

재해구호시스템 개선에 관한 연구

박대우(혜천대학 소방안전관리과 초빙교수)

A Study on Improvement of Relief System in Disaster

Park, Dae-woo

Abstract

In modern society, the natural disaster damage is increasing by unusual weather conditions such as global warming. Many disaster victims in the disaster spot suffered from the heavy damages.

In these conditions, this paper aims to improve of relief system in disaster. To achieve our aims, we analyzed the present disaster relief system in a legal, institutional aspect and disaster relief on the conceptual content, and look at the contents of the damage I have seen. And we are look at the issue of disaster relief, disaster relief measures to improve the present.

In conclusion, this research suggests the improvements of the disaster relief system. First, Donations to secure transparency of the scheme passes. Second, the reality of actual expenses paid farmland. Third, recovery estimate by the reality. Fourth, when the disaster occurred, and the disaster of the itemized information. Finally, the degree of damage to the housing relief material support systems need improvement.

[Key words : Disaster, Relief system, Disaster Victims]

I. 서론

우리나라는 전통적으로 자연재난으로 인한 피해가 많았으며, 그 중에서도 특히 풍수해에 의한 피해가 가장 많이 발생하였다. 이는 지구 온난화 현상과 맞물려 엄청난 강우량을 포함하고 있는 태풍이 매년 발생하고 있으며, 국지성·계절라성 집중호우의 발생율도 점차 증가하고 있기 때문이다.

재난의 발생 빈도 및 유형 또한 증가하고 있으며, 대형 자연재난의 위협은 2000년 이후 계속되고 있다. 최근 몇 년 동안 심각한 피해를 입힌 태풍으로는 2002년 태풍 '루사', 2003년 태풍 '매미', 2004년 태풍 '매기', 등이 한반도를 강타하였으며, 매년 상당한 인명피해, 재산피해를 초래하고 있다. 앞으로도 이러한 현상은 지속될 전망이며, 재해로 인한 이재민은 계속적으로 생겨나고 있으며 태풍 및 집중호우 발생 시 신속하고 적시성 있는 재해구호체계의 개선이 필요하게 되었다.

지난해 기상청이 발표한 '최근 10년간(1996~2005년) 자연재해 피해현황'에 따르면 태풍 및 집중호우 등 자연재해로 인한 경제적 손실이 46조 원(피해액 18조1천700억 원, 복구비 27조8천600억 원)에 달했고 인명피해도 사망 1천309명, 이재민 28만4천963명이나 되는 것으로 나타났다. 이는 연평균 131명의 사망자와 2만8천여 명의 이재민, 4조6천억 원의 경제적 손실이 발생한 수치이다.

또한 소방방재청에서 발표된 '최근 10년 간 여름철(5~10월) 재난발생 현황'에 따르면 15회의 태풍과 50회의 집중호우가 발생했으며, 연평균 강수량(1천283mm, 세계평균 1.3배) 대비 여름철 우기가 2/3를 차지해 풍수해 피해가 여름에 집중 발생하는 것으로 나타났다. 또한 남부지역 등에 259~379mm의 많은 비가 내리는 6~7월 장마 기간보다는 오히려 8~10월 초순사이 국지성 집중호우 및 태풍으로 인한 피해가 막대한 것으로 드러났다.

태풍 및 집중호우로 인하여 대량 재산피해 및 인명피해가 발생함으로 인하여 이재민들은 계속적으로 재해에 대한 두려움을 안고 살아가고 있다. 재해지역 주민들은 이미 몇 년 전 발생한 태풍에 의해 삶의 터전을 잃고 재기의 의지를 꿈꾸지만 같은 유형의 재해가 계속 반복되어 그에 대한 의지마저 꺾이고 있다.

이에 본 연구는 2006. 7 집중호우로 인해 피해를 입은 충청북도 단양, 진천의 피해 마을에 대한 실태조사 내용을 토대로 현 상황을 진단하고, 개선점을 도출해내기 위하여 작성되었다.

연구의 시간적 범위는 집중호우가 내려 피해를 주었던 2006. 7. 9 - 7. 29 기간으로 정하였으며, 공간적 범위는 충북지방 중 최대 피해지역인 단양 및 진천 지역으로 설정하였다. 한계, 평창 등 강원지역에 태풍 '에위니아'1)로 인하여 심각한 피해가 발생

하였지만, 강원지역은 태풍으로 인한 피해의 범위가 너무 광범위하여 논의의 대상에서 제외하였으며, 집중호우로 인한 피해지역인 충북 지역으로 범위를 제한하였다.

