

사회재난 기부금 배분체계 혁신의 방향에 관한 소고*

이용규** · 김유진***

논문 요약

산업화에 따른 경제·사회·문화의 다변화로 인하여 재난의 범위와 피해 규모가 증가하는 추세이다. 시장-지향적 경제에서는 재난에 대한 대비를 국민 스스로 해야 하지만, 우리나라의 경우 국민의 보험 가입률이 낮고, 재난원인자와의 협의 지연 등으로 대규모의 사회재난 발생 시 이재민이 자력으로 피해를 극복하기 어려운 경우가 발생한다. 이 경우, 지방자치단체 중심으로 정부가 지원하고, 민간도 모집단체를 통하여 다양한 기부금품을 이재민에게 지원한다. 그러나 사회재난별로 민간 지원금의 차이가 상당하여 이재민 간은 물론 지역 간 갈등도 발생한다. 또한 이재민으로부터 모금된 기부금품을 신속하게 배분해 달라는 요청도 빈번하게 나타난다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 형평성을 향상시키기 위해 재난 간 동일 피해 구호금액 격차를 완화시킬 수 있는 방안을 제시하였고, 동일 재난 내에서도 직접적인 피해를 입은 이재민에게 집중되어 있는 구호를 간접적으로 피해를 받은 이재민에게도 확대하는 방안도 검토할 필요가 있음을 제시하였다. 아울러, 사망자 등에 대한 구호금도 일괄적으로 동일 금액을 지원하기보다는 유가족의 상황을 반영하여 차등 지급하는 방안이 기부자의 기부의도에 부합할 것이라고 보았다. 마지막으로 기부금 배분의 신속성을 향상시키기 위해 배분위원회 구성의 필요성을 제기하였고, 재난 유형별로 배분 방안을 제시하였다. 나아가 재난의 구조화 수준에 부합하게 최초 배분시기를 조정하는 것이 적절할 것으로 보았다.

주제어: 기부금, 사회재난, 배분체계, 기부금협의회

* 2020년 행정안전부 용역과제 “국민성금(기부금) 운영체계 개선방안 연구”의 일부를 수정·보완한 논문임
** 주저자, 중앙대학교 사회과학대학 공공인재학부 교수
*** 공동저자, 중앙대학교 행정학과 박사수료

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

산업화와 기술의 발달로 인하여 재난의 발생빈도나 피해 규모가 증가하고 있다. 재난의 형태가 산업화 이전에는 홍수, 지진, 태풍 등과 같은 자연현상에 의해 발생하는 피해를 포괄하는 의미로 사용되었으며, 이후 재난의 범위가 확장되었다(채은경·정남숙, 2014). 즉, 산업화에 따른 경제수준의 발달과 사회·문화의 다변화 등으로 인하여 가스폭발, 유해 화학물질의 유출, 방사능 오염, 구조물 붕괴 등 인간의 부주의, 무관심, 실수, 사후관리의 미흡 등으로 발생하는 인적 재난까지 그 범위가 확장되었다(이동명, 2009: 13).

최근 발생한 코로나19 바이러스 확산으로 인하여 자주 언급되고 있는 사회재난은 비교적 최근에서야 대두되기 시작한 개념이다(Haddow et al., 2003; Alexander, 2002; 송창영, 2013; 이정철·황휘욱, 2019). 「재난 및 안전관리 기본법」에서 2014년 이전까지는 자연현상으로 인해 발생하는 재해만을 재난으로 정의하고 있었으나, 2014년에 개정되면서 자연재난과 사회재난으로 구분되었다. 초기에는 사회재난에 가축전염병, 항공사고 및 해상사고까지를 범위로 정하고 있으나, 2019년 3월에는 미세먼지 대책법안을 포함한 개정안이 통과되어 미세먼지로 인한 피해까지 사회재난으로 추가되었다.

재난에 따른 이재민은 엄청난 경제적, 육체적, 정신적 고통을 경험할 수 있다. 따라서 이에 대비한 대책이 필요하다. 개인 차원에서는 각자 재난에 대비하여 보험 가입 등 자기 책임의 원칙을 준수할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 경우 보험 가입률이 낮고¹⁾ 재난원인자와의 협의 지연, 원인자 무자격 혹은 원인자 불명인 상황이 발생할 경우 상당수의 이재민이 피해를 스스로 해결하기 어려운 상황이 발생한다.

정부(지자체 포함) 차원에서도 이재민의 고통을 경감하기 위하여 이재민을 지원할 수 있는 법제도를 갖추고 있다.²⁾ 민간차원에서도 기업이나 개인이 이재민을 자발적으로 지원하고 있다. 여기에서 보험은 피해 복구의 핵심 기제이며, 정부의 지원은 공공부조, 민간의 기부금품은 사적부조의 성격을 갖는다. 이들 부조는 당연히 피해 보상이 아니라 피해와 고통을 경감시키는 역할에 한정된다. 그러므로 사회재난에 따른 피해 복구에 있어 당사자(보험), 정부 지원금(지자체 포함)

1) 국가별 주택화재보험가입률은 미국 96%, 영국 67.2%, 일본 63%, 한국 32.3%으로 한국의 주택화재보험가입률은 주요 국가와 비교하여 현저히 낮은 상황이다(KB손해보험, http://insight.kbinsure.co.kr/fire_insurance/, 검색일: 2020.06.01.).

2) 근거 법률은 헌법 제34조제6항, 재난 및 안전관리 기본법 제4조, 지방자치법 제9조 등이다.

과 국민성금(기부금)은 상호보완적 관계에 있다.

민간은 직접 전달의 어려움 등으로 기부금품 모집기관을 통하여 이재민을 지원하고 있다. 이들 기부금품 모집기관은 가능한 많은 기부금을 모금하여 공평(형평성)하고 신속하게 배분하려고 노력하고 있다. 여기에서 형평성이란 각기 다른 재난 간(between)과 재난 내(within) 배분의 형평성을 포괄하며, 배분의 신속성은 2차 피해 방지를 위해 절대적으로 고려해야 하는 핵심 요소이다.

자연재난의 경우, 재해구호법에 따라 다양한 모집기관에 의하여 모금된 의연금미 전국재해구호협회로 최종적으로 집합되어 법률에 따라 피해 유형별로 배분된다. 의연물품은 모집기관들이 모집목적에 따라 해당 지역구호센터에 전달하여 배분하고 있다. 그러나 사회재난의 경우에는 기부금품이 특정 기관에 모였다가 일괄 배분되는 것이 아니라 다양한 모집기관들이 자율적으로 기부자의 의도를 고려하여 이재민에게 직접 배분하거나 지방자치단체를 통하여 간접적으로 배분하고 있다.

이러한 사회재난의 경우 특정 재난이나 피해자에게 기부금이 쏠리는 현상이 발생하여 관계기관, 이재민, 지역사회가 기부금 배분의 형평성, 신속성 등에 문제를 제기하고 있다. 기부자의 의도와 맞지 않는 사회재난의 기부금품 쏠림 현상은 시급히 해결되어야 하는 문제다. 그러나 민간 자선사업에 대한 정부 개입의 한계가 존재하며, 다양한 이해관계자 간 합의 도출이 어렵기 때문에 해결이 곤란한 ‘사악한 문제(wicked problem)’이기도 하다.

상기와 같은 맥락에서 본 연구는 사회재난 기부금과 관련된 법·제도와 배분 사례를 분석하여 문제점을 도출하고, 기부금품 배분에 있어서 형평성과 신속성을 향상시킬 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 기부물품은 제외하고 기부금만을 다룰 것이다. 지방자치단체로 최종 집합된 기부물품의 경우, 그 수와 종류가 다양하고 일부는 장기간 보관이 어려워 빠른 시일 내에 배분해야 한다. 따라서 지방자치단체가 이재민의 필요성에 맞추어 추정치로 배분하는 것 이상의 대안을 제시하기가 곤란하므로 기부금의 배분에 대해서만 논하기로 한다.

