

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축방안



재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축방안

연구책임자: 이재은(충북대 행정학과)

공동연구원: 양기근(경남발전연구원)

연구보조원: 류상일(충북대 행정학과 박사과정)

이주호(충북대 행정학과 석사과정)

전 국 재 해 구 호 협 회

요약 · 1

제1장 서론 · 17

제1절 연구의 배경 및 목적 · 17

제2절 연구의 범위 및 방법 · 20

제2장 재해복지와 구호, 그리고 재해의연금품에 관한 이론적 고찰 · 22

제1절 재해복지와 구호에서의 공공·민간 관계 · 22

1. 재해복지와 구호의 의의 · 22
2. 재해복지와 구호에 있어서의 재해의연금 · 24
3. 복지서비스에서의 재해구호서비스 공급과 공공·민간 관계 · 24

제2절 공동모금과 재해의연금 · 35

1. 공동모금의 이념 · 35
2. 재해의연금의 성격 · 36
3. 재해의연금품의 운영체계 · 39

제3절 우리나라 재해구호체계 · 44

1. 공공부문의 재해구호체계 · 44
2. 민간부문 재해구호체계의 실태와 현황 · 50

제3장 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원체계 분석 · 62

제1절 우리나라 재해구호체계의 현황 · 62

1. 재해구호의 법적 체계 · 62
2. 구호대상과 구호기관 · 63
3. 전국재해구호협회의 역할 · 64
4. 유관기관 역할 및 연계 체계(기탁자-모집기관-구호협회-지자체-이재민) · 66

목 차

5. 우리나라 재해구호의 역사 · 74

제2절 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계 분석 · 83

1. 의연금품의 모집 및 관리 · 83
2. 의연금의 배분용도 및 지급기준 · 84
3. 의연품의 배분 및 처리 · 86

제3절 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 장점과 문제점 · 89

제4장 해외 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계 조사 · 91

제1절 미국의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계 · 91

1. 미국의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론 · 91
2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 · 95
3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장 · 95
4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제 · 96
5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용 · 97

제2절 일본의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계 · 98

1. 일본의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론 · 98
2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 · 105
3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장 · 105
4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제 · 106
5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용 · 109

제3절 독일의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계 · 113

1. 독일의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론 · 113
2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 · 116
3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장 · 117

- 4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제 · 117
- 5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용 · 119

제4절 프랑스의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계 · 120

- 1. 프랑스의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론 · 120
- 2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 · 121
- 3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장 · 121
- 4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제 · 122
- 5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용 · 122

제5절 해외 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원체계의 시사점 및 비교 · 124

- 1. 미국, 일본, 독일, 프랑스의 재해의연금품 모금 및 지원체계 비교 · 124
- 2. 해외 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원체계의 시사점 · 126

제5장 효율적인 재해의연금품 모금 및 지원 체계 개선방안 · 132

제1절 재해의연금품 모금 및 지원 체계 개선을 위한 쟁점과 원칙 · 132

- 1. 재해의연금 모금 및 배분 체계에서의 정부의 지원 역할 · 132
- 2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 관련 쟁점 사항 · 133
- 3. 재해의연금 기탁자의 재해복지프로그램 선택권 보장 사항 · 133
- 4. 재해의연금 모금에 있어서 모집 경비 및 운영비 사용 쟁점 · 134
- 5. 재해복지 수단으로서 재해의연금 역할에 관한 사항: '재해복지의연금모금회'로의 전문화 · 135
- 6. 재해의연금 본질을 훼손하는 지급 방식의 개선: 국고와 의연금의 분리 · 136

제2절 재해의연금품 모금 체계의 효율화 방안 · 137

- 1. '재해의연금 상시모금제도'로의 전환 · 137
- 2. 재해의연금 이자 활용을 통한 모집 및 운영 경비 조달 · 138
- 3. 재해의연금 모금방법의 다양화 · 138
- 4. 「회원제 모금제도」의 도입 · 140

목 차

- 5. 재해복지 수익사업의 추진을 통한 모집 및 운영 경비의 조달 · 140

제3절 재해의연금품 지원 체계의 효율화 방안 · 141

- 1. 이재민에 대한 재해의연금 지원의 다양화에 관한 사항 · 141
- 2. 국가재난관리정보시스템(NDMS)과의 연계를 통한 신속성과 정확성 확보 · 142
- 3. 재해복지의연금 Hotline 설치 · 142
- 4. ‘전국재해복지자원봉사센터(NVCDR)’의 구축 · 운영 · 142
- 5. 단기 응급활동으로부터 장기 재해복지 차원의 활동 필요 · 143
- 6. 복잡한 재해의연금 지원 체계의 효율화 방안 · 143

제6장 결론 · 145

참고문헌 · 149

심층면접조사대상자 · 152

- <표 2-1> 사회체제 변화에 따른 복지형태 · 26
- <표 2-2> 복지공급의 공공 및 민간 관계 모형 · 28
- <표 2-3> 재해의연금품의 지원체계 · 44
- <표 2-4> 이재민 구호 기준과 재원부담 비율 · 45
- <표 2-5> 경제계 네트워크의 재난 단계별 활동 내용 · 61
- <표 3-1> 전국재해구호협회 설립역사 · 64
- <표 3-2> 특별재난지역에 대하여 지원할 수 있는 지원내용(제17조관련) · 86
- <표 4-1> NGO-NPO 활동수행 비용 · 108
- <표 4-2> 일본의 재해의연금 모금 기관과 시즈의 역할 · 110
- <표 4-3> 미국, 일본, 독일, 프랑스의 재해의연금품 모금 및 지원체계 비교 · 125

그림 목차

- <그림 2-1> 비정부조직- 정부 간의 관계에 대한 Four-C Model · 32
- <그림 2-2> 비영리 부문의 제도적 환경 · 34
- <그림 2-3> 피해복구수습체계 · 49
- <그림 2-4> 대한적십자사의 재해구호체계 · 54
- <그림 2-5> 전국재해구호협회 의연금품 지원 실적 · 55
- <그림 2-6> 전국재해구호협회의 의연금 배분 절차 · 56
- <그림 2-7> 전국재해구호협회 구호물품 배분절차 · 57
- <그림 2-8> 재난극복을 위한 경제계 네트워크 조직 · 59
- <그림 3-1> 전국재해구호협회 조직도 · 66
- <그림 3-2> 의연금 기탁 방법 · 67
- <그림 3-3> 의연품 기탁 방법 · 68
- <그림 3-4> 최근 10년간 기상재해로 인한 경제적 손실 현황 · 71
- <그림 3-5> 유관기관 역할 및 연계 체계 · 73
- <그림 3-6> 재해의연금 모금 절차 · 84
- <그림 3-7> 의연금품 모집 · 지원 체계도 · 88
- <그림 3-8> 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계 SWOT 분석 · 90
- <그림 4-1> 일본의 국내 · 외 재난 발생시 이재민 지원체계 · 111
- <그림 4-2> ASB의 주요 임무 · 119

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

재난 발생에 따른 구호활동으로는 공공부조에 의해 국가가 수행하는 활동과 이와는 달리 민간 부문에 의한 자발적인 구호활동이 이루어지고 있다.

우리나라는 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 있다. 그럼에도 불구하고 재난피해자를 위한 재해의연금 모집과 지원 방식은 과거와 동일하게 이루어지고 있어 이에 대한 개선의 필요성이 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라 재해의연금품의 모집 및 지원 체계를 효율화하는 방안을 마련하는데 목적이 있다. 연구 목적을 달성하기 위한 구체적인 세부 연구목표는 다음과 같다. 첫째, 재해구호와 재해의연금에 대한 이론적 고찰을 실시하고 법·제도적 측면에서 내용을 파악한다. 둘째, 우리나라 재해의연금품 모집 및 지원 체계의 현황을 파악하고 분석함으로써 현행 체계의 장점과 문제점을 분석한다. 셋째, 해외의 재해의연금 모집 및 지원 체계에 대한 조사를 통해 우리나라의 체계와 비교·분석을 한다. 마지막으로, 우리나라의 재해의연금품의 모집 및 지원 체계의 효율화 방안을 도출한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

재해의연금품의 모집 및 지원체계의 효율화 방안의 마련을 위한 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서의 재해 구호의 범위는 재난 발생 직후의 피해상황에서 생계를 유지하기 위한 단기구호가 아니라 정상생활로의 복귀를 지원하는 장기구호를 의미한다.

둘째, 본 연구에서의 재해구호는 재난관리의 대응단계에서 나타나는 재해상황에서의 긴급한 위험상황을 벗어나기 위한 응급구호를 의미하는 것이 아니라, 재난관리의 대응단계와 복구단계 모

두에서 재난 피해자들이 재해 상황을 극복하고 정상적 사회생활로의 복귀를 가능하게 하는 생활 구호를 의미한다.

셋째, 본 연구에서 재해의연금품의 모집 및 지원의 주체는 정부, 즉 중앙행정기관을 의미하는 것이 아니라 민간부문의 일반국민, 기업체, 신문사, 방송사, NGO, 전국재해구호협회 등을 의미하며 사적부조를 전제로 한다.

넷째, 해외 재해의연금의 모집 및 지원에 관한 연구는 프랑스, 독일, 일본, 미국을 대상으로 한다.

마지막으로, 재해의연금품의 운용 체계는 모집체계, 관리체계, 지원체제로 이루어져 있으나 본 연구에서는 재해의연금품의 모집체계와 지원체계의 효율화 방안에 초점을 둔다.

이와 같은 연구 범위 하에서 연구자들은 연구방법으로 문헌분석 방법과 실증조사 방법을 활용하였다. 즉 재해구호 및 재해의연금에 관한 이론적 논의와 운용체계 분석 등을 위해서는 관련 책자 및 논문, 법률 등을 대상으로 하여 문헌분석 방법을 활용하였다. 그리고 국내 재해의연금 체계의 운용실태와 해외 사례조사를 위해서는 실증조사 방법인 심층면접 기법을 활용하였다.

제2장 재해복지와 구호, 그리고 재해의연금품에 관한 이론적 고찰

현행 보건복지부 등 복지사업을 추진하는 정부기관의 경우에 재해복지를 다루는 법령은 전무한 실정이다. 따라서 재해복지의 대상이 되는 이재민의 경우에는 인권 사각지대이자 법적 사각지대에 놓여져 있음을 알 수 있다. 따라서 다른 무엇보다도 보건복지부를 비롯한 건강보험공단 등 정부부문의 기관 및 단체는 이재민을 포함하는 재난피해자에 대한 재해복지에 관심을 갖고 시스템을 구축하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 그동안 재해의연금으로 불리어 왔던 것을 재해복지의연금으로 전환하는 것이 바람직하다. 그리고 이를 관리하기 위한 모금회 성격의 기관이 만들어지는 것이 필요하다.

또한 현행 재해구호법에 의하면 “이 법은 재해가 발생하였을 때에 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여함”을 목적으로 하고 있다(§1). 피해자의 보호와 생활안정에 기여하기 위해서 구호활동으로 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원 등을 수행한다.

이와 더불어 민간부문에서는 자발적으로 재해의연금을 지원하고 있다. 의연금(義捐金)은 사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈으로 정의된다. 즉 재해의연금은 재난 피해자에 대한 자선의 목적으로 내는 돈으로 그 의미를 파악할 수 있다.

재해의연금 모금은 일반적인 모금 활동과 유사하거나 상이한 성격을 지니고 있다. 재해의연금의 경우에는 다음과 같은 성격을 지닌다. 첫째, 재해의연금은 재난 발생으로 말미암은 피해상황이라는 특수한 상황을 전제로 한다. 둘째, 재해의연금 모금은 재해 상황에서 불행을 당한 피해자들을 돕기 위한 민간의 자발적 기부행위에 기초하고 있다. 셋째, 재해의연금의 모금과 지원은 신속성을 본질적 속성으로 지니고 있다. 넷째, 재해의연금 모금은 재난피해자에 대한 일시적인 위로와 동시에 정상생활로의 복귀를 지원한다는 차원에서 이루어지게 된다. 다섯째, 재해의연금은 동일한 재난으로부터 동일한 정도의 피해를 입은 사람에게 공평하게 배분되어야 한다는 특성을 지니고 있다. 여섯째, 재해의연금 모금은 대부분의 경우 모금 기간이 단기에 이루어지게 된다. 일곱째, 재해의연금 모금은 모금액수가 대규모라는 점을 특성으로 한다. 여덟째, 재해의연금 모금은 사적 부조의 성격을 지니고 있다. 국가의 세금에 기초하여 공공부조 차원에서 이루어지는 정부의 재해구호 사업과는 별도로 이루어지고 있는 것이다. 즉 공공부조와는 별도로, 민간에서 성금에 기초하여 자발적으로 부조하는 사적부조가 이루어지는 것이다. 아홉째, 재해의연금 모금 행위는 사적부조의 차원에서 이루어지고 있는 것이기 때문에 재해의연금의 모금, 관리, 배분 행위는 정부에 의해서가 아니라 민간의 비영리부문에 의해 이루어져야 한다. 열 번째, 재해의연금의 모금에 드는 운영상의 경비 지출은 각 민간 비영리조직의 자체 예산으로 충당할 것이 요구된다. 마지막으로, 재해의연금의 경우에는 모금 창구를 일원화하는 것이 바람직한 것으로 나타나고 있다.

제3장 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원체계 분석

우리나라 민간부문의 재해구호체계는 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 그러한 연계조직이나 협조관계는 뚜렷하게 만들어져 있지는 않다.

의연금은 이재민 구호의 주요 자원 중 하나로 기부금품모집규제법과 의연금품관리운영규정 등을 근거로, 천재지변이나 사회적 문제가 생겼을 때에 국민의 참여를 전제로 하여 모금되며, 그

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

목적은 재해로 인하여 생활의 보금자리를 잃어버리고 깊은 실의에 잠겨있는 이재민들의 구호와 생활안정을 이룩할 수 있도록 언론기관 등 관련기관을 통하여 모금되고 있다.

모금절차는 전국재해구호협회에서 연간 모금액을 사전에 정하고, 대규모 재해가 발생하면 소방방재청과 모금 관련 제반사항을 협의한 뒤 행정자치부의 승인을 받아 언론기관, ARS를 중심으로 모금이 전개되고, '의연금 중앙일원화'의 원칙에 의거 전국재해구호협회로 전달된다. 모집된 재해의연금은 균등한 분배를 위하여 전국재해구호협회에서 통일된 지원기준에 따라 이재민에게 지급한다.

SWOT분석 기법을 통해 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계를 보면 아래와 같다.

먼저, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 장점요인으로는 국민들의 적극적인 참여와 동참, 중앙일원화 원칙에 의거 전국재해구호협회를 통한 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 규정에 의해 자연재해로 인하여 피해를 입은 자로 구호대상을 한정하고 있는 점, 사회복지 시스템의 미구축으로 재해의연금품에 대한 이재민의 과다한 지원 기대, 해마다 반복되는 재해와 피해액의 급증, 지정 기탁의 불가에 따른 문제점, 그리고 재해보험제도의 미비 등을 들 수 있다.

세 번째, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 기회요인으로는 최근의 재해의연금 모금 및 지원체계 개편 움직임(재해구호법 전부개정법률(안) 등의 개정안 입법예고), 전국재해구호협회의 정체성 확립 기회, 그리고 재해 피해지역의 급증에 따른 의연금품의 모금 및 지원 효율화 필요와 기대감 증대 등을 들 수 있다.

마지막으로, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 위협요인으로는 기회요인이 될 수도 있지만 또 다른 한편으로는 위협요인이 될 수도 있는 재해의연금 모금 및 지원체계의 개편과 재해구호법 전부개정법률(안)의 입법예고, 배분위원회를 통한 소방방재청의 의연금 배분 간여의 가능성, 그리고 전국재해구호협회의 정체성 문제 대두 등을 들 수 있다.

[강점]	[약점]
<ul style="list-style-type: none"> • 국민들의 적극적 참여와 동참 • 중앙일원화 원칙에 의거 재협을 통한 균등배분 • 형평성 높은 배분체제 • 재해구호의 오랜 역사 • 현금 급여 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 국고와 통합되어 지원되는 의연금 배분 방식으로 의연금의 본질 훼손 • 자연재해로 인하여 피해를 입은 자로 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 지원체제 개편 • 재해구호법 전부개정법률안 입법예고 등 • 재협의 정체성 확립 기회 • 재해 피해액의 급증에 따른 의연금품의 모금 및 지원 효율화 필요와 기대감 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 재해의연금 모금 및 지원체제 개편 • 재해구호법 전부개정법률안 입법예고 등 -배분위원회를 통한 소방방재청의 의연금 배분 간여 현실화 • 재협의 정체성 문제 대두
[기회]	[위협]

<그림> 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계 SWOT 분석

제4장 해외 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계 조사

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

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 다르나 North Carolina 주는 의연금 모집 및 배분기관에 대해 등록제이다. 일본은 허가나 등록사항은 아니나 국세청에서 구성하는 위원회에 등록되어 있어야 세제혜택을 받기 때문에 세제혜택을 받기 위해서는 등록해야 하므

로 간접적으로 등록제를 취하고 있다고 보여 진다. 독일은 전통 있는 비영리단체의 경우에는 설립허가시 모금할 수 있는 권한까지 허가를 받았다고 볼 수 있으나, 그 외 기관들은 모금을 하기 위해서는 허가를 받아야 한다. 프랑스는 허가제를 취하고 있지만 활동은 자율적으로 이루어지고 있다.

셋째, 기탁자의 의연금의 용도지정 여부이다. 미국은 기탁자가 의연금의 사용용도를 지정해서 기부하나, 일본은 의연금의 사용용도를 지정하지 않고 기부한다. 독일은 기탁자가 기탁하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부함으로써 구체적 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 이다. 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 일반 회비로 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 정산 받는다. 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> 미국, 일본, 독일, 프랑스의 재해의연금품 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 자원봉사 서비스에 대해서는 NGO, FEMA, 주정부 간 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 UNOGEP 등 자선단체를 통해 2차적이고 간접적 역할 수행. 배분에도 정부의 개입 없음
모집기관의 허가제 및 등록제	연방차원: 허가나 등록사항은 아님 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 설립허가시 모금권까지 허가를 받음. 그러나 의료봉사단체 등 민간조직은 모금시 따로 허가를 받아야 함.	허가제지만 활동은 자율적임
기부자의 의연금의 용도지정여부	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, 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당함	UNOGEP 등 자선단체의 경우에는 재해성금으로 운영비를 사용하지 않고, 국가 보조금이나 일반적 기부금으로 충당함. 적십자도 재해성금은 전액 재해구호에 사용하고 운영비는 일반성금에서 충당

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

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 현장에서 바로 지원되고, 자선단체에서 사후 정산함	돈으로 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처 등으로 지원. 그리고 물품 지원은 직접 전달하지 않고 개인이나 기업에게 판매하여 개인이나 기업이 전달함
------	--	---------------------------------	--	---

제5장 효율적인 재해의연금품 모금 및 지원 체계 개선방안

제1절 재해의연금품 모금 및 지원 체계 개선을 위한 쟁점과 원칙

1. 재해의연금 모금 및 배분 체계에서의 정부의 지원 역할

우리나라 재해의연금 모금 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 모금 및 배분에 있어서 지원 및 협력을 위한 역할의 수행이 적합한 것으로 판단된다. 다만, 시민사회단체의 모금 및 지원에 필요한 활동 경비를 제공해주는 역할이 보다 요구된다.

2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 관련 쟁점 사항

현재 전국재해구호협회 등 일부만이 모금활동을 하고 있으나 전반적으로 모금기관에 대한 규제를 푸는 방향으로 나아가게 될 것으로 예상된다. 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 재해복지프로그램 선택권 보장 사항

재해의연금 기부자가 보다 관심이 크고 위로해 주고 싶은 재해복지프로그램을 선택해서 기부할 수 있도록 해주는 것이 바람직하다. 즉, 자신의 고향 지역이나 특별히 관심이 있는 재난에 대한 의연금 제공을 선택함으로써 특정 지역의 이재민만을 대상으로 하게하는 경우에는 재해의연금 본연의 취지가 퇴색될 수도 있다. 따라서 이재민에게 필요한 프로그램들을 제시하고 이를 선택하게 하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.

4. 재해의연금 모금에 있어서 모집 경비 및 운영비 사용 쟁점

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 재난 시 경비로 사용하고 있다.

2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 모집비용 총당 비율에서처럼 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 15%이내에서 공제한다면 우리나라의 경우에도 국민정서상 일반 성금과는 달리 많은 저항에 부딪치게 될 것은 분명하고, 향후 재해의연금 모집에도 부정적 영향을 미칠 것이 자명하다. 현실적으로 재해의연금 모금에 있어서는 일반 불우이웃돕기 성금에서와 같이 많은 비용이 필요한 것은 아니다. 이는 재해의연금의 속성상 신속하게 모금하는 것이 필요하므로 신문·방송 등 언론의 절대적인 지원이 있기 때문이다. 따라서 일반 기부금품의 경우와 동일하게 공제 비율을 정하는 것은 재해의연금과 일반 성금의 차이를 알지 못하는 데서 나온 것이라고 보여 진다.

5. 재해복지 수단으로서 재해의연금 역할에 관한 사항: '재해복지의연금모금회'로의 전문화

현재 우리나라에서는 일반적인 불우이웃돕기를 목적으로 한 자선사업의 원활한 수행을 위한

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

사회복지공동모금회법이 제정되어 국민의 자발적 성금으로 조성된 재원의 효율적이고 공정한 관리·운용이 이루어짐으로써 사회복지 증진에 이바지하고 있다. 그러나 이와는 달리 불의의 천재·지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난으로 인해 급작스런 대규모 피해를 당하여 극한 어려움에 처한 이재민을 위한 구휼사업을 수행하고 국민의 자발적인 성금에 의하여 조성된 재해복지의 연금을 효율적이고 공정하게 관리함으로써 재해복지의 증진에 이바지하기 위한 법률이 현재 없어 이재민의 기본적인 인권보장의 사각지대가 발생하고 있고, 또한 이재민을 위한 재해복지의연금 관리·운용이 사각지대에 함께 놓여 있다는 비판이 제기된다.

따라서 이재민을 위한 재해복지에 대한 국민의 이해와 참여를 제고함과 아울러 성숙한 기부문화의 조성을 통해 국민통합과 공동체의식을 함양하고 재해복지의연금모금을 활성화하기 위해 재해복지의연금모금회법을 제정하고 보건복지부와 협력을 하는 것이 요구된다.

6. 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 걱정할 것으로 보인다. 그러나 의연금의 성격과 관련하여서 보면 다음과 같은 문제점이 있다. 의연금은 국민의 자발적인 성금으로 국가 예산과는 구별되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 위로금 지급 방식은 수혜자인 이재민들로 하여금 국고와 의연금의 구별을 어렵게 하고 있다. 국민이 낸 의연금을 정부가 제공하는 듯 한 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.

제2절 재해의연금품 모금 체계의 효율화 방안

1. '재해의연금 상시모금제도'로의 전환

특정 재해가 발생했을 경우에만 재해의연금을 걷는 것이 아니라 평상시에도 재난피해나 재난 피해자에 대한 관심이 많은 일반 국민이나 기업들로 하여금 재해의연금을 기부할 수 있도록 추진하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 상시모금제도로의 전환이 검토되어야 하며, 상시모금제도로의 전환이 이루어지게 되면 의연금으로부터 모집 및 운영비용의 공제가 제한된 일부 범위 내에서 가능할 수도 있다. 특히 재해의연금이 재해복지의 성격을 지니게 되는 경우에는 재해상황이 아닌 일상생활에서의 이재민 복지를 위한 의연금이 요구된다고 볼 수 있다.

2. 재해의연금 이자 활용을 통한 모집 및 운영 경비 조달

현재 실질적으로 본다면 대한적십자사나 사회복지공동모금회, 월드비전 등은 평소 견고 있는 성금에서 모집 및 운영경비를 공제하고 있기 때문에 이를 재난 시에도 활용할 수 있다. 그러나 전국재해구호협회는 모집위원회와 배분위원회의 성격을 지니고 있으면서 재난 시에만 활동하고 있기 때문에 별도의 모집 및 운영에 필요한 비용을 확보할 수 있는 방안이 없는 것이 사실이다. 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 불러일으키지 않는 방안으로 판단된다.

3. 재해의연금 모금방법의 다양화

1) 매칭그랜트 제도의 도입

매칭그랜트(matching grant) 제도란 기업에서 임직원이 내는 기부금만큼 기업에서도 후원금을 내는 제도를 말한다. 기업의 사회공헌활동의 하나로, 임직원이 비영리단체나 기관에 정기적으로

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

내는 기부금만큼 기업에서도 동일한 금액을 1 : 1로 매칭(matching)시켜 내는 것을 말한다. 본래는 지방정부가 중앙정부의 교부금을 사용하기 위하여 중앙정부 교부금과 동일한 금액을 지방교부세로 배정할 때를 이르는 용어로, 대응교부금(對應交付金)이라고도 한다.

이러한 매칭그랜트(matching grant) 제도를 재해의연금 모금 부분에 활용하는 것도 좋은 아이디어가 될 수 있을 것으로 보인다. 현재 재해의연금 모집기관의 다양화가 논의되고 있고, 개정 입법예고 된 재해구호법(안)은 이것을 예정하고 있는데, 향후 많은 기업들도 재해의연금 모집에 뛰어들 가능성이 많다. 물론 이 경우에는 1 : 1 매칭은 어려울 것이나 향후 전문가들의 의견을 모아 그 매칭 비율을 정하면 될 것이다.

2) 재해복지 신용카드 발급

현재 대학 등에서 재정수입을 높이기 위해 동문들에게 동문카드를 발급해 주고 그 수익금의 일부를 대학의 재단으로 유입시키고 있다. 따라서 이러한 논리에 따라 재해구호 신용카드를 발급하여 그 사용금액의 일정비율을 재해의연금으로 적립할 수 있을 것이다. 카드 사용금액에 대한 소득공제와 연계해서 방안을 모색해 볼 수 있을 것으로 보인다. 즉, 카드사용금액이 많아 소득공제를 받고도 남는 금액에 대해서는 재해의연금으로 적립하는 방안 등이 있을 수 있다.

4. 회원제 모금제도의 도입

회원제 모금은 재해구호의 기부금을 회원에 의하여 조성하는 것으로 이는 발전된 선진형 모금 형태이다. 즉, 회원제 모금은 먼저 회원을 확보하여 등록관리 하고 월 일정액을 납부하도록 하는 방안이다. 회원제 모금의 장점은 재해의연금 모금액을 어느 정도 예측할 수 있어 정기적인 재해구호 사업을 펴는데 유리하다는 것이다. 또한 회원들이 내는 회비를 통해 부족한 모집 및 운영경비에 활용함으로써 국민들이 기부하는 의연금의 보다 많은 부분을 이재민을 위한 재해의연금으로 활용할 수 있게 된다. 재해의연금 모금방법은 자동이체, 온라인, 지로 등에 의하여 할 수 있으며, 회원은 평생후원회원과 일반후원회원으로 구분하여 모집할 수 있을 것이다.

5. 재해복지 수익사업의 추진을 통한 모집 및 운영 경비의 조달

현재까지 전국재해구호협회는 자체 수익사업보다는 일반 국민과 기업 등이 자발적으로 기탁한 의연금에 기초하여 운영되어 왔다. 그러나 향후에는 이 같은 기부문화의 감소와 다른 복지 기관의 의연금 모금제도의 허가 등 새로운 환경의 변화가 예상된다. 따라서 자체 수익사업을 통해 이재민을 위한 재해복지 사업을 추진할 수 있도록 경영 수익 사업의 추진 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 이재민에게 제공하고 있는 식품이나 의류 등에 대한 컨트랙팅 아웃 방식의 제조와 구입 등을 예로 들 수 있다. 각종 이재민을 위한 재해복지 차원에서 요구되는 물품의 위탁 제조를 통해 저렴한 가격으로 구입하여 제공하는 방식도 가능하다.

제3절 재해의연금품 지원 체계의 효율화 방안

1. 이재민에 대한 재해의연금 지원의 다양화에 관한 사항

현재 우리나라의 재난피해자에게 제공되고 있는 구호서비스의 유형은 주로 금전적이고 물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있다. 그러나 보다 전문화되고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공이 요구된다. 따라서 장기구호의 일환으로 전국재해구호협회는 비금전적이면서도 비물질적인 서비스, 예를 들면 재난피해자에 대한 심리치료, 의료서비스, 상담서비스, 교육서비스 등의 사업을 펼칠 필요성이 있다.

2. 국가재난관리정보시스템(NDMS)과의 연계를 통한 신속성과 정확성 확보

현재 정부에서 추진하고 있는 국가안전관리정보시스템(NDMS)과의 정보시스템 연계와 정보공유를 통해 이재민의 피해현황과 개별 피해자 파악이 용이해지고 있다. 따라서 NDMS와의 연계를 통한 정보공유를 통해 전체적인 피해액수와 재해의연금 지원액 결정 등의 신속성과 정확성의 확보가 용이한 한편, 개별 피해자의 피해내역을 확인하고 이에 대한 다양한 지원서비스를 제공하는 것이 가능하다. 이를 위해서는 소방방재청이 운영하고 있는 NDMS를 정보시스템 상으로 연계함으로써 재해구호협회가 이재민 지원에 필요한 자료, 즉 이재민의 성명, 주소, 연락처 등에 대해 접근을 하는 것이 가능하다.

3. 재해복지의연금 Hotline 설치

대규모 재난피해를 입고 지원을 필요로 하는 재난피해자가 전화나 인터넷 등으로 접속하여 구호를 요청할 수 있는 물리적, 공간적 개념의 연락 창구 즉, 재해복지의연금 Hotline을 만들어야 한다. 또한 이곳에 접수되는 재난피해자의 구호지원 요청 사항을 분석하여 지원을 제공함으로써 재해의연금품 지원의 효율화 방안도 마련할 수 있을 것이다. 이를 통해 365일 재해의연금 및 서비스 지원과 관련된 상담을 무료로 할 수 있는 Hotline 설치가 필요하다.

4. '전국재해복지자원봉사센터(NVCDR)'의 구축·운영

재난 발생 시에 재난피해자들이 가장 필요로 하는 것은 돈보다도 함께 일을 하고 도와줄 수 있는 자원봉사서비스이다. 따라서 현재 위로금이나 생필품 조달에 그치고 있는 활동으로부터 탈피하여 다양한 차원의 생활서비스를 제공하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 전국 단위의 자원봉사단체와는 달리 각 기초자치단체를 중심으로 구성되어 있는 자원봉사단체들과 계약이나 양해각서(MOU)를 체결하여 이들을 회원사로 하는 '(가칭)전국재해복지자원봉사센터(NVCDR; National Volunteer Center for Disaster Relief)'를 만들고 운영하는 것이 요구된다. 또한 재해구호협회에서 의연물품의 전달이나 지방자치단체의 행정업무, 피해 조사라든지 하는 부분을 할 수 있게 해주는 것이 필요하다. 그리고 물품의 전달 부분은 오히려 시민단체나 NGO가 적극적으로 나서서 연계를 통해 활동할 수 있는 체계로 나가는 것이 바람직하다.

5. 단기 응급활동으로부터 장기 재해복지 차원의 활동 필요

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 재해구호협회의 미션(임무)과 명칭을 바꾸고 이를 위한 조직 및 제

도의 전환이 함께 이루어지는 것이 필요하다. 이를 위해서는 재해복지의 관점에서 평상시 사회복지와 마찬가지로 재해복지는 이재민을 대상으로 하여 사업을 수행하는 것으로 이해하는 인식의 전환이 요구된다. 또한 이재민들도 사회복지 부분의 기초생활수급대상자와 같이 인식하고 지원할 수 있는 여건 마련이 필요하다.

6. 복잡한 재해의연금 지원 체계의 효율화 방안

가급적 단일한 구호체계를 확립하는 방안에 대하여 생각해 볼 수 있다. 피해 정도에 따라 적은 피해는 포괄적으로 기초자치단체 중심으로 구호가 이루어져 상위 기관에서는 포괄적인 예산 지원과 지자체에서 요청하는 지원품만 신속하게 지원하도록 하고, 일정규모 이상은 중앙정부 중 단일 부처가 직접 나서서 지원하는 형태가 필요하다.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 재난에 대한 국가의 관리책임을 밝히고 있다. 우리나라는 그 동안 지리적·기상학적인 특성으로 인한 태풍, 집중호우, 가뭄, 산불 등의 자연재난으로 말미암아 많은 피해가 발생하고 있고 그 피해는 매년 대형화하고 있는 추세이다. 예를 들면, 지난 2002년 8월의 집중호우 및 태풍 루사로 인한 피해는 인명피해 246명, 재산피해 5조 1,479억원에 달하고 있다. 특히 8월 30일부터 9월 1일 사이의 태풍 루사로 인한 피해지역은 16개 시도와 203개 시군구에 이를 정도로 대규모화 되어 있다. 또한 인적 재난 역시 끊임없이 발생하고 있으며 과학기술의 발달과 급속한 도시화 현상 등으로 말미암아 대규모 피해가 지속적으로 나타나고 있다. 2003년 2월 18일 발생한 대구지하철 화재참사의 경우에는 사망 192명, 부상 148명의 인명 피해를 가져왔다(행정자치부 국가재난관리시스템기획단, 2003: 3-4). 이러한 재난은 크게 자연재난과 인적재난으로 구분되는데 우리나라 자연재난은 98% 이상이 홍수 등 물과 관련된 기상재해라는 특성을 지니고 있다. 이는 반도 국가인 우리나라가 해양성 기후와 대륙성 기후의 영향을 동시에 받기 때문으로 볼 수 있다. 특히 인구증가와 도시화로 인해 도시외곽의 저지대나 경사지의 무분별한 토지이용은 홍수의 유출량과 속도를 증가시키고 또한 최대 홍수량을 증가시키고 있다. 따라서 호우 시 유출량이 증대되며, 지류나 소하천에 대한 홍수조절 시설이 빈약한 상태에서 하천 주위의 홍수피해는 각종 개발사업과 도시화의 영향과 함께 점점 증가하고 있는 실정이다. 이와 함께 인적재난 역시 우리나라 사회구조와 국민 생활패턴의 급격한 변화, 도시공간 구조의 복잡화·과밀화 등으로 인해 대규모화되고, 파급효과가 광범위하게 미치는 현상을 특징으로 보이고 있다.

우리나라 헌법은 국가로 하여금 이러한 자연재난과 인적재난으로부터 국민을 보호하기 위한 제반 노력을 기울일 것을 요구하고 있다. 재난으로부터 국민이 입은 피해를 지원하기 위한 국가의 노력이 규정되어 있다. 우선, 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 지니고 있고, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다(헌법, §10). 또한 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(헌법, §34①). 즉 우

리나라 국민의 '인간으로서의 존엄성'을 구현하기 위한 노력이 다른 무엇보다도 요구되는 것이다. 따라서 인간으로서의 존엄성을 구현하기 위한 노력은 바로 이러한 자연재난과 인적재난으로부터 국민의 생명권이 보장될 때 가능한 것으로 이해될 수 있다(국가인권위원회, 2004: 618). 또한 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 재산보호에 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 대통령령이 정하는 재난의 구호 및 재난의 복구비용 부담기준에 따라 국고의 부담금 또는 보조금과 지방자치단체의 부담금·의연금¹⁾ 등으로 충당하되, 지방자치단체의 부담금 중 시·도 및 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 공공 부조에 대한 법적 규정사항으로서 국가가 수행하는 활동을 위주로 논의된 것이다. 이와는 달리 재난 발생 시 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.

1) 헌법과 재난및안전관리기본법 등에서 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가의 책임을 기본 이념적 가치로 명시하고 있는데 반해, 재난및안전관리기본법(§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 책임 있는 재난관리 기능 수행의 진정성을 의심하게 하는 조항으로 판단된다.

특히, 자선이나 공익을 위해 돈을 기부하는 의연금(엡센스국어사전, 1985: 1213)의 모집과 지원에 관한 사항은 우리나라의 재난 피해자에 대한 지원에 있어 커다란 의미를 지니었다. 재해의연금의 모집과 지원은 재해구호법 등에 의한 공공부조²⁾와는 다른 사적 부조의 성격을 지니는 것으로서 재해 피해자에 대한 민간의 자발적 원조라고 볼 수 있다³⁾. 즉 국가 및 지방자치단체의 책임하에 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 때 보다 재난 피해자가 증가하고 있

- 2) 공공부조란(公共扶助)는 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), 무기여소득장정책(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 궁민진휼의 구빈사업과 풍수재해 등으로 인해 일시적으로 빈곤해진 이재민들을 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 민간 부문에 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 실시 후 그 결과에 따라 다른 처지에 있는 사람들을 서로 다르게 처분하게 된다. 공공부조는 도움이 필요한 사람에 대해 가족이나 민간에 의한 원조인 사적부조(私的扶助: private assistance)가 아니라 국가나 지방자치단체와 같은 공공기관에 의한 원조이다. 따라서 원조의 주체가 다르다는 점이 가장 큰 차이점이다.

는 한편 이에 대한 지원의 필요성이 커지고 있다. 이러한 사정을 감안하면 공공부조 못지않게 사적부조로서의 재해의연금 모집과 지원의 효율화가 절실하게 요구되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 재난 피해자를 위한 재해의연금 모집과 지원 방식은 과거와 동일하게 이루어지고 있어 이에 대한 개선의 필요성 또한 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라 재해의연금품의 모집 및 지원 체계를 효율화하는 방안을 마련하는데 목적이 있다. 연구 목적을 달성하기 위한 구체적인 세부 연구목표는 다음과 같다. 첫째, 재해구호와 재해의연금에 대한 이론적 고찰을 실시하고 법·제도적 측면에서 내용을 파악한다. 둘째, 우리나라 재해의연금품 모집 및 지원 체계의 현황을 파악하고 분석함으로써 현행 체계의 장점과 문제점을 분석한다. 셋째, 해외의 재해의연금 모집 및 지원 체계에 대한 조사를 통해 우리나라의 체계와 비교·분석을 한다. 마지막으로, 우리나라의 재해의연금품의 모집 및 지원 체계의 효율화 방안을 도출한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

재해의연금품의 모집 및 지원체계의 효율화 방안의 마련을 위한 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서 설정하고 있는 재해구호의 범위는 재난 발생 직후의 피해상황에서 생계를 유지하기 위한 단기구호가 아니라 정상생활로의 복귀를 지원하는 장기구호를 의미한다.

둘째, 본 연구에서의 재해구호는 재난관리의 대응단계에서 나타나는 재해상황에서의 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, 본 연구에서 재해의연금품의 모집 및 지원의 주체는 정부, 즉 중앙행정기관을 의미하는 것이 아니라 민간부문의 일반국민, 기업체, 신문사, 방송사, NGO, 전국재해구호협회 등을 의미하며 사적부조를 전제로 한다. 다만, 배분위원회의 구성 및 운영의 참여자로서의 지방자치단체는 포함한다.

넷째, 해외 재해의연금의 모집 및 지원에 관한 연구는 프랑스, 독일, 일본, 미국을 대상으로 한다. 이들 국가를 해외 사례 조사 대상국으로 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 프랑스와 독일은 재해의연금 모집과 관련하여 전자는 허가제, 후자는 등록제를 채택하고 있는 국가로서 우리나라

의 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.

마지막으로, 재해의연금품의 운용 체계는 모집체계, 관리체계, 지원체제로 이루어져 있으나 본 연구에서는 재해의연금품의 모집체계와 지원체계의 효율화 방안에 초점을 둔다. 이는 현재 쟁점이 되고 있는 부분에 연구 노력을 집중시킴으로써 효과를 극대화하고자 하기 때문이다.

이와 같은 연구 범위하에서 연구자들은 연구방법으로 문헌분석 방법과 실증조사 방법을 활용하였다. 즉 재해구호 및 재해의연금에 관한 이론적 논의와 운용체계 분석 등을 위해서는 관련 책자 및 논문, 법률 등을 대상으로 하여 문헌분석 방법을 활용하였다. 그리고 국내 재해의연금 체계의 운용실태와 해외 사례조사를 위해서는 실증조사 방법인 심층면접 기법을 활용하였다.

제2장 재해복지와 구호, 그리고 재해의연금품에 관한 이론적 고찰

제1절 재해복지와 구호에서의 공공·민간 관계

1. 재해복지와 구호의 의의

본 연구에서의 재난 개념은 자연재난과 인적재난, 사회적 재난을 모두 포괄하는 것으로 설정한다. 과거에는 재난을 발생 원인을 기초로 하여 자연현상에 의한 것은 재해, 인위적 속성에 의한 것은 재난으로 용어를 구분하여 사용하였다. 그러나 자연현상이든 인위적 속성이든, 사회적 현상에 의한 것이든지 간에 실제적 측면에 초점을 두는 경우에는 관리체계의 일원화가 가능하다는 의미에서 용어 통일의 필요성이 제기되었던 것이다. 이에 2004년 3월 11일 법률 제7188호로 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 발생 시에도 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).

