

재해구호의 실태와 발전방안에 관한 연구

서 정 표 / 소방방재청 복구지원과 사무관
조 원 철 / 연세대학교 사회환경시스템공학부 교수
김 계 조 / 소방방재청 방재관리국 국장
박 종 윤 / 소방방재청 방재대책과 과장

요 지

우리나라의 재해구호 행정은 「재해구호법」에 의거 자연재해로 인한 이재민 구호 위주로 되어있다. 따라서, 저출산·고령화, 다문화, 기후변화 등 사회·경제·환경적 변화와 함께 신종·복합재난의 빈발할 가능성이 상존해 있으므로 모든 재해에 대처할 통합구호의 필요성이 증대되고 있다. 이와 함께 고령자, 외국인수의 증가로 인해 재해약자를 배려할 법·제도적인 준비는 시급히 해결되어야 할 과제이다. 그리고 구호금과 관련 재난지원금의 신속한 지원을 위한 제도상의 문제점, 재해구호기금과 재해의연금 활성화 등 재해구호재원과 관련된 해결해야 할 과제, 재해구호세트 중심의 경직된 재해구호물자 관리, 임시주거시설의 문제점, 구호교육·훈련 부족, 구호전문가 양성 소홀과 연구개발(R&D)의 저조, 자원봉사 활동의 문제와 관련된 재해구호 운영상의 한계 등으로 인해 구호서비스의 발전전력 마련이 시급한 실정이다. 그리하여 본 논문은 재해구호서비스 증진을 위한 법과 제도, 구호재원과 구호물자, 그리고 구호운영 실태 등을 조사·분석하고 문제를 도출하여 구호업무 발전방안을 제시하고자 한다.

핵심용어 : 재해구호, 이재민, 재해약자, 재해의연금, 임시주거시설

1. 서 론

우리는 매일같이 신문과 TV 등 매스미디어의 머리기사로 등장하는 사건·사고 등 재난상황으로부터 세계도처에서 수많은 사람들이 소중한 생명을 잃거나 재산피해를 당하고 있음을 수시로 접하고 있다. 재해는 언제나 그래왔듯이 우리 삶의 기반을 흔란시킨다. 이로 인해 사람들에게 막대한 물질적 손실을 안겨줄 뿐 아니라 생명이 위협에 처하고, 다른 사람의 곤경을 함께 감당해야 하는 등 주변사람들에게까지 심각한 심리적 충격 또는 미래에 대한 불확실성으로 우리가 살고 있는 사회에 대한 기본적인 신뢰에 의문을 갖게 까지 한다. 이때 이재민 구호행정은 각종 재해로 인한 피해가 발생한 경우 시민이 국가로부터 첫 번째 혜택을 지원받을 수 있는 행정서비스라고 할 수 있다.

본 논문의 연구목적은 현행 우리나라 재해구호의 실태를 재점검하고 국민생활수준의 향상, 저출산·고령화, 양극화, 다문화 등 경제·사회·환경변화에 적합한 재해구호서비스의 발전방안을 제시하는데 있다.

연구의 범위는 재해약자에 대한 배려 등을 포함한 구호관련 법과 제도 및 조직체계, 재난지원금, 재해구호자금, 의연금 등의 구호재원, 재해구호세트, 임시 주거시설 등의 구호물자, 교육훈련, 자원봉사 활동, 구호R&D 실태 등의 재해구호 운영에 대해 조사·분석하고 우리나라의 현실과 미국 및 일본의 사례를 비교·분석하여 시사점을 찾아 발전방안을 제시하였다. 본 연구는 문헌연구와 실태분석 및 면접방법을 병행하였다. 문헌연구에서는 국내외 서적, 학술논문, 법령, 지침 및 정부간행물을 검토하였으며, 실태분석과 면접방법으로는 선진 재해구호 발전과제 도출을 위한 TF팀 편성·운영과 함께 안전행정부 주관의 국외 단기훈련 과정인 해외연수 프로그램도 활용하였다.

먼저 TF팀 편성·운영방법으로는 재해구호의 주무부처에서 구호담당 업무를 주관하는 저자가 2012. 5. 1~2012. 12. 31일까지 구호실무자와 구호지원기관인 대한적십자사, 전국재해구호협회, 구호분야 전문가 등으로 구성된 선진구호 TF팀을 편성·운영하고 토론 및 전문가 자문을 통해 도출한 문제에 대한 개선방안을 강구하였다. 그리고 국외단기훈련의 부처간공동과제 학습과정으로는 저자를 포함한 소방방재청과 안전행정부 직원 4명이 2012. 10. 15~10. 29일까지 방재 선진국인 미국 국토안보부의 연방재난관리청(FEMA ; Federal Emergency Management Agency)과 미국적십자사(ARC ; American Red Cross), 일본의 효고현청, 사람과 방재 미래센터, 교토시민방재센터 등을 방문하여 미국과 일본의 관계자와 인터뷰 및 과거 대규모 재해의 구호사례 조사와 비교분석을 통한 우리나라 상황에 적용여부를 판단하여 시사점을 통한 발전방안을 모색하였다.

2. 이론적 배경

2.1 재해 구호 법·제도에 관한 연구

우리나라의 본격적이고 체계적인 구호업무는 1960년대 초라고 할 수 있는데, 그 당시 가난과 질병 속에서 매년 태풍과 홍수 등 자연재해로 인해 많은 이재민이 발생함에 따라 정부에서는 재해발생시 신속한 복구와 구호를 실시하여 재해로부터 이재민을 보호하고 조기 생활안정과 사회질서를 유지하기 위해 1962년에 「재해구호법」을 제정하고 복지부에서 구호업무를 추진해 왔었다. 그러다가 2004년 6월에 우리나라의 재난총괄부처인 소방방재청이 개청됨에 따라 구호업무가 2005년에는 소방방재청으로 이관·운영되어 왔으며, 이관 이후 수차례에 걸쳐 「재해구호법」을 개정하고 구호행정에 대해 전반적 정비가 이루어져 각종 이재민 구호정책의 기반을 조성하게 되었다.

우리나라에서 이재민(罹災民)의 국어 사전적 의미로는 “재해를 입은 사람”을 뜻하며, 법률적 용어개념으로는 「재해구호법」과 「재난 및 안전관리 기본법」 규정에 의거 “재해로 인하여 피해를 입은 자”라고 명시되어 있다. 그리고 소방방재청의 「2012년 재해구호계획수립지침」에서는 “대피 여부에 관계없이 주택전파·유실·반파·침수 등과 인명피해 등을 당한 경우”를 이재민으로 하고 있으며, “재해로 인하여 피해가 예상되어 일시 대피한 자”를 일시대피자라 한다.

