

우리나라 재해구호체계의 문제점과 해결 과제:

재난 피해자들에 대한 실질적 지원과 민간 부문의 구호체계 네트워킹

한승우

산남대학교 사회복지학부 사회복지학전공

이 글은 우리나라 재해구호체계의 현황과 문제점을 파악하고, 이를 통해 재해구호체계의 개선을 위해 공공 부문과 민간 부문의 자원들이 어떻게 연계되어야 할지에 대해 논의하였다. 우리나라 재해구호체계는 국가 책임의 저열성, 민간 부문 활동들의 단편성 그리고 공공 부문과 민간 부문의 연계 부족 등의 문제가 있는 것으로 판단되었다. 특히, 구호조직들 간의 업무 및 활동 연계와 조정이 매우 부족하여 재해구호 활동의 효과성이 매우 떨어지는 것으로 판단된다. 이를 극복하기 위해서는 이재민들의 요구와 문제를 객관적으로 파악하고, 이러한 문제와 요구를 기반으로 하는 서비스 행정체계가 구축되어야 하며, 특히 구호조직들의 활동을 조정하고 연계할 수 있는 기능이 확보되어야 한다. 이 글의 결론 부분에서는 이를 위한 네트워킹의 예를 제시하였다.

주제어: 재해구호, 재해구호조직, 재난 피해자, 외상후 스트레스 증후군

1. 서론: 문제제기

우리나라는 거의 매년 대규모 자연재해와 크고 작은 인위적 재난들을 경험하고 있다. 특히 지난 2002년의 태풍 ‘루사’와 2003년의 태풍 ‘메미’는 과거 그 어느 때의 재해보다도 크고 심각한 피해를 안겨 주었다. 자연재해 뿐 아니라 인위적인 재난 역시 우리를 위협하고 있다. 1993년의 ‘아시아항공 폭포 추락사고’와 ‘서해 페리호 침몰 사고’, 1994년의 ‘성수대교 붕괴사고’, 1995년의 ‘삼풍백화점 붕괴사고’, 1996년의 ‘화성 씨랜드 청소년수련원 화

재’, 그리고 2003년의 ‘대구지하철 화재’ 등 수없이 많은 재난과 사고들이 우리 주변에서 발생하고 있으며, 이로 인해 많은 인명과 재산의 손실이 따르고 있다.

우리나라는 매년 발생하는 자연재난과 인위적 재난에 대해 전국적인 비상동원체제에 가까운 구호 및 지원을 실시하고 있다. 우리나라의 재해구호는 공공 부문의 재난수습 체계와 민간 부문의 구호 및 지원 체계에 의해 실시된다. 공공 부문의 재해구호 체계는 중앙정부 차원의 재난안전대책본부와 지자체별 재난안전대책본부로 구성되며, 행정자치부장관을 본부장으로 하는 재난안전대책본부회의는 25개 정부부처의 참여를 포함하여 소방방재청의 행정조직을 통해 구성된다. 한편, 민간의 구호체계는 사회복지 및 자원봉사를 전문으로 하는 비영리 조직들과 각급 학교 및 종교단체, 그리고 기업의 자원봉사 조직으로 구성된다. 여기에는 대한적십자사를 비롯하여, 지역별 자원봉사협의체, 각종 사회복지기관 및 자원봉사단체, 그리고 중·고등학교와 대학교, 교회, 사찰, 그리고 대기업 중심의 자원봉사 조직들이 포함된다.

우리나라 공공 부문 재해구호 조직의 가장 큰 문제는 비상설 조직으로서 재정 및 인력이 충분하지 않고, 실질적인 권한이 제한되어 있다는 점이며, 따라서 재난에 대한 전문성이나 민감성이 떨어진다는 점이다(권건주, 2003; 이계복, 2001). 또한 재난의 유형별로 다원화되어 있는 행정조직은 재해구호에 있어서 책임성과 역할의 명확성을 모호하게 하는 것으로 지적되고 있다.

민간부문의 재해구호 체계는 대한적십자사 등의 구호조직과 재해의연금품 모금 및 배분을 담당하는 전국재해구호협회, 그리고 사회복지공동모금회 및 각종 사회복지

및 자원봉사 단체 등으로 구성되어 있다. 이러한 조직들은 우리나라에서 대규모 재해와 재난이 발생했을 때 가장 왕성하고 활발하게 지원서비스를 제공하고 있다. 오히려 이들 조직의 노력은 공공 부문의 구호활동보다 더욱 적극적으로 전개되고 있다고 보아도 과언이 아니다. 그러나 이 조직들은 행정적으로 연계망이 잘 갖추어져 있지 않을 뿐 아니라, 지역적으로도 편중되어 있다는 문제를 갖는다.

우리나라에서 대규모 재해나 재난이 발생하면, 피해자들을 구호하는 과정에서 발생하는 문제들은 주로 ‘지원금품이 늦게 도착하고 있다’든지(한겨레신문, 2003. 11. 18, “태풍피해 어민지원 금융권이 발목”; 조선일보, 2002. 9. 4 “동사무소에 생수 쌓아두고 전달 안돼” 등), 정부의 대책이 임시방편적이거나 적절하지 않아 오히려 피해를 키우고 있다든지(조선일보, 2003. 7. 6 환경운동연합 “수해복구사업 수해 더 불리”, 동아일보 2003. 9. 15 “되풀이 재해 언제까지... 허술한 재난관리 시스템”) 하는 것들이다. 여기에 지원금품을 둘러싼 비리 문제까지 겹치기도 한다(중앙일보, 2003. 12. 26, “태풍피해 복구 비리 만연”). 이러한 문제들은 부분적으로 관련 당사자들의 개인적 자질이나 능력의 문제일 수도 있으나, 거시적 관점에서는 우리나라 재난관리체계의 전체적인 구조에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 즉 공공 부문과 민간 부문의 협력 체계, 그리고 민간 부문 내에서 기관·단체들 간의 협력 체계가 어떻게 구성되느냐에 따라 이러한 문제들이 해소될 수 있다.

산업화 과정에서 재난을 경험해 온 외국의 연구자들은 대규모 재난을 경험한 사람들에 대한 심리·사회적 지원 서비스가 반드시 필요하다는 점을 강조해 왔다(FEMA, 1999; Bell, 1995; Butcher & Hatcher, 1988 등). 이러한 연구자들은 뜻하지 않은 재해나 재난을 경험하는 사람들은 물리적인 환경이나 조건이 회복된 이후에도 ‘외상후 증후군(post traumatic stress disorder)’같은 심리적 문제를 갖게 되며, 이것으로 인해 이들의 일상생활이 매우 어려워지거나 병적인 상태로 진전될 수도 있음을 경고해 왔다(Foa, *et. al.*, 1995; Fullerton & Ursano, 1997 등). 그러나 우리나라에서는 솔하게 많은 재난을 경험하면서도 이러한 문제에 대해서는 거의 관심을 두어 오지 않았으며, 재난이 발생하면 이들에 대한 자선적인

기부에만 여론이 집중되어 심리·사회적인 지원은 등한시 해온 것이 사실이다.

우리나라에서 실시된 한 연구(신선인, 2000)에 따르면, 우리나라 사람들이 재해를 당했을 때 정신보건 서비스가 필요하다는 사실에 대해 인식도가 높은 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 재해구호 체계 내에는 이러한 서비스가 거의 포함되어 있지 않으며, 학계에서조차 이러한 부문에 대한 관심이 매우 적은 것으로 파악되고 있다.

총체적으로 보아, 우리나라의 재해구호 체계의 문제점은 공공 부문 행정조직의 단편성과 복잡성, 민간 부문 자원봉사활동 조직들 간의 연계부족, 그리고 재난 피해자들에 대한 일회적이고 물질적 지원 중심의 구호활동으로 요약될 수 있다. 이 글에서는 이러한 우리나라의 재해구호 체계의 문제점을 파악하고, 민간부문의 구호활동 조직체들 간의 연계를 강화하는 방안을 제시한다.

II. 재해구호의 개념과 내용

“재해”와 “재난”이라는 용어는 유사하거나 혼용되어 사용하고 있지만, 그 두 가지 개념에는 분명한 차이가 있다. 두 가지 모두 인간의 생명이나 재산의 보존이 불가능할 정도의 생존 및 생활 질서를 파괴하는 상태를 말한다는 측면에서는 공통적이지만, 원인·예측가능성·피해가시성·영향 범위 등에 있어 차이가 있으며, 특히 구호라는 개념을 통하여 정부가 지원하는 측면에서는 근본적인 차이를 가지고 있다.

원칙적으로 인위재난(man-made disaster)의 피해보상은 원인 제공자 책임이며, 자연재해(natural disaster)에 따른 손해는 국가에서 일정부분 책임져야 되는 것이 일반적이다. 예를 들어 태풍 루사로 인하여 발생한 이재민의 지원은 국고나 지방비 등 정부에서 상당부분을 지원하고 있으나(일부의연금 포함), 삼풍백화점이나 성수대교 붕괴처럼 인위재난의 경우에는 원인자가 보상을 하는 것이 원칙이다. 다만, 재난관리법 제52조에 의하여 특별재난 지역으로 선포되었을 경우에는 국가에서 지원을 할 수 있으나 일반적인 재난사고는 원인자가 피해자에 대한 보상을 하여야 한다. 그러나 실제 큰 사건의 경우 이재민에게 신속한 지원을 하기 위하여 정부가 먼저 국고에서 집행하고 후에 구상권을 청구하는 것이 관례이

다.

이 글에서 이재민은 “자연재해로부터 피해를 입은 주민”과 대규모 인위재난의 피해자를 모두 포함한다. 또한 이재민 구호 정책은 바로 이러한 이재민에게 생계를 유지하고 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 정부와 민간의 조직적인 활동으로 정의할 수 있다.

