 수 있는 위치에 있었기 때문에 진척이 더딘 조정활동을 통한 협력사업보다는 자신들의 계획 하에 자신들이 직접 통제할 수 있는 사업을 즉시 추진하려는 인센티브가 강했고, 실제로 그렇게 행동했다. 특히 현금을 넉넉하게 지원받은 국제 비정부 기구의 경우, 다른 구호단체들과 협력하여 통합된 틀 안에서 구호사업을 하기보다는 자신들이 직접 재난 피해국의 지방정부와 접촉하여 우선적으로 신속한 성과를 거둘 수 있는 사업에 뛰어들고자 했다. 애초에 공식적인 조정기구가 강력한 리더십을 발휘하지 못했기 때문에 이러한 조정의 문제는 긴급구호활동 초기에서부터 그 후의 재난복구 사업에 이르기까지 지속적으로 비효율의 원인으로 지적되었다.

이질적인 조직 간에 원활한 협업과 업무조정이 이루어지려면 상호간에 분명한 공통의 목적을 공유

13) 쓰나미 긴급구호활동을 위해 인도네시아 아체(Aceh) 지역에 등록된 국제 비정부기구(INGO)의 수는 약 180 여개가 되는 것으로 집계됨. 인도의 나가파티남(Nagapattinam) 지역에도 150 개나 넘는 비정부기구와 공여국 기구가 구호조직으로 등록을 했고, 등록을 하지 않은 재 구호활동을 한 조직의 수도 약 150 여개가 되는 것으로 추산됨. 스리랑카의 경우, 쓰나미 재난구호 물품모집에 동원된 비정부기구 및 지역시민단체의 수는 1만 3 천을 넘는 것으로 추산됨(Fritz Institute, 2005).

하여야 하고 이 목적달성을 위해 자원을 어떻게 공유하고 업무분담은 어떻게 할 것인지에 대한 협의와 상호 동의를 필요한데, 쓰나미 재난 사태의 경우, 초기에 각 기관 간에 협의는 있었지만 협의과정에서 강력한 리더십의 존재가 미흡했으므로 조정에 관한 합의가 제대로 이루어질 수가 없었다.¹⁴⁾ 풍족한 재해현금으로 인해 각자 독립적으로 행동할 수 있는 민간 구호단체들의 수가 너무나 많았고 이들은 짧은 시간 안에 눈으로 확인될 수 있는 성과를 거둠으로써 자국의 성금 기부자들에게 성금이 헛되어 쓰이지 않았다는 사실을 신속히 전달하고자 하는 인센티브가 강해서 조정을 통한 시너지 효과를 갖기보다는 각자 행동을 통한 성과 올리기에 몰두한 경우가 많았다. 더욱이 재난 수습과정에 있어서 조정의 리더 역할을 했어야 할 유엔기구와 국제적십자사 조직이 기대만큼의 역할을 할 수가 없었고, 그들 안에서도 조정과정이 원활히 이루어지질 않았다. 유엔기구의 경우¹⁵⁾ 당시 시점에서 공유할 수 있는 자원이 매우 빈약했을 뿐만 아니라 다른 조직의 자원과 정보를 조정할 수 있는 지위나 강제권이 부여되어 있지 않았기 때문에 효과적인 지도력을 발휘할 수가 없었고, 적십자조직의 경우는 국제 적십자사를 통하기보다는 각국의 국내 적십자사들이 각자의 자원을 가지고 재해 피해국에 직접 들어서서 독립적으로 재해현장 수습 및 구호활동에 뛰어들었기 때문이다.

국제기구 간에 공동으로 물자 및 인력배송을 효율적으로 하기 위한 조직으로는 유엔 세계식량계획(WFP) 관할 하에 유엔 인도주의 항공서비스(UNHAS)¹⁶⁾와 유엔 합동물류지원센터(UNJLC)¹⁷⁾ 등이 있으나, 예산이나 인력·장비 면에서 세계 곳곳의 재난 구호활동을 효과적으로 지원하기에는 역부족인 것이 사실이다. 재난현장에서 외부기관으로 크게 역할을 하는 조직으로는 유엔기구와 적십자사 그리고 국제 비정부 기구들을 들 수가 있는데, 이들 간에 효율적인 업무조정과 협력을 지원하기 위한 자금 및 물자 지원도 원조 공여국의 정부 및 단체가 재난구호 지원 시 반드시 고려해야 할 사항이다. 그러나 아래 표에서 볼 수 있듯이 영국과 호주를 제외한 여타 원조 공여국들은 이에 대한 관심이 미미했다. 특히 지구공동체를 위해 지도력을 발휘해야 할 위치에 있는 미국의 경우, 효과적인 쓰나미 재난구호 활동을 위해 조정부문에 할당한 예산은 전무했다. 당시 재난 현장의 조정업무를 위해 조성된 기금은 금액이 부족했을 뿐만 아니라, 재난 복구기간까지 기한이 보장된 성격도 아니었기 때문에 조

14) 이것은 결과적으로 경제학에서 논의하는 ‘조정 실패(coordination failure)’가 가져오는 상황과 비슷한 결과를 초래한 면이 있기는 하지만 엄밀한 의미에서 그 성격이 다르다고 할 수가 있다. ‘조정실패이론’은 상대방이 먼저 행동한 다음에 자신이 행동을 취해야 자신의 이익을 실현할 수 있는 상태에서 서로 상대방이 먼저 행동을 취하기를 바라며 자신이 행동을 취하지 않음으로써 상호 간에 이익이 될 수 있는 상태를 이루지 못하는 상황을 말하는데, 쓰나미 재난사태의 경우 유엔 기구는 재난 초기에 각종 긴급구호단체들이 상호이익을 얻을 수 있는 행동을 취하기는 했으나 그 이익이 상대방에게 미미한 것으로 평가되었기 때문에 조정의 결실을 이끌어내지 못한 측면이 있다.

15) 유엔의 경우, 업무처리에 있어서 투명성과 공정성, 정당성 등이 내부적으로 엄격하게 검증되어야 하기 때문에 여러 부서의 여러 단계 승인절차를 거쳐야 하며 또 유엔직원과 장비에 대한 안전성 점검 및 책임성 확인 등의 절차도 있으므로 현장투입과 업무실행에 있어 여타 민간 조직보다 업무 투입 및 대응에 있어 소요시간이 다소 길어지는 경향이 있다.

16) United Nations Humanitarian Air Service.

17) United Nations Joint Logistics Centre.

정업무에 있어서 어느 한 기구나 조직이 나서서 강력한 지도력을 발휘할 수가 없었고, 이로 인해 조정업무의 성격은 점차 부차적인 것으로 처리되면서 각 재난 구호기관 간의 업무 협조와 조정은 더욱 힘들어졌다.

<표 5> 각국의 쓰나미 재난원조 부문 별 할당 비율(단위: %)

	호주	덴마크	독일	아일랜드	영국	미국
식량	36	8	26	18	14	23
건강	22	14	12	6	11	14
식수/위생	0	21	0	2	13	20
숙소	8	4	7	2	1	14
초기 복구	0	0	4	24	14	17
재난 대비	0	0	0	3	0	0
조정	25	4	3	6	34	0
다부문	0	43	7	32	5	0
기타	9	6	29	7	8	12
총계	100	100	100	100	100	100

※ 자료: Tsunami Evaluation Coalition(2006b).

