

**제2차 위기관리 이론과 실천(CEM-TP)
학술회의 발표논문집**

**재해구호에 있어서
재해의연금 모집 및 지원 효율화 방안**

일시: 2005년 10월 20일 (목) 14:00 - 17:00

장소: 국회 의원회관 104호실

국회 노현송 의원 · 위기관리 이론과 실천(CEM-TP)

**제2차 위기관리 이론과 실천(CEM-TP)
학술회의 발표논문집**

**재해구호에 있어서
재해의연금 모집 및 지원 효율화 방안**

일시: 2005년 10월 20일 (목) 14:00 - 17:00

장소: 국회 의원회관 104호실

후원: 전국재해구호협회

국회 노현송 의원 · 위기관리 이론과 실천(CEM-TP)

초대의 말씀

우리나라는 그 동안 태풍, 집중호우, 폭설 등과 같은 자연재난으로 인하여 엄청난 피해를 겪어 오고 있습니다. 2002년 8월에 발생했던 태풍 루사는 16개 시·도와 203개 시·군·구에 걸쳐 246명의 인명피해와, 5조 1,479억원이라는 재산피해를 우리들에게 안겨 놓았습니다. 또한 도시화·산업화·첨단화로 인하여 우리 사회는 과거 보다 더 큰 붕괴, 폭발, 대형화재, 침몰 등의 인위재난 피해를 경험하고 있습니다. 2003년 2월 18일에 발생한 대구지하철 화재참사에서는 사망 192명, 부상 148명이라는 끔찍한 인명피해가 발생하였습니다.

이처럼 수많은 재난피해자의 고통과 충격에 대해 정부는 범정부적 차원에서 적극적으로 구호노력을 기울여 왔고, 일반 국민 역시 기꺼이 도움의 손길을 내밀고 있습니다. 특히, 국민들은 지난 40여년 이상 동안 남녀노소를 불문하고 자발적으로 재해의연금을 걷어 이재민들이 정상생활로 복귀하는 것을 도와주어 왔습니다. 이와 관련하여 최근 정부에서도 관련 법률인 재해구호법 개정안을 준비하고 있기도 합니다.

이에 지금까지 이재민에 대한 실질적 지원과 국민적 일체감을 형성하는데 많은 기여를 해온 재해구호와 재해의연금 모집 및 지원에 대하여 진지한 논의를 해 보고자 합니다. 재해구호의 발전방안을 살펴보는 한편, 국민의 자발적 성금으로 마련되는 재해의연금의 의미와 역할, 그리고 해외 재해의연금 관련 체계에 대한 논의를 통해 정부가 추진하고 있는 효율적인 재해의연금 모집 및 지원체계 구축에 도움이 되었으면 합니다.

부디 바쁘시더라도 학술회의에 참석하셔서 지혜를 모아주실 것을 부탁드립니다.

2005년 10월 20일

국회의원
노현송

위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 대표
이재은

제2차 위기관리 이론과 실천 (CEM-TP) 학술회의 일정

- ◆ 주제: 재해구호에 있어서 재해의연금 모집 및 지원 효율화 방안
- ◆ 일시: 2005년 10월 20일(목) 14:00-17:00
- ◆ 장소: 국회 의원회관 104호실

14:00-14:20 등록

14:20-14:30 인사말 노현송 국회의원

14:30-17:00 발표 및 토론

사회 : 김형렬 원장(한국정책연구원, 전 연세대학교 행정학과 교수)

발표 : 김승권 박사(한국보건사회연구원 사회정책연구실)

- 한국 재해구호의 실태와 발전방안
이재은 교수(충북대학교 행정학과)
- 재해의연금 모집 및 지원의 효율화 방안: 미국·일본·독일·
프랑스와의 비교

토론 : 김재호 팀장(전국재해구호협회)

성기환 박사(대한적십자사 재난구호팀장)

양기근 박사(경남발전연구원)

장인석 팀장(소방방재청 재해복구지원팀) (가나다 순)

일반토론 학술회의 참석자

목 차

한국 재해구호의 실태와 발전방안	/ 1
재해의연금 모집 및 지원의 효율화 방안 : 미국·일본·독일·프랑스와의 비교	/ 16

한국 재해구호의 실태와 발전방안

김승권 (한국보건사회연구원)

한국 재해구호의 실태와 발전방안

김승권(한국보건사회연구원)

1. 재해의 심각성과 책임성

재해 및 재난의 역사는 인류의 역사와 같이 하며, 지구상에서 그 발생은 증가하고 있고, 최근에는 환경오염 등에 의한 지구 온난화 현상으로 예측할 수 없는 기상이변이 발생하여 전 세계적으로 예기치 않은 재난이 발생되고 있는 실정이다. 최근 동남아시아, 미국 등 전 세계적으로 확대되고 있는 자연재해에 의한 피해는 그 규모가 엄청나게 커 국가발전을 저해하는 요인으로도 작용하고 있어 우려되는 바가 크다.

우리나라는 지정학적 위치상 자연재해로 인한 인명피해와 재산손실이 매년 반복 발생되고 있다. 더군다나 다른 사회와 마찬가지로 최근의 재해는 인적 및 물적 피해가 대규모라는데 그 심각성이 있다.

국가의 역할 또는 기능 중의 하나는 사회질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이다. 따라서 국가는 한편으로 재해의 발생을 예방하기 위한 대책을 강구하여야 하며, 다른 한편으로는 예기치 못한 재해로 인하여 발생된 이재민의 구호를 위하여 최선을 다할 책임이 있음은 물론이다.

지금까지 재해구호에서 커다란 역할을 한 것은 국민의 재해구호 의연금이라는 데는 누구도 부인하지 못한다. 과거에는 법정 구호비를 분담하기도 하였으며, 지금도 금전적, 물질적, 신체적, 정신적 지원을 위로금품 형태로 제공함으로써 국가의 부담을 경감시켜 주고 있는 것이 사실이다. 이와 같은 우리나라 국민이 갖고 있는 상부상조 정신은 전통적인 것으로 재해피해를 입은 이웃을 사랑하고 보호하는 아름다운 모습이다. 따라서 이러한 정신을 사회적 통합차원에서 적극 장려될 수 있도록 정부가 지원할 필요성이 있다.

본고는 우리 사회의 재해구호 실태를 살펴보고 문제점을 도출하여 보다 발전된 재해구호 방안을 제시하는데 목적을 두고 있다.

II. 한국 재해구호의 체계와 문제점

1. 재해구호관련 법적체계

재해구호와 관련된 체계상의 최상위법은 헌법이다. 우리나라 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 재난에 대한 국가의 관리책임임을 밝히고 있다. 재난관련 상위법으로 ‘재난 및 안전관리 기본법’이 2004년 3월 11일 제정(법률 7188호)되었으나 관련 법률들은 현재까지 미정비 상태에 있다. 재해구호와 관련하여 가장 중요하고 기본이 되는 법으로는 ‘재해구호법’(법률 7261호)이 있으며, 시행을 위하여 재해구호법시행령(대통령령 17749호), 동법 시행규칙(보건복지부령 223호)이 있고, 실질적으로 지방자치단체에서 집행할 수 있는 재해구호사업지침의 순으로 체계화되어 있다.

그 외 재해구호와 관련된 실정법으로는 재해대책 비용의 부담과 재원마련 근거의 세부 지침을 설명하는 ‘재난구호및재난복구비용부담기준등에관한규정’ (일부개정 2004.7.24 대통령령 18480호)이 있고, 재해의연금품 등 기부금을 모집하기 위한 근거로 ‘기부금품모집규제법’(일부개정 1999.1.18 법률 제5631호)과 동법 시행령(일부개정 2004.3.17 대통령령 18312호)이 있다. 또한 훈령으로 ‘의연금품관리운영규정’(제정 2005. 1. 3 소방방재청 훈령 제48호)이 있으며, 기타 관련법으로 ‘자연재해대책법’(전문개정 2005.1.27 법률 7359호)과 ‘농어업재해대책법’(일부개정 2005.3.31 법률 7438호) 등이 있다.

본 고의 목적과 가장 부합되는 재해구호법은 18개 조항과 부칙으로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 제2조 구호의 대상, 제3조 구호기관, 제4조 구호의 종류, 제5조 재해구호물자의 확보 및 보관, 제6조 응급구호실시 및 재해구호상황의 보고, 제7조 토지 또는 건물 등의 사용, 제8조 현장조사, 제9조 시설·물자의 우선 사용, 제10조 전국재해구호협회, 제13조 구호비용의 부담, 제14조 재해구호기금의 적립 등이다.

2. 재해구호관련 행정체계와 문제점

중앙의 재해구호관련 행정체계는 소방방재청에서 주관하고 있다. 재해구호법에서는 재해구호기관을 이재민과 일시대피자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시·도지사 및 시장·군수·구청장이라고 명시하고 있으며(제5조 제1항), 또한 재해구호관련 기관으로 경찰관서·소방관서·군부대 등의 공공기관 등이 있다.

재해구호법에 의하면 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 소방방재청에 중앙재해구호본부를 설치하도록 하고 있다. 구호기관에는 지역재해구호본부를 설치하여 구호활동을 실시하고, 중앙재해구호본부와 상호협조 및 협의를 통하여 운영된다. 중앙재해구호본부는 본부장을 중심으로 종합구호반, 의료반, 방역반, 위생지도반 등 4개 반이 편성되어 각각의 재해구호의 특성에 따른 역할과 기능을 분담하고 있다.

전술한 바와 같이 재해구호법에 의하여 구호기관(자치단체 포함)은 재해구호본부를 설치하도록 하고 있으나 운영이 제대로 되지 않아 유명무실한 실정이다. 즉, 재해구호의 지휘체계는 「재난 및 안전관리법」에 의한 재난안전대책본부 및 긴급구조통제단과는 별도로 구성되어야 하나, 현실성이 없으며 구성되고 있지 않다.

또한 2004년 재해구호법의 개정에 따라 재해구호업무가 중앙부처의 경우 소방방재청으로 이관되었으나, 구호기관의 경우 사회복지 소관부서에서 이루어지는 관계로 긴밀한 업무협조에 어려움이 있다.

3. 재해구호관련 민간체계와 문제점

재해구호법에서는 재해구호관련 민간기관으로 대한적십자사와 전국재해구호협회를 명시하고 있으며, 재해구호 공공기관과 상호 협조토록 하고 있다(제14조)

대한적십자사는 신속한 재난구호 활동을 전개하기 위하여 재난구호상황실을 상설 운영하고 있으며, 구호활동과 관련하여 긴급재해구호대책본부와 재해구호봉사단을 설치하여 운영하고 있다. 전국재해구호협회는 언론기관과 언론사를 주축으로 경제계, 종교계, 여성계 등 각계 대표 35명이 회원으로 참여하고 있는 협의체

로 조직되어 있으며, 재해복구 및 구호를 위한 국민의연금품 모집사업, 재해이재민 구호사업, 모집 및 구호사업에 대한 기획, 통제, 조사연구 및 홍보사업 등을 수행하고 있다.

지방자치단체과 재해구호 민간기관간, 재해구호 민간기관간의 공조체계가 미흡하여 긴급을 요하는 재해구호의 한계가 노출되고 있다. 즉, 재해관련 공공 및 민간기관 상호간의 협조체계 구축의 미비와 공조지연으로 인하여 적재적소의 재해구호가 이루어지지 않은 점이 발견되고 있다. 또한 재해구호 관련 주요 민간기관인 대한적십자사와 전국재해구호협회 의 역할과 기능을 구분하여 명백히 할 필요가 있다고 사료된다.

III. 한국 재해구호의 실태와 문제점

1. 재해구호의 종류

재해구호법에 의하면, 재해구호는 이재민과 일시대피자를 대상으로 구호기관과 구호지원기관이 행하는 모든 활동을 말한다(제2조). 재해구호의 종류에는 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원, 그 밖에 소방방재청장이 정하는 사항이다(제6조 제1항). 또한 구호기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 이재민에게 현금을 지급하여 구호할 수 있도록 명시하고 있다(제6조 제2항).

그렇지만 대부분의 재해발생시 수반되는 사망자의 가족과 중상자 및 부상자와 그들 가족에 대한 정서적, 심리적 안정을 위한 전문적 상담과 치료가 재해구호 내용에 포함되어 있지 않다. 이는 물질적 제공만을 중요시하고 재해피해로 인한 이재민의 정신적 충격을 간과한 것으로 현대사회에서 물질보다 더 중요한 정신적 안정과 스트레스 해소 방안이 재해구호의 주요 내용으로 포함되어야 함을 시사하는 것이다.

2. 재해의연금품의 체계와 현황

재해의연금품의 모금과 지원체계에 대한 법·제도적 내용을 살펴본다. 먼저 재해의연금품 모금에 관한 법·제도적 내용을 보면, 모집은 '기부금품모집규제법'에서 정한 절차 및 방법에 따르고 있으며, 재해구호법에는 재해의연금의 관리 및 배분절차 등을 규정하고 있다. 즉, 재해의연금품의 모집은 기부금품모집규제법에 의거 행정자치부장관의 허가를 얻은 후에 실시하고 있다. 기부금품모집규제법에는 재해의연금 모금을 일원화하는 규정은 없으나, 소방방재청 훈령 제48호 「의연금품 관리운용규정」에는 재해의연금품 모집, 관리, 배분은 전국재해구호협회에서 관장하도록 규정하고 있다. 또한 전국재해구호협회는 보유하고 있는 재해의연금품 및 구호물품을 보관·관리·배분하기 위한 창고를 설치·운영하는 사업을 하도록 규정하고 있다(재해구호법 시행령, 제7조).

다음으로 재해의연금품 지원체계에 관한 법·제도적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재해의연금품의 배분체계를 살펴보면, ①이재민에 대한 위로금 및 재해구호비의 지급에 소요되는 비용, ②이재민의 구호를 위한 물품구입에 소요되는 비용, ③재해의연금품의 모집·배분·관리에 소요되는 경비, ④협회의 운영에 소요되는 비용, ⑤그 밖에 관계 장관이 이재민의 구호 및 생계지원을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 비용 등에 모집된 재해의연금을 배분할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 이재민의 구호에 필요한 지원 사업 등에 재해의연금을 배분할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 재해의연금의 지급기준은 소방방재청장과 협회의 장과 협의하여 정하고 있다(재해구호법 시행령, 제8조).

둘째, 재해의연금품의 배분기준은 재해피해정도와 가족수 등을 감안하여 협회장이 정하도록 하고 있으며, 배분절차는 협회의 장이 재해의연금품을 배분하고자 하는 때에는 사전에 소방방재청장에게 이를 통보하여야 하고, 다만, 응급구호를 위하여 배분하는 경우에는 사후에 통보할 수 있도록 규정하고 있다(재해구호법 시행령 제9조). 모금을 실시하지 않는 중·소규모의 재해에 대하여도 전국재해구호협회에서 잔여 의연금 등으로 균등하게 지원하고 있다.

셋째, 재해의연금품의 관리체계에 대해서 살펴보면, ①구호물품창고에는 재해의

연품(재해구호물품 및 재해구호와 관련된 물품)만을 보관하여야 하고, ②협회의 장은 구호물품창고별로 보관책임자를 지정하고, 장기보관중인 물품은 부패·변질의 우려가 없도록 관리하여야 하고, ③협회의 장은 재해의연품 중 보관이 곤란하거나 이재민의 구호에 필요 없다고 인정되는 물품에 대하여는 사회복지시설에의 기부나 매각후 그 대금을 재해의연금으로 전환하는 방법으로 이를 처분 할 수 있으며, ④협회의 장은 구호물품창고에 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 재해구호물품을 위탁받아 보관할 수 있고, 이 경우 보관에 소요되는 경비는 구호기관이 부담하도록 규정하고 있다((재해구호법 시행령, 제10조).

재해의연금품의 문제점은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 재해의연금 모금에 있어 일원화된 모금체계가 붕괴되어 문제점이 발생될 우려가 있다. 2005년 4월 강원도 산불피해 발생시 전국재해구호협회, 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등이 개별적으로 재해의연금 모금운동을 전개하였으나, 이를 조정·통제할 수 있는 체계가 전무하였음에서 알 수 있다.

둘째, 재해의연금 지원체계에 있어서도 통일된 지원기준 없이 각 기관 개별적으로 결정하여 이재민에게 지원하고 있다는 점이다. 산불피해의 경우 재해구호법의 구호대상 재난은 아니지만 이는 추후 자연재난에도 문제점을 발생할 여지가 없지 않다.

셋째, 구호물품의 충분량이 확보되어 있지 않다. 구호기관에서 재해구호법령에 의한 구호물품을 충분히 확보하지 않고 있으며, 이로 인하여 대규모 재해가 발생할 경우 최소한의 구호활동에도 어려움이 있다. 또한 민간과 정부의 역할분담을 명확히 하며, 특히 재해관련 민간기관에 대한 업무위탁의 근거마련 및 위탁업무에 대한 경비부담 등 효율적인 방안의 마련이 필요하다.

3. 재해구호 인력의 전문성

우리나라의 재해구호인력은 공공조직에 종사하는 공무원과 민간재해구호기관의 종사자, 그리고 재해발생시 단기적으로 구호활동에 참여하는 운송업체, 자원봉사자 등이다. 재해구호의 효율화를 기하기 위하여 이들 재해구호인력이 전문화되어

있어야 함은 당연하다.

그러나 공무원의 잦은 자리가동으로 재해구호업무를 장기간 담당할 수 있지 못하며, 재해구호관련 민간기관의 종사자들은 비교적 장기간 동 업무를 담당하고 있기는 하지만 재해 및 재해구호 관련 교육·훈련이 없어 전문화의 정도가 매우 미약하다. 뿐만 아니라 재해구호에 투입되는 많은 자원봉사자들이 사전에 교육·훈련이 없는 상태에 있기 때문에 재해현장에서 이들의 활동이 효율적이지 못하며 경우에 따라서는 오히려 재해구호업무의 수행에 방해가 되는 경우도 없지 않다(김승권 외, 2000).

4. 재해구호와 자원봉사활동

재해구호과정에서 자원봉사자의 역할은 매우 중요하다. 현재 우리나라 재해구호에서의 자원봉사자와 관련한 문제점을 적시하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 재해구호의 과정에 광범위한 자원봉사활동이 적극 이루어지고 있지 않다. 대한적십자사를 중심으로 주로 이루어지고 있는데, 구호활동과 관련하여 직원과 자원봉사로 구성된 재해구호봉사단을 설치하여 운영하고 있다.¹⁾ 그렇지만 재해구호관련 민간기관으로 명시되어 있는 재해구호협회에서의 자원봉사활동체계는 걸음마 단계에 있으므로 보다 강화되어야 할 필요가 있다.

둘째, 재해구호체계에서 다양한 자원봉사관련 민간단체의 활동지원과 자원봉사활동과정에서 초래될 수 있는 불상사에 대한 안전장치가 없다.