그리고 앞서 살펴본 재난 용어와 달리 규정되는 ‘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). 그리고 ‘재앙(災殃)’은 뜻하지 아니하게 생긴 불행한 변고 또는 천재지변으로 인한 불행한 사고를 의미한다(표준국어대사전, 2005). 이러한 맥락에서 보면 재해는 자연적·인위적·사회적 원인에 의해 뜻하지 않게 발생한 재난⁵⁾에 의하여 받게 되는 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

5) ‘재난(災難)’은 뜻밖에 일어난 재앙과 고난으로 정의되고 있다(표준국어대사전, 2005).

도와 보호하는 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다⁶⁾. 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. 여기서 규정하고 있는 자연재해대책법 제2조 제1호에서는 “재해”라 함은 재난및안전관리기본법 제3조제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다고 규정하고 있다. 그리고 재난및안전관리기본법 제3조 제1호의 규정에 의한 재난은 다음과 같다. “재난”이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다(재난및안전관리기본법, §3①). 가. 태풍·홍수·호우(豪雨)·폭풍·해일(海溢)·폭설·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 나. 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, 다. 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해가 그것이다.

그러나 오늘 날에는 재난의 피해 규모가 크고 기간이 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 단순히 재난으로 인해 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것이 전부라고 하기 어렵다. 따라서 일상에서의 불우이웃돕기와는 다른 재해복지의 관점에서 장기간에 걸쳐 이재민의 기본적인 인권을 보호하기 위한 방안을 마련하는 것이 요구된다.

6) 오늘날의 구호사업은 주로 국가책임으로 이루어지는데 공적부조사업제도로 발전되었다. 구호사업은 고대국가 때부터 시작되었으나 체계적이며 조직적인 국가의 책임으로서 등장한 것은, 1601년 영국의 엘리자베스 1세가 구빈법(救貧法)을 제정한 이후부터이다. 한국에서도 옛날부터 구호사업이 실시되었으며, 이를 위정자의 중요한 덕치로 삼아왔다. 일제강점기인 1944년에는 일제가 민심의 동요를 막기 위해 일본 본토에서 실시하던 구호법을 조선구호령(朝鮮救護令)이라는 명칭으로 바꾸어 구호사업을 실시한 바 있다. 그 후 최초로 입법화된 구호사업법은 61년 제정된 생활보호법인데, 이와 함께 군사원호보상법(1961), 재해구호법(1962), 국가유공자특별원호법(1962)이 제정되었고, 1968년 자활지도에 관한 임시조치법이 제정되어 근로능력이 있는 영세민에 대한 근로구호를 실시하는 제도적 장치를 마련하였다. 1978년 의료보호법이 제정되어 생활보호대상자의 의료보호가 이루어졌으며, 82년 생활보호법의 전면 개정을 통해 근로능력이 없는 자에 대하여는 생계보호로 이들의 최저생계를 보장하고, 근로능력이 있는 자에 대하여는 자립지원으로 교육보호·직업훈련·생업자금융자·취로사업 등을 통해 빈곤에서 벗어나도록 하고 있다.

2. 재해복지와 구호에 있어서의 재해의연금

현행 보건복지부 등 복지사업을 추진하는 정부기관의 경우에 재해복지를 다루는 법령은 전무한 실정이다. 따라서 재해복지의 대상이 되는 이재민의 경우에는 인권 사각지대이자 법적 사각지대에 놓여져 있음을 알 수 있다. 따라서 다른 무엇보다도 보건복지부를 비롯한 건강보험공단 등 정부부문의 기관 및 단체는 이재민을 포함하는 재난피해자에 대한 재해복지에 관심을 갖고 시스템을 구축하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 그동안 재해의연금으로 불리어 왔던 것을 재해복지의연금으로 전환하는 것이 바람직하다. 그리고 이를 관리하기 위한 모금회 성격의 기관이 만들어지는 것이 필요하다.

또한 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 위해서 구호활동으로 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원 등을 수행한다.

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.

이러한 의연금과 기부금은 의미상 차이점이 있다. ‘의연금’이 ‘사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈’으로서 직접적으로 타인을 돕는 행위인데 반하여, ‘기부금’은 ‘자선사업이나 공공사업을 돕기 위하여 대가없이 내놓은 돈’으로 정의(표준국어대사전, 2005)되어 타인이나 기관이 수행하는 사업을 도움으로써 간접적으로 타인을 돕는 행위를 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

3. 복지서비스에서의 재해구호서비스 공급과 공공·민간 관계

1) 우리나라의 사회보장제도 운영 현황

우리나라에 있어서 사회보장이라 함은 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험·공

공부조·사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다(사회보장기본법, §2). 이 중에서 사회보험은 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도를 말하고, 공공부조는 국가 및 지방자치단체의 책임하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다(사회보장기본법, §2②-③). 즉 사회보장은 국가 및 사회가 사회적 위험이나 곤궁으로부터 국민 개개인을 제도적으로 보호하는 것으로서 그 목적은 생활조건 악화를 예방 및 상쇄하고 생활의 사회적, 경제적 기회의 불평등을 축소하여, 사회 전반적으로 형평과 안전 및 능률을 추구하는 데 있다고 보는 것이다⁷⁾.

이와 함께 국가는 지방자치단체와 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 조정하여야 한다. 그리고 사회보험은 국가의 책임으로 행함을 원칙으로 하며, 공공부조 및 사회복지서비스는 국가 및 지방자치단체의 책임으로 행함을 원칙으로 하되, 국가 및 지방자치단체의 재정 형평 등을 감안하여 이를 조정할 수 있다(사회보장기본법, §25). 또한 국가 및 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 조장할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다(사회보장기본법, §26). 이를 위해서 국가 및 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 조장할 수 있도록 다음 각호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행하여야 한다. 여기에는 국가 또는 지방자치단체의 사회보장행정에 필요한 자원봉사인력의 활용사업이나 사회보장에 관련된 민간의 자원봉사 활성화를 위한 각종 지원사업, 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 조장하는데 필요한 사업 등이 포함된다. 국가 및 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체의 사회보장에 대한 참여에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무수행에 필요한 지원을 할 수 있다(사회보장기본법, §26③). 사회보장비용의 부담은 각각의 사회보장제도에 대한 역할분담에 따라 국가·지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 한다(사회보장기본법, §27①).

2) 복지서비스 공급유형 개관

복지서비스의 공급유형은 국가의 이념과 정치·경제·사회 구조적 성격의 변화에 따라 형성,

- 7) 우리나라에서는 사회보장제도를 운영하는데 있어서 다음과 같은 주요한 몇 가지 원칙이 있다(사회보장기본법, §24). 첫째, 국가 및 지방자치단체는 사회보장제도의 급여수준 및 비용부담 등에 있어서 형평성을 유지하여야 한다. 둘째, 국가 및 지방자치단체는 사회보장제도의 정책결정 및 시행과정에 공익의 대표자 및 이해관계인들을 참여시켜 민주성을 확보하여야 한다. 셋째, 국가 및 지방자치단체는 사회보장제도를 운영함에 있어서 국민의 다양한 복지욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성·전문성을 높여야 한다는 것이 그것이다.

전개, 발전되어 왔다. 1601년 엘리자베스 구빈법(The Elizabethan Poor Law)의 실시 이후 국가에 의한 구빈제도가 체계를 갖추기 시작하였다고 할 때 사실상 그 이전에도 복지현상은 왕실의 시혜적 차원에서 혹은 민간차원에서 비공식적인 사회활동으로 존재하였다. 그 형태는 근친, 촌락 단위에서의 상호부조, 종교적 또는 인도적 동기에서 출발한 자선, 박애사업, 그리고 민간사회단체 중심의 자원봉사 등을 들 수 있다(최항순, 1993: 22).

복지 공급은 사회체제의 성격과 시대상황의 변화에 따라 민간으로부터 공공의 책임으로, 복지 수혜의 대상은 중세 빈민을 위주로 하는 선별주의에 의한 제한적 공급으로부터 전 국민을 대상으로 하는 보편주의로 확대되어 왔다(<표 2-1> 참조). 특히 19세기 후반 독일을 비롯한 유럽 각국에서 사회보험제도를 도입하면서 복지국가의 출현은 본격화되었으며 오늘 날 그 형태는 매우 다양하다(강창현, 2001: 23).

<표 2-1> 사회체제 변화에 따른 복지형태

사회체제	시대상황	사회복지대상	복지형태
봉건사회	고대·중세신분사회	개인 궁핍자	자선·박애
초기자본주의	절대주의국가	빈민(pauper)	구빈법
산업자본주의	근대시민사회	5대사회악	자선조직협회
독점자본주의	현대산업사회	전국민의 생활문제	사회보장체계

자료: 김상규 외(1994).

이러한 사회복지 서비스는 사회보험, 공공부조와 더불어 사회보장의 한 축을 구성하는 부분으로서 여타에 비해 임상적, 기술적, 대면적 측면이 강조되는 특성이 있다. 따라서 사회복지서비스 공급의 실체는 법제도적 규칙이 강조되는 사회보험과 공공부조에 비해 훨씬 더 역동적이며 복잡한 양상이 전개된다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 경직적인 정부관료제에 비해 현장의 개별적인 욕구를 반영하는데 효율적인 민간부문의 참여가 요구된다.

이러한 인식을 바탕으로 민간시장 중심의 자유주의 사회정책 제도(레짐, regime)로 분류되는 미국의 경우, 사회복지서비스 발달과정에 있어서 공공과 민간의 관계는 다음과 같이 전개되었다(Trattner, 1984). 남북전쟁이 일어나기 전 약 250년간 지역사회를 중심으로 아직 공식화되거나 구조화되지 못한 지역공동체적 시기(communal period)이다. 관습적이고 규범적인 차원에서 비공식적이고 임시방편적인 조치의 성격을 갖는다. 1935년 사회보장법이 통과되기 이전까지 자원부문

시기(voluntaristic period)로서 자선단체 조직이 결성되어 개별사회사업이 활발하게 시도되는 등 소위 민간 자원부문이 널리 사회적으로 공식화되었다. 이후 1935년 사회보장법이 통과되고 이에 따른 다양한 프로그램이 시행되면서 사회복지에 대한 공공적 책임의식이 확립된다. 그리하여 공공과 민간자원부문과의 역할이 분담되는 혼합시기(mixed period)가 전개된 것이다. 하지만 사회복지의 공급주체로서 민간사회사업에 대해 비판적 인식이 제기되고, 또 한편으로 정부프로그램에 대한 불신이 고조되면서 지역사회를 기반으로 한 접근법(community based approaches)이 제창되었다. 즉 정부는 보조금이나 세제혜택, 그리고 계약 등에 의해 민간부문과의 협동 체제를 구축하여 공공부문의 한계를 극복하려고 하고 민간부문은 보다 안정적인 재원확보와 광범위한 활동을 위해 공공부문과의 협동체제(partnership)에 참여하게 되었다. 이처럼 사회복지서비스⁸⁾의 공급체계는 국가와 민간부문간에 때로는 상호 경쟁적이고 대체적인 관계를, 때로는 상호 협동적이고 보완적인 관계를 이루면서 발전되어 왔다(이혁구, 1997: 90).

(1) 역할분담모형

사회복지서비스의 공급이란 제공자와 생산자 사이의 관계에 관한 것으로서 복지공급에 참여하는 생산자를 누구로 할 것이며, 그에 관한 규칙은 어떻게 할 것인가를 결정하는 등 관리기술적 성격보다는 정책적 판단이 요구되는 과정이라고 볼 수 있다. 복지서비스 공급에 있어서는 정부가 서비스를 직접 제공하기도 하지만 동일한 분야에서 민간기관들도 서비스를 제공하는 경우가 많으며, 서비스 제공에 필요한 비용도 정부와 민간이 공동부담하기도 하고 어느 한쪽이 부담하기도 하는 등 다양한 모습을 띠고 있다.

이와 관련하여 Glennerster(1997)는 공급주체와 재정부담주체라는 두 가지 기준에 따라 역할분담모형을 제시하고 있다(강창현, 2001: 27-30). 사회복지서비스 공급에 있어서 국가와 민간간의 역할분담모형을 Kahn(1976, 47-62)은 공급주체간 관계의 역사적 발전단계 측면에서 평행봉 모형(parallel bars model), 확장사다리 모형(extension ladder model), 공공대행 모형(public agent model)으로 구분하는 데 국가가 민간의 자선에 의한 복지활동에 대하여 지지적 역할을 수행하는 관계일 때 평행봉 모형으로 분류한다. 민간이 주도하는 형태인 것이다. 다음 단계인 확장 사다리 모형은 국민의 최저생활은 국가의 책임하에 보편적으로 보장하고 민간은 공적 서비스가 미치지 못하는 독창적인 활동을 통해 국가 부문을 보충해 주는 역할을 말한다. 마지막으로 공공대행 모

8) 재해구호법에 근거하여 실시하는 재해구호는 공적부조 및 사회복지서비스로 분류되어 논의되고 있다(황진수, 1996: 106).

형은 국가는 바람직한 국가목표의 실현을 위해 민간부문을 형성하고 활용하는 모형으로 복지의 혼합경제 이념을 반영하고 있다.

Gidron, Kramer, and Salamon(1992: 16-20)은 사회복지서비스의 비용부담방식과 보호제공 주체를 기준으로 공공-민간 간의 관계 유형을 정부지배모형(government-dominant model), 민간지배모형(third-sector dominant model), 평행분리모형(dual model; parallel supplement model, parallel complement model), 협동공조모형(collaborative model; collaborative vendor, collaborative partner)으로 분류하고 있다(백종만, 1994; 강창현, 2001: 27).

<표 2-2> 복지공급의 공공 및 민간 관계 모형

기능	정부지배모형	평행분리모형		협동공조모형		민간지배모형
		평행보완	평행보충	협동대리인	협동동반자	
재정	정부	정부/민간 (대상자 분리)	정부/민간 (서비스 분리)	정부	정부	민간
공급	정부	정부/민간 (대상자 분리)	정부/민간 (서비스 분리)	민간	민간	민간

자료: Gidron, Kramer, and Salamon(1992: 18).

정부지배모형은 국가가 복지서비스의 자원조달자이자 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 모형이다. 재원은 주로 조세로 조달되며 서비스 생산은 국가공무원이 담당한다. 민간지배모형은 민간이 자원조달자 및 서비스 제공자의 역할을 모두 담당하는 모형이다. 재원은 주로 민간의 자발적인 기부금에 의존하며 서비스 생산 역시 민간 비영리부문이 수행하는 모형이다. 평행분리모형은 국가와 민간이 자원조달과 서비스 제공에 모두 각각의 역할을 수행하는 모형이다. 이때 양자간 역할 분담이 문제가 되는데 민간부문이 공공부문과 동일한 서비스를 공공부문에서 제외된 대상자에게 제공하는 방법(parallel-supplement)과 민간부문이 공공부문과 동일한 대상자에게 서비스를 제공하되 서비스의 내용이나 서비스 영역 면에서 공공부문을 보충하는 방법(parallel-complement)으로 구분된다. 협동공조모형은 민간과 공공이 공존하며 협조관계를 갖는 경우를 말한다. 전형적으로 국가는 재정을 공급하고 민간부문이 생산을 맡는 경우를 의미하며 이론적으로는 그 반대의 경우도 가능하다. 이러한 협동공조모형은 국가와 민간부문간의 역학관계에 따라 민간부문이 단순히 정부 프로그램 행정가들의 대리인으로 기능할 수도 있고(collaborative vendor), 반대로 프로그램이나 정책개발에서 상당한 재량권을 가지고 상호영향을 미칠 수도 있다

(collaborative partner).

이처럼 복지서비스 제공주체는 대체로 정부(중앙, 지방), 시장(민간영리부문), 비공식부문(가족, 친지 등 일차적 관계), 시민사회(민간 비영리부문)로 분류할 수 있으며, 다시 정부, 시장, 시민사회 부문을 공식부문으로 분류할 수 있겠다.

(2) 협력생산방식

사회복지서비스의 생산이란 생산자와 소비자 사이의 관계로서 생산된 서비스를 소비자에게 직접 전달하는 과정이라고 볼 수 있다⁹⁾. 파트너십은 공동으로 추구하는 사업의 성과가 구성원들에게 모두 동일한 방향에서 영향을 주도록 되어 있는 관계라고 할 수 있다.

공공서비스 생산에서의 파트너십 형태는 공식적 네트워크가 발전되어 나타나는 것으로 대개의 경우 외부성 혹은 공공재로 인한 시장실패를 치유하기 위하여 완전통합 전까지는 가지 않고 신축성을 유지하는 것이다. 따라서 파트너십을 형성하는 근본적 동기는 위험을 분산하면서 자본동원을 용이하게 하고, 시장적 거래를 보완하기 하기 위한 것으로 볼 수 있다(윤영득, 1999: 259).

이러한 파트너십은 공사 간 협력에 의할 때 충분한 효과가 따르며 형성을 용이하게 하기 위해 다음과 같은 내용이 전제되어야 한다(Blakely, 1994). 첫째, 시민의 진정한 이익을 반영하는 공사 간 파트너십의 목적이 지역사회에 의해서 공유되어야 한다. 둘째, 정책의 목표가 현실적이어야 한다. 셋째, 개개의 이익을 공동체의 넓은 이익으로 통합할 수 있는 효과적인 시민단체가 존재하여야 한다. 넷째, 지도자들 사이에 의사소통을 장려하고 경쟁적인 이해관계의 조정을 촉진시키는 주요 단체와 개인들 간의 네트워크가 존재하여야 한다.

3) 공공부문과 민간부문간 관계에 대한 일반론

많은 학자들이 공공과 민간의 관계에 대해 다양한 유형을 제시하고 있는데, 여기서는 일반적으로 사회적인 서비스를 제공하는데 있어서 공공과 민간의 관계에 대해 어떻게 논의되고 있는지에 대해 간단히 살펴보고자 한다(Young, 1999; Najam, 1997; Gronbjerg, 1992). 우선, Young(1999)은

9) 시장경제에서의 민간재(private goods)와 달리 사회복지서비스는 생산과 전달의 실질적 경계가 모호하며 경우에 따라 동시발생적인 것으로 볼 수 있다. 다만, 개념적으로 전달은 생산된 서비스가 단계적 경로를 거쳐 소비자에 이르도록 하는 활동이라는 의미로 사용한다(강창현, 2001: 30-31).

미국적 상황을 기반으로 정부와 민간비영리부문의 관계에 대한 모델을 보충적, 보완적, 그리고 적대적 관계로 제시한다. Young(1999)이 제시하는 첫 번째 관계유형은 보충적 모델(supplementary model)로, 비영리조직은 정부에 의한 공공재에 대한 욕구가 충족되지 않는 경우 이를 충족하기 위해 활동을 수행한다고 제시한다. 이 관점은 기본적으로 공공재에 대해 다양한 선호도를 지닌 일반시민들의 욕구를 정부가 모두 충족할 수 없기 때문에 비영리조직이 자발적으로 집합재를 제공할 수 있다고 가정하는 정부의 실패를 기반으로 한다. 민주적 투표제도에 있는 정부는 중위투표자(median voter)나 주도적인 정치연합의 선호도를 따르게 되지만, 일부 시민들이 중위투표자들과 다른 선호도를 지니고 있다면 이들의 욕구는 충족되지 않은 채로 남게 되고, 이들의 욕구를 충족시키기 위하여 비영리 조직들이 자발적인 집합행동을 통하여 부가적인 공공재를 공급하게 된다는 것이다. 이러한 정부와 비영리부문간의 관계는 활동하는 영역에 따라서 매우 다르게 나타난다. 예를 들어 사람들의 선호도가 매우 다양하게 나타나는 예술(art)분야의 경우 민간 비영리부문에 의한 공급이 매우 클 수밖에 없으며, 국방과 같이 선호도가 매우 동질적인 경우에는 비영리조직에 의한 공급의 정도는 낮을 수밖에 없다. 반면에 사회서비스와 같이 사람들의 선호도가 매우 심하게 변화하는 영역에서는 공공의 정서나 합의의 변화에 대해 대응하기 위해 비영리 조직이 서비스를 공급하게 된다. 보충적 모델은 전통적으로 비영리부문의 활동분야에서의 정부역할의 증대에 관한 공공의 결정이 일종의 위협이라고 보기도 하지만 민간의 활동이 실질적으로 정부의 활동을 자극할 수 있다는 점을 제시하기도 한다.

두 번째 모델은 보완적 모델(complementary model)이다. 이 관점에 의하면 정부와 비영리부문은 파트너쉽 또는 계약적 관계, 즉 정부는 공공서비스에 대한 재정자원을 제공하고, 비영리부문은 서비스를 전달하는 형태의 관계를 형성한다. 이 관점은 서비스 공급에 있어서 무임승차라는 문제를 기반으로 비영리조직의 활동을 설명한다. 제공되는 재화나 서비스가 비경쟁적이거나 비배타적인 경우 사람들은 그 재화를 공급하기보다는 다른 사람들이 제공하는 재화나 서비스에 무임승차하여 소비하려는 경향이 있다. 이런 재화는 자발적인 집합적 노력으로는 효율적으로 제공되지 않으며, 특히 사람들의 선호도가 동질적이고 집단이 대규모일 때 더욱 악화된다. 이 문제에 대한 해결은 사회적 압력, 공공재 지원과 민간에 대한 인센티브의 연계, 또는 강요 등인데, 정부가 공공재에 대한 전달수단이 되기보다는 직접적인 재정지원 또는 세금을 통한 인센티브를 제공해야한다는 것이 이러한 해결책의 일부이다. 정부가 재정적 자원을 제공하고 비영리조직이 서비스를 전달하는 형태의 보완적 형태의 관계는 사회서비스 분야에서 흔히 볼 수 있다. 사회서비스

영역은 지역적인 선호도가 다르고 지역주민들에 대한 차별적인 서비스를 제공하는 필요하기 때문이다.

마지막으로, 적대적 관점(adversarial view)에 의하면 비영리조직은 정부가 공공정책을 변화시키도록 만들거나, 공공에 대한 책임성을 유지하도록 만드는 역할을 수행한다. 이와 마찬가지로 정부도 역시 서비스 제공을 규제하거나, 비영리조직의 권익옹호활동에 대해 반응함으로써 비영리조직의 행동을 변화시키고자 한다. 이러한 관점에 있어서 정부와 비영리조직 간의 관계는 상황에 따라 다르다. 즉 비영리 부문은 효율적이고 작은 정부를 요구하기도 하고, 때로는 정부의 활동을 증대시키는 새로운 프로그램이나 규제를 옹호하기도 한다.

Young(1999)은 이러한 세 가지 관계유형은 서로 배타적이지는 않다고 지적한다. 비영리조직은 정부가 제공하지 못하는 서비스를 재정적으로 지원하고 전달할 수도 있으며, 정부가 재정을 지원하거나 또는 원조하는 서비스를 전달할 수도 있다. 또한 정부의 정책과 활동의 변화를 요구할 수도 있으며, 때로는 정부의 압력이나 감독에 의해 영향을 받을 수도 있기 때문이다. 더구나 정부와 비영리부문간의 관계를 유형화하는 것은 부문 간의 경계가 뚜렷하여 독립되어 있는 경우를 가정하지만 실제로 이들 간의 경계는 점차 모호해지고 있다. Young(1999)의 모델유형 구분은 기본적으로 경제학적 전통을 지닌 합리적 선택모델(rational choice model)을 기반으로 하고 있기 때문에, 정부와 비영리조직 간의 제도적 관계에 대해 다른 학문적 영역이 설명할 수 있는 내용들을 제시할 수 없다는 한계가 있다. 예를 들어 공공정책분야에 있어서 비영리 조직의 권익옹호 역할이나 비영리조직에 대한 정부의 통제 등의 이슈는 비영리조직에 대한 경제이론에서는 명확하게 다루고 있지는 않다.

Young(1999)은 그의 정부-민간의 관계유형구분이 Najam의 분류와 유사하다고 제시하는데, Najam은 기존의 연구들에서 제시된 경험적 결과들에 기반하여 Four-C's Model을 제시한다. 그는 기본적으로 정부와 민간의 관계는 하나의 요인에 의해 결정되기 보다는 정부의 속성(민주적이나 독재적이나), 발전단계(선진산업사회나 농경사회나), 경제적 이데올로기(자유시장경제 또는 통제경제나) 등의 다양한 요인에 의해 결정되는 전략적으로 제도화된 이해관계라는 관점을 기반으로 한다. 그의 모델은 각각의 조직들이 목적을 달성하기 위해 사용하고자하는 전략과 수단에 대한 선호도를 지닌다는 점에서 출발한다. 조직들이 지니고 있는 목적과 수단은 유사할 수도, 또 유사하지 않을 수도 있다. 즉 정부와 비정부라는 제도화된 행위자들은 특정 목적(ends, goals)을 추구하고, 특정한 수단 (means, strategies)에 대한 선호도를 지닌다. 이를 기반으로 정부-비정

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

부조직 간의 관계를 (1) 유사한 목적과 유사한 수단을 지닌 경우, (2) 상이한 목적과 상이한 수단을 지닌 경우, (3) 유사한 목적을 지녔으나 상이한 수단을 선호하는 경우, (4) 상이한 목적을 달성하기 위해 유사한 수단을 선호하는 경우로 구분한다(<그림 2-1> 참조).

우선, 협력적 관계(cooperation)는 정부조직과 비정부조직이 유사한 정책목표를 공유할 뿐만 아니라 이를 달성하기 위한 유사한 전략을 선호하여 결국 상호간의 목적과 수단을 수렴하게 된다. Najam은 비정부조직과 정부 간의 완벽한 권력균형이 협력을 위한 전제조건이라고 가정하지는 않는다. 휴먼서비스의 전달에 있어서 정부와 비정부조직 간의 활발한 협력관계를 형성하게 되는 경우가 많다.

		목적(Goals,Ends)	
		유사	상이
전략 및 수단 (Means)	유사	협력(Cooperation)	상호선택(Co-optation)
	상이	보완(Complementary)	대항(Confrontation)

자료: Najam(2000: 383).

<그림 2-1> 비정부조직-정부 간의 관계에 대한 Four-C Model

대항적 관계(confrontational relationship)는 정부와 비정부조직이 상대방의 목표나 전략이 자신들의 것과 반하는 것이라고 인식하는 관계를 의미한다. 즉 선호하는 목표와 수단과 전적으로 다른 경우이다. 정부는 그들이 지닌 강압적인 권력을 공공연하게 억압을 위해 사용하고자 하며, 또는 비정부조직들이 특정한 정부의 정책에 대한 반응 또는 저항세력으로 등장하기 때문에 이런 관계가 형성된다. 대항적 관계는 비정부조직에 대한 정부의 강압적인 통제활동뿐만 아니라 비정부조직에 의해 이루어지는 정부정책에 대한 저항 및 반대를 모두 포함하는 것이다.

보완적 관계(complementarity)는 정부와 비정부조직들이 유사한 목표를 공유하지만 다른 전략을 선호하는 경우를 의미한다. Young (1999)이 제시하는 보완적 관계유형은 정부가 비용을 지불하고 비정부조직들은 활동을 수행하는 유형으로 한정된다. 그러나 Najam(2000)이 제시하는 보완적 관계의 개념은 Young이 구분하는 보충적 관계(supplementary relations)를 포함한다. Najam의 분류에 있어서 보완성(complementarity)은 정부와 비정부조직의 목표가 유사한 경우, 이 조직들이 비록 다른 전략을 통해서라도 공유된 목적을 달성하기 위해 독립적으로든 계약의 형태로든 서로 보완적 역할을 수행하는 관계를 수립한다는 것이다. 또한 선호하는 수단이 유사한 경우에, 보완성은 협력의 단계로 나가게 된다. 이런 보완적 관계는 개발도상국이나 선진산업국가에서 정

부가 수행해야 한다고 기대되는 것이지만, 정부가 수행할 수 없거나 또는 수행할 의지가 없는 경우 비정부조직이 그 기능을 보완하게 되는 서비스 제공분야에서 일반적이다.

상호선택적 관계(co-optive relationship)는 정부와 비정부조직이 서로 다른 목표를 지니고 있으나 유사한 전략을 지니고 있는 경우를 의미하는데, 많은 경우 일시적인 관계이다. 상호선택(co-optation)이란 기존의 연구들에서 촉매작용(catalyzing)이라는 용어와 유사하게 이해되는 것으로, 정부의 변화를 포함한 사회변화를 위한 촉매제로서의 역할이 비정부조직이 수행해야 하는 것이며, 또한 이런 역할의 수행은 정부가 비정부조직에 대해서도 마찬가지로 이루어질 수 있다. 정부와 비정부조직들이 수단에 있어서 유사한 선호도를 지니고 있지만 다른 목표를 지니는 상황에서 양쪽은 서로의 목표를 변화시키기 위해 노력하게 되지만, 이런 상황은 매우 불안정하여 상대적으로 드문 현상이다. 이런 관계는 명백한 대항으로 가게 되거나 한쪽이 그들의 목표가 상대방의 하위목표가 된다고 설득시키고자 노력하게 된다. 이런 상황은 권력균형이 어떻게 이루어져 있는가에 따라 다르게 나타나는데, 만일 권력이 불균형적이라면 어느 한쪽이 모든 것을 포기하게 되거나 한다.

Najam(2000)의 분류는 어느 한쪽이 상대방에 대하여 어떤 태도를 지니고 있는지를 보는 것보다는 정부와 비정부조직 간의 상호작용의 결과로 나타나는 관계에 대한 것이다. 대항적, 상호선택적, 보완적 또는 협력적인 관계를 전략적으로 제도화된 선택(strategic institutional choice)라고 이해하고, 또한 제도화된 이해를 상이성과 수렴정도에 따라서 설명함으로써 보다 정부와 비정부조직 간의 관계를 보다 확고하게 제시할 수 있게 된다.

이러한 분류는 한쪽의 동기에만 초점을 두는 것이 아니라 정부와 비정부조직 간의 관계에 대한 양쪽의 관점을 분석할 수 있다는 점에서 장점을 지닌다. 또한 이 분류는 하나의 이슈에 있어서도 정부 내의 다양한 조직들이나 행위자에 따라 비정부조직과 상이한 유형의 관계를 형성하게 되며, 마찬가지로 비정부부문내의 다양한 행위자에 따라 정부와 다른 관계를 형성할 수 있다는 것이다. 이런 관점에 근거하게 되면 하나의 정책형성과정에 있어서도 다양한 유형의 정부와 비정부조직 간의 관계를 나타낸다는 점을 설명할 수 있다.

공공과 민간의 관계유형에 대한 기존의 연구들은 위에서 제시하는 바와 같이 각각의 관계유형이 서로 배타적이지 않으며, 어떤 영역이나에 따라 또는 동일 영역이라 할지라도 민간부문의 행위자가 누구냐에 따라 다를 수 있다는 점을 제시한다. 그러나 이런 지적에도 불구하고 정부와 민간의 관계 규정에 있어서 전체 비영리 또는 비정부부문을 일반화하여 설명하고 있어, 민간부문에

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

포함된 조직의 활동분야가 매우 다양할 뿐만 아니라, 외부 환경과의 관계도 다르게 나타난다는 점을 간과하는 경향이 있어왔다(Salamon, 1987). Gronbjerg (1993)는 단순한 조직유형의 구분을 확대하여 조직유형과 조직을 둘러싼 환경의 제도화를 강조하는 제도화 이론의 관점에서 비영리 부문이라는 동일 영역이 매우 다양한 유형의 조직들을 망라하고 있다고 지적하고, 비영리 조직을 둘러싼 다양한 환경을 제시한다. 이러한 상이한 환경에 따라 비영리 조직의 구조 및 활동은 다르게 나타날 뿐만 아니라, 환경과의 관계를 유지하고 관리하는 전략은 다르게 나타날 수밖에 없다. Gronbjerg(1993)는 비영리 조직들의 이러한 차이를 설명하기 위하여 비영리 조직과 공공부문과의 재정적 관계를 <그림 2-2>와 같이 4가지 유형으로 분류하고 있다.

		사적 서비스시장의 점유 (Dominance of Proprietary Service Sector)	
		없음	있음
공공부문의 비영리부문에 대한 의존 (Public Sector Dependency on Nonprofit Sector)	있음	I. 협력(cooperation): 사회서비스 (social services)	II. 순응(accommodation): 보건의료(health)
	없음	III. 경쟁(competition): 교육(education)	IV. 공생(symbiosis): 지역사회개발 (community development)

자료: Gronbjerg, K (1993). p.20

<그림 2-2> 비영리 부문의 제도적 환경

이 그림에서 제시되는 비영리조직을 둘러싼 제시된 관계 유형은 비영리 조직과 공공부문, 민간 부문과 공공부문, 그리고 비영리 조직과 민간시장 등 그 분야에서 활동하는 서비스 제공자들 간의 관계는 공공부문의 비영리부문에 대한 의존성과 사적인 서비스분야의 점유정도에 따라 특정한 서비스 분야에서 다르게 나타난다는 점을 제시한다.

첫 번째 유형은 비영리부문과 공공부문이 협력(cooperation)관계를 형성하고 있는 분야로 공공 부문인 정부가 서비스 제공에 있어서 비영리 부문에 의존하고 있으며, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 사적인 행위자들은 서비스의 특성상 이 분야에 개입을 하지 않는다. 즉 시장 및 계약의 실패(market or contract failure) 등의 이유로 사적인 부문은 이 분야에서 활동을 하지 않는다는 것이다. 예를 들어 정부와 비영리 부문이 협력관계를 형성하고 서비스를 제공하는 사회서비스 분야가 가장 대표적이다.

두 번째 관계 유형은 순응(accommodation)으로 보건(의료)분야가 대표적으로 이런 관계유형을

보여준다. 이 분야 내에서 공공부분과 비영리 부문은 상호의존적이지만 모든 사람들이 서비스를 이용하고자 하는 속성을 지니고 있어서 시장규모는 커지게 된다. 이런 시장의 규모 때문에 사적인 행위자들도 이 분야에서 서비스제공자로서 활동하고 있으며 활동범위를 확대해나가고 있다. 이런 분야 내에서 비영리 조직의 활동범위는 매우 소규모이긴 하지만 공공부분과 민간인 영리부분과 타협적인 관계를 형성한다.

세 번째 관계유형은 경쟁(competition)관계로 적절한 수준의 시장크기 때문에 사적인 행위자의 시장진입이 이루어지지 않고, 또한 공공부분이 비영리 부문에 의존하지 않는 상태로 주요 서비스를 제공하는데 공적자원이 이용된다. 이런 관계유형 하에서 공공부분은 비영리 부문에 의존할 필요성이 없다. 일반적으로 공공과 비영리부분간의 노동분화가 이루어져있으며, 더 나아가 이들 간의 경쟁관계를 형성한다는 것이다. 대표적인 예로 교육부문을 들 수 있다.

마지막 관계유형인 공생(symbiosis)관계는 공공부분과 사적인 부문이 서로간의 장점을 적절히 이용하는 분야에서 나타난다. 공공부분의 투자와 민간부분의 투자가 모두 확대되고 비영리 부문은 서비스를 제공함에 있어 이들과 경쟁하기가 어렵기 때문에, 비영리 부문의 활동은 고도로 전문화된 영역에서 제한적으로 이루어진다. 대표적인 분야는 지역사회 주택개발사업 등을 들 수 있다.

이런 관계의 구분은 다양한 영역에서 정부와 민간조직들이 어떤 관계를 형성하여 활동하고 있는지에 대해 상이한 관점을 제시해주는 데 기여한다. 즉 하나의 관계유형이 전체 사회의 모든 영역을 설명하는 것이 아니라 영역에 따라 또는 서비스의 특성에 따라 나타나는 상이한 관계유형을 설명하는데 도움이 될 것으로 보인다.

제2절 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 복지수요에 따르는 문제를 해결하기 위해 실시되어 왔기 때문에 지역사회의 주민들의 의연과 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 모금운동이 조직책임자, 실무자들이 준수해야 될 규칙의 원천이 되기도 한다(Kramer, 1965: 108-114; 어운배, 1975: 84).

공동모금의 기본적 이념은 어느 지역사회내에서 활동하고 있는 사회복지사업기관들은 그 지역사회의 주민을 대신하여 그 지역사회에 있는 불우한 사람들을 돕거나 그 지역의 생활환경 개선에 노력하고 있기 때문에 그에 소요되는 경비를 해당 지역사회 주민들이 능력에 따라 분담한다는 사회 연대의식의 발로라 할 수 있다.

또한 기부자들의 자발적인 협력과 참여에 공동모금은 의존하고 있기 때문에, 주민들의 다수에 의하여 받아들여져야만 한다는 명제가 있게 된다. 그러기 위해서 공동모금의 홍보활동은 단순히 목표예산의 금품을 거둬들이는 데만 그 목적이 있는 것이 아니라 주민들이 지역문제에 의식을 가지고 적극 참여하도록 권유하는데 있다. 그러므로 모금활동의 근본적인 이념은 지역사회내의 사회복지 기관들이 지역주민을 대신하여 사회복지서비스를 제공하고 지역의 복지 향상을 위해 노력하고 있기 때문에 지역주민들이 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(어운배, 1975: 84-85; 정호영, 1990: 30-31).

2. 재해의연금의 성격

재해의연금 모금은 일반적인 모금 활동과 유사하거나 상이한 성격을 지니고 있다. 일반적으로 모금은 지역사회 불우한 이웃을 돕거나 그 지역의 생활환경을 개선하는데 초점을 두고 진행되는 것이 보통이다. 또한 모금을 통하여 사회복지서비스를 제공하는 비영리조직들은 그 활동을 수

행하는데 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 재난상황으로 인해 개인이 감당하기 어려운 불행한 상황에 처하게 된 것이다.

둘째, 재해의연금 모금은 재해 상황에서 불행을 당한 피해자들을 돕기 위한 민간의 자발적 기부행위에 기초하고 있다. 이는 재해 복지서비스 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. 따라서 모금액이 중요한 것이 아니라 모금 자체에 의미가 있다(김민수, 2005. 6. 20).

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 때문이다¹⁰⁾.

넷째, 재해의연금 모금은 재난피해자에 대한 일시적인 위로와 동시에 정상생활로의 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 재해복지서

10) 서선원(2005. 6. 13)에 의하면 8월에 의연금 모금을 하게 되면 9월이나 10월에 바로 집행을 하는 신속한 체계가 있어야 한다. 그러나 사회복지공동모금회의 경우에는 재해의연금과는 달리 일년 연중 사업을 수행한다는 점에서 차이가 있다고 한다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

비스의 경우에는 일차적으로 동일 재난상황에서 동일 피해를 입었다면 동일한 의연금을 받는 것이 요구되는 것이다. 따라서 기부자가 원하는 대로 대상자를 지정하여 기탁하는 것은 다소 수용하기에 어려움이 있다. 현재는 재해구호협회를 통해서 일관된 지원 기준을 가지고 모든 피해를 당한 이재민에게 균등하게 지원이 이루어지고 있다(김재호, 2005. 6. 14).

여섯째, 재해의연금 모금은 대부분의 경우 모금 기간이 단기에 이루어지게 된다. 이는 재해 상황이라는 특수성에 기초한 것으로서 일반 국민의 감정적 호소와 피해상황의 절박성에 기초하고 있기 때문이다. 일반 모금의 경우에는 수혜자에 대한 복지서비스 제공이 대부분 장기간에 걸쳐 이루어지고 있어 모금 활동 역시 장기간 지속적으로 이루어지고 있는 반면에, 재해의연금의 모금은 일시적으로 집중 홍보를 통한 모금 활동이 이루어지고 있다(김종석, 2005. 6. 14; 김민수, 2005. 6. 14).

일곱째, 재해의연금 모금은 모금액수가 대규모라는 점을 특성으로 한다. 이는 재해를 당하지 않은 국민 절대 다수가 모금에 참여하고 있는 한편, 국민통합이나 사회통합의 차원에서 이루어지고 있기 때문이다. 또한 향후에 누가 재해를 입게 될지 예측할 수 없는 불확실한 상황에서 국민 모두가 '십시일반'하는 상호부조의 정신으로 기부행위가 이루어지기 때문이다.

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

아홉째, 재해의연금 모금 행위는 사적부조의 차원에서 이루어지고 있는 것이기 때문에 재해의 연금의 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 재해의연금의 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.

열 번째, 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 달

리 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.

마지막으로, 재해의연금의 경우에는 모금 창구를 일원화하는 것이 바람직한 것으로 나타나고 있다. 즉 이재민 지원에 대한 명확한 안내와 지원에 대한 신속한 처리 등을 위해서는 모금 창구의 단일화가 요구된다. 만일 사회복지공동모금회가 재해의연금을 함께 모금하는 경우에는 중복성이 있게 된다. 기업의 입장에서 보면 지원하는데 어려움이 있게 되고 기부자에게 부담을 줄 수도 있다는 문제가 생긴다(서선원, 2005. 6. 13). 어느 기관이 재해의연금을 모금하느냐 하는 것은 문제가 되지 않는다. 다만 재난 시에는 재해구호협회가 하고, 대한적십자사는 봉사로 할 수는 있지만 봉사단체는 봉사단체로서만 지원을 하는 것이 필요하고, 모금기관이 많이 분산되지 않고 압축되어 있는 성격을 지니는 것이 좋다고 본다(김종석, 2005. 6. 20).