특히 재난현장의 민간 비정부 기구의 경우, 그 수가 너무나 많고 성격 또한 너무나 다양해서 비정부기구들 간에 업무조정을 위한 모임이 만들어지기도 했으나, 각 조직의 대표로 참석하는 사람에게 권한 일임이 되질 않아 모임에서 합의를 도출해내기가 힘들었고, 국제 구호기관과 재해지역 지방 비정부 기구 및 지역공동체 대표들 간의 언어소통 문제 등으로 의미 있는 결과를 이뤄내기는 무척 어려웠다. 그 결과 재해현장에서 원조기관 간 업무조정이 되지 않은 채 각자의 계획에 따라 원조활동이 진행되었고, 한 비정부 기구에서 지역주민과 함께 길을 만들기로 합의한 지역에 다른 비정부 기구에서 재해민을 위한 주택건설을 시작하는 일이 벌어지기도 했다(World Bank, 2005a; 2005b).

IV. 재난구호 및 재해복구 활동에 있어서의 개선

각국 정부와 국제기구, 민간 구호활동 단체들은 쓰나미 재난구호 및 복구 활동에서 드러난 문제점들을 교훈삼아 향후에 또 있을 수 있는 재난에 대비해 여러 가지 조치를 취했는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

유엔에서는 재해 현장에서의 업무조정과 리더십 향상을 위해 역량강화를 위한 일련의 조치를 취했다. 대규모 긴급 상황 발생 시 ‘기구 간 상임위원회(IASC)’의 고위급 인사들이 72시간 이내에 배치되어 긴급 상황에 대한 감독을 하도록 했고, 인도주의 업무조정을 위한 직위에는 그 분야에 경험이 풍부한 지도자급 인사들을 배치했다. 그리고 협동을 통한 성과 개선을 위해 업무조정이 된 현장조사의

비율을 높여왔으며, 합동조사에는 정부인사 및 비정부기구 인사들까지 적절하게 포함되도록 참여의 폭도 넓혀왔다. 책무성과 투명성 향상을 위해 지역민들의 불만사항을 접수할 수 있는 환류보고 시스템이 구축되는 국가의 수를 늘려가고 있으며, 긴급 상황에 대비한 역량강화 프로그램도 확대하고 있다. 그리고 재난 발생 시 국제 재난구호 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 긴급 구호활동 인원의 입국허가와 물품반입, 수송 등에 대한 규제완화에 대해서도 협정 체결국 수를 늘려가고 있다.

유엔은 최근 민간부문과의 파트너십 강화를 위해서도 힘써왔는데, 재난 발생 시 신속하게 전문가를 파견하기 위한 전문 재난 관리자 네트워크를 강화해왔으며 특히 아시아 지역 재난 관리팀에 대해서는 재난 발생 시 국제사회에서 어떤 도움을 받을 수 있는지에 대한 가이드를 선보이기도 했다. 유엔은 재난 발생 국가들을 위해 재난 조기경보 체계에 대한 역량강화도 실시해왔으며, 효율적인 정보처리를 위해 데이터 호환처리 및 접근 용이성 개선 등에도 노력을 기울이고 있다(UN, 2013: 1-22).

국제적십자에서는 2004년의 대규모 쓰나미 재난 사태 이후, 지역적인 조기경보 시스템 구축 및 지역주민의 재난대비 역량강화 등에 노력을 기울여왔으며, 재난관리에 있어서 정부와 여론 지도자들이 취약계층의 입장을 좀 더 잘 반영하도록 하게 하는 외교에도 힘을 기울여오고 있다(IFRC, 2011).

쓰나미의 재난을 입었던 국가들은 재난 조기경보 시스템 구축, 재난 방지 인프라 강화, 재난 취약지역 주민들에 대한 재난 대책 교육 및 훈련, 지역 재난관리 센터의 설립 및 재난방지 역량강화, 지역기반 재난 위험관리 프로그램 구축 등의 조치를 취했다(IRP, 2007: 13-18).

위에서 살펴본 바와 같이, 본 연구가 초점을 맞추고 있는 국제 재난구호 원조기구들 간의 협력 및 업무조정 향상을 위한 조치에는 유엔에서 취한 일련의 노력 이외에는 별다른 변화가 없는 실정이다. 따라서 본 연구는 재해구호 활동 및 지원복구 사업에 있어서 국제 원조 공여기관들이 되풀이해서 겪는 비효율에 대해 어떤 개선책들이 있을 수 있는지에 대해 논의해보기로 한다. 이를 위해 간단한 게임이론의 틀 속에서 각 행위자가 선택할 수 있는 입장(혹은 전략)과 그에 따른 보상(payoff)을 살펴보면 다음과 같다.

	여타 기관의 업무조정 협력	여타기관의 개별행동
주도 기관의 업무조정 협력	정확한 정보취득+공유자원 활용+업무효율 +비용절감+성과제고+전략적 계획 (정확한 정보취득+공유자원 활용+업무효율 +비용절감+성과제고)	정보전달-업무효율-성과 (정보취득+성과-평판)
주도 기관의 개별행동	정보취득+업무효율+성과제고-평판 (-업무효율-성과)	-정보-업무효율-성과-평판 (-정보-업무효율-성과-평판)

<그림 1> 협력 및 업무조정을 위한 게임이론 모델

※ (주) 괄호 안의 보상은 여타기관이 얻을 수 있는 편익(+ 기호 사용) 및 비용(- 기호 사용)임.

위에서 간략히 정리한 편익·비용 비교를 볼 때, 재해현장에서 주도 원조기관과 여타 원조기관 간

의 협력관계를 유도할 수 있는 수단으로는 정확한 정보 및 데이터, 공유자원 활용성, 그리고 각 기관에 대한 평판 등을 생각해볼 수가 있다. 2004년 쓰나미 재난 때는, 구호지원 자금이 충분하여 협력 및 업무조정을 통한 업무효율 제고와 비용절감 등을 고려하지 않은 개별 민간 원조기관이 많았고, 일종의 벌칙(penalty)이라 할 수 있는 평판에 대한 통제를 할 수 있는 메커니즘은 없었다. 반면 편익으로 활용할 있는 공유자원의 활용도 거의 없었기 때문에 많은 경우 각 기관이 개별 행동을 취하는 결과로 나왔다고 볼 수 있다. 따라서 이번 장에서는 재해현장에서 어떤 조치들이 가능할 때 선도적 원조기관과 여타 원조기관들의 행위를 협력관계로 만들어 낼 수 있는지를 논의해보기로 한다.

1. 재해국 정부의 노력

쓰나미와 같은 거대한 자연재해를 입었을 경우, 정부의 위기대처능력은 그 수습과정에 지대한 영향을 미친다. 재해를 입은 나라가 국가 긴급 상황에서 인적·물적 자원을 동원할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있고 외국의 지원을 효과적으로 받을 수 있는 법적인 틀이 잘 마련되어 있다면 해외로부터의 긴급구조 및 복구 관련 원조자원 유입은 부족한 국내 자원을 보완하면서 재해현장 수습에 큰 기여를 할 수 있게 된다. 그러나 제도적정비가 잘되어 있는 나라가 아니라면, 중앙정부는 긴급대책을 마련할 때, 정부 차원에서 해외로부터의 원조는 어떻게 받을 것이며 원조와 관련된 업무의 조정은 어떤 기관이 어떤 방식으로 맡을 것인가를 재난 수습 초기단계에 분명히 해둘 필요가 있다.

