

국가재난구호 기능강화 구호서비스 개발



최상욱
고려대학교
행정학과 교수
sangchoi@korea.ac.kr



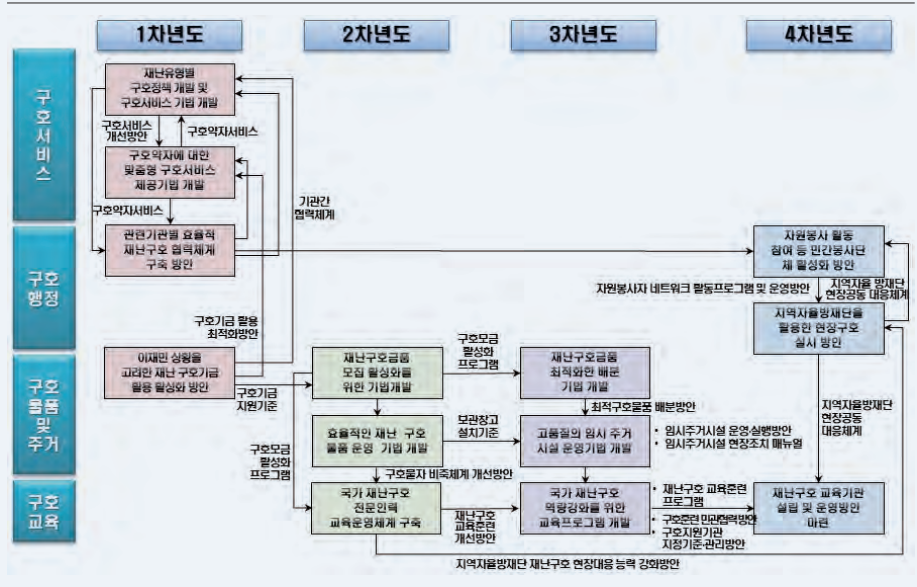
김수동
고려대학교
행정학과 석사과정
sdk1022@korea.ac.kr

1. 머리말

우리나라 재난구호 정책이나 구호서비스는 개별법령에서 이재민의 생계지원이나 긴급복구지원을 실시하고 있으나, 범정부적인 차원에서의 재난구호 정책이나 구호서비스 등의 진흥 및 총괄·조정에서 한계가 존재한다. 즉, 재난의 유형에 따라 행정안전부, 국토교통부, 산업통상자원부, 환경부 등 관련부처에서 개별법령으로 추진하고 있는데, 자연재난은 재해구호법, 사회재난은 중앙재난안전대책본부 운영규정, 긴급복지지원법, 재난지역 피해주민의 생계지원에 관한 규정 등으로 구성되어 있으며, 자연재해 피해 지원은 재해구호법에 따른 재해구호기금 및 자연재난조사 및 복구계획수립 지침(행정안전부)에 따른 재난지원금으로 처리하고 있는 등 이를 총괄 및 조정하는 데 한계가 존재한다는 것이다. 이렇듯 재난유형별 법적근거 및 소관부처가 상이함에 따라 재난구호 서비스의 행동절차 비표준화, 비효율적 관리체제로 이재민 불편이 가중되고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 재난유형별 맞춤형 구호정책 및 구호서비스기법 개발과 효율적 재난구호기관 협력체계를 구축함과 동시에 재난구호 기금·금품·물품의 모집·배분·운영 최적화 기법을 개발하고, 국가재난구호 전문인력 역량강화를 위한 교육운영프로그램 구축과 전문교육기관 설립·운영방안 도출하여 국가 재난구호 기능강화 및 구호서비스를 개발하는 것을 목표로 하여 연구를 수행하고 있다.

