

## An Improvement for International Relief Activities of Religious Groups in Korea

- Cases of the 2013 Typhoon in Philippines and the 2015 Earthquake in Nepal -

Ki Whan Sung<sup>1#</sup>, Hee Cheon Choi<sup>2+</sup>

<sup>1</sup> Department of Social Welfare, Seoil University, 28, Yongmasan-ro 90-gil, Jungnang-gu, Seoul, Korea

<sup>2</sup> Department of Disaster and Fire Protection, Open Cyber University of Korea, C-9F, 353, Mangu-ro, Jungnang-gu, Seoul, Korea

### Abstract

Religious groups in Korea tend to face various difficulties for overseas relief activities. The cases of typhoon in Philippines (2013) and earthquake in Nepal (2015) are reviewed from the perspectives of governance, operation, and administrative support. Limited cooperation with communities and insufficient networking with international rescue organizations were identified as problems in governance, for which networking with international NGOs, utilization of local resources and a cluster approach were suggested. Short-term perspectives, misunderstanding of international standard and competitive attitudes were identified as problems in operation, for which local resilience, transparency and independence in donation and local understanding were suggested. Problems in administrative support include limited staff capacity, limited understanding of the expenses on international relief activities and complex decision-making process, which could be addressed by various human resource development, changes in donors' attitude and a comprehensive approach.

**Key words:** international relief, disaster, NGO, governance

### 1. 서론

기후변화, 도시화, 기술의 발달 등으로 재난의 규모는 더욱 커지고 있으며, 복합재난으로 인해 예측할 수 없는 위험은 우리의 삶의 질을 떨어뜨리고 있다. 재난이 발생한 지역사회에서는 지역사회 주민 전체가 재난의 직·간접적 피해를 겪는다. 재난은 오랜 기간 동안 사회의 다양한 분야에 걸쳐 충격을 주게 되며 긴 영향을 남긴다. 재난의 영향은 물적 기반의 파괴와 인명 손실

뿐만 아니라 사람들의 정신적 충격부터, 가족과 지역사회의 신뢰붕괴, 정치적 변동, 지역경제의 몰락, 사회의식의 변화 등에 이르기까지 다양하게 나타난다. 따라서 재난이란 단순한 물리적인 현상을 넘어 사회에 미치는 다차원적인 충격으로 이해하여야 한다(Choi, 2017).

특히 재난의 피해는 자원동원 인프라 구축이 상대적으로 미약한 개발도상국의 재난피해가 더 심각할 수 있다(North, 2003; Norris, *et. al.*, 2002). 하지만, 재난으로 인하여 지역사회는 부정적인 영향만을 받는 것이

# The 1st author: Ki Whan Sung, Tel. +82-2-490-7589, Fax. +82-2-490-7818, E-mail. [notwogate@daum.net](mailto:notwogate@daum.net)

+ Corresponding author: Hee Cheon Choi, Tel. +82-2-2197-4186, e-mail. [pointfree@naver.com](mailto:pointfree@naver.com)

아니라 한층 발전될 수도 있다. 재난을 맞이하는 사회가 자생적 대처능력을 발휘하고 지역사회의 결속력을 다질 수 있기 때문이다(Cox & Pawar, 2006; Park, 2009).

재난관리는 매우 동적이고, 복잡하며 다면적인 사안이며, 여기에 재난을 접한 지역사회의 정치사회적 조건에 따라 더욱 강화될 수도 있다. 더욱이, 재난 현장에서는 수많은 외부의 참여자들이 관련된다. Hesselman & Lane(2017)에 따르면, 재난관리는 국가나, 국제기구, 비정부기구(NGO), 인도적 기관, 자선단체, 기업, 영향 받는 지역사회 등 다양하고 광범위한 참여자들이 긴급하게 조정하고 지원하는 것이 필요하다. NGO와 같은 비정부 참여자들은 국가의 대응 역량이 과도하게 압도될 경우 중요한 역할을 수행하지만, 아직은 그 활동에 대해서 충분하게 이해되고 있지 않은 실정이다(Hesselman & Lane, 2017). 특히, 대규모 재난으로 인하여 한 국가의 역량으로 대처하기 힘든 경우에 있어, 국적을 초월한 NGO의 참여는 매우 중요하다고 할 수 있다.

진정한 선진국이 되기 위해서는 전 지구적인 공통의 과제(global issues)들을 해결하는 일에 적극 참여하고 책임을 분담할 뿐 아니라, 시민사회의 자발적 역량을 강화하여 국제사회에서 글로벌 리더십을 실천하는 일이 무엇보다도 중요하다. 해외 자원봉사활동은 장기적 안목에서 국가의 브랜드 가치를 높이고, 인정받는 선진국으로 진입하는 최적의 수단이 되기도 한다. 또한, 해외 봉사활동은 우리나라의 근대화 과정에서 왜곡된 국가주의를 극복하고, 우리나라가 경험한 귀중한 개발경험을 개발도상국과 공유함으로써 개발도상국과의 광범위한 풀뿌리 국제연대를 형성하는 데도 매우 효과적이다(Lee, 2005). 한국의 경우, 국제적 지원을 받는 국가에서 벗어나 해외원조를 수행하고 있고, 세계경제 순위 11위인 한국에 걸맞는 글로벌사회에서의 공동체적 책임을 공유해야 하는 역할 또한 요구받고 있다.

특히, 재해와 재난이 일상화된 위험사회에서는 재난이나 재해로 인해 피해가 발생했다면 위험사회의 배를 함께 타고 있는 운명공동체로서 다른 구성원들은 보편성의 원칙에 따라 위험에 빠진 구성원들을 구해줄 의무

가 있다(Jonas, 1994)는 점에서 종교단체는 그 존재의 이유가 국제구호의 정신과 상응한다고 할 수 있다. 종교단체들은 동서양을 막론하고 역사적으로 국내외의 인간존엄을 보장하는데 중요한 역할을 수행해 왔다. 종교단체들은 자체 신자들을 중심으로 성금모금을 통해 일반 NGO단체들보다 원활하게 재원을 조성하고 있으며, 사랑과 봉사정신이 함양된 자원봉사 인력을 확보하고 있다. 또한, 세계적인 네트워크를 통해 국제구호활동을 보다 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 가지고 있는 단체들이다.

하지만, 아직은 종교단체의 잠재성이 충분히 발휘되지 못하고 있다. 4대 종단들의 국제구호 활동은 선진국에 비하면 아직은 그 역사가 오래되지 못하고, 국제구호 활동이 주 업무로 인식되지 못하여, 국제구호 활동에 있어 여러 가지 어려움이 있다. 종단에서 활동하는 관련 인력들도 어려운 환경에서 최선을 다하고는 있지만, 국제구호 활동의 효과성을 높이기 위해서는 개인의 노력만으로는 충분하지 않다고 할 수 있다. 4대 종단의 국제구호 활동 또한 기타 NGO들의 구호 활동과 마찬가지로, 해당 지역사회, 기타 국제적 NGO, 해당 정부 등 다양한 참여자들과의 소통 뿐 아니라 해당 지역의 여러 정치사회적인 조건들도 고려해야 하기 때문이다. 종교단체의 국제구호는 이외에도 종교단체로서의 특수성이 있기 때문에, 더욱 고도의 역량과 시스템이 필요하다고 할 수 있다.

따라서 본고에서는 장기적이고 지속적으로 국제구호활동을 발전시켜나갈 추진축으로서 역할이 기대되는 4대 종단을 중심으로 국제구호활동의 현황과 개선방안을 모색한다. 한국 종교단체의 해외구호 활동을 중심으로 국제적 NGO의 사례와 비교하여, 종교단체 구호 NGO의 현재 활동의 문제점을 여러 각도에서 분석하여 개선 방향을 도출함을 목적으로 한다. 연구의 범위는 최근의 대형 해외재난인 2013년의 필리핀 태풍과 2015년에 발생하였던 네팔지진을 중심으로 우리나라 4대 종단의 국제구호활동 실제 사례를 고찰하였다. 문헌연구와 해외 현장 활동가 인터뷰조사 등의 연구방법을 병행

하여 활용되었다. 인터뷰는 4대 종단에 대한 의견수렴과 현장활동가 의견조사가 포함된다. 1차적으로 이메일과 전화 인터뷰 등을 통한 종단별 의견 수렴이 2015년 7월 22일부터 7월 31일까지 진행되었다. 2차적으로는 2015년 8월 15일에 4대 종단 실무 책임자들과의 토론회를 통해 의견 수렴이 이루어졌다. 주요 심층 인터뷰에는 4대 종단의 국제구호활동 실무책임자 8명이 참가하였다.

## II. NGO의 국제구호활동 규율에 대한 이론적 고찰

국제구호와 관련해서는 오랜 기간 동안 국제법상에서 논의되고, UN 등 국제기구를 중심으로 논의가 이루어져 왔다. 이러한 과정에서 국제적 NGO들도 중요한 역할을 해 왔다. 1991년, UN 총회는 인도적 비상지원 활동의 조정 강화에 대한 결의안<sup>1)</sup>을 채택하였다. UN은 또한 효과적인 인도적 지원을 증진하기 위한 특수화된 기구들도 유지하고 있다. 이러한 기구들 중에는 UNISDR(United Nations Office for Disaster Risk Reduction)도 포함된다. 1999년 UNISDR은 감재를 위한 국제적 전략의 효과적인 수행을 촉진하였다. 특히, 2005년 효고(Hyogo) 선언은, UNISDR의 열망 하에, 다양한 형태의 재난위험과 사람들에게 대한 취약성을 감소시키기 위한 지역사회 역량 강화의 필요성을 인식하였다(Kabau & Ali, 2015).

국제기구의 노력들과 병행하여 국제적 NGO들도 국제구호의 활동을 위한 노력들을 지속하고 있고, 기구들 간의 협력을 위한 각종 프로젝트 및 협력체도 생성되었다. 이러한 노력들을 통하여, NGO들이 국제구호 활동에 있어 기준으로 삼을 수 있는 규약 내지는 지침들이 발전되어 오고 있다.

국제구호 활동의 가이드라인과 관련한 대표적인 사례가 1997년에 설립된 ‘스피어 프로젝트(Sphere Project)’이다. 스피어 프로젝트는 인도적 지원의 수준을 증진하

고 인도적 활동가들이 그들의 구성체나, 기부자 및 재난으로부터 영향 받는 사람들에 대한 책임성을 높이기 위하여 다양한 범주의 인도주의적 기관들의 자발적 협력을 도모하기 위한 목적을 가진다<sup>2)</sup>. 동 기구는 스피어 핸드북(Sphere Handbook)을 발간하는데, 이는 인권 현장과 인도주의적 재난대응에서의 최소기준에 관한 것이다. 이 핸드북은 인도주의적 지원에 관하여 국제적으로 가장 잘 알려진 원칙 중 하나이다. 이러한 정신은 2015년 발간된 스피어 2020 플랜에서 다음과 같이 명시적으로 표현된다. “스피어는 재난이나 갈등으로부터 영향을 받는 사람들이 자신들의 생활을 재정립(re-establish)하고, 그들의 생활수준을 회복할 수 있도록 그들의 존엄을 존중하고 증진시키고자 한다”. 스피어 2020 플랜에서는 핵심 가치로 존엄(Dignity), 증거(Evidence), 그리고 협력(Collaboration)을 들고 있으며, 인도주의적 책임성을 높일 수 있도록 네 가지의 우선순위를 들고 있다. 굳건하고 포괄적인 네트워크의 확립, 교육과 보호를 수행하기 위한 스피어 네트워크의 집합적 역량, 스피어 핸드북의 적실성 있는 개정, 글로벌 스탠더드의 진보적인 형성 등이 이에 해당된다(The Sphere Project, 2015).

