

## 한국의 재해의연금 모금 및 배분 체계 개선방향에 관한 연구: 미국·일본·독일·프랑스와의 비교를 중심으로

이재은<sup>\*</sup> · 양기근<sup>\*\*</sup>

### 〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 재해의연금과 재해복지서비스 공급
- III. 해외 의연금 모금 및 배분 체계 비교 분석
- IV. 의연금 모금 및 배분 체계의 개선 방향
- V. 결 론

### 〈요 약〉

이 연구에서는 미국·일본·독일·프랑스의 4개 국가를 비교·분석함으로써 우리나라 재해의연금 모금 및 배분 체계에 대한 개선방향을 모색하는데 목적을 두고 있다. 비교·분석을 위한 기준으로는 모금 및 배분에 대한 정부의 책임 여부, 모금기관의 허가제 및 등록제 여부, 의연금 기탁자의 용도 지정 여부, 의연금의 모금 경비 및 운영비 사용 여부, 의연금을 통한 이재민 지원 내용을 설정하였다. 이를 기준에 의한 비교·연구의 결과는 다음과 같다. 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 응급지원 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 판단된다.

【주제어: 재해의연금, 재해복지, 재해구호, 이재민】

\* 충북대학교 행정학과 부교수.

\*\* 경남발전연구원 책임연구원.

## I . 서 론

이 연구는 이재민 구호를 위한 재해의연금(이하 ‘의연금’)의 모금과 배분 체계를 효율화하기 위한 방향을 제조명해 보려는 데 목적이 있다. 재해구호법(§3)은 이재민 보호와 생활 안정에 기여하기 위해 거주지를 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 구호를 하게하고 있다. 이들 재해구호 활동은 국가가 수행하는 활동, 즉 임시 주거 시설 제공, 급식 또는 식품·의류·침구 등 생활필수품 제공, 의료서비스 제공, 전염병 예방 및 방역 활동, 위생 지도 등(재해구호법, §4) 공공부조에 대한 법적 규정사항을 말한다. 이와는 달리 민간부문에 의한 자발적인 구호활동, 즉 자원봉사 활동, 식량·식수 전달 등 생활 필수 서비스 전달, 의연금 모금 및 지원 등도 이루어지고 있다. 의연금의 모금과 배분은 이재민에 대한 지원에 있어 큰 의미를 지니고 있다. 의연금의 모금과 배분은 풍공 부조<sup>1)</sup>와는 다른 사적 부조<sup>2)</sup>의 성격을 지니는 것으로서 이재민에 대한 민간의 자발적 원조이다. 즉 국가 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 공공 부조와는 달리 사적 부조로서의 의연금 운영은 민간부문에 권리와 책임이 있다<sup>3)</sup>. 의연금의 모금과 배분 체계를 효율화하는 것은 이재민에 대한 사적 부조 제도의 유지·발전에 필수적이다. 이는 공공 부조가 조세에 의한 정부의 일반회계에 의하여 형성되어 운용되는 것 이 관례(황진수, 1996: 74)인데 반해, 사적 부조로서의 의연금은 국민 자발성에

1) 공공 부조는 공적 부조(public assistance), 사회 부조(social assistance), 국가 부조(national assistance), 빈곤 구제 정책(anti-poverty policy), 무기여 소득 보장 정책(non-contributory income maintenance program)등의 이름으로 일컬어져왔다. 우리나라에서는 1995년 12월 30일 사회보장기본법이 제정되면서 공식적으로 그 명칭을 ‘공공 부조’라 하게 되었다. 이러한 공공부조는 국민의 권리로서 최저생활을 보장받는 제도이며, 조세에 의하여 그 재원이 조달된다. 우리나라에서 실시되고 있는 공공 부조에는 생활보호, 의료보호, 재해구호, 보훈사업 등이 있다. 우리나라 공공 부조는 역사적으로 궁핍한 백성을 국가가 돌보아 주는 궁민진휼의 구빈사업과 풍수재해 등으로 인해 일시적으로 빈곤해진 이재민들을 구제하는 재해구호 사업이 주종을 이루고 있다.

2) 사적 부조는 공공 부조와는 달리 민간의 자발성에 기초하여 걷는 불우이웃돕기 성금, 의연금 등으로 민간부문에 의해 제공된다.

3) 공공 부조는 빈곤상태에 있는 자들을 대상으로 하기 때문에 사람들이 빈곤상태에 있는지 객관적으로 판단하기 위한 자산 조사(means test)를 실시하고 있다. 그리고 이들이 자신이 근로능력으로 독립적으로 살 수 있는지 또는 부양할 친족이 있는지 여부를 판단하는 상태 조사(status test)를 실시하고 있다. 자산 조사와 상태 조사 실시 후 그 결과에 따라 다른 처지에 있는 사람들을 서로 다르게 치분하게 된다. 공공 부조는 도움이 필요한 사람에 대해 가족이나 민간에 의한 원조인 사적 부조(private assistance)가 아니라 국가나 지방자치단체와 같은 공공기관에 의한 원조이다. 따라서 원조의 주체가 다르다는 점이 가장 큰 차이점이다.

기초하여 직접적으로 이재민에게 혜택을 주는 공동체 형성에 기여한다.

더욱이 재난이 빈번하게 발생하고 있고 과거 어느 때보다 이재민이 증가하는 한편 이에 대한 지원 필요성 또한 커지는 사정을 감안하면 공공 부조 못지않게 사적 부조로서의 의연금 모금과 배분의 효율화가 절실하게 요구되고 있다. 그럼에도 불구하고 이재민을 위한 의연금 모금 및 배분은 과거와 동일한 방식으로 이루어지고 있어 이에 대한 개선 필요성이 제기되는 한편, 소방방재청은 민간부문의 의연금 모금 및 배분에 직접적으로 관여하기 위한 제도적 방안을 준비하고 있다.

이에 이 연구에서는 미국·일본·독일·프랑스에 대한 비교 연구를 통해 우리나라 의연금의 모금 및 배분 체계의 개선방향을 제시하는데 목적이 있다. 연구 목적을 달성하기 위해 이론적 논의와 선행연구를 검토하였다. 그리고 사적 부조로서의 의연금 모금 및 배분 체계와 관련된 복지서비스 공급 유형과 미국·일본·독일·프랑스의 의연금 관리 체계에 대한 비교 분석<sup>4)</sup>을 실시하였다. 마지막으로, 우리나라 의연금 모금 및 배분 체계의 개선방향을 제시하였다. 연구 방법으로는 문헌 분석 방법과 실증 조사 방법의 하나인 심층 면접 기법을 활용하였다.

## II. 재해의연금과 재해복지서비스 공급

### 1. 용어 정의와 의연금 특성

사전적 의미에서 재해(災害)는 재앙으로 말미암아 받는 피해를 말하는 것으로 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 등에 의한 피해를 의미한다(표준국어대사전, 2005). 즉 재해는 자연적·인위적·사회적 원인으로 인해 뜻하지 않게 발생한 재난으로부터 받는 피해라고 정의된다. 구호(救護)는 재해나 재난 등으로 인해 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것을 의미한다(표준국어대사전, 2005). 재난을 당한 사람이나 병자·부상자 등을 도와 보호하는 것을 의미하는 것이다. 따라서 재해구호는 각종 재난 피해로 인해 어려움에 처한 사람을 도와

4) 이들 국가를 해외 사례 조사 대상국으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 프랑스와 독일은 의연금 모집과 관련하여 전자는 허가제, 후자는 등록제를 채택하고 있는 국가로서 우리나라의 의연금 모금기관 운영과 관련한 등록제와 허가제의 시사점을 얻는데 도움이 된다고 판단하였다. 일본은 우리나라와 유사한 재난관리 시스템을 지니고 있는 한편, 의연금 제도의 운용에 대해서는 국내에 자료가 없어 이 연구에서의 해외 조사를 통해 합의를 얻기 위하여 선정하였다. 미국은 허리케인 등의 대규모 자연재난이 연례적으로 발생하고 있어 재난피해자 또한 대규모로 발생하고 있는 국가이다. 그러므로 다른 어느 해외 국가보다도 의연금의 모금과 배분에 관한 효율적인 시스템이 갖추어져 있을 것이라 판단하였다.

보호하는 것이라고 이해할 수 있다<sup>5)</sup>. 의연금(義捐金)은 사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈(국립국어연구원, 2005)으로서 의연금은 이재민을 위한 자선의 목적으로 내는 돈으로 정의할 수 있다.

모금활동은 비영리조직에서 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 비영리 조직은 개인의 자발적 행동의 집합적 행태라고 볼 수 있다. 비영리 조직은 다양한 유형으로 분류하는 것이 가능하지만(Smith, 1988), 크게는 동창회, 동인회 등을 포함하여 학술, 종교, 자선, 기예 등 공익 목적의 비영리 단체를 의미한다(김국도, 1985: 16-17; 정호영, 1990: 29). 비영리 조직은 사업과 운영에 필요한 자금을 여러 방법을 통해 동원하는데, 사회복지기관 및 관련 단체의 모금은 지역사회와 복지 수요에 따르는 문제를 해결하기 위해 실시되어 왔기 때문에 지역사회 주민들의 의견과 결정이 반영된 하나의 사업으로 전개된다. 그러므로 모금의 이념을 고찰함으로써 모금 활동의 이념을 살펴보는 것이 필요하다. 모금의 이념은 모금활동의 근거이자 원리이며 모금활동의 밑바닥에 깔려있는 가치관인 동시에 모금의 책임자와 실무자가 준수해야 될 규칙의 원천이다(King, 1956: 32; Kramer, 1965: 108-114; 어윤배, 1975: 84). 모금의 이념은 지역사회에서 활동하는 사회복지 사업기관들이 주민을 대신하여 불우이웃을 돋거나 지역 생활환경 개선에 노력하기 때문에 필요한 경비를 주민 능력에 따라 분담한다는 사회 연대의식의 발로라 할 수 있다.

또한 모금은 기부자의 자발적인 협력과 참여에 의존하기 때문에 주민에 의해 받아들여져야 한다. 모금 홍보 활동은 단순히 목표 예산을 겉는데 목적이 있는 것이 아니라 주민들이 지역문제에 의식을 갖고 참여하도록 권유하는데 있다. 모금 활동의 기본이념은 사회적 연대의식과 기부자의 자발적 협력과 참여를 통한 주민다수에 의한 모금 및 배분 계획이 민주적인 의사결정에 따른다는 민주주의 가치관인 것이다(어윤배, 1975: 84-85; 정호영, 1990: 30-31).

그러나 의연금 모금은 일반 모금과는 다른 특성을 지니고 있다. 일반 모금은 지역사회와 불우이웃을 돋거나 지역 생활환경 개선에 초점을 두는 것이 보통이며, 모금을 통해 사회복지서비스를 제공하는 비영리조직들은 제반 활동의 수행 경비를 견는다. 의연금이 지니는 특성은 다음과 같다.

첫째, 의연금은 재난 피해 상황이라는 특수한 상황을 전제로 한다. 일반 모금이 사회구조적 측면이나 개인적 사정에 의한 불우이웃을 돋는데 목적이 있다면, 의연금 모금은 평소 정상 생활을 하다가 갑작스런 재난으로 인해 스스로 감당하기 힘든 불행한 상황에 처한 이웃을 돋는데 목적이 있다. 둘째, 의연금 모금

5) 이와는 달리 법적 측면에서 재해구호법은 명확하게 구호를 정의하고 있지 못하다. 2004년 12월 30일 개정된 재해구호법에 의하면, 구호는 자연재해대책법 제2조 제1호의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자(이재민)를 대상으로 한다(§2)고 규정되어 있을 뿐이다.