3. 재해의연금품의 운영체계

1) 재해의연금품의 모집·배분·관리 관련 법제도 현황: 재해구호법

재해의연금품의 모집과 관련해서는 앞서 논의한 바와 같이 재해구호법의 모범이 되는 기부금품모집규제법의 적용을 받고 있다. 그러나 실제적으로는 2004년 12월 30일 개정된 재해구호법에 의하여 모집·배분·관리가 이루어진다.

재해구호법의 목적은 재해가 발생하였을 때에 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여하는데 있다(재해구호법, §1). 따라서 재해구호법은 비상재해가 발생하였을 때에 응급적인 구호를 행함으로써 재해를 복구하고, 이재민을 보호하며, 사회질서의 유지를 위하여 제정된 법이다. 재해구호법에서의 재해란 동일한 지역에서, 다수의 이재민이 동시에 발생한 경우를 말한다.

재해구호법의 적용 대상은 재해가 발생하였을 때에 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여함을 목적으로 하여 이 법에 의한 구호는 자연재해대책법 제2조제1호의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자(이하 "이재민"이라 한다)를 대상으로 한다고 규

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

정하고 있다(재해구호법, §2)¹¹⁾.

또한 재해구호법 제2조에서 재해에 대해 자연재해대책법 제2조제1호의 규정에 의한 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진(지진해일을 포함한다. 이하 같다) 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해라고 정의하고 있다.

재해구호법 제3조에서는 구호기관에 관하여 ①구호는 이재민의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장이 행한다고 규정하고 동 규정에 의하여 구호기관을 시·도지사 및 시장·군수·구청장으로 하고 있다. 이러한 구호기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 재해구호에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다. 그리고 2004년 12월 30일 일부개정을 통하여 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 소방방재청에 재해구호본부를 둔다고 규정하였다.

구호의 종류와 관련해서는 동법 제4조에 의하여 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 보건복지부장관이 정하는 사항으로 하고 있으며, 구호기관은 필요하다고 인정하는 경우에는 이재민에게 현금을 지급하여 구호할 수 있다고 규정하고 있다.

그리고 재해구호법 제5조에서는 재해구호물자의 확보 및 보관에 관하여 규정하고 있으며, 특히 제5조 제4항에서는 소방방재청장은 대한적십자사조직법에 의한 대한적십자사 및 제 10조의 규정에 의한 전국재해구호협회가 재해구호물자를 모집·관리·배분하기 위한 창고의 설치·운영을 지원할 수 있다고 2004년 12월 30일 일부개정을 통하여 규정하고 있다.

그 밖에 재해구호법 제10조에서는 전국재해구호협회에 관하여 ① 이재민의 구호에 필요한 재해의연금품의 모집·관리·배분 및 구호활동을 위하여 전국재해구호협회(이하 “협회”라 한다)를 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 제11조에 의하여 전국재해구호협회의 사업은 이재민의 구호를 위한 재해의연금품의 모집·관리 및 배분, 재해구호에 관한 홍보 및 조사연구 등 재해구호 관련 사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 사업으로 하고 규정하고 있다.

재정과 관련해서는 제13조에 구호에 필요한 비용은 구호기관이 부담하며 정부는 구호기관이 부담한 비용의 전부 또는 일부를 국고 등으로 보조할 수 있다.

현행 재해구호법을 중심으로 한 재해구호활동과 재해의연금품의 모집·배분·관리에 관하여 정리하면 다음과 같다. 재해가 발생하였을 경우 피해를 입은 이재민의 보호와 생계지원에 기여함

11) 2005년 7월에 재해구호법 전부개정 법률(안)이 입법예고 되었다. 여기서는 재난 및 안전관리 기본법(§3①-가)에 의거한 자연재난으로 인하여 피해를 입은 자로 규정하고 있다.

을 목적으로 하여 광역자치단체와 기초자치단체를 포함하는 피해지역의 해당 지방자치단체가 구호기관으로서 비축된 구호기금과 구호물자를 이용하여 구호활동을 실시한다. 이 과정에서 구호기관의 지원을 위하여 소방방재청에 재해구호본부를 두며, 기타 재해의연금품의 모집·배분·관리를 위하여 전국재해구호협회를 설립하였다. 다만, 2004년 12월 30일 일부개정 된 재해구호법 제5조 제4항에 따를 때, 재해구호물자의 모집·관리·배분에 있어 대한적십자사를 포함하는 것으로 이해할 때, 재해의연금품 등의 재해구호물자의 모집·관리·배분을 전국재해구호협회의 독점적 지위로 단정할 수는 없다고 보여 진다.

2) 재해의연금품 모금에 관한 법·제도적 내용

재해구호에 있어서 재해의연금품 모금의 법 및 제도적 내용을 살펴보면, 우선 재난및안전관리기본법 제66조에 의하여 이재민의 구호와 생계안정을 위하여 국가 및 지방자치단체가 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 국가는 재난관리의 원활한 실시를 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있도록 규정하고 있다(재난및안전관리기본법, §66).

다음으로 재해구호법에 의한 재해의연금품의 모금에 대해서 살펴보면, 재해로 인하여 피해를 입은 이재민을 대상으로 전국재해구호협회에 의해서 ① 위로금 및 재해구호비의 지급에 소요되는 비용, ② 물품구입에 소요되는 비용, ③ 재해의연금품의 모집·배분·관리에 소요되는 경비, ④ 협회의 운영에 소요되는 비용, ⑤ 그 밖에 보건복지부장관이 이재민의 구호 및 생계지원을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 비용 등을 모집·관리 및 배분 할 수 있도록 규정하고 있다(재해구호법, §10-§11; 재해구호법시행령, §8).

또한, 구호비용의 부담은 구호기관이 부담하며, 정부는 구호기관이 재해구호를 위하여 부담한 비용의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 국고 등으로 보조할 수 있도록 규정하고 있다(재해구호법, §13). 그리고 시·도지사는 구호비용을 부담하기 위하여 매년 재해구호기금을 적립하여야 하고, 재해구호기금은 이재민의 구호 등 대통령령이 정하는 용도 외에는 이를 사용할 수 없도록 규정짓고 있으며, 재해구호기금의 운영 및 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(재해구호법, §14).

이러한 재해구호기금은 최근 3년 동안의 지방세법에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

1천분의 5에 해당하는 금액으로 매년도 최저적립액을 정하고 있고, 특별시의 경우에는 1천분의 2.5에 해당하는 금액으로 규정하고 있다(재해구호법, §15). 그리고 재해구호기금에서 생기는 수입은 그 전액을 재해구호기금으로 다시 편입하도록 하고 있다(재해구호법, §16).

또한, 전국재해구호협회는 보유하고 있는 재해의연금품 및 구호물품을 보관·관리·배분하기 위한 창고를 설치·운영하는 사업을 하도록 규정하며(재해구호법시행령, §7), 또한 재해구호물자의 구입 및 보관창고의 설치·운영, 응급구호, 사망자의 유족, 실종자의 가족 및 부상자에 대한 위로금 및 생계보조, 이재민에 대한 응급구호 및 장기구호, 주택침수에 대한 보조, 세입자 보조, 재해구호물자의 조달 및 운송, 재해구호에 참여하는 자원봉사자 등 구호 관계자에 대한 재해구호 교육 및 급식, 그 밖에 시·도지사가 재해구호를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 사업에 소요되는 비용의 지급 등에 재해구호기금을 사용할 수 있도록 그 용도를 정하고 있다(재해구호법시행령, §11).

이러한 재해구호기금은 시·도지사가 적립계좌를 별도로 설정하고 재해구호기금을 적립 및 필요사항을 조례로 정하여 관리하도록 하고 있다(재해구호법시행령, §12).

3) 재해의연금품 지원체계에 관한 법·제도적 내용

재해의연금품의 지원체계에 관한 법 및 제도적 체계를 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 보건복지부장관이 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(재해구호법시행령, §8). 이러한 재해의연금의 지급기준은 보건복지부장관이 협회의 장과 협의하여 정하고, 재해피해정도와 가족 수 등을 감안하여 협회의 장이 정할 수 있도록 하고 있다(재해구호법시행령, §8).

이러한 재해의연금품의 배분절차는 ①협회의 장이 재해의연금을 배분하고자 하는 때에는 사전에 보건복지부장관과 이를 협의하여야 하고, ②협회의 장이 재해의연금품을 배분하고자 하는 때에는 사전에 보건복지부장관에게 이를 통보하여야 하고, 다만, 응급구호를 위하여 배분하는 경우에는 사후에 통보할 수 있도록 규정하고 있다(재해구호법시행령, §9).

둘째, 재해의연금품의 보관체계에 대해서 살펴보면, ①구호물품창고에는 재해의연금·재해구호 물품 및 재해구호와 관련된 물품만을 보관하여야 하고, ②협회의 장은 구호물품창고별로 보관책임자를 지정하고, 장기보관중인 물품은 부패·변질의 우려가 없도록 관리하여야 하고, ③협회의 장은 재해의연금 중 보관이 곤란하거나 이재민의 구호에 필요 없다고 인정되는 물품에 대하여는 사회복지시설에의 기부나 매각 후 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(재해구호법시행령, §10).

셋째, 다음으로 재해의연금품 등의 전달체계를 살펴보면, 우선 재해로 인하여 주거시설을 상실하거나 사실상 거주가 불가능하게 된 경우나 재해발생의 가능성이 높아 사전 대피의 필요성이 인정되는 경우에 한하여 공공시설, 천막 또는 그 밖에 임시시설 등에 임시 거주할 수 있도록 임시거주시설을 제공하고 있다(재해구호법시행규칙, §2). 다음으로 이재민에게 급식이나 생활필수품 등을 제공할 수 있도록 규정하고 있다(재해구호법시행규칙, §3). 또한, 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장은 재해가 발생한 때에 의료반·전염병관리반 및 위생지도반을 지체 없이 구성하여 의료서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다(재해구호법시행규칙, §4). 그리고 재해로 사망한 자의 연고자에게 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 장례비를 지급하도록 하는 등 장사의 지원을 행할 수 있도록 하고 있다(재해구호법시행규칙, §5).

이러한 재해의연금품을 지원할 때에 구호기간은 이재민의 피해정도 및 생활정도 등을 감안하여 결정하되, 그 기간은 6월 이내로 하고 있으며(재해구호법시행규칙, §6), 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 가족 수, 피해정도, 구호를 하여야 할 사람 등을 확인한 후 구호를 행하여야 하고, 구호를 실시하기 전에 구호대상자에 대하여 구호에 관한 사항을 서면 또는 구두로 통지하여야 하는 등 구호실시 사항을 규정하고 있다(재해구호법시행규칙, §7). 또한 원활한 재해구호물자의 지원을 위하여 시·도지사는 최근 10년간의 지역별 재해발생상황을 감안하여 당해 관할지역내의 재해에 대비할 수 있도록 재해구호물자를 충분히 비축하도록 하여야 하고, 시·도지사는 매년 12월말 현재의 재해구호물자현황을 다음해 1월 말일까지 보건복지부장관에게 통보하여야 하며, 재해가 발생한 때에는 해당 구호기관의 계획에 따라 필요한 구호조치를 신속히 실시하고, 재해구호상황을 보건복지부장관에게 보고하도록 하고, 시·도지사가 재해구호를 위하여 재해구호기금을 사용한 때에는 그 사용내역을 보건복지부장관에게 보고하여야 하도록 규정하고 있다(재해구호법시

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

행규칙, §8, §9, §10).

<표 2-3> 재해의연금품의 지원체계

구분	내용	관련 법령
배분체계	<ul style="list-style-type: none"> 재해의연금품의 배분 규정 재해의연금품의 배분 절차 	재해구호법시행령 제8조, 제9조
보관체계	<ul style="list-style-type: none"> 재해의연금품의 보관 규정 재해의연금품의 보관 비용 부담 	재해구호법시행령 제10조
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> 임시주거시설 제공 급식 또는 생활필수품의 제공 의료서비스의 제공 장사의 지원 구호기간 및 구호 실시 	재해구호법시행규칙 제2조, 제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제7조, 제8조, 제9조, 제10조

제3절 우리나라 재해구호체계

1. 공공부문의 재해구호체계

1) 법적 체계

이재민구호와 관련된 체계상 상위법으로 ‘재난및안전관리기본법(법률 제7188호)’이 있으나 2004년 3월 제정 이후 관련 법률의 개정이 아직 되지 않아 기존 법체계를 중심으로 기술한다. 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 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 제13조에서는 국고부담의 원칙, 제14조에 나와 있는 광역자치단체의 재해 구호기금 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 있다¹²⁾.

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).

<표 2-4> 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·실종 또는 부상을 당함으로써 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% ¹³⁾ 국 고: 100%
나. 이재민 구호 ○ 응급구호 (최초 7일간) ○ 장기구호	○ 인/일 최저생계비중 식료품비 4,000원 ○ 인/일 최저생계비중 식료품비 4,000원	재해구호기금 100% 총당 (최초 7일간) 국 고: 85% 지방비: 15%
다. 재해복구지원 ○ 세입주자 보조비 ○ 침수주택수리비	○ 300만원 범위내 입주보증금 또는 6월 간 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).

12) 재해복구비용 중 국고가 부담되는 경우는 동일한 재해기간에 대한 재해로 피해액이 '특별시의 구: 28억원 이상, 광역시의 구 또는 인구 30만 이상의 시: 15억원 이상, 인구 30만 미만의 시 또는 군: 10억원 이상'에 달할 때 가능하다(재해구호및재해복구비용부담기준에관한규정§3).

13) 2005년 10월 현재 입법 예고된 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정(안)에 따르면 재원부담비율이 의연금 또는 국고 100%에서 국고 100%로 개정될 예정이다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

(1) 재해구호법의 목적

이 법은 재해가 발생하였을 때에 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여함을 목적으로 한다.

(2) 구호의 대상

이 법에 의한 구호는 자연재해대책법 제2조제1호의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자(이재민)를 대상으로 한다

(3) 구호 기관

구호는 이재민의 거주지를 관할하는 특별시장, 광역시장, 도지사 및 시장, 군수, 구청장이 행한다. 또한, 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 보건복지부에 재해구호본부를 둔다.

(4) 구호의 종류

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
- 사. 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 사항

(5) 구호 방법

구호기관은 필요하다고 인정하는 경우에는 이재민에게 현금을 지급하여 구호할 수 있고, 구호의 한도, 방법 및 기간에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

(6) 재해구호물자의 확보 및 보관

구호기관은 지역별 재해발생현황 및 지역실정 등을 감안하여 필요한 재해구호물자를 상시 확보

보하여 응급지원 할 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 보건복지부장관에게 그에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 또한, 지원요청을 받은 시, 도지사 및 보건복지부장관은 이에 대하여 최대한 지원하여야 한다. 그리고 보건복지부장관은 대한적십자사조직법에 의한 대한적십자사 및 제10조의 규정에 의한 전국재해구호협회가 재해구호물자를 모집, 관리, 배분하기 위한 창고의 설치, 운영을 지원할 수 있다. 또한, 확보하여야 할 재해구호물자의 종류 및 확보기준 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

(7) 응급구호실시 및 재해구호상황 보고

구호기관은 재해로 인하여 이재민이 발생한 때에는 전체 재해발생상황을 파악하기 전이거나, 재해발생이 진행 중인 때에라도 보건복지부령이 정하는 기준에 따라 지체 없이 응급구호를 실시하고, 그 재해의 상황과 재해구호 내용을 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.

(8) 토지 또는 건물 등의 사용

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.

(9) 전국재해구호협회

이재민의 구호에 필요한 재해의연금품의 모집, 관리, 배분 및 구호활동 등을 위하여 전국재해구호협회를 설립할 수 있다.

(10) 재해구호관련기관과의 협조

구호기관은 재해구호를 원활하게 하기 위하여 경찰관서, 소방관서, 군부대와 대한적십자사, 협회 등 민간재해구호관련 단체와 상호 협조하여야 하고, 이재민과 그 인근 거주자는 구호기관의

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

구호에 관한 업무에 협력하여야 한다.

(11) 구호비용 부담

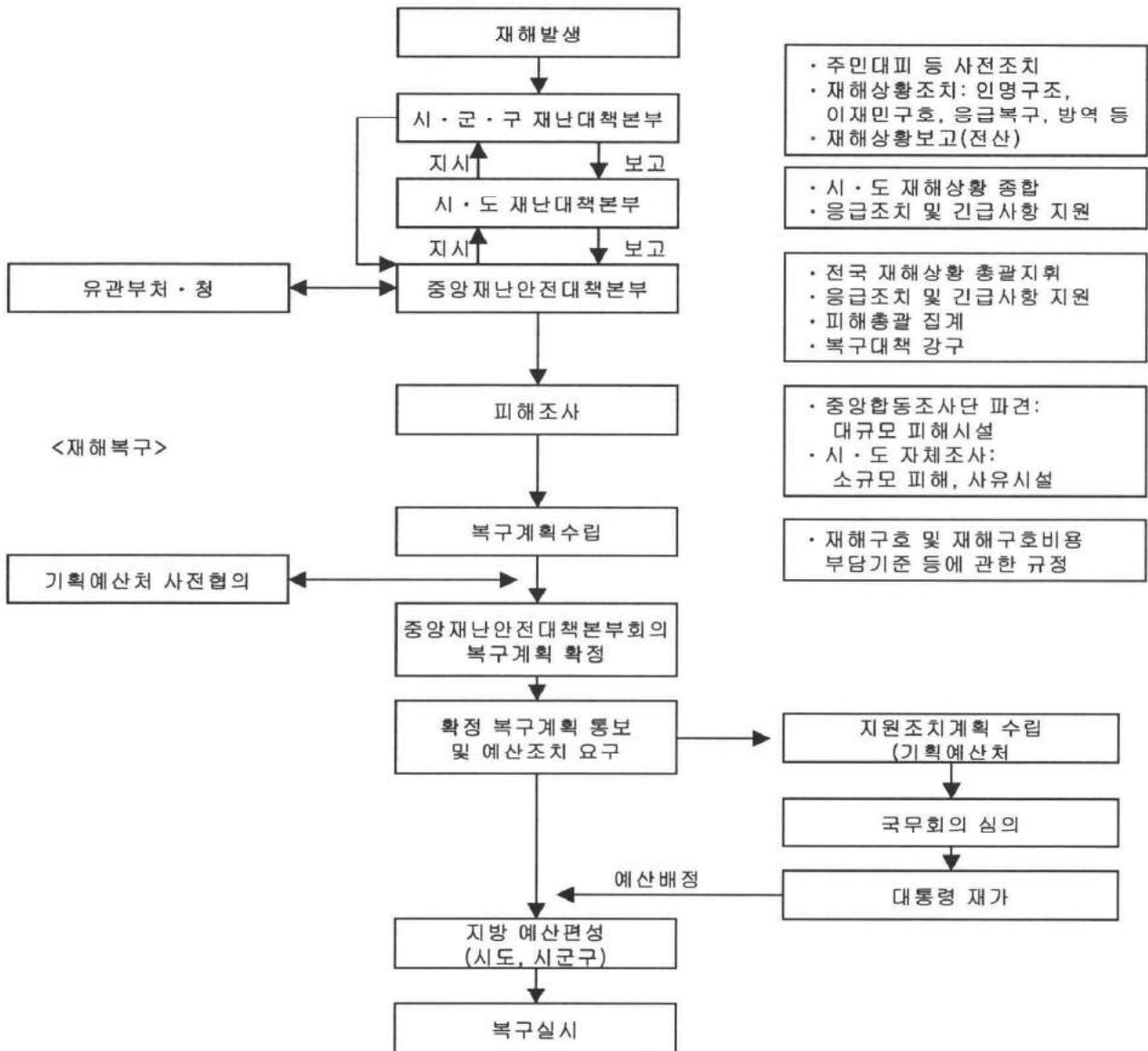
구호에 필요한 비용은 구호기관이 부담하고, 정부는 구호기관이 재해구호를 위하여 부담한 비용의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 국고 등으로 보조할 수 있다.

2) 관련기관 체계

(1) 중앙정부와 지방자치단체

우리나라의 이재민 구호 체계는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 정부 차원의 지원체계뿐만 아니라 전국재해구호협회, 대한적십자사, 지역 군부대, 민간자원 봉사단체 등이 상호 유기적으로 협조 및 연계체제를 구축하고 있다. 전반적인 이재민구호의 행정체계는 재해가 발생하면 시·군·구의 재난대책본부—시·도재난대책본부를 거쳐 중앙재난안전대책본부로 보고를 하게 되고, 중앙재난안전대책본부는 보고 기관에 대하여 피해 상황에 적합한 조치를 취하도록 지시를 하도록 되어 있다(<그림 2-3> 참조).

아울러 유관기관과의 업무 협조를 통하여 소관사항의 면밀한 지원을 종합하여 효과적인 지원이 가능하도록 노력하고 있다. 여기에서 기억해야 할 것은 이재민 구호의 통괄기관은 중앙재난안전대책본부이나 결국 이재민에게 직접적인 지원을 실시하는 것은 기초자치단체라는 것이다. 즉 상급부서는 지침, 예산지원 등을 통하여 기초자치단체가 직접적인 지원이 가능하도록 지원을 한다는 개념이다. 이중 이재민 구호가 집중적으로 이루어지는 보건복지부의 행정체계를 세분하여 살펴보면 사회복지심의관을 본부장으로 중앙재난안전대책본부와 연계하여(<그림 2-3>의 유관기관) 중앙재해구호활동본부를 운영하고 있다. 본부장이 구호활동 본부의 모든 활동상황에 대해 지휘 통제하며 종합구호반을 비롯한 5개반으로 조직되어 있다. 지방자치단체에서도 시·도 활동반과 시·군·구 활동반을 운영하고 있는데 중앙정부와 마찬가지로 해당기관의 재해대책본부와 연계하여 활동을 실시하고 있다.



<그림 2-3> 피해복구수습체계

이러한 시·도와 시·군·구 활동반은 중앙재해구호활동본부에 피해상황을 보고하고, 중앙재해 구호활동본부의 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.

(2) 민간유관기관

대표적 민간기관으로 대한적십자사와 전국재해구호협회가 있다. 또한 1961년 ‘전국수해대책위원회’로 출범한 전국재해구호협회는 언론을 통한 재해 의연금 모금과 관리 및 배분을 주 업무로 하고 있다¹⁴⁾(전국재해구호협회보, 2003). 그러나 배분에 있어서는 직접적인 배분이 아닌 행정기관을 통하여 배분이 되어지고, 국고 지원금에 의연금이 일정 비율 포함되어 지급되는 경우가 있어 일반국민들이 방송을 통해 모은 의연금의 사용처나 사용 시기 등에 대하여 의문을 가지는 경우가 발생하고 있다.

기타 안전생활실천시민연합, 해병대전우회, 청년회의소 등 각종 민간단체가 직간접으로 이재민 구호에 참여하고 있고, 개인들이 자원봉사를 하고 있다. 정부에서는 이러한 시민단체를 체계화하고자 기초자치단체별로 ‘시민안전봉사대’를 조직하고 2003년부터는 ‘시민안전봉사대장 과정’¹⁵⁾ 교육을 실시하여 재해구호 현장에서의 혼란을 줄이고 민관의 효과적인 통합을 위하여 노력하고 있다.

2. 민간부문 재해구호체계의 실태와 현황

우리나라 민간부문의 재해구호체계는 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 그러한 연계조직이나 협조관계는 뚜렷하게 만들어져 있지는 않다.

1) 대한적십자사

(1) 조직의 개요

대한적십자사는 우리나라의 대표적 구호기관으로서, 재해구호, 모자보건사업, 국민건강사업, 헌

14) 이외에 전국재해구호협회의 사업내용으로는 재해구호물품 지원, 재해구호 연구·조사 사업, 재해자원봉사 등 재해구호 활동 등도 하고 있다.

15) 2003년도에 행정자치부 국가전문행정연수원에서는 시·군·구 단위로 조직된 시민안전 봉사대장 교육과정을 개설하여 2박 3일간 5개기 367명을 교육하였으나 일반 봉사단체의 자체교육과 중복되는 부분이 있어 2004년도에는 2개기 105명이 교육을 수료하였다.

혈수급업무, 국제구호활동 등을 주요 사업으로 전개하고 있다. 대한적십자사의 구호사업은 국내외에서 발생하는 각종 재난에 대비하고, 이재민을 긴급 구호하여 고통을 경감시키는 것을 가장 중요한 목적으로 한다.¹⁶⁾

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

(2) 구호사업의 기본 방침

대한적십자사의 구호사업은 대한적십자사 구호운영규정에 따라 다음과 같은 기본방침을 갖는다. 이에 따르면, 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 있으며, 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.

(3) 재해구호사업의 체계와 활동

16) 한편, 국내 저소득층 주민과 외국인 난민 등에 대한 생계구호도 실시하고 있다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

대한적십자사의 재해구호사업은 크게 재해대비 (disaster preparedness)와 재해대응 (disaster response)으로 구분된다.

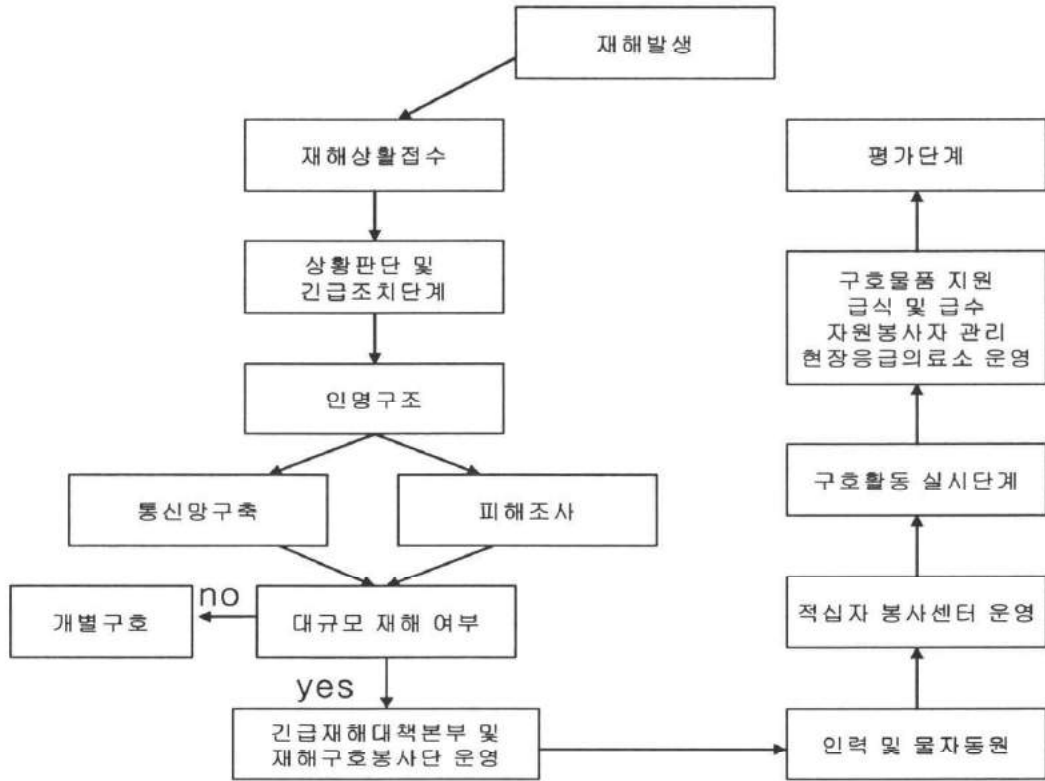
가) 재해대비활동

중점사항	주요내용
구호물자 확보 및 분산비축	<ul style="list-style-type: none"> · 적정량의 물자를 연도 초에 확보(단, 변질의 우려가 있는 물자는 소요계획에 따라 확보) · 재해위험지역 및 다발지역 -분산비축 · 물자관리-품목별 제작 연도별 보관, 선입선출 지급, 일정량을 세대당 지급 분으로 포장 보관-관리 · 창고관리- 통풍시설, 방수, 방습, 방화, 도난방지, 소독 및 청결 유지
구호물자 접수, 분배 구호물자 보급, 수송 구호장비 확보, 정비	<ul style="list-style-type: none"> · 효율적인 처리방안 사전준비 · 재해발생 즉시 수송할 수 있는 체제유지 · 차량소유 봉사회의 관리 및 신규조직 결성 · 긴급 시 즉시출동 - 장비확보, 점검 및 정비 · 계획된 구호장비확보 및 관리 철저
구호요원 지휘통제, 유관기관-단체협조 종합보고	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 비상연락망 정비(직원 및 봉사원, 유관기관) · 아마추어무선봉사원 협조체제 구축 · 보고계통 및 절차
재해구호 종합훈련	<ul style="list-style-type: none"> · 재해구호대비태세 점검 및 구호능력 제고 · 적십자 전기관과 봉사조직 및 장비동원 · 전기, 전화, 수도, 가스, 방화, 방역, 헬기 동원을 위한 행정기관 대책본부 등과의 사전 협조체제 유지 · 실제상황을 가정한 재해구호 종합훈련 참여 (행정관서 방재 훈련 및 긴급구조 구난훈련 참가)
재해구호 봉사원교육	<ul style="list-style-type: none"> · 적십자 봉사원의 재해구호 요원 전문화 · 이재민 욕구에 부응하는 체계적 구호활동 전개 · 준비되고 훈련된 자원봉사조직 구축 · 민간 구호단체의 역량 강화

나) 재해구호활동

중점사항	주요 내용
재해응급 대책	<ul style="list-style-type: none"> · 재난 및 재해발생시 즉각적이고 효율적인 구호활동 실시 · 경보전달, 대피안내, 인명구조 및 이와 관련된 긴급조치 <ul style="list-style-type: none"> - 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 구호 시는 1세대당 4인 가족 기준으로 150,000원 상당. 단, 구호품의 수량과 내용은 재해의 정도와 형편(수해, 화재, 기타 재해 등), 이재민 세대 가족 수에 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 특별 활동 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(주/부식비는 지사에서 우선 지원)
장의부조	<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 어선에 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 기부해은 자원으로 긴급구호의 욕구를 일단 충족시킨 후 자원 여분이 있을 경우 당해 이재민에게 필요한 복구지원을 할 수 있음.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안



<그림 2-4> 대한적십자사의 재해구호체계

적십자사의 재해구호활동체계는 재해인지단계와 구호실시단계로 구분된다. 제 1단계인 재해인지단계에서는 재해상황을 접수하고 상황판단 및 긴급조치를 취한다. 이 단계에서는 비상연락을 취하면서 인명구조 활동과 비상통신망 가동, 그리고 긴급구호품 수송 등이 이루어진다. 제 2단계인 구호실시단계에서는 장거리 통신망을 가동하고, 이재민을 위한 급식과 구호품 지급을 실시하며, 현장 응급의료소를 설치, 운영함으로써 최대한 빠른 시간 내에 이재민들에게 구호 서비스가 전달될 수 있도록 조치한다.

2) 전국재해구호협회

(1) 조직의 개요

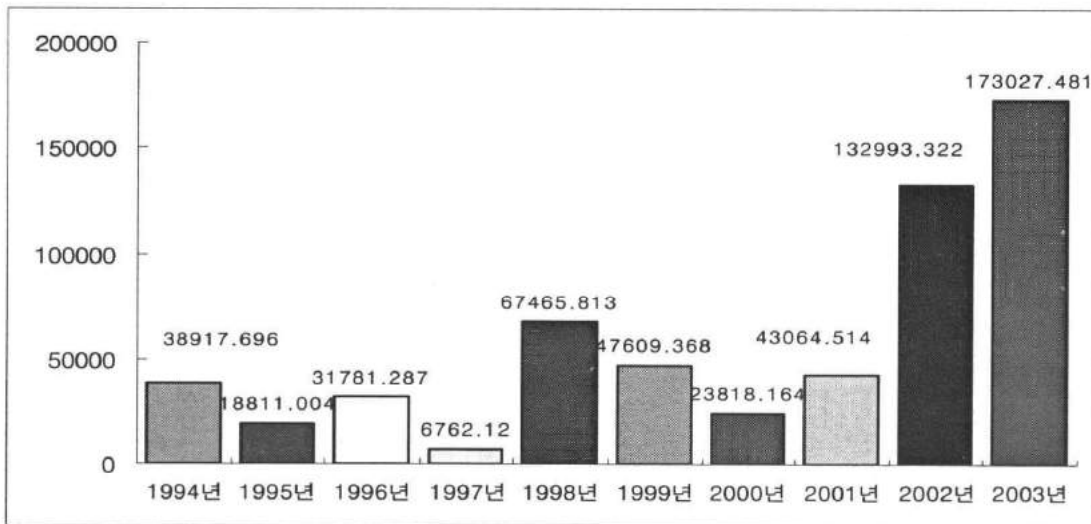
전국재해구호협회는 『재해구호법』에 의해 설립된 법정 민간조직이다. 전국재해구호협회는 1961년에 발생한 대규모 수해를 계기로 발족한 “전국수해대책위원회”를 1964년에 전국재해대책협의

회로 개칭하여 활동을 확대하여 오다가, 2001년에 『재해구호법』이 전면 개정되면서 전국재해구호협회로 재차 개칭하여 활동하고 있다.

전국재해구호협회는 재난발생시 정부와 역할을 분담해 재해를 복구하고 이재민을 구호하는 역할을 하는 조직으로서, 이재민 구호를 위해 국민 의연금품을 모집, 관리 및 배분하고, 자원봉사활동을 통해 직접 구호활동에 참여하여 이재민들을 돕는 일을 하고 있다.

(2) 재해구호협회의 사업

재해구호협회는 재난 발생 시 국민들로부터 의연금품을 모집하여 이재민들을 구호하는 주도적인 역할을 하고 있다. 특히 2002년 『재해구호법』제정에 따라 전국재해구호협회로 개칭, 법정단체화 하면서 정부와 역할분담을 통하여 의연금품을 모집 및 관리, 배분하고 있으며, 재해현장에서 자원봉사활동과 교육지원 등의 활동을 하고 있다.



자료: 전국재해구호협회(2004: 44).

<그림 2-5> 전국재해구호협회 의연금품 지원 실적

전국재해구호협회는 2003년에 총 1,730억2,748만원을 재해구호사업에 지원하였는데, 이는 2000년의 238억1,816만원의 7.3배에 해당하는 금액이다. 이는 물론 2002년도와 2003년도에 대형 재난이 많았기 때문이기도 하지만, 재난 시 국민들이 의연금품 모집에 참여하는 정도가 높아졌기 때문이라고도 할 수 있다(<그림 2-5>).

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

전국재해구호협회의 사업은 다음과 같다.

가) 재해 의연금품모집 및 배분

-재해 피해자 지원을 위한 의연금품 모집 및 기탁 의연금품 관리 및 배분

나) 구호물품 비축과 지원

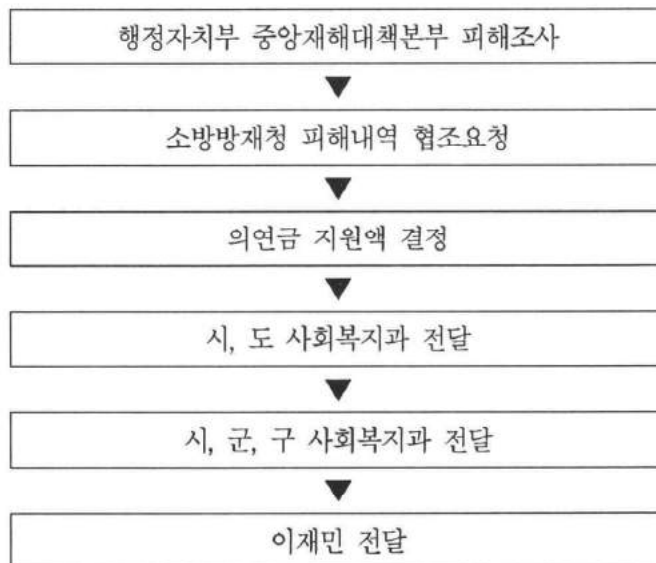
-신속하고 체계적인 구호를 위한 구호물품준비와 물류센터운영

-유관기관과의 협력체계 구축을 통한 효율적 지원

다) 재해구호 연구조사 및 홍보

-재해구호에 관한 연구 조사 활동 및 선진화된 재해프로그램 개발

-기탁자 및 수혜자를 포함한 대국민 홍보활동



<그림 2-6> 전국재해구호협회의 의연금 배분 절차

라) 재해구호 자원봉사 등 재해구호활동

-협회 소속의 재해구호자원봉사자 모집 관리 및 재해구호 교육 관련 사업

마) 응급구호세트지원

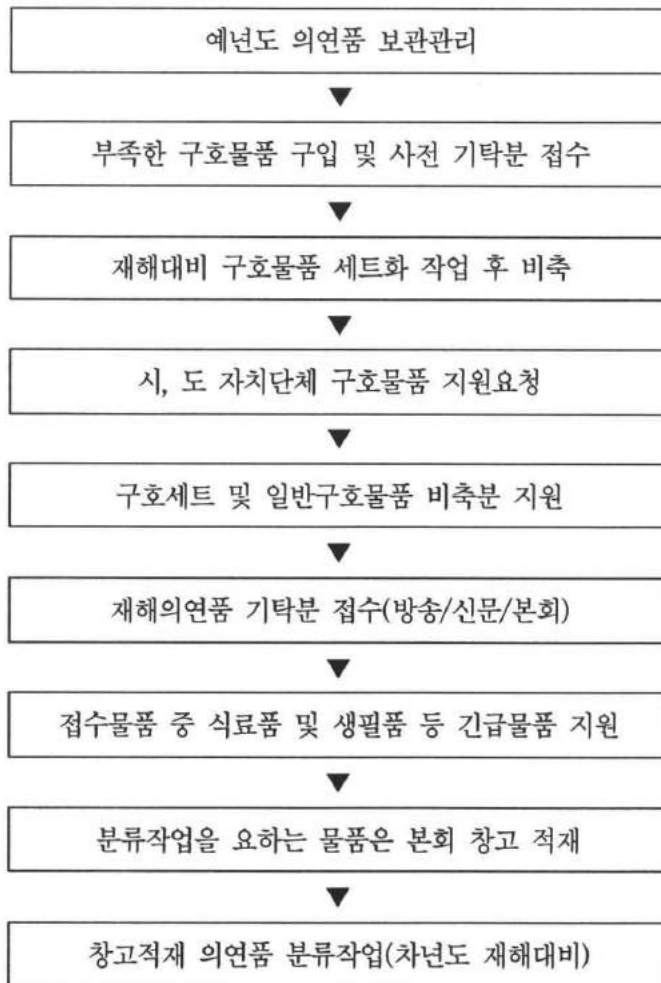
-재해현장에서 피해자들이 가장필요로 하는 물품을 엄선, 세트화하여 지원

-재해발생시 응급구호세트 신속지원 가능한 체계적 시스템 완비

(3) 재해구호협회의 의연금품 배분 절차

의연금품의 모집 및 배분절차는 성금과 물품이 각각 조금 다르다. 의연금은 행정자치부의 중앙재해대책본부의 피해조사를 거쳐 보건복지부에 피해내역 협조를 요청하면, 의연금 지원액이 결정되고, 이를 각 시·도에 전달함으로써 각 시·군·구 사회복지과를 통해 이재민에게 전달된다.

평상시 재난발생시 필요한 구호물품을 비축, 관리하고 있다가 시, 도 자치단체의 구호물품 지원요청이 있으면 구호 세트 및 일반구호물품 비축분을 지원하고, 방송 및 신문 등을 통해 재해의 연금 기탁분을 접수하여 접수 물품 중 식료품 및 생필품 등 긴급물품을 지원한다. 이러한 배분과정과는 별도로 분류작업을 요하는 물품은 재해구호협회의 창고에 적재하여 보관함으로써 차년도 재난에 대비하게 된다.