2004년 쓰나미 이후 피해국가(태국, 인도, 스리랑카, 몰디브, 인도네시아)에서의 국제적 재난복구 원조 활동 및 개입프로그램을 평가한 결과, 다수의 프로그램들에서 Sphere 운동이 제시한 기준과 원칙이 제대로 지켜지지 않았으며 특히 젠더 및 문화다양성 관련 인권 침해가 있었음이 나타났다. 이러한 결과는 국제활동을 담당하는 단체와 실천가들의 전문성에 관한 비판적 검토를 불러일으키고 있다. 즉 국제적 NGO의 직원훈련은 적절한지, 어떤 단체가 직원의 교육과 훈련을 중요시하는지, 또한 어떤 자질이 이들에게 요청되는지 등에 대한 관심이 구체적으로 제기되고 있다(Park, 2009).

또 다른 사례는 People In Aid이다. 동 기구는 2015년 HAP 인터내셔널과 통합하여 더 이상 동 명칭으로는

1) Resolution on Strengthening of the Co-ordination of Humanitarian Emergency Assistance.

2) <http://www.sphereproject.org/about/>

활동하지 않지만, 인적 자원의 관리에 있어 좋은 사례들을 지원하고 확인함으로써, 인도적 지원에 대한 조항들을 통하여 국제적 구호활동에 공헌하였다<sup>3)</sup>. 동 기구는 2003년 미션 수행을 위한 7가지의 원칙(Guide Principles)을 발표하였다. 인적 자원 전략, 구호요원 정책과 실제, 사람들의 관리, 협의와 소통, 채용과 선택, 훈련과 발전, 건강과 안전 등이 그것이다(People In Aid, 2003).

HAP International(Humanitarian Accountability Partnership International) 또한 국제적 구호활동에 있어서의 국제적 기준들에 영향을 주었다. HAP은 2003년 만들어졌으며, 재난과 다른 위기들로부터 영향 받는 사람들에게 인도적 지원을 제공하는 데 있어 책임성을 증진시키는 것을 주창하였다. HAP의 궁극적 목적 또한 위기로부터 영향 받는 사람들의 권리와 존엄을 지키는 것이다. HAP은 2015년 People In Aid와 통합하였고, CHS 연합으로 탄생하였다<sup>4)</sup>. CHS Alliance(2014)는 2014년 인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심 기준을 <Figure 1>과 같이 발표하였다.

앞에서 살펴 본 것처럼, UN과 같은 국제기구들과 국제적 구호단체들의 활동을 통하여 NGO의 국제구호활동을 규율하는 규약이나 가이드라인들이 만들어지고 있다. 국제구호를 위한 NGO 활동의 가이드라인에 대한 고민들은 이전부터 있어 왔다. ICRC(International Committee of the Red Cross)와 IFRC(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)는 국제적 재난 구호에 있어서 주도적 역할을 하는 국제적 NGO이다. IFRC는 재난 구호에 대한 국제법의 전개가 담보 상태에 있다는 점을 지적하며 우려를 표명하였다. 즉, 재난 관련 문제가 국제법상 주변부에 위치하고 있으며, 재난 관련 국제법의 접근은 파편적이고 산발적으로 진행되어 왔음을



Figure 1. The core humanitarian standard on quality and accountability<sup>5)</sup>

지적하였다. IFRC는 이와 같은 문제점을 개선코자 2001년부터 국제재난대응법 계획(IDRL Project)을 실행해오고 있다. IFRC는 2007년 제30차 ‘적십자·적신월 국제회의(The 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent)’에서 국제재난구호활동을 용이하게 하고 규율할 목적의 지침을 만장일치로 채택하였다. 동 지침은 비록 법적 구속력은 없지만 재난구호 관련 국가와 국제기구의 관행을 정리한 것인바, 향후 재난구호관련 보편적 국제협약의 형성에 큰 도움이 될 것이다.

이렇듯, NGO의 국제구호 활동들을 규율하는 원칙들은 공식적 법의 형태라기보다는 관습적인 관행이 굳어지는 연성법(soft law<sup>6)</sup>)의 형태로 인식된다. 국제적 구호단체들의 활동에 대한 지침은 구호 실무에서뿐만 아니라, 여러 연구들 및 국제기구에서도 활발하게 논의되고 있다.

NGO 국제구호활동에 대하여 ‘인도적 지원(humanitarian aid)’차원에서 주로 논의가 진행된다. Kabau & Ali(2015)는 글로벌 구호활동에 있어 인권적 접근법을 통하여 구호활동에 있어서의 원칙들에 대하여 논하였다. NGO가 국

3) [https://en.wikipedia.org/wiki/People\\_In\\_Aid](https://en.wikipedia.org/wiki/People_In_Aid)

4) [https://en.wikipedia.org/wiki/Humanitarian\\_Accountability\\_Partnership\\_International](https://en.wikipedia.org/wiki/Humanitarian_Accountability_Partnership_International)

5) [www.corehumanitarianstandard.org](http://www.corehumanitarianstandard.org)

6) The term “soft law” refers to quasi-legal instruments which do not have any legally binding force, or whose binding force is somewhat weaker than the binding force of traditional law, often contrasted with soft law by being referred to as “hard law”. [1] Traditionally, the term “soft law” is associated with international law, although more recently it has been transferred to other branches of domestic law as well. ([https://en.wikipedia.org/wiki/Soft\\_law](https://en.wikipedia.org/wiki/Soft_law))

제구호활동을 수행하는 데 있어서 가이드라인이 필요하며, 인권적 접근(Human Rights-Based Approach)이 필요하다는 것이다. 동 연구에 따르면, NGO들은 인도주의적 구호활동을 전개하는 데 있어, 효율성, 질, 그리고, 책임성을 증진하기 위하여, NGO 자신을 규율하는 원칙들을 만들어 오고, 벤치마킹해 왔다는 것이다(Kabau & Ali, 2015).

UN 국제법위원회(International Law Commission, 이하 ILC)는 2007년 “재난 시 인간보호(Protection of persons in the event of disasters)”라는 주제를 작업과제로 정한 바 있다. 2010년부터 2013년까지 ILC는 18개 초안규정(draft articles)과 이에 대한 주석을 검토하고 잠정적으로 채택하였는데, 인도적 성격의 국제문제를 해결하기 위한 국제적 행위자의 협력 의무 또한 제5조에서 언급되었다. 초안규정 제8조는 “재난에 의해 영향을 받은 사람들은 자신들의 인권을 존중받을 권리가 있다”고 규정하여 이를 확인하고 있다. 재난의 상황에서 인간은 생명권, 식량에 대한 권리, 보건에 대한 권리 등 여러 인권이 침해되거나 침해될 위기에 처하며 국가는 이러한 인권을 존중·보호·실현할 의무를 갖는다는 것이다(Yoo, 2014). NGO의 활동에 대한 인권적 차원에서 논의들은 주로 현장에서의 활동에 있어 재난 피해자들이나 지역사회와의 접점에 있어 적합한 가이드라인들을 제공한다.

현지에서 구호단체들의 활동도 개인의 존엄을 확대하는 것에 중점을 두어야 한다는 것은 재해의연금의 사용에 있어서도 기준이 될 것이다. Choi & Lim(2012)은 재해의연금의 기본원칙으로 자립의 원칙을 주장하고 있다. 자립의 원칙은 재해의연금 배분의 지향점이 개인의 자립이어야 한다는 것이다. 재해의연금 배분은 피해를 입은 사람들이 원래의 상태를 회복하고 자립적으로 자신의 삶을 영위할 수 있는 능력(capability)을 회복할 수 있도록 유도하는데 있다(Sen, 1992). 자립에 필요한 최소한의 능력은 적절한 영양의 섭취, 좋은 건강의 유지, 나쁜 병에 걸리지 않는 것, 조기 사망에서 벗어나는 것과 같은 기본적인 것에서부터 행복한 생활, 자기존중

확보, 공동체 생활에 참여하는 것 등과 같이 복잡한 수준에 이르기까지 다양하다(Sen & Nussbaum, 1993: 31).

NGO의 국제구호 활동에 대해 다른 참여자들과의 거버넌스 차원에서 논의되기도 한다. Hesselman & Lane(2017)은 재난 상황에 있어 NGO와 기업들을 포함한 비국가적 참여자들(Non-state actors: NSAs)의 재난 거버넌스에서의 역할과 책임성을 고찰하였는데, NGO를 포함한 비국가적 참여자 역시 책임성을 증진하기 위한 자기규제(self-regulation)를 강조하였다. 동 연구에서 인권기반 접근은 단지 인권적 기준을 따르는 것이 아니라, 계획, 디자인, 그리고 평가를 위한 좀 더 광범위한 ‘개념적 프레임워크’가 다음의 원칙들에 의해 제공되어야 한다고 언급한다. i) 직접적이고 국제적인 인권에의 연계; ii) 투명성; iii) 영향받는 이들과 수혜자들의 참여와 협의; iv) 차별의 금지; v) 다수의 수혜자들 내에 있는 취약한 소수그룹의 욕구에 대한 특별한 관심; vi) 책임성(Hesselman & Lane, 2017).

거버넌스에 있어 지역사회와의 협력은 국제구호활동에 있어 필수적이고 핵심적인 부분이며, 커뮤니케이션의 활성화와 지역의 의사결정에의 참여 등이 해당된다. Florano(2014)는 재난 복구와 회복성을 위해 커뮤니티 거버넌스가 중요한 부분임을 필리핀의 재난 사례를 검토하여 강조하기도 하였고, UN(2010) 등 국제기구에서도 중요하게 다루고 있다. Kabau & Ali(2015)에 따르면 재난으로부터 영향받는 이들이 정보의 원천이 될 수 있고 필요한 역량들을 가지고 있지만, NGO들은 지역의 역량을 인지하려 하지 않고 커뮤니케이션의 실패를 가져오는 경우가 많다고 한다(Kabau & Ali, 2015). 즉, 현지에서 지역사회의 역량을 제대로 활용하는 것도 거버넌스를 실현시키는 것이라고 볼 수 있다.

이상에서는 NGO의 국제활동에 있어 국제기구들과 연구들 및 구호의 실제로부터 얻어진 교훈들을 살펴보고 있다. NGO 활동의 기준에 대한 가이드라인들은 크게 다음의 세 가지 측면에서 고찰될 수 있을 것이다. 하나는 지역사회 및 피해자들 및 다른 참여자들과의 거버넌스에 대한 것이고, 다른 하나는 현지에서의 운영적 측

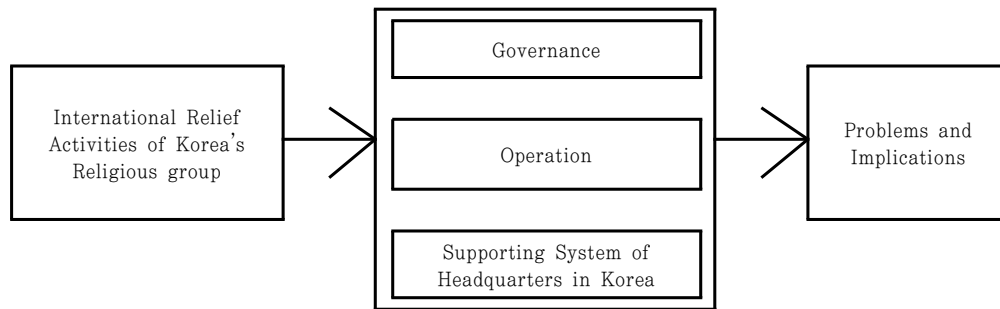


Figure 2. The conceptual framework of the study

면에 대한 것이다. 그리고 마지막으로 자체적인 행정적 지원 체계가 될 수 있다. 이를 그림으로 표현하면 <Figure 2>와 같다.