연구 내용으로는 첫째, 재해구호에 관한 개념적 내용을 살펴보았고, 둘째 충북 단양·진천지역의 피해내용을 살펴보았다. 셋째로 재해구호에 있어 문제점을 살펴보고, 넷째 재해구호의 개선방안을 제시하였다.

연구방법은 첫째, 문헌연구방법을 취하였다. 재해구호에 관련된 학위논문 및 학회지 등을 검토하여 연구의 기본적 토대를 마련하였고, 재난에 관련된 연구소 및 관련법령을 분석하였다. 둘째, 인터뷰 기법을 사용하였다. 집중호우로 피해를 입은 단양군 및 진천군 마을 이장 및 동네 주민들과의 인터뷰 내용(2006. 9. 3)을 토대로 피해현황 및 구호에 대한 지원 현황 등을 파악하였다.

II. 재해 구호의 개념

1. 재해 구호의 의의

재해구호의 개념을 살펴보기에 앞서 자연재해대책법에서 규정하는 재해의 개념을 보면 '재해'라 함은 재난 및 안전관리기본법 제3조제1호의 규정²⁾에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다.

그러나 본 연구에서는 재난발생에 따른 피해가 정부 및 민간부문의 원조가 요구되는 규모의 재해를 말하며, 특히 홍수, 태풍, 지진, 폭설 등 자연재해로 한정한다. 이는 원칙적으로 인위/기술재난의 경우 피해보상이 원인 제공자에게 일차적인 책임이 있는 반면, 자연재해에 따른 피해의 경우 국가에서 일정부분 책임져야 되는 관리책임이 법적으로 규정되어 있기 때문이다(심성화, 2004).

1) 태풍 '에위니아'는 2006년 제3호 태풍으로 미크로네시아에서 제출한 이름이며 폭풍의 신을 의미한다.

2) "재난"이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일(海溢)·대설·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해.

나. 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해.

다. 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해.

이러한 재난에 대한 관리 과정은 재난의 시간대별 진행에 따라 4단계로 구분되는데, 재난발생 전으로 예방 및 대비단계, 재난발생 후 대응과 복구단계로 구분하는 것이 일반적이며(이재은, 2001; Drabek, 1991), 미국의 FEMA에서도 재난관리 단계를 동일한 개념으로 파악하고 있다(Ronald John Hy & William L. Waugh, Jr. 1990). 이러한 4단계에서 재해구호는 재난발생 이전 상태로 회복될 때 까지 행하여지는 응급복구과정, 구호대책과정, 항구복구과정을 포함한 복구단계에 포함된다.

특히, 재난복구 단계는 재난으로 인한 각종 인명·물적 피해에 대해 정부가 피해보상과 복구활동을 지원하는 단계로서, 피해지역과 피해주민에게 실질적인 지원이 될 수 있도록 정부가 활동하는 전형적인 배분정책의 영역이다.

2. 재해구호의 개념

재해구호의 개념을 살펴보면 재해나 재난 등으로 인해 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것을 의미한다(표준어국어대사전, 2005; 이재은·양기근, 2005). 즉, 재해구호는 우선 사람에 초점이 맞추어져 있으며, 이재민 구호라는 용어를 사용하는 것이 이해가 보다 용이하다고 볼 수 있다. 따라서 재해가 발생했을 경우 이재민에 대한 서비스를 어떻게 할 것인가에 초점을 두고 활동하는 것을 재해구호(이계복, 2001)라고 할 수 있다.

재해에 대한 국가의 책임은 헌법 제34조에 '국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다'고 규정함으로써, 정부는 재해와 재난을 예방하고, 신속하게 대응하기 위한 제도적 노력을 기울여 왔다(사회복지공동모금회, 2004).

이재민을 구호하기 위한 활동을 전개하기 위해서는 재난으로 인하여 피해를 입은 도로, 교량, 통신 등의 시설물복구가 우선 또는 동시에 이루어져야 한다. 따라서 재해구호는 재난으로 인하여 피해를 입은 이재민과 시설물 등에 대한 구호 및 복구 활동을 포함한다.

재해구호에서 복구는 피해 지역이 재해 발생 직후부터 재해 발생 이전 상태로 회복할 때까지의 장기적인 활동 과정으로 초기 재해 상황으로부터 정상 상태로 회복할 때까지의 지원을 제공하는 지속적인 활동을 의미한다(이재은 외, 2006). 복구는 단기적·임시적인 응급복구와 장기적·항구적인 원상복구 또는 개량복구의 형태로 구분할 수 있다. 여기에서 단기적인 응급복구는 이재민들에게 제공되는 직접서비스와 관련한 것으로서, 식량, 식수, 비상구호품, 임시가옥 등의 지원을 의미한다.