은 재해피해자를 직접 돋기 위한 자발적 기부행위에 기초하고 있다. 이는 타인의 활동 경비를 지원하기 위한 목적으로 모금을 하는 것이 아니라 이재민에게 직접적인 도움을 주기 위한 목적이라는 점에서 일반 모금과 차이가 있다. 셋째, 의연금 모금은 신속성을 특징으로 한다. 일반 모금과 달리 모금과 배분이 신속해야만 이재민의 절박한 생활 및 생존에 도움이 되기 때문이다. 넷째, 의연금 모금은 이재민에 대한 위로인 동시에 정상생활로의 복귀를 지원하는 차원에서 이루어진다. 다른 사람과 마찬가지로 정상적이고 일상적인 생활을 영위하던 사람들이 재난이라는 갑작스러운 사태에 직면하여 가족과 재산을 잃고 상실감에 빠진 동시에 일거에 삶의 터전을 잃은 사람들을 대상으로 한다. 다섯째, 의연금은 동일 재난에 의해 동일한 피해를 입은 사람에게 공평하게 배분되어야 한다. 동일 피해를 입은 주민들에게 차등 배분을 하거나 동일 피해를 입은 사람이 서로 다른 기준에 의해 배분을 받는 경우, 이재민은 더 큰 상실감에 직면하게 된다. 일반적인 사회복지서비스의 경우에는 수혜자 각자가 처한 상황에 따라 서로 다른 서비스를 받을 수 있는 반면, 이재민을 대상으로 하는 경우에는 동일 재난에 의해 동일한 피해를 입었다면 동일한 서비스를 받을 것이 요구된다. 여섯째, 의연금 모금은 대부분 단기간에 이루어진다. 이는 재해 상황이라는 특수성에 기초한 것으로서 국민에 대한 감정적 호소와 피해 상황의 절박성에 기초하기 때문이다. 일반 모금은 복지서비스 제공이 대부분 장기간에 걸쳐 이루어지고 있어 모금 활동 역시 장기간 지속적으로 이루어지는 반면에, 의연금은 단기간의 집중 홍보를 통한 모금 활동이 이루어지는 것이 일반적이다. 일곱째, 의연금 모금 액수가 대규모이다. 재해를 당하지 않은 국민의 절대 다수가 모금에 참여하는 동시에 국민 통합과 사회 통합의 차원에서 이루어지기 때문이다. 또한 향후에 누가 재해를 입게 될지 예측할 수 없는 불확실한 상황에서 국민 모두가 십시일반하는 상호부조의 정신으로 기부행위가 이루어지기 때문이다. 여덟째, 의연금 모금을 통한 배분은 사적 부조의 성격을 지닌다. 조세에 기초한 공공 부조 차원의 정부 재해구호 사업과는 별도로, 민간부문의 성금에 기초하여 자발적으로 부조하는 사적 부조가 이루어지는 것이다. 아홉째, 의연금 모금을 통한 배분은 사적 부조이기 때문에 모금 및 배분이 민간 비영리조직에 의해 이루어진다. 민간 비영리조직에 의한 모금 및 배분이 이루어질 때 비로소 의연금의 본질적 의미를 훼손시키지 않는 한편, 국민 통합과 공동체 의식 함양의 취지에도 부합되는 것이다. 민간의 의연금 모금 및 배분 활동에 대한 정부의 개입은 없거나 최소한에 그치는 보충적 행위자로서의 지위에 그쳐야 한다. 즉 정부 활동은 민간의 의연금에 대한 세금면제 혜택이나 보조금 지급 등에 국한하여 이루어져야 한다. 마지막으로, 의연금 모금 및 배분에 필요한 운영 경비는 가능한 한 민간 비영리조직의 자체 예산으로 충당해야 한다. 특히, 일상적인 자선 및 공익사업 수행을

위한 단체의 경우에는 일반 모금 활동을 통해 확보한 기금에서 의연금 모금 및 배분 경비를 충당함으로써 이재민에 대한 혜택을 최대한 늘리는 것이 바람직하다. 의연금 모금 경비는 다른 일반 성금과 달리 비용이나 경비가 적게 드는 한편, 특수한 피해상황에 처해 있는 재난피해자들이 신속하게 정상생활로 복귀하기를 바라는 의연금 기탁자들의 본의를 반영해야 하기 때문이다. 즉 의연금은 일반 기부금과는 달리 민간단체들이 사업을 운영하는 것이 아니라 의연금 전달에 초점을 두고 있으며, 의연금 모금 기간이나 활동 역시 일반 사회복지 성금의 모금 기간 및 활동에 포함되기 때문이다.

## 2. 재해복지서비스 공급 논의

복지서비스의 공급은 제공자와 생산자 사이의 관계에 관한 것으로서 복지공급에 참여하는 생산자를 누구로 할 것이며, 그에 관한 규칙은 어떻게 할 것인가를 결정하는 등 관리 기술적 성격보다는 정책적 판단이 요구되는 과정이라고 볼 수 있다. 복지서비스 공급에 있어서는 정부가 서비스를 직접 제공하기도 하지만 동일한 분야에서 민간기관들도 서비스를 제공하는 경우가 많으며, 서비스 제공에 필요한 비용도 정부와 민간이 공동부담하기도 하고 어느 한쪽이 부담하기도 하는 등 다양한 모습을 띠고 있다.

이와 관련하여 Glennerster(1997)는 공급 주체와 재정부담 주체라는 두 기준에 따라 역할분담모형을 제시하고 있다(강창현, 2001: 27-30). 사회복지서비스 공급에 있어서 국가와 민간간의 역할분담모형을 Kahn(1976, 47-62)은 공급주체 간 관계의 역사적 발전단계 측면에서 평행봉 모형(parallel bars model), 확장사다리 모형(extension ladder model), 공공대행 모형(public agent model)으로 구분하는 데 국가가 민간의 자선에 의한 복지활동에 대하여 지지적 역할을 수행하는 관계일 때 평행봉 모형으로 분류한다. 민간이 주도하는 형태인 것이다. 다음 단계인 확장 사다리 모형은 국민의 최저생활은 국가의 책임 하에 보편적으로 보장하고 민간은 공적 서비스가 미치지 못하는 독창적인 활동을 통해 국가 부문을 보충해 주는 역할을 한다. 마지막으로 공공대행 모형은 국가는 바람직한 국가목표의 실현을 위해 민간부문을 형성하고 활용하는 모형으로 복지의 혼합경제 이념을 반영하고 있다.

Gidron, Kramer, and Salamon(1992: 16-20)은 사회복지서비스의 비용부담방식과 보호제공 주체를 기준으로 공공-민간 간의 관계 유형을 정부지배모형(government-dominant model), 민간지배모형(third-sector dominant model), 평행분리 모형(dual model; parallel supplement model, parallel complement model), 협동공조 모형(collaborative model; collaborative vendor, collaborative partner)으로 분류하고 있다(백종만, 1994; 강창현, 2001: 27).

〈표 1〉 복지공급의 공공 및 민간 관계 모형

기능	정부지배 모형	평행분리모형		협동공조모형		민간지배 모형
		평행보완	평행보충	협동대리인	협동동반자	
재정	정부	정부/민간 (대상자 분리)	정부/민간 (서비스 분리)	정부	정부	민간
공급	정부	정부/민간 (대상자 분리)	정부/민간 (서비스 분리)	민간	민간	민간

자료: Gidron, Kramer, and Salamon(1992: 18).

정부지배모형은 국가가 복지서비스의 재원조달자이자 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 모형이다. 재원은 주로 조세로 조달되며 서비스 생산은 국가공무원이 담당한다. 민간지배모형은 민간이 재원조달자 및 서비스 제공자의 역할을 모두 담당하는 모형이다. 재원은 주로 민간의 자발적인 기부금에 의존하며 서비스 생산 역시 민간 비영리부문이 수행하는 모형이다. 평행분리모형은 국가와 민간이 재원조달과 서비스 제공에 모두 각각의 역할을 수행하는 모형이다. 이때 양자 간 역할 분담이 문제가 되는데 민간부문이 공공부문과 동일한 서비스를 공공부문에서 제외된 대상자에게 제공하는 방법(parallel-supplement)과 민간부문이 공공부문과 동일한 대상자에게 서비스를 제공하되 서비스의 내용이나 서비스 영역 면에서 공공부문을 보충하는 방법(parallel-complement)으로 구분된다. 협동공조모형은 민간과 공공이 공존하며 협조관계를 갖는 경우를 말한다. 전형적으로 국가는 재정을 공급하고 민간부문이 생산을 맡는 경우를 의미하며 이론적으로는 그 반대의 경우도 가능하다. 이러한 협동공조모형은 국가와 민간부문간의 역학관계에 따라 민간부문이 단순히 정부 프로그램 행정가들의 대리인으로 기능(collaborative vendor)할 수도 있고, 반대로 프로그램이나 정책개발에서 상당한 재량권을 가지고 상호영향(collaborative partner)을 미칠 수도 있다.

이처럼 복지서비스 제공주체는 대체로 정부(중앙, 지방), 시장(민간영리부문), 비공식부문(가족, 친지 등 일차적 관계), 시민사회(민간 비영리부문)로 분류할 수 있다. 재해의연금은 그 성격과 관련하여 볼 때 협동공조모형이 가장 바람직하다. 단, 우리의 경우 재해의연금으로 전국 각지에서 담지되어온 성금이 정부 예산처럼 집행된다고 언론에 의해 비판받고 있듯이, 보건복지부의 요청에 따라 행정기관에 의해 배분되어져왔던 과거방식은 개선되어져야 한다(성기환, 2006: 89).

### 3. 선행연구 검토와 함의

재해구호에 대한 연구는 빈약한 실정인데, 먼저, 재해구호에 대한 연구는 독자적인 영역으로서가 아닌 도시계획이나 방재연구의 부속연구로서 시작되었다

고 볼 수 있다(김승권, 2005: 64). 재해이재민 구호대책에 관한 박연수(1979)의 연구, 일선 공무원에 대한 설문조사를 중심으로 한 우리나라 재해구호대책에 관한 김광섭(1993)의 연구, 서울지역 수해이재민 구제활동과 수해대책에 대한 박철하(1999)의 연구 등이 그것이다. 본격적인 재해구호 연구는 재해구호법의 개정 필요성이 제기되면서 본격화되었다. 효율적 재해구호를 위한 정책방안(김승권 외, 2000), 재해구호물품창고 운영평가 및 적정 설치방안(김승권, 2001), 지방 정부의 이재민 구호품 전달체계 개선(이재원, 2000), Gilbert와 Specht의 정책 분석 틀을 중심으로 한 우리나라 이재민 구호정책(심성화, 2004), 재해·재난관리에 대한 긴급지원체계(한동우 외, 2004), 그리고 시민, 기업, 정부 간의 통합 재난구호시스템 구축(성기환, 2006) 등이 의미 있는 결과를 제시하고 있다.

재해구호에 대한 선행연구와는 달리 재해대책에 관한 연구는 매우 활발하게 이루어져왔다. 이들 연구는 크게 재해대책의 전반적인 사항에 대한 연구(윤용남, 1996; 임송태 외, 1996; 최충익, 1999), 재해관리체계에 관한 연구(최환기, 1989; 박동균, 1995; 조원칠 외, 1998; 정기성, 2001; 김주찬·김태윤, 2002; 권건주, 2003; 이재은, 2000 & 2004; 한동우 외, 2004), 그리고 재해대책의 국제비교에 관한 연구(이상훈 외, 1987; 남궁근, 1995; 양기근, 2004) 등으로 대별할 수 있다. 이들 재해관련 선행연구를 전반적으로 살펴보면, 우리나라에서의 재해관련 연구는 주로 방재와 관련된 연구가 대부분이었으며, 재해구호와 관련된 체계적인 연구는 전무하다고 해도 과언이 아니다. 이는 그 동안 이재민 보호에 대한 정부의 소홀함과도 관련이 있다(김승권, 2005: 65). 이재민에 대한 구호가 시혜적 입장에서 이루어져 왔고 재해구호와 관련된 전달체계의 효율적 조직화, 구호금품의 확보 및 관리·운영 등에 무관심하여 실태와 문제점 파악, 개선방안 강구에 인색하였다 것이다.

그러면 해외의 재해구호와 의연금품 관련 연구는 어떠한가? 해외에서 이재민을 도와주기 위한 의연금품 운명 및 관리가 효율화되기 위한 제도적 방안은 무엇인가? 라는 일련의 질문에 답해준 분석적인 작업은 놀랍게도 거의 없었다 (Morris, 2003). 최근에 ‘Attacking Poverty’에 관한 World Development 보고서는 자연재해에 대응한 메카니즘을 포함한 가난한 사람들에게 안전을 제공하는 최근의 연구에 대한 개관을 제공하고 있다(World Bank, 2001a). 그러나 좋은 자료(data)들이 부족한 관계로 의연금(relief funds) 배분에 대한 더 이상의 논의는 없다. 의연금이 배분되는 문제에 대한 해답은 전적으로 좋은 배분(good allocation)에 의존한다. 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 전

적으로 부(wealth)와 관련이 있기 때문이다. Morris, Neidecker-Gonzales, Carletto, Munguia, & Wodon(2002)을 포함한 이전의 연구들은 대부분 허리케인 미치(Mitch)의 영향에 대한 연구였지만, Morris(2003)는 재해구호의 노력이 어떻게 배분되었는지를 조사하기 위해 이재민들의 경제적 수준 데이터를 사용하였다는 점에서 이 연구에 시사하는 바가 많다. 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 미치<sup>6)</sup>의 경험적 자료를 이용하여 검증하였다. Morris는 재해의연금품 배분(allocation)을 위한 간단한 모델을 통해 재해구호품을 받을 확률은 부(wealth)보다는 재산적 손실(assets losses)과 관련이 있음을 입증하였다. 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.

