

재난 시 인간을 보호할 국가의 의무

– UN 국제법위원회의 작업을 중심으로 –

International Duty to Protect Persons in the Event of Disasters

– Focusing on the Works of the ILC –

Hee Jin Yoo

Department of International Relations, Anyang University, 22 Samdeok-ro 37-gil, Manan-gu, Anyang-si, Gyeonggi-do, Korea

Abstract

This article is a review and analysis of the draft articles provisionally adopted by the International Law Commission(ILC) of the United Nations under the topic of "protection of persons in the event of disasters". The essential part of the ILC's work is its recognition of the affected State's duty protect persons within its territory in the event of disaster. It particularly relates to such situation that took place in the aftermath of Cyclone Nargis that stroke Myanmar in 2008. When an affected State is unable to effectively provide sufficient relief and assistance to the affected persons within its territory, it should rely on external assistance. If in that situation the State refuses to consent to external assistance for political or other reasons, it intensifies the sufferings and casualties on the part of the affected persons. The draft articles confirms that the State has a duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory, and endows the State with the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief and assistance. This implies the dual aspects of the State's sovereignty. The State, by virtue of sovereignty, has the ability to preclude other international actors from interfering with its domestic affairs while at the same time, it should assume the duty to protect its persons for the very same reason. The State has the duty to cooperate with other international actors while assuming the primary role in the direction, control, coordination and supervision of the relief and assistance. This article notes the balance struck between the dual aspects of sovereignty and the human rights of the affected persons, on which the rights and obligations of other international actors are build. It also draws a connection between the logic of the responsibility to protect(R2P) and the protection of persons in the event of disasters, while acknowledging that the possibility of triggering the former for the latter has effectively been denied by the relevant international instruments.

Key words: protection of persons in the event of disasters, R2P, ILC

* Corresponding author. Tel. +82-31-467-0944. Fax. +82-31-467-0700

E-mail. hjyoo@anyang.ac.kr

국문초록

이 논문은 UN 국제법위원회(ILC)가 “재난 시 인간보호(Protection of persons in the event of disasters)”라는 주제로 수행한 작업의 결과 잠정적으로 채택한 초안규정과 이에 대한 주석을 검토하고 분석하는 것을 목적으로 한다. ILC 작업의 핵심적인 내용은 재난 시 자국 영역 내 사람을 보호하여야 할 국가의 의무에 관한 것이다. 이 논의는 특히 2008년 5월 미얀마를 강타한 사이클론 나르기스가 촉발시킨 사건과 같은 상황에서 의미를 갖는다. 재난에 의해 영향을 받은 국가가 역량 부족으로 인하여 스스로 자국 영역 내 이재민에 대해 충분한 구호를 제공하지 못하는 경우 국제지원을 받아야 한다. 그런데 해당 국가가 정치적 및 기타 이유로 국제지원을 수락하지 않는다면 해당 국가의 영역 내에 주재하는 이재민의 고통과 희생은 극심해질 수밖에 없다. 이 초안규정은 재난을 당한 국가가 자국 영역 내 사람을 보호하고 구호와 지원의 제공을 보장할 의무가 있음을 확인하고 동 국가에 이에 대한 일차적인 역할을 부여한다. 이는 국가가 갖는 주권의 양면을 모두 내포하는 의무이다. 즉, 국가는 자국 영역에 대한 외부의 간섭을 배제할 주권을 가지고 있으면서도 동시에 그렇기 때문에 자국 영역 내 사람을 보호할 의무를 진다는 것이다. 또한, 이재민을 보호할 의무를 지고 이를 위해 다른 국제행위자와 협력할 의무를 부담하면서 동시에 이를 위해 자국 영역 내에서 이루어지는 구호와 지원을 지사통제조정 및 감독할 권한을 갖는다. 이 논문은 국가 주권의 양면이 이재민의 인권과 균형을 이루도록 초안규정이 설계되었으며 이 균형 하에 다른 국제행위자의 권리와 의무가 정해지고 있음을 지적하고자 한다. 또한, 재난 시 인간보호를 위한 보호책임의 발동 가능성이 이미 폐기되었음을 인정하면서도 재난 시 인간보호에 관한 ILC 초안규정과 보호책임 개념이 일정한 논리적 연관성을 가진다고 본다.

주제어: 재난 시 인간보호, 보호책임, ILC

I. 서론

이 논문은 재난 시 자국 영역 내 사람을 보호하여야 할 국가의 의무에 관한 것이다. 국가는 주권이라는 권능을 통하여 자국 영역 내 사람에 대해 관할권을 행사하며 국내문제불간섭 원칙에 따라 다른 국가가 이에 개입하지 못하도록 한다.¹⁾ 이러한 국가의 주권은 국제법에 따라 여러 제한을 받게 된다.²⁾ 그러한 제한에는 다양한 것이 있지만, 국제인권법과 보호책임도 포함된다.

1) 그러나 국제법에 따라 국가는 자국 영역 내 사람 중 외국인의 대우와 관련하여 일정한 의무를 갖는다.

2) 국제법의 가장 중요한 연원이 조약과 국제관습법이라는 점을 상기하면 이러한 제한은 국가가 그 주권에 따라 수락하게 된 것이다. 국가는 조약을 체결 또는 비준하는 경우에만 조약에서 정하는 의무를 부담하게 된다. 국제관습법은 국가의 실행이 축적되어 형성된 일반관행이 법의 확신을 갖추게 되었을 때 성립한다. 국제관습법의 경우 일반관행의 형성에 기여하지 않은 국가도 기 성립된 국제관습법의 구속을 받게 된다. 이에 대해서는 국제관습법의 성립에 일관되게 반대한 국가는 이에 구속되지 않는다는 내용의 지속적 반대자론(doctrine of

국제인권법에 따라 국가는 자국 영역 내 사람의 인권을 존중·보호·실현(respect, protect and fulfill)할 의무가 있다. 또한, 국가는 심각한 인권 위반이나 국제인도법 위반으로부터 자국 영역 내 사람들을 보호하여야 할 책임이 있으며 국가가 이 책임을 다하지 못할 경우 국제공동체가 이 책임을 이행하여야 한다는 내용의 보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 개념이 2005년 국제연합(United Nations, 이하 “UN”이라고 함) 세계정상회의(World Summit)에서 확인된 바 있다.

2008년 5월 사이클론 나르기스(Cyclone Nargis)가 미얀마³⁾를 강타하여 130,000명이 사망하거나 실종되었고[1] 240만 명이 집을 잃거나 식량 또는 의료 도움을 필요로 하게 되어 직접적인 영향을 받았다[2]. 당시 미얀마의 집권세력이었던 군사정권(junta)은 나홀이 지나서야 국제지원을 요청하였고 여러 국제행위자들이 제공한 구호인력과 물품의 입국 및 반입을 엄격한 조건 하에서만 허용하여 강력한 제한을 가하였다[3]. 구호인력에 대해서는 비자발급을 거부하였고 재난을 당한 지역 대부분에 대한 접근을 허용하지 않았다[2]. 동시에 미얀마는 재난을 당한 사람들에게 자체적으로 충분하고 신속한 구호지원을 제공하지도 못하였다. 시간이 가면서 국제구호지원에 대한 제한이 다소 개선되었으나 이는 구호를 위한 현금이나 물품에만 집중되고 구호인력에 대한 입국거부는 계속되어 도움을 필요로 하는 인원과 지역을 고려하면 제한의 완화는 충분하지 않은 수준이었다. 이러한 상황은 재난지역 내 심각한 식량 및 질병 문제를 야기하였다. 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)에 따르면, UN 세계식량계획(World Food Programme)은 재난 직후 식량을 필요로 하는 사람 중 30%에게만 지원을 할 수 있었다고 하며 인도지원조정국(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 이하 “OCHA”라고 함)은 지원의 더딘 속도로 인해 전염병이 발병할 가능성이 있다고 경고하였다[4]. 재난지역 내 산발적 콜레라 발병 사례가 보고되기도 하였다(Ibid). 구호물품을 실은 선박이 연안에 정박해 있고 이를 지원할 인력이 주변국에 배치되어 있는 상황에서 수많은 사람들이 구호를 받지 못하여 고통 받고 희생될 위험에 처하는 상황이 발생하였다. 이 문제를 해결하기 위해 UN 안전보장이사회(Security Council, 이하 “안보리”라고 함)가 역할을 하여야 한다는 요청이 제기되기에 이르렀다.

이 중 프랑스의 외무장관이었던 Bernard Kouchner의 요청은 특별한 주장을 담은 것이다. 그는 UN 안보리가 미얀마로 하여금 국제구호지원을 받아들이도록 하기 위하여 보호책임을 발동하여야 한다고 주장하였다[5]. 즉, 재난을 당한 국가가 외부로부터의 지원을 제한적으로, 그리고 조건부로 수용하는 경우 보호책임이라는 개념을 통하여 개입하여 외부지원의 수용을 강제하는 것이 가능하다는 주장을 전개한 것이다. 처음에는 이를 강제하는 수단으로 무력 개입까지 주장하지는 않았으나 이후에는 그 필요성을 주장하기도 하였다[3]. 중국과 러시아의 반대로 인해 이 주장은 안보리의 결의로 이어지지 못하였고 이밖에도 많은 비판에 직면하였다. 특히 이것이 오히려 보호책임을 둘러싼 국가 간 이견 및 보호책임이 개발도상국 내에 인권을 강제하고자 하는 서구의 목적을 달성하는 수단이라는 불신을 악화시켜 인도에 반한 범죄를 철폐하고자 하는 국제공동체의 노력을 저해하는 효과를 갖게 될 것이라는 우려도 제기되었다[3]. 이로 인해 촉발된

persistent objector)이 존재한다.

3) 이 논문에서는 버마(Burma)라는 명칭을 쓰지 않고 미얀마(Myanmar)로 통일하였다.

논의의 결과 2009년 보호책임에서 자연재해가 제외되기에 이르렀다.

궁극적으로 무력개입을 가능하게 하는 것을 내용으로 하는 보호책임의 대상범위에서 일반적인 재해가 배제되었다는 것은 재난 시 인간보호를 위한 유사한 형태의 개입은 국제법상 허용되지 않는다는 것이 확인되었다고 보아야 한다. 그러나 이 사건은 재난 시 인간보호에 관한 여러 질문을 던진 것으로 보인다. 재난으로 영향을 받은 국가는 자국 영역 내 사람을 보호할 의무가 있는가? 그러한 의무가 있다면, 이를 이행하기 위하여 국가가 실행하여야 하는 조치들은 무엇이고 이를 이행함에 있어 국가가 행사할 수 있는 재량의 범위는 어디까지인가? 국가가 이 의무를 이행하지 않는다면 국제공동체는 어떻게 이를 강제할 수 있는가? 최근 UN 국제법위원회(International Law Commission, 이하 “ILC”라고 함)가 작업한 “재난 시 인간보호(Protection of persons in the event of disasters)”라는 주제는 이러한 질문에 대한 답을 제시하고 있다. ILC는 2007년 이 주제를 작업과제로 정하고 특별보고관(Special Rapporteur)을 임명하였다. 2010년부터 2013년까지 ILC는 제1조부터 제16조(제5조의2 및 제5조의3 포함)에 이르는 18개 초안규정(draft articles)과 이에 대한 주석을 검토하고 잠정적으로 채택하였다.⁴⁾

이 논문은 가장 최근까지 채택된 ILC 초안규정과 그 주석의 내용을 소개하고 분석하는 것을 일차적인 목적으로 삼는다. ILC 초안규정 중 앞서 제시한 질문들과 관련성을 갖는 규정을 중심으로 살펴본다. 이들은 재난 시 영향 받은 국가의 협력 의무, 동 국가의 역할, 동 국가가 지원을 구할 의무, 외부지원에 대한 동 국가의 동의 및 외부지원에 대해 동 국가가 설정하는 조건, 동 국가의 외부지원 촉진, 그리고 지원을 제안할 국제행위자의 권리에 관한 규정이다.⁵⁾ 이에 대한 검토에 앞서 ILC 초안규정이 대상으로 삼고 있는 재난의 범위에 대해 살펴본다. 또한, 이 논문은 잠정적으로 채택된 ILC 초안규정이 사이클론 나르기스로 인해 촉발된 재난대응과 보호책임 간 관계에 대한 논의의 결과를 어떻게 반영하고 있는지에 대해 분석하고자 한다.

