

선진 이재민 구호제도 도입 방안 연구



성 기 환
서일대학사회복지과 교수
mtwo@seoil.ac.kr



윤 성 국
매화여자대학 강사
youchoi@h7.dionne.jp



최 희 천
위기관리연구소 연구위원
pointfree@naver.com



반 호 준
서울시립대학교 대학원 석사
hal74@naver.com

1. 서론

이재민들은 인위재해는 물론이고 자연재해조차도 인재로서 파악하고 있으며 각종 신문기사는 전문가들의 목소리로 그것을 뒷받침해 주고 있다.¹⁾ 따라서 수해를 당한 이

재민들은 국가의 재난관리에 대하여 불신하게 되며, 이것은 현장에서 구호업무를 수행하는 공무원들의 업무 추진을 곤란하게 한다. 또한 재해대비체계가 갖추어지지 않은 상황에서 관련공무원들만 과로로 희생당하고 있다.²⁾

또한 재해구호물자의 품목과 수량 확인, 상·하차, 배

1) 녹색연합 조사...무절제한 도로공사등 4대원인 꼽아 태풍 루사로 인한 사상 최악의 수해피해에 난개발과 부실관리 등 환경파괴가 원인으로 작용했다는 주장이 나왔다. 녹색연합은 18일 "지난 7~15일 강릉 동해 삼척 울진 산청 등 6개 태풍피해지역을 현장조사한 결과 가파른 절개지와 사면을 만들어내는 무절제한 도로공사, 물길을 함부로 바꿔 세운 교량건설, 마구잡이 송전탑 건립, 폐광산의 방치 등 4대 인재가 피해를 가중시켰다는 결론을 얻었다"고 보고서를 통해 밝혔다. [한겨레] 2002-09-19 (사회) 뉴스 18면

부계획 수립 등 구호물자의 접수 배부 업무에는 많은 인력과 시간이 소요되고 있을 뿐만 아니라 언론매체 등의 집중 보도 여부에 따라 지역 간 기탁되는 재해구호물자 수량이 크게 달라지고 있어³⁾, 재해구호물자의 지역 간 편중 지원을 해소하고 위 재해구호물자의 접수 배부 업무에 따른 행정력의 집중을 완화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

그리고 앞으로의 이재민 구호서비스는 고령자와 신체장애자, 그리고 유아 등의 재해 약자에 대한 대책 등을 고려할 필요가 있다. 일본의 누마즈(沼津)시에서는 자주방재조직의 구호활동으로 '아동취급반'이라는 역할분담도 있다. 또한 주민들 중의 환자나 노인에게 대하여 피난의 유도나 알림도 실시하고 있다.(野田隆, 1997)

급변하는 사회에서 이재민 요구의 다양화와 구호환경의 빠른 변화에도 불구하고, 이에 대한 한국에서의 연구는 부족한 실정이다. 따라서 현재까지의 국내 구호정책 및 서비스에 대하여 재점검하고, 선진사례를 분석하여 향후 국내 사회환경 변화에 적합한 구호조직, 구호정책 및 구호서비스의 발전방안을 마련하여야 할 것이다.

본 연구는 현재 우리나라의 이재민 구호제도의 개선을 목적으로 이재민 구호를 둘러싼 각종 제도 및 관련 분야를 전반적으로 고찰하려고 한다. 많은 재해 경험과 연구를 통해 선진화된 구호제도를 확충하고 있는 미국 및 일본을 중심으로 한 비교 연구를 통해 시사점을 발견하고 정책적 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 이재민 구호의 개념

2.1 이재민

이재민에 대한 용어 사용을 보면 영어로는 일반적으로 "victim"으로 표현 하고 있고, 한국에서는 이재민(罹災民)으로 사용되는데 국어사전적인 의미는 "재해를 입은 사람"을 뜻한다. 한편, 같은 한자문화권인 일본에서는 피재자(被災者)라는 용어로 사용하고 있으며 의미는 한국과 유사하다.

법률적 용어 개념을 보면, 「재해구호법」에서 "재난 및 안전관리 기본법" 제3조 제1호가목에 따른 재해로 인하여 피해를 입은 자"를 이재민으로 규정하고 있으며 2010년 재해구호계획 수립 지침에서 정한 이재민 세부기준에서는 "대피여부에 관계없이 주택의 전파·유실, 반파·침수 등과 인명피해 등을 당한 경우"를 이재민으로 하고 있다. 그리고 "재해로 인하여 피해가 예상되어 일시 대피한 자"를 "일시대피자"라 한다. 그러나 구호서비스 내용에 따라 또는 서비스를 제공하는 기관에 따라 수급권자 요건이 다르기 때문에 이재민의 개념은 다를 수 있다.

한국에서는 「재난및안전관리기본법」에서 자연재해, 인적재난, 사회적 재난을 포괄하여 국민의 생명·신체 및 재산 보호를 규정하고 있다. 「재해구호법」에서는 자연재해에 한정해서 이재민의 범주를 다루고 있으며, 자연재해외의 이재민에 관해서는 「재난및안전관리기본법」 제66조 3항에 근거한 「재난지역 피해주민의 생계지원에 관한 규정」에 따라 지원되고 있다.

