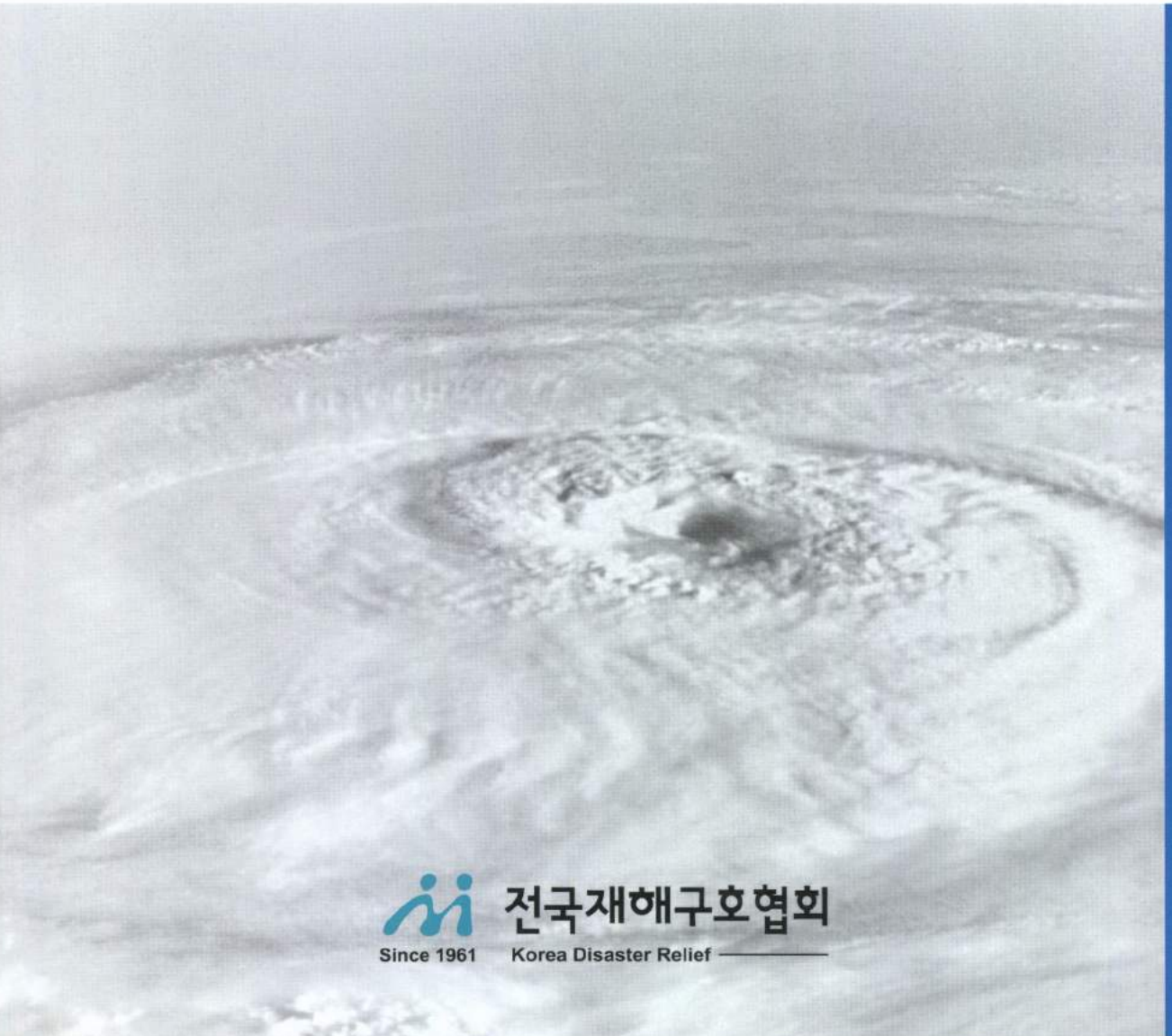
재해구호 반세기,
사랑나누기 반세기

Since 1961

2010 의연금 배분 프로그램 개발



전국재해구호협회

Since 1961 Korea Disaster Relief

의연금 배분 프로그램 개발

전국재해구호협회

제 출 문

전국재해구호협회 회장 귀하

본 보고서를 "의연금 배분 프로그램 개발" 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 11월 30일

주관연구기관: 대한국토·도시계획학회
연구 책임자: 최충익 교수 (강원대학교)
공동 연구원: Professor Shaw, Gregory
(George Washington University)
김종우 교수 (경기대학교)
임의영 교수 (강원대학교)
연구 보조원: 이은성 (한양대학교)
강보영 (강원대학교)
박광표 (강원대학교)

【목 차】

제 1 장 서론 9

1. 연구 배경 및 필요성 9

2. 연구범위 및 방법 9
   1) 연구범위 11
   2) 연구방법 13

제 2 장 이론적 배경 및 의연금 배분관련 연구 17

1. 의연금 배분관련 연구 동향 17

2. 의연금 지원체계 18
   1) 지원 근거 18
   2) 운영체계 19
   3) 의연금 지원기준 20

3. 의연금 배분관련 선행 연구 22
   1) 의연금 모금에 관한 연구 22
   2) 의연금 배분 프로그램에 관한 연구 24
   3) 재해구호 물품지원에 관한 연구 33

4. 재해구호와 의연금 배분의 철학적 고찰 38
   1) 재해 구호(relief)의 의미 38
   2) 재해 구호의 원칙 39
   3) 구호의 유형 45
   4) 재해 의연금의 효율적 운용을 위한 원칙 48

제 3 장 의연금 배분 사례 연구 ····· 57

1. 국내 사례연구 ····· 57
1) 태풍 루사 피해복구 (삼척시) ····· 57
2) 태풍 '매미' 피해 복구 (마산시) ····· 61
3) 2005년 발생 주요재해와 의연금 및 의연금 지원 사례 ····· 70

2. 독일의 의연금 배분 ····· 76
1) 2002년 엘베강의 홍수에 따른 피해 ····· 76
2) 독일 재해기금의 종류 ····· 80
3) 재해기금원조와 재난대처 ····· 83
4) 소결 ····· 87

3. 미국의 의연금 배분 프로그램 ····· 88
1) 의연금 배분과 자선단체의 역할 ····· 88
2) 미국의 의연금 배분 지원 체계 ····· 90
3) 의연금 배분 내용 ····· 94
4) 자원봉사 및 의연금품 관리 ····· 98
5) 민간부문과 공공부문의 협력 ····· 100

제 4 장 재해 의연금 배분 모델링과 미디어 분석 ····· 105

1. 의연금 배분 프로그램 방법론 ····· 105

2. 의연금 배분관련 미디어 분석 ····· 109
1) 개요 ····· 109
2) 의연금 배분과 미디어 ····· 111
3) 실증 분석 ····· 115
4) 분석 결과 및 정책적 함의 ····· 118

제 5 장 재해구호 배분사업 프로그램 ····· 131

1. 사회복지공동모금회 ····· 131
1) 소개 및 연혁 ····· 131
2) 배분사업소개 ····· 132
3) 모금 방법 ····· 142
4) 배분사업 기준 ····· 143
5) 모금 및 배분 현황 ····· 145

2. 굿네이버스 ····· 146
1) 소개 및 연혁 ····· 146
2) 배분사업소개 ····· 147
3) 모금 사업 ····· 151
4) 모금 및 배분 현황 ····· 151

3. 아름다운재단 ····· 153
1) 소개 및 연혁 ····· 153
2) 배분사업소개 ····· 153
3) 모금 사업 ····· 156
4) 배분 사업 절차 ····· 156
5) 모금 및 배분 현황 ····· 157

4. 한국사회복지협의회 ····· 158
1) 소개 및 연혁 ····· 158
2) 배분사업소개 ····· 159
3) 모금 방법 ····· 164
4) 모금 및 배분 현황 ····· 165

5. 월드비전 ····· 166
1) 소개 및 연혁 ····· 166
2) 사업 소개 ····· 167

3) 후원 사업 ····· 169
4) 모금 및 배분 현황 ····· 170

6. 한국 유니세프 ····· 172
1) 소개 및 연혁 ····· 172
2) 사업 소개 ····· 173
3) 후원 사업 ····· 175
4) 모금 및 배분 현황 (한국위원회) ····· 175

7. 초록우산 어린이재단 ····· 175
1) 소개 및 연혁 ····· 176
2) 배분사업소개 ····· 177
3) 모금 방법 ····· 182
4) 모금 및 배분 현황 ····· 182

8. 종합 ····· 182

제 6 장 결론 ····· 193

1. 요약 및 결론 ····· 193

2. 정책적 시사점 및 향후과제 ····· 195

참고문헌 ····· 197

【표 차례】

[표 1] 해외 의연금 모금 시 배분체계 비교 ····· 26
[표 2] 시간대별 자원분배 우선순위 ····· 28
[표 3] 재해 의연금 지급 범위 ····· 29
[표 4] 재해 의연금에 관한 선행연구 ····· 36
[표 5] 재해 의연금에 관한 선행연구(계속) ····· 37
[표 6] 위로금 지급기준 ····· 64
[표 7] 특별위로금 지급기준 마련 ····· 65
[표 8] 구호비 및 위로금 지급 현황 ····· 66
[표 9] 재해복구 과정에서의 쓰레기 발생 ····· 67
[표 10] 2005년도 주요 재해 ····· 70
[표 11] 2005년도 의연금 모집 및 지원 내용 ····· 73
[표 12] 재해별 의연금 모금 ····· 73
[표 13] 재해별 재해의연금 지원 내역 ····· 74
[표 14] 품목별 의연품 모집·지원 현황 ····· 76
[표 15] 독일 엘베강 지역에 따른 강수량(mm) ····· 77
[표 16] 2002년 12월 홍수로 인한 각 주정부의 피해액 ····· 79
[표 17] 부분별 Dresden과 Pirna의 홍수피해액(2002년) ····· 79
[표 18] Dresden과 Pirna지역의 연예산과 홍수피해액(2002년) 비교 ····· 80
[표 19] 각국의 홍수보험의 이용형태와 차이점 ····· 82
[표 20] 2002년 8월 독일정부의 비상원조 프로그램 ····· 83
[표 21] 재정집행 프로그램 ····· 84
[표 22] 민간부분의 부문별 5가지 역할 ····· 101
[표 23] 연구자료 수집 대상 ····· 115
[표 24] 보도 형태에 따른 기사 분류 ····· 116
[표 25] 스코트의 파이지수에 의한 신뢰도 ····· 117
[표 26] 연도별 재해 피해 정도 ····· 125
[표 27] 사회복지공동모금회의 연혁 ····· 132
[표 28] 사회복지공동모금회의 기타 지원사업 ····· 133

[표 29] 기초생활 관련 지원 ····· 135
[표 30] 기타 아동/청소년 지원 활동 ····· 137
[표 31] 배분사업 종류 ····· 143
[표 32] 연도별 모금 및 배분 총액 ····· 145
[표 33] 사회복지공동모금회 세부 모금 현황 ····· 146
[표 34] 사회복지공동모금회 세부 분배 현황 ····· 146
[표 35] 굿네이버스 연혁 ····· 147
[표 36] 연도별 모금 현황 ····· 152
[표 37] 연도별 배분현황 ····· 152
[표 38] 아름다운 재단 연혁 ····· 153
[표 39] 배분 사업 절차 ····· 157
[표 40] 연도별 모금 현황 ····· 157
[표 41] 연도별 배분 현황 ····· 158
[표 42] 한국사회복지협의회 연혁 ····· 159
[표 43] 조사연구 사업 연도별 연구 주제 ····· 160
[표 44] 연도별 모금 현황 ····· 165
[표 45] 연도별 배분 현황 ····· 165
[표 46] 월드비전 연혁 ····· 166
[표 47] 연도별 모금 현황 ····· 170
[표 48] 연도별 분배 현황 ····· 171
[표 49] 한국 유니세프 연혁 ····· 172
[표 50] 연도별 모금 현황 ····· 176
[표 51] 연도별 배분 현황 ····· 176
[표 52] 초록우산 어린이 재단 연혁 ····· 177
[표 53] 연도별 모금 현황 ····· 182
[표 54] 연도별 배분 현황 ····· 182
[표 55] 각 기관별 배분 프로그램 ····· 185
[표 56] 각 기관별 세부 공통 사업 ····· 189
[표 57] 기관별 의연금모금 방법 및 예산 ····· 192

【그림 차례】

[그림 1] 의연금 지원 체제 ····· 20
[그림 2] 엘베강 유역에 2002년 8월 1일 ~ 13일 사이 강수량 ····· 77
[그림 3] 2002년 12월 엘베강 홍수결과 직접손실 ····· 78
[그림 4] 가장 큰 피해가 발생된 (a) Saxony의 자치주(Free State of Saxony)와 (b) Pima지역의 홍수피해 ····· 78
[그림 5] 피해액과 모금된 기금 ····· 82
[그림 6] 동유럽 엘베강 주위의 2002년 홍수범람 피해지역 ····· 84
[그림 7] 2002년 홍수범람의 피해를 돕기 위해 Dresden에 자발적으로 형성된 시민단체 ····· 85
[그림 8] (a) 2002년 8월 18일 Dresden지역의 모래주머니를 이용한 홍수범람저감과 (b) 2002년 엘베 홍수범람시 모래주머니를 이용한 홍수저감 ···· 86
[그림 9] 의연금 기사 건수 ····· 118
[그림 10] 재해별 기사수 ····· 119
[그림 11] 재해 관련 월별 기사수 ····· 120
[그림 12] 연도별 기사건수 ····· 122
[그림 13] 재해로 인한 인명 및 재산 피해 순위 ····· 122
[그림 14] 1990년대와 2000년대 기사 건수 ····· 126
[그림 15] 세부기준에 따른 기사건수 ····· 127
[그림 16] 평균 기사 강도 ····· 128
[그림 17] 1990년부터 2010년까지의 기사 강도 ····· 129

제 1 장 서론

1. 연구 배경 및 필요성

기후변화로 인한 이상기후와 극한 재해(extreme events)로 전 세계는 매년 몸살을 앓고 있다. 한편 이로 인해 재해로 극심한 피해를 입은 사람들에게는 구호의 손길이 이루어지고 있다. 어렵게 모아진 의연금은 그보다 더 어려운 배분의 과정을 거쳐야 한다. 그렇다면 과연 재해구호 노력이 재해 피해자에게 제대로 손길이 닿고 있는 것인가? 의연금의 배분은 가장 가난한 자를 중심으로 이루어져야 하는 것이 합당한가? 피해를 많이 입은 사람들을 중심으로 이루어져야 하는 것이 타당한가? 의연금 배분은 반드시 현금으로만 이루어져야 하는 것일까? 지금까지 이같은 질문에 대한 진지한 고민은 우리 사회에서 부족한 듯하다.

우리나라의 재난구호체계는 정부차원의 지원체계뿐만 아니라 전국재해구호협회, 대한적십자사, 민간차원 봉사단체 등이 상호 유기적으로 협조 및 연계체계를 구축하고 있다. 1961년 전국수해대책위원회로 출범한 전국재해구호협회는 언론을 통한 재해의연금 모금과 관리 및 배분을 주요업무로 하고 있으며, 각종 민간단체는 직간접적으로 재해구호를 위한 자원봉사활동에 참여하고 있다. 정부에서도 민간차원의 활동과 연계하여 효율적이고 통합적인 재해구호활동을 추진하기 위하여 노력하고 있다.

민간차원의 구호활동은 자원봉사활동, 생활필수품의 전달, 의연금 모금 및 배분 등으로 이루어지고 있으며, 이 중 의연금의 모금과 배분은 전 국민의 이재민에 대한 위로의 마음을 모아 전달한다는 의미에서 큰 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 즉, 의연금 모금에 참여한 국민들은 모금된 의연금이 이재민의 상심을 덜어주고 경제적인 어려움에 도움이 되며 의미 있게 활용되기를 원하며, 또한 의연금 배분에 있어서 투명한 집행을 원하고 있다. 따라서 의연금 본연의 목적에 맞게

도움의 손길이 합리적이고 효율적으로 이루어질 필요가 있으며 이에 부합하는 합목적적인 프로그램 개발이 어느 때보다 절실한 때라고 볼 수 있다.

현행 소방방재청 훈령 제79호(개정 2006.2.2)으로 되어 있는 '의연금품 관리·운용규정'은 의연금 관리에 있어서 국민의 이재민에 대한 위로의 마음을 이재민에게 전달하기 위한 방안을 법적 수단을 활용하여 체계화하고 있다고 할 수 있다. '의연금품 관리·운용규정'에서는 의연금품의 관리·운용을 전국재해구호협회에서 관장하도록 하고 있으며, 의연금의 사용을 (1) 이재민에 대한 의연금 지급, (2) 이재민 재해구호를 위한 물품 구입, (3) 의연금품 모집·배분·관리 경비, (4) 협회의 운영, (5) 기타 소방방재청장이 재해구호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우로 명시하고 있으며, 의연금의 지급대상 및 지급상한액을 제시하고 있다. 또한 재해구호법 제6조4호에 의하면 (1) 이재민에 대한 구호금 지급, (2) 이재민의 생계 및 생활안정에 필요한 장비·용품의 지원, (3) 주택이재민의 임시주거시설 지원, (4) 그 밖에 소방방재청장이 필요하다고 인정하는 사업으로 명시하고 있다.

법적 근거에 의하여 의연금을 배분함에 있어서 의연금 모집과 배분이 국민이 참여한 의연금을 이재민에게 전달함에 있어서 체계성과 투명성에 근거하여 이재민 개인에게 현금 지급할 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 현행과 같이 의연금을 개인에게 현금 지급되는 방식이 이재민에게 실질적 도움이 되고 있는지 의문이 남게 된다. 2009년 연구된 '의연금지원제도 개선방안'에서 설문 조사된 바에 의하면 현행 의연금 지원 체계에 대하여 회의적인 것으로 나타났으며, 특히 재해지역주민은 의연금이 일상생활로 복귀하는데 별로 도움이 되지 않는다는 의견이 지배적이었다. 즉 이재민의 재해복구노력에 실질적 도움이 되기 위해서는 현행 현금지급방식의 의연금 배분과 더불어 수혜자 중심의 효율적인 이재민 지원을 가능케 하는 다양한 의연금 배분 프로그램의 개발이 필요함을 시사하고 있다.

이에 본 연구에서는 이재민의 재해복구 노력에 실질적 도움이 될 수 있는 의연금 배분이 무엇인지 개념적으로 정의해보고 의연금 배분에 대한 해외사례를 통해 구

체적인 배분 프로그램을 고찰하도록 한다.

보다 구체적으로 살펴보면, 민간차원에서 이재민 구호활동에 수행되는 다양한 활동과 의연금의 활용을 연계함으로서 보다 장기적이고 효율적이며 체계적인 재해구호서비스를 이재민에게 제공할 수 있는 프로그램의 국내외 사례를 조사하고, 프로그램의 운영에 대한 가능성을 검토하기 위한 해외 구호봉사 프로그램 사례 고찰을 통해 프로그램의 실행가능성(feasibility)를 높일 수 있도록 하며 이재민의 만족도를 높일 수 있는 배분정책이 무엇인지 진지하게 고민해보고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

본 연구의 내용적 범위는 재해의연금의 배분정책에 포커스를 두고 있다. 이에 따라 국가의 예산배분이나 회사의 자금 배분과는 접근 방식이 상이할 수 있다. 또한, 의연금의 모금이 아닌 배분에 포커스를 둔다. 우리사회의 관심이 의연금 배분보다는 모금에 쏠려 온 것이 사실이고 중요함에는 틀림이 없으나 본 연구는 모금보다 배분에 포커스를 두고 있다.

시간적 범위를 살펴보면 배분 프로그램 개발에 있어서 단기와 장기의 프로그램을 모두 고려하도록 한다. 직접, 간접, 단기, 중장기차원에서 이재민의 재해복구 노력에 실질적 도움이 될 수 있는 의연금 배분 프로그램 개발을 위해서 현금지급방식 이외의 서비스제공방식에 대한 의연금 지원에 대한 개념적 고찰을 한다.

또한 이재민의 재난복구에 도움이 될 수 있는 국내 다양한 사회봉사 프로그램을 조사하며, 해외(미국, 유럽 등)에서 수행되고 있는 구호프로그램을 조사하도록 한

다. 특히, 조사된 구호프로그램을 수행함에 있어서 민간차원의 의연금과 어떻게 연계되어 있는 지를 파악하여 제시하도록 한다. 개발된 의연금 배분 프로그램의 운영에 대한 가능성을 검토하기 위하여 재해구호봉사 전문가와 심층면접을 수행하며, 개발된 프로그램들에 대한 이재민의 만족도를 높이기 위한 정책대안이 무엇인지 고찰해보도록 한다.

본 연구의 범위를 세부적으로 정리해보면 다음과 같다.

(1) 의연금 지원에 대한 개념적 고찰

의연금을 배분함에 있어서 현금지급방식에 의한 법적 상한금액 지불이 이재민의 재해복구노력에 어떠한 의미가 있는지를 검토하여, 형평성의 개념하에서 서비스 제공방식의 장기적 효율성에 대한 개념적 고찰을 수행한다. 특히 효율성의 가치가 강조되는 사회분위기 속에서 효율적인 의연금 관리와 아울러 공정성과 형평성에 기반을 둔 배분 프로그램을 개발하도록 한다.

(2) 국내 사회봉사프로그램의 조사

이재민의 재난복구시에 필요한 물적지원뿐만 아니라 소프트웨어적인 사회복지봉사프로그램을 조사한다. 조사된 다양한 사회봉사프로그램의 사회기여 기능을 검토하여 이재민의 재난복구시에 필수적인 다양한 프로그램을 제안한다. 또한 각 프로그램들이 재난복구 현장에서 실제적으로 추진될 수 있는 현실적 방안을 도출한다.

(3) 해외 이재민 구호프로그램의 조사

미국, 일본, 유럽 등지에서 재난 발생시 수행되고 있는 이재민 구호 프로그램을

조사한다. 특히, 민간차원에서 수행되고 있는 구호프로그램과 프로그램 운영에 필요한 경비 및 자원에 대한 현황을 조사한다. 이를 위해서 대형재난이 발생된 현장에서 수행된 사례를 조사하고, 이 사례들이 수행되기 위한 법적 제도적 기반을 고찰하도록 한다.

(4) 구호봉사프로그램에 대한 의연금 지원방안의 개발

국내외에서 조사된 다양한 구호봉사 프로그램과 의연금 지원의 연계방안을 연구한다. 민간부문에서 조성된 의연금의 효율적 배분을 위해서 구호봉사 프로그램에 지원할 수 있는 방안을 도출하도록 한다. 특히, 현행 법령체계를 근거하였을 때 한계점과 개선방안을 도출하도록 한다.

(5) 의연금 배분에 대한 미디어 분석

개발된 의연금 배분 프로그램의 운영에 대한 가능성을 검토하기 위하여 재해 의연금 배분에 대한 언론의 관심도를 정량적으로 분석한다. 모금에 대한 관심뿐만 아니라 배분에 대한 언론의 관심도를 높여 의연금 배분프로그램의 합리성을 도모할 수 있도록 한다.

2) 연구방법

의연금 배분 프로그램 개발을 위해서 본 연구에서는 의연금에 관한 이론적 연구자료 조사를 통하여 의연금 지원에 대한 개념적 고찰을 수행한다. 또한 국내 사회봉사 프로그램 및 해외 이재민 구호프로그램을 파악하기 위한 문헌자료 및 현장 조사를 수행한다. 해외 프로그램 조사를 위하여 해외 전문가를 연구진에 포함시켜 해외 현황에 대한 심도있는 연구를 실시한다. 조사된 다양한 프로그램을 이재민 재해복구노력에 필요한 욕구조사를 위한 관련분야 전문가와의 심층면접을

수행한다. 또한 의연금 배분에 대한 미디어의 관심이 어느 정도였는지 실증분석 하기 위해 내용분석을 실시한다. 이상의 내용을 정리하면 다음과 같다.

(1) 이론적 연구자료 조사

국내외 기부금 지원과 관련된 이론적 연구자료를 관련 논문집 및 서적을 통하여 조사한다.

(2) 배분 프로그램 문헌자료 및 방문조사

국내외 다양한 사회봉사단체에 관한 문헌자료를 수집하고 방문하여 수행되고 있거나 수행가능성이 있는 다양한 프로그램을 조사한다. 해외자료의 경우에도 문헌자료를 수행하며, 필요시 관련기관을 방문하여 프로그램에 관한 자료를 수집한다.

(3) 전문가와의 심층면접

수집된 다양한 프로그램의 현장적용성 및 이재민 재난복구 기여도 등에 관하여 관련 전문가와 심층면접을 수행한다. 관련 전문가는 이재민 구호봉사의 경험이 풍부한 경력자를 선정하였다.

본 연구는 의연금 배분 프로그램을 개발함에 있어서 해외의 재해구호 활동에 민간부문에서 모집된 의연금(기부금)이 활용되는 방안을 조사하는 연구이다. 국내에서 현행 시행되는 현금지원방식은 의연금을 모집하고 피해정도에 따라 법적기준 상한액을 개인에게 지불하는 방식이지만, 해외에서는 민간에서 구호기금(relief fund)을 조성하고 모금된 기금을 활용하여 피해지역의 재난복구에 필요한 수요에 따라 관련 사회봉사단체를 지원함으로서 이재민의 욕구수요에 현금지급이 아닌 서비스 지원방식으로 대응한다고 할 수 있다.

본 연구를 수행함에 있어서 해외사례를 문헌검색을 통한 구호활동 프로그램의 파악뿐만 아니라 프로그램 운영에 필요한 재원 등을 심도 있게 조사해야 할 필요성이 있으며 이를 위하여 미국 조지워싱턴대학에서 교수로 재직하고 있는 재난관리 전문가(Gregory Shaw 박사)를 선정하여 함께 연구하였다. 미국의 경우 대형 재해를 겪어본 경험이 많고 각 재해에 대한 기금을 배분한 경험이 있어 사례연구 및 프로그램개발에 시사점을 얻을 수 있었다.

(4) 미디어 분석을 통한 실증연구

재해 의연금에 관한 언론의 보도내용을 분석함으로써 의연금에 대한 우리 사회의 관심을 다양한 관점에서 분석해보고 의연금 배분 프로그램이 향후 나아갈 방향에 대해 모색해본다. 최근 20년간 의연금 기사를 분석하여 데이터 베이스를 구축함으로써 실증 연구하고 있다.

제 2 장 이론적 배경 및 의연금 배분관련 연구

1. 의연금 배분관련 연구 동향

의연금 배분에 관한 국내외 연구는 활발하지 못한 편이다. 국내 의연금 배분에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았던 것이 현실이며 전국재해구호협회에서 나온 의연금의 효율적인 배분방안마련 연구(2007)이나 의연금 지원제도 개선방안 연구(2009) 정도가 될 수 있겠다. 상대적으로 미국의 경우 많은 재해가 발생하고 그때마다 의연금(relief fund)이 적립되어 다양한 배분 프로그램 연구가 이루어져 왔다. 의연금의 종류에 따라 다르지만 특이한 점은 대체로 미국의 경우 의연금 배분(aid distribution)은 이재민의 피해정도와 생활여건 등에 따라 차등적으로 지급이 된데 반해 우리나라의 경우 동일한 정액지급이 원칙이라는 점이다. 물론 배분기준 설정에 따르는 어려움이 있겠으나 합리적인 배분원칙을 확립하고 이를 통해 상대적으로 더 많은 고통을 받는 사람들에게 더 많은 지원이 가도록 하는 것이 사회적 안전망 구축 차원에서도 바람직하다고 하겠다.

반면, 일본의 경우 위로금의 성격을 부여하여 기부금의 액수나 규모에 따라 차등적으로 지급될 수 밖에 없는 것으로 판단하고 있다. 또한 정부에서 부상자 및 사망자에 대한 위로금 지급은 모든 피해자에게 적용된다. 하지만 일본의 경우 의연금만으로 이재민들의 재활을 돕지 않고 있으며 정부 융자제도가 병행 적용되고 있다는 것이다. 최근 일본에서도 이재민에 대한 의연금의 지급 방식에 있어 현금을 균등하게 배분하는 원칙을 탈피하여 피해자의 수요에 맞게 볼런티어 활동이나 실물 보조의 형식을 빌어 지원하고 있다.

의연금 배분에 관한 동향은 해당 국가가 가지고 있는 역사문화적, 사회경제적 현실에 따라 크게 달라질 수 있음을 주지할 필요가 있다. 미국의 경우 연방정부 형

식이며 청교도적 사고와 문화가 널리 퍼져있기에 약자에 대한 보호차원의 지원금 성격이 강하다고 볼 수 있기 때문이다. 본 연구에서 검토된 독일 역시 연방정부 체제를 가지고 있어 재해의연금 배분에 있어서 지방정부의 강력한 리더십을 필요로 한다. 따라서 해외사례를 통해 어느 것이 가장 바람직한 의연금 배분인가에 대한 논의는 추후 역사·문화적 해석과 함께 신중하게 고려될 필요가 있겠다.

2. 의연금 지원체계

1) 지원 근거

의연금 지원의 법적 근거는 재해구호법 제25조(배분위원회의 구성·운영), 제26조(의연금품의 사용 및 배분 등), 제31조(협회의 사업)와 의연금품 관리·운영규정(소방방재청 훈령 제79호, 2006. 2. 2 개정)이 있다.

재해구호법 제25조에서는 의연금의 배분에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 전국재해구호협회의 이사회를 배분위원회로 지정하고 있으며, 심의·의결 내용은 의연금 배분사업으로서 이재민에 대한 구호금 지급, 이재민의 생계 및 생활안정에 필요한 장비·용품의 지원, 주택이재민의 임시주거시설 지원, 그 밖에 소방방재청장이 필요하다고 인정하는 사업과 배분위원회의 비용 등 운영에 관한 사항, 그 밖에 의연금의 사용에 관한 것으로서 배분위원장이 부의하는 사항으로 정하고 있다.

제26조에서는 의연금품의 사용 및 배분과 관련된 사항 등을 규정하고 있다. 의연금품의 배분 및 사용을 위해서 모집자는 의연금품의 모집완료시 7일 이내에 모집된 의연금품의 내역을 소방방재청장에게 제출하여야 한다. 모집자는 모집비용을 제외한 의연금을 배분위원회가 의연금의 배분을 위하여 개설한 계좌에 즉시 납입하여

야 하며, 배분위원회의 심의·의결을 거쳐 배분한다. 납입된 의연금은 이재민에 대한 구호금 지급에 우선 사용하여야 하며, 모집된 의연금 중의 일부는 전국재해구호협회의 운영에 소요되는 비용으로 사용할 수 있도록 하였다. 한편, 모집된 구호금의 지급기준은 소방방재청장이 전국재해구호협회의 장과 협의하여 고시한다.

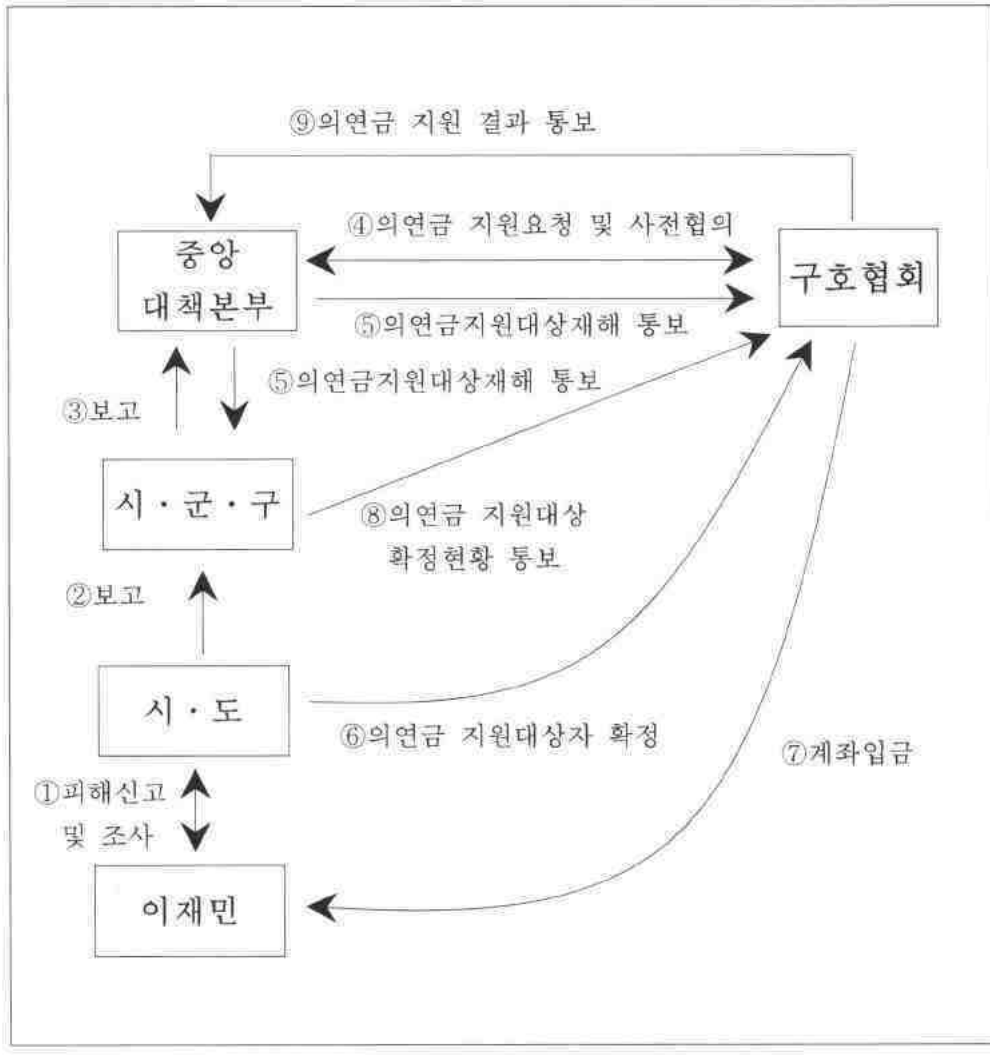
의연금품 관리·운영규정의 주요내용은 의연금품의 모집·관리·운용기관, 운용계획, 의연금품의 사용, 지급기준 등을 규정하고 있다.

2) 운영체계

의연금의 지급절차는 소방방재청에서는 중앙재난안전대책본부에서 확정한 복구계획에 따라 전국재해구호협회에 지원 요청을 실시한다. 전국재해구호협회에서는 의연금 지원규모와 의연금 모금액을 고려하여 의연금 지급기준 등을 소방방재청과 사전 협의한다. 지급기준이 확정되면 시·군·구에서는 의연금 지원시스템을 통해 표출된 의연금 지원대상자에 대한 이재민 개인별 내역을 정확히 검토 후 확정하고, 각 시·도에서는 시·군·구에서 의연금 지원시스템을 통해 확정 통보된 의연금 지원대상자 현황을 작성하여 구호협회에 지급 요청을 한다.

이후 구호협회에서는 시·도에서 의연금 지원대상자에 대하여 지급요청을 하면 시·군·구에서 확정된 의연금 지원대상자를 출력하여 해당은행에 입금 의뢰하고 입금이 완료되면 "지급완료"를 입력하고 계좌번호 오기 등 반송대상은 "반송"처리한다. 시·군·구에서는 구호협회에서 "반송"처리된 의연금 지원 대상자에 대한 오기된 부분을 수정하고, 구호협회에서는 의연금 지원이 완료되면 지원결과를 소방방재청 및 해당 지자체에 통보하며, 시·군·구는 다시 구호협회로부터 통보받은 개인별 입금내역을 즉시 확인하여 입금 대상자 및 계좌오류 등으로 잘못 입금된 의연금에 대하여 민원해소 및 반납조치(시군구⇒구호협회) 한다.

이러한 의연금 지원 운영체계를 그림으로 도식화 하면 다음과 같다.



[그림 1] 의연금 지원 체제(자료: 소방방재청(2008))

3) 의연금 지원기준

의연금품 관리·운영규정(개정 2006. 2. 2; 소방방재청 훈령 제79호)에서는 의연금품

의 모집 및 관리·운용기관으로 전국재해구호협회를 지정하고 있다. 모집된 의연금품의 사용은 이재민에 대한 의연금 지급, 이재민 재해구호를 위한 물품구입, 의연금품 모집·배분·관리 경비, 협회의 운영, 기타 소방방재청장이 재해구호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우를 제시하고 있다. 또한 의연품의 사용은 이재민의 재해구호에 필요한 물품의 지원과 기타 이재민 구호를 위한 사업 지원에 사용될 수 있도록 하고 있다.

앞서 언급한 의연금의 지급대상 및 지급상한액은 다음과 같다. 첫째, 재해로 인한 사망자 유족 등에 대한 의연금 지급은 사망·실종자 유족과 부상자를 대상으로 이루어진다. 사망·실종자 유족에게는 세대주 1,000만원, 세대원에게는 500만원을 지급하고, 부상자(산업재해보상보험법령의 규정에 의한 신체장애등급 7급이상)의 경우 세대주 500만원, 세대원에게는 250만원을 각 지급한다. 둘째, 재해로 인한 주택침수·파손에 대한 의연금 지급은 주택전파 500만원, 주택반파 250만원, 주택침수 100만원을 세대당 지급한다. 셋째, 재해로 인한 생계지원 대상피해에 대한 의연금의 지급은 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 제4조제1항 제1호 나목의 규정에 의거 생계지원과 학자금 면제를 받은 농가·어가·임가·염생산가에게 세대 당 100만원을 지급하고, 소상공인 피해는 세대당 100만원을 지급한다.

모집된 의연금품을 사용하기 위해서는 전국재해구호협회장은 사전에 소방재청장과 협의하여야 하고, 의연품의 지급기준은 재해피해정도와 가족 수 등을 감안하여 협회장이 정하는 매년도 사업계획내의 의연금품 운영계획에 의한다. 이재민에게 의연금을 지급할 경우 반드시 "국민성금"임을 표시하여야 한다고 규정하고 있다.

3. 의연금 배분관련 선행 연구

재해의연금과 관련된 선행연구들의 경향은 크게 의연금의 모금방법에 관한 연구, 의연금 배분프로그램 즉, 투명성과 형평성 등 의연금 배분의 합리적 기준이 무엇인지 개선방안은 무엇인지를 밝히는 연구, 마지막으로 재해구호에 있어서 현금지원이 아닌 물품지원 방안에 관한 연구 등으로 구분하여 볼 수 있다.

1) 의연금 모금에 관한 연구

의연금품의 모금방법과 관련하여 Bennett & Kottaasz(2000)는 런던 시민 200명을 대상으로 재난구호 모금활동에서 시민들이 기부하도록 고무시키는 요소가 무엇인지 밝혀내고자 하였다. 연구에 따르면 의연금 모금을 촉발시키는 주된 요인은 언론에서 이재민들의 참혹한 모습을 방영하는 것을 포함하여, 이재민들을 돕는 사람들의 모습, 그리고 매우 감정에 호소하는 광고물로 나타났다. 그러한 것들이 잠재적으로 후원하도록 하고, 이재민의 품위를 떨어뜨린다 할지라도, 그러한 묘사는 외관상 사람들이 기부하도록 결정하는데 강력한 영향을 미친다는 것이다.

기부를 방해하는 요인으로는 불공정한 의연금 배분의 언론보도, 전쟁 또는 내부반란, 재해구호 운영의 비효율성이 있다. 또한 의연금 모금을 위한 여러 기구들의 통합적 노력은 개별 자선단체보다 좀 더 호의적으로 보여지나 특정 모금 캠페인에 대한 정부의 보증은 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

일반적인 자선모금에서 기부의 수준을 결정하는 것으로 알려진 여러 변수들 또한 재해 의연금 기부 호소에 영향을 미치는 것으로 설명된다. 그러나 응답자 중의 어린아이들이 있는 사람은 일반적인 자선모금 분야에서 나타난 이전의 결과와 반대로 좀 더 빈번하게 기부하는 것으로 나타났다.

김경희(2004)의 비영리조직의 기금모금 활성화 방안에 관한 연구는 재해의연금의 모금 방법에 관한 선행연구가 부족한 상황에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

김경희(2004)에 따르면 비영리조직은 재정적 기반이 늘 취약하기 때문에 정부로부터의 재원확보와 함께 특별 프로그램 예산지원 및 후원자 개발에 상당한 노력을 기울여야 한다고 하면서 기부를 유도하기 위해서는 각종 마케팅 기법을 도입하고 기금 조성을 위한 전문적 접근을 강구할 필요가 있다고 하였다. 또한 비영리조직의 모금활동은 조직의 설립이념, 중장기 발전 방향에 따른 비전 및 구체적인 발전목표에 따라 전문적이고 체계적으로 실행되어야 한다고 하였다. 이를 위한 모금 모델, 모금활동의 제 단계 및 활성화방안을 제시하였다.

모금활동은 준비, 기획, 실행, 종료, 사후관리의 5단계로 구성된다. 준비단계에서는 기관 자체 인력으로 기관의 중장기 발전을 위한 모금을 할 것인지, 아니면 기금조성 전문가의 컨설팅을 받을 것인지를 기관의 목표, 모금 목표액, 목표액 달성의 근거, 담당인력의 기금조성과 관련된 전문적 능력, 자금력 등을 고려한다. 기획단계에서는 조직 내외부의 환경을 분석하고 모금의 사명, 목적, 목표를 설정, 이에 따른 주요 모금전략방향을 수립한다. 실행단계는 기금조성과 잠재적 기부자에 대한 접촉이 시작되는 단계로서 기관장 명의의 공문을 전달하거나 구체적 규모의 제안서를 작성하여 제출하는 등의 방법이 사용된다. 사후관리 단계에서는 감사의 표현, 기금사용내역 공개, 미래의 간청에 대한 전략 개발의 3단계로 구성된다.

비영리조직의 모금활성화를 위한 방안으로 기관 가치관의 재정립이 필요하고, 기부자-투자자들의 가치의 투자로의 인식의 변화가 요구된다. 또한 기부문화의 협력체제를 구축하고, 다양한 마케팅 기법의 사용과 기관의 리더십을 발휘하며, 기부자-투자자에 대한 지속적인 관리가 필요함을 제안하였다.

2) 의연금 배분 프로그램에 관한 연구

김승권(2005)은 재해의연금품의 모금과 배분체계에 대한 문제점을 제시하고 의연금 지급의 투명성과 형평성제고를 위한 방안 다음과 같이 제시하고 있다.

먼저 재해의연금품의 모금에 관한 법·제도적 내용을 보면 모집은 기부금품모집규제법에서 정한 절차 및 방법을 따르고 있으며, 재해구호법에는 재해의연금의 관리 및 배분절차 등을 규정하고 있다. 즉, 재해의연금품의 모집은 행정안전부 장관의 허가를 얻은 후에 실시되고, 재해의연금품의 모집, 관리, 배분은 전국재해구호협회에서 관장하도록 규정하고 있다(소방방재청 훈령 제48호).

재해의연금품 지원체계에 관한 법제도적 내용을 보면, 첫째, 재해의연금품의 배분체계는 ①이재민을 위한 위로금 및 재해구호비의 지급에 소요되는 비용, ② 이재민의 구호를 위한 물품구입에 소요되는 비용, ③재해의연금품의 모집, 배분, 관리에 소요되는 비용, ④협회의 운영에 소요되는 비용, ⑤ 그 밖에 관계 장관이 이재민의 구호 및 생계지원을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 비용 등에 모집된 재해의연금을 배분할 수 있다.

둘째, 재해의연금품의 배분기준은 재해피해정도와 가족수 등을 정하여 협회장이 정하도록 하고 있으며, 배분시 소방방재청장에게 통보하여야 한다. 또한 모금을 실시하지 않는 재해에 대해서도 전국 재해구호협회에서 균등하게 지원하고 있다.

김승원(2005)은 재해의연금 관리의 문제점으로 다음과 같은 사항을 들고 있다. 첫째, 재해의연금 모금에 있어 일원화된 모금체계가 붕괴될 우려가 있으며, 이를 조정, 통제할 수 있는 체계가 필요하다. 둘째, 재해의연금 지원체계에 있어서 통일된 지원기준 없이 각 기관 개별적으로 결정하여 지원하고 있다는 점이다. 셋째, 구호물품이 충분히 확보되어 있지 않다는 점이다. 재해구호법령에서 정한 구호물품들을 충분히 확보하고 있지 않으며, 대규모 재해가 발생할 경우 최소한의 구호

활동에도 어려움을 줄 수 있다. 한편, 재해의연금 지급의 형평성 및 투명성 보장을 위해서는 다음과 같은 노력의 필요성을 역설하고 있다.

- 재해의연금 지급기준이 기탁자의 의사 및 공공복리와 부합하도록 노력
- 의연금과 정부의 구호비를 분리
- 피해조사의 결과와 개별주민의 지급예정 의연금액을 신속히 공개
- 재해의연금품의 모집 및 배분 전과정에 대한 구체적이고 세부적인 자료의 홈페이지 공개

이재은·양기근(2006)은 우리나라 재해의연금 모금 및 배분체계를 미국, 일본, 독일, 프랑스 4개국과의 비교를 통해 개선방향을 제시하고 있다. 이를 위해 두 가지 전제를 기초로 연구를 진행하였다. 첫째는 민간부문에서 현재의 의연금 모금 및 배분체계를 개선하자는 것이고, 둘째는 정부가 의연금의 모금 및 배분에 적극적으로 개입하겠다는 의사를 보였다는 점이다.

첫 번째 전제는 현재의 모금 및 배분체계는 비효율적이고 이재민 수요에 적절하게 대처하고 있지 못하므로 모금기관 제한에 대한 규제를 풀어 다수의 기관이 모금액수의 일정비율까지 모금 및 운영경비로 사용할 수 있게 함으로써 모금에 시장경제체제를 도입하자는 것이다. 두 번째 전제와 관련해서는 시장경제체제를 도입한 모금체제에 의해 거둔 모금액을 정부가 주도하는 별도의 배분위원회를 통하여 배분 및 지원을 결정하자는 것이다.

이러한 전제로부터 모금 및 배분의 주체, 모금에 대한 허가제와 등록제, 의연금 기탁자에 대한 재해복지프로그램 선택권 여부, 모금된 의연금에서 모금 및 운영경비 공제여부, 현금위주 배분방식의 적절성 여부 등을 검토하였다.

[표 1] 해외 의연금 모금 시 배분체계 비교

구분	미국	일본	독일	프랑스
모금/배분에 대한 정부개입 여부	정부와 조정 및 협의가 없으며, 모금기관에서 결정, 배분단, 의연품과 자원봉사의 경우 NGO, 연방정부, 주정부 간 조정, 협의	모금은 해당 지방자치단체 수준에서 이루어지며 배분은 모금기관 대표들로 구성된 배분위원회가 수행, 정부의 개입 없음	자치단체 중심으로 이루어지고 있으며, 정부는 지방정부와 재해구호단체에 예산지원을 해주는데 그침	정부는 UNOGEP 등 자선단체를 통해 2차적이고 간접적인 역할 수행. 배분에도 정부의 개입 없음
모금기관의 허가제와 등록제	연방: 허가나 등록 사항 아님 주정부: 주별로 다르나 North Carolina주는 의연금 모금, 배분기관이 등록제	허가나 등록사항은 아니지만 국세청 등록 위원회에 등록되어야 세제혜택 가능	이중적임. 오래된 비영리단체는 설립허가 시 모금권까지 허가 받음. 그러나 의료봉사단체 등 민간조직은 모금 시 따로 허가를 받아야 함	허가제이지만 활동은 자율적임
기탁자의 의연금 용도지정여부	기탁자가 용도 지정 가능	기탁자가 용도를 지정하지 않고 기부	기부자가 기부하고 싶은 프로젝트를 지정해서 기부	기탁자가 돕고 싶은 재해나 지역을 선택해서 기부
의연금에서 운영비 사용여부	명확하지 않으나 North Carolina주는 일반적으로 9-10%를 운영비로 사용하나, 원금이자를 비용으로 사용하기도 함	운영비에 대한 규정은 없으나 국민정서상 재해성금은 운영비로 사용하지 않음	재해성금으로 운영비를 사용할 수 없고, 성금을 회비형태로 받는 경우 운영비를 공제하나 주로 국가가 지원하는 보조비로 운영비 충당	UNOGEP는 재해성금으로 운영비를 사용하지 않고 있으나, 다른 단체의 경우 의연금의 최소 80%이상은 이재민을 위해 사용해야 함
지원내용	지방정부마다 다름. 연방정부는 집수리비, 가재도구 구입비, 장례비 등을 지원	의연금에서 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 짓거나 심리치료, 바우처 등으로 지원. 물품지원은 직접 전달하지 않고, 개인이나 기업에게 판매하여 이들이 전달함

* 자료: 이재은·양기근(2006: 360)

이를 통해 의연금품 모금체계에 대한 효율화방안으로 상시모금제도로의 전환, 의연금 이자활용을 통한 모집 및 운영경비조달, 의연금 모집방법의 다양화, 재해복지 수익사업의 추진 등을 제시하였다. 의연금 배분체계의 효율화 방안으로는 첫째, 금전적, 물질적지원에서 벗어나 전문화되고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공, 둘째, 국가재난관리시스템과의 연계를 통한 전체적인 피해액수와 의연금 지원액

결정 등의 신속성과 정확성 확보, 셋째, 이재민이 직접 구호를 요청할 수 있는 핫라인 설치, 넷째, 각 기초자치단체를 중심으로 구성되어 있는 자원봉사단체들과의 협의체 구성, 다섯째, 일시적인 피해뿐만 아니라 정상적인 생활의 복귀를 지원할 수 있는 제도 구축, 여섯째, 가급적 단일한 구호체계 확립 등을 제시하였다.

이재은(2008)은 미국과 일본의 사례를 비교, 분석하여 한국의 이재민 구호와 재해의연금 지원체계 개선방향을 수요자 관점, 즉, 피해주민의 입장에서 공평하고 효율적인 지원체계가 무엇인지 제시하였다. 먼저 의연금 배분의 합리적인 지원기준의 마련이 필요하며 이를 위해 인명피해 기준, 주택피해 기준의 형평성 있는 배분 기준의 마련과 의연금 지급의 효율성과 신속성 충족, 지정기탁 의연금의 허용 등을 제시하였다. 둘째, 직접지원과 관련된 효율화 방안으로 의연금 모금액 중 직접지원액의 하한선 설정, 생활재건 자금의 장기 분할 지급 및 지급방식의 다양화, 주택소유자와 세입자에 따른 위로금 지급 차등화 폐지, 생계지원을 위한 의연금 지급 등을 제시하였다. 셋째, 수요자 중심의 간접지원 사업으로 금품지원 외에 의료서비스 지원 사업 실시, 이재민에 대한 장기 자원봉사 단체 지원사업을 통한 지속성 확보, 이재민 정상생활 복귀 프로그램 사업, 이재민 지원 서비스 도우미 파견 등을 제시하였다.

결국 이재은(2008)의 연구는 이재민 구호 및 지원에 있어 핵심이 되는 가치는 공평성과 투명성이라 할 수 있으며, 현금 또는 현물 지원뿐만 아니라 의료, 교육, 보건 등의 복지서비스와 함께 지원될 필요가 있음을 밝히고, 이재민에 대한 구호는 일회성 지원이 아니라 지속성을 갖고 피해 이전의 생활로 돌아갈 수 있도록 지원해 주는 것이라 할 수 있다.