IV. 재해구호의 효율화 방안

1. 재해구호의 효율화를 위한 기본원칙

1) 대한적십자사의 자원봉사조직으로는 청년·부녀·장년·노년층으로 구성된 일반지역·직장봉사회와 각 사업부서별 특정 전문분야의 지식·기술·기능을 보유한 전문봉사회, 초·중·고·대학의 청소년적십자(RCY), 그리고 각종 사업 후원조직 등이 있음.

첫째, 피해의 규모에 따른 응급구호 및 장기구호의 필요하다.

최근 발생되고 있는 재해의 특징은 인적 및 물적 피해가 대규모라는데 심각성이 있으므로 이재민의 응급구호뿐만 아니라 장기구호가 적극 이루어질 수 있도록 예산이 확충되어야 할 것이다. 또한 이들이 재해의 고통으로부터 벗어나 조속히 생활안정을 기하고 생업에 종사할 수 있는 다각적인 방안모색이 필요하다.

둘째, 효율적 재해구호는 이재민 중심의 다각적 방안이 적극 모색되어야 한다.

재해구호를 위한 법제도, 서비스 전달체계, 서비스 수준 및 내용 등이 모두 이재민의 고통을 최소화하고 조속히 구호하여 생활안정을 기할 수 있도록 보완되어야 할 것이다. 특히, 효율적 재해구호를 위해서는 재해의 발생원인에 상관없이 발생된 모든 이재민을 구호대상으로 한 체계의 구축이 바람직하다.

2. 재해구호 행정체계의 개선방안

첫째, 재해구호체계의 일원화가 요구된다.

재해구호업무를 수행하고 있는 소방방재청과 지방의 재해구호 체계를 일원화시켜야 할 것이다. 재해구호법에 의한 재해구호본부는 폐지하고 중앙재난안전대책본부에 재해구호반을 포함시켜, 중앙과 지방의 일원화된 체계를 구축하는 것이 바람직하다. 지방의 재해구호업무는 현재 사회복지과(대구, 제주 등은 방재과)에서 수행하고 있으나, 일원화된 지휘체계 및 업무 통일성을 위해 방재과 등으로 조속히 이관하여야 할 것이다.

둘째, 재해구호의 일차적 책임은 지방자치단체에 부여하고, 중앙정부는 이를 지원하고 조정하는 업무를 수행하는 것이 바람직하다.

이는 지역특성에 알맞은 재해구호가 이루어질 수 있도록 하는 방안이다. 다만, 지방자치단체의 제반 능력을 고려하여 중앙정부는 적극적으로 재해구호에 임하여 재해구호가 보다 신속하고 정확하게 추진될 수 있도록 하는데 최선을 다할 필요가 있다.

셋째, 재해구호 관련 공공 및 민간조직의 역할분담 및 연계체계를 강화하여야 한다.

정부와 민간이 협력하여 보다 효과적이고 효율적으로 재해구호를 실시하는 전략을 채택하여야 할 것이다. 이를 위해 민간과 정부의 역할분담을 명확히 하며, 특히 재해관련 민간기관에 대한 업무위탁의 근거마련 및 위탁업무에 대한 경비부담이 이루어져야 할 것이다. 아울러 민간재해구호기관의 상황실과 중앙 및 지방 정부의 상황실을 공동운영하고 해당 지역의 재해담당공무원을 대표로 하여 의견을 취합하고 명령을 전달할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

또한 재해구호에 참여하는 민간재해구호기관들은 대한적십자사, 전국재해대책협의회, 각종 자원봉사단체 및 종교단체 등으로 다양화하고, 이들 기관들이 각기 전문적으로 제공할 수 있는 서비스영역을 가져야 한다. 민간재해구호기관 상호간의 역할분담에 대한 모델로서 미국의 NVOAD라 하겠다. 민간재해구호기관간의 서비스의 차별화를 도모하는 이유는 무엇보다도 구호서비스의 중복과 누락을 방지할 수 있는 장점이 있기 때문이다.

미국의 재해구호체계

- 미국 재해구호는 무엇보다도 민간재해구호기관과 자원봉사자의 활발한 참여가 돋보임.
- 미국의 재해구호전달체계 역시 공공과 민간으로 나누어지는데 공공전달체계는 연방정부-주정부-지방정부로 이어지는 행정체계를 따르고 있으며, 민간전달체계로는 미국적십자사, 구세군, 메노나이트 재해서비스(Mennonite Disaster Service) 등의 재해구호기관들이 있음.
- 특히, 민간재해구호기관들은 NVOAD라는 연합체를 구성하여 보다 효율적인 재해구호서비스를 제공함.
- 재해구호에 있어 현물급여는 민간재해구호기관이 주로 담당하고, 현금급여는 연방정부에서 담당하는 방식으로 역할분담이 이루어짐.

3. 재해구호 내용의 다양화

재해가 발생되면 사망자, 실종자, 중상자, 부상자들이 대거 발생하는 것이 일반적이다. 물론 이들을 가족을 위해 다양한 유형의 경제적 지원, 물품지원, 일시 주거 보호, 생계보호, 보건의료서비스 등이 제공되고 있다. 그런데 이재민의 정신적 충격과 좌절감을 감안한 전문적 상담과 치료가 제외되어 있다.

따라서 재해구호의 내용에는 이러한 내용을

이는 물질적 제공만을 중요시하고 재해피해로 인한 을 간과한 것으로 현대사회에서 물질보다 더 중요한 정신적 안정과 스트레스 해소 방안이 재해구호의 주요 내용으로 포함되어야 함을 시사하는 것이다.

4. 재해의연금의 신속한 지원 및 지급의 형평성 및 투명성 증대

첫째, 재해로 인한 막대한 피해를 입은 이재민의 고통을 조속히 덜어주고 이들의 생활안정을 도모하기 위해 재해복구비 적시 지급이 필요하다.

재해의연금의 모금 및 집행체계 및 절차를 최대한 간소화시켜야 한다. 이를 위해 일원화된 체계의 마련이 필요하며, 이를 효율적으로 조정 통제할 수 있는 민간 자율기구의 구성도 요구된다.

둘째, 재해발생후 이재민에게 지급되는 구호비의 형평성을 제고하고 의연금 사용에 대한 투명성이 보장되어야 한다.

재해의연금 지급기준이 기탁자의 의사 및 공공복리와 와 부합되도록 노력하여야 하며, 의연금과 정부의 구호비를 분리하는 것이 바람직하다. 아울러 피해조사의 결과와 개별주민의 지급예정 의연금액을 신속히 공개토록 할 필요가 있다. 재해의연금의 관리 및 사용이 투명하게 이루어지고 있다는 사실을 전체 국민에게 광범위하게 알리기 위한 방안으로 전국재해구호협회는 인터넷의 홈페이지에 전체 의연금품의 모집 및 배분 등에 관한 구체적이고 세부적인 자료를 모두 등재하여 모든 국민이 항상 확인할 수 있도록 하여 투명성을 증대시켜야 할 것이다.

5. 재해구호물자관리의 개선방안

첫째, 구호물품 전달체계의 일원화 및 조직화가 이루어져야 한다.

구호물품의 접수 및 모집, 물품분류, 수송체계, 현지배분 등이 일사분란하게 추진되도록 하여야겠다. 물류전문가, 운송업체, 관계 공무원, 자원봉사인력 관리기간과 평상시에 연계체계를 구축하고, 비상시에 대비한 행동요령을 숙지하는 등 관계자에 대한 철저한 교육이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 구호물품을 충분히 확보하여야 한다.

가구의 특성을 고려한 구호물품을 단일 패키지로 하여 제공할 필요가 있다. 미국의 경우, 장애인이나 노인 등 특수한 욕구를 가진 이재민들에 대한 재해구호를 별도로 계획·실시하고 있으며, 호주는 재해를 대비하여 비상용품들을 준비할 때 반드시 유아, 특이질환자 등이 이용할 특별물품들을 구비하도록 지도하고 있음은 우리가 특별한 관심을 가져야 할 사항이다.

셋째, 구호물품의 효율적 관리 및 배분을 위한 창고 설립이 추가적으로 요구된다.

구호물품의 관리 및 배분의 효율화를 기하기 위하여 교통이 편리하고 대형차량의 진출입이 용이한 지역에 창고를 설치하여 평상시에 구호물품을 확보 및 관리하고 재해발생시에는 물품의 모집 및 분류, 수송 등이 용이하도록 하여야 한다. 또한 재해가 전국적으로 발생하는 경우와 이재민 구호의 긴급성 등을 감안하여 몇 개 광역권으로 나누어 각 지역에 하나의 창고를 확보하는 것이 바람직하다.

이들 창고에는 지방자치단체에서 평상시에 확보한 재해물품을 보관할 수도 있을 것이다. 창고의 조속한 설립이 추진되기 위해서는 관련법의 개정에 의한 국유지 무상임대의 방안이 강구된다면 재정적 부담이 크게 경감될 수 있을 것으로 판단된다.

6. 재해구호 인력의 전문성 제고

첫째, 재해구호 인력에 대한 정기적 교육·훈련이 실시되어야 한다.

재해구호관련 관계공무원 및 민간단체 종사자들에게 재해관련 교육·훈련은 필수적이다. 특히 재해의 특성이 시대에 따라 변화되고 있고, 다양화되므로 이러한 내용이 충분히 감안된 교육내용이어야 할 것이다.

둘째, 재해구호 담당인력의 장기근속화 유도와 인사상 혜택을 부여하는 방안이 필요하다.

재해구호 담당 공무원은 반드시 일정기간 근무하여 인사이동으로 인한 업무의 미숙함을 최소화할 필요가 있다. 아울러 재해구호 담당을 선호하지 않고 있는 점을 감안하여 이들에 대한 인사상의 혜택을 부여하는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 재해구호 관련 매뉴얼을 제작하여 보급하여야 한다.

재해구호 담당 공무원과 민간재해구호기관의 종사자, 자원봉사자, 그리고 국민을 위한 매뉴얼이 보급되어야 한다. 특히, 일반국민의 재해대처 행동요령 등에 관한 매뉴얼은 재해피해를 최소화하기 위해서는 매우 중요한 의미를 지닌다고 하겠다.

7. 자원봉사체계 구축 및 강화

자원봉사의 효율적 활용을 위해서는 평상시에 재해구호의 특수성과 재해발생시 조치요령 등에 대한 교육이 철저히 실시되어야 한다. 특히 재해구호관련 자원봉사영역의 전문성을 높이기 위하여 서구 선진국의 경우와 같이 각 영역별 자원봉사교육의 이수 및 자격부여가 있는 것이 바람직하다(김승권 외, 2000). 예를 들면, 피해규모파악 자원봉사, 부상자 자원봉사, 방역 자원봉사, 구호물품분배 자원봉사, 영유아보육 자원봉사, 이재민의 정신보건 자원봉사 등과 같이 보다 차별화된 자원봉사인력의 교육 및 관리가 필요하다고 사료된다.

다음과 같은 자원봉사부문의 발전방안을 제시한다.

첫째, 재해구호 자원봉사인력의 확보 및 관리가 강화되어야 한다.

재해구호 자원봉사인력의 확보는 전국적으로 분포되어 있는 행정자치부의 종합자원봉사센터를 중심으로 하여 동 센터에서 확보하고 있는 자원봉사인력을 연계하여 활용한다. 즉, 이들 인력을 1차 대상으로 하여 재해구호 자원봉사를 희망하

는 자에 한하여 명단을 접수받아 집중 관리하도록 한다.

다만 누락된 지역사회가 있을 경우에는 문화관광부의 청소년자원봉사센터, 보건복지부의 사회복지정보안내센터, 여성부의 여성자원활동센터의 협조아래 기획보된 자원봉사인력에 대하여 재해구호를 위한 자원봉사를 희망하는 인력을 등록받아 집중 관리토록 한다.

재해구호 자원봉사인력의 집중관리는 지역별로 구분하여야 할 것이며, 자원봉사가 가능한 시간, 가능한 봉사내용, 연락처(주소, 전화번호, 전자메일 등) 등을 반드시 기재토록 하여 상시 관리토록 한다. 또한 확보된 자원봉사인력에 대하여는 자원봉사회원으로 등록하고 새로운 소식을 수시로 송부하며, 가능하면 기념품도 전달하여 자부심을 가지고 재해구호 자원봉사를 할 수 있도록 한다.

둘째, 구호영역별 차별화된 자원봉사자교육 및 인증제를 도입하여 전문화 한다.

재해구호를 위하여 등록된 자원봉사인력은 재해구호의 특화된 영역으로 구분하여 차별화된 교육을 정기적으로 실시토록 한다. 물론 자원봉사자 교육을 위한 과정은 사전에 전문가의 도움을 받아 구성하여야 하며, 이를 위한 교재도 준비되어야 할 것이다. 특히 전문영역별로 차별화되어 실시된 자원봉사자 교육을 이수한 자에게는 특화된 영역의 「자원봉사자 인증제」에 의하여 교육수료 자격증을 수여하여야 한다. 이러한 자격증은 자원봉사활동시 특정영역에서 자원봉사를 할 수 있는 징표가 될 것이다.

주요 국가에서 재해구호에 자원봉사자의 역할이 얼마나 중요한 역할을 하는지를 살펴본다. 일본의 한신대지진 당시 재해구호물품의 비축기지과 배송 거점지로 입하되는 물품의 하역, 분류, 재고관리, 그리고 피해지역으로의 물자수송 등이 원활히 이루어지지 않아 작업효율이 크게 저하되었다고 한다. 재해지역에 도착한 구호물품의 차량은 피해지역의 교통 혼잡, 물품의 일시 집적장 및 적하적재장소의 협소, 공무원, 자원봉사자, 구호물품전달 관계자 등 현장인력의 무질서함으로 인하여 혼잡을 가중시켰다고 한다. 더군다나 많은 피난소가 설치·운영됨에도 불구하고, 이재민을 대상으로 한 행동요령에 따라 움직일 수 있도록 하는 사전준비 및 교육이 실시되지 않아 혼란을 가중시키는 결과를 초래하였다고 한다.

이는 피난소에서의 사전 교육된 자원봉사자 및 공무원에 의한 생활요령의 유도

가 적극 필요함을 시사하는 것으로 재해발생 전에 미리 준비되어 있어야 함을 시사하는 것이다. 즉, 자원봉사인력에 대한 충분한 사전교육과 재해구호에서의 적극적 참여가 필요함을 의미하는 것이다(김승권 외, 2000).

미국의 NVOAD(National Voluntary Organizations Actives in Disaster)²⁾는 재해구호에 참여하는 다양한 자원봉사기관들의 역할조정을 목적으로 설립되었다. NVOAD는 회원기관들에 정보전달, 리더십 훈련 및 교육, 지원서비스 등을 제공한다. 그럼으로써 회원기관들은 재해발생 전 협의를 통해 서비스를 보다 효율적이고 중복되지 않게 제공할 수 있게 된다. 일단 재해가 발생하게 되면 NVOAD와 각 주의 지회들은 회원기관들과 기타 자원봉사기관들이 재해발생현장에 집합한다. 그리고 이러한 협력은 위기 시에 다양한 자원봉사자들과 기관들이 함께 활동하는 데 있어 최적의 방법으로 입증되고 있다(김승권 외, 2000).

미국 적십자사의 재해구호가 적시에 효율적으로 이루어지게 되는데 가장 핵심적인 역할은 자원봉사자들의 적극적이고 헌신적인 참여에 의해서이다. 자원봉사를 희망하는 개인은 적십자사의 지사를 찾아가 어떤 분야에서 어떤 봉사를 할 수 있는지를 결정하게 된다. 거주지역의 지사에 방문하면 일단 관심분야와 특기에 대해 질문을 받게 되며, 각 지사에서는 재해구호활동 중 적합한 분야에 배치해 준다. 좀 더 자세한 정보를 얻고 싶은 개인은 재해서비스 입문(Introduction to Disaster Services) 강좌의 수강을 신청하기도 한다.

재해발생시 전국 1,300개 이상의 지역사회에서 국민들의 성금을 바탕으로 자원봉사자들이 즉각적인 대응에 들어간다. 자원봉사자들은 가능한 빨리 이재민들이 일상으로 돌아갈 수 있도록 이재민들에게 서비스를 제공하게 된다. 재해가 지역적십자사에서 활용할 수 있는 자원의 범위를 넘을 정도로 크게 발생하였을 때는 전국적인 인적·물적 자원 네트워크가 가동된다.³⁾ 물적 자원으로는 공급품, 차량, 통신장비 등이 있으며, 미국 전역에 널리 비축해둬으로써 재해발생시 즉각 재해

2) NVOAD는 직접적인 재해구호서비스 전달기관이 아니라 각 회원기관들이 독자적으로 재해구호와 재해복구에 참여할 수 있도록 지지하는 역할을 담당함. 9인으로 구성된 이사회는 매년 4차례 이상의 회의를 통해 회원기관들의 활동기준을 마련함.

3) 이 네트워크는 훈련된 재해구호 자원봉사자들로 구성되는데, 청소년에서부터 청장년에 이르기까지 다양한 사람들이 참가하고 있음.

피해지역으로 이동될 수 있도록 조치하고 있어 긴급성을 최대한 감안하고 있음을 알 수 있다.

호주의 재해구호에 대한 일차적인 책임은 주정부가 담당한다. 각 주에는 주재 해관리센터(The State Emergency Operations Centre: SEOC)가 있으며, 이에는 일부 직원을 제외하고는 대다수가 자원봉사자에 의하여 운영되고 있다. 호주는 재해구호를 위한 자원봉사를 희망하는 자들에게 상시적인 교육훈련 프로그램을 제공하며, 프로그램을 이수한 사람들에게만 자격증을 부여하고 있다. 특히 자격증 제도는 재해구호의 각 영역별로 구분하여 실시되며, 각 영역별로 교육을 이수하여야만 해당 영역의 자원봉사를 할 수 있도록 규제하고 있을 정도로 발전되어 있다.

이와 같은 선진국의 재해구호에서의 자원봉사자의 활동은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

참고문헌

- 김승권·김수봉·이자경. 2000. 효율적 재해구호대책을 위한 정책방안. 재해구호대책협의회·한국보건사회연구원.
- 김승권. 2001. 재해구호물품창고 운영평가 및 적정설치방안. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김승권. 2002. 전국재해구호협회의 중·장기 발전방안. 한국보건사회연구원.