이재민 구호는 행정자치부 등 유관기관의 공동 피해 조사)와 ‘재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정’에 근거 소방방재청에서 지침을 정하고 (<표 1>참조), 지방비나 지원받은 국고를 사용하여 기초자치단체가 직접 전달한다.

<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 | 의연금 또는 국고 : 100% 국고 : 50% 의연금 또는 국고 : 50% |
| 나. 이재민 생계구호 ○응급생계구호 (최초 7일간) ○장기생계구호 | ○인/일 최저생계비중 식료품비 5,000원 ○인/일 최저생계비중 식료품비 5,000원 | 재해구호기금 총당 국고 : 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 | 국고 : 80% 지방비 : 20% 국고 : 100% |

자료: 중앙재해대책본부, 피해 및 복구 자료실.

1) 긴급구호를 위한 최초 피해 조사는 해당 자치단체에서 실시하고, 중앙합동 조사는 본격적인 복구계획 수립과 국고 지원 등 예산 확보를 위하여 실시한다.

일반적으로 재난관리 과정은 완화(mitigate)-준비(preparedness)-대응(response)-복구(recovery) 등 4가지 국면으로 파악하고 있다. 재해구호활동은 재난관리상 복구 과정에 해당한다고 할 수 있는데, 복구에는 피해시설물과 재산에 대한 통상적 의미의 복구와 구호 활동이 포함된다.

재해가 발생하면 중앙재난안전대책본부는 시·도 및 시·군·구에 구호 활동반을 편성, 구호단체와 유기적 협조로 구호임무를 수행한다. 복구활동은 재해발생과 동시에 응급구호와 응급복구를 실시하고 재해요인 소멸 후 피해 최종보고에 의해 피해정도에 따라 항구 복구계획을 수립하는 것으로 구호 및 복구지원에 필요한 사항을 사업별, 시설별, 재원별로 구분하고 가용인원을 감안하여 시행년도 및 재원 확보방안과 간접지원 등 방안을 수립하게 된다.

III. 우리나라의 재해구호 체계의 현황

1. 법적 체계

재난관리와 관련된 가장 상위의 법은 2004년 3월에 제정된 ‘재난 및 안전관리 기본법’이 있으며, 재해구호에 직접적으로 관련된 기본법은 ‘재해구호법’이 있다. 지방자치단체에서 구호사업을 실질적으로 집행하는데 지침이 되는 ‘재해구호지침’의 순으로 체계화되어 있다. 그 외 관련법으로 ‘재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정’이 있고 ‘재해의연금’ 등 기부금을 모집하기 위한 근거로 ‘기부금품모집규제법’이 있다. 또한 훈령으로 재해 구호물자 관리를 규정하는 ‘재해구호물자관리권의위임및관리요령’과 ‘의연금관리규정’ 등이 있으며, 기타 관련법으로 ‘자연재해대책법’, ‘농업재해대책법’ 등이 있다.

재해구호법은 구호의 종류(§5조)²⁾와 국고부담의 원칙(§14조), 광역자치단체의 재해 구호기금 적립 조항(§15조) 등을 규정하고 있다. 이 법에 의하면 이재민 구호의 목적은 ‘각종 재난이 발생하였을 때 응급적 구호를 수행함으로써 이재민을 보호하고 재난의 신속한 복구와 사회 질서를 유지하기 위한’ 것이다. 재해구호의 대상은 중앙

2) 구호의 종류는 다음 각호와 같다. 가. 임시주거시설의 제공, 나. 급식 또는 식품, 의류, 침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 다. 의료서비스의 제공, 라. 전염병 예방 및 방역활동, 마. 위생지도, 바. 장사(葬事)의 지원 등.

지원 대상과 그렇지 않은 경우로 구분되며, 중앙지원대상이 아닌 소규모 재해 발생 지역은 구호기관이 필요하다고 인정한 경우에는 ‘이재민 구호기준’에 따라 구호를 실시할 수 있다³⁾. 지방자치단체장은 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).

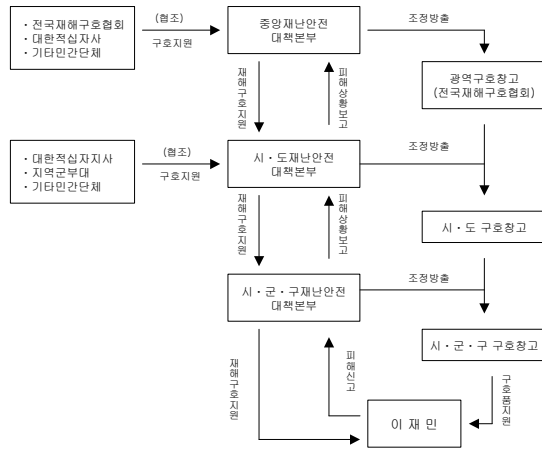
구호기관은 지역별 재해발생현황 및 지역실정 등을 감안하여 필요한 재해구호물자를 상시 확보하여 응급지원할 수 있는 체제를 갖추어야 하고, 시장, 군수, 구청장은 구호활동을 함에 있어 재해구호물자가 부족한 경우에는 시, 도지사에게 지원을 요청할 수 있으며, 지원요청을 받은 시, 도지사는 그 지원요청에 대한 조치를 충분히 할 수 없는 경우에는 소방방재청장에게 그에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 또한, 지원요청을 받은 시, 도지사 및 소방방재청장은 이에 대하여 최대한 지원하여야 한다. 그리고 소방방재청장은 대한적십자사조직법에 의한 대한적십자사 및 전국재해구호협회가 재해구호물자를 모집, 관리, 배분하기 위한 창고의 설치, 운영을 지원할 수 있다.

구호기관은 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 타인 소유의 토지 또는 건물 등을 사용할 수 있다. 또한, 구호기관은 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 의료, 방역, 급식 또는 물자의 취급을 업으로 하는 자에게 시설 또는 물자의 우선 사용 또는 판매에 관한 협력을 요청할 수 있다. 이 경우 협력을 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 협력하여야 한다. 또한, 구호기관은 재해구호를 원활하게 하기 위하여 경찰관서, 소방관서, 군부대와 대한적십자사, 전국재해구호협회 등 민간재해구호관련 단체와 상호 협조하여야 하고, 이재민과 그 인근 거주자는 구호기관의 구호에 관한 업무에 협력하여야 한다.

2. 행정 조직

3) 재해복구 비용 중 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.

우리나라의 이재민 구호 체계는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 정부 차원의 지원체계뿐만 아니라 전국재해구호협회, 대한적십자사, 지역 군부대, 민간 자원 봉사단체 등이 협조 및 연계 체제를 구축하고 있다 (<그림 1> 참조).



자료: 소방방재청(2006).

<그림 1> 재해구호활동 운영체계도

이재민 구호의 통괄기관은 재난안전대책본부이지만 결국 이재민에게 직접적인 지원을 실시하는 것은 기초자치단체라는 것이다. 즉 상급부서는 지침, 예산지원 등을 통하여 기초자치단체가 직접적인 지원이 가능하도록 지원을 한다.

이러한 시·도와 시·군·구 활동반은 중앙재난안전대책본부에 피해상황을 보고하고, 재해 구호 예산을 지원 받아 이재민 구호를 수행하고 있는 것이다. 특히 시·군·구는 비축물자를 운영하여 이재민에게 구호품을 직접 전달하는 것이 가장 큰 업무이며, 아울러 전국재해구호협회나 대한적십자사 등 민간기관과의 연계 및 협조체제를 유지하고 있다.

3. 민간부문 재해구호 체계

우리나라 민간부문의 재해구호 체계는 대한적십자사와 전국재해구호협회 등 몇몇 주요 기관들과 다양한 자원봉사조직들로 구성되어 있다. 사실, “재해구호체계”라고 표현하기 위해서는 이러한 기관이나 단체들 간의 협조관계나 연계망이 마련되어 있어야 하지만, 아직 그러

한 연계조직이나 협조관계는 뚜렷하게 만들어져 있지는 않다⁴⁾. 다만, 재해구호와 관련하여 활동하고 있는 기관 및 단체들의 현황과 활동, 그리고 문제점들을 살펴보기로 한다.

1) 대한적십자사

대한적십자사의 구호사업은 법률적으로는 『대한적십자사조직법』, 『자연재해대책법』, 『재해구호법』에 구호기관으로 지정되어 있다. 또한 대한적십자사는 국제적십자의 재해구호원칙과 규정과 대한적십자사 구호운영규정에 의거하여 구호사업을 수립하고, 국제적십자연맹사업전략의 4대 핵심사업 가운데 재해응답과 재해대비(disaster response and preparedness)에 근거하여 구호사업을 실시하고 있다. 대한적십자사는 재해구호를 위해 본사와 지사에 각각 긴급재해구호대책본부를 설치, 운영하고 있다.

대한적십자사의 구호사업은 재해구호, 일반구호, 특수구호 및 국제구호로 분류된다. 적십자사는 종합구호계획을 수립하여 각종 재난에 대비하고, 인도적 구호의 원칙에 따라 재해를 당한 모든 사람을 구호하며, 구호사업의 최우선 과제는 인명보호에 둔다. 이를 위해 적십자사는 구호에 필요한 물자와 자금을 비축하고, 긴급사태에 대하여 우선적으로 행하는 긴급구호 우선의 원칙을 갖는다.

