

연구보고서

# 재난 지역 주민의 재난 이후 삶의 질에 관한 연구

2006. 10.



연구보고서

재난 지역 주민의  
재난 이후 삶의 질에 관한 연구

2006. 10.

 전국재해구호협회



# 재난피해지역 주민의 재난 이후 삶의 질에 관한 연구

2006. 10. 31

연구책임자: 한동우

강남대학교 사회복지전문대학원 교수

연구보조원: 윤여창 (강남대학교 사회복지전문대학원)

박정현 (강남대학교 사회복지학부)

서경아 (강남대학교 사회복지학부)



## 提出文

전국재해구호협회장 귀하

귀 협회와의 연구용역계약에 의해 수행된  
“재난피해지역 주민의 재난이후 삶의 질에 관  
한 연구” 보고서를 제출합니다.

2006. 10. 31

연구책임자: 한동우

강남대학교



# 목 차

I. 서론	1
1. 연구 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구 목적 및 과제	2
2. 연구방법	3
II. 본론	5
1. 태풍 루사와 매미의 피해 현황	5
1) 태풍 루사 피해 현황 - 삼척시의 경우	5
2) 태풍 매미 피해 현황 - 마산시의 경우	5
2. 재난 피해자들의 삶의 실태에 관한 선행연구 및 이론적 고찰	17
1) 경제적 문제	17
2) 심리사회적 문제	19
3) 재해·재난이 지역사회 건강에 미친 영향	25
3. 재난 이후 피해자들의 삶의 실태 - 언론보도	27
1) 심리적 후유증	27
2) 경제적 문제와 건강문제	32
3) 외국사례	34
4. 우리나라 재해 구호체계의 현황과 문제점	37
1) 재난과 이재민 구호의 개념	37
2) 우리나라 재해 구호의 법적 체계	39
3) 재해 구호 행정조직	40
4) 민간부문 재해구호체계	41
5) 우리나라 재해구호체계의 문제점	50
5. 심층면접 결과	55
1) 태풍 '매미' 피해지역 주민과 자원봉사자들에 대한 심층면접 결과	55
2) 태풍 '루사' 피해 지역주민 심층면접 내용	63
3) 동해시청	68
4) 재난 피해지역 주민, 공무원, 자원봉사자 면접기록 전문	70

Ⅲ. 결론 및 제언 ..... 90

1. 결론 ..... 90

1) 재난 피해자들의 경제적 문제 ..... 90

2) 재난 피해자들의 심리사회적 문제 ..... 91

2. 제언: 민-관 협력을 통한 재난안전복지체계 구축 ..... 94

1) 재난 피해자들에 대한 지속적 구호체계 구축 ..... 94

2) 재해구호 네트워크 구축 ..... 96

3) 재해 구호서비스 전문 조직 육성 ..... 98

참고문헌

부록

## 표목차

<표 1> 위로금 지급 기준 .....	12
<표 2> 구호비 및 위로금 지급현황 .....	12
<표 3> 특별위로금 지급기준 마련 .....	13
<표 4> 청소결과 .....	14
<표 5> 태풍 '매미'로 인한 가구당 평균 피해액 규모 .....	17
<표 6> 피해 항목별 피해 및 복구정도 .....	18
<표 7> 재난 이후 현재까지 가장 어려운 문제 .....	18
<표 8> 외상후 스트레스 증후군의 증상 .....	20
<표 9> 이재민 구호 기준과 채원부담 비율 .....	37
<표 10> 대한적십자사의 재해구호활동 .....	45
<표 11> 사회복지공동모금회 긴급지원사업의 개요 .....	48
<표 12> 재해의연금 모금 및 집행현황(2001~2005) .....	50

## 그림목차

<그림 1> 재해구호활동 운영체계도 .....	40
<그림 2> 전국재해구호협회 조직도 .....	42
<그림 3> 전국재해구호협회 의연금품 지원 실적 .....	43
<그림 4> 전국재해구호협회의 의연금 배분절차 .....	44
<그림 5> 전국재해구호협회의 구호물품 배분절차 .....	44
<그림 6> 재해구호자원봉사 활동체계 .....	47
<그림 7> 재난극복을 위한 경제계 네트워크 조직 .....	49
<그림 8> 재난 피해자들의 경제적 어려움 .....	91
<그림 9> 재난 피해자들의 심리적 어려움 .....	92
<그림 10> 재난 피해 주민들의 사회적 어려움 .....	93
<그림 11> 재해복구 기간에 따른 서비스 조정 .....	96
<그림 12> 재해구호 네트워크 .....	97



# I. 서론

## 1. 연구 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

우리나라는 매년 반복적으로 대규모 자연재난과 인위재난을 겪고 있고, 이러한 재난의 결과로 수많은 인명피해와 재산손실을 경험하고 있다. 우리나라는 전국재해구호협회와 대한적십자사 등 민간의 재해구호전문기관이 대규모 재난이 발생할 때마다 적극적으로 구호활동을 펼치고 있으며, 특히 재난 피해자들을 위한 의연금품을 모금 및 배분함으로써 정부 및 지방자치단체와의 민관협력을 이루어 재난피해를 극복하는 노력을 기울여왔다. 최근 몇 년 사이에는 지역 단위의 자원봉사단체 및 각급 학교와 기업들이 재난피해지역에서 자원봉사활동을 통하여 피해복구 및 구호활동을 전개하는 경우가 많아지고 있다. 경제계에서는 대기업들을 중심으로 재해구호 네트워크를 구축하여 체계적인 재해구호 및 피해복구활동을 전개하겠다는 계획을 발표하기도 하였다. 또한 재난시 민간부문의 기관 및 단체들이 협력하여 피해복구 및 구호활동을 체계적으로 전개하여야 한다는 연구결과가 발표되기도 하였다 (한동우 외, 2004).

이러한 노력들에도 불구하고, 그러나, 우리나라의 재난 피해자 구호활동은 주로 재난 당시 또는 직후의 피해복구 및 구호에 초점이 맞추어져 있으며, 재난피해자들이 겪는 만성적인 문제들에 대해서는 별다른 관심을 보이지 못해 온 것이 사실이다. 일회적이고 단편적인 재해구호방식으로 인해 실제 재난 피해자들은 재난 이후에도 일상으로 복귀하지 못하고 상당히 오랜 기간 동안 재난의 후유증을 앓아야 한다. 최근 몇 년 사이에 발생한 대규모 자연 재난 피해지역 주민들은 아직도 재난으로 인한 경제적, 사회적, 그리고 심리적 영향에서 벗어나지 못하고 있다.

재난은 인적·물적 피해 외에도 재난을 경험한 사람 뿐 아니라 그 가족 및 지역 사회 전체에 영향을 미치게 된다. 2003년 10월 강원도 강릉의 한 농민이 태풍 '매미'로 인한 막대한 재산 피해로 인한 정신적 스트레스를 감당하지 못하고 자살한 사건은 재난으로 인한 피해자의 심리사회적 문제에 대한 적극적 개입의 필요성을 단적으로 드러내 주는 사건이었다 (한국일보, 2003). 재난은 사건에 노출된 개인과 그들 가족에게 정신적 충격, 불안, 수면장애, 대인관계 손상, 우울 및 자살 등 다양한 형태로 영향을 미칠 뿐 아니라 지역사회의 건강에도 심대한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다 (Glexi et al., 2000).

재난 피해자들에 대해 관심을 갖는 연구자들과 현장의 구호전문가들은 우리사회가 재난 피해자들에 대해 보다 장기적인 관점에서 지속적인 지원을 해야 할 필요성을 지적하고 있다 (이재은 외, 2006; 한동우, 2004; 성기환, 2003 등). 이는 재난 피해가 재난 당시 피해자들에게만 국한되는 것이 아니라, 재난 이후에도 피해자들의 삶

에 지속적으로 부정적인 영향을 미친다는 사실에 근거하는 것이다.

우리나라는 매년 대규모 재난이 반복적으로 발생하고 있음에도 불구하고, 재난 피해자들의 삶에 대한 과학적이고 객관적인 조사와 연구가 매우 부족하다. 재난 피해자들의 생활실태와 욕구, 그리고 그들이 겪는 다양한 차원의 문제들을 조사, 분석하는 것은 이들에 대한 체계적 지원사업을 설계하고 기획하는데 핵심적인 과정이 될 것이다.

무엇보다도 이 연구는, 우리나라에서 재난 피해자들이 겪는 심리사회적 문제와 삶의 실태에 대한 연구라는 점에서 의의가 있으며, 이 연구를 통하여 재난 피해자들에 대한 실질적인 지원체제를 구축하기 위한 토대를 마련할 수 있다는 점을 기대할 수 있다. 이 연구는 반복적이고 지속적으로 재난이 발생하고 있는 우리나라에서 효과적인 구호체제를 구축하고, 이를 통해 재난으로 인한 피해를 장기적으로 최소화하는 방안을 마련하기 위한 자료를 제공하게 될 것이다. 재난 피해자들이 재난 이후 생활로의 복귀와 적응을 잘 할 수 있도록 직·간접적인 지원 서비스 프로그램을 개발하는 데에도 중요한 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단한다.

또한 국내 사회과학계에서 재난 피해자들에 대한 학문적 관심을 증가시키도록 하는 계기를 마련할 수 있을 것으로 본다. 현대 사회는 위험사회 (risk society)로서의 관리체제와 제도를 요구한다. 이러한 관점에서 사회과학계는 현대사회가 처한 다양한 위험에 대응하는 방법을 개발하기 위한 연구를 시도하여야 하는데, 이 연구는 이러한 학문적 시도를 자극하는 효과가 클 것으로 기대된다.

이 연구를 통해 재난 피해자들을 위한 효과적인 지원방안을 제언할 수 있을 것으로 본다. 특히, 전국재해구호협회 등 우리나라의 전문 구호기관들이 재난 발생시 피해자들을 어떻게 구호하고, 재난 이후에 이들의 생활을 어떻게 안정화시킬 것인가에 대한 방향을 제시할 수 있을 것으로 본다.

현재 우리나라는 재난 발생시 재난 피해자 개인과 그 가구에 대해 구호활동을 벌이는 것을 원칙으로 하고 있으며, 이들을 위한 전문적인 서비스를 제공하는 기관이나 단체, 혹은 그 사업에 대해 지원하는 것은 매우 제한되어 있는 것이 사실이다. 따라서 재난 피해자들을 효과적으로 지원하면서, 한정된 자원을 효율적으로 사용하기 위한 체계적인 연구가 필요하다. 이를 통해 재난 피해자들에 대한 통합적이고 연속적인 지원이 가능할 것으로 예측할 수 있다.

## 2) 연구 목적 및 과제

### (1) 연구 목적

이 연구는 우리나라에서 대규모 재난을 경험한 지역의 피해자들의 삶의 실태를 파악하고자 하는 것이다. 따라서 이 연구에서는 우리나라의 대규모 재난피해지역의

주민들을 대상으로, 재난 이후 그들의 삶이 어떻게 변화하였는지, 그리고 어떠한 신체적, 심리적 및 사회적 문제들을 지속적으로 경험하고 있는지를 조사한다.

## (2) 연구과제

### ○ 재난 피해자들의 심리사회적 문제에 대한 이론적 고찰

재난으로 인한 피해를 경험한 사람들에게서 나타나는 심리사회적 문제에 대해 국내외 문헌자료들을 분석함으로써 이론적으로 고찰하고, 관련 선행연구에 대한 분석을 통해 우리나라의 재난 피해자들의 생활실태에 대해 논증한다.

### ○ 재난 피해지역 방문조사

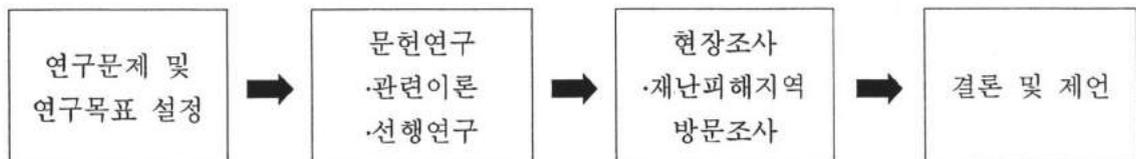
최근 수년간 대규모 재난을 경험한 지역을 방문하여 지역주민과 관계 공무원, 그리고 자원활동가들을 직접 면접함으로써 이들이 재난 이후 어떻게 생활하고 있는지, 그리고 현재 재난과 관련하여 어떠한 문제를 겪고 있는지를 심층면접한다. 이 방문조사를 통해 실제 재난 피해자들이 겪는 문제들을 식별하고, 이들의 삶의 질을 측정한다.

### ○ 재난 피해자들에 대한 심리사회적 지원의 필요성 도출

재난 피해자들에 대한 장기적이고 체계적인 지원체계 수립을 위해 이들에 대한 심리사회적 서비스 제공의 필요성을 도출한다.

## 2. 연구방법

이 연구는 재난 피해자들이 겪는 심리사회적 문제에 대한 이론적 고찰을 위해 관련 선행연구를 검토하고, 이로부터 재난 피해자들의 삶의 질과 사회적 지원에 대한 요구를 논증한다. 또한, 최근 수년간 대규모 재난을 경험한 지역의 주민들을 대상으로 직접 현장조사를 실시하여 이들의 생활실태를 파악하고, 사회심리적 서비스에 대한 요구를 식별한다.



이 연구는 문헌연구와 실증연구를 병행하여 실시한다. 문헌연구를 통해서

난 피해자들의 심리사회적 문제에 대한 국내·외의 이론과 관련 선행연구를 분석한다. 우리나라에서 재난 피해자들을 대상으로 생활실태나 서비스 요구를 조사한 연구는 매우 드물기 때문에, 기존의 연구 성과물에 대해 충실히 고찰하고, 이로부터 재난 피해자들의 문제를 도출하는 것은 매우 중요한 작업이다. 또한, 재난 피해자들의 삶의 실태와 문제에 관하여 다양한 연구 결과들을 축적하고 있는 외국의 연구들에 대하여도 고찰하게 될 것이다. 이러한 작업은 우리나라의 재난 피해자들의 문제를 식별하는데 매우 중요한 과정이다.

실증연구는 최근 수년간 대규모 재난을 경험한 지역을 방문하여 지역주민, 관련 공무원, 그리고 자원활동가 등과의 집단 심층면접을 통해 재난 피해주민들의 생활 실태와 문제를 조사한다. 실증조사를 위한 자료수집방법은 다음과 같다.

- 조사지역: 경상남도 마산시 및 인근지역 (2003년도 태풍 매미 피해지역), 강원도 동해시 및 삼척시 (2002년도 태풍 루사 피해지역)
- 면접대상: 지역주민 10명, 관련공무원 4명, 자원활동가 6명
- 자료수집방법: 심층 집단면접 (structured in-depth group interview)
  - 수집할 자료의 성격과 내용과 질문내용을 미리 설정한 후 면접대상자들과의 상호작용을 통해 심층면접을 진행
  - 면접내용은 과정기록 및 녹취를 통해 분석

## II. 본론

### 1. 태풍 루사와 매미의 피해 현황

우리나라는 거의 매년 대규모 자연 재난으로부터 피해를 입는다. 특히 지난 2002년도와 2003년도에 우리나라를 강타한 태풍 '루사'와 '매미'는 과거 그 어떤 재난보다 피해규모가 컸다. 실제로, 이 태풍들로 인해 엄청난 인명피해와 재산 손실이 발생하였으며, 이로 인한 후유증은 아직도 피해 지역에 남아있다. 본 연구에서는 '루사'와 '매미'이후 재난 피해주민들의 생활실태를 파악하기 위하여, 우선 당시의 피해상황에 대해 간략히 요약하고자 한다. 2002년도 태풍 '루사'의 피해현황은 강원도 삼척시의 사례를, 그리고 2003년도 태풍 '매미'의 피해현황은 경상남도 마산시의 사례를 중심으로 요약하였다.

#### 1) 태풍 '루사' 피해 현황 - 삼척시의 경우

##### (1) 피해의 원인

###### 가. 기록적인 강우량과 집중호우

2002년도 8월 31일 강원도 삼척지역은 시간당 최대강우량 100mm, 일최대강우량 819mm으로 삼척시 연평균 강수량(1,294.5mm)의 63%에 해당하는 기록적인 강우량을 보였으며, 당일 4시간 이상 지속된 시간당 45mm이상의 집중호우가 삼척지역 수해의 직접적인 원인이 되었음

###### 나. 산불 피해지역의 토사유출량 발생

강원도 삼척지역은 수년전 발생한 산불로 인해 산악지역의 지반이 매우 불안정한 상태에 있었기 때문에, 산불발생지역은 산불이 발생되지 않은 지역에 비해 집중호우에 노출되는 경우 많은 산사태가 발생

###### 다. 하천하류 합류부의 통수단면 부족

집중호우로 인한 과도한 통수량과 토사의 하천 유입, 유목에 의한 하천의 통수기능 부족 및 저해로 피해가 가중

###### 라. 잦은 집중호우와 누적강우량

잦은 강우 및 집중호우로 지표면 토양이 포화되고 지반이 연약해진 상태에서 태풍의 내습으로 대규모 피해 발생

##### (2) 피해상황

가. 인명피해: 사망 22명, 실종 3명, 부상 20명으로 총 45명의 인명피해가 발생

나. 이재민 발생: 4,064세대 11,185명의 이재민 발생, 2,096명의 이재민이 17개소의 수용장소에 대피

다. 사유시설 피해

- 주택: 전파·유실 317동, 반파 768동, 침수 2,974동으로 총 4,059동에 22,712백만원의 피해
- 농경지: 유실·매몰된 농경지는 시전역에 걸쳐 911.1ha로 31,563백만원의 피해발생
- 농작물: 침관구, 유실·매몰 등의 농작물피해는 1138.11ha임
- 농업시설물: 총 379호의 농가에서 4,003,507천원의 피해액이 발생
- 축사 및 가축: 193호의 농가에서 2,267,231천원의 축산시설 피해가 발생. 535농가에서 1,838,054천원의 가축 피해가 발생
- 수산분야: 어선유실, 어망·어구의 유실 등으로 피해액은 3,736백만원임

라. 공공시설 피해

- 도로 및 교량 -도로교량 173개소에 174,208백만원의 피해 발생. 특히 미로·가곡·노곡면은 지역을 분간 할 수 없을 정도로 피해가 심했음
- 하천 및 제방 -지방 1,2급 하천으로는 59개소에 45,863백만원의 피해가 발생함
- 수리시설 -영농에 필요한 수리시설 또한 피해가 컸고 111개소에 26,207백만원의 피해
- 상·하수도 -12개읍면동 전역 급수중단. 특히 4개동 지역 5만여명 식수공급원이 침수·매몰되어 24시간 비상급수 실시. 상수도분야 12개소 12,689백만원, 하수도분야 10개소 11,075백만원의 피해 발생
- 산림 -시의 총면적 중 86%가 산림으로 수해피해의 원인의 하나인 산사태로 인한 토사유출과 유목으로 교량통수를 저해함. 789개소 11,711백만원의 피해발생
- 소하천·소규모시설 -농로, 소교량의 유실로 마을의 교통이 두절되어 지원이 늦어짐. 소하천은 총 98개소 30,295백만원, 소규모시설은 150개소 31,935백만원의 피해 발생.
- 학교시설 -모두 29개교, 1개 학습장에 1,666,533천원의 시설피해, 물품피해 1,083,251천원등 2,749,784천원으로 집계됨
- 항만·어항시설 -항만과 어항의 방파제, 방사제등이 유실, 항만 1개소와 어항 6개소의 피해가 발생. 피해액은 1,125백만원으로 집계됨.
- 수산시설 -나무, 생활쓰레기 등 52,000톤의 쓰레기가 바다로 유입되어 7,280,000천원의 피해 발생(처리비용)
- 철도시설 -영동선 철도시설의 피해로 철로이용 승객 및 화물운송에 많은 피해.

총 23개소에 35,856백만원의 피해 발생.

○기타 공공시설

- 문화재시설: 총 5개소에 438백만원. (피해지역: 도계읍·근덕면·미로면·신기면)
- 체육시설: 급류와 하천범람으로 유실되어 14개소 1,463백만원의 피해
- 공공청사: 보건소와 박물관, 복지관 등 총 6개소에 3,573,639천원의 피해
- 기타 공공시설: 환경시설, 산림청, 군사시설 등 32개소에 17,270백만원의 피해

(3) 긴급조치

가. 이재민 구호

- 강원영동지역에 태풍 '루사'를 비롯하여 '라마순', 8월 집중호수, 10월 집중호수에 따라 총 498,666백만원의 피해가 발생하여, 정부에서는 특별재난지역으로 선포.
  - 이재민 생계지원을 위한 응급구호비, 특별위로비, 복구사업비 지급.
  - 일손돕기지원, 성금품모금 캠페인이 자발적으로 실시된 결과 2002.8.31~11.13 까지 4,601세대에 381,300점의 구호품을 전달함

○ 의료방역 대책반 편성운영

- 진료반 편성 운영으로 이재민 수용시설 6개소에 218회 9,640명에 대한 의료활동, 고립지역 27개마을의 의료지원과 방역지원, 응급구급세트 지원.
- 방역활동과 예방접종 집중 실시. 침수지역 중심으로 7,850에 대한 장티푸스 예방접종 실시

나. 응급복구

- 상하수도복구: 삼척하수종말처리장의 10개 환경기초시설의 피해로 공공수역 수질 정화 저하로 인한 주민 생활불편 초래함
  - 항만1, 국가어항1, 지방어항1, 어촌정주어항3 총 7개소의 복구
  - 마평정수장 : '02.9.2 응급복구 시작. 9.4 정상급수 시작
  - 상수도 관로복구 : '02.9.1 구역별 응급복구. 9.10경 일제히 응급복구 마무리
  - 간이상수도 관내 95개소 216km의 관로 : '02.9.4 응급복구 시작. 9.30 공사완료
  - 삼척하수종말처리장의 10개 환경기초시설 : '02.9.1 복구시작. 9.23 정상작동
- 농업시설복구: 군인, 공무원, 단체 등 총 50,187명이 벼베기 및 벼세우기 등의 농촌일손돕기 실시
  - 수해농가 응급복구 지원상황
    - 농업시설물철거 : 640동(비닐하우스, 농업시설물)
    - 농업시설물 부지성토, 정지 : 578동(비닐하우스, 기타시설물)

- 고립축산농가 사료공급 : 10개소 200포
- 정부양곡공급 : 200톤
- 가축피해지역 방역소독 및 진료 : 6회/ 진료67두(소)
- 단전 축산농가 발전기 가동용 휘발유공급 : 1개소 200리터
- 폐가축처리 : 125,082두·수(소70, 닭125,000, 기타12)
- 인력 및 장비동원 : 58대(헬기8, 포크레인15, 트랙터13, 방역차5,기타17)

○ 주택복구

- 침수주택·상가 가재도구 정리 5,259동
- 컨테이너하우스 설치 및 입주 : 380동 (도356, 시24)
  - 부재시설설치 : 전기 + 통신 + 주방시설 + 동절기 보온시설등
  - 강원도 ⇨ 소형냉장고, 이불세트, 식사용품세트 각 356식로유실, 전화불통
  - 삼척시 ⇨ 상·하수도 380식, 소형냉장고 24대, 보온시설, 화장실 등
- 이재민 위로금 지급 : 4,064동 10,050백만원

○ 기타 공공시설 복구

- 문화예술회관 : 총 25일간 295명, 2,200천원에 의해 복구('02.9.1~9.25)
- 삼척시립박물관 : 총 17일간 153명, 600천원에 의해 복구('02.9.2~9.18)
- 환선굴 : 포장도로 유실, 석축붕괴, 등산로 유실 등 총 11건의 피해로 2,759의 사업비 지출. 2002.9.20~10.10에 계획수립, 2003.7.30 까지 복구
- 해수욕장 : 총 70백만원의 피해로, 2002.10 계획수립을 시작으로 2003.6 준공
- 동굴탐험관, 마을관리휴양지

다. 응급구호 조치상황 (2002.9.1~9.18)

○ 이재민구호

- 구호품 접수: 359,564점
- 구호품 공급: 357,868점

○ 인력 및 장비지원

- 인력지원: 시가지, 읍면동 119,433명
- 장비지원: 시가지, 읍면동 3,901대

○ 시가지 청소 및 환경정비

- 쓰레기수거(9.18기준): 20,159톤

○ 소방구조활동

- 실종자 수색 및 사체발굴: 4개소 (실종자 4명)
  - 침수지역 급·배수 지원(급수지원 3,917톤, 도로세척:5,737톤)
  - 장비동원(9.18) : 6대 24명
- 도로 및 철도 응급복구
    - 국도, 지방도: 22개 구간
    - 철도(영동선): 5개소 작업(9.30개통)
- 임시거주시설(컨테이너)공급
    - 12지역에 356동 공급
- 의료 및 방역
    - 순회 이동진료 운영: 13개반 47명
    - 방역 소독반: 8개반 32명
    - 장티푸스 예방접종: 7,850명

## 2) 태풍 '매미' 피해 현황 - 마산시의 경우

2003년도 태풍 '매미'로 인해 5,959억원(피해인정 1,769억원)이라는 막대한 재산피해 발생. 특히 해일의 직접영향권에 위치한 해안변 주위의 대형건물들과 주택, 공장, 상가·점포 등의 침수피해는 당시 집계조차 제대로 할 수 없었던 만큼 광범위하고 동시다발적으로 발생

### (1) 피해상황 총괄

#### 가. 지자체 피해집계

태풍 '매미'로 인한 피해액은 총 5,959억원으로 그 중 1,837억원은 공공시설 등 재난피해로 인정. 나머지 4,112억은 공장, 상가, 공원, 유원지, 수목, 차량침수와 파손 등 사유시설로서 공식적인 피해액 집계에는 제외.

#### 나. 중앙·도 합동조사반

1차 지자체 조사결과를 바탕으로 2003.9.18~9.27의 10일간 59명으로 구성된 합동 조사실시 결과 최종 피해액을 1,769억원으로 확정

#### 다. 분야별 피해상황

- 인명피해 및 이재민: 사망자 18명, 이재민 3,341세대 9,260명 발생.
- 건물: 일반주택피해는 1,041건 접수 되었으나 일반주택피해 확정은 438건으로 확정. 대형건축물은 33동, 33개소이며 기타사항으로는 오토워킹과 에스컬레이트, MRI와 CT등 다수의 의료장비가 포함
- 시장 및 공장시설: 총 4,717곳의 점포가 143,236백만원의 피해. 공장의 경우 665업체가 91,852백만원의 피해
- 어선 및 수산시설: 1톤에서 100톤이상의 어선(선박)들 중 2,804척의 등록된 어선 중에서 797척이 피해어선으로 파악. 502의 시설면적 중 피해면적은 190으로 파악됨(단위는 나와 있지 않음)
- 농경지(농작물): 주택은 물론 인접 농경지에 바닷물과 육지 빗물이 합류하여 2.22ha의 농경지 피해. 관내 시설하우스가 많이 산재하여 비닐 파손과 철골이 휘어지는 등의 피해가 많이 발생했고 축사 및 버섯재배사, 양곡창고 등의 농업시설은 노후화로 지붕이 날아감. 농작물 피해는 668백만원, 농업용시설은 7,219백만원, 축산관련시설은 786백만원, 양곡피해는 2백만원으로 총 8,675백만원
- 도로(교량): 가장 피해가 심했던 곳은 구산면으로 7개소 L=4,418m 로 1,841,500천원의 피해 발생. 6개의 읍·면의 피해합계는 피해물량이 21개소 L=12,684m, 피해액은 3,806,853천원임.
- 하천 및 소하천: 하천 굴곡이 심하고 하폭이 협소한 곳 중심으로 제방이 유실·붕괴되었으나 그 피해는 전체 공공시설의 1.5%로 비교적 피해가 적었으며 전체 피해액은 6억2천6백만원임.
- 공원 및 녹지시설 피해현황: 총 77개소에 7,784백만원의 피해 발생. 전국유일의 돌섬해상유원지내 편의시설외 25개소에 6,691백만원이 발생하였으며, 이는 전체 피해액의 85%에 해당함. 또한 가로수 및 공원, 녹지시설내 수목피해 5,465본, 시민휴식시설 2개소, 임도 1.2km, 표고재배 3,347m<sup>2</sup>, 표고자목 5,560개, 밤낙과 7.9ha, 산불 감시탑 2개소, 산사태 1.3ha 등의 피해 발생
- 상·하수도: 상·하수도관이 부등침하와 이음부가 이탈되는 현상이 있었으며, 하수종말처리장과 양덕배수장이 침수되어 기기와 설비 등의 기능이 상실. 총 40개소의 상·하수시설의 피해액은 11,469,996천원임
- 항만 및 어항: 태풍으로 마산해운항만청 청사, 항만시설 등 해양수산관련 시설이 파손되는 피해가 발생, 특히 지하철 침수로 450,000천원, 항로 표지시설 362,600천원, 마산항 1·2·3부두의 방진막 등 173,000천원의 피해가 발생했으며 이는 항만시설 전체피해액의 54.6%를 차지함. 항만시설의 총 피해액은 1,806,370천원임. 어항시설의 피해액은 1,002,59천원, 연안시설 1,274,655천원으로 전체 2,277,249천원으로 집계됨
- 학교: 마산교육청을 비롯하여 유치원부터 고등학교까지의 교사동 및 부속건물과 도서관, 특수학교의 총 피해액은 2,252백만원이며 복구소요액은 3,435백만원임

- 수리시설물 및 소규모 시설: 수리시설물의 피해액은 3,756,287천원이며, 30개소의 소규모 시설의 피해액은 518,399천원임
- 기타 공공시설
  - 교통시설: 총 572개소(수량) 15종의 교통시설 피해액은 494백만원이었음.
  - 시 청사 및 종합체육시설: 시청사는 245.8m<sup>2</sup>의 15,000천원의 피해액을 발생. 종합체육시설은 15건의 피해물건과 972,974천원의 피해액을 발생.
  - 정보관련 시설 및 기기: 마을정보센터의 피해액은 49,615천원, 가구별 보급 컴퓨터는 27대가 피해를 입었고 총 피해액은 30,424천원임. 행정 전산장비는 총 29대의 피해를 입었고 60,100천원의 피해액이 집계됨.
  - 교육문화센터 시설: 마산시 해운동에 위치한 마산시교육문화센터는 4,925m<sup>2</sup>의 피해를 입었으며 988,370천원의 재산피해를 입었음.
  - 차량피해 현황: 141,810의 차량 중 8,061대의 차량이 피해차량으로 집계됨.
  - 농·수산물 도매시장 피해현황: 도매시장면적은 42,721m<sup>2</sup>으로 피해 물건은 12건, 피해액은 36,200천원으로 파악

## (2) 응급구호

### 가. 사전조치

- 이재민 구호체계의 구축
  - 이재민 수용시설 지정관리(학교, 마을회관 등): 86개소
  - 재해구호물자 확보 및 전달체계 구축
    - 재해구호 물자 확보 : 총 378점 (모포, 천막, 가스렌지, 취사도구, 냄비, 식기, 수저)
    - 구호품 전달 운송업체 지정관리
  - 각종 위로금 지급 요령·서식 등 사전 정비
- 유관기관과의 협조체계 구축
  - 구호물품 확보: 전국재해구호협회 및 대한적십자사 경남지사 협조
  - 각종 사회봉사단체 협조체계 구축: 여성봉사회 등 17개 단체

### 나. 이재민 구호

- 신속한 재해수습대책: 주택침수와 파손으로 3,341세대 9,260명의 이재민이 발생.
- 구호물품 접수 및 전달: 이재민의 구호를 위해 모포와 라면, 우유, 빵 등 6,962점 (36,523천원)의 긴급 구호품을 시에서 구입, 우선 지원. 전국에서 답지한 구호품

은 64종 3만점으로 자체구입품을 제외한 환가액은 2,921,790천원

- 구호비 및 위로금 지급: 2003.9.22일 특별재해지역 선포로 주택파손, 침수주택, 소상공인, 농·어가 이재민에 대한 지급기준을 아래와 같이 마련

<표 1> 위로금 지급 기준

(단위: 천원)

구분	일 반 지 역		특별재해 지 역	계	비고
	현 행	특별위로금			
○ 주택 파손					
-전 파	-	3,800	1,200	5,000	
특별위로금	-	3,000	1,200	4,200	
월동비	-	300	-	300	
명절위로금	-	500	-	500	
-반파		2,300	600	2,900	
특별위로금	-	1,500	600	2,100	
월동비	-	300	-	300	
명절위로금	-	500	-	500	
○ 침수주택	600	600	800	2,000	
○ 소상공인			2,000	2,000	
○ 농·어가 이재민					
-80%이상 피해(2ha미만경작)	1,440	800	2,760	5,000	
생계구호비(양곡10가마)	1,440	-	-	1,440	
특별위로금	-	-	2,760	2,760	
월동비	-	300	-	300	
명절위로금	-	500	-	500	
-80~50이상 피해(2ha미만경작)	860	800	1,340	3,000	
생계구호비(양곡6가마)	860	-	-	860	
특별위로금	-	-	1,340	1,340	
월동비	-	300	-	300	
명절위로금	-	500	-	500	

<표 2> 구호비 및 위로금 지급현황

구 분	확 정 대 상		지 급 대 상		지 급 실 적	
	물 량	금 액	물 량	금 액	물 량	금 액
계	19,722	21,144,370	17,778	17,910,703	17,778	17,910,703
사 망 자	14	240,000	14	240,000	14	240,000
부 상 자	14	130,000	2	20,000	2	20,000
응급구호비	8,658	242,424	8,417	235,676	8,417	235,676

구호비	384	378,116	348	255,008	348	255,008	
세입자보조	6	18,000	6	16,020	6	16,020	
침수주택	2,905	5,810,000	2,799	5,598,000	2,799	5,598,000	
소상공인	5,230	10,460,000	4,154	8,308,000	4,154	8,308,000	
주택위로금	384	1,382,400	373	1,266,800	373	1,266,800	
주택연료비	384	56,062	348	53,880	348	53,880	
농가	구호비	47	102,000	30	56,160	30	56,160
	위로금	243	380,028	121	290,849	121	290,849
	연료비	47	15,720	30	9,692	30	9,692
어가	구호비	589	797,520	407	543,116	407	543,116
	위로금	410	1,054,700	322	940,102	322	940,102
	연료비	407	77,400	407	77,400	407	77,400