재해의연금 모집 및 지원의 효율화 방안

: 미국·일본·독일·프랑스와의 비교

이재은(충북대학교 행정학과)

재해의연금 모집 및 지원의 효율화 방안

: 미국·일본·독일·프랑스와의 비교

이재은(충북대학교 행정학과)

I. 서론

우리나라 헌법은 국가로 하여금 자연재난과 인적재난으로부터 국민을 보호하기 위한 제반 노력을 기울일 것을 요구하고 있고, 재난으로부터 국민이 입은 피해를 지원하기 위한 국가의 노력이 규정되어 있다(헌법, §34⑥). 또한, 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 지니고 있고, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다(헌법, §10). 이와 함께 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(헌법, §34①). 국민의 '인간으로서의 존엄성'을 구현하기 위한 노력이 다른 무엇보다도 요구된다. 인간으로서의 존엄성을 구현하기 위한 노력은 바로 이러한 자연재난과 인적재난으로부터 생명권이 보장될 때 가능한 것으로 이해될 수 있다(국가인권위원회, 2004: 618). 그리고 재난및안전관리기본법은 재난을 예방하고 재난이 발생하는 경우 그 피해를 최소한으로 줄이는 것이 국가 및 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산 보호에 관련된 행위를 하는 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 삼고 있다(§2).

이와 함께 국가는 재난관리의 원활한 실시를 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다(재난및안전관리기본법, §66①). 그리고 이에 필요한 재난복구사업의 재원은 국고의 부담금 또는 보조금과 지방자치단체의 부담금·의연금¹⁾ 등으로 충당하되, 지방자치단체의 부담금중 시·도 및

1) 헌법과 재난및안전관리기본법 등에서 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가의 책임을 기본 이념적 가치로 명시하고 있는데 반해, 재난및안전관리기본법

시·군·구가 부담하는 기준은 행정자치부령으로 정하게 하고 있으며, 국가 및 지방자치단체는 이재민 구호를 지원할 수 있다(재난및안전관리기본법, §66②-③). 이와 함께 재해구호법은 재해가 발생하였을 때 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여하는 것을 목적으로 하고 있으며(§1), 이재민의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장이 구호를 하도록 하고 있다(§3).

재해 발생에 따른 구호활동으로는 다음과 같은 것들이 있다(재해구호법, §4). 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원, 기타 사항이 그것이다. 그러나 이 같은 구호 활동은 공공부조에 대한 법적 규정사항으로서 국가가 수행하는 활동을 위주로 논의된 것이다. 이와는 달리 재난발생시 민간부문에 의한 자발적인 구호활동이 이루어지고 있다. 예를 들면, 재난 피해자에 대한 자원봉사활동, 식량과 식수의 전달 등과 같은 생활필수 서비스의 전달, 재해의연금의 모집 및 지원 등이 그것이다.

특히, 의연금의 모집과 지원에 관한 사항은 재난피해자에 대한 지원에 있어 커다란 의미를 지녀왔다. 재해의연금의 모집과 지원은 재해구호법 등에 의한 공공부조²⁾와는 다른 사적 부조의 성격을 지니는 것으로서 재난피해자에 대한 민간의

(§66②)에서는 국민들이 이재민을 돕기 위하여 자발적으로 거두고 있는 재해의연금을 국가의 재난복구사업의 재원으로 사용할 수 있도록 규정함으로써 국가의 책임 수행과 배치되는 법 집행을 하고 있다. 이는 국가의 책임있는 재난관리 기능 수행의 진정성을 의심하게 하는 조항으로 판단된다.

- 2) 공공부조란(公共扶助)은 공적 부조(公的 扶助: public assistance), 사회부조(社會扶助: social assistance, sozialhilfe), 국가부조(國家扶助: national assistance), 빈곤구제정책(貧困救濟政策: anti-poverty policy), 무기여소득보장정책(non-contributory income maintenance program) 등의 이름으로 일컬어졌으나, 우리나라에서는 1995년 12월 30일 사회보장기본법이 제정되면서 공식적으로 그 명칭을 ‘공공부조’라 칭하게 되었다. 이러한 공공부조는 국민의 권리로서 최저생활을 보장받는 제도이며, 조세에 의하여 그 재원이 조달된다. 우리나라에서 실시되고 있는 공적부조에는 생활보호, 의료보호, 재해구호, 보훈사업 등이 있다. 우리나라 공공부조는 역사적으로 궁핍한 백성을 국가가 돌보아 주는 국민진흥의 구빈사업과 풍수재해 등으로 인해 일시적으로 빈곤해진 이재

자발적 원조라고 볼 수 있다³⁾. 즉 국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도인 공공부조⁴⁾와는 다른 사적부조로서의 재해의연금 제도의 유지와 운영은 민간부문에 권리와 책임이 있다고 할 수 있다. 따라서 재해의연금의 모집과 지원체계를 효율화하는 것은 재난 피해자에 대한 사적부조 제도의 유지·발전을 위해서는 필수적이다. 이는 공공부조가 조세에 의한 정부의 일반회계에 의하여 형성되어 운용되는 것이 관례(황진수, 1996: 74)인데 반하여, 사적부조로서의 재해의연금은 국민의 성금에 기초하고 있기 때문에 국민의 자발성에 기초한 재해의연금 모집의 기반은 이재민에 대한 수혜가 직접적으로 이루어지고 있다는 신뢰성에 있기 때문이다.

더욱이 우리나라에서는 해마다 태풍, 홍수, 호우 등의 자연재난과 붕괴, 폭발, 대형화재 등 인적재난의 발생이 증가하고 있는 실정이다. 이에 따라 과거 그 어느 때보다 재난피해자가 증가하고 있는 한편 이에 대한 지원의 필요성이 커지고 있다. 이러한 사정을 감안하면 공공부조 못지않게 사적부조로서의 재해의연금 모집과 지원의 효율화가 절실하게 요구되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 재난피해자를 위한 재해의연금 모집과 지원 방식은 과거와 동일하게 이루어지고 있어 이에 대한 개선의 필요성 또한 제기되고 있다.

민들을 구제하는 재해구호사업이 주종을 이루고 있다.

- 3) 공공부조는 국민의 최저한도의 생활권을 보장하기 위해 빈곤자·장애자·노령자 등 사회적으로 보호해야 할 불우집단에게 정부 등 공공부문이 제공하는 보조를 말한다(이종수, 2000: 50). 이와는 달리 사적부조는 민간의 자발성에 기초하여 걷는 불우이웃돕기 성금, 재해의연금 등은 민간부문에 의해 제공되는 것이다.
- 4) 공공부조는 빈곤상태에 있는 자들을 대상으로 하기 때문에 사람들이 빈곤상태에 있는지 객관적으로 판단하기 위한 자산조사(means test)를 실시하고 있다. 그리고 이들은 자신이 근로능력으로 독립적으로 살 수 있는지 또는 부양할 친족이 있는지 여부를 판단하는 상태조사(status test)를 실시하고 있다. 자산조사와 상태조사 실시후 그 결과에 따라 다른 처지에 있는 사람들을 서로 다르게 처분하게 된다. 공공부조는 도움이 필요한 사람에 대해 가족이나 민간에 의한 원조인 사적부조(私敵扶助: private assistance)가 아니라 국가나 지방자치단체와 같은 공공기관에 의한 원조이다. 따라서 원조의 주체가 다르다는 점이 가장 큰 차이점이다.

이에 본 연구는 우리나라 재해의연금의 모집 및 지원 체계를 효율화할 수 있는 방안을 찾는데 목적이 있다. 연구 목적을 달성하기 위한 연구 목표는 다음과 같다. 첫째, 재해구호와 재해의연금에 대한 이론적 고찰을 실시하고 법·제도적 측면에서 내용을 파악한다. 둘째, 우리나라 재해의연금 모집 및 지원 체계의 현황을 파악하고 분석함으로써 현행 체계의 문제점을 분석한다. 셋째, 해외의 재해의연금 모집 및 지원 체계와의 비교·분석을 통해 시사점을 도출한다. 마지막으로, 재해의연금 모집 및 지원 체계의 효율화 방안을 모색한다.

재해의연금 모집 및 지원 체계의 효율화 방안 마련을 위한 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 재해구호의 범위는 재난 발생 직후의 피해 상황에서 생계를 유지하기 위한 단기구호가 아니라 정상생활로의 복귀를 지원하는 장기구호를 의미한다. 둘째, 재해구호는 재난관리의 대응단계에서 나타나는 긴급한 위험상황을 벗어나기 위한 응급구호를 의미하는 것이 아니라, 재난관리의 대응단계와 복구단계 모두에서 재난 피해자들이 재해 상황을 극복하고 정상적 사회생활로의 복귀를 가능하게 하는 생활구호를 의미한다. 셋째, 재해의연금의 모집 및 지원 주체는 민간 부문의 일반국민, 기업체, 신문·방송사, NGO, 전국재해구호협회 등을 의미하며 사적부조를 전제로 한다. 다만, 배분위원회의 구성 및 운영의 참여자로서의 지방자치단체는 포함한다. 넷째, 해외 재해의연금의 모집 및 지원 연구는 미국, 일본, 독일, 프랑스를 대상으로 한다⁵⁾. 마지막으로, 재해의연금의 운용 체계는 모집체계, 관리체계, 지원체제로 이루어져 있으나 본 연구에서는 재해의연금품의 모집체계와 지원체계의 효율화 방안⁶⁾에 초점을 둔다. 연구방법으로는 문헌분석 방법과 실증조사 방법의 하나인 심층면접기법을 활용하였다.

5) 이들 국가를 해외 사례 조사 대상국으로 선정된 이유는 다음과 같다. 첫째, 프랑스와 독일은 재해의연금 모집과 관련하여 전자는 허가제, 후자는 등록제를 채택하고 있는 국가로서 우리나라의 재해의연금 모금기관 운영과 관련한 등록제와 허가제의 시사점을 얻는데 도움이 된다고 판단하였다. 일본은 우리나라와 유사한 재난관리 시스템을 지니고 있는 한편, 재해의연금 제도의 운용에 대해서는 국내에 자료가 없어 본 연구에서의 해외 조사를 통해 함의를 얻기 위하여 선정하였다. 미국은 허리케인 등의 대규모 자연재난이 연례적으로 발생하고 있어 재난피해자 또한 대규모로 발생하고 있는 국가이다. 그러므로 다른 어느 해외 국가보다도 재해의연금의 모금과 지원에 관한 효율적인 시스템이 갖추어져 있을 것이라 판단하였다.

II. 재해구호에 있어서 재해의연금에 관한 이론적 고찰

1. 용어의 정의

본 연구에서의 재난 개념은 자연재난과 인적재난, 사회적 재난을 모두 포괄하는 것으로 설정한다. 2004년 3월 11일 법률 제718호로 국회에서 제정된 ‘재난 및 안전관리 기본법’에서는 ‘재난’을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 세 가지를 포함하고 있다. 첫째, 태풍·홍수·호우 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 둘째, 화재·붕괴·폭발 등 유사한 사고로 인한 피해, 셋째, 에너지·통신·교통·금융 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 포함한다(행정자치부 국가재난관리시스템기획단, 2003: 5). 이는 현재의 사회적 환경이나 과학기술 수준에서 예상하지 못했던 새로운 유형의 재난 발생시에도 유연하게 대처할 수 있도록 재난의 개념을 정리한 한편, 확대 일원화한 것으로 이해할 수 있다. 그리고 재난관리는 이러한 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동으로 정의된다(재난및안전관리기본법, §3).

‘재해(災害)’는 재앙으로 말미암아 받는 피해를 의미하는 것으로 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 따위에 의하여 받게 되는 피해를 이른다(표준국어대사전, 2005). 이러한 맥락에서 보면 재해는 자연적·인위적·사회적 원인에 의해 뜻하지 않게 발생한 재난에 의하여 받게되는 피해라고 정의할 수 있다.

구호(救護)는 재해나 재난 등으로 인해 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것을 의미한다(표준국어대사전, 2005). 즉 어려움에 처해있는 사람, 특히 재난을 당한 사람이나 병자·부상자 등을 도와 보호하는 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 재해구호(災害救護)는 각종 재난으로 인한 피해로 말미암아 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것이라고 정의할 수 있다. 이와는 달리 법적 측면에서 재해구호법은 명확하게 구호를 정의하고 있지 못한 실정이다. 2004년 12월 30일 개정된 재해구호법(법률 7261호)에 의하면, “구호는 자연재해대책법 제2조 제1호의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자(이재민)를 대상으로 한다

(§2)“고 규정되어 있을 뿐이다.

현행 재해구호법(법률 7261호)에 의하면 “이 법은 재해가 발생하였을 때에 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여함”을 목적으로 하고 있다(§1). 피해자의 보호와 생활안정에 기여하기 위한 구호활동으로는 임시 주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원 등이 있다. 이와 더불어 민간부문에서는 자발적으로 재해의연금을 지원하고 있다.

의연금(義捐金)은 사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈(표준국어대사전, 2005)으로 정의된다. 즉 재해의연금은 재난 피해자에 대한 자선의 목적으로 내는 돈으로 그 의미를 파악할 수 있다. 의연금과 기부금은 의미상 차이점이 있다. ‘의연금’이 ‘사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈’으로서 직접적으로 타인을 돕는 행위인데 반하여, ‘기부금’은 ‘자선사업이나 공공사업을 돕기위하여 대가없이 내놓은 돈’으로 정의(표준국어대사전, 2005)되어 타인이나 기관이 수행하는 사업을 도움으로써 간접적으로 타인을 돕는 행위를 의미하는 것으로 이해할 수 있다⁶⁾.

6) 그러나 현재 소방방재청이 추진하고 있는 재해구호법 전부개정법률(안)에서는 현행 재해구호법에서 사용하고 있는 ‘재해의연금품’이라는 용어 대신에 ‘재해기부금품’이라는 용어를 사용하고 있다. 즉 국민이 재난피해자에 대해 직접적인 도움을 주고자 하는 성금이라는 취지에 어긋나는 방향으로 법 개정이 진행되고 있다고 판단된다. 개정(안)에서는 ‘재해기부금품’을 ‘반대급부없이 취득하는 금전 또는 물품을 말한다’라고 정의하고 있다. 이는 기부금품의 제공자 관점에서라기 보다는 구호기관이나 관리기관, 또는 모집기관의 차원에서 법적 개념을 정의하고 있다. 따라서 국민이 아무런 대가없이 자발적으로 내는 성금이라는 본래의 취지로부터 동떨어진 정의를 내리고 있는 한편, 이에 기초한 재해구호정책의 수립과 정책으로 말미암아 향후 재해의연금을 통한 국민통합과 공동체 의식 형성에 장애현상이 나타날 것으로 판단된다.

2. 공동모금과 재해의연금

1) 공동모금의 이념

모금활동은 비영리조직에서 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 비영리조직은 광의의 의미로는 개인의 자발적 행동의 집합적 행태라고 말할 수 있다. 이러한 비영리조직을 Smith(1988)는 18가지 유형으로 분류하고 있으나, 학술, 종교, 자선, 기예 등 공익을 목적으로 하는 것과 동창회, 동인회 등을 포함하여 비영리를 목적으로 하는 조직이나 단체를 비영리조직이라 한다(김국도, 1985: 16-17; 정호영, 1990: 29). 이러한 비영리조직들은 사업과 운영에 필요한 자금을 여러 방법을 통해 동원하고 있다. 사회복지기관 및 관련 단체들의 모금활동은 지역사회의 복지 수요에 따르는 문제를 해결하기 위해 실시되어 왔기 때문에 지역사회 주민들의 의견과 결정이 반영된 하나의 사업으로 전개되어야 한다. 그러므로 모금의 이념을 고찰함으로써 모금활동의 이념을 살펴보는 것이 필요하다. 즉 모금의 이념은 모금운동의 근거가 될 뿐만 아니라 모금운동의 원리이며 모금운동의 밑바닥에 깔려있는 가치관이라 할 수 있다(King, 1956: 32; 어운배, 1975: 84). 동시에 이념은 모금운동의 조직책임자, 실무자들이 준수해야 될 규칙의 원천이 되기도 한다(Kramer, 1965: 108-114; 어운배, 1975: 84).

공동모금의 기본적 이념은 지역사회 내에서 활동하고 있는 사회복지사업기관들이 지역사회 주민을 대신하여 그 지역사회에 있는 불우한 사람들을 돕거나 그 지역의 생활환경 개선에 노력하고 있기 때문에 그에 소요되는 경비를 해당 지역의 주민들이 능력에 따라 분담한다는 사회 연대의식의 발로라 할 수 있다. 또한 공동모금은 기부자들의 자발적인 협력과 참여에 의존하기 때문에, 주민들의 다수에 의하여 받아들여져야만 한다는 명제가 있다. 그러기 위해서 공동모금의 홍보활동은 단순히 목표예산의 금품을 거둬들이는 데만 목적이 있는 것이 아니라 주민들이 지역문제에 의식을 가지고 적극 참여하도록 권유하는데 있다.

그러므로 모금활동은 지역사회내의 사회복지 기관들이 지역주민을 대신하여 사회복지서비스를 제공하고 지역의 복지 향상을 위해 노력하고 있기 때문에 지역주

민들이 각자의 능력에 따라 지원하는 사회적 연대의식과 기부하는 사람들의 자발적 협력과 참여에 의존함으로써 주민다수에 의한 기금 모금 및 배분 계획이 민주적인 의사결정에 의하여 이루어져야 한다는 민주주의적 가치관을 기본이념으로 하고 있다(어윤배, 1975: 84-85; 정호영, 1990: 30-31).

2) 재해의연금의 성격

재해의연금 모금은 일반적인 모금 활동과 유사하면서도 다소 상이한 성격을 지니고 있다. 일반적으로 모금은 지역사회에 불우한 이웃을 돕거나 그 지역의 생활환경을 개선하는데 초점을 두고 진행되는 것이 보통이다. 또한 모금을 통하여 사회복지서비스를 제공하는 비영리조직들은 그 활동을 수행하는데 필요한 제반 경비를 걷고 있다.

그러나 재해의연금의 경우에는 다음과 같은 성격을 지닌다. 첫째, 재해의연금은 재난 발생으로 말미암은 피해상황이라는 특수한 상황을 전제로 한다. 일반 모금이 사회구조적 측면이나 개인적 사정을 이유로 나타난 현상을 치유하는데 목적이 있다면, 재해의연금 모금은 평소 정상생활을 유지해오던 주민이 갑작스러운 재난 상황으로 인해 개인이 감당하기 어려운 불행한 상황에 처하게 된 것이다.

둘째, 재해의연금 모금은 재해 상황에서 불행을 당한 피해자들을 돕기 위한 자발적 기부행위에 기초하고 있다. 이는 재해복지서비스 제공 활동의 경비를 걷으려는 목적으로 모금을 하는 것이 아니라 재난피해를 입은 피해당사자에게 직접적인 도움을 주기 위한 목적으로 모금을 한다는 점에서 일반 모금과 차이가 있다. 누구라도 재해를 당하면 현재의 재난피해자와 동일한 상황에 처할 수 있다는 심정적 동의와 일체감으로부터 기부행위가 나타나게 되는 것이다.

셋째, 재해의연금의 모금과 지원은 신속성을 본질적 속성으로 지니고 있다. 이는 일반적인 성금과는 달리 각종 재난으로 인해 피해를 입은 재난피해자를 대상으로 하여 지원을 해야 하기 때문에 모금과 지원이 신속하게 이루어져야만 피해자의 절박한 생활 및 생존에 도움이 될 수 있기 때문이다.

