

한국 재해구호의 현황 및 문제점과 발전방안

김승권

한국재난관리학회 회장

우리나라는 지정학적 위치상 자연재난으로 인한 인명피해와 재산손실이 매년 반복 발생되고 있으며, 최근의 재해는 인적 및 물적 피해가 대규모이어서 재해의 심각성과 책임성은 매우 크다. 본 연구는 우리 사회의 재해구호 실태를 살펴보고 문제점을 도출하여 보다 발전된 재해구호 방안을 마련하기 위한 효율적 정책방안을 제시하는데 목적을 두고 있다.

우리나라의 재해구호는 그 역사가 오래됨에도 불구하고 행정조직, 민간재해구호기관, 재해구호의 대상 및 종류, 전문인력, 의연금품의 모집·관리·배분, 그리고 자원봉사 등 많은 측면에서 시급히 해결해야 할 과제를 안고 있다.

따라서 본 연구는 재해구호의 효율화 방안을 강구하기 위한 기본원칙을 비용의 최소화와 효율의 극대화를 통하여 만족의 극대화를 도모하는데 두었다. 아울러 구체적 효율화 방안으로 시급히 해결하여야 할 것으로 다음의 이홉 가지를 제시하고 있다. 재해구호 대상의 확대, 재해구호 행정체계 개선, 재해구호관련 공공기관과 민간기관의 역할정립 및 연계 강화, 재해의연금의 신속한 지원 및 지급의 형평성과 투명성 증대, 재해구호물자관리의 개선, 재해구호 인력의 전문성 제고, 재해구호수준의 향상 및 종류 확대, 자원봉사체계 구축 및 강화, 그리고 재해보험가입의 유도 및 지원 등이다.

주제어: 재해, 재해구호

1. 머리말

재해 및 재난의 역사는 인류의 역사와 같이 하며, 지구상에서 그 발생은 증가하고 있다. 최근에는 환경오염 등에 의한 지구 온난화 현상으로 예측할 수 없는 기상 이변이 발생하여 전 세계적으로 예기치 않은 재난이 발생되고 있는 실정이다. 지난 해 동남아시아, 미국 등 전 세계적으로 확대되고 있는 자연재난에 의한 피해는 그 규모가 엄청나게 커 국가발전을 저해하는 요인으로도 작용하고 있어 우려되는 바가 크다. 특히, 우리나라는 지정학적 위치상 자연재난으로 인한 인명피해와 재산손실이 매년 반복 발생되고 있다. 더군다나 다른 사회와 마찬가지로 최근의 재해는 인적 및 물적 피해가 대규모이는데 그 심각성이 있다. 따라서 재해의 심각성과 책임성은 재해를 어떻게 다루어야 하고, 어떻게 대처해야 하는가를 시사한다고 보겠다.

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

이에 따라 정부에서는 재해구호 업무의 소관부서를 보건복지부에서 행정자치부 소방방재청으로 이관하여 재해의 예방, 발생, 구호까지의 일련의 업무를 종합적으로 담당토록 하였다. 그렇지만 재해구호 업무는 종전의

수준에 머무르고 있으며, 오히려 국민성금의 모금 및 배분, 재해구호와 보건의료 및 복지서비스와의 연계 등에 문제점과 갈등의 소지가 많은 것으로 지적되고 있다.

이에 본 연구는 우리 사회의 재해구호 실태를 살펴 보고 문제점을 도출하여 보다 발전된 재해구호 방안을 마련하기 위한 효율적 정책방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 이는 보다 체계적이고 효율적이며 최대의 효과를 거둘 수 있는 재해구호를 마련해야 한다는 시대적 요청에 부합하여 대형 재해발생시 적절한 대응을 할 수 있는 체계와 내용을 갖추기 위함이다.

II. 재해구호 관련 주요 개념 및 체계

1. 주요 개념

재난 및 안전관리 기본법 (§3①)에서는 재난을 “국민의 생명·신체·재산 및 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서” 다음과 같은 피해에 의한 것으로 정의하고 있다. 첫째, 태풍·홍수·호우(豪雨)·폭풍·해일(海溢)·폭설·가뭄·지진·황사(黃砂) 그 밖의 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해(§3가), 둘째, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖의 유사한 사고로 인한 피해(§3나), 셋째, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해(§3다) 등이다.

그렇지만 재해구호법 제2조 제1호에서는 이재민의 대상을 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호 가목의 현상으로서 국민의 생명·신체·재산 및 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하고 있다. 즉, 재해구호는 자연재해에 국한하여 행하고 인위적 재난은 배제하고 있음을 알 수 있다).

이어서 재해구호의 개념을 살펴본다. 재해구호란 이

1) 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖의 유사한 사고로 인한 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해 등은 제외됨.

재민과 일시대피자를 대상으로 구호기관과 구호지원기관이 행하는 모든 활동을 말한다(재해구호법, §2④). 따라서 재해구호의 대상은 이재민과 일시대피자이다. “이재민”이라 함은 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호의 가목의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자를 말한다(재해구호법, §2①). 그리고 “일시대피자”란 재해로 인한 피해가 예상되어 일시대피한 자를 말한다(재해구호법, §2②).

2. 재해구호의 법적·행정 체계

재해구호와 관련된 체계상의 최상위법은 헌법이다. 우리나라 헌법 제34조 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 재해에 대한 국가의 관리 책임을 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 체계화 되어 있다.

그 외에도 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 동법시행령(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 연구의 목적과 직접적 관련을 갖는 재해구호법은 18개 조항과 부칙으로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 제2조 구호의 대상, 제3조 구호기관, 제4조 구호의 종류, 제5조 재해구호물자의 확보 및 보관, 제6조 응급구호 실시 및 재해구호상황의 보고, 제7조 토지 또는 건물 등의 사용, 제8조 현장조사, 제9조 시설·물자의 우선사용, 제10조 전국재해구호협회, 제13조 구호비용의 부담, 제14조 재해구호기금의 적립 등이다.

재해구호에 관여하는 기관은 재해구호기관과 재해구호지원기관으로 구분된다. 전자는 이재민과 일시대 피자의 거주지를 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장이며, 후자는 재해구호에 필요한 인력, 시설 및 장비를 갖춘 기관·단체로서 대통령령이 정하는 것이다(재해구호법 §5).

3. 재해의연금품의 모집·관리·배분

재해의연금품의 모금과 지원체계에 대한 법·제도적 내용을 살펴본다. 먼저 재해의연금품 모금에 관한 법·제도적 내용을 보면, 모집은 ‘기부금품모집규제법’에서 정한 절차 및 방법을 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, §7).

재해의연금품 지원체계에 관한 법·제도적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재해의연금품의 배분체계

를 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 장이 협의하여 정하고 있다(재해구호법시행령, §8).

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(재해구호법시행령 §9). 모금을 실시하지 않는 중·소규모의 재해에 대하여도 전국재해구호협회에서 잔여 의연금 등으로 균등하게 지원하고 있다.