### III. 4대 종단의 필리핀·네팔 국제구호활동 개요

#### 1. 불교 국제구호활동 현황

##### 1) 필리핀 태풍 구호 활동

2013년 11월 8일에 태풍 하이옌이 필리핀을 강타함에 따라 12일에 조계종 긴급구호 선발조사단을 파견하여 재난상황을 파악한 후 19일에 조계종 긴급구호대를 파견하였으며 22일에는 필리핀 톨로사 및 기완 지역에 긴급구호키트를 지원하였다. 2014년 2월에 조계종 긴급구호단 2차 사업을 위한 현지조사를 실시하였고, 3월 28일에는 조계종 긴급구호단과 아라우부대와 학교 재해 복구를 위한 합의 각서를 체결하여 파잉초등학교, 부락 초등학교, 톨로사 국립고등학교, 카부이난고등학교, 다가미 센트럴초등학교, 타나완 국립고등학교 등의 복구활동을 지원하였다. 성금을 모금하여 지원한 금액은 약 4억 8,000만원이었으며 긴급구호 및 재해복구에 소요된 총 기간은 380일이었다.

초기대응단계에서 톨로사 지역 9개 바랑가이의 4,000가구(17,000명)과 사마르섬 동남쪽에 위치한 기완지역 4,000가구(17,000명) 총 8,000가구 34,000여 명에게 열흘치 식량 및 생필품을 제공하기 위해 구호품 세트를 제공하였다. 세트에는 쌀 10kg, 라면 10개, 통

조림 5개, 식초, 간장, 면수건, 생리대, 양동이 등으로 구성되었으며, 세트 제작에 2억 원의 예산이 지출되었다. 구호품을 전달하기 위해 25톤 트럭 8대를 이용하였는데, 두 지역에 각각 4대씩 지원(쌀 트럭 4대와 물품트럭 4대로 구성)하였다.

재건활동단계에는 조계종 긴급구호단과 필리핀 합동지원단 아라우부대간 합의각서 체결을 통해 6개 학교 교육시설 복구를 수행하였는데 2억 6,000만원(학교별로 약 3,000만원 투입)이 소요되었다.

##### 2) 네팔 지진 구호 활동

네팔지진 발생으로 2015년 4월 27일에 조계종 긴급구호단을 파견하여 4월 28일부터 5월 3일까지 현지 피해조사, 긴급구호물품 시장조사, 구입계약 등을 실시하였다. 또한 5월 4일부터 5월 7일까지 신두팔축 내 5개 VDC 약 5,000가구(약 36,000명 수혜예상)에 대해 \$200,000 예산으로 긴급구호물자를 지원하였다. 이재민 구호성금으로 7월 현재 20여억 원을 모금하였으며 1차 긴급구호를 15일간 실시하고 현재 2차 재건사업을 위한 현지조사를 실시하고 있다.

#### 2. 원불교 국제구호활동

##### 1) 필리핀 태풍 피해 지원활동

원불교재해재난구호대는 교도들의 희사한 약 2억 6천여만 원 예산으로 1차 긴급구호활동으로 타클로반지역 약 400세대에 구호키트를 전달한 후, 사단법인 평화의친구들을 수행기관으로 ACRP(아시아종교인평화회의)필

리핀, 성토마스대학, 천주교 포갈라레의 지역파트너들과 함께 필리핀 평화재건사업(Peace Rehabilitation Project)을 전개하였다. 필리핀 송콜란 마을을 포함한 바탄 지역의 교육환경 및 주거 환경 복구, 나아가 경제적 자립과 갈등의 평화적 해결시스템 구축을 통해 마을 주민의 전반적 역량을 강화시켜 중국에는 마을의 평화 재건을 달성하기 위해 아래와 같은 활동을 추진하였다.

이재민 약 7,435세대 34,084명을 대상으로 태풍피해로 인해 장기적으로 우려되는 심리적 충격을 극복하고 기초 심리치료 인력양성을 위한 연수를 진행하였고 만업, 송콜란, 타본, 이필의 4개 마을 학교에 대한 자재 지원과 공동체 자체 협력활동을 통한 태풍피해시설 복구활동을 전개하였다. 아동 권리 옹호 트레이닝사업으로 아동권리에 대한 인식을 고취하기 위해 행정, 보건 인력과 학부모를 중심으로 3일에 걸쳐 현지 전문가로부터 연수를 수행토록 하였다. 또한 시급한 질병과 증세에 대해 일반의 1명, 치과의 2명, 간호사 7명으로 3일에 걸쳐 진단 및 치료를 제공하고 약품을 처방하였다. 장기적 생계지원 활동과 병행하여 즉각적인 주거권리 확보를 위한 자재의 지원과 공동수리를 위한 주택복구 프로젝트를 진행하였고, 회의와 실제 생계지원 사업 수행을 통한 빈곤 해결 및 주민 역량 강화를 위한 생계프로젝트를 수행하였다. 이러한 활동을 통하여 기초교육이 가능한 환경을 조성하고, 안전한 주거 공급 및 안정적인 생계수단의 확보, 아동 인권교육 및 보건 상황을 개선하여 삶의 질을 개선할 수 있도록 지원하며, 마을주민 역량을 강화하여 자조적인 생활이 가능하도록 하였다. 한편, 현지 협력 기관 및 인력 등과 공동으로 평화 재건사업을 진행함으로써 지속가능성을 확보하고 성과주의가 아닌 5년간의 장기계획에 대한 고민을 안고 사업을 진행하였다.

#### 2) 네팔 지진 구호 활동

원불교재해재난구호대는 교도들의 회사한 약 3억 7천여만 원 예산으로 사단법인 삼동인터내셔널(카트만두 원광새삶센터, 룸비니 삼동스쿨)을 수행기관으로 고르카

주 정부와 유엔세계식량계획(World Food Programme)의 현지 파트너들과 함께 구호활동을 전개하였다. 1차 구호대는 카트만두에 위치한 원광새삶센터를 중심으로 주변 피해 지역에 식량(쌀, 찌우라, 달, 라면, 비스킷, 감자, 시멘트 등), 천막천, 헌옷 등을 지원하였다. 2차 구호사업으로는 1차 사업 진행 이외의 식량지원이 없었던 지역을 선정하여 고르카주 6개 지역, 마낭 주 2개 지역에서 지원활동을 전개하였다. 2차 활동 후 장기 사업 진행을 위해 현지 정부 관계자 및 지역 대표(신두팔축, 돌라카, 고르카)를 만나 세부 지역을 조율하고 있으며, 학교 복구 사업, 고아 지원사업, 취약계층 지원사업 등의 사업을 계획하여 추진하고 있다. 장기 지원 사업은 2015년 6월 15일부터 2015년 연말까지 네팔 신두팔축, 돌라카, 고르카, 카투만두, 룸비니 등에서 네팔 지진 피해로 고통받고 있는 지역민을 위한 재건 지원 및 삶의 의지 고취, 1, 2차 긴급구호 이후 장기적 관점으로서의 지원을 목적으로, 지진 최고 피해지역(신두팔축, 돌라카, 고르카) 교육환경개선을 위한 학교 재건축 지원, 지진 피해로 인한 취약계층 가정지원 및 아동 장학지원, 주민 건강 돌봄 서비스, 자원봉사자 파견 등을 수행하고 있다.

### 3. 천주교 국제구호활동

#### 1) 필리핀 태풍 피해 지원활동

1단계 긴급 구호활동은 2013년 11월 10일부터 2014년 2월 28일까지 5,638,058유로 예산을 통해 9개 교구(팔로, 보롱안, 칼바육, 세부, 카피즈, 하로, 안티케, 칼리보, 파이파이 교구)지역에서 총 55,000가구 275,000여명을 대상으로 전개하였다. 긴급 식량 구호(53,336가구)사업으로 긴급 식량 지원, 식량 구매를 위한 현금 보조 및 취로사업(Cash for Work)을 하였으며, 생계 지원(22,425가구)을 위해 농업 복구 사업, 수산업 복구 사업을 전개하였다. 긴급 주거 지원(20,607가구)으로 주거지 보조 물품 키트를 제공하였으며, 침구류, 가재 도구, 모기장 등 생필품을 지원(55,088가구)하였다. 위생 증진(55,088가구)을 위해 위생 용품(목욕비누, 세탁비누, 여성 생리용품 비누, 치약, 칫솔, 수건 등)을 제공

하였다. 또한 심리 사회적 상담서비스를 제공하였다.

2단계 초기 복구 사업은 2014년 4월 1일부터 2015년 3월 31일까지 9,748,312유로 예산으로 9개 교구(팔로, 보롱안, 칼바욕, 세부, 카피즈, 하로, 안티케, 칼리보, 파이파이 교구)지역 29,479가구를 대상으로 수행하였다. 주거지 지원(3,052가구)으로 가옥 보수 및 재건축을 하였고, 급수 및 위생 증진(9,317가구)을 위해 급수 시스템 보수 및 재건축, 위생 증진 시설, 기타 개인 및 공중 위생 증진을 위한 활동을 전개하였다. 생계 지원 및 식량 안보(12,225명)를 위해 어업 지원, 쌀농사 지원, 소규모 농업 지원, 현금 지원을 하였으며, 재난 위험 대비(68개 공동체)활동, 조직 개발 및 역량 강화(183명 참가자, 145개 활동)사업을 수행하였다.

3단계 복구 및 재활 사업은 2015년 4월 1일부터 2016년 3월 31일까지 8,643,046유로(모금액 5,406,700 유로)예산으로 9개 교구(팔로, 보롱안, 칼바욕, 세부, 카피즈, 하로, 안티케, 칼리보, 파이파이 교구)지역에서 23,941명 대상으로 전개하고 있다. 주거지 지원(3,506 가구 대상)사업으로 내진, 내풍 설계가 된 가옥 수리 및 재건축(질 좋은 건축 자재 사용과 우수한 디자인으로 설계, 위치 이전 시 주거 밀집지역 내에 건축하도록 함), 수해가정들의 주거지에 대한 효과적인 관리 및 유지가 되도록 체계화, 또한 지속가능한 주거 환경을 위해 재난 대비 강화 등을 수행하고 있으며, 물 공급과 위생 증진(9,886가구 대상)을 위해 수도 시스템 구축과 우물 보호로 깨끗한 물에 대한 접근성 향상, 각 가정과 학교 내 위생시설에 대한 접근성 향상, 각 가정과 학생들에게 위생 증진 교육 실시 등을 추진하고 있다. 생계 지원(7,312가구 대상)사업으로 신용 대출, 생산 자원 및 생산 시설에 대한 접근성 향상, 공동 생계수단을 형성할 수 있도록 역량 강화, 생산 방법과 기술 훈련을 통한 역량 강화, 정부 기관, 기업, 협동조합 등을 통한 시장 접근성 향상 등을 수행하고 있으며, 재난 위험 감소(3,050명 대상)를 위해 공동체 재난 위기 경감과 관리 계획은 지방 행정조직(LGU)에 의해 채택되고 구성될 수 있도록 협력, 구역 단위 재난 위기 경감 체계 구

축, 카리타스의 활동 자료 수집 등을 하고 있다. 생태계 복원(2,350명 대상)을 위해 재난위험감소(DRR)의 계획에 의한 자연보호 장려, 해당 공동체의 생태계 문제에 대한 경각심 증진, 생태계 보호 활동 개발 및 수행을 하고 있다. 역량 강화(477명 대상)사업으로 효과적인 역량강화 프로그램 수행을 통해 필리핀 카리타스와 교구 행동 센터의 조직적 역량강화, 공동체가 자체적인 관리와 관찰로 효과적으로 운영될 수 있도록 협력, 적절한 훈련을 통해 기술적, 경험적 역량이 효과적으로 향상될 수 있도록 지원, 공동체가 주체가 되는 사업 참여를 통해 화합할 수 있도록 장려하고 있다.