논문에 재해구호만 한정된 법·제도 연구에 대해서는 거의 없고 노춘희·송철호(1998)는 재난관리에서의 민간자원 활용에 관한 연구를 통해 재난대비 조직은 재난상황에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 정부와 민간단체 및 일반 시민들의 영향을 통합하는 형식으로 구성되어야 한다고 주장하였다. 재해약자에

관한 연구는 최남희·변주훈·한봉일·임숙빈(2007)이 개인의 특성에 따라 재해로 인한 정신건강상 문제가 심각해 질수 있음을 주장하면서 노인의 어려움을 지적하였다. 그리고 여성노인은 재해로 인하여 건강과 복지에 심각한 영향을 받는다고 보고한 연구(Mlick & Longue, 1985)가 있으며, 정순돌·기지혜(2008)의 연구에서는 노인의 성별 수행 경험은 차이가 없으나, 재해 인식에는 차이가 있는 것으로 나타나 성별을 고려한 적합한 대응체계를 마련해야할 것을 제시하였다.

재해와 같은 예측불허의 사건에서 재해약자에 대한 욕구와 특성을 파악할 수 있다는 것은 재해에 대해 다양한 대처방식을 개발하게 하는 요인을 제공해 줄 것이다. 현행 재해구호는 이재민에 대한 안전복지서비스 전달체계가 공급자 중심으로 이루어져 있어 수혜자 중심의 통합적 전달체계에 대한 연구가 필요하나 이에 대한 연구가 국내에서는 매우 미흡한 실정이다(국립방재교육연구원, 2010).

2.2 재해 구호 재원에 관한 연구

재해구호재원에 관한 종합적인 연구는 찾을 수 없었으나 재해 의연금과 관련해서 이재은·양기근(2006)은 한국의 재해의연금 모금 및 배분체계 개선방향을 모색하고자 우리나라와 미·일·독·프의 재해의연금 체계의 비교·고찰을 하였으며, 김승권(2002)은 수재의연금 전달체계의 가장 큰 문제점으로 의연금 성격에 대한 인식부족, 재해구호에 대한 시·도의 책임부족 등을 가장 큰 문제로 꼽고 있다. 실제로 재해발생 시 의연금으로 지원되는 사망자 위로금, 장기구호비 등은 시·도 재해 구호기금에서 선 지원되고, 사후 의연금 등으로 정산하도록 하고 있어 이재민의 경우 국민이 의연금이라는 사실을 인식하지 못하게 된다고 제시하고 있다. 이재은(2008)은 한국의 이재민 구호와 재해의연금 지원 체계의 개선 방향에서 미·일의 의연금 지원방식 및 지급의 고려 요인, 의연금 배분기준 등을 비교·분석하였으며, 이재은·유현정(2009)에서는 의연금 지원 서비스의 두 주체인 의연금 기탁자와 이재민의 기대와 성과, 만족도에 대한 인식을 비교하여 분석하였다. 이 연구에서는 의연금 지원의 유형을 응급의연금 지원, 재건의연금 지원, 생활의연금 지원, 복지의연금 지원으로 구분하였다.

2.3 재해구호 물자에 관한 연구

재해구호 물자 자체에 대한 연구는 매우 저조하며 주로 운영체계 혹은 운영매뉴얼에 관한 연구가 대부분이다. 최근 연구로 홍영교·김태열·이은애·김도훈(2009)의 연구에서는 재해구호 물자에 대한 재해지역 주민과 공무원의 인식차이를 통해 재해 구호품 전달 체계의 개선방안을 제시하였다. 임시주거시설에 대해서는 박연직(2006)의 연구에서 국내 사례분석을 통해 이재민의 주거안정 방안을 모색하였다. 그리고 전국재해구호협회(2007)에서 국내의 임시주거시설의 실태 조사를 통해 임시주거시설의 개선안을 도출, 임시 주거제공시스템 계획방향을 수립하였다. 대부분의 임시주거에 대한 선행연구로는 주거, 주거공간 등에 대한 이해와 연구를 바탕으로 진행되었다.

2.4 재해구호 운영분야의 연구

재해구호운영 분야와 관련된 교육훈련연구는 별도로 연구하기보다는 방재교육의 한 분야로서 함께 다루어져왔다. 서정표외 1인(2012)은 방재분야의 역량강화를 위한 교육훈련의 활성화 방안에서 법·제도적

측면, 운영적 측면, 환경적 측면으로 방재교육훈련의 활성화 방안을 제기한 바 있다. 그리고 자원봉사 활동에 관한 연구로 강용석(2007)은 지방자치단체의 효율적 재난관리를 위한 자원봉사단체의 역할을 강화하기 위해 민간전문가의 활용, 지역 자원봉사 조직과의 상시 연계체계, 개인보다는 단체참여 유도, 자원봉사센터의 인식 제고, 자원봉사에 대한 동기부여 등을 제시하였다. 한동우(2007)는 재난자원봉사 교육체계 수립을 위해 교육과정 확립, 자원봉사자 데이터베이스 구축 및 공동 활용, 교육 강사 육성, 대중 매체를 통한 교육 등을 제시하였고, 이러한 교육은 재난관리 네트워크 구축과 함께 이루어져야 효과적으로 운영될 수 있다고 주장하였다

3. 재해구호의 실태와 문제점

3.1 법·제도적인 사항

우리나라는 재해에 관하여 「재난 및 안전관리 기본법」이 기본법이고 자연재해와 관련한 이재민 재해구호업무를 규정한 법으로는 「재해구호법」이 있다. 법체계가 상이한 미국의 경우에는 「스태포드법」에서 모든 재난사항 뿐만 아니라 재해구호와 관련한 제반사항까지 포괄적으로 규정하고 있다. 또한, 일본의 경우는 「재해대책 기본법」이 재난의 기본법이고 「재해구조법」이 재해구호의 직접적인 개별법으로 기능을 한다. 우리나라 재해구호 업무는 소방방재청이 주관하고 각 부처가 지원하는 형태로 운영되고 있으며, 지방자치단체에서는 지역구호센터를 상시적으로 운영하여 이재민 구호업무를 담당하고 있다. 미국에서는 국토안보부와 연방재난관리청이 공동으로 주무기관으로 지정되어 있으며, 18개 기관이 지원기관으로 되어있다. 일본에서는 노동후생성이 구호업무를 담당하고 있으며, 지방자치단체에서는 방재계획에 따라 지역특색에 맞게 업무를 구분하여 추진하고 있다. 비상시에는 우리나라는 중앙재난안전대책본부가 재해구호의 기본 조직으로 작동하고, 미국은 재난대책본부(EOC ; Emergency Operation Center)를 기반으로 재난현장 지휘본부(ICP ; Incident Command System)가 중심으로 재난에 대응하며, 일본에서는 중앙방재회의의 주도하에 비상재해대책본부가 수행한다. 한편 재해구호와 관련한 민간조직으로는 우리나라에서는 전국재해