셋째, 재해의연금품의 관리체계에 대해서 살펴보면, ①구호물품 창고에는 재해의연금(재해구호물품 및 재해구호와 관련된 물품)만을 보관하여야 하고, ②협회의 장은 구호물품 창고별로 보관책임자를 지정하고, 장기보관중인 물품은 부패·변질의 우려가 없도록 관리하여야 하며, ③협회의 장은 재해의연금 중 보관이 곤란하거나 이재민의 구호에 필요 없다고 인정되는 물품에 대하여는 사회복지시설에의 기부나 매각 후 그 대금을 재해의연금으로 전환하는 방법으로 이를 처분할 수 있으며, ④협회의 장은 구호물품 창고에 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 재해구호물품을 위탁받아 보관할 수 있고, 이 경우 보관에 소요되는 경비는 구호기관이 부담하도록 규정하고 있다(재해구호법시행령, §10).

III. 주요 선행연구

1. 재해구호관련 선행연구

재해구호에 대한 연구는 매우 빈약하다. 재해이재민 구호대책에 관한 박연수의 연구(1979), 일선 관계 공무원에 대한 설문조사를 중심으로 우리나라 재해구호대책에 관한 김광섭 연구(1993), 서울지역 수해이재민 구제활동과 수해대책에 대한 박철하의 연구(1999) 등이 있다. 이와 같은 재해구호연구는 사회복지분야가 아닌 도시계획이나 방재연구의 부속연구로서 진행되어 왔다고 보겠다. 이러한 한계로 인하여 재해구호에 관한 독자적인 이론이나 실증적인 연구가 축적되어 있지 못하여 매년 반복되는 재해구호 과정에서 이재민의 엄청난 불만이 쏟아져 나왔음은 당연한 현실이었다.

본격적인 재해구호연구는 재해구호법의 개정 필요성이 제기되면서 본격화되었으며, 2000년에 “효율적 재해구호를 위한 정책방안”이 수행되었고(김승권 외, 2000), 2001년에는 “재해구호물품창고 운영평가 및 적정설치방안”이 수행되었으며(김승권, 2001), 그리고 2002년에는 “전국재해구호협회의 중장기 발전방안”이 수행되었다(김승권, 2002). 이들 연구는 재해구호업무의 주관부처인 보건복지부와 재해구호기관인 전국재해구호협회의 적극적인 지원 아래 국책연구기관인 한국보건사회연구원에 의하여 수행되었다.

특히 2000년에 실시된 연구의 일환으로 1962년에 제정된 ‘재해구호법’이 약 40년만에 개정되었고, ‘전국재해대책협의회’가 ‘전국재해구호협회’로 변경되면서 법정단체화 되었으며, 그리고 구호물품의 세트화와 재해구호물품창고의 설치 등은 우리나라 재해구호체계에 획을 긋는 성과로 평가된다.

또한 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선에 대한 이재원의 연구(2000), 이재민 구호정책을 Gilbert & Specht의 정책분석틀에 의해 접근한 심성화의 연구(2004), 그리고 재해·재난관리에 대한 긴급지원체계에

대한 한동우 외(2004)의 연구도 선행연구로서 의미있는 결과를 제시하고 있다.

2. 재해관련 선행연구

재해구호에 대한 선행연구와는 달리 재해대책에 관한 연구는 다양하다. 이들 연구는 크게 재해대책의 전반적인 사항에 대한 연구, 재해관리체계에 관한 연구, 재해경향에 관한 연구, 재해대책의 국제비교에 관한 연구 등으로 대별될 수 있다.

먼저, 재해대책의 전반적인 사항에 대한 연구로는 윤용남(1996)의 국내 재해대책의 현황 및 문제점과 향후 방재정책의 개선방향에 관한 연구가 있으며, 임송태 외(1996)의 재난종합관리체제에 관한 연구, 최충익(1999)의 과주시 수해를 사례로 한 지방자치단체의 자연재해관리에 관한 연구 등이 있다.

재해관리체계에 관한 선행연구로는 조원철 외(1998)의 중앙 및 지방정부의 자연재해관리 개선방안에 관한 연구, 강호규(1995)의 중앙재해대책본부의 주무부처 변경 전·후를 중심으로 한 재해관리행정과정의 비교분석에 관한 연구, 김종국(1992)의 농업재해대책과 지원체계에 관한 연구, 백인식(1999)의 자연재해 중 수해를 중심으로 한 재해관리행정체계에 관한 연구, 최환기(1989)의 풍수해관리행정을 중심으로 한 재해관리행정에 관한 연구, 김영수·조석주(1993)의 국가재난대비 행정체제의 구조방안연구, 박경국(1994)의 지방정부의 재난관리행정체제 구축방안에 관한 연구, 임송태(1997)의 재난유형별 대응계획수립에 관한 연구 등이 있다. 또한 최근에는 이재은(2004)의 재난관리시스템 개편과정 쟁점과 향후 방향에 관한 연구, 한동우 외(2004)의 재해·재난관리 실태와 개선방안 연구, 그리고 오재호(2005)의 국가위기관리의 학문적 발전방안에 관한 연구 등이 관심을 끈다.

재해경향에 관한 선행연구로는 이병설(1979)의 자연재해의 종류와 발생원인에 대한 연구, 왕일상(1983)의

재해현황 및 개선방향에 관한 연구, 유남재(1997)의 자연재해의 최근 경향에 관한 연구 등이 있으며, 재해대책의 국제비교에 관한 선행연구로는 이상훈 외(1987)의 우리나라와 일본의 재해대책 비교 연구, 유태용(1999)의 한·일 자연재해 관리조직체계의 비교와 한국방재협회의 향후 활동 방향에 관한 연구 등이 있다.

이와 같은 재해관련 선행연구를 전반적으로 살펴보면, 우리나라에서의 재해관련 연구는 주로 방재와 관련된 연구가 대부분이었으며, 재해구호와 관련된 체계적 연구는 전무하다고 해도 과언이 아니다. 이는 그 동안 재해이재민 보호에 대한 정부의 소홀함과도 관련이 있을 것으로 판단된다. 즉 이재민에 대한 구호가 시혜적 입장에서 주로 이루어져 왔고 재해구호와 관련된 전달 체계의 효율적 조직화, 구호금품의 확보 및 관리·운영 등에 무관심하여 실태 및 문제점 파악, 개선방안의 강구에 인색하였던 것으로 사료된다.

IV. 한국 재해구호의 실태와 문제점

1. 재해구호관련 행정체계와 문제점

중앙의 재해구호관련 행정체계는 소방방재청에서 주관하고 있다. 재해구호법에서는 재해구호기관을 이재민과 일시대피자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장이라고 명시하고 있으며(§5①), 또한 재해구호관련 기관으로 경찰관서·소방관서·군부대 등의 공공기관 등이 있다.

재해구호법에 의하면 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 소방방재청에 중앙재해구호본부설치토록 명시하고 있다. 구호기관으로 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.

진술한 바와 같이 재해구호법에 의하여 구호기관(지방자치단체 포함)은 재해구호본부를 설치토록 하고 있으나 운영이 제대로 되지 않아 유명무실한 실정이다. 따라서 재해구호의 지휘체계는 「재난 및 안전관리법」에 의한 재난안전대책본부 및 긴급구조통제단과는 별도로 구성되어야 현실성 있는 재해구호가 이루어질 수 있을 것이다.