재해의 개념에 따라 이재민의 범주도 달라진다. 과거에

2) 공무원들이 8일 밤낮을 쉬지 않고 수해 복구 현장을 뛰어다니느라 과로로 쓰러지는 사례가 잇따르고 있다. 경북 김천시 부항면사무소 총무계장 허평(52·여전2리)씨는 9일 오전 2시쯤 부항면 어전2리 노상에서 옷을 갈아 입으러 집으로 가다 쓰러져 김천의료원으로 옮겨진 중 숨졌다. 강원도 동해시 재해대책본부 통제관으로 철야 비상근무하던 최장순(53) 건설국장은 7일 상항실에서 쓰러져 병원으로 긴급 이송돼 치료를 받았다. 이에 앞서 지난 5일에는 동해시 부곡동사무소에서 구호품 운반작업을 하던 동해시 세무과 장홍영(36)씨와 공보문화담당관실 최상준(37)씨가 허리와 다리를 각각 다쳐 전치 2,3주의진단을 받아 통원치료를 하고 있다. [대한매일] 2002-09-10 (사회) 뉴스 29면

3) 쌀의 경우 김천시는 세대 당 14포대가 배부된 반면 광양시는 0.75포대가 배부되어 약 18배의 차이가 발생했고, 같은 김천시 내에서도 부항면은 쌀 32포대(20kg), 라면 75박스(24개입) 등 구호물자가 다량 배부된 반면 양곡동의 경우 쌀 9포대(20kg), 라면 11박스(24개입) 배부(갑사원, 2003)

는 재해를 당했다는 개념은 물리적 정의에서 주로 파악하였으나, 최근에는 사회적 정의로 확대해서 인식되어지고 있다. 재해에 대한 물리적 정의는 재난을 재산피해와 인명피해의 정도에 초점을 맞추어 바라보는 관점이다. 사회적 정의는 인간생활의 영역에 영향을 미치는 사회적 요인도 고려한다. 사회적 관점에서는 재난으로 인한 그 지역사회 의 충격과 혼란상태를 중요시한다.(류충, 2005) 따라서 이재민에 대한 보호는 인명 피해나 재산적 손실에 한하지 않고 심리적 충격 등으로 인한 피해를 고려한 사회적 개념에서 이루어져야 하며, 구호 서비스도 이에 대한 대책을 포함해서 확충해 나가야 할 것이다.

한편 이재민 중 재해약자에 대한 개념 이해도 필요하다. 최근 포항노인요양원에서의 참사⁴⁾에서 보듯이 노약자, 장애인 등 재해약자에 대한 보호 대책이 필요하기 때문이다. 재해약자란 자신이 위험에 처한 경우 그것을 알 수 있는 능력(위험관찰능력), 위험을 알리는 정보를 받아들이는 능력(정보입수, 발언능력), 그러한 위험에 대해 적절한 행동을 취할 능력(행동능력)의 면에서, 장애를 가지고 있는 사람들을 총칭하는 개념이다. 재해약자에 대한 개념을 고령자나 장애인만으로 한정해서 생각하기 쉽지만 환자, 장애인뿐만 아니라 이해능력이나 판단력이 없는 영유아, 고령자 뿐만 아니라 재해정보나 지리정보에 관한 지식이 부족하거나 의사소통이 불편한 한국에 거주하는 외국인도 재해약자라 할 수 있다(이은애, 2008).

2.2 구호활동

한국의 「재해구호법」 제4조(구호의 종류 등)에서는 이재민에 대해 의·식·주 지원과 보건, 의료서비스, 장사

등을 제공하여 이재민을 보호한다고 구호활동을 규정하고 있다. 일본에서는 「재해구조법」에서 구호활동을 규정하고 있다. 일본에서의 「재해구조법」에 따른 구조의 종류는 다음과 같다(동법 제23조).

①수용시설(응급가설주택 포함)의 공여, ②탕불, 기타에 의한 식품의 지급 및 음료수의 공급, ③피복, 침구, 기타 생활필수품의 지급 또는 대여, ④의료 및 조산(助産), ⑤재해를 당한 자의 구출, ⑥재해를 당한 주택의 응급수리, ⑦생업에 필요한 자금, 기구 또는 재료의 지급 또는 대여, ⑧확용품의 지급, ⑨매장, ⑩앞의 각호에 규정한 것 이외 정령으로 정한 것 등으로 규정.(이호동의, 2009)

같은 한자문화권이면서도 일본에서는 구조라는 용어로 사용되는 데 비해 우리나라에서는 구호라는 용어로 이재민 보호활동을 규정하고 있다. 우리나라에서는 실제 일상생활에서 구조⁵⁾라는 용어보다 구호라는 용어가 더 포괄적인 활동으로 사용된다. 구호⁶⁾는 「재해구호법」 규정에서 보듯이 이재민을 보호하는 일체의 활동을 지칭한다.

3. 한·미·일 이재민 구호제도 비교

3.1 재해구호관련 법체계

3.1.1 한·미·일 재해구호 법체계 비교

한국에서는 재난에 관해 「재난및안전관리기본법」이 기본법이며, 재해 구호와 관련해서는 「재해구호법」이 있다. 일본에서는 「재해대책기본법」이 재난의 기본법으로, 「재해구조법」이 재해구호의 직접적인 개별법으로 기능한다.

4) 2010년11월 12일 새벽 경북 포항시 인덕노인요양원에서 화재가 발생하여 10명이 숨지고 17명이 부상하였다. 화재가 발생한 사무실은 전소됐으나 노인들이 실제 거주하는 방에는 불길이 번지지 않았다. 그럼에도 큰 인명피해가 발생한 것은 요양원이 혼자 거동하기 어려운 중증의 치매 및 중풍 환자들을 수용하면서 화재경보기나 스프링클러를 갖추지 않았기 때문이다. 요양원의 건물 연면적이 378m²로, 소방법에서는 400m²이상의 건물에 대해서만 화재경보기를 설치하도록 돼있어 소방법규를 위반하지 않았다고 밝혔다. 전국 곳곳에 노인요양시설이 우후죽순격으로 들어서고 있는 상황을 감안할 때 중증환자들을 수용하는 시설에 대해서는 규모에 관계없이 소방안전 시설을 강화하는 등의 조치가 필요하다.(국민일보, 2010.11.12)

5) 재난 따위를 당하여 어려운 처지에 빠진 사람을 구하여 줌(국립국어연구원, 1999).