그림 1. 연차별 연구과제 흐름도



2. 재난구호 정책 · 서비스

기후 · 사회구조 변화에 따른 신종 · 복합재난 및 사회적 재난에 대비한 통합적 대피/구호기술개발의 필요성이 제기됨에 따라, 그리고 재난피해저감과 구호서비스 역량의 극대화를 위한 현장중심, 재난지역 중심의 구호서비스 실행과 현장행동 매뉴얼이 존재하지 않는다는 문제가 제기됨에 따라 재난유형별 구호정책 및 구호서비스 기법을 개발하고자 하였다. 국제구호기준과 주요국가 재난구호 법제도 정책현황 조사와, 국내외 과거 주요재난 유형별 구호실시 사례 조사를 바탕으로 재난구호서비스 개선을 위한 전략목표 및 중점과제를 도출하였다.



표 1.
재난구호 서비스
개선을 위한
전략목표와 과제 및
중점과제

	전략목표	전략과제	중점과제
재난 구호 서비스 개선 전략 수립	재난관리기관 역할분담 및 역량 강화	구호시설, 물자, 서비스 개선	- 재난구호 인적·물적 자원 확보 - 재난관리기관별 역할분담 및 기능 강화 - 구호서비스 내용 및 규모의 구체성 확보 - 현장중심 구호서비스 체계 구축 - 지역사회중심 구호서비스 체계 구축 - 통합적 재난구호 매뉴얼 구축
	주체별·재난 유형별 구호 서비스 강화	재난관리 단계별 구호서비스 제공	- 주체별 구호서비스 강화 - 재난유형별 구호서비스 강화 - 재난관리단계별 구호서비스 강화 - 재난구호 서비스 기능 강화 - 맞춤형 재난구호 서비스 강화 - 재난구호 서비스 중복 및 사각지대 해소
	통합관리체계 구축	정보공유 및 재난 관리체계 확립	- 재난관리 정보공유체계 확립 - 재난구호활동 조정 역량 강화 - 통합적 재난관리체계 확립 - 통합적 재난구호체계 구축을 위한 법제도 개선
	재난관리 협조· 연계 체계 구축	민관협력체계 구축	- 재난관리 네트워크 구축 - 재난관리 협조·연계체계 구축 - 정부-민간 협조체계 구축 - 재난구호 분야 인프라 구축

더 나아가 범정부적 재난관리 단계별 구호서비스 절차를 제시하였고, 태풍·호우, 지진·해일, 대설·한파, 시설, 감염과 같이 6가지 유형에 대한 현장행동 매뉴얼을 제시하였다.

표 2.
현장행동
재난대응 지침

- 자연재난과 사회재난 발생 시 재해구호 현장행동 매뉴얼 자동 실행
- 시·도, 시·군·구 지역구호센터의 운영 및 피해상황 규모의 신속한 파악과 전파체계 활용
- 지역구호센터와 구호지원기관 간 통신망 확보 및 연락체계 유지
- 재해구호 우선순위에 따른 재해구호 자원 투입의 의사결정
 - 가용 재해구호 자원의 적정 배분 및 투입
 - 재난 진행상황을 판단, 위험지역의 재해구호 자원 우선 투입 및 유역단위 재해구호활동 연계 지원
 - 초기 재난피해 지역은 비축된 재해구호 자원 활용 초동 대응
 - 기상여건 등 동시다발적 자연재난 발생 우려 시 감시 및 연락체계 강화
 - 구호지원기관 간 신속한 협조체계 구축으로 조기 대응
 - 동시다발적 자연재난 발생 시 지역 구호지원기관 및 유관기관의 재해구호 자원 적극 활용
- 시·도, 시·군·구 지역구호센터 운영
 - 지역구호센터 총괄관, 조정관, 통제관, 실무반별 구성·운영 및 임무 부여·수행
 - 실무반별 재해구호 인력의 편성 및 재해구호 대응체계 확립
 - 재해구호 상황 관리를 위한 통신망 확보
 - 재난진행 상황에 따른 재해구호 자원(인력, 장비 등)의 배치 및 분배
 - 재해구호 예상 우선순위에 따른 구호활동 점검 및 확인
 - 구호지원기관 추가 재해구호 자원 요청 및 현장 배치
 - 구호지원기관이 참여한 협의회 개최