이렇듯 국내 및 해외 선행연구들은 재해구호 특히, 의연금품의 합리적 배분체계에 대한 분석적 연구가 거의 부재한 상태이다. 이는 이재민에 대한 구호를 일시적인 것으로 간주하여 좀 더 분석적인 연구의 필요성이 덜 했거나 의연금품의 합리적 배분에 대한 중요성을 인식하지 못하고 정부 또는 민간이 행하는 당연한 일로 치부한 데 원인이 있는 것 같다. 물론 이 연구에서 분석하고 있는 미국, 독일, 프랑스, 그리고 일본과 우리는 사정이 다르다. 왜냐하면 이들 선진국의 경우는 이재민에 대한 사회적 안전망이 의연금품 이외에도 공공부문과 사회 영역의 보험 등에 의해 많은 부분이 구축되어 있었다. 하지만 우리의 경우 의연금품 이외에는 별다른 사회적 안전망이 없는 상태에서 사회적 보장제도의 정비와 아울러 의연금품의 합리적 배분구조를 연구하여 구축할 필요성이 시급하다는 점에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있다.

#### 4. 우리나라 의연금 관리의 쟁점과 분석 틀

의연금은 이재민 구호의 주요 재원 중 하나로 기부금품모집규제법(일부개정 2006.9.22 법률 제7979호)과 의연금품 관리·운영규정(소방방재청 훈령 제48호) 등을 근거로, 천재지변이나 사회적 문제가 생겼을 때에 국민의 참여를 전제로 하여 모집되며, 그 목적은 재해로 인하여 생활의 보금자리를 잃어버리고 깊은 실의에 잠겨있는 이재민들의 구호와 생활안정을 이루할 수 있도록 언론기관 등

6) 1998년 10월 중앙아메리카를 강타한 허리케인 미치(Mitch)는 5,657명의 사상자와 인구의 1/3에게 경제적 피해를 입혔던 대재해(major disaster)였다.

관련기관을 통하여 모금되고 있다)(전국재해구호협회, 2004). 모금 절차는 전국 재해구호협회가 연간 모금액을 정하고, 대규모 재해가 발생하면 소방방재청과 모금 관련 사항을 협의한 뒤 행정자치부의 승인을 받아 언론기관, ARS를 중심으로 모금이 전개되고, ‘의연금 중앙일원화’의 원칙에 의거 전국재해구호협회로 전달된다.

의연금의 배분체계는 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 비용에 배분된다. 또한 이재민의 구호에 필요한 지원 사업 등에 재해의연금을 배분할 수 있고, 의연금의 지급기준은 소방방재청장과 전국재해구호협회의 장이 협의하여 정하고 있다(재해구호법시행령, §8).

재해의연금의 배분기준은 재해피해정도와 가족 수 등을 감안하여 협회장이 정하도록 하고 있으며, 배분절차는 협회의 장이 재해의연금을 배분하고자 하는 때에는 사전에 소방방재청장에게 이를 통보하여야 하고, 다만, 응급구호를 위하여 배분하는 경우에는 사후에 통보할 수 있도록 규정하고 있다(재해구호법시행령 §9). 모금을 실시하지 않는 중·소규모의 재해에 대하여도 전국재해구호협회에서 잔여 의연금 등으로 균등하게 배분하고 있다.

우리나라 재해의연금 모집 및 배분 체계와 관련하여 최근 중요하게 대두되는 쟁점으로는 모집 및 배분에의 정부의 역할, 모집기관의 허가제 및 등록제, 기탁자의 의연금품의 용도 지정 여부, 재해의연금의 운영비 사용 여부, 재해복지 수단으로서의 재해의연금의 역할과 서비스 지원 내용 및 방식 등을 들 수 있다 (이재은·양기근, 2005: 132-137). 이러한 내용은 국내외 재해구호 담당자 및 관련 전문가들과의 심층면접을 통해서 걸러내고 분류하는 과정을 거쳐 확인하는 절

7) 각 신문사 및 방송사에 기탁되는 의연금은 종합구호계획에 의한 중앙일원화 방침에 따라 한국신문협회, 한국방송협회 및 한국케이블TV방송협회에서 모집하여 전국재해구호협회에 전달된다. 단, 신문·방송협회에 가입되지 않은 언론사는 전국재해구호협회에 직접 송금한다(전국재해구호협회, 2004: 39). 중앙언론기관에 접수된 의연품은 전국재해구호협회에서 수령하여 재해지역 행정기관의 요청 및 재해지역 이재민 가구 수와 재해피해액에 의거 균등하게 배분하고, 재해피해지역 언론기관에 접수된 의연품은 해당 시·도 재해대책본부 및 지역 적십자사에 전달하여 직접 이재민에게 배분된다. 단, 재해발생지역이 아닌 시·도 및 언론기관에 접수된 의연품은 해당 적십자사에 전달하거나 전국재해구호협회와 협의하여 전달한다. 각 시·도 및 시·군·구에 기탁되는 의연금은 자치단체에서 접수를 대행 언론기관이나 전국재해구호협회에 이관된다. 재해지역 행정기관에 지정 기탁된 의연금은 『재난구호 및 재난복구비용 부담기준』에 의하여 사용되며 사용 내역을 소방방재청 및 전국재해구호협회에 통보하여 재해의연금 지급시 정산한다. 언론기관은 특정인이나 전달절차를 지정한 의연금품은 접수할 수 없으며 기탁자가 지정기탁을 희망할 경우 직접 희망지역에 전달한다.

차를 봤았다.

첫 번째는 재해의연금의 모집 및 배분에 있어서의 정부의 역할 문제이다. 이는 이론적 논의의 사회복지서비스 공급모형과 관련된 문제로 공공부문과 민간부문의 역할분담에 관한 문제이다. 또한 재해의연금의 성격과 관련하여 누가 주체적으로 그 역할을 수행해야 하느냐의 문제이기도 하다. 두 번째는 현재 전국재해구호협회 등 일부만이 모집활동을 하고 있으나 향후 전반적으로 모집기관에 대한 규제를 푸는 방향으로 나아가게 될 것으로 예견되고 있는 것과 관련하여 허가제가 옳은지 혹은 등록제가 바람직한지의 문제이다. 세 번째는 재해의연금 기탁자의 재해복지프로그램 선택권 보장과 관련하여 어느 범위까지 기탁자의 의사를 따를 것이냐의 문제이다. 네 번째는 재해의연금 모집에 있어서의 모집 경비 및 운영비 사용과 관련하여 어느 정도까지 허용할 수 있느냐의 문제로 일반 불우이웃돕기 성금과의 차별성에 관한 것이 될 것이다. 다섯 번째로는 재해복지 수단으로서 재해의연금의 역할과 서비스지원 내용 및 방식에 관한 문제이다. 이는 이재민의 기본적인 인권보장 내지는 사회적 안전망과 관련하여 향후 중요하게 다루어질 것으로 판단된다.

의연금 모금 및 배분 체계에 대한 개선 방향을 제시하기 위해 연구의 대상 영역(locus)을 명확하게 할 필요가 있다. 이는 4개국에 대한 비교 연구의 범위와 내용의 확장성으로 말미암아 연구의 초점을 놓칠 가능성이 있기 때문이다. 이 연구에서는 두 가지 사항을 전제하자. 첫째는 민간부문에서 현재의 의연금 모금 및 배분 체계를 개선하자는 논의가 있다. 둘째는 정부가 의연금의 모금 및 배분에 적극적으로 개입하겠다는 의사를 보였다는 점이다.

우선, 첫 번째 전제와 관련하여 현재의 모금 및 배분 체계가 비효율적이고 이재민 수요에 적절하게 대응하지 못하는 문제점이 있기 때문에 모금 기관 제한에 대한 규제를 풀어 다수의 모금 기관으로 하여금 모금 액수의 일정 비율(약 15%)까지 모금 및 운영 경비로 사용할 수 있게 함으로써 의연금 모금에 시장경쟁 체제를 도입하자는 것이다. 두 번째 전제는 시장경쟁 체제를 도입한 모금 체제에 의해 거둔 모금액을 정부가 주도하는 배분위원회를 별도로 두고 여기에서 배분 및 지원을 결정하자는 것이다. 즉 모금 기관의 다수에 관계없이 모은 돈은 일정 비율의 경비를 제외한 나머지를 배분위원회로 보내오면 소방방재청의 담당 국장이나 과장이 배분위원회 간사를 맡아 의연금 배분을 도와주고, 간사가 속해 있는 배분위원회 운영비로 모금액의 1%를 사용할 수 있도록 하겠다는 것이다. 예를 들면, 최근 연평균 의연금 모금액이 700억 원이라고 하면 이 중 1%인 7억을 배분위원회 운영경비로 사용할 수 있도록 한다는 것이 정부측안이다.

이 두 가지 전제로부터 다음과 같은 연구의 대상 영역을 도출할 수 있다. 첫

째, 의연금의 모금 및 배분의 주체는 누가 되는 것이 바람직한가. 둘째, 의연금의 모금을 맡고 있는 기관에 대한 허가제와 등록제 중에서 어느 쪽이 바람직한가. 셋째, 의연금 기탁자에게 이재민을 위한 재해복지 프로그램 선택권을 주는 것은 바람직한가. 넷째, 기탁·모금된 의연금에서 모금 및 운영 경비를 공제하는 것이 바람직한가. 다섯째, 의연금의 배분 방식이 현재와 같이 이재민에 대한 현금 위주의 배분 방식을 유지하는 것이 바람직한가. 이 연구에서는 이들을 중심으로 미국·일본·독일·프랑스에서의 의연금 모금 및 배분 체계를 분석하고 이를 통해 개선 방향 모색을 위한 시사점을 도출한다.

### III. 해외 의연금 모금 및 배분 체계 비교 분석

#### 1. 미국의 의연금 모금 및 배분 체계

미국의 의연금품 관리(donations management)는 의연금, 의연품, 자원봉사서비스의 세 가지로 구분되어 관리된다. 의연금의 경우 연방정부나 대부분의 주정부에서는 자선기관을 통해 의연금을 모집하고 분배하는 것을 권장한다(Park, 2005. 9. 1). 특히, 연방정부(FEMA)에서는 의연금 모집 및 분배에 개입하지 않고 있으며<sup>8)</sup>, FEMA Website에서도 의연금을 자선 기관을 통해서 제공하도록 권장하고 있고, 정부가 개입을 하지 않고 있다.

연방차원에서 배분위원회는 존재하지 않으며, 각 모금 기관 자체에서 주별로 모집된 의연금을 해당 모금 기관의 본부로 모았다가 피해지역에 나누어주는 시스템으로 운영된다. 예를 들면, 허리케인 카트리나 당시 주별로 적십자사가 의연금을 모금하고, 모금된 의연금은 적십자 본사로 모여진 후 다시 루이지애나주, 미시시피 주 등 재해지역에 배분되는 체계이다. 의연품이나 자원봉사서비스

8) 주정부가 성금을 모집하는 경우, FEMA에 등재된 이재민 숫자에 따라서 지방정부에 의연금을 나눠주고 있다. 그 후 지방정부 자체의 배분위원회에서 구체적인 용도를 결정하게 된다. 대부분의 주가 성금을 자체에서 걷지 않지만, North Carolina, Florida 등 일부 주에서만 주정부가 직접 성금을 모집하고 있다. 이는 주지사가 명망이 높고 신뢰할 수 있는 경우 주정부가 돈을 걷는 것으로서, 주지사가 TV에서 구호지원을 국민에게 호소하고 보좌관들이 기업에게 기부를 당부한다. 중요한 것은, 주지사가 주정부에서 모은 성금은 연방정부 프로그램이나 자선기관 단체에서 충족시킬 수 없는 이재민들의 수요(need)를 충족시키는데 사용되기 때문에 주로 Gap Funding이라고도 불린다. 예를 들면, 연방정부의 지원자격요건이 안되는데 지원이 꼭 필요한 피해자나 용도 등에 제공된다. 가령, 연방정부에서 나오는 돈이 한정되어 있는데, 피해자에게 제공되는 돈이 최대 2만불로 한정되어 있기 때문에 이보다 훨씬 더 필요한 경우나 저소득 계층에 추가적인 지원금이 제공된다. 일반적으로 의연금은 이재민만을 위해서 사용되고 공공시설 복구에는 사용되지 않는다(Park, 2005. 9.1).

