

국제개발협력

이슈

ISSUE
BRIEF

브리프

인도적 지원

KOICA YP 문하영

Vol. 2

2022.11

전라북도국제교류센터(JBCIA)는 KOICA 영프로페셔널(YP)을 중심으로,
최근의 국내외 개발협력 관련 동향과 이슈를 분석하고 소개하고자
'국제개발협력 이슈브리프'를 발간합니다.

본 내용은 작성자의 견해이며, 전라북도국제교류센터의 공식 입장과는 다를 수 있습니다.

들어가며

UN 총회 결의안 46/182호(United Nations General Assembly resolution 46/182)는 국가에 자연재해나 분쟁, 질병 등으로 인해 재난이 발생하면, 위기 상황의 피해를 입은 주민들의 생명 구호 및 고통 경감을 위한 '인도적 지원(Humanitarian Assistance)'을 행할 것을 명시하고 있다.¹⁾ 유엔 인도주의업무조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs,, 이하 UN OCHA)의 정의에 따르면, 인도적 지원은 자연재해와 분쟁의 피해자들을 돕고 그들의 기본적 필요와 권리를 충족시키는 모든 활동을 일컫는다. 재난 시, 누군가는 재난이 발생한 근본적 원인을 분석하는 데에 주목할 것이고, 누군가는 현장에 나가 피해 규모를 파악해 현실적으로 취할 수 있는 대처 방안을 찾는 데에 열을 다할 것이며, 누군가는 매체로만 그 실태를 바라보며 할 수 있는 것은 재정 후원뿐임에 탄식할 것인데, UN의 정의에 따르면 인도주의 원칙에 기반하여 국가 주권 존중 하에 이뤄지는 모든 활동은 '인도적 지원'이 되는 것이다.

한 마을, 한 지역, 한 국가를 타격한 큰 재난이 발생했다. 무엇이 가장 먼저 생각나는가? <국제개발협력 이슈브리프> 제2호를 작성하기에 앞서 '인도적 지원'이라는 주제에 관한 브레인스토밍(brainstorming) 과정을 가졌고, 아무것도 적지 못한 대신 계속해서 질문들이 떠올랐다. 재난 현장을 겪지 않았기에 상상해 볼 수 있는 아주 근본적인 것부터, 꼬리에 꼬리를 물고 이어진 질문들에 대한 목록은 아래와 같다.

- 재난 이후, 무슨 일이 벌어지는가?
- 누가 가장 먼저 재난 현장에 나타나는가?
- 누가 재난 현장을 가장 초기에 분석하고 결정을 내리는가?
- 국가와 국제사회는 무얼, 어떻게 보호하고 지원할 수 있는가?
- 재난이 또다시 발생하면 무용지물 아닌가?
- 누가 인도적 지원 활동의 중심에 서 있는가?
- 앞으로 재난은 계속될 것인가?
- 재난 현장 활동가는 재난이 발생하지 않으면 무직인가?
- 어느 정도까지 지원해야 하는가?
- 누가 의료를, 누가 구조를, 누가 보급품을 담당하는가?
- 나는 무얼 할 수 있는가?
- 인도적 지원 활동가로서 무엇이 필요한가?

이번 이슈브리프는 이 모든 질문에 대한 해답을 제공한다. 더욱이 '인도적 지원'에 대해 우리가 주목하고 살펴보아야 할 마땅한 이유는, 정치적 · 종교적 견해와 신념의 차이, 핵무기를 통한 방어와 위협, 정복하지 못한 바이러스 및 신종 질병, 식량의 부족 현상, 기후 변화, 에너지 고갈 등, 얼마든지 재난 또는 분쟁이 발생할 수 있는 위험한 시대를 살아가기 때문이다. 이미 여러 형태의 재난이 끊임없이 발생하여 매해 수많은 사람이 그 피해를 경험하고 있으며 앞으로도 지속될 것으로 예측되는 이 모든 상황에는 적합한 대응이 필요하다. '인도적 지원이란 무엇인가'로 시작하여 '우리는 무엇을 할 수 있는가'에 다다르기까지 글을 통해 함께 알고 또 고민하고자 한다.

이슈브리프 제작에 있어 주제 발굴 및 자료 제공, 검토에 도움을 주신 전라북도국제교류센터 김용하 팀장님에게 감사 را 전하며, 저자는 표지 및 본문의 디자인을 통해 우크라이나를 포함하여 내전 및 만성적 재난 상황에 처한 모든 국가의 평화를 기원하고 반전(反戰) 의지를 표한다.

목 차

들어가며

인도적 지원 - 필리핀 태풍 사례를 중심으로

1. 인도적 지원, 주제와 시스템
2. 인도적 지원, 원칙과 대응
3. 인도적 지원, 미래와 방향
4. 인도적 지원 활동가 인터뷰

참고문헌

1) A/RES/46/182, 78th Plenary Meeting, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", United Nations, December 19, 1991

인도적 지원 - 필리핀 태풍 사례를 중심으로

2013년 필리핀을 강타한 태풍 하이옌(Haiyan)을 조명함으로써 이번 '인도적 지원' 이슈브리프의 서두를 놓는다. 2013년 11월 8일, 슈퍼 태풍 하이옌(국제명: Haiyan, 필리핀 기상청 지정명: Yolanda)은 필리핀 중부 지역을 휩쓸었으며, 레이테섬의 중심인 타클로반과 세부섬, 사마르섬 등을 포함한 비사야(Visayas) 제도 전역을 초토화시켰다. 미국 합동태풍경보센터(Joint Typhoon Warning Center, 이하 JTWC)의 측정치에 따르면 필리핀 중부를 지날 때의 순간 최대 풍속이 379km/hr(초속 105m)로, 당시 태풍 관측 사상 최고 수준으로 기록되었다.²⁾ 당국 국가재난위험경감관리위원회(National Disaster Risk Reduction and Management Council, 이하 NDRRMC)는 약 1,600만 명 이상의 사람들이 폭풍의 피해를 입었고 그중 사망자만 육 천 명이 넘으며, 다치거나 실종된 사람이 약 3만 명에 이르렀으며, 약 110만 채의 집이 완전히 또는 일부 훼손되어 태풍으로 집을 잃은 주민이 약 400만 명에 달하는 것으로 보고했다.³⁾ 이 대혼란의 현장에서 일사불란하게 움직인 도움의 손길들이 있었다. 그중 일부 단체의 지원 활동과 역할을 통해 인도적 지원이란 무엇이며, 어떠한 도움을 내포하는지 살펴본다.

1) WFP(World Food Programme)⁴⁾

유엔 세계식량계획(WFP)은 하이옌이 필리핀 군도를 강타하며 대규모의 지원 동원이 필요한 사태를 직면한 후 필리핀을 WFP 비상사태의 가장 높은 범주(Level 3)로 분류하였다.⁵⁾ 긴급구호 식량 및 운송 시스템과 통신 시스템 구축을 담당하는 기구로서 하이옌 피해 지역에 출동했다. 그 출동에는 WFP가 직접 운영 및 관리하는 인도적 지원 물류센터(UN Humanitarian Response Depot, 이하 UNHRD)와 유엔 인도주의 항공 서비스(United Nations Humanitarian Air Service, 이하 UNHAS)가 함께 했다.

UNHRD는 재난 상황에 신속하고 효과적으로 반응하기 위한 보급품 창고이다. 언제 발생할지 예측할 수 없는 재난에 대비하여 구호물을 사전에 여러 창고에 분배하여 비축함으로써 재난이 발생한 후 48시간 이내에 보급하기 위해 노력한다. 가나, 두바이, 말레이시아, 스페인 카나리 제도, 이탈리아에 위치한 총 6개의 대규모 물류창고 중 세 곳에서 UNHAS를 이용해 필리핀으로 구호 물품을 발송하였다. UNHAS는 물류 운송기관으로, 항공기, 대형 선박, 트럭 등을 동원해 구호물자 전달과 인도주의 지원가의 파견, 그리고 재난 현장의 이재민 대피를 적극적으로 지원하였다. 또한 WFP뿐 아니라 인도주의 활동을 하는 모든 기관 및 단체들도 함께 이용함으로써 효율적인 구호 활동을 전개하였다.

이를 통해 WFP는 필리핀에 쌀 2,000톤과 고열량 비스킷 40톤, 통조림 및 캔 등의 간편 음식을 포함한 2만 8천 톤가량의 식량과 3만 5천 톤의 구호물자를 지원하였다. 태풍 생존자들을 대상으로 식량 제공에 앞장섰으며, 태풍으로 인해 막힌 도로와 파괴된 공항에 대한 대책으로 정부와 협력하여 인도적 지원 단체 전부를 위한 수송 허브를 구축하였다. 식량과 구호 물품 수송을 위한 WFP의 물류 허브는 인근 세부 공항에 구축되었으며, 피해 구역에 해당하는 타클로반까지 물류를 공중 수송하였다. WFP 소속 정보통신 전문가들은 피해 지역 내에 있는 인도적 지원 기관의 커뮤니케이션을 위한 인터넷과 전화 연결 수단을 마련하였다.

2) UNICEF(UN Children's Fund)⁶⁾

유엔아동기금(UNICEF)은 태풍 하이옌으로 피해를 입은 590만 명의 어린이의 교육과 영양, 식수 및 위생에 주목하였다. 그중 난민이 된 170만 명의 어린이가 재난 현장에서 노동착취, 학대, 인신매매, 깨끗하지 않은 물과 식량, 질병 등에 노출되지 않도록 집중 구호 활동을 펼쳤다. 태풍 발생 이후 약 1년 동안 유니세프가 펼친 구호 활동의 세부적인 내용은 다음과 같다.