II. 선행연구에 대한 검토

이 논문이 대상으로 하는 것은 국제재난대응법(International Disaster Response Law)의 한 부분이며 이는 국제법의 일부이다. 전쟁이나 무력충돌과 같은 전통적인 안보위협에 속하지 않는 재난이 국제사회에 가하는 인명과 재산에 대한 피해가 막대함에도 불구하고 이 분야를 규율하는 국제법 분야인 국제재난대응법은 전통적인 안보위협에 대한 국제규범에 비해 상대적으로 주목받지 못하였으며 더딘 발전을 보여 왔다[6]. 따라서 이 분야에 대한 연구가 활기를 띠기 시작한 것은 근래의 일이다. 국제재난대응법에 관한 최근의 주요 연구는 다음과 같다. 이세련[7]

4) ILC는 UN 총회 산하기관으로 국제법의 성문법전화 및 국제법의 발전적 정비를 담당하고 있다. ILC 초안규정은 그 자체로 법적 구속력을 갖는 것은 아니나 해당 분야의 국제관습법의 현황에 대한 ILC의 의견을 확인할 수 있는 자료이다. ILC는 재난 시 인간보호에 관한 작업이 현재 존재하는 법(*lex lata*)뿐 아니라 존재하여야 하는 법(*lex ferenda*)을 모두 포함할 것이며 후자가 상당한 비중을 차지할 것이라고 보았다.

5) 따라서 이 논문은 ILC가 잠정적으로 채택한 초안규정 중 사전에 재난 위험을 저감할 의무 및 이를 위해 취할 조치를 다루지 않는다.

은 재난대응에 대한 다자적 및 지역적 규범의 연혁을 검토한 후 그러한 국제재난대응규범 하에서 문제가 되고 있는 핵심쟁점을 특정하여 분석하였다. 이러한 문제로는 영토주권과 국내문제 불간섭의 문제, 국제협력의 원칙, 그리고 국제인권법 하의 개인의 권리가 갖는 함의가 제시되었다. 이 연구는 핵심쟁점에 대한 검토를 토대로 재난을 당한 국가가 이에 대응할 능력이 부족할 경우 지원을 요청할 적극적인 의무가 있다는 결론을 이끌어내고 있다.

박기갑[8]은 국제재난법이라는 법체계가 존재한다고 할 수 있다면 이 법체계는 과편화되어 있다는 평가 하에 그 주요 내용에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약의 마련 가능성을 검토하였다. 여러 국제협약과 국제기구 및 NGO의 국제문서를 검토한 후 국제재난법이라는 일관된 체계를 확립할 수 있는 공통분모가 존재한다는 결론을 내리고 있다. 이러한 공통분모는 보편적이며 포괄적인 국제조약에 포함되어야 할 요소로 제시되었다. 이러한 요소로는 인도적 지원·구호의 당위성과 필요성, 재난을 당한 국가의 일차적 책임 및 역할, 지원을 제공하는 외부주체들의 책임 및 의무, 협력 의무, 통고 의무, 구호활동 참여자에 대한 법적 보호 제공의 필요성 등이 있다. 또한, 보편적이고 포괄적인 국제조약을 성공적으로 마련하기 위해서는 주권평등원칙에 대한 획기적인 관점의 전환이 요구되며 이러한 관점의 전환은 인간 중심으로의 변화임을 역설하였다.

김성원[6]은 자연재해로 인한 재난과 여타 위협에 대한 국제사회의 시각차가 국제재난대응법의 더딘 발전의 이유라고 보았다. 전쟁은 국가의 생존 문제가 직결되는 문제이고, 질병의 확산 문제는 국제통상관계에 대한 국가의 관심 및 국제인권법의 발전에 따라 주목을 받게 되었으며, 산업재해로 인한 환경오염은 국제환경법의 발전에 따라 주목을 받게 되었다. 그러나 보다 실질적인 이유는 재난으로 인해 영향을 받은 국가와 지원을 제공하는 국가가 주권에 대해 갖는 상이한 입장이다. 재난을 당한 국가는 외부로부터의 원조가 가하는 주권에 대한 제한을 최소화하기를 원하는 반면, 원조를 제공하는 국가는 주권적 측면에서 재난을 당한 국가에 대한 영향력을 극대화하기를 원한다. 국제재난대응법은 두 입장의 충돌을 완화하고 이의 균형을 꾀해야 하는 까다로운 과제를 부여받고 있어 이것이 그 발전을 더디게 한다는 것이다. 이에 이 연구는 국제재난대응법의 구상에 있어서 고려해야 할 몇 가지 문제점 중 하나로 주권 존중과 인권 존중 간의 균형을 모색할 필요성이 있다고 지적하였다. 또한, 국제재난대응법에서 개인의 인권보호라는 측면을 보다 강조하기 위해서는 인간안보 개념을 적용하여야 한다고 해결방안을 제시하고 있다. 본 논문은 세 연구가 발표된 이후에 채택된 ILC 초안규정이 정하고 있는 국가의 의무와 권리를 분석하는 것을 목적으로 한다. 또한 언급하여야 할 것은 뒤의 두 연구는 정도는 다르지만 국제재난대응법과 보호책임 간 관계에 주목하고 있다는 것이다. 이 부분과 관련하여서도 본 논문은 두 연구가 발표된 후에 채택된 ILC 초안규정이 형성하고 있는 주권과 인권 간 균형, 또는 주권의 통제적 측면과 주권의 보장적 측면에 주목하고자 한다. 이와 관련하여, 김성원[6]은 이후에 국가들이 재난대응에 대한 시각을 어떻게 형성하는지에 따라 ILC 작업에서의 주권과 인권의 균형이 결정될 것이라고 예고하였음을 언급하고자 한다.

보호책임과 국제재난대응법 간 관계에 주목한 연구 중 본 논문과 가장 시간적으로 가장 근접한 연구로는 Allan and O'Donnell[3]이 있다. 본 논문에서는 이 연구에서 다루지 않은 ILC 초안규정 제12조 내지 제14조에서 규정하고 있는 국제행위자의 권리와 의무를 논의의 대상에 포함시키고 있으며, ILC 초안규정 제6조 내지 제8조에서 다루고 있는 인권과 재난대응의 관계를 논

의의 대상에 포함시키고 있다.

재난구호와 복구지원을 위한 국제협력에 관한 최근의 연구로는 왕석동[9]의 연구가 있다. 이 연구는 구호에 참여하는 기관과 단체 간 업무조정(operational coordination)이 충분히 이루어지지 않아 발생하는 문제점을 분석하고 이를 해결하는 방안으로 영향을 받은 국가의 정부 주도 하에 업무조정기구를 활성화시킬 것을 제안하고 있다. 이러한 업무조정기구를 통한 공동 현장조사 및 수요조사, 그리고 참여 기관·단체의 활동계획 및 현장상황 파악을 위한 업무조정 회의의 필요성을 강조하였다[9]. 또한, 재해국의 업무조정기구를 통한 조정의 효율성을 높이고 이를 지원하기 위하여 공여국 및 국제기구의 기여, 특히 UN의 기존 제도(6)와의 연계와 이들의 역할을 강조하였다[9].

III. 보호책임과 재난 시 인간보호

2000년 코피 아난 UN 사무총장은 새천년보고서(Millennium Report)에서 인도적 간섭이 주권에 대한 용납할 수 없는 침해에 해당한다면 대규모 인권침해에 어떻게 대응할 수 있을 것인가라는 질문을 제기하였다[10]. 이는 지난 세기에 일어난 르완다와 스레브레니차의 대학살에 대한 개입을 어렵게 한 국제공동체의 이견을 구체화한 질문이다. 2000년 캐나다 정부 주도로 설치된 “간섭과 국가주권에 관한 국제위원회”(The International Commission on Intervention and State Sovereignty, 이하 “ICISS”라고 함)가 지역별 라운드테이블과 국가 간 협의를 거친 끝에 2001년 코피 아난 사무총장의 지원 하에 보호책임에 관한 보고서를 작성하기에 이르렀다[11]. ICISS 보고서에 따르면, 국가주권은 책임을 내포하며 국가는 주민 보호에 대한 일차적인 책임을 진다[12]. 따라서 그 주민이 일정한 상황의 결과 심각한 해를 입고 있는데 국가가 이를 중단시키거나 막을 의사나 능력이 없다면 국제법상 불간섭원칙은 국제적 보호책임에 그 자리를 내어주어야 한다(Ibid.). 보호책임은 방지할 책임, 대응할 책임 및 재건할 책임을 포함하며 대응할 책임의 가장 극단적인 예는 군사적 개입이다. 이러한 군사적 개입을 허가할 권한이 있는 가장 적합한 실체는 UN 안보리이다. 이를 통하여 ICISS 보고서는 새로운 시대를 위한 인도적 개입의 개념을 확인하고자 한 것이다. ICISS 보고서의 대상범위는 기본적으로 대규모 살인과 강간, 기아 등 막을 수 있는 재난(avoidable catastrophe)이다[12]. 대응할 책임은 극심한 상황에 발생하며, 이러한 극심한 상황을 정당한 이유(just cause)라고 하고 두 가지 상황을 제시하였다. 이 중 하나가 대규모 생명 손실이다. 이는 의도적인 국가 행위에 의한 것뿐 아니라 국가의 역량 부족이나 부작위로 인한 상황 또는 실패한 국가(failed state)의 상황까지 포함한다[12]. 나아가 ICISS 보고서는 이와 같은 상황에 포함되는 것으로 불가항력적인 자연 또는 환경 재난으로서 국가가 이에 대처할 능력이거나 의지가 없거나 지원을 요청하지 않아 상당한 인명손실이 발생하고 있거나 그러할 위험이 있는 상황을 명시적으로 언급하고 있다[12].

2004년 사무총장의 위협, 도전 및 변화에 관한 고위급패널(High Level Panel on Threats,

6) 이러한 제도로는 UN 인도지원조정국(OCHA)과 유엔개발계획(UNDP)뿐 아니라 UN 합동 물류지원센터(UNJLC)와 UN 인도주의 항공서비스(UNHAS)가 제시되었다.