또한 우리나라의 경우 구호약자에 대한 법적 근거와 구호서비스가 규정되어 있지 않아 구호약자에 대한 맞춤형 구호서비스 개발의 필요성이 제기되었다. 구호약자에 대한 유형별 구분을 기반으로 각각의 구호약자에 대한 욕구분석을 실시하였으며(문헌연구 및 브레인스토밍), 도출된 결과를 토대로 구체적인 구호약자의 니즈를 분석하였다. 이러한 분석을 바탕으로 의·식·주·생활용품의 4가지 항목으로 구분하여 이들 각각의 항목별로 유형별 구호약자의 구호물품의 필요량, 단가 및 운영방향 등 구호약자에 대한 구호서비스 운영방향 및 기준을 정리하여 제시하였다.

표 3. 구호약자의 유형별 욕구특성 종합

유형	생리적 욕구										생활욕구									
	의				식		주				보건 의료	통신	전기	치안 안전	생활용품	위생	교통	보육 교육	통역	행정 서비스
	겉옷	속옷	신발	침구류	식수	음식	거주공간	화장실	욕실	식사공간										
장애인	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	
노인	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	
임산부	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●		
응급환자	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		
영유아	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●			
초등학생	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			
재한외국인	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
다문화가족	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
귀화허가자	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		

3. 재난구호 협력체계

재난 발생 시 구호체계 및 부처협조 등 공동협업 체계 미흡으로 구호체계 혼선에 따른 문제 발생함에 따라, 그리고 민관 간 구호 협력체계의 효율적 구축과 강화를 위한 정보화시스템 구축의 필요성이 제기됨에 따라 관련기관별 효율적 재난구호 협력체계 구축 방안을 제시하고자 하였다. 국내외 주요재난 민관 구호협력 사례조사를 통해 재난구호협력 제도 및 운영 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 더 나아가 재난구호 관련기관의 활동, 역할, 임무 및 협력체계 강화를 위한 방안을 마련함과 동시에 중앙부처 및 지자체 재난구호 협력체계 구축방안과 지자체와 민간단체 간 재난구호활동 협력방안을 제시하였다. 또한 재난유형별 민간단체 협력강화를



위한 정보화시스템 구축방안으로 재난관련 정보화, 빅데이터 기술을 이용한 재난관리 방안을 제시하여 구체화하였다.

표 4.
민관협력체계
개선방안

개선방안	주요 내용
중대본-중수본-지대본-통합지원본부 간 유기적 연계와 구호역량 제고	중대본 차원의 지원을 상시적으로 구성 및 운영할 수 있도록 중앙수습지원단 내에 “재난구호전문팀”을 구성 운영하여야 함
지자체 재난구호 협력거버넌스 개선을 통한 재난구호역량 강화	민간구호기관을 핵심민간구호기관과 전문민간구호기관으로 구분하여 민간구호기관의 역량을 전문화, 특성화하여야 함 핵심민간구호기관은 하위 기관의 재난 구호 활동을 총괄, 지휘, 관리하는 기관임 전문민간구호기관은 핵심민간구호기관의 지휘 혹은 관리 하에 해당 영역, 지역에서 재난구호 임무를 수행함
지자체, 민간구호기관 협력거버넌스체계 단계별 전환 전략	재난 발생 전에는 지자체 및 핵심민간구호기관이 주도하는 재난구호 협력 거버넌스 체계가 가동되어야 함 재난 발생 후에는 지자체 및 전문민간구호기관이 주도하는 재난구호 협력 거버넌스 체계가 가동되어야 함

그리고 위의 연구내용을 바탕으로 자원봉사 활동 참여 등 민간봉사단체 활성화 방안, 지역자율방재단을 활용한 현장구호 실시 방안과 같이 구체화된 구호영역에서 재난구호 협력체계를 제시할 수 있는 연구를 수행할 예정이다.