한편, 대한적십자사의 구호사업은 정부구호사업의 보조적이고 보충적인 성격을 지니며, 정부의 구호업무 위탁에 대해 적극적으로 참여한다. 즉 적십자의 구호사업은 정부 구호업무의 보충적 역할이라는 점을 분명히 밝히고 있다. 이재민에 대한 적십자의 구호는 무상이어야 하며, 국적, 종교, 인종, 계급 및 정치적 견해에 대하여 차별하지 않고, 가장 위급한 재난부터 구호한다는 무상구호와 공평한 구호의 원칙을 갖고 있다.

대한적십자사는 저소득층 및 소외계층에 대한 일반구호계획은 별도로 수립하고, 실직자, 노숙자, 독거노인, 결식아동 등의 구호급식 사업을 실시하며, 긴급재해구호 잉여자원을 일반구호에 전용할 수 있다. 또한, 재해시의

구호능력을 제고시키기 위하여 평상시에 유관기관이 주관하는 구호훈련에 참여하고, 적십자의 각종 기능과 봉사조직 그리고 유관기관이 포함된 재해구호 대비계획을 수립하여 재해발생에 대비한다. 또한 지사별, 지역별 특성을 고려하여 구호계획을 수립하며, 수혜자 욕구에 따른 구호를 실시한다(<표 2>참조).

<표 2> 대한적십자사의 재해구호활동

| 중점사항 | 주요 내용 |
|--------|---|
| 재해응급대책 | <ul style="list-style-type: none"> · 재난 및 재해발생시 즉각적이고 효율적인 구호활동 실시 · 경보전달, 대피안내, 인명구조 및 이와 관련된 긴급조치 · 관계기관(재난및재해대책본부, 119구조대 등)과 협조 · 인명구조, 응급처치, 아마추어무선봉사회 협조 · 준비되고 훈련된 자원봉사조직 구축 · 민간 구호단체의 역량 강화 |
| 구호물자지급 | <ul style="list-style-type: none"> · 원칙적으로 적십자 구호요원이 긴급구호 단계에서 재해세대 단위로 이재민에게 직접 지급(다만, 이중 지원을 피하기 위해 행정당국과 협의하여 지원할 수 있음) · 구호품 지급 기준 : 세대별 구호시 1세대당 4인 가족기준으로 220,000원 상당, 집단 구호시는 1세대당 4인 가족기준으로 150,000원 상당. 단, 구호품의 수량과 내용은 재해의 정도와 형편(수해, 화재, 기타 재해 등), 이재민 세대 가족수에 따라 지사 재량으로 조정하여 지급 · 언론기관 기탁 구호품 인수 : 피해지역 관할지사 지원 |
| 집단구호 | <ul style="list-style-type: none"> · 재해 이재민이 거주할 곳이 없는 경우는 행정기관의 협조를 얻어 대피소 설치 · 행정기관의 이재민 집단대피소 구호에 가능한 한 협조 · 집단대피중인 이재민 등록 : 관계기관에 협조 · 집단 대피소에 적십자 봉사센터 설치 : 어린이, 임산부, 노약자, 환자, 신체장애자를 위한 특별활동 실시 · 구호품 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 지사재량으로 최단시간 내에 이재민에게 1인용 모포 1매(하계 : 누비이불)와 기타 필요한 물자를 우선 지급 · 구호급식 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 처음에는 집단급식을 하되 이재민 스스로 취사할 수 있도록 지원(주부식비는 지사에서 우선 지원) |
| 정의부조 | <ul style="list-style-type: none"> · 재해로 인한 사망자, 실종자(해상사고 포함)의 가족에게 세대당 조위금 300,000원(사망자가 1명이상일 경우 여건에 따라 추가 지급할 수 있음)을 지급하고 위로 단, 행정기관에서 보상금이 지급될 시에는 제외하며, 해상사고의 경우 생계를 목적으로 하는 아선에 한함. · 교통사고, 산업재해, 유기장재해, 등산, 수영 등의 취미 및 여가활동 중 재해로 인한 사망자 유족에게는 조위금을 지급하지 않음 |
| 복구지원 | <ul style="list-style-type: none"> · 이재민 구호를 위하여 외부로부터 지정 기부해온 자원으로 긴급구호의 욕구를 일단 충족시킨 후 자원 여분이 있을 경우 당해 이재민에게 필요한 복구지원을 할 수 있음. |

4) 사실, 이것이 우리나라 민간부문 재해구호체계의 가장 큰 문제이다. 이 문제에 대해서는 이 장의 뒷부분에서 자세히 언급하기로 한다.

2) 전국재해구호협회

전국재해구호협회는 『재해구호법』에 의해 설립된 법정 민간조직이다. 전국재해구호협회는 1961년에 발생한 대규모 수해를 계기로 발족한 “전국수해대책위원회”를 1964년에 전국재해대책협의회로 개칭하여 활동을 확대하여 오다가, 2001년에 『재해구호법』이 제정되면서 전국재해구호협회로 재차 개칭하여 활동하고 있다. 전국재해구호협회는 재난발생 시 정부와 역할을 분담해 재해를 복구하고 이재민을 구호하는 역할을 하는 조직으로서 이재민 구호를 위해 국민의연금품을 모집, 관리 및 배분하고, 자원봉사활동을 통해 직접 구호활동에 참여하여 이재민들을 돕는 일을 하고 있다. 특히, 2002년 『재해구호법』 제정에 따라 법정단체화 하면서 정부와 역할분담을 통하여 의연금품을 모집 및 관리, 배분하고 있으며, 재해현장에서의 자원봉사 활동과 교육지원 등의 활동을 하고 있다(<표 3> 참조). 또한 전국재해구호협회는 신속하고 체계적인 구호를 위하여 구호물품 준비와 지원을 위한 물류센터를 경기도 파주시와 경남 함양군에 2곳을 운영하고 있다.

<표 3> 전국재해구호협회의 사업

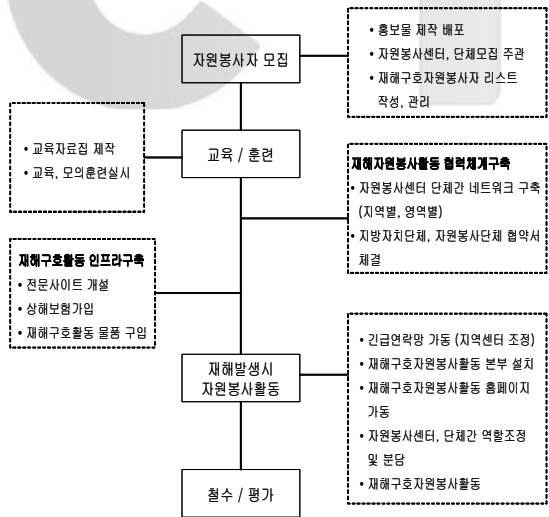
| 사업 | 내용 |
|-------------------|---|
| 재해 의연금품 모집 및 배분 | - 재해 피해자 지원을 위한 의연금품 모집 - 기탁 의연금품 관리 및 배분 |
| 구호물품 비축과 지원 | - 신속하고 체계적인 구호를 위한 구호물품준비와 물류센터운영 - 유관기관과의 협력체계 구축을 통한 효율적 지원 |
| 재해구호 연구조사 및 홍보 | - 재해구호에 관한 연구 조사 활동 - 국제교류 및 대외협력을 통한 선진화된 재해프로그램 개발 - 기자 및 수혜자를 포함한 대국민 홍보활동 |
| 재해구호 자원봉사등 재해구호활동 | - 협회 소속의 재해구호자원봉사자 모집 관리 - 재해구호 교육 관련 사업 |
| 응급구호세트지원 | - 재해현장에서 피해자들이 필요로 하는 물품을 업선, 세트화하여 지원 - 재해발생시 응급구호세트 신속지원 가능한 체계적 시스템 완비 |

전국재해구호협회는 재난발생시 국민들의 자발적 참여를 통한 의연금품 모집과 이의 배분사업을 실시하는 대표적 민간 구호조직으로서 오랫동안 활동을 해왔다. 그럼에도 불구하고, 전국적인 조직망을 갖추지 못함으로

써 지방자치단체를 배분 일선조직으로 활용함으로써 민간조직의 효율성을 충분히 발휘하지 못하는 문제를 안고 있기도 하다. 이러한 문제들에 대해서는 이 장의 뒷부분에서 언급하기로 한다.

3) 지역자원봉사센터와 협의체

자원봉사센터는 지역 단위에서 자원봉사 희망자와 수요처를 중개하고, 지역의 자원봉사관리를 위하여 행정자치부에서 시, 군, 구 단위에 설치한 자원봉사조직이다. 자원봉사센터는 지방자치단체 직영과 민간 위탁운영의 두 가지 방식에 의해 운영되고 있다. 우리나라에 자원봉사센터는 1996년부터 설치되기 시작하여 2005년 말 현재 249개소가 전국에 설치되어 있다. 자원봉사센터에서는 자원봉사자와 수요처를 연계하는 업무 외에도 자원봉사 데이터 관리 및 정보제공, 자원봉사자 교육과 프로그램 개발·보급 등의 업무를 수행한다. 한국자원봉사센터협의회는 전국재해구호협회와 함께 재해구호자원봉사단을 운영하며, 일반 시민들을 대상으로 재해구호자원봉사자 등록을 받고 있다. 한국자원봉사센터협의회와 전국재해구호협회가 공동으로 운영하는 재해구호자원봉사활동의 체계는 다음의 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 재해구호자원봉사 활동체계

한편, 자원봉사센터의 협의체인 한국자원봉사센터협

의회는 재난발생시 재해구호를 위하여 재해구호 자원봉사 리더양성 교육, 재해피해 실태 모니터링 모집 및 교육, 그리고 재해구호 자원봉사 활동 등을 실시하고 있다. 한국자원봉사센터협의회가 전국재해구호협회와 공동으로 자원봉사자들을 대상으로 재해구호와 관련한 자원봉사 교육을 실시하고 있는 것은 매우 중요한 활동이라고 할 수 있겠다⁵⁾.