2. 연구분석의 절차 및 방법

대형 사회재난이 발생한 이후 재난 상황이 어느 정도 종결된 시점에서 기부금품 모집기관, 지방자치단체, 그리고 행정안전부 등 관계기관들이 기부금품 배분과 관련된 형평성과 신속성의 문제를 종종 제기했다. 그러나 사회재난 기부금품의 모집 및 배분은 민간 자치영역이고, 특정 재난 시기에 모집된 기부금품은 해당 재난이 모두 소진하는 관행적 방식으로 인해 새로운 배분체계에 관한 논의가 활발하게 이뤄지지 않았다. 또한 보험제도가 정착된 주요 선진국에서는 피해 복구에

있어서 개별 이재민의 보험이 주가 되고, 기부금품은 보조적인 역할만을 수행하고 있기 때문에 기부금품 배분체계에 관한 자료수집이나 비교 연구도 제한적으로 이루어져 왔다. 따라서 우리나라 현실에 부합하는 기부금품 배분체계 개발이 절실히 필요한 실정이며, 선행연구보다는 이해관계자 인터뷰 등을 토대로 하여 독창적인 방안을 개발할 필요가 있다.

상기와 같은 상황에서 본 연구는 정책개발 절차를 원용하여 진행하고자 한다. 정책결정에 관한 기존 연구들은 해당 과정은 통상 4개에서 많게는 9개의 단계로 구성된다(Hogwood and Gunn, 1984; Brewer and deLeon 1983; 박경돈, 2021). 정책개발 과정에 관한 다양한 단계 구분이 있지만 많은 연구들에서 ‘문제 식별 및 의제설정 - 정책형성 - 정책결정(채택) - 정책집행 - 정책평가’로 구분하고 있다. 본 연구에서는 이 중 초기 3단계까지를 원용하되, 구분을 달리하여 ‘현황조사 - 문제점 도출 - 개선안 마련’의 단계로 구분하여 조사하고자 한다. 더불어 기존 문헌이 거의 부재한 상황이므로 전문가 인터뷰, 이해관계자들 간 브레인스토밍 등을 활용하여 문제를 도출하고 개선안을 제시할 것이다.

〈표 1〉 연구흐름도

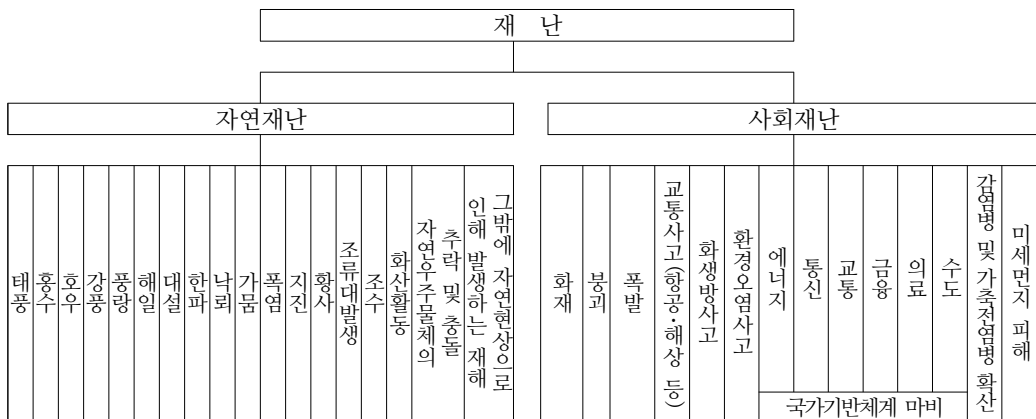
1단계	⇒	기부금품 배분 현황 조사
		<ul style="list-style-type: none"> • 관련 법제도 분석 • 배분사례 조사(강원 산불 사례 등) • 연구방법: 관계자 인터뷰(모집기관 종사자, 행정안전부 및 지방자치단체 관계자), 문헌조사
2단계	⇒	금품 배분의 문제점 도출
		<ul style="list-style-type: none"> • 형평성의 관점(재난 간 형평성, 이재민 간 형평성) <ul style="list-style-type: none"> - 대형재난과 소형재난 간 형평성 - 생계를 책임져야 하는 가족이 있는 이재민(특히 사망자 유가족에 대한 지원)과 그렇지 않은 이재민 간의 형평성 - 이재민 간의 형평성 • 신속성의 관점(모집 시점과 배분 시점) • 연구방법: 이해관계자 브레인스토밍, 이해관계자 설문조사, 해외사례 조사 등
3단계	⇒	개선안 개발 및 정책적 합의
		<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 일본, 독일 등 해외사례 분석 • 대안의 현실적 수용성(기부자 및 이해관계자의 수용성) 조사 • 법령개정의 필요성 분석 • 효과성(형평성과 신속성을 증대시키는지 여부 등) 분석 • 연구방법: 문헌조사, 패널위원회, 포커스그룹 인터뷰, 현장방문, 해외사례조사 등

Ⅱ. 사회재난 기부금과 관련된 법·제도와 모금 및 배분 현황 분석

1. 현행 기부금품 관련 법·제도 분석

재난은 「재난 및 안전관리기본법」에 따라 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주는 것으로 정의되며, 2014년 법 개정에 따라 자연재난과 사회재난으로 구분되었다. 그 중 사회재난이란 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병 또는 가축전염병의 확산, 미세먼지로 인한 피해를 의미한다.

〈그림 1〉 재난의 분류체계



자료: 국민안전처 재난연감(2013: 17)의 그림을 토대로 개정된 법령내용으로 재구성.

근래에 들어 산업과 기술의 발달로 인한 사회재난의 범위와 피해가 증가하고 있는 추세이다(이정철·황휘욱, 2019). 최근 10년 간(2010~2019) 자연재난으로 인해 발생한 사망자는 229명이며, 피해금액은 약 3조 5,272억 원이다. 사회재난으로 인한 피해액은 약 3조 3,358억 원으로 자연재해와 비슷한 수준이지만, 사망자 수는 총 745명으로 인명피해가 자연재난보다 많으며 해를 거듭할수록 발생 건수가 증가하는 추세를 보이고 있다. 최근의 사회재난으로 분류될 수 있는 코로나19 바이러스로 인한 사망자 수와 피해액을 합하면 자연재난보다 피해 규모가 더 클 것으로 추정된다.

〈표 2〉 최근 10년간 자연재난별 인명피해 및 피해액 현황(단위: 명/억원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계	평균
호우	7	77	2	4	2		1	7	2		102	10.2
태풍	7	1	14				6		3	18	49	4.9
대설												
기타									48	30	78*	7.8
계	14	78	16	4	2		7	7	53	48	229	22.9
피해액	4,267	7,942	10,892	1,721	1,800	318	2,884	1,873	1,413	2,162	35,272	3,527

* 2018, 2019년 기타 48명, 30명은 폭염피해 사망자(행정안전부 기후재난대응과 제출자료에 근거)

자료: 행정안전부. (2020). 2019년 재해연보

〈표 3〉 최근 10년간 사회재난별 인명피해 및 피해액 현황(단위: 명/억원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계	평균
사망자	78	3	5	11	376	64	14	61	81	52	745	74.5
건수	6	3	2	7	16	7	12	16	20	29	118	11.8
피해액	19,560	12	3,014	1,274	531	945	626	1,092	1,001	5,303	33,358	333.6

자료: 행정안전부. (2020). 2019년 재난연감; 국민재난안전포털(<http://safekorea.go.kr/>, 검색일: 2020.12.01.)

현행 법·제도는 사회재난을 정부 지원의 관점에서 ‘사고’, ‘사회재난’, ‘특별재난지역으로 선포된 사회재난’으로 구분하고 있으며, 이는 재해의 규모와 피해양상을 기준으로 구분된다. 자연재난의 경우 홍수, 태풍, 대설로 인한 피해로 해마다 다수의 재난이 발생하고 있으며, 특별재난지역으로 선포된 경우는 2002년부터 2020년까지 34건이다(행정안전부, 2019). 이에 비해 사회재난은 주로 해안가의 선박사고로 인한 기름유출, 산불, 화재가 대부분이며, 삼풍백화점 붕괴사고(1995.7.19.)가 처음으로 특별재난으로 지정된 사례를 포함하여 지난 20년 간(2000년~2020년) 사회재난으로 특별재난지역이 선포된 사례는 9건에 불과하다.³⁾ 해마다 수많은 인재(人災)가 발생하는데 피해규모가 크지 않고 부주의로 인한 단순 사고로 인식되면 개인의 재정적 능력이나 보험에 의해 피해가 복구되며, 정부(지방자치단체 포함)나 기부금품 모집기관은 이에 개입하지 않는다.