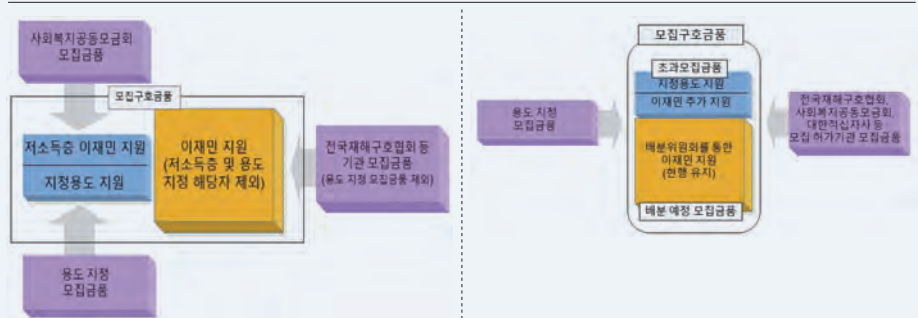
4. 구호금품운영배분 및 임시주거시설 운영

현행 재해구호기금은 자연재난으로 인한 이재민에게만 사용할 수 있어 사회재난의 경우 재해구호기금을 사용할 수 없다는 한계가 제기됨에 따라, 그리고 재해구호기금 사용용도가 지자체별로 상이하고 지원기준이 모호함에 따라 이재민 상황을 고려한 재난구호기금 활용 활성화 방안을 제시하고자 하였다. 재해구호기금의 의의 및 기존연구의 검토를 선행하였으며, 재해구호기금 관련법과 담당자 면담을 통해 재해구호기금 활용사례를 분석한 후 재해구호기금 지원기준 및 사용용도를 제시하였다.

더 나아가 이를 바탕으로 재해구호법의 개정 및 법 충돌에 따른 유권해석, 더 나아가 기관 간 거버넌스 구축을 통한 재해구호금품 모집활성화 기법을 개발하고자 하였다. 재난구호금품 모집 활성화를 위한 법·제도 개선의 일환으로 기부자 의도 반영을 위한 「재난구호법」 개정안을 제시하였고, 모집 및 배분기관 투명성 강화, 그리고 모범기부자 포상을 위한 「재해구호법」

개정안을 제시하였다. 또한 재난구호금품 모집 활성화를 위한 민간단체 협력 방안으로 기부자의 의도나 지역별 피해 정도를 감안하여 지급할 수 있는 두 가지 방안을 제시하였다.

그림 2. 재난구호금품 모집 활성화를 위한 민간단체 협력 방안

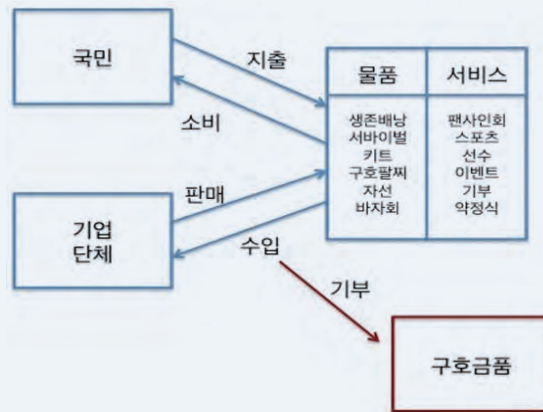


특정 금액별로 일정 비율 내에서 용도를 지정한 기부를 가능하게 함

재난 발생으로 인한 피해 규모에 따라 적정 배분 규모를 산정하고 모집 금액이 적정 배분 규모를 넘는 경우에 한해서 기부자의 의도나 지역별 피해 정도를 감안한 차등 배분을 가능하도록 함

그리고 물품 구매, 서비스 경험을 통해 인지도를 향상시킬 수 있도록 모금활동 인지도 제고 프레임워크를 제시하였다.