4) 사회복지공동모금회

사회복지공동모금회는 우리나라 민간부문의 사회복지자원을 동원하고, 이를 사회복지사업에 배분하기 위하여 1998년에 『사회복지공동모금회법』에 의해 설립된 우리나라의 대표적 모금기구이다. 사회복지공동모금회는 중앙모금회 1곳과 광역자치단체에 16개 지회로 구성되어 있다.

사회복지공동모금회의 사업들 중 가장 핵심적인 사업은 모금과 배분이다. 모금사업은 민간부문에서 시민들의 연대의식과 자발적인 참여를 통해 재원을 개발하여 동원하는 것이고, 배분사업은 모금된 재원을 사회복지사업을 실시하는 기관이나 개인에게 배분하는 것이다. 사회복지공동모금회는 배분사업의 한 요소로서 긴급지원사업을 실시하고 있다. 긴급지원사업은 『사회복지공동모금회법』 제25조(재원의 사용) 등의 조항⁶⁾ 및 긴급지원시행세칙의 규정에 의한 재난에 대한 긴급구호 및 사회복지영역의 긴급지원이 필요한 사업을 지원한다.

사회복지공동모금회의 긴급지원사업은 재해, 재난으로 인해 피해를 입은 개인 및 단체의 의식주를 포함한 의

료, 구호 등 긴급한 사회복지 지원사업과 직접적인 재해, 재난은 아니지만 재해 및 재난에 준하는 사회복지 지원이 필요한 개인 및 단체 등의 지원사업을 포함한다(<표 4> 참조).

<표 4> 사회복지공동모금회 긴급지원사업의 개요

| 구 분 | 기관 또는 단체 | 개인 |
|------------------|---------------------------|--------------------------|
| 긴급지원 신청서 제출 및 접수 | 지역단위 긴급지원·지회 전국단위 긴급지원·중앙 | 사회복지전담공무원, 사회복지기관·단체가 신청 |
| 배분분과 위원회 심사 | 지원내용 조정 및 승인 | 지원내용 조정 및 승인 |
| 지원결정 통보 및 지원 | 교부신청서 접수 후 지원금 입금 | 지원금 입금 |
| 사업결과 보고서 제출 | 사업종료 후 결과보고 | 지원 후 신청단체 또는 전담공무원이 결과보고 |

사회복지공동모금회의 배분사업에서 긴급지원사업이 차지하는 비중은 점차 증가하는 추세에 있다. 2002년도에 총 배분금액 940억원 중 긴급지원사업으로 지출된 비용이 99억원으로 10.5%를 차지하였으며, 2003년도에는 1,192억원 중 90억원으로 7.6%를 차지하였고, 2005년도에는 1,772억원 중에서 231억원을 지출하여 13.1%를 차지하였다. 사회복지공동모금회는 2002년도 태풍 ‘루사’로 인한 이재민들에게 사회복지공동모금회가 지원한 금액은 총 45억7천만원으로 긴급지원사업에 지출된 예산의 46.4%를 사용하였다. 한편, 2003년도 태풍 ‘매미’로 인한 이재민들에게 지급된 금액은 14억9천만원으로 긴급지원사업 총 예산의 16.5%이며, 대구지하철 화재 참사로 인한 피해자들에게도 3천6백만원이 지급되었다. 이와 같이 최근 대규모 국가적 재난에 대하여 이재민 구호를 위해 사회복지공동모금회가 지원을 실시한 것은 이 분야에 대한 사회복지공동모금회의 관심이 증가하고 있음을 보여 준다고 할 수 있다. 그러나 사회복지공동모금회의 긴급지원사업은 재난 피해자들에 대한 지원보다는 기초생활보장제도의 수급권 차상위 계층에 대한 일반적 생계지원의 성격이 강하다.

5) 한국자원봉사센터협의회와 전국재해구호협회는 2003년도에만 3차례에 걸친 재해구호 자원봉사교육을 실시하였다. 다음의 자료들을 참고할 것: 한국자원봉사센터협의회, 전국재해구호협회, 서울특별시, 재난재해구호자원봉사자워크샵 “재해와 자원봉사활동” 자료집, 2003. 8. 26; 한국자원봉사센터협의회, 전국자원봉사센터 실무자 워크샵 “참여와 나눔의 국민운동-자원봉사활동,” 자료집, 2003. 10. 30; 전국재해구호협회, 한국자원봉사센터협의회, 2003년 자원봉사 교육교재 “과천시 재난·재해구호 자원봉사 교육교재,” 과천시 종합자원봉사센터.

6) 제25조 (재원의 사용등) ① 공동모금재원은 사회복지사업 기타 사회복지활동에 사용한다.
② 각 회계연도에 조성된 공동모금재원은 당해 회계연도에 지출하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 재해구호 및 긴급구호 등 긴급히 지원할 필요가 있는 때를 대비하여 각 회계연도의 공동모금재원의 일부를 적립하는 경우에는 그러하지 아니하다(후략).

5) 기업 네트워크

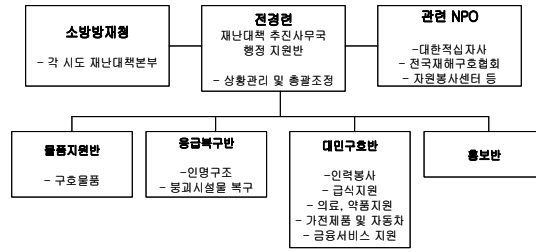
우리나라의 민간 부문 재해구호 체계에서 기업의 자원봉사활동은 점차 그 중요성이 커지고 있다. 최근 몇 년간 연속해서 발생한 대규모 자연재해와 인위재난 시에

기업들의 구호활동 참여는 매우 실질적이고도 중요한 것이었다고 평가할 수 있다. 특히, 전국경제인연합회는 2003년 9월에 재난극복을 위한 경제계 네트워크를 구성하여 기업의 참여를 지원하기 위한 체계적인 노력을 시작하였다.

전국경제인연합회는 이와 같은 경제계 네트워크를 통해 회원기업간 상호 필요한 정보를 제공하고 이를 공유하여 재난복구활동이 특정지역에서만 과도하게 집중되거나 중복되지 않도록 협력하는 체계를 구축하였다. 또한 정부부문의 공적인 구호체계와 협력하여 원활한 재해 구호활동이 전개될 수 있도록 계획을 수립하고 있다.

재해구호를 위한 기업의 네트워크는 전국경제인연합회의 재난대책추진사무국을 중심으로 공공 부문의 소방방재청과 민간 부문의 재해구호 조직들이 연결되어 있는 구조를 갖고 있다. 물론, 전국경제인연합회는 기업들이 회원으로 가입해 있는 협의체조직이다. 이 네트워크는 전경련 회원사의 재난대책활동을 지원하기 위한 것으로서 회원기업의 사회공헌 및 사회봉사단 조직 등 기존 조직을 적극 활용하되, 회원기업의 특성이 최대한 발휘될 수 있도록 조직되어 있다. 또한, 회원 기업간 상호 필요한 정보 제공 및 공유를 통하여 재난관련 활동이 특정 지역에 과도하게 편중되거나 중복되지 않도록 사전협의를 강화하는 것을 중요한 기본 방향으로 설정하였다. 회원기업들은 정기 모임과 일상교육을 통하여 실제 상황에서 효율적으로 대처할 수 있는 능력을 배양하고, 국가적 재난에 대한 기업 공동의 대응노력을 통해 대 국민 기업 이미지를 제고한다는 취지를 동시에 표방하고 있다.

이 네트워크에는 크게 네 가지 중요한 기능이 있는데, 첫째는 재난발생시 구호물품 등을 제공하는 물품지원반이다. 둘째는 인명구조와 긴급복구를 위한 응급복구반이고, 셋째는 대민구호반으로서 이 기능은 인력봉사, 급식 지원, 통신지원, 의료, 약품지원, 가전제품 및 자동차 수리 지원, 그리고 금융서비스 지원 등을 담당한다. 마지막으로 홍보반이 편성되어 있다(<그림 3> 참조).



<그림 3> 재난극복을 위한 경제계 네트워크 조직

IV. 우리나라 재해구호 체계의 문제점

1. 재해구호 관련 행정 체계의 문제점

현재 우리나라의 재난관리 및 재해구호의 행정체계는 형식상 소방방재청으로 일원화되어 있다. 한편, 재해구호법에서는 재해구호기관을 이재민과 일시대피자의 거주지를 관할하는 지방자치단체장으로 명시하고 있으며, 또한 재해구호관련 기관으로 경찰관서, 소방관서, 군부대 등의 공공기관들이 있다. 재해구호법에 의하면, 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 소방방재청에 중앙재해구호본부를 설치하도록 하고 있으며, 구호기관으로 지역재해구호본부를 설치하여 구호활동을 실시하고, 중앙재해구호본부와 상호 협조 및 협의를 통해서 운영되도록 하고 있다.

그러나 실제로 지역단위의 재해구호본부는 운영이 제대로 되지 않아 유명무실한 상태라고 할 수 있으며, 지방자치단체 수준에서의 재해구호업무는 여전히 사회복지과 등에서 담당하고 있어 중앙부처 수준에서 소방방재청으로 관리책임이 일원화된 것과는 전혀 별개로 구호활동이 이루어지고 있는 것이다. 또한 지방자치단체 수준의 사회복지담당 공무원의 수가 1~2명에 불과한 상태에서 재해구호업무를 사회복지과에서 담당하는 것은 현실적으로 불가능하며, 행정적으로도 소방방재청과의 업무협조를 이루기가 힘든 형편이다.