6) ① 재해나 재난 따위로 어려움에 처한 사람을 도와 보호함. ② 병자나 부상자를 간호하거나 치료함(국립국어연구원, 1999).

그러나 법체계가 다른 미국의 경우에는 「스태포드법」에서 재해구호와 관련한 제반 사항을 포괄적으로 규정하고 있다.

재해구호와 관련하여 상기한 한국과 미국 및 일본의 법령들은 재해구호에 대해 포괄적인 내용들을 담고 있다. 구호관련 조직, 구호물자, 재해의연금, 구호금, 교육훈련, 임시주거시설, 재해약자 구호 등 여러 가지 내용들을 포괄하고 있다. 한국의 「재해구호법」과 일본의 「재해구조법」에서는 이재민 구호와 직접적인 내용을 규정하고 있으나, 미국의 「스태포드법」은 기본법적인 성격과 개별법적인 성격을 모두 가지고 있어 포괄적이면서도 구체적으로 규정하고 있다. 예를 들어 교육훈련의 경우 한국과 일본은 기본법에서 규정하고 있고 「재해구호법」과 「재해구조법」에서는 규정하고 있지 않지만, 「스태포드법」에서는 교육훈련도 다루고 있다. 한국이나 일본에서는 직접적으로 재해약자에 대한 법 규정은 없으나 「스태포드법」에서는 이를 구체적으로 기술하고 있다.

재해구호와 관련하여, 한국은 「재해구호계획」이나 「재난구호 및 재난복구 비용부담기준」, 「재난지역 피해주민의 생계지원에 관한 규정」등이 재해구호와 관련한 주요 법령을 보완하고 있다. 미국은 재해구호와 관련하여 「스태포드법」 말미에 관련 법들에서 재난구호와 관련한 내용들을 포함시키고 있으며, 「국가대응계획」(NRP)이 있다. 일본은 「방재계획」, 「일본적십자사와 후생노동성과의 협정서」, 「일본적십자사 의연금 취급 가이드라인」 등이 있다.

3.1.2 시사점 및 제도 도입 방안

한국이나 일본의 경우 기본법과 그 하위 법으로서 개별법을 갖는 법체계를 가지고 재해구호와 관련된 구체적인 내용은 개별법에서 규정하고 있으나, 미국은 「스태포드법」이 기본법이며 개별법적 성격을 가지고 이재민 구호에 관한 포괄적이고 구체적인 사항을 규정하고 있다. 예를 들어 “음식 쿠폰 및 배분”, “미아 정보센터” 등과 같이 구체

적인 내용을 하나의 법에서 담고 있다. 또한, 이재민 구호에 관하여 관련 법령들에서 규정한 주요 내용들을 부록에서 담고 있다.

일본은 이재민 구호에 관한 사항을 개별법에서 규정하고 있다. 그리고 일본의 경우 법령외에도 규정이나 지침을 통해 세부사항을 구체적으로 담아 관리하고 있다. 예를 들어 평성16년 태풍 23호 재해의원금의 조사연구 보고서를 보면 일본공인회계사협회에서 의연금을 감사할 때에 그 근거를 「일본적십자사 의연금 취급 가이드라인」으로 하였다.

미국과 일본에서는 재해약자에 대한 법률이나 규정을 상세히 담고 있으나, 한국에서는 이에 대한 법령이나 규정을 찾기 힘들다.

미국이나 일본에서는 법률적으로 별로 취급하지 않는 의연금관련 조항이 한국의 「재해구호법」에서는 거의 절반을 차지하고 있을 정도로 높은 비중을 보이고 있다.

미국과 일본에서는 이재민 구호에 관한 법률적 범위를 자연재해뿐 아니라 인적재난까지 포괄하고 있으나, 한국의 경우 「재난지역 피해주민의 생계지원에 관한 규정」에서 인적재해 이재민을 보호하기는 하지만 「재해구호법」에서는 자연재해에 국한하여 이재민을 보호하고 있다.

시사점을 통해 고찰한 한국의 법체계의 개선방향은 국민들의 안전복지에 대한 사회적 욕구를 반영할 수 있도록 「재해구호법」에서 이재민 구호와 관련된 내용을 확충할 필요가 있다. 특히 재해약자에 관한 내용을 보완해야 할 것이다. 그리고 「재해구호법」에서 규정하고 있는 이재민의 범위가 자연재해에 국한되어 있으나 위험사회의 도래로 인하여 인적재해로 인한 피해가 증가되고 있는 현실을 감안할 때 이재민의 범위를 인적재해까지 포괄하는 법안 마련이 필요하다.

3.2 재해구호 조직체계

3.2.1 한·미·일 재해구호 조직체계 비교

재해구호와 관련하여 한국의 정부조직은 중앙재난안전 대책본부가 재해구호의 기본 조직으로 작동한다. 미국은 EOC(Emergency Operation Center)라는 민관협력조직이 총괄하며, 일본에서는 중앙방재회의의 주도하에 비상재해대책본부가 역할을 수행한다. 미국에서는 재해구호의 현장 지휘체제로 ICS(Incident Command System)라는 동일한 구조체계를 가진다.

재해구호와 관련한 민간 조직으로는 한국은 전국재해구호협회, 대한적십자사, 지역자율방재단, 한국재난안전네트워크, 자원봉사센터, 의용소방대, 재난재해 극복을 위한 경제계 네트워크 등이 있으며, 미국은 미국적십자사, NVOAD, CERT, CITIZEN CORPS 등이 있다. 일본은 지역자율방재조직, 일본적십자사, 사회복지협의회, NVNAD 등이 활동하고 있다.