이영재·손동기(1995)는 재해초기단계에 적절한 구호활동의 중요성과 재해초기 구호활동 시 구호자원의 신속하고 적절한 분배가 이루어져야 한다는 인식하에 가상적인 홍수상황을 AHP 분석기법을 활용하여 재해피해에 따른 재해초기 구호시스템의 자원분배 모델개발과 방향을 제시하였다.

먼저 구호자원 분배 시 자원분배체계의 문제점으로는 첫째, 분배해야할 구호자원이 생필품, 급식위주로 되어 있고, 자원별 우선순위가 과거의 경험에 의존하고 있다. 둘째, 재해관리체계가 재해유형별 책임제로 되어 있어 기간별 보유자원 및 자원분배 시 중복의 문제가 발생한다는 점을 지적하였다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고 재해발생시 인적·물적 피해의 최소화 및 효율적인 자원분배를 위한 모델을 다음과 같이 제시하였다.

[표 2] 시간대별 자원분배 우선순위'

풍수해로 인한 전파에 해당하는 피해			풍수해로 인한 반파에 해당하는 피해		
24H	48H	72H	24H	48H	72H
구조요원	구호품	구호금	구조요원	구호품	구호장비
구호장비	의료/약품	구호장비	대피소	의료/약품	구호금
의료/약품	대피소	구호품	구호품	대피소	의료/약품
대피소	구호장비	의료/약품	의료/약품	구호금	구호품
구호품	구호금	대피소	구호장비	구호장비	대피소
구호금	구조요원	구조요원	구호금	구조요원	구조요원

* 자료: 이영재·손동기(1995)

즉, 재해 초기 재해유형별, 진행시간대별 구호자원 분배 우선순위를 제시하여 재해초기 구호활동을 효율적으로 수행하기 위한 방향을 제시하고 있다.

이재은·유현정(2009)는 이재민 구호 서비스 중에서 의연금 지원 서비스의 두 주체인 의연금 기탁자와 이재민의 기대와 성과, 성과, 만족도에 대한 인식을 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 재해 의연금의 지급범위를 유형화하여 구분하고 이에 따른 문제점과 개선방향을 도출하였다.

재해 의연금의 지급범위를 시간적 범위와 공간적 범위로 구분하여 구분하고 있다. 시간적 범위는 단기에는 위로금 성격의 현금지원과 중장기적으로는 현금이 아닌 지원 사업을 통한 지원으로 구분가능하며, 공간적 범위는 현재 재해발생지역과

과거 재해발생지역으로 구분할 수 있다.

[표 3] 재해 의연금 지급 범위

시간 / 공간	단기	중장기
현재 재해발생지역	응급 의연금 지원	재건의연금 지원
과거 재해발생지역	생활의연금 지원	복지의연금 지원

* 자료: 이재은·유현정(2009)

연구결과 기탁자들의 기부행위는 이타적인 행위에 의한 것이며 이들은 자신의 기부행위가 이재민들에게 상당한 도움이 될 것이라고 생각하고 있었으나, 실제로 이재민들은 받는 의연금이 기탁자들이 생각하는 것만큼 성과를 누리지 못하고 있다고 하였다. 또한 기탁자와 이재민은 의연금을 다양한 방법으로 유용하게 지급되길 원하고 있으며, 피해의 정도와 재산소유에 따른 차등지원에 대해 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 따라서 기탁자와 이재민 간의 인식의 차이를 극복하기 위해서는 모금 운동 확대를 통한 재원의 확보와 현행의 단기지원체제에서 장기지원체제로의 전환이 필요함을 제시하였다.

박세경 외(2009)는 한국인의 개인적 기부행위를 분석하면서 개인 기부행위에 대한 제도적 대응방안 마련의 필요성을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 기부방법의 다양화에 따른 법적, 제도적 대응이 필요하다. 인터넷이나 핸드폰, 온라인 등을 통한 기부 방법이 다양해지고, 출연대상도 부동산이나 비상장주식 등 자산뿐만 아니라 연예인 혹은 전문직의 재능을 기부하는 경우와 같은 종전에 자산이라고 할 수 없는 것을 기부하는 경우 등에 대하여 세법 차원에서 지원을 할 필요가 있다.

둘째, 다른 단체에 대해 현실적인 기부금에 대한 세제 혜택의 영향이 있기 위해

서는 기부금에 대한 세제해택을 종교단체인 경우와 종교단체가 아닌 경우로 분리할 필요가 있다. 기부금의 대부분은 종교단체에 기부되고 있고, 기부된 헌금은 사회봉사와 구제(26%)를 제외한 대부분이 교회 자체 유지를 위한 비용에 쓰여지고 있기 때문이다.

셋째, 기부금에 대한 세제해택도 중요하지만 더 중요한 것은 기부자로 하여금 심리적 만족감을 느낄 수 있도록 법제도를 만들어야 할 것이다. 넷째, 기부를 받는 단체의 투명성을 강화하여야 한다. 다섯째, 기부하는 자, 기부받는 자에 대한 세제지원이 필요한 것은 가장 본질적인 것이라 할 수 있다 예컨대 기부 받는 단체에 대해서는 법령상의 요건을 충족하는 한 기부를 받는 때에는 증여세나 상속세가 면제 되도록 하고, 기부재산을 본래의 사업목적으로 사용할 때에는 준비금의 산입을 인정함으로써 기부의 효과를 온전히 발생하도록 할 필요가 있을 것이다.

재해발생 후 모금된 의연금에 대한 배분문제는 우리나라 뿐만 아니라 외국에서도 이슈가 되고 있다. 이에 대해 Whybark, D. Clay(2007)는 재해현장에서의 물품관리와 기업에서의 재고물품 관리의 차이점을 밝히고 그 이유를 설명하였다. 재해현장에서의 재해 구호품 분배는 예측된 수요에 의해 이루어지며, 그러한 수요의 예측은 필요이상으로 과다 측정된다. 이는 재해연장의 구호품 관리자가 더 많은 구호품을 요구하게 하는 것을 가능하게 한다.

그러나 기업의 재고물품 관리자 입장에서 이러한 과정은 있을 수 없는 일이라고 한다. 왜냐하면 관리권한의 분권화된 관리자로의 이동과 정보 수집을 위한 커뮤니케이션 체계가 있어야 하기 때문이다. 따라서 이러한 차이는 기업의 재고물품 관리기법이 재해구호품 관리자에게 큰 도움이 되지 못하는 이유를 설명해 준다고 한다. 또한 재해구호품 관리노력의 향상을 위한 학술적인 연구가 필요함을 시사하는 것이라 하였다.

Morris, Saul S. and Wodon, Quentin(2003)은 자연재해 발생 이후 그들을 대상

으로 한 구호활동은 가능한 것처럼 보이지만 수혜를 받은 이재민과 그렇지 못한 이재민들을 구분하는 것은 쉽지 않다고 한다. 왜냐하면 대부분의 구호품들이 음식, 의류, 의약품 등으로 구성되어 있는 모든 구호품들을 수혜자들에 충분히 전달하기에는 제한적이라는 것이다. 온두라스를 강타한 허리케인 Mitch를 대상으로 이 가설을 경험적으로 분석하면서 재해 구호품을 받을 확률은 부(wealth)와는 관련이 없으며, 재산손실 즉, 그들이 살던 주거지의 파괴와 관련이 있다는 것이다. 따라서 그들의 주거지 파괴로 인해 고통 받는 것을 통제한다면 제공받는 구호물품의 양은 허리케인 Mitch 이전의 부(wealth)보다는 재산손실과 관련이 있다고 주장하였다.

이는 구호품의 분배에 있어 재산손실을 얼마나 정확하게 측정할 수 있는가가 중요하며, 재산손실의 정확한 측정이 이재민인지 아닌지의 여부와 분배해야할 구호품의 양을 결정하는 기준으로 보고 있는 것이다.

May, Peter J.(1982)는 1980년 발생한 St. Helens 화산폭발을 사례로 재해발생 초기 필요한 구호물품이 실제 필요한 양보다 두 배 이상 과도하게 추정되었다고 하면서 그러한 원인을 다양한 기술적, 관료적, 정치적 관점으로 검증하였다. 재해발생 초기 현장에서 필요한 구호품을 추정함에 있어서의 오류는 체계적인 수단으로 감소시킬 수 있다고 한다. 그러나 구호품을 모집하는 것보다 더 중요한 것은 실제 재난상황에서 구호품 지급의 효과적인 통제 상태를 유지하는 것이라고 하였다. 왜냐하면 효과적인 통제 시스템은 항상 초기 추정치와 관련되어 있고, 이것은 재해구호 관리자를 딜레마에 빠뜨리게 하기 때문이다.

즉, 재해 현장에 필요한 구호품의 초기 추정이 정확하게 이루어질수록 효과적인 구호품 지급 및 통제가 가능하나, 그렇지 못할 경우 구호품 지급에 대한 효과적인 통제가 이루어지기 어렵다는 것이다.

Miranda, Mario J. & Glauber, Joseph W(1991)은 연방정부의 수입보전 프로그램은 광범위한 농작물 피해가 발생할 경우 생산자에게 제한된 정도의 수입을 보호하는

정도에 그치고 있다고 지적하면서 재난 지원에 대해 보충하는 차원의 대안으로서 수정 결손금 지급 프로그램을 제안하고 있다. 수정 결손금 지급 프로그램에서 생산자에게 지급되는 금액은 목표 수입액과 생산자가 위치한 지역의 평균 수입액의 차액을 기초로 결정된다. 지역의 목표 수입액 프로그램은 도덕적 해이나 지역의 수입 감소 없이 개인의 수입액을 보호하게 되고, 그렇게 함으로써 재난구호에 대한 추가적인 수요를 제거하고 정부의 비용을 감소시킬 수 있을 것이다.

Russell, S. Sobel & Peter, T. Leeson(2007)은 자연재난 후 한편에는 재해구호 공급을 필요로 하는 개인(individuals), 음식, 피난처, 병원치료 등을 포함하는 구호요구자들이 있고, 또 한편으로는 구호요구자의 요구를 만족시키기 위한 공급과 전문가의 의견 등과 같은 구호공급자들(relief suppliers)이 있다고 주장한다. 효과적인 재해구호를 위해서는 3개의 중요한 단계에서 효율적인 정보발생이 요구된다고 하면서 다음을 구분하고 있다.

첫째, 인정(recognition)단계로서 즉, 재난은 나타났는가, 얼마나 가혹한가, 그것은 구호를 필요로 하는가 이다. 둘째, 요구평가와 분배단계이다. 어떤 구호품이 요구되는가, 누가 그들에게 즉시 제공할 수 있는가, 어떤 지역들과 개인들이 그들을 가장 필요로 하는가의 단계이다. 셋째, 피드백과 평가단계이다. 재난구호활동은 잘되어 가고 있는가, 무엇이 수정될 필요가 있는가 등이다.

따라서 효과적인 재해구호를 위해서는 각 단계별로 구호요구자들과 구호공급자 간의 정보비대칭을 제거해야하고 정부는 재해구호의 3단계별로 적절한 정보관리를 해주어야 한다고 하였다.

3) 재해구호 물품지원에 관한 연구

홍영교 외(2009)는 재난발생 이후 대응단계에서 지급되는 구호품의 전달과 그 전달품을 받는 이재민의 만족도를 중심으로 공무원과 지역주민의 인식을 살펴보고 있다. 재해구호품 전달체계의 구조적 문제점으로 두 집단간(민간인과 공무원)의 인식의 차이를 지적하고 이를 해결하기 위한 방법으로 전문인력의 확보와 배치, 표준화된 구호품 전달체계 구축, 주민의견을 적극적으로 수렴할 수 있는 환류 시스템 개발, 공무원의 근무의욕을 고취시킬 수 있는 인센티브제공 등을 제시하였다.

성기환·한승환(2008)은 재난구호 자원봉사활동 지원에 대한 연구를 수행하였다. 재난구호 자원봉사활동체계를 관리체계, 교육체계, 지원체계로 구분하고 관리체계에서는 재난발생 후 지역별, 피해상황별, 지원시기에 따라 적합한 구호물품이 지원되어야 한다고 하였다. 즉, 재해 초기에는 비상식품으로 생수와 라면 등이 필요하고, 응급구호품(의류, 담요, 일용품 등)이 지급되어야 하며, 귀가가 가능하게 된 이재민들에게는 쌀, 부식, 가스렌지, 취사용구 등이 지급되어야 한다고 하였다. 이후 기본적인 응급구호품이 지급된 후에도 갈아입을 속옷, 티셔츠 등 의류가 보충되어야 하며, 신발, 양말, 분유, 기저귀 등 개별 구호품이 지급되어야 한다고 한다. 또한 고립된 지역의 경우 양초, 랜턴 등 조명기구, 이동식 발전기 등이 필요하다고 하였다.

또한, 봉사단체의 자율적인 모금과 집행을 보장하고, 의연금 배분위원회는 공평한 배분을 위한 의사결정기구로서 기능하는 것을 필요하나 집행기능까지 하는 것은 바람직하지 않다고 하였다. 또한 국민성금을 통해 민간단체의 활동역량을 확대하여 이재민의 욕구에 부응하는 구호서비스의 질을 향상시켜 나가야 한다고 주장하였다.

이재원 외(2000)는 경기북부지역에서 발생한 수해의 복구과정에서 나타난 구호품 전달체계가 안고 있는 문제점들을 종합적으로 분석하고 개선방향을 제시하였다. 이를 위해 제도화된 행정체계가 안고 있는 쟁점을 도출하고, 경기북부지역의 수

해에 따라 발생한 이재민들에 대한 구호품 전달과정에서 발생한 쟁점을 중심으로 개선방향을 제시하였다. 이재민 구호품 전달체계 개선을 위한 과제는 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 재해구호품 지급기준으로 구호물자 준비의 이원화이다. 즉, 구호품이 전달되는 시기와 내용을 재해의 발생과 복구의 정도에 따라 달리 설정하여 이재민들에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 할 필요가 있다. 둘째, 재해구호를 위한 현장 중심의 종합전산망 구축이다. 이재민 발생 즉시 구호활동이 추진되기 위한 이재민 발생 현황에 대한 신속한 정보수집이 필요하기 때문이다.

셋째, 권역별 이재민 구호품 관리, 지원체계 구축이다. 즉 행정 업무량이 급증하게 되어 일선 구호담당부서의 행정업무 부담이 증가하게 된다. 따라서 적시적소의 구호품 배분을 위해 권역별로 담당, 관리하는 것이 필요하다. 넷째, 구호활동에서 민간부문과 파트너십 구축이 필요하다. 공공부문의 노력으로는 한계가 있기 때문에 신속, 정확한 이재민 구호를 위해 사전에 민간 자원봉사자를 지정하면 초기단계부터 체계적인 대응이 가능하게 할 수 있다. 다섯째, 중앙정부, 언론, 그리고 구호감사의 협조체계 구축이다. 즉, 안정적이고 신속한 구호활동이 이루어지기 위해서는 외부환경체제를 갖추는 작업도 병행할 필요가 있다.

최남희 외(2008)는 재난발생의 일상화 및 대형화로 인해 물질적 피해, 재난피해자 및 잠재피해자의 심리적 불안정이 심화되고 국가의 재난관리능력에 대한 사회적 불신이 확산되고 있어서 방치할 경우 장기적인 사회·심리적 병리현상으로 발전하여 사회·경제적 비용이 증가하는 문제가 발생할 수 있다고 하였다.

재난으로 인한 인적·물적손실과 이로 인한 충격 및 사망자의 유가족과 생존자들의 사회적응 문제는 심각한 수준이며, 재난피해자의 사회적응을 촉진하기 위해서 통합적인 접근과 일관된 지원이 요구되는 실정이나 국가적 차원에서 재난대응 및 피해자 지원의 법적 체계 및 행정체계가 분화 되어 있어서 재난피해지원의 일원화

및 체계화가 필요하다고 하였다. 이에 따라 주민들이 안정된 생활을 할 수 있도록 하는 심리적 지원이 절실하며, 재난관리의 효율성을 높이기 위한 방안으로 재난피해자의 심리지원 방안을 제시하였다.

연구결과 우리나라의 행정조직과 민간단체, 대학을 비롯한 전문가 집단의 조직체계모형을 제안하면서 범국가적인 재난피해자 심리관리지원 시스템구축을 제안하였다. 국가소방방재청의 관리감독 하에 타 각 부처의 협력으로 이루어지는 체계적이고 이상적인 제도를 제안하였다. 이를 바탕으로 체계적인 심리관리를 위해 단계별, 기능별 심리관리대상자와 필요인력, 접근절차, 실행방법, 심리관리요원의 교육, 재난피해자 교육 등 운용방안을 제안하였다. 특히 이중에서 재난피해자의 심리적 안정과 사회복귀를 위해 찾아가는 서비스를 우선해야 한다는 것을 강조하였다. 또한 outreach(찾아가는 서비스)를 바탕으로 재난피해자 당사자가 자신의 경험과 감정을 정리할 수 있도록 돕는 역할을 하는 것이 포괄적인 심리관리임을 주장하였다.

이와 함께 실질적 지원 방안으로 치유 및 상담프로그램을 조사하여 우리 현실에 적용 가능한 프로그램을 제안하였다. 본 연구 팀이 제안한 프로그램은 행정적 절차와 현실적인 문제, 예를 들면 직접대면을 위해 필요한 공문, 절차, 협력이 필요한 타 부처, 재난피해자의 문화적 특이성 등에 대해 확실히 조사한 후 수정보완이 필요하다. 재난 피해자 심리관리 시스템구축을 위한 5개년 로드맵을 제시하였고 이에 따른 예산도 상정해보았다. 덧붙여서 초안이지만 재난피해자 심리지원특별법을 제안하였다.

Seaman, John & Rivers, John(1988)은 많은 기아와 난민 구제에 있어서 인구에 영향을 미치는 이용 가능한 식량의 양은 추정된 요구량보다 훨씬 부족하다고 하면서 배급제도의 문제점을 논의하고 에너지 추정 모델이 부재한 상황에서 인체측정학적 영양 상태에 기초한 대안적 접근법을 제안하였다.

이상 살펴본 분야별 선행연구에 대해 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 4] 재해 의연금에 관한 선행연구

연구 분야	연구자	연구 목적, 분석대상, 주요내용
모금 방법	Bennett, Roger & Kottasz, Rita(2000)	- 연구목적 : 모금활동에서 시민들이 기부하도록 고무시키는 요소 - 분석대상 : 런던 시민 200명 - 주요내용 : 재해의연금 모금활동에 영향을 미치는 긍정적 요인과 모금활동에 부정적 영향을 미치는 요인 규명
	김경희(2004)	- 연구목적 : 비영리조직의 모금 모델, 모금활동의 제 단계 및 활성화 방안 제시 - 분석대상 : 비영리조직의 기금조성 활동 - 주요내용 : 비영리 조직의 모금 활동의 실천적 전략으로서 가치관의 재정립, 패러다임의 변화, 기부문화의 협력체제 구축 등을 제시
분프로그램	김승권(2005)	- 연구목적 : 재해의연금품의 모금과 배분체계에 대한 문제점과 의연금 지급의 투명성과 형평성 제고를 위한 방안 - 분석대상 : 한국의 재해의연금품 전달체계 - 주요내용 : 재해의연금품 전달체계의 문제점으로 모금체계에 대한 조정, 통제필요, 통일된 지원기준 부재 등이며, 투명성과 형평성 제고를 위한 방안으로 의연금 지급기준 정비, 의연금과 정부의 구호비 분리 등
	이재은·양기근(2006)	- 연구목적 : 한국 재해의연금 모금 및 배분체계의 개선방안 제시 - 분석대상 : 한국과 미국, 일본, 독일, 프랑스의 재해의연금 체계 - 주요내용 : 미국, 일본, 독일, 프랑스와의 비교를 통한 한국의 재해의연금 모금 및 배분체계의 개선방향 제시
	이재은(2008)	- 연구목적 : 한국의 이재민 구호와 의연금 지원체계 개선방안 제시 - 분석대상 : 한국과 미국, 일본의 의연금 지원체계 - 주요내용 : 피해주민의 입장에서 공평하고 효율적인 지원체계 확립을 위해 합리적인 지원기준 마련, 직접지원액의 하한선 설정, 금품지원외의 의료서비스 지원 등을 제시
	이영재·손동기(1995)	- 연구목적 : 재해초기 구호시스템의 자원분배 모델 개발과 방향 제시 - 분석대상 : 가상적 홍수상황 - 주요내용 : 재해 발생 시 인적·물적 피해의 최소화 및 효율적인 자원분배를 위한 모델 제시
	이재은·유현정(2009)	- 연구목적 : 의연금 지원 서비스의 두 주체인 의연금 기탁자와 이재민의 기대와 성과, 만족도에 대한 인식 분석 - 분석대상 : 의연금 지급 유형 - 주요내용 : 의연금에 대한 기탁자와 이재민간의 인식의 차이 극복을 위해서는 모금 운동 확대를 통한 재원의 확보와 장기지원체제로의 전환이 필요함을 제시

[표 5] 재해 의연금에 관한 선행연구(계속)

연구 분야	연구자	연구 목적, 분석대상, 주요내용
배분 프로그램	Mmis & Wodin(2018)	- 연구목적 : 재해의연금 모금 및 배분체계 개선방향 제시 - 분석대상 : 허리케인 Mitch 사례 - 주요내용 : 자연재해 이후 이재민으로 분류하고 정하는 것은 가능하나 모금된 재해의연금품을 수혜자들을 분류하여 전달하는 것은 어려운 일임을 지적하고 구호품의 분배에 있어 재산손실을 얼마나 정확하게 측정할 수 있는가가 중요한 일임을 제시
	Whybark, D. Clay(2007)	- 연구목적 : 재해현장에서의 물품관리와 기업에서의 재고물품 관리의 차이 분석, 설명 - 분석대상 : 재해 구호품 배분체계 - 주요내용 : 재해현장에서의 구호품 분배는 예측된 수요에 의해 이루어지기 때문에 과다측정되고 따라서 기업에서의 재고물품 관리 기법은 재해구호품 관리자에게 큰 도움이 되지 못함을 지적
	May, Peter J.(1982)	- 연구목적 : 재해발생 초기 필요한 구호물품이 실제 필요량 보다 과도하게 추정되는 원인을 기술적, 관료적, 정치적 관점으로 검증 - 분석대상 : St. Helens 화산폭발 사례 - 주요내용 : 재해현장에서 필요한 구호품의 초기 추정이 정확하게 이루어질수록 효과적인 구호품 지급 및 통제가 가능하나 그렇지 못할 경우 효과적인 통제가 어려움을 지적
	Miranda & Glauber(1991)	- 연구목적 : 농작물 피해에 대한 지원방안으로 수정결손금 지급 프로그램 제안 - 분석대상 : 미국 농작물 피해 지원 프로그램 - 주요내용 : 광범위한 농작물 피해가 발생한 경우 연방정부의 수입보전 프로그램은 한계가 있으므로 수혜자의 도덕적 해이나 지역의 수입 감소 없이 개인의 수입액을 보전할 수 있는 수입보전 프로그램 제시
물품 지원	Seaman & Rivers(1988)	- 연구목적 : 기아와 난민 구제에서 식량배급제도 개선방안 제시 - 분석대상 : 식량배급제도 - 주요내용 : 식량배급제의 기초가 되는 필수 에너지량 추정 모델의 문제점을 지적하고 인체측정학적(anthropometric) 영양상태에 기초한 대안적 접근법 제시
	성기환·한승환(2008)	- 연구목적 : 재난구호 자원봉사활동체계 분석 및 개선방안 제시 - 분석대상 : 2006년 태풍 '에위니아' 및 집중호우 피해지역 사례 - 주요내용 : 관리체계에서 지역별, 피해상황에 따라 적절한 구호물품의 지원이 필요하며, 지원체계에서 재난구호활동 단체들의 활동역량 확대를 위한 방안 제시
	홍영교 외 (2009)	- 연구목적 : 구호품의 전달과 이재민의 만족도를 중심으로 재해의연금 전달체계 개선방안 모색 - 분석대상 : 태풍 '루사'와 '에위니아' 피해지역 사례 - 주요내용 : 구호품 전달체계의 구조적 문제점으로 민간인과 공무원의 인식의 차이를 지적하고, 해결방법으로 전문인력 확보와 배치, 환류시스템 개발 등을 제시
	이재원 외 (2000)	- 연구목적 : 구호품 전달체계의 문제점 분석 및 개선방향 제시 - 분석대상 : 경기북부지역 수해복구 사례 - 주요내용 : 이재민 구호품 전달체계 개선을 위해 구호물자 준비의 이원화, 현장중심의 종합 전산망 구축, 권역별 구호품 관리 및 지원 등을 제시

4. 재해구호와 의연금 배분의 철학적 고찰

1) 재해 구호(relief)의 의미

구호 및 재난의 의미를 사전적 차원에서 살펴보고, 다음으로는 우리나라 법률에서 규정하고 있는 의미를 살펴보자.

먼저 구호(救護)라는 말 자체의 의미를 살펴보자. 救護의 救는 '건질 구'로서 '건지다, 구원하다, 돕다, 고치다, 치료하다' 등의 의미를 가지고 있으며, 護는 '보호할 호'로서 '보호하다, 감싸다, 비호하다' 등의 의미를 가지고 있다. 자구대로 보면, 救護는 '어려움에 처한 사람을 구해서 보호하는 것'을 의미하며, 그러한 행위에는 '건지고, 돕고, 고치고, 치료하며, 보호하고, 감싸는 활동들'이 내포되어 있다. 따라서 구호는 구출/구조(rescue)나 부조/원조(aid)의 의미를 포함한다.

국어사전에서는 구호를 '재해(災害)나 재난(災難) 따위로 어려움을 당한 사람들을 돕는 것'으로 정의하고 있다. 일반적으로 재난은 '뜻밖에 일어난 재앙과 고난'으로 매우 넓은 의미를 가지며, 재해는 재난의 한 형태로 이해된다. 재해는 '재앙으로 말미암아 받는 피해. 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 따위에 의하여 받게 되는 피해'를 의미한다. 재해에는 자연재해, 기상재해, 광산재해, 노동재해 등 다양한 유형이 있다.[1)]

우리나라 '재난 및 안전관리기본법(법률 제9932호, 2010.3.19)' 제3조 1호에서는 '재난'의 의미를 '국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는

1) 자연재해는 태풍, 가뭄, 홍수, 지진, 화산 폭발, 해일 따위의 피할 수 없는 자연현상으로 인하여 일어나는 재해를 말한다. 기상재해는 비, 바람, 눈, 가뭄, 벼락, 우박 따위의 기상 현상으로 생기는 재해를 의미한다. 광산재해는 광산, 특히 갱내에서 일어나는 재해. 갱 주위의 암반이 떨어지는 것, 운반 또는 기계 조작 중에 일어나는 안전사고, 갱내 폭발 따위로 생긴 인명 및 광물 자원의 손실, 시설 기재의 파손을 수반하는 사고 따위를 이른다. 노동재해는 산업재해를 말한다.(http://krdic.naver.com)

것'으로 규정하고 그 구체적인 내용을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일(海溢)·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해; 둘째, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해; 셋째, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해이다.

'재해구호법(법률 제9206호, 2008.12.26)' 제3조에서는 재해로 인해 피해를 입은 '이재민'과 재해로 피해가 예상되는 일시대피자를 구호활동의 대상으로 규정하고 있다. 그리고 제4조에서는 이들에 대한 구호의 종류를 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(장사)의 지원, 그 밖에 대통령령이 정하는 사항 등으로 제시하고 있으며, 특히 구호기관이 필요하다고 인정하는 범위에서는 현금을 지급하여 구호할 수도 있음을 명시하고 있다.

2) 재해 구호의 원칙

구호와 관련된 원칙들을, 첫째 구호의 도덕적 근거와 관련된 원칙, 둘째 구호의 합리화와 관련된 원칙, 셋째 구호의 합당한 배분과 관련된 원칙으로 나누어 구성하고자 한다.

(1) 구호의 도덕적 근거와 관련된 원칙

① 보편성의 원칙(principle of universality)

보편성의 원칙은 한 마디로 사회의 구성원 혹은 지구상의 모든 인간은 언제라도 구호의 대상이 될 수 있다는 전제하에 구호활동이 이루어져야 함을 의미한다. 그것은 인류가 위험사회(risk society)에 살고 있기 때문이다(Beck, 1997). 위험사회의

기본적인 특징은 첫째로, 위험이 개인적인 것이 아니라 집단적, 사회적, 국가적, 지구적이라는 것이다. 자연의 지구 전체 연관성과 사람, 정보, 기술, 자본의 흐름을 지연시키는 사회적 마찰이나 거리적 마찰의 제거는 한 지점에서 발생한 위험이 지구 전역에 빠르게 확산될 수 있음을 의미한다. 둘째, 위험은 가시적일뿐만 아니라 비가시적이다. 특히 문명에 의해 만들어진 위험은 비가시적이기 때문에 더욱 위협적이다. 따라서 누가 그러한 위험에 노출될지 알 수 없다. 셋째, 인류의 행복을 보장할 것으로 믿었던 과학기술의 배신이다. 과학기술이 오히려 위험을 낳는 역설이 존재한다. '위험의 편재성(ubiquity)'이야 말로 어느 누구라도 그 위험에 노출될 수 있는 가능성이 있음을 시사한다. 우리들이 누구나 위험에 빠져 구호의 대상이 될 수 있는 개연성을 갖기 때문에 구호활동은 정당화된다.

② 자선의 원칙(principle of charity)

자선의 원칙은 위험상황에 처한 대상들에게 더 나은 삶의 기회를 주기 위한 '선의(good will)'에서 구호활동이 이루어져야 한다는 것이다. 인간의 선의의 원천은 '동정심(sympathy)'에 있다. 루소(J.J. Rousseau)에 따르면, 이성에 앞서서 자연이 인간에게 부여한 두 개의 원리가 있는데, 하나는 우리의 안녕과 자기의 보존에 대해 스스로 관심을 갖게 하는 것이며, 다른 하나는 모든 감성적 존재, 주로 다른 사람이 죽거나 고통을 당하는 것을 보고 자연스러운 혐오감을 일으키게 하는 것이다(1999: 202). 특히 두 번째의 원리가 동정과 관련된다. 사람들이 "타인의 고통을 보면서 느끼는 혐오감은 곧 자신의 욕구나 행복의 일부분을 포기할 수 있게 한다는 것이다. 그리고 이러한 동정심은 우리 같이 연약하고 여러 가지 불행에 빠지기 쉬운 인간들에게는 걸 맞는 성향이라는 것이다. 그리고 동정심은 모든 반성에 앞서는 것이기 때문에 더욱 보편적이고 인간에게 유용한 덕이며, 또 대단히 자연스러운 것이기 때문에 동물들도 뚜렷한 징후를 보이는 경우가 있다(1999: 240)."

③ 보상의 원칙(principle of compensation)

보상의 원칙은 재난이나 재해로 발생한 피해를 보상하는 차원에서 구호활동이 이루어져야 한다는 것이다. 도덕적으로 자신의 의지와는 무관한 이유 때문에 발생한 피해에 대해서는 보상을 받는 것이 타당하다. 따라서 재난과 재해로 인한 피해는 도덕적으로 보상받아야 한다. 보상은 위험으로 인해 발생한 피해를 넘어서는 수준에서 이루어지면 안 된다. 왜냐하면 과잉보상은 사람들을 도덕적 해이(moral hazard)에 빠지게 할 수 있기 때문이다. 보상은 두 가지 차원에서 고려될 수 있다. 하나는 재난이나 재해로 인해 이미 발생한 피해에 대한 처방적 보상이다. 다른 하나는 재난이나 재해가 발생할 가능성 때문에 생업활동을 하지 못함으로써 발생하는 피해에 대한 예방적 보상으로서 일종의 위험회피비용에 대한 보상이다.

④ 자립의 원칙(principle of independence)

자립의 원칙은 구호의 지향점으로 볼 수 있다. 기본적으로 구호는 단순히 위험으로부터 사람들을 구조하는 데 머무는 것이 아니라, 가능하다면 피해를 입은 사람들이 원래의 상태를 회복하고 자립적으로 자신의 삶을 영위할 수 있도록 유도하는데 있다(Sen, 1992). 따라서 자립의 원칙은 구호활동이 개인들이 자립적으로 자신의 삶을 개선해나가도록 유도해야 한다는 것이다. 따라서 구호활동은 피해자에게 단순히 피해액을 보상하는 차원에 머물러서는 안 되며, 다양한 사회문화적 혹은 기술적 지원을 병행함으로써 자립의 의지를 키워줘야 한다는 것이다.

(2) 구호의 합리화와 관련된 원칙

① 책임의 원칙(principle of accountability)

책임의 원칙은 구호행위가 선의에 의존하여 이루어지는 것이지만, 도덕적 통제나 법적 통제를 받는다는 것이다. 구호는 도덕적 책임과 법적 책임을 수반하는 활동

이라는 것이다. 도덕적 책임은 사회적으로 공유된 도덕관념의 범위 안에서 구호가 이루어져야 한다는 것이다. 구호가 도구적 혹은 기계적으로 이루어지기보다는 목적적 존재로서의 인간관에 의존해서 개인의 인간적 존엄성과 인격성이 수호되고 개선될 수 있는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 법적 책임은 구호활동은 법이 허락하는 범위 안에서 이루어져야 한다는 것이다. 책임의 원칙을 실현하는 과정에는 심각한 고려사항이 있다. 첫째는 법적 책임과 도덕적 책임이 갈등하는 경우이다. 이러한 경우 구호는 어떠한 기준에 따라 이루어져야 할 것인가를 판단해야 하는데, 일정한 기준을 미리 결정하기 보다는 상황의존적으로 기준을 수정하거나 적용하는 것이 타당한 것으로 보인다. 둘째는 필요의 원칙과 책임의 원칙이 갈등하는 경우이다. 이미 지적했듯이 구호에서 가장 중요한 것은 생명의 구조라는 사실에 기초해서 판단을 하는 것이 타당한 것으로 보인다.

② 전문성의 원칙(principle of speciality)

전문성의 원칙은 피해의 성격에 적합한 구호 활동이 이루어지기 위해서는 전문성이 확보되어야 한다는 것이다. 구호활동은 매우 전문적인 활동이다. 따라서 구호활동의 효율성을 확보하기 위해서는 구호와 관련된 전문가 네트워크나 인력풀을 구성하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 구호활동을 위한 다양한 형태의 교육과 학습이 병행되어야 한다. 구호활동은 주먹구구식이 아니라 전문성에 기초한 분업과 전체적인 조화를 이루는 통합이 적절하게 이루어질 때 효율성을 확보할 수 있다.

③ 투명성의 원칙(principle of transparency)

투명성의 원칙은 구호를 위한 비용의 모금에서부터 관리 및 사용에 이르기까지 전과정이 투명하게 이루어져야 한다는 것이다. 수많은 경로를 통해서 모금이 이루어지고, 특정 기관에서 관리와 배분이 이루어지기 때문에, 그 내용이 공개적이지 않으면 실질적인 구호의 효과를 이루어낼 수 없다. 또한 지속적인 모금을 매우 어렵게 만들 수 있다. 투명성은 구호활동의 지속성을 보장하는 원칙이다.

(3) 구호의 합당한 배분과 관련된 원칙

① 인정의 원칙(principle of recognition)

인정의 원칙은 구호는 그러한 행위를 필요로 하는 조건이 충족되었을 때 이루어져야 한다는 것이다. 구호활동 여부를 판단하는 주체는 다양하다. 가령 국가, 민간단체, 집단, 개인 등 다양한 주체들이 구호의 필요성 여부를 판단하는 계기를 마련할 수 있다. 상황에 따라 구호의 필요성을 전파하는 주체는 다르게 나타날 수 있다. 구호의 필요성을 인정하는 데 영향을 미치는 요소들로는 먼저 발생한 재난이나 재해의 원인, 재난이나 재해의 위험정도, 재난이나 재해가 미치는 영향의 파급성, 재난이나 재해에 대한 전통적인 대응의 관례, 구호에 대한 사회적 동의 등을 들 수 있다.

② 범주화의 원칙(principle of categorization)

재난이나 재해로 인한 피해는 양적 질적으로 다양하다. 구호활동은 그러한 다양성을 모두 반영하여 이루어질 수 없다. 범주화의 원칙은 피해를 질적으로, 그리고 양적으로 적절히 범주화해서 구호가 적용되어야 한다는 것이다. 타당한 범주화가 이루어지기 위해서는 피해의 종류, 원인, 특성, 규모 등을 산정할 수 있는 신뢰할 만한 방법론이 확보되어야 한다. 범주화는 사람들의 정체성에 영향을 미치기 때문에 특별한 관심을 필요로 한다(Tajfel & Turner, 1979). 가령 감염병에 의한 피해의 경우, 감염자와 비감염자의 범주화는 자칫 정상인과 비정상인의 차별화를 가져옴으로써 구호가 오히려 회피의 대상이 됨으로써, 더욱 커다란 2차적 피해를 불러올 수도 있다. 이러한 의미에서 범주화과정에서는 피해자들의 사회심리학적 특성을 신중하게 고려해야 한다.

③ 필요의 원칙(principle of need)

필요의 원칙은 사람들이 살아가는데 가장 기본적인 필요(need)를 충족시키는데 우선적으로 관심을 기울여 구호활동을 전개해야 한다는 것이다. 필요는 인간의 생명을 유지하는데 필요한 최소한의 조건을 의미한다. 가령 당장의 굶주림으로부터 벗어나는 것, 당장의 신체적 위험으로부터 벗어나는 것, 질병으로부터 벗어나는 것, 당장의 주거지를 확보하는 것 등등과 관련된 것이다(Sen, 1999). 따라서 필요의 원칙은 그 어떤 원칙보다도 중요한 의미를 갖는다. 이것이 이루어져야 사람들은 자존심을 유지하면서 자유롭게 다양한 삶의 가능성을 모색할 수 있게 된다.

④ 비례의 원칙(principle of proportion)

비례의 원칙은 피해의 크기에 비례해서 구호의 배분이 이루어져야 한다는 것이다(Aristotle, 1953). 비례의 원칙은 그 자체로 매우 단순하면서도 명쾌한 것으로 보인다. 그러나 비례원칙에는 중요한 고려사항이 있다. 가령 두 사람 A, B가 동일하게 천만 원의 피해를 입었다고 가정해보자. 그리고 A의 원래 재산은 백억 원이고, B의 원래 재산은 천만 원이었다고 가정해보자. 그렇다면 A, B 모두에게 기계적으로 비례시켜 오백만 원의 구호를 제공하는 것이 타당하다고 볼 수 있을까? 다른 가정을 해보자. 천만 원의 피해를 입은 A, B가 동일하게 원래의 재산이 일억 원이지만, A는 혼자 살고, B는 10식구를 부양하고 있다고 가정해보자. A, B에게 기계적으로 오백만 원의 구호를 제공하는 것이 타당하다고 볼 수 있을까? 이는 피해의 규모가 동일하더라도, 피해자들의 상황이나 처지가 다양하다는 점을 비례원칙에 적용할 수 있는 방안을 찾는 것이 매우 중요함을 의미한다.

⑤ 형평의 원칙(principle of equity)

형평의 원칙은 구호활동이 공정하게 이루어져야 한다는 것이다. 구호의 공정성은 두 가지 차원에서 판단된다. 하나는 현재 당면하고 있는 재해와 재난으

로 인한 피해를 구호하는데 있어서 동일한 범주에 속하는 개인이나 집단에 대해서는 동일한 구호가 주어져야 한다는 것이다. 다른 하나는 현재의 구호활동은 과거에 현재와 유사한 재해와 재난으로 인해 발생한 피해에 대한 구호 수준과 균형을 이루어야 한다는 것이다. 사람들의 사회심리학적 측면을 보면 (Adams, 1965), 구호에 대한 만족도는 개인이 입은 피해와 그에 대한 구호의 비례정도에 의해 결정되기보다는 자기와 비슷한 처지의 사람들이 받은 구호와 자신이 받은 구호를 비교하는 과정에서 결정된다는 것이다. 따라서 구호의 제공은 형평에 맞게 이루어져야 한다.

⑥ 효율의 원칙(principle of efficiency)

효율의 원칙은 구호비용과 구호효과의 관계로 설명된다. 일반적으로 구호자원은 다양한 경로를 통해 축적된다. 다양한 기탁자들의 관심을 적절히 반영하기 위해서는 가능하다면 주어진 구호비용으로 최대의 구호효과를 낼 수 있도록 노력하는 것이 타당하다. 따라서 효율의 원칙은 구호비용 대비 구호효과의 극대화를 추구하는 것을 의미한다. 효율의 원칙을 실현하는데 있어서 중요한 것은 구호비용과 구호효과의 개념을 명확히 정의하는 일이다. 왜냐하면 이 개념들 안에는 산술적으로 표현될 수 있는 요소들도 있고, 주관적으로 표현될 수 있는 요소들도 있기 때문이다. 특히 주관적이며 심리적인 비용과 효과를 어떻게 측정할 것인가 하는 문제는 심각하게 고려될 필요가 있다.

3) 구호의 유형

구호는 기준에 따라서 다양한 유형으로 분류될 수 있다. 그 유형들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 구호의 주체에 의한 분류

구호의 주체가 누구인가에 따라 공적 구호(public relief), 시민적 구호(civil relief), 사적 구호(private relief)로 유형화할 수 있다. 공적 구호는 정부 및 공공기관이 주체가 되어 구호를 제공하는 경우로서 구호활동이 법제도적으로 규정되어 있다. 시민적 구호는 공인된 구호기관, 종교단체나 NGO, 기타 공익단체 등이 주체가 되어 구호를 제공하는 경우이다. 사적 구호는 순수하게 개인이 주체가 되어 구호를 제공하는 경우이다. 일반적으로 재난이나 재해가 발생했을 때에는 구호의 주체가 연합적인 형태를 띠는 경우가 많다.

(2) 구호의 목적에 의한 분류

구호의 목적에 따라 구호는 공익적 구호(relief for public interest)와 사익적 구호(relief for private interest)로 분류될 수 있다. 공익적 구호는 공익을 추구하기 위해 구호행위에 참여하는 경우이다. 그에 반해 사익적 구호는 개인적인 목적, 가령 명예나 반대급부를 위해 구호에 참여하는 경우이다. 구호에 대한 사회적 참여가 미약한 경우, 구호활동 참여에 대한 반대급부를 제도적으로 보장함으로써 구호활동에 대한 참여도를 높일 수 있다.

(3) 구호의 긴박성에 의한 분류

구호의 긴박성에 따라 구호는 일상적 구호(routinized relief)와 비상 구호(emergent relief)로 분류된다. 일상적 구호는 상시적이며 예측가능한 위험에 대한 구호를 의미한다. 그리고 비상구호는 예측하지 못한 긴박한 위험에 대한 구호를 의미한다. 비상구호는 정형화된 형태의 구호가 아니기 때문에 사회적 순발력을 필요로 한다.

(4) 구호의 동기에 의한 분류

구호의 동기에 따라 구호는 자발적 구호(voluntary relief)와 비자발적 구호

(involuntary relief)로 분류된다. 자발적 구호는 타인의 강압이나 요구에 의하기보다는 말 그대로 자유로운 선택에 의해 이루어진 구호를 의미한다. 비자발적 구호는 법제도적 강제에 의해서 이루어지는 구호를 의미한다. 현실적으로 구호활동의 자발성과 강제성을 구분하기 어려운 경우도 있다.

(5) 구호의 방법에 의한 분류

구호의 방법에 따라 구호는 직접구호(direct relief)와 간접구호(indirect relief)로 분류된다. 직접구호는 구호활동에 직접적으로 참여하는 방식이며, 간접구호는 구호활동을 지원하기 위한 모금과 같은 행위에 참여하는 것이다. 직접구호도 중요하지만 간접구호의 다양한 방법을 개발하여 보다 많은 사람들이 구호에 참여할 수 있는 길을 마련하는 것이 중요하다.

(6) 구호의 수단에 의한 분류

구호의 수단에 따라 구호는 물질적 구호(material relief), 서비스 구호(service relief), 금전적 구호(monetary relief)로 분류된다. 구호는 피해자가 필요로 하는 것으로 가공된 구호수단을 제공하는 것이 바람직하다. 이러한 형태의 구호를 물질적 구호라 할 수 있다. 만일 피해자의 구체적인 요구를 알 수 없는 경우는 피해자 자신이 그 물품을 구입할 수 있는 보상금을 전달하는 방법이 있다. 이것이 금전적 구호이다. 이는 구호활동을 상대적으로 편리하게 해줄 수 있으나, 부작용이 일어날 소지가 충분하다. 때로는 정보, 지식, 기능, 기술, 봉사 등을 제공하는 방식의 구호가 있을 수 있다. 이것이 서비스 구호이다. 이 경우는 구호활동의 전문성을 특히 요구한다.

(7) 구호대상의 단위에 의한 분류

구호대상의 단위에 따라 구호는 개인적 구호(individual relief)와 집단적 구호

(collective relief)로 분류된다. 개인적 구호는 개인에 대해 구호를 제공하는 경우이며, 집단적 구호는 집단에 대해 구호를 제공하는 경우이다. 구호 대상의 물리적 거리나 이질성의 정도에 따라 개인적 구호와 집단적 구호의 배합비중을 적절하게 조정할 수도 있을 것이다.

(8) 구호의 범위에 의한 분류

구호의 범위에 따라 구호는 부분적 구호(partial relief)와 전체적 구호(total relief)로 분류된다. 부분적 구호는 손실의 일부만을 구호의 범위로 삼는 경우이며, 전체적 구호는 손실의 전체를 구호의 범위로 삼는 경우이다. 피해는 물리적 피해와 정신적 피해로 나누어 볼 수 있을 것이다. 이 가운데 물리적 피해에 대한 구호에만 집중한다면, 이러한 경우를 부분적 구호로 볼 수 있을 것이다. 그에 반해 물리적 피해와 정신적 피해를 동시에 고려한다면 그것은 전체적 구호로 볼 수 있을 것이다. 또한 구호활동은 구조(rescue)와 복구(restoration)를 모두 포함한다. 그럼에도 불구하고 구조에만 집중하는 경우는 부분적 구호라 할 수 있으며, 모두에 집중하는 경우를 전체적 구호라 할 수 있다.

(9) 구호의 시점에 의한 분류

구호의 시점에 따라 구호는 예방적 구호(preventive relief)와 처방적 구호(prescriptive relief)로 분류된다. 처방적 구호는 실질적으로 피해가 발생한 경우에 이루어지는 구호이며, 예방적 구호는 피해가 발생할 개연성이 높은 경우에 사전적으로 이루어지는 구호이다. 가령 수해로 피해를 입은 이재민에 대한 구호는 처방적 구호에, 일시대피자에 대한 구호는 예방적 구호에 해당된다.

4) 재해 의연금의 효율적 운용을 위한 원칙

(1) 재해 의연금의 의미

구호활동은 인적, 물적, 지적, 정보적, 기술적 자원의 적절한 활용을 통해서 효율성을 확보할 수 있다. 다양한 자원의 동원을 위해서는 충분한 예산이 확보되어야 한다. 구호를 위한 예산은 한편으로는 법에 의해 정부예산에서 일부가 확보되며, 다른 한편으로는 국민들의 자발적인 성금을 통해 확보된다. 우리는 이러한 성금을 기부금 혹은 의연금이라 부른다. 일반적으로 기부금(寄附金/ donation)은 '자선 사업이나 공공사업을 돕기 위하여 대가 없이 내놓은 돈'으로서, 대체로 제도화되고 예측가능한 상황에서 이루어지는 성금형태를 말한다. 의연금(義捐金/ relief fund, alms, donation)은 '사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈'으로서 기부금과 같은 의미를 갖지만, 대체로 갑작스런 재난과 재해에 대한 구호를 목적으로 하는 성금의 형태를 지칭한다. 실질적으로 기부금과 의연금이 구별되는 용어는 아니지만, 우리나라의 일반적인 용법에서는 다르게 쓰이고 있다. 의연금의 조건은 공익(public interest)과 자선(charity)이다.

공익은 대체로 공동선(common good), 공공선(public good), 공동체의 이익(interest of community), 사회정의(social justice), 다수의 이익(interest of majority), 공동체구성원이 합의한 것 등 다양한 의미로 사용되고 있다. 따라서 공익은 확정적인 개념이 아니라 논쟁적인 개념이라 하겠다. 따라서 국민이 내는 성금이 의연금이 되기 위해서는 그것이 앞에서 열거한 다양한 가치들을 지향하는 것이어야 한다.

자선은 '남을 불쌍히 여겨 도와주는 것'을 의미한다. 성금은 불쌍한 사람을 돕기 위한 목적의식이 내포되어야 의연금으로서의 성격을 갖게 된다. 문제는 '불쌍한 사람'의 의미이다. '불쌍한 사람'이라는 범주는 절대적인 것이 아니라 상대적인 것이기 때문이다. 가령 사회에 따라서는 자연재해로 인한 피해자를 '불쌍한 사람'의 범주에 넣지 않을 수도 있다. 이 말은 그들을 구호하기 위한 의연금의 모금이나 사용에 인색할 수 있다는 것이다. 또 반대로 어떤 사회에서는 냉해로 인한 농작물 피해자를 '불쌍한 사람'의 범주에 포함시킬 수도 있다.

(2) 재해구호와 재해의연금

① 의연금의 도덕적 근거

의연금을 모금하고 분배하는 도덕적 근거는 첫째, 보편성의 원칙에서 찾을 수 있다. 우리는 모두 위험과 관련하여 불확실한 상황에 처해있다. 따라서 우리는 예외 없이 그리고 예고 없이 위험에 노출될 개연성을 가지고 있다. 이러한 보편성은 우리를 '위험공동체'로 이해하는 근거가 된다. 위험공동체에서는 구성원들 간의 상호부조를 통해서 안전망을 확보하는 것이 기본적인 삶의 방식이 된다. 따라서 그러한 조치로서 의연금을 모집하고 분배하는 것은 위험공동체가 갖추어야 할 가장 기본적인 덕목이라 할 수 있다.

둘째, 자선의 원칙에서 의연금의 도덕적 근거를 찾을 수 있다. 의연금의 의미를 다루면서 지적했듯이 자선을 목적으로 하는 성금이 바로 의연금이다. 자선이 배제된 성금은 의연금으로서 자격을 상실한다. 의연금은 어려운 상황에 처해있는 '불쌍한 사람'을 보고 동정심을 느끼는 인간의 본원적인 특성을 현실적으로 실현하는 것이다. 따라서 의연금은 인간의 본질을 실현하는 하나의 길로서 도덕적 의미를 갖는다.

셋째, 보상의 원칙에서 의연금의 도덕적 근거를 찾을 수 있다. 일반적으로 자신의 의지와는 무관하게 저항할 수 없는 어떤 힘에 의해 발생한 사고와 피해에 대해 피해자 자신이 책임을 진다는 것은 도덕적으로 합당하지 않다. 도덕적 책임은 행위자의 자발성에 근거한다. 즉 행위자의 작위적 행위가 가져온 결과에 대해서 우리는 책임을 물을 수 있다. 그러나 비작위적인 결과에 대해서는 책임을 물을 수 없다. 이러한 경우에 대해서는 보상을 하는 것이 도덕적으로 타당하다. 따라서 의연금은 비작위적 결과에 대한 보상으로서 도덕적 의미를 갖는 것이다.

