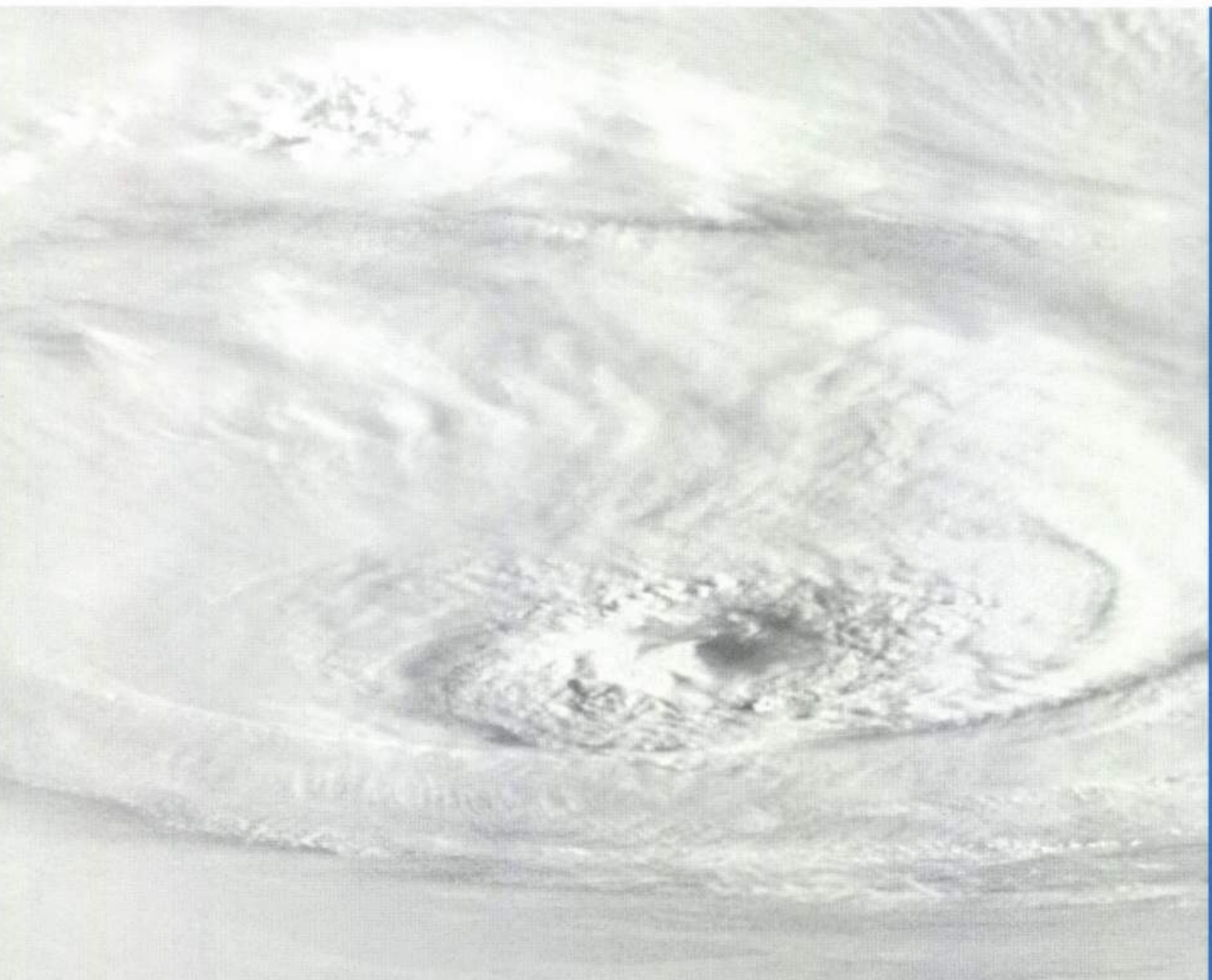




재해구호 반세기,  
사랑나누기 반세기

# 2007 의연금의 효율적인 배분 방안 마련 연구



전국재해구호협회

Since 1961

Korea Disaster Relief



# 제 출 문

제출처: 전국재해구호협회

본 보고서를 『의연금의 효율적인 배분 방안 연구』의  
연구보고서로 제출 합니다.

2007. 10. 26

연 구 기 관 : 충북대학교 국가위기관리연구소  
연구책임자 : 이 재 은



# 의연금의 효율적 배분 방안 연구

연구책임자: 이재은(충북대 행정학과 교수)

공동연구원: 유현정(충북대 주거환경·소비자학과 교수)

연구보조원: 류상일(충북대 국가위기관리연구소)

변성수(충북대 행정학과 박사과정)

이주호(충북대 행정학과 박사과정)

송유진(충북대 주거환경·소비자학과 석사과정)

## 전국재해구호협회



## 목 차

요 약 .....	x
제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	4
제2장 재해의연금 배분에 관한 이론적 고찰 .....	7
제1절 재해의연금의 개념과 성격 .....	7
제2절 재해의연금의 특징 .....	11
1. 재해의연금의 일반적 특징 .....	11
2. 재해의연금의 법적·제도적 특징 .....	12
3. 재해의연금의 유형 및 지급 범위 .....	14
제3절 재해의연금 배분의 원칙 .....	16
제4절 선행연구 검토 .....	18
1. 재해구호에 관한 연구 .....	18
2. 재해의연금 모금 및 배분에 관한 연구 .....	19
제3장 재해의연금의 모금 및 배분 체계 현황 및 문제점 분석	24
제1절 재해구호 법·제도 측면의 현황 .....	24
1. 구호의 개요 .....	24
2. 의연금품 모집·관리 및 배분 .....	25

3. 법개정으로 달라지는 의연금품 모집제도 .....	26
4. 구호물자의 배분 .....	29
5. 국고의 부담 및 지원대상 .....	30
6. 재원별 재해구호금 지원 .....	31
7. 의연금품 관리 및 운영 .....	33
<b>제2절 재해의연금의 배분 체계 검토 .....</b>	<b>35</b>
1. 재해의연금품의 모집 및 관리 .....	35
2. 재해의연금의 배분 체계 .....	36
<b>제4장 현행 의연금 배분 제도의 문제점과 개선방향 ..</b>	<b>42</b>
<b>제1절 조사대상자의 인구사회학적 특성 .....</b>	<b>42</b>
1. 이재민의 인구사회학적 특성 .....	42
2. 개인기탁자의 인구사회학적 특성 .....	45
<b>제2절 이재민의 재난 피해현황 및 의연금 지급 인식수준</b>	<b>50</b>
1. 이재민의 재해피해규모 및 의연금 지급 인식 수준 .....	50
2. 이재민의 재난 피해 및 복구 현황 .....	51
<b>제3절 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대·성과·만족도 분석</b>	<b>56</b>
1. 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대와 성과 분석결과 .....	56
2. 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 만족도 분석결과 .....	65
3. 기탁자와 이재민의 의연금 만족도에 영향을 미치는 요인 .....	67
4. 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대·성과·만족도 분석 결과 해석 .....	71
<b>제4절 기탁자들의 의연금 기부에 대한 일반적 사항 .....</b>	<b>73</b>
1. 기탁자들의 의연금 기부기관 .....	73



2. 기탁자들의 의연금 기부방식.....	73
3. 기탁자들의 의연금 기부동기.....	74
4. 기탁자들의 전국재해구호협회 인지도 .....	75
<b>제5절 기탁자와 이재민의 의연금 활용방식의 선호도 .....</b>	<b>77</b>
1. 기탁자와 이재민이 선호하는 재해구호활동기간 .....	77
2. 기탁자와 이재민이 선호하는 의연금 사용용도 .....	77
<b>제6절 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식의 선호도 .....</b>	<b>79</b>
1. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(1) .....	79
2. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(2) .....	80
3. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(3) .....	81
4. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(4) .....	82
5. 기탁자와 이재민의 지정기부방법 선호도 .....	83
<b>제7절 기탁자와 이재민의 의연금 사용 투명성에 관한 의견 .....</b>	<b>85</b>
1. 기탁자와 이재민의 의연금 사용 인지도.....	85
2. 기탁자와 이재민의 의연금 정보요청 유무.....	85
3. 기탁자와 이재민의 의연금 사용에 관한 정보공개 인지도 .....	86
4. 기탁자와 이재민의 의연금 모집·전달 기관에 대한 의견 .....	86
<b>제8절 현행 의연금 배분 제도의 문제점과 개선방향 .....</b>	<b>88</b>
<b>제5장 해외 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계 조사 · 89</b>	
<b>제1절 미국의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계 .....</b>	<b>89</b>
1. 의연금의 모금 및 지원 방법.....	89
2. 의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램.....	90

3. 의연금 지급의 고려 요인 및 지급기준.....	92
4. 의연금 배분 조직의 구성 및 운영.....	92
5. 의연금의 지급.....	93
6. 의연금의 기금제도.....	94
7. 의연금 관련 정보의 공개.....	95
8. 의연금의 지정기탁.....	95
<b>제2절 일본의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계 ...</b>	<b>97</b>
1. 의연금의 모금 및 지급 방법.....	97
2. 의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램.....	99
3. 의연금 지급의 고려 요인.....	103
4. 의연금 배분 기준.....	104
5. 의연금 배분 조직의 구성 및 운영.....	105
6. 의연금 모금·지원에 대한 신뢰성 및 공신력 확보 방법 ...	105
7. 의연금 지급 기관.....	106
8. 의연금 관련 정보의 공개.....	106
<b>제3절 우리나라의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계 ·</b>	<b>108</b>
1. 의연금의 모금 및 지급 방법.....	108
2. 의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램.....	108
3. 의연금 지급의 고려 요인.....	109
4. 의연금 모금 및 배분 기준.....	109
5. 의연금 배분 조직의 구성 및 운영.....	111
<b>제6장 의연금의 효율적인 배분 방안 .....</b>	<b>114</b>
<b>제1절 의연금 배분 제도의 현황 및 이재민 반응 분석 ...</b>	<b>114</b>
1. 현행 의연금 배분 제도에 관한 SWOT분석 .....	114

2. 근거이론적 접근을 통해 본 재난에 대한 이재민의 반응분석 ..	116
<b>제2절 의연금 배분의 원칙과 합리적 지원 기준 .....</b>	<b>124</b>
1. 의연금 배분의 원칙.....	124
2. 의연금 배분의 합리적 지원 기준.....	125
<b>제3절 직접지원과 관련된 효율화 방안 .....</b>	<b>129</b>
1. 의연금 모금액 중 직접 지원액의 하한선 설정.....	129
2. 생활 재건 자금의 장기 분할 지급 및 지급 방식의 다양화	129
3. 주택 소유자와 세입자에 따른 이재민 위로금 지급 차등화 폐지 ..	130
4. 생계 지원을 위한 의연금 지급 .....	130
5. 의연금 지원 대상의 확대 필요 .....	131
6. 의연금 지급 방식 및 절차의 효율화.....	131
<b>제4절 간접지원과 관련된 효율화 방안: 수혜자 중심의 이 재민 지원 방안 및 지원가능 사업 .....</b>	<b>133</b>
1. 이재민에 대한 의료서비스 지원 사업 .....	133
2. 이재민에 대한 장기 자원봉사 단체 지원 사업 .....	133
3. “이재민 정상생활 복귀 프로그램” 사업 .....	135
4. 이재민 지원 서비스 전담 조직 체계 구축 .....	136
5. 이재민 지원 서비스 인력의 전문성 확보 및 인력관리 시스템 구축 ..	137
6. 이재민 지원 서비스 도우미 파견 .....	137
<b>제5절 각종 재난대비 의연금에 대한 타당성 및 보유 방안 ·</b>	<b>138</b>
<b>제6절 의연금 지원에 대한 공신력 확보 방안 .....</b>	<b>140</b>
<b>제7절 의연금 배분위원회 운영방안 .....</b>	<b>141</b>

제7장 결론 .....	144
참고문헌 .....	147
<부록 1> 이재민 대상 설문조사지 .....	151
<부록 2> 개인 기탁자 대상 설문조사지 .....	158
<부록 3> 기업 기탁자 대상 설문조사지 .....	166
<부록 4> 심층면접조사대상자 .....	172

## 표 목 차

<표 1> 의연금의 유형 및 지급 범위 .....	14
<표 2> 재해구호 및 재해의연금에 관한 선행연구 .....	22
<표 3> 재난복구비용 등에 대한 부담기준 .....	33
<표 4> 이재민의 조사지역 및 조사지역별 조사대상자 수 .....	42
<표 5> 이재민의 성별 .....	43
<표 6> 이재민의 연령 .....	43
<표 7> 이재민의 세대주와의 관계 .....	44
<표 8> 이재민의 가족원수 .....	44
<표 9> 이재민의 종교 .....	44
<표 10> 이재민의 직업 .....	45
<표 11> 개인기탁자의 성별 .....	46
<표 12> 개인기탁자의 연령 .....	46
<표 13> 개인기탁자의 세대주와의 관계 .....	46
<표 14> 개인기탁자의 가족원 수 .....	47
<표 15> 개인기탁자의 학력 .....	47
<표 16> 개인기탁자의 수입 .....	48
<표 17> 개인기탁자의 직업 .....	48
<표 18> 개인기탁자의 종교 .....	49
<표 19> 이재민의 피해규모 .....	50
<표 20> 이재민의 의연금 지급인식도 .....	50
<표 21> 이재민의 가옥 피해 현황 .....	51
<표 22> 이재민의 가옥 복구 현황 .....	52
<표 23> 이재민의 농경지 피해 현황 .....	52

<표 24> 이재민의 농경 복구 현황 .....	52
<표 25> 이재민의 점포 구 현황 .....	53
<표 26> 이재민의 점포 복구 현황 .....	53
<표 27> 이재민의 차량 및 농기구 복구 현황 .....	54
<표 28> 이재민의 차량 및 농기구 복구 현황 .....	54
<표 29> 피해 종류별 피해자와 복구자, 비복구자 빈도 비교 .....	54
<표 30> 기탁자의 의연금에 대한 기대와 성과 측정 척도 .....	56
<표 31> 기업기탁자의 의연금에 대한 기대·성과·만족도를 측정한 문항 ..	57
<표 32> 개인기탁자의 의연금에 대한 기대·성과·만족도를 측정한 문항 ..	58
<표 33> 이재민의 의연금에 대한 기대와 성과 측정 척도 .....	59
<표 34> 이재민들의 의연금에 대한 기대·성과·만족도를 측정한 문항 ..	59
<표 35> 기탁자의 의연금에 대한 기대·성과 평균비교 .....	60
<표 36> 기업기탁자와 개인기탁자의 의연금에 대한 기대와 성과 평균비교 ..	61
<표 37> 이재민의 의연금에 대한 기대·성과 평균비교 .....	63
<표 38> 기탁자와 이재민의 기대 평균비교 .....	64
<표 39> 기탁자와 이재민의 성과 평균비교 .....	64
<표 40> 의연금에 대한 만족도 측정 척도 .....	65
<표 41> 기업기탁자의 의연금에 대한 기대·성과·만족도를 측정한 문항 ..	65
<표 42> 기탁자의 의연금에 대한 만족도 평균 .....	66
<표 43> 기업기탁자와 개인기탁자의 의연금에 대한 만족도 평균비교 ..	66
<표 44> 기탁자와 이재민의 만족도 평균비교 .....	67
<표 45> 기탁자의 의연금 기부 만족도에 영향을 미치는 요인 .....	69
<표 46> 이재민의 기대·성과와 만족도 간 상관관계 .....	70
<표 47> 이재민의 의연금 지원 만족도에 영향을 미치는 요인 .....	70
<표 48> 기탁자들의 의연금 기부기관 .....	73
<표 49> 기탁자들의 의연금 기부방식 .....	73

<표 50> 기탁자들의 의연금 기부동기.....	74
<표 51> 기탁자들의 전국재해구호협회 인지도 .....	75
<표 52> 개인기탁자의 의연금 기부인식동기.....	75
<표 53> 기탁자와 이재민이 선호하는 재해구호활동기간 .....	77
<표 54> 기탁자와 이재민이 선호하는 의연금 사용용도 .....	77
<표 55> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(1) .....	79
<표 56> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(2) .....	80
<표 57> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(3) .....	81
<표 58> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방법 선호도(4) .....	82
<표 59> 기탁자와 이재민의 지정기부방법 선호도 .....	83
<표 60> 기탁자와 이재민의 의연금 사용 인지도.....	85
<표 61> 기탁자와 이재민의 의연금 정보요청 유무.....	85
<표 62> 기탁자와 이재민의 의연금 사용에 관한 정보공개 인지도 .....	86
<표 63> 기탁자와 이재민의 의연금 모집·전달 기관에 대한 의견 .....	86
<표 64> 미국·일본·한국의 의연금 모금 및 자원체계 비교 .....	113
<표 65> 개념추출과 개념 범주화 .....	120

## 그림 목 차

<그림 1> 개정 의연금품 모집·지원 체계도 .....	40
<그림 2> 구호배분시스템 운영체계도 .....	41
<그림 3> Wehrich의 SWOT Matrix .....	114
<그림 4> 우리나라 재해의연금 배분 제도 SWOT 분석 .....	116
<그림 5> 근거이론 패러다임 모형 .....	117
<그림 6> 패러다임 모형 .....	121

## 요 약

### 제1장 서론

#### 제1절 연구의 배경 및 목적

현대 사회에서는 과거 농경사회나 산업사회보다 지구 온난화 등으로 인한 기상 이변 현상에 의해 자연재난으로 인한 피해의 규모가 대형화하고 있다. 자연재난으로 인한 대규모 피해가 발생하는 경우, 정부는 물론 국민 모두 상부상조의 정신으로 민간 차원에서 이재민을 지원하기 위한 다양한 노력이 나타나고 있다. 재난 피해 현장에서 이재민의 피해 복구를 돕기 위한 자원봉사 활동은 물론 이재민의 아픔을 위로하기 위한 의연금 모금 등의 활동이 그것이다.

이러한 의연금 배분 방안과 관련하여 중요하게 대두되는 쟁점은 현행 의연금 배분 제도의 개선 필요성, 수요자 중심의 다양한 구호를 위한 새로운 배분 사업 방향, 공정하고 신속한 의연금 배분 기준 방법 및 운영 등과 관련된 효율적인 지원체계를 구축하는 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 의연금 배분의 배경과 제도 개선의 필요성하에서 이 연구는 의연금의 효율적 배분 방안을 마련하는데 목적이 있다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적이고 세부적인 연구 목표는 다음과 같다. 첫째, 현행 의연금 배분 제도 분석을 통한 문제점 개선 및 대책을 마련한다. 둘째, 수요자 중심의 다양한 지원방안을 마련하고 지원 가능한 사업 분야를 도출한다. 셋째, 이재민의 피해 정도와 이재민 생활 여건 등을 종합 고려한 합리적 지원의 기준을 마련한다. 넷째, 각종 재난에 대비한 의연금의 타당성 및 보유 방안을 제시한다. 다섯째, 의연금 지원에 대한 공신력을 확보할 수 있는 방안을 마련한다. 마지막으로, 국내외 사례 분석을 통해 우리 실정에 맞는 배분위원회의 운영 방안을 제시한다.

#### 제2절 연구의 범위 및 방법



의연금품의 효율적인 배분 방안을 마련하기 위한 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 이 연구에서 설정하고 있는 의연금 배분의 범위는 재난 발생 직후부터 정상생활로의 복귀를 지원하는 장기구호까지를 포함한다. 둘째, 이 연구에서의 이재민에 대한 의연금의 배분은 현금위주의 단기적 위로 성격의 의연금 지원뿐만 아니라 이재민들이 재해 상황을 극복하고 정상적 사회생활로의 복귀를 가능하게 하는 포괄적 차원의 생활구호를 의미한다. 셋째, 이 연구에서 의연금 배분의 주체는 정부, 즉 중앙행정기관이나 지방자치단체만을 의미하는 것이 아니라 민간부문의 시민사회단체 까지도 포함하며 의연금의 성격상 사적부조를 전제로 한다. 배분위원회의 구성 및 운영 방안의 경우에도 사적부조의 성격을 전제로 한다. 넷째, 의연금의 운용 체계는 모집, 관리, 배분 체계로 이루어져 있으나 이 연구에서는 의연금의 배분 체계의 효율화 방안에 초점을 둔다. 이는 현재 쟁점이 되고 있는 부분에 연구 노력을 집중시킴으로써 효과를 극대화하고자 하기 때문이다. 마지막으로, 해외 의연금의 배분에 관한 연구는 미국과 일본을 대상으로 한다.

본 연구는 크게 3가지 형태의 연구방법을 수행하였다. 우선, 의연금 배분과 관련된 국내외 연구 및 자료를 종합분석하여 의연금 배분의 현황 및 실태를 파악하고, 연구의 목적 달성을 위한 세부 주제를 도출하였다. 둘째 연구 목적 달성을 위해 다양한 대상을 상대로 다양한 방법의 심층면접을 실시하였다. 마지막으로 의연금 기탁자와 이재민을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

## 제2장 재해의연금 배분에 관한 이론적 고찰

일반적으로 재해의연금은 기부금 모금 활동과 다소 상이한 성격을 지니고 있다. 대체로 기부금의 모금은 지역사회의 불우한 이웃을 돕거나 그 지역의 생활환경을 개선하는데 초점을 두고 진행되는 것이 보통이다. 또한 기부금 모금을 통하여 사회복지서비스를 제공하는 비영리조직들은 그 활동을 수행하는데 필요한 제반 경비를 걷고 있는 것이 보통이다.

그러나 의연금의 경우에는 일반적인 기부금과는 달리 다음과 같은 성격을 지니고 있다. 첫째, 의연금은 재난 발생으로 말미암은 피해 상황이라는 특수한 상황을 전제로 한다. 둘째, 의연금은 재난 피해 상황에서 불행을 당한 피해자들을

돕기 위한 민간부문의 자발적 기부 행위에 기초하고 있다. 셋째, 의연금의 모금과 지원은 신속성을 본질적 속성으로 지니고 있다. 넷째, 의연금 모금은 재난피해자에 대한 일시적인 위로와 동시에 정상생활로의 복귀를 지원한다는 차원에서 이루어지게 된다. 다섯째, 의연금은 동일한 재난으로부터 동일한 정도의 피해를 입은 사람에게 공평하게 배분되어야 한다는 특성을 지니고 있다. 여섯째, 의연금 모금은 대부분의 경우 모금 기간이 단기간에 이루어진다. 일곱째, 의연금 모금은 모금액수가 대규모라는 점을 특성으로 한다. 여덟째, 의연금 모금 및 지원은 사적 부조의 성격을 지니고 있다. 아홉째, 의연금 모금 및 지원 행위는 사적부조의 차원에서 이루어지기 때문에 의연금의 모금, 관리, 지원 행위는 정부에 의해서가 아니라 민간의 비영리부문에 의해 이루어지는 것이 취지에 적합하다. 열 번째, 의연금의 모금에 드는 운영상의 경비 지출은 각 민간 비영리조직의 자체 예산으로 충당할 것이 요구된다. 마지막으로, 의연금은 모금 창구를 일원화하는 것이 바람직하다.

재해의연금 모금, 관리, 배분과 관련된 법적·제도적 측면에서의 특징은 첫째, 의연금 배분과 관련된 중앙배분위원회의 역할 관계 및 위상이 현재 확립되지 못하였다. 둘째, 향후 추가적으로 나타나게 될 재해의연금 모금기관의 배분 사업 참여에 대한 논의가 필요하다. 셋째, 재해의연금의 위상 문제를 정립하는 것이 필요하다.

재해의연금을 유형화하고 이에 따라 지급의 범위를 설정하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 재해의연금의 지급 범위는 시간적 범위와 공간적 범위를 기준으로 하여 의연금 지급 범위를 구분할 수 있다.

<표> 의연금의 유형 및 지급 범위

공간 \ 시간	단기	중장기
	현재 재해발생 지역	I(응급)
과거 재해발생 지역	III(생활)	IV(복지)

재해의연금의 배분과 관련하여 준수해야 할 원칙으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 사회적 공익의 확보 원칙이다. 둘째, 투명성 확보의 원칙이다. 셋째, 의연금 배분과 관련해서는 기탁자의 기탁 의도를 존중해야 한다. 넷째, 의연금의

지원에 있어서는 필요한 서비스 전달의 원칙이 준수되어야 한다. 다섯째, 의연금의 효율적인 배분을 위해서는 의연금과 서비스의 이중 지원의 원칙이다 여섯째, 의연금 배분의 책임성과 의연금 운용의 전문성 확보의 원칙이다 일곱째, 의연금 배분에는 향후의 재해의연금 모금의 원활화 원칙이 지켜져야 한다

### 제3장 재해의연금의 모금 및 배분 체계 현황 및 문제점 분석

재해구호법의 전면개정으로 2007년 9월 30일 이후 의연금품에 모집 및 배분에 관한 규정이 새롭게 적용된다. 우선, 의연금품을 모집하고자 하는 자는 모집계획서를 작성하여 소방방재청장의 허가를 받아야 하며, 이 경우 소방방재청장은 미리 모집심사위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그리고 소방방재청장이 의연금품의 모집허가를 하는 경우에는 허가증을 신청인에게 교부하여야 한다. 또한, 의연금품의 모집허가에 관한 사항을 심의하기 위하여 소방방재청에 모집심사위원회를 두며, 모집심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(재해구호법 §17). 그리고 모집계획서의 내용을 변경하고자 하는 경우에는 모집기간 내에 소방방재청장의 허가를 받아야 한다(재해구호법 §17④).

의연금품의 모집과 관련하여 다음의 경우 모집 접수를 제한한다 우선, 국가·지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원은 의연금품의 모집·접수를 할 수 없으며, 다만, 기탁자의 의뢰에 의하여 단순히 의연금을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우는 제외한다. 그러나 지역구호센터의 장은 자치단체의 모집접수제한에도 불구하고 이재민 구호를 위하여 자발적으로 기탁하는 의연물품을 접수할 수 있다(재해구호법 §18).

한편, 의연금품은 국가기관·지방자치단체·언론기관·금융기관 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다. 그리고 모집자·모집종사자는 의연금품의 접수사실을 장부에 기재하고, 기부자에게 영수증을 교부하여야 한다. 다만, 익명기부 등 기부자를 알 수 없는 경우에는 영수증을 교부하지 아니할 수 있다. 모집종사자는 의연금품의 모집을 중단하거나 종료한 후 5일 이내에 모집자에게 접수내역과 접수금품을 인계하여야 한다(재해구호법 §19).

의연금품의 모집 과정에서 모집자 또는 모집종사자는 타인에게 의연금품의 출연을 강요하여서는 안되며, 모집종사자는 자신의 모집행위가 모집자를 위한 것임

을 표시해야 한다. 그리고 소방방재청장은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조에 따라 의연금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하여야 한다. 또한, 소방방재청장은 의연금품의 모집·접수행위가 법에 따른 명령의 위반 여부를 확인하기 위해 모집자 또는 모집종사자에게 관계 서류·장부 등을 제출하게 하거나 모집자의 사무소 등에 출입하여 검사할 수 있다. 이 경우 검사를 행하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(재해구호법 §21, §22).

재해구호법의 개정에 따라 의연금품의 배분에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 전국재해구호협회의 이사회를 배분위원회로 지정한다(재해구호법 §①). 배분위원회는 납입된 의연금의 사업 배분위원회의 비용 등 운영, 그 밖에 의연금의 사용에 관한 것으로서 배분위원장이 부의하는 사항에 대하여 심의·의결한다(재해구호법 §②). 그리고 모집자는 의연금품의 모집완료 시 7일 이내에 모집된 의연금품의 내역을 소방방재청장에게 제출해야 하며, 모집비용을 제외한 의연금을 배분위원회가 의연금의 배분을 위해 개설한 계좌에 즉시 납입해야 한다. 의연금은 배분위원회의 심의·의결을 거쳐 배분해야 하며, 의연물품은 모집자가 모집 목적에 따라 해당 지역구호센터에 전달하여 배분해야 한다(재해구호법 §26).

## 제4장 현행 의연금 배분 제도의 문제점과 개선방향

기탁자와 이재민의 기대성과불일치 분석결과를 종합해보면, 조사대상자를 기탁자와 이재민으로 나누어 조사하였으며, 기탁자의 기대는 기탁자가 어떠한 원인에서 의연금을 기부하게 되는지, 동기유발 요인이 무엇인지 해당하는 항목이라고 할 수 있다. 여기서 기탁자의 기대와 성과간의 평균 차이를 검증해 본 결과 유의한 평균 차이를 보이고 있는 것은 모두 기대의 평균이 성과의 평균보다 높은 항목이었다. 또한 세부적으로 기탁자들 사이에서도 기업기탁자와 개인 기탁자들의 기대와 성과 간에는 차이를 보이고 있었다. 또한 기대성과불일치이론에 의하면 의연금을 기부를 통해 얻는 성과가 의연금 기부행위에 대한 기대보다 낮을 때에는 만족도가 낮게 나와야 하나 기탁자의 경우 실제로 전반적 만족도가 비교적 불만족으로 평균이 나왔으나 이재민의 경우는 성과가 기대보다 낮았음에도 불구하고 전반적 만족도가 높게 나왔다. 또한 일반적 시장경제원리에 의하면 불만족하는 경우 재구매가 이루어 지지 않으나 의연금의 경우 기탁자들이 전반적으로

불만족했음에도 불구하고 거의 모든 기탁자들이 재기부의사를 밝히고 있다.

그리고 기탁자들이 의연금기부의 기대에 대한 성과는 매우 이상적인 것으로 이에 대한 실제적인 평가는 이재민들에게서 나타나는데 기탁자들의 기대와 성과보다 이재민들 실제로 느끼는 성과가 유의하게 낮게 조사되었다. 이것은 이재민들은 실제로 기탁자들이 느끼는 것만큼 도움을 얻지 못하고 있다고 느끼고 있었다는 것을 의미한다.

의연금의 기부행위는 실제로 성과를 알지 못하는 상화에서 기대에 의지하여 이루어지나 실제로 의연금이 어떻게 사용되며 그로 인한 성과가 어떻게 나타나는지가 상당히 중요한 사항이라고 할 수 있다. 그러나 위에서 나타난 것과 같이 실제 이재민들을 통해 측정된 성과는 기탁자들이 느끼는 성과보다 낮게 측정되었으며 이는 의연금이 배분체계의 시스템에 문제가 있다는 것을 시사해준다. 또한 기탁자들의 의연금 기부행위 만족도에 영향을 미치는 요인을 회귀분석을 통해 알아본 결과, 기대2와 기대7, 그리고 성과2가 영향을 미쳤다. 이에 해당하는 기대와 성과를 살펴본 결과, 기탁자들은 의연금을 기부하는 행위가 타의 모범이거나 이재민의 정신적 안정에 도움이 될 것이라고 생각하기 때문에 이루어진다고 할 수 있는데 이는 의연금 기부행위를 통해 어떠한 개인적 이익을 원하는 것이 아니라 순수한 이타적 행위에 의해 의연금이 기부되어 지기 때문이라고 할 수 있다. 이것은 의연금기부에 대한 기대와 성과 그리고 만족도에서 나타는 결과, 즉 성과가 기대보다 낮아 기탁자들의 전반적인 만족도는 낮았으나 재기부의사는 오히려 높은 결과가 도출된 것 역시 이러한 이타심과 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

조사 결과를 요약해 보면, 기탁자들의 의연금기부행위 순수한 이타적 행위에 의한 것으로 밝혀졌으며, 이들은 자신이 기부한 의연금이 이재민들에게 실질적으로 도움이 될 것이라고 판단하고 있었다. 그러나 의연금을 실제로 받는 이재민들은 기탁자들이 생각하는 것만큼 성과를 누리지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다.

기탁자와 이재민은 의연금을 다양한 방법으로 이재민에게 유용하게 지급되길 원하며, 피해의 정도와 재산소유에 따른 차등지원에 대해 긍정적으로 반응하였다. 또한 의연금을 모금하고 배분하는 공인된 기관이 있어야 한다는 의견이 많았는데 이는 의연금 사용의 불투명성과 연관이 깊다고 사료된다.

이러한 내용을 바탕으로 현행 의연금 배분제도의 문제점과 개선방향을 모색해 보면 다음과 같다. 기탁자들의 생각하는 성과와 이재민들의 실질적 성과 간의 차

이가 발생하는 것의 원인은 의연금에 대한 기탁자들의 낮은 정보획득 부족한 자원, 불충분한 구호활동, 의연금 사용에 대한 불투명한 정보공개에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 의연금 모금 운동을 확대하는 것을 통해 부족한 재원을 확보하고, 이재민 구호활동을 단기구호에서 그치는 현행체제를 중장기적인 구호활동으로 확대할 필요가 있으며, 의연금 모금기관은 의연금 모금 및 사용 현황에 대한 자세한 정보를 다양한 매체를 통해 공개할 필요가 있다.

## 제5장 해외 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계 조사

미국과 일본의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계를 한국과 비교하여 보면 아래와 같다.

<표> 미국·일본·한국의 의연금 모금 및 지원체계 비교

구분	미국	일본	한국
의연금 모금기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ United Way of America</li> <li>○ American Red Cross</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본 적십자사</li> <li>○ 중앙공동모금회</li> <li>○ 매스컴</li> <li>○ 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국재해구호협회</li> </ul>
의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원방식 : 현금 및 직불카드(debit card)</li> <li>○ 지원사업 : 장례 보조, 의료서비스, 주택 수리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원 방식 : 현금 지급 및 계좌이체</li> <li>○ 지원 프로그램 : 물류네트워크와 금융 온라인 시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원 방식 : 의연금 계좌이체</li> <li>○ 지원 프로그램 : 상품권, 시설 (콘테이너 월동 준비, 공동 샤워시설 보완 등) 보강을 위한 시군구 지원</li> </ul>
의연금 지급 고려 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제적 소득수준</li> <li>○ 피해정도</li> <li>○ 가족 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피해정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피해정도</li> </ul>

<표> 미국·일본·한국의 의연금 모금 및 지원체계 비교

구분	미국	일본	한국
의연금 지급 고려 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제적 소득수준</li> <li>○ 피해정도</li> <li>○ 가족 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피해정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피해정도</li> </ul>
의연금 배분 조직의 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ United Way of America : United Way of New York City와 New York Community Trust (최상위 위원회인 Board에서 운영)</li> <li>○ American Red Cross : Board of Governance (기업인, 시민 등 외부 인사들로 구성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배분위원회 구성 : 의연금 모집 단체, 지방자치단체, 정부, 경제, 여성단체, 언론, 자선인, 연구자 등</li> <li>○ 설치요강에 따른 배분위원회 사무국에서 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국재해구호협회의 분과실행위원회에서 운영</li> </ul>
의연금 모금지원에 대한 신뢰성 및 공신력 확보 방법	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회적 신뢰를 확보하고 있는 단체 활용</li> <li>○ 기부자에 조세 우대조치</li> <li>○ 지방자치단체의 행정 지원 비용부담</li> </ul>	-
의연금 지급 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intake Center (Red Cross, United Way of New York City, Safe Horizon, Salvation Army 등으로 구성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체</li> <li>○ 전국재해구호협회 (계획중)</li> </ul>
의연금 관련 정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의연금 모금 및 배분 과정은 Website에 공개 (단, 기부자와 수혜자의 신상정보는 미공개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의연금에 대한 모든 정보는 공개 (단, 의연금 배분위원회의 의사록 미공개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대략적 공개</li> </ul>
의연금의 기금 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의연금 기금 운용</li> </ul>	-	-
의연금의 지정 기탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예외적으로 Hurricane Katrina의 경우 허용</li> </ul>	-	-

## 제6장 의연금의 효율적인 배분 방안

### 제1절 의연금 배분 제도의 현황 및 이재민 반응 분석

#### 1. 현행 의연금 배분 제도에 관한 SWOT분석

우리나라 재해의연금 배분 제도에 대한 SWOT 분석 결과를 보면 다음과 같다.

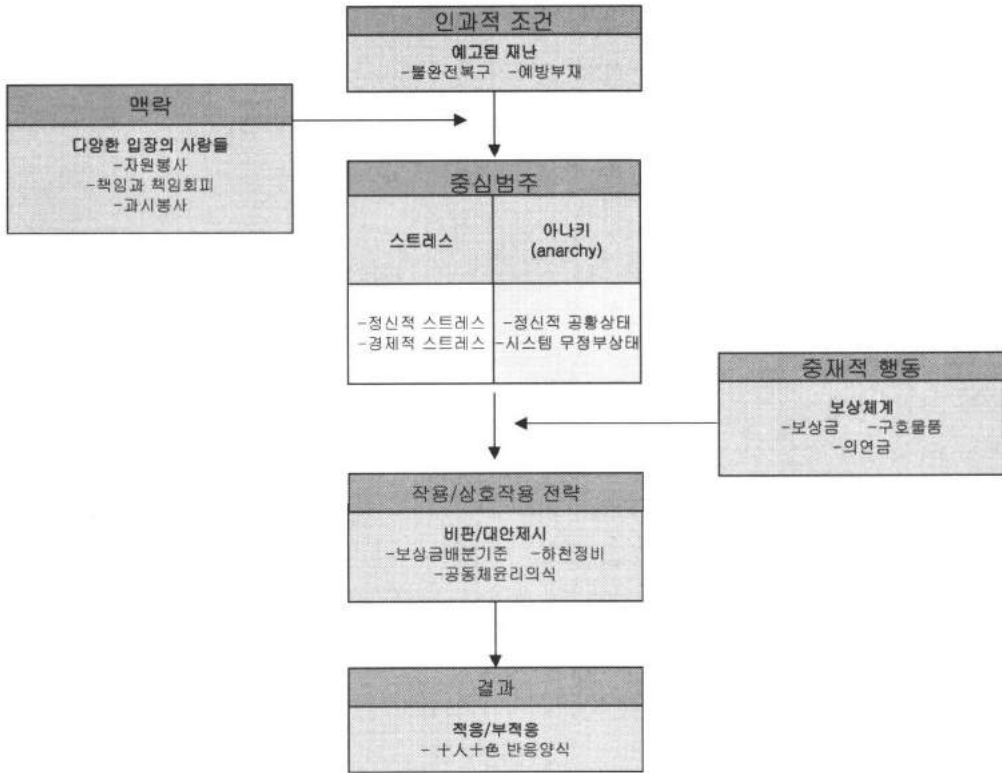
강 점	약 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>재협에 의한 의연금 배분 제도의 오랜 역사</li> <li>일원화된 기준에 의한 형평성 있는 배분 제도 정착</li> <li>현금 급여 방식에 의한 배분의 용이성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의연금 배분 제도 변화의 고착성으로 인한 변화의 어려움</li> <li>정부의 의연금 배분 협의 요구에 따른 경직성</li> <li>이재민의 의연금 배분에 관한 다양한 수요의 미반영</li> <li>재협의 의연금 배분 활동에 대한 인식 부재</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>의연금 배분에 대한 높은 국민적 관심</li> <li>재해구호법 개정에 따른 의연금 배분의 새로운 변화 가능</li> <li>재해 피해의 증가에 따른 지원 효율화에 대한 기대 증가</li> <li>의연금 지원 체계 변화가 가능한 공식적 기회 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의연금 모금 단체의 증가</li> <li>의연금 배분위원회 참여 단체 증대로 인한 이견 발생 가능</li> <li>재협 이사회와 배분위원회 역할 모호성 가능</li> </ul>
기 회	위 험

<그림> 우리나라 재해의연금 배분 제도 SWOT 분석

#### 2. 근거이론적 접근을 통해 본 재난에 대한 이재민의 반응분석

근거이론적 접근을 통해 본 재난에 대한 이재민의 반응을 분석한 결과는 다음과 같았다





<그림> 패러다임 모형

## 제2절 의연금 배분의 원칙과 합리적 지원 기준

### 1. 의연금 배분의 원칙

의연금 배분을 위한 새로운 합리적 지원 기준을 제시하기 전에 의연금의 배분과 관련하여 준수해야 할 원칙들을 다시한번 고려해 보는 것이 필요하다. 먼저, 의연금 배분에 있어서는 사회적 공익성을 확보해야 한다. 둘째, 의연금 지원에 있어서는 투명성 확보의 원칙이 준수되어야 한다. 셋째, 의연금 배분과 관련해서는 기탁자의 기탁 의도를 존중해야 한다. 의연금을 배분하는데 있어서 기탁자를 배제한 배분이 이루어져서는 안 된다. 넷째, 의연금의 지원에 있어서는 필요한 서비스 전달의 원칙이 준수되어야 한다. 다섯째, 의연금의 효율적인 배분을 위해서는 의연금과 서비스의 이중 지원의 원칙이다. 여섯째, 의연금 배분의 책임성과

의연금 운용의 전문성 확보의 원칙이다 일곱째, 의연금 배분에는 향후의 재해의 연금 모금의 원활화 원칙이 지켜져야 한다.

## 2. 의연금 배분의 합리적 지원 기준

우리나라에서의 의연금 지급은 인명피해 주택피해, 생활터전이나 생계수단을 잃은 사람 등을 대상으로 지원하고 있으나 보다 효율적으로 적용할 수 있는 합리적인 기준의 설정이 요구되고 있는 실정이다. 이러한 합리적인 기준으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 인명피해를 기준으로 한 형평성 있는 배분 기준의 마련이 요구된다. 이는 의연금이 지니는 자선의 의미를 충족시키는 것이 한편 위로금의 성격을 반영한 배분이 이루어지는 것이 필요하기 때문이다. 둘째, 주택피해를 기준으로 한 형평성 있는 배분 기준의 마련이 요구된다. 셋째, 의연금 지급의 효율성과 신속성의 충족이다. 이재민에 대한 서비스 지원이나 물품 지원과 달리 의연금의 위로금 성격의 목적을 달성하기 위해서는 동일한 피해를 입은 이재민에게 신속하고 효율적으로 배분이 이루어지는 것이 필요하다. 넷째, 지정기탁 의연금 허용이 요구된다. 최근 들어 특정한 재난이나 지역민, 피해대상자, 피해 시설 등을 위하여 의연금의 활용 및 용도를 지정하여 기탁하고자 하는 지정기탁 의도를 밝히는 기탁자가 증가하고 있다.

## 제3절 직접지원과 관련된 효율화 방안

### 1. 의연금 모금액 중 직접 지원액의 하한선 설정

재난 피해를 입은 이재민을 위로하고 정상생활로 복귀하는데 도움을 주고자하는 의도에서 모금된 의연금의 효율적 지원과 관련하여 제기되는 쟁점으로는 현재와 같이 의연금을 현금으로 직접 지원하는 방식과 중·장기에 걸쳐 서비스로 지원하는 간접 지원하는 방식의 필요성이 제기된다.

### 2. 생활 재건 자금의 장기 분할 지급 및 지급 방식의 다양화

이재민에 대한 생활 재건 자금을 지원해 주는 경우 일시에 현금으로 지급하는

것보다 장기에 걸쳐 분할 지급하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들면, 미국의 United Way of America는 \$10,000의 의연금을 지급할 경우, 한 번에 그 돈을 모두 지원한 것이 아니라 \$2,500씩 기간을 두고 지급한다. 이는 의연금을 현금으로 당장 주는 것도 중요하지만, 가족들이 정상적으로 살아가는 것이 장기적으로 중요하기 때문에 직업을 구하는데 필요한 자금, 다른 자원봉사자에 대한 활동비, 건강보험 미가입자에 대한 병원비 지원, 정신적 심리치료나 카운슬링, 법적인 소송비용 등이 필요하기 때문이다.

### 3. 주택 소유자와 세입자에 따른 이재민 위로금 지급 차등화 폐지

의연금 지급 시 유의 사항에 의하면 주택 파손 세대에 대한 위로금 지급시 주택 소유자와 세입자의 위로금의 차등 지급이 이루어지고 있다. 그러나 이는 이재민 사이의 분쟁과 갈등을 유발하는 경향이 있으며, 의연금 기탁자의 기부 의도는 위로금 지급에 있어서 주택 소유자와 세입자의 구분을 원하는 것으로 볼 수 없어 차등 지급을 폐지하고 동일한 금액의 배분이 요구된다.

### 4. 생계 지원을 위한 의연금 지급

현재 농작물 피해 등 생계 지원의 경우에는 지원이 이루어지지 않고 있다. 다만, 최근 소상공인의 경우에는 피해에 대한 지원이 이루어지고는 있으나 이는 소상공인에 대해 제한적으로 이루어지고 있다. 따라서 이와 관련해서는 국고 지원이나 보험을 통해 지원하는 방안이 논의되고 있으나 현재는 국고 지원액이 없는 실정이다. 따라서 전국재해구호협회에서 100만원씩 지원하고 있는 생계지원 부분이외에 별도의 추가적인 국고 지원이 확대되는 것이 필요하다. 그리고 농민이나 어민의 경우 생계지원을 하지 않는 경우에는 결국 도시민 위주의 지원이 이루어질 수 있기 때문에 정부의 보조가 복구의 개념 차원에서 확대되어야 하며, 의연금은 위로금 위주의 직접 지원과 서비스 제공의 간접 지원 차원에서 이루어지는 것이 바람직하다.

### 5. 의연금 지원 대상의 확대 필요

현재 의연금 지원의 경우에는 정부의 국고 보조와 함께 보조를 맞추어 나가고 있다. 그러나 의연금은 정부의 세금 운용과는 달리 민간의 자발적 성금에 기초하여 이루어지고 있기 때문에 별도의 기준과 방향을 지니는 것이 필요하다. 예를 들면, 정부의 경우에는 외국인 노동자, 산업 연수생, 외국인 불법 체류자 등에 대한 국고 보조가 없지만, 의연금 지원의 경우에는 이들 외국인 이재민에 대한 지원 방안이 마련되는 것이 타당한 동시에, 이들 재난 피해를 입은 사회적 약자에 대한 보호방안이 마련되는 것이 필요하다.

## 6. 의연금 지급 방식 및 절차의 효율화

첫째, 현재는 의연금 지원 기준을 상한제로 운영하고 있다. 예를 들면 전파의 경우 500만원 이하의 지원을 규정하고 있다. 그러나 이러한 상한제에 지원 기준의 설정이 과연 바람직한가에 대한 근본적인 의문을 제기해 볼 필요성이 있다. 이러한 상한제 입각한 지원액 결정에 따르는 경우, 전체 모금액 대비 1/3정도만 지원하게 되는 제도적 문제점이 나오기 때문이다. 따라서 동일 재난으로부터 피해를 입은 경우 동일한 액수를 지원한다는 원칙과 함께 기탁자의 의도를 반영해 줄 수 있는 방안과 범위가 제시될 필요가 있다. 둘째, 의연금 지원 및 전달 주체의 변화가 필요하다. 현재 의연금 지원은 국가와 지방자치단체에 의존하고 있다 즉 민간에 의한 지원이 가능해야 한다. 소방방재청에서 운영하고 있는 NDMS를 활용하여 직접 지원하는 방식을 고려하고 이재민도 국민에 의한 의연금 지원을 인식하고 인정하는 것이 필요하다. 셋째, 의연금 지급 시 부족분이 발생하는 경우, 사회적 공익 달성 차원에서 국고 차입이 가능하도록 방안을 마련해야 한다.

## 제4절 간접지원과 관련된 효율화 방안

### : 수혜자 중심의 이재민 지원 방안 및 지원가능 사업

#### 1. 이재민에 대한 의료서비스 지원 사업

독일의 경우 자선단체나 지방자치단체가 지원금을 지원해주는 것이 주목적이 아니고 신청서에 의거해 재난 피해 발생 이전의 상태로 재건하도록 지원해 주는

역할이 필요하다. 이를 위해서는 주거시설에 대한 지원도 있지만, 의료서비스의 제공도 지원 서비스의 일환으로 주목받고 있다. 이는 일본의 경우에도 긴급지원을 시작하는 시기부터 가설 주택을 건설하는 동안 고령자나 아동에 대한 치료가 매우 중요한 문제로 대두되며, 이에 대한 노력, 활동, 비용을 정부가 적극적으로 부담하고 있지 않은 실정이다. 따라서 의연금을 통해 이재민을 지원해 주는 방안의 일환으로 이재민에 대한 의료서비스의 지원이 요구된다. 이를 위해서는 병원, 제약회사 등에 대해 재해 현장에의 출동이나 의약품 지원 등을 요청하고 이에 대한 사후정산을 하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

## 2. 이재민에 대한 장기 자원봉사 단체 지원 사업

이재민의 재활과 재건을 돕기 위해서는 지속적이고 장기적인 차원의 위로와 실질적 지원이 요구된다. 그러나 재해 현장에서의 자원봉사 활동이 재난 발생 후 20여일에 집중되는 경향이 있다. 2002년 태풍 루사 당시 9월 2일부터 30일동안 투입된 자원봉사자의 84.4%에 해당하는 106,627명이 재난 발생 후 15일 동안 집중되었음을 알 수 있다(이재은 외, 2006: 502-503). 따라서 이재민에 대한 자원봉사 서비스의 지속성 확보를 위해서 이재민 지원을 전담하기 위한 사회봉사 단체에 대한 지원을 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다.

## 3. “이재민 정상생활 복귀 프로그램” 사업

이재민들은 예기치 못한 재난으로 인해 생활의 터전을 잃고 소득의 급격한 감소와 상실을 경험하고 있다. 또한 재난 피해 복구 과정에서 대다수의 피해자들은 부채를 지게 됨으로써 재난 이후에도 상당기간 동안 경제적 어려움에 봉착하게 된다. 특히, 기초생활 수급권자들이나 차상 위 계층 등 빈곤층의 경우에는 재난 피해의 영향을 더욱 심각하게 받게 된다. 따라서 이재민들이 일상의 정상 생활로 복귀할 수 있도록 이재민 지원을 제도화하는 것이 필요하다.

## 4. 이재민 지원 서비스 전담 조직 체계 구축

현재 전국재해구호협회의 조직은 사무총장 산하에 기획관리팀, 사업팀, 구호팀

으로 구성되어 있다. 그러나 향후 의연금의 효율적 배분 방안의 일환으로 이재민 지원 서비스 사업을 수행하는 경우에는 이를 전담하는 조직 체계의 구축이 필요로 된다. 즉 이재민에게 제공되는 서비스의 전문화를 통한 효율적인 서비스 지원을 위한 조직이 신설되는 것이 필요하다.

#### 5. 이재민 지원 서비스 인력의 전문성 확보 및 인력관리 시스템 구축

현재까지 전문성을 확보하고 유지해 온 의연금의 모금 및 배분 업무 이외에 의연금의 효율적 운용을 통한 이재민 지원 서비스 제공의 원활화를 위해서는 관련 분야 인력의 전문성을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다 이를 위해서는 재난관리 전반에 관한 교육 및 학습 프로그램을 이수하는 한편, 실제 현장에서의 참여가 요구된다. 또한 지원서비스의 수요자인 이재민 생활 영역의 각 필요 내용을 숙지하고 이와 관련된 단체 및 기관들과의 연계를 위한 활동성을 지닐 것이 요구된다.

#### 6. 이재민 지원 서비스 도우미 파견

태풍이나 홍수, 집중호우 등 각종 자연재난으로부터 피해를 입은 이재민의 경우 농촌이나 어촌에서 생활하는 고령자들이 대부분이다. 따라서 이재민들의 경우 자신이 손실을 본 재난 피해 현황의 사실 확인 조사나 관련된 정부의 조치에 대해 적극적으로 대응을 하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 또한 일상생활에서 해야 하는 일들에 대해 자포자기하거나 어려움을 겪는 것 또한 사실이다. 따라서 유관 기관들의 구성원을 대상으로 한 피해조사 교육이나 봉사 교육을 통해 전문 봉사 요원을 양성하고 이들을 활용한 이재민 지원 도우미 파견 제도를 운영하는 방안도 필요하다.

## 제5절 각종 재난대비 의연금에 대한 타당성 및 보유 방안

의연금 배분과 관련하여 제기되는 쟁점 중 하나는 특정 재해로 인해 피해를 입은 이재민을 위해 모금한 의연금을 일정 기준에 의거하여 사용한 후에 나머지 의연금은 향후의 재난 피해로 인해 발생할 수 있는 이재민 지원을 위해 사용할 수 있도록 적립해 두는 것이 타당한지 여부에 관한 것이다.

이와 관련하여 미국의 경우 United Way of America는 의연금과 관련한 기금을 운용할 때는 모금액 원금은 건드리지 않고 운용하고 있다. 다만, 일상적인 펀드의 일부 원금을 운용에 사용하고 있다.

따라서 모집된 의연금은 해당 재해를 입은 이재민에게 일시에 전액 사용되기 보다는 향후의 지속적인 이재민 지원 사업의 수행과 의연금을 건기 어려운 이재민을 위하여 적립해 두는 것이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 의연금 배분과 관련해서는 자선을 위한 위로금 성격과 사회 공익 차원의 서비스 지원이 병행되는 것이 요구된다. 둘째, 의연금 모집의 특성상 재난의 규모에 관계없이 국민들을 대상으로 자주 의연금을 모집하는 것이 어렵다. 따라서 전국적 규모의 재난이 아닌 지역 재난의 발생 시에 발생하는 이재민을 위로하고 지원하기 위한 기금의 적립이 필요하다. 셋째, 해외 사례에서 나타난 바와 같이 적립된 기금의 운용을 통한 수익을 활용하여 추가적인 지원 서비스의 제공이 실질적인 이재민 지원에 유용성이 있다. 넷째, 재해 발생 시 모금을 완료하기까지는 3개월 정도 소요되기 때문에 그 전에 남은 의연금으로부터 적립된 기금을 지급하는 것이 의연금의 신속성을 확보할 수 있는 방안이 된다. 이를 위해서는 현재와 같은 은행을 통한 법정 이자 수익보다 안정적이면서도 높은 과실을 얻을 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉 사회 공익적 성격의 대규모 기금 운용을 위하여 특례 수익의 보장, 안정적인 사회 기간산업에의 투자, 전문 투자 운용 회사에 의한 원금 보장 특례 조건 하에서의 투자 수익 등의 방안이 마련될 필요가 있다.