각 조직을 기능별로 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 재해 구호와 관련 구호총괄 기관으로 한국은 소방방재청과 지역구호센터가, 미국은 FEMA와 미국적십자사가, 일본은 중앙방재회의가 중심적인 역할을 맡고 있다. 구호물자와 관련해서는 한국은 시군구 접수배분센터, 미국은 대응 물류센터 및 미국적십자사, 일본은 도도부현의 구본부, 산업관광부, 행재정부, 문화시민부 그리고 일본 적십자사가 있다.

의연금과 관련하여 한국은 배분위원회가 기능하고 있으며, 미국은 미국적십자사, United Way of America, EOC의 의연금품 관리 조정팀이 자체적으로 활동한다. 일본은 한국과 비슷하게 배분위원회가 활동한다. 구호금은 한국의 경우, 소방방재청과 지방자치단체가, 미국은 FEMA와 미국적십자사가 일본은 도도부현과 시·정·촌이 관리하는 것으로 보아야 한다.

교육훈련과 관계하여, 한국은 국립방재교육연구원, 대한적십자사, 전국재해구호협회, BCP협회 등이 있다. 미국은 EMI, 미국적십자사, 플로리다주립대학 등이 주요한 활동들을 수행한다. 일본은 방재관, 사람과 방재 미래센터, 방재·위기관리디지털대학, 일본적십자사, 방재사 등

이 대표적 교육기관 및 프로그램이다.

3.2.2 시사점 및 제도 도입 방안

한국의 재해구호 조직에 대해 미국과 일본의 현황과 이론적 검토를 통해 도출한 시사점은 미국은 ICS라는 통일된 조직구조를 연방조직에서부터 최일선 현장조직에 이르기까지 동일하게 공유하고 있다. 재해구호와 관련한 업무가 전체적인 재난관리체계에 통합되어 운영된다. 따라서 국가적인 재난관리에 있어서 통합적인 관리가 가능하다. 또한 기능중심적으로 운영되고 있으며, 관련 기관간의 조정 및 협력체계가 잘 구축되어 있다.

일본은 평상시 조직에 재해시 활동할 임무가 명확하게 부여되어 있어 관련 담당직원들이 재해시 구호활동 업무를 잘 숙지하고 있다. 그러나 단점으로는 부서간의 연계성이 부족하여 관리체계의 통합성이 떨어진다.

미국 및 일본의 재난관리 조직은 한국에 비해 보다 충분한 인력자원을 확보하고 있다. 예를 들어 미국 플로리다주 Escambia 카운티의 EOC 근무인력은 비상시에는 300여명에 이른다.

미국 및 일본에서는 재난시에 민간의 참여를 통해 재해구호 역량을 높이고 있다. 예를 들어 미국의 재난상황실에는 적십자사, 자원봉사단체 등 민간단체의 요원들도 참여하고 있다.

시사점을 토대로 한 선진 이재민 제도의 도입을 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 한국의 재해구호관련 조직들이 통합적으로 운영되지 못하고 있다. 예를 들어 「재해구호법」에 의거한 지역구호센터 조직과 긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙에 의거한 긴급구호조직의 구성이 다르다. 따라서 장기적으로는 미국의 ICS체계와 같이 연방에서 일선 현장에 이르는 통합적인 조직 구성의 표준을 확립할 필요가 있다. 또한, 지역자율방재단과 한국재난안전네트워크 등과 같이 유사한 자주방재 조직간의 통합적인 운영체계를 위해 단체들의 특성에 따른 역할 분담과 연계방안을 마련하

여야 할 것이다.

둘째, 선진사례와 같이 안전복지서비스의 확대를 위해 민간조직의 참여를 증진시켜 전체적인 재해구호 역량을 강화해야 한다. 예를 들어 미국의 경우 CAN (Coordinated Assistance Network)⁷⁾을 통해 자원봉사단체들간의 정보 공유를 통한 통합적인 지원체계를 갖추고 있으며, 일본의 경우 정부가 인프라를 구축하고 민간이 자율적으로 운영하는 공설민영(公設民營)의 개념을 지향하고 있다.

3.3 구호물자 관리체계

3.3.1 한·미·일 구호물자 관리체계 비교

구호물자와 관련하여 한국은 구호물자 접수배분센터, 미국은 EOC 물류부 및 미국적십자사가 주요 기관이다. 일본은 도도부현, 구(區) 본부, 산업관광부, 행정정부, 문화시민부 등이 해당된다.

구호물자 운영현황을 보면 한국은 그 관리규정이 「재해구호법」에 나와 있다. 미국은 「스태포드법」, Sec. 307. (42 U.S.C. 5150)*, Sec. 315. (42 U.S.C. 5158), Sec. 412. (42 U.S.C. 5179), Sec. 413. (42 U.S.C. 5180) 등의 조항이 관련되어 있다. 일본은 지역방재계획이 중요하다.

3.3.2 시사점 및 제도 도입 방안

미국과 일본의 구호물자와 한국의 구호물자에 관련된 사항들을 비교하여 보면 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 미국은 이재민 구호물자에 대한 책임을 민간단체 중심으로 지원하고 있다. 정부는 재해초기 응급구호물자를 지원하고, 이후는 미국적십자사 등 민간단체가 주도적으로 구호물자 및 서비스를 제공한다.

둘째, 일본은 이재민 구호물자에 대해 정부 책임으로 지원되는데, 일본적십자사가 구호품 전달에 주요한 역할

을 맡고 있다.

