

정치체제에 따른 인도적 '재해' 원조: 한국과 제주에의 함의

Political Regime and Humanitarian Aid
for Disaster Relief: Implications for Korea and Jeju



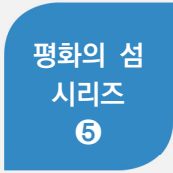
필자 소개

백 우 열 · 연세대 정치외교학과 부교수

미국 UCLA 대학 정치학 박사(2009). 아시아 지역을 중심으로 국제 정치와 국내정치의 상호작용을 연구하며 새로운 융복합정치학 분야를 만들어가고 있다. 자세한 내용은 <https://sites.google.com/site/wypaik/home/research> 참조.

제주평화연구원

제주평화연구원은 2005년 1월 선포한 '세계평화의 섬' 제주를 구현하는 데 중심적 역할을 하기 위해 2006년 3월 출범하였다. 연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 확산시키고, 나아가 세계 평화에 기여하는 평화담론의 거점이 되고자 설립되었고, 평화를 주제로 한 과제연구, 국내외 연구기관과 학술교류, 동아시아 공동체 건설 관련 정책대안 제시를 주요임무로 하고 있다. 이런 맥락에서 지속적인 동아시아 평화와 번영 및 다자대화와 다자협력의 논의를 위한 '평화와 번영을 위한 제주포럼'의 개최 및 동아시아 다자협력의 제도화 연구 등을 활발하게 진행하고 있다.



정치체제에 따른 인도적 ‘재해’ 원조: 한국과 제주에의 함의

Political Regime and Humanitarian Aid for Disaster Relief:
Implications for Korea and Jeju

CONTENTS

요약	2
I 서론	3
II 재난의 정치학 (Politics of Disaster)	6
III 이론적 논의: 권위주의 체제의 안정성과 인도주의적 원조	9
IV CCP와 SPDC 정권에 대한 인도적 지원의 위험과 필요성 요인 분석	16
V 결론: 한국과 제주의 인도적 원조 전략에 대한 함의	24

정치체제에 따른 인도적 ‘재해’ 원조: 한국과 제주에의 함의¹⁾

Political Regime and Humanitarian Aid for Disaster Relief: Implications for Korea and Jeju

요약

심각한 자연재해에 대해 인적, 물적 자원을 출연하는 국제사회의 인도적 지원(humanitarian aid)은 피해 국가의 인간중심안보(human-centered security) 보장에 핵심적이다. 그러나 몇몇 권위주의 체제들은 자국민들의 긴박한 상황에도 불구하고 그와 같은 구호를 합리적으로 거부하는 선택을 한다. 심각한 자연재해에 대한 해외 원조는 체제 안정과 생존을 위협할 수 있는 일종의 외생충격이며, 권위주의 체제는 이를 수용할지 결정할 때 수용에 따른 ‘위험’과 ‘필요도’라는 두 가지 정치적 요인을 고려한다. 본 연구는 위험 요인을 체제 안정성에 대해 내재적이고 즉각적인 체제 유형, 국내 갈등, 국제적 압력으로 부터 도출하고, 필요도 요인을 선거, 경제 발전, 이데올로기라는 체제가 ‘정당성’을 획득 하는 원천으로 간주한다. 외생충격의 위험도가 낮고 원조에 대한 수요가 높을 때, 권위주의 체제는 원조를 수용할 가능성이 더 높다. 이에 본 연구는 2008년 치명적인 자연재해를 겪었으나 체제 간에 핵심적인 차이를 보였던 중국과 미얀마를 사례로 선정하였다. 또한 2008년 쓰촨 대지진과 다른 두 자연재해 - 1976년의唐山 대지진과 2010년 칭하이 대지진 당시 같은 권위주의 체제에서 나타났던 내적 변이와 그에 따른 달라진 대응을 북한과 다른 권위주의체제의 사례들과도 비교하며 분석한다. 이를 통해서 한국이 북한을 포함한 권위주의체제 국가들에 대한 효과적인 인도적 지원 정책을 수립 집행에의 그리고 제주의 ‘평화의 섬’으로의 정체성 형성 과정에의 함의를 도출한다.

■ **주제어** 인도적 지원, 인간중심안보, 자연재해, 권위주의체제, 중국, 미얀마, 북한

1) 이 글은 Paik, Wooyeal. 2011. "Authoritarianism and Humanitarian Aid: Regime Stability and External Relief in China and Myanmar." *The Pacific Review* 24.4 (September): 439-462. 를 번역, 수정하고 한국과 제주에의 함의를 포함하여 작성된 것임을 밝힌다.

1. 서론

2008년 중국과 미얀마 양국은 심각한 자연재해 - 쓰촨 대지진과 나르기스 사이클론 - 를 겪었다. 자연재해로 인해 막대한 인명과 재산의 손실이 발생했음에도 불구하고, 그 피해를 최소화하려는 동아시아의 두 권위주의 체제의 노력에는 결정적인 차이가 있었다. 중국 공산당(이하 CCP)은 피해를 완화시키고자 많은 노력을 기울였던 반면, 미얀마의 국가평화발전위원회(이하 SPDC)는 별다른 조치를 취하지 않았다. 특히 많은 개발도상국의 재난 구호(crisis relief)에 있어 핵심적 역할을 해왔던 인도적 지원(humanitarian aid)에 대한 그들의 상반된 대응이 이루어졌다. 이에 국제 사회로부터 CCP에 대한 높은 평가가, SPDC에 대한 거센 비판이 이어졌다(Jacobs 2008). CCP가 즉시 원조를 수령한 반면, SPDC는 처음부터 원조를 거부하였으며 이후에는 무거운 제약을 조건으로 원조를 수령했다. 이러한 정책 결정의 차이는 양국의 재난 피해의 정도에 막대한 영향을 끼쳤다.

이러한 맥락에서 본 연구는 권위주의 체제에 대한 외생적 충격으로 고려되는, 즉 권위주의 체제의 안정성과 생존을 위협할 가능성이 있는 인도적 지원의 수용 여부는 원조 수용의 '위험'과 '필요성'이라는 두 가지의 정치적 요인에 좌우된다는 점을 주장한다. 필요가 위험을 상회한다 판단한 권위주의 체제는 인도적 지원을 수용하고, 그렇지 않을 경우 수용하지 않는다. 위험 요인에 있어, 본 연구는 안정성을 결정하는 내재적 요인(체제 유형)과 상황적 요인(국내 갈등과 국제적 압력)에 주목한다. 첫째, 일당독재 권위주의 체제는 군부 및 다른 유형의 권위주의 체제보다 내재적으로 안정적이다. 둘째, 국내 갈등 및 국제적 압력이 부재한 권위주의 체제가 그렇지 못한 체제보다 더욱 안정적이며, 특히 불량국가들이 더욱 방어적일 수 있다. 그러나 (인도주의적 필요성이 아닌) 정치적 필요성에 대한 고려 없이 오직 위험 요인만으로 권위주의 체제의 판단을 설명하기는 어렵다. 정당성의 원천 및 그에 따라 달라지는 인도적 지원의 필요성 역시 결정에 영향을 미친다. 대중의 생명과 안녕을 체제 안정에 있어 필수적인 것으로 인식하게 되는 선거 혹은 경제발전에 체제의 정당성을 둔다면, 권위주의 체제는 원조를 수용할 가능성이 더욱 크다. 그러나 정당성을 주로

이데올로기에 의존한다면 이와 같은 메커니즘이 존재하지 않는 경우 인도적 원조 수용 가능성은 낮아진다.

당위적 측면에서 보았을 때 통치자는 국내 자원과 해외 원조를 최대한으로 활용, 자연재해로부터 국민의 생명을 지키고, 물적 피해를 최소화해야 하지만 이것이 반드시 이루어지지는 않는다. 노골적으로 거부하진 않더라도, 일부 권위주의 체제들이 인도적 지원의 수령을 꺼린 결과 국민들이 막대한 피해를 입어 왔음은 명백하다. 왜 어떤 권위주의 체제는 인도적 지원을 수용하는 반면 다른 권위주의 체제는 거부하는가? 이러한 차이를 야기한 정치적 논리는 무엇인가? 중국의 CCP 정권이 원조를 수용했던 반면 미얀마의 SPDC 정권이 그렇지 않았던 이유는 무엇인가? 이러한 연구 질문들은 재해 피해 지역의 인간중심안보(human-centered security) 보장에 있어 핵심적이지만 그 답변은 아직까지 찾기 어렵다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 앞서 언급한 중국과 미얀마의 사례를 조사하여 주장의 타당성을 확보하였다. 해외 원조를 수령한 CCP의 경우 일당 체제 유형에 속하며 심각한 국내 갈등 및 적대적인 국제적 압력이 부재하였고(낮은 위험), 경제 발전을 정당성의 원천으로 삼았다(보통의/높은 필요성). 반면 SPDC의 경우 초기부터 해외 원조를 거부하다 가장 중대한 시기가 지난 뒤에 비로소 원조를 수령하였다. 그들은 군부 체제 유형에 속하며 심각한 국내 갈등 및 적대적인 국제적 압력을 마주하고 있었고(높은 위험) 정당성의 원천은 이데올로기에 두었다(낮은 필요성).

이에 기반하여 비록 이론 및 정책적 관점에서 정확한 수학적 계산 공식 고안까지는 어렵지만, 일부 권위주의 체제의 합리적인 메커니즘을 파악하고 그 반응을 예상할 수 있다. 또한 당위적 맥락에서 본다면, 권위주의 지배자들의 선한, 혹은 악한 행위들이 그들의 개인적인 성격이 아닌 정치적 구조로부터 기인함을 생각해볼 수 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 2절은 재난 구호를 위한 인도적 지원에 초점을 맞추어 재난 정치학에 대한 선행연구를 검토하고, 원조가 체제에 대한 '외재적 충격'임을 이해한다. 3절은 권위주의 체제의 안정성과 해외 원조 대응 간의 인과 관계에 대한 설명을 제시하고, 두 권위주의 체제 - CCP와 SPDC - 를 분류한다. 4절은 자연 재해 때 두 권위주의 체제가 보인 서로 다른 행보에 대해 위의 이론을 적용시킨다. 또한 1976년 탄산 대지진과 2010년 칭하이 대지진 당시 CCP의 대응을 살펴으로써 동일한 권위주의 체제에서 나타난 내적 변이를 다룬다. 5절은 한국의 인도적 원조

전략과 제주의 '평화의 섬'으로의 정체성 형성과 연관된 정책적 함의를 포함한 결론이다.