넷째, 재해의연금 모금은 재난피해자에 대한 일시적인 위로와 동시에 정상생활

로의 복귀를 지원한다는 차원에서 이루어지게 된다. 즉 평상시에 다른 사람과 마찬가지로 정상적이고 일상적인 생활을 영위하던 사람들이 재난이라는 갑작스러운 사태에 직면하여 가족과 재산을 잃은 한편, 삶의 무기력함 앞에서 상실감을 지님으로써 일거에 삶의 터전을 잃은 사람들을 대상으로 하고 있는 것이다.

다섯째, 재해의연금은 동일한 재난으로부터 동일한 정도의 피해를 입은 사람에게 공평하게 배분되어야 한다는 특성을 지니고 있다. 재해의연금 배분의 공평성이 요구된다. 2년 전에 피해를 입은 사람과 1년 전에 동일한 피해를 입은 사람이 서로 다른 기준에 의해 배분을 받게 되는 경우에는 오히려 더 큰 상실감과 자괴감을 불러일으킬 수 있기 때문이다. 일반 모금이 사회복지서비스의 수혜자들이 각자가 처한 상황에 따라 서로 다른 서비스를 받는 것과는 달리 재해복지서비스의 경우에는 일차적으로 동일 재난상황에서 동일 피해를 입었다면 동일한 의연금을 받는 것이 요구되는 것이다.

여섯째, 재해의연금 모금은 대부분의 경우 모금 기간이 단기에 이루어지게 된다. 이는 재해 상황이라는 특수성에 기초한 것으로서 일반 국민의 감정적 호소와 피해상황의 절박성에 기초하기 때문이다. 일반 모금은 수혜자에 대한 복지서비스 제공이 대부분 장기간에 걸쳐 이루어지고 있어 모금 활동 역시 장기간 지속적으로 이루어지는 반면에, 재해의연금의 모금은 일시적으로 집중 홍보를 통한 모금 활동이 이루어지고 있다.

일곱째, 재해의연금 모금은 모금액수가 대규모라는 점을 특성으로 한다. 이는 재해를 당하지 않은 국민의 절대 다수가 모금에 참여하는 동시에, 국민통합이나 사회통합의 차원에서 이루어지고 있기 때문이다. 또한 향후에 누가 재해를 입게 될지 예측할 수 없는 불확실한 상황에서 국민 모두가 십시일반하는 상호부조의 정신으로 기부행위가 이루어지기 때문이다.

여덟째, 재해의연금 모금은 사적 부조의 성격을 지니고 있다. 국민세금에 기초하여 공공부조 차원에서 이루어지는 정부의 재해구호 사업과는 별도로 이루어지고 있다. 즉 공공부조와는 별도로, 민간에서 성금에 기초하여 자발적으로 부조하는 사적부조가 이루어진다.

아홉째, 재해의연금 모금 행위는 사적부조의 차원에서 이루어지기 때문에 재해

의연금의 모금, 관리, 배분 행위는 정부에 의해서가 아니라 민간의 비영리부문에 의해 이루어져야 한다. 민간의 비영리조직에 의한 모금 및 배분 행위가 이루어질 때에 비로소 의연금의 본질적 의미를 훼손시키지 않게 되는 한편, 국민통합과 공동체 의식 함양의 취지에도 맞게 되는 것이다. 민간부문에서의 재해의연금 모금 및 배분활동에 있어서 정부의 개입은 없거나 최소한에 그치는 보충적 행위자로서의 지위에 그쳐야 한다. 즉 정부의 활동은 민간부문의 재해의연금 모금에 대한 보조금의 지급이나 세금면제 혜택 등에 국한하여 이루어져야 한다.

마지막으로, 재해의연금의 모금에 드는 운영상의 경비 지출은 각 민간 비영리조직의 자체 예산으로 충당할 것이 요구된다. 특히 일상적인 자선사업이나 사회공익사업을 수행하기 위한 성금을 모집하는 단체의 경우에는 자체 모금활동을 통하여 확보한 모금에서 공제한 경비를 활용함으로써 재난피해자에 대한 혜택을 최대한 늘리도록 하는 것이 바람직하다. 이는 다른 일반 성금과는 달리 재해의연금의 모금에 따르는 비용이나 경비가 적은 한편, 특수한 재난 피해상황에 처해 있는 피해자에 대해 최대한 신속하게 정상생활로 복귀하기를 바라는 의연금 기부자들의 본의를 반영해야 하기 때문이다. 즉 재해의연금은 일반 기부금과는 달리 민간 사회복지단체들이 사업을 운영하는 것이 아니라 의연금을 전달하는데 초점을 두고 있으며, 재해의연금 모금 기간이나 활동 역시 일상적인 사회복지 성금의 모금기간 및 활동에 포함되기 때문이다.

III. 우리나라 재해의연금 모집 및 지원 체계의 실태와 문제점

1. 공공부문의 법적 재해구호체계⁷⁾

직접적인 이재민 구호정책 관련 기본법으로 ‘재해구호법(법률 제6350호)’이 있으며 시행을 위하여 ‘재해구호법시행령(대통령령 제17749호 보건복지부)’과 ‘동법시행규칙(보건복지부령 제223호 보건복지부)’과 실질적으로 지방자치단체에서 집행할

7) 이재민 구호와 관련하여 체계상 상위법으로 ‘재난및안전관리기본법(법률 제7188호)’이 있으나 2004년 3월 제정 이후 관련 법률들이 아직 개정되지 않아 기존 법체계를 중심으로 기술하였다.

수 있는 '재해구호지침'의 순으로 체계화되어 있다.

그 외 관련법으로 재해대책 비용의 부담과 재원마련 근거의 세부 지침을 설명하는 '재난구호및재난복구비용부담기준등에관한규정(대통령령 제17726호 행정자치부)'과 '동시행령의 규칙(행정자치부령 제683호 행정자치부)'이 있고 흔히 말하는 '수재 의연금' 등 기부금을 모집하기 위한 근거로 '기부금품모집규제법(법률 제5631호 행정자치부)'과 '동법 시행령(대통령령 제16100호 행정자치부)'이 있다. 또한 훈령으로 재해 구호물자 관리를 규정하는 '재해구호물자관리권의위임및관리요령(보건복지부 훈령 제5호)'과 '의연금관리규정(소방방재청 훈령 제48호)' 등이 있으며, 기타 관련법으로 '자연재해대책법(법률 제6735호)', '농업재해대책법(법률 제6874호)' 등이 있다.

재해구호법의 주요 내용은 제5조에서 구호의 종류를 규정하고 있고 제14조에서는 국고부담의 원칙, 제15조에 나와 있는 광역자치단체의 재해구호기금 적립 조항 등이 있다. 이재민 구호의 목적은 '각종 재난이 발생하였을 때 응급적 구호를 수행함으로써 이재민을 보호하고 재난의 신속한 복구와 사회질서를 유지하기 위한' 것이다. 재해구호의 대상은 중앙지원 대상과 그렇지 않은 경우로 구분되며, 중앙지원대상이 아닌 소규모 재해 발생 지역은 구호기관이 필요하다고 인정한 경우에는 '이재민 구호기준'에 따라 구호를 실시할 수 있다⁸⁾. 시·도지사 및 시·군·구 단체장은 지역 실정에 맞는 재해구호 계획을 수립하여야 하며, 그 내용은 응급복구 지원계획, 이재민 수용시설 및 비축물자 관리계획, 재해지역 방역 및 의료복구 계획 등을 포함하여야 한다(중앙재해대책본부, 2004: 201).

8) 재해복구 비용중 국고가 부담되는 경우는 동일한 재해기간에 대한 재해로 피해액이 '특별시의 구: 20억원 이상, 광역시의 구 또는 인구 30만 이상의 시: 11억원 이상, 인구 30만 미만의 시 또는 군: 7억원 이상'에 달할 때 가능하다.

<표 1> 이재민 구호 기준과 재원부담 비율

구분	지원기준	재원부담 비율
가. 사망·실종자의 유가족 및 부상자 위로 ○ 위로금(장의비 포함) ○ 생계보조금 (가구의 주 수입원이었던 자가 사망·실종당함으로써 생계유지가 곤란한 경우)	○ 사망(실종)자 1인당 - 세대주: 1,000만원 - 세대원: 500만원 ○ 부상자는 사망·실종자의 50% ○ 세대당 500만원 - 국민기초생활보장수급자 ○ 부상의 경우 산재보상보험법시행령의 규정에 의한 신체장애등급 7급 이상	의연금또는국고: 100% ⁹⁾ 국 고: 50% 의연금 또는 국고: 50%
나. 이재민 생계구호 ○ 응급생계구호 (최초 7일간) ○ 장기생계구호	○ 인/일 최저생계비중 식료품비 4,000원 ○ 인/일 최저생계비중 식료품비 4,000원	재해구호기금 충당 국 고: 50% 의연금 또는 국고: 15% 지방비: 15%
다. 재해복구지원 ○ 세입주자 보조비 ○ 침수주택수리비	○ 300만원 범위내 입주보증금 또는 6월간 임대료 ○ 주택 및 주거시설을 겸한 건축물내의 주거용 바닥이 침수된 경우 세대당 60만원	국 고: 80% 지방비: 20% 국 고: 100%

자료: 중앙재해대책본부, 피해 및 복구 자료실(2004).

2. 민간부문의 모집기관

"모집자"라 함은 기부금품모집규제법 제4조의 규정에 의하여 기부금품모집허가를 받은 자를 말한다. 기부금품모집규제법 제4조 제1항은 기부금품의 모집을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 행정자치부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사(이하 "허가권자"라 한다)의 허가를 받아야 한다고 명시하고 있다.¹⁰⁾ 그리

9) 2005년 10월 현재 입법예고된 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정(안)에 따르면 재원부담비율이 의연금 또는 국고 100%에서 국고 100%로 개정될 예정이다.

10) 기부금품모집규제법 제4조 제1항의 규정에 의한 기부금품의 모집 허가권자는 1. 모집금액이 3억원(특별시의 경우에는 5억원)이하인 경우(법 제4조제2항제4호의 규정에 해당하는 경우를 제외한다)에는 모집자의 주소지(모집자가 법인·정당 기타 단체인 경우에는 그 주된 사무소의 소재지를 말한다. 이하 같다)를 관할하는 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)이고, 2. 제1호외의 경우에는 행정자치부장관이 된다(동법

고 제2항에서는 기부금품의 모집허가에 해당하는 사업으로는 국제적으로 행하여지는 구제사업, 천재·지변 기타 이에 준하는 재난의 구호사업, 불우이웃돕기 등 자선사업, 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품의 모집의 필요성이 인정된 사업에 한한다고 하여 기부금품 모집을 할 수 있는 사업을 한정하고 있다. 또한 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원은 기부금품의 모집을 할 수 없다고 규정하여 국가 등의 기부금품 모집을 제한하고 있다(동법 §5).

각 신문사 및 방송사에 기탁되는 의연금은 종합구호계획에 의한 중앙일원화 방침에 따라 한국신문협회, 한국방송협회 및 한국케이블TV방송협회에서 집금하여 전국재해구호협회에 전달된다. 단, 신문·방송협회에 가입되지 않은 언론사는 전국재해구호협회에 직접 송금한다(전국재해구호협회, 2004: 39). 중앙언론기관에 접수된 의연품은 전국재해구호협회에서 수령하여 재해지역 행정기관의 요청 및 재해지역 이재민 가구수와 재해피해액에 의거 균등하게 배분하고, 재해피해지역 언론기관에 접수된 의연품은 해당 시·도 재해대책본부 및 지역 적십자사에 전달하여 직접 이재민에게 배분된다. 단, 재해발생지역이 아닌 시·도 및 언론기관에 접수된 의연품은 해당 적십자사에 전달하거나 재협과 협의하여 전달한다.

각 시·도 및 시·군·구에 기탁되는 수재의연금은 자치단체에서 접수를 대행 언론기관이나 전국재해구호협회에 이관된다. 재해지역 행정기관에 지정 기탁된 수재의연금은 『재난구호 및 재난복구비용 부담기준』에 의하여 사용하되 사용 내역을 소방방재청 및 전국재해구호협회에 통보하여 재해의연금 지급시 정산한다. 언론기관은 특정인이나 전달절차를 지정한 수재의연금품은 접수할 수 없으며 기탁자가 지정기탁을 희망할 경우 직접 희망지역에 전달한다.

시행령 §2).

3. 우리나라 재해의연금 모집 및 지원 체계 분석

1) 의연금의 모집 및 관리

의연금은 이재민 구호의 주요 재원 중 하나로 기부금품모집규제법(법률 제5631호)과 의연금품관리운영규정(소방방재청 훈령 제48호) 등을 근거로, 천재지변이나 사회적 문제가 생겼을 때에 국민의 참여를 전제로 하여 모금되며, 그 목적은 재해로 인하여 생활의 보금자리를 잃어버리고 깊은 실의에 잠겨있는 이재민들의 구호와 생활안정을 이룩할 수 있도록 언론기관 등 관련기관을 통하여 모금되고 있다(전국재해구호협회, 2004). 모금절차는 전국재해구호협회에서 연간 모금액을 사전에 정하고, 대규모 재해가 발생하면 소방방재청과 모금 관련 제반사항을 협의한 뒤 행정자치부의 승인을 받아¹¹⁾ 언론기관, ARS를 중심으로 모금이 전개되고, ‘의연금 중앙일원화’의 원칙에 의거 전국재해구호협회로 전달된다.

2) 의연금의 배분용도 및 지급기준

의연금은 이재민에 대한 위로금 및 재해구호비의 지급에 소요되는 비용, 이재민의 구호를 위한 물품구입에 소요되는 비용, 재해의연금품의 모집·배분·관리에 소요되는 경비, 협회의 운영에 소요되는 비용, 그 밖에 소방방재청장이 이재민의 구호 및 생계지원을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 비용에 배분된다. 일반 재난 지역의 경우에는 의연금품 관리·운영규정(소방방재청 훈령 제48호) 제5조에 의한다. 즉, 의연금품 관리·운영규정 제5조(위로금의 지급기준)에 의하면, 이재민에 대한 위로금의 지급기준은 다음과 같다(의연금품 관리·운영규정 §5①).

11) 기부금품모집규제법 제4조 제1항은 “기부금품의 모집을 하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 의하여 행정자치부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “허가권자”라 한다)의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령이 정하는 중요사항을 변경하는 경우에도 또한 같다”라고 규정하고 있다.

1. 재해로 인한 사망자 유족 등에 대한 위로금

가. 사망·실종자 유족 : 1인당 1,000만원

나. 부상자(산업재해보상보험법령의 규정에 의한 신체장애등급 7급이상) : 1인당 500만원

2. 재해로 인한 주택침수·파손에 대한 위로금

가. 주택전파 : 세대당 300만원

나. 주택반파 : 세대당 150만원

다. 주택침수 : 세대당 60만원

3. 재해로 인한 장기구호세대에 대한 위로금

가. 연료비 : 세대당 1일 2,000원

나. 월동대책비 : 세대당 30만원

다. 명절위로금(설날, 추석날, 석가탄신일 및 성탄절로서 재해발생후 처음 맞게 되는 날에 한한다) : 세대당 50만원

다만, 협회장은 제1항의 규정에 불구하고 의연금의 모금액액에 따라 소방방재청장과 협의하여 지급기준을 달리할 수 있다(동규정 §5②).

특별재난지역의 경우에는 재난 및 안전관리기본법 제60조에 의거 특별재난지역으로 선포된 지역의 이재민에 대하여 추가적인 지원이 필요하다고 인정하는 때에는 일반재난지역에서 사용하고 남은 의연금의 범위 내에서 특별위로금을 지급할 수 있다(의연금품 관리·운영규정 §6①). 의연금품 관리·운영규정 제6조 제1항의 규정에 의한 특별위로금의 지원대상 및 금액은 협회장과 소방방재청장이 협의하여 정한다(의연금품 관리·운영규정 §6②). 그 근거는 재난 및 안전관리기본법 제61조¹²⁾와 동법시행규칙 제17조이다. 재난 및 안전관리기본법시행규칙 제17조의 특별재난 지역에 대하여 지원할 수 있는 지원내용은 다음 <표 2>와 같다.

12) 제61조 (특별재난지역에 대한 지원) 국가 또는 지방자치단체는 제60조의 규정에 의하여 특별재난지역으로 선포된 지역에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정·재정·금융·의료상의 특별지원을 할 수 있다.

<표 2> 특별재난지역에 대하여 지원할 수 있는 지원내용(제17조관련)¹³⁾

피해항목	피 해 내 용	특별위로금
주택피해	가. 주택 전파	500만원/동당
	나. 주택 반파	290만원/동당
	다. 주택 침수	200만원/세대별
소상공인등이 입은 피해	소기업및소상공인을 위한 특별조치법 제2조제2호의 규정에 의한 소상공인이 소유 또는 운영하는 시설물이 전파 또는 반파되거나 침수되는 경우	200만원/가구당
농·임·어가의 피해	농·임·어업이 80퍼센트 이상 피해를 입은 이재민(농업인의 경우 2ha미만 경작지에 한한다)	500만원/가구당
	농·임·어업이 50 이상 80퍼센트 미만피해를 입은 이재민(농업인의 경우 2ha미만 경작지에 한한다)	300만원/가구당
※ 비고) 상기 금액은 의연금품 관리·운영 규정의 위로금이 포함된 금액임.		

3) 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계 SWOT 분석

먼저, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 장점요인으로는 국민들의 적극적인 참여와 동참, 중앙일원화 원칙에 의거한 균등한 배분과 형평성 있는 배분체계, 재해구호의 오랜 역사, 그리고 현금 급여 방식 등을 들 수 있다.

두 번째, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 단점요인으로는 국고와 통합되어 지원되는 의연금 배분방식에 따른 예산과 구별되는 국민의 자발적 성금인 의연금의 본질 내지는 성격 훼손, 재해구호법(동법 §2) 규정에 의해 자연재난으로 인하여 피해를 입은 자로 구호대상을 한정하고 있는 점, 사회복지시스템의 미구축으로 재해의연금품에 대한 이재민의 과도한 지원 기대, 해마다 반복되는 재해와 피해액의 급증, 지정 기탁의 불가에 따른 문제점, 그리고 재해보험제도의 미비 등을 들 수 있다.

세 번째, 기회요인으로는 최근의 재해의연금 모금 및 지원체계 개편 움직임(재해

13) 재난 및 안전관리 기본법 시행규칙(일부개정 2005.6.20 행정자치부령 285호) [별표 2] <개정 2005.6.20>

구호법 전부개정법률(안) 등의 개정안 입법예고, 시민사회단체의 정체성 확립 기회, 그리고 재해 피해지역의 급증에 따른 의연금품의 모금 및 지원 효율화 필요와 기대감 증대 등을 들 수 있다.