인도주의 구호원조의 경우, 주요 유엔기구나 유엔기구가 아닌 인도주의 원조기구들을 연결해주는 국제 조직으로 1992년 설립된 ‘기구 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee: IASC)¹⁸⁾가 있다. 이 조직의 주요 기능 중 하나가 바로 인도주의 구호활동 기관 간의 의견을 조율하고 구호활동 기구 간의 업무조정을 도와주는 일인데, 2004년 쓰나미 재난 사태 때도 많은 기여를 했으나 위에서 언급한 대로 대규모 구호성금 지원을 받은 민간 구호조직들의 독자 행동 등으로 기대만큼의 역할을 수행하지는 못했다.

해외 원조기관들의 경우, 서로에 대해 강제성이 없고 각자의 고유 업무영역이나 목표가 다르기 때문에 이들 모임에서는 정보의 획득이나 공유자원의 활용 등, 자신들에게 편익이 없는 경우 이들 간의 업무조정이나 상호협력은 이뤄내기가 쉽지 않다. 따라서 재해를 입은 국가의 중앙정부는 정확한 정보를 제공하거나 원조활동을 위한 편익을 제공할 때 이 해외원조기관들의 조정모임을 통해서 원조 주도 기관이 업무조정을 하는 틀 안에서 행동하는 것이 바람직하다.

18) ‘기구 간 상임위원회(IASC)’의 정회원은 유엔 인도주의 업무조정국(OCHA), 유엔개발계획(UNDP), 국제식량농업기구(FAO), 유엔 인구기금(UNFPA), 유엔 인간정주계획(UNHABITAT), 유엔 난민기구(UNHCR), 유엔 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO)이며, 초대회원은 국제적십자위원회(ICRC), 국제자원봉사협의회(ICVA), 국제적십자연맹(IFRC), 국제이주기구(IOM), 유엔 인권고등판무관사무소(OHCHR), 세계은행(World Bank) 등이다. IASC의 의장은 유엔 사무차장급으로 ‘긴급구호 조정자(Emergency Relief Coordinator)’ 역할도 겸임하는 인도주의 업무조정국(OCHA)의장이 맡고 있다.

대개의 경우, 재난 시 상황이 없는 가운데서 재난 피해국 정부는 해외 구호활동기관들의 요청이 있을 경우 그때그때 형편에 맞는 대로 정보를 제공하고 물류 편의시설을 제공하게 되는데, 해외 구호활동기관들의 조율된 도움을 받기 위해서는 조율기능이 집중된 중앙의 한 업무조정 기구를 통해 상호간 협력관계를 구축해야 구호활동의 중복 내지 반복과 낭비를 예방할 수가 있다. 한 곳에 집중화된 형태의 해외원조기관 모임을 통해서 서로의 업무를 조정하고 협력을 해야 자신들의 활동에도 이익이 될 수 있다는 메시지를 재난 피해국의 정부가 각 해외원조단체들에게 확실하게 보내줄 때 원조의 효율성도 제고될 수가 있는 것이다.

실제로 세계은행과 같은 국제금융기관들은 재해피해국의 재난복구사업을 지원할 때 지원금을 한데 모아서 여러 해외 원조단체들이 모임을 통해 합동으로 복구 계획을 만들고 협업을 하도록 유도함으로써 자연스럽게 그들 사이에서 협력과 업무조정이 이루어지도록 했다.

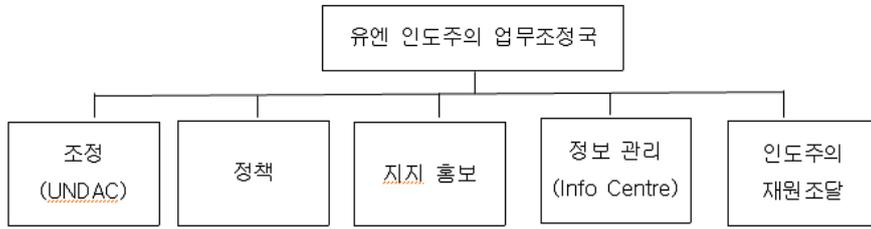
해외원조기관들 사이에서의 업무협조와 조정은 크게 보아 유엔과 국제 적십자사, 국제 비정부 기구 협의회, 원조 공여단체 협의회, 이 네 기관을 중심으로 주도 기관 내지 협의체를 구성할 수가 있다. ‘기구 간 상임위원회’가 협력 및 업무조정과 관한 주도적인 역할을 맡는 것이 이상적이기는 하나, 정책이나 큰 틀에 대한 협의는 이 기구를 통해 이루어지는 것이 자연스럽지만 재해 현장(field)에서의 경험은 각 기구 대표마다 다를 수가 있고 각 기관의 대표마다 재해관련 분야의 세부 경험과 업무지식 수준이 다를 수 있으므로 전문성을 가지고 모임을 공평하게 잘 이끌 수 있는 능력이 있는 사람들이 협의체제로 모임을 이끄는 방식이 무난하다.

큰 재해를 입은 경험이 있는 국가들은 중앙정부 차원에서 비자 문제라든가 공항, 및 운송수단 이용 등에 있어 해외기관과 협력을 할 수 있는 틀을 마련해놓지만, 지방행정단위로 내려가면 그러한 제도적 틀이 제대로 작동하지 않게 되는 경우도 흔히 보게 된다. 2004년 쓰나미 재해 현장에서는 많은 경우 지방정부나 공공조직의 정보접근이나 정보처리 역량이 미흡하여 인적·물적 자원에 대한 동원이나 배분, 업무조정 등에 있어 시행착오를 겪은 경우가 많았다. 유엔에서는 이러한 점을 염두에 두고 세계 각국의 중앙정부와의 규제 관련 법규를 조율해나가고 있으며, 각국 지방 조직의 재해관련 역량강화에 대한 지원 프로그램도 확대해나가고 있으나, 아직 적잖은 국가들이 준비가 되지 않은 상태에 있다.

유엔기구 중에서 ‘인도주의 업무조정국(Office for the Cooperation of Humanitarian Affairs; OCHA)’은 긴급구조 및 재난 복구활동 시 해외 원조단체·기관들과 재해국의 지방 정부를 연결해주는 중요한 역할을 하는데, 재해수습 기간 및 복구작업 기간 중에 이 조직의 지원활동에 대한 자금지원이 끊어지지 않도록 지원하는 것도 중요하다. 국제기구나 원조 공여국들과의 협력과 업무협조는 중앙정부 차원에서는 잘 이루어지는 것이 보통이나, 지방정부나 마을공동체 단위로 내려오면 정보의 처리·전달이나 물자의 배급 등 구체적인 사안에 있어서 업무조정과 협력이 쉽게 이루어지지 않는 경향이 있으므로, 이를 원활하게 해주기 위해서는 지방조직 지원에 대한 지원도 중요하다.

위에서 살펴본 바와 같이, 재난구호와 관련하여 국제 원조기구들의 원활한 협력과 업무조정을 위해 재해국 정부가 신경을 써야 할 부분은 업무조정 기구를 통한 정확한 정보의 전달과 지원이 그 핵심이

라 하겠다.



