

재해구호기금 적립 및 사용 규정 개선에 관한 연구 -광역지방자치단체 조례 분석을 중심으로-

A Study on the Improvement of Disaster Relief Fund Ordinances in Metropolitan Governments

Jaehan Jung^{a,*}, Teaho Lee^{b,1}

^a Associate Researcher, Institute of Government & Governance Studies, Hankuk University of Foreign Studies, 107 Imun-ro, Dongdaemun-gu, Seoul 02450, Republic of Korea

^b Master student, Department of Public Administration, Hankuk University of Foreign Studies, 107 Imun-ro, Dongdaemun-gu, Seoul 02450, Republic of Korea

ABSTRACT

The purpose of this study is to improve the disaster relief fund Ordinances in metropolitan government. The results of the analysis, it is found that ordinances of the large number of metropolitan governments are in violation of the statute. The ordinances are based on the local government activities. Therefore, the maintenance of the ordinance must be made in order to take advantage of disaster relief funds appropriately.

KEYWORDS

disaster relief fund
Ordinances in
metropolitan
government

본 연구는 광역지방자치단체의 재해구호기금 적립 및 사용 조례를 분석하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고자 하였다. 연구결과 다수의 지방자치단체 조례에서 재해구호기금을 통합관리기금에 예탁하도록 규정하거나 지급할 수 없는 유족 또는 부상자 위로금을 지급할 수 있도록 규정하는 등 법령의 내용을 벗어난 규정이 발견되었으며 주무부처가 현행화되지 않은 경우도 적지 않았다. 조례는 지방정부 활동의 근거가 되는 것으로 제대로 된 재해구호기금의 활용을 위해서는 조례의 정비가 반드시 이루어져야 할 것이다.

재해구호기금
광역자치단체 조례
재해구호기금
적립방법
재해구호기금
사용용도

© 2016 Korea Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-10-9323-4445. Fax. 82-2-2173-3582.
Email. jjh7118@hanmail.net
1 Tel. 82-10-9534-5171. Email. suilth@naver.com

ARTICLE HISTORY

Recieved Jul. 28, 2016
Revised Sep. 12, 2016
Accepted Sep. 30, 2016

1. 서론

우리나라의 재해구호 역사는 삼한시대로부터 거슬러 올라가는데, 삼한시대의 계로부터 출발하여 조선에 이르러 농경 문화 이후 발달한 공동체적 가치가 중심이 된 두레 등에 이르기까지 재해구호는 일종의 공동체적 상부상조와 상호 부조의 성격을 갖는 우리 고유의 미풍양속으로 이해할 수 있다(Lee, 2009). 재해구호기금은 재해구호에 필요한 재화나 서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 모은 기금으로서 재해구호기관인 광역지방자치단체가 재해구호의 비용을 충당하기 위해 매년 법률이 정한 금액만큼 적립하는 기금을 의미한다.

재해구호기금의 최저적립액은 재해구호법 제15조에서 규정하고 있는데, 특별시를 제외한 각 광역자치단체의 매년 최저적립액은 최근 3년 동안의 지방세기본법에 따른 보통세¹⁾의 수입결산액 연평균의 1천분의 5(0.5%)에 해당하는 금액이며 특별시의 경우 1천분의 2.5(0.25%)에 해당하는 금액으로 규정하고 있다. 하지만 적립된 재해구호기금의 누적집행잔액이 최근 3년 동안의 지방세기본법에 따른 보통세의 수입결산액 연 평균액의 1천분의 30(3%)을 초과하는 경우에는 해당 연도의 최저적립액 이하로 적립할 수 있도록 예외조항을 두고 있다. 또한, 광역자치단체는 재해구호기금의 적립계좌를 별도로 개설하여 재해구호기금을 적립하여야 하며, 재해구호기금을 운용하여 수입이 생기면 그 전액을 재해구호기금으로 적립하도록 규정하고 있다. 재해구호기금의 지원대상은 재해구호법 제3조에 따라 이재민과 일시대피자로 규정하고 있다. 이재민이란 자연재난에 의한 피해를 입은 사람을 뜻하며 일시대피자는 자연재난으로 인한 재해 피해가 예상되어 일시대피한 사람을 뜻한다.²⁾