넷째, 자립의 원칙에서 의연금의 도덕적 근거를 찾을 수 있다. 인간은 필연적으로 상호의존적인 관계에 있지만, 그러한 한계 안에서 자립적인 존재로 살고자 한다. 자립성은 도덕적으로 성숙한 인간의 조건이다. 예속은 도덕적 판단이나 행동을 위한 자발성을 제거해 버린다. 그것은 인간이 아니다. 인간의 자립성을 지켜주는 것은 인간을 도덕적 존재로 살게 하는 근본 조건이다. 따라서 의연금은 인간의 자립성과 자유를 제고하기 위한 근거로서 도덕적 의미를 갖는다.

② 의연금 운용의 합리화

의연금의 합리적으로 운용되어야 한다. 합리적인 운용을 위해서는 첫째, 책임의 원칙을 준수해야 한다. 의연금은 국민들의 자발적인 선의에 따라 형성되는 것이다. 따라서 의연금의 운용은 도덕적인 책임과 법적인 책임을 명확히 할 필요가 있다. 도덕적으로는 의연금은 의연금으로서의 목적에 합당하게 사용되어야 한다. 가령 의연금의 운용을 위해 의연금의 일부를 사용하는 경우는 매우 신중한 태도를 취해야 하며, 정당성이 있어야 한다. 가능하다면 의연금 운용을 위한 운영비는 다른 방식으로 확보하는 것이 도덕적으로 타당해 보인다. 법적 책임은 말 그대로 법이 정한 범위 안에서 의연금이 운용되어야 한다는 것이다.

둘째, 의연금의 합리적인 운용을 위해서는 전문성의 원칙을 따라야 한다. 의연금의 규모는 사회가 발전할수록 커지는 것이 일반적인 추세이다. 따라서 의연금의 운용에 있어서 다양한 전문가들이 전임으로 참여하는 것이 필수적이다. 또한 의연금의 운용을 위한 전문적인 연구와 프로그램을 개발하는 것이 중요하다.

셋째, 의연금의 합리적인 운용을 위해서는 투명성의 원칙을 따라야 한다. 의연금은 그 성격상 수많은 국민들의 소액 성금들이 모여서 만들어진다. 소액이기 때문에 국민들은 일단 성금을 기탁하면 그것의 사용에 대해 특별한 관심을 두지 않는다. 따라서 자칫 '눈먼 돈'으로 전락할 우려가 있는 것이다. 따라서 의연금의 운용에 대한 모니터링을 제도화하는 방안을 모색해야 한다. 시민단체들로 구성된 의

연금 운용실태 감시단을 구성할 수도 있으며, 법적으로 감사를 받는 절차를 마련할 수도 있을 것이다.

③ 의연금의 합당한 배분

의연금의 핵심은 모여진 돈을 필요한 사람들에게 합당하게 분배하는 것이다. 다시 말해서 '써야 할 곳에 쓰는 것'이 핵심이다. 이것을 우리는 합당한 배분이라고 한다. 의연금의 합당한 배분을 위해서는 첫째, 인정의 원칙을 따라야 한다. 이 원칙은 의연금을 모금하거나 분배해야 할 상황인지 아닌지를 판단해야 한다는 것이다. 가령 의연금을 모금하거나 사용할 필요가 없는 상황임에도 불구하고 의연금을 분배한다면 그것은 합당한 행위로 볼 수 없다. 이러한 판단을 위해서는 대체적인 사회적인 공감대가 형성되어야 한다.

둘째, 의연금의 합당한 배분이 이루어지기 위해서는 범주화의 원칙을 따라야 한다. 범주화는 일차적으로 재난이나 재해로 인한 피해인지 아닌지를 판단하는 것으로부터 시작된다. 그리고 그로 인한 피해라면, 그 '피해의 유형과 규모'를 일정한 기준에 따라 분류하는 것이 다음 과제이다. 피해의 분류는 의연금 배분의 가장 기본이 되는 자료이기 때문에 특히 신중하게 접근할 필요가 있다. 가령 물질적 피해만을 기준으로 할지, 아니면 정신적인 피해까지 포함시킬 것인지를 판단해야 한다. 또한 현재적 피해만을 기준으로 해야 할 것인지 아니면 미래적 피해까지 포함시켜야 할 것인지를 판단해야 한다. 이는 매우 전문적인 정교한 계산을 필요로 하는 작업이기 때문에 전문가를 확보하는 일과 충분한 정보를 확보하는 것이 가장 중요한 과제이다.

셋째, 의연금의 합당한 배분을 위해서는 필요의 원칙을 따라야 한다. 필요의 원칙은 인간이 인간으로서 존엄성을 유지하는데 필요한 최소한을 확보하는데 우선적인 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 따라서 긴급 재난 시에는 의연금이 당장의 의식주를 해결하고 질병을 퇴치하는데 우선적인 배분순위를 배정하는 것이 타당하다. 또

한 의연금의 배분에 있어서 다양한 기준들이 갈등하는 경우 가능하다면 필요의 원칙을 우선적으로 적용하는 것이 바람직하다.

넷째, 의연금의 합당한 배분을 위해서는 비례의 원칙을 따라야 한다. 이 원칙은 의연금 배분에 있어서 가장 기본이 되는 원칙으로서, 의연금의 배분은 피해의 규모에 비례해야 한다는 것이다. 이 원칙은 매우 명쾌해 보이지만, 비례관계를 판단하는데 있어서 보다 정교하게 고려해야 할 변수들이 존재한다. 물질적 피해의 경우는 금전적 계산으로 상대적으로 용이하게 분배액수를 결정할 수 있다. 그러나 정신적 피해나 신체적 피해의 경우는 비례식을 적용하기 어렵다. 대체적으로는 치료비를 기준으로 계산할 수도 있지만 그것이 전부는 아니라는데 한계가 있다. 또한 동일한 재산상의 피해라 하더라도 피해자들의 처지가 상이한 경우가 있다. 가령 재산상의 피해액이 동일하다 하더라도, 피해자들의 재산 상태, 가족구성, 신체적 특성 등이 다양하기 때문에 일률적으로 하나의 비례식만을 사용하는 것이 과연 타당한지를 고민할 필요가 있다. 물론 이러한 변수들을 반영하는 것이 합당한 배분을 위해서는 바람직하지만, 기술적으로 어느 정도 반영할 수 있을지는 많은 논의가 필요할 것이다.

다섯째, 의연금의 합당한 배분을 위해서는 형평의 원칙을 따라야 한다. 형평의 원칙은 동일한 피해에 대해서는 동일한 의연금의 배분이 이루어져야 한다는 것이다. 의연금을 받는 사람들은 사회심리적으로 의연금의 절대적 가치를 중시하기보다는 상대적 가치에 주목한다. 다시 말해서 자신에게 배분된 의연금이 자신의 피해를 보상하기에 충분한가를 판단하기보다는 비슷한 처지의 다른 사람들이 받은 의연금과 자신이 받은 의연금을 비교하여 의연금 배분의 합당성을 판단한다는 것이다. 일반적으로 분배의 편의성 때문에 피해자들에게 획일적으로 의연금을 배분하는 경우도 있지만, 합당한 분배를 위해서는 비례의 원칙을 적절하게 적용함으로써 분배의 형평성을 확보하는 방안을 모색하는 것이 분배의 합당성을 높이는데 필수적이라 하겠다.

여섯째, 의연금의 합당한 분배를 위해서는 효율의 원칙을 따라야 한다. 효율의 원칙은 의연금의 분배에 대비하여 그 효과가 극대화되어야 한다는 것이다. 여기에

서 효과라고 하는 것은 피해의 보상에 대한 피해자의 만족도나 실질적인 보상정도를 의미한다. 실질적인 보상정도나 피해자의 만족도를 높이기 위해서는 의연금의 분배에 신중을 기해야 한다. 즉 단순히 금전적인 보상방식만이 아니라 물품이나 서비스 등으로 의연금을 가공하여 분배하는 등 다양한 분배방식을 개발하고 적용하여 실질적인 보상정도와 만족도를 높이는 방안을 모색할 필요가 있다.

④ 재해 구호유형과 재해 의연금 배분 원칙

의연금은 다양한 기준에 따라서 다양하게 분배될 수 있다. 첫째, 구호의 주체를 기준으로 보면, 의연금은 시민적 구호나 사적 구호의 형태를 띠는 것이다. 의연금을 통한 구호행위의 주체가 사적인 개인이거나 시민사회의 다양한 공익단체라는 것이다. 따라서 의연금의 모금과 배분에는 도덕적인 의무와 책임이 강하게 작용한다.

둘째, 구호의 목적을 기준으로 보면, 의연금은 공익적 구호와 사익적 구호의 형식 가운데 어느 하나의 형식을 취하거나 두 가지 형식을 동시에 취할 수도 있다. 의연금의 모금을 효율화하는 방안으로 의연금 모금에 참여하는 경우에 대하여 일정한 혜택을 주는 방안들이 실제로 적용되고 있는데 바로 이러한 측면에서 의연금은 공익적 목적과 사익적 목적을 동시에 추구하는 경향을 보이고 있다.

셋째, 구호의 긴박성을 기준으로 보면, 의연금은 일반적으로 비상구호와 밀접한 관련이 있다. 따라서 의연금은 모금과 분배에 있어서 순발력을 필요로 한다. '적시 모금과 적시 배분'이야 말로 의연금 분배의 효율성을 높이는 길이라 할 수 있다.

넷째, 구호의 동기를 기준으로 보면, 의연금은 자발적인 구호의 형태를 띤다. 의연금은 사적인 영역에서 이루어지는 것이기 때문에 국가에 의한 강제나 억압에 의해 이루어져서는 안 된다. 그것은 강제적인 세금과 구별되는 도덕적인 것이기 때문이다.

다섯째, 구호의 방법을 기준으로 보면, 의연금은 간접구호에 해당된다. 국민들은 성금을 모금하는데 참여함으로써 간접적으로 구호활동에 참여한다. 따라서 국민으로부터 구호활동을 위임받은 기관은 도덕적, 법적 책임을 준수하고 투명성과 합리적 운용에 신중을 기해야 한다.

여섯째, 구호의 수단을 기준으로 보면, 의연금은 금전적 구호에 해당된다. 그러나 의연금은 물질적 구호나 서비스 구호를 위한 재화와 서비스를 구매함으로써 다양한 구호 수단으로 변형될 수 있다. 상황에 따라 어떠한 수단이 의연금 분배의 효율성을 높일 수 있을지를 판단하는 것이 중요하다.

일곱째, 구호의 대상을 기준으로 보면, 의연금은 개인적 구호와 집단적 구호의 형식을 모두 취할 수 있다. 피해자 개개인에게 의연금을 분배하는 경우도 있을 수 있으며, 공동시설이나 공동재산에 대해서는 집단적으로 의연금을 분배하는 경우도 있을 수 있다.

여덟째, 구호의 시점을 기준으로 보면, 의연금은 처방적 구호와 예방적 구호를 위해 사용될 수 있다. 즉 의연금은 당장의 피해에 대한 보상을 위해서뿐만 아니라 발생할 가능성이 매우 높은 위험으로부터의 회피를 위해 의연금을 분배할 수 있다.

제 3장 의연금 배분 사례 연구

의연금 배분 사례는 국내사례와 국외사례로 나누어 살펴보도록 한다. 국내외 사례 모두 대규모 재해발생 이후 모금되고 배분되었으며 각 재해별로 의연금 배분에 대한 현황과 내용을 정리하면 다음과 같다.

1. 국내 사례연구

국내 사례연구는 전국재해구호협회(2006) 자료를 통해 재난지역 주민의 재난 이후 삶의 질에 관한 연구를 중심으로 요약, 재정리하였다. 의연금 배분 사례는 2002년도와 2003년도에 우리나라를 강타한 태풍 '루사'와 '매미'의 피해사례를 중심으로 피해의 원인과 피해상황, 피해복구 상황을 정리하였다.

1) 태풍 루사 피해복구 (삼척시)

(1) 피해원인

2002년도 8월 31일 강원도 삼척지역은 시간당 최대 강우량 100mm, 일최대강우량 819mm로 삼척시 연평균 강우량(1,294.5mm)의 63%에 해당하는 기록적인 강우량이 내려 당일 4시간 이상 지속된 시간당 45mm이상의 집중호우가 수해의 직접적인 원인이 되었다.

또한 삼척지역은 수년전 발생한 산불로 인해 산악지역의 지반이 매우 불안정한 상태에 있었기 때문에 산불발생 지역은 산불이 발생하지 않은 지역보다 산사태 발생에 취약한 지역이었다. 이와함께 집중호우로 인한 과다한 통수량과 토사의 하천유입, 유목에 의한 하천의 통수기능 부족 및 저하로 피해가 가중되었다.

(2) 피해상황

먼저 인명피해를 살펴보면 사망 22명, 실종 3명, 부상 20명으로 총 45명의 인명피해가 발생하였다. 이재민 피해는 4,064세대 11,185명의 이재민이 발생하여 2,096명의 이재민이 17개소의 수용장소에 대피하였다.

사유시설 피해로는 주택의 경우 전파·유실 317동, 반파 768동, 침수 2,974동으로 총 4,059동에 22,712백만원의 피해가 발생하였으며, 농경지 피해는 유실·매몰된 농경지는 시전역에 걸쳐 911.1ha로 31,563백만원의 피해가 발생하였다. 침관구, 유실, 매몰 등의 농작물 피해는 1138.11ha 였으며, 농업시설물은 총 379호의 농가에서 4,003,507천원의 피해가 발생하였다. 193호의 농가에서 2,267,231천원의 축산시설 피해가 발생하였으며, 535농가에서 1,838,054천원의 가축피해가 발생하였다. 또한 어선유실, 어망, 어구의 유실 등으로 인한 피해액은 3,736백만원의 피해가 발생하였다.

공공시설피해로는 도로 및 교량의 경우 173개소에 174,208백만원의 피해가 발생하였는데 특히 미로, 가곡, 노곡면은 지역을 분간할 수 없을 정도로 피해가 심했다고 한다. 지방 1, 2급 하천으로는 59개소에 45,863백만원의 피해가 발생하였고, 영농에 필요한 수리시설 또한 피해가 컸고 111개소에 26,207백만원의 피해가 발생하였다. 상하수도의 경우 12개읍면동 전역에 급수가 중단되는 피해가 발생하였으며, 특히 4개동 지역 5만여명 식수공급원이 침수·매몰되어 24시간 비상급수를 실시하였고, 상수도 분야 12개소 12,689백만원, 하수도 분야 10개소 11,075백만원의 피해가 발생하였다.

삼척시의 총면적 중 86%가 산림으로 수해피해원인의 하나인 산사태로 인한 토사유출과 유목으로 교량통수를 저해하였고, 789개소 11,711백만원의 피해가 발생하였다. 농로, 소교량의 유실로 마을의 교통이 두절되어 지원이 늦어지는 원인이 되기도 하였다. 소하천은 총 98개소 30,295백만원, 소규모시설은 150개소 31,935백만원의 피해가 발생하였다. 학교시설은 모두 29개교, 1개 학습장에 1,666,533천원의 시설피해, 물품피해 1,083,251천원 등 2,749,784천원으로 집계되었다. 항만과 어항

의 방파제, 방사제 등이 유실되어 항만 1개소와 어항 6개소의 피해가 발생하여 1,125백만원의 피해액이 발생하였다. 이와 함께 나무, 생활쓰레기 등 52,000톤의 쓰레기가 바다로 유입되어 처리비용으로 7,280,000천원의 피해가 발생하였다.

기타 공공시설 피해로는 문화시설 총 5개소에 438백만원, 급류와 하천범람으로 유실된 체육시설 14개소 1,463백만원, 보건소와 박물관, 복지관 등 공공청사 총 6개소에 3,573,639천원의 피해가 발생하였고, 기타 환경시설, 산림청, 군사시설, 등 32개소에 17,270백만원의 피해가 발생하였다.

(3) 긴급조치

① 이재민 구호

강원영동지역에 태풍 루사를 비롯하여 라마순, 8월 집중호우, 10월 집중호우에 따라 총 498,666백만원의 피해가 발생하여 정부에서는 특별재난지역으로 선포하였다. 이에 따라 이재민 생계지원을 위한 응급구호비, 특별위로비, 복구사업비를 지급하였고, 일손돕기 지원, 성금모금 캠페인이 실시된 결과 2002. 8. 31 ~ 11. 13까지 4,601세대에 381,300점의 구호품을 전달하였다.

의료방역 대책반 편성운영으로 이재민 수용시설 6개소에 218회 9,640명에 대한 의료 활동을 전개하고, 고립지역 27개 마을의 의료지원과 방역지원, 응급구호세트를 지원하였다. 또한 방역활동과 예방접종을 집중 실시하여 침수지역을 중심으로 7,850 명에 대한 장티푸스 예방접종을 실시하였다.

② 응급복구

상하수도시설의 경우 삼척하수종말처리장 외 10개의 환경기초시설 피해로 공공수역 수질정화 저하로 인한 주민들의 생활불편을 초래하였다. 이에 따라 항만 1개

소, 국가어항 1개소, 지방어항 1개소, 어촌정주어항 3개소 등 총 7개소의 복구를 완료하였다. 한편 마평정수장의 경우 2002. 9. 2 응급복구를 시작하여 9. 4일 정상 급수를 시작하였으며, 상수도 관로복구 및 간이상수도 관내 95개소 216km의 관로에 대해 9. 30까지 복구를 완료하였다.

농업시설의 경우 군인, 공무원, 단체 등 총 50,187명이 벼베기 및 벼세우기 등의 농촌일손돕기 활동을 실시하였고, 수해농가 응급복구 지원을 위해 640동의 농업시설물을 철거하고, 578동의 농업시설물 부지성토 및 정지작업을 실시하였다. 고립 축산농가 10개소에 200포의 사료를 공급하고 200톤의 정부양곡을 공급하였다. 단전 축산농가의 발전기 가동용 휘발유를 200리터를 공급하고, 폐가축 125,082두·수를 처리하였다. 이를 위한 장비동원 현황은 헬기 8대, 포클레인 15대, 트랙터 13대 등 총 58대의 장비를 동원하였다.

주택복구 사업으로 침수주택, 상가 5,259동의 가재도구를 정리하고, 380동의 컨테이너하우스 설치 및 입주를 실시하였다. 이재민 위로금으로 4,064동에 10,050백만원을 지급하였다.

응급구호 조치상황을 살펴보면 이재민 구호를 위한 구호품 접수는 359,564점을 접수받아 이중 357,868점을 공급하였다. 인력 및 장비 지원 상황으로 인력 119,433명, 장비 3,901대를 지원하였다. 시가지 청소 및 환경정비를 위해 20,159톤의 쓰레기를 수거하였다.

이외에도 도로 및 철도 응급복구 활동으로 국도, 지방도 22개 구간, 철도 5개소에 대한 응급 복구 활동을 실시하였다. 임시거주시설(컨테이너)은 12개 지역에 356동을 공급하였고, 순회 이동 진료반은 13개반 47명을 운영하였다. 방역 소독반이 8개반 32명, 장티푸스 예방접종은 7.850명에게 실시하였다.

2) 태풍 '매미' 피해 복구 (마산시)

(1) 피해상황

태풍 매미로 인한 피해액은 마산시 집계 총 5,959억원으로 그 중 1,837억원은 공공시설 등 재난피해로 인정되었고, 나머지 4,112억원은 공장, 상가, 공원, 유원지, 수목, 차량 침수와 파손 등 사유시설로서 공식적인 피해액 집계에서는 제외되었다. 한편 중앙·도 합동조사반은 1차 지자체 조사결과를 바탕으로 2003. 9. 18 - 9. 27의 10일간 59명으로 구성된 합동조사를 실시한 결과 최종 피해액을 1,769억원으로 확정하였다.

분야별 피해상황을 살펴보면 인명피해 및 이재민은 사망 18명, 이재민 3,341세대 9,260명의 이재민이 발생하였다. 일반주택 피해는 1,041건이 접수되었으나 일반주택피해 확정은 438건으로 확정되었으며, 대형건축물은 33동, 33개소이며 기타사항으로 오토워킹과 에스컬레이터, MRI와 CT 등 다수의 의료장비가 포함된다. 시장 및 공장시설은 총 4,717 곳의 점포가 143,236백만원의 피해가 발생하였으며, 공장의 경우 665업체가 91,852백만원의 피해가 발생한 것으로 집계되었다. 어선 및 수산시설은 1톤에서 100톤 이상의 어선(선박)들 중 2,804척의 등록된 어선 중에서 797척이 피해 어선으로 파악되었다.

주택은 물론 인접 농경지에 바닷물과 육지 빗물이 합류하여 2.22ha의 농경지 피해가 발생하였으며, 관내 시설하우스가 많이 산재하여 비닐파손과 철골이 휘어지는 등의 피해가 많이 발생했고, 축사 및 버섯재배사, 양곡창고 등의 농업시설은 노후화로 인해 지붕이 날아가는 피해가 발생하였다. 농작물 피해는 668백만원, 농업용시설은 7,219백만원, 축산관련시설은 786백만원, 양곡피해는 2백만원으로 총 8,675백만원의 피해가 발생하였다.

도로 및 교량피해는 가장 피해가 심했던 곳은 구산면으로 7개소(L=4,418m)로

1,841,500천원의 피해가 발생하였다. 6개 읍면의 피해 합계는 피해물량이 21개소 (L=12,648m) 피해액은 3,806,853천원이 발생하였다.

하천 및 소하천의 경우 하천 굴곡이 심하고 하폭이 협소한 곳을 중심으로 제방이 유실, 붕괴되었으나 그 피해는 전체 공공시설의 1.5%로 비교적 피해가 적었으며, 전체 피해액은 626백만원이다.

공원 및 녹지시설 피해현황을 살펴보면 총 77개소에 7,784백만원의 피해가 발생하였다. 전국 유일의 돌섬해상유원지 내 편의시설 외 25개소에 6,691백만원이 발생하였으며, 이는 전체 피해액의 85%에 해당하는 것이었다. 또한 가로수 및 공원, 녹지시설 내 수목피해 5,465본, 시민 휴식시설 2개소, 임도 1.2km, 표고재배 3,347㎡, 표고자목 5,560개, 밤낙과 7.9ha, 산불감시탑 2개소, 산사태 1.3ha 등의 피해가 발생하였다.

상하수도관이 부등침화와 이음부가 이탈되는 현상이 있었으며, 하수 종말처리장과 양덕배수장이 침수되어 기기와 설비 등의 기능이 상실, 총 40개소의 상하수시설의 피해액은 11,469,996천원의 피해가 발생하였다.

항만 및 어항의 피해상황은 태풍으로 마산해운항만청 청사, 항만시설 등 해양수산 관련 시설이 파손되는 피해가 발생하였으며, 특히 지하철 침수로 450,000천원, 항로 표지시설 362,600천원, 마산항 1, 2, 3부두의 방진막 등 173,000천원의 피해가 발생하였으며, 이는 항만시설 전체 피해액의 54.6%를 차지하였다. 항만시설 총 피해액은 1,806,370천원이었다. 어항시설의 피해액은 100,259천원, 연안시설 1,274,655천원, 전체 2,277,249천원으로 집계되었다.

학교시설의 피해는 마산교육청을 비롯하여 유치원부터 고등학교까지의 교사동 및 부속건물과 도서관, 특수학교의 총 피해액은 2,252백만원이며 복구 소요액은 3,435백만원으로 나타났다. 수리시설 및 소규모 시설피해는 수리시설물의 피해액은

3,756,287천원이며, 30개소의 소규모 시설의 피해액은 518,399천원으로 나타났다.

기타 공공시설 피해 상황을 살펴보면, 교통시설의 경우 총 572개소, 15종의 피해가 발생하여 피해액은 494백만원으로 나타났으며, 시청사는 245.8㎡의 15,000천원의 피해액이 발생하였다. 종합체육시설은 15건의 피해물건과 972,974천원의 피해가 발생하였고, 마을 정보센터의 피해액은 49,615천원, 가구별 보급 컴퓨터는 27대가 피해를 입었고 총 피해액은 30,424천원으로 나타났다. 행정 전산장비는 총 29대의 피해가 발생하였고, 피해액은 60,100천원으로 집계되었다. 마산시 해운동에 위치한 마산시 교육문화센터는 4,925㎡의 피해를 입었으며, 988,370천원의 재산피해를 입은 것으로 나타났다.

(2) 응급구호

① 사전조치

이재민 구호체계를 구축하기 위한 사전조치로서 이재민 수용시설 86개소를 지정 관리하고 있었고, 재해구호물자 확보 및 전달체계 구축을 위해 재해구호물자 총 378점(모포, 천막, 가스렌지, 취사도구, 냄비, 식기, 수저)을 확보하였다. 구호품전달 운송업체를 지정 관리하고 각종 위로금 지급 요령, 서식 등 사전 정비를 실시하였다.

유관기관과의 협조체제 구축의 일환으로 먼저 구호물품 확보를 위해 전국재해구호협회 및 대한적십자 경남지사에 협조를 요청하고, 각종 사회봉사단체와의 협조체제를 구축하였다.

② 이재민 구호

주택침수와 파손으로 3,341세대 9,260명의 이재민이 발생한 가운데 이재민의 구호

를 위해 모포와 라면, 우유, 빵 등 6,962점(36,523천원)의 긴급 구호품을 시에서 구입, 우선 지급하였다. 전국에서 답지한 구호품은 64종 3만점으로 자체구입품을 제외한 환가액은 2,921,790천원이었다.

2003. 9. 22일 특별재해지역 선포로 주택파손, 침수주택, 소상공인, 농어가 이재민에 대한 구호비 및 위로금 지급이 이루어졌다.

[표 6] 위로금 지급기준

구분	일반지역		특별재해지역	계
	현행	특별위로금		
				(단위: 천원)
○ 주택파손				
- 전파		3,800	1,200	5,000
특별위로금		3,000	1,200	4,200
월동비		300		300
명절위로금		500		500
- 반파		2,300	600	2,900
특별위로금		1,500	600	2,100
월동비		300		300
명절위로금		500		500
○ 침수주택	600	600	800	2,000
○ 소상공인			2,000	2,000
○ 농어가이재민				
- 80%이상 피해(2ha미만 경작)	1,440	800	2,760	5,000
생계구호비(양곡 10가마)	1,440			1,440
특별위로금			2,760	2,760
월동비		300		300
명절위로금		500		500
- 80~50%이상 피해(2ha미만 경작)	860	800	1,340	3,000
생계구호비(양곡 6가마)	860			860
특별위로금			1,340	1,340
월동비		300		300
명절위로금		500		500

* 자료: 전국재해구호협회(2006): 12

[표 7] 특별위로금 지급기준 마련

지 급 항 목	지급기준
1. 침수, 반파, 완파 외 소파일 경우 금액에 관계없이 지급여부	소파 제외
2. 사업자 등록 및 인허가 신고 유무와 관계없이 특별 위로금 지급	전부 지급
3. 대형 유통점(대우, 월미트, 롯데마트)의 수수료 매장 피해 상품은 침수가 대부분이며, 피해금액 산정시 건물, 기자재, 인테리어 부분만 산정됨 - 수수료 입점 상인에 대한 위로금 지급여부	전부지급
4. 주택의 경우 소파 부분은 위로금이 지급되지 않음 - 피해액이 소규모(소파)일 때 위로금 지급 여부	제외
5. 주택 침수 시 방까지 침수되어야 인정됨 - 업소의 경우 치수 정도 여부	상품 치수시까지
6. 부부간 사업등록을 달리하고 동일 건물 내 타 업종으로 영업시 두 사람 모두 지급 여부	1건만 지급
7. 동일인이 지역을 달리(시내)한 점포를 소유시 피해 점포마다 전부 지급 여부	1건만 지급
8. 시장, 상가, 점포의 피해액 산정시 제품 피해액은 제외됨 - 점포 내 인테리어 기자재 피해액이 2백만원 미만이거나 제품 피해액 합산 시 2백만원 이상인 경우	지급
9. 가족 명의로 등록된 각각의 침수상가에 대한 위로금 각각 지급 여부	1가구만 지급하되 분가시 각각지급
10. 휴업, 폐업, 영업정지상태에서 보관중인 기자재 인테리어 등의 피해를 입은 경우	지급
11. 점포와 주택 동시 피해자 중 점포와 주택의 지번을 달리하는 경우	1건만 지급
12. 복합건물 지하 1층, 지상 3층 건축물일 때 1층은 세입자 주거용으로, 지하 1층은 세입자의 처 명의로 노래방 영업 중 지하 노래방과 1층 주택 침수 시 지급 여부	1건만 지급
13. A동에 침수된 주택과 B동에 건물을 임차하여 제조업을 하다 침수되었을 때	1건만 지급
14. 점포 내 거주시설에 종업원이 거주하며, 점포업주는 주거를 달리하고 있을 때 종업원은 주택침수로, 업주는 점포 침수로 위로금을 각각 지급가능 여부	업주만 지급(종업원 제외)

* 자료: 전국재해구호협회(2006): 13-14

[표 8] 구호비 및 위로금 지급 현황

구분		확정대상		지급대상		지급실적	
		물량	금액(천원)	물량	금액(천원)	물량	금액(천원)
계		19,722	21,144,370	17,778	17,910,703	17,778	17,910,703
사망자		14	240,000	14	240,000	14	240,000
부상자		14	130,000	2	20,000	2	20,000
응급구호비		8,658	242,424	8,417	235,676	8,417	235,676
구호비		384	378,116	348	255,008	348	255,008
세입자보조		6	18,000	6	16,020	6	16,020
침수주택		2,905	5,810,000	2,799	5,598,000	2,799	5,598,000
소상공인		5,230	10,460,000	4,154	8,308,000	4,154	8,308,000
주택위로금		384	1,382,400	373	1,266,800	373	1,266,800
주택연료비		384	56,062	348	53,880	348	53,880
농가	구호비	47	102,000	30	56,160	30	56,160
	위로금	234	380,028	121	290,849	121	290,849
	연료비	47	15,720	30	9,692	30	9,692
어가	구호비	589	797,520	407	543,116	407	543,116
	위로금	410	1,054,700	322	940,102	322	940,102
	연료비	407	77,400	407	77,400	407	77,400

* 자료: 전국재해구호협회(2006): 12-13

③ 방역활동

재난이 발생한 지역은 급성 전염병 발생이 우려되어 방역활동을 실시하였다. 자체 방역계획을 수립 2003. 9. 13부터 2003. 10. 5까지 특별방역가동반, 자율방역반 등(178개반 507명, 방역기 439대)으로 편성하여 수해지역의 취약지, 침수주택, 상가, 침수건축물 지하층, 임시 쓰레기 야적장, 집단 급식시설 등 시내 전역(2980개소)에 긴급 방역활동을 전개하였다.

④ 진료소 운영

60개 반으로 이루어진 총 268명의 의료인력이 투입, 눈병, 찰과상, 관절통, 상처, 피부질환 등 5,190명에게 의료서비스를 제공하였다.

(3) 응급복구

응급복구활동은 수해쓰레기 처리, 침수 건물 및 어시장 등 상가 및 공장복구, 농작물 및 시설복구, 기타 시설 점검 및 복구 활동으로 이루어졌다. 이중에서 수해쓰레기 처리는 육상 쓰레기와 해양 쓰레기 처리 및 수거과정으로 나뉘며, 수해쓰레기 처리에 많은 인력과 장비가 투입되었다.

① 수해 쓰레기 처리

먼저 육상 쓰레기 처리 및 수거과정을 살펴보면 1단계로서 쓰레기 발생 현황 파악 및 응급조치를 실시하였고, 2단계에서 쓰레기 다량 발생지역을 중심으로 집중 수거 및 운반활동을 전개하였다. 3단계로 임시 야적 쓰레기를 수거, 운반하였고, 4단계에서는 대형건물 지하 쓰레기 및 소량 배출 쓰레기 수거를 실시하였으며, 5단계에는 수해 쓰레기 마무리 수거를 위한 기동반을 편성 운영하였다. 6단계에서는 수해 잔존 쓰레기 처리를 위한 대청소를 실시하였다.

[표 9] 재해복구 과정에서의 쓰레기 발생

활동장소 (개소)	참여인원 (명)	동원장비 (대)	쓰레기 수거량(톤)			홍보(회)		
			계	일반	재활용	현수막	신문	시보
130	2,650	130	230	220	10	55		1

해양쓰레기 처리 및 수거과정을 살펴보면 1단계에서 마을입구, 해안변에 산발적으로 수거 야적되어 있는 쓰레기를 수거장소별로 구분하고, 2단계에서 해안변, 간석지 및 항내 침체되어 있는 어구를 형망선, 굴삭기 등을 임대하여 인양, 수거 후 처리업계에 위탁처리 하였다. 3단계로 장비 투입이 불가능한 도서 지역 등은 인력을 투입, 수거 후 바지선 등을 이용해 육상으로 이동, 야적 후 처리하였다. 4단계에서는 수해 잔존 쓰레기 처리를 위하여 공공근로 인부를 투입하고, 매월 실시하고 있는 바닷가 대청결운동과 병행하여 지역주민들의 참여를 유도하여 실시하였다.

그러나 수해 쓰레기처리과정에서 다음과 같은 문제점들이 발생하기도 하였다. 먼저, 다량의 쓰레기 발생으로 인해 인력·장비의 부족과 이로 인한 수거의 어려움이 있었다. 신속한 복구가 이루어지지 않아 선박의 안전운행에 지장을 초래하였고, 주민의 불편이 우려되는 상황이 발생하였다. 둘째, 수해 쓰레기가 일시적으로 다량 발생하여 관내 처리업체의 처리능력으로는 장기간이 소요되고, 원거리 소재 업체를 사업자로 선정 시 운반비 상승으로 인한 처리비용이 증가한다는 문제가 발생하였다. 셋째, 해양 쓰레기의 경우 산발적으로 흩어져 있어 수거 및 집하장소 등의 확보가 어려워 처리업체에서도 기피하는 현상이 발생하기도 하였다.

② 기타복구 사항

침수 건물에 대한 복구는 대형 안전진단을 실시하고, 침수 '꽃동네 판자촌'의 주택 복구로 총 50명 2,460만원을 지원하였다. 어시장 등 상가 및 공장 복구를 위해 2003. 9. 22 재해특별지역으로 선포되어 종업원 5인 이하 상가점포와 10인 미만 제조업체에 200만원의 특별 위로금을 지급하였다. 상가, 공장시설에 대해 별도의 보상 없이 자력으로 복구토록 하고 있어 어려움을 겪는 업체를 위해 합동금융지원센터를 설치, 저리의 복구자금을 융자지원 하였다.

농작물 시설 관련 피해복구 활동은 침관수 벼 물빼기, 병해충 방제실시, 쓰러진 벼 일으켜 세우기, 전파 비닐하우스 철거 등을 실시하였다. 축산시설 피해복구를 위해서는 축산시설 지붕파손, 침수된 축사청소 및 소독실시 후 이식 등의 활동을 전개하였다.

침수 농기계 점검 수리를 실시하여 수해가 극심한 해안변 마을을 대상으로 경운기, 바인더 등의 농기계를 점검·수리하였고, 어선 및 수산시설 복구활동으로는 820척 2,646,249천원의 어선피해가 발생하였으나 6,206,057천원의 복구비 지원으로 전원 복구하였다.

수산증양식은 3,790줄 2,167,342천원의 복구비를 지원하고 어망 어구에 대한피해는 141건의 1,506,919 천원을 지원하였다. 기타 수산시설은 221개소의 1,820,375천원의 피해로 34개소 1,428,483천원을 지원하였다.

도로복구의 경우 신속한 복구를 위해 배수로정비와 각종 쓰레기 처리·보안등, 가로등을 보수하고 복구를 완료하였다.

공원 및 녹지시설 복구활동으로 총 95대의 장비와 2,580명의 인력을 투입하여 관내 전 구간 가로수 도복제거 및 바로세우기 5,465본, 돌섬유원지 쓰레기 처리 15톤 트럭 45대분 및 소공원 내 절단목 제거, 침수기물 처리 등 2,100본에 대해 정비를 완료하였다. 한편, 사유시설에 대해서는 선 자금지원 후 복구조치토록 하였다.

비상급수 현황 및 다세대 주택 급수사례(03.9.14 - 9.29)를 살펴보면, 시 보유 급수차 2대가 침수되어, 한국수자원공사 창원 사업단 급수차량(4.5t - 10t) 연 32대를 이용하여 비상급수를 개시하였다. 또한 관내 소방차량 연 8대, 시 보유차량 2대, 삼성전자 마산대리점에서 대전의 급수차량 1대 지원하였고, 지상 출입구 부근 여러 개의 수도꼭지를 설치하고, 옥내 소화전 배관을 이용해 5-6층 까지 직접 급수되도록 하였다.

공공시설 및 침수차량 응급복구 활동으로 체육시설, 교육문화센터시설을 복구하였으며, 침수·방지 차량 8,061대의 처리와 농수산물 도매시장에 대한 응급복구(비상 변전실, 경매장, 도매시장, 배수로, 수목 및 주차의 점검)를 실시하였다. 이와 함께 원목처리를 위해 도로에 유실원목, 바다의 원목, 조류로 먼 바다로 흘러간 원목과 원목피를 수거, 제거하였다.

3) 2005년 발생 주요재해와 의연금 및 의연금 지원 사례[2)]

(1) 2005년 주요 재해 피해상황

2005년에는 4월 강원도 양양산불, 8월 전북 등 호우피해, 9월 제4호 태풍 '나비' 피해, 12월에는 호남지역 폭설과 같은 대설 및 풍랑피해를 겪는 등 대형재해를 겪었다. 이재민이 총5,709세대가 발생하는 가운데 사망 52명, 부상 31명 등의 인적피해를 입었으며, 394세대의 주택이 전파되고, 487세대의 주택이 반파되었으며, 침수 주택만도 4,033세대에 달할 정도로 물적 피해도 매우 컸다.

[표 10] 2005년도 주요 재해

구분	이재민 (세대)	사망/실종 (명)	부상 (명)	주택전파 (세대)	주택반파 (세대)	주택침수 (세대)
강원도 양양산불	165	0	0	135	28	0
전북 등 호우	456	19	26	89	72	2,853
제14호 태풍 '나비'	342	6	4	60	82	881
대설 및 풍랑	2,178	14	0	99	269	0
기타	2,568	13	1	11	36	299
계	5,709	52	31	394	487	4,033

* 자료: 전국재해구호협회 2006 연보

① 강원도 양양 산불

2005년 4월 4일 자정께 1차 발화한 양양산불은 보물479호였던 낙산사 동종과 홍예문 등 소중한 문화재와 973ha의 산림을 태웠고, 165세대를 이재민으로 만들었

2) 본 내용은 전국재해구호협회(2006)의 2006년 연보의 내용을 중심으로 정리 및 재구성함.

다. 산불이 발생한 기간은 2005년 4월 4일부터 4월 6일까지 2일간 발생하였으며, 다행히 인명피해는 발생하지 않았다. 그러나 165세대 381명의 이재민이 발생하여 삶의 터전을 앗아갔으며, 산림 973ha와 문화재 소실 등을 포함 213억원의 재산피해를 발생시켰다.

② 전북 등 호우 피해

2005년 8월 2일부터 11일까지 전북 서해안지역을 중심으로 내린 집중호우로 인해 주택이 침수되고 많은 이재민이 발생하는 등 피해가 속출했다. 호우가 집중된 기간은 8월 2일부터 1일까지 약 10일간 집중되어 많은 피해를 유발하였다. 피해지역은 총13개시·도 74개시·군·구에 달하며, 인명피해는 사망 19명(전북 12명, 경북 3명, 경남 3명, 전남1명)으로 전라도에서 많은 인명피해가 발생하였다. 이재민은 456세대, 1,160명이 발생하였으며, 3,315억원의 재산피해를 발생시켰다. 시도별로 보면 전북 2,792억원, 경남 422억원, 경북 39억원, 경기 등 62억원으로 재산피해 역시 전라도에 피해가 집중되었다.

③ 제14호 태풍 '나비'

2005년 9월 6일 시작된 제4호 태풍 '나비'의 영향으로 강풍이 불고 폭우가 쏟아져 울산·강원·경북 동해안 지역의 도로와 주택이 침수되고 낙석이 발생하는 등 태풍피해가 속출했다. 태풍이 발생한 기간은 2005년 9월 6일부터 9월 18일까지 이어졌으며, 피해지역은 총14개 시·도 97개 시·군·구에 피해를 입혔다. 태풍 '나비'로 인한 인명피해는 6명이 사망하였으며, 지역별로는 울산 1명, 경북 5명이다. 이재민은 342세대 911명의 이재민이 발생하였으며, 1,385억원의 재산피해를 입혔다. 이를 지역별로 보면 부산 75억원, 울산 309억원, 강원 54억원, 충북 70억원, 충남 154억원, 경북 683억원, 경남 등 40억원으로 울산, 경북 등 영남지역을 중심으로 많은 피해를 입혔다.

④ 대설 및 풍랑

2005년 12월 22일께 호남지역에는 사상 최대의 폭설이 내렸다. 정읍·광주·부안·순천 등 대부분의 호남지역은 막대한 인적·물적 피해를 입었다. 고속도로가 마비되고 비닐하우스와 축사가 무너져 내렸다. 2005년12월3일부터 시작하여 12월24일까지 지속된 대설 및 풍랑은 총 9개 시·도 97개 시·군·구에 피해를 입혔다. 이로 인한 인명피해는 사망 3명, 실종 11명 등 총 14명의 인명피해가 발생하였으며, 지역별로는 전남 2명, 전북 1명, 경남 11명이다. 대설로 인한 이재민 또한 많이 발생하였는데 총 2,178세대 6,508명의 이재민이 발생하였다. 재산피해는 총 5,206억원으로 집계되었으며, 이중 사유시설 5,064억원, 공유시설 142억원으로 사유시설에 대한 피해가 집중되었다. 시도별로는 광주 307억원, 전남 2,488억원, 전북 2,193억원, 충남 174억원, 제주 등 45억원이 발생하였으며, 특히 전라남북도를 중심으로 많은 재산피해가 발생하였다.

(2) 구호활동

① 재해의연금 모집 및 지원

전국재해구호협회는 2005년도 재해의연금의 총모금액은 14,900,698,924원으로 ARS 모금액 449,025,815원이 포함된 금액이며, 총지원액은 11,843,890,360원이다. 2005년도 재해의연금 모금 및 지원현황을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 11] 2005년도 의연금 모집 및 지원 내용

구분	모집		지원		
	의연금 (백만원)	의연금 (구호 세트)	의연금 (백만원)	의연품 (백만원)	자원봉사
계	14,091	14,952점 (50,000 세트)	10,317	30,655 (31,382 세트)	157명 11,134천원
강원도 양양산불 피해	66	324점	721	1,053	40명 (빵, 우유 등 600인분 지원,750천원
전북 등 호우피해	437	12,663점	4,814	26,842	30명 (쌀, 밑반찬 등 지원 5,354천원)
14호태풍' 나비'피해					57명 (김장김치 102박스 지원 5,354천원)
대설 및 풍랑피해	14,398	1,965점	4,782	2,760	30명 (3,533천원)

* 자료: 전국재해구호협회 2006 연보

② 재해별 의연금 모금

2005년도 의연금 모금액을 재해 유형별로 살펴보면 대설 및 풍랑 14,397,953,288원(96.63%), 전북 등 수해 436,880,021원(2.93%), 양양산불 65,865,615원(0.44%)으로 총 14,900,698,924원이 모금 되었다.

[표 12] 재해별 의연금 모금

재해	모금액(원)	비율(%)
대설 및 풍랑	14,397,953,288	96.63
전북 등 수해	436,880,021	2.93
양양 산불	65,865,615	0.44
합계	14,900,698,924	100.00

* 자료: 전국재해구호협회 2006 연보

③ 재해별 재해의연금 지원

[표 13] 재해별 재해의연금 지원 내역

구분	지원일	지원금액(원)	내용
폭설 피해	4월1일	5,000,000	3.4-3.6폭설피해 구호비(부상)
	4월1일	251,600,000	3.4-3.6폭설피해 위로금
	12월29일	2,400,000,000	12월 폭설피해 의연금 우선지원
	06년1월24일	2,382,660,000	4월 양양산불피해 의연금 지원
	소계	5,039,260,000	
산불 피해	4월7일	657,200,000	4월 양양산불피해 의연금 우선지원
	5월13일	64,150,360	4월 양양산불피해 의연금 지원
	소계	721,350,360	
호우, 농림 피해등	7월14일	579,740,000	서리, 우박 등 농림피해 위로금
	8월11일	15,000,000	호우피해 구호비(사망, 실종)
	8월11일	396,640,000	호우피해 위로금
	9월13일	262,500,000	호우피해 구호비(사망, 실종)
	9월13일	2,885,720,000	호우피해 위로금
	11월14일	28,240,000	우박 등 농림피해 위로금
	11월14일	19,540,000	우박 및 돌풍 등 농림피해 위로금
	11월14일	352,080,000	호우피해 위로금 추가(정산)
	11월14일	67,500,000	태풍 나비 및 호우피해 구호비(사망, 부상)
	11월14일	1,246,220,000	태풍 나비 및 호우피해 위로금
	11월30일	100,000,000	풍랑, 강풍 피해 구호비(사망, 실종)
	11월30일	130,100,000	풍랑, 강풍 피해 위로금
	소계	6,083,280,000	
합계		11,843,890,360	

* 모집 경비 등 1,328,642,000원 별도

* 자료: 전국재해구호협회 2006 연보

④ 재해의연품 모집·지원 현황

재해 구호물품 세트는 신속하고 효율적인 이재민 구호를 위해 재해발생 전에 종류별로 세트화되어 보관하고 있다가 재해가 발생하면 긴급하게 지원되는 응급구

호물품을 말한다. 응급구호세트의 종류로는 재해발생이 예상되어 이재민 수용시설에 일시대피한 자에게 지급되는 일시구호세트, 수용시설에서 귀가하는 이재민에게 지급되는 재가구호세트, 재해를 입어 수용시설에 대피한 이재민에게 지급되는 응급구호세트가 있다.

일시구호세트와 응급구호세트의 차이는 일시구호세트의 경우 재해로 인한 피해가 크지 않아 일시적으로 수용시설에 대피한 자에게 지급하는 것으로, 간단한 세면도구 위주로 구성되어 있는 반면, 응급구호세트의 경우 재해로 인한 피해가 크고 장기간 수용시설에 대피한 이재민들에게 지급하는 것으로, 세면도구 외에 침구류, 바느질 도구 등이 추가 된다.

일시구호세트의 구성품은 치약, 칫솔, 세면비누, 수건, 다목적보온덮개, 화장지 각 1점씩 1세트로 구성된다. 재가구호세트는 주로 주방용품으로 구성되는데 가스렌지, 코펠, 수저, 세탁비누, 세탁세제, 주방세제, 고무장갑, 수세미, 면장갑으로 구성되어 있다.

응급구호세트는 기본세트와 남성용, 여성용 세트로 구성된다. 먼저 기본세트에는 이불, 모포, 칫솔, 치약, 세면비누, 수건, 화장지, 빨래줄, 집게, 베게, 반짇고리, 손거울, 빗, 볼펜, 메모지 등으로 구성된다. 남성용 세트에는 체육복, 런닝, 팬티, 면도기, 양말이 있으며, 여성용 세트에는 체육복, 런닝, 팬티, 생리대, 양말이 있다.

[표 14] 품목별 의연품 모집·지원 현황

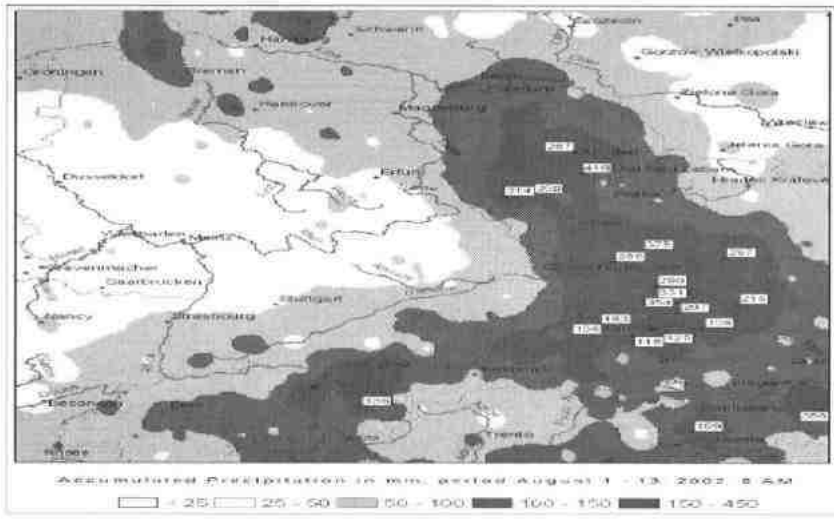
구분	접수현황					지원	잔고
	이월분	구입분 (제작분)	접수분	기타	소계		
응급구호세트	12,685	-	-	-	12,685	2,207	10,478
재가구호세트	13,243	10,000	-	-	23,243	6,810	16,433
일시구호세트	-	10,000	-	-	10,000	10,107	107
응급구호기본	-	10,000	-	-	10,000	5,734	4,266
응급구호남자	-	10,000	-	-	10,000	3,253	6,747
응급구호여자	-	10,000	-	-	10,000	3,271	6,729
소계	25,928	50,000	-	-	75,928	31,382	44,546
의류(점)	166,098	-	150	-	166,248	5,190	161,058
침구류(매)	729	-	440	-	1,169	1,069	100
버너(대)	659	-	-	-	659	-	659
생필품(점)	91,142	-	1,649	36,364	129,155	24,857	104,298
신발류(족)	3,805	-	2,834	-	6,639	-	6,639
세제류(점)	4	-	1,314	-	1,318	1,314	4
식품류(점)	-	-	1,136	-	1,136	1,136	-
생수(박스)	-	-	5,322	-	5,322	1,822	3,500
라면(박스)	-	-	2,103	-	2,103	2,103	-
식기류(점)	4,025	-	-	-	4,025	400	3,625
기타(점)	1,721	-	4	-668	1,057	4	1,053
소계	168,183	-	14,952	35,696	318,831	37,895	280,936

2. 독일의 의연금 배분

본 연구는 국외사례로서 독일의 구제기금사용을 활용하기로 하였다. 2002년 유럽을 강타한 엘배강 범람은 엄청난 재해구호 기금모금과 함께 의연금 배분에 있어서도 다양한 시스템과 프로그램이 활용된 바 있어 우리에게 시사하는 바가 크다고 판단하였다. 이에 대해 설명하면 다음과 같다.

1) 2002년 엘배강의 홍수에 따른 피해

2002년 8월 동유럽에서 발생한 홍수 피해액은 약 150억 유로였으며, 보험손실액은 31억 유로이다. 동유럽의 최대강인 엘베가 관통하는 Dresden시의 홍수위가 1845년 3월 8.77m에서 2002년 8월 17일 역사상 최고점인 9.4m를 기록하였고 이때 Dresden 지역에 강수량이 200mm이상 발생되었다(그림 2).