셋째, 미국 및 일본의 정부물자는 운송업체와 계약을 맺어 수송을 책임지도록 하고 있다. 특히 미국은 카트리나 시의 물자 수송의 혼란 문제를 보완하기 위해 정확한 물자 보급 확인을 위한 GPS체제를 갖추었다.

넷째, 미국의 특색으로 구호물자 외에 즉시결제카드를 지급하여 이재민들의 선택에 의해 필요한 물품을 구입할 수 있도록 하고 있으며, 일본의 장점으로는 라디오, 후레쉬, 안면세트 등 다양한 용품을 지원한다는 점이다.

위의 시사점을 통해 한국의 구호물자와 관련된 보다 나은 제도를 위한 개선점은 다음과 같은 사항들을 꼽을 수 있다.

현재 한국의 재해구호 물자관리는 공무원 중심으로 이루어지고 있다. 재해구호 물자의 관리 및 배분에 있어 재난부서의 공무원들이 담당하고 있다. 재난부서 공무원들의 경우 재난시 관련 업무들이 폭주하고 있는 데다 물자관련 업무까지 맡을 정도로 업무의 과중에 시달리고 있으며, 이는 재해구호 물자관리의 부실로 이어진다. 따라서 재난시 구호 물자 관리에 대한 매뉴얼 등을 실효성 있게 정비하고, 재난 물자 관리에 있어 재난시 타 부서의 실질적인 지원을 증진시키기 위해 전체 직원들의 교육훈련을 강화해야 한다. 또한 재난시 구호물자 관리에 있어 민간단체들의 참여할 수 있는 방안을 제도적으로 마련해야 하고 참여를 유도해야 한다. 따라서 정부요원을 비롯하여 민간 관련 조직들의 구호물자 전문요원을 육성 확충하여야 한다.

일본에서는 안면세트, 대피용품, 응급처치용품 등 다양한 품목을 지급하고 있고, 미국에서는 즉시현금 결제카드를 활용하기도 한다. 따라서 선진 사례에서처럼 이재민의 다양한 욕구충족을 위해 최종 수요자의 입장에 부합할 수 있도록 구호품의 현대화를 추진하고 현금 지급 방법을 고려할 필요가 있다.

미국의 경우, 물품이 정확히 전달되었는가를 확인하기

7) <http://www.can.ort/our-mission/about-can> 참조

위해 GPS 등을 활용하고 있다. 한국의 경우도 구호물자의 정확한 위치 파악과 전달상황 등을 확인할 수 있도록 미국의 사례를 벤치마킹하는 것을 고려해야 할 것이다.

3.4 재해의연금·구호금 관리체계

3.4.1 한·미·일 재해의연금·구호금 관리체계 비교

의연금의 모금에 있어 한국에서는 「재해구호법」에 법적 근거를 두고 있다. 한국은 전국재해구호협회에서 모금 허가를 받아 모금하고 있는 반면, 미국과 일본에서는 의연금의 모금에 대해 허가사항이 아니라 자유롭게 모금활동을 할 수 있다는 것이 다르다. 따라서 미국에서는 별다른 규정은 없고 기부금에 대해 세금혜택이 있는 편이다. 의연금 모금 기관은 미국적십자사나 United Way of America가 중심적인 역할을 한다. 일본에서도 법인세법이나 소득세법에서 기부금 세제 혜택을 규정하고 있으며, 지역방재계획에 의거해서 배분위원회가 중심적인 역할을 하고 있다. 모금에 관한 가이드라인은 법이 아니라 「일본적십자사의 연금 취급 가이드라인」에 의거해서 처리되고 있다. 일본의 모금 주체는 일본적십자사, 중앙공동모금회, 매스컴, 지방자치단체 등이 있다.

의연금 지급에 대해서도 차이를 보인다 한국은 배분위원회가 지원을 하는데, 지자체에서 의연금 지원대상자를 확정하면 구호협회에서 즉시 이재민 개인통장계좌로 입금하게 되며, 사망자, 부상자에 대한 지급 및 주택파손·침수에 대한 지급, 생계지원 대상 피해 등에 대한 지급이 이루어진다. 미국에서는 재해 규모에 따라 지역차원의 지원이 이루어지다 미흡시 전국적 차원에서 모집하여 지원하는데, EOC (Emergency Operation Center)의 기부조정팀이나 American Red Cross 등을 통해 지원이 이루어진다. 이 때는 음식, 옷, 주택 수리 등과 같은 즉각적인 구호활동이나 사망시 장례보조, 부상자에 대한 치료비 지원 등이 지원된다. 일본에서는 한국과 마찬가지로 배분위원회를 통해 이루어진다. 피해증명서를 통해 배분위원회의

결의에 의해 지급되며 인적피해, 주택피해에 대한 위로금이 지급된다.

재난지원금은 「재난및안전관리기본법」 제67조, 재해구호기금은 「재해구호법」 제14조, 제15조에 의해 조성되며, 「재난구호 및 재난복구 비용부담기준」 등에 관한 규정 제4조, 제9조에 근거해 지원되고 있다. 지원은 사망자 및 실종자의 유족, 부상자, 응급구호, 장기구호 및 세입자 보조 등을 위해 사용된다. 미국은 「스태포드법」 Sec. 408. (42 U.S.C. 5174)나 Sec. 307. (42 U.S.C. 5150)*에서 재정 및 기타 지원, 대부분 기타 금융지원 등을 규정하고 있다. 일본에서는 「재해구조법」 37조, 「재해위로금의 지급 등에 관한 법률」과 「피해자생활재건지원법」에 근거하여 재해조의금, 재해장애위로금, 이재민생활재건지원금 등으로 지원이 이루어지고 있다.