<그림 2> 유엔 인도주의 업무조정국

2. 협력과 업무조정을 위한 메커니즘의 확립

자연재해 피해의 수습을 돕기 위해 파견되는 국제기구나 해외 원조단체들이 되풀이해서 겪게 되는 문제 중의 하나는 현지에서 같은 원조활동을 하게 되는 조직들 간의 협조 문제이다. 각 조직마다 예산과 인원, 활동기한, 강조되는 주요업무, 보고체계, 활동평가 방법 등이 각기 다르기 때문에 이들은 수원국의 입장보다는 자신들 조직의 입장 내지 공여국의 관점에서만 일을 처리하고 돌아가려는 경우가 대부분인데, 이러한 원조 공여국들의 조율되지 않은 원조활동은 수원국 측에 행정 피로현상을 가중시켜 업무의 비효율을 가져오고 원조 공여국 측에도 원조활동의 중복 및 비일관성, 비효율 등의 부작용을 가져온다.

보고 시스템이나 의사결정에 관한 한, 국제기구 파견 팀들은 대개 경직된 예산과 자체내규로 인해 지나치게 중앙 집권화 되어 있는 반면, 비정부 기구들의 경우는 그 반대인 경우가 대부분인데, 긴급구호와 재해복구 지원활동 초기에 업무협력과 조정을 위한 메커니즘이 중앙에 집중된 형태로 자리를 잡지 못하게 되면 추후에 여러 기관들의 보고서를 공동의 형식으로 맞추는 등의 협력관계가 자체적으로 조성되기가 매우 어려워지게 된다.¹⁹⁾

2004년 쓰나미 재해 구호 및 복구사업에 있어서 조정과정이 어려웠던 이유로는, 이러한 업무협력 및 조정을 위한 자금지원이 부족하여 협력과 업무조정을 위한 모임을 지속해 나가기 어려웠던 점이 있고, 인센티브로 작용할 공용 자원이나 서비스²⁰⁾도 부족했다는 점, 경험과 전문지식에 있어 무리 없이 모임을 이끌 만한 인물이 현장에 부족했다는 점, 그리고 자금이 풍부했던 민간 원조단체들이 업무협조 및 조정을 위한 일에 인원을 배정하지 않은 채 자체 경쟁 속에 가시적 성과를 내기 위한 각자의 개별행동에 몰두했다는 점 등을 들 수가 있다.

따라서 이러한 일이 반복되지 않기 위해서는 재해 원조를 제공할 경우, 업무협조 및 조정을 위한 활동에 기금을 지정할 필요가 있고, 원조단체들이 공동으로 이용할 수 있는 자재나 서비스가 제공될

19) 2004년 쓰나미 재해 구호·복구활동의 경우가 그랬음.

20) 차량 제공, 항공운송 서비스, 혹은 안전에 관한 가이드 등이 그 예임.

수 있어야 하며, 민간 구호단체들의 개별적인 성과보다는 전체적인 틀 안에서의 구호 활동의 전체적인 성과가 미디어를 통해 공공에게 전파될 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 협력과 협조를 무시한 원조기관의 개별행동에 대한 비판도 별척으로써 필요하다. 업무협력 및 조정을 위한 회의 및 관련 비용 등도 투명하게 보고되고 평가될 필요가 있다. 평가보고서가 없이는 왜 어떤 협력이나 업무조정이 잘 이루어지고 잘못 이루어졌는지에 대한 파악이 어렵게 되고 향후 개선도 이루어지기 어렵기 때문이다. 평가보고서는 가능한 많은 원조기관들이 참여하여 공동으로 수행되어야 자화자찬 식의 홍보 스타일이 아닌 공정정이 담보된, 전체를 조망한 보고서가 나올 수 있다. 이러한 평가보고서를 미디어가 조명을 할 때 흥미를 끄는 부분적 성과뿐만 아니라 전체적인 성과도 객관적으로 비교·평가가 가능해질 수가 있고, 협력과 업무조정을 무시한 원조기관에 대한 미디어의 비판도 객관적으로 가능하다 하겠다.

앞에서 본 바와 같이 호주 같은 나라는 업무협력 및 조정을 위한 기금을 따로 조성하여 제공함으로써 전체 구호활동의 효율성을 높이기 위한 나름대로의 노력을 했기에 국제개발협력 분야에서 좋은 평판을 얻은 바가 있다. 원조 공여국이나 민간 기부단체 등으로부터 이 분야에 대한 지원이 충분치 않다면 국제기구나 다자협력기금에서 따로 재원을 조달하는 방식도 생각해볼 수가 있다.

재해현장에서 활동하는 각국의 단체들에게 공동의 자원을 제공할 수 있는 주체로는 유엔 합동물류지원센터(UN Joint Logistics Centre: UNJLC), 유엔 인도주의 항공서비스(UN Humanitarian Air Services: UNHAS), 유엔 군-민 조정(UN Civil-Military Coordination: CM Coord), 유엔 재해평가조정(UN Disaster Assessment and Coordination: UNDAC) 등을 들 수가 있는데, 잘 알려지지 않은데다 이들 조직 나름대로의 사용절차가 있으므로 많이 이용되지는 않고 있는 실정이다. 유엔으로서는 이들 조직을 활성화하고 공동에 쓸 수 있는 자원이 공동에 필요로 하는 현장에 보다 신속하게 제공될 수 있게 노력함으로써 국제무대에서 리더십을 발휘해야 할 것이다.

재해 구호활동 초기에는 재해 피해국 정부조직과 선도적인 국제기구가 함께 일관되고 통합된 정확한 정보를 수집·제공하는 것이 매우 중요한데²¹⁾, 이러한 정보 및 데이터 수집과 확인, 전달 기능이 초기에 잘 작동하면 원조기관 간, 원조기관과 정부 간의 업무협조와 조정 작업은 훨씬 용이해진다. 정확한 정보와 데이터를 공유하고 공용자원에 대한 이용을 논의하기 위해 서로 협력하기 때문이다.

재난을 당한 지역에 필요한 물품과 서비스는 무엇인지를 파악하는 현장조사는, 가능하다면 유엔 인도주의 업무조정국(OCHA)의 유엔 재해평가조정(UNDAC)팀이 주도가 되어 광범위하고 통합된 합동 조사를 신속히 수행하도록 재난 피해국가 측에서 주선 하는 것이 바람직하다. 현장에서 공동의 수요 조사가 초기에 잘 이루어져야 반복될 수 있는 각 원조단체 자체의 현장조사라는 비효율을 방지할 수가 있고, 또 부적절한 물품의 전달이나 구호물자나 인원의 과잉·과소 사태를 미연에 방지할 수가 있기 때문이다. 이러한 공동 현장 수요조사 작업이 성공적으로 이루어지면 구호활동 평가조사 작업도 공동으로 행해질 수 있는 여건이 마련되는 것인데, 원조기관들의 공동 평가가 피해지역 전역에서 객관적

21) 2004년 쓰나미 재난 사태의 경우, OCHA의 인도주의 정보센터(Humanitarian Information Centre: HIC)의 역할은 때로는 상반된 내용으로 쏟아져 들어오는 정보를 분류하고 확인하는데 있어 매우 중요한 역할을 했음.

으로 이루어질 때 방송이나 신문 등의 미디어가 조명하는 지역과 이슈를 따라 구호활동이 집중되는 원조활동의 불균형 현상도 사라질 수가 있을 것이다.²²⁾

이렇듯 긴급구호 및 재건활동의 시작²³⁾과 끝²⁴⁾을 재난 피해국 정부의 주도 하에 구호원조 단체들이 공동 작업으로 시행하는 경우, 원조활동의 중복과 불균형이라는 부작용을 최소화하면서 전체 피해 지역 주민들에게도 원조활동의 혜택이 골고루 돌아가게 하는 결과를 얻을 수가 있다. 또 원조를 받는 입장에 있는 국가의 행정 관리들도 이런 공동활동이 이루어질 때 원조 공여자 별로 제각기 다른 형태의 보고서를 일일이 작성해야 하는 행정부담도 덜게 될 수가 있게 된다.