이러한 재해구호기금의 적립 및 사용에 대해서는 재해구호법 및 동법 시행령에서 규정하고 있으며 이를 근거로 각 광역자치단체 조례에서 세부적 사항을 규정하고 있다. 그러나 재해구호기금의 적립 방법 및 사용 용도에 대한 조례 규정이 상위 법령의 규정을 벗어나는 등 정비가 필요한 것으로 보인다. 본 연구에서는 재해구호기금의 적립 방법 및 사용 용도에 관한 광역자치단체의 조례 분석을 통해 현행 규정의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 이론적 논의 및 선행연구

2.1 재해구호기금의 정의

재해구호의 정의는 법률에 정확하게 명시되어 있지는 않지만, 재해구호법을 통해서 유추해 볼 수 있다. 재해구호법 제2조 제1호에 따라 재해는 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호의 재난으로 인한 피해로 규정하고 있다. 추가로 재해구호법 제1조에 따르면, 재해구호법의 목적을 “이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 한다.”고 명시하고 있다. 따라서, 재해구호는 재난으로 인한 피해를 입은 사람들을 보호하는 활동으로 이해할 수 있다. 재해구호기금의 법률적 정의 또한 별도로 존재하지 않는다. 하지만 재해구호법 제14조³⁾를 통해 유추해보면 재해구호기관인 광역자치단체가 재해구호의 비용을 충당하기 위해 매년 법률이 정한 금액만큼 적립하는 기금을 의미한다.

우리나라의 경우 재난과 관련한 기금으로 재난관리기금과 재해구호기금이 있는데, 두 기금 모두 유형별로는 장래의 지출에 대비하여 자금을 축적하는 적립성 기금으로, 용도별로는 재난·재해와 관련된 구호를 목적으로 하는 구호 기금에 해당되고 있다(Ministry of the Interior, 2015). 재난과 재해의 정의의 차이가 크게 없기 때문에, 재난구호기금과 재해구호기금의 일반적인 성격은 비슷하다고 할 수 있다. 가장 큰 차이점으로는 재난관리기금은 대물(對物) 재난관리의 성격이 크고, 재해구호기금은 대인(對人) 구호의 성격이 크다는 것이다. 재난관리기금의 경우, 재난관리 및 안전관리 기본법 제6호 응급대피자 이주지원 및 제8호 재난피해자 심리지원 제외하 나머지 각 호는 물건에 대한 예방, 대비, 대응, 복구에 필요한 활동을 규정하고 있지

- 1) 지방세는 보통세와 목적세로 구분하며 보통세의 세목은 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세이며 목적세의 세목은 지역자원시설세, 지방교육세이다.(지방세기본법 제7조)
- 2) 2016년 1월 7일 개정된 재해구호법(2016년 7월 8일 시행)은 사회재난으로 인한 이재민과 일시대피자를 지원대상에 포함하고 있으며 심리회복 지원이 필요한 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람을 추가하여 지원대상을 규정하고 있다.
- 3) 제14조(재해구호기금의 적립 등)제1항. 시·도지사는 제13조 제1항에 따른 구호비용을 부담하기 위하여 매년 재해구호기금을 적립하여야 한다.

만, 재해구호기금은 재난의 전 과정에 적용되는 것이 아니며 대응, 복구의 과정에서 그 역할이 강조되고, 재해로 인한 피해를 입은 이재민들을 보호하는 경비를 조달하기 위해 조성된 기금이다.

2.2 재해구호기금관련 선행연구

현재 국내에서 재해구호기금과 관련된 연구는 매우 빈약하다. 재해구호기금만을 대상으로 하는 연구는 전혀 없는 상태이며, 재해구호기금과 가장 관련성이 높은 재난구호기금에 대한 연구 또한 희소하다. 선행연구는 넓은 범위의 기금에 관한 연구이거나, 재해구호의 체계나 정책에 관련된 연구가 대다수였다.

