

# 우리나라 재해구호체계의 법·제도적 개선방안



성 기 환 대한적십자사 행정학박사(소방방재청 정책품질관리 자문위원)

## 1. 서론

현대사회는 건축물과 시설의 복잡화에 의해 밀집화됨에 따라 새로운 재난이 발생할 수 있는 위험요인이 상존하고 있다고 할 수 있으며, 이상기후의 영향으로 자연재해 또한 빈발하고 대형화되고 있다. 최근에는 카트리나의 강타로 초강대국 정부조차도 우왕좌왕케 하는 모습을 보면서 그리고 소수인종이나 빈곤층의 소외로 인한 사회적 연대와 공동체 정신 부족에서 미국의 재난관리시스템이 붕괴되어버렸다는 기사를 접하면서, 국민 자신의 공동체의식을 바탕으로 한 지역자율방재체제의 중요성을 재확인하였다. 21세기에 들어 급격한 사회변화는 방재서비스 공급체계에도 변화를 요구하고 있다. 신자유주의적 개혁처방으로 인한 공공조직의 축소 개편, 시민사회의 부각이라는 현실적 흐름과 정부실패이론, 거버넌스이론 등의 연구들은 정부와 자발적인 조직간 협력관계를 강조하고 있다. 그러나 이제까지 한국의 방재시스템은 지방자치단체의 재정능력 미약, 경험부족 등으로 중앙정부

중심으로 운영되어 왔으며, 시민참여의 기회와 열망은 커지고 민간의 참여를 통한 재난관리체계의 확립이 요청되고 있으나 아직은 민관 협력체계가 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 효율적인 재해관리를 확립하기 위해 우리나라 재해구호체계의 현황과 문제점을 살펴보고 법·제도적 개선방안을 모색해 보고자 한다.

## 2. 우리나라 재해구호체계의 현황

### 2.1. 재해관리의 개념

재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 생활질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는 상태를 말하며 그 피해를 재해라 한다.<sup>1)</sup> 과거 재해·재난관련법에서는 자연현상으로 인한 피해는 재해라 하고 인위적인 요인에 의해 발생하는 피해는 재난으로 개념 규정을 하였으나, 새로 제정된 「재난및

1) 재해 : 재앙으로 말미암아 받는 피해. 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 따위에 의하여 받게 되는 피해를 이른다.  
재난 : 뜻밖에 일어난 재앙과 고난(국립국어연구원, 1999)

안전관리기본법」제3조에서는 재난을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연현상으로 인한 피해와 인적 요인에 의한 사고로써 대통령령으로 정하는 규모이상의 피해 그리고 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 포괄하여 규정함으로써 자연재해와 인적재해를 통합하는 개념으로 재정립하였다. 따라서 본 고에서도 재해와 재난의 개념을 동일한 개념으로 취급하고자 한다.

재해관리란 각종의 재해를 관리하는 것으로서 재난으로 인해 피해를 극소화하기 위하여 재해의 완화, 준비계획, 응급대응, 복구에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것이다. 「재난및안전관리기본법」에서도 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다고 규정하고 있어 재해발생의 위험을 제거하고 재해 발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동을 총괄하는 광의의 개념으로 해석하고 있다.

재해관리의 과정은 보는 시각에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으나 일반적으로 재해발생시점이나 관리시기를 기준으로 볼 수 있다. 페탁(William J. Petak)은 재해관리과정을 재해의 진행과정과 대응활동에 따라서 재해이전과 이후 즉 사전재해관리와 사후재해관리로 나눈 뒤 시계열적으로 이루어지는 재해관리과정을 ① 재해의 완화와 예방(mitigation and prevention) ② 재해에의 대비와 계획(preparedness and planning) ③ 재해에의 대응(response) ④ 재해의 복구(recovery)의 4단계로 설명하고 있다(Petak, 1985 : 3).

이상과 같은 재해관리의 4가지 과정은 상호 단절적인 과정이라기보다는 상호 순환적인 성격을 갖고 있으며 완화, 준비계획, 응급대응, 복구 등의 과정은 각 과정이 별개로 이루어지는 것이 아니고 시간적 활동순서이며 최종의 복구활동의 결과 및 노력 그리고 경험은 최초의 완화단계의 활동에 환류되어 장기적인

재해관리능력을 향상시키는데 도움을 주게 된다.