재해구호법 (§10)에 의하면, 구호기관은 제6조 제1항의 규정에 의한 구호활동을 효율적으로 실시하기 위하여 시·도 및 시·군·구에 재난 및 안전관리기본법 (§16)에 의한 지역본부장(시·도지사 또는 시장·군수·구청장)을 책임자로 한 지역구호센터를 두어야 한다. 동 센터의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정하도록 명시하고 있다.

또한 2004년 재해구호법의 개정에 따라 재해구호업무가 중앙부처의 경우 소방방재청으로 이관되었으나, 구호기관의 경우 사회복지 소관부서에서 이루어지는 관계로 긴밀한 업무협조에 어려움이 있다. 아울러 날로 증대되고 있는 복지업무를 담당하는 한 명의 공무원이 다른 복지업무와 중복하여 재해구호업무를 맡고 있어 문제점으로 지적된다.

2. 재해구호관련 민간체계와 문제점

재해구호법에서는 재해구호관련 민간기관으로 대한적십자사와 전국재해구호협회를 명시하고 있으며, 재해구호를 담당하는 공공기관의 부서와 상호 협조토록 하고 있다(§14). 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 협의체로 조직되어 있다. 동 협회의 주요 업무는 재해복구 및 구호를 위한 국민의연금품 모집사업, 재해

이재민 구호사업, 모집 및 구호사업에 대한 기획, 통계, 조사연구 및 홍보사업 등을 수행토록 법률에서 명시하고 있다.

그렇지만 그 동안 재해발생시 구호과정에서의 경험을 살펴보면, 지방자치단체와 대한적십자사간, 재해구호 민간기관간의 공조체계가 미흡하여 긴급을 요하는 재해구호의 특성에 비추어 보아 많은 한계가 노출되어 왔다. 즉 재해관련 공공 및 민간기관 상호간의 협조체계 구축의 미비와 공조지연으로 인하여 적재적소의 재해구호가 이루어지지 않은 점이 발견되고 있다. 또한 재해구호 관련 주요 민간기관인 대한적십자사와 전국 재해구호협회의 역할과 기능이 중복되는 경우도 있어 재해구호의 효율성 측면에서 문제점으로 지적된다.

3. 재해구호의 대상과 문제점

‘재난 및 안전관리 기본법’과는 달리 재해구호법에서는 재해의 개념을 자연재난에 국한하고 있다. 즉, 재해구호의 대상은 태풍·홍수·호우(豪雨)·폭풍·해일(海溢)·폭설·가뭄·지진·황사(黃砂) 그 밖의 이에 준하는 자연현상으로 인하여 피해를 입은 자이다. 따라서 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖의 유사한 사고로 인한 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인해 피해를 입은 자는 재해구호의 대상이 아닌 것이다.

그렇지만 자연재난과 인위적 재난은 기술과 문명이 발달할수록 그 성격이 뚜렷이 구별되지 않는 특성을 지닌다. 즉 인간의 행위가 자연의 안정적 상태를 변화시켜 재해가 발생되므로 인위적 요인과 자연적 요인이 결합된 재해가 많이 야기되고 있다. 예를 들면, 인간이 환경을 개발하고 이와 같은 변화된 자연환경이 공공구조물의 훼손으로 연결되어 재해발생이 되기 때문에 이 경우, 재해요인이 자연적인 것과 인위적인 것이 혼재된다고 할 수 있다(김승권 외, 2000). 실제로 많은 선진국에

서는 재해의 발생원인을 불문하고 일정기준 이상의 재해가 발생하여 이재민이 생긴 경우에는 재해구호의 대상으로 간주하여 국민보호차원에서 적극적으로 지원하고 있음은 우리가 깊이 인식해야 할 점이다.

4. 재해구호의 종류와 문제점

재해구호법에 의하면, 재해구호는 이재민과 일시대 피자를 대상으로 구호기관과 구호지원기관이 행하는 모든 활동을 말한다(재해구호법, §2). 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(재해구호법, §6 ①).

이와 같은 구호의 한도, 방법, 기간에 관하여 필요한 사항이 있을 경우 임시주거시설, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품, 장사(葬事) 지원 등은 행정자치부령으로 정하고, 의료서비스, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도 등은 보건복지부령으로 정한다. 또한 구호기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 이재민에게 현금을 지급하여 구호할 수 있다.

5. 재해구호 인력의 전문성과 문제점

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 자리이동으로 재해구호 업무를 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 재해

구호에 투입되는 많은 자원봉사자들이 사전에 교육·훈련이 없는 상태에 있기 때문에 재해현장에서의 이들의 활동이 효율적이지 못하며 경우에 따라서는 오히려 재해구호 업무의 수행에 방해가 되는 경우도 없지 않다 (김승권 외, 2000).

6. 재해의연금품의 모집·관리·배분과 문제점

지금까지 우리나라 재해구호에서 국민의 성원에 의하여 조성된 재해의연금품이 커다란 역할을 하였다는 점에 대해서는 누구도 부인하지 못한다. 국민성금이 법정 구호비를 분담하기도 하였으며, 금전적, 물질적, 신체적, 정신적 지원을 위로금품 형태로 제공함으로써 국가부담을 경감시켜 주고 있음이 사실이다. 심지어 모금액보다 집행액이 더 많은 경우가 있음을 알 수 있다(<표 1> 참조).

이와 같은 우리나라 국민이 갖고 있는 상부상조 정신은 전통적인 것으로 재해피해를 입은 이웃을 사랑하고 보호하는 아름다운 모습이다. 그렇지만 법정구호비를 부담한다는 사실은 국가의 책임을 국민성금에 의존하고 있다는 점에서 문제점이라 하지 않을 수 없다.

〈표 1〉 최근 수재의연금 모금 및 집행현황(1998~2005)

(단위: 백만원)

연도	전체 모금액	집행액				계
		법정 구호비	일반 위로금	특별 위로금	기타	
1998	68,300	18,300	45,549	-	-	63,849
1999	52,006	15,677	31,932	-	-	47,609
2000	12,802	10,398	12,482	-	-	22,880
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 1)	171,671
2004	-	168	15,979	-	1921)	16,339
2005	8,229	450	8,290	-	7212)	9,461
계	476,997	75,880	288,506	72,729	67,735	504,850

주: 1) 2003년 발생한 대구지하철 참사 위로금
2) 산불피해 지원금

자료: 전국재해구호협회 내부자료, 연도별 자료.

따라서 이러한 정신을 사회적 통합차원에서 적극 장려될 수 있도록 정부가 지원할 필요성이 있다. 과거에 문제시되었던 국민성금의 모집 및 관리에 대한 투명성은 담당기관인 ‘전국재해구호협회’의 지속적 노력으로 개선되었다. 그렇지만 모집기관이 다원화되었고, 배분주체에 대한 논쟁이 있어 새로운 문제점이 야기되고 있다.