그러나 사고의 피해 규모가 상대적으로 크고 재난 이재민의 수가 많으면, 지방자치단체가 이를 재난으로 지정하고 재난기금을 사용하여 구호활동을 한다. 기부금 단체들이 모금활동을 시작할 수 있으나, 통상적으로 소액만이 모금된다. 사회재난이 대형화되면 특별재난지역으로 선포되어

3) 연합뉴스, 2020.03.15. 사회재난 특별재난지역 선포 사례. (<https://www.yna.co.kr/view/GYH20200315002400044>, 검색일: 2021.05.30.)

중앙정부가 관련 법령에 따라 구호 활동을 펼치며, 언론 및 뉴스 미디어 등으로 인해 기부금도 상당액이 모금되어 이재민에게 주어지는 기부금의 액수가 커진다(예: 특별위로금 지급 등). 따라서 사회재난이 대형화될수록 모금액이 기하급수적으로 증가하고, 이에 따라 이재민 개개인에게 주어지는 구호금액도 증가하게 된다. 다음의 표는 사회재난별 기부금 및 정부지원 현황을 요약 정리한 것이다.

〈표 4〉 사회재난 간 기부금 및 정부지원 현황 비교·분석

구분	사고	사회재난	특별재난지역 선포 사회재난*
특성	- 피해인원 및 규모가 작음	- 이재민 개인별로 해결하기에는 규모가 큼	- 법적 요건을 충족시킨 대형 재난
기부금	- 통상적으로 모집기관 수준의 모금 활동이 없음	- 모집기관의 판단으로 모금여부를 결정하나, 통상적으로 소액만 모금됨	- 다수의 모집기관이 적극적으로 참여하여 상당한 액수가 모금됨
지자체 및 중앙정부의 지원	- 매우 제한적	- 지자체가 자체 재원으로 대응하나, 구호금품이 제한적임**	- 지자체, 중앙정부 등이 구호에 참여함***

*재난 및 안전관리기본법 및 시행령

**개별 지자체의 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례

***재난 및 안전관리 기본법, 재난구호 및 복구비용부담기준 등에 관한 규정

동일 피해 - 동일 구호금을 지급하는 자연재난과는 달리 사회재난의 경우, 민간의 기부금 모금활동이나 정부 지원이 이재민들의 개별적인 상황을 고려하지 않으며, 해당 재난으로 모금된 금액과 이재민의 수에 따라 배분액수가 결정되고 있다. 따라서 사회재난 발생 시 모금된 기부금 배분 상황에서 동일한 피해를 입은 이재민일지라도 재난별로 기부금을 포함한 구호금액이 달라지는 현상이 발생한다. 이러한 사회재난별 구호금의 차이는 이재민 간 갈등, 지역 간 갈등 등 예기치 못한 부작용을 발생시키고 있다.

2. 사회재난 기부금 모금현황 분석

1) 기부금 모금현황에 대한 개관

우리나라의 경우, 지난 10여 년간 세계 기부지수⁴⁾ 순위에서 조사대상국 135개 국가 중 50~60위에 머무르고 있다(영국 자선구호재단, 2018). 우리나라는 경제 수준에 비해 기부문화가 활성화되지 않았다. 특히 부유층의 기부 활동이 상대적으로 저조한 것으로 나타난다.

4) 기부지수는 금전 기부와 낯선 이에게 도움을 주는 정도, 그리고 봉사활동을 종합하여 산정한 것이다.

국내 기부금 총액은 국세청에 신고된 개인 기부금과 법인 기부금으로 확인할 수 있으며, 기부 총액은 2000년 1조, 2010년 11.5조, 2018년 13.9조로 나타나고 있다. 이러한 통계는 국세청이 집계한 것이므로, 조세감면 신청을 하지 않은 사람이나 기업들은 통계에서 누락되었을 것이다. 따라서 실제로는 상기 통계치보다 10~30% 많을 수 있다. 기부금 증가율은 2000년 240%, 2001년 129%로 매우 높았으나, 세계금융위기가 있었던 2008년 처음으로 마이너스 증가율을 보였으며, 2014년 이후 지속적으로 약한 증가율 또는 마이너스 증가율을 보이고 있다.

사회재난 기부금은 개인보다는 기업기부금이 총액에서 차지하는 비중이 상대적으로 클 것으로 추정된다. 2016년 기준 소득금액 규모별 법인 기부금 현황을 보면 500억 초과 법인인 557개 법인이 약 3조 원을 기부하였으며, 그 소수의 기업(0.09%)이 전체 기부금 중 64.8%를 차지하고 있다(아름다운재단, 2020). 기부금 총액에서 기업기부금이 개인기부금에 비해 상당한 비중을 차지하고 있으며, 추정컨대 약 90% 이상을 점유할 것으로 보인다. 이처럼 사회재난 발생에 따른 기부금 모금현황은 정확하게 파악하기 어렵는데, 그 이유는 사회재난 발생 시 기부금을 모집하는 모집기관의 수가 많고 다양하며, 이를 총괄하여 관리하는 기관이 부재하기 때문이다.

2) 사회재난 기부금 모금현황

사회재난은 2010년부터 2019년까지 10년간 117건이 발생하였으며, 사망자가 745명이고, 피해액은 3조 3,358억 원이었다.⁵⁾ 많은 기부금 모집기관이 모금활동을 하여 사회재난의 이재민 등을 지원하였으나, 모집기관이 모금한 기부금의 총 합계는 정확히 파악되지 않고 있다. 공개된 전국재해구호협회의 자료를 살펴보면, 지난 6년간(2014년~2019년) 사회재난에 지급한 기부금 총액은 약 542억 원이었다.⁶⁾

기부금을 모금하는 일과는 별개로 이를 배분하는 작업도 매우 중요하다. 그러나 상당한 액수가 모금·배분되는 대형 사회재난 기부금 배분을 위한 이론적 모형(최적화 모형)이 부재한 실정이다. 현재까지는 이전의 유사 사례를 참조하여 모금금액을 배분해 왔다. 과거에는 사회재난 발생 시 모금된 기부금을 해당 재난에 모두 소진하는 방식을 채택해 왔다. 따라서 재난별로 동일 피해 항목이라도 구호금액이 상당히 차이가 날 수밖에 없는 배분 구조이다.

사회적 관심도가 떨어지고 특별재난지역으로 지정받지 못한 소규모 사회재난 발생 시 소액의 기부금만이 모금·배분되고, 대형 사회재난에는 엄청난 기부금이 모금·배분되는 현상을 보인다. 즉, 기부금이 특정 대형재난에 집중되는 ‘쏠림 현상’이 나타나고 있다. 실제로 특별재난지역 선포

5) 특별재난 선포사례는 2020년 코로나19 발생건을 포함하여 10년 간 3건이다.

6) 전국재해구호협회 웹사이트(<https://relief.or.kr/business/disaster2.php>, 검색일: 2020.10.01.)

여부에 따라 배분된 항목별 지급액이 상당한 차이가 난다. 예를 들면, 2019년 강원 산불의 경우에는 기부금으로 사망자에게 2억 원, 주택 전소자에게 약 8천만 원이 구호금액으로 지급되었는데, 인근 지역에서 발생한 2018년 고성 산불재난에는 주택 전소에 약 240만 원정도만 지급되었다. 2013년에 발생한 울주 산불의 경우, 주택 전소 피해자에게는 3천만 원이 지급되었다.

재난별로 기부금 배분총액에도 차이가 존재한다. 2019년 재해구호협회의 사회재난 성금 모금 및 배분 사례에 따르면, 당해 연도에 모금된 기부금은 약 379억 원이며, 강원 산불 피해에 약 373억 원(98.40%), 목포 산정동 먹자골목 화재에 약 2억 7천만 원(0.76%), 울산 농수산물 도매시장 화재에 약 2억 9천만 원(0.82%), 서울 제일평화시장 화재에 약 8천만 원(0.2%)이 지급되었다. 따라서 뉴스 미디어에서 가장 많이 다룬 강원 산불에 집중적으로 기부금이 모금·배분되었음을 알 수 있다. 이처럼 기부금이 특정 대형재난이 집중되는 현상, 즉 ‘쏟림 현상’은 다양한 부작용을 발생시킬 수 있어 이에 대한 대책을 시급히 마련할 필요가 있다.