3.4.2 시사점 및 제도 도입 방안

재해의연금·구호금에 대한 한·미·일을 고찰해보면 법적 체계가 다르고 운영방식에 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 한국은 「재해구호법」으로 허가자에 한해 의연금을 모집할 수 있으나, 미국이나 일본은 재해의연금에 대해 기부금과 같이 취급하여 별도의 허가를 요하지 않아 평소 일반 기부금 모금방법과 큰 차이가 없다. 그러나 조세법을 통한 감면 혜택에 차이가 있어 공신력 있는 기관이 모금이 될 수 있도록 간접적인 조정이 있으며, 투명한 성금관리를 위한 감독기능을 통해 의연금이 본연의 목적에 사용되도록 규제한다. 의연금품관리 및 구호금과 관련한 주요 사항을 정리하면 다음과 같다.

미국에서는 의연품 과다에 따른 문제를 홍보해서 현금으로 기부할 것을 권장하고 있다.

일본에서는 2004년 니가타지진 이후 원활한 의연품 관리를 위해 기부물품 접수를 제한하는 지자체가 늘어나고 있다. 일본 적십자사 의연금 취급 가이드라인에서는 의연품에 대해서는 이재민의 수요 등의 확인이 곤란하기 때문에, 원칙적으로 취급하지 않는 것을 규정하고 있다.

미국은 정부지원으로 구호품관리프로그램을 개발하여 전국의 민간단체에게 배부하여 민간단체가 주도적으로 의연품을 관리하고 있다. 민간단체들은 AIDMATRIX (<http://www.aidmatrix.org>) 프로그램을 통해 구호물자 배분정보를 공유하고 있다. 그러나 일본은 정부가 구호물자를 주도적으로 관리하기 때문에 민간단체 차원에서 구호물자 관리 프로그램을 운영하지 않는다.

일본에서는 보다 충분한 구호예산을 통해 다양한 지원을 하고 있다. 재해조위금외에도 재해장애위로금을 지급하고 있으며, 피해자재활재건지원금을 통해 전기세탁기, TV, 전기 청소기, 전기냉장고, 침구 등을 구입하거나 수리할 수 있으며 특별한 사정에 의하여 생활에 필요한 물품(냉난방 기구 등)의 구입비 또는 수리비를 지원하고 있다. 또한 주거 이전비, 주택을 대차하는 경우의 사례금 등을 지원하고 있다.

한국의 경우 물품이 과다하게 접수되어 관리상 어려움이 있으므로, 미국 및 일본의 사례에서처럼 의연품 모집을 지양하고 현금모집을 지향하기 위한 적극적 홍보가 필요하다.

정부기관 및 재해구호 관련 민간 기관들간의 조정을 위하여 구호품관리 체계를 검토하고 개선할 필요가 있다. 미국은 정부지원으로 AIDMATRIX 구호품관리프로그램을 개발 및 보급하고 있는데, 이를 벤치마킹할 필요가 있다.

미국은 재해의연금을 통해 민간단체들의 이재민에 대한 다양한 서비스를 제공하고 있다. 한국의 경우에도 다양한 이재민 수요의 충족을 위해 의연금의 사용처를 확대할 필요가 있다.

일본과 같이 구호기금을 보다 확충하여 이재민 욕구 상승에 따른 지원방안을 확대할 필요가 있다.

3.5 구호교육·훈련체계

3.5.1 한·미·일의 구호교육·훈련 체계 비교

재난구호와 관련하여 정부와 민간 부문 모두에서 교육

이 이루어진다. 우선 정부의 교육훈련은 한국에서는 국립방재교육연구원에서 재난구호과정 및 지역자율방재단 교육과정을 운영하고 있다. 미국은 EMI에서 정부부문의 교육을 담당한다. 일본에서는 방재·위기관리 디지털 대학이나 사람과 방재 미래센터 등을 활용한다.

재해구호는 민간에서도 활발하게 교육이 이루어지고 있다. 한국의 경우, 대한적십자사, 전국재해구호협회, 자원봉사센터 등에서 각자의 교육 프로그램을 가지고 교육훈련이 이루어진다. 미국에서는 미국적십자사가 재난구호 책임기관으로서 교육프로그램을 운영하고 있다. 또한 플로리다주립대(Florida State Univ.)의 CDRP(Center for Disaster and Risk Policy) 등에서 정부와의 파트너십을 형성하여 정부 및 민간요원에 대한 교육도 담당하는 등 유기적인 체계가 이루어지고 있다. 일본에서는 방재사제도, 일본적십자사 등을 통해 교육훈련이 이루어진다.

3.5.2 시사점 및 제도 도입 방안

미국은 정부와 대학간의 MOU가 형성되어 있어 민간 전문가를 정부요원들의 교육에 활용하고 있다. 플로리다 주립대의 연구소(CDRP)의 경우, 매년 수천명에 이르는 정부 공무원들에 대한 맞춤형 교육을 실시한다. 또한 미국에는 현재 재난관리 관련 강좌가 개설된 대학이 약 200여개에 이른다. 이는 10년 전에 비해 10배 이상 증가한 것이다.

미국은 정부, 민간 구호요원 교육에 있어 적십자사가 교육훈련의 상당부분을 담당하고 있다. 일반 자원봉사자 대상으로 각 단계별 및 분야별 전문교육이 이루어지고 있으며 교육훈련의 이수자에 대한 인증서를 부여한다. 또한 적십자사 교육은 유료로 진행되는데, 본인이 부담할 정도로 호응도가 높다.

일본에서는 재해구호 훈련이 매우 실제적으로 이루어지고 있다. 예를 들어, 지진 발생해서 상황실로 집합하는 훈련을 하기 위해 실제적으로 걸어서 비상소집에 응하는 훈련이 실시되고 있다.