표 1. 재해구호관련 법령 및 조직

구 분		우리나라	미국	일본
재해구호법령		<ul style="list-style-type: none"> 재난 및 안전관리기본법 재해구호법(자연재해) 긴급복지지원법(화재) 등 	<ul style="list-style-type: none"> 스태포드법 	<ul style="list-style-type: none"> 재해대책기본법 재해구조법
정부조직	평상시	<ul style="list-style-type: none"> 소방방재청 지자체 지역구호센터 	<ul style="list-style-type: none"> 국토안보부 (연방재난관리청) 	<ul style="list-style-type: none"> 내각부 (노동후생성)
	비상시	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전대책본부 재난현장지휘본부 	<ul style="list-style-type: none"> 재난대책본부 	<ul style="list-style-type: none"> 비상재해대책본부
민간조직		<ul style="list-style-type: none"> 전국재해구호협회 대한적십자사 지역자율방재단 기타 민간 재난단체 	<ul style="list-style-type: none"> 미국적십자사(ARC) NVOAD CERT Citizen Crops 등 	<ul style="list-style-type: none"> 일본적십자사(JRC) 지역자율방재조직 사회복지협의회 INVAD 등

구호협회, 대한적십자사, 지역자율방재단, 한국재난안전네트워크, 자원봉사센터, 의용소방대 등이 있으며, 미국은 미국적십자사, NVOAD(National Voluntary Organization Active Agency), CERT(Community Emergency Response Team), Citizen Corps 등이 활동하고 있다. 일본은 지역자율방재조직, 일본적십자사, 사회복지협의회, NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disaster) 등이 활동하고 있는바, 재해구호관련 법령 및 조직관련 사항을 요약하여 정리해 보면 표 1과 같다.

재해구호법령과 관련해서 미국과 일본은 재해구호의 대상을 재해유형에 국한하지 않지만 우리나라는 재해 유형별로 자연재해는「재해구호법」에서, 인적재난 중 화재는 「긴급복지 지원법」, 기타 재해는 「재난 지역 피해주민의 생계지원에 관한 규정」에서 관장하는데 우리나라가 재해유형별 구호를 하는 이유는 지원 하는 재원에 기인한 것으로 판단된다. 인적·사회적 재난, 민방위 사태 등으로 피해가 발생하는 경우 관련 법령에 구호방법, 종류 등의 제도적 장치 미비하기 때문에 구호를 위한 행정조직, 구호물자·시설 등이 갖춰지지 않아 자연재해 구호물자를 지원하는 등 행정상 혼선 초래한 사례가 있었다. 최근(2012년) 구미시 가스누출 사고에서 지자체의 구호혼선을 비롯하여, 2010년 11월 23일 연평도 포격사건(민방위 사태)때 「재해구호법」에 의거 재해구호물품 및 임시주거시설을 지원하였고, 2005년 4월 4일 강원도 양양 산불피해 시에도 구호비 지원 등 구호실시 사례가 있으므로 이에 대한 근본 대책이 마련되어야 한다.

한편 재해약자 구호에 관해서 우리나라는 명시적인 법적 근거가 없는 반면 미국에서는 「스태포드법」에 다양하게 규정하고 있으며, 일본에서도 법적인 규정은 없으나 재해약자 대응방재 매뉴얼, 재해시 요원호자 피난지원 가이드라인 등에서 보호지침을 제공한다. 재해약자 구호현황과 관련하여 우리나라는 안전 복지 서비스 프로그램이 있고, 미국은 취약계층의 대피를 위한 팁 가이드라인을 보급하고 있다. 일본에서는 재해시 요원호자 피난가이드라인이 준비되어 있다. 운영사례에 대해 우리나라는 상계마을 안전건설팀이 운영 중이며, 미국에서는 SFIVC, 일본에서는 타카토리 커뮤니티센터 등을 운영하고 있는데 재해약자 구호 관련 법과 운영사례를 요약해 보면 표 2와 같다.

표 2. 재해약자 구호관련법과 운영사례

구분	우리나라	미 국	일 본
재해약자 관련법	• 없음	• 스태포드법 - NFA101 Life Safety Code	• 없음
재해약자 구호현황	• 안전복지 서비스 프로그램	• 취약계층의 대피를 위한 팁 가이드라인	• 재해시 요원호자 피난지원 가이드라인
운영사례	• 없음	• SFIVC(샌프란시스코)	• 타카토리 커뮤니티센터

최근 우리나라의 사회 구조의 변화에 따라 65세 이상 고령자, 외국인 등 재취약 인구가 증가하고 있으나 이들에 의한 보호대책이 미흡하다. 통계청 자료에 의하면 2011년 우리나라 인구 중 외국인 140만명, 장애인 252만명, 고령자 566만명, 영유아 770만명 등이 더불어 사는 사회구조이므로 우리나라도 이제는 재해약자에 대한 구호서비스 증진방안이 마련되어야 할 것이다.

3.2 재해구호 자원

우리나라의 재해구호관련 자원으로는 재난지원금¹⁾과 의연금, 재해구호기금 및 복권기금 등이 있다. 재난지원금을 지원할 경우에는 피해별 지원기준지수²⁾에 피해물량을 총 합산한 재난지수³⁾에 따라 지급하며, 재난지수에 따른 재난지원금은 「재해구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」별표 3의 “재난 등급별 재난지원금 기준표”에 따라 지원한다. 국민성금인 재해의연금은 「재해구호법」과 「의연금품 관리·운영규정」에 근거하여 지원한다. 재해구호기금은 「재해구호법」 및 같은법 시행령에서 정한 구호에 필요한 경비로써 재해구호물자의 구입 및 보관창고의 설치·운영 등에 사용된다. 그리고 복권기금은 「복권 및 복권기금법」과 「복권기금 관리·운영규정」에 의거 재해발생 시 지역별 피해상황과 이재민 발생을 고려하여 자원봉사자 급식비용 등에 소요되는 비용 및 경비를 파악·산출한 근거를 토대로 지원하고 있다.