에 대해서는 NGO 기관(협회)과 FEMA, 주정부간의 조정 및 협의가 있으나, 의연금에 대해서는 조정 및 협의가 없고, 모금 기관 자체에서 결정하고 있다(Park, 2005. 9. 1).

의연금을 내는 경우 의연금 기증자가 용도를 선택·지정해서 기증할 수 있다. 예를 들면, 적십자는 9.11테러나 동남아시아 쓰나미, 카트리나 재난 피해를 지정하여 의연금을 기탁할 수 있다. 그리고 의연금은 장기간에 걸쳐서 모금되며, 큰 재난의 경우 2-3년에 걸쳐서 복구가 끝날 때 까지 모금이 이루어지고 있다. 모금 기관은 신문, 라디오, TV 등의 언론매체를 통해 홍보되며, 각 언론사는 자체에서 신뢰하는 모금 기관을 선정하여 홍보하고, 믿을만한 모금 기관의 선정은 언론사의 뜻이다. 다만, 언론사는 홍보 및 국민에 대한 의연금 기증 권장 역할에 그치고 자체에서 모금을 해서 전달하는 경우는 극히 드문 사항이다. 이는 언론이 직접 돈을 만지는 것은 매우 민감한 사항(hot potato)이므로 가능하면 회피하려고 한다. 자선단체가 의연금을 모금하는 경우 외부 회계감사를 받고 공개하고 있다. 모금된 의연금에서 운영비를 공제하는 것에 대해 자선활동을 위해 성금을 걷는 것인지 조직운영비를 걷기위한 것이 목적인지 알 수 없는 경우가 있다.

의연금 배분의 가장 중요한 기준은 이재민이 입은 피해정도이다(Park, 2005. 9. 1). 이재민은 FEMA에 Hotline을 통해 의무적으로 이재민 신고를 하면서 피해정도를 알려주어야 한다(전화번호: 1-800-FEMA). 그 후 FEMA 피해조사관이 직접 피해현황을 확인한 후에 정식으로 이재민으로 등재된다. 그에 따라서 FEMA가 국민세금으로 걷은 이재민 구호자금이 나가게 된다. FEMA가 제공하는 구호자금의 용도는 ①집수리, ②가재도구 구입, ③임시거처 마련, ④사망시 장례비 지원 등이다. 연방차원에서 피해자에게 수표를 보내주고, 이재민은 우편을 이용하거나 지역 재해구호 현장사무소에 와서 받아갈 수 있다. 최근에는 해당 액수를 신용카드로 제공하는 방안을 추진하고 있다.

주정부의 경우 의연금 모금 및 배분에 있어서 애초에 돈을 받지 않는 것이 가장 중요한 원칙이다. 그렇기 때문에 주정부는 원칙적으로 시민들에게 의연금을 NGO로 보내줄 것을 호소한다<sup>9)</sup>. 이는 의연금의 배분 및 지원 등에 있어서 정부가 개입하면 여러 가지 문제가 발생할 소지가 있기 때문이다. 그렇기 때문에 정치지도자들은 의연금을 받는 것에 대해 잠재적인 문제들이 있다고 보고, 주지사가 의연금을 직접 받겠다는 결정을 내리는 데는 정치적 위험을 감수할

9) North Carolina주의 경우 적십자는 주정부와 대피소 운영에 대한 MOU를 맺어 활동을 하고 있고, ACS는 주정부와 의연품 관리에 대한 MOU를 맺었으며, 구세군(Salvation Army)은 주정부와 임시 음식제공에 대한 MOU를 체결하여 재난관리 활동을 수행하고 있다. 그리고 의연금 관리에 있어서는 United Way가 주정부와 MOU를 맺고 있다 (Latham, 2005. 8. 31).

용기가 있어야 한다(Latham, 2005. 8. 31).

FEMA나 EMI의 권고 사항은 다음과 같다. 첫째, NGO에 의연금 배분권을 주는 것이 원칙이다. 둘째, 정부는 의연금 모금 및 배분에 관여하지 않는 것이 원칙이다(Faye, 2005. 8. 31). 의연금 모금 및 배분에 있어서 ①돈을 걷고 배분하는 것은 대부분의 경우 NGO가 수행한다. 그리고 ②연방정부 차원에서는 의연금 모금의 책임기관이 없고 NGO가 기능을 수행한다. ③현금으로 배분하는 경우가 있지만 자연재난의 경우에는 물품과 서비스로 제공한다. 이와 함께 각 지방정부의 경우 배분위원회에 시장, NGO 대표가 참여하고 있다.

일반적으로 의연금 모금 및 배분 기관은 등록제이다. 그러나 일반 국민들은 신뢰성이 있는 기관에 기증을 하고 있다. 이 기관들은 재난자원봉사자협회(VOLAD)에 가입해야만 물품을 받고 전달할 수 있다. 의연금 모금기관이 법적으로 허가사항 자체가 없지만 사회시스템에 의해 돈을 걷고 나눠주려면 오랜 기간 동안의 명성과 활동을 보고 기증하게 되기 때문이다.

## 2. 일본의 의연금 모금 및 배분 체계

일본은 각 단체별로 의연금을 따로 모아서 피해 지역 지방자치단체로 전달한다(村野淳子, 2005. 06. 22). 피해범위로 보았을 때 피해가 시·정·촌에 국한되면, 시·정·촌의 사회복지협의회(이하 ‘사협’)가 시·정·촌에 의연금을 전달한다. 그리고 배분과 관련된 특별한 규정은 없으나, 대부분 피해를 입은 지방자치단체로 의연금이 모아지는데, 지역마다 약간의 차이는 있다. 다만, 모금 기관별로 각각 특정 피해지역에 전해주기로 결정하면 직접 전해 줄 수도 있다. 그리고 모금기관 대표(적십자 대표, 시장, 행정기관 대표)들이 모여 배분 방법을 의논하며, 사협의 대표는 퇴직공무원이 주로 하고, 배분은 배분위원회가 수행한다. 그리고 이 배분위원회에는 모금 기관 대표들과 지방자치단체장이 함께 포함되어 있으며, 지방자치단체 자체에서도 모금을 실시한다.

모금 기관이 모금액을 전해 주는 경우 일정 비율의 운영비를 제하지 않고 모금액 전액을 전달하고 있다. 의연금 모금 및 배분과 관련된 운영비에 대한 규정은 없으나, 관례적으로 모금액 전체를 전달하고 있다(村野淳子, 2005. 06. 22). 사협은 사협 자체에서 수행하는 고유의 업무가 있기 때문에 그렇지만, 모금 전문단체인 공동모금회의 경우에도 재해 상황에서는 운영비를 따로 공제하지 않고, 다른 모금 활동 과정에서 확보한 기금에서 운영비를 조달하여 사용한다. 일본의 경우, 정서적으로나 국민 감정상 국민이 재해 성금으로 보낸 돈은 다른 용도로 쓸 수 없다(林芳宏, 2005. 06. 22).

일본에서는 모금을 하는 경우 특별한 허가는 필요 없다(阿部陽一郎, 2005. 8. 1). 다만, 의연금 기부자에 대해서는 세제 혜택이 주어지며, 세제 혜택을 받을

수 있는 단체가 별도로 정해져 있다. 즉 일본 국세청에서 일본 적십자를 포함해서 위원회를 구성하고 있고, 위원회에 등록된 단체에 한해 세제 혜택을 주고 있다. 구체적으로 살펴보면 일본 적십자사, 광역자치단체(도도부현), 기초자치단체(시정촌), 공동모금단체 등에서는 세제 혜택을 받을 수 있다. 일반적인 NPO들의 경우에는 세제 혜택은 없지만 시민들이 의연금을 많이 기부하고 있다. 중앙공동모금회나 광역자치단체가 언론에 계좌번호 홍보를 요청하면, 언론에서는 직접 의연금을 걷지 않고 국민들이 모금 기관의 계좌로 직접 송금을 하며, 소규모 모금 기관들도 언론에 계좌번호를 홍보해 줄 것을 요청할 수 있다.

일본의 경우, 정부는 의연금 활용에 관여하지 않고 있다. 의연금 배분위원회에 지방자치단체의 장이 참여하고 있는데, 이는 관여가 아니라 3자로 구성된 위원회에 참여하여 함께 논의할 뿐이다. 전국적 차원에서 국가기관이 관여하는 것도 전혀 없다(阿部陽一郎·本田章博, 2005. 8. 1). 일본 광역자치단체의 배분위원회 구성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 장(도도부현), 둘째, 피해 지역 단체장(기초자치단체; 시정촌), 셋째, 피해 지역의 적십자사 지사, 넷째, 피해 지역의 언론기관(TV, 신문), 다섯째, 지역 사회복지협의회이다. 여기서 배분위원회 위원장은 없고, 사무국이 있으며, 사무국이 간사 역할을 하고 있다. 그리고 사무국은 적십자사 직원이 사무국 직원을 맡고 있다.

本田章博(2005. 8. 1)에 의하면, 의연금을 행정기관에서 걷어서 일률적으로 30만 엔, 50만 엔씩 나눠주면 이재민과 국민의 동의를 얻기 어렵기 때문에 배분위원회에서 이재민 한 사람 한 사람의 입장에서 배분 액수를 결정하고 있다. 즉 권력자가 배분위원회에 들어가서 참여할 수 없는 것이 일본의 설정이다<sup>10)</sup>. 예를 들면, 지방자치단체는 이재민을 사망자, 부상자, 재산피해 정도로 조사를 하고 이에 대해 피해자 명수로 나눈 금액을 배분한다(阿部陽一郎, 2005. 8. 1). 이 조사의 목적은 의연금 배분을 위한 것뿐만 아니라 정부 보조금이나 피해자가 가입한 민간 보험에서 활용하기 위한 것으로서 이를 위해 지방자치단체가 조사를 하게 된다.

의연금 모금 기관을 유형화해보면, 일본 중앙공동모금회는 일본 국내의 복지 및 재해 활동에 종사하는 단체이다. 즉 국내에서는 중앙공동모금회가 최대 규모의 모금 기관이고, 해외 재난에 대해서는 일본적십자사가 주로 모금활동을 하고 있다. 그밖에 UNICEF 등이 모금활동을 하고 있고, NGO들과 관련한 국제협력단체가 모금활동을 하고 있다(松原 明·轟木 洋子, 2005. 8. 2). 일본적십자는 국내 모금도 하고 있다.

10) 의연금의 흐름과 관련하여 살펴보면, 일본적십자는 본사와 지사 체제이기 때문에 본사가 관여할 수밖에 없지만, 일본 공동모금회의 경우에는 법인체제이기 때문에 지역법인이 별도의 독립법인인 관계로 지역공동모금회에 맡기고 있다(本田章博, 2005. 8. 1).

일본의 의연금을 모금하는 기관은 4가지 구조로 이루어져 있다. ①공동모금회, ②직십자사, ③지방자치단체, ④시민단체(NGO, NPO)가 그것이다(松原 明・轟木 洋子, 2005. 8. 2). 일본의 경우에는 의연금 모금 주체의 차이를 아는 것이 중요하다. 이들 4가지 유형 중에 공동모금회가 국내를 대상으로 하고, 일본 직십자사가 국제적으로 모금활동을 한다는 것도 중요한 점이다.

또 하나 중요한 것은 모금의 성격을 아는 것이다. 의연금은 피해자에게 직접 주는 돈이고, 또 하나 피해자를 지원하는 활동비(이는 피해자에게 직접 주는 것은 아니고 정신 치료, 정보공유 차원의 활동비용을 말함)가 있다. 이것이 NGO 와 NPO의 활동을 의미하는 것이다. 의연금 모금 및 배분 기관의 경우 운영비를 공제하지 않고 있다. 그렇기 때문에 시즈(シ-ズ; 市民活動を支える制度をつくる會)가 공동모금회 등 모금기관의 운영비를 국가가 보조하도록 지원하게 하는 제도를 만드는 역할을 한다(松原 明, 2005. 8. 2). 공동모금회, 직십자사, 지방자치단체가 모은 돈은 일단 배분위원회로 가는 것을 전제로 하는 구조이다.

