우리나라의 재해구호 실태와 발전방안에 관한 연구

A Study on the Current Condition and Development Plan of Disaster Relief in Korea

서정표* · 조원철**

Seo, Jung Pyo · Cho, Wonchul

Abstract

Major disaster relief in Korea is administered on the basis of the Disaster Relief Act which mainly aims for the relief of victims affected by natural disasters. There is, however, a growing need for the comprehensive relief that can cope with all kinds of disasters because the possibility of new and complex disasters always happens amid social, economic, and environmental changes, including low fertility, population aging, multiculturalism, and climate change. At the same time, due to the increasing numbers of elderly people and foreign workers, the establishment of laws and systems protecting the disaster minority has become an urgent task. Furthermore, several problems which relate to disaster relief funds and donations should be resolved. They must be delivered to the disaster victims promptly. And the poor management of the disaster relief supply which is focused on disaster relief kits only and the problem of the temporary housing facility should also be improved. Lastly, the short duration of disaster relief education and training, the neglect of cultivating disaster relief professionals and R&D, and the limitation of disaster relief management regarding to volunteering activities are pointed out. In this study, the development plan for relief activities were discussed by investigating and analyzing the problems involved in laws and legal system, relief resources and supplies, relief systems currently being operated.

Key words : Disaster Relief, Disaster Victims, Disaster Minority, Donation Money, Temporary Housing Facility.

요 지

우리나라의 재해구호 행정은 「재해구호법」에 의거 자연재해로 인한 이재민 구호 위주로 되어있다. 따라서 저출산 · 고령화, 다문화, 기후변화 등 사회 · 경제 · 환경적 변화와 함께 신종 · 복합재난의 빈발할 가능성이 상존해 있으므로 모든 재해에 대처할 통합 재해구호의 필요성이 증대되고 있다. 이와 함께 고령자, 외국인수의 증가로 인해 재해약자를 배려할 법 · 제도적인 정비는 시급히 해결되어야 할 과제이다. 그리고 이재민에게 신속하고 안정되게 지원하여야 할 재난지원금과 구호기금 등 재해구호재원의 문제점도 개선되어야 한다. 아울러 재해구호세트 중심의 경직된 재해구호 물자 관리, 임시주거시설의 문제점 역시 해결되어야 할 과제이다. 마지막으로 구호교육 · 훈련의 부족, 구호전문가 양성 소홀과 연구개발(R&D)의 저조, 자원봉사 활동의 문제와 관련된 재해구호 운영상의 한계도 문제점으로 지적된다. 따라서 본 논문은 구호서비스 증진을 위한 법과 제도, 구호재원과 구호물자, 그리고 구호운영 실태 등을 조사 · 분석하고 문제점을 도출하여 구호업무 발전방안을 제시하였다.

핵심용어 : 재해구호, 이재민, 재해약자, 재해의연금, 임시주거시설

1. 서 론

우리는 매일같이 신문과 TV 등 매스미디어의 머리기사로 등장하는 사건 · 사고 등 재난상황으로부터 세계도처에서 수많은 사람들이 소중한 생명을 잃거나 재산피해를 당하고 있음을 수시로 접하고 있다. 재해는 언제나 그래왔듯이 우리 삶의 기반을 흔란시킨다. 이로 인해 사람들에게 막대한 물질적 손실을 안겨줄 뿐 아니라 생명이 위협에 처하고, 다른 사

람의 곤경을 함께 감당해야 하는 등 주변사람들에게까지 심각한 심리적 충격 또는 미래에 대한 불확실성으로 우리가 살고 있는 사회에 대한 기본적인 신뢰에 의문을 갖게까지 한다. 이때 재해구호 행정은 각종 재해로 인한 피해가 발생한 경우 시민이 국가로부터 첫 번째 혜택을 지원받을 수 있는 행정서비스라고 할 수 있다.

본 논문의 연구목적은 현행 우리나라 재해구호의 실태를 조사 · 분석하고 국민생활 수준의 향상, 저출산 · 고령화, 다

*교신저자. 정회원. 연세대학교 토목공학과 박사과정, 소방방재청(Tel: +82-2-2100-5436, Fax: 2-2100-5439, E-mail: sjp3123@yonsei.ac.kr)

Corresponding Author: Member. Ph. D. Candidate, Department of Civil Engineering, Yonsei University, NEMA

**정회원. 연세대학교 토목공학과 교수

Member. Professor, Department of Civil Engineering of Yonsei University

문화 등 경제·사회·환경변화에 적합한 통합 재해구호 등 서비스 개선의 필요성을 제시하는데 있다. 연구의 범위는 재해약자에 대한 배려 등을 포함한 구호관련 법과 제도 및 조직체계, 재난지원금, 재해구호기금, 의연금 등의 재해구호 자원, 재해구호세트, 임시 주거시설 등의 재해구호 물자, 교육 훈련, 자원봉사 활동, 구호R&D 실태 등의 재해구호 운영으로 선정하였다. 연구방법은 문헌연구와 실태분석 및 현지 면접방법을 병행하였다. 문헌연구는 국내외 서적, 학술논문, 법령, 지침 및 정부간행물 등을 검토하였으며, 실태분석 방법으로는 선진 재해구호 발전과제 도출을 위한 구호실무자, 교수, 구호지원기관 등 전문가들로 구성된 TF팀을 편성·운영하여 토론을 통해 발전방안을 이끌어 내었다. 현지 면접방법으로는 안전행정부 주관의 국외 단기훈련 과정인 해외연수 프로그램의 부처간 공동과제 학습과정을 활용하였다. 즉 방재 선진국인 미국 국토안보부의 연방재난관리청(FEMA; Federal Emergency Management Agency)과 미국적십자사(ARC; American Red Cross), 일본의 효고현청, 사람과 방재 미래센터, 교토시민방재센터 등을 방문하였다. 그리하여 미국과 일본의 관계자와 인터뷰 및 과거 대규모 재해의 구호사례 조사와 비교·분석을 통한 우리나라 상황에 적용여부를 판단하여 시사점을 통한 발전방안을 모색하였다.

2. 선행연구의 검토 및 분석의 틀

2.1 선행연구의 검토

2.1.1 재해구호 법과 제도

우리나라의 본격적이고 체계적인 구호업무는 1960년대 초라고 할 수 있는데, 가난과 질병 속에서 매년 태풍과 홍수 등 자연재해로 인해 많은 이재민이 발생함에 따라 정부에서는 재해발생시 신속한 복구와 구호를 실시하였다. 그 당시 재해로부터 이재민을 보호하고 조기 생활안정과 사회질서를 유지하기 위해 1962년에 「재해구호법」을 제정하고 복지부에서 구호업무를 관장해 왔었다. 그러다가 2004년 6월에 우리나라의 재난총괄부처인 소방방재청이 개청됨에 따라 구호업무가 2005년에는 소방방재청으로 이관·운영되어 왔으며, 이관 이후 수차례에 걸쳐 「재해구호법」을 개정하고 구호행정에 대해 전반적 정비가 이루어져 각종 이재민 구호정책의 기반을 조성하게 되었다.