#### 다. 방역활동

급성 전염병 발생이 우려되어 자체 방역계획을 수립, 2003.9.13부터 2003.10.5까지 특별방역기동반, 자율방역반 등(178개반 507명, 방역기 439대)으로 편성하여 수해 지역의 취약지, 침수주택·상가, 침수건축물 지하층, 임시 쓰레기 야적장, 집단급식시설 등 시내 전역(총 2980개소)에 긴급 방역활동 실시

#### 라. 진료소 운영

60개반으로 이루어진 총 268명의 의료인력이 투입. 눈병, 찰과상, 관절통, 상처, 피부질환 등 5,190명에게 의료서비스 제공

<표 3> 특별위로금 지급기준 마련

지 급 항 목	지 급 기 준	비 고
1. 침수, 반파, 완파 외 소파일 경우 금액에 관계없이 지급 여부	소파 제외	
2. 사업자등록 및 인·허가 신고 유무와 관계없이 특별위로금 지급	전부지급	
3. 대형 유통점(대우, 월마트, 롯데마트)의 수수료 매장 피해 상품은 침수가 대부분이며, 피해금액 산정시 건물, 기자재, 인테리어 부분만 산정됨 ○ 수수료 입점 상인에 대한 위로금 지급 여부	전부 지급	
4. 주택의 경우 소파 부분은 위로금이 지급되지 않음 ○ 피해액이 소규모(소파)일 때 위로금 지급 여부	제 외	
5. 주택 침수시 방까지 침수되어야 인정됨 ○ 업소의 경우 치수 정도 여부	상품 침수시 까지	
6. 부부간 사업자등록을 달리하고 동일 건물내 타업종으로 영업시 두 사람 모두 지급여부	1건만 지급	

7. 동일인이 지역을 달리(시내)한 점포를 소유시 피해 점포마다 전부 지급 여부	1건만 지급	
8. 시장, 상가, 점포의 피해액 산정시 제품 피해액은 제외됨 ○ 점포내 인테리어 기자재 피해가 2백만원 미만이나, 제품 피해액 합산시 2백만원 이상인 경우	지 급	
9. 가족명의로 등록된 각각의 침수상가에 대한 위로금 각각 지급 여부	1가구만 지급 하되 분가시 각각지급	
10. 휴업, 폐업, 영업정지 상태에서 보관중인 기자재 인테리어 등의 피해를 입은 경우	지 급	
11. 점포와 주택 동시 피해자 중 점포와 주택의 지번을 달리하는 경우	1건만 지급	
12. 복합건물 지하 1층, 지상 3층 건축물일 때 1층은 세입자 주거용으로, 지하 1층은 세입자의 처 명의로 노래방 영업중 지하 노래방과 1층 주택 침수시 지급여부	1건만 지급	
13. A동에 침수된 주택과 B동의 건물을 임차하여 제조업을 하다 침수되었을 때	1건만 지급	
14. 점포내 거주시설에 종업원이 거주하며, 점포업주는 주거를 달리하고 있을 때 종업원은 주택침수로 업주는 점포침수로 위로금을 각각 지급가능 여부	업주만 지급 (종업원 제외)	

### (3) 응급복구

#### 가. 수해쓰레기 처리

##### ○ 육상 쓰레기 처리 및 수거 과정

1단계: 쓰레기 발생 현황 파악 및 응급 조치('03.9.13~9.14)

2단계: 쓰레기 다량 발생지역 집중 수거 운반('03.9.15~9.21)

3단계: 임시 야적 쓰레기 수거 운반('03.9.22~9.25)

4단계: 대형건물 지하 쓰레기 및 소량 배출 쓰레기 수거('03.9.26~9.30)

5단계: 수해 쓰레기 마무리 수거를 위한 기동반 편성 운영('03.10.1~10.14)

6단계: 수해 잔존 쓰레기 처리를 위한 대청소('03.10.1~10.4)

#### <표 4> 청소 결과

(단위:톤)

활동장소 (개소)	참여인원 (명)	동원장비 (대)	쓰레기 수거량			홍 보(회)		
			계	일반	재활용	현수막	신문	시보
130	2,650	130	230	220	10	55		1

##### ○ 해양 쓰레기 처리 및 수거과정

1단계: 마을입구, 해안변에 산발적으로 수거 야적되어 있는 쓰레기를 수거장소별로 구분

- 2단계: 해안변, 간석지 및 항내 침체되어 있는 어구를 형망선, 굴삭기 등을 임대하여 인양 수거 후 처리업체에 위탁처리
- 3단계: 장비 투입이 불가능한 도서지역 등은 인력을 투입, 수거 후 바지선 등을 이용해 육상으로 이동 야적 후 처리
- 4단계: 수해 잔존 쓰레기 처리를 위하여 공공근로 인부 투입 및 매월 실시하고 있는 바닷가 대청결운동과 병행하여 지역주민들의 참여를 유도하여 실시

○ 문제점

- 다량의 쓰레기 발생으로 인력·장비부족으로 수거의 어려움. 신속복구가 이루어지지 않아 선박 안전운행 지장초래, 주민불편이 우려되어 조기처리 될 수 있도록 총력을 다함
- 수해 쓰레기가 일시적으로 다량 발생되어 관내 처리업체의 처리능력으로는 장기간 소요되고 원거리 소재 업체를 사업자로 선정시 운반비 상승으로 인한 처리비용 증가
- 해양 쓰레기의 경우 산발적으로 흩어져 있어 수거 및 집하장소등의 확보 어려워 처리업체에서도 기피

○ 기타 복구 사항

- 침수건물 복구: 대형건물 안전진단 실시. 침수 '꽃동네 판자촌'의 주택복구로 총 50명 2,460만원 지원
- 어시장 등 상가 및 공장 복구: 2003.9.22 재해특별지역으로 선포되어 종업원 5인 이하 상가점포와 10인 미만 제조업체에 200만원 특별위로금 지급. 상가, 공장시설에 대해 별도의 보상없이 자력복구토록 하고 있어 어려움을 겪는 업체를 위해 합동금융지원센터를 설치, 저리의 복구자금을 융자지원
- 농작물 및 시설관련 피해복구: 침관수 벼 물빼기, 병해충 방제실시, 쓰러진 벼 일으켜 세우기, 전파 비닐하우스 철거
- 축산시설 피해복구: 축산시설 지붕파손 철거, 침수된 축사청소 및 소독실시 후 이식
- 침수 농기계 점검수리 실시(9.23~30): 수해가 극심한 해안변 마을대상으로 경운기, 바인더 등의 농기계를 점검·수리
- 어선 및 수산 시설: 820척 2,646,249천원의 어선피해는 6,206,057천원의 복구비 지원으로 전원복구

- 수산증양식은 3,790줄 2,167,342천원의 복구비를 지원하고 어망·어구에 대한 피해는 141건의 1,506,919 천원을 지원함. 기타 수산시설은 221개소의 1,820,375천원의 피해로 34개소 1,428,483천원으로 지원
- 도로: 신속한 복구를 위해 배수로정비와 각종 쓰레기 처리·보안등, 가로등 보수 등 복구완료
- 공원 및 녹지시설 복구: 총 95대의 장비와 2,580명의 인력을 투입으로 관내 전구간 가로수 도복제거 및 바로세우기 5,465본, 돌섬유원지 쓰레기 처리 15톤트럭 45대분 및 소공원 내 절단목 제거, 침수기물 처리 등 2,100본 정비 완료. 사유시설에는 선 자금지원 후 복구조치
- 비상급수 현황 및 다세대주택 급수사례('03.9.14~9.29): 시 보유 급수차 2대 침수로 한국수자원공사 창원 사업단 급수차량(4.5t~10t)연 32대를 이용해 비상급수 개시. 관내 소방차량(4.5t~10t)연 8대, 시 보유차량(4.5t) 2대, 삼성전자 마산대리점에서 대전의 급수차량 1대 지원.지상출입구 부근 여러개 수도꼭지 설치, 옥내 소화전 배관을 이용해 5~6층까지 직결급수 되도록 조치
- 공공시설 및 침수차량 응급복구: 체육시설·교육문화센터시설 복구, 침수·방지 차량 8,061대의 처리와 농수산물 도매시장 응급복구(비상변전실, 경매장, 도매시장, 배수로, 수목 및 주차의 점검)
- 원목처리: 도로에 유실 원목, 바다의 원목, 조류로 먼바다로 흘러간 원목과 원목 피를 수거·제거

## 2. 재난 피해자들의 삶의 실태에 관한 선행연구 및 이론적 고찰

재난 피해자들은 재난 당시 뿐 아니라, 그 이후에도 상당기간 동안 재난의 후유증을 겪게 된다. 우선, 대규모 재난은 경제적으로 심각한 피해를 야기한다. 풍수해의 경우, 주택파손 및 침수로 인한 경제적 피해는 상당기간 동안 원상회복이 불가능한 상태에 이를 수 있다. 또한 재난 복구 과정에서의 일자리 상실로 인한 소득감소는 재난 피해자들을 이중 삼중으로 힘들게 할 수 있다. 게다가 점포나 창고, 기업체 등이 피해를 입는 경우에는 주택 피해와는 다른 차원의 경제적 손실을 겪게 된다. 따라서, 일시적이고 일회적인 구호 및 지원만으로는 이러한 경제적 손실을 회복하는 것이 거의 불가능한 실정이라고 할 수 있다.

재난 피해자들이 겪게 되는 두 번째 문제는 심리·사회적 문제이다. 피해자들은 갑작스럽게 닥친 재난으로 인해 극심한 불안과 스트레스를 경험하게 되고, 이것은 재난이 복구된 이후에도 상당기간 동안 지속되면서 피해자들에게 영향을 미칠 수 있다. 선진국에서는 각종 재난 피해자들이 겪는 문제들, 특히 외상후스트레스증후군(post-traumatic stress disorder)에 관한 연구를 통해 재난 피해자들에 대한 심리사회적 지원이 필요함을 지적하고 있다.

### 1) 경제적 문제

2003년도 태풍 '매미'의 피해주민들을 대상으로 실시한 한 조사에 따르면, 가구당 평균 피해액은 1,437만원 정도이다. 이를 지역별로 보면, 강원도 주민들의 평균 피해액은 2,160만원이었으며, 경상남도는 726만원이었다 (표 5). 특히, 강원도의 경우는 1,000만원 이상의 피해를 경험한 가구가 전체의 51.6%나 되는 것으로 나타났다 (한동우외, 2004).

<표 5> 태풍 '매미'로 인한 가구당 평균 피해액 규모

	빈도 (%)		
	전체	강원	경남
10만원 미만	255 (25.3)	0 (0.0)	255(50.5)
10만원이상 ~ 100만원미만	96 (9.5)	49 (9.7)	47(9.3)
100만원이상 ~ 1000만원미만	282 (27.9)	195 (38.7)	87(17.2)
1000만원이상	376 (37.3)	260 (51.6)	116(23.0)
계	1009 (100.0)	504 (100.0)	505(100.0)
평균	1,437.7	2,159.6	725.8

재난 피해자들의 경제적 피해 상황을 항목 중심으로 살펴 보면, 가옥 피해가 가장 많고, 다음으로는 농경지 피해, 점포 피해, 농기구 등 피해로 나타난다. 재난으로

인한 재산 상의 피해는 재난 이후 복구과정에서 피해자들의 경제적 자립 및 자활을 매우 어렵게 하는 요인이 된다.

<표 6> 피해 항목별 피해 및 복구정도

(단위: 명, %)

		피해정도		
		완전 파손	절반 파손	부분 파손
가옥	강원	122(33.0)	181(48.9)	67(18.1)
	경남	29(12.4)	49(20.9)	156(66.7)
	전체	151(25.0)	230(38.1)	223(36.9)
농경지	강원	150(69.4)	50(23.1)	16(7.4)
	경남	1(5.6)	4(22.2)	13(72.2)
	전체	151(64.5)	54(23.1)	29(12.4)
점포	강원	59(30.3)	101(51.8)	35(17.9)
	경남	71(23.0)	123(39.8)	115(37.2)
	전체	130(25.8)	224(44.4)	150(29.8)
차량/ 농기구	강원	54(56.3)	21(21.9)	21(21.9)
	경남	92(42.4)	66(30.4)	59(27.2)
	전체	146(46.6)	87(27.8)	80(25.6)

재난 피해자들은 재난으로 인한 문제 중 가장 어려운 점을 역시 경제적 문제로 꼽고 있다. 한동우 외 (2004)의 조사에서 태풍 '매미'의 피해자들을 대상으로 재난 이후 가장 어려운 점이 무엇인지를 묻는 질문에 대해 응답자의 52%가 경제적 어려움을 호소하고 있으며, 33.6%가 정신적 스트레스를 어려운 문제로 지적하고 있었다.

<표 7> 재난 이후 현재까지 가장 어려운 문제

(단위: 명, %)

	1순위	2순위
경제적으로 어려워짐	520 (51.6)	206 (28.7)
정신적 스트레스	339 (33.6)	406 (56.5)
건강이 나빠짐	66 (6.5)	101 (14.0)
소중한 사람을 잃음	2 (0.2)	2 (0.3)
없음	79 (7.8)	0 (0.0)
기타	2 (0.2)	4 (0.6)
계	1,008 (100.0)	719 (100.0)

## 2) 심리사회적 문제

재난 이후 피해자들의 심리사회적 문제에 대한 국내의 연구는 그리 많지 않은 편이다. 간혹 언론보도를 통해 재난 피해자들의 후유증이나 재난 이후의 생활실태가 보도된 경우는 있었으나, 과학적인 연구방법을 동원한 연구는 최근 몇 년간 대규모 재난이 집중적으로 발생한 이후 점차 누적되어 가는 추세이다 (신선인, 2000; 이영이, 2002; 한동우 외 2004, 김민수, 2005 등).

이러한 연구들은 대규모 재난 이후에 피해자들은 심리적으로 감당하기 힘든 충격을 경험하게 되고, 이는 외상후 스트레스증후군 (PTSD: Post Traumatic Stress Disorder)등 심각한 심리적 문제를 야기하게 된다고 지적한다<sup>1)</sup>. 그리고, 이러한 심리적 문제는 전문적인 진단과 치료를 통해 해결되어야 할 중요한 문제들이다. 외상후 스트레스 증후군은 재난 피해자들에게만 발생하는 것은 아니다. 이러한 문제는 재난 피해복구에 참여했던 자원활동가들이나 구호전문가들 사이에서도 발생할 수 있으며, 이로 인해 정상적인 일상생활이 불가능한 상태에 이를 수도 있다.

외국의 경우에는 비교적 많은 연구결과들이 축적되어 있다. 전쟁, 자연재난, 인위재난 등 다양한 재난 이후의 피해자들의 생활을 추적하거나, 이들이 보이는 문제들에 대한 횡단면적 연구들을 통해 재난을 경험하지 않은 사람들과의 비교를 시도하거나, 이들을 지원하기 위한 다양한 프로그램을 개발하는 연구들이 진행되고 있다.

2005년 미국 플로리다를 강타한 허리케인 Katrina 생존자 1,043명을 대상으로 하버드 의대에서 실시한 연구에 의하면, 11.3%가 허리케인 후에 심각한 정신 질환을 앓고 있는 것으로 나타났는데 이 수치는 허리케인전의 6.3%에 비해 두 배 가량 증가한 수치다. 또한 허리케인전의 9.7%에 비해 증가된 19.9%가 경-중증도의 정신 질환을 앓는 것으로 나타났다. Katrina가 강타한 알라바마, 루이지애나, 미시시피 지역에서만 약 20만명의 사람들이 외상후 스트레스증후군(Post Traumatic Stress Syndrome)이나 우울증 같은 심각한 정신질환을 앓고 있는 것으로 나타났다. 생존자 중 Mississippi 지역의 질환자중 50%가 악몽을, 전체 생존자중 85%가 심각한 경제적 손실을 겪고 있고, 생존자중 약 30%가 심각한 신체적 장애로 고생하고 있는 것으로 나타났다 (국립서울병원, <http://www.snmh.go.kr/> 2006).

재난은 일종의 정신적 외상으로 작용하여 많은 심리적 문제를 일으키는데, 이러한 심리적 문제들은 그 양상과 경과가 매우 다양하다. 재난·재해가 개인의 정신건

---

1) 정신의학에서는 사고와 재해같이 인간의 정신이나 신체가 감당하기 힘들만큼 커다란 충격을 '외상'이라고 부른다. '외상'하면 뼈가 부러지거나 상처가 나는 것과 같은 부상과 같은 상태를 떠올리기 쉽지만, 정신의학적 개념에서는 외상이라는 용어를 '심리적 충격'의 개념이라고 보낸다. 따라서 외상이란 개념은 사건 자체보다는 그 사건 때문에 인간이 받는 정신적 영향을 표현하는 개념이다. 외상후 스트레스증후군(post-traumatic stress disorder, 보통 약어로 PTSD라 부름)는 사람이 생명을 위협할 정도의 극심한 스트레스[보통 외상(trauma)이라 말함]를 경험한 후 일어나는 대표적인 정신장애를 말하며, 그런 외상이 없어짐에도 불구하고 계속해서 그 당시의 충격적인 기억들이 자꾸 떠오르며 그 외상을 회상시키는 활동이나 장소를 피하고 또 신경이 날카로워지며 잠을 잘 자지 못하고 집중을 하지 못한다.

강에 상당히 오랜기간동안 심각한 영향을 미치는 것으로 보고하고 있는데 Green과 그의 동료들(1990)이 Buffalo Creek 댐 붕괴 사고 피해자들을 대상으로 실시한 조사에 의하면 사고 후 14년이 지난 이후에도 임상적으로 중요한 감정적 고통이 있는 것으로 나타났다. 재해시 생기는 심리적 반응은 대체로 다음과 같다.

- 급성 스트레스 반응(ASD: Acute Stress Disorder)
- 외상후 스트레스증후군(PTSD: Post-Traumatic Stress Disorder)
- 적응장애 (Adapation Disorder)
- 공포증 (Phobia)
- 종래의 정신질환 악화

<표 8> 외상후 스트레스 증후군의 증상2)

종류	증상
침습적 증상	-사건에 대한 기억이 자꾸 떠올라 고통스럽다. -꿈에 사건이 나타나 고통스럽다 -외상적 사건이 다시 일어나는 것처럼 행동하고 느낀다. -그 사건이 회상되면 심리적으로 매우 고통스럽다. -사건이 회상되면 땀이 나거나 심장이 뛰는 등의 생리적 반응을 보인다.
회피와 무감각 증상	이 증상은 불쾌한 기억과 감정을 차단하기 위해 나타난다. -외상과 연관된 생각, 느낌, 대화를 피하려고 한다. -외상을 다시 생각나게 하는 활동, 장소, 사람들을 피하려고 한다. -외상의 중요한 부분을 회상할 수 없다. -중요한 활동에 대한 관심이 현저히 감소하거나 그 활동에의 참여가 현저히 줄어든다. -다른 사람과 거리감이 생긴다. -감정 표현과 정서적 반응이 억제된다. -미래에 대한 불길한 생각을 한다.
지나친 각성 증상	심한 외상으로 사람들은 항상 위험에 처한 것처럼 느껴 조마조마하고 항상 경계를 하게 된다. -잠이 들어나 잠을 유지하기가 어렵다. -신경이 날카로워지거나 화를 낸다. -집중하기가 어렵다. -위험하지 않을까 지나치게 살핀다. -아주 잘 놀란다.
기타 부수적인 문제들	공황(극심한 공포반응)과 다른 불안 반응 우울증과 우울감정 알코올이나 다른 약물 남용-자가 치료를 하고 피로운 기억을 둔화시키기 위해 시도

2) 김정범, 「재난과 정신건강」, p187:6~189:5

재난 피해자들의 심리적 문제는 단계별로 진행되는 것으로 알려져 있다. 대체로 다음과 같은 단계에 따라 각기 다른 증상들을 나타내는데, 이는 재난 피해자들에 대한 지원 서비스를 개발하고 실행하는데에도 매우 유용한 정보가 된다 (이승환, 2005).

● 급성기(사고3~7일 이내)

사고 재해가 발생한 직후의 시기이며 신체적 도움이 최우선시되고 심리적 피해는 아직 파악되기 어렵다. 망연자실하여 판단력이나 현실감을 잃는 등 급성 스트레스를 일으키기도 하지만 정신보건상의 문제는 그다지 심각하지 않다. 신체상의 문제, 특히 화상이나 방사선 피복이 있는 경우에는 후에 심리적 증상이 발생할 가능성이 높다.

● 아급성기 (사고 후 1~3개월 이내)

외상 후 스트레스 장애 증상이나 비탄 반응이라는 정신 보건상의 문제가 현실화한다. 피해자는 수면 장애를 호소하며 고통스럽고 괴로운 기억은 차차 잃어가게 되지만 사소한 자극에도 힘들어하는 증상이 발생한다. 많은 경우 피해자와 주위의 사람들도 이러한 사태를 생각 못하기 때문에 출현되는 증상에 어떻게 대처해야 좋은지 모르고 불안에 떨게 된다. 이 시기에 피해자가 느낄 수 있는 감정은 고립감, 위화감, 불신감, 좌절감이다.

● 만성기 (3개월 이후)

피해자의 초조와 불안, 쉽게 화를 내는 증상이 나타나며 이러한 증상은 스스로 조절이 잘 되지 않는다. 피해자는 수일이 지나도 증상이 회복되지 않는 것을 초조하게 생각하기 시작하며 치료자체에 대한 의문을 품기 시작한다. 또한 '내가 왜?'라는 분노의 감정을 분출하고 죄책감, 우울 증상이나 피폐감이 강해진다. 사고 전으로 돌아갈 수 없음에 초조해지고 회복의 희망을 잃은 피해자들이 나타나는데 열상(熱傷)이나 방사선 피복 장애 등 심각한 신체적 후유증이 있는 경우에는 특히 그러하며 절망감에 빠져 자살을 시도하는 사람이나 자포자기한 행동에 빠지는 사람이 생긴다. 또한 알코올 의존 등 약물 의존의 문제가 표면화 된다. 이 경우 의존 경향이 장기화하는 경우도 있으니 주의해야 한다.

2002년도와 2003년도에 태풍 '루사'와 '매미'로 인해 피해를 입은 주민들을 대상으로 실시한 조사에 의하면 3년이상 지난 현재까지 수해를 입은 직후 우울증이나 불안증을 보인 영동지역 주민 592명 가운데 55%인 325명이 여전히 정신적 후유증, 외상후 스트레스 장애를 겪고 있는 것으로 조사됐다. 증상별로는 가슴 두근거림과 소화불량이 각각 22%로 가장 많았고 두통이 21%, 수면장애가 11% 순이었다. 이 조사에 의하면, 태풍 루사 당시 집이 통째로 물에 쓸려가면서 자신도 물에 빠졌던 홍

모씨는 4년이 지난 지금도 환영이 보이는 등 후유증에 시달리고 있다며 “눈만 감으면 무엇이 잡으러 오는것 같아 깜짝 놀라서 일어나는 일이 잦다”고 말했다.

재난 피해자들의 생활실태 및 문제에 대한 연구들은 공통적으로 이들에 대한 지원이 일회적으로 끝나거나 재난 당시의 피해를 복구하는데 그치는 것은 문제가 있다는 점을 지적한다. 즉, 재난 피해자들의 경험은 재난 이후 이들의 일상생활에서 매우 다양하고 복잡하게 영향을 미치며, 이는 재난 피해를 입은 개인 뿐 아니라, 가족 및 지역사회에 이르기까지 부정적인 영향을 미치게 된다는 점을 강조한다.

결국, 재난 피해자들에 대한 복구와 지원은 신체적, 경제적인 측면에서의 지원과 아울러 심리적, 사회적 지원에 이르기까지 폭넓게 실시되어야 하며, 특히, 재난 이후 일상생활로의 복귀와 적응을 위한 다양한 지원 프로그램이 필요하다는 점을 지적하고 있다.

재해·재난은 재산이나 인명손실과 같은 인적·물질적 피해 외에도 재해·재난을 경험한 사람뿐만 아니라 그 가족 및 지역사회 전체의 정신건강에도 막대한 지장을 초래하게 된다. 지난 2003년 10월 강원도 강릉시의 한 농민이 태풍 ‘매미’로 인한 막대한 재산피해로 인한 정신적 스트레스를 감당하지 못하고 독극물을 먹고 자살한 사건은 재해·재난으로 인한 피해자의 심리·사회적 문제에 대한 적극적 개입의 필요성을 단적으로 드러내 주는 사건이었다(한국일보, 2003). 재해·재난은 사건에 노출된 개인과 그들 가족에게 정신적 충격(shock), 불안(anxiety), 수면장애(sleep disturbances), 대인관계 손상(impaired interpersonal relationships), 우울(depression) 및 자살(suicide) 등 다양한 형태로 영향을 미칠 뿐만 아니라 지역사회의 건강에도 심대한 영향을 미친다 (Ginexi et al. 2000).

일반적으로 외상(trauma)에 의해 가족이 영향을 받는 경우는 다음의 네 가지 효과를 통해서이다. 첫째는 동시(simultaneous) 효과로 지진과 자연재해처럼 온 가족이 외상을 동시에 경험하는 경우이며, 둘째는 대리(vicarious) 효과로 대주지하철 참사처럼 가족의 구성원이 외상을 경험하나 가족과는 단절되어 있는 상태이며, 셋째는 틸새(chiasmal) 효과로 이는 외상을 경험한 가족구성원과 접촉 후에 모든 가족이 영향을 받는 경우이다. 그리고 마지막으로 가족 내(intrafamily) 효과로 아동학대나 가정폭력처럼 사건이 가족 내에서 발생하는 경우를 말한다 (Miller, 1999). 과거에는 주로 외상(trauma)의 효과에 관한 연구들이 아동학대나 가정폭력처럼 가족 내에서 발생하는 외상이 아동의 정신건강에 미치는 효과에 집중되어 있었다. 이런 이유로 재해·재난에 관한 연구는 심리학자들과 사회과학자들 사이에서 상대적으로 새로운 연구영역이다. 그리고 재해의 효과에 관한 초기 연구들은 구체적인 개념적, 방법론적 접근을 하기보다는 기술통계수준에서 재해의 영향을 살펴보는 수준이었다. 외상이 미치는 영향에 관한 기존 연구들은 크게 세가지 형태로 분류해 볼 수 있는데, 피해자의 정신건강에 미치는 영향, 피해자의 약물남용에 관한 연구, 그리고 지역사회 건강에 미치는 영향에 관한 연구로 나누어 볼 수 있다.

### (1) 재해·재난이 개인의 정신건강에 미치는 효과

재해·재난이 개인의 정신건강에 미치는 영향에 관한 연구를 살펴보면 연구결과들이 합의되지 못하고 상반되는 의견들을 제시하고 있다. 몇몇 연구자들은 재해 후의 심리학적 고통(distress)이 대부분의 경우 단지 일시적이고 그 정도도 심각하지 않다고 보고하고 있다 (Baum and Fleming, 1992). 또한 다른 연구들은 위와 달리 재해·재난이 개인의 정신건강에 상당히 오랜 기간동안 심각한 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 예를 들어, Green과 그의 동료들(1990)의 연구에 의하면 Buffalo Creek dam 붕괴 사고 시 몇몇 희생자들의 경우는 사고 후 14년이 지난 이후에도 임상적으로 중요한 감정적 고통(distress)이 있는 것으로 나타났다.

심리학적 연구들은 대부분 외상을 경험한 아동의 정신건강에 초점을 두고 있으며, 이것이 부모의 태도나 지지와 어떤 관련성을 갖는지를 밝히는데 주안점을 두고 있다. 외상(traumatic) 경험의 장기적인 효과에 관한 연구들에 따르면 외상을 경험한 아동은 상당히 오랜 기간동안 심리적 문제를 갖고 있는 것으로 나타났다. 즉 외상은 외상후 스트레스 증후군(Post-Traumatic Stress Disorders)나 우울증(depression) 및 공포(phobias)와 같은 심리적 장애나 성장기에 내재하고 있는 인성적인 측면과의 상호작용 등을 통해 아동의 인성발달에 부정적인 영향을 미치는 것으로 드러났다 (Kilic, et al., 2003).

아동의 외상후 스트레스 증후군(PTSD)에 관한 한 개척자적인 Newman의 연구(1976)에 의하면 재해(disasters)가 아동에 미치는 심리적 효과는 아동의 발달수준, 재해에 대한 가족의 반응에 대한 아동의 인식, 그리고 아동이 외상에 노출된 정도에 의해 영향을 받는 것으로 드러났다. 스트레스에 대한 아동의 반응에 대해 가족이 미치는 영향을 연구한 대부분의 연구는 엄마와 관련된 변수들에 초점을 맞추고 있다. McFarlane(1987)은 오스트레일리아 산불에 노출된 아동의 외상후 스트레스 수준이 아동이 재해에 노출된 수준보다는 엄마의 불안(anxiety)수준과 보다 밀접히 관련되어 있다고 주장하였다. (Green et al,1991)도 스트레스를 유발하는 사건에 대한 가족의 대응과 사건 후의 통합이 아동이 사건에 노출된 정도보다 외상 후 스트레스 수준을 보다 더 많이 예측할 수 있는 변수임을 밝혔다.

그러나 이런 초기연구들은 표본추출을 함에 있어 대부분 대표성이 결여되거나 통제-비교집단을 구성하지 않았으며, 연령이나 성별과 같은 인구학적 변수가 매개(moderator)변수로 기능할 가능성 등을 고려하지 못한 한계를 갖고 있었다. 이에 Rubonis와 Bickman(1991)은 메타분석을 통해 기존 연구를 종합한 결과 재해·재난 경험이 정신병리적 현상을 평균적으로 약 17%정도 증가시키는 것으로 보고하였다. 즉 자연재해나 사망률이 높은 사고는 정신병리적 현상과 밀접히 연관되어 있는 것으로 나타났다 (Ginexi, 2000).

최근의 Vlahov et al.(2004)의 연구는 2001년 9월 11일에 세계무역센터(World

Trade Center)에 대한 테러 공격이 있는 1개월과 2개월 후에 맨하탄(Manhattan)에 거주하는 성인 988명을 대상으로 재해가 정신건강에 미친 영향을 살펴보았다. 연구 결과에 의하면 응답자의 57.8%가 최소한 한개 이상의 외상후 스트레스 증상을 나타냈으며, 7.5%는 외상후 스트레스 장애와 일치하는 증상을 가지고 있는 것으로 나타났다. 최근 들어서는 재해·재난이 개인의 정신건강에 미치는 효과에 관한 연구들은 재해의 규모, 인적 책임정도 및 사망자수 등과 같이 어떠한 재해 관련 변수들이 재해 후 개인의 정신건강에 주요한 영향을 미치는 지를 규명하는 데 초점을 두고 있다.

매개변수에 대한 대표적인 연구는 Van der Kolk(1987)의 연구로 엄마와 아동의 관계가 재해 후 아동의 심리적 반응을 규제하는 매개변수로 기능함을 밝혔다. Laor, Wolmer, Mayes, et al. (1997)는 엄마의 증상에 대한 아동의 심리적 반응과 가족과의 통합 및 아동의 인성발달이 또 다른 요소로 기능하는 것을 밝혔다. 그러나 최근의 연구조차도 비록 아동의 반응에 대한 부모의 태도가 주요한 요인인 것은 틀림없는 사실임을 밝혔으나 아직까지 그들 변수들 간에 어떤 상호작용을 거쳐서 영향을 미치는지에 대해 완전히 이해된 것은 아니다.

## (2) 재해·재난이 개인의 약물소비에 미치는 효과

다음으로 재해·재난을 경험한 사람들의 담배, 알코올 및 마리화나와 같은 약물 사용에 미치는 영향에 관한 연구들이 있다. 앞의 재해·재난이 개인의 정신건강에 미치는 연구들처럼 대부분의 유병학(epidemiology)연구들은 외상(trauma)이 알코올 남용 혹은 의존과 관련된 것을 밝히는데 주안점을 두었으며, 재해·재난을 경험한 피해자를 대상으로 알코올 사용이 어떻게 변화되는지에 대해서는 몇몇의 연구 밖에 진행된 것이 없으며, 그 결과 또한 서로 상충되고 있어 계속적인 연구가 필요한 실정이다 (Pfefferbaum & Doughty, 2001).

일반적으로 외상(trauma)을 경험한 사람은 약물이용이 증대되는 것이 일반적 현상이다. 그 이유는 첫째, 외상을 경험한 사람은 스트레스와 부정적 영향에 대처하거나 긴장을 완화시키기 위해 약물을 사용할 가능성이 높아진다. 둘째, 불안장애(anxiety disorders)와 같이 약물사용을 중단할 경우 증세가 더욱 심화될 수 있기 때문에 약물사용이 늘어날 수 있다. 그리고 마지막으로 일단 정신병리적 현상이 발전되면 약물사용은 증세를 더욱 악화시키고, 이는 외상 경험의 해소를 방해하거나 증세를 연장시킴으로써 약물사용을 증대시킬 수도 있다 (Vlahov et al. 2001).

그러나 실제 경험적 연구의 결과들은 상충적인 부분도 많이 존재하는 것으로 드러났다. Joseph et al.(1993)의 연구에 의하면 Herald Free Enterprise 재해 후 6개월이 지난 다음에 희생자들을 대상으로 조사한 결과 알코올, 담배 및 여러 가지 약물 소비가 증대된 것으로 나타났다. 반면에 Green과 그의 동료들(1992)들은 Buffalo Creek dam의 붕괴를 경험한 희생자들을 대상으로 재해 후 14년이 지난 다음 조사한 결과 알코올과 약물남용이 거의 나타나지 않는 것으로 보고하였다. Smith et

al.(1990)은 비행기가 호텔에 충돌한 사고가 있는지 4-6주 후에 생존자를 대상으로 조사한 결과 알코올 남용과 알코올 의존성이 오히려 감소하고 있는 것으로 드러났다. Adams와 Adams(1984)의 연구에 의하면 자연재해 후에 알코올 관련된 문제는 증가하지만 운전관련 알코올 남용은 감소한다고 밝혔다. 이처럼 재해 후 운전관련 알코올 남용이 줄어드는 이유는 재해에서 살아남은 사람은 운전과 관련된 생명의 위협을 경험하여 운전관련 알코올 사용을 통제하거나 재해로 인한 육체적 손상으로 인해 운전을 못하는 경우가 많기 때문인 것으로 추정된다 (Pfefferbaum & Doughty, 2001).