한신대지진 이후 NGO, NPO 활동을 활성화시키는 논의가 공론화되기 시작했다. 그런 의미에서 제도 개혁이 이루어지기 시작했으며, NPO법 제정(1998) 이후 모든 NPO가 법인 활동을 할 수 있게 되었다. 이전까지는 허가제였으므로 작은 단체는 활동하기 어려웠다. 현장에서는 정신적 치료나 생활지원·외국인 지원을 하는데 있어서는 소규모 단체가 활동하기 편했던데 주목해서 허가제는 그대로 보유한 채 법인 활동을 할 수 있도록 새로 법안을 만들었다(松原 明, 2005. 8. 2). 그 후 NGO, NPO 활동에서 재원을 어떻게 확보할 것인가가 논의되었다. 세제지원 조치로서 기부자에 대해 세제혜택을 줌으로써 모금활동이 용이하도록 제도화 하였다.

### 3. 독일의 의연금 모금 및 배분 체계

독일은 정부 예산중 일부가 지방자치단체 재해구호 예산으로 지원되고, 지방자치단체는 연방예산에 지방자치단체 예산의 일부를 더해서 재해구호 단체에 나누어 주고 있다. 그리고 의연금은 성금이 아니라 회비 방식으로 걷고 있으며 국민들이 성금을 내지 않고 모금 기관을 선택해서 회비를 내게 되고 회비를 모아 성금처럼 사용한다(Harald Schottner・Björn Sündermann, 2005. 7. 6). 회비는 운영비로 사용하고 있으며, 정부의 예산 지원은 공익목적에 사용한다(공익목적: 자연재난 및 사고 발생시 심리 상담, 의료지원, 물품지원, 기술지원 등). 예를 들어 모금 기관인 ASB의 회원 회비는 학생·저소득층의 경우에는 1년에 12유로, 정기소득자(회사원 등)는 1년에 24유로 이상, 그리고 기업의 경우에는 1년에 많은 액수를 기부하고 세금 공제 혜택을 받고 있다.

일반적으로 모금 기관은 허가제 또는 등록제 모두라고 볼 수도 있다. 이것은

비영리단체(종교단체, NGO, 적십자 등)의 경우 설립 허가를 받을 때 이미 성금을 모을 수 있는 허가(성금모집 허가)를 받은 것과 같다. 다만, 다른 조직의 경우(예: 의사단체-아프리카 등 다른 국가에 의료봉사를 하기 위해 성금을 모으는 경우, 미리 국가에 허가를 신청해야 함)에는 허가를 받아야 하기 때문이다. 특히, 독일은 의연금 모금<sup>11)</sup>의 경우 운영비로 쓸 수 없다는 것이 특징이다(Elke Heinsius, 2005. 7. 5). 즉 국가에서 지원하는 보조비로 운영비를 쓰게 되어 있다. 예를 들면, 종교 모금 기관인 VEM의 경우 은행에 공개 계좌를 갖고 있고, 모금된 액수는 모금 기관과 국가에 동시에 보고되며, 직원 월급 등은 국가에서 지원해주는 지원금이 7개 교구<sup>12)</sup>에 주어지고, 7개 교구가 VEM에 지원을 해 주는 체계이다.

독일의 의연금 모금시 방송사 역할을 쓰나미의 경우를 통해 살펴보면, 우선, 방송사가 방송사 이름으로 된 자체 계좌를 국민에게 알려주고, 다음으로, 방송사가 성금을 모은 후 다른 교회나 자선단체에 성금을 전달한다. 국민은 방송사 계좌로 성금을 보낼지 아니면 직접 자선단체에 보낼지를 결정해야 하며, 민간단체가 방송사를 이용해서 돈을 모으고 싶은 경우에는 방송사에 광고비를 내고 홍보를 해야 한다(Elke Heinsius, 2005. 7. 5).

특별재해시에는 신문, 책자, TV를 통해 국민에게 성금모집 홍보를 하고 있다. 그러나 성금모집 홍보시 신문사나 방송사에 광고비를 주지는 않는다. 그리고 은행의 계좌로 돈을 받는 경우 프로젝트를 정해(예: 부서진 다리, 주택수리, 학교 수리 등) 성금을 활용하는 일명, 프로젝트별 모금 및 지원 방식을 취하고 있다(Harald Schottner·Björn Sündermann, 2005. 7. 6). 이처럼 홍보시 방송사나 신문사에 광고비를 주지 않고 협찬으로 해결하는 경향이 있으며, 이재민이 성금 사용 목적을 ASB나 지방자치단체에 신청서를 제출하면, 지방정부나 ASB가 검토하여 지원 하고 있다. 모금 기관의 모금 활동 시 ASB와 같은 자선단체는 기관 설립 당시부터 의연금 모금의 권한을 부여받고 있어 별도의 정부 허가나 등록은 필요 없다. 즉 독일의 경우 공공 자선 단체로 설립 당시에 성금을 모을 수 있는 자격과 권한이 처음부터 주어져 있다는 것이 특징이다. 또한, 연방정부가 재해 구호 및 관리를 위한 자금을 지방자치단체에 주고(주민 수, 지방자치단체의 크기 등을 고려), 지방자치단체는 각 자선 단체의 인원 수, 분야 등을 검토해서 나눠 주고 있고, 지방자치단체의 경우 재난 발생 지역의 지부와 협력해서 일을 하고 있다.

11) 성금 기탁자의 경우 지로 용지에 본인이 기탁하고 싶은 Project 명을 적어서 보내고 있다(학교 설립, 불우이웃돕기 등 프로젝트 명을 적음).

12) 7개 교구는 Rheinland, Westfalen, Lippe, Kur Hessen, Waldecka, Hessen Nassau, Reforme이다.

이재민에 대해 지방자치단체 차원에서 도와줄 것인지, 보험회사가 지원할 것인지, 자선단체가 지원할 것인지, 즉 누가 도와줄 것인지를 결정하는 데는 시간이 걸리기 때문에, 이재민은 도움이 필요한 부분을 지방자치단체나 ASB 등에 지원신청 서류로 제출해야 한다. 또한 지방자치단체는 돈을 형평성 있게 배분해야 하며, 보험회사가 자체적으로 피해를 조사하는 것과는 별개로 피해조사에 대한 1차적 책임은 지방정부에게 있다(Harald Schottner & Björn Sündermann, 2005. 7. 6).

한편, 이재민간 보상의 형평성을 위해 지방자치단체 담당 조직, 자선 단체, 보험회사가 1년에 한 번씩 회의를 하고, 각 조직이 역할 분담을 위한 회의를 하고 있다. 지방자치단체는 재해 이전의 상태로 복구해야 할 책임이 있다. 즉 지방자치단체 및 자선단체는 지원금을 주는 것이 주목적이 아니고 신청서에 의거해 재해 이전의 상태로 재건할 수 있도록 지원하는 역할을하게 된다. 여기서, ASB의 활동은 이재민이 스스로 일어설 수 있도록 도와주는 것으로, ASB는 직접 집을 지어주는 것이 아니라 텐트나 천막 등을 지원하는 역할을 담당하게 된다.

Hartmut Krabs-Höhler(2005)에서는 Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen의 기본 내용을 다음과 같이 설명하고 있다. 우선, 성금은 프로젝트나 재해 발생에 따른 성금, 일상적이지만 비정규적인 성금, 그리고 회비가 따로 있다. 즉 [회비] + [성금] + [재해성금]으로 이루어진다. 한편, 적십자사는 연방과 16개 주에 지사를 두고 있다. 연방정부가 1년 예산중에서 각 지방자치단체의 인구와 크기에 비례하여 16개 지방자치단체에 돈을 보내면, 지방자치단체는 적십자사에 재정지원을 해준다. 16개 주정부는 각 적십자사 지사의 직원 월급, 적십자사 물품과 직원교육 등을 위해 재정지원을하게 된다.

재해 발생시 독일에서의 성금 배분은 언론의 도움에 따라 다르지만 민주적으로 골고루 혜택이 돌아가게 하지는 못하고 있다. 형평성 있게 하는 것은 정부차원이나 보험회사 차원에서는 가능하지만 민간단체 차원에서는 불가능한 것으로 이는 하나의 민간단체 차원에서는 성금액수 한도 내에서 하게 되고, 재해 발생시 민간단체가 충분한 지원을 못하더라도 정부나 보험회사에서 다시 일어설 수 있도록 지원해줄 것이라고 보기 때문이다. 따라서 정부나 보험회사 차원에서 충분히 재해구호가 이루어지고 있다고 보면, 민간단체는 보조적 재해구호 역할을 수행한다.

그리고 재해 발생 시에는 3개 분야(주정부, 보험회사, 민간자선단체)가 함께 모여 협의회(Committee)를 구성하여 누구에게 무엇을 얼마나 줄지를 결정하고, 여타 다른 기관과 협의하여 지원이 이루어진다. 협의회 구성은 혼란 일이 아니고 1962년 함부르크 홍수나 2002년 엘베강 범람 때처럼 큰 재난이 발생했을 때

만 구성되었다. 적십자는 긴급구호에 초점을 두고 있으며, 독일은 재해에 대한 1차 책임은 정부에 있고, 형평성은 정부가 해야 한다는 입장이다.

#### 4. 프랑스의 의연금 모금 및 배분 체계

프랑스는 모든 구호단체가 국가의 허가를 받아야 한다. 정부에서 허가를 한 구호단체인 UNOGEPI<sup>13)</sup>는 독립적인 기관으로서 의연금 모금 및 배분 체계의 역할을 수행하고 있다. 기본적으로 프랑스에서의 모금은 정부 허가를 받아야 한다. 모든 기관은 허가제이지만, 허가제 하에서 자율적으로 움직이고 있다고 볼 수 있다. 쓰나미처럼 세계적으로 도움을 줄때는 UNOGEPI가 50개 단체에 모금액을 할당한다. 방송 홍보와 관련하여 개인의 경우에는 TV 광고비가 너무 높아 활용하기가 어렵다. 그러므로 정부의 압력을 통해서 6개 방송국 중에서 2개 TV 방송국이 홍보를 하고 있다. 정부 압력을 하에 TV 1 방송국은 적십자, TV 2 방송국은 자원봉사 단체 등을 홍보하게 되어 있다. 그러나 일반적인 소규모 구호단체의 경우에는 구호 광고비를 TV 방송국에 내야만 한다.

적십자 등 50개 단체의 배분활동에 대한 감시·감독은 신뢰위원회(Comite de la charte du don en confiance)에서 하고, 또한 각 기관 자체적으로 통제(control)를 하고 있다. 이재민에 대해 현금을 직접 지원하지는 않고 있다. 집을 지어주거나 물건을 주거나 음식을 주거나 학교를 지원하거나 하는 등으로 지원하고 있다(Veronique Gay, 2005. 6. 30). 쓰나미의 경우에는 긴급상황이므로 가능한 빠르게 지원해주기 위해 24시간 내내 작업을 하지만, 일반적으로는 피해 분석 작업이 종료된 후에야 지원이 가능하다. 분석 후 집을 지어주고 자동차 제공 등의 일을 하게 된다. 피해 분석에 오랜 시간이 걸리며, 보통 몇 개월이 걸리고, 1년 이상 걸릴 수도 있다. 한 사람 한 사람의 피해를 분석하고, 누구에게 옷을 주고 누구에게 무엇을 주어야 하는지를 분석해야 한다. 이재민은 분석이 끝날 때 까지 기다려야 하며, 실제로 이재민들은 기간이 오래 걸리더라도 기다리며, 본인이 필요로 하는 것 이상을 지원받으면 다시 돌려준다. 그리고 이재민 각자가 본인이 필요한 부분을 자발적으로 신고한다. 지원과정은 ①이재민의 피해 신고 →

13) UNOGEP는 1989년 설립된 단체로서, UNOGEP 설립 이전에는 대규모 50개 구호단체가 각각 활동을 하였다. 그러나 점차적으로 50개 단체가 함께 활동할 필요성을 인식하게 되었고, 50개 단체가 발전하여 하나의 기관처럼 활동하게 된 것이다. UNOGEP는 직접적으로 의연금을 나눠주는 역할을 하지는 않으며, 50개 단체에 각각 어떻게 나눠주라고 지시를 하고 있다. 각 기관이 얼마를 걷든지 간에 80%를 이재민에게 나눠주고 있다. 20%는 모집경비로 사용하고 있는 것이다. 예를 들어, 적십자가 100유로를 걷든 1,000유로를 걷든 80%를 UNOGEP에 내야 한다. 80%는 법으로 정해져 있으나, 단체별로 90%, 100%를 줄 수도 있다. 즉 최저선인 80% 이상을 기부금으로 줄 수 있다(Veronique Gay, 2005. 6. 30).

②UNOGEPI 피해조사 분석 → ③지원 순으로 이루어진다(Veronique Gay, 2005. 6. 30).