지금까지의 논의를 토대로 본 연구에서 재해구호의 개념을 정의하여 보면 재해구호란 '재해대응 및 복구 단계에서 이루어지는 정부의 피해지역과 이재민에 대한 인적·물적 서비스 제공과 이에 수반되는 복구활동'이라고 정의할 수 있다.

3. 재해 구호체계

현재 우리나라의 재해구호와 관련한 법적·행정적 체계는 이재민을 중심으로 구성되어 있으며, 재해구호보다는 이재민구호라는 용어로 표현 되고 있다.

재해구호에서 이재민들에게 제공되는 서비스는 직접서비스와 지원서비스로 구분할 수 있다(이계복, 2001). 직접서비스는 이재민들에게 직접적으로 제공되는 서비스로 인명구조, 부상자 응급처치 및 후송, 대피소 또는 수용소의 설치, 보건, 방역, 급식 및 급수, 구호품 및 생활필수품 지급, 노약자 및 어린이 보호, 상담 및 심리서비스 등 이재민의 생활에 직접 관련되는 서비스 지원을 말한다. 한편, 이러한 각각의 직접서비스 지원을 위해 인력배치, 재정지원, 상황실 운영, 자원봉사자 관리, 전기·유류·가스 등의 에너지 지원, 구호시설 확보, 구호장비 및 물자지원, 수송, 교통통제, 통신, 전산망 운영, 유관기관 간의 협조체계 유지 등이 지원서비스가 된다.

재해구호 관련 법령으로는 재해구호법, 재해구호법 시행령, 재해구호법 시행규칙이 있으며 관련법령·규정·지침으로는 재해구호 및 재해복구비용 부담기준 등에 관한 규정, 재해구호 및 재해구호 및 재해복구비용 부담기준 등에 관한 규칙, 재난 및 안전관리기본법·시행령·시행규칙, 자연재해대책법·시행령·시행규칙, 농어업재해대책법·시행령·시행규칙, 농작물재해보험법·시행령, 의연금 관리·운용규정, 재해구호사업지침, 재해구호물자 관리권의 위임 및 관리요령, 기부금품모집규제법·시행령, 자연재해조사 및 복구계획 수립지침, 농업피해조사요령 등이 있다.

재해구호법을 중심으로 살펴보면, '구호는 재해로 인하여 피해를 입은 자를 대상으로 한다'고 규정하고 있다. 이에 따라 법적 측면에서는 이재민구호에 대한 명확한 정의가 이루어지지 못하고 있는 실정이라 볼 수 있다.

한편, 소방방재청에서는 구호의 목적을 "재해가 발생하였을 때에 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여함을 목적으로 한다"고 규정하고 있으며, 구호의 종류는 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원, 그 밖에 소방방재청장이 정하는 사항으로 하고 있다.

재해구호의 대상으로는 이재민과 일시대피자, 적십자사는 구호의 수혜자로 도움이 필요한 개인 가족 등 모든 재해 이재민을 직접 수혜자로, 구호활동 시 고려대상인 유관기관 근무자와 적십자 등 민간 NGO단체를 간접 수혜자로 정의하고 있다.

4. 재해 구호 관련기관

재해 구호체계는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 정부차원의 지원체계뿐만 아니라 대한적십자사, 전국재해구호협회, 지역 군부대, 민간자원 봉사단체 등이 상호 유기적으로 협조 및 연계된 체제로 구축되어 있다. 전반적인 재해구호의 행정체계는 재해가 발생하면 시·군·구의 재난대책본부-시·도 재난대책본부를 거쳐 중앙재난안전대책본부로 보고를 하게 되고, 중앙재난안전대책본부는 보고 기관에 대하여 피해 상황에 적합한 조치를 취하도록 지시를 하게 되어 있다(이재은·양기근, 2005). 또한 재해구호에 관여하는 기관은 재해구호기관과 재해구호지원기관으로 다시 구분될 수 있다. 재해구호기관은 이재민과 피해지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장이며, 재해구호지원기관은 재해구호에 필요한 인력, 시설 및 장비를 갖춘 기관·단체로서 대통령령이 정하고 있다(김승권, 2005).

여기에서 가장 중요한 것은 재해구호의 통괄기관은 중앙재난안전대책본부이지만 실질적으로 이재민들에 대한 서비스 제공과 복구활동은 기초자치단체에서 담당하고 있다. 즉, 상급부서는 지침, 예산지원 등을 통하여 기초자치단체가 직접적인 서비스 제공과 복구활동을 가능하도록 지원을 한다는 개념이다. 이에 지방자치단체에서는 시·도 활동반과 시·군·구 활동반을 운영하고 있으며 재해대책본부와 연계하여 활동을 실시하고 있다. 이러한 활동반은 중앙재해구호활동본부에 피해상황을 보고하고, 중앙재해구호활동본부의 재해 구호 예산을 지원 받아 재해구호를 수행하고 있다. 특히, 시·군·구는 비축물자를 운영하여 이재민에게 구호품을 직접 전달하는 것이 가장 큰 업무이며, 전국재해구호협회나 대한적십자사 등 민간기관과의 연계 및 협조체제를 유지하고 있다(이재은·양기근, 2005).