그림 3. 모금활동 인지도 제고 프레임워크



더불어 스토리 펀딩을 통한 모금, 모금 플랫폼 다양화, 자원봉사 활동 참여 확대와 같은 저비용 모금활동 및 이재민과의 결연을 통한 모금활동, 지역 모금 창구 설립과 같은 고효율 모금활동 모델 또한 제시하였다.

이와 관련하여 현재 재난구호금 배분 최적화를 위한 개선방안 제시, 재난구호품 배분 최적화를 위한 탐색적 연구 등과 같은 재난구호금품 최적화한 배분 기법 개발을 위한 연구를 수행하고 있다.



표 5.
재난유형별
구호물품
비축기준(안)

구분	전염병	화재	지진	
식료품	공통품목	- 생수(500ml, 3ea) - 컵라면(2ea, 490kcal) - 바초콜릿(2ea, 240kcal) - 통조림(2ea, 135kcal) - 즉석식품(카레, 짜장, 미트볼 등 3ea, 170kcal)	- 생수(500ml, 3ea) - 컵라면(2ea, 490kcal) - 바초콜릿(2ea, 240kcal) - 통조림(2ea, 135kcal) - 즉석식품(카레, 짜장, 미트볼 등 3ea, 170kcal)	- 생수(500ml, 3ea) - 컵라면(2ea, 490kcal) - 바초콜릿(2ea, 240kcal) - 통조림(2ea, 135kcal) - 즉석식품(카레, 짜장, 미트볼 등 3ea, 170kcal)
	공통품목 외	- 백미 10kg - 신선식품(과일, 야채) (1ea, 150kcal)	- 즉석밥(2ea, 305kcal) - 신선식품(과일, 야채) (1ea, 150kcal)	- 즉석밥(2ea, 305kcal) - 신선식품(통조림)(1ea, 130kcal)
약 3,000kcal				
식료품 외	공통품목	- 치약 - 물티슈, 화장지 - 칫솔 - 비누 - 마스크 - 위생봉투(4ea)	- 치약 - 물티슈, 화장지 - 칫솔 - 비누 - 마스크 - 위생봉투(4ea) - 베개/간소복/바닥용매트	- 치약 - 물티슈, 화장지 - 칫솔 - 비누 - 마스크 - 위생봉투(4ea) - 베개/간소복/바닥용매트
	공통품목 외		- 수건 - 은박시트, 담요 - 여름(냉방용품) - 겨울(난방용품) - 일회용 그릇, 수저 - 구급상자(연고, 밴드, 소독약 등)	- 수건 - 은박시트, 담요 - 여름(냉방용품) - 겨울(난방용품) - 일회용 그릇, 수저 - 구급상자(연고, 밴드, 소독약 등)
				- 장갑 및 비옷 - 칸막이, 천막 - 간이 화장실 - 쉼터수리키트(Swiss) - 주택수리, 개조 및 재건지원(Swiss)
추가품목	기저귀(유아용, 어른용), 생리대, 의약품, 학용품, 활동 보조기구, 계절별 냉난방 보조용품, 우유, 젓병, 죽, 하수 및 폐기물 처리 시스템(Swiss), 유행병 방지 시스템(Swiss), 열담요(Israel), 라디오트랜지스터(Israel) 등			

한편, 2015년도에 재난구호물품 비축기준을 마련하였으나 신뢰도와 타당성이 낮게 나타났고, 재난별 특성을 고려한 과학적 비축체계가 정립되어 있지 못하였으며, 보관창고 설치 및 운영에 대한 세부기준 또한 존재하지 않기 때문에 구호물품 비축체계 및 비축기준 개선 등 효율적인 재난구호물품 관리운영기법을 개발하고자 하였다. 재해구호물품 비축기준 산식과 관련하여 기존 산식의 경우 대리변수로서 이재민 수와 간접영향이 있는 강수량,