프랑스 정부는 이재민 지원에 많은 도움을 주고 있다. 그러나 정부가 직접 도와주거나 현금으로 지원하지도 않는다. 주로 군인이나 예비군을 동원해서 지원해 주고 있다. 프랑스에서는 정부가 100만 개의 재해구호단체에 대해 정부보조금을 주고 있기 때문에 결국 정부가 도와주는 것으로 볼 수 있다. UNOGEPI는 대규모 구호단체인 50개 단체의 두뇌 역할을 하고 있다. UNOGEPI는 피해 기관의 역할을 수행하고, 50개 단체는 지원을 하고 나서 UNOGEPI에 보고를 한다. 적십자는 이재민이 119나 소방서, 경시청을 통해 신고한 후에 활동을 하게 된다. 폭발 사고가 나는 경우에는 프랑스의 100개 적십자사와 모든 NGO들이 구호활동을 수행한다. 재난 발생 시에는 신문이나 방송국에 방송을 하고 성금 편지를 모든 국민에게 돌린다. UNOGEPI에서 분석하고, 적십자에서 자체적으로 분석한 후에 제공하고 있다. 성금 모금이나 모금 편지를 보내는 것은 특별한 법적 규정은 없다. 성금을 모금하고 배분하는데 매우 긴 시간이 걸린다. 예를 들어, 2001년 폭발사건 발생시 2년 정도의 시간이 걸렸다. 그리고 프랑스의 모금 방법에는 수표, 카드, 인터넷, 지로(우편환) 등이 활용되고 있으며, 내무부가 재난관리를 담당하고 있다.

프랑스 적십자사는 이재민에게 직접 구호 물품을 전달하는 것이 아니라 구호 물품 세트를 기업이나 개인에게 판매하고 해당 기업이 이재민에게 전달한다. 기업이 자율적으로 원하는 만큼 사서 배분하는 형태이다(Luc Guittet·Nicole Fourn·Anne-Juliette Rohrbach, 2005. 6. 30). 재난 발생시 이재민 구호책임은 우선적으로 ①개인 자신에게 있고, 다음으로 ②지방자치단체, 그리고 ③국가에 책임이 있다고 본다.

## 5. 해외 의연금 모금 및 배분 체계 비교 분석

미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스의 의연금 모금 및 배분 체계를 ①모금 및 배분에의 정부 개입 여부, ②모집기관의 허가제 및 등록제 여부, ③기부자의 의연금품의 용도 지정 여부, ④의연금의 운영비 사용 여부, 마지막으로 ⑤지원되는 내용을 중심으로 비교 분석해 보면 다음과 같이 정리된다.

먼저, 모금 및 배분에서의 정부의 개입정도를 보면, 조사대상 국가인 미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스 모두 정도의 차이는 있지만 정부 개입은 거의 없다. 미국의 경우만 의연금과 의연품 및 자원봉사서비스로 나누어 봐야하는데, 역시 의연금에 대해서는 정부와의 조정 및 협의는 하지 않고 모금기관에서 자체적으로 결정하고 배분한다.

둘째, 모금 기관의 허가제 및 등록제 여부이다. 미국은 주별로 다르다. 일본

은 허가나 등록사항은 아니지만, 국세청에서 적십자를 포함하여 구성하는 위원회에 등록되어 있어야만 세제혜택을 받기 때문에 세제혜택을 받기 위해서는 등록해야 하므로 간접적으로 등록제를 취하고 있다고 보여 진다. 독일은 전통이 있는 비영리단체의 경우에는 설립 허가시 모금할 수 있는 권한까지 허가를 받았다고 볼 수 있으나, 그 외 기관들은 모금을 하기 위해서는 허가를 받아야 한다. 프랑스는 허가제를 취하고 있지만 실제로는 등록제와 마찬가지로 이루어지고 있다.

셋째, 기부자의 의연금 용도 지정 여부이다. 미국은 기부자가 의연금의 사용 용도를 지정해서 기부할 수 있으나, 일본은 의연금의 사용 용도를 지정하지 않고 기부한다. 독일은 기부자가 기부하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부함으로써 구체적 지원 방식의 내용을 정하지는 않지만 어떤 재해나 어떤 사업에 지원을 해야 하는지를 정해서 기부한다고 볼 수 있다. 프랑스는 돋고 싶은 지역이나 재해를 지정해서 기부한다.

넷째, 의연금을 운영비로 사용할 수 있는지 여부이다. 미국은 명확하지 않다. 다만 조사 대상 지역인 North Carolina주는 9-10%를 운영비로 사용하는 경우도 있고, 어떤 경우는 원금은 그대로 두고 원금 이자를 활용하여 운영비로 사용하고 있었다. 일본은 운영비에 대한 규정은 따로 없으나, 국민 정서상 재해성금으로 운영비를 사용하는 것은 용납되지 않으므로 운영비로 사용하지 못한다. 독일도 재해성금으로 운영비를 사용할 수는 없고 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당한다. 프랑스도 UNOGEP 등 자선단체와 적십자의 경우 재해성금으로 운영비를 사용하지는 못한다. 다만 UNOGEP 등 자선단체는 국가 보조금과 일반적 기부금으로 운영비를 충당하고, 적십자는 회비 성격의 성금으로 운영비를 해결한다.

마지막으로 지원내용이다. 미국은 지방정부마다 지원내용이 다르다. 연방차원에서는 FEMA의 경우 재해구호기금이라는 예산 항목이 있어 이 기금으로 집수리비, 가재도구 구입비, 장례비 등을 지원하고 있다. 일본은 의연금을 현금으로 지원하고, 이것이 부족하면 생활지원법을 통해 소득 수준에 따라 지원금이 지원된다. 독일은 자선단체들이 개인, 병원, 제약회사나 식료품 회사 등 기부를 원하는 곳에 필요한 물품 지원을 요청하고, 요청 받은 개인이나 기관은 필요한 물품을 바로 현장으로 지원한다. 그리고 들어간 비용은 사후에 정산한다. 프랑스는 돈으로 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적인 치료나 바우처 제공 등을 통해 지원한다. 그리고 물품의 지원도 직접 전달하거나 수행하지 않고 개인이나 기업에게 필요한 물품을 판매하여 개인이나 기업이 전달한다.

&lt;표 2&gt; 해외 의연금 모금 및 배분 체계 비교

구분	미국	일본	독일	프랑스
모금/ 배분에 대한 정부개입 여부	정부와 조정 및 협의가 없으며, 모금기관에서 결정·배분. 다만, 의연품과 자원봉사의 경우 NGO, FEMA, 주정부간 조정·협의.	모금은 해당 지방자치단체 수준에서 이루어지고, 배분은 모금기관 대표들로 구성된 배분위원회가 수행. 정부의 개입은 없음.	자선단체 중심으로 이루어지고 있으며, 정부는 지방정부와 재해구호단체에 예산 지원을 해 주는데 그칠.	정부는 UNOGEП 등 자선단체를 통해 2차적이고 간접적 역할 수행. 배분에도 정부의 개입 없음.
모금기관의 허가제와 등록제	연방: 허가나 등록 사항 아님. 주: 주별로 다르나 North Carolina주는 의연금 모집·배분 기관이 등록제.	허가가 등록 사항은 아니지만, 국세청 위원회에 등록되어 있어야 세제 혜택 가능.	이중적임. 오래된 비영리단체는 설립 허가시 모금권까지 허가 받음. 그러나 의료봉사단체 등 민간조직은 모금시 따로 허가를 받아야 함.	허가제지만 활동은 자율적임.
기탁자의 의연금 용도지정 여부	기탁자가 의연금의 사용용도 지정 기부	기탁자가 의연금의 사용용도 지정하지 않고 기부.	기부자가 기부하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부.	기탁자가 돋고 싶은 재해나 지역을 선택해서 기부.
의연금에서 운영비 사용여부	명확하지 않으나 North Carolina 주는 일반적으로 9-10%를 운영비로 사용하거나 원금이자를 비용으로 사용하기도 함.	운영비에 대한 규정은 없으나, 국민정서상 재해성금은 운영비로 사용하지 않음.	재해성금으로 운영비를 사용할 수 없고, 성금을 회비 형태로 받는 경우에는 운영비 공제하나, 주로 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당함.	UNOGEП는 재해성금으로 운영비를 사용하지 않고 있으나, 다른 단체의 경우에는 의연금의 최소 80% 이상은 이재민을 위해 사용해야 함.
지원 내용	지방정부마다 다름. FEMA는 재해구호 기금으로 잡수리비, 재난구구입비, 장례비 등을 지원하고 있음	의연금에서의 현금 지원과 생활지원법을 통한 지원금이 있음.	자선단체들이 개인, 병원, 제약회사, 식품회사 등 기부를 원하는 곳에 물품지원을 요청하면 현장으로 바로 지원되고, 자선단체에서 사후 정산함.	돈으로 주지 않고, 집을 짓거나 심리 치료, 비우처 등으로 지원물품 지원은 직접 전달하지 않고 개인이나 기업에게 판매하여 이를 전달함.

## IV. 의연금 모금 및 배분 체계의 개선 방향

### 1. 의연금 모금 및 배분에 대한 정부 개입 여부

미국은 의연금에 대해 정부와 조정 및 협의는 없으며, 모금기관 자체가 결정하고 배분한다. 다만, 의연품과 자원봉사서비스에 대해서는 NGO, FEMA, 주정부간 조정 및 협의를 하고 있다. 일본은 모금은 해당 지방자치단체 수준에서 이루어지고, 배분은 모금기관 대표로 구성된 배분위원회가 수행하고 있어 정부 개입은 지방자치단체 수준에서 협의를 위해 참여하는 수준에 그치고 있다. 독일은 모금 및 배분이 자선단체 중심으로 이루어지며, 정부는 지방정부와 재해구호단

체에 예산 지원을 해 주는데 그치고 있다. 그리고 프랑스 정부는 UNOGEP 등 자선단체를 통해 2차적이고 간접적으로 지원하는 역할을 수행하고 있으며, 배분의 경우에도 정부 개입이 없다.

이러한 맥락에서 우리나라 의연금 모금 및 배분 체계는 민간의 시민사회(civil society) 부문이 수행하는 것이 바람직하며, 정부의 역할은 최소한도 시민사회 역량을 지원하고 보충하는데 두는 것이 요구된다. 이와 함께 정부는 시민사회의 의연금 모금 및 배분에 있어서 필요한 지원 및 협력 역할의 수행이 적합한 것으로 판단된다. 특히, 시민사회의 자발적인 의연금 모금 및 배분에 필요한 비용을 지원하고 세계 혜택 폭의 확대 등과 같은 역할을 수행하는 것이 보다 요구된다.

## 2. 의연금 모금 기관의 등록제 및 허가제 여부

미국의 경우 연방차원에서는 허가나 등록 사항은 아니고, 주차원에서는 주별로 상이하게 나타나고 있으나 대체로 의연금 모집 및 배분 기관은 등록제라고 볼 수 있다. 모금기관의 선택은 시민에게 선택권이 주어져 있다. 일본의 경우에는 허가나 등록 사항은 아니나, 국세청에서 적십자를 포함해서 구성하는 위원회에 등록되어 있어야 세계 혜택을 받을 수 있다. 독일의 경우에는 이중적이다. 전통이 있는 비영리단체들은 설립 허가시 모금권까지 허가를 받았다고 볼 수 있다. 그러나 의료봉사단체 등 민간조직은 모금을 할 경우에는 별도로 허가를 받아야 한다. 프랑스의 경우에는 허가제의 형태를 띠고 있지만 실제적으로는 일정한 허가기준을 충족하면 되기 때문에 등록제와 같은 효과를 지니고 있으며 모금단체의 활동은 폭넓게 자율성을 지니고 있다.

우리나라는 현재 전국재해구호협회 등 일부만이 모금활동을 하고 있으나 소방방재청은 모금에 대한 규제를 푸는 방향으로 나아가려고 한다. 그러나 이는 일반적인 사회복지 모금의 경우에 해당이 된다고 볼 수 있다. 허가제이든 등록제이든지 간에 의연금 모금 기관의 허용에 대해서는 신중한 입장을 취하는 것이 바람직하다. 다수 기관이 모금 활동을 하는 경우에는 기탁자에게 추가적인 부담을 주고, 특히 정부안처럼 모금 기관에게 운영비 및 모금 경비사용을 허용하는 경우에는 모금 및 배분에 관한 협조와 조정의 어려움이 예상되는 한편, 경비사용 등으로 인한 배분 액수의 축소는 결국 이재민에게 피해가 되기 때문이다.