[그림 2] 엘베강 유역에 2002년 8월 1일 ~ 13일 사이 강수량(출처: http://www.dwd.de/research/gpcc)

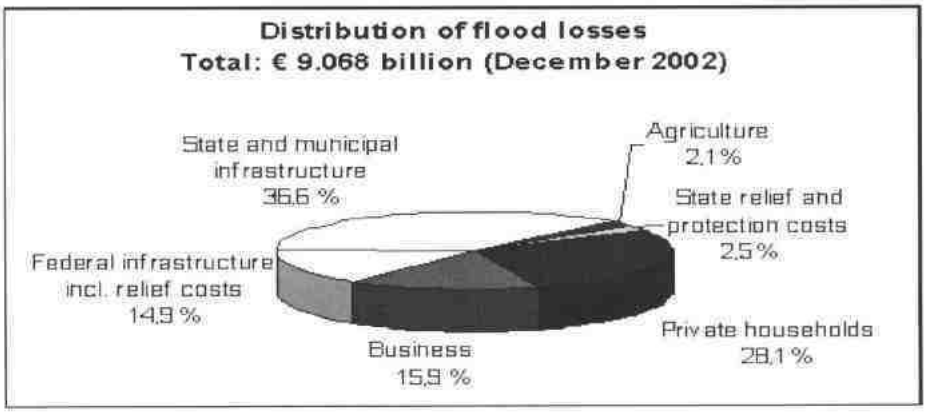
[표 15]와 같이 2002년 8월 한달동안 독일 남부지방과 체코지역에 강수량이 100 mm ~200 mm를 기록하였으며, 토양흡수량이 초과되어 대형홍수가 발생되었다.

[표 15] 독일 엘베강 지역에 따른 강수량(mm)

Station	A in km^2	Precipitation in mm		
		Aug. 1961/1990	Aug. 1-10, 2002	Aug. 11-13, 2002
Dresden	53.096	71	58	99
Wittenberg	61.879	70	58	102
Aken	70.093	70	60	105
Magdeburg	94.942	71	55	89
Neu-Darchau	131.950	65	56	79

(출처: Bundesministerium der Justiz, 2002)

2002년 홍수로 인명피해가 21명이었으며, 독일전체 홍수피해액은 220억 유로였다. 그중 2002년 12월 직접손실액은 약 91억 유로이며, 지자체의 기반시설피해액이 33.16억 유로(36.6%), 연방정부의 기반시설이 13.53억 유로(14.9%), 가계피해액이 25.47억 유로(28.1%), 개인회사 피해액이 14.38억 유로(15.9%)이다(그림 3).



[그림 3] 2002년 12월 엘베강 홍수결과 직접손실(출처: Bundesministerium der Justiz, 2002)

이 기간 독일중부 Saxony의 자치주(Free State of Saxony)와 Pirna에서 가장 큰 홍수피해가 발생하였으며, 그 결과 Saxony 자치주의 직접손실은 약 60억 유로(2002년 12월 전체피해액의 67%)가 발생되었다(그림 4).

[그림 4] 가장 큰 피해가 발생된 (a) Saxony의 자치주(Free State of Saxony)와 (b) Pirna지역의 홍수피해

(출처: http://www.pima.de/htm/wirtschaft.html)

이 피해액은 Saxon 주정부의 연간예산의 40%를 차지하였으며, Saxony-Anhalt 주

정부의 피해액은 약 10억 유로(2002년 12월 전체 피해액의 11.3%)이다(표 16).

[표 16] 2002년 12월 홍수로 인한 각 주정부의 피해액

Federal State	Loss Ration	Absolute (in €)
Saxony	67.0%	6.084 billion
Federal level	14.9%	1.353 billion
Saxony-Anhalt	11.3%	1.029 billion
Bavaria	2.2%	197.40 billion
Lower Saxony	2.0%	174.29 billion
Brandenburg	1.6%	144.65 billion
Thuringia	0.5%	48.99 billion
Mecklenburg-Western Pomerania	0.4%	32.91 billion
Schleswig-Holstein	0.1%	4.22 billion
Total	100.0%	9.068 billion

(출처: Bundesministerium der Justiz, 2002)

[표 17]과 같이 Saxony 주의 Dresden 시에서 2002년 공공재산에 대한 홍수피해액은 각각 4억 유로(42%), 개인가옥에 대한 피해액은 3억9천5백만 유로(41%)이며, 사업장의 피해액은 1억6천7백만 유로(17%)이다. 전체피해액은 9억6천2백만 유로이다. 또한 인근 Pirna 시의 전체피해액은 1억8천1백만 유로, 공공시설의 피해액은 3천2백6십만 유로, 개인가옥피해액은 전체피해액에 61.4%(111 million Euro)이며, 사업장의 피해액은 20.6%(37.2 million Euro)이다. 그중 사회공공시설은 약 1천3십만 유로(10.3 million Euro)이다(표 17).

[표 17] 부분별 Dresden과 Pirna의 홍수피해액(2002년)

Sector	Dresden		Pirna	
	Absolute Losses (in million €)	% Total	Replacement Costs (in million €)	% Total
Public assets	400	42%	32.600	18.0%
Private Households	395	41%	111.100	61.4%
Business	167	17%	37.200	20.6%
Total	962	100%	180.900	100.0%

(출처: Mitteldeutscher Rundfunk (2003): Millionenprogramm fuer die Landeshauptstadt. MDR 16. 1. 2003 (http://www.mdr.de/nachrichren/sachsen/509043.html))

Dresden 시와 Pirna 시의 2002년 예산액과 피해액을 비교하면 [표 18]과 같다. Dresden 시의 전체피해액은 2002년 시예산액의 114%이며, Pirna지역일 경우 292%이다. 이때 지방공공시설의 피해액은 Dresden과 Pirna지역에서 2002년 예산에 대해 각각 47%와 35%이다. 개인 지자체기부금은 Dresden과 Pirna지역에서 2002년 시예산에 대해 각각 5%와 4%이다.

[표 18] Dresden과 Pirna지역의 연예산과 홍수피해액(2002년) 비교

	Dresden		Pirna	
	in million €	% of budget 2002	in million €	% of budget 2002
Total losses	962.0	114	181.0	292
Losses to municipality	400.0	47	22.0	35
Budget 2002	847.0	-	62.0	-
Expected own municipal contribution (10% of losses)	40.0	5	2.2	4

(출처: Mitteldeutscher Rundfunk (2003): Millionenprogramm fuer die Landeshauptstadt. MDR 16. 1. 2003 (http://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/509043.html))

2) 독일 재해기금의 종류

독일의 자연재해와 엘베강 홍수가 발생했을 때 재원확보는 다음과 같다. 첫째, 독일중앙정부와 주정부의 각종의 세입을 통해 재해기금을 조성한다. 즉, 지방세(Landessteuern), 연방세(Bundessteuern)와 주정부 및 지방정부 공동세(Gemeinschaftssteuern)를 말한다. 일반적으로 독일연방정부는 각종세율을 올릴 권한이 없다. 그러나 주정부는 각종 지방세(Landessteuern)를 올릴 자율권을 갖고 있으며, 지역내의 지방세는 상속세, 재산세, 자동차세, 맥주세 등이 포함된다. 연방정부는 주정부에서 징수된 연방세(Bundessteuern)에 대한 권한이 있으며, 연방세는 증여세, 보험세를 뜻한다.

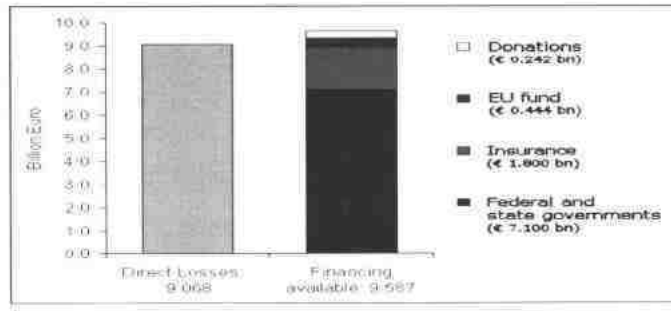
또한 주정부 및 지방정부 공동세(Gemeinschaftssteuern)는 개인소득세, 법인소득세 그리고 판매세를 말하며, 중앙정부, 주정부와 지방자치제에 할당된다. 독일기본법에 따르면 개인세와 법인세로부터 징수된 세입의 50%는 중앙정부(federal government)에 할당되며, 나머지 50%는 주정부(federal states)에 해당된다. 또한 지방정부와 중앙정부는 동일하게 필요한 지출비에 따라 판매세로부터 세입(revenue)을 올릴 수 있는 권한을 갖고 있으며, 특히 재정이 약한 지방정부는 4분의 1을 지원받는다. 그러므로 독일연방정부의 재정시스템은 각 정부의 재정수준을 수직적 및 수평적으로 균등화하고 있으며, 재정이 높은 정부는 재정자립이 열약한 정부에게 재원을 지원한다.

둘째, 동유럽 여러 나라를 관통하는 엘베강에 홍수시 추가적인 기금이 요구되었다. 거대한 엘베강 홍수재난 때 개별적인 지방정부의 연대보다 국가적인 연대로 극복하였다. 즉, 이런 거대한 홍수재난을 대처하기 위해 독일 중앙정부, 지방정부 및 유럽연합의 공동대응을 하였으며, 지원된 기금은 국가 재해구제기금(disaster relief fund)과 재건기금(reconstruction fund)이며, 재건기금은 재해기금 "Sonderfonds Aufbauhilfe"를 말한다. 이때 엘베강 홍수시 지원된 "Sonderfonds Aufbauhilfe"은 71억 유로였다.

셋째, 2002년 엘베강 홍수 발생시 독일피해지역을 위해 추가적으로 확보된 기금은 다음과 같다.

(1) 유럽연합 비상기금(EU Solidarity Fund(EUSF)): 4억4천4백만 유로(444 million Euro)
(2) 기부금: 2억4천2백만 유로(242 million Euro)
(3) 보험기금: 18억 유로

[그림 5]와 같이 2002년 홍수피해액인 91억 유로보다 모금된 기금이 약 5억1천9백만 유로가 초과되었다(그림 5).



[그림 5] 피해액과 모금된 기금(출처: Staatskanzlei Freistaat Sachsen (2002): Munich Re, 2003)

이때 위험자금(Risk financing)을 위해 주로 홍수보험의 역할이 증대되고 있다. [표 19]는 각국의 홍수보험의 이용형태와 그 차이점을 나타낸다.

[표 19] 각국의 홍수보험의 이용형태와 차이점

	Germany	United States	United Kingdom
Role of state government	No role	Primary insurer	No role
Type of flood insurance available	Private insurance available as extension of household policy	The National Flood Insurance Program(NFIP) insures household and commercial property	Only private; automatically included in homeowner's policies
Reinsurance for catastrophic losses	Private reinsurance	If premium reserves exhausted, NFIP borrows at market rate from treasury	Private reinsurance, capacity considered sufficient
Premium basis	Premium on risk basis	Partly on risk basis; highrisks are subsidized through lower premium	Rates set according to post code risks; risk based premiums avoiding adverse selection
Government compensation to insured and uninsured	Only in case of an extreme event	yes	Only to uninsured who are in great need
Government compensation to local governments	Only in case of an extreme	Up to 75% of infrastructure repair is statutory	yes, but minimal amount

(출처: Linneroth-Bayer et al. (2001): The uninsured elements of natural catastrophic losses. Final repirt submitted in fulfillment of grant from TSUNAMI fund, UK. IIASA, Laxenburg)

3) 재해기금원조와 재난대처

독일 정부는 2002년 홍수후 즉시 비상구제기금(emergency relief fund) 5억 유로(500 million)와 재건원조기금(reconstruction aid fund = Sonderfond Aufbauhilfe) 71억을 집행하였다. 뿐만 아니라 유럽연합기금(EU Solidarity Fund)은 4억4천4백만 유로와 공공기부금 3억5천만 유로가 사용되었다(표 20).

[표 20] 2002년 8월 독일정부의 비상원조 프로그램

Type of aid	Amount (in billions of Euros (€))
Emergency relief	0.5
"Reconstruction aid" fund-federal contribution	3.6
"Reconstruction aid" fund-regional/local authorities contribution	3.5
Reallocation from the federal transport budget	1.0
EU Structural Fund for Germany	1.2
EU Solidarity Fund	0.44
Total	10.24
(출처: Sachsische Staatskanzlei (2004): Der Stand des Wiederaufbaus. Materialien zur Kabinetts-Pressekonferenz am 3 February 2004, Dresden)	

2002년 독일의 재해구제기금 집행단계는 2단계로 나누며, 다음과 같다(표 21).

- 1 단계: 비상구제기금(Emergency Relief Financing)
- 2 단계: 재건기금원조(Reconstruction Financing Assistance)

[표 21] 재정집행 프로그램

Emergency Relief Financing	Private Households	Residential Property	Business	Agriculture & Forestry
	500 €/person, max. 2000 €/Household	5000 €/building	15,000€ (50% of loss) and 500 €/employee	50,000€
Reconstruction Financing Assistance	Municipal Infrastructure	Residential Property	Business	Agriculture & Forestry
	90% of reconstruction costs	Max. 80% of reconstruction costs	35-75% of reconstruction costs	Max. 30% of crop losses, max. € 1 million
(출처: Staatskanzlei Freistaat Sachsen (2002): Wiederaufbau nach der Flut: Positionen-Grundlagen-Arbeitsstand. Dresden)				

2002년 홍수범람후 첫 단계에서 비상구제기금(Emergency Relief Financing)중 개인당 500 유로, 가구당 2000 유로를 지급되었다. 또한 건물당 5000 유로와 고용인당 500 유로, 농경지와 임업에 50,000 유로가 지급되었다. 두 번째 단계에서 재건기금원조(Reconstruction Financing Assistance)중 지자체 공공 기반 재건비용의 90%, 개인가구 재건비용의 80%까지 손실보상이 지급되었으며, 개인기업손실 보상을 위해 최대 75%까지 책정되었다(표 21).

[그림 6] 동유럽 엘베강 주위의 2002년 홍수범람 피해지역

이런 정부의 도움외에 2002년 8월에 발생한 엘베강의 홍수범람 때문에 가장 큰 피해를 받은 Dresden(그림 6 참조)(당시 Dresden시는 3만명 이상의 가옥을 잃은 이재민이 발생함)에서는 자발적인 시민단체가 결성되었고 "시민이 시민들을 돕자(Buerger helfen Buergern)"는 구호 아래 2002년 8월 15일 500명 이상의 시민 및 구호 단체뿐만 아니라 인근주정부(Hamburg, Bayern, Brandenburg, Sachsen/Anhalt, Hessen, Baden-Wuerttemberg 그리고 폴란드, 스웨덴, 네덜란드)의 시민이 자발적으로 참여하게 되었다(그림 7). 또한 소방관(Feuerwehr)과 국가적으로 재난을 돕기 위해 결성된THW(Technisches Hilfwerks)요원들의 활약으로 도시내의 침수지역에 모래주머니를 이용하여 임시 방어망이 구축되었으며, 전기, 하수 및 수도시스템이 복구되었다. Sachsen-Anhalt 주의 인근도시 Magdeburg일 경우 3000명이상의 재해예방의 인력이 투입되었고, 400명의 독일 연방방위군과 구호사업기관에서 파견된 140명의 인력이 참여하였다. 이렇게 결성된 시민단체들은 인터넷을 이용하여 도움이 필요한 곳과 급하게 필요한 긴급물자(모래주머니, 전달품, 의약품, 물과 생활용품, 도구 등)를 모집하였고 신속하게 전달하였다. 예를 들면, 인근도시 Magdeburg일 경우 홍수피해가 발생되는 2002년 8월 16일 피해지역에 600개의 담요, 300개의 캠핑침대, 150개의 침낭 등이 긴급히 지급되었으며, 2002년 8월 24일 주정부 임시계좌로 약 100,000 유로가 모금되었다(참고: http://www.hochwasser.feuerwehr-magdeburg.org).

[그림 7] 2002년 홍수범람의 피해를 돕기 위해 Dresden에
자발적으로 형성된 시민단체

(출처: Initiative "Hilfe fuer Dresden - Buerger helfen Buergern"/ABM„ Spendenagentur" 13. August 2002-20. Juli 2003)

또한 긴급물자로 투입된 모래주머니는 제방붕괴와 도시내 홍수피해를 저감할 수 있는 곳에 사용되었다(그림8). 예를 들면, Dresden지역의 엘베강 범람위험을 대비하여 수많은 시민이 함께 모래주머니를 이용하여 홍수범람을 대비하였으며, 인근 Magdeburg 도시내에 Magdeburg-Stendal 고등학교 지하실내에 범람하는 홍수를 저지하기 위해 30,000개의 모래주머니가 사용되었다.

(a) (b)

[그림 8] (a) 2002년 8월 18일 Dresden지역의 모래주머니를 이용한 홍수범람저감과 (b) 2002년 엘베 홍수범람시 모래주머니를 이용한 홍수저감

(출처: Initiative "Hilfe fuer Dresden - Buerger helfen Buergern"/ABM„ Spendenagentur" 13. August 2002-20. Juli 2003)

이때 Dresden시에서 8월말까지 4만 통의 전화와 1000통의 Fax와 6000통의 이메일로 시민들에게 긴급한 도움을 알렸으며, 자발적인 성금과 자원봉사자들을 모집하였다(참고: http://www.hochwasser.feuerwehr-magdeburg.org).

4) 소결

중유럽에서 2002년 홍수피해는 150억 유로였으며, 독일지역 Saxony 주에서 가장 큰 홍수피해가 일어났다. 그 원인은 금세기 가장 큰 강우량이 8월 짧은 기간 발생하였기 때문이다. 그 결과 엘배강 홍수로 90억 유로의 직접 손실이 독일 전체지역에서 발생되었으며, Saxony 주의 피해는 전체 피해액의 67%(60억 유로)이다. 이때 Saxony-Anhalt 주의 피해는 11.3%(약 10억 유로 이상)이다. 엘배 홍수가 발생시 독일 정부는 모금된 재난기금 96억중 신속하게 47억9천만(4.790 billion Euro) 유로를 연방정부와 지방정부시설물 복구에 지원하였으며, 개인가옥피해를 위해 25억4천7백 유로(2.547 billion Euro), 개인사업장 피해복구를 위해 14억3천8백만 유로(1.438 billion Euro), 농경지 피해를 위해 1억9천백만 유로(191 million Euro) 그리고 주정부에 의해 지원된 기금 2억2천3백만 유로(223 billion Euro)가 지원되었다. 직접손실 피해액 91억보다 약 5억 이상의 재난기금이 모금되었다. 독일연방 및 주정부에 의해 조성된 특별재난기금 "Sonderfonds Aufbauhilfe" 71억 유로는 직접손실액의 78%였다. 이때 추가적으로 재난지역에 다른 EU연합기금은 4억4천4백만 유로, 기부금은 2억4천4백만 유로(244 million Euro), 보험기금은 18억 유로가 지원되었다. 이때 2002년 8월 당시 특별 재난기금 "Sonderfonds Aufbauhilfe"은 2단계를 거쳐 재난지역에 지원되었다.

첫 번째 단계는 비상대처기금이며, 이 기금은 피해를 입은 주민에게 신속하게 전달되었다. 두 번째 단계는 재건원조이며, 이 기금의 효율적인 지원을 위해 자세한 원조원칙과 평가에 따라 가장 필요성이 요구되는 재난지역에 우선적으로 지원 되었다. 또한 이 기금의 효율적인 할당을 위해 세금공제가 포함되었다.

독일정부의 재난 대처를 보면 첫 번째 재난기금 신속한 지원이며, 본 기금은 보완성, 병행성, 효율성, 준비성, 지방정부의 재건능력에 따라 지원된다. 두 번째 연방정부와 주정부의 기구들의 신속한 대처뿐만 아니라 시민들의 자발적인 재난극복을 위한 참여이다. 특히 2002년 재난 발생시 자발적인 주정부의 시민단체와 소방관 및 THW요원들의 신속한 대처로 홍수재난을 잘 극복하였다.

3. 미국의 의연금 배분 프로그램

1) 의연금 배분과 자선단체의 역할

미국의 의연금 배분은 발생한 재해에 대응하는 역할과 활동에 따라 다른 양상을 보이며 배분 기관의 종류와 피해자의 수요에 따라 변화하고 있다. 특히 미국의 경우 재해 대응에 대한 자선단체(charities)의 지원과 역할이 두드러진다고 볼 수 있다. 역사적으로 자선단체는 재난대응에 있어서 중요한 역할을 수행하였다. 예를 들어서 911 테러사건때 35개의 큰 자선단체 (적십자사 및 구세군 포함)는 거의 27억불의 의연금을 모집하였다. 자선단체들의 의연금 배분활동은 다양하여 음식, 대피처, 정신적 치료 등의 폭넓은 도움을 주었다. 역사적으로 미국의 재해구호는 정부와 함께 자선단체가 담당해왔는데 82만개 이상의 자선단체가 미국 내에 존재하고 있으며 총 1조 7천억원의 자산을 보유하고 있다. 이중 500여개 기관이 전체 예산의 90%를 차지하고 있어 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있었다.

이 경우 재난사태 대응에 있어서 자선단체의 역할은 변화될 수 있다. 적십자사 및 구세군을 포함한 몇몇 자선단체는 재난현장에 도착하여 즉각적으로 대규모적인 구호활동 (식사, 대피소, 의류 및 생활환경) 을 펼치도록 장비를 갖추었으며 또한 피난민에게 재정적인 지원을 하고 있다. 그 외 다른 자선단체들은 직업훈련, 장학금 및 정신적 충격 치료 등과 같은 장기적인 지원을 하는데 집중하기도 한다. 또한 새로운 자선단체들은 특정적인 수요를 제공하기 위해서 구성되는데, 911 테러 사건이후에 설립된 자선단체들은 생존한 레스토랑 직원 및 소방관을 위한 지원을 하기 위해 설립되었다.

미국 정부의 국가대응계획은 자연재해 및 테러공격과 같은 국내에서 발생한 사건에 대한 연방정부의 대응을 위한 단일체계의 광범위한 대응체계를 제공한다. 이 계획에서는 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부지원의 조정에 관한 체계를 제공

한다. 주요 각료 및 연방부처는 이 계획에 서명하였으며, 미국 적십자사 및 국가 자선단체 연합조직인 재난발생시 국가 자원봉사 조직활동연합 (National VOAD)도 서명하였다. 미국 적십자사 및 재난발생시 국가자원봉사 조직활동연합은 국가대응계획에 서명한 유일한 비정부조직이다. 2004년 12월 국가안보부는 부시대통령의 요청에 의해 개발된 국가대응계획을 발표하였다. 이 계획은 1992년 작성되었던 연방대응계획을 포함하여 재난관리에 있어서 기존에 있던 몇몇 계획들을 더욱 구체화시키고 대체하였다. 이 계획이 연방대응계획을 변화시킨 방법은 미국 적십자사를 제외하고는 자선단체의 이름을 명시하지 않았으며, 그 대신에 재난시 국가 자원봉사조직활동연합(National VOAD) 산하에 자선단체들을 결합하였다.

계획은 15개 응급지원기능을 설정하였으며, 각각의 기능은 특정적인 재난대응 수요를 지원하는데 있어서 중요한 역할 및 그 역할을 가지고 있는 조직을 구분하는 것이다. 그 중 6번째 긴급지원기능 (재난구호에 참여하는 자원단체와 가장 관련된 기능)은 주요 부처와 자선단체가 다음사항을 제공하는 활동그룹을 명시하였다.

- 대피소, 음식 및 긴급 처방을 포함한 대규모 구호
- 단기 및 장기 주거지 복구
- 상담, 사업지원, 특별한 필요를 가진 자에 대한 지원 등 인적 서비스

직접적인 서비스 제공자로서 미국 적십자사는 재난 피해자에게 음식 및 주거지를 제공한다. 이 역할을 충실히 함과 동시에 미국 적십자사는 FEMA 와 함께 긴급지원기능 6 인 대규모 구호, 주거 및 인적 서비스를 제공하는 연방노력을 조정하는 책임이 있다. 미국 적십자사는 긴급지원기능에 대하여 주책임기관으로 역할을 하는 유일한 자선단체이다. 국가대응계획은 미국 적십자사에게 연방 대규모 구호를 조정하기 위한 책임을 부여하고 있다. 미국 적십자사는 또한 자문서비스 및 연방정부와 얼음 및 식수 배분 등의 긴급지원기능을 책임지고 있다. FEMA의 책임은 주요기관간의 정기적인 회의를 소집하고, 대규모 구호활동에서부터 장기간 복구활동으로 지원활동의 변화에 대한 조정을 책임지게 된다.

재난시 다양한 서비스를 제공하는 약 40개의 자선단체들로 구성된 재난시 국가자원봉사조직활동연합(National VOAD)은 긴급지원기능 6에서 지원기관으로 계획되어 있으며, 재난 피해자에게 직접적인 서비스를 제공하지는 않는다. 오히려, 재난시 국가자원봉사조직활동연합(National VOAD)은 재난의 심각성, 확인된 필요서비스 및 그 필요를 제공하기 위해서 취해진 활동등과 관련된 정보를 회원단체와 공유하는 책임을 가지고 있다.

정리하자면, 미국 자선단체의 재해의연금 지원은 크게 단기적 긴급지원과 중장기적 생활지원으로 구분될 수 있다. 단기 재해의연금 배분은 미 적십자(American Red Cross)와 구세군(Salvation Army)이 대표적인 기관으로 볼 수 있다. 이들은 재해 발생 후 현장에 급파되어 피해자에게 필요한 긴급구호물자를 제공하고 있으며 음식, 거처, 의류 제공 및 필요한 경우 긴급 재정원조를 신속하게 지원한다.

반면, 장기재해의연금 지원의 경우 재해 피해자들의 장기적인 생활안정을 도모하기 위한 프로그램이 포함된다. 직업 훈련(job training), 장학금 지급(scholarships) 그리고 재해로 인한 정신적 외상 치료(mental health counselling)등의 지원이 들어간다. 특히 최근에는 재해발생 후 발생되는 특정 수요에 맞춰 프로그램을 개발하고 있는 것이 특징적이다. 예를 들어, 911테러로 피해를 입은 근로자 및 소방관들에 대해서는 별도의 생계 지원 프로그램을 만들어 이들의 재활을 돕고 있다.

2) 미국의 의연금 배분 지원 체계

미국의 의연금 배분은 지방정부, 주정부, 연방정부의 긴밀한 협조체계 하에 이루어진다. 대규모 구호, 긴급지원, 주택 및 인적서비스는 지방, 주정부의 재난대응 및 복구수요가 그들의 능력에 초과할 때 연방정부의 대규모 구호, 긴급지원, 주택 및 인적서비스를 제공하는데 있어서 조정역할을 한다.

미국 안보국(The Department of Homeland Security: DHS)과 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA)은 대규모 구호, 긴급지원, 주택 및 인적서비스를 수행함에 있어서 지방정부, 주정부 및 자원봉사단체를 지원하기 위하여 연방자원을 조정하며 이끌어 낸다. 대통령에 의한 명령이 있을 때, 긴급지원 서비스 및 프로그램은 잠재적이거나 실제적인 재난사건에 의해 피해를 입은 개인 및 가정을 지원하기 위하여 수행되어진다. 여기서 대규모 구호라 함은 피난처, 음식제공, 긴급처방, 긴급구호물자의 대규모 배분 및 피해자에 대한 정보를 가족과 활동회원들에게 제공하는 것을 포함하게 된다.

한편, 긴급지원이라 함은 지역차원에서 제공되는 전통적인 대규모 구호의 범위를 넘어서는 즉각적인 필요성을 확보하기 위하여 개인, 가정 및 공동체에 의해서 요구되는 지원을 의미한다. 이 서비스는 다음과 같은 사항을 포함한다. (1) 피난에 대한 지원 (피난민의 등록 및 추적이 포함됨), (2) 가족의 재상봉 지원, (3) 특별히 필요한 사람들에게 주어지는 도움 및 서비스 제공, (4) 애완동물에게 주어지는 피난, 주거 및 기타 긴급서비스, (5) 특별 주거지에 대한 지원, (6) 의료 주거지 지원, (7) 관례적이지 않은 거주지 관리, (8) 기부물품 및 서비스의 조정, (9) 자원봉사 지원의 조정. 긴급조정기능에서 인종, 피부색, 국적, 종교, 성, 나이, 장애여부, 영어 능력, 또는 경제적 상황에 관련없이 이루어지며 피해 지방정부, 주정부 및 공동체와 함께 조정하는데 도움을 준다.

각 부문별 재해구호 항목에 대한 설명을 하면 다음과 같다. 첫째, 주택의 경우 주거에 대한 선택권, 즉 입주세지원, 수리, 대출지원, 대체, 공장건설 주택, 반영구 건설, 영구 건설, 위탁, 접근가능 주택의 확인 및 제공, 주택 지원의 기타 자료의 접근 등을 포함한다. 이 지원은 국가재난주택전략(National Disaster Housing Strategy)에 의해서 계획되어진다.

둘째, 인적 서비스의 경우 재난피해자들이 그들의 주택이 아닌 것의 손실을 복구하는데 도움을 주는 프로그램을 실행하는 것을 포함한다. 즉, 파괴된 개인적 소유

물의 대체해주는 프로그램, 재난 대출, 식량지원 및 위기상담, 재난실업 및 법적 서비스를 받는데 도움을 주는 프로그램 등을 포함한다.

국가대응조정센터 긴급지원기능은 지역, 주정부 및 연방정부, 자원봉사단체 및 비정부기구 등을 지원하며, 국가대응체계(NRF) 용어정의에서 정의된바와 같이 특별히 필요한 사람들에게 주어지는 공공 보건 및 의료서비스를 지원한다. 추가적인 대응지원이 필요한 개인은 장애를 가지고 있는 사람을 포함하며, 이들은 장애시설에 거주하거나, 나이가 많거나, 다양한 문화에서 왔거나, 영어를 잘 못하거나, 어린이거나, 이동함에 있어서 어려움이 있는 사람들이 이에 해당된다.

DHS/FEMA 는 지방정부, 주정부 및 자원봉사단체 및 민간부문과의 밀접한 협력을 통하여 연방 대응 및 복구 활동을 조정한다. 긴급지원기능 6번 지원은 가장 낮은 가능한 조직적 차원, 즉, 연합현장사무소(JFO) 및 지역대응조정센터(RRCC)에서 조정되어진다. RRCC/JFO 수준에서 충족될 수 없는 요청 또는 해결될 수 없는 사안에 대해서는 국가대응조정센터(NRCC)로 이전되어 처리된다.

일단, 초기대응활동은 피해자의 즉각적인 필요(수요)에 집중되며 복구노력은 대응활동과 함께 동시에 시작된다.

주정부는 연방정부로 부터의 대규모 구호, 긴급지원, 주택 및 인적서비스 지원을 조정하기 위하여 공무원을 선임한다. 담당공무원은 지역대응조정센터(RegionalResponseCoordinationCenter: RRCC) 긴급지원기능 지국과 연락을 담당하는 주 연락책으로서 활동한다. 활동이 활성화되면 지역대응조정센터(RRCC) 긴급지원기능 지국은 주정부 담당자와 긴밀한 협력으로 상황을 평가하고 자원 요구를 확인하고 지역긴급지원기능 지원부처를 소집하게 된다. 이때, 사고관리지원팀, 연합현장사무소(JFO) 및 타 DHS/FEMA 또는 주정부 시설에 긴급지원기능의 연락처를 제공한다.

한편, 지역차원에서 연방정부 부처와 함께 긴급지원기능 6번 연방자원요구를 조정한다. 지역차원의 RRCC/JFO 에서 충족되지 못하는 요구, 해결되지 못하는 문제는 국가대응조정센터로 보낸다. 긴급지원기능에 대한 주책임 연방정부부서로서 DHS/FEMA는 초기수요를 확인하고 긴급지원기능 지원 부서들이 그들의 임무를 수행하는데 요구되는 지원들이 준비되어 있는지 확인한다. 즉, 지원요청, 사전 임무할당의 활성화, 및 임무할당의 발행 등이다. 필요하면 연방지원부서 및 자원봉사연합에서 파견된 연락책은 지역대응조정센터와 연합현장 사무소 (RRCC & JFO)에서 긴급지원기능 지국을 지원한다.

일단 연합현장사무소 긴급지원기능 지국이 설치가 되면 다음과 같은 역할을 수행하게 된다.

① 대규모 구호, 긴급지원, 주택 및 인적 서비스의 제공에 있어서 지역, 주정부 및 자원봉사단체를 지원한다.
② 대규모 구호, 긴급지원, 주택, 인적서비스 활동에 관한 보고서를 연합현장사무소 계획부서에 제출하며 이 보고서는 현장 사고활동계획 및 현황보고서에 포함되어진다.
③ 긴급지원기능 6번에 관한 정보를 긴급지원기능 6번 지원부처에게 배포한다.
④ 미국 적십자사, 지방정부, 주정부 및 연방정부 및 자원봉사단체에 의해 제공되는 자료를 사용하여 현 대규모 구호서비스 및 활동에 대한 보고를 한다.
⑤ 지역, 주정부 및 연방정부 부처와 함께 조정에 있어서 향후 요구를 예측하고 확인한다.
⑥ 연방정부가 조성하는 재통합 시스템을 사용하기 위한 주정부의 요구조건을 감시한다. (즉, 국가긴급가정 접수 및 위치 시스템(NEFRLS) 및 국가긴급아동위치센터(NECLC))
⑦ 피해주에서 대규모 구호서비스를 제공하는 자원봉사단체연합체가 연방정부로부터 자원지원을 요청하는 절차를 용이하게 한다.
⑧ 추가적 대피소 능력에 대한 지역, 주정부, 연방정부 및 자원봉사단체와의 조정

⑨ 지역, 주정부, DHS/FEMA 본부 및 연방지원 부처와 조정으로 초기 주택 전략을 개발한다.

긴급지원기능 주책임 기관 및 지원기관의 임직원은 복구활동의 초기단계까지 활동을 지속한다. 이는 모든 대응활동이 수행되어지는 것을 확실하게 하기 위함이며, 대규모 구호에서 주택복구까지의 관련된 이슈들을 이전하고 책임에 대한 지원을 하기 위함이다.

긴급지원기능 기관은 단기동안 할 수 없는 사항을 제공하기 위하여 장기적인 복구전략을 수립한다. 지역 자원봉사단체 및 신념기반 조직의 노력을 지원하기 위하여 국가자원봉사단체연합 및 국제구호단체와 협력한다. 새로이 형성된 자원봉사단체 및 사회봉사단체, 장기복구를 위한 공식적 조직체와도 협력한다. 비전통적 자원단체는 특별한 사건이 발생하기 이전에 계획 및 협력에 대하여 고려되지 않았던 단체들을 포함한다. 새로운 자원봉사단체는 특별한 사고에 대하여 대응하기 위해 형성된 단체들을 포함한다.

이와 함께 각 주정부는 이재민에게 대규모 구호서비스를 제공하기 위하여 주지사와 직접적으로 대규모 이재민 구호 일을 하는 전담 주정부 부처를 설치한다. 지방정부 및 주정부는 자원봉사조직과 협력으로 피난처, 식사, 및 물품배분, 긴급의약처방 및 재난복지정보를 제공한다. 긴급지원기능의 책임역할을 담당하는 DHS/FEMA 는 연방정부의 대규모 구호자원이 대규모 구호 능력을 지원하고 증대되도록 하기 위하여 주정부와 밀접한 협력을 한다.

3) 의연금 배분 내용

미국의 의연금 배분 내용과 방식에 대한 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같다. 먼저 재해 발생 후 가장 큰 문제가 되는 피난처에 대해서는 긴급대피소에 대해 규정하고 있다. 긴급 대피소는 피해지역의 구조물에서 계획된 피난처를 활용하는

경우와 지방정부에 의해서 추가적으로 지정되는 경우가 있다. 대피소는 가능한 한 장애를 가진 사람들이 최대한으로 접근하기 용이하도록 선정되어야 함을 규정하고 있다.

식사제공은 정해진 장소, 이동차량 식사제공 및 대규모 식사제공 장소의 조합으로 구성되며 대규모 배분은 피해지역에 설치된 장소를 통해서 급히 필요한 물품을 제공하기 위하여 긴급구호물자를 배분하는 것을 포함한다. 이 장소는 지방정부, 주정부 및 연방정부주체, 자원봉사단체 및 기타 민간부문 조직이 서로 협력하여 음식, 식수 및 생활필수품을 배분하는데 사용되어진다.

긴급의료처방은 대규모 구호 시설 및 장소에서 기본적인 초기의료처방을 제공하며, 적합한 의료진 및 시설에 추천하는 것을 포함한다. 또한, 재난복지정보(DWI)는 피해지역 외부에 있는 가족들에게 피해지역에 거주하는 이재민들에 대한 정보를 제공하는 것과 관련된 일련의 서비스를 말한다. 또한 피해지역내에서 헤어진 가족들의 상봉하기 위한 서비스를 포함한다.

한편, 긴급지원기능에는 주정부 요청에 의하여 지역, 주정부 및 자원봉사단체에게 다음의 지원을 제공할 수도 있다. 먼저, 긴급 식사제공 및 물자배분으로서 주정부가 피해당사자들의 구호능력이 연방정부로부터의 자원을 필요로 하다고 판단하였을 때는 농산부 (USDA) 식품영양서비스(FNS) 와 지역, 부족, 및 주정부와 자원봉사단체들과 함께 활동을 한다. 이 활동은 민간부문 식사제공 운영, 음식 필수품의 확보, 식사계획 개발 및 저장장소의 확보 등을 포함한다. 또한 긴급구호물자의 배분을 위한 지방정부, 주정부 및 자원봉사단체의 배분담당업무를 지원한다. 이같은 지원은 물자 이송, 기술적 지원 및 기타 주요항목을 포함한다. DHS/FEMA 는 지방정부 및 주정부, 자원봉사단체 및 민간부분이 그들의 대규모 구호 대응 활동을 증대하도록 지원함에 있어서 자원 및 긴급지원을 조정한다.

대규모 피난을 하는 지방정부, 주정부를 지원하기 위하여 직원을 파견한다. 긴급지원기능 6번 대규모 피난 활동 및 요구사항은 국가대응체계 대규모 피난 사건 부록에서 규정하고 있다. 또한, 가족재상봉 지원서비스를 제공한다. 대규모 피난 과정이 연방정부의 지원이 필요할 때, DHS/FEMA 는 이산가족 재상봉의 도움을 위하여 개인 및 가족에 관한 정보를 추적한다. 피난자 및 생존자의 조사, 위치파악 및 등록, 가족상봉 활동은 지방정부, 주정부 및 연방정부 수준에서 수행되는 활동이다.

특이한 것은 가정애완동물 보호 및 지원 서비스이다. 이는 미국 내에서 지원되는 독특한 구호활동으로 볼 수 있다. 피난 및 대피기간 동안 가정애완동물 및 보호할 동물 등의 안전 및 복지를 제공하는 대규모 구호서비스를 조정한다. 주정부에 의한 요청이 있을 때, 긴급지원기능은 가정애완동물 등을 지원하는 방안을 마련한다. 연방대응 공동체는 애완동물 보호 및 지원 서비스를 활용하는 사람들의 변화된 수요를 파악하여 요청자의 요구조건에 따라서 피난, 이송, 주거 및 서비스 제공시 최대한으로 함께 있을 수 있도록 지원하는 기능을 수행한다.

또한 일반적인, 특별한, 의료적인, 비관습적 대피소에 대한 지원도 규정하고 있다. 집단적인 구호시스템 및 대피소 내의 활동에 있어서 추가적인 연방정부 지원이 필요할 경우에는 지원, 자원 및 기술적 지원을 제공한다. 집합적 구호 시설은 장애자들에게도 접근가능하도록 규정하고 있다. 여기서 비관습적 대피소는 다음을 포함한다.

- 호텔, 모텔 및 기타 독방 시설
- 텐트, 조립식 시설, 기차, 및 선박 같은 임시 시설
- 기능적 대피소 및 의료 대피소와 같은 특별한 대피소
- 휴식센터, 구조지역 및 비오염과정센터 등을 포함한 특별한 집단 구호지역의 지원

국가대피소시스템(NSS)은 재난 및 긴급상황 대응활동 동안 게시된 대피소에 대한 정보를 제공하는 포괄적인 웹기반 데이터베이스이다. 국가대피소시스템에서는 구

체적으로 대피소의 위치, 수용능력 (피난, 일반사항, 애완동물, 의료 등) 및 열림, 준비중, 폐쇄 등에 대한 정보를 제공한다. 국가대피소시스템의 정보들은 지방정부, 주정부 및 대피소를 운영하는 자원봉사단체에 의해서 제공되어진다.

사전에 준비되지 않은 자원봉사 및 요청되지 않은 기부품에 대한 지원 역시 DHS/FEMA 본부의 기부금품 관리팀이 주정부의 자원봉사 및 기부물품관리를 지원한다. 자발적 자원봉사 및 비요청된 기부금품에 대한 연방정부 지원의 절차, 과정 및 활동은 자원봉사 및 기부금품 관리 지원 부록에서 정의되어진다. 자원봉사 및 기부물품 관리에 대한 연방정부의 지원은 다음과 같다.

- 기부된 물품 및 서비스의 제공의 관리 및 기록을 위한 정보시스템
- 요청되지 않은 물품을 저장할 창고 지원
- 비요청 개인 및 국제적 기부금품의 조정
- 자원봉사단체 조정 : 긴급지원기능은 지방정부, 주정부, 자원봉사단체, 민간부문과 함께 협력하여 포괄적이고, 범부처적이며, 전 공동체적이고 조정된 대응 및 복구노력을 용이하게 한다.

세부 재해구호 지원에 대한 사항은 다음과 같다. 국가의 주택부문 재난대응전략은 재난 발생시 주택지원을 위한 포괄적 범위의 선택사항을 다음과 같이 정의하고 있다.

- 임시적 지붕 수리 : 개인주택의 파손된 지붕을 신속히 수리한다. 이 지원은 거주민이 영구적 수리를 하면서 자신의 집에 돌아가서 있을 수 있도록 한다.
- 수리 프로그램 : 주택 소유주들이 주된 거주, 시설 및 거주 기반시설을 수리하기 위한 재정적 지원
- 대체 프로그램 : 피해자들이 파괴된 주된 거주주택을 대체하기 위해 발의된 재정적 지원
- 현존하는 주거 자원 : 민간부문 및 기타 연방부처에서 제공된 가용 주택자원 가운데 중심부 지역

- 세입자 지원 : 임시주거 세입을 위한 개인 및 가족에게 주어지는 재정적 지원
- 소집되지 않는 시설 : 민간 및 반민간 숙박장소를 제공하는 시설들은 임시주택으로 간주되지 않는다 (즉, 유람선, 텐트촌, 국시설, 학교 체육관시설, 또는 개조된 간호시설)
- 다른지역으로의 이송 : 단기 및 장기주택자원이 가능한 지역 즉 재난지역 밖으로 개인 및 가족을 이송하는데 도움을 줌. 교통서비스는 재난이전 위치로 되돌아가는 것을 포함한다.
- 항구적 주택건설은 안된다. 영구적 및 반영구적인 주택건설에 피해자 및 가족들에게 직접적인 지원을 한다.
- 직접 재정적 주택 : 재난피해자를 위하여 땅 주인에게 직접적으로 주어지는 지원금을 의미한다.
- 호텔/모텔 프로그램 : 집단 수용소 또는 기타 임시환경에서 이전함에 있어서 그들의 재난이전 거주지에 돌아갈 수 없는 개인 및 가정을 위한 임시적인 숙박이다.
- 직접 주택 운영 : 일반적으로 공장에서 만들어진 임시 주택의 제공이다. 이 경우는 타 주택 자원이 불가능할 경우에만 사용한다. 임시주택은 공동체 수요에 적합할 것이다.
- 소규모 기업청 재난 대출 프로그램 : 재해피해자산에 대한 보수 및 대체를 위한 자금을 제공하기 위하여 자격이 되는 주택소유주 및 세입자, 농업이 아닌 사업, 비영리 조직에게 저금리 및 장기 재난대출지원을 제공한다. 현존하는 특권의 이전, 경감 및 재산정, 업그레이드 및 1년 보험료와 같은 돈을 포함한 대출자금을 제공한다.
- 거주 주택정보 제공 : 주거할 수 있는 주택에 대한 접근 및 정보를 제공한다. 이 주택은 임시적인 주택으로 사용하기 위해 피해지역 내 또는 주위에 있는 주택 및 도시개발부 소유의 주택으로서 장애자에게도 접근이 가능하다.

4) 자원봉사 및 의연금품 관리

자원봉사 및 의연금품관리 지원은 주정부가 연방대응이 요구되는 사건에 대하여 사전 준비되지 않았지만 긴급지원기능을 지원할 수 있는 비제휴 자원봉사, 비제휴 조직체 및 요청되지 않은 지원품에 대하여 가장 효율적이고 효과적인 사용을 확보함에 있어서 지원하는데 필요한 절차를 조정하는 것이다. 주로 비제휴 자원봉사 및 비요청 기부품에 대한 관리에 있어서 주정부를 지원하는 연방정부의 역할을 안내하는 데에 그 목적이 있다. 이 안내서는 국가대응체계하에서 자원봉사 및 기부금품에 대한 책임이 직간접적으로 가진 모든 부서 및 조직에 적용된다.

연방정부는 제휴되지 않은 자원봉사 및 요청되지 않은 기부금을 관리하는데 있어서 주정부의 노력을 지원한다. 연방정부, 주정부, 지방정부에 의해서 요구된 요청은 일반적으로 지역대응조정센터(RRCC) 또는 연합현장사무소(JFO)를 통해서 조정되어진다. 그러나 상황에 따라서 조정은 국가대응조정센터(NRCC)에서 이루어질 수도 있다. DHS/FEMA 는 자원봉사 및 지원금 관리 직원을 NRCC, RRCC 및 JFO 에 주정부 지원 하에 제공한다.

자원봉사 및 기부금 관리활동에 대한 연방정부의 지원은 다음 사항을 포함한다.

- DHS/FEMA 본부에서 자원봉사/기부금 조정팀의 편성 : 이 팀은 대규모 민간주체, 대규모 시민조직 및 기타에서 보내진 기부자들에게 제공되는 서비스를 촉진하며, 국가적인 방송매체 모금활동과 기부금 및 자원봉사서비스를 포함한 복잡한 상황을 처리한다.
- 주정부의 요구에 따라 국가적 기부금 및 자원봉사 관리를 위한 웹-기반의 적용: 이는 일반 국민이 자신의 기부금 및 서비스를 등록할 수 있게 해주며 주정부 자원봉사/기부금 조정팀이 실시간으로 그 상황을 파악하여 실수요에 대응할 수 있게 해준다.
- 다양한 주체들과의 조정: 즉 DHS/FEMA 관련부서, 국가 및 지역사회 서비스의 단체(CNCS) 들간 의견을 조율하며 다 부처 및 주체의 물품저장소 및 자원봉사 접수센터와 같은 시설을 관리한다. 국가 비상전화 및 전화센터의 조정과

같은 통신지원 서비스를 하며 국가 및 지역사회 서비스의 단체(CNCS)는 기존에 있는 연방, 주, 및 지역단체 재난관리 체계의 일원이 아닌 자원봉사자의 활용을 지원한다. 또한, 재난시 국가자원봉사조직활동연합(National VOAD)은 요청되지 않은 기부금품의 활동, 공공정보 캠페인 및 불필요한 물건의 처리등을 최대화하는 노력을 포함하는 비요청 기부금품의 관리를 지원한다.

재난이 발생하면 정부만의 자원 만으로는 재난 대응시에 부족한 경우가 많다. 자원봉사 및 기부금품은 다양한 방법에서 대응노력을 지원할 수 있다. 이는 모든 수준에서 정부가 자원봉사 및 기부금품을 대응활동에 효과적으로 받아들일 수 있도록 계획하는 것이 중요하다.

자원봉사 및 기부금품 관리 지원 기능은 국가적인 관점에서 구체적인 안내사항을 제공한다. 주정부 및 지방정부의 계획가는 그들의 긴급대응계획에 이와 유사한 자원봉사 및 기부금품관리 제공기능을 포함해야만 한다.

대규모 재난이 발생하여 해외의 국가 및 개인, 단체에서 기부금품을 제공할 경우에는 미국 국무부가 기부금품을 관리할 책임이 있다. 국제적 기부금품을 관리함에 있어서 절차에 관한 구체적인 절차는 국제조정지원에서 제공되고 있다.

5) 민간부문과 공공부문의 협력

미국에서 의연금 배분은 공공부문 단독으로 이루어지지 않는다. 정부기관은 국민의 생명과 재산을 보호하고 그들의 복지를 증진시킬 책임이 있다. 그러나 정부는 혼자서만 그 책임을 수행 할 수 없다. 사건의 많은 단면에서 정부는 재난관리 파트너로서 민간부문과 함께 임무를 수행하여야 한다.

민간부문 조직은 재난의 이전, 중간 및 이후에 중요한 역할을 수행한다. 우선, 민간부문은 일터에서 그들의 직원의 복지 및 안전(보호)를 제공한다. 추가적으로 재

난관리자는 물, 전력, 통신네트워크, 교통, 의료, 보안 및 다양한 서비스를 제공하는 업체와 끊임없이 일을 해야만한다. 이와 같은 서비스 사업은 재난 대응 및 복구에 요구되어진다.

민간부문의 참여는 그 조직의 특성 및 사고의 특성에 근거하여 변화된다. 민간부문의 5가지의 구분된 역할이 다음의 표에 정리되었다.

[표 22] 민간부분의 부문별 5가지 역할

부문	부문별 역할
사고 피해발생된 조직 및 기반시설 (Impacted Organization or Infrastructure)	민간부분 조직이 재난에 직간접적으로 영향을 받을 수 있다. 이에는 민간부문이 소유한 주요기반시설, 주요 자원, 및 지역 및 국가적 경제복구에 필수적인 민간부분의 어떤 것을 포함한다. 예를 들어, 민간부문이 소유한 주요기반시설로는 교통, 정보통신, 민간시설, 금융기관 및 병원들이 포함된다. 필수 기반시설 및 주요자원 (CIKR)은 미국 정부, 경제 및 사회의 다양한 면을 지원하는 주요기능 등으로 제공하는 17개 부문으로 구분된다.
규제되거나 책임이 있는 부문 (Regulated and/or Responsible Party)	어떤 규제를 받는 시설 및 위험물 관리시설의 소유주 및 운영자는 법적으로 사고발생을 대비하고 방지하도록 책임이 있으며, 재난이 발생하였을 대 대응하도록 하고 있다. 예를 들어 연방정부 규정에서는 핵발전소 소유자는 긴급대응계획을 유지하고 평가를 실시하고, 즉각적인 신고 및 사고대응에 대비한 훈련을 하도록 하고 있다.
대응자원 (Response Resource)	민간부문 주체는 재난발생동안 기부 또는 보충하여 재난대응 자원을 제공한다. 이에는 특별팀 및 주요 서비스 제공자, 장비 및 첨단 기술등을 포함한다. 이는 지역적인 민관 긴급대응계획 또는 상호협력 및 지원협약을 통하여 제공된다. 또한 정부로부터 비정부적 자원봉사자 시발로부터 요청에 대한 대응으로서 제공된다.
지역 조직과의 파트너 (Partner With State/Local Emergency Organizations)	민간부문 주체는 지역 및 주정부의 긴급대비 및 대응 조직 및 활동과 파트너로서 역할을 한다.
국가경제구성요소 (Components of the Nation's Economy	국가경제의 중요요소로서 민간부문 운영계획의 연속성 뿐만 아니라 실제사고로부터의 복구는 중요 국토안보활동을 나타낸다.