재해구호물품의 확보는 과거보다 많이 개선되었다. 물품은 표준 세트화되거나 세트제작이 불필요한 것은 개별품목화 되어 있다. 또한 세트화 품목은 2인 가족용과 4인 가족용으로 세분화되어 있다. 이들 물품은 창고비축과 조달비축으로 구분하여 사전에 확보함으로써 재해발생시의 혼잡과 물품부족 등을 예방할 수 있을 뿐만 아니라 장기간 보관으로 손상될 우려가 있는 물품은 재해발생시 즉시 공급할 수 있도록 민간유통업체와 연계하여 확보함으로써 이재민의 욕구를 최대한 충족시키려고 노력하고 있다. 또한 응급구호세트(수용이재민용)와 재가구호세트(재가이재민용 및 수용이재민의 귀가용)로 구분하여 제공함으로써 물품제공의 중복과 누락을 최대한 방지하고 있으나 여전히 부족하거나 눈높이 물품제공이 이루어지지 않는 측면이 있다. 따라서 다음과 같은 문제점을 개선할 필요가 있다.

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 없다는 점은 문제점으로 지적된다.

둘째, 재해의연금 지원체계에 있어서도 통일된 지원 기준 없이 각 기관 개별적으로 결정하여 이재민에게 지원하고 있다는 점이다. 산불피해와 대구지하철 참사의 경우 재해구호법상의 구호대상이 아니어서 향후 인위적 재해발생시 성금지급 판단에 혼란을 줄 소지가 없지 않다. 또한, 재해발생시 모금되는 금액이 국민의 감정이

나 참여도에 따라 큰 편차를 보여 지급기준상의 형평성 문제가 발생할 가능성이 높다.

셋째, 지방자치단체별로 구호물품이 충분히 확보되어 있지 않다. 재해구호법령에 따라 구호기관에서는 구호물품을 충분히 확보하지 않고 있으며, 이로 인하여 대규모 재해가 발생할 경우 최소한의 구호활동에도 어려움이 있다.

넷째, 세트화 할 재해구호물품의 항목은 반드시 성인·청소년·아동 등 연령과 성별 특성을 반영하여야 할 것이나 규격을 표준화하여 세트화함으로써 급박한 현장에서의 혼란을 완전히 불식시키기는 어려운 실정이다.

다섯째, 재해발생시 이재민에게 전달되는 물품이 민간재해구호기관에서 임의로 배분함으로써 상이한 물품이 전달되고, 누락되거나 중복될 가능성이 없지 않다.

여섯째, 재해의연품과 관련한 민간과 정부의 역할분담이 명확하지 않으며, 재해관련 민간기관에 대한 업무 위탁의 근거가 부재하다.

7. 재해구호와 자원봉사자 역할의 문제점

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

첫째, 재해구호의 과정에 광범위한 자원봉사활동이 적극적으로 이루어지고 있지 않다. 대한적십자사를 중심으로 주로 이루어지고 있는데, 구호활동과 관련하여 직원과 자원봉사로 구성된 재해구호봉사단을 설치하여 운영하고 있다²⁾. 그렇지만 재해구호관련 민간기관으로 명시되어 있는 재해구호협회에서의 자원봉사활동체계는 미흡한 실정이다.

둘째, 재해구호체계에서 다양한 자원봉사관련 민간단체의 활동지원과 자원봉사활동과정에서 초래될 수

있는 불상사에 대한 안전장치가 없다.

V. 선진국의 재해구호 실태와 시사점

1. 일본 재해구호의 주요 실태

일본에서 1995년 한신대지진의 발생은 재해대책의 한 획을 긋는 중요한 의미를 지닌다. 그 동안 재해대책에 만전을 기하고 있는 것으로 자부해 온 일본 정부 및 국민의 자존심에 큰 상처를 준 한신대지진은 대규모 재해발생에 대처하는 능력의 부재를 여실히 보여주었으며, 이를 계기로 재해에 효율적으로 대응하기 위한 방안이 본격적으로 논의되었다.

일본의 한신대지진 당시 재해구호물품의 비축기지 와 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 적하 적재장소의 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 유도가 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).

일본 재해구조법 제 2 장(구조) 제23조에서는 구조의 종류를 명시하고 있다. 그 중 본 연구와 관련된 사항으로는 제1항 2의 식품의 급여 및 음료수의 공급, 3의 피복, 침구, 기타 생활필수품의 급여 또는 대여, 그리고 8의 학용품의 지급에 관한 것이다. 그리고 동법 제23조

2) 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.

의2, 제1항에서는 “지정 행정기관의 장 및 지정 지방행정기관의 장은 방재업무계획의 정하는 바에 의해 구조를 행하기 위해 특히 필요가 있다고 인정할 때는 구조에 필요한 물자의 생산, 집하, 판매, 배급, 보관 또는 수송을 업으로 하는 사람에 대해서 취급하는 물자의 보관을 지시할 수 있으며, 또한 구조에 필요한 물자를 수용할 수 있다”고 명시하고 있다. 또한 제23조의2, 제1항의 규정에 의해 물자의 보관을 지시, 또는 물자를 수용하기 때문에, 필요가 있을 때는, 지정 행정기관의 장 및 지정 지방행정기관의 장은 해당 관리에게 물자를 보관시키는 장소 또는 물자가 소재하는 장소에 출입하여 검사하도록 지시 할 수 있다(제23조의3).

재해구조법 제24조에서는 도도부현(都道府縣) 지사는 구조를 행하기 위해 특히 필요가 있다고 인정할 때는, 수송 관계자를 구조에 관한 업무에 종사시킬 수 있도록 하고 있으며, 이 경우에 실비를 변상하여야 하는 것으로 규정하고 있다. 동법 제26조는 “도도부현지사는 구조를 행하기 위해 필요하다고 인정할 경우 물자의 생산, 집하, 판매, 배급, 보관 또는 수송을 업으로 하는 사람에 대해서 그 취급하는 물자의 보관을 지시 또는 물자를 수용할 수 있다”고 하여 재해구호물품의 확보 및 보관·관리, 배분 등을 위하여 규정하고 있다.

2. 미국 재해구호의 주요 실태

미국의 재해구호전달체계 역시 공공과 민간으로 나누어지는데 공공전달체계는 ‘연방정부-주정부-지방정부’로 이어지는 행정체제로 구축되어 있으며, 민간전달체계로는 미국적십자사, 구세군, 메노나이트 재해서비스(Mennonite Disaster Service) 등의 재해구호기관들이 있다. 재해구호에 있어 현물급여는 민간 재해구호기관이 주로 담당하고, 현금급여는 연방정부에서 담당하는 방식으로 역할분담이 이루어진다.