3. 기부금 배분체계의 문제점

사회재난 기부금품 모집과 배분은 민간 자율영역이어서 모집단체가 모금을 주도해 왔다. 그러나 이의 배분은 민간단체가 개별적으로 집행하지 않고 지방자치단체와 중앙정부의 주도로 모금단체 대부분이 참여한 위원회 등에서 결정하여 배분이 집행되고 있다. 최근까지 기부금품 배분과 관련된 결정·집행과정에 대한 문제가 지속적으로 제기되어왔지만, 관련 연구나 조사가 부족한 상태에서 새로운 해법을 마련하기가 쉽지 않은 상황이었다. 게다가 대형 사회재난은 발생 빈도가 높지 않고, 유형도 각기 달라서 동일한 해법을 적용하기도 어려웠다. 이를 위해 제기된 문제점들을 정리하면 배분의 형평성과 신속성의 문제로 축약될 수 있다.

1) 형평성의 문제

사회재난 기부금의 형평성과 관련된 문제는 다양하나, 근본적으로는 ‘쏟림 현상’에서 시작된다. 즉, 뉴스 미디어에서 집중적으로 보도하는 특정 대형 재난에 기부금이 몰리는 현상이 발생하여 해당 재난 이재민은 상당한 규모의 구호금품을 받는다. 이에 비해 소형 재난의 이재민은 동일한 피해를 입었음에도 불구하고 구호금품이 거의 모금되지 않았거나 모금활동이 소규모로 이루어지고, 이는 상대적으로 대형 재난에 비해 적은 구호금품을 받게 되는 현상으로 이어지므로 재난 간 형평성의 문제가 꾸준히 제기되고 있다.

‘쏟림 현상’의 원인은 크게 ‘재난의 뉴스 미디어 노출 정도’, ‘기업의 기부 목적’ 그리고 ‘정보의 불완전성’ 등과 밀접하게 연계되어 있다. 즉, 재난이 대형화되면 뉴스 미디어에서 취급하는 시

간이 늘어나고, 이어서 많은 기부금품 모금단체가 활동을 시작하므로 당연히 기부금 모금 규모도 증가한다. 이러한 현상은 ‘기업의 기부 목적’에 따라 확대된다. 기업의 기부가 대형 재난에 쏠리는 이유는 이들의 기부가 단순한 자선 행위를 넘어 기업홍보도 포함하기 때문이다.

기부자에게 주어지는 ‘정보의 불완전성’도 배분의 형평성에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 잠재적 기부자에게 현재까지 발생한 모든 재난의 정부 및 기부금 지원현황, 해당 재난의 피해 규모와 기부금 모금현황, 그리고 향후 정부의 지원대책 등에 대한 정보가 실시간으로 주어진다면 쏠림현상은 상당히 완화될 수 있다. 이미 상당한 금품이 모집된 재난보다는 대중들로부터 외면된 재난에도 관심을 갖게 되므로 기부자들의 관심을 분산시킬 수 있다.

‘기부금 쏠림 현상’으로 인하여 일반재난과 대형 재난(특별재난지역 선포) 간 구호금이 크게 차이가 나서 각기 다른 재난 이재민 간 갈등이 발생하고 있다. 실제로 강원도에서 2000년 이후 2019년까지 7백 건 이상의 산불이 발생하였으나, 지난 50년 간 산불재난으로 모금된 기부금 모금액보다 2019년 강원 산불로 인해 모금된 기부금이 훨씬 많았다. 강원지역에서 2018년 발생한 고성산불의 경우에는 주택이 전소된 이재민에게 약 240만 원이 지급되었는데, 2019년에 발생한 강원 산불의 경우에는 주택 전소자에게 약 8천만 원이 지급되었다. 이러한 재난 간 구호금의 격차로 인하여 산불이 빈번하게 발생하는 지역에서는, 산불이 조기 진압되어 피해가 줄어들면 오히려 경제적으로 손해를 당하므로 산불 진압에 신경 쓸 필요가 없다는 얘기가 나오기도 한다.

대형 재난(특별재난지역 선포)의 경우, 대개 한 개 이상의 기초단체가 포함될 정도로 피해지역이 광범위하다. 이 때 지방자치단체장이 역량을 갖추고 있고, 지역에 연고가 있는 대형 기업이 존재하면 많은 기부금을 모금할 수 있어 상대적으로 많은 기부금이 배분된다. 또한 동일 재난에서도 피해 핵심지역과 주변 지역 간의 배분액이 다를 수 있다. 이렇게 배분된 기부금의 편차는 갈등을 유발하는 원인이 될 수 있다.

2) 신속성의 문제

기부금 배분의 형평성 확보도 중요하지만, 배분의 신속성 확보도 중요하다. 실제로 신속한 기부금 배분은 부상자, 취약계층에 속하는 이재민에게 가해질 수 있는 2차 피해를 감소시킬 수 있다. 즉, 재난 부상자가 치료비 부족으로 적시에 적절한 치료를 받지 못하여 건강 상태가 급격히 나빠지거나, 노약자나 취약계층이 적시에 적절한 음식물 등을 제공받지 못해 건강이 나빠지는 상황을 어느 정도 방지할 수 있다.

기부금품이 신속하게 배분되기 어려운 이유는 근본적으로 사회재난의 기부금 모집과 배분이 순수 민간 활동이기 때문이다. 따라서 모집기관, 정부 등 관계기관 간의 합의가 반드시 전제되어

야 한다. 신속한 배분이 어려운 구체적 이유로는 첫째, 이재민 범위 확정과 등록에 상당한 시간이 소요된다는 것이다. 즉, 사망자, 부상자, 주택 전소자 등 직접 피해자만을 이재민으로 보아야 하는지, 지역 상인 등 간접 피해자도 해당되는지를 결정하는데 상당한 시간이 소요된다. 또한, 이재민이 지방자치단체가 운영하는 정보시스템에 입력되기까지도 시간이 소요된다.

둘째, 어느 단체가 누구에게 무엇을 얼마나 배분해야 하는지를 확정하는데도 시간이 소요된다. 여러 모집단체를 통해 모금된 총액을 파악하기도 용이하지 않고, 이를 누구에게 얼마씩 배분할지 결정하는 것은 단순한 문제가 아니다. 실제로 모집단체는 재난발생지역에서 설립목적에 맞추어 활동하면서도 한편으로는 다른 모집단체와 협력하여 구호업무를 추진하여야 하지만, 이 역시도 결코 쉽지는 않은 일이다.

마지막으로 여러 모집단체가 동일 지역에서 활동하니 기부금 수여의 중복과 누락을 최소화하기 위해 이들 조직 간의 협의체 등이 필요하고, 이를 조직하고 운영을 시작하기까지 상당한 시간이 소요되기 때문이다. 특히, 다수의 모집단체가 활동하므로 이들 중 누가 위원회 조직에 참여하여야 하는지를 결정해야 한다.

현재까지 발생한 사회재난 사례를 분석한 결과, 최초 기부금 배분까지 적어도 30일 가까이 소요되고 있었다. 물론, 지방자치단체가 재난 발생 즉시 개입하여 구호하기 때문에 일상 생활에 필요한 최소한의 구호품은 지급된다. 그러나 기부금품이 배분되기까지 소요되는 시간을 계산하면 이재민에게 2차 피해가 발생할 수 있는 상황이다. 예를 들어 2019년 강원 산불에 기부금 배분이 가장 신속하게 이루어졌으나, 1차 지급이 시행되기까지는 26일이나 소요되었으며, 포항 지진은 37일, 제천 화재는 159일이 소요되었다.

Ⅲ. 기부금 배분의 형평성과 신속성 문제의 해결방안

1. 해외 사례 분석

우리나라의 환경에 적합한 배분체계를 개발하기 위하여 해외 사례를 조사하였다. 기부문화가 발달한 미국과 우리나라와 문화가 유사한 일본, 그리고 안전사고가 비교적 적게 발생하는 독일의 기부금 배분과 관련된 법·제도를 살펴보았다. 이들 국가는 자연재난과 사회재난에 대한 법적 구분이 존재하고 있지 않아 각기 다른 유형의 재난 이재민이 동일하게 취급되고 있었다.