약 60만 명의 어린이가 UNICEF를 통해 학습 도구를 배급받았으며, 그중 교육 재개를 위하여 20만 명 정도를 수용할 수 있는 193개의 임시 학교가 마련되었다. 긴급상황에서 어린이들이 주체적으로 인지해야 할 재난 위기관리 교육을 제공할 수 있는 교사 훈련과 더불어, 지역사회의 재건과 회복을 도울 수 있도록 성장하기 위한 필수 교육을 제공하였다. 이러한 도움을 통해 태풍 이후 한 달 만에 피해 지역의 학교들이 지원 물품을 활용하여 교육을 시작하였으며, 임시 교실 구축을 위한 텐트 공급도 지속되었다. 이 외에도 재난 현장으로부터 심리적 충격을 입은 어린이 4만 명을 대상으로 한 치료 프로그램과 153개의 아동 친화 공간이 설치되었으며, 아이들이 잃어버린 가족을 되찾을 수 있도록 약 2,300명의 어린이 전문가와 사회복지사, 경찰이 파견되었다.

UNICEF는 아동의 영양 상태를 측정할 수 있는 영양실조 검사를 통해 약 50만 명의 어린이를 대상으로 충분한 물과 식량이 제공되는지 확인하였다. 23개월 미만의 영유아를 위한 전문 아동 보호자를 7만 명가량 파견하였으며, 재난 상황에서 임신 중이거나 산후조리가 필요한 산모들을 위하여 철분과 엽산제 제공을 통한 보호 조치를 취하였다.

식수 및 위생(WASH, Water, Sanitation and Hygiene) 분야의 지원으로는 약 30만 명이 이용 가능한 간이 화장실이 설치되었으며, 어린이를 대상으로 한 위생 키트가 전달되었다. 약간의 펄프질을 통해 물이 정화되는 필터가 달린 휴대용 정수기를 포함하여 130만 명에게 안전한 물을 공급했다.

2) Ashley D. Evans, Robert J. Falvey, "Annual Tropical Cyclone Report 2013", Joint Typhoon Warning Center, 2013, <https://www.metoc.navy.mil/jtwc/products/atcr/2013atcr.pdf>

3) "FINAL REPORT re EFFECTS of Typhoon YOLANDA(HAIYAN)", NDRRMC, November 6-9, 2013, https://ndrrmc.gov.ph/attachments/article/1329/FINAL_REPORT_re_Effects_of_Typhoon_YOLANDA_HAIYAN_06-09NOV2013.pdf

4) "Philippines Situation Report #22", World Food Programme, February 13, 2014, <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ep/wfp262967.pdf>

5) World Food Programme, "Annual Performance Report for 2013 - WFP/EBA/2014/4", May 21, 2014, <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ep/wfpdoc063197.pdf>

6) UNICEF, "UNICEF News 통권 89호", 유니세프한국위원회, January 18, 2014

3) UNHCR(The office of the UN High Commissioner for Refugees)⁷⁾

유엔난민기구(UNHCR)는 국제이주기구(International Organisation for Migration, 이하 IOM)와 함께 캠프 조정 및 관리를 담당하였다. 재난 상황에 대처할 수 있도록 필리핀 정부의 역량을 긴급 강화하고, 현지 훈련을 통한 캠프 전문가들의 대응 능력 강화, 관리 툴킷(toolkit) 기술적 안내서 배포, 대기 협정(Stand-by agreement) 등을 통한 전략적 파트너십 구축에 초점을 맞추었다.⁸⁾

또한 집과 터전을 잃고 당장 머무를 처지가 없는 필리핀 이재민들에게 거주할 수 있는 임시 거처(shelter)를 마련하였다. 필요 물자를 보급하기 이전 긴급구호 대상 인원을 추산하고 관련 법률을 등록하며, 캠프를 설치할 지역을 선정하는 과정을 포함하였다. 텐트 1만 동, 방수 천 10만 개, 담요 8만 8천 개, 조리도구 1만 4천 세트, 물통 3만 3천 개를 포함한 구호 물품을 제공했으며, 전기를 복원하기 전 임시 점등을 위한 태양광 손전등 1만 9천 개를 보급함으로써 6,000여 가구를 밝혔다. 특별히 태양광 전등은 어업이 주된 생계 수단이었던 피해 지역의 어부들이 바다에서 식량을 구하는 데에 매우 효과적으로 작용했으며, 이와 더불어 손전등을 통해 잡은 고기를 판매할 수 있는 시장이 구성되거나, 착취 및 학대로부터 보호의 수단이 되었다.

UNHCR는 국제 인도주의 기구 국제 적십자사연맹(IFRC)과 함께 보호시설을 구축하는 과정에서 잔해 제거, 목재 및 자재 인양 및 재활용, 임시 대피소 관리 및 유지 등을 지원하였다.⁹⁾ 피해 지역 전체를 통틀어 유실된 약 3천3백만 그루 이상의 코코넛 나무를 치우고 목재로 가공하기 위한 전기톱이 배부되었고, 'Cash-for-Assets' 프로그램을 운영하여 전기톱 기사를 양성하여 코코넛 나무를 목재와 숲으로 가공할 수 있도록 이재민 역량 강화에 힘썼다. 또한 공공 보호시설 재건과 새로운 주택 건설에 자금을 지원하고, 자립 계획의 일환으로 자재를 제공하는 등의 임무를 수행하였다. 추가로 필리핀 사회복지부와 협력하여 설치한 무인 발급기는 생존자들이 출생신고서를 무료로 발급받을 수 있도록 하였다.

인도적 지원은 발생 재난의 분류와 피해 규모, 지역의 특성 및 접근성 등을 모두 고려하여 다양한 형태로 진행된다. 함께 살펴본 네 국제기구의 지원 내용이 모두 상이하면서도 때로는 유사 분야에서의 협업이 필요하며, 원활하고 효과적인 지원을 위한 커뮤니케이션 또한 필수적이다. 이에 따라 이슈브리프 11월 호의 주 관찰은 재난 발생 시 '다수의 인도적 지원 행위자와 그 대응'이다. 누가 인도적 지원을 어떠한 방식으로 행하는가, 많은 것이 무너지고 붕괴한 현장에서, 무엇이 이들의 효율적인 조정과 협력을 가능하게 하는 것인가, 인도적 지원 행위자들 간의 파트너십을 중심으로 세부적인 대응 단계와 조정 및 협력 메커니즘을 분석한다.

4) WHO(World Health Organisation)¹⁰⁾

하이옌은 태풍의 영향을 감당하기에 이미 취약했던 의료 시설마저 모두 파괴했다. 세계보건기구(WHO)는 의료 서비스와 이에 따라 필요한 용품들을 제공하기 위하여 필리핀 보건부(Department of Health)와 협력하였다.

태풍 이후 초기 한 달 동안 약 12만 명의 기본적인 수요에 대응하기 위한 의약품 및 공급 물품이 배급되었다. 그중에는 간단한 수술을 진행할 수 있는 의료도구가 포함되었으며, 생존자 사이에서 약 3,000건의 설사병이 잇따라 보고되면서, 이를 치료하기 위한 약이 제공되었다. 또한 급성 설사와 같이 위생적이지 않은 물과 식량, 환경으로부터의 정신적 스트레스 등으로 발병할 수 있는 질병 및 기타 공중보건을 위협하는 요소들을 신속하게 탐지하기 위하여 보건부의 조기 경보 및 대응 네트워크(Early Warning and Response Network: EWRN) 강화에 힘썼다.¹¹⁾ 150개 이상의 의료팀이 필리핀에 입국하면서, WHO는 약 20,000건의 건강 관련 상담과 5,000건 이상의 수술이 진행되도록 모든 조정을 도맡았다. 그들이 동반한 약 500톤의 의료 장비와 공급품을 함께 인도하였으며, 이를 보관할 수 있는 창고들이 붕괴됨에 따라 재건 또한 지원하였다.