Challenges and Change) 보고서는 보호책임을 집단안보(collective security)와 결부하여 논하였다. 국가가 자국 주권에 내포된 보호책임을 다하지 못하는 경우 UN헌장 및 세계인권선언에 따라 행동하는 국제공동체는 이 책임 중 일부를 수임하게 되는데 이것이 집단안보의 원칙이라는 것이다[13]. UN헌장이 국가를 보호하는 이유는 그 국민의 존엄, 정의, 가치 및 안전을 달성하는 데에 필수적이기 때문이며, 21세기의 집단안보는 이러한 가치를 그 핵심에 두고 있다는 것이다(Ibid.). 나아가 고위급패널보고서는 이러한 집단안보체제를 발동시키는 국제평화와 안보의 위협이라는 개념에 여섯 가지 유형의 위협이 포함되어야 한다고 보았다. 이에에는 i) 가난, 전염병, 환경오염 등 경제적·사회적 위협, ii) 국가 간 충돌, iii) 내전, 제노사이드, 기타 대규모 잔혹행위 등 국내적 충돌, iv) 핵·방사선·생화학 무기, v) 테러리즘, vi) 국제조직범죄로 인한 대규모 사망이나 생존 가능성의 저하가 그것이다[13]. 이 두 문서—ICISS 보고서 및 고위급패널 보고서—에 따르면, 사이클론 나르기스로 인한 대규모 인명손실 역시 보호책임 발동의 대상이 될 수 있다.

2005년 세계정상회의에서 국가들은 이보다 협의의 보호책임을 만장일치로 승인하였다[11]. 세계정상회의결과(World Summit Outcome)는 보호책임을 제노사이드, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄에 한하여 규정하고 있다(A/Res/60/1, 2005: para. 138)[14]. 국가가 이로부터 자국민을 보호하는 데에 명백히 실패하였고 평화적인 수단으로는 불충분한 경우 국가들은 UN헌장, 특히 제7장에 따라 안보리를 통하여 그리고 관련 지역기구와 협력하여 집단적 조치를 취한다(Ibid.: para. 139).

이와 같이 사이클론 나르기스가 발생한 2008년에는 보호책임을 발동시키는 사안의 외연이 분명하지 않았다. 2001년과 2004년 각각 작성된 ICISS 보고서와 고위급패널보고서가 규정하거나 예시한 대상범위에 따르면 자연재해가 충분히 대상범위에 포함되는 것으로 해석할 수 있는 데에 반해, 2005년 세계정상회의결과는 네 개의 범죄로 보호책임을 대상범위를 좁혀 자연재해의 해당 가능성이 현저히 제한되게 되었다. 그럼에도 불구하고, 자연재해의 상황에서 국가가 주민에 보호와 지원을 제공하지 않아 발생하는 대규모 인명손실이 세계정상회의결과에서 언급하는 네 개의 범죄 중 인도에 반한 죄(crimes against humanity)에 해당할 수 있다는 주장이 제기되기도 하였다. 국제형사재판소에 관한 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court)의 정의에 따르면 인도에 반한 죄는 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 살해, 절멸, 노예화, 고문, 박해, 강제실종 등과 함께 “신체 또는 정신적·육체적 건강에 대하여 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위”를 포함한다(국제형사재판소에 관한 로마규정 제7조). 사이클론 나르기스 발생 후의 미얀마 정부의 행위가 이에 해당하기 위해서는 이 규정이 어느 정도의 ‘고의’를 요하는지, ‘유사한 성격’의 행위란 어떠한 유사성을 의미하는지에 대한 해석이 필요하다.⁷⁾

그러나 2009년 UN 사무총장 보고서 “보호책임을 이행(Implementing the Responsibility to Protect)”은 이 문제에 대하여 분명한 해답을 제시하고 있다. 보호책임을 2005년 세계정상회의

7) 이 논문은 아래에서 검토될 재난 시 인간보호에 관한 ILC 초안규정의 관한 것으로, 이 문제는 이 논문에서 다루지 않는다.

결과에서 언급하고 있는 네 가지 범죄에만 적용되며, “이를 HIV/AIDS, 기후변화 등의 재난이나 자연재해에 대한 대응으로까지 확장하는 것은 2005년에 이루어진 컨센서스(consensus)를 저해하고 이 개념을 인정할 수 없는 범위까지, 또는 실천적 효용을 넘어서는 범위까지 확장하게 될 것”이라는 것이다[15]. 재난 시 인간보호에 관한 작업을 수행한 ILC의 논의에서도 국가들은 이 문제에 대해 보호책임 개념을 적용하지 않겠다는 특별보고관의 결론에 동의하여 보호책임과 재난 시 인간보호의 관계에 대한 논란을 종결하였다[16].⁸⁾ 보호책임이라는 개념이 궁극적으로 한 국가에 대한 국제공동체의 군사적 개입 가능성을 내용으로 한다는 점을 생각해 볼 때 이는 해당 국가의 주권에 대한 현저한 침해가 될 수 있다. 따라서 보호책임의 발동은 국제평화와 안전에 기여하고 심각한 인권 침해에 대응하여야 할 필요성을 고려하면서도 제한적으로 이루어져야 한다. 2005년 세계정상회의결과와 2009년 사무총장 보고서는 질병이나 자연재해의 상황을 배제하는 네 가지 범죄만이 보호책임 발동의 대상이 된다고 확인하고 있다. 이와 같은 입장에서 ILC는 재난 시 인간보호에 관한 작업을 수행함에 있어 이 문제에 대한 보호책임의 적용을 인정하지 않기로 하였다. 아래에서는 이와 같이 보호책임의 적용을 배제한 ILC 초안규정이 재난 시 인간보호에 관한 국가의 권리와 의무를 어떻게 규정하고 있는지에 대해 살펴본다.

IV. ILC 초안규정의 대상범위와 재난의 정의

1. 재난의 정의

이 초안규정은 재난 시 인간보호에 적용된다. 재난의 정의는 다음과 같다.

제3조(재난의 정의)

“재난(disaster)”은 광범위한 인명손실, 막대한 인간 고통과 곤경, 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 피해로 귀결되어 사회 기능을 심각하게 방해하는 재앙을 초래하는 사건 또는 일련의 사건을 의미한다.

이 정의는 재난을 사건(event) 그 자체가 아니라 사건의 결과(consequence)로 보는 “재난완화와 구호활동을 위한 통신자원에 관한 탐페르협약”(Tampere Convention of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, 이하 “탐페르협약”이라고 함)의 접근법을 따르고 있다. 이는 인도적 지원 분야의 여러 국제문서와 국제회의 역시 따르고 있는 접근법이다.⁹⁾ 또한, 사건 중에서도 재앙을 일으키는 사건(calamitous event),

8) 이러한 ILC의 결론이 향후 보호책임이 재난 시 인간보호에 관련성을 갖게 될 가능성을 예단하지 않아야 한다는 의견을 피력한 국가도 있었다.

9) 대표적으로 2005년 일본 효고에서 개최된 재난감소에 관한 세계회의와 국제재난구호 및 최초복구지원의 국제적 촉진과 규제에 관한 2007년 IFRC 가이드라인이 있다.

즉 심각한 사건만이 이 초안규정의 대상이 된다. 이러한 사건은 두 가지 인과관계 요건을 충족하여야 한다. 첫째는 사건 또는 일련의 사건이 광범위한 인명손실, 막대한 인간 고통과 곤경, 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 피해 중 하나로 귀결되어야 ‘재앙을 초래하는(calamitous)’ 사건이 된다는 것이다. 높은 강도의 지진이라고 하더라도 바다 한가운데서 일어나거나 인간이 살지 않는 지역에서 일어난다면, 위의 세 가지 결과 중 하나를 초래하지 않게 되며 따라서 이 초안규정 하의 ‘사건’이 되지 않는다[17]. 또 하나의 인과관계 요건은 ‘사회 기능의 심각한 방해’가 초래되어야 한다는 것이다. 따라서 광범위한 인명손실, 막대한 인간 고통과 곤경, 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 피해 중 하나로 귀결되는 사건이어도 사회 기능을 심각하게 방해하지 않으면 이 초안규정 하의 ‘사건’이 되지 않는다. 이와 같이 이 초안규정 대상범위를 결정짓는 핵심적인 요소는 사건의 결과(consequence)이다(Ibid.).

첫 번째 인과관계 요건은 광범위한 인명손실, 막대한 인간 고통과 곤경, 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 피해 중 하나만을 충족하면 된다. ‘광범위한’ 인명손실이라고 하였으므로 상대적으로 적은 인명손실이 발생한 일회성 사건(isolated event)은 이에 해당하지 않는다. 그러나 충분한 방지와 대비 및 효과적인 완화조치로 인하여 상대적으로 인명손실이 국부화(localize)된 상황에서도 ‘막대한 인간 고통과 곤경’을 야기하는 극심한 혼란이 발생하여 사회 기능을 심히 방해하게 된 경우에는 이는 재앙을 초래하는 사건에 해당한다. 대규모의 물질적 또는 환경적 피해의 경우, 주요 재난에 의해 전형적으로 야기되는 재산과 환경에 대한 대규모 손해, 그리고 그러한 손실이 일반적으로 초래하는 인간발전 및 안녕의 심각한 좌절에 의해 야기된 사회 기능의 방해를 모두 포함한다. 이때에 초안규정의 정의는 환경 또는 재산 손실 그 자체에 관한 것이 아니라 그러한 손실이 사람에게 미치는 영향에 관한 것이다[17]. 따라서 일반적인 경제적 손실의 존재 여부는 고려사항이 아니며, 경제적 손실이 없어도 사람에게 영향을 미친 경우 물질적 또는 환경적 피해를 야기한 사건으로 인정될 수 있다. 경제적 손실을 요건으로 하였다면 이 범주에 포함되지 않는 환경적 피해가 초안규정의 적용범위에서 배제되었을 것이다. 예를 들어, 현존하는 환경 손해로 인해 미래에 발생할 수도 있는 인간 손실을 완화하기 위한 조치는 재난 시 인간 보호를 위한 중요한 요소가 될 수 있다. 그러나 이는 현재 존재하는 경제적 손실에 관한 조치가 아니므로 경제적 손실을 요건으로 하는 정의를 채택할 경우 이는 초안규정의 적용범위에서 배제될 위험이 있다. 따라서 이를 요건으로 하지 않는 현재의 재난 정의는 바람직한 접근법이다. 사이클론 나르기스의 경우, ‘광범위한 인명손실’, ‘막대한 인간 고통과 곤경’ 및 ‘대규모의 물질적 또는 환경적 피해’가 모두 발생하였으며 이것이 사회 기능을 심각하게 방해하는 결과를 낳았으므로 초안규정의 대상이 되는 ‘사건’, 즉 ‘재난’으로 인정되기에 충분하다.

