

해외재난 긴급구호시스템 구축 방안

박 강 호 / 외교통상부 국제경제국 심의관

I. 머리말

2004년 12월말 발생한 남아시아 지진해일과 2005년 10월에 발생한 파키스탄 지진 등 대규모의 해외재난으로 인하여 관련 국가들이 막대한 인적·물적 피해를 입었으며, 세계 각국은 긴급 구호 및 재건을 위하여 정부와 민간이 일체가 되어 피해 국민들을 돕고자 하였다.

우리나라도 해외에서 발생한 대규모 자연재해에 대해 구조·의료팀을 구성하여 선발대를 파견하고, 후속 지원 본대를 파견하는 등 긴급재난에 신속하게 지원하였다. 그러나 우리나라는 피해 발생 4~5일 경과 후 피해 현장에 우리 구조대가 도착함에 따라 현실적으로 생존자 구출이 곤란했었다.

현행 법령 하에서는 대규모 해외재난 긴급구호를 담당하는 총괄기관이 없어 대형 해외재난이 발생할 때마다 관계부처 대책회의를 소집하여 대처

함으로 인해 신속하고 체계적인 지원에 어려움이 있었다. 또한 현행 한국국제협력단(KOICA) 예산에 300만 불 규모의 “해외재난구호금”이 책정되어 있으나, 수천만 불 규모의 해외재난 지원수요에 비해 매우 적은 규모이다. 이러한 미흡한 점을 개선하여 우리나라도 해외재난 발생 당일 구조대를 파견할 수 있도록 하는 등 해외재난 긴급구호를 효율적으로 실시하기 위하여 해외재난 긴급구호시스템 구축이 필요하게 되었다.

이에 따라 우리 정부는 지난 1년 동안 외교통상부 주관으로 관계부처, 민간 전문가 및 시민단체 등과의 협의를 통해 최근에 종합적인 해외재난 긴급구호시스템 구축 방안을 마련하였다. 이 글에서는 이번에 마련된 해외재난 긴급구호시스템 구축 방안의 중심내용을 살펴보고, 향후 과제를 생각해 보고자 한다.

II. 구축 방안의 주요 내용

1. 해외재난 긴급구호시스템의 요건

가. 신속성

해외재난은 발생 즉시 신속한 대응이 필요하므로, 사전에 구호를 담당할 책임 있는 기관을 정하는 한편, 구호장비·물품의 비축, 구호요원의 교육·훈련 등을 실시할 필요가 있다. 일반적으로 재난발생으로부터 72시간내에 재난현장 도착 및 구호활동 개시가 이루어지지 않으면 구호활동의 효과가 급감하는 것으로 알려지고 있다. 나아가, 해외재난 발생시 긴급구호의 제공 여부 및 그 내용에 관한 의사결정이 신속하게 이루어질 필요가 있다.

나. 전문성

해외재난이 발생한 경우에 필요한 구조·의료 관련 기술은 일반적인 구조·의료기술과는 상이한 면이 많으며, 따라서 해외재난 긴급구조에 참여하는 구조대원 또는 의료요원은 이러한 특성에 맞는 기술을 습득할 필요가 있다. 나아가, 재난지역에는 다른 나라 및 국제기구에서 파견된 구호대 및 World Vision 등 NGO가 파견한 구호대가 있으며, 효율적인 재난구호를 제공하기 위해서 이러한 다른 나라 및 NGO와 유기적으로 협력할 필요가 있으므로 관련 지식과 경험을 가진 인력이 필요하다고 할 것이다. 이러한 전문성을 확보하기 위해서 해외재난 긴급구호 총괄기관이 평소에 관련 인력에 대한 교육·훈련을 실시할 필요가 있다.

다. NGO와의 협력 및 민간참여 장려

NGO중에는 해외재난 긴급구호에 대하여 많은 지식과 경험을 가진 곳이 많고, 경우에 따라서는 정부가 동원할 수 없는 자원을 보유하고 있는 경우도 있다. 따라서 해외 재난구호를 제공함에 있어서는 NGO와 밀접한 협력관계를 유지하는 것이 바람직하다. 나아가, 우리 국민도 국가위상에 부합하는 해외재난 긴급구호활동을 할 수 있도록 민간차원에서의 해외재난 긴급구호 제공을 장려할 필요가 있다.

2. 구축 방향

가. 총괄기관의 지정

외교통상부를 해외재난 긴급구호에 관한 총괄기관으로 지정하여 예산·인력을 사전에 확보하는 한편 물자비축 및 구호인력의 교육·훈련을 실시한다. 단, 해외재난의 규모가 매우 커서 범국가 차원의 종합적인 대책이 필요한 경우에는 국무총리를 위원장으로 하는 “민·관·군 합동긴급재난지원협의회”를 구성하여 대처한다.