Kim et al(2013)의 연구에서는 불확실한 미래의 예측과 관련된 재난관리라는 부분의 특성상 예산의 효율적 배분의 문제점을 예산유형을 구분하여 재난관리의 단계에 맞게 적용하는 방안과, 예방적 성격을 지닌 예산과 사후 처리적 성격을 지닌 예산의 연계성을 확대해야 한다고 제안하였다. Wi(2007)는 재난관리 예산의 적립 및 집행절차와 실제 광역자치단체의 적립률과 집행내역을 제시하면서, 기금의 활용도를 높이기 위해서는 학술적인 연구 이외에도 실제 모의실험(simulation)과 같은 현장 중심의 연구의 필요성을 주장하였다. Lee(2007)는 일본과 미국의 재난 관련 예산의 특징을 조사하여, 우리나라에서 발생하고 있는 재난 관련 예산집행의 문제점을 제시하고, 그와 관련된 개선방안으로써 예산집행 주체의 적절한 역할 분담 및 예산을 적립만하고 집행하지 않는 관행을 탈피하기 위한 몇 가지 활용방향을 제안하였다. 선행연구에서 나타나는 것처럼 대다수의 연구는 재해구호의 체계와 관련된 연구이거나 재난관리의 전반적인 예산분배, 집행체계, 활용방안에 대해서 제시하는 데 그치고 있다. 때문에 본 연구에서 다루고 있는 광역자치단체별 재해구호기금의 적립 및 사용 규정은 연구의 필요성이 충분히 인정된다고 할 수 있다.

3. 재해구호기금 적립 및 사용 규정 분석

3.1 재해구호기금 적립 규정

재해구호법은 제14조 제1항에서 광역자치단체의 재해구호기금 적립을 규정하고 제15조에서 최저적립액을 규정하고 있을 뿐 구체적인 적립 방법에 대해서는 대통령령에 위임하고 있다. 그리고 동법 시행령에서는 적립 및 운용에 필요한 사항은 광역자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으며 별도의 적립계좌 개설과 운용 수입금의 기금 적립 규정만을 두고 있다. 광역자치단체는 이러한 재해구호법과 시행령에 근거하여 조례에서 재해구호기금의 설치 및 적립 방법을 규정하고 있다.

각 지방자치단체에서 조례로 규정하고 있는 재해구호기금 적립 방법은 총 10가지로 나타난다. 구체적으로 재해구호법 제15조에 따른 적립금, 재해구호법 제16조에 따른 적립금, 기금의 운용수익금, 기타수입금, 국고보조금, 도 이외의 자의 출연금, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금, 다른 기금으로부터의 출연금, 생업자금의 대여에 따른 이자수익, 공공근로 실시결과 발생하는 수익금 등으로 규정하고 있다.

구체적으로 광주광역시, 경상북도, 경상남도를 제외한 14개 지방자치단체가 재해구호법 제15조4)에 따른 적립금, 기금의 운용수익금, 기타 수입금을 재해구호기금 적립 방법으로 규정하고 있다. 다만 경기도와 전라남도의 경우 추가로 도 이외의 자의 출연금, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금을 기금 적립 방법으로 규정하고 있고 충청북도는 국고보조금과 다른 기금으로부터의 출연금을 추가적 방법으로 규정하고 있다. 강원도는 국고보조금, 도 이외의 자의 출연금, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금, 다른 기금으로부터의 출연금, 생업자금의 대여에 따른 이자수익, 공공근로 실시결과 발생하는 수익금 등을 추가적으로 조례에서 나열하고 있다. 광주광역시와 경상남도는 재해구호법 제16조5)에 따른 적립금, 기금의 운용수익금, 기타 수입금을 재해구호기금 적립 방법으로 규정하고 있으며 경상북도는 재해구호법 제15조에 따른 적립금과 재해구호법 제16조에 따른 적립금을 적립 방법으로 제시하고 있다.

한편, 재해구호기금을 설치·운용하는 17개의 광역지방자치단체 중 서울특별시, 강원도, 충청북도 등 3개를 제외한 14개의

4) 재해구호법 제15조(재해구호기금의 최저적립액)

5) 재해구호법 제16조(수입금의 처리) 시·도지사는 재해구호기금을 운용하여 수입이 생기면 그 전액을 재해구호기금으로 적립하여야 한다.