### 3. 의연금 기탁자의 선택권 보장

미국은 기탁자가 의연금의 사용 용도를 지정해서 기부할 수 있다. 그리고 독일은 기탁자가 기부하고 싶은 프로젝트명을 지정해서 기부할 수 있으며, 프랑스에서도 기부자가 돋고 싶은 재해나 지역을 선택해서 기부하는 것이 가능하다. 특히 독일과 프랑스는 기탁 용지에 프로그램이나 지역 등 기탁자의 의사를 반영할 수 있는 기입란이 별도로 있기 때문에 특정 재난으로 인한 피해자나 지역 등을 구체적으로 명기할 수 있다. 이와는 달리 일본은 기탁자가 의연금의 사용 용도를 특정하게 지정하지 않고 기부하는 것이 일반적이다.

우리나라의 경우에는 의연금 기탁자가 보다 관심이 있는 기탁 프로그램을 선택해서 기부할 수 있도록 해주는 것이 바람직하다. 즉 의연금을 통해 필요한 생활필수품이나 서비스 제공을 가능하게 하는 것이 필요하다. 다만, 기탁자가 관심을 갖는 지역에 대한 의연금 기탁은 자칫 특정 지역에 대한 의연금 편중으로 말미암아 재난피해 지역간 지원 격차가 발생할 우려가 있기 때문에 바람직하지 않다.

### 4. 의연금 모금에 있어서 모금 경비 및 운영비 사용 여부

미국은 명확한 규정이 있는 것은 아니지만, 일부 단체에서는 운영비를 제하는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있다. North Carolina 주는 일반적으로 9-10%를 운영비로 사용하고는 있으나, 의연금 전문 모금 기관인 United Way of America는 의연금 모금에 있어서 운영비를 제하지 않고 원금 이자로 운영비를 사용하고 있다. 일본은 모집 및 운영비 공제에 대한 규정은 없으나, 국민정서상 재해 성금은 운영비로 사용하지 않고 있다. 독일은 재해 의연금으로 운영비를 사용하지 않는 것이 일반적이며, 회비의 형태로 받는 경우에는 운영비를 사용할 수 있고, 주로 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당하고 있다. 프랑스에서는 UNOGEF는 재해 성금으로 운영비를 사용하지 않고 있으나, 다른 모금 기관의 경우에는 최저 80% 이상을 이재민을 위해 사용하고 있다.

이처럼 많은 경우 의연금에서 모금 및 운영 경비를 공제하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 독일, 일본, 미국 등이 공제를 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있으며, 프랑스에서는 공제를 협용하고 있다. 특히, 일본의 경우에는 국민 정서상 공제를 할 수 없을 정도의 사회적 분위기가 형성되어 있는 관계로 평상시의 불우이웃돕기 성금 등에서 공제한 비용을 활용하여 재난시 경비로 사용하고 있다.

2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 모집비용 충당비율에서처럼 의연금에서 모집 및 운영 경비로 일정비율을 공제한

다면 우리나라의 경우에도 국민정서상 일반 성금과는 달리 많은 저항에 부딪치게 될 것은 분명하고, 향후 의연금 모금에도 부정적 영향을 미침으로써 공동체 형성에 부정적 영향을 미칠 것이 예상된다. 현재 개정을 추진하고 있는 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 제1항에서는 모집자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 모집된 기부금(의연금)의 100분의 14의 범위 안에서 그 일부를 기부금품(의연금품)의 모집, 관리, 운영에 필요한 경비 등에 충당할 수 있도록 개정하는 한편, 1%는 배분위원회에 할당하고 있어 의연금 모금액의 100분의 15를 공제할 수 있도록 하고 있다. 현실적으로 의연금 모금에 있어서는 일반 불우이웃돕기 성금에서 많은 비용이 필요한 것은 아니다. 이는 의연금의 속성상 신속하게 모금하는 것이 필요하므로 신문·방송 등 언론의 절대적인 지원이 있기 때문이다. 따라서 현재 제시하고 있는 100분의 14는 재해상황에 처해 있는 이재민을 생각하면 과다하다고 판단된다. 일반 기부금품의 경우와 동일하게 비율을 정하였다고는 생각되지만, 이는 의연금과 일반 성금의 차이를 알지 못하는 데서 나온 것이라고 보여 진다. 따라서 국민적 신뢰감을 쌓으면서도 이재민에 대해 효율적으로 지원을 해주기 위한 방안을 마련하는 것이 요구된다. 예를 들면, 국민들이 거둔 성금의 이자를 활용하는 방안을 모색하는 것도 가능하다. 이는 미국에서도 활용하는 방안으로서 의연금 자체 원금을 훼손시키지 않는 동시에 활동비를 확보할 수 있는 방안으로 국민들의 거부감이나 저항을 불러일으키지 않는 방안으로 판단된다.

## 5. 이재민에 대한 의연금 지원의 다양화

미국은 지방정부마다 달리 나타나고 있다. 연방정부의 FEMA는 국민 세금으로 걷은 이재민 구호 자금으로 집수리, 가재도구 구입, 임시거처 마련, 장례비 등을 지원하고 있다. 일본은 의연금에서 주로 현금으로 지원해 주고 있다. 독일은 자선단체들이 개인, 병원, 제약회사, 식료품 회사 등 기부를 원하는 곳에 물품 지원을 요청하면 현장으로 바로 지원되고, 자선단체에서 사후 정산하고 있다. 프랑스의 경우에는 돈으로 직접 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처 등으로 지원하고 있다. 그리고 물품 지원은 직접 전달하지 않고 개인이나 기업에게 판매하여 개인이나 기업이 전달하도록 하고 있다.

우리나라는 현재 이재민에 대한 획일화된 지원 서비스를 제공하고 있으나 서비스의 다양화 차원에서 건설·건축협회, 기업 등의 중소기업 조합·전경련, 시민자원봉사 단체 등의 회원 가입을 통해 이재민에 대한 다양한 서비스를 제공할 수 있는 기반을 닦는 것이 필요하다. 예를 들면, 전문 자격기술사 협회 등과의 연계 및 상호 협력을 통해 실비 제공차원에서 저렴하게 전문가의 서비스를 제공하는 방안을 마련하는 것이 장기적으로 추진되어야 한다.

현재 우리나라의 이재민에게 제공되고 있는 구호서비스 유형은 주로 금전적·물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있다. 그러나 보다 전문화되고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공이 요구된다. 비금전적이면서도 비물질적인 서비스, 예를 들면 이재민에 대한 심리치료, 의료서비스, 상담서비스, 교육서비스 등에 대한 활동이 이루어지는 것이 필요하다.

## V. 결 론

이 연구에서는 공공 부조 못지않게 사적 부조로서의 의연금 모금 및 배분 체계를 개선하는 방향을 제시하는데 목적을 두고 미국·일본·독일·프랑스의 체계를 비교 연구하였다. 우리나라 의연금 모금 및 배분 체계를 살펴 본 결과, 먼저, 우리나라 의연금 모금 및 배분 체계는 국민들의 적극적인 참여와 동참, 중앙 일원화 원칙에 의거한 균등한 배분과 형평성 있는 배분 체계, 재해구호의 오랜 역사 등의 장점이 있다. 그러나 우리나라 의연금 모금 및 배분에서는 의연금이 국고와 통합·지원됨으로써 국민의 자발적 성금인 의연금의 본질 내지는 성격 훼손, 재해구호법 규정에 의해 자연재해로 인하여 피해를 입은 자로 구호대상을 한정하고 있는 점, 사회복지시스템의 미완으로 인해 의연금에 대한 이재민의 과다한 지원 기대, 해마다 반복되는 재해와 피해액의 급증, 지정 기탁의 불가에 따른 문제점 등이 비판받고 있다.

이에 이 연구에서는 국내의 재해구호 체계와 의연금품의 모금 및 배분 체계에 대하여 조사하는 한편, 미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스의 의연금 모금 및 배분체계를 ①모금 및 배분에의 정부 개입여부, ②모집기관의 허가제 및 등록제 여부, ③기탁자의 의연금품의 용도 지정 여부, ④의연금의 운영비 사용 여부, 마지막으로 ⑤지원되는 내용을 중심으로 비교 분석해 본 결과, 우리나라의 의연금 품 모금 및 배분체계 개선 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 의연금 모금 및 배분 체계에서 정부의 지원 역할이다. 우리나라 의연금 모금 및 배분 체계는 민간의 시민사회 부문에 의해 수행되는 것이 바람직하며, 정부의 역할은 최소한도 시민사회 역량을 지원하고 보충하는데 두는 것이 요구된다. 이와 함께 시민사회단체의 의연금 모금 및 배분에 있어서 지원 및 협력을 위한 역할의 수행이 적합한 것으로 판단된다. 다만, 시민사회단체의 모금 및 배분에 필요한 활동 경비를 제공해주는 역할이 보다 요구된다.

둘째, 의연금 모금기관의 등록제 및 허가제 관련 쟁점 사항이다. 현재 전국재해구호협회 등 일부만이 모금 활동을 하고 있으나 전반적으로 모금 기관에 대한 규제를 푸는 방향으로 나아가게 될 것으로 예상된다. 그러나 허가제이든 등

록제이든지 간에 의연금 모금기관의 허용에 대해서는 신중한 입장을 취하는 것이 바람직하다. 다수의 모금기관이 활동하는 경우에는 모금 및 배분에 관한 협조와 조정의 어려움이 예상되는 한편, 이로 인한 피해는 결국 이재민에게 돌아가기 때문이다.

셋째, 의연금 기탁자의 프로그램 선택권 보장 사항이다. 의연금 기부자가 보다 관심이 크고 위로해 주고 싶은 재해복지 프로그램을 선택해서 기부할 수 있도록 해주는 것이 바람직하다. 자신의 고향 지역이나 특별히 관심이 있는 재난에 대한 의연금 제공을 선택함으로써 특정 지역의 이재민만을 대상으로 하는 경우에는 의연금 본연의 취지가 퇴색될 수도 있다. 따라서 이재민에게 필요한 프로그램들을 제시하고 이를 선택하게 하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.

넷째, 의연금 모금에 있어서 모집 경비 및 운영비 사용의 쟁점이다. 선진 국가에서는 대부분의 경우 재난 발생 시에 모집한 의연금에서 모집 및 운영 경비를 공제하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 독일, 일본, 미국 등이 공제를 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있으며, 프랑스에서는 공제를 허용하고 있다. 특히, 일본의 경우에는 국민 정서상 공제를 할 수 없을 정도의 사회적 분위기가 형성되어 있는 관계로 평상시의 불우이웃돕기 성금 등에서 공제한 비용을 활용하여 재난 시 경비로 사용하고 있다.

여섯째, 의연금 본질을 훼손하는 지급 방식의 개선으로 국고와 의연금의 분리이다. 의연금을 효과적으로 관리하기 위하여 연초에 당초 의연금 목표를 설정하고, 큰 규모의 재난이 발생하였을 경우에 추가적인 모금을 통하여 이재민을 지원하는 것은 이웃의 아픔을 함께하는 좋은 풍속이고, 그 금액이 많다보니 투명하고 형평성을 고려한 의연금 분배 제도는 적정한 것으로 보인다. 그러나 의연금의 성격과 관련하여 보면 다음과 같은 문제점이 있다. 의연금은 국민의 자발적인 성금으로 국가 예산과는 구별되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 위로금 지급 방식은 수혜자인 이재민들로 하여금 국고와 의연금의 구별을 어렵게 하고 있다. 현재는 신문, 방송을 비롯한 언론의 자발적인 홍보에 의해 모은 돈이 전국재해구호협회에 모여져 각 언론사 및 시민사회단체의 대표들이 함께 결정하여 일정한 기준에 따라 이재민에게 배분되고 있다. 현 체계에서 나타나는 문제점을 개선하는 동시에 이재민에 대한 의연금 지원을 효율적으로 하기 위한 시민사회의 전달체계를 구축하는 것이 요구된다.