<그림 2-7> 전국재해구호협회 구호물품 배분절차

3) 기업 네트워크

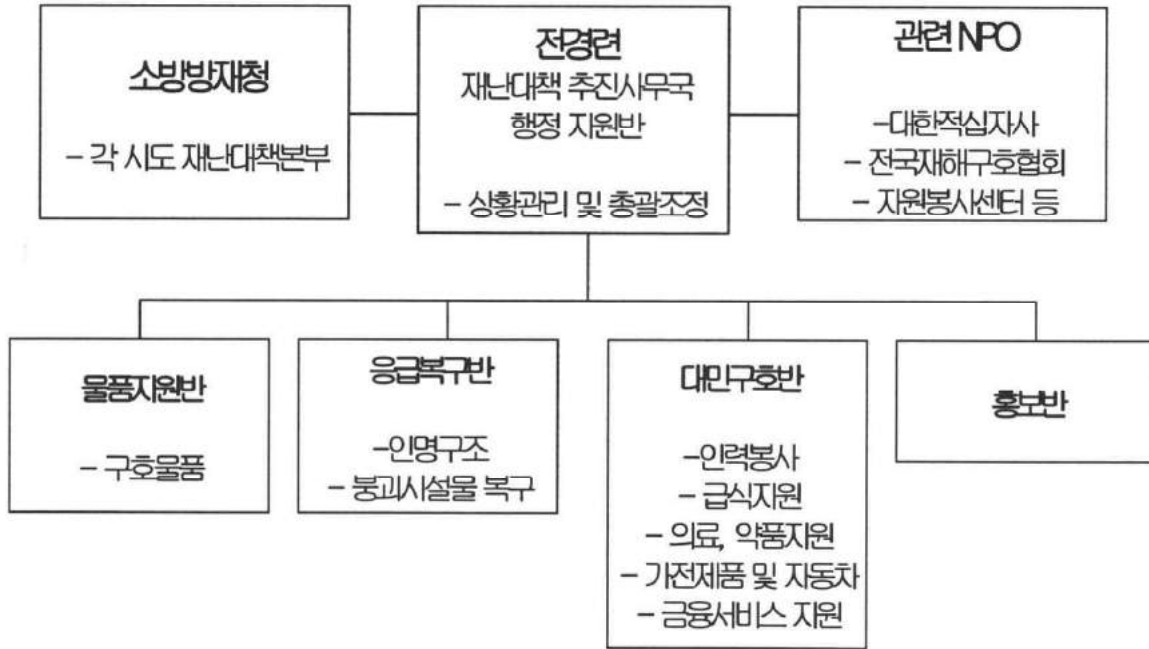
우리나라의 민간부문 재해구호 체계에서 기업의 자원봉사활동은 점차 그 중요성이 커지고 있다. 최근 몇 년간 연속해서 발생한 대규모 자연재해와 인위재난시에 기업들의 구호활동 참여는 매우 실질적이고도 중요한 것이었다고 평가할 수 있다. 실제로 2003년 태풍 “매미”의 피해복구와 구호과정에서 전국경제인연합회 회원사의 평균 특히, 전국경제인연합회는 2003년 9월에 재난극복을 위한 경제계 네트워크를 구성하여 기업의 참여를 지원하기 위한 체계적인 노력을 시작하였다.

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

기업의 재해구호활동 참여는 크게 두 가지 동기에 의해 수행된다고 할 수 있다. 하나는 기업의 사회적 책임을 수행한다는 차원에서의 동기이다. 즉, 국가적인 재난이 발생하였을 때, 기업은 사원과 그 가족, 그리고 방문자의 안전을 확보해야 할 사회적인 책임을 수행하여야 한다. 기업은 이러한 활동을 수행하는 과정에서 기업의 자산(공장건물, 기계설비, 원자재, 제품 등)을 보전하고 업무의 조기복구 및 지속을 기할 수 있게 되는 것이다. 둘째는 기업의 사회적 신뢰를 확보하기 위한 것이다. 기업은 재해복구와 구호에 참여함으로써 시장, 주주, 거래처 등 이해당사자(stakeholders) 등에 악영향을 주지 않고, 지역경제의 조기 안정화에 기여할 수 있다. 또한 재해구호활동에 참여하는 과정에서 기업의 단기적인 이익보다는 인도적인 측면을 우선함으로써 소비자와 잠재적 소비자들로부터의 신뢰를 지속적으로 확보하고자 하는 동기를 갖고 있다.

(1) 경제계 네트워크의 조직

재해구호를 위한 기업의 네트워크는 전국경제인연합회의 재난대책 추진사무국을 중심으로 공공부문의 소방방재청과 민간부문의 재해구호 조직들이 연결되어 있는 구조를 갖고 있다. 물론, 전국경제인연합회는 기업들이 회원으로 가입해 있는 협의체조직이다(<그림 2-8>).



<그림 2-8> 재난극복을 위한 경제계 네트워크 조직

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 기업 간 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 기업이 미지를 제고한다는 취지를 동시에 표방하고 있다.

재난극복을 위한 경제계 네트워크는 전경련 내에 경제계 공동의 재난대책 추진사무국을 설치하여 기업 및 정부, 관련단체 등과 긴밀한 연락망을 구축하여 상시적으로 운영하며, 기업 간 연락, 현장 애로사항 접수, 행정지원 등 상황관리 및 총괄조정 업무를 전담토록 하고 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, 급식지원, 통신지원, 의료, 약품지원, 가전제품 및 자동차 수리 지원, 그리고 금융서비스 지원 등을 담당한다. 마지막으로 홍보반이 편성되어 있다.

(2) 경제계 네트워크의 역할과 활동

재난극복을 위한 경제계 네트워크에서 전경련은 경제계 차원의 물자지원 및 인력동원 등을 위한 전담반을 편성, 운영하는 역할을 수행한다. 또한 재난 예방 및 복구와 관련된 각 기업 활동과 정부기관의 재난대책기구와의 교량적 역할을 수행함으로써 재난 대책 상의 문제점 파악 및 대응 방안을 제시한다. 지역별 및 업종별로 참여가 가능한 기업을 네트워크로 연결하여 종합 조정하는 시스템을 구축함으로써 피해지역의 상황과 기업의 특성 (보유자원, 물자, 인력, 장비 등)을 고려한 적재적소의 자원동원 및 배치를 한다. 또한 단일 기업으로 추진이 어려운 사업 아이템을 경제계 공동으로 추진할 수도 있다.

경제계 네트워크에서는 정부부문과의 관계에 있어서는 최근 설치된 소방방재청과의 관계가 가장 중요하다. 소방방재청과의 관계에서는 재난 발생과 함께 피해지역의 실상에 대한 정보교류 및 피해현장의 상황보고를 접하고, 기업측이 보유한 물자 및 봉사인력, 각종 장비 등 동원 가능한 자원을 협의하고, 피해 현장에서의 애로사항 해결을 위한 건의를 실시한다. 민간의 구호조직과의 관계에 있어서는 지역 자원봉사 단체와의 연계를 통하여 해당 지역의 특성을 감안한 복구활동을 추진하고 관련 전문 비영리 조직 (대한적십자사 등)과의 파트너십을 통해 재난 대책사업의 효율성을 제고한다.

<표 2-5> 경제계 네트워크의 재난 단계별 활동 내용

단계	활동내용
<p>예방 (mitigation)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 기업 간 재난대책에 대한 사전 정보교류 및 정보 공유 · 기업 공동의 재난대책 매뉴얼 발간 및 배포 - 매년 상반기: 준비상황 및 전개방향에 대한 세미나 - 매년 하반기: 당해연도 전개 활동에 대한 사례분석 및 평가세미나
<p>대비 (preparedness)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 기업별 긴급 구호 담당자들 간 조정작업 - 기업 간 win-win 파트너십 형성 및 기업 특성에 따른 업무분담 · 각 기업별 긴급구호 모의훈련 · 관련 정부기관과의 협조체제 구축 · 구호물품키트 전달 체제 점검
<p>대응 (reponse)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 재난발생 직후, 조직체제 set up - 사전, 준비단계에서 마련된 안을 기반으로 파견할 조직규모 확정 - 각종 장비, 물품, 인력 현황확보 · 각 관련 기관과의 연락망 가동 - 기업측: 각사 홍보실, 각사 긴급구호 담당자 - 정부기관: 중앙재난대책본부 & 해당 지역 지자체 - 관련 NPO: 민간 지역사회자원봉사센터, 대한적십자사 등 · 구호물품 키트 전달 · 현장 투입 및 구호활동 - 인명구조 및 피해지역 붕괴 시설물 제거 작업, 통신시설 복구 - 이재민 케어활동 (생필품 공급, 가전제품 수리, 금융, 의료 등)
<p>복구 (recovery)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 청소 및 수리와 재건 프로젝트 - 붕괴건물 및 도로 재건, 보수, 거리 청소 · 이재민 케어활동 (심리상담 / 금융, 의료서비스)

제3장 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원체계 분석

제1절 우리나라 재해구호체계의 현황

1. 재해구호의 법적 체계

재해구호와 관련된 체계상의 최상위법은 헌법이다. 우리나라 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 재난에 대한 국가의 관리책임을 밝히고 있다. 재난관련 구체화 법으로서의 상위법으로 재난 및 안전관리 기본법이 2004년 3월 11일 제정(법률 7188호)되었으나 관련 법률들은 현재까지 미정비 상태에 있다. 직접적인 재해구호와 관련하여 가장 중요하고 기본이 되는 법으로는 재해구호법(법률 7261호)이 있으며, 시행을 위하여 재해구호법시행령(대통령령 17749호)과 동법시행규칙(보건복지부령 223호)¹⁷⁾과 실질적으로 지방자치단체에서 집행할 수 있는 재해구호사업지침의 순으로 체계화 되어 있다.

그 외 관련법으로 재해대책 비용의 부담과 재원마련 근거의 세부 지침을 설명하는 재난구호및 재난복구비용부담기준등에관한규정(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.¹⁸⁾ 또한 훈령으로 재해 구호물자 관리를 규정하는 재해구호물자관리권의위임및관리요령(보건복지부 훈령 제5호)과 의연금품관리운영규정(제정 2005. 1. 3 소방방재청 훈령 제48호) 등이 있으며, 기타 관련법으로 자연재해대책법(전문개정 2005.1.27 법률 7359호)과 농어업재해대책법(일부개정 2005.3.31 법률 7438호) 등이 있다.

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.

17) 재해구호업무가 보건복지부에서 소방방재청으로 이관됨에 따라 동법시행규칙 또한 행정자치부령으로 제정되어야 할 것이나 2005년 9월 1일 현재 아직 제정되지 못하고 있다.

18) 2004년 9월 25일 기부금품모집규제법중개정법률(안)이 입법예고(행정자치부공고제2004-180호)되어 있다.

2. 구호대상과 구호기관

재해구호는 재해가 발생하였을 때 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활 안정에 기여함을 목적으로 한다(재해구호법 §1). 따라서 재해구호의 대상은 재해로 인하여 피해를 입은 자이다. 그런데 2004년 12월 30일 개정된 재해구호법(법률 7261호) 제2조는 구호의 대상으로 자연재해대책법 제2조 1호의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자(이하 “이재민”이라 한다)로 대상을 한정하고 있다(동법 §2).¹⁹⁾ 따라서 구호의 대상인 이재민은 2005년 1월 27일 개정된 자연재해대책법(법률 7359호) 제2조 제2호에서 규정하는 자연재해 즉, 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·조수·대설·가뭄·지진(지진해일을 포함한다)·황사 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 피해를 입은 자와 피해를 입을 것으로 예상되어 일시대피한 자가 될 것이다. 또한 2005년 7월 27일 입법예고 된 재해구호법 전부개정법률(안)에 의하면 “이재민이라 함은 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호 기목의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자를 말한다”라고 규정하고 있다. 이에 따라 개정될 재해구호법에 의한 구호를 받을 수 있는 구호의 대상 범위도 재해구호법 제1조의 목적인 재해(자연재해뿐만 아니라 인적재난과 사회적 재난도 포함)²⁰⁾로 인한 피해를 입은 자 모두가 아닌 자연재해로 인해 피해를 입은 자로 한정하게 되었다.

재해구호기관은 이재민의 거주지를 관할하는 각 시·도지사 및 시장·군수·구청장이다(동법 §3①). 2004년 12월 30일 재해구호법이 개정되기 전까지는 구호기관은 시·도지사로 되어있었으나 개정법률에서 시장·군수·구청장을 추가하고 재해구호에 관한 계획을 수립·시행하도록 하였다(동법 §3②). 시·도지사는 최근 재해발생상황 등을 종합·분석하여 지역실정에 맞는 재해구

19) 자연재해대책법이 2004년 3월 11일 제정된 재난 및 안전관리 기본법 제3조의 재난개념을 고려하여 2005년 1월 27일 전문 개정되었다. 따라서 현재의 재해구호법 제2조(구호의 대상)의 규정 중 “자연재해대책법 제2조 제1호”의 부분은 “자연재해대책법 제2조 제2호”로 개정되어야 할 것이다. 참고로 개정 자연재해대책법 제2조 관련규정은 아래와 같다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "재해"라 함은 재난 및 안전관리 기본법(이하 "기본법"이라 한다) 제3조제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다.
2. "자연재해"라 함은 제1호의 규정에 의한 재해 중 태풍·홍수·호우(호우)·강풍·풍랑·해일·조수(조수)·대설·가뭄·지진(지진해일을 포함한다)·황사 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다.

20) 2005년 1월 27일 개정된 자연재해대책법 제2조 제1호에 의하면 “재해”라 함은 재난 및 안전관리 기본법 제3조제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

호계획을 매년 4월말까지 수립하고, 이를 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다(동법시행령 §2①). 시장·군수·구청장은 시·도 재해구호계획에 따라 지역실정을 고려하여 매년 5월말까지 시·군·구의 재해구호시행계획을 세우고, 이를 시·도지사에게 제출하여야 한다(동법시행령 §2 ②). 재해구호계획 및 재해구호시행계획에는 재해구호조직 및 운영체계에 관한 사항, 재해구호에 대한 교육 및 훈련에 관한 사항, 응급구호·의료·전염병관리 및 위생 등 보건의료에 관한 사항, 재해구호를 위하여 필요한 인력·시설·물자 등의 조달 및 비축·수송에 관한 사항, 재해구호물품의 적정량 비축·확보 및 장기보관물품 처리계획, 재해구호기금 및 복권기금 관리·운용, 그리고 기타 재해구호에 관하여 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다(동법시행령 §3). 또한 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 소방방재청에 재해구호본부를 둔다(동법 §3③).

3. 전국재해구호협회의 역할

1) 설립 배경

1960년대 초 매년 예고 없이 다가오는 호우와 태풍에 대해 정부는 별다른 대책이 없었고, 이에 대한 대비나 사후관리를 해줄만한 기관이나 단체도 없었다. 이 같은 이유로 각 언론사에서 모집한 의연금품을 통합적으로 관리, 배분할 통합단체의 필요성이 제기되었고, 그 결과 1961년 7월에 발생한 대규모 수해를 계기로 사회각계대표자들과 함께 '전국수해대책위원회'를 발족시켜 구호사업의 일원화 발판을 마련하였는데 이것이 전국재해구호협회 창립 배경이 되었다.

<표 3-1> 전국재해구호협회 설립역사

구분		내용
1961년	07. 13	전국수해대책위원회 조직
	09. 26	(가칭) 전국재해대책위원회 창립준비위원회 조직
	10. 26	전국재해대책위원회 창립총회
	11. 07	전국재해대책위원회 발족
1964년	09. 03	사회단체 등록
	10. 31	전국재해대책협의회로 개칭
1967년	05. 30	7월을 '재해구호의 달'로 제정
1968년	10. 15	사단법인으로 개편
1970년	05. 10	'사랑의 열매' 전국기관 및 학교·기업에 배부
1979년	05. 30	문교부 '사랑의 열매' 모금 시행승인
2001년	12. 19	재해구호법 제정
2002년	12. 10	'전국재해구호협회' 개칭

자료: 전국재해구호협회 홈페이지(검색일 2005. 9. 3)

2) 설립목적 및 역할

전국재해구호협회는 정부와 역할을 분담해 불시에 발생하는 재해의 복구와 이재민 구호를 목적으로 재해구호법에 의해 설립된 법정단체이다. 협회는 재해 피해자들의 고통과 아픔을 나누기 위해 국민 의연금품을 모집·관리·배분하고, 자원봉사활동을 통해 직접 구호활동에 참여, 이재민들이 하루속히 일상으로 돌아가도록 하는데 최우선순위를 두고 있다.

협회는 전국의 언론사가 주축이 되어 1961년 7월 전국수해대책위원회로 첫걸음을 내딛었고, 1964년 전국대해대책협의회를 거치면서 본격적인 재해복구와 이재민구호활동을 하고 있다. 협회는 이후 40여년 동안 7000여억원이상의 구호비와 총 3000여만점(4000억원상당)의 물품을 지원하는 등 국민과 재해, 재난피해자들을 잇는 가교역할을 해왔고 명실상부한 민간 재해구호단체로 자리매김했다. 특히 2002년 재해구호법개정에 따라 전국재해구호협회로 개칭, 법정단체로 거듭나면서 정부와 역할분담을 통한 의연금품모집 및 관리, 배분은 물론 재해현장에서의 자원봉사활동과 교육지원 등 활동영역을 넓혀가고 있다(전국재해구호협회, 2004: 10-11).

전국재해구호협회의 역할은 크게 다음과 같이 분류된다(전국재해구호협회, 2004: 11). 첫째, 재해 의연금품모집 및 배분역할로 재해 피해자 지원을 위한 의연금품 모집 및 기타 의연금품 관리 및 배분을 한다. 그러나 배분에 있어서는 직접적인 배분이 아닌 행정기관을 통하여 배분이 되고, 국고 지원금에 의연금이 일정 비율 포함되어 지급되는 경우가 있어 일반국민들이 방송을 통해 모은 의연금의 사용처나 사용 시기 등에 대하여 의문을 가지는 경우가 종종 발생하고 있다²¹⁾(심성화, 2004: 13).

둘째, 구호물품 비축과 지원이다. 신속하고 체계적인 구호를 위해 구호물품준비와 물류센터를 운영 하고 있으며, 이의 효율적 지원을 위해 유관기관과의 협력체계를 구축하고 있다.

셋째, 재해구호의 연구조사 및 홍보이다. 즉, 재해구호에 관한 연구 조사 활동 및 선진화된 재해프로그램 개발과 기탁자 및 수혜자를 포함한 대국민 홍보활동을 하고 있다.

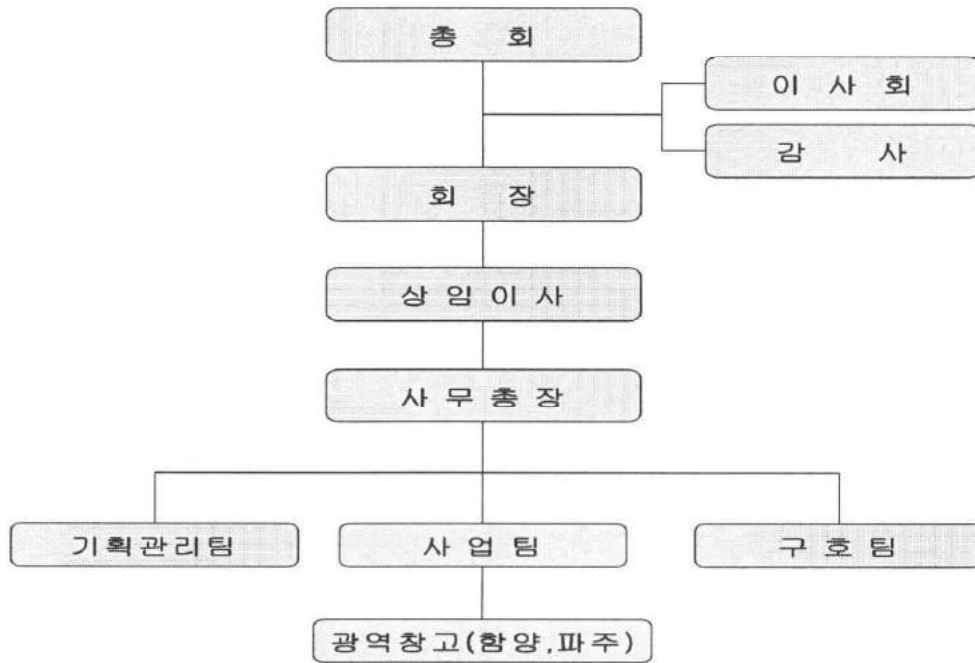
넷째, 재해구호 자원봉사 등 재해구호 활동이다. 협회 소속의 재해구호자원봉사자 모집 관리 및 재해구호 교육 관련 사업을 수행하고 있다.

다섯째, 응급구호세트지원이다. 재해현장에서 피해자들이 가장 필요로 하는 물품을 엄선, 세트

21) 현재는 재해의연금 모집이 언론사를 통해서 이루어지고 있고, 신뢰성 부분 역시 전국재해구호협회를 내세우지 않고도 언론사에 대한 신용을 가지고 여태까지 모금을 수행해 왔기 때문에 많은 국민들은 재해구호협회의 존재 자체를 잘 모르는 것 같다(김재호, 2005. 6. 14).

화 하여 지원하고, 응급구호세트는 재해발생시 신속한 지원이 가능하도록 체계적인 시스템을 완비하고 있다.

이러한 역할을 담당하고 있는 전국재해구호협회의 조직도는 아래 <그림 3-1>과 같다.



<그림 3-1> 전국재해구호협회 조직도

4. 유관기관 역할 및 연계 체계(기탁자-모집기관-구호협회-지자체-이재민)

1) 기탁자

성금을 기탁하고자 하는 자는 누구나 성금을 전국재해구호협회, 대한적십자, 방송사나 신문사, 그리고 ARS 등을 이용하여 기탁할 수 있다. 즉, 기부금품모집규제법 제4조에 의해 기부금품모집 허가를 받은자에게 성금을 기탁할 수 있다.

● **성금기탁하기**

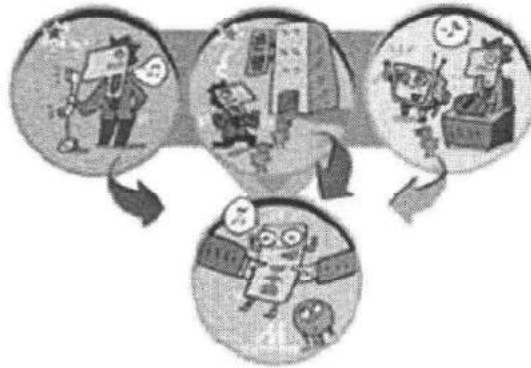
1) **ARS 이용하기**

- 한 통화당 2,000원

2) **은행계좌로 송금하기**

3) **직접 방문기탁(방송사, 신문사, 본회)**

4) **영수증 수령**



●*전국보도를 취하는 경우는 보도를 취하는 언론사 총무국을 방문하거나 해당 언론사 상급모금계좌로 입금해야 합니다. 영수증이 필요한 경우는 전국재해구호협회 홈페이지(www.relief.or.kr)에서 신청 가능합니다.

자료: 전국재해구호협회 연보(2004: 36)

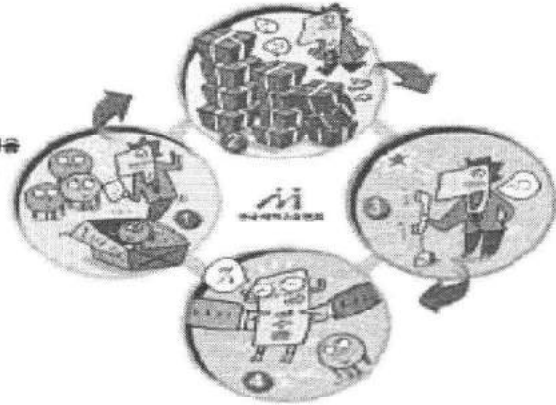
<그림 3-2> 의연금 기탁 방법

우리나라는 기탁자가 의연금을 전국 어느 기관이나 장소에서 성금을 내더라도 일단 전국재해구호협회로 일괄적으로 전달된 후 기준에 의하여 균등하게 배분되는 관리 체제이다. 또한 기탁자는 용도(일정지역, 소년소녀가장, 농민 등 용도 지정 지원)를 정하여 기부할 수 없다. 그 결과 지방자치단체에서 접수된 성금이라 하더라도 해당지역에서 사용되지 못하고 전국재해구호협회로 이관되거나, 재해지역(자연재해대책법에 의한 중앙지원 대상) 행정기관의 재해구호기금 등이 부족하여 이재민응급구호에 사용하고자 할 경우 『재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정』 및 소방방재청 훈령 제48호 『의연금품 관리·운영규정』에서 정한 기준이내의 범위에서 우선 사용할 수 있고, 이 경우에도 재해구호사업 지침에 의거하여 사용내역을 반드시 전국재해구호협회에 통보토록 하며, 전국재해구호협회는 추후 의연금 지급시 사용한 금액만큼 차감하여 지원하여야 한다(심성화, 2004: 81).

또한 물품을 기탁하고자 하는 자는 먼저, 기탁물품의 종류, 수량을 파악하여 물품을 분류하고 포장한 다음 전국재해구호협회의 담당직원과 사전약속(한꺼번에 물품이 몰리는 경우를 막고 신속한 지원을 위해 담당직원과 전달일정 및 장소를 사전에 약속)을 하여 기탁한 후 영수증을 교부 받으면 된다.

● 물품기탁하기

- 1) 기탁물품 종류, 상태, 수량 파악하기
- 2) 물품분류 및 포장하기
- 3) 협회 담당직원과 시간약속
 - 협회반에 물품이 풀리는 경우를 막고 신속한 지원을 위해 담당직원과 전달일정 및 장소를 사전에 약속
- 4) 영수증 수령



● 언론보도를 원하는 경우는 보도를 원하는 언론사 취재국을 방문하시거나 해당 언론사 성금모금 제과로 입금해야 합니다. 영수증이 필요한 경우는 전국재해구호협회 홈페이지(www.relief.or.kr)에서 신청 가능합니다.

자료: 전국재해구호협회 연보(2004: 36)

<그림 3-3> 의연금품 기탁 방법

2) 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.²²⁾ 그리고 제2항에서는 기부금품의 모집허가에 해당하는 사업으로는 국제적으로 행하여지는 구제사업, 천재·지변 기타 이에 준하는 재난의 구휼사업, 불우이웃돕기 등 자선사업, 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품의 모집의 필요성이 인정된 사업에 한한다고 하여 기부금품모집을 할 수 있는 사업을 한정하고 있다.

또한 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원은 기부금품의 모집을 할 수 없다고 규

22) 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(동법시행령 §2).

정하여 국가 등의 기부금품 모집을 제한하고 있다(동법 §5). 즉, 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원은 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 이를 접수할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 의하여 사용용도와 목적을 지정하여 자발적으로 기탁하는 경우로서 기부심사위원회의 심의를 거친 경우 또는 모집자의 의뢰에 의하여 단순히 기부금품을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 §5②).

기부금품은 국가기관·지방자치단체·언론기관·금융기관 기타 공개된 장소에서 접수하여야 한다(동법 §6①). 또한 모집자 또는 모집종사자는 기부금품의 접수사실을 장부에 기재하고, 기부자에게 영수증을 교부하여야 한다. 다만, 익명기부등 기부자를 알 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 §6②). 모집종사자는 기부금품의 모집을 중단하거나 종료한 후 5일 이내에 모집자에게 접수내역과 접수금품을 인계하여야 한다(동법 §6③).

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 이재민가구수와 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 사용내역을 소방방재청 및 전국재해구호협회에 통보하여 재해의연금 지급 시 정산한다. 언론기관은 특정인이나 전달절차를 지정한 수재의연금품은 접수할 수 없으며 기탁자가 지정기탁을 희망할 경우 직접 희망지역에 전달한다.

3) 전국재해구호협회

기탁자들이 모집기관을 통해 낸 의연금과 의연금품은 중앙일원화 원칙에 의해 전국재해구호협회로 모여 각 시·도 사회복지과와 각 시·군·구 사회복지과를 통해 이재민에게 전달된다. 전국

재해구호협회는 이재민의 구호에 필요한 재해의연금품의 모집·관리·배분 및 구호활동 등을 위하여 재해구호법 제10조에 근거하여 설립되었다.

4) 지자체

지방자치단체란 국가로부터 법인격과 자치권을 부여받아 국가내의 일정한 지리적 범위, 즉 일정 지역을 관할구역으로 그 권한을 행사하는 공공단체를 의미한다(김병준, 2000: 69). 현행 헌법은 제117조는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 규정하여, 지방자치단체의 존립목적이 주민복리에 관한 사무의 처리에 있음을 명백히 하고 있다. 주민의 복리는 주민의 모든 일상생활과 관련된 것으로서 그 내용은 매우 광범위하고, 지역에 따라 그리고 개인에 따라 다르게 나타날 수도 있다(최창호, 1995: 251).

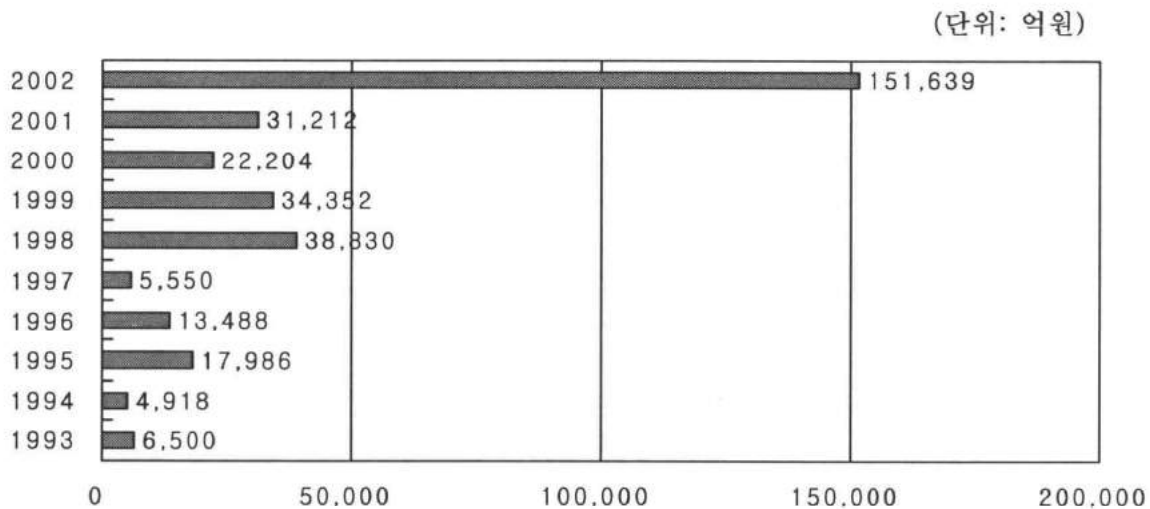
그리고 이러한 주민복리의 중점도 시대에 따라 변한다. 즉, 과거에는 주민복리를 주로 경제면에 치중하였으나, 경제성장이 어느 정도 이루어진 오늘날에는 복리의 중점을 점차로 사회면과 환경면에 두는 경향이 늘어가고 있다. 그리하여 오늘날에는 주민생활에 관하여 사회지표(social indicator) 또는 환경지표(environmental indicator)를 설정하거나, 또는 주민생활의 최저수준을 정하는 시민적 최저수준(civil minimum)을 정하는 경향이 늘어가고 있다. civil minimum이란 주민이 안전, 건강, 쾌적, 능률적인 생활을 영위해 나가는 데 필요한 최저의 조건으로서, 지방자치단체가 이를 위하여 하지 않으면 안 되는 최저 행정수준을 말한다(최창호, 1995: 252).

근래 들어 기상이변에 의한 재난이 증가하면서 재난관리가 지방자치단체의 중요한 사무로 되고 있다.²³⁾ 이는 최근 우리나라의 재난발생건수와 피해액을 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다, 먼저, 자연재해의 피해는 지난 10년 동안 지속적으로 증가하여 2002년도에는 6조원에 이르고 피해복구액을 포함하여 15조원에 이르는 피해가 발생했다. 이러한 피해액은 산업활동의 지장 등 통계에 잡히지 않은 것을 고려할 때 훨씬 더 클 것으로 예상된다. 또한 2003년 가을, 태풍 ‘매미’로 인한 피해도 재난대책본부에서 최종 집계한 결과 인명피해 130명(사망 117, 실종 13), 이재민 4,089세대 10,975명에 이르며, 재산피해도 5조원에 육박하는 수준이다(중앙재해대책본부, 2003.9.). 이러한 피해를 복구하기 위한 복구비용만도 대략 6조 7,500억원에 이를 것으로 재해대책당국에서는 예상

23) 지방자치법 제9조는 지방자치단체의 사무범위를 예시하고 있는데 이 중 재해대책의 수립 및 집행이 이에 속한다(동법 §9②4호).

하고 있다²⁴⁾.

오늘날 세계 어느 곳에서나 이상 기상으로 인한 기상재해로 몸살을 앓고 있다. 더구나 도시화, 산업화에 따른 도시의 인구 및 재산 과밀화로 집중 호우(홍수) 및 태풍과 같은 기상재해에 의한 인명 및 재산 피해의 규모도 점점 증가하고 있다. 최근에 들어서는 전세계적으로 지구온난화에 따른 각종 기상이변-폭우, 태풍, 극심한 가뭄, 폭설 등이 빈번히 발생하는 가운데 우리나라 또한 최근 10년 동안 기상재해로 인한 경제적 손실이 32조원에 이를 정도로 엄청난 규모의 경제적 손실을 보였으며, 기상재해의 피해 규모가 커지는 경향을 보이고 있다(오재호, 2005: 68).



자료: 과학기술부, 2003

<그림 3-4> 최근 10년간 기상재해로 인한 경제적 손실 현황

재해구호에 필요한 비용은 구호기관이 부담한다(재해구호법 §13①). 이를 위해 시·도지사는 구호비용을 부담하기 위하여 매년 재해구호기금을 적립하여야 한다(동법 §14①).²⁵⁾ 또한 재해구호

24) 극단적인 경우를 제외하면 복구비용은 일반적으로 피해액의 1.4배~1.7배임(국회사무처, 2003).

25) 심성화(2004: 106)는 기초자치단체의 재해구호기금의 신설을 주장하고 있는데 그 이유는 다음과 같다. 실질적으로 초기의 긴급한 응급구호는 광역자치단체의 재해구호기금이나 예비비를 활용하여 우선 지원되고 있지만, 이후 구호비를 포함한 복구비는 예산 절차상의 문제로 적시성을 놓치는 경우가 발생한다. 일반적인 재해예산 절차는 재해 발생→자치단체 피해조사→중앙합동조사단의 피해조사→복구계획 수립→중앙재해대책본부에서 기획예산처로 예산조치 요구→추가경정예산안 편성→당정 협의→국회 심의→예산안 통과→국무회의 심의→대통령 재가→중앙부처로 예산 배정→광역자치단체 배정 및 예산 편성→기초자치단체

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

기금은 이재민의 구호 등 대통령령이 정하는 용도 외에는 이를 사용할 수 없다(동법 §14②). 재해구호기금의 매년도 최저적립액은 최근 3년 동안의 지방세법에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의 1천분의 5에 해당하는 금액으로 한다. 다만, 특별시의 경우에는 1천분의 2.5에 해당하는 금액으로 한다(동법 §15①).

또한 시·도지사는 매년 4월말일까지 시·도의 재해구호계획을 세우고, 이를 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다(동법시행령 §2①). 시장·군수·구청장은 시·도의 재해구호계획에 따라 지역실정을 고려하여 매년 5월말일까지 시·군·구의 재해구호시행계획을 세우고, 이를 시·도지사에게 제출하여야 한다(동법시행령 §2②). 이때 재해구호계획 및 재해구호시행계획에 포함되어야 할 사항은 재해구호조직과 그 운영체계에 관한 사항, 재해구호에 대한 교육 및 훈련에 관한 사항, 응급구호·의료·전염병관리 및 위생 등 보건의료에 관한 사항, 재해구호를 위하여 필요한 인력·시설·물자 등의 조달 및 비축·수송에 관한 사항, 그 밖에 재해구호에 관하여 필요하다고 인정하는 사항(동법시행령 §3)이다.

이렇듯 지자체는 재해구호에 있어 가장 중요한 역할을 수행하고 있다고 보여 진다. 재해의연금품의 전달 또한 종국적으로는 지방자치단체를 통하여 이재민에게 전달되어 지고 있는 실정이다. 그러나 현재의 의연금 배분제도는 다음과 같은 이유로 문제가 있다고 본다. 의연금이 국민의 자발적인 성금으로 국가예산과는 성격이 다름에도 불구하고 행정자치부에서 발간한 '최근 10년간 피해복구비 지원현황'에는 의연금 항목이 없고 대신 의연금과 국고를 합쳐서 '국고'로 표시하고 있다(민방위재난통제본부, 2004: 144). 이는 성금은 국민이 내고 생색은 정부가 내는 것으로 아무리 일선 현장에서 '국민성금'으로 표시가 되어 지급이 된다고 하더라도 의연금 본연의 취지에서는 벗어나 보인다(심성화, 2004: 103).

의연금은 이름그대로 국민들의 자발적인 성금이므로 이재민 구호 시 일정 기준에 의한 국고지원과는 그 성격이 다르다. 그럼에도 불구하고 법정 이재민 구호의 재원으로 국고와 통합되어 의연금이 사용되고 있다.²⁶⁾ 물론, 구호금 재원이 의연금인 경우 반드시 '국민성금'이란 표시를 하도

배정 및 예산 편성→현장 집행 등 복잡한 절차를 거치다보니(이백호, 2000: 72-73), 재해 발생 이후 본격적인 복구비의 지출은 최소한 3개월 이상이 소요된다. 그리고 이러한 복잡해 보이나 민주주의 절차상 하나라도 빠지기 어려운 절차이므로, 기초자치단체 재해구호기금을 신설하여 피해조사와 복구계획을 수립하고 나면 바로 기초자치단체 재해구호기금을 투입하고, 모자라는 경우에는 시·도 재해구호기금을 사용하고 그래도 부족하면 국고를 지원 받는 것이 안정적인 재원 확보와 효과적 지원이 가능할 것이다.

26) 이재민 구호비 중 의연금의 비중은 위로금은 100%, 생계보조금은 50%, 장기생계구호는 15%, 생계지원은 30%까지이다.

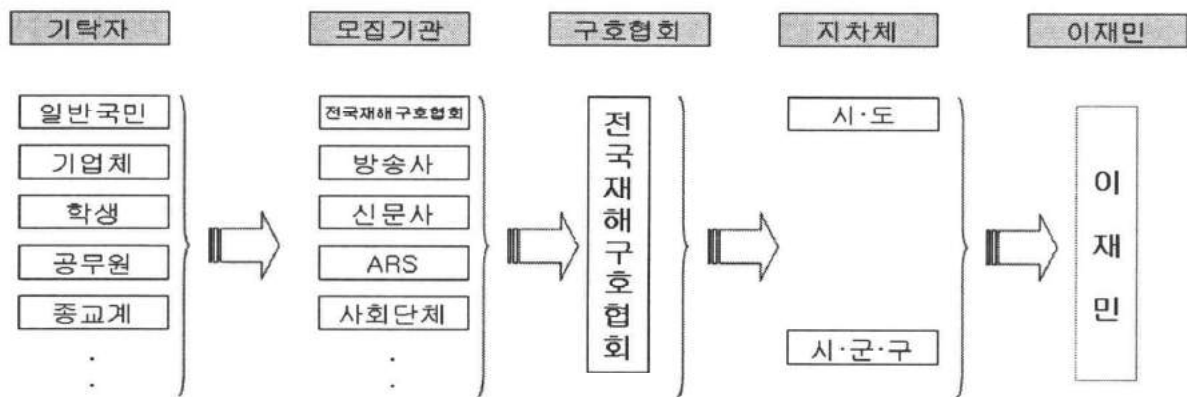
록 되어 있으나, 현실적으로 통장 입금의 지급이 많아 일부 주민들이나 공무원은 모두 국고로 지급된 것으로 알고 있는 경우도 있어 의연금 본연의 색깔이 퇴색되고 있는 것이다.

5) 이재민

이재민은 원칙적으로 “자연재해로부터 피해를 입은 주민”이 된다. 그 이유는 재해구호법이 구호의 대상으로 자연재해대책법 제2조 제2호의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자를 이재민으로 한정하고 있기 때문이다(동법 §2).

이재민 구호 정책은 이재민에게 생계를 유지하고 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 정부의 조직적인 활동으로 풀이할 수 있다. 이러한 이재민 구호는 복구정책에 포함되어, 행정자치부를 중심으로 15개 중앙부처가 참여하고 있으며, 이재민을 대상으로 한 생계비 같은 직접적인 이재민 구호는 행정자치부 등 유관기관의 공동 피해조사²⁷⁾와 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정에 의거 소방방재청이 지침을 정하고, 자체 지방비나 지원 받은 국고를 사용하여 기초자치단체가 직접 전달을 한다.

이상의 유관기관 역할 및 연계 체계(기탁자-모집기관-구호협회-지자체-이재민)를 하나의 흐름도로 나타내면 다음과 같이 그릴 수 있을 것이다.



<그림 3-5> 유관기관 역할 및 연계 체계

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

5. 우리나라 재해구호의 역사

1) 삼국시대까지의 구호사업

삼국시대의 재해와 구호의 사례를 삼국사기²⁸⁾에서 찾아보면 세 나라 모두 기상재해의 비중이 높았고 의외로 지진으로 인한 피해도 많았음을 알 수 있다. 재해가 발생하면 임금의 창고를 열어 곡물을 백성에게 나누어 주는 구제정책을 베풀었으며, 병자, 자활지원대상자에 대하여 위로를 하거나 먹을 것을 주는 사례도 있다.²⁹⁾

한편 재해 빈도를 살펴보면, 신라의 경우 서기전 57년 박혁거세부터 992년 경순왕에 이르기까지 기상재해가 61.4%, 지진피해가 21.9%, 충해(蟲害) 5.3% 정도로 나타났으며, 고구려는 서기전 37년 동명성왕부터 642년 보장왕 27년에 이르는 기간 동안 발생한 재해를 분석해 보면 기상재해 42.3%, 지진재해 32.2%, 충해 13.6%, 기아 11.9%로 나타나고 있으며, 백제의 경우는 기상재해 50.5%, 지진재해 22.2%, 충해 7%, 기아 20.8%로 나타나고 있다(심성화, 2004: 14-16).