## 제6절 의연금 지원에 대한 공신력 확보 방안

### 1. 의연금 지원 사업의 대국민 홍보 대사 활용

전국재해구호협회는 약 45년 이상동안 사적 부조 차원에서 재난으로부터 피해를 입은 이재민을 위로하고 사회 공익 목적 달성을 위한 의연금 모집 및 배분에 관한 사업을 수행해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 이재민들은 의연금의 모집 및 배분사업의 주체인 전국재해구호협회에 관한 인지도가 낮은 것이 현실이다. 의연금의 모집 및 배분에 관한 사업 수행 조직에 대한 인지도가 낮은 것은 결국 의연금 배분에 관한 공신력을 낮게 해주는 요인이 된다 따라서 의연금 모집 및 배분 사업에 관한 국민적 신뢰도를 제고하기 위해서는 우선 사업 수행 기관인 전국재해구호협회의 인지도와 신뢰도를 높이는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위한 방안의 하나로 연예인이나 국민적 신뢰도를 확보하고 있는 인사를 활용한 홍보대사를 선정하고 이를 통한 기관의 대국민 신뢰도를 확보하는 방안이 추진될 필요가 있다.

## 제7절 의연금 배분위원회 운영방안

우리나라 중앙배분위원회의 운영 방안을 마련하면 몇 가지 원칙을 설정할 수 있다. 첫째, 기부자와 모집자, 그리고 배분자의 의도와 역할이 다르다는 점을 인식해야 한다. 기부자는 자선의 목적, 모집자는 전달의 역할, 배분자는 의연금 지원의 역할이 있다. 따라서 모집자가 배분위원회에 포함되어야 한다는 논리는 곧 기부자가 배분위원회에 포함되어야 한다는 논리의 연장선 상에 있는 것으로 이해된다. 이는 모집자 본연의 역할에서 벗어난 것으로서 배분위원회에는 배분의 전문성을 확보한 단체의 대표, 학계 전문가, 이재민 대표, 다른 공익단체의 배분 전문가들, 그리고 공익 모니터 차원의 언론사 대표들이 공동으로 배분심의위원회에서 참여하여 의견을 교환하는 것이 바람직하다.

둘째, 중앙배분위원회의 책임성이나 연속성을 확보하기 위해서는 임기가 있어야 한다. 모금에 참여했던 기관들의 대표들이 일시적으로 배분위원회에 참여하는 것만으로는 책임성을 확보할 수 없다.

셋째, 의연금 배분은 민간기관에 위임을 해야 하고 국민의연금을 전문적으로 관리·모금을 담당하는 단체에 위임을 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현재 배분위원회의 구성과 운영이 논란이 되고 있다. 즉 정부는 모금을 개방하였기 때문에 배분위원회에 모금기관들이 참여하길 바라고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 전체 모금 단체가 배분위원회에 참여하는 것은 자선과 공익을 내세우는 의



연금 배분위원회의 성격상 적합한 것이 아니며 특히 현재의 전국재해구호협회의 이사회는 재협을 운영하는 의결기관이기 때문에 일시적 모금 활동을 통해 이사회에 참여하는 것이 이해하기 어려운 부분이다. 즉 모금 단체들은 (가칭)배분자문 위원회에 참여하여 의견을 제시할 수는 있지만, 이사회인 배분위원회에 참여하는 것은 타당하지 않은 것으로 판단된다.

## 제7장 결론

현재 의연금 배분 방안과 관련하여 중요하게 대두되는 쟁점은 현행 의연금 배분 제도의 개선 필요성, 수요자 중심의 다양한 구호를 위한 새로운 배분 사업 방향, 공정하고 신속한 의연금 배분 기준 방법 및 운영 등과 관련된 효율적인 지원체계를 구축하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 현행 의연금의 배분과 관련하여 제기되고 있는 쟁점 사항으로는 의연금의 용도 문제 현행 의연금 지급 기준의 확실성 문제, 의연금 배분 제도 개선의 필요성 문제 등이 제기되고 있다. 이러한 문제 제기로부터 수요자인 이재민을 중심으로 다양한 구호를 하기 위한 새로운 배분 사업의 방향은 우선 확실적인 의연금 배분 사업의 성격 개선, 이재민의 수요 파악, 공정하고 신속한 의연금의 배분 기준과 방법과 운영 등 효율적인 지원체계 구축 의연금의 배분을 위한 효율적 배분 방안 및 세부 운영 방안 마련, 그리고 우리나라의 실정에 맞는 배분위원회를 운영 방안을 마련하는 것이 요구된다. 이러한 배경 하에서 이 연구는 의연금의 효율적 배분 방안을 마련하고자 하였다.

이를 위해 이 연구에서는 먼저, 의연금의 유형을 재분류하여 지급의 범위를 설정하고자 하였다. 이는 시간적 범위와 공간적 범위를 기준으로 한 것으로서 첫째, 현재 재해 발생 지역에 대한 단기적 차원의 의연금 배분은 응급의연금(emergent donation)의 성격을 지닌다. 둘째, 현재 재해 발생 지역에 대한 중·장기적 차원의 의연금 배분은 재건의연금(recovery donation)의 성격을 지닌다. 셋째, 과거 재해 발생 지역에 대한 단기적 차원의 의연금 배분은 생활의연금(livelihood donation)의 성격을 지닌다. 넷째, 과거 재해 발생 지역에 대한 중·장기적 차원의 의연금 배분은 복지의연금(welfare donation)의 성격을 지닌다.

이와 함께 재해의연금의 배분과 관련하여 준수해야 할 원칙으로는 사회적 공

익의 확보 원칙, 투명성 확보의 원칙, 의연금 배분과 관련하여 기탁자의 기탁 의도 존중의 원칙, 의연금의 지원에 있어서 필요한 서비스 전달의 원칙 의연금의 효율적인 배분을 위한 의연금과 서비스의 이중 지원의 원칙 의연금 배분의 책임성과 의연금 운용의 전문성 확보의 원칙 의연금 배분에는 향후의 재해의연금 모금의 원활화 원칙 등이 있다.

의연금 배분의 효율화 방안을 마련하기 위하여 미국과 일본을 대상으로 비교 연구를 수행하였다. 이러한 비교 연구를 위한 기준은 다음과 같다. 의연금의 모금 및 지원 방법, 지원 방식 및 지원 사업 프로그램, 의연금 지급의 고려 요인 및 지급 기준, 의연금 배분 조직의 구성 및 운영 의연금의 지급, 의연금의 기금 제도, 의연금 관련 정보의 공개 의연금의 지정 기탁과 관련 사항이 그것이다. 이들 내용을 중심으로 미국과 일본의 사례를 비교 분석해 본 결과, 우리나라 의연금의 효율적 배분을 위한 방안을 제시하면 다음과 같다

첫째, 의연금 배분의 합리적 지원 기준 설정이다 일반적으로 의연금 배분은 이재민의 피해정도, 이재민 생활 여건 등을 종합 고려한 합리적 지원 기준 방안을 마련하는 것이 요구된다. 둘째, 의연금의 직접 지원과 관련된 효율화 방안으로는 의연금 모금액 중 직접 지원액의 하한선 설정 생활 재건 자금의 장기 분할 지급 및 지급 방식의 다양화, 주택 소유자와 세입자에 따른 이재민 위로금 지급 차등화 폐지, 생계 지원을 위한 의연금 지급, 의연금 지원 대상의 확대 필요, 의연금 지급 방식 및 절차의 효율화 등이 있다 셋째, 간접지원과 관련된 효율화 방안을 수혜자 중심의 이재민 지원 방안 및 지원가능 사업 분야에서 모색해 보면 이재민에 대한 의료서비스 지원 사업, 이재민에 대한 장기 자원봉사 단체 지원 사업, 이재민 정상생활 복귀 프로그램 사업, 이재민 지원 서비스 전담 조직 체계 구축, 이재민 지원 서비스 인력의 전문성 확보 및 인력관리 시스템 구축, 이재민 지원 서비스 도우미 파견 등이 있다. 넷째, 각종 재난에 대비하기 위한 의연금의 타당성 및 보유 방안 즉 특정 재난으로 인해 피해를 입은 이재민을 위해 모금한 의연금을 일정 기준에 의거하여 사용한 후에 나머지 의연금은 향후의 재난 피해로 인해 발생할 수 있는 이재민 지원을 위해 사용할 수 있도록 적립해 두는 것이 타당한지 여부에 관한 것이다. 다섯째, 의연금 지원에 대한 공신력 확보 방안으로는 의연금의 모집 및 배분에 관한 정보의 공개 의연금 지원 사업의 대국민 홍보 대사 활용 방안을 모색해 볼 수 있다. 마지막으로, 의연금 배분위원회 운영 방안을 위한 원칙으로는 ①기부자와 모집자, 그리고 배분자의 의도와 역

---

할이 다르다는 점을 인식해야 한다. ②중앙배분위원회의 책임성이나 연속성을 확보하기 위해서는 임기가 있어야 한다. ③의연금 배분은 민간기관에 위임을 해야 하고, 국민의연금을 전문적으로 관리·모금을 담당하는 단체에 위임을 하는 것이 바람직하다.



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 목적

현대 사회에서는 과거 농경사회나 산업사회보다 지구 온난화 등으로 인한 기상 이변 현상에 의해 자연재난으로 인한 피해의 규모가 대형화하고 있다. 자연재난으로 인한 대규모 피해가 발생하는 경우, 정부는 물론 국민 모두 상부상조의 정신으로 민간 차원에서 이재민을 지원하기 위한 다양한 노력이 나타나고 있다. 재난 피해 현장에서 이재민의 피해 복구를 돕기 위한 자원봉사 활동은 물론 이재민의 아픔을 위로하기 위한 의연금 모금 등의 활동이 그것이다.

이러한 의연금은 이재민을 구호하기 위한 주요 재원 중 하나로서 기부금품모집규제법과 의연금품 관리·운영규정 등을 근거로, 천재지변이나 사회적 문제가 생겼을 때에 국민의 참여를 전제로 하여 모금되고 있다. 의연금 모금의 목적은 재난 피해로 인하여 생활의 보금자리를 잃어버리고 깊은 실의에 잠겨있는 이재민들을 구호하고 생활의 안정을 이룰 수 있도록 하는데 있다.

현재 이재민의 구호에 필요한 지원 사업 등에 대해서 의연금을 배분할 수 있고, 의연금의 지급 기준은 소방방재청장과 전국재해구호협회의 장이 협의하여 정하고 있다(의연금품 관리·운영 규정, §5②).

이에 따라 의연금 배분 방안과 관련하여 중요하게 대두되는 쟁점은 현행 의연금 배분 제도의 개선 필요성, 수요자 중심의 다양한 구호를 위한 새로운 배분 사업 방향, 공정하고 신속한 의연금 배분 기준 방법 및 운영 등과 관련된 효율적인 지원체계를 구축하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 현행 의연금의 배분과 관련하여 제기되고 있는 쟁점 사항은 다음과 같다.

첫째, 현행 의연금의 용도 문제이다. 현재 의연금은 이재민에 대한 위로금 및 재해구호비의 지급에 소요되는 비용, 이재민의 구호를 위한 물품구입에 소요되는 비용, 재해의연금품의 모집·배분·관리에 소요되는 경비, 협회의 운영에 소요되는 비용, 그 밖에 소방방재청장이 이재민의 구호 및 생계지원을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 비용 등의 용도에 배분되고 있다.

둘째, 현행 의연금 지급 기준의 확실성 문제이다. 의연금의 지급은 소방방재청 훈령인 의연금품 관리·운영규정(제79호, 2006. 2. 2. 개정)을 따르고 있으며, 의연

금의 지급기준은 제5조에 지급 대상 및 지급 상한액을 규정하고 있다. 그리고 의연금 모금 금액에 따라 전국재해구호협회장과 소방방재청장이 협의하여 지급 기준을 달리할 수 있도록 규정하고 있다.

셋째, 의연금 배분 제도 개선의 필요성 문제이다 그러나 현행 의연금 배분제도는 의연금의 배분용도를 충분히 살리고 있지 못하다 즉 의연금은 다양한 용도로 배분될 수 있는 반면에, 현행 제도는 피해 내용에 따라 구호금(위로금)의 형태로만 지급하고 있는 실정이다. 따라서 의연금의 용도에 맞게 배분제도를 개선할 필요가 있다.

이러한 문제 제기로부터 수요자인 이재민을 중심으로 다양한 구호를 하기 위한 새로운 배분 사업의 방향을 모색해보면 다음과 같다 우선, 확실적인 의연금 배분 사업의 성격을 개선할 필요가 있다. 현재 우리나라의 의연금 배분은 이재민에 대하여 확실적이고도 제한적인 형태로만 제공되고 있으며, 일시적이고 응급처방적인 차원에서 이루어지고 있다 즉 이재민에게 진정으로 필요한 것을 제공하는 것이 아니라 의연금을 배분하는 공급자의 편의적인 측면에서 이루어지고 있다. 이는 결국 의연금이 갖고 있는 가치를 떨어뜨리고 의연금 배분사업의 의미와 효과성을 저해하는 요인으로 작용하는 것으로 판단된다.

둘째, 이재민의 수요를 정확하게 파악하는 것이 필요하다. 따라서 이재민의 수요를 정확히 파악하여 이에 대응하는 의연금 배분 사업이 추진되어야만 의연금의 진정한 의미를 살릴 수 있으며, 의연금 배분 사업의 효과성을 제고할 수 있게 된다. 이를 위하여 수요자 중심의 의연금 배분 사업이 이루어져야 하며 배분사업의 유형을 다양화할 필요가 있다.

셋째, 공정하고 신속한 의연금의 배분 기준과 방법과 운영 등 효율적인 지원체계를 구축하는 것이 요구된다. 현재의 의연금 배분의 법적·제도적 체계와 의연금 집행과정을 분석하여 의연금 배분의 기준 방법 및 운영 등에서 나타나는 문제점을 파악하여 이에 대한 개선 방안을 모색할 필요가 있다. 특히, 현행 의연금 배분의 문제점 개선은 의연금의 공신력과 타당성 확보를 위한 기본 토대가 되기 때문에 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 그리고 의연금 배분의 효율성을 높이기 위해서는 이재민의 유형에 맞는 수요를 정확히 파악하여 이에 대응할 수 있는 의연금 배분 방안을 구분할 필요가 있으며 이를 위해서는 단순한 구호금(위로금)의 지원이 아닌 다양한 형태의 지원 사업이 이루어져야 한다. 피해 정도와 이재민 생활 여건 등을 종합적으로 고려한 합리적 지원 기준의 마련이 필요

하다. 즉 획일적·편의적인 의연금 지원의 틀을 벗어나 이재민의 실질적인 회복이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 이재민의 피해정도와 생활여건 등을 고려한 합리적 지원 기준이 필요하다.

넷째, 의연금의 신속한 배분을 위한 효율적 배분 방안 및 세부 운영 방안을 마련하는 것이 필요하다. 의연금의 특성상 재난과 이재민은 피해의 심각성과 사태의 긴급성을 가지고 있으므로 의연금은 신속하게 배분되어야 한다 따라서 의연금의 신속성을 확보할 수 있는 효율적인 배분 체계를 구축하고 이에 따르는 세부 운영방안을 마련할 필요가 있다.

마지막으로, 우리나라의 실정에 맞는 배분위원회를 운영할 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다. 효율적인 의연금 배분 운영을 위해서는 국내외사례를 비교 분석하고 선진 외국사례를 벤치마킹할 필요가 있으며, 이를 토대로 우리 실정에 맞는 배분위원회의 구성 및 운영 방안을 제시하는 것이 필요하다.

이상과 같은 의연금 배분의 배경과 제도 개선의 필요성하에서 이 연구는 의연금의 효율적 배분 방안을 마련하는데 목적이 있다 이러한 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적이고 세부적인 연구 목표는 다음과 같다 첫째, 현행 의연금 배분 제도 분석을 통한 문제점 개선 및 대책을 마련한다. 둘째, 수요자 중심의 다양한 지원방안을 마련하고 지원 가능한 사업 분야를 도출한다. 셋째, 이재민의 피해정도와 이재민 생활 여건 등을 종합 고려한 합리적 지원의 기준을 마련한다. 넷째, 각종 재난에 대비한 의연금의 타당성 및 보유 방안을 제시한다 다섯째, 의연금 지원에 대한 공신력을 확보할 수 있는 방안을 마련한다 마지막으로, 국내외 사례 분석을 통해 우리 실정에 맞는 배분위원회의 운영 방안을 제시한다

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

의연금품의 효율적인 배분 방안을 마련하기 위한 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 이 연구에서 설정하고 있는 의연금 배분의 범위는 재난 발생 직후부터 정상생활로의 복귀를 지원하는 장기구호까지를 포함한다. 둘째, 이 연구에서의 이재민에 대한 의연금의 배분은 현금위주의 단기적 위로 성격의 의연금 지원뿐만 아니라 이재민들이 재해 상황을 극복하고 정상적 사회생활로의 복귀를 가능하게 하는 포괄적 차원의 생활구호를 의미한다. 셋째, 이 연구에서 의연금 배분의 주체는 정부, 즉 중앙행정기관이나 지방자치단체만을 의미하는 것이 아니라 민간부문의 시민사회단체 까지도 포함하며 의연금의 성격상 사적부조를 전제로 한다. 배분위원회의 구성 및 운영 방안의 경우에도 사적부조의 성격을 전제로 한다. 넷째, 의연금의 운용 체계는 모집 관리, 배분 체계로 이루어져 있으나 이 연구에서는 의연금의 배분 체계의 효율화 방안에 초점을 둔다. 이는 현재 쟁점이 되고 있는 부분에 연구 노력을 집중시킴으로써 효과를 극대화하고자 하기 때문이다. 마지막으로, 해외 의연금의 배분에 관한 연구는 미국과 일본을 대상으로 한다.

이들 국가를 해외 사례 조사 대상국으로 선정한 이유는 다음과 같다. 우선, 미국과 일본은 대규모 자연재난의 발생으로 인해 이재민에 대한 사적부조 차원의 지원이 이루어지고 있어 이 연구의 목적 달성에 도움이 된다고 판단하였다. 둘째, 일본은 우리나라와 유사한 재난관리 시스템을 지니고 있는 한편, 재해의연금 제도의 운용에 대해서는 국내에 자료가 없어 본 연구에서의 해외 조사를 통해 함의를 얻기 위하여 선정하였다. 셋째, 미국은 허리케인 등의 대규모 자연재난이 연례적으로 발생하고 있어 이재민이 대규모로 발생하고 있는 국가이다. 그러므로 다른 어느 해외 국가보다도 재해의연금의 모금과 지원에 관한 효율적인 시스템이 갖추어져 있을 것으로 판단하였다.

### 2. 연구의 방법

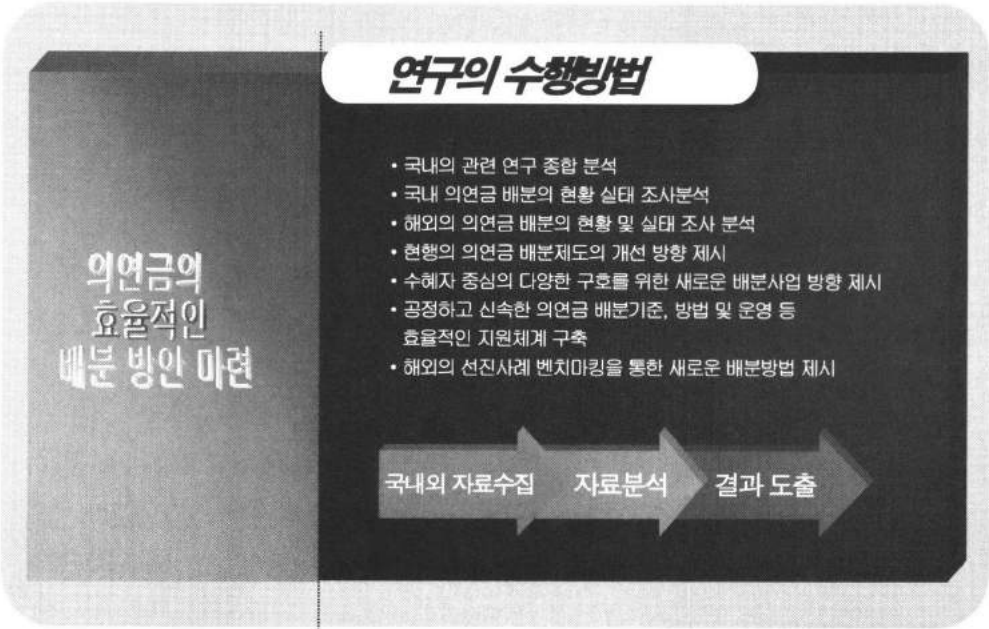
본 연구는 의연금의 효율적 배분 방안을 모색함에 있어 기존의 연구들이 가져왔던 한계를 타파하기 위해 수요자 관점의 배분체계 모색이라는 패러다임의 전



환을 전제로 연구에 착수하였다. 수요자 관점이란 의연금의 모금되고 배분되는 일련의 과정에서 가장 중요하게 고려해야 할 주체, 즉 이재민과 기탁자를 의미한다. 의연금모금은 재해로 인해 고통받는 이재민을 돕고자 하는 순수한 이타적 동기에서 시작되며 이것이 '기탁'이라는 기탁자의 행동을 통해 실현되면서 현재와 같은 규모의 의연금이 형성되었고, 이를 어떻게 하면 효과적으로 배분할 수 있을 것인가에 대한 논의의 필요성을 이끌어낸 것이다. 즉, 의연금이 존재할 수 있는 것은 기탁자가 있기 때문이며, 기탁자가 의연금을 기탁하는 이유는 이재민의 정신적 위로와 물질적 지원을 통해 이들이 최대한 재해피해를 당하기 이전의 상태로 삶의 복지 수준을 되돌릴 수 있도록 돕는 데 있는 것이므로 의연금의 배분은 철저히 의연금이 생겨나게 된 원인과 목적에 따라 그 기대를 충실히 충족시켜 줄 수 있는 방법을 따를 때 가장 효과적으로 배분될 수 있다는 것이 본 연구진의 연구에 임하는 패러다임이라 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 크게 3가지 형태의 연구방법을 수행하였다. 우선, 의연금 배분과 관련된 국내외 연구 및 자료를 종합분석하여 의연금 배분의 현황 및 실태를 파악하고, 연구의 목적 달성을 위한 세부 주제를 도출하였다. 둘째 연구 목적 달성을 위해 다양한 대상을 상대로 다양한 방법의 심층면접을 실시하였다. 본 연구의 면접 대상은 크게 국내외 의연금 배분기관 담당자와 이재민으로 나누어 볼 수 있다. 국내·외 의연금 배분 실태를 파악하고 문제점을 도출 효율적인 배분 방법 모색을 위해 국내·외의 의연금 배분기관 담당자를 대상으로 심층면접을 실시하였다. 그리고 이재민 대상으로는 근거이론적 접근을 시도하여, 의연금 모금 및 배분의 궁극적인 목적이 이재민의 삶의 재건을 돕는 것임에도 불구하고 그동안 논의의 중심에서 간과되어 왔던 의연금 배분에 대한 이재민의 목소리를 심층 분석, 의연금이 진정으로 이재민을 위해 효과적으로 사용되기 위해서는 어떤 측면에 더욱 관심을 기울이고 정책적 노력을 기울여야 할지를 분석하였다. 마지막으로 의연금 기탁자와 이재민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 기탁자 설문조사를 통하여서는 의연금을 기탁하게 된 동기 및 의연금 기탁을 통해 이들이 기대하고 추구하는 바가 무엇이며, 그들의 기대가 어느 정도 충족되고 있는지 등을 분석하였다. 이재민 설문조사는 이재민 심층 면접의 보조 자료로 활용함과 동시에, 기탁자가 기탁 시 갖는 기대와 실제 이재민이 의연금을 받고

느끼는 평가간의 격차를 분석함으로써 현재의 의연금배분이 갖는 문제점을 파악하는데 활용하였다.



## 제2장 재해의연금 배분에 관한 이론적 고찰

### 제1절 재해의연금의 개념과 성격

자연재난이나 인적재난으로 인해 대규모 피해가 발생하는 경우, 민간부문에서는 자발적으로 의연금을 모금하여 지원하고 있다. 이러한 의연금(義捐金)은 사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈(표준국어대사전, 2007)으로 정의된다. 즉 의연금은 발생한 상황에서 사회적 공익이나 이재민에 대한 자선을 위하여 내는 돈으로 그 의미를 파악할 수 있다. 이 때 사회적 공익은 사회 전체의 이익을 의미하고, 자선은 남을 불쌍히 여겨 도와준다는 의미로 정의할 수 있다(표준국어대사전, 2007). 따라서 재해의연금은 재난이 발생한 상황에서 사회 전체의 이익이나 이재민을 불쌍히 여겨 도와주기 위해 내는 돈으로 이해할 수 있다<sup>1)</sup>.

일반적으로 재해의연금은 기부금 모금 활동과 다소 상이한 성격을 지니고 있다. 대체로 기부금의 모금은 지역사회에 불우한 이웃을 돕거나 그 지역의 생활환경을 개선하는데 초점을 두고 진행되는 것이 보통이다. 또한 기부금 모금을 통하여 사회복지서비스를 제공하는 비영리조직들은 그 활동을 수행하는데 필요한 제반 경비를 걷고 있는 것이 보통이다.

그러나 의연금의 경우에는 일반적인 기부금과는 달리 다음과 같은 성격을 지니고 있다. 첫째, 의연금은 재난 발생으로 말미암은 피해 상황이라는 특수한 상황을 전제로 한다. 일반 모금 활동이 사회 구조적 측면이나 개인적 사정을 이유로 나타난 현상을 치유하는데 목적이 있다면, 의연금은 평소 정상생활을 유지해 오던 주민이 갑작스러운 재난상황으로 인해 한 개인이나 가정이 감당하기 어려운 불행한 상황에 처하게 된 것이다.

둘째, 의연금은 재난 피해 상황에서 불행을 당한 피해자들을 돕기 위한 민간부문의 자발적 기부 행위에 기초하고 있다. 이는 이재민을 위한 복지 서비스 제공

1) 의연금과 기부금은 의미상 차이점이 있다. '의연금'이 '사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈'으로서 직접적으로 타인을 돕는 행위인데 반하여 '기부금'은 '자선사업이나 공공사업을 돕기 위하여 대가없이 내놓은 돈'으로 정의(표준국어대사전, 2007)되어 타인이나 기관이 수행하는 사업을 도움으로써 간접적으로 타인을 돕는 행위를 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

을 위한 활동 경비를 건으려는 목적으로 모금을 하는 것이 아니라 재난 피해를 입은 피해 당사자에게 직접적인 도움을 주기 위한 목적으로 모금을 한다는 점에서 일반 모금과 차이가 있다. 누구라도 재해를 당하면 현재의 재난피해자와 동일한 상황에 처할 수 있다는 심정적 동의와 일체감으로부터 기부행위가 나타나게 되는 것이다. 따라서 모금액이 중요한 것이 아니라 모금 자체에 의미(조문준, 2005. 6. 20)가 있기 때문에, 이를 통해 사회적 공익을 달성하고 자선을 위한 목적이 있다.

셋째, 의연금의 모금과 지원은 신속성을 본질적 속성으로 지니고 있다 이는 일반적인 성금과는 달리 각종 재난으로 인해 피해를 입은 재난피해자를 대상으로 하여 지원을 해야 하기 때문에 모금과 지원이 신속하게 이루어져야만 피해자의 절박한 생활 및 생존에 도움이 될 수 있기 때문이다. 따라서 이재민에 대한 지원의 방안이나 프로그램이 사전에 마련되어야 한다.

넷째, 의연금 모금은 재난피해자에 대한 일시적인 위로와 동시에 정상생활로의 복귀를 지원한다는 차원에서 이루어지게 된다. 즉 평상시에 다른 사람과 마찬가지로 정상적이고 일상적인 생활을 영위하던 사람들이 재난이라는 갑작스러운 사태에 직면하여 가족과 재산을 잃은 한편, 삶의 무기력함 앞에서 상실감을 지님으로써 일거에 삶의 터전을 잃은 사람들을 대상으로 한다. 따라서 정상생활로 복귀할 수 있도록 지원의 방안을 다양하게 마련하는 것이 요구된다.

다섯째, 의연금은 동일한 재난으로부터 동일한 정도의 피해를 입은 사람에게 공평하게 배분되어야 한다는 특성을 지니고 있다. 의연금 배분의 공정성이 요구된다. 2년 전에 피해를 입은 사람과 1년 전에 동일한 피해를 입은 사람이 서로 다른 기준에 의해 배분을 받게 되는 경우에는 오히려 더 큰 상실감과 자괴감을 불러일으킬 수 있기 때문이다. 일반 모금이 사회복지서비스의 수혜자들이 각자가 처한 상황에 따라 서로 다른 서비스를 받는 것과는 달리 재해복지서비스의 경우에는 일차적으로 동일 재난상황에서 동일 피해를 입었다면 동일한 의연금을 받는 것이 요구된다. 따라서 기부자가 원하는 대로 대상자를 지정하여 기탁하는 것은 다소 수용하기에 어려움이 있다. 다만, 이재민 지원에 대한 기탁자의 의도를 반영하여 보편적 기준에 의한 사회적 정의(social justice)를 이룰 수 있는 지원도도모하는 것이 필요하다.

여섯째, 의연금 모금은 대부분의 경우 모금 기간이 단기간에 이루어진다 이는 재해 상황이라는 특수성에 기초한 것으로서 일반 국민의 감정적 호소와 피해상황의 절박성에 기초하고 있기 때문이다. 일반 모금의 경우에는 수혜자에 대한 복

지서비스 제공이 대부분 장기간에 걸쳐 이루어지고 있어 모금 활동 역시 장기간 지속적으로 이루어지고 있는 반면에, 재해의연금의 모금은 일시적으로 집중 홍보를 통한 모금 활동이 이루어지고 있다(김종석, 2005. 6. 14; 조문준, 2005. 6. 14).

일곱째, 의연금 모금은 모금액수가 대규모라는 점을 특성으로 한다. 이는 재해를 당하지 않은 국민 절대 다수가 모금에 참여하는 한편, 국민통합이나 사회통합의 차원에서 이루어지고 있기 때문이다. 또한 향후에 누가 재해를 입게 될지 예측할 수 없는 불확실한 상황에서 국민 모두가 상호부조의 정신으로 기부행위가 이루어지기 때문이다.

여덟째, 의연금 모금 및 지원은 사적 부조의 성격을 지니고 있다. 국가의 세월에 기초하여 공공부조 차원에서 이루어지는 정부의 재해구호 사업과는 별도로 이루어지고 있는 것이다. 즉 공공부조와는 별도로, 민간에서 성금에 기초하여 자발적으로 부조하는 사적부조가 이루어지는 것이다.

아홉째, 의연금 모금 및 지원 행위는 사적부조의 차원에서 이루어지기 때문에 의연금의 모금, 관리, 지원 행위는 정부에 의해서가 아니라 민간의 비영리부문에 의해 이루어지는 것이 취지에 적합하다. 민간의 비영리조직에 의한 모금 및 지원 행위가 이루어질 때에 비로소 의연금의 본질적 의미를 훼손시키지 않게 되는 한편, 국민통합과 공동체 의식 함양의 취지에도 맞게 되는 것이다. 민간부문에서의 재해의연금의 모금 및 지원 활동에 대한 정부의 개입은 없거나 최소한에 그치는 보충적 행위자로서의 지위에 그쳐야 한다. 즉 정부의 활동은 민간부문의 재해의연금 모금에 대한 보조금의 지급이나 세금면제 혜택 등에 국한하여 이루어져야 한다.

열 번째, 의연금의 모금에 드는 운영상의 경비 지출은 각 민간 비영리조직의 자체 예산으로 충당할 것이 요구된다. 특히, 일상적인 자선 사업이나 사회공익 사업을 수행하기 위한 성금을 모집하는 단체의 경우에는 자체 모금활동을 통하여 확보한 모금에서 공제한 경비를 활용함으로써 재난피해자에 대한 혜택을 최대한 늘리도록 하는 것이 바람직하다. 이는 다른 일반 성금과는 달리 재해의연금의 모금에 따르는 비용이나 경비가 적은 한편, 특수한 재난 피해상황에 처해 있는 피해자에 대해 최대한 신속하게 정상생활로 복귀하기를 바라는 의연금 기부자들의 본의를 반영해야 하기 때문이다. 즉 의연금은 일반 기부금과는 달리 민간 사회복지단체들이 사업을 운영하는 것이 아니라 의연금의 배분 및 지원에 초점이 있으며, 의연금 모금 기간이나 활동 역시 일상적인 사회복지 성금의 모금기간 및 활동에 포함되기 때문이다.

마지막으로, 의연금은 모금 창구를 일원화하는 것이 바람직하다. 즉 이재민 지원에 대한 명확한 안내와 지원에 대한 신속한 처리 등을 위해서는 모금 창구의 단일화가 요구된다. 만일 사회복지공동모금회가 재해의연금을 함께 모금하는 경우에는 중복성이 있게 된다. 기업의 입장에서 보면 지원하는데 어려움이 있게 되고 기부자에게 부담을 줄 수도 있다는 문제가 있다(서선원, 2005. 6. 13). 어느 기관이 재해의연금을 모금하느냐 하는 것은 문제가 되지 않는다. 다만 재난 시에는 재해구호협회가 하고, 대한적십자사는 봉사로 할 수는 있지만 봉사단체는 봉사단체로서만 지원을 하는 것이 필요하고, 모금기관이 많이 분산되지 않고 압축되어 있는 성격을 지니는 것이 좋다고 본다(김종석, 2005. 6. 20).

## 제2절 재해의연금의 특징

### 1. 재해의연금의 일반적 특징

일반적으로 의연금은 성금의 틀 안에서 논의될 수 있다 즉 성금의 다양한 유형 중의 하나로 의연금을 이야기 할 수 있으며, 재해의연금은 이러한 의연금의 한 유형으로 이해할 수 있다. 그리고 성금은 정성으로 내는 돈(표준국어대사전, 2007)의 의미를 지니고 있다. 따라서 성금은 정성으로 돈을 내는 기부자의 의도를 지니는 것으로 이해될 수 있다. 그러므로 일반적으로 성금은 기부자의 의도를 반영하여 여러 가지로 사용할 수 있다. 이러한 맥락에서 재해의연금이 지니는 특징은 다음과 같다.

첫째, 재해의연금은 기부자의 의도를 반영하여 재난 피해 상황에서 사회 전체의 이익이나 이재민에 대한 자선의 목적으로 사용되는 돈이라고 이해될 수 있다. 따라서 재해의연금은 의연금 전달자가 임의대로 자신의 활동을 위해 사용해서는 안 되며, 재난 피해 상황 하에서 이재민을 위한 자선의 목적이나 사회 전체의 이익을 위해 사용해야 하는 것으로 이해된다. 즉 현재의 재해 의연금은 의연금 전달자인 전국재해구호협회를 위해서 기부하는 돈이 아니라 이재민이나 이재민 지원을 통해 사회 전체의 이익을 증진시키는데 사용되어야 하는 것이다.

둘째, 재해의연금은 국민적 공감대가 형성되어 있는 상태에서 모금이 이루어진다는 특징이 있다. 일반적으로 성금은 모집 및 홍보 활동이 있어야 하나 재해의연금은 이미 재난이 발생한 후 이고 도움을 주어야 한다는 국민적 공감대가 형성되어 있는 상태에서 모금이 이루어지는 것이다. 특히, 재해의연금은 모집 과정에 있어 언론사를 중심으로 모금이 이루어짐에 따라 홍보 등이 요구되지 않아 별도의 모집경비를 필요로 하지 않는다. 따라서 재해의연금을 모집경비 등에 활용하지 않고도 최소한의 경비 사용을 통해 배분할 수 있다. 따라서 재해의연금을 모집 경비로 사용하는 범위에 대한 문제가 대두되게 된다.

셋째, 재해의연금은 모금기관이 수행하는 사업에 사용하는 것이 아니고 전달을 대행해주고 있는데, 국민정서 상 일시적인 구호뿐만 아니라 장기적인 재해복지 차원으로 이끌어 갈 수 있는가의 문제가 대두된다. 학문적이고 이론적인 차원에서 제기되고 있는 장기 재해복지 차원의 지원과 현실적인 일시구호, 응급구호의 요구가 함께 고려되어야 하기 때문이다. 만일 재해복지 차원으로 가서 위로금 지

급이 낮아지는 경우 문제가 될 소지가 크다고 볼 수 있다. 따라서 의연금으로 배분하는 방식 또는 배분사업이 금전적 전달 이외의 서비스 등으로 전달하는 것과 같은 배분사업의 폭을 넓히는 것이 가능한가의 여부가 쟁점이 될 수 있다.

넷째, 재해의연금의 경우에는 기부자의 의도보다 공익적 부분을 더 고려한다는 특징이 있다. 즉 재해의연금의 경우에는 특정 피해자나 특정 피해 지역을 지정하는 지정기부는 인정되지 않고 있다. 그리고 재산이 많은 자산가의 집이 전파된 경우와 가난한 사람의 집이 전파된 경우를 들면, 부자의 경우에는 자신의 능력으로 집을 수리할 수 있다. 그럼에도 현재는 동일한 금액으로 균등 지원하고 있다. 이것이 과연 사회 정의 차원에서 부합되는가의 문제가 제기될 수 있다.

다섯째, 현재 재해의연금의 지원 기준은 인명피해와 주택피해 그리고 생계유지에 대해 지원하고 있다. 이에 대해 의연금은 위로의 개념으로 지원하고 있는 것이다. 그렇다면 의연금을 생계유지(생산시설) 부분에 대해서도 지원해야 하는가의 문제가 제기된다. 기탁자의 경우 이재민과 아픔을 함께 하고자 의연금을 낸 것으로 볼 수 있기 때문에 과연 이재민이 아닌 재산피해자에게까지 전달이 되어야 하는가의 문제가 제기될 수 있다. 예를 들면, 2004년 3월의 폭설 피해의 경우 주로 비닐하우스와 농작물 피해가 컸다. 당시에는 이러한 비닐하우스와 농작물 피해의 경우에도 모금을 해야 하는지 여부가 관건이었다. 만일 모금의 대상이 아니면 배분 대상에서도 제외되어야 하기 때문이다. 즉 주택피해 없이 농작물 피해의 경우에도 모금이 이루어져야 하는지의 문제와 단순한 재산피해는 생계의 문제와 바로 연결되지는 않는다는 점 등이 그것이다. 특히, 가족 등의 인명피해가 있는 것이 아니라는 점이 문제로 제기되었다. 따라서 이 부분이 모금에서 문제가 된다면 필연적으로 배분에서도 제외되어야 하는 것이 아닌가 하는 문제였다. 그러나 현재의 재해관련 보험법 및 상품의 실효성이 없으며 자연재난의 경우 피해가 인명이나 주택 피해 보다 생산물 피해를 보다 크게 입히는 경우도 있으며, 농어촌의 경우 이런 피해의 경우 심각한 타격이 있다는 점에서 이를 고려할 필요가 있다(김재호·배천직, 2007. 4. 17 심층면접).

## 2. 재해의연금의 법적·제도적 특징

재해의연금 모금, 관리, 배분과 관련된 법적·제도적 측면에서의 특징은 다음과 같다. 첫째, 의연금 배분과 관련된 중앙배분위원회의 역할 관계 및 위상이 현



재 확립되지 못하였다. 현 체제하에서는 의연금을 사용하기 위해서는 전국재해구호협회가 정부와 협의를 해야 사용할 수 있다. 그러나 중앙배분위원회 설치가 개정된 재해구호법에 명시, 즉 중앙배분위원회는 재협의 이사회로 한다는 규정이 있다. 그러면 재해구호협회 자체가 중앙배분위원회와 어떤 역할 관계에 있고, 전국재해구호협회의 위상 문제가 제기된다. 이는 배분위원회가 정부와의 관계 속에서 어느 정도 위상을 지녀야 하는지, 그리고 역할이나 위상, 체제 문제는 어떠한지, 그리고 중앙배분위원회와 재협 내부의 이사회, 사무처와의 관계 및 위상은 어떠해야 하는지 등에 대한 논의가 요구된다<sup>2)</sup>.

둘째, 향후 추가적으로 나타나게 될 재해의연금 모금기관의 배분 사업 참여에 대한 논의가 필요하다. 즉 앞에서의 논의를 기초로 살펴보면 전국재해구호협회 이사회와 중앙배분위원회가 동일한 것이 효율적인 것으로 보인다. 그러나 현재는 다른 재해의연금 모금 기관이 배분 사업과 관련된 의사결정에 참여할 방법이 없다. 그렇다고 해서 다른 모금기관들을 이사회에 참여하게 하는 경우에는 또 다른 쟁점이 제기될 수 있다. 즉 소액 모금기관이 배분사업에 참여하게 됨으로써 전국재해구호협회의 이사회에 들어와서 재협의 일반 사안에 관여하고 3년간의 이사 신분을 유지하게 된다는 문제가 제기될 수 있다. 특히, 향후에 재해의연금 모금 기관이 여러 기관이 되는 경우에는 이사회 참여 기관의 자격과 관련된 논란이 제기될 수 있다. 또한 다른 재해의연금 모금 단체들에 대한 관리 방안을 마련하는 것이 필요하다. 중·장기적 관점에서 이들 모금 단체들에 대해 모집 경비 및 운영 경비의 사용 이외의 혜택을 어떻게 줄 것인가의 문제이다.

셋째, 재해의연금의 위상 문제를 정립하는 것이 필요하다. 즉 우리의 현실에서 의연금이 무엇인지를 정립하고 이후에 다른 논의를 전개하는 것이 필요하다. 그리고 의연금 집행을 위해서는 정부의 피해조사 및 자료 등이 필요한 한편 의연금의 효율성을 위해서는 정부의 지원금과 의연금이 함께 가는 것이 바람직하다는 점도 고려되어야 한다. 특히, 재해의연금의 개념 정의에 따라 지원 기준이나 범위 등이 결정될 수 있는 것으로서, 기탁자의 의사를 조사함으로써 해결의 단초를 확보할 수 있다고 판단된다. 이러한 맥락에서 “의연금”의 개념과 함께 “의연

- 2) 이러한 중앙배분위원회와 전국재해구호협회 이사회의 위상과 관련된 논의는 세 가지 유형을 상정하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 재협 이사회와 중앙배분위원회가 동일한 경우, 둘째, 재협 이사회가 재위임해서 “중앙배분위원회”를 두는 경우, 셋째, 재협 이사회 내부에 “배분 분과”를 두는 경우 등이 그것이다.

금 배분”의 개념에 대한 재정의가 필요하기도 하다. 예를 들면, 수요자에 대한 단순 배분인지 아니면 복지차원의 배분인지 여부를 놓고 보면 향후에는 복지 차원의 배분 관점에서 의연금을 논의하는 것이 필요하다고 볼 수 있다

### 3. 재해의연금의 유형 및 지급 범위

재해의연금을 유형화하고 이에 따라 지급의 범위를 설정하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 재해의연금의 지급 범위는 시간적 범위와 공간적 범위를 기준으로 하여 의연금 지급 범위를 구분할 수 있다. 먼저, 시간적 범위에서 보면 단기의 경우에는 위로금 성격의 의연금을 현금으로 지급하고 중기와 장기는 현금이 아니라 지원 사업을 통해 이재민에게 도움을 준다고 가정해 보자. 다음으로, 공간적 범위에서 보면 현재 재해발생 지역과 과거 재해발생 지역으로 구분하고 이를 <표 1>과 같이 설정하여 설명하면 다음과 같다.

<표 1> 의연금의 유형 및 지급 범위

공간 \ 시간	단기	중·장기
현재 재해발생 지역	I(응급)	II(재건)
과거 재해발생 지역	III(생활)	IV(복지)

첫째, 현재 재해 발생 지역에 대한 단기적 차원의 의연금 배분은 응급의연금(emergent donation)의 성격을 지닌다. 즉 현재 발생한 피해에 대하여 긴급하게 자금이 필요한 부분들에 대해 사용할 수 있는 위로금 성격의 의연금이 배분된다. 응급의연금은 정부의 정보통신시스템(NDMS) 지원을 통해 신속하게 지원되는 것이 요구된다<sup>3)</sup>.

둘째, 현재 재해 발생 지역에 대한 중·장기적 차원의 의연금 배분은 재건의연금(recovery donation)의 성격을 지닌다. 현재 발생한 재난 피해로 인한 이재민의 생활을 정상상태로 회복시키기 위하여 지원 사업을 벌이는 경우이다. 재건의연금은 지방자치단체 및 지역사회의 시민단체, 기업 등과 연계하여 사업을 추진하는

3) 재해구호 격언: “재해를 당했을 때 100만원 받는 것이 복구 후에 1,000만원 받는 것보다 훨씬 좋다”(김재호, 2007. 4. 17 심층면접).

것이 요구된다.

셋째, 과거 재해 발생 지역에 대한 단기적 차원의 의연금 배분은 생활의연금(livelihood donation)의 성격을 지닌다. 과거에 발생한 재난 피해로 인해 정상생활로 회복되지 못한 이재민들의 생계유지에 도움을 주기 위하여 위로금 성격의 의연금을 배분하는 경우이다. 생활의연금은 지역사회 사회복지단체 및 시민단체와의 연계를 통해 지원하는 것이 요구된다.

넷째, 과거 재해 발생 지역에 대한 중·장기적 차원의 의연금 배분은 복지의연금(welfare donation)의 성격을 지닌다. 과거에 발생한 피해로 인해 단기적 지원을 통해서도 정상생활로 복귀하기 어려운 이재민에게 복지사업을 통한 지원에 의해 생활이 영위될 수 있도록 지방자치단체, 사회복지단체 및 시민단체 등과의 협력을 통해 지원하는 것이 요구된다<sup>4)</sup>. 특히, 기초생활 수급자는 생활이 매우 어려운 사람을 의미하며, 이재민의 경우에는 단기간에 이재민으로 전락한 경우로서 적용에 어려움이 많은 사람들이다. 따라서 사회복지 수준으로 복지혜택을 받아야 하지 않는가의 문제가 제기된다. 즉 이재민의 필요사항은 위로 이상이며, 따라서 사회복지의 많은 활동들이 도입되어야 할 것이다. 결국 이재민에 대한 지원에 있어서도 사회복지의 수단이 도입될 필요성이 있다(배천직, 2007. 4. 17 심층면접). 해외의 의연금 지원을 보면 돈보다 서비스로 지원하고 있다 우리나라의 경우에는 돈과 서비스 둘 다를 지원할 필요가 있다.

4) 과거에는 구호를 복지구호 차원에서 보건복지부에서 다루었으나, 현재는 구호가 소방방재청으로 이관되어 응급구호 개념으로 변하고 있다. 즉 정부의 흐름은 복지구호로부터 응급구호로 가고 있다고 볼 수 있다(김재호, 2007. 4. 17 심층면접).

### 제3절 재해연금 배분의 원칙

재해의연금의 배분과 관련하여 준수해야 할 원칙으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 사회적 공익의 확보 원칙이다. 재해의연금은 재난으로부터 피해를 입은 이재민을 돕기 위해 내는 돈으로서 재난이 발생한 상황에서 사회 전체의 이익이나 이재민을 불쌍하게 생각하여 자선을 위해 불특정 다수의 국민이 낸다. 따라서 재해의연금을 통해 이재민의 안타까운 상황에 대한 위로의 성격과 함께 해당 피해 지역의 공동의 이익을 위한 성격이 함께 있다.

둘째, 투명성 확보의 원칙이다. 이는 사회적 정의 차원을 논하기 이전에 재해의연금을 기부한 기탁자의 심리적 보상 충족을 위해서라도 투명하게 배분되어야 한다 즉 의연금의 배분 방식 및 방안에 있어서 기탁자와 수혜자의 요구를 모두 고려할 필요가 있기 때문이다. 수혜자의 경우에는 의연금을 통해 경제적 보상 심리적 보상을 받으며, 기탁자는 의연금 출연을 통해 심리적 보상을 받는다고 볼 수 있다

셋째, 의연금 배분과 관련해서는 기탁자의 기탁 의도를 존중해야 한다 의연금을 배분하는데 있어서 기탁자를 배제한 배분이 이루어져서는 안 된다 즉 기탁자의 알 권리 충족과 기탁자의 관심과 의도를 존중해 줄 필요가 있다. 그리고 효율적 배분이 이루어져야 하는 동시에, 생색내기 용이 아니라 필요한 형태로 지급이 되도록 해야 한다. 그리고 투명한 조직 체계 구축은 어렵지만 공공서비스 전달에 있어서는 기탁자를 고려해야 한다. “기탁자 → 전달자 → 수혜자”의 과정에서 전달자는 기탁자의 의도를 존중하여 전달할 필요가 있다.

넷째, 의연금의 지원에 있어서는 필요한 서비스 전달의 원칙이 준수되어야 한다. 즉 의연금을 통해 이재민에게 서비스를 제공하는 경우에는 이재민이 필요로 하는 서비스를 가공해서 제공해야 한다. 공급자 중심의 서비스 전달체계로부터 의연금의 수요자인 이재민이 필요로 하는 서비스를 전달해주는 체계로의 전환이 요구된다. 수요자 중심 서비스 전달 체계의 구축이 필요하다.

다섯째, 의연금의 효율적인 배분을 위해서는 의연금과 서비스의 이중 지원의 원칙이다. 현재는 위로금 성격의 의연금 제공만 이루어지고 있다 즉 이재민의 생계유지를 위한 응급지원이자 위로금 성격의 의연금 지원이 필요한 동시에 이와 함께 이재민이 필요로 하는 서비스를 제공해 줄 수 있는 방안을 고려해야 한다.

여섯째, 의연금 배분의 책임성과 의연금 운용의 전문성 확보의 원칙이다 먼저, 재해의연금을 사사로운 사익에 치우침 없이 공정하게 배분하는 한편 이재민에

대한 지원의 책임성을 확보하는 것이 요구된다. 특히 재해의연금 수혜자가 누락되거나 배제되는 경우가 없는지 조사하는 것이 필요하다. 다음으로 보유하고 있는 재해의연금 운용의 전문성을 확보하는 것이 필요하다 이는 향후 의연금 관리 및 운영 경비 부분을 의연금 운용의 이자 수익을 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 의연금 기탁의 동기를 유발하는 효과를 가져 올 수 있기 때문이다

일곱째, 의연금 배분에는 향후의 재해의연금 모금의 원활화 원칙이 지켜져야 한다. 의연금은 공동체의 형성과 유지를 통한 상부상조의 미덕을 유지해나가는 방안이 되기도 한다. 따라서 재해의연금의 배분은 향후 모금이 활발하게 이루어질 수 있도록 하기 위해서 '모금이 잘 될 수 있는 배분'이 이루어질 수 있도록 배분 방안을 마련해야 한다.

## 제4절 선행연구 검토

### 1. 재해구호에 관한 연구

재해구호에 관한 선행연구를 검토하여 보면 다음과 같다. 이주호(2007)는 재해구호 정책의 집행과정에 있어서 공공부문과 민간부문의 관계는 기본적으로 상호보완 혹은 상호의존적인 협력관계를 형성할 것이 요구되며, 재해구호활동에 있어서 조직 자체가 동원할 수 있는 자원을 토대로 정부와 민간조직들이 상호간 재해구호에서의 역할과 기능에 대한 의사결정과정 및 집행과정에 대한 합의와 갈등해결 노력을 위한 네트워크를 형성하는 것이 요구됨에도 불구하고, 소방방재청 신설을 통한 재난관리 및 재해복구의 제도적 개선 이후에도 정책네트워크 자체에는 변화를 가져오지 못하고 있다는 점이다. 즉 태풍 ‘루사’의 재해구호정책을 통해 중앙정부 중심의 정책결정과 재해구호 활동이 집행결과와 실패의 원인으로 지적됨에 따라 제도적 개선을 시도하여 공공부문과 민간부문의 관계구조가 위계적 구조의 권력관계에서 상호의존적인 교환관계 구조로 변화되었으나 이러한 구조적 변화와 달리 실체적으로는 여전히 중앙정부 중심의 정책결정과 재해구호활동이 이루어지고 있어 정책 실패에 따른 제도적 변화와 네트워크 구축이 현실적인 재해구호정책의 성공으로 이어지지 못하는 것으로 나타났다. 이에 따라, 재해구호정책 네트워크 내 행위자의 수평적 권한 관계구조가 정책 집행기능에 한정되지 않으며 재해구호정책에 대한 의사결정과정에까지 확대되어야 할 필요성이 강조되고, 이 과정에서 상호간의 협력관계의 지속적인 유지와 신뢰 구축이 먼저 이루어져야 함을 알 수 있었다. 또한, 재해지역에 대한 재해구호활동의 집행에 있어서도 절차 혹은 프로그램적인 협력 보다는 피해상황 및 이재민의 요구에 따른 문제 중심의 네트워크 관리가 필요함을 제시하고 있다.

이계복(2001)은 재해구호체계의 효율화를 위해서 재해대비분야에 있어서 이재민 등록, 적정 구호품 지급, 재해 충격에 대한 사회 심리적 지원, 성금품 모집 및 배분 등에 대한 메카니즘의 구축이 요구되며, 경쟁적으로 구호활동에 참여하는 민간단체의 활동이 중복되지 않도록 조정 체계를 갖추어야 한다고 제시하였다.

신선인(2001)은 우리나라 공적 재해구호대책에 포함되어 있지 않은 재해정신보건 사업의 필요성을 강조하고 있다. 즉, 재해정신보건사업이 활성화되어 있는 미국에서 실시한 관련 전문가들에 대한 면접조사와 문헌조사를 통하여 재해정신보

건제계에서 사회복지사가 중심적인 역할을 하고 있음을 파악하고 있다

Gregory Kutz(2007)는 Katrina와 Rita에서 이재민 구호가 신속하게 되지도 못했을 뿐만 아니라 결과적으로 자원의 낭비를 불러왔다고 주장하고 있다. 즉, Katrina와 Rita 복구 과정 중에 잠재적(potentially)으로 수십억 달러 추가적인 지출(additional spending)로 인하여 주와 연방 기관은 많은 자원의 낭비와 남용을 가져왔다는 것이다. 향후 낭비 및 남용 예방 프로그램의 중요성이 부각되는 대목이다.