지방자치단체가 재해구호기금에 관한 조례를 독립적으로 제정하고 있는 것으로 나타났다. 서울특별시는 재난관리기금 조례에서 재해구호기금계정과 재난관리기금계정으로 자금을 구분하여 운영하도록 하여 계정별로 적립방법을 별도로 규정하고 있다. 그리고 강원도와 충청북도는 사회복지기금 조례에서 복지 관련 다른 기금들과 함께 재해구호기금을 다루고 있다. 강원도는 사회복지기금 내에 재해구호계정, 사회복지계정, 노인복지계정, 기초생활보장계정, 장애인복지계정을 함께 규정하고 있으며 충청북도는 재해구호계정, 노인복지계정, 장애인복지계정, 저소득주민자녀장학금계정을 함께 규정하고 있다.

Table 1. The accumulative methods for Disaster Relief Fund on local governments

재해구호기금 적립방법	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
「재해구호법」 제15조에 따라 출연한 출연금·적립금	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
「재해구호법」 제16조에 따른 적립금						○									○	○	
기금의 운용수익금	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
기타 수입금	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
국고보조금											○	○					
도 이외의 자의 출연금									○	○				○			
금융기관 또는 다른 기금으로부터 장기차입한 차입금									○	○				○			
다른 기금으로부터의 출연금										○	○						
생업자금의 대여에 따른 이자수익										○							
공공근로 실시결과 발생하는 수익금										○							

3.2 재해구호기금 사용 규정

재해구호법에 따르면 재해구호기금은 이재민의 구호 등 대통령령으로 정하는 용도 외에는 사용할 수 없도록 규정하고 있다(6). 그리고 재해구호법 시행령 제8조 제1항에서 다음과 같이 재해구호기금의 용도로 규정하고 있다.

Table 2. The use of Disaster Relief Fund

<ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제6조제1항에 따른 재해구호물자의 구입 및 보관창고의 설치·운영 2. 법 제7조에 따른 응급구호 3. 법 제9조제3항(타인 소유의 토지/건물 등의 사용으로 인한 손실) 및 법 제11조제2항(의료, 방역, 급식 또는 물자의 취급을 업으로 하는 자의 재해구호업무 협력)에 따른 보상 4. 「재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제9조제1항7)에 따른 재난지원금 지급액의 사전 집행 5. 재해구호물자의 조달·운송 6. 재해구호에 참여하는 자원봉사자 등 구호 관계인에 대한 재해구호 교육 및 급식 7. 그 밖에 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사가 재해구호를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 사업에 소요되는 비용의 지급
--

6) 재해구호법 제14조 제2항

7) 재난지원금 지원 대상을 규정하고 있는데, 이재민 구호를 위한 지원과 재난복구 사업을 위한 지원 두 가지로 구분된다. 우선 이재민 구호를 위한 지원은 첫째, 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 줄 정도의 부상을 당한 사람에 대한 구호, 둘째, 주택이 50퍼센트 이상 파손되거나 유실된 사람의 생계안정을 위한 구호비 지원, 주생계수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 사람의 생계안정을 위한 생계 지원과 고등학생의 학자금 면제가 해당된다. 재난복구사업을 위한 지원은 주택 복구, 농경지 및 염전 복구, 농림시설·농작물 및 산림작물의 복구, 축산물 증식시설의 복구와 가축 등의 입식, 어선과 어망·어구의 복구, 수산물의 증식 및 양식 시설의 복구와 수산생물의 입식이 해당된다.

재해구호기금을 설치·운용하는 17개의 광역지방자치단체 중 부산, 대전, 울산광역시는 조례에 기금의 용도를 별도로 규정하고 있지 않았으며 충청북도는 재해구호사업으로 포괄적으로 규정하고 있으나 대부분의 광역지방자치단체는 재해구호기금의 사용용도를 조례를 통해 다시 규정하고 있다.