이러한 통계는 오늘날처럼 과학적이지는 못하고 구전되어 내려온 것 중 큰 피해만을 엮은 것으로 보이나 이를 통해 삼국시대부터 각종 자연재해로부터 백성을 구제하기 위하여 노력했다는 흔적을 엿볼 수 있다. 고대사회부터 구호정책의 목적은 국가존립을 위한 목적에서 취해진 것이라고 볼 수 있으며, 씨족 또는 혈연적 관계에 의하여 씨족간의 상호부조의 형태로 이루어졌으며 제3자에 의한 구호는 필요하지 않은 수준이었다고 보여 진다. 그러나 삼국시대이후 민생구호행정이 역사적으로 나타나고 있으며, 점차 중국의 영향을 받아 각종 구제제도와 양로사업 등이 기록되고 있다(이대희, 2004: 214).

2) 고려시대의 구호사업

고려시대의 재해와 구호사업은 고려사에서 찾아 볼 수 있다.³⁰⁾ 고려에서 발생한 재해를 보면

28) 김중권 역판, 김부식 저(1980), 「삼국사기」, 선진문화사 재인용.

29) 일례로 신라 3대 유리왕은 국내를 순례하다가 한 노파가 굶주림과 추위에 못 이겨 거의 죽어 가는 것을 발견하고 “내가 왕위에 앉아 능히 백성을 양생치 못하니 이는 나의 죄이다”라 하면서 백성의 구호를 지시하였다는 기록이 있다(김만두, 1995: 120).

30) 고려시대는 봉건적 토지제도와 문무양반의 관료체제를 확립한 시기으로써, 역대군주는 국가의 안

서기 935년 태조 왕건부터 458년 동안 기상재해 56.5%, 지진재해 32%, 충해 5.5%, 기아 6%의 비율을 보이고 있다. 고려시대의 구호 대책은 삼국시대보다 진보한 것으로 각 주와 부에 의창을 두어 평상시에 곡물을 쌓아 두었다가 전쟁, 흉년, 재해 등 비상시에 미곡과 소금을 진대하였으며, 궁민, 재민, 질병, 기아자를 구제하기 위하여 동서대비원, 제위보, 구제도감 등의 기관이 있었다. 이중 제위보는 최초로 설치된 구제기관으로 빈민과 이재민 구제사업을 맡아 왔으며, 백성들의 조세와 부역을 3년 동안 면제케 하는 은면사업(恩免事業), 곡식에 피해를 입거나 질병으로 농사를 실패하였을 경우 백성에게 그 피해 정도에 따라 조세를 감면케하는 재면사업(災免事業) 등이 있었다(이정호, 1993: 16-17).

이러한 제도는 단순히 구휼의 단계를 넘어 조세감면과 부역 면제라는 제도가 도입되었다는 것은 오늘날 재해복구 정책의 일환으로 각종 세제를 감면하는 것의 기원이라 할 수 있으며, 동서대비원과 혜민국을 통하여 의료구호도 시작되었다는 것을 알 수 있다.

3) 조선시대의 구호사업

진휼정책은 삼국시대부터 계속되어 왔으며, 고려시대 이후 민간구제사업이 확장되었는데, 조선시대에 들어와 유교적 정치이념을 바탕으로 제도의 정비를 추진하게 되었다. 조선시대 구호사업은 이조실록 등에서 찾아 볼 수 있다. 이조시대의 재해도 자연재해가 주를 이루는 시대와 비슷한 유형의 재해가 발생하였다. 그 시대의 구호대책은 고려시대보다 훨씬 진일보 한 것으로 고려시대까지 주로 불교의 영향으로 종교적 자선이나 자비를 베푸는 시혜가 구호활동의 중심이었다면, 조선시대는 왕도사상을 기반으로 국가통치자의 백성에 대한 책임감과 의무감이 강조되어 보다 체계적으로 실시되었다고 할 수 있다.

조선시대 구호사상의 원칙을 요약하면, 왕의 책임주의, 현물주의, 구제의 적시성, 구호의 1차적 책임은 지방관 등 오늘날 구호정책의 근간을 이루는 부분이 기본적으로 도입되고 있다(김만두, 1993: 121-122).³¹⁾

정을 실현시키기 위해 불교사상과 유교주의를 지도 원리로 삼아 궁민주제(窮民救濟)를 국정의 기본으로 삼았다(이대회, 2004: 216).

31) 조선시대에는 봉건적인 중앙집권체제가 완성되고 유교적 사회질서가 확립됨에 따라 빈민구제의 책임은 왕으로 대표되는 국가에 있다는 유교적 왕도주의에 입각하여 종래 진휼정책을 확대, 조직화하기 위해 중앙정부가 진휼정책의 지침을 마련하고, 각 지방에 대해 지시·감독을

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

대표적 구제사업으로 비황(備荒) 제도인 평창, 사창 제도가, 재해구호와 관련이 깊은 구황(救荒)제도로 시식(施食), 조적, 방곡(放穀) 등이 있었고 의료구호 제도로는 대비원, 제위보, 혜민국, 월령의 등이 있었으며, 진휼청을 통한 수용보호 사업이 시작되었다.

그러나 조선시대 중반기를 넘어서면서 3정의 문란, 지방관의 착취 등의 요인으로 갖추어진 제도만큼 실제 이재민이나 백성들에게 돌아가는 혜택은 크지 않았다.

4) 일제시대의 구호사업

일제시대에는 주로 전재민(戰災民)을 구제하기 위한 일시적이고 미봉책인 구호사업의 연속이었다. 그나마 오늘날의 구호사업의 법적인 토대라 할 수 있는 구호관련 법률도 일본에서는 1929년에 제정되었으나 우리나라에서는 1944년 3월에 “조선구호령”이 공포되었으며 실질적으로 그 속을 들여다보면 구빈 목적보다는 식민지 통치의 효율성 제고가 목적임을 알 수 있다. 따라서 이시기의 이재민 구호는 이전 시대에 비하여 크게 나아진 것이 없었다고 할 수 있다. 다만, 행정조직에 있어 구호업무를 담당하는 부서가 신설되어(조선총독부 산하의 내무과, 사회과 등) 오늘날 행정조직의 기반을 마련하였다는 정도로 평가할 수 있다(심성화, 2004: 16).

5) 목민심서의 진황육조와 시사점

목민심서는(牧民心書)는 조선시대 지방관리가 지켜야 할 준칙을 서술한 책으로 다산 정약용이 지방관으로 있던 때의 체험과 1801~1818년 강진으로 귀양가있을 때 보고들은 여러 가지 사실에 기초하여, 지방관리의 윤리적 각성을 도모하고 농민경제의 정상화를 위하여 지었다고 한다. 내용은 전체 12항목으로 되어 있으며 한 항목을 다시 6개 조항으로 나누어 모두 72개의 조목으로 분류하였다. 지역행정을 보살피기 위한 원칙을 부임육조(赴任六條), 율기육조(律己六條), 봉공육조(奉公六條), 애민육조(愛民六條), 진황육조(賑荒六條), 해관육조(解官六條) 등으로 구분하여 제시하고 있다(다산연구회 역주, 1988: 6-157).

이중 진황육조(賑荒六條)는 지역의 수해 등의 재해로 인해 주민들이 어려울 때 관리로서 해야 할 행정의 원칙을 설명하고 있다. 진황육조(賑荒六條)는 비자(備資), 권분(勸分), 규모(規模), 실시

시행하고 구체적인 운영 실무는 지방관에게 위임하는 형태로서 진제사, 진휼사, 구황순찰사 등을 운영하였던 것으로 나타나고 있다(이대회, 2004: 225).

(設施), 보력(補力), 그리고 준사(竣事)로 되어 있는데 이중 본 연구의 재해구호 및 재해의연금품과 관련이 있는 비자, 권분, 규모 및 설시를 중심으로 살펴본다(이대회, 2004: 237-250).

(1) 비자(備資)

흉년에 백성을 구제하기 위한 정사는 예비하는 것이 최선이니 예비하지 않으면 모두 구차할 뿐이다. 풍년에 예비하지 않고 흉년에 구제하지 않으면 그 죄가 칼로 사람을 죽이는 것과 다름이 없다.

황정(荒政)은 선왕이 마음깊이 그 중요성을 깨닫고 있으므로 목민(牧民)하는 재능은 이를 어떻게 잘 하느냐에 달려있다. 원래 황정(荒政) 12가지³²⁾란 곡식 종자와 양식을 대역하는 산리(算利), 조세를 가볍게 해주는 박정(薄征), 형벌을 관대하게 하는 완형(緩刑), 요역을 쉬게 하는 이력(弛力), 백성들이 산지 등에서 음식을 취하도록 하는 사금(舍禁), 관문이나 시장에서 기찰(譏察)을 하지 않는 거기(去幾), 길례(吉禮)와 빈례(賓禮)를 줄이는 생례(省禮), 상례(喪禮)를 생략하는 쇠애(殺哀), 악기를 치우고 노래를 삼가는 번악(蕃樂), 예를 갖추지 않고 혼례를 많이 치르도록 하는 다혼(多昏), 폐지되었던 제사를 찾아내서 지내는 색귀신(索鬼神), 기근 때문에 도적이 많아지는 것을 없애는 것인 제도적(除盜賊) 등이다.

또한 예비의 정사에는 두 가지 방법이 있는데 하나는 곡식을 사들이는 것이고, 둘째는 포흠(逋欠)³³⁾을 징수하는 것이다. 포흠을 하려면 풍년에 적발하여 곡식이 혼할 때에 포흠을 모두 징수해서 창고를 채워야 한다.

곡부(穀簿)중에는 진곡(賑穀)이 따로 있으니 본 고을에 있어 저장하고 있는 진곡의 유무와 허실을 자주 검사해야 한다.

한 해 농사의 작황이 판명되면 속히 감영에 가서 이속(移粟)³⁴⁾할 일을 의논하고 조세의 견감을 의논해야 한다. 먼 도에서 이속해 오는 것은 현지에 물자를 비축해 두는 것만 못하다. 양쪽이 다 편리한 정사를 마땅히 논해서 양청(仰請)³⁵⁾해야 한다.

32) 유교경전으로 의례(儀禮), 예기(禮記)와 함께 삼례(三禮)라고 하며, 중국 국가제도를 기록한 가장 오래된 책이다. 원래 이름은 주관(周官)이었는데, 전한(前漢)의 무제(武帝) 때(BC 2세기)에 발견되었다고 하는 주례(周禮)에서 대사도가 주장하는 황정의 12가지 방식을 의미한다.

33) 미납한 세금 등을 징수하는 것

34) 다른 고을에 있는 곡식을 옮겨 옴

35) 간곡히 청하는 것

공명첩은 고려시대의 납속보관제에서 기인한 것으로 백성을 진휼하는 데 급하기 때문에 허가하지 않을 수 없으나 필요악적인 요소가 많았던 것으로 다산은 판단했다.³⁶⁾ 다산은 직첩 1장마다 돈 5냥 또는 7냥을 거두는데 백성들이 모두 원치 않으므로 끝에는 모두 강제로 배당하는데 관에서 벼슬을 판다는 거리낌이 있고, 백성은 가렴주구(苛斂誅求)의 원망을 품으니 아름다운 제도라고 볼 수 없다고 하였다. 어진 말로 권분(勸分)을 하고 의연(義捐)을 내도록 기다렸다가 봉사(奉事)나 직장(直長)³⁷⁾의 직함을 주어 보상하는 것만 못하다고 언급하였다.

(2) 권분(勸分)

권분이란 흉년이 들었을 때에 부유한 사람들에게 권장하여 식량이 없어 고생을 하는 절량농민(絶糧農民)을 구제하기 위해 곡식이나 재물을 직접 나누어주는 일을 의미한다.

예부터 백성들은 목인임홀(睦嫻任恤)³⁸⁾의 예를 가져야 한다고 배웠으며 이를 따르지 않는 자는 형벌로서 다스렸다고 한다. 그러나 조선시대에 이르러 권분의 형태가 모두 백성의 재물을 억지로 빼앗아 거저 나누어주도록 하는 형태로 변질하게 된 것을 다산은 매우 딱하게 생각하고 있으면서 다음과 같이 언급하고 있다.

“중국의 권분하는 법은 모두 곡식을 팔도록 권하는 것이지만 거저 먹이도록 권하는 것이 아니었고, 모두 베풀어서 권하는 것이었지 바치도록 권하는 것이 아니었으며, 모두 몸소 출선하는 것이었지 입으로만 말하는 것이 아니었고, 모두 상을 주어 권장하는 것이었지 위협하는 것이 아니었다. 지금은 권분이란 것은 비례(非禮)의 극치이다.”

기근이나 수재 등으로 인해 백성이 먹고 살기가 곤란한 경우 이를 국가적으로 지원하기 위해 권분을 하는 경우 권분의 대상을 요호(饒戶)³⁹⁾라는 기준을 사용하여 추진하는 것이 타당하다. 요

36) 이러한 내용은 영조 원년에 하교한 다음과 같은 내용에서도 잘 드러난다. “공명첩(空名帖)은 백성을 진휼하기에 급하여 허가하지 않을 수 없으나 각아문에서 처리하는 일을 내가 보지 못하였다. 서울이나 지방에서 백성을 진휼하는데 부득이한 경우 외에는 첩문을 일체 팔지 못하도록 할 것이다.”

37) 봉사(奉事)는 훈련원, 군기사 등에 속하는 종8품의 관직이고, 직장(直長)은 의금부, 상서원 등에 소속된 종7품의 관직인데 공명첩에 의해 광해군 이후 가선대부(嘉善大夫), 절충장군(折衝將軍) 등 명목상의 직함이 흔해지면서 오히려 이러한 직급을 바라는 기이한 현상이 나타났다.

38) 목(睦)은 형제간에 화목한 것을, 인(嫻)은 인척간에 사랑하는 것을, 임(任)은 이웃간에 도움을 주는 것을, 홀(恤)은 가난한 사람을 도와주는 것을 말한다.

39) 요호(饒戶)란 자기 집에 저축한 곡식이 8명 식구가 먹고 남는 자를 칭하는 용어이다.

호를 기준으로 상·중·하로 구분하고 각 등급을 9개 세부 등급으로 세분하였다. 다산에 의하면 당시 상등에 해당하는 자가 한 개 도에 불과 몇 사람에 불과하고, 중등 역시 한 고을에 불과 몇 사람에 불과하였기 때문에 고을에 여러 명이 있을 수 있는 불과 2~3석의 여유가 있는 백성들에게도 권분을 요구할 수밖에 없는 상황에 대해 무척이나 안타깝게 생각하고 있었던 것으로 생각된다.

또한 권분에 있어서도 여유가 많은 백성과 적은 백성을 구분하여 권분이후에도 큰 손해가 없도록 하는 방식을 다산은 필요하다고 주장하고 있다. 이에 따라 상등급은 권분이후 별도로 국가로부터 지원을 받지 않는 진희(賑饑)방식을, 중등급은 권분을 대여해주는 형태로 하여 나중에 싼 값을 받고 곡식을 주는 진조(賑糶)로 풍년에 권분을 보상해주는 방식을 제안하고 있다.

또한 요호를 선정하는 방식도 고을의 신망 있는 사람들을 모이게 하여 그들의 공론을 받아들여 정하여서 객관성을 확보하려는 방안을 강구하고 있다. 권분의 양이 결정되면 부민은 크게 놀라고 가난한 사람들은 탐욕스러워지기 마련이므로 신중하게 정사를 추진하여 엉뚱하게 뇌물과 공로를 자기 것으로 삼으려는 자를 경계토록 하고 있다.

(3) 규모(規模)

규모란 진휼을 합리적으로 하여야 함을 의미하는 것으로 현대적인 의미로는 각각의 시기에 맞추어 이재민을 보호하고, 규모를 정하여 이재민의 지원범위와 정도를 결정하는 것을 의미한다. 진휼에는 두 가지 관점이 있는데, 이것이 시기를 맞추는 것⁴⁰⁾과 사람들에게 물자를 나누어주는 것이므로 합리적이어야 한다는 것이다.

중국 북송시대에 월주라는 지역을 맡던 조변이라는 관리의 구제방식은 첫째가 각종 복구를 위한 토목공사를 일으키는 흥역(興役), 둘째가 각종 창고에서 곡식을 나누어주는 발창(發倉), 셋째가 권분을 하는 모속(募粟), 넷째가 구휼을 위해 승려들에게 양곡을 거두는 모승속(募僧粟), 다섯째가 남녀를 구별하는 것, 여섯째가 버려진 아이를 거두어 기르는 기아(棄兒), 일곱째가 병자를 요양하는 것, 여덟째가 사망자를 매장하는 것으로 구분하여 시기를 맞추었다는 내용이 있다.

진휼의 대상이 되는 구호는 그 정도에 따라 기구(飢口)⁴¹⁾를 뽑아 3등급으로 나누고, 그 상등은

40) 해당 지역에서 어느 사람이 자기 힘으로 양식을 해결할 수 있는지, 해결할 수 없는 지를 정확하게 파악하여야 진휼의 규모와 권분의 범위가 결정되므로 신속하고 정확하게 추진하여야 함을 의미한다.

41) 기구(飢口)란 너무 가난하여 살 수 없는 자를 의미한다.

또 3등급으로, 중등과 하등은 각각 1급으로 정한다. 이중 상등인 자는 그 목숨이 위급해서 진회해야 할 자, 중등인 자는 정상이 급하기는 하나 봄에 잠시 살려주면 가을에는 곡식을 빌만하므로 진대해야 할 자, 하등인 자는 정상이 급하기는 하나 약간의 돈과 포목이 있으므로 진조해야 할 자이다.

이러한 내용으로 볼 때 너무 가난한 사람들에게는 국가가 무료로 곡식을 지원해주는 진회(賑會)방식, 급박한 식량을 지원해주면 되잖을 수 있는 자에 대해 빌려주는 진대(賑貸)방식, 약간의 여유가 있는 자에 대해서는 저가로 식량을 지원해 주는 진조(賑糶)방식 등으로 구분하여 지원하는 방식을 권유하고 있는데, 이는 현재 우리나라의 이재민 구호 및 지원방식에서도 충분히 검토·도입해야 할 것으로 판단된다.

또한 빈민을 조사하기 위해 각 도에 병관(兵官)과 보정(保政)을 파견, 빈민을 조사하고, 먹을 것이 넉넉한 집에서부터 호소할 곳이 없는 사람까지 누락되지 않고 조사하여 그 결과를 도 본부에서 부로(父老)와 빈민을 모아 놓고 하나하나 읽어 듣게 하고, 여러 사람의 의논이 정해지면 곧바로 증명을 주는 방식을 택하도록 하고 있는데, 온당치 못한 결과가 있을 경우 해당 병관과 보정은 중벌에 처하도록 하고 있다.

이와 같은 피해지원의 공개를 통한 객관성 확보방식을 취하기 위해 피해조사 및 지원결과를 공개하도록 하는 방식은 현재 복구비 지원방식에서도 많은 시사점을 주고 있다.

(4) 설시(設施)

설시(設施)란 전제에 필요한 일체의 시설과 행정기구 및 구체적인 진제시행방법 등을 의미한다. 이를 위해 진청을 설치하고 여기에 감리를 두고, 가마솥을 갖추고 염장, 미력, 마른 새우 등을 갖추고 이재민의 식량을 지원한다. 진휼사목(賑恤事目)에서는 남녀노소에 따라 배식하는 정도를 정하였는데, 진회(賑會)의 경우 남정(男丁)은 1인당 하루 희미(餼米) 5홉 (아침, 저녁 각 2홉 5작), 여장(女壯) 1인에 4홉(아침, 저녁 각 2홉), 노인 1인 하루 4홉, 소아 1인 3홉 등으로 규정하고 있다. 또한 진조(賑糶)의 경우 대호(大戶)는 5두, 중호는 4두, 소호는 3두, 요호(幺戶)⁴²⁾는 2두를 팔도록 한다. 이러한 기준은 진대(賑貸)의 경우에도 동일하게 적용된다.

또한 사망자의 명부는 평민과 기민(饑民)을 각각 따로 1부씩 만들고, 기구(饑口)중에서 사망하는 경우에는 희구(餼口)는 따로 한 책을 만들고, 대구(貸口)와 조구(糶口)는 합하여 한 책을 만든

42) 요호(幺戶)란 잔독호(殘獨戶)라 하여 어른이 없이 소년소녀가 가장인 가정을 의미한다.

다.

기근이 든 해에는 반드시 전염병이 있으므로 구체하고 치료하는 방법과 거두어 매장하는 일에 마음을 다해야 하며, 유기된 갓난아이는 길러서 자녀로 삼고, 떠돌아다니는 아이는 길러서 노비로 삼되, 마땅히 국법을 거듭 밝혀 상호(上戶)에게 알아듣게 타이르도록 한다.

(5) 보력(補力)과 준사(竣事)

이외에도 보력과 준사가 있다. 보력(補力)이란 백성의 살림에 보탬이 되는 방안을 강구한다는 뜻으로 권농(勸農), 구황(救荒), 금도(禁盜), 박정(薄情) 등을 말한다. 이는 오늘날의 민생경제를 말하는 것으로 보인다.

준사(竣事)란 진흙하는 일을 마칠 즈음에 처음부터 끝까지 점검해서 잘못된 허물을 하나하나 살피는 것이다. 다산은 다산필담(茶山筆談)에 의하면 속리(俗吏)가 진장(賑場)을 설치하는 데에는 오도(五盜), 오익(五匿), 오득(五得), 오실(午失)이 있는데 이런 점을 스스로 반성하여 과오를 범하는 일이 없어야 하여야 한다고 주장하였다.

(6) 진황육조의 시사점과 응용·발전방향⁴³⁾

① 재해 예방의 중요성

진황육조의 6가지 항목 중에서 가장 중요한 것으로 다산은 비자(備資)라고 생각한 것으로 판단된다. 이러한 비자는 풍년에 가뭄과 흉년을 대비하여 곡식과 장비를 준비하였다는 점에서 현재 우리나라에서 시행하는 우기 이전의 사전대비와 유사한 개념이라고 생각된다. 특히 재해가 다양화, 대형화되면서 과거와는 달리 구호물자와 응급대처장비 외에도 다양한 예방대책이 더욱 적극적으로 연구, 도입되어야 할 것으로 생각되는데, 이러한 의미에서 다산의 비자라는 개념은 재해 대책의 패러다임을 재구축하는데 중요한 개념으로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

② 자율적인 재해 의연금 모집

다산 정약용의 주장에 의하면 여유가 있는 자가 피해를 입은 이재민을 지원해 주기 위해 권분(勸分)을 하는 방식은 다산시대 이전에 공명첩(空名帖) 등과 같은 매관매직을 해서라도 충당하는 등의 폐해를 주었기 때문에 이를 시정하기 위한 조치로서 재산의 보유정도에 따라 기준을 정하

43) 이 부분은 이대회(2004: 244-246)의 내용을 참조하여 작성함.

는 요호(饒戶)방식이었다.

특히 당시의 상황을 추측해볼 때 상중하의 3개 등급과 등급별로 9개 등급으로 재구분하는 등 총 27개 등급을 통해 권분의 규모를 결정하는 매우 세부적인 기준이 있었다는 점에서 매우 과학적이고 합리적이었다고 생각된다.

또한 권분을 강압적으로 권유하지 않고 스스로 솔선하여 베풀도록 하여야 한다는 것과 이를 성실하게 이행한 사람에게 포상으로서 하위직의 관직을 베푸는 방식을 제안한 것은 동일한 권분과 포상에서도 우선적으로 본인의 자율성을 전제로 하였다는 점에서 매우 큰 시사점을 주고 있다.

③ 이재민 지원 기준의 차등화

현대 시대에서도 동일한 상황이 발생하는 경향이 크지만 당시에 이재민은 국가가 더 많은 지원을 해주기를 바라는 의지성향이 강했을 것으로 추측된다. 그러나 다산은 이러한 경우를 합리적으로 대처하기 위해서 진휼대상을 3개 등급의 기구(饑口)로 구분하여 무료로 지원하는 대상은 진회(賑餼), 일시적으로 대여해주고 다음 해에 갚도록 대여하는 진대(賑貸), 쌀 값을 받고 곡식 등을 지원해주는 진조(賑糶) 방식을 채택하였다.

또한 각 등급을 3개 등급으로 세분하여 지원의 규모를 결정하는 방식을 제안하였던 것은 현대 시대에서도 많은 시사점을 주는 것으로 생각된다. 그리고 중국의 사례를 통해 각종 구휼정책으로서 우선순위를 두어 일자리 마련을 위한 공공복구공사의 시행(興役), 이재민에게 곡식을 나누어 주는 것(發倉), 권분을 시행하는 것(募粟) 등 여덟 가지를 제안하는 등 다양한 정책을 제안하였는데, 이는 오늘날의 이재민 정책에서도 매우 중요한 의미가 있다고 보여 진다. 더 나아가 지원대상의 등급을 선정할 때 관리의 부정이나 불합리한 요소를 없애기 위해 지역주민의 의견을 들어 공개성과 객관성을 확보하였다는 점 또한 중요한 시사점을 주고 있다.

④ 합리적·객관적인 복구 시책의 정산

다산은 여러 가지 진휼을 시행하고 마칠 때 잘못된 점을 되짚어보고 개선할 수 있도록 준사(竣事)하는 방안을 강조하고 있다. 특히 관리가 부정을 저지를 수 있는 여러 가지 폐단을 경계하고 이에 대해 구체적으로 오도(五盜), 오익(五匿), 오실(五失)의 문제점을 지적하면서 청렴하고 객관적인 구휼정책을 시행할 것을 주장하고 있다.

이러한 점들은 현재 각종 수해복구조사에서부터 복구공사의 시행 등의 절차에서 발생할 수 있는 부조리를 검토하고 관리할 때에도 좋은 귀감을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

제2절 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계 분석

1. 의연금품의 모집 및 관리

1) 공통내용

의연금은 이재민 구호의 주요 자원 중 하나로 기부금품모집규제법(법률 제5631호)과 의연금품 관리운영규정(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 아래 <그림 3-6>과 같이 전국재해구호협회에서 연간 모금액을 사전에 정하고, 대규모 재해가 발생하면 소방방재청과 모금 관련 제반사항을 협의한 뒤 행정자치부의 승인을 받아⁴⁴⁾ 언론기관, ARS를 중심으로 모금이 전개되고, '의연금 중앙일원화'의 원칙에 의거 전국재해구호협회로 전달된다. 모집된 재해의연금은 균등한 분배를 위하여 전국재해구호협회에서 통일된 지원기준에 따라 이재민에게 지급하되, 다음의 경우에 사용할 수 있다.

① 이재민에 대한 위로금 지급, ② 재난구호 및 재난복구비용부담기준에 관한 규정 제2조의 규정에 의하여 의연금이 부담하는 금액, ③ 이재민 재해구호를 위한 물품구입, ④ 의연금품 모집·배분·관리 경비, ⑤ 협회의 운영, 그리고 ⑥ 기타 소방방재청장이 재해구호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 등 6가지로 공공시설의 복구비 등으로는 사용할 수 없으며 전액 이재민 구호비(직접 지원금)로만 사용할 수 있도록 되어 있다.

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

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안



자료: 전국재해구호협회 홈페이지(2005. 9. 5).

<그림 3-6> 재해의연금 모금 절차

2) 의연품의 접수

각 시·군·구는 의연품을 접수하는 경우 수령증을 교부(별지제4호서식)하고, 의연품 접수 처리에 애로가 있는 시·군·구에서는 관할 시·도에 지원을 요청하고, 요청 받은 시·도는 관할지역 중 피해를 입지 않은 시·군·구의 인력을 지원하는 등 적극 협조하여야 한다.

각 시·군·구는 의연품 접수 시 재해구호에 불필요한 물품은 접수하지 않도록 하고, 대한적십자 또는 전국재해구호협회는 언론기관 등에 재해구호와 상관없는 불필요한 물품은 기탁하지 않도록 홍보 요청하거나 홈페이지에 게재하여야 한다.

각 시·군·구는 피해규모가 크고 인력이 부족한 경우에는 의연품 운송 등 행정기관의 보조업무에 자원봉사자를 활용할 수 있다.

2. 의연금의 배분용도 및 지급기준

1) 의연금의 배분용도

모금된 의연금은 이재민에 대한 위로금 및 재해구호비의 지급에 소요되는 비용, 이재민의 구호

를 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.

2) 의연금의 지급기준

일반재난지역의 경우에는 의연금품 관리·운영규정(소방방재청 훈령 제48호) 제5조에 의한다. 즉, 의연금품 관리·운영규정 제5조(위로금의 지급기준)에 의하면, 이재민에 대한 위로금의 지급기준은 다음 각호와 같다(의연금품 관리·운영규정 §5①).

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 재해 발생 후 처음 맞게 되는 날에 한한다) : 세대당 50만원

다만, 협회장은 제1항의 규정에 불구하고 의연금의 모금금액에 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

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

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 제61조⁴⁵⁾와 동법시행규칙 제17조이다. 재난 및 안전관리기본법시행규칙 제17조의 특별재난 지역에 대하여 지원할 수 있는 지원내용은 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 특별재난지역에 대하여 지원할 수 있는 지원내용(제17조관련)⁴⁶⁾

피해항목	피 해 내 용	특별위로금
주택피해	가. 주택 전파	500만원/동당
	나. 주택 반파	290만원/동당
	다. 주택 침수	200만원/세대별
소상공인 등이 입은 피해	소기업 및 소상공인을 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 경작자에 한한다)	500만원/가구당
	농·임·어업이 50 이상 80퍼센트 미만피해를 입은 이재민(농업인의 경우 2ha미만 경작자에 한한다)	300만원/가구당

※ 비고) 상기 금액은 의연금품 관리·운영 규정의 위로금이 포함된 금액임.

3. 의연품의 배분 및 처리

1) 의연품의 배분

대규모 재해발생시 의연품을 체계적으로 접수·배분하기 위하여 지방자치단체에 의연품 접수·배분센터를 설치·운영한다.

45) 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.

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

2) 의연품의 처리

각 지방자치단체는 사용연한에 이른 의연품 또는 재해구호와 관련 없는 의연품을 기탁자의 의사를 존중하여 기부 받은 목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다. 예를 들면, 시·도지사의 허가를 얻어 다른 재해지역의 자치단체나 불우이웃을 수용하고 있는 사회복지시설에 기부하는 것이 가능하다.

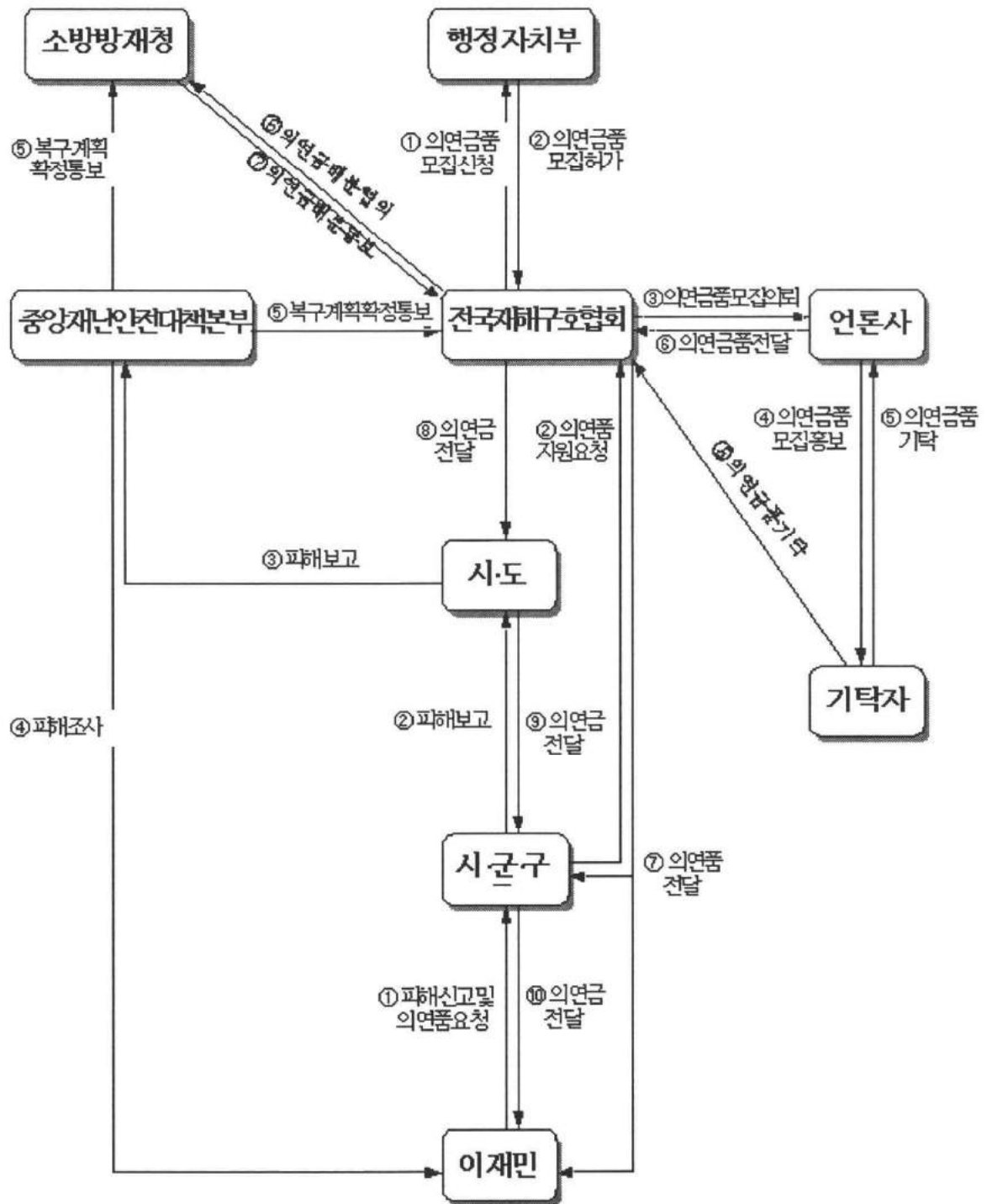
의연금 지급 시 유의사항은 다음과 같다(2005년도 재해구호사업 지침: 18).

의연금 지급시 유의사항

- 의연금 지급 시 반드시 『국민성금』임을 표시할 것
- 주택파손 세대에 대한 위로금 지급
 - 전파(반파)주택에 소유자와 세입자가 함께 거주한 경우
 - 소유자 위로금 : 세대당 500만원
 - ※ 위로금 380만원(반파 230만원) + 특별위로금 120만원(반파 60만원)
 - 세입자 위로금 : 세대당 80만원
 - 전파(반파)주택에 세입자만 거주한 경우
 - 소유자 위로금 : 세대당 420만원
 - ※ 위로금 300만원(반파 150만원) + 특별위로금 120만원(반파 60만원)
 - 세입자 위로금 : 80만원
- 장기구호세대에 지급하는 위로금 중복지급 제한
 - 주택과 농지를 동시에 피해 본 장기구호세대의 경우 위로금은 한 번만 지급

의연금품의 모집 및 지원 체계도는 다음 <그림 3-7>과 같다(2005년도 재해구호사업 지침: 19).

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안



자료: 2005년도 재해구호사업 지침

<그림 3-7> 의연금품 모집·지원 체계도

제3절 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 장점과 문제점

SWOT분석이란 환경분석을 통해 강점(strength)과 약점(weakness), 기회(opportunity)와 위협(threat) 요인을 규정하고 이를 토대로 전략을 수립하는 기법이다. 이러한 SWOT분석 기법을 통해 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계를 보면 아래 <그림 3-8>과 같다.

먼저, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 장점요인으로는 국민들의 적극적인 참여와 동참⁴⁷⁾, 중앙일원화 원칙에 의거 전국재해구호협회를 통한 균등한 배분과 형평성 있는 배분체계⁴⁸⁾, 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 자연재해로 인하여 피해를 입은 자로 구호대상을 한정하고 있는 점, 사회복지 시스템의 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, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 기회요인으로는 최근의 재해의연금 모금 및 지원체계 개편 움직임(재해구호법 전부개정법률(안) 등의 개정안 입법예고), 전국재해구호협회의 정체성 확립 기회, 그리고 재해 피해지역의 급증에 따른 의연금품의 모금 및 지원 효율화 필요와 기대감 증대 등을 들 수 있다.

47) IMF 경제위기를 맞은 1998년도의 모금액은 어느 연도의 모금액보다 많아 이변을 보였다. 더군다나 종전의 일반국민에 의한 일반모금액이 기업체모금액에 훨씬 미치지 못하였으나, 1998년도에는 일반모금이 전체의 42.2%를 차지하여 기업체모금액 41.1%를 상회하였다. 이는 1998년도의 모금액은 전반적으로 증가하면서, 특히 일반모금액이 기업체모금액보다 큰 폭으로 증가하였기 때문으로 판단된다. 이와 같은 특징은 국가전체가 경제적 어려움에 있는 상황에서 나타난 국민의 저력으로 역사적인 깊은 뿌리를 가진 상부상조의 국민정신이 잘 나타난 결과일 것이다 (김승권, 2000).

48) 이러한 내용은 일본의 阿部陽一郎과의 인터뷰에서도 잘 드러나고 있다. 즉, 阿部陽一郎은 “형평성 확보 차원에서 한국의 경우 일정기준에 따라 나눠주고, 의연금을 건지 않는 소규모 재난에도 이재민에게 나눠주고 있는데, 일본에서도 한국의 이러한 제도를 받아들이고 싶어 하고 있다. 한국의 제도가 훨씬 발전되어 있다고 생각한다.”고 언급하고 있다(자세한 내용은 일본 심층면접자료(II) 참조).

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

마지막으로, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 위협요인으로는 기회요인이 될 수도 있지만 또 다른 한편으로는 위협요인이 될 수도 있는 재해의연금 모금 및 지원체계의 개편과 재해구호법 전부개정법률(안)의 입법예고, 배분위원회를 통한 소방방재청의 의연금 배분 간여의 가능성, 그리고 전국재해구호협회의 정체성 문제 대두 등을 들 수 있다.

[강점]	[약점]
<ul style="list-style-type: none"> • 국민들의 적극적 참여와 동참 • 중앙일원화 원칙에 의거 재협을 통한 균등배분 • 형평성 높은 배분체제 • 재해구호의 오랜 역사 • 현금 급여 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 국고와 통합되어 지원되는 의연금 배분 방식으로 의연금의 본질 훼손 • 자연재해로 인하여 피해를 입은 자로 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 • 재협의 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 • 재협의 정체성 문제 대두
[기회]	[위협]

<그림 3-8> 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계 SWOT 분석

제4장 해외 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계 조사

제1절 미국의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계⁴⁹⁾

1. 미국의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론

미국⁵⁰⁾에서 의연금의 경우 연방정부나 대부분의 주정부에서는 기존의 자선기관을 통해 의연금

49) 미국의 재해의연금품의 모집 및 배분체계에 관한 연구는 2005년 8월 31일(14:30-17:00) Faye W. Stone(Deputy Executive Director, NC Commission on Volunteerism and Community Service), Paul Latham(NC Emergency Management), Dianne Waddell(Carolina Conference, Adventist Disaster Response State Coordinator), Jane Dendy(Carolina Conference, Adventists Community Services), 2005년 9월 1일(10:00-11:30) Jae G. Park(Senior Program Manager, Risk and Emergency Management, PBS&J)와의 심층면접을 통해 이루어졌음을 밝힌다.