Ⅲ. 호우피해현황 및 재해구호의 문제점

1. 피해현황

1) 기상분석 및 피해원인

(1) 집중호우 특성

7. 11 북한에 머물던 장마전선이 중부지방을 오르내리는 가운데 중국에 상륙한 제4호 태풍 '빌리스'의 영향으로 수증기가 대량으로 발생하여, 산악지인 강원 영서지역에

500-900mm의 많은 비를 내리고 장마전선이 다시 경기 남부지방까지 내려가면서 경기 안성·여주, 충북 진천·음성·단양 등에 국지성 집중호우가 발생하였다(중앙재난안전대책본부, 2006).

(2) 피해원인

장기적인 강우로 지반이 물을 많이 머금은 상태에서 집중호우가 발생하여 산사태가 많이 발생하였다. 단양은 남한강 유역 홍수범람으로 인한 침수피해가 가중되었으며, 산간계곡의 집중호우로 산사태에 의한 토석류가 발생, 산간마을의 유실·매몰 등 피해가 급증하였다(중앙재난안전대책본부, 2006).

(3) 피해내용

〈표 3-1〉 충북 단양 및 제천지역 피해사항

	강우량	피해상황
단양지역	총강우량 337.0mm(최대시우량 43mm)	주택 41동(전파8, 반파 7, 침수 26)
진천지역	총강우량 307.5mm(최대시우량 70mm)	주택 185동(전파4, 반파3, 침수 178)

자료: 보건복지부(2006), '06. 7월중 집중호우 수습대처상황.

2) 단양지역

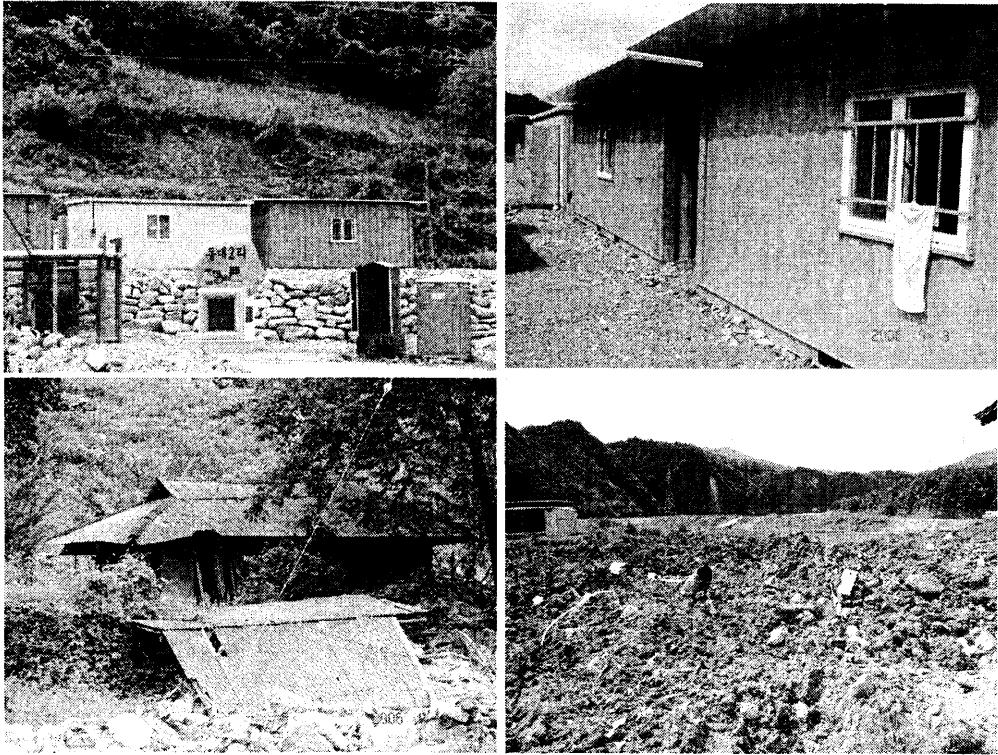
단양군 동대리와 용진리는 태풍의 간접적인 영향으로 인하여 다른 피해지역에 비해 단시간에 집중호우가 내려 피해가 컸으며, 이를 살펴보면 아래의 <그림 3-1>과 같다.