우리나라에서 이재민(罹災民)의 국어 사전적 의미로는 “재해를 입은 사람”을 뜻하며, 법률적 용어 개념으로는 「재해구호법」과 「재난 및 안전관리 기본법」 규정에 의거 “재해로 인하여 피해를 입은 자”라고 명시되어 있다. 그리고 소방방재청의 「2013년 재해구호계획수립지침」에서는 “대피 여부에 관계없이 주택전과·유실·반파·침수 등과 인명피해 등을 당한 경우”를 이재민으로 하고 있으며, “재해로 인하여 피해가 예상되어 일시 대피한 자”를 “일시대피자”라 한다.

재해구호법·제도에 관한 연구로 No and Song (1998)은 재난관리에서의 민간자원 활용에 관한 연구를 통해 재난대비조직은 재난상황에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 정부와 민간단체 및 일반 시민들의 영향을 통합하는 형식으로

구성되어야 한다고 주장하였다. Kim (2005)은 일본, 미국, 호주 등 선진국의 구호실태를 통해 한국 재해구호의 효율화 방안에 대해 재해구호 대상의 확대, 재해구호 행정체계 일원화, 재해 의연금의 형평성·투명성 등을 역설하였다. Seong (2005)은 우리나라 재해구호체계의 발전을 위해 재해관리의 통합적인 구호체계를 위한 민관산학 네트워크구축, 예방중심의 예산편성, 지속적인 교육을 통한 자원봉사자 육성 등을 언급하였다. Oh *et al.* (2011)이 방재 선진국인 미·일의 재해구호 시스템처럼 민·관 공조시스템, 신속한 구호물자의 전달, 전문성, 자율적 모금활동과 재해보험 제도 및 국민 스스로 자신의 재산을 지키기 위한 노력 등이 필요하다고 강조하였다. 재해약자에 관한 연구는 Choi *et al.* (2007)이 개인의 특성에 따라 재해로 인한 정신건강상 문제가 심각해 질수 있음을 주장하면서 노인의 어려움을 지적하였다. 그리고 여성노인은 재해로 인하여 건강과 복지에 심각한 영향을 받는다고 보고한 연구(Mlick and Longue, 1985)가 있으며, Chung and Ki (2008)의 연구에서는 노인의 성별 수행 경험은 차이가 없으나, 재해 인식에는 차이가 있는 것으로 나타나 성별을 고려한 적합한 대응체계를 마련해야할 것을 제시하였다.

재해와 같은 예측불허의 사건에서 재해약자에 대한 욕구와 특성을 파악할 수 있다는 것은 재해에 대해 다양한 대처방식을 개발하게 하는 요인을 제공해 줄 것이다. 현행 재해구호는 이재민에 대한 안전복지서비스 전달체계가 공급자 중심으로 이루어져 있어 수혜자 중심의 통합적 전달체계에 대한 연구가 국내에서는 매우 미흡한 실정이므로 이에 대한 연구가 필요하다(NIDP, 2010).

2.1.2 재해구호 자원

재해구호 재원에 관한 종합적인 연구는 찾을 수 없었으나 재해 의연금과 관련해서 Kim (2002)은 수재의연금 전달체계의 가장 큰 문제점으로 의연금 성격에 대한 인식부족, 재해구호에 대한 시·도의 책임부족 등을 가장 큰 문제로 꼽고 있다. 실제로 재해발생 시 의연금으로 지원되는 사망자 위로금, 장기구호비 등은 시·도 재해 구호기금에서 우선 지원되고, 사후 의연금 등으로 정산하도록 하고 있어 이재민의 경우 국민이 의연금이라는 사실을 인식하지 못하게 된다고 제시하고 있다. Han (2006)은 재난 피해자들에 대한 실질적인 지원을 위해 민간부문의 구호체계 네트워킹 구성, 재난피해자의 심리사회적 서비스 제공, 재해구호 자원봉사자의 재해보상 제도 도입 등을 강조하였다. Park (2007)은 재해구호 시스템 개선에 관한 연구를 통해 의연금 전달체계의 투명성 확보, 구호비 산정기준의 현실화 필요성을 역설하였다. Lee (2008)은 한국의 이재민 구호와 재해의연금 지원 체계의 개선 방향에서 미·일의 의연금 지원방식 및 지급의 고려 요인, 의연금 배분기준 등을 비교·분석하였고, Lee and Yoo (2009)는 의연금 지원 서비스의 두 주체인 의연금 기탁자와 이재민의 기대와 성과, 만족도에 근거해 의연금 지원의 유형을 응급의연금 지원, 재건의연금 지원, 생활의연금 지원, 복지의연금 지원으로 구분하였다. 따라서 재해발생 시 실제로 이재민에게 혜택으로 돌아올 수 있게 재난지원금, 재해구호기금, 의연금

등의 재해구호 재원의 실태를 조사·분석하여 발전방안을 강구하는 일이 매우 시급한 실정이다.

2.1.3 재해구호 물자

재해구호 물자 자체에 대한 연구는 매우 저조하며 주로 운영체계 혹은 운영매뉴얼에 관한 연구가 대부분이다. 최근 연구로 Hong *et al.* (2009)의 연구에서는 재해구호 물자에 대한 재해지역 주민과 공무원의 인식 차이를 통해 재해 구호품 전달 체계의 개선방안을 제시하였다. 임시주거시설에 대해서는 Park (2006)의 연구에서 국내 사례분석을 통해 이재민의 주거안정 방안을 모색하였다. 그리고 KDRA (2007)에서 국내의 임시주거시설의 실태 조사를 통해 임시주거시설의 개선안을 도출, 임시 주거제공시스템 계획방향을 수립하였다. 대부분의 임시주거에 대한 선행연구로는 주거, 주거공간 등에 대한 이해와 연구를 바탕으로 진행되었다. Lee (2007)는 재해구호 서비스 효율화방안에서 지방정부의 재난대응능력 강화, 자원봉사센터의 역량강화, 관민협력 네트워크 구축 등을 주장하였다. Park (2011)은 미국재해 구호활동과 시스템의 특징을 토대로 민·관, 재해구호 시스템의 구축, 신속한 재해조사와 구호물자 지원, 전문성 확보, 자율적인 모금과 집행, 재해보험의 적극적인 가입과 개인 스스로 재산을 지키기 위한 노력의 중요성을 강조하였다. 재해가 발생하게 되면 주택의 파손, 침수 등으로 여러 가지 어려움을 겪는 이재민에게 지급되어야 하는 재해 구호물자의 개념과 범위설정이 마련되어야 한다. 이와 함께 시민생활 수준의 향상에 부응할 수 있도록 실질적인 복지 차원의 주거공간을 마련하는 방안도 함께 모색해 보아야 한다.