UNICEF가 아이들의 예방접종에 집중했다면 WHO는 태풍의 영향을 받은 지역의 모든 주민을 대상으로 대대적 예방접종 캠페인을 실시하였는데, 일반적으로 홍역 및 소아마비 바이러스를 포함하여 광견병 예방접종과 6만 마리 이상의 개들을 위한 백신을 마련한 것은 재난 지역에서 발생할 수 있는 위험 요소들에 최대한 대비하고자 한 그들의 노력이다.¹²⁾

7) The office of the UN High Commissioner for Refugees, "Philippines: Typhoon Haiyan External Update #1", November 11, 2013, <https://www.unhcr.org/protection/operations/5283a5496/typhoon-haiyan-external-update-1.html>

8) "Philippines: Typhoon Haiyan Action Plan", November 2013, Prepared by the Humanitarian Country Team, <https://www.unhcr.org/528228cf9.pdf>

9) The office of the UN High Commissioner for Refugees, "Philippines: Typhoon Haiyan External Update #9", December 12, 2013, <https://www.unhcr.org/52a989669.pdf>

10) World Health Organization, "WHO responding to health needs caused by Typhoon Haiyan ("Yolanda")", November 11, 2013, <https://apps.who.int/mediacentre/news/releases/2013/typhoon-haiyan/en/index.html>

11) World Health Organization, Philippine Department of Health, "EWARN(Early Warning Alert and Response Network) Weekly Summary Report", Reporting period: November 10, 2013 to March 8, 2014, <https://reliefweb.int/report/philippines/ewarn-weekly-summary-report-post-typhoon-yolanda-week-18-final-report-reporting>

12) McPherson M, Counahan M., "Responding to Typhoon Haiyan in the Philippines. Western Pacific Surveillance and Response Journal", World Health Organization Regional Office for the Western Pacific, 2015, 6(Suppl 1):1-4. DOI:10.5365/wpsar.2015.6.4.HYN_026

인도적 지원, 주체와 시스템

앞서 하이엔 사례를 통해, 인도적 위기 상황이 발생하면 인도적 지원에 참여하는 다수 행위자가 현장에 개입하여 재난에 대응함을 볼 수 있다. 지난날, 다수의 인도적 지원 행위자들은 구체적 지원 배경, 동기, 동원할 수 있는 자원, 피해의 기준 등 인도적 지원에 대한 관점과 여건이 상이했고, 혹은 UN 회원국들이 인도적 지원을 국가적 차원의 의무로 인식하지 않는 등의 이유로 재난 이후의 대처나 인도적 지원 체계는 미흡했다. 이를 위한 대응책으로 서두에 언급한 바와 같이, UN은 1991년 제46차 유엔총회 결의안 46/182호(General Assembly resolution 46/182)¹³⁾를 채택함으로써 인도적 지원 행위자들 간의 조정 및 협력의 필요성을 강조하였고, 이에 따라 인도적 지원 전문기관으로서 UN 인도주의업무조정국(UN OCHA)이 설립되었다. 이후 각종 재난재해에 활발한 활동을 펼치며 UN OCHA는 여러 제도적 변화와 개선을 통하여 인도적 위기와 긴급재난 상황에 시의적절하고 일관성 있는 대응을 위해 국제기구와 NGO를 포함한 다양한 인도적 지원 행위자들을 조정 및 협력하는 역할을 담당해오고 있다. 본문을 통해 재난 시 UN OCHA의 대응 메커니즘을 크게 두 가지로 살펴보겠다.

1993년에 창설된 **유엔재난평가조정팀**(United Nations Disaster Assessment and Coordination Team, 이하 **UNDAC**)은 OCHA가 관리하는 첫 번째 대응으로, 지진이나 태풍과 같은 급작스러운 재난 상황에 국제적 대응을 위한 조정 메커니즘을 수립하거나 지원하기 위해 배치된다. OCHA와 동일한 권한을 갖고 있으며, UNDAC을 통해 OCHA가 처음으로 현장에 닿는다. UNDAC의 네 가지 구성요소를 통해 그 역할을 자세히 살펴본다.¹⁴⁾

첫째로 UNDAC은 OCHA의 직원을 포함하여 각국에서 지정한 인도적 지원 전문가 및 재난관리 전문가(Emergency manager)로 이루어진다. UNDAC 팀원은 평소에는 각국에서 각자의 생업에 종사하다가, 재해 발생에 따른 유엔의 긴급 호출 시 재해 지역에 파견되며, 그렇기 위해 모든 구성원이 재난 대응 임무를 위해 상시 배치 준비가 되어있다. 또한 민군조정, 자연 재난과 같은 특정 전문 분야의 훈련 과정에 정기적으로 참석할 의무가 있다.

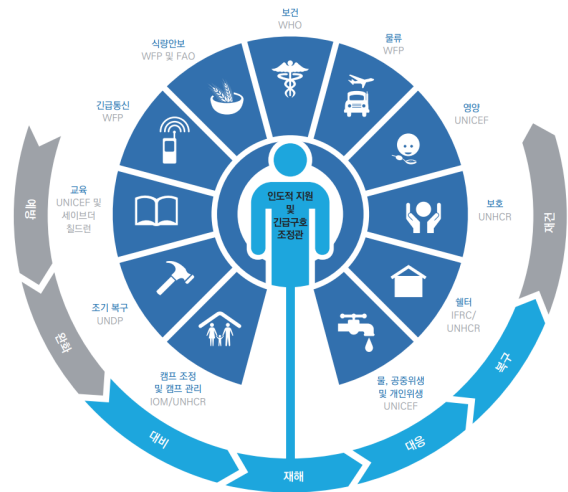
둘째로 UNDAC은 사전 정의된 조정 방법론(methodology)을 따라 행동한다. UNDAC 시스템이 시작된 이래로 285개 이상의 임무 수행을 통해 도출된 모범 사례들을 기반으로 하여, 팀이 임무 중에 직면할 수 있는 다양한 재난 환경에 따라 보완 및 발전하고 있으며, 이에 따라 유연하고 역동적인 방법론은 광범위한 재난 상황에 알맞게 적용할 수 있다. 이는 돌발 재해 상황의 최전방에서 가장 먼저 상황 분석 및 지역 정보 수집(Initial Rapid Assessment) 등의 재난관리와 정치적 상황 고려, 국제 인도주의 원칙 준수, 및 모든 활동가의 조정 지원을 포함한다.

셋째는 호출 시 12~48시간 이내에 UNDAC 팀을 재해 현장으로 파견 및 배치할 수 있는 검증된 시스템을 보유한다. OCHA는 UNDAC이 짧은 시간 안에 상황을 보고 받고 배치될 수 있도록 UNDAC 회원국의 내부 절차를 수립하였으며, 개별적으로도 출동 허가 요청이나 여권 및 예방접종에 관한 확인 절차 과정을 보장하여 가능한 빠른 파견을 보장한다.

마지막으로 모든 팀원은 조정, 수요조사, 정보 관리와 같은 다양한 기술에 대해 훈련받음으로써 국가 및 지역 재난 대응 역량을

강화하는데, 이에 대하여 UNDAC은 필요한 개인 장비와 패키지를 제공할 뿐 아니라 임무 중 필요한 분야의 장비와 전문 인력을 동원할 수 있는 다양한 운영 파트너십 등을 지원한다. 파트너십에는 정부, NGO, 민간 부문 및 국제기구가 포함되며¹⁵⁾, 그 분야는 물류 지원 및 ICT, 평가 분석, 원격 감지, 매핑(mapping) 등에 이르기까지 폭넓게 제공된다.

UNDAC을 통해 재난 현장의 일선에서 기획과 조정이 이루어질 때, OCHA의 두 번째 대응이 시작된다. 재난의 규모가 상당하여 정부 기능이 마비되었거나 해당 국가의 대응 역량이 부족한 경우 긴급한 상황에서 서로의 책임과 역할을 구분하여 진행해야 하는 체계가 필요했으며, 이에 따라 2005년 UN의 인도주의 개혁(Humanitarian Reform)을 통해 OCHA에 **클러스터(cluster)**가 구축되었다. UN OCHA 클러스터는 글로벌 수준, 국가 수준, 그리고 지역 수준으로 각각 구성되는 다중적 구조를 갖추고 있으나, 본문에서는 글로벌 수준에서의 클러스터 메커니즘 기본 형태를 살펴보겠다(그림 1).



<그림 1> UN OCHA 클러스터(Cluster)
출처: UN OCHA

13) A/RES/46/182, 78th Plenary Meeting, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", United Nations, December 19, 1991
14) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "United Nations Disaster Assessment and Coordination(UNDAC) Field Handbook (7th Edition)", United Nations, September 26, 2018
15) 예) ACAPS, Atlas Logistique, Americas Support Team(AST), Cascos Blancos White Helmet, Deutsche Post DHL Group, Fuel Relief Fund, International Humanitarian Partnership(IHP), MAP Action, REACH, UNOSAT, European Union Civil Protection and Humanitarian Aid 등(가나다순)

클러스터는 재난 발생 전후로 시간의 흐름에 따라 '재난 예방 - 완화 및 경감 - 재난 대비 - 재난 발생 후 대응 - 현장 복구 - 지역 재건'까지의 모든 범주를 포함하고 있다. 또한 대응이 필요한 영역을 크게 캠프 조정 및 관리, 조기 복구, 교육, 긴급통신, 식량안보, 보건, 물류, 영양, 보호, 쉼터(거주), 물과 위생(WASH)의 11개의 분야로 나누어 구분하며, 즉각적인 필요 및 지원 현황을 확인하여 인도적 지원 행위자들의 활동 격차와 중복 지원, 과잉 및 부실 지원을 방지하는 것이 클러스터의 핵심이다. 재난 발생 후 국제사회의 인도적 지원이 확정되면 재난 현장의 상황과 재난의 특성에 따라 어떤 영역의 활동이 필요할지 결정하게 되며, 클러스터 주관기관을 중심으로 영역 내에서 목표와 우선순위를 정하게 된다. 글로벌 클러스터의 주관기관(Cluster Lead Agency, 이하 CLA)은 우측의 표와 같다(표 1).