마지막으로, 재해의연금 모금 및 지원 체계의 위협요인으로는 재해의연금 모금 및 지원체계의 잘못된 개편과 재해구호법 전부개정법률(안)의 입법예고, 배분위원회를 통한 소방방재청의 의연금 배분 간여의 가능성, 그리고 시민사회단체의 정체성 문제 대두 등을 들 수 있다.

<그림 1> 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계 SWOT 분석

[장점]	[약점]
<ul style="list-style-type: none"> • 국민들의 적극적 참여와 동참 • 중앙일원화 원칙에 의거 재협을 통한 균등 배분 • 형평성 높은 배분체계 • 재해구호의 오랜 역사 • 현금 급여 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 국고와 통합되어 지원되는 의연금 배분방식으로 의연금의 본질 훼손 • 자연재해로 인하여 피해를 입은자로 구호대상 한정 • 사회복지 시스템의 미구축으로 재해의연금품에 대한 지원에 과다 기대 • 해마다 반복되는 재해와 피해액의 급증 • 지정 기탁 불가 • 재해보험제도의 미비 • 차등지원의 필요성은 있지만 실현은 어려움
<ul style="list-style-type: none"> • 재해의연금 모금 및 지원체계 개편 • 재해구호법 전부개정법률안 입법예고 등 • 시민사회단체의 정체성 확립 기회 • 재해 피해액의 급증에 따른 의연금품의 모금 및 지원 효율화 필요와 기대감 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 재해의연금 모금 및 지원체계 개편 • 재해구호법 전부개정법률안 입법예고 등 • 배분위원회를 통한 소방방재청의 의연금 배분 간여 현실화 • 시민사회단체의 정체성 문제 대두
[기회]	[위협]

IV. 해외 재해의연금 모금 및 지원 체계

1. 미국의 재해의연금 모금 및 지원체계

미국의 재난발생시 의연금품 관리(donations management)는 의연금, 의연품, 자원봉사서비스의 세 가지로 구분되어 관리되고 있다. 의연금의 경우, 연방정부나

대부분의 주정부에서는 기존의 자선기관을 통해 의연금을 모집하고 분배하는 것을 권장한다(Park, 2005. 9. 1). 특히, 연방정부(FEMA)에서는 의연금 모집 및 분배에 개입하지 않고 있다¹⁴⁾. FEMA Website에서도 의연금을 자선기관을 통해서 제공하도록 권장하고 있고, 절대 개입을 안하고 있다.

연방차원에서 배분위원회는 존재하지 않는다. 단지 각 모집기관 자체에서 각 주별로 모집된 의연금들은 해당 모집기관의 본부로 일단 모였다가 피해지역으로 나누어주는 시스템으로 운영되고 있다. 예를 들면, 허리케인 카트리나의 경우, 재난피해 발생시 각 주별로 적십자사가 의연금을 모집하고, 이 모집된 의연금이 적십자 본사로 모여진 후 다시 루이지애나 주, 미시시피 주 등의 피해지역에 배분되는 체계를 지니고 있다.

의연품이나 자원봉사서비스에 대해서는 NGO 기관(협회)과 FEMA, 주정부간의 조정 및 협의가 있으나, 의연금에 대해서는 조정 및 협의가 없고, 모집기관 자체에서 결정하고 있다(Park, 2005. 9. 1). 의연금을 기증하는 경우, 현금(cash)으로 기증하는 경우가 극히 드물고 전화나 인터넷을 통해 의연금 액수 만큼을 Credit Card로 지불하거나 은행계좌번호를 알려주고 여기서 자동으로 이체한다. 또 하나의 방법은 한국처럼 계좌를 설치해서 돈을 보내거나 수표책(Personal Check)을 보낸다. 이러한 방법을 사용하는 이유는 연말 소득정산의 증빙자료로 사용하고,

14) 주정부가 성금을 모집하는 경우, FEMA에 등재된 이재민 숫자에 따라서 지방정부에 의연금을 나눠주고 있다. 그 후 지방정부 자체의 배분위원회에서 구체적인 용도를 결정하게 된다. 대부분의 주가 성금을 자체에서 걷지 않지만, North Carolina, Florida 등 일부 주에서만 주정부가 직접 성금을 모집하고 있다. 이는 주지사가 명망이 높고 신뢰할 수 있는 경우 주정부가 돈을 걷는 것으로서, 주지사가 TV에서 구호지원을 국민에게 호소하고 보좌관들이 기업에게 기부를 당부한다. 중요한 것은, 주지사가 주정부에서 모은 성금은 연방정부 프로그램이나 자선기관 단체에서 충족시킬 수 없는 이재민들의 수요(need)를 충족시키는데 사용되기 때문에 주로 Gap Funding 이라고도 불린다. 예를 들면, 연방정부의 지원 자격요건이 안되는데 지원이 꼭 필요한 피해자나 용도 등에 제공된다. 가령, 연방정부에서 나오는 돈이 한정되어 있는데, 피해자에게 제공되는 돈이 최대 2만불로 한정되어 있기 때문에 이보다 훨씬 더 필요한 경우나 저소득 계층에 추가적인 지원금이 제공된다. 일반적으로 의연금은 이재민만을 위해서 사용되고 공공시설 복구에는 사용되지 않는다(Park, 2005. 9.1).

기증에 대한 투명성 확보 차원에서 이루어지고 있는 것이다.

의연금을 내는 경우 용도를 의연금 기증자가 선택·지정해서 기증하고 있다. 예를 들면, 적십자의 경우 9.11테러나 동남아시아 쓰나미, 아니면 이번 카트리나 재난 피해를 지정하여 의연금을 제공할 수 있다. 그리고 의연금 모집기간은 장기간에 걸쳐서 보통 큰 재난의 경우 2-3년에 걸쳐서 복구가 끝날 때 까지 의연금 모집이 이루어지고 있다. 의연금 모집 기관이 신문, 라디오, TV 등의 언론매체를 통해 홍보되고, 각 언론사별로 자체에서 신뢰하는 기관을 선정하여 홍보해 주며, 믿을만한 기관을 선정하는 것은 언론의 몫이다. 다만, 언론사는 홍보 및 국민에 대한 의연금 기증 권장 역할에 그치고 자체에서 모금을 해서 전달하는 경우는 극히 드문 사항이다. 이는 언론이 직접 돈을 만지는 것은 매우 민감한 사항(Hot Potato)이므로 가능하면 회피하려고 한다. 대부분의 경우 자선단체가 돈을 모집하는 경우 외부 회계감사를 받고 공개하고 있다. 의연금 모집에서 운영비 공제에 관해서는 때로는 모집경비의 경우, 자선활동을 위해 성금을 걷는 것인지 조직운영비를 걷기위한 것이 목적인지 알 수 없는 경우가 있다.

의연금 분배의 가장 중요한 기준은 재난피해자가 입은 피해정도이다(Park, 2005. 9. 1). 이재민은 FEMA에 Hotline을 통해 의무적으로 이재민 신고를 하면서 피해정도를 알려주어야 한다(전화번호: 1-800-FEMA). 그 후에 FEMA 피해조사관이 직접 피해현황을 확인한 후에 정식으로 이재민으로 등재된다. 그에 따라서 FEMA가 국민세금으로 걷은 이재민 구호자금이 나가게 된다. FEMA가 제공하는 구호자금의 용도는 ①집수리, ②가재도구 구입, ③임시거처 마련, ④사망시 장례비 지원 등이다. 연방차원에서 피해자에게 수표를 보내주고, 이재민은 우편을 이용하거나 지역재해구호현장사무소에 와서 받아갈 수 있다. 최근에는 해당액수를 Credit Card로 제공하는 방안을 추진하고 있다.

주정부는 재난이 발생하는 경우 의연금 분배에 있어서 가장 중요한 것은 주정부가 애초에 돈을 받지 않는 것이 원칙이다. 그렇기 때문에 주정부는 원칙적으로 시민들에게 재해의연금을 NGO로 보내줄 것을 호소하고 있다¹⁵⁾. 이는 재해의연금

15) North Carolina주의 경우 적십자는 주정부와 대피소 운영에 대한 MOU를 맺어 활동을 하고 있고, ACS는 주정부와 의연품 관리에 대한 MOU를 맺었으며, 구세군

의 분배문제 등에 있어서 정부가 개입하면 스캔들 등의 여러 가지 문제가 발생할 소지가 있기 때문이다. 그렇기 때문에 정치지도자들은 재해의연금을 받는 것에 대해 잠재적인 문제들이 있다고 보고, 주지사가 의연금을 직접 받겠다는 결정을 내리는 데는 정치적 위험을 감수할 용기가 있어야 한다(Latham, 2005. 8. 31).

FEMA나 EMI가 권고하는 것은 다음과 같다. 첫째, NGO에 의연금 배분권을 주는 것이 원칙이다. 둘째, 정부는 의연금 모집 및 배분에 관여하지 말라는 것이 원칙이다(Faye, 2005. 8. 31). North Carolina주의 주지사가 의연금 모집 및 배분에 개입하는 것은 주지사의 정치적 의지인 것이다. 이는 주지사 사무실 모금은 정치적 영향력이 있기 때문에, 비록 기업인이나 일반인이 대가를 바라는 것은 아니지만 의연금 모금액이 커진다. 특히, North Carolina 주정부에서 주지사가 의연금을 걷는 경우에는 의연금 모집 및 배분을 하는데 있어서 운영비를 전혀 제하지 않기 때문에 어떤 경우에는 시민들이 주정부에서 의연금을 직접 모집하기를 바라고 있다. 보통 재해의연금에서 9~10%를 운영비로 제하는 것이 일반적이다. United Way가 주정부와 의연금 관리에 대한 MOU를 맺었는데, United Way는 의연금 모집 및 배분에 있어서 운영비를 제하지 않는 대신에 의연금에서 나오는 이자로 운영비를 사용하고 있다. 원금은 건드리지 않고 이자만 사용하고 있다. 이와는 달리 종교단체나 적십자도 의연금을 걷고 있으며, 대부분의 경우 운영비를 제하고 있다. 의연금을 현금으로 재난피해자에게 주는지 아니면 다른 서비스나 물품으로 주는지에 대해서는 지방정부마다 다르다. 현금을 줄 수도 있고 물품이나 서비스를 줄 수도 있다. 그러나 공식적으로 연방재난관리청(FEMA)에서는 (세금)예산에 의해서 집수리비, 가재도구 등의 돈을 주는 것이 있다. 현재 적십자에서 개선하려는 사항은 그 동안 직접 돈을 주는 것 대신에 기프트 카드나 바우처 등을 주는 것으로 전환하려고 한다(Dianne, 2005. 8. 31). 9.11 테러 당시에는 성금을 재난피해자에게 현금으로 주기도 하였다. 또한 뉴스 미디어는 직접 의연금을 걷지 않고, 돈을 걷는 기관을 알려주는 역할을 하고 있다.

(Salvation Army)은 주정부와 임시 음식제공에 대한 MOU를 체결하여 재난관리 활동을 수행하고 있다. 그리고 재해의연금 관리에 있어서는 United Way가 주정부와 MOU를 맺고 있다(Latham, 2005. 8. 31).

의연금 모집 및 지원에 있어서 ①돈을 걷고 분배하는 것은 거의 NGO가 하고 있다. 그리고 ②연방정부 차원에서는 의연금 모집의 책임기관이 없고 NGO가 그 기능을 하고 있다. ③현금으로 지원하는 경우가 있지만 자연재난의 경우에는 물품과 서비스로 제공하고 있다. 이와 함께 배분위원회는 각 지방정부의 경우에는 시장, NGO 대표가 참여하고 있다.

의연금 모집 및 배분기관은 등록제이다. 그러나 일반 국민들은 신뢰 있는 기관에 기증을 하고 있다. 이 기관들은 재난자원봉사자협회(VOLAD)에 가입해야만 물품을 받고 전달할 수 있다. 의연금 모집기관이 법적으로 허가사항 자체가 없지만 사회시스템에 의해 돈을 걷고 나눠주려면 오랜 기간 동안의 명성과 활동을 보고 기증하게 되기 때문이다.

2. 일본 재해의연금 모집 및 지원체계

일본의 경우 재해의연금은 각 단체별로 따로 모여져서 피해를 입은 지역의 지방자치단체로 전달된다(村野淳子, 2005. 06. 22). 피해범위로 보았을 때 예를 들어 피해가 시/정/촌에 국한되면, 시/정/촌의 사회복지협의회(이하 '사회복지협의회')가 시/정/촌 자치단체에 의연금을 전달하게 된다. 그리고 배분과 관련된 특별한 규정은 없으나, 대부분의 경우 피해를 입은 지방자치단체로 의연금이 모아지는데, 지역마다 약간의 차이는 있다. 다만, 모금기관별로 각각 특정 피해지역에 전해주기로 결정하면 직접 전해 줄 수도 있다.

그리고 모금기관 대표(적십자 대표, 시장, 행정기관 대표)들이 모여서 배분을 어떻게 할 것인지 의논하며, 사회복지협의회 대표는 퇴직공무원이 주로 하고, 배분은 배분위원회가 수행한다. 그리고 이 배분위원회에는 모금기관 대표들과 지방자치단체장이 함께 포함되어 있다. 지방자치단체 자체에서도 모금을 실시한다.

모금기관이 모금액을 전해 줄 때, 일정비율의 운영비를 제하지 않고 모금액 전액을 전달하고 있다. 재해의연금 모집 및 지원과 관련된 운영비에 대한 규정은 없으나, 관례적으로 모금액 전체를 전달하고 있다(村野淳子, 2005. 06. 22). 사회복지협의회는 사회복지협의회 자체에서 수행하는 고유의 업무가 있기 때문에 그렇

지만, 모금 전문단체인 공동모금회의 경우에도 재해 상황에서는 운영비를 따로 떼지 않고, 다른 모금활동 과정에서 확보한 운영비를 조달하여 사용하고 있다.

일본의 경우, 정서적으로나 국민감정상 국민이 재해성금으로 보낸 돈은 다른 용도로 쓸 수 없다(林芳宏, 2005. 06. 22). 예를 들면, 의연품으로 모포가 들어왔음에도 불구하고 자원봉사자들이 날씨가 추운 상황에서도 모포조차 사용하지 않을 정도이다.

행정기관은 전과·반과 여부만을 결정하고 피해자에게 이 사실을 통보해 주는 한편, 은행계좌를 통해 성금을 이재민에게 전달해준다. 한신대지진 당시까지는 정부나 지방자치단체에서 지원해주는 경우가 없었으나, 그 이후부터는 의연금만으로는 이재민의 생활이 불가능했기 때문에, 정부가 '생활지원법'에 의해 세대당 최대 300만엔까지 지원해주고 있다. 이 경우 소득수준에 따라 못 받는 경우도 있다. 그리고 이것도 부족하면 독거노인이나 장애인을 대상으로 '현' 차원에서 지원해주고 있다. 다만, 재해지역을 선포하는 경우에는 300만엔을 지원해주고 이에 더해 추가적으로 의연금도 같이 주고 있다(村野淳子·林芳宏, 2005. 06. 22). 두 개 이상의 '현'에 걸쳐 재해가 발생하는 경우 모금액의 배분은 '현'사이에서 불균등하게 이루어질 수 있고, 이러한 불균등한 배분은 어쩔 수 없는 것으로 본다. 그러나 전과세대를 기준으로 최근 오쿠시에서 조그마한 지진이 발생했을 때, 1인당 약 1억 5000만원을 받은 반면에, 한신 대진재의 경우 피해자가 많았기 때문에 약 200만엔밖에 받지 못한 사례가 있다. 마스크의 경우에도 모금을 하는 경우 사회복지협의회, 행정기관, 적십자사 등에 전달하게 되어 있는데, 전체 모금액을 갖고 배분을 하기 때문에 공평한 것처럼 보이지만, 내용적으로는 지역별로 배분되는 액수의 차이가 있게 된다(村野淳子·林芳宏, 2005. 06. 22).

일본에서는 단체가 모금을 하는 경우 특별한 허가는 필요 없다(阿部陽一郎, 2005. 8. 1). 단지 의연금 기부자에 대해서는 세제 혜택이 주어지고 있는데, 세제 혜택을 받을 수 있는 단체가 정해져 있다. 즉 일본 국세청에서 일본 적십자를 포함해서 위원회를 구성하고 있고, 위원회에 등록되어 있는 단체에 한해 세제혜택을 주고 있다. 구체적으로 살펴보면, 일본 적십자사, 광역자치단체(도도부현), 기초자치단체(시정촌), 공동모금단체 등에서는 세제혜택을 받을 수 있다. 일반적인

NPO들의 경우에는 세제혜택은 없지만 시민들이 의연금을 많이 기부하고 있다. 중앙공동모금회나 광역자치단체가 언론에 계좌번호 홍보를 요청하면, 언론에서 직접 돈을 건지는 않고 국민들이 모금단체의 계좌로 직접 송금을 하고 있다. 또한, 일반 소규모 모금단체들도 언론에 계좌번호를 홍보해 줄 것을 요청할 수 있다.

일본의 경우, 정부는 재해의연금 활용에 관여하지 않고 있다. 재해의연금 배분 위원회에 지방자치단체의 장이 참여하고 있는데, 이는 관여가 아니라 3자로 구성된 위원회에 참여하여 함께 논의할 뿐이다. 전국적 차원에서 국가기관이 관여하는 것은 전혀 없다(阿部陽一郎·本田章博, 2005. 8. 1). 일본 광역자치단체의 배분 위원회 구성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 장(도도부현), 둘째, 재해 피해 지역 단체장(기초자치단체; 시정촌), 셋째, 피해지역의 적십자사 지사, 넷째, 피해지역의 언론기관(TV, 신문), 다섯째, 지역 사회복지협의회가 그것이다. 여기서 배분위원회 위원장은 없고, 사무국이 있으며, 사무국이 간사 역할을 하고 있다. 그리고 사무국은 적십자사 직원이 사무국 직원을 맡고 있다.

本田章博(2005. 8. 1)에 의하면, 의연금을 행정기관에서 걷어서 일률적으로 30만 엔, 50만엔 씩 나눠주면 재해이재민과 국민의 동의를 얻기 어렵다. 그래서 배분위원회에서 재해이재민 한 사람 한 사람의 입장에 서서 얼마를 나눠주는지를 결정하고 있다. 즉 권력자가 배분위원회에 들어가서 참여할 수 없는 것이 일본의 실정이다¹⁶⁾. 예를 들면, 지방자치단체는 이재민을 사망자, 부상자, 재산피해 정도로 조사를 하고 이에 대해 피해자 명수로 나눈 금액을 배분한다(阿部陽一郎, 2005. 8. 1). 이 조사의 목적은 의연금을 배분하기 위한 것뿐만 아니라 정부보조금이나 피해자가 가입한 민간보험에서 활용하기 위한 것으로서 이를 위해 지방자치단체가 조사를 하게 된다.