II. 재난의 정치학(Politics of Disaster)

자연 재해는 정치적 공간에서 발생한다. 인간이 통제할 수 없는 사건으로 인해 재난이 발생했더라도 정부 차원의 대비와 대응 수준은 피해 인구가 겪는 고통의 강도를 좌우한다(Cohen and Werker 2008; Davis and Seitz 1982; Platt 1999). 자연 재해는 정치 구조가 대응해야만 하는 외생적 충격들을 구성하기 때문에, 정치 변동을 일으키는 상황이 발생하고 재해가 순식간에 정치화하는 것은 결코 놀라운 일이 아니다. 재해의 정치화는 피해를 입은 공동체 혹은 사회 전체가 긴급 대응을 거쳐 회복 및 재건 단계로 들어섬에 따라 증대된다.

최근 일부 학자들은 자연 재해가 피해 지역의 정치에 미치는 영향력이 상당하다는 점을 주목하기 시작했다. 재난 이후의 정치적 상황은 정치 운동 및 정치적 불안(Drury and Olson 1998)을 이끄는 ‘촉매’(Pelling and Dill 2006) 혹은 ‘터핑 포인트’(Pelling and Dill 2010)의 역할을 한다. 지진으로 인해 희소성 있는 기저 자원을 둘러싼 개발도상국 간의 갈등이 야기되기도 한다(Brancati 2007). 특히 보통 이상의 불평등, 혼합된 정치체제 및 부진한 경제성장이 나타나는 중 - 저임금 국가들의 경우, 자연 재해로 인해 시민들 간의 폭력적 갈등의 발생할 위험이 중단기적으로 크게 증가한다(Nel and Righarts 2008). 반면 자연재해로 인해 정치적 화해가 나타나기도 한다(Le Billon and Waizenegger 2007). 게다가 재난 발생 및 이후 재건기에 기회를 노리는 반대파에 대해 현직 통치자는 여전히 권력을 쥐고 있고 언론과 NGO는 생존자의 목소리를 전하고 재난 구호의 정책 변화를 이끌어낸다. 이로 인해 국가의 재난 대응은 단계 별로 다양하게 나타난다(Jalali 2002).

다음은 재난으로 인한 정국의 혼란으로 권위주의 체제가 얼마나 취약해질 수 있는지를 보여주는 재난 정치의 사례들이다. 소모사 가문의 지배하에 44년간(1936~79) 잔혹한 억압이 이루어진 니카라과의 경우, 1972년 6.4 리히터 규모의 거대한 지진으로 수도가 초토화되었다. 이후 3년 뒤, 이전부터 분투해오던 혁명 운동은 권위주의 체제에 대한 가시적이고 주요한 위협으로 발전했고, 결국 다양한 계급이 참여한 반란으로 이어져 권위주의 체제가 종식되었다(Bulmer - Thomas

1990). 한편 군부 정권의 지배를 받던 과테말라의 경우(1970-85) 1976년 7.5 리히터 규모의 강진이 발생하였는데, 2년 뒤 군부 정권은 지도자를 교체하고 정책 향방을 변경하였다. 그러나 자국 내 지진 피해 공동체가 권위주의 통치를 타파하고자 자율적으로 조직화되기 시작함에 따라, 군사 정권은 전래의 억압적인 체제로 선회하여 이에 대응하고자 하였다. 이러한 투쟁 국면을 거친 뒤 정권의 민주화 과정이 시작되었다(Bates 1982; Perera 1993).

이처럼 자연 재해는 기존의 통치가 지녔던 약점을 극대화하고, 피해를 최소화하지 못한 지배자의 대중적 정당성을 잠식하여 권위주의 체제의 정치적 변화를 촉진할 수 있다. 같은 맥락에서, 자연재해에 대한 인도적 해외 원조 역시 정치적 관점으로 부터 이해할 필요가 있다. 많은 재난 전문가들은 대단히 부정적이면서도 규범적인 함의를 전달하는 “재난 정치학”을 일축하며 그 존재를 본질적으로 부정해왔다(Olson 2000). ‘위기 구호’에 대한 가장 인도주의적이고 규범적으로 신성시되는 관념 역시 간과되어 왔음은 물론이다. 일부 학자들은 자연재해에 대한 인도적 원조의 효과를 논했다. 그러나 대부분은 인도적 원조를 도난하고 그에 대해 세금을 부과하는 권위주의 체제의 도덕적 해이 및 부패에 초점을 맞추고 있다(Cohen and Werker 2008: 796-98; Schultz and Soreide 2008).

원조 프로그램 및 정책의 결정 요인을 당위적으로 비판하는 수많은 연구들이 있지만, 정작 경험적 근거에 기반한 비판적 분석은 적다(Schraeder et al. 1998: 295). 해외 원조에 관한 주요 문헌들은 원조를 수용하는 국가에 대한 공여국의 정치적 동기가 해외 원조에 중대한 영향을 미친다는 것을 발견했다. 원조 제공은 이타적 동기 보다는 정치적, 전략적 고려에 좌우된다는 것이다(Alesina and Dollar 2000; Schraeder et al. 1998). 대표적으로 냉전기 미국과 소련은 제3세계의 동맹 국가들에 원조를 제공하였고, 프랑스 과거 자국의 식민지였던 국가들을 선호했다. 냉전 이후 미국을 비롯한 서구의 공여국들은 원조를 수용하는 권위주의 체제들에 대해 정치적 자유화와 민주화를 선결조건으로 제시했다(Alesina and Dollar 2000; Dollar and Levin 2006). 같은 맥락에서 해외 원조가 원조 수원국에 있어 외생적 충격임은 명확하다. 그러나 해외 원조에 관한 위 연구들은 공여국의 시선으로부터 접근하여, 수원국이 항상 원조를 원한다고 전제한다(Cohen and Werker 2008). 그러나 이는 사실이 아니다. 일부 권위주의 정권들은 체제의 생존을 위협할 수 있는

외재적 충격을 원치 않는다. 원조 공여국들과 마찬가지로 수원국들 역시 원조를 수용할지에 대해 합리적으로 결정한다. 원조 수용에 따른 위험이 원조 수용의 필요성을 초과한다면 권위주의 체제는 원조를 수용하지 않을 것이다. 자연 재해에 대한 인도적 구호는 이를 파악하기에 적합한 사례들이다.

III. 이론적 논의: 권위주의 체제의 안정성과 인도주의적 원조

(1) 히로시마 평화도시 전략 배경과 과정

본 연구는 비교권위주의(comparative authoritarian regime), 재난 및 해외 원조(foreign aid)의 정치라는 정치학의 주요 영역들과 연관되어 있다. 앞선 절에서 논의했던 자연재해에 대한 체제의 대응, 구체적으로 인도적 원조에 대한 권위주의 정권의 대응은 재난 정치에 있어 핵심적 사안이다. 재해를 겪은 각각의 권위주의 체제들이 인도적 해외 원조를 수용할 결정 요인으로 본 연구는 체제 안정성(regime stability)의 관점에서 이론틀을 제시한다. 기존 비교권위주의 연구 분야는 권위주의 체제의 생존과 직결되고, 뒤이어 각종 외생적 충격에 대한 대응을 결정하는 체제 안정성의 다양한 요인들을 살폈다(Geddes 1999; Hawkins 1997; Magaloni 2006; Levitsky and Way 2005). 정책 결정에 있어 결정적 요소인 체제안정성은 원조 수용에 따른 정치적 '위험'과, 원조 수용에 대한 정치적 '필요성'이라는 두 측면 으로부터 이해될 수 있다. 본 연구는 중국CCP 일당독재정권과 미얀마SPDC 군부 정권을 주요 사례로 하여 북한 등의 다른 사례들을 비교한 사례 연구를 시도한다.

(2) 위험요인: 체제 유형, 국내 갈등, 국제적 압력

• 체제 유형

권위주의 체제의 안정성은 수많은 요인에 달려 있지만, 가장 직접적인 요인 중 하나는 핵심 지지층을 보존할 구조적 힘을 결정하는 체제의 유형이다. 권위주의 체제의 안정성 유지에 있어 가장 중요한 요소는 지배자 연합(ruling coalition) 내 엘리트들이 반대파 엘리트들과 연합하여 최고 지도자에게 도전하거나, 대중들이 권력을 탈취하는 것을 막는 것이다. 모든 형태의 권위주의 정권에 존재하는 파벌과 대립은 정권 붕괴의 가능성을 어느 정도 결정하는가? 바바라 게디스가 제시한 삼중의 체제 유형론은 이러한 내재적 구조를 포착하는 데 매우 효과적이다(Geddes 2003).

그녀는 권위주의 체제를 일당, 군부, 개인 지배 체제 혹은 이 세 유형의 조합으로 분류하였다. 일당 체제에서는 선거를 비롯한 정치 경쟁에 다른 정당이 하위 주체로서 참여할 가능성이 있지만, 공직을 차지하고 정책을 통제하는 지배적인 하나의 정당이 존재한다. 군부 체제는 누가 통치할지를 결정하고 정책 수립에도 영향력을 행사하는 일단의 군부 세력이 존재한다. 한편 개인 체제는 공직에 대한 접근과 그 보상이 최상위 지도자의 재량에 크게 좌우된다는 점에서 일당제나 군부제와 모두 다르다. 이 중 일당 체제와 군부 체제는 체제 안정 스펙트럼의 양끝에 위치한다.)

일당 체제의 지도자들은 경쟁자들과 대립하지만, 통상적으로 협력에 따른 이익이 모든 파벌의 지속적인 지지를 충분히 보장한다. 당내 지도자들 간의 갈등 및 정책적 불일치가 발생하더라도, 이로 인해 당 간부를 비롯한 핵심그룹의 유입 욕구가 영향을 받는 경우는 적다. 만약 이행, 특히 민주주의로의 전환이 이루어진다면 그들은 그간 독점해온 이익을 두고 경쟁하게 될 것이다. 이로 인해 당내에서 갈등 및 리더십의 변화가 발생할 때, 대부분의 일반 당 간부들은 그저 누가 이기는지를 살핀 뒤 새로운 지도자를 따르는 선택을 한다. 따라서 일당 정권 내에서의 리더십 투쟁이 발생하더라도 권력 및 체제 수준의 이행이 발생하는 경우는 거의 없고, 따라서 내재적 수준에서 군사 정권보다 더욱 안정적이다. 즉 외생충격에 대한 일당 정권의 태도는 덜 방어적이다. 중국 공산당(CCP) 정권의 경우, 마오쩌둥 개인의 권력이 정점에 있던 시기는 ‘일당/개인주의’ 유형으로 분류될 수 있으나 지난 60년 동안 대개 일당 권위주의 체제에 속해 있었다.