재해구호 자원과 관련해서 문제점을 살펴보면 재해로 인한 이재민의 조기생활 안정을 위해서는 신속하게 이재민에게 구호금이 지급되어야 하나, 구호기관인 지방자치단체에서 이재민 구호에 지원할 예산을 조기에 편성할 수 없어 재난지원금 지원이 지연되는 경우가 빈번하다는 점이다. 그리고 최근의 지구온난화 현상 등으로 여름철에 폭염이 자주 발생하여 노약자들의 인명피해가 증가함에 따라 지자체에서 폭염으로 인한 인명피해 예방을 위해 ‘무더위 쉼터’를 운영하고 있으나, 재정이 열악한 지자체에서 냉방비 등의 지원이 절실하나 자원부족으로 문제를 호소하고 있는 실정이다. 또한 재해의연금의 경우 다양한 모금단체의 폭발적인 증가와 상시기부 등 변화하는 기부문화가 반영되지 못한 채 대기업, 금융권 위주의 의연금 모금(2012년의 경우 대기업 70%, 금융권 12% 등)참여 등으로 모금실적이 저조해 이에 대한 대책마련이 필요하다. 최근 10년간(2001~2010) 의연금 모금현황 및 집행실태를 분석해 보면 2007년부터 모금실적이 집행실적보다 저조하기 시작하여 집행총액이 모금총액을 초과함을 보여주고 있다(그림 1 참조). 도표처럼 보유 의연금이 지속적으로 감소되는 경향을 보이고 있는데 이는 경제성장과 시민들의 기부의식의 전환 등에 따라 차별화된 모금 환경변화에 적응할 수 있도록 민간 구호단체의 모금참여 유도 등 모금활성화 전략마련이 절실히 필요하다는 것을 보여주고 있다고 판단된다.

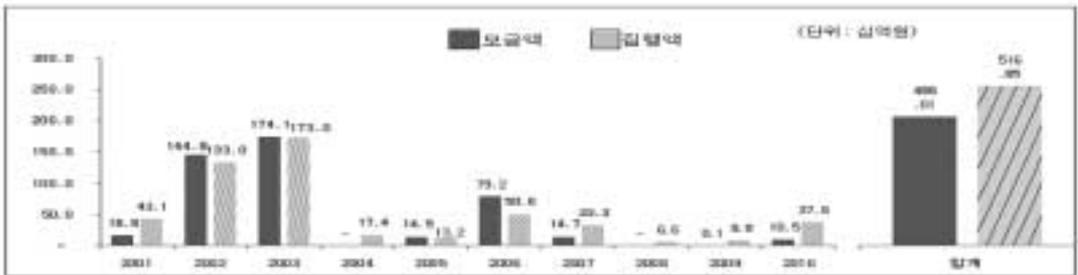


그림 1. 최근 10년간 의연금 모금 및 집행실적

- 1) 국가 또는 지방자치단체가 자연현상으로 인하여 사망·실종된 자나 부상자와 주택 또는 주생계 수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 자에 대하여 재해복구 사업 및 이재민 구호를 위해 지원하는 금액.
- 2) 재난지원금을 산정하기 위하여 지원항목별로 관계 중앙행정기관의 장이 고시한 지원 기준 단가에 지원률을 곱하여 1천으로 나눈 값에 피해 물량을 곱한 값.
- 3) 지원기준지수에 피해물량을 곱하여 산정한 계수와 지원항목별 지원기준지수를 합산한 값.

3.3 재해구호 물자

우리나라 재해구호 물자는 미국, 일본 정부의 구호물자 체계와 다른 세트개념의 구호물자를 운영하고 있어(표 4 참조), 국가가 구호물자를 관리·운영해야 한다는 재정적·행정적 부담은 가지고 있지만, 이재민들에게 신속하게 필요한 물품을 바로 지급할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 하지만 구호물자를 인력에 의해 관리하고 있기 때문에 구호물품의 현황 파악이 쉽지 않아 미국의 에이드메트릭스(AIDMATRIX)와 같은 통합적인 구호물자 관리 정보시스템 구축이 절실하다. 또한, 우리나라의 재해구호물자는 구호기관인 지방자치단체에 구호물자 접수배분센터가 설치되어 공무원 중심으로 관리되고 있으나, 미국의 경우 정부 차원에서 EOC의 물류부가 중심이 되고, 민간차원에서는 미국적십자사가 중심이 되어 이재민들에게 구호 물품이 전달된다. 일본도 국가책임으로 구호물자가 관리되는 데, 이재민 생필품지원에 대해서는 일본적십자사가 중심이 되어 지원하고 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 인력부족으로 인해 구호 담당공무원의 업무과중 및 물자관리 부실예방을 위한 대책이 요구되고 있다.

한편, 임시주거시설에 관해서는 한국과 미국 및 일본 모두 법적인 기준을 가지고 있다(표 3 참조). 지원내용에 있어서는 다소 차이를 보이고 있으나, 우리나라는 임시가설주택, 일본은 공영주택과 임시가설주택을 지원하고 있는 반면, 미국에서는 주택임대, 조립 등에 재정지원, 수리, 재배치 지원, 영구/반영구적 주택 건설지원 등 다양한 내용 들을 규정하고 있다. 임시주택의 시설에 대해서도 한국과 일본은 별도의 표준이 제시되어 있는 반면, 미국에서는 연방 법령들의 건축규정을 준수하도록 되어 있다.

3.4 재해구호 운영

재해구호 운영과 관련 여러 가지 사항이 있을 수 있으나 본 논문에서는 구호교육·훈련, 자원봉사 활동, 재해구호 연구개발에 한하여 지적하고자 한다.