## 2.2. 재해구호조직체계

### 2.2.1 민간부문

재해가 발생하였을 때 재해에 대응하는 재해관리 조직은 공적인 형태로 이루어질 수도 있고 사적인 조직의 형태로 이루어질 수도 있다. 각종의 재해에 대응하는 조직의 유형은 과업특성이 일상적인가, 비일상적인가 하는 측면과 조직의 구조가 재해 전과 동일한가 아니면 새로 구성되는 조직인가에 따라서 이상팔(1989)은 다음과 같이 네 가지 유형으로 설명하고 있다.

- ① 확립된 조직(Established Organization)은 평상시 상시적으로 활동을 하고 있는 재해관리 조직을 말하며 공식적으로 재해관리 업무가 부여된 기관을 말한다. 여기에 속하는 조직으로는 경찰, 소방서, 군, 구급대 등이 있다.
- ② 확대된 조직(Expanding Organization)은 비공식적으로 재해와 관련된 기관으로서 외부 영역에서 아주 적은 활동이나 비활동적인 영역을 담당하지만 재해시에는 규모가 증가하고 일상적인 과업과는 다른 활동을 수행하는 기관이다. 대표적인 기관으로는 대한적십자사, 자원봉사센터, 새마을 등을 들 수 있다.
- ③ 연장된 조직(Extended Organization)은 멤버십이나 관리를 통하여 재해발생 이전의 구조를 유지하고 있으며, 익숙하지 않은 재해와 관련된 업무를 교섭하는 조직이다. 구조에 필수적인 장비나 필수장비들을 소유하고 있어 복구사업에 있어서 핵심적인 역할을 수행하게 되는 대형 건설회사, 전기, 전화, 가스회사 등이 여기에 속하는 대표적인 조직이라고 할 수 있다.
- ④ 응급조직(Emergent Organization)은 제도화되지는 않았지만 이미 확립된 조직이나 연장된

조직, 확대된 조직들의 활동이 미약할 때 활동을 할 수 있다. 이러한 조직의 대부분은 민간인 혹은 민간단체들로서 주로 수색, 구조, 부상자의 응급조치와 후송, 복구활동에 참가하며 일반적으로 자원봉사자라고 칭하고 있다.

이상팔은 위와 같이 소개하면서 대한적십자사를 확대된 조직으로 분류했었지만 대한적십자사는 평상시 대형재해가 없을 때에도 전국에서 매일같이 일어나고 있는 소규모 화재나 수해, 붕괴사고 등에 의한 이재민들을 대상으로 구호활동을 수행하고 있으며, 재난및안전관리기본법, 자연재해대책법 등에서 재난관리책임기관으로 지정된 된 공식적 기관이라는 점에서 확립된 조직으로서의 특성도 가지고 있다.

대부분의 자원봉사단체들은 확대된 조직, 연장된 조직, 응급조직에 속한다고 할 수 있으며 이들을 통틀어서 민간자원 조직이라고 하고 이들이 제공하는 서비스를 민간자원봉사활동이라고 할 수 있을 것이다. 노춘희·송철호(1998)는 우리나라의 경우 경찰, 소방서, 군과 같은 확립된 조직은 그 임무나 역할이 비교적 명확하게 명시되어 있으나 민간자원 활동가들의 영역인 응급조직은 재해관리에 있어서 그 중요성이 날로 증가함에도 불구하고 아직은 그 임무나 역할에 관하여 재해관리계획에 거의 명시되어 있지 않고 지적하고 있다. 최근 재난및안전관리기본법이 제정되고 소방방재청이 신설되어 국민 책임형 자율방재체제를 구축하겠다는 비전은 제시하고 있으나 새로 개정되거나 입법예고중인 재해구호법, 자연재해대책법 등 관련 법에서는 큰 변화를 보이지 못하고 있다. 재해가 발생하기 전에 이들 민간자원 조직의 참여를 공식적으로 재해관리를 위한 재해계획에 명확히 하여 공식적인 관련기관들과 협조체계를 구축하는 것이 필요하다.

## 2.2.2 정부부문

재난관리심의조직은 「재난및안전관리기본법」제정과 함께 인적재난분야인 중앙안전대책위원회와 자연재난과 관련한 심의조직인 재해대책위원회가 통합되어 중앙안전관리위원회로 되었다. 또한 중앙재난안전대책본부 본부장은 행정자치부 장관이 되며 재난 예방, 대비, 대응 및 복구활동을 총괄 관리하게 되었다. 지역재난안전대책본부의 경우 시·도지사는 시·도재난안전대책본부장이 되며 시장·군수·구청장은 시·군·구재난안전대책본부장이 된다.

긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조활동의 역할 분담 및 지휘통제를 위하여 소방방재청에 중앙긴급구조통제단을 두며 단장은 소방방재청장이 된다.