한편, 재해 희생자들의 알코올 이용 장애 (alcohol use disorders)와 외상후 스트레스 증후군(post-traumatic stress disorder) 간의 관계를 밝힌 연구들도 서로 상치되는 연구결과를 제시하였다 (Green et al. 1992; North, Smith, and Spitznagel, 1994; Shore, Vollmer, and Tatum, 1989). 예를 들어, 우울증, 일반 불안(generalized anxiety), 공포(phobia), 및 알코올 남용은 화산분출로 인한 희생자들에게 있어서는 외상후 스트레스 증후군(PTSD)와 동시에 발생하는 공통적인 장애인 것으로 나타났다(Shore et al. 1989).

반면에, 대중에 대한 총기 난사에 관한 연구에서 North et al.(1994)에 따르면 비록 재해 후 알코올 이용 장애의 약 과반수가 사고를 경험한 것과 관련되어 있었으나 외상 후 스트레스 장애(PTSD)와는 직접적으로 관련이 없는 것으로 나타났다. 이와 유사하게 Green et al.(1992)의 Buffalo Creek 생존자들에 대한 연구에서도 약물 남용과 외상 후 스트레스 장애(PTSD)간에는 통계적으로 유의한 상관관계가 없는 것으로 드러났다.

### 3) 재해·재난이 지역사회 건강에 미친 영향

재해·재난은 개인의 정신적 스트레스와 약물남용에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 재해·재난을 경험한 지역사회 전체도 충격과 슬픔을 경험하게 된다. 자연재해, 전염병, 혹은 예기치 않은 사고로 인한 지역주민의 대규모 사망 등과 같은 집단적인 외상에 대해 첫 번째 반응은 지역주민들이 즉각적으로 연대감을 형성하고 그들의 경험을 함께 나누게 된다(Rime, Mesquita, Philippot, & Boca, 1991). 이런 단계를 "사회적 연대(social sharing)"라고 하는데, 이를 통해 지역주민들은 재해에 대한 집단적인 견해를 구성하고 외상의 과정을 촉진하는 여러 가지 측면들을 강조하게 된다.

재해·재난을 경험한 지역주민들이 이에 대처하는 과정은 "사회적 단계 모형 (social stage model)"을 통해 설명이 가능하다. 사회적 단계모형에서 첫 번째 단계는 긴급단계(emergency phase)로 재해 후 평균 약 2~3주간 지속되며, 개인이 강박적 생각을 토로하거나 감정적 기복이 다시 발생하는 것이 이 시기의 특징이다. 이 시기에는 외상에 대한 개인의 생각과 느낌을 다른 사람과 적극적으로 공유하는 시

기로 심지어는 낮은 사람과도 재해에 대해 대화를 하고자 한다. 두 번째 단계는 억압단계(inhibition phase)로서 재해에 대해 이야기를 나누는 횟수가 유의하게 줄어드는 것이 특징이다. 그러나 계속적으로 재해에 대해 생각하거나 상상하고 있는 단계이다. 세 번째 단계는 적응단계(adaptation phase)로 재해 후 약 6주부터 12주까지 지속되며 재해에 대한 생각이나 대화가 매우 낮은 수준으로 감소하는 단계이다 (Pennebaker & Harber, 1993).

이처럼 전체 사회적으로 공유된 외상은 전체 지역사회의 스트레스 수준 뿐만 아니라 육체적인 건강에도 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 개인의 건강수준을 사례별로 관측할 수 있는 것처럼, 전체 지역사회와 같은 대규모 사회적 집단의 건강 수준도 집단의 집합적인 스트레스로 간주될 수 있다. 실제로 Pennebaker와 그의 동료들의 연구(1997)에 의하면 John F. Kennedy 대통령이 암살된 이후 Texas주의 Dallas에서는 심장병으로 인한 사망자의 수가 증가된 것으로 나타났다. 또한, Sanfrancisco의 Loma Prieta 지진 이후 3주에서 8주 사이에 건강에 문제가 발생하였다고 스스로 보고한 사람의 수가 증가하였으며, Persian Gulf 전쟁 이후에도 지역사회 주민들의 건강문제가 증가된 것으로 나타났다. 한편, 대학의 건강진료소 방문기록이 외상의 발생, 집단의 감정적 고통(distress), 그리고 스트레스 정도와 유의한 관련성을 가지며 변화되는 것을 보여주고 있다 (Gortner & Pennebaker, 2003).

우리 나라의 경우 아직까지 재해·재난이 지역사회의 정신건강에 미치는 영향에 대한 본격적인 연구는 찾아보기 힘들다. 반면, 재해·재난이 지역사회 주민의 육체적 건강에 미치는 영향에 대해서는 최근 천갑진(2004)의 연구에서 밝혀지고 있다.

이상에서 재해·재난이 이를 경험한 피해자의 정신건강 및 약물남용, 그리고 전체 지역사회에 미치는 효과에 대해 간략하게 살펴보았다. 앞에서 살펴본 것처럼 재해·재난은 단순히 인명이나 재산과 같은 물질적 피해 이외에도 재해·재난과 관련된 수많은 사람들의 심리·정신 건강에 상당한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이런 피해자의 심리적 충격과 정신적 갈등 등을 완화시켜주기 위해 서구 선진국의 경우는 단순히 물질적 피해 이외에도 상담서비스를 제공하여 체계적인 치료를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다. 예를 들어, 미국에서는 재해구호체계에 사회복지사가 직접적으로 관여하여 상담서비스를 제공할 수 있도록 체계적인 제도가 마련되어 있는 것이다. 우리나라도 서구선진국처럼 재해의 피해를 이제는 물질적 피해에만 국한하지 말고 심리적·정신적 피해까지도 치료할 수 있는 보다 체계적이고 포괄적인 서비스 제공을 위해 제도 및 체계를 정비하여 나가야 할 것이다.

### 3. 재난 이후 피해자들의 삶의 실태 - 언론보도 사례

앞서 언급한 바와 같이 대규모 재난을 경험한 사람들은 재난 이후 상당기간 동안 그 후유증으로부터 벗어나지 못하기 때문에, 일상 생활에 있어서 커다란 장애를 경험하게 된다. 여기에서는 국내외의 언론 보도를 통해 나타난 재난 피해자들의 삶의 실태에 관한 사례들을 소개하고, 이를 유형별로 분류하였다.

#### 1) 심리적 후유증

##### ○ 아몰지 않은 대구지하철 참사 - 2006년 2월 19일 (일) 한국일보

대구지하철참사 3주기인 18일 오전 9시53분 대구지하철 1호선 중앙로역과 대구시민회관. 3년 전 192명의 목숨을 앗아간 참사 발생 시각 같은 장소에 추모사이렌이 길게 울려 퍼졌다. 진혼복 공연에 이은 녂모시기, 추도시 낭독, 분향과 헌화 등 추모행사마다 시민들의 발길이 끊이지 않았다. 그리고 유족들은 울고 또 울었다. “엄마 문이 안 열려요” “아빠 숨이 막혀요” “살려주세요” 등 휴대폰으로 마지막 남은 아들 딸들의 비명소리가 다시 살아나는 듯 했다. 3년이 흘러간 지금 대구지하철은 머리부터 발끝까지 바뀌었다. 열차 내장재가 불에 타지 않는 재료로 교체됐고 유사시 역사의 유독가스를 막는 수막설비와 승객이 전동차를 세울 수 있는 비상정지버튼이 설치됐다. 하지만 시민의 ‘지하철 노이로제’는 조금도 줄지 않았다.

지난해 10월18일 대구지하철 2호선이 개통된 후 김모(33·대구 달성군)씨가 전동차 안에서 살충제에 불을 붙여 승객을 위협하는 아찔한 장면이 재연됐다. 여기다 역 지하환기실의 히터펌퍼 과열, 전동차 출입문 센서 불량, 공기압력배관 고장 등 사고가 끊이지 않고 있다. “또 대구야”라는 소리가 입에 붙은 대구시민들은 “심지어 서울 등 타 도시 지하철의 사고소식에도 가슴이 덜컥 내려앉는다”고 하소연한다. 안전 못 지 않게 안타까운 것이 또 있다. 유족단체가 2개로 나뉘어져 있는 것이다. 이들은 대구지하철추모사업에 대해 뒤늦은 합의안을 이끌어 냈지만 아직도 분열된 모습 그대로이다. 이날 추모식도 따로 가졌다. 조해녕 대구시장은 아무 곳에도 참석하지 않았다. ‘안전과 화합’을 염원하는 원혼들의 바람이 그냥 묻혀버린다면 참사가 우리에게 남긴 것은 아무 것도 아닌 것이 되고 만다.

##### ○ ‘나’를 잃어버린 사람들 - 해리(解離) 장애 (SBS 그것이 알고 싶다, 2006. 7. 8)

기억을 잃고 다른 사람으로 살아가는 것은 그저 드라마의 단골 소재일 뿐인가? 한 사람 안에 여러 인격이 있는 다중인격은 그저 영화의 극적 반전을 위한 장치인 것인가? 드라마 ‘겨울연가’처럼, 영화 ‘카인의 두 얼굴’처럼 자신의 과거를 잃어버리

는 사람들, 자신 안에 다른 인격들을 갖고 있는 사람들은 실제로 우리 곁에 존재한다.

15살 호진이(가명)는 지난해 여름 갑작스런 발작과 함께 자신의 기억을 잃어버렸다. 부모를 알아보지 못하고, 동생을 형이라 부르거나 심지어는 스스로를 집에서 기르는 개로 인식했다. 정신연령은 초등학교 수준으로 퇴행했다. 호진이의 증상은 '해리성 기억상실'. 로버트 옥스남 박사는 아시아소사이어티 회장을 역임하고 미국의 대중국 정책에 관여한 세계적인 아시아학자이다. 그는 지난해 여름 자기가 실은 다중인격을 겪고 있다고 세상에 알렸고 미국 언론은 이를 앞다투어 보도했다. 11개였던 인격이 있었는데 현재는 많이 회복되어 3개로 줄었다고 한다. 그 중 대표적인 인격인 '보비'는 뉴욕 센트럴파크에서 인라인스케이트를 즐기는 활발한 청년인격이고 '토미'는 화를 잘내는 다혈질 소년인격이라고 한다. 옥스남 박사의 다중인격 증상은 의학용어로는 정확히 '해리성 정체성 장애'이다.

'해리 장애'란? '해리(解離)'란 분해되어 떨어진다는 의미로, 이처럼 자기 자신과 시간, 주위 환경에 대한 의식이 분리된 현상을 일컫는 정신의학 용어이다. 정신적인 고통으로부터 무의식적으로 방어하는 주요한 수단인 것이다. 해리라는 단어는 생소하지만, 실은 가벼운 해리증상은 일상에서 쉽게 체험할 수 있고 그것 자체는 그다지 심각한 것은 아니다. 그것이 일상의 활동을 방해하는 수준에까지 이르면 해리장애라 할 수 있다. 해리장애에는 위의 호진이와 같이 뇌손상 없이 심리적 요인으로 생기는 '해리성 기억상실', 다중인격으로 불리는 '해리성 정체성 장애', 문득 자신의 정체성을 잃고 다른 곳에 다른 사람으로 나타나는 '해리성 둔주(遁走)', 그리고 자주 자신의 몸 밖으로 빠져나가는 느낌이 드는 '이인(離人)성 장애' 등이 있다.

의사들은 특히 우리나라에선 일반인에게 증상이 잘 알려져 있지 않아, 미신이나 비과학적 치료수단에 쉽게 의존하게 되고 또 이것은 대단히 위험하다고 경고한다. 그렇다면 해리는 어떻게, 왜, 언제, 누구에게 일어나는 것일까?

앞의 호진이(가명) 경우는 학교에서의 괴롭힘과 폭력으로 인한 스트레스가 원인이다. 친부의 성폭행으로 다중인격을 겪고 있는 일본의 주부나 아버지의 학대로 기억상실상태에서 상습 자살기도를 하는 여성처럼, 해리장애를 겪고 있는 사람들의 공통적인 특징은 그들이 지속적이거나, 일시적이지만 큰 정신적 고통을 겪었다는 점이다. 이들은 무의식적으로 기억을 지움으로써, 혹은 다른 인격을 만들어 그 뒤에 숨어버림으로써 고통에 대처하는 것이다. 하지만 해리는 일시적인 방어기제일 뿐, 그것을 방치하거나 계속 키울 경우 개인에게는 엄청난 혼돈을 가져온다.

가까운 사람의 죽음과 같은 개인적인 불행으로도 해리는 발생할 수 있지만, 많은 경우 아동학대나 성범죄, 가정폭력이나 사건, 재난과 같은 사회문제의 후유증으로 발생한다고 한다. 특히 이 부분에 우리 사회의 적극적인 개입이 필요하다고 전문가들은 이야기한다. 미국의 경우 사건이나 사고가 발생했을 경우, 법적 처리나 외상치료와 함께 반드시 피해자와 그 가족의 정신과적 상처나 후유증을 체크해서 관리하도록 되어 있다. 특히 아이나 청소년의 경우 더욱 중요하게 관리된다고 한다.

그렇다면 우리의 현실은 어떤가? 최근 뉴스를 장식한 연쇄살인사건이나 아동학대, 성폭행, 대형 참사 등의 피해자들은 지금 어떤 상태인가?

#### 외상 후 스트레스장애...살아남은 자의 슬픔 (2005.01.02 동아일보)

동남아 지진해일로 인한 사망자가 10만 명을 훨씬 넘어섰다. 언론을 통해 '아시아의 비극'을 접한 사람도 놀랐지만 구사일생으로 현장에서 빠져나온 사람들에게 비할 수는 없다. '살아남은 자'들은 어쩌면 평생 이번 사고에서 벗어날 수 없을지도 모른다. 파도가 약간만 높아도 기겁한다거나 아예 바닷가 근처에 얼씬하지 않을 수도 있다. 정신의학에서는 이런 현상을 '외상 후 스트레스장애(PTSD)'라고 부른다. 생명을 위협할 만한 큰 사고를 경험한 후 악몽과 공포에 시달리고 가정이나 사회에서 정상생활을 하기 힘든 정신장애다. 얼마 전 서울백병원 신경정신과 우종민 교수는 지하철과 열차 기관사를 대상으로 PTSD를 조사했다. 사고를 경험했던 기관사의 14%가 심각한 PTSD에 시달리고 있었다.

자신이 사고의 피해자였다면 PTSD는 더욱 심각해진다. 대구지하철 참사 생존자 129명을 대상으로 조사한 결과 50%가 PTSD를 겪고 있다는 잠정 연구결과도 있다. 이 연구는 몇 달 후 공개될 예정이다. 성모병원 신경정신과 채정호 교수가 PTSD를 겪고 있는 40대 남녀 27명의 뇌파를 분석한 적이 있다. 그 결과 PTSD 환자일수록 고도의 인지기능을 담당하는 이마엽(전두엽) 부위의 뇌파가 정상인보다 훨씬 단조로웠다. 반면 공포감을 담당하는 변연계의 뇌파는 매우 복잡했다. 사고 경험이 뇌 기능을 떨어뜨린 것이다.

직접 사고를 당하지 않은 사람에게도 PTSD는 나타날 수 있다. 9.11테러 직후 미국신경정신과학회가 방송국에 협조공문을 보낸 적이 있다. 참사 장면을 자주 내보내지 말라는 요청이었다. 많은 사람들이 TV를 통해 수차례 그 장면을 본 뒤 심한 공포감과 우울증을 호소한다는 것이다. 마치 자신이 그 현장에 있었던 것처럼 느끼는 것. 이를 '간접적 PTSD'라고 한다. 국내에도 이런 사례는 있다. 이라크 테러단체에 의해 피살된 김선일 씨 사건이다. 당시 많은 국민이 이유 없이 화가 나고 아랍계 외국인만 봐도 두렵고 적개심이 일었다. 세상이 싫어지고 삶이 무기력해진다는 사람도 적지 않았다. 심한 경우 구토와 수면장애를 호소하기도 했다. 모두 간접적 PTSD의 증세다. 이번 비극이 앞으로 삶에 미치는 악영향을 최소화하려면 어떻게 해야 할까. 우선 주위 사람들의 따뜻한 격려가 가장 중요하다. 나쁜 기억이 떠오르지 않도록 좋은 추억만 얘기하자. 정신과 의사를 찾아 심리상담을 받는 것도 좋은 방법이다. 또 있다. 시신이 바닷물에 떠다니는 장면이 여과 없이 방송화면에 나오는 것부터 줄여야 한다는 게 정신의학자들의 공통된 견해다.

## TV속 지하철만 봐도 '덜컹'... 생존자들 환청·악몽 등 호소

"지하철이 불타는 꿈을 꾸고, 자다가 숨이 막혀 자꾸만 깨어납니다." (2003.03.07 주간동아 375호)

대구 지하철 참사 당시 사고현장에서 구사일생으로 빠져나온 승객들 중 이런 후유증을 호소하는 사람들이 많다. 지하철 참사가 있는 지 2주일이 지났지만 아직도 매일 사고 당시의 꿈을 꾸고, 라이터 불만 보아도 깜짝 놀라는 이도 있다. 심한 경우는 멀쩡한 기차를 보고도 불이 난 듯한 환각과 환청에 시달려 일에 지장을 받을 정도.

이번 참사 당시 함께 사고 지하철 안에 있다 약혼자를 잃은 김모씨(36)는 직장에도 나가지 못한 채 술로 나날을 보내고 있다. 혼자 살아남았다는 죄책감에 시달리다 심각한 우울증 증세를 보이고 있는 것. 다른 사람이 말을 걸면 상대가 누구든 무조건 욕지거리부터 하기 일쑤다. 가족들은 "산 사람은 살아야지" 하며 달래보지만 그의 공격성은 좀처럼 수그러들지 않는다.

지난해 전국을 휩쓸었던 수해와 마찬가지로 이번 지하철 참사도 살아남은 사람들에게 심각한 정신적 혼란과 장애를 남겼다. 특히 이번 참사는 한정된 공간에서 워낙 많은 인명이 갑자기 희생된 사건이어서 사건현장에 있었던 승객이나 부상자는 물론 유가족들까지 일시적 정신장애를 일으키고 있는 실정이다.

막연한 초조와 불안이 가슴을 억누르고 곧 그 감정이 절망과 무력감으로 이어진다. 억울함과 애통함이 분노와 증오로 바뀌면서 무엇인가를 마구 때려부수고 싶어진다. 만사가 귀찮고 싫어지면서 말하기조차 싫다. 대인기피증마저 생겼다. TV에 지하철만 나와도 심장이 두근거리고 가슴이 답답해져 온다. 사소한 일에도 속상해하거나 쉽게 짜증을 낸다. 자주 다투거나 흥분, 울음 등을 참지 못한다.

지하철 참사를 겪은 사람 중 만약 이런 증세가 계속된다면 일단 정신과 전문의와 상담해보는 것이 좋다. 큰 재난을 겪고 나서 누구에게나 생길 수 있는 정상적인 반응이라고 무시할 수도 있지만 이런 증세가 지속될 경우 질병이 된다. 일종의 정신장애인 '외상 후 스트레스 장애'가 바로 그것.

지난해 수해 피해자들도 이 같은 질환을 앓아왔다. 외상 후 스트레스 장애란 의학적으로 일종의 불안장애로서 홍수, 태풍, 지진과 같은 천재지변이나 전쟁, 교통사고, 화재와 같은 위협적인 사건을 경험한 후에 반복적으로 사건을 회상하거나 꿈을 꾸며 마치 그 사건이 다시 일어날 것 같은 착각, 환각 등에 시달리는 증상을 말한다. 강간과 폭행 등 충격적인 사건을 겪은 여성들에게 자주 일어나는 정신적 질환도 이 범주에 들어간다. 괜찮아지겠지 하며 방치했다간 인격장애와 알코올의존증 등과 같은 반사회적 질환으로 발전할 수도 있으므로 적극적인 치료가 필수적이다.

외상 후 스트레스 장애의 일반적 증상은 그 외에도 많다. 외부 자극에 지나치게 과민해져 사소한 자극에 쉽게 놀라거나 반대로 매사에 무관심해 일상적인 활동이나

성에 대한 욕구가 감소하기도 한다. 몸 여기저기가 아프다고 신체증상을 호소하는  
가 하면 드물게는 기억상실이나 집중력 감퇴현상을 보이기도 한다.

특히 가까운 사람이 재해로 죽은 경우에는 자신만 살아남은 데 대한 죄책감에  
시달리기 쉽고 재난이 피할 수 있었던 인재인 경우에는 그 억울함으로 인해 보복과  
공격 충동이 폭발할 수도 있다. 분노가 지나간 다음에는 상대적 무기력감, 죄책감,  
우울 등이 더욱 심각해질 수 있다.

외상 후 스트레스 장애의 극복 여부는 피해자 자신과 가족, 주변사람들의 치료  
의지에 달려 있다. 성균관대 의대 강북삼성병원 신영철 교수(정신과 전문의)는 “이  
런 증상들은 그동안 나름대로 구축되었던 스트레스에 대한 방어벽이 심한 충격으로  
데미 일시에 무너지듯 파괴되어 통제능력을 상실하기 때문에 발생하는 것”이라며  
“외상 후 스트레스 장애는 학력이 낮을수록, 나이가 많을수록, 피해기간이 길수록  
심각한 것으로 알려져 있다”고 말했다.

이런 외상 후 스트레스 장애를 효과적으로 극복하기 위해서는 자신의 의지와 주  
변의 도움이 절대적으로 필요하다. 우선 환자는 자신이 처한 환경을 회피하려 하거  
나 반대로 자신이 느끼는 정신적 충격을 자신의 탓으로 돌리며 삭이려는 자세를 버  
려야 한다. 주변사람들과 자연스럽게 사고 당시를 이야기하며 현실을 있는 그대로  
받아들이려는 노력이 치료에 가장 큰 도움이 된다.

가족과 주변사람들의 이해와 공감도 환자의 치료에 결정적인 영향을 미친다. 재  
난을 당한 환자가 나쁜 기억과 감정을 솔직하게 털어놓을 수 있는 분위기를 만들어  
주어야 하기 때문. 성균관대 의대 정신과 오강섭 교수는 “진심이 담기지 않은 겉치  
레의 위로나 형식적인 도움은 오히려 독이 될 수 있다”며 “특히 ‘그깟 일로 왜 그  
러느냐’거나 ‘그냥 참고 잊어버려라’라는 식의 조언은 증세에 따라 장애를 더욱 심  
각하게 만들 수 있다”고 충고했다. 즉 인내를 강요하기보다는 그 사람이 처한 환경  
과 정신적인 고통을 깊이 공감해주는 것이 외상 후 스트레스를 줄여나가는 최고의  
치료법이라는 이야기다. 또 외상 후 스트레스는 충격이 큰 만큼 회복기간도 길어  
가족이나 주변사람들의 장기간에 걸친 관심과 느긋한 마음이 필수적이라는 게 정신  
과 전문의들의 지적.

물론 장애를 극복하기 위한 자발적인 노력과 주변의 도움에도 불구하고 증세가  
전혀 호전되지 않을 때는 정신과를 찾아 정신치료 및 적절한 약물치료를 받아야 한  
다. 연세대 의대 세브란스 정신건강병원 이흥식 병원장은 “자가치료가 되는 경우도  
있지만 일단 외상 후 스트레스 장애의 증상이 나타나면 정신과 전문의를 찾아 상담  
을 해야 한다”며 “정신과적 치료의 경우에도 조기발견과 조기치료가 가장 중요하  
다”고 강조했다.

## 2) 경제적 문제와 건강문제

### 반복되는 수해 주민만 지쳐간다... 정선 상습수해마을 집단이주대책 필요

2006년 7월 24일 (월) 07:00 쿠키뉴스

정선군 정선읍 가수리 이영석(44)전이장은 이번 수해에 군의 지원과 자부담 등 1억원이 넘는 거금을 투자해 조성한 700평 규모의 영지버섯 재배단지가 휩쓸려 갔다. 수해가 태풍 '루사' 및 '매미'에 이어 반복된 것이다. 24일 정선군에 따르면 이번 집중호우로 태풍 '매미'와 비슷한 피해를 입은 곳은 정선읍 굴암·가수리 북평면 속암리 북면 구절리 신동읍 운치·덕천리 등 20여개 마을에 달하고 있다.

이 가운데 이번에 고립된 가수리 등 10여개 마을은 계곡과 동강변에 위치한 곳으로 지난 태풍 '루사'와 '매미' 당시에도 길이 끊기고 다리가 범람해 농경지 침수 및 유실 피해를 입은 곳이다. 군은 당시 이들 마을로 통하는 교량과 도로 및 농경지 복구에 수백억원의 예산을 쏟아 부었고 올해에도 이들 마을 도로 및 하천 복구비만 100억원이 훌쩍 넘을 것으로 보고 있다.

이에 따라 반복되는 예산낭비를 막고 수해주민들의 안정적인 영농을 보장하기 위해서도 이들마을에 대한 집단이주 등 근본적인 대책이 필요하다는 지적이다. 현재 정부의 수해복구는 도로 및 교량복구 등에 국한될 뿐 수해상습 농가들에 대한 집단이주 대책은 미비한 실정이다. 특히 생태계보전지역인 동강은 주민들이 해마다 마을 진입로인 군도 6호선과 교량의 높이를 올려 줄 것을 요청했으나 받아들여 지지 않고 있다. 정부의 동강변 토지 매입 정책 역시 예산부족으로 형식에 그치고 있다.

군 관계자는 "항구복구를 위해서도 이들 마을 주민들이 소유한 농경지와 가옥을 매입하고 보상비를 쥐 집단이주 시키는 방안을 마련하는 것이 시급하다"고 했다.

### 사업부진에 '매미' 피해 40대 기업가 투신자살 - 2003/10/09 한국일보

8일 오후 9시38분께 서울 강남구 청담동 H오피스텔 앞 주차장에서 S유리공사 대표 이모(46)씨가 숨진 채 발견됐다. 경찰은 숨진 이씨의 사무실이 있던 같은 건물 4층에서 '가족에게 미안하다'는 내용의 유서가 저장된 노트북이 발견된 점과 사체 훼손 상태 등으로 미뤄 이씨가 건물 4층 복도에서 투신 자살한 것으로 추정하고 있다. 경찰조사결과 이씨는 최근 몇 년간 사업 부진 때문에 어려움을 겪던 중 지난달 태풍 '매미'로 인해 경남 거제시 공사 현장에서 400만원 가량의 손해를 보자 자신의 처지를 비관해온 것으로 밝혀졌다.

## 부상자들 아직도 고통속 악몽의 세월 - 연합뉴스

대구시 달성군 논공읍 논공가톨릭병원 신경과병동에서 입원 치료를 받고 있는 박창근(60.대구시 달성군)씨는 갈수록 병세가 악화 돼 주위를 안타깝게 하고 있다. 지난해 2월 18일 중앙로역 참사 현장에서 대피 중 쓰러져 뇌출혈 증세를 보였던 박씨는 이후 치매 증세를 보이다 최근에는 간질 증세까지 보이고 있다. 치료가 언제 끝날지 기약이 없지만 가족들은 끝까지 희망을 버리지 않고 있다. 대학 휴학 중 사고를 당했던 박모(21)씨는 군 입대를 위한 신체검사를 연기해둔 상태에서 정신과 치료 등 한 달에 3번 병원치료를 받고 있다. 웬만하면 장애 등급을 받아 군복무에 혜택을 받을 수도 있으려면 어떻게든 현역복무를 할 수 있도록 치료에 전념하고 있다고 했다.

기도 화상으로 지금까지 2차례 서울에서 수술을 받은 곽○○(40)씨도 다음 달 3번째 수술을 앞두고 있다. 사고 당시 뜨거운 연기를 너무 많이 들이마셔 앞으로도 몇 차례 더 정기적으로 수술을 받아야 하지만 그 보다는 1남 2녀의 어린 자녀들과 즐겁게 얘기를 나누는 일이 더 이상은 가능할 것 같지 않은 현실이 더욱 가슴을 아프게 한다.

이들처럼 1년 전 천신만고 끝에 참사 현장을 빠져나와 목숨을 부지한 140여명의 부상자들은 죽음의 문턱을 가까스로 넘었다는 짧은 안도를 뒤로한 채 길고 긴 고통과 악몽의 세월을 보내고 있다. 대부분 정기적인 수술과 치료를 받으며 참사 이전의 일상으로 돌아가려고 애쓰고 있지만 한 번 망가진 몸뚱이를 온전히 되돌려 놓기는 사실상 불가능하다. 주로 유독 가스로 인한 기도, 폐 손상을 입어 걸음으로는 멀쩡해 표시가 나지는 않지만 두고두고 후유증에 시달릴 수 밖에 없는 처지다. 더구나 젊은 부상자들은 혹시 나중에 혼인이나 사회 생활 등에 지장이 있을까 걱정하며 장애등급을 부여받거나 신상이 공개되는 것을 꺼리고 있다.

사망자 유족들의 처지도 별반 다르지 않다. 대구시 동구 신천동 영남빌딩에 자리잡은 희생자 대책위 사무실에는 희생자 유족들의 발길이 아직까지도 끊이지 않고 있다. 최근까지 20여명이 사무실 한 칸에서 생활해 오다 겨울이 되면서 대부분 집에서 잠을 청하고 낮 시간에 사무실을 찾고 있다. 상당수 유족이 생업 전선으로 돌아가지 않지만 매달 한 차례씩 열리는 정기총회에는 100여명의 유족들이 모여 추모사업 문제 등을 논의하고 있다.

아들을 잃어버린 강○○(60)씨는 거의 매일 사무실을 찾아 대구시청 홈페이지에 글을 올리는 등 유족들의 정당한 권익을 지켜나가기 위해 애를 쓰고 있다. 외아들로서 홀어머니를 잃어 그야말로 '혼자'가 돼버린 박○○(30)씨는 대책위원으로 지내면서 틈틈이 독서실을 찾아 공무원 시험을 준비하고 있다. 홀로 살아간다는 것이 너무도 힘겨운 일이지만 비명에 가신 어머니에게 부끄럽지 않은 아들이 되기 위해 하루하루 열심히 살아갈 작정이다. 참사 이후에도 희생자 유족들에게는 안타까운 일이 이어졌다.

지난해 9월 지하철 참사로 잃은 두 딸의 영혼을 달래주는 불공을 드리러 경남 창녕의 한 암자를 찾았던 김○○(49.여.대구시 동구)씨가 태풍 '매미'가 몰고 온 폭우로 인한 산사태로 목숨을 잃어 또한번 주위를 슬프게 했다. 무엇보다 뜻을 같이 했던 유족 일부가 별도의 단체를 구성해 활동하는 등 분열돼 있는 현실이 유족들로서는 안타깝기 그지없다. 이들은 그러나 언젠가는 화해의 악수를 하며 동병상련의 정을 다시 한 번 느낄 수 있을 것이라 굳게 믿고 있다.

유족 김모(46)씨는 "사랑하는 이들을 잃어버린 슬픔을 간직하고 살기는 마찬가지로"라며 "비록 특정 사안에 있어서 생각이 다르지만 곧 마음을 열고 서로 이해할 수 있게 되리라 믿는다"고 말했다.

### 3) 외국사례

경찰·소방관 '구호 후유증' - 2005년 9월 5일 (월) 18:50 한국일보

허리케인 카트리나가 지나간 후 무법지대로 변한 뉴올리언스에서 구호활동을 펼치던 경찰들이 가중되는 심리적 압박에 무너지고 있다. 배지를 반납한 후 잠적하는 경찰들이 속출하고, 스스로 목숨을 끊는 경우도 나타나고 있다.

레이 내긴 뉴올리언스 시장은 4일 CNN과의 인터뷰에서 "경찰과 소방관들의 일부가 상당한 트라우마(정신적 외상)를 입은 것 같다"며 "이미 두 명의 경찰이 자살했다"고 밝혔다. W.J 릴리 뉴올리언스 경찰서장 대행은 자살한 경찰들이 경찰서 대변인이던 폴 아카르도와 순찰 요원인 로렌스 셀레스틴이라고 말했다. 이들은 자신의 총으로 스스로 목숨을 끊었다.

뉴욕타임스는 1,600여 명의 뉴올리언스 경찰 중 200여 명이 배지를 반납하고 떠났다고 보도했다. 현지 경찰은 100여 명 이상이 집에서 빠져 나오지 못했거나 본부와 연락이 되지 않고 있다고 해명했다. 현재 뉴올리언스 경찰들은 통신두절로 곳곳에 고립된 채 총기로 무장한 폭도들의 습격 위협에 노출되어 있다. 필요한 식량과 물도 제대로 보급되지 못하고 있다. 자신들의 집이 잠기고, 가족들의 생사도 모른 채 구조현장을 돌아다녀야 한다는 좌절감도 사기를 떨어뜨리고 있다.

에드윈 컴패스 경찰국장은 "일선 경찰들은 이런 상황에서 난민과 약탈자, 시신들 틈을 헤집고 다녀야 한다"며 "경찰차에도 기름이 떨어지기 시작한 지경"이라고 절박한 상황을 호소했다. 그러나 대다수의 경찰들은 치안유지에 최선을 다하고 있다고 뉴올리언스 경찰관계자가 말했다. 임시 경찰본부 앞에서 근무하던 경찰은 "아직도 1,000명이 넘는 경찰관들이 시민들을 구하고 복구에 힘쓰고 있다"고 말했다.

다른 경찰도 "여기는 우리의 구역"이라며 "경찰 중에 배지를 반납하고 도망간 사람도 있지만 나는 이 도시를 떠나지 않을 것"이라고 결의를 다졌다.

지진해일 후유증 泰10대 소년 자살 2005년 05월 21일 연합뉴스

작년 12월 지진해일 참사 때 살아남은 태국 10대 소년이 우울증을 못이겨 결국 스스로 목숨을 끊었다고 일간 네이션지가 21일 보도했다. 네이션은 작년 12월26일 지진해일 때 태국에서 가장 극심한 인명·재산 피해를 입은 팡아주 타쿠아파군(郡)에 사는 피야왓 숙시캐우(18)군이 지진해일 참사로 어머니와 여동생을 잃은 데 따른 정신적 충격에서 벗어나지 못한 채 20일 목을 매 자살했다고 전했다.