나. 예산의 확보

KOICA 예산중 해외재난 구호금을 대폭 증액하여 500~1,000만불 수준으로 확충하고, 해외재난 발생시 초기 긴급 지원 용도로 활용한다. 상기 초기대응 후 재난의 규모와 성격이 보다 정확히 파악되어 추가적인 지원이 필요하다고 판단되는 경우에는 예비비를 확보하여 지원 추진한다.

다. 전문인력의 확보

KOICA가 소방방재청·국민건강보험공단·서울대병원 등 전문기관과 업무약정을 체결하여 각 기관의 인력 pool에서 필요한 인력을 선발, 상시 유지한다. 상기와 병행하여 독자적 혹은 재난구호 관련 국제기구 및 NGO 등과 연계하여 구호요원 등 인력에 대한 교육·훈련을 실시한다.

라. “해외재난긴급구호에관한규정(안)” 제정

이상의 해외재난 긴급구호시스템의 근거규정으로서 “해외재난긴급구호에관한규정(안)”(가칭)을 제정한다.

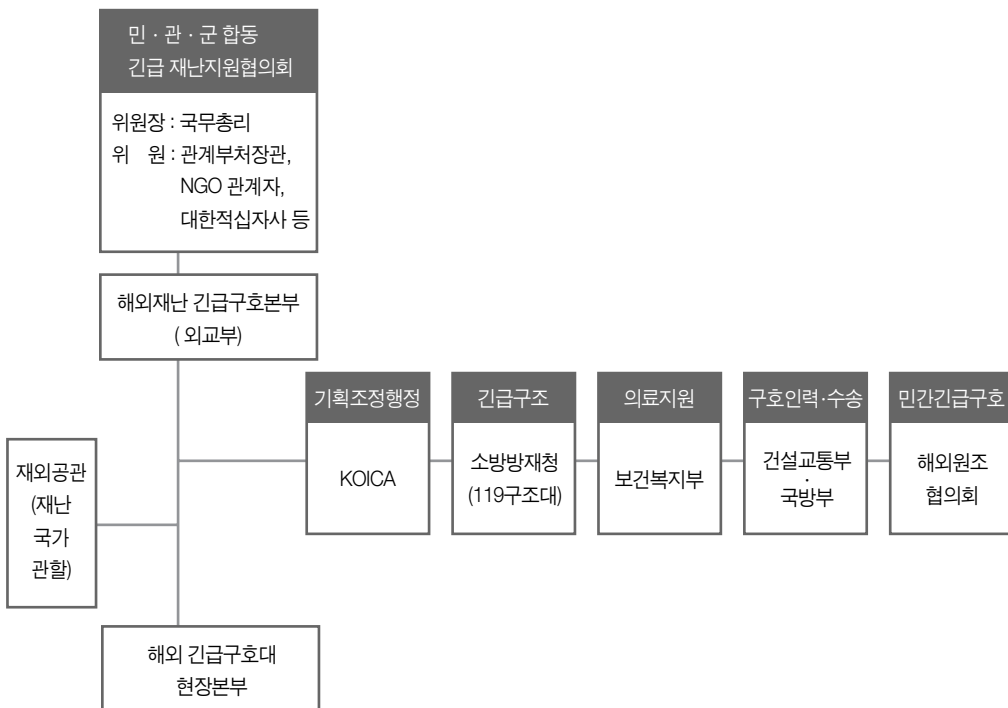
3. 해외재난 긴급구호시스템 구축 방안

가. 해외재난 긴급구호시스템 종합관리체계 구축

1) 신속한 결정을 위한 메카니즘 구축

해외재난의 초기에 신속한 대응이 필요한 상황에서는 외교통상부 장관의 판단 및 결정으로 현금·물자지원·구호대 파견 등 재난구호를 제공(재난발생 72시간 이내 현장 구호활동 지원 개시 추진)한다. 그러나 대규모 재난인 경우에는 총리 주재 민·관·군 합동 긴급재난지원 협의회에서 지원의 규모 및 내용을 결정한다. 재난초기 긴급지

〈 해외재난 긴급구호종합관리 체계 〉



원 및 소규모 재난의 경우에는 KOICA의 주관 하에 구호요원·장비·물자 등을 확보하여 지원한다. 대규모 재난의 경우에는 KOICA의 주관 하에, 소방방재청(구조지원), 보건복지부·서울대병원(의료지원) 및 해외원조단체협의회(일반구호) 등을 통하여 인력·장비·물자 등 지원한다.