연방정부는 「재해구호 및 재난부조법」(Disaster Relief and Emergency Assistance Act)³⁾에 의해 변재의

여부에 관계없이 모든 연방정부기관에 협력을 요청할 수 있으며, 아울러 이를 통해 인력, 장비, 시설 등의 자원을 활용하여 지방 및 주정부의 재해구호를 지원한다. 연방정부는 주정부 및 지방정부가 약품, 식품, 그 밖의 소비용품 등을 제공할 때 지원한다(김승권, 2001). 미국 연방정부의 긴급대응계획(Federal Response Plan)에 의하면 재해발생시 해당 지역의 지방정부가 일차적 관리책임이 있으며, 관계기관과 자원봉사단체의 협조로 다각적인 대응을 하도록 되어 있다. 무엇보다도 민간재해구호기관과 자원봉사자의 활발한 참여가 돋보인다. 특히, 민간재해구호기관들은 NVOAD라는 연합체를 구성하여 보다 효율적인 재해구호서비스를 제공한다.

미국의 NVOAD(National Voluntary Organizations Actives in Disaster)⁴⁾는 재해구호에 참여하는 다양한 자원봉사기관들의 역할조정을 목적으로 설립되었다. NVOAD는 회원기관들에 정보전달, 리더십 훈련 및 교육, 지원서비스 등을 제공한다. 그러므로써 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 집합할 수 있도록 한다. 그리고 이러한 협력은 위기 시에 다양한 자원봉사자들과 기관들이 함께 활동하는 데 있어 최적의 방법으로 입증되고 있다(김승권 외, 2000; 김승권, 2001).

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. 거

3) 이 법은 Robert T. Stafford 의원에 의해 개정된 법률로서 연방정부와 주정부 및 지방정부 재해구호의 근거가 되고 있음.

4) 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.

주지역의 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 이재민들이 가능한 빨리 일상으로 돌아갈 수 있도록 이재민들에게 서비스를 제공하게 된다. 재해가 지역적집사사에서 활용할 수 있는 자원의 범위를 넘을 정도로 크게 발생하였을 때는 전국적인 인적·물적 자원 네트워크가 가동된다⁵⁾. 물적 자원으로는 공급품, 차량, 통신장비 등이 있으며, 미국 전역에 널리 비축해둬으로써 재해발생시 즉각 재해피해 지역으로 이동될 수 있도록 조치하고 있어 긴급성을 최대한 감안하고 있음을 알 수 있다.

3. 호주 재해구호의 주요 실태

호주의 재해관리는 일차적으로 주(州) 및 준주(準州)에서 책임을 지며, 포괄적이고 통합적인 재해관리는 연방정부와 주 및 지방정부의 협력에 기반 한다. 연방정부는 주정부들이 효과적인 재해관리를 하도록 장려하는 보다 광범위한 역할을 담당하고 있다. 연방정부 내에서 재해관리의 책임은 국방성장관에게 있으며 세부적인 재해관리업무는 연방정부의 전문기관인 EMA(Emergency Management Australia)를 통해 이루어지고 있다. EMA는 호주의 재난대응을 조정하는 연방정부 소속의 통솔기관으로서 국방성의 산하기관이다. EMA는 호주에서 발생하는 자연적 및 인위적인 모든 재난들로 인한 피해를 감소시켜야 할 책임을 지며, 재난발생시 주정부나 지방정부들의 대응을 돕는 연방정부기관들 간의 역할을 조정할 권한을 가진다.

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

각 주에는 주재해관리센터(The State Emergency Operations Centre: SEOC)가 있으며, 이에는 일부 직원을 제외하고는 대다수가 자원봉사자에 의하여 운영되고 있다. 주정부에서 재해구호를 요청할 경우 연방정부는 주정부에 물질적인 보조를 제공하거나 조정하게 되며, 특히 주나 지방정부의 자원이 부족하거나 소진되었거나 유용하지 못할 때 제공되어야 한다.

국민들은 재산을 스스로 지키려는 자세를 취하고 있다. 즉 재해보험에 가구단위로 가입하여 피해발생시 보상을 받음으로써 재산상, 인명상의 손해에 적극적으로 대비한다. 또한 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.

4. 선진국 재해구호실태의 시사점

주요 선진국의 재해구호실태를 살펴본 결과, 한국 재해구호에 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 기본적으로 필요한 재해구호물품은 일정량을 항상 비축하여 두고 있으며, 재해구호의 책임은 지방정부에 있을지라도 재해구호물품창고는 구호물품의 효율적 전달을 위하여 중앙, 지방 등의 단계별로 설치·운영하여 효율성이 강조되고 있다는 점이다.

둘째, 재해보험에 적극 가입함으로써 국민 스스로 자신의 재산을 지키기 위해 노력하고 있다는 점이다. 재해보험에 가입된 이재민들은 피해액이 보험에 의한 보상을 초과하였을 경우에만 국가로부터의 피해보상을 받고 있었다.

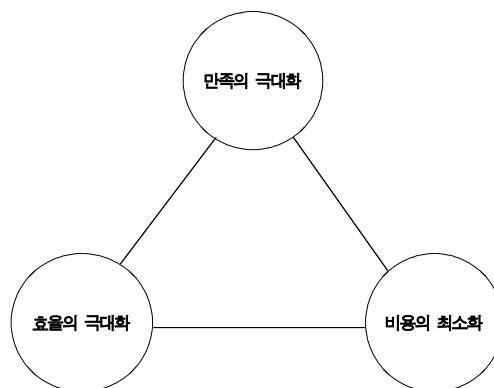
셋째, 재해구호에 민간단체의 적극적 활동과 전문자원봉사자가 활동하고 있다는 점이다. 특히, 자원봉사자의 전문성 강화와 활용을 극대화하기 위한 체계적 관리

와 국민의 자발적인 참여는 돋보였다.

넷째, 재해구호를 위한 서비스는 대부분 현금에 의한 것이며, 현물서비스는 대단히 부분적이라는 사실이다. 예를 들면, 호주의 경우 재해구호를 위한 국민의 성금, 기여금 등은 매우 생활화되어 있어 평상시에 현금으로 기탁하고 재해 관련기관은 재해가 발생된 경우 필요한 물자를 긴급 구매하여 공급하는 형태를 취하고 있었다. 이는 우리나라의 재해구호체계에서 현물서비스가 중요한 기능을 하고 있는 것과는 대조를 이루는 것이다. 즉 우리나라의 재해구호체계상 구호물품과 관련한 민원체계가 구호물품의 부적절성, 불형평성 등이 많다는 점은 이러한 특징에 기인되는 것이라 볼 수 있다. 물론 현금 급여와 현물급여는 각각 장단점이 있을 것이나 이재민의 복지욕구, 재해구호물품의 보관·관리의 어려움 등을 종합적으로 고려한 발전적인 보완이 필요하다.

VI. 한국 재해구호의 효율화 방안

재해구호의 효율화라는 대전제를 위한 기본원칙은 비용의 최소화, 효율의 극대화라 하겠다. 전자는 재해구호비용을 최소화하여 재정부담을 줄이며, 후자는 재해구호의 전달체계 운영관리 등에서의 효율성을 극대화하는 것이다. 이와 같은 방안을 통하여 수혜자의 만족을 극대화하는 것은 가장 경제적 원칙에 입각한 것으로 재해구호라는 복지서비스에 시장경제 원리의 도입을 시사하는 것이다.