구체적으로 서울특별시, 경기도, 경상북도, 제주도는 조례에 재해구호법 시행령 제8조에 따른다고 명시하고 있거나 열거된 용도가 시행령 제8조와 동일한 것으로 나타났고⁸⁾ 대구광역시의 경우 시행령 제8조를 기본으로 재해구호활동에 필요한 경비, 기금관리운용에 필요한 경비, 소방방재청장이 지정하는 재해구호사업 등 추가 사항을 조례에 규정하고 있다. 강원도와 전라남도의 경우에도 시행령 제8조와 비슷하게 규정하고 있는데, 강원도는 재해구호업무 협력에 대한 보상을 규정하지 않은 대신 재해구호활동에 필요한 경비와 국민안전처장관이 지정하는 사업용 용도에 추가로 나열하고 있고 전라남도의 경우 재난지원금 사전집행 규정은 빠진 대신 보건복지부장관이 지정한 사업과 소상공인 재해구호금 지급을 추가로 규정하고 있다. 인천광역시, 광주광역시, 경상남도는 재해구호물자의 구입, 사망/실종자 또는 부상자에 대한 구호금, 생계구호, 주택구호, 의연금품 조작경비 등 재해구호기금의 용도를 유사하게 규정하고 있는 것으로 나타났다. 그 밖에 세종특별자치시는 시행령 제8조 중 일부 용도와 생필품의 구입, 의연금품 조작경비, 기금관리운용 경비, 냉방비 지원 등을 규정하고 있는 것으로 나타났고 충청남도는 시행령의 용도 중에서는 재해구호물자 보관창고의 설치·운영만을 규정하고 추가로 생필품 구입, 지방비 부담금 등을 규정하고 있다. 전라북도에서는 조례에 시행령의 용도 중 일부와 사망/실종자 또는 부상자에 대한 구호금, 주택침수 및 세입자에 대한 보조, 장기구호를 재해구호기금의 용도로 규정하고 있다.

4. 재해구호기금 적립 및 사용 규정의 문제점 및 개선방안

4.1 재해구호기금 적립 규정의 문제점

우선 적립 방법과 관련하여 광주광역시⁹⁾, 경상남도는 재해구호법 제16조에 따른 적립금, 기금의 운용수익금, 기타 수입금을 규정하고 있다. 그러나 재해구호법 제16조는 재해구호기금을 운용하여 수입이 생기면 그 전액을 재해구호기금으로 적립하도록 규정한 조항으로 재해구호법 제16조에 따른 적립금과 기금의 운용수익금은 사실상 동일한 내용이라고 할 수 있다.

둘째, 재해구호법 시행령 제9조 제1항에서 시·도지사는 재해구호기금 적립계좌를 별도로 개설하고 재해구호기금을 적립하여야 한다고 규정하고 있으나 대부분의 지방자치단체 조례에서 통합관리기금에 예탁하여야 한다거나 예탁할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 재난관리기금 내에 재해구호기금 계정으로 관리하는 서울특별시, 사회복지기금 내에 재해구호기금 계좌를 규정하고 있는 강원도와 충청북도 등도 상위법령과 모순된다고 할 수 있다

4.2 재해구호기금 사용 규정의 문제점

재해구호법 제14조 제2항에 따르면 재해구호기금은 대통령령으로 정하는 용도 외에는 사용할 수 없다고 규정하고 있다. 그리고 재해구호법시행령 제8조 제1항에서 재해구호기금의 용도를 열거하고 있으며 제7호에서 그 밖에 시·도지사가 재해구호를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 사업에 소요되는 비용의 지급을 가능하게 규정하고 국민안전처에서 발간하는 재해구호계획 수립지침 등에서 그 예시를 나열하고 있다.

그러나 실제 조례에서 나열하고 있는 재해구호기금의 용도는 이러한 사항을 벗어난 용도가 규정되어 있다. 인천광역시, 광주광역시, 전라북도, 경상남도에서 규정하고 있는 사망/실종자 유족 또는 부상자에 대한 위로금 등은 재난지원금에서 지급되어야 하며 시행령에는 재해구호기금에서 사전 집행 후 복구하도록 규정하고 있는데 해당 지방자치단체는 재해구호기금에서 지급이 가능한 것으로 규정하고 있다. 또한, 주택구호, 주택침수 및 세입자에 대한 보조, 재해로 인한 피해복구, 기금관리운용에 필요한 경비, 장기구호, 타시도 지원 등의 규정도 우선 지급 대상이거나 시행령의 사용 용도를 벗어난 규정으로

8) 경기도의 경우 재난지원금 지급액의 사전 집행을 사망자의 유족, 실종자의 가족 및 부상자에 대한 구호금, 이재민에 대한 응급 구호 및 장기구호, 주택침수 및 세입자에 대한 보조로 한정하고 있다.

9) 광주광역시는 2015.12.28일 재해구호기금 관련 조례를 개정하였음. 「광주광역시 재해구호기금 관리조례」 제2조1항. 재해구호법 제15조에 따른 적립금 <개정 2015.12.28.>

판단된다.