많은 민간부분 조직은 국가의 중요 기간시설의 운영 및 관리부분에 대한 책임이 있다. 주요기간시설은 너무 중요해서 시설이 기능이 마비되거나 파괴되면 보안,

국가경제 안정, 공공보건 또는 안전 및 복합적인 부분에 대하여 약하게 되는 영향을 줄 수 있는 자산, 시스템 및 네트워크 및 기능을 포함한다. 주요 자원은 국가정부 및 경제를 운영하는데 최소한으로 요구되는 자원으로서 공공 및 민간적으로 통제되는 것을 말한다. 국토안보부는 본 국가대응체계와 동시에 포괄적인 국가기반시설방어계획(NIPP)을 개발하였다. 주요시설 및 주요자원 지원 기능은 사고발생시 시설 및 자원을 위하여 필요한 지원을 논의하며, 그 지원이 수행되고 장소 및 그 메커니즘을 논의한다.

사고발생시 주요 민간부문 파트너는 지역 위기 의사결정과정에 포함되어져야 하며, 적어도 지역 위기관리자와의 직접적인 연계(hot line)를 가지고 있어야 한다. 지역사회는 민간부문과 강력한 협력관계가 없으면 사고로부터 효율적인 대응 및 복구를 수행할 수 없기 때문이다. 여기서의 핵심적인 민간부문 책임은 다음과 같다.

- 직원, 기반시설 및 설비 방어 계획
- 연속적인 사업운영 및 정보의 방어 계획
- 소유 기반시설 및 설비에 영향을 미치는 사건에 대한 대응 및 복구계획
- 사건발생 이전 어떤지원이 필요하고 어떻게 도움이 되는 지에 대한 사항을 확인하기 위한 재난관리자와의 협력
- 사건발생이전에 긴급대응계획을 개발하며 관리함
- 특별한 대응능력을 제공하기 위한 상호 협력 및 지원협정의 체결
- 대응 및 복구과정에서 지역 재난관리자의 지원 및 공공경각심을 제고하기 위한 지원제공

비정부기구(Nongovernmental Organizations)는 사고 발생 이전, 도중 및 이후에 상당한 중요한 역할을 한다. 예를 들어, 비정부기구는 재난피해자의 대응 지원하고 복구를 증진시키기 위하여 피난처, 긴급구호식품제공, 상담서비스 및 기타 중요한 지원서비스를 제공한다. 이 기관들은 종종 장애자등을 포함한 특별한 도움이 필요한 개인들을 도와주는 특화된 서비스를 제공하기도 한다.

비정부기구의 중요한 특성은 고유한 독립성과 특정한 관심 및 가치성을 가지고 있다. 이와 같은 관심과 가치는 기구들의 운영에 있어서 우선순위와 그들의 제공하는 자원의 형태를 결정하게된다. 그런 비정부기구는 모든 수준에서 또한 대응 및 계획과정에서도 정부측의 노력을 강화하며 지원한다. 그러나 또한 비정부기구도 정부의 지원이 필요하다. 지역 공동체 재난관리 자원을 할당하는 계획을 할 때, 몇몇 정부기구는 비정부 기구에게 직접적인 지원을 제공한다. 비정부 기구는 대응자, 모든 수준의 정부 및 기타 기관들과 함께 협력한다.

비정부기구 및 자원봉사단체의 기여에 대한 예는 다음과 같다.

- 자원봉사 인적자원의 훈련 및 관리
- 피난숙소의 위치 및 필요 공급물의 확인
- 세탁, 청소, 식당, 숙소 등 필요한 중요긴급서비스의 제공
- 필요한 사항 및 지원공급 조정에 필요한 사항의 파악

다음에 제시되는 비정부기구는 공식적으로 국가대응능력의 지원요소로서 설정되어있다.

- 미국 적십자사 : 미국적십자사는 긴급지원기능 6번의 대규모 구호기능을 수행하는 지원기관이다. 적십자사는 타 비정부기구와 직접적으로 명령하지는 않지만 대응 활동을 수행할 때 대규모 구호서비스를 제공함에 있어서 타 비정부기관의 활동을 통합하는데 있어서 이끄는 역할을 한다.
- 재난시 국가자원봉사활동연합 (National VOAD): 재난시 국가자원봉사활동연합 (National VOAD)은 재난 생존자 및 공동체를 도와주기 위하여 재난순환과정 (대비, 대응, 복구)에 있어서 관련 기관간의 정보 및 자원을 공유하는 포럼이다. 재난시 국가자원봉사활동연합 (National VOAD)는 대략 50개의 국가차원의 비정부기구 및 55개의 주 및 지역차원의 기관의 공동연합이다. 주요재난이 발생할 때 재난시 국가자원봉사활동연합 (National VOAD)은 대표자를 국토안보부/재난관리청의 국가대응조정센터에 파송하며 이는 자원봉사단체를 대표하고 대응조정에 있어서 지원을 한다.

제 4장 재해 의연금 배분 모델링과 미디어 분석

1. 의연금 배분 프로그램 방법론

자연재해는 세계 곳곳에서 발생하며 의연금 모금 역시 우리나라에서만 이루어지는 현상이 아니다. 재해로 피해를 입은 사람들을 구호하기위한 의연금배분은 세계적인 관심사라고 볼 수 있다. 어떻게 하면 생활터전을 잃고 낙심하는 재해 피해자들에게 도움을 줄 수 있을지에 대한 고민은 끊이지 않고 있다. 재해 의연금이 제대로 피해입은 사람들을 돕고 있는 것인지 또한 의연금이 피해자 부의 수준에 따라 배분되어야 합당한 것인지에 대한 논의가 지속되고 있다(Morris & Wodon, 2003).

모아진 의연금을 어떻게 배분하는 가의 문제는 어떻게 모금하는 가의 문제보다 더욱 민감한 사항이 된다. 합리적인 의연금 배분 원칙하에 배분되지 않을 경우 피해자들은 다시 한 번 고통을 겪어야 한다. 하지만, 지금까지 의연금 배분 원칙과 원리에 대한 원칙론적인 논의는 이루어져왔지만 구체적인 배분 이론에 대한 고민은 적었다. 이에 본 절에서는 의연금 배분의 이론적 토대를 이루는 배분 모델링에 대한 고찰을 통해 의연금 배분 프로그램의 이슈를 구조적으로 접근해보도록 하겠다.

정책결정자들의 의연금 배분 목적은 기본적으로 분배를 통해 사회복지를 극대화하는 데에 있다고 가정해보자. 개별 가구의 복지 X의 효용함수를 U(X)라고 하면 사회 전체의 효용함수 W는 다음과 같이 정의될 수 있다.

$$Ui = U(Xi)$$

$$W = W(U(X1), \ldots, U(XN)). \text{ 단, } i = 1, \ldots, N$$

$$\partial U / \partial X\mathrm{i} \text{ is equal}$$

여기서 개별가구는 의연금을 받게 되면 효용이 증가하고 효용이 증가할 경우 복지수준이 증가하게 된다고 가정한다. 또한 모든 가구의 효용함수는 동일하다고 가정한다. 개인의 의연금 배분에 따르는 효용은 증가하지만 이를 다시 미분할 경우 한계 효용은 감소하게 된다. 이를 수식으로 정리하면 다음과 같다.

$$\partial U / \partial X\mathrm{i} > 0 \text{ and } \partial 2\mathrm{U} / \partial X2\mathrm{i} < 0.$$

개인의 복지를 나타내는 X는 결국 3개의 주요 변수로 이루어진 함수가 될 수 있는데 이에 대해 설명하면 다음과 같다. A 변수는 재해발생 이전에 개인이 가지고 있는 재산을 의미하며 L 변수는 재해발생으로 입은 피해 금액이 된다. R 변수는 재해 발생으로 인해 배분 받은 의연금이 된다. 재해 의연금은 개인이 가지는 부의 정도와 재해로 입은 피해액에 따라서 지급받게 되며 재산이 많을수록 적게 받고 재해 피해금액이 클수록 많아지는 경향을 갖게 된다. 이를 정리하면 다음과 같다.

$$\mathrm{Ri} = \mathrm{R}(A\mathrm{i}, \mathrm{Li}), \text{ with } \partial \mathrm{R} / \partial \mathrm{Ai} < 0 \text{ and } \partial \mathrm{R} / \partial \mathrm{Li} > 0.$$
$$X\mathrm{i} = X(A\mathrm{i}, \mathrm{Li})).$$

$$\max_{R_i,\, i=1,\ldots,N} W(U(A_1, L_1, R_1), \ldots, U(A_N, L_N, R_N))$$

$$S.T. \sum_{i=1}^{N} R_i = G$$

여기서 G는 예산제약이 된다. 모금된 의연금액은 한계가 있으며 주어진 의연금 총액을 얼마나 효용을 극대화하며 배분시키는가가 의연금 배분의 핵심 의제가 된

다. 결국 의연금 예산제약 G가 소진될 때까지 의연금은 배분되며 개개인의 효용함수 U가 극대화되는 수준에서 복지수준이 극대화되는 방향으로 배분된다.

재해가 발생하게 되면 재해 피해 이후의 개인 재산은 $A_i - L_i$ 이 되고 의연금 배분 집행주체는 이를 토대로 의연금을 분배하게 된다. 원칙적으로 의연금 배분은 기존 재산에서 손실 재산을 뺀 것만큼 지급하게 됨으로써 재해 이전의 부의 상태로 원상복귀 시켜주는 것이 가장 바람직하다고 하겠다. 그렇게 될 경우 의연금 배분액은 $R_i = R(A_i - L_i)$이 된다. 이를 다시 정리해보면 $U_i = U(A_i - L_i + R_i)$ 이 된다. 물론 피해금액 전부를 보상해줄 경우 만족도는 극대화될 수 있다. 하지만, 의연금 배분액을 개인의 재해피해손실액 전부를 보상할 만큼 지불할 수 없는 것이 현실이다.

그렇다면 개인이 받는 실제 의연금 배분액 R은 어떻게 될까. 집행단계에서 의연금 배분액은 예산제약으로 인해 일정 수준의 기준을 설정할 수밖에 없게 된다. 그 기준은 재해 발생 이후 정상적인 생활을 할 수 있는 최소한의 개인 효용수준이 될 것이며 이는 X*로 표현한다. 결국 X*라고 하는 것은 재해 발생으로 피해를 입은 후 의연금 배분을 받음으로 인해 얻어진 개인의 효용이 된다. 결국 재해 의연금 배분은 이 효용이 동일하게 되는 수준에서 의연금을 배분할 수밖에 없게 된다. 이를 정리하면 다음과 같다.

$$R_i = X^* - A_i + L_i \quad \text{if } A_i - L_i < X^*$$
$$R_i = 0 \quad \text{if } A_i - L_i \geq X^*$$
$$\text{with } G = \sum_{A_i - L_i = 0}^{X^*} (X^* - A_i + L_i).$$

이는 재해 발생 이전의 개인재산이 많아 재해 발생으로 인한 피해손실액의 정도가 상대적으로 미약할 경우 의연금 보상이 이루어지지 않음을 의미한다. 재산이 부유

하여 입은 피해가 상대적으로 미미할 경우 의연금이 배분되지 않는 이유는 최소한의 생활을 유지할 만큼의 부가 유지되어 있기 때문이다.

재해가 발생하게 되면 손실액은 대부분 부풀려지는 속성을 갖게 된다. 이 경우 실제 피해액에 비해 추정되는 피해액은 커지게 되어 다음과 같이 된다. 여기서 α는 실제 재해피해로 발생한 손실액을 부풀리는 조정인자이며 1보다 큰 값을 갖게 된다.

$$R_i = R(A_i - \alpha L_i) \text{ and } U_i = U(A_i - \alpha L_i + R_i), \text{ with } \alpha \geq 1.$$

$$R_i = X^* - A_i + \alpha L_i \text{ if } A_i - \alpha L < X^*$$
$$R_i = 0 \text{ if } A_i - \alpha L \geq X^*$$

$$\text{with } G = \sum_{A_i - L_i = 0}^{X^*} (X^* - A_i + \alpha L_i)$$

이 원칙 역시 가장 가난한 계층에게 의연금 배분이 이루어져야 함을 의미하며 평균적인 생활수준을 의미하는 X*의 결정에 따라 지급 대상이 변화하게 된다.

하지만, 개인의 부의 수준에 따라 재해의연금을 지불하는 것은 현실적으로 어려울 수 있다. 가난한 사람이건 부자이건 피해를 입은 사람들 모두가 의연금 지급을 받기 원하기 때문이다. 중요한 것은 의연금을 받는 사람들의 효용은 재해 발생 이전 자신들이 가지고 있던 부의 정도에 따라 영향을 받는데 의연금 배분의 기준은 최손 평균 생활수준을 토대로 지급이 되기에 항상 불만족이 존재할 수밖에 없다는 것이다. 결국 의연금 배분은 매우 단순한 형태의 지급 방식을 취하게 되는 경향이 있는데 이는 정액의 의연금을 일정 피해자에게 동일하게 지급하는 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

$$R_i = R \text{ if } A_i - \alpha L_i < X^*$$
$$R_i = 0 \text{ if } A_i - \alpha L_i \geq X^*$$

이는 일정 수준의 피해에 도달한 사람에게 정액의 의연금 R을 지급하는 것을 의미하며 일정 피해수준에 도달하지 못할 경우 피해가 발생했다고 하더라도 의연금을 받지 못하게 된다. 이에 관한 흥미로운 실증연구가 Morris & Wodon(2003)에 의해 이루어졌다. 연구 결과에 의하면 아무리 부자라고 하더라도 재해 발생 이전 조사에서는 의연금 배분에 대해 받을 의지가 없었으나 실제 재해 발생 이후 조사에서는 당연히 의연금을 배분 받아야 한다고 응답하였다. 이는 이론적으로는 부의 정도에 따라 의연금을 분배하는 것이 합당하지만 실제로는 부의 정도에 따라 의연금을 분배하는 것이 합리적이지 못할 수 있음을 의미한다고 하겠다.

2. 의연금 배분관련 미디어 분석

1) 개요

세계은행이 발간한 "재해 영향 평가(Impact Estimation of Disasters)" 보고서는 SAM(Social Accounting Matrix 사회 회계 매트릭스) 모델을 활용해 1960년부터 2007년까지 발생한 재해들의 경제적 손실을 평가하고 있다. 보고서에 의하면 전 지구적으로 동 기간 자연재해로 인한 경제적 피해가치는 약 943조원(7,420억 달러)에 육박한다. 그 중 상당부분은 1970년대 이후에 발생하였다고 보고한다(World Bank, 2009).

자연재해는 국가적 손실뿐만 아니라 지구촌 전체에 큰 경제적 피해를 안겨준다. 농업·공업 부문의 손실은 경제 성장률을 저하시키고, 피해를 복구하기 위한 투자는 경제 성장을 위한 생산적 투자 효과를 감소시킨다. 지구촌은 자연재해로 인한 경제 피해의 도미노 현상을 막고, 인도주의적 차원에서 활발한 구호를 통하여 복구 및 재건을 돕고 있다.

특히 지난 2004년은 2만여명이 넘는 사상자가 발생한 남아시아 쓰나미로 인해 경제적 손실이 2003년의 2배를 넘는 1500억 달러에 달하였고, 2005년은 미국 뉴올리언스주를 덮친 허리케인 카트리나와 파키스탄 지진 등의 큰 재앙이 겹쳐 손실액이 2200억 달러에 달했다. 이는 세계 국내총생산(GDP)의 0.48%나 차지하는 것으로, 1980년대(GDP의 0.17%), 1990년대(0.27%)와 비교하여 자연재해로 인한 경제손실이 대폭 증가했음을 알 수 있다. 한편, 2006년에는 500억 달러로 줄어들었으나, 2007년 유럽 한파와 영국 홍수 등으로 750억 달러로 증가했다. 2008년에는 미얀마 사이클론과 중국 쓰촨성 대지진으로 피해액이 급등하였다. 대규모 참사는 미디어를 통해 전세계의 의연금을 모금하게 한다.

쓰나미 참사는 전 세계에서 120억달러의 돈을 움직였다. 구호 기금의 상당부분은 피해주민들에 대한 지원과 함께 전력, 상하수도, 도로, 철도, 학교, 병원 등 인프라 시설을 재건하는데 투입되고 있다. 재난국으로서는 '절박한' 상황에서 더 많은 돈을 모으는 것이 최대 목적이라고 할 수 있다. 흥미로운 것은 복잡한 행정절차와 관료주의로 약속한 구호 기금을 받지 못하는 경우도 있다. 워싱턴포스트는 카트리나 참사 때 미국이 동맹국들로부터 8억5400만달러의 재해지원금을 약속받았으나, 재건을 위해 실제 사용한 돈은 4000만달러밖에 되지 않는다고 전했다. 일부 동맹국들은 지원금 약속을 철회했고, 일부는 적십자사같은 단체로 방향을 돌렸으며, 복잡한 행정절차 때문에 지원금 접수가 지연되기도 했다.

미시간대(University of Michigan, 2008)의 윌리엄 데이비슨 정책연구소(William Davidson Institute)는 흥미로운 결과를 발표했다. 재난과 관련한 보도가 1분 더 노출될 때마다 구호 단체의 성금이 평균 13.2% 늘어난다는 것이다. 뉴스 보도의 양과 기부금 모금이 비례 관계에 있다는 것을 실증연구를 통해 입증하였다. 실제로 NYT와 월스트리트저널(WSJ)이 신문에 싣는 700단어짜리 기사는 하루 동안 성금액을 18.2% 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

의연금 형성에 큰 영향을 미치는 것이 바로 미디어라고 볼 수 있다. 미디어는 의

연금 모금뿐만 아니라 배분에도 지대한 영향을 미친다. 사실 미디어는 의연금 형성에 지대한 영향력을 미쳐왔지만, 모아진 금액을 어떻게 배분하는가에 대해서는 상대적으로 소홀해왔다.

의연금 모금은 1961년 전국의 신문과 방송 등 언론사와 사회단체가 모여 재해 피해 복구를 지원하고 이재민을 효율적으로 구호하고자 '전국수해대책위원회'가 설립하면서 시작 되었다. 의연금품의 모금은 재해구호법에 따라 소방방재청장의 허가를 받아 방송사를 비롯한 언론사 등의 협조를 받아 진행한다. 의연금의 지원은 배분위원회의 심의·의결 과정을 거쳐 이재민에게 배분된다.

언론매체는 재해로 인한 인명 및 재산의 피해 상황을 지속적으로 보도하여 국민들에게 의연금 모금에 자발적인 참여를 고무시키고, 의연금을 모금하는 방법 등에 대해 적극 홍보한다. 언론매체를 통해 피해 소식을 접한 국민들은 수재민 돕기 및 복구를 위하여 자발적으로 의연금을 모금한다. 모금된 의연금 및 의연금품은 갑작스럽게 피해를 입은 사람들에게 필요한 생필품을 지원하고 재산 복구를 위해 필요한 비용에도 쓰인다.

하지만 언론매체를 통해 모은 의연금 중에서 특히 수재 의연금은 1회성에 가깝기 때문에 그 사용처에 대해 알기 어렵다. 이에 따라 의연금 사용에 대한 논란이 지속되고 있다. 언론매체는 의연금 모금에 대한 홍보와 국민의 의식을 고무시키는 일도 중요하지만 국민이 낸 의연금 사용 부분에 있어서도 관심을 가질 필요가 있다.

신문기사 분석을 통해 재해 발생과 관련하여 의연금 모금, 배분 및 운용 그리고 의연금의 부작용 측면에 대해 살펴보고자 한다.

2) 의연금 배분과 미디어

(1) 의연금의 개념

의연금은 사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈으로서 의연금은 이재민을 위한 자선의 목적으로 내는 돈으로 정의할 수 있다. 의연금에 대한 이론을 보면 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 첫째, 의연금은 재난 피해 상황이라는 특수한 상황을 전제로 한다. 일반 모금이 사회구조적 측면이나 개인적 사정에 의한 불우이웃을 돕는데 목적이 있다면, 의연금 모금은 평소 정상 생활을 하다가 갑작스런 재난으로 인해 스스로 감당하기 힘든 불행한 상황에 처한 이웃을 돕는데 목적이 있다.

둘째, 의연금 모금은 재해 피해자를 직접 돕기 위한 자발적 기부행위에 기초하고 있다. 이는 타인의 활동 경비를 지원하기 위한 목적으로 모금을 하는 것이 아니라 이재민에게 직접적인 도움을 주기 위한 목적이라는 점에서 일반 모금과 차이가 있다.

셋째, 의연금 모금은 신속성을 특성으로 한다. 일반 모금과 달리 모금과 배분이 신속해야만 이재민의 절박한 생활 및 생존에 도움이 되기 때문이다. 넷째, 의연금 모금은 이재민에 대한 위로인 동시에 정상생활로의 복귀를 지원하는 차원에서 이루어진다. 다른 사람과 마찬가지로 정상적이고 일상적인 생활을 영위하던 사람들이 재난이라는 갑작스러운 사태에 직면하여 가족과 재산을 잃고 상실감에 빠진 동시에 일거에 삶의 터전을 잃은 대상으로 한다.

다섯째, 의연금은 동일 재난에 의해 동일한 피해를 입은 사람에게 공평하게 배분되어야 한다. 동일 피해를 입은 주민들에게 차등 배분을 하거나 동일 피해를 입은 사람이 서로 다른 기준에 의해 배분을 받는 경우, 이재민은 더 큰 상실감에 직면하게 된다. 일반적인 사회복지서비스의 경우에는 수혜자가 각자가 처한 상황에 따라 서로 다른 서비스를 받을 수 있는 반면, 이재민을 대상으로 하는 경우에는 동일 재난에 의해 동일한 피해를 입었다면 동일한 서비스를 받을 것이 요구된다.

여섯째, 의연금 모금은 대부분 단기에 이루어진다. 이는 재해 상황이라는 특수성에 기초한 것으로서 국민에 대한 감정적 호소와 피해 상황의 절박성에 기초하기 때문

이다. 일반모금은 복지서비스 제공이 대부분 장기간에 걸쳐 이루어지고 있어 모금 활동 역시 장기간 지속적으로 이루어지는 반면에, 의연금은 단기의 집중 홍보를 통한 모금 활동이 이루어지는 것이 일반적이다.

일곱째, 의연금 모금 액수가 대규모이다. 재해를 당하지 않은 국민의 절대 다수가 모금에 참여하는 동시에 국민 통합과 사회 통합의 차원에서 이루어지기 때문이다. 또한 향후에 누가 재해를 입게 될지 예측할 수 없는 불확실한 상황에서 국민 모두가 십시일반 하는 상호부조의 정신으로 기부행위가 이루어지기 때문이다. 여덟째, 의연금 모금을 통한 배분은 사적 부조의 성격을 지닌다. 조세에 기초한 공공부조 차원의 정부 재해구호 사업과는 별도로, 민간부문의 성금에 기초하여 자발적으로 부조하는 사적 부조가 이루어지는 것이다. 아홉째, 의연금 모금을 통한 배분은 사적부조이기 때문에 모금 및 배분이 민간 비영리조직에 의해 이루어진다 (이재은 · 양기근, 2006 재인용).

(2) 미디어와 신문

신문은 새로운 소식을 제때 빨리 전해주는 시사적 특성과 대중들을 위한 공공적 일을 누구나 알 수 있도록 독자 일반에게 보도하는 공공적 특성과 일정한 시간적 간격을 두고 그때그때 주기적으로 발간되는 주기적 특성을 가지고 있다. 신문이란 대중매체의 한 형태로서 이것을 운영하는 조직체가 새로운 정보를 수집·작성·편집·제작·인쇄하여 독자에게 정기적으로 제공함으로써 영리를 추구하는 일련의 활동이라고 할 수 있다. 신문은 대인 커뮤니케이션 현상과 엄격히 구별되는 조직체적 특성을 지니고 있다. 사건을 비롯한 뉴스를 수집하고 가공하는 절차를 걸쳐 독자에게 제공하는 과정에서 기본적으로 공공성과 영리성을 지니고 있으며, 가장 긴요한 것으로 대중의 관심을 쏠린 새 소식을 시의 적절하게 공급한다는 점을 꼽을 수 있다(박정환, 2008 재인용, 김지용, 1996).

신문의 특성은 크게 다섯 가지로 나눌 수 있는데, 이는 다음과 같다. 첫째, 신문의 특성 중 가장 중요한 특징은 현실성으로 이는 새로운 뉴스를 신속하게 보도하는 것을 의미한다. 일반적으로 진실성과 객관성을 충족시키면서 최근에 일어난 일이나 경향, 의견들을 보도하는 것이 현실성이다. 진실성과 객관성을 충족시키는 것이어야 한다. 둘째, 신문의 또 다른 특성은 공시성이다. 공시성이란 어떠한 정보에 대하여 원하는 사람이면 누구나 접근 가능해야 하며 누구에게나 보급됨으로써 신문에 의하여 여론 형성이 가능해지는 것을 뜻한다. 물론 범위는 시대와 장소, 사회의 성격에 따라 상대적일 수 있다. 그러나 신문은 특정 대상을 위한 것이 아니라 많은 독자에게 동일한 내용을 공표하는 것이 특징이다.

셋째, 신문은 잡지, 팜플렛, 서적 등 가른 인쇄 매체와는 달리 매일 매일 발행하기 때문에 정기성의 특성을 가진다. 여기서 정기성이란 그 발행이 최단의 규칙적 연속성을 갖는 것을 의미하며, 가장 짧은 주기를 가지고 있는 일간 신문이 가장 신문적이라고 할 수 있다(박정환, 2008 재인용, 오택섭, 2003). 넷째, 신문은 기록성의 특성을 지닌다. 이 기록성은 신문이 라디오, TV등 전파 매체와 비교해 우위를 가질 수 있는 특성이기도 하다. 보도의 신속성에 있어서는 여타 매체와 경쟁하기 어렵지만, 중요한 사건들을 수집하고 글로 기록한다는 점은 신문이 갖는 큰 장점이다. 다섯째, 신문은 중요한 사실을 보도한 후 기록으로 보관할 수 있다는 보존성의 특성을 가지고 있다. 라디오나 TV는 정보가 순간적으로 지나가는 반면에 신문의 정보는 보존이 가능하며, 독자가 원하면 언제든지 때와 장소를 가리지 않고 읽힐 수 있다(권상희 외, 2005; 김학천, 김병길, 김동규 2001).

(3) 의연금과 매스미디어

현대사회 속에서 매스미디어의 영향력은 크고 그 기능도 커지고 있다. 매스미디어는 신문, 텔레비전, 라디오 등과 같은 것을 통틀어 이르고, 이를 통해 대중에게 정보나 오락을 제공해준다.

매스미디어는 불특정 다수에게 메시지를 전달하며, 대중성이 있고 내용도 다양하며 전달이 신속하며 공익성을 띤다. 또한 매스미디어는 중요 사안에 대해 강조를 하며 다양한 국민의 여론을 조정해서 합의를 도출한다. 하지만 매스미디어는 사회비판의 유용성을 제한하거나 배제하며 비판능력을 약화시킨다는 역기능을 가지고 있다.

매스미디어 분석은 어떤 현상을 이해하려는 것을 과학적 접근방법을 써서 연구에 적용하기 때문에 매우 유용하다. 정보에 대한 체계적이고 객관적인 평가를 할 수 있기 때문이다.

앞서 언급했듯이 재해의연금은 주로 매스미디어를 통해 모집된다. 그렇기 때문에 의연금에 대한 자료를 분석하기 위해서는 매스미디어를 통해 분석해야 하며, 그 정확성 또한 높아질 수 있다. 이에 따라, 의연금에 대해 매스 미디어 분석을 하고자 한다.

3) 실증 분석

연구의 대상으로는 신문을 택하였다. 신문은 1990년 1월부터 2010년 5월까지 주요 서울지역종합일간지(12개)와 지역종합일간신문(21)을 선택하였다. 검색한 언론 대상은 총 33개로 다음과 같다.

[표 23] 연구자료 수집 대상

지 역	언 론
서울지역종합일간지 (12개)	경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보, 아시아투데이
지역종합일간신문 (21개)	강원도민일보, 강원일보, 경남신문, 경상일보, 경인일보, 대전일보, 매일신문, 무등일보, 부산일보, 새전북신문, 영남일보, 인천일보, 전남일보, 전북도민일보, 전북일보, 제민일보, 중도일보, 중부매일, 충북일보, 충청투데이, 한라일보

기사 검색은 1차적으로 뉴스기사 데이터 베이스인 한국언론재단 카인즈(www.kinds.or.kr)를 이용하였고, 2차로 카인즈에 포함되지 않는 조선일보(www.chosun.com)와 중앙일보(www.joins.com)의 자료를 해당 인터넷 신문을 통해 수집했다.

검색에 사용한 키워드는 '의연금'이다. 의연금에 대한 기사를 모은 후 1차적으로 해당 기간 동안 발생했던 재해를 분류한 뒤, 2차적으로 의연금 보도 형태에 따라 의연금 모금, 분배, 부작용으로 나누었다. 구체적 기준은 첫째, 의연금 모금(액) 및 모금 방법, 둘째, 의연금 운용/지급, 셋째, 의연금의 부작용이다. 의연금 부작용은 의연금 모금 후 국민들이 갖는 의혹과 의연금의 횡령 및 비리 등을 포함하는 내용이다.

해당 기간 동안에는 태풍(호우), 폭설, 산불(화재) 3가지 재해에 해당하는 기사들이 검색되었고, 의연금에 대해 분석할 기사 건수는 총 1002건이다. 보도 형태에 따라 기사를 분류하면 다음과 같다.

[표 24] 보도 형태에 따른 기사 분류

기간	재해	모금	운용/배분	부작용	총 기사건수
1990.06.01 ~2010.0531	태풍	801	134	42	977
	화재(산불)	6	2	·	8
	폭설	10	7	·	17
전체		817	143	42	1,002

내용 분석에서 신뢰도(reliability)는 매우 중요한 개념이다. 내용분석의 객관성을 위해 신뢰도를 분석하였다. 코더간 신뢰도는 여러 방법으로 계산할 수 있다. 본 연구에서는 코더 간 신뢰도 측정을 위해 홀스티(Holsti, 1969)와 스코트(Scott, 1955)의 방법을 선택하였다.

1차로, 추출된 전체 샘플 중 10%인 100건의 샘플을 추출하여 코더 한명과 홀스티의 신뢰계수법을 구하였다. 홀스티(Holsti)의 신뢰계수법을 계산해보면, 추출된 기사 100건을 중 98건이 일치하였으므로 신뢰도 0.98 즉, 98%의 신뢰도를 얻었다.

이 방법은 계산이 간단하고 쉬운 반면에 코더간의 일치를 보이는 것 중에는 순전히 우연하게 일치하는 경우가 생길 수도 있다는 사실과 그러한 우연의 일치가 분석에서 사용한 유목들의 수에 달려 있다는 점들을 고려하지 않았다는 비판을 받고 있어 이러한 것을 고려하여 2차적으로 스코트(Scott)의 파이지수(pi dex)를 이용하여 신뢰도를 구하였다.

스코트의 파이지수는 유목수는 물론 이용의 확률빈도(probable frequency of use)도 교정해준다. 스코트의 파이지수에 의한 신뢰도 결과는 다음과 같다. 스코트의 파이지수 계산을 통해 전체 의연금에 대한 신뢰도 94%를 얻어 매우 높은 코더 신뢰도를 보이고 있었다. 이는 내용분석에 따른 카테고리 분류가 적정하게 이루어졌음을 의미한다.

[표 25] 스코트의 파이지수에 의한 신뢰도

항목	전체의연금에 대한 백분율
(1) 모금 (relief fund raising)	81.5%
(2) 분배 (distribution)	14.3%
(3) 부작용 (corruption)	4.2%

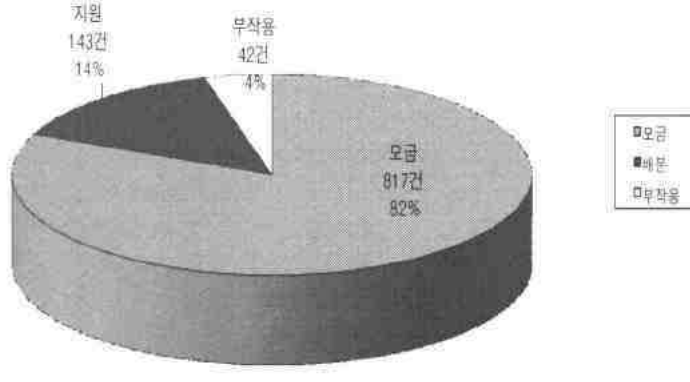
$$\pi = \frac{0.98 - 0.68}{1 - 0.68} = \frac{0.3}{0.32} = 0.9362 \text{ (약 94\%)}$$

4) 분석 결과 및 정책적 함의

우선, 의연금 보도 분석으로 세가지 기준에 맞춰 의연금에 대한 보도를 분석하고 재해별 기사 비율을 살펴 보며, 의연금에 대한 월별 및 연도별 기사수를 분석하였다. 또한 의연금에 관해 가장 자료가 많은 해(年)에 대해 그 당시에 어떤 재해로 인해 의연금 기사가 많은지에 대해 분석했다. 둘째, 의연금을 1990년대와 2000년대로 나눠 기사수를 통해 과거와 현재의 의연금 보도를 분석했다. 셋째, 의연금에 대한 중앙지(서울지역종합일간지)와 지방지(지역종합일간신문)의 보도 기사수를 가지고 비교해보았다. 마지막으로, 의연금 기사의 3가지 세부 기준에 따른 기사 강도를 통해 신문사들의 보도 정도를 분석했다.

(1) 의연금 기사건수 분석

의연금에 대해 분석을 한 결과 의연금에 대한 전체 기사수는 1002건으로 모금 817건, 운용 143건, 부정적 측면42건이다. 1002건의 의연금 기사를 3가지 세부 기준으로 나누면 다음과 같다.



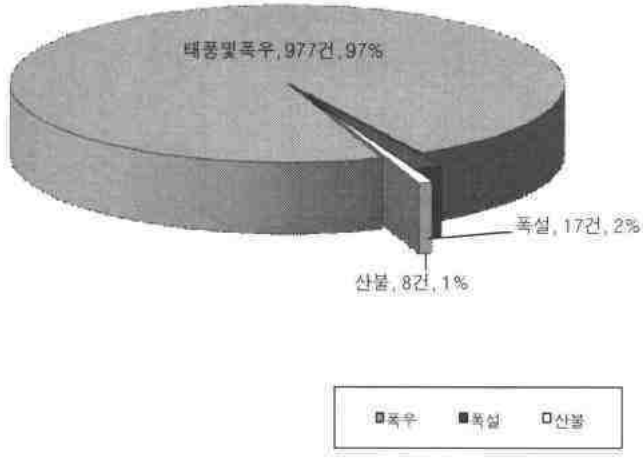
[그림 9] 의연금 기사 건수

그래프를 분석해보면 세부 기준중에 모금이 82%(817건)로 기사수가 가장 많음을 볼 수 있다. 매스미디어 특성상 재해에 따른 피해 상황을 보도하고, 언론사들이

모여 신문사들이 신속하게 피해 복구 지원과 이재민을 구호하고자 하기 때문이다. 하지만 모금 이외에 누구에게 얼마만큼의 기준을 가지고 배분할 것인가와 의연금의 또 다른 부정적 측면에 관한 자료는 모금 기사에 비해 부족함을 알 수 있다. 이것은 모금에 관한 내용만을 다루고 그 후에 걷혀진 의연금이 어떻게 쓰여지는지에 대해서는 많은 보도가 이루어 지지 않고 있음을 보여주고 있다. 이로 인해 국민들은 의연금 사용처에 대한 의혹에 대한 부정적 생각을 갖게 되고 또한 사용처를 알기 어렵기 때문에 의연금을 가지고 비리를 행하거나 횡령을 하는 등의 의연금의 부작용이 나타난다. 하지만, 신문은 특성상 급하거나 중요한 사안에 대해 강조를 하며 다양한 국민의 여론을 조정하는데 큰 주안점을 두고 있고 있기 때문에 모금의 기사수가 많을 수밖에 없기도 하다.

(2) 의연금 재해별 기사건수

33개의 신문사를 통해 의연금에 대해 분류해본 결과 여러 재해들 중에서 태풍(호우), 화재(산불), 폭설에 관한 재해들을 찾아볼 수 있었다. 세 가지 재해에 따라 의연금을 나눠보면 다음과 같다.



[그림 10] 재해별 기사수

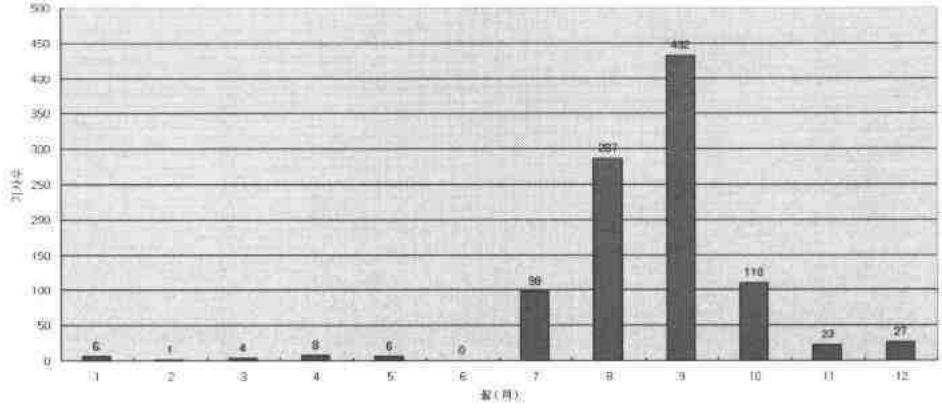
의연금을 세 가지 재해 즉, 태풍(호우), 화재(산불) 그리고 폭설로 나눠 분석해본 결과 태풍 및 폭우로 인한 수재의연금이 전체 기사의 97%(977건)으로 압도적이다. 그리고 폭설 2%(17건), 화재(산불) 1%(8건)로 태풍에 의한 기사에 비해 매우 적음을 알 수 있다.

그래프를 통해서 본 바와 같이 폭설이나 산불에 관한 의연금 기사보다 태풍 및 호우에 관한 의연금 기사가 압도적으로 많다. 그 이유를 분석해보면, 태풍은 단기간에 인류가 겪는 자연 재해 중에서 인명 피해와 재산에 가장 큰 피해를 주기 때문이다. 폭설과 산불은 태풍에 비해서는 인명피해나 재산피해가 크지 않은 편이다.

태풍으로 인한 수재민과 사망자를 위해 위로금 형식의 모금과 건물, 도로 등 여러 재산의 피해 복구를 위해 모금이 필수적으로 필요하다. 그렇기 때문에 매체들은 태풍 관련 수재의연금 모금을 주요기사로 다루고 있다고 볼 수 있다.

(3) 월별 의연금 기사건수

앞서 살펴봤던 바와 같이, 의연금 기사들 중 태풍(호우)에 관련된 기사수가 977건(97%)으로 가장 많고 그 뒤로 폭설 17건(2%), 화재(산불) 8건(1%)이 있었다. 이와 같은 재해들을 월별로 분석하여 재해의 월별 분포를 보았다.



[그림 11] 재해 관련 월별 기사수

의연금에 관한 재해별 전체 기사를 월별로 나눠보면 8월과 9월에 기사 빈도가 높음을 알 수 있었다. 또한 3월에서 5월인 봄에는 재해가 거의 발생하지 않음을 볼 수 있었다. 이 기간에 검색된 기사는 양양 산불(2005)로 인한 의연금 관련 기사로 건조한 날씨로 인해 산불 화재에 관련된 기사였다.

여름인 6월에서 8월에는 무더운 날씨 후에 태풍이 발생할 여지가 높다. 실제로 그래프에서도 보면 7월부터 의연금에 대한 기사 빈도가 높아져 8월, 9월에는 최고치를 달했다. 열대저기압으로 인해 발생하는 태풍은 주로 6~10월(여름과 가을) 사이에 발생하는데, 8월에 발생한 장마는 그 여파가 9월까지 영향을 미침을 볼 수 있었다.

태풍은 앞서 언급했지만 인류가 겪는 자연재해 중에서 인명과 재산에 가장 큰 피해를 준다. 피해를 받은 만큼 구원의 손길도 많이 필요하다. 그렇기 때문에 피해에 따라 의연금 기사수가 늘어 난다. 겨울인 12월에서 2월은 폭설로 인한 피해가 발생했다.

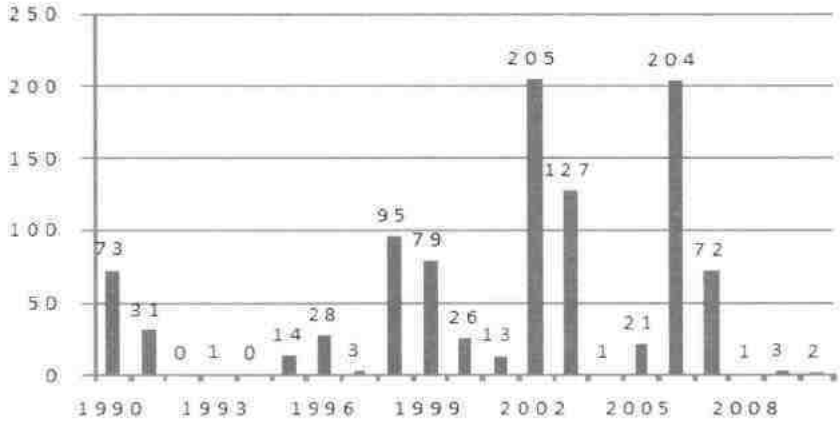
하지만, 앞서 보았지만 태풍(호우)에 비해서는 산불과 폭설에 의한 의연금 기사는 적음을 알 수 있다.

(4) 연도별 의연금 기사건수

연도별 의연금 기사수를 분석하여 의연금에 관해 가장 자료가 많은 해(年)에 대해 그 당시에 어떤 재해로 인해 의연금 기사가 많은지에 대해 분석해 보았다. 또한, 의연금 기사가 가장 많은 해를 선정한 후, 그 해에 있었던 재해를 분석해 재해 피해정도를 알아보고 재해 피해정도가 의연금 기사수에 영향을 미치는지에 대해 알아보았다.

그래프를 보면 연도별 의연금에 대한 보도수의 큰 차이를 볼 수 있다. 재해가 발

생한 해에는 의연금에 대한 기사수가 폭발적으로 증가한다. 하지만 재해가 발생하지 않은 해에는 그렇지 않다. 실제 기사를 살펴봐도 재해의 발생 정도에 따라 기사의 수가 증가함을 볼 수 있다. 예를 들어 가장 기사가 많은 2002년도와 2003년 그리고 2006년도를 보면 그 해에는 우리나라에 큰 피해를 준 태풍이 발생했음을 알 수 있다.



[그림 12] 연도별 기사건수

아래의 재해로 인한 인명피해 및 재산피해와 함께 보면 더 확실하게 그 사실을 알 수 있다.

□ 인명 및 재산피해

• 인명 및 재산피해 순위 (1904~2006년)

순위	인명			순위	재산		
	발생일	태풍명	사망 실종 (명)		발생일	태풍명	재산피해액 (억원)
1	'06.8.20~25	3693호	1,232	1	'02.8.30.~9.1.	루사(RUSA)	51,479
2	'03.9.11~14	2353호	1,157	2	'03.9.12.~9.13.	매미(MAEMI)	42,225
3	'59.9.15~18	SARAH	849	3	'06.7.9.~7.23.	에위니아(EWINIAR)	13,344
4	'72.8.19~20	BETTY	550	4	'99.7.23.~8.4.	올가(OLGA)	10,490
5	'25.7.15~18	2560호	516	5	'95.8.19.~8.30.	재니스(JANIS)	4,552
6	'14.9.7~13	1426호	432	6	'87.7.15.~7.16.	셀마(THELMA)	3,913
7	'33.8.3~5	3385호	415	7	'98.9.29.~10.1.	예니(YANNI)	2,749
8	'67.7.15~16	THELMA	343	8	'00.8.23.~9.1.	쁘라삐룬(PRAPIROON)	2,521
9	'34.7.20~24	3486호	265	9	'91.8.22.~8.26.	글래디스(GLADYS)	2,357
10	'02.8.30~9.1	RUSA	246	10	'07.9.13.~9.18.	나리(NARI)	1,592

※ 이 자료는 소방방재청 통계자료를 이용하였음.

□ 재산피해액은 2006년 한신가격기준임.

- 95년 태풍 JANIS, 99년 태풍 OLGA, 2000년 태풍 PRAPIROON, 2006년 태풍 EWINIAR 피해액은 호우와 태풍의 중복 피해액임.

[그림 13] 재해로 인한 인명 및 재산 피해 순위

국가재난정보센터(http://www.safekorea.go.kr) 자료에 의하면, 2002년에 발생했던 태풍 '루사(RUSA)'는 강릉지역에 우리나라 강우관측사상 1일 최대 강우량을 기록하며 엄청난 재해를 유발한 초대형 태풍이다. 루사는 한반도를 길게 관통하여 강풍과 함께 일최고 강수량 871.0㎜라는 경이적인 기록을 세웠다. 강원도의 영동지역은 지역적인 영향으로 기상관측이래 일최대 강우량을 기록하기도 하였다. 하천이 범람하고 도심의 저지대가 침수되었으며, 제방, 도로, 교량 등이 유실되는 등 그 피해가 다른 지역보다 극심하였다. 강한 바람을 동반한 태풍 상륙으로 시가지의 입간판 피해와 과수원의 낙과피해 및 연안의 방파제 및 수산증양식 시설 등의 피해가 극심하였고, 산사태로 인한 인명피해가 많이 발생하였다.

태풍 '루사'가 휩쓸고 간 강릉지역에서는 30명이 급류에 휩쓸리거나 산사태로 목숨을 잃었고, 16명이 실종돼 생사조차 확인되지 않는 등 태풍이 지나간 뒤에도 희생자 가족들의 슬픔은 더욱 커지고 있다. 전국적인 피해규모는 인명피해 321명(사망 209, 실종 37, 부상75), 이재민 21,318세대 63,085명, 주택침수 27,562, 농경지 유실이 17,749ha 이며 재산피해가 5조1,479억 원이 발생하였다.

2002년 루사에 이어 2003년에 발생했던 태풍 '매미(MEAMI)'는 남해안 일대와 강원 및 경상도 지역에 큰 피해를 발생시킨 태풍이다. 태풍 매미(제 14호)는 1904년 기상관측이래 가장 강한 태풍으로 경남 사천부근 해안으로 상륙한 후, 함안·대구·청송·울진을 거쳐 동해상으로 진출한 후 소멸됐다. 중심기압 950hPa, 최대풍속 60.0m/s(제주)로 우리나라에 영향을 준 태풍 중 1959년 태풍 사라(951.5hPa) 이후 두 번째의 낮은 기압을 보였으며, 최대풍속은 1904년 이후 극값을 갱신하였다.

매미가 이렇게 강력한 세력으로 한반도에 상륙한 원인은 당시 한반도 주변 해역의 해수면 온도가 평년보다 높았던 것과 비교적 빨랐던 태풍의 이동속도를 들 수 있는데, 평년보다 2~3도 높았던 해수면 온도는 태풍이 세력을 유지할 수 있는 조건이 되었으며, 다소 빨랐던 태풍의 이동속도는 태풍이 미처 쇠약해지기 전에 한반도에 도달할 수 있게 하였다.

태풍 매미는 우리나라에서 약 7시간 가량 머물면서 전국적으로 4조 7,810억원의 재산피해(이중 사유시설 피해액 1조 5,170억원)와 10,975여명의 이재민이 발생했다. 태풍 '매미'로 의한 인명피해는 132명(사망 119, 실종 13, 부상 366)에 달하였으며, 사망의 원인별로는 산사태, 절개지붕괴 18명, 건물붕괴 12명, 하천급류 27명, 침수 18명 등이었고, 지역별로는 경남 63명, 경북 19명, 부산 16명, 강원 13명, 전남 12명, 대구 4명, 제주 2명 등으로서 경남지역에서 많은 인명피해가 발생하였다.

이재민은 총 4,089세대 10,975명으로서, 지역별로 경남 2,330가구 6,428명, 경북 15가구 1,346명, 부산 511가구 1,552명, 강원 335가구 922명, 전남 157가구 358명 등으로서 경남지역에서의 이재민은 전체의 58%로서 가장 많았다. 침수피해는 주택 26,799동과 농경지 37,986ha 에서 일어났는데, 주택은 경남 11,067동, 강원 3,474동, 부산 2,966 동, 대구 943동, 경북 2,093동, 제주 472동 등 이었고, 농경지는 경남 16,129ha, 경북 9,281ha, 전남 3,732ha, 강원 등 8,844ha 등이었다.

재산피해는 총 4조 7,810억원에 달했는데, 공공시설이 약 3조 2,640억원, 사유시설이 약 1조 5,170억원이었다. 공공시설의 피해현황은 도로 2,278개소와 교량 90개소, 하천 2,676개소와 소하천 3,685개소(수리시설 27,547개소), 사방시설 1,204개소(1,477ha)와 임도 397개소(360㎞)등이 유실되었다. 사유시설은 건물 6,513동(전파 1,556동, 반파 4,957동), 선박 5,833척(전파 2,666척, 반파 3167척), 비닐하우스 2,110ha가 파손되고, 농경지 5,067ha 등이 유실, 매몰되었다.

국가 태풍 센터 자료(http://typ.kma.go.kr)에 의하면, 2006년 태풍 에위니아(EWINIAR)도 재산피해 약 1조8천억을 발생시켰으며, 2007년 태풍 나리(NARI)도 재산피해 약 1500억원을 발생시켰다. 간단하게 각 연도별 재해 피해를 보면 다음과 같다.