미국의 경우, 의연금의 모집 및 배분에 대해서는 연방정부에서 별도의 규정이 없고, 민간의 자율적인 영역으로 남겨 두고 있다. 재난 기부금품을 모집하는 단체는 별도로 등록할 필요가 없으나 정해진 요건을 충족시킬 경우 조세감면 혜택을 제공할 수 있다. 재해보험은 일부 분야를 제외

하고는 대부분 강제 가입이 아닌 임의 가입이나, 현실적으로는 직·간접적으로 재해보험 가입을 유도하는 제도가 많다. 예를 들어, 주택을 구입하기 위해 은행으로부터 대출을 받고자 하면, 주택에 관한 보험을 필히 요구하고 있어, 주택 보험가입 없이는 실제로 주택구입이 불가능하다.

미국은 국민의 보험가입률이 높아 별도로 사회재난 발생 시 국민성금을 모집하는 경우가 제한적이다. 정부와 비정부기관(Non-Governmental Organization, 이하 NGO)는 재난 발생 이후 보험금 등이 지급되는 시점까지 이재민의 거주지 안정과 생존 물품 지급에 집중하고 있다. 예를 들어, 1,600여 채의 집이 전소되었고, 85명 사망, 실종자만 약 600여 명에 이르러 상당한 금액의 기부금이 모인 2018년 캘리포니아 산불의 경우, 이재민 개인을 위한 성금은 제한적이었으며, 지역사회의 주택 부족 상황을 개선하기 위한 기부금으로 사용되었다. 애플은 캘리포니아 전역에서 가격이 오른 주택 부족을 완화하기 위해 주 정부가 운영할 주택기금에 25억 달러를 기부하였고, 구글이 10억 달러를 캘리포니아 주택 이니셔티브에 기부하였다. 추가로 마이크로소프트(MS)사가 시애틀과 워싱턴 지역의 이재민들을 위해 5억 달러를 위탁하였다. 즉, 캘리포니아에 본사나 대규모 작업장을 가지고 있는 기업을 중심으로 기부금이 조성되었고, 개인보다는 지역사회를 위해 사용되었다.

당시 경제적 위기를 당한 개인이 구호금을 받기 위해서는 피해 상황 등이 포함된 신청서를 정부나 적십자사에 제출해야 했다. 이들 기관은 제출된 자료를 근거로 피해정도와 자금부족 상황을 평가하여 개인마다 다르나, 대체로 \$1,000 미만의 금액을 지급하였다. 아울러, 정부와 적십자사가 이재민 신청정보를 공유하고 있어 한 기관으로부터만 지원금을 받을 수 있었다. 결론적으로 미국의 경우 재난이 발생하면 개인이 가입한 보험이 주된 피해 복구수단이 되고, 정부와 NGO, 그리고 민간 자선단체는 매우 보조적인 역할만을 수행하고 있다.

일본의 경우에도 재난 발생 시 거액의 기부금이 모집된 대표적 사례는 2011년 3월에 발생한 동일본 대지진(사망자 및 실종자 18,434명 등)과 2019년 7월 18일에 발생한 교토애니메이션 방화사건으로(36명 사망, 33명 부상, 의연금 약 340억 원) 매우 제한적이다. 동일본대지진의 경우, 위로금의 액수가 지역마다 다르나, 후쿠시마현 사례에서는 사망자 약 500만 원, 주택 전소 약 500만 원, 주택 반파 약 250만 원, 재해 고아 약 1,000만 원, 재해 유아 약 500만 원 등을 지급하였다. 아울러, 장기간 빈집으로 방치된 경우에는 폐가로 보고 지급기준에서 제외하였다.

교토애니메이션 방화사건의 경우에는 모금된 의연금의 성격을 위로금으로 정의하고, 배분항목을 단순화하였다. 따라서 우리나라와 비교하여 항목이나 기준이 구체적이지 않았으며, 단지 미성년 유가족에게 별도의 위로금을 지급했다는 특징이 있다. 그러나 개별 사망자의 유가족이나 부상자 등에게 지급한 특별위로금 액수는 공개하지 않고 있다.

독일의 경우, 2019년 기준 총 33억 유로의 기부금(공익기관과 교회), 이중 약 75%가 재해와 재난 피해 복구를 위해 모금·사용되었지만, 대부분 자연재해에 사용되었다. 독일은 엄격한 안전 기준으로 대형 사회재난이 거의 발생하지 않고, 발생하더라도 보험 가입률이 높아 특별히 국민성금을 모금하여 지급한 사례가 거의 없다. 2013년 6월에 발생한 대형 홍수로 재산 피해규모는 약 10조 원이었지만, 사망자 수는 8명에 불과하였다. 이러한 대규모 자연재난이 발생하더라도 정부와 자원봉사단체의 지원은 이재민이 보험금을 수령하는 시점까지 제한적으로 이루어지고 있다. 이재민은 필요시, 구호지원금을 정부나 자원봉사단체에 신청하여야 하며, 이들 기관은 이재민 개인의 사정(예: 보험금 수령액, 피해복구 비용 등)을 고려하여 개인별로 지원금을 결정하여 지급한다.

해외 사례를 종합하면, 이들 국가는 보험문화가 발달되어 개인의 보험가입이 보편화되어 있어 재난 발생 시 정부나 민간단체는 보험금을 수령할 때까지 경제적, 육체적으로 어려운 상황을 경감시켜주는 역할에 한정되어 있다. 따라서 주택, 생명 보험 가입률이 낮고, 대형 재난에 커다란 기부금이 모집되는 우리나라 상황에 외국 사례를 적용하기가 어렵다. 따라서 현재 우리나라 상황을 반영한 제도를 개발할 필요가 있다.

2. 형평성에 대한 해결방안

특정한 대형 사회재난으로 기부금이 몰리는 ‘쏟림 현상’에 대한 해결책을 마련하는 일은 결코 간단하지 않다. 그 이유는 ‘쏟림 현상’의 원인인 ‘재난의 뉴스 미디어 노출 정도’, ‘정보의 불완전성’ 및 ‘기업의 기부 목적’은 인위적으로 통제하기가 어렵기 때문이다. 따라서 ‘쏟림 현상’으로 인하여 모금된 기부금을 해당 사회재난만이 아닌 다른 사회재난에도 일정 부분 배분하는 방안을 모색할 필요가 있다. 아울러, 동일 재난 내에서도 직접 피해자에게만 기부금품이 쏠리는 현상을 완화시키기 위해서 이재민의 범위를 지역 중소 상인 등 실제로 경제적 피해를 입은 자로 확대할 필요가 있다.

상기에서 논의된 사항을 해결하기 위해서는 사회재난 기부금 배분의 쏠림현상을 해결하기 위해서는 다음과 같은 2개의 관점에서 접근해야 한다. 먼저, 거시적으로 재난 간(between) 이재민에게 주어지는 성금이 동일 피해 항목(예: 사망자 위로금, 주택피해 구호금 등)에서 크게 차이나는 것은 바람직하지 않다. 그리고 미시적으로는 동일 재난 내(within)에서 기부금이 특정 집단에 과다하게 배분되거나, 기부금 대상에서 누락되는 이재민이 발생하거나 상대적으로 매우 소액만이 지급되는 이재민이 없도록 해야 한다.

1) 거시적 관점에서의 형평성 해결방안

거시적 관점에서의 형평성을 해결하기 위해서는 특정 재난 발생 시 모금된 기부금을 해당 재난에 전부 사용하지 않는 것을 전제로 해야 한다. 그리고 뉴스 미디어의 노출빈도가 높은 대형재난에 기부금 모금 도구(tool)로서의 역할을 부여하여 모든 사회재난의 이재민에게 ‘동일 피해 - 유사 금액’을 지급하는 것을 원칙으로 하면 재난 간 구호금액의 커다란 차이가 존재할 수 없다.