‘사건’은 자연 발생적인 것인지, 인간에 의한 인위적인 것인지를 구분하지 않는다. 이 접근법을 취한 것은 재난을 야기하는 많은 사건들이 이 두 가지 요인의 복합적인 작용으로 인해 발생한다는 인식에 따른 것이다. 즉, 자연재해 사건의 경우 인간작용에 의한 사건과 결합하여 피해를 증폭시키게 되는데 이때에 자연재해와 인간작용에 의한 사건을 구분하기 어렵다는 것이다. 또한, 이 초안규정의 적용을 발동하는 재난은 어느 한 국가의 영역 내에서 발생한 것이면 그것으로 충분하다. 즉, 초국경적 또는 국제적 재난일 것을 요하지 않는다.¹⁰⁾ 그러나 이 초안규정이

10) 영향의 측면에서 초국경적인 것이든, 실제 발생하는 장소의 측면에서 초국경적인 것이든 구분하지 않는다.

정하고 있는 국제행위자의 권리와 의무에 관한 장소적 관할은 재난이 발생한 국가의 영역으로 제한되지 않으며 지원하는 국가와 통과국(transit State)을 모두 포함한다.

2. 무력충돌 시 인간보호

이 초안규정의 대상범위인 재난은 “광범위한 인명손실, 막대한 인간 고통과 곤경, 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 피해로 귀결되어 사회 기능을 심각하게 방해하는 재앙을 초래하는 사건 또는 일련의 사건”을 정의되므로 무력충돌(armed conflict)의 상황을 포함하기에 충분하다. 이에 ILC는 무력충돌의 상황에서 적용 가능한 국제법 규범인 국제인도법과 이 초안규정의 관계를 정립할 필요가 있다고 판단하였다. 제4조는 이 초안규정이 국제인도법이 적용되는 상황에는 적용되지 않는다고 규정하고 있다. 이는 무력충돌의 상황에서 국제인도법이 초안규정보다 우선하여 적용된다는 것을 의미한다.

주목할 만한 것은 제3조의 정의에서 무력충돌을 제외시키는 방식이 아니라 제4조에서 국제인도법과 초안규정의 관계를 규정하는 방식을 취하였다는 것이다. 무력충돌이 일어나고 있는 지역에서 재해가 발생하는 ‘복합적 비상상황(complex emergencies)’의 경우, 재해 피해자의 보호를 위해서는 국제인도법이 아닌 이 초안규정의 적용이 바람직할 것이기 때문이다. 초안규정의 적용범위에서 무력충돌을 완전히 제외하게 되면 이러한 복합적 비상상황에서의 인간보호에 부정적인 결과가 초래될 수 있다. 특히, 재해가 발생한 후 무력충돌이 일어난 경우라면 더더욱 그러할 것이다. 따라서 제4조는 무력충돌의 상황에서의 국제인도법과 초안규정의 우선순위를 정하는 방식을 취하였다. 제5조는 국가가 재난 시 인간보호를 위해 다른 국제 행위자와 협력할 의무를 규정하면서 협력할 대상에 국제적십자위원회(ICRC)를 명시적으로 포함시키고 있다. 이는 무력충돌을 포함하는 복합적 비상상황에서도 이 초안규정이 적용되며, 국가의 협력 의무가 있음을 내포하는 것이다.

V. 재난 시 인간보호에 관한 국제행위자의 권리와 의무

ILC는 제1조에 대한 주석에서 이 초안규정의 물적 관할(ratione materiae)이 재난을 당한 국가의 권리와 의무임을 밝히고 있다. 보다 구체적으로는 재난을 당한 국가가 자국 영역 내 주재하는 사람, 제3국과 국제기구 및 기타 실체와 관련하여 가지는 권리와 의무가 관할의 대상이다. 이러한 권리와 의무의 방향은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 국가가 다른 국제행위자와의 관계에서 갖는 권리와 의무이고, 다른 하나는 국가가 보호를 필요로 하는 사람과의 관계에서 갖는 권리와 의무이다[17]. 이와 같이 초안규정은 국가의 권리와 의무를 중점적으로 다루지만, 재난상황에 처한 개인의 권리에 대해서도 다루고 있다. 재난 시 인도적 지원이 개인의 ‘권리’에 초점을 맞추어야 하는 것인지(권리 중심적 접근법), 아니면 개인의 ‘필요 또는 욕구(needs)’에 초점을 맞춰야 하는 것인지(보다 전통적인, 욕구 중심적 접근법)에 대한 오랜 논쟁이

이 초안규정을 채택하는 과정에서도 전개된 바 있다[17]. ILC는 양자가 상호 배타적인 개념이 아니라고 보았고 이를 제2조에서 규정된 이 초안규정의 목적에 반영하였다. 이 초안규정의 목적은 재난을 당한 개인의 기본적 ‘욕구’를 충족하는 대응조치를 촉진하기 위한 것이며 이러한 대응은 개인의 ‘권리’를 완전히 존중하는 것이어야 한다(ILC 초안규정 제2조).

1. 국제행위자들의 협력 의무

제5조(협력 의무)

이 초안규정에 따라 국가는 적절히 그들 간 협력하여야 하며 국제연합(United Nations) 및 기타 권한 있는 정부간기구, 국제적십자자연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) 및 국제적십자위원회(International Committee of The Red Cross), 그리고 관련 비정부기구와 협력하여야 한다.

제5조는 재난 시 인간보호를 위한 국제행위자의 권리와 의무의 근간을 마련하는 협력 의무에 관한 것이다. 이 초안규정의 다른 조항에서 규정하는 영향을 받은 국가의 권리와 의무, 그리고 그에 상응하는 다른 국제행위자의 권리와 의무는 이 협력 의무의 틀 안에서 균형을 이루고 있다. 비상상황은 그 규모가 크고 지속기간이 긴 경우 영향을 받은 국가의 대응능력을 초과하게 된다. 따라서 비상상황에 대응하기 위한 국제협력과 영향을 받은 국가의 대응역량을 강화하기 위한 국제협력이 매우 중요하다.¹¹⁾ 제5조는 협력 의무를 국가 간 협력 의무와 국가와 기타 국제행위자 간 협력 의무로 구분하여 규정하고 있다. 국가의 협력 의무는 확립된 국제법의 원칙에 해당한다. UN헌장은 인도적 성격(humanitarian character)의 국제 문제를 해결하기 위한 국제협력을 UN의 목적 중 하나라고 규정하고 있으며(UN헌장 제1조 3항) 이러한 국제협력 목적의 달성에 관하여 제55조와 제56조에서 구체화하고 있다. 제55조는 “인민의 동등한 권리와 자결의 원칙에 대한 존중에 근거하여 국가 간 평화적이고 우호적인 관계에 필수적인 안정과 안녕을 조성하기 위하여” UN은 i) 보다 높은 수준의 생활, 완전한 고용 및 경제·사회적 진보와 발전의 조건, ii) 국제 경제·사회·건강 및 관련 문제의 해결 및 국제 문화·교육 협력, 그리고 iii) 인종, 성별, 언어 또는 종교의 구분 없이 모든 이를 위한 인권과 기본적인 자유의 보편적인 존중 및 준수를 증진하여야 한다고 규정하고 있다. 제56조에서는 제55조에 규정된 목적의 달성을 위해 모든 회원국이 UN과 협력하여 공동 및 개별 행동을 할 것을 규정하고 있다. 국가 간 우호관계 및 협력에 관한 국제법 원칙 선언 역시 협력 의무를 국제법 원칙 중 하나로 확인하고 있다. 이 선언에 따르면, 국가는 정치·경제·사회 제도의 차이와 관계없이 국제평화 및 안보를 유지하기 위하여 그리고 이러한 차이에 따른 차별로부터 자유로이 국제경제 안정과 진전, 국가의 일반적인 안녕과 국제협력을 증진하기 위하여 서로 협력할 의무가 있다(UN GA Resolution No. 2625(XXV), 1970: para. 1)[18]. 또한, 재난 시 인간보호에 관한 다수의 국제문서가 체결·채택되어 있다. 이러한 국제문서는 그 자체가 국제협력의 결과물이기도 한 동시에 그 주요내용으로 재난관리에서의 국제협력 원칙을 포함하고 있다. 국제문서가 그 내용에 협력을 포함시키

11) 이는 유엔총회 결의 46/182에서도 확인된 바 있다.

는 경우, 해당 국제문서가 추구하는 목적 그 자체로 규정되기도 하고 국제문서의 목적 달성에 긍정적인 기여를 하는 장치로 규정되기도 한다.

이 규정은 국가의 협력 의무가 국가 간에만 요구되는 것이 아니라 국제기구 및 비정부기구의 관계에서도 요구된다고 규정하고 있다. 국가 이외의 국제 행위자, 즉 국제기구와 비정부기구의 중요성은 유엔총회 결의 46/182와 경제사회이사회 결의 2008/36에서도 확인된 바 있다. 전자는 엄격히 인도적 목적만을 가지고 공정하게 활동하는 국제기구 및 비정부기구가 국가의 노력을 보충하는 역할을 하며 이는 앞으로도 지속되어야 한다는 점을 확인하였고, 후자는 UN이 국제적십자운동(International Red Cross and Red Crescent Movement), 인도적 비정부기구 및 기타 기구간위원회(Inter-Agency Standing Committee, 이하 “IASC”라고 함) 참가자들 간 국제적 차원의 협력을 강화하는 데에 노력을 기울일 것을 권고하였다.

제5조는 재난 시 인간보호에 대한 국가의 의무를 규정하고 있지만, 사실상 이에 개입된 여러 국제 행위자의 협력 의무를 정하는 것이기도 하다. 협력은 그 성격상 상호적인 것이기 때문에 국가가 국제기구와 협력할 의무가 있다는 것은 국제기구 역시 국가와 협력할 의무가 있음을 의미한다[17]. 그러나 행위자와 지원을 둘러싼 상황에 따라 협력 의무의 성격은 상이할 수밖에 없다. 제5조에서는 국가가 “적절히(as appropriate)” 협력할 것만 규정하고 이 문제를 구체적으로 다루고 있지 않다. 이는 향후 작업으로 남겨둔 것이라고 보아야 한다.¹²⁾ 또한, 국가가 협력할 의무가 있는 국제기구의 범위를 “권한 있는” 국제기구로 한정하여 협력 의무의 적용을 받는 국제기구를 재난구호 및 지원에 개입하는 국제기구로 제한하였다.

제5조의 협력 의무가 어떠한 형태로 이루어져야 하는지에 대해서는 제5조의2에 규정하고 있다. 이에 규정된 협력의 형태는 “인도적 지원, 국제구호 활동 및 연락의 조정, 그리고 구호인력, 구호장비와 용품 및 과학적·의료적 및 기술적 자원을 이용 가능하게 하는 것을 포함”한다(ILC 초안규정 제5조의2). 제5조의2에서 언급하고 있는 협력의 형태는 재난대응에 관한 국제협약 등 국제문서에서 다루고 있는 협력의 형태를 고려한 것이다. 그러나 협력의 형태는 위에 언급된 몇 가지로 제한되지 않는다. 제5조의2는 열거적 규정이 아니며, 협력은 상황에 따라 다른 형태의 협력을 포함할 수 있다. 그럼에도 불구하고 위에 언급된 협력의 형태는 재난대응 시 협력이 이루어지는 주요한 분야이며 다양한 협력활동을 포섭할 수 있을 정도로 포괄적인 개념이다. 명시적으로 언급된 협력 형태 이외에도 재정지원, 위성영상전송을 포함한 기술이전, 훈련, 정보공유와 합동모의연습 및 계획이 포함될 수 있다[19].