2.1.4 재해구호 운영

재해구호운영 분야로는 여러 사항이 있을 수 있으나 본 논문에서는 구호교육·훈련, 자원봉사 활동, 재해구호 연구개발에 국한하였다.

구호교육·훈련 관련 분야는 찾기가 힘들었고 별도로 연구하기보다는 방재교육의 한 분야로써 함께 다루어져 왔다. Seo and Cho (2012)은 방재역량 강화를 위한 방재교육훈련의 활성화 방안에서 법·제도적 측면, 운영적 측면, 시설·환경적 측면의 문제점을 도출하여 방재교육훈련의 활성화 방안을 제시한 바 있다. 그리고 자원봉사 활동에 관한 연구로 Kang (2007)은 지방자치단체의 효율적 재난관리를 위한 자원봉사단체의 역할을 강화하기 위해 민간 전문가의 활용, 지역 자원봉사 조직과의 상시 연계체계, 개인보다는 단체참여 유도, 자원봉사센터의 인식 제고, 자원봉사에 대한 동기부여 등을 제시하였다. Han (2007)은 재난자원봉사 교육체계 수립을 위해 교육과정 확립, 자원봉사자 데이터베이스 구축 및 공동 활용, 교육 강사 육성, 대중 매체를 통한 교육 등을 제시하였고, 이러한 교육은 재난관리 네트워크 구축과 함께 이루어져야 효과적으로 운영될 수 있다고 주장하였다. 한편, 재해구호 연구개발(R&D) 분야에 관해서는 문헌을 찾기가 어려웠던 분야에 대한 관심소홀을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 재해발생 시 실제적으로 이재민에게 도움이 될 수 있는 자원봉사 활동, 구호 교육훈련, 구호분야 연구개발 등의 운영관련 사항도 사전 대비와 사후관리 차원에서 발전방안 강구가 요구되고 있다.

2.2 분석의 틀

본 연구는 재해구호와 관련된 법·제도, 재해구호 자원, 재해구호 물자, 재해구호 운영에 대해서 비교 요소 내지 분석국면으로 선정하여 다음과 같은 논리로 실태를 분석하고 문제점을 도출하여 효율적인 발전방안을 강구하였다(Fig. 1).

첫째, 재해구호의 연혁에서는 1960년대 초에 가난과 질병 속에서 풍수해로부터 이재민 보호와 생활안정을 위한 「재해구호법」 제정 배경과 함께 구호제도의 연혁에 대해서 개관하였다.

둘째, 재해구호의 대상인 이재민에 대해서 사전적 의미와

Fig. 1. A Framework for Analysis

함께 법적인 개념을 고찰해 보았다.

셋째, 문제점의 구체적 요인이 무엇인가를 도출코자 구호분야별 선행연구와 함께 미국과 일본의 선진사례를 분석하여 문서분석법(document analysis)과 2차 자료 등을 통한 현상을 해석 및 비교 처리하였다.

끝으로, 우리나라의 재해구호 4개 분야에서 현황과 실태분석을 통해 도출된 문제점들에 대하여 이재민 구호의 발전방안이라는 해결대책을 제시하였다.

3. 재해구호의 실태와 문제점

3.1 재해구호 법과 제도

우리나라는 재해에 관하여 「재난 및 안전관리 기본법」이 기본법이고 자연재해와 관련한 이재민 재해구호업무를 규정한 법으로는 「재해구호법」이 있다. 법체계가 상이한 미국의 경우에는 「스태포드법」에서 모든 재난사항 뿐만 아니라 재해구호와 관련한 제반사항까지 포괄적으로 규정하고 있다. 또한, 일본의 경우는 「재해대책 기본법」이 재난의 기본법이고 「재해구조법」이 재해구호의 직접적인 개별법으로 기능을 한다. 우리나라 재해구호 업무는 소방방재청이 주관하고 각 부처가 지원하는 형태로 운영되고 있으며, 지방자치단체에서는 지역구호센터를 상시적으로 운영하여 이재민 구호업무를 담당하고 있다. 미국 FEMA와 적십자사 등을 방문하여 조사한 바에 의하면 미국은 국토안보부와 FEMA가 공동으로 구호 주무기관으로 지정되어 있으며, 18개 기관이 지원기관으로 되어 있다. 일본 효고현청 등을 방문하여 관계자와 인터뷰한 결과에 의하면 일본 중앙정부에서는 노동후생성이 구호업무를 담당하고 있고, 지방자치단체의 방재계획에 따라 지역특색에 맞게 업무를 구분하여 추진하고 있다. 비상시 우리나라는 중앙재난안전대책본부(EOC; Emergency Operation Center)를 기반으로 재난현장 지휘본부(ICP; Incident Command Post)가 중심이 되어 재난에 대응하며, 일본은 중앙방재회의 주도로 하여 비상재해대책본부가 수행한다. 한편 재해구호와 관련한 민간조직으로 우리나라는 전국재해구호협회, 대한적십자사, 지역자율방재단, 한국재난안전네트워크, 자원봉사센터, 의용소방대 등이 있으며, 미국은 미국적십자사, NVOAD(National

Voluntary Organizations Active in Disasters), CERT (Community Emergency Response Team), Citizen Corps 등이 활동하고 있다. 일본은 지역 자율방재조직, 일본적십자사, 사회복지협의회, NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disasters) 등이 활동하고 있는바, 재해구호관련 법령 및 조직관련 사항을 요약하여 정리해 보면 Table 1과 같다.

미국과 일본을 방문하여 전문가를 인터뷰하고 조사한 바에 의하면 두 나라는 재해유형에 상관없이 통합구호를 실시하고 있었다. 하지만 우리나라는 재해구호법이 자연재해에 한하여 적용되므로 인적·사회적 재난, 민방위 사태 등으로 피해가 발생하는 경우 관련 법령에 구호방법, 종류 등의 제도적 장치가 미비 되어 있다. 이로 인해 구호를 위한 행정조직, 구호물자·시설 등이 갖춰지지 않아 자연재해 구호물자를 지원하는 등 행정상 혼선을 초래한 사례가 있었다. 최근(2012년) 구미시 가스유출 사고에서 초동대처 미흡으로 2차 피해를 키웠다는 점과 함께 주민대피와 구호의 문제로 정부에 대한 불신이 지적되었다(The Korea Times, 2012). 2010년 11월 23일 연평도 포격사건(민방위 사태)때에도 법·제도적인 불비로 인해 「재해구호법」에 의거 재해구호물품 및 임시주거시설을 지원하였고, 2005년 4월 4일 강원도 양양 산불피해 시에도 구호비 지원 등 구호실시 사례가 있으므로 이에 대한 법적 근거와 함께 제도적인 대책이 시급히 마련되어야 한다.