Russell S. Sobel and Peter T. Leeson(2007)은 재연재난 후 한쪽 편에는 "구호 요구자들(relief demanders)"-절망적(desperately)으로 재해 구호 공급을 필요로 하는 개인(individuals), 음식, 피난처, 병원 치료 그리고 기타 등등을 포함-있고, 또 한편으로는, "구호 공급자들"(relief suppliers)-구호 요구자의 요구를 만족시키기 위한 공급과 전문가의 의견(expertise) 등이-있다. 효과적인 재해구호를 위해서는 3개의 긴요한 단계에서 효율적인 정보 발생이 요구된다고 한다 첫번째는 인정(recognition) 단계이다. 즉, 재난은 나타났(occur)는가? 얼마나 가혹(severe)한가? 그것은 구호를 필요로 하는가? 두 번째는 요구 평가(assessment)와 분배(allocation) 단계를 이다. 어떤 구호품이 요구되는가? 누가 그들에게 즉시 제공할 수 있는가? 어떤 지역들과 개인들이 그들을 가장 필요로 하는가? 세 번째는 피드백(feedback)과 평가(evaluation) 단계이다. 재난구호 활동은 잘 되어(work)가고 있는가? 무엇이 수정(modification)을 필요로 하는가? 등이다. 효과적인 재해구호를 위해서는 구호 요구자들과 구호 공급자간의 정보 비대칭을 제거해야 하고 정부는 재해구호의 3단계 시에 적절한 정보 관리를 해주어야 한다.

Rajib Shaw and Katsuihiro Goda(2004)는 고베 지진이 일본 사회에 커다란 두가지 변화를 가져왔다고 주장하고 있다. 즉, 자원봉사자와 NGO 활동의 증가와 지방자치단체와 주민들간의 협력 증진이 되었다고 한다.

Jalali(2002)는 재해 발생 직후 지역사회에 기반을 둔 민간조직이나 자원봉사자의 활동이 매우 중요한 역할을 수행하게 되며, 이들의 참여는 반드시 공공부문과 협력적 관계에 있는 것은 아니며 구호활동과는 다른 영역, 즉 피해자들을 위한 권익옹호 및 정부활동에 견제세력으로서의 적대적 관계에 놓일 수 있으며, 이점은 중요한 부분이라고 보고 있다(사회복지공동모금회, 2004: 22).

## 2. 재해의연금 모금 및 배분에 관한 연구

재해의연금의 모금 및 배분에 관한 선행 연구를 살펴보면 다음과 같다 이재은·양기근(2006)은 미국·일본·독일·프랑스와의 비교를 통한 한국의 재해의연금 모금 및 배분 체계의 개선방향에 관하여 연구를 한바 있다 결론적으로 한국의 의연금 모금 및 배분체계의 개선을 위해서는 ①재해의연금 모금 및 지원은 민간의 시민사회 부문에 의해 수행되는 것이 바람직하다. ②모금기관의 허가제 규제를 푸는데 있어서 신중한 입장을 취하는 것이 바람직하다. ③의연금 기탁자의 재해복지프로그램 선택권을 보장해 주는 것이 바람직하다. ④모금된 의연금에서 모금 경비 및 운영비를 공제하지 않는 것을 원칙으로 해야 한다. ⑤단기 응급 지원 내용으로부터 장기적인 재해복지 차원의 지원내용으로의 전환이 필요하다. 결국, 현재의 재해의연금을 통한 지원서비스가 주로 금전적이고 물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있으나 이를 보다 전문화되고 구체적이면서 장기적인 실용적 차원의 서비스 제공 방식으로 전환하는 것이 바람직하다고 제시하고 있다

김승권(2002)은 수재의연금 전달체계의 가장 큰 문제로 의연금 성격에 대한 인식부족, 재해구호에 대한 시·도의 책임부족 등이 가장 큰 문제로 꼽고 있고, 실제로 재해발생시 의연금으로 지원되는 사망자 위로금, 장기구호비 등은 시·도 재해구호기금에서 선 지원되고, 사후 의연금 등으로 정산토록 하고 있어 이재민의 입장에서 국민의 정성어린 의연금이라는 사실을 인식하지 못하게 된다고 제시하고 있다.

이재원(2000)에 의하면, 재해발생 이후 재원과 물자가 부족하기 보다는 이를 관리하고 이재민들에게 지원하는 구호행정이 체계화되지 않아 기대되는 수준의 구호활동이 전개되지 못한다고 주장하고 있다. 또한 구호품 전달체계의 개선을 위해서는 구호품 지급 기준의 이원화, 현장중심 전산망 구축, 권역별 관리 체계 구축, 민간 구호 파트너십 구축, 중앙정부·언론·구호감사 협조체계가 필요함을 제시하고 있다.

Bimal Kanti Paul(2006)은 개발도상국의 재해구호의 어려움과 특히 긴급원조의 어려움에 대해서 기술하고 있다. 즉, 자연재해의 이재민들은 극단적인 손실을 복구하기 위해서는 외부 지원이 필요로 하게 되는데, 특히 개발도상국의 이재민들은 자국의 자원으로는 충족될 수 없다고 제시하고 있다. 따라서 국제적인 원조기관과 외국 및 비정부조직(NGOs)등을 통한 해외 원조가 필요하다고 설명하고 있다. 그러나 이러한 해외 재해구호나 원조의 경우에도 공공 물품 분배(public



distribution)에 있어 광범위한 부패(corruption)나 대대적인 불법 행위(irregularities)들로 인해 모든 이재민들에게 균등(equally)하게 배분할 수 없게 되어, 구호 물품(relief goods)의 종류와 수량이 충분하지 않게 되는 문제점을 앓고 있다.

Anisya Thomas and Lynn Fritz(2006)는 회사 등이 구호물품을 기부하는 것보다 구호체계를 개선하는 것이 시급하다고 설명하고 있다. 2006년 12월26일에 남아시아에서 지진과 해일이 발생한 후에 2 주 내에 Sri Lanka's Colombo공항에는 물품들이 쌓이기 시작하여, 공급 창고들을 막고 수 개월 동안 지급되지 않은 채로 방치되어 있었다. 이처럼 재난 발생 직후 기부 보다는 재난 구호체계를 체계적으로 개선하고 이를 유지하는 것이 더욱 필요하다는 것이다.

Morris(2003)는 자연재해이후 이재민으로 분류하고 정하는 것은 가능하나 모금된 재해의연금품을 수혜자들을 분류하여 전달하는 것은 어려운 일임을 지적하고 있다. 이는 음식, 의류, 그리고 의약품으로 이루어지는 구호물품의 양이 이재민들에게 충분히 제공되기는 제한적이기 때문이라는 가설을 1998년 Honduras에서 발생했던 허리케인 미치의 경험적 자료를 이용하여 검증하였다. 1998년 10월 중앙아메리카를 강타한 허리케인 미치(Mitch)는 5,657명의 사상자와 인구의 1/3에게 경제적 피해를 입혔던 대재해(major disaster)였다. Morris는 재해의연금품 배분(allocation)을 위한 간단한 모델을 통해 재해구호품을 받을 확률은 부(wealth) 보다는 재산적 손실(assets losses)과 관련이 있음을 입증 하였다. 즉 이재민들이 살고 있던 거처(dwelling)에 대한 피해로 고통 받는 것을 통제한다면, 제공받아야 할 의연금품의 양은 허리케인 미치 이전의 부(wealth)보다는 재산적 손실(assets losses)에 더 가중치를 두어야 한다고 주장하고 있다.

Wodon & Yitzhaki(2002)에 의하면 개념적으로 재해의연금품을 받을 사람과 받지 않을 사람을 구별하는 것은 가능하다. 즉, 원칙적으로 가난한 이재민 혹은 많은 피해로 고통 받는 이재민들을 구호 대상으로 선정하는 것은 가능하다. 그러나 이들 두 그룹은 전혀 같지 않다. 왜냐하면 피해의 정도는 전적으로 부(wealth)와 관련이 있기 때문이라고 제시하고 있다.

<표 2> 재해구호 및 재해의연금에 관한 선행연구

연구자	연구자	연구목적, 분석대상, 주요 내용
재해구호	이주호 (2007)	· 연구목적 : 재해구호 정책네트워크 모형 구축 · 분석대상 : 태풍 「루사」와 「에위니아」 재해구호 · 주요내용 : 효과적인 재해구호체계 구축을 위해서는 공공부문과 민간부문의 상호의존적인 협력관계의 형성이 요구됨
	이계복 (2001)	· 연구목적 : 재해구호체계의 효율화 방안 모색 · 분석대상 : 한국의 재해구호체계 · 주요내용 : 재해구호체계의 효율화를 위해서 이재민 등록, 적정 구호품 지급, 재해 충격에 대한 사회 심리적 지원, 성금품 모집 및 배분 등에 대한 메카니즘의 구축이 요구되고, 민간단체의 활동이 중복되지 않도록 조정 체계를 갖추어야 함
	신선인 (2001)	· 연구목적 : 재해정신보건체계의 도입 필요성 강조 · 분석대상 : 한국과 미국의 재해정신보건사업 · 주요내용 : 우리 나라 공적 재해구호대책에 포함되어 있지 않은 재해정신보건 사업의 필요성을 강조
	Gregory Kutz (2007)	· 연구목적 : 재해 낭비에방프로그램 필요성 설명 · 분석대상 : 허리케인 「katrina」와 「rita」 재해구호활동 · 주요내용 : katrina와 rita에서 이재민 구호가 신속하게 되지도 못했을 뿐만 아니라 결과적으로 자원의 낭비를 불러 왔음. 향후 낭비 및 낭용 예방 프로그램의 중요성이 부각
	Russell S. Sobel and Peter T. Leeson (2007)	· 연구목적 : 효과적인 재해구호체계 구축방안 모색 · 분석대상 : 재해구호체계의 수요자(이재민)와 공급자 · 주요내용 : 구호 요구자들(relief demanders)과 구호 공급자들 (relief suppliers)들 사이의 정보 비대칭의 해소가 중요함.
	Rajib Shaw and Katsuihiro Goda (2004)	· 연구목적 : 효과적 재해구호를 위한 NGO 활용방안 모색 · 분석대상 : 일본 고베 지진 사례 · 주요내용 : 고베 지진 사례를 통해 자원봉사자와 NGO 활동의 증가와 지방자치단체와 주민들간의 협력 증진이 중요함을 피력함
	Jalali (2002)	· 연구목적 : 재해구호체계의 민간 및 자원봉사자 활용방안 · 분석대상 : 재해구호체계의 민간 영역 · 주요내용 : 재해 발생 직후 지역사회에 기반을 둔 민간조직이나 자원봉사자의 활동이 매우 중요한 역할을 수행하게 됨

연구자	연구자	연구목적, 분석대상, 주요 내용
재해의연금	이재은·양기근 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구목적 : 한국 재해의연금 모금 및 배분 체계 개선방향 제시</li> <li>· 분석대상 : 한국과 미국·일본·독일·프랑스의 재해의연금체계</li> <li>· 주요내용 : 미국·일본·독일·프랑스와의 비교를 통한 한국의 재해의연금 모금 및 배분 체계의 개선방향을 제시</li> </ul>
	김승권 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구목적 : 수재의연금 전달체계 개선방안 모색</li> <li>· 분석대상 : 한국의 수재의연금 전달체계</li> <li>· 주요내용 : 수재의연금 전달체계의 가장 큰 문제로 의연금 성격에 대한 인식부족, 재해구호에 대한 시도의 책임부족 등임</li> </ul>
	이재원 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구목적 : 한국의 재해구호 행정체계의 개선방향 제시</li> <li>· 분석대상 : 한국의 재해구호 행정체계</li> <li>· 주요내용 : 재해발생 이후 자원과 물자가 부족하기 보다는 이를 관리하고 이재민들에게 지원하는 구호행정이 체계화되지 않아 기대되는 수준의 구호활동이 전개되지 못한다고 주장</li> </ul>
	Bimal Kanti Paul (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구목적 : 개발도상국 이재민 구호체계의 개선</li> <li>· 분석대상 : 개발도상국의 재해구호 및 긴급원조체계</li> <li>· 주요내용 : 개발도상국의 경우 재난 발생시 해외 구호품의 분배에 있어 부패와 불법 행위 등으로 인해 이재민들에게 균등하게 배분되지 못함</li> </ul>
	Anisya Thomas and Lynn Fritz (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구목적 : 재해구호 및 의연금체계 개선방안 모색</li> <li>· 분석대상 : 남아시아 지진 해일 사례</li> <li>· 주요내용 : 재난 발생 직후 민간단체들의 많은 기부 보다는 재난 구호체계를 체계적으로 개선하고 이를 유지하는 것이 더욱 필요함</li> </ul>
	Morris (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구목적 : 재해의연금 모금 및 배분체계 개선방향 제시</li> <li>· 분석대상 : 허리케인 「mitch」 사례</li> <li>· 주요내용 : 자연재해이후 이재민으로 분류하고 정하는 것은 가능하나 모금된 재해의연금품을 수혜자들을 분류하여 전달하는 것은 어려운 일임을 지적</li> </ul>
	Wodon & Yitzhaki (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구목적 : 재해의연금체계의 개선방안 모색</li> <li>· 분석대상 : 재해의연금체계</li> <li>· 주요내용 : 개념적으로 재해의연금품을 받을 사람과 받지 않을 사람을 구별하는 것은 가능함. 왜냐하면 피해의 정도는 전적으로 부(wealth)와 관련이 있기 때문이라고 제시</li> </ul>

## 제3장 재해의연금의 모금 및 배분 체계 현황 및 문제점 분석

### 제1절 재해구호 법·제도 측면의 현황

재해구호법은 2007년 1월 26일 전면개정이 입법예고 되어, 2007년 9월 30일부터 시행될 예정으로 의연금품의 모집허가 및 배분위원회를 구성·운영토록 하는 내용으로 재해구호법이 전부개정 됨에 따라 재해구호법 시행령·시행규칙 또한 수정시행 될 예정이다. 이에 따라 다음에서는 개정되는 재해구호법을 중심으로 재해구호 체계 에 대한 법제도 현황을 살펴보고자 한다.

#### 1. 구호의 개요

재해구호법은 이재민에 대한 구호와 의연금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정하여 이재민의 보호와 생활안정에 기여하는데 그 목적이 있다(재해구호법 §1). 이에 따라 2007년도 재해구호사업지침(소방방재청, 2007: 1)에서는 구호의 목적을 자연재해 발생시 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여함을 목적으로 하고 있다.

구호의 대상은 이재민과 일시대피자로서 이재민은 재해로 인하여 피해를 입은 자로 규정하고 있다(재해구호법 §2①). 한편, 일시대피자는 재해로 인한 피해가 예상되어 일시대피한 자를 말한다. 여기서 “재해”라 함은 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·조수·대설·가뭄·지진(지진해일을 포함한다)·황사 그 밖에 이에 준하는 자연 현상(재난및안전관리기본법 §3①)으로 인하여 피해를 입은 자와 피해를 입을 것으로 예상되어 일시대피한 자로 한다.

한편 구호의 종류에 대해서는 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역 활동, 위생지도, 장사의 지원, 그 밖에 소방방재청장이 정하는 사항을 규정되어 있었으나, 개정으로 소방방재청장이 정하는 사항을 대통령이 정하는 사항으로 개정하였으며, 구호기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 이재민에게 현금을 지급하여 구호할 수 있도록 하였다(재해구호법 §4).

여기에서 구호기관이라 함은 이재민 및 일시대피자의 거주지를 관할하는 특별

시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말함)을 말한다. 또한, 구호기관의 업무를 지원하기 위한 구호지원기관은 필요한 인력·시설 및 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 대한적십자사 및 전국재해구호협회와 대통령령이 정하는 기관 또는 단체로 하고 있다(재해구호법 §2③,④)를 구호지원기관으로 본다.

## 2. 의연금품 모집·관리 및 배분

현행 재해구호법이 의연금품의 모집허가 및 배분위원회의 구성·운영으로 개정됨에 따라 의연금품의 모집·관리 및 배분에 관한 규정은 '07. 9. 30일까지 적용하도록 하고 있다. 이에 따라 다음에서는 의연금품의 모집·관리 및 배분을 2007년도 재해구호사업지침을 중심으로 정리하여 살펴보았다(소방방재청, 2007: 20-23).

### 1) 의연금품의 모집·관리

대규모의 재해 발생시에 전국재해구호협회가 소정의 절차를 거쳐 의연금품 모집을 주관하고, 시·도지사는 시·군·구에 접수된 의연금품이 전국재해구호협회에서 허가받은 기부금품 모집에 해당하는 것이라면 즉시 전국재해구호협회에 이관하거나 협의하여 처리해야 한다.

의연금품을 접수함에 있어서 각 시·군·구는 의연품을 접수하는 경우 수령증을 교부하고, 의연품 접수 처리에 애로가 있는 시·군·구에서는 관할 시·도에 지원을 요청하고, 요청받은 시·도는 관할지역 중 피해를 입지 않은 시·군·구의 인력을 지원하는 등 적극 협조하여야 한다. 또한, 각 시·군·구는 의연품 접수시 재해구호에 불필요한 물품은 접수하지 않도록 하고, 대한적십자사 또는 전국재해구호협회는 언론기관 등에 재해구호와 상관없는 불필요한 물품은 기탁하지 않도록 홍보 요청하거나 홈페이지에 게재하여야 한다. 한편, 각 시·군·구는 피해규모가 크고 인력이 부족한 경우에는 의연품 운송 등 행정기관의 보조업무에 자원봉사자를 활용할 수 있다.

### 2) 의연금의 배분용도 및 지급기준

의연금의 배분 용도에 관한 규정을 살펴보면, 의연금은 이재민에 대한 의연금 지급에 소요되는 비용, 이재민의 구호를 위한 물품구입에 소요되는 비용, 재해의 연금품의 모집·배분·관리에 소요되는 경비, 협회의 운영에 소요되는 비용, 그 밖에 소방방재청장이 이재민의 구호 및 생계지원을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 비용을 충당하기 위하여 사용할 수 있다.

또한, 의연금의 지급에 관한 기준은 「의연금품 관리·운영 규정」 제5조에 따라 지급하되 의연금의 모금액액에 따라 소방방재청장과 협의하여 지급기준을 달리 적용할 수 있다.

### 3) 의연품의 배분 및 처리

재해발생시 의연품을 체계적으로 접수·배분하기 위하여 지방자치단체에 구호물자 「접수·배분센터」를 설치·운영하고, 접수·배분한 의연품은 NDMS 이재민 관리시스템에 입력·관리하도록 하고 있다. 또한 그 처리에 있어서 각 지방자치단체는 사용연한에 이른 의연품 또는 재해구호와 관련 없는 의연품을 기탁자의 의사를 존중하여 기부받은 목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다. 예를 들어, 시·도지사의 허가를 얻어 다른 재해지역의 자치단체나 불우이웃을 수용하고 있는 사회복지시설에 기부하는 것이 가능하다.

## 3. 법개정으로 달라지는 의연금품 모집제도

### 1) 의연금품 모집

앞서 밝힌 바와 같이 재해구호법의 전면개정으로 2007년 9월 30일 이후 의연금품에 모집 및 배분에 관한 규정이 새롭게 적용된다.

우선, 의연금품을 모집하고자 하는 자는 모집계획서를 작성하여 소방방재청장의 허가를 받아야 하며, 이 경우 소방방재청장은 미리 모집심사위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그리고 소방방재청장이 의연금품의 모집허가를 하는 경우에는 허가증을 신청인에게 교부하여야 한다. 또한, 의연금품의 모집허가에 관한 사항을 심의하기 위하여 소방방재청에 모집심사위원회를 두며, 모집심사위원회의 구성·운

영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(재해구호법 §17). 그리고 모집계획서의 내용을 변경하고자 하는 경우에는 모집기간 내에 소방방재청장의 허가를 받아야 한다(재해구호법 §17④).

의연금품의 모집과 관련하여 다음의 경우 모집 접수를 제한한다. 우선, 국가·지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원은 의연금품의 모집·접수를 할 수 없으며, 다만, 기탁자의 의뢰에 의하여 단순히 의연금을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우는 제외한다. 그러나 지역구호센터의 장은 자치단체의 모집접수제한에도 불구하고 이재민 구호를 위하여 자발적으로 기탁하는 의연물품을 접수할 수 있다(재해구호법 §18).

한편, 의연금품은 국가기관·지방자치단체·언론기관·금융기관 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다. 그리고 모집자·모집종사자는 의연금품의 접수사실을 장부에 기재하고, 기부자에게 영수증을 교부하여야 한다. 다만, 익명기부 등 기부자를 알 수 없는 경우에는 영수증을 교부하지 아니할 수 있다. 모집종사자는 의연금품의 모집을 중단하거나 종료한 후 5일 이내에 모집자에게 접수내역과 접수금품을 인계하여야 한다(재해구호법 §19).

의연금품의 모집 과정에서 모집자 또는 모집종사자는 타인에게 의연금품의 출연을 강요하여서는 안되며, 모집종사자는 자신의 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시해야 한다. 그리고 소방방재청장은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조에 따라 의연금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하여야 한다. 또한, 소방방재청장은 의연금품의 모집·접수행위가 법에 따른 명령의 위반 여부를 확인하기 위해 모집자 또는 모집종사자에게 관계 서류·장부 등을 제출하게 하거나 모집자의 사무소 등에 출입하여 검사할 수 있다. 이 경우 검사를 행하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(재해구호법 §21, §22).

한편, 소방방재청장은 모집자·모집종사자가 법을 위반하여 부정한 방법으로 허가 받거나 모집 할 경우 허가를 취소할 수 있으며, 허가 취소시 모집된 의연금품을 기부자에게 반환토록 명하여야 한다. 한편, 반환명령을 받은 모집자가 의연금품을 기부한 자를 알 수 없거나 기부한 자가 수령을 거부하는 경우에는 반환할 의연금을 배분위원회가 의연금의 배분을 위해 개설된 계좌에 납입하여야 하고, 반환할 의연물품은 해당 지역구호센터에 전달하여야 한다. 모집자가 의연금품의 반환을 완료한 때에는 지체 없이 그 결과를 소방방재청장에게 보고하여야 한다(재해구호법 §23). 이 경우, 소방방재청장은 모집자의 허가를 취소에 대한 청

문을 실시하여야 한다(재해구호법 §24).

## 2) 배분위원회의 구성·운영 및 의연금품의 사용

재해구호법의 개정에 따라 의연금품의 배분에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 전국재해구호협회의 이사회를 배분위원회로 지정한다(재해구호법 §①). 배분위원회는 납입된 의연금의 사업, 배분위원회의 비용 등 운영, 그 밖에 의연금의 사용에 관한 것으로서 배분위원장이 부의하는 사항에 대하여 심의·의결한다(재해구호법 §②). 그리고 모집자는 의연금품의 모집완료 시 7일 이내에 모집된 의연금품의 내역을 소방방재청장에게 제출해야 하며, 모집비용을 제외한 의연금을 배분위원회가 의연금의 배분을 위해 개설한 계좌에 즉시 납입해야 한다. 의연금은 배분위원회의 심의·의결을 거쳐 배분해야 하며, 의연물품은 모집자가 모집 목적에 따라 해당 지역구호센터에 전달하여 배분해야 한다(재해구호법 §26).

또한, 납입된 의연금은 이재민에 대한 구호금 지급, 이재민의 생계 및 생활 안정에 필요한 장비·용품의 지원, 주택이재민의 임시주거시설 지원, 그 밖에 소방방재청장이 필요하다고 인정하는 사업에 사용한다. 이 경우, 납입된 의연금은 구호금에 우선 사용해야 하며, 구호금의 지급기준은 소방방재청장이 전국재해구호협회장과 협의하여 고시한다(재해구호법 §26④). 또한, 의연금은 대통령령이 정하는 바에 따라 전국재해구호협회의 운영에 소요되는 비용으로 사용할 수 있다(재해구호법 §26⑤).

그리고 의연금품의 모집에 필요한 경비는 모집계획서에 제출된 모집비용의 예정액 명세로 하되, 모집된 의연금의 100분의 2를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 충당한다(재해구호법 §27).

한편, 모집자와 모집종사자는 모집기간 동안 대통령령이 정하는 바에 따라 의연금품의 모집 상황 및 내역을 나타내는 장부·서류 등을 작성하여 비치하여야 한다. 모집자가 의연금품의 모집을 중단 또는 완료하거나 배분위원회가 의연금의 배분을 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 결과를 공개하여야 한다. 모집자 또는 배분위원회가 의연금품의 모집 또는 배분을 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 의연금품의 모집 상황 및 내역, 배분내역에 대한 보고서에 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록된 공인회계사 또는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따라 감사인이 작성한 감사보고서를 첨부하여 소방방재청장에게 제출해야 한다. 다만, 모집된 의연금품이 대통령령이 정하는 규모 이



하인 경우에는 감사보고서의 첨부를 생략한다(재해구호법 §28).

#### 4. 구호물자의 배분

##### 1) NDMS 구호배분(물자분야)시스템 운영

재해발생 시 피해 자치단체에서 부족한 구호물자를 실시간 요청 및 지원하기 위하여 NDMS 구호배분시스템을 운영한다. 이를 통해 자치단체 상호간, 자치단체와 민간구호단체간 부족한 구호물자에 대한 요청 및 지원상황 정보를 실시간으로 공유할 수 있도록 한다. 해당 시스템의 운영은 중앙재난안전대책본부(소방방재청 복구지원팀)가 배분조정기관이 되며, 자치단체는 시도 및 시군구 재난안전대책본부(구호담당과) 그리고 민간구호기관으로 전국재해구호협회와 대한적십자사가 요청기관 및 지원기관이 된다(소방방재청, 2007: 45).

이에 따라 일시·응급·재가구호세트 및 개별구호물품 등은 구호물품으로 생필품류, 부식류, 주방용품류, 가전제품류 등은 의연물품으로 분류하고 요청기관이 필요한 구호물자를 전국에 지원요청이 있는 경우, 요청기관은 필요한 구호물자의 품목, 수량을 파악하여 전국에 등록하여 “지원요청”한다. 지원기관은 요청기관들이 전국에 지원요청한 구호물자의 품목, 수량을 확인하여 지원가능한 구호물자의 품목, 수량, 차량수송 등 지원조건을 갖추어 “지원신청”한다. 이에 따라 요청기관은 지원기관이 지원신청한 구호물자의 품목, 수량, 차량수송 등 지원조건을 확인하여 지원요청을 “수락 또는 거부” 처리한다. 한편, 지원기관은 요청기관이 지원요청을 수락한 구호물자의 품목, 수량 등을 최종 확인하여 “지원승인 또는 거부” 처리한다. 또한, 지원기관은 요청기관에 지원승인한 구호물자를 보낸 때에는 “출발” 처리하고, 요청기관은 지원기관이 보낸 구호물자가 도착시 “도착” 처리한다(소방방재청, 2007: 45-46).

또한, 요청기관이 지원기관을 선택하여 구호물자를 지원요청 하는 경우, 요청기관은 특정 지원기관을 선택하여 필요한 구호물자의 품목, 수량, 차량수송 등 지원조건을 갖추어 “지원요청” 한다. 지원기관은 요청기관이 지원요청한 구호물자의 품목, 수량 등을 확인하여 “지원승인 또는 거부” 처리한다. 지원기관은 요청기관에 지원승인한 구호물자를 보낸 때에는 “출발” 처리하고, 요청기관은 지원기관이 보낸 구호물자가 도착시 “도착” 처리한다(소방방재청, 2007: 46).

반면, 지원기관이 지원할 구호물자를 전국에 지원등록 하는 경우, 지원기관은 지원할 구호물자의 품목, 수량, 차량수송 등 지원조건을 갖추어 전국에 “지원등록” 한다. 요청기관은 지원기관들이 전국에 지원등록 한 구호물자의 품목, 수량, 차량수송 등 지원조건을 확인하여 “지원요청” 한다. 지원기관은 요청기관이 지원 요청한 구호물자의 품목, 수량 등을 최종확인하여 “지원승인 또는 거부” 처리한다. 이 경우 지원기관은 요청기관에 지원승인한 구호물자를 보낸 때에는 “출발” 처리하며, 요청기관은 지원기관이 보낸 구호물자가 도착시 “도착” 처리한다(소방방재청, 2007: 46).

## 2) 이재민 수용시설에 구호물자 직접공급

민간구호기관에서 구호물자 공급시 시·군·구 구호물자 「접수·배분센터」를 통해 이재민 수용시설에 직접 공급한다. 다만, 수용시설의 진입도로가 협소하여 소운반 필요시 시군구에서 사전에 소운반 차량확보 및 민간구호차량과의 연계를 통해 직접 공급한다. 구호기관은 비축량, 소요량, 지급량, 부족량을 파악 후 구호물품을 신청해야 하며, 민간구호기관은 구호기관의 신청내용을 파악 후 지역 위치 등을 감안하여 해당 광역구호물자창고에 구호물자 방출을 지시한다. 이 경우, 구호물자 운송에 관련된 차량번호, 운송자의 연락처, 구호물자 운송량, 도착 예정시간 등을 해당 구호기관에 통보해야 한다. 또한, 구호기관은 진입도로 현황, 구호물자 배분 자원봉사자 배치 등 구호물자운송에 적절한 조치를 취하고 새롭게 발생한 상황에 대하여 신속하게 대응하여야 한다. 한편, 시·도에서는 재해구호기금으로 재해구호계획에 따라 비축한 구호물품을 제공하며, 부족분은 대한적십자사 및 전국재해구호협회로부터 협조 받아 지원한다(소방방재청, 2007: 48).

## 5. 국고의 부담 및 지원대상

### 1) 「재난 및 안전관리 기본법」에 의한 중앙지원 대상

국고의 부담 및 지원대상은 재난구호 및 재난복구 비용부담 기준 등에 관한 규정 제5조에 근거하여 동일한 재난기간에 발생한 피해액(농작물·동산 및 공장의 피해액을 제외)이 보통세 등의 연평균액을 기준으로 100억원 미만인 시·군·

구의 경우 14억원, 100억원 이상 350억원 미만인 시·군·구의 경우는 20억원, 350억원 이상 600억원 미만인 시·군·구는 26억원, 600억원 이상 850억원 미만인 시·군·구는 32억원 그리고 850억원 이상인 시·군·구는 38억원 이상으로 기준금액을 제한하고 있다(소방방재청, 2007: 56).

## 2) 중앙지원 대상이 아닌 경우

특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사는 매년 수립하는 재해구호계획에 중앙지원대상이 아닌 소규모 재해에 대한 처리방안을 반영하고, 재해발생시 동 계획에 따라 필요한 조치를 신속히 실시하되, 재해구호기금을 사용하는 경우에는 그 결과를 소방방재청장에게 보고하여야 한다(소방방재청, 2007: 56).

## 6. 자원별 재해구호금 지원

### 1) 재난지원금 및 재해구호기금

재난구호 및 재난복구 비용부담 기준 등에 관한 규정 제4조, 제9조에 근거하여 다음을 지원대상으로 한다. 우선, 이재민의 구호를 위한 지원으로 사망자·실종자의 유족가 부상자에 대한 구호 및 주택이 유실·전파·반파된 자의 생계안정을 위한 응급구호 및 장기구호를 지원한다. 또한, 주택복구를 위한 지원으로 주택이 유실·전파·반파된 세입자에 대한 보조를 한다(소방방재청, 2007: 56-57).

이 경우, 재난지원금의 지원금액은 각각의 재난구호 및 재난복구사업에 대한 총재난지수를 산정하여 재난구호 및 재난복구 비용부담 기준 별표 3의 3 재난등급별 재난지원금 조건표에 따라 지원한다. 이에 따라 사망자 및 실종자의 유족에 대한 지원기준지수는 세대주 1인당 10,000,000원, 세대원 1인당 5,000,000원으로 피해발생지 관할 시군구에서 피해조사 및 보고에 포함된 자로 외국인의 경우는 피해조사 대상에는 포함하나, 지원대상에서는 제외된다. 또한, 불가항력적인 재난으로 인한 사망·실종여부를 엄밀조사(경찰서장의 확인 등)하며, 본인의 현저한 부주의 및 고의·실수 등 귀책사유가 명백한 사고는 제외한다. 한편, 선원보험에 가입된 선박이 침몰하여 발생한 사망·실종자 또한 지원대상에서 제외한다. 이 경우 재난지원금 지원 100%에 대한 부담률은 국고 70%, 지방비 30%로 하여 소

방방재청이 담당한다. 그리고 구호금은 사망·실종자 및 부상자의 주민등록 거주지 관할 시·도지사가 지급하며, 단독 세대주 및 세대원 전원이 사망하여 생계를 같이 하는 친족이 없는 경우는 실제 장례를 치를 사람에게 구당 50만원의 장례비를 지급한다(소방방재청, 2007: 57).

그리고 부상자에 대한 지원기준지수는 세대주 1인당 5,000,000원, 세대원 1인당 2,500,000원으로 의사진단 결과에 따라 신체장애등급 7급 이상인 자를 지원대상으로 하며, 재난지원금 지원 100% 중 국고 70%, 지방비 30%으로 소방방재청이 소관한다. 이 경우, 세대주란 성별, 연령, 주민등록 등에 관계없이 세대원의 생계를 직접 책임지고 있는 자를 말하며, 다만, 생계를 책임지고 있는 자가 불분명한 경우에는 호적상의 호주 또는 주민등록상의 세대주를 말한다. 그리고 사업상의 목적, 취업, 교육, 기타 사유로 주민등록상 단독세대를 구성한 자라 할지라도 위에 해당하지 않을 경우 세대주로 볼 수 없다(소방방재청, 2007: 57-58).

한편, 응급구호의 경우는 별도로 정하고 있다. 이 경우, 지원기준지수는 1인 1일당 5천원을 재해발생 최초 7일간 지원한다. 대상은 주택이 침수·반파이상 피해를 입은 자가 주택사용이 불가능하여 이웃민가나 공공시설 등에 수용된 이재민을 대상으로 하며, 시·도 재해구호기금 지원 100%로 소방방재청이 소관한다. 특히, 중앙지원 대상이 아닌 경우 재해구호기금으로 이재민을 지원할 수 있도록 지원기준 및 배분절차 등을 시·도 조례 또는 시·도지사가 규칙으로 마련하고 재해발생 시 동 기준 및 절차에 따라 신속히 구호한다(소방방재청, 2007: 58).

반면, 장기구호의 경우는 1인 1일 5천원을 지원기준지수로 하여 이재민의 피해정도 및 생활정도 등을 감안하여 2월 이내로 결정하되, 응급구호기간(7일)은 제외한다. 특히, 피해정도별 기간산정에 있어 주택반파는 23일, 주택전파·유실은 53일로 한다. 이 경우 지원대상은 주택이 유실·전파·반파 피해를 입어 장기생계구호가 필요한 이재민과 실제 거주하지 않은 주택소유자, 전·월세입자 및 침수주택 피해자는 지원대상에서 제외한다. 지원 부담률은 재난지원금 지원 100% 중 국고 70%, 지방비 30%로 하여 소방방재청이 담당한다(소방방재청, 2007: 59).

마지막으로 세입자 보조의 경우는 세대당 3,000,000원 범위 내에서 실제 계약금을 지원기준지수로 하며, 주택이 유실·전파 또는 세입자의 방이 파손되어 이사를 하지 않으면 안 될 경우 월세 또는 전세입주자를 대상으로 하며, 이 경우 현재 거주하고 있는 집의 보증금 또는 6월간 임대료를 기준으로 하며, 세입자가 사택, 빈집 또는 시가(媿家) 등으로 이사하여 실제 계약금이 들지 않는 자는 제외

한다. 세입자 보조에 대한 지원 부담률은 재난지원금 100%에 대해 국고 70%, 지방비 30%으로 하여 소방방재청이 소관한다(소방방재청, 2007: 59).

<표 3> 재난복구비용 등에 대한 부담기준  
(재난구호및재난복구비용부담기준등에관한규정(제4조 제2항))

구분	부담액	부담율	비고
가. 사망실종자, 부상자 구호 ○ 구호금	· 소방방재청장이 고시하는 금액	지원 100% (국고 70%, 지방비 30%)	· 부상자는 「산업재해보상보험법시행령」 제31조의 규정에 의한 신체등급 7급 이상에 해당하는 경우에 한하여, 부상자에 대한 구호금은 사망자실종자의 50%로 한다
가. 이재민 구호 ○ 응급구호 ○ 장기구호	· 소방방재청장이 고시하는 금액 · 소방방재청장이 고시하는 금액	재해구호기금 100% 지원 100% (국고 70%, 지방비 30%)	· 주택이 반파침수이상 피해를 입은 자에 한하여 최초 7일간 구호를 원칙으로 한다 · 주택이 반파침수이상 피해를 입은 자에 한하여 최초 7일간 구호를 원칙으로 한다
가. 재해복구지원 ○ 세입자보조	· 소방방재청장이 고시하는 금액	지원 100% (국고 70%, 지방비 30%)	· 세대당 입주보증금 또는 6개월간 임대료

## 7. 의연금품 관리 및 운영

### 1) 의연금품의 모집 및 관리·운영기관

의연금품의 관리·운용에 관하여 필요한 사항을 규정한 의연금품 관리·운용 규정(제1조)에 의해 의연금품의 모집 및 관리·운용은 전국재해구호협회에서 관장하도록 하고, 전국재해구호협회장은 매 회계연도마다 연도개시전에 의연금품의 운용계획을 수립하여야 하며, 의연금품의 운용계획에는 수입·지출에 관한 사항, 사업계획 및 자금계획 등 기타 의연금품의 운용상 필요하다고 인정되는 사항을 첨부하도록 하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제2조, 제3조).

## 2) 의연금품의 사용

의연금의 사용은 이재민에 대한 의연금 지급 이재민 재해구호를 위한 물품구입, 의연금품 모집·배분·관리 경비, 협회의 운영, 기타 소방방재청장이 재해구호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 이재민의 재해구호에 필요한 물품의 지원, 기타 이재민 구호를 위한 사업 지원을 대상으로 하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제4조). 한편, 의연금의 지급기준 및 사용절차와 관련해서는 의연금의 지급 대상 및 지급상한액을 재해로 인한 사망자 유족 등에 대한 의연금으로 사망·실종자 유족의 경우, 세대주는 1,000만원, 세대원은 각 500만원, 부상자(산업재해보상보험법령의 규정에 의한 신체장애등급 7급이상)의 경우는 세대주는 500만원, 세대원은 250만원으로 하며, 재해로 인한 주택침수·파손에 대한 의연금의 경우는 주택전파의 경우 세대당 500만원, 반파는 세대당 250만원, 그리고 주택침수는 세대당 100만원으로 한다. 또한, 재해로 인한 생계지원 대상피해에 대한 의연금에 있어서는 생계지원과 학자금 면제를 받은 농가·어가·임가·염생산가로 하여 세대당 100만원, 소상공인의 피해는 세대당 100만원으로 규정하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제5조). 한편, 협회장은 의연금의 모금금액에 따라 소방방재청장과 협의하여 지급기준을 달리할 수 있도록 규정하고 있다.

의연금을 사용하기 위해서는 사전에 소방방재청장과 협의하여야 하고 의연금품의 지급기준은 재해피해정도와 가족수 등을 감안하여 협회장이 정하는 매년도 사업계획내의 의연금품 운영계획에 의하도록 하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제6조). 이재민에게 의연금을 지급할 경우 반드시 “국민성금”임을 표시하도록 하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제7조).

## 제2절 재해의연금의 배분 체계 검토

### 1. 재해의연금품의 모집 및 관리

현행 재해구호법은 전면개정으로 현행 재해구호사업지침에 따른 의연금품의 모집·관리 및 배분에 관한 규정은 '07. 9. 30일까지 적용하도록 규정하고 있다.

우선, 대규모의 재해 발생시에 전국재해구호협회가 소정의 절차를 거쳐 의연금품 모집을 주관하고, 시·도지사는 시·군·구에 접수된 의연금품이 전국재해구호협회에서 허가받은 기부금품 모집에 해당하는 것이라면 즉시 전국재해구호협회에 이관하거나 협의하여 처리해야 한다. 의연금품을 접수함에 있어서 각 시·군·구는 의연금품을 접수하는 경우 수령증을 교부(별지 제3호 서식)하고, 의연금품 접수 처리에 애로가 있는 시·군·구에서는 관할 시·도에 지원을 요청하고, 요청받은 시·도는 관할지역 중 피해를 입지 않은 시·군·구의 인력을 지원하는 등 적극 협조하여야 한다. 또한, 각 시·군·구는 의연금품 접수시 재해구호에 불필요한 물품은 접수하지 않도록 하고, 대한적십자사 또는 전국재해구호협회는 언론기관 등에 재해구호와 상관없는 불필요한 물품은 기탁하지 않도록 홍보 요청하거나 홈페이지에 게재하여야 한다. 한편, 각 시·군·구는 피해규모가 크고 인력이 부족한 경우에는 의연금 운송 등 행정기관의 보조업무에 자원봉사자를 활용할 수 있다.

재해구호법의 전면개정으로 2007년 9월 30일 이후 의연금품에 모집 및 배분에 관한 규정이 새롭게 적용된다.

우선, 의연금품을 모집하고자 하는 자는 모집계획서를 작성하여 소방방재청장의 허가를 받아야 하며, 이 경우 소방방재청장은 미리 모집심사위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그리고 소방방재청장이 의연금품의 모집허가를 하는 경우에는 허가증을 신청인에게 교부하여야 한다. 또한, 의연금품의 모집허가에 관한 사항을 심의하기 위하여 소방방재청에 모집심사위원회를 두며, 모집심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 그리고 모집계획서의 내용을 변경하고자 하는 경우에는 모집기간 내에 소방방재청장의 허가를 받아야 한다.

의연금품의 모집과 관련하여 다음의 경우 모집 접수를 제한한다. 우선, 국가·지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원은 의연금품의 모집·접수를 할 수 없으며, 다만, 기탁자의 의뢰에 의하여 단순히 의연금을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우는 제외한다. 그러나 지역구호센터의 장은 자치단체의 모집접수제한에도

불구하고 이재민 구호를 위하여 자발적으로 기탁하는 의연물품을 접수할 수 있다.

한편, 의연금품은 국가기관·지방자치단체·언론기관·금융기관 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다. 그리고 모집자·모집종사자는 의연금품의 접수 사실을 장부에 기재하고, 기부자에게 영수증을 교부하여야 한다. 다만, 익명기부 등 기부자를 알 수 없는 경우에는 영수증을 교부하지 아니할 수 있다. 모집종사자는 의연금품의 모집을 중단하거나 종료한 후 5일 이내에 모집자에게 접수내역과 접수금품을 인계하여야 한다.

의연금품의 모집 과정에서 모집자 또는 모집종사자는 타인에게 의연금품의 출연을 강요하여서는 안되며, 모집종사자는 자신의 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시해야 한다. 그리고 소방방재청장은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조에 따라 의연금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하여야 한다. 또한, 소방방재청장은 의연금품의 모집·접수행위가 법에 따른 명령의 위반 여부를 확인하기 위해 모집자 또는 모집종사자에게 관계 서류·장부 등을 제출하게 하거나 모집자의 사무소 등에 출입하여 검사할 수 있다. 이 경우 검사를 행하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

한편, 소방방재청장은 모집자·모집종사자가 법을 위반하여 부정한 방법으로 허가 받거나 모집 할 경우 허가를 취소할 수 있으며, 허가 취소시 모집된 의연금품을 기부자에게 반환토록 명하여야 한다. 한편, 반환명령을 받은 모집자가 의연금품을 기부한 자를 알 수 없거나 기부한 자가 수령을 거부하는 경우에는 반환할 의연금을 배분위원회가 의연금의 배분을 위해 개설된 계좌에 납입하여야 하고, 반환할 의연물품은 해당 지역구호센터에 전달하여야 한다. 모집자가 의연금품의 반환을 완료한 때에는 지체 없이 그 결과를 소방방재청장에게 보고하여야 한다. 이 경우, 소방방재청장은 모집자의 허가를 취소에 대한 청문을 실시하여야 한다.

## 2. 재해의연금의 배분체계

### 1) 배분용도 및 지급기준

의연금의 배분 용도에 관한 규정을 살펴보면 의연금은 이재민에 대한 의연금 지급에 소요되는 비용, 이재민의 구호를 위한 물품구입에 소요되는 비용, 재해의 연금품의 모집·배분·관리에 소요되는 경비, 협회의 운영에 소요되는 비용, 그



밖에 소방방재청장이 이재민의 구호 및 생계지원을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 비용을 충당하기 위하여 사용할 수 있다(소방방재청, 2007).

또한, 의연금의 지급에 관한 기준은 「의연금품 관리·운영 규정」 제5조에 따라 지급하되 의연금의 모금금액에 따라 소방방재청장과 협의하여 지급기준을 달리 적용할 수 있도록 하고 있다.

#### 1. 재해로 인한 사망자 유족 등에 대한 의연금 상한금액

##### 가. 사망·실종자 유족

- 1) 세대주 : 1,000만원
- 2) 세대원 : 500만원

##### 나. 부상자(산업재해보상보험법령의 규정에 의한 신체장애등급 7급이상)

- 1) 세대주 : 500만원
- 2) 세대원 : 250만원

#### 2. 재해로 인한 주택침수·파손에 대한 의연금 상한금액

##### 가. 주택전파 : 세대당 500만원

##### 나. 주택반파 : 세대당 250만원

##### 다. 주택침수 : 세대당 100만원

#### 3. 재해로 인한 생계지원 대상피해에 대한 의연금 상한금액

##### 가. 생계지원과 학자금 면제를 받은 농가·어가·임가·염생산가 : 세대당 100만원

##### 나. 소상공인 피해 : 세대당 100만원

### 2) 의연품의 배분 및 처리

재해발생시 의연품을 체계적으로 접수·배분하기 위하여 지방자치단체에 구호물자 「접수·배분센터」를 설치·운영하고, 접수·배분한 의연품은 NDMS 이재민 관리시스템에 입력·관리하도록 하고 있다. 또한 그 처리에 있어서 각 지방자치단체는 사용연한에 이른 의연품 또는 재해구호와 관련 없는 의연품을 기탁자의 의사를 존중하여 기부받은 목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다. 예를 들어, 시·도지사의 허가를 얻어 다른 재해지역의 자치단체나 불우이웃을 수용하고 있는 사회복지시설에 기부하는 것이 가능하다.

### 3) 배분위원회의 구성·운영과 의연금품의 사용

재해구호법의 개정에 따라 의연금품의 배분에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 전국재해구호협회의 이사회를 배분위원회로 지정한다. 배분위원회는 납입된 의연금의 사업 배분위원회의 비용 등 운영, 그 밖에 의연금의 사용에 관한 것으로서 배분위원장이 부의하는 사항에 대하여 심의·의결한다. 그리고 모집자는 의연금품의 모집완료 시 7일 이내에 모집된 의연금품의 내역을 소방방재청장에게 제출해야 하며, 모집비용을 제외한 의연금을 배분위원회가 의연금의 배분을 위해 개설한 계좌에 즉시 납입해야 한다. 의연금은 배분위원회의 심의·의결을 거쳐 배분해야 하며, 의연물품은 모집자가 모집 목적에 따라 해당 지역구호센터에 전달하여 배분해야 한다.

또한, 납입된 의연금은 이재민에 대한 구호금 지급, 이재민의 생계 및 생활 안정에 필요한 장비·용품의 지원, 주택이재민의 임시주거시설 지원, 그 밖에 소방방재청장이 필요하다고 인정하는 사업에 사용한다. 즉, 의연금은 다음의 경우에 사용할 수 있도록 규정하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제4조).

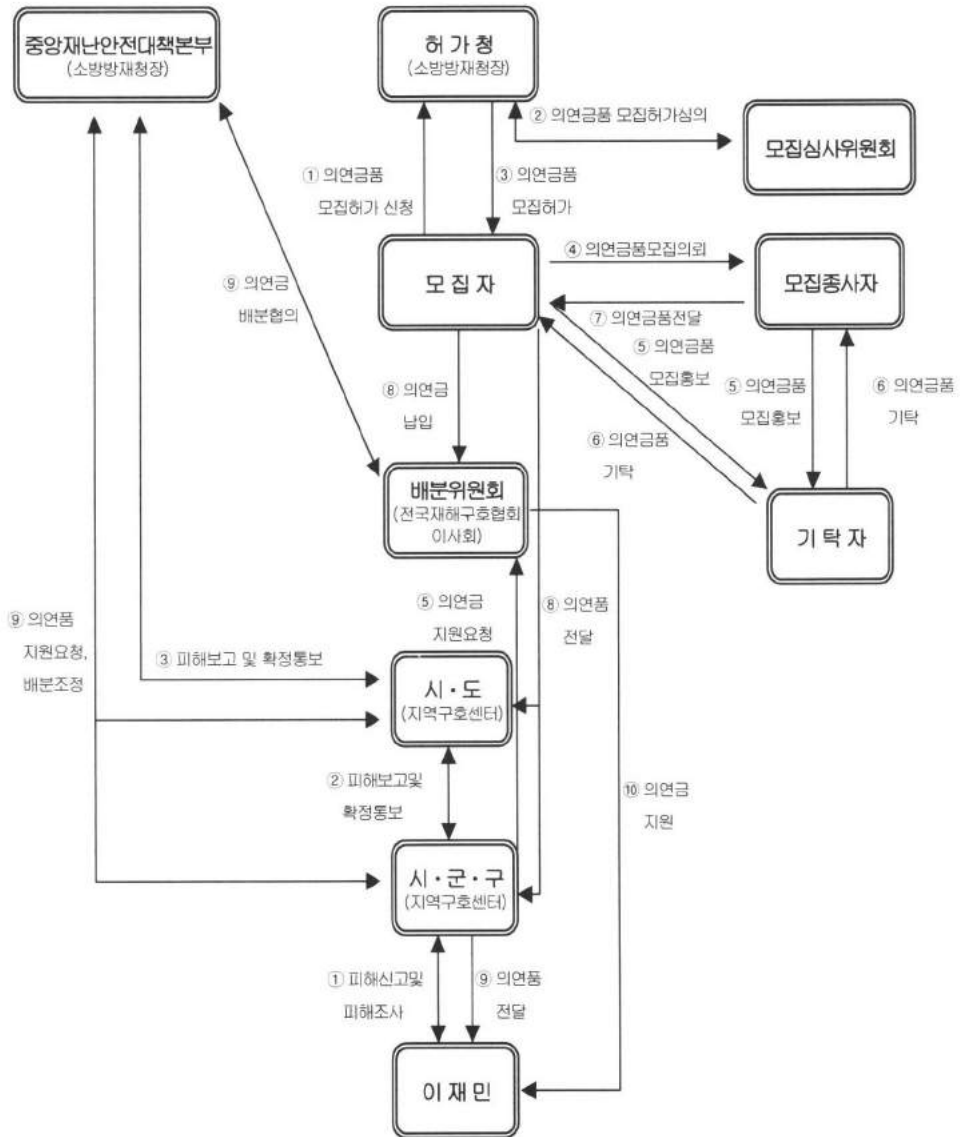
1. 이재민에 대한 의연금 지급
2. 이재민 재해구호를 위한 물품구입
3. 의연금품 모집·배분·관리 경비
4. 협회의 운영
5. 기타 소방방재청장이 재해구호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우
6. 이재민의 재해구호에 필요한 물품의 지원
7. 기타 이재민 구호를 위한 사업 지원

이 경우, 납입된 의연금은 구호금에 우선 사용해야 하며 구호금의 지급기준은 소방방재청장이 전국재해구호협회장과 협의하여 고시한다. 또한, 의연금은 대통령령이 정하는 바에 따라 전국재해구호협회의 운영에 소요되는 비용으로 사용할 수 있다. 그리고 의연금품의 모집에 필요한 경비는 모집계획서에 제출된 모집비용의 예정액 명세로 하되, 모집된 의연금의 100분의 2를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 충당한다.

의연금을 사용하기 위해서는 사전에 소방방재청장과 협의하여야 하고 의연품

의 지급기준은 재해피해정도와 가족수 등을 감안하여 협회장이 정하는 매년도 사업계획내의 의연금품 운영계획에 의하도록 하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제6조). 이재민에게 의연금을 지급할 경우 반드시 “국민성금”임을 표시하도록 하고 있다(의연금품 관리·운용 규정, 제7조).

한편, 모집자와 모집종사자는 모집기간 동안 대통령령이 정하는 바에 따라 의연금품의 모집 상황 및 내역을 나타내는 장부·서류 등을 작성하여 비치하여야 한다. 모집자가 의연금품의 모집을 중단 또는 완료하거나 배분위원회가 의연금의 배분을 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 결과를 공개하여야 한다. 모집자 또는 배분위원회가 의연금품의 모집 또는 배분을 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 의연금품의 모집 상황 및 내역 배분내역에 대한 보고서에 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록된 공인회계사 또는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따라 감사인이 작성한 감사보고서를 첨부하여 소방방재청장에게 제출해야 한다. 다만, 모집된 의연금품이 대통령령이 정하는 규모 이하인 경우에는 감사보고서의 첨부를 생략한다.



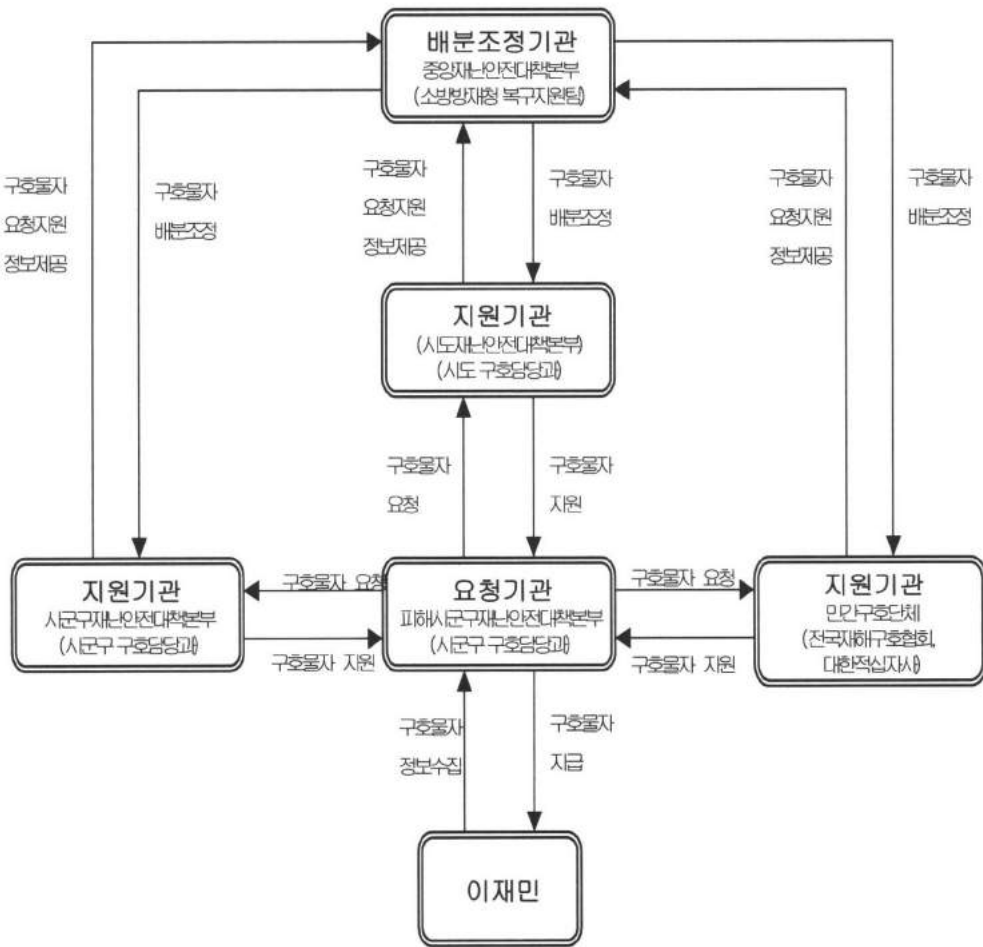
자료: 소방방재청(2007: 28).