긴급구조에 관한 사항을 심의하기 위하여 중앙통제단에 위원장을 포함하여 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성되는 운영위원회를 두되, 운영위원회의 위원장은 위원 중에서 중앙통제단장이 지명한다.

지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관 간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 둔다.

시·도긴급구조통제단 및 시·군·구긴급구조통제단에는 각각 단장 1인을 두되, 단장은 시·도긴급구조통제단의 경우에는 소방본부장이 되고, 시·군·구긴급구조통제단의 경우에는 소방서장이 된다.

## 2.3. 재해구호 자원 현황

이태식(2005)<sup>2)</sup>이 분석한 한국과 일본의 방재예산 비교내용을 살펴보면 우리의 예산현황을 설명하고

2) 소방방재신문 2005.8.29., “일본의 2005 방재백서 - IT재난경감전략의 점검 및 평가”

표 1. 우리나라와 일본의 방재예산 비교(2005년도)

구분 항목	한국		일본		일본/한국 배수
	예산(단위:백만원)	%	예산(단위:백만엔)	%	
과학기술연구	9,100	0.15	30,326	0.88	30.89배
재해예방	63,745	1.03	1,585,082	45.87	230.5배
재해복구 등	6,121,359	98.82	1,840,179	53.25	2.79배
합계	6,185,104	100	3,455,587	100	5.18배

자 한다. 우리나라는 헌법<sup>3)</sup>에서 규정한 대로 재해를 예방하여야 하는데, 2005년 방재 예산 중 1.03%를 IT방재 즉 재난경감 예산에 집행하고 있다. IT방재에 있어서는 일본과 230배의 격차를 보이고 있다. 우리나라가 전체 방재예산의 1.03%를 집행하려고 계획하였을 때, 일본은 방재 총예산의 45.87%인 1조 5,850 억엔을 재해예방인 재해예방시스템을 구축·운영하는데 쏟아 붓고 있다.

한편 우리나라는 전 국토를 보존하고 재해복구를 하는데 98.9%의 방재예산을 집행하고 있는 시점에 일본은 방재 총예산의 53.25%를 국토보존 및 재해복구 분야에 집행하고 있다. 우리는 전체 예산 규모도 작지만 그나마 있는 예산도 예방은 뒷전이고 복구에 편중되어 있다는 것을 확인할 수 있다.

그리고 대형재해시 국민들이 낸 구호성금의 규모는 2002년 태풍 루사 1천 4백억원, 태풍 매미 1천억원, 대구지하철화재사고 6백7십억원이었다.<sup>4)</sup>

#### 2.4. 재해구호 교육체계 현황

감사원에서 태풍 루사의 피해주민 500명과 일반지역주민 500명을 대상으로 자연재해에 대한 국민의식 등을 파악하기 위해 방재전문가의 자문 등을 거쳐 설문조사<sup>5)</sup>를 실시한 결과 자연재해에 대하여 전체 조사

대상자의 77.1%가 그 위험성은 인식하고 있으면서도 자연재해 발생시 행동요령에 대하여는 57.8%가 모르고 있고, 피해주민 조사대상자의 11.4%만이 재난예방 및 대처방법에 관한 교육·훈련을 받아 본 경험이 있으며 또한 이들 중 57.4%는 이번 재난발생 시 사전 경고방송이나 대피경보를 듣지 못하였다는 사실 등이 확인되었다. 이와 같은 조사결과는 교육기회의 확대, 구체적 행동요령에 대한 교육 강화, 대피 정보체계의 보완 등 방재정책 수립·조정에서 반영되어야 할 중요한 시사점을 제공하고 있으며 특히 대피경보에 대한 주민 청취율은 대피정보체계의 실효성을 측정하는 유용한 정책지표로 개발할 가치가 있다.

재난예방 및 대처방법에 관한 교육·훈련 이수율은 일반인이 18.8%, 피해민이 11.4%로, 일반인의 이수율이 피해민에 비해 더 높은 것으로 분석되었다. 교육·훈련 경험자 중 과반수 이상은 ‘민방위 훈련’을 통해 재난예방 및 대처방법에 관한 교육을 받은 것으로 나타나, 민방위 훈련이 재난 방지 교육을 위한 효과적인 수단으로 분석되었다. 수해 피해민(교육·훈련 경험자 대상)의 68.4%가 재난예방 및 대처방법에 관한 교육·훈련이 자연재해 대처에 ‘도움이 되었다’는 긍정적 의견을 나타내고 있어, 재난 예방 교육에 대한 국민적 관심도 제고 및 여성 계층을 포함한 교육 기회 확대 노력이 요망된다(감사원, 2003).