## 2) 네팔 지진 구호 활동

한국 카리타스는 네팔 지진 피해 긴급구호를 위하여 4월 29일자로 긴급 지원금 미화 100,000달러(한화 106,914,566원)를 네팔 카리타스를 통해 지원하였다. 한국 카리타스는 네팔 지진 피해자들을 지원하기 위한 특별 모금 캠페인을 펼치고 있으며, 특별 모금 캠페인을 시작한 4월 27일부터 7월 10일까지 총 623,653,885 원이 모금되었다. 1단계 긴급구호활동은 2015년 5월 1일부터 8월 31일까지 4,055,765 유로(모금액 5,406,700 유로) 예산으로 14개 지역(신두팔축, 카투만두, 랄릿푸르, 박타푸르, 마관푸르, 누와콧, 다딩, 고르카, 라메, 라수와, 돌라카, 신둘리, 카브레, 오칼둥가)을 대상으로 진행하고 있다. 긴급 식량 지원, 주거지 지원(방수포, 담요, 로프, 툴킷, 양철골판), 급수 및 위생 증진(비누, 세제, 면, 속옷, 수건, 칫솔과 치약, 정수알약), 생필품 지원(조리 기구 및 식기구) 등을 추진하고 있다. 지진 발생 직후, 국제 카리타스는 5월 4일자로 네팔 지진 피해 긴급구호 사업 요청서(EA08/2015)를 발행하였다. 그러나 강진이 연달아 발생하고 피해 규모가 막대해지면서 1단계 구호 사업의 기간을 8월말까지로 연장하였고 사업지역, 수혜자, 예산을 확대하였다.

2단계 초기 복구 사업은 1단계 긴급구호 사업이 마무리되고, 8월말 경에 새로운 사업제안서가 나올 예정이며, 9월부터 2단계 초기 복구 사업이 추진될 계획이다.

한국 카리타스는 2단계 사업에 추가 지원을 할 계획이다.

#### 4. 기독교 국제구호활동

##### 1) 필리핀 태풍 피해 지원활동

2013년 11월 8일에 태풍 하이옌이 필리핀을 강타하여 315,866,230원을 모금하여 2014년 12월 31일까지 긴급구호 및 재건복구활동에 모두 사용하였다.

필리핀태풍 발생으로 2013년 11월 20일에 오르목, 세부북부, 올랑고 등 피해지역에 1차로 긴급구호 및 현지 조사를 하였고 2014년 1월 21일에 2차로 레이페섬(타클로반, 팔로우 등)을 방문하여 피해현장 실사, 레이페섬 팔로우시 시장과 피해복구 협력 및 MOU 체결 논의, NGO 답파(30여년 역사의 필리핀 빈민운동 전국조직) 센터 방문, 한국군 아라우부대장과 피해복구 협력 및 MOU 체결 논의, 태풍피해학교 방문(가스펠리아 엘레멘터리 스쿨), 주민자활사업(Banay Kubo/시범농장) 프로젝트 제안회의 참가, UCCP와 피해교회 복구 방안 논의 등을 수행하였다. 이에 따라 2014년 3월 11일 방문하여 레이페섬 팔로시와 초등학교 복구를 위한 MOU 체결, 한국군 아라우부대와 초등학교 복구를 위한 MOU 체결을 하였다. 2014년 7월 21일에 방문하여 산페르난도 초등학교 완공식에 참석하였으며, 현지 초등학교 8개소 방문하고 교육용 컴퓨터를 기증하였고 아라우부대 방문하여 장병들을 격려했다.

산페르난도 초등학교(팔로)는 2014년 6월 30일부터 7월 25일까지 35,000,000원 예산을 들여서 기존건물 보수 5동, 신설(휴게소) 1동, 사열대 1동, 출입문(13개소) 및 창호 교체, 외부 울타리 설치, 놀이기구 설치 등을 수행하였고, 리버타드 초등학교(팔로)는 2014년 9월 15일부터 10월 6일까지 51,240,000원 예산으로 기존건물 보수 7동, 사열대 1동, 출입문 10개소 및 유리창호 교체, 놀이기구 및 농구대 설치 등을 하였다.

칸굽방 초등학교는 2014년 10월 15일부터 11월 11일까지 25,289,995원 예산으로 기존건물 보수 4동, 사열대 1동, 놀이기구 및 농구대 설치 등, 타구랑야 초등학교는 2014년 10월 13일부터 11월 11일까지 27,148,470

원 예산으로 기존건물 보수 3동, 사열대 1동, 출입문 7개소 및 유리창호 교체, 놀이기구 및 농구대 설치를 하였다.

아라우 기숙사는 2014년 11월 3일부터 11월 28일까지 공병대 행정보급관 등 50명(현지인부 포함)이 참가하여 약 2,141만원 예산으로 숙소용 및 창고용 컨테이너 15동, 숙소용 12동, 창고 3동, 창문 설치, 2인용 침대 제작, 바닥 콘크리트 패드 설치, 화장실, 세면장, 전기 및 급수라인 신설, 등기구 및 출입문 설치 등을 하였다.

또한, 아라우부대 작전지역 내 초등학교 41개교에 3,500만원 예산으로 학교규모에 따라 각 2-3대씩 전산 장비(컴퓨터)를 기증하였고, 아라우 부대 작전지역 내 레이페섬 주민들에게 19,980,000원 예산으로 MD-125 살균소독제를 지원(에볼라 바이러스, 사스, 조류독감균 등의 제거에 사용)하여 아라우 부대를 통해 방역을 시행하였다.

##### 2) 네팔 지진 구호 활동

2015년 4월 25일에 진도 7.8 강진이 발생하여 573,077,074원(7월 17일 현재)을 모금하였으며 204,542,441원을 집행하였고, 중기지원사업을 추진하고 있다.

2015년 4월 29일부터 5월 2일까지 네팔 지진 긴급구호 실사단을 파견, 네팔지진긴급대책본부(네팔한인선교사회), Actalliance 네팔 지부, 오엠선교회 네팔지부 등과 협력하여, 카투만두 및 산간 피해 지역에 텐트 500동, 비상식량 25kg 쌀 900포대, 담요 600장(총 20,000 USD 상당)을 선교사회를 통해 이재민 500가구에 전달하였다.

2015년 5월 20일부터 24일까지는 네팔 루터교세계연맹(The Lutheran World Federation Nepal)과 협력하여 누와코트 설미(Nuwakot Salme)지역 고산지대 이재민 마을을 대상으로 지진피해 이재민 중기 지원사업 방향 논의하였고, 고산지대 이재민 620가정 3,000여 명에게 긴급 식량으로 1개월 분 식료품(쌀 25kg, 조리용 기름, 소금, 녹두 등 식료품 약 35kg, 총 20,000USD 상당)을 지원하였다.

2015년 7월 20일부터 24일까지 방문하여 네팔 지진 피해 이재민 중기지원 사업으로 210,000달러(한화 약 238,000,000원) 예산으로 누와코트와 박타푸르지역 이재민들에 대한 사업을 전개하기로 하였다.

이에 따라 이재민 지원을 위한 선교사회-WD간 포괄적 MOU 체결하고 네팔주재 한국선교사협의회, 누와코트 지역교회연합회와 협력하여 카트만두 북서쪽 외곽 5km 누와코트(Nuwakot) 지역에서 피해를 입은 9개 초등학교에 110,000USD 예산으로 우기 전 학업진행이 가능한 합석과 트러스로 구성된 임시 교사(교실 4개) 공급, 1개 초등학교는 시범적으로 영구사용이 가능한 콘크리트 교사 1동(교실 4개)을 건축하였다.

또한 루터교세계연맹(LWF)와 MOU를 체결하고 2015년 7월 1일부터 2016년 6월 30일까지 1년간 카트만두 동쪽 외곽 4km 박타푸르(Bhaktapur) 지역에 이재민 150세대 817명 대상으로 100,000USD 예산으로 지진피해를 입은 150세대의 무너진 가옥 재건축에 필요한 자재 제공, 재건축 기간 중 피난처(shelter)에 입주한 150세대에게 생필품 제공하기로 하였다.

장기 지원계획으로는 네팔주재 한국선교사협의회와 함께 80,000USD 예산으로 피해를 입은 주민 커뮤니티 센터 피해복구 및 이재민 생필품 지원, 누와코트 등 피해지역 초등학교를 대상으로 100,000USD 예산으로 네팔주재 한국선교사협의회, 누와코트 지역교회연합회 등과 협력하여 중기 사업계획으로 복구된 초등학교 학생에게 무료급식 지원, 시범 10개 학교 외 사업대상 확대 등을 추진하였다. 또한 100,000USD 예산으로 피해이재민 긴급 피난처(shelter), 고아원, 재활센터 등에 입주한 이재민들의 생활 지원사업을 추진하고자 하였다.

#### IV. 4대 종단의 국제구호활동의 한계

##### 1. 거버넌스 차원

###### 1) 지역사회와의 협력의 한계

지역사회와의 협력은 국제구호활동에 있어 필수적이고 핵심적인 부분이며, 커뮤니케이션의 활성화와 지

역의 의사결정에의 참여 등이 중요하다. 또한, 지역사회의 역량을 제대로 활용하지 못할 경우에는 국제재해구호 활동의 실패를 초래할 수도 있다. 우리 4대 종단의 국제구호활동은 지역선정에서부터 구호방식에 이르기까지 해당 지역과의 소통을 통해 이루어지고 있지만, 지역사회의 역량을 충분히 활용하고 있는지에 대해서는 개선되어야 할 부분들이 지적되고 있다.

우리 4대 종단들은 빠른 지원 등을 이유로 이전의 구호활동에서 협력하였던 지역의 파트너단체를 중심으로 진행되는데, 지역의 파트너에게 현지에 대한 구호의 의사결정을 의존하는 것은 즉각적이고 효율적인 장점을 가지지만, 우리 4대 종단의 구호활동은 해당 지역 뿐 아니라 전 세계적으로 이루어져야 한다는 것을 감안하면 개선될 필요가 있다. 현지의 파트너에 대해 존중하는 것은 중요하지만, 그와 동시에 현지의 인적 자원을 활용하고 새로운 네트워크를 형성하는 것 또한 중요한 일이기 때문이다.

국제 구호단체들이 지역사회와의 커뮤니케이션 부족으로 인하여 현지의 운영활동에 문제를 초래할 수 있다는 점과 더불어, 국제구호단체들이 구호활동에 있어 지역사회를 배제하는 것도 문제로 지적된다. 피해지역에 대하여 생존에 필요한 구호물품만을 제공할 경우에는 피해지역의 의존성을 심화시킬 수 있다. 국제구호활동에 있어 지역의 참여란 의사결정에 대한 참여가 이루어져야 하는 것이다. Kabau & Ali(2015)에 따르면, 구호 프로젝트에 있어 지역사회의 참여는 설계, 집행, 모니터링, 그리고, 평가의 전 과정에 있어 중요하다는 것이다.