50) 재난은 피해자에게 인적·물질적 피해 이외에도 심대한 정신적 피해를 끼침에도 불구하고, 우리나라는 재해 후 정신보건 서비스를 공공기관 뿐만 아니라 어떤 민간기관에서도 제공하지 못하고 있는 실정이다. 미국의 경우는 70년대 말부터 재해정신보건사업이 활성화되어, 연방응급관리청(FEMA) 및 주정부 응급관리과(DEM) 등의 공적기관과 보건복지부(DHHS) 산하의 정신보건사업센터(Centers for Mental Health Services: CMHS), 그리고 민간조직인 적십자사(ARC) 등의 기관들이 중심이 되어 재해 후 정신보건과 관련된 서비스를 제공하고 있다. 이외에도 미국 사회복지사협회(NASW)도 민간조직으로서 재해 후 정신보건서비스를 제공하는데 중추적인 역할을 수행하고 있다. 재해 후 정신보건서비스를 제공하는 위의 네 기관에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래와 같다(신선인, 2003). 먼저, 재해 후 정신보건 서비스를 제공하는 공적기관으로서 가장 중추적인 역할을 수행하는 것은 FEMA의 위기상담원조 및 훈련 프로그램(Crisis Counseling Assistant and Training Program)이다. FEMA는 미국의 재해대책을 총괄하는 기구로서 재해가 발생하면 재해지역에 재해복구센터(Disaster Recovery Centers)를 설치하고 여기에서 위기상담서비스를 제공하고 있다. 위기상담프로그램(Crisis Counseling Program: CCP)으로 지칭되는 이 프로그램은 재해·재난을 경험한 피해자들의 정신·심리적 문제들을 경감시키기 위해 제공되는 단기서비스이며, 해당 주나 지방의 정신보건서비스 관련 기관과의 긴밀한 협조관계를 통해 이루어지고 있다. 두 번째 제공주체로는 보건복지부(DHHS) 내 정신보건서비스센터(Center for Mental Health Services: CMHS)로서 이의 하부조직인 응급서비스 및 재해구호지부(Emergency Services and Disaster Relief Branch:ESDRB)에서 주로 재해지역의 재해정신보건서비스 대책을 마련하고 있으며, 이를 위해 FEMA, 약물남용·정신보건사업국(Substance Abuse and Mental Health Services Administration: SAMHSA) 및 다른 센터들과 긴밀한 협조관계를 맺고 있다. 이들은 주로 위기상담서비스(CCP)를 제공하는 것을 주 임무로 하고 있다. 이상이 재해정신보건서비스를 제공하는 공적기관들이었다면, 민간조직으

을 모집하고 분배하는 것을 적극 권장하고 있다(Park, 2005. 9. 1). 특히, 연방정부(FEMA)에서는 의연금 모집이나 분배에 절대 개입을 하지 않고 있다⁵¹⁾. FEMA Website에서도 의연금을 자선기관을 통해서 제공하도록 권장하고 있고, 절대 개입을 하지 않고 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

로서는 미국 적십자사(ARC)와 미국 사회복지사협회(NASW)를 들 수 있다. 먼저, 미국 적십자사는 대한적십자사와 마찬가지로 재해·재난 시 응급구호를 하는 민간단체로서 재해·재난 시 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 한국의 대한적십자사와 다른 점은 정신보건서비스를 주요 서비스의 하나로 제공하고 있다는 점이며, 재해 피해자의 정신보건서비스를 제공할 뿐만 아니라 재해 복구 과정에 참여한 자원봉사자들이 겪는 정신적 스트레스까지 치유함으로써 자원봉사자들이 보다 원활한 구호활동을 할 수 있도록 도와주고 있다. 마지막으로 미국 사회복지사협회에서는 미국 적십자사와 협력관계를 맺어 사회복지사들이 재해정신보건을 위한 훈련을 받을 수 있도록 도와주며, 미국 적십자사와 별도로 사회복지사들의 재해위원회를 구성하여 독자적인 모임 및 훈련을 갖고 정신보건서비스 제공을 위해 활동하고 있다. 이상에서 살펴본 것처럼 미국의 경우는 공적기관과 민간기관이 긴밀한 협조관계를 갖고 재해 후 정신적 스트레스를 해소하기 위해 다양한 자원들을 동원하여 재해 피해자 뿐만 아니라 재해 시 자원봉사활동을 한 자원봉사자들의 정신보건에 까지 관심을 갖고 있는 것으로 드러났다. 우리나라의 경우, 지금까지는 오직 인적·물질적 재해의 복구에만 관심을 가졌으나, 이제부터라도 피해자의 심리·정신적 스트레스를 해소하기 위한 서비스 제공을 신중하게 고려하여야 할 것이다. 이를 위해 정부의 중앙 재해대책 기구 내에 심리상담가나 임상 사회복지사를 고용하여 재해 후 정신적 스트레스를 완화시키는 것의 중요성을 부각시키고 이를 위한 프로그램 개발을 준비하여야 할 것이다. 또한 기존 민간조직인 사회복지사협회나 심리상담가 조직 등의 협력망을 구축하여 이들 자원을 재해시 활용하는 구체적인 방안을 수립하여야 할 것이다.

- 51) 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).

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.

미국의 재난발생시 의연금품 관리(donations management)는 의연금, 의연품, 자원봉사서비스의 세 가지로 구분되어 관리되고 있다. 지난 1999년 9월 29일 노스캐롤라이나주에서 가장 컸던 Hurricane Floyd로 인해 8,500세대의 주택이 파손되었다. 이와 함께 재해의연금은 적십자와 주정부로 제공되었으나 이와 관련한 전례가 없어 주정부로서는 매우 당황스러운 상태에서 일단 수령하였던 것이다. 그 이후 의연금품의 관리에 대한 방안을 모색하기 시작하였다(Latham, 2005. 8. 31).

주정부는 재난이 발생하는 경우 주정부가 의연금을 받아서 분배를 하는데 있어서 가장 중요한 것은 주정부가 애초에 돈을 받지 않는 것이 원칙이다. 그렇기 때문에 주정부는 원칙적으로 시민들에게 재해의연금을 NGO로 보내줄 것을 호소하고 있다. 이는 재해의연금의 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).

미국은 의연금품 관리에 있어서 지니고 있는 운영원칙 또는 운영개념으로 다음과 같은 다섯 가지가 있다.

첫째, 주지사의 공공정보 캠페인이다. 재난 발생시 주지사는 이런 물품이 필요하니 보내 달라, 혹은 이런 물품은 불필요하니 보내지 마라 등의 내용을 주지사가 직접하거나 주지사 공보관이 TV, 라디오, 신문 등에 캠페인을 한다. 또 재해의연금은 주정부로 보내오지 말고 적십자 등으로 보내라는 등의 캠페인을 한다. 주지사는 정치적 영향력이 크기 때문에 주지사가 TV에서 시민에게 의연금품을 보내줄 것을 호소하는 경우, 이에 대한 시민이나 기업의 호응이 크다. 그리고 이를 통한 의연금품이 주정부로 모이면 이것을 주정부에서 관리하기 어렵기 때문에 NGO, 예를 들면 North Carolina주에서는 ACS(Adventists Community Services)에 보내서 관리하도록 하고 있다⁵²⁾. 이에 소요되는 비용은 주정부에서 대고 있으며 실제 활동은 NGO에서 하고 있는 것이다.

52) North Carolina주의 경우 적십자는 주정부와 대피소 운영에 대한 MOU를 맺어 활동을 하고 있고, ACS는 주정부와 의연품 관리에 대한 MOU를 맺었으며, 구세군(Salvation Army)은 주정부와 임시 음식제공에 대한 MOU를 체결하여 재난관리 활동을 수행하고 있다. 그리고 재해

이러한 공공정보캠페인의 목적은 주정부의 의연금품 정책(donation policy), 조직, 서비스 내용 등을 시민에게 알려주기 위한 것으로서, 허리케인 플로이드 당시에는 주정부의 이러한 캠페인이나 시스템이 없었으나, 2003년도에 설치되어 효과적으로 수행되고 있다. 특히, 주지사의 대중 연설이 의연금품의 관리에서 가장 효과적인 수단인 것으로 입증되고 있다. 주지사는 대중연설을 통해 자원봉사서비스, 물품(기저귀, 분유 등)을 구체적으로 제시하고, 불필요한 것을 시민에게 알려주는 한편, 의연금과 관련된 주정부의 정책을 시민에게 설명해주고 있다. 그리고 상황실이 발동되면 의연금 관련된 사항이 접수되고, 그러면 연락관인 Faye가 주지사에게 보고를 하게 된다⁵³⁾.

둘째, 의연금품 관리를 위한 Hotline(Governor's Information Hotline)을 운영한다. 물리적 공간 개념으로서의 Hotline에서는 적십자사(Red Cross), United Way, 시민, 자원봉사자 등과의 연락 창구 역할을 수행한다. Hotline은 현재 15대의 전화기와 컴퓨터가 있고, 자원봉사자가 의연금품 및 자원봉사 접수를 받는 곳으로서, 물리적인 공간의 이름이다. 이곳에서는 주에서 발생하는 재난에 관한 모든 사항, 예를 들면 민원상담을 포함한 모든 사항을 전화할 수 있다. 이곳에서는 상담내용을 컴퓨터에 입력하고(상황실에서도 볼 수 있음), 일처리를 신속하게 수행할 수 있다. 자세히 접수된 상황을 ACS에 정보를 주면 의연품을 언제, 어떻게, 누구에게 주는가를 조정하게 된다. Hotline은 일반시민 및 재난피해자를 위한 One-Stop 센터로 볼 수 있으며, 의연금품 기증자에게 어디로 돈이나 물품을 보내는지도 알려주고, 재난피해자 역시 필요한 물품이나 서비스를 요청할 수 있다.

셋째, 주정부에 있는 EOC(Emergency Operation Center)내에 의연금품 관리 조정팀을 운영한다. North Carolina주의 경우에 의연금품 관리에 있어서 다음과 같은 세 가지 문제점이 제기되고 있다. ① 불필요한 물품의 기증, ② 무작위하게 출처를 알 수 없는 곳에서 쏟아져 나오는 것을 물류창고에서 관리하는데 있어서의 어려움, ③ 주정부에서 관리할 사람도 없고 노하우의 축적도 없음 등이 그것이다(Latham, 2005. 8. 31).

넷째, 의연품 관리 물류창고를 제공한다. 다만, 주정부가 관리창고를 지어주고, 의연금품도 보내주지만 운영은 NGO에서 운영하고 있다. 주정부는 창구 역할만 수행하고, 주정부와 ACS가 함께 운영하는 것이다. 민간에서 걷는 의연품 물류창고만으로는 부족할 수 있기 때문에 주정부에서

의연금 관리에 있어서는 United Way가 주정부와 MOU를 맺고 있다(Latham, 2005. 8. 31).

53) 상황실(EOC)의 정보시스템을 통해 보고가 들어오고, 적십자(대피소 관리)에서 올라오는 내용을 연락관이 주지사에게 보고한다. 주지사는 안전수칙 등과 같은 사항에 대해 언급도 하지만 의연금품이 중요하기 때문에 이 부분에 대해서도 발표를 하고 있다(Faye, 2005. 8. 31).

도 긴급구호물품 등 필수물품을 관리할 창고를 갖고 있다.

마지막으로, 지역 재난봉사자협회(VOLAD: Volunteer Organizations Active in Disaster) 분배 센터를 지원한다.

North Carolina 주의 경우에는 의연금 배분을 위한 배분위원회가 있다. 주지사 사무실에 정책 자문위원회가 있는데, 주지사가 직접 모금한 의연금은 여기에 있는 사람들이 각 지역의 피해상황을 확인한 후에 지방정부에 의연금을 지원해주고 있다. 그러나 중요한 것은 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.

2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제

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.

North Carolina에서 성금을 걷는 경우, 임시적으로 위원회를 구성해서 운영하고 있다. 위원회는 주지사가 주도한다. 이는 North Carolina주의 경우에는 주지사가 의연금을 걷는데 중요하고도 커다란 역할을 했기 때문에, 즉 자신이 돈을 걷었기 때문에 배분에 중요한 역할을 하게 되는 것이다. 그러나 각 NGO들이 자체적으로 돈을 걷는 경우에는 NGO가 배분 등을 자체적으로 결정하게 된다. 즉 미국의 시스템에서는 정치적 영향력과 의연금 모집 및 배분 간에 매우 밀접한 관계가 있다.

3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장

의연금을 내는 경우 용도를 의연금 기증자가 선택·지정해서 기증하고 있다. 예를 들면, 적십

자의 경우 9.11테러나 동남아시아 쓰나미, 아니면 이번 카트리나 재난 피해를 지정하여 의연금을 제공할 수 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, 기증에 대한 투명성 확보 차원에서 이루어지고 있는 것이다.

4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제

의연금 모집에서 운영비 공제에 관해서는 때로는 모집경비의 경우, 자선활동을 위해 성금을 걷는 것인지 조직운영비를 걷기위한 것이 목적인지 알 수 없는 경우가 있다.

의연금 모집기간은 장기간에 걸쳐서 보통 큰 재난의 경우 2-3년에 걸쳐서 복구가 끝날 때까지 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. 무료로 홍보를 해주고 있다. 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.

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 있는 것이다. 이와는 달리 종교단체나 적십자도 의연금을 걷고 있으며, 대부분의 경우 운영비를 제하고 있다.

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.

5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용

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 ① 집수리, ② 가재도구 구입, ③ 임시거처 마련, ④ 사망시 장례비 지원 등이다. 연방차원에서 피해자에게 수표를 보내주고, 이재민은 우편을 이용하거나 지역재해구호현장사무소에 와서 받아갈 수 있다. 최근에는 해당액을 Credit Card로 제공하는 방안을 추진하고 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.

의연금 모집 및 지원에 있어서 ① 돈을 걷고 분배하는 것은 거의 NGO가 하고 있다. 그리고 ② 연방정부 차원에서는 의연금 모집의 책임기관이 없고 NGO가 그 기능을 하고 있다. ③ 현금으로 지원하는 경우가 있지만 자연재난의 경우에는 물품과 서비스로 제공하고 있다. 이와 함께 배분위원회의 경우에는 각 지방정부의 경우에는 시장, NGO 대표가 참여하고 있으며, North Carolina의 경우에는 지방정부의 공무원, 시장, NGO 대표들이 함께 어떻게 분배할 것인지를 결정하고 있다.

제2절 일본의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계⁵⁴⁾

1. 일본의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론

일본의 경우 재해의연금이 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. 예를 들어 만일 오이타현이 재난피해를 입은 경우, 관련된 모금기관들이 오이타현에 의연금을 전달하기로 협의하면, 오이타현이 이재민에게 전해 주게 된다. 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, 사회복지협의회는 퇴직공무원이 주로 하고, 배분은 배분위원회가 수행한다. 그리고 이 배분위원회에는 모금기관 대표들과 지방자치단체장이 함께 포함되어 있다. 지방자치단체 자체에서도 모금을 실시한다.

그러나 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 200만원밖에 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).

행정기관은 전과·반과 여부만을 결정하고 피해자에게 이 사실을 통보해 주는 한편, 은행계좌

54) 일본의 재해의연금품의 모집 및 배분체계에 관한 연구는 2005년 6월 22일(20:00-21:30) 村野淳子(社會福祉法人 大分縣社會福祉協議會), 林芳宏(財團法人 神戸國際觀光コンベンション協會), 2005년 8월 1일(10:00-12:40) 阿部陽一郎(中央共同募金會 企劃課長), 本田章博(中央共同募金會 常務理事), 2005년 8월 1일(13:30-15:20) 高橋良太(全國社會福祉協議會 地域福祉部 副部長 代理), 2005년 8월 1일(15:30-16:40) 渡部 元 (內閣府 參事官補佐), 그리고 2005년 8월 2일(10:00-12:10) 松原 明 [シーズ(市民活動を支える制度をつくる會) 事務局長], 轟木 洋子[シーズ(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]와의 심층면접을 통해 이루어졌음을 밝힌다.

를 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 지원해 주고 있다⁵⁵⁾. 다만, 재해지역을 선포하는 경우에는 300만엔을 지원해주고 이에 더해 추가적으로 의연금도 같이 주고 있다(村野淳子·林芳宏, 2005. 06. 22).

일본의 경우, 정부는 재해의연금 활용에 절대 관여하지 않고 있다. 재해의연금 배분위원회에 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 배분위원회 구성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 장(도도부현), 둘째, 재해 피해지역 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 건어서 일률적으로 30만엔, 50만엔씩 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 실정이다⁵⁶⁾.

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. 구호 및 지원의 내용을 살펴보면, 일본은 사회적

55) 한신 대지진이 발생하기 전에는 개인의 위험은 개인이 지키고, ‘현’의 위험은 ‘현’이 지키는 것이 원칙이었다. 또한, “야케부도리”라 해서 화재가 나서 지원을 받는 사람이 예전보다 더 잘 살게 되는 것을 인정할 수 없다는 분위기가 지배적이다(村野淳子·林芳宏, 2005. 06. 22).

56) 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).

합의 차원에서 피해자에 대한 위로금의 형태로 돈을 주고 있다. 돈을 피해자 수로 나누다 보니 일인당 30만엔씩을 주는 경우도 있고, 북해도 지진이나 나가사키 지진 때는 300억엔이 모였는데 피해자가 적다보니 세대당 1,000만엔씩을 나누어 주는 경우도 있다⁵⁷⁾.

일본의 재해의연금 모집 및 배분에 있어서의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 의연금 지급에 있어서 피해 지역별로 격차가 발생하여 이재민사이에 불만이 제기되고 있다. 둘째, 피해지역에서 모금활동을 하는 활동가들 중에는 활동비용(운영비) 모금 차원에서 의연금을 모집하는 것이 활성화 되어 있는 실정이다. 셋째, 주택피해자들의 경우에는 민간보험에 가입하지 않은 경우 정부보조금이 없기 때문에 곤란에 처하는 경우가 발생하고 있다⁵⁸⁾.

모금기관들은 의연금이 다 모아질 때 까지는 각 모금 기관별로 적립하고 있다가 배분위원회의 방침이 결정되면 위원회가 갖고 있는 계좌로 송금해서 모여지게 된다. 배분방식은 지방자치단체 별, 피해세대 수만큼 배분위원회에서 지방자치단체로 의연금을 보내면, 지방자치단체가 피해세대 한테 배분하는 형태이다. 소규모 피해의 경우에는 모집기간이 1개월이 걸리고 그 후 1개월이 지나서 배분하고 있다. 그러나 대규모 피해의 경우에는 모집기간에 1년이 걸리고 있다. 처음에는 1개월이었으나 성금이 안모여서 모집기간을 늘리다보니 1년이 되는 경우도 있다. 그 중에서도 일정기간 별로 모은 금액은 일단 배분을 한 후에, 추가 모금과 배분을 하는 형태를 띠고 있다.

사회복지협의회에 봉사활동을 조정하는 역할을 하는 위원회는 없다. 그러나 본부형태로 수천 명의 자원봉사자들을 관리하는 조직은 있었다. “부흥본부”로 바꿨을지는 모르나, 사회복지협의회 차원에서는 30-40명의 조정자를 부흥본부에 보내주고 지원을 한다.

다른 협회들과의 연대문제는 사회복지협의회보다는 행정기관 차원에서 하는 경우가 많다. 불런티어 활동이기 때문에 더욱 그러하며, 대부분의 경우 피해지역의 지방자치단체가 재난 발생시 필요한 위원회를 만들어서 일을 해 나가고 있다. 해당 지방자치단체가 지원이나 협조를 요청하면 지원하고 있지만 그렇지 않은 경우에는 지방자치단체 수준에서 해결하고 있다.

사회복지협의회 코디네이터(조정자)의 역할은 다음과 같다. 재난 피해자의 욕구(needs) 조사,

57) 우리나라의 경우, 형평성 확보 차원에서 일정기준에 따라 나눠주고, 의연금을 걷지 않는 소규모 재난시에도 이재민에게 의연금을 나눠주고 있다. 일본에서도 한국의 제도를 매우 긍정적으로 인식하고 있으며 한국의 제도가 훨씬 발전되어 있다고 생각하고 있음을 발견하였다. 또한 한국의 제도를 도입하려는 의사를 표명하고 있다.

58) 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).

이후에 참여하는 블런티어들이 갖고 있는 능력(care, 건축능력 등)을 판단해서 피해자 욕구와 일치하는 사람들을 파견하고 있다. 보통 블런티어는 의무활동이 아니라 자발적인 활동이므로 대체로 쓰레기 분리 등 청소에 종사하는 사람이 많지만 접수하는 차원에서 블런티어의 능력과 약을 해 놓으면, 능력을 활용해서 보다 유익한 봉사활동을 할 수 있다. 지역의 사회복지협의회내에 물자조달팀과 자원봉사자가 필요한 것들을 조사해서 지원하는 코디네이터가 따로 있다. •

재난 피해자 욕구조사에 관한 통계는 사회복지협의회차원에서는 없다. 행정적 차원에서 파고들면 알아 볼 수 있지만, 니가타현의 경우는 욕구(needs) 조사가 어려운 지역이었다. 현장차원에서는 욕구조사를 청문(방문) 조사를 통해 얻은 결과를 게시판에 붙이고, 블런티어가 게시판을 보고 자기가 가능한 피해자를 방문해서 도와주고 있다. 지역에 가서 주민들을 통해 들으면 대충 알 수는 있지만 정확한 통계는 어렵다. 블런티어들이 대체로 하는 일은 주택의 파손을 처리하는 것 등이 주로 하는 일이다. 정확하게 자원봉사자(volunteer)의 욕구(needs)와 이재민의 욕구(needs)가 일치하는 경우가 많지 않다. 그래서 주로 주택파손물 처리 등의 일을 하게 된다. 일본 국민성을 보면 인내심이 강해서 자기가 무엇이 필요한지 2개월이 지나서 말하는 사람도 있다.

사회복지협의회 조직은 다음과 같다. 도도부현이나 시정촌의 사회복지협의회는 독립법인 체계이므로 독립적으로 운영되고 있다. 전국 사회복지협의회는 도도부현 사회복지협의회 연합체, 도도부현 사회복지협의회는 시정촌 사회복지협의회 연합체이다. 공동모금회는 도도부현까지는 법인화되어 있는 반면에, 사회복지협의회는 시정촌까지 법인화되어 있다. 따라서 시정촌의 사회복지협의회가 공동모금회의 업무를 담당하는 경우가 많이 있다(高橋良太, 2005. 8. 1).

사회복지협의회 재정구조를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 시정촌 사회복지협의회 재정구조는 ① (주민대상) 회비모금(수익 적음), ② 介護 보험(노인 케어: 후자), ③ 행정기관 위탁사업의 보조금(과거에는 70-80%, 지금은 40-50%)으로 구성되어 있다.

다음으로, 도도부현 사회복지협의회 재정구조이다. 도도부현의 경우에는 ① 보조금, ② 위탁금, ③ 연수회비 등 기타 사업 수익으로 이루어져 있다. 마지막으로, 전국차원 사회복지협의회 재정구조는 ① 본사의 빌딩 임대료, ② 출판사업 수익, ③ 연수회비, ④ 현에서 거두는 회비(10% 이하)로 구성된다.

이러한 사회복지협의회 활동의 주요 취지 중 하나는 블런티어의 장을 제공하는 것이지만, 사회복지협의회가 전국의 블런티어들을 관리하는 것은 아니고, 사회복지협의회를 통해서 자원봉사를 하려는 사람들의 매개체가 되고 있는 것이다.

일본의 경우 이미 지역차원에서 재난에 대응할 수 있는 네트워크가 형성되어 있고, 사회복지협의회는 네트워크를 지원하는 활동도 하고 있다. 지역에서 재난피해가 발생했을 때는 해당 지역주민은 서로 잘 알고 있기 때문에 해당 사회복지협의회는 코디네이터의 필요성이 적어서 욕구 파악이 안 되는 경우도 있다.

일본의 경우 2004년도와 같이 피해자가 많이 발생한 해는 재해의연금도 많이 걷히고 자원봉사자 활동도 많이 있다. 그러나 2005년도와 같이 피해자가 적은 경우에는 의연금이나 자원봉사자 활동이 적으며, 이런 문제를 해결해야 하는 것이 일본의 과제라고 할 수 있다.

일본의 방재백서에는 “방재문화”에 대해 국민적 운동으로 정착시키는데 중점을 두고 있다. 보통 안전 불감증에 걸린 사람들이 피해를 보는 경우가 많기 때문에, 이런 사람들에게 안전에 대한 지식교육을 실시 강화시키는 정책에 경주하고 있는 것이다. 이러한 정책에 중점을 두게 된 것은 2004년부터라고 할 수 있다. 왜냐하면 재해에 대해서는 예측 불가능한 재난이 발생하는 것이 있다는 것을 인식하게 되었고, 그럴 경우에는 기존의 전통적인 하향식(Top-Down) 결정으로는 대응 속도가 느리다는 점에서 정책을 보완하고 있는 것이다.

즉 매년 되풀이 되는 재난에 대해 어떻게 하면 조직체계와 정책체계를 유연하게 할지를 고민하고 있다. 일본 중앙방재회의는 대표적인 재해대책기관이지만, 재해대책에 관해서는 현장중심으로 움직여야 하기 때문에 모든 것은 시정촌의 판단에 맡기고 있다고 볼 수 있다. 중앙방재회의의 조직구조는 피라미드 형태이지만 정책결정은 상향식(Bottom-Up) 방식으로 갈 수 밖에 없다. 시정촌의 판단과 지원 요구 내용에 따라 정책결정을 하고 있는 것이다. 중앙방재회의의 구성원은 정부 관계자 외에 일본 은행, 적십자사, NHK 회장, NTT(통신) 회사 등을 주요 멤버로 구성하고 있다. 이밖에도 휴대폰 회사 등 업체 관계자도 멤버에 참가시키고 있으며, 앞으로는 자원봉사 활동에 참여하는 기업관계자도 멤버에 포함시킬 계획이다(渡部 元, 2005. 8. 1).

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 제도로써 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 때문이다. 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 유효성이다⁵⁹⁾.

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

한국에서는 재해의연금을 지방자치단체가 나누어 주는 것보다는 지역의 NGO들이 나누어주는 것이 어떠한 의견이 있는데 반해, 일본에서는 한국과 정반대의 논의가 있다. 시정촌, 현 정부의 의견은 가능하면 피해자 수만큼 나눠서 균등 배분하는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 배분위원회가 국민에게 직접 전달하게 되면 개인이 필요한 재정지원은 될지 모르지만 지역부흥은 속도가 느려질 수밖에 없기 때문이다. 예를 들면, 금액의 형평성을 두지 않고 돈을 주면, 돈을 받은 사람은 개인적인 다른 용도로 써버리고 말 것이기 때문이다. 예컨대, 빚을 갚는 다든지, 불안정한 미래를 극복하지 못하고 또 다른 용도로 쓸 수 있다. 그러나 시정촌에서 배분할 경우에는 배분할 때 어떤 용도로 쓰느냐에 대한 지정이 있고, 기준이 있고 이를 바탕으로 공평하게 배분하기 때문에 지역진흥 차원에서 바람직하다고 본다. 시정촌에서 지정하는 내용은 예를 들면, 주택

59) 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).

피해를 입은 증명서를 가져오면, 전파나 반파냐에 따라 보조금액이 결정되기도 하고, 호적 등본에 자녀가 있으면 부양비 지원 등이 대체적으로 메뉴에 들어 있으며, 지출 용도로 교육비 얼마, 주택보수비에 얼마 쓰라고 지정을 하고 있다. 그러나 지정된 용도에 사용하지 않아도 별 제재는 없는 실정이다(渡部 元, 2005. 8. 1).

배분위원회가 있는 이유는 지역사회의 의견을 확실하게 반영할 수 있다는 점이다. 그러나 공정성의 관점에서 문제가 있다. 즉 세대당으로 이야기 하지만 세대가 10명인 집과 3명인 집이 있는 경우가 있기 때문이다.

일본의 경우 아직 NGO가 뿌리내리지 못했고, NGO에 대한 신뢰가 낮은 실정이다. 그러나 지방자치단체에 대한 신뢰도가 높으며, NGO를 활용한 지원체계의 운용이 아직은 요원한 실정이다.

피해조사 방법에는 두 가지가 있다. 첫째, 긴급상황시 중앙정부가 업체에 부탁을 해서 업무를 수행하거나, 둘째, 자원봉사자를 활용하는 것이 그것이다. 주택피해 등은 건축회사에 부탁해서 피해조사를 해야 하나, 재난발생시 당장 재난피해자가 할 수 없으므로 전문능력을 지닌 건축학과 학생들이 자원봉사자로 와서 해주고 있다.

일본의 시즈(シズ: 市民活動を支える制度をつくる會)는 시민단체의 활동을 지원하는 제도를 형성하는 모임이다⁶⁰). 현재 일본의 많은 NPO 들이 이곳을 방문하고 있다.

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. 그 밖에 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.

시즈(シズ)는 모금활동을 직접적으로 하는 것은 아니고, 사회제도를 형성하는 단체이다. 일본의 재해의연금을 모금하는 단체는 4가지 구조로 이루어져 있다. ① 공동모금회, ② 적십자사, ③ 행정기관인 지방자치단체, ④ 시민단체(NGO, NPO)가 그것이다(松原 明·轟木 洋子, 2005. 8. 2).

의연금 모금 주체의 차이를 아는 것이 중요하다고 생각된다. 이들 4가지 유형 중에 공동모금회가 국내를 대상으로 하고, 일본 적십자사가 국제적으로 모금활동을 한다는 것도 중요한 점이다.

60) 시즈가 사회제도를 형성한다는 의미는 선진국에서 많이 하는 기부금 세제혜택을 일본에서 늘리는 방안을 마련하는 것과 두 번째로 지방자치단체에서 모금활동을 하는 NGO와 NPO들이 늘어나고 있기 때문에 이들이 중요 활동가로 나타나고 있다는 점에서 이들이 모금활동을 보다 용이하게 하도록 지원하고 있는 것이다(松原 明·轟木 洋子, 2005. 8. 2).

2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제

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.

공동모금회, 적십자사, 지방자치단체가 모은 돈은 일단 배분위원회로 가는 것을 전제로 하는 구조라는 점을 이해해야 한다. 앞서 논의된 바 있는 정신적·의료적 치료와 같은 지원활동을 담당하는 것은 지금까지 지방자치단체였었다. 그런 활동을 NGO, NPO가 담당하고 주목받게 된 것은 10년 전 한신대지진(1995)이후 부터이다. 그 이전까지는 NGO, NPO 활동이 공론화되지 못하였다. 행정기관이 아닌 활동기관에 대한 신뢰감이 부족했지만 한신대지진 이후에는 NGO, NPO 활동을 활성화시키는데 대한 논의가 공론화되기 시작했던 것이다. 그런 의미에서 제도 개혁이 이루어지기 시작하였으며, 1998년 NPO법이 제정되어서 NPO가 법인 활동을 할 수 있게 되었다. 이전까지는 허가제였으므로 작은 단체는 활동하기 어려웠던 것이다. 현장에서는 정신적 치료나 생활 지원·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).

3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장

이와 함께 일본에서는 기업의 재해의연금 기부액을 언론에서 공개하지 않고 있다. 의무적으로 기부를 하지는 않고 있다. 기업의 경우에는 기부금 전액이 세제 혜택을 받고 있으며, 개인의 경우에는 일부분 혜택을 주고 있다. 일본경제단체연합(경단련)에서는 기업을 상대로 현금 기부금도

모집하고 자원봉사자 활동비를 지원하는데, 창구는 중앙공동모금회로 하고 있다. 예를 들면, 도요타의 경우, 피해지에 렌탈영업점에서 줄 수 있는 차를 피해주민에게 차량지원을 했고, 장애인에게도 특수차량을 지원하였다. 즉 기업의 특성을 살린 기부가 있으며, 이런 경우에도 세제혜택을 받고 있다.

4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제

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 사회복지협의회자체에서 수행하는 고유의 업무가 있기 때문에 그렇지만, 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. ‘현’ 단위에서 재해가 난 경우, ‘현’이 알아서 해야 한다. 공공시설 복구는 국가에서 해 주지만, 재해주민 위로금 등을 국가에서 지원해 주지 않는다. 다만, ‘현’ 단위에서 대규모 재해가 발생한 경우 다른 지역을 대상으로 해서도 모금을 할 수 있다. 예를 들어, 오이타현에서 재해가 발생한 경우 주로 ‘오이타현’ 내의 사회복지협의회가 모금을 하지만, 다른 ‘현’의 적십자 등 단체도 모금을 해서 오이타현에 보내 준다. 주로 사회복지협의회, 행정기관, 적십자 등이 주로 하는데, 이 세 기관만 해야 된다는 규정은 없으나, 대체로 일반 국민들의 경우 신뢰성이 있는 이들 세 기관에 주로 의연금을 내고 있다.

일반 불우이웃돕기 성금 모집 시에는 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 면제해주고 있어 비용이 들지 않고, 이 일을 담당하는 직원이 자원봉사자이기 때문에 인건비도 들지 않는다. 다만, 기부자가 영수증을 요구하는 경우 우송료가 매우 많이 들게 된다. 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 비용

을 재해의연금에서 운영비로 쓰지 못하고 일반경비로 지출해서 적자를 보기도 하였다.

일본 사회복지협의회⁶¹⁾에서는 재해의연금 모금이라는 용어를 쓰지 않고 있다. 주로 활동자금을 모집하는 활동을 하고 있다. 재난피해자에 대한 모금 활동은 일본 중앙공동모금회에서 하고 있기 때문에 일체 관여하지 않고, 사회복지협의회는 지역의 재해민을 위한 활동비를 지원하는데 초점을 두고 있다⁶²⁾. 사회복지협의회에서 제공하는 지원금은 그 사용에 있어서 일체 제약을 두지 않고 있다. 예를 들면, 사람이 필요하면 인건비로 써도 되고, 몸이 피곤해서 한잔하고 싶을 때는 술값으로 써도 된다(高橋良太, 2005. 8. 1).

재해볼런티어 센터에 자원봉사자들이 봉사활동을 신청하면 자동으로 자원봉사활동 상해보험에 가입이 되는데, 보험료는 명목은 사회복지협의회가 내주지만 재원은 중앙공동모금회에서 나온다. 대신 볼런티어들이 부상하거나 사망했을 경우 보험금이 나오게 된다. 즉 사회복지협의회는 자원봉사자들의 ‘자원봉사 플랫폼(Platform)’의 역할을 한다. 효고현에서 재해가 없는 경우 50엔, 재해시 보험료 600엔이다. 원래 이 보험 가입도 참여자들이 자부담으로 하게 되어 있으나, 어떻게 할지는 지방자치단체가 결정하게 된다. 원칙적으로는 볼런티어이기 때문에 모든 소요비용은 자기부담으로 해야 한다. 다만, 사회복지협의회차원에서는 볼런티어에 참여해주기 때문에 그것을 참작해서 지원할 수 있는 부분은 지원해 주고 있는 것이다.

복구활동은 주로 위험하기 때문에 행정기관이 하고 있다. 위험스러운 지역이나 건물은 노란색이나 빨간색 딱지를 붙여 놓고 있으며, 노란색 딱지가 붙어있는 건물은 볼런티어들이 들어가서는 안 된다(高橋良太, 2005. 8. 1).

그 이후로 NGO, NPO 활동에서 재원을 어떻게 확보할 것인가가 논의되었다.

첫째, 세제지원 조치로서 기부자에 대해 세제혜택을 줌으로써 모금활동이 용이하도록 했다. 이에 따라 2001년 “認定NPO法人制度”(①해외에서도 기부자 세제혜택제도, ②민간재원을 NPO 재

61) 사회복지협의회는 한신대지진 이후에 생긴 조직으로서, 각 지역에 있는 사회복지협의회가 자원봉사자(볼런티어) 활동을 주체적으로 주관하고 있지만, 사회복지협의회 본부 자체에서도 해당 지방자치단체하고 협의해서 조정자가 더 필요하면 지원하는 형태를 지니고 있다(高橋良太, 2005. 8. 1).

62) 阿部陽一郎(2005. 8. 1)에 따르면, 사회복지협의회의 사업수익은 중앙공동모금회로 들어온다. 대신에 사회복지협의회활동에 대한 재정은 중앙공동모금회가 책임지는 형태이다. 즉 사회복지 차원은 국가차원에서 지원하고 있고, 자원봉사조직에 대해서는 사회복지협의회에서, 재정지원은 중앙공동모금회에서 하고 있는 것이다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

원으로 획득하는 것이 가장 빠른 것이라고 생각)를 두었다. 그러나 이제도가 불안정한 이유는 “인정기준이 매우 엄격해서 2,200개 단체 중에 34개만이 인정기준을 받게 되었던 것이다. 지금은 이에 대한 개선방안을 생각하고 있다. 시즈(C's)가 생각하고 있는 것이 통과는 안 되었지만, 특별세제 제도를 통해 NPO나 NGO 활동이 보다 용이하게 이루어질 수 있도록 “피해자 지원활동 특별조치법”을 고안해 놓고 있다. 현재 일본 민주당이 국회에 상정해 놓은 상태이므로 검토 후 통과 결과가 나올 것으로 보인다.

이것이 C's의 가장 큰 방향이고 시즈(C's)의 두 번째 역할은 공공부문과 NGO·NPO간의 파트너십 형성이다. 현재 이런 파트너십에 대한 논의는 국제 분야에서 주로 이루어지고 있다. 국제 분야는 일본의 “외무성-경단련-NGO·NPO”가 파트너십을 형성하는 네트워크로서 “Japan Platform”(2000년 설립)이라는 것이 형성되어 있다. 이 Japan Platform Network은 국제협력단체 약 20개가 소속되어서 활동하는 것인데, 해외에서 재해발생시 외무성이 자금을 적립해두었다가 활용을 하고, 필요에 따라 경단련이 모금활동을 하는 역할구조가 되어 있다. NGO나 NPO는 해외에 국한해서 재해나 전쟁 등과 같은 긴급상황이 발생하는 경우에 직접 활동을 수행하는 역할을 하고 있다. 외무성은 자금적립 역할 뿐만 아니라 NGO·NPO에게 보조금을 지원하는 역할도 하고 있다. NGO와 NPO의 관리비(활동비, 통신비 등)는 약 10%인데, 현재 외무성과 NGO 사이에서 정기협의회를 통해 비율을 늘릴 것인지 협의 중이다.

비용에는 두 가지가 있다. 첫째, 실제 Project를 수행하는 사업비가 있고, 둘째, 사업을 수행하는데 따르는 관리비가 있다. NGO 입장에서는 관리비 10%가 적다는 의견이 있다. 인건비에 관련된 비용은 사업비와 관리비 중에서 Project 사업비에 포함된다.

<표 4-1> NGO·NPO 활동수행 비용

비용 유형	비용 내용
사업비[project(90%)]	Personal Cost (Field or Direct Cost of Project)
관리비[admin.(10%)]	Head Office Cost, Personal Cost of Accounting & Reporting, Rental Cost, Communication Cost

Japan Platform은 해외에 한해서 NGO·NPO 활동을 정부가 보조하는 제도이다. 국내에서는 각 지방자치단체가 보조하고 있다. 재해는 불특정한 일시와 장소에서 발생하고 있다. 가장 중요한 것은 현지의 NGO의 역할이다. 이들이 모금활동을 하려면 이미 재해가 발생해서 활동이 어려

운 실정이다. 그리고 NGO는 재해 전문가가 아니기 때문에 어떻게 지원할 지가 문제로 제기된다. 이들을 도와줄 수 있는 Network이 구축되고 있는 중으로서, 예를 들면, 공동모금회·C's 등의 단체가 포함된다. C's는 재해구호 활동을 직접 하지는 않는다.

일본 적십자사도 기본은 국내 활동이고 국제활동도 한다는 의미로 생각해야 한다. 중요한 것은 중앙공동모금회는 국내 피해자에 대한 모금활동을 하고, 만일 해외에서 재해발생시 적십자사의 국제적십자위원회에서 모금활동을 하고 비용도 국제적십자사에서 지원하고 있다(松原 明, 2005. 8. 2).

5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용

일본의 “생활지원법” 제정 이후 민간단체가 주는 것은 당장 먹고사는 문제를 해결해 주는 차원에서 이루어지는 것이고(당장 필요한 곳에 쓰라는 차원), 정부의 생활지원법은 성격상으로 보면 부동산 차원의 피해를 보전해주는데 초점을 두고 있다. 그러므로 많은 모금단체의 경우 주로 지방자치단체 수준에서 활동할 수밖에 없으며, 소규모 재난 발생 시 지방자치단체 수준에서 돈을 모으고 있다. 일본의 경우, 전국적으로 돈을 모은 경우는 세 번밖에 없다. 즉 한신·나가사키·미야케지마 지진의 경우에만 전국적으로 모금되었다. 배분위원회는 해당 지방자치단체에서만 결성되기 때문에 돈은 전국적으로 모으더라도 결국은 해당 지방자치단체별로 배분되고 있는 실정이다. 대규모 지진이 발생하는 경우에도 단일 광역자치단체 내에서만 피해가 발생하였기 때문으로 볼 수 있다.

NHK의 경우, 한신대지진처럼 대규모 재해 발생 시 전국 방송을 통해 모금활동을 하지만, 히로시마에 태풍이 오는 경우 해당 지방자치단체 차원에서만 보도를 하고 있다.

일본에서의 모금 및 배분의 효율화 방안은 다음과 같다(阿部陽一郎, 2005. 8. 1). 첫째, 형평성 문제를 해소하는 것이 첫 번째 과제이다. 일본의 경우 기금을 만들어 적립하는 방법, 정부가 간여하는 방법 등 여러 가지를 생각할 수 있지만 결국 비용문제를 어떻게 해결할까하는 문제에 대한 해답이 필요한 실정이다. 둘째, 현재 재해의연금에 대한 이슈가 피해자에 대한 의연금 외에 활동자를 위한 모금활동을 강화할 필요가 있다는 점이다. 셋째, 해외 재난에 대한 대응력을 강화하는 것이다. 정보공유를 통해서 교류·협력체제를 구축하고 금전적 교류가 이루어 질 수 있어야 한다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

모금된 재해의연금은 광역자치단체인 도도부현에 있는 사회복지협의회에 배분하고, 기초자치단체인 시정촌에 있는 사회복지협의회에는 도도부현 차원에서 주고 싶으면 얼마든지 줄 수 있다. 한신대지진때부터 생긴 제도라고 할 수 있는데, 당시에는 돈이 없어서 지원을 할 수 없었다. 그런 문제가 있어서 사회복지협의회에서는 2,000만엔을 마련해 놓고 여기에서 지원비(활동비)를 주고, 만일 돈이 줄면 준만큼 사회복지협의회에서 마련한다. 그리고 사회복지협의회안에 “지역복지진흥위원회”가 있고 여기서 시정촌에 있는 사회복지협의회를 대상으로 모금활동을 한다. 지역의 사회복지협의회에서 사업을 해서 얻는 수익에 대해 모금하는 형태를 띠고 있다.