3) 헌법 제34조⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

4) <http://www.relief.or.kr/donation/give2002.php>

5) 위 설문조사는 전국단위 여론조사시 일반적으로 적용되는 조사방법(전화면접)과 표본수(1,000명)를 적용하였으며 신뢰수준은 95%이고 표본오차는 ±3.10%임. 조사문항수는 피해민이 17개이고 일반인이 13개임.

### 3. 재해구호체계의 법·제도적 문제점과 개선 방안

#### 3.1. 재해관리 개념의 통합성 확립

자연재해와 인적재해를 통합하여 관리하기 위해 재난및안전관리기본법이 제정되고 소방방재청 조직이 신설되었지만 아직도 하위법에서는 통합되지 못하고 있다. 인적재해를 관리하던 재난관리법은 폐지되었지만 여전히 자연재해를 관리하는 자연재해대책법은 남아 있고, 이재민구호를 관리하는 재해구호법은 자연재해에 한해서 규정되어 있으며 입법예고된 개정안에서도 마찬가지다. 하위법에서 조차 기본 개념이 통합되지 않으면 그에 따라 시행령, 시행규칙 그리고 훈령 등이 별도로 운영이 되고 현장에서는 예전과 같이 이원화되는 것이다.

재난관리의 통합적 운영을 위해 많은 진통 끝에 재난및안전관리기본법이 탄생하였다. 하루 속히 입법 취지에 따라 자연재해대책법, 재해구호법 등이 정비가 되고 현장에서는 혼란 없이 통합적 관리체계를 이루어나가야 할 것이다.

#### 3.2 재해관리 통합구호조직체계 정비

과거 삼풍백화점 붕괴 사고나 태풍 루사, 매미 등의 사례를 보면 통합적인 협력체계가 갖추어지지 않아 비효율적이고 체계적이지 못한 활동이 이루어져 많은 문제점들이 지적되어졌다.

항상 우리는 어떤 재난 발생 후에는 시민단체와 국민은 한 목소리를 높여 안전체계나, 조직 그리고 대응의 문제점을 지적하는 등 사후약방벽의 책임과 처벌을 요구해왔으며, 또한 피해지역에 대한 국민성금과 자원봉사 등을 통해 아픔을 함께 해왔다. 그러나 주민이나 정부 그리고 지역의 기업과 시민단체가 예방차원의 협력관계를 사전에 네트워크를 구축함으로써

재난 전 안전예방활동을 통한 유대감이 조성되고 재난 시 신속한 대응과 협력에 의한 수습·복구가 원활하게 될 수 있어 인명과 재산 피해를 줄 일 수 있다. 그것을 위하여 인(人)과 물(物)과 장(場)의 네트워크와 그것들을 통합할 수 있는 정보 네트워크 그리고 지역과 행정의 네트워크 정비가 필요하다. 이에 재해관리 단계별 민관협력체제가 어떻게 구성하는 것이 바람직할 것인가를 설명해 보고자 한다.

Kreps(1991: 44-46)는 위기관리 기능 수행 및 목표 달성을 위한 위기관리 활동을 보는 관점을 두 가지로 분류하여 살펴보고 있다. 첫째, 명령·통제(command and control model) 모형이다. 이는 위기계획을 군사 계획과 유사한 것으로 보는 경향이 강한 것으로서, 명령·통제 모형이 가장 잘 기능을 수행한다고 가정하는 것이다. 둘째, 응급자원 조정모형(emergent resource coordination model)이다. 일반적으로 조정은 분열과 서비스 전달에서의 격차, 그리고 불필요한 서비스 중복을 피하기 위한 독립 단위들 사이의 협동이라고 정의된다(Gillespie, 1991: 57). 그러나 위기 기간 동안 권위는 집권화되기 보다는 분권화되는 경향이 있기 때문에, 효과적인 위기관리는 명령·통제 모형보다는 조정 모형에 기초해야 한다(Drabek, 1985: 91; Kreps, 1991: 45).

박석희, 노화준, 안재승(2004)은 재난관리서비스의 특성과 재난관리행정조직의 특성상 네트워크 거버넌스를 통한 연계성과 통합성의 실천으로 이해되어야 함에도 불구하고 관료제적 위계의 방식으로 접근하는 오류를 범하고 있다고 지적하고, 우리나라에서의 재난관리서비스의 네트워크 적합성을 분석하였다. 박석희 등은 재난관리에는 다양한 정부부처, 지방자치단체, 기업, 봉사단체, 연구기관, 군부대 등 여러 조직들이 독립된 권한과 자율성을 가지고 참여한다고 보고 재난의 효과적 관리라는 공통목적을 달성하기 위해서는 각자의 기능과 임무를 조정하고 중재할 수 있는 제도가 마련되어야 한다고 하였다. 또한 재난유형

의 다양성과 불확실성으로 인해 재난관리서비스는 높은 불확실성을 갖게 되고, 재난관리서비스가 매우 고객화된 교환경태로 이루어진다고 하였다. 더욱이 재난관리업무의 시간적 급박성과 다양한 조직들이 개입하는 직무복잡성, 우리나라와 같이 재난의 발생빈도가 높은 경우를 고려하면 재난관리행정의 네트워크적 전환의 필요성은 보다 분명해진다고 하였다.