※ 초기 발표기준 사망자 1,000명 이상 재난을 대형 재난으로 분류, 1,000명 이하 소형재난에 대해서는 통상적인 절차에 따라 외교부가 지원여부·지원규모·지원형태 등 결정

외교통상부에 구성되는 해외재난 긴급구호본부(본부장:제2차관)는 초기 해외재난의 규모·성격에 대한 1차 판단 및 민·관·군협의회에 상정여부 결정, 민·관·군협의회 안건 준비 및 결정사항 집행, 해외재난 긴급구호지원 관련 실무 총괄 및 조정, 해외재난 긴급구호지원 결과의 정리 및 보고를 하는 기능을 수행한다. 한편, 민·관·군 합동 긴급재난지원 협의회는 국무총리를 위원장으로 하

고, 위원은 관계부처 장관, 대한적십자사총재, 기타 관련 민간단체의장, 전문가 등으로 구성한다. 동 협의회는 재난구호의 제공여부·방식·규모 및 정부 관계기관간 협조방안을 결정한다.

2) 시행기관간 네트워크 구축

해외재난 긴급구호시행 기관간 네트워크 추진과 관련하여 해외재난 긴급구호의 주 시행기관인 KOICA를 중심으로 횡적 네트워크를 구축한다. 구조부분(소방방재청) 및 의료부분(국민건강보험관리공단, 국립병원 등)의 전문기관과 평시에 횡적 협력 네트워크를 구축·운영한다. NGO들의 해외재난 긴급구호 참여수요를 감안하고 그 전문성을 활용하기 위하여, NGO와도 네트워크를 구축한다. KOICA는 협력 네트워크상의 기관 및 인력 등과 역할분담 및 협조방안을 마련하고, KOICA-네트워크 구성기관간 “업무협조약정” 체결 후 실무협조체계를 운영한다. 해외재난 긴급구호업무수행의

〈 관계기관 소관사항 〉

담당기관	시행기관	소관사항	비 고
행정자치부 (소방방재청)	국제119구조대	- 긴급구조팀 선발 및 구성	
보건복지부	서울대병원, 한국건강보험공단 등	- 의료지원팀 선발 및 구성	
건설교통부	-	- 민간수송수단 지원 협조	
국 방 부	합동참모본부 / 각군	- 구호물품·요원, 구조물품·장비의 수송을 위한 군 항공기·수송선 제공	민간수송수단으로 목적 달성이 어려울 시 검토
기획예산처	-	- 해외재난긴급구호 특별예산(예비비) 배정	
국가정보원	-	- 재난지역내 치안사정 등 정보제공	
외 교 부	KOICA	- 구조팀 및 의료팀 파견 관련 행정사항 조치 - 현지 현장 구호본부 설치 및 재난지원 업무 수행등	

통일성·일관성 유지를 위하여 KOICA가 네트워크 내에서 중심적 실무조정역할을 수행하며, KOICA는 해외재난 긴급구호본부가 수립한 관련 조치 필요사항 및 지침을 네트워크 소속기관 및 인력에 확산·시행한다(긴급구조반·의료지원반·긴급물자반·물자수송반 등).

3) 신속한 물자·인력의 동원 및 수송체계 구축

신속한 물자·인력의 동원 및 수송체계 구축을 위하여 소방방재청·국민건강보험공단·서울대병원 등에 구호요원 pool을 구성, 항시 동원 가능할 수 있도록 운용한다. 민간항공사와 사전협조를 통한 전세기 동원 방안·항공료할인 방안 등을 수립하고, 국방부와 협조하에 군수송기·수송선의 활용 방안을 수립한다. 또한 구호요원 pool의 구조·의료 인력에 대한 사전 교육·훈련을 실시한다.

나. 신속한 예산지원

현행 300만불 규모의 KOICA 해외재난구호 예산을 점진적으로 500~1,000만불 수준으로 증액, 재난 초기의 신속한 현금·물품 지원 및 구조대 파견 등에 활용한다. 이후 해외재난의 규모 및 성격이 파악되어 추가적인 지원 필요성이 있어 민·관·군 합동긴급재난지원 협의회에서 종합적인 지원대책을 수립하는 경우에는 예비비를 확보하여 지원하는 방향으로 추진한다.

다. 전문성을 가진 민간 해외재난긴급구호단체의 참여 촉진

효율적인 해외재난 긴급구호를 위해 NGO가 보유한 지식·경험을 활용할 수 있도록 참여를 확대한다. 해외재난 긴급구호 관련 NGO에 대한 교육·훈련 기회 제공, 재난구호 참여시 비용을 지원한다.