2. 재해의연금품의 모집 및 배분의 문제점

우리나라의 재해구호에 있어서 민간에서 모금된 재해의연금은 결정적인 자원이다. 민간 부문에서 모금된 재원은 재해구호에 있어 정부의 부담을 상당부분 경감시키고 있다. 심지어, 민간에서 모금된 의연금이 범정부구호비를 분담하기도 하는 것은 문제라고 할 수 있으며, 재해구

호에 있어 국가의 책임을 명시한 헌법⁷⁾과 재난및안전관리기본법⁸⁾의 제정 취지에도 어긋나는 것이다(<표 5> 참조). 이는 재해구호에 있어 국가와 민간의 역할 분담에 대한 명확한 기준과 원칙이 부재하기 때문에 발생하는 심각한 문제라고 할 수 있다.

<표 5> 재해의연금 모금 및 집행 현황 (2001~2005)

| 연도 | 총모금액 | 집행액 | | | | 계 |
|------|---------|-----------|-----------|-----------|--------|---------|
| | | 법정 구호비 | 일반 위로금 | 특별 위로금 | 기타 | |
| 2001 | 16,788 | 15,479 | 27,577 | - | | 43,056 |
| 2002 | 144,819 | 6,581 | 76,742 | 46,662 | | 129,985 |
| 2003 | 174,053 | 8,827 | 69,955 | 26,067 | 66,822 | 171,671 |
| 2004 | - | 168 | 15,979 | - | 192 | 16,339 |
| 2005 | 8,229 | 450 | 8,290 | - | 721 | 9,461 |

재해의연금품 모집에 있어서도 단일화 된 조정체계가 없는 것이 문제로 지적될 수 있다. 현재 전국재해구호협회, 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등이 개별적으로 재해의연금 모금 및 배분을 하고 있는데, 이를 조정하거나 관리할 수 있는 조직이 없는 것은 모금과 배분의 합목적성, 적절성 및 효율성을 저해할 수 있는 요소로 지적된다.

또한 의연금품 지원체계에 있어서도 객관적이고 일관성 있는 기준이 적용되지 않고 각 기관별로 개별적인 기준과 원칙에 따라 지원규모와 방법을 결정함으로써 이재민들로 하여금 혼란과 불편을 경험하도록 한다. 지원체계에 있어서의 단편성은 자칫 구호활동 자체에 대한 불신으로 이어질 수도 있는 매우 심각한 문제라고 할 수 있다.

지방자치단체별로 재해구호에 필요한 물품이나 장비가 충분히 비축되거나 구비되어 있지 못한 것도 심각한 문제이다. 재해구호법에 의해 구호기관인 지방자치단체는 구호물품을 충분히 비축하고 있어야 하나, 그렇지 못한 경우 대규모 재해가 발생하게 되면 최소한의 구호활동도 불가능하게 되는 것이다.

3. 자원봉사 활동들 간의 조정과 연계 미흡: 구호 서비스 전달 체계의 미발달

우리나라 재해구호 체계의 가장 큰 문제점은 구호관련 민간 조직들의 활동 간에 조정과 연계가 매우 미흡하다는 점이다. 대한적십자사나 전국재해구호협회, 그리고 자원봉사센터와 같은 전국 조직들은 나름대로의 활동체계와 구조에 따라 구호활동을 실시하고 있으나, 이 두 조직도 상호 밀접하게 연계되어 활동하고 있다고 보기는 어렵다. 게다가 전국재해구호협회는 지역조직 없이 전국 단위의 중앙조직만으로 구성되어 있기 때문에 실제 구호활동은 지방자치단체 등 공공조직을 통하여 이루어지고 있기 때문에 활동의 신속성과 효과성이 떨어지는 문제를 안고 있다.

이러한 조직들 외의 일반적인 자원봉사단체나 기관, 각급 학교의 학생들로 구성된 자원봉사단, 교회나 사찰의 자원봉사자, 그리고 개인적으로 활동하는 자원봉사자들의 활동들의 조정이나 연계 상태는 더욱 좋지 않다. 물론, 2002년의 태풍 '루사'와 2003년의 태풍 '매미'의 피해로 인한 재해구호과정, 그리고 2003년 대구지하철 화재 참사 사건 당시, 해당 지역의 지방자치단체를 중심으로 자원봉사활동 조정이 이루어지지 않은 것은 아니지만, 주민들의 요구와 자원봉사자들의 특성, 그리고 전문가의 판단 등을 기초로 한 효과적인 서비스 연계나 조정은 매우 미흡하였던 것으로 판단된다. 전국재해구호협회(2003)에서 자원봉사센터의 실무자들과 구호담당 공무원들을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 자원봉사활동이 일원화되지 않음으로 인해 문제가 많다는 것을 지적하고 있다.

이렇게 구호활동 상의 조정과 연계가 잘 이루어지지 않음으로 인해 여러 가지 문제가 발생하는데, 이 중 가장 심각한 문제는 재해지역이나 대상, 시기에 따라서 구호물품이나 자원봉사 등 도움이 중복되거나 부족한 문제가 발생하는 것이다. 서비스의 중복은 자원배분에 있어 효율성이 떨어지는 것을 의미하기도 하지만, 특정지역에서의 중복은 다른 지역에서의 서비스 부족과 맞물리는 경우가 많기 때문에 구호활동에서의 공정성(fairness)의 문제가 될 수도 있다. 실제로 재해 피해자들을 면접하면 이러한 문제가 지역 주민들 사이에서 상당히 심각하게 발

7) 제34조 ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.
8) 제4조(국가 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

생하고, 이로 인해 지역 주민들 간의 화합이나 연대가 파괴되는 일도 적지 않은 것으로 나타났다.

서비스의 중복은 행정기관에 대한 불신으로 이어진다. 상당 부분의 재해 구호물품이 지방자치단체를 통해 전달되는 우리나라의 재해구호체계 하에서 물품 지급의 중복이나 부족은 이 일을 담당하고 있는 지방자치단체나 공공기관에 대한 주민들의 불신을 야기시킨다. 특히, 구호품을 배분하는 일을 맡고 있는 일선 행정조직의 공무원들이나 마을 이장들에 대한 불만이 결국은 지방행정조직에 대한 총체적인 불만으로 확대되어 지자체에 민원을 급격히 증가시키는 원인이 되는 것이다. 이는 재해구호 과정에서 발생하는 문제가 불필요한 행정비용을 야기할 수도 있다는 것을 의미한다.

재해구호물품의 배분을 지자체나 공공행정조직이 담당하는 것도 문제를 일으킨다. 우선, 공무원들은 행정의 책임성과 공정성을 유지하기 위해 구호물품의 배분에 있어 지극히 관료주의적인 결정을 내리는 경우가 있다. 예를 들어, 피해주민(가구)의 수보다 적은 수의 물품이 접수되면 공정성의 문제가 야기될 것을 우려하여 아예 배분을 하지 않는다는지, 나머지 물품이 도착할 때까지 기다렸다가 배분하는 경우가 많다. 이것은 구호활동에 있어 공정성을 유지하는 의사결정은 될 수 있어도, 신속성과 효과성 측면에서는 상당한 문제를 야기한다. 실제로 재난을 경험한 피해자들의 가장 큰 불만 중 하나는 구호활동이 신속하게 이루어지지 않는다는 점이다.

구호활동에 있어서의 조정과 연계의 부족은 자원봉사자들의 활동기간과 관련되어 있다. 대부분의 자원봉사자들은 재난 발생 직후 피해지역으로 와서 구호활동을 전개하기 때문에 이들 중 상당수는 2~3일 이내에 구호활동을 마치고 돌아가게 된다. 그러다 보니, 구호활동에 있어 응급구호에 비해 사후 복구활동이나 일상 생활로의 복귀를 위한, 혹은 일상 생활로의 복귀 이후의 문제들을 돕는 구호활동은 상대적으로 부족하게 된다.

구호활동들 간의 조정은 다양한 성격의 조직과 기관, 그리고 단체들의 활동을 유기적으로 조직화함으로써 활동의 효과성을 높이기 위한 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 기업의 재해구호활동은 중요한 문제를 나타낸다. 우리나라에서 주요 기업들이 재해구호에 있어 중요한 역할을 하고 있는 것은 사실이지만, 때로는 이들은 자사의 이

미지나 홍보효과에 지나치게 관심을 갖는 것도 사실이다. 이러한 기업의 행태는 일면 자연스러운 것일 수도 있으나, 이러한 태도가 재해구호활동의 장애가 되는 일이 있어서는 안된다. 결국, 기업의 활동도 전체 구호활동의 체계내에서 반드시 조정되고 연계될 필요가 있다는 것이다.

최근 우리나라의 대학들이 자원봉사 활동에 적극적인 관심을 갖게 되면서 거의 대부분의 대학들이 학생들의 자원봉사활동을 교과목으로 채택하고 있다. 그리고 국가적 재해나 재난이 발생하였을 때, 학생들을 비롯하여 교직원들이 재해피해지역에 와서 자원봉사를 함으로써 구호활동에 참여하는 일이 많아졌다. 그러나 대부분의 학생들은 재해구호와 관련된 전문지식이나 기술이 없는 “노력봉사” 정도의 도움만 줄 수 있을 뿐이다. 재해구호와 관련된 최소한의 교육이나 훈련을 받지 않은 학생들의 참여는, 어떤 경우에는 피해복구와 재해구호에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 오히려 방해가 되는 경우도 있다. 따라서 학생들과 같은 미숙련, 비전문 자원봉사자들을 위한 역할 분담과 조정이 이루어져야 한다.