한편 재해약자 구호에 관해서 우리나라는 명시적인 법적 근거가 없는 반면 미국은 「스태포드법」에 다양하게 규정하고 있으며, 일본도 법적인 규정은 없으나 재해약자 대응방재매뉴얼, 재해 시 요원호자 피난지원 가이드라인 등에서 보호지침을 제공한다. 재해약자 구호현황과 관련 우리나라는 안전복지 서비스 프로그램이 있고, 미국은 취약계층의 대피를 위한 팀 가이드라인을 보급하고 있다. 일본은 재해 시 요원호자 피난가이드라인이 준비되어 있다. 운영사례에 대해 우리나라는 상계마을 안전컨설팅이 운영 중이며, 미국은 SFIVC, 일본도 타카토리 커뮤니티센터 등을 운영하고 있는데 재해약자 구호관련 법과 운영사례를 요약해 보면 Table 2와 같다.

최근 우리나라 사회 구조의 변화에 따라 65세 이상 고령자, 외국인 등 재해취약 인구가 증가하고 있으나 이들에 의한 보호대책이 미흡하다. 통계청 자료에 의하면 2011년 우리나라

Table 1. Legislation and Organization Related to the Disaster Relief

구 분		우리나라	미국	일본
재해구호법령		· 재난 및 안전관리기본법 · 재해구호법(자연재해) · 긴급복지지원법(화재) 등	· 스태포드법	· 재해대책기본법 · 재해구조법
정부조직	평상시	· 소방방재청 · 지자체 지역구호센터	· 국토안보부(연방재난관리청)	· 내각부(노동후생성)
	비상시	· 재난안전대책본부	· 재난대책본부 · 재난현장지휘본부	· 비상재해대책본부
민간조직		· 전국재해구호협회 · 대한적십자사 · 지역자율방재단 · 기타 민간 재난단체	· 미국적십자사(ARC) · NVOAD · CERT · Citizen Corps 등	· 일본적십자사(JRC) · 지역자율방재조직 · 사회복지협의회 · NVNAD 등

Table 2. Disaster Relief Acts for Disaster Minorities and their Applications

구 분	우리나라	미 국	일 본
재해약자 관련법	· 없음	· 스테포드법 · NFA101 Life Safety Code	· 없음
재해약자 구호현황	· 안전복지 서비스 프로그램	· 취약계층의 대피를 위한 팁 가이드라인	· 재해시 요원호자 피난지원 가이드라인
운영사례	· 없음	· SFIVC(샌프란시스코)	· 타카토리 커뮤니티센터

인구 중 외국인 140만명, 장애인 252만명, 고령자 566만명, 영유아 770만명 등 재해취약 인구 총 1,728만명(34.5%)이 더붙어서 함께 살아가야 하는 사회구조이므로 이제는 재해약자에 대한 구호서비스 증진방안이 시급히 마련되어야 한다.

3.2 재해구호 자원

우리나라의 재해구호관련 재원으로서는 재난지원금¹⁾과 의연금, 재해구호기금 및 복권기금 등이 있다. 재난지원금을 지원할 경우에는 피해별 지원기준지수²⁾에 피해물량을 총 합산한 재난지수³⁾에 따라 지급하며, 재난지수에 따른 재난지원금은 「재해구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」[별표 3]⁴⁾의 “재난 등급별 재난지원금 기준표”에 따라 지원한다. 국민성금인 재해의연금은 「재해구호법」과 「의연금품 관리·운영규정」에 근거하여 지원한다. 재해구호기금은 「재해구호법」 및 같은법 시행령에서 정한 구호에 필요한 경비로써 재해구호물자의 구입 및 보관창고의 설치·운영 등에 사용된다. 그리고 복권기금은 「복권 및 복권기금법」과 「복권기금 관리·운영규정」에 의거 재해발생 시 지역별 피해상황과 이재민 발생을 고려하여 자원봉사자 급식비용 등에 소요되는 비용 및 경비를 파악·산출한 근거를 토대로 지원된다.

재해구호 자원과 관련해서 문제점을 살펴보면 재해로 인한 이재민의 조기생활 안정을 위해서는 신속하게 이재민에게 구호금이 지급되어야 하나, 구호기관인 지방자치단체에서 이재민 구호에 지원할 예산을 조기에 편성할 수 없어 재난지원금 지원이 지연되는 경우가 빈번하다는 점이다. 그리고 최근의 지구 온난화 현상 등으로 여름철에 폭염이 자주 발생하여 노

약자들의 인명피해가 증가함에 따라 지자체에서 폭염으로 인한 인명피해 예방을 위해 ‘무더위 쉼터’를 운영하고 있으나, 재정이 열악한 지자체에서 냉방비 등의 지원이 절실하나 재원 부족으로 문제를 호소하고 있는 실정이다. 또한 재해의연금의 경우 다양한 모금단체의 폭발적인 증가와 상시기부 등 변화하는 기부문화가 반영되지 못한 채 대기업, 금융권 위주의 의연금 모금(2012년의 경우 대기업 70%, 금융권 12% 등)참여 등으로 모금실적이 저조해 이에 대한 대책마련이 필요하다. 최근 10년간(2001~2010) 의연금 모금현황 및 집행실태를 분석해 보면 2007년부터 모금실적이 집행실적보다 저조하기 시작하여 집행총액이 모금총액을 초과함을 보여주고 있다(Fig. 2).

Fig. 2와 같이 보유 의연금이 지속적으로 감소하는 경향을 볼 수 있다. 이는 경제성장과 시민들의 기부意識의 전환 등에 따라 차별화된 모금 환경변화에 적응할 수 있도록 민간 구호단체의 모금참여 유도 등 모금활성화 전략마련이 절실히 필요하다는 것을 보여주고 있다.