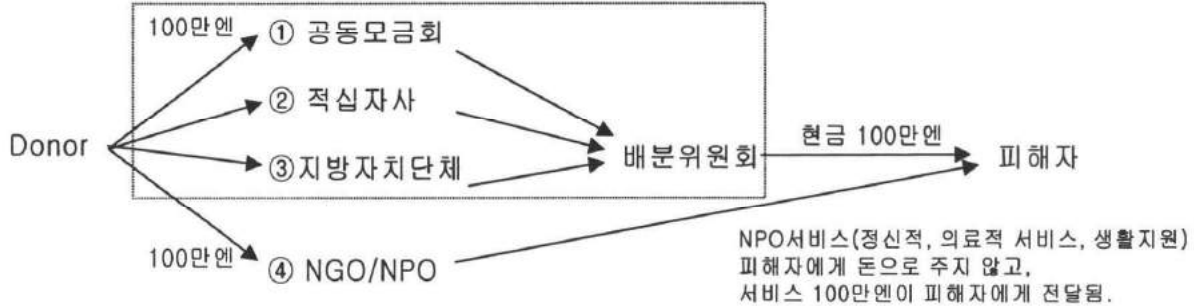
재난 피해지역에서 사회복지협의회의 활동은 다음과 같다. 즉 재해가 발생하는 경우 피해지역의 시정촌에 주민과 NPO들이 참여하는 “재해볼런티어센터”를 창설한다. 이는 한신대지진 이후 시작된 것으로서, 이후부터 전국에서 참가하는 사람이 늘어나고 있고, 사회복지협의회가 자원봉사자들을 조정하는 역할을 수행한다. 즉 지원이 필요한 피해지역에 자원봉사자인 볼런티어들을 내 보내서 활동하게 하고 있다. 재해발생시 수익을 살펴보면, 일단 재해가 발생했기 때문에 일본 중앙공동모금회에서 200만엔(2,000만원) 정도를 지원받은 적이 있고, 피해 지방자치단체에서도 지원을 받은 적이 있다. 수익성 차원보다는 필요한 곳에 가서 돕다보면 재정지원이 되겠지 하는 차원에서 시작된 것이다. 피해가 크면 클수록 비용이 늘어나게 된다. 그리고 1차적인 책임은 행정기관에 있어서 행정기관과의 교섭을 통해 지원해 달라는 형태를 띤다(高橋良太, 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).

<표 4-2> 일본의 재해의연금 모금 기관과 시즈의 역할

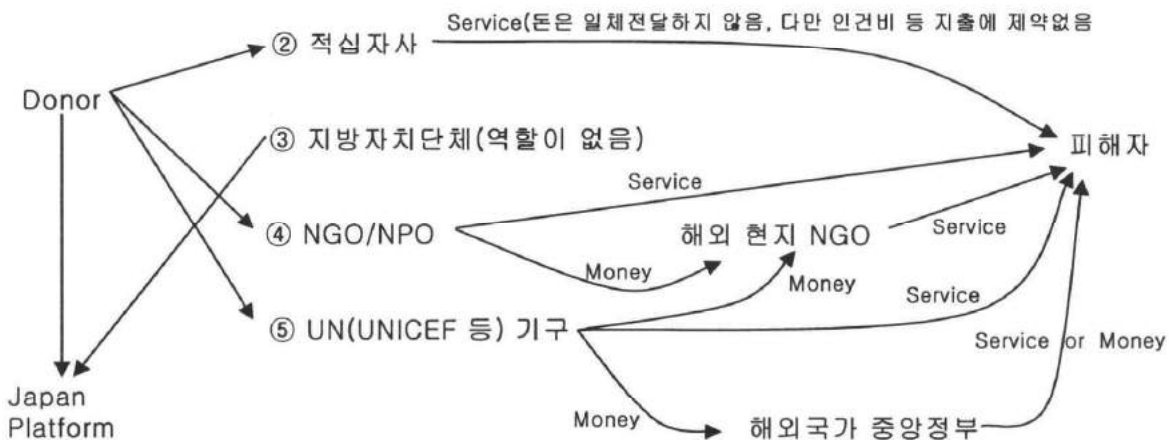
재해의연금 모금 기관	시즈의 역할
① 공동모금회(Community Chest)(1947년 설립)	-
② 일본 적십자사(Japan Red Cross)	-
③ 지방자치단체(Local Government)	-
④ NGO/NPO	시즈(C's)가 제도적으로 지원하는 부분

【일본 국내에서 재난 발생시】



【해외에서 재난 발생시】

① 공동모금회(역할이 없음)



<그림 4-1> 일본의 국내·외 재난 발생시 이재민 지원체계

일본의 국내·외 재난발생시 이재민 지원체계는 다음과 같다. 먼저, 국내에서 재난이 발생한 경우 의연금 기부자가 중앙공동모금회, 적십자사, 지방자치단체에 재해의연금을 기부하면 이들 기관들은 의연금을 모아서 피해지역의 배분위원회에 전달한다. 그리고 배분위원회는 재난피해자에게 의연금을 배분해준다. 이와는 달리 의연금 기부자가 의연금을 NGO나 NPO에 전달하는 경우에는 의연금을 받은 NGO와 NPO는 의연금을 재난피해자에게 현금으로 전달하지 않고, 정신적·의료적 서비스나 생활지원 등을 통해 의연금 액수에 해당하는 서비스를 제공하게 된다. 따라서 기부자가 재난 피해자에게 의연금을 주기보다 서비스를 제공해주고 싶을 때는 의연금을 NGO나 NPO에게 주고, NGO·NPO는 피해자에게 서비스를 제공하게 된다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

다음으로, 해외에서 재난이 발생한 경우에는 일본 중앙공동모금회는 역할이 없다. 의연금 기부자는 적십자사, NGO·NPO, 일본에 있는 UN기구, 그리고 Japan Platform에 의연금을 기부할 수 있다.

우선, 적십자사에 기부하는 경우, 적십자사는 해외 재난 피해자에게 의연금을 현금으로 전달하지는 않고 의연금 액수만큼의 서비스를 제공해 준다. 다만, 인건비 등의 지출에 있어서 제약이 없다.

다음으로, NGO와 NPO에 의연금을 기부하는 경우, 의연금을 받은 NGO·NPO는 해외 피해자에게 현금으로 의연금을 전달해주지는 않는다. 즉 의연금을 기탁 받은 일본의 NGO·NPO가 해외 재난피해자에게 직접 서비스를 제공하거나, 재난피해가 발생한 해외 현지의 NGO·NPO에게 의연금을 전달하고 이 돈을 전달받은 해외 NGO·NPO가 피해자에게 전달받은 액수만큼의 서비스를 전달하게 된다.

셋째, 의연금 기부자가 일본에 있는 UN 기구에 의연금을 내는 경우에는 세 가지 방식으로 해외 재난피해자를 지원하게 된다. 첫째, UN기구가 직접 해외 재난피해자에게 의연금에 해당하는 서비스를 제공할 수 있다. 둘째, UN기구가 재난피해가 발생한 해외 현지 NGO·NPO에게 의연금을 전달하고, 이 돈을 전달받은 해외 NGO·NPO가 피해자에게 전달받은 액수만큼의 서비스를 전달할 수 있다. 셋째, UN기구가 재난피해가 발생한 해외 국가의 중앙정부에 의연금을 전달하고, 이 돈을 전달받은 해외 국가의 중앙정부가 피해자에게 전달받은 액수만큼의 서비스를 전달하거나 또는 의연금을 전달할 수 있다.

마지막으로, 의연금 기부자나 지방자치단체가 Japan Platform에 의연금을 기부하는 경우이다. 이러한 경우에는 Japan Platform은 의연금을 일본에 있는 NGO·NPO에 전달함으로써, 의연금을 기탁 받은 NGO·NPO가 해외 재난피해자에게 직접 서비스를 제공하거나, 재난피해가 발생한 해외 현지의 NGO·NPO에게 의연금을 전달하고 이 돈을 전달받은 해외 NGO·NPO가 피해자에게 전달받은 액수만큼의 서비스를 전달하게 할 수 있다.

제3절 독일의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계⁶³⁾

1. 독일의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론

독일에서 175년의 역사를 지니고 있는 VEM(Vereinte Evangelische Mission)은 자국에서의 재해구호 및 아프리카 아시아 등 외국과의 구호 네트워크와 관련하여 주로 활동하고 있다. 처음에는 미션그룹으로 출발하여 독일의 7개 교회와 아시아, 아프리카가 참여하였으나, 100년 전쯤부터 인도네시아, 아프리카 자체 내에서도 교회를 세우고자 하는 움직임이 있었다. 현재 120명의 직원이 있고, 독일 7개 교회, 인도네시아 14개 교회, 아프리카 13개 교회가 함께 일하고 있다.

이러한 VEM은 3개 대륙의 교회가 동등한 입장에서 함께 일하고 있으며, 정부의 조직처럼 입법, 행정, 사법의 기능을 모두 지니고 있다. 또한, 국민은 종교세금을 내고, 종교세의 일부인 일정 비율을 7개 교구를 통해 VEM이 지원받고 이것을 운영자금으로 사용하고 있다. 아울러 순수종교단체로서 국가에서 받는 돈을 7개 교구에도 주고, 외국에도 주고 있다. 이러한 자금은 독일에서 나가지만 쓰이는 것은 각 아시아 등 국가에서 결정하고 있고, 학교를 세우거나 병원을 세우는 등에 쓰여 지고 있다.

특히, 학교, 병원 등을 설립하는 것은 정규적으로 나가는 예산이나, 쓰나미 지원 등은 특별 프로젝트⁶⁴⁾로서 쓰여 졌다. 하지만, 재난 때마다 항상 도움을 주는 것은 아니고, 이번 쓰나미 도움과 같은 경우는 특별한 사례에 속한다. 이 경우 구호물자 지원은 이루어지지 않고 있는데, 그 이유는 자금만 전달해 주면, 인도네시아 등 교회에서 자체적으로 구호물품을 구입해서 지원하기 때문이다. 특히, 쓰나미 발생 3일 후에 벌써 도움을 주겠다고 약속을 했고, 지금은 긴급대책보다는

63) 독일의 재해의연금품의 모집 및 배분체계에 관한 연구는 2005년 7월 5일(15:00-17:30) Elke Heinsius [VEM(Vereinte Evangelische Mission)], 2005년 7월 6일(08:50-10:30) Harald Schottner[Referatsleiter Notfallvorsorge, ASB], Björn Sündermann[Referat Notfallvorsorge, WM Beauftragter, ASB], 2005년 7월 6일(12:20-14:10) Hartmut Krabs-Höhler [Abteilungsleiter Nationale Hilfsgesellschaft/ Landesschule, Deutsches Rotes Kreuz]와의 심층면접을 통해 이루어졌음을 밝힌다.

64) Special Project란 쓰나미 지원의 경우 구호물자 지원은 하지 않고, 30억원 정도의 성금이 들어왔는데 이는 인도네시아 등을 위해 받은 것으로 이 경우 한 푼도 쓰지 않고 인도네시아 교회에 전액을 전달하였다. 특히, 성금이 모일 때까지 기다린 것이 아니라 예비기금에서 30억원 정도를 먼저 주고 나중에 성금으로 받았다.

사회기반시설(infrastructure) 등 장기적인 대책에 도움을 주겠다고 한바 있는데, 인도네시아의 경우 90%가 회교여서 처음에는 인도네시아 정부가 지원을 받는 것을 주저하였으나 VEM은 이러한 점을 감안 종교적 선교의 의도가 아님을 보여주기 위해 신중하게 지원하고 있다.

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.

VEM은 종교단체이므로 국내 재해의 경우에는 적십자사나 ASB(Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.)가 더욱 활발한 활동을 하고 있다. 즉, VEM은 독일 국가내의 경우에는 문화교류, 연중행사, 세미나 개최 등을 하고, 주로 국제 구호활동을 하고 있다.

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

이와 같이 VEM은 주로 제3세계 지원을 우선적으로 하고 있다. 그러나 국내 재해발생시 일부러 성금을 별도 모금하지는 않는다. VEM의 제3세계 지원 사례 중 쓰나미 사례를 살펴보면, 쓰나미 당시 별도의 홍보활동을 하지 않은 상태에서 30억원 정도를 걷게 되었다. 이를 피해지역 교회가 VEM에 지원 사항을 요청하고 VEM에서 지원을 결정하는 방식을 취하고 있다.

이러한 VEM은 독일 사람만 60명이 종사하고 있고, 해외까지 포함하면 120명 정도가 된다. 구체적인 구성원을 살펴보면, 사무총장 1명에 각 아프리카 I(프랑스어권), 아프리카 II(영어권), 아시아 I, 아시아 II 등에 사무국장을 두고 있고, 인권과, 인사과, 총무과, 여성·아동과, 홍보과, 지역조정과(아시아, 아프리카, 독일)가 각각 세부부서로 있다. VEM에서 해외(아시아, 아프리카)에 파견한 직원만 해도 25명 정도가 된다. 특히, 청소년들도 연간 10여명 정도가 아시아, 아프리카 등으로 봉사를 간다.

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).

특히, 엘베강 범람 시 피해자들이 지방자치단체에 피해보상을 요구한 것이 큰 이슈가 되었었다. 즉 엘베강 홍수 시 홍수 피해자들이 지방정부에 피해보상을 요구하여 지방정부들로서는 난감했던 적이 있었다고 한다. 아주 최악의 경우 극히 예외적인 경우로 돈을 주는 것은 지방자치단체에서 하고, 물품이나 기술지원은 민간단체가 하기도 한다. 또한 재해구호에 대해서는 지방정부에 1차적 책임이 있다는 사회적 합의가 이루어져 있고, 또한 연방정부는 특별예산 항목을 두어 지방정부에 지원을 하고 있다. 그리고 재해가 크든 작든 간에 해당 재해 이름으로 모은 돈은 이 재해에 대해서만 사용한다. 즉, 재해 피해자에 대한 형평성에 관계없이 해당 재해에 대해서만 성금을 사용한다.

ASB 기관 내에는 긴급구호용 예산으로, 즉시 도움을 줄 수 있는 특별예산이 준비되어 있어 성금이 모이지 않은 경우에도 기관의 자체예산을 사용할 수 있으며, 성금모금 이전에 긴급을 요하거나 성금이 건히지 않을 경우 혹은 성금모금을 하지 않은 경우에는 특별예산으로 이재민을 구호하고 있다(Harald Schottner · Björn Sündermann, 2005. 7. 6). 이는 ASB뿐만 아니라 지방자치단체들도 모두 특별예산이 준비되어 있다.

이재민에 대해 지방자치단체 차원에서 도와줄 것인지, 보험회사가 지원할 것인지, 자선단체가 지원할 것인지, 즉 누가 도와줄 것인지를 결정하는데에는 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.

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

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

재정지원을 해준다. 16개 주정부는 각 적십자사 지사의 직원 월급, 적십자사 물품과 직원교육 등을 위해 재정지원을 하게 된다.

한편, Nordrhein-Westfalen 주에 288개의 긴급출동대(Einsatzinheit NRW)가 존재하고 있는데, 288개중 137개는 적십자사 소속이고, 나머지 151개는 다른 민간자선단체 소속이다. 적십자사는 1만 - 5만명 정도의 자원봉사자를 보유하고 있다. 그리고 각 차량별로 연방정부, 지방자치단체, 적십자 등의 관리주체가 비용, 인력, 장비, 주차장소 등에 책임을 맡고 있어, 출동대원별로 돈을 지원 받는 곳은 다르지만, 전체적으로는 시정부에서 관할하고 있다.

긴급출동대는 Land(연방정부, 녹색-Kombi + Anhänger), Bund(지방정부, 파란색-Kombi, ArztTrw), DRK(적십자, 적색-Kombi) 로 이루어져 있고, 연방정부, 지방정부 및 적십자사 각각이 재정지원을 하는데 그 운영은 시정부가 하고 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 재해 발생 시에는 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.

2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제

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(성금 모집 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.

성금모금 기관의 성금 모금활동시 ASB와 같은 자선단체는 기관설립 당시부터 재해의연금모금의 권한을 부여 받고 있어 별도의 정부 허가나 등록은 필요 없게 된다. 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.

3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장

성금 기탁자의 경우 지로 용지에 본인이 기탁하고 싶은 Project 명을 적어서 보내고 있다. 즉, 성금의 기탁자는 본인이 낸 성금의 용도를 학교 설립, 불우이웃돕기 등 프로젝트 명을 적음으로써 성금의 용도를 지정할 수 있다.

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).

4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제

특히, 독일에서 재해성금 모집의 경우(특정 목적을 지닌 성금) 운영비로 쓸 수 없다는 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 교구⁶⁵⁾에 주어지고, 7개 교구가 VEM에 지원을 해 주는 체계이다.

65) 7개 교구는 Rheinland, Westfalen, Leippe, Kur Hessen, Waldecka, Hessen Nassau, Reforme이다.

국민의 종교세 → 국가 → 7개 교구 → VEM에 후원 또는 지원 → 외국에 지원

독일의 경우 정부의 1년 예산중 일부가 지방자치단체 재해구호 예산으로 지원되고, 지방자치단체는 연방예산에 지방자치단체 예산의 일부를 더해서 재해구호단체에 나누어 주고 있다. 그리고 성금이 아니라 회비 방식으로 돈을 받고 있으며 국민들이 성금을 내지 않고 기관을 선택해서 회비를 내게 되고 회비를 모아 성금처럼 사용한다(Harald Schottner · Björn Sündermann, 2005. 7. 6).

한편, 회비의 일부는 운영비로 사용되고 있으며, 정부의 예산 지원은 공익목적에 사용하고 있다(공익목적: 자연재난, 사고 발생 시 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.

특별 재해 시에는 신문, 책자, TV를 통해 국민에게 성금모집 홍보를 하고 있다. 그러나 성금모집 홍보 시 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 홍보 시 방송사나 신문사에 광고비를 주지 않고 협찬으로 해결하는 경향이 있으며, 이재민이 성금 사용 목적을 ASB나 지방자치단체에 신청서를 제출하면, 지방정부나 ASB가 검토하여 지원 하고 있다.

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.

또한, 성금에 대한 감사에 있어서는 국세청이 사용내역을 감사하고, 민간자선단체를 Control하는 기관인 German Central Institute of Social Problem(Deutsches Zentralen Official Fragen)이 민간자선단체의 운영규칙 준수여부 등을 감독하고 있다.

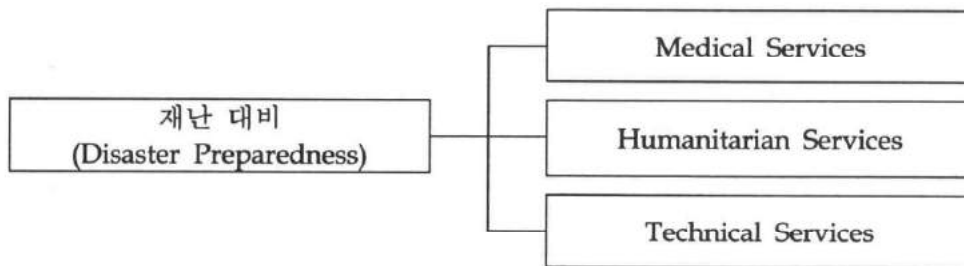
모집 홍보에 있어서, 적십자사는 신문, 방송사, 은행에 적십자 계좌를 비용부담 없이 재해 성금

모집 광고 방송을 할 수 있고, 이밖에도 여러 자선단체들의 재해 성금모금 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.

적십자사의 기본원칙은 다음과 같다. 일반 및 재해 성금으로 이윤만 남기지 않으면 세금을 내지 않고 가지고 있을 수 있고, 일반성금은 재해성금으로 사용할 수 있으나, 재해성금은 프로젝트 별로 사용해야 한다. 즉 재해성금은 일반성금용으로 사용 못한다(Hartmut Krabs-Höhler, 2005. 7. 6).

5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용

Harald Schottner(2005)에 따르면, 쓰나미 문제로 많은 아시아 국가들이 ASB를 방문하고 있으며, 유럽에서도 재난구호 문제는 중요한 문제가 되고 있다고 한다. ASB가 현재처럼 조직이 정비된 것은 100년쯤 되었고, ASB는 적십자처럼 종교단체도 아니고 정부산하기관도 아닌 자선단체로 직접 재해 희생자들에게 자금 지원과 물품 및 의료 지원을 하고 있다. 특히, 직접 희생자에게 자금과 물품·의료지원을 하고 있다는 것이 특징이다.



자료: (Harald Schottner · Björn Sündermann, 2005. 7. 6)

<그림 4-2> ASB의 주요 임무

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.

그리고 병원, 제약회사, 식료품 회사 등에 ASB가 현장 출동 및 물품지원을 요청하면 현장으로 바로 지원되는 시스템이다. 따라서 ASB가 창고에 구호품을 따로 두고 있지 않고 현장으로 바로 지원을 요청하고, 또한 기업들이 재해구호에 필요한 물품들을 기부하기도 한다. 그리고 난 후에 ASB가 해당 기업이나 조직에 비용을 정산해 준다. 즉, ASB는 지원을 조직화하는 역할을 수행하고 있다. 따라서 유효기간 만료 등의 이유로 16년 전부터 물품을 창고에 쌓아두지 않는다.

재해가 발생하면 현장 본부가 설치되고, 대부분의 경우 적십자사는 직원을 현장에 파견하여 본부를 구성하고, 이곳에 이재민들이 피해신고와 지원을 요청하면 도와주게 된다. 즉, 지원금 지원은 거의 없고, 물품이나 필요한 것들을 지원해 준다. 여기서 재해성금은 1년, 2년, 3년, 그리고 5년에 걸쳐 지출해야 하고, 작은 재해의 경우에는 일반 성금을 갖고 있다가 지출하고 있다 (Hartmut Krabs-Höhler, 2005. 7. 6).

제4절 프랑스의 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원 체계⁶⁶⁾

1. 프랑스의 재해의연금 모금 및 지원체계 총론

방송의 홍보와 관련하여 개인의 경우에는 TV 광고비가 너무 높아 활용하기가 어렵다. 그러므로 정부의 압력을 통해서 6개 방송국 중에서 2개 TV 방송국에서만 하고 있다. 즉, 정부 압력에 TV 1 방송국은 적십자, TV 2 방송국은 자원봉사의사단체 등에 주게 되어 있다. UNOGEP는 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.

적십자는 이재민이 119나 소방서, 경시청을 통해 신고한 후에 활동을 하게 된다. 폭발 사고가 나는 경우에는 프랑스의 100개 적십자사와 모든 NGO들이 구호활동을 수행한다. 재난 발생 시에

66) 프랑스의 재해의연금품의 모집 및 배분체계에 관한 연구는 2005년 6월 30일(10:00-12:30) Veronique Gay[UNOGEP Directrice], 2005년 6월 30일(16:00-18:00) Luc Guittet[Direction de la Communication, Croix-Rouge Française], Nicole Fourn[Direction de la Communication et du Developpement des Ressources, Croix-Rouge Française], Anne-Juliette Rohrbach[Service des Relations Internationales, Croix-Rouge Française]와의 심층면접을 통해 이루어졌음을 밝힌다.

는 신문이나 방송국에 방송을 하고 성금편지를 모든 국민에게 돌린다.

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 발생 시 재난 이재민 구호책임은 우선적으로 ①개인 자신에게 있고, 다음으로 ②지방자치단체, 그리고 ③ 국가에 책임이 있다고 본다.

2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제

프랑스의 경우 모든 구호단체는 국가의 허가를 받아야 한다. 물론 UNOGEP도 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 UNOGEP에서 50개 단체에 돈을 할당해주고 있다.

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 걷든 1,000유로를 걷든 80%를 UNOGEP에 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).

3. 재해의연금 기탁자의 선택권 보장

UNOGEP는 대규모 구호단체인 50개 단체의 머리역할을 수행하고 있다. UNOGEP는 피해분석 기관의 역할을 수행하고, 50개 단체는 지원을 하고 나서 UNOGEP에 보고를 한다. 컴퓨터, 창문, 옷 등 의연품도 받고 있으며, 기부자의 이름을 밝히지는 않는다. 회사 등에서 크게 받는 경우는 두 달에 한번 날자를 정해서 받고, 개인의 소규모 물품을 받는 것은 항상 받고 있다. UNOGEP

는 1년에 300만 유로의 기금을 갖고 있다. 물건 창고를 지을 수 있지만, 큰 재해가 없었기 때문에 할 필요는 없고, 만일 필요하다면 국가가 하게 된다.

4. 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제

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 병 등을 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 있다.

프랑스에서는 50개의 재해구호단체들이 1년 내내 돈을 걷고 있다. 프랑스의 TV, 라디오, 신문사는 2005년에 최초로 돈을 걷었으며, 이들은 UNOGEP로 돈을 모아서 나누어 주었다. 프랑스에는 100만개의 조그만 구호단체들이 있고, 이들 각자가 성금을 모금해서 배분하고 있다. 그러나 이들 구호단체 중에서 대규모 50개 단체가 있으며 이들은 UNOGEP로 집계되어서 배분하고 있다(Veronique Gay, 2005. 6. 30).

그리고 일반적으로 성금을 모금하는 경우에는 6:4로 나누어 4는 구호비로 사용하고, 6은 100여 개 적십자사 운영비로 사용한다. 다만, 재난 발생시에는 100%를 재해구호로 사용한다(Luc Guittet · Nicole Fourm · Anne-Juliette Rohrbach, 2005. 6. 30).

5. 이재민에 대한 재해의연금의 지원 내용

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 하는지를 분석해야 한다. 이재민은 안타깝지만 분석이 끝날 때 까

지 기다려야 한다. 실제로 이재민들은 기간이 오래 걸리더라도 기다리고 있으며, 본인이 필요로 하는 것 이상을 지원받으면 다시 보내준다. 그리고 이재민 각자가 본인이 필요한 부분을 자발적으로 신고하고 있다. 지원과정은 ① 이재민의 피해 신고 → ② UNOGEP 피해조사 분석 → ③ 지원 순으로 이루어진다(Veronique Gay, 2005. 6. 30).

마을의 행정기관은 주민들에 대해 너무 잘 알고 있으며, UNOGEP에서 피해분석을 해서 마을의 행정기관에 가면 해당 기관이 다시 이재민 피해를 분석하게 된다. 예를 들면, 쓰나미가 발생한 경우, 배가 파손되었다면 개인마다 배를 만들어 주는 것이 아니라 5명에게 배 한척을 만들어 주는 방식이다. 그리고 이재민들이 학교 교실에 있는 경우, 개인에게 주는 것이 아니라 교실 하나마다 얼마 하는 식으로 제공하고 있다.

프랑스에서는 정부가 재난피해자 지원에 많은 도움을 주고 있다. 특히 군인이나 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.

재난 피해자에게 돈을 직접 주지는 않고 있으며, 적십자에서 자체적으로 분석한 후에 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처 등을 제공한다⁶⁷⁾.

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.

67) 재난 피해자에게 돈을 직접 주지는 않고 있으며, 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처를 제공한다. 예를 들면, ① 식·음료품, 여행, 영화관람, 휴일놀이 상품, CD-ROM 구입 등을 위한 Voucher나, ② 냉장고, TV, 세탁기, Not Alcoholic Drinks를 위한 Service Ticket을 제공한다 (Luc Guittet · Nicole Fourn · Anne-Juliette Rohrbach, 2005. 6. 30).

제5절 해외 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원체계의 시사점 및 비교

1. 미국, 일본, 독일, 프랑스의 재해의연금품 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(아래 <표 4-3> 참조).

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 다르나 North Carolina 주는 의연금 모집 및 배분기관에 대해 등록제이다. 일본은 허가나 등록사항은 아니나 국세청에서 적십자를 포함해서 구성하는 위원회에 등록되어 있어야 세제혜택을 받기 때문에 세제혜택을 받기 위해서는 등록해야 하므로 간접적으로 등록제를 취하고 있다고 보여 진다. 독일은 전통 있는 비영리 단체의 경우에는 설립 허가 시 모금할 수 있는 권한까지 허가를 받았다고 볼 수 있으나, 그 외 기관들은 모금을 하기 위해서는 허가를 받아야 한다. 프랑스는 허가제를 취하고 있지만 활동은 자율적으로 이루어지고 있다.

셋째, 기부자의 의연금의 용도지정 여부이다. 미국은 기부자가 의연금의 사용용도를 지정해서 기부하나, 일본은 의연금의 사용용도를 지정하지 않고 기부한다. 독일은 기부자가 기부하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부함으로써 구체적 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 이다. 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 않으

므로 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 일반 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 정산 받는다. 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 4-3> 미국, 일본, 독일, 프랑스의 재해의연금품 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 주는 데 그침	정부는 UNOGEP 등 자선단체를 통해 2차적이고 간접적 역할 수행. 배분에도 정부의 개입 없음
모집기관의 허가제 및 등록제	연방차원: 허가나 등록 사항은 아님 주차원: 주별로 다르나 North Carolina 주는 의연금 모집 및 배분기관 등록제 임	허가가 등록사항은 아니나, 국세청에서 적십자를 포함해서 구성하는 위원회에 등록되어 있어야 세제혜택을 받음	이중적임. 전통 있는 비영리단체들은 설립 허가 시 모금권까지 허가를 받음. 그러나 의료봉사단체 등 민간조직은 모금 시 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

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

재해의연금의 운영비 사용여부	명확하지 않으나 North Carolina 주의 경우는 일반적으로 9-10%를 운영비로 사용하나 의연금원금의 이자를 사용하는 경우도 있음	운영비에 대한 규정은 없으나, 국민정서상 재해성금은 운영비로 사용하지 않음	재해성금으로 운영비를 사용할 수 없고, 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당함	UNOGEP 등 자선단체의 경우에는 재해성금으로 운영비를 사용하지 않고, 국가 보조금이나 일반적 기부금으로 충당함. 적십자도 재해성금은 전액 재해구호에 사용하고 운영비는 일반성금에서 충당
지원내용	지방정부마다 다름. FEMA는 재해구호기금으로 집수리비, 가재도구 구입비, 장례비 등을 지원하고 있음	의연금에서의 현금지원과 생활지원법을 통한 지원금이 있음	자선단체들이 개인, 병원, 제약회사, 식료품회사 등 기부를 원하는 곳에 물품지원을 요청하면 현장으로 바로 지원되고, 자선단체에서 사후 정산함	돈으로 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처 등으로 지원. 그리고 물품 지원은 직접 전달하지 않고 개인이나 기업에게 판매하여 개인이나 기업이 전달함

2. 해외 재해구호와 재해의연금품 모금 및 지원체계의 시사점

1) 미국의 모금 및 지원체계의 시사점

미국의 재난발생시 의연금품 관리는 의연금, 의연품, 자원봉사서비스의 세 가지로 구분되어 관리되고 있다. 여기서 의연품이나 자원봉사서비스에 대해서는 NGO 기관(협회)과 연방재난관리청(FEMA), 그리고 주정부간의 조정 및 협의가 있으나, 의연금에 대해서는만은 조정 및 협의가 없으며, 의연금 모집기관 자체에서 결정하고 있다. 특히, 연방정부(FEMA)에서 의연금 모집이나 분배에의 개입은 절대적으로 없다고 한다. FEMA는 웹사이트를 통해 의연금 모집 자선기관을 통해서 제공하도록 권장하고 있고, 연방차원에서의 배분위원회도 존재하지 않는다. 다만 FEMA의 경우는 국민세금으로 거둔(즉, 예산항목으로) 이재민 구호자금이 있어 집수리, 가재도구 구입, 임시거처 마련, 사망 시 장례비 등에 지원하고 있다. 이러한 관점에서 보면 최근에 입법예고 된 재해구호법 전부개정법률(안)에서 정부의 의연금 모집 및 배분권을 강화하고 있는 것은 바람직한 방향이 아님을 알 수 있다. 또한 신문, 라디오, TV 등의 언론매체는 홍보 및 국민에게 의연금 모집

에 적극 참여할 것을 권장하고 홍보하는 역할만 하지 직접 모금활동을 해서 전달하는 경우는 극히 드물다. 그 이유는 언론이 직접 의연금을 만지는 것은 매우 민감한 문제이기 때문이다. 결론적으로 미국의 재해의연금 모집 및 지원체계는 각 모집기관 자체에서 각 주별로 모집된 의연금을 해당 모집기관의 본부로 일단 모았다가 피해지역으로 나누어주는 시스템을 갖고 있다.

그러다 보니 연방차원에서의 모집기관에 대한 허가제나 등록제는 생각할 수 없다. 다만 각주별로 사정은 다른데, North Carolina 주의 경우는 의연금 모집 및 배분기관에 대해 등록제를 취하고 있다. North Carolina 주는 의연금 배분을 위한 배분위원회가 있고, 배분위원회는 지방정부의 공무원, 시장, NGO 대표들로 구성되며, 이들이 함께 어떻게 분배할 것인지를 결정한다.

의연금을 기부하는 자는 의연금의 사용용도를 선택하여 지정해서 기증하고 있다. 의연금 기증은 현금으로 기증하는 경우가 극히 드물고 전화나 인터넷을 통해 신용카드(Credit Card)로 지불하거나 은행계좌로 이체하거나 수표책(Personal Check)으로 대부분 이루어진다. 그 이유는 연말 소득공제 혜택과 의연금 기증에 대한 투명성 확보 차원이라 한다. 그리고 의연금 모집기간은 장기간에 걸쳐서 이루어지며, 보통 복구가 끝날 때까지 계속된다.

의연금 모집에서 운영비를 공제하는지는 명확하지 않다. 재해구호 및 자선활동을 위해 성금을 모금하는지 혹은 조직운영비를 조달하기 위해 모금하는지 알 수 없는 경우가 많다고 한다. 그러나 North Carolina 주에서는 재해의연금에서 보통 9-10%를 운영비로 제하는 것이 일반적이거나 때로는 의연금의 원금에 대해서는 건드리지 않지만 의연금에서 나오는 이자를 운영비로 사용하는 경우도 있다.

모금된 의연금으로 제공하는 내용 서비스는 지방정부마다 다르다. 즉, 지방정부에 따라 현금을 줄 수도 있고, 물품이나 서비스를 줄 수도 있다. 다만 연방재난관리청(FEMA)은 예산에서 마련된 재해구호기금으로 집수리비, 가재도구 구입비, 장례비 등에 현금을 제공하고 있다. 최근 적십자사 등을 중심으로 해서 그동안 직접 돈으로 주는 것 대신에 기프트 카드나 바우처 등을 주는 것으로 전환하려고 하고 있다.

2) 일본의 모금 및 지원체계의 시사점

일본의 경우는 재해의연금이 각 모금 단체별로 따로 모여져서 피해를 입은 지역의 지방자치단체로 전달된다. 모금은 중앙공동모금회나 광역자치단체가 언론에 계좌번호 홍보를 요청하면, 언

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

론에서는 직접 의연금을 모금하지 않고 국민들이 모금단체의 계좌로 직접 송금하도록 홍보만 한다. 많은 경우 모금 단체는 주로 지방자치단체 수준에서 활동하며, 소규모 재난 시는 해당 지방자치단체 수준에서 모금이 이루어진다. 그러므로 전국적 차원의 모금활동은 한신, 나가사키, 그리고 미야케지마 지진의 세 번밖에 없었다. 그리고 배분과 관련된 특별한 규정은 없으나, 대부분의 경우 피해를 입은 지방자치단체로 의연금이 모아지는데, 모금기관 대표들이 모여서 배분을 어떻게 할 것인지를 의논한다. 즉, 배분은 모금기관 대표들로 구성된 배분위원회가 수행한다. 재해의연금 배분위원회에 지방자치단체의 장이 참여하지만, 이는 관여가 아니라 지방자치단체에서도 자체적으로 모금을 함으로 모금기관으로서 3자로 구성된 위원회에 참여하여 함께 논의할 뿐이다. 그리고 전국적 차원에서 국가기관이 관여하는 것은 전혀 없다.

일본에서 단체가 모금을 하고자 하는 경우 특별히 허가를 받거나 등록을 해야 할 필요는 없다. 단지, 의연금 기부자에 대해서는 세제 혜택이 주어지고 있는데, 세제 혜택을 받을 수 있는 단체가 일본 국세청에서 적십자를 포함해서 구성하고 있는 위원회에 등록되어 있는 단체에 한하기 때문에 간접적으로 규제가 되고 있는 셈이다.

일본의 경우도 우리처럼 재난이 발생하면 의연금을 모금하는데 이때 의연금을 기부하는 자가 의연금의 사용용도를 선택하여 지정해서 기증하지는 않는다. 기업의 경우는 현금 기부금도 내지만 기업의 특성을 살린 기부가 많으며 이런 경우에도 세제혜택을 받는다.

재해의연금 모집 및 지원과 관련된 운영비에 대한 규정은 없으나, 일본은 불우이웃돕기 성금 모집 시에는 모금된 성금에서 운영비를 제할 수 있는 반면에 재해의연금의 경우에는 운영비를 제하지 않는다. 그 이유는 국민 정서상으로는 국민 감정상 재해성금으로 보낸 돈은 다른 용도로 사용하는 것이 용납되지 않기 때문이라고 한다.

한신대지진 때까지는 정부나 지방자치단체에서 지원해 주는 경우가 없었으나, 그 이후부터는 의연금만으로는 이재민의 생활이 불가능하기 때문에 정부가 '생활지원법'에 의해 세대당 최대 300만엔까지 지원해 주고 있다. 물론 이 경우에도 소득수준에 따라 지원을 받지 못하는 경우도 있다.

일본의 재해의연금 모금 및 지원에서 가장 크게 문제가 되는 것은 형평성 있는 배분을 어떻게 확보하느냐 하는 것이라 한다. 따라서 일본은 우리의 균등한 배분체계를 배우려 하고 있다. 그리고 보면 우리의 재해의연금 모금 및 지원체계가 나름대로 장점이 있는 부문도 있음을 알 수 있다.

3) 독일의 모금 및 지원체계의 시사점

독일의 경우는 자선단체 중심으로 활발하게 이루어지고 있으며, 연방정부는 정부의 1년 예산 중 일부를 지방정부에 재해구호예산으로 지원하고, 지방정부는 연방예산에 지방정부 예산을 일부 더해서 재해구호단체에 지원하고 있다. 독일은 주정부 차원에서 재해 구호에 만전을 기하고 있으며, 사회복지 시스템이 잘 구축되어 우리나라와 같이 재해의연금이 사회적으로 크게 요구되지 않는 실정이다. 다만, 우리나라의 경우에는 사회복지가 불충분한 관계로 일시적인 생활안정 및 위로금의 현금 지원이 필요한 동시에 물품 및 기술지원이 함께 요구되고 있다. 따라서 당분간은 현금지원과 물품지원, 기술지원이 함께 병존할 필요가 있다. 이번에 방문한 VEM, ASB, Rotes Kreuz와 같은 독일의 민간자선단체들은 오랜 전통에 의해 재해구호에 있어 왕성한 활동을 수행하고 있지만, 정부에 비해 2차적 보조적 차원에서 지원금이 아닌 재해구호품 지원과 이재민들의 재해 이전상태로의 재건 활동을 주로 수행하고 있었다. 그리고 주정부 차원에서 협의회 구성을 통해 배분을 결정하고 있다. 전국적 차원에서 민간자선단체의 성금을 모집하고 배분하기 위한 시스템이 부재한 실정이다. 프랑스의 경우에는 민간자선단체들이 자발적으로 UNOGEP를 구성하여 조정하는 것에 비해 독일은 연방차원에서 시스템이 제대로 갖춰져 있다고 보기 어렵다. 그리고 정부나 민간자선단체들의 재해구호 활동에 대해서는 사회적으로 신뢰가 구축되어 있어 재해구호품이나 극히 예외적인 경우의 재해지원금 배분에 있어 공정한 배분에 대한 이의가 거의 없었던 것이 우리나라와 확연히 다르고, 또한 독일은 우리나라나 일본과 달리 재해 자체가 빈번하게 발생하고 있지 않은 국가라는 것이다. 결론적으로 우리의 경우는 우리 사회 시스템에 맞는 재해의연금 및 의연품 모금 및 지원체계 모델을 개발하고 발전시켜나가야 할 것으로 본다.

독일의 성금 모금기관은 허가제 또는 등록제 모두에 해당된다고 볼 수 있다. 이는 비영리단체(종교단체, NGO, 적십자 등)의 경우 설립허가를 받을 때 이미 성금을 모을 수 있는 권한까지 허가를 받은 것과 같으나, 아프리카 등 다른 국가에 의료봉사를 하기 위해 성금을 모으는 의사단체와 같은 민간조직의 경우에는 국가기관에 신청을 해서 허가를 받아야 모금활동을 할 수 있기 때문이다.