클러스터 영역	영역별 주관기관 및 단체
1 캠프 조정 및 관리	유엔난민기구(UHCR), 국제이주기구(IOM)
2 조기 복구	유엔개발계획(UNDP)
3 교육	유엔아동기금(UNICEF), 세이브 더 칠드런(Save the Children)
4 긴급통신	유엔세계식량계획(WFP)
5 식량안보	유엔식량농업기구(FAO), 유엔세계식량계획(WFP)
6 보건	세계보건기구(WHO)
7 물류	유엔세계식량계획(WFP)
8 영양	유엔아동기금(UNICEF)
9 보호	유엔난민기구(UHCR)
10 쉼터(거주)	유엔난민기구(UHCR), 국제적십자사연맹(IFRC)
11 물과 위생	유엔아동기금(UNICEF)

<표 1> UN OCHA 클러스터(Cluster) 영역과 리더 기관
출처: UN OCHA

그러나 현장의 상황과 재난의 특성에 따라 모든 분야가 활동하는 것은 아니며, 때에 따라 클러스터 영역이 추가되기도 한다. 최근, 여성과 소녀가 재난 현장에서 비교적 취약한 위치에 있다는 사실을 파악하고 이를 위한 젠더기반 폭력(Gender Based Violence, GBV) 분야가 구성되기도 하며, 시리아 분쟁 속 과부 캠프나 미얀마 로힝야족의 난민 캠프 현장에서 이러한 형태의 인도적 지원을 발견할 수 있다.¹⁶⁾

클러스터의 각 영역은 어느 기관이(who) 어떠한 프로그램 및 어떠한 구호 활동을(what), 어느 지역에서(when) 운영할 것인지를 확인하는 3W 매트릭스(3W: Who is doing What and Where)¹⁷⁾를 만들어, 영역 내에서 활동하는 모든 기관의 활동 내역을 수집한 후에 UN OCHA에 제출한다(표 2). 이를 통해 혼합한 상황에서 현 지원 상황을 대략적으로 파악하여 지원의 중복 또는 격차를 방지할 수 있으며, 각 기관이 함께 협업할 수 있는 잠재적 파트너를 한눈에 식별할 수 있다. 또한 정기적으로 진행 상황을 추적하는 보고서가 되어 후에 모니터링 도구로 사용되기도 한다. 영역별로 차이가 있으나 보통 달에 한 번 월간 회의를 통해 3W 및 중요한 정보 등을 공유하며, 구체적인 피해 규모를 측정하고 이에 따른 지원 내용 등을 산정한다.

아래의 표는 2013년 필리핀 하이엔 태풍 당시 WASH 클러스터의 3W 매트릭스로, 왼쪽부터 각 기관과 세부 활동 분야, 지역 및 활동 내역이 상세하게 적혀있다.¹⁸⁾ WASH 클러스터에 소속된 기관으로 ICRC(국제적십자위원회), Plan International(플랜 인터내셔널), Good Neighbors International(굿네이버스 인터내셔널) 등이 보이며, 각각의 분야와 지역에서의 식수 정화(Water purification), 위생 키트(Hygiene kits) 등의 보급을 기록하고 있다.

Who does-What-Where (3W) Typhoon Haiyan/Yolanda Response							
Configuration Instruction: [Expand the row to view]							
The empty Project Data Entry worksheet has been configured to accept data from 5th - 30th Row. If your data will exceed 30 Rows.							
Organisation	Sector/Cluster	Sub Sector	Region	Province	Municipality	Place Name	Activity
ICRC	WASH	Water	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	BALANGIGA	082602000	Water purification
Plan International	WASH	Water	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	BALANGIGA	082602000	Water purification
Plan International	WASH	Hygiene	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	BALANGIGA	082602000	Hygiene kits
Catholic Relief Services (CSR)	WASH	Hygiene	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	BALANGIGA	082602000	Hygiene kits
Plan International	WASH	Water	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	BALANGKAYAN	082603000	Water purification (blanket)
Plan International	WASH	Hygiene	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	BALANGKAYAN GENERAL	082603000	Hygiene kits (blanket)
			REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	MACARTHUR	082607000	
ICRC	WASH	Water	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	GIPOLOS	082608000	Water purification
Plan International	WASH	Water	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	GIPOLOS	082608000	Water purification
Plan International	WASH	Hygiene	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	GIPOLOS	082608000	Hygiene kits
Catholic Relief Services (CSR)	WASH	Hygiene	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	GIPOLOS	082608000	Hygiene kits
Good Neighbours International	WASH	Water	REGION VIII (EASTERN VISAYAS)	EASTERN SAMAR	GUIUAN	082609000	Potable water distribution

<표 2> 2013년 필리핀 하이엔(Haiyan) 당시 WASH 클러스터의 3W 매트릭스

16) Jeanne Ward, Julie Lafrenière, "Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery(인도적 지원 환경에서 젠더기반폭력에 대한 개입을 위한 지침: 위험감소, 회복력 증진 및 복구지원)", *Inter-Agency Standing Committee*, (2015), https://gbvguidelines.org/wp-content/uploads/2015/09/2015-IASC-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf

17) 어느 시기, 혹은 언제까지(when)가 포함될 경우 4W로 사용하기도 함.

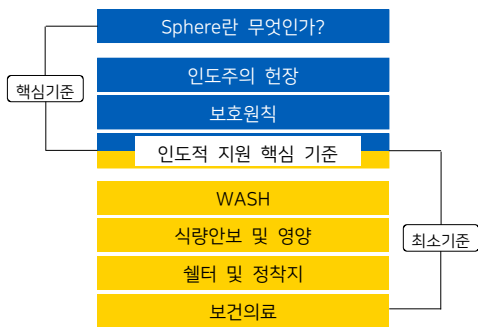
18) 전라북도국제교류센터 김용하 팀장이 2013년 필리핀 하이엔 재난 현장에서 OCHA 클러스터에 참석하여 직접 공유받은 자료

인도적 지원, 원칙과 대응

더 다양한 재난이 발생하고 더 많은 기관과 단체, 국가가 구호 활동에 동참하면서, 국제사회의 다양한 인도적 지원 행위자들은 인도적 가치를 실현하기 위한 규범들을 정립하기 시작했다. 인도적 지원의 형태는 행위자들과 지원 대상에 따라, 또 재난 발생지와 형태에 따라 상이하므로 그중에서도 공동으로 추구되는 가치와 방향을 내포한 기준선이 필요했고, 인도적 지원 활동을 이행하는 주요 국제기구들과 NGO들은 현장과 원칙을 기반으로 인도주의적 태도를 기반으로 실제 재난 현장에서 활용될 수 있는 기술적, 실천적 지침을 제시하였다. 이는 모든 인도적 지원 행위자들이 인도적 위기의 발생과 그 양상이 어떠하든지에 관계없이 유연하고 효율적인 지원을 행사할 수 있도록 포괄적으로 접근하는 방식을 제안한다. 시대를 거듭하며 발전된 다음의 프레임워크들은 국제사회에서의 인도적 지원이 단순히 도움을 주는 국가 및 기관의 시선에서 개발도상국을 향한 봉사활동, 혹은 도덕적인 신념이나 선의에서 베풀어지는 어떠한 행위들이 아니라, 수혜자의 필요와 권리에 주목하고 그를 충족시키기 위해 철저히 규범과 원칙을 따라 수행되는 체계적 활동으로 인식되는 중요한 의미가 있다. 이 또한 인도적 지원을 위한 모두의 조정과 협력의 결과물 중 하나이며, 이번 장에서는 그 여러 지침서 중 가장 많은 활동가가 현장에서 준수하는 규범과 기준들을 살펴보겠다.

1) 스피어 프로젝트(Sphere Project)¹⁹⁾

Sphere는 1997년 인도주의 NGO 기관과 국제적십자운동이 인도적 대응의 핵심 분야에 대한 보편적 최소기준을 개발하기 위하여 처음 시작되었다. Sphere가 기반으로 하는 신념은 첫째, 재난 피해자들은 존엄한 삶에 대한 권리가 있으며, 둘째, 피해자들의 고통 경감을 위해 가능한 모든 조치를 취해야 한다는 것이다. 이러한 두 가지 핵심 신념은 Sphere의 인도주의 헌장(Humanitarian Charter)과 보호원칙(Protection Principles)의 기반이 되며, 인도주의 헌장과 보호원칙은 인도적 지원의 핵심 기준(Core Humanitarian Standards, 이하 CHS)을 직접적으로 뒷받침한다. 이에 더하여 프로젝트는 인도적 지원 행위자들이 보호원칙 및 핵심 기준을 현장에서 잘 이행할 수 있도록 네 가지 주요 구호분야에서 최소기준(Minimum Standard)를 규명하고 있다. 이는 첫째, 급수, 공중위생 및 개인위생 증진(WASH), 둘째, 식량안보 및 영양, 셋째, 쉼터 및 정착지, 그리고 넷째, 보건의로 분야에서의 접근 방식이다(그림 2). Sphere 협회는 이와 같은 내용을 바탕으로, 재난과 분쟁 상황에서 행해지는 인도적 대응의 질을 개선하고, 인도적 지원 활동가들이 현장에서 이러한 원칙들을 적용하기에 유용하도록 핸드북(Handbook)을 제작하여 배포하였다. Sphere 핸드북은 2018년에 4차 개정되었으며, IOM 한국대표부에 의해 한국어로 번역된 핸드북이 마련되어있다.



<그림 2> Sphere Handbook의 목차를 저자가 번역하여 재구성.

그중 CHS는 인도주의 기관 및 개인이 인도적 지원의 질과 효과성을 증진하기 위하여 활용할 수 있는 9가지 서약을 제시한다(그림 3).