첫째, 교육·훈련에 대해서는 우리나라와 미국 및 일본의 구호교육기관 및 교육프로그램에 대해 간략하게 비교·분석해서 정리하여 보면 표 4와 같이 요약되는데, 우리나라의 경우는 재해구호관련 교육기관의 활용도가 낮다고 지적할 수 있다. 미국은 재난관리교육원(EMI ; Emergency Management Institute)에서

표 3. 재해구호 물자(임시주거시설 포함)

구 분	우리나라	미국	일본
구호물자	<ul style="list-style-type: none"> • 의연금품 • 재해구호세트 <ul style="list-style-type: none"> - 응급구호세트 - 취사구호세트 • 구매선 지정(식품등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 음식쿠폰, 집단급식, 자재관리 등 • 72시간내, 1개월간 • 정부물품 • 개인준비물품 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부구호물자 • 민간구호물자
임시 주거시설	법 규	• 재해구호법 제4조	• 스테포드법 408절
	지원내용	• 임시가설주택	• 주택 임대, 조립 등* • 영구/반영구적 건설
	시설기준	• 임시주거시설 표준도	• 공영주택 • 임시가설주택
		• 스테포드법 Sec.323 • 기타연방법령(건축규정)	• 1DK 6평 • 2DK 9평 • 3DK 12평

정부부문을 일본은 방재관과 사람과 방재미래센터 등을 활용한다. 특히 미국은 적십자사가 재난구호 책임 기관으로서 교육프로그램을 운영하고 있어 이처럼 민간자원을 활용할 필요가 있다. 우리나라는 전문 구호 봉사자 양성이 미흡하고, 체계적 관리가 저조한 실정이라서 자원봉사자의 사전 교육이 미흡하여 주의사항 조차도 제대로 숙지시키지 못하는 상황에서 구호에 혼선이 초래되기도 한다(국립방재교육연구원, 2010).

표 4. 구호교육 훈련기관 및 프로그램

구 분		우리나라	미국	일본
교육 훈련기관	공무원	• 중앙민방위방재교육원	• 재난관리교육원(EMI)	• 방재관 • 사람과 방재미래센터
	민간인	• 각급 자원봉사센터 • 대한적십자사 등	• 미국적십자사	• 일본적십자사 • 방재사 제도 등
교육 프로그램	공무원	• 법규, 지침 등 전문과정	• 유형별, 기관별, 내용별 다양성	• 다양한 훈련 중심 • 공무원 연수회 등
	민간인	• 예방·대응 역량개발 • 자원봉사 리더양성 등	• 재난구호 운영관리 • 집단구호,서비스 등	• 구급방법, 생활안전 • 자조, 상호협력 등

둘째, 재해구호 활동을 위한 자원봉사와 관련해서 우리나라는 정부와 구호관련 민간조직들의 활동 간에 조정과 연계가 매우 미흡하다는 점이다. 전국재해구호협회, 대한적십자사, 그리고 자원봉사센터와 같은 전국 조직 들은 나름대로의 활동체계와 구호활동을 실시하고 있으나, 구호지원기관의 조직도 상호간 밀접하게 연계되어 활동하고 있다고 보기는 어렵다. 게다가 전국재해구호협회는 지역조직 없이 전국단위의 중앙조직만으로 운영되므로 실제 구호활동은 지방자치단체 등 공공조직을 통하여 이루어지고 있어 신속성과 효과성이 떨어지는 문제를 안고 있다(한동우, 2007).

마지막으로, 우리나라 재해구호 연구개발의 경우 구호업무 육성 등을 위한 대학교수, 연구소, 민간 구호단체 등 구호전문가 Pool 및 연구 수행체계의 미구축과 함께 재해구호 활성화를 위한 연구개발 사업에 대한 관심 부족, 전문기관에 위탁수행 할 수 있는 법적규정이 없다는 점을 문제점으로 지적한다.

이와 함께 구호기관인 지방자치단체와 구호지원기관 간 업무담당자 들의 교류기회가 적어 재해발생 시 상호 유기적인 구호활동의 어려움에 직면하고 있다는 점, 그리고 재해구호 담당자들과 일반 시민의 구호활동에 대한 보상이나 인센티브가 없다는 점도 구호업무 발전에 걸림돌로 작용하고 있다.

4. 재해구호의 발전방안

4.1 법·제도적인 사항

우리나라는 재해구호는 앞의 문제점에서 지적한 바와 같이 자연재해, 인적재난, 사회적재난 등 재난유형별로 법적 근거가 상이하고 매뉴얼도 달라 구호기관인 지방자치단체에 혼선을 초래하고 있기 때문에 재난 유형에 관계없이 구호업무를 서비스 기능위주로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 모든 재난을 포함하는 통합구호 관련법이 제정되어야 할 필요가 있다.

또한, 미국과 일본의 사례에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서도 이재민 중 재해약자에 대한 개념도입이 필요하다. 노인과 재해에 대한 연구로 서구의 경우 주로 1970년대에서 1980년대 사이에 시작되었다 (Bowie, 2003). 재해약자라고 불리는 노인은 대피경고 이후에도 집을 잘 떠나지 않은 특성이 있으며 (Friedsam, 1960), 재해로 인한 상실로 인해 심리·정서적 외상을 더 많이 경험하는 것으로 나타났다 (Bolin & Klenow, 1983). 재해약자의 구호 배려와 관련해서 고령자, 외국인(소수민족), 장애인 등을 포함한 재해약자 개념정립과 구호서비스 증진방안 마련이 필요한 바, 미국은 재해약자 구호를 위한 팀이 배포되고 있으며, 소수민족 언어서비스 장치가 있고, 일본도 요원호자에 대한 피난가이드라인이 있다. 따라서 재해약자에 대한 법적정의, 구호의 종류와 방법뿐만 아니라 이들에 대한 가이드라인 마련 등 제도적 장치의 마련과 함께 외국인 거주자 140만인 시대를 맞아 다문화 가정에 대한 안전복지서비스 지원 확대를 위해 소수민족 등 재해약자에 대한 다양한 맞춤형 구호서비스 지원이 요구된다.

4.2 재해구호 자원

우리나라의 재해 구호 재원으로 재난지원금은 피해 복구별 재난지수를 산정·합산하여 재난 등급별로 지원토록 되어있고, 재해구호기금에서 지원되는 사망·실종·부상자 등 이재민 구호금과 주택침수, 세입자 보조금에 한하여 선 지급하도록 되어있어 이재민 조기생활 안정에 걸림돌로 작용하므로 이에 대한 개선방안이 필요하다. 즉, 주택침수·파손, 농작물, 수산시설 등 모든 사유시설 피해에 재해구호기금으로 사전 지급하고 보전할 수 있도록 법이 개정되어야 한다(표 5 참조). 이와 더불어 지방자치단체에서 폭염으로 인한 인명피해 예방을 위해 ‘무더위 쉼터’를 운영하고 있으나, 재정이 열악한 지자체에서 냉방비 등의 지원이 곤란하므로 재해구호지침을 개정하여 재해구호기금으로 폭염 피해 예방을 위한 ‘무더위 쉼터’의 냉방비를 지원토록 하고, 복지차원의 구호서비스를 위해서는 행정안전부의 정부합동 평가에 구호기금 사용 실태를 반영하여, 보관창고 유지·보수, 구호관계자 교육 등에 구호기금 사용을 촉진시킬 필요가 있다.