<그림 1> 개정 의연금품 모집·지원 체계도

#### 4) 구호물자의 배분

재해발생 시 피해 자치단체에서 부족한 구호물자를 실시간 요청 및 지원하기

위하여 NDMS 구호배분시스템을 운영한다. 이를 통해 자치단체 상호간, 자치단체와 민간구호단체간 부족한 구호물자에 대한 요청 및 지원상황 정보를 실시간으로 공유할 수 있도록 한다. 해당 시스템의 운영은 중앙재난안전대책본부(소방방재청 복구지원팀)가 배분조정기관이 되며, 자치단체는 시도 및 시군구 재난안전대책본부(구호담당과) 그리고 민간구호기관으로 전국재해구호협회와 대한적십자사가 요청기관 및 지원기관이 된다.



자료: 소방방재청(2007: 47).

<그림 2> 구호배분시스템 운영체계도

## 제4장 현행 의연금 배분 제도의 문제점과 개선방향

### 제1절 조사대상자의 인구사회학적 특성

본 연구의 조사대상자는 이재민과 기탁자(기업기탁자, 개인기탁자)로 구성되었으며 조사대상자의 인구사회학적 특성을 조사한 문항은 각 대상자의 특성을 고려하여 조사하였다.

#### 1. 이재민의 인구사회학적 특성

이재민을 대상으로 한 설문조사의 경우 심층면접조사가 이루어진 지역의 지도자(이장 또는 부녀회장 등)를 통해서 조사되었으며 조사대상의 특성을 고려하여 조사대상자의 성별, 연령, 세대주와의 관계, 세대주와의 관계, 가족원수, 종교, 직업을 조사하였다.

##### 1) 조사대상자 및 조사지역

<표 4> 이재민의 조사지역 및 조사지역별 조사대상자 수

변수	구분	빈도	백분율(%)
조사 지역	단양군 대동리	12	14.60
	명석면 우수리	15	18.29
	장유면 응달리	10	12.20
	원동면 용달리(당곡)	11	13.41
	원동면 용달리(중리)	9	10.98
	성주읍 성산5리	10	12.20
	인제군 덕정리	15	18.29
	합계	82	100

설문조사에 참여한 이재민은 총 82명이었으며, 조사지역은 단양군 대동리 12부(14.60%), 명석면 우수리 15부(%), 장유면 응달리 10부(%), 원동면 용달리 당곡 11부(%), 원동면 용달리 중리 9부(%), 성주읍 성산5리 10부(%), 인제군 덕정리 15부(%)로 인터뷰조사가 이루어진 지역에서 지도자(이장, 부녀회장 등)를 통해 실증

조사가 이루어졌으며 총 이재민 조사대상자는 82명이었다(<표 4>참고).

## 2) 조사대상자의 성별

<표 5> 이재민의 성별

변수	구분	빈도	백분율(%)
성별	남성	55	67.1
	여성	27	32.9
	합계	82	100

이재민 조사대상자의 성별은 <표 5>에서 나타난 것처럼 남성이 55명(67.1%)으로 여성(32.9%)보다 약 2배 정도 많았다(<표 5>참고).

## 3) 조사대상자의 연령

<표 6> 이재민의 연령

변수	구분	빈도	백분율(%)
연령	40대 이하	20	24.4
	50대	32	39.0
	60대	13	15.9
	70대 이상	14	17.1
	합계	79	96.3
	결측	3	3.7

연령은 40대 이하가 20명(24.4%), 50대가 32명(39.0%), 60대가 13명(15.9%), 70대 이상이 14명(17.1%)으로 조사되었으며, 이중 50대가 가장 많았다. 이는 재해지역이 대부분 도심지보다는 농어촌 지역이 많고 농어촌 지역은 청장년층의 이농 현상으로 재해지역에 거주하고 있는 이재민들이 대부분 나이가 중령층에서 고령층에 해당하는 사람들이 많았기 때문이다. 그러나 이들 중에서도 설문조사에 응할 수 있는 능력이 있는 사람들은 대부분 중령층에 해당하는 일부 이재민들이었다. 따라서 고령층 이재민의 경우 설문조사를 위해 농촌 지도자들이 설문내용을 직접 읽어 주고 응답한 내용을 대필하는 형식을 취하게 되었다(<표 6>참고).

#### 4) 세대주와의 관계와 가족원 수

<표 7> 이재민의 세대주와의 관계

변수	구분	빈도	백분율(%)
세대주와의 관계	본인	63	76.8
	배우자	12	14.6
	형제	1	1.2
	부모	5	6.1
	기타	1	1.2
	합계	82	100

이재민 조사대상자의 세대주와의 관계는 본인인 경우가 63명(76.8%)으로 가장 많았다(<표 7>참고).

<표 8> 이재민의 가족원수

변수	구분	빈도	백분율(%)
가족원수	1명	12	14.6
	2~3명	37	45.1
	4~5명	30	36.6
	6~7명	3	3.7
	합계	82	100

이재민의 가족원수는 2~3명이 37명(45.1%)으로 가장 많고 다음으로 4~5명이 30명(36.6%)으로 많았다(<표 8>참고).

#### 5) 종교 및 직업

<표 9> 이재민의 종교

변수	구분	빈도	백분율(%)
종교	기독교	16	19.5
	불교	40	48.8
	천주교	6	7.3
	기타	6	7.3
	없음	14	17.1
	합계	82	100



이재민의 종교는 기독교, 불교, 천주교, 기타로 구분하여 조사하였으며 불교가 40명(48.8%)으로 가장 많았고, 기독교(19.5%), 종교 없음(17.1%), 천주교와 기타(6.3%)의 순으로 나타났다(<표 9>참고).

<표 10> 이재민의 직업

변수	구분	빈도	백분율(%)
직업	회사원	4	4.9
	공무원	4	4.9
	자영업	6	7.3
	농업	51	62.2
	축산	1	1.2
	주부	2	3.7
	단순노무	8	9.8
	무직	1	1.2
	기타	3	3.7
	합계	81	98.8
	결측	1	1.2

다음으로 이재민의 직업은 회사원, 공무원, 자영업, 농업, 축산업, 주부, 학생, 단순노무직, 기타로 나누어 조사하였으며 농업이 51명(62.2%)으로 전체의 절반을 차지하였다(<표 10>참고).

## 2. 개인기탁자의 인구사회학적 특성

의연금을 기부한 경험이 있는 조사대상자를 기업기탁자와 개인기탁자로 나누어 우편 설문조사를 시행한 결과 기업기탁자가 19기업과 개인기탁자가 49명으로 전체 기탁자는 총 68명이었다.

기업기탁자의 경우 기업이라는 단체는 사회 인구학적 특성이 나타나지 않으므로 설문조사의 문항에서 사회 인구학적 특성은 생략하였다. 따라서 아래 내용은 개인기탁자의 사회 인구학적 특성만을 나타낸다.

1) 조사대상자의 성별

<표 11> 개인기탁자의 성별

변수	구분	빈도	백분율(%)
성별	남성	27	55.1
	여성	22	44.9
	합계	49	100.0

개인기탁자는 남성이 27명(55.1%)으로 여성(44.9%)보다 조금 더 많았다(<표 11>참고).

2) 조사대상자의 연령

<표 12> 개인기탁자의 연령

변수	구분	빈도	백분율(%)
연령	20대	12	24.5
	30대	22	44.9
	40대이상	15	30.6
	합계	49	100.0

개인기탁자의 연령은 30대가 22명(44.9%)으로 가장 많았으며 다음으로 40대 이상이 15명(30.6%), 20대가 12명(24.5%) 순으로 나타났다(<표 12>참고).

3) 세대주와의 관계와 가족원 수

<표 13> 개인기탁자의 세대주와의 관계

변수	구분	빈도	백분율(%)
세대주와의 관계	본인	29	59.2
	배우자	10	20.4
	자녀	8	16.3
	부모	2	4.1
	합계	49	100.0

개인 기탁자의 세대주와의 관계는 본인인 경우가 29명(59.2%)으로 가장 많았으며 다음으로 배우자가 10명(20.4%), 자녀가 8명(16.3%), 부모가 2명(4.1%)이었다(<표 13>참고).

<표 14> 개인기탁자의 가족원 수

변수	구분	빈도	백분율(%)
가족원 수	1명	8	16.3
	2명	7	14.3
	3명	7	14.3
	4명	25	51.0
	5명	2	4.1
	합계	49	100.0

다음으로 개인기탁자의 가족원 수는 4명이 52명(51.0%)으로 가장 많았으며 다음으로 독신가구인 1명이 8명(16.3%), 2명과 3명이 각각 7명(14.3%), 5명이 2명(4.1%) 순으로 나타났다(<표 14>참고).

#### 4) 학력 및 수입

<표 15> 개인기탁자의 학력

변수	구분	빈도	백분율(%)
학력	고등학교 졸업 이하	8	16.3
	대학교 졸업 이하	28	57.1
	대학교 졸업	13	26.5
	합계	49	100.0

개인기탁자의 학력은 대학교 졸업이하가 28명(57.1%)으로 가장 많았으며, 다음으로 대학원 졸업(26.5%), 고등학교 졸업이하(16.3%) 순으로 나타났다(<표 15>참고).

<표 16> 개인기탁자의 수입

변수	구분	빈도	백분율(%)
수입	~ 300만원미만	14	28.6
	300만원 이상 ~ 500만원 미만	22	44.9
	500만원 이상 ~	11	22.4
	합계	47	95.9
	결측	2	4.1

또한 개인기탁자의 수입은 삼백만원 이상 오백만원 미만인 경우가 22명(44.9%)으로 가장 많았으며 다음으로 삼백만원 미만이 14명(28.6%), 오백만원 이상이 11명(22.4%)로 나타났다(<표 16>참고).

#### 5) 직업 및 종교

<표 17> 개인기탁자의 직업

변수	구분	빈도	백분율(%)
직업	회사원	32	65.3
	공무원	5	10.2
	자영업	1	2.0
	전문직	3	6.1
	주부	3	6.1
	학생	1	2.0
	기타	4	8.2
	합계	49	100.0

개인기탁자의 직업을 조사한 결과 회사원이 32명(65.3%)으로 가장 많았으며 그 다음으로 공무원(10.2%), 전문직과 주부(각각 6.1%), 기타(8.2%), 자영업과 학생(각각 2.0%) 순으로 나타났다(<표 17>참고).

&lt;표 18&gt; 개인기탁자의 종교

변수	구분	빈도	백분율(%)
종교	기독교	13	26.5
	불교	9	18.4
	천주교	6	12.2
	기타	1	2.0
	없음	20	40.8
	합계	49	100.0

다음으로 개인기탁자의 종교는 기독교, 불교, 천주교, 기타, 없음으로 나누어 조사한 결과 종교가 없는 사람이 20명(40.8%)으로 가장 많았으며 다음으로 기독교(26.5%), 불교(18.4), 천주교(12.2), 기타(2.0%) 순으로 나타났다(<표 18>참고).

## 제2절 이재민의 재난 피해현황 및 의연금 지급 인식수준

이재민들의 재해당시 피해현황과 의연금 지급 인식수준을 알아보기 위해 재해 피해의 규모를 조사하였으며 더불어 의연금이 지급된 사실을 알고 있는지에 대해 알아보았다. 또한 재난 피해의 종류를 인명피해와 가옥피해, 농경지피해, 점포 피해, 차량 및 농기구 피해로 구분하여 재난 피해현황을 조사하였다.

### 1. 이재민의 재해피해규모 및 의연금 지급 인식 수준

<표 19> 이재민의 피해규모

변수	피해액	빈도	백분율(%)
피해 규모	~ 500만원 미만	36	43.9
	500만원이상 ~ 1000만원 미만	8	9.8
	1000만원 이상 ~ 5000만원 미만	23	28.0
	5000만원 이상 ~ 1억 미만	6	7.3
	1억 이상 ~	4	4.9
	합계	77	93.9
	결측값	5	6.1

이재민들의 재해 총 피해액은 500만원 미만이 36명(43.9%)으로 가장 많았으며 다음으로 일천만원 이상 오천만원 미만이 23명(28.0%), 오백만원 이상 일천만원 미만이 8명(9.85), 오천만원 이상 일억원 미만이 6명(7.3%), 일억원 이상이 4명(4.9%)로 나타났다(<표 19>참고).

<표 20> 이재민의 의연금 지급인식도

변수	피해액	빈도	백분율(%)
의연금지급인식	그렇다	41	50.0
	아니다	40	48.8
	합계	81	98.8
	결측	1	1.2

재난 피해를 당한 이재민들 중에서 의연금이 지급된 사실을 알고 있는 이재민

은 전체 82명중 41명(50.0%)으로 절반수준에 지나지 않았다(<표 20>참고).

## 2. 이재민의 재난 피해 및 복구 현황

이재민들이 재해를 당한 당시 피해의 종류를 인명피해와 가옥피해, 농경지피해, 점포피해, 차량 및 농기구 피해로 구분하고 피해를 당한 정도를 완전파손, 절반파손, 부분파손, 피해 없음으로 구분하여 조사함으로써 재난피해현황을 조사하였다. 또한 인명피해를 제외한 나머지 피해에 대한 복구 작업이 얼마나 진행되었는지를 알아 보기위해 복구정도를 완전복구, 절반복구, 부분복구, 비해당으로 나누어 조사하였다.

### 1) 이재민의 인명피해

조사대상자에 해당하는 82명의 이재민들 중 인명피해를 겪은 이재민은 사망피해 1명과 부상피해 2명으로 총 3명이 인명피해를 경험한 것으로 조사되었다.

### 2) 이재민의 가옥 피해 및 복구 현황

<표 21> 이재민의 가옥 피해 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
가옥 피해	완전파손	4	4.9
	절반파손	6	7.3
	부분파손	20	24.4
	피해없음	45	54.9
	합계	75	91.5
	결측값	7	8.5

이재민들 중 가옥피해자는 총 30명(36.6%)으로 이 중 완전파손피해자가 4명(4.9), 절반파손피해자가 6명(7.4%), 부분파손피해자가 20명(24.4%)으로 나타났다(<표 21>참고).

<표 22> 이재민의 가옥 복구 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
가옥 복구	완전복구	13	15.9
	절반복구	3	3.7
	부분복구	8	9.8
	비해당	46	56.1
	합계	70	85.4
	결측값	12	14.6

이들 중 가옥복구가 이루어진 경우가 24명(29.3%)이며 완전복구가 13명(15.9%), 절반복구 3명(3.7%), 부분복구 8명(9.8%)이었으며 나머지 6명은 복구가 이루어지지 않을 것으로 조사되었다(<표 22>참고).

### 3) 이재민의 농경지 피해 및 복구 현황

<표 23> 이재민의 농경지 피해 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
농경 피해	완전파손	12	14.6
	절반파손	16	19.5
	부분파손	24	29.3
	피해없음	27	32.9
	합계	79	96.3
	결측값	3	3.7

이재민들 중 농경지피해자는 총 52명(63.4%)으로 이중 완전파손피해자가 12명(14.6), 절반파손피해자가 16명(19.5%), 부분파손피해자가 24명(29.3%)으로 나타났다(<표 23>참고).

<표 24> 이재민의 농경 복구 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
농경 복구	완전복구	20	24.4
	절반복구	16	19.5
	부분복구	6	7.3
	비해당	30	36.6
	합계	72	87.8
	결측값	10	12.2



이들 중 농경지복구가 이루어진 경우는 42명에 불과하며 이 중에서도 완전복구가 이루어진 경우가 20명(24.4%), 절반복구 16명(19.5%), 부분복구 6명(7.3%)였으며 나머지 10명은 복구가 이루어지지 않을 것으로 나타났다(<표 24>참고).

#### 4) 이재민의 점포 피해 및 복구 현황

<표 25> 이재민의 점포 구 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
점포 피해	완전파손	1	1.2
	절반파손	1	1.2
	부분파손	7	8.5
	피해없음	66	80.5
	합계	75	91.5
	결측값	7	8.5

이재민들 중 점포피해자는 총 9명(9.0%)으로 이중 완전파손피해자가 1명(1.2%), 절반파손피해자가 1명(1.2%), 부분파손피해자가 7명(8.5%)으로 나타났다(<표 25>참고).

<표 26> 이재민의 점포 복구 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
점포 복구	완전복구	2	2.4
	절반복구	1	1.2
	부분복구	3	3.7
	비해당	69	84.1
	합계	75	91.5
	결측값	7	8.5

이들 중 점포복구가 이루어진 경우는 6명이었으며 완전복구가 이루어진 경우가 2명(2.4%), 절반복구 1명(1.2%), 부분복구 3명(3.7%)였으며 3명은 복구가 이루어지지 않을 것으로 나타났다(<표 26>참고).

#### 5) 이재민의 차량 및 농기구의 피해 및 복구 현황

<표 27> 이재민의 차량 및 농기구 복구 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
차량 및 농기구 피해	완전파손	4	4.9
	절반파손	5	6.1
	부분파손	15	18.3
	피해없음	51	62.2
	합계	75	91.5
	결측값	7	8.5

이재민들 중 차량 또는 농기구지피해자는 총 24명(29.3%)으로 이중 완전파손피해자가 4명(4.9), 절반파손피해자가 5명(6.1%), 부분파손피해자가 15명(18.3%)으로 나타났다(<표 27>참고).

<표 28> 이재민의 차량 및 농기구 복구 현황

변수	구분	빈도	백분율(%)
차량 및 농기구 복구	완전복구	3	3.7
	절반복구	5	6.1
	부분복구	12	14.6
	비해당	53	64.6
	합계	73	89.0
	결측값	9	11.0

이중 차량 또는 농기구의 복구가 이루어진 경우는 20명(24.4%)이었으며 완전복구가 이루어진 경우가 3명(3.7%), 절반복구 5명(6.1%), 부분복구 12명(14.6%)이었으며 4명은 복구가 이루어지지 않을 것으로 나타났다(<표 28>참고).

#### 6) 피해 종류별 피해자 빈도와 복구자 빈도, 비복구자 빈도 비교

<표 29> 피해 종류별 피해자와 복구자, 비복구자 빈도 비교

피해의 종류	피해자 빈도	복구자 빈도	비복구자 빈도
가옥 피해	30	24	6
농경지 피해	52	42	10
점포 피해	9	6	3
차량 및 농기구 피해	24	20	4

이재민들의 피해 종류별 피해 빈도와 복구 빈도를 조사해본 결과 복구가 이루어지지 경우가 많았다. 이는 재난 이후 재난 피해 대상자를 제대로 파악하지 못하는 재해복구 지원체계 상의 문제점으로 인한 것이라 할 수 있다(<표 29>참고).

### 제3절 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대·성과·만족도 분석

#### 1. 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대와 성과 분석결과

##### 1) 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대와 성과 측정문항

기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대·성과가 만족도에 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위해 기대성과불일치이론에 근거하여 설문지를 구성하였다.

##### ① 기탁자의 의연금에 대한 기대와 성과 측정문항

기탁자가 가질 수 있는 의연금에 대한 기대와 성과를 도덕적 의무와 책임의 측면, 타의 모범적 측면, 세금공제혜택, 이미지 제고, 경제적 능력의 표현, 이재민의 생계안정에 기여, 이재민의 정신적 안정에 기여, 이재민의 빠른 일상생활로의 복귀의 여덟 가지 측면으로 나누어 설문지의 척도를 구성하였다(<표 30>참고).

<표 30> 기탁자의 의연금에 대한 기대와 성과 측정 척도

기탁자의 의연금에 대한 기대와 성과 측정 척도	
1. 도덕적 의무와 책임의 표현	2. 타의 모범
3. 세금공제혜택	4. 이미지제고
5. 경제적 능력의 표현	6. 이재민의 생계안정에 기여
7. 이재민의 정신적 안정에 기여	8. 이재민의 빠른 일상생활로의 복귀

여기서 기탁자의 기대는 기탁자들이 의연금을 기부하기 전에 어떤 기대를 가지고 의연금을 기부를 하게 되는지를 알아보기 위한 것이며 기탁자의 성과는 자신들이 의연금을 기부하기 전에 가진 기대에 대해 어떠한 성과를 가졌는지에 대해 알아보는 것이다. 또한 기탁자의 성과는 기대에 대응 되는 변수이므로 기탁자의 기대와 성과를 대응 시켜 각 척도에 맞추어 여덟 개의 문항으로 설문지를 구성하였다. 또한 질문지에 사용된 용어는 기업과 개인의 특성에 맞도록 구성하였다.

의연금에 대한 기탁자 기대와 성과에 대한 질문 내용은 <표 31>, <표 32>와 같다.

&lt;표 31&gt; 기업기탁자의 의연금에 대한 기대·성과만족도를 측정한 문항

구분	질문문항	
기업 기탁자 기대와 성과의 대응 문항	기대1	우리기업은 의연금 기부를 통해 기업으로서의 도덕적 의무와 책임을 다 할 수 있으리라 기대했다.
	성과1	우리기업은 의연금 기부를 통해 시민으로서의 도덕적 의무와 책임을 다하였다고 생각한다.
	기대2	우리기업의 의연금 기부 행위가 다른 기업들에게 모범이 될 것이라 기대했다.
	성과2	우리기업의 의연금 기부 행위가 다른 사람들에게 모범이 되었다고 생각한다.
	기대3	우리기업은 의연금 기부를 통해 세금공제혜택을 받을 수 있을 것이라 기대했다.
	성과3	우리기업은 의연금 기부를 통해 세금공제혜택을 받을 수 있었다.
	기대4	의연금 기부는 우리기업의 이미지를 높여줄 것이라 기대했다.
	성과4	의연금 기부를 통해 우리기업의 이미지가 높아졌다.
	기대5	우리기업은 의연금 기부를 통해 재무상태가 튼튼한 기업으로 보여질 것이라 기대했다.
	성과5	우리기업은 의연금 기부를 통해 재무상태가 튼튼한 기업으로 보여졌다.
	기대6	우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 생계안정에 도움이 될 것이라 기대했다.
	성과6	우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 생계안정에 도움이 되었다고 생각한다.
	기대7	우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 정신적 안정에 도움이 될 것이라 기대했다.
	성과7	우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 정신적 안정에 도움이 되었다고 생각한다.
	기대8	우리기업이 기부한 의연금으로 이재민이 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀하는데 도움을 줄 수 있을 것이라 기대했다.
	성과8	우리기업이 기부한 의연금으로 이재민이 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀하는데 도움이 되었다고 생각한다.

<표 32> 개인기탁자의 의연금에 대한 기대·성과만족도를 측정한 문항

구분	질문문항	
개인 기탁자 기대와 성과의 대응 문항	기대1	나는 의연금 기부를 통해 시민으로서의 도덕적 의무와 책임을 다할 수 있으리라 기대했다.
	성과1	나는 의연금 기부를 통해 시민으로서의 도덕적 의무와 책임을 다하였다고 생각한다.
	기대2	나는 의연금 기부 행위가 다른 사람들에게 모범이 될 것이라 기대했다.
	성과2	나는 의연금 기부 행위가 다른 사람들에게 모범이 되었다고 생각한다.
	기대3	나는 의연금 기부를 통해 세금공제를 받을 수 있을 것이라 기대했다.
	성과3	나는 의연금 기부를 통해 세금공제를 받을 수 있었다.
	기대4	나는 의연금 기부를 통해 내가착한 사람으로 보여 질 것이라 기대했다.
	성과4	나는 의연금 기부를 통해 내가착한 사람으로 보여졌다.
	기대5	나는 의연금 기부를 통해 경제적 여유가 있는 사람으로 보여 질 것이라 기대했다.
	성과5	나는 의연금 기부를 통해 경제적 여유가 있는 사람으로 보여졌다.
	기대6	내가 기부한 의연금이 이재민의 생계안정에 도움이 될 것이라 기대했다.
	성과6	내가 기부한 의연금이 이재민의 생계안정에 도움이 되었다고 생각한다.
	기대7	내가 기부한 의연금이 이재민의 정신적 안정에 도움이 될 것이라 기대했다.
	성과7	내가 기부한 의연금이 이재민의 정신적 안정에 도움이 되었다고 생각한다.
	기대8	내가 기부한 의연금으로 이재민이 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀하는데 도움을 줄 수 있을 것이라 기대했다.
	성과8	내가 기부한 의연금으로 이재민이 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀하는데 도움이 되었다고 생각한다.

그러나 기탁자가 느끼는 성과는 정확한 성과를 알지 못하는 기탁자가 단순히

그럴 것이라고 예측하는 성과의 수준이므로 기탁자 개인이 느끼는 도덕적, 윤리적, 사상적인 부분의 성과 이외에 실제적인 재해복구 정도에 따른 경제적 성과나 이재민들에게 진정한 위로가 되었는지 하는 정신적 성과는 의연금을 지급받아 재해 복구에 사용하거나 정신적 위로를 받은 이재민들에 의해 나타난다. 따라서 기탁자의 성과의 일부는 이재민들이 응답한 성과와 대응된다고 할 수 있다.

## ② 이재민의 의연금에 대한 기대와 성과 측정문항

이재민이 가질 수 있는 의연금에 대한 기대와 성과는 생계안정에 기여, 정신적 안정에 기여, 빠른 일상생활의 복귀의 세 가지 측면으로 나누어 설문지의 척도를 구성하였다(<표 33>참고).

<표 33> 이재민의 의연금에 대한 기대와 성과 측정 척도

이재민의 의연금에 대한 기대와 성과 측정 척도	
1.	이재민의 정신적 안정에 기여
2.	이재민의 생계안정에 기여
3.	이재민의 빠른 일상생활로의 복귀

여기서 이재민의 기대는 기탁자들이 의연금을 기부받기 전 재해를 경험했을 때 앞으로 기부 받게 될 의연금 어떤 기대를 가지는지를 알아보기 위한 것이며 이재민의 성과는 의연금을 기부 받기 전 가진 기대에 대해 어떠한 성과를 가졌는지에 대해 알아보는 것이다. 또한 이재민의 성과는 기대에 대응 되는 변수이므로 이재민의 기대와 성과를 대응 시켜 각 척도에 맞추어 세 개의 문항으로 설문지를 구성하였다.

의연금에 대한 기탁자 기대와 성과에 대한 질문 내용은 <표 34>와 같다.

<표 34> 이재민들의 의연금에 대한 기대·성과·만족도를 측정한 문항

구분	질문문항	
이재민 기대 성과의 대응 문항	기대1	의연금은 나(이재민)의 생계안정에 도움이 될 것이라 기대했다.
	성과1	의연금은 나(이재민)의 생계안정에 도움이 되었다.

구분	질문문항	
이재민 기대 성과의 대응 문항	기대2	의연금은 나(이재민)의 정신적 안정에 도움이 될 것이라 기대했다.
	성과2	의연금은 나(이재민)의 정신적 안정에 도움이 되었다.
	기대3	의연금은 나(이재민)를 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀할 수 있도록 도움을 줄 수 있을 것이라 기대했다.
	성과3	의연금은 나(이재민)를 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀할 수 있도록 도움을 주었다.

## 2) 기탁자와 이재민의 의연금 기부에 대한 기대와 성과 평균비교

기탁자와 이재민의 기대와 성과 그리고 만족도1은 매우 그렇다(5), 그런편이다(4), 보통이다(3), 별로 그렇지 않다(2), 전혀 그렇지 않다(1)의 5점 리커트 척도를 사용한 반면 만족도2인 재기부회사를 측정할 항목은 재기부할 의사가 있다를 '1'로 재기부할 의사가 없다가 '0'으로 입력되는 더미변수를 사용했다.

### ① 기탁자의 의연금 기부에 대한 기대와 성과 평균비교

<표 35> 기탁자의 의연금에 대한 기대·성과 평균비교

구분		평균	표준편차	t값
도덕적 의무와 책임측면	기대1	3.31	.966	5.778***
	성과1	2.69	.950	
타의모범	기대2	2.94	1.035	2.388*
	성과2	2.71	.931	
세금공제혜택	기대3	2.51	1.086	-1.327
	성과3	2.71	1.210	
이미지제고	기대4	2.62	1.093	2.065*
	성과4	2.37	.896	
경제적 능력의 표현	기대5	1.84	.857	-1.271
	성과5	1.96	.854	
이재민의 생계안정에 기여	기대6	3.50	.985	3.072**
	성과6	3.22	.878	



구분		평균	표준편차	t값
이재민의 정신적 안정에 기여	기대7	3.56	.983	2.949**
	성과7	3.31	.935	
이재민의 빠른 일상생활로의 복귀	기대8	3.66	.891	4.450***
	성과8	3.26	.971	

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

기탁자의 의연금에 대한 기대와 성과의 평균을 비교해보기 위해 대응표본-T-검정(a paired-difference test; t)을 하였으며 그 결과는 <표 35>와 같다. 세금공제 혜택 측면의 기대3-성과3과 경제적 능력의 표현 측면인 기대5와-성과5를 제외한 나머지는 기대와 성과간의 평균에 유의한 차이를 보이고 있었다. 유의한 차이를 보이고 있는 모든 항목은 기대의 평균값이 성과의 평균값보다 높게 나타났다. 이는 기탁자들이 의연금을 기부한 후 느끼는 성과가 기대에 못 미치고 있다는 것을 나타낸다

## ② 기업기탁자와 개인기탁자 간 의연금 기부에 대한 기대와 성과 평균비교

의연금에 대한 기대와 성과를 기업기탁자와 개인기탁자로 나누어 평균을 비교하기 위해 독립표본T-검정(a independent-difference test; t)을 실시하였다. 그 결과 기대에 있어서는 기대4, 기대5, 기대6, 기대7과 성과5, 성과6에서 유의한 차이를 보였다(<표 36>참고). 또한 기업기탁자가 개인기탁자보다 기대4, 기대5, 기대5, 기대7과 성과는 성과5, 성과6에서 모두 높은 평균값을 보이고 있다.

<표 36> 기업기탁자와 개인기탁자의 의연금에 대한 기대와 성과 평균비교

	구분	평균	표준편차	t값
기대1	기업	3.47	.697	.875
	개인	3.24	1.051	
기대2	기업	3.11	.875	.812
	개인	2.88	1.092	
기대3	기업	2.58	.838	.302
	개인	2.49	1.175	
기대4	기업	3.16	1.068	2.649*
	개인	2.41	1.039	

	구분	평균	표준편차	t값
기대5	기업	2.21	.855	2.301*
	개인	1.69	.822	
기대6	기업	3.89	.937	2.110*
	개인	3.35	.969	
기대7	기업	3.95	.621	2.079*
	개인	3.41	1.059	
기대8	기업	3.84	.765	1.040
	개인	3.59	.934	
성과1	기업	2.79	.976	.528
	개인	2.65	.948	
성과2	기업	2.95	.911	1.339
	개인	2.61	.931	
성과3	기업	2.53	.772	-.760
	개인	2.78	1.343	
성과4	기업	2.58	.838	1.215
	개인	2.29	.913	
성과5	기업	2.37	.831	2.583*
	개인	1.80	.816	
성과6	기업	3.58	.607	2.151*
	개인	3.08	.932	
성과7	기업	3.58	.507	1.498
	개인	3.20	1.040	
성과8	기업	3.63	.496	1.981
	개인	3.12	1.073	

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

③ 이재민의 의연금 기부에 대한 기대와 성과 평균비교

이재민의 의연금에 대한 기대와 성과를 비교하기 위해 독립표본T-검정(a independent-difference test; t)을 실시하였다. 그 결과 기대에 있어서는 생계안정에 기여, 정신적 안정에 기여, 빠른 일상생활로의 복귀의 모든 측면에서 유의한 차이를 보였으며, 기대가 성과에 비해 높은 평균을 보이고 있어, 이재민이 의연금을 기부 받을 후 느끼는 성과가 이재민이 의연금에 대한 기대 수준에 못 미치는 것으로 나타났다(<표 37>참고).

&lt;표 37&gt; 이재민의 의연금에 대한 기대·성과 평균비교

구분		평균	표준편차	t값
생계안정에 기여	기대1	3.19	1.06	3.554**
	성과1	2.80	1.17	
정신적 안정에 기여	기대2	3.09	1.10	2.853**
	성과2	2.83	1.08	
빠른 일상생활로의 복귀	기대3	3.11	1.21	3.467**
	성과3	2.78	1.20	

\*\*\*P&lt; .001, \*\*P&lt; .01, \*P&lt; .05

### 3) 기탁자와 이재민의 기대와 성과 평균비교

기탁자와 이재민의 기대와 성과의 측정 척도에서 생계안정에 기여 차원과 정신적 안정에 기여 차원, 빠른 일상생활로의 복귀 차원이 동일한 측정 문항으로 (기탁자의 기대6, 기대7, 기대8, 성과6, 성과7, 성과8, 만족도1 문항과 이재민의 기대1, 기대2, 기대3, 성과1, 성과2, 성과3, 만족도1 문항) 구성되었으므로 이들 간의 평균을 비교해보기 위해 독립표본T-검정(a independent-difference test; t)을 실시하였다. 분석결과는 <표 38>과 같다. 분석결과 생계안정에 기여 차원을 제외한 모든 문항에서 유의한 차이를 보이고 있었다.

&lt;표 38&gt; 기탁자와 이재민의 기대 평균비교

대응관계	구분	평균	표준편차	t값
생계안정에 기여	기대6	기탁자	3.50	1.887
	기대1	이재민	3.18	
정신적 안정에 기여	기대7	기탁자	3.56	2.688**
	기대2	이재민	3.10	
빠른 일상생활로의 복귀	기대8	기탁자	3.66	2.995**
	기대3	이재민	3.13	

\*\*\*P&lt; .001, \*\*P&lt; .01, \*P&lt; .05

여기서 유의한 차이를 보이고 있는 모든 문항에서 이재민들이 기탁자들보다 평균값이 낮게 나타났다. 이는 이재민들이 기탁자들보다 의연금에 대한 기대수준이 낮다는 것을 알 수 있다.

<표 39> 기탁자와 이재민의 성과 평균비교

대응관계		구분	평균	표준편차	t값
생계안정에 기여	성과6	기탁자	3.22	.88	2.433*
	성과1	이재민	2.80	1.17	
정신적 안정에 기여	성과7	기탁자	3.31	.93	2.893**
	성과2	이재민	2.83	1.08	
빠른 일상생활로의 복귀	성과8	기탁자	3.26	.97	2.695**
	성과3	이재민	2.78	1.20	

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

기탁자가 느끼는 성과와 이재민이 느끼는 성과에서도 생계안정에 기여와 정신적 안정에 기여, 빠른 일상생활로의 복귀의 모든 차원에서 유의한 차이를 보이고 있는데, 이재민들이 느끼는 의연금에 대한 성과가 기탁자들이 생각하는 것보다 그 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다.

기탁자들이 느끼는 성과는 매우 이상적인 성과일 수 있다. 기탁자들이 의연금을 기부하고 난 뒤 느끼는 도덕적, 윤리적, 정신적 성과는 기탁자 개인이 느끼는 성과이지만 생계안정에 기여와 정신적 안정에 기여 그리고 빠른 일상생활로의 복귀 차원은 실제로 이재민들의 삶에 영향을 미치며 가시적으로 나타나는 결과이다. 그러나 이러한 차원의 성과는 기탁자들이 생각하는 이상적 성과(그들 '도움이 되었을 것이다'라고 생각을 한다)보다 실질적으로 이재민들이 느끼는 성과가 더 의미가 있다고 사료된다.

그래서 기탁자와 이재민들의 성과를 살펴보았을 때 이재민들의 느끼는 성과가 기탁자들이 느끼는 성과보다 매우 낮았으며, 기탁자와 이재민의 기대와 비교해보았을 때도 기대수준보다 성과수준이 매우 낮게 측정되었다.

앞에서 언급한 기대성과불일치이론에 의하면 기대수준보다 성과수준이 높거나 두 수준이 동일할 때 사람은 만족을 느끼지만 기대수준보다 성과 수준이 낮을 때는 불만족을 느끼게 된다. 따라서 차후에 이루어질 만족도 분석의 결과는 불만

족이 클 것으로 예상이 되는 바이다.

## 2. 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 만족도 분석결과

### 1) 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 만족도 측정문항

의연금 기부에 대한 만족도를 알아보기 위해 기탁자는 전반적인 만족에 대한 측면과 재기부의사의 측면으로 각각 한 개 문항씩 두 개의 문항으로 구성되었으며, 이재민의 경우는 전반적 만족에 대한 측면을 물어보는 한 개의 문항으로 측정문항을 구성하였다.

<표 40> 의연금에 대한 만족도 측정 척도

의연금에 대한 만족도 측정 척도	
기탁자의 만족도 측정 척도	1. 전반적 만족도
	2. 재기부의사
이재민의 만족도 측정 척도	1. 전반적 만족도

전반적인 만족의 측면을 조사하는 측정문항은 ‘매우 만족한다’, ‘만족한다’, ‘보통이다’, ‘불만족한다’, ‘매우불만족한다’의 5점 리커트척도를 이용해서 측정하였으며, 재기부의사의측면은 재기부의사가 ‘있다’와 ‘없다’를 각각 ‘1’과 ‘0’인 더미변수를 이용하여 데이터를 입력하여 분석하였다.

기탁자와 이재민의 만족도 질문 문항은 <표 41>과 같다.

<표 41> 기업기탁자의 의연금에 대한 기대.성과.만족도를 측정한 문항

구분	질문문항	
기업 기탁자 만족도	전반적 만족도	귀사는 의연금 기부행위에 대하여 만족하십니까?
	재기부 의사	귀사는 미래에 재해가 발생한다면 다시 의연금을 기부하실 의사가 있으십니까?

구분	질문문항	
개인 기탁자 만족도	전반적 만족도	귀하께서는 의연금 기부행위에 대하여 만족하십니까?
	재기부 의사	귀하께서는 미래에 재해가 발생한다면 다시 의연금을 기부하실 의사가 있으십니까?
이재민 만족도	전반적 만족도	귀하께서는 지급받은 의연금에 대하여 만족하십니까?

2) 기탁자와 이재민의 의연금 기부에 대한 만족도 평균비교

① 기탁자의 의연금 기부에 대한 만족도 평균

<표 42>기탁자의 의연금에 대한 만족도 평균

척도	평균
전반적 만족도	2.44
재기부의사	.99

5점 리커트 척도로 조사한 기탁자의 전반적 만족도를 분석한 결과 평균이 2.44로 측정되었다. 이는 앞에서 기대성과불일치이론에서 예측한 결과와 동일하다고 할 수 있다. 따라서 기탁자들은 전반적으로 의연금기부에 불만족을 느끼고 있는 것으로 조사되었다.

그러나 '1'과 '0'으로 조사한 재기부의사에서는 평균이 .99로 조사되어 거의 모든 기탁자들이 의연금을 재기부할 의사를 밝히고 있었다

이것은 의연금이 기부되어 사용되는 전반적인 과정에 대해 기탁자들이 만족을 하고 있는 것은 아니지만 이재민에 대한 배려와 도움을 주고자하는 기탁자들의 이타심에 의해 나타난 결과로 보인다.

<표 43> 기업기탁자와 개인기탁자의 의연금에 대한 만족도 평균비교

척도	구분	평균	표준편차	t값
전반적 만족도	기업	2.16	.60	1.901
	개인	2.55	.82	
재기부의사	기업	.95	.23	-1.625
	개인	1.00	.00	

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

또한 기탁자를 기업기탁자와 개인기탁자로 나누어 만족도를 조사한 결과 유의한 차이를 보지는 않았으나 전반적 만족도와 재기부의사의 만족도 관련 모든 척도에서 개인기탁자들의 평균이 기업기탁자들의 평균보다 높게 나타났다.

## ② 기탁자와 이재민의 의연금 기부에 대한 만족도 평균

기탁자와 이재민의 의연금 기부에 대한 만족도의 평균을 비교해본 결과 이 두 집단 사이에 유의한 차이를 보이고 있었다.

이재민이 의연금에 대한 만족도는 성과가 사전 기대보다 높아 기대성과불일치이론에 근거하였을 때 불만족한다라는 결과를 앞에서 예측했던 것과 달리 이재민의 의연금 기부에 대한 만족도를 조사한 결과 평균이 3.42로 측정되어 만족한다는 쪽으로 평균이 나타났다.

이는 이재민들이 의연금에 기대한 것보다 성과가 낮기는 하지만 도움을 받는 위치에 있기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 사료된다. 따라서 실제 전반적 만족에서 이재민들이 만족한다는 결과가 나오기는 했으나 앞에서 살펴본 성과 수준이 매우 낮을 것을 고려해 보았을 때, 의연금을 배분이 체계적으로 이루어지지 않았음을 알 수 있다.

<표 44> 기탁자와 이재민의 만족도 평균비교

척도	구분	평균	표준편차	t값
전반적 만족	기탁자	2.44	.78	-6.425***
	이재민	3.42	1.06	

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

## 3. 기탁자와 이재민의 의연금 만족도에 영향을 미치는 요인

### 1) 기탁자의 의연금 만족에 영향을 미치는 요인

기탁자들의 기대와 만족, 성과와 만족간의 상관관계를 알아보기 위하여 Pearson 상관관계분석을 한 결과, 기대와 만족에서는 기대7과 만족도1만 pearson

상관계수 .469\*\*\* 으로 정적 상관관계를 보였으며, 성과와 만족에서는 성과2와 성과7만 만족도1과 0271\*, .374\*\* 으로 정적 상관관계를 보였다.

기탁자들의 의연금 기부에 대한 기대·성과가 의연금 기부 만족도와 일부 상관관계가 있다는 것을 Pearson 상관관계분석을 통해 나타냈으므로 기탁자의 의연금 기부행위 만족도에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해 회귀분석을 실시였다. 회귀분석의 결과는 <표 45>와 같다.

분석결과 기대2와 기대7, 성과2가 기탁자의 의연금 기부행위 만족도에 영향을 미쳤다. 이는 F값이 3.185, 유의확률 .001로 영향력이 있는 것으로 분석되었으며, 수정된 R<sup>2</sup>값이 .343으로 전체적으로 34.3%의 설명력을 가진다.

기탁자의 의연금 기부행위 만족도에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 자신이 타인에게 모범이 될 것이라는 기대2와 이재민의 정신적 안정에 도움이 될 것이라는 기대7, 자신이 타인에게 모범이 되었다는 성과2로 이루어진 것으로 보아 기탁자들은 의연금의 기부행위를 통해 실질적인 만족을 얻기보다는 심리적인 만족과 이재민에 대한 도움의 행위자체에 만족을 느끼는 것이 강하다고 할 수 있다.

기탁자의 만족도는 의연금 재기부의사로도 표현이 되었으나 전체기탁자중 1명을 제외한 모든 기탁자가 재기부의사를 긍정적으로 표현하였으므로 이는 기탁자들의 기대와 성과와는 무관한 것으로 회귀분석의 의미가 없는 것으로 사료된다.

이와 같이 기탁자들이 의연금을 기부함으로써 느끼는 만족은 일반 시장경제 원리와는 다소 차이가 있다. 다시 말해, 일반 시장경제 원리에서는 구매자가 시장에서 재화를 구매하고 난후 사용하면서 느끼는 이득의 정도에 따라 구매자는 만족을 느낄 수도 불만족을 느낄 수도 있는데, 의연금의 기부행위는 기탁자의 실질적인 이득과는 다소 무관하다. 이는 기탁자들의 기부행위가 순수하게 이재민들을 위한다는 것에 기인하기 때문인 것으로 사료된다.



&lt;표 45&gt; 기탁자의 의연금 기부 만족도에 영향을 미치는 요인

척도	구분	비표준화계수	표준화계수
도덕적 의무와 책임의 표현	기대1	-.069	-.085
타의 모범	기대2	-.280	-.372*
세금공제혜택	기대3	.010	.014
이미지제고	기대4	.099	.139
경제적 능력의 표현	기대5	-.152	-.167
이재민의 생계안정에 기여	기대6	-.290	-.366
이재민의 정신적 안정에 기여	기대7	.542	.684**
이재민의 빠른 일상생활로의 복귀	기대8	-.053	-.060
도덕적 의무와 책임의 표현	성과1	.018	.022
타의 모범	성과2	.266	.318*
세금공제혜택	성과3	-.097	-.151
이미지제고	성과4	.082	.094
경제적 능력의 표현	성과5	-.014	-.015
이재민의 생계안정에 기여	성과6	.073	.082
이재민의 정신적 안정에 기여	성과7	.117	.141
이재민의 빠른 일상생활로의 복귀	성과8	-.123	-.154
R <sup>2</sup>	수정된 R <sup>2</sup>		F비
.500	.343		3.185**

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

## 2) 이재민의 의연금 지원 만족도에 영향을 미치는 요인

이재민의 의연금지원에 대한 기대·성과와 만족도 간 상관관계를 분석하였다. 분석한 결과는 <표 46>과 같다. 분석결과 모든 기대와 성과가 만족도간 상관관계가 유의한 결과가 나왔으며, 이재민의 기대와 성과가 높을수록 만족도는 낮은 부적인 상관관계를 보이고 있었다.

<표 46> 이재민의 기대·성과와 만족도 간 상관관계

	기대1	기대2	기대3	성과1	성과2	성과3
Pearson 상관계수	-.459***	-.473***	-.482***	-.625***	-.591***	-.615***

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

이재민들의 의연금 지급에 대한 기대·성과가 의연금 지급만족도와 상관관계가 있다는 것을 Pearson 상관관계분석을 통해 나타냈으므로 이재민의 의연금 지급 만족도에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해 회귀분석을 실시였다. 회귀분석의 결과는 <표 47>과 같다.

분석결과 기대1과 성과1이 이재민의 의연금 지원 만족도에 영향을 미쳤다. 이는 F값이 8.568, 유의확률 .000으로 영향력이 있는 것으로 분석되었으며, 수정된 R<sup>2</sup>값이 .371로 전체적으로 37.1%의 설명력을 가진다.

이재민의 의연금 기부행위 만족도에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 의연금이 생계안정에 도움 될 것이라는 기대와 의연금이 생계안정에 도움이 되었다는 성과로써 이재민들이 이러한 기대와 성과가 높을수록 만족도는 떨어진다는 결과가 나타났다.

<표 47> 이재민의 의연금 지원 만족도에 영향을 미치는 요인

척도	구분	비표준화계수	표준화계수
생계안정에 기여	기대1	-.138	-.140***
정신적 안정에 기여	기대2	0.02873	.030
빠른 일상생활로의 복귀	기대3	0.06007	.070
생계안정에 기여	성과1	-.425	-.476*
정신적 안정에 기여	성과2	.228	.235
빠른 일상생활로의 복귀	성과3	-.350	-.402
R <sup>2</sup>	수정된 R <sup>2</sup>		F비
.420	.371		9.568**

\*\*\*P< .001, \*\*P< .01, \*P< .05

#### 4. 기탁자와 이재민의 의연금에 대한 기대·성과·만족도 분석 결과 해석

지금까지의 기탁자와 이재민의 기대성과불일치 분석결과를 종합해보면 조사대상자를 기탁자와 이재민으로 나누어 조사하였으며, 기탁자의 기대는 기탁자가 어떠한 원인에서 의연금을 기부하게 되는지 동기유발 요인이 무엇인지 해당하는 항목이라고 할 수 있다. 여기서 기탁자의 기대와 성과간의 평균 차이를 검증해본 결과 유의한 평균 차이를 보이고 있는 것은 모두 기대의 평균이 성과의 평균보다 높은 항목이었다. 또한 세부적으로 기탁자들 사이에서도 기업기탁자와 개인기탁자들의 기대와 성과 간에는 차이를 보이고 있었다.

또한 기대성과불일치이론에 의하면 의연금을 기부를 통해 얻는 성과가 의연금 기부행위에 대한 기대보다 낮을 때에는 만족도가 낮게 나와야 하나 기탁자의 경우 실제로 전반적 만족도가 비교적 불만족으로 평균이 나왔으나 이재민의 경우는 성과가 기대보다 낮았음에도 불구하고 전반적 만족도가 높게 나왔다. 또한 일반적 시장경제원리에 의하면 불만족하는 경우 재구매가 이루어 지지 않으나 의연금의 경우 기탁자들이 전반적으로 불만족했음에도 불구하고 거의 모든 기탁자들이 재기부의사를 밝히고 있다.

또한 기탁자들이 의연금기부의 기대에 대한 성과는 매우 이상적인 것으로 이에 대한 실제적인 평가는 이재민들에게서 나타나는데 기탁자들의 기대와 성과보다 이재민들 실제로 느끼는 성과가 유의하게 낮게 조사되었다. 이것은 이재민들은 실제로 기탁자들이 느끼는 것만큼 도움을 얻지 못하고 있다고 느끼고 있었다는 것을 의미한다.

의연금의 기부행위는 실제로 성과를 알지 못하는 상화에서 기대에 의지하여 이루어지나 실제로 의연금이 어떻게 사용되며 그로 인한 성과가 어떻게 나타나는지가 상당히 중요한 사항이라고 할 수 있다. 그러나 위에서 나타난 것과 같이 실제 이재민들을 통해 측정된 성과는 기탁자들이 느끼는 성과보다 낮게 측정되었으며 이는 의연금이 배분체계의 시스템에 문제가 있다는 것을 시사해준다

또한 기탁자들의 의연금 기부행위 만족도에 영향을 미치는 요인을 회귀분석을 통해 알아본 결과, 기대2와 기대7, 그리고 성과2가 영향을 미쳤다. 이에 해당하는 기대와 성과를 살펴본 결과, 기탁자들은 의연금을 기부하는 행위가 타의 모범이거나 이재민의 정신적 안정에 도움이 될 것이라고 생각하기 때문에 이루어진다고 할 수 있는데 이는 의연금 기부행위를 통해 어떠한 개인적 이익을 원하는 것이 아니라 순수한 이타적 행위에 의해 의연금이 기부되어 지기 때문이라고 할 수 있다. 이것은 의연금기부에 대한 기대와 성과 그리고 만족도에서 나타는 결과 즉

성과가 기대보다 낮아 기탁자들의 전반적인 만족도는 낮았으나 재기부의사는 오히려 높은 결과가 도출된 것 역시 이러한 이타심과 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

## 제4절 기탁자들의 의연금 기부에 대한 일반적 사항

기탁자들을 기업기탁자와 개인기탁자로 나누어 의연금을 기부한 기관과 기부 방식 그리고 기부 동기를 알아보기 위해 교차분석을 실시하였다.

### 1. 기탁자들의 의연금 기부기관

<표 48> 기탁자들의 의연금 기부기관

구분		기업	개인	전체	$\chi^2$
기부 기관	방송사	8(42.1)	11(22.4)	19(27.9)	23.411***
	공공기관(지방자치단체)	2(10.5)	8(16.3)	10(14.7)	
	신문사	7(36.8)	1(2.0)	8(11.8)	
	기타	2(10.5)	29(59.2)	31(45.6)	
	합계	19(100)	49(100)	68(100)	

기탁자들이 의연금을 기부한 기관을 알아보기 위한 조사에서 기업기탁자는 방송사를 통해서 기부한 경우가 각각 8기업(42.1%)으로 가장 많았으며 다음으로는 기업기탁자의 경우는 신문사를 통해서가 7기업(36.8%), 공공기관(지방자치단체)과 기타가 각각 2기업(10.5%)을 차지하였다.

반면, 개인기탁자의 경우는 기타가 29명(59.2%)으로 가장 많았으나 기타의 경우 매우 다양한 기부방법을 채택했으므로 실질적으로는 방송사(11명, 22.4%)를 통해 기부한 사람이 가장 많았다고 할 수 있다. 방송사 다음 순으로는 공공기관(지방자치단체)이 8명(16.3%), 신문사가 1명(2.0%)으로 나타났다(<표 48>참고).

### 2. 기탁자들의 의연금 기부방식

<표 49> 기탁자들의 의연금 기부방식

구분		기업	개인	전체	$\chi^2$
기부 방식	모금기관직접전달	12(63.2)	5(10.2)	17(25.0)	30.019***
	계좌이체	7(36.8)	10(20.4)	17(25.0)	
	ARS방식	0(0.0)	15(30.6)	15(22.1)	
	기타	0(0.0)	19(38.8)	19(27.9)	
	합계	19(100)	49(100)	68(100)	

기탁자들의 기부방식을 알아보기 조사한 결과 기업기탁자의 경우 모금기관에 직접 전달한 경우가 12기업(63.2%)으로 가장 많았고 다음으로 계좌이체가 7기업(36.8%)으로 많았다.

반면, 개인기탁자의 경우는 기타가 19명(38.8%)으로 가장 많았으나 기타에 포함된 기부방식이 매우 다양하므로 실질적으로는 ARS방식을 이용한 경우가 15명(30.6%)으로 가장 많았다고 할 수 있다. 다음으로 계좌이체가 10명(20.4%), 모금기관에 직접전달이 5명(10.2%) 순으로 나타났다(<표 49>참고).

기업기탁자와 개인기탁자들은 기본적인 특성의 차이로 기부방식에 차이가 나타나는 것이라 사료된다.