<그림 1> 재해구호의 기본원칙

1. 재해구호 대상의 확대

재해의 발생원인에 상관없이 발생된 모든 이재민을 구호대상으로 할 필요가 있다. 이는 현재의 자연재해에 국한하지 않고 일정기준 이상의 이재민이 발생한 인위적 재난에도 재해구호법이 적용될 수 있도록 확대되어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 재해구호법이 개정되어야 할 것이다. 또한 재해구호법의 적용을 받는 기준으로서 이재민수, 피해재산액, 재해지역범위 등이 명확하게 마련되어야 할 것이다.

2. 재해구호 행정체계 개선

첫째, 재해구호체계의 일원화가 요구된다. 재해구호 업무를 수행하고 있는 소방방재청과 지방의 재해구호체계를 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 재해

구호가 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.

3. 재해구호 관련 공공기관과 민간기관의 역할정립 및 연계 강화

첫째, 재해구호 관련 공공 및 민간조직의 역할분담 및 연계체계를 강화하여 정부와 민간이 협력하여 보다 효과적이고 효율적으로 재해구호를 실시하는 전략을 채택하여야 한다. 이를 위해 민간과 정부의 역할분담을 명확히 한다.

둘째, 민간재해구호기관의 상황실과 중앙 및 지방정부의 상황실을 공동운영하고 해당 지역의 재해담당공무원을 대표로 하여 의견을 취합하고 명령을 전달할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 실제로 재해구호에 참여하는 민간재해구호기관들은 대한적십자사, 전국재해구호협회, 각종 자원봉사단체 및 종교단체 등으로 다양화하고, 이들 기관들이 각기 전문적으로 제공할 수 있는 서비스영역을 갖도록 조정하는 역할을 해야 한다.⁶⁾ 민간재해구호기관 간의 서비스의 차별화를 도모하는 이유는 무엇보다도 구호서비스의 중복과 누락을 방지할 수 있는 장점이 있기 때문이다.

셋째, 재해관련 민간기관에 대한 업무위탁의 근거를 마련할 필요가 있으며, 위탁업무에 대한 경비부담에 관한 규정이 명시되는 등의 방안이 마련되어야 한다. 재해구호물품의 제공이 민간재해구호기관에서 무료 제공되는 관계로 일부 지방자치단체에서는 구호물품의 확보를 기피하는 경우도 발생되고 있어 재해대비책이 소홀하다는 지적을 받고 있음이 사실이다.

6) 민간재해구호기관 상호간의 역할분담에 대한 모델은 미국의 NVOAD라 하겠음.

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 부합되도록 노력하여야 하며, 의연금과 정부의 구호비를 분리하는 것이 바람직하다. 아울러 피해 조사의 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.

셋째, 재해의연금 배분위원회의 구성 및 운영을 투명하고 공정하게 수행하기 위한 노력이 배가되어야 한다. 배분위원회의 구성은 의연금 모집기관 대표, 재해구호 관련 전문가, 소방방재청 관계자, 시민단체 대표 등이 균형있게 참여하는 것이 객관성과 공정성을 담보할 수 있을 것이다.

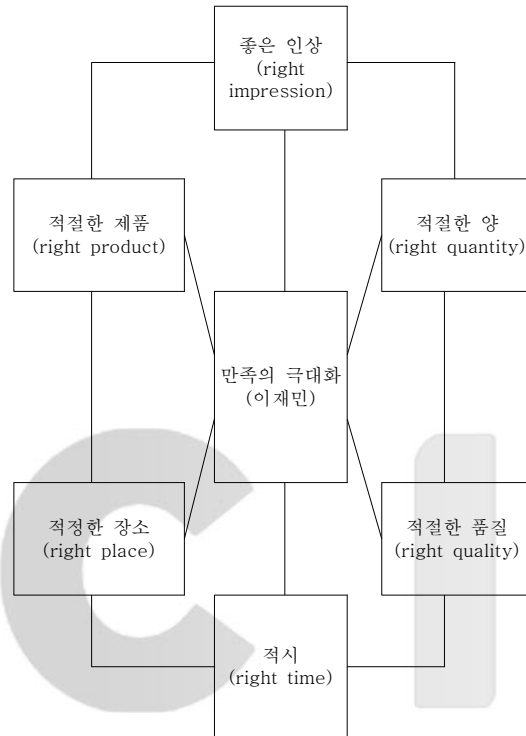
5. 재해구호물자관리의 개선

재해구호물자관리는 재해구호물품창고 및 물품과 관련하여 논의될 수 있다. 따라서 ‘물류’(logistics)의 개념을 도입한다면, 재해구호물품을 이재민에게 전달하기까지의 물자의 보관·하역·포장·수송 및 지원활동을

포함한다고 하겠다⁷⁾. 물류관리는 고객에 대한 서비스의 향상과 비용의 경제적 운용이라는 측면에서 시스템을 효율적으로 운영하는데 그 목적이 있다. 즉 물자를 공급자로부터 수요자에게 이동시켜 고객의 가치를 창출하는 물리적인 경제활동으로서 적은 비용으로 적절한 시간·장소·물자로 효과적이고 효율성을 극대화하기 위한 목적을 가지고 있는 것이다.

물류서비스 및 물류비용을 최소화하기 위한 효율적인 시스템 구축에 관한 이론은 Smykay의 7R 원칙⁸⁾에 준거하고 있다(고연정, 2000; 최정규, 2000. 재인용). 이 원칙을 효율적인 재해구호물품창고 및 물품관리시스템을 구축하는 전략과 관련하여 논의하면 다음과 같다. 재해구호물품창고 및 물품과 관련하여서는 적절한 재해구호물품창고(right place)에 적절한 재해구호물품(right commodity)을 선정하여 적절한 양(right quantity)을 적절한 품질로 비축하였다가 적절한 시기(right time)에 적절한 인상(right impression)으로 이재민에게 구호물품을 전달하는 시스템을 구축하는 것이라고 할 수 있다. 이 모형에 근거하여 이재민의 만족도를 극대화하기 위한 재해구호서비스 개선방안을 장소, 제품, 양, 품질, 적시, 인상 등 6가지 관련 요소를 중심으로 살펴보고자 한다. 적절한 물품을 선정하여 적정량을 적재하고 일정한 품질수준을 유지하는 것은 서비스의

질을 향상시키는 물류관리 요소이다. 물류관리시스템을 최적화시키는 이 원칙들과 재해구호물품과 관련하여서는 적정물품선정 및 적정량 적재, 품질유지 측면과 관련이 있다고 하겠다. 그리고 비축한 물품을 효과적으로 전달하는 전달체계를 고려해 볼 수 있다.



<그림 2> 효율적 재해구호를 위한 모형

재해구호물품창고 및 물품과 관련하여 고려해 볼 때 ‘물류관리’의 개념은 재해구호물품의 비축과 물품전달을 연결하는 흐름이 원활하도록 물자의 수급을 조절하는 것으로 이해된다. 따라서 재해구호물품을 이재민에게 전달하게 되기까지 보관, 하역, 포장, 운송 및 이들을 지원하는 정보 등의 제활동이 효율적으로 기능할 수 있도록 시스템이 구축되어야 할 것이다. 예를 들면, 창고의 수와 규모, 물품 선정 및 수량 확보, 수송 경로, 정보망 구축 등을 고려해 볼 수 있겠다(김승권, 2001). 따라서 개선방안을 다음과 같이 제시한다.