피야왓은 이날 아침 타쿠아파 해변의 한 소나무에 목을 매 숨진 시체로 발견됐다고 현지 경찰은 밝혔다. 피야왓이 사는 마을은 작년 지진해일 때 가장 큰 피해를 입은 곳으로 알려졌다. 피야왓의 아버지는 "아들이 지진해일 이후 심한 우울증을 보여왔으나 아무런 치료도 받지 못했다"며 현재 살고 있는 집의 땅 문제를 놓고 민간 회사와 분쟁에 휩싸인 것도 아들의 우울증세를 심화시킨 것 같다고 말했다.

한 이웃 주민은 피야왓이 착하고 예의바른 소년이었으나 "어머니와 여동생을 지진해일로 잃은 후 녀이 나가 혼잣말을 하곤 했다"고 말했다. 태국 보건부 와치라 팡준트르 정신건강국장은 지진해일 생존자 중 자살한 경우는 피야왓이 3번째라며 "지난 1월에만 2건의 자살 사고가 있었다"고 밝혔다. 그는 정신적 후유증으로 고통을 받고 있는 지진해일 생존자 1만5천명 가운데 10% 가량은 상태가 심각한데 이들의 대다수가 어린이라며 "증세가 심한 경우에는 전문가를 보내 치료를 해준다"고 덧붙였다. 그는 지진해일 생존자들이 2년 이상 지속적으로 치료를 받을 수 있는 정신 재활 센터가 이달 26일 팡아주에서 문을 연다고 밝혔다.

“나만 살아남은 죄인..” 말문 닫고 뉘놓은 채 후유증 2005년 01월 14일 한겨레

■ 지진해일 재앙 스리랑카 북동부 르포 의료진 태부족 “치료받게 해달라” 시위까지

‘생선이 주검먹는다’ 소문 탓 밥벌이도 안돼 “아픈 데는 없나요?” “의사선생님, 죽고 싶어요.” 나사말라(32)는 이 말만을 되뇌었다. 지진해일에 두 자식을 잃은 어미의 슬픔이 아직도 가시지 않은 탓이다. 독실한 힌두교도인 그에게 ‘모든 살아있는 것들은 거둬 태어난다’는 종교적 믿음도 위로가 되지 못하는 듯 했다.

지난달 26일 지진해일 뒤 스리랑카 북동부 트링코말리 셀바나야가 푸람의 수용소에 머무르고 있는 그는 하루종일 사람들과 눈 한번 마주치지 않으며 내내 침묵으로 일관하고 있다. 나사말라는 그래도 가족을 모두 잃은 사람들이 가득한 이 수용소에서는 ‘행복한’ 편에 속한다. 남편은 심한 상처를 입었지만 살아나, 차로 한시간 거리에 있는 병원에 입원중인 까닭이다. 그는 이곳에 있는 대부분의 사람들과 함께, 심한 공포와 더불어 “나만 살아남았다”는 심한 죄책감에 시달리고 있다. 지난 10일부터 400여명의 트링코말리 지역 수재민을 치료한 한민족복지재단 소속 의사 최강

주(41) 박사는 “몸의 상처 못지않게 마음의 상처가 심각한 상황”이라고 14일 말했다. “사람들이 지진해일에 대해 이야기를 거의 하지 않습니다. 감정 표현도 하지 않아요.” 최 박사는 “지진해일은 가족의 죽음 앞에서 속수무책으로 지켜봐야 했다는 죄책감으로 그 어떤 전쟁 못지않게 사람들을 정신적으로 피폐화 시켰다”고 진단했다. ‘드러난’ 육체의 상처도 만만치 않다. “해일 직후 응급처치를 받지 못해 상처가 뼈가 드러나도록 굵은 사람도 있었고요, 외과의사가 없으니 상처를 꿰멘 사람들이 없어요.”

지난 12일에는 인근 알라쉬 가던 마을의 주민 200여명이 길을 막고 의료지원 등을 요구하며 시위를 벌이는 ‘사건’까지 있었다. 대부분 영세 어민인 이곳 주민들은 해일에 생계 수단인 배와 그물을 잃었을 뿐만 아니라, 앞으로 다시 바다에 나간다고 해도 잡은 물고기를 아무도 사지 않을 것으로 보여 더욱 고민하고 있다. ‘물고기들이 휩쓸려간 시체를 먹는다’는 흉흉한 소문 때문이다. 이 때문에 스리랑카 유력지 <데일리 미러>는 최근 신문 1면에 ‘대통령, 내각과 물고기로 저녁 식사를 하다’라는 기사를 내보내기도 했다. 트링코말리 지역 역시 90년대 이후 격렬해진 스리랑카 정부군과 반군인 타밀엘람해방호랑이와의 교전지역이다. 나무로 된 해변지역 가옥 대부분은 파도에 휩쓸렸으나, 남아있는 벽돌집 대부분은 전쟁이 남긴 탄환 자국을 고스란히 간직하고 있었다. “해일로 가족을 잃고 고통받는 사람이 당신 주위에 있다면 먼저 다가가서 말을 걸어보세요. 그는 당신의 도움을 기다리고 있을 것입니다. 당신이 직접 도울 수 없다면 주변의 도움을 구하세요.” 스리랑카 언론들은 날마다 이런 내용의 공익광고를 내보내고 있다. 인구 1800만명에 최소 3만명, 최대 6만명의 사망자를 낸 이 나라에서 눈에 보이는 피해 만큼이나 남은 자들의 ‘보이지 않는’ 마음의 상처가 심각하다는 것을 반증하는 것이다.

#### 4. 우리나라 재해 구호체계의 현황과 문제점

##### 1) 재난과 이재민 구호의 개념

“재해”와 “재난”이라는 용어는 유사하거나 혼용되어 사용하고 있지만, 그 두 가지 개념에는 분명한 차이가 있다. 두 가지 모두 인간의 생명이나 재산의 보존이 불가능할 정도의 생존 및 생활 질서를 파괴하는 상태를 말한다는 측면에서는 공통적이지만, 원인·예측가능성·피해가시성·영향 범위 등에 있어 차이가 있으며, 특히 구호라는 개념을 통하여 정부가 지원하는 측면에서는 근본적인 차이를 가지고 있다.

원칙적으로 재난(인위재난, man-made disaster)의 피해보상은 원인 제공자 책임이며, 재해(자연재해, natural disaster)에 따른 손해는 국가에서 일정부분 책임져야 되는 것이 일반적이다. 예를 들어 태풍 루사로 인하여 발생한 이재민의 지원은 국고나 지방비 등 정부에서 상당부분을 지원하고 있으나(일부의연금 포함), 삼풍백화점이나 성수대교 붕괴처럼 인위재난의 경우에는 원인자가 보상을 하는 것이 원칙이다. 다만, 재난관리법 제52조에 의하여 특별재난 지역으로 선포되었을 경우에는 국가에서 지원을 할 수 있으나 일반적인 재난사고는 원인자가 피해자에 대한 보상을 하여야 한다. 그러나 실제 큰 사건의 경우 이재민에게 신속한 지원을 하기 위하여 정부가 먼저 국고에서 집행하고 후에 구상권을 청구하는 것이 관례이다.

이 글에서 이재민은 “자연재해로부터 피해를 입은 주민”과 대규모 인위재난의 피해자를 모두 포함한다. 또한 이재민 구호 정책은 바로 이러한 이재민에게 생계를 유지하고 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 정부와 민간의 조직적인 활동으로 정의할 수 있다.

이재민 구호는 행정자치부 등 유관기관의 공동 피해조사<sup>3)</sup>와 ‘재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정’에 의거 보건복지부에서 지침을 정하고 (표 9), 지방비나 지원받은 국고를 사용하여 기초자치단체가 직접 전달한다.

##### <표 9> 이재민 구호 기준과 재원부담 비율

3) 긴급구호를 위한 최초 피해 조사는 해당 자치단체에서 실시하고, 중앙합동 조사는 본격적인 복구계획 수립과 국고 지원 등 예산 확보를 위하여 실시한다.

구분	지원기준	재원부담 비율
가. 사망·실종자의 유가족 및 부상자 위로 ○위로금(장의비 포함)  ○생계보조금 (가구의 주 수입원이었던 자가 사망·실종당함으로써 생계유지가 곤란한 경우)	○사망(실종)자 1인당 -세대주: 1,000만원 -세대원: 500만원 ○부상자는 사망·실종자의 50%  ○세대당 500만원 -국민기초생활보장수급자 ○부상의 경우 산재보상보험법시행령의 규정에 의한 신체장애등급 7급 이상	의연금또는국고: 100%  국 고 : 50% 의연금 또는 국고: 50%
나. 이재민 생계구호 ○응급생계구호 (최초 7일간) ○장기생계구호	○인/일 최저생계비중 식료품비 5,000원  ○인/일 최저생계비중 식료품비 5,000원	재해구호기금 총당 국 고 : 50% 의연금또는국고 : 15% 지방비 : 15%
다. 재해복구지원 ○세입주자 보조비  ○침수주택수리비	○300만원 범위내 입주보증금 또는 6월간 임대료  ○주택 및 주거시설을 겸한 건축물내의 주거용 바닥이 침수된 경우 세대당 60만원	국 고 : 80% 지방비 : 20% 국 고 : 100%

자료 : 중앙재해대책본부, 피해 및 복구 자료실

일반적으로 재난관리 과정은 완화(mitigate)-준비(preparedness)-대응(reponse)-복구(recovery) 등 4가지 국면으로 파악하고 있다. 재해구호활동은 재난관리상 복구 과정에 해당한다고 할 수 있는데, 여기에서 복구에는 피해시설물과 재산에 대한 통상적 의미의 복구와 구호 활동이 포함된다.

재해가 발생하면 중앙재난안전대책본부는 시·도 및 시·군·구에 구호 활동반을 편성, 구호단체와 유기적 협조로 구호임무를 수행한다. 복구활동은 재해발생과 동시에 응급구호와 응급복구를 실시하고 재해요인 소멸 후 피해 최종보고에 의해 피해정도에 따라 항구 복구계획을 수립하는 것으로 구호 및 복구지원에 필요한 사항을 사업별, 시설별, 재원별로 구분하고 가용인원을 감안하여 시행년도 및 재원 확보방안과 간접지원 등 방안을 수립하게 된다.

## 2) 우리나라 재해 구호의 법적 체계

재난관리와 관련된 가장 상위의 법은 2004년 3월에 제정된 '재난및안전관리기본법'이 있으며, 재해구호에 직접적으로 관련된 기본법은 '재해구호법'이 있다. 지방자치단체에서 구호사업을 실질적으로 집행하는데 지침이 되는 '재해구호지침'의 순으로 체계화되어 있다. 그 외 관련법으로 '재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정'이 있고 '재해의연금' 등 기부금을 모집하기 위한 근거로 '기부금품모집규제법'이 있다. 또한 훈령으로 재해 구호물자 관리를 규정하는 '재해구호물자관리권의위임및관리요령'과 '의연금관리규정' 등이 있으며, 기타 관련법으로 '자연재해대책법', '농업재해대책법' 등이 있다.

재해구호법은 구호의 종류(제5조<sup>4)</sup>)와 국고부담의 원칙(제14조), 광역자치단체의 재해 구호기금 적립 조항(제15조) 등을 규정하고 있다. 이 법에 의하면 이재민 구호의 목적은 '각종 재난이 발생하였을 때 응급적 구호를 수행함으로써 이재민을 보호하고 재난의 신속한 복구와 사회질서를 유지하기 위한' 것이다. 재해구호의 대상은 중앙지원 대상과 그렇지 않은 경우로 구분되며, 중앙지원대상이 아닌 소규모 재해 발생 지역은 구호기관이 필요하다고 인정한 경우에는 '이재민 구호기준'에 따라 구호를 실시할 수 있다.<sup>5)</sup> 지방자치단체장은 지역 실정에 맞는 재해구호 계획을 수립하여야 하며, 그 내용은 응급복구 지원계획, 이재민 수용시설 및 비축물자 관리계획, 재해지역 방역 및 의료복구 계획 등을 포함하여야 한다(중앙재해대책본부, 2004: 201).

구호기관은 지역별 재해발생현황 및 지역실정 등을 감안하여 필요한 재해구호물자를 상시 확보하여 응급 지원할 수 있는 체제를 갖추어야 하고, 시장, 군수, 구청장은 구호활동을 함에 있어 재해구호물자가 부족한 경우에는 시, 도지사에게 지원을 요청할 수 있으며, 지원요청을 받은 시, 도지사는 그 지원요청에 대한 조치를 충분히 할 수 없는 경우에는 소방방재청장에게 그에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 또한, 지원요청을 받은 시, 도지사 및 소방방재청장은 이에 대하여 최대한 지원하여야 한다. 그리고, 소방방재청장은 대한적십자사조직법에 의한 대한적십자사 및 전국재해구호협회가 재해구호물자를 모집, 관리, 배분하기 위한 창고의 설치, 운영을 지원할 수 있다.

구호기관은 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 타인 소유의 토지 또는 건물 등을 사용할 수 있다. 또한, 구호기관은 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 의료, 방역, 급식 또는 물자의 취급을 업으로 하는 자에게 시설 또는 물자의 우선 사용 또는 판매에 관한 협력을 요청할 수 있다.

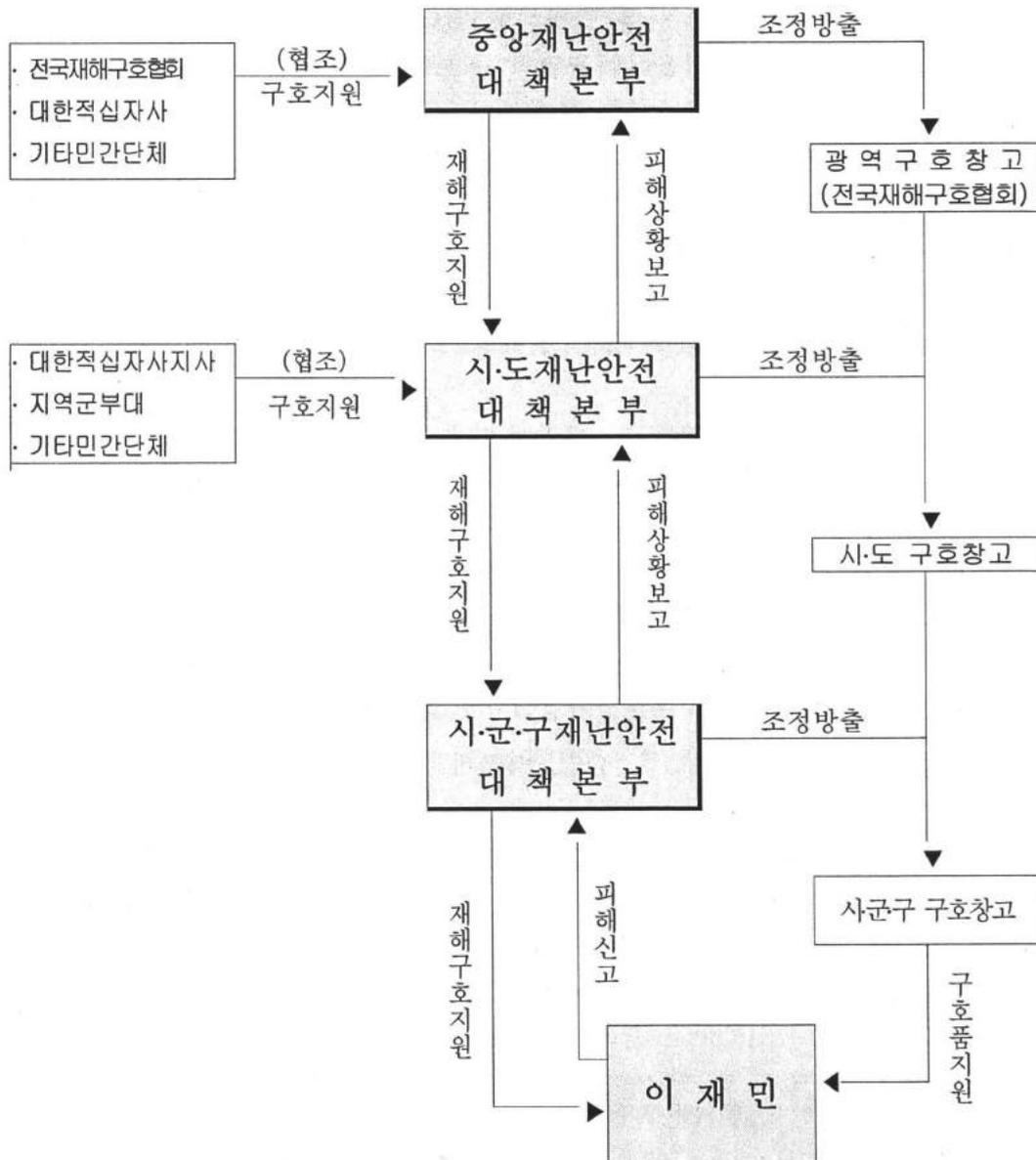
4) 구호의 종류는 다음 각호와 같다: 가. 임시주거시설의 제공, 나. 급식 또는 식품, 의류, 침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 다. 의료서비스의 제공, 라. 전염병 예방 및 방역활동, 마. 위생지도, 바. 장사(葬事)의 지원 등

5) 재해복구 비용중 국고가 부담되는 경우는 동일한 재해기간에 대한 재해로 피해액이 '특별시의 구: 20억원 이상, 광역시의 구 또는 인구 30만 이상의 시: 11억원 이상, 인구 30만 미만의 시 또는 군: 7억원 이상'에 달할 때 가능하다.

이 경우 협력을 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 협력하여야 한다. 또한 구호기관은 재해구호를 원활하게 하기 위하여 경찰관서, 소방관서, 군부대와 대한적십자사, 협회 등 민간재해구호관련 단체와 상호 협조하여야 하고, 이재민과 그 인근 거주자는 구호기관의 구호에 관한 업무에 협력하여야 한다.

### 3) 재해 구호 행정조직

우리나라의 이재민 구호 체계는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 정부 차원의 지원체계뿐만 아니라 전국재해구호협회, 대한적십자사, 지역 군부대, 민간자원 봉사단체 등이 협조 및 연계체제를 구축하고 있다. (그림 1).



<그림 1> 재해구호활동 운영체계도 (자료: 소방방재청, 2006 구호활동지침)

이재민 구호의 통괄기관은 재난안전대책본부이지만 결국 이재민에게 직접적인 지원을 실시하는 것은 기초자치단체라는 것이다. 즉 상급부서는 지침, 예산지원 등을 통하여 기초자치단체가 직접적인 지원이 가능하도록 지원을 한다.

이러한 시·도와 시·군·구 활동반은 중앙재난안전대책본부에 피해상황을 보고하고, 재해 구호 예산을 지원 받아 이재민 구호를 수행하고 있는 것이다. 특히 시·군·구는 비축물자를 운영하여 이재민에게 구호품을 직접 전달하는 것이 가장 큰 업무이며, 아울러 전국재해구호협회나 대한적십자사 등 민간기관과의 연계 및 협조 체제를 유지하고 있다.

#### 4) 민간부문 재해구호체계

우리나라 민간부문의 재해구호체계는 대한적십자사와 전국재해구호협회 등 몇몇 주요 기관들과 다양한 자원봉사조직들로 구성되어 있다. 사실, “재해구호체계”라고 표현하기 위해서는 이러한 기관이나 단체들 간의 협조관계나 연계망이 마련되어 있어야 하지만, 아직 그러한 연계조직이나 협조관계는 뚜렷하게 만들어져 있지 않다.<sup>6)</sup> 다만, 재해구호와 관련하여 활동하고 있는 기관 및 단체들의 현황과 활동, 그리고 문제점들을 살펴보기로 한다.

##### (1) 전국재해구호협회

전국재해구호협회는 『재해구호법』에 의해 설립된 법정 민간조직이다. 전국재해구호협회는 1961년에 발생한 대규모 수해를 계기로 발족한 “전국수해대책위원회”를 1964년에 전국재해대책협의회로 개칭하여 활동을 확대하여 오다가, 2001년에 『재해구호법』이 제정되면서 전국재해구호협회로 재차 개칭하여 활동하고 있다.

전국재해구호협회는 재난발생 시 정부와 역할을 분담해 재해를 복구하고 이재민을 구호하는 역할을 하는 조직으로서, 이재민 구호를 위해 국민의연금품을 모집, 관리 및 배분하고, 자원봉사활동을 통해 직접 구호활동에 참여하여 이재민들을 돕는 일을 하고 있다.

#### <그림 2> 전국재해구호협회 조직도

6) 사실, 이것이 우리나라 민간부문 재해구호체계의 가장 큰 문제이다. 이 문제에 대해서는 이 장의 뒷부분에서 자세히 언급하기로 한다.



재해구호협회는 재난 발생시 국민들로부터 의연금품을 모집하여 이재민들을 구호하는 주도적인 역할을 하고 있다. 특히 2002년 『재해구호법』 제정에 따라 전국재해구호협회로 개칭, 법정단체화 하면서 정부와 역할분담을 통하여 의연금품을 모집 및 관리, 배분하고 있으며, 재해현장에서의 자원봉사활동과 교육지원등의 활동을 하고 있다.

전국재해구호협회는 2003년에 총 1,730억2,748만원을 재해구호사업에 지원하였는데, 이는 2000년의 238억1,816만원의 7.3배에 해당하는 금액이다. 이는 물론 2002년도와 2003년도에 대형 재난이 많았기 때문이기도 하지만, 재난시 국민들이 의연금품 모집에 참여하는 정도가 높아졌기 때문이라고도 할 수 있다 (그림 3)

전국재해구호협회의 사업은 다음과 같다.

가) 재해 의연금품모집 및 배분

- 재난 피해자 지원을 위한 의연금품 모집
- 기탁 의연금품 관리 및 배분

나) 구호물품 비축과 지원

- 신속하고 체계적인 구호를 위한 구호물품준비와 물류센터운영
- 유관기관과의 협력체계 구축을 통한 효율적 지원

다) 재해구호 연구조사 및 홍보

- 재해구호에 관한 연구 조사 활동
- 국제교류 및 대외협력을 통한 선진화된 재해프로그램 개발
- 기탁자 및 수혜자를 포함한 대국민 홍보활동

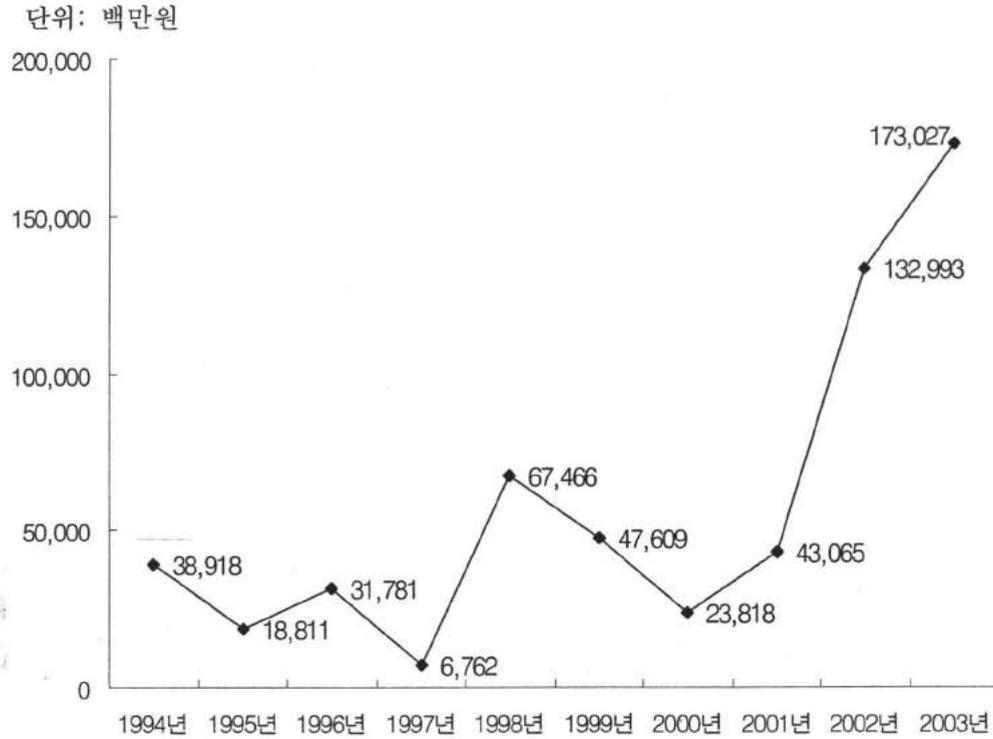
라) 재해구호 자원봉사 등 재해구호활동

- 협회 소속의 재해구호자원봉사자 모집 관리
- 재해구호 교육 관련 사업

마) 응급구호세트지원

- 재해현장에서 피해자들이 가장필요로 하는 물품을 업선, 세트화하여 지원

- 재해발생시 응급구호세트 신속지원 가능한 체계적 시스템 완비

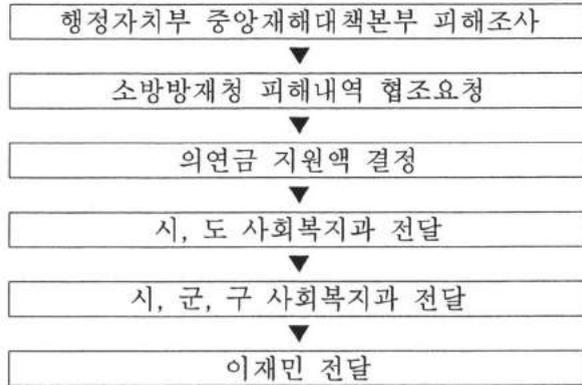


자료: 전국재해구호협회 (2004) 전국재해구호협회, p.44.

<그림 3> 전국재해구호협회 의연금품 지원 실적

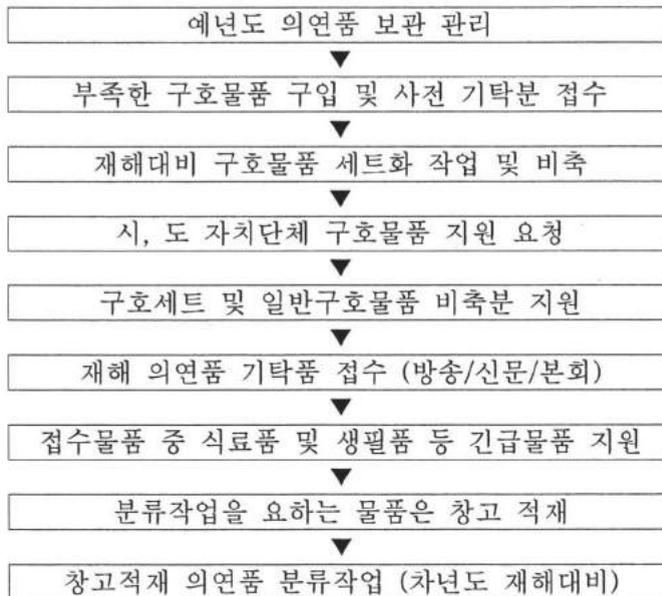
또한 전국재해구호협회는 신속하고 체계적인 구호를 위하여 구호물품 준비와 지원을 위한 물류센터를 경기도 파주시 (대지면적 10,000평, 창고면적 1,400평)와 경남 함양군 (대지면적 7,800평, 창고면적 1,500평)에 2곳을 운영하고 있다.

의연금품의 모집 및 배분절차는 성금과 물품이 각각 조금 다르다. 의연금은 행정자치부의 중앙재해대책본부의 피해조사를 거쳐 소방방재청에 피해내역 협조를 요청하면, 의연금 지원액이 결정되고, 이를 각 시·도에 전달함으로써 각 시·군·구 사회복지과를 통해 이재민에게 전달된다.



<그림 4> 전국재해구호협회의 의연금 배분절차

전국재해구호협회는 평상시 재난발생시 필요한 구호물품을 비축, 관리하고 있다. 시, 도 자치단체의 구호물품 지원요청이 있으면 구호 세트 및 일반구호물품 비축분을 지원하고, 방송 및 신문 등을 통해 재해의연금 기탁분을 접수하여 접수 물품 중 식료품 및 생필품 등 긴급물품을 지원한다. 그리고, 이러한 배분과정과는 별도로 분류작업을 요하는 물품은 재해구호협회의 창고에 적재하여 보관함으로써 차년도 재난에 대비하게 된다.



<그림 5> 전국재해구호협회 구호물품 배분절차

전국재해구호협회는 재난발생시 국민들의 자발적 참여를 통한 의연금품 모집과 이의 배분사업을 실시하는 대표적 민간구호조직으로서 오랫동안 활동을 해왔다. 그럼에도 불구하고, 전국적인 조직망을 갖추지 못함으로써 지방자치단체를 배분 일선

조직으로 활용함으로써 민간조직의 효율성을 충분히 발휘하지 못하는 문제를 안고 있기도 하다.

## (2) 대한적십자사

대한적십자사의 구호사업은 법률적으로는 『대한적십자사조직법』, 『자연재해대책법』, 『재해구호법』에 구호기관으로 지정되어 있다. 또한 대한적십자사는 국제적십자의 재해구호원칙과 규정과 대한적십자사 구호운영규정에 의거하여 구호사업을 수립하고, 국제적십자연맹 사업전략의 4대 핵심사업 가운데 재해응답과 재해대비 (disaster response and preparedness)에 근거하여 구호사업을 실시하고 있다. 대한적십자사는 재해구호를 위해 본사와 지사에 각각 긴급재해구호대책본부를 설치, 운영하고 있다.

대한적십자사의 구호사업은 재해구호, 일반구호, 특수구호 및 국제구호로 분류된다. 적십자사는 종합구호계획을 수립하여 각종 재난에 대비하고, 인도적 구호의 원칙에 따라 재해를 당한 모든 사람을 구호하며, 구호사업의 최우선 과제는 인명보호에 둔다. 이를 위해 적십자사는 구호에 필요한 물자와 자금을 비축하고, 긴급사태에 대하여 우선적으로 행하는 긴급구호 우선의 원칙을 갖는다.

한편, 대한적십자사의 구호사업은 정부구호사업의 보조적이고 보충적인 성격을 지니며, 정부의 구호업무 위탁에 대해 적극적으로 참여한다. 즉, 적십자의 구호사업은 정부 구호업무의 보충적 역할이라는 점을 분명히 밝히고 있다. 이재민에 대한 적십자의 구호는 무상이어야 하며, 국적, 종교, 인종, 계급 및 정치적 견해에 대하여 차별하지 않고, 가장 위급한 재난부터 구호한다는 무상구호와 공평한 구호의 원칙을 갖고 있다.

대한적십자사는 저소득층 및 소외계층에 대한 일반구호계획은 별도로 수립하고, 실직자, 노숙자, 독거노인, 결식아동 등의 구호급식 사업을 실시하며, 긴급재해구호 잉여자원을 일반구호에 전용할 수 있다. 또한, 재해시의 구호능력을 제고시키기 위하여 평상시에 유관기관이 주관하는 구호훈련에 참여하고, 적십자의 각종 기능과 봉사조직 그리고 유관기관이 포함된 재해구호 대비계획을 수립하여 재해발생에 대비한다. 또한 지사별, 지역별 특성을 고려하여 구호계획을 수립하며, 수혜자 욕구에 따른 구호를 실시한다 (표 10).