### 3. 기탁자들의 의연금 기부동기

<표 50> 기탁자들의 의연금 기부동기

구분		기업	개인	전체	$\chi^2$
기부 동기	사회환원	6(31.6)	7(14.3)	13(19.1)	8.247
	시민의무와 책임	9(47.4)	21(42.9)	30(44.1)	
	미래위험대비	1(5.3)	2(4.1)	3(4.4)	
	세금감면	1(5.3)	1(2.0)	2(2.9)	
	공동참여	1(5.3)	2(4.1)	3(4.4)	
	정기적 기부	1(5.3)	2(4.1)	3(4.4)	
	기타	0(0.0)	14(28.6)	14(20.6)	
	합계	19(100)	49(100)	68(100)	

기탁자의 기부동기를 사회에 무엇인가를 환원하기 위해서(사회환원), 건전한 시민으로서 도덕적 의무와 책임감에서(시민의무와 책임), 정기적인 기부가 언제나 닥쳐올 재해에 도움이 될 것이라고 여겨서(미래위험대비), 연말정산 등 세금과 기타 비용을 낮추기 위해서(세금감면), 소속 기관이 공동으로 참여하고 있어서(공동참여), 정기적으로 기부하고 있어서(정기적 기부), 기타로 구분하여 조사한 하였다.

기업기탁자의 경우 건전한 시민으로서 도덕적 의무와 책임감에서 기부하게 된 경우가 각각 9기업(47.4%)으로 가장 많았으며 다음으로 사회에 무엇인가를 환원하기 위해서가 6기업(31.6%)으로 그 뒤를 이었다.

개인기탁자의 경우도 기업기탁자와 마찬가지로 건전한 시민으로서 도덕적 의무와 책임감에서 기부하게 된 경우가 21명(42.9%)으로 가장 많았으며, 다음 순으로 기타가(28.6%)를 차지했으나 기타의 경우 매우 다양한 기부동기를 내포하고 있으므로 실질적으로는 사회에 무엇인가를 환원하기 위해서(7명, 17.4%)라고 할 수 있다(<표 50>참고).

#### 4. 기탁자들의 전국재해구호협회 인지도

<표 51> 기탁자들의 전국재해구호협회 인지도

구분		기업	개인	전체	$\chi^2$
전국재해 구호협회 인지도	그렇다	16(84.2)	25(51.0)	41(60.3)	6.300**
	아니다	3(15.8)	24(49.0)	27(39.7)	
	합계	19(100)	49(100)	68(100)	

기탁자들이 기부한 의연금이 전국재해구호협회로 모여 이재민에게 지급되는 것을 알고 있는지에 대한 인식도를 조사한 결과 기업기탁자의 경우 인지하고 있는 경우가 16기업(84.2%)으로 대부분이 인지를 하고 있는 반면 개인기탁자의 경우 25명(51.0%)으로 절반정도만 인지를 하고 있는 것으로 나타났다(<표 51>참고).

<표 52> 개인기탁자의 의연금 기부인식동기

기부인식동기	개인기탁자	백분율(%)
TV방송	22	44.9
신문·잡지	1	2.0
인터넷	13	26.5
광고전단·플래카드	1	2.0
가족·친지·친구권유	1	2.0
기타	11	22.4
전체	49	100

추가적으로 개인기탁자의 경우 의연금을 기부해야겠다는 생각을 어떻게 하게 되었는지 기부 인식 동기를 알아보았다. 기부 인식 동기에 대한 결과는 <표 52>와 같다.

개인기탁자들의 의연금 기부 인식 동기를 TV방송을 통해서(TV방송), 신문이나

잡지를 통해서(신문·잡지), 인터넷을 통해서(인터넷), 광고전단·플래카드를 통해서(광고전단·플래카드), 가족이나 친지, 친구의 권유에 의해서(가족·친지·친구 권유), 기타로 구분하여 조사한 결과 TV방송을 통해서가 22명(44.9%)으로 가장 많았으며 다음으로 인터넷이 13명(26.5%)으로 많았다.



## 제5절 기탁자와 이재민의 의연금 활용방식의 선호도

기탁자와 이재민의 의연금 활용방식 알아보기 위해 기탁자와 이재민이 선호하는 재해구호 활동기간과 기탁자와 이재민이 선호하는 의연금 사용용도를 조사한 결과 <표 53>, <표 54>와 같은 결과가 도출되었다.

### 1. 기탁자와 이재민이 선호하는 재해구호활동기간

<표 53> 기탁자와 이재민이 선호하는 재해구호활동기간

구분	기탁자		이재민	전체	$\chi^2$	
	기업	개인				
재해구호 활동기간	긴급구호	3(15.8)	1(2.0)	19(23.2)	23(15.3)	18.654**
	정상적 생활	14(73.7)	39(79.6)	38(46.3)	91(60.7)	
	완전복귀	2(10.5)	9(18.4)	25(30.5)	36(24.0)	
	전체	19(100)	49(100)	82(100)	150(100)	

기탁자와 이재민이 선호하는 재해구호활동기간을 조사하기 위해 재해구호활동이 언제까지 이루어지기를 바라는가(재해구호활동기간)를 재해발생 당시 긴급구호활동까지(긴급구호), 이재민들이 어느 정도 정상적인 생활을 영위할 수 있을 때까지(정상적 생활), 이재민들이 재해이전의 상태로 완전히 복귀할 수 있을 때까지(완전복귀)로 구분하여 조사하였다.

조사한 결과 기업기탁자와 개인기탁자, 이재민 모두 이재민들이 어느 정도 정상적인 생활을 영위할 수 있을 때 까지가 각각 14기업(73.7%), 39명(73.6%), 38명(46.3%)으로 가장 많았다(<표 53>참고).

### 2. 기탁자와 이재민이 선호하는 의연금 사용용도

<표 54> 기탁자와 이재민이 선호하는 의연금 사용용도

구분	기탁자		이재민	전체	$\chi^2$	
	개인	기업				
의연금 사용용도	해당재해 이재민에게 모두	15(78.9)	31(63.3)	63(76.8)	109(72.7)	3.273
	다음재해대비	4(21.1)	18(36.7)	19(23.2)	41(27.3)	
	전체	19(100)	49(100)	82(100)	150(100)	

기탁자와 이재민이 선호하는 의연금의 사용용도를 조사하기 위해 의연금이 어떠한 용도로 사용되길 바라는지(의연금사용용도)에 대해 해당 재해를 당한 이재민에게 모두 사용되어야 한다(해당재해 이재민에게 모두와 의연금의 일부를 다음재해에 대비하여 사용하는 것이 바람직하다(다음재해대비)라는 두 요인으로 나누어 조사한 결과 기업기탁자와 개인기탁자, 이재민 모두 해당 재해를 당한 이재민에게 모두 사용되어야 한다가 각각 15기업(78.9%), 31명(63.3%), 63명(76.8%)으로 가장 많았으나 다음재해를 대비해야 한다는 의견 역시 기업기탁자가 4기업(21.1%), 개인기탁자가 18명(36.7%), 이재민이 19명(23.2%)으로 무시할 수 없는 수준이었다(<표 54>참고).

## 제6절 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식의 선호도

의연금 지급 방식에 대한 선호도를 조사하기 위해 의연금이 전국재해구호협회라는 기관으로 취합되어 이재민에게 현금으로 지급되고 있는 방식에 대한 질문 문항(의연금 지급방식1), 의연금이 정부지원금과 동일한 기준에 의해 일괄적으로 지급되고 있는 방식에 대한 질문문항(의연금 지급방식2), 의연금을 정부지원금 지급기준에 준하여, 피해정도를 고려해 동일한 액수를 현금으로 지급하고 있는 방식에 대한 질문문항(의연금 지급방식3), 해외의 경우 현금뿐만 아니라 다양한 서비스가 지원되고 있는 것에 대해 국내 현금지급방식과 비교하여 조사대상자들의 의견을 조사한 질문문항(의연금 지급방식4)으로 총 4가지 질문문항으로 구분하여 조사하였다.

### 1. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(1)

<표 55> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(1)

구분		기탁자		이재민	전체	$\chi^2$
		개인	기업			
의연금 지급 방식1	현금지급	4(21.1)	8(16.3)	27(32.9)	39(26.0)	.366
	구호서비스 등	2(10.5)	4(8.2)	8(9.8)	14(9.3)	
	현금·구호모두	13(68.4)	36(73.5)	44(53.7)	93(62.0)	
	기타	0	1(2.0)	3(3.7)	4(2.7)	
	전체	19(100)	49(100)	82(100)	150(100)	

의연금이 전국재해구호협회라는 기관으로 취합되어 이재민에게 현금으로 지급되고 있는 방식(의연금 지급 방식1)에 대해 조사하기 위해 응답방식을 현재의 현금지급방식이 적합하다(현금지급), 현금보다는 구호서비스(예: 인명구조, 심리상담 등)나 구호물품의 형태로 지급되어야 한다(구호서비스 등), 현금과 구호서비스나 구호물품이 모두 지급되어야 한다(현금·구호모두)로 나누어 조사하였다.

그 결과, 기업기탁자와 개인기탁자, 이재민 모두 현금과 구호서비스나 구호물품이 모두 지급되어야 한다가 각각 13기업(68.4%), 36명(73.5%), 44명(53.7%)으로

가장 많았고 다음으로 현재의 현금지급방식이 적합하다가 기업기탁자 4기업(21.1%), 개인기탁자 8명(16.3%), 이재민 27명(32.9%)으로 나타났다. 의연금이 전국재해구호협회라는 기관으로 취합되어 이재민에게 현금으로 지급되고 있는 방식에 대한 선호도의 순위는 기업기탁자와 개인기탁자, 이재민이 모두 동일했으나 기탁자의 경우는 1순위인 현금과 구호서비스나 구호물품이 모두 지급되어야 한다가 압도적으로 많았다. 그러나 이재민의 경우 2순위인 현재의 현금지급방식이 적합하다도 무시할 수 없는 수준이었다(<표 55>참고). 이는 재해를 당한 경험이 있는 이재민의 경우 피해를 복구하기 위해서는 이재민이 자율적으로 사용할 수 있는 현금이 피해복구에 가장 유용하기 때문인 것으로 사료된다.

## 2. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(2)

<표 56> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(2)

구분	기탁자		이재민	전체	$\chi^2$	
	개인	기업				
의연금 지급 방식2	정부동일지급	10(52.6)	10(20.4)	25(30.5)	45(30.0)	6.790*
	별도기준	9(47.4)	39(79.6)	57(69.5)	105(70.0)	
	전체	19(100)	49(100)	82(100)	150(100)	

의연금이 정부지원금과 동일한 기준에 의해 일괄적으로 지급되고 있는 방식(의연금 지급 방식2)에 대해 조하기 위해 응답방식을 의연금도 정부지원과 같은 목적과취지로 모아진 기금이므로 동일한 기준으로 지급되어도 무방하다(정부동일지급)와 의연금은 민간기부금이므로 정부지원과 별도의 기준과 배분방식에 따라 지급되는 것이 바람직하다(별도기준)로 나누어 조사하였다.

그 결과, 기업기탁자의 경우 의연금도 정부지원과 같은 목적과취지로 모아진 기금이므로 동일한 기준으로 지급되어도 무방하다가 10기업(52.6%), 의연금은 민간기부금이므로 정부지원과 별도의 기준과 배분방식에 따라 지급되는 것이 바람직하다가 9기업(47.4%)으로 의연금이 정부지원금과 동일한 기준에 의해 일괄적으로 지급되고 있는 방식에 대한 기업기탁자의 의견은 반반인 것으로 나타났다.

반면, 개인기탁자의 경우는 의연금은 민간기부금이므로 정부지원과 별도의 기

준과 배분방식에 따라 지급되는 것이 바람직하다가 39명(79.6%)으로 의연금도 정부지원과 같은 목적과취지로 모아진 기금이므로 동일한 기준으로 지급되어도 무방하다라는 의견을 가진 10명(20.4%)보다 많았으며, 이재민의 경우 역시 개인기탁자와 마찬가지로 의연금은 민간기부금이므로 정부지원과 별도의 기준과 배분방식에 따라 지급되는 것이 바람직하다가 57명(69.5%)으로 의연금도 정부지원과 같은 목적과취지로 모아진 기금이므로 동일한 기준으로 지급되어도 무방하다라는 의견(30.5%)보다 두 배 정도 많았다(<표 56>참고).

### 3. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(3)

<표 57> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(3)

구분	기탁자		이재민	전체	$\chi^2$	
	개인	기업				
의연금 지급 방식3	피해정도동일	7(36.8)	8(16.3)	18(22.0)	33(22.0)	23.763**
	재산소유차등	1(5.3)	1(2.0)	20(24.4)	22(14.7)	
	피해·재산차등	9(47.4)	30(61.2)	26(31.7)	65(43.3)	
	국가동등 민간차등	2(10.5)	9(18.4)	18(22.0)	29(19.3)	
	기타	0(0)	1(2.0)	0(0)	1(0.7)	
	전체	19(100)	49(100)	82(100)	150(100)	

피해정도를 고려해 동일한 액수를 현금으로 지급하고 있는 방식(의연금 지급방식3)에 대해 조하기 위해 응답방식을 현재의 지급방식처럼 피해정도에 따라 동일한 금액이 지급되어야 한다(피해정도동일), 재산소유에 따라 차등지원 되어야 한다(자산소유차등), 피해정도와 재산소유에 따라 차등지원 되어야 한다(피해·재산차등), 국가의 피해보상금은 동등지급 하더라도, 민간이 기부한 의연금은 차등지급하여야 한다(국가동등·민간차등), 기타로 나누어 조사하였다.

그 결과, 기업기탁자와 개인기탁자, 이재민 모두 피해정도와 재산소유에 따라 차등지원 되어야 한다가 각각 9기업(47.4%), 30명(61.2%), 26명(31.7%)으로 가장 많았다. 다음으로 기업기탁자는 현재의 지급방식처럼 피해정도에 따라 동일한 금액이 지급되어야 한다(36.8%), 국가의 피해보상금은 동등지급 하더라도, 민간이

기부한 의연금은 차등지급하여야 한다(10.5%) 순으로 나타났으며, 개인기탁자는 반대로 국가의 피해보상금은 동등지급 하더라도, 민간이 기부한 의연금은 차등지급하여야 한다(18.4%), 현재의 지급방식처럼 피해정도에 따라 동일한 금액이 지급되어야 한다(16.3%) 순으로 나타났다. 이재민은 국가의 피해보상금은 동등지급 하더라도, 민간이 기부한 의연금은 차등지급하여야 한다와 현재의 지급방식처럼 피해정도에 따라 동일한 금액이 지급되어야 한다가 모두 22.0%로 동일하게 나타났다(<표 57>참고).

#### 4. 기탁자와 이재민의 의연금 지급방식 선호도(4)

<표 58> 기탁자와 이재민의 의연금 지급방법 선호도(4)

구분		기탁자		이재민	전체	$\chi^2$
		기업	개인			
의연금 지급방법4	반드시현금일 필요는 없다	3(15.8)	16(32.7)	12(14.8)	31(20.8)	14.147
	개인지급성금은 현금으로 전달	2(10.5)	2(4.1)	15(18.5)	19(12.8)	
	현행체제유지	5(26.3)	8(16.3)	21(25.9)	34(22.8)	
	기부자지정	1(5.3)	1(2.0)	6(7.4)	8(5.4)	
	상관없음	8(42.1)	22(44.9)	27(33.3)	57(38.3)	
	전체	19(100)	49(100)	81(100)	149(100)	

해외의 경우 현금뿐만 아니라 다양한 서비스가 지원되고 있는 것에 대해 국내 현금지급방식과 비교하여 조사대상자들의 의견을 조사하기 위해 이재민에게 유용하다면 반드시 현금으로 지급할 필요는 없다(반드시 현금일 필요는 없다), 객관성과 투명성 측면에서 개인에게 지급되는 성금은 현금으로 전달되어야 한다(개인 지급 성금은 현금으로 전달), 형평성 고려의 측면에서 현금과 현물의 지급 방식이 현행 체제를 유재해야 한다(현행체제유지), 기부자가 성금의 용도를 지정할 수 있도록 해야 한다(기부자지정), 이재민에게 제대로 전달된다면 어떤 방식이든 상관없다(상관없음)로 구분하여 조사하였다.

그 결과, 기업기탁자와 개인기탁자, 이재민 모두 이재민에게 제대로 전달된다

면 어떤 방식이든 상관없다가 각각 8기업(42.1%), 22명(44.9%), 27명(33.3%)으로 가장 많았으며, 기업기탁자는 다음으로 형평성 고려의 측면에서 현금과 현물의 지급 방식이 현행 체제를 유재해야 한다(26.3%), 이재민에게 유용하다면 반드시 현금으로 지급할 필요는 없다(15.8%), 객관성과 투명성 측면에서 개인에게 지급되는 성금은 현금으로 전달되어야 한다(10.5%), 기부자가 성금의 용도를 지정할 수 있도록 해야 한다(5.3%) 순으로 나타났으며, 개인기탁자의 경우 이재민에게 유용하다면 반드시 현금으로 지급할 필요는 없다(32.7%), 형평성 고려의 측면에서 현금과 현물의 지급 방식이 현행 체제를 유재해야 한다(16.3%), 객관성과 투명성 측면에서 개인에게 지급되는 성금은 현금으로 전달되어야 한다(4.1%), 기부자가 성금의 용도를 지정할 수 있도록 해야 한다(2.0%) 순으로 나타났다. 이재민의 경우는 형평성 고려의 측면에서 현금과 현물의 지급 방식이 현행 체제를 유재해야 한다(25.9%), 객관성과 투명성 측면에서 개인에게 지급되는 성금은 현금으로 전달되어야 한다(18.5%), 이재민에게 유용하다면 반드시 현금으로 지급할 필요는 없다(14.8%), 기부자가 성금의 용도를 지정할 수 있도록 해야 한다(7.4%) 순으로 나타났다(<표 58>참고).

## 5. 기탁자와 이재민의 지정기부방법 선호도

<표 59> 기탁자와 이재민의 지정기부방법 선호도

구분	기탁자		이재민	전체	$\chi^2$	
	기업	개인				
의연금 제공 방법	재해의 종류	1(5.3)	3(6.1)	15(18.3)	19(12.7)	41.767***
	재난피해지역	6(31.6)	10(20.4)	42(51.2)	58(38.7)	
	재해지원서비스	3(15.8)	5(10.2)	13(15.9)	21(14.0)	
	재해대상	0(0.0)	7(14.3)	0(0.0)	7(4.7)	
	알아서 제공	9(47.4)	24(49.0)	12(14.6)	45(30.0)	
	전체	19(100)	49(100)	82(100)	150(100)	

의연금이 어떻게 이재민에게 제공되길 원하는가(의연금 제공방법)에 대해 조사하기 위해 응답방식을 내가 지정한 재해의 종류에 제공되길 원한다(재해의 종류), 내가 지정한 재난피해지역에 제공되길 원한다(재난피해지역), 내가 지정한 재해지

원서비스(예; 의류·상담서비스, 물품지원 등)로 이재민에게 제공되길 원한다(재해지원서비스), 내가 지정한 재해대상자(예: 학생, 장애인, 생활보호대상자 등)에게 제공되길 원한다(재해대상자), 재해관리기관에서 알아서 제공하길 원한다(알아서 제공), 기타로 나누어 조사하였다.

그 결과, 기업기탁자는 재해관리기관에서 알아서 제공하길 원한다가 9기업(47.4%)으로 가장 많았으며 다음으로 내가 지정한 재난피해지역에 제공되길 원한다(31.6%), 내가 지정한 재해지원서비스(예; 의류·상담서비스 물품지원 등)로 이재민에게 제공되길 원한다(15.8%), 내가 지정한 재해의 종류 제공되길 원한다(5.3%)순으로 나타났다.

개인기탁자의 경우는 재해관리기관에서 알아서 제공하길 원한다가 24명(49.0%)으로 가장 많았으며 다음으로 내가 지정한 재난피해지역에 제공되길 원한다(20.4%), 내가 지정한 재해대상자(예: 학생, 장애인, 생활보호대상자 등)에게 제공되길 원한다(14.3%), 내가 지정한 재해지원서비스(예; 의류·상담서비스, 물품지원 등)로 이재민에게 제공되길 원한다(10.2%), 내가 지정한 재해의 종류에 제공되길 원한다(6.1%) 순으로 나타났다. 기탁자의 경우는 재해관리기관에서 알아서 제공하길 원한다가 가장 많았다.

반면, 이재민의 경우는 내가 지정한 재난피해지역에 제공되길 원한다가 42명(51.2%)으로 가장 많았으며 다음으로 내가 지정한 재해의 종류에 제공되길 원한다(18.3%), 내가 지정한 재해지원서비스(예; 의류·상담서비스, 물품지원 등)로 이재민에게 제공되길 원한다(15.9%), 재해관리기관에서 알아서 제공하길 원한다(14.6%) 순으로 나타났다(<표 59>참고).



## 제7절 기탁자와 이재민의 의연금 사용 투명성에 관한 의견

기탁자와 이재민의 의연금 사용상의 투명성에 관한 의견을 조사하기 위해 기탁자와 이재민의 의연금 사용 인지도와 기탁자와 이재민의 의연금 사용 정보요청 유무, 기탁자와 이재민의 의연금 사용에 관한 정보공개 인지도의 세 가지 항목으로 나누어 조사한 결과 <표 60>, <표 61>, <표 62>와 같은 결과가 도출되었다.

### 1. 기탁자와 이재민의 의연금 사용 인지도

<표 60> 기탁자와 이재민의 의연금 사용 인지도

구분		기탁자		이재민	전체	$\chi^2$
		기업	개인			
의연금 사용 인지도	그렇다	4(21.1)	5(10.2)	17(21.0)	26(17.4)	2.661
	아니다	15(78.9)	44(89.8)	64(79.0)	123(82.6)	
	전체	19(100)	49(100)	81(100)	149(100)	

의연금이 어떻게 사용되고 있는지(의연금 사용인지도)에 대한 의연금 사용인지를 알아보기 위한 조사에서는 기업기탁자(78.9%)와 개인기탁자(89.8%), 이재민(79.0%)에서 모두 의연금이 어떻게 사용되고 있는지 모른다고 응답한 경우가 의연금이 어떻게 사용되고 있는지 아는 경우보다 훨씬 많았다(<표 60>참고).

### 2. 기탁자와 이재민의 의연금 정보요청 유무

<표 61> 기탁자와 이재민의 의연금 정보요청 유무

구분		기탁자		이재민	전체	$\chi^2$
		기업	개인			
의연금 정보 요청	그렇다	0(0.0)	0(0.0)	9(11.1)	9(6.0)	8.041*
	아니다	19(100)	49(100)	72(88.9)	140(94.0)	
	전체	19(100)	49(100)	81(100)	149(100)	

또한 의연금이 어떻게 사용되고 있는지에 대한 정보를 모금기관에 요청한 경

험이 있는지에 조사에서 기탁자의 경우 모든 기탁자들이 의연금에 대한 정보를 요청한 경험이 없다고 응답했으며, 이재민의 경우 9명(11.1%)만이 의연금에 대한 정보를 요청한 경험이 있다고 응답하였다(<표 61>참고).

### 3. 기탁자와 이재민의 의연금 사용에 관한 정보공개 인지도

<표 62> 기탁자와 이재민의 의연금 사용에 관한 정보공개 인지도

구분	기탁자		이재민	전체	$\chi^2$	
	기업	개인				
의연금 사용 정보 공개	매우그렇다	1(5.3)	1(2.0)	0(0.0)	2(1.3)	7.707
	그런편이다	1(5.3)	6(12.2)	9(11.1)	16(10.7)	
	보통이다	6(31.6)	14(28.6)	32(39.5)	52(34.9)	
	그렇지않다	8(42.1)	20(40.8)	34(42.0)	62(41.6)	
	매우그렇지않다	3(15.8)	8(16.3)	6(7.4)	17(11.4)	
	전체	19(100)	49(100)	81(100)	149(100)	

모금기관에서는 의연금의 배분 및 사용내역을 충분히 공개하고 있는가에 대한 의견을 조사하기 위해 매우 그렇다, 그런 편이다, 보통이다, 그렇지 않다. 매우 그렇지 않다는 5점 리커트 척도로 조사한 결과 기업기탁자와 개인기탁자, 이재민 모두 그렇지 않다고 응답한 경우가 각각 8기업(42.1%), 20명(40.8%), 34명(42.0%)으로 가장 많은 것으로 나타났다(<표 62>참고).

### 4. 기탁자와 이재민의 의연금 모집·전달 기관에 대한 의견

<표 63> 기탁자와 이재민의 의연금 모집·전달 기관에 대한 의견

구분	기탁자		이재민	전체	$\chi^2$	
	기업	개인				
의연금 모집·전달 기관에대 한의견	정부를 통해	2(10.5)	9(18.4)	14(17.3)	25(16.8)	6.387
	신뢰성만 확보	9(47.4)	17(34.7)	28(34.6)	54(36.2)	
	기부자 지정	0(0.0)	2(4.1)	8(9.9)	10(6.7)	
	공인기관	8(42.1)	20(40.8)	31(38.3)	59(39.6)	
	기타	0(0.0)	1(2.0)	0(0.0)	1(0.7)	
	전체	19(100)	49(100)	81(100)	149(100)	

현재 의연금의 전달은 전국재해구호협회(민간기관)로 모여, 정부를 통해 지원되

고 있는 것에 대한 의견을 조사하기 위해 응답방식을 공정성 및 투명성 측면에서 정부를 통하는 것이 적합하다(정부를 통해), 기관의 신뢰성이 확보된다면 지원기관은 크게 중요하지 않다(신뢰성만 확보), 기부자가 성금의 전달 기관을 지정할 수 있도록 할 필요가 있다(기부자 지정), 이재민에게 현실적인 도움을 줄 수 있는 공인된 기관이 있어야 한다(공인기관), 기타로 나누어 조사한 결과, 기업기탁자의 경우 기관의 신뢰성이 확보된다면 지원기관은 크게 중요하지 않다가 9기업(47.4%)로 가장 많았으며, 다음으로 이재민에게 현실적인 도움을 줄 수 있는 공인된 기관이 있어야 한다(42.1%), 공정성 및 투명성 측면에서 정부를 통하는 것이 적합하다(10.5%) 순으로 나타났으며, 개인기탁자와 이재민의 경우는 순위가 동일하게 나타났다. 이재민에게 현실적인 도움을 줄 수 있는 공인된 기관이 있어야 한다가 개인기탁자는 20명(40.8%), 이재민은 31명(38.3%)으로 가장 많았으며 다음으로 기관의 신뢰성이 확보된다면 지원기관은 크게 중요하지 않다(개인기탁자: 34.7%, 이재민:34.6%), 공정성 및 투명성 측면에서 정부를 통하는 것이 적합하다(개인기탁자: 18.4%, 이재민: 17.3%), 기부자가 성금의 전달 기관을 지정할 수 있도록 할 필요가 있다(개인기탁자: 4.1%, 이재민: 9.9%), 기타(개인기탁자: 2.0%, 이재민: 0.0%) 순으로 나타났다(<표 63>참고).

## 제8절 현행 의연금 배분 제도의 문제점과 개선방향

본 장에서는 현행 의연금 배분 제도의 문제점을 밝히고 개선방향을 도출하고자 하여 의연금을 실제로 기부하는 한 경험이 있는 기탁자와 기부된 의연금의 혜택을 받는 이재민의 의견을 수렴하고자하였다.

조사 결과 기탁자들의 의연금기부행위 순수한 이타적 행위에 의한 것으로 밝혀졌으며, 이들은 자신이 기부한 의연금이 이재민들에게 실질적으로 도움이 될 것이라고 판단하고 있었다. 그러나 의연금을 실제로 받는 이재민들은 기탁자들이 생각하는 것만큼 성과를 누리지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다.

기탁자와 이재민은 의연금을 다양한 방법으로 이재민에게 유용하게 지급되길 원하며, 피해의 정도와 재산소유에 따른 차등지원에 대해 긍정적으로 반응하였다. 또한 의연금을 모금하고 배분하는 공인된 기관이 있어야 한다는 의견이 많았는데 이는 의연금 사용의 불투명성과 연관이 깊다고 사료된다

이러한 내용을 바탕으로 현행 의연금 배분제도의 문제점과 개선방향을 모색해보면 다음과 같다. 기탁자들의 생각하는 성과와 이재민들의 실질적 성과 간의 차이가 발생하는 것의 원인은 의연금에 대한 기탁자들의 낮은 정보획득 부족한 자원, 불충분한 구호활동, 의연금 사용에 대한 불투명한 정보공개에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 의연금 모금 운동을 확대하는 것을 통해 부족한 자원을 확보하고, 이재민 구호활동을 단기구호에서 그치는 현행체제를 중장기적인 구호활동으로 확대할 필요가 있으며, 의연금 모금기관은 의연금 모금 및 사용 현황에 대한 자세한 정보를 다양한 매체를 통해 공개할 필요가 있다.

## 제5장 해외 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계 조사

### 제1절 미국의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계

#### 1. 의연금의 모금 및 지원 방법

미국의 의연금과 관련한 대표적인 기관으로서 United Way of America<sup>5)</sup>와 American Red Cross가 있다. United Way of America는 미국 전역에 걸쳐 약 1,400여개의 지부를 두고 있다. 특히, United Way of New York City<sup>6)</sup>는 뉴욕을 관장하고 있으며 재해의연금과 관련해서는 주로 9·11과 관련된 의연금을 관리하고 있다. 9·11 테러와 관련하여 United Way of New York City는 5억 3,000만 달러를 모금하였으며, 의연금을 직접 피해자들에게 배분하였다. 설립 당시의 규정에 따라 United Way of New York City는 직접 피해자에게 현금으로 줄 수 없게 되어 있기 때문에 모집된 기부금을 다른 조직이나 단체들을 통해서 나누어 주고 있다. United Way of New York City가 9·11 펀드에서 모금된 기금을 사용하는데 이용한 조직은 Safe Horizon 단체이다. 이 단체는 자연재난이 아니라 주로 범죄의 피해자를 돕는 단체이며, 9·11이 테러 범죄이기 때문에 성격상 이 조직을 이용하였다(Orenstein, 2007. 5. 9).

다음으로 American Red Cross가 모금하는 의연금 펀드는 재난구호 펀드와 특정한 구체적인 용도를 지닌 펀드로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 재난구호 펀드(Disaster Relief Fund)는 규칙적으로 American Red Cross에 기부를 하는 돈으로

- 5) United Way of America는 원래 재난 피해자 지원을 주된 활동영역으로 하는 기관이 아니며, United Way of New York City는 9·11 테러 피해자 지원이 처음이었다. 이러한 이유로 Hurricane Katrina는 New Orleans에 있는 United Way가 독자적으로 배분을 하였다(Orenstein, 2007. 5. 9).
- 6) United Way of New York City는 홈리스의 예방, 교육, 보건, 경제적 독립, New York City 비영리단체의 지원 등 주요 5가지 영역에서 활동하고 있다. 다만, 예외적으로 직원을 채용하여 9.11 펀드를 운용하였다. 9.11 펀드의 운용방법으로 금융기관에 위탁관리하였으며, 금융기관에서는 별도의 운용 수수료 없이 무료로 운용하여 수익을 창출하였다. 또한 원을 채용하고, 사무실을 마련하는 등의 모든 행정 관리비용을 여러 기업에서 후원해 주었다. 예를 들면, IBM에서는 컴퓨터를 제공하였고, Microsoft는 각종 Programming을 지원해 주었다. 그리고 프로젝트 관리를 하는 맥켄지사는 컨설팅을 지원해 주는 등 기업들이 많은 서비스를 지원하였다(Orenstein, 2007. 5. 9).

모여진 것이다. 이는 광고나 모금행사 등을 통해 들어온 돈을 한 곳에 모아 놓은 의연금으로서 배분과 지원을 American Red Cross에서 정한다. 재난구호펀드의 규모는 다양하게 변화되지만, 대략 1,000만불 이상 되고 있다. 특히, 9·11 이전에는 펀드의 규모가 줄었으나, 9·11 이후에는 많은 사람들이 기부를 하고 있다. 다음으로, 특정한 구체적인 용도를 지닌 펀드(Specific Fund)는 특별하게 Katrina Fund, 9·11 Fund 등과 같이 재난이 발생하였을 때 모은 돈이다. 예를 들면, Katrina Fund는 Hurricane Katrina 희생자만을 위해서 사용된다. 또한 전국이나 지역이나를 기준으로 해서 보면, 전국 펀드와 지역 펀드로 나눌 수 있다. 전국 펀드(National Fund)의 경우에는 Katrina 펀드, 9·11 펀드가 있다. 그리고 지역 펀드에는(Local Fund)는 해당 지역에서 모인 돈으로 해당 지역에서 사용된다. 그러나 지역 펀드일지라도 기부자가 Katrina에 사용해달라고 하면 Katrina에 활용한다. 그러나 일반적으로 기부를 하면 Disaster Relief Fund에 넣고 있다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

의연금 지급을 위하여 필요한 재난 피해자의 피해정도확인은 다양한 기관이 참여하고 있다. 9·11 테러의 United Way of America 경우에는 FEMA(Federal Emergency Management Agency)가 피해 지역 인근에 '피해자 접수센터(Intake Center)'를 설치하고, 이 센터에는 Red Cross, United Way of New York City, Safe Horizaon, Salvation Army 등이 참여하였다. 먼저, 피해자들이나 사망자의 유가족이 센터에 피해를 등록하면 현금으로 보상을 해주었으며, 타 지역에 사는 사람들은 해당 거주지에 있는 United Way of America의 지부에 등록을 하면 보상을 해 주었다. 피해자들이 신고를 하는데 있어서 사망자의 경우에는 유가족이 사망신고서, 부상자는 병원의 진단서를 갖다 주는 것과 같은 방식으로 신고를 해야 한다(Orenstein, 2007. 5. 9).

American Red Cross의 피해 정도를 파악하는 방법은 여러 가지가 있다. 대표적으로 두가지를 들면, 첫째, 피해자가 직접 양식(form)에 기입하여 신고를 하고, American Red Cross에서 신고된 사항을 확인하는 방법이다. 둘째는 피해자가 정신이 없는 경우이다. 특히, 화재시의 경우 소방관과 함께 American Red Cross 직원이 파악을 한다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

## 2. 의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램

의연금 지급과 관련하여 초기에는 재난이 발생하면 지역의 지부(local chapter)에서 대응하고, 이항후 필요한 돈의 액수가 지역의 지부에서 감당할 수 없는 경우에는 전국적 수준(national level)로 올라간다. 이 경우에 있어서 각 지부와 전국 본부가 함께 결정을 한다(Vitale · Bailey · Nigrello, · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

의연금의 지급은 재난 피해를 입은 정도에 따라 구분하여 지급하고 있으며 피해 정도의 구분 기준에는 주택피해와 인명피해로 분류된다. 우선, 주택피해는 4단계로 구분되며, 1단계인 건물이 완전히 붕괴된 경우(destroy), 2단계인 건물에 대규모 피해가 있는 경우(major damage), 3단계인 건물에 소규모 피해가 있는 경우(minor damage), 4단계인 건물에 약간의 피해가 있는 경우(affected damage) 등이 있다. 인명피해는 3단계로 구분되며, Code 1인 사망(death), Code 2인 중상(severely injured) - case management, Code 3인 경상(some injured/not severely) - case management 등이 있다. 사망의 경우에는 장례 보조 등을 해주고, 중상과 경상의 case management의 경우에는 병원과 협력해서 치료를 해준다. 그리고 American Red Cross에 보건 및 건강 부서가 있어서 이곳의 간호사들이 치료가 잘될 수 있도록 지원을 해준다. 중요한 것은 재산의 피해정도를 4단계로 구분하고 있지만, 이것이 보상금을 주기위한 것은 아니다. 즉, American Red Cross의 역할은 재난발생 후 단기간 동안 재난피해자들이 생활을 유지할 수 있도록 도와주는 것이며, 주택을 복구하는 것은 정부나 다른 기관, 보험회사 등에서 하는 것이다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

또한 9·11 테러의 경우, United Way of New York City는 의연금 지급 대상을 9·11 테러로 인한 사망 또는 부상자, 9·11 테러로 인해 직장을 잃은 사람, 9·11 테러 장소 인근의 주택을 잃거나 환경악화로 인해 그 지역을 피한 사람 등 세 가지 종류로 구분하였으며, 현금으로 지급하였다(Orenstein, 2007. 5. 9).

의연금의 활용과 관련하여 9·11 이전과 이후로 구분하여 배분 의사결정이 많이 달라졌다. 먼저, 9·11 이전에는 재난이 발생한 경우 Red Cross의 구호활동이 구체적으로 정해져 있었다. 즉, 9·11 이전에는 Red Cross가 구호 활동을 제시하면 모금이 되었다. 예를 들면, 홍수나 허리케인이 발생한 경우 피해자가 당장 필요로 하는 음식, 옷, 주택 수리 등과 같은 즉각적인 구호활동을 제시하면 모금이 되었다. 이렇게 모금된 의연금을 해당 활동에 사용하였다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

### 3. 의연금 지급의 고려 요인 및 지급기준

의연금 지급의 고려 요인으로는 '경제적 소득수준'과 '피해정도', '가족 수' 등이 있다(Orenstein, 2007. 5. 9; Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9). 연방정부에서 마련한 Victim's Compensation Fund (피해자보상기금 또는 유가족보상기금)는 사망자의 생전 소득에 따라 차등 보상을 해주고 있다. 그러나 United Way of New York City는 사망자에 따라 동일한 액수를 지원해 주었다. 이들 지원단체로는 FEMA, Red Cross, United Way, Safe Horizon, Salvation Army, 그리고 각종 종교단체 등이 있다(Orenstein, 2007. 5. 9).

의연금 지급의 가장 중요한 고려 요인은 '피해 정도'와 '가족 수'가 가장 중요한 기준이다. 특히, 가족 수는 당장 입을 옷, 먹을 것, 주택 등을 정하는데 중요한 요인이 되며, 피해 정도는 현재 가장 시급히 필요한 것이 무엇인지를 파악할 수 있는 기준이 된다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

United Way of New York City의 경우에는 사망자에 따라 동일한 액수를 지원해 주고 있으며, 지원단체로는 FEMA, Red Cross, United Way, Safe Horizon, Salvation Army, 그리고 각종 종교단체 등이 있다. 9·11 테러의 경우를 살펴보면, 사망자 유가족과 부상자가 약 \$10,000정도의 동일한 액수의 보상금을 받았으며, 이들 피해자는 United Way of New York City뿐만 아니라 FEMA 등 다른 기관이나 단체에서도 보상금을 받았다. 또한 사망자와 함께 심각한 부상을 입은 중상자의 경우에도 같은 액수의 의연금을 받았으나 경상자의 경우에는 그렇지 않았다(Orenstein, 2007. 5. 9).

재난 피해자에 대한 지원 방법이나 기준은 기관이나 단체별로 기준이 다르고 또 Case별로 기준이 다르다. 예를 들면, United Way of New York City는 Safe Horizon에 의연금을 지원하였으며, Red Cross는 직접 의연금을 지급하였다. 또한 피해자들 중에는 불법체류자들이 많았는데, 이들은 신고를 하게 되면 불법체류자라는 사실이 밝혀질 것이 두려워 신고를 하지 않았다. 이에 Safe Horizon 직원들이 직접 피해를 조사하고 지원을 해주었다(Orenstein, 2007. 5. 9).

### 4. 의연금 배분 조직의 구성 및 운영

의연금 모금기관은 독자적 기관으로서 FEMA나 다른 구호단체와 협력을 하고



있으나, 의연금의 배분과 관련한 의사결정 모금 및 배분 등에 정부(FEMA)는 간여하지 않는다. 예를 들면, 다른 모금기관들이 돈을 모아 American Red Cross에 전달하는 사례는 거의 없으며, 구세군이나 다른 모금단체들은 모두 자신들이 필요한데다가 사용하고 지원하고 있다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

의연금 배분 조직은 피해자를 지원하는 참여 기관들로 구성된 위원회를 통하여 이루어진다. United Way of America의 9·11 펀드의 경우를 살펴보면, United Way of New York City와 New York Community Trust(재단), 즉 두 기관이 함께 9·11 펀드를 운영하였으며, 운영에 필요한 직원을 별도로 채용하였다. 최상위 위원회인 이사회(Board)에는 United Way of New York City, New York Community Trust, 외부전문가(outside expert)들이 참여하여 결정을 하였다. 이사회 의장에는 The Ford Foundation의 전 의장(former chairman)이 참여하였으며, 해당 지역의 기업인 등이 다양하게 참여하였다(Orenstein, 2007. 5. 9).

다음으로 American Red Cross의 경우에는 모금한 의연금의 사용결정은 American Red Cross의 Board of Governance에서 정한다. 그리고 이 Board of Governance의 멤버들은 외부 인사들이다. 본부뿐만 아니라 각각의 지부들도 Board가 있다. American Red Cross의 Board of Governance 구성원은 American Red Cross 직원이 아니고, 기업인, 시민 등의 외부 인사들이 Board의 구성원으로 참여하고 있다. 여기에서 이사회(Board) 자체가 의연금의 배분에 관련된 결정을 하는 것은 아니고, 향후 모금액수, 지원 액수 등 결과에 대해 보고를 받는 것이다. 일상적인 배분과 관련된 결정은 적십자사 조직 자체에서 하고 있다 언론은 적십자사의 활동에 대해 모니터링 역할을 수행하고 있다. 그리고 적십자사는 의회에 대해서도 책임을 지고 있다. 따라서 적십자사의 각 지부가 전국 본부(national office)에 보고를 하고, 본부는 Annual Report를 만들어서 의회와 이사회에 보고를 한다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

## 5. 의연금의 지급

United Way of America는 \$10,000의 의연금을 지급할 경우, 한 번에 그 돈을 모두 지원한 것이 아니라 \$2,500씩 기간을 두고 지급한다. 이는 의연금을 현금으로 당장 주는 것도 중요하지만, 가족들이 정상적으로 살아가는 것이 장기적으로

중요하기 때문에 직업 찾는 돈, 다른 자원봉사자 활동비, 건강보험 미가입자에 대한 병원비 지원, 정신적 심리치료나 카운슬링, 법적인 소송비용 등이 포함되어 있기 때문이다. 그리고 지역사회에 대한 지원비, 복구사업, 반인종주의에 대한 청소년 교육비 등에 대해 장기간에 걸쳐(2001. 9. 11 - 2004. 12. 1) 집행되었다. 즉, 의연금 지급액수는 모금된 액수에 따라 재난피해자가 많이 받을 수도 있고 적게 받을 수도 있다(Orenstein, 2007. 5. 9).

American Red Cross는 과거의 현금지급방식 대신에 직불카드(debit card)를 제공하고 있다. 직불카드(debit card)에는 피해 정도와 가족 수에 따라 차등지원 되는 액수가 적립되어 있으며, ATM 기계를 통해 현금으로 뽑을 수도 있다. 그러나 이 카드는 주류, 담배, 무기 등의 구매에는 사용할 수 없다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

## 6. 의연금의 기금제도<sup>7)</sup>

United Way of America는 의연금과 관련한 기금을 운용할 때는 모금액 원금은 건드리지 않고 운용하고 있다. 다만, 일상적인 펀드의 일부 원금을 운용에 사용하고 있다. 9·11 테러의 경우에, United Way of New York City는 9월 21일에 ARS를 이용하여 모금을 시작하였으며, ABC, NBC, CBS 그리고 모든 주요 케이블 TV 들이 참여하였다. 특히, 영화배우 등 유명 인사들이 방송에 나와서 모금을 독려했고, 방송사에서는 ARS, 모금 콘서트 등 의연금 모금과 관련하여 드는 비용을 무료로 해 주었다. 그러나 9·11 테러의 심각성과 충격으로 인해 많은 의연금이 American Red Cross에 집중되었는데, 즉시 지원이 안되어서 비판을 받기도 하였다(Orenstein, 2007. 5. 9).

다음으로 American Red Cross의 기금제도를 살펴보면, American Red Cross의 기본 방침은 재난에 대해 구호활동에 필요한 만큼을 사용하고 모든 기부금을 다 쓰지는 않는 것이다. 이는 재난이 수시로 발생하고 있기 때문에 평소에 늘 모금을 하고 있는 것이다. 또한 구호 활동에 필요한 자금을 모금하기 위하여 본부

---

7) 의연금과 관련하여 다양한 목적을 지닌 펀드들이 만들어졌기 때문에 기관간의 모금 경쟁은 없었다. 예를 들면, 줄리아니 뉴욕시장의 만든 펀드는 '소방관을 위한 펀드'였고, American Red Cross는 '피해자에게 직접 지원을 해주는 펀드'를 만들었다. 또한 United Way of America 펀드는 장기적인 것에 초점을 두는 펀드였다(Orenstein, 2007. 5. 9).

뿐만 아니라 지역의 지부에서도 다양한 활동을 하고 있다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

또한 9·11 당시에 10억 달러(one billion dollars)가 모금되었으며, Katrina 당시에는 20억 달러를 모금하였다. 일상적인 American Red Cross의 구호활동에 사용한 이후에도 너무 많은 의연금이 남았기 때문에, 이를 운용할 위원회(committee)를 구성하였다. 9·11 당시에 위원회 의장은 전 상원의원 George Mitchell(former Senator)이었다. 일상적인 경우에는 들어온 의연금을 사용할 것인가는 American Red Cross의 Board of Governance에서 정한다. 그리고 이 Board of Governance의 멤버들은 외부인사들이며, 본부뿐만 아니라 각각의 지부들도 Board가 있다. (Vitale, Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

다음으로 일반적인 구호활동을 수행하기 위한 기금으로서 Disaster Relief Fund가 있다. 의연금의 효율적인 모금을 위해서 최근의 재난을 활용하여 모금 활동을 전개하며, 일단 모금된 의연금은 Disaster Relief Fund에 적립되어 활용한다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

## 7. 의연금 관련 정보의 공개

의연금과 관련한 정보의 공개 여부는 의연금의 모금 및 지원 과정에 참여하는 기관에 따라 다르게 이루어지고 있다. 우선, United Way of America는 의연금의 모금에서부터 배분 지급이 완료될 때 까지 모든 것을 Website에 공개하고 있다. United Way of New York City의 경우, 웹사이트에 의연금과 관련된 자료를 매우 자주 업데이트 시켰다. 또한 지역의 교육기관이나 기금을 기탁한 민간단체, 정신치료 상담 비용, 병원에 준 의연금 등을 공개하였다. 그러나 기부자와 수혜자의 이름은 밝히지 않고 모금 액수만 제시하였다(Orenstein, 2007. 5. 9).

American Red Cross는 수혜자들의 신상 정보는 절대로 밝히지 않고 있다. 모금 액수와 배분 액수는 본부에서 만드는 Annual Report에 작성하여 공개하고 있다. 9·11 당시에는 예외적으로 별도로 9·11 Report를 작성해서 발표하였다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

## 8. 의연금의 지정기탁

특정인을 위한 지정기탁은 하지 않고 있으며, 일반적으로는 지역도 지정을 하지 않고 있다. 그러나 Katrina의 경우에는 재난 피해가 워여러 주에 걸쳐서 피해가 발생했기 때문에 예외적으로 특정 주에 대한 지정기탁을 허용하였다. Katrina의 경우, 특정 주나 Hurricane Katrina 피해자에게 사용하도록 했으나, 다른 재난의 경우에는 허용을 하면 관리하기가 어려움이 있어서 지정하지 않도록 유도하고 있다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

## 제2절 일본의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계

### 1. 의연금의 모금 및 지급 방법

일본의 의연금 모금은 크게 일본 적십자사와 중앙공동모금회, 마스크 그리고 지방자치단체가 담당하고 있다. 특히, 정부기관이 모금활동에 간여하는 것은 법적 근거가 없기 때문에 국가(중앙정부)<sup>9)</sup>를 대신하여 일반적으로 중앙공동모금회와 일본 적십자사가 모금을 하고 있다(熊谷有祐, 2007. 6. 18; 佐藤正夫, 2007. 6. 20; 木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19). 특히, 일본 적십자의 경우에는 의연금<sup>10)</sup>과 사비(회비)<sup>11)</sup>를 구분하기 위하여 의연금 용도라는 명목으로만 모금하게 되어있다

- 8) 일본 적십자사는 일본 적십자사법이라는 법률에 의해 설치된 법인으로서 일본 적십자사의 활동을 지원하고 있는 것은 매년 500엔 이상의 회비와 자원봉사자들이다. 회비의 형태로 재원을 마련하는 단체는 적십자뿐이다. 그리고 500엔 이하의 금액을 납부하는 경우에는 이를 기부금이라고 부르고 있으며, 기부금 내에는 단순히 기부 목적외에 해외 재해 발생시 해외 재해 구원을 목적으로 하는 기부금도 포함되어 있다. 특징적인 것은 이 기부금 내역중에는 국내 재해시의 의연금은 포함되어 있지 않다. 그 이유는 일본 적십자사가 돈을 모집하는 창구이기는 하지만, 그것을 직접 피해자들에게 전달하는 창구는 아니기 때문이다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).
- 9) 의연금의 모금과 배분과 관련하여 중앙정부는 전혀 간여하지 않는다는 입장을 취하고 있다 이는 의연금 모금과 배분에 대한 지방자치단체의 탄력성과 신속성을 유지할 수 있도록 하기위해서이다. 즉, 중앙정부가 모금과 배분에 관여하게 되면 조직 특성상 필연적으로 red tape이나 경직성이 나타날 수밖에 없으며, 이는 모금과 배분에 비효율성을 초래할 수 있다 따라서 가능하면 의연금 문제는 민간 주도로 이루어지도록 하고 있다(渡部 元, 2007. 6. 19).
- 10) 일본 적십자사에서 말하는 의연금의 정의는 “재해에 의해서 생명이나 재산에 큰 피해를 입은 자에 대한 위로금 또는 조위금의 성격을 갖는 것으로, 모집된 의연금은 피해자에게 신속하게 공평하게 배분된다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).
- 11) 일본 적십자사의 사비(회비)는 사원(회원)이 의무적으로 매년 500엔씩 납부하는 돈으로, 회원에는 개인회원과 법인회원이 있다. 기부금은 사비와 같은 의무나 강제성이 없이 기부하는 돈을 말한다. 일본 적십자사는 2000년도부터 회비를 내는 회원에 대해 회원으로 가입할 것인지 기부금의 명목으로 납부를 하는 것인지를 묻는 제도를 시행하고 있으며, 이에 따라 의무적으로 500엔씩 납부하는 사원의 수가 줄어들고 있다. 또한 기부금의 경우에는 일본 적십자사의 해외 재해 활동에 대한 해외 구원금이 모금되는 액수와 이를 포함시키는 여부에 따라 규모가 증감한다. 사비와 기부금으로 일본 적십자사는 의연금의 모집과 배분다만, 현재 일본 적십자사가 모집한 의연금은 피해지의 지방자치단체에 설치된 의연금 모집 및 배분위원회에게 전달하고 있음, 의료구호, 구원물자의 비축과 배분, 혈액 공급 등의 활동을 하고 있다. 따라서 일본 적십자사의 사업 그 자체에 대한 기부에 해당하는 사비와 기부금은 의연금과 그 성격과 용도를 달리하고 있기 때문에, 모집시에 반드시 의연금 용도라는 명목으로만 모집하게 되고 모집된 금액은 전액 배분위

(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19). 이사가와 지진<sup>12)</sup>의 경우를 예로 들어보면, 일본 적십자사, 이시가와현, 공동모금회가 의연금을 모금하였으며 의연금 송금에는 우체국과 두 곳의 민간 금융기관 등이 참여하였다. 의연금의 접수 기간은 약 6개월간 진행되었으며, 2007년 5월 25일 현재 23억엔의 의연금이 모금되었으며 의연금 모집기관인 적십자사, 이시가와현, 공동모금회가 모집한 의연금은 최종적으로 이시가와현의 배분위원회에서 결정한 배분기준에 따라 분배되었다(熊谷有祐, 2007. 6. 18).

의연금을 낸 기탁자에게는 세제 우대조치<sup>3)</sup>로 소득세(개인)와 법인세(기업) 등을 감면하여 주고 있다(熊谷有祐, 2007. 6. 18; 渡部 元, 2007. 6. 19; 佐藤正夫, 2007. 6. 20). 또한 의연품의 경우에도 의연품을 보내는 사람에게 우송비를 면제해 주고 있으며, 물품 비용이 정확하게 얼마인가를 증명할 수 있는 서류가 있을 경우에는 세제 혜택을 받는 경우도 있다(渡部 元, 2007. 6. 19).

의연금 모금은 피해규모에 따라 중앙공동모금회나 일본 적십자사가 참여하는 경우도 있고, 소규모의 경우에는 해당 피해지역의 시정촌이 직접 모금창구를 마련하여 배분하고 있다. 또한 의연금의 모금 기간은 일반적으로 당해 연도에 한해서 이루어지지만, 피해 정도가 클 경우에는 장기적으로 모금 활동이 이루어진다(佐藤正夫, 2007. 6. 20). 또한 일본의 의연금 모금 형태는 우리나라와 비슷하지만

원회에 전달되는 것이다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).

- 12) 이시가와 지진은 2007년 3월 25일에 이시가와현 가나자와시에서 발생한 지진으로 이 지역은 고령화율이 50%에 달하는 지역이고 역사적으로도 주변지역에서 지진이 다발한 지역에 해당한다. 이시가와현 재해구호의 대상이 된 지역은 3개 시와 4개 정이므로 재해구호법이 적용되었다(熊谷有祐, 2007. 6. 18).
- 13) 중앙정부와 지방정부의 차원에서 제도화되어 있는 것 세제 우대조치는 중앙공동모금회 일본 적십자사, 각 지방자치단체에 의연금을 송금한 송금표를 가져오는 개인과 법인에 세제 우대조치를 시행하고 있다. 이는 의연금의 경우에 전표가 있기 때문에 어느 정도 기부했는지를 측정할 수 있다. 그러나 의연물품의 경우에는 의류나 위생관리가 안 되는 식료품을 보내는 경우가 많은데 물품에 대해서는 기부자가 기부한 의류나 식료품에 대해 어느 정도의 가치가 있는지를 측정하기가 곤란하며, 피해자의 상황을 고려하지 않고 물품을 보내는 경우도 발생한다 또한 의연물품이 갖는 관리상의 문제와 배분의 어려움으로 인해 물품 기부는 적극적으로 권장하지 않고 있다 다만, 물품 비용이 정확하게 얼마인가를 증명할 수 있는 서류가 있을 경우에는 세제 혜택을 받는 경우가 있으며, 일본 우정공사와 같은 곳에서는 의연물품을 보내는 사람에게 우송비를 면제해 주고 있다. 예를 들면, 피해지의 초등학교에 기업이 제공하는 문구용품 등이 있다. 그러나 이것은 제도적으로 마련되어 있다는 것이 아니라 어디까지나 재무 당국의 판단에 의한 것이며, 물품 감독을 위한 조직도 별도로 마련되어 있지 않다. 즉, 일반적으로 조세우대조치를 받기위해서는 일본에서는 전표를 증시하고 있다(渡部 元, 2007. 6. 19).