특정한 재난의 상황에서 어떠한 형태로 협력을 할 것인지는 재난의 성격, 재난을 당한 사람들의 필요, 해당 국가 및 지원 행위자의 역량 등 여러 요소에 의해 결정될 문제이다. 따라서 제5조의2는 협력이 명시적으로 언급된 형태를 취할 것을 의무화하는 규정이 아니다. 협력의 성격이 그러하듯이 협력의 형태 또한 상호적인 성격을 가지며 다수 당사자의 공동 행동의 방식으로 나타난다. 따라서 위의 협력 형태는 지원하는 행위자가 일방적으로 행하는 것이 아니며 지원하는 행위자와 수원국의 협의를 통하여 조화롭게 노력을 기울여야 할 대상이다.

첫 번째로 언급된 인도적 지원은 위의 협력 형태 중 가장 중요한 형태로 인식된다. 국제구호

12) “적절히”라는 표현은 협력이 기존 국제법 규칙을 준수할 것을 의미하기도 한다. 이러한 국제법 규칙에는 해당 국제행위자들이 서로 간에 체결한 협정이나 이 초안규정의 관련 조항이 포함된다.

활동 및 연락의 조정은 재난구호 단계의 대부분의 협력노력을 포섭할 수 있을 정도로 포괄적인 개념이다. 이 형태에는 재난대응 활동과 인력 및 장비의 로지스틱스 조정(logistical coordination), 감독 및 원활화, 그리고 정보공유와 교환이 포함된다. 정보교환은 재난 전 단계에서 위험 완화를 위해 필요한 협력일 뿐 아니라 재난 후 단계에서 상황변화를 모니터링하고 참여하는 여러 행위자들 간 활동을 원활히 조정하기 위해 필요한 협력이기도 하다. ‘구호인력, 구호 장비와 용품 및 과학적·의료적 및 기술적 자원을 이용 가능하게 하는 것’이라고 함은 재난대응 활동에 필요한 모든 자원의 제공을 의미한다. 여기에서 ‘인력’이라고 함은 재난을 당한 국가, 지원국 또는 기타 지원 행위자 중 하나를 대표하여 구호활동에 참여 중인 의료팀, 수색구호팀, 엔지니어 및 기술전문가, 통역사 및 번역사 또는 기타 인력을 의미한다. ‘자원’은 과학적·의료적 및 기술적 전문성과 지식, 장비, 도구, 의약품 또는 구호에 쓰이는 기타 물품을 의미한다.

2. 영향을 받은 국가의 역할 및 권리와 의무

1) 영향을 받은 국가의 인간보호 의무와 일차적 역할

제9조(영향 받은 국가의 역할)

1. 영향 받은 국가는 그 주권에 의해 사람의 보호 및 자국 영역 내 재난구호와 지원의 제공을 보장할 의무가 있다.
2. 영향 받은 국가는 이와 같은 구호와 지원의 지시, 통제, 조정 및 감독에 있어 1차적인 역할을 한다.

제9조는 주권 원칙과 불간섭 원칙을 근간으로 하고 있다. 유엔총회 결의 46/182에서도 확인된 바와 같이 재난구호의 상황에서도 국가의 주권, 영토보전 및 국가통일이 완전히 존중되어야 한다(A/Res/46/182, 1991: Annex I, para. 3)[20]. 국가가 인간보호 및 재난구호와 지원을 제공할 의무를 갖게 되는 것은 이러한 주권 원칙에서 파생되는 것이다. 즉, 주권 원칙과 불간섭 원칙에 의해 다른 국가의 간섭을 배제할 수 있으므로 영역 내에 위치한 인간을 보호할 의무를 지게 되는 것이다. 이는 주권을 외부로부터의 간섭을 배제하고 자국 내 사람을 통제할 권리로 보는 입장에서 자국 내 사람을 보호할 책임을 내포하는 입장으로 전환하고자 한 보호책임 개념과 유사한 측면이 있다.

재난을 당한 국가의 정부는 비상사태의 심각성을 판단하고 적절한 대응정책을 입안하기에 가장 좋은 입장에 있다. 따라서 제9조 2항은 재난을 당한 국가가 구호와 지원의 지시, 통제, 조정 및 감독에 있어 1차적인 역할을 한다고 규정하고 있다. 이는 제5조에 규정된 협력 의무와 연결된다. 재난을 당한 국가는 제5조에서 상정하고 있는 기타 관련 행위자와의 협력관계 안에서 주요한 역할을 담당하게 되는 것이다. 국가가 구호와 지원을 ‘지시, 통제, 조정 및 감독’한다는 것은 ‘국제법에 따라’ 구호가 이루어지는 방식에 대한 최종적인 통제를 한다는 것을 의미한다.¹³⁾

13) ‘지시, 통제, 조정 및 감독’이라는 문구는 탐페르협약 제4조 8항에서 그 유래를 찾을 수 있다. 이 규정은 국내

제9조 2항은 재난구호에 있어 국가가 갖게 되는 1차적인 역할(primary role)을 규정하고 있다. 이 역시 주권 원칙과 불간섭 원칙에 의한 것이다. ‘1차적인 책임’이 아닌 ‘1차적인 역할’이라고 규정하게 된 배경에는 국가가 재난대응 활동을 조직(coordinate)함에 있어 재량의 여지(margin of appreciation)를 부여하고자 하는 의도가 있다. 재난을 당한 국가가 제한된 자원 등 여러 이유로 재난대응을 조직함에 있어 제한적인 역할만을 담당하기를 원하는 경우도 충분히 발생할 수 있다. 국가는 재난대응 행위를 지시하거나 통제할 1차적인 역할을 갖는 것이지 ‘책임’이나 ‘의무’를 갖는 것이 아니므로 제한적인 역할만을 수행하기로 선택할 여지를 갖게 되는 것이다.

2) 영향을 받은 국가의 지원을 구할 의무

제10조(영향 받은 국가의 지원을 구할 의무)

재난이 국가의 대응 역량을 초과하는 경우 영향 받은 국가는 다른 국가, 국제연합, 기타 권한 있는 정부간기구 및 관련 비정부기구 중에서 적절히 지원을 구할 의무가 있다.

재난이 해당 국가의 대응역량을 초과하는 경우에 국가는 다른 국가, UN, 기타 권한 있는 정부간기구 또는 관련 비정부기구에 지원을 구할 의무가 있다. 제9조에 따라 국가는 자국 영역 내 인간보호와 재난구호 및 구호를 보장할 의무가 있으므로 역량 부족으로 이를 보장할 수 없으면 외부 지원을 구할 의무가 있는 것이다. 또한, 국가의 대응역량이 부족한 한도까지 제5조에서 정하고 있는 협력을 하여야 한다. 지원을 구하는 것을 법적 의무로 규정하는 데에 대해서는 일부 국가들의 반대가 있었다. 종전의 국제법 하에서 재난을 당한 국가는 그러한 의무를 부담하지 않기 때문에 제10조에 의해 새로운 의무가 창출되는 것이기 때문이다. 반대를 표한 국가들은 이 규정이 법적 의무를 부여하는 방식이 아닌 권고적 방식을 취하여야 한다는 입장이었다.

지원을 구할 의무는 대응역량이 부족한 한도까지만 적용된다. 따라서 이 의무는 제3조에서 규정하는 범위의 재난에 한해 발생한다. 또한, 대응역량이 충분한지 또는 부족한지는 총체적인 차원에서 판단할 문제가 아니다. 다른 말로 표현하면, 한 나라의 대응역량은 재난구호와 관련된 특정한 활동의 측면에서는 충분하여도 다른 특정한 활동의 측면에서는 부족할 수 있다. 아울러, 재난이 대응역량을 초과하는 경우란 초과할 가능성이 있는 상황까지 포함한다. 이러한 포괄적인 의무는 재난구호지원의 신속성과 효과성을 보장하기 위한 것이다.

이 의무는 국제인권협약 및 국제관습법 하에서 국가가 갖게 되는 인권보호 의무에서 파생한 것이다. 생명권, 식량에 대한 권리, 건강과 의료서비스에 대한 권리, 물에 대한 권리, 충분한 주거·의복 및 위생에 대한 권리, 차별 받지 않을 권리 등 다수의 인권이 재난의 상황과 밀접하게 관련되어 있다[21]. 인권위원회는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제6조의 생명권이 이 권리의 향유를 보장하기 위한 적극적인 조치를 취할 국가의 의무를 내포한 것이라 해석하고 있다. 또한, 생명권은 국가의 존속이 위협받는 공공비상 상황에서도 유예될 수 없는 인권이며, 이러한 공공비상 상황에는 자연재해도 포함된다[22]. 식량에 대한 권리의 경우, 경제적·사회적·

법에 따른 지시, 통제, 조정 및 감독을 규정하고 있어 재난을 당한 국가의 1차적인 역할 수행이 해당 국가의 국내법에 따를 것을 요하였다. ILC는 이와는 다른 접근법을 취하여 국제법에 따를 것을 요하는 것이다.

문화적 권리에 관한 국제규약은 국가가 이 권리의 실현을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취할 것이며, 이를 위하여 자유의사에 따른 동의에 기반한 국제협력의 중요성을 인식한다고 규정하고 있다(경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제11조). 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회는 국가가 자원 제약을 주장하며 충분한 식량에 대한 권리를 보장하지 못하는 경우 최소한의 의무를 우선적으로 충족하기 위하여 가용한 모든 자원을 이용하도록 모든 노력을 기울였음을 입증하여야 한다[23]. 식량에 대한 권리의 실현을 보장하기 위하여 취하여야 하는 적절한 조치에는 국제지원을 얻기 위한 시도도 포함되므로, 필수적인 식량을 확보하기 위해 국제지원을 구하였으나 성공하지 못하였다는 것 역시 입증하여야 한다.

이 규정은 지원을 요청할(request) 것이 아닌 지원을 구할(seek) 것을 의무로 하고 있다. 지원을 구하는 것이 지원을 요청하는 것과 구분되는 점은 재난을 당한 국가가 해당 지원에 대해 사전 동의를 문제이다. 국가가 제3국에 지원을 요청하는 경우 제3국이 이를 수락하면 이 지원에 대한 요청국의 동의는 요청과 함께 이루어졌다고 간주된다. 그러나 국가가 지원을 구하는 경우에는 이러한 동의가 사전에 이루어진 것으로 간주되지 않는다. 이 경우 국가는 국제지원을 받기 위한 일련의 협상 가능한 과정을 개시하는 것이고, 이 과정을 거쳐 지원에 관한 합의를 도출하게 된다. 따라서 제10조는 재난을 당한 국가에게 의무의 형태로 지원을 구하도록 하고 있는 것이다.