표 5. 모든 사유시설피해에 구호기금 선지급을 위한「재해구호법」개정(안)

현 행	개 정 (안)
시행령 제8조(재해구호기금의 용도)①- -. 4. 「재난구호 및 재난복구 비용부담기준 등에 관한 규정」별표 1에 따른 재난복구비용 등에 대한 부담기준 중 다음 각 목에 해당하는 자원에 필요한 비용의 사전지급. 이 경우 국가 등이 부담하는 금액은 같은 표의 부담률에 따라 사후에 정산한다. 가. 사망자의 유족, 실종자의 가족 및 부상자에 대한 구호금 나. 이재민에 대한 응급구호 및 장기구호 다. 주택침수 및 세입자에 대한 보조	시행령 제8조(재해구호기금의 용도)①- -. 4. 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」제9조제1항에 따른 재난지원금을 사전에 지급할 수 있다. 이 경우 사전 지급한 비용은 추후 국고 배정시 보전한다. 가.(삭제) 나.(삭제) 다.(삭제)

4.3 재해구호 물자

우리나라의 현행 재해구호 물자 비축기준은 피해액, 연평균 강우량, 인구밀도 등을 고려하여 이재민 발생수를 산정하는 방식으로 2010년 3월에 산정하였으나, 이재민 발생에 가장 중요한 변수인 침수에 대한 정보가 그 당시에 없어서 반영되지 않았기에 이제는 변화하는 재해환경에 부합하게 과거 침수발생 현황, 재해위험지구 등 침수정보를 활용한 구호물자 비축기준이 개선되어야 한다. 이와 더불어 정보화 시대의 진전에 따라 구호물자 이력의 자동 추적, 기관 간 정보공유 등 전산관리시스템 구축이 시급하나 「재해구호법」에 구호물자 등 전산관리 규정이 없어 시스템 구축 및 활용 등을 위한 재해구호 정보체계의 구축에 관한 규정을 마련해야 한다(표 6 참조).

표 6. 시스템 개발·유지보수 등을 위한 전산관리규정 신설(안)

현 행	개 정 (안)
(신설)	제7조의2(재해구호 정보 체계의 구축)①구호기관의 장은 재해구호물자의 관리 및 보고 등에 필요한 구호정보의 관리 및 이용체계(이하 "재해구호정보체계"라 한다)를 구축·운영하여야 한다. ②소방방재청장은 구호기관의장이 제1항에 따라 구축한 재해구호정보체계의 연계·공유 및 유통 등을 위한 종합적인 재해구호정보체계를 구축·운영하여야 한다.

또한, 선진국은 정부가 운송업체와 계약, 수송을 책임지고 있으며, 특히 미국은 카트리나때 정확한 물자 보급과 확인을 위해 GPS체계를 구축하였다. 특히, 미국은 AIDMATRIX 프로그램을 통해 민간단체 간 구호물자 정보공유를 통해 실시간 구호물자 전달, 이중지급 등의 문제를 차단, 운용의 효율성 향상에 기여하고 있다. 우리나라도 구호물품 실시간 지급현황을 공유, 이중지급 해소, 인력낭비 최소화를 위해서 진행 중인 RFID를 활용한 구호물자 통합관리시스템 구축이 조속히 완료되어야 한다. 또한 미국은 구호물자 외에 즉시 결제카드를 활용, 선택에 의한 이재민 필요물품을 구입토록하고 있으므로 우리나라도 이제는 구호세트 위주의 구호물자관리를 탈피하여 이재민들의 생활수준을 고려한 구호물품의 실용화와 함께 현대화도 필요하다. 이와 함께 임시주거시설의 경우 미국은 이에 대응한 대안적인 주택, 임대시설, 조립 주택, 이동용 차량주택 등 종류가 다양하고 재정지원도 가능하다. 일본도 대피소, 공영주택, 임시가설 주택 등으로 지원하며 장애자, 노약자 시설 등이 완비되어 있다. 우리나라도 다양한 방식의 활용방안과 함께, 세대수에 따른 신축적인 적용모델을 개발, 이재민의 심리적 안정 확보방안 마련이 필요하다.

4.4 재해구호 운영

재해구호분야 교육·훈련의 경우 미국은 정부와 대학 간 협약으로 민간 전문가를 정부요원들의 교육에 활용하는 등 민간교육기관 활용도가 높다. 반면 우리나라는 민간교육기관 활용도가 낮으므로 민간교육기관을 육성·지원하고 민간자원의 활용도를 제고할 필요가 있다. 미국의 사례에 의하면 민간 구호요원 교육에 적십자사의 역할이 지대하고, 분야별 전문교육과 교육이수자에 대한 인증서를 부여하고 있는바, 우리나라도 구호를 전담할 수 있는 구호전문 교육기관의 육성과 함께 교육 인증서 제도 도입도 필요하다. 또한 우리나라의 경우 기관이나 단체가 개별적으로 실시함에 따라 교과가 단편적이고 불연속적이다. 또한 법

령, 제도소개 위주의 교육프로그램 운영을 탈피하여 재해구호교육 프로그램을 다양화하고 구호에 실질적인 역할이 많은 이장, 통반장, 자원봉사자 교육이 강화되어야 한다.

미국은 재해 초기에 정부가 응급 구호물자를 지원하고, 이후에는 적십자사 등 민간단체가 주도하고 있으며 일본도 정부 책임하에 일본적십자사 등이 주요한 역할을 담당하고 있다. 우리나라의 경우 재해 시 일선 구호기관의 인력부족 등으로 인한 구호물자 전달의 신속성과 구호물자관리의 효율성 및 양질의 구호서비스 지원을 위해서는 지역자율방재단 등 민간단체 자원봉사자 활용방안이 강구되어야 하는 바, 발전방안으로서 두 단체 간 역할을 정한 업무협약을 표 7과 같이 체결할 필요가 있다.

표 7. 전국재해구호협회와 지역자율방재단간 업무협약(안)

전국재해구호협회	지역자율방재단
<ul style="list-style-type: none"> • 이재민 구호분야 자원봉사자 실무교육 • 맞춤형 민간 재해구호물자 제작·지원 • 세탁차량 운영 등 현장 구호활동 전개 • 재난취약가정 집수리 등 평시 구호프로그램 개발·운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 이재민발생 현황 파악 및 구호활동 요청 • 재해구호물자 배분, 피해 주택정리 지원 등 현장구호 대응 • 지역별 평시 재난취약가정 구호활동 지원

그리고 구호업무의 발전과 활성화를 위해서 연구개발(R&D) 사업추진 및 위탁수행이 가능토록 법적장치 마련이 선행되어야 하는데 표 8과 같은 연구개발 사업육성을 위한 「재해구호법」개정방안이 강구되어야 한다.