특이할 만한 것은 만화 캐릭터를 활용한 “도라에몽 폰”, 자동판매기에서 나오는 잔돈을 그대로 기부하는 자동판매기 방법, 편의점이나 슈퍼마켓에 비치된 기부금 통(모금함)에 의연금을 기부하는 방법 등 그 형태가 다양하다는 것이다(渡部 元, 2007. 6. 19).

의연금의 지급은 지방자치단체가 발행하는 피해증명서를 통하여 이루어지며 피해증명서에는 사상자 명단이나 주거의 피해정도가 기록되어있다. 재난피해를 입은 이재민들이 지방자치단체에 피해증명서를 제출하게 되면, 피해증명서에 기재된 피해자의 개인 은행 계좌로 입금을 하여주거나 이재민들이 직접 수령할 수 있다. 또한 피해 증명서에 기재된 피해정도를 확인하기 위하여 지방자치단체 공무원, 전문 건축가, 기술자 등이 조사를 실시한다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18; 佐藤 正夫, 2007. 6. 20). 예를 들면, 주거 피해의 경우에는 전문 건축가에게 피해조사를 의뢰하여 피해증명서의 피해와 실제 피해를 비교한다. 어떠한 경우에는 조사 이후에 일부 파괴로 수정되기도 한다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 그러나 재난 피해 경험이 없거나 전문 건축가, 기술자 등이 부족할 경우에는 지방자치단체 공무원이 피해정도를 조사한다. 예를 들면, 나가오카시의 경우에는 시청 공무원이 피해조사를 담당하고 있다. 이는 고정 재산세를 결정하는 것이 시청 공무원이기 때문에 비록 전문가가 아니라 할지라도 건축 피해의 상황이나 정도를 평가할 수 있는 능력을 가지고 있다고 판단하기 때문이다. 다만, 평가 기준에 대해서는 주민의 불만이 제기될 수밖에 없으나, 시청 공무원의 평가 기준이 우선된다(佐藤 正夫, 2007. 6. 20).

## 2. 의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램

중앙공동모금회, 적십자사, 지방자치단체 등이 모금한 의연금은 배분위원회로 보내지며, 이 배분위원회에서 결정한 기준에 따라 이재민들에게 지급된다(熊谷有祐, 2007. 6. 18; 佐藤 正夫, 2007. 6. 20). 의연금 지급을 위한 배분위원회<sup>4)</sup>는 크게 도도부현의 배분위원회와 시정촌의 배분위원회로 분류할 수 있다 의연금이 도도부현의 배분위원회에서 전달될 경우에는 도도부현 배분위원회에서 결정된 배분

14) 의연금 배분위원회에 관련하여 배분기준이나 배분율을 지방자치단체가 상황에 대응하여 운영할 수 있도록 하고 있다. 이는 일본의 다른 제도에 비해 매우 탄력성과 신속성을 가진 구조라고 할 수 있다. 배분위원회가 이러한 구조를 가지게 되는 이유 중의 하나는 일본의 재해 패턴이 매우 다양해졌을 뿐만 아니라 재해 지역도 분산화되어 발생하고 있어, 각 도도부현의 실정에 맞게 배분위원회를 구성하고 배분 기준을 현지 사정을 가장 잘 아는 지방자치단체가 결정한다는 것은 매우 합리적이기 때문이다(渡部 元, 2007. 6. 19).

기준에 따라서 주민에게 전달해 주어야 하지만, 시정촌 배분위원회에서 전달할 경우에는 시정촌 배분위원회의 결정에 따라 자율적으로 주민에게 배분할 수 있다(佐藤正夫, 2007. 6. 20). 일반적인 배분위원회의 구성은 의연금 모집 단체<sup>15)</sup>, 지방자치단체, 정부, 경제, 여성단체, 언론<sup>16)</sup>, 지식인, 연구자 등이 포함된다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 이사가와 지진의 경우, 배분위원회에는 일본 적십자사 이사가와현 지부 사무국장, 이사가와현 공동모금회 전문이사, 언론 관계자 2명(신문사 논설위원, 일본 방송협회 가나자와 방송국장), 피해지역의 지방자치단체장 4명, 이사가와현 부인단체 협의회 회장, 이사가와현 상공회의소 연합회 전문이사, 이사가와현 사회복지협의회 사무국장, 국립대학인 가나자와 대학 명예교수, 피해지역의 변호사, 현립 간호대학 교수, 이사가와 현 건강복지부장(관료) 등이 참여하였다(熊谷有祐, 2007. 6. 18). 그러나 배분위원회를 구성한 경험이 적은 시정촌의 경우에는 시청의 부장, 과장으로 구성되기도 한다(佐藤正夫, 2007. 6. 20). 이 배분위원회 구성에서 가장 큰 문제점으로 지적되는 것이 지금까지 피해자대표가 참여한 적이 없었다는 것이다. 결국 지방자치단체의 단체장이 피해자의 대표로서 참여하는 것인데, 중요한 것은 피해자들이 자신이 이런 배분위원회에 적극적으로 참여해서 의견을 전달해야 한다는데 대한 의식이 부족한 것이라고 할 수 있다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18).

그리고 배분위원회가 구성이 되면 신속하게 설치요강을 마련한다. 설치요강은 법률이나 규칙을 의미하는 것이 아니라 일종의 약속(commitment)을 의미하는 것이다. 또한 배분원칙으로 신속성, 형평성, 책임성(accountability) 등을 중요하게 고려하고 있다(木村尚文·藤居一彦, 2007. 6. 19).

또한 대규모 재해의 경우에는 재해구조법이 적용되며, 이 때에 도로건설과 마울정비에 국가 예산이 투입되며, 의연금과 별도로 국가가 지급하는 조위금이 있다. 조위금은 국가가 지급하는 의연금으로서 세금으로 충당된다. 조위금의 대상자는 사망자와 중상자에 한하며, 국가에서 재해구조법이 발령되는 대상 재해는 한정되어 있다. 조위금은 도도부현의 지사가 조위금 배분을 신청하여 이루어지며, 조위금은 후생노동성의 실무관료와 각 지사가 상의하여 후생노동성 장관이

15) 일반적으로 의연금 모집 단체는 배분위원회에 참여하지 않지만 일본 적십자사는 다른 의연금 모집 단체에 비해 많은 참여를 하고 있다.

16) 정부의 경우에는 주로 형평성을 중시하기 때문에 피해자에 대해 세심한 부분까지 주의를 기울이기 어렵다. 따라서 민간의 의견을 적극적으로 수렴하지는 차원에서 언론의 역할이 매우 중요해지고 있다(渡部 元, 2007. 6. 19)).



최종적으로 지급이 필요하다고 판단되었을 경우에 법에 규정된 지급기준에 따라 지급된다(渡部 元, 2007. 6. 19). 조위금의 지급 기준을 자연재해 경우로 살펴보면 하나의 시정촌에서 주거가 5세대 이상 감실된 재해, 도도부현내에서 주거가 5세대 감실된 시정촌이 3개 이상 있을 경우의 재해, 도도부현내에서 재해구조법이 적용된 시정촌이 1개 이상 있을 경우의 재해, 재해구조법이 적용된 시정촌을 그 구역내에 포함하는 도도부현이 2개 이상 있을 경우의 재해가 해당된다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 그리고 재난 피해자에 대한 정부의 지원으로서 세금 면제나 보험 면제 등이 이루어지고 있다(佐藤正夫, 2007. 6. 20).

또한 일본 경제단체연합회(이하 경단련이라고 함)에서는 기업이 주도적으로 NPO, 공동모금회, 재해피해지역 자원봉사자들이 연대하여 피해자에 대한 의연금 모금 활동을 하고 있으며, 정신적 치료에 드는 비용도 기업이 부담하게 하는 운동 등을 하고 있다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 특히, 기업의 경상이익 1%를 사회에 환원하자는 의도로 경단련회원 기업인 1300개의 다양한 기업이 포함되어 있는 1% 클럽이라는 커뮤니티를 운영하고 있다. 1% 클럽이 시행하고 있는 활동 중의 하나로서 재난 피해자를 지원하고 있으며, 이는 1% 클럽과 NPO로 구성된 “시민회”<sup>17)</sup>를 통하여 이루어지고 있다. 재난 피해 지원 방식은 우선 피해자가 시민회에 지원 요청을 하게 되고 이에 시민회가 1% 클럽에 필요한 정보를 제공하며, 그 후에 1% 클럽에서 회원기업에 정보를 제공하면 각 기업들은 바로 시민회로 지원금을 지원하게 된다. 예를 들면, 특정 지원품에 대한 요청이 들어오게 되면 1% 클럽에 가입되어 있는 기업 중 관련 지원품을 생산하는 기업에서 그 지원품을 제공한다. 그리고 한신 대지진의 경우는 매우 큰 지진이었기 때문에 1% 클럽인 회원기업에 대해서 의연금을 모집하기도 하였다. 또한 경단련<sup>18)</sup>은 기업에서

17) 기본적으로 재해 피해지역에 대해서는 기업은 금전적인 측면 즉 의연금을 기부하면 된다는 인식이 만연하고 있었다. 그러나 1995년 한신대지진을 경험하면서 기업의 단순한 의연금 기부뿐만 아니라 실질적으로 재해 피해자들을 지원할 수 있는 다양한 활동이 필요하다고 인식하기 시작하였다. 이에 따라 1% 클럽은 NPO와 함께 “한신아와지대지진 피해자를 응원하는 시민회”를 구성하였다(長澤惠美子, 2007. 6. 18).

18) 과거 경단련에서는 모금한 의연금을 재난 피해자들에 대한 지원에만 활용하여왔으며 쥬에쯔 지진의 경우에는 경단련은 의연금을 모금하는 역할을 담당하지 않고 그 대신 이러한 형태의 의연금이 필요하다는 정보는 제공하였다. 또한 물자에 대해서도 큰 요청이 없었기 때문에 각 기업별로 해당 지방자치단체와 직접 교섭하도록 하였다. 이 쥬에쯔 지진 때에 발생한 현상은 기업으로부터의 자금은 의연금의 용도에만 물리게 되었으며 반면에 자원봉사활동에 대한 비용은 부족하게 되었다. 즉, 기존의 경우에는 피해가 발생했을 때 너무 의연금의 용도만을 강조하여 의연금

의연금을 모집하여 적십자사나 시민회에 혹은 현지의 자원봉사단체에 전달해주는 역할을 하고 있다. 특히, 적십자사에 의연금을 전달하는 이유는 세제우대조치를 받을 수 있기 때문이다. 특히, 주에쓰 지진<sup>19)</sup> 이후에 경단련은 의연금을 모아서 약 50개의 NPO 단체에 의연금을 전달하고 있으며, NPO 단체의 선정과정에는 심사위원으로 NPO 관계자를 참여시키고 있다. 또한 1% 클럽에서 각 기업에게 정보를 제공하는 수단으로 “1%클럽 뉴스”를 팩스로 발송하고 있다(長澤惠美子, 2007. 6. 18).

그러나 경단련은 이러한 의연금 모금 및 물품제공 그리고 자원봉사단체 지원 활동 다양한 활동을 하고 있지만, 의연금 배분위원회에는 참여하지 않고 있으며 지방의 배분위원회의 경우에도 특정 기업이 참여하기보다는 연합회 상공회의소가 참여하고 있다. 이는 기부자와 배분자는 기본적으로 역할이 틀리며, 이는 경단련이 관여할 문제가 아니라고 생각하고 있기 때문이다. 즉, 경단련은 1300여 개의 회원기업에 대한 정보 제공과 이에 대한 조정 역할을 담당하고 있다(長澤惠美子, 2007. 6. 18).

재난피해자를 지원하기 위한 사업으로 재해 자원봉사센터를 운영하고 있다. 재해 자원봉사센터는 비조직화된 자원봉사자들의 통합네트워크화 하는 일을 하고 있다. 이는 재해 발생 20일 이후에 자원봉사자들이 급격하게 줄어드는 현상에 대처하고 효율적인 자원봉사자 관리와 수요에 대응한 자원봉사자 활동을 제공하기 위해서이다. 현재 자원봉사센터에 등록되어 있는 비조직화된 자원봉사자들은 고령자나 퇴직자, 청년들이 굉장히 많으며, 다음 세대에 새로운 자원봉사 문화를 형성해갈 주체가 될 수 있는 사람들이다. 따라서 이런 자원봉사센터를 통해 새로운 재해지원방식을 모색하고 있다(渡部 元, 2007. 6. 19).

일본의 재난 피해자들을 지원하기 위한 프로그램으로 물류네트워크<sup>20)</sup>와 금융

---

기부로만 물리는 현상이 발생하여 자원봉사활동에 대한 기부금은 크게 이슈화되지 않아 자원봉사활동에 많은 어려움을 겪게 되었다. 이에 경단련은 자원봉사활동을 강조하고 있으며, 이에 대한 정보를 제공하고 있다. 그리고 경단련은 기업이 기부를 할 때 의연금 용도로 기부를 할 것인가 아니면 자원봉사활동을 지원하는 용도로 할 것인가를 선택할 수 있도록 하고 있다(長澤惠美子, 2007. 6. 18).

- 19) 주에쓰 지진의 경우, 의연금 배분과 관련하여 특이할 만한 것은 의연금 모집 단체와 재난 피해자들이 배분위원회에 참여하였다는 것이다. 일반적으로 일본의 배분위원회 구성에 있어 의연금 모금단체와 재난 피해자들은 참여하지 않았다. 그러나 주에쓰 지진의 배분위원회에는 니가타현 니가타현 사회복지 협의회, 니가타일보사, NHK니가타방송국, 지역간방송사업자, 복지단체 대표, 볼론티어대표, 학자들뿐만 아니라 니가타현 공동모금회, 일본 적십자사, 기타 의연금 접수 단체, 피해자 대표 등이 참여하였다.

온라인 시스템을 활용하고 있다. 이는 많은 숫자의 편의점과 발달된 물류시스템을 이용하는 것으로서, 피해지역이라 하더라도 편의점을 바로 개점할 수 있도록 기업에서 마련한 비상 대책을 이용하는 것이다. 예를 들면, 재난 피해로 인해 현금을 소지하지 않는다 하더라도 면허증이나 신분증을 통해서 저축한 돈을 출금할 수 있는 시스템을 구비하고 있으며, 기업의 경우에도 단순히 매장을 운영한다는 차원이 아니라 재해지역에 기본적인 물자를 지원한다는 차원에서 무료로 제공하는 것이다(渡部 元, 2007. 6. 19).

또한 정부에서는 의연금의 신속한 모금과 배분을 위하여 각 부처별로 기자 발표 및 언론 발표, 그리고 정부 홈페이지를 통한 정보 공개를 통해 관련 정보를 제공하고 있다. 특히, 일본에서 가장 많이 발생하는 재난이 지진이기 때문에 무엇보다도 실시간 정보의 발신이 매우 중요하기 때문에 휴대폰, 인터넷, TV, 라디오 등을 통해 실시간 발신이 가능한 시스템을 확립하고 있다. 그리고 정부에서는 기부자들이 물자 형태로 지원하는 경우가 많았으나, 입던 옷이나 식품 등의 물품은 관리가 어렵기 때문에 물자보다는 금전으로 보내주기를 권장하고 있다. 그리고 민간은 자발적으로 활동할 수 있는 반면에, 정부는 조직 특성상 경직적인 대응을 취하기 때문에 이를 극복하기 위해 BCP를 추진하고 있다. 특히, 일본 지역은 특정 기업에 의해 발전되는 사례가 무수히 많으며, 이 경우 해당 지역은 특정 산업에 의존하게 되어 있다. 따라서 정부 차원에서는 기업을 어떻게 지원해서 그 활동을 유지시킬 수 있는가에 대해 미리 사전 대책을 마련할 필요가 있다(渡部 元, 2007. 6. 19).

### 3. 의연금 지급의 고려 요인

국가의 조위금과 의연금의 지급에 있어서 피해자의 경제적 수준은 일반적으로 고려하지 않고 있는 것이 현실이다. 이는 국가의 조위금이나 민간의 의연금은 제도로서 기능하고 있는 것이 아니고 어디까지나 피해자에 대한 위로금의 성격을 지니고 있기 때문이다. 특히, 개인적인 재해 피해시에 개인의 생활을 보장해야

20) 물류네트워크 및 금융 온라인 시스템이 형성되어 있는 지역은 피해를 극소화할 수 있지만 네트워크가 미흡한 채 고립되어 있는 지역을 어떻게 할 것인가가 과제로 남겨져 있다. 특히, 주에쓰 지진과 노도 지진이 바로 이러한 대표적인 고립지역이었다. 따라서 고령화로 인한 지역의 인구 감소 문제를 어떻게 해결할 것인가가 정부의 최대 과제로 남겨져 있다(渡部 元, 2007. 6. 19).

한다는 의식을 전혀 가지고 있지 않았기 때문이다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 즉, 모든 경우에 전혀 피해자의 개인적 상황을 고려하지 않는다고 할 수는 없지만 일반적으로 인적 피해와 주택피해를 기준으로 배분되고 있다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).

그리고 의연금 지급에 있어 고려하여야 할 가치로 형평성과 효율성(신속성)이 있다. 그러나 형평성과 효율성을 둘 다 만족시키기는 매우 어려우며, 배분 기준 중에서 가장 중요한 가치중의 하나가 최대한 빨리 전달해야 한다는 것이다. 즉, 생활수준이나 피해정도를 고려하게 되면 의연금 지급이 지연될 수밖에 없기 때문에, 형평성보다는 효율성에 중점을 두고 있다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).

그러나 한신 지진 피해 이후에 경제적 수준을 고려하여 주거 파괴시에 년 소득 800만엔 미만인 자를 대상으로 정리 비용을 국가에서 지원하고 있다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18)). 또한 주택보유자와 세입자간에는 지급 금액의 차이가 발생할 수 있다. 예를 들면, 주택보유자는 부동산(대지, 동산(가재도구 등)을 모두 지원 해주어야 하며, 아파트 세입자와 같은 경우에는 부동산 자체는 건물주의 것이므로 동산(가재도구 등)에 대해서만 지원한다(佐藤正夫, 2007. 6. 20).

의연금의 배분과정에서 생활수준이나 소득 격차에 따른 지원 정도의 차이로 인하여 갈등이 발생하고 있으며, 이에 대하여 세심한 배려가 필요하다. 그러나 현실적으로 이를 모두 고려하기는 매우 어렵다. 특히 일본의 의연금 지급은 생활수준과 소득 격차면 지원금의 격차를 두기보다는 모두가 피해자라는 성격을 강조한 결과라고 할 수 있다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).

#### 4. 의연금 배분 기준

의연금의 배분 기준은 배분위원회에서 결정되며 일반적으로 인적피해와 주택피해로 구분할 수 있다, 인적피해는 사망, 중상, 행방불명 등으로 구분되며, 주택피해는 전파, 반파, 일부파괴 등 3가지 종류로 분류된다(熊谷有祐·阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 예를 들어, 이시가와 지진의 경우에는 모집금액이 총 23억엔이었으며, 이를 인적피해와 주택피해를 본 사람의 수로 균등하게 나누어 사망자 40만엔, 중상자 35만엔<sup>21)</sup>, 주택의 전파 70만엔, 대규모 반파 및 반파의 경우 35만엔,

21) 이시가와 지진의 경우 경상자들은 피해가 미비하였기 때문에 지원대상자에서 제외되었다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18).

일부 피해 1만5천엔을 지급하였다. 대체로 의연금을 배분하는 경우는 지진뿐만 아니라 화산분화 등의 경우에도 이러한 동일한 배분 방식이 적용되고 있지만(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18), 수해의 경우에는 건물 침수 등의 피해 상황이 포함되게 되므로 그 기준과 배분 금액이 달라질 수 있다(佐藤正夫, 2007. 6. 20). 이러한 배분 방식이나 기준은 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만 각 지자체에서 과거의 경험을 바탕으로 시행되는 것이 일반적이다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18).

인적피해를 입은 외국 국적의 이재민의 경우에는 불법 체류가 아니고 외국인 등록을 마쳤거나 등록을 하고 있으면 기본적으로 의연금을 지급하고 있다(長澤惠美子, 2007. 6. 18).

## 5. 의연금 배분 조직의 구성 및 운영

의연금 모집 및 배분을 위한 배분위원회에 관한 법적 규정은 없으며 배분위원회의 구성 및 의연금의 모집과 배분에 관련된 일본의 체계는 과거의 경험을 바탕으로 가장 효율적이고 효과적이라고 생각하는 방식을 취하고 있다 다만, 법적 규정은 없지만 의연금을 모집하고 배분하는데 관여하는 구성원은 확정되어 있다 예컨대, 지방자치단체, 일본 적십자사, 중앙공동모금회, 매스컴이 바로 이 주요 구성원이며, 일종의 관례로서 형성된 시스템이라고 할 수 있다. (木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).

그리고 의연금 배분을 위한 전국 단위의 배분위원회는 없으며 보통 피해지역에서 배분위원회를 구성하고(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18) 사무국을 설치한다. 예를 들면, 노도반도 지진(2007)이 일어났을 경우에는 이시가와현에 배분위원회와 사무국을 설치하여 배분율을 결정하였다(渡部 元, 2007. 6. 19). 다음으로 배분위원회가 구성되면 사무국을 설치하게 되며, 사무국은 일본 적십자, 공동모금회, 정부(지방자치단체)가 될 수 있다. 또한 배분위원회의 운영책임자인 위원장은 사무국이 설치된 곳의 최고 관리자가 담당하게 된다. 위원장은 명예직이며, 사무국에 소속된 구성원들이 실질적인 운영과 관리를 담당하고 있다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18).

## 6. 의연금 모금·지원에 대한 신뢰성 및 공신력 확보 방법

의연금 모금·지원에 대한 신뢰성 및 공신력을 확보하기 위하여 아래와 같은

방법을 활용하고 있다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18).

첫째, 의연금 모집단체로서 전문적인 모집단체보다는 이미 사회적 신뢰를 확보하고 있는 단체를 활용한다.

둘째, 국가(중앙정부)가 기부자에 대해서는 소득세나 법인세와 같은 조세 우대 조치를 마련한다.

셋째, 행정 지원에 관한 비용<sup>22)</sup>은 지방자치단체가 부담한다.

## 7. 의연금 지급 기관

의연금 지급은 지방자치단체가 담당하고 있으며 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 모집단체의 경우에는 의연금 자체가 위로금의 특성이 내재되어있기 때문에 모금에만 노력을 집중하고 있다. 여기에서 소프트적인 지원에 대해서는 노력이 부족한 것이 최대의 문제이다. 예를 들어서 소프트적인 지원으로는 재해피해자의 심리적 상처가 매우 큰데도 불구하고 이에 대한 고려는 매우 적은 것이 현실이다(阿部 陽一郎·熊谷有祐, 2007. 6. 18).

둘째, 개인 정보 문제를 들 수 있다. 피해정보도 일종의 개인 정보이며, 정부가 수집한 피해자의 계좌는 중요한 개인 정보이다. 일본의 사회체제에서는 개인 정보가 민간에서 다뤄진다는 것에 대해 불신이 크며, 전통적으로 정부기관을 통해 국민 활동을 지원한다는 관념이 강한 국가이다(佐藤正夫, 2007. 6. 20). 이러한 배경에 따라 의연금 지급기관으로서 지방자치단체가 역할을 담당하고 있다

그러나 긴급지원을 시작하는 시기부터 가설 주택을 건설하는 동안 고통자나 아동에 대한 치료가 매우 중요한 문제로 대두되며, 이에 대한 노력, 활동, 비용은 정부에서는 적극적으로 부담하고 있지 않다. 따라서 의연금 모집단체가 이에 대한 대안을 마련하는 것이 필요하다(阿部 陽一郎·熊谷有祐, 2007. 6. 18).

## 8. 의연금 관련 정보의 공개

의연금 배분원칙으로 중시하는 것이 세 가지 있는데 첫째, 신속성, 둘째, 형평성, 셋째, 책임성(accountability)이다. 여기에서 책임성은 어떤 목적으로 의연금을

---

22) 행정 지원에 관한 비용에는 지원금 지급시에 소요되는 송금 수수료, 피해조사와 관련한 시간적 비용 등이 있다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18).

모집하고 어떤 배분 기준으로 의연금을 배분하고 언제 완료되었는지에 관한 정보를 제공할 책임성이 있다는 것이다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19).

대부분의 국민이나 기업에서 기부문화가 정착되어 있기 때문에 기부 금액에 대한 관심도 매우 높은 편이기 때문에 의연금에 대한 모든 정보는 공개되고 있다. 다만, 의연금 배분위원회의 의사록은 공개되지 않고 있다(阿部 陽一郎·熊谷有祐, 2007. 6. 18).

### 제3절 우리나라의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계<sup>23)</sup>

#### 1. 의연금의 모금 및 지급 방법

재해가 발생하면 재해 피해에 대한 조사가 이루어지며, 피해조사는 피해규모에 따라 중앙정부 차원(대규모)과 지자체 차원(소규모)에서 실시한다. 피해조사를 바탕으로 의연금 지급 기준에 따라 전국재해구호협회(이하 재협이라 함)의 이사회에서 지급 여부를 결정한다.

피해조사가 완료되면 대상별 지급 기준에 따라 지방자치단체에서 재협에 의연금 지급을 요청하며, 이를 근거로 이사회를 열어 훈령 등의 기준에 의해 의연금을 지급하고자 한다는 이사회 의결을 거쳐 의연금 지급을 결정한다. 다음으로 시도별로 지급해야 할 의연금 총액을 시도에 지급하고, 다시 시도는 시군구별로 의연금을 분배한다. 예를 들면, 대상자가 충남 보령군과 공주시 등에 거주하고 있으면, 해당지역에 합계된 금액을 충청남도에 주고, 다시 충청남도가 시군에 나눠 주게 된다. 시군구에서는 보유하고 있는 이재민들의 개별 명단과 통장 계좌번호를 바탕으로 개별 입금을 한다.

입금자는 국민성금, 의연금으로 찍히게 되어 있으나, 잘 안 지켜지는 경우도 있다. 이에 재협에서는 공문으로 “의연금”으로 의연금 명칭 사용을 권장하고 있으나 강제규정이 없기 때문에 제재 방법이 없었다. 이에 금년부터 재협에서는 직접 이재민에게 의연금을 전달해 주기 위하여, NDMS(통장번호 등이 나옴)를 통하여 입금 시킬 계획이다.

#### 2. 의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램

의연금 지급은 상황에 따라 차이가 있으며, 총액을 일시에 지급하는 경우와 의연금이 충분하지 않은 상황에서는 2단계를 거쳐 지급하는 경우가 있다. 지난해의 경우에는 지급 대상 이재민 수(수혜 대상자 수)보다 모금된 의연금이 많아서 기탁자와 수혜자의 의도에 따라 이재민에게 (1차 기준에 의해 지원을 했으나) 2단계와 3단계(농경지 피해 등 피해 집계의 지연으로 인하여)로 나누어 지급하였으

23) 우리나라의 재해구호와 재해의연금 모금 및 지원 체계는 전국재해구호협회 김진호 사무총장 김삼렬 대리와의 인터뷰를 토대로 작성하였으며, 인터뷰 일시는 2007년 7월 5일(17:00 - 18:00)이다.



며, 추가로 지급을 하기 위하여 시도에 지원금액을 지급해서 시군구를 통해 지원하였다.

의연금의 현금지급방식 이외의 지원 프로그램으로서 상품권명절의 경우 제수용품 구입용) 20만원과 30만원을 지원하였다. 또한 임시주거시설에 거주하는 이재민들에게는 동절기 준비를 위한 시설(컨테이너 월동 준비, 공동 샤워시설 보완 등)을 보강하기 위하여 시군구에 지원을 하였다.

현재는 상황이 변화하면서 보험으로 바뀌어가고 있는 추세이다. 앞으로 이론적 정리로 끝날 것이 아니라 재협이 실질적으로 어떻게 정부하고 협력하고 어떠한 역할을 담당해야하는 지를 도출해야 할 것이다.

### 3. 의연금 지급의 고려 요인

기본적으로 의연금은 위로금으로 주는 것이기 때문에 재산정도나 소득정도에 관계없이 위로의 차원에서 어느 정도는 동일한 금액을 주는 것이 의연금 지급의 정당성을 확보할 수 있다.

그러나 해외의 사례를 살펴보면 의연금의 차등지원이 이루어지는 경우를 살펴볼 수 있다. 우선, 일본의 경우에는 이재민들의 재산을 조사해서 차등지원을 하는 경우가 있다. 미국의 경우에는 보험회사의 피해조사를 의연금 지급에 활용하고 있다.

우리나라에서도 상황과 피해규모, 경제적 수준에 따라 부분적인 차등 지급이 필요하다. 예를 들면, 3천만원 상당의 집과 1억원 상당의 집이 무너졌을 경우, 3억 상당의 집이 무너진 피해자의 재산이 100억이 있으면 다시 집을 지을 수 있다. 그러나 3000만원 상당의 집이 무너진 피해자의 재산이 다시 집을 지을 수 없다면, 이 경우에 살 집을 만들어 주는 것이 필요하기 때문이다(재협 회장님의 생각). 이를 위해서는 정확한 피해조사가 이루어져야 하지만 아직까지 재협에서는 이러한 업무를 담당할 조직이 없으며, 이것이 재협의 큰 과제이다.

### 4. 의연금 모금 및 배분 기준

의연금 모금과 관련하여 최근 재협은 많은 의연금을 가지고 있다 이는 2001년 가뭄 피해로 인하여 KBS가 주축이 되어 모금활동을 하여 161억원을 모금하였다. 그러나 이를 지급할 수 없었으며, 양수기 등 3억원 정도를 지급하였다. 그리고 농림부가 관정을 이유로 의연금 지급을 요청하여 100억원을 농림부에 지급하였다.

그리고 가뭄으로 인해 의연금을 모금하는 중에 14일 15일에 비가 많이 내렸다. 그러면 수해 모금을 해야 하는가 하는 문제가 발생한다. 이때에 서울 경기 지역에 11만세대가 침수피해를 입는 재해가 발생하였다. 지금 기준에 따라 세대당 60만원씩 총 660억원이 지급되어야 하지만 당시 보유하고 있는 의연금 총액이 삼백몇십억원뿐 이었다. 정부에서는 보유하고 있는 의연금을 모두 달라고 하였지만 당시에 재협은 이를 거절하였고, 세대당 20만원씩만 지급하였다. 따라서 의연금을 초과하는 지급대상 피해가 발생하면 정부에서 1조원이나 2조원 등 액수를 임차하여 지급하고 향후 연차적으로 갚아나가는 방식<sup>24)</sup>을 도입해야 한다. 그리고 시민사회와 정부가 함께 공조해 나가는 방식도 도출하여야 한다.

의연금 지급의 신속성과 공평성을 강조하다 보면 의연금의 본질이 왜곡되는 경우가 발생하기도 한다. 의연금은 이웃의 재난이나 어려움을 이웃의 순수한 마음으로 돕는 것이지 보상이 아닌 것이다. 즉, 위로금은 위로하고 격려하기 위하여 지급하는 것인데 반하여 피해규모, 의연금 모금액 등 상황에 따른 의연금 차이에 의문을 제기하기도 한다.

신속성의 관점에서 보면, 피해조사나 의연금을 모금 등을 하기 이전에 이재민들은 의연금 지급을 요청하기도 하고 정치적으로 언론에서 주라고 하는 경우가 있다. 이런 차원에서 신속성이나 공평성은 의연금의 순수성을 오해하게 만드는 경향이 있다. 예를 들면, 수년 전에 물이 잠깐 들어왔다 나간 사람들의 침수피해액이 60만원이었으며, 피해액보다 많은 의연금이 지급되다보니 고의적으로 물을 뿌리는 사례가 발생하기 하였다.

보령시의 경우 풍랑에 의해 어망이 망가지는 피해가 발생하였다. 그러나 어느 한 군이 신청을 하지 않아서 지급을 하지 않았다. 이유는 정부 기준에 의하면 지자체가 피해조사 보고를 하지 않으면 의연금을 지급하지 않기로 되어 있었기 때문이다. 그러나 이웃 동네를 통해 의연금을 받은 사실을 알게 된 군의 주민들이 재협에 와서 데모를 하는 사태가 발생하기도 하였다. 즉, 재협이 임의적으로 의연금을 지급하고 안하고 할 수 있는 문제가 아니다 따라서 의연금 지급의 기준이 감당할 수 있는 기준이 되어야 한다.

재해가 발생하면 언론 등이 모두 이재민의 입장에서 재협을 압박하기도 한다.

24) 예로 법 제정 및 개정을 통해 의연금 지급이 정부로부터 독립하고, 만일 보유하고 있는 의연금의 일정 액수(최근 5년 평균 기준의 50%)가 초과하는 경우에는 정부에서 지원하고, 향후 초과 모금액이 발생하면 정부가 구상권을 청구할 수 있도록 하는 방안을 들 수 있다.

재협은 지급 여부를 결정할 권한은 있으나 이 권한을 감당할 수 있는 배경(능력)은 아직 없다. 이에 반해 국민은 당연히 받을 수 있다고 생각하거나, 법에는 지급해야 된다고 되어있고, 정치인들은 이에 대해 지급을 촉구 하는 경향이 있다.

따라서 의연금 지급 배분 기준 등에 대하여 제대로 기능을 할 수 있는 제도를 만들어야 한다. 현재의 제도는 정부 편의의 입장에서의 기준을 적용받고 있다 예를 들면, 소상공인 이재민에게 100만원, 농업 어업 임업 염업에 종사하는 사람들에게 생산물 시설 등이 50% 이상 피해가 있을 경우에 100만원(생계지원)을 지원하고 있는데 이 부분이 순수하게 의연금의 대상이 되는 지에 대하여 재협과 정부가 마찰을 빚고 있다.

의연금 지급은 1)인명피해, 2)주택피해, 3)생활터전이나 생계수단을 잃은 사람 등을 대상으로 지원하고 있다. 이중에서 소상공인이나 농작물 피해를 입은 사람들에게 대한 지원이 문제가 되고 있다. 재협(회장님이나 임원들의 생각은)은 소상공인이 보험을 가입하는 등의 적극적인 준비를 하고 그 이상의 피해를 입은 경우에 의연금을 지급해야 한다고 생각하고 있다.

루사나 매미와 같은 경우에는 국민이 돈을 모았으나 피해가 너무 커서 감당을 할 수 없는 경우가 문제가 된다. 이는 지급 기준을 너무 높게 설정하였기 때문이다. 즉, 상한액이 100만원 이내이지만 100만원을 안 줄 수 없는 것이 현실이다. 또한 재협 임원의 경우에는 인명피해나 주택피해의 경우에는 더 올리고 싶으나 정부는 그렇게 생각하지 않고 있다.

## 5. 의연금 배분 조직의 구성 및 운영

1970년대에는 실질적으로 배분에 관해 업무를 담당하는 분과실행위원회가 있었으며, 소수의 이사들이 서명을 하고, 이 서명에 근거하여 직원이 지자체에 성금을 전달하였다. 그러나 현재에는 의연금 배분과 관련하여 재협의 정관상에는 분과실행위원회가 있으나, 실질적인 기능을 담당하지 못하고 있다. 1970년대의 경우 자료에 의하면 주택공사 등과 협력하여 새마을 주택을 지어준 적도 있다.

의연금 배분의 효율성을 확보하기 위해서는 배분위원회에 학계 전문가나 이재민 대표, 또는 다른 사회단체들의 배분에 관심 있는 전문가들, 그리고 다른 모금을 한 기관의 대표들이 공동으로 어느 정도는 배분심의위원회에서 참여하여 의견을 교환하여야 한다. 그러나 현재 법체제하에서는 이사회가 배분위원회로 되어 있다.

또한 배분위원회의 책임성이나 연속성을 확보하기 위해서는 임기가 있어야 한다. 소방방재청의 경우에는 일본처럼 모금에 참여했던 사람들이 일시적으로 참여하는 것으로 이는 책임성을 확보할 수 없다.

의연금 배분과 관련한 소방방재청의 참여문제는 단순한 문제가 아니다 이는 의연금이 기준에 얼마로 되어있는데, 의연금이 부족하여 지급을 하지 않을 경우에는 사회적으로 문제가 될 수 있기 때문이다. 지금까지는 기준에 따라 일정액을 지급하여 왔는데(정부가 지급하였는지, 의연금을 지급하였는지 모르지만), 쉽게 국민의 자원의 당위성만을 가지고 정부의 간여를 배제할 수 있는 성질의 문제가 아니다. 그러나 결론적으로 의연금 배분은 민간기관에 위임을 해야 하고 국민의연금을 전문적으로 관리·모금을 담당하는 재해구호협회에 위임을 해야 한다고 판단된다.

현재 배분위원회의 구성과 운영에 있어 문제점은 소방방재청과 재협이 의견을 달리하고 있다는 것이다. 소방방재청은 모금을 개방하였기 때문에 배분위원회에 모금기관들이 참여하길 바라고 있다. 그러나 재협 입장에서 이사회는 재협을 운영하는 의결기관이기 때문에 일시적인 모금활동으로 이사회에 참여하는 것이 옳지 않다고 보고 있다. 즉, 재협은 배분자문위원회에는 모금기관이 들어와서 참여할 수 있지만, 배분위원회가 이사회인 경우에는 안 된다고 판단하고 있다. 가급적 다른 시민사회단체의 대표(적십자사, 새마을회 등) 건전한 사회봉사단체들은 참여시킬 수는 있다.

&lt;표 64&gt;미국·일본·한국의 의연금 모금 및 지원체계 비교

구분	미국	일본	한국
의연금 모금기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ United Way of America</li> <li>○ American Red Cross</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본 적십자사</li> <li>○ 중앙공동모금회</li> <li>○ 매스컴</li> <li>○ 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국재해구호협회</li> </ul>
의연금 지원 방식 및 지원 사업 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원방식 : 현금 및 직불카드(debit card)</li> <li>○ 지원사업 : 장례 보조, 의료서비스, 주택 수리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원 방식 : 현금 지급 및 계좌이체</li> <li>○ 지원 프로그램 : 물류네트워크와 금융 온라인 시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원 방식 : 의연금 계좌이체</li> <li>○ 지원 프로그램 : 상품권, 시설 (콘테이너 월동 준비, 공동 샤워시설 보완 등) 보강을 위한 시군구 지원</li> </ul>
의연금 지급 고려 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제적 소득수준</li> <li>○ 피해정도</li> <li>○ 가족 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피해정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피해정도</li> </ul>
의연금 배분 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택 피해 : destroy, major damage, minor damage, affected damage</li> <li>○ 인명 피해 : death, severely injured, some injured not severely</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택 피해 : 전파, 반파, 일부파괴</li> <li>○ 인명 피해 : 사망, 중상, 행방불명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택 피해</li> <li>○ 인명 피해</li> <li>○ 생계 수단</li> </ul>
의연금 배분 조직의 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ United Way of America : United Way of New York City와 New York Community Trust (최상위 위원회인 Board에서 운영)</li> <li>○ American Red Cross : Board of Governance (기업인, 시민 등 외부 인사들로 구성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배분위원회 구성 : 의연금 모집 단체, 지방자치단체, 정부, 경제, 여성단체, 언론, 자선인, 연구자 등</li> <li>○ 설치요강에 따른 배분위원회 사무국에서 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국재해구호협회의 분과실행위원회에서 운영</li> </ul>
의연금 모금지원에 대한 신뢰성 및 공신력 확보 방법	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회적 신뢰를 확보하고 있는 단체 활용</li> <li>○ 기부자에 조세 우대조치</li> <li>○ 지방자치단체의 행정 지원 비용부담</li> </ul>	-
의연금 지급 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intake Center (Red Cross, United Way of New York City, Safe Horizon, Salvation Army 등으로 구성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체</li> <li>○ 전국재해구호협회 (계획중)</li> </ul>
의연금 관련 정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의연금 모금 및 배분 과정은 Website에 공개 (단, 기부자와 수혜자의 신상정보는 미공개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의연금에 대한 모든 정보는 공개 (단, 의연금 배분위원회의 의사록 미공개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대략적 공개</li> </ul>
의연금의 기금 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의연금 기금 운용</li> </ul>	-	-

## 제6장 의연금의 효율적인 배분 방안

### 제1절 의연금 배분 제도의 현황 및 이재민 반응 분석

#### 1. 현행 의연금 배분 제도에 관한 SWOT분석

SWOT 분석은 전적으로 질적 분석(Qualitative Analysis)에 역점을 둔다. SWOT는 조직의 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity) 및 위협(Threat)의 머리글자를 모아 만든 두문자어(Acronym)로서, 조직의 목적과 목표를 효과적으로 달성하는데 유용한 지침으로 인식되고 있다. 즉 조직의 전반적인 상황을 분석하기 위하여 조직 내부의 강점, 약점 요인과 조직 외부 환경의 기회, 위협 요인을 배합하여 활용되는 전략적 기획의 도구인 것이다(김형렬, 2000: 403). 이러한 SWOT 분석은 때로는 상황적 평가(situational assessment)라고도 불리며, 조직의 강점과 약점에 관한 현재 정보와 전략적 기획에 들어가야만 하는 핵심적인 외부 쟁점(critical external issues)에 관한 정보를 포함한다. 따라서 현재의 조직 프로그램과 과정에서의 효율성과 효과성에 대한 평가야말로 SWOT 분석의 주요 구성요소인 것이다. 이러한 평가는 계량적 자료와 질적 자료에 기초한 과정 평가를 포함해야만 한다(Steiss, 2003: 73-74).

Wehrich는 조직에게 직면하는 강점과 약점, 기회와 위협을 기록하기 위한 Simple Matrix 사용을 제안하고 있다. Matrix 상의 분면은 SWOT분석에 대응하여 채택될 수 있는 초기 전략을 확인하고 기록하는 도구를 제공한다(<그림 3> 참조)

	STRENGTHS (List Strengths))	WEAKNESSES (List Weaknesses)
OPPORTUNITIES (List Opportunities)	기회요인의 이점을 이용하면서 강점요인을 활용	기회요인의 이점을 활용함으로써 약점요인을 극복
THREATS (List Threats)	위협요인을 피하기 위해 강점요인 활용	약점요인을 최소화시키면서 위협요인 피하기

자료: Wehrich(1982: 61).

<그림 3> Wehrich의 SWOT Matrix

결국, SWOT 분석은 조직 내부의 강점과 약점을 외부의 기회요인과 위협요인을 연계하는 전략적 기획 도구이다. 그러므로 만일 관리자가 강점, 약점, 기회, 위협 요인들을 주의깊게 고찰한다면 조직의 성공을 보장하는 유용한 전략이 분명히 나올 것이라는 점을 지적할 수 있다(Certo, 1989: 143; 이재은, 2005: 26-27).

이러한 SWOT 분석을 통해 우리나라 재해 의연금 배분 제도를 보면 다음과 같다. 먼저, 우리나라 재해의연금 배분 제도의 장점 요인으로는 의연금 전문기관인 전국재해구호협회에 의한 의연금 배분 제도의 오랜 역사 일원화된 기준에 의한 형평성 있는 배분 제도의 정착, 현금 급여 방식에 의한 배분의 용이성 등을 들 수 있다

둘째, 우리나라 재해의연금 배분 제도의 약점 요인으로는 의연금 배분 제도 변화의 고착성으로 인한 변화의 어려움, 정부의 의연금 배분 협의 요구에 따른 경직성, 이재민의 의연금 배분에 관한 다양한 수요의 미반영 전국재해구호협회의 배분활동에 대한 인식 부재 등을 들 수 있다.

셋째, 우리나라 재해의연금 배분 제도가 지니는 기회 요인은 다음과 같다 의연금 배분에 대한 국민의 높은 관심 재해구호법 개정에 따른 의연금 배분의 새로운 변화 가능성, 재해 피해의 증가에 따른 지원 효율화에 대한 기대 증가, 그리고 의연금 지원 체계 변화가 가능한 공식적 기회가 부여되었다는 점이다

마지막으로, 우리나라 재해의연금 배분 제도가 지니는 위협 요인으로는 의연금 모금 단체의 증가, 의연금 배분위원회 참여 단체 증대로 인한 이견 발생 가능 재협 이사회와 배분위원회 역할 모호성 가능의 문제 등을 들 수 있다.

강 점	약 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재협에 의한 의연금 배분 제도의 오랜 역사</li> <li>• 일원화된 기준에 의한 형평성 있는 배분 제도 정착</li> <li>• 현금 급여 방식에 의한 배분의 용이성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의연금 배분 제도 변화의 고착성으로 인한 변화의 어려움</li> <li>• 정부의 의연금 배분 협의 요구에 따른 경직성</li> <li>• 이재민의 의연금 배분에 관한 다양한 수요의 미반영</li> <li>• 재협의 의연금 배분 활동에 대한 인식 부재</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의연금 배분에 대한 높은 국민적 관심</li> <li>• 재해구호법 개정에 따른 의연금 배분의 새로운 변화 가능</li> <li>• 재해 피해의 증가에 따른 지원 효율화에 대한 기대 증가</li> <li>• 의연금 지원 체계 변화가 가능한 공식적 기회 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의연금 모금 단체의 증가</li> <li>• 의연금 배분위원회 참여 단체 증대로 인한 이견 발생 가능</li> <li>• 재협 이사회와 배분위원회 역할 모호성 가능</li> </ul>
기 회	위 험

<그림 4> 우리나라 재해의연금 배분 제도 SWOT 분석

## 2. 근거이론적 접근을 통해 본 재난에 대한 이재민의 반응분석

### 1) 근거이론적 접근방법의 개요

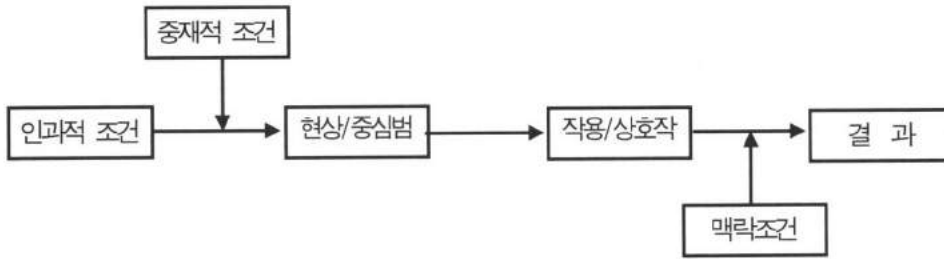
근거이론은 1967년 Strauss와 Glaser에 의해 개발된 방법론으로서, 이후 Staus와 Glaser의 방법론에는 약간의 입장차이가 있었고, 국내에서는 일반적으로 Strauss와 Corbin의 방법론이 많이 적용되고 있다.

근거이론은 개념을 발견하고 직관하며 이들의 논리적, 체계적, 설명 가능한 틀을 공식화하는 과정 또는 활동이다. 따라서 연구자는 특정 문제나 현상에 대해 다각적으로 탐구하여 개념을 발견하고 확인하며 개념간의 관계를 규정짓기 위해 귀납적, 연역적 방법을 고루 사용한다. 근거이론은 다른 현상을 설명하기 위해 개념간의 관계를 체계적으로 구성한 서술문으로서 개념은 보다 높은 수준으로 추상화될수록 적용의 범위가 넓고 여러 학제에서 활용될 수 있는 특징을 가진다(신경림 외, 2003).

Strauss와 Corbin(1998)은 <그림 5>과 같은 근거이론의 패러다임 모형을 제시하고 있는데 패러다임이란 자료에 내재된 사건들 간의 관계를 파악하는데 도움이 되는 틀이지만 사건들 간의 연계관계의 구조가 연구 분야에 따라 달라질 수



있기 때문에 근거이론의 패러다임은 유동적이라고 할 수 있다.



출처: 유현정·남수정(2006).

<그림 5> 근거이론 패러다임 모형

근거이론은 미리 가설을 설정하고 추출한 표본에 대한 그의 진위를 테스트하는 연역적 방법과 대비되어, 자료로부터의 귀납을 강조하기 때문에 잘 알려지지 않은 현상을 연구하거나 잘 알려져 있다고 간주되는 현상을 새로운 각도에서 연구하기에 적합한 방법론이다(유현정·남수정, 2006; Parker & Roffey, 1997).

근거이론 분석은 사전에 수집한 자료들을 코딩하는 것이다. 근거이론에서의 코딩은 크게 개방코딩(open coding), 축코딩(axial coding), 선택코딩(selective coding)의 단계로 이루어진다(유현정·남수정, 2006).

### (1) 개방코딩(open coding)

개방코딩은 자료를 한 줄 한 줄 검토하여 개념화(conceptualizing)하고 자료내에 숨어있는 과정(process)을 파악하는 것이다. 개방코딩은 실제자료를 활용하기 때문에 '실체코딩'이라고 말하기도 하는데 개념에 대한 명명은 정보제공자의 언어를 사용할 수도 있고 연구자가 별개로 창조하는 방법도 있다. 개념은 새로운 개념이 발견될 때 마다 개념들 간의 속성과 관계를 비교하여 개념들을 묶은 한 단계 높은 수준의 범주화 즉, 추상화과정을 거친다. 예를 들면, 새, 연, 비행기라는 사물이 있다고 했을 때 이들의 공통된 속성을 고려하여 '비행물체'라는 범주로 한 단계 더 높은 수준으로 묶을 수 있다. 개념간 의사소통된 속성을 쉽게 찾는 방법은 각 개념들의 쓰임새(use)와 개념이 처한 상황(context)을 고려해 보는 것이다.

범주를 명명할 때는 다른 범주와 비교하여 이들이 상호독립적임을 확인해야 하며 범주 내의 속성(properties)과 이들 속성의 차원(dimensions)을 발견하여야 한다(김소선, 2003).

## (2) 축코딩(axial coding)

축코딩은 개방코딩을 통하여 도출된 범주들 간의 관계를 Strauss와 Corbin(1998)이 제시한 근거이론 패러다임 모형을 이용하여 범주들 간의 연결을 시도하는 것으로 가설 또는 이론 관계를 찾는 데 그 목적이 있다.

축코딩은 개방코딩을 통해 생성된 범주간에 서로 연합관계를 만들면서, 개방코딩 후에 새로운 방식으로 자료를 다시 조합하여 범주를 생성하고, 이렇게 생성된 범주들간의 전후관계, 중재 및 맥락적 관계, 작용 및 상호작용 전략 그리고 결과를 이끌어 내는 코딩이다(유현정·남수정, 2006).

인과적 조건은 연구 대상 현상의 발생의 전개를 초래하는 사건이며, 현상은 무슨 일이 일어나고 있는가에 대한 대담으로 중심사건들 또는 상황들이며 행동/상호 작용이 발생되게 하는 그 무엇이다. 상황적 맥락 즉, 전후관계는 특정한 행동/상호작용적 전략을 취할 수밖에 없게 하는 일련의 조건 즉, 현상과 관련된 속성들이 특정차원에 처해있는 위치라고 할 수 있다. 중재적 상황은 행동/상호작용적 전략에 내포된 구조적 조건중의 하나로 특정 상황에서 취한 행동/상호작용 전략을 촉진하거나 제한하는 것이다. 작용/상호작용은 특정한 상황이나 조건하에서 현상에 반응하고 조절, 실행, 처리하기 위한 일반적, 의도적 전략들로서 과정적, 발전적 속성을 가지고 있으며 전략을 사용하는데 대한 특정한 이유가 있으므로 목적적, 목표 지향적이다. 결과는 행동이나 상호작용에 의해 초래된 결과 또는 성과로서 반드시 예상했던 대로 되는 것은 아니다. 행동이나 상호작용을 하지 않는 경우에도 이에 따른 결과가 있으므로 이를 간과해서는 안된다. 결과의 대상은 사람, 장소, 물건, 사건 등이 될 수 있으며 실제적, 잠재적이 될 수 있고 현재 또는 미래에 발행될 수도 있다. 결과는 또한 차후에 발생될 작용/상호작용이나 중재적 조건이 될 수도 있으므로 양적연구에서 볼 수 있는 원인결과와 같은 일 방향적인 틀로 이해될 수 없다(김소선, 2003).

## (3) 선택코딩(selective coding)

선택코딩은 핵심(core)범주를 선택하는 과정으로서 핵심범주와 다른 범주와의 관계를 체계적으로 연결한 후 이러한 관계를 확인하고 수정 또는 보완하는 절차를 거친다. 핵심범주는 자료에 발견된 다른 범주를 통합하고 작용/상호작용양상의 다양성을 대부분 설명해주는 범주이므로 연구 대상 모두에게 적용 가능한 것이어야 한다(김소선, 2003; Mullen & Reynold, 1978). 이러한 작업은 범주간의 관계가 분명해지고 범주들의 속성과 차원이 통합되면서 비로소 진척될 수 있다.

## 2) 근거자료의 범주화

연구 참여자들의 면담자료를 분석한 결과 57개의 개념 및 18개의 하위범주, 그리고 9개의 범주가 도출되었는데 이를 정리하면 <표 64>와 같다.