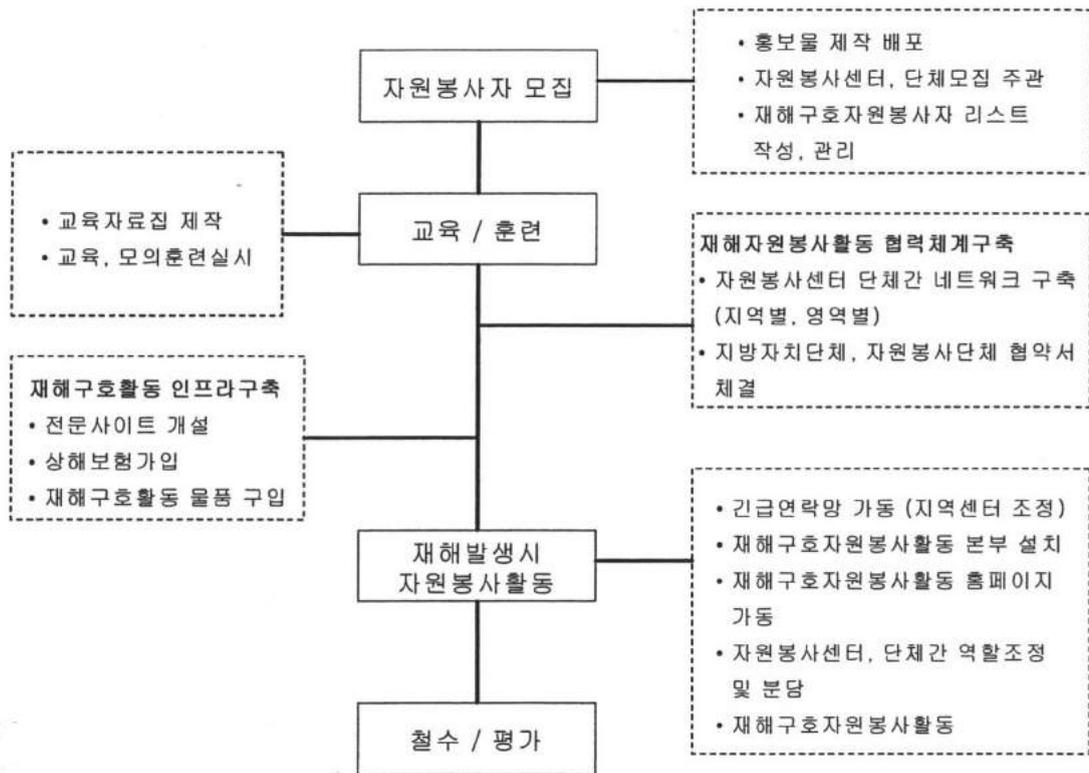
<표 10> 대한적십자사의 재해구호활동

중점사항	주요 내용
재해응급대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재난 및 재해발생시 즉각적이고 효율적인 구호활동 실시</li> <li>· 정보전달, 대피안내, 인명구조 및 이와 관련된 긴급조치               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계기관(재난및재해대책본부, 119구조대 등)과 협조</li> <li>- 인명구조, 응급처치, 아마추어무선봉사회 협조</li> </ul> </li> <li>· 준비되고 훈련된 자원봉사조직 구축</li> <li>· 민간 구호단체의 역량 강화</li> </ul>
구호물자지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원칙적으로 적십자 구호요원이 긴급구호 단계에서 재해세대 단위</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>로 이재민에게 직접 지급(다만, 이중 지원을 피하기 위해 행정당국과 협의하여 지원할 수 있음)</li> <li>· 구호품 지급 기준 : 세대별 구호시 1세대당 4인 가족기준으로 220,000원 상당, 집단 구호시는 1세대당 4인 가족 기준으로 150,000원 상당. 단, 구호품의 수량과 내용은 재해의 정도와 형편(수해, 화재, 기타 재해 등), 이재민 세대 가족수에 따라 지사 재량으로 조정하여 지급</li> <li>· 언론기관 기탁 구호품 인수 : 피해지역 관할지사 지원</li> </ul>
집단구호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재해 이재민이 거주할 곳이 없는 경우는 행정기관의 협조를 얻어 대피소 설치</li> <li>· 행정기관의 이재민 집단대피소 구호에 가능한 한 협조</li> <li>· 집단대피중인 이재민 등록 : 관계기관에 협조</li> <li>· 집단 대피소에 적십자 봉사센터 설치 : 어린이, 임산부, 노약자, 환자, 신체장애자를 위한 특별활동 실시</li> <li>· 구호품 지급 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지사재량으로 최단시간 내에 이재민에게 1인용 모포 1매(하계 : 누비이불)와 기타 필요한 물자를 우선 지급</li> </ul> </li> <li>· 구호급식 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 처음에는 집단급식을 하되 이재민 스스로 취사할 수 있도록 지원(주/부식비는 지사에서 우선 지원)</li> </ul> </li> </ul>
장의부조	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재해로 인한 사망자, 실종자(해상사고 포함)의 가족에게 세대당 조위금 300,000원(사망자가 1명이상일 경우 여건에 따라 추가 지급할 수 있음)을 지급하고 위로 단, 행정기관에서 보상금이 지급될 시에는 제외하며, 해상사고의 경우 생계를 목적으로 하는 어선에 한함.</li> <li>· 교통사고, 산업재해, 유기장재해, 등산, 수영 등의 취미 및 여가활동 중 재해로 인한 사망자 유족에게는 조위금을 지급하지 않음</li> </ul>
복구지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이재민 구호를 위하여 외부로부터 지정 기부해온 자원으로 긴급구호의 육구를 일단 충족시킨 후 자원 여분이 있을 경우 당해 이재민에게 필요한 복구지원을 할 수 있음.</li> </ul>

### (3) 지역자원봉사센터와 협의체

자원봉사센터는 지역 단위에서 자원봉사 희망자와 수요처를 중개하고, 지역의 자원봉사관리를 위하여 행정자치부에서 시, 군, 구 단위에 설치한 자원봉사조직이다. 자원봉사센터는 지방자치단체 직영과 민간 위탁운영의 두가지 방식에 의해 운영되고 있다. 우리나라에 자원봉사센터는 1996년부터 설치되기 시작하여 2005년 말 현재 249개소가 전국에 설치되어있다. 자원봉사센터에서는 자원봉사자와 수요처를 연계하는 업무 외에도 자원봉사 데이터 관리 및 정보제공, 자원봉사자 교육과 프로그램 개발 · 보급 등의 업무를 수행한다. 한국자원봉사센터협회는 전국재해구호협회와 함께 재해구호자원봉사단을 운영하며, 일반 시민들을 대상으로 재해구호자원봉사자 등록을 받고 있다. 한국자원봉사센터협회와 전국재해구호협회가 공동으로 운영하는 재해구호자원봉사활동의 체계는 다음의 <그림 3>과 같다.



<그림 6> 재해구호자원봉사 활동체계

한편, 자원봉사센터의 협의체인 한국자원봉사센터협회는 재난발생시 재해구호를 위하여 재해구호 자원봉사 리더양성 교육, 재난피해 실태 모니터링원 모집 및 교육, 그리고 재해 구호자원봉사활동 등을 실시하고 있다. 한국자원봉사센터협회가 전국재해구호협회와 공동으로 자원봉사자들을 대상으로 재해구호와 관련한 자원봉사 교육을 실시하고 있는 것은 매우 중요한 활동이라고 할 수 있겠다.<sup>7)</sup>

#### (4) 사회복지공동모금회

사회복지공동모금회는 우리나라 민간부문의 사회복지자원을 동원하고, 이를 사회복지사업에 배분하기 위하여 1998년에 『사회복지공동모금회법』에 의해 설립된 우리나라의 대표적 모금기구이다. 사회복지공동모금회는 중앙모금회 1곳과 광역자치단체에 16개 지회로 구성되어 있다.

사회복지공동모금회의 사업들 중 가장 핵심적인 사업은 모금과 배분이다. 모금 사업은 민간부문에서 시민들의 연대의식과 자발적인 참여를 통해 재원을 개발하여 동원하는 것이고, 배분사업은 모금된 재원을 사회복지사업을 실시하는 기관이나 개

7) 한국자원봉사센터협회와 전국재해구호협회는 2003년도에만 3차례에 걸친 재해구호 자원봉사교육을 실시하였다. 다음의 자료들을 참고할 것: 한국자원봉사센터협회, 전국재해구호협회, 서울특별시, 재난재해구호자원봉사자워크샵 “재해와 자원봉사활동” 자료집, 2003. 8.26; 한국자원봉사센터협회, 전국자원봉사센터 실무자 워크샵 “참여와 나눔의 국민운동-자원봉사활동,” 자료집, 2003. 10.30; 전국재해구호협회, 한국자원봉사센터협회, 2003년 자원봉사 교육교재 “과천시 재난재해구호 자원봉사 교육교재,” 과천시 종합자원봉사센터.

인에게 배분하는 것이다. 사회복지공동모금회는 배분사업의 한 요소로서 긴급지원 사업을 실시하고 있다. 긴급지원사업은 『사회복지공동모금회법』 제 25조 (재원의 사용) 등의 조항<sup>8)</sup> 및 긴급지원시행세칙의 규정에 의한 재난에 대한 긴급구호 및 사회복지영역의 긴급지원이 필요한 사업을 지원한다.

사회복지공동모금회의 긴급지원사업은 재해, 재난으로 인해 피해를 입은 개인 및 단체의 의식주를 포함한 의료, 구호등 긴급한 사회복지 지원사업과 직접적인 재해, 재난은 아니지만 재해 및 재난에 준하는 사회복지지원이 필요한 개인 및 단체 등의 지원사업을 포함한다 (표 11).

<표 11> 사회복지공동모금회 긴급지원사업의 개요

구 분	기관 또는 단체	개인
긴급지원신청서 제출 및 접수	지역단위 긴급지원 - 지회 전국단위 긴급지원 - 중앙	사회복지전담공무원, 사회복지기관·단체가 신청
배분분과위원회 심사	지원내용 조정 및 승인	지원내용 조정 및 승인
지원결정 통보 및 지원	교부신청서 접수 후 지원금 입금	지원금 입금
사업결과보고서 제출	사업종료 후 결과보고	지원 후 신청단체 또는 전담 공무원이 결과보고

사회복지공동모금회의 배분사업에서 긴급지원사업이 차지하는 비중은 점차 증가하는 추세에 있다. 2002년도에 총 배분금액 940억원 중 긴급지원사업으로 지출된 비용이 99억원으로 10.5%를 차지하였으며, 2003년도에는 1,192억원 중 90억원으로 7.6%를 차지하였고, 2005년도에는 1,772억원 중에서 231억원을 지출하여 13.1%를 차지하였다. 사회복지공동모금회는 2002년도 태풍 “루사”로 인한 이재민들에게 사회복지공동모금회가 지원한 금액은 총 45억7천만원으로 긴급지원사업에 지출된 예산의 46.4%를 사용하였다. 한편, 2003년도 태풍 “매미”로 인한 이재민들에게 지급된 금액은 14억9천만원으로 긴급지원사업 총 예산의 16.5%이며, 대구지하철 화재참사로 인한 피해자들에게도 3천6백만원이 지급되었다. 이와 같이 최근 대규모 국가적 재난에 대하여 이재민 구호를 위해 사회복지공동모금회가 지원을 실시한 것은 이 분야에 대한 사회복지공동모금회의 관심이 증가하고 있음을 보여 준다고 할 수 있다. 그러나, 사회복지공동모금회의 긴급지원사업은 재난 피해자들에 대한 지원보다는 기초생활보장제도의 수급권 차상위 계층에 대한 일반적 생계지원의 성격이 강하다.

#### (5) 기업 네트워크

우리나라의 민간부문 재해구호 체계에서 기업의 자원봉사활동은 점차 그 중요성

8) 제25조 (재원의 사용등) ① 공동모금재원은 사회복지사업 기타 사회복지활동에 사용한다.

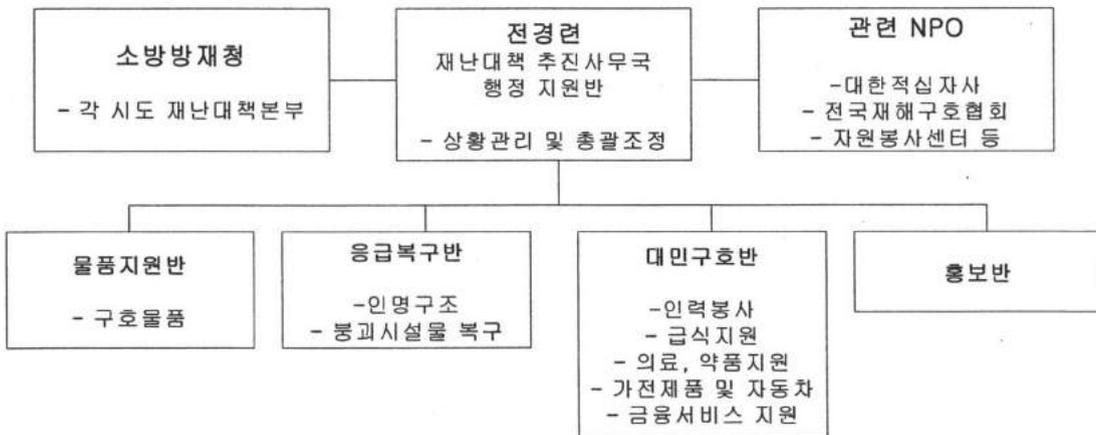
② 각 회계연도에 조성된 공동모금재원은 당해 회계연도에 지출하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 재해구호 및 긴급구호 등 긴급히 지원할 필요가 있는 때를 대비하여 각 회계연도의 공동모금재원의 일부를 적립하는 경우에는 그러하지 아니하다. (후략)

이 커지고 있다. 최근 몇 년간 연속해서 발생한 대규모 자연재해와 인위재난시에 기업들의 구호활동 참여는 매우 실질적이고도 중요한 것이었다고 평가할 수 있다. 실제로 2003년 태풍 '매미'의 피해복구와 구호과정에서 전국경제인연합회 회원사의 평균특히, 전국경제인연합회는 2003년 9월에 재난극복을 위한 경제계 네트워크를 구성하여 기업의 참여를 지원하기 위한 체계적인 노력을 시작하였다.

전국경제인연합회는 이와 같은 경제계 네트워크를 통해 회원기업간 상호 필요한 정보를 제공하고 이를 공유하여 재난복구활동이 특정지역에서만 과도하게 집중되거나 중복되지 않도록 협력하는 체계를 구축하였다. 또한 정부부분의 공적인 구호체계와 협력하여 원활한 재해구호활동이 전개될 수 있도록 계획을 수립하고 있다.

재해구호를 위한 기업의 네트워크는 전국경제인연합회의 재난대책 추진사무국을 중심으로 공공부분의 소방방재청과 민간부분의 재해구호 조직들이 연결되어 있는 구조를 갖고 있다. 물론, 전국경제인연합회는 기업들이 회원으로 가입해 있는 협의체조직이다. 이 네트워크는 전경련 회원사의 재난대책활동을 지원하기 위한 것으로서, 회원기업의 사회공헌 및 사회봉사단 조직 등 기존 조직을 적극 활용하되, 회원기업의 특성이 최대한 발휘될 수 있도록 조직되어 있다. 또한, 회원 기업간 상호 필요한 정보 제공 및 공유를 통하여 재난관련 활동이 특정 지역에 과도하게 편중되거나 중복되지 않도록 사전협의를 강화하는 것을 중요한 기본 방향으로 설정하였다. 회원기업들은 정기 모임과 일상교육을 통하여 실제 상황에서 효율적으로 대처할 수 있는 능력을 배양하고, 국가적 재난에 대한 기업 공동의 대응노력을 통해 대 국민 기업이미지를 제고한다는 취지를 동시에 표방하고 있다.

이 네트워크에는 크게 네가지 중요한 기능이 있는데, 첫째는 재난발생시 구호물품 등을 제공하는 물품지원반이다. 둘째는 인명구조와 긴급복구를 위한 응급복구반이고, 셋째는 대민구호반으로서, 이 기능은 인력봉사, 급식지원, 통신지원, 의료, 약품지원, 가전제품 및 자동차 수리 지원, 그리고 금융서비스 지원등을 담당한다. 마지막으로 홍보반이 편성되어 있다 (그림 7).



<그림 7> 재난극복을 위한 경제계 네트워크 조직

## 5) 우리나라 재해구호체계의 문제점

### (1) 재해구호관련 행정체계의 문제점

현재 우리나라의 재난관리 및 재해구호의 행정체계는 형식상 소방방재청으로 일원화되어 있다. 한편, 재해구호법에서는 재해구호기관을 이재민과 일시대피자의 거주지를 관할하는 지방자치단체장으로 명시하고 있으며, 또한 재해구호관련 기관으로 경찰관서, 소방관서, 군부대 등의 공공기관들이 있다. 재해구호법에 의하면, 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 소방방재청에 중앙재해구호본부를 설치하도록 하고 있으며, 구호기관으로 지역재해구호본부를 설치하여 구호활동을 실시하고, 중앙재해구호본부와 상호 협조 및 협의를 통해서 운영되도록 하고 있다.

그러나 실제로 지역단위의 재해구호본부는 운영이 제대로 되지 않아 유명무실한 상태라고 할 수 있으며, 지방자치단체 수준에서의 재해구호업무는 여전히 사회복지과 등에서 담당하고 있어, 중앙부처 수준에서 소방방재청으로 관리책임이 일원화된 것과는 전혀 별개로 구호활동이 이루어지고 있는 것이다. 또한 지방자치단체 수준의 사회복지담당 공무원의 수가 1~2명에 불과한 상태에서 재해구호업무를 사회복지과에서 담당하는 것은 현실적으로 불가능하며, 행정적으로도 소방방재청과의 업무협조를 이루기가 힘든 형편이다.

### (2) 재해의연금품의 모집 및 배분의 문제점

우리나라의 재해구호에 있어서 민간에서 모금된 재해의연금은 결정적인 재원이 다. 민간부문에서 모금된 재원은 재해구호에 있어 정부의 부담을 상당부분 경감시키고 있다. 심지어, 민간에서 모금된 의연금이 법정구호비를 분담하기도 하는 것은 문제라고 할 수 있으며, 재해구호에 있어 국가의 책임을 명시한 헌법<sup>9)</sup>과 재난및안전관리기본법<sup>10)</sup>의 제정 취지에도 어긋나는 것이다 (표 12). 이는 재해구호에 있어 국가와 민간의 역할 분담에 대한 명확한 기준과 원칙이 부재하기 때문에 발생하는 심각한 문제라고 할 수 있다.

## <표 12> 재해의연금 모금 및 집행 현황 (2001 ~ 2005)

9) 제34조 ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다

10) 제4조 (국가 등의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

연도	총모금액	집행액				계
		법정구호비	일반위로금	특별위로금	기타	
2001	16,788	15,479	27,577	-		43,056
2002	144,819	6,581	76,742	46,662		129,985
2003	174,053	8,827	69,955	26,067	66,822	171,671
2004	-	168	15,979	-	192	16,339
2005	8,229	450	8,290	-	721	9,461

재해의연금품 모집에 있어서도 단일화된 조정체계가 없는 것이 문제로 지적될 수 있다. 현재 전국재해구호협회, 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등이 개별적으로 재해의연금 모금 및 배분을 하고 있는데, 이를 조정하거나 관리할 수 있는 조직이 없는 것은 모금과 배분의 합목적성, 적절성 및 효율성을 저해할 수 있는 요소로 지적된다.

또한 의연금품 지원체계에 있어서도 객관적이고 일관성있는 기준이 적용되지 않고 각 기관별로 개별적인 기준과 원칙에 따라 지원규모와 방법을 결정함으로써 이재민들로 하여금 혼란과 불편을 경험하도록 한다. 지원체계에 있어서의 단편성은 자칫 구호활동 자체에 대한 불신으로 이어질 수도 있는 매우 심각한 문제라고 할 수 있다.

지방자치단체별로 재해구호에 필요한 물품이나 장비나 충분히 비축되거나 구비되어 있지 못한 것도 심각한 문제이다. 재해구호법에 의해 구호기관인 지방자치단체는 구호물품을 충분히 비축하고 있어야 하나, 그렇지 못한 경우 대규모 재해가 발생하게 되면 최소한의 구호활동도 불가능하게 되는 것이다.

### (3) 자원봉사 활동들 간의 조정과 연계 미흡: 구호 서비스 전달체계의 미발달

우리나라 재해구호 체계의 가장 큰 문제점은 구호관련 민간 조직들의 활동 간에 조정과 연계가 매우 미흡하다는 점이다. 대한적십자사나 전국재해구호협회, 그리고 자원봉사센터와 같은 전국 조직들은 나름대로의 활동체계와 구조에 따라 구호활동을 실시하고 있으나, 이 두 조직도 상호 밀접하게 연계되어 활동하고 있다고 보기는 어렵다. 게다가 전국재해구호협회는 지역조직 없이 전국단위의 중앙조직만으로 구성되어 있기 때문에 실제 구호활동은 지방자치단체 등 공공조직을 통하여 이루어지고 있기 때문에 활동의 신속성과 효과성이 떨어지는 문제를 안고 있다.

이러한 조직들 외의 일반적인 자원봉사단체나 기관, 각급 학교의 학생들로 구성된 자원봉사단, 교회나 사찰의 자원봉사자, 그리고 개인적으로 활동하는 자원봉사자들의 활동들의 조정이나 연계상태는 더욱 좋지 않다. 물론, 2002년의 태풍 “루사”와 2003년의 태풍 “매미”의 피해로 인한 재해구호과정, 그리고 2003년 대구지하철 화재참사 사건 당시, 해당 지역의 지방자치단체를 중심으로 자원봉사활동 조정이 이루어지지 않은 것은 아니지만, 주민들의 요구와 자원봉사자들의 특성, 그리고 전문

가의 판단 등을 기초로 한 효과적인 서비스 연계나 조정은 매우 미흡하였던 것으로 판단된다. 전국재해구호협회 (2003)에서 자원봉사센터의 실무자들과 구호담당 공무원들을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 자원봉사활동이 일원화되지 않음으로 인해 문제가 많다는 것을 지적하고 있다.

이렇게 구호활동 상의 조정과 연계가 잘 이루어지지 않음으로 인해 여러 가지 문제가 발생하는데, 이 중 가장 심각한 문제는 재해지역이나 대상, 시기에 따라서 구호물품이나 자원봉사 등 도움이 중복되거나 부족한 문제가 발생하는 것이다. 서비스의 중복은 자원배분에 있어 효율성이 떨어지는 것을 의미하기도 하지만, 특정 지역에서의 중복은 다른 지역에서의 서비스 부족과 맞물리는 경우가 많기 때문에 구호활동에서의 공정성 (fairness)의 문제가 될 수도 있다. 실제로 재난 피해자들을 면접하면 이러한 문제가 지역 주민들 사이에서 상당히 심각하게 발생하고, 이로 인해 지역 주민들 간의 화합이나 연대가 파괴되는 일도 적지 않은 것으로 나타났다.

서비스의 중복은 행정기관에 대한 불신으로 이어진다. 상당 부분의 재해 구호물품이 지방자치단체를 통해 전달되는 우리나라의 재해구호체계 하에서 물품 지급의 중복이나 부족은 이 일을 담당하고 있는 지방자치단체나 공공기관에 대한 주민들의 불신을 야기시킨다. 특히, 구호품을 배분하는 일을 맡고 있는 일선 행정조직의 공무원들이나 마을 이장들에 대한 불만이 결국은 지방행정조직에 대한 총체적인 불만으로 확대되어 지자체에 민원을 급격히 증가시키는 원인이 되는 것이다. 이는 재해구호과정에서 발생하는 문제가 불필요한 행정비용을 야기할 수도 있다는 것을 의미한다.

재해구호물품의 배분을 지자체나 공공행정조직이 담당하는 것도 문제를 일으킨다. 우선, 공무원들은 행정의 책임성과 공정성을 유지하기 위해 구호물품의 배분에 있어 지극히 관료주의적인 결정을 내리는 경우가 있다. 예를 들어, 피해주민 (가구)의 수보다 적은 수의 물품이 접수되면 공정성의 문제가 야기될 것을 우려하여 아예 배분을 하지 않는다는든지, 나머지 물품이 도착할 때까지 기다렸다가 배분하는 경우가 많다. 이것은 구호활동에 있어 공정성을 유지하는 의사결정은 될 수 있어도, 신속성과 효과성 측면에서는 상당한 문제를 야기한다. 실제로 재난을 경험한 피해자들의 가장 큰 불만 중 하나는 구호활동이 신속하게 이루어지지 않는다는 점이다.

구호활동에 있어서의 조정과 연계의 부족은 자원봉사자들의 활동기간과 관련되어 있다. 대부분의 자원봉사자들은 재난 발생 직후 피해지역으로 와서 구호활동을 전개하기 때문에 이들 중 상당수는 2~3일 이내에 구호활동을 마치고 돌아가게 된다. 그러다 보니, 구호활동에 있어 응급구호에 비해 사후 복구활동이나 일상 생활로의 복귀를 위한, 혹은 일상 생활로의 복귀 이후의 문제들을 돕는 구호활동은 상대적으로 부족하게 된다.

구호활동들 간의 조정은 다양한 성격의 조직과 기관, 그리고 단체들의 활동을 유기적으로 조직화함으로써 활동의 효과성을 높이기 위한 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 기업의 재해구호활동은 중요한 문제를 나타낸다. 우리나라에서 주요 기업들

이 재해구호에 있어 중요한 역할을 하고 있는 것은 사실이지만, 때로는 이들은 자사의 이미지나 홍보효과에 지나치게 관심을 갖는 것도 사실이다. 이러한 기업의 행태는 일면 자연스러운 것일 수도 있으나, 이러한 태도가 재해구호활동의 장애가 되는 일이 있어서는 안된다. 결국, 기업의 활동도 전체 구호활동의 체계내에서 반드시 조정되고 연계될 필요가 있다는 것이다.

최근 우리나라의 대학들이 자원봉사활동에 적극적인 관심을 갖게 되면서 거의 대부분의 대학들이 학생들의 자원봉사활동을 교과목으로 채택하고 있다. 그리고, 국가적 재해나 재난이 발생하였을 때, 학생들을 비롯하여 교직원들이 재난피해지역에 와서 자원봉사를 함으로써 구호활동에 참여하는 일이 많아졌다. 그러나, 대부분의 학생들은 재해구호와 관련된 전문지식이나 기술이 없는 “노력봉사” 정도의 도움만 줄 수 있을 뿐이다. 재해구호와 관련된 최소한의 교육이나 훈련을 받지 않은 학생들의 참여는, 어떤 경우에는 피해복구와 재해구호에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 오히려 방해가 되는 경우도 있다. 따라서, 학생들과 같은 미숙련, 비전문 자원봉사자들을 위한 역할 분담과 조정이 이루어져야 한다.

#### (4) 직접 구호에 치중되는 재해구호

현재 우리나라의 재해구호활동은 재난발생시 응급상황을 회피하거나 물질적 피해만을 복구, 구호하는데 대부분의 관심이 모아지고 있다. 이는 우리나라의 재해구호 체계 자체가 긴급한 위험을 피하고 생명과 재산피해를 최소화하는데 초점을 두고 있기 때문이기도 하다. 그러나, 실제로 재난 피해자들에게 있어 재해복구과정은 일반인들이 생각하는 것 보다 훨씬 길다. 즉, 대피소나 응급 구호소에서의 생활 못지 않게, 일상생활로 복귀한 이후의 생활에서 많은 문제를 경험하게 된다. 그러나, 이러한 과정에 대한 구호활동은 거의 이루어지지 않는다.

재난을 통해 잃게 되는 것은 생명과 재산 뿐이 아니다. 재난 피해자들은 재난 이전에 유지하고 있던 많은 인간관계, 가족관계, 그리고 심리적 안정감 등을 잃게 될 수도 있다. 이러한 피해는 개인적으로는 심리적 상실감이나 역기능, 외상후 스트레스 증후군 (PTSD: Post-Traumatic Stress Disorder) 등으로 나타나며, 조직이나 지역사회 차원에서의 인간관계 악화 혹은 연대감의 상실 등의 문제로 발전되기도 한다. 실제로 대규모 자연재해나 인위 재난 이후에 정신건강이 급속도로 악화되거나, 심한 스트레스로 인해 일상생활에 심각한 장애를 입는 사람들이 많으며, 심지어 자살하는 사람들도 있다. 또한 재해로 인한 피해에 대응하고 이를 복구하는 과정에서 지역사회 내에서 여러 가지 인간관계 상의 문제들이 발생하기도 한다. 따라서, 재해구호는 재난에 대한 단기적 응급구호 뿐 아니라 중장기적 구호와 개입을 필요로 한다.

2003년의 대구지하철 화재참사사건은 재난 피해자들이 겪는 심리적 문제가 얼마나 중요한 것인지를 단적으로 보여준 사건이라고 할 수 있다. 이 참사로 인해 살아남은 사람들이나, 유가족들은 여전히 충격에서 벗어나지 못하고 있으며, 대인기피증

과 불안을 경험하고 있다. 1999년 “씨랜드 화재”사건으로 아이를 잃은 부모가 재난 대응과정에서 국적을 포기하고 외국으로 이민간 사례는 이들이 겪는 심리적 문제가 얼마나 중요한 것인지를 보여주는 또하나의 예라고 할 수 있겠다.

#### (5) 재해구호와 관련된 교육과 지침 부족

우리나라에는 재해구호와 관련된 전문 자원활동 조직이 많지 않다보니, 이러한 상황을 가정하여 별도의 교육프로그램을 갖고 있는 조직도 거의 없는 형편이다. 대한적십자사나 전국재해구호협회와 한국자원봉사센터협회 정도가 자원봉사자들을 대상으로 이러한 교육을 실시하고 있는 정도이다. 그러다 보니, 구호활동에 참여하는 자원봉사자들은 재난의 특성이나 재난 피해자들의 특성에 대한 기초적인 정보와 지식을 갖지 못한 채 상식적인 수준에서의 자원봉사활동을 하게 되고, 이것이 재해구호에 있어 장애요인이 되기도 하며, 피해주민들과의 갈등을 일으키는 중요한 이유가 되기도 한다.

민간 자원봉사조직들이 재해구호와 관련한 명확한 행동지침을 갖고 있지 않은 것도 큰 문제이다. 재해의 종류와 정도, 피해의 규모와 양상에 따라 대처할 수 있는 행동요령과 지침, 매뉴얼을 갖추고 있지 않아 시스템에 의한 사업 진행이 되지 않고, 담당자나 그때 그때의 상황에 따라 의사결정이 이루어지는 경향이 있다.

#### (6) 자원봉사자들에 대한 재해보상 미흡

재해구호에 나선 자원봉사자들이 뜻하지 않은 사고나 재해로 상해를 입거나, 심지어 사망하는 경우가 발생하고 있다. 그런데, 이러한 재해에 대해 공적인 보상제도가 마련되어 있지 않아 사회적 문제가 되고 있다. 예를 들어, 2002년 태풍 “루사”로 인한 피해를 복구하는 과정에 참여하였던 한 자원봉사자가 재해복구 자원봉사활동을 하는 과정에서 다리에 심한 상해를 입었으나 당해 지방자치단체로부터 위로금조의 치료비만을 받고 더 이상 보상을 받지 못해 심각한 경제적 손해를 입고 현재도 치료를 받고 있는 경우도 있다.

자원봉사자들의 재해에 대한 보상제도 논의는 비단 재해구호활동에만 국한되는 것은 아니며, 우리사회에서 이루어지고 있는 모든 자원봉사활동에 해당하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 재해구호활동은 여타의 자원봉사활동에 비해 재해위험이 상대적으로 높기 때문에, 자원봉사자들에 대한 재해보상은 시급히 해결되어야 할 문제이다.

## 5. 심층면접 결과 - 재난 피해주민, 공무원, 자원봉사자<sup>11)</sup>

### 1) 태풍 '매미' 피해지역 주민과 자원봉사자들에 대한 심층면접 결과

○ 일시: 2006년 8월 22일 오전 10시 ~ 오후 2시 30분  
○ 장소: 마산시 자원봉사센터  
○ 참석자: 한동우교수(연구책임자), 윤여창(연구보조원), 김영임(마산시 자원봉사센터 소장), 이○○ (마산시 자원봉사센터 등록 자원봉사자, 여 72세), ○○○ (마산시 종합병원 원무과장, 남 37세), 박○○ (마산시 주민, 여 38세), 김○○ (마산시 주민, 남 61세)

#### (1) 심층면접 결과 요약

본 연구진은 2003년도 태풍 '매미'로 인한 피해 주민들과의 심층 면접을 위해 마산시 자원봉사센터를 방문하여 당시 피해주민들과 자원봉사자들을 대상으로 재난 당시의 피해상황 및 구호활동, 그리고 이후 현재까지의 생활상태에 관한 심층면접을 진행하였다. 다음은 심층면접의 내용을 요약적으로 정리한 것이다.

#### ○ 태풍 '매미' 이후에 피해 주민들에게 필요한 지원에 대하여: 실질적 구호 서비스가 매우 부족하였다

- 태풍 피해 주민들의 입장에서는 정부나 지방자치단체로부터 실질적인 구호 서비스를 받은 것이 별로 없다는 생각이 팽배해 있음
- 재난 당시 주민들이 입은 상처나 부상은 본인 스스로 해결하는 경우가 대부분이었으며, 정부나 지방자치단체로부터 치료를 위해 지원 받은 것이 전혀 없었음. 피해 주민들이나 유족들이 직접 정부를 상대로 피해에 대한 지원을 받으려 다닐 상황이 아니었지만, 직접 찾아 다니는 등 심리적인 고통이 컸음
- 지원의 절차와 확인절차가 너무 힘들고 전문적으로 도와주는 사람이 없이 피해 주민들이 직접 행정당국과 관계 부서를 찾아 다녀야 하는 것이 매우 힘들었음. 이 과정에서 공무원들의 경험이 부족하여 두서없이 일을 진행하고 관료적인 태도는 문제였음. 담당 공무원의 해석이나 규정 적용에 문제가 많은 것으로 판단됨
- 고등학교 이상을 다니는 자녀가 있는 경우에, 경제적 지원이 절실하게 필요하였음에도 불구하고 정부 차원의 학비 지원이나 감면혜택은 전혀 없었고, 다만 개별

11) 과정기록은 본 보고서 부록을 참고할 것.

학교 수준에서 등록금 감면 혜택을 주는 경우는 있었음

- 피해 주민들에 대한 지원에 있어서 점포 피해에 대해서는 전혀 지원을 하지 않아 상대적으로 상인들의 피해가 컸던 '매미'의 경우 대다수의 피해자들이 실질적인 지원을 받지 못하고, 주택 피해의 경우에만 일정 정도의 지원을 받음. 이로 인해 주민들 간의 갈등이 심화되기도 하였음
- 한 병원의 침수 당시 고가의 의료 장비 대부분이 침수되어 못쓰게 되었으나 정부 및 지자체로부터 지원 받은 것은 전무함
- 상수도과 전기가 끊겨서 몇 일간 고통을 받고 있는데 국가에서 관심과 도움이 거의 없었음. 예방이나 복구가 주민들에게 실질적으로 와닿지 않음
- 주민들은 재난 당시 지역내 자원봉사자나 학생, 혹은 기업으로부터 받은 지원에 대해서는 비교적 구체적으로 기억하고 있으나, 공공부문으로부터의 지원 서비스에 대해서는 거의 기억을 하지 못하거나, 내용을 정확하게 구별하고 있지 못하며, 특히 지원 시기와 서비스의 양에 대한 불만이 매우 큰 것으로 판단됨
- 재해의연금 모금과 관련하여서는 배분의 기준이나, 시기, 금액 등에 대해서 충분히 알고 있지 못하기 때문에 만족도가 매우 떨어지는 것으로 판단됨

○ 주민들이 재난 이후 현재까지의 일상 생활에서 힘든 점: 경제적 피해가 여전히 복구되지 못하였으며, 심리적 불안과 스트레스가 줄어들지 않고 있다

- 상가(점포)의 경우, 침수 피해에 대한 현실적인 지원이 없기 때문에 피해복구를 하지 못하고, 생업을 포기하거나 헐값에 점포를 정리하고 경제적으로 어려워지는 경우가 있으며, 경영하던 사업체가 피해를 입어 3년이 지난 현재도 경제적으로 매우 어려운 형편임. 당시의 물건 값을 아직도 변제하지 못함
- 태풍 매미 이후 불안감과 스트레스가 급증하여 일상적인 기상변화에 대해서도 민감하게 반응하게 되며, 거주 지역 및 상업 지역에 대한 만족도가 급격하게 떨어져 다른 곳으로 이주하고 싶은 생각이 자주 들
- 특히 재해로 인해 사망한 피해자의 가족들의 스트레스는 재난 이후 거의 감소하지 않고 있으며, 오히려 정부와 지방자치단체에 대한 불만으로 현재까지도 분노와 슬픔에서 벗어나고 있지 못함. 당시 노래방에서 사망한 청년의 아버지는 재난 이후 현재까지 거의 매일 술을 마시며, 동네의 술집에서 행정당국에 대한 불평과

불만을 호소하고 있고, 지역 주민들을 대상으로 재해복구와 지원과정에서의 문제점들을 하소연하고 있음.