(1) 동대리

2006. 7. 29. 아침부터 하천의 물이 불어나기 시작하였으며, 오전 8시-9시경 가옥이 침수되거나 유실되기 시작하였다. 집중호우로 인하여 빗물이 산과 도로를 타고 마을로 내려오기 시작하였으며, 이로 인하여 마을전체가 침수되어 고립되었다. 기상청에서 발표에 따르면 7. 29. 하루에 350mm의 집중호우가 내려 안전지대로 대피할 시간적 여유가 없었으며, 물이 불어나는 속도에 따라 마을의 노인회관 → 마을 창고 → 동네 인근 축사로 대피하였다.

국지성 집중호우로 인하여 총 53가구 중 31가구가 피해를 입었으며, 농작물, 가축, 양봉 등의 재산피해가 발생하였다. 다행히 하천의 범람시간이 농민들의 활동시간인 오전이었기 때문에 인명피해는 없었다. 수리가 가능한 가옥은 보수작업을 통하여 거주하고 있지만, 대부분의 주민들은 임시로 마련된 컨테이너(6개동)에서 생활하고 있다.

<그림 3-1> 단양지역 피해사진



현재까지도 단양군 동대리는 재난발생 이전으로의 완전한 복구가 이루어지고 있지 않으며, 응급복구만이 진행된 상태이다. 또한 재난피해에 따른 후유증으로 인하여 마을 주민들은 심리적 불안감을 느끼고 있으며, 집중호우로 인한 축사의 오폐수가 하천으로 유입되어 수질이 악화되고 있다.

(2) 용진리

2006. 7. 16. 일차적으로 집중호우가 하천 상류에 내려 하천이 불어나기 시작하였으며, 7. 28. 2차 집중호우가 내려 산으로부터 빗물이 유입되어 마을 전체가 침수되었다.

집중호우로 인하여 하천의 수위를 자동으로 조절하는 수문에 이물질(나무, 바위, 토사 등)의 유입으로 제기능이 상실되어 피해를 가중시키게 되었다.

하천의 범람으로 인하여 담배·인삼 경작지가 침수·유실되었으며, 특히, 보관중인 농작물의 피해가 컸다. 마을의 주요 작물인 담배는 이전에 비해 담배에 대한 보상금이 현격히 감소하여 주민들의 재산피해를 증가시켰으며, 8억 7000천만 원의 농작물 피해가 발생하였다.

3) 진천지역

진천지역은 인명피해는 거의 없었으나 농작물 및 조경업 등에 대한 피해가 심했다. 피해사진을 보면 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 3-2> 진천지역 피해사진



(1) 명암리

2006. 7. 28.부터 비가 오기 시작하였으며, 3일 동안 350mm가 내렸다. 특히, 하루 3시간 동안에 310mm의 집중호우가 내려 피해를 가중시켰다. 또한 이 집중호우는 산사태를 발생시켰으며 이로 인하여 나무와 바위가 떠밀려와 다리를 막음으로써 배수가 되지 않는 상황을 초래하였다. 배수가 원활히 이루어지지 못함으로써 밭작물의 피해를 가져왔으며 이로 인하여 주민들의 생계에 어려움을 가중시켰다.

진천군 명암리는 제방이 유실되고 농경지가 침수되었으며 농경지 242,000평이 유실되거나 매몰되었다. 또한 토사와 자갈 등으로 인하여 농작물 경작이 이루어지지 못하고 있으며, 농작물로 인하여 복구가 지연되고 있다.

(2) 대문리

2006. 7. 27. 부터 호우가 시작하였으며, 7. 28. 하루 동안 225mm의 비가 내렸다. 27일부터 시작한 비는 3일 동안 계속되었으며, 많은 강우량으로 인하여 농경지와 가옥에 침수피해를 발생하게 되었다. 집중호우로 인하여 48가구 중 5가구가 침수피해를 입었으며, 논과 밭을 포함한 농경지 6000평이 유실되었다.

2. 재해구호의 문제점

1) 의연금품 전달체계

조사지역 중 의연금품의 전달에 있어 마을 주민들 간의 갈등이 발생할 소지가 있다. 의연금품의 전달은 마을 이장을 통해서 이루어지고 있으며, 구호물품의 경우 마을 주민들에게 균등히 분배가 이루어진다. 그러나 주민들에게 실질적으로 필요한 현금이나 상품권의 경우는 전달이 제대로 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 한 주민은 “분명히 현금과 상품권이 이장에게 전달되는 것을 봤는데, 그것은 우리에게 분배되지 않았다”고 불만을 표시하였다. 이에 구호품 전달체계의 투명성 확보가 요구되고 있다.