한국의 경우, 민간 교육기관의 활용도가 낮다. 따라서 미국의 사례에서처럼 민간 교육기관을 육성 지원하고 민간자원을 활용할 필요가 있다.

한국의 경우, 전문 구호 봉사자 양성 미흡으로 체계적 봉사자관리 곤란한 실정이다. 재난시 자원봉사자에 대한 사전 교육 미흡하여 주의사항조차 제대로 숙지시키지 못하는 상황에서 구호에 혼선을 빚기도 한다. 또한 재해구호 교육의 인센티브가 부재하다. 예를 들어 지역자율방재단 등의 교육의 참여율이 저조한 실정이다. 따라서 평상시 민간 교육기관에서 전문 재해구호 봉사자들을 교육할 수 있는 시스템을 확충하고 정부는 이를 지원하여야 할 것이다.

재난시 일반부서 공무원들의 재해교육 미흡으로 단순 업무지원에 그치고 있다. 이를 개선하기 위해 일반 공무원들에 대한 재해 구호교육을 강화할 필요가 있다.

이장이나 통반장 등 행정보조요원들이 재해구호에서 실질적인 역할을 하고 있는 만큼 이들에 대한 재해구호 교육 프로그램을 개발하는 등 교육을 강화해야 할 것이다.

3.6 임시주거시설 지원체계

3.6.1 한·미·일의 임시주거 시설 지원체계 비교

임시주거 시설 지원에 관해서는 한국과 미국 및 일본 모두 법적 기준을 가지고 있다. 한국은 「재해구호법」 제 4조에서 규정하고 있으며, 미국은 「스태포드법」 408절 (Sec. 408.) (42 U.S.C. 5174)나 683절 (Sec. 683.) (6 U.S.C. 772)에서 규정한다. 일본에서도 「재해구조법」 제 23조 제1항에서 규정하고 있다.

지원내용에 있어서는 다소 차이를 보이고 있다. 한국은 임시가설 주택을 지원하고, 일본도 공영주택 임시가설주택을 지원하고 있다. 반면 미국에서는 주택 임대, 조립 등에 재정지원, 수리, 재배치 지원, 항구/반항구적 주택 건설 지원 등 다양한 내용들을 규정하고 있다.

임시주택의 시설에 대해서 한국과 일본은 별도의 표준이 제시되고 있다. 한국은 임시주거시설 표준도가 있고 일

본은 1DK 6평, 2DK 9평, 3DK 12평 등으로 구성된다. 그렇지만 미국에서는 Sec. 323. (42 U.S.C. 5165a)의 기타 연방 법령들의 건축규정을 준수하도록만 규정하고 있다.

3.6.2 시사점 및 제도 도입 방안

미국의 호텔, 렌트 등 임시주거의 지원 방식도 다양하다. 또한 허리케인 카트리나 사례의 경우, 여객선, 자동차 이동주택 등 다양한 임시주거 시설을 활용하고 있다.

일본의 경우, 임시주거는 유닛형과 조립형으로 가족구성에 따라 3가지 타입으로 분류되며 내부에 화장실, 욕실, 수납공간, 세탁공간, 장애자, 노약자 시설 등이 완비되어 있다. 또한 공동시설물의 경우 50동마다 1개소의 집회소와 단지 입구 등에 치료의 집 등이 설치되어 이재민의 의사소통 및 안정에 도움을 주고 있다.

미국은 임시주거 시설 활용 후 매각 등에 대해서도 규정하고 있으며, 일본은 임시주거 시설 사용 후 활용은 시공업체에서 일괄 처리하여 학교 또는 임시주거로 재활용되어진다.

한국은 이재민을 위한 임시주거 대책으로 공원과 같은 공공용지에 컨테이너 등을 활용한 임시주거시설을 세우는 것에 치중해 왔으며, 이로 인해 공공용지를 이용하는 다른 주민들과의 갈등을 빚기도 하였다. 선진 사례와 같이 가건물 제공에 치중하는 경향에서 벗어나 미국과 같이 다양한 방식들을 활용할 필요가 있다.

선진국은 임시주거 시설에 있어 재해약자에 대한 대책을 강구하고 있다. 우리의 경우도 이에 대한 고려가 필요하다. 또한 선진사례의 경우처럼 임시주거 주택이나 임시주거 시설의 사용 후 매각이나 재사용 등에 대한 규정도 보완할 필요가 있다.

임시주거도 주거로서 가지는 문화적, 사회적 산물이므로 지역성, 기후성, 문화성, 경제성 등 다양한 변수 요인들로 임시주거 양식을 검토할 필요가 있다.

3.7 재해약자 구호체계

3.7.1 한·미·일의 재해약자 구호체계 비교

재해약자 구호에 관해서는 그 내용에 있어 다소 차이를 보인다. 한국에서는 법적 근거가 거의 없고 「재난및안전관리기본법」 제26조에서 미약하게 규정하고 있는 반면, 미국에서는 「스태포드법」 Sec. 616. (42 U.S.C. 5196f), Sec. 689b. (6 U.S.C. 774), Sec. 689c. (6 U.S.C. 775), Sec. 616. (42 U.S.C. 5196f)*, NFPA101 Life Safety Code 등에서 다양하게 규정하고 있다. 일본에서도 재해약자 대응방재 매뉴얼, 재해시 요원호자 피난지원 가이드라인 등에서 규정한다.

구호 현황에 대하여, 한국은 안전복지서비스 프로그램이 있고, 미국은 취약계층의 대피를 위한 팁 가이드라인을 제작 배포하여 숙지시킨다. 일본에서는 재해시 요원호자 피난지원 가이드라인이 준비되어 있다.