그러나 동일 피해 - 유사 금액 지급방안은 현행 법률과 기부자 의도와 부합하지 않다는 주장이 제기될 수 있다. 기부금 배분 관점에서 자연재난은 ‘법 제도에 의한 형평성(동일피해, 동일금액 원칙)’을 추구하고 있으나, 사회재난은 ‘민간자율에 의한 모금과 배분’의 원칙을 준수하고 있다. 사회재난에 ‘동일 피해, 유사 금액 원칙’의 적용은 ‘민간자율에 의한 모금과 배분의 원칙’에서 나타나는 ‘기부금 쏠림 현상’에 따른 문제점을 보완할 수 있다.

상기 두 개의 원칙은 상호 충돌되지 않는다. 기부자나 혹은 이의 사용을 위임받은 모집기관이 자율로 모든 사회재난의 동일 피해에 유사한 액수의 기부금을 지원하는 방안은 민간 자율의 원칙을 위배하지 않는다. 즉, 사회재난 간 격차를 해소하기 위하여서는 구호의 중점 대상이 ‘대형 사회재난’에서 ‘개별 이재민’으로 전환되어야 한다. 이러한 구호대상의 전환은 기부금의 목적이 ‘특정 대형 사회재난에 의한 피해의 완전한 복구 지원’이 아니라, ‘개별 이재민에 대한 사적 부조의 성격’을 실질적으로 구현하는 방안이다.

상기와 같은 상황을 종합하여 다음과 같은 두 가지 방안을 제시할 수 있다. 첫 번째로, 현행 기부금 배분방안인 ‘재난별 기부금 소진방식’을 유지하는 방식이다. 즉, 모금액을 토대로 과거 동일(유사)한 사회재난 사례를 참조하여 지급 항목과 기준을 개발·적용하는 방식으로 특정 재난 시 모금된 기부금을 해당 재난 이재민 등에게만 사용하는 방안이다. 두 번째는 ‘동일 피해, 유사 금액 지급방식’으로 자연재난과 배분항목별로 유사한 금액을 모든 사회재난의 이재민 등에게 지급하는 방식이다. 모집기관이 기부금협의회를 구성하여 배분항목과 기준을 개발하고 모든 사회재난에 적용하여야 한다. 즉, 모든 사회재난에 항목별 기부금을 단순화·획일화하여 지급하고, 대형 사회재난에서 사용하고 남은 잔액은 기부금 모집기관이 보유하고 있다가 다른 사회재난에 사용하는 방안이다.

현행 기부금품법 제4조(기부금품의 모집등록)에 대한 유연한 해석과 모집기관의 약관 변경을 통하여 ‘동일 피해, 유사 금액 지급방식’이 구현될 수 있다. 즉, 기부금품법 제4조(기부금품의 모집등록) 1항 2호에 의하면 (기부금품을 모집하려는 자는) ‘모집목적, 모집금품의 종류와 모집목표액, 모집지역, 모집방법, 모집기간, 모집금품의 보관방법 등을 구체적으로 밝힌 모집계획’을 제출해야 한다. 따라서 모금하려는 자가 모집 목적에 ‘...재난을 비롯한 사회재난에 따른 이재민 구호

와 피해 복구 등'으로 표시하면, 모집된 기부금 중 특정 재난을 명시하지 않은 기부금은 다른 사회재난에도 사용할 수 있어, 재난 간 형평성을 일정 부분 확보할 수 있을 것이다. 상기 '재난별 기부금 소진방식'과 '동일 피해, 유사 금액 지급방식'의 장·단점은 아래와 같이 요약·정리될 수 있다.

(표 5) '재난별 기부금 소진방식'과 '동일 피해, 유사 금액방식'의 특성 비교분석

구분	제1안 (재난별 기부금 소진방식)	제2안 (동일 피해, 유사 금액 지급방식)
	현행 배분방안	제안방안
이재민 간 형평성	낮음	높음
구제의 중점 대상	대형 재난	개별 이재민
배분의 신속성	낮음	높음
법률(약관포함) 개정의 필요성	없음	필요
기부금 모금 활성화	필요	필요
협약회의의 업무	복잡	단순

- * 이재민 간 형평성은 당연히 모든 이재민에게 동일한 금액이 지급되는 제2안이 높음
- * 사회적 차원에서 구제의 중점지원대상은 제1안은 대형 재난이며, 제2안은 개별 이재민에게 있음
- * 배분의 신속성은 이미 일률적으로 정해 놓은 제2안이 신속한 지급이 가능함. 제2안의 경우에는 유보해 놓은 금액에서 피해자에게 재난 발생과 동시에 지급 가능함
- * 제1안은 법률(약관포함) 개정이 불필요하지만, 제2안은 법률이나 기부금 모집기관의 약관 수정이 필요함
- * 기부금협약회의의 업무 측면에서는 제2안이 협의회 업무를 최소화시켜 줄 수 있음

'동일피해, 유사금액 지급방식'을 도입하기 위해서는 모집단체를 중심으로 협의체를 구성하여 논의를 시작할 필요가 있다. 아울러, 단계별 도입방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 최초 도입 시기(1단계)에서는 사망, 부상, 주택피해에 한정하여 특별재난지역의 사회재난 구호 및 피해자 지원 규정의 최소 1/3 ~ 최대 3배수 이내로 제한하여 지급하고, 그 이후 도입되는 확대 시기(2단계)에서는 1단계 지급 항목에다 생계비(혹은 구호비), 교육비를 추가 지급하여 재난 간 격차를 점진적으로 완화시킬 필요가 있다. 아울러, 사용 후 남은 유보금은 각 모집기관이 관리하고 있어야 한다. 따라서 감독청도 모집기관의 유보 자금관리에 대하여 철저히 감독하여야 한다.

우리나라는 현재 대형 사회재난을 중심으로 기부금이 모금되고, 배분되는 상황이다. 이러한 상황에서 소형 재난의 피해자는 간과되어 있다. 따라서 앞에서 논의한 것처럼, 가까운 미래에는 소규모로 발생한 재난의 이재민도 구호받을 수 있는 방향으로 전환되어야 한다. 나아가 우리 사회에 보험제도가 정착되면, 미국과 독일처럼 사회재난 시 개별 이재민의 보험금 수령액 등을 참조하여 이재민 간 차등 기부금 지급방안(개별 이재민 중심)의 도입도 고려할 수 있다.

상기에 언급한 ‘개별 이재민 중심’이란 개별적으로 이재민의 보험 가입상황, 추정 보험금액 등을 파악하고, 기부금협의회에서 청구인에게 지급할 기부금 액수를 결정하는 방식이며, 보험제도가 정착된 미국과 독일 등 유럽 일부 국가에서 이미 사용하고 있는 방식이다. 특히, 미국의 경우 다양한 재난이 해마다 발생하고 있고, 기부문화가 잘 형성된 국가이므로 참조할 필요가 있다. ‘개별 이재민 중심’의 원칙이 도입되는 시점에는 자연재난과 사회재난의 이재민을 구분하여 지원하는 방식이 실질적으로 유효하지 않을 수 있다. 따라서 법·제도적으로도 양자를 통합하는 방안을 신중히 고려할 필요가 있다.

2) 미시적 관점에서의 형평성 개선방안

동일 재난에서도 동일한 피해에 대하여 동일한 금액이 지급되는 방안이 반드시 형평성있다고 볼 수는 없다. 예를 들어, 과거의 재난 사례에서 통상적으로 가장 많은 기부금이 배분되는 사망자 유족 지원금에 대해서도 재설계가 필요할 수 있다. 과거 사회재난 사망자의 경우에는 연령, 직계 유가족의 유무, 미성년 직계 가족 유무, 부양가족의 수 등과 관계없이 동일한 액수를 유족에게 지급했다.

사망자 유족에 대한 동일 액수 지급보다는, 오히려 여러 가지 요인을 고려한 차등 지급이 형평성에 어긋나지 않는다고 볼 수 있다. 즉, 구호금을 사망자 장례지원금과 생계 지원금으로 나누고, 먼저 장례지원금은 최대 지원금을 자연재난과 동일하게 3,000만 원으로 설정할 필요가 있다. 만약 추가 지원이 가능하면, 사망자가 부양하고 있는 미성년과 부모 등 유가족의 상황을 고려하여 차등적으로 지원할 필요가 있다. 강원 산불의 경우, 사망자 유가족에게는 미성년이나 부양 부모의 존재 여부와 무관하게 일괄적으로 약 2억 원 정도의 기부금이 지급되었다. 그러나 이들에게 주어진 기부금의 성격이 유가족 장례 보조금인지 부양하고 있는 미성년이나 부모의 생계지원인지는 명확하지 않았다. 따라서 미성년 유가족의 숫자, 부양하고 있었던 부모의 유무, 유산의 규모 등을 고려하여 차등적으로 지원액을 결정할 필요가 있다. 이러한 차등지원이 보다 형평성을 갖춘 지원방식이라고 보여지며, 기부자의 의도와도 부합한다고 볼 수 있다.