이 같은 측면에서 볼 때, 현재 우리 4대 종단의 활동들의 활동은 개선되어야 할 부분들이 존재한다. 지역사회와의 의사결정에 대한 협력을 위해서는 해당 지역사회에 대한 연결이 선행되어야 하는데, 이는 오랜 시간과 노력을 요하는 것이다. 하지만 일단 지역사회와의 신뢰관계가 확립될 경우, 여러 가지로 차후의 구호활동이 수월하고 효과적으로 이루어질 수 있다. 지역과 좋은 관계를 가질 경우, 지역의 언론이나 지역 활동가들,

또는 주민들의 입소문을 통해 지역의 수용성이 강화될 수 있기 때문이다.

따라서 구호활동이 효과적으로 이루어지기 위해서는 피해지역 커뮤니티와의 파트너십을 강화하는 것이 중요하다. 또한 필요할 경우에는 제한적으로라도 의사 결정에 참여시키는 것이 해당 지역의 무력감을 완화시키고 스스로 자립할 수 있도록 인지하게 함으로서 궁극적인 구호의 목적과도 합치하게 되는 것이다.

## 2) 국제구호 단체와의 네트워크의 한계

세계적으로 대규모 재난이 발생할 경우, 현장에서 중요한 역할을 하는 주체 중 하나는 국제적 구호단체들이다. 이들은 국제기구에 소속되어 있거나, 수십년 이상의 활동 역사를 가지며 현장의 구호활동에 있어 다양한 지식과 인적·물적 자원을 보유하고 있다. 이러한 국제구호 단체들간에는 스피어 프로젝트(Sphere Project), 피플인에이드(People In Aid), HAP 등과 같은 연합체 또한 구성되어 있다. 이러한 구호단체들간의 연합체는 재난 현장에서 시너지를 내며 활동하고 있다. 자원의 중복을 방지하거나 각 지역들에 대한 구호에 있어 가장 긴급한 지역의 구호를 우선적으로 결정하는 등, 관련된 정보와 네트워크를 통하여 효과성을 높일 수 있는 것이다.

따라서 피해지역에 필요한 구호 서비스가 제공되고, 4대 종단의 구호 활동의 효과성을 높이기 위해서는 이미 정립되어 있는 네트워크를 활용하는 것이 중요하다. 네트워크로부터 협조를 받고, 종단 또한 그들에게 필요한 정보를 제공할 수도 있는 것이다, 결국 재난구호 활동은 국제적 활동조직들간의 거버넌스가 중요한 요소이기에, 우리 4대 종단들의 활동 또한 이러한 부분을 감안하여 진행해야 할 것이다. 종교단체로서 피해지역에 구호를 제공하는 것은 지역의 종교에 대한 수용성 등도 고려해야 하는데, 국제적 네트워크를 활용하는 것은 필요하고 적절한 현지 정보를 얻을 수 있는 것이다.

인터뷰를 수행한 불교 활동가에 따르면, 국제적 재난 상황에서 UN기구, 각 개별 국가기구, NGO, 종교단체, 각종 협의회(의사협의회 등)의 온갖 인도적 지원을 하

고자 하는 집합체가 현지 파견이 되는데, 활동들은 UNOCHA 중심으로 인도적 지원 클러스터가 운영되고 정보취합 및 공유, 정보 개발, 사업지역 및 사업내용 배분된다고 한다. 하지만, 주로 UN기구와 규모가 큰 단체들 중심으로 진행이 되다보니, 작은 단위의 NGO, 종교단체, 각종 협의회 같은 중소 규모의 단위들은 개별 단위로 사업조사 및 사업추진을 하게 되고, 각 조직의 특성까지 더해져서, 조정의 어려움과 사업의 중복이 발생된다는 것이다. 결국은 국제적 협력의 부족으로 대부분의 한국 NGO들이 특색 있는 세부적인 전문성이 없어 일반적으로 비슷한 사업내용으로 추진된다는 것이다 (Interviewee, 2015).

## 2. 운영적 차원

### 1) 단기적인 차원의 지원

현재 우리나라 4대 종단들의 활동은 주로 단기적인 차원에 치중하고 있다는 점도 한계로 지적된다. 재난 직후의 생명의 연장에 필요한 구호활동들이 주요 구호 활동이다. 앞에서 지적된 국제적 NGO들과의 협력 부족 등 여러 이유로 인하여, 실질적으로 그들에게 필요한 것이 무엇인지 전문적인 조사와 다방면에서의 접근이 이루어진다고 보다는 모금할 수 있는 분야에 집중되어 극한 상황에 식량 제공하는 방식으로 많이 시작이 된다. 필리핀 구호활동의 경우, 신속한 의사결정과 현장투입으로 긴급구호활동이 이루어졌지만 이후 모금된 금액을 재건활동단계에서 군부대에 전달하여 진행하는 등 전문성 있는 활동으로 이어지지 못하고 있다는 점도 한계로 지적된다(Interviewee, 2015).

사업의 효과성과 지속가능성을 위한 전체 플랜 속에서의 긴급구호가 이루어져야 한다. 대부분 긴급구호를 가게 되면, 식량배분 중심으로 보자면, 당장 재난이 발생해서 긴급하게 파견이 되고, 지역조사 후 긴급물품 구입 및 조정과정을 거쳐 배분이 이루어지게 된다. 모금액에 따라 그 이후 조기구득이 가능하나, 아니냐가 결정되기 때문에, 담당자들은 당장 결정된 금액중심으로 사업을 고려할 수 밖에 없다. 그러다보면, 당장이

시점에 필요한 것과 1달 이후, 2달 이후 필요한 요구들이 다를 수 있으나 반영할 수 없고, 활동가들은 한정된 시점에서 모든 걸 판단할 수밖에 없다. 그러다보니, 사업의 효과성보다는 단기적인 모금이 잘되는 사업에 집중되기 쉽고, 다른 단체들보다 빨리 파견해야 한다는 논리가 강하게 지배하고 있다. 그래서 적절한 준비도 없이 파견되는 경우가 많다(Interviewee, 2015).

Lee(2011)가 진행한 연구에서의 한 인터뷰에 따르면, 현장에서 활동하는 한국인 활동가들은 있지만, 구호활동의 틀을 짜고 그 사회를 바꾸는 사람들은 발견하기 어렵다고 하며, 인도네시아에서 만난 한 NGO 활동가의 이야기를 언급한다. 쓰나미 직후 들어와 다짜고짜 벽돌 공장부터 세우더라는 것이다. 처음엔 의아했지만 나중에 감탄했다. “지진으로 집들이 다 무너졌는데, 다른 건 다 배로 실어와도 못 실어오는 게 벽돌이더라고요.” 당장 눈앞의 재난이 아니라, 장기적인 시각에서 접근하는 것이 중요하다는 것이다(Lee, 2011). 지원활동의 목적이 해당 지역사회가 자립하고, 지속가능성 있는 발전을 도와주는 데 있다고 볼 때, 4대 중단 지원활동은 조금 더 장기적인 시각을 가질 필요가 있다.

## 2) 현지 운영상 국제구호의 인지 부족과 경쟁적인 구호활동

한국의 NGO단체들은 재난구호의 국제표준을 몰라서 다른 국제구호기구들과 협업을 곤란하게 하는 경우가 발생하고 있다. 인도네시아 쓰나미 때 가장 피해가 심했던 반다야체 지역에서 현지인을 고용해 쓰나미로 쓸려온 시체들을 건져내 매장하는 일을 했는데, 어느 날 일꾼들이 모두 나오지 않았다. “이유를 물었더니 한국에서 온 NGO 단체가 주민위안잔치를 열었대요. 잔치가 끝나면 모두에게 10불씩 준다는 거예요. 당시 저희가 준 일당이 3불이었거든요.” UN이나 관련 단체에서 이 일로 한국을 성토했다는 일이 발생하였다(Lee,

2011).

한 활동가는 의료지원의 예를 들고 있다. 보통 한국의 의사들이 해외 의료봉사를 가는 기간은 일주일 남짓인데, 그나마도 재난이 발생하고 일주일 뒤에야 도착한다는 것이다. 현지에서는 보통 나흘 넘어가면 의사가 할 일이 별로 없고, 장기적인 시각에서 위생환경을 관리하는 것이 더욱 중요하다는 것이다. 해외의 경우 ‘국경 없는 의사회’에서는 최소 6주, 존스홉킨스대에서는 최소 4주간 체류가 가능한 의사만이 의료봉사를 떠날 수 있다. 아이티 지진으로 10만 명이 사망했는데, 그 이후에 콜레라로 15만 명이 사망했다는 것이다. 전체 상황을 파악하고 제대로 된 처방을 내리기 위해 필요한 시간이 4주 이상인데, 한국은 아직 경험이 부족해서 수요자들의 관점이 아니라 공급자의 관점에서 일들을 처리한다는 것이다. 이러한 부분들이 ‘글로벌 스탠더드’와는 거리가 있을 때가 많다는 것이다(Lee, 2011).

또한 현지에서, 구호단체들간의 협업보다는 경쟁이 이루어지는 환경도 지적된다. 각각 단체별로 세부적인 전문성 있는 사업을 추진한다면, 현지에도 도움이 되고 내부경쟁 없이 서로 협업하는 시스템이 자연스럽게 갖춰질 수 있다는 것이다<sup>7)</sup>. 또한, 초기 상황 발생 현장 투입 시 현장의 어려운 여건으로 물품 구매에 어려움이 많은데, 중단들이 함께 협력한다면 더욱 원활한 지원 활동이 이루어 질 수 있을 것이다(Interviewee, 2015).

## 3) 지역적 사정에 대한 인식의 한계

국제구호 활동가들은 우리나라 중단의 국제구호의 한계로 지역적 상황을 고려하지 못하여, 지역에 필요한 서비스의 제공이 미약하다고 한다. 한 활동가는 ‘우리가 주고자 하는 것과 피해 주민들이 받고자 하는 것의 차이가 매우 큰 경우가 있다. 무조건 퍼주기만 하는 것에도 문제가 있지만 당장 배고픈 사람들에게 가진 사람들의 우리 프로그램에 따르시오 라고 하는 것도 문제가

7) 예를 들어, 아동 안전 공간(Child safe space)을 운영하는 단체, 트라우마 치료를 지원하는 단체, 부상을 치료하는 단체, 식량을 지원하는 단체, 모바일과 전기충전을 해주는 단체, 주거사업을 하는 단체 등의 여러 단체가 전문성을 가지고 한 지역에 접근한다면, 그 지역은 그야말로 통합적인 지원을 받을 수 있고, 각 단체들도 서로 경쟁하는 것이 아니라 지역과 사람에 대한 정보를 서로 공유하고, 자원(차량, 공간 등)을 함께 공유하여 사용하면서 비용은 절감되고 사업의 효과성은 커질 수 있다(Interviewee, 2015)

크다고 생각한다. 서로의 욕구를 만족시키는 적절한 지원 방안에 대하여 협의하면 좋겠다'고 지적하기도 하였다(Interviewee, 2015).

현지인의 채용은 현지 사정을 확인하는데 도움을 줄 수 있다. 사업 대상지 현지인 채용과 관련하여 활동가가 파악하기 어려운 현지 문화적, 사회적 맥락을 짚어 주고, 외국인으로서 활동하기 어려운 환경에서 상대적으로 자유로이 활동할 수 있으며, 사업 진행의 보조에서 점진적으로 파트너로서 성장하는 등 사업 발전에 기여하고 있기 때문이다. 그렇지만, 현지인 채용시에 현지 계층 격차가 클 경우 세심한 고려가 필요하며 현지 물가와 상식을 고려한 임금과 사업 주관 기관 내규에 따른 임금 책정에 어려움이 있고, 고용한 현지인을 신뢰하기 어려운 경우 사업 진행이 어려워질 수 있다. 채용시 공개적인 절차(모집 공고, 인터뷰)를 통해 모집하고 단순 현금 지급이 아닌 실제로 필요한 다양한 방식을 고려해 보수 지급할 필요가 있으며 사업 종료 후에도 지속적으로 교류할 수 있도록 관리하여 장기적인 사업 파트너로 육성할 필요가 있다(Interviewee, 2015). 지역에 맞는 서비스를 제공하기 위해서는, 현지의 정치적, 사회적 맥락에 대한 이해가 중요하다. 만일, 현지의 정치·사회적 맥락을 오인할 경우에는 구호단체 구호요원들도 위협에 처할 수 있다.