3.7.2 시사점 및 제도 도입 방안

미국의 경우, 재해약자 구호를 위한 팁이 구체적으로 명시되어 구호 담당 요원에 배포되어 있다. 또한 영어가 부족한 이들을 위한 서비스 장치가 법적으로 규정되어 있다. 대형 재난시 가족들의 생사 확인이나 실종가족 정보 및 재결합을 규정하고 있다.

미국의 경우, ENLA의 회원단체인 SFIVC는 고령자, 장애인 등에 대해 서비스를 제공하고 있으며, HHCLA는 홈리스를 중심으로 한 건강, 의료 서비스를 제공하고, INFO LINE는 영어를 잘 못하는 에스닉 등에 생활 정보를 제공하고 있다.

일본의 경우, 요구호자에 대한 피난 가이드라인 등을 마련하여 재해약자에 대한 제도적 장치가 마련되어 있다. 고베지진 시 언어소통에 어려움이 큰 외국인들에 대한 지원이 절실했었고, 이에 대한 지원활동이 중요하게 대두되어 실제 언어서비스 제공 등이 있었다. 또한 노인·장애인 긴급지원네트워크나 외국인지원정보센터 등을 통해 재해약자를 위한 다양한 활동을 하고 있다.

한국은 장애인이나 고령자 이재민에 대한 구호규정 및

제도를 찾기 힘들다. 이에 대한 개선방안으로는 관련 내용을 법령 등에 규정하는 한편 관련 연구를 통한 현실의 개선이 필요하다.

외국인 100만 시대를 맞은 한국적 상황에서 이들에 대한 안전복지서비스 지원과 관련한 지원체계가 부족한 실정이므로 추후 이를 제도적으로 확충할 필요가 있다.

4. 결론

제도 도입방안에 대한 논의에 근거해서 향후 추진할 정책과제를 제시하고자 한다.

법규 정비와 관련해서는 재해구호관련 과제들을 개선하면서 구호조직 규정, 구호물자 및 의연금·구호금 규정, 구호교육 민간단체 육성관련 규정, 임시주거시설관련 규정, 재해약자 지원 법규 등을 개정하여 제도적 근거를 확립해야 할 것이다.

재해구호 관련 조직 협력 및 조정체계 모델 개발을 추진하기 위하여 정부 및 민간 구호관련 조직체계 및 운영현황을 진단하고, 재해구호 단체들의 특성에 따른 역할 분담과 연계방안 및 효율적 재해구호를 위한 민관협력 방안을 마련하여야 할 것이며, 협력 및 조정체계를 구축해 나가야 할 것이다.

재해구호 물자관리 운영체계 개발을 위해 재해구호 물자관리 매뉴얼 개발 및 보급을 추진하고, 구호품관리 전산 프로그램을 개발하여 보급하며, 이재민 욕구 변화에 따른 구호품 현대화를 추진하고, 기관간 구호품 배분 협력체계를 개선토록 한다. 그리고 물자관리 전문가 양성 위한 교육 수요 분석에 근거한 교육훈련프로그램을 개발하여야 할 것이다.

의연금 활용체계 진단 및 개선을 위해 현재의 의연금 사용방식 및 배분체계를 진단하고, 민간 참여 확대를 통한 의연금 모집 활성화 방안을 마련하며, 의연금 사용자 확대 및 관련 규정을 보완해 나가야 할 것이다.

재해구호 역량 강화를 위한 교육프로그램 개발을 위해

재해구호 정부·민간 인력 교육 수요(필요 역량)의 도출 및 교육과정 개발을 추진하고, 민간 교육기관 육성 및 활용 방안을 마련하며 해외 전문기관 활용, 재해구호 훈련의 실효성 확보 등을 추진하여야 할 것이다. 또한 재해구호 민간 전문가 양성 및 활용체계를 구축해 나가야 할 것이다.

임시거주시설 지원체계 개발을 위해 임시거주시설 관리체계 개선, 재해약자 위한 임시거주시설 지원체계 개발 등을 추진하며 임시거주시설의 지원 다원화 방안 및 제도 정비를 하여야 할 것이다.

재해약자 구호시스템 개발을 위해 장애인, 노인 등 재해약자의 피난 및 구호 가이드라인을 개발하고, 사회복지시설 안전 관리 및 요보호자 지원체계를 정비하며 재해약자를 위한 욕구 진단 및 관련 규정을 정비해야 할 것이다. 또한 재해약자를 위한 전문구호단체 지원 및 기관간 협력체계를 구축하여야 할 것이다.

감사의 글

본고는 2010년 국립방재교육연구원 방재연구소의 지원을 받아 수행된 연구임(No. 11-1660080-000078-01)

참고문헌

1. 감사원, 2003, 「자연재해 대비실태 감사결과」, 감사원.
2. 국립국어연구원, 1999, 「표준국어대사전」, 국립국어연구원, 서울.
3. 류충, 2005, 「재난관리론」, 서울 : 한성문화.
4. 성기환, 2006, 「재난관리와 파트너십」, 한국학술정보(주).
5. 성기환·손영수·최남희·한동우, 2009, 「재난관리 자원봉사자의 임파워먼트」, 대영문화사, 서울.
6. 이은애, 2008, “재난발생시 재해약자지원시스템 구축 방향”, 방재연구 제10권 제4호 (통권40호).
7. 이호동·문현철·이종열·위평량, 2009, 재난관리 법과 예산·기금구조, 대영문화사.
8. 野田隆, 1997, 「災害と社會システム」, 恒星社厚生閣, 東京都

<http://www.aidmatrix.org>

<http://www.can.or.kr/our-mission/about-can>