3. 구호원조 활동에 있어서의 조정과 협력 및 분업에 대한 개선

2004년 쓰나미 재난 사태의 경우 위에서 언급한 여러 가지 이유로 인해 구호원조 기구들 간에 협력 및 조정이 원활하게 이루어지지 않았는데, 관계기관의 고위급에서는 원칙적으로 협력이 제대로 이루어진 반면, 지역 재해현장에서의 업무협업 및 조정회의에서는 협력이 제대로 이루어지지 않았고 업무 효율성을 위한 공동기구의 틀도 효과적으로 유지되질 못했다. 업무조정 모임에서 데이터와 정보의 수집하고 축적하는 노력을 했으나, 파편화된 데이터의 단순 집계 이상의 역할 밖에 못했고 양질의 정보 제공은 이루어지지질 못했다. 따라서 기능적 분업도, 통합적 구호전략 및 복구계획도 제대로 협의가 되지 않았다고 할 수가 있다. 각 기관들은 각자의 단편적인 구호활동 및 홍보에 주력했고, 원조활동은 많은 경우 중복되거나 공백이 생기는 등, 비효율적인 결과로 이어졌다.

재난현장에서의 리더십 부재 이유로는 재난에 관한 경험과 전문적 지식이 풍부한 리더형 현장전문가(field expert)가 부재했다는 것이 주된 원인으로 지적되었는데(Tsunami Evaluation Coalition, 2006b), 재난현장에 투입된 인력이 주로 단기 계약직 형태로 충원되어 이직률이 높았기 때문이다. 따라서 이들에게 전문화된 섹터별 구호활동이나 개발원조 프로그램의 관리를 기대하는 것은 역부족이었다고 할 수가 있다. 그리고 국제 구호원조 관련 인력의 현지 언어와 문화에 이해 부족, 지나친 영어 사용으로 인한 현지 주민들의 참여 및 의견수렴 저조, 지나친 서구식 일처리 등도 해외 원조기관들과 지역 구호단체들 간의 협력 및 업무조정엔 걸림돌이 된 요인으로 지적되었다.

유엔에서는 이러한 비판을 수용하여 경험 있고 전문적 지식이 풍부한 인력을 재난관련 요직에 배치

22) 선진국의 원조기관이나 성금에 의존하는 민간 원조단체들은 대중의 의견에 영향을 미치는 미디어의 보도에 신경을 쓰는 경향이 다분히 있기 때문에, 미디어의 취재가 용이하고 보도가 자주 되는 지역이나 활동에 자신들의 활동과 역량을 집중하게 되는 경향이 있다. 많은 경우 신문·방송 매체들은 원조기관과 단체에서 배포하는 정보에 의존하여 보도를 하거나 어떤 극적인 이슈나 사건을 집중보도 하는 경향이 있는데, 이론 인해 주로 미디어를 통해 원조활동에 대한 소식을 접하는 대중들은 원조활동의 전체인 상황에 대해 객관적이고 종합적인 평가를 접할 수 있는 경우는 그리 많지 않다. 따라서 해외 원조활동에 대해서 심도 있는 평가나 개선조치들도 현실에선 매우 더디게 이루어지는 경향이 있다.

23) 정확한 현장정보 수집과 확인 및 배포, 그리고 현장 수요조사(Needs Assessment).

24) 긴급구호 및 복구활동 전반에 대한 평가보고서.

하기 시작하였는데, 국제 민간 구호단체들의 경우는 커다란 변화가 없는 실정이다. 국제기구에서는 재난구호 관련 단체들의 체계화된 인력양성과 전문적인 교육을 위해 합동 기술훈련 등의 서비스를 제공할 필요가 있다. 예산상의 이유 때문에 재난 관련 국제기구의 지속적인 교육훈련 활동이 어렵다면 재난구호활동에 관한 그 기구의 존재이유가 반감되는 것과 같다 하겠다.

국제기구의 재난전문가와 현지 지역전문가와 교류활동도 무시할 수 없는 요소이다. 재난 발생 시 많은 경우 국제구호단체들이 활동지역의 현지 전문가를 채용하여 직원으로 활용하는데, 이는 지역정부와 지역 단체들의 우수인력을 단절시키는 행태로, 지방정부조직의 재해 관련 역량을 강화시키는 프로그램에 역행되는 사항이 될 수 있다. 따라서 재해 빈번 지역의 현지 전문가들과 국제기구 재난전문가들의 지속적인 교류 및 공동 교육·훈련, 현지 역량배양 활동 등도 강화해나갈 필요가 있다. 재난 관련 국제기구들의 재난 빈번 지역에 대한 지역 역량강화 프로그램과 현지 전문가 교류·교육 프로그램이 지속적으로 운영되어 나간다면 재해 발생 시 현지에서 언어나 문화에 대한 몰이해와 지역사정에 대한 이해부족으로 국제기구의 긴급구호 활동이 초래하게 될 수도 있는 부작용은 어느 정도 피할 수가 있다.

재난구호성금이 넉넉했던 어떤 비정부기구들은 업무협조와 조정을 위한 회의에 참석하여 긴급구호 사업을 서로 조율하기보다 일방적으로 자신들의 프로젝트를 발표함으로써 자신들의 사업영역을 배타적으로 확보하는가 하면, 프로젝트를 시행하는데 있어서도 시간과 노력이 많이 드는 지역 비정부기구들과의 협력사업이나 지역 역량강화 사업보다는 자신들이 쉽게 독자적으로 할 수 있는 사업에만 자신들의 재원을 집중함으로써 다른 원조기관들의 눈총을 받은 사례들이 있는데, 이러한 행태로 인해 원조기관 간의 협력과 업무조정이 제대로 이루어지지 않은 부분에 대해서는 향후 긴급구호 원조활동 참가 기관들이 원조활동에 대한 종합평가를 공동으로 시행함으로써 추후 재발을 억제하는 방법을 생각해볼 수가 있다. 이러한 평가 작업에는 기관들의 불만사항 뿐만 아니라 지역주민의 불만사항도 공식적으로 수렴하여 향후 같은 시행착오가 되풀이되지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.

구호원조 활동에 있어서의 분업에 관하여는, 긴급구호 현장에서의 활동은 현지전문가와 재난전문가를 중심으로 분업과 업무협조 등을 조정해나가는 것이 바람직하고, 중장기 재건·복구사업에 대해서는 유엔과 같은 국제기구들의 전문성을 충분히 활용하는 방식이 바람직하다. 단, 현지 주민들의 의견을 수렴하는 절차가 꼭 있어야 함은 필수사항이다.

2004년 쓰나미 재난사태 때는 유엔이 여러 긴급구호 단체들을 선도적으로 이끌 만큼 충분히 신속하게 대응하지 못했고 섹터별 업무조정에서 있어서도 경직성으로 인해 비정부 기구들의 비판을 받은 적이 있다. 유엔 기구는 자체 내에 안전 및 재정에 관한 엄격한 내규가 있어 어떤 조치를 취하는데 있어 일반 구호단체보다 시간이 훨씬 더 소요되고 각종 긴급 상황에 맞는 유연한 대처를 하는데 있어서도 어려움이 있기 때문이다. 따라서 유엔은 재난 직후의 현장조사 이외의 재난 긴급구호 활동을 함에 있어서, 적어도 재난수습 단계에서의 섹터별 업무에 대해 직접적인 현장 활동에 제약이 있다면 현지 역사정에 더 밝고 활동에 있어 유엔보다 덜 제약을 받는 조직의 전문가들과 전략적인 파트너십을 추

구하는 방법도 고려해볼 만하다.