일본의 재해의연금 모집 및 배분에 있어서의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 의연금 지급에 있어서 피해 지역별로 격차가 발생하여 이재민사이에 불만이 제기되고

16) 의연금의 흐름과 관련하여 살펴보면, 일본적십자사는 본사와 지사 체제이기 때문에 본사가 관여할 수밖에 없지만, 일본 공동모금회의 경우에는 법인체제이기 때문에 지역법인이 별도의 독립법인인 관계로 지역공동모금회에 맡기고 있다(本田章博, 2005. 8. 1).

있다. 둘째, 피해지역에서 모금활동을 하는 활동가들 중에는 활동비용(운영비) 모금 차원에서 의연금을 모집하는 것이 활성화되어 있는 실정이다. 셋째, 주택피해자들의 경우에는 민간보험에 가입하지 않은 경우 정부보조금이 없기 때문에 곤란에 처하는 경우가 발생하고 있다¹⁷⁾.

일반 불우이웃돕기 성금 모집시에는 운영비를 제할 수 있는 반면에 재해의연금의 경우에는 국민이 납득하지 못하기 때문에 운영비를 제할 수 없는 것이 일본의 실정이다. 예를 들면, 비용에 있어서 은행·우체국의 경우에는 수수료를 면제해 주고 있어 비용이 들지 않고, 이 일을 담당하는 직원이 자원봉사자이기 때문에 인건비도 들지 않는다. 다만, 기부자가 영수증을 요구하는 경우 우송료가 매우 많이 들게 된다¹⁸⁾.

일본에는 후생노동성이 관리하는 “재해구조법”이 있다. 재해구조법은 일정규모 이상의 재해가 발생했을 때 효력이 발생하며, 재정지원뿐만 아니라 공사비, 우송료, 인건비 등의 비용을 전면으로 국가가 부담하는 시스템을 가지고 있다. 왜냐하면, 처음 재해가 발생했을 때 일본이 가난한 나라였기 때문에 지역에 맡겨두면 언제까지나 복구가 이루어지지 않았기 때문이다. 그리고 또 하나의 제도로서 의연금 제도가 있다. 우선, 의연금에 대해서는 방송국, 공동모금회, 적십자사가 모은 모금을 의연금 배분위원회(도도부현 차원)에 보내서 그 활용방침을 모두 위원회가 결정하도록 하고 있다. 대신 배분위원회 멤버로서 행정기관의 관계자(공무원), 공동모금회, 적십자사, 다수의 언론기관들이 포함되어 있다. 따라서 정부의 개입이 없다는 인식은 맞지만 지방자치단체 관계자가 그 활동에 전혀 관여하지 않는 것은 아니다(渡部 元, 2005. 8. 1). 현마다 배분위원회를 두는 이유는 재해가 일어난 현마다 배분위원회를 두면 불합리한 배분은 일어나지 않을 것이라고 판단했기 때

17) 이러한 문제점을 해결하기 위해 일본 효고현에서는 공제제도를 마련해서 지원하고 있다. 즉 효고현 공제제도는 예를 들어, 1년간 한개 5천원짜리 보험을 들 경우 피해를 입었을 때 600만원을 지원해 주는 제도이다(阿部陽一郎, 2005. 8. 1).

18) 예를 들면, 니가타 지진 당시 적십자사나 공동모금회 등이 전국적으로 모은 금액이 317억엔에 달하였다. 이 때 공동모금회로 들어온 의연금 36억엔이 니가타 지진에 충당되었는데, 이와 관련하여 든 비용이 공동모금회의 경우 500만엔 이었고, 이 비용을 재해의연금에서 운영비로 쓰지 못하고 일반경비로 지출해서 적자를 보기도 하였다.

문이다. 조직차원에서 보면, 배분위원회를 어디 밑에다 둔다기 보다는 배분위원회가 하나의 업무 흐름중의 하나라는 인식으로 운영되고 있다. 배분위원회는 지방자치단체가 준 돈을 ‘현’이 직접 주민에게 줄 수도 있고, 시정촌에 내려줘서 배분할 수도 있다. 이와 관련된 모든 결정권한은 ‘현’ 정부가 갖고 있으며, 일부는 ‘시정촌’에 일부는 ‘현’이 나눠줄 수도 있다. 만일 피해주민에 가까이 있는 시정촌이 주는 것이 좋다고 생각하면 시정촌에 돈을 내려주게 된다(渡部 元, 2005. 8. 1). 배분위원회의 배분기준으로는 두 가지, 즉 신속성과 형평성(공평성)이다. 그리고 최근에 나온 것이 유효성이다¹⁹⁾.

마지막으로 일본에서는 현재 광역차원에서 교통망이 발달해 있기 때문에 광역적으로 기부금이 직접 전달될 수 있는 시스템을 마련하고 있다. 굳이 ‘현’ 정부로 갈 필요가 없기 때문이다. 재정지원보다는 자원봉사자 활동에서 나타나는 현상인데 다른 ‘현’의 피해자를 도우러 오는 자원봉사자들, 이들을 운송수단 등의 측면에서 어떻게 지원해 줄 수 있는냐는 것이다(渡部 元, 2005. 8. 1).

재해의연금 모금단체를 유형화해보면, 일본 중앙공동모금회는 일본 국내의 복지 및 재해활동에 종사하는 단체이다. 즉 국내적 차원에서는 중앙공동모금회가 최대 규모의 모금단체이고, 해외재난에 대해서는 일본적십자사가 주로 모금활동을 하는 단체이다. 그밖에 UNICEF 등이 모금활동을 하고 있고, NGO등과 관련한 국제협력단체가 모금활동을 하고 있다(松原 明·轟木 洋子, 2005. 8. 2). 일본적십자사는 국내 모금도 하고 있다.

일본의 재해의연금을 모금하는 단체는 4가지 구조로 이루어져 있다. ① 공동모금회, ② 적십자사, ③ 행정기관인 지방자치단체, ④시민단체(NGO, NPO)가 그것이다(松原 明·轟木 洋子, 2005. 8. 2). 의연금 모금 주체의 차이를 아는 것이 중요하다 생각된다. 이들 4가지 유형 중에 공동모금회가 국내를 대상으로 하고, 일본 적십자사가 국제적으로 모금활동을 한다는 것도 중요한 점이다.

19) 유효성은 언론이 보도하는 피해지역만 지원을 받기 쉬운 경향이 생긴데 따른 기준이다. 그래서 언론에 보도되지 못한 지역은 지원을 못 받은 점이 Network 사회에서는 Internet을 통해 크게 문제화되기도 해서 이 부분에 대해 “유효성”을 강조하고 있다. 또 하나는 기부자의 배려가 잘 전달될 수 있는 방안으로 예를 들어 피해자보다 자원봉사자에게 주고 싶은 기부자에게는 “선택권”을 주게 하고 있다(渡部 元, 2005. 8. 1).

또 하나 중요한 것은 모금의 성격을 아는 것이다. 재해의연금은 피해자에게 직접 주는 돈이고, 또 하나 피해자를 지원하는 활동비(이것은 피해자에게 직접 가는 것은 아니지만 정신적인 치료나 의료, 정보공유 차원에서 활동하는데 드는 비용을 말함)가 있다. 이것이 NGO와 NPO의 활동을 의미하는 것이다. 재해의연금 모금 및 배분기관의 경우 운영비를 공제하지 않고 있다. 그렇기 때문에 시즈가 공동모금회 등 모금기관의 운영비를 국가가 보조하도록 지원하게 하는 제도를 만들고 있는 것이다(松原 明, 2005. 8. 2). 공동모금회, 적십자사, 지방자치단체가 모은 돈은 일단 배분위원회로 가는 것을 전제로 하는 구조이다.

한신대지진 이후에는 NGO, NPO 활동을 활성화시키는데 대한 논의가 공론화되기 시작했던 것이다. 그런 의미에서 제도 개혁이 이루어지기 시작하였으며, 1998년 NPO법이 제정되어서 모든 NPO가 법인 활동을 할 수 있게 되었다. 이전까지는 허가제였으므로 작은 단체는 활동하기 어려웠던 것이다. 현장에서는 정신적 치료나 생활지원·외국인 지원을 하는데 있어서는 소규모 단체가 활동하기 편했던 것이다. 이런데 주목해서 허가제는 그대로 보유한 채 법인 활동을 할 수 있도록 새로 법안을 만들었다(松原 明, 2005. 8. 2). 그 이후로 NGO, NPO 활동에서 재원을 어떻게 확보할 것인가가 논의되었다. 세제지원 조치로서 기부자에 대해 세제혜택을 줌으로써 모금활동이 용이하도록 했다.

3. 독일 재해의연금 모집 및 지원체계

일반적으로 성금의 모금기관은 허가제 또는 등록제 모두라고 볼 수도 있다. 이것은 비영리단체(종교단체, NGO, 적십자 등)의 경우 설립 허가를 받을 때 이미 성금을 모을 수 있는 허가(성금모집 허가)를 받은 것과 같으나, 다른 민간조직의 경우(예: 의사단체 - 아프리카 등 다른 국가에 의료봉사를 하기 위해 성금을 모으는 경우, 미리 국가에 허가를 신청해야 함)에는 허가를 받아야 하기 때문이다. 특히, 독일에서 재해성금 모집²⁰⁾의 경우(특정 목적을 지닌 성금) 운영비로 쓸 수 없

20) 성금 기탁자의 경우 지로 용지에 본인이 기탁하고 싶은 Project 명을 적어서 보내고 있다(학교 설립, 불우이웃돕기 등 프로젝트 명을 적음).

다는 것이 특징이다(Elke Heinsius, 2005. 7. 5). 즉, 국가에서 지원하는 보조비로 운영비를 쓰게 되어 있다. 이처럼 각 성금 모집 기관은 은행에 공개 계좌(계좌)를 갖고 있고, 모금된 액수는 모집기관과 국가에 동시에 보고되며, 직원의 월급 등은 국가에서 지원해주는 지원금이 7개 교구²¹⁾에 주어지고, 7개 교구가 VEM에 지원을 해 주는 체계이다.

한편, 성금을 걷는 경우 세금을 내지 않지만, 1년 이내에 거둔 성금을 어떻게 쓸 것인지 신고하지 않으면 국세청에 세금을 내야 한다. 이것은 단지 성금을 가지고 있으면 세금을 내라고 요구하기 때문이다. 즉, 1년 이내에 구체적인 계획을 제출해야 한다는 것이다. 그러나 기금형태로 두고 단계적으로 지출될 것이 계획된 경우에는 세금을 내지 않아도 된다.

그리고 성금기탁자는 모집기관에 대해 성금의 용도, 사용처에 대해 문의할 권리를 지니고 있고, 모집기관은 알려줄 의무가 있어, VEM은 성금의 용도 및 사용처에 대해 기탁자에게 공지하고 있다(Elke Heinsius, 2005. 7. 5).

과거에는 장기간 고정적이면서 주기적으로 성금을 내는 사람이 많았으나, 요즘 젊은 사람들은 고정 성금을 내는 경우가 줄어들고 있는 실정이다. 즉, 예전에는 별도의 홍보 없이도 성금이 걷혔었으나, 현재는 그렇지 않다.

독일에서의 재해성금모금시 방송사의 역할을 쓰나미의 경우를 통해서 살펴보면, 우선 방송사가 방송사 이름으로 된 자체계좌를 국민에게 알려주고, 다음으로, 방송사가 성금을 모은 후 다른 교회나 자선단체에 성금을 전달한다. 국민은 방송사 계좌로 성금을 보낼지 아니면 직접 자선단체에 보낼지를 결정해야 하며, 민간단체가 방송사를 이용해서 돈을 모으고 싶은 경우에는 방송사에 광고비를 내고 홍보를 해야 한다(Elke Heinsius, 2005. 7. 5).

독일의 경우 정부의 1년 예산중 일부가 지방자치단체 재해구호 예산으로 지원되고, 지방자치단체는 연방예산에 지방자치단체 예산의 일부를 더해서 재해구호 단체에 나누어 주고 있다. 그리고 성금이 아니라 회비 방식으로 돈을 받고 있으며 국민들이 성금을 내지 않고 기관을 선택해서 회비를 내게 되고 회비를 모아

21) 7개 교구는 Rheinland, Westfalen, Leippe, Kur Hessen, Waldecka, Hessen Nassau, Reforme이다.

성금처럼 사용한다(Harald Schottner · Björn Sündermann, 2005. 7. 6). 한편, 회비의 일부는 운영비로 사용되고 있으며, 정부의 예산 지원은 공익목적에 사용하고 있다(공익목적: 자연재난, 사고 발생시 심리 상담, 의료지원, 물품지원, 기술지원 등). ASB의 회원 회비는 학생 · 저소득층의 경우에는 1년에 12유로, 정기소득자(회사원 등)는 1년에 24유로 이상, 그리고 기업의 경우에는 1년에 많은 액수를 기부하고 세금 공제 혜택을 받고 있다.

특별재해시에는 신문, 책자, TV를 통해 국민에게 성금모집 홍보를 하고 있다. 그러나 성금모집 홍보시 신문사나 방송사에 광고비를 주지는 않는다. 그리고 은행의 자체계좌로 돈을 받는 경우 프로젝트를 정해(예: 부서진 다리, 주택수리, 학교수리 등) 성금을 활용하는 일명, 프로젝트별 모금 및 지원 방식을 취하고 있다(Harald Schottner · Björn Sündermann, 2005. 7. 6). 이처럼 홍보시 방송사나 신문사에 광고비를 주지 않고 협찬으로 해결하는 경향이 있으며, 이재민이 성금 사용 목적을 ASB나 지방자치단체에 신청서를 제출하면, 지방정부나 ASB가 검토하여 지원 하고 있다. 성금모금 기관의 성금 모금활동시 ASB와 같은 자선단체는 기관 설립 당시부터 재해의연금모금의 권한을 부여받고 있어 별도의 정부 허가나 등록은 필요 없다. 즉, 독일의 경우 공공자선단체로 설립 당시에 성금을 모을 수 있는 자격과 권한이 처음부터 주어져 있다는 것이 특징이다. 또한, 연방정부가 재해구호 및 관리를 위한 자금을 지방자치단체에 주고(주민 수, 지방자치단체의 크기 등을 고려하여), 지방자치단체는 각 자선단체의 인원 수, 분야 등을 검토해서 나눠 주고 있고, 지방자치단체의 경우 재난발생 지역의 지부와 협력해서 일을 하고 있다.

이재민에 대해 지방자치단체 차원에서 도와줄 것인지, 보험회사가 지원할 것인지, 자선단체가 지원할 것인지, 즉 누가 도와줄 것인지를 결정하는데는 시간이 걸리기 때문에, 이재민은 도움이 필요한 부분을 지방자치단체나 ASB 등에 지원신청 서류로 제출해야 한다. 또한 지방자치단체는 돈을 형평성 있게 배분해야 하며, 보험회사가 자체적으로 피해를 조사하는 것과는 별개로 피해조사에 대한 1차적 책임은 지방정부에게 있다(Harald Schottner · Björn Sündermann, 2005. 7. 6).

그러나 인명피해의 경우 책정된 액수가 없고, 법정 지원 금액은 따로 정해져

있지 않다. 이로 인해 보험회사와의 보험금 문제로 해결하고 있어 보험회사와 지방정부와의 책임소재 문제가 자주 발생하고 있다. 한편, 피해 이재민간 보상의 형평성을 위해 지방자치단체 담당조직, 자선단체, 보험회사가 1년에 한 번씩 회의를 하고, 각 조직이 역할 분담을 위한 회의를 하고 있다. 지방자치단체는 재해 예전의 상태로 복구해야 할 책임이 있다. 즉, 지방자치단체 및 자선단체는 지원금을 주는 것이 주목적이 아니고 신청서에 의거해 재해 이전의 상태로 재건할 수 있도록 지원하는 역할을 하게 된다. 여기서, ASB의 활동은 이재민이 스스로 일어설 수 있도록 도와주는 것으로, ASB는 직접 집을 지어주는 것이 아니라 텐트나 천막 등을 지원하는 역할을 담당하게 된다.

Hartmut Krabs-Höhler(2005)에 따르면, Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen의 기본 내용을 다음과 같이 설명하고 있다. 우선, 성금은 프로젝트나 재해발생에 따른 성금, 일상적이지만 비정규적인 성금, 그리고 회비가 따로 있다. 즉, [회비] + [성금] + [재해성금]으로 이루어진다. 한편, 적십자사는 연방과 16개 주에 지사를 두고 있다. 연방정부가 1년 예산중에서 각 지방자치단체의 인구와 크기에 비례하여 16개 지방자치단체에 돈을 보내면, 지방자치단체는 적십자사에 재정지원을 해준다. 16개 주정부는 각 적십자사 지사의 직원 월급, 적십자사 물품과 직원교육 등을 위해 재정지원을 하게 된다.

독일 적십자사는 재해성금의 7%-10%를 운영비로 사용하고, 90~93%는 재해구호 자금으로 사용하고 있다(Hartmut Krabs-Höhler, 2005. 7. 6). 이는 ASB와 비교해 볼 때 ASB는 상대적으로 기관의 규모가 작아 회비나 주정부 지원금만으로도 기관 운영이 가능하나 적십자사는 규모가 크다보니 회비나 주정부 지원금만으로도 기관운영이 어렵고 따라서 성금의 일부를 운영비로 사용할 수 있다는 것이다.

모집 홍보에 있어서, 적십자사는 신문, 방송사, 은행에 적십자 계좌를 비용부담 없이 재해 성금 모집 광고 방송을 할 수 있고, 이밖에도 여러 자선단체들의 재해성금모금 광고방송이 동시에 이루어지고 국민들은 자기가 신뢰하고 믿는 기관에 재해성금을 기부하게 되어, 다양한 기관의 성금 모집 홍보, 광고에 대해 일반 국민들은 자신이 가장 신뢰하는 기관의 계좌로 기부하고 있다.

재해발생시 독일에서의 성금 배분은 언론의 도움에 따라 다르지만 민주적으로

골고루 혜택이 돌아가게 하지는 못하고 있다. 즉, 형평성 있게 하는 것은 정부차원이나 보험회사 차원에서는 가능하지만 민간단체 차원에서는 불가능한 것으로 이는 하나의 민간단체차원에서는 성금액수 한도 내에서 하게 되고, 재해발생시 민간단체에서 충분한 지원을 하지 못하더라도 정부나 보험회사에서 다시 일어설 수 있도록 지원해줄 것이라고 보기 때문이다. 따라서 정부나 보험회사 차원에서 충분히 재해구호가 이루어지고 있다고 보며, 민간단체는 보조적 재해구호 역할을 수행한다.