또한 재해구호기금의 사용과 관련한 문제점으로 조례의 규정이 제대로 정비되지 않았다는 점을 들 수 있다. 우선 대구광역시의 경우 재해구호기금 사용용도 조항이 중복 규정되어 있다. 대구광역시 조례는 재해구호법시행령 제8조에서 규정하는 용처와 조례에서 추가로 나열하는 사항에 대해서 재해구호기금을 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 추가로 나열하고 있는 규정 중 재해구호물자 보관창고의 운영·임대 등에 필요한 경비, 재해구호물자의 조달·운송에 필요한 경비, 그밖에 대구광역시장이 재해구호를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 사업에 필요한 경비 등의 사항은 재해구호법시행령 제8조의 규정과 동일한 사항을 중복되게 규정하고 있다. 그리고 조례가 중앙정부의 조직 개편을 제대로 반영하고 있지 못한 것으로 나타났다. 대구광역시는 ‘소방방재청장’이 지정하는 재해구호사업을 재해구호기금 용도로 규정하고 있으며 전라북도도 사용 내역을 ‘소방방재청장’에게 보고하도록 규정하고 있다¹⁰⁾. 또한 재해구호업무가 국민안전처로 일원화 되었음에도 광주광역시¹¹⁾, 전라남도, 경상남도의 경우 ‘보건복지부장관이 정한 사업’에 재해구호기금을 사용할 수 있도록 규정하고 있는 것으로 나타났다.

4.3 개선방안

우리나라 법체계 내에서 시행령의 내용은 법이 규정한 범위를 벗어나서는 안 되며 조례 역시 상위 법령의 범위 내에서 구체적인 사항을 규정해야 한다. 하지만 앞서 분석한 바와 같이 재해구호기금의 적립 및 사용과 관련한 조례 규정은 상위 법령의 범위를 벗어나거나 중앙정부의 조직 개편이 제대로 반영되지 않는 등 정비가 필요한 상황이다.

구체적으로 적립과 관련해서는, 경상남도과 같이 적립 방식이 중복된 지방자치단체 조례에 대해서는 개선이 이루어져야 한다. 즉, 재해구호법 제16조에 따른 적립금을 법 제15조에 따른 적립금으로 변경하여 규정해야 한다. 또한, 법령으로 규정하고 있는 별도 계좌 개설을 통한 적립 관리는 광역자치단체들이 법령 내에서 재해구호기금을 운영·관리하도록 조례를 개선해야 할 것이며 주무부처인 국민안전처 차원에서 지속적으로 관리해 나가야 할 것이다.

그리고 사용과 관련해서는, 시행령에 명시된 용도를 벗어난 조례 규정에 대한 정비가 필요하다. 특히 사망/실종자 유족 또는 부상자에 대한 위로금, 주택구호, 장기구호 등 재난지원금에서 지급해야 하고 재해구호기금에서는 사전집행만을 규정하고 있는 사항을 조례에서 기금 사용 용도로 규정하고 있는 광역자치단체 조례에 대해서는 정비가 이루어져야 한다. 또한 사용용도를 중복 조항으로 규정하고 있는 대구광역시에 대한 조례도 중복사항이 없도록 개정이 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 소방방재청장 또는 보건복지부장관을 규정하고 있는 대구광역시, 전라남도, 경상남도 등의 조례는 국민안전처장관을 규정하도록 개정해야 할 것이다.

나아가 현재 시행령과 조례의 용도 규정 불일치 등을 정리하고, 재난으로 인한 피해가 종류와 규모는 같은데 지역이 다르다는 이유로 지원 항목이 달라지는 일이 없도록 해야 하고, 2016년 1월 7일 개정된 재해구호법은 사회재난의 범위까지 지원 범위가 확대되었기 때문에, 주무부처인 국민안전처에서는 재해구호법 시행령 개정 및 재해구호기금 사용 용도에 대한 표준조례안을 작성하여 광역자치단체에 제공하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다. 개정된 재해구호법 시행령에는 첫째, 사회재난으로 인해 발생할 수 있는 피해자(감염병 등에 따라 자가격리된 자 등)와 같은 피해자에게 구호물품 및 활동이 제공될 수 있도록 해야 하며, 둘째, 재난 약자에 따른 맞춤형 구호가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그리고 재난의 범위가 확대됨에 따라 재난의 발생 빈도와 종류가 다양해질 것으로 예상되기 때문에, 재해구호전문인력 양성 및 연구개발지원을 활성화하도록 개정되어야 할 것이다. 또한 재해구호기금의 적립 및 사용과 관련한 표준조례안은 아래와 같은 내용이 포함되어야 할 것이다.