4. 직접 구호에 치중되는 재해구호

현재 우리나라의 재해구호활동은 재난발생시 응급상황을 회피하거나 물질적 피해만을 복구, 구호하는데 대부분의 관심이 모아지고 있다. 이는 우리나라의 재해구호 체계 자체가 긴급한 위험을 피하고 생명과 재산피해를 최소화하는데 초점을 두고 있기 때문이기도 하다. 그러나 실제로 재해 피해자들에게 있어 재해복구과정은 일반인들이 생각하는 것 보다 훨씬 길다. 즉 대피소나 응급 구호소에서의 생활 못지않게, 일상생활로 복귀한 이후의 생활에서 많은 문제를 경험하게 된다. 그러나 이러한 과정에 대한 구호활동은 거의 이루어지지 않는다.

재난을 통해 잃게 되는 것은 생명과 재산뿐만 아니라 재해 피해자들은 재난 이전에 유지하고 있던 많은 인간관계, 가족관계, 그리고 심리적 안녕감 등을 잃게 될 수도 있다. 이러한 피해는 개인적으로는 심리적 상실감이나 역기능, 외상후 스트레스 증후군(PTSD: Post Traumatic Stress Disorder) 등으로 나타나며, 조직이나 지역사회 차원에서의 인간관계 악화 혹은 연대감의 상실 등의 문제로 발전되기도 한다. 실제로 대규모 자연재해나 인

위재난 이후에 정신건강이 급속도로 악화되거나, 심한 스트레스로 인해 일상생활에 심각한 장애를 입는 사람들이 많으며, 심지어 자살하는 사람들도 있다. 또한 재해로 인한 피해에 대응하고 이를 복구하는 과정에서 지역사회 내에서 여러 가지 인간관계 상의 문제들이 발생하기도 한다. 따라서 재해구호는 재난에 대한 단기적 응급구호 뿐 아니라 중장기적 구호와 개입을 필요로 한다.

2003년의 대구지하철 화재 참사 사건은 재난 피해자들이 겪는 심리적 문제가 얼마나 중요한 것인지를 단적으로 보여준 사건이라고 할 수 있다. 이 참사로 인해 살아남은 사람들이나 유가족들은 여전히 충격에서 벗어나지 못하고 있으며, 대인기피증과 불안을 경험하고 있다. 1999년 “씨랜드 화재”사건으로 아이를 잃은 부모가 재난 대응과정에서 국적을 포기하고 외국으로 이민 간 사례는 이들이 겪는 심리적 문제가 얼마나 중요한 것인지를 보여주는 또 하나의 예라고 할 수 있겠다.

5. 재해구호와 관련된 교육과 지침 부족

우리나라에는 재해구호와 관련된 전문 자원봉사 활동 조직이 많지 않다보니, 이러한 상황을 가정하여 별도의 교육프로그램을 갖고 있는 조직도 거의 없는 형편이다. 대한적십자사나 전국재해구호협회와 한국자원봉사센터 협의회 정도가 자원봉사자들을 대상으로 이러한 교육을 실시하고 있는 정도이다. 그러다 보니, 구호활동에 참여하는 자원봉사자들은 재난의 특성이나 재해 피해자들의 특성에 대한 기초적인 정보와 지식을 갖지 못한 채 상식적인 수준에서의 자원봉사활동을 하게 되고, 이것이 재해구호에 있어 장애요인이 되기도 하며, 피해주민들과의 갈등을 일으키는 중요한 이유가 되기도 한다.

민간 자원봉사조직들이 재해구호와 관련한 명확한 행동지침을 갖고 있지 않은 것도 큰 문제이다. 재해의 종류와 정도, 피해의 규모와 양상에 따라 대처할 수 있는 행동요령과 지침, 매뉴얼을 갖추고 있지 않아 시스템에 의한 사업 진행이 되지 않고 담당자나 그때그때의 상황에 따라 의사결정이 이루어지는 경향이 있다.

6. 자원봉사자들에 대한 재해보상 미흡

재해구호에 나선 자원봉사자들이 뜻하지 않은 사고나 재해로 상해를 입거나, 심지어 사망하는 경우가 발생하

고 있다. 그런데, 이러한 재해에 대해 공적인 보상제도가 마련되어 있지 않아 사회적 문제가 되고 있다. 예를 들어, 2002년 태풍 ‘루사’로 인한 피해를 복구하는 과정에 참여 하였던 한 자원봉사자가 재해복구 자원봉사활동을 하는 과정에서 다리에 심한 상해를 입었으나 당해 지방자치단체로부터 위로금조의 치료비만을 받고 더 이상 보상을 받지 못해 심각한 경제적 손해를 입고 현재도 치료를 받고 있는 경우도 있다.

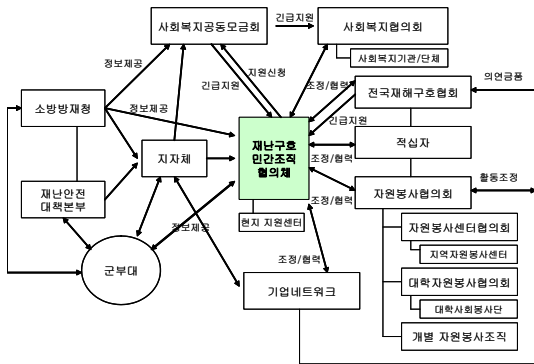
자원봉사자들의 재해에 대한 보상제도 논의는 비단 재해구호활동에만 국한되는 것은 아니며, 우리사회에서 이루어지고 있는 모든 자원봉사활동에 해당하는 것이다. 현재 이 문제는 국회에 제출된 “자원봉사진흥법(안)” 등을 통해서 해결될 수 있을 것으로 전망한다. 그러나 재해 구호활동은 여타의 자원봉사활동에 비해 재해위험이 상대적으로 높기 때문에, 이 법안의 통과와는 상관없이 시급히 해결되어야 할 문제이다.

V. 대안: 지역 중심 재해구호 네트워크 구축

1. 재해구호 네트워크의 구성

1) 재해구호 관련 조직들의 협의체 구성

재해구호의 신속성, 효과성 및 책임성을 극대화하기 위해서는 재해구호와 관련된 기존의 조직들의 활동을 조정하고 협력을 이끌어 낼 수 있는 협의체를 설립하는 것이 반드시 필요하다. 이는 과거 반복적으로 발생한 자연재해 및 인위재난 시의 구호과정에서 발생한 많은 문제들을 해결하고, 향후 언제 발생할지 모르는 재난에 대비하여 구호활동을 사회적으로 체계화한다는 의미가 있다. 따라서 민간 부문의 재해구호 활동은 이 협의체를 중심으로 활동체계를 구성하는 것이 바람직하다(<그림 4>).



<그림 4> 재해구호조직 네트워크

2) 사회복지관련 기관들과의 네트워킹

재해구호 민간조직 네트워크에는 사회복지관련 조직을 포함시킴으로써 재해구호 사업을 응급 구호 서비스에서 탈피하여 전문화된 지역복지사업의 차원으로 실천하는 것이 필요하다. 재해구호가 재난관리 단계의 대응(response)과 복구(recovery)단계에 해당한다면, 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 재해구호 활동은 회복활동 중에서 단기적인 측면만이 강조되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 재난 피해자들이 장기적으로 피해로부터 회복하고 일상적인 생활로 복귀할 수 있도록 지원하는 전문적인 서비스를 제공할 필요가 있으며, 이러한 서비스의 상당부분이 사회복지적 개입을 통해서 이루어질 수 있을 것으로 본다. 이 민간 네트워크에 포함될 대표적인 사회복지단체는 사회복지공동모금회와 사회복지협의회이다. 사회복지공동모금회는 목적사업 중에 긴급지원사업을 이미 실시하고 있으며, 이러한 협력과 연계과정을 통해 더욱 전문적이고 효과적인 긴급지원사업을 실시할 수 있을 것으로 본다. 또한, 사회복지협의회는 사회복지 전문 프로그램과 인력을 통해 재난피해자들을 위한 심리 사회적 개입과 아울러 재난 피해지역의 사회적 문제들에 대한 사회복지적 개입을 계획하고 실행할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 경제계 네트워크와의 협력관계 구축

2003년도에 발족한 재난극복 경제계 네트워크와의 협력관계를 구축하여, 재해구호과정에 기업의 참여를 활성화하고, 구호에 필요한 물품, 인력, 전문기술 등을 기업의 특성에 따라 적절하게 조정, 배치함으로써 구호활동의

효과성을 증진시키는 것이 필요하다. 이미 전경련은 재해구호에 대한 기업의 사회적 책임을 여러차례 강조함으로써 회원사들의 적극적인 참여와 협력을 표방한 바 있으며, 이러한 기업의 노력은 적절한 조정과 연계기능을 갖춘 협의체와의 네트워크를 통해 실질적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단된다.

4) 재해구호 민간조직 네트워크의 기능과 역할

(1) 재해구호 활동의 조정

재해구호 민간조직 네트워크의 가장 큰 기능은 자원봉사 조직과 개인 자원봉사자들의 활동을 조정하고 연계하는 것이다. 대한적십자사와 같이 전국적인 긴급구호 자원봉사조직을 갖추고 있는 경우에는 자체의 조정기능에 따라 활동이 계획되고, 실행될 수 있으나 개별 자원봉사단체나 비전문적 자원봉사조직(학교, 교회, 기업 등) 그리고 개인 자원봉사자들의 활동은 협의체의 조정과정을 거쳐 지역의 요구에 따라 배치되는 것이 바람직하다. 특히 재해지역의 자원봉사센터와의 유기적인 협조가 필요하며, 지자체의 사회복지과나 자원봉사과의 협력을 공식화하는 것이 필수적이다. 특히, 학생들과 같이 자원봉사와 관련된 별도의 교육이나 훈련을 받지 않은 자원봉사자들을 위해 이들이 참여할 수 있는 역할을 별도로 지정함으로써 재해구호활동의 효과를 증진시키도록 해야 할 것이다.