그러나 군사정권에서는 대부분의 장교 행위자들이 성대결 게임이론(battle of the sexes) 구도에서 자신들의 이해관계를 찾는다. 첫 번째 행위자가 움직일 때 다음 행위자가 움직이지 않으면 모두가 패배한다. 장교 행위자들은 군의 정치화, 지배적인 지도자, 군부 지도자들의 변화에 관계없이 개입을 지속적으로 묵인하지만, 군부가 공개적으로 경쟁하는 각자의 파벌들로 분해되는 것만큼은 거부한다. 엘리트들 간의 대립 및 정책 차이가 심화되고 계파 분열이 위협적인 수준에 이르면, 병영으로의 복귀는 대부분의 장교들에게 매력적인 선택지로 떠오른다. 체제가 민주주의나 또 다른 권위주의 정부로 이행되었을 경우, 모든 장교 행위자들은 최고위급 장성들이

2) 이 연구에서는 이론적 단순화를 위해서 2개의 권위주의체제만을 다루고 있다. 이외에 개인독재유형과 다른 혼합(hybrid)유형이 존재하며 후속연구에서 함께 다뤄져야 한다.

아닌 이상 신분과 경력의 손상 없이 병영으로 복귀할 수 있다. 따라서 정권이 취약해졌을 때, 장교들은 막사로 돌아가거나 군사정권을 상대로 또 다른 쿠데타를 일으키는 등의 선택을 한다. 따라서 군사 정권은 본질적으로 불안정하며, 결과적으로 외부 충격에 대해 더 방어적이다. 미얀마의 SPDC 정권은 1960년대부터 2010년대 초반까지 이러한 '군부 체제'에 속해 있었다.

• 국내 갈등과 국제적 압력

체제 유형은 권위주의 정권의 본질적인 안정성과 그에 따른 생존을 상당 부분 설명하나, 결과적으로 자연재해 시 외생충격을 흡수하는 데 따르는 '위험'의 정도, 곧 즉각적인 국내외적 정세 역시 상당한 차이를 만들어낸다. 분명히 안정성은 체제의 특정된 유형에 따라 고정된 것이 아니며, 다른 요인에 의해 끊임없이 위협을 받는다. 군사 체제가 아니더라도, 제도적으로 가장 견고한 구조인 일당 체제 역시 국내 갈등과 국제적 압력에 취약한 경우가 많다. 이 두 가지 요인은 외생적 충격을 수용하려는 체제의 결정에 영향을 미친다.

국내 정치 수준에서, 정권 내 최고 권력층 사이에서 심각한 파벌 분열이 나타나거나 중대한 제도적 변화가 이루어질 때 체제 안정은 심각한 위협에 처하게 된다. 반대파 지도자 및 정당이 상당한 대중적 지지에 기초해 정치적 세력으로 등장했을 때, 정권은 그들이 내부 불안정을 활용해 권력에 도전하길 원치 않는다. 앞서 언급한 니카라과와 과테말라의 사례에서 보듯, 야당 지도자들 및 권력에서 멀어진 파벌들은 다양한 형태의 외생충격을 촉매로 반체제 활동을 정당화해왔다. 예를 들어 외생 충격이 있을 때 대중들의 불만과 교감하고 그들을 동원할 수 있는 능력이 더 크다. 또한 정권의 한정된 역량과 도덕적 해이, 취약성을 드러내며 국제사회의 지지를 획득할 수도 있다. 이와 같은 불안정한 상황에서 권위주의 정권은 외생적인 충격을 받아들이려는 경향이 적다(Cohen and Werker 2008: 797). 1970년대 말 마오쩌둥 사후 권력 승계 투쟁 이래로, CCP는 1989년 천안문 광장 민주화운동을 제외하면 심각한 국내 투쟁에 직면하지 않았다. 반대로 미얀마의 SPDC 정권은 끊임없는 계파 갈등에 더해 아웅산 수치 여사와 그녀를 따르는 민주주의 옹호자들의 도전에 끊임없이 도전받았다(Holliday 2008; McCarthy 2008; Seekins 2009).

국제적 압력 역시 체제 안정에 있어 중요한 요소이다. 국가 간 전쟁뿐만 아니라,

다양한 형태의 적대적 압력은 체제 안정에 위협이 된다. 반대로 냉전 시기 흔히 발견할 수 있는 우호국 및 후원국으로부터의 보호는 체제 안정을 공고히 해왔다. 냉전 이후 잔존하는 권위주의 정권을 겨냥한 국제적(대부분 서구의) 압력은 인권 보호, 정치 자유화, 최종적으로 민주화를 비롯한 ‘더 나은 통치’(better governance)를 압박하는 것이었다. 이러한 목적에 따라 이루어지는 국제적 압력은 통상 해당 정권에 대한 다양한 제재들을 동반한다. 정권의 지도자들이 엘리트 지지자들에게 보상을 제공함으로써 그들의 지지를 확보하는 능력이 이로 인해 심각하게 제약된다. 또한 인종청소와 학살, 재난피해 방치를 비롯한 극단적인 인도적 피해를 막기 위해 국제사회가 직접적으로, 군사적으로 개입할 수 있으며(Responsibility to Protect: R2P), 이는 독재자들에게 중대한 위협으로 작용한다. 이런 상황에서 권위주의 정권은 외생충격을 수용하길 주저한다. 2008년 CCP 정권은 심각한 국제적 위협에 직면하지 않았지만 SPDC 정권은 서방국가가 주도한 적대적 제재와, 아웅산 수지 여사의 가택연금 등 인권 침해에 대한 비판을 비롯한 국제적 압력에 시달렸다(Bert 2004; Pederson 2008; Seekins 2005). 당시 미국의 영향을 강하게 받는 국제 시스템 하에서 미안다는 북한과 마찬가지로 ‘불량 국가’이나, 중국은 그렇지 않았다.

(3) 필요성 요인: 체제 정당성의 원천

체제유형, 국내 갈등, 국제적 압력은 외생적 충격 - 자연재해 피해에 대한 인도적 지원 - 에 대한 결정이라는 위협 요소를 크게 좌우한다. 그러나 위협요인만으로는 전체적인 그림을 설명할 수 없다. 권위주의 정권 안정의 또 다른 중요한 차원은 인구의 절대 다수인 비엘리트 대중을 어떻게, 그리고 어느 정도로 충족시켜야 하는가에 있다. 어느 권위주의 정권도 대중적 지지 없이 살아남을 수 없지만, 대중적 지지에 대한 필요 정도는 다양하다. 만약 정권이 특정한 정치적 제약으로 인해 엘리트들뿐만 아니라 대중들을 만족시켜야 한다면, 정부는 더욱 대중 친화적인 정책을 통해 안정을 꾀할 것이다.³⁾ 안정 유지를 위한 대중적 지지의 필요성은 정당성의 원천으로부터 결정된다. 본 연구는 세 가지 표준적인 원천으로 선거, 경제 발전, 이데올로기

3) 이 논리는 지배연합크기(the size of ruling coalition) 이론의 느슨한 버전으로 이해할 수 있다. 이에 대해서는 De Mesquita et al. (2003) 참조.

(ideology)를 고려한다.

우선 권위주의 정권이 선거 승리를 거쳐 정당성을 획득하는 경우 대중적 지지의 확보는 더욱 절실하다. 선거부정의 만연과 부패 등 준 경쟁적(semi-competitive) 선거를 비롯한 상당한 한계에도 불구하고, 대다수 대중들이 전적으로 소외되어서는 정권의 지도자들이 선거에서 승리할 수 없다. 이러한 제약으로 인해 지배자들은 어느 정도는 대중들에게 유리한 정책을 시행하고, 그들에게 보상을 분배해야만 한다 (Brownlee 2007; Lust-Okar 2005; Magaloni 2006). 선거권위주의 체제가 유권자의 대다수의 안녕을 포기한다면 대중은 정권을 묵인하지 않고 선거에서 (아무리 미약하더라도) 지지를 철회할 가능성이 높다. 이는 기존 정권에서 탈주한 인원들과 야당 지도부에게 좋은 기회로 작용하고, 결과적으로 정권은 안정을 유지하는 데 어려움을 겪을 것이다. 이처럼 정당성의 원천이 선거에 있다면, 권위주의 체제는 위기 구제를 수반하는 외생적인 충격을 감내하게 된다. 적절한 예시들로는 동아시아의 과거 한국, 대만, 말레이시아와 현재의 싱가포르가 있다(Geddes 1999). 현재 CCP 체제에서는 마을 위원회 수준에서 준 경쟁 선거가 이루어지는 반면, 마오쩌둥 집권기에는 준 경쟁 선거를 치르지 않았다(Alpermann 2001; Kennedy 2002; Bernstein and Lü 2000). SPDC의 경우 1990년 야당인 전국민주연맹(National League for Democratic League for Democratic League)에게 압도적인 패배를 겪은 뒤 해당 총선을 무효화한 이래로 선거를 실시하지 않았다(Holliday 2008: 1042~45).

둘째, 정권의 정치적 정당성이 대중적 번영과 안녕을 전제로 하는 경제개발로부터 파생된다면 이는 국민들의 경제적 상황을 개선하고 보장하는 정책을 요구한다. 전반적인 경제 발전은 소수의 지배 엘리트 혹은 강제적인 대중 협업에 의해서가 아니라, 대중들 간의 자발적인 협력과 시장 활동에 의해서 달성될 수 있다. 발전 권위주의 체제가 극단적으로 자신들의 안녕을 방치하거나, 심지어 훼손하고 있다고 인식했을 때 국민들의 지지는 급격히 줄어들 것이다. 마찬가지로 이러한 대중적 지지의 부족은 반대파들에게 좋은 기회로 작용해 정치적 불안정을 동반할 가능성이 높다. 따라서 자연재해로 인한 심각한 피해를 적극적으로 완화하고 해외로부터의 원조를 어느 정도 수용할 필요가 있다. 과거의 한국, 대만, 현재 싱가포르 등 많은 발전 권위주의 체제 외에도,⁴⁾ 마오쩌둥 이후 후기 전체주의적, 개발 지향적 중국

공산당 체제가 좋은 예시이다. 한편 미얀마의 경우 이러한 원천에서 정당성을 찾지 않고, 오히려 이념에 더욱 의존하고 있다.