재난안전활동을 위한 네트워크는 봉사단체, 정부, 기업 그리고 학계간의 유기적인 협력관계여야 한다. 재난시 또는 평시 안전활동은 봉사단체가 현장에서 중심적으로 수행하고, 기업은 물적, 인적으로, 그리고 학계는 연구개발분야에서 후원할 수 있을 것이다. 이에 대해 정부는 법적, 행정적, 재정적으로 지원함으로써 민간재난활동을 활성화하는데 촉진자로서의 역할을 수행해야 한다고 본다.

정부는 자원봉사활동에 대한 재난현장 활동에 대한 보호라든지 봉사활동 시간의 세금감면과 같은 보상체

계를 통해 법적 지원을 할 수도 있고, 지방자치단체는 평시 민간조직들의 재난교육 및 훈련에 대한 재정적 지원을 통해 방재능력의 향상을 도모할 수 있으며, 미국 정부가 NVOAD(National Voluntary Organization Active in Disaster)나 CERT(Community Emergency Response Training)프로그램을 보급하기 위해 적극 지원하듯이 자주방재능력을 확대할 수 있도록 행정적인 후원을 강화하여야 할 것이다.

그리고 현장활동의 중심체로서 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단 그리고 복구지원단의 구성과 운영이 필요하다고 생각한다.

- ① 안전감시단은 국민들에게 안전의식을 고취하고 생활속에 안전문화를 정착시키기 위한 활동을 수행하는 중심체로서 안전진단반, 안전고발센터, 생활안전지도반, 안전문화반 등으로 구성할 수 있을 것이다.
- ② 재난예방단은 재난발생이전에 체계적인 재난준

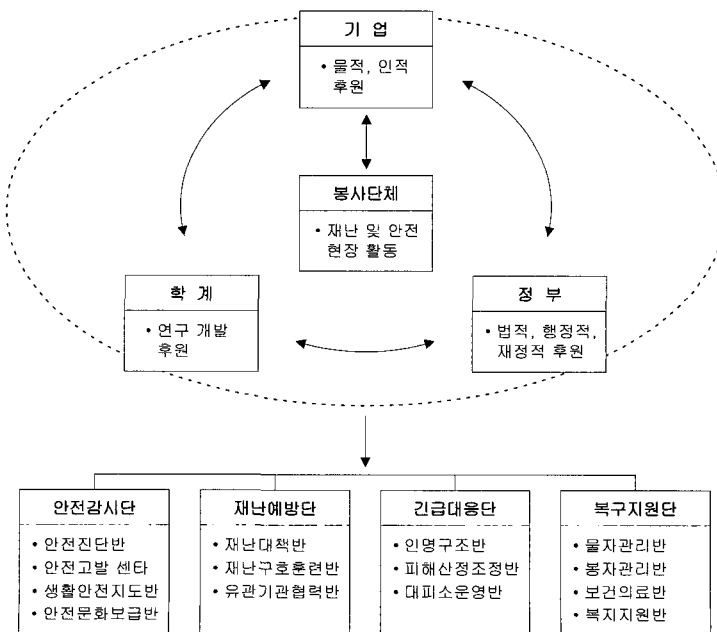


그림. 1 민관산학네트워크 모델

비를 수행하는 중심체로서 재난대책반, 재난구호 훈련반, 유관기관협력반 등으로 구성할 수 있다.

- ③ 긴급대응단은 재난발생시 초동단계 구호활동을 수행하는 중심체로서 인명구조반, 피해산정조정반, 대피소운영반 등으로 구성할 수 있다.
- ④ 복구지원단은 이재민들의 생활을 회복하기 위한 활동 중심체로서 물자관리반, 봉사자관리반, 보건의료반, 복지지원반 등으로 구성할 수 있다.