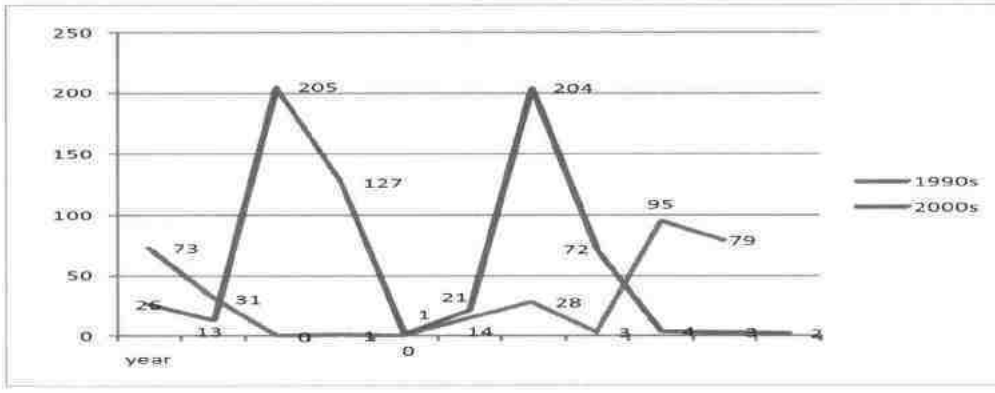
[표 26] 연도별 재해 피해 정도

년도	이재민	사망/실종	피해액	환산지수 (2009년 기준)	환산피해액
1991	29,573	240	386,868,212	1.6335	631,949,224
1992	965	40	24,058,983	1.5989	38,467,908
1993	13,779	69	197,114,317	1.5751	310,474,761
1994	11,852	72	153,374,827	1.5335	235,200,297
1995	30,408	158	601,151,746	1.4650	880,687,308
1996	18,686	77	483,050,382	1.4182	685,062,052
1997	6,296	38	190,914,513	1.3658	260,751,042
1998	30,308	384	1,582,810,838	1.2173	1,926,755,633
1999	272,277	89	1,219,681,099	1.2433	1,516,429,510
2000	3,665	49	645,451,053	1.2187	786,611,198
2001	4,165	82	1,256,167,568	1.2441	1,562,798,071
2002	71,204	270	6,115,292,608	1.2281	7,510,190,852
2003	63,133	148	4,408,240,944	1.2015	5,296,501,494
2004	30,446	14	1,230,435,901	1.1328	1,393,837,789
2005	9,914	52	1,049,239,252	1.1090	1,163,606,330
2006	2,883	63	1,942,983,755	1.0991	2,135,533,445
2007	675	17	251,810,876	1.0841	272,988,171
2008	4,627	11	63,702,745	0.9982	63,588,080
2009	11,931	13	298,808,378	1.0000	298,808,378
합 계	616,787	1,886	22,101,157,997		26,970,241,544
평 균	32,462	99	1,163,218,842		1,419,486,397

자료: 소방방재청(2010)

(5) 1990년대와 2000년대 의연금 기사건수 비교

의연금 기사수를 가지고 1990년대와 2000년대를 비교하여 기사수건수를 분석하면 다음과 같다.



[그림 14] 1990년대와 2000년대 기사 건수

1990년대에는 324건, 2000년대에는 678건이다. 1990년대에 비해 2000년대의 기사 건수가 약 2배에 달한다. 이것은 1990년대보다는 2000년대에 들어 재해 발생 피해가 더 커짐을 의미한다. 앞서 분석한바와 같이, 재해의 피해 크기에 따라 기사수가 많아짐을 분석했듯이 마찬가지로 2000년대에 들어 큰 재해가 여러 차례에 걸쳐 발생했기 때문에 그에 따라 기사건수도 90년대에 비해 매우 큰 폭을 보이고 있다. 특히, 2002년(루사)과 2006년(에위니아)에는 피해만큼 기사 건수가 상당함을 보이고 있다.

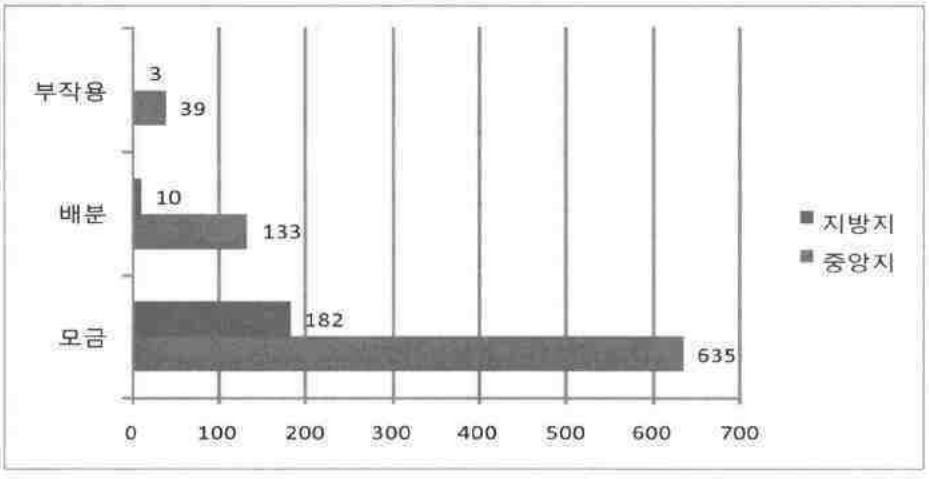
2000년대에 비해 기사건수가 적다고 해서 자연재해의 발생이 없다고는 볼 수 없다. 다만, 1990년대는 2000년대에 비해 그 피해가 크지 않았거나 피해가 컸다고 하더라도 기사로 다루지 않았을 수도 있음을 염두에 둘 필요도 있다.

(6) 의연금에 대한 중앙지와 지방지 기사건수 비교

앞서 살펴봤지만 루사와 매미 그리고 에위니아는 강릉, 경남, 동해안에 큰 피해를 주었다. 태풍은 여러 지역에 걸쳐 피해를 주지만 특정 지역에 막대한 피해를 주는게 보통이다. 그렇다면 태풍의 영향을 받은 지역과 그렇지 않은 지역이 존재하고, 피해를 받지 않은 지역의 사람들은 피해를 입은 지역의 사람들을 돕기 위해 의연금을 모아 기부하며, 그 기부된 의연금을 받는 지역이 있게 된다.

그렇다면 중앙지와 지방지간의 의연금 보도에 차이가 있지 않을까? 의연금에 대한 기사를 보면 대부분 재해를 입은 지역은 중앙이 아닌 지방들이다. 중앙지에서는 이재민을 돕기 위해 모금이 높을 것이고, 지방지에서는 모금을 지원 받았다는 내용이나 얼마만큼 피해 보상을 받는지에 대한 내용이 주를 이루지 않을까.

이에, 의연금에 대한 중앙지와 지방지를 모금, 배분/운용, 부작용의 3가지 기준에 맞춰 분류를 해보고자 하였으며 분석결과는 다음과 같다.



[그림 15] 세부기준에 따른 기사건수

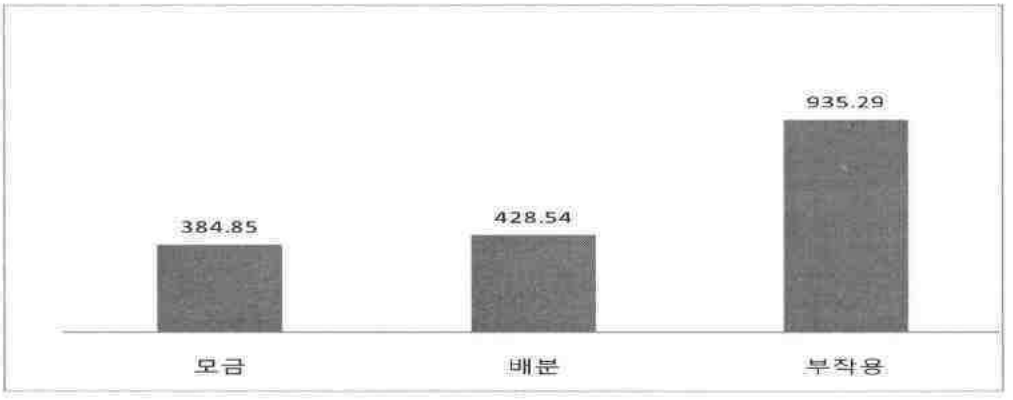
분석한 결과, 국민들이 가장 많이 보는 중앙지에서는 이재민을 돕기 위한 모금 관련 기사전체 1002건중 635건(약 78.7%)으로 주를 이루었다. 중앙지에서는 이재민들을 돕기 위한 모금 관련 기사들을 큰 비중을 두어 보도하고 있음을 알고 있다. 하지만 배분에 있어서는 133건(약16.5%)에 불과하다. 모금에 비해 보도수가 상대적으로 너무 적다. 미디어매체 특성상 재해에 따른 피해 상황을 보도하고, 언론사들이 모여 신문사들이 신속하게 피해 복구 지원과 이재민을 구호하고자 하기 때문인 것으로 사료된다.

지방지는 모금에 관한 기사는 182건(약93.3%)으로 중앙지에 비해 보도는 적지만 재해를 많이 받는 지역들이므로 중앙지에 비해 보도가 적게 될 수 밖에 없다. 하지만, 배분에 있어서는 '의연금을 얼마만큼 받았다.'라는 내용이나 '어떤 기준으로 얼마만큼 배분 되는'지에 대해서 상대적으로 많아야 한다고 생각했지만, 분석결과 지방지 역시 중앙지와 마찬가지로 배분에 관한 기사는 10건(약5.13%) 밖에 되지 않음을 알 수 있었다.

중앙지와 비교했을 때, 의연금에 대해 배분부분에 있어 큰 차이가 있으리라 생각됐지만, 그렇지 않음을 알 수 있다. 그래프에서 보여지는바와 같이 중앙지도 지방지도 모금에 관련된 내용을 주로 다루고 그 외의 부분에 있어서는 보도 회수가 상대적으로 매우 적음을 보았다.

(7) 기사 강도

의연금의 세 기준을 통해서 기사 강도를 분석하여 신문사들이 중요하게 다루는 기사가 무엇인지 분석해 보았다.

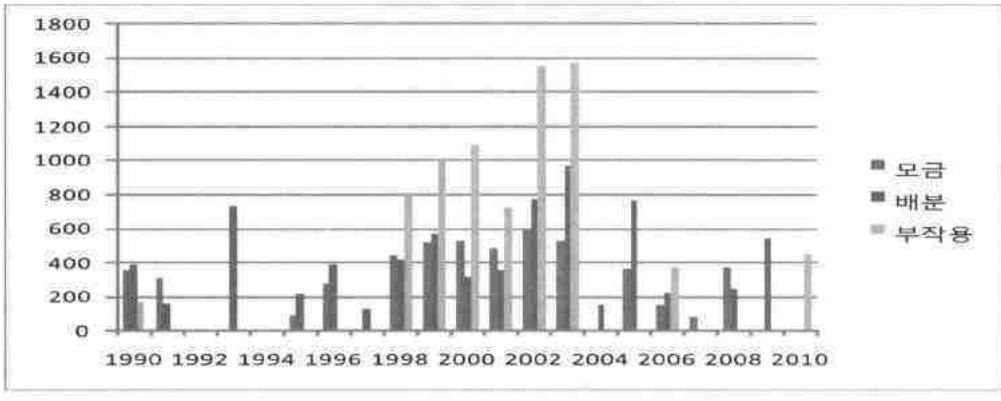


[그림 16] 평균 기사 강도

의연금에 대해 분석을 한 결과 의연금에 대한 전체 기사수는 1002건으로 모금 817건, 운용 143건, 부정적 측면42건이다. 앞서 분석한바와 같이 의연금에서는 모

금에 관한 기사수가 압도적으로 많았다. 그만큼 모금이 매우 중요하게 다뤄지고 있다는 것을 의미한다.

하지만, 의연금에 대한 기사 강도를 분석해 본 결과 모금에 관련된 평균 글자수는 384자, 배분/운용 428자, 부작용 935자임을 알 수 있다. 의연금 부작용에 관련된 기사는 모금이나 배분의 기사건수에 비해 턱없이 부족하나 그 강도를 보면 두 기사에 비해 매우 높다. 이는 기사건수가 많지는 않지만 한 번 다루어 질 때마다 매우 심도 있게 다뤄지기 때문이다. 즉, 기사강도를 통해 모금 관련 기사뿐만 아니라 의연금 부작용에 관한 내용도 매우 중요하게 다루고 있음을 알 수 있다. 기사 강도를 전체 연도별로 분석해서 분포를 보면 다음과 같다.



[그림 17] 1990년부터 2010년까지의 기사 강도

그래프를 통해서도 알 수 있지만, 모금이나 배분에 비해 부작용의 기사 강도가 매우 높음을 알 수 있다. 특히,1998년부터 2003년에는 의연금에 관한 횡령 및 의혹에 대한 기사 강도가 매우 높음을 알 수 있는데 특히, 90년대에는 거의 찾아볼 수 없었던 의연금 사용처에 대한 의혹들이 1990년대 후반부터 현재까지 점점 부각이 되고 있음을 알 수 있었다. 또한 모금에 관련된 기사강도만을 보면 각 연도(years)의 기사 강도들이 크게 차이가 없음을 알 수 있다. 신문 기사 분석에 있어서 빈도 분석의 의미가 크지만 기사강도를 통해 언론의 재해의연금 배분 이슈에 대한 관심도를 살펴보는 것도 중요한 시사점을 주고 있었다.

제 5 장 재해구호 배분사업 프로그램

본 장에서는 국내 주요 기관의 재해구호 배분사업 프로그램과 활동을 살펴보고 특징들을 도출해봄으로써 향후 바람직한 재해의연금 배분 프로그램 발굴을 위한 기초자료로 활용하고자 하였다.

1. 사회복지공동모금회

1) 소개 및 연혁

사회복지공동모금회는 '사랑의 열매'를 나눔의 상징으로 하여, 공동모금을 통해 아동·청소년, 장애인, 노인, 여성·가족, 지역사회 등 도움이 필요한 곳을 지원하여, 행복공동체를 만들어가는 전문 모금 및 배분 기관이다. 1998년 설립 후 지난 10년간 국민들의 소중한 성금을 모아 기초생활, 아동, 청소년, 장애인, 노인, 여성, 지역복지 등 민간복지사업에 지원하여 개인의 삶의 질 향상과 지역사회 변화를 만들어 '행복공동체'를 추구하고 있다.

사랑의열매는 행복공동체를 만드는'나눔의 상징'이다. 사랑의열매의 상징인 세 개의 빨간 열매는 나와 가족 그리고 이웃을, 열매의 빨간색은 따뜻한 사랑의 마음을 나타낸다. 하나로 모아진 줄기는 더불어 함께 사는 사회를 만들어 가자는 의미를 담고 있다. 사회복지공동모금회는 일상 속에서 실천할 수 있는 다양한 기부방법을 개발하고, 사회복지에 대한 이해와 참여를 높여, 나눔이 함께하는 사회를 만들며, 도움이 필요한 소외계층과 복지기관·시설을 지원하여 개인의 삶의 질을 높이고, 지역사회 변화를 만드는 복지사업을 지원하고 있다.

사회복지공동모금회의 연혁을 보면 아래의 표와 같다.

[표 27] 사회복지공동모금회의 연혁

1997년 3월	사회복지공동모금법 공포
1997년 7월	사회복지공동모금법 발효, 16개 지방공동모금회(독립적 사회복지법인) 출범
1998년 11월	사회복지법인 전국공동모금회 설립
1999년 3월	2월 배분사업 최초 실시, '사회복지공동모금회법'으로 법률 개정 중앙 및 16개 지회체제 확립
2002년 10월	태풍 루사 수해복구 50억원 긴급 지원
2010년 현재	'아너소사이어티', '한사랑나눔캠페인', '착한가게', '나눔의날' 등의 캠페인

2) 배분사업소개

(1) 지원 사업

① 시소와 그네

시소와 그네는 2007년부터 사회복지공동모금회의 중점 전략 배분 사업으로 영유아통합 지원 사업이다. 시소와 그네 사업은 0~7세까지 초등학교 입학 전의 빈곤층 어린이들을 위한 프로그램으로 지역사회가 함께 아이들에게 시소와 같이 신체·심리·정서적으로 균형을 이룰 수 있도록 도와주고 그네처럼 높은 희망을 위한 공평한 인생출발을 할 수 있도록 밀어주어 아동의 건강한 성장을 이끌어 내는 프로그램이다.

시소와 그네 사업은 전국에 5개 지역 센터를 중심으로 운영하며, 아동에게는 건강한 발달을 위한 신체, 정서, 심리발달 프로그램, 장애조기발견 및 치료를 지원하며 가족에게는 부모교육 상담. 취업, 경제지원 등 연계 서비스를 지원하며 지역자원 연계 서비스 지원한다.

시소와 그네 프로그램으로는 영·유아 가정방문 건강교육 및 상담, 건강검진 및 예방접종, 건강관련 긴급 지원, 임산부 건강관리, 출산 및 신생아 의료지원, 육아사전교육 및 상담 등이 있다. 그 밖에도 아래 표와 같은 프로그램들을 지원하고 있다.

[표 28] 사회복지공동모금회의 기타 지원사업

- 영·유아 도서 지원, 언어 및 인지자극 물품 지원,
- 인지 및 놀이방법 지도 지원, 개별상담, 언어-인지치료 및 치료놀이
- 미술치료 프로그램, 인지 정서 지원
- 취학 전 아동 기본생활습관 및 사회적 규칙 습득 프로그램,
- 읽기, 쓰기, 셈하기 지원 프로그램
- 가족 심리진단 및 치료 연계, 맞춤형 가족관계개선 지원,
- 가족 긴급의료비 지원 및 연계, 가족건강지원 서비스 지원, 부모교육
- 가정방문 및 상담, 부모환경에 따른 맞춤형 교육,
- 건강-교육-정서-자활-경제 교육
- 주거환경 안정지원 프로그램,
- 고용 및 자활연계 지원 프로그램
- 양육품앗이, 교육공동체 지원 프로그램,
- 자조모임, 지지체계 구축 및 지원
- 자원개발 및 관리, 후원 및 결연사업, 자원봉사자 교육 및 관리, 사례발굴홍보 및 활동

② 농어촌 행복 더하기

농어촌 행복 더하기 사업은 농어촌 지원 사업으로 사회복지공동모금회가 2007년부터 실시하고 있는 사업으로 농어촌 삶의 질 향상을 위한 프로그램이다. 농어촌 행복 더하기 사업은 복지 인프라가 취약한 농어촌 지역에 '소규모 다목적 복지거점센터를 구축하여 취약계층 노인들에게 기초 생계 및 의료, 정서지원 등 맞춤형 서비스를 제공하는 사업이다.

특히 빨래 등 일상생활에 어려움을 겪는 노인들을 위하여 특수 제작한 차량이 직접 대상가구를 방문하여 서비스를 제공하고, 농어촌지역에 거주하는 노인들의 건

강한 생활과 삶에 대한 만족도를 향상시키며 자발적인 농어촌 활동을 하여 지역 주민들의 역량을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 그 밖에도 밑반찬과 도시락 지원, 긴급지원서비스를 하고 있다.

(2) 지원 분야

사회복지 공동모금회가 지원하고 있는 분야는 기초생활, 아동/청소년, 장애인, 노인, 여성/가족, 지역사회, 그리고 해외 지원이 있다.

① 기초생활

사랑의 열매를 통해 기초생활 지원을 하고 있으며, 기초 생활 지원을 위해 기초생활보장수급 가구 및 저소득가구원의 기초생활지원과 노숙인, 새터민, 한센인등 소수 사회적 약자들을 위한 사업을 지원하고 있다. 기초생활 지원활동으로는 개인긴급지원사업, 저소득층 지원, 사회복지시설 지원, 저소득환우지원사업등이 있다. 기초생활 관련 지원을 살펴보면 다음 표와 같다.

[표 29] 기초생활 관련 지원

개인긴급 지원사업	생계, 의료, 주거 등 일상생활에 심각한 어려움을 겪고 있는 저소득층 위기가정의 생활 안정 도모를 위하여 주·부식비, 월동난방비 지원
재난재해 긴급구호 키트 지원	수해로 인한 긴급 상황 속에서 구호 키트를 제작하여 수해지역 복구활동 지원
저소득 주민 자활을 위한 소액대출 사업	빈곤·저소득층의 자활·자립을 위한 사업자금 지원과 창업 및 사업운영을 통한 일자리 창출을 위해 소액대출사업으로 현금 지원
저소득 취약계층 건강보험료 지원사업	건강보험료 납부에 어려움이 있는 저소득·취약계층의 건강한 삶을 도모하기 위하여 현금 지원하여 기본적인 의료서비스 혜택을 제공함
연탄지원사업	동절기 사랑의 연탄쿠폰 제공
저소득가정 학생돕기	심장병, 백혈병 등 난치병과 저소득 때문에 학비마련과 결식 등으로 고통을 받고 있는 학생과 그 가족들에게 꿈과 희망을 심어주고, 더불어 살아가는 사회를 실현하는' 사랑의 수호천사 운동'을 실시하여 의료비 및 생계비 지원
사회복지생활시설 지원사업	사회복지생활시설 월동난방비, 급식시설, 음식물 쓰레기 처리기, 저온 창고, 방염처리비용지원 지원 사업
임시주거비 지원을 통한 노숙인 사회복귀 지원사업	거리노숙인의 초기 주거지원 및 기초생활 수급자 등록, 주민등록 복원 및 장애인 등록 지원, 초기 정착비 지원, 지역정착을 위한 사례관리, 매입임대주택에 거주할 수 있도록 지원
거리노숙인 동절기 거리상담 및 응급보호소 운영사업	거리노숙인의 위기상황 예방 및 동절기 안전을 위해 응급보호소 운영과 거리상담 실시
범죄피해 유자녀 장학금, 심리지원사업	강력범죄 피해자 유자녀들 중 경제적인 피해와 정신적인 충격으로 인해 학업 및 정상적인 생활이 어려운 아동에게 장학금 지원, 심리지원사업 진행
저소득환우 지원사업	의료비 발생으로 인해 가정의 경제적 문제 및 위기를 경감시키고 건강한 가정으로 발돋움 할 수 있도록 저소득 불우환우에게 의료비 지원
상담지원사업	가족 구성원의 급작스런 사망으로 인해 심리적으로 불안정한 가족원을 위하여 심리적 안정을 도모할 수 있도록 전문상담치료, 가족여행, 멘토연결, 전화상담 지원
외국인노동자 지원 사업	외국인노동자 자녀를 위하여 지속적인 자녀보호 서비스와 보육시설 설치 및 운영비 지원
기타 지원 사업	사랑의 김장나누기 지원 사업, 사회복지기관의 명절 차례상 차리기 지원, 거리 노숙인 급식 지원, 외국인 노동자 축제 지원, 푸드마켓 설치, 푸드뱅크물류센터 설치, 열악한 주거환경에 처한 저소득 가구 집고치기 지원, 한센인 2·3세 장학금 지원, 새터민 한국사회 정착 프로그램 지원

② 아동/청소년

사회복지공동모금회는 부모와 자녀에 대한 체계적이고 통합적인 지원을 통해 가정의 기능을 강화함으로써 아동·청소년의 건강한 보호와 양육의 기틀을 마련하기 위해 아동·청소년 지원활동을 하고 있다. 이를 위해 영유아통합지원, 아동·청소년 야간보호사업, 보호청소년자립지원, 지역아동센터학습지원 등 교육, 아동보호·양육, 의료·건강, 여가·문화, 청소년 성장 등 다양한 각도에서 아동·청소년의 건강한 보호와 양육의 기틀을 마련하기 위한 지원 활동을 하고 있다.

아동/청소년 지원활동으로는 학교사회사업, 청소년 자원봉사 캠프, 빈곤지역아동 통합서비스, 성학대-폭력가정아동을 위한 서비스 제공, 난치병어린이 돕기, 빈곤결식아동 급식비 지원, 청소년 멘토링 지원이 있으며 학습의 즐거움을 통해 희망을 발견하고, 도전과 성취를 체험할 수 있도록 저소득 청소년을 대상으로 뮤지컬 교육을 제공하고 있다.

또한 탈북청소년 IT, 경제 창업지원 교육 사업을 통해 탈북청소년의 생활적응능력 향상을 도모하기 위하여 IT, 경제교육, 모의창업체험 제공하며 놀토체험학습사업으로 맞벌이 부부 자녀아동들에게 다양한 체험학습을 통해 바람직한 인성을 함양할 수 있도록 지역아동센터를 이용하는 아동들에게 교육·문화체험, 여름·겨울 캠프체험을 제공하고 있다. 그밖에도 도시와의 문화 격차를 해소하고 다양한 문화체험 기회를 제공하고자 도서벽지아동 영어 및 국제문화 체험캠프 진행하고 있으며 꿈나무지원사업을 통해 저소득층 자녀 중 학문(수학, 과학, 영어), 예술(음악, 미술, 문학), 체육 분야에서 재능 있는 중고등학생에게 교육비 지원하고 있다. 그밖의 아동/청소년 지원 활동은 다음에 제시된 표와 같다.

[표 30] 기타 아동/청소년 지원 활동

· 저소득층 보육도우미 파견을 통한 사회적일자리 지원 사업
· 아동성학대 대응능력 강화사업
· 아동권리 교육 및 증진사업
· 조손가정 정서지지 사업
· 성폭력, 가정폭력, 아동학대 등으로 어려움을 겪고 있는 대상자들이 건강한 삶을 영위 할 수 있는 계기를 마련하도록 쉼터에 현금 지원
· 난치병 학생들의 수술 및 입원치료 등 의료비 지원
· 시설 생활, 가정폭력, 빈곤 등 열악한 사회적 환경 속에 있는 아동·청소년들에게 심리발달 조력을 위한 전문적 상담 및 치료 서비스 제공
· 가정형편이 어려워 학교 급식을 하지 못하는 아동의 급식비 지원
· 전국 문화소외계층 아동·청소년들에게 예술의 다양성을 이해하도록 돕고 감수성을 도모하고자 문화 예술활동을 지원
· 시설청소년 유네스코 세계유산탐방
· 시설에서 생활하는 아동들의 건강한 성장을 도울 수 있도록 여가활동지원
· 빈곤가정아동의 교육·문화적 접근성 강화를 위한 어린이 도서관, 장난감 도서관 건립비 지원
· 소년소녀가장청소년자원봉사캠프 지원
· 청소년 보호관찰 지원사업
· 시설퇴소청소년 자립지원사업
· 저소득세대 교복지원사업
· 방임아동/위기청소년을 위한 통합지원사업

③ 장애인

장애인과 비장애인이 차별 없이 함께 어울려 사는 사회를 만들기 위해 사회의 구성원으로서 역할을 할 수 있도록 스스로의 의식변화 교육은 물론, 전문 기술을 익힐 수 있는 기회 마련, 나아가 직업인으로 살아갈 수 있도록 방법을 모색하는 활동이다. 또한 장애인의 건강 증진과 문화생활 향상을 위해 노력하고 있으며 비장애인의 장애에 대한 인식을 개선함으로써 사회 통합을 이루는데 노력을 하고 있다.

사회복지공동모금회는 장애인을 위한 생계, 교육, 생활 복지, 이동편의, 자립생활, 여가·문화, 주거, 자활, 의료·건강을 지원을 하고 있다.

장애인 지원활동으로는 전국의 생활시설, 지역사회이용시설, 직업재활시설, 장애인단체를 대상으로 각급 기관의 진입로, 건물내외부 바닥재의 탄성공사를 지원하는 이동편의 증진사업, 시각장애인의 학습편의를 도모하기 위하여 휴대청취용 학

습기와 학습콘텐츠를 개발 및 보급하는 시각장애인 휴대용 학습장비 지원사업, 장애인 웹 접근성 모니터단 모집과 교육을 지원하여 모니터링 실시하며 모니터 결과를 바탕으로 장애인을 위한 웹 접근성 지침 자료를 개발하여 장애인의 웹 접근성 향상을 도모 하기 위한 장애인 웹 접근성 모니터 지원사업이 있다.

또한, 재활보조기구 전문수리센터가 없어 기구에 대한 정보부족과 가격부담으로 불편을 겪는 장애인의 재활보조기구 활용에 도움을 줄 수 있도록 수리 센터 운영 지원하는 장애인재활보조기구 수리 센터, 사용기간이 짧고, 고가인 복지용구(케어용품 및 재활용품)를 효율적으로 관리하여 지역복지 자원을 효율적으로 활용하기 위한 사업 지원하는 복지용구전시장, 취업을 준비하고 있는 장애인에게 직업훈련 및 직장체험 등의 인턴십제도를 도입하여 중증장애인의 사회참여 기회를 높이고, 직업재활 환경을 조성하여 제도화를 유도하고자 장애인자립재활센터를 지원하기 위한 취업중심형 장애인자립재활센터지원이 있다.

그 밖에도 청각장애인을 위한 인권상담센터 운영, 장애청년드림팀 6대륙 도전, 정신장애인 및 정신장애인 가정 지원, 장애청소년의 사회성 향상훈련 및 인지능력 신장프로그램이 있으며 장애아동 방과 후 공부방 지원사업, 장애인이미지빌딩 지원사업, 정신장애인 및 정신장애인가정 사회인식개선사업, 장애아동통합보육지원 및 여성장애인자립지원, 장애인합동결혼식지원, 장애인 문화 체험 등이 있다.

④ 노인

사회복지공동모금회는 고령화 사회를 맞아 점차 커져가고 있는 노인문제를 풀기 위해 노인복지사업을 하고 있다. 삶의 경험과 연륜을 지닌 어르신들에게 삶의 지혜를 배우고 이들의 사회참여기회를 높여 다양한 문제에 대해 공동으로 대처하기 위해, 황혼기의 삶을 풍요롭게 할 노인 일자리 창출 및 봉사활동·문화활동 지원 등을 통해 사회내에서 노인의 긍정적 역할을 강조·부여하는 사업이다. 특히, 노인에 대한 인식개선과 정서교육, 일자리생활지원, 여가·문화에 집중하고 있다.

노인 지원활동으로는 주말지킴이 프로그램, 독거노인 반찬지원, 위기노인 찾아가는 서비스 등 노인복지프로그램 지원, 주거개선관련 기술 및 능력을 지니고 있는 노인들을 대상으로 노인주거개선사업단을 조직하여 소외된 노인의 주거환경을 개선하기 위한 노인주거개선사업, 노인과 그 가족을 위한 효과적인 문제해결 및 사회적 부담경감에 기여하고자 노인그룹홈 시설 지원 및 치매도우미 파견사업이 있다.

또한 1년 이상 정기적으로 무료급식을 실시하고 있는 26개 급식소에 노후되거나 부족한 급식장비를 교체 지원하는 노인 무료급식 구축사업을 시행하고 있으며 노인전용 자살예방센터+노인자조게이트키퍼 구축 운영사업, 경로당 노인 전문서적 발행 및 교육, 노인/장애인 문화예술 지원 등을 지원하고 있다.

⑤ 여성/가족

사회에서의 지위와 권익보호 측면에서 열악한 여성들을 위한 사업으로, 다양한 교육사업과 다문화가정 지원사업, 육아문제 지원 등을 통해 여성문제를 돕기위한 사업이다.
여성/가족 지원활동으로는 다문화가족의 외국인 배우자를 위한 한글교육, 생활교육 등 기초적인 교육지원 및 외국인 배우자를 위한 출산도우미, 자녀돌보미서비스, 지역 보건·의료체계 연계서비스 등 자녀출산과 양육을 위한 사업 지원, 입양 후 일반 아동과 다른 여러 문제로 많은 어려움을 겪고 있던 입양 가족에게 교육을 통하여 입양아동양육의 올바른 방향 제시와 자기존중감 향상을 도모하고자 입양 가정에 현금 지원, 이혼숙려상담 및 내담자 가정의 사례관리를 통해 전문 상담 및 통합적 서비스를 제공함으로써 지역사회의 가족 기능 강화를 도모하고 있다.

또한, 저소득 여성가장 창업지원 프로그램으로 창업을 희망하는 저소득 여성 가장에게 저렴한 금리로 창업 지원금을 지원하고 창업관련 교육을 제공하여 실질적인 경제적·심리적 자활을 지원하고 이와 더불어 브랜드 네이밍(brand naming), 입지선정, 마케팅, 서비스 교육 등의 창업관련 교육을 제공하며 농촌지역 주부들에게 양질의 문화체험 기회를 제공하고 비즈공예의 기술을 습득하여 일자리 창출

에 도움을 주고자 관련 기관을 지원하고 있다.

⑥ 지역사회

지역 저소득주민의 기초생활을 돌보고 생활 증진을 위한 지역복지사업으로, 각 지역의 특성에 맞는 복지사업을 찾아 내 주민과 함께 나누는 공동체를 지향하고 있다. 체계적인 지역복지 서비스를 위해 각 복지센터를 지원함과 더불어 다양한 형태의 복지센터 운영을 하고 있다.

지역사회 지원활동으로는 사회복지 종사자를 위하여 교육·훈련 프로그램을 운영함으로써 사회복지 인력의 역량강화를 도모하고, 양질의 사회복지 서비스 제공의 기반을 마련하는 사업을 지원하며 지역사회복지 인식개선·홍보 및 조사연구사업을 통해 지역사회문제 및 배분 욕구 등에 대한 정확한 파악 및 분석을 통해 지역사회 복지 문제를 해결하고 사회복지에 대한 인식을 개선하는 사업을 진행하고 있다.

또한 취약복지기관 행정·회계 멘토링 지원사업, 병영생활에서 발생되는 부적응 문제 및 전역예정자의 사회적응력 향상을 위해 군 사회복지사업 지원, 취약복지기관 승합차량 지원사업을 하고 있으며, 주중에 복지관이용에 어려움이 있거나 주말에도 연속적으로 서비스가 필요한 저소득층을 대상으로 저녁 또는 토·일요일에도 서비스를 제공함으로써 수요자 중심의 다양한 서비스 개발과 지역사회 통합의 기회를 부여할 수 있도록 해당 기관을 지원하고 있다.

그 밖에도 사회복지조직 맞춤형 컨설팅서비스 및 컨설팅 모델개발 사업, 난시청 지역 저소득주민의 문화적 소외감을 해소하고 삶의 질 향상을 위해 사랑의 TV 보내기 사업 지원, 소외계층, 문화사각지대 주민들을 위하여 지역사회의 저소득 전문예술인들로 구성된 문화복지 도우미들이 찾아가는 서비스를 제공하고 있다.

⑦ 해외지원

사회복지공동모금회는 북한과 여러 해외 개도국에 복지사업을 하고 있다. 열악한 의료환경에 놓여있는 북한과 빈곤국가를 위한 의료지원, 만성적인 가난에서 벗어나지 못하는 개도국을 위한 무료급식, 교육사업 지원 등 다양한 인적·물적 지원 사업을 벌이고 있다.

해외지원 지원활동으로는 북한지역의 아동급식을 위한 빵, 두유 등을 생산하기 위한 공장설비지원, 의료장비 및 병원현대화 등 의료 시스템 지원, 전염병 예방을 위한 위생방역시행, 산부인과 수술실지원사업, 왕진가방 지원과 같은 북한주민건강증진지원사업, 열악한 환경속에서 공부하는 북한 어린이들에게 학업에 필요한 학용품을 지속적으로 공급하기 위하여"평양 어깨동무학용품공장"에서 샤프와 볼펜을 생산할 수 있도록 원료지원과 더불어 생산력 향상을 위한 북한 어린이 학용품 지원 사업, 네팔, 에티오피아, 캄보디아, 몽골, 러시아·중국의 빈곤지역 주민, 아동 및 해외동포들 지원이 있다.

그 밖에도 중국, 인도, 베트남 아동청소년 노동근절 사업으로 중국, 인도, 베트남 지역의 저소득 아동 · 청소년의 노동 근절을 위한 프로젝트로 아동을 대상으로 학습 프로그램지원, 저소득 가정 경제 지원, 여성 청소년, 거리 청소년을 위한 쉼터를 지원하고 있으며, 저개발국가 의료 지원, 인도 해비타트 봉사활동 등을 하고 있다.

위의 지원 활동 외에도 수해로 인한 긴급 상황 속에서 필요한 물품을 제공함과 더불어 수해지역 복구활동을 지원하기 위한 재해 지원을 하고 있으며 재해 지원 활동으로는 기업 자원봉사단에서 긴급 구호 키트를 2,000개 제작하여 수해지역 복구활동에 지원하고 있으며 2007년 강원 영월에 110키트, 제주에 500키트, 전남 고흥에 700키트를 지원한 바 있다.

3) 모금 방법

아동·청소년, 장애인, 노인, 여성·가족, 지역사회, 북한·해외 등 우리 사회에 도움이 필요한 곳에 도움을 주기 위한 모금 사업으로 다양한 모금 사업을 시행하고 있다.

(1) 기금 후원

① 공동모금제도

공동모금제도는 정부의 복지정책을 보완하는 대표적 민간 지원체계이다. 과학적이고 전략적 모금활동을 전개하여 개인의 삶의 질 향상과 지역사회 변화 그리고 사회문제를 효과적으로 대응하는 사회시스템이다. 급변하는 사회 환경 속에서 각종 사회문제를 세계적 기준과 관점을 가지고 접근하고 대응하기 위해 미국, 일본, 영국 등 전세계 46개국이 함께 참여하여 상호교류와 협력을 통해 성장하는 글로벌 모금제도이다.

개별모금기관이 자체적으로 운영하는 고유 목적 사업을 위해 모금을 하고 있는 반면, 공동모금회는 전국민을 상대로 모금하기 어려운 중소규모의 취약한 복지기관과 시설을 대신해 공동으로 모금하여, 이들 기관과 지역사회를 지원하는 역할을 한다.

② 개인 기부

개인 기부는 매월 한 번씩 이웃을 위해 나눔을 실천하는 정기기부, 직장인 기부자가 약정한 후원금액을 매월 급여에서 자동으로 기부하는 월급 나눔 기부인 한사랑나눔캠페인, 사회지도자들의 모임으로 한국형 노블레스 오블리주를 실천하는 아너소사이어티, 중소규모의 개인자영업자들이 매달 매출액의 일정액을 기부하는 착한가게, 신용카드와 보너스카드를 이용한 포인트 나눔인 온라인기부, 특별한 날

을 축하하고 기념하면서 나눔을 실천하는 행복한 날 기부 캠페인과 같은 다양한 기부참여 프로그램이 있다.

③ 기타 기부 방법

기타 기부 방법으로는 기업과 함께 하는 모금 사업으로 기업사회공헌과 상품판매 수익의 일부분을 기부하여 공익에 기여하는 행복나눔상품 모금 사업과 같은 법인 기부, 농수산물, 식의약품, 의류/잡화, 생활용품, 상품권, 가전제품, 도서/완구 등과 같은 물건을 기부하는 모금방법을 통한 현물기부, 공중파 및 CATV, 라디오 등 주요 방송매체와의 협조를 통해 기부활동을 독려하는 다양한 방송 프로그램을 제작하여 사회 각 계층을 통해 모금을 하는 방송 이벤트 기부가 있다. 그 밖에도 연말연시에 하는 모금 캠페인으로 수많은 개인과 단체·기업들의 참여로 이루어지는 사랑의 체온탑인 희망나눔 캠페인 등의 모금 방법이 있다.

4) 배분사업 기준

(1) 지원대상 및 종류

사회복지모금회 지원 대상은 사회복지사업 기타 사회복지활동을 행하는 법인·기관·단체 및 시설과 사회복지서비스를 필요로 하는 개인이다. 배분사업의 종류는 아래 표와 같다.

[표 31] 배분사업 종류

구 분		사업 내용
신청사업 (일반사업)		지역복지 증진 및 문제 해결을 위해 사회복지기관, 단체, 시설 등에서 사업 내용을 정해 자유주제 공모형태로 신청 받아 배분하는 사업
기획사업	제안기획사업 (현장제안사업)	<전국사업> 전국단위의 사회문제 해결 및 복지증진을 위한 선도적이고 전문적인 시범사업을 제안 받아 배분하는 사업 (컨소시엄 및 네트워크형 지원사업 포함)
		<지역사업> 지역단위의 사회문제 해결 및 복지증진을 위한 선도적이고 전문적인 시범사업을 제안 받아 배분하는 사업 (컨소시엄 및 네트워크형 지원사업 포함)
	테마기획사업	지역복지 증진, 지역사회 주민들의 삶의 질 변화를 도모하기위한 중

	(지정주제사업)	장기적 전략기획사업으로 모금회에서 주제를 정하여 배분하는 사업
		취약한 사회복지현장의 역량강화를 위한 지역복지사업으로 모금회에서 주제를 정하여 배분하는 사업
		의·식·주, 교육, 문화 등 기초복지의 질적 향상을 위한 사업으로 모금회에서 주제를 정하여 배분하는 사업
긴급지원사업		재해·재난 긴급구호, 저소득층의 긴급한 의료 및 생활문제의 신속한 해결을 위해 배분하는 사업
지정기탁사업		지역사회 주민들의 삶의 질 향상을 위해 기부자가 지역, 대상, 사용용도 등을 지정한 배분사업

(2) 배분신청 및 배분원칙

배분 신청 및 배분 원칙은 첫째, 모금회로부터 배분을 받고자 하는 자는 배분사업별로 공고된 기일 내에 제출처에 모금회가 정한 신청서류를 제출하여야 하며 (구비서류 미제출시 심사에서 제외됨), 둘째, 동일년도에 시행되는 신청사업, 제안기획사업, 테마기획사업을 각각 신청할 수 있으며, 셋째, 동일 법인에서 운영하는 기관의 경우, 사업장의 위치가 다르고 독립회계를 하는 기관·시설은 개별적으로 배분신청이 가능하며 넷째, 배분신청시 배분사업별로 정한 지원한도액을 초과하여 신청할 수 없으며, 배분사업별로 정한 자부담원칙을 준수하여야 하며, 마지막으로 심사 후 사업계획과 예산을 조정하여 지원할 수 있으며, 이에 따라 조정된 사업계획과 예산을 반영한 조정사업계획서를 제출하여야 한다.

(3) 심사기준/과정 및 배분대상 제외

배분을 위한 심사기준은 사업수행기관의 신뢰성, 사업수행능력, 사업수행 경험, 인력 및 예산편성의 적절성, 목적 및 목표달성을 위한 사업의 적합성, 사업주제에 부합하는 산출 및 성과의 실현가능성 등에 있으며 심사과정으로는 예비심사, 서류심사, 면접심사, 현장심사를 거친다. 그러나 다음과 같은 대상자는 배분에서 제외 된다. 첫째, 동일한 사업으로 국가·지방자치단체 또는 다른 기관으로부터 지원을 받았거나 받기로 확정된 사업 (단, 모금회 배분분과실행위원회의 심의결과

지원이 필요하다고 인정되는 경우에는 예외로 함), 둘째, 법령상 금지된 행위에 사용되는 비용, 셋째, 정치·종교적 목적에 이용될 수 있는 경우, 넷째, 수익을 주된 목적으로 하는 사업, 마지막으로 모금회 배분분과실행위원회의 심의결과 배분대상 제외 필요성이 인정되는 사업 또는 비용이다.

5) 모금 및 배분 현황

사회복지공동모금회의 연도별 모금 현황을 보면, 2006년에 약 2,177억원, 2007년에 약 2,674억원, 2008년에 약 2,703억원, 2009년에 약 3,319억원 모금 되었다. 또한, 사회복지공동모금회의 연도별 배분 현황을 보면 2006년에 약 1,837억원, 2007년에 약 2,230억원, 2008년에 약 2,503억원, 2009년에 약 2,901억원의 배분되었다. 사회복지공동모금회의 연도별 세부 모금 및 배분 현황을 보면 아래 제시된 표와 같다. 특히 배분액의 50%에 상당하는 금액이 지역사회에 배분되고 있었으며 아동과 청소년부분에도 높은 비중의 금액이 할당되어 배분되고 있었다.

[표 32] 연도별 모금 및 배분 총액

연도별	모금총액	배분총액
		(단위: 억원)
2006	2,177	1,837
2007	2,674	2,230
2008	2,703	2,503
2009	3,319	2,901

[표 33] 사회복지공동모금회 세부 모금 현황

구분	개인			(단위 : 억원) 기업
	공공기관/산하기관	사회기관/종교단체	일반 개인/기타	
2006	87	283	348	1,456
2007	122	324	422	1,805
2008	109	342	482	1,766
2009	236	350	768	1,964
총 계	2,177	2,674	2,703	3,319

[표 34] 사회복지공동모금회 세부 분배 현황

구분	2006	2007	2008	2009 (단위: 백만원)
아동·청소년	29,526	43,032	49,802	61,224
장애인	22,274	27,188	27,801	25,240
노인	24,299	26,824	29,018	33,067
여성	7,761	10,863	8,077	10,409
지역사회	82,376	96,161	110,281	132,819
해외/기타	17,487	18,957	25,308	27,378
계	183,723	223,025	250,288	290,137

2. 굿네이버스

1) 소개 및 연혁

굿네이버스는 국내 최초로 UN경제사회이사회(UN ECOSOC)로부터 NGO 최상위 지위인 포괄적협의지위(General Consultative Status)를 부여받은 국제비영리 단체이다. 굿네이버스는 가난하고 소외된 지구촌 이웃들의 문제에 관심을 가지며 전문적으로 해결해야 한다는 사회적 요청에 부응코자 1991년 3월 한국인에 의해 설립된 단체이다.

해외구호개발사업과 대북지원사업을 진행하는 '사단법인 굿네이버스 인터내셔널'과 국내 전문복지사업을 진행하는 '사회복지법인 굿네이버스'로 구성되어 있다. 아동권리보호, 네

트워크, 사회교육을 목표로 국내에서는 중앙아동보호전문기관, 20개 아동보호전문기관 및 14개 그룹홈, 13개 지역아동센터, 9개 아동권리지원센터, 3개 종합사회복지관, 3개 어린이집, 1개 가정위탁지원센터, 아동복지센터에서 전문사회복지사업을 수행하고 있으며, 해외에서는 방글라데시, 케냐, 에티오피아, 르완다, 타지키스탄, 네팔 등 20개국과 북한에서 구호개발사업을 전개하고 있다. 굿네이버스의 연혁을 보면 아래 표와 같다.

[표 35] 굿네이버스 연혁

1991년	사단법인 허가 취득
1994년	UNHCR(유엔난민고등판무관실)에 Good Neighbors Inc.로 NGO(비정부기구)등록
1995년	부산지부 등 8개 지부 개설
1996년	사회복지법인으로 법인격 변경
현재	'희망나눔학교 방과 후 교실', '행복한 나눔가족 100원의 기적' 등의 캠페인을 벌이고 있음

2) 배분사업소개

배분사업에는 국내전문복지사업, 해외구호개발사업, 북한지원사업 및 긴급구호 사업이 있다.

(1) 국내전문복지사업

국내전문복지사업에는 아동복지사업, 지역복지사업, 종합복지사업, 사회개발교육사업이 있다. 먼저, 아동복지 사업을 살펴보면 굿네이버스는 아동보호전문기관을 운영하여 피학대아동지원사업, 결식아동지원사업, 가정위탁지원사업, 아동복지센터 운영 사업을 하고 있다. 또한 국내전문복지사업으로 지역복지사업을 시행하고 있는데, 지역복지사업은 사회개발교육센터운영사업과 장기질환자가정지원사업, 그리고 기타지역복지사업이 있다.

기타지역복지사업으로는 아동권리교육, 세계시민교육, 규범을 가르치는 교육, 평

화교육, 예비부모교육이 있으며, 종합복지사업으로는 가정복지사업, 노인복지사업, 장애인복지사업, 지역복지사업, 재가복지봉사센터, 청소년 복지사업이 있다.

마지막으로 사회개발교육 사업에는 아동권리교육, 세계시민교육, 평화교육, 예비부모교육이 있는데, 지원활동으로 아동성학대예방교육, 아동힘키우기서비스, 놀면서 배우는 권리, 참여활동을 통한 아동학대예방교육, 세계시민교육 '행복한 나눔가족 100원의 기적', 중/고등학생이 동아리로 활동하며, 매달 갈등과 분쟁, 폭력, 화해, 협력 중 한 가지의 주제로 토론을 통한 인식의 기회를 갖고, 그 이슈를 옹호하는 실제적인 활동(캠페인, 참여활동) 등이 있다.

(2) 해외구호개발사업

해외구호개발사업의 일환으로 아동개발사업, 보건의료사업, 지역개발사업, 사회교육사업을 하고 있다. 우선, 아동개발 사업을 보면 아동개발사업은 빈곤과 아동노동, 각종 차별로 인해 교육의 기회를 박탈당한 아동들에게 교육의 기회를 제공하였으며, 미취학 아동 대상으로는 어린이집을 운영하여 영양 상태 개선 및 전인적 발달을 도모한다. 또한 빈곤가정에는 생필품을 지원하고 자립의지를 고취하기 위한 교육들을 실시하여 아동이 가정 내에서 건강하게 성장할 수 있도록 지원한다. 아동개발 지원 활동으로는 아동교육사업으로 9개국 11개 사업장에서 초, 중등학교 정규교과교육과 특별활동, 특기교육을 실시하고 있으며, 아동보호사업으로 10개국 13개 사업장에 어린이집 및 보육원을 설립, 운영하여 학령 전 유아와 아동보호 및 영양 급식을 제공하고 있다.

아동개발사업외에도 해외구호 개발사업으로는 보건의료사업이 있는데, 보건의료사업은 열악한 위생환경과 빈곤으로 인해 에이즈, 기생충, 말라리아 등 각종 질병으로 고통 받는 아동과 주민들에게 의약품과 진료 서비스를 제공하며, 보건교육과 정기적인 건강검진을 실시해 효과적으로 질병을 예방할 수 있도록 한다. 보건의료사업 지원활동으로는 2개국 4개 사업장에서 진료와 예방교육 실시 및 1개국 1개

사업장에서 보건역학조사, 예방교육, 의약품 제공과 같은 질병예방사업이 있다.

또한 해외구호 사업으로 지역개발 사업이 있는데 이 사업은 청소년, 여성 및 지역주민에게 문맹퇴치교육, 직업교육, 소득증대사업을 실시하여 삶의 질을 높이고 자립이 가능하도록 하며, 식수개발 및 위생시설 개선을 통해 안전한 식수를 공급하고 수인성 질병을 예방하고 있다. 지원활동으로는 지역주민들의 요구에 기반한 식수개발, 직업교육, 가정개발, 소득증대 사업의 주민 주도 및 참여방식 등이 있으며 종합적 지역개발을 위해 컴퓨터, 봉제, 미용, 외국어 등의 직업교육 및 식수개발, 가정개발, 소득증대에 지원하고 있다.

마지막으로 해외구호 개발사업에 사회교육사업이 있는데, 사회교육 사업은 20개 사업국에서 지역위원회나 자원봉사자 조직, 인식개선 교육, 전문인력 양성 훈련 등을 통해 지역주민들의 역량 강화를 도모하며, 특히 아동, 여성, 하층민 등 취약집단의 권리를 증진하기 위해 지역 자치위원회, 지방 정부, 타 NGO와의 연대 활동을 강화하고 있다. 사회교육사업의 지원활동은 헤드오피스와 여성의 권리옹호와 신장을 위한 서비스를 제공하기 위한 권리옹호사업이 있다.

(3) 북한지원사업

북한지원사업으로 농축산개발사업, 보건의료지원사업, 아동보호지원사업, 교육지원사업을 하고 있다. 북측의 식량난 해소와 주민의 소득 증대를 통하여 북한 아동의 영양상태 개선과 건강을 증진시키고, 북측주민들을 사업에 참여시켜 스스로 자립할 수 있는 역량을 강화하여 빈곤퇴치와 삶의 질 향상을 도모하는 사업으로 농축산 개발 사업을 하고 있는데, 농축산 개발 사업을 위해 북측에 젖소 및 기술 등을 북측 아동에게 양계지원 사업에서 생산된 닭고기를 지원하여 낙종지원 사업을 돕고 있다.