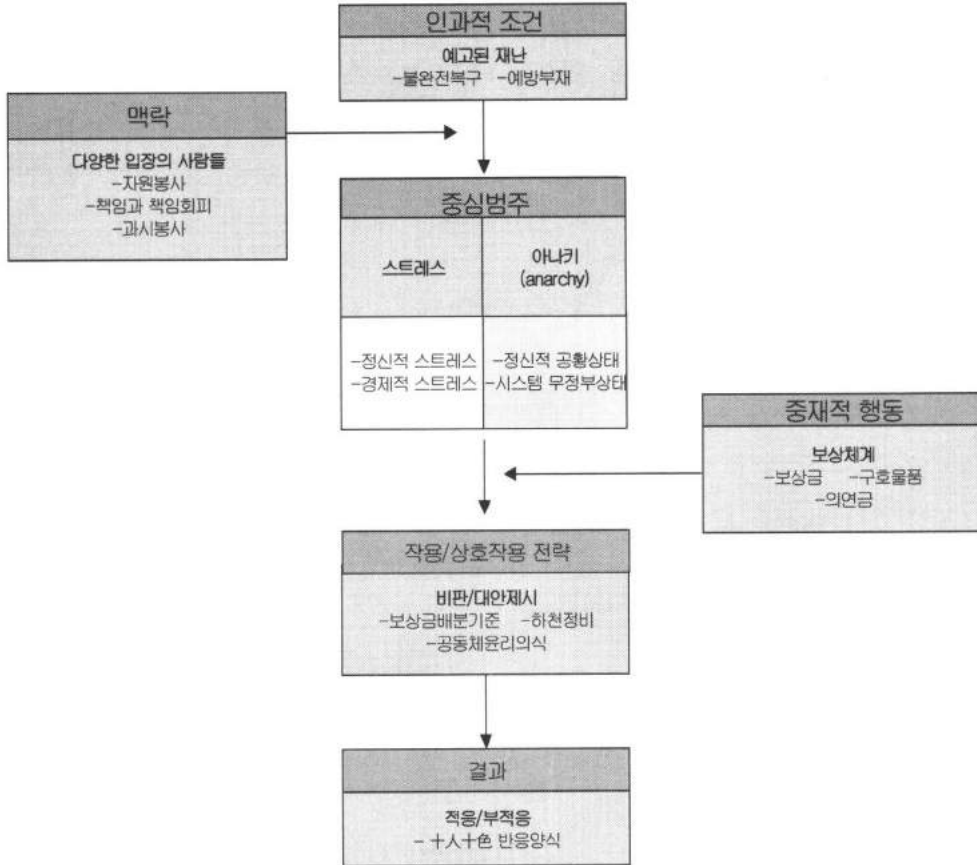
### (1) 인과조건

인과조건은 어떤 현상이 일어나게 되는 원인이나 조건들을 설명해 주는 것이다(Strauss & Corbin, 1990). 본 연구에서는 이재민이 생각하는 재난발생의 원인을 인과조건으로 이해할 수 있었으며, 이는 불완전한 복구 및 재난 예방 부재로 인한 예고된 재난이라 명칭할 수 있다. 불완전 복구는 영터리복구와 일회성복구로 나누어 살펴볼 수 있는데, 복구현장 참여자 스스로도 제대로 된 복구방식이 아니라는 사실을 알면서도 대충 그 상황만을 떼우려는 식의 영터리 공사를 시행하고 있으며, 예산부족을 원인으로 들고 있지만 예산집행에 대한 철저한 책임소재를 따지지 않는 시스템적 문제로 인한 복구 참여자의 도덕적 해이(moral hazard)가 중요한 원인인 것으로 추측된다. 실제 예산부족은 불완전한 복구의 원인이자 모든 재난의 최종 핑계의 귀결처가 되곤 하는데, 이 역시 책임있는 재난 관리 및 복구의 시스템이 갖추어지지 못한 결과라 할 수 있다.

<표 65> 개념 추출과 범주화

패러다임	범주	하위범주	개념
인과적 조건	예고된 재난	불완전 복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도로와 연결되는 다리를 3~40cm 뜯어서 복구</li> <li>· 누구든지 말도 안되는 복구방식이라고 인정</li> <li>· 일면서도 개선하지 않음, 눈가리고 아웅하는 식의 복구</li> </ul>
		일회성 복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 컨테이너하우스는 1동에 7~8백만원 하지만 복구후 철거</li> <li>· 일본은 조립식가구, 다른 재난시 재사용</li> <li>· 긴급복구했던 하수도관은 또 다시 철거·계속되는 예산낭비</li> </ul>
	예방부재	예산 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복구에 필요한 금액은 20억 정도인데 지원된 예산은 5억정도에 불과</li> <li>· 정부는 80% 복구를 계획했다 하지만, 주민이 느끼기에는 2~30%수준에 불과</li> <li>· 비가 또 오면 더 큰 피해 예상</li> <li>· 예방없는 복구</li> </ul>
		인식 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재난의 가능성과 피해정도는 증가하는데 비해 재난시스템과 예방을 위한 인식은 매우 부족</li> <li>· 그때그때 임시방편으로만 때우는 식·모든 이유를 예산부족 탓으로 돌림</li> </ul>
중심 범주 (재난의 상처)	스트레스	경제적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3천원 정도의 농지 수확시 1천만원 수익발생하나 수재발생하면 기껏해야 1백만원 정도 보상받는데 그침</li> <li>· 침이 파손되거나 침수될 경우 파생되는 경제적 피해는 말할 수 없음</li> <li>· 수재로 인해 경제활동이 마비됨에 따르는 2차 피해도 심각함</li> </ul>
		정신적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 애써 경작한 논이 떠내려가고 농작물이 죽는 것을 보는 것은 경제적인 측면을 떠나 너무나 고통스러운 일임</li> <li>· 비만 오면 두려워짐</li> <li>· 이재민을 진심으로 이해하지 못하고 수해 당사에만 시끄럽게 도와준다고 떠드는 각종언론 및 주변인들로 인해 심리적 허탈감이 생김</li> <li>· 조사기관이나 언론에서 취재등을 나오면 감시를 받는다는 느낌이 들어 매우 신경이 날카로워짐</li> </ul>
	아나키 (anarchy)	정신적 공황상태	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 피해발생 후 약 3개월간은 무엇을 해야할지도 모르겠고, 아무것도 할 수 없는 심리적 공황상태</li> <li>· 정상적인 생활이 불가능함에 따라 다양한 2차적인 문제들이 야기됨</li> </ul>
		시스템 부정부 상태	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수재발생후 10일 정도는 관리주체도 없고 공무원도 무엇을 해야 할지 몰라 행정이 마비상태임</li> <li>· 헬기도 구호물품을 가져다 줘도 이를 관리하고 배분을 잘 주체가 없음</li> <li>· 친분있는 사람은 쌀 한부대 더 가져가는 등 배분의 공정성이 지켜지지 못함</li> <li>· 컨테이너가 들어왔어도 전기 등 기반시설이 갖춰지지 않아 26기구분 컨테이너에 입주 기구는 5기구뿐</li> </ul>
백락	다양한 입장의 사람들	자원 봉사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대학교 봉사활동, 마을과 자매결연을 맺은 일반기업체 (삼성불산 등)</li> <li>· 가족 및 농지 복구에 큰 도움을 줌</li> <li>· 다양한 생필품을 전달해 줘서 고마움</li> <li>· 어떤 부부는 직접 피해지역에 와서 여관잡아 생활하며 복구활동을 도와줌</li> <li>· 순수하게 생색내지 않고 도와주는 사람들이 정말 고마움</li> </ul>
		책임과 책임 회피	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 군수님은 여러차례 직접 방문하여 복구를 약속함</li> <li>· 군의원은 나와보지도 않음, 바쁘다는 핑계로 계속 약속 어김</li> </ul>
	괴시봉사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농작물 수확시에 도움을 주길 희망하나 보통 수해 발생하고 1달 정도 지나면 봉사활동은 끊어짐</li> <li>· 방송이나 신문사에서 사진찍을 때만 요란하게 봉사하는 척하고, 취재가 끝나면 바로 사라지는 사람들</li> </ul>	
중재적 행동 (보상체계)	보상금	보상기준의 불합리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유실 130평당 50만원, 매물 500평당 50만원이라는 기준은 좀 더 세분할 필요 있음</li> <li>· 가족 임차, 반파 등의 기준을 좀 더 다양한 기준에 의해 세분해야 함</li> <li>· 보상금은 절대적으로 너무 부족한 액수임</li> </ul>
	구호 물품	적시성과 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 라면이 주로 많이 보급됨, 선풍기, 벽지 등 다양한 물품이 보급되긴 했으나 가정마다 필요한 물품이 다를 수 있음</li> <li>· 어떤 기업은 사전에 필요한 물품을 조사한 뒤 보급해주어 좋음</li> <li>· 수재발생후 즉시 공급되어야 하나 시기적으로 늦게 보급되어 어려움이 커짐</li> </ul>
	의연금	인식 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의연금(국민성금)이 무엇인지, 어떻게 지급되었는지 정확히 모르겠음</li> <li>· 혜택을 입은 건 사실인데, 정확히 뭘 어떻게 도와주건지 잘 모르겠음</li> </ul>
작용/ 상호작용전략	비판/ 대안제시	보상금 배분기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택소유자나 세입자나 똑같이 의연금이 지급되어야 함. 차별을 두는 것은 바람직 하지 않음</li> <li>· 재난책임기관을 소방방재청에서 좀 더 상급 기관으로 격상시켜야 함</li> <li>· 보상금의 지급은 피해주민의 상황에 맞추어 다양하고 차별적인 방법으로 지급될 수 있도록 융통성이 있어야 함</li> <li>· 어떤 경우는 현금이, 어떤 경우는 물품이나 지속적인 보호관리가 더 필요하기도 함</li> </ul>
		하천 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수해발생지역에 예산이 많이 들더라도 원천적으로 하천정비를 통해 수해 재발을 방지 할 수 있도록 원인제거를 해야 함</li> <li>· 장기적인 관점에서 재난방지를 위한 계획이 필요함</li> </ul>
	공동체 윤리의식의 함양	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가재난지역으로 선포된 지역에서 다른 군민을 위한 체육대회를 꼭 해야 하는가</li> <li>· 일시적 경제지원만으로 복구 및 이재민 삶의 회복은 이루어지지 않는다. 따라서 지속적인 관심이 필요하다</li> <li>· 각종 이재민을 위한 지원금과 구호물품이 적절히 전달되었는지 일선공무원에게 묻고 싶고, 담당 공무원의 윤리의식이 더욱 투철해져야 한다</li> </ul>	
결과	적용/ 부작용	십인십색 반응양식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사람에 따라 피해를 감당할 수 있는 capacity가 다름</li> <li>· 똑같은 피해를 입었다고 똑같이 보상금 주고 끝내는 건 안됨</li> <li>· 한번의 수재로 평생을 못 헤어날 수 있음</li> </ul>

<표 64>의 결과를 토대로 축코딩을 통해 구축된 패러다임모형은 <그림 6>과 같다.



<그림 6> 패러다임 모형

## (2) 맥락적 조건

맥락조건은 중심범주에 영향을 미치는 상황이나 문제를 만들어 내는 특수한 조건들로 작용/상호작용 전략을 다루고, 조절하고, 수행하며, 어떤 특수한 현상에 대응하기 위해 취해지는 구체적인 상황이다(Strauss & Corbin, 1990). 의연금 배분의 효율성 증대를 위해서는 재난 발생 현장에 대한 다양한 입장의 사람들을 이해할 필요가 있다. 수재가 발생했을 때 현장을 다녀간 사람들 혹은 기관은 학생 자원봉사자에서부터 병원, 군, 기업, 군수 및 담당 행정직원 등 매우 다양하다. 그러나 이들이 재난현장을 바라보는 시각과 방문의 목적에는 다소 차이가 있다. 이는 그들이 처해있는 상황에 따라 부가되는 책임의 종류와 크기가 달라질

수밖에 없기 때문이다. 따라서 순순히 이타적 목적에서 몸과 마음으로 이재민을 돕는 말 그대로의 자원봉사자도 있지만, 봉사라는 행위를 과시하기 위해 현장을 찾는 과시봉사자들도 존재하며, 이들의 존재는 이재민들의 정신적 스트레스를 가중시켜줄 수 있다. 또한 복구 및 재난관리의 일차적 책임을 지는 사람들로서는 자신에게 주어질 책임추궁을 면하기 위해 피해에 대한 분석 및 해석, 해결방법 제시 등에 미온적이거나 혹은 왜곡된 사건을 포함할 가능성도 크다.

### (3) 중심범주

의연금의 효율적 배분방안 모색을 위해 본 연구에서 중요하게 고려한 점은 의연금의 직접 수혜자가 되는 이재민의 입장에서 재난을 바라보자는 것이었다. 이재민에게 있어 재난은 경제적, 정신적, 환경적 모든 측면에 있어 심각한 스트레스와 혼돈을 가져다 주고 있으며, 이는 일시적이고 단편적인 보상을 통해서 쉽게 해결될 수 없다. 이에 본 연구에서는 중심범주를 “스트레스”와 “아나키(anarchy)”라 명칭하였다. 중심범주란 “여기서 무엇이 진행되고 있는가”를 나타내는 것으로 작용/상호작용 전략들에 의해 다루어지고 조절되는 중심생각이나 사건들이다 (Strauss & Corbin, 1990). 본 연구에서 현재의 보상체계를 통해서 경제적 피해의 매우 일부분만이 보상될 뿐이다. 정신적 측면의 피해 혹은 고통에 대해서는 관심을 기울이지 못했으며, 관심을 갖는 사람들조차도 이는 어쩔 수 없는 측면이라 포기해 온 것이 사실이다. 이 역시 중요한 원인은 예산부족이라 할 수 있다. 그러나 이재민들의 인터뷰 과정에서 일관되게 확인할 수 있는 것은 정신적 스트레스가 경제적 스트레스보다 적지 않으며, 문제는 정신적 스트레스로 인해 지속적으로 2차 경제문제 혹은 정신적 문제 등이 유발된다는 점이다. 이러한 스트레스는 치유하기 위해서는 보다 체계적이고 차별화된 지속적인 형태의 구호 프로그램이 필요하다. 그러나 재난이 발생하는 순간 현장은 무정부상태와도 같은 시스템불능상태에 빠지게 된다.

### (4) 중재조건

중재조건은 어떤 현상에 속하는 보다 광범위한 구조적 맥락으로서 특정한 맥락 안에서 취해진 작용/상호작용 전략을 촉진/조장하거나 제어하도록 작용한다

(Strauss & Corbin, 1990). 본 연구에서는 보상금, 구호물품, 의연금의 세가지 보상체계를 중재조건 혹은 행동이라 명칭하였다. 보상체계가 효과적으로 활용될 때 작용/상호작용 전략이 활발해지고 좀 더 긍정적인 결과를 가져오는데 기여할 수 있다. 그러나 현재의 보상체계는 그러한 중재적 역할을 충실히 하고 있지 못한 실정이다.

### (5) 작용/ 상호작용

작용/상호작용 전략은 사람들이 직면하게 되는 상황, 문제, 쟁점을 다루는 방식으로, 어떤 문제, 즉 현상에 대처하거나 현상을 다루기 위해 취해지는 의도적이거나 일상적인 행위이다(Strauss & Corbin, 1990). 본 연구의 분석결과 이재민들은 재난을 경험하면서 그 과정에 참여한 많은 사람들과의 관계, 문제해결의 원인분석 등을 통해 나름대로 비판의식을 형성하고 그를 토대로 앞으로의 재난관리 방향을 제시하고 있다. 첫째는 지원금 배분기준의 불합리성을 개선해야 한다는 점이며, 둘째는 수재의 원인이 되는 하천을 정비해야 한다는 점이다. 이를 위해 단계적 로드맵을 요구하고 있다. 마지막으로 이재민에 대한 이해와 배려 요구이다. 다양한 형태의 지원금이 충실히 이재민의 삶의 회복을 위해 쓰여 질 수 있도록 담당 공무원의 윤리의식을 당부하였고, 일회성으로 끝나는 이재민에 대한 연민의 시각이 가식적이라 느끼고 있었다. 한번 재난을 당하게 되면 재난 이전의 삶으로 돌아가는 것은 거의 불가능할 정도로 보여 진다. 이점을 늘 이재민 지원 사업 및 지원금 배분에 있어 잊지 말아야 할 첫 번째 assumption으로 삼아야 할 것이다.

### (6) 결과

결과는 어떤 현상에 대처하거나 그 현상을 다루기 위하여 취해지는 작용/상호작용 전략에 따라 나타나는 결과이다(Strauss & Corbin, 1990). 재난을 경험하며 이재민들은 개인이 처한 상황(context)과 개인특성(characteristics)에 따라 피해를 받아들이는 태도와 대처행동에 큰 차이를 보이게 된다. 십인십색이라 할 정도로 반응정도가 차이를 보이기 때문에 이재민 한 사람 한 사람에 대한 이해와 지속적인 관리가 주어지지 않는다면 일시적으로 제공되는 구호품이나 보상금은 충분한 효용을 달성하지 못한다. 따라서 물리적 척도에 의한 피해의 측정에만 국한되지 말고, 보다 다양하고 정교한 피해 측정 및 지원방법을 개발하는 일이 필요하다.

## 제2절 의연금 배분의 원칙과 합리적 지원 기준

### 1. 의연금 배분의 원칙

의연금 배분을 위한 새로운 합리적 지원 기준을 제시하기 전에 의연금의 배분과 관련하여 준수해야 할 원칙들을 다시 한번 고려해 보는 것이 필요하다. 먼저, 의연금 배분에 있어서는 사회적 공익성을 확보해야 한다. 의연금은 재난으로부터 피해를 입은 이재민을 돕기 위해 불특정 다수의 국민들이 내는 성금이다. 즉 재난이 발생한 상황에서 사회 전체의 이익이나 이재민을 불쌍하게 생각하여 위로를 하기 위해 자선의 목적으로 불특정 다수의 국민이 기탁하는 것이다. 따라서 의연금 지원은 이재민의 안타까운 재해 상황에 대한 위로의 성격과 함께 해당 피해 지역의 공동의 이익을 위한 성격이 함께 있다.

둘째, 의연금 지원에 있어서는 투명성 확보의 원칙이 준수되어야 한다. 이는 사회적 정의 차원을 논하기 이전에 재해의연금을 기부한 기탁자의 심리적 보상 충족을 위해서라도 투명하게 배분되어야 한다. 즉 의연금의 배분 방식 및 방안에 있어서 기탁자와 수혜자의 요구를 모두 고려할 필요가 있기 때문이다. 수혜자의 경우에는 의연금을 통해 경제적 보상, 심리적 보상을 받으며, 기탁자는 의연금 출연을 통해 심리적 보상을 받는다고 볼 수 있다.

셋째, 의연금 배분과 관련해서는 기탁자의 기탁 의도를 존중해야 한다. 의연금을 배분하는데 있어서 기탁자를 배제한 배분이 이루어져서는 안 된다. 즉 기탁자의 알 권리 충족과 기탁자의 관심과 의도를 존중해 줄 필요가 있다. 그리고 효율적 배분이 이루어져야 하는 동시에, 생색내기 용이 아니라 필요한 형태로 지급이 되도록 해야 한다. 그리고 투명한 조직 체계 구축은 어렵지만 공공서비스 전달에 있어서는 기탁자를 고려해야 한다. “기탁자 → 전달자 → 수혜자”의 과정에서 전달자는 기탁자의 의도를 존중하여 전달할 필요가 있다.

넷째, 의연금의 지원에 있어서는 필요한 서비스 전달의 원칙이 준수되어야 한다. 즉 의연금을 통해 이재민에게 서비스를 제공하는 경우에는 이재민이 필요로 하는 서비스를 가공해서 제공해야 한다. 공급자 중심의 서비스 전달체계로부터 의연금의 수요자인 이재민이 필요로 하는 서비스를 전달해주는 체계로의 전환이 요구된다. 수요자 중심 서비스 전달 체계의 구축이 필요하다.



다섯째, 의연금의 효율적인 배분을 위해서는 의연금과 서비스의 이중 지원의 원칙이다. 현재는 위로금 성격의 의연금 제공만 이루어지고 있다 즉 이재민의 생계유지를 위한 응급지원이자 위로금 성격의 의연금 지원이 필요한 동시에 이와 함께 이재민이 필요로 하는 서비스를 제공해 줄 수 있는 방안을 고려해야 한다.

여섯째, 의연금 배분의 책임성과 의연금 운용의 전문성 확보의 원칙이다 먼저, 재해의연금을 사사로운 사익에 치우침 없이 공정하게 배분하는 한편 이재민에 대한 지원의 책임성을 확보하는 것이 요구된다. 특히 재해의연금 수혜자가 누락되거나 배제되는 경우가 없는지 조사하는 것이 필요하다. 다음으로 대규모 자금으로 남아있는 재해의연금 운용의 전문성을 확보하는 것이 필요하다 이는 향후 의연금 관리 및 운영 경비 부분을 의연금 운용의 이자 수익을 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 의연금 기탁의 동기를 유발하는 효과를 가져올 수 있기 때문이다

일곱째, 의연금 배분에는 향후의 재해의연금 모금의 원활화 원칙이 지켜져야 한다. 의연금은 공동체의 형성과 유지를 통한 상부상조의 미덕을 유지해나가는 방안이 되기도 한다. 따라서 재해의연금의 배분은 향후 모금이 활발하게 이루어질 수 있도록 하기 위해서 '모금이 잘 될 수 있는 배분'이 이루어질 수 있도록 배분 방안을 마련해야 한다.

## 2. 의연금 배분의 합리적 지원 기준

일반적으로 의연금 배분은 이재민의 피해정도 이재민 생활 여건 등을 종합 고려한 합리적 지원 기준 방안을 마련하는 것이 요구된다. 미국의 경우에는 의연금 지급의 고려 요인으로 '경제적 소득수준'과 '피해정도', '가족 수' 등이 있다 (Orenstein, 2007. 5. 9; Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9). 연방정부에서 마련한 Victim's Compensation Fund(피해자보상기금 또는 유가족보상기금)는 사망자의 생전 소득에 따라 차등 보상을 해주고 있다. 그러나 민간 단체인 United Way of New York City는 사망자에 따라 동일한 액수를 지원해 주고 있다. 미국의 경우, 의연금 지급의 가장 중요한 고려 요인은 '피해 정도'와 '가족 수'가 가장 중요한 기준이 되고 있다. 특히, 가족 수는 당장 입을 옷, 먹을 것, 주택 등을 정하는데 중요한 요인이 되며, 피해 정도는 현재 가장 시급히 필요한 것이 무엇인지를 파악할 수 있는 기준이 되기 때문이다(Vitale · Bailey · Nigrellov · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9). 예를 들면,

United Way of New York City의 경우에는 사망자에 따라 동일한 액수를 지원해 주고 있다. 미국의 경우, 재난 피해자에 대한 지원 방법이나 기준은 기관이나 단체별로 기준이 다르고 또 사례별로 기준이 다르다. 예를 들면, United Way of New York City는 Safe Horizon에 의연금을 지원하였으며, Red Cross는 직접 의연금을 지급하였다. 또한 피해자들 중에는 불법체류자들이 많았는데, 이들은 신고를 하게 되면 불법체류자라는 사실이 밝혀질 것이 두려워 신고를 하지 않기 때문에 Safe Horizon 직원들이 직접 피해를 조사하고 지원을 해주었다(Orenstein, 2007. 5. 9).

또한 9·11 테러의 경우, United Way of New York City는 의연금 지급 대상을 9·11 테러로 인한 사망 또는 부상자, 9·11 테러로 인해 직장을 잃은 사람, 9·11 테러 장소 인근의 주택을 잃거나 환경악화로 인해 그 지역을 피한 사람 등 세 가지 종류로 구분하였으며, 현금으로 지급하였다(Orenstein, 2007. 5. 9). 그리고 홍수나 허리케인이 발생한 경우 피해자가 당장 필요로 하는 음식, 옷, 주택 수리 등과 같은 즉각적인 구호활동을 제시하면 모금이 되었다. 이렇게 모금된 의연금을 해당 활동에 사용하였다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry · Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

그리고 일본의 경우에는 국가의 조위금과 의연금의 지급에 있어서 피해자의 경제적 수준은 일반적으로 고려하지 않는 것이 일반적이다. 이는 국가의 조위금이나 민간의 의연금은 제도로써 기능하고 있는 것이 아니고 어디까지나 피해자에 대한 위로금의 성격을 지니기 때문이다. 즉, 모든 경우에 전혀 피해자의 개인적 상황을 고려하지 않는다고 할 수는 없지만 일반적으로 인적 피해와 주택피해를 기준으로 배분되고 있다(木村尙文 · 藤居一彦, 2007. 6. 19). 그리고 의연금 지급에 있어 고려하여야 할 가치로 형평성과 효율성이 있다. 그러나 형평성과 효율성을 둘 다 만족시키기는 매우 어려우며, 배분 기준 중에서 가장 중요한 가치중의 하나가 최대한 빨리 전달해야 한다는 것이다. 즉, 생활수준이나 피해정도를 고려하게 되면 의연금 지급이 지연될 수밖에 없기 때문에 형평성보다는 효율성에 중점을 두는 것이 일본의 실정이다(木村尙文 · 藤居一彦, 2007. 6. 19). 일본에서는 의연금의 배분 과정에서 생활수준이나 소득 격차에 따른 지원 정도의 차이로 인하여 갈등이 발생하고 있으며, 이에 대하여 세심한 배려가 필요하다. 그러나 현실적으로 이를 모두 고려하기는 매우 어렵다. 특히 일본의 의연금 지급은 생활수준과 소득 격차에 따라 지원금의 격차를 두기보다는 모두가 피해자라는

성격을 강조하고 있다(木村尙文·藤居一彦, 2007. 6. 19). 의연금의 배분 기준은 배분위원회에서 결정되며, 일반적으로 인적피해와 주택피해로 구분할 수 있다. 인적피해는 사망, 중상, 행방불명 등으로 구분되며, 주택피해는 전파, 반파, 일부 파괴 등 3가지 종류로 분류된다(熊谷有祐·阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 예를 들어, 이시가와 지진의 경우에는 모집금액이 총 23억엔이었으며, 이를 인적피해와 주택피해를 본 사람의 수로 균등하게 나누어 사망자 40만엔, 중상자 35만엔, 주택의 전파 70만엔, 대규모 반파 및 반파의 경우 35만엔, 일부 피해 1만5천엔을 지급하였다. 대체로 의연금을 배분하는 경우는 지진뿐만 아니라 화산분화 등의 경우에도 이러한 동일한 배분 방식이 적용되고 있지만(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18), 수해의 경우에는 건물 침수 등의 피해 상황이 포함되게 되므로 그 기준과 배분 금액이 달라질 수 있다(佐藤正夫, 2007. 6. 20). 이러한 배분 방식이나 기준은 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만 각 지자체에서 과거의 경험을 바탕으로 시행되는 것이 일반적이다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 그리고 인적피해를 입은 외국 국적의 이재민의 경우에는 불법 체류가 아니고 외국인 등록을 마쳤거나 등록을 하고 있으면 기본적으로 의연금을 지급하고 있다(長澤惠美子, 2007. 6. 18).

우리나라에서의 의연금 지급은 인명피해 주택피해, 생활터전이나 생계수단을 잃은 사람 등을 대상으로 지원하고 있으나 보다 효율적으로 적용할 수 있는 합리적인 기준의 설정이 요구되고 있는 실정이다. 이러한 합리적인 기준으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 인명피해를 기준으로 한 형평성 있는 배분 기준의 마련이 요구된다. 이는 의연금이 지니는 자선의 의미를 충족시키는 것이 한편 위로금의 성격을 반영한 배분이 이루어지는 것이 필요하기 때문이다. 인명피해의 경우에 소득이나 직업에 따른 차등 배분이 이루어지는 경우에 희생자 가족에 대한 위로의 성격보다는 갈등과 불신을 가져올 수 있기 때문이다.

둘째, 주택피해를 기준으로 한 형평성 있는 배분 기준의 마련이 요구된다. 주택의 소유자와 세입자를 기준으로 차등적인 위로금의 지급이 이루어지는 경우에 의연금을 기탁한 의연금 기부자의 본래의 의도를 훼손하는 것인 한편 사회 공익이나 사회 정의 차원에서 의연금 수혜의 빈익빈 부익부의 가중 현상을 가져오게 될 것이기 때문이다.

셋째, 의연금 지급의 효율성과 신속성의 충족이다 이재민에 대한 서비스 지원이나 물품 지원과 달리 의연금의 위로금 성격의 목적을 달성하기 위해서는 동일

한 피해를 입은 이재민에게 신속하고 효율적으로 배분이 이루어지는 것이 필요하다. 다만, 이재민의 정상생활 복귀의 경우에는 필요한 서비스를 장기적 관점에서 지원하는 것이 요구된다.

넷째, 지정기탁 의연금 허용이 요구된다. 최근 들어 특정한 재난이나 지역민, 피해대상자, 피해 시설 등을 위하여 의연금의 활용 및 용도를 지정하여 기탁하고자 하는 지정기탁 의도를 밝히는 기탁자가 증가하고 있다. 이러한 경향은 다른 선진국의 경우에서도 일상적으로 나타나는 현상으로서 이에 대한 대응방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉 지역간 의연금 배분의 차별화 현상이 크게 나타나지 않는 제한된 범위에서 의연금의 용도나 지원 대상 시설 등을 지정하여 기탁할 수 있도록 하고 이를 전체 모집된 의연금의 전체 액수의 일정 비율(예: 10%이내)의 범위 내에서 활용할 수 있도록 하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

### 제3절 직접지원과 관련된 효율화 방안

#### 1. 의연금 모금액 중 직접 지원액의 하한선 설정

재난 피해를 입은 이재민을 위로하고 정상생활로 복귀하는데 도움을 주고자하는 의도에서 모금된 의연금의 효율적 지원과 관련하여 제기되는 쟁점으로는 현재와 같이 의연금을 현금으로 직접 지원하는 방식과 중·장기에 걸쳐 서비스로 지원하는 간접 지원하는 방식의 필요성이 제기된다. 이 같은 지원방식의 이원화와 관련하여 직접 지원액과 간접 지원액의 비중에 관한 논의가 필요한 실정이다. 즉 현재 모금되는 전체 모금액 중의 일정 비율 이상을 의무적으로 직접 지원액으로 하는 경우에 있어서 예를 들면, 80%이상의 비율은 현금 지급 방식을 통한 직접 지원하는 방안을 제시할 수 있다. 이러한 비율은 향후 보다 구체적인 연구 및 논의를 통해 설정하는 것이 필요하다고 판단된다.

#### 2. 생활 재건 자금의 장기 분할 지급 및 지급 방식의 다양화

이재민에 대한 생활 재건 자금을 지원해 주는 경우 일시에 현금으로 지급하는 것보다 장기에 걸쳐 분할 지급하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들면, 미국의 United Way of America는 \$10,000의 의연금을 지급할 경우, 한 번에 그 돈을 모두 지원한 것이 아니라 \$2,500씩 기간을 두고 지급한다. 이는 의연금을 현금으로 당장 주는 것도 중요하지만, 가족들이 정상적으로 살아가는 것이 장기적으로 중요하기 때문에 직업을 구하는데 필요한 자금, 다른 자원봉사자에 대한 활동비, 건강보험 미가입자에 대한 병원비 지원, 정신적 심리치료나 카운슬링, 법적인 소송비용 등이 필요하기 때문이다. 즉 의연금 지급액수는 모금된 액수에 따라 재난피해자가 많이 받을 수도 있고, 적게 받을 수도 있다(Orenstein, 2007. 5. 9).

또한 생활 재건 자금을 지원해 주는 경우, 현재와 같은 현금 지급 방식을 다양화 할 필요성이 있다. 예를 들면, American Red Cross는 과거의 현금 지급 방식 대신에 직불카드(debit card)를 제공하고 있다. 직불카드(debit card)에는 피해 정도와 가족 수에 따라 차등지원 되는 액수가 적립되어 있으며, ATM 기계를 통해 현금으로 뺏을 수도 있으나, 주류, 담배, 무기 등의 구매에는 사용할 수 없다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

### 3. 주택 소유자와 세입자에 따른 이재민 위로금 지급 차등화 폐지

일반 재난지역의 경우에는 소방방재청 훈령 제79호 의연금품 관리·운영규정 (§5①)의 위로금 지급 기준에 의하면, 이재민에 대한 위로금의 지급 기준은 다음과 같다. 첫째, 재해로 인한 사망자 유족 등에 대한 의연금으로 사망·실종자 유족의 경우, 세대주는 1,000만원, 세대원은 각 500만원, 부상자(산업재해보상보험법령의 규정에 의한 신체장애등급 7급이상)의 경우는 세대주는 500만원, 세대원은 250만원이다. 둘째, 재해로 인한 주택침수·파손에 대한 의연금의 경우는 주택전파의 경우 세대당 500만원, 반파는 세대당 250만원, 그리고 주택침수는 세대당 100만원이다. 셋째, 재해로 인한 생계지원 대상피해에 대한 의연금이 있어서는 생계지원과 학자금 면제를 받은 농가·어가·임가·염생산가로 하여 세대당 100만원, 소상공인의 피해는 세대당 100만원으로 규정하고 있다(의연금품 관리·운영 규정, 제5조). 한편, 재해구호협회장은 의연금의 모금 금액에 따라 소방방재청장과 협의하여 지급기준을 달리할 수 있도록 규정하고 있다.

여기서 주택 파손 세대에 대한 위로금 지급은 세대주 지원금의 50%를 세입자에게 지원하고 있다. 그러나 이는 이재민 사이의 분쟁과 갈등을 유발하는 경향이 있으며, 의연금 기탁자의 기부 의도는 위로금 지급에 있어서 주택 소유자와 세입자의 구분을 원하는 것으로 볼 수 없어 차등 지급을 폐지하고 동일한 금액의 배분이 요구된다.

현재 세입자의 경우 단독주택의 경우 독채 세입자와 방 1칸 세입자의 경우 위로금 지원액에 있어서 세입자 유형 구분 없이 동일한 금액의 위로금이 지급되고 있다. 그리고 자가 소유자의 경우에도 재산 유무 또는 주택 규모 차등화 여부에 관계 없이 지원되고 있는 점을 고려하면 동일 액수의 지원이 요구된다고 볼 수 있다. 또한 기탁자의 경우 피해자의 재산 유무나 주택 소유 여부를 판단하여 기탁한 것이 아니고 동시에 피해자에게 차등 지원할 것을 의도하지 않았음을 고려하면 주택 소유 여부가 지원액 결정의 주요 변수가 될 수 없다. 다만, 전파와 반파의 경우에는 차등 지급 문제를 보다 깊이 있게 논의해 볼 필요가 있다.

### 4. 생계 지원을 위한 의연금 지급

현재 농작물 피해 등 생계 지원의 경우에는 지원이 이루어지지 않고 있다. 다만, 최근 소상공인의 경우에는 피해에 대한 지원이 이루어지고는 있으나 이는 소상공인에 대해 제한적으로 이루어지고 있다. 따라서 이와 관련해서는 국고 지원이나 보험을 통해 지원하는 방안이 논의되고 있으나 현재는 국고 지원액이 없는 실정이다. 따라서 전국재해구호협회에서 100만원씩 지원하고 있는 생계지원 부분 이외에 별도의 추가적인 국고 지원이 확대되는 것이 필요하다. 그리고 농민이나 어민의 경우 생계지원을 하지 않는 경우에는 결국 도시민 위주의 지원이 이루어질 수 있기 때문에 정부의 보조가 복구의 개념 차원에서 확대되어야 하며, 의연금은 위로금 위주의 직접 지원과 서비스 제공의 간접 지원 차원에서 이루어지는 것이 바람직하다.

## 5. 의연금 지원 대상의 확대 필요

현재 의연금 지원의 경우에는 정부의 국고 보조와 함께 보조를 맞추어 나가고 있다. 그러나 의연금은 정부의 세금 운용과는 달리 민간의 자발적 성금에 기초하여 이루어지고 있기 때문에 별도의 기준과 방향을 지니는 것이 필요하다. 예를 들면, 정부의 경우에는 외국인 노동자, 산업 연수생, 외국인 불법 체류자 등에 대한 국고 보조가 없지만, 의연금 지원의 경우에는 이들 외국인 이재민에 대한 지원 방안이 마련되는 것이 타당한 동시에, 이들 재난 피해를 입은 사회적 약자에 대한 보호방안이 마련되는 것이 필요하다. 이는 미국의 United Way의 경우에도 불법 체류자 등 외국인 피해자의 지원을 사회적 공익이나 인권 차원에서 지원하고 있다. 또한 국내의 경우 무허가 주택 소유자나 무허가 시설에 대해서는 국고 지원이 이루어지지 않고 있다. 의연금 지원과 관련해서는 이들 무허가 주택 소유자나 무허가 시설에 대해서도 사회적 공익과 사회적 정의 차원에서 의연금 지원이 이루어지는 것이 필요하다.

## 6. 의연금 지급 방식 및 절차의 효율화

첫째, 현재는 의연금 지원 기준을 상한제로 운영하고 있다. 예를 들면 전파의 경우 500만원 이하의 지원을 규정하고 있다. 그러나 이러한 상한제에 지원 기준의 설정이 과연 바람직한가에 대한 근본적인 의문을 제기해 볼 필요성이 있다.

이러한 상한제 입각한 지원액 결정에 따르는 경우, 전체 모금액 대비 1/3정도만 지원하게 되는 제도적 문제점이 나오기 때문이다. 따라서 동일 재난으로부터 피해를 입은 경우 동일한 액수를 지원한다는 원칙과 함께 기탁자의 의도를 반영해 줄 수 있는 방안과 범위가 제시될 필요가 있다. 즉 전체 모금 액수에 따라 일정한 기준액을 중심으로 탄력적으로 지원 액수를 결정하고 운영하는 방안이 논의될 필요가 있다. 표준 지원액 기준의 일정한 비율(20%~30%)의 범위 내에서 증액하여 지원할 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있으며, 의연금 차등 지원이 불가피한 상황이 있음을 고려해야 한다.

둘째, 의연금 지원 및 전달 주체의 변화가 필요하다. 현재 의연금 지원은 국가와 지방자치단체에 의존하고 있다. 즉 민간에 의한 지원이 가능해야 한다. 소방방재청에서 운영하고 있는 NDMS를 활용하여 직접 지원하는 방식을 고려하고 이재민도 국민에 의한 의연금 지원을 인식하고 인정하는 것이 필요하다 이는 재해구호협회의 자체 지원시스템 구축과 프로그램 운영을 통해 가능하며, 시민단체 상근자에 대한 교육을 통해 상호 협력 체계를 구축하는 것이 가능하다.

셋째, 의연금 지급 시 부족분이 발생하는 경우, 사회적 공익 달성 차원에서 국고 차입이 가능하도록 방안을 마련해야 한다. 의연금의 경우에는 국민의 자발적 성금에 기초하고 있기 때문에 정확한 모금액의 추산이 불가능하다. 이와 동시에 자연재난에 의한 예상 피해액의 추산이 불가능하기 때문에 향후 의연금 지원의 상황이 가변적임을 고려하면, 국고 차입 등이 가능하도록 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 직불카드의 이용을 통한 장기 분할 지급 방식도 도입하는 것이 가능하고 필요하다.



## 제4절 간접지원과 관련된 효율화 방안: 수혜자 중심의 이재민 지원 방안 및 지원가능 사업

### 1. 이재민에 대한 의료서비스 지원 사업

독일의 경우 자선단체나 지방자치단체가 지원금을 지원해주는 것이 주목적이 아니고 신청서에 의거해 재난 피해 발생 이전의 상태로 재건하도록 지원해 주는 역할이 필요하다. 이를 위해서는 주거시설에 대한 지원도 있지만, 의료서비스의 제공도 지원 서비스의 일환으로 주목받고 있다. 이는 일본의 경우에도 긴급지원을 시작하는 시기부터 가설 주택을 건설하는 동안 고령자나 아동에 대한 치료가 매우 중요한 문제로 대두되며, 이에 대한 노력, 활동, 비용을 정부가 적극적으로 부담하고 있지 않은 실정이다. 따라서 의연금 모집단체가 이에 대한 대안을 마련하는 것이 필요하다(阿部 陽一郎·熊谷有祐, 2007. 6. 18).

따라서 의연금을 통해 이재민을 지원해 주는 방안의 일환으로 이재민에 대한 의료서비스의 지원이 요구된다. 이를 위해서는 병원, 제약회사 등에 대해 재해 현장에의 출동이나 의약품 지원 등을 요청하고 이에 대한 사후정산을 하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

### 2. 이재민에 대한 장기 자원봉사 단체 지원 사업

이재민의 재화와 재건을 돕기 위해서는 지속적이고 장기적인 차원의 위로와 실질적 지원이 요구된다. 그러나 재해 현장에서의 자원봉사 활동이 재난 발생 후 20여일에 집중되는 경향이 있다. 2002년 태풍 루사 당시 9월 2일부터 30일동안 투입된 자원봉사자의 84.4%에 해당하는 106,627명이 재난 발생 후 15일 동안 집중되었음을 알 수 있다(이재은 외, 2006: 502-503). 따라서 이재민에 대한 자원봉사 서비스의 지속성 확보를 위해서 이재민 지원을 전담하기 위한 사회봉사 단체에 대한 지원을 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다.

이재민 자원봉사 활동은 일반적인 봉사활동과는 달리 거주지보다 거주지 이외에서 활동하는 경우가 더 많으며 대규모 재난인 경우 외부에서 온 자원봉사자가 대부분을 차지한다는 점에서 일반적인 자원봉사 활동과 차별성을 지닌다. 그러나

재난지역에서 복구상황을 지켜보면서 재난피해자에게 시기에 맞는 활동을 지원하는 것은 지역의 상황을 잘 알고 있는 주민이 아니면 할 수 없는 영역이므로 재난발생 후 지역주민의 활동이 재해구호활동에 있어서 중심축이 되어야 하며 외부 자원봉사자들은 재난지역의 주민들이 스스로의 힘으로 구호활동을 할 수 있는 시기까지 지역주민의 자립을 지원하는 역할을 해야 한다. 외부 자원봉사자의 경우 일반적으로 도로가 복구되어 재난지역에 진입이 가능한 시기에야 활동을 시작할 수 있으므로 응급대응을 할 수 없는 한계를 지니기 때문이다.

시간의 흐름에 따라 자원봉사활동을 분류해보면 긴급구조기, 라이프라인 복구기, 생계복구기, 생애복구기 등 4 시기로 구분해볼 수 있다. 첫째, 긴급구조기는 재난이 발생한 직후로 인명구조 활동이 이루어지는 기간이다. 이 시기에는 일반 자원봉사자의 활동보다는 119와 함께 인명구조훈련을 받은 전문적인 자원봉사자의 역할이 두드러진다. 둘째, 라이프라인 복구기로 재난이 발생하여 지역이 고립되거나 주택 침수, 파손으로 인해 재난피해자들은 학교나 체육관 등과 같은 임시 대피시설에서 생활을 해야하는 시기이다. 행정기관의 구호활동은 두절된 도로 복구, 전기·수도·통신 등의 라이프라인 복구활동이 중점적으로 이루어진다. 자원봉사활동은 대부분 대피시설 지원활동으로 이루어지는데 피해지역 주민을 위한 긴급구호물품 전달과 급식 등과 같은 대피시설 지원활동을 주로 펼치거나 전문 의료봉사단의 의료봉사, 방역활동이 주로 이루어진다. 셋째, 생계복구기는 수해의 경우 물이 빠진 후 집으로 돌아갈 수 있게 되는 시기에 시작되며 전기, 수도 등의 라이프라인 복구가 끝나면 본격적으로 진행된다. 초기 활동은 침수된 주택에 대한 복구활동과 비닐하우스 철거, 농작물 복구 등 생계에 필요한 시설에 대한 복구활동 중심으로 이루어진다. 재난피해자는 마음의 상처를 치유하고 일상생활로 돌아가기까지는 기나긴 시간이 필요하므로 피해지역 주민들, 특히 고령자와 같은 사회적 약자에 대한 심리적 지원이 이루어져야 한다. 넷째, 생애복구기를 들 수 있다. 재해복구는 1~2년으로 마무리되는 것이 아니라 피해를 입은 사람들에게 대한 지원이 피해자 생애를 통해 지속적으로 이루어져야 한다는 관점을 갖는 것이 중요하다. 이 시기에는 재난 시 설치되었던 임시자원봉사센터의 활동도 종료되고, 피해지역도 안정화되어 일상생활로 돌아가게 되어 외부의 자원봉사활동은 마무리되어지므로 지역 주민을 중심으로 한 일상적인 봉사활동을 펼치면서 피해지역 주민의 생애를 통한 지원활동이 꾸준히 이루어져야 한다.

그리고 일반적으로 재난지역에서 자원봉사자는 재난지역에 대한 정보수집 및

제공, 일반적인 복구활동 등 다양한 활동을 펼치게 되는데 재난지역의 구호활동에 있어서 나타나는 구호물품의 중복, 편중등에 대한 문제점들은 무엇보다도 지역의 정보가 제공되지 않아 발생하는 것이 대부분이므로 재난지역의 정보수집 및 제공을 어떻게 해야 할 것인가를 행정기관 및 자원봉사센터 등 지역의 이해당사자(stakeholder)들과 함께 논의해나가야 한다. 또한 자원봉사자는 특히 장애인, 노인, 외국인 등 사회적 약자에게 관심을 가져야한다. 사회적 약자는 재난이 발생하면 대피에서부터 복구활동에 이르기까지 많은 어려움을 겪게 되므로 자원봉사활동은 사회적 약자에 대한 지원활동을 우선적으로 생각해야 한다.

또한 재난이 발생한 후 시간이 지날수록 재난피해자의 욕구는 다양해진다. 지구 환경 변화로 인해 아토피성 피부를 가진 어린이들이 늘어남에 따라 아토피성 피부를 가진 어린이를 위한 식품 보급 활동도 널리 확산되는 등 이재민의 요구는 끊임 없이 변화하고 있으며 그러한 다양한 욕구를 조사하고 개발하고 새로운 활동영역을 만들어야 재난피해자의 욕구에 맞는 활동을 전개할 수 있다.

### 3. “이재민 정상생활 복귀 프로그램” 사업

이재민들은 예기치 못한 재난으로 인해 생활의 터전을 잃고 소득의 급격한 감소와 상실을 경험하고 있다. 또한 재난 피해 복구 과정에서 대다수의 피해자들은 부채를 지게 됨으로써 재난 이후에도 상당기간 동안 경제적 어려움에 봉착하게 된다. 특히, 기초생활 수급권자이거나 차상위 계층 등 빈곤층의 경우에는 재난 피해의 영향을 더욱 심각하게 받게 된다. 따라서 이재민들이 일상의 정상 생활로 복귀할 수 있도록 이재민 지원을 제도화하는 것이 필요하다.

현재 국민기초생활보장법과 긴급지원제도에 의해 이재민들이 경제적 어려움을 당하는 경우, 국가로부터 최소한의 생계지원을 받을 수는 있지만, 여전히 많은 수의 이재민들은 국가의 제도적인 지원을 받지 못하는 상황에 있다. 특히, 차상위 계층의 경우에는 기초생활보장제도를 통해 지원을 받지 못하기 때문에 이들에 비해 더욱 힘든 생활을 하게 되는 경우도 있다. 따라서 이재민들이 최소한의 경제적 자립을 이룰 수 있도록 지원하는 이재민 정상생활 복귀 프로그램을 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 이러한 복귀 프로그램에서는 의료서비스 지원, 교통서비스 지원, 공공서비스 요금의 감면 등 장기간에 걸친 이재민의 피해 조사와 분석을 통해 재난 피해를 입은 이재민들이 정상생활로 복귀하는 데 필요한 서비

스 및 지원 내역을 파악하고 이를 심의하여 지원하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 이재민 각자가 처한 상황과 특성을 고려한 구호 방법 및 지원 방법을 결정하기 위한 '이재민 지원 (시뮬레이션) 프로그램'을 개발하는 것이 요구된다. 그리고 물적 피해와 더불어 정신적·심리적 피해의 회복을 위한 '이재민 사랑 심리 지원 사업'의 추진이 함께 이루어지는 것이 필요하다.

#### 4. 이재민 지원 서비스 전담 조직 체계 구축

현재 전국재해구호협회의 조직은 사무총장 산하에 기획관리팀, 사업팀, 구호팀으로 구성되어 있다. 첫째, 기획관리팀에서는 기획 업무와 관련하여 정책개발 건의 및 관련 법령의 제·개정, 협회의 기본 계획 수립 및 종합 조정, 사업계획 수립 및 예산 편성의 기능을 수행하고 있고, 회계와 관련해서는 결산 및 세무 업무, 기금의 관리 운영, 경리 회계에 관한 사항을 맡고 있다. 그리고 조직 및 인사 관리 업무, 회관 시설 및 임대 관리 등의 기능을 수행하고 있다.

둘째, 사업팀에서는 의연금의 모금 및 배분 업무로 의연금 모집의 기본계획 수립 의연금 모집 기법의 개발 및 실행 기부자의 관리, 의연금 관련 연구 조사 의연금 배분에 관한 사항, 그리고 의연금 모집과 관련된 각종 이벤트 사업을 실시하고 있다

셋째, 구호팀에서는 구호활동과 관련하여 구호활동의 기본계획 수립, 긴급구호 활동에 관련된 사항, 대외 협력사업을 실시하고 있다. 자원봉사와 관련하여 재해구호 자원봉사 활동 및 지원, 재해구호 자원봉사 교육, 재해구호 자원봉사 관련 조사 및 연구, 재해구호 협력 네트워크 구축, 자원봉사 활동 프로그램 개발 기능을 수행하고 있다. 의연품 및 재해구호 물품 세트와 관련하여 의연품의 모집 관리, 배분에 관한 사항, 의연품 기탁처의 개발 및 관리, 재해구호 물품 제작 및 위탁 계약 업무를 다루고 있다. 마지막으로 재해구호 물류센터와 관련해서는 구호물류 센터의 운영 계획 및 관리, 구호물자의 입출고 관리, 물류센터 시설 및 용역 관리, 재해구호물품 세트 제작, 보관, 지원, 자치단체 재해구호 물품 세트 공급의 기능을 수행하고 있다.

그러나 향후 의연금의 효율적 배분 방안의 일환으로 이재민 지원 서비스 사업을 수행하는 경우에는 이를 전담하는 조직 체계의 구축이 필요로 된다. 즉 이재민에게 제공되는 서비스의 전문화를 통한 효율적인 서비스 지원을 위한 조직이 신설되는 것이 필요하다.

## 5. 이재민 지원 서비스 인력의 전문성 확보 및 인력관리 시스템 구축

현재까지 전문성을 확보하고 유지해 온 의연금의 모금 및 배분 업무 이외에 의연금의 효율적 운용을 통한 이재민 지원 서비스 제공의 원활화를 위해서는 관련 분야 인력의 전문성을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다 이를 위해서는 재난관리 전반에 관한 교육 및 학습 프로그램을 이수하는 한편, 실제 현장에서의 참여가 요구된다. 또한 지원서비스의 수요자인 이재민 생활 영역의 각 필요 내용을 숙지하고 이와 관련된 단체 및 기관들과의 연계를 위한 활동성을 지닐 것이 요구된다.

또한 전국재해구호협회의 활동 영역이 확대되고 기능과 역할이 증대되는 한편, 사회적 차원의 공익을 증진하기 위한 노력이 요구되고 있다. 이를 충족시키기 위해서는 인력관리 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 즉 모집단계에서부터 채용, 훈련, 인사고과, 평가, 방출 및 퇴직까지에 이르는 전과정에 공통되는 내부 조직 관리의 틀을 새롭게 구축해야 한다. 이는 의연금의 모금 및 배분뿐만 아니라 교육, 홍보, 지원, 관리, 외부 관련 기관들과의 연계 등을 위해서는 변화하는 외부 환경에 적합한 인력관리시스템을 지니는 것이 요구되기 때문이다.

## 6. 이재민 지원 서비스 도우미 파견

태풍이나 홍수, 집중호우 등 각종 자연재난으로부터 피해를 입은 이재민의 경우 우 농촌이나 어촌에서 생활하는 고령자들이 대부분이다. 따라서 이재민들의 경우 자신이 손실을 본 재난 피해 현황의 사실 확인 조사나 관련된 정부의 조치에 대해 적극적으로 대응을 하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 또한 일상생활에서 해야 하는 일들에 대해 자포자기하거나 어려움을 겪는 것 또한 사실이다. 특히, 재난 발생이후 일정 기간동안에는 중앙정부나 지방정부의 이재민 구호 시스템이 무정부 상태에 빠지기 때문에 이를 극복하기 위한 외부 시스템의 보완이 요구된다. 따라서 유관기관들의 구성원을 대상으로 한 피해조사 교육이나 봉사 교육을 통해 전문 봉사 요원을 양성하고 이들을 활용한 이재민 지원 도우미 파견 제도를 운영하는 방안도 필요하다.

## 제5절 각종 재난대비 의연금에 대한 타당성 및 보유 방안

의연금 배분과 관련하여 제기되는 쟁점 중 하나는 특정 재해로 인해 피해를 입은 이재민을 위해 모금한 의연금을 일정 기준에 의거하여 사용한 후에 나머지 의연금은 향후의 재난 피해로 인해 발생할 수 있는 이재민 지원을 위해 사용할 수 있도록 적립해 두는 것이 타당한지 여부에 관한 것이다.

이와 관련하여 미국의 경우 United Way of America는 의연금과 관련한 기금을 운용할 때는 모금액 원금은 건드리지 않고 운용하고 있다. 다만, 일상적인 펀드의 일부 원금을 운용에 사용하고 있다. 9·11 테러의 경우에, United Way of New York City는 9월 21일에 ARS를 이용하여 모금을 시작하였으며, ABC, NBC, CBS 그리고 모든 주요 케이블 TV 들이 참여하였다. 특히, 영화배우 등 유명 인사들이 방송에 나와서 모금을 독려했고, 방송사에서는 ARS, 모금 콘서트 등 의연금 모금과 관련하여 드는 비용을 무료로 해 주었다. 그러나 9·11 테러의 심각성과 충격으로 인해 많은 의연금이 American Red Cross에 집중되었는데, 즉시 지원이 안되어서 비판을 받기도 하였다(Orenstein, 2007. 5. 9). 다음으로 미국 적십자(American Red Cross)의 기금제도를 살펴보면, 미국 적십자사의 기본 방침은 재난에 대해 구호활동에 필요한 만큼을 사용하고 모든 기부금을 다 쓰지는 않는다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

또한 9·11 테러 당시에 10억 달러(one billion dollars)가 모금되었으며, Katrina 당시에는 20억 달러를 모금하였다. 일상적인 American Red Cross의 구호활동에 사용한 이후에도 너무 많은 의연금이 남았기 때문에, 이를 운용할 위원회(committee)를 구성하였다. 9·11 당시에 위원회 의장은 전 상원의원 George Mitchell(former Senator)이었다. 일상적인 경우에는 들어온 의연금을 사용할 것인가는 American Red Cross의 Board of Governance에서 정한다. 그리고 이 Board of Governance의 멤버들은 외부 인사들이며, 본부뿐만 아니라 각각의 지부들도 Board가 있다. (Vitale, Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9). 다음으로 일반적인 구호활동을 수행하기 위한 기금으로서 Disaster Relief Fund가 있다. 의연금의 효율적인 모금을 위해서 최근의 재난을 활용하여 모금 활동을 전개하며, 일단 모금된 의연금은 Disaster Relief Fund에 적립되어 활용한다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9)

따라서 모집된 의연금은 해당 재해를 입은 이재민에게 일시에 전액 사용되기

보다는 향후의 지속적인 이재민 지원 사업의 수행과 의연금을 걷기 어려운 이재민을 위하여 적립해 두는 것이 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 의연금 배분과 관련해서는 자선을 위한 위로금 성격과 사회 공익 차원의 서비스 지원이 병행되는 것이 요구된다. 둘째, 의연금 모집의 특성상 재난의 규모에 관계없이 국민들을 대상으로 자주 의연금을 모집하는 것이 어렵다. 따라서 전국적 규모의 재난이 아닌 지역 재난의 발생 시에 발생하는 이재민을 위로하고 지원하기 위한 기금의 적립이 필요하다. 셋째, 해외 사례에서 나타난 바와 같이 적립된 기금의 운용을 통한 수익을 활용하여 추가적인 지원 서비스의 제공이 실질적인 이재민 지원에 유용성이 있다. 넷째, 재해 발생 시 모금을 완료하기까지는 3개월 정도 소요되기 때문에 그 전에 남은 의연금으로부터 적립된 기금을 지급하는 것이 의연금의 신속성을 확보할 수 있는 방안이 된다

이를 위해서는 현재와 같은 은행을 통한 법정 이자 수익보다 안정적이면서도 높은 과실을 얻을 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉 사회 공익적 성격의 대규모 기금 운용을 위하여 특례 수익의 보장, 안정적인 사회 기간산업에의 투자, 전문 투자 운용 회사에 의한 원금 보장 특례 조건 하에서의 투자 수익 등의 방안이 마련될 필요가 있다.