유엔으로서는 재난구호 활동에 대한 협력 및 업무조정에서 원칙적으로 선도적 역할을 맡는 것이 이상적이므로, 재난현장에 유엔의 전문인력이 신속하게 배치되고 유엔의 공용자원이 신속하고 용이하게 이용될 수 있도록 조치하여 여타 원조기관들의 업무조정 협력을 유도하는데 보다 큰 노력을 기울여야 할 것이다.

4. 긴급구호에서 중장기 복구사업으로의 전략적 이행

재난 발생 시 긴급구호활동의 목적은 재난을 입은 사람들의 생명과 건강을 일단 긴급상태에서 구조해준 후 생활환경 상태를 다시 회복시켜주어 이재민들이 이전처럼 생계를 꾸려 살아나갈 수 있도록 돕는 것이다. 이런 의미에서 재난구호 활동은 긴급구호활동에서 재난복구 및 재건활동으로 자연스럽게 연결이 되어야 하는데, 긴급구호활동의 성격과 재난복구 및 재건활동의 성격이 서로 매우 다를뿐더러 투입되는 인력의 전문성도 매우 다르기 때문에 많은 경우 그 이행이 순조롭지만은 않다.

긴급구호를 위해 파견 나온 해외 원조단체들은 구호를 위한 단기 프로젝트를 위주로 구호활동을 하면서 예산이 소진되면 바로 철수하는 형태의 활동을 주로 하기 때문에 장기적인 안목에서 재해민들이 생계유지수단을 회복하는 데까지 구호활동의 영역을 효과적으로 넓히기는 쉽지가 않다. 몇몇 구호단체들이 이러한 생계회복에 대한 도움 제공을 시도한 경우가 있는데, 좋은 의도에도 불구하고 결과가 좋지 않았던 사례가 꽤 있다. 즉, 일부 구호자금이 넉넉하게 뒷받침된 원조단체들이 재해민들의 생활환경 회복을 위해 집과 학교를 짓고 고기잡이용 소형 선박을 제공한 적이 있는데, 일부는 급수가 되지 않는 집과 학생들이 거의 없는 학교를 지은 결과로 나타난 경우가 있고, 고기잡이배의 경우도 약 40 퍼센트가 제대로 사용될 수 없는 것을 제공한 것으로 보고된 적이 있다(World Bank 2005b). 또 급하게 주택건설을 시도하다보니 재해지역의 건설자재 시장이 심하게 왜곡될 정도로 원자재 가격을 상승시킨 경우도 있고²⁵⁾, 재해민을 위한 식량배분을 위해 쌀 배급을 결정하자 쌀 수입이 금지된 나라에서는 쌀값 폭등이, 쌀 수입이 가능했던 나라에서는 쌀값 하락이 일어난 부작용도 있었다.

이렇듯 긴급구호활동에서의 임시방편적 조치들이 초래할 있는 부작용을 최소화하고 단기 구호활동이 중장기적인 재해복구 및 재건작업의 방향과 가급적 일치되도록 하기 위해서는, 재난초기에 긴급구호활동 단체들의 계획과 활동에 복구·재건 전문가의 조언이 반영될 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 전략적이고 중장기적인 안목의 재건계획에 대한 고려 없이 진행되는 구호사업과 활동들은, 위에서 언급한 바와 같이, 임시적이고 불균형적인 상황을 만들게 되고 이로 인해 구호사업이 중첩되거나 취소 내지 연기되는 결과를 야기할 수 있기 때문이다.

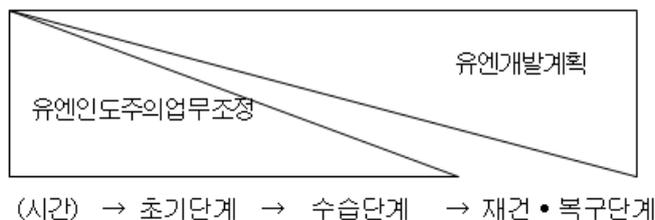
초기의 긴급구호 단계에서부터 복구·재건 전문가의 의견이 경청되고 수렴될 수 있도록 하기 위해

25) 재해민들을 위한 주택 건설을 위해 목재수요가 급증하자 주변 산림자원 고갈에 대한 우려가 나올 정도의 벌목이 행해졌다는 비판도 있었음(T.E.C., 2006a).

서는, 재해국 중앙정부의 요청이나 국제기구 개발 전문가들의 협조로 업무조정을 위한 회의에 중장기 복구·재건 전문가를 참석시키도록 하여야 한다. 이를 위해서는 앞에서 강조했듯이 업무조정을 위한 활동에 원조 공여국들과 재해국 정부의 인적·물적 자원 지원이 필수적이다. 재난 초기에 이러한 조치가 취해지지 않으면 균형 있는 전문가의 가이드라인이 없이 눈앞의 긴급구호활동에만 구호사업이 제각각으로 치중되게 되고, 재난지역의 전체적인 생활환경 회복 및 균형 있는 복구·재건 작업보다는 각 구호단체들의 단기적이고 섹터 지향적인 구호활동들만 미디어 집중조명 지역에 지나치게 많이 몰리게 되는 현상을 피할 수가 없게 된다.

진정한 의미에서의 재난구호 대책이란, 단지 재난으로 눈앞에서 손상되고 없어진 물질적 자산만을 단순히 회복시켜주는 것뿐만이 아니라 재해민들의 생계수단까지도 실질적으로 회복시켜주는 인적·사회적·자연 환경적 자산의 회생까지도 포함하는 것이므로 아무리 재난 수습초기 상황이 혼란스럽고 긴급하더라도 중장기 복구·재건 전문가와 더불어 젠더 및 인권 이슈를 다룰 수 있는 사회적 보호(social protection) 전문가의 조언도 있어야 진정한 의미에서 긴급구호 및 복구사업이 제대로 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 중장기 복구·재건 전문가의 참석이 필요한 이유는 각 구호기관의 단기적이고 근시안적인 섹터별 접근을 지속가능한 개발로 연결할 수 있게끔 통합적으로 이어갈 수 있게 돕기 위함이고, 사회적 보호 분야의 전문가의 참석이 필요한 이유는 재난의 피해에는 남녀의 구별이 없지만 재난회복을 위한 도움을 받는데 있어서는 사회문화적으로 여성과 취약계층이 직면하는 장애와 불리함이 상당 부분 있기 때문이다. 이들 전문가들의 조언이 지역주민들의 참여 속에 충분히 재해 복구 활동에 반영될 때 이재민들의 토지 문제나 여성·노인 및 소수 약자 계층 등에 대한 문제도 자연스럽게 해결책을 찾아갈 수가 있을 것이다.

유엔개발계획(UNDP)은 대부분의 개발도상국에 국가사무소를 두고 있어 이러한 나라에서의 재난 발생 시 재건·복구사업과 젠더이슈 및 사회적 보호에 관한 전문적인 조언을 제공할 수 있는 역량이 있으므로 재난국 정부는 구호사업의 재건·복구사업으로의 순조로운 이행과 구호·복구활동의 전반적인 조율을 위해 유엔 인도주의 업무조정국과 유엔개발계획의 협력을 재난수습 초기에 공식적으로 추천해 놓을 필요가 있다.