<그림 3> 인도적 지원 핵심 기준(CHS)의 9가지 서약
출처: Sphere Handbook(2018)

Sphere 핸드북은 이에 대한 질적 기준과 성과 지표, 기관의 책임과 세부 지침에 더하여 이를 모니터링하기 위한 참고 질문까지 모두 포함하고 있어, 실무자들이 구체적인 환경에서 보편적으로 적용할 수 있는 목표를 생각하는데에 대한 좋은 길라잡이가 된다. 또한 인도적 활동 단계 중 재난 발생 시 즉각적인 구호를 어떠한 원칙 아래 제공해야하는가를 넘어서, 재난 대비를 시작으로 인도적 대응, 그리고 재난 지역 조기 복구의 단계까지 활용될 수 있다.

19) Sphere Association, "The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response, fourth edition", Geneva, Switzerland, 2018. www.spherestandards.org/handbook

2) Do No Harm Program²⁰⁾

CDA(Collaborative for Development Action in Cambridge, Massachusetts)는 1993년, 분쟁 지역에서의 인도적 지원이 오용되는 것을 방지하고, 이로 인해 분쟁을 악화시키지 않음과 동시에 수혜자들의 필요에 대응하기 위한 '평화를 위한 지역역량 강화 프로젝트(Local Capacities for Peace)'를 구성하였다. 인도주의 NGO와 공여국의 원조기관(Sida, CIDA, USAID 등) 및 국제기구와 함께 협력한 이 프로젝트에서, CDA는 인도적 지원의 긍정적인 영향을 극대화하기 위한 조치로 '해를 끼치지 말라(Do No Harm)'는 원칙이 처음 등장하였다. 이 과정에서 수많은 인도적 지원 행위자들이 분쟁 지역에서 구호 활동을 벌이며 직접 경험한 사례들이 취합되었으며, 여러 차례의 컨설팅과 피드백 워크숍을 통해 마침내 1997년 'Do No Harm: 어떻게 원조가 평화 혹은 전쟁에 기여하는가(Do No Harm: How Aid Can Contribute to Peace - or War)'라는 프레임워크가 개발되었다.²¹⁾

CDA는 프레임워크의 유용성과 실용성을 점검하기 위하여 모든 프로젝트의 설계와 구현, 모니터링 및 평가 과정에 Do No Harm 원칙을 적용하였으며, 조직 구성원들을 대상으로 프레임워크 사용 방법을 포함한 훈련과 교육을 시행하는 등, 인도적 지원 행위자들의 접근 방식 전환에 힘썼다.

그 외에도 인도적 지원을 위한 행동 규범 및 지침은 다음과 같으며(Box 1), 재난이 발생하기 전 시점의 대비 단계부터 재난 이후 장기적으로 현장을 복구하는 단계까지의 재난관리 과정 중 이뤄지는 모든 인도적 지원 행위는 이러한 공통 지침에 근거하여 시행되어야 한다. 이로써 모범적인 인도적 지원 실행의 토대들이 마련된 것이다. 이를 기반으로 인도적 지원이 재난 발생과 관련하여 어떠한 사이클을 따라 진행되는지 다음 장에서 살펴보겠다.

- 인도적 책무 파트너십(Humanitarian Accountability Partnership, HAP)
- 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)
- 국내실향민(Internally Displaced People, IDPs) 보호를 위한 기본 원칙
- 재난 시 정신건강 및 심리, 사회적 지원에 관한 IASC 가이드라인
- The Good Enough Guide
- 인력관리 및 지원 행동강령(People in Aid)
- 재난구호 시 국제적십자 및 적신월사(ICRC/IFRC) 활동 및 비정부기관을 위한 행동강령

<Box 1> 인도적 지원을 위한 행동 규범 및 지침
출처: All-in-diary 2014

3) 오슬로 가이드라인(Oslo Guidelines)²²⁾

긴급상황 혹은 자연 재난에서 인도적 수요가 발생했을 때, 대부분의 국가는 자국 군이나 준군사 조직을 즉시 현장에 투입시키며, 해외로부터 타국 군과 자원이 양자형태로 투입되기도 한다. 국내외 인도적 지원 단체 또한 동일현장에서 활동할 때에, 민간차원의 인도적 지원을 벗어나지 않는 범위 내에서 민군협력이 이뤄질 수 있다. 그러나 이 과정에서 지원대상의 수요 우선순위 설정이나 접근방법에 차이가 발생할 수 있으며, 상호간 역할에 대해 공동의 이해가 실패하는 등, 민군조정의 취약점이 드러남에 따라 재난 구호 시 국제민군자산(Military and Civil Defence Assets, 이하 MCDA) 사용에 관한 지침, '오슬로 가이드라인'이 제정되었다.

국제 재난구호 활동에서 MCDA 사용의 효과와 효율성을 개선하기 위한 기본틀을 마련한 지침으로, 본래 1992년부터 1994년까지 2년에 걸쳐 작성되었으나 지속적으로 증가하는 재난의 발생 추세와 더불어 이를 위한 인도주의적 대응을 위해 전례 없는 군사력과 자산을 배치하는 경우가 증가함에 따라, 2003년에 제정된 '복합위기 상황 시, 유엔의 인도주의 활동을 지원하기 위한 군사 및 민방위 자산의 사용에 관한 지침(Guidelines On the Use of Military and Civil Defence Assets in Support of United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, 이하 UN MCDA 프로젝트)를 보완하여 민군 협력을 강화하기 위해 재출범되었다. 인도적 지원 행위자 및 재난의 규모와 빈도가 증가하면서 새로운 파트너들과의 협력을 위한 지침이 제정되었다는 점에서 큰 의미가 있다.

20) "The Do No Harm Program", Collaborative for Development Action in Cambridge and Massachusetts, accessed November 15, 2022, <https://www.cdacollaborative.org/cdaproject/the-do-no-harm-project/>

21) Anderson, Mary B., "Do No Harm: How Aid Can Support Peace - Or War", Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, July, 1999, <https://www.cdacollaborative.org/publication/do-no-harm-how-aid-can-support-peace-or-war/>

22) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief", Revision 1.1, United Nations, November 2007

우리는 앞서 4쪽에서 UN OCHA 클러스터가 재난 발생 전후 시간의 흐름에 따라 어떻게 범주를 구분하였는지, 총 여섯 단계(재난 예방 - 완화 및 경감 - 재난 대비 - 재난 발생 후 대응 - 현장 복구 - 지역 재건)를 간략하게 보았다. 그러나 인도적 위기 상황에 대한 대응은 주제별, 기관별로 상이하기에, 재난 발생을 기점으로 이전과 이후로 구분하여 적절한 대응 시스템을 구축한 네 단계를 나열한다.²³⁾

첫 번째 단계는 **재난 예방 및 경감(Disaster Prevention and Mitigation)**으로, 특정 지역에서 재난이 발생할 것이라 예상될 때, 재난 관련 및 기타 위험의 여파와 피해를 줄이기 위하여 기반 시설을 강화하고 지역 주민의 인식을 개선함으로써 지역사회가 재난으로부터 탄력성을 기를 수 있도록 지원하는 사전예방 및 완화 단계이다. 이에 따라 재난 및 분쟁이 빈번하게 발생하는 지역에서 더욱 중요하게 실시된다. 대중의 인식과 훈련, 환경 및 토지 사용 통제를 포함한 모든 조치를 해당하며, 보다 강화된 체계, 물리적 장벽, 제한 및 규제 등을 포함한다. 자연재해가 자주 발생하는 아시아 태평양 지역 국가와 만성적 재난이 계속되는 아프리카에 지역 주민 및 직원 재난 대응 훈련, 긴급구호 물자 비축, 아동 중심 재난 시뮬레이션 훈련, 지역재난대응위원회 발족 등을 지원함으로써 재난 경감을 적극적으로 추진하는 한국 월드비전의 재난 경감사업이 좋은 선례가 된다.

두 번째 단계는 **재난 대비(Disaster Preparedness)**로, 재난 전 지역의 취약성을 줄이고 정부와 시민사회가 재난 상황에서 능동적으로 예측하고 대응하며 극복할 수 있도록 역량을 증진하고 훈련하는 것이다. 위험 및 취약성을 사전에 조사하고, 이에 걸맞은 대비 혹은 비상대응계획 등을 수립하며, 홍보 및 커뮤니케이션 시스템을 구성하는 등의 활동을 포함한다. 대표적으로는 공공기관과 학교 등에서 실시하는 대피 훈련이 잘 알려져 있으나, 이외에도 지진과 해일을 대비하기 위한 맹그로브 숲을 조성하는 것, 가뭄을 대비하여 인공 물웅덩이를 설치하는 것 등, 비상대응계획을 수립하거나 커뮤니케이션 시스템을 구축하는 등, 대응 수단을 확보하는 활동까지 폭넓게 포함하고 있다. 이 과정에서 자연 재난 시 중요한 조기 경보(Early Warning)가 구축되어야만 한다. 재난이 발생하기 전 미리 해당 지역이 이를 알고 신속하게 대응하기 위한 선제 대비 단계이다. 이는 태풍, 해일, 홍수와 같이 사전 관측이 가능한 자연재해 대부분에 효과적이며, 오늘날 인공위성이나 레이더와 같은 첨단 설비를 사용하여 대응한다.