국가의 대응역량이 재난의 심각성에 미치지 못한다는 판단은 해당 국가의 몫이다. 재난상황의 심각성과 국가의 대응역량의 한계는 해당 국가가 가장 잘 판단할 수 있는 입장에 있기 때문이다. 국가는 이를 평가할 때 신의성실하게 하여야 한다. 재난의 심각성에 대한 신의성실 평가는 제9조 1항에 따라 국가가 자국 내 인간보호와 재난구호 및 지원을 보장할 의무의 한 요소가 된다. ‘적절히’ 지원을 구할 의무가 있다는 것은 다른 국가, UN, 권한 있는 정부간기구 및 관련 비정부기구 중에서 재난을 당한 국가의 특정한 필요에 가장 적합한 지원을 제공해 줄 수 있는 행위자를 선택할 재량을 갖는다. 즉, 이 행위자들 모두에게 지원을 구할 의무는 없다. 제10조의 ‘적절히’라는 단어는 제9조 2항에서 정하고 있는 국가의 1차적인 역할을 재확인하는 의미를 갖는다. 지원을 구할 의무는 재난의 정도가 재난을 당한 국가의 대응역량을 초과할 때 발생하는 것이다. 그러나 이는 재난의 정도가 약한 경우에 국가가 지원을 구할 필요가 없다는 것을 뜻하지는 않는다. 모든 종류와 강도의 재난 상황에서 협력은 재난구호와 지원에 핵심적인 역할을 한다. 국가가 재난구호와 지원을 할 역량과 의지를 모두 가지고 있는 경우에도 국제 행위자의 협력과 지원은 재난대응과 인간보호를 보다 충분하고 신속하고 광범위하게 보장할 수 있는 방안이 된다.

3) 외부지원에 대한 동의 요건 및 거절할 권리에 대한 제한

제11조

외부지원에 대한 영향 받은 국가의 동의

1. 외부지원의 제공은 영향 받은 국가의 동의를 요한다.
2. 외부지원에 대한 동의는 자의적으로 주지 않아서는 안 된다.

3. 지원 제안이 이 초안규정에 따라 이루어지는 경우 영향 받은 국가는 가능하면 언제나 이 제안에 대한 결정을 공개하여야 한다.

외부지원은 그 지원을 받을 국가의 동의가 있어야 이루어질 수 있다. 외부지원에 대한 동의 요건은 국제법의 기본적인 원칙이다. 총회결의 46/182는 인도적 지원이 영향을 받은 국가의 요청(appeal)과 동의(consent)에 근거하여 제공되어야 한다고 규정하고 있다. “재난관리 및 비상 대응에 관한 ASEAN 협정(ASEAN: Agreement on Disaster Management and Emergency Response)”은 외부지원이 영향을 받은 국가의 요청 또는 동의에 따라서만 제공되어야 한다고 규정하고 있다(ASEAN협정 제3조 1항).

지원을 받는 국가의 동의가 있어야 외부지원이 이루어질 수 있다는 것은 국가가 외부지원의 제안을 거절할 수도 있음을 의미한다. 제2항은 국가가 제안을 거절할 권리에 제한을 가한다. 제2항은 “shall”을 조동사로 쓰고 있어 법적 의무가 된다. 즉, 국가는 동의를 함에 있어 주권에 의한 권리를 가짐과 동시에 자의적으로 동의를 거부하지 않을 의무 역시 갖게 된다. 거절할 권리에 제한을 가하는 것은 이 권리가 제9조 1항에서 정하고 있는 국가의 의무, 즉 자국 영역 내 인간보호와 재난구호 및 지원을 보장할 의무의 범위 안에서 행해져야 하기 때문이다.

앞서 언급하였듯이 국가는 자국 영역 내 인간보호와 재난구호 및 지원에 대한 1차적인 역할을 가지며 이를 수행하기 위해 일정한 상황에서 지원을 구할 의무가 있다. 이 의무는 재난의 상황에서 생명권을 보장하기 위해 필수적이다. 생명권은 이 권리의 향유를 보장하기 위한 적극적인 조치를 취할 국가의 의무를 내포한 것이라 해석되고 있다. 외부에서 지원을 제안하였는데 국가가 이에 대해 거절을 한다면 그 거절이 어떠한 상황에서 나온 것인지에 따라 생명권의 침해가 될 수도 있다. 재난 피해자를 인도적 지원 없이 방치하는 것은 인간생명에 대한 위협이며 인간 존엄성에 대한 공격이 된다(A/Res/45/100, 1990: para. 8[24]; A/Res/43/131, 1988: para. 6[25]).

이 규정은 국가가 동의를 주지 않은 것이 자의적이었는지를 판단함에 있어 시간적 요소를 고려한다. 지원 제의를 거절한 것뿐 아니라 제11조 3항에 따라 합리적인 시간 내에 제의에 대한 결정을 알리지 않는 것 역시 자의적인 것으로 간주될 수 있다. 유엔 총회 결의 45/100은 전문에서 피해자에게 필수적인 인도적 지원, 특히 식량, 의약품 또는 의료서비스를 제공함에 있어 신속한 구호가 희생자의 증가를 막을 수 있음을 확인하고 있다(A/Res/45/100, 1990: preamble 8 and 9)[24]. “2000년 민방위 지원에 관한 기본협약(2000 Framework Convention on Civil Defence Assistance)”은 수원국이 지원의 제안이나 요청에 대해 가능한 짧은 시간 내에 검토하고 응답하여야 한다는 원칙을 규정하고 있다(2000년 민방위 지원에 관한 기본협약 제3조 (e)호).

자의성을 판단함에 있어 중요한 것은 재난을 당한 국가가 동의를 하지 않기로 결정한 근거이다. 우선, 해당 국가가 자국 자원으로 재난에 대한 충분하고 효과적인 대응을 제공할 능력과 의지가 있는 경우에는 외부지원에 대한 동의를 하지 않아도 자의적인 것은 아니다. 둘째, 국가가 외부의 한 지원주체로부터 적절하고 충분한 지원을 받게 된 경우 다른 곳으로부터의 지원 제안에 동의하지 않아도 이는 자의적인 것이 아니다. 셋째, 지원의 제안이 이 분야의 규범을 따르지 않은 것인 경우 이에 동의하지 않아도 이는 자의적인 것이 아니다. 특히 지원을 제안할 때에는

이 지원이 제6조에 정하고 있는 바와 같이 인간성, 중립성 및 공평성 원칙과 비차별 원칙에 따른 것이어야 한다. 이상을 종합하면, 지원이 이 분야의 규범을 따른 것이고 다른 곳으로부터의 지원의 제안이 없는 경우에 국가가 해당 지원에 대한 동의를 하지 않는다면 이는 자의성이 있다고 추론할 수 있다.

수원국은 지원 제안에 대하여 그 형태의 적절성을 판단할 수 있으며 이 판단에 따라 동의 여부를 결정할 수 있다. 이는 제9조 2항에 규정된 국가의 1차적인 역할에 따른 것이다. 수원국은 지원 형태의 적절성을 판단하는 재량을 행사할 때에 이를 신의성실하게 하여야 한다. ILC는 수원국이 동의를 하지 않는 경우에 이에 대한 사유를 제시할 것을 권하며 이 사유는 수원국이 신의성실하게 판단하였다는 것을 뒷받침해주는 역할을 한다. 반대로 사유를 제시하지 않는다면 자의적인 결정을 하였다는 주장에 대한 근거로 활용될 수 있다.

제3항은 매 제안마다 응답할 것을 요하지 않는다. 이는 재난을 당한 국가에 너무 큰 부담이 될 것이기 때문이다. 제3항은 모든 제안에 대한 결정을 일괄적으로 공개하는 방식을 포함한 다양한 공개 방식을 포섭한다. 또한, 공개 방식은 국가가 가장 적합하다고 판단하는 방식을 취하면 된다. 제3항에서 가능하면 언제나 지원 제안에 대한 결정을 공개하라고 하고 있으나, '가능하면 언제나'는 경우에 따라 상당히 제한적인 의미를 가질 수 있다. 재난을 당한 국가의 정부가 제 기능을 하지 못하는 경우 지원의 제안에 대한 의견을 마련하거나 공개할 능력이 상당히 제한될 수 있기 때문이다.

4) 외부지원 제공에 대한 조건의 설정 및 외부지원의 촉진

제13조(외부지원 제공의 조건)

영향을 받은 국가는 외부지원의 제공에 대해 조건을 설정할 수 있다. 그러한 조건은 본 초안 규정, 국제법의 적용 가능한 규칙 및 영향을 받은 국가의 국내법에 부합하는 것이어야 한다. 조건은 재난으로 영향을 받은 사람의 확인된 필요와 지원의 질을 고려하여야 한다. 조건을 작성할 때에는 영향을 받은 국가는 구하는 지원의 범위와 종류를 명시하여야 한다.

제9조에서 정하고 있는 바와 같이 국가는 자국 영역 내 재난구호 및 지원의 지시, 통제, 조정 및 감독에 있어 1차적인 역할을 수행한다. 이 국가가 지원을 구하며 지원 제공에 대해 조건을 설정할 수 있는 권리가 있다는 것은 제9조의 당연한 귀결이다. 이 규정에서 언급하고 있는 조건은 '외부지원'에 대해 설정되는 것이다. 외부 지원은 재난을 당한 국가 밖의 제3국, 국제기구 또는 외국에 위치한 NGO에 의한 지원을 지칭하는 것이다. 따라서 재난을 당한 국가 내에 위치한 국내 NGO에 의한 지원은 이에 포함되지 않으며 조건 설정의 대상이 되지 않는다[19].

국가가 조건을 설정함에 있어 몇 가지 제한이 가해진다. 첫째는 조건이 이 초안 규정, 국제법 및 국내법에 부합하여야 한다는 것이다. 초안 규정의 내용 중 조건 설정과 특히 관련을 가질만 한 것은 인간성, 중립성, 공평성의 원칙과 비차별 원칙이며, 조건은 이러한 원칙에 부합하는 성격의 것이어야 한다. 조건은 설정이 이루어지는 당시에 존재하는 모든 관련 국내법에 부합하여야 한다. 그러나 조건에 적용되는 국내법이 반드시 조건 설정 전에 존재하여야 할 필요는 없다. 따

라서 조건의 설정을 위하여 국내법을 새로이 제정하거나 개정하는 상황도 국내법에 따른 조건 설정이 된다. 국내법에 따른 조건이 설정된다는 것은 재난을 당한 국가뿐 아니라 지원하는 행위자 역시 수원국의 국내법에 따르게 됨을 의미한다. 지원하는 행위자는 지원의 전 기간 동안 항상 국내법을 따르게 된다.¹⁴⁾ 구호작전의 구성원은 수원국의 국내법령을 준수하여야 하고, 구호작전의 책임자는 수원국의 국내법령 준수를 보장하기 위해 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 또한, 이들은 수원국의 국내당국과 협력하여야 한다. 이는 재난을 당한 국가의 주권 원칙 및 협력 원칙과도 궤를 함께 하는 것이다.

재난을 당한 국가는 원치 않는 또는 필요하지 않는 지원을 거절할 권리가 있으며 적절한 지원의 형태와 시기를 결정할 권리가 있다. 제13조는 국가가 영향을 받은 사람들의 확인된 필요와 지원의 질을 고려하여 조건을 설정하도록 규정하고 있다. 물론 조건은 확인된 필요와 지원의 질에만 관련을 갖는 것은 아니다. ‘확인된’ 필요라고 함은 조건이 설정된 당시에 드러난 필요를 의미하며 이는 필요가 상황의 변화에 따라, 그리고 더 많은 정보를 얻게 됨에 따라 달라질 수 있음을 의미한다. 확인된 필요를 고려하여 조건을 설정하도록 한 것은 조건이 재난을 당한 사람들을 보호하기 위한 목적을 가지고 작성되어야 하며 자의적으로 작성되어서는 안 됨을 의미한다. 필요를 확인 또는 특정하기 위하여 필요 평가(needs assessment) 등 일정한 과정을 거쳐야 하며 이를 지원하는 행위자와의 협의를 통하여 하는 것이 바람직하다. 그러나 이 초안규정은 필요를 확인 또는 특정하기 위한 절차를 미리 정하지 않고 재난을 당한 국가가 재난의 상황과 자국의 역량에 따라 가장 적합한 것을 선택하도록 여지를 남겨두고 있다.