3.3 재해구호 물자

우리나라는 Table 3과 같이 재해구호 물자를 세트 중심으로 인력에 의해 관리하고 있기 때문에 구호물자의 현황파악이 쉽지 않아 선진국처럼 통합적인 구호물자 관리 정보시스템이 조속히 구축되어야 한다. 미국의 사례에서는 에이드메트릭스(AIDMATRIX) 프로그램을 이용하여 정부와 단체 간의 구호물자 정보공유 체계가 마련되어 있기 때문에 구호물자의 수용을 실시간으로 파악하여 원활한 구호물자 공급으로 업무의 효율성을 높이고 있다. AIDMATRIX는 인도적 구호를 위

Fig. 2. Fundraising and Executing Records for Last 10 Years

- 1) 국가 또는 지방자치단체가 자연현상으로 인하여 사망·실종된 자나 부상자와 주택 또는 주생계 수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 자에 대하여 재해복구 사업 및 이재민 구호를 위해 지원하는 금액.
- 2) 재난지원금을 산정하기 위하여 지원항목별로 관계 중앙행정기관의 장이 고시한 지원 기준 단가에 지원물을 곱하여 1천으로 나눈 값에 피해 물량을 곱한 값.
- 3) 지원기준지수에 피해물량을 곱하여 산정한 계수와 지원항목별 지원기준지수를 합산한 값.
- 4) 국가 또는 지방자치단체가 자연재해로 피해를 입은 농업·어업·임업·염생산업 종사자에게 재난 등급을 1~100으로 구분하여 등급별로 재난지원금(을) 지급하는 기준표로 최저 50만원에서 최고 5천만원의 재난지원금 지급기준을 제시한 도표.

Table 3. Supplies for Disaster Relief (Including the Temporary Residential Facilities)

구 분		우리나라	미국	일본
구호물자		· 의연금품 · 재해구호세트 · 응급구호세트 · 취사구호세트 · 구매선 지정(식품등)	· 음식쿠폰, 집단급식, 자재관리 등 · 72시간내, 1개월간 · 정부물품 · 개인준비물품	· 정부구호물자 · 민간구호물자
임시 주거시설	법 규	· 재해구호법 제4조	· 스테포드법 408절	· 재해구조법 제23조
	지원내용	· 임시가설주택	· 주택 임대, 조립 등 · 영구/반영구적 건설	· 공영주택 · 임시가설주택
	시설기준	· 임시거주시설 표준도	· 스테포드법 Sec.323 · 기타연방법령(건축규정)	· 1DK(1~3명) 6평 · 2DK(4~6명 9평 · 3DK(7명이상) 12평

한 구호품의 공급·관리 네트워크에 해당되며, 민간단체들도 이 프로그램을 통해 구호물자 배분정보를 공유하고 있다. 우리나라의 재해 구호물자는 구호기관인 지방자치단체에서 공무원 중심으로 관리되고 있어서 인력부족으로 인한 업무과중 및 물자관리 부실예방을 위한 대책이 필요하다. 미국은 정부차원에서 EOC의 물류부가 중심이 되고, 민간차원에서는 미국적십자사가 중심이 되어 이재민들에게 구호물품이 전달된다. 일본도 국가책임으로 구호물자가 관리되는데, 이재민 생필품 지원에 대해서는 일본적십자사가 중심이 되어 지원하고 있다.

한편, 임시주거시설에 관해서는 Table 3과 같이 한국과 미국 및 일본 모두 법적인 기준을 가지고 있으나 지원내용에 있어서는 다소 차이를 보이고 있다. 우리나라는 임시가설주택, 일본은 공영주택과 임시가설주택을 지원하고 있는 반면, 미국에서는 주택임대, 조립 등에 재정지원, 수리, 재배치 지원, 영구/반영구적 주택 건설지원 등 다양한 내용 들을 규정하고 있다. 임시주택의 시설에 대해서도 한국과 일본은 별도의 표준이 제시되어 있는 반면, 미국에서는 연방 법령들의 건축규정을 준수하도록 되어 있다.

3.4 재해구호 운영

첫째, 교육·훈련에 대해서는 우리나라와 미국 및 일본의 구호교육기관 및 교육프로그램에 대해 간략하게 비교·분석해서 정리하여 보면 Table 4와 같이 요약되는데, 우리나라의 경우는 재해구호관련 교육기관의 활용도가 낮다고 지적할 수 있다. 미국은 재난관리교육원(EMI; Emergency Management Institute)에서 정부부문을 일본은 방재관과 사람과 방재미래센터 등을 활용한다. 특히 미국은 적십자사가 재난구호 책임기관으로서 교육프로그램을 운영하고 있어 이처럼 민간자원을 활용할 필요가 있다. 우리나라는 전문 구호봉사자 양성이 미

흡하고, 체계적 관리가 저조하므로 자원봉사자의 사전 교육이 미흡하여 주의사항 조차도 제대로 숙지시키지 못하는 상황에서 구호 현장에서 혼선이 초래되기도 한다(NIDP, 2010).

둘째, 재해구호 활동을 위한 자원봉사와 관련해서 우리나라는 정부와 구호관련 민간조직들의 활동 간에 조정과 연계가 매우 미흡하다는 점이다. 전국재해구호협회, 대한적십자사, 그리고 자원봉사센터와 같은 전국 조직 들은 나름대로의 활동 체계와 구호활동을 실시하고 있으나, 구호지원기관의 조직도 상호간 밀접하게 연계되어 활동하고 있다고 보기는 어렵다. 게다가 전국재해구호협회는 지역조직 없이 전국단위의 중앙조직만으로 운영되므로 실제 구호활동은 지방자치단체 등 공공조직을 통하여 이루어지고 있어 신속성과 효과성이 떨어지는 문제를 안고 있다(Han, 2007).

마지막으로, 우리나라 재해구호 연구개발의 경우 구호업무육성 등을 위한 대학교수, 연구소, 민간 구호단체 등 구호전문가 Pool 및 연구 수행체계의 미 구축과 함께 재해구호 활성화를 위한 연구개발 사업에 대한 관심 부족, 전문기관에 위탁수행 할 수 있는 법적규정이 없다는 점을 문제점으로 지적한다.

이와 함께 구호기관인 지방자치단체와 구호지원기관 간 업무담당자 들의 교류기회가 적어 재해발생 시 상호 유기적인 구호활동의 어려움에 직면하고 있다는 점, 그리고 재해구호 담당자들과 일반 시민의 구호활동에 대한 보상이나 인센티브가 없다는 점도 구호업무 발전에 걸림돌로 작용하고 있다.

4. 재해구호의 발전방안

4.1 재해구호 법과 제도

우리나라 재해구호 행정은 앞의 문제점에서 지적한 바와

Table 4. Training Institution and Program for the Disaster Relief

구 분		우리나라	미국	일본
훈련기관	공무원	· 중앙민방위방재교육원	· 재난관리교육원(EMI)	· 사람과 방재미래센터 등
	민간인	· 자원봉사센터, 적십자사 등	· 미국적십자사	· 일본적십자사, 방재사 등
프로그램	공무원	· 법규, 지침 등 전문과정	· 유형· 기관· 내용별 다양	· 공무원 연수회 등 다양
	민간인	· 예방· 대응 역량개발 · 자원봉사 리더양성 등	· 재난구호 운영관리 · 집단구호, 서비스 등	· 구급방법, 생활안전 · 자조, 상호협력 등

같이 자연재해, 인적재난, 사회적재난 등 재난유형별로 법적 근거가 상이하고 매뉴얼도 달라 구호기관인 지방자치단체에 혼선을 초래하고 있기 때문에 재난 유형에 관계없이 구호업무를 서비스 기능위주로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 모든 재난을 포함하는 통합구호 관련법의 제정이 요구된다.