7) 물류란 ‘물적 유통’을 뜻하는 용어로 제품이 생산되어 고객의 손에 들어갈 때까지 일련의 흐름을 의미하며, 원자재의 공급, 포장, 수송, 보관, 하역 및 정보관리 등에 관련된 활동전반을 포괄하는 개념임(최정규, 2000). 미국 로지스틱스 관리협회(NCLM)에서는 “물류란 재의 기점으로부터 소비 점에 이르기까지 원재료 중간재 완성재 그리고 관련정보를 이동시키는 것과 관련된 흐름과 저장을 효과적으로 계획 수행 통제하는 과정”이라고 정의함. 미국 마케팅협회(AMA: American Marketing association)에서는 물류란 “생산단계에서부터 소비 또는 그 이용에 이르기까지 상품의 이동 및 취급을 관리하는 것”이라고 정의함(고연정, 2000).

8) 7R의 원칙에 의한 물류시스템은 적절한 상품(right commodity)을 적절한 품질(right quality)로 적절한 양(right quantity)만큼 적절한 시기(right time)에 적절한 장소(right place)에 적절한 인상(right impression)을 주면서 적절한 가격(right price)으로 고객에게 제공하는 것임.

첫째, 구호물품의 효율적 관리 및 배분을 위한 창고 설립이 추가적으로 요구된다. 구호물품의 관리 및 배분의 효율화를 기하기 위하여 교통이 편리하고 대형 차량의 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 최소한 3개 광역권으로 나누어 각 지역에 하나의 창고를 확보하는 것이 바람직하다. 이들 창고에는 지방자치단체에서 평상시에 확보한 재해물품을 보관할 수도 있을 것이다. 창고의 조속한 설립이 추진되기 위해서는 관련 법의 개정에 의한 국유지 무상임대의 방안이 강구된다면 재정적 부담이 크게 경감될 수 있을 것으로 판단된다.

우리나라의 지형적 특성과 환경적 변화를 고려하여 재해발생의 가능성이 높은 3대강을 기준으로 한 권역에 대형 재해구호물품창고를 설치하여 운영하는 것이 바람직하다. 광역창고를 설치할 경우 그 규모가 문제가 된다. 광역창고의 규모는 해당창고가 담당하는 지역의 최근 발생된 이재민 규모를 기초로 하여 결정되는 것이 바람직하다. 아울러 최근 재해발생이 없거나 소규모로 발생된 지역이라 할지라도 재해의 특성상 언제 대규모로 발생할지 모르기 때문에 이에 대비하여야 할 필요가 있다. 따라서 최근의 재해 및 이재민 발생규모의 약 두 배 정도의 재해구호 물품량을 보관할 수 있으며, 재해구호물품의 세트화 작업이 이루어질 수 있는 공간, 관리·운영을 위한 사무실 등의 공간이 충분히 확보되어야 한다(김승권, 2001; 김승권, 2002).

재해구호법상 재해구호에 대한 책임은 지방자치단체에게 있으므로 재해구호물품창고의 설치 및 운영은 광역 지방자치단체인 시·도가 주체적으로 담당하게 한다. 시·도 단위의 재해구호물품창고를 지형적 특성에 따라 1~2개소 설치토록 하며, 이의 운영 및 관리는 민간재해단체에 위탁할 수 있도록 하고 실비를 변상하는

방안이 가장 바람직할 것으로 사료된다. 즉 시·도 재해구호물품창고는 다음의 세 방안 중 지역특성을 고려하여 결정토록 한다. 첫째, 시·도에서 직접 설치·운영 및 관리·운영, 둘째, 시·군·구에 위임하여 설치 및 관리·운영, 셋째, 민간재해구호단체에 위탁하여 설치 및 관리·운영하는 방안 등이다.

재해구호물품창고의 업무 중 가장 중요한 것은 적절한 구호물품을 보관할 수 있는 공간 확보 및 적절한 환경, 창고의 관리 및 운용, 차량 진·출입의 용이성 등이다. 적절한 창고의 확보가 결코 쉽지 않으므로 재해구호물품창고의 전문화를 기할 필요가 있다. 또한 동 업무는 물류관련 비전문가인 사회복지 담당공무원에 의하기보다는 전문가에게 일임하는 것이 효율적 재해구호를 위하여 바람직하다는 관점도 제시되었다. 그러므로 재해구호물품창고 관련 업무는 전문 민간단체에게 위탁하고 실비를 변상하는 것이 효율적일 것이다.



<그림 3> 권역별 재해구호물품 광역창고

둘째, 구호물품 전달체계의 일원화 및 조직화가 이루어져야 한다. 구호물품의 접수 및 모집, 물품분류, 수송 체계, 현지배분 등이 일시불란하게 추진되도록 하여야 하겠다. 물류전문가, 운송업체, 관계 공무원, 자원봉사

인력 관리기관과 평상시에 연계체계를 구축하고, 비상시에 대비한 행동요령을 숙지하는 등 관계자에 대한 철저한 교육이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 구호물품을 충분히 확보하여야 한다. 가구의 특성을 고려한 구호물품을 단일 패키지로 하여 제공할 필요가 있다. 이는 다양한 가구형태가 나타나고 있는 현실을 감안한 구호물품의 제공방안일 뿐만 아니라 개개인의 욕구를 충분히 고려한 과학적이고 합리적인 재해구호방안이다. 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.

6. 재해구호 인력의 전문성 제고

첫째, 재해구호 인력에 대한 정기적 교육·훈련이 실시되어야 한다. 재해구호관련 관계공무원 및 민간단체 종사자들에게 재해구호관련 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 위해서 매우 중

요한 의미를 지닌다고 하겠다.

7. 재해구호 수준의 향상 및 종류 확대

재해구호 서비스 수준 및 내용 등이 모두 이재민의 고통을 최소화하고 조속히 구호하여 생활안정을 기할 수 있도록 보완되어야 할 것이다. 이를 위한 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 피해의 규모에 따라 응급구호와 장기구호가 연계되어 제공되어야 한다. 이는 최근 발생되고 있는 재해의 특성은 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, 이재민에 대한 전문적 상담과 치료를 재해구호 종류에 포함하여야 한다. 재해가 발생하면 사망자, 실종자, 중상자, 부상자들이 대거 발생하는 것이 일반적이다. 물론 이들 가족을 위해 다양한 유형의 경제적 지원, 물품지원, 일시 주거보호, 생계보호, 보건의료서비스 등이 제공되고 있다. 그런데 이재민의 정신적 충격과 좌절감을 감안한 전문적 상담과 치료가 제외되어 있다. 따라서 재해구호의 종류에는 이러한 사항이 포함되어야 한다. 이는 물질적 제공만을 중요시하고 재해피해로 인한 정신적 충격을 간과한 것으로 현대사회에서 물질보다 더 중요한 정신적 안정과 스트레스 해소 방안이 재해구호의 주요 내용으로 포함되어야 함을 시사하는 것이다.