재산피해액, 인구밀도의 세 변수를 선정하여 회귀분석을 진행하였으나, 개선안으로서 이재민 수를 설명하기 위한 세 변수의 타당성 검증 및 추가적으로 고려해야 할 변수로 기초생활수급자 현황, 노인인구, 하수도보급률, GRDP를 적용하여 회귀식을 도출하였다. 이러한 산식을 바탕으로 재해구호물품 비축기준을 제시하였다. 또한 재해구호계획 수립지침에 명시된 품목 외 이재민들의 니즈를 반영할 수 있는 품목을 제안하는 등 재해 유형별 구호물품의 비축 품목 개선안을 제시하였다. 끝으로 이러한 내용들을 바탕으로 재해구호물품 보관창고 설치·관리 지침을 제안하였다.

재난구호물품 관리운영기법 개발에서 더 나아가 현재 국내외 재난유형별 임시주거시설 운영 및 정책현황 비교, 임시주거시설 운영을 위한 기관별(민·관) 역할 정립 및 협업 등 현장조치 매뉴얼 개발 등과 같은 고품질의 임시 주거시설 운영 기법을 개발하는 연구를 수행하고 있다.

5. 재난구호 전문인력 교육

재난 발생 시 이재민 구호를 포함한 재난구호의 시급성에 대한 사회적 공감과 재난구호기관의 임무와 역할에 교육 훈련의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 현실은 재난구호 기능과 재난구호 전문인력 종사자의 특성에 맞춘 체계적이고 효율적인 재해구호종사자에 대한 교육훈련은 아직까지 미흡한 실정이다. 이에 재해구호 전문인력의 양성과 교육훈련운영 체계에 대한 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 하였다. 특히, 재난구호 종사자의 특성을 고려한 역량기반 교육훈련운영 설계의 논리를 제시하였고 재해구호 현장에서 재해구호서비스 종사자에게 요구되는 역량과 교육훈련의 민관협업체계를 검토하고자 하였다. 재난대응 과정에서 공공-민간 참여자 간 긴밀한 상호의존관계가 구축될 수 있는 재난구호 역량 모형을 제시하기 위하여 재난구호 담당자의 역할 분석 및 필요역량 설문조사를 실시하여 1차 필요역량을 도출하였으며, 전문가 인터뷰를 실시하여 이러한 1차 필요역량의 타당도 검증 및 수정·보완하여 2차 필요역량을 도출하였다. 더 나아가 이러한 재난구호 역량 모형을 바탕으로 재해구호 서비스 종사자 개인, 조직, 네트워크 역량차원 및 임무 행동지표(안)를 제시하였다.

그리고 재해구호서비스 교육훈련의 협업 체계를 구축하기 위하여 재해구호 전문인력을 교육시킬 협력네트워크 운영조직 구성 및 운영에 관한 일반 사항을 협의하고, 협업(통합)교육 실시에 따른 교육 주체 기관, 교과내용, 교과방법, 평가방법 등에 대한 구체적인 내용들을 사전 조율·결정하는 역할을 하는 협업위원회의 구성을 제안하였다. 더불어 이러한 협업위원회를 바탕으로 기획, 설계, 실행·과정, 평가, 환류 단계로 이어지는 재해구호 교육훈련의 협업 추진체계 및 절차를 제시하였다.