또한, 미국과 일본의 사례에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서도 이재민 중 재해약자에 대한 개념도입이 필요하다. 노인과 재해에 대한 연구로 서구의 경우 주로 1970년대에서 1980년대 사이에 시작되었다(Bowie, 2003). 재해약자라고 불리는 노인은 대피경고 이후에도 집을 잘 떠나지 않은 특성이 있으며(Friedsam, 1960), 재해로 인한 상실로 인해 심리·정서적 외상을 더 많이 경험하는 것으로 나타났다(Bolin and Klenow, 1983). 재해약자의 구호 배려와 관련해서 고령자, 외국인(소수민족), 장애자 등을 포함한 재해약자 개념정립과 구호서비스 증진방안 마련이 필요한 바, 미국은 재해약자 구호를 위한 팀이 배포되고 있으며, 소수민족 언어서비스 장치가 있고, 일본도 요원호자에 대한 피난가이드라인이 있다. 따라서 재해약자에 대한 법적정의, 구호의 종류와 방법뿐만 아니라 이들에 대한 가이드라인 마련 등 제도적 장치의 마련과 함께 외국인 거주자 140만인 시대를 맞아 다문화 가정에 대한 안전복지서비스 지원 확대를 위해 소수민족 등 재해약자에 대한 다양한 맞춤형 구호서비스 지원이 절실하다.

4.2 재해구호 자원

우리나라의 재해구호 재원으로 재난지원금은 피해 복구별 재난지수를 산정·합산하여 재난 등급별로 지원토록 되어있고, 재해구호기금에서 지원되는 사망·실종·부상자 등 이재민 구호금과 주택침수, 세입자 보조금에 한하여 선 지급하도록 되어있어 이재민 조기생활 안정에 걸림돌로 작용하므로 이에 대한 개선방안이 필요하다. 따라서 주택침수·파손, 농작물, 수산시설 등 모든 사유시설 피해에 재해구호기금으로 사전 지급하고 추후 국고가 배정되면 보전되도록 재해구호법을 개정하여야 한다. 이와 더불어 지방자치단체에서 폭염으로 인한 인명피해 예방을 위해 ‘무더위 쉼터’를 운영하고 있으나, 재정이 열악한 지자체에서 냉방비 등의 지원이 곤란하므로 재해구호기금으로 폭염 피해 예방을 위한 ‘무더위 쉼터’의 냉방비를 지원토록 하고, 복지차원의 구호서비스를 위해서는 안전행정부의 정부합동 평가에 구호기금 사용실태를 반영하여, 보관창고 유지·보수, 구호관계자 교육 등에 구호기금 사용을 촉진시킬 필요가 있다.

4.3 재해구호 물자

우리나라의 현행 재해구호 물자 비축기준은 피해액, 연평균 강우량, 인구밀도 등을 고려하여 이재민 발생수를 산정하는 방식으로 2010년 3월에 산정하였으나, 이재민 발생에 가장 중요한 변수인 침수에 대한 정보가 그 당시에 없어서 반영되지 않았기에 이제는 변화하는 재해환경에 부합하게 과거 침수발생 현황, 재해위험지구 등 침수정보를 활용한 구호물자 비축기준이 개선되어야 한다. 이와 더불어 정보화 시대의 진전에 따라 구호물자 이력의 자동 추적, 기관 간 정보공유 등

우리나라의 재해구호 실태와 발전방안에 관한 연구

Table 5. New Computerized Management Regulations (Draft) for Developing, Maintaining, and Repairing the System

현행	개정(안)
(신설)	제7조의2(재해구호 정보 체계의 구축) ①구호기관의 장은 재해구호물자의 관리 및 보고 등에 필요한 구호정보의 관리 및 이용체계(이하 “재해구호정보 체계”라 한다)를 구축·운영하여야 한다. ②소방방재청장은 구호기관의 장이 제1항에 따라 구축한 재해구호정보체계의 연계·공유 및 유통 등을 위한 종합적인 재해구호정보체계를 구축·운영하여야 한다.

Table 6. Amendment of the Disaster Relief Act with Regard to the Definition of Supplies for disaster Relief

현행	개정(안)
제2조(정의) 9. (신설)	제2조(정의)----- 9. “재해구호물자”란 이재민 구호에 필요한 자재, 장비, 물품 등을 말한다.

전산관리시스템 구축이 시급하나 「재해구호법」에 구호물자 등 전산관리 규정이 없으므로 시스템 구축 및 활용 등을 위한 재해구호 정보체계의 구축에 관한 규정을 마련해야 한다 (Table 5).

또한, 선진국은 정부가 운송업체와 계약, 수송을 책임지고 있으며, 특히 미국은 카트리나때 정확한 물자 보급과 확인을 위해 GPS체계를 구축하였다. 우리나라도 구호물품 실시간 지급현황을 공유, 이중지급 해소, 인력낭비 최소화를 위해서 진행 중인 RFID를 활용한 구호물자 통합관리시스템 구축이 조속히 완료되어야 한다. 또한 미국은 구호물자 외에 즉시 결제카드를 활용, 선택에 의한 이재민 필요물품을 구입토록하고 있으므로 우리나라도 이제는 구호세트 위주의 구호물자관리를 탈피하여 이재민들의 생활수준을 고려한 구호물품의 실용화와 함께 현대화도 필요하다. 이와 함께 임시주거시설의 경우 미국은 이에 대응한 대안적인 주택, 임대시설, 조립 주택, 이동용 차량주택 등 종류가 다양하고 재정지원도 가능하다. 일본도 대피소, 공영주택, 임시가설 주택 등으로 지원하며 장애자, 노약자 시설 등이 완비되어 있다. 그러므로 우리나라도 다양한 방식의 임시주거시설 활용방안과 함께, 세대수에 따른 신축적인 임시주거시설 적용모델을 개발, 이재민의 심리적인 안정 확보방안 마련이 필요하다.

한편, 현행 「재해구호법」의 규정에 구호업무의 위탁범위 또는 사업범위가 재해구호물품세트 제작·공급·관리, 보관창고 설치·운용 등으로 한정됨에 따라 재해구호물자 제작·공급·관리로의 위탁 및 사업 범위를 확대하고 “재해구호물자”에 대한 법적인 정의 또한 Table 6과 같이 「재해구호법」에 신설이 필요하다.