8. 자원봉사체계 구축 및 강화

주요 국가에서 재해구호에 자원봉사자의 역할이 얼마나 중요한지를 전술한 바 있다. 자원봉사의 효율적 활용을 위해서는 평상시에 재해구호의 특수성과 재해

발생시 조치요령 등에 대한 교육이 철저히 실시되어야 한다. 특히 재해구호관련 자원봉사영역의 전문성을 높이기 위하여 서구 선진국의 경우와 같이 각 영역별 자원봉사교육의 이수 및 자격부여를 하는 것이 바람직하다(김승권 외, 2000). 예를 들면, 피해규모파악 자원봉사, 부상자 치료 및 보호 자원봉사, 방역 자원봉사, 구호물품분배 자원봉사, 영유아보육 자원봉사, 이재민의 정신보건 자원봉사 등과 같이 보다 차별화된 자원봉사인력의 교육 및 관리가 필요하다고 사료된다.

이에 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 희망하는 자에 한하여 명단을 접수받아 집중 관리하도록 한다. 다만 누락된 지역사회가 있을 경우에는 문화관광부의 청소년자원봉사센터, 보건복지부의 사회복지정보안내센터, 여성부의 여성자원활동센터의 협조아래 기 확보된 자원봉사인력에 대하여 재해구호를 위한 자원봉사를 희망하는 인력을 등록 받아 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, 가능하다면 기념품도 전달하여 자부심을 가지고 재해구호 자원봉사를 할 수 있도록 한다.

둘째, 구호영역별 차별화된 자원봉사자 교육 및 인증제를 도입하여 전문화 한다. 재해구호를 위하여 등록된 자원봉사인력은 재해구호의 특화된 영역으로 구분

하여 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 자원봉사활동 시 특정영역에서 자원봉사를 할 수 있는 징표가 될 것이다.

9. 재해보험가입의 유도 및 지원

국민 스스로 개인재산을 지킬 수 있도록 자연재해보험을 활성화하고 정착될 수 있도록 정책적 지원이 필요하다. 따라서 전체 국민을 대상으로 재해보험의 가입을 권장하는 방안과 또한 상습 재해지역 거주민과 저소득층에 대해서는 재해보험료를 지원할 수 있는 방안 등이 필요하다.

<참고문헌>

- ▷ 강호규. 1995. 우리나라 재해관리행정과정의 비교분석: 중앙재해대책본부의 주무부처 변경 전후를 중심으로. 경상대 대학원 석사학위논문.
- ▷ 고연정. 2000. 기업경쟁력 강화를 위한 물류의 전략적 제휴에 관한 연구. 단국대 경영대학원 석사학위논문.
- ▷ 김승권 김수봉 이지경. 2000 효율적 재해구호대책을 위한 정책방안. 재해구호대책협의회. 한국보건사회연구원.
- ▷ 김승권. 2001. 재해구호물품창고 운영평가 및 적정설치방안. 보건복지부 한국보건사회연구원.
- ▷ 김승권. 2002. 전국재해구호협회의 중 장기 발전방안. 한국보건사회연구원.
- ▷ 김영수·조석주. 1993. 국가재난대비 행정체제의 구축방안. 한국 지방행정연구원.
- ▷ 김종국. 1992. 농업재해대책과 지원체계에 관한 연구. 고려대 자연자원대학원 석사학위논문.
- ▷ 박경국. 1994. 지방정부의 재난관리 행정체제 구축방안에 관한

연구. 충북대학교 행정대학원 석사학위논문.

- ▷ 박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구호활동과 수해대책. 서울학연구. 13(1): 153-190.
- ▷ 백인식. 1999. 재해관리행정체계의 개선방안에 관한 연구: 자연재해 중 수해를 중심으로. 건국대 행정대학원 석사학위논문.
- ▷ 심성화. 2004. 우리나라의 이재민 구호정책에 관한 연구: Gilbert & Specht의 정책분석틀을 중심으로. 충북대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- ▷ 오재호. 2005. 국가위기관리의 학문적 발전방안에 관한 학술대회 논문집. 한국정책포럼.
- ▷ 왕일상. 1983. 우리나라의 재해현황 및 개선방향에 관한 연구: 특히 산업재해를 중심으로. 한양대 경영대학원 석사학위논문.
- ▷ 유남재. 1997. 우리나라 자연재해의 최근 경향에 관한 연구. 중앙대 건설대학원 석사학위논문.
- ▷ 유태용. 1999. 한·일 자연재해 관리 조직체계의 비교와 한국방재협회의 향후 활동 방향. 건설교통 제181호. 대한건설진흥회.
- ▷ 윤용남. 1996. 국내 재해대책의 현황 및 문제점과 향후 방재정책의 개선방향. 토목 제195호. 대한토목학회.
- ▷ 이병설. 1979. 자연재해의 종류와 발생원인: 재해대책<특집>. 지방행정 제312호. 대한지방행정공제회.
- ▷ 이상훈외. 1987. 우리나라와 일본의 재해대책 비교 연구. 국토연구 제8호. 국토개발연구원.
- ▷ 이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안: 수해이재민 구호를 중심으로. 부경대학교 논문집. 5(1): 67-87.
- ▷ 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점분석 및 향후 방향. 행정논총. 42(2): 147-169.
- ▷ 임송태외. 1996. 재난종합관리체제에 관한 연구. 한국지방행정연구원.
- ▷ 임송태. 1997. 재난유형별 대응계획수립에 관한 연구. 한국지방행정연구원.
- ▷ 전국재해구호협회. 내부자료. 연도별 자료.
- ▷ 조원철외. 1998. 중앙 및 지방정부의 자연재해관리 개선방안. 지방자치 제122호. 현대사회연구소.
- ▷ 최정규. 2000. 우리나라 기업의 물류경쟁력 강화방안. 순천 청암대학 논문. 제21호.
- ▷ 최종익. 1999. 지방자치단체의 자연재해관리에 대한 연구: 파주시 수해를 사례로. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- ▷ 최환기. 1989. 재난관리행정에 관한 연구. 중앙대 대학원 석사학위논문.
- ▷ 한동우 · 이재은 · 유태균 · 홍백의 · 노연희. 2004. 우리나라의 재해·재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안. 사회복지공동모금회.

金勝權: 미국 하와이주립대학교에서 사회학 박사학위를 취득하고 현재 한국보건사회연구원 연구위원으로 재직 중이다. 숙명여자대학교 아동복지학과 겸임교수, 보건복지부 사회복지시설발전위원회 위원, 여성가족부 규제개혁위원, 한국사회법학회 부회장, 한국방송공사(KBS) 객원해설위원 등으로 활동하고 있다. 주요 저서로는 “가정복지 종합계획 수립 및 프로그램 개발에 관한 연구(2003)”, “다양한 가족의 출현과 사회적 지원체계 구축방안(2004)”, “인구전환기의 한국사회 가치관 및 가족변화와 대응방안(2005)” 등이 있다.(kimsk@kihasa.re.kr)