재난발생시 대학교에서 학생과 교직원들이 피해지역으로 자원봉사활동을 하기 위해 오거나 기업의 자원봉사팀이 오는 경우에는 미리 재해구호 협의체와 연락을 취하고 재난안전대책본부와 지자체로부터 수집된 정보에 의해 필요한 지역에 자원봉사팀을 적절히 배치함으로써 활동의 과도한 중복이나 부족이 발생하지 않도록 조정하는 것이 필요하다. 이는 피해지역과 주민들을 위해서도 필요한 일이지만, 자원봉사활동을 하기 위해 피해지역으로 온 자원봉사단체와 개인 자원봉사자들에게도 반드시 필요한 작업이다. 자원봉사활동은 다른 사람을 위해서 나를 희생하는 것이기도 하지만, 더불어 사는 지역사회를 만들기 위한 학습과정(service learning)이기도 하기 때문에 최소한의 규정과 지침, 그리고 조정과 통제는 반드시 필요한 것이다.

(2) 재해구호품 배분업무 지원

재난발생시 전국재해구호협회에서 전국적으로 의연금품을 모집하고, 이를 피해지역의 요구에 따라 배분하게 되는데, 이 과정에서 지방자치단체의 조직을 활용하기 때문에 구호품 배분업무가 지연되거나 비효율적으로 진행되는 경우가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안은 여러 가지가 있을 수 있으나, 가장 점진적인 방법은 현재의 의연금품 모집체계를 두고, 배분방식에 변화를 두는 것이다.

민간의 자원봉사조직을 활용하여 구호품을 배분하게 되면 지자체를 통해 배분하는 것 보다 신속하게 업무가 진행될 수 있다는 장점이 있다. 물론, 민간의 자원봉사조직을 활용하게 되는 경우에 공평성의 문제가 제기될 가능성이 있으나, 이는 현재와 같이 지자체가 배분하는 경우에 비해 더 악화될 성질의 문제는 아니므로 오히려 관료조직의 특성 때문에 발생하는 비효율성을 감소시키고 효과적인 구호 서비스를 제공한다는 측면에서 민간의 자원봉사 조직을 활용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

재난피해자들에 대한 구호물품 배분업무를 지원할 수 있는 민간조직은 지역에 따라 다르겠지만, 대한적십자사의 구호자원봉사 조직을 활용할 수도 있고, 시·군·구에 설치되어 있는 자원봉사센터를 활용할 수도 있다. 이 경우, 구호물품의 배분과 관련된 감독은 전국재해구호협회와 지방자치단체가 공동으로 실시해야 할 것이다.

한편, 기업이나 대학, 그리고 개별 자원봉사조직들이 전국재해구호협회나 지방자치단체를 거치지 않고 직접 피해지역으로 들고 오는 구호물품에 대해서는 사전에 재해구호 협의체가 파악을 하여 협의체로 접수하도록 하고, 이 물품에 대한 배분도 이 네트워크를 통해 하는 것이 바람직하다.

(3) 구호 요구조사 및 자원연결

재난피해지역의 주민들은 자신들이 당한 피해를 정확히 알려서 최대한의 도움을 받고자 한다. 그리고 이러한 욕구는 재난발생과 동시에 발생한다. 따라서 재난피해에 대응하고 회복하는 과정에서 이들의 욕구는 신속하고 정확하게 파악되어야 한다. 이를 위해 재난발생시 피해지역의 민간조직들과 자원봉사자들이 대피소 및 개별 이재

민 가구와의 연락을 통해 피해상황을 파악하고 이를 재난안전대책본부와 재해구호 협의체에 전파함으로써 적절한 구호가 이루어질 수 있도록 하는 체계가 마련되어야 한다.

일본 고베시(神戸市)의 경우, 재난이 발생하면 민간 자원봉사자들과 사회복지협회의 직원들이 피해지역의 대피소 및 이재민 가구와의 연락을 통해 피해상황을 신속하게 접수하고 이를 토대로 재해구호활동이 즉시 시작되는 체계를 갖춘 것은 우리나라에도 시사하는 바가 크다고 하겠다. 특히, 대규모 자연재해가 발생하게 되면 교통이나 통신이 두절되는 경우가 많기 때문에 이러한 민간의 노력은 재난의 피해를 초기에 얼마나 경감하는가 하는 것과 밀접한 관계가 있다고 하겠다. 이렇게 수집된 정보에 따라 필요한 자원을 개발하고 연계하는 일이 협의체의 중요한 역할이라고 할 수 있다.

(4) 공공 부문과 민간 부문 조직들 간의 연결

재해구호에 있어 공공 부문과 민간 부문의 연계와 협력은 절대적인 조건이다. 특히, 우리나라와 같이 재해구호에 소요되는 물품이나 인력이 거의 민간부문에 의존하고 있는 경우에는 더욱 그러하다. 정부와 지자체, 지역의 재난안전대책본부는 피해상황과 이재민들의 요구 등을 신속하게 파악하여 재해구호 협의체에 전파하고, 이를 토대로 구호활동을 계획할 수 있어야 한다. 물론, 이러한 협력체계가 이루어지기 위해서는 재해현장에 있는 자원봉사자들이 정보를 수집하여 지자체나 재난안전대책본부에 알려주기도 해야 할 것이다.

우리나라는 지난 6월 1일 소방방재청이 개청하면서 재난관리를 위한 행정체계가 일원화되었기 때문에 재해구호에 있어서도 민간 부문과의 협력체계가 비교적 단순화되었다고 볼 수 있다. 따라서 효율적이고 신속한 구호활동을 위한 민관 협력이 더욱 강화되어야 한다.

우리나라 재해구호 과정에서 매우 큰 역할을 하는 또 하나의 주체가 군부대이다. 현재까지 재난발생시 군부대의 도움은 부대장의 판단에 따라 “대민지원” 차원에서 이루어져 왔으나, “재난 및 안전관리 기본법”의 제정을 통해 군부대가 공식적으로 재해복구과정에 참여할 수 있는 근거가 마련되었다. 따라서 효과적인 재해구호를 위해 군부대의 복구 및 구호활동과도 조정과 협력을 강화

하는 것이 필요하다.

(5) 재해구호 관련 자원봉사조직 및 자원봉사자 database 구축 및 정보센터

재난발생시 피해지역과 주민들의 욕구를 파악했다 하더라도, 이를 충족시킬 자원이 어디에 있는지 파악할 수 없다면 큰 문제이다. 따라서 재해구호 민간 네트워크는 지역 내외의 재해구호 관련 자원봉사 조직 및 자원봉사자들에 대한 정보를 database화 하고, 이를 네트워크 내에 공유하는 시스템을 구축해 두어야 한다.

일본 오사카(大阪)부에서 재해구호 자원봉사자들을 등록하도록 하고, 이 정보를 토대로 구호활동을 계획하는 것은 우리에게 매우 중요한 점을 시사한다. 우리나라도 다행히 전국재해구호협회와 한국자원봉사센터협회가 재해구호 자원봉사자들의 정보를 관리하는 사업을 시작하였다. 그러나 이러한 정보는 지역 내의 네트워크를 통해 공유되는 것이 바람직하다.

이러한 자료구축은 기관이나 단체의 협의조직들을 활용하는 것이 좋다. 예를 들어, 지역별 자원봉사센터에서 등록된 자원봉사자들의 목록과 자원봉사협의회 회원 조직들의 정보, 그리고 대학사회봉사협의회의 회원 학교들을 통해 등록된 자원봉사자, 그리고 기업과 사회복지기관의 자원봉사자들의 정보를 일정한 양식에 의해 정리하고 공유하는 시스템을 만드는 것이 가능하다고 본다. 물론, 개별 자원봉사자들에 대한 정보관리도 별도로 해야 할 것이다.

2. 재난 피해자들에 대한 심리사회적 서비스 제공

재난 피해자들에게 심리사회적 서비스를 제공할 수 있는 방안을 적극적으로 강구하여야 한다. 현재 우리나라의 재해구호활동은 주로 재난으로 인한 경제적 손실을 최소화하는데 초점이 맞추어져 있기 때문에 대부분의 구호활동이 재난이후 단기간에 집중되어 있다. 그리고 활동의 내용도 주로 물질적인 지원이 대부분이다. 그러나 재난 피해자들은 물질적인 피해만을 입는 것이 아니라 심리적인 피해와 사회적 피해를 동시에 입게 된다. 따라서 이러한 피해에 대한 적극적인 구호활동이 절실히 요구된다. 이러한 구호활동은 종래의 자원봉사조직들이 담당할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 사회복지기관

및 단체의 사회복지전문인력과 상담전문기관의 인력 및 프로그램을 이용하여 재난 피해자들에 대한 심리사회적 서비스를 제공하고 재해복구과정에서 지역사회의 문제에 대한 사회복지적 개입을 실시할 수 있도록 연계망을 구축하는 것이 필요하다.

3. 재해구호 자원봉사자 재해보상 제도 도입

재해구호활동에 참여하는 자원봉사자들이 활동 중에 당한 재해에 대해서는 공적으로 보상하는 제도가 도입되어야 한다. 일본의 경우에는 자원봉사자들로 하여금 재해보상보험에 가입하도록 하고 있으며, 1년에 500엔정도를 납부하면 자원봉사활동을 하는 과정에서 발생한 재해에 대해 보상을 받을 수 있는 제도를 마련해 놓고 있다. 그러나 일본의 자원봉사 재해보상 제도는 자원봉사자가 가입하도록 하는 것이어서 엄밀한 의미에서는 이 보고서에서 제안하고 있는 제도와는 성격이 다르다. 우리나라에서도 일부 민간기관들이 자원봉사자들이 당할 수 있는 재해에 대비하여 상해보험에 가입하는 경우가 있긴 하지만, 공적인 보상체계가 도입되어 있는 것은 아니다.