## 제6절 의연금 지원에 대한 공신력 확보 방안

전국재해구호협회는 약 45년 이상동안 사적 부조 차원에서 재난으로부터 피해를 입은 이재민을 위로하고 사회 공익 목적 달성을 위한 의연금 모집 및 배분에 관한 사업을 수행해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 이재민들은 의연금의 모집 및 배분사업의 주체인 전국재해구호협회에 관한 인지도가 낮은 것이 현실이다. 의연금의 모집 및 배분에 관한 사업 수행 조직에 대한 인지도가 낮은 것은 결국 의연금 배분에 관한 공신력을 낮게 해주는 요인이 된다 따라서 의연금 모집 및 배분 사업에 관한 국민적 신뢰도를 제고하기 위해서는 우선 사업 수행 기관인 전국재해구호협회의 인지도와 신뢰도를 높이는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위한 방안의 하나로 연예인이나 국민적 신뢰도를 확보하고 있는 인사를 활용한 홍보대사를 선정하고 이를 통한 기관의 대국민 신뢰도를 확보하는 방안이 추진될 필요가 있다. 즉 이미지 광고를 통한 의연금 모집 및 배분 기관인 전국재해구호협회의 대국민 신뢰도를 제고시키고 이를 통해 의연금 배분 사업의 공신력을 확보하는 방안을 고려할 수 있다.

또한, 현재의 의연금 모집 사업은 소극적·수동적 차원에서 모집이 이루어지고 있다. 이는 결국 배분 사업 역시 모집된 금액의 전달에 그치고 있는 것으로 판단된다. 따라서 의연금 기탁이 곧 홍보효과를 가져올 수 있도록 연계하여 추진하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.



## 제7절 의연금 배분위원회 운영방안

재해구호법의 개정에 따라 의연금품의 배분에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 전국재해구호협회의 이사회를 중앙배분위원회로 지정한다. 중앙배분위원회는 의연금의 사업 배분위원회의 비용 등 운영, 그 밖에 의연금의 사용에 관한 것으로서 배분위원장이 부의하는 사항에 대하여 심의·의결하도록 되어 있다.

이러한 중앙배분위원회의 구성 및 운영 방안을 마련하는 것이 최근 쟁점이 되고 있다. 이와 관련하여 외국의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국의 경우 의연금 배분 조직은 피해자를 지원하는 참여 기관들로 구성된 위원회를 통하여 이루어진다. United Way of America의 9·11 펀드의 경우를 살펴보면, United Way of New York City와 New York Community Trust(재단), 즉 두 기관이 함께 9·11 펀드를 운영하였으며, 운영에 필요한 직원을 별도로 채용하였다. 최상위 위원회인 이사회(Board)에는 United Way of New York City, New York Community Trust, 외부전문가(outside expert)들이 참여하여 결정을 하였다. 이사회의 의장에는 The Ford Foundation의 전 의장(former chairman)이 참여하였으며, 해당 지역의 기업인 등이 다양하게 참여하였다(Orenstein, 2007. 5. 9). 다음으로 미국 적십자사의 경우에는 모금한 의연금의 사용결정은 American Red Cross의 Board of Governance에서 정하는데, 이 Board of Governance의 멤버들은 외부 인사들이다. 본부뿐만 아니라 각각의 지부들도 Board가 있다. American Red Cross의 Board of Governance 구성원은 American Red Cross 직원이 아니고, 기업인, 시민 등의 외부 인사들이 Board의 구성원으로 참여하고 있다. 여기에서 이사회(Board) 자체가 의연금의 배분에 관련된 결정을 하는 것은 아니고, 향후 모금액수, 지원 액수 등 결과에 대해 보고를 받는 것이다. 일상적인 배분과 관련된 결정은 적십자사 조직 자체에서 하고 있다 언론은 적십자사의 활동에 대해 모니터링 역할을 수행하고 있다. 그리고 적십자사는 의회에 대해서도 책임을 지고 있다. 따라서 적십자사의 각 지부가 전국 본부(national office)에 보고를 하고, 본부는 Annual Report를 만들어서 의회와 이사회에 보고를 한다(Vitale · Bailey · Nigrello · Terry Danzig · Lobry-Boulanger, 2007. 5. 9).

둘째, 일본의 경우 중앙공동모금회, 적십자사, 지방자치단체 등이 모금한 의연금은 배분위원회로 보내지며, 이 배분위원회에서 결정한 기준에 따라 이재민들에게 지급된다(熊谷有祐, 2007. 6. 18; 佐藤正夫, 2007. 6. 20). 의연금 지급을 위한

배분위원회는 크게 도도부현의 배분위원회와 시정촌의 배분위원회로 분류할 수 있다. 의연금이 도도부현의 배분위원회에서 전달될 경우에는 도도부현 배분위원회에서 결정된 배분기준에 따라서 주민에게 전달해 주어야 하지만 시정촌 배분위원회에서 전달할 경우에는 시정촌 배분위원회의 결정에 따라 자율적으로 주민에게 배분할 수 있다(佐藤正夫, 2007. 6. 20). 일반적인 배분위원회의 구성은 의연금 모집 단체, 지방자치단체, 정부, 경제, 여성단체, 언론, 지식인, 연구자 등이 포함된다(阿部 陽一郎, 2007. 6. 18). 일반적으로 의연금 모집 단체는 배분위원회에 참여하지 않지만, 일본 적십자사는 다른 의연금 모집 단체에 비해 많은 참여를 하고 있다. 이사가와 지진의 경우, 배분위원회에는 일본 적십자사 이시가와현 지부 사무국장, 이시가와현 공동모금회 전문이사, 언론 관계자 2명(신문사 논설위원, 일본 방송협회 가나자와 방송국장), 피해지역의 지방자치단체장 4명, 이시가와현 부인단체 협의회 회장, 이시가와현 상공회의소 연합회 전문이사, 이시가와현 사회복지협의회 사무국장, 국립대학인 가나자와 대학 명예교수, 피해지역의 변호사, 현립 간호대학 교수, 이시가와 현 건강복지부장(관료) 등이 참여하였다(熊谷有祐, 2007. 6. 18).

그리고 일본의 경단련은 의연금 모금 및 물품제공 그리고 자원봉사단체 지원 활동 다양한 활동을 하고 있지만, 의연금 배분위원회에는 참여하지 않고 있다 이는 기부자와 배분자는 기본적으로 역할이 틀리며, 이는 경단련이 관여할 문제가 아니라고 생각하고 있기 때문이다. 즉, 경단련은 1300 여개의 회원기업에 대한 정보 제공과 이에 대한 조정 역할을 담당하고 있다(長澤惠美子, 2007. 6. 18).

이러한 외국의 사례에 근거하여 우리나라 중앙배분위원회의 운영 방안을 마련하면, 몇 가지 원칙을 설정할 수 있다. 첫째, 기부자와 모집자, 그리고 배분자의 의도와 역할이 다르다는 점을 인식해야 한다. 기부자는 자선의 목적, 모집자는 전달의 역할, 배분자는 의연금 지원의 역할이 있다 따라서 모집자가 배분위원회에 포함되어야 한다는 논리는 곧 기부자가 배분위원회에 포함되어야 한다는 논리의 연장선 상에 있는 것으로 이해된다. 이는 모집자 본연의 역할에서 벗어난 것으로서 배분위원회에는 배분의 전문성을 확보한 단체의 대표 학계 전문가, 이재민 대표, 다른 공익단체의 배분 전문가들, 그리고 공익 모니터 차원의 언론사 대표들이 공동으로 배분심의위원회에서 참여하여 의견을 교환하는 것이 바람직하다

둘째, 중앙배분위원회의 책임성이나 연속성을 확보하기 위해서는 임기가 있어야 한다. 모금에 참여했던 기관들의 대표들이 일시적으로 배분위원회에 참여하는

것만으로는 책임성을 확보할 수 없다.

셋째, 의연금 배분은 민간기관에 위임을 해야 하고, 국민의연금을 전문적으로 관리·모금을 담당하는 단체에 위임을 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현재 배분위원회의 구성과 운영이 논란이 되고 있다. 즉 정부는 모금을 개방하였기 때문에 배분위원회에 모금기관들이 참여하길 바라고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 전체 모금 단체가 배분위원회에 참여하는 것은 자선과 공익을 내세우는 의연금 배분위원회의 성격상 적합한 것이 아니다.

배분위원회 운영과 관련하여 소액 모금 단체의 경우에는 의결권이 없는 준위원의 자격을 부여하며 3년의 준위원자격 기간동안 활동 실적을 평가하여 정위원의 자격을 부여할 수 있도록 하며, 다시 3년 기간 동안 전체 모금액 대비 일정 비율 이하의 경우에는 준위원의 자격으로 복귀하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 즉 3년 기간 내에 직전년도 모금액 기준 2/1000~100/1000 이하의 경우 준위원의 자격을 인정하고, 전체 모금액 대비 100/1000 이상을 모금하는 경우에만 배분위원회의 정위원 자격을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 지방자치단체의 재난관리기금이 최근 3년간 보통세 수입액의 100/1000을 고려한 것으로서, 1회성의 모금활동을 통해 배분위원회에 참여하는 경우에 발생할 수 있는 문제점을 치유할 수 있다는 판단에 기초한 것이다.

## 제7장 결론

현재 의연금 배분 방안과 관련하여 중요하게 대두되는 쟁점은 현행 의연금 배분 제도의 개선 필요성, 수요자 중심의 다양한 구호를 위한 새로운 배분 사업 방향, 공정하고 신속한 의연금 배분 기준 방법 및 운영 등과 관련된 효율적인 지원체계를 구축하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 현행 의연金の 배분과 관련하여 제기되고 있는 쟁점 사항으로는 의연金の 용도 문제 현행 의연금 지급 기준의 확실성 문제, 의연금 배분 제도 개선의 필요성 문제 등이 제기되고 있다. 이러한 문제 제기로부터 수요자인 이재민을 중심으로 다양한 구호를 하기 위한 새로운 배분 사업의 방향은 우선 확실적인 의연금 배분 사업의 성격 개선, 이재민의 수요 파악, 공정하고 신속한 의연金の 배분 기준과 방법과 운영 등 효율적인 지원체계 구축, 의연金の 배분을 위한 효율적 배분 방안 및 세부 운영 방안 마련, 그리고 우리나라의 실정에 맞는 배분위원회를 운영 방안을 마련하는 것이 요구된다. 이러한 배경하에서 이 연구는 의연金の 효율적 배분 방안을 마련하고자 하였다.

이를 위해 이 연구에서는 먼저, 의연金の 유형을 재분류하여 지급의 범위를 설정하고자 하였다. 이는 시간적 범위와 공간적 범위를 기준으로 한 것으로서 첫째, 현재 재해 발생 지역에 대한 단기적 차원의 의연금 배분은 응급의연금(emergent donation)의 성격을 지닌다. 둘째, 현재 재해 발생 지역에 대한 중·장기적 차원의 의연금 배분은 재건의연금(recovery donation)의 성격을 지닌다. 셋째, 과거 재해 발생 지역에 대한 단기적 차원의 의연금 배분은 생활의연금(livelihood donation)의 성격을 지닌다. 넷째, 과거 재해 발생 지역에 대한 중·장기적 차원의 의연금 배분은 복지의연금(welfare donation)의 성격을 지닌다.

이와 함께 재해의연금의 배분과 관련하여 준수해야 할 원칙으로는 사회적 공익의 확보 원칙, 투명성 확보의 원칙, 의연금 배분과 관련하여 기탁자의 기탁 의도 존중의 원칙, 의연금의 지원에 있어서 필요한 서비스 전달의 원칙 의연金の 효율적인 배분을 위한 의연금과 서비스의 이중 지원의 원칙 의연금 배분의 책임성과 의연금 운용의 전문성 확보의 원칙 의연금 배분에는 향후의 재해의연금 모금의 원활화 원칙 등이 있다.

의연금 배분의 효율화 방안을 마련하기 위하여 미국과 일본을 대상으로 비교

연구를 수행하였다. 이러한 비교 연구를 위한 기준은 다음과 같다. 의연금의 모금 및 지원 방법, 지원 방식 및 지원 사업 프로그램, 의연금 지급의 고려 요인 및 지급 기준, 의연금 배분 조직의 구성 및 운영 의연금의 지급, 의연금의 기금 제도, 의연금 관련 정보의 공개, 의연금의 지정 기탁과 관련 사항이 그것이다. 이들 내용을 중심으로 미국과 일본의 사례를 비교 분석해 본 결과, 우리나라 의연금의 효율적 배분을 위한 방안을 제시하면 다음과 같다

첫째, 의연금 배분의 합리적 지원 기준 설정이다 일반적으로 의연금 배분은 이재민의 피해정도, 이재민 생활 여건 등을 종합 고려한 합리적 지원 기준 방안을 마련하는 것이 요구된다. 우리나라에서의 의연금 지급은 인명피해 주택피해, 생활터전이나 생계수단을 잃은 사람 등을 대상으로 지원하고 있으나 보다 효율적으로 적용할 수 있는 합리적인 기준으로는 첫째 인명피해를 기준으로 한 형평성 있는 배분 기준의 마련 주택피해를 기준으로 한 형평성 있는 배분 기준의 마련 셋째, 의연금 지급의 효율성과 신속성의 충족 넷째, 지정기탁 의연금의 허용 등이 있다

둘째, 의연금의 직접 지원과 관련된 효율화 방안으로는 첫째 의연금 모금액 중 직접 지원액의 하한선 설정, 생활 재건 자금의 장기 분할 지급 및 지급 방식의 다양화, 3. 주택 소유자와 세입자에 따른 이재민 위로금 지급 차등화 폐지, 생계 지원을 위한 의연금 지급, 의연금 지원 대상의 확대 필요, 의연금 지급 방식 및 절차의 효율화 등이 있다.

셋째, 간접지원과 관련된 효율화 방안을 수혜자 중심의 이재민 지원 방안 및 지원가능 사업 분야에서 모색해 보면 이재민에 대한 의료서비스 지원 사업 이재민에 대한 장기 자원봉사 단체 지원 사업, 이재민 정상생활 복귀 프로그램 사업, 이재민 지원 서비스 전담 조직 체계 구축, 이재민 지원 서비스 인력의 전문성 확보 및 인력관리 시스템 구축, 이재민 지원 서비스 도우미 파견 등이 있다.

넷째, 각종 재난에 대비하기 위한 의연금의 타당성 및 보유 방안 즉 특정 재난으로 인해 피해를 입은 이재민을 위해 모금한 의연금을 일정 기준에 의거하여 사용한 후에 나머지 의연금은 향후의 재난 피해로 인해 발생할 수 있는 이재민 지원을 위해 사용할 수 있도록 적립해 두는 것이 타당한지 여부에 관한 것이다. 이는 의연금 배분과 관련하여 의연금은 자선을 위한 위로금 성격과 사회 공익 차원의 서비스 지원이 병행되는 것이 요구되기 때문이다. 그리고 의연금 모집의 특성상 재난의 규모에 관계없이 국민들을 대상으로 자주 의연금을 모집하는 것이 어렵기 때문에 전국적 규모의 재난이 아닌 지역 재난의 발생 시에 발생하는

이재민을 위로하고 지원하기 위한 기금의 적립이 필요하다. 셋째, 해외 사례에서 나타난 바와 같이 적립된 기금의 운용을 통한 수익을 활용하여 추가적인 지원 서비스의 제공이 실질적인 이재민 지원에 유용성이 있다. 넷째, 재해 발생 시 모금을 완료하기까지는 3개월 정도 소요되기 때문에 그 전에 남은 의연금으로부터 적립된 기금을 지급하는 것이 의연금의 신속성을 확보할 수 있는 방안이 된다.

다섯째, 의연금 지원에 대한 공신력 확보 방안으로 의연금 지원 사업의 대국민 홍보 대사 활용 방안을 모색해 보았다.

마지막으로, 의연금 배분위원회 운영 방안을 위한 원칙으로는 첫째 기부자와 모집자, 그리고 배분자의 의도와 역할이 다르다는 점을 인식해야 한다. 둘째, 중앙배분위원회의 책임성이나 연속성을 확보하기 위해서는 임기가 있어야 한다. 셋째, 의연금 배분은 민간기관에 위임을 해야 하고, 국민의연금을 전문적으로 관리·모금을 담당하는 단체에 위임을 하는 것이 바람직하다. 이러한 원칙하에서 배분위원회 운영과 관련하여 소액 모금 단체의 경우에는 의결권이 없는 준위원의 자격을 부여하며 3년의 준위원 자격 기간동안 활동 실적을 평가하여 정위원의 자격을 부여할 수 있도록 하며, 다시 3년 기간 동안 전체 모금액 대비 일정 비율 이하의 경우에는 준위원의 자격으로 복귀하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 즉 3년 기간 내에 직전년도 모금액 기준 2/1000~100/1000 이하의 경우 준위원의 자격을 인정하고, 전체 모금액 대비 100/1000 이상을 모금하는 경우에만 배분위원회의 정위원 자격을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 지방자치단체의 재난관리기금이 최근 3년간 보통세 수입액의 100/1000을 고려한 것으로서, 1회성의 모금활동을 통해 배분위원회에 참여하는 경우에 발생할 수 있는 문제점을 치유할 수 있다는 판단에 기초한 것이다.

## 참고문헌

- 김국도. 1985. 법인설립과 조세문제. 서울: 한국법인문제연구소.
- 김병준. 2000. 한국지방자치론. 서울: 법문사.
- 김상규 외. 1994. 사회복지론. 서울: 형설출판사.
- 김소선. 2003. 근거이론 연구방법의 이론과 실제. 간호학 탐구. 12(1): 69-81.
- 김승권. 2002. 전국재해구호협회의 중·장기 발전방안. 한국보건사회연구원 정책 보고서 2002-38. 한국보건사회연구원·전국재해구호협회.
- 김형렬. 2000. 정책학. 서울: 법문사.
- 다산연구회 역주. 1988. 역주 목민심서 6. 창작과비평사.
- 박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구제활동과 수해대책. 서울학연구. 13(1): 153-190.
- 백종만. 1994. 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 사회복지공동모금회. 2004. 「우리나라의 재해·재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안」. 사회복지공동모금회 연구보고서.
- 소방방재청. 2005. 2005년도 재해구호사업 지침.
- 소방방재청. 2007. 「재해의연금 관리·운용 규정」. 소방방재청.
- 신경림 외. 2003. 근거이론 연구방법론. 서울: 현문사.
- 신선인. 2001. 재해 및 재난 구호시 요구되는 정신보건사회사업서비스에 관한 연구. 「정신보건과 사회사업」. 10: 61-83.
- 심성화. 2004. 우리나라의 이재민 구호정책에 관한 연구 - Gilbert와 Specht의 정책분석틀을 중심으로. 충북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 어윤배. 1975. 공동모금의 방향과 대책. 몽산 하상락교수 송수 논문집. 서울: 동원출판사.
- 엡센스국어사전. 1985. 서울: 민중서림.
- 오재호. 2005. 국가위기관리의 학문적 발전방안에 관한 학술대회 논문집 한국정책포럼.
- 유현정·남수정. 2006. 아나바다 사이트 참여자의 비윤리적 행동과 반응양식 : 근거이론적 접근. 대한가정학회지, 44(12): 189-201.
- 윤영득. 1997. 파트너십과 네트워크를 통한 지역산업정책. 경제학논집. 6(2): 251-277.
- 이계복. 2001. 재해관리와 효율적인 재해구호체계. 「방재행정 세미나, 제6회」. 행정자치부·국립방재연구소.
- 이대회. 2004. 정부 혁신을 위한 옛 제도 연구. 광운대학교 산학협력단.

- 이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안 - 수해이재민 구호를 중심으로. 부경대학교논문집. 5(1): 67-87.
- 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점분석 및 향후 방향 행정논총. 42(2): 147-169.
- 이재은. 2005. 국가 위기관리의 학문적 체계화의 의의와 필요성 한국위기관리논집. 1(1): 20-32.
- 이재은·양기근. 2006. 한국의 재해의연금 모금 및 배분체계 개선방향에 관한 연구. 미국·일본·독일·프랑스와의 비교를 중심으로 행정논총(서울대). 44(4): 339-372.
- 이재은. 2006. 「재난관리론」. 대영문화사.
- 이종수 편. 2000. 행정학사전. 서울: 대영문화사.
- 이주호. 2007. 「재해구호 정책네트워크 모형에 관한 연구」. 충북대학교 행정학석사학위논문.
- 이혁구. 1997. 우리나라 사회복지서비스 공급체계에 있어서 민간부문의 역할과 발전방향. 사회과학(성균관대). 44: 85-104.
- 재해구호법[전부개정 2007.1.26 법률 제8275호]
- 전국재해구호협회. 2004. 2004 전국재해구호협회. 서울: 전국재해구호협회.
- 전국해제구호협회 연보. 2004.
- 정호영. 1990. 사회복지기관의 모금실태에 관한 연구. 숭실대학교 석사학위논문.
- 중앙일보. 2005. 9. 7. 1면.
- 최창호. 1995. 지방자치학. 서울: 박영사.
- 최항순. 1993. 복지행정론. 서울: 신원.
- 표준어국어사전. 2007.
- 한동우·이재은·유태균·홍백의·노연희. 2004. 우리나라의 재해·재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안. 서울: 사회복지공동모금회.
- 행정자치부 국가재난관리시스템기획단. 2003. 국가재난관리 종합대책. 서울: 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.
- 황진수. 1996. 현대복지행정론. 서울: 대영문화사.
- Anisya Thomas and Lynn Fritz. 2006. Disaster Relief, Inc. *Harvard Business Review*, Nov 1: 114-122.
- Bimal Kanti Paul. 2006. Disaster relief efforts: an update. *Progress in Development Studies*. 6(3): 211-223.
- Certo. Samuel C. 1989. *Principles of Modern Management: Functions and Systems*(4th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Doury, C. M. 1972. Disaster and Charity: Some Aspects of Cooperative



- Economic Behavior, *American Economic Review*, 69(1): 142-151.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon. 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare State*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Glaser, B., & Strauss, A. 1965. *Awareness of dying*. Chicago: Aldine.
- Glaser, B., & Strauss, A. 1967. *Discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine.
- Gregory Kutz. 2007. *Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Prevention Is the Key to Minimizing Fraud, Waste, and Abuse in Recovery Efforts*. United States Government Accountability Office.
- Gronbjerg. K. 1993. *Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- Inui, K. 1996. The role of Volunteers with professional skills in the Reconstruction of urban areas. In J.F. Goater, (ed.) *Innovative urban community development and disaster management*. UNCRD, Nagoya
- Jalali, R. 2002. Civil Society and the State: Turkey after the earthquake. *Disasters*, 26(2): 120-139.
- King, C. Wendell. 1956. *Social Movement in the United States*. New York: Random House.
- Max Stephenson, Jr. 2005. Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making. *Disasters*. 29(4): 337-350.
- Morris, Saul S. 2003. The Allocation of Natural Disaster Relief Funds; Hurricane Mitch in Honduras. *World Development*. 31(7): 1279-1289.
- Mullen, P. D., & Reynold, R. 1978. The potential of grounded theory for health education research: Linking theory and practice. *Health Education Monographs*, 6(3): 280-294.
- Najam, Adil. 2000. The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*. 10(4): 375-396.
- Parker, L. D. & Roffey, B. H. 1997. Methodological themes Back to the drawing board: revisiting grounded theory and the everyday

- accountant's and manager's reality. *Accounting Auditing and Accountability Journal*, 10(2): 212-247.
- Rajib Shaw and Katsuihiro Goda. 2004. From Disaster to Sustainable Civil Society: The Kobe Experience. *Disaster*. 28(1): 16-40.
- Russell S. Sobel and Peter T. Leeson. 2007. The Use of Knowledge in Natural-Disaster Relief Management. *The Independent Review*. VI(4): 519-532.
- Smith, David H. 1988. The Nonprofit Sector. T. D. Connors. ed. *The Nonprofit Organization Handbook*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Steiss, Alan Walter. 2003. *Strategic Management for Public and Nonprofit Organization*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Strauss, Anselm L, & Corbin, Juliet M. 1990. *Basics of Qualitative Research : Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park, CA: Sage.
- Strauss, Anselm L, & Corbin, Juliet M. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Trattner, W. 1984. *From Poor Law to Welfare State*. New York: Free Press.
- Wegner, D.E. 1978. Community Response to Disaster: Functional and Structural Alternations. In E.L. Quarantelli (ed.) *Disasters: Theory and Research*. Sage, Thousand Oaks.
- Wehrich, Heinz. 1982. The TOWS Matrix: A Tool for Situational Analysis. *Long Range Planning*. 15(2).
- Wordon, Q., & Yitzhaki, S. 2002. Evaluating the impact of government programs on social welfare: the role of targeting and the allocation rules among program beneficiaries. *Public Finance Review*. 30(2): 102-103.
- Young, D. R. 1999. Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-government Relations in the United States. in E. T. Boris and C. E. Steuerle. eds. *Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.

<부록 1> 이재민 대상 설문조사지

# 설문지

안녕하십니까?

본 설문지는 이재민의 의연금과 관련된 기대와 성과, 만족을 측정하기 위한 것으로 각 질문에는 옳고 그른 답이 없으므로 평소에 느끼시는 대로 대답해 주시면 감사하겠습니다.

여러분 한분 한분의 응답은 매우 소중하게 다루어질 것이며, 모든 자료는 익명으로 통계처리에만 사용될 것이므로, 안심하시고 솔직하고 성의 있는 답변을 해 주시면 감사하겠습니다.

다시 한번 설문에 응해 주신데 대하여 감사드리며, 귀하의 앞날에 무궁한 발전이 있기를 기원합니다.

2007년 6월

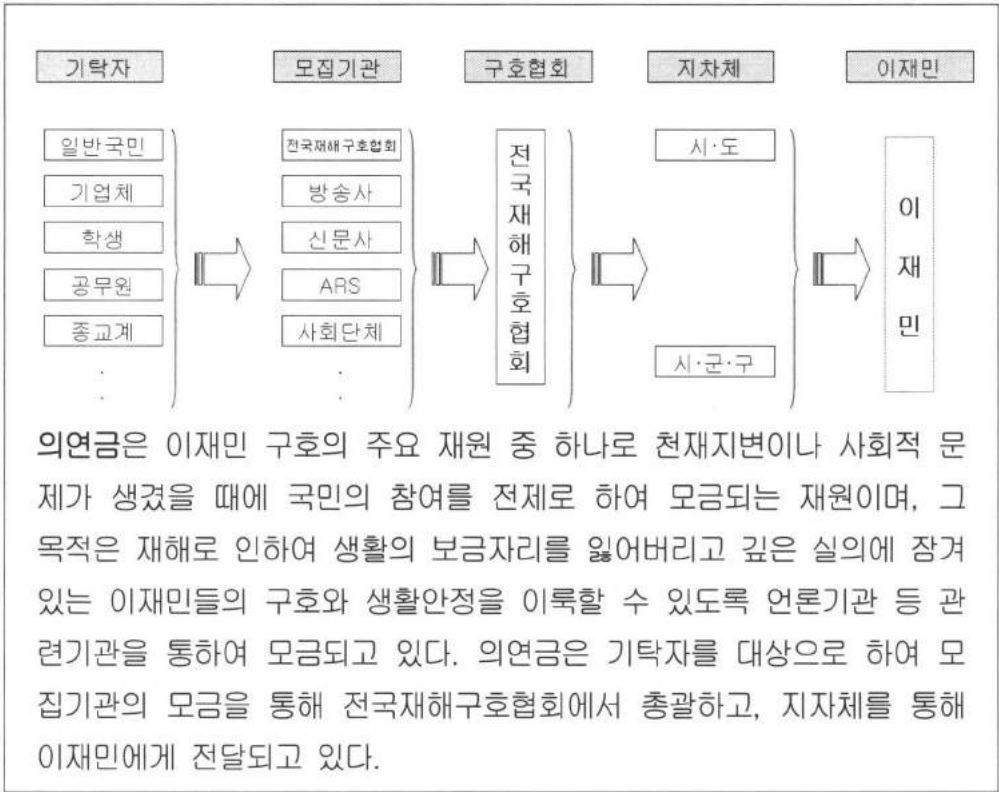
충북대학교 사회과학대학 행정학과 이재은 교수 드림

※ 이 조사와 관련하여 궁금하신 사항은 아래 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

361-763 충북 청주시 흥덕구 성봉로 410(개신동) 충북대학교 산학협력관 204호

TEL:(043)261-3337 FAX:(043)272-5798 E-mail: ncemri@chungbuk.ac.kr

<의연금 체계에 대한 설명>



1. 다음은 재해 당시 피해 현황 대한 질문입니다.

1. 당시 귀 닥의 피해액은 대략 얼마정도 었습니까?  
대략적 피해액: 약 \_\_\_\_\_ 만원
2. 당시 귀 닥의 인명피해는 몇 명이었습니까?  
사망 \_\_\_\_\_ 명, 부상 \_\_\_\_\_ 명
3. 당시 귀 닥의 인명 피해와 복구는 어느 정도었습니까?



문항	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1. 의연금은 나(이재민)의 생계안정에 도움이 되었다.					
2. 의연금은 나(이재민)의 정신적 안정에 도움이 되었다.					
3. 의연금은 나(이재민)를 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀할 수 있도록 도움을 주었다.					

IV. 다음은 의연금 지급방식에 대한 질문입니다. 해당하는 번호에 v 표시해 주십시오.

1. 귀하께서는 재해구호활동이 언제까지 이루어지기를 바라십니까?
  - ① 재해발생당시 긴급구호활동까지
  - ② 이재민들이 어느 정도 정상적이 생활을 영위할 수 있을 때까지
  - ③ 이재민들이 재해이전의 상태로 완전히 복귀할 수 있을 때까지
  
2. 귀하께서는 특정 재해에 의해 기부된 의연금이 어떠한 방법으로 사용되기를 바라십니까?
  - ① 해당 재해를 당한 이재민에게 모두 사용되어야 한다.
  - ② 의연금의 일부는 다음 재해에 대비하여 사용하는 것이 바람직하다.
  
3. 현재, 다양한 모금기관을 통해 모아진 의연금은 전국재해구호협회라는 기관으로 취합되어 이재민에게 현금으로 지급되고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대한 귀하의 의견은 어떠하십니까?
  - ① 현재의 현금 지급 방식이 적합하다.
  - ② 현금보다는 구호서비스(예:인명구조, 심리상담 등)나 구호물품의 형태로 지급되어야한다.
  - ③ 현금과 구호서비스나 구호물품이 모두 지급되어야한다.
  - ④ 기타( )
  
4. 현재는 재해 발생시 모금된 만긴기부금인 의연금이 정부지원금과 동일한 기준에 의해 일괄적으로 지급되고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대한 귀하의

의견은 어떠하십니까?

- ① 의연금도 정부지원금과 같은 목적과 취지로 모아진 기금이므로 동일한 기준으로 지급되어도 무방하다.
- ② 의연금은 민간기부금이므로 정부지원금과는 별도의 기준과 배분방식에 따라 지급되는 것이 바람직하다.

5. 현재 의연금을 정부지원금 지급기준에 준하여 피해정도를 고려해 동일한 액수를 현금으로 지급(예: 주택전파시 세대당 300만원지원, 주택반파시 세대당 150만원지원, 주택침수시 세대당 60만원지원)하고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대한 귀하의 의견은 어떠하십니까?

- ① 현재의 지급방식처럼 이해정도에 따라 동일한 금액이 지급되어야 한다.
- ② 재산소유에 따라 차등지원 되어야 한다.
- ③ 피해 정도와 재산소유에 따라 차등지원 되어야 한다.
- ④ 국가의 피해보상금은 동등지급 하더라도 민간 기부한 의연금은 차등지급하여야 한다
- ⑤ 기타( )

6. 귀하께서 기부하신 의연금이 어떻게 이재민에게 제공되길 원하십니까?

- ① 내가 지정한 재해의 형태(예: 수해, 화재 등)에 제공되길 원한다.
- ② 내가 지정한 재난피해지역에 제공되길 원한다.
- ③ 내가 지정한 재해서비스(예: 의료서비스, 상담서비스, 물품지급, 가옥수리 등)로 이재민에게 제공되길 원한다.
- ④ 재해관리기관에서 알아서 제공하길 원한다.

7. 귀하께서 기부하신 의연금이 어떻게 사용되고 있는지 알고 계십니까?

- ① 그렇다
- ② 아니다







<부록 2> 개인 기탁자 대상 설문조사지

# 설문지

본 설문지는 의연금 기부에 대한 기부자의 기대와 성과, 불일치, 만족을 측정하기 위한 것으로 각 질문에는 옳고 그른 답이 없으므로 평소에 느끼시는 대로 대답해 주시면 감사하겠습니다.

여러분 한분 한분의 응답은 매우 소중하게 다루어질 것이며, 모든 자료는 익명으로 통계처리에만 사용될 것이므로, 안심하시고 솔직하고 성의 있는 답변을 해 주시면 감사하겠습니다.

다시 한번 설문에 응해 주신데 대하여 감사드리며, 귀하의 앞날에 무궁한 발전이 있기를 기원합니다.

2007년 6월

I. 다음은 기부를 하시기 전에 귀하가 어떤 기대를 갖고 기부를 하시게 되셨는지를 알아보기 위한 질문입니다. 해당 칸에 V 표 해주십시오.

문 항	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
1. 나는 의연금 기부를 통해 시민으로서의 도덕적 의무와 책임을 다 할 수 있으리라 기대했다.					
2. 나의 의연금 기부 행위가 다른 사람들에게 모범이 될 것이라 기대했다.					
3. 나는 의연금 기부를 통해 세금공제를 받을 수 있을 것이라 기대했다.					
4. 나는 의연금 기부를 통해 내가 착한 사람으로 보여질 것이라 기대했다.					
5. 나는 의연금 기부를 통해 경제적 여유가 있는 사람으로 보여질 것이라 기대했다.					
6. 내가 기부한 의연금이 이재민의 생계안정에 도움이 될 것이라 기대했다.					
7. 내가 기부한 의연금이 이재민의 정신적 안정에 도움이 될 것이라 기대했다.					
8. 내가 기부한 의연금으로 이재민이 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀하는데 도움을 줄 수 있을 것이라 기대했다.					

II. 다음은 의연금 기부후 귀하가 느끼신 점들에 대한 질문입니다. 해당 칸에 V 표 해주십시오.





5. 귀하께서는 귀하가 기부한 의연금이 전국재해구호협회로 모여 이재민에게 지급되는 것을 알고 계십니까?

① 그렇다

② 아니다

V. 다음은 의연금 지급방식에 대한 질문입니다. 해당하는 번호에 v 표시 해주십시오.

1. 귀하께서는 재해구호활동이 언제까지 이루어지기를 바라십니까?

① 재해발생당시 긴급구호활동까지

② 이재민들이 어느 정도 정상적이 생활을 영위할 수 있을 때까지

③ 이재민들이 재해이전의 상태로 완전히 복귀할 수 있을 때까지

2. 귀하께서는 특정 재해에 의해 기부된 의연금이 어떠한 용도로 사용되기를 바라십니까?

① 해당 재해를 당한 이재민에게 모두 사용되어야 한다.

② 의연금의 일부는 다음 재해에 대비하여 사용하는 것이 바람직하다.

3. 현재, 다양한 모금기관을 통해 모아진 의연금은 전국재해구호협회라는 기관으로 취합되어 이재민에게 현금으로 지급되고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대한 귀하의 의견은 어떠하십니까?

① 현재의 현금 지급 방식이 적합하다.

② 현금보다는 구호서비스(예:인명구조, 심리상담 등)나 구호물품의 형태로 지급되어야한다.

③ 현금과 구호서비스나 구호물품이 모두 지급되어야한다.

④ 기타( )

4. 현재는 재해 발생시 모금된 민간기부금인 의연금이 정부지원금과 동일한 기준에 의해 일괄적으로 지급되고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대한 귀하의 의견은 어떠하십니까?

① 의연금도 정부지원금과 같은 목적과 취지로 모아진 기금이므로 동일한 기준으로 지급되어도 무방하다.

② 의연금은 민간기부금이므로 정부지원금과는 별도의 기준과 배분방식에 따라









<부록 3> 기업 기탁자 대상 설문조사지

# 설문지

본 설문지는 의연금 기부에 대한 귀사의 기대와 성과, 불일치, 만족을 측정하기 위한 것으로 각 질문에는 옳고 그른 답이 없으므로 평소 느끼시는 대로 대답해 주시면 감사하겠습니다.

여러분 한분 한분의 응답은 매우 소중하게 다루어질 것이며, 모든 자료는 익명으로 통계처리에만 사용될 것이므로, 안심하시고 솔직하고 성의 있는 답변을 해 주시면 감사하겠습니다.

다시 한번 설문에 응해 주신데 대하여 감사드리며, 귀사의 앞날에 무궁한 발전이 있기를 기원합니다.

2007년 6월

I. 다음은 기부를 하시기 전에 귀사에서 어떤 기대를 갖고 기부를 하시게 되셨는지를 알아보기 위한 질문입니다. 해당 칸에 V 표 해주십시오.

문 항	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1. 우리 기업은 의연금 기부를 통해 기업으로서의 도덕적 의무와 책임을 다 할 수 있리라 기대했다.					
2. 우리 기업의 의연금 기부 행위가 다른 기업들에게 모범이 될 것이라 기대했다.					
3. 우리기업은 의연금 기부를 통해 세금공제 혜택을 많이 받을 수 있을 것이라 기대했다.					
4. 의연금 기부를 통해 우리기업의 이미지를 높여줄 수 있을 것이라 기대했다.					
5. 우리기업은 의연금 기부를 통해 재무상태가 튼튼한 기업으로 보여질 것이라 기대했다.					
6. 우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 생계 안정에 도움이 될 것이라 기대했다.					
7. 우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 정신적 안정에 도움이 될 것이라 기대했다.					
8. 우리기업이 기부한 의연금으로 이재민이 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀하는데 도움을 줄 수 있을 것이라 기대했다.					

II. 다음은 의연금 기부후 귀사에서 의연금 기부를 어떻게 평가하시는지 알아보기 위한 질문입니다. 해당 칸에 V 표 해주십시오.

문 항	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1. 우리기업은 의연금 기부를 통해 기업으로서의 도덕적 의무와 책임을 다하였다고 생각한다.					
2. 우리기업의 의연금 기부 행위는 다른 기업들에게 모범이 되었다고 생각한다.					
3. 우리기업은 의연금 기부를 통해 세금공제 혜택을 많이 받을 수 있었다.					

문항	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
4. 의연금 기부를 통해 우리기업의 이미지가 높아졌다.					
5. 우기기업은 의연금 기부를 통해 재무상태가 튼튼한 기업으로 보여졌다.					
6. 우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 생계 안정에 도움이 되었다고 생각한다.					
7. 우리기업이 기부한 의연금이 이재민의 정신적 안정에 도움이 되었다고 생각한다.					
8. 우리기업이 기부한 의연금으로 이재민이 빠른 시간 내에 일상생활에 복귀하는데 도움이 되었다고 생각한다.					

Ⅲ. 다음은 의연금 기부에 대해 귀사의 만족을 알아보기 위한 질문입니다. 해당하는 칸에 v 표시 해주십시오.

1. 귀사는 의연금 기부 행위에 대하여 만족하십니까?
- ① 매우 만족한다                      ② 만족하는 편이다                      ③ 보통이다  
 ④ 불만족한다.                      ⑤ 매우 불만족한다.

2. 귀사에서 미래에 재해가 발생한다면 다시 의연금을 기부하실 의사가 있으십니까?
- ① 그렇다                      ② 아니다

Ⅳ. 다음은 의연금 기부에 대한 일반적인 사항을 묻는 질문입니다. 해당하는 번호에 v 표시 해주십시오.

1. 귀사에서는 의연금을 어느 기관에 기부하십니까?
- ① 방송사                      ② 공공기관(지방자치 단체 등)  
 ③ 신문사                      ④ 기타(                      )
2. 귀사에서는 의연금 기부를 어떤 방식으로 하십니까?

- ① 모금 기관에 직접 전달                      ② 계좌 이체                      ③ ARS 방식  
④ 기타(                      )

3. 귀사에서 의연금을 기부하게 된 가장 큰 동기는 무엇입니까?

- ① 사회에 무엇인가 환원을 하기 위해서  
② 건전한 시민으로서 도덕적 의무와 책임감에서  
③ 정기적인 기부가 언제고 닥쳐올 재해에 도움이 될 것이라고 여겨져서  
④ 연말정산 등 세금과 기타 비용을 낮추기 위해서  
⑤ 관계자의 요청으로  
⑥ 관행적으로 늘 해왔기 때문에  
⑦ 기타(                      )

4. 귀사에서 기부한 의연금이 전국재해구호협회로 모여 이재민에게 지급되는 것을 알고 계십니까?

- ① 그렇다    ② 아니다

V. 다음은 의연금 지급방식에 대한 질문입니다. 해당하는 번호에 v 표시 해주십시오.

1. 귀사에서는 재해구호활동이 언제까지 이루어지기를 바라십니까?

- ① 재해발생당시 긴급구호활동까지  
② 이재민들이 어느 정도 정상적인 생활을 영위할 수 있을 때까지  
③ 이재민들이 재해이전의 상태로 완전히 복귀할 수 있을 때까지

2. 귀사에서는 특정 재해에 의해 기부된 의연금이 어떠한 용도로 사용되기를 바라십니까?

- ① 해당 재해를 당한 이재민에게 모두 사용되어야 한다.  
② 의연금의 일부는 다음 재해에 대비하여 사용하는 것이 바람직하다.

3. 현재, 다양한 모금기관을 통해 모아진 의연금은 전국재해구호협회라는 기관으로 취합되어 이재민에게 현금으로 지급되고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대

한 귀사의 의견은 어떠하십니까?

- ① 현재의 현금 지급 방식이 적합하다.
- ② 현금보다는 구호서비스(예:인명구조, 심리상담 등)나 구호물품의 형태로 지급되어야한다.
- ③ 현금과 구호서비스나 구호물품이 모두 지급되어야한다.
- ④ 기타( )

4. 현재는 재해 발생시 모금된 민간기부금인 의연금이 정부지원금과 동일한 기준에 의해 일괄적으로 지급되고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대한 귀사의 의견은 어떠하십니까?

- ① 의연금도 정부지원금과 같은 목적과 취지로 모아진 기금이므로 동일한 기준으로 지급되어도 무방하다.
- ② 의연금은 민간기부금이므로 정부지원금과는 별도의 기준과 배분방식에 따라 지급되는 것이 바람직하다.

5. 현재 의연금을 정부지원금 지급기준에 준하여 피해정도를 고려해 동일한 액수를 현금으로 지급(예: 주택전파시 세대당 300만원지원, 주택반파시 세대당 150만원지원, 주택침수시 세대당 60만원지원)하고 있습니다. 이와 같은 지급방식에 대한 귀사의 의견은 어떠하십니까?

- ① 현재의 지급방식처럼 피해정도에 따라 동일한 금액이 지급되어야 한다.
- ② 재산소유에 따라 차등지원 되어야한다.
- ③ 피해 정도와 재산소유에 따라 차등지원 되어야 한다.
- ④ 국가의 피해보상금은 동등지급 하더라도 민간 기부한 의연금은 차등지급하여야 한다.
- ⑤ 기타( )

6. 귀사에서 기부하신 의연금이 어떻게 이재민에게 제공되길 원하십니까?

- ① 우리 회사가 지정하는 재해의 종류(예: 수해, 화재 등)에 제공되길 원한다.
- ② 우리 회사가 지정하는 재난피해지역에 제공되길 원한다.
- ③ 우리 회사가 지정하는 재해서비스(예: 의료서비스, 상담서비스, 물품지급, 가옥수리 등)로 이재민에게 제공되길 원한다.
- ④ 우리 회사가 지정하는 재해대상자(예: 학생, 장애인, 생활보호대상자 등)에게 제공되길 원한다.

⑤ 재해관리기관에서 알아서 제공하길 원한다.

⑥ 기타( )

7. 귀사에서 기부하신 의연금이 어떻게 사용되고 있는지 알고 계십니까?

① 그렇다

② 아니다

8. 귀사에서 기부하신 의연금이 어떻게 사용되고 있는지에 대한 정보를 모금기관에 요청하신 적이 있으십니까?

① 그렇다

② 아니다

9. 모금기관에서는 의연금의 배분 및 사용내역을 충분히 공개하고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다

② 그런 편이다

③ 보통이다

④ 그렇지 않다.

⑤ 매우 그렇지 않다

10. 현재 의연금의 전달은 전국재해구호협회(민간기관)로 모여, 정부를 통해 지원하고 있습니다. 이에 대한 귀사의 의견은?

① 공정성 및 투명성 측면에서 정부를 통하는 것이 적합하다.

② 기관의 신뢰성이 확보된다면 지원기관은 크게 중요하지 않다.

③ 기부자가 성금의 전달 기관을 지정할 수 있도록 할 필요가 있다.

④ 이재민에게 현실적인 도움을 줄 수 있는 공인된 기관이어야 한다.

⑤ 기타( )

11. 해외의 경우 현금뿐만 아니라 다양한 서비스가 지원되고 있습니다. 이와 관련하여 국내의 현금 지급방식에 대한 귀사의 의견은?

① 이재민에게 유용하다면 반드시 현금으로 지급할 필요는 없다.

② 객관성과 투명성 측면에서 개인에게 지급되는 성금은 현금으로 전달되어야 한다.

③ 형평성 고려의 측면에서 현금과 현물의 지급 방식이 현행 체제를 유지해야 한다.

④ 기부자가 성금의 용도를 지정할 수 있도록 해야 한다.

⑤ 이재민에게 제대로 전달된다면 어떤 방식이든 상관없다.

\*\*\*\*\* 설문이 종료되었습니다. 감사합니다. \*\*\*\*\*

<부록 4> 심층면접조사대상자

미국

Jane Fincke Orenstein(jorenstein@uwnyc.org) 212-251-4115

[Senior Vice President; Administration, United Way of New York City]  
(2007. 5. 9. 12:00 - 13:40) United Way of New York City, Office(2nd Fl.)

Paul Vitale(vitalep@nyredcross.org) 212-875-2332

[Senior Director; Finance, American Red Cross in Greater New York]  
(2007. 5. 9. 14:30 - 16:30) American Red Cross, Office(3rd Fl.)

Connie Bailey(baileyc@nyredcross.org) 212-875-2257

[Senior Director; Disaster Services & Support, Disaster Planning & Response,  
American Red Cross in Greater New York]  
(2007. 5. 9. 14:30 - 16:30) American Red Cross, Office(3rd Fl.)

Al Nigrello(nigrelloa@nyredcross.org) 212-875-2483

[Director; Direct Marketing, Development, American Red Cross in Greater New York]  
(2007. 5. 9. 14:30 - 16:30) American Red Cross, Office(3rd Fl.)

Terry Danzig, LCSW(danzigt@nyredcross.org) 212-875-2156

[Director; Client Services, Disaster Planning & Response, American Red Cross  
in Greater New York]  
(2007. 5. 9. 14:30 - 16:30) American Red Cross, Office(3rd Fl.)

Christophe Lobry-Boulanger(lobry-boulanger@nyredcross.org) 212-875-2016

[Volunteer Program Manager; International Services, American Red Cross in  
Greater New York]  
(2007. 5. 9. 14:30 - 16:30) American Red Cross, Office(3rd Fl.)

일본

阿部 陽一郎(y\_abe@c.akaihane.or.jp) 03-3581-3846

[企劃廣報部副部長, 企劃課長, 中央共同募金會]  
(2007. 6. 18 10:00- 12:00) 日本 社會福祉法人 中央共同募金會 5층 회의실

熊谷有祐(y\_kumagai@c.akaihane.or.jp) 03-3581-3846

[企劃廣報部主事, 中央共同募金會]  
(2007. 6. 18 10:00- 12:00) 日本 社會福祉法人 中央共同募金會 5층 회의실



長澤惠美子(nagasawa@keidanren.or.jp) 03-5204-1620

[社會第二本部 企業・社會グループ副長, 日本經濟團體連合會]

(2007. 6. 18. 13:30 - 15:00) 社團法人 日本經濟團體連合會(7층 회의실)

木村尙文(n-kimura@jrc.or.jp) 03-3437-7080

[總務局 組織推進部次長 兼 指導課長事務取扱, 日本赤十字社]

(2007. 6. 19. 10:00 - 12:00) 日本赤十字社(5층 회의실)

藤居一彦(ka-fujii@jrc.or.jp) 03-3432-5507

[總務局 組織推進部 指導課 法人係長, 日本赤十字社]

(2007. 6. 19. 10:00 - 12:00) 日本赤十字社(5층 회의실)

渡部 元(gen.watanabe@cao.go.jp) 03-5253-2111

[內閣府 政策統括官(防災担当) 付 參事官(災害豫防担当) 付 參事官補佐]

(2007. 6. 19. 13:30 - 15:30) 日本 社會福祉法人 中央共同募金會 5층 회의실

佐藤正夫(長岡市 福祉保健部 福祉總務課 課長) 0258-35-1122

(2007. 6. 20. 13:30 - 15:30) 長岡市(3층 중회의실)

草間賴雄(長岡市社會福祉協議會 山古志支所 支所長) 0258-41-1180

(2007. 6. 20. 16:30 - 17:40) 長岡市社會福祉協議會 山古志支所(2층 경작업실)

稻垣 文彦(staff@cf-network.jp) 0258-30-3460

[中越復興市民會議 事務局長]

(2007. 6. 20. 16:30 - 17:40) 長岡市社會福祉協議會 山古志支所(2층 경작업실)

#### 한국(전문가 심층면접)

김재호 팀장(전국제해구호협회)

(2007. 4. 17. 16:00 - 18:00) 충북대학교 사회과학대학 2층 교수회의실

배천직 대리(전국제해구호협회)

(2007. 4. 17. 16:00 - 18:00) 충북대학교 사회과학대학 2층 교수회의실

김진호 사무총장(전국제해구호협회)

(2007. 4. 25. 13:35 - 16:40) 충북대학교 사회과학대학 2층 교수회의실

(2007. 7. 5. 17:00 - 18:00) 전국제해구호협회 회의실

김삼렬 대리(전국제해구호협회)

(2007. 7. 5. 17:00 - 18:00) 전국제해구호협회 회의실

한국(이재민 심층면접)

- 조부식 이장(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 011-487-5392  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 김성배(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-5617  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 송석범(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-5513  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 박금석(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-5431  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 김의웅(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-5559  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 정하원(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 011-486-8012  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 정석훈(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-5696  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 유갑열(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-5667  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 정하범(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-6969  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 권 열(충북 진천군 백곡면 대문리 수문마을) 043-532-2700  
(2007. 6. 10. 14:00 - 15:30) 대문리 수문마을 마을회관
- 이상배 이장(충북 진천군 백곡면 명암리) 011-286-7956  
(2007. 6. 10. 16:00 - 17:30) 이상배 이장 자택
- 진순임 부녀회장(충북 단양군 영춘면 동대1리) 011-9828-7402  
(2007. 6. 30. 14:00 - 15:30) 동대1리 마을회관
- 정갑순(충북 단양군 영춘면 동대1리) 011-9425-7404  
(2007. 6. 30. 14:00 - 15:30) 동대1리 마을회관
- 이원순 총무(충북 단양군 영춘면 용진리) 043-423-7247  
(2007. 6. 30. 16:00 - 17:30) 용진리 마을회관
- 이덕면(경남 진주시 명석면) 011-830-1093  
(2007. 7. 6. 11:00 - 12:00) 명석면사무소

김석희 이장(경남 김해시 장유면 응달리 태정마을) 017-559-5215

(2007. 7. 6. 14:00 - 16:00) 태정마을 마을회관

최대오 이장(경남 양산시 원동면 용당리 당곡마을) 011-858-5496

(2007. 7. 7. 10:00 - 12:00) 당곡마을 마을회관

이원기 이장(경북 성주군 성주읍 성산5리) 011-9595-9191

(2007. 7. 7. 14:00 - 16:00) 이원기 이장 자택

김성욱 회장(강원도 평창군 진부면, 이재민 컨테이너 하우스촌) 011-367-7554

(2007. 7. 21. 13:00 - 15:00) 컨테이너 하우스촌(진부면 체육시설공원 內)

신일승(강원도 평창군 진부면 거문리)

(2007. 7. 21. 16:00 - 17:30) 신일승씨 자택



---

---

의연금의 효율적인 배분 방안 연구보고서

---

---

발행일: 2007년 10월 26일

발행인: 전국재해구호협회장

발행처: 전국재해구호협회

(121-856) 서울특별시 마포구 신수동 371-19

---

---