표 8. 연구개발사업 육성을 위한 「재해구호법」개정(안)

현행	개정(안)
(신설)	제16조의2(재해구호활동 활성화 등을 위한 연구개발 및 구호단체 육성) ①소방방재청장, 시·도지사 및 구호지원기관의 장은 구호 활동의 활성화를 위한 연구개발 및 구호단체를 육성하여야 한다. ②소방방재청장, 시·도지사 및 구호지원기관의 장은 연구개발 및 구호단체를 육성하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. ③소방방재청장은 제1항에 따른 구호활동 연구·개발 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하면 구호활동을 활성화하기 위한 전문기관을 지정하여 그 전문기관으로 하여금 이에 관한 업무를 수행하게 할 수 있다.

한편, 현행 「재해구호법」의 규정에 구호업무의 위탁범위 또는 사업범위가 재해구호물품세트 제작·공급·관리, 보관창고 설치·운영 등으로 한정되어 있으므로 재해구호물자 제작·공급·관리를 위탁 및 사업범위 확대하고 재해구호물자에 대한 법적 정의조차 없으므로 이에 대한 정의도 표 9와 같이 「재해구호법」에 신설하여야 할 필요가 있다.

표 9. 재해구호물자 정의 신설을 위한「재해구호법」개정(안)

현행	개정(안)
제2조(정의) 9.(신설)	제2조(정의)----- 9. “재해구호물자”란 이재민 구호에 필요한 자재, 장비, 물품 등을 말한다.

끝으로 지방자치단체와 구호지원기관의 파트너십 강화를 위해서는 지자체·구호지원기관(구호협회, 적십자사)과 공동으로 외국의 구호사례(우수, 미흡)에 대한 현장체험과 연수를 통해 국내에 접목 및 발전방안을 마련할 기회가 강구되어야 한다. 이를 위해 상호기관 간 매년 주기적으로 워크숍이나 세미나 등을 개최하여 구호관련 국·내외 사례연구 등을 바탕으로 구호업무의 협조 및 개선사항, 현장적용 등 상호 의견교환, 친목행사 등을 통한 유대를 강화할 필요가 있다. 이와 더불어 인센티브를 제공하기 위해 구호담당 공무원, 구호지원 민간단체 종사자 그리고 시민들에 대한 구호 유공자를 선발하여 포상을 실시하는 방안이 있는바, 소방방재청에서 2012년 말에 도입한 ‘생명수호지기’ 포상제⁴⁾ 실시는 모범 사례라 하겠다.

5. 결론

본 논문에서 연구한 결과를 토대로 현행 우리나라의 구호실태의 개선방안에 대해서 구호업무 외연 확대와 구호업무 내적발전의 2대 전략 및 4대 발전방안으로 요약(표 10 참조)할 수 있는데, 그 내용을 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, 법·제도적인 사항으로써 자연재해 중심의 구호가 아닌 인적·사회적 재난 등 모든 재난을 통합하는 즉, 재해유형별 구호에서 서비스 기능별 구호인 통합구호를 실시해야 한다. 이와 함께 고령자, 장애인 외국인 등 이른바 재해약자를 배려한 구호서비스 증진방안이 포함된 통합구호 제도를 도입할 구호법령이 마련되어야 할 것이다.

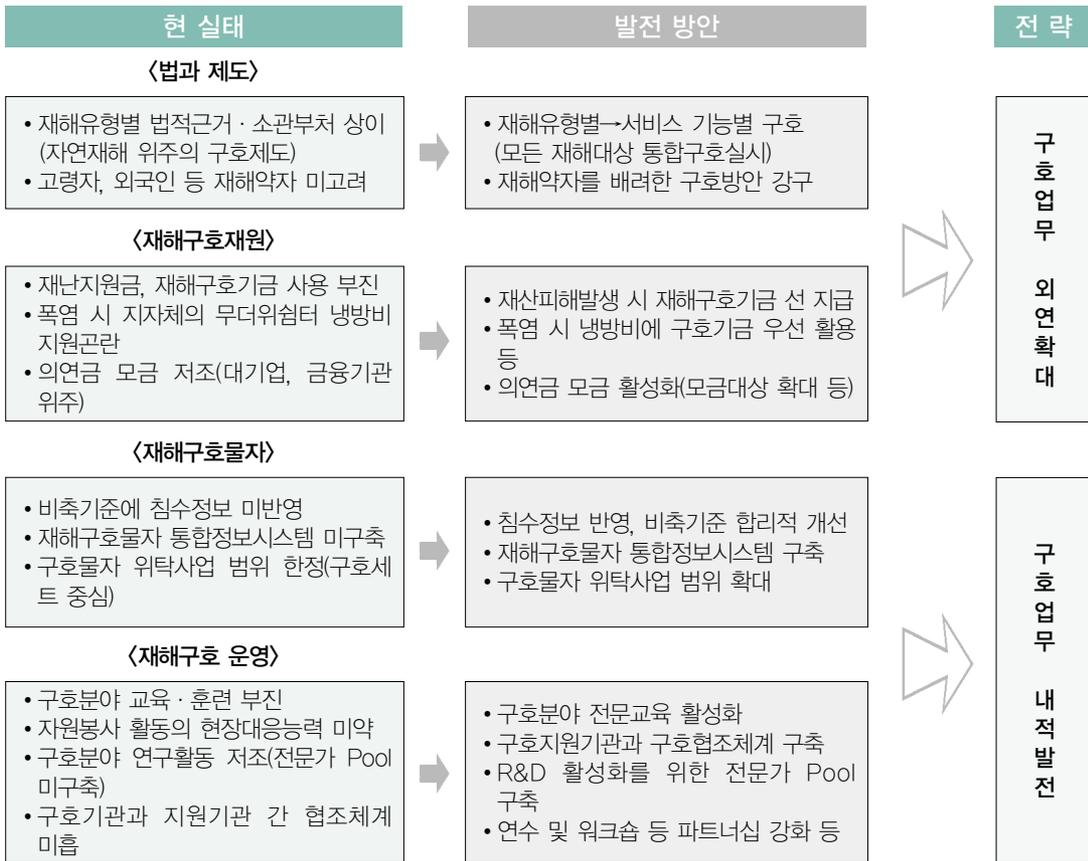
둘째, 재해구호재원과 관련된 사항은 이재민에게 조기 생활안정을 도모하기 위해서는 구호금 지원이 신속히 추진되어야 하는데 지방자치단체의 예산편성 지연 등으로 인해 재난지원금 지원이 지연되고 있는 실정이므로, 현행「재해구호법」상 재난지원금을 재해구호기금을 통해 모든 사유재산 피해에 선 지급한 다음 예산을 확보하여 보전토록 관계법을 개정하여야 한다. 그리고 열악한 지자체의 재정형편으로 여름철 폭염 발생시 ‘무더위쉼터’의 냉방비용은 일시대피자의 구호차원에서 재해구호기금 통해 우선 지원토록 하여야 하는 등 재해구호기금이 유연하고 탄력성 있게 사용 가능토록 촉진방안을 강구하여야 할 것이다. 이와 더불어 국민의 성금인 재해의연금인 경제성장과 기부문화 전환 등의 모금환경 변화를 수용하여 상시기부 등 차별화된 모금전략을 통해 모금이 활성화방안이 강구되어야 한다.