10) 전라북도는 2015.10.30일 관련 조례 개정하였음. 「전라북도 재해구호기금 관리 조례」 제4조제2항. 도지사가 제1항에 따라 재해구호기금을 사용한 때에는 그 사용내역을 소관 국가행정기관에게 보고

11) 광주광역시는 2015.12.28일 관련 조례 개정하였음. 「광주광역시 재해구호기금 관리 조례」 제4조제1항제7호. 그 밖에 국민안전처장관 및 광주광역시장(이하 “시장”이라 한다)이 재해구호를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 사업에 필요한 비용의 지급

Table 3. Standard Ordinance Item for Disaster Relief Fund

재해구호기금 사용 관련 표준조례(안)	재해구호기금 적립 관련 표준조례(안)
제00조(기금의 용도) 재해구호사업의 지원범위는 다음과 같다. 1. 재해구호법 시행령 제8조에서 규정하고 있는 재해구호기금의 용도 2. 생계구호 3. 주택구호(응급주택수리 및 복구지원 등) 4. 접수된 재해의연금품의 지원에 필요한 제반 경비 5. 폭염 및 혹한 피해 예방을 위한 ‘쉽터’ 냉난방비용 지원 6. 기타 재해구호사업으로서 시·도지사가 정하는 사업의 비용	제00조(기금의 조성) 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 법 제15조의 규정에 의한 적립금 2. 기금의 운용 수익금 3. 그 밖의 수입금 제00조(기금의 운용관리) ① 시장·도지사는 재해구호기금 계좌를 설치하여 관리·운용하여야 한다. ② 시장·도지사는 매년 조성되는 기금을 안정성과 수익성이 있는 예금으로 예치·관리하여야 한다.

5. 결론

본 연구는 재해구호법 시행령 및 광역자치단체별 재해구호기금 관련 조례를 분석하여, 현 재해구호기금의 적립 및 사용규정의 문제점을 제시하고 개선방안을 제시하고 있다. 재해구호기금과 관련된 조례는 지방자치단체에서 자체적으로 제정되기 때문에 지자체의 특성에 따라 재해구호기금을 관리하는 방식이 다를 수 있지만, 법질서의 통일을 위해서 상위 법령의 범위 내에서만 인정된다. 분석결과 현재 몇몇 광역지자체의 재해구호기금 적립 및 사용과 관련한 조례 규정은 상위 법령의 범위를 벗어나거나, 정부의 조직개편이 이루어졌음에도 불구하고 아직 조례는 개정되지 않아 혼란을 일으킬 수 있는 부분이 확인되었다. 또한 새로 개정된 재해구호법이 사회재난의 범위를 포함하여, 이와 관련한 시행령의 개정도 필요하다.

이에 따라 본 연구에서는 사회재난의 범위에 포함되는 피해자, 재난 약자, 재해구호전문인력 양성과 관련한 시행령이 추가되어야 할 것을 제안하였고, 표준조례안을 제시하여 재해구호법 시행령의 범위를 벗어나지 않도록 유도하고, 자치단체 내의 조례의 중복을 조정해주고자 하였다. 결론적으로, 법령 및 조례는 정부활동의 근거가 되는 매우 중요한 규정이기 때문에, 이들에 대한 명확한 정비는 필수적으로 이루어져야 할 것이다.

연구를 통해 재해구호기금의 적립 및 사용규정에 대한 부분은 각 광역지자체의 재량에 맡긴 상태에서 각 광역지자체의 특징에 따라 이를 실제로 관리하는 방식이나 결과가 모두 다르다는 점을 확인할 수 있었다. 그래서 재해구호기금과 관련된 다른 분야에서도 자치단체별 차이점을 분석하여, 재해구호기금의 효율적 활용방안을 제시하는 것은 연구 주제로서 큰 의미가 있을 것이다. 재해구호기금만을 주제로 시행된 선행연구가 전무하기 때문에, 본 연구를 시작으로 재해구호기금에 관한 연구가 앞으로 활발히 이루어져야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 정부(국민안전처)의 재원으로 재난안전기술개발사업단의 지원을 받아 수행된 연구[MPSS-자연-2015-82]입니다.