<그림 3> 시기 별 유엔기구의 업무 조정 개입

마지막으로, 고위층의 불요불급한 현장 방문은 가급적 자제하는 것이 바람직하다. 최고위급 인사의

현장 방문은 안전 및 숙소 등에 대한 준비로 때로는 관련 정부 관리와 군대, 현장인력이 일주일에서 이주일 동안의 시간을 소비해야 하므로 그만큼 구호활동에 부담을 가중시키기 때문이다.

V. 결론

불시에 대규모 재난의 피해를 입은 국가들은 대개 세계 여러 국가로부터 인도주의적 긴급구호지원이라는 도움을 받는다. 해외에서 긴급구호 원조를 제공하는 기관과 단체들의 도움은 좋은 의도에도 불구하고 종종 재난현장에서 환영받지 못하는 사태를 맞게 되기도 하는데, 이는 부적절한 물품이 전달되거나 구호 서비스 혹은 물품이 조율되지 않은 형태로 조악하게 제공되는 경우가 있기 때문이다. 또 구호활동이 중첩되거나 취소 내지 연기되는 경우도 생기는가 하면, 어떤 지역은 지나치게 과소하게 또 다른 지역은 지나치게 과다하게 지원이 이루어지는 사태도 종종 생긴다. 이는 사전에 구호기관과 단체들의 업무조정이 서로 제대로 이루어지지 않기 때문이다. 해외로부터의 긴급구호 도움에 대해 재해국 정부는 재해수습의 아주 초기단계에서부터 정부의 주도하에 원조 조율기구를 활성화시킬 필요가 있다. 사전에 잘 조율되지 않은 해외 구호원조는 국내 긴급 구호활동이나 복구작업에 오히려 방해가 될 수도 있기 때문이다.

해외 긴급구호 기관과 단체들은 본격적인 원조업무를 계획하고 시행하기 전에 원조단체 대다수가 참여하는 공동 현장조사 및 수요조사를 신속히 수행할 필요가 있다. 그래야만 재난현장에 대한 각 기관들의 반복되는 조사와 이에 따른 이재민의 불만을 사전에 방지할 수 있고, 신문 방송 등의 미디어에 조명되지 않은 재난 피해지역의 구호 및 재건까지도 온전하게 계획하고 수행할 수가 있기 때문이다. 또한 해외 긴급구호 원조기관과 단체들은 각자의 구호활동을 개시하기 전에 재해현장에 참여하고 있는 각 기관·단체의 활동계획 및 현장상황 파악 등의 정보를 업무조정 회의를 통해 수시로 교환함으로써 각자의 시행착오와 낭비를 사전에 예방할 필요가 있다. 협력과 업무조정을 통한 원조의 효율성 증대효과를 고려한다면 긴급구호 원조를 제공하는 공여국이나 관련 국제기구들도 업무조정을 촉진하기 위한 메커니즘에 대해 아낌없는 지원을 해야 할 것이다. 재해국 정부도 정확한 정보나 편의 서비스를 중앙화된 업무조정기구를 통해 제공함으로써 각 구호기관들이 이 기구를 통해 협력하도록 유도할 필요가 있다.

유엔은 그 대표성을 유지하면서 재난 구호활동에 있어서 리더십을 효과적으로 발휘하기 위해서는 재해현장에서 공동으로 사용될 수 있는 자원이 좀 더 신속하게 제공될 수 있도록 유엔 합동 물류지원센터(UNJLC)와 유엔 인도주의 항공서비스(UNHAS) 등의 지원을 활성화하는 동시에 재난 관련 인적·물적 자원의 보다 신속한 배치와 전개를 위해 자체 내규 시스템을 좀 더 효율화시킬 필요가 있다. 또 필요하다면 물류 및 정보통신 분야에 있어서 민간기구와의 효과적인 민관 파트너십(public-private partnership: PPP) 구축도 고려해볼 만도 하다. 공용자원의 사용과 전문지식의 활용이라는 편익을 제

공할 때 재난구호활동의 효율적인 전개를 위한 업무조정이 원활히 이루어질 수 있기 때문이다.

재난 초기단계에서는 유엔 인도주의 업무조정국(OCHA)의 활동에 대한 적극적인 지원이 필요하고, 재난복구 및 재건단계에서는 개발에 관한 한 비교우위가 있는 유엔개발계획(UNDP)의 업무활동 지원에 대한 비중이 늘어나는 것이 바람직하다. 이러한 전문인력의 투입으로 재해 구호활동에 임하는 각 원조기관들의 활동을 돕는 한편, 현장조사와 재난 관련 활동 평가를 공동으로 수행할 때 업무조정을 위한 여타 기관의 협력은 더욱 원활해질 수가 있을 것이다.

인도주의 긴급구호 원조를 제공하는 국가들은 자국민으로부터 물품을 모아서 전달할 때, 모아지는 것을 단순히 그대로 전달하는 것이 아니라 재해현장에 필요한 물품을 미리 파악한 후에 선별을 해서 지원할 필요가 있다. 또 재해 현장에 대한 경험이나 전문지식이 부족한 인력에 대한 과전은 가급적 제한해야 하며, 이를 위해서는 국제적으로 통용될 수 있는 ‘긴급구호인력 자격증’과 같은 제도도 고려할 만하다. 전 세계적으로 최근 자연재난의 빈도수는 증가하고 규모는 커지고 있는데 반해, 국제 재난 구호 시스템의 인적·물적 대응은 충분하지 않은 상태이므로 현재 국제사회는 재난관련 전문인력과 역량 강화에 대한 투자와 지원이 절실한 시점이라 하겠다.

참고문헌

- 고창석, 양기근. 2012. 재난관리에 있어 군의 역할과 대비방향. 한국위기관리논집. 8(2): 162-179.
- Belawan, W. 2005. *Britain Donated Buses Abandoned in Medan Port*. Indonesia Relief.
- Chang, Y., S. Wilkinson, R. Potangaroa, and E. Seville. 2011. Donor-Driven Resource Procurement for Post-disaster Reconstruction: Constraints and Actions. *HABITAT International*. 35: 199-205.
- De La Torre Luis E, Irina Dolinskaya. Karen R. Smilowitz. 2012. Disaster Relief Routing: Integrated Research and Practice. *Socio-Economic Planning Sciences*. 46: 88-97.
- Dercon, B. 2006. *Permanent Housing Brief -16 February 2006*. United Nations HABITAT.
- Flint, Michael and Hugh Goyder. 2006. *Funding the Tsunami Response: A Synthesis of Initial Findings*. London. Tsunami Evaluation Coalition.
- Fraser, I. 2005. Small Fish Trampled in Post-Tsunami Stampede. *Forced Migration Review*. Special Edition(Tsunami: Learning from the Humanitarian Response).
- Fritz Institute. 2005. *Lessons from the Tsunami: Survey of Affected Families in India and Sri Lanka*. San Francisco: Fritz Institute.
- Government of Indonesia and United Nations. 2005. *Post Tsunami Lessons Learned and Best Practices Workshop: Report and Working Groups Output*. Jakarta: United Nations.