셋째, 체제의 지도자들이 사회에 강요하는 전체주의와 민족주의, 혹은 개인숭배와 종교 등 다양한 이데올로기로부터 정권의 정당성을 찾는다면 국민 전반을 만족시킬 필요성은 그다지 크지 않다. 그와 같은 체제들은 국민들의 안녕, 심지어 생명에 대해서도 그다지 부담을 갖지 않는다. 이러한 이데올로기적 권위주의 체제는 선거 및 발전 권위주의 정권보다 일반 국민들의 삶을 더욱 쉽게 희생시킨다. 인민에 대한 착취와 소외가 정권의 정당성을 심각하게 해치지 않아, 정치적 안정성을 위협하지 않기 때문이다. 정권이 국민의 생명을 보호하여 지지를 얻는 것이 아니라, 오히려 국가가 제시하는 가치와 명분을 국민들이 묵인하고 지지하는 구조를 강요한다. 독재 정권이 엘리트 지지자들에게 어느 정도 혜택을 제공할 수 있고 그들이 보유한 각종 억압 장치가 체제 전복의 성공률을 충분히 낮춘다면, 대중의 물질적 만족은 대체로 체제의 생존가능성과 무관하다. 따라서 이데올로기적 권위주의 체제의 정당성은 다른 두 형태에 비해 훨씬 약하며, 이로 인해 이중적 층위의 경제 체제와 심각한 수준의 탄압이 쉽게 나타난다.

이중적 층위의 경제체제는 무엇보다도 상층위에서 천연자원 활용, 불법 마약, 위조지폐, 무기판매 등을 독점을 비롯한 다양한 방식으로 핵심적인 지지 집단에게 보상을 제공해 높은 충성도를 유지하는 것을 목표로 한다. 그러나 열악한 농업이나 다른 1차산업(하위계층)에 기반을 둔 하층위 차원의 대중 경제는 방치된다. 주체 사상으로 무장한 북한 김씨 일가 정권(Jordan and Ku 1997; Oh and Hassig 1999; Haggard and Noland 2009), 민족통합을 신성시하는 SPDC를 비롯한 전체주의 체제들이 이에 대한 적절한 예시이다(Steinberg 2006; Steinberg 2007). 일부 학자들은 민족주의 불교로부터 미얀마 SPDC의 “이데올로기적” 정당성을 발견한다(McCarthy 2008; Steinberg 2006; Steinberg 2007). 특히 SPDC의 장성들은 정실자본주의(crony capiatlism)로 불릴 법한 천연자원의 배타적 활용에 더해, 마약을 비롯한 많은 불법적인 방법들을 통해 장교들과 다른 엘리트들에게 충분한 보상을 제공해왔다. 게다가 호주, 이라크 등 주요 생산국들에 견줄 수 있는 규모인, 약 5400억 제곱미터의 풍부하고 복구 가능한 천연가스를 추출함에 따라

4) 권위주의체제의 정치정당성 확보 기제는 다양하며 이는 후속 연구에서 자세히 다뤄져야 한다.

(British Petroleum 2009) 이들은 이중적 층위의 경제를 유지하고, 동시에 '자원의 저주(resource curse)'의 희생자로 부상하고 있다(Turnell 2008: 972-76; Ross 1999; Ulfelder 2007). 이러한 상층부와는 달리, 인구의 대다수를 지탱하고 있는 하층부 비엘리트층은 주로 농업 생산에 의존하고 있다. 물론 SPDC 정권은 자신들의 매우 약한 정당성을 벌충하기 위해 극단적인 탄압을 활용한다.

요약하자면 체제 정당성을 보호하는 것은 안정과 생존에 있어 필수적이다. 정당성의 원천은 체제마다 다르고, 따라서 정권은 체제 안정을 위한 대중적 지지의 필요성을 합리적으로 계산한다. 이는 일반 국민들의 삶과 복지를 위한 정권의 정책 결정에도 큰 영향을 미친다. 선거 및 발전 권위주의 체제는 이데올로기적 체제보다 국민들의 삶과 재산 보호를 더욱 고려한다. 같은 맥락에서, 외생충격의 명백한 위험에도 불구하고 해외 원조를 받아들일 필요성은 정권의 정당성이 어디에 있는가에 크게 좌우된다. 재해 피해를 입은 권위주의 체제들 내의 국민들은 동일하게 높은 인도주의적 필요를 가지나, 그들을 구출해야 할 정치적 필요성은 정권마다 다르게 나타난다. 이러한 '정치적 필요성'은 사람들의 생명을 구하고 물적인 피해를 최소화하려는 순수하고 자애롭고 이타적인 필요성이 아닌, 정당성의 원천을 유지하기 위한 계산적인 필요성이다.

이러한 이론적, 경험적 이해를 아래의 <표 1>에 요약하여, 자연 재해와 인도적 원조에 대한 중국과 미얀마 정권의 대응을 분석할 수 있도록 했다.

표 1 해외 원조 수용에 대한 위험과 필요성 요인 체제 별 비교

사례	위험		필요성	해외 원조 수용
	체제 유형	국내 갈등 및 국제적 압력		
CCP (1978~)	일당	낮음	경제 발전	Y
	↳낮음		↳보통/높음	
CCP (1949~77)	일당	높음	이데올로기(전체주의)	N
	↳보통		↳낮음	
SPDC (1988~)	군부	높음	이데올로기(민족주의)	N
	↳높음		↳낮음	

IV. CCP와 SPDC 정권에 대한 인도적 지원의 위험과 필요성 요인 분석

2008년 중국과 미얀마는 거대한 자연 재해 - 각각 쓰촨 대지진, 사이클론 나르 기스와 뒤 이은 홍수 - 경험했다. 두 자연재해로 발생한 매우 심각한 규모의 피해에 국제적으로 다양한 위기구제책이 제기되었으나, 양국은 상반되는 반응을 나타냈다. 앞선 이론과 조용하듯 CCP는 즉시 원조를 받아들인 반면, SPDC는 처음에는 거부하다 한참 뒤에 마지못해 제한적으로 원조를 받아들였다. 두 권위주의 정권의 거의 상반된 반응으로 인해 피해 지역의 인간중심안보 보장에 있어 막대한 차이가 발생했다. 중국에서 받아들인 인도적 원조는 중국인들의 신체적 손실과 정신적 고통을 크게 완화시켰던 반면, 미얀마는 인도적 원조를 거부함에 따라 미얀마인들의 피해 상황은 더욱 악화되었다. <표 2>는 두 재해에서 발생한 피해 수준과 이에 대한 인도적 원조의 내용을 요약한 것이다.

▶ 표 2 재난 피해 및 인도적 원조 비교

		쓰촨 대지진	사이클론 나르기스
위기 기간		2008/05/12	2008/05/02 ~ 2008/05/03
해의 원조	최초 제안	2008/05/13	2008/05/03
	최초 수용	2008/05/13 (포괄적이고 즉각적인 수용)	2008/05/09 (선별적이고 주저하는 수용)
	공여국 수	61개 국	45개 국
	원조 유형	1. 식량,약품, 기타 공급재, 재정 지원 2. 구호 및 의료 인력/언론	1. 식량,약품, 기타 공급재, 재정 지원 2. 구호 및 의료 인력/언론
총 인적 피해		사망: 68,712 실종: 17,921 부상: 374,643 가산 상실: 500만(공식)	사망: 90,000 실종: 56,000 부상: 집계 없음 가산 상실: 집계 없음(비공식)
총 손실액		USD85 billion(공식)	USD4~10 billion(비공식)

중국 공산당이 지진피해에 대한 구호물자 및 인원을 수용하자, 국제사회는 탕산 대지진 및 뒤따른 수해 때 중국 공산당이 해외 원조를 전면 거부하고 은밀히 행동했던 1976년과 비교하며 이에 대한 찬사를 아끼지 않았다(Jacobs 2008). 그러나 앞서 주장했듯 이러한 정책 차이는 인도주의 원칙에 대한 부합을 넘어 더욱 근본적인 논리를 따른 것이다.

(1) 쓰촨 대지진 원조에 대한 CCP의 호의적 대응

2008년 5월 2일 쓰촨 성에서 리히터 규모 8.0의 치명적인 지진이 발생하였고, 특히 원촨 현이 상당한 피해를 입었다. 진앙지는 쓰촨성 수도 청두에서 북서쪽으로 80km 떨어진 곳이었으며, 인근 현뿐만 아니라 1,500km와 1,700km 떨어진 베이징과 상하이에서도 감지되었다. 이는 1976년 탕산 대지진과 1950년 차위 대지진 이후 가장 큰 규모였으며, 종종 규모 6.0 이상의 강한 여진이 계속돼 인명피해가 속출했다. 그로 인한 사상자와 피해의 참혹함은 표 2에 요약되었다. 공식적으로 약 8만 6천 명이 사망하고 실종되었으며(이들 역시 사망했을 가능성이 높다), 약 40만 명이 부상당했으며, 500만 명 이상이 집을 잃었다(AFP 2008a; Xinhuanet 2008a). 피해 추정 총액은 850억 달러를 넘어섰다.

당초 머뭇거리던 CCP의 상황은 국경 개방 결정을 통해 해소되었다. 국내외 언론 기자들과 함께 원자바오 총리를 재해지역에 신속히 파견했고(Xinhuanet 2008b; China Daily 2008), 이후 후진타오 국가주석이 그와 함께 움직이며 이재민에 대한 지원을 보였다. 게다가 CCP는 구호 물자 뿐만 아니라 구호 요원들을 포함한 모든 국제적 원조 제안을 즉각 받아들여 피해 지역의 희생자들을 도왔다(French and Wong 2008; Demick 2008). 지진이 발생한 지 불과 나흘 만에 일본, 러시아, 싱가포르, 한국, 서방 국가의 구조 및 의료진이 피해 지역에 진입했으며(Demick and Magnier 2008), 더 나아가 미국이 물자를 실은 공군 항공기 2대를 보내도록 허용했다(AFP 2008b).⁵⁾ 중국이 외부 지원을 얻으려 하는 결정은 구호 작업을 위해 군인, 경찰 및 의료진을 투입한 뒤에도 생존자 수색 및 수십만의 산악지대의 실향민을

5) 한국은 스촨대지진에 대응하여 2008년 522만달러, 2009년 11만달러, 2010년 121만 달러를 제공하고 2008년 44명의 해외긴급구호대(Korea Disaster Relief Team)를 처음으로 해외에 파견, 인명구조 및 의료구호를 지원했다. (출처: KOICA 통계조회서비스)

수용하기 위한 노력을 중국 정부 혼자서는 감당하기엔 벅찼던 - 비슷한 상황을 겪었던 대부분의 체제들과 유사한 - 상황을 반영한 것이다(French and Wong 2008). 해외 원조에 따른 구호활동은 수많은 생명을 구했고 피해자들에게 귀중한 물, 식량, 의약품, 피난처, 기타 자재들을 제공했다.