References

Disaster Relief Act (Act No. 12844) and Enforcement Ordinance (Presidential Decree No. 25753), 2015
 Disaster Relief Fund Ordinance of Busan Metropolitan City (Busan Metropolitan City Ordinance No. 5078), 2015
 Disaster Relief Fund and Operation·Management Ordinance of Daegu Metropolitan City(Daegu Metropolitan City Ordinance No. 4411), 2012
 Disaster Relief Fund Management Ordinance of Gwangju Metropolitan City(Gwangju Metropolitan City Ordinance No.

- 4164), 2012
- Disaster Relief Fund Management Ordinance of Daejeon Metropolitan City(Daejeon Metropolitan City Ordinance No. 4058), 2012
- Disaster Relief Fund Ordinance of Ulsan Metropolitan City(Ulsan Metropolitan City Ordinance No. 1525), 2015
- Disaster Relief Fund Operation·Management Ordinance of Gyeonggi-do Province) Gyeonggi-do Province Ordinance No. 4948), 2015
- Disaster Relief Fund Management Ordinance of Chungcheongnam-do Province (Chungcheongnam-do Province Ordinance No. 3567), 2011
- Disaster Relief Fund Management Ordinance of Jeollabuk-do Province(CJeollabuk-do Province Ordinance No. 3669), 2011
- Disaster Relief Fund Operation·Management Ordinance of Jeollanam-do Province (Jeollanam-do Province Ordinance No. 3685), 2013
- Disaster Relief Fund Operation·Management Ordinance of Gyeongsangbuk-do Province (Gyeongsangbuk-do Province Ordinance No. 3228), 2011
- Disaster Relief Fund Operation·Management Ordinance of Gyeongsangnam-do Province (Gyeongsangnam-do Province Ordinance No. 3930), 2014
- Disaster Relief Fund Ordinance of Jeju Special Self-Governing Province(Jeju Special Self-Governing Province Ordinance No. 464),2009
- Establishment of Disaster Management Fund and Operation Ordinance of Seoul Special Metropolitan City (Seoul Special Metropolitan City Ordinance No. 5846), 2015
- Establishment of Disaster Relief Fund and Operation Ordinance of Incheon Metropolitan City(Incheon Metropolitan City Ordinance No. 5524), 2015
- Establishment of Disaster Relief Fund and Operation Ordinance of Sejong Special Self-Governing City(Sejong Special Self-Governing City Ordinance No. 496), 2014
- Establishment of Social Welfare Fund and Operation Ordinance of Gangwon-do Province(Gangwon-do Province Ordinance No. 3875), 2015
- Establishment of Social Welfare Fund and Operation Ordinance of Chungcheongbuk-do Province (Chungcheongbuk-do Province Ordinance No. 3779), 2014
- Donghyun Kim, Beomjun Park, Juyoung Lim, Hyungjun Park (2013) Discussion of budget allocation for natural disaster, The Korean Association for Local Government Studies, vol.2013, No.1, pp.559-586
- Hodong Lee (2009) Disaster Relief Act and the structure of Budget·Fund : Principles and Facts, Seoul : Daeyoung Company
- Jongse Kim (2011) A study on Local government funds for efficient management, The Korean Law Association, vol.42, pp.25-43
- Ministry of Public Safety and Security (2015) Guidelines of Disaster Relief Plan
- Ministry of the Interior (2015) The criteria of management for budgetary process and criteria of establishment for management of the fund on local government
- Pyeongryang Wi (2007) A Study on The Efficient Allocation and Use for Korea Disaster Budget and Funds, Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis, Vol.3, No.2, pp.56-68
- Sunje Seo, Eunju Kim, Junpil Yang, Suho Bae (2011) A study on fund management for protection of the environment on local government, The Korean Association For Public Administration, Vol.2011, No.6, pp.1969-1992
- Wonhee Lee (2007) The assignment for reforming budget management on disaster, Korean Journal of National Crisis and Emergency Management, Vol.1, No.1, pp.75-98