그림 4. 재난구호 종사자 역량 구조도

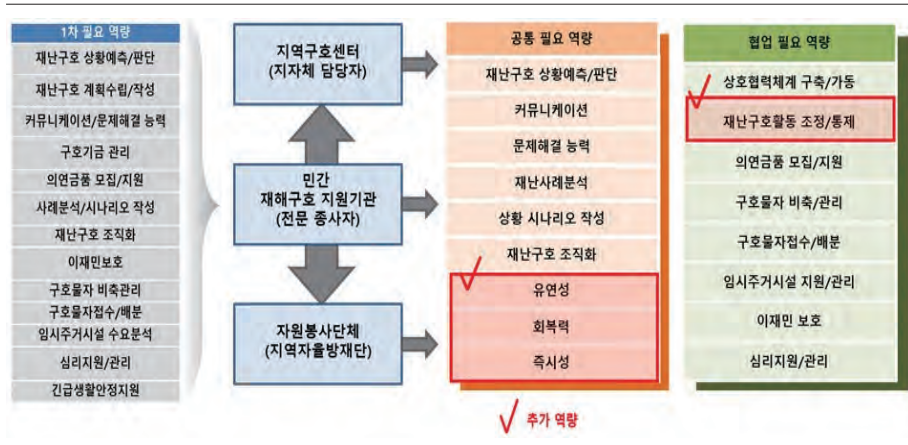


표 6. 재해구호 교육훈련 협업 추진체계 및 절차

단 계	추진내용	추진방식	비고(추진기구)
기 획	- 필요성과 범위설정 (대상, 기능, 장소, 인원 등) - 기본계획 작성 - 기본계획 검토 - 기본계획 수립	- 전문가 · 담당관 검토	재해구호 교육훈련 협업위원회
설 계	- 필요성 평가 - 교육목표설정 - 교육과정편성 - 교과목설계 - 강사진구성 - 교구 · 기자재준비	- 협업위원회 심의의결	재해구호 교육훈련 협업위원회
실행·과정	- 교육방법결정 - 교육과정실행 - 교육과제수행	- 협업교육훈련 수행	개별 교육기관
평 가	- 평가기획 및 조직구성 - 교육관찰 및 평가자료 수집 및 분석 - 평가보고서작성	- 평가단구성	재해구호 교육훈련 협업위원회 내 평가단 구성
환 류	- 비용정산 - 교육결과통보 - 교육운영관리 개선조치 - 성과공유	- 협업위원회 심의의결	재해구호 교육훈련 협업위원회

또한 위의 연구결과들을 바탕으로 현재 재난구호 전문인력 양성기관의 교육훈련 프로그램 및 구호훈련 민간협력방안 제시, 재난구호 역량강화를 위한 구호 지원기관 지정 · 관리방안 제시 등과 같은 국가재난구호 역량강화를 위한 교육프로그램을 개발하는 연구를 수행하고

있다.

그리고 더 나아가 제시한 교육프로그램의 운영을 바탕으로 필요 역량에 부합하는 구호서비스 전문가 양성을 위하여 재난구호 교육기관의 설립 및 운영방안을 제시하는 연구를 수행할 예정이다.

6. 맺음말

국가재난구호 기능강화 구호서비스 개발 연구결과는 재난구호에 대한 정부부처의 역할 및 업무 협업을 위한 법령·제도를 개선하는 데, 신속한 재난구호 서비스 기술을 통한 통일화된 구호를 실시하는 데, 유형별 구호서비스 제공으로 구호기관의 구호체계를 강화하는 데, 구호약자 서비스 체계 및 구호 기준·절차를 개선하는 데, 끝으로 민간단체 재난구호 모금 활동 및 배분 단일화 방안을 모색하는 데 활용할 수 있을 것이다.

또한 이러한 연구는 재난유형별 구호서비스 실시를 통하여 국민 생활안정을 신속하게 지원한다는 점에서, 이재민 구호서비스 향상으로 인하여 국민의 안전육구 충족 및 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 점에서, 구호약자를 위한 생활안정 지원체계를 구축하고 대국민 구호서비스의 품질을 향상시킬 수 있다는 점에서, 끝으로 최적화된 재난구호금품 운영을 통하여 재난구호의 합리성을 확보할 수 있다는 점에서 그 효과가 기대된다고 볼 수 있을 것이다.