CCP는 외생충격으로 인한 위협이 낮고, 동시에 정치적 필요성이 상당했다고 결론을 내림에 따라 결국 주저 없이 해외 원조를 받아들였다. 위에서 설명했듯 일당 권위주의 유형인 CCP는 당시 국내 엘리트들 간의 투쟁 및 심각한 국제적 압력이 부재하였고, 이로 인해 안정성이 매우 높았다. 또한 정당성 근원을 경제발전과 번영으로 인식하는 중국 인민들은 정권의 피해 대응을 예의주시했다. 정권은 피해자들을 돕고자 하는 “진실된” 의지를 보여줄 필요가 있었고, 30년 전 탕산지진 당시의 전적으로 부족했던 대응과 비교했을 때 이러한 긍정적인 대응은 더욱 두드러진다.

이러한 신속하고 긍정적인 대응은 중국을 연구하고 예의주시 하는 전문가들과 국제 원조 공동체에게 있어 상당히 놀라운 일이었다. 왜냐하면 “같은” CCP는 허베이성 탕산에서 발생한 대지진 이 발생한 1976년 당시 외부로부터의 인도적 도움을 격렬히 거부했기 때문이다. 탕산에서 발생한 심각한 재해는 24만 명 이상의, 약 70만 명 이상의 사망자를 냈으며, 수백만 명의 사람들이 부상을 입고 장기간 집을 상실하게 되었다(Ross 1984; Butterfield 1979). 당시 CCP는 유엔 및 각국 적십자사 지부의 구호 조치를 모두 거부했고(Spence 1991: 614; Terril 1977: 296), 또한 피해 지역인 탕산시로의 외국인 입국을 7년간 허용하지 않았다.

본 연구가 제기한 외생충격의 위협 및 필요성 이론에 따르면 1976년의 CCP 체제와 2008년의 체제는 동일하지 않다. 우선 1976년 당시의 CCP 정권은 약 30년 동안 비교적 안정된 일당 체제였으나 국내 정치는 극도로 불안정했다. 최고 지도자인 마오쩌둥은 죽어가며 권력을 잃어가는 가운데, 권력 승계를 위한 일련의 엘리트 갈등이 광범위하게 발생하고 있었다. 마오의 권력을 취하려 했던 4인방은 개혁 성향의 덩샤오핑과 그를 따르는 세력들과 힘겹게 싸웠으며, 마오가 지명했던 후계자 화궈펑은 그 권력투쟁에서 살아남기 위해 고군분투하고 있었다. 내적으로 불안정했던 CCP는 막대한 피해에도 불구하고 재해 지역을 개방하고 해외의 원조 물자와 인력을 수용하는 큰 위협을 감수할 수 없었다. 그들은 인도주의적 개입 그 자체가 아니라, 해외 인도적 원조가 권력투쟁에 야기할 외생적 충격의 영향을 우려했던 것으로 보인다.

당시 정당성의 근원을 살펴보면, CCP는 마르크스주의, 레닌주의, 마오쩌둥 사상 및 그에 대한 개인숭배에 더해 고도의 억압에 의존하는 체제였다. 1976년 당시 전체주의적 대중 동원이었던 문화대혁명의 악명과 여파는 상당했고, 경제 재건이나 보통 선거와 같은 정치 자유화는 논의될 수 없었다. 수십-수백만의 사람들이 사망하거나 부상당하고 가산을 상실했으나, 4인방은 전체주의적 이념에 따라 이를 철저히 무시했다. 이들은 지진으로 인해 최대 라이벌 덩샤오핑과 그의 개혁파에 대항하는 투쟁이 방해 받아서는 안 된다고 탕산 지역의 희생자들과 다른 지역의 중국 인민들에게 되풀이했다. 4인방의 지도자인 장칭은 “사망자가 수천 명에 불과하다. 그게 어쨌단 말인가? 덩샤오핑에 대한 규탄은 8억 인민과 직결되어 있다!” 4인방의 다른 지도자는 “지진 공포증을 이용해 혁명을 진압하려는 덩샤오핑의 범죄적 시도를 경계하라”(Chang 1991: 493)고 덧붙였다. 이후 “지진에 대한 공포를 이용해 덩에 대한 고발을 방해하는 주자파(走資派)를 엄중하게 규탄한다”는 경고가 공식적으로 발표되었다(Chang 1991: 493; Renminribao 1976; Yue 1976).

1976년 당시 권력승계를 위한 치열한 국내적 투쟁으로 인해 외생충격에 따른 위험이 커졌고, 아울러 전체주의 이념적 정당성으로 인해 원조 수용의 필요성이 줄어든 것은 분명하다. 이와 같은 변수의 조합은 수백만의 희생자들을 도왔을 모든 외부 원조가 CCP에 의해 거부당한 이유를 부분적으로 설명한다. 만약 그들이 2008년의 CCP처럼 내적으로 더욱 안정적이고 발전 지향적이었다면 더욱 기꺼이 원조를 수용했을 것이다. 결국 그들은 비인간적이지만 (체제 유지 차원에서는) 합리적인 선택을 했던 것이다.

그런 의미에서 2008년 쓰촨성 대지진에 대한 해외 원조를 CCP가 즉각적, 포괄적으로 수용한 것은 놀라운 일이 아니다. 오히려 더욱 놀라운 것은 발전적 권위주의 정권으로 탈바꿈한 후에도, 즉 정당성의 근원이 전체주의적 이념에서 경제 발전으로 바뀐 뒤에도 자연재해에 대한 그들의 정책 결정이 여전히 보수적이었다는 것이다 (Zhong 1996). 점진주의적이었던 중국 공산당 지도자들은 위기 완화를 위한 외국의 자국 내 상황 개입에 신중했다. 가장 최근의 사례는 2003년 최고 지도자인 장쩌민과 그의 일파가 통제 불능 상태에 이르기까지 은폐하려 했던, 또 다른 자연재해인 사스(SARS) 전염병이다. 지지를 확보해 정당성을 유지하기 위해서는 (외생적 충격이야기 할 수 있는 잠재적 위험에도 불구하고) 자연재해에 대한 최대한의 인도적 긴급 지원이

이루어져야 한다는 전술한 논리를 정권이 이해하는데 거의 30년이 걸린 것으로 보인다.⁶⁾ 당시 해외 원조를 수용했던 것은 이전 전체주의 시절과는 달리 더 이상 국민의 안녕을 외면할 수 없다는 정권의 인식을 보여준다(Hui 2009). 이러한 인식은 장 주석의 후계자인 후진타오 주석이 은폐 사실을 폭로하고 후일 사스에 대한 해외 원조를 요청했다는 사실에서도 간접적으로 나타난다. 인민들은 경제발전의 지속을 위해 발병 초기에 지지, 혹은 묵인했을지라도, 정권의 피해 대응을 비판하며 위기 상황을 심각하게 우려하기 시작했다. 이는 권위주의 지도자들이 재난을 은폐하는 대신, 국민들이 필요로 하는 도움을 받을 수 있도록 외부 세계에 개방하도록 만들었다(Demick and Magnier 2008).

그러나 이는 중국 공산당이 자연재해에 대해 제공되는 외부 구호를 전적으로 수용한다는 의미가 아니다. 외생충격의 위험도와 구호의 필요도 간의 계산에는 여전히 내적 변이가 존재한다. 티베트나 신장 자치구와 같은 민족 갈등이 심한 지역에서는 외생충격의 위험이 극도로 증가한다. 이 논리는 2010년 4월 14일 칭하이에서 2,200명 이상의 목숨을 앗아간 대지진이 발생했을 때 대부분의 외부 구호를 공산당이 거부하면서 확실해졌다. 피해 지역인 칭하이 성 유슈 좡족 자치주의 유슈현은 2008년 당시 지진이 발생한 쓰촨 성과 다르다. 해당 지역은 티베트의 일부로 간주되며 외국 언론이 진입하기 위해선 통상적으로 정부의 허가가 필요하다. 또한 달라이라마의 티베트 망명정부로 상징되는 곳이며, 피비린내 나는 민족 갈등 및 지속적인 억압에서 드러나듯 정치적으로 민감하고 불안정하다(Jacobs 2010). 비교적 안정적인 상태에 있는 중국공산당 정권은 중대한 자연 재해 상황에서 국경을 개방하고 원조를 수용할 가능성이 더 높다. 그러나 불안정한 소수민족 지역의 경우 개방에 따르는 위험은 상당히 높아 원조 수용의 필요성이 급감한 것이다. 일부에서는 중국은 상당히 거대하고 따라서 외부 위협을 걱정할 필요가 없다는 주장을 하지만, 소수민족 자치구 문제는 결코 그렇지 않다. 그럼에도 중국은 여전히 해당 피해 지역을 국내외 언론에게 광범위하게 개방했고, 대만 적십자사를 포함한 일부 인원들의 구호 임무를 허가했다.

6) 쓰촨대지진 지역 정부의 재건사업에 깊숙이 간여한 중국 전문가는, “당은 마침내 지진 피해지역을 개방하고 외부(외국)의 도움을 받는 것이 손해보다 이득이 많음을 이해했다. 이렇게 함으로서 정부의 정치정당성을 증진시키고 국제 사회에 대한 자신감을 보여주었다.” (인터뷰, 베이징, 2009년 10월 22일) 다수의 중국 전문가들도 이러한 평가에 동의했다. (인터뷰, 베이징, 청두, 2009년 10월 23일-26일)

(2) 사이클론 나르기스 원조에 대한 SPDC의 부정적 대응

2008년 5월 2일에서 3일 사이, 벙골만에서 발원한 사이클론 나르기스가 미얀마를 강타했다. 미얀마 해안에 접근한 사이클론은 최고 풍속 215km/h에 도달해 가장 치명적인 4등급의 폭풍으로 기록됐다. 이로 인해 스리랑카와 미얀마, 특히 양곤, 이라와디 삼각주, 바고 관구, 몬주, 케이인주를 포함한 지역에 광범위한 피해가 발생했다. 사망자와 실종자의 추정치는 공식적으로 발표된 146,000명보다 훨씬 더 많았다. 수십만 희생자들의 시신은 부패하고 매장되거나 바다로 떠내려가 다시는 발견되지 않았다. 이는 1970년 방글라데시에서 의 50만 명의 목숨을 앗아간 사이클론 볼라에 이어 두 번째로 치명적인 수치이다(Frank and Husain 1971). 피해액은 40억에서 100억 달러가 넘는 것으로 추정되어, 이 지역에서 기록된 사이클론 중 가장 큰 피해를 야기했다.