셋째, 재해 구호 물자 관련사항은 비축기준의 합리적 개선, 전산화 관련 근거의 마련, 구호물자 통합정보시스템구축, 그리고 생활수준의 향상을 고려한 구호세트 위주에서 구호물자의 실용화와 현대화가 필요하며 구호물자의 위탁사업 범위확대 등이 요구된다.

마지막으로 재해 구호 운영 실태에서는 구호역량 강화를 위한 구호분야 전문교육의 활성화, 지자체 일선 구호담당 인력 부족에 대처해서 구호지원기관과 지역자율방재단 간 협약을 통한 협조체계의 구축, 구

호분야 연구개발(R&D) 활성화를 위한 구호전문가 Pool 구축으로 연구사업의 촉진, 구호기관과 구호지원 기관의 공공연수 및 워크숍 등을 통한 파트너십 강화 등의 필요성을 제시하였다.

표 10. 구호업무의 2대 전략과 4대 발전방안



방재연구

끝으로 우리나라 구호행정의 선진화를 위한 정책제안으로써 먼저, 구호분야 연구개발(R&D)활성화와 함께 구호약자의 서비스 증진방안 마련 및 재해 유형별이 아닌 모든 재난에 적용 가능한 통합적인 구호제도 마련의 필요성, 그리고 미·일의 사례와 같이 이재민 구호서비스 제공에 정부와 민간단체 간 협력체계 강화를 위한 구호관련 자료의 공유시스템 구축이 필요하다는 점, 마지막으로 미국의 'FEMA군단' 처럼 구호분야 뿐만 아니라 각종 재난 현장의 자원봉사를 유급제로 하여 젊은 사람들의 구호활동 동참은 물론 사회 진출 기회확대 등의 이점이 활용(서정표 외 3인, 2012.10)되도록 건의하는 바이다.

감사의 글

본 연구는 소방방재청의 구호업무 발전방향을 위한 선진구호 TF팀 편성·운영과 2012년 행안부 주관의 부처(방재청·행안부)간 공동학습 과제 수행을 위한 해외연수 프로그램에 의해 수행되었습니다.

참고문헌

- 강용석 (2007) 지방자치단체의 효율적 재난관리를 위한 자원봉사단체의 역할, 국제 위기관리 학술회의 논문자료집, 전국재해구호협회·희망제작소 재난관리연구소·충북대학교 국가위기관리연구소.
- 국립방재교육연구원 (2010) 선진 이재민 구호제도 도입방안 연구
- 김승권 (2002) 전국재해구호협회의 중·장기 발전방안. 한국보건사회연구원 정책보고서 2002-38. 한국보건사회연구원·전국재해구호협회.
- 노춘희·송철호 (1998) 도시 재난관리 시 민간자원 활용방안에 관한 연구, 「도시행정학보」 11, 한국도시행정학회.
- 박연직 (2006) 재난지역 거주자의 주거안정 방안에 관한 연구, 강원대 대학원박사학위논문
- 서정표·조원철 (2012), 방재역량 강화를 위한 방재교육·훈련의 활성화 방안에 관한 연구, 한국방재학회 논문집, 12(2).
- 서정표·나경연·조희숙·박상현 (2012.10) 이재민 구호제도 선진화 방안 연구, 국외단기 부처간 공동과제 학습과정 보고서
- 소방방재청 (2012) 2012년 재해구호계획수립지침
- 이재은 (2008) 한국의 이재민 구호와 재해의연금 지원체계 개선방향 : 미국과 일본이 주는 시사점, 「현대사회와 행정」 제18권 제3호(2008. 12) : pp. 229~262
- 이재은·유현정 (2009) 재해구호에서의 의연금 지원에 관한 실증분석 : 기탁자와 이재민의 기대·성과·만족도 인식 비교. 국정관리연구. 4(1) : pp. 131~156.
- 전국재해구호협회 (2007) 주택피해 이재민 임시주거 시설 개선연구
- 정순돌·기지혜 (2008) 강원도 노인의 수해경험과 재해인식에 관한 연구 : 남성노인과 여성노인의 비교, 한국방재학회논문집, 8(1).
- 최남희·변주훈·한동일·임숙빈 (2007) 자연재난 집중호우 피해자의 심리적 충격과 우울, 정신간호학회지, 16(7), pp. 139~149
- 한동우 (2007) 재난관리 자원봉사자 역량강화를 위한 교육체계연구, 국제 위기관리 학술회의 논문 자료집, 전국재해구호협회·희망제작소 재난관리연구소·충북대학교 국가위기관리연구소.
- Antai-Oting D., 2007, The art of prescribing pharmacologic management of post traumatic stress disorder, Perspectives in Psychiatric Care, Vol. 43, No.1, pp. 55~99.
- Bolin, R. & klenow, O.J., 1983, Older people in disaster; A comparison of black and white victims. International journal of Aging and Human Development, Vol.26, pp. 29~43

Bowie S. L., 2003, Post-Disaster Crisis Intervention with Older Adults in Public Housing communities. *Crisis Intervention and Time-Limited Treatment*, Vol.6, No.3, September~December, pp. 171~184.

Friedsam, H. J., 1960, Older persons as disaster casualties, *Journal of Health and Human Behaviour*. 1, pp. 26~273.

Mlick, M. & Longue, J., 1985, The effect of disaster on the health and well-being of older woman, *International Journal of Aging and Human Development*, Vol. 21, No 1, pp. 227~238.