또한, 아동을 위한 유치원과 탁아소 신축을 통하여 아동이 보호받을 수 있는 환

경을 제공하고 종합편의시설 신축과 지역마을회관 개보수를 통하여 지역주민생활에 실질적인 도움과 혜택이 돌아가도록 하여 생활의 질 향상사업, 사료공장 사업과 농촌지역 개발 사업이 있으며, 사료 지원도 하고 있다.

그 밖에도 보건의료지원 사업으로 병원지원 및 제약공장 지원사업을 펼치고 있으며 노후된 시설의 와우도 병원을 개보수하고 의료기자재를 제공하여 의료환경을 개선하여, 북한 주민들이 보다 쾌적한 의료 환경에서 의료혜택을 받을 수 있도록 돕고 있다. 그리고 북한 내 9개 육아원에 보호되고 있는 북한아동 2,900여명에게 분유, 비타민, 영양식, 생활용품 등을 공급하여 어린이들의 영양증진을 통해 건강 및 성장 발육을 도움을 주기 위해 아동보호지원사업을 펼쳐 북한 학교 교육시설 향상을 위해 각종 교육기자재 지원과 절대적으로 부족한 교과서 용지를 지원함으로써 북한 어린이들에게 더 나은 교육환경 제공을 지원하는 교육지원사업을 시행하고 있다.

(4) 긴급구호사업

국내, 해외, 북한에서 발생한 태풍, 지진, 폭설 등에 의한 자연재해에 복구 및 필요한 생필품 등을 지원하는 사업이다. 긴급구호사업 지원활동으로는 2005년 호남지역 폭설피해지원으로 제설작업, 복구작업 실시, 복구작업에 필요한 물품, 생필품을 전달하였으며, 2005년 태풍 '나비'로 인한 피해 시 24종류 10여만 원 상당의 물품으로 구성된 긴급구호 Kit 350개 지원, 2003년 태풍 '매미'로 인한 피해 시 자원봉사자를 조직하여 침수 가구 청소, 수해 잔재물 치우기 등의 복구 활동 실시하고, 생필품 및 기금을 지원하고 있다.

그 밖에도 2002년 태풍 피해 시 자원봉사자를 조직하여 수재민들의 가옥 주변 정리 및 도로토사물 청소 등의 복구 활동을 실시하고 생필품 및 기금 지원, 피복류, 생활필수품, 의약품까지 24종류 10여만원 상당의 물품으로 구성된 긴급구호 키트 350개 지원, 제설작업, 복구작업 실시, 복구작업에 필요한 물품 등을 전달하였다.

3) 모금 사업

(1) 기금후원

기금후원 방법에는, 국내, 해외, 북한, 지원사업 중 원하는 곳에 매월 1만원 이상 정기적으로 기부 (자동이체, 핸드폰, 신용카드)하는 정기후원과 원하는 후원금액을 일시불로 기부 (무통장, 핸드폰, 신용카드)하는 일시후원이 있다. 또한 신용카드 사용 및 쇼핑몰 상품 구매를 통해 모은 다양한 포인트를 기부하는 포인트 후원도 있다.

(2) 기타 후원

기타 후원은 기금후원 외에 방법으로 다양한 물품을 직접 기부하는 방법을 의미한다. 후원받은 물품은 수혜자에게 직접 전달되거나 바자회를 통해 저렴하게 판매하여 모아진 수익금으로 배분사업을 하는 물품사업, 단체 또는 기업의 상황과 특성에 맞게 진행할 수 있는 다양한 형태의 사회공헌활동으로 기업의 후원이 있으며 날아라 희망아, 내생애 최고의날, 노란리본달기, 희망트리, 미디어 나눔천사, 지구촌나눔, 100원의 기적과 같은 캠페인을 통한 캠페인 후원이 있다.

4) 모금 및 배분 현황

굿네이버스의 연도별 모금 현황을 보면, 2006년에 약 386억원, 2007년에 약 428억원, 2008년에 약 506억원, 2009년에 약 565억원 모금 되었다. 또한, 굿네이버스의 연도별 배분 현황을 보면 2006년에 약 386억원, 2007년에 약 415억원, 2008년에 약 505억원, 2009년에 약 565억원의 배분이 있었다. 굿네이버스의 연도별 세부 모금 및 배분 현황을 보면 다음에 제시된 표와 같다.

[표 36] 연도별 모금 현황 (단위: 원)

구분	2009	2008	2007	2006
전기이월사업비	2,005,380,629	693,153,435	·	·
회비	20,257,716,229	12,768,934,995	14,555,104,558	11,349,300,886
정부보조금	12,737,646,335	14,672,032,662	11,353,414,254	9,388,456,782
기부금	11,944,288,091	10,969,158,637	3,241,104,025	5,142,286,402
기부물품	5,097,546,664	9,031,260,268	7,944,042,637	5,578,610,570
협력국분담금	4,028,936,999	4,933,907,112	5,529,601,605	6,769,361,650
기타수입	455,603,031	494,925,739	165,320,553	358,687,138
합계	56,527,117,978	50,563,372,848	42,788,587,632	38,586,703,428

[표 37] 연도별 배분현황 (단위: 원)

구분	2009	2008	2007	2006
국내복지사업비	22,612,803,458	20,740,532,994	17,037,986,486	14,629,948,940
해외사업비	11,843,698,697	11,280,582,160	8,146,111,830	8,162,485,097
대북사업비	7,638,257,268	8,508,006,531	11,368,353,218	12,183,854,626
사회개발교육사업비	3,150,227,953	2,658,194,674	·	·
조사연구사업비	571,351,021	442,374,551	·	·
캠페인사업비	1,275,482,357	849,598,780	1,778,917,979	·
회원복지사업비	1,181,438,458	936,968,963	706,234,167	627,829,581
행정비/기타지출	1,923,721,790	1,870,095,965	1,186,447,943	608,018,590
재산조성비	907,547,098	·	·	·
차기이월사업비	5,422,589,878	3,277,018,230	·	·
특별사업비	·	·	1,307,511,438	2,262,336,722
합계	56,527,117,978	50,536,372,848	41,531,563,061	38,474,473,556

3. 아름다운재단

1) 소개 및 연혁

아름다운재단은 삶과 사회의 긍정적이고 지속적인 변화를 가능하게 하는 나눔문화를 만들어가며 나눔을 실천하는 시민들이 주인이 되어 이끌어가는 비영리 공익재단이다. 어려움에 처한 이웃과 공익활동을 지원하기 위하여 2000년에 설립되어, 아름다운재단과 아름다운가게는 <올바른 나눔문화의 확산>이라는 설립이념에 따라 2002년부터 2007년까지 하나의 단체로 운영되고 있다. 아름다운재단의 기금은 우리사회에서 일하고 살아가는 사람들의 필요에 부응하며 우리사회의 긍정적인 변화를 위해 일하는 다양한 공익활동에 쓰여진다.

아름다운 재단의 연혁을 보면 아래의 표와 같다.

[표 38] 아름다운 재단 연혁

2000년	아름다운재단 창립 총회
2001년	아름다운재단 로고 및 심볼 확정
2004년	기부문화 연구를 위한 기부문화연구소 개소
2006년	박원순 총괄상임이사 막사이사이상 공공봉사 부문 수상, 뉴욕 아름다운재단 창립
2007년	나눔교육센터 개소
현재	'문화나눔', '핸드폰 1004 사랑나눔' 캠페인 등을 진행

2) 배분사업소개

아름다운 재단의 배분사업비는 공정한 심사와 배분절차를 통해 개인과 단체를 지원하는 직접적인 현금, 현물지원 및 아름다운재단의 직접 고유목적사업 발생경비 및 나눔문화 확산과 성숙을 위해 수행하는 연구, 교육, 캠페인, 공익변호사그룹 공감의 활동 및 사업비 등을 지원하는 기타지원비로 구성된다.

(1) 배분 사업

아름다운 재단의 배분 사업은 기획사업, 공모사업, 긴급/특별나눔 사업이 있다. 기획사업은 지원과 관심이 필요한 영역에 대한 특별처방으로, 변화의 목표를 뚜렷이 하고, 영역과 주제에 따라 다양한 형태의 사업을 기획하여 진행한다. 사회의 긍정적 변화를 위한 새로운 시각과 과감한 시도를 아끼지 않는다. 공모를 통한 배분 뿐 아니라 공익단체들과의 협력사업, 복지의 새로운 모델 제시나 제도변화의 토대가 되는 일을 한다. 공모사업은 나눔 사업에서 큰 비중을 차지하는 공모사업은 필요한 사업을 수행할 수 있는 단체/개인을 공개적으로 모집하고 심사를 통해 적절한 파트너에게 전달한다. 각 현장의 전문가들로 구성된 심사위원단을 통해 가장 적절한 파트너를 선정하며, 긴급/특별나눔사업은 재난재해로 인한 긴급상황이나 재단의 지향과 기존사업진행과 관련하여 중요하게 제시되는 사업에 대해 긴급/특별지원을 실시한다. 아름다운재단 배분위원회의 정해진 규정에 따라 채택되며 기부자 및 대사회적으로 필요성을 공감하여 모금과 함께 진행되는 경우가 많다.

(2) 지원 사업

지원 사업에는 빈곤의 벽 넘어서기, 차별없는 사회 만들기, 아름다운 대안, 지구시민과 연대, 미래를 위한 진지한 고민, 공익인프라, 나눔문화, 재해 지원 등이 있다.

빈곤의 벽 넘어서기 사업은 빈곤 지원의 사각지대 발굴 지원, 경제적 자활지원 뿐 아니라 문화와 사회적 조건 개선에 대한 조사, 연구 및 다양한 지원 사업을 만들어가는 사업이며, 지원활동으로는 단전보류 또는 예고 저소득 가정의 전기요금 지원, 근로하는 저소득 모자가정 어머니 건강권 지원, 저소득 모자가정 세대의 자립을 위한 창업지원, 저소득층, 문화소외지역 주민 문화체험을 위한 비용/프로그램 지원이 있다.

차별없는 사회 만들기 사업은 다양한 사회적 약자와 소수자에 대한 차별을 찾아내고 이 차별을 극복하기 위해 필요한 사회, 제도, 사람들의 변화를 위한 다양한 사업이다. 지원 활동으로는 중증장애아동 보톡스 치료를 위한 제반비용 지원, 장애아동 특성에 맞는 맞춤형 보장구 처방 및 지원, 장애아동 재활을 위한 놀이터 지원, 사회적 약자와 소수자 무료 치과 지원, 치매어르신 가정 부양비 지원, 홀로 사는 어르신 생계비 지원, 장애인 선거참여 활성화 프로그램 지원 등이 있다.

아름다운 대안 사업은 현실에서 잊혀졌던 다양한 대안적 가치를 복원하고, 이를 뿌리내리게 하기 위한 활동들을 기획하고 지원하는 사업이다. 지원활동으로는 도서소외지역 작은 도서관 도서 및 프로그램비 지원, 공익과 이웃을 위하여 자신을 희생하는 의인 발굴 및 육성, 교육환경개선을 위한 지역 주민들의 활동을 지원이 있다.

지구시민과 연대 사업은 지구마을 사람들이 올바른 지구시민으로서의 인식을 가질 수 있도록 폭넓은 교류와 소통을 지원하는 사업이다. 지원 활동으로는 국제연대활동 지원인 아시아지역에서의 NGO단체의 네트워크개발 개발 및 연대사업 지원이 있다.

미래를 위한 진지한 고민 사업은 미래세대에 대한 진지한 고민을 바탕으로 복지의 사각지대에서 위기를 겪는 아동·청소년을 찾아 지원하고, 의식주 외의 문화, 정서 지원 및 다양한 교육지원을 하며, 또한 우리사회가 모든 가정의 아이들의 성장에 좋은 환경이 되고 있는지에 대해 여러 가지 시각에서 접근하는 사업이다. 지원 활동으로는 소년소녀가장 주거복지 지원사업, 소외아동 여행 활동 지원, 소외 아동, 청소년의 문화체험 활동지원, 아동청소년체육문화활동지원, 특기적성과 정서지원, 공부방 아동 청소년의 독후활동 지원, IT 인프라 환경 구축 등을 지원하고 있다.

공익인프라 사업은 지역사회가 안고 있는 문제를 해결하기 위한 사업, 공익을 위

한 사업으로, 시민의 권리로써의 복지서비스를 제공하는 사업 등 우리 주변의 얽힌 문제를 직접 풀어나가는 풀뿌리 단체의 활동을 지원한다. 지원 활동으로는 공익관련서적의 저술 및 출판 비용 지원, 공익가치실현을 위해 설립된 신규단체 인큐베이팅 지원, 지역사회 공익단체 기자재 지원사업, 공익단체 여성 활동가의 자녀보육비 지원, 공익단체 활동가 재교육, 재충전지원, 공익단체 홍보 및 네트워크 지원사업이 있다.

그 밖에도 아름다운재단은 직접적인 모금과 배분사업 뿐 아니라 우리문화의 격을 한 단계 높일 수 있는 사회문화로서의 '나눔문화'가 뿌리내릴 수 있도록 다양한 노력을 기울이고 있다. 이를 위해 아름다운재단은 어린이, 성인, 노인 등 각계각층을 위한 나눔 관련 교육과 연구/조사활동을 꾸준히 진행하고 있으며, 대한민국 최초의 온라인 기부포털인 '해피빈'을 개발하여 운영하고 있다. 또한 재난재해로 인한 긴급 상황이나 재단의 지향과 기존 사업 진행과 관련하여 중요하게 제시되는 사업에 대해 긴급/특별지원을 실시한다. 아름다운재단 배분위원회의 정해진 규정에 따라 채택되며 기부자 및 사회적으로 필요성을 공감하여 모금과 함께 진행되는 경우가 많다

3) 모금 사업

모금사업으로는 정기기부, 일시기부, 선물기부, 나눔의 책, 나눔의 가게, 기부클럽, 포인트기부가 있다.

4) 배분 사업 절차

배분은 사업개발과 사업진행을 통해 배분을 하며 배분사업 절차는 다음의 표와 같다.

[표 39] 배분 사업 절차

사업개발 : 지원필요성 조사 → 현장단체 및 전문가 의견수렴 → 사업기획 → 아름다운재단 배분위원회 심의 → 이사회 심의 → 사업 확정 및 추진
사업진행 : 사업확정 → 사업공지 → 신청접수 → 심사(서류/면접/실사 등) → 선정공지 → 지원금전달 → 사업수행(선정단체) → 사업보고(선정단체▶재단) → 기부자보고(재단▶기부자)
※ 심사위원회는 아름다운재단 배분위원을 포함한 해당분야 전문가로 구성된 사업별 심사위원회를 구성하여 진행

5) 모금 및 배분 현황

아름다운 재단의 연도별 모금 현황을 보면, 2007년에 약 153억원, 2008년에 약 145억원, 2009년에 약 174억원 모금 되었다. 또한, 아름다운 재단의 연도별 배분 현황을 보면 2007년에 약 96억원, 2008년에 약 118억원, 2009년에 약 130억원의 배분이 있었다. 아름다운 재단의 모금 및 배분 현황은 아래의 표와 같다.

[표 40] 연도별 모금 현황

구분		영역별	2009	2008	2007
					(단위: 원)
기부금 수입	기금 수입	공익과대안	2,229,614,823	2,662,826,850	2,568,784,387
		빈곤과차별	2,429,725,495	1,965,392,177	2,517,454,649
		미래세대	1,859,088,731	2,004,979,757	2,301,051,655
		나눔문화	3,148,276,419	3,834,589,091	3,910,659,860
		기타 나눔	936,538,702	1,200,247,224	1,319,172,633
	운영후원금	운영기금	236,950,907	814,113,609	898,810,874
	현물기부금	현물기부	384,145,178	423,454,385	346,031,525
	소 계		11,224,340,255	12,905,603,093	13,861,965,583
기부금외 수입	소 계		6,176,917,819	1,565,397,219	1,426,603,017
총 액			17,401,258,074	14,471,000,312	15,288,568,600

[표 41] 연도별 배분 현황

항 목			2009	2008	2007
					(단위: 원)
사업비	배분사업비	배분사업	8,699,461,271	9,447,905,426	7,648,956,773
		해피빈 재단기금 이관 등	1,416,562,058		
	배분사업 관리비		114,864,145	70,193,147	104,621,941
	현물 지원비		371,798,578	381,279,722	346,086,525
	소 계		10,602,686,052	9,899,378,295	8,099,665,239
운영비	인건비		1,119,058,057	1,123,132,413	948,505,589
	관리비		568,082,951	515,929,730	570,843,341
	소 계		1,687,141,008	1,639,602,143	1,159,348,930
수익사업비용 및 기타			675,989,210	257,647,200	11,383,990
지출 총계			12,965,816,270	11,796,087,638	9,630,398,159

4. 한국사회복지협의회

1) 소개 및 연혁

한국사회복지협의회는 사회복지사업법 제33조 동법 시행령 제 12조에 의거, 설립된 비영리 공익 법인으로서, 민간 사회복지 증진을 위한 협의조정, 정책개발, 조사연구, 교육훈련, 자원봉사활동의 진흥, 정보화 사업, 사회적 취약계층을 위한 사업을 수행하고 있다. 한국사회복지협의회는 사회복지에 관한 조사·연구와 각종 복지사업을 조성하고 각종사회복지사업과 활동을 조직적으로 촉진시킴으로써 우리나라의 사회복지 증진과 발전에 기여하고 있다.

한국사회복지협의회는 사회복지에 관한 조사·연구 및 정책건의, 사회복지 종사

자에 대한 교육훈련, 복지증진 및 사회복지에 관한 자료수집과 각종 간행물 발간 및 홍보를 하며, 시·도사회복지협의회 업무지원 및 협력증진을 하며 국제사회복지단체와의 교류 협력, 자원봉사활동의 진흥, 사회복지 자원개발 및 정보화사업의 진흥, 식품자원 기부촉진 기반 조성 등과 같은 업무를 하고 있다. 한국사회복지협의회의 연혁을 보면 아래 표와 같다.

[표 42] 한국사회복지협의회 연혁

1952년	사단법인 한국사회사업연합회 설립
1959년	국제사회복지협의회 회원 가입
1961년	사단법인 한국사회복지사업연합회로 개칭
1970년	사회복지법인 한국사회복지협의회로 개칭
1983년	사회복지사업법 개정으로 법정법인
1998년	시,도 사회복지협의회 독립법인 설립
2003년	사회복지사업법 개정으로 시, 군, 구 협의회 법정단체화
2007년	국가복지정보센터 개소
2007년	사회공헌정보센터 개소
현재	'새생명지원센터', '푸드뱅크' 등의 사업을 진행 중

2) 배분사업소개

주요 사업으로는 조사연구, 국제협력, 지방협의회 육성, 시설평가, 교육훈련, 홍보출판, 복지넷, 자원봉사인증, 푸드뱅크, 새생명지원센터, 사랑나눔실천운동, 국가복지정보센터, 사회공헌정보센터가 있다.

(1) 조사 연구

1970년대 민간복지자원개발, 1980년대 사회복지 전문인력 육성, 1990년대 IMF 경제위기에 따른 실업자 복지증진대책 등 각종 사회복지 현안 문제에 대한 정책대안을 개발, 희망찬 복지한국의 미래를 여는데 앞장서 왔다. 특히 2005년부터는 '사회복지연구원'을 운영, 현실성 있고 전문적인 조사 연구를 위해 노력하고 있다. 연도별 연구주제를 보면 다음과 같다.

[표 43] 조사연구 사업 연도별 연구 주제

연도별	연구 주제
2007	· 정부의 사회복지장기발전계획의 추진에 대한 사회복지계의 참여협력방안 연구 · 지역복지전달체계 네트워킹을 위한 지역사회복지협의회의 역할과 과제 연구
2006	· 지방분권 사회복지재정분석과 발전방안에 관한 연구 · 지역사회복지협의회 운영에 관한 기본방침 제정을 위한 연구 · 사회복지시설 평가체계 개선에 따른 운영모델 개발
2005	· 지방이양에 따른 사회복지시설 지역별 운영 수준 연구 · 사회복지서비스 종사자 인력의 가치에 대한 편익분석
2004	· 기업의 식생필품·노인수발보상제도 도입에 따른 민간사회복지계의 참여 방안 기탁참여 활성화 모델 개발연구 · 복지위원제도 도입 및 활성화 모델개발에 관한 연구 · 사회복지관련 지표설정에 관한 연구
2003	· 사회복지환경변화에 따른 사회복지협의회 개혁 방안
2002	· 시군구사회복지협의회 확대설치를 위한 실태조사연구, 사회복지협의회 운영매뉴얼
2001	· 사회복지시설 표준 운영비 산출 모델 개발연구, 기부문화 정착을 위한 기업 및 국민참여 방안모색 · 아동복지시설 청소년의 학교생활 실태조사 연구, 사회복지관련 세계 현황 및 개선방안 연구
2000	· 사회복지시설 운영 개선방안 연구, 중앙, 시·도, 시·군·구 사회복지협의회의 역할정립에 관한 연구 · 시·군·구 사회복지 협의회의 설치운영 매뉴얼 개발 연구, 민간복지자원 총량파악 체계 구축방안마련 연구
1999	· 미국공공부문 사회복지서비스 평가체계 연구, 민간사회복지 전달체계 확립방안 등 연구 · 사회복지예산대책 연구
1998	· 노숙자 문제에 대한 국민의식 조사, 사회복지시설 평가기준 및 평가체제 개발에 관한 연구
1997	· 공동모금회 운영 및 기능에 관한 연구, 사회복지시설과 관련된 세제·건축 등에 관한 연구
1996	· 자원봉사활동 체계화 방안연구, 공동모금 제도에 관한 연구 · 민간복지활성화를 위한 기업참여에 관한 연구, 사회복지시설 직원 유사경력 실태조사
1995	· 지역사회복지를 위한 사회복지협의회 활성화 방안 연구
1994	· 사회복지시설 운영비 실태조사, 사회복지시설 욕구 조사
1993	· 한국민간복지 자원활성화 방안에 관한 연구
1992	· 사회복지시설 직원처우개선을 위한 인사관련 실태조사,

	사회복지시설 피수용자의 복지서비스를 위한 운영개선 방안 연구
1991	· 노인결연후원사업 실태조사, 사회복지정책과제 연구
1990	· 지방자치제실시에 따른 정부와 민간단체의 사회복지 기능분담 연구
1989	· 사회복지시설모델개발 연구
1988	· 자원봉사활동의 조직과 운영에 관한 조사 연구, 사회복지종사자 퇴직금제도 실시방안 조사연구
1987	· 사회복지종사자 퇴직금 제도 조사연구, 사회복지 시설 재무구조 조사연구
1985	· 사회복지협의회의 역할에 관한 회원 욕구조사, 사회복지시설 종사자 임금에 관한 조사연구
1984	· 복지사무소 문헌 조사연구, 협의회 조직운영에 관한 설문조사, 자원봉사자 의식조사연구, 외국 사회복지협의회의 연구
1983	· 사회복지시설 제품생산 및 판매실태 조사, 사회복지 관계 정기간행물 현황 조사, 외국의 사회복지정책 및 제도 조사연구
1982	· 사회복지기관 · 단체 · 시설현황 조사, 사회복지전문인력 예비조사, 외국사회복지정책 및 제도 조사 연구
1979	· 공단 근로자복지에 관한 조사연구, 심신장애인 고용실태조사
1978	· 사회복지를 위한 민간자원동원의 가능성에 대한 연구

(2) 국제협력 및 지방협의회 육성

국제사회복지협의회(ICSW) 회원국으로 1954년부터 매년 세계사회복지대회 참가 및 각종세미나, 국제회의 등을 통해 세계선진복지국가들과 국제교류를 추진하고 있다. 또 한국, 일본, 대만 민간 사회복지기관 대표자 회의를 갖고 동북아지역 민간복지분야 교류에 앞장서고 있다. ICSW(국제사회복지협의회)는 1928년 파리에서 창립되었으며, 세계 80개국 이상의 사회복지관련 단체가 회원으로 가입하고 있는 비영리 국제단체로 세계사회복지, 사회개발의 목적 하에 지구촌 전체에서 활동하고 있는 비영리 민간단체이다. 국제사회복지협의회는 총 9개 지역의 협의회로 구성되어있으며, 이중 한국사회복지협의회가 속한 동북아 지역(NER)에는 한국, 일본, 대만, 홍콩 등 4개국이 회원으로 있으며, 임원국으로서 동북아지역을 위해 힘쓰고 있다. ICSW는 2년마다 사회발전과 사회복지 이슈를 중심으로 세계대회와 지역대회를 개최한다.

지방화 시대의 다양한 지역복지욕구에 대처하기 위해 16개 시·도 사회복지협의회와 시·군·구 사회복지협의회가 설치·운영되고 있다. 지방협의회의 역할과 과제로 지역주민의 적극적인 참여기반 조성 및 이를 바탕으로 하는 지역복지를 실행하며, 정부와의 협력적 관계 속에서 민간부문의 복지총괄을 담당하는 역할을 수행하고 있다. 지역복지 실행을 위해 지역주민의 욕구조사와 지역사회복지 문제 등에 대한 복지 계획을 수립하고, 사회복지에 대한 민간부문의 종합적 창구로서의 역할을 수행하며 민간사회복지자원의 효율적인 제공으로 지역주민의 복지욕구를 해결하며, 주민참여를 기반으로 한 지역별 특색에 근거한 지역복지활동을 실천하고 있다. 복지에서 정부와의 협력을 위해 시·군·구사회복지협의회는 지역사회 내에서 민간부문에 대한 사회복지 총괄의 역할을 수행하고 주민참여의 종합적 창구가 되며 민간사회복지서비스의 원동력으로 지역주민과 밀착하여 지역복지의 중심이 되기 위하여 지속적인 설치와 운영을 하고 있다.

(3) 시설 평가 및 교육훈련

시설평가는 1998년 사회복지사업법의 개정을 통해 모든 사회복지시설은 3년마다 최소 1회이상 평가를 받도록 법제화되었다. 목적은 사회복지시설의 투명성과 서비스의 질 향상을 통한 사회복지시설 이용자와 국민의 복지수준 향상에 기여하며 사회복지시설 평가결과를 반영한 예산집행의 효율성 및 합리성을 유도하며 사회복지 시설 운영의 선진화에 지원하고 있다.

교육훈련의 목표는 민간 사회복지교육센터로서의 기능 및 역할 확대, 능동적인 선진 사회복지 육성, 민간복지서비스 실무인력 직무능력향상 교육으로 중·고급 인력화 및 민간복지사업의 서비스 생산성 향상을 포함한다. 교육훈련은 산·학전문가의 공동개발한 자체교재를 개발하여 실질적인 교육훈련 프로그램을 운영하고 있으며 참여학습위주의 교육내용으로 현장에 필요한 실무형 전문가 양성 및 시청각 기자재활용으로 교육의 생산성을 극대화를 시키고 있다. 또한 철저한 교육훈련운영 및 관리로 선진사회복지인 육성교육기관으로서의 신뢰성 향상과 교육의 질적향

상을 위한 수요자 중심의 교육 서비스를 실현하고 있다. 사회복지행정실무 과정, 법인·시설 운영자 직무능력 과정, 리더십과정, 법인·시설 회계실무과정, 사회복지법인 설치·운영 과정, 기획능력 개발 과정 등의 교육훈련을 운영하고 있다.

(4) 복지넷 및 자원봉사 인증

복지넷은 사회복지 및 자원봉사 관련 각종 복지정보를 종합적·체계적으로 정보화하고 이를 대국민에게 신속하게 무료로 서비스 하는 사회복지포탈 서비스이다. 자원봉사 인증은 사회복지봉사활동 실적의 인증관리 및 인정과 보상체계 마련, 사회복지봉사활동의 효율적인 운영관리 및 상호협력체계 구축, 사회복지봉사활동의 정책통계 제공 및 활성화 기반 조성과 사회복지 인적자원의 효과적 활용을 통한 생산적 복지 증진에 기여하기 위한 목적으로 실시하고 있다.

(5) 푸드뱅크

푸드뱅크는 전국적으로 시행되고 푸드뱅크운영에 관한 전국 공통적인 기본 사업안내를 마련하여 푸드뱅크의 효율적인 운영을 도모하고, 세부업무처리 사항을 정함으로써 식품기부 나눔문화 정착을 통한 우리 사회 결식문제 완화 및 해소에 조직적 및 체계적 추진체계를 구축하고 있다. 전국 288개소(2007년 12월 기준)로 긴급구호 대상 가정, 기초생활수급 대상자, 결식자 및 결식위기 가정, 차상위 직면 결석위기 가장 및 차상위 가정, 기타 지역 아동 센터 등 저소득 소외계층에 배분된다.

(6) 새생명지원센터

사업목적은 우리나라의 만 18세 미만의 아동 중 5만여명의 어린이가 소아암·백혈병 등의 난치병으로 힘겹게 투병생활을 하고 있으며, 매년 1,500여명의 소아암 어린이가 새롭게 발병되고 있다. 소아암 환아들은 적기에 적절한 진료만 받으면 70~80%이상이 건강을 회복할 수 있으나, 아직도 수많은 환아들이 경제적인 이유

로 소중하고 귀중한 생명을 크게 위협받고 있다. 한국사회복지협의회는 MBC와 협의하여 모금방송 캠페인을 실시하였고 소아암·백혈병으로 투병중인 저소득가정 어린이의 진료비를 지원하여 경제적인 이유 등으로 소중하고 귀중한 생명포기(치료중단 등)와 가족해체를 예방하기 위한 목적을 가지고 있다.

(7) 사랑나눔실천운동

사랑나눔실천은 '1인 1나눔 계좌 갖기 운동' 으로 공공기관·공직자 중심의 후원참여로 시작하여 기업 등 민간분야로 확산되고 있다. 사회적 도움이 절실한 소외계층의 아동·청소년, 장애인, 노인, 사회복귀 성인에게 생계비, 자립, 재활, 치료비 등 후원대상자 및 프로그램을 선택하여 후원에 참여하는 민·관협력의 범국민적 나눔문화 참여운동이다.

(8) 국가복지정보센터

정부혁신추진위원회에서 핵심 민생개혁과제로 2000년에 채택되었다. 사회복지시설을 위한 맞춤형 통합관리 시스템 구축 및 확대, 관련 시스템과의 연계체계 구축, 운영의 안정성 및 전문성을 제고하고 있다. 이를 통해 시설운영의 투명성 효율성 향상과 각종보고절차 간소화 등 행정비용 절감, 복지부-지자체-시설간 정책네트워크 구상 등의 효과를 기대한다.

3) 모금 방법

개인회원과 단체회원이 있으며, 단체회원은 시·도협의회가 주를 이루고 있다. 그 밖에도 직능단체, 전국규모단체, 보건·의료계 및 경제계/언론계/종교계의 도움을 받고 있다.

4) 모금 및 배분 현황

한국사회복지협의회의 연도별 모금 현황을 보면, 2006년에 약 103억원, 2007년에 약 122억원, 2008년에 약 154억원, 2009년에 약 282억원 모금 되었다. 또한, 한국사회복지협의회의 연도별 배분 현황을 보면 2006년에 약 103억원, 2007년에 약 121억원, 2008년에 약 154억원, 2009년에 약 282억원의 배분이 있었다. 한국사회복지협의회의 연도별 세부 모금 및 배분 현황을 보면 아래 표와 같다.

[표 44] 연도별 모금 현황

(단위 : 백만원)

구분	2009예산	2008결산	2007결산	2006결산
정부보조금	15,153	4,049	3,092	1,837
위탁 및 독점	2,914	1,252	283	291
수입순수자체수입	880	749	681	660
전기이월	6,380	6,508	6,137	5,889
기타	2,953	2,842	1,963	1,646
합계	28,280	15,400	12,156	10,323

[표 45] 연도별 배분 현황

(단위 : 백만원)

구분	2009예산	2008결산	2007결산	2006결산
사업비	17,625	4,546	2,741	1,916
인건비	3,195	2,610	1,810	1,357
경상운영비	1,181	921	837	732
차기이월	5,977	7,111	6,058	6,137
기타	302	212	260	181
합계	28,280	15,400	12,156	10,323

5. 월드비전

1) 소개 및 연혁

월드비전은 전세계 100여개 국에서 1억 명의 지구촌 이웃들을 위한 구호, 개발 및 옹호사업을 진행하는 기독교 국제구호개발 NGO이다. 월드비전은 가난과 불의의 문제를 극복하기 위해 어린이, 가정, 지역사회와 함께 일하는 기독교 국제 구호 개발 옹호기구로써, 모든 어린이가 풍성한 삶을 누리고 모든 사람들이 이 비전을 실현하도록 하는 것이다. 기독교 정신에 따라 세상에서 가장 소외된 사람들과 동역하는 일에 헌신하고 종교, 인종, 민족 혹은 성별을 초월하여 모든 사람을 섬긴다. 1950년 한국전쟁으로 고아와 남편을 잃은 부인들을 돕기 위해 미국인 선교사 밥 피어스와 한경직 목사에 의해 설립되어 한국에서 첫 사업을 시작하여 현재 전 세계 100여 나라에서 1억 명의 사람들을 돕는 세계 최대 기독교 NGO 단체이다.

'사랑의 빵', '기아체험 24시간' 등의 자체적인 모금활동을 통해 국내는 물론 전 세계의 도움이 필요한 아동들을 돕고 있으며, 11개의 지역복지관과 10개의 가정개발센터, 1개의 장애인복지관과 10개의 사랑의 도시락 나눔의 집을 운영하고 있다. 국내 NGO 중 최초로 1994년부터 대북지원을 시작하였다. 월드비전의 연혁을 보면 아래 표와 같다.

[표 46] 월드비전 연혁

1960년	어린이 합창단을 조직해 현재까지 세계 40여 개국, 4,600여 회의 공연을 통해 국위 선양과 국제 우호에 기여하고 있음
1970년대	제 3세계 지역주민들의 역량을 강화하고 자립을 할 수 있도록 돕는 지역개발사업 실시
1980년대	UN, UNICEF 등의 국제적인 기관과의 연대를 적극적으로 추진

2006년 현재	전 세계 100여 국의 파트너십을 통해 연간 2조 5천억 원의 규모로 도움이 필요한 1억 명의 지구촌 사람들에게 긴급구호, 개발, 옹호사업을 진행하는 세계 최대 규모의 구호개발기구가 됨

2) 사업 소개

월드비전의 경우 타 사회단체에 비해 특징적인 것은 지역사회복지와 장애인복지사업, 가정개발사업, 교육문화사업, 가정결연사업, 재해지원 등을 기독교 정신에 근거하여 사업을 수행한다는 것이다.

(1) 지역사회복지

지역사회복지는 아동부터 노인까지 지역주민들에게 필요한 프로그램을 개발, 실시하며 지역사회복지 지원 활동에는 가족의 어려움을 해결할 수 있는 다양한 도움과 서비스를 연결함으로서 문제 해결에 함께 하고자하는 가족기능강화사업과 저소득층의 자립능력과 가계소득에 기여할 수 있는 기능훈련 및 작업훈련 이수자에게 일자리 정보제공 및 알선을 통해 경제적인 자립을 할 수 있도록 지원하는 자활사업이 있다.

또한 지역사회내의 소외된 계층, 노인, 장애인을 대상으로 그들의 가정에 필요한 자원과 서비스를 제공하는 지역사회 보호사업이 있으며, 지역의 다양한 조직과 개인들이 훌륭한 인적자원으로서 지역사회에 관심을 가지고 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위한 지역사회 조직사업과 연계하여 지역주민들에게 각종 사회교육, 취미교실, 여가 및 문화프로그램을 제공하고, 아동 및 청소년들에게는 공부방 및 기능교실을 통해 학습의 기회제공 및 문화활동이 가능하도록 지원하는 교육문화 사업을 수행한다.

(2) 장애인복지사업

장애인복지사업은 춘천, 평창, 속초, 철원 지역에 장애인복지관을 운영하여 중증 장애로 인해 사회에 소외되기 쉬운 장애인들에게 사회성 개발과 교육, 가족 심리 지지 교육 등을 제공하고 있다. 이와 함께 방문진료, 재활치료(물리, 작업, 언어), 보호자 교육, 각종 교구대여, 고용주 간담회, 직업재활센터 운영, 장애인 재가복지 서비스(가사지원, 심부름, 외출지원 등), 순회상담, 스포츠 활동, 결혼상담, 여성 장애인 임신·육아지원, 여성 장애인 가사도우미 파견사업, 지역대학 관련학과 실습생지도, 자원봉사자 발굴 및 교육, 관보 발행, 장애발생 예방 캠페인, 조사연구사업, 후원자 개발 및 관리 등을 하고 있다.

(3) 가정개발사업

가정개발사업을 통해 경제적 어려움으로 학습 환경이 열악한 아동들에게 학교교육 이외의 보충적 학습지도 및 보호자의 아동교육에 대한 관심과 바람직한 양육 방법을 실천할 수 있는 교육지원과 양육 훈련을 지원하고 아동의 정서적 지원을 위한 다양한 문화체험활동을 실시하고 있다. 아울러 정서적 안정을 돕는 정서적 지원, 보건위생교육 및 급식 및 의료서비스 등 다양한 서비스를 지원하여 아동의 신체적 건강을 증진시키기 위한 신체적 건강 증진사업이 있다.

(4) 가정결연사업

가정결연사업은 탄광촌을 중심으로 진폐환자 가정을 대상으로 후원자 한 가정이 저소득 한 가정을 돕는 사업이다. 가정결연사업은 정기적인 결연후원금과 비정기적인 선물금을 지원하여 저소득 가정이 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 돕고, 사랑의 도시락을 시행하며, 가정방문 목욕 서비스를 제공한다. 또한 가정방문, 전화상담 등을 통해 생활 정보를 제공하고 가정 문제 해결에 도움주기 위한 상담사업, 지역사회자원(교회, 학교, 사회복지기관, 자원봉사자 등)을 연계하여 대상 가정

의 필요에 따른 서비스 제공을 위한 자원연계사업을 시행하고 있다.

(5) 재해 지원

재해지원은 이재민 진료 및 치료, 방역활동(수인성 질환 및 각종 전염병 확산 방지)을 위한 비상보건 사업, 생필품(식수, 의료, 취사도구, 비상식량, 담요, 일용품 등) 직접 전달, 의료품(파스, 연고, 피부약, 감기약, 방역약품 등) 지급, 중식 및 간식 지급(급식소 이용이 어려운 피해주민, 복구자원봉사자) 등을 지원하는 구호물자지급 및 이재민 고통 경감을 위한 긴급복구장비, 물자, 인력지원, 가정 내 쓰레기 수거, 청소, 도배, 시설보수, 주택수리, 생활용품 정비 및 보수 등을 지원한다. 또한 이재민에 대한 각종 지원사업과 정착사업을 지원하고 있다.

2004년 재해지원으로 긴급구호 물품 지원을 한 바 있다. 197세대에 쌀 20Kg과 세제 4.2Kg 한 세트씩 지원, 12세대는 옷 서랍장과 책꽂이를 지원하였다. 또한 2005년 양양산불로 인한 긴급구호 물품 지원 300세트와 이불 300장, 라면, 생수 등 기본 식료품을 지원하였고 양양산불로 인한 2차 긴급구호 물품으로 쌀 20Kg 150포, 김치 7.5Kg 150박스, 전기밥솥 30개를 지원하였다. 2005년에는 전북 부안, 정읍지역 집중호우로 인한 긴급구호 키트 1,430개 지원하였으며 2006년에는 강원 지역 집중호우로 인해 긴급구호 물품 1,150세트 지원, 2차는 콘테이너 입주가정 274세대에 전기온수기 지원, 이불 410세트, 도배장판 38개를 피해 가정에 지원 한바 있다.

3) 후원 사업

후원 사업은 국내 사업 후원, 해외 사업 후원, 북한 사업 후원, 긴급구호, 기념일 후원, 사랑의 빵 등을 통해 후원 사업을 하고 있다. 각 후원사업에 대해 알아보면 국내사업후원은 국내아동 후원은 사회적으로 소외되기 쉬운 국내아동과 짝을 맺고 매달 5만원으로 아동들의 학자금, 학습교재 지원과 생활비, 의료비 지원하는 후원이이며, 해외사업 후원은 에이즈로 고통받는 환자와 피해아동들을 위한 후원

및 급식, 숙소 제공, 상담, 보건, 기술훈련, 심리 치료 등을 할 수 있도록 하는 것이다. 북한사업후원은 북한의 식량난의 고통을 해결하기 위한 사업으로 북한의 농업생산기반을 지원하여 주민들의 식량난의 고통에서 벗어나게 하는 것이며, 긴급구호는 지진, 쓰나미, 태풍, 가뭄, 식량위기 등의 재난·재해로부터의 피해를 입은 아이들 및 주민들을 위한 후원이다.

또한, 희망의 선물은 정기적인 도움(정기아동결연)을 받지 못하는 아프리카와 아시아 지역, 국내 저소득 가정의 도움이 필요한 어린이들과 주민들에게 후원물품을 인터넷으로 선택하고 후원하여 전달하는 방법이고, 기념일 후원은 후원자들의 특별하게 기억하고 싶은 기념일을 어려운 이웃들과 함께 나누는 특별한 날 기념 후원 방법이며, 사회공헌을 목적으로 조성된 것으로 기업의 후원 방법인 기업사회 공헌과 동전 모으기 방법인 사랑의 빵 후원, 공식적인 절차를 통해 사후 재산의 일부 또는 전부를 기증하는 방법인 유산기부가 있다.

4) 모금 및 배분 현황

월드비전의 연도별 모금 현황을 보면, 2006년에 약 678억원, 2007년에 약 817억원, 2008년에 약 962억원, 2009년에 약 1252억원 모금 되었다. 또한, 월드비전의 연도별 배분 현황을 보면 2006년에 약 678억원, 2007년에 약 817억원, 2008년에 약 962억원, 2009년에 약 1252억원의 배분이 있었다. 월드비전의 연도별 세부 모금 및 배분 현황을 보면 아래 표와 같다.

[표 47] 연도별 모금 현황

(단위: 천원)

항목	2009	항목	2008	2007	2006
국내아동결연후원금	11,747,414	후원금	68,044,423	54,193,434	39,657,002
해외아동결연후원금	56,476,212	보조금	12,643,465	12,654,898	12,761,777
국내/북한/해외/옹호사업후원금	17,313,138	사업	5,305,195	4,206,039	3,990,564

해외구호사업후원금	1,850,826	임대사업	·	1,526,211	1,484,757
정부/기관 공동사업후원금	2,707,878	기타잡수입	1,758,145	322,084	233,374
선물후원	1,788,308	기증물품	3,011,412	3,662,738	973,348
기증물품	4,373,104	전기이월금	5,422,186	5,177,387	8,682,156
정부보조금	14,405,928	·		·	·
기타수입	8,439,511	·		·	·
사업준비금	6,073,108	·		·	·
총수입	125,175,427	96,184,826		81,742,791	67,782,978

[표 48] 연도별 분배 현황

(단위: 천원)

항목		2009	항목	2008	2007	2006
국내사업비	결연아동지원	10,189,523	국내사업	34,880,221	31,216,018	29,974,620
	복지관, 어린이집 등 시설 지원	3,522,463	해외사업	35,814,661	26,819,346	20,072,760
	아동을 위한 특별사업	24,461,518	북한사업	1,906,980	2,292,862	1,838,124
	물품지원	666,744	국내긴급구호사업	2,747,356	248,184	·
북한사업비	농업개발, 긴급구호사업	1,991,069	해외긴급구호사업		1,820,836	·
해외개발사업비	아동을 위한 지역개발사업	45,928,495	옹호사업	88,411	109,880	·
	아동을 위한 특별사업	8,124,616	선교사업	633,230	251,430	·
	물품지원	3,345,771	기획홍보사업	·	1,148,560	956,640
해외구호사업비	긴급구호/복구사업	4,554,034	후원개발비	3,757,559	3,421,765	2,963,502
옹호사업비		86,120	인건비	4,353,074	3,375,310	3,241,585
기타사업비		1,588,727	운영비	1,151,196	825,068	729,549
후원개발비		4,343,185	임대사업비	1,061,508	1,128,608	1,055,463
교회와의 협력사업비		454,227	기증물품	3,011,412	3,662,738	973,348

운영비	6,613,668	차년도사업비	4,495,906	5,422,186	5,177,387
시설비	3,080,868	기타사업	1,623,400	·	827,000
차년도 사업준비금	6,234,396	음악원개발	659,911	·	·
총 지출	125,175,427	·	96,184,826	81,742,791	67,782,978

6. 한국 유니세프

1) 소개 및 연혁

유니세프는 차별 없는 구호의 정신과 사업동반자와의 긴밀한 협력, 가정과 지역사회의 능력개발, 그리고 지속가능한 인류의 발전을 지향하는 단체이다. 유니세프의 설립정신은 국적과 인종, 이념, 종교, 성별 등과 상관없이 도움을 필요로 하는 어린이가 있는 곳이면 어디든지 달려가 도움의 손길을 전하는 '차별 없는 구호'이며, 장기적인 차원에서 어린이 상황을 개선하기 위해 각 가정과 지역사회가 스스로의 능력을 키우도록 도와 준다. 또한 각 개발도상국에서 그 나라 정부 및 유엔기구, 인도주의적인 비정부기구들과 협력하여 활동하고 있다.

한국 유니세프의 연혁을 보면 다음과 같다.

[표 49] 한국 유니세프 연혁

1946년 12월 11일	세계 유니세프 창립
1994년 1월 1일	유니세프한국위원회 공식 출범
2005년 9월	유엔아동권리협약 한국NPO연대 창립
현재	사랑의 걷기대회, 특별패션쇼 등 각종 행사와 기업 간 업무 협약, 캠페인 진행 중

2) 사업 소개

유니세프는 유니세프 사업지원 및 긴급구호사업지원, 후원자를 통한 기금 모금, 유니세프카드와 선물용품 판매, 사랑의 동전 모으기, 홍보와 교육활동과 재해 지원을 하고 있다.

(1) 유니세프 사업지원 및 긴급구호사업지원

유니세프 사업지원 및 긴급구호사업지원은 1994년부터 2006년까지 한국위원회가 직접 지원한 나라는 27개 나라(지역 포함)이며, 긴급구호 시 신속한 기금모금 캠페인을 통하여 신속한 구호활동을 수행해왔다. 르완다 사태(1994), 코소보사태, 터키 지진(1999), 아프가니스탄(2002), 이라크 전쟁(2003), 북한 용천사태, 이란 지진(2004), 남아시아 쓰나미, 파키스탄지진(2005), 동아프리카 가뭄(2005) 인도네시아지진(2006) 등 전 세계 곳곳에서 일어나는 전쟁과 기근, 자연재해로 인해 긴급한 구호를 필요로 하는 지역이 발생했을 때 어린이 구호를 위해 신속히 기금을 지원하고 있다.

(2) 후원자를 통한 기금 모금

유니세프는 뜻을 함께 하여 어린이 지원사업에 도움을 줄 후원자를 모집하고 기금을 모금하고 있다. 긴급사태 발생 시나 어린이날, 크리스마스 등 특별한 시기에는 어린이 상황을 알리는 편지와 자료를 보내 기금을 호소하고 있으며 개인후원 외에도 기업, 법인 등으로부터 후원을 받아 현지의 사업을 돕고 있다.

(3) 선물용품 판매 및 사랑의 동전 모으기

유니세프카드 선물용품 판매는 유니세프카드와 선물용품은 유니세프본부가 제공하며, 한국위원회는 후원자를 대상으로 한 통신판매, 학교를 대상으로 한 학교판

매, 서점이나 기타 매장을 통한 위탁판매, 인터넷 쇼핑몰 등을 통해 카드와 상품을 판매하여 어린이 돕기 기금을 마련한다.

사랑의 동전 모으기는 1994년 2월 아시아나항공이 기내에서 여행 후 남은 동전이나 지폐를 모아 유니세프에 전달하는 프로그램을 시작한 이래 호텔과 레스토랑, 금융기관, 편의점 등으로 확대했고, 2001년부터는 인천국제공항내의 인공연못, 면세점, 은행, 레스토랑 등이 참여함으로서 인천공항, 코리아세븐(2002~)의 전국 세븐일레븐 편의점, 아시아나항공 국내선(2006~) 등이 사랑의 동전 모으기에 참여하고 있다.

(4) 홍보와 교육활동

홍보와 교육활동은 아동의 권리 보호를 위해 범세계적 어린이 인권 조약인 '유엔아동권리협약'에 명시된 어린이의 권리를 홍보하고, 협약의 이행을 촉구하기 위해 아동권리 포럼 및 유엔아동권리협약 이행에 관한 국가보고서 공청회 개최, 아동권리 관련 행사 지원, 대중매체를 통한 아동권리 캠페인, 홍보자료 배포 등 다양한 프로그램을 실시하고 있다.

세계교육은 어린이, 청소년 대상으로 세계시민교육 프로그램(지구촌클럽, 나눌수록 커지는 나, 달라서 더 아름다운 우리), 해외캠프, 공모전 및 학교 모금을 하고 있으며, 특별활동시간에 활용할 수 있도록 지구촌클럽 프로그램 개발, 교재 지원, 나눔의 가치를 알리는 '나눌수록 커지는 나', 서로간의 차이를 인정하고 차별 없는 세상을 만들기 위한 '달라서 더 아름다운 우리', 교사 대상의 시범교실 운영 및 지원 외에도 교사연수, 취학 전 연령을 대상으로 한 나눔 통장 프로그램 및 해외 유니세프 사업지역의 캠프를 운영하고 있다. 또한, 한국위원회는 국내의 엄마젖 먹이기를 권장하기 위하여 아기에게 친근한 병원 만들기(Baby Friendly Hospital Initiative, 1992~)와 엄마에게 친근한 일터 만들기(2006~), 보건소/병원 의료요원 훈련프로그램, 모유수유 홍보대사 운영 등의 캠페인을 진행하고 있다.

(5) 재해 지원(세계유니세프)

재해 지원은 재난지역에 영양실조 치료센터를 설립하여 중증영양실조 어린이들이 단계별로 치료를 받도록 지원한다. 영양실조 치료를 위해 고단백 비스킷, 치료용 우유 등의 영양식을 공급하고 있고 긴급구호 상황에서 홍역 등 기본 질병에 대한 예방접종을 하는 한편 비타민 A를 공급한다. 그 밖에도 식수정화제를 대량 공급하고 물탱크 등을 지원해 식수를 공급한다. 난민이나 이재민들을 위해 위생적인 화장실을 설치하고 설사병 치료제인 구강수분보충염을 제공하고, 에이즈예방활동, 임시학교 설치하고 기본학습도구세트를 제공, 부서진 학교 복구, 성폭력 예방과 어린이 재활 프로그램 운영, 심리치료 프로그램 운영 등을 지원하고 있다.

3) 후원 사업

후원사업에는 여러 가지 방법이 있는데, 매달 유니세프 기금을 내는 후원 방법인 정기후원, 원하는 방법으로 자유롭게 후원하는 방법인 일시후원, 뜻 깊은 행사, 이벤트 등을 기념하며 기부하는 방법인 기념기부가 있고, 재산의 일부를 유언 등을 통해 어린이들에게 남겨주는 유산남기기 방법, 기업의 이익을 어린이에게 돌려주는 방법인 기업후원이 있다. 한편, 유니세프 카드나 상품을 구입하거나 모금하여 후원하는 방법인 학교후원, 출생 건강 일정액 혹은 진료비 중 일부를 적립하여 매월 입금 혹은 매월 일정액을 자동이체, 신용카드 결제 등으로 후원하는 방법인 병원후원이 있다.