재난관리 사이클은 모든 과정에, 단기 대응과 장기 복구를 연계하는 것으로 고려되어야만 한다. 단기간의 인도적 지원을 장기간에 걸친 복구와 개발 및 다시 예방하는 단계로 연결하는 활동은 재발할 수 있는 재난으로부터의 취약성을 줄이는 효과를 가져올 수 있다. 재난은 지속적인 개발을 위협하는 위험 요소인 동시에, 향후 발생 가능한 재난이 초래할 수 있는 위험을 줄이고 탄탄한 복원력을 가질 수 기회가 된다. 이에 따라 긴급 대응 활동을 미래에 대한 대비 활동으로 강화할 수 있다는 점에 초점을 두고, '생명 구호'에만 집중하는 성격을 지닌 기금 및 대응 활동을 복구 및 개발 단계와 연계해야 한다. 이를 위해서는 단기적 대응 진행 시 철수와 사업 책임의 이양 절차 등을 분명히 해야 할 것이며, 수혜자와 지역사회 또한 의사결정 및 모든 절차에 참여해야 한다. 또한 기존 국가 및 지역 차원의 개발계획, 정책, 우선순위 등을 고려한 인도적 지원이 결정되어야 하며, 다양하고 장기적인 필요를 조사하여 관련 개발 수요에 부합하는 행보를 보여야만 하겠다.

세 번째 단계는 **재난 대응 긴급구호(Emergency Response)**로, 언제 어디서 발생할지 예측할 수 없는 재난에 대비하고, 피해 지역을 신속하게 지원하기 위하여 사전 준비(Pre-Positioning)가 된 인도적 지원 기구들이 재난 발생 시 현장으로 출동하는 단계이다. 분쟁이나 가뭄과 같은 만성화된 재난은 대응이 신속하게 이뤄질 수 있으나, 예고 없이 발생하는 긴급재난에도 재난 발생 후 24~72시간 이내에 비축해 둔 물자 및 자금, 장비와 함께 훈련된 긴급구호 전문가를 현장으로 파견하여, 피해를 입은 주민들의 생명을 구하고 고통을 경감시키기 위해 노력한다. 현장에서는 재난이재민에 대한 우선적 지원이 이뤄지며, 생존자 수색 및 구조와 같은 즉각적인 인명구조가 행해진다. 재난 발생 후 몇 주 혹은 몇 달에 걸쳐 긴급구호 활동은 지속적으로 진행되며, 현장 조사를 통해 피해 주민들의 필요를 파악한 후 기본적 수요를 충족하고 취약성을 줄이는 데 초점을 맞춘 대응의 형태이다. 이 단계에서는 긴급구호 식량, 생필품, 의약품 제공을 포함하여 긴급대피소와 아동쉼터 등의 운영 등 다각적 지원을 시행한다.

네 번째는 **재건 및 복구(Rehabilitation)** 단계로, 긴급구호 단계를 통해 긴급상황이 진정되면 주민들이 재난 이전의 일상으로 돌아가 정착할 수 있도록 복구 및 재건 사업을 진행한다. 여기에는 재난으로 파괴된 사회기반시설, 주택, 서비스와 사회적 환경을 향상 시키거나 새롭게 지원하는 재건 활동과, 이재민과 피해 지역 주민들의 주인의식을 심는 인식변화에 초점을 둔 복원 활동이 포함된다. 인도적 지원 활동을 장기개발계획과 연계하여 이전보다 더 나은 사회적 환경으로 향상 시키거나 새롭게 지원하기도 한다. 이에는 식수 위생사업, 보건 및 영양 사업, 교육사업, 아동보호 사업, 소득증대사업, 농업사업, 도로 및 주택재건사업 등이 해당 된다.

23) "All in Diary(AID), 인도적 지원 사업 수행시 알아야 할 모든 것 2014 개정판 한국어 버전", KCOC, 2014

인도적 지원, 미래와 방향

필리핀의 하이옌은 한 사례에 불과하다. 북대서양 허리케인 카트리나와 미얀마 사이클론 나르기스를 포함한 수많은 태풍, 2008년 쓰촨성과 2010년 아이티에 이은 2015년 네팔 대지진뿐 아니라, 폭염으로 약 9만 명을 사망에 이르게 한 유럽과 러시아의 기후 변화, 많은 인명 피해와 난민 문제를 낳는 내전과 무장단체의 전쟁 등, 세계를 위협하는 재난과 재해는 거듭하여 발생하고 있다. 많은 인도적 지원 기구 및 재난 관리 기구의 노력에도 불구하고 재난은 더욱 다양한 형태로 발발하며, 더불어 여러 재난의 위험이 상호 연결되어 갈수록 막심한 피해를 보인다. 지난 40년의 재난 양상 분석을 통해 인도적 지원은 어떠한 방향으로 나아가야 하는지 함께 고민하고자 한다.

재난역학연구센터(Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 이하 CRED)의 재난통계자료(Emergency Events Database, 이하 EM-DAT)를 바탕으로 작성된 UN 재난위험경감사무국(UN office for Disaster Risk Reduction, 이하 UNDRR) 보고서는 지난 20년간(2000~2019년) 세계에서 발생한 재난과 그 영향을 보여준다.²⁴⁾ 세계에서는 7,348건의 재난이 발생하여, 123만 명이 목숨을 잃었고 42억 명이 피해를 입으며 약 2,300조(22년 환율 기준)의 재산 피해가 발생한 것으로 집계되었다. 그러나 인구가 증가함에 따라 피해 규모는 자연스레 증가할 수 있다는 예측을 해보며, 우리가 주목해야 할 것은 단순히 그 규모와 피해가 아니라 그 추세를 아래 그림을 통해 확인할 수 있다. 이보다 앞선 20년(1980~1999년) 동안 발생한 재난은 4,212건으로, 그 수가 1.7배 늘어났다. 평균적으로 1년에 367건의 재난이 발생한다는 말도 안 되는 결과가 도출된다. 또한 보이는 측정 수치는 생물학적 재난과 기술적 재난, 인적 재난 등을 제외한 자연재해(natural disasters)만을 포함한 결과이므로, 이를 포함한 모든 유형의 재난 발생 건수는 훨씬 클 것으로 예상하는 바이다. 또한 UNDRR 사무국장 겸 유엔 사무총장 재난위험경감 특임 대사 마미 미즈토리(Mami Mizutori)는 재난관리 기구들의 노력으로 많은 인명을 구했음에도 여전히 온실가스 배출 감축에 실패함으로써 재해가 증가하고 있다고 말했다.

이에 따라 오랜 기간에 걸쳐 다양한 재난을 경험한 인류는 재난이 초래하는 생명의 위협을 최소화하기 위해 노력을 거듭하고 있으며, 재난의 위험을 관리하고자 이에 대처하는 전략을 강화해왔다. 재난 발생을 줄이기 위해 함께 노력하는 의미를 담은 세계적 협약을 제정하고, 10월 13일을 '세계 자연재해 감소의 날'로 지정하는 것, 재난관리 기구들의 노력으로 많은 인명을 구하는 것과 인도적 지원 시스템을 체계적으로 구축하여 재난 현장을 수습하는 것도 재난에 대응하는 인간의 열심이다. 이와 더불어 향후 더 효과적인 인도적 지원 활동을 위해 떠올릴 수 있는 방향성은 다음과 같다.

1) 재해 위험 감소 및 기후 변화를 위한 전략 수립을 지원할 것

지구의 온도는 앞으로 계속해서 상승할 것으로 예상되며 이는 잠재적으로 자연재해 사건의 발생 빈도를 증가시킬 것으로 추정된다. 국가 및 지역이 기후 변화를 고려하지 않은 개발전략을 기반으로 지속 성장을 도모한다면 훗날 어떤 지역에서 얼마만큼의 피해를 입는지는 아무도 예측할 수 없다. 재난 발생 이후 복구 및 재건 사업 단계에서 국가 및 지역의 전략 수립 및 개선은 재난의 위험과 손실을 고려한, 국가와 지구를 살리는 전략이 되어야 할 것이며, 이를 위한 진전이 이루어지려면 정치적 약속은 필수적이기에, 인도적 지원 과정에서 이를 위한 접근이 필요할 것으로 보인다.

2) 단일 재난에 대응하기보다 재해의 상호 작용을 고려한 다중 재난 접근법의 필요성을 기반으로 한 지원

더 이상 재난은 단편적으로 일어나는 한 사건으로 그치지 않는다. 단일 재난은 조기 경보부터, 재난 대비 및 대응의 개선을 통해 극복할 수 있으나, 재난이 또 다른 재난, 기후 변화와 빈곤, 대기 및 수질 오염, 재난 빈발 지역의 인구 증가, 통제되지 않는 에너지 소비 등 또 다른 위험 요인과 상호 작용하여 나타나는 현시점, 더욱 고차원적인 재난 대응 및 접근법이 필요하다. 특히, 이번 코로나19와 같은 높은 전염률을 가진 질병의 확산은 재난 현장에서 더욱 주의해야 할 중첩 재난이기에 이를 위한 현명한 대처와 지원이 마련되어야 할 것으로 보인다.

3) 물리적 도움을 뛰어넘는 지원 형태를 위해 고도화된 기술 및 장비 활용

무인 항공기, 지진 감지 어플리케이션, 드론 등의 최첨단 기술을 포함하여 모바일과 인터넷의 빠른 속도로 재난 현장 상황을 손쉽게 보고하고 응답하기까지, 수많은 기술과 장비의 발전이 효과적인 인도적 지원을 도출한다. 급변하는 재난의 형태에 대응하기 위하여 그보다 더 빠른 속도로 개발되고 있는 다양한 기술과 체계적인 시스템을 적극적으로 활용한 인도적 지원을 기대하는 바이다.