간접 피해자를 배제하는 방식의 기부금 배분체계도 재설계되어야 한다. 대규모 사회재난이 발생하면 직·간접적으로 많은 주민이 피해를 입는다. 현재까지 대부분 사회재난에서는 기부금은 직접 피해자만을 대상으로 배분되었다. 그러나 앞으로는 재난으로 간접적 경제피해를 받은 주민에게도 일정액의 기부금이 배분될 필요가 있다. 이들도 엄연히 재난의 피해자이기 때문이다. 본 연구에서 600여 명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 기부자는 직접 피해자뿐만 아니라 실질적으로 경제적 피해를 본 간접 피해자까지도 구호하는 것이 바람직하다고 나타났다. 구체적으로 기부

금을 간접 피해자에게도 사용하는 방안이 찬성하는 이유를 살펴보면, 우선 직접피해자와 간접피해자 모두를 피해자로 간주하고 있었다. 특히, 투명성만 보장된다면 간접 피해자에게 주는 기부금에 대하여 찬성의견을 나타낸 응답자가 반대하는 응답자의 2배 수준이었다.

설문조사 결과는 기부금 배분에 대한 국민의식이 변화되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 현실적으로 간접피해자에 대한 구호금 지원은 범위, 배분 규모 등에 대한 확정의 어려움으로 실행하기가 곤란할 수 있다. 그럼에도 불구하고 가능한 범위에서부터 시작할 필요가 있다.

3. 신속성에 대한 해결방안

기부금 배분의 형평성 확보도 중요하지만, 배분의 신속성 확보도 중요하다.⁷⁾ 신속성을 확보하기 위해서는 우선 기부금 협의체를 신속하게 구성하여 운영할 필요가 있다. 재난 발생 시, 기부금 모집기관, 행안부, 지자체가 참여하는 기부금 협의체를 구성하면 각 참여기관의 의견을 신속하게 교환·조정할 수 있을 것이다. 2019년 강원 산불의 경우, 기부금배분협의회를 설치·운영하여 최초 기부금 배분 시점을 그나마 앞당길 수 있었다. 특히, 협의회가 사전에 재난별로 지급해야 할 항목과 기준을 확립하면, 더욱 빠르게 기부금을 배분할 수 있다. 기부금 배분의 지연요인 중의 하나는 모집기관 간 배분항목과 기준을 논의하고 합의에 이르기까지 소요되는 시간이다.

지역별 기부금협의회의 구성도 필요하다. 현재 진행되고 있는 코로나19의 경우, 다수의 지역에서 지자체의 주도로 지역 모집기관, 언론계, 상공회의소 등이 참여한 협의회를 구성하여 모금과 배분에 관한 사항을 논의하였다. 특히, 소형 사회재난의 경우에는 언론의 관심이 적고, 중앙정부의 제한된 지원만이 가능하므로 이재민 구호를 위해 지자체와 지역모집기관, 상공인협회, 주요 언론기관이 협력적으로 대응할 필요가 있다.

해외에서도 재난기부금을 모금하는 단체 간 연대를 통하여 재난에 효율적으로 대응하는 사례가 있다. 예를 들면, 영국은 구호 기능을 갖춘 14개 단체의 연합체인 재난구호위원회(Disasters Emergency Committee)가 재난 상황에 공동대응하고 있다.⁸⁾ 미국의 경우, 주(state) 단위로 재난구호활동협의회(Voluntary Organization Active in Disasters, 이하 “VOAD”)가 조직돼 있고, 이들은 전국 단위의 전국재난구호활동협의회(National Voluntary Organization Active in Disasters, 이하 “NVOAD”)로 연결돼 지역별 구호단체와 연대하고 있다. VOAD 회원단체는 기관특성에 따라 재난상황에서의 역할을 분담하고 있고, 평상시에는 서로 견제·감독하는 특징을 갖고 있다.⁹⁾

7) 이재민 대상으로 한 인터뷰에서 이들은 ‘신속성보다 형평성을 상대적으로 중요한 가치’라고 보았다.

8) Peace In Minds. www.peace-in-mind.com/entry

신속하게 기부금을 배분하는 것이 바람직하겠지만, 재난의 정형화 정도에 따라 기부금 배분시기와 배분항목 및 기준을 신중히 결정하여야 한다. 재난의 정형화는 재난의 피해양상, 구호의 절차, 배분항목 및 기준의 개발 수준과 밀접하게 연계되어 있다. 재난은 정형화된 재난과 정형화되지 않은 재난으로 나누어 볼 수 있다. 정형화된 재난(structured disaster)의 경우에는 기부금 배분이 신속하게 진행될 수 있다(예: 산불 등). 정형화된 재난이란 과거에 수십 차례 이상 발생했던 재난이므로 인적 피해와 재산 피해의 형태가 어느 정도는 예측이 가능하기 때문에 사전에 구호 항목과 기준 설정이 가능한 재난이다.

정형화되지 않은 재난(semi-structured 혹은 unstructured disaster, 이하 비정형화된 재난)의 경우에는 재난에 따른 피해양상과 정부의 대응 등을 종합적으로 고려하여 지급 항목과 시기를 결정해야 한다. 정형화되지 않은 재난이란 우리 사회가 과거에 경험해 보지 못한 새로운 형태의 재난을 의미한다. 예를 들어, 최근에 발생한 코로나19는 메르스 등과 같은 감염병이어서 일반적인 대응 절차는 마련되어 있지만, 이의 진행 양상과 피해 규모, 이재민을 정의하기가 쉽지 않아 신속하게 기부금 사용 대상, 항목, 기준을 결정하기가 상당히 곤란하다.

비정형화된 재난의 경우에는 이재민을 특정하기도 곤란하고 구호 항목과 기준도 사전에 마련해 놓기가 어려우므로, 기부금협의회를 주기적으로 개최하여 창의적 해결방안을 모색하여야 한다. 이러한 유형의 재난은 피해양상, 중앙정부와 지자체의 대응상황 등을 고려하여 지역별 피해 양상에 맞춰 배분항목과 시기를 결정하는 것이 타당할 것이다.

IV. 결론 및 정책적 제언

국가별로 재난이 발생하면 이를 회복하는 방법도 다르다. 미국, 독일, 일본 등 보험제도가 발전한 국가에서는 개인이 보험에 가입하여 만약의 사고에 대비한다. 정부와 기부금품 모금단체는 보험금을 수령하는 시기까지 생활에 필요한 음식물, 식수 등의 지원에 중점을 두기 때문에 이재민 개인 지원을 위한 기부금품 모집은 매우 제한적이다.

우리나라 국민은 상대적으로 낮은 보험 가입율을 보이고 있다. 그래서 대규모 재난이 발생하면 이재민이 스스로 피해를 극복하기가 어려운 경우가 빈번히 발생한다. 이 때문에 지방자치단체와 중앙정부는 재난의 규모에 따라 지원하고 있다. 또한 기부금품 모집단체를 중심으로 우리 문화의 한 단면인 정(情)을 기반으로 상당한 규모의 기부금품이 모집된다. 그러나 이를 배분하는 과정에서 상당한 혼란이 발생하기도 한다.

자연재난의 경우, 모집단체를 통하여 모집된 국민성금은 전국재해구호협회를 통해 일괄적으로 배분이 처리된다.¹⁰⁾ 그러나 사회재난의 경우 일관된 배분기준이 마련되어 있지 않아 모집금액 배분에 모집단체 간 의견조율이 필요하다. 따라서 배분에 이르기까지 상당한 시간이 소요되는 문제가 내재되어 있으며, 각 모집단체들이 모금한 기부금품들을 기관별로 배분하기 때문에 중복수여나 누락의 문제가 발생한다.