다음으로, 의연금 품 모금 체계에 대한 효율화 방안을 제시하면 첫째, ‘의연금 상시 모금 제도’로의 전환이다. 둘째, 의연금 이자 활용을 통한 모집 및 운영 경비 조달을 고려할 수 있다. 셋째, 의연금 모금방법의 다양화로 매칭그랜트 제도의 도입이나 재해복지 신용카드 발급 또는 회원제 모금 제도의 도입이다. 넷째, 재해복지 수의사업의 추진을 통한 모집 및 운영 경비의 조달 방법이다. 현

재 까지 전국재해구호협회는 자체 수익사업보다는 일반 국민과 기업 등이 자발적으로 기탁한 의연금에 기초하여 운영되어 왔다. 그러나 향후에는 이 같은 기부 문화의 감소와 다른 복지 기관의 의연금 모금 제도의 허가 등 새로운 환경의 변화가 예상된다. 따라서 자체 수익사업을 통해 이재민을 위한 재해복지 사업을 추진할 수 있도록 경영 수익 사업의 추진 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

또한, 의연금품 배분 체계의 효율화와 관련해서는 첫째, 이재민에 대한 의연금 지원이 현재 제공되는 구호서비스의 유형이 주로 금전적이고 물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있으나 보다 전문화되고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공이 요구된다. 둘째, 국가재난관리정보시스템(NDMS)과의 연계를 통한 정보공유를 통해 전체적인 피해 액수와 의연금 지원액 결정 등의 신속성과 정확성의 확보하는 방안이 강구되어야 한다. 셋째, 대규모 피해를 입고 지원을 필요로 하는 이재민이 전화나 인터넷 등으로 접속하여 구호를 요청할 수 있는 물리적, 공간적 개념의 연락 창구 즉, 재해복지의연금 Hotline을 만들어야 한다. 넷째, 전국 단위의 자원봉사단체와는 달리 각 기초자치단체를 중심으로 구성되어 있는 자원봉사단체들과 계약이나 양해각서(MOU)를 체결하여 이들을 회원사로 하는 '(가칭)전국재해복지자원봉사센터'(NVCDR: National Volunteer Center for Disaster Relief)를 만들고 운영하는 것이 요구된다. 다섯째, 지금과 같은 일시적이고 응급처방적 차원에서의 구호도 필요한 반면, 피해지역의 주민이 정상생활로 복귀할 수 있도록 재해구호협회의 미션(임무)과 명칭을 바꾸고 이를 위한 조직 및 제도의 전환이 함께 이루어지는 것이 필요하다. 여섯째, 가급적 단일한 구호체계를 확립하는 방안에 대하여 생각해 볼 필요가 있다. 피해 정도에 따라 적은 피해는 포괄적으로 기초자치단체 중심으로 구호가 이루어져 상위 기관에서는 포괄적인 예산 지원과 지자체에서 요청하는 지원품만 신속하게 지원하도록 하고, 일정규모 이상은 중앙정부 중 단일 부처가 직접 나서서 지원하는 형태가 필요하다.

## 참고문헌

- 강창현. 2001. 사회복지서비스 공급네트워크에 관한 연구: 서울시 노인지역보호서비스의 정부·시장·NGO간 협력을 중심으로. 박사학위논문(연세대학교).
- 국립국어연구원. 2005. 표준국어사전. 서울: 국립국어연구원.
- 권건주. 2003. 한국지방정부 재난관리행정체제의 개선방안에 관한 연구. 박사학위논문(강원대학교).

- 김광섭. 1993. 우리나라 재해구호대책에 관한 연구: 일선 관계공무원 설문조사를 중심으로. 석사학위논문(한양대학교).
- 김국도. 1985. 「법인설립과 조세문제」. 서울: 한국법인문제연구소.
- 김상규 외. 1994. 「사회복지론」. 서울: 형설출판사.
- 김승권. 2005. 한국 재해구호의 현황 및 문제점과 발전방안. 「한국위기관리논집」. 1(2): 61-77.
- \_\_\_\_\_. 2002. 「전국재해구호협회의 중·장기 발전방안」. 한국보건사회연구원·전국재해구호협회.
- 김승권·김수봉·이자경. 2000. 「효율적 재해구호대책을 위한 정책 방안」. 재해구호대책 협의회. 한국보건사회연구원.
- 김주찬·김태윤. 2002. 국가재해재난관리체계의 당위적 구조. 「화재·소방학회논문지」. 16(1): 8-17. 한국화재소방학회.
- 남궁근. 1995. 재해관리행정체계의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 29(3): 957-981.
- 박동균. 1995. 지방정부의 위기관리 행정에 관한 연구: 서울시 인적 재난의 사전대비를 중심으로. 박사학위논문(동국대학교).
- 박연수. 1979. 재해이재민 구호대책. 「지방행정」. 312: 62-69. 대한지방행정공제회.
- 박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구제활동과 수해대책. 「서울학연구」. 13(1): 153-190.
- 백종만. 1994. 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구. 박사학위논문(서울대학교).
- 성기환. 2006. 시민, 기업, 정부간의 통합 재난구호시스템 구축에 관한 연구. 「한국위기관리논집」. 2(1): 80-93.
- 소방방재청. 2005. 2005년도 재해구호사업 지침.
- 심성화. 2004. 우리나라의 이재민 구호정책에 관한 연구—Gilbert와 Specht의 정책분석 틀을 중심으로. 석사학위논문(충북대학교).
- 양기근. 2004. 위기관리 조직학습 체계에 관한 연구: 한국과 미국의 위기관리 사례 비교분석을 중심으로. 박사학위논문(경희대학교).
- 어윤배. 1975. 공동모금의 방향과 대책. 「봉산 하상락교수 송수 논문집」. 서울: 동원출판사.
- 앳센스국여사전. 1985. 서울: 민중서림.
- 윤용남. 1996. 국내 재해대책의 현황 및 문제점과 향후 방재정책의 개선방향. 「토목」. 195. 대한토목학회.
- 이상훈·김선희. 1987. 우리나라와 일본의 재해대책 비교연구. 「국토연구」. 8: 127-152. 국토개발연구원.

- 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.
- \_\_\_\_\_. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로. 박사학위논문(연세대학교).
- 이재은·양기근. 2005. 「재해의연금의 효율적 모금 및 지원체계 구축방안」. 전국재해구호협회.
- 임송태 외. 1996. 「재난종합관리체제에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 전국재해구호협회. 2004. 「2004 전국재해구호협회」. 서울: 전국재해구호협회.
- \_\_\_\_\_. 2004. 전국재해구호협회 연보.
- 정기성. 2001. 한국의 재난관리체제에 관한 연구. 박사학위논문(전북대학교).
- 정호영. 1990. 사회복지기관의 모금실태에 관한 연구. 석사학위논문(충실대학교).
- 조원철 외. 1998. 중앙 및 지방정부의 자연재해관리 개선방안. 「지방자치」. 122. 현대 사회연구소.
- 최충익. 1999. 지방자치단체의 자연재해관리에 대한 연구-파주시 수해를 사례로. 석사학위논문(서울대학교).
- 최환기. 1989. 재난관리행정에 관한 연구. 석사학위논문(중앙대학교).
- 한동우·이재은·유태균·홍백의·노연희. 2004. 「우리나라의 재해·재난관리 및 긴급지원 체계의 실태와 개선방안」. 서울: 사회복지공동모금회.
- 황진수. 1996. 「현대복지행정론」. 서울: 대영문화사.
- 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.
- Glennerster, Howard. 1997. Paying for Welfare: Towards 2000. New York: Prentice Hall.
- Gronbjerg, K. 1993. *Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- King, C. Wendell. 1956. *Social Movement in the United States*. New York: Random House.
- Morris, Saul S. 2003. The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras. *World Development*. 31(7): 1279-1289.
- Morris, S., Neidecker-Gonzales, O., Carletto, C., Munguia, M., & Wodon, Q. 2002. Hurricane Mitch and the livelihood of the rural poor in Honduras. *World*

- Development*. 30(1): 49–60.
- 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.
- Smith, David H. 1988. The Nonprofit Sector. T. D. Connors. ed. *The Nonprofit Organization Handbook*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Trattner, W. 1984. *From Poor Law to Welfare State*. New York: Free Press.
- Wodon, 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): 102–123.
- World Bank. 2001a. *World development report 2000–01: attacking poverty*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 2001b. *Honduras Poverty Diagnostic 2000: Report No. 20531-HO*. Washington, DC: World Bank.
- 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.

## 부 록

### 심층면접조사대상자

<미국>

Faye W. Stone[Deputy Executive Director, NC Commission on Volunteerism and Community Service] (2005. 8. 31. 14:30 – 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실.

Paul Latham[NC Emergency Management] (2005. 8. 31. 14:30 – 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실.

Dianne Waddell[Carolina Conference, Adventist Disaster Response State Coordinator] (2005. 8. 31. 14:30 – 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실.

Jane Dendy[Carolina Conference, Adventists Community Services] (2005. 8. 31.

### 370. 행정논총(제44권4호)

14:30 - 17:00) 노스캐롤라이나 주정부 EOC 상황실.

Jae G. Park[(Senior Program Manager, Risk and Emergency Management, PBS&J)(2005. 9. 1. 10:00 - 11:30) Hilton Hotel North Raleigh.

#### <일본>

村野淳子(社會福祉法人 大分縣社會福祉協議會) (2005. 6. 22. 20:00-21:30) 대한민국 서울시 중구 스타벅스 커피숍.

林芳宏(財團法人 神戶國際觀光コンベンション協會) (2005. 6. 22. 20:00-21:30) 대한민국 서울시 중구 스타벅스 커피숍.

阿部陽一郎(中央共同募金會 企劃課長) (2005. 8. 1. 10:00-12:40) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실.

本田章博(中央共同募金會 常務理事) (2005. 8. 1. 10:00-12:40) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실.

高橋良太(全國社會福祉協議會 地域福祉部 副部長 代理) (2005. 8. 1. 13:30-15:20) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실.

渡部 元(内閣府 參事官補佐) (2005. 8. 1. 15:30-16:40) 일본 동경 중앙공동모금회 5층 회의실.

松原 明 [シーズ(市民活動を支える制度をつくる會) 事務局長] (2005. 8. 2. 10:00-12:10) 일본 동경 シーズ(市民活動を支える制度をつくる會) 사무실.

轟木 洋子 [シーズ(市民活動を支える制度をつくる會) プログラム ディレクタ] (2005. 8. 2. 10:00-12:10) 일본 동경 シーズ(市民活動を支える制度をつくる會) 사무실.

#### <독일>

Elke Heinsius[VEM(Vereinte Evangelische Mission)] (2005. 7. 5. 15:00-17:30) 독일 VEM 사무실.

Harald Schottner(Referatsleiter Notfallvorsorge)[ASB(Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.)] (2005. 7. 6. 08:50-10:30) 독일 Köln ASB 2층 회의실.

Björn Sündermann(Referat Notfallvorsorge, WM Beauftragter)[ASB(Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.)] (2005. 7. 6. 08:50-10:30) 독일 Köln ASB 2층 회의실.

Hartmut Krabs-Höhler (Abteilungsleiter Nationale Hilfsgesellschaft/Landesschule) [Deutsches Rotes Kreuz(Landesverband Nordrhein e. V.)] (2005. 7. 6. 12:20-14:10) 독일 Düsseldorf Deutsches Rotes Kreuz 3층 회의실.

<프랑스>

Veronique Gay [UNOGEP Directrice] (2005. 6. 30. 10:00-12:30) 프랑스 파리  
UNOGEP 2층 회의실.

Luc Guittet [Croix-Rouge Française, Direction de la Communication] (2005. 6. 30.  
16:00-18:00) 프랑스 파리 Croix-Rouge Française 3층 회의실.

Nicole Fourn [Croix-Rouge Française, Direction de la Communication et du  
Developpement des Ressources] (2005. 6. 30. 16:00-18:00) 프랑스 파리  
Croix-Rouge Française 3층 회의실.

Anne-Juliette Rohrbach [Croix-Rouge Française, Service des Relations  
Internationales] (2005. 6. 30. 16:00-18:00) 프랑스 파리 Croix-Rouge  
Française 3층 회의실.

## Abstract

# A Comparative Study of the Disaster Relief Donations Management Systems in Korea: U.S.A., Japan, Deutschland, and France

Jae Eun Lee · Gi Geun Yang

Recently, Korea has undergone the big-size natural disasters such as typhoons, floods, and localized torrential downpours, etc.. Many disaster victims in this country have suffered from the heavy damages and lots of people have donated contributions to help them. This paper aims to get the policy implications for developing our disaster relief donations management from the developed disaster management countries. We compared the disaster relief donations management systems, especially collecting and distributing the contributions for the victims, among U.S.A., Japan, Deutschland, and France. The major findings of this research are as follows. First, we have to enhance the management capability of the civil society in collecting and distributing the donations. Second, the disaster victims recovering the normal life, the way of supporting system should be changed from the temporary disaster relief system to the long-range disaster welfare policy system. Third, it is necessary that the various disaster relief services, such as psychological care service, medical service, counselling service, educational service, should be introduced for helping the disaster-stricken victims.

【Key words: disaster relief donations, disaster welfare, disaster relief, disaster victims】