현지의 맥락을 확인하는 것은 종교단체가 가지는 특수성에 비추어 볼 때, 그 중요성을 간과할 수 없다. 모든 종교단체들은 인류 보편적 가치인 인도주의적 사상에 기반하여 활동하며, 구호활동 또한 마찬가지이다. 따라서 어려움을 겪고 있는 모든 이들에 대한 지원은 타당하며, 당연히 수행해야 할 의무이기도 할 것이다. 하지만, 기본적인 전제에도 불구하고 현실에서는 피해 지역의 종교가 다를 경우나 현지의 문화가 개별성이 있

을 경우 어려움을 겪을 수 있다.

재난 피해자들의 경우에는 심리적으로 불안정한 상태에 있기 쉽다. 이러한 상황에서 사소한 오해가 있을 경우, 예기치 못한 어려움으로 작용할 수도 있을 것이다. 특히, 피해지역 주민들이 종교적 다양성에 대하여 인식이 부족할 경우에는 종교의 차이가 갈등의 원인으로 오인될 수도 있을 것이다. 따라서 중요한 점은 종교단체의 구호활동가들이 현지의 문화와 정치상황에 대하여 정확히 이해하는 것이 중요하다. 이러한 부분들은 개인적인 노력으로는 극복되기 어려운 부분이며, 전문가의 조력을 받는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 그렇지만 장기적으로는 각 종교단체에서 인력에 대한 투자가 필요할 것이다. 결국 해당 지역에서 구호활동이 효과적으로 이루어져 해당 지역과의 신뢰를 개선하는 것은 각 종교단체의 기본적인 목적이기 때문이다.

### 3. 행정지원 체계적 차원

다수의 활동가들이 국제구호의 어려움으로 꼽는 것은 장기적인 비전과 역량을 가진 전문성의 한계이다. 4대 종단에서 파견하는 인력들의 경우, 실질적 업무 보조 역량을 갖기 위해 최소한의 기본 소양교육을 필요로 하기 때문에, 활동가 파견에 앞서 최소한 집체 교육을 통해 사전 공감대 형성 필요하다는 것이다(Interviewee, 2015).

또한, 한국 내에서 국제구호 활동에 대한 비용과 성과를 보는 시각도 개선할 점이 있다. 후원자들의 경우, 자신들이 기부한 후원금 전부가 피해지역 주민들에게 전달되어야 한다는 것은 문제가 있다는 것이다. 이러한 인식에 따라 현지 활동가들은 비용의 압박을 받게 되고, 저임금의 현지인 채용 등 활동의 질이 낮아지기 때문에 장기적으로는 오히려 성과를 내기 어렵다는 것이다<sup>8)</sup>.

8) 후원자가 원하는 수혜자가 필요한 일에 직접 쓰일 수 있도록 하기 위해서는, 수혜자도 만나야 하고, 수혜자와 이야기도 해야 하고, 수혜자가 사는 지역조사도 해야 하고, 수혜자를 만나기 위해 타는 차량비도 필요하고, 수혜자를 만나는 사람의 월급도 줘야 하고, 이런 사업을 운영할 수 있게 하는 사무실도 있어야 한다. 하지만, 후원자들은 우리는 내가 내는 3만원이 모두 직접 후원자 손에 쥐어야 안심하고, 그게 책임성이 있다고 생각한다. 그 와중에 활동가들은 저임금과 고노동에 시달리면서도 좋은 일하는 사람이니깐 당연하다는 이야기를 들으며 2-3년에 한 번씩 국제업무담당자는 이직이 되고, 이 분야를 떠나는 사람들도 많다. 또 어떤 단체는 그러다보니 운영비 조달이 어려워 현지 고용 인력에게 저임금을 줄 수밖에 없고, 그러다보니 이직률이 높을 수 밖에 없어 현지 인력을 키워낼 수도 없다. 후원자는 혜택이 수혜자에게 가는 그 순간까지 모두 비용이 발생되고, 후원금이 쓰인다는 것을 인정해야

이러한 점을 막기 위해서는 보상체계에 있어서 열정 폐이 문제, 현지 물가 수준에 맞춘 최소 소요 경비 이외의 수당 지급 필요, 현지의 치안, 재난 상황 하에서 신변 안전 보장, 기본 장비 제공과 보험 가입이 필요하다(Interviewee, 2015).

종단 내의 복잡한 의사결정 체계도 성과를 저해하는 요인으로 지목된다. 종단 내 긴급구호의 협의단체가 많아 의사결정과정에서 신속한 결정이 어렵고, 긴급구호 이후의 후속사업에 대한 전문성 있는 후속사업 진행이 되지 못하고 있다는 것이다. 종단차원의 신속한 의사결정이 이루어진 경우라고 하더라도, 해당 종교의 종파가 다르다 보니, 각 단체의 목적과 특성에 따라 활동하게 되어 집중력과 동력 부족으로 인적·물적자원을 총화해 내는데 한계 발생한다는 것이다(Interviewee, 2015).

카톨릭의 필리핀 하이엔 긴급구호의 경우, 범 종단적 자원의 협력적 거버넌스가 효과적임을 나타내는 사례라고 볼 수 있다. 2단계 초기 복구 사업까지는 모금이 잘 되었지만, 3단계 재활 사업으로 넘어가면서 모금이 어려워졌었다. 대부분의 긴급구호가 지날수록 모금이 어려워지는 특성을 갖는다. 많은 카리타스 회원기구들이 정부 기금을 바탕으로 긴급구호 사업을 지원하고 있기 때문에, 역시 시간이 지날수록 정부 기금을 받기 어려운 상황에 처하는데, 이러한 단점을 선진국 카리타스 회원기구들이 보완해주는 방식으로 진행되면서 역량이 약한 교구들이 많이 성장할 수 있는 기회가 되었다. 필리핀 카리타스는 카리타스 회원기구 및 교구 카리타스 담당자들이 함께 모이는 조정 회의를 정기적으로 개최하여 각 주체들의 활동을 공유하고 균형을 맞추기 위해 노력하는 방식으로 성장했다는 것이다(Interviewee, 2015). 네팔의 경우, 가톨릭교회가 매우 취약한 국가로 필리핀과 비교했을 때, 대형 재난에 적절하게 움직일 수 있는 전국적인 교회 조직이 없었다. 따라서 네팔 카리타스 본부 사무국의 역량에 전적으로 의존할 수밖에 없는 상황이라 초기 대응이 원활하게 이루어지기 어려웠다. 또한 상황의 시급성 때문에 전문가 파견시 네팔

카리타스와의 사전 조율 없이 파견되면서 현지에서 인력 배치 및 조정이 쉽지 않았다(Interviewee, 2015). 결국, 의사결정의 복잡성을 넘어 효과적인 네트워크를 구성하는 것이 국제구호에 있어 범 종단적 차원의 과제라고 볼 수 있다.

## V. 종교단체 국제구호활동의 개선방안

### 1. 거버넌스 차원의 개선 방안

우선, 국제구호 단체들간의 협업에 있어 정확한 규율과 이에 대한 준수가 중요하다. ‘아주 세부적인 업무 분장과 업무보고와 홍보는 어떻게 가져갈 것인지 까지 모든 과정을 다 사전에 결정하고 사업을 시작하는 것이 갈등을 줄이고, 중간과정의 소모적인 논쟁을 줄여 사업에 대한 책임성을 갖는 길’이라는 것이다(Interviewee, 2015). 따라서 국제구호를 위한 각 종단의 단체들을 중심으로 자치적으로 재난발생 이전에 협력체계를 갖추어 놓아야 하며, 재난상황 발생 시에는 재난단계별로 단체들 특성에 맞는 역할이 조정되어 운영할 수 있어야 한다. 대형재난 시 이재민들에게 복지서비스를 제공하기 위해서는 다조직 간의 협력체계가 필요하다. 그러나 단체들 간에는 주도권 다툼이 일어날 수 있어 계층제적 조직형태를 구성하기가 곤란하다. 단체들의 역량을 조화롭게 결집시키기 위해서는 수평적 네트워크조직 형태가 가장 바람직하다. 그리고 수평적 네트워크는 사회적 자본의 형성을 촉진하고(Robert, 1995), 주민참여 조직의 자율성과 단체의 특성을 살리기 위해서도 필요하다.

긴급한 구호업무나 자원동원 업무가 긴급한 시기의 일정기간동안 마비나 혼란을 초래할 위험성이 근본적으로 내재되어 있다. 이러한 기간동안에도 재난대응활동은 이루어지고 있으며, 이루어져야 한다. 그러나 재난활동체계가 중앙집중형으로 이루어진다면 재난대응활동의 중심이 제대로 기능하지 못하는 경우는 전체 재난활동의 마비와 혼란현상이 초래되고 만다. 이를 방지

한다. 단체가 후원금을 효율적으로 집행해 주는 것이니, 이를 인정하고 당연하다는 인식을 가져야 한다(Interviewee, 2015).

하기 위해서는 우선은 재난현장을 중심으로 한 긴급대응조직과 기능이 원활히 수행될 수 있도록 하고, 그에 관한 정보가 중앙에 연결되는 구조로 구축되는 것이 바람직하다. 대응지역과 수준별, 대응기능별로 자율적인 네트워크를 구성하여 운영하도록 하고, 이들 거점을 중심으로 자율적인 의사결정이 가능한 구조 하에서 중앙의 대책본부와 연결되도록 하는 자율분산형 네트워크 구조가 요구된다(KDPA, 2007). 따라서 분야별로 기능별로 네트워크를 구축하고 연계하여 예측할 수 없는 재난상황에서 더구나 지역적 특성과 문화적 환경에 익숙하지 않은 타국에서 정보공유와 협력을 통해 사업의 효과성을 높여나가야 할 것이다.

성공적인 국제구호 활동을 위해서는 지역사회의 역량을 활용하는 것과 지역사회의 참여 또한 중요하다. GFDRR(2015)에 따르면, 재난에 있어 지역사회의 참여는 재난 복구 과정의 초석이 될 만큼 중요하다. 지역사회의 지역에 대한 이해와 전문성이라는 자원을 활용할 수 있기 때문이다. 재난으로부터 영향을 받는 이들의 참여는 문제와 필요(수요)의 정의, 해결책의 구체화 및 프로젝트들의 실행, 그리고 피드백에 이르기까지 관여할 필요가 있다(GFDRR, 2015).

현지에서의 타 기구들과의 협력적 거버넌스도 필수적인 부분이다<sup>9)</sup>. GFDRR(2015)도 재난 직후에 인도적인 개입활동이 최대치의 영향을 갖기 위해서는 클러스터 접근법(cluster approach)이 효과적임을 강조하고 있다. UN에 의해 개발된 클러스터 접근은 UN 시스템의 내·외부 및 국제·국내적 측면에서의 인도적 기관들로 구성된다. 이러한 조직들의 클러스터의 활동에는 재난에 의해 영향을 받는 물, 위생, 건강, 영양, 식품안전, 교육, 보호, 피난처, 캠프의 조정과 관리, 물류, 비상통신 등을 망라한다(GFDRR, 2015). 지역사회에 대한 인도적 지원은 전체적인 측면에서 고려되는 것이 효과적이기 때문이다. 국내 종단들의 국제구호 활동의 효과성을 높이기 위해서는 각종 국제기구 및 기관들과의

협력과 소통을 높여야 할 것이다. 이를 위해서는 국제적으로 인정된 규범을 습득하고 관련 인력을 키울 수 있도록 투자가 필요하다. 결국, 좋은 거버넌스를 위하여 지역사회를 이해하는 것에서부터 다른 NGO, 국제기구, 정부 등과 협력할 수 있는 역량도 필요하다고 할 수 있다.