2) 농경지 복구비의 지급

조사지역 중 대부분 농경지의 실제 주인과 경작자가 다른 경우가 많으며 복구비가 지주에게 지급됨으로써 농경지 복구에 어려움을 겪고 있었다. 현행 법령상으로 농경지의 복구비는 지주에게 지급되게 되어 있으며, 이 복구비를 지급받은 지주가 실질적으로 농경지를 복구하는데 복구비를 사용하지 않아 실질적인 복구가 이루어지고 않고 있다. 과거에는 농경지의 경작자에게 복구비가 지급되어 경작자가 이를 가지고 농경지를 복구하였다. 그러나 현재는 복구비가 지주에게 지급되고 있으며, 지주들이 일반적으로 타지에 살고 있어 농경지의 복구에 대한 관심이 별로 없을 뿐만 아니라 지주들이 지급받은 복구비를 경작자에게 주어 복구가 이루어질 가능성이 거의 없다. 따라서 농경지의 복구를 위해서는 복구비를 경작자에게 지급할 필요가 있다.

3) 국가소유의 구거, 농로 등에 대한 복구체계

농경지의 복구에 있어 가장 우선적으로 이루어져야 하는 것이 농경지로 들어 갈 수 있는 구거나 농로의 복구이다. 그러나 구거나 농로의 경우 대부분이 국가소유로 되어 있어 복구비가 지급되지 않아 농민들이 직접 구거나 농로를 복구할 수 없다. 조사지역 중 구거와 농로에 대한 응급복구가 제때에 이루어지지 않아 농민들이 농경지 복구

에 어려움을 겪고 있는 곳이 있었다. 결국 구거와 농로의 복구지원은 농경지 복구의 지원으로 이어져 농민들의 부담을 가중시키고 있다.

4) 복구비 산정 기준

농경지의 복구비 산정에 있어 실제 피해를 입은 것보다 다소 적게 지급되고 있다. 농경지의 유실에 있어 현행 기준은 면적을 기준으로 하고 있어 피해 입은 면적에 대한 복구비가 지급된다. 그러나 같은 면적이라도 유실된 농토의 양, 즉 단위 면적당 유실된 농토의 부피는 농경지마다 다르게 나타난다. 복구과정에 있어서 유실된 농토의 양의 차이는 이에 대한 복구비용과 직결된다는 점에서 현재의 기준으로 산정된 복구비는 실제 복구비에 못 미치는 경우가 발생한다. 따라서 복구비 산정 기준의 현실화가 요구되고 있다.

5) 재난정보의 전달

일반적인 재난정보에 있어서 비가 내리는 양은 1일 동안 내릴 비의 양을 전달하고 있으며 1일 동안 내릴 비의 양에 따라 재난에 대비하게 되는 시스템을 갖추고 있다. 그러나 재난피해를 가중시켰던 원인 중의 하나는 시간당 100mm가 넘게 내리는 집중호우였다. 집중호우는 단시간에 엄청난 양의 비를 내렸으며 이에 마을 주민들은 어떠한 대응도 하지 못하고 몸만 간신히 빠져 나오는 상황이 발생하게 되었다. 따라서 재난상황에 보다 효율적으로 대응하기 위해서는 재난정보의 세분화된 전달이 요구되고 있다.

6) 복구비 지원 후 대책

재난피해를 입은 농경지에 대한 복구비가 지원된 이후 지주나 경작자가 더 이상의 경작을 포기하는 경우가 있으며 이로 인하여 농경지가 복구되지 않는 문제점이 발생하게 되므로 이에 대한 대책이 요구되고 있다. 이를 위해서는 복구비의 지원에 따른 실제적인 복구가 이루어지고 있는지에 대한 모니터링이 필요하다.

7) 복구비 · 구호물자 지원체계

가옥에 대한 복구비가 완파와 반파를 기준으로 지급되고 있어 현실적으로 맞지 않은 경우가 발생하고 있다. 실질적 수준은 완파에 가까운 반파와 경미한 수준의 반파가 있어 실질적인 복구에 드는 비용에 따라 차등적인 지원이 이루어져야 함에도 완파/반파의 기준이 단순하게 적용되어 가옥에 대한 복구비가 현실에 부합하지 않는 문제점이 발생하고 있다. 또한 구호물자의 지원이 실제적으로 거주하고 있는 주민들의 특

성과 복구가능성이나 복구기간의 정도를 파악하지 않고 일률적으로 지원되는 경향을 보여 이에 대한 개선이 필요하다.