우리나라의 재해구호활동은 상당부분 민간영역에 의존하고 있고, 실제로 민간영역에서 활동하고 있는 사람들의 대다수는 자원봉사자들이다. 따라서 자원봉사자들이 당할 수 있는 위험을 분산시킬 책임은 사회적으로 공유되어야 한다.

4. 사회복지공동모금회의 긴급지원사업 내실화

사회복지공동모금회의 긴급지원사업의 전문성과 효과성을 증진시킴으로써 사업목표에 부합하는 배분이 이루어질 수 있도록 다각화된 프로그램지원을 활성화할 필요가 있다. 예를 들어, 재해구호 자원봉사 단체 및 교육프로그램을 체계적으로 지원함으로써 민간 부문의 재해구호 시스템을 강화하는데 사회복지공동모금회가 기여할 수 있다.

또한 재해구호 자원봉사자들의 상해보험료를 지원하는 것을 고려해 볼 수도 있다. 자원봉사자들에 대한 재해보상은 기본적으로 국가의 책임으로 이루어져야 할 사업이지만, 제도가 도입되는 과도기에 사회복지공동모금회가 이 역할을 담당할 수도 있을 것으로 본다.

재난피해자와 자원봉사자에 대한 심리사회적 서비스

를 지원하는 사업을 확대할 수 있다. 사회복지공동모금회는 이미 2003년에 대구지하철 화재 참사로 인한 피해자 가족들에 대한 심리사회적 서비스에 긴급지원을 한 경험이 있다. 그러나 이러한 서비스에 대한 지원을 확대함으로써 사회복지사업에서의 서비스 영역을 확대하고 발전시키는 역할을 사회복지공동모금회가 담당할 수 있을 것으로 본다. 또한, 재난으로 인한 구호과정에서의 심리사회적 서비스는 피해자들만을 대상으로 하는 것이 아니라 재해 구호에 참여하였던 소방대원 등 공무원, 군인, 자원봉사자 모두를 대상으로 하는 것이 바람직하다.

재해구호에 대한 사회복지공동모금회의 관심이 지금보다 커지게 되면 재해구호와 관련된 기획모금을 실시하여 기업체나 개인의 지정기탁을 유도함으로써 재난발생 시 긴급지원 예산을 적정수준에서 확보할 수도 있을 것으로 전망된다.

<참고문헌>

- ▷ 권건주. 2003. 한국 지방정부 재난관리행정체제의 개선방안에 관한 연구. 강원대학교 대학원 석사학위논문.
- ▷ 김광수. 1999. 효율적 재난관리체계에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로. 서울시립대학교 도시행정대학원 석사학위논문.
- ▷ 김근영·이재은·정덕훈·한정호·황은하. 2003. 국가 위기관리시스템 구축 방안. 서울: 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.
- ▷ 김기홍. 2002. 한국의 재난관리체제 확립방안에 관한 연구: 긴급대응체계를 중심으로. 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- ▷ 김석호. 2002. 효율적 재난관리체계에 관한 연구. 한양대학교 산업대학원 석사학위논문.
- ▷ 김승용. 2001. 한국의 통합위기관리체제 구축 모형 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- ▷ 김영수·임송태·백준호·김영규. 1996. 재난종합관리체제에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- ▷ 대구광역시 복지정책과. 2003. 218대구참사 자원봉사 참여현황 및 활동상황. 대구광역시.
- ▷ 대구지하철참사추모문집. 2003. 천국으로 보내는 편지. 대구문인협회.
- ▷ 박광길. 2004. 지역주민 참여활성화를 위한 제도 지원방안. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터). 19-35.
- ▷ 박석희·노화준·안대승. 2004. 재난관리행정에 대한 네트워크적 분석. 행정논총. 42(1): 103-132.
- ▷ 성기환. 2004. 재난관리를 위한 민관협력체계 구축방안. 서울시립대학교 행정대학원. 박사학위논문.
- ▷ 성기환. 2004. 이재민 구호를 위한 적십자사의 역할과 향후 개선방안. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터). 63-95.
- ▷ 신선인. 2002. 재해 및 재난구호시 요구되는 정신보건사회사업 서비스에 관한 연구. 정신보건과 사회사업. 10: 61-83.
- ▷ 이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안. 부산대학교 논문집. 5(1): 67-87.
- ▷ 이재은. 2000. 한국의 위기관리와 NGO 활용방안에 관한 연구. 연세사회과학연구. 6: 83-110.
- ▷ 이재은. 2002. 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조접근법. 한국정책학회보. 9(1): 51-77.
- ▷ 이치호. 2003. 한국의 재난관리체제 개선방안에 관한 연구. 충북대학교 대학원 석사학위논문.
- ▷ 조원철. 2004. 방재안전관리분야의 지역주민 참여제도 현황과 개선. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터). 3-15.
- ▷ 조호대. 2003. 우리나라 재난관리체계의 문제점 및 개선방안: 재난관련법 개선방안을 중심으로. 아태공법연구. 11: 177-208.
- ▷ 카운피아심리상담봉사단. 2004. 218지하철참사관련 보고서.
- ▷ 행정자치부. 2003. 국가 재난관리 종합대책 수립을 위한 공청회 자료집.
- ▷ 행정자치부 국가재난관리시스템기획단(a). 2003. 국가 재난관리 종합대책.
- ▷ 행정자치부 국가재난관리시스템기획단(b). 2003. 재난및안전관리기본법설명자료.
- ▷ 행정자치부 중앙재해대책본부. 2003. 방재집행계획.
- ▷ Baum, A. & Fleming, I. 1992. Symptoms of Chronic Stress Following A Natural Disaster and Discovery of A Human-made Hazard. *Environment and Behavior*. 24(3): 347-365.
- ▷ Bell, J. L. 1995. Traumatic Event Debriefing: Service Delivery Designs and the Role of Social Work. *Social Work*. 40: 36-43.
- ▷ Bolin, R. & Stanford, L. 1998. The Northridge Earthquake: Community-based Approaches to Unmet Recovery Needs. *Disasters*. 22(1): 21-38.
- ▷ Butcher, J. N. & Hatcher C. 1988. The Neglected Entity in Air Disaster Planning: Psychological Services. *American Psychologist*. 43: 724-729.
- ▷ FEMA. 1999. Is Crisis Counseling Available?. <http://www.fema.gov/r-n-r/counsel.htm>.
- ▷ Foa, E. B., Hearst-Ikeda, D. E. & Perry, K. J. 1995. Evaluation of A Brief Cognitive-behavioral Program for The Prevention of Chronic PTSD in Recent Assault Victims. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*. 63: 948-955.
- ▷ Fullerton, C. S. & Ursano, R. J. 1997. *Post Traumatic Stress Disorder: Acute and Long-Term Responses to Traumatic and Disaster*. Washington, D.C.: American Psychiatric Press.

- ▷ Green, B. L., Lindy, J. D., Grace, M. C., Gleser, G. C., Leonard, A. C., Korol, M. & Winget, C. 1990. Buffalo Creek Survivors in The Second Decade: Stability of Stress Symptoms. *American Journal of Orthopsychiatry*. 60(1): 43-54.
- ▷ Najam, A. 2000. The Four-C's of Third Sector- Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*. 10(4): 375-396.
- ▷ North, C. S., Smith, E. M. & Spitznagel, E. L. 1994. Post-traumatic Stress Disorder in Survivors of A Mass Shooting. *American Journal of Psychiatry*. 151: 82-88.
- ▷ NVOAD Annual Report. 2002. http://www.voad.net/articles/Annual_repo2.pdf.
- ▷ NVOAD Bylaws. <http://www.voad.net/NVOADBylawsAmended5-2003.pdf>.
- ▷ Shaw, R. & Goda, K. 2004. From Disaster to Sustainable Civil Society: the Kobe Experience. *Disasters*. 28(1): 16-40.
- ▷ Sosin, M. 1984. Do Private Agencies Fill Gaps in Public Welfare Programs? A Research Note. *Administration in Social Work*. 8(2): 13-23.
- ▷ 동아일보. 2003. 9. 15.
- ▷ 연합뉴스. 2004. 5. 7.
- ▷ 조선일보. 2003. 2. 22.
- ▷ 조선일보. 2003. 7. 6.
- ▷ 조선일보. 2003. 9. 4.
- ▷ 중앙일보. 2003. 12. 26.
- ▷ 한겨레신문. 2003. 11. 18.
- ▷ 한국일보. 2003. 10. 1.
- ▷ <http://www.fema.org>
- ▷ <http://www.nvnad.or.jp>
- ▷ <http://www.nvoad.org>
- ▷ <http://www.voad.net/articles/LTRManualFinalApril2320041.pdf>. (Long Term Recovery Committee Manual)
- ▷ <http://www.voad.net/history.php>.

韓東祐: 연세대학교에서 박사학위(사회복지학과)를 취득하고(논문: 기업복지프로그램 개발을 위한 욕구측정 기법에 관한 연구, 1995), 현재 강남대학교 사회복지대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 기업복지, 비영리조직 관리, 사회복지행정 등이며, 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “우리나라 재해재난 관립 및 긴급 지원체계의 실태와 개선방안(2004)” 등이 있다. 주요 경력으로는 사회복지공동모금회 모금분과위원을 역임하고, 아름다운재단 기부문화연구소 연구위원, 한국여성재단 배분위원을 맡고 있다(dongwoo@kangnam.ac.kr).