소방방재청에서는 자연재해대책법에 근거하여 지역자율방재단을 구성·운영하고자 추진하고 있다. 자발적인 결사체의 구성을 위해서는 그 목적에 동의하는 주민들의 의지가 결집이 되어야 한다. 따라서 재해경험을 통해 자율조직을 구성할 수 있는 자생력이 있는 단위는 미국의 NVOAD 발전 역사에서 보듯이 중앙단위에서부터 시작되어 순차적으로 지역조직으로 확대되는 것이 바람직하다. 다행히 최근 들어 한국에서도 이와 같은 기능을 담당할 민관산학네트워크 구성에 대한 필요성을 느끼고 2004년도에 대한적십자사 등 9개 민간단체가 주축이 되어 소방방재청 등 협력기관과 함께 중앙단위에서 “한국재난안전네트워크”를 발족시켰다. 정기적으로 재난안전시민포럼, 운영위원회의 등을 개최하고 재난구호합동훈련을 실시하였는데, 단체간의 협력·조정으로 통합적인 이재민 구호체계를 구축해 나갈 것으로 기대된다.

### 3.3 재해구호재원의 효율적 활용

태풍 매미는 마산에서 참변을 일으키기 하루 전에 오기나와를 강타하고 있었다. 당시 최대 순간 풍속은 마산에서보다 두 배인 초속 74.1m로 고속열차가 시

속 270km로 질주하는 엄청난 속도다. 그러나 놀랍게도 이 엄청난 폭풍 속에서 사망자는 단 1명뿐이었다. 그것도 그의 사망 원인은 태풍의 직접적인 영향이 아닌 평소 지병이 악화돼 숨진 것으로 밝혀졌다. 태풍 매미가 오기나와섬에 남긴 피해액은 53억엔. 우리 돈으로 530억 원 정도다. 이에 비해 태풍 매미로 인한 우리의 인명피해는 130명, 재산피해는 6조원이 넘어섰었다. 태풍의 위력이 우리보다 훨씬 더 강력했는데도 일본에서는 인명과 재산 피해가 훨씬 적었다.<sup>6)</sup> 이는 사전 예방 활동이 잘 되어 있었느냐의 여부에 달려 있었다고 할 수 있다. 우리도 일본과 같이 복구예산 편중을 지양하고 재난관리시스템을 정비하고 지역주민들을 위한 자주방재능력을 향상시키는 등의 예방활동을 위한 예산을 확충해 나가야 할 것이다.

2003년 8월 감사원 감사결과에서는 1998년도부터 2002년도까지 사단법인 전국재해구호협회가 모금한 수재의연금 중에서 324억여원을 성금 기탁자의 뜻과 관계없이 국고 등이 부담하여야 할 법정구호비 재원으로 사용하여 국민들로부터 성금사용에 대한 의혹을 가져오고 있다고 지적하고 있다. 수재의연금은 성금을 기탁한 사람의 뜻에 따라 이재민을 위한 위로금 등으로 집행하고 법령에서 국가 또는 지방자치단체가 지원하도록 규정한 법정구호항목의 소요비용은 국고 또는 지방비에서 전액 부담하도록 하여야 하는 것이다.<sup>7)</sup>

현행 의연금 모금 및 관리제도는 변화되어야 한다. 대부분의 선진국에서는 허가제가 아니고 신고제로 운영되고 있다. 기부금 모집은 규제지향적이 아니라 자발적인 기부행위가 활성화되도록 하여야 한다. 우선 일정한 조건을 갖추어 등록을 하고 신고만 하면 상시적으로 모금을 할 수 있도록 하여야 한다.<sup>8)</sup> 그 대신 여기사 발생할 수 있는 불법적인 요소는 모집결과의 공

6) KBS 일요스페셜 2003. 09. 21. 저녁8시~9시 “태풍 ‘매미’ 사망실종 130명, 막을 수 없었나”

7) <http://www.bai.go.kr> 감사결과공

8) 1998년 정부가 민주노총의 권영길 위원장을 과거의 모금을 문제 삼아 기소하자 이에 대하여 위헌법률제정신청에 대한 헌법재판소 판결에서 기부금의 사전허가제는 헌법에 보장된 행복추구권을 침해한다고 명시하였다.

개, 공인회계사에 의한 회계감사, 주무관청에의 신고 등으로 대비하여야 한다.<sup>9)</sup> 모집행위와 결과의 투명성은 사후감독 장치가 더 중요하다고 볼 수 있다. 모집비용은 기부금품의 20%를 제시하는 세계은행 권고비용을 참고로 현실화하는 것이 바람직하다<sup>10)</sup>(박상필, 2002).