Ⅳ. 이재민 구호체계 개선방안

1. 의연금품 전달체계의 투명성 확보

우리나라의 경우에는 재해로 인하여 의연금을 지급할 시 모든 정보를 하지 못하고 있다. 그러한 이유 중 하나로 특정한 재해로 인하여 모금된 성금의 경우 모금된 총액보다 적은 금액이 이재민들에게 지급되고 있기 때문이다³⁾. 이로 인한 모든 정보를 공개 시 국민적 합의를 도출해내는데 시간이 필요하며, 긴급을 요하는 의연금 지급에 불필요한 시간이 낭비될 우려가 발생할 수도 있다.

현재는 재해에 대한 피해조사 및 공제에 대한 부분이 정부에서 이루어지고 있어 어느 정도의 공신력은 확보되어 있으나 이재민 개개인들이 받아들일 수 있는 투명성 확보가 되어야 하겠다.

국가에서 지급되는 구호물품 이외에 별도로 제공되는 민간단체의 지원금에 대해서는 실제 거주하는 주민들의 입주현황을 파악하여 통장으로 개별지급되는 방안이 검토되어야 한다.

2. 농경지 복구비의 실제 경작자 지급 필요

재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정을 살펴보면, 세입자에 대한 규정으로서 세대당 입주보증금 또는 6개월간의 임대료를 지급하게 되어 있다. 실제로 재해현장에는 50대 이상의 노인들이 거주하는 경우가 많으며, 농경지는 본인 소유가 아닌 경작자로서 생활하는 경우가 많다.

농경지가 유실되는 경우 관련 규정에 따라 정부에서 60%보조, 용자 30%, 본인부담 10%로 처리가 되나 경작자의 경우 소유자와 차등규정이 적용되어 불리한 상황이다.

예를 들면 재해로 인하여 주택침수 시는 소방방재청훈령 제48호에 따라 위로금을

3) 실제로 모금된 총액보다 적게 지급되는 이유는 이재민들을 위한 성금이 많이 모금되는 해가 있지만, 상대적으로 적게 모금되는 해가 있기 때문에 일정부분을 적립해 두기 위함이다. 또한 일시에 전액 사용하기 보다는 향후의 지속적인 이재민 지원사업의 수행과 의연금을 걷기 어려운 이재민을 위하여 적립해 두는 것이 필요하기 때문이다.

지급하고 있다. 하지만 주택 파손세대에 대한 위로금 지급 시 주택 소유자와 세입자의 위로금의 차등 지급이 이루어지고 있다. 이는 이재민 사이의 분쟁과 갈등을 유발시킬 가능성이 있으며, 의연금 기탁자의 기부 의도는 위로금 지급에 있어 소유자와 세입자의 구분을 원하는 것으로 볼 수 없기 때문에 차등 지급을 폐지하고 동일한 금액의 배분이 요구된다.

경작자와 지주의 경우도 마찬가지로 농지의 지주에게 지급되는 농경지 복구비용이 실제 경작자에게 지급되어야 한다.

3. 복구비 산정 기준의 현실화 필요

재난으로 농경지가 유실 또는 매몰되어 피해를 입은 때에는 피해지구의 1지구당 면적이 5천 제곱미터 이상이거나 1농가당 165제곱미터 이상인 경우에 정부에서는 복구비를 지원하게 되어 있다. 또한 농경지를 복구하는 것이 비경제적이어서 지방자치단체가 매입하는 경우도 있다. 농경지의 경우 종류 및 수확작물의 종류가 다양하지만 이러한 특성은 현행 기준에는 반영되어 있지 않고 일괄적인 면적만으로 복구비가 지원되고 있다. 또한 주택파손의 경우를 살펴보면 피해규모에 관계없이 50제곱미터 주택을 기준으로 지원하되, 빈집(의식주에 필요한 가재도구와 각종 집기 등이 없는 상태에서 사람이 살지 아니하는 집을 말한다)을 제외한다고 규정되어 있다. 이에 따르면 사람이 거주하고 있는 주택의 경우는 특별한 구분 없이 단위면적만으로 복구비를 지급하기 때문에 세분화가 필요하다.

복구비를 단순히 반파 및 완파의 정도에 따라서 지급하기 보다는 건물의 특성에 따른 차등 지급이 필요하다.

4. 재난 발생 시 재난정보의 세분화 필요

우리나라에서 실제로 일기예보가 실제와 맞지 않아 자연재난 발생 시 피해가 가중되었던 사례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

피해지역의 대부분이 농민들이기 때문에 기상정보는 생활에 있어 상당히 중요한 정보이다. 정보가 정확하게 전달되기 위해서는 일기예보 시 단순히 비가 몇mm 온다는 단순한 예보보다는 좀 더 세분화된 정보의 전달이 필요하다.