지원의 ‘질’을 고려하여 조건을 설정할 수 있다는 것은 재난을 당한 국가가 필요하지 않거나 심지어 해로울 수 있는 지원을 거절할 권리를 행사할 수 있다는 의미이다. 안전, 안보, 영양, 문화적 부적합성 등을 이유로 한 제한을 조건으로 할 수 있다.

재난을 당한 국가는 조건을 설정할 때에 구하는 지원의 범위와 종류를 명시하여야 한다. 이는 조건이 설정되면 그러한 지원의 범위와 종류가 지원하는 제3의 행위자에게 제공된다는 것을 내포하고 있다. 이러한 명시는 수원국과 제3의 행위자 간 지원에 관한 협의를 더욱 촉진시키고 원활하게 하여 지원과정의 효율성을 높이게 된다.

제14조(외부지원의 촉진)

1. 영향을 받은 국가는 자국 국내법 내에서 특히 다음에 관한 외부지원의 신속하고 효과적인 제공을 촉진하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

(a) 민간 또는 군의 구호인력과 관련하여서는 특권과 면제, 비자와 입국요건, 취업허가 및 이동의 자유와 같은 분야, 그리고

(b) 물품과 장비와 관련하여서는 통관요건 및 관세, 과세, 운송 및 처분과 같은 분야.

2. 영향을 받은 국가는 국내법 준수를 촉진하기 위해 관련 법령과 규정이 쉽게 접근 가능하도록 보장하여야 한다.

14) ASEAN 협정 역시 지원활동의 구성원은 모든 국내법규를 존중하고 준수하여야 한다고 규정하고 있다 (ASEAN 협정, 제13조 2항).

이 조항의 목적은 국내법이 신속하고 효과적인 지원의 제공을 증진하도록 보장하는 것이다. 이를 위하여 국가가 국내법에 따라 취하여야 하는 조치는 입법적, 집행적 및 행정적 조치를 모두 포함한다. 또한, 국가는 비상입법(emergency legislation), 임시조정(temporary adjustment) 또는 특정 법령의 적용 중지를 통하여 조치를 취할 수도 있다. 이 규정이 실제 상황에서 갖는 의미는 수원국이 재난 시 특정한 분야의 자국법의 적용을 중지하고 재난 대응에 요구되는 규정을 자국법의 범위에 포함시킬 수 있게 된다는 것이다. 이것이 가능하여야 재난 직후의 결정적인 기간 동안 법적 불확실성이 재난 대응을 저해하는 것을 막을 수 있다.

제14조에서는 국내법에 따라 적절한 조치를 취하여야 하는 분야의 예를 제시하고 있다. (a)호는 구호인력, (b)호는 물품과 장비와 관련된 국내법 조치의 예를 들고 있다. 이는 예시이므로 실제 국가가 이 규정에 따라 취할 조치는 이 예시에 국한되지 않는다. 특권과 면제는 국제 구호원(aid workers)에 대한 지원에 관한 여러 국제협정에 포함된 중요한 조치이다. 비자와 입국요건 및 취업허가의 면제는 신속한 지원을 위해 필요한 조치이다. 구호인력이 이러한 사유로 국경에서 입국이 지연된다면 재난 직후의 극히 중요한 기간 동안 지원을 하지 못하거나 비자기간을 위반하지 않기 위해 출국과 재입국을 반복해야 하는 상황이 발생할 수 있으므로 이 문제에 대해 국내법에 따라 적절하게 조치를 취할 것이 요구된다. 이동의 자유라 함은 구호원들이 자신들의 정해진 기능을 제대로 수행하기 위하여 재난지역 내에서 자유롭게 이동할 능력을 말한다. 수원국은 이러한 이동의 자유를 보장하기 위하여 국내법 안에서 필요한 조치를 취하여야 한다. 그러나 수원국은 동시에 일정한 민감지역에 대한 접근을 제한할 수 있다.

(b)호에서 다루고 있는 물품 및 장비는 용품, 도구, 기계, 식품, 의약품 및 기타 구호활동에 필요한 물품을 의미한다. 이 개념에는 구호견(search dog)도 포함된다. 이러한 물품 및 장비의 운송을 지연시키지 않기 위해, 또는 비용을 낮추기 위해 통관요건과 관세 및 세금을 면제하거나 완화하여야 한다. 국가가 자국의 경제적 이익을 보호하기 위하여 두고 있는 통상적인 절차가 구호 물품 및 장비의 운송을 지연시킬 수 있으며, 이러한 지연은 물품 및 장비의 유용성을 저하시킬 수 있기 때문이다.

모든 관련 법령은 지원하는 행위자가 쉽게 접근할 수 있도록 제공되어야 한다. 이때 쉽게 접근할 수 있도록 제공되어야 한다는 것은 법령에 대한 접근성이 용이하여 재난을 당한 국가가 때 행위자에게 별도로 이 정보를 물리적으로 제공하여야 할 부담이 발생하지 않아야 함을 의미한다.

3. 지원을 제안할 국제행위자의 권리

제12조(지원의 제안)

재난 대응에 있어 국가, 국제연합 및 기타 권한 있는 정부간기구는 영향을 받은 국가에 지원을 제안할 권리가 있다. 관련 비정부기구 역시 영향을 받은 국가에 지원을 제안할 수 있다.

제12조는 국제공동체가 재난 상황에서의 인간보호에 대한 이해관계를 가짐을 확인한다. 이는 제9조의 국가의 1차적인 역할을 보완하는 기능을 하며 제5조에 따른 협력 원칙의 또 다른 표현

이다. 이 조항은 지원의 ‘제공’이 아닌 ‘제안’에 관한 것이다. 요청에 대한 응답으로 제안을 하는 것이든 일방적인 제안이든 제안은 본질적으로 자발적인 것이며 지원을 할 법적 의무가 있는 것은 아니다. 제안을 받은 국가 역시 이를 받아들여야 하는 법적 의무를 갖는 것은 아니다(ILC 초안규정 제11조). 제12조는 두 문장으로 구성되어 있는데, 첫 문장은 국가, UN 및 기타 권한 있는 정부간기구에 의한 제안에 관한 것이고 두 번째 문장은 관련 비정부기구에 의한 제안에 관한 것이다. 전자의 행위자에 대해서는 지원을 제안할 권리를 규정하였고, 후자의 행위자에 대해서는 지원을 제안할 수 있다는 규정만을 두었다. 이는 국가 및 UN을 포함하는 권한 있는 정부간기구와 비정부기구 간 성격과 법적 지위의 차이를 고려한 것이다.

VI. 결론

재난 시 인간보호에 관한 ILC 초안규정은 제5조, 제9조, 제10조, 제11조, 제12조, 제13조 및 제14조에서 재난을 당한 국가와 기타 국가, UN 및 정부간기구의 실제적 권리와 의무에 대해 규정하고 있다. 제5조의 협력 의무는 영향을 받은 국가와 다른 국가 간 관계뿐 아니라 이들 국가와 다른 국제행위자(국제기구 및 비정부기구) 간 관계에서도 요구되는 기본적인 의무이다. 인도적 성격의 국제문제를 해결하기 위한 국가의 협력 의무는 확립된 국제법의 원칙이다. 제5조는 이를 재난 시 인간보호에서도 요구하고 있으며, 국가와 기타 국제행위자 간의 협력 의무를 함께 규정하고 국가 외 국제행위자의 입장에서도 재난 시 인간보호를 위한 협력 의무가 있음을 확인하고 있다는 데에 의미가 있다. ILC 초안규정 제9조는 재난을 당한 국가가 자국 내 사람을 보호하고 재난구호와 지원을 제공할 의무가 있음을 확인하고 구호와 지시에 있어 일차적인 역할을 갖는다고 규정하고 있다. 이는 주권원칙과 불간섭원칙의 두 가지 측면을 반영한 것이다. 자국 영역에 대한 배타적 관할권을 보유하여 다른 국제행위자의 간섭을 배제하므로 자국 영역 내 사람들의 보호에 대한 의무 역시 부담하게 되는 것이다. 또한, 국가는 주권의 전통적 측면에 따라 자국 영역에 대한 통제를 행사하므로 구호와 지원에 있어 일차적인 역할을 인정받는 것이다. 국가는 이 보호 의무를 완수하기 위해 필요한 경우, 즉 자국 역량으로 이 의무를 다하지 못하는 경우 다른 국제행위자에 대해 지원을 구할 의무가 있으며(ILC 초안규정 제10조) 이는 협력 의무와도 연관성을 갖는다. 외부지원의 제의가 있는 경우 재난을 당한 국가의 동의를 있어야 외부지원의 제공이 이루어질 수 있다는 점은 해당 국가의 주권의 통제적 측면과 제9조 1항의 일차적 역할에 의한 것이지만, 국가가 동의를 자의적으로 거절할 수 없도록 하는 것은 이 주권의 보장적 측면을 담고 있는 제9조 1항과 협력 의무를 규정한 제5조의 영향에 의한 것이다. 이와 유사하게도 국가는 외부지원을 제공받음에 있어 조건을 설정할 자유를 가지면서 동시에 신속하고 효과적인 제공을 촉진하기 위해 필요한 조건을 취하여야 할 의무를 갖는다. 이와 같이 초안규정은 재난을 당한 국가의 실제적 권리와 의무가 주권의 두 가지 측면 간 균형을 맞추도록 구조화하고 있다.

이 초안규정에서 요구하는 주권의 두 측면 간 균형은 국제인권법 규범과 상당한 연관성을 갖

는다. 국가가 재난의 영향을 받은 자국 영역 내 사람들을 보호하기 위해 조치를 취하여야 할 의무는 갖는 것은 그 사람들이 국제법상 보유하는 권리와 대응한다. 국제관습법과 국가가 당사국으로 있는 국제조약에 따라¹⁵⁾ 해당 국가 영역 내 주재하는 사람은 인권을 존중·보호·실현받을 권리를 갖는다. 초안규정 제8조는 “재난에 의해 영향을 받은 사람들은 자신들의 인권을 존중받을 권리가 있다”고 규정하여 이를 확인하고 있다.¹⁶⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 재난의 상황에서 인간은 생명권, 식량에 대한 권리, 보전에 대한 권리 등 여러 인권이 침해되거나 침해될 위기에 처하며 국가는 이러한 인권을 존중·보호·실현할 의무를 갖는 것이다. 또한, 국가가 이러한 인권을 존중·보호·실현할 의무는 인권을 침해하지 않는 소극적인 의무뿐 아니라 적극적인 조치를 취할 의무 역시 포함한다는 것이 인권조약기구에 의해 강조되고 있다. 따라서 이는 재난 시 자국 영역 내 사람을 보호하여야 할 국가 의무의 실제적 내용과 관련성을 갖는다. 이와 관련하여 국제인권법에 따라 국가는 비상상황에서 인권에 대한 제한을 가할 수 있음을 언급할 필요가 있다. 이에 따라 재난을 당한 국가는 국제인권법이 정하는 한에서 경우에 따라 자국 내 인권을 유예할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 생명권과 같은 인권은 유예될 수 있는 인권이 범위에서 제외된다. 또한, 주목할 것은 재난구호와 지원을 제공하고 있는 행위자가 누구인지에 따라 재난을 당한 사람에 보호해 주어야 할 인권의 범위와 내용이 다르다는 것이다. 재난을 당한 국가, 지원국 및 다른 행위자가 인권 보호와 관련하여 부담하는 의무는 서로 다르다는 것을 기억하여야 한다.