4.4 재해구호 운영

재해구호분야 교육·훈련의 경우 미국은 정부와 대학 간 협약으로 민간 전문가를 정부요원들의 교육에 활용하는 등 민간교육기관 활용도가 높다. 반면 우리나라는 민간교육기관 활용도가 낮으므로 민간교육기관을 육성·지원하고 민간자원

Table 7. Interim MOU between Korea Disaster Relief Association and Local Voluntary Disaster Prevention Organizations

전국재해구호협회	지역자율방재단
· 이재민 구호분야 자원봉사자 실무교육 · 맞춤형 재해구호물자 제작지원 등 현장 구호활동 전개 · 재난취약가정 집수리 등 평소 구호프로그램 개발운영	· 이재민발생 현황 파악 및 구호활동 요청 · 재해구호물자 배분, 피해 주택정리 지원 등 현장구호 대응 · 지역별 평소 재난취약가정 구호활동 지원 등

Table 8. Amendment of the Disaster Relief Act Promoting R&D Projects

현행	개정(안)
(신설)	제16조의2(재해구호활동 활성화 등을 위한 연구개발 및 구호단체 육성) ①소방방재청장, 시·도지사 및 구호지원기관의 장은 구호활동의 활성화를 위한 연구개발 및 구호단체를 육성하여야 한다. ②소방방재청장, 시·도지사 및 구호지원기관의 장은 연구개발 및 구호단체를 육성하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. ③소방방재청장은 제1항에 따른 구호활동 연구·개발 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하면 구호활동을 활성화하기 위한 전문기관을 지정하여 그 전문기관으로 하여금 이에 관한 업무를 수행하게 할 수 있다.

Table 9. Problems and Development Plans of Disaster Relief(Summary)

구분	문제점	발전방안
재해구호 법과 제도	· 재해유형별 법적근거 · 소관부처 상이 (자연재해 위주의 구호제도) · 고령자, 외국인 등 재해약자 미고려	· 재해유형별 서비스 기능별 구호 (모든 재해대상 통합구호 실시) · 재해약자를 배려한 구호방안 강구
재해구호 재원	· 재난지원금, 재해구호기금 사용 부진 · 폭염 시 지자체의 무더위쉼터 냉방비 지원곤란 · 의연금 모금 저조(대기업, 금융기관 위주)	· 재산피해발생 시 재해구호기금 선 지급 · 폭염 시 냉방비에 구호기금 우선 활용 등 · 의연금 모금 활성화(모금대상 확대 등)
재해구호 물자	· 비축기준에 침수정보 미반영 · 재해구호물자 통합정보시스템 미구축 · 구호물자 위탁사업 범위 한정(구호세트 중심) · 재해구호물자의 법적인 정의 부재	· 침수정보 반영, 비축기준 합리적 개선 · 재해구호물자 통합정보시스템 구축 · 구호물자 위탁사업 범위 확대 · 재해구호물자의 법적인 정의 신설
재해구호 운영	· 구호분야 교육 · 훈련 부진 · 자원봉사 활동의 현장대응능력 미약 · 구호분야 연구활동 저조(전문가 Pool 미구축) · 구호기관과 지원기관 간 협조체계 미흡	· 구호 전문교육 활성화(인증서 제도 도입) · 구호지원기관과 구호협조 체계 구축 · R&D 활성화를 위한 전문가 Pool 구축 · 연수 및 워크숍 등 파트너십 강화 등

의 활용도를 제고할 필요가 있다. 미국의 경우 민간 구호요원 교육에 적십자사의 역할이 지대하고, 분야별 전문교육과 교육이수자에 대한 인증서를 부여하고 있는바, 우리나라도 구호를 전담할 수 있는 구호전문 교육기관의 육성과 함께 교육인증서 제도 도입도 필요하다. 또한 우리나라의 경우 기관이나 단체가 개별적으로 교육을 실시함에 따라 교과가 단편적이고 불연속적이다. 또한 법령, 제도소개 위주의 교육프로그램 운영을 탈피하여 재해구호교육 프로그램을 다양화하고 구호에 실질적인 역할이 많은 이장, 통반장, 자원봉사자에 대한 교육이 강화되어야 한다.

미국은 재해 초기에 정부가 응급 구호물자를 지원하고, 이후에는 적십자사 등 민간단체가 주도하고 있으며 일본도 정부책임 하에 일본적십자사 등이 주요한 역할을 담당하고 있다. 우리나라도 일선 구호기관의 인력부족 문제해결은 물론 구호물자 전달의 신속성과 구호물자관리의 효율성 및 양질의 구호서비스 지원을 위해서는 지역 자율방재단 등 민간단체 자원봉사자 활용방안이 강구되어야 하는 바, 발전방안으로서 두 단체 간 역할과 임무를 정한 업무협약을 Table 7과 같이 체결 · 시행하여야 한다.

그리고 구호업무의 발전과 활성화를 위해 연구개발(R&D)

사업추진 및 위탁수행이 가능토록 법적장치가 마련되어야 하는데 Table 8과 같은 연구개발 사업육성 근거를 「재해구호법」에 개정 · 반영되어야 한다.

끝으로 지방자치단체와 구호지원기관의 파트너십 강화를 위해서는 지자체 · 구호지원기관(구호협회, 적십자사)과 공동으로 외국의 구호사례(우수, 미흡)에 대한 현장체험과 연수를 통해 국내에 접목 및 발전방안을 마련할 기회가 강구되어야 한다. 이를 위해 상호기관 간 매년 주기적으로 워크숍이나 세미나 등을 개최하여 구호관련 국 · 내외 사례연구 등을 바탕으로 구호업무의 협조 및 개선사항, 현장적용 등 상호 의견교환, 친목행사 등을 통한 유대를 강화할 필요가 있다. 이와 더불어 인센티브를 제공하기 위해 구호담당 공무원, 구호지원 민간단체 종사자 그리고 시민들에 대한 구호 유공자를 선발하여 포상을 실시하는 방안이 있는바, 소방방재청에서 2012년 말에 도입한 ‘생명수호지기’ 포상제⁵⁾ 실시는 모범 사례라 하겠다.

5) 매년 재난현장에서 인명사고를 예방하거나 국민의 재산을 보호하는 등 남다른 희생정신을 발휘한 유공자를 선발하여 포상하는 제도로 대국민 기부 및 구호활동 참여 독려와 함께 재해구호 활동사항을 홍보하는 효과가 기대되고 있다.

이상에서 연구한 결과를 토대로 현행 우리나라의 구조실태와 문제점에 대한 발전방안에 대하여 그 내용을 간략하게 요약하여 정리해 보면 Table 9와 같다.