24) "Human cost of disasters: An overview of the last 2 years 2000-2019", UN Office for Disaster Risk Reduction and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, DOI: <https://doi.org/10.18356/79b92774-en>

인도적 지원 활동가 인터뷰

전라북도국제교류센터 국제진흥팀 김용하 팀장은 이전 두 건의 인도적 지원 분야에서 활동한 이력이 있고, 이에 따라 현장 파견 시 그가 보고 느낀 경험담을 통하여 본문 전체에 걸쳐 설명한 '인도적 지원'이 실제 어떠한 형태로 어떠한 효과를 발휘하는지 살펴보고, 또 재난 현장을 조금이나마 체감하고자 간단한 인터뷰를 요청하였다. 흔쾌히 시간을 내어 인터뷰에 응해 주신 것과 더불어 다양한 현장 사진과 UN OCHA 회의록 및 보고서를 공유해 주신 것에 깊은 감사를 표하며, 현장 상황에 관한 내용의 가감 없는 전달을 위하여 가공하지 않은 대화의 날것을 그대로 신는다.

안녕하세요, 팀장님. 간략한 자기 소개 및 본 센터에서 근무하시기 이전, 인도적 지원 활동가로서의 경험에 관해 부탁드립니다.



<사진 1> 김용하 팀장

안녕하세요, 전라북도국제교류센터 국제진흥팀 팀장 김용하입니다. 저는 센터에서 일하기 전, 두 군데에서 인도적 지원 활동을 경험한 적 있습니다. 첫째로는 KOICA 인도적 지원실에서 대한민국해외긴급구호대(KDRT)의 역량강화 사업과 소규모재난지원사업을 했고, 굿네이버스인터내셔널(Good Neighbors International)에서는 해외긴급구호대 소속으로 2013년 필리핀 하이옌 재난 현장에 파견된 경험이 있습니다.

이번 이슈브리프를 작성하면서 저 또한 필리핀 태풍 하이옌 사례에 대해 주목했는데요, 아무래도 그 피해와 고통을 온전히 체감하기에는 한계가 있었습니다. 당시 현장 상황은 어떠했는지 기억하시는 대로, 또 떠오르시는 대로 묘사해 주실 수 있을까요?

당연히 경험해보지 못한 사람은 상상이 잘 가지 않을 거예요. 우선 저는 상대적으로 피해가 그리 심하지 않았던 필리핀 세부(Cebu)에 먼저 도착했습니다. 현지 상황 정보를 좀 알기 위해서 UN OCHA 회의에 참석했고 그 정보들을 취합하면서 이틀 정도 머물렀다가 피해 극심 지역인 타클로반(Tacloban)으로 넘어갔어요. 그런데 타클로반에 가기 전에 그런 얘기를 들었습니다. 거기에 가면 아무것도 없을 거라고. 그때 비행기를 타고 내려가면서 하늘에서 보는 광경이, 마치, 말 그대로, 뭔가가 썩 썩 지나간 듯한 모습... 공항, 없어요. 공항 건물은 없는 채로 수하물과 사람들은 밖에 다 나와 있고, 활주로만 남았습니다. 사실 텅 빈 공간에 공항이라는 이름만 붙여놨다고 해도 과언이 아닐 만큼 아무것도 없었습니다.



<사진 2> 텅 빈 공항에 쌓인 구호물품



<사진 3> 기동만 남은 야자수 나무들

사실 이것보다 더 충격적이었던 장면은 차를 타고 긴급구호 대상지인 기완(Guiuan)으로 가는 길에, 양쪽에 야자수 나무들이 기동만 남아있고, 이쑤시개를 땅에 꽂아놓은 것 같은 아주 기괴한 모습이었어요. 한 마디로 폭탄 맞은 듯한 모습, 근데 그때부터 솔직히 겁이 나기 시작했죠. '내가 여기서 뭘 할 수 있을까, 과연 이 현장에서 얼마나 오래 버틸 수 있을까'하는 생각을 하면서 기완에 도착했어요. 콘크리트만 남은 건물에 창문은 다 뚫려있었고, 사람들은 우물물을 길어다 씻거나 못 씻거나, 개미, 쥐, 모기에 노출이 되다 보니 피부병도 걸렸고요...

숙소는 어떻게 구하신건가요?

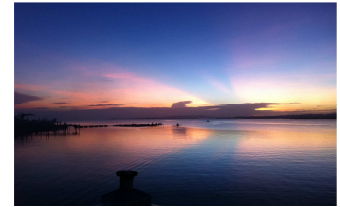
기완에 시장님이 계셨어요. 시장님께서 여러 경로를 통해서 구호단체들이 오면 머물 수 있는 거처를 마련해주셨습니다. 알고 보니 제가 묵은 숙소는 그나마 좋은 편이더라고요. 적어도 건물의 형태는 남아있었거든요. 그렇지 않은 단체들은 다 텐트 치고 생활했죠. 근데 제가 묵은 집의 주인은 사실 (머뭇) 어디 있는지 몰라요. 사망했는지, 그냥 아무것도 몰라요. 1층이 식당인 건물이었었는데, 그 주인은 나중에 살아 돌아와서 식당을 열었어요. 기완에서 머무른 지 2주 정도 되었을 때요. 덕분에 간단에 식사다운 식사를 할 수 있었죠.

참담한 환경 속에서 또 그러한 모습들을 보고, 비슷한 여건으로 생활하며 지원을 이어 나간다는 것이 결코 쉬운 일은 아닐 텐데요, 모든 인도적 지원 활동가들의 고충일듯한 질문입니다. 혹시 재난 현장 활동 이후 후유증은 없으셨을까요?

힘들었던 것 중 하나가 그, 타플린(Tarpaulin)이라고 하는 아주 두꺼운 비닐, 천막 같은 걸로 시체를 덮어놓은 모습. 미처 치우지 못한 인간이나 동물의 사체 더미를 보는 게 참 힘들었습니다. 또한 가지는, 사람이 정형화된 틀이 깨진 모습을 직면했을 때의 정신적 충격이 어마어마해요. 예를 들어 예쁜 컵이 있는데, 그 컵이 기괴한 모습으로 일그러져 있는 것을 봤을 때 소름이 돋듯이, 같은 맥락이에요. 내가 서 있는 장소의 모든 것들이 다 산산조각이 나 있어요. 거기서 계속 살면서 느끼는 현실과의 괴리감은 이루 말할 수 없어요. 내 주변의 모든 것들이 초토화됐는데 하늘은 너무 아름다워요. 한국에 돌아와서도 그러한 것들로 악몽에 시달리고 불면증을 심하게 앓았습니다. 마지막으로는 여전히 재난 현장에 있는 그 사람들을 남겨두고 나는 복귀했다는 거에 대한 죄책감. 내가 하루라도 더 있었더라면 그래도 조금 더 나았을까 하는 아쉬움도 크고요. 이 모든 게 종합적으로 작용하니 힘들더라고요.



<사진 4> 괴리감이 느껴지는 현장



<사진 5> 기완(Guiuan)의 노을

무거운 이야기인데 섣달 답변해주셔서 감사합니다. 조금 분위기를 바꿔서, 인도적 지원의 메커니즘에 관해 얘기해보겠습니다. UN OCHA 회의에 직접 참석하셨다고요? 클러스터 메커니즘이 얼마나 효과가 있다고 생각하십니까?

세부에 도착했을 때, 이미 KOICA에서 받은 훈련을 통해 현장에서 어떻게 움직여야 할지 알고 있었습니다. 그래서 자연스럽게 OCHA 캠프를 찾아가했습니다. 가서 주최의 이야기들을 듣고, 또 내 신분과 소속을 등록하고, 활동 상황을 공유하고요.... OCHA 회의는 대부분의 정보가 취합되는 곳이에요, 정말 반드시 가야 하는 곳. 굿네이버스는 폐허가 된 곳에 임시학교를 운영하고, 거기에 학생 대상으로 Shelter와 WASH 분야에 걸쳐서 활동하는 것을 목표로 했기 때문에 우선적으로 교육 클러스터에 들어갔습니다.

클러스터의 가장 큰 효과는 need assessment(수요조사)와 활동 구역 중복 방지 두 가지 같아요. 우후죽순 격으로 들어와 있는 NGO들이 무얼 지원하고 어디서 활동해야 할지에 대한 정보가 없어서, 그러려면 결국 OCHA 회의에 들어가서 접할 수밖에 없다고 생각해요. 인도적 지원의 가장 큰 효과를 내기 위해서라도 지원의 중복을 없애고, 단체 간의 연계를 만들고, 유관기관과 협업하고, 도움이 필요한 곳에 집중해야죠. 아주 효과적이라고 생각합니다.

선의로 모인 사람들이지만 결국 하나의 사회인데, 자신들이 속한 기관의 규모와 저명한 정도, 파급력 등에 따라 클러스터 안에서 상하 구조가 생길 수밖에 없지 않습니까? 한국은 비교적 개발 협력의 역사가 짧은데, 당시 굿네이버스는, 혹은 한국은, 혹은 동양인은 현장에서 어느 위치였습니까?



<사진 6> OCHA 클러스터 미팅

재난 현장에서 권력이 생긴다면 결국 물자, 자금이에요. 얼마나 짧은 시간 안에 많은 것을 조달할 수 있는가. 굿네이버스는 기완에서 가장 큰 NGO 단체였음에도 불구하고 예를 들어 한 학교에 텐트 30개, 학생 천 명을 지원했다면, UNICEF는 기완 지역 전체 학교 약 300개에 텐트를 지원하고, WASH 분야까지 커버했죠. 비교가 되지 않다 보니 당연히 힘이 생기기 마련이에요. 그건 어떻게 보면 줄일 수 없는 격차죠. 애초에 펀딩의 규모가 다르니까. 그나마 굿네이버스는 필리핀 지부가 있어 초기 대응과 정보 수집이 빨랐고, 타클로반과 기완 출신 현지 직원이 있었습니다. 그 덕분에 기완의 교육 클러스터에서 선전할 수 있었어요. 기완의 OCHA 클러스터 회의에서 동양인은 저 혼자 뿐이었습니다.