이런 압도적인 피해에도 불구하고(The New York Times 2008), 미얀마 국가 평화발전평의회(SPDC)의 장성들은 초기 3주 동안 구호물자의 수용, 자국 공항 및 항구에 다다른 구호기관 및 인력들에 대한 입국비자 발급, 그리고 원조 물자를 실은 외국 상선 및 군선들의 정박과 화물 하역을 거부했다. “집과 식량을 잃고 전염병에 노출된 미얀마 이라와디 델타 주민들은 상황이 이보다 더 악화되리라 생각치도 못했을 것이다.” 나르기스로 13만 명이 사망한 지 보름이 되어서도 군부는 한층의 인도적 원조조차 제공하지 않았고, 실질적인 원조 집행에 필요한 원조 인력과 장비 대부분을 차단하고 있었다. (“The Economist 2008; Also, Reuter 2008; The UN News 2008). 봉쇄가 끝난 뒤에도 구조대원 상당수가 입국할 수 없었고, 결국 대부분의 선박들은 태국 항구에 구호물자를 하역할 수밖에 없었다. 재난 초기의 SPDC 지도자들은 심지어 가장 가까운 동맹국인 인도 측에서 보내온 수십 명의 의료진과 언론 매체뿐만 아니라 상당한 구호물자조차도 거부했다(The Economic Times 2008). 정권의 피해 대응에 대한 비난과 분노가 고조되는 가운데(BBC News 2008), 군부는 “미얀마는 해외의 수색 및 구조팀과 언론을 수용할 준비가 되어 있지 않다”고 주장했고, 이는 “현대 인도적 구호 활동 역사상 전례 없는 일”로 큰 비판을 받았다(BBC News 2008). 해외 원조를 거부함에 따라, 자연재해는 점차 인재로 바뀌었다.

SPDC는 점차 입장을 누그러뜨리고 일부 항공편이 랑군 지역에 원조를 전달 하도록 허용했다. 그러나 제약 없는 접근과 원조의 분배가 허용되진 않았고, 항공

편들이 각자 원조를 분배할 것을 제안했다. 나르기스 강타 후 3주 뒤 2008년 5월 23일, ASEAN의 추진으로 네피도에서 반기문 유엔 사무총장과 최고 지도자 탄 쉘 장군 간의 회동이 있었다(Guillux 2009). 탄 쉘 장군은 반 총장에게 재해지역에 대한 “모든” 해외 원조 인원의 무제한 접근을 보장했다(Mydans 2008b; Mydans 2008c; South 2008). 그러나 계속해서 지연되는 비자 발급은 해외 전문 인력들에게 큰 걸림돌이었다. 몇 주 동안 입국이 거부되며 구호물품 전달이 이루어지지 않자, 구호물자를 가득 실은 외국 항만들은 미안마 해안을 떠났다.⁷⁾

인도주의적 관점에서 보자면, 국민의 삶과 안녕을 방기하는 SPDC의 행위는 결코 있을 수 없는 일이다. 그러나 정치적 안정을 유지하고 결과적으로 생존을 추구하는 군사정권에게 있어, 이는 합리적인 선택이다. 앞서 설명한 대로 SPDC는 본질적으로 외생적 충격뿐만 아니라 내생적 충격에도 가장 취약한 군부 권위주의의 유형이다. 게다가 네피도(Naypyidaw)로의 무모한 수도 이전 등 일련의 모험적인 정책 결정, 민주화를 지향하는 카리스마적 야당 지도자인 아웅산 수지 여사 가택 연금 및 그녀의 충실한 지지자들의 계속되는 저항, 그리고 개혁을 두고 10년 동안 계속된 분쟁으로 인해 당시 체제는 정치적으로 상당히 불안정했다(Holliday 2008: 1051 - 55).

군사정권은 ‘원수’로 공언한 서구 - 미국, 유럽연합, 호주 - 가 제공하는 해외 원조가 야기할 외생적 충격에 영향을 받고 싶지 않았다. 반체제 인사들과 반대파 지지자들의 성장, 영토 내 국외적 영향력 존재와 인도주의적 개입 가능성이 존재하는 가운데 원조 수용은 반대파 엘리트들과 민중들을 연결하는 촉매로 작용할 수 있었다(South 2008: 26; Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect 2008; Evans 2008). 실제로 미국과 영국, 프랑스 해군들은 미안마 연안에 선박을 정박해둔 채 헬리콥터로 구호물자를 전달하는 제안을 했으나 이는 단호히 거절당했다. 장성들이 그러한 개입을 국가 주권에 대한 침해로 보았기 때문이다. 정권은 심지어 1,500톤의 구호물자를 실은 프랑스의 선박을 두고 자국 해안가에 군함을 정박했다고 비난했다. “침략 공포”에 빠진 이 불량 국가는 낮은 가능성이나마 충분히 있을 법한 인도주의적 개입에 대해 심각하게 우려했고(Selth 2008, Steinberg 2006: 258), 특히 그간 서구 민주주의 국가들이 모든 제재를 가해왔던 상황에서 원조를 받아들일 필요성을 거의 느끼지 못했다. 그러나 고위급 장성들이 정권의

7) 이렇게 지연된 후 한국 정부는 265만 달러를 지원하였으며 의료팀도 파견했다. (출처: KOICA 통계조회서비스)

존립과 관련하여 가장 우려했던 위협은, 외세의 영향으로 엘리트들의 공유하던 권력이 제과 갈등으로 빠지게 될 가능성이었다. 2004년 킨 눈트 등 군부 내 온건파들을 숙청한 사례들이 군부 집권 기간 내내 간헐적으로, 그러나 지속적으로 일어났다(Holliday 2008: 1046; Selth 2008: 391-93). 또한 재난 피해 완화 과정에서 그들의 무능한 통치 역량이 드러나길 원치 않았다.

분명 SPDC는 희생자들의 생명과 재산을 무시했다. 필요도 요인의 관점에서 본다면, 이를 SPDC가 대중의 안녕을 보호하여 높은 지지율을 획득, 정당성을 유지할 필요가 없었기 때문이다(Alagappa 1995: 33-37; McCarthy 2008; Steinberg 2006: 2007; Than 1998). 위에서 설명했듯 미얀마 군사 정권의 정당성은 선거나 경제 발전이 아닌, 통일된 다민족 국가로서의 미얀마라는 민족주의적 이념에 있다. 본래부터 미약했던 국민적 지지를 더욱 상실하더라도 이념적 정당성의 근원이 위축되진 않을 것이며, 가공할 억압 능력으로 권력 유지가 가능했다. 역사상 최악의 자연재해 가운데 군부는 민족적 통합의 미래상을 골자로 하는 새로운 헌법 인준을 추진하는 등 그들이 냉정한 계산에 기반해 행동했음은 명백하다. 군부는 5월 10일 1차 국민투표를 강행했고, 5월 24일 2차 국민투표가 실시했다. 관영 언론은 유권자 2250만 명 중 99%가 1차 투표에 참여했으며 92.4%가 찬성했다고 발표했다. 수해지역에서 진행된 2차 투표는 500만 유권자들이 참여해 90% 투표율을 기록했고, 92.9%가 개헌안에 찬성했다(Jagan 2008). 다른 전체주의 국가에서 시행되는 무의미한 투표들과 마찬가지로 이 역시 사기일 가능성이 매우 높고 정당성의 원천은 더더욱 아니다.

정권에게는 다행히도 천연가스과 석유 추출 산업에 의존하는 상층부 경제는 심각한 피해를 입지 않았다. 즉 엘리트들에게 보상을 제공하는 정권의 자금줄은 해를 입지 않았던 것이다. 그러나 파괴적인 사이클론이 미얀마의 곡창지대 이라와디 삼각주를 직접 강타함에 따라, 일반 시민 대다수를 지탱하고 있는 하층부 경제는 심각한 영향을 받았다. 미얀마 정권은 실로 그 문제에 거의 신경을 쓰지 않았다. 정부의 관영언론 기관인 '미얀마의 새 빛'(The New Lights of Myanmar)은 "우리나라는 폭풍 같은 전복 기도를 끊임없이 거쳐 가고 있으며, 이는 나르기스보다 훨씬 혹독하다. 다름 아닌 우리나라와 우리민족에 대해 부정적인 서방 특정국가와 국내외의 반역자들이 만들어낸 질투와 비난, 루머의 폭풍에 다름 아니다."라고 발표했다(Mydans 2008a). 앞서 언급한 1976년 탄산 대지진 때 4인방이 부르짖었던 외침과의 서늘한 유사성이 있는 글이다.

V. 결론: 한국과 제주의 인도적 원조 전략에 대한 함의

심각한 자연재해에 대해 국제사회는 피해 국가에 물질, 인적 지원을 제공하고, 이는 희생자들의 인간 안보에 있어 매우 중요하다. 그러나 국민들의 비참한 상황에도 불구하고, 몇몇 권위주의 체제는 합리적으로 지원을 거부한다. 본 연구는 두 가지 정치적 요인을 고려하며 권위주의 체제가 심각한 자연 재해에 대한 해외 인도적 원조의 수용을 어떻게 결정하는지를 분석했다. 해외 원조가 체제 안정과 정권의 궁극적인 생존을 위협할 수 있는 일종의 외생적 충격임을 감안할 때, 이를 수용하는 데 따른 '위험' 요인과, 원조를 수용할 '필요성' 요인이 그것이다. '위험'은 체제 안정의 내재적이고 즉각적인 결정요인으로, 체제 유형, 국내적 갈등 및 국제적 압력에 따라 달라진다. 일당 정권은 본질적으로 군사정권보다 안정적이다. 국내적 투쟁과 적대적인 국제 압력의 강도 역시 안정성에 영향을 준다. 원조를 수용할(인도적이 아닌) '정치적' 필요성은 체제가 정당성의 원천을 선거, 경제 발전, 이념 중 어디에 두는가에 따라 달라진다. 정통성 확보에 있어 이데올로기가 아닌, 선거와 경제 발전을 비롯한 국민들에게 혜택을 전하는 방식에 의존할수록 권위주의 체제는 위기 구제를 기꺼이 받아들인다. 결과적으로 이들은 희생자를 포함한 국민들의 불만과 민심 이탈을 최소화하며 안정을 유지하는 것이다. 위험이 적고 필요성이 클수록 정권은 원조를 받아들일 가능성이 높지만, 그렇지 않을 경우 가능성은 낮다.