- Government of the Maldives and United Nations. 2005. *Post Tsunami Lessons Learned and Best Practices Workshop: Report on Main Findings*. Bangkok: United Nations.
- Granot. H. 1997. Emergency Inter-organizational Relationships. *Disaster Prevention and Management*. 6(5): 305-310.
- Hidalgo, Silvia, Ricardo Sole, and Wuyts Kim. 2006. *The International Community's Funding of the Tsunami Emergency and Relief: Government Funding*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Indonesia Relief. 20 April 2005. *Trucks of Expired Tsunami Food Aid Destroyed*. *Bangna Aceh*. Tsunami Relief News.
- IFRC. 2005. *World Disasters Report 2005: Focus on Information in Disasters*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- IFRC. 2011. *Red Cross Red Crescent Approach to Disaster and Crisis Management*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- IRP. 2007. *Learning from Disaster Recovery: Guidance for Decision Makers*. Geneva and Kobe: International Recovery Platform.
- Jakarta Post. 2006. 13 January. *Insult to Humanity(Opinion and Editorial)*. Jakarta: Jakarta Post.
- Maldonado, Edgar, C. F. Maitland, and A. H. Tapia. 2010. Collaborative System Development in Disaster Relief: The Impact of Multi-level Governance. *Information System Frontiers*. 12(1): 9-27.
- Malone, T. W. and K. Crowstone. 1990. *What is Coordination Theory and How Can It Help Design Cooperative Work System?* New York: ACM.
- OCHA. 2004. *Consolidated Appeals 2004: Summary of Requirements and Pledges /Contributions by Affected Country/Region: as of 31-October-2005*. Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- OCHA. 2005. *Report from Assessment of Five Temporary Living Centers in Aceh Barat on 15 March 2005*. Meulaboh: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance.
- Pettit, S. J. and A. K. C. Beresford. 2005. Emergency Relief Logistics: An Evaluation of Military, Non-Military and Composite Response Models. *International Journal of Logistics*. 8(4): 313-331.
- Quarantelli, E. L. 1997. Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters. *Disasters*. 21(1): 39-56.
- Raju, E. and P. Becker. 2013. Multi-Organisational Coordination for Disaster Recovery: The Story

- of Post-tsunami Tamil Nadu, India. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 4: 82-91.
- Regnier, Philippe, B. Neri, S. Scuteri, and S. Miniati. 2007. From Emergency Relief to Livelihood Recovery. *Disaster Prevention and Management*. 17(3): 410-429.
- Schulze, K. E. 2005. *Between Conflict and Peace: Tsunami Aid and Reconstruction in Aceh*. London: London School of Economics.
- Shaw, R. 2006. Indian Ocean Tsunami and Aftermath: Need for Environment-Disaster Synergy in the Reconstruction Process. *Disaster Prevention and Management*. 15(1): 5-20.
- Shultz, Sabine F. & Alexander Blecken, 2010. Horizontal Cooperation in Disaster Relief Logistics: Benefits and Impediments. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*. 40(8/9): 636-656.
- Stephenson, Max, Jr. 2005. Making Humanitarian Relief Networks More Effective: Operational Coordination, Trust Building and Sense Making. *Disasters*. 29(4): 337-350.
- Tsunami Evaluation Coalition. 2006a. *Coordination of the International Humanitarian Assistance in Tsunami-affected Countries*. London: ALNAP.
- Tsunami Evaluation Coalition. 2006b. *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*. London: ALNAP.
- Telford, J. and J. Cosgrave. 2007. The International Humanitarian System and the 2004 Indian Ocean Earthquake and Tsunamis. *Disasters*. 31(1): 1-28.
- UN. 2013. *Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations*. NY: General Assembly Economic and Social Council.
- UN Resident Coordinator in Thailand and World Bank. 2005. *Tsunami Thailand. One Year Later*. Bangkok: Office of the UN Resident Coordinator.
- UNDP Community Initiatives Unit. 2005. *Civil Society in Aceh - An Assessment of Needs to Build Capacity to Support Community Recovery*. Jakarta: UNDP Indonesia.
- UNDP. 2005. *The Post-Tsunami Recovery in the Indian Ocean: Lessons Learned, Successes, Challenges and Future Action*. New York: United Nations Development Programme. Bureau for Crisis Prevention and Recovery.
- UNEP. 2005. *After the Tsunami: Rapid Environmental Assessment*. Nairobi: the United Nations Environment Programme.
- UNISDR. 2012. *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*. New York: the United Nations.
- USAID. 2005a. *Indian Ocean Earthquake and Tsunamis: Fact Sheet #37. Fiscal Year(FY) 2005*.

- Washington DC: United States Agency for International Development.
- USAID. 2005b. *Indian Ocean Earthquake and Tsunamis: Fact Sheet #38. Fiscal Year(FY) 2005*. Washington DC: United States Agency for International Development.
- WFP. 2005a. *Real-time Evaluation of WFP's response to the Indian Ocean Tsunami: December 2004 - June 2005*. Rome: World Food Programme.
- WFP. 2005b. *Synthesis Review of the United Nations Joint Logistics Centre(UNJLC)*. Rome: World Food Programme.
- WHO. 2005. *Moving Beyond the Tsunami: The WHO Story*. New Dehli: World Health Organisation Regional Office for South-East Asia.
- Wiek, A., R. Ries, L. Thabrew, K. Brundiers, and A. W. Wickramasinghe. 2010. Challenges of Sustainable Processes in Tsunami affected Communities. *Disaster Prevention and Management*. 19(4): 423-437.
- World Bank. 2005a. *Aceh and Nias One Year After the Tsunami: The Recovery Effort and Way Forward*. Jakarta: BRR and International Partners.
- World Bank. 2005b. *Building a Better Aceh and Nias*. Jakarta: World Bank.
- World Bank. 2005c. *Global Development. Finance: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Washington, D.C.: World Bank.

王錫東: 유엔에서 근무했으며, 현재 한국외국어대학교 국제학부 교수로 재직 중. 관심 분야는 국제개발협력, 공적 개발원조, 원조 효율성 등(sdwang@hufs.ac.kr).

투 고 일: 2013년 10월 06일

수 정 일: 2013년 10월 27일

게재확정일: 2013년 10월 30일

International Cooperation for Improvement of Disaster Relief Response and Recovery Assistance
– The Case of the 2004 Indian Ocean Tsunami –

Seok Dong Wang

This study reviews the problems that were observed in the emergency relief assistance activities and recovery process after the 2004 Indian Ocean Tsunami disaster, and it seeks the measures for improvement to prevent repeating problems in international humanitarian activities. The generous funds that were collected for relief of the 2004 Tsunami led many international humanitarian assistance organizations to focus on their individual projects for more visible and tangible outcomes in a short period of time rather than on cooperation and coordination among themselves for synergy effects of aid. As this incurred many trials and errors as well as inefficiency, this study examines the ways to enhance aid effectiveness through cooperation and coordination among governments, international organizations and INGOs. The government of disaster-hit countries need to induce participation and cooperation of humanitarian assistance organizations by providing accurate information and facilities for relief work through a coordination meeting, while a leading organization or the UN needs to manage the coordination effectively by swiftly providing professional staff and commonly usable resources to the fields. It would be desirable for humanitarian assistance organizations to conduct jointly needs assessment and evaluation of the activities, in order to prevent duplications and gaps and produce an objective evaluation of the overall assistance activities. It is expected that production and promotion of a joint evaluation report would positively contribute to inducing humanitarian assistance organizations to participate in coordination and cooperation.

Key words: tsunami, emergency relief, disaster recovery, disaster management, international cooperation.