자연재해나 전염병 같은 재난은 보호책임의 대상범위에서 제외된다는 점이 확인되었으나 재난 시 인간보호에 관한 ILC 초안규정과 보호책임 개념은 일정한 유사성을 갖는다. 심각한 인권 침해 또는 비인도적 상황에서 국가가 자국 영역 내 사람을 보호하여야 하며, 이것이 국가의 주권의 한 측면임을 확인한다는 점이 그것이다. 보호책임은 제노사이드, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 자국 영역 내 사람을 보호하기 위해 대응할 것을 요하고 국가가 보호책임을 이행하도록 국제공동체가 지원을 제공하도록 하고 있다. 국제지원은 보호책임을 위한 국가의 역량강화를 지원과 위기상황이 발발하기 직전의 국제지원을 포함한다. 이와 같이 재난 시 인간보호 규범 역시 국가에 의무를 부과함과 동시에 국제공동체의 협력 의무를 규정하고 있다. 또한, 보호책임과 마찬가지로 국가의무와 국제협력은 재난 발생 전에 대해서도 요구되는 사항이다.¹⁷⁾ 그러나 양자 간에는 하나의 차이가 있다. 국가가 그 책임 또는 의무를 이행하지 않는 경우 보호책임은 UN안보리와 UN헌장에 따른 신속하고 단호한 방식의 집단적 조치를 취할 수 있도록 하고 있는 반면 ILC 초안규정은 국가의무를 강제하기 위해 이와 유사한 정도의 강력한 수단을 마련하고 있지 않다는 것이다. 물론 재난 시 인간보호에 대한 국가의 의무는 국제의무에 해당하므로 그 위반에 대해서는 국제법이 인정하고 있는 제재 또는 대응조치를 취할 수 있다. 그러나 자연재해나 전염병과 같은 재난은 보호책임의 범위에서 명시적으로 배제되었으므로 이

15) 단, ILC는 주석에서 재난을 당한 사람들이 존중받게 될 인권이 국제협정에 규정된 인권에 국한되지 않으며 비구속적 문서에 담긴 인권도 포함한다고 밝히고 있다.

16) 초안규정 제7조는 “재난에 대응함에 있어 국가, 권한 있는 정부간기구 및 관련 비정부기구가 인간 본연의 존엄성을 존중하고 보호”하여야 한다고 규정하여 재난에 대응하는 과정에서도 인권을 보장하여야 함을 확인하고 있다.

17) 이 논문에서는 ILC 초안규정 제16조에 규정된 재난 위협을 저감시킬 의무를 다루지 않았다.

에 대한 의무 위반에 대해 취할 수 있는 제재와 대응조치는 외교적·경제적 제재는 포함할 수 있어도 무력사용은 포함할 수 없다고 보아야 한다.

**Draft articles on the protection of persons in the event of disasters
provisionally adopted by the ILC**

Article 1(Scope)

The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters.

Article 2(Purpose)

The purpose of the present draft articles is to facilitate an adequate and effective response to disasters that meets the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.

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.

Article 4(Relationship with international humanitarian law)

The present draft articles do not apply to situations to which the rules of international humanitarian law are applicable.

Article 5(Duty to cooperate)

In accordance with the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, and with the United Nations and other competent intergovernmental organizations, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the International Committee of the Red Cross, and with relevant non-governmental organizations.

Article 5*bis*(Forms of cooperation)

For the purpose of the present draft articles, cooperation includes humanitarian assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, relief equipment and supplies, and scientific, medical and technical resources.

Article 5*ter*(Cooperation for disaster risk reduction)

Cooperation shall extend to the taking of measures intended to reduce the risk of disasters.

Article 6(Humanitarian principles in disaster response)

Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable.

Article 7(Human dignity)

In responding to disasters, States, competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations shall respect and protect the inherent dignity of the human person.

Article 8(Human rights)

Persons affected by disasters are entitled to respect for their human rights.

Article 9(Role of the affected State)

1. The affected State, by virtue of its sovereignty, has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory.
2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief and assistance.

Article 10(Duty of the affected State to seek assistance)

To the extent that a disaster exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from among other States, the United Nations, other competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations, as appropriate.

Article 11(Consent of the affected State to external assistance)

1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State.
2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily.
3. When an offer of assistance is extended in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make its decision regarding the offer known.

Article 12(Offers of assistance)

In responding to disasters, States, the United Nations, and other competent intergovernmental organizations have the right to offer assistance to the affected State. Relevant non-governmental organizations may also offer assistance to the affected State.

Article 13(Conditions of the provision of external assistance)

The affected State may place conditions on the provision of external assistance. Such conditions shall be in accordance with the present draft articles, applicable rules of international law, and the national law of the affected State. Conditions shall take into account the identified needs of the persons affected by disasters and the quality of the assistance. When formulating conditions, the affected State shall indicate the scope and type of assistance sought.

Article 14(Facilitation of external assistance)

1. The affected State shall take the necessary measures, within its national law, to facilitate the prompt and effective provision of external assistance regarding, in particular:

(a) civilian and military relief personnel, in fields such as privilege and immunities, visa and entry requirements, work permits, and freedom of movement;

(b) goods and equipment, in fields such as customs requirements and tariffs, taxation, transport, and disposal thereof.

2. The affected State shall ensure that its relevant legislation and regulations are readily accessible, to facilitate compliance with national law.

Article 15(Termination of external assistance)

The affected State and the assisting State, and as appropriate other assisting actors, shall consult with respect to the termination of external assistance and the modalities of termination. The affected State, or other assisting actors wishing to terminate shall provide appropriate notification.

Article 16(Duty to reduce the risk of disasters)

1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking the necessary and appropriate measures, including legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters.

2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems.

References

- [1] OCHA. 2008. Myanmar Cyclone Nargis, OCHA Situation Report No. 34. United Nations: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 23 June 2008.
- [2] Barber, Rebecca. 2009. The Responsibility to Protect the Survivors of Natural Disaster: Cyclone Nargis, a Case Study. *Journal of Conflict & Security Law*. 14(1): 3-34.
- [3] Allan, Craig and Thérèse O'Donnell. 2012. A Call to Alms?: Natural Disasters, R2P, Duties of Cooperation and Unchartered Consequences. *Journal of Conflict & Security Law*. 17(3): 337-371.
- [4] Human Rights Watch. 2008. Burma: Time for UN Security Council to Act. Press Release. 21 May 2008.
<<http://www.hrw.org/news/2008/05/19/burma-time-un-security-council-act>> (Last visited 23 November 2013).
- [5] Evans, Gareth. 2008. Time for an aid invasion? *The Age*. 19 May 2008.
<http://www.theage.com.au/news/opinion/time-for-an-aid-invasion/2008/05/18/1211049061508.html>: Last visited 24 November 2013.
- [6] Kim, Sung-Won. 2011. A Study on the Role of International Law on International Disaster Response. *Dong-A Law Review*. 53: 753-779.
- [7] Lee, Se-Ryon. 2010. The International Legal Framework for the Protection of Individuals in the Event of Disasters. *Law Journal*. 21(1): 173-198.
- [8] Park, Ki-Gab. 2011. A comprehensive and multilateral convention on the international disaster assistance: is it feasible now? *Korea Law Review*. 61: 41-94.
- [9] Wang, Seok-Dong. 2013. International Cooperation for Improvement of Disaster Relief Response and Recovery Assistance: The Case of the 2004 Indian Ocean Tsunami. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 9(10): 25-52.
- [10] UN. 2000. *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Report of the Secretary-General. A/54/2000. United Nations: General Assembly. 27 March 2000.
- [11] Davies, Sara E. 2010. Is There an International Duty to Protect Persons in the Event of an Epidemic?, *Global Health Governance*. III(2): 1-23.
- [12] ICISS. 2001. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. December 2001.
<<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report-1.pdf>> (Last visited 2 December 2013).

- 2013).
- [13] UN. 2004. *A More Secure World – Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary-General’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change. A/59/565. United Nations: General Assembly. 2 December 2004.
- [14] *2005 World Summit Outcome*. 2005. Resolution adopted by the General Assembly. A/Res/60/1. 24 October 2005.
- [15] UN. 2009. *Implementing the Responsibility to Protect*. Report of the Secretary-General. A/63/677. United Nations: General Assembly. 21 January 2009.
- [16] ILC. 2009. Report on the work of its sixty-first session(4 May to 5 June and 6 July to 7 August 2009). A/64/10. United Nations: International Law Commission.
- [17] ILC. 2010. Report on the work of its sixty-second session(3 May to 4 June and 5 July to 6 August 2010). A/65/10. United Nations: International Law Commission.
- [18] *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. 1970. Resolution adopted by the General Assembly. Resolution No. 2625(XXV). 24 October 1970.
- [19] ILC. 2013. Report on the work of its sixty-fifth session(6 May to 7 June and 8 July to 9 August 2013). A/68/10. United Nations: International Law Commission.
- [20] *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*. 1991. Resolution adopted by the General Assembly. A/Res/46/182. 19 December 1991.
- [21] ILC. 2011. Report on the work of its sixty-third session(26 April to 3 June and 4 July to 12 August 2011). A/66/10. United Nations: International Law Commission.
- [22] General Comment No. 29: State of Emergency(Article 4). 2001. International Covenant on Civil and Political Rights. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. 31 August 2001.
- [23] CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food(Article 11). 1999. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/1999/5. 12 May 1999.
- [24] *Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations*. 1990. Resolution adopted by the General Assembly. A/Res/45/100. 14 December 1990.
- [25] *Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations*. 1988. Resolution adopted by the General Assembly. A/Res/43/131. 8

December 1988.

참고문헌 (References in Non-roman Script)

- [6] 김성원. 2011. 국제재난대응에 있어서 국제법의 역할에 관한 연구. 동아법학. 53: 753-779.
- [7] 이세련. 2010. The International Legal Framework for the Protection of Individuals in the Event of Disasters. 법학연구. 21(1): 173-198.
- [8] 박기갑. 2011. 국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가? 고려법학. 61: 41-94.
- [9] 왕석동. 2013. 재난구호·복구지원활동 개선을 위한 국제협력방향: 인도양 쓰나미 재난 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 9(10): 25-52.

유희진: 고려대학교에서 법학(국제법) 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 국제관계학과/국제통상유통학과에 재직 중이다. 관심 분야로는 기후변화협약/교토의정서 및 기타 국제환경법 분야, 재난 시 인간보호, 조약 해석 등이 있다(hjyoo@anyang.ac.kr).