심각한 자연 재해를 겪은 두 권위주의 체제 - 2008년 쓰촨 대지진을 겪은 중국과 사이클론 나르기스 및 홍수 피해를 입은 미얀마 - 는 이러한 주장을 입증하는 두드러지는 사례이다. 심각한 국내 투쟁과 적대적 국제 압력이 부재했던 일당 권위주의의 체제이며(낮은 위험), 정당성의 근원을 경제 발전에 둔(높은 필요도) 중국 공산당은 인도적 해외 원조를 받아들였다. 반면 미얀마의 국가평화발전평의회는 심각한 국내적 갈등과 적대적 국제적 압력에 직면했던 군부 권위주의 체제이며(높은 위험), 정당성의 근원을 이데올로기에 둔다(낮은 필요도). '불량 국가'로 칭해지는 미얀마의 군사 정권은 재난 발생 초기에 원조 수용을 거부하다 뒤늦게 제한적으로 수용했다. 또한 중국 공산당의 2008년 쓰촨 대지진 당시 활동을 1976년 탕산 대지진과

2010년 칭하이 대지진 시기와 비교함으로써 권위주의 내에서 발생할 수 있는 다양한 변이를 살폈다. 다른 두 시기의 중국 공산당은 해외 원조를 대체로 거부했다. 1976년의 중국 공산당은 심각한 국내투쟁과 적대적 국제 압력에 직면했던 일당 권위주의 정권(보통 - 높은 위협)이었으며, 정통성은 이데올로기에 기반했다(낮은 필요도). 한편 2010년도의 경우 중국의 일당 체제는 소수민족 갈등에 따른 정세의 불안정 및 비우호적인 국제 압력에 직면했으나(보통 - 높은 위협), 발전에 의해 정당성을 획득하는(중간 - 높은 필요도) 대표적인 사례이다.

발전 권위주의적 중국 공산당과 상반되는, 민족주의적 미얀마 정권과 과거 전체주의적 중국 공산당의 비인도적 원조 거부는 비판이 불가피하다. 그러나 국제 원조 거부는 지도자들의 '악질적 본성'이 아닌 합리적인 기반으로부터 도출되었음을, 즉 위협요소가 필요요소를 능가한 결과임을 직시해야 한다. 즉 권위주의 정권의 비인간적인 정책 결정은 이데올로기에 의존하는 취약한 정당성에 더해 체제 유형, 국내 수준의 정치 갈등, 적대적인 국제 압력의 요소들로부터 기인하는 것이다. 어떤 의미에서 특정한 권위주의 체제들은 정치적 구조 및 정당성의 근원을 바탕으로 다른 체제들보다 더 악하다고 말할 수 있다.

이 연구 결과는 한국의 대 권위주의체제국가들에 대한 인도적 지원 전략에 대해 상당한 시사점을 제공한다.⁸⁾ 중국, 미얀마, 그리고 무엇보다도 북한과 같은 권위주의체제의 국제사회의 인도적 지원 수용여부는 그 독재정권의 체제안정성에 달려 있다. 위에서 제시했듯이 '위험'과 '필요도'의 두 변수에 의해 각각의 권위주의체제가 국제사회로부터 또는 특정 국가들로부터의 인도적 원조에 대한 대차대조표가 달리 형성되고 이에 근거하여 대응 정책을 수립, 실행한다. 그렇다면 한국과 같은 공여국들은 이에 근거해서 2차적인 행위자로서 인도적 지원 전략을 수립해야 한다. 인권과 민주주의에 근거한 '도덕적' '당위적' 호소는 권위주의 독재 정권들이 고려하는 사항이 아니며 특히 고립된 폐쇄적인 형태의 권위주의체제국가들에게는 적용되지 않는다.

아래 <표 3>에서 볼 수 있듯이 한국의 인도적 원조 지원 국가들(1991년~2018년) 중 대부분은 권위주의체제이거나 불완전한 형태의 민주주의체제(semi-democracy)

8) 한국의 해외원조기관인 KOICA에서 정의하는 인도적 원조는 OECD에서 분류하는 인도적 지원의 정의를 바탕으로 "인위적 위기상황 및 자연재해 발생 당시 및 직후 인간의 존엄성을 보호하고 유지하며, 생명을 구하고, 고통을 경감시키기 위한 활동이며, 뿐만 아니라 이러한 상황에 대한 예방, 발생에 대한 대비를 강화하기 위한 구호 및 활동"을 지칭한다. (KOICA, 2020. "주요사업 사업개요 - 인도적 지원사업." http://koica.go.kr/koica_kr/955/subview.do (검색일 2020년 11월 12일))

그리고 권위주의체제화(autocratization)하는 형태의 정치체제를 채택하고 있다. 이러한 맥락에서 위에 제시한 정책적 함의의 유효성은 분명하다.

▶ 표 3 한국의 인도적 원조 최대 수혜국

(단위: USD)

순위	국가	인도적 원조
1	파키스탄	8,729,271
2	중국	7,679,124
3	인도네시아	4,406,952
4	아이티	3,116,683
5	팔레스타인	2,991,423
6	미얀마	2,954,709
7	아프가니스탄	2,540,068
8	스리랑카	2,312,502
9	칠레	2,218,647
10	필리핀	2,033,264
11	우즈베키스탄	1,572,352
12	태국	1,561,814
13	터키	1,536,778
14	방글라데시	1,400,779
15	캄보디아	1,113,816
16	수단	974,086
17	리비아	892,119
18	러시아	827,231
19	에티오피아	825,665
20	멕시코	815,413

출처: KOICA 통계조회서비스

한국 정부는 2019년 인도적 지원 전략 개정안을 수립, 발표하면서 관련 국제법과 국제 관행에 부합하는 형태의 인도적 지원을 확대할 것을 분명히 했다(외교부 2019). 특히 '인도적 지원-개발-평화'를 연계, 강화하고 이를 통해서 대규모 자연재해 발생 시 긴급 구호와 더불어 개발협력과 평화구축 활동 결합을 추진하고자 한다. 또한 북한을 대상으로 '통일 지향적 인도적 지원'을 꾸준히 모색할 것을 선언함과 동시에 현 정부의 주 외교전략 중 하나인 '신남방정책'의 차원에서 아시아 태평양 지역 내의 재난 취약국을 중점적으로 지원하기로 했다. 그러나 안타깝게도 대부분 권위주의 체제인 인도적 원조 대상국들을 열거하였음에도 불구하고 위의 권위주의체제안정성과 같은 근본적인 요소에 대한 전략적 고려와 대응은 결여되어 있다. 물론 이에 대한 공식적 언급은 민감한 국제 문제를 야기할 수 있으며 특히 북한의 경우는 특수성을 인정하더라도 이 메커니즘을 명확하게 인지하면서 내부적으로 상당히 체계적인 대응 매뉴얼과 로드맵을 수립하는 것이 필수적이다.

이러한 한국 정부의 인도적 지원 전략은 제주도가 추구하고 있는 '평화의 섬' 아젠다의 중요한 축으로 자리 잡을 수 있다. 한국의 인도적 지원 해외 원조 정책의 핵심은 '인도적 지원'과 '개발', 그리고 무엇보다도 '평화'를 융합하여 그 정책적 효과성과 정치적, 경제적, 사회적 인권과 민주주의의 도덕적 당위성을 실현하는 것이다. 제주도는 자연재해의 영향을 많이 받았던 지역이며 이로 인한 역사적 기억들이 상존하는 사회이자 한국전쟁 시기와 그 이후에 기본적 인권이 크게 훼손된 깊은 상처가 아물지 않은 공동체이다. 이를 극복하기 위해서 제주도는 국내정치적으로 그리고 국제정치적으로 많은 노력을 하고 있으며 정파에 상관없이 대북한 인도적 지원과 교류에도 적극적으로 참여하고 있다. 더 나아가 제주도는 UN과 OECD의 핵심인권기구들, 그리고 대표적인 인권 및 인도적 지원 NGO들과 연계, 또는 주도하여 자연재해 그리고 일본 후쿠시마 원전 사태, COVID-19과 같은 자연 - 인적재해에 대응할 수 있다. '평화의 섬'이라는 제주도의 궁극적 목표는 이러한 구체적인 조각들이 모여서 실현될 수 있다.

참고문헌

- 외교부. (2019) ‘우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(안) 제33차 국제개발협력위원회 의결안건 (제33-3호)
- Agence France-Presse* (AFP) (2008a) ‘More Than 4.8 Million Homeless in Sichuan Quake: Official’, May 16.
- Agence France-Presse* (AFP) (2008b) ‘US Military Planes Deliver Aid to Quake-hit China’, May 18.
- Alagappa, M. (ed) *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, Stanford: Stanford University Press.
- Alesina, A. and Dollar, D. (2000) ‘Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?’ *Journal of Economic Growth* 5: 33-63.
- Alpermann, B. (2001) ‘The Post-Election Administration of Chinese Villages’ *The China Journal* 46:45-76.
- Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect (2008) ‘Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect’, *Myanmar/Burma Briefing* 2.
- Barker, R. (1990) *Political Legitimacy and the State*. New York: Oxford University Press.
- Bates, F. L. (1982) *Recovery, Change and Development: A Longitudinal Study of the 1976 Guatemalan Earthquake*, University of Georgia Guatemalan Earthquake Study Report.
- BBC News (2008) ‘Burma Shuns Foreign Aid Workers’, May 9, accessed at <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/asia-pacific/7391535.stm>, 19 December 2009.
- Bernstein, T. P. and Lü, X. B. (2000) ‘Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China’, *The China Quarterly* 163: 742-763.

- Bert, W. (2004) 'Burma, China and the U.S.A', *Pacific Affairs* 77(2): 277-282.
- Brancati, D. (2007) 'Political Aftershock: The Impact of Earthquakes on Intrastate Conflict', *Journal of Conflict Resolution* 51(5): 715-743.
- British Petroleum (2009) *BP 2008 Statistical Review of World Energy*, accessed at <http://www.bp.com/statisticalreview/>, 19 January 2010.
- Brownlee, J. *Authoritarianism in an Age of Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (1990) 'Nicaragua since 1930', in L. Bethell (ed) *Latin America since 1930: Mexico, Central America and the Caribbean*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 102-121.
- Buncombe, A. (2008) 'Thousands of Cyclone Dead 'May Never Be Identified'', *The Independent*, June 9.
- Butterfield, F. (1979) 'China Discloses '76 Quake Figures', *The New York Times*, November 24.
- Chang, J. (1991) *Wild Swans: Three Daughters of China*, New York: Anchor Books.
- China Daily (2008) 'Quake Zone Open to Overseas Media', June 12.
- Cohen, C. and Werker, E. D. (2008) 'The Political Economy of "Natural" Disasters', *Journal of Conflict Resolution*, 52(6): 795-819.
- Davis, M. and Seitz, S. T. (1982) 'Disasters and Governments', *Journal of Conflict Resolution* 26(3): 547-568.
- De Mesquita, B. B., Smith, A., Siverson, R. M., and Morrow, J. D. (2003) *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Demick, B. (2008) 'Amid the Tragedy Lies Opportunity', *Los Angeles Times*, May 14.
- Demick, B. and Magnier, M. (2008) 'China's Old Ways Shaken by Quake', *Los Angeles Times* May 17.