5. 주택의 완파/반파 정도에 따른 복구비·구호물자 지원체계의 개선 필요

주택피해 시 완파 및 반파에 대한 구분이 불명확하며, 완파에 대한 보상금으로 새 집을 구해서 다시 생활한다는 것이 거의 불가능한 것으로 파악되었다. 따라서 완파 및 반파에 대한 현실적인 기준이 필요하며, 실거주자는 세입자들도 많은 것으로 파악됨에 따라 이들이 대한 지원책이 마련되어야 하겠다.

V. 결 론

자연재난으로 인한 피해는 매년 발생하고 있으며, 환경오염 및 지구의 온난화 현상으로 인하여 점점 예측이 어려워지고 있다.

본 연구에서는 지난여름에 발생했던 태풍 에위니아 및 집중호우로 인한 충청북도 단양군·진천군의 재해구호 현황을 중심으로 문제점 및 개선방안을 모색하여 보았다.

피해지역 재해구호 과정에서의 문제점을 파악하였으며 다섯 가지 개선방안을 제시하였다. 첫째, 의연금품 전달체계의 투명성 확보, 둘째, 농경지 복구비의 실제 경작자 지급 필요, 셋째, 복구비 산정 기준의 현실화 필요, 넷째, 재난 발생 시 재난정보의 세분화 필요, 마지막으로 주택의 파손 정도에 따른 복구비·구호물자 지원체계의 개선이 필요하다.

조사지역은 강원지역과는 달리 인명피해는 없었으나 마을 주민이 대부분이 노령자들이었기 때문에 사회적 관심과 복구지원이 요구되고 있었다. 특히 수확기가 다가오는 즈음에 재해를 입어 그러한 마음은 더욱 간절할 것이다.

동시 다발적으로 재난피해가 발생하여 인력·장비·물자가 분산되어 지원되었던 강원도와는 달리, 충청북도의 경우는 재난대응 및 복구를 위한 각 기관의 지원이 긴급 전력복구를 시작으로 하여 신속하고 집중된 지원이 이루어졌다. 하지만 응급복구가 끝나면 이재민들은 사회의 관심에서 멀어지고 있는 것이 사실이다. 이들에 대한 지속적인 관심과 지원이 필요하다 하겠다.

참 고 문 헌

1. 국립국어연구원(1999), 「표준국어대사전」, 서울: 국립국어연구원.
2. 김근영(2005), 「도시정부의 홍수이재민 대피·구호 행동매뉴얼」, 도시홍수재해관리 기술연구사업단.
3. 김승권(2005), “한국 재해구호의 현황 및 문제점과 발전방안”, 「한국위기관리논집」 제1권 제2호.
4. 보건복지부(2006), “’06. 7월중 집중호우 수습대처상황 - 의료, 방역, 식품위생, 사회복지시설 등 -”, ’06. 7월중 “집중호우“관련 종합보고.
5. 성기환(2006), “시민, 기업, 정부간의 통합 재난구호시스템 구축에 관한 연구”, 「한국위기관리논집」 제2권 제1호.
6. 심성화(2004), “우리나라의 이재민 구호정책에 관한 연구 - Gilbert와 Specht의 정책분석틀을 중심으로”, 충북대학교 행정대학원 석사학위논문.
7. 소방방재청(2006), 「재해구호사업지침」.
8. 「자연재해대책법」, 법률 제7359호, 2005.1.27 제정.
9. 「재난및안전관리기본법」, 법률 제7188호, 2004.3.11 제정.
10. 「재해구호법」, 법률 제7261호, 일부개정 2004. 12. 30.
11. 이계복(2001), “효율적인 재해구호체계”, 「방재연구」 제9호, 국립방재연구소.
12. 이재은(2001), “한국의 위기관리 정책에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위논문.
13. 이재은·양기근(2005), “지속가능한 재난관리의 효율화 방안 연구: 한국과 미국의 재난관리 사례 분석을 중심으로”, 「현대사회와 행정」 제15권 제1호.
14. 중앙재난안전대책본부(2006), “7월 태풍 및 호우피해 복구계획”, 중앙재난안전대책본부회의 심의.
15. Ronald John Hy & William L. Waugh Jr(1990), The Function of Emergency Management, In Handbook of Emergency Management: Program and Policies Dealing with Major Hazards and Disaster, edited by Ronal John Hy & William L. Waugh, Jr. eds. Westport, CT: Greenwood Press.
16. Drabek, Thomas E. (1991), The Evolution of Emergency Management, In Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, edited by Thomas E. Drabek, and Gerard J. Hoetmer. eds. Washington, DC: International City Management Association.

논문접수일 : 2007년 9월 17일

심사의뢰일 : 2007년 9월 25일

심사완료일 : 2007년 10월 25일