- 재난 피해를 복구하는 과정에서 주민들의 문제를 실질적으로 도와주는 전문가가 전무하며, 지방자치단체의 행정인력으로는 대규모 재난 피해에 대해 실질적으로 대응할 능력이 전혀 없기 때문에 현실적으로 재난 피해자들이 직접 돌아 다니면서 피해를 입증하고, 이에 대한 정부의 지원을 얻어내야 하는 형편임. 이 과정에서 재난 피해자들은 반복적으로 피해상황을 진술하고 상기함으로써 재난 당시의 외상으로부터 벗어나지 못하고, 불안, 분노, 슬픔의 감정을 안고 가장 급박한 시기를 보내야 함
- 피해 복구과정에서 지역 주민들 간의 정서적 불화가 발생하여 현재까지 해소되지 않은 경우가 있음. 특히, 재난 당시 동장으로 근무하던 김○○는 당시 행정처리에 대한 주민들의 민원을 견디다 못해 아예 지역을 떠났으며, 지금도 이 지역 주민들과의 관계가 매우 나쁜 상태임
- 재난 당시 관계 부서의 공무원들은 엄청난 과로와 스트레스로 인해 질병을 얻은 경우도 있으며, 공무원 1명은 매미 이후 발병한 질병으로 사망한 경우도 있음. 관계 공무원의 사망이 직접적으로 매미의 영향이라고 단정할 수는 없으나 당시 엄청난 과로와 스트레스에 시달리고 있었으며, 재해 복구 과정에서도 정서적으로 매우 피로한 상태였음. 특히 공무원들은 피해조사, 복구, 구호물품정리, 피해 상황 확인 및 구호물품 확인으로 1년간 힘들어 했으며 그 후 감사나 행정사항 및 사후 관리로 업무가 폭증하는 상태임

## 태풍 '매미'로 인한

### 피해 주민 사례 1 - 대학교수 L씨

경상남도의 한 사립대학 교수인 L씨는 지난 2003년도 태풍 매미로 인한 해일로 사랑하는 아들을 잃었다. 당시 L씨의 아들은 추석연휴를 맞아 마산 시내의 한 노래방에서 친구들과 노래를 부르며 즐거운 시간을 갖고 있었다. 그러나 갑자기 들이닥친 엄청난 양의 바닷물은 순식간에 건물지하로 흘러 들어 노래방에서 노래를 하고 있던 손님들을 덮쳤다. 당시 L씨의 아들을 비롯한 7명의 손님이 노래방에서 미처 빠져 나오지 못하고 익사하였다.

L씨는 자신의 아들이 재난으로 인해 불가항력적으로 사망했다고 생각하지 않는다. 당시 노래방은 마산항 인근의 건물 지하에 있었는데, 태풍 매미로 인한 해일로 인해 젊은 청년들이 그렇게 무기력하게 사망할 수 있다고는 생각되지 않았다. 당시 노래방에서 화를 당한 사람들은 물이 들어오자 대피를 하려고 했으나 마산항에 적재해 놓은 원목더미들이 물에 휩쓸려 이리저리 떠나니면서 건물 입구를 봉쇄한 것이 직접적인 화의 원인이 된 것이었다.

L씨는 재난으로 인해 자신의 아들이 사망한 것도 슬프고 분노할 일이었지만, 재난 이후에 지방자치단체나 정부가 재난 피해자들에게 적절한 지원이나 위로가 없었다는 점에 더욱 분노하고 있다. 정부나 지자체의 재해 구호 행정이 어떻게 돌아가는지를 잘 알 수 없는 L씨 같은 시민들은 자신의 문제에 대해 정부나 당국이 더욱 관심을 갖고 구체적인 지원정책을 세워주기를 바라지만, 행정당국의 대응태도나 방식은 유가족들의 슬픔을 더욱 크게 만들고 있다고 생각하고 있다.

태풍 매미가 지나간 지 3년이 지난 지금도 L씨는 지역에서 주민들을 대상으로 재난 피해와 관련된 서명을 받으러 다니고 있다. L씨는 재난 당시의 슬픔과 분노를 전혀 극복하지 못하고, 아직도 일상으로 복귀하지 못한 채 정서적 어려움에 치해 있는 것이다. 그는 지방자치단체나 정부가 이러한 재난 피해자들에 대해 더욱 더 적극적으로 구체적인 지원 정책을 수립하여 실시하기를 바라고 있는 것이다.

## ○ 생계곤란자나 국민기초생활수급권자 또는 차상위계층이 피해를 본 사례와 재해 후 힘들어진 경우: 재난은 가난한 사람들을 더욱 가난하게 만든다

- 세입자들의 경우에는 재난 이후 경제적으로 어려워져 집세를 내지 못해서 힘들어 하는 사람이 있으며, 세들어 사는 집이 침수된 경우, 집 수리를 위해 집을 비워야 하기 때문에 일시적으로 거처가 없어져서 어려운 경우가 많았음
- 차상위 계층의 경우, 세들어 사는 경우가 많아 국가로부터 위로금 지원은 되었으나 실질적으로 많이 힘들 것임

## ○ 주민간의 갈등이나 공무원과 주민과의 갈등: 재난은 지역의 공동체성을 파괴

## 한다

- 재해 복구과정에서 지역 주민들 사이에 불미스러운 일이 종종 발생함으로써, 재난 이전의 주민관계가 소원해지거나 악화되는 경우가 종종 있음. 이러한 일로 인해 지역을 아주 떠나거나, 떠나지 않더라도 정서적으로 매우 불편한 관계에 놓이는 주민들이 있음
- 재난이 발생하면, 일부 주민들은 지원금을 더 받기 위해 허위신고를 하거나, 지원금을 받기 위해 이웃끼리 눈치를 보거나 속이는 경우가 있었음. 이렇게 되면 지원을 받고 나서 주민들 사이에서 누구는 받고 누구는 못 받는 상황이 발생하여 문제가 됨.
- 태풍 '매미' 당시 어떤 마을의 이장이 주민들로부터 고소를 당하여 법정에서 출두한 적이 있었음
- 구호품 지원에 있어서 시장의 경우 주거의 분리가 명확하지 않기 때문에 주민 간의 갈등이 일어나는 경우가 있었음
- 침수거주지의 경우 대상자에서 탈락되었을 경우 공무원과 동사무소에 대해 서운한 감정이 생기게 되며, 이로 인해 생긴 감정은 재해 복구 이후에도 회복되지 않음
- 수해 후 지원이 나와도 실질적으로 도움이 되지 않고 주민들에게 위화감만 조성. 서로 보상받으려고 하거나, 허위신고 및 허위사실 발견이나 주민과 피해사실을 조사한 공무원이나 통·반장과의 마찰이 있었음.

### ○ 지역주민들이 바라는 점: 일상으로 회복할 수 있는 실질적 지원과 사후 지원

- 실질적인 경제적 지원을 통해 재난의 피해로부터 신속히 회복하여 일상으로 복귀할 수 있도록 해주기를 바랍. 자연 재난이 불가항력적인 것이었다 하더라도, 이것이 특정 지역 주민들의 불행이나 불운으로만 치부된다면, 재난 피해지역 주민들의 일상 복귀는 도저히 불가능한 일이 될 것임.
- 재해 복구 과정에서의 행정절차의 간소화와 접수후의 효율적인 일처리가 뒤따라야 함. 재난 피해자들은 한 순간에 모든 것을 잃고 경황이 없는 와중에 자신의 생활터전을 회복하기 위해 직접 뛰어 다니며 공무원을 만나고, 지원을 얻어내야 하는 이중, 삼중 고통을 겪게됨. 이 과정에서 행정 당국의 탄력적이고 유연한 대

응이 있어야만 피해 주민들의 회복이 신속하게 이루어질 수 있음. 그러나, 현재의 공무원 조직과 태도로는 이러한 피해 복구가 불가능하다고 판단됨. 우선, 담당 인력의 수가 너무 적고, 자신의 소관 업무가 아닌 경우에는 매우 관료적인 태도를 취하기 때문에 재난을 대비하는 효율적인 조직 운영이 필요함

- 재난으로 인한 질병이나 장애, 경제적 손실에 대한 사후 지원이 필요함. 재난은 일순간에 지나가는 것이지만, 이로 인한 피해는 수년 동안 지속되는 것임. '매미'의 경우에는 해안 상가와 주거지역에 집중적인 피해를 입혔는데, 당시의 경제적, 신체적 및 심리적 피해는 3년이 지난 현재도 완전히 회복되지 못하고 있음. 물론 피해 당사자들의 노력과 의지가 선행되어야 하지만, 정부나 지방자치단체, 그리고 민간의 자원봉사단체의 지원이 없이는 항구적인 회복은 도저히 불가능한 것임
- 재난이 발생하면, 가난한 사람, 약한 사람, 장애인들의 피해가 더욱 큼. 따라서 이들에 대한 실질적인 지원이 제도적으로 마련되는 것이 필요함. 재난이 발생하면 재해의연금품을 모금하고, 이를 배분한다고 하는데, 실질적으로 이 돈이 어디에 어떻게 쓰이는지는 모르지만 피해 주민들의 입장에서는 재난 당시에만 잠깐 지원해 주고 실질적으로 회복하는 과정에서는 전혀 도움이 되지 않는 것으로 판단하고 있음. 따라서, 재난 피해자들에 대한 지속적인 사회적 관심이 절실하게 필요함

## 태풍 '매미'로 인한

### 피해 주민 사례 2 - 냉동 창고업 운영 자영자 K씨

K씨는 2003년도 추석을 잇을 수가 없다. 추석 연휴가 시작되면서 마산항 인근 냉동창고에 가득 화물을 쌓아놓고 있던 K씨는 마침 들이닥친 태풍 매미로 인한 해일로 창고 내부에 있는 약 3억원 어치의 물건이 모두 물에 잠겨 썩어 버렸기 때문이다. 대기업에서 은퇴를 하고 지인들과 동업으로 시작한 냉동창고업은 시설비를 포함해서 약 9억원 정도를 투자한 사업이었다. 그러나 태풍 매미는 K씨의 노후 사업을 한번에 쓸어가 버렸다. 해일이 들이닥치면서 정전이 되어 냉동창고의 온도가 올라가면서 물건이 썩어가기 시작했고, 이내 들이닥친 물로 상품들이 물에 잠기면서 모든 보관 상품들은 쓸모없는 쓰레기가 되어 버렸다. 물이 들이닥치는 모습을 밤새 뜯 눈으로 바라보던 K씨는 날이 밝으면서 중장비를 동원해서 건질 수 있는 물건들이라도 건져 보려 했으나, 마침 추석연휴가 시작되고 있어 중장비 기사들도 구할 수 없는 형편이었다. 어렵게 구한 중장비를 동원해 공장 내부에 있는 물건들을 밖으로 끌어 내었지만 모두 썩어버리고 못쓰게 되어버린 후였다.

K씨는 이날 자신에게 닥친 이 어마어마한 재앙을 도저히 잇을 수가 없다. 눈물과 분노, 좌절과 우울이 동시에 찾아왔고, 일생일대의 커다란 빛에 놀리게 되었다. 화물을 보관한 화주들은 물건값을 보상하라고 요구하지만, 보험회사에서는 천재지변으로 인한 재난을 보상할 수 없다는 회신만을 들었을 뿐이다. 지방자치단체에 찾아가 재난 피해 신고를 하였지만 마땅히 보상을 받을 수 있는 근거나 조항이 하나도 없었다. 다만, 침수피해자로 신고되어 300만원을 받았을 뿐이다. K씨를 낙담하게 하는 것은 비단 경제적인 손실 뿐이 아니다. 막상 재난을 당하고 누군가에게 급박한 도움을 청해야 하는 처지가 되었으나, 누구에게 도움을 받아야 할지, 누구를 찾아가야 할지 전혀 알 수 없는 상황이었고, 시청이나 동사무소를 찾아가 보아도 모두 자신의 소관업무가 아니라는 대답만을 들을 뿐이었다. 분초를 다투는 복구 과정에서 이렇게 행정처리를 하느라고 시간을 보내면서 자신이 당한 재난에 대해 속수무책으로 당했다는 사실이 K씨로 하여금 자신을 무능력하고 무기력한 사람으로 인식하게 하였다.

K씨는 태풍 매미 이후 정부나 지자체에 대한 극심한 불신과 불만을 갖게 되었다. 평생을 살아 온 고향 마산 땅을 떠나려고 한 적도 한두번이 아니었다. 가정 생활은 물론 정상적으로 영위할 수 없었다. 엄청난 빚더미 위에 앉아서 이리지도 저리지도 못하면서 4년이라는 세월을 고통으로 보내고 있다. 그는 지금도 일기형식으로 기록한 당시의 기록과 사진을 가지고 다니면서 자신이 당한 피해를 주위에 알리고, 정부나 지방자치단체가 이러한 재난에 대비하여 적절한 대책을 세울 것을 주장하고 있다.

재난은 성실하게 살아 온 한 가정을 빈곤의 늪으로 떨어 뜨리고, 정서적으로 매우 불안한 상태로 몰아 간 것이다. 전혀 예상치 못한 채 찾아온 불행으로 인해 엄청난 재산 손실을 입었으나, 이러한 재난에 맞서 자신의 의지 만으로 재난을 헤쳐 나가야 한다는 사실이 K씨로 하여금 극도의 분노와 슬픔을 갖게 한 가장 큰 요인이 된 것이다.

## ○ 태풍 '매미' 피해 주민 관련 언론보도

(마산=연합뉴스) 김영만 기자 = 태풍 '매미'가 할퀴고 간 경남 마산만 지역 곳곳엔 복구 활동 중인 피해 주민과 상인들이 아직도 태풍의 악몽을 떨쳐버리지 못하고 있다. 점포가 침수된 재래시장 상인들은 아픔을 딛고 재기에 나섰지만 불경기 등으로 장사가 안돼 걱정도 태산이다. 지난달 12일 오후 태풍 엄습때 해일이 일면서 마산만과 인접한 매립지와 해안도로변 상가, 아파트, 병원 등 대형건물 33곳의 지하가 물에 잠겼다가 8일만에 물빼기작업이 완료됐다. 그러나 이들 건물의 상당수는 침수된 지 한달 가량 지났으나 전기, 급수 시설에 대한 복구가 제대로 안돼 주민이나 이용자들이 큰 불편을 겪고 있다.

마산시 해운동 대동 씨코아의 경우 침수 여파로 지하 식당 11곳은 성한 것이 없어 아예 새로운 설비로 교체하느라 영업 재개를 엄두도 못내고 있다. 지상 1층에 있는 점포 50여곳의 상당수가 정상 영업에 들어가지 못한 채 건물앞에서 침수됐다가 말린 물품을 싸게 팔고 있다. 이 건물의 지상 5~21층에 사는 아파트 주민들도 지하 3층 변전실의 복구가 안돼 임시로 전기를 끌어다 쓰고 있으나 용량 부족으로 다리미 등 일부 가전제품의 사용은 어려운 처지다. 인근 한백마리나 건물 6~18층에 사는 75가구 250여명의 주민들은 소방서 호스로 급수받을 정도로 용수 부족이 심각해 식수를 이웃으로 부터 조달하고 빨래를 다른 곳에서 해결하는 등 어려움을 겪고 있다. 1~5층에 있는 점포들은 임시 전기를 가설했으나 평소 정상 용량의 10분의 1수준이어서 형광등만 겨우 켜 놓을 정도로 영업이 제대로 안되고 있다. 또 지하 2개층과 지상 1층이 잠겼던 신마산병원은 자기공명단층촬영기(MRI) 등 고가 장비들이 못쓰게 돼 환자 진료를 위해 이웃 병원에까지 가야 하는 불편을 겪고 있다.

특히 이들 상가와 아파트, 병원 등은 태풍 피해와 복구에 드는 비용이 수억원에서 수십억원에 이르고 있으나 당국의 지원이 거의 안돼 건물마다 이 비용을 대느라 고심하고 있다.

일부 건물에서는 건물주와 상인, 입주민과 관리소 직원 사이에 갈등마저 빚어지고 있다. 여기다 정상 복구가 이뤄지기까지는 1개월 이상 걸릴 것으로 보여 이들의 불편은 당분간 지속될 것으로 보인다.

주민 정성철(47)씨는 "제한 급수로 용수 공급이 끊기는 저녁 이후엔 화장실도 쓰지 못할 정도이며 당시 침수됐던 지하에는 아직도 물이 흥건히 고여 악취마저 풍기고 있다"며 불편을 호소했다. 그는 "주민들이 30여억원이나 되는 복구비를 십시일반으로 조달하는 과정에서 부담을 느끼면서 갈등을 빚으며 서로 얼굴을 붉히려 한다"며 "당국이 복구비의 일정부분을 지원해 주었으면 좋겠다"고 말했다.

지역경제의 한 축을 맡고 있는 마산 어시장의 경우 태풍 해일로 어시장 일원 횡집 등 1천300여 점포가 물에 잠긴 이후 20여일만에 복구작업이 완료돼 대부분 다시 문을 열었다.

상인들은 매일 오전 시장 거리를 정비하고 위생 청결과 함께 친절 강화로 거듭나는 등 힘찬 재기에 나섰으나 예년 매출의 절반밖에 안돼 옆친데 덮친 격이라며 울상을 짓고 있다. 어시장번영회 진명진(34) 사무국장은 "불경기로 손님들 주머니 사정이 넉넉지 못하고, 태풍으로 양식장들은 망가지고 전어 등 활어류 마저 잡히지 않고 있다"며 "생선값은 뛰고 손님들은 뜸해진 상황이니 만큼 정부는 무담보 대출 등을 통해 어시장의 실질적인 회생방안을 마련해 서민의 생활고를 덜어 달라"고 호소했다.

마산 경제를 대표하는 자유무역지역도 해안과 인접해 전체 입주 79개 업체 가운데 64개가 침수, 시설재와 원부자재, 완제품 등 모두 2천27억원의 피해를 봤다. 현재는 이들의 90% 이상이 조업을 재개, 태풍에 따른 수출과 영업 손실을 만회하느라 주야로 애쓰고 있지만 그동안 납기를 제때 못 대 실추된 대외 신용이나 침수피해를 얼마나 빨리 극복할 수 있을 지가 과제다. H, L, S 등 5개 업체는 침수된 기계류가 아직 복구되지 않아 정상 조업을 못하는 등 피해의 악몽에서 벗어나지 못하고 있다. 반면 태풍 피해로 전반적으로 침체되는 분위기 속에서도 자동차 판매영업소를 중심으로 한 반짝 경기가 활기를 띠고 있다. 당시 마산에서만 침수피해 차량은 6천 600여대로 추산되는데 차량 소유주의 요구로 이들 차량의 대부분이 폐차되고 새 차로 교체됐다. 이 때문에 지하가 물에 잠겼던 해운동 두산 2, 3차 아파트 등을 중심으로 공동주택 단지 주차장마다 자동차 전시장을 방불케 할 정도로 임시 번호판을 단 새 차들이 즐비하다. 마산시 차량등록사업소에도 요즘 새로 등록하려는 차량들로 장사진을 이루고 있는데 평소의 3배나 되는 하루 120여대가 신규 등록되고 있다고 시 관계자는 말했다. 또 아파트 단지 앞에 자동차영업소들이 현장 영업장을 마련, 새 차량들을 전시하는 등 자사 차량에 대한 홍보전이 치열하다.

H자동차 합포 대리점의 지난달 판매량이 90대로 8월의 3배에 달하는 등 마산과 인근 창원지역의 자동차 영업소 및 대리점들은 평소의 몇배에 달하는 실적을 올려 때 아닌 특수를 누리고 있다. 한편 마산에서는 지난 12일 오후 태풍 '매미'로 18명의 인명피해와 6천60억원의 재산피해가 난 것으로 집계됐다.

## 2) 태풍 '루사' 피해 지역주민 심층면접 내용

- 일 시: 2006년 9월 2일 오전 11시 ~ 오후 3시
- 장 소: 강원도 동해시 삼화동 동사무소
- 참석자: 한동우교수(연구책임자), 윤여창(연구보조원), 전OO(주민, 남, 61세), 이OO(주민, 남, 53세), 황OO(주민, 여 43세), 박OO(사회복지담당공무원, 여 43세), 김OO(주민, 여, 45세), 박OO(주민, 여 50세), 팍OO(주민, 여 63세)

### ○ 태풍 '루사' 이후 가장 어려운 점: 경제적 어려움과 지역 경제의 몰락

- 차상위 계층의 경우, 정부로부터 생계비 지원을 받지 못하기 때문에 재난 이후 생활이 더욱 어려워졌으며, 특히 동해시 삼화동의 경우처럼 남의 땅에 집만 지어서 살던 사람들은 주택이 파손된 경우에 피해복구 지원을 받지 못해 경제적 어려움이 극에 달한 상태임
- 세입자나 무허가 주택에 살고 있던 사람들은 생활터전이 완전히 없어졌음에도 불구하고 실질적인 지원을 받지 못하였으며, 이로 인해 경제적 어려움은 물론, 심리적, 신체적으로도 매우 힘든 형편임.
- 지원금을 받은 사람들 중 상당수는 삼화동을 떠나 동해시 중심 주거지역으로 이주함으로써 지역경제가 급격하게 침체되고 있으며, 지역 인구가 급감하고 있음. 대부분 지역에 남은 사람들은 가난한 사람들이나 노인들이며, 구매력이 있는 젊은 계층이나 중산층은 시내 변화가로 이주하여 지역 간 위화감이 팽배해 있음
- 주택을 소유하고 있던 주민들 중에서 주택 완파로 지원금을 받은 주민들은 지원금 수준이 주택을 개축하기에는 턱없이 모자라기 때문에 대출을 받아 주택을 다시 지어야 하는데, 이 경우에 대출금 이자를 상환하는 것이 또 다른 경제적 부담이 되기 때문에, 주택을 소유하고 있는 사람들은 나름대로의 어려움을 호소하고 있음. 현재 피해 주민의 80% 이상이 대출금 이자 상환으로 어려움을 겪고 있음

## 태풍 '루사'로 인한

### 피해 주민 사례 - 동해시 삼화동 주민 C씨

2002년도 태풍 루사는 동해시를 완전히 쓸발로 만들어 놓았다. 시간당 최대 800mm가 넘는 엄청난 폭우 앞에 인간의 능력은 너무나도 보잘것 없는 것이었다. 과거 몇차례 크고 작은 홍수피해를 겪으면서 강둑과 바닥을 정비해 놓은 것이 오히려 화를 자초하였다. 강물이 빠져 나가는 속도가 커지면서 강 하구 쪽에 있는 삼화동 지역이 완전히 물에 휩쓸려 갔던 것이다. 게다가 몇 년 전에 새로 닦은 도로와 교량으로 인해 강물의 흐름이 원활치 못해 결과적으로 주거 지역이 물바다가 된 것이다.

삼화동 주민들은 하늘에서 내리는 액운이러니 하며 이 엄청난 불행을 자신들의 업보라고 생각하면서 극복해 내었다. 이 과정에서 주민들 사이에는 불평이 생기기도 하였는데, 어떤 사람은 자신의 집을 갖고 있어서 지원금도 받고 저이자로 대출도 받아 다시 집을 지을 수가 있었지만, 자신처럼 남의 땅에 무허가 주택을 짓고 사는 사람은 아무런 지원을 받을 수가 없었던 것이다. 똑같이 재난을 당해서 경제적으로 심리적으로 어려움을 겪고 있는데도 불구하고 주민들 사이에 불공평하게 지원이 진행되었다고 믿는 것이다.

C씨는 아무런 지원도 받지 못한 채 재난의 피해를 온전히 자신의 힘으로만 극복을 하는 과정이 너무나도 힘들었다. 그는 현재도 재난으로 인한 경제적 어려움을 전혀 극복하지 못하고 힘든 삶을 살고 있다. 그를 힘들게 하는 것은 비단 경제적 어려움 뿐이 아니다. 같은 동네에서 수십년을 함께 살아온 이웃들 사이에 지원을 둘러싸고 정서적인 대립과 갈등이 생기고, 이를 극복하지 못한채 서로 모르는 척하면서 살아가야 하는 생활이 더욱 그를 힘들고 지치게 한다.

그는 나이가 들면서 사람들이 이 동네를 하나둘씩 떠나가는 것이 서운하고 섭섭하다. 한번 엄청난 재앙이 닥친 동네에서 젊은 사람들이 살기를 꺼려 한다는 것이다. 조상 대대로 살아온 동네가 이렇게 갑자기 없어질 수도 있다고 생각하니 한번의 재앙으로 인해 치러야 할 댓가가 너무 크다는 생각이 드는 것이다.

C씨는 정부나 지자체가 합리적인 지원정책을 수립하고 피해 지원을 해야 하지만, 동시에 지역의 정서와 주민들의 공동체 의식을 고려하여 인간 중심의 재해 구호를 해야 한다고 목소리를 높인다.

## ○ 심리적 불안과 스트레스: 분노와 슬픔을 견디기가 힘들다

- 갑자기 닥친 재난으로 인해 생활의 터전을 잃고, 피해 복구과정에서 그나마 자기 집을 소유한 사람들은 도회지로 이주를 하거나, 살던 곳에 집을 새로 지어 살 수 있지만, 세입자들이나 무허가 주택 거주자들은 엄청난 경제적 부담을 안고 살아가야 하기 때문에 이로 인한 심리적 압박과 스트레스가 매우 큼

- 한 주민의 경우, 재난 이후 남편이 사망하고 학교에 다니던 아들이 군에 입대하여 직업 군인 (하사관)이 되면서 경제적 어려움은 겨우 벗어 날 수 있었지만, 재난 이전에 운영하던 점포에 대한 지원을 전혀 받지 못해 더 이상 장사를 할 수 없고 지금은 보험설계사를 하면서 살아가고 있음. 이 사람의 경우, 재난으로 인한 분노와 슬픔이 지금도 전혀 사라지지 않고 있으며, 그 당시의 일을 떠올리게 되면 정신적 스트레스를 견딜 수가 없는 상태임. 면접 중에도 계속 눈물을 흘리며, 당시의 힘든 상황을 회고하였음

### ○ 지역 주민들 간의 정서적 유대 관계가 약화되다

- 재난이 발생하게 되면 주민들은 자신의 피해 상황을 최대한 신속하게 알려 적절한 지원을 받고자 하는 것이 자연스러운 일이나, 일부 주민들은 자신의 피해정도를 과장하거나 허위로 알려져 부당하게 지원금을 받는 경우도 있고 (이것은 부분적으로 사실이기도 하고, 더욱 중요한 것은 주민들의 대부분이 이렇게 믿고 있다는 점임), 피해를 파악하는 공무원과의 관계에 따라 지원의 정도가 달라지기 때문에 재난 이후에 주민들 간의 정서적 유대가 매우 약화되는 경향을 보임
- 특히, 재난 당시에 지역의 피해상황을 파악해야 하는 공무원들은 인력이 매우 부족하기 때문에 실제로는 이장이나 반장을 통해 지역의 피해상황을 파악하게 되는데, 이 경우, 이장이나 반장의 임의성이 작용할 가능성도 있고, 전문적 지식이나 정보의 부족으로 인해 부적절한 평가를 내리게 되는 경우도 있음. 따라서, 이러한 경우에 지역 주민들은 피해 파악과 관련한 불만을 갖게 되고, 이것을 근거로 지원이 이루어지는 경우 주민들 사이에 정서적으로 불편한 관계가 형성될 뿐 아니라, 극단적으로는 싸움이 일어나거나, 아예 그 지역을 떠나는 일도 발생함
- 지역 내에 자기 집을 소유하고 있는 사람과 세입자 혹은 무허가 주택 거주자들 간의 위화감이 생겨, 재난 복구과정에서 주민들 사이의 단합이 깨어지는 경우가 있으며, 지역 주민들은 이러한 현상에 대해 매우 안타깝게 생각하고 있지만 달리 해결 방안이 없다는 점에 더욱 무기력감을 느끼고 있는 것으로 판단됨. 또한 주택 피해자와 점포 피해자들 사이에 형평성 문제가 발생함. 예를 들어, 동해시에서 다른 사람의 건물에 세를 들어 수산물 식당을 운영하던 한 주민은 재난 피해 이후에 상품 피해에 대한 아무런 지원도 받지 못한 상태에서 복구 지원이 끝나는 바람에 수천만원의 빚을 진 상태로 지금도 경제적으로 매우 어려운 상태에서 장사를 하고 있으나, 피해 정도가 작더라도 자기 집을 갖고 있는 사람들은 일정 정도 지원을 받기 때문에, 지역 주민간 형평성의 문제가 해결되고 있지 않음

## 태풍 '루사'로 인한

### 피해 주민 사례 - 동해시 삼화동 주민 K씨

남편과 아들, 그리고 K씨는 갑작스럽게 닥친 홍수로 인해 하루아침에 집을 잃고 길거리에 나앉게 되었다. 사업을 하던 남편은 태풍 '루사'로 인해 얻은 신체적, 정신적 고통을 이기지 못하고 부인 K씨와 아들을 남겨 둔 채 세상을 떠났다. K씨는 남편 사망 이후에 보험회사에 취직하여 보험설계사 일을 하고 있지만, 익숙치 않은 직장생활과 많지 않은 소득으로 여전히 가난한 삶을 살고 있다.

K씨는 태풍 루사로 인해 삶의 터전을 모두 잃었지만, 별다른 지원을 받을 수가 없었다. 가족들은 남의 집에 세를 얻어 살고 있었고, 재난 이후에 약간의 지원을 받긴 하였으나, 살던 집이 없어졌기 때문에 새로 세를 얻어 주거를 마련하는 일이 보통 어려운 일이 아니었다. 게다가 피해 복구과정에서 이미 많은 돈을 지출하고 빚마저 얻어졌기 때문에 지금도 경제적으로 매우 힘든 생활을 하고 있다.

재난 당시 학교를 다니고 있던 아들은 입대를 하여 직업 군인의 길을 가고 있다. 아마도 아버지가 돌아가시지 않았다면 대학에서 전공을 마치고 직장생활을 하였겠지만, 재난 이후에 급작스럽게 악화된 가정의 경제사정은 그로 하여금 한가하게 대학교에 다닐 수는 없게 만들었다.

K씨는 재난으로 인해 고통을 받는 사람은 언제나 가난한 사람들이라고 생각한다. 자기 집도 있고, 주위에 도움을 받을 수 있는 사람들은 비록 재난이 닥쳐도 비교적 빨리 수습을 하고 일상으로 복귀할 수 있지만, 자신들처럼 가난한 사람들에게 재난이 닥치면, 아무런 도움도 받지 못한 채, 평소보다 훨씬 더 곤궁한 삶을 살아야 한다는 것이다. K씨는 재난을 당했을 때, 우리나라가 이렇게 잘사는 나라인 줄 몰랐다고 한다. 기업이나 타 지역에서 들어오는 구호물품이 어마어마하게 많았던 것으로 기억한다. 그러나, 정작 피해를 복구하는 과정에서 정부나 지자체로부터 지원 받은 것이 별로 없다는 사실은 K씨를 더욱 낙담하게 만든다. 자연의 재앙으로부터 입은 피해를 무기력한 개인이 스스로 알아서 예방하고 복구해야 한다면 이 세상은 얼마나 가혹하고 힘든 세상인가. K씨는 홍수 이후에 돌아가신 남편을 생각하면 지금도 한없는 슬픔과 분노에 휩싸인다.