라. 관련규정 제정

“해외재난 긴급구호에관한규정”(가칭)을 별도 제정하는 방안을 관계부처와 협의·추진한다. 이 규정은 해외에서 대규모 재난이 발생한 경우에 재난의 피해국에 구호물품의 제공, 구호대·구조대의 파견, 복구의 지원 등 긴급구호 활동에 필요한 사항을 규정하게 된다.

현행 “재난 및 안전관리기본법” 상 해외재난은 “대한민국 영역 밖에서 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난”으로 규정하고 있다. 따라서 우리 국민이 연루되지 않은 대규모 해외재난에 대한 인도적 긴급구호 및 재건복구 지원은 새로운 규정을 제정하여 적용토록 해야 할 것이다.

Ⅲ. 향후 과제

1. 군인력 파견

외국에서는 신속, 효과적인 구조 및 구호활동을 위해 군인력 및 장비를 동시에 파견하는 경우가 많으나, 우리의 경우 군병력 파견은 헌법상 국회의 동의를 요하는 사항으로서 현실적 제약이 있으므로 전투 목적이 아닌 해외긴급 재난시 구조활동을 위한 군인력 파견에 대해서는 파견절차 간소화 방

안의 강구가 필요하다. 이와 관련하여 현재 평화유지(PKO) 목적의 국군파견 절차를 간소화하는 법안이 의원 입법으로 제안되어 있는데 동 법안이 제정된다면 해외긴급 재난시 구조활동을 위한 신속한 군인력 파견도 검토 가능할 것으로 생각된다.

2. 긴급구호 장비의 선진화

긴급구호 활동시 구조팀의 경우, 우리나라의 구조장비 및 구조복이 외국 구호단체들에 비해 질적인 면이나 효용성에서 현저히 떨어진다. 의료팀의 경우, 외국은 발전기, 에어텐트 등을 직접 본국으로부터 수송하고 동기자재를 설치하여, 심각한 환자를 수술할 수 있는 만반의 준비를 해 놓고 있다. 우리나라의 의료팀은 충분한 의료 인력이 있음에도 불구하고, 수술장비 및 수술환경이 마땅치 않아 긴급 환자들의 수술을 할 수 없는 경우가 많다. 따라서 가용한 고급 인력이 있음에도 불구하고 이를 활용할 수 없는 상황이 발생하지 않도록 사전에 철저한 긴급구호장비의 선진화가 필요하다. 또한 에어텐트, 발전기 등의 기자재 수송은 민간항공기를 이용할 수 없는 점을 감안, 국가차원에서 협조 체계를 구축해야 할 것이다.

3. 사전교육, 훈련

인력 동원의 전문성을 확보하기 위해서는 구호요원의 pool을 통하여 확보한 구조·의료 인력에 대하여 사전 교육·훈련을 실시하는 것이 필수적이라 할 것이다. 또한 재난이 발생한 현지 문화의 파악도 중요하다. 이러한 구조·의료 인력에 대한

사전교육·훈련실시를 위해 필요한 예산과 훈련프로그램이 마련되어야 한다. 현재 유엔 및 국제구호단체들이 실시하고 있는 각종 긴급구호훈련프로그램을 적극 활용하는 한편 우리 실정에 맞는 훈련프로그램을 개발하는 문제도 검토할 필요가 있다.

IV. 맺음말

2004년말 발생한 남아시아 지진해일(쓰나미) 및 2005년 10월에 발생한 파키스탄 지진 등 대규모 해외재난으로 인하여 인도네시아, 말레이시아, 파키스탄 등 관련 국가들이 막대한 인적·물적 피해를 입은 바 있다. 또한, 전세계적으로 자연재해뿐만 아니라, 산업화·도시집중화로 인한 대형사고, 교통의 발달에 따른 전염병의 국제적 확산, 종족간·지역간 갈등 및 분쟁으로 인한 재난·재해가 연간 5,000건 이상 발생하고 있다.

선진국은 이미 대부분 해외재난 구호시스템을 구축하여 해외재난이 발생할 경우 피해국에 대하여 즉각적인 지원을 제공함으로써, 인도주의를 실현하는 한편, 우호적인 국가이미지를 형성하고 있다. 우리나라도 국제사회의 책임있는 일원으로서 해외재난 구호지원을 강화함으로써, 인도주의 실현에 동참하고, 우리나라의 대외 이미지를 제고하며, 나아가 국제사회에서 우리나라의 영향력을 강화시킬 수 있을 것이다.

금번 해외재난 긴급구호시스템 구축방안 마련을 계기로 앞으로 우리나라의 해외재난구호가 보다 신속하고 체계적으로 시행될 것으로 기대한다.