인도적 지원가로서 겪는 고통에 더해 은근한 신경전과 보이지 않는 권력들까지, 인도적 지원 현장의 이면들을 보게 되는 인터뷰네요. (웃음) 다시 한번 사명감 없이는 뛰어올 수 없는 분야라는 생각이 확고해집니다. 물론 의사소통을 위한 어학 능력, 분야별 전문성 등 많은 게 필요하겠지만요. 혹시 유능한 인도적 지원가에게는 어떠한 소양이 가장 필요할까요?

모든 것이 다 필수적이지만, 현장에서 가장 중요한 역량은 무엇보다도 상황판단 능력이에요. 정해진 규칙도, 틀도 없는 곳, 상황이 계속 변화하는 곳에서 내가 보고하는 것을 통해서 본부가 어떤 지역에 누구를 대상으로 무얼 어떻게 지원할 것인지 판단할 수 있도록 해야 해요. 내 판단에 따라서 누가 죽고 살고, 특히 1진으로 파견되는 팀은 특정 지역의 사람들이 대규모 사망하는 것을 경험할 수 있으니까... 정신력도 따라줘야 하고요. 강인한 체력도 당연하고요. 본능적으로 몸이 움직일 수 있을 정도로 잘 훈련되어야겠죠. 경험은 아무래도 축적되고 축적되어 그 사람에게 고스란히 남으니까, 보통 인력풀(pool)이 구성되어서 유관 경험이 많은 사람들이 인도적 지원가로 발탁돼요.

결국 모든 것을 다 갖춰야 한다는 말로 들립니다. (웃음) 정말 개발 협력 분야에서 일한다거나 인도적 지원 분야에서 일하는 것을 단순한 해외 봉사 정도로 바라보지 않았으면 하네요. 마지막으로 미래에 인도적 지원 전문가를 꿈꾸는 많은 이들에게, 혹은 필드 파견을 희망하는 많은 이들에게 한 말씀 부탁드립니다.

저는 인도적 지원이 국제개발협력 분야의 꽃이라고 생각해요. 인류애죠. 사람을 살리는 일이 가장 피부로 잘 와닿는 분야예요. 그렇기 때문에 적어도 목표하는 일이라면, 정말 보람을 느낄 수 있을 거고요. 그러나 항상 준비되어 있어야 해요. 제가 당시 2013년에 메모장에 적어둔 글이 하나 있어요. 읽어보실래요? 참, 민망하고 오글거리지만요, 이 마음가짐이 인도적 지원 활동을 가능하게 해요. **‘언제든지 도움이 필요한 곳에 나는 가야 한다는 생각. 살면서 내가 받아왔던 많은 감사를 갚을 길은 그것밖에 없다고 생각한다.’**

맺으며

이번 이슈브리프를 제작하면서 많은 자료를 조사하고 분석했지만, ‘재난’이라는 주제의 특성상 인도적 지원은 그 메커니즘을 전부 다 이해한다고 자신하기에는 여러 변수가 많은 영역이다. 더군다나 현장을 경험하지 않았기 때문에 지각할 수 있는 범위에도 한계가 있다. 그러나 이슈브리프 11월호에서 전반적으로 다뤄진 인도적 지원, 재난관리, 긴급구호 등은 더 많은 사람들의 관심이 필요한 분야이다. 누군가를 돕고자 하는 마음과 열정은 필수적이지만 단순히 그것만 가지고서는 진출하기 어려운 분야이며, 필요한 것만 전달하고 오는 단발성, 휘발성, 소모성의 사업이 아닌 수혜자의 필요(needs)에 가장 효과적으로 대응하기 위하여 그에 따른 전문성과 풍부한 경험, 커뮤니케이션 스킬 및 상황판단 능력, 체력 등의 다양한 역량이 복합적으로 갖춰져야만 하는 분야이다. 여전히 다수가 인도적 지원 혹은 국제개발협력 분야를 단순히 개발도상국을 향한 봉사 및 지원이라고 생각한다면 이번 호를 통하여 그 인식이 뒤바뀌길 바란다. 아울러 더욱 적극적인 인도적 지원의 참여와 지원을 위해 클러스터 및 글로벌 수준의 인도적 지원 활동 기관 및 단체를 이해하고 규범과 제도를 파악하는 것이 필요할 것이다. 지금도 현장에서 재난 피해자 및 난민 등의 더 나은 세상을 위해 힘쓰는 모든 인도적 지원 활동가를 향한 응원과 존경을 보낸다.

참고문헌

- A/RES/46/182, 78th Plenary Meeting, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", United Nations, December 19, 1991
- "All in Diary(AID), 인도적 지원 사업 수행시 알아야 할 모든 것 2014 개정판 한국어 버전", KCOC, 2014
- Anderson, Mary B., "Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War", Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, July, 1999, <https://www.cdacollaborative.org/publication/do-no-harm-how-aid-can-support-peace-or-war/>
- Ashley D. Evans, Robert J. Falvey, "Annual Tropical Cyclone Report 2013", Joint Typhoon Warning Center, 2013, <https://www.metoc.navy.mil/jtwc/products/atcr/2013atcr.pdf>
- "Disaster Risk Management Policy from Prevention to Response and Recovery", International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, accessed November 17, 2022, https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf
- "FINAL REPORT re EFFECTS of Typhoon YOLANDA(HAIYAN)", NDRR MC, November 6-9, 2013, https://ndrrmc.gov.ph/attachments/article/1329/FINAL_REPORT_re_Effects_of_Typhoon_YOLANDA_HAIYAN_06-09NOV2013.pdf
- "Human cost of disasters: An overview of the last 2 years 2000-2019", UN Office for Disaster Risk Reduction and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, DOI: <https://doi.org/10.18356/79b92774-en>
- "Humanitarian Assistance", United Nations and the Rule of Law, accessed November 21, 2022, <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/international-law-courts-tribunals/humanitarian-assistance/>
- Jeanne Ward, Julie Lafrenière, "Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery(인도적 지원 환경에서 젠더기반폭력에 대한 개입을 위한 지침: 위험감소, 회복력 증진 및 복구지원)", *Inter-Agency Standing Committee*, (2015), https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2015/09/2015-IASC-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf
- McPherson M, Counahan M, "Responding to Typhoon Haiyan in the Philippines. Western Pacific Surveillance and Response Journal", World Health Organization Regional Office for the Western Pacific, 2015, 6(Suppl 1):1-4. DOI:10.5365/wpsar.2015.6.4.HYN_026
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief", Revision 1.1, United Nations, November 2007
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "United Nations Disaster Assessment and Coordination(UNDAC) Field Handbook (7th Edition)", United Nations, September 26, 2018
- "Philippines Situation Report #22", World Food Programme, February 13, 2014, <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/document/ep/wfp262967.pdf>
- "Philippines: Typhoon Haiyan Action Plan", November 2013, Prepared by the Humanitarian Country Team, <https://www.unhcr.org/528228cf9.pdf>
- Reliefweb, *Glossary of Humanitarian Terms*. Translated by 국제이주기구 한국대표부, April, 2014
- "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030", United Nations, adopted at the Third UN World Conference, March 18, 2015
- Sphere Association, "The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response, fourth edition", Geneva, Switzerland, 2018. www.spherestandards.org/handbook
- "This is OCHA", United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed November 9, 2022, https://www.unocha.org/sites/unocha/files/This_is_OCHA_2021.pdf
- "The Do No Harm Program", Collaborative for Development Action in Cambridge and Massachusetts, accessed November 15, 2022, <https://www.cdacollaborative.org/cdaproject/the-do-no-harm-project/>
- The office of the UN High Commissioner for Refugees, "Philippines: Typhoon Haiyan External Update #1", November 11, 2013, <https://www.unhcr.org/protection/operations/5283a5496/typhoon-haiyan-external-update-1.html>
- The office of the UN High Commissioner for Refugees, "Philippines: Typhoon Haiyan External Update #9", December 12, 2013, <https://www.unhcr.org/52a989669.pdf>
- World Food Programme, "Annual Performance Report for 2013 – WFP/EBA/2014/4", May 21, 2014, <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoc063197.pdf>
- World Health Organization, Philippine Department of Health, "EWARN(Early Warning Alert and Response Network) Weekly Summary Report", Reporting period: November 10, 2013 to March 8, 2014, <https://reliefweb.int/report/philippines/ewarn-weekly-summary-report-post-typhoon-yolanda-week-18-final-report-reporting>
- World Health Organization, "WHO responding to health needs caused by Typhoon Haiyan ("Yolanda")", November 11, 2013, <https://apps.who.int/mediacentre/news/releases/2013/typhoon-haiyan/en/index.html>
- UNICEF, "UNICEF News 통권 89호", 유니세프한국위원회, January 18, 2014
- 클러스터 접근법에 관한 IASC 하위 실무그룹 및 글로벌 클러스터 조정관 그룹, "국가 차원의 클러스터 조정을 위한 참고 모듈", Inter-Agency Standing Committee, July, 2015