재난에 따른 국민성금 모금과 배분에 따른 문제점을 최소화하기 위해서 본 연구에서는 형평성과 신속성을 제고시킬 수 있는 방안을 제시하였다. 구체적으로, 형평성을 향상시키기 위해서는 재난 간의 구호금액을 유사하게 할 필요가 있음을 제시하였고, 동일 재난 내에서도 직접 이재민에게만 집중되어 있는 구호를 간접적으로 피해를 받은 이재민에게도 확대하는 방안도 검토할 필요가 있음을 제시하였다. 아울러, 사망자 등에 대한 구호금도 일괄적으로 동일 금액을 지원하기 보다는 미성년 자녀를 둔 가정 등 유가족의 상황을 반영하여 차등 지급이 방안이 기부자의 의도에 부합하리라고 본다. 또한 기부금 배분의 신속성을 향상시키기 위해서는 배분위원회의 조직, 재난 유형별 기부금배분방안 마련 등이 필요한 것으로 보인다.

보다 구체적으로 기부금협회를 법제화하기보다는 모집기관이 자율적으로 참여하는 순수 민간기관이 조직·운영되도록 정부가 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 아울러, 형평성을 강화하기 위한 방안이 실현되기 위해서는 기부자에게 성금이 다른 재난에도 사용될 수 있다는 사실을 사전에 고지하여야 한다.

근본적으로는 우리나라 사회재난 구호의 방안이 변화되어야 한다. 즉, 현재와 같이 재난으로부터의 회복을 타인의 자선에 맡기는 것이 아니라, 주민 자신이 주체가 보험 가입 등을 통하여 스스로 결정하도록 하여야 한다. 더불어 보험에 대한 국민의 인식과 제도가 변화되면 미국, 유럽, 일본 등과 같이 개별 이재민의 상황을 파악하여 지급할 구호금을 결정할 필요가 있다.

본 연구를 진행하는 과정에서 해외 자료수집 시 사회재난에 대한 별도의 제도적 대안이 마련되어 있지 않아서 관련 자료 수집에 난항을 겪었다. 다른 국가들의 경우 사회재난, 자연재난을 구분하지 않고 재난으로 통칭하고 있기 때문에, 재난으로 인한 피해 발생 시 개인의 보험으로 처리되는 경우가 대부분이며, 국가는 위급 상황에서 한시적 지원과 보조적 역할을 수행하고 있기 때문이다. 또한 국내 사례의 경우에도 지방자치단체 등 관련 기관에서 사회재난 발생 시 기부금 배분과 관련하여 작성한 회의록 등을 개인정보, 대외비를 이유로 공개하지 않아, 실제 배분 정황을 정확하고 면밀하게 파악하기가 어려웠다. 기부금이 모금되는 대형 사회재난의 발생 빈도가 낮아서 참조할 수 있는 기부금 배분 사례가 매우 적고, 동일 유형의 재난이더라도 피해양상이 상당

10) 재해구호법 제4장 배분위원회의 구성·운영 및 의견금품의 사용 등을 참조할 것.

히 달라 이들을 유형화시켜 획일화된 대처방안을 제안하기에는 어려움이 있었다. 따라서 이러한 문제들을 보완하고자 다양한 관계기관의 종사자를 대상으로 설문조사와 인터뷰를 진행하였으며, 특히 해외의 재난관련 전문가의 의견수집을 위한 인터뷰를 실시하였다. 선행연구나 이론적 뒷받침이 부족한 현 시점에서 본 연구가 향후 기부금 배분체계의 변화를 위한 시초가 될 수 있길 바란다.

참 고 문 헌

- 국민안전처. (2013). 2013 재난연감.
- 김종규. (2020). 적합성평가산업의 문제점 및 개선방안. NARS 현안분석 제127호.
- 박경돈. (2021). 정책학. 서울: 윤성사.
- 송창영. (2013). 재난안전 이론과 실무. 한국재난안전기술원.
- 아름다운재단. (2020). 한국의 기부통계 20년. 아름다운재단 기부문화연구소(2020.11.27.).
- 영국 자선구호재단 CAF. (2018). 2018 세계 기부지수.
- 이동명. (2009). 재난관리체계 및 재난관리시스템 기술동향.
- 이정철·황휘욱. (2019). 고양시 사회재난피해 주민지원제도 현황 및 개선방안 연구.
- 채은경·정남숙. (2014). 인천광역시 재난관리체계 개선방안 연구. 인천발전연구원.
- 행정안전부. (2019). 2019년 재해연보.
- 행정안전부. (2019). 자연 및 사회재난 특별재난지역 선포현황. 행정안전부 참고자료(2019.03.26.).
- Alexander, D. (2002). From Civil Defence to Civil Protection – and back again. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 11(3): 209–213.
- Brewer, G. D., & DeLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Brooks, Cole, Monterey, California.
- Haddow, G. D., Bullock, J. A., & Coppola, D. P. (2003). *Introduction to Emergency Management*, Boston: Butterworth and Heimann.
- Hogwood, B. & Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford.
- KB손해보험. (2019). 화재사고, 보험으로 보상받을 수 없을까?. KB손해보험 INSIGHT(http://insight.kbinsure.co.kr/fire_insurance/, 검색일: 2020.06.01.)
- 연합뉴스, 2020.03.15. 사회재난 특별재난지역 선포 사례. (<https://www.yna.co.kr/view/GYH20200315002400044>, 검색일: 2021.05.30.)

웹사이트

국민재난안전포털 (www.safekorea.go.kr)

National VOAD (www.nvoad.org)

Peace In Minds (www.peace-in-mind.com/entry)

전국재해구호협회 웹사이트(<https://relief.or.kr/business/disaster2.php>)

이용규(李容圭): Florida International University에서 행정학 박사를 취득하였으며, Seton Hall University 교수를 거쳐 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정보통신정책, 규제정책, 표준정책이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 “4차 산업혁명에 따른 표준분야의 혁신에 관한 탐색적 연구: 우리나라의 사례를 중심으로(2020)”, “우리나라 국가표준 거버넌스의 혁신방향에 대한 탐색적 연구: 수정된 네트워크 거버넌스 모델을 중심으로”(2019), “기술규제의 내재적 특성과 정책과정 현상 분석(2018)”, “주요 10개 국가의 국가표준 거버넌스 유형에 대한 비교분석적 연구(2017)” 등이 있다(james@cau.ac.kr).

김유진(金猷珍): 중앙대학교에서 박사과정을 수료하고 현재 중앙대학교 산학협력단의 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 조직문화, 규제정책이며, 주요 논문으로는 “조직문화가 조직효과성에 미치는 영향(2019)”, “표준교육 커리큘럼 개발을 위한 사례연구(2019)”, “적합성평가 연관 산업 발전을 위한 정부 역할 탐색: 방송통신기자재 및 안전분야를 중심으로(2021)”가 있다(discoveryjin@naver.com).

〈논문접수일: 2021년 6월 10일 / 게재확정일: 2021년 6월 20일〉

www.kci.go.kr

A Study on Direction of Innovation in Social Disaster Donation Distribution System

Yong-Kyu, Lee & Yu Jin, Kim

In response to diversification of economy, society, and culture from industrialization, the scope of disaster and scale of damage are increasing. In the market-oriented society, each individual has to prepare various disasters by buying insurances. The Korean insurance holder rate is relatively lower than other countries and it is hard for victims to recover from large-scale disasters on their own. So that, government has supported them and donations have been collected through private donation organizations. However, in the process of donation distribution, issues of fairness and speed frequently occurred.

To minimize the problems related to national fund-raising and distribution for social disaster, this study suggested measures for enhancing the fairness and speed in donation distribution. In details, this study pointed out that it is necessary to provide similar amount of fund between disasters to enhance the fairness. This study also suggested that the relief is focused on victims who are directly damaged from disaster and pointed out the need for reviewing on measures for expanding the relief to victims who are indirectly damaged from disaster. Additionally, the existence of the bereaved family of minors should be taken into consideration when distributing funds. In order to enhance the speed of donation distribution, there needs to be organization of distribution committee and agreement between related institutions for the donation distribution method for each type of disaster.

Key words: Social Disaster, Donation, Distribution System, Distribution Committee