그리고 재해발생시에는 3개 분야(주정부, 보험회사, 민간자선단체)가 함께 모여서 협의회(Committee)를 구성하여 누구에게 무엇을 얼마나 줄지를 결정하고, 여타 다른 기관들과 협의하여 지원이 이루어지나, 이런 협의회 구성은 흔한 일이 아니고 1962년 함부르크 홍수나 2002년 엘베강 범람 때처럼 큰 재난이 발생했을 때만 구성이 되었었다. 즉, 적십자사는 긴급구호에 주된 초점을 두고 있으며, 독일은 재해에 대한 1차 책임은 정부에 있고, 형평성은 정부가 해야 한다는 입장이다.

4. 프랑스 재해의연금 모금 및 지원체계 총론(Veronique Gay, 2005. 6. 30)

UNOGEP는 독립적인 기관으로서, 프랑스의 NGO들 중에서 가장 큰 조직이다. 프랑스의 적십자사는 집 없는 사람이나 재난피해자를 담당하고 있고, UNOGEP는 적십자사를 지원하고 있다. UNOGEP 운영비의 50%는 기부금, 즉 헌 옷이나 병등을 판매해서 기부해 준 기부금으로 충당하고, 이 기부금으로 직원 월급 또한 주고 있다. 그리고 국가에서 일부 보조금을 주고 있으며, 직원 중 2명만 월급을 받고 나머지 50명은 자원봉사자로 구성되어 있다²²⁾.

22) UNOGEP는 1989년 설립된 단체로서, UNOGEP 설립 이전에는 대규모 50개 구호단체가 각각 활동을 하였었다. 그러나 점차적으로 50개 단체가 함께 활동할 필요성을 인식하게 되었고, 50개 단체가 발전하여 하나의 기관처럼 활동하게 된 것이다. UNOGEP는 직접적으로 의연금을 나눠주는 역할을 하지는 않으며, 50개 단체에 각각 어떻게 나눠주라고 지시를 하고 있다. 각 기관이 얼마를 걷든지 간에 80%를 이재민에게 나눠주고 있다. 20%는 모집경비로 사용하고 있는 것이다. 예를 들어, 적십자가 100유로를 걷

프랑스의 경우 모든 구호단체는 국가의 허가를 받아야 한다. 물론 UNOGEF도 정부에서 허가를 한 구호단체이다. 기본적으로 프랑스에서 모금을 하기 위해서는 정부에서 허가를 받아야 한다. 모든 기관은 허가제이지만, 허가제 하에서 자율적으로 움직이고 있다고 볼 수 있다. 쓰나미처럼 세계적으로 도움을 줄때는 UNOGEF에서 50개 단체에 돈을 할당해주고 있다. 방송의 홍보와 관련하여 개인의 경우에는 TV 광고비가 너무 높아 활용하기가 어렵다. 그러므로 정부의 압력을 통해서 6개 방송국 중에서 2개 TV 방송국에서만 하고 있다. 즉, 정부압력하에 TV 1 방송국은 적십자, TV 2 방송국은 자원봉사의사단체 등에 주게 되어 있다. UNOGEF는 방송국에 압력을 넣는 역할을 하고 있다. 그러나 일반적인 소규모 구호단체의 경우에는 구호 광고비를 TV 방송국에 내야만 한다.

적십자 등 50개 단체의 배분활동에 대한 감시·감독은 신뢰위원회(Comite de la charte du don en confiance)에서 하고 있고, 또한 각 기관 자체적으로 컨트롤(Control)을 하고 있다. 재난피해자에 대한 지원은 돈을 직접 주는 것이 절대로 아니다. 집을 지어주거나 물건을 주거나 음식을 주거나 학교를 지원하거나 하는 등으로 지원하고 있다(Veronique Gay, 2005. 6. 30). 쓰나미의 경우에는 긴급상황이므로 가능한 빠르게 지원해주기 위해 24시간 내내 일을 한다. 그러나 평소에는 분석을 해야 하고 분석이 끝나야 지원을 할 수 있다. 분석이 끝나야 집을 지어주고 자동차를 주고 하는 등의 일을 하게 되는 것이다. 피해 분석에 매우 오랜 시간이 걸리고 있으며, 보통 몇 달이 걸리고, 1년이 걸릴 수도 있다. 한 사람 한 사람의 피해를 분석하고, 누구에게 옷을 주고 누구에게 무엇을 주어야 하는 지를 분석해야 한다. 이재민은 안타깝지만 분석이 끝날 때 까지 기다려야 한다. 실제로 이재민들은 기간이 오래 걸리더라도 기다리고 있으며, 본인이 필요로 하는 것이 상을 지원받으면 다시 보내준다. 그리고 이재민 각자가 본인이 필요한 부분을 자발적으로 신고하고 있다. 지원과정은 ①이재민의 피해 신고 → ②UNOGEF 피해 조사 분석 → ③지원 순으로 이루어진다(Veronique Gay, 2005. 6. 30).

든 1,000유로를 걷든 80%를 UNOGEF에 내야 한다. 80%는 법으로 정해져 있으나, 단체별로 90%, 100%를 줄 수도 있다. 즉 최저선인 80%이상을 기부금으로 줄 수 있다 (Veronique Gay, 2005. 6. 30).

프랑스에서는 정부가 재난피해자 지원에 많은 도움을 주고 있다. 특히 군인이거나 예비군들을 동원해서 지원해 주고 있으며, 정부에서도 민간단체와 마찬가지로 일을 하고 있다. 정부는 직접 도와주지도 않고, 돈으로 사람을 도와주는 일도 없다. 그러나 프랑스에서는 정부가 100만개 재해구호단체에 대해 정부보조금을 조금씩이라도 주기 때문에 결국 정부가 도와주는 것으로 볼 수 있다.

UNOGEP는 대규모 구호단체인 50개 단체의 머리역할을 수행하고 있다. UNOGEP는 피해분석기관의 역할을 수행하고, 50개 단체는 지원을 하고 나서 UNOGEP에 보고를 한다. 적십자는 이재민이 119나 소방서, 경시청을 통해 신고한 후에 활동을 하게 된다. 폭발 사고가 나는 경우에는 프랑스의 100개 적십자사와 모든 NGO들이 구호활동을 수행한다. 재난 발생시에는 신문이나 방송국에 방송을 하고 성금편지를 모든 국민에게 돌린다. UNOGEP에서 분석하고, 적십자에서 자체적으로 분석한 후에 제공하고 있다. 성금모금이나 성금모금 편지를 보내는 것은 특별한 법적 규정은 없다. 성금을 모금하고 배분하는데 매우 긴 시간이 걸린다. 예를 들어, 2001년 폭발사건 발생시 2년 정도의 시간이 걸렸다. 그리고 프랑스의 모금 방법에는 수표, 카드, 인터넷, 지로(우편환) 등이 활용되고 있으며, 프랑스의 경우에는 내무부에서 재난관리를 담당하고 있다. 그리고 응급구조[SAMU 15(전화)], 소방서[Pompier 119(긴급전화)], Security Civil[Emergency No. 18] 등이 있다.

프랑스 적십자사는 전국에 4개의 물품 창고가 있다. 이재민에게 직접 구호 물품을 전달하는 것이 아니라 구호물품 세트를 기업이나 개인에게 판매하고 해당 기업이 이재민에게 전달한다. 기업이 자율적으로 원하는 만큼 사서 배분하는 형태이다(Luc Guittet · Nicole Fourn · Anne-Juliette Rohrbach, 2005. 6. 30). 재난 발생시 재난 이재민 구호책임은 우선적으로 ①개인 자신에게 있고, 다음으로 ②지방자치단체, 그리고 ③ 국가에 책임이 있다고 본다.

5. 미국, 일본, 독일, 프랑스의 재해의연금 모금 및 지원체계 비교

미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스의 재해의연금 모금 및 지원체계를 1) 모금 및 배분에의 정부 개입여부, 2) 모집기관의 허가제 및 등록제 여부, 3) 기부자의 의연금품의 용도 지정 여부, 4) 재해의연금의 운영비 사용 여부, 마지막으로 5) 지원되는 내용을 중심으로 비교 분석해 보면 다음과 같이 정리된다.

먼저, 모금 및 배분에서의 정부의 개입정도를 보면, 조사대상국가인 미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스 모두 정도의 차이는 있지만 정부의 개입은 거의 없었다. 미국의 경우만 의연금과 의연품 및 자원봉사서비스로 나누어 봐야하는데, 역시 의연금에 대해서는 정부와의 조정 및 협의는 하지 않고 모집기관에서 자체적으로 결정하고 배분한다.

둘째, 모집기관의 허가제 및 등록제 여부이다. 미국은 주별로 다르다. 일본은 허가나 등록사항은 아니나 국세청에서 적십자를 포함해서 구성하는 위원회에 등록되어 있어야 세제혜택을 받기 때문에 세제혜택을 받기 위해서는 등록해야 하므로 간접적으로 등록제를 취하고 있다고 보여진다. 독일은 전통 있는 비영리단체의 경우에는 설립 허가시 모금할 수 있는 권한까지 허가를 받았다고 볼 수 있으나, 그 외 기관들은 모금을 하기 위해서는 허가를 받아야 한다. 프랑스는 허가제를 취하고 있지만 실제로는 등록제와 마찬가지로 이루어지고 있다.

셋째, 기부자의 의연금의 용도지정 여부이다. 미국은 기부자가 의연금의 사용용도를 지정해서 기부할 수 있으나, 일본은 의연금의 사용용도를 지정하지 않고 기부한다. 독일은 기부자가 기부하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부함으로 구체적인 지원방식의 내용을 정하지는 않지만 어떤 재해나 어떤 사업에 지원을 해야 하는지는 정해서 기부한다고 볼 수 있다. 프랑스는 돕고 싶은 지역이나 재해를 지정해서 기부한다.

넷째, 재해의연금을 운영비로 사용할 수 있는지 여부이다. 미국은 명확하지 않다. 다만 조사대상 대상이었던 North Carolina 주의 경우는 9-10%를 운영비로 사용하는 경우도 있고, 어떤 경우는 원금은 건드리지 않고 원금에서 나오는 이자를 활용하여 운영비로 사용하고 있었다. 일본은 운영비에 대한 규정은 따로 없으나,

국민 정서상 재해성금으로 운영비를 사용하는 것은 용납되지 않으므로 운영비로 사용하지 못한다. 독일도 재해성금으로 운영비를 사용할 수는 없고 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당한다. 프랑스도 UNOGEP 등 자선단체와 적십자의 경우 재해성금으로 운영비를 사용하지는 못한다. 다만 UNOGEP 등 자선단체는 국가 보조금과 일반적 기부금으로 운영비를 충당하고, 적십자는 회비성격의 성금으로 운영비를 해결한다.

마지막으로 지원내용이다. 미국은 지방정부마다 지원내용이 다르다. 연방차원에서는 FEMA의 경우 재해구호기금이라는 예산항목이 있어 이 기금으로 집수리비, 가재도구 구입비, 장례비 등을 지원하고 있다. 일본은 의연금으로 현금을 지원하고, 이것이 부족하면 생활지원법을 통해 소득수준에 따라 지원금이 지원된다. 독일은 자선단체들이 개인, 병원, 제약회사나 식료품 회사 등 기부를 원하는 곳에 필요한 물품 지원을 요청하고, 요청 받은 개인이나 기관은 필요한 물품을 바로 현장으로 지원한다. 그리고 들어간 비용은 사후에 정산한다. 프랑스는 돈으로 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적인 치료나 바우처 제공 등을 통해 지원한다. 그리고 물품의 지원도 직접 전달하거나 수행하지 않고 개인이나 기업에게 필요한 물품을 판매하여 개인이나 기업이 전달한다.

<표 3> 해외 재해의연금 모금 및 지원체계 비교

구분	미국	일본	독일	프랑스
모금 및 배분에의 정부 개입여부	의연금에 대해서는 정부와 조정 및 협의는 없으며, 모집기관 자체에서 결정하고 배분. 단, 의연품과 자원봉사서비스에 대해서는 NGO, FEMA, 주정부간 조정 및 협의를 함	모금은 해당지방자치단체 수준에서 이루어지고, 배분은 모금기관 대표들로 구성된 배분위원회가 수행. 정부의 간여는 없음	자선단체 중심으로 이루어지고 있으며, 정부는 지방정부와 재해구호단체에 예산 지원을 해 주는데 그침	정부는 UNOGEF 등 자선단체를 통해 2차적이고 간접적 역할 수행. 배분에도 정부의 개입 없음
모집기관의 허가제 및 등록제	연방차원: 허가나 등록 사항은 아니고 주차원: 주별로 다르나 North Carolina 주는 의연금 모집 및 배분기관 등록제임	허가가 등록사항은 아니나, 국세청에서 적십자를 포함해서 구성하는 위원회에 등록되어 있어야 세제혜택을 받음	이중적임. 전통 있는 비영리단체들은 설립 허가시 모금권까지 허가를 받음. 그러나 의료봉사단체 등 민간조직은 모금시 따로 허가를 받아야 함.	허가제지만 활동은 자율적임
기부자의 의연금의 용도지정 여부	기부자가 의연금의 사용용도 지정해서 기부	기부자가 의연금의 사용용도 지정하지 않고 기부	기부자가 기부하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부	기부자가 돕고 싶은 재해나 지역을 선택해서 기부
재해의연금의 운영비 사용여부	명확하지 않으나 North Carolina 주의 경우는 일반적으로 9-10%를 운영비로 사용하나 의연금 원금의 이자를 사용하는 경우도 있음	운영비에 대한 규정은 없으나, 국민정서상 재해성금은 운영비로 사용하지 않음	재해성금으로 운영비를 사용할 수 없고, 성금을 회비 형태로 받는 경우에는 운영비 공제하나, 주로 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당함	UNOGEF는 재해성금으로 운영비를 사용하지 않고 있으나, 다른 단체의 경우에는 재해의연금의 최소 80% 이상은 이재민을 위해 사용해야 함.
지원내용	지방정부마다 다름. FEMA는 재해구호기금으로 집수리비, 가재도구 구입비, 장례비 등을 지원하고 있음	의연금에서의 현금 지원과 생활지원법을 통한 지원금이 있음	자선단체들이 개인, 병원, 제약회사, 식료품회사 등 기부를 원하는 곳에 물품지원을 요청하면 현장으로 바로 지원되고, 자선단체에서 사후정산함	돈으로 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처 등으로 지원. 그리고 물품 지원은 직접 전달하지 않고 개인이나 기업에게 판매하여 개인이나 기업이 전달함

V. 재해의연금 모집 및 지원 체계의 개선 원칙

1. 재해의연금 모집 및 배분에 있어서 정부 개입 여부

미국의 경우에는 의연금에 대해서는 정부와 조정 및 협의는 없으며, 모집기관 자체에서 결정하고 배분하고 있으며, 의연품과 자원봉사서비스에 대해서는 NGO, FEMA, 주정부간 조정 및 협의를 하고 있다. 일본의 경우에는 모금은 해당지방자치단체 수준에서 이루어지고, 배분은 모금기관 대표들로 구성된 배분위원회가 수행하고 있어 정부의 개입은 지방자치단체 수준에서 협의를 위해 참여하고 있는 수준에 그치고 있다. 독일의 경우에는 모집 및 배분이 자선단체 중심으로 이루어지고 있으며, 정부는 지방정부와 재해구호단체에 예산 지원을 해 주는데 그치고 있다. 그리고 프랑스에서는 정부는 UNOGEP 등 자선단체를 통해 2차적이고 간접적으로 지원하는 역할을 수행하고 있으며, 배분의 경우에도 정부의 개입이 없다.

이러한 맥락에서 볼 때 우리나라 재해의연금 모집 및 배분 체계는 민간의 시민사회(civil society) 부문에 의해 수행되는 것이 바람직하며, 정부의 역할은 최소한도 시민사회 역량을 지원하고 보충하는데 두는 것이 요구된다. 이와 함께 시민사회단체의 재해의연금 모집 및 배분에 있어서 지원 및 협력을 위한 역할의 수행이 적합한 것으로 판단된다. 다만, 시민사회단체의 모집 및 지원에 필요한 활동 경비를 제공해주는 역할이 보다 요구된다.

2. 재해의연금 모집 기관의 등록제 및 허가제에 관한 사항

미국의 경우 연방차원에서는 허가나 등록 사항은 아니고, 주차원에서는 주별로 상이하게 나타나고 있으나 대체로 의연금 모집 및 배분 기관은 등록제라고 볼 수 있다. 모금기관의 선택은 시민에게 선택권이 주어져 있다고 볼 수 있다. 일본의 경우에는 허가나 등록사항은 아니나, 국세청에서 적십자를 포함해서 구성하는 위원회에 등록되어 있어야 세제 혜택을 받을 수 있다. 독일의 경우에는 이중적이다. 전통 있는 비영리단체들은 설립 허가시 모금권까지 허가를 받았다고 볼 수 있다.

그러나 의료봉사단체 등 민간조직은 모금을 할 경우에는 별도로 허가를 받아야 한다. 프랑스의 경우에는 허가제의 형태를 띠고 있지만 실제적으로는 일정한 허가기준을 충족하면 되기 때문에 등록제와 같은 효과를 지니고 있으며 모금단체의 활동은 폭넓게 자율성을 지니고 있다.

우리나라의 경우에는 현재 전국재해구호협회 등 일부만이 모금활동을 하고 있으나 전반적으로 모금기관에 대한 규제를 푸는 방향으로 나아가게 될 것으로 보인다. 그러나 허가제이든 등록제이든지 간에 재해의연금 모금기관의 허용에 대해서는 신중한 입장을 취하는 것이 바람직하다. 다수의 모금기관이 활동하는 경우에는 모금 및 배분에 관한 협조와 조정의 어려움이 예상되는 한편, 이로 인한 피해는 결국 이재민에게 돌아가기 때문이다.

3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장에 관한 사항

미국의 경우에는 기부자가 의연금의 사용 용도를 지정해서 기부할 수 있다. 그리고 독일의 경우에는 기부자가 기부하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부할 수 있으며, 프랑스의 경우에도 기부자가 돕고 싶은 재해나 지역을 선택해서 기부하는 것이 가능하다. 특히 독일과 프랑스의 경우에는 기탁용지에 프로그램이나 지역 등 기탁자의 의사를 반영할 수 있는 기입란이 별도로 있기 때문에 특정 재난으로 인한 피해자나 지역 등을 구체적으로 명기할 수 있다. 이와는 달리 일본의 경우에는 기부자가 의연금의 사용 용도를 특정하게 지정하지 않고 기부하는 것이 일반적이다.

우리나라의 경우에는 재해의연금 기부자가 보다 관심이 크고 위로해 주고 싶은 재난피해자들을 선택해서 기부할 수 있도록 해주는 것이 바람직하다. 즉, 자신의 고향 지역이나 특별히 관심이 있는 재난에 대한 의연금 제공을 선택할 수 있도록 해주어야 한다. 예를 들면, 태풍 루사나 태풍 매미로 인한 피해는 2-3년전에 발생을 했지만, 아직도 루사나 매미 재난피해자들 중 고통을 겪고 있는 사람이 많이 있는데, 일부 기부자들은 이들이 재난피해 이전의 생활 상태로 복귀될 때까지 돕고 싶어 할 수 있기 때문이다.