독일의 경우 성금은 크게 프로젝트나 재해발생에 따른 성금, 일상적이지만 비정기적인 성금, 그리고 회비로 구분된다. 그리고 재해의연금을 기탁하고자 하는 자는 지로 용지에 본인이 기탁하고 싶은 프로젝트(Project) 명(학교 설립, 불우이웃돕기, 쓰나미 등)을 적어서 보내게 되므로 기탁

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

자가 사용용도 중 기탁하고자 하는 재해를 한정하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 본인의 성금으로 지원내용, 즉, 현금이나 혹은 다른 어떤 형태의 지원이어야 하는 것까지는 결정하지 않는다. 물론 독일의 경우 현금 지원은 하지 않는다.

독일은 모금된 재해성금의 일부를 운영비로 쓸 수 없는 국가이다. 대신 국가에서 지원하는 보조비로 운영비를 쓰게 되어 있다. 또한 회비의 일부는 운영비로 사용되고 있다.

지원 내용을 보면, ASB 등과 같은 재해구호나 자선단체들이 병원, 제약회사, 식료품 회사 등에 현장 출동 및 물품지원을 요청하면 재해 현장으로 바로 지원되는 시스템이다. 따라서 구호물품 창고를 따로 두지 않고 재해구호나 자선단체들에 의해 현장으로 바로 지원 요청이 된다. 그리고 기업들이 재해구호에 필요한 물품들을 기부하면 사후에 ASB 같은 단체가 해당 기업에 비용을 정산해 준다.

4) 프랑스의 모금 및 지원체계의 시사점

프랑스의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원체계에서 정부의 역할은 2차적이고 간접적으로 이루어지고 있다. 이는 재난 발생 시 이재민 구호책임이 우선적으로 개인에게 있고, 다음으로 지방정부이고, 국가는 최종적으로 책임을 지되 주로 UNOGEP을 비롯한 50개의 구호단체를 통해서 간접적으로 지원하고 있다. 그러다 보니 모금 및 배분에서의 정부의 개입은 거의 없다고 봐야 한다. 프랑스에서의 주요 재해구호단체로는 50개가 있으며 이들 구호단체들은 1년 내내 모금 활동을 하고 있다. 그리고 모금된 돈은 일단 UNOGEP으로 모이고 UNOGEP이 모금 기관과 협의해서 배분 한다. 프랑스에는 100만개의 조그만 구호단체들이 있는데, 이들은 각 단체별로 성금을 모금해서 배분하고 있다. 그러나 이들 구호단체 중에서 대규모 50개 구호단체는 단체별로 모금을 해서 UNOGEP으로 보내고 UNOGEP 협의해서 모금한 돈을 배분하고 있다.

프랑스의 경우 모든 구호단체는 국가의 허가를 받아야 한다. 모든 모금 기관은 허가제이지만 활동은 자율적으로 이루어진다.

재난피해자에 대한 지원은 돈을 직접 주지 않고, 집을 지어주거나 필요한 물품을 주거나 음식을 주거나 학교를 지원하거나 하는 등으로 이루어진다. 지원과정은 이재민의 피해 신고, UNOGEP의 피해조사 분석, 그리고 지원의 순으로 이루어지는데, 피해조사와 분석에는 통상 많은 시간이 걸린다.

UNOGEP 운영비의 50%는 기부금으로 충당되고, 일부는 국가의 보조금으로 해결한다. 이것이 가능한 것은 직원 중 월급을 받는 직원은 2명뿐이고 나머지 50명은 자원봉사자로 이루어져 있기 때문이다. 적십자의 경우를 보면, 일반 성금 모금 시에는 6 : 4로 나누어 4 정도를 구호로 사용하고 6 정도는 100여개의 적십자 운영비로 사용한다. 그러나 재난 발생 시에 모금한 재해의연금의 경우에는 100% 전액 재해구호로 사용한다. 물론 이때에는 돈을 직접 주지는 않으며, 적십자에서 자체적으로 분석한 후 집을 지어주거나 심리적 치료, 혹은 바우처 등으로 제공한다. 그리고 재해 구호 물품을 지원하는 경우에도 직접 물품을 전달하는 것이 아니라 구호물품을 기업이나 개인에게 판매하고 해당 기업이나 개인이 이재민에게 전달한다.

제5장 효율적인 재해의연금품 모금 및 지원 체계 개선방안

제1절 재해의연금품 모금 및 지원 체계 개선을 위한 쟁점과 원칙

1. 재해의연금 모금 및 배분 체계에서의 정부의 지원 역할

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 모금 및 배분 체계는 민간의 시민사회(civil society) 부문에 의해 수행되는 것이 바람직하며, 정부의 역할은 최소한도 시민사회 역량을 지원하고 보충하는데 두는 것이 요구 된다⁶⁸⁾. 이와 함께 시민사회단체의 재해의연금 모금 및 배분에 있어서 지원 및 협력을 위한 역할의 수행이 적합한 것으로 판단된다. 다만, 시민사회단체의 모금 및 지원에 필요한 활동 경비를 제공해주는 역할이 보다 요구된다⁶⁹⁾.

68) 소방방재청에서는 재해의연금은 국민이 내는 성금이기 때문에 정부에서 감시·감독을 해야 한다고 주장을 하고 있으나 이는 잘못된 것이라고 판단된다. 세금에 대해서는 관계없지만 성금에 대해서는 그렇지 않다고 본다. 성금을 걷고 집행하는데 있어서 이사회와 총회에서 결정하지만, 아무리 결정해도 정부에서 아니라고 하면 문제가 생긴다. 정부의 국무회의도 아니고 국회도 아니고 담당 사무관이나 서기관이 뒤집어버리는 안타까운 현실이다. 예산은 지난 2월에 제출했는데 6월이 되도록 2005년도 예산이 안 나오고 있다. 즉 성금으로 걷어 이재민에게 지원해주는 의연금에 대한 정부의 개입이 지원이 아니라 간섭이나 통제에 이르고 있어 업무수행에 차질이 있다. 이러한 현실은 예산에 대한 협의를 하게 되어 있는 부분 때문인데, 이것을 담당 공무원들은 협의가 아니라 승인으로 해석하고 있는 것이다(이상열, 2005. 6. 14).

69) 원래는 피해가 났을 때 그것을 기본적으로 정부에서 보조를 해주는 것이 맞는데 정부가 돈이 없으니까 그것을 국민들이 내는 성금으로 해야 되는 것이 당연하다는 뜻이 인식하고 있다. 정부의 인식 자체가 변화되어야 한다고 본다(김민수, 2005. 6. 20).

2. 재해의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 관련 쟁점 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 예상된다. 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 재해복지프로그램 선택권 보장 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 재해복지프로그램을 선택해서 기부할 수 있도록 해주는 것이 바람직하다. 즉, 자신의 고향 지역이나 특별히 관심이 있는 재난에 대한 의연금 제공을 선택함으로써 특정 지역의 이재민만을 대상으로 하게 하는 경우에는 재해의연금 본연의 취지가 퇴색될 수도 있다. 따라서 이재민에게 필요한 프로그램들

을 제시하고 이를 선택하게 하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.

4. 재해의연금 모금에 있어서 모집 경비 및 운영비 사용 쟁점

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 UNOGEF는 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 범위 안에서 공제를 할 수 있다고 보여 진다. 그러기 위해서는 재해의연금의 상시모금제도로의 전환이 검토되어야 하며, 상시모금제도로의 전환이 이루어지게 되는 경우에 조차도 일반 성금을 걷는 기관의 경우에는 일반 성금의 공제비용을 통해 의연금 모집 및 운영비용을 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이처럼 선진 국가에서는 대부분의 경우 재난 발생 시에 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 재난 시 경비로 사용하고 있다.

2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 모집비용 총당비율에서 처럼 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 15%이내에서 공제한다면 우리나라의 경우에도 국민정서상 일반 성금과는 달리 많은 저항에 부딪치게 될 것은 분명하고, 향후 재해의연금 모집에도 부정적 영향을 미칠 것이 자명하다. 현실적으로 재해의연금 모금에 있어서는 일반 불우이웃돕

기 성금에서와 같이 많은 비용이 필요한 것은 아니다. 이는 재해의연금의 속성상 신속하게 모금하는 것이 필요하므로 신문·방송 등 언론의 절대적인 지원이 있기 때문이다. 따라서 일반 기부금품의 경우와 동일하게 공제 비율을 정하는 것은 재해의연금과 일반 성금의 차이를 알지 못하는 데서 나온 것이라고 보여 진다.

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. 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.

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 불러일으키지 않는 방안으로 판단된다.

5. 재해복지 수단으로서 재해의연금 역할에 관한 사항: ‘재해복지의 연금모금회’로의 전문화

현재 우리나라에서는 일반적인 불우이웃돕기를 목적으로 한 자선사업의 원활한 수행을 위한 사회복지공동모금회법이 제정되어 국민의 자발적 성금으로 조성된 재원의 효율적이고 공정한 관리·운용이 이루어짐으로써 사회복지 증진에 이바지하고 있다. 그러나 이와는 달리 불의의 천재·지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난으로 인해 급작스런 대규모 피해를 당하여 극한 어려움

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

에 처한 이재민을 위한 구휼사업을 수행하고 국민의 자발적인 성금에 의하여 조성된 재해복지의 연금을 효율적이고 공정하게 관리함으로써 재해복지의 증진에 이바지하기 위한 법률이 현재 없어 이재민의 기본적인 인권보장의 사각지대가 발생하고 있고, 또한 이재민을 위한 재해복지의연금 관리·운용이 사각지대에 함께 놓여 있다는 비판이 제기된다⁷⁰⁾.

따라서 이재민을 위한 재해복지에 대한 국민의 이해와 참여를 제고함과 아울러 성숙한 기부문화의 조성을 통해 국민통합과 공동체의식을 함양하고 재해복지의연금모금을 활성화하기 위해 재해복지의연금모금회법을 제정하고 보건복지부⁷¹⁾와 협력을 하는 것이 요구된다. 이러한 맥락에서 보면, 재해복지사업은 재해로 인해 어려움에 처한 가정 및 이재민을 돕기 위한 사업 전반을 말한다. 그리고 재해복지의연금 모금은 재해복지 및 재해복지활동의 지원에 필요한 재원을 조성하기 위하여 의연금품을 모집하는 것을 말한다. 따라서 현재의 전국재해구호협회는 본연의 목적과 기능 수행을 위해 재해복지의연금모금회로의 명칭 전환이 요구되는 동시에 다음의 사업을 수행할 것이 필요하다. 즉 재해복지의연금품 모집사업, 재해복지의연금품 배분사업, 재해복지의연금품의 운용 및 관리, 재해복지에 관한 조사·연구·홍보 및 교육훈련, 지회의 운영, 재해복지와 관련된 국제교류 및 협력증진사업, 다른 기부금품모집자와의 협력사업, 기타 모금회의 목적달성에 필요한 사업 등이 그것이다.

6. 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 관련하여서 보면 다음과 같은 문제점이 있다. 의연금은 국민의 자발적인 성금으로 국가 예산과는 구별되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 위로금 지급 방식

70) 사회복지공동모금회의 경우 사회복지공동모금회법의 제정 취지 자체가 불우이웃돕기라든지 또는 사회복지사업법에 근거를 두고 설립이 되어서 복지사업 활동을 하고 있다. 반면에 재해구호협회의 경우에는 법체계 자체도 과거에는 사회복지사업으로 들어가 있었다. 그런데 이 부분이 사회복지사업법에서 빠지면서 복지 사업 활동을 하지 못하고 있다(김재호, 2005. 6. 14).

71) 일반 불우이웃돕기 성금을 모금하는 사회복지공동모금회는 보건복지부가 소관부처이다. 그리고 대한적십자사의 경우에도 보건복지부가 주무부처로 되어있다(성기환, 2005. 6. 14).

은 수혜자인 이재민들로 하여금 국고와 의연금의 구별을 어렵게 하고 있다⁷²⁾. 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 있다⁷³⁾.

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.

제2절 재해의연금품 모금 체계의 효율화 방안

1. ‘재해의연금 상시모금제도’로의 전환

특정 재해가 발생했을 경우에만 재해의연금을 걷는 것이 아니라 평상시에도 재난피해나 재난피해자에 대한 관심이 많은 일반 국민이나 기업들로 하여금 재해의연금을 기부할 수 있도록 추진하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 상시모금제도로의 전환이 검토되어야 하며, 상시모금제도로의 전환이 이루어지게 되면 의연금으로부터 모집 및 운영비용의 공제가 제한된 일부 범위

72) 현재 재해의연금 지원의 체계에 있어서 가장 큰 문제는 재협이 독자적으로 배분을 하는 것이 아니고 지방자치단체를 활용하고 있다는 것이다. 이는 신속한 지원을 위한 것도 있지만 현실적으로 인력 등의 한계로 말미암아 피해조사를 하는 지방자치단체 공무원을 통해서 이루어지고 있기 때문에 공무원들이 국고도 주고 의연금도 주고 하다 보니 이재민의 경우에도 의연금인지 국고인지 구분하기가 어렵다. 즉 공무원이 주다 보니까 당연히 국가에서 주는 것으로 생각할 수 있다. 또한 이재민들의 경우 성금은 많이 건했는데 성금이 다 어디로 갔느냐 하는 의문을 갖게 된다. 그리고 실제로도 특별재해지역의 경우 주택피해가 전파된 세대의 경우 500만원을 지원하고 있는데, 실제로는 380만원이 의연금이고 국고는 120만원밖에는 안된다(김재호, 2005. 6. 14). 이와는 달리 소방방재청 담당과장인 장인석(2005. 6. 16)은 민간에서 의연금으로 500만원을 주어야 하는데 돈이 모자라기 때문에 정부가 돈을 보태어 주는 것이라고 하는 입장 차이를 보이고 있다.

73) 과거 사회복지공동모금회가 설립되기 이전의 경우를 보면, 이웃돕기 성금 모금을 연말에 했는데 정부에서 그것을 관리하고 지방자치단체에서 그것을 생색내기용으로 쓰는 경우가 있었다. 이는 과거 정부에서 모금을 해서 정부에서 집행을 했던 경우이다(서선원, 2005. 6. 13).

내에서 가능할 수도 있다. 특히 재해의연금이 재해복지의 성격을 지니게 되는 경우에는 재해상황이 아닌 일상생활에서의 이재민 복지를 위한 의연금이 요구된다고 볼 수 있다.

2. 재해의연금 이자 활용을 통한 모집 및 운영 경비 조달

재난관리 선진 국가에서는 대부분의 경우 재난 발생 시에 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 재난 시 경비로 사용하고 있다.

2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 모집비용 충당비용에 서 처럼 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 15% 내외로 공제한다면 우리나라의 경우에도 국민정서상 일반 성금과는 달리 많은 저항에 부딪치게 될 것은 분명하고, 향후 재해의연금 모집에도 부정적 영향을 미칠 것이 자명하다. 현재 실질적으로 본다면 대한적십자사나 사회복지공동모금회, 월드비전 등은 평소 견고 있는 성금에서 모집 및 운영경비를 공제하고 있기 때문에 이를 재난 시에도 활용할 수 있다. 그러나 전국재해구호협회는 모집위원회와 배분위원회의 성격을 지니고 있으면서 재난 시에만 활동하고 있기 때문에 별도의 모집 및 운영에 필요한 비용을 확보할 수 있는 방안이 없는 것이 사실이다. 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 불러일으키지 않는 방안으로 판단된다.

3. 재해의연금 모금방법의 다양화

1) 매칭그랜트 제도의 도입

매칭그랜트(matching grant) 제도란 기업에서 임직원이 내는 기부금만큼 기업에서도 후원금을

내는 제도를 말한다.⁷⁴⁾ 기업의 사회공헌활동의 하나로, 임직원이 비영리단체나 기관에 정기적으로 내는 기부금만큼 기업에서도 동일한 금액을 1 : 1로 매칭(matching)시켜 내는 것을 말한다. 본래는 지방정부가 중앙정부의 교부금을 사용하기 위하여 중앙정부 교부금과 동일한 금액을 지방교부세로 배정할 때를 이르는 용어로, 대응교부금(對應交付金)이라고도 한다.

선진국에서는 일반화되어 있는 제도이나 한국에서는 2000년 8월 삼성SDI(주)가 처음으로 도입하였다. 이후 LG 등 대기업을 중심으로 활성화되고 있는데, 기업의 사회공헌활동은 물론 노사조합에도 좋은 영향을 주어 향후 많은 기업에서 도입할 것으로 전망된다.

매칭그랜트(matching grant) 제도라는 것이 임직원과 회사가 하나라는 기업문화를 자원봉사 분야에서도 실천하기 위한 것이고 보면, 이를 재해의연금 모금 부분에 활용하는 것도 좋은 아이디어가 될 수 있을 것으로 보인다. 현재 재해의연금 모집기관의 다양화가 논의되고 있고, 개정 입법예고 된 재해구호법(안)은 이것을 예정하고 있는데,⁷⁵⁾ 향후 많은 기업들도 재해의연금 모집에 뛰어들 가능성이 많다. 물론 이 경우에는 1 : 1 매칭은 어려울 것이나 향후 전문가들의 의견을 모아 그 매칭 비율을 정하면 될 것이다.

2) 재해복지 신용카드 발급

현재 대학 등에서 재정수입을 높이기 위해 동문들에게 동문카드를 발급해 주고 그 수익금의 일부를 대학의 재단으로 유입시키고 있다. 따라서 이러한 논리에 따라 재해구호 신용카드를 발급

74) 한화그룹은 야후코리아와 국제구호개발기구인 월드비전과 손잡고 네티즌 기부문화 확산을 위해 기부사이트 '야후! 나누는 마을 - 나누理(가칭)' 구축에 나섰다(metro, 2005. 5. 18 10면). 한화측은 사이트가 출범하면 '매칭그랜트'제도(네티즌 기부금의 일정비율을 회사가 후원하는 제도)를 도입, 네티즌 후원금액에 건당 최고 300만원까지 지원할 예정이다. 야후코리아는 사이트 구축과 운영을 맡고 월드비전은 후원자 선정, 후원금 집행 등을 진행한다. 기부금 집행내역은 웹사이트에 투명하게 공개된다.

75) 입법예고 된 재해구호법 전부개정법률(안) 제20조는 기부금품의 모집허가 및 등록 사항을 규정하고 있다. 즉, 기부금품을 모집하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 모집 금액에 따라 소방방재청장(이하 "허가청"이라 한다)에게 모집허가를 받거나 특별시장·광역시장·도지사(이하 "등록청"이라 한다)에게 등록하여야 한다(동법 §20①). 현재는 기부금품을 모집하고자 하는 자는 기부금품모집규제법 제4조에 의해 대통령령이 정하는 바에 의하여 행정자치부장관 또는 시·도지사(허가권자)의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있어 허가주의를 취하고 있으나, 재해구호법 전부개정법률(안)은 허가 및 등록주의로 완화되고 있음을 알 수 있다.

하여 그 사용금액의 일정비율을 재해의연금으로 적립할 수 있을 것이다. 카드 사용금액에 대한 소득공제와 연계해서 방안을 모색해 볼 수 있을 것으로 보인다. 즉, 카드사용금액이 많아 소득공제를 받고도 남는 금액에 대해서는 재해의연금으로 적립하는 방안 등이 있을 수 있다.

4. 회원제 모금제도의 도입

회원제 모금은 재해구호의 기부금을 회원에 의하여 조성하는 것으로 이는 발전된 선진형 모금 형태이다(김승권, 2002: 109-110). 즉, 회원제 모금은 먼저 회원을 확보하여 등록관리 하고 월 일정액을 납부하도록 하는 방안이다.

회원제 모금의 장점은 재해의연금 모금액을 어느 정도 예측할 수 있어 정기적인 재해구호 사업을 펴는데 유리하다는 것이다. 또한 회원들이 내는 회비를 통해 부족한 모집 및 운영 경비에 활용함으로써 국민들이 기부하는 의연금의 보다 많은 부분을 이재민을 위한 재해의연금으로 활용할 수 있게 된다. 모금방법은 자동이체, 온라인, 지로 등에 의하여 할 수 있으며, 회원은 평생 후원회원과 일반후원회원으로 구분하여 모집할 수 있을 것이다.

5. 재해복지 수익사업의 추진을 통한 모집 및 운영 경비의 조달

현재 까지 전국재해구호협회는 자체 수익사업보다는 일반 국민과 기업 등이 자발적으로 기탁한 의연금에 기초하여 운영되어 왔다. 그러나 향후에는 이 같은 기부문화의 감소와 다른 복지기관의 의연금 모금제도의 허가 등 새로운 환경의 변화가 예상된다. 따라서 자체 수익사업을 통해 이재민을 위한 재해복지 사업을 추진할 수 있도록 경영 수익 사업의 추진 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 이재민에게 제공하고 있는 식품이나 의류 등에 대한 컨트랙팅 아웃 방식의 제조와 구입 등을 예로 들 수 있다. 각종 이재민을 위한 재해복지 차원에서 요구되는 물품의 위탁 제조를 통해 저렴한 가격으로 구입하여 제공하는 방식도 가능하다.

제3절 재해의연금품 지원 체계의 효율화 방안

1. 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 판단된다⁷⁶⁾. 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. 따라서 장기구호의 일환으로 전국재해구호협회는 비금전적이면서도 비물질적인 서비스, 예를 들면 재난피해자에 대한 심리치료, 의료서비스, 상담서비스, 교육서비스 등

76) 물론 현재도 전국재해구호협회의 경우에는 의연금이나 물품만을 전달하는 것은 아니다. 재해발생으로 인해 식사를 못하고 있는 긴박한 상황의 경우를 대비하여 재해구호협회가 준비를 하고 있다. 정부에서 제공하는 것 이외에 재협에서 준비한 긴급구호물품으로 모포, 쌀, 소금 등 자체적으로 준비하고 제공하는데 일년에 약 3억에서 4억정도가 소요된다(이상열, 2005. 6. 14).

의 사업을 펼칠 필요성이 있다.

2. 국가재난관리정보시스템(NDMS)과의 연계를 통한 신속성과 정확성 확보

현재 정부에서 추진하고 있는 국가안전관리정보시스템(NDMS)과의 정보시스템 연계와 정보공유를 통해 이재민의 피해현황과 개별 피해자 파악이 용이해 지고 있다. 따라서 NDMS와의 연계를 통한 정보공유를 통해 전체적인 피해액수와 재해의연금 지원액 결정 등의 신속성과 정확성의 확보가 용이한 한편, 개별 피해자의 피해내역을 확인하고 이에 대한 다양한 지원서비스를 제공하는 것이 가능하다고 보여 진다. 이를 위해서는 소방방재청이 운영하고 있는 NDMS를 정보시스템 상으로 연계함으로써 재해구호협회가 이재민 지원에 필요한 자료, 즉 이재민의 성명, 주소, 연락처 등에 대해 접근을 하는 것이 필요하다.

3. 재해복지의연금 Hotline 설치

대규모 재난피해를 입고 지원을 필요로 하는 재난피해자가 전화나 인터넷 등으로 접속하여 구호를 요청할 수 있는 물리적, 공간적 개념의 연락 창구 즉, 재해복지의연금 Hotline을 만들어야 한다. 또한 이곳에 접수되는 재난피해자의 구호지원 요청 사항을 분석하여 지원을 제공함으로써 재해의연금품 지원의 효율화 방안도 마련할 수 있을 것이다. 이를 통해 365일 재해의연금 및 서비스 지원과 관련된 상담을 무료로 할 수 있는 Hotline 설치가 필요하다.

4. '전국재해복지자원봉사센터(NVCDR)'의 구축·운영

재난 발생 시에 재난피해자들이 가장 필요로 하는 것은 돈보다도 함께 일을 하고 도와줄 수 있는 자원봉사서비스이다. 따라서 현재 위로금이나 생필품 조달에 그치고 있는 활동으로부터 탈피하여 다양한 차원의 생활서비스를 제공하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 전국 단위의 자원봉사단체와는 달리 각 기초자치단체를 중심으로 구성되어 있는 자원봉사단체들과 계약이나 양해각서(MOU)를 체결하여 이들을 회원사로 하는 '(가칭)전국재해복지자원봉사센터(NVCDR; National Volunteer Center for Disaster Relief)'를 만들고 운영하는 것이 요구된다⁷⁷⁾. 이는 보다 넓은 구호활동을 펼치기 위해 지역의 조직들이 필요로 된다.

또한 재해구호협회에서 의연물품의 전달이나 지방자치단체의 행정업무, 피해조사라든지 하는 부분을 할 수 있게 해주는 것이 필요하다. 그리고 물품의 전달 부분은 오히려 시민단체나 NGO가 적극적으로 나서서 연계를 통해 활동할 수 있는 체계로 나가는 것이 바람직하다(김재호, 2005. 6. 14).

5. 단기 응급활동으로부터 장기 재해복지 차원의 활동 필요

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 재해구호협회의 미션(임무)과 명칭을 바꾸고 이를 위한 조직 및 제도의 전환이 함께 이루어지는 것이 필요하다. 이를 위해서는 재해복지의 관점에서 평상시 사회복지와 마찬가지로 재해복지는 이재민을 대상으로 하여 사업을 수행하는 것으로 이해하는 인식의 전환이 요구된다. 또한 이재민들도 사회복지 부분의 기초생활수급대상자와 같이 인식하고 지원할 수 있는 여건 마련이 필요하다.

6. 복잡한 재해의연금 지원 체계의 효율화 방안

가급적 단일한 구호체계를 확립하는 방안에 대하여 생각해 볼 수 있다. 피해 정도에 따라 적은 피해는 포괄적으로 기초자치단체 중심으로 구호가 이루어져 상위 기관에서는 포괄적인 예산 지원과 지자체에서 요청하는 지원품만 신속하게 지원하도록 하고, 일정규모 이상은 중앙정부 중 단일 부처가 직접 나서서 지원하는 형태가 필요하다⁷⁸⁾.

77) 어떤 민간단체도 단일 기관이 국가적인 대형재난을 다 처리할 수 있는 능력을 지닐 수는 없다. 따라서 서로 네트워크를 구축해서 연계해가지고 문제를 해결해 나가는 것과 마찬가지로 구호 물자의 경우에도 연계를 통해 협력해서 문제를 공동으로 풀어나가는 것이 필요하다(성기환, 2005. 6. 14).

78) 이러한 복구 및 지원시스템은 미국의 재해 복구 시스템으로 소규모 피해는 주정부에서, 일정규모 이상은 연방재난관리청에서 복구함으로써 수평적, 수직적 혼란을 방지하고 효과적으로 지원이 되고 있다고 한다.

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

다음으로, 물품의 효율적인 지원을 위하여 권역별로 이재민 구호품을 관리하고 지원하는 체계의 구축이 필요하다. 예를 들어 재해가 발생한 시·군은 이재민들에게 구호품을 전달하는 역할을 하고, 접수는 시·도에서 받아 해당 광역 지자체의 상황에 따라 구호품을 배분하는 것으로 창구의 혼란을 방지하고 중복이나 누락 지원을 조정하는 효과를 가져 올 수 있다. 재해의 특성상 한 개 시·군에서만 발생하기 보다는 몇 개의 시·군에서 동시다발적으로 발생하는 경우가 많은데 이를 광역자치단체에서 권역별로 조정한다면 보다 효과적인 지원이 가능할 것이다. 또한 권역별 관리를 한다면 남거나 부족한 구호품에 대한 조정을 통하여 현재보다 적체적소에 구호품이 지원될 가능성이 높아지는 것이다. 다만, 의연금을 지역의 이재민들에게 직접 지원해 줄 수 있는 역량을 지니기 이전까지는 현재의 의연금 지원체계를 유지하는 것이 요구된다. 이후 역량이 갖추어진 다음에는 직접 지원 방향으로 전환되는 것이 필요하다.

마지막으로, 재해구호를 위한 현장 중심의 종합전산망을 현재의 국가안전관리시스템(NDMS)⁷⁹⁾ 중심으로 그 활용도를 높여 구호 반응 시간을 줄이고 관련 정보를 공유함으로써 정확한 지원이 되게끔 하여야 한다. 예를 들어 주택침수 수리비를 지원하는 경우 피해조사는 건설교통부에서, 수리비는 사회복지과에서 지원하는데 이때 피해상황에 대한 정보를 NDMS를 통하여 공유한다면 중복으로 보고하거나 묻는 불편도 없어짐과 아울러 조사 누락이나 착오 지급도 방지하는데 기여할 것이다.⁸⁰⁾ 물론 이러한 NDMS의 효용에 대해서 감사원의 감사보고는 부정적 평가를 내리고 있으나 금년 9월의 태풍 나비때 NDMS를 통한 재해예방 효과가 컸다고 소방방재청은 홍보하고 있다. 따라서 향후에도 NDMS의 효용성을 높여 나갈 필요가 있는 것이다.

79) NDMS는 소방방재청과 기상청, 전국 234개 시·군·구 종합상황실 간에 실시간으로 재해 예보와 피해 상황, 테러 관련 정보 등을 주고받을 수 있도록 만든 시스템이다. 정부는 1996년부터 지난해까지 521억원을 들여 소방방재청과 지자체에 종합상황실을 만들고 컴퓨터망을 연결했다.

80) 그러나 아직 국가재난관리시스템(NDMS)의 정착에는 시간이 더 필요하다는 지적도 있다. 이는 감사원이 소방방재청을 불시에 들이닥쳐(2005년 4월 8일과 10일) 긴급재난 예보 시스템을 점검한 결과 그렇게 나타났다(중앙일보, 2005. 9. 7. 1면). 조사에 의하면, 지진해일 예보가 NDMS를 통해 지자체에 전달되고, 20분 뒤 예보를 제대로 접수한 지자체는 234개 시·군·구 중 14%인 34곳에 불과했다. 종합상황실을 상시 운영하는 지자체가 많지 않았고, 휴일이다 보니 당직자가 종합상황실이 아닌 당직실에서 근무해 예보를 파악하지 못했다. 실제 상황이라면 긴급재난 예보가 제대로 전달되지 않아 고스란히 엄청난 피해를 볼 수밖에 없는 실정이다. 감사원은 소방방재청과 기상청·부산시 등 남해안 5개 지자체를 대상으로 재난대비 시스템을 감사한 결과 총체적인 문제점이 드러났다고 2005년 9월 5일 밝혔다.

제6장 결론

본 연구에서는 공공부조 못지않게 사적부조로서의 재해의연금 모집과 지원의 효율화가 절실하게 요구되고 있음에도 불구하고 재난피해자를 위한 재해의연금 모집과 지원 방식이 과거와 동일하게 이루어지고 있어 이에 대한 개선으로 우리나라 재해의연금품의 모집 및 지원 체계를 효율화하는 방안을 마련하고자 하였다.

재해의연금 모금은 일반적인 모금 활동과 유사하거나 상이한 성격을 지니고 있다. 그리고 재해의연금품 모금과 지원체계에 있어 우리나라 민간부문의 재해구호체계는 대한적십자사와 전국재해구호협회 등 몇몇 주요 기관들과 다양한 자원봉사조직들로 구성되어 있다.

그러나 “재해구호체계”라고 표현하기 위해서는 각 재해구호 기관이나 단체들 간의 협조관계나 연계망이 마련되어 있어야 하지만, 아직 그러한 연계조직이나 협조관계는 뚜렷하게 만들어져 있지는 않다.

SWOT분석 기법을 통해 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계를 살펴 본 결과, 먼저, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 장점요인으로는 국민들의 적극적인 참여와 동참, 중앙일원화 원칙에 의거 전국재해구호협회를 통한 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 규정에 의해 자연재해로 인하여 피해를 입은 자로 구호대상을 한정하고 있는 점, 사회복지 시스템의 미 구축으로 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, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 기회요인으로는 최근의 재해의연금 모금 및 지원체계 개편 움직임(재해구호법 전부개정법률(안) 등의 개정안 입법예고), 전국재해구호협회의 정체성 확립 기회, 그리고 재해 피해지역의 급증에 따른 의연금품의 모금 및 지원 효율화 필요와 기대감 증대 등을 들 수 있다.

마지막으로, 우리나라 재해의연금품 모금 및 지원 체계의 위협요인으로는 기회요인이 될 수도 있지만 또 다른 한편으로는 위협요인이 될 수도 있는 재해의연금 모금 및 지원체계의 개편과 제

해구호법 전부개정법률(안)의 입법예고, 배분위원회를 통한 소방방재청의 의연금 배분 간여의 가능성, 그리고 전국재해구호협회의 정체성 문제 대두 등을 들 수 있다.

또한, 본 연구에서는 국내의 재해구호체계와 재해의연금품의 모금 및 지원체계에 대하여 조사하는 한편, 미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스의 재해의연금 모금 및 지원체계를 1) 모금 및 배분에의 정부 개입여부, 2) 모집기관의 허가제 및 등록제 여부, 3) 기탁자의 의연금품의 용도 지정 여부, 4) 재해의연금의 운영비 사용 여부, 마지막으로 5) 지원되는 내용을 중심으로 비교 분석해 본 결과, 우리나라의 재해의연금품 모금 및 지원체계 개선을 위한 쟁점과 원칙을 제시하면 다음과 같다.

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

둘째, 재해의연금 모금기관의 등록제 및 허가제 관련 쟁점사항이다. 현재 전국재해구호협회 등 일부만이 모금활동을 하고 있으나 전반적으로 모금기관에 대한 규제를 푸는 방향으로 나아가게 될 것으로 예상된다. 그러나 허가제이든 등록제이든 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.

셋째, 재해의연금 기탁자의 재해복지프로그램 선택권 보장사항이다. 재해의연금 기부자가 보다 관심이 크고 위로해 주고 싶은 재해복지프로그램을 선택해서 기부할 수 있도록 해주는 것이 바람직하다. 즉, 자신의 고향 지역이나 특별히 관심이 있는 재난에 대한 의연금 제공을 선택함으로써 특정 지역의 이재민만을 대상으로 하게하는 경우에는 재해의연금 본연의 취지가 퇴색될 수도 있다. 따라서 이재민에게 필요한 프로그램들을 제시하고 이를 선택하게 하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.

넷째, 재해의연금 모금에 있어서 모집 경비 및 운영비 사용의 쟁점이다. 선진 국가에서는 대부분의 경우 재난 발생 시에 모집한 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 공제하지 않는 것을 원

칙으로 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 재난 시 경비로 사용하고 있다.

다섯째, 재해복지 수단으로서 재해의연금 역할에 관한 사항으로 '재해복지의연금모금회'로의 전문화이다. 현재 우리나라에서는 일반적인 불우이웃돕기를 목적으로 한 자선사업의 원활한 수행을 위한 사회복지공동모금회법이 제정되어 국민의 자발적 성금으로 조성된 재원의 효율적이고 공정한 관리·운용이 이루어짐으로써 사회복지 증진에 이바지하고 있다. 그러나 이와는 달리 불의의 천재·지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난으로 인해 급작스런 대규모 피해를 당하여 극한 어려움에 처한 이재민을 위한 구휼사업을 수행하고 국민의 자발적인 성금에 의하여 조성된 재해복지의연금을 효율적이고 공정하게 관리함으로써 재해복지의 증진에 이바지하기 위한 법률이 현재 없어 이재민의 기본적인 인권보장의 사각지대가 발생하고 있고, 또한 이재민을 위한 재해복지의 연금 관리·운용이 사각지대에 함께 놓여 있다는 비판이 제기된다.

따라서 이재민을 위한 재해복지에 대한 국민의 이해와 참여를 제고함과 아울러 성숙한 기부문화의 조성을 통해 국민통합과 공동체 의식을 함양하고 재해복지의연금모금을 활성화하기 위해 재해복지의연금모금회법을 제정하고 보건복지부와 협력을 하는 것이 요구된다.

여섯째, 재해의연금 본질을 훼손하는 지급 방식의 개선으로 국고와 의연금의 분리이다. 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 관련하여서 보면 다음과 같은 문제점이 있다. 의연금은 국민의 자발적인 성금으로 국가 예산과는 구별되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 위로금 지급 방식은 수혜자인 이재민들로 하여금 국고와 의연금의 구별을 어렵게 하고 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.

다음으로 재해의연금품 모금 체계에 대한 효율화 방안을 제시하면 첫째, '재해의연금 상시모금

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

제도'로의 전환이다. 둘째, 재해의연금 이자 활용을 통한 모집 및 운영 경비 조달을 고려할 수 있다. 셋째, 재해의연금 모금방법의 다양화로 매칭그랜트 제도의 도입이나 재해복지신용카드 발급 또는 회원제 모금제도의 도입이다. 넷째, 재해복지 수익사업의 추진을 통한 모집 및 운영 경비의 조달 방법이다. 현재 까지 전국재해구호협회는 자체 수익사업보다는 일반 국민과 기업 등이 자발적으로 기탁한 의연금에 기초하여 운영되어 왔다. 그러나 향후에는 이 같은 기부문화의 감소와 다른 복지 기관의 의연금 모금제도의 허가 등 새로운 환경의 변화가 예상된다. 따라서 자체 수익 사업을 통해 이재민을 위한 재해복지 사업을 추진할 수 있도록 경영 수익 사업의 추진 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

또한, 재해의연금품 지원 체계의 효율화와 관련해서는 첫째, 이재민에 대한 재해의연금 지원이 현재 제공되는 구호서비스의 유형이 주로 금전적이고 물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있으나 보다 전문화되고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공이 요구된다. 둘째, 국가재난관리정보시스템(NDMS)과의 연계를 통한 정보공유를 통해 전체적인 피해액수와 재해의연금 지원액 결정 등의 신속성과 정확성의 확보하는 방안이 강구되어야 한다. 셋째, 대규모 재난피해를 입고 지원을 필요로 하는 재난피해자가 전화나 인터넷 등으로 접속하여 구호를 요청할 수 있는 물리적, 공간적 개념의 연락 창구 즉, 재해복지의연금 Hotline을 만들어야 한다. 넷째, 전국 단위의 자원봉사단체와는 달리 각 기초자치단체를 중심으로 구성되어 있는 자원봉사단체들과 계약이나 양해각서(MOU)를 체결하여 이들을 회원사로 하는 '(가칭)전국재해복지자원봉사센터(NVCDR; National Volunteer Center for Disaster Relief)'를 만들고 운영하는 것이 요구된다. 다섯째, 지금과 같은 일시적이고 응급처방적 차원에서의 구호도 필요한 반면, 피해지역의 주민이 정상생활로 복귀할 수 있도록 재해구호협회의 미션(임무)과 명칭을 바꾸고 이를 위한 조직 및 제도의 전환이 함께 이루어지는 것이 필요하다.

여섯째, 가급적 단일한 구호체계를 확립하는 방안에 대하여 생각해 볼 필요가 있다. 피해 정도에 따라 적은 피해는 포괄적으로 기초자치단체 중심으로 구호가 이루어져 상위 기관에서는 포괄적인 예산 지원과 지자체에서 요청하는 지원품만 신속하게 지원하도록 하고, 일정규모 이상은 중앙정부 중 단일 부처가 직접 나서서 지원하는 형태가 필요하다.

참고문헌

- 강창현. 2001. 사회복지서비스 공급네트워크에 관한 연구: 서울시 노인지역보호서비스의 정부·시장·NGO간 협력을 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 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. 서울대학교 박사학위논문.
- 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.
- 옛센스국어사전. 1985. 서울: 민중서림.
- 오재호. 2005. 국가위기관리의 학문적 발전방안에 관한 학술대회 논문집. 한국정책포럼.
- 윤영득. 1997. 파트너십과 네트워킹을 통한 지역산업정책. 경제학논집. 6(2): 251-277.
- 이대희. 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 발전 방향. 사회과학(성균관대). 44: 85-104.
- 전국재해구호협회. 2004. 2004 전국재해구호협회. 서울: 전국재해구호협회.
- 전국해재구호협회 연보. 2004.
- 정호영. 1990. 사회복지기관의 모금실태에 관한 연구. 숭실대학교 석사학위논문.
- 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 긴급 지원체계의 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@NCEM.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 (ladydiann@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 (內閣府 參事官補佐)

(2005. 8. 1. 15:30-16:40) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실
松原 明 [シーズ(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 [シーズ(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

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축 방안

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.

한국

서선원 팀장(사회복지공동모금회)

(2005. 6. 13. 11:00-12:00) 사회복지공동모금회 회의실.

김재호 팀장(전국재해구호협회)

(2005. 6. 14. 13:00-15:00) 전국재해구호협회 회의실

이상열 팀장(전국재해구호협회)

(2005. 6. 14. 15:30-17:00) 전국재해구호협회 회의실

성기환 팀장(대한적십자사)

(2005. 6. 14. 18:30-19:30) 대한적십자사 회의실

장인석 과장(소방방재청)

(2005. 6. 16. 14:30-15:10) 소방방재청 복구지원과 사무실

김종석 부장(한국방송협회)

(2005. 6. 20. 11:00-12:30) 한국방송협회 회의실

김민수 차장(가명)(한국신문협회)

(2005. 6. 20. 13:30-15:00) 한국신문협회 회의실

재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축방안 연구보고서

발행일: 2005년 11월 10일

발행인: 전국재해구호협회장

발행처: 전국재해구호협회

(121-856) 서울특별시 마포구 신수동 371-19