## ○ 일상으로의 복귀: 경제적 및 심리·사회적으로 회복 불가능

- 재난 피해자들 중 빈곤계층은 재난 이후 직업이 바뀌는 경우가 많음. 예를 들어, 상점을 운영하던 사람이 재난 이후에 사업 기반을 잃어 버리면서 일용직이나 비정규직 일자리에 취업하는 경우도 있음
- 지역의 특성 상 남의 땅에 집을 지어 살고 있는 사람이 많은데, 이런 경우에 재난을 당하게 되면 아무런 지원을 받지 못한 상태에서 거주지를 잃어 버리게 되므로 경제적으로나 심리적으로 매우 위험한 상태에 놓이게 되고, 재난 이후에 일상으

로의 회복은 불가능함

### ○ 지역주민이 바라는 점

- 재난 피해 복구를 위한 지원금액의 액수를 현실화하고, 대출금의 경우 이자부담 경감 및 상환기간 연장이 필요함. 재난을 당한 경우 그나마 '특별재난지역'으로 선포된 경우 이러한 지원금이나 금융 지원을 받게 되지만, 지원금의 경우는 현실적으로 매우 적어서 실질적인 경제 회복이 불가능하고, 금융지원의 경우에는 대출금을 받는 당시에는 매우 유용하지만, 이후에는 이자 및 원금 상환의 부담이 커서 오히려 경제적으로 압박을 받게 되는 가장 중요한 원인이 됨. 또한 원금을 상환하는 시기가 되면 금융 비용이 급증하기 때문에 상환조건의 완화가 절대적으로 필요함
- 세입자나 무허가 주택 거주자를 위한 별도의 지원체계가 필요함. 세입자나 무허가 주택 거주자는 지원금 지원에 있어서도 예외가 되기 때문에 재난 이후에 가장 경제적으로나 심리적으로 힘든 계층임. 게다가 이들 주민은 재난 이전에도 경제적으로 매우 어려운 생활을 하던 사람들로서, 재난을 통해 그나마 갖고 있는 재산이나 소득을 완전히 상실하게 되는 매우 취약한 계층임.
- 점포 피해에 대한 지원 현실화가 절실함. 점포의 경우, 대부분의 사업자들이 세입자들이기 때문에 별도의 지원을 받기가 힘들고, 상품 피해의 경우에는 피해액 확인이 힘들기 때문에 실질적으로 피해 파악이 되고 있지 않은 실정임. 이러한 조건 속에서 점포 상인들이 재난을 당하게 되면, 일반 주민들에 비해 상대적으로 지원 수준이 낮아서 재난 이후 일상으로의 복귀가 매우 힘들게 됨
- 취약 아동 및 학생들에 대한 학비 지원 필요. 재난을 당하게 되면 가장 힘든 부분이 학비 지출임. 학비는 목돈으로 지출해야 하기 때문에 저축을 하거나 대출을 받아 해결해야 하는데, 대규모 재난을 당하게 되면 재난 복구에 지출이 많아지면서 학비 지출이 매우 어려워짐. 현재 지자체나 정부에서 학비를 지원해 주는 제도는 없기 때문에 빈곤 계층에 있어서 학비 지원은 매우 시급한 지원 요구 사항이라고 할 수 있음

### 3) 동해시청

- 일 시: 2006년 8월 3일 오후 3시 ~ 5시
- 장 소: 강원도 동해시청
- 참석자: 한동우교수(연구책임자) 윤여창(연구보조원) 서경아(연구보조원) 사회복지과장, 재난안전관리과 담당 공무원

**○ 재난 시 혹은 재해 구호 시 주민들 간의 갈등이나 공무원과 주민과의 갈등**

- 지원금을 받지 못한 주민들의 이의제기가 들어옴. 재난 피해 지역 주민들은 재해 구호와 관련된 모든 민원을 공무원에게 제기하기 때문에 어떤 경우에는 지자체나 정부가 해결할 문제가 아니거나, 소관 사항이 아닌 경우에도 불평이나 불만을 들어야 함. 이는 재해 구호와 관련된 업무에 대해 홍보가 부족하거나 주민들 간의 인식이 부족해서 발생하는 일로 판단됨
- 주택 피해의 경우, 침수, 반파, 완파의 기준에 따라 피해를 확인하는데, 개별 사례에 대해 명확한 기준을 갖고 이 피해정도를 파악하는 것이 매우 어려움 일임. 또한 사회복지과의 직원이 모든 피해 지역의 주민들을 만나서 피해 정도를 파악한다는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 피해 파악과 관련된 궁극적인 행정적 책임을 관련 공무원이 담당해야 한다는 것도 합리적이라고만 할 수는 없음
- 피해 확인과정에서 주민과 공무원, 주민과 주민 사이에 갈등이 발생하는 것은 어찌보면 당연한 것임. 주민들은 가능한 한 많은 지원을 받고자 하고, 공무원들은 규정대로 확인해서 지원금을 지급하려고 하는 것이기 때문에, 이 과정에서 이해 갈등이 생길 수 있음. 또한 주민들 사이에서도 자기 중심으로 문제를 인식하기 때문에 재해 지원과 관련한 형평성 시비가 끊임없이 제기되는 것임. 그러나 이러한 문제의 핵심은 재난이 근본적으로 예방되지 않고, 일단 발생한 경우에 지원금액이 현실적으로 매우 적다는 것임

**○ 재난 발생 후 현재 까지 가장 어려운 점: 경제적 손실을 회복하지 못하고 있음**

- 피해 규모나 정도에 비해 지원금이나 구호 서비스의 양이 절대적으로 부족함. 재난 당시에는 각급 학교, 기업, 자원봉사단체 등이 몰려 와서 구호물품이나 인력이 충분한 것 처럼 느낄 수도 있으나, 재난 이후 회복 단계에는 이러한 지원 서비스가 전무하기 때문에 일상으로 회복하기 위해서는 구호서비스가 절대적으로 부족함. 이러한 구호나 서비스의 부족은 재난 피해자들이 겪는 경제적, 심리적, 사회적 문제를 해결하지 못하고, 응급구호 차원의 복구만을 지원하는 정도에 그치게 함.

#### 4)재난 피해지역 주민, 공무원, 자원봉사자 면접 기록 (전문)

##### (1) 마산시 자원봉사센터

- 일시: 2006년 8월 22일 오전 10시 ~ 오후 2시 30분
- 장소: 마산시 자원봉사센터
- 참석자: 한동우교수(연구책임자), 윤여창(연구보조원), 김영임(마산시 자원봉사센터 소장), 이○○ (마산시 자원봉사센터 등록 자원봉사자, 여 72세), ○○○ (마산시 종합병원 원무과장, 남 37세), 박○○ (마산시 주민, 여 38세), 김○○ (마산시 주민, 남 61세)

##### 한동우 교수:

재해구호협회에서 각 시도를 통하여 모금품 및 서비스를 제공하는데 재난 이후에도 재난 피해 대상자들에게 어떠한 지원이 필요한가?

##### 자원봉사센터 소장:

재해당시 지원을 받았지만 미약하다. 천재지변이기 때문에 피해규모가 광범위 하고 커서, 가옥 침수 상태에 따라서 지원을 받았지만 부족한 부분이 많았다.

##### 지역주민 1:

인명피해 8명(노래방)있었는데 아직도 피해자 부모들이 안정을 취하지 못하고 있다. 아직까지 심리적으로 불안정한 상태이다. 사고 현장 해안상가는 그 지역 주민들도 그 장소를 꺼림칙해한다. 자원봉사센터에서 8월 17일, 18일 만날재에서 자선행사 및 모금행사를 하는데 물난리가 난 중에도 자원봉사를 실시하였다 (수재민들에게 음식을 해서 지원 1700명 정도)

##### 한동우 교수:

피해를 입은 주민들 중에 아직까지 생활이 힘든 사람들이 있는지? 국민기초생활수급권자나 차상위계층 등 수해 후에 정상 생활로 복귀를 못하는 경우가 있는가?

##### 지역주민 2:

그때 당시에는 시 및 적십자에서 지원. 피해가 가장 심한 곳은 원형동이다.

##### 자원봉사센터 실장:

침수 상가의 점포의 주인이 피해복구를 감당하지 못해 생업을 포기하여 점포 주인이 바뀐 경우도 있다.

### **병원 원무과장:**

상당히 많은 부분에서 피해 상황이나 어려움이 남아있다. 국고 지원은 많이 미흡하다. 없다고 봐야한다.

실질적으로 주민들에게 돌아오는 것은 아무것도 없다. 지원금을 받아도 경제적이거나 심리적으로도 막막한 실정이다.

우리병원은 수해당시 가장 심하게 피해를 받았다. 고가의 의료 장비 대부분이 침수되어 못쓰게 되었다.

중앙정부나 지방정부에서 지원을 받은 것은 전무하다. 국민들의 수재성금 모금액이 다 어디로 갔는지도 모르겠다.

수해 후 급한 상황이 어느 정도 지나갔을 때 한창 복구 중에 뜬금없이 구호물자가 지원되는 경우나, 지원이 나와도 실질적으로 도움이 되지 않고, 주민들에게 위화감만 조성시킨다. 서로 지원을 받으려고 하거나, 허위 신고 및 허위 신고사실 발견이나, 주민과 피해사실을 조사한 공무원이나 통·반장과 마찰이 있었다.

그리고 병원 같은 경우 피해액은 60억 정도 지원액은 3백만 원 밖에 없었다. 이렇게 지원을 해 주느니, 지원을 안 해 주는 것 만 못하다. 실질적으로 안주는 것이 좋다.

정부가 존재하는지 국민들에게 관심이 있는지도 모르겠다. 상수도과 전기가 끊겨서 몇 일 동안 고통을 받고 있는데 실질적으로 국가에서는 관심과 도움이 거의 없다. 복구에 도움이 되지 않는다. 매년 태풍이 오는데 예방이나 복구가 주민들에게 실질적으로 와 닿지 않는다.

### **한동우 교수:**

수해당시 부상자에 대한 지원은 어떠했는가?

### **병원 원무과장:**

수해로 인한 상처나 부상은 본인 자비로 해결하는 경우가 대부분이다.

해안상가 피해에 유족들이 직접 정부를 상대로 지원을 받으러 다녀야 할 상황이 아닌데, 유족들이 직접 지원을 받으러 다니면서 심적인 고통이 대단하였다. 이직도 동네에서 살면서 탄원서에 서명을 받고 다니고 있다.

수재위원금이 모금되고 모금 후 지원이 6개월 뒤나 1년 뒤에 지원이 되는데 피해당시에 바로 바로 지원이 되어야 하는 시스템이 가장 우선시해야한다. 위급했을 때 바로 인적 물적 지원이 필요하다.

### **지역주민2:**

가족들이 정신적인 피해에서 벗어나지 못하고 있다. 피해자의 아버지는 너무 억울하고 고통스러워서 정부에 탄원을 위해 모임이나 지역주민들에게 서명을 받고 다니

고 있다. 재산 및 인적피해 지원이 안 되고 있다. 인적 피해를 당한사람을 직접 인터뷰를 하는 것이 좋을 것 같다.

**한동우 교수:**

구호품을 나누어 주는 과정에서 피해조사가 되지 않아서, 주민간의 갈등이나 공무원과 주민간의 갈등은 없었는지?

**자원봉사자1:**

매미 때는 피해조사는 공무원이 직접 실시. 배수펌프가 작동하지 않아서 피해가 커짐. 자기 집에 물이 들어오지 않았었는데 물이 들어온 것처럼 말하여 문제가 있었음.

집주인 및 세입자에게 직접 확인 하였으나 금전적인 지원이 있는 것을 알자 지원금을 받기 위해 집에 살지 않았지만 거주한 것처럼 허위 신고를 한 사람도 있다.

지원금을 받기위해 이웃끼리 눈치를 보거나 속이는 경우도 있었다. 지원을 받고나서 주민들 사이에서 누구는 받고 누구는 못 받고 하는 상황이 발생하여서 문제가 있었다.

그래도 공무원들이 열심히 조사하고 근무해서 다른 지역보다는 덜한 것 같았다.

**한동우 교수**

주민들 간에 이런 문제가 심각한가?

**자원봉사센터 소장**

마산지역사람들은 지역주민들끼리는 의가 많이 상하지 않음

침수가 자주 되는 지역에는 (양대2동) 배수시설이 설치 되어있으나 제대로 작동하지 않음

그러나 이장이 고소당하여 법정까지 출두 한 적이 있었다.

지원봉사자가 봉사를 하다가 다친 경우는 없었다. 지금은 보험을 가입하고 자원봉사를 실시한다.

마산자매시뿐만 아니라 전국에서 많은 사람들이 도움을 주었다. 3달정도 자원봉사자가 계속하여 도움을 주었음.

**지역주민3:**

아파트에서 살고 있었는데 전기 및 상수가 안 나와서 자원봉사자가 자원해주는 음식 및 물 여러 가지 지원을 받고 단시간은 지낼 수 있었으나 장기간이 되면서 다들 대피하여 친정이나 친척집으로 대피. 아직도 피해지에는 악취 및 피해 흔적이 남아 있음. 군경의 도움을 많이 받았음. 침수 된 아파트라고 하여 아파트 값이 내려감.

**지역주민1:**

일본의 예방 대책 및 복구 사항에 대해서 배워야 함. 일본의 철저함과 대비하는 정신을 공부해야함.

**한동우 교수:**

재해전 생계곤란자들이 재해 후에 더욱 힘들어진 경우가 있는가?

**지역 주민1:**

세입자가 피해이후 세를 못내서 힘들어 하는 사람도 있고. 집주인과 곤란하게 있는 경우도 있다. 피해유족(아르바이트) 부모는 정신을 놓을 정도로 아직까지 힘들어 하고 있음.

**한동우 교수:**

추모제 같은 행사가 있는가?

**지역 주민3:**

민간에서 음악회를 하는 것 같음. 노래방 침수시 유체를 찾아서 안치하는데 여러 사람들이 고생하였음 물에 잠긴 건물 안에 들어가서 유체를 밖으로 나오는데 보통 힘든 일이 아님 그리고 정말 끔찍하였음.

**한동우 교수:**

태풍 매미 이후에 자원봉사 좀 더 체개가 잡혀 있는지?

**주민1:**

태풍 매미 피해 당시 모든 사람들은 고생이 정말 많았다. 자원 봉사자 및 공무원들이 고생이 많았다.

**자원봉사센터소장:**

센터에 수당이나 금액이 없어서 자원봉사자들은 각자 집에서 해결하거나, 개인적으로 해결.

지금은 비상연락망이 잘 만들어져 있고 연결 기관은 시 및 경남 복지관 및 복지관과 연결되어 있다. 자원봉사 콜센터에서 많은 부분 감당하고 있다. 현재 자체적으로 자원봉사 체계를 구성하려 하고 있다. 재해나 피해가 있을 때 바로 대응할 수 있도록 노력은 하고 있으나 아직까지는 미흡한 점이 많음.

**한동우 교수:**

큰 재난을 당한 지역은 자체적으로 해결하려는 움직임이 있음.

**지역 주민1:**

이곳 봉사센터에 지원이 있으면 좀 더 현실적이고 실직적인 수해 피해자 및 소외계층에 대한 지원이 가능할 것임. 지역의 자원봉사자나 자원봉사센터가 너무 바쁘고 자원이 부족함.

경남대 교수(유족대표)와 연락을 하여 인터뷰를 할 수 있는지? 나중에 연락을 통하여 만날 수 있도록 주선을 부탁함.

**지역주민(냉동창고 사업자)**

태풍 매미(해일) 때문에 경영하던 사업체가 피해를 받아서 3년이나 지났지만 그 여파 때문에 많이 힘든 상황이다. 기업체에 근무하다 그동안 모은 재산(9억)을 투자하여 물건을 위탁받아 냉동 창고에 보관하는 사업을 하다가 태풍 매미에 피해를 입음.

그 당시에 손해보험은 천재지변에 의한 재난 피해에 대해서는 지원해주지 않았다. 손해보험에 가입하려하였으나 보험 조건과 가입사항이 까다로웠다.

이러한 피해는 전에 유래가 없었던 일이었다. 손해감수는 물주와 상의하여 법적조항이나 여러 가지 전례를 찾아보고 합의를 보았다. 일정부분 도의적인 책임으로 3/1정도를 감해주었다. 나머지는 피해당시의 힘든 상황을 고려하여 사업을 지속하면서 갚아나가고 있다. 계속되는 재해와 재해의 위험, 경제위기로 아직도 어려운 상황에서 벗어나지 못하고 있음.

**한동우 교수:**

시설에 대한 복구는 어떻게 되었는지?

**지역주민(냉동창고 사업자)**

피해 당시 제일 우선적으로 시설 및 시설 안에 있던 상품들에 대해서 응급복구를 하려 하였으나 역부족이었다. 위탁물건에 대해서 지원을 해주려고 하였으나 엄두를 내지도 못하였다.

**한동우 교수:**

재난 피해당사자들을 직접보기가 힘들 그때당시의 기억을 되돌림으로 고통스러운 피해상황이 다시 떠올라 많이 힘들어하고 감정조절이 힘들.

그리고 피해상황이 마스크를 탄 지역과 그렇지 않은 지역과 지원의 차이가 있었음. 피해를 본 지역주민 중 피해상황에서 회복된 사람들은 활발하게 자원봉사에 참여하는 사람이 많음

### 지역주민(냉동창고 사업자)

추석이라 연휴라서 지역 상가들이 다 휴업하고 시골이나 집으로 가서 피해가 많이 줄어든 것임. 만약 평상시였으면 상상하기도 힘든 피해가 났을 것임.

복구는 장비, 인력, 시간이 필요한데 모든 것이 여의치가 않았음. 지원은 서류절차와 확인 절차가 너무 힘들었고 도와주는 사람 없이 혼자서 맨발로 뛰어다녀야 했음.

공무원들이 경험이 부족하여 두서없이 일을 진행하였다. 특별재해지역으로 지정되어 지침이 내려와도 공무원들이 해석이나 적용을 제대로 못하는 것 같음.

공무원들이 피해자의 서류접수는 받아줘야 하는데, 관련서류가 모두 준비되어야 서류상기제가 완벽하게 되어야 겨우 접수해줌. 서류절차가 너무 복잡하고, 공무원들의 관료적인 태도가 문제임.

그 지역 주민이 피해를 보았는데 시에서 처리해주지 않고 무심한 태도를 보임. 일단 접수후 일처리를 도와줘야 하지 않나 생각함.

지원은 하나도 받지 못함. 사업체(5인 이상) 기준이 문제임. 피해지원을 회사 자체적으로 해결하고 있음.

까다로운 절차와 많은 시간의 소모가 문제임. 국가를 이해하지만 피해당사자들도 많이 힘든 상황임. 피해현장을 촬영하고 준비를 해도 소용이 없음. 지원 및 대책에 대한 체계가 없음.

### 한동우 교수

정부나 민간으로부터 전혀 지원이 없었는지?

### 지역주민(냉동창고 사업자)

자식이 다니는 학교에서 피해자학생들에게 등록금 100만원을 감면해줌. 국가보다 학교가 더 고마움. 피해 주민중 한명도 만족하는 사람이 없을 것임.

지원 및 복구체계가 마련되어야 함.

본인 같은 경우는 국가땅에 시설을 설치하여 사업을 하고 있음. 일정기간이 지나면 국가에 임대료를 지불함. 일정 금액을 적립해 놓고 그 투자금에서 감해나감. 해양수산부에서 9월부터 12월까지 임대료를 감해주기로 함.

해안상가주변에 위령탑을 설치함.

구호 금액 및 물품이 투명하게 지원되는 것을 보여줘야 함.

국민들은 자원봉사 및 고통분담의 의식이 있지만 정부에서의 관리 및 지원체계가 부족함.

피해를 직접당한 지역에서는 자신의 지역이 피해 사실에 대해서 당황하기 때문에 적절하게 대응하기 힘들. 장비가 부족하여 응급복구 및 초기지원이 되지 않았음. 시 및 국가에서 재해시 장비 동원 능력을 준비해야함.

**자원봉사센터 공무원:**

공무원들은 재난이후 과로와 스트레스로 인한 질병 및 소진이 되어 많이 힘들었습니다. 재해당시 피해복구, 구호물품정리, 피해 상황 확인 및 구호물품 확인으로 1년동안 힘들 정도고, 그후 감사나 행정사항 및 사후 정리로 힘들었음

**한동우 교수:**

생계곤란자가 국기법 대상자나 차상위계층이 피해를 본 사례가 있는지?

**자원봉사센터 공무원:**

양대 2동의 경우 위문 구호 물품을 생계곤란자에게 먼저 지원해주었음. 월세에 들어 사는 경우 자신의 집이 침수가 된것이 아니기 때문에 위로금 200만원과 구호품 지원으로 오히려 상황이 좋아진 경우도 있음. 웬만한 경우가 아니면 정상적인 생활을 하고 있음. 차상위 계층도 세들어 사는 경우가 많기 때문에 지원은 되었으나 실질적으로는 많이 힘들것임.

양대 2동의 경우 중점관리세대 100세대(모자가정, 장애, 고령자)를 지정하여 위문품을 최대한 배려를 하면서 지원을 하였음. 상가는 구호품을 주지 않았음 거주자만 구호품을 지원함.

시장 같은 경우 주거의 분리가 명확하지 않기 때문에 주민간에 갈등이 일어나는 경우가 있어서 동장의 직권으로 상가에도 어느 정도 지원함. 침수거주지의 경우 대상자에서 탈락되었을 경우 공무원과 동사무소를 원수로 생각하는 경우로 있음.

마산의 경우 그동안 지역적인 여건으로 큰 피해가 없었는데 이번 해일 피해가 유래 없던 피해였음.

## (2) 동해시 삼화동

- 일 시: 2006년 9월 2일 오전 11시 ~ 오후 3시
- 장 소: 강원도 동해시 삼화동 동사무소
- 참석자: 한동우교수(연구책임자), 윤여창(연구보조원), 전OO(주민, 남, 61세), 이 OO (주민, 남, 53세), 황OO(주민, 여 43세), 박OO(사회복지담당공무원, 여 43세), 김OO(주민, 여, 45세), 박OO(주민, 여 50세), 곽OO(주민, 여 63세)

### 한동우 교수:

효과적인 재난재해 지원 및 구조개선을 위해 프로젝트를 실시하고 있음.

태풍 루사 때 피해가 심했었는데 재해구호 및 위로금이 지원이 되었었는데 그 후에는 아무런 지원이 없다.

그 당시만 도와주고 재해 이후에도 이재민들이 일상 정상적인 생활을 할 수 있도록 지원이 필요함. 현재 법적으로는 가능하지 않음. 현재 상황을 조사하여 어려운 상황 및 피해상황을 보고할 수 있도록 조언을 구함. 수해 경험 및 주변의 이야기를 해주기 바람.

그 당시 수해 후에 경제적으로 어려운 점을 알려주시기 바람.

### 지역 주민 1:

피해 당시 집은 자신의 것이지만 땅이 다른 사람의 것은 피해 지원을 받지 못했다. 땅과 집이 같은 사람은 1280만원을 무상지원, 3000만원 10년 상환의 혜택을 받았으나 다른 사람의 땅에 집을 지어 살다가 절차적인 문제 때문에 다시 집을 지어 살 수 없어서 임대아파트로 이주한 경우가 많음. 원래 주민이 7000명 정도 살고 있었으나 지금은 5000명이 안되는 것 같음. 주민이 2000명 정도 이주 생활안정자금만 받아서 1280만원만 받아서 이주함. 수급권자도 있고 아닌 사람도 있다.

### 지역 주민 2 (부녀회장):

지금 현재는 수급권자는 지금 정부의 지원으로 최저 생계를 유지하고 있으나 수급권자가 아닌 사람들은 오히려 더 많이 힘들어 하고 있는 상황임. 그리고 삼화동은 시골지역이기 때문에 지원금을 받은 사람들은 삼화동에 머무르는 것이 아니라 지원금을 가지고 동해시나 변화가로 전세나 이주를 하는 경우가 많아서 지역경제가 침체됨.

### 한동우 교수:

수해 이후 경제적으로 힘든 사람은 없는지?

**지역 주민:**

재해 이후 어렵게 사는 사람들은 없는 것 같다. 그 당시에는 처음으로 겪는 재난이라 이후 자료나 통계를 봐야할것임.

**한동우 교수:**

재해당시 그 시점에만 한시적으로 지원된다. 재해성금을 많이 모으는 정도에 따라서 지급되는 정도가 다르다. 재해 후 건강, 지원 문제로 인한 지역 주민간에 불화, 허위신고, 피해 규정에 따라서 적용에 따라서도 주민간에 불화, 인명사고 이후 주민들간에 불화, 심리적인 충격에 대해서도 재해구호가 있어야 한다. 법적으로 재난재해 이후 대상자들은 도움을 받을 수 있는 방법이 없다.

**지역 주민1:**

3000만원 대출 이후 상환기간이 되었는데 젊은 사람들이나, 노동 능력이 있는 사람, 재산이 있는 사람들은 어떻게 해서라도 갚을 수 있지만, 노인이나 경제적인 능력이 없는 사람들은 15만원정도의 이자와 원금 상환을 못해서 살고 있는 집을 뺏길 수 있는 상황이다. 올해부터 이자 갚기가 시작인데 많은 사람들이 곤란해 할 것이다. 주민들 중 80%~90% 이상이 어려워하고 있다.

**지역 주민 3:**

임대아파트에 살고 있는 사람들도 월세를 지급해야 하는데 전에는 없었는데 대출금 이자 때문에 지출이 생겨서 어려워하고 있는 실정이다. 대출금 3000만원에 대해서 0.3%를 19년 상환하고 있다. 이번에 피해를 본 사람들은 3000만원을 19년동안 이자 없이 갚을 수 있도록 지원되어야 하지 않나 생각한다. 우리는 힘들었으나 이번에 장마에 피해를 본 사람들은 제도가 개선이 돼서 지원이 되었으면 좋겠다. 그리고 3000만원으로 피해 복구는 어렵도 없다. 무이자제도와 상환 기간을 더 길게 해줘야 한다.

**지역 주민 4 :**

정부에서 융자를 받을 수 있는 사람은 그나마 행운이다. 나는 정부에서 재난 피해자들에게 지원해주는 3% 대출을 받지도 못하고 있다. 할 수 없이 농협에 융자를 받았는데 6%나 이자를 내고 있다. 땅이 공동지분으로 되어있어 정부의 융자를 받지 못하였다. 생활이 힘들어서 이자를 내지 못하면 이자율 오르거나 신용상의 불이익이 있어, 여러 가지 힘든 상황이 많다. 수해 후 2년뒤 남편이 사망하였다. 아들이 있었기 때문에 정부의 지원 기준에 포함되지 못했다. 공동지분으로 되어 있는 땅은 16명 공동지분으로 되어 있어 지원이 실질적으로 어려운 상태이다. 16명 전부 합의와 동의가 있어야 한다. 누가 자신이 받지 않고 다른 사람이 받게 합의를 해주겠는가? 절대로 합의가 되지 않는다.

수해 전에는 살림을 하고 있다가 수해 후 지금은 생계를 위해서 보험영업을 하고 있다.

**지역 주민 3:**

성금이 어떻게 모이고, 어떻게 쓰이고 있는지 모르겠다. 내 통장에 돈이 들어와 있는데, 어디서 지급되고 있는지도 모르고 있다. 정부에서 주는지, 다른 기관에서 주는지 모르는 경우가 많다. 형평성에 맞게 피해지원이 있어야 한다.

**한동우 교수:**

재해 후 어려운 점에 대해서 이야기 해보세요. 아프거나 다치거나 하여 어려운 사람들은 없는지?

**지역 주민 1:**

동사무소에서 피해 대상으로 선정하였다. 그러나 이후 지원이 없다. 재해 당시 아프다가 돌아가신 분도 있다.

**한동우 교수:**

우리나라 사람들은 자신이 다치거나 아파도 자신 스스로 해결하려고 한다. 심리적으로 비가 오거나 일기예보를 보면 불안해하는 것도 병인데 이런 것도 한번 생각해 봐야 한다.

**삼화동 공무원:**

많이 어려운 사람들은 수급권자들이기 때문에 정부의 지원을 받고 있다. 복지관 차원과 동사무소에서 될 수 있으면 차상위 계층이라도 수급권에 포함을 시키거나, 피해 대상자에게 도움을 주려고 한다(쌀이나 기타 지원).

**지역 주민:**

가시적으로 보이는 사람은 지역 자체적으로 해결하고 있다. 그러나 가시권 밖에 있는 사람들을 확인을 할 수 없다.

**지역 주민:**

지역 주민들이 서로 도와서 많은 부분 자체적으로 해결하고 있다.

**삼화동 공무원:**

삼화동 지역 특성상 주민들이 억세고 강하기 때문에 악바리근성이 있어서 많이 힘들었지만 스스로 일어서고 있다.

**지역 주민:**

당시 3000만원을 정부에서 대출 지원 받아서 집을 다시 지을라면 얼마나 더 돈을 구해야 하나면 적어도 2~3000만원은 있어야 한다.

수해 이후 침수가 된 집은 지금도 악취, 벌레, 습기 곰팡이 등 집에 여러 가지 문제가 있다. 수도가 막혔거나, 하수도가 막히는등 피해 상황이 있다.

**삼화동 공무원:**

침수 가구에는 215만원정도 보수비가 나오는데 그것으로는 많이 부족하다.

**지역 주민:**

215만원 정도로는 도움이 되지 않는다. 지역주민들이 사는게 어려워 이 지역을 벗어나려는 경우가 많다. 공동화 심화 우려된다. 양대천이 넘어서 집에 가슴까지 올라왔다. 지금도 수해 피해에 대해서 포기하고 체념하고 살고 있다. 지역주민 대부분이 피해를 보았다. 살고 있는 집을 개축을 했으면 괜찮았을 텐데. 보수만 해서는 그 후 여러 가지 피해상황이 일어나고 있다. 형편이 어려워 집을 다시 짓지 못하고 보수만 하고 살고 있는 사람들이 많은데 집은 습기, 곰팡이, 해충등 문제가 있어서 거주하기에 불편한 상황이다. 도배 장판하라고 80만원이 지원이 있었는데 아무런 효과가 없다. 도배나 장판을 새로 해도 다시 다 상해버리고 오래가지 못한다. 기업이나 전국에서 피해 구호물자가 나오고, 동사무소에서 정말 열심히 일하고 있는데 지역주민들은 사이가 피해지원 때문에 안 좋아진다. 더 많이 받으려고 속이는 경우도 있고, 속인 사람을 좋지 않게 보거나 분란이 일어나는 경우도 있다.

**삼화동 공무원:**

너무 바빠서 구호물자를 날라줄 수 있는 상황도 아니었다. 동사무소 업무분장이 양이 너무 많다. 시나 다른 지역에서 인력 지원이 필요하다. 주민들 중 불만을 갖은 사람이 동사무소에 똥을 퍼서 던진 사람도 있다.

**지역 주민:**

주민들에게 지원을 해줄 때 동사무소 통장 반장에게 지원체계가 있었는데 다들 고생을 많이 했다. 그러나 분배 및 할당을 하는데 여러 가지 어려움이 있었다. 물품지원을 해주는 데에도 한계가 있다.

**지역 주민:**

지금 현재 비만 오면 침수나 범람 때문에 많이 불안한 상황이다. 마을 중앙도로 옆에 방어막을 설치했으면 피해가 많이 줄었을 것이다. 쌍용시멘트가 지역경제에 도움이 있으나 배수를 세곳으로 해야 하나, 한곳으로 했기 때문에 범람하고 하천과 제방이 터져나가서 피해 더 발생했던 것 같다. 물이 유입만큼 유출이 되어야 하는

데 그러하지 못했기 때문에 피해가 커졌다.

**한동우 교수:**

지역주민들이 피해 후 일상적인 상황으로 복귀를 하였는가.

**지역 주민:**

집을 다시 지은것 때문에 금전적으로 힘들다. 집을 보수한곳은 습기와 곰팡이, 악취, 해충 등으로 집에서 살기가 힘들다. 집을 다시 지어야 한다. 수해 후 마음의 병은 정말 많다.

**지역 주민:**

수해 전에는 평범하게 살았는데 수해 후에는 없는 사람들은 여러 가지 상황으로 인해서 마음고생을 많이 하고 있다. 장사를 하고 있다. 살림집은 지원을 받았는데. 가게 영업집은 지원은 더 적게 되었다. 상품들도 많이 있어서 손실액이 더 컸는데 침수에 대해서 140만원 정도만 지원 받았다. 처음에는 장사하는 사람은 지원이 없다고 하였으나 어떻게 하여서 140만원 지원을 받았으나 도움이 되지 못한다. 신용조합에서 5000만원 융자를 받았다 이자는 3%. 그리고 상품에 대해서는 아무런 지원도 없다. 수해 후 없는 사람들은 정말 힘들게 살 수밖에 없다. 가정집보다 가게의 손실이 더 커다란 문제이다.

**지역 주민:**

실질적으로 주민들에게 와 닿는 것은 현금지원이다. 정부에서 현금지원이 되면 정말 도움이 될것이다. 지금이라도 살고 있는 집을 개축을 할 수 있는 제도가 있으면 좋겠다.

지금 현재 집에 등기가 있는 집이 거의 없다. 시청에서는 집을 다시 지어야 등기를 해준다고 한다. 지금 살고 있는 집은 법적으로 등기도 없고 재산으로 행사를 할수 있는 방법이 없다. 법적으로 보호를 못 받고 있는 실정이다.

**지역 주민:**

삼화동은 전에는 비가 오면 피해가 발생할 수밖에 없다. 동네 앞의 하천의 폭이 좁은편이다. 다리에 교각이 하나만 있어도 되는데 4개나 있다. 부유물 때문에 물길을 막아서 피해가 더 커지는 상황이다. 그리고 하천변에 뚝을 설치해야 하나 옹벽만 설치되어있어 물이 넘으면 대책이 없다. 하수 및 배수시설 도로를 다시 만들어야 한다.

집을 다시 짓지 않고는 살 수 있는 방법이 없다. 습기, 해충, 곰팡이, 냄새, 위생적인 문제로 집을 다시 지을 수 있는 제도가 있으면 좋겠다. 수해 후 5년정도 집을 다시 지었을 경우 융자 및 지원 이자혜택이 있으면 좋겠다. 주민들이 이 지역에 살

려고 하지 않는다. 8000명 정도 살았었는데 5000명이 안되게 거주하고 있는 실정이다. 돈 벌고 쓸 수 있는 사람들은 시내나 외지로 나가고 있는 실정이고 마을에는 노인이나 경제적으로 이동을 할 수 없는 사람들만 남아있는 실정이다.

**지역 주민:**

삼화동의 인구를 늘일 수 있는 방법을 모색해봐야 한다. 정부나 법적인 지원이 있어야 한다. 자기가 살고 있는 지역에 정을 못 붙이고 살고 있다. 마을에서 마음이 떠나고 있다. 대부분 주민들이 마을을 떠나려고 하고 있다. 삼화동에 정착할 수 있게 정부의 지원이 있어야 한다. 지금은 이번 장마에 비가 많이 왔어도 피해가 없었다. 주민 및 동에서 신경을 많이 쓰고 있는데 인구유입에 대해서도 신경써야한다.

그리고 점포도 지원을 받을 수 있게 기준이나, 법적인 근거가 필요하다.

주민들이 지원이 되는 사항이나 기준을 몰라서 신고를 제대로 못해서 혜택을 못 받는 경우도 많았다. 학비지원도 받지 못했다. 고등학교 학생만 20만원 학비 지원이 있었다.

피해당시 학비 지원도 있었으면 좋겠다. 주택복구 지원이 가장 시급하다. 수해가 나면 정신이 없다. 여러 가지 신경을 쓸 여유가 없다. 생계가 곤란하여 중3 딸 때문에 보험 영업을 하고 있다. 삼화동은 취약지역이라 집값이 많이 싼 편이다. 그래서 웬만하면 자기집을 가지고 살고 있다.

**한동우 교수:**

인명피해는 있었는가?

**지역 주민:**

3명정도 있었다.

부상당한 사람은 20일 생활보호자로 병원에서 혜택이 있었으나 그 후 아무런 지원이 없다.

사망자 가족도 아직 동네에 살고 있다.

**삼화동 공무원:**

집을 다시 짓는게 가장 급하고, 정부 지원 대출금의 이자가 없었으면 좋겠다. 특별 재해구역은 그 당시뿐만 아니라 나중에라도 주택 및 경제적인 후원이 있으면 좋겠다.

차 상위 계층은 20 가구정도 거주하고 있다.

**한동우 교수:**

재해구호협회에서 대출금의 이자를 지원해주는 방안을 생각해 보면 좋을 것 같다.