4) 모금 및 배분 현황 (한국위원회)

한국유니세프의 연도별 모금 현황을 보면, 2006년에 약 188억원, 2007년에 약 240억원, 2008년에 약 300억원, 2009년에 약 340억원 모금 되었다. 또한, 사회복지공동모금회의 연도별 배분 현황을 보면 2006년에 약 188억원, 2007년에 약 240억원,

2008년에 약 300억원, 2009년에 약 340억원의 배분이 있었다. 한국유니세프 연도별 세부 모금 및 배분 현황을 보면 아래 표와 같다.

[표 50] 연도별 모금 현황

(단위: 백만원)

	2009	2008	2007	2006
후원회원	27,283	22,390	17,250	13,361
카드/상품판매	1,478	1,175	1,204	1,336
기업,단체,행사	3,756	3,846	3,466	2,451
기타	1,501	1,402	1,606	1,190
전기이월		936	489	484
총 수입	34,018	29,748	24,015	18,822

[표 51] 연도별 배분 현황

(단위: 백만원)

	2009	2008	2007	2006
개발도상국지원	28,056	23,953	18,910	14,388
사업비	3,447	2,826	2,388	2,158
운영비	2,209	1,801	1,583	1,507
기타	306	305	199	280
차기이월		862	936	486
총지출	34,018	29,748	24,015	18,822

7. 초록우산 어린이재단

1) 소개 및 연혁

1948년 미국 기독교아동복리회(CCF, Christian Children's Fund)의 지원으로 아동복지사업을 시작하였다. 세상 모든 아동들의 행복을 목표로, 생존권 지원사업, 보호권 지원사업, 발달권 지원사업, 참여권 지원사업 등을 펼치고 있으며, 국내 아동뿐 아니라 빈곤과 질병 등으로 고통 받고 있는 해외 아동의 복지를 위해 지원과 활동의 폭을 넓혀가고 있다.

초록우산 어린이 재단의 연혁은 아래 표와 같다.

[표 52] 초록우산 어린이 재단 연혁

1979년	한국어린이재단으로 법인 명칭 변경
1986년	CCF의 지원이 종결된 이후에는 국내 순수 민간기관으로 독립하여 지금까지 60여 년 간 소외된 이웃을 위해 나눔을 실천해오고 있음
1994년	법인 명칭을 한국복지재단으로 변경
1997년	한사랑특수학교 및 한사랑장애영아원 개소
2000년	8개 아동보호전문기관 개소
2003년	10개 가정위탁지원센터 개소
2005년	실종아동전문기관 개관
2008년	1월 한국복지재단에서 어린이재단(ChildFund Korea)으로 그 명칭을 변경

2) 배분사업소개

초록 우산 어린이재단은 생존지원 사업, 보호지원사업, 발달지원사업, 권리옹호사업, 재해 지원, 아동복지 프로그램을 시행하고 있다.

(1) 생존지원사업

생존지원 사업은 영양, 주거, 보건위생, 의료 자활을 지원한다. 영양을 위해 성장에 반드시 필요한 영양을 공급함으로써 아동이 생명을 유지하고 정상적인 신체발달을 통해 건강한 삶을 영위할 수 있도록 지원하고, 도시락배달, 식품지원, 급식지원 등을 통해 영양공급 및 균형 잡힌 발육을 할 수 있도록 지원한다. 주거를 해결하기 위해 주거공간마련 및 주거환경개선을 통해 아동을 위험한 외부 환경으로부터 보호하고, 안전하고 청결한 환경에서 생활할 수 있도록 지원하며, 주거 공간 없이 위험에 노출되어 있는 아동에게 주거지 마련, 전세자금 지원, 임시거처

마련 등을 통해 안전한 주거공간을 지원한다.

보건 위생을 위해 아동의 질병을 예방하고 건강을 유지하며 위생적인 환경에서 성장할 수 있도록 지원하며 건강관리 컨설팅을 통해 건강관리계획을 수립하고 발달단계별 체크리스트를 통해 아동의 건강상태를 체크 및 건강검진을 통해 질병을 조기에 발견하고 예방하도록 도와준다. 의료는 아동의 질병 치료를 통해 건강하게 성장할 수 있도록 지원하며 질병으로 고통 받고 있는 아동에게 수술비 와 치료비 및 의약품을 지원한다. 마지막으로 자활을 위해 직업기술훈련을 통해 자립할 수 있는 기반을 마련하거나 아동의 자립의지를 향상시키고, 자활에 필요한 실질적인 지원 및 기회를 제공함으로써 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 지원한다.

(2) 보호지원사업

어린이 재단에서는 아이들의 보호지원 사업으로 실종, 학대, 유해매체, 유해약물, 대리보호의 사업을 시행하고 있다. 실종 사업은 실종/유괴, 사고 등 안전한 성장과 발달을 위협하는 유해한 생활환경으로부터 아동을 보호하고 안전에 대한 올바른 지식과 태도를 확립시킴으로써 스스로 위험에 대처할 수 있도록 지원한다. 실종 아동 등 보호 및 지원사업은 실종 발생 시에 조속히 발견하여 가정으로 복귀할 수 있도록 하며 가정에 복귀한 후 원만히 가정과 사회에 적응하여 건강하게 성장할 수 있도록 지원하는 사업을 의미한다.

학대지원은 아동학대로 인해 신체적, 정신적으로 고통 받고 있는 아동들을 보호하고, 상담 및 치료를 통해 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 지원하는 등 아동학대예방을 위한 다양한 활동을 전국 8개 아동보호전문기관 (구 "아동학대예방센터")에서 전개하며, 신고접수 및 상담, 사례판정, 격리보호, 법률지원, 의료 및 상담치료지원, 학대 가해자교육 등을 통해 아동이 위험한 상황으로부터 벗어나 안전한 환경에서 성장할 수 있도록 지원한다. 또한, 아동학대예방교육을 통해 아동학대에 대한 인식증진 및 학대 위험상황에 대한 대처능력 등을 길러준다.

유해매체는 아동 주변의 유해매체로부터 아동을 보호하고, 예방교육을 통해 유해매체의 위험성을 인식, 스스로 대처할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있도록 지원하며 인터넷 중독 예방교육을 통해 시간관리 및 스트레스관리 등 자기조절능력을 증진시킴으로써 올바른 인터넷 사용습관을 기를 수 있도록 도와준다. 유해약물사업도 흡연예방교육을 통해 흡연의 유해성, 중독성 등에 관한 정보제공을 통해 올바른 태도와 인식을 갖도록 해주며, 보호자가 없거나 보호자가 아동을 양육·보호하는 역할을 수행하지 못할 때 가정위탁, 시설보호 등을 통해 아동이 안정적인 환경에서 생활할 수 있도록 보호·양육하는 사업으로 전국 10개 가정위탁 지원센터를 운영하여 대리 보호를 해주기도 한다.

(3) 발달지원사업

아동들의 발달을 위해 교육, 사람들과의 관계 증진, 심리발달, 여가문화와 인재양성을 위한 사업을 하고 있다. 특히, 교육의 기회가 부족한 아동들에게 질 높은 교육환경을 제공하여 학업능력을 증진시킬 수 있도록 지원하고 있고, 학습동기를 부여하고 학습기술을 교육하여 학습부진의 원인을 근본적으로 해결하고자 노력하고 있다. 또한, 아동을 둘러싼 가족, 또래관계 속에서 발생하는 갈등을 해결하는 능력을 증진시키고 대인관계를 향상시킬 수 있도록 지원하며 부모-자녀관계 및 또래관계에서 발생하는 다양한 문제들을 이해하고, 문제해결방법을 습득함으로써 효과적인 문제해결능력을 기르는 등의 도움을 준다.

심리발달을 위해 심리정서적으로 어려움을 겪고 있는 아동들의 문제를 해결하고 전인적인 발달을 도모하며, 심리적 안정감을 찾아 일상생활에 잘 적응하도록 돕는 서비스를 제공하며, 상담치료센터설치를 통해 전문적인 서비스를 제공할 수 있도록 지원한다. 아동들에게 다양한 여가문화체험의 기회를 제공하여 신체, 정서적 발달 및 사회성발달을 도모하고 다양한 경험을 통해 밝고 건강하게 성장할 수 있도록 여가문화 사업을 진행하고 있으며, 학업, 예능, 체육 등 다양한 분야의 소

질과 재능이 있음에도 불구하고 어려운 경제적 여건으로 인해 자신의 꿈을 포기해야만 했던 아동들에게 재능계발의 기회를 제공함으로써 사회에 꼭 필요한 인재로 성장할 수 있도록 지원하고 있다. 아동이 특정 재능을 통해 사회적으로 안정적인 지위를 확보할 때까지 지속적으로 지원하여 개발된 재능을 사회에 환원함으로써 진정한 의미의 나눔을 실천할 수 있도록 하기 위함이다.

(4) 권리옹호사업

아동의 권리를 옹호하기 위해 아동권리에 관한 이해와 인식개선을 위해 권리교육을 실시하며, 환경에 대해 이해하고 그 소중함과 중요성을 깨닫도록 환경교육을 실시한다. 또한 사회 속에서 더불어 살아가는 즐거움과 의미를 알려주어 인성교육에 도움이 될 수 있도록 도와주며 아동의 권리증진을 위한 정책 개선 및 아동의 의견 수렴 등을 통해 참다운 인권문화를 조성할 수 있도록 지원한다.

(5) 재해 지원

재해지원을 위해 긴급구호 매뉴얼 수립, 전국 16개 지역본부에 긴급구호팀을 조직하였고, 재난재해 발생 시 아동을 위한 보호 및 생필품 등 지원(어린이 키드 제작)한다. 아동을 위한 공간을 만들어 아동권리 교육 및 건강, 정서치료 실시 및 아동을 위한 공간 설립 지원하며 아동에게 영향을 미치는 사건들에 대해 다른 기관과의 네트워킹을 통한 대처 방안을 마련하고 있다. 이를 통해 아동들의 신체적, 정서적, 사회적 발달을 지원하는 교육 및 특별활동을 제공하고 있다.

(6) 아동복지 프로그램

아동복지 프로그램은 전문적인 아동복지 서비스를 지원하기 위해 아동이 실질적으로 필요로 하는 영역을 중심으로 만들어진 프로그램이다. 아동복지 프로그램은 만성질환, 치과질환, 안면기형 등 몸이 아픈 빈곤아동의 신체적 건강 및 심리, 정

서적 문제를 해결하는 사업인 아동발달 지원사업, 빈곤아동이 자신의 어려운 환경 때문에 배움을 다하지 못하는 일이 없도록 학용품, 수학여행비, 책가방, 학습비, 교복, 장학금 등 아동의 교육과 관련한 모든 분야를 지원하는 사업인 교육지원사업, 부모가 없거나 가난으로 인해 끼니를 챙겨먹지 못하는 아동들에게 급식 및 도시락 등의 영양 가득한 밥상을 지원하는 사업인 결식아동영양증진사업, 전 세계 아동과 그 지역사회의 의료, 식량, 교육, 보건, 위생 등을 지원하여 아동이 지금보다 더 나은 환경에서 성장할 수 있도록 돕는 해외아동지원사업 등이 있다. 그 밖에도 빈곤아동의 잠재능력을 키우는 재능개발 지원사업, 작은소망 지원사업, 실종아동예방사업, 긴급구호활동, 대북 지원사업 등을 지원하고 있다.

3) 모금 방법

모금 방법에는 후원 프로그램을 통한 방법, 기업후원, 엄지 후원이 있다. 후원 프로그램은 아동들을 위한 여러 프로그램에 대해 정기후원 혹은 일시후원을 하는 것이며, 기업후원은 기업 및 고객의 특성에 맞는 분야를 선정해 지원할 수 있도록 결식, 교육, 건강, 특기적성 등 아동이 도움을 필요로 하는 9개 영역의 후원프로그램을 지원하는 방법이다. 엄지후원은 휴대폰을 이용한 후원으로, 문자메시지를 통해 2000원을 납부하는 방법이다. 또는 ARS를 통한 한 통의 전화로 3000원의 후원금을 모금하는 방법이다.

4) 모금 및 배분 현황

초록우산 어린이재단의 연도별 모금 현황을 보면, 2006년에 약 953억원, 2007년에 약 1,058억원, 2008년에 약 1,057억원, 2009년에 약 1,009억원 모금 되었다. 또한, 연도별 배분 현황을 보면 2006년에 약 953억원, 2007년에 약 1,058억원, 2008년에 약 1,057억원, 2009년에 약 1,009억원의 배분이 있었다. 초록우산 어린이재단의 연도별 세부 모금 및 배분 현황을 보면 아래 표와 같다.

[표 53] 연도별 모금 현황

구 분	2009	구 분	2008	2007	2006
					(단위: 원)
사업수익	3,673,238,869	정부보조금	30,140,212,248	27,756,183,498	25,768,365,570
후원금수익	56,240,567,529	후원금수입	51,337,013,352	58,473,905,209	52,383,169,336
보조금수익	32,465,071,897	빌딩임대수입	3,098,293,716	2,911,381,571	2,769,939,700
이용자부담금	4,303,565,333	도서판매수입	775,179,268	814,372,600	985,214,408
수익사업전입금	1,918,000,000	수혜자부담금	3,239,809,078	3,362,577,451	3,340,324,141
잡수입	2,252,403,291	잡수입	1,777,367,030	1,738,632,995	1,768,301,402
		전기이월금	15,322,604,103	10,745,668,351	8,330,697,344
계	100,852,846,919	계	105,690,478,795	105,802,721,675	95,346,011,901

[표 54] 연도별 배분 현황

구 분	2009	구분	2008	2007	2006
					(단위 : 원)
사무비	2,246,316,878	아동, 청소년 복지사업비	8,838,717,582	8,424,502,798	6,874,737,628
수익 사업비	1,970,137,929	장애인 복지사업	5,986,596,433	4,967,804,528	5,079,245,233
복지 사업비	89,380,188,170	지역사회복지사업비	26,922,063,912	24,695,231,920	23,067,386,364
고유목적 사업준비금 전입액	2,818,000,000	결연후원 사업비	35,955,884,537	39,761,395,069	38,234,111,222
당기잉여금	4,438,203,942	사랑의 리퀘스트 후원사업비	3,412,214,469	4,418,612,222	5,127,029,788
		북한및해외 지원사업비	2,299,409,297	1,499,001,977	1,249,909,958
		관리운영비	7,518,632,697	6,685,702,738	4,900,716,404
		차기이월금	14,756,959,868	15,350,170,423	10,806,875,304
계	100,852,846,919	계	105,690,478,795	105,802,421,675	95,340,011,901

8. 종합

앞에서 살펴본 각 재단별 배분 사업 프로그램을 간략하게 살펴보면 사회복지공동

모금회는 주로 기초생활, 아동, 장애인, 노인, 여성, 지역복지 등 민간 복지 사업에 지원하여 개인의 삶의 질 향상과 지역사회 변화를 유도하고 있었으며 구체적인 사업 범위가 영유아통합지원사업, 농어촌 지원 사업, 기초 생활, 아동, 청소년, 장애인, 노인, 재해 지원 등 여러 분야에 걸쳐 있었다.

굿네이버스는 국제구호개발 NGO로 해외구호개발사업과 대북지원사업을 진행하고 있다. 그 밖에도 아동 및 청소년, 노인, 장애인, 긴급구호 사업 등을 진행하고 있었다.

아름다운 재단은 빈곤 지원, 다양한 사회적 약자와 소수자를 위한 지원, 아동·청소년 지원, 재해 지원 등의 사업을 진행하여 어려움에 처한 이웃과 공익활동을 지원하고 있었다.

한국사회복지협의회는 주민들의 사회복지 증진을 위한 협의조정, 정책 개발, 조사연구, 교육훈련, 자원봉사활동의 진흥, 정보화 사업, 사회적 취약계층을 위한 사업을 수행하고 있으며 푸드뱅크, 사랑나눔실천운동 등의 사업을 하고 있었다.

월드비전은 가난과 불의의 문제를 극복하기 위해 어린이, 가정, 지역사회와 함께 일하는 기독교 국제 구호 개발 옹호기구 단체로서 지역사회복지관, 장애인복지사업, 재해 지원 등의 사업을 하고 있었다.

한국 유니세프는 국적과 인종, 이념, 종교, 성별 등과 상관없이 도움을 필요로 하는 어린이들을 지원하는 단체로서 유니세프 사업지원 및 긴급구호사업지원, 후원자를 통한 기금 모금, 사랑의 동전 모으기, 재해 지원(세계유니세프) 등의 사업을 하고 있었다.

마지막으로 초록우산어린이재단은 아동들의 생존권 지원사업, 보호권 지원사업, 발달권 지원사업, 참여권 지원사업 등을 펼치고 있으며, 국내 아동뿐 아니라 빈곤과 질병 등으로 고통 받고 있는 해외 아동의 복지를 위해 지원과 활동하는 단체

로서, 생존지원사업, 보호지원사업, 발달지원사업, 권리옹호사업, 재해 지원을 하고 있었다.

거의 모든 사회단체들이 극빈자를 비롯한 사회적 소외계층에 대한 사회적 지원을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있었으며 현금뿐만 아니라 현물 및 다양한 사회보장서비스를 통해 구호 수혜자들에게 다가가고 있음을 알 수 있다. 앞서 살펴본 각 기관별 배분 프로그램을 표로 정리해보면 다음과 같다.

[표 55] 각 기관별 배분 프로그램

단체명	소개 및 연혁	배분 프로그램(사업)
1. 사회복지공동모금회 http://www.chest.or.kr/	- 1998년 설립 - 국민들의 성금을 모아 기초생활, 아동, 청소년, 장애인, 노인, 여성, 지역복지 등 민간 복지 사업에 지원하여 개인의 삶의 질 향상과 지역사회 변화를 만드는 모금 및 배분 전문 기관	○ 영유아통합지원사업 ○ 농어촌 지원 사업 ○ 기초 생활 ○ 사회적 소수자 ○ 아동, 청소년 ○ 장애인 ○ 노인 ○ 여성/가족 ○ 지역사회 ○ 해외지원 ○ 재해 지원
2. 굿네이버스 http://www.goodneighbors.kr/	- 1991년 3월 한국인에 의해 설립된 국제구호개발 NGO - 해외구호개발사업과 대북지원사업을 진행	○ 아동 및 청소년 ○ 지역 ○ 노인 ○ 장애인 ○ 환자 ○ 긴급구호사업
3. 아름다운재단 http://www.beautifulfund.org/	- 2002년 설립 - 아름다운재단의 기금은 우리사회에서 일하고 살아가는 사람들의 필요에 부응하며 우리사회의 긍정적인 변화를 위해 일하는 다양한 공익활동에 쓰여짐	○ 빈곤 지원 ○ 다양한 사회적 약자와 소수자를 위한 지원 ○ 다양한 대안적 가치 복원 ○ 지구시민과 폭넓은 교류와 소통 위한 지원 ○ 아동·청소년 지원 ○ 공익 인프라 ○ 나눔문화 '해피빈' ○ 재해지원
4. 한국사회복지협의회 http://kncsw.bokji.net/	- 1952년 설립 - 민간 사회복지 증진을 위한 협의조정, 정책 개발, 조사연구, 교육훈련, 자원봉사활동의 진흥, 정보화 사업, 사회적 취약계층을 위한 사업을 수행	○ 푸드뱅크 ○ 새생명 지원센터 ○ 사랑나눔실천운동

5. 월드비전 http://www.worldvision.or.kr/	- 1950년 창설 - 가난과 불의의 문제를 극복하기 위해 어린 이, 가정, 지역사회와 함께 일하는 기독교 국제 구호 개발 옹호기구	○ 지역사회복지관 ○ 장애인복지사업 ○ 가정개발사업 ○ 가정결연사업 ○ 재해 지원
6. 한국 유니세프 http://www.unicef.or.kr	- 1946년 창설 - 유니세프의 설립정신은 국적과 인종, 이념, 종교, 성별 등과 상관없이 도움을 필요로 하는 어린이가 있는 곳이면 어디든지 달려가 도움의 손길을 전하는 '차별 없는 구호'	○ 유니세프 사업지원 및 긴급구호사업지원 ○ 후원자를 통한 기금 모금 ○ 유니세프카드와 선물용품 판매 ○ 사랑의 동전 모으기 ○ 홍보와 교육활동 ○ 재해 지원(세계유니세프)
7.초록우산어린이재단 https://www.childfund.or.kr	- 1948년 아동복지사업 시작, 1979년 한국어린이재단으로 명칭 변경 - 아동들의 생존권 지원사업, 보호권 지원사업, 발달권 지원사업, 참여권 지원사업 등을 펼치고 있으며, 국내 아동뿐 아니라 빈곤과 질병 등으로 고통 받고 있는 해외 아동의 복지를 위해 지원과 활동의 폭을 넓혀가고 있음	○ 생존지원사업 ○ 보호지원사업 ○ 발달지원사업 ○ 권리옹호사업 ○ 재해 지원

각 재단에서 지원하고 있는 배분 프로그램 중, 유사한 배분 프로그램을 간략하게 정리해 보았다. 각 재단들은 다양한 프로그램을 가지고 배분 사업을 진행하고 있었는데, 공통적으로 중점을 두고 하는 사업들이 있었다. 대표적인 것들을 살펴보면 아동·청소년 사업, 재해지원 사업, 장애인 복지관련 사업, 노인복지 관련 사업, 여성/가족 관련 사업이 그것이다. 특히, 아동·청소년 사업과 재해지원 사업에 있어 대부분의 재단에서 지원을 하고 있었다.

우선, 아동·청소년 사업을 지원하는 재단들을 살펴보면 사회복지공동모금회, 굿네이버스, 아름다운재단, 한국사회복지협의회, 유니세프, 어린이재단이 있었다. 사회복지공동모금회에서는 교육, 아동보호·양육, 의료·건강 등의 사업을 진행하고 있으며, 굿네이버스는 피해아동지원 및 결식아동 지원등에 사업을 하고있었다. 아름다운 재단은 청소년의 자발적인 사회문화 활동 프로그램 지원 및 특기적성 정서 지원 등의 사업을 시행하고 있으며 한국사회복지협의회는 새생명 지원센터, 소년소녀·조손가정 아동의 학습 및 생계비 지원 등을 하고 있다. 유니세프는 아동의 권리보호를 주 목적으로 하고 있으며 어린이 재단도 아동들의 권리옹호 및 생존지원, 발달지원 등에 사업을 하고 있다.

재해 분야에 사업을 하고 있는 재단은 사회복지공동모금회, 굿네이버스, 아름다운재단, 월드비전, 유니세프, 어린이 재단이며, 각 재단들은 재해 발생 후에 긴급 물자 공급 및 지원을 하고 있었다. 사회복지공동모금회는 수해지역에 긴급 물품을 지원 등을 했으며, 굿네이버스도 물품 및 생필품 지원과 복구작업을 도왔으며, 아름다운 재단도 유사한 긴급/특별지원 등을 실시하고 있다. 월드비전은 비상보건사업 및 물자지원 등을 하며 유니세프는 재해로 인해 발생될 수 있는 기본 질병에 대한 예방접종과 재난으로 고아나 미아가 된 아이들을 보호하는 보호소 운영 등을 지원하고 있다. 마지막으로 어린이 재단도 다른 재단들처럼 재난·재해 발생시에 아동을 위한 보호 및 생필품 등을 지원하는 사업을 하고 있다.

또 장애인 관련 지원에 있어서는 사회복지공동모금회, 굿네이버스, 아름다운재단, 한국사회복지협의회, 월드비전이 지원을 하고 있었다. 각 재단들은 장애인의 생활 복지와 의료 및 건강, 이동편의, 교육 등의 사업을 진행하고 있었고, 아름다운 재단과 한국사회복지협의회는 특히 장애 아동에 대한 지원을 주로 하고 있다. 마지막으로 사회복지공동모금회와 월드비전은 여성 및 가족에 관련한 사업들을 진행하고 있었는데, 사업 프로그램으로는 자활, 다문화 가정 지원 및 정서·교육 등을 지원하고 있었다. 각 기관별로 공통된 사업 지원 현황을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 56] 각 기관별 세부 공통 사업

사업	재단	세부 사업
아동·청소년	사회복지공동모금회	교육, 아동보호·양육, 의료·건강, 청소년 성장 등
	굿네이버스	피학대아동지원, 결식아동지원, 가정위탁지원 등
	아름다운재단	청소년의 자발적인 사회문화 활동 프로그램 지원, 특기적성과 정서지원 등
	한국사회복지협의회	새생명 지원센터, 소년소녀·조손가정 아동의 학습 및 생계비 지원 등
	유니세프	아동의 권리보호, 세계교육
	어린이재단	생존지원, 보호지원, 발달지원, 권리옹호 등
재해 지원	사회복지공동모금회	수해지역 긴급 물품 지원
	굿네이버스	복구작업, 물품, 생필품 전달 등
	아름다운재단	재난재해로 인한 긴급 상황에 긴급/특별지원을 실시
	월드비전	비상보건사업, 구호물자지급, 이재민 고통 경감 등
	유니세프	기본 질병에 대한 예방접종, 고아와 미아들을 보호하는 보호소 운영 지원 등
	어린이재단	재난재해 발생 시 아동을 위한 보호 및 생필품 등 지원
장애인	사회복지공동모금회	생활복지, 이동편의, 교육, 의료·건강 등
	굿네이버스	생계비 지원, 가사서비스, 나들이, 자원봉사지원, 시각장애인생계비 지원
	아름다운재단	장애아동 맞춤형 보장구 지원
	한국사회복지협의회	장애아동의 재활지원 사업 장애아동의 재활·생활 적응력 향상 지원
	월드비전	사회성 개발과 교육, 가족 심리 지지 교육 등
노인	사회복지공동모금회	인식개선, 정서교육, 일자리생활지원 등
	굿네이버스	생계비 지원, 밑반찬 제공, 무료급식, 경로잔치 등
	아름다운재단	치매어르신 가정 부양비 지원 , 생계비 지원
	한국사회복지협의회	독거·치매노인 가구 생계비 지원, 저소득층 노인에게 필요한 실버용품 구입 지원 등
여성/가족	사회복지공동모금회	자활, 다문화가족, 육아 등
	월드비전	교육지원, 정서적 지원, 신체적 건강증진 등

각 단체들은 여러 방법을 통해 기금 마련을 하고 그 기금으로 배분사업프로그램을 운영하고 있다. 각 단체들의 기금 모금 방법과 예산 현황을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째로 사회복지공동모금회를 살펴보면, 사회복지공동모금회는 대표적인 기금 모금 방법으로 사랑의 열매를 시행하고 있다. 사랑의 열매는 국민들의 지속적인 참여가 이루어지고 있다. 사회복지공동모금회는 캠페인, 나눔의 날, 개인나눔, 기업나눔, 방송나눔, 물품 나눔 등을 통해 기금 및 현물을 모금 받고 있다. 사회복지 공동 모금회의 예산을 살펴보면 2006년에 약 2,177억원, 2007년에 약 2,674억원, 2008년에 약 2,703억원, 2009년에 약 3,319억원 모금 되고 배분 현황을 보면 2006년에 약 1,837억원, 2007년에 약 2,230억원, 2008년에 약 2,503억원, 2009년에 약 2,901억원의 배분되었다. 해마다 모금이 늘어나고 있으며, 모금이 늘어난 만큼 배분도 늘어나고 있음을 알 수 있다. 사회복지공동모금회의 예산은 다른 6개의 단체보다 매우 높다.

두 번째로 굿네이버스의 기금모금 방법을 살펴보면 프로젝트 후원, 일시 후원, 기업후원, 캠페인 후원, 물품후원, 정부 보조금 등의 방법이 있다. 굿네이버스의 예산을 살펴보면 2006년에 약 386억원, 2007년에 약 428억원, 2008년에 약 506억원, 2009년에 약 565억원이 모금 되었으며 2006년에 약 386억원, 2007년에 약 415억원, 2008년에 약 505억원, 2009년에 약 565억원이 배분되었다. 굿네이버스 역시 모금이 해마다 늘어나고 있으며 그에 따른 지원 예산들도 늘어나고 있음을 알 수 있다.

세 번째로 아름다운 재단의 기금 모금 방법을 보면, 아름다운 재단은 정기/일시 기부와 현물기부, 포인트 기부, 선물기부, 캠페인, 정부보조금 등의 방법을 통해 모금을 하고 있었다. 아름다운 재단의 예산을 살펴보면 2007년에 약 153억원, 2008년에 약 145억원, 2009년에 약 174억원이 모금되었고 2007년에 약 96억원, 2008년에 약 118억원, 2009년에 약 130억원이 배분되었다. 아름다운 재단은 2008년에 2007년에 비해 모금이 줄었지만 다시 2009년에는 모금이 늘었음을 볼 수 있다. 다른 재단이 모금된 만큼 배분을 하는 것과는 달리 아름다운 재단은 모금에 비해 지원 금액이 적음을 알 수 있다.

네 번째로 한국사회복지협의회는 개인 및 단체외원, 보건·의료계, 경제계/언론계/종교계/ 및 정부보조금 등을 통해 기금을 모으고 있다. 한국사회복지협의회의 예산을 보면 2006년에 약 103억원, 2007년에 약 122억원, 2008년에 약 154억원, 2009년에 약 282억원이 모금 되었으며 2006년에 약 103억원, 2007년에 약 121억원, 2008년에 약 154억원, 2009년에 약 282억원이 배분되었다. 한국사회복지협의회도 다른 재단들처럼 모금 및 분배 예산이 점점 늘어나고 있음을 볼 수 있다.

다섯 번째로 월드비전은 국내외아동결연 후원금, 해외구호 사업 후원금, 정부/기관 후원금, 일시/정기 후원금, 사랑의 빵 후원 등을 통해서 기금을 모으고 있다. 월드비전의 예산을 보면 2006년에 약 678억원, 2007년에 약 817억원, 2008년에 약 962억원, 2009년에 약 1,252억원이 모금되었고, 2006년에 약 678억원, 2007년에 약 817억원, 2008년에 약 962억원, 2009년에 약 1,252억원이 배분되었다. 월드비전도 모금과 분배에 있어 예산이 꾸준히 늘고 있음을 알 수 있다.

여섯 번째로 한국유니세프의 모금방법을 보면, 한국유니세프는 개인후원, 기업 및 단체후원, 동전모금, 캠페인, 각국 정부의 자발적 기부금 등을 통해 기금을 모금하고 있다. 한국유니세프의 예산을 살펴보면 2006년에 약 188억원, 2007년에 약 240억원, 2008년에 약 300억원, 2009년에 약 340억원이 모금되었고, 2006년에 약 188억원, 2007년에 약 240억원, 2008년에 약 300억원, 2009년에 약 340억원이 배분되었다. 한국 유니세프 역시 모금 예산도 늘어났으며 그만큼 분배 예산도 늘고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 초록우산 어린이재단을 살펴보면, 초록우산 어린이재단은 정기후원, 일시후원, 기업후원, 캠페인, 정부보조금 등으로 모금을 모으고 있다. 초록우산 어린이재단의 예산을 보면 2006년에 약 953억원, 2007년에 약 1,058억원, 2008년에 약 1,057억원, 2009년에 약 1,009억원이 모금되었고 2006년에 약 953억원, 2007년에 약 1,058억원, 2008년에 약 1,057억원, 2009년에 약 1,009억원이 배분되었다. 초록우산도 모금 및 배분이 늘었지만, 2008년에는 2007년에 비해 예산이 적음을 알 수 있다. 각 단체별 기금모금 방법과 예산을 표로 정리하면 아래와 같다.

[표 57] 기관별 의연금모금 방법 및 예산

단체명	의연금모금방법	예 산 (단위 : 억원)	
		수 입	지 출
사회복지공동모금회 (사랑의 열매)	· 사랑의열매, 캠페인, 나눔의날, 개인나눔, 기업나눔, 나눔행사, 방송나눔, 문화/재능나눔, 사이버나눔. 물품나눔	· 2009 : 약 3,319 · 2008 : 약 2,703 · 2007 : 약 2,674 · 2006 : 약 2,117	· 2009 : 약 2,901 · 2008 : 약 2,503 · 2007 : 약 2,230 · 2006 : 약 1,837
굿네이버스	· 프로젝트 후원, 일시후원, 기업후원, 캠페인후원, 해외아동결연, 물품후원, 정부보조금, 기부물품	· 2009 : 약 565 · 2008 : 약 506 · 2007 : 약 428 · 2006 : 약 386	· 2009 : 약 565 · 2008 : 약 505 · 2007 : 약 415 · 2006 : 약 386
아름다운재단	· 기금수입(정기/일시기부), 운영후원금, 현물기부금, 포인트기부, 기부선물, 나눔책, 나눔의 가게, 캠페인, 정부보조금	· 2009 : 약 174 · 2008 : 약 145 · 2007 : 약 153	· 2009 : 약 130 · 2008 : 약 118 · 2007 : 약 96
한국사회복지협의회	· 개인 및 단체외원, 보건·의료계, 경제계/언론계/종교계, 정부보조금, 위탁 및 독점, 수입 순수자체수입	· 2009 : 약 282 · 2008 : 약 154 · 2007 : 약 112 · 2006 : 약 103	· 2009 : 약 282 · 2008 : 약 154 · 2007 : 약 121 · 2006 : 약 103
월드비전	· 국내아동결연후원금, 해외아동결연후원금, 국내/북한/해외옹호사업후원금, 해외구호사업후원금, 정부/기관 공동사업후원금, 선물후원, 기증물품, 정부보조금, 정기후원, 일시후원, 사랑의빵후원, 기업사회 후원	· 2009 : 약 1,252 · 2008 : 약 962 · 2007 : 약 817 · 2006 : 약 678	· 2009 : 약 1,252 · 2008 : 약 962 · 2007 : 약 817 · 2006 : 약 678

제 6 장 결론

1. 요약 및 결론

이상에서 의연금 배분 프로그램에 관한 이론적·철학적 논의와 더불어 배분 모델링 그리고 독일과 미국의 의연금 배분 프로램 그램 사례에 대해 살펴보았다. 아울러 국내 사회복지단체의 재해구호 프로그램의 종류와 운영방식에 대해 검토해 보았다. 요약해서 정리하자면 본 연구는 크게 3가지 이슈를 다루었다.

첫째, 현재 재해의연금이 현금지원위주의 배분 방식에 의존하고 있는 것에 대해 현물지원 등의 다양한 지원방식에 대한 고찰을 통해 대안을 모색하였다. 독일이나 미국 등 선진국의 의연금 배분 프로그램은 긴급 구호자금으로서 현금뿐만 아니라 다양한 현물을 지원하고 있을 뿐만 아니라 서비스까지도 지원하는 경우도 있었다. 특히 독일은 1단계 비상구제기금의 경우 사고 후 즉시 지급되는 신속을 보여 피해주민들의 신속한 복구를 돕고 있었고 2단계 재건기금원조의 경우 일시적, 일회적 지원이 아닌 지속적인 지원을 하여 실질적인 원조와 지원을 하고 있는 점은 시사하는 바가 크다.

미국 역시 현금 뿐만 아니라 의료, 교육, 보건 등의 복지서비스도 함께 지원하여 다방면의 지원서비스를 하고 있었다. 이재민에 대한 구호가 일회적 지원이 아니라 지속성을 갖고 피해 이전의 생활로 돌아갈 수 있는 최소한의 환경을 조성해주어야 한다는 측면에서 시사하는 바가 크다 하겠다. 한편, 의연금 배분을 소득재분배 효과측면에서 파악하여 차등 지급을 할 경우 피해주민들의 반발이 클 수 있음을 모델링을 통해 확인하였다.

둘째, 의연금 배분에 있어서 미디어의 역할에 대해 살펴보았다. 의연금 모금에 있어서 미디어의 역할은 지대하다. 텔레비전과 유명 신문에 재해관련 보도가 일정 시간 보도될 경우 의연금 모금에 막대한 영향을 미치고 있는 사례를 검토하였다. 하지만 정작 모금된 의연금을 어떻게 배분하는가에 대해서는 언론의 관심이 부족하였음을 확인하였다. 모금만큼이나 아니 어쩌면 모금보다 더 어려운 것이 배분인 만큼 이에 대한 미디어의 관심도 동반될 필요가 있다. 의연금에 대한 기사내용을 최근 20년간 분석을 통해 살펴본 결과 모금에 관한 기사내용이 주류를 이루었으며 배분에 대한 내용은 상대적으로 등한히 다루어졌음을 알 수 있었다.

이는 언론이 의연금의 합리적 배분에 관한 관심이 부족하여 그 역할을 제대로 감당하지 못하고 있었음을 단적으로 보여준다. 한편, 언론은 의연금 배분에 있어서 부패와 같은 현상에 대해서는 강도 높은 내용으로 다루고 있었는데 이는 의연금의 투명한 배분이라는 언론의 역할을 제대로 수행하고 있음을 보여주기도 한다. 특이한 것은 1990년대 거의 찾아보기 힘들었던 의연금 횡령에 대한 내용이 1990년대 후반과 2000년대 들면서 자주 등장하는 모습을 보이고 있어 향후 의연금 배분 및 도덕적 해이에 대한 관심이 더욱 필요할 것으로 사료된다. 합리적인 배분은 곧 합리적인 의연금 모금으로 연계될 수 있음을 주지해야 한다. 배분된 모금액이 합리적으로 배분되지 않고 합당하게 쓰이지 않을 경우 의연금 모금은 위기를 맞이할 수밖에 없기 때문이다.

셋째, 합리적인 의연금 배분방식에 있어서 거버넌스의 역할에 대해 살펴보았다. 독일의 의연금 배분과정에서 각급의 시민단체들은 적재적소에 맡은 바 주어진 역할을 충실히 수행해냈다. 폴란드, 스웨덴, 네덜란드 등 다국적 시민이 자발적 참여하여 체계적인 배분시스템을 이루고 있었다. 한편, 인터넷을 이용하여 도움이 필요한 곳과 급하게 필요한 긴급물자(모래주머니, 전달품, 의약품, 물과 생활용품, 도구 등)를 모집하여 신속하게 전달하고 있었고 현지 사정에 익숙한 지방정부 주도의 기금배분은 우리들에게도 시사하는 바가 크다.

미국의 경우도 CAN(Coordinated Assistance Network)이라는 재해구호종합 정보통신망의 역할이 지대한 역할을 했다. 각종 정보 제공과 함께 조회서비스를 제공하였으며 피해자 정보와 주소, 고용상태 등에 관한 세부 정보를 수록하여 체계적인 배분시스템을 갖추고 있었다. 특히, CAN은 연결망을 통해 자선단체와 정부간 정보교류가 원활하게 이루어지도록 지원하고 있었다. 재해가 발생하지 않아도 사전에 DB관리가 이루어지며 자선단체간 정보교류의 교량역할을 수행하고 있었다. 자선단체의 역할분담(working relationship) 및 협조체계에 의거한 배분체계는 의연금 및 각종 물자의 합리적인 배분체계를 돕고 있었다.

한국의 재해구호협회에 해당하는 미국의 국가자원봉사조직활동연합(national VOAD: VOLUNTEER AND DONATIONS managed by department of home security)을 중심으로 합리적인 거버넌스시스템을 구축하고 있으며 단일 기관이 모든 자원을 가지고 공급하기 어려운 한계를 인지하여 자선단체 간 긴밀한 네트워크를 구축하였다. 또한 일선 자선단체로부터 재해지역의 생생한 지역정보와 피해요구사항을 접수하여 신속하게 지원하는 장점을 가지고 있었다.

사실 재해구호협회라는 단일 기관이 다수의 피해자들에게 엄청난 양의 구호물품과 기금을 배분하기란 현실적으로 불가능하다. 이에 대비하여 시민단체 및 각급 정부기관과의 체계적인 배분시스템 개발 및 공유가 필요하다고 사료된다.

2. 정책적 시사점 및 향후과제

재해 의연금을 합리적으로 배분하는 문제는 모금하는 것보다 더 어려운 문제라고 판단된다. 하지만 피해자를 제외한 일반인들의 관심은 배분보다 모금에 쏠려있는 것이 현실이다. 정작 의연금 배분은 배분기관의 몫으로 남아 어떻게 합리적으로 배분해야하는지에 대한 진지한 고민이 우리사회에 부족했던 것이 사실이다. 다양한 사회복지단체들도 재해구호의 배분에 대해서는 상세한 결과를 가지고 있지 않

아 더욱 연구수행을 어렵게 하였다.

의연금 배분 프로그램 개발과 관련하여 크게 네 가지 측면에서 향후 과제를 제안해보면 다음과 같다. 먼저, 소프트웨어 개발이다. 기부된 물품 및 서비스 제공의 관리 및 기록을 위한 정보시스템을 제대로 구축해야 할 것이다. 둘째, 하드웨어 확충이다. 기부된 물품과 기금을 저장할 창고지원에 대한 내용이다. 이와 아울러 의연금 배분 시스템구축을 위한 정보통신 하드웨어 구축과 합리적 관리가 필수적이다. 잘 구축된 하드웨어라도 제대로 관리가 되지 못하면 무용지물이 되기 쉽다. 셋째, 휴먼웨어의 훈련이다. 결국 모든 자원을 운용하는 것은 인적자원이라고 볼 수 있다. 소프트웨어와 하드웨어를 제대로 운용하고 관리할 수 있는 휴먼웨어를 관리하고 훈련하는 일 또한 중요하다. 관련 직원에 대한 정기적 교육과 훈련 및 해외 유관기관으로의 연수 등은 업무의 전문성 확보를 위해 필요하다고 사료된다. 넷째, 거버넌스 확충이다. 해외 사례의 경우 지방정부, 주정부, 자원봉사단체, 민간부문이 함께 협력하여 포괄적, 다중부처적, 전공동체적, 조정된 대응 및 복구노력을 보여준 것처럼 우리도 합리적인 의연금 배분 거버넌스가 구축되어야 한다.

합리적인 배분은 효과적인 모금으로 연결된다. 이같은 측면에서 배분은 모금의 연장이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 아직은 부족하기만 한 의연금 배분 프로그램에 관한 연구가 향후 지속적으로 관심을 갖고 수행되어야 하는 필요성이 여기에 있다.

【참 고 문 헌】

권상희 외 (2005), 현대사회와 미디어의 이해, 커뮤니케이션북스

김학천, 김병길, 김동규(2001), 현대미디어의 이해, 건국대학교 출판부

김영종(2003), 한국사회복지에서의 공공과 민간부문의 협력체계, 한국사회복지학회 학술대회 자료집

김경희(2004), 비영리조직 모금의 활성화 방안, 사회복지실천 4호

김승권(2005), 한국 재해구호의 실태와 발전방안, 제2차 위기관리 이론과 실천 학술회의 발표논문집

김열수(2004), 한국의 재난관리 체계: 현상과 개선방향, 국방대학교 안보문제연구소 정책연구보고서

박정환(2008), 1998년, 2002년과 2006년 월드컵축구대회의 신문보도 분석

박세경 외(2009), 사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구 - 자원봉사와 기부를 중심으로, 한국보건사회연구원 연구보고서

서영숙(2006), 사회복지공동모금회 배분사업 개선방안에 관한 연구-제주도를 중심으로, 한일장신대학교 기독교사회복지대학원 석사학위논문

성기환·한승환(2008), 재난구호 자원봉사활동체계 실태분석 및 정책적 함의, 한국방재학회논문집 8(5)

소방방재청(2005). 재해구호비 및 의연금 지원 매뉴얼

소방방재청(2008). 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정

소방방재청(2010), 재해연보 2009

오택섭, 강현두, 최정호(2003), 미디어와 정보 사회, 나남출판사

유현정·이재은 외(2008). 수요자 관점에서 접근한 재난관리서비스의 개선방안, 한국콘텐츠학회논문지 8(5)

이영재·손동기(1995), 홍수 재해초기 구호활동에서 효율적 자원분배를 위한 의사결정, 해양안전학회지 1(2)

이재원 외(2000). 이재민 구호품 전달체계 개성방안, 경기개발연구원

이재은 외(2007). ≪의연금의 효율적인 배분방안 마련 연구≫. 전국재해구호협회보고서.

이재은 외(2009). ≪의연금 지원제도 개선방안 연구≫. 전국재해구호협회보고서.

이재은·양기근(2006). 한국의 재해의연금 모금 및 배분체계 개선방향에 관한 연구: 미국·일본·독일·프랑스와의 비교를 중심으로, 행정논총 44(4)

이재은(2008). 한국의 이재민 구호와 재해의연금 지원체계 개선방향: 미국과 일본이 주는 시사점, 현대사회와 행정 18(3)

이재은·유현정(2009). 재해구호에서의 의연금 지원에 관한 실증분석: 기탁자와 이재민의 기대·성과·만족도 인식비교, 국정관리연구 4(1)

이주호(2007). 재해구호 정책네트워크 모형에 관한 연구: 재난 피해지역에서의 집행과정의 상호작용을 중심으로, 충북대학교 일반대학원 석사학위논문

전국재해구호협회(2006), 재난 지역 주민의 재난이후 삶의 질에 관한 연구

전국재해구호협회(2006), 전국재해구호협회 2006년 연보

전국재해구호협회(2007), 의연금의 효율적인 배분방안 마련 연구

전국재해구호협회(2009), 의연금 지원제도 개선방안 연구

좌정호(2002). 긴급재난구호체계의 현황과 개선점, 복지동향

최남희 외(2008), 재난피해자 심리관리 지원체계 구축방안 연구, 소방방재청 연구보고서

최미경(2002), 비영리조직의 후원금 모금 실태분석을 통한 마케팅전략 연구-대전지역 사회복지시설을 중심으로, 목원대학교 산업정보대학원 석사학위논문

홍영교 외(2009), 재해구호품 전달체계의 개선방안 연구: 재해지역 주민과 공무원의 인식을 중심으로, 한국정책학회보 18(4)

Adams, J. Stacy(1965), Inequity in Social Exchange. Berkowitz, L.(ed.), Advances in Experimental Social Psychology, Vol.2., 267-299. New York: Academic Press.

Aeberhard, Patrick.(2008), Expectation are Changing for Disaster Relief, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 37(1)

Aristotle(1953), The Nicomachean Ethics of Aristotle, translated & introduced by Ross, D., London: Oxford University Press.

Beck, U.(1997), ≪위험사회: 새로운 근대성을 향하여≫, 홍성태(역), 서울: 새물결.

Bennett, Roger & Kottasz, Rita(2000), Emergency fund-raising for disaster relief, Disaster prevention and management 9(5)

Bennett, Roger and Kottasz, Rita(2000), Emergency fund-raising for disaster relief, Disaster Prevention and Management, Volume: 9, Issue: 5, Page: 352 - 360

Bergman, M. Stanley(2008), Another Model for Giving, Willy InterScience

Brennan, Lance (1988), Government Famine Relief in Bengal, 1943, The Journal of Asian Studies, Vol. 47, No. 3, pp. 541-566

Dessy, E. Sylvain and Vencatachellum, D´esir´e(2007), Debt Relief and Social Services Expenditure: The African Experience, 1989-2003, African Development Review, Volume 19, Issue 1, pp. 200-216

Dodge, Cole Patrick and Wiebe, Paul D.(1976), Famine Relief and Development in Rural Bangladesh, Economic and Political Weekly, Vol. 11, No. 22 (May 29, 1976), pp. 809-811+814-817

Doocy, Shannon., Johnson, Diane and Robinson, Courtland(2008), Cash grants in humanitarian assistance A nongovernmental organization experience in aceh, Indonesia, following the 2004 Indian Ocean Tsunami, Disaster Medicine and Public Health Preparedness 2(2)

Galbraith, Craig S. and Stiles Curt H.(2006), Disasters and Entrepreneurship: A Short Review, International Research in the Business Disciplines; Book Volume: 5.

Griekspoor, Andrée and Collins, Steve(2001), Raising Standards In Emergency Relief: How Useful Are Sphere Minimum Standards For Humanitarian Assistance? BMJ: British Medical Journal, Vol. 323, No. 7315, pp. 740-742

Henstra, Dan and McBean, Gordon(2005), Canadian Disaster Management Policy: Moving toward a Paradigm Shift?, Canadian Public Policy/Analyse de Politiques, Vol. 31, No. 3, pp. 303-318

May, Peter J.(1982), Formulating Disaster Relief When Needs Are Unknown,

Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 2, No. 1 , pp. 39-54

Miranda, Mario J. & Glauber, Joseph W.(1991), Providing Crop Disaster Assistance through a Modified Deficiency Payment Program, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 73, No. 4, pp. 1233-1243

Mishra, Pramod K.(2002), Maps and Disaster Management, Economic and Political Weekly, Vol. 37, No. 47, pp. 4676-4677

Morris, Saul S. and Wodon, Quentin(2003). The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras, World Development 31(7)

Pande, Rajnish and Pande, Ravindra K.(2007), Financial mechanism for the relief expenditure in India: some observations, Disaster Prevention and Management; Volume: 16; Issue: 3

Paul, Bimal Kanti.(2003), Relief Assistance to 1998 Flood Victims: A Comparison of the Performance of the Government and NGOs, The Geographical Journal, Vol. 169, No. 1 (Mar., 2003), pp. 75-89

Powell, Robert and Bird, Graham(2010), Aid and Debt Relief in Africa: Have They Been Substitutes or Complements?, World Development Vol. 38, No. 3, pp. 219 - 227

Ramkumar, Vivek(2004), Analyzing the UN Tsunami Relief Fund Expenditure Tracking Database: Can the UN be more transparent?, The International Budget Project

Rosensteil, C. Ronald(1972), Disaster Relief in a Kentucky Town, Ethnohistory, Vol. 19, No. 1 pp. 27-36

Rousseau, J.(1999). ≪사회계약론 외≫, 이태일 외(역). 서울: 범우사.

Russell, S. Sobel and Peter, T. Leeson.(2007). "The Use of Knowledge in Natural Disaster Relief Management." The Independent Review v., XI, n. 3, 519-532

Sato, Jin(2010), Matching goods and people: aid and human security after the 2004 tsunami, Development in Practice 20(1)

Seaman, John & Rivers, John(1988), Strategies for the Distribution of Relief

Food, Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society), Vol. 151, No. 3

Sen, A.(1992), Inequality Reexamined, Oxford: Oxford University Press.[이상호 · 이덕재(역), ≪불평등의 재검토≫, 서울: 한울아카데미, 1999.]

Sen, A.(1999), Development as Freedom, Oxford: Oxford University Press.[박우희(역), ≪자유로서의 발전≫, 서울: 세종연구원, 2001.]

Tajfel, Henri & Turner, John.(1979). An Integrative Theory Intergroup Conflict. W.G. Austin & S. Worchel(eds.), The Social Psychology of Intergroup Relations. Monterey, CA: Brooks/Cole.

Whybark, D. Clay(2007), Issues in managing disaster relief inventories, International Journal of Production Economics 108

Wimmer Roger D. and Dominick Joseph R.(1994), Mass Media Research, California, Wadsworth Publishing Company, [유재천 · 김동규(역), ≪매스미디어 조사방법론≫, 서울: 나남출판, 2007.]

Wolfe, M. Ann(2003), Homeland Security_9.11 Victim Relief Funds, Report for Congress

World Bank(2009), Impact Estimation of Disasters: A Global Aggregate for 1960 to 2007, Policy Research Working Paper