5. 결 론

미국과 일본을 방문하여 재해구호 제도 운영사례를 살펴본 결과 우리나라 재해구호 실태와 몇 가지 차이점을 지적해 볼 수 있는데, 첫째는 재해구호에 있어 재해의 유형을 구분하지 않는다는 것이며, 둘째는 구호서비스가 매우 다양하게 제공되고 있으며, 셋째는 구호기관에 있어 정부기관 이외에 다양한 기관들이 정부와 협력하여 구호서비스를 제공하고 있다는 것이며, 마지막으로 대피시설 운영에 대한 사전준비(운영지침, 배치물품 목록, 구호물품 확보)에 많은 준비를 하고 있음을 고찰해 볼 수 있었다.

본 연구는 재해구호 정책 전반에 대해 총체적·종합적 접근으로 인해 재해구호 업무 분야별에 대한 세부적이고 심도 있는 분석에 한계가 있음을 인정한다. 그래서 구호업무 세부 분야에 대한 재해구호 R&D 등 활성화를 위한 제도적 장치의 마련을 건의한다. 그리고 현행 「재해구호법」상 재해구호가 자연재해에 국한되어 있으므로 지구온난화 등 미래 기후변화와 사회변동으로 인한 신종 복합재난 발생 시에 대비할 통합구호 정책에 대한 연구의 필요성을 강력히 제안한다. 이와 함께 방재 선진국의 좋은 사례와 장점인 재해구호 약자 구호서비스에 관한 제도적 장치들에 대해서도 조속한 도입을 건의한다.

References

- Antai-Oting D. (2007) The art of prescribing pharmacologic management of post traumatic stress disorder, *Perspectives in Psychiatric Care*, Vol. 43, No.1, pp. 55-99.
- Bolin, R. and klenow, O.J. (1983) Older people in disaster; A comparison of black and white victims. *International Journal of Aging and Human Development*, Vol. 26, pp. 29-43
- Bowie S.L. (2003) Post-Disaster Crisis Intervention with Older Adults in Public Housing Communities. *Crisis Intervention and Time-Limited Treatment*, Vol. 6, No. 3, pp. 171-184.
- Choi, N.H., Byun, J.H., Han, B.I., and Im, S.B. (2007) Psychological impact and depressive response of sufferers of natural disaster, a torrential downpour, *Journal Korean Academy of Psychiatric and Mental Health Nursing*, Vol. 16, No. 7, pp. 139-149.
- Chung, S.D, and Ki, J.H. (2008) Disaster experiences and Perception of older people in Gangwon Province: A comparison of elderly men and women, *Journal Korean Society of Hazard Mitigation*, Vol. 8, No. 1, pp. 57-62.
- Friedsam, H.J. (1960) Older persons as disaster casualties, *Journal of Health and Human Behaviour*. 1. pp. 26-273.
- Han, D.W. (2006) Disaster Relief System in Korea: Problems and Tasks, *Journal of safety and crisis management*, Vol. 2, No. 2, pp. 36-51.
- Han, D.W. (2007) Education and training for empowering volunteers active in disaster, *Proceedings of the 2007 International Conference on Crisis and Emergency Management*, National Crisis and Emergency Management Research Institute, Chung-

- buk National Univ., pp. 100-124.
- Kang, Y.S. (2007) A service of volunteer organization for disaster management in local government. *Proceedings of the 2007 International Conference on Crisis and Emergency Management*, National Crisis and Emergency Management Research Institute, Chungbuk National Univ., pp. 375-382.
- Kim, S.K. (2002) *Development strategies of Korea Disaster Relief Association*, Korea Institute for Health and Social Affair, Policy Report 2002-38, p. 24.
- Kim, S.K. (2005) Disaster Relief in Korea: Problems and Ways for Improvement, *Journal of safety and crisis management*, Vol. 1, No. 2, pp. 61-77.
- Korea Disaster Relief for Association (2007) *A study on the improvement of temporary dwelling for suffers from a disaster*.
- Lee, E.H. (2007) A Study on the Efficient Disaster Relief Services in Korea, *Journal of Safety and Crisis Management*, Vol. 3, No. 2, pp. 69-81.
- Lee, J.E. (2008) Directions for improving the support system of disaster and relief donations: Implications that come from U.S.A. and Japan, *Journal Urban Society and Administration*, Vol. 18, No. 3, pp. 229-262.
- Lee, J.E, and Yoo, H.J. (2009) Empirical analysis of donations support in disaster relief: Comparison of expectations, performance, satisfaction of donors with the recognition of victims, *Journal Governance Studies*, Vol 4, No. 1, pp. 131-156.
- Mlick, M. and Longue, J. (1985) The effect of disaster on the health and well-being of older woman, *International Journal of Aging and Human Development*, Vol. 21, No 1, pp. 227-238.
- National Emergency Management Agency (2012) *2012 Establishment Guideline for the Disaster Relief Plan*.
- National Institute for Disaster Prevention (2010) *A research on introducing advanced relief system for disaster victims*, NIDP Essential Research Report (NIDP-ER-2010-08), p. 292.
- No, C.H., and Song, C.H. (1998) Policy operation to utilize the private sectors in urban emergency management, *Journal Korean Urban Management Association*, Korean Urban Management Association, Vol. 11, pp. 1-50.
- Oh, J.H., Park, D.K., Cho, S.J., and Woo, S.M. (2011) Analysis of the International Relief Activity for Disaster Confrontation due to the Climate, *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*, Vol. 3, No. 2, pp.1-17.
- Park, D.K (2011) The Disaster Relief System and Program in U. S.: The Characteristics and its Implications, *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*, Vol. 3, No. 1, pp. 19-34.
- Park, D.W. (2007) A Study on Improvement of Relief System in Disaster, *Journal of the Korean Society of Disaster Information*, Vol. 3, No. 2, pp. 39-53.
- Park, Y.J., (2006) *A study on the measures of the residence stabilization for the dwellers in the disaster areas*, Ph.D. dissertation, Department of Real Estate Graduate School, Kangwon National Univ., Korea.
- Seo, J.P., and Cho, W.C. (2012) A Study on the Revitalization of Disaster Prevention Education Programs, *Journal Korean Society of Hazard Mitigation*, Vol. 12, No. 2, pp. 95-105.
- Seong, K.H (2005) Improvement Devices on the Law and Institution of Disaster Relief System in Korea, *Korean Society of Hazard Mitigation*, Vol. 5, No. 4, pp. 32-41.
- The Korea Times (2012) *Gumi accident: Not a explosion but a gas leak*, Sept. 28, 2012.

© Received May 19, 2013

© Revised May 27, 2013

© Accepted September 4, 2013