## 2. 운영적 차원의 개선방안

현지에서 국제구호활동을 수행하는 데 있어 활동의 목적이 해당 지역의 자립을 강화하는 것을 인식하는 것이 중요하다. 즉, 장기적 시각에서의 지역의 생존 뿐 아니라 지역의 지속가능성과 자립을 강화할 수 있도록 체계적 지원이 필요하다. 구호활동이 재난 초기의 구호에 그치지 않고, 지역사회의 회복력을 높일 수 있게 해주어야 하는 것이다. 재해구호는 지역사회가 물리적인 측면 뿐 아니라 비물질적인 사회자본의 측면에서도 재난 이전으로 회복하도록 하기 위한 첫걸음이기 때문이다. 이를 위해서는 장기적 관점에서 종교단체의 역량을 확대할 필요가 있다.

재해의연금의 기본원칙으로 자립의 원칙이 제시되기도 한다(Choi & Lim, 2012). 자립원칙에 따르면, 재해의연금배분은 개인의 인간적 삶을 유지하는데 필요한 최소한의 것을 충족시키는데서 출발해서 보다 높은 단계에 도달할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 따라서 국민성금은 개도국 이재민들의 자립을 위해 사용되어야 하며 단순히 식량, 의약품을 구입해서 전달하는 것에 그쳐서는 안 된다. 즉, 장기적인 시각에서 접근해야 하며, 지역민의 존엄을 살리는 방향으로 구호활동 또한 이루어져야 할 것이다.

운영의 투명성 또한 중요한 부분이다. Lee(2008)도 이재민 구호 및 지원에 있어 핵심이 되는 가치를 공정성과 투명성이라고 주장하면서 현금 또는 현물 지원뿐만 아니라 의료, 교육, 보건 등의 복지서비스와 함께 지원될 필요가 있음을 밝히고, 이재민에 대한 구호는 일회

9) “각각 단체별로 세부적인 전문성 있는 사업을 추진한다면, 현지에도 도움이 되고, 내부경쟁 없이 서로 협업하는 시스템이 자연스럽게 갖춰질 수 있을 것 같습니다(Interviewee, 2015).”

성 지원이 아니라 지속성을 갖고 피해 이전의 생활로 돌아갈 수 있도록 지원해 주어야 한다고 주장하고 있다.

다만, 투명성의 원칙에 따라 기부자들에게 관리의 전 과정이 투명하게 이루어지면 된다. 사회적 의미에서의 투명성은 '정보의 흐름'을 통해서 이루어진다. 정보의 흐름이 자유로울수록 투명성은 더욱 높아진다고 말할 수 있다(Park, 2001). 투명성의 원칙은 신뢰성의 문제와 직결되기 때문에 장기적으로 재해의연금의 모금과 배분에 있어서 사회적 합의를 도출하는데 매우 중요한 의미를 갖는다(Choi & Lim, 2012). 따라서 국민성금을 집행하는 자는 기부자들에게 사용 내역과 사업의 성과 등에 대해 충분한 정보를 제공해주어야 한다.

GFDRR(2015) 또한 NGO 국제구호 활동에 있어 투명성과 공정성은 매우 중요한 부분임을 강조한다. 시민사회와 NGO는 종종 피해지역의 지역사회와 잘 개발된 접점을 가지고 있고, 커뮤니티의 참여와 집행과정의 관리를 보장하는 데 있어 공적인 역할도 할 수 있다. NGO들은 종종 프로젝트의 집행을 담당하기도 하며, 정부는 재난으로부터 영향 받는 지역의 구성원으로 구성된 NGO들에게 프로젝트들을 아웃소싱하는 경우도 많다. 따라서 정부와 NGO간 프로젝트와 관련된 규약은 투명성과 공정성을 담보할 수 있어야 할 것이다(GFDRR, 2015).

국제구호 활동에 있어, 현지에 대한 이해 강화하는 것도 중요한 부분이다. 해당 지역에 적합한 서비스를 제공하고, 구호단체 스스로의 안전을 확보하기 위해서는 정치사회적 맥락에 대한 이해가 필수불가결하다고 할 수 있다. GFDRR(2015)은 복구활동에 있어 참여자들은 갈등의 역학구조를 이해하는 것이 중요하다고 한다. 왜냐하면, 참여자들의 개입이 상황을 악화시킬 수도 있기 때문이다. 따라서 외부의 개입은 불평등을 줄임으로써 갈등의 긴장을 줄이는 것이 중요하다(GFDRR, 2015). NGO의 개입 또한 마찬가지로 할 수 있다. NGO의 개입과 활동이 현지에서의 지역사회의 내부적인 갈등이나 정부와의 갈등을 조장할 여지는 없는지 등도 검토해야 할 것이다. 특히, 종교단체의 경우에는 중

교에 민감한 지역에서의 구호활동에 있어 더 주의해야 한다. 이를 위해 중요한 것은 현지의 정치·사회적 맥락을 정확하게 이해하는 것으로부터 구호활동을 시작해야 할 것이다.

### 3. 행정지원 체계적 차원의 개선방안

국제구호 활동가들이 가장 큰 문제점 중 하나로 지목하는 것이 종단과 활동가들의 전문성에 대한 한계이다. Lee(2005)에 따르면, 다양한 인력의 개발과 적합한 인력으로 키우기 위한 투자가 필요하다고 한다. 선진국들은 해외봉사단 활동을 다양화, 전문화하고 있으며, 특히 급속하게 성장하는 시민사회와 국제적 NGO들을 통한 자원봉사 프로그램을 적극 지원하는 형태로 사업방식이 변화하고 있다. 전통적인 청년층과 대학 졸업자들을 중심으로 하는 국제 자원봉사활동 뿐 아니라 기업봉사단, NGO 봉사단, 은퇴자 실버 봉사단, 단기 봉사단, 긴급구호 봉사단 등 봉사단 활동의 형태와 종류가 매우 다양하게 전개되고 있다. 이러한 경향은 우리나라의 향후 해외봉사단 발전방향을 모색할 때도 우선적으로 고려해야 할 중요한 사항이라고 판단된다. 현재의 일반봉사단과 국제협력요원 제도는 앞으로 시니어 봉사단, 은퇴전문가 봉사단(Retired Expert Volunteer), NGO 봉사단, 기업 봉사단, 현직참가 봉사단 제도로 다각화, 전문화되어야 할 것이다. 또한, 선진국의 사례로 미국의 평화봉사단에 대해 살펴보면, 봉사단원은 지원과 추천, 인터뷰와 건강검진, 신원조회 등의 절차를 거쳐 선발된다. 집중적인 일대일 면접 등 선발절차가 길고 까다롭기 때문에 지원자들에게는 매우 융통적이고 개방적인 태도가 요구된다. 파견 전에는 1~2일간의 오리엔테이션을 거쳐 현지에 파견되면 2~3개월 동안 현지훈련(Pre-Service Training)을 받게 된다. 현지훈련은 주로 현지어와 현지문화 및 보건의료, 안전교육에 집중하게 된다. 단원들의 안전을 위해 단원안전과 해외 안보실을 두고 있으며, 24시간 핫라인과 의료 및 특별 긴급서비스시스템을 운영하고 있다(Lee, 2005).

국내에서의 후원자나 기부자의 인식 개선도 필요하

다. 후원금을 내는 그 순간부터 수혜자에게 가는 그 순간까지 모두 비용이 발생되고, 그 후원금이 그렇게 쓰인다는 것을 인정해야 한다는 것이다<sup>10)</sup>. 이러한 부분들은 각 종단이 한국 내에서 설득해야 하는 작업이 된다.

국제 구호 활동에 있어, 종단 전체적 차원의 접근도 필요하다. 현재, 각 종단의 내부적 사정에 따라 해당 종교의 전체 활동이 조정되게 되는데, 각 종파의 개별적인 사정들은 효율적이고 신속한 활동을 저해하는 방향으로 작용할 수도 있을 것이다. 따라서 전체적 관점에서 지속적으로 조정하는 자세가 필요하다.

네팔 재해 구호의 경우, 전 세계 카리타스에서 파견된 100여명의 긴급구호 전문가들은 네팔 카리타스와 함께 집중적인 긴급 구호 활동을 펼쳤다. 네팔 카리타스는 지진 피해 긴급구호 활동을 주도적으로 이끌어 가고 있으며, 호주 카리타스가 전 세계 카리타스를 대표하여 긴급구호 활동을 조정하였다. 이밖에도 영국(CAFOD), 오스트리아, 독일, 인도, 스위스, 미국(CRS), 네덜란드(Cordaid) 카리타스가 네팔 내에서 활동하였다. 네팔 카리타스는 전 세계 카리타스 네트워크와의 조정과 협력을 강화하기 위한 조정 회의를 정기적으로 개최하였는데, 이러한 조정은 효과적 구호를 증진시킨다.

## VI. 결론

### 1. 연구의 요약

우리나라 4대 종단들의 국제구호 활동은 선진국에 비하면 아직은 그 역사가 오래되지 못하고, 여러 가지 이유로 국제구호 활동에 있어 어려움을 겪고 있다. 그러나 종교단체로서의 특수성이 있기 때문에 향후 발전 가능성이 큰 잠재성을 가지고 있다.

본고에서는 4대 종단을 중심으로 국제구호활동의 현황과 개선방안을 모색하였다. 한국 종교단체의 해외구호 활동을 중심으로 국제적 NGO의 사례와 비교하여, 종교단체 구호 NGO의 현재 활동의 문제점을 여러 각도

에서 분석하여 개선 방향을 도출하였다. 연구의 범위는 최근의 대형 해외재난인 2013년의 필리핀 태풍과 2015년에 발생하였던 네팔지진을 중심으로 우리나라 4대 종단의 국제구호활동 실제 사례를 고찰하였다. 그리고 문헌연구와 해외 현장 활동가 인터뷰조사 등의 연구방법을 병행하여 실시하였다.

국제구호와 관련해서는 오랜 기간 동안 국제법상에서 논의되어 왔고, UN 등 국제기구를 중심으로 추진되어 왔다. Sphere Project, People In Aid, HAP International 등 구호 영역의 국제적 NGO의 연합체들 또한 내부적 운영준칙을 형성하는 데 중요한 역할을 해 왔다. NGO 국제구호활동에 대한 이러한 논의들은 거버넌스와 인도적 지원(humanitarian aid) 차원에서 주로 진행되었다. 본고는 2013년 필리핀 태풍 사례와 2015년의 네팔 지진 구호 활동에 있어, 4대 종단의 국제적 구호활동에 대해 거버넌스 차원, 운영적 차원, 행정지원 체계적 차원의 세 가지 차원에서 검토하고, 개선방안 및 시사점을 제공하였다. 거버넌스 차원에서는 지역사회와의 협력의 한계와 국제구호 단체와의 네트워크의 한계가 있었다. 지역사회 협력에 대해서는 지역사회의 참여와 현지 역량의 활용이 있다. 운영적 차원으로는 단기적인 차원의 지원, 현지 운영상 국제규범의 인지 부족과 경쟁적인 구호활동이 한계로 작용한다고 볼 수 있다. 지역적 사정에 대한 인식의 한계로는 공급자적 시각에서의 활동, 지역의 정치사회적 상황에 대한 이해의 한계 등이 해당된다. 행정지원 체계적 차원의 한계로는 요원들의 전문성 어려움, 국제구호 활동의 비용에 대한 인식의 한계, 종단 내의 복잡한 의사결정 체계 등이 한계로 지적된다.