의연금 모금활동이 한국의 경우 전국재해구호협회를 창구로 하고 있는데, 미국이나 일본 등 대부분의 외국사례를 보면 재해현장에서 실제 구호활동을 전개하고 있는 적십자사 등과 같은 구호봉사단체들이 모금활동을 전개하고 있다. 민간구호단체들의 성장을 위해서는 성금을 통해 구호활동 재원이 조성될 수 있어야 한다. 이는 국민들에게 호소력을 가지고 자발적인 모금운동을 전개할 수 있어 재해대비, 재해대응이라는 일련의 과정에 있어서 민간중심의 자율적이고 체계적인 활동을 수행하는 것을 보장하여 주는 것이다.

그리고 재해의연금으로 전국 각지에서 답지되어온 성금이 정부 예산처럼 집행된다고 언론에 의해 비판받고 있듯이, 보건복지부의 요청에 따라 행정기관에 의해 배분되어져왔던 과거 방식이<sup>11)</sup> 민간기관의 다양한 재해구호서비스를 제공하는데 집행될 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

또한 구호자원이 공평하게 지원될 수 있도록 민관합동으로 의연금배분조정위원회를 구성하여 공정한 분배와 투명한 관리가 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다. 의연금배분조정위원회가 제 기능을 다하게 되면 모금하는 단체들은 국민들에게서 신뢰를 얻기 위해서라도 자발적으로 배분조정위원회에 참여하게 될 것이고 자율적인 성금관리체계가 마련될 수 있을 것이다.

### 3.4 재해구호교육의 활성화

2002년 김해시 재해복구 자원봉사활동에 연인원 2만 7천명이 참가했으나 부산광역시의 모 종교단체의 경우 김해시의 통제(1일 200명씩 순차적으로 방문 요청)를 따르지 않고 장갑, 장화 등 기본 장비조차 갖추지 않은 채 재해현장을 직접 방문(800명)하여 도착하자마자 집단으로 전염병 예방접종을 요구하는 등 부담만 주는 결과를 초래한 것으로 조사되었다. 또한 재해복구 자원봉사활동에 대한 사전교육을 실시하지 않고 있어 대한적십자사의 적십자봉사원 등 일부 자원봉사자를 제외한 대부분의 자원봉사자는 사전교육도 받지 못하고 준비도 없이 재해현장을 방문하여 복구활동을 방해하는 일도 발생하고 있는 것으로 밝혀졌다(감사원, 2003).

전문기능을 보유한 요원들은 별도의 훈련이 없어도 임무 수행에 지장이 없겠으나, 이재민구호영역은 그 특성상 민간단체와 자원봉사자가 대부분을 담당함으로써 사전 훈련이 실시되지 않을 경우 오히려 피해 주민에게 혼란만을 가중시킬 수 있다.

미국적십자사의 경우 대형재해 구호요령, 연방정부의 구호사업, 구호소 운영, 급식, 구호품관리, 재해시 홍보요령, 재해시 보건, 전산운영, 재해구호강사 양성, 가족 지원 등 50개의 과정이 73개의 강좌(3시간부터 4일간의 과정)로 개설되어 실시함으로써 연인원 2천여명 이상의 전문봉사원들을 배출해내고 있다. 이 과정은 적십자사 소속이 아닌 봉사원들도 참여할 수 있으며 타봉사단체의 요청에 의해서 재해구호교육을 제공하기도 한다.

평상시 자원봉사자들에 대한 지속적인 재해구호교육

9) 미국에서는 연간 기부금이 10만달러 이상일 경우 주정부의 회계사가 직접 감사하고, 2만 5,000달러 이상 10만달러 미만은 외부의 독립 공인회계사가 감사하며, 2만 5,000달러 미만은 단체가 감사를 자청할 때만 감사하기로 되어 있다.

10) 미국에서는 1988년 연방대법원에서 모집비용을 제한하는 것은 표현의 자유를 침해한다고 판결한 적이 있다.

11) 과거 위로금 등에 대한 정부 부담을 재해의연금을 통해 보충하여 왔으나, 최근에는 소방방재청에서 추진하고 있는 국민책임형 자율방재체계 확립과 관련하여 '복구비 무상지원제도'에 대한 보완, 대체의 수단으로 풍수해보험제도를 도입코자 입법예고 중임.



을 전담할 단체를 선정하여 올바른 재해에 대한 지식과 이재민에 대한 태도, 재해봉사활동시 유의사항 등을 교육시켜야 한다. 사전에 교육이 되어 있지 않은 상황에서는 무계획적으로 찾아와 현장과 상관없이 자기 마음대로 봉사활동을 하고 가는 일들이 없어 질 수 없을 것이다. 그리고 재해현장에 따른 적절한 통제에 대해 제대로 따르려 하지 않는 일들이 줄어들지 않을 것이다.