4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 여부

미국의 경우에는 명확한 규정이 있는 것은 아니지만, 일부 단체에서는 운영비를 제하는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있다. North Carolina 주의 경우는 일반적으로 9-10%를 운영비로 사용하고는 있으나, 재해의연금 전문 모금기관인 United Way of America는 의연금 모금에 있어서 운영비를 제하지 않고 의연금에서 나오는 원금 이자로 운영비를 사용하고 있다. 일본의 경우에는 모집 및 운영비 공제에 대한 규정은 없으나, 국민정서상 재해 성금은 운영비로 사용하지 않고 있다. 독일은 재해 의연금으로 운영비를 사용하지 않는 것이 일반적이며, 회비의 형태로 받는 경우에는 운영비를 사용할 수 있고, 주로 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당하고 있다. 프랑스에서는 UNOGEP는 재해성금으로 운영비를 사용하지 않고 있으나, 다른 모금기관의 경우에는 최저 80% 이상을 이재민을 위해 사용하고 있다.

다만, 특정 재해가 발생했을 경우에만 재해의연금을 걷는 것이 아니라 평소에도 재난피해나 재난피해자에 대한 관심이 많은 일반 국민이나 기업들로 하여금 재해의연금을 기부할 수 있도록 추진하는 경우에는 제한적인 범위안에서 공제를 할 수 있다고 보여진다. 그러기 위해서는 재해의연금의 상시모금제도로의 전환이 검토되어야 하며, 상시모금제도로의 전환이 이루어지게 되는 경우에 조차도 일반성금을 걷는 기관의 경우에는 일반성금의 공제비용을 통해 의연금 모집 및 운영비용을 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이처럼 선진 국가에서는 대부분의 경우 재난 발생시에 모집한 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 공제하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 독일, 일본, 미국 등이 공제를 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있으며, 프랑스에서는 공제를 허용하고 있다. 특히 일본의 경우에는 국민 정서상 공제를 할 수 없을 정도의 사회적 분위기가 형성되어 있는 관계로 평상시의 불우이웃돕기 성금 등에서 공제한 비용을 활용하여 재난시 경비로 사용하고 있다.

2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 모집비용 충당비율에서 처럼 재해의연금에서 모집 및 운영 경비로 14%를 공제한다면

우리나라의 경우에도 국민정서상 일반 성금과는 달리 많은 저항에 부딪치게 될 것은 분명하고, 향후 재해의연금 모집에도 부정적 영향을 미칠 것이 자명하다.

현재 개정을 추진하고 있는 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 제1항에서는 모집자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 모집된 기부금(의연금)의 100분의 14의 범위 안에서 그 일부를 기부금품(의연금품)의 모집, 관리, 운영에 필요한 경비 등에 충당할 수 있도록 개정하는 한편, 1%는 배분위원회에 할당하고 있어 재해의연금 모금액의 100분의 15를 공제할 수 있도록 하고 있다. 현실적으로 재해의연금 모금에 있어서는 일반 불우이웃돕기 성금에서 많은 비용이 필요한 것은 아니다. 이는 재해의연金の 속성상 신속하게 모금하는 것이 필요하므로 신문·방송 등 언론의 절대적인 지원이 있기 때문이다. 따라서 현재 제시하고 있는 100분의 14는 재해상황에 처해 있는 재난피해자를 생각하면 과다하다고 판단된다. 일반 기부금품의 경우와 동일하게 비율을 정하였다고는 생각되지만, 이는 재해의연금과 일반 성금의 차이를 알지 못하는 데서 나온 것이라고 보여진다.

즉 일반 불우이웃돕기의 경우에는 모집기간이 장기간이고, 수혜자가 다수의 지역에 산재되어 있는 한편, 지원자의 소득이나 생활수준, 가족 구성원의 다양성, 지원의 내용이나 유형의 상이함 등으로 인하여 경비가 많이 필요하다고 볼 수 있다. 그러나 재해의연금의 경우에는 모집기간이 짧고, 모집에 드는 비용이 실제로 별로 들지 않고 있으며(언론의 집중적인 홍보가 없는 경우에는 개별 단체가 모집하는 것이 어렵다. 따라서 중앙이든 지방이든 언론사에 의존하게 된다), 지원의 대상이 특정 지역에 집중되어 있는 한편, 지원주체도 자원봉사자들에 의해 이루어지므로 많은 비용이 들지 않는 것이다. 다만, 의연품의 관리와 전달체계, 사무적인 업무의 처리 등 일정비용은 필요하리라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 100분의 14는 너무 많은 경비를 제하는 것으로서, 일반적인 성금이나 회비 모금단체의 경우에는 재해의연금에서 경비를 제하지 않는 것이 해외 사례에서도 나타났다. 오히려 독일의 경우에는 모집경비 등 단체 운영비를 국가가 지원해주고 있으며, 일본에서는 국민 감정상 재해의연금을 모집단체가 제한하는 것은 생각하기도 어려운 것으로 인식하고 있고 실제로 제하지 않고 있다. 또한 소방방재청 국장 또는 과장이 간사로 있게 되는 배분위원회에 1%를 할당할 수 있도록 한 것은 이해

하기 어려운 부분으로 판단된다.

따라서 국민적 저항을 받지 않으면서 국민적 신뢰감을 쌓고 그러면서도 재난피해자에 대해 효율적으로 지원을 해주기 위해서는 국민들이 거둔 성금의 이자를 활용하는 방안을 모색하는 것이 가능하다. 이는 미국에서도 활용하는 방안으로서 의연금 자체 원금을 훼손시키지 않는 동시에 활동비를 확보할 수 있는 방안으로 국민들의 거부감이나 저항을 불러 일으키지 않는 방안으로 판단된다.

5. 이재민에 대한 재해의연금 지원의 다양화에 관한 사항

미국의 경우에는 지방정부마다 달리 나타나고 있다. 연방정부의 FEMA는 국민세금으로 걷은 이재민 구호자금으로 집수리, 가재도구 구입, 임시거처 마련, 장례비 등을 지원하고 있다. 일본은 의연금에서 주로 현금으로 지원해 주고 있다. 독일의 경우에는 자선단체들이 개인, 병원, 제약회사, 식료품 회사 등 기부를 원하는 곳에 물품지원을 요청하면 현장으로 바로 지원되고, 자선단체에서 사후 정산하고 있다. 프랑스의 경우에는 돈으로 직접 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처 등으로 지원하고 있다. 그리고 물품 지원은 직접 전달하지 않고 개인이나 기업에게 판매하여 개인이나 기업이 전달하도록 하고 있다.

우리나라는 현재 재난피해자에 대한 획일화 된 지원 서비스를 제공하고 있으나 서비스의 다양화 차원에서 건설·건축협회, 기업 등의 중소기업조합·전경련, 시민자원봉사단체 등의 회원 가입을 통해 이재민에 대한 다양한 서비스를 제공할 수 있는 기반을 닦는 것이 필요하다. 예를 들면, 전문자격 기술사협회 등과의 연계·상호협력을 통해 실비 제공차원에서 저렴하게 전문자격사의 서비스를 제공하는 방안을 마련하는 것이 장기적으로 추진되어야 한다.

재해구호는 재난으로 인해 나타난 피해상황으로부터 재난발생 이전의 정상생활로의 복귀를 지원하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 현재의 재해구호 활동은 매우 제한적으로 이루어지고 있다고 판단된다. 즉, 지금과 같은 일시적이고 응급처방적 차원에서의 구호도 필요한 반면, 피해지역의 주민이 정상생활로 복귀할 수 있도록 바꾸는 것이 함께 이루어지는 것이 필요하다.

현재 우리나라의 재난피해자에게 제공되고 있는 구호서비스의 유형은 주로 금전적이고 물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있다. 그러나 보다 전문화되고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공이 요구된다. 비금전적이면서도 비물질적인 서비스, 예를 들면 재난피해자에 대한 심리치료, 의료서비스, 상담서비스, 교육서비스 등에 대한 활동이 이루어지는 것이 필요하다.

6. 재해의연금 모집 및 배분위원회 구성을 통한 체계화

현재는 대규모 재난이 발생하는 경우 정부의 허가를 받은 후에 언론사의 지원을 받아 재해의연금을 모금하고 있다. 그러나 이러한 모금행위는 사안별로 이루어지는 것으로서 체계적이기 보다는 임시적으로 이루어지는 기관 행위로 볼 수밖에 없다. 따라서 '(가칭)재해의연금 모금 및 배분위원회'를 시민사회단체들이 설치하여 이곳에서 모금제도의 활용을 통하여 모금액을 계획하고 결정하는 한편, 재난피해자에 대한 일시적 지원이 아닌 정상생활로의 복귀를 위한 지속 지원시스템을 구축하는 것이 필요하다. 모금 및 배분위원회는 재해의연금 모금 및 지원 활동을 해온 단체들과 이에 참여하고자 하는 모금기관, 신문·방송 등 언론사, NGO, 전문가로 구성되는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 대외적인 신뢰성을 확보하고 체계적으로 배분이 이루어질 수 있도록 하기 위해 모금 및 배분위원회를 설치하여 운영하는 것이 요구된다.

7. 재해의연금 본질을 훼손하는 지급 방식의 개선(국고와 의연금의 분리)

의연금을 효과적으로 관리하기 위하여 연초에 당초 의연금 목표를 설정하고, 큰 규모의 재난이 발생하였을 경우에 추가적인 모금을 통하여 이재민을 지원하는 것은 이웃의 아픔을 함께하는 좋은 풍속이고, 그 금액이 많다보니 투명하고 형평성을 고려한 의연금 분배 제도는 적정한 것으로 보인다. 그러나 의연금의 성격과 관련하여 보면 다음과 같은 문제점이 있다. 의연금은 국민의 자발적인 성금으로 국가 예산과는 구별되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 위로금 지급 방식

은 수혜자인 이재민들로 하여금 국고와 의연금의 구별을 어렵게 하고 있다. 국민이 낸 의연금을 정부가 제공하는 듯한 인식을 심어주고 있다. 이로 인해 의연금을 낸 국민들은 많은 궁금증과 의혹을 제기하고 있기도 하다. 이는 장기적으로는 국민 통합의 성격을 지니는 의연금 기탁의 본질을 훼손하는 동시에 참여도를 저하시키는 원인이 될 수 있다.

현재는 신문, 방송을 비롯한 언론의 자발적인 홍보에 의해 모은 돈이 전국재해구호협회에 모여져 각 언론사 및 시민사회단체의 대표들이 함께 결정하여 일정한 기준에 따라 이재민에게 배분되고 있다. 이 같은 현 체계에서 나타나는 문제점을 개선하는 동시에 이재민에 대한 의연금 지원을 효율적으로 하기 위한 시민사회의 전달체계를 구축하는 것이 요구된다.

참고문헌

- 강창현. 2001. 사회복지서비스 공급네트워크에 관한 연구: 서울시 노인지역보호서비스의 정부·시장·NGO간 협력을 중심으로. 박사학위논문(연세대학교).
- 김국도. 1985. 법인설립과 조세문제. 서울: 한국법인문제연구소.
- 김병준. 2000. 한국지방자치론. 서울: 법문사.
- 김상규 외. 1994. 사회복지론. 서울: 형설출판사.
- 김승권. 2002. 전국재해구호협회의 중·장기 발전방안. 한국보건사회연구원 정책보고서 2002-38. 한국보건사회연구원·전국재해구호협회.
- 다산연구회 역주. 1988. 역주 목민심서 6. 창작과비평사.
- 박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구제활동과 수해대책. 서울학연구. 13(1): 153-190.
- 백종만. 1994. 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구. 박사학위논문(서울대학교).
- 소방방재청. 2005. 2005년도 재해구호사업 지침.
- 심성화. 2004. 우리나라의 이재민 구호정책에 관한 연구 - Gilbert와 Specht의 정책분석틀을 중심으로. 충북대학교 행정대학원 석사학위논문.

- 어윤배. 1975. 공동모금의 방향과 대책. 몽산 하상락교수 송수 논문집. 서울: 동원출판사.
- 엣센스국어사전. 1985. 서울: 민중서림.
- 오재호. 2005. 국가위기관리의 학문적 발전방안에 관한 학술대회 논문집. 한국정책포럼.
- 윤영득. 1997. 파트너십과 네트워크를 통한 지역산업정책. 경제학논집. 6(2): 251-277.
- 이대회. 2004. 정부 혁신을 위한 옛 제도 연구. 광운대학교 산학협력단.
- 이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안 - 수해이재민 구호를 중심으로. 부경대학교논문집. 5(1): 67-87.
- 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점분석 및 향후 방향. 행정논총. 42(2): 147-169.
- 이재은. 2005. 재해의연금은 시민의 품으로. 충청리뷰. 2005. 8.
- 이종수 편. 2000. 행정학사전. 서울: 대영문화사.
- 이혁구. 1997. 우리나라 사회복지서비스 공급체계에 있어서 민간부문의 역할과 발전방향. 사회과학(성균관대). 44: 85-104.
- 전국재해구호협회. 2004. 2004 전국재해구호협회. 서울: 전국재해구호협회.
- 전국재해구호협회 연보. 2004.
- 정호영. 1990. 사회복지기관의 모금실태에 관한 연구. 석사학위논문(숭실대학교).
- 중앙일보. 2005. 9. 7. 1면.
- 최창호. 1995. 지방자치학. 서울: 박영사.
- 최항순. 1993. 복지행정론. 서울: 신원.
- 한동우 · 이재은 · 유태균 · 홍백의 · 노연희. 2004. 우리나라의 재해 · 재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안. 서울: 사회복지공동모금회.
- 행정자치부 국가재난관리시스템기획단. 2003. 국가재난관리 종합대책. 서울: 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.
- 황진수. 1996. 현대복지행정론. 서울: 대영문화사.
- 2005년도 재해구호사업 지침. 소방방재청.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon. 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare State*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

- Gronbjerg, K. 1993. *Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- King, C. Wendell. 1956. *Social Movement in the United States*. New York: Random House.
- Najam, Adil. 2000. The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*. 10(4): 375-396.
- Smith, David H. 1988. The Nonprofit Sector. T. D. Connors. ed. *The Nonprofit Organization Handbook* New York: McGraw-Hill Book Company.
- Trattner, W. 1984. *From Poor Law to Welfare State* New York: Free Press.
- Young, D. R. 1999. Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-government Relations in the United States. in E. T. Boris and C. E. Steuerle. eds. *Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.

심층면접조사대상자

미국

Faye W. Stone (Faye.Stone@ncmail.net) 919-715-3470
[Deputy Executive Director, NC Commission on Volunteerism and Community Service]

(2005. 8. 31. 14:30 - 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실

Paul Latham (PLATHAM@NCFM.ORG) 919-715-8000
[NC Emergency Management, 4716 Mail Service Center, Raleigh, NC 27699-4716]

(2005. 8. 31. 14:30 - 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실

Dianne Waddell (ladvdiann@hotmail.com) 919-858-8064
[Carolina Conference, Adventist Disaster Response State Coordinator]

(2005. 8. 31. 14:30 - 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실

Jane Dendy (Warehouse Specialist) 919-266-0959

[Carolina Conference, Adventists Community Services]

(2005. 8. 31. 14:30 - 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실

Jae G. Park (Senior Program Manager)

[Risk and Emergency Management, PBS&J]

(2005. 9. 1. 10:00 - 11:30) Hilton Hotel North Raleigh

일본

村野淳子(社會福祉法人 大分縣社會福祉協議會)

(2005. 6. 22. 20:00-21:30) 대한민국 서울시 중구 스타벅스 커피숍

林芳宏(財團法人 神戸國際觀光コンベンション協會)

(2005. 6. 22. 20:00-21:30) 대한민국 서울시 중구 스타벅스 커피숍

阿部陽一郎(中央共同募金會 企劃課長)

(2005. 8. 1. 10:00-12:40) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실

本田章博(中央共同募金會 常務理事)

(2005. 8. 1. 10:00-12:40) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실

高橋良太(全國社會福祉協議會 地域福祉部 副部長 代理)

(2005. 8. 1. 13:30-15:20) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실

渡部 元 (内閣府 參事官補佐)

(2005. 8. 1. 15:30-16:40) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실

松原 明 [シ-ズ(市民活動を支える制度をつくる會) 事務局長]

(2005. 8. 2. 10:00-12:10) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실

轟木 洋子 [シ-ズ(市民活動を支える制度をつくる會) プログラム ディレクタ]

(2005. 8. 2. 10:00-12:10) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실

독일

Elke Heinsius [VEM(Vereinte Evangelische Mission)]

(2005. 7. 5. 15:00-17:30) 독일 VEM 사무실

Harald Schottner (Referatsleiter Notfallvorsorge)

[ASB(Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.)]

(2005. 7. 6. 08:50-10:30) 독일 Köln ASB 2층 회의실

Björn Sündermann (Referat Notfallvorsorge, WM Beauftragter)

[ASB(Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.)]

(2005. 7. 6. 08:50-10:30) 독일 Köln ASB 2층 회의실

Hartmut Krabs-Höhler (Abteilungsleiter Nationale Hilfsgesellschaft/Landesschule)

[Deutsches Rotes Kreuz(Landesverband Nordrhein e. V.)]

(2005. 7. 6. 12:20-14:10) 독일 Düsseldorf Deutsches Rotes Kreuz 3층 회의실

프랑스

Veronique Gay [UNOGEP Directrice]

(2005. 6. 30. 10:00-12:30) 프랑스 파리 UNOGEP 2층 회의실

Luc Guittet [Croix-Rouge Française, Direction de la Communication]

(2005. 6. 30. 16:00-18:00) 프랑스 파리 Croix-Rouge Française 3층 회의실.

Nicole Fourn [Croix-Rouge Française, Direction de la Communication et du
Developpement des Ressources]

(2005. 6. 30. 16:00-18:00) 프랑스 파리 Croix-Rouge Française 3층 회의실.

Anne-Juliette Rohrbach [Croix-Rouge Française, Service des Relations
Internationales]

(2005. 6. 30. 16:00-18:00) 프랑스 파리 Croix-Rouge Française 3층 회의실.

제2차 위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 학술회의 논문집

발행일: 2005년 10월 18일

발행인: 이 재 은

편집인: 이 주 호

발행처: 위기관리 이론과 실천(CEM-TP)

(361-763) 충북 청주시 흥덕구 개신동 12번지

충북대학교 행정학과 이재은 교수 연구실

Tel (043)261-2197 Fax (043)268-2197

인 쇄: 우일기획사

(360-112) 충북 청주시 상당구 수동 446-36

Tel (043)256-9167 Fax (043)250-1333

<비매품>