이에 거버넌스 차원의 개선 방안으로 국제구호 단체들간의 네트워크 구축, 지역사회 역량 활용, 클러스터 접근법 등을 제안하였다. 그리고 운영적 차원의 개선방안으로는 지역의 지속가능성과 자립을 강화하기 위한 지역사회 회복력, 재해의연금 운영에 있어 자립의 원칙

10) “매월 3만원의 후원금을 직접 전달하기 위해서 여행비 몇 백만을 들일 수 없으니, 단체가 이를 효율적으로 집행해 주는 것이니, 이를 인정하고 당연하다는 인식을 가져야 합니다(Interviewee, 2015)”

및 투명성의 원칙 준수, 현지의 정치·사회적 맥락에 대한 이해 등을 강조하였다. 또한 행정지원 체계적 차원의 개선방안으로 다양한 인재 개발, 후원자의 인식 개선, 중단 전체적 차원의 접근 등을 주장하였다.

## 2. 연구의 한계

NGO의 국제구호활동에 대한 연구들은 이전부터 있어 왔지만, 우리나라에서는 아직은 가야 할 길이 멀다고 볼 수 있다. 종교단체의 국제구호 활동에 대한 연구는 우리나라뿐만 아니라 외국에서의 연구도 거의 찾을 수 없는 실정이다. 따라서 본 연구는 일반적인 NGO의 활동에 비추어 종교단체의 국제구호 활동에 대해 검토하였고, 종교단체로서의 특수성이 고려되는 부분은 해당 부분에서 논의하였다. 종교단체의 국제구호 활동은 앞으로 증가할 것이고, 그에 따른 활동이 누적되어 가며 관련 연구들도 진행될 것으로 기대한다.

본 연구는 문헌연구와 현장 활동책임자들에 대한 인터뷰 조사를 통해 우리나라 4대 종단들의 해외구호활동에 대한 시사점을 도출하였다. 하지만, 현지에서의 구체적인 자금의 사용과정 및 세밀한 의사결정의 구조 및 과정 등에 대해서는 자료의 부족 등 현실적인 여러 가지의 이유로 고찰하지 못하였는데, 이는 추후의 연구과제로 둔다. 또한, 이론적 고찰에서 검토된 구호단체의 내부적 규율이 실제 4대 종단의 국제구호활동에서 어떻게 적용되었는지에 대한 부분은 면밀하게 검토되지 못하였다는 점도 본 연구의 한계라고 볼 수 있다<sup>11)</sup>. 이러한 부분들은 관련 연구들 및 자료들이 축적되어 감에 따라 개선될 것으로 기대한다.

## 감사의 글

본 논문은 2017년도 서일대학교 학술연구비에 의해 연구되었음

## References

- Certo, Samuel C. 1989. *Principles of Modern Management: Functions and Systems. 4th ed.* MA: Allyn and Bacon, Inc.
- Choi, Choong Ik and Euy Young Lim. 2012. Critical Review of the Principles in Distributing Disaster Relief Funds and Simulation with Simple Modeling. *Korean Public Administration Review*. 46(2): 315-333.
- Choi, Hee Cheon. 2017. Analyzing the Differences of Social Context between Korea and China in Disaster Reconstruction Issues: Comparative Study of Typhoon Rusa and Sichuan Earthquake. *Crisisonomy*. 13(11): 195-218.
- CHS Alliance. 2014. *Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability*.
- Cox, D. and M. Pawar. 2006. *International Social Work: Issues, Strategies and Programs*. Sage Publications: London.
- Ebinezer, R. Florano. 2014. Community Governance for Disaster Recovery and Resilience: Four Case Studies in the Philippines. *Discussion Paper Series No. 2014-38*. Philippine Institute for Development Studies.
- GFDRR(Global Facility For Disaster Reduction and Recovery). 2015. *Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks*. Sendai Conference Version March.
- Kim, Sung Won. 2011. A Study on the Role of International Law on International Disaster Response. *Dong-A Law Review*. 53: 753-779.
- Korea Disaster Prevention Association. 2007. *Emergency Management System and Supporting Resource Management System*.
- Lee, Jae Eun. 2008. Directions for Improving the Support System of Disaster Implications that Come from U.S.A. and Japan Relief Donations: Implications that Come from U.S.A. and Japan. *Modern Society and Public Administration*. 18(3): 229-262.
- Lee, Mi Hyon. 2011. International Relief Activist Prof. Lee, Myong Kun: Know more, Help more. *Monthly Samtoh*. 496: 14-16.

11) 4대종단의 국제구호활동이 이론적 고찰에서의 규율에 대한 부분을 어떻게 적용했는지에 대한 분석이 다소 아쉽다는 심사위원의 귀중한 조언이 있었다. 현재의 자료와 기존의 연구들로서는 분석이 어려웠다는 점을 밝히며, 추후의 연구들에서 해소되기를 기대한다. 또한, 4대 종단의 필리핀과 네팔에서의 해외구호 활동을 소개한 이유는 성장 잠재성이 큰 4대 종단의 국제 구호가 실제로 어느 정도로 이루어지는지를 살펴보고 향후 발전 방안을 마련하는데 기여하고자 하였음을 밝힌다.

- Lee, Tae Joo. 2005. Lessons about Advanced Countries' Dispatch of Voluntary Groups. Korea International Cooperation Agency. *Journal of International Development Cooperation*. 2005(6): 21-33.
- Marlies, Hesselman and Charlotte Lane. 2017. Disaster and Non-State Actors: Human Rights-Based Approaches. *Disaster Prevention and Management*. 26(5): 526-539.
- Norris, F. H., M. J. Friedman, P. J. Watson, C. M. Byrne, E. Diaz, and K. Kaniasty. 2002. 60,000 Disaster Victims Speak: Part I, An Empirical Review of the Empirical Literature, 1981-2001. *Psychiatry*. 65(3): 207-239.
- North, C. S. 2003. Psychiatric Epidemiology of Disaster Responses. In Ursano, R. J. and A. E. Norwood(eds.). *Trauma & Disaster: Responses and Management*. American Psychiatric Publishing, Inc.
- Park, Heung Sik. 2001. Transparency as an Emerging Administrative Value: A Conceptual Investigation, Seoul Association for Public Administration. *Korean Society and Public Administration*. 12(3):103-118.
- Park, Ji Young. 2009. Search for International Society's Welfare Implement about Disaster Response. Institute of Local Autonomy, Dong\_Eui University. *Public Policy Study*. 26: 103-119.
- People In Aid. [https://en.wikipedia.org/wiki/People\\_In\\_Aid](https://en.wikipedia.org/wiki/People_In_Aid).
- Robert, D. Putnam. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In Larry, Diamond and Marc F. Plattner(eds.). *The Global Resurgence of Democracy(Baltimore and London : The Johns Hopkins)*. University Press.
- Sen, A. and M. Nussbaum. 1993. *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Sphere Project. <http://www.sphereproject.org/about/>.
- The People In Aid. 2003. *Code of Good Practice*.
- The Sphere Project. 2015. *Sphere 2020: Strategic Plan 2015-2020*.
- Tom, Kabau and Shahla Ali. 2015. A Human Rights-Based Approach to the Global Regulation of Humanitarian Relief: The Emerging Obligation to Incorporate Local Participation. *Brooklyn Journal of International Law*. 40(3): 792-826.
- UN. 2010. *Local Governments and Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned*.
- Yoo, Hee Jin. 2014. International Duty to Protect Persons in the Event of Disasters: Focusing on the Works of the ILC. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 10(1): 1-27.
- Korean References Translated from the English*
- 김성원. 2011. 국제재난대응에 있어서 국제법의 역할에 관한 연구. *동아법학*. 53: 753-779.
- 박지영. 2009. 재난 대응 국제사회복지실천을 위한 탐색. *공공정책연구*. 26: 103-119.
- 박홍식. 2001. 투명성 가치: 개념적 구조와 의미. *한국사회와 행정연구*. 12(3): 103-118.
- 유희진. 2014. 재난 시 인간을 보호할 국가의 의무: UN 국제법 위원회의 작업을 중심으로. *한국위기관리논집*. 10(1): 1-27.
- 이미현. 2011. 젊은이들에게 20년 현장경험 전하는 국제구호활동가 이명근 교수: 알아야 더 잘 도울 수 있어요. *월간 샘터*. 496: 14-16.
- 이재은. 2008. 한국의 이재민 구호와 재해의연금 지원체계 개선방향: 미국과 일본이 주는 시사점. *현대사회와 행정*. 18(3): 229-262.
- 이태주. 2005. 선진국의 해외봉사단 파견 프로그램 운영 사례와 교훈. *국제개발협력*. 2005(6): 21-33.
- 최충익, 임의영. 2012. 재해의연금 배분원칙과 모델링. *한국행정정보*. 46(2): 315-333.
- 최희천. 2017. 재난 재건의 이슈들을 통해 본 한국과 중국 사회의 맥락적 차이 분석: 쓰촨 지진과 태풍 루사의 사례 비교 연구. *Crisisonomy*. 13(11): 195-218.
- 한국방재협회. 2007. 재난체계 및 지원자원관리시스템. 한국방재협회.

Received: Dec. 25, 2017 / Revised: Jan. 12, 2018 / Accepted: Jan. 17, 2018

## 우리나라 4대 종단의 국제구호활동의 실태와 개선방안

– 필리핀 태풍과 네팔 지진 구호사례를 중심으로 –

**국문초록** 우리나라 종단들의 국제구호 활동은 어려움을 겪는다. 국제구호의 기준은 국제기구와 국제구호 NGO들을 중심으로 논의된다. 2013년의 필리핀 태풍과 2015년의 네팔 지진에 대해, 거버넌스, 사업의 운영 및 행정지원 체계에 있어 4대 종단들의 국제구호활동을 검토하고 개선방안을 모색하였다. 거버넌스 차원에서는 지역 사회와의 협력의 한계와 국제구호 단체와의 네트워크의 한계가 있었고, 대책으로 국제구호 단체들 간의 네트워크 구축, 지역사회 역량 활용, 클러스터 접근법을 제안하였다. 운영적 차원으로는 단기적인 차원의 지원, 현지 운영상 국제규범의 인지 부족과 경쟁적인 구호활동, 지역적 사정에 대한 인식의 한계의 문제가 있었고, 해결책으로 지역사회 회복력 강화, 재해의연금 운영의 자립과 투명성 강화, 현지의 정치·사회적 맥락의 이해를 제시하였다. 행정지원 체계적 차원의 한계로는 요원들의 전문성 어려움, 국제구호 활동의 비용에 대한 인식의 한계, 종단 내의 복잡한 의사결정 체계가 지적되었고, 대책으로는 다양한 인재 개발, 후원자의 인식 개선, 종단 전체적 차원의 접근을 제시하였다.

주제어 : 국제구호, 재난, NGO, 거버넌스

---

**Profiles** **Ki Whan Sung** : He received his B.A., M.A., and Ph.D from University of Seoul. He is an associate professor of the Department of Social Welfare at Seoil University. His research interests include disaster relief, disaster governance and voluntary service(notwogate@daum.net).

**Hee Cheon Choi** : He received his B.A., M.A., and Ph.D. from University of Seoul. He is an associate professor of the Department of Disaster and Fire Protection at Open Cyber University of Korea. His research interests include disaster governance, emergency management, disaster relief, and fire prevention policy(pointfree@naver.com).