재해발생시 자원봉사하려는 자(단체)는 사전에 신청을 받아 등록이 되어 있어야 하며 지속적인 교육을 통해 재해현장활동에 대한 준비를 갖추어 놓아야 한다. 비상연락망 체계도 갖추어서 재해현장 상황에 따른 적절한 인력과 장비를 동원시켜 적재적소에 배치할 수 있어야 한다.

이러한 활동을 위해서는 재해구호전문기관에서 교육 등을 실시할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하고 재해발생시 효과적으로 대처할 수 있는 국가차원의 사전준비체계를 갖추는 것이 바람직하다.

재해봉사활동을 신청한 단체에 대해 사전에 자원을 파악하고 재해현장에서 맡을 수 있는 업무의 성격과 범위를 단체장과 사전협약을 체결함으로써 재해발생시 신속하게 물자와 인력을 투입할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 강제적인 방법보다는 혜택을 주는 방향으로 제도화가 되어야 하는데, 재해구호교육을 이수하면 일정시간 민방위교육 시간을 감해준다던가 교육이수 정도에 따라서 현장구호활동에 있어 일정한 역할을 부여한다든가 하는 것이 필요할 것이다.

재해구호종합훈련도 적십자사가 실시하는 이재민 구호활동 중심의 재해구호훈련에 정부는 물론 일반자원봉사단체와 군도 참여하여 민·관·군 합동훈련을 정기적으로 실시함으로써 기관간의 원활한 업무협력체

계를 정립하여야 할 것이다.

#### 4. 결론

우리나라 재해구호체계의 현황과 문제점을 검토하고, 효율적인 이재민 구호활동을 위한 재해구호체계의 법적·제도적 개선방안을 모색해 보았다.

재해구호체계의 문제점을 재해관리 개념, 재해구호조직체계, 재해관리 자원, 재해구호교육 등의 차원에서 살펴보고 다음과 같이 개선안을 제시하였다.

첫째, 재해관리 개념은 재난및안전관리기본법 입법취지에 맞게 자연재해와 인적재해가 통합적으로 운영될 수 있도록 자연재해대책법, 재해구호법 등이 개정되어야 한다.

둘째, 재해관리의 통합적인 구호체계를 위해 민간 산학네트워크를 구축하여야 하며 이를 위해 분야별 활동 중심체인 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단, 복구지원단의 운영을 제시하였다. 이러한 지역자율방재단은 한국재난안전네트워크의 성장을 통해 지역별로 확대해나갈 수 있을 것이다.

셋째, 복구 중심이 아니라 예방 중심의 예산편성을 통해 피해경감활동을 강화하여야 할 것이다. 또한 의연금 모금은 규제지향적이 아니라 자발적인 기부행위가 활성화되도록 하여야 하며, 민간기관의 다양한 재해구호서비스를 제공하는데 집행될 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

넷째, 재해발생시 자원봉사하려는 자는 사전에 신청을 받아 등록이 되어 있어야 하며 지속적인 교육을 통해 재해현장활동에 대한 준비를 갖추어 놓아야 한다.

#### 참고문헌

- 1) 국립국어연구원, 1999, 「표준국어대사 전」, 국립국어연구원, 서울
- 2) Petak, William J., 1985, Emergency Management : A Challenge for Public Administraton, Public

Administrative Review Vol. 45, Special Issue.

- 3) 이상팔, 1989, 「위기관리조직의 과업환경 관리에 영향을 미치는 변수에 관한 연구 : 중앙재해대책본부 중심으로」, 고려대 대학원
- 4) 노춘희·송철호, 1998, “도시 재난관리시 민간자원 활용방안에 관한 연구”, 「도시행 정학보」 제11집, 한국도시행정학회
- 5) 감사원, 2003, 「자연재해 대비실태 감사결 과」, 감사원, 서울
- 6) Kreps, Gary A., 1991, Organizing for Emergency Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer(eds), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, DC: International City Management Association.
- 7) Gillespie, David F. 1991, Coordinating Community Resources, in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, D.C.: International City Management Association, pp. 55-78.
- 8) Drabek, Thomas E., 1985, Managing the Emergency Response, Public Administration Review, 45(Special Issue)
- 9) 박석희, 노화준, 안재승, 2004, “재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석”, 「행정논 총」제 42권 제 1호, 서울대학교 행정대학원.
- 10) 박상필, 2002, 「NGO와 정부 그리고 정 책」, 도서출판 아르케, 서울
- 11) 성기환, 2004, 「도시방재를 위한 민관협 력체제 구축방안에 관한 연구」, 서울시립 대학교 대학원.