- Dollar, D. and Levin, V. (2006) 'The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003', *World Development* 34(12): 2034-2046.
- Drury, A. C. and Olson, R. S. (1998) 'Disasters and Political Unrest: An Empirical Investigation', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6(3): 153-161.
- Evans, G. (2008) 'Facing Up to Our Responsibility', *The Guardian*, May 12.
- Frank, N. L. and Husain, S. A. (1971) 'The Deadliest Tropical Cyclone in History?' *Bulletin of the American Meteorological Society* 52(6): 438-444.
- French, H. W. and Wong, E. (2008) 'In Departure, China Invites Outside Help', *The New York Times*, May 16.
- Geddes, B. (1999) 'What do We Know About Democratization After Twenty Years?' *Annual Review of Political Science* 2:115-144.
- Geddes, B. (2003) *Paradigm and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Guilloux, A. (2009) 'Regional Governance and Disaster Response', in Thomas, N. (ed) *Governance and Regionalism in Asia*, (London: Routledge) Chap.11.
- Haggard, S. and Noland, M. (2009) 'Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation', Peterson Institute for International Economics Working Paper (July).
- Hawkins, D. G. (1997) 'Domestic Responses to International Pressure: Human Rights in Authoritarian Chile', *European Journal of International Relations*, 3(4): 403-434.
- Holliday, I. (2008) 'Voting and Violence in Myanmar: Nation Building for a Transition to Democracy', *Asian Survey* 48(6): 1038-1058.
- Hui, D. L. H. (2009) 'Politics of Sichuan Earthquake, 2008', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17(2): 137-140.

- Jacobs, A. (2008) 'A Rescue in China, Uncensored', *The New York Times*, May 14, accessed at <http://www.nytimes.com/2008/05/14/world/asia/14response.html>, 30 October 2009.
- Jacobs, A. (2010) 'After Quake, Tibetans Distrust China's Help', *The New York Times*, April 17, accessed at <http://www.nytimes.com/2010/04/18/world/asia/18quake.html>, 18 April 2010.
- Jagan, L. (2008) 'Democracy and Death in Myanmar', *Asia Times*, May 29, accessed at http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/JE29Ae01.html, 3 November 2009.
- Jalali, R. (2002) 'Civil Society and the State: Turkey after the Earthquake', *Disasters* 26(2): 120-139.
- Jordan, A. A. and Ku, J. H. (1997) 'Coping with North Korea', *The Washington Quarterly* 21(1): 33-46.
- Kennedy, J. J. (2002) 'The Face of 'Grassroots Democracy' in Rural China: Real Versus Cosmetic Elections', *Asian Survey* 42(3): 456-82.
- Le Billon, P. and Waizenegger, A. (2007) 'Peace in the Wake of Disaster? Secessionist Conflicts and the 2004 Indian Ocean Tsunami', *Transactions of the Institute of British Geographers* 32(3): 411-427.
- Levitsky, S. and Way, L. A. (2005) 'International Linkage and Democratization', *Journal of Democracy* 16(3): 20-34.
- Lust-Okar, E. (2005) *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, B. (2006) *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, S. (2006) 'Prospects for Justice and Stability in Burma', *Asian Survey* 46(3): 417-436.

- McCarthy, S. (2008) 'Overturning the Alms Bowl: the Price of Survival and the Consequences for Political Legitimacy in Burma', *Australian Journal of International Affairs* 62(3): 298-314.
- Mydans, S. (2008a) 'UN Chief to Visit Myanmar to Press Leader for More Access', *The New York Times*, May 21.
- Mydans, S. (2008b) 'U.N. Chief Says Myanmar Yields on Aid Workers In', *The New York Times*, May 24.
- Mydans, S. (2008c) 'Donors Press Myanmar to Let Aid Workers In', *The New York Times*, May 26.
- Nel, P. and Righarts, M. (2008) 'Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict', *International Studies Quarterly* 52(2): 159-185.
- Oh, G.D. and Hassig, R. (1999) 'North Korea between Collapse and Reform', *Asian Survey* 39(2): 287-309.
- Olson, R. S. (2000) 'Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame', *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18(2): 265-87.
- Pederson, M. B. (2008) *Promoting Human Rights in Burma: A Critique of Western Sanctions Policy*, Boulder: Rowman & Littlefield Publisher.
- Pelling, M. and Dill, K. (2006) "'Natural' Disasters as Catalysts of Political Action", Chatham House ISP/NSC Briefing Paper 06/01: 4-6.
- Pelling, M. and Dill, K. (2010) 'Disaster Politics: Tipping Points for Change in the Adaptation of Sociopolitical Regimes', *Progress in Human Geography* 34(1): 21-37.
- Perera, V. (1993) *Unfinished Conquest: the Guatemalan Tragedy*, Los Angeles: University of California Press.
- Platt, R. H. (1999) *Disasters and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events*, Washington DC: Island.

- Ross, L. (1984) 'Earthquake Policy in China', *Asian Survey* 24(7): 773-787.
- Ross, M. L. (1999) 'The Political Economy of the Resource Curse', *World Politics* 51: 297-322.
- Schraeder, P. J., Hook, S. W. and Taylor B. (1998) 'Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows', *World Politics* 50(2): 294-323.
- Schultz J. and Soreide, T. (2008) 'Corruption in Emergency Procurement', *Disasters* 32(4): 516-536.
- Scott, J. (1985) *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven: Yale University Press.
- Seekins, D. M. (2005) 'Burma and U.S. Sanctions: Punishing an Authoritarian Regime', *Asian Survey* 45(3): 437-452.
- Seekins, D. M. (2009) 'Myanmar in 2008: Hardship, Compounded', *Asian Survey*, 49(1): 166-173.
- Selth, A. (2008) 'Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion', *Contemporary Southeast Asia* 30(3): 379-402.
- South, A. (2008) 'Making a Disaster out of a Cyclone', *The World Today* June: 25-27.
- Spence, J. D. (1991) *The Search for Modern China*, New York: Norton.
- Steinberg, D. I. (2006) *Turmoil in Burma: Contested Legitimacies in Myanmar*, New York: Eastbridge.
- Steinberg, D. I. (2007) 'Legitimacy in Burma/Myanmar' in N. Ganesan and Kyaw Yin Hlaing (eds) *Myanmar: State, Society, and Ethnicity*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Publishing, pp. 109-142.
- Reuters (2008) 'World Fears for Plight of Myanmar Cyclone Victims', May 13, accessed at <http://www.reuters.com/article/idUSBKK1919620080513>, 15 December 2009.

- Renmin Ribao [People's Daily] (1976) 'Deepen the Criticism of Teng Hsiaoping in Anti-Quake and Relief Work', August 20. (recited from *Beijing Briefing*, 19(34): 5-6)
- Terril, R. (1977) 'China and the World: Self-Reliance or Interdependence', *Foreign Affairs* 55(2): 295-305.
- Than, T. M. M. (1998) "Myanmar: Preoccupation with Regime Survival, National Unity, and Stability", in Alagppa, M ed. *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, (Stanford: Stanford University Press) 390-416.
- The Economic Times (2008), 'India to Send More Relief to Myanmar on May 10', May 10.
- The Economist, "Too Little for Myanmar's Suffering People", May 15.
- The New York Times (2008) 'Weeks After Cyclone in Myanmar, Even Farmers Wait for Food', May 26, accessed at <http://www.nytimes.com/2008/05/26/world/asia/26myanmar.html>, 4 December 2009.
- The UN News (2008) 'Ban Ki-moon to Send UN's Humanitarian Chief to Myanmar', May 16, accessed at <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26676&Cr=Myanmar&Cr1>, 20 November 2009.
- Times (2008) 'Aid Trickles into Burma, but Toll Could Reach 1 Million If Disease Set In', May 11, accessed at <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article3911696.ece>, 3 December 2009.
- Turnell, S. (2008) 'Burma's Insatiable State', *Asian Survey* 48(6): 958-976.
- Ulfelder, J. (2007) 'Natural-Resource Wealth and the Survival of Autocracy', *Comparative Political Studies* 40(8): 995-1018.
- Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Free Press.
- Weber, M. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press.

- Xinhuanet (2008a) 'Quanwei Fabu: Sichuan Wenchuan Dizhen Kangzhen Jiuzai Jinzhan Qingkuang' [Report on Progress of Sichuan Earthquake], *Xinhuanet* August 25, accessed at http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-08/25/content_9707753.htm, 29 December 2009.
- Xinhuanet (2008b) 'Wen Jiabao Zhuchi Zhaokai Guomuyuan Kangzhen Jiuzai Zongzhihuibu Di 25ci Huiyi' [Wen Jiabao Chaired the 25 Meeting of General Headquarters of Quake Relief of the State Council], September 2, accessed at http://news.xinhuanet.com/video/2008-09/02/content_9758536.htm, 20 September 2008.
- Yue, D. (1976) 'Wo Guo Dizhen Shi Shang de Liangtiao Luxian Douzheng' [The Two Line Struggle in China's Earthquake History], *Hongqi* [Red Flag] September: 73-78.
- Zhong, Y. (1996) 'Legitimacy Crisis and Legitimation in China', *Journal of Contemporary Asia* 26(2): 201-220.

평화의 섬 시리즈 ⑥

정치체제에 따른 인도적 '재해' 원조: 한국과 제주에의 함의

Political Regime and Humanitarian Aid for
Disaster Relief: Implications for Korea and Jeju

발행인 김봉현
발행처 제주평화연구원
발행일 2020년 12월 4일
디자인·제작 (주)디자인여백플러스

값 8,000원

ISBN 978-89-93764-25-3
ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)



정치체제에 따른 인도적 '재해' 원조: 한국과 제주에의 함의

Political Regime and Humanitarian Aid for
Disaster Relief: Implications for Korea and Jeju

값 8,000원



9 788993 764253

ISBN 978-89-93764-25-3

ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)