**지역 주민:**

이자 0.3%는 요즘 보통 이자가 많이 내려갔다. 현실적으로 이자가 없었으면 좋겠다. 피해 당시 정말 지원은 많았다. 그러나 실질적으로 필요한 것이 있으면 좋겠다. 현장에서 실질적으로 필요하지 않은 것이 있었다. 물자 지원과 현장조사가 있어야 한다. 기업들이 세금혜택을 보기 위해서 필요 없는 물자를 지원하는 경우도 있는 것 같다.

**삼화동 공무원:**

요즘도 비만 오면 동사무소에 비상이 걸려 퇴근도 하지 못한다. 복구공사가 장기적인 관점으로 되어서 다시는 피해가 없었으면 한다.

도움을 받았기 때문에 다른지역의 피해나 위급상황을 그냥 지나치지 못한다. 자원 봉사나 성금 모금을 적극적으로 하고 있는 실정이다.

태풍 때문에 경제적인 측면은 도움이 된것도 있다. 복구 당시 낙후되거나 필요한 시설이 공사가 되었다.

### (3) 동해시청

- 일 시: 2006년 8월 3일 오후 3시 ~ 5시
- 장 소: 강원도 동해시청
- 참석자: 한동우교수(연구책임자) 윤여창(연구보조원) 서경아(연구보조원) 사회복지과장, 재난안전관리과 담당 공무원

#### 한동우 교수

태풍 루사 때 피해주민들이 과장님이 보시기에 그 이후에 일상으로 완벽히 돌아왔다 생각하는가?

#### 담당 공무원

어떤 주택이 전파당한 사람들이 있고 정부 지원금 받아서 공통된 사항 아니겠는가? 피해 당시 전파된 사람들 14,000,000원 주다보니 재정적인 부담을 느낀다. 피해복구가 끝나고, 그 이후에 피해 주민에 대한 어떤 조사라던가 사후 조치를 할 여력이 없음.

#### 한동우 교수

그래서 이번에 재해 구호 협회에서 조사를 해보려고 함. 사례조사전에 주요 피해지역에 공무원, 주민들 뵙고 피해 상황 및 피해 후 상황에 대해서 들어 보고자 함.

#### 한동우 교수

태풍 루사 때 보면 주택은 건축과서 조사하고 지금도 각 지방관청의 부서별로 피해 조사 한다. 건축과, 복지과, 재난과 등 각 부서에서 산발적으로 일하다 보면 많은 불편이 있을 것이다. 효과적이지도 못하고 불편한 상황이 발생할 것 같다. 교통상황도 안 좋고 위문품이 갑자기 몰려서 쌓아 놓을 장소도 없고, 피해 지역에 갖다 쥐도 장소 부족과 일손 부족으로 동사무소에서 쌓아뒀던 것.

#### 담당 공무원

정신없고, 많은 혼란이 있었다.

#### 한동우 교수

주민들과의 사이가 안 좋아지나? 주민들과 불편해 지는 상황도 있을 것 같다.

#### 담당 공무원

지원 문제로 그런 일들이 발생한다. 처음에는 지원금에 대해서 모르고 신경을 안

쓰다가, 나중에 보니까 지원금이 막나온다고 본다. 집에 물이 들어왔다가 빠졌다고 피해지역 주민들이 다 오는 겁니다. 처음에는 신경 안 썼는데, 나중에는 저 사람은 되는데, 왜 나는 누락됐느냐 하며 이의가 들어온다. 그런 경우가 좀 많았다. 누락되는 부분도 많겠지만.

**담당 공무원**

태풍루사 때 보면 침수 규정이 명확하지 않았다. 이런 것도 침수라고 하고 저런 것도 침수라 하면서 지원금이 들어오니까 피해 주민들이 너무 무분별하게 지원해 달라고 들어오는게 많았다.

**한동우 교수**

혹시 태풍루사 이후에 경제적으로 어려워졌는데 아직까지 회복하지 못한 주민들이 있나?

**담당 공무원 여**

잘 모르겠다.

**한동우 교수**

거제도에 가니까 집이 완전히 없어진 분들 중에 수급권자도 있었는데...

**담당 공무원 여**

피해 주민중 피해 상황이 전파에 천사백만원 정도 지원되고 그 후 수재의연금인 재해구호협회에서 지원 나와서 가구당 2천만원이상 받은 것으로 안다. 집은 본인의 부담이 들어간다. 돈 있는 사람은 자기가 해결하고, 돈 없는 사람은 은행대출을 했을 것이다

**한동우 교수**

피해 주민들이 재정 부담을 느끼지 않았나? 지금까지 피해 여파가 있는 주민은 없는가?

**담당 공무원 여**

현재는 파악이 안된다. 지금이야 재난과가 있지만 그때는 부서가 산발적이라 파악이 안되고 있다.

**한동우 교수**

가장 피해가 심한 동네는?

**담당 공무원 여**

삼화동과 부평은 침수가 많이 됐다.

태풍매기 때는 피해지원규정이 생겨서 수해 주민들은 태풍 루사 때는 됐는데 지금은 왜 안 되냐? 하기도 했다.

**한동우 교수**

다른 피해 지역은 재해위로금 받는 것 때문에 주민들이 서로 갈등해서 재해 복구가 끝나고 좀 주민들이 화합하는 잔치를 좀 만들어야 하는 곳도 있고, 아이들 교육하는데 어려웠다 하는 곳도 있었다. 혹시 관내 수급권자 및 지역 주민 중에 그런 문제가 심각하게 나타나는분이 있는가?

**담당 공무원 여**

재해관련, 매미 이후에는 큰 재해가 없었다. 재해구호협회가 이런 지원서비스가 있으면 좋겠다. 요즘엔 많이 바뀌지지 않았습니까. 맨 처음에 그런 것이 안되니까, 경험도 없었고, 자원 및 인원을 적절히 배분하는 것이 필요하다.

**한동우 교수**

시청에는 조절부서는 없는가?

**담당 공무원 여**

그동안 사회복지과에서 해왔었다.

**한동우 교수**

자원봉사자관리는 어떻게 하고 있는가?

**담당 공무원 여**

자원봉사센터에서 자원봉사신청을 받아서 도배할 사람, 흙 치워 줄 사람, 어디에 몇 명해서 센터 담당자인 박혜영씨가 배치 및 관리를 하고 있다.

**한동우 교수**

태풍 피해 당시 상황은 어떠했는가?

**담당 공무원 여**

태풍 피해 당시에는 너무 과할 정도로 의욕이 많았다.

그 당시 침수규정이 정확히 없었다. 통장과 주민이랑 싸우고 직원이랑 싸우고 갈등이 있었다. 피해 가구가 얼마나 피해를 보았는지에 대한 기준 같은 것이 없었니까

문제가 많이 생겼었다, 침수가구 기준이 명확해야 한다. 집에서 물이 떨어진다고 침수, 어떤 사람들은 무관심해서 그냥 신고 안하고, 어떤 사람은 지원이 있다는 사실 자체를 모르는 경우도 있다.

#### 담당 공무원

태풍 피해 후 피해 주민들은 당황하여 무엇을 해야 할지 모르는 경우가 많다. 그리고 피해 조사도 지인들이 필요한 정도로만 보고하다가 위로금 및 지원금, 자원봉사자 지원이 나오니까 지역 주민들에게 이장님들이 시달리기 시작한다. 반파, 완파에 따라서 지원 나오는 금액이 틀려져 주민들이 매우 민감하게 반응을 한다. 이러한 과정에서 반장, 이장 및 담당 공무원들은 지역 주민들에게 시달리고, 욕먹고, 안 좋은 일이 발생하기도 한다.

#### 한동우 교수

보통 주민들의 피해정도를 보고하는 과정에서 문제가 생긴다. 어떤 집은 많이 받고 어떤 집은 적게 받고 이러한 경우는 없었는가?

#### 담당 공무원 어

이제는 조금만 해도 침수 아니냐고 따지고, 침수기준은 좀 정확히 되어있어야 할 것이다. 사실은 언덕위의 집인데도 침수인가. 저지대에 좀 많은 가구가 동시에 되어야 그게 침수인데 그게 아닌게 많았다

#### 담당 공무원

지금도 조금 침수부분은 명확히 되어있지 않다. 육안으로도 확인할 수 있고, 집이 허술해서 침수되고 그런 경우가 있긴 있겠죠.

#### 재난안전관리과

#### 한동우 교수

경제적으로든 심리적으로든 많이 있을 것으로 보고 재해구호시스템을 바꿔야겠다는 생각을 갖고 있는 것 같다. 그래서 요 몇 년 사이의 대형재난을 경험한 주민들이 상황이 어떠하신지 파악해서 재해구호협회에 반영하고자 한다.

피해복구 지원 받는 것이 피해 주민들에게 도움이 된다.

그러나 피해주민 지원당시 주민들의 갈등이 해소되지 않았던지, 이장님이나 통장님이 피해 상황을 조사하는데 피해자입장에서 공정하지 못하다 생각해서 주민들 간에 문제가 있었는가?

심각한 것은 그 당시 경제적으로 어려운 분들이 피해를 입어 계속 경제적으로 어려운 분이 있다는 얘기를 들었다. 혹시 그런 사례를 알고 있거나 보고 받은 바가 있

는가?

**담당 공무원**

정확하게 하셨는데 요점을 말씀드리면 제가 그 피해조사과정에서 갈등이 생겨서 문제가 발생하는 것이 주제 입니까?

**한동우 교수**

아니오. 재해 이후의 실태를 알고 싶습니다.

**담당 공무원**

주간부서가 재난을 총괄을 하면서 하는데, 시설물별로 관련 부서가 다 틀리거든요. 주택이면 주택 농작물이면 농경관련 부서, 인명피해는 거기서 하고, 재난 피해가 이제 각 분야별로 나가서 조사를 다 하고 특히 주택관련 부서의 일이 많죠. 주택 건축 관련해서 전파, 반파 구분 짓고 거기에 따른 위로금 및 지원금이라든지 전·반파에 따른 복구비용, 융자지원 그쪽 관련 주택관련부서에서 다 함.

재난 안전 관리과는 흐름을 큰 피해서부터 복구 끝날 때까지 모든 중앙이나 도 단위 피해추진상황, 피해 집계, 해당부서에다 문서를 보내서 취합을 하고 전체적인 흐름은 알지만 세세하게 예를 들어서 주택피해가 났는데 반파가 났다. 국고지원에 융자했다. 주민만족도가 어떻냐 물어봤을 때 그것까지 세분화해서 말할 수 없다. 그 위치에 집을 짓고 주거를 할 것인지, 아니면 이사 가서 아파트에 살 것 인지, 그것도 보조해주는 것도 하는데 그런 것은 건축 관련 부서에서 더 잘 알지 않느냐 싶다.

**한동우 교수**

주변에서 본 사례는 없는가?

**담당 공무원**

복구비용이 충분한가 안한가는 잘 모르겠어요.

**한동우 교수**

일률적으로 지급해서 큰집은 돈이 좀 부족하지 않나?

**담당 공무원**

면적에 따라 다르지 않나?

**한동우 교수**

아마 같을 것이다

**담당 공무원**

15평 기준으로 나온다. 전파는 3천만원이 나온다. 집이 큰 경우 한참 모자를 것이다.

**한동우 교수**

소방방재청도 안전복지 개념을 도입. 재난이후 항구적인 복구를 위해서 지원을 제도화하겠다. 경제적 어려운 분들은 회복을 못하니까

**담당 공무원**

보험처리를 해서, 재해보험을 해서,

**한동우 교수**

그런데 그건 사보험이지 않나?

**담당 공무원**

자기가 취약한 지역에 산다고 하는 사람들, 지해보험을 들도록 하는 모양인데. 보험을 들면 실제 피해가 나면 지원이 되니까.

**한동우 교수**

그렇게 되면, 그 보험회사는 망하게 될거다. 왜냐 하면, 재난은 예측하기가 힘들고, 재난의 피해액은 경우에 따라 상상을 초월하게 되는데, 그걸 다 지원하려면 보험회사가 망하게 된다. 그래서 재난과 관련된 구호는 국가가 해야 하는 것이다.

**담당 공무원**

태풍 루사·매미 피해 당시 3년 동안 복구과정에서 계량복구위주로 많이 했어요. 교량중간다리 없어서 부유물들이 다 빠져나가는 거죠. 이번에 3위였다. 피해액이 4억 정도 났는데 평균피해액이 인제, 평창은 1600억, 삼척이 45억, 우리는 4억 정도니까 거의 없다고 본다. 군사시설, 관광 시설포함이니까. 도로 교량하천이 피해가 하나도 없었다.

4억이 주택전반파가 3동이 있었고 군사시설이 피해가 좀 있었고 학교에서 뒷산 유실됐다고 한 것임. 언론에서 동해시는 비는 가장 많이 왔는데 어떻게 피해가 없었냐. 자꾸자꾸 계량하다보니 그렇게 된 것. 루사 이후 거의 교량 허물고 새로 넣고 계량했다.

### III. 결론 및 제언

본 연구의 조사 결과, 재난 피해자들은 재난 이후에도 상당기간 동안 재난의 영향으로부터 벗어나지 못한다는 것을 확인하였다. 특히 경제적 문제와 심리사회적 문제는 재난 이후 지속적으로 피해자들을 어렵게 한다는 점을 현장조사와 면접을 통해 확인하였다. 재난 피해자들이 재난 이후에도 경제적 어려움과 심리사회적 어려움을 겪는 이유는 무엇인가? 그것은 일차적으로는 재난 자체이지만, 2차적으로는 재난 피해자들의 개인적 특성, 그리고 재난에 대응하는 사회적 구조와 제도와 관련되어 있는 것으로 보인다. 재난은 모든 지역 주민에게 동일하게 닥치는 것이지만, 지역 주민의 개별적 특성과 상황은 재난으로 인한 피해를 복구하는 과정에서 매우 다양하고 독특하게 나타난다. 또한 재해구호와 관련된 사회적 구조와 제도는 이러한 재난 피해자들의 독특하고 다양한 요구에 탄력적으로 반응하지 못하기 때문에 재난 피해자들은 재난 이후에도 여전히 그 영향으로부터 벗어나지 못하고, 오히려 더욱 힘든 생활을 해야 하는 경우도 있는 것으로 판단된다.

여기에서는 본 연구의 결과로서, 재난 피해자들이 겪는 경제적 어려움과 심리사회적 어려움의 내용을 요약하고, 이러한 재난 피해자들의 삶의 실태를 토대로 몇 가지 제언을 하고자 한다.

#### 1. 결론

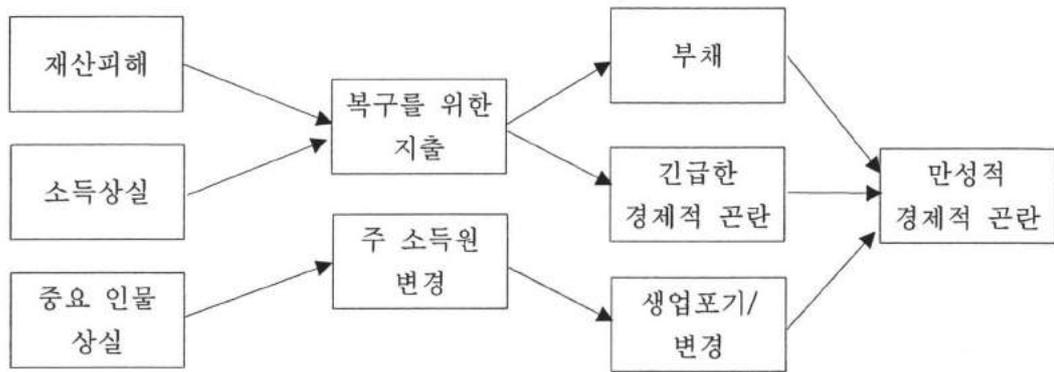
##### 1) 재난 피해자들의 경제적 문제

대규모 재난을 경험한 주민들은 재난 이후에도 만성적인 경제적 어려움을 겪게 된다. 재난 피해주민들은 재난으로 인해 직접적인 재산상의 피해와 소득 상실을 경험하게 되고, 이후 재난 피해를 복구하는 과정에서 이차적인 경제적 어려움에 봉착하게 된다. 예기치 못한 지출과 부채로 인해 재난 이후 상당기간 동안 경제적 어려움을 벗어나지 못하는 것이다.

본 연구에서 직접 면접을 실시한 재난 피해지역 주민들과의 면접 결과에서도 이러한 현상은 예외 없이 나타나고 있다. 많은 재해지역 주민들의 삶의 터전이 파손되거나 없어지고, 특히 생업을 잃거나 직업을 바꾸는 과정에서 막대한 경제적 손실을 경험하고 있음을 알 수 있다. 또한 재난을 복구하는 과정에서도 상당한 재정 지출을 감수해야 하기 때문에 더욱 힘든 경제적 난관에 봉착하게 된다.

재난을 당하게 되면, 주택을 수리하거나 재건축하는 등 피해 복구에 큰 돈을 지출하게 되기 때문에, 일상적으로 지출해야 할 다른 지출이 불가능해져 빚을 지거나 경제적 곤궁상태에 놓이게 된다. 예를 들어, 고등학교 이상의 학교에 재학 중인 학생을 자녀로 둔 경우에는 학비지출이 매우 어려워지고, 이 때문에 자녀들의 진로가

바뀌는 경우도 있다.



<그림 8> 재난 피해자들의 경제적 어려움

재난을 통해 가족이나 주변의 중요한 인물 (significant other)이 죽거나 크게 다치게 되면, 사람들은 그 인물을 통해 얻을 수 있었던 경제적, 사회적 지지를 상실하게 되면서 경제 활동에도 큰 위축을 경험하게 된다. 가족 내 주 소득원을 상실하는 경우, 재난 이전의 생활로 복귀하는 것은 불가능한 것으로 여겨진다. 가족들은 소득을 보전하기 위해 각기 다른 형태로 경제활동에 참여해야 하고, 이러한 과정은 가족의 경제적 위험을 더욱 증가시킬 수도 있다.

빈곤한 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 재난의 영향을 더욱 심하게 경험한다. 자기 집이 없어서 세들어 살고 있는 사람이나 남의 땅에 무허가로 집을 지어 살고 있는 사람들, 심지어 공공 건물의 부속 시설에서 무상으로 거주하던 사람들의 경우, 대규모 자연 재난을 맞게 되면 일시에 주거가 불안정해지고, 재난을 복구하는 과정과 그 이후에 엄청난 경제적 어려움을 맞게 된다.

주민들의 면접결과에 따르면, 오히려 국민기초생활수급권자의 경우에는 국가로부터 생계비 보조를 받기 때문에 재난 이후의 생활이 그 전에 비해 급격하게 악화되지는 않으나, 차상위계층 등 기초생활수급권이 없는 주민들의 경우에는 이들보다 훨씬 어려운 처지에 놓이게 된다는 것이다. 결국, 재난의 피해에 있어서도 사회의 양극화가 존재한다는 것이다.

## 2) 재난 피해자들의 심리사회적 문제

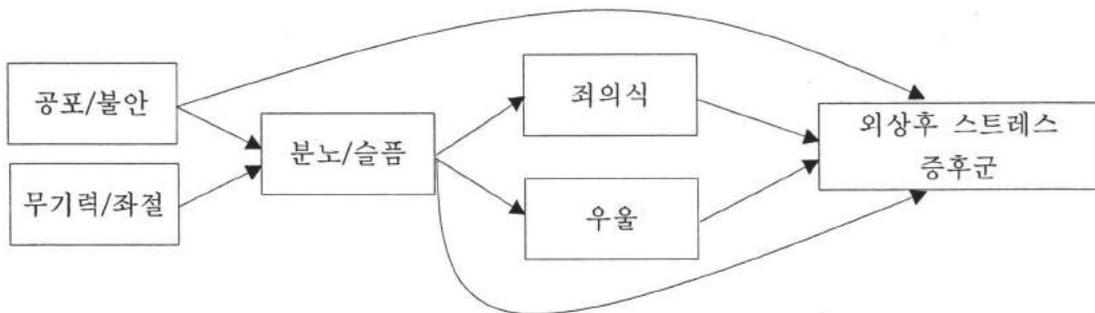
재난 피해자들을 힘들게 하는 것은 경제적 어려움뿐이 아니다. 예기치 못한 대규모 재난으로 인해 피해자들은 감당하기 힘든 심리적 불안과 공포, 분노와 슬픔 등을 경험하게 된다. 이러한 정서적 경험은 재난 후에도 피해자들을 지속적으로 괴

롭힌다. 외상 후 스트레스 증후군(post traumatic stress disorder)은 이러한 재난 피해자들에게서 흔히 발견할 수 있는 심리적 문제이다.

재난 피해자들은 재난 당시 불가항력적으로 닥치는 재난의 규모와 기세로 인해 정상적인 판단이나 행동을 할 수 없을 정도로 공포와 불안을 경험하게 된다. 본 연구를 통해 면접한 한 주민은 “평생 그렇게 많이 비가 오는 걸 본 적이 없어요. 산 쪽에서 물이 일어서서 왔어요.”라고 말한다. 아무런 대비나 손쓸 겨를 없이 닥치는 재난에 속수무책 당하는 피해 주민들이 경험하는 공포와 불안은 상상을 할 수 있는 수준을 넘어 서기도 한다.

재난을 당해서 아무것도 할 수 없는 자신을 발견하는 사람들은 공포와 불안으로부터 무기력(helplessness), 좌절(frustration)과 죄의식 (guilt)을 경험하게 된다. 자신의 존재에 대한 존중감이나 효능감이 극도로 떨어지고, 재난 앞에서 무기력하게 대응하던 자신의 모습에서 좌절을 경험하게 된다. 또한 가족이나 친지 중에 다치거나 사망한 사람이 있는 경우, 또는 심각한 재산 피해가 발생하는 경우에 이러한 상황에 대한 죄책감에 시달리는 경우가 많다.

재난 피해자들이 겪는 정서적 충격은 재난 상황에서 회복하는 과정은 물론이고, 회복 이후 일상생활에서의 적응에 있어서도 심각한 문제를 일으킨다. 기상의 변화에 따라 불안감이나 공포감이 갑자기 증가하기도 하고, 이에 따라 비정상적인 행동을 보이기도 한다. 본 조사를 통해 만난 한 주민은 비가 올 때를 대비해서 옷가지와 귀중품을 모두 상자에 넣어 옥상위에 올려놓기도 하였다. 또한 이 주민은 비가 오기 시작하면 대피해야 한다는 생각에 일상생활이 거의 불가능하다고 말하고 있다.



<그림 9> 재난 피해자들의 심리적 어려움

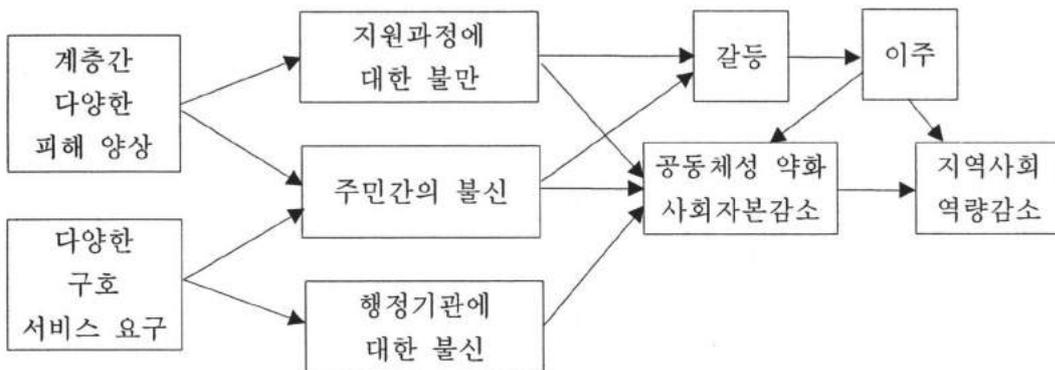
재난 피해자들은 피해를 복구하는 과정에서도 정서적, 사회적 충격을 받게 된다. 우선, 재난 피해를 복구하는 과정에서 각종 구호 서비스를 받게 되는데, 이 경우, 재해구호 서비스가 공평하게 제공되지 않는다고 생각하거나, 자신이 다른 사람에 비해 상대적으로 적게 피해를 입은 것으로 판단되면, 지역사회나 이웃에 대한 불신과 불만이 팽배해 진다. 재난 피해지역 주민들 중에는 이로 인해 지역 주민과 불화

하거나, 심지어 그 지역을 완전히 떠나는 경우도 많다.

본 조사를 통해 방문한 강원도 지역의 한 주민은 태풍 '루사' 당시 어떤 마을의 이장직을 수행하고 있었는데, 주민들의 피해 상황을 판단하는 과정에서 주민들의 오해와 불신으로 결국 그 지역을 떠나 살게 되는 지경에까지 이르렀다고 한다. 이 주민 뿐 아니라, 그 지역의 다른 주민들도 이 사건에 대해 매우 불편하고 서운한 감정을 갖고 있으나, 재난 때문에 지역사회 내에 이러한 문제가 발생하였다고 하는 사실을 직시하고 있었다.

재해 구호과정에서는 주민들 사이의 계층간 갈등이 발생할 가능성이 높다. 우선 자기 집을 갖고 있는 사람과 그렇지 않은 사람들 사이에 이해 갈등이 크게 나타난다. 또한 주거시설에 피해를 입은 사람과 상업시설에 피해를 입은 사람의 경우 심각한 이해 갈등이 발생할 수 있다. 또한 빈곤계층과 그렇지 않은 계층, 노인, 여성, 장애인 등 계층에 따라 각기 피해 양상이 다르고, 이에 따르는 서비스 수요가 다르기 때문에 표준화되고 관료화된 재해구호 시스템으로는 이러한 다양한 요구에 대응하는 것이 불가능하다. 따라서 이러한 피해 양상과 서비스 요구의 다양성은 주민 계층 간의 불화를 증가시켜, 결과적으로 지역사회의 연대성을 약화시킨다.

지역사회의 연대성 약화는 결국 그 지역사회의 사회적 자본의 양을 감소시켜 다른 사회문제에 대한 지역사회의 대응능력을 급격히 약화시킨다. 일단, 재난을 통해 지역주민들이 다른 지역으로 이주해 감에 따라 지역 인구가 감소하게 되고, 재난을 경험하는 과정에서 계층간 갈등과 불화가 심해지면서 신뢰가 줄어들게 되면, 지역 내의 네트워크가 약화된다. 이는 지역문제와 관련된 의사결정에 있어서의 민주성이나 합리성을 위협하게 되고, 결국 사회문제에 대한 지역 기반의 대응능력을 약화시킨다.



<그림 10> 재난 피해 주민들의 사회적 어려움

## 2. 제언: 민-관 협력을 통한 재난안전복지체계 구축<sup>12)</sup>

재난 피해자들에게는 재난 자체가 엄청난 스트레스 유발요인(stressor)이지만, 복구 및 재해구호 과정도 매우 심각한 스트레스 요인이 된다. 따라서, 대규모 재난이 발생할 경우에, 재난 피해자들에게 어떠한 서비스를 어떻게 제공할 것인지를 체계화하는 것은 피해자들을 재난의 영향으로부터 벗어나게 하는 가장 근본적이고 중요한 방안이 될 것이다.

재난으로 인한 피해가 특정 지역의 불운으로만 여겨진다면 피해지역 주민들은 일상으로 복귀하는 것이 불가능하다. 현대 사회는 전반에 걸쳐 위험요소들이 산재해 있는 위험사회(risk society)로 규정된다.<sup>13)</sup> 위험사회로서의 현대사회의 특성은 인위재난 뿐 아니라 자연재난까지도 어느 개인이나 지역의 책임이나 권한으로 해결될 수 있는 문제가 아니라는 점을 강조한다. 따라서, 현대사회에서 재해구호의 문제는 국가의 책임을 기본적으로 전제하는 사회적 문제인 것이다.

재해 구호체계를 개선하는 것은 결국 우리 사회에 재난안전과 관련한 복지체계를 구축하는 것을 의미한다. 자연재난이든, 인위재난이든 인간에게 닥치는 재난은 과거에 비해 더욱 큰 규모로, 그리고 더욱 잦은 빈도로 발생하고 있다. 이러한 재난에 대응하여 예방과 관리 체계를 갖추는 것이 무엇보다 우선시되어야 할 과제이지만, 일단 발생한 재난에 대해 그 피해를 최소화하고, 일상으로의 복귀와 항구적인 대응능력을 갖추는 것이야말로 재난에 대응하는 가장 바람직한 자세라고 할 수 있다. 따라서, 우리 사회에는 이러한 재난 피해에 대해 적극적이고 유연하게 대응할 수 있는 체계가 구축되는 것이 바람직하다. 재난안전복지체계에는 재난 피해자들에게 대한 지속적 구호체계 구축, 재해구호 네트워크 구성, 재해구호 전문조직 육성 등을 포함한다.

### 1) 재난 피해자들에 대한 지속적 구호체계 구축

우리나라 재해 구호활동은 주로 재난 발생 직후의 응급 구호활동이 대부분이라고 해도 과언이 아니다. 그러나, 본 조사에 의하면 재난 피해자들은 재난 당시 뿐 아니라 그 이후에도 상당기간 동안 재난의 영향으로부터 벗어나지 못한다. 더욱이, 재난 피해자들은 경제적 손실 뿐 아니라 심리사회적 문제를 심각하게 경험하고 있는 것으로 나타난다. 따라서, 재난 피해자들이 겪는 다양한 문제들에 대해 적극적으로 개입해야 할 필요가 있으며, 이를 위하여 다양한 조직과 관련 전문직 인력이 이러한 구호활동에 참여해야 할 것으로 본다.

12) 본 연구에서 한정적으로 제안하는 용어임. 이와 유사한 용어로 재난복지(이재은, 2005), 안전복지(소방방재청, 2005) 등이 사용되기도 하지만, 아직 우리사회 내에서 합의된 개념은 아니다.

13) Ulrich Beck는 현대사회를 위험사회로 규정하였다.

#### 가. 재난 피해자들을 위한 경제적 지원의 제도화

재난 피해자들은 예기치 못한 재난으로 인해 생활의 터전을 잃고, 소득의 급격한 감소와 상실을 경험하게 된다. 또한 재난 복구과정에서 대다수의 피해자들은 부채를 얻어 쓰게 됨으로써 재난 이후에도 상당기간 동안 경제적 어려움에 봉착하게 된다. 특히, 기초생활수급권자들이나 차상위계층 등 빈곤층의 경우에는 재난의 영향을 더욱 심각하게 받게 된다. 따라서, 재난 피해자들이 일상생활로 복귀할 수 있도록 경제적 지원을 제도화하는 것이 필요하다.

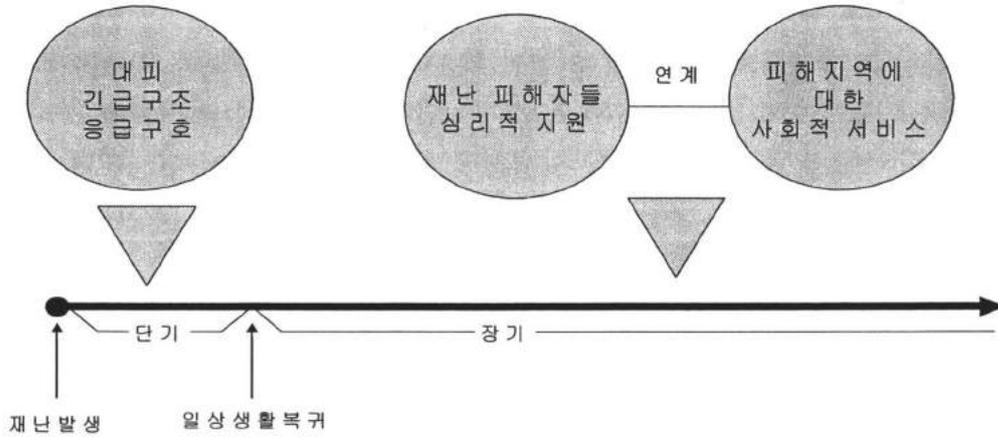
현재 국민기초생활보장법과 긴급지원제도에 의해 이러한 재난 피해자들이 경제적 어려움을 당하는 경우, 국가로부터 최소한의 생계지원을 받을 수는 있으나 여전히 많은 수의 재난 피해자들은 국가의 제도적인 지원을 받지 못하는 상황에 있다. 특히, 차상위 계층의 경우에는 기초생활보장제도를 통한 지원을 받지 못하기 때문에 이들에 비해 오히려 힘든 생활을 하게 되는 경우도 있다. 따라서, 재난 피해자들이 최소한의 경제적 자립을 이룰 수 있도록 지원하는 제도적 장치가 필요하다. 이러한 지원의 예로는 재난 피해지역 주민들에 대한 한시적 생계지원, 생활안정자금 및 주택자금 대출, 학비지원, 공공서비스 요금 감면 등의 혜택을 들 수 있다.

#### 나. 재난 피해자들에 대한 심리사회적 지원 서비스

재난 피해자들은 심리적 및 사회적 문제들로 인해 재난 이후에도 상당기간 동안 일상으로 복귀하지 못한다. 재난을 당하면서 겪는 공포와 불안, 무기력감은 개인으로 하여금 분노와 슬픔, 우울 등 부정적 정서를 경험하게 하고, 이는 외상후 스트레스 증후군으로 나타난다. 재난으로 인한 외상후 스트레스 증후군은 재난의 직접적인 피해자들 뿐 아니라, 재난 지역의 자원봉사자들, 구호 전문가, 그리고 일반 시민들에 이르기까지 매우 다양한 계층에서 발생할 수 있다. 우리나라에서는 대구 지하철 화재참사 이후 재난 피해자들에 대한 심리적 지원 서비스가 필요하다는 사회적 인식이 조금씩 확산되어 가는 추세에 있으나 여전히 재난 피해자들을 대상으로 전문적인 서비스를 제공하는 기관이나 전문가는 거의 없는 실정이다. 이는 이러한 서비스를 지원하는 사회적 및 제도적 장치가 없는 것에 기인한다.

또한 재난 피해자들이 겪는 사회적 문제들에 대해서도 전문적인 개입과 지원이 필요하다. 재난으로 인해 지역 주민들 간의 갈등과 불화가 증가하면, 궁극적으로 사회문제에 대한 지역사회의 대응능력이 감소하게 된다. 따라서 국가와 사회는 지역사회의 역량을 유지하고 강화할 수 있는 지원을 실시하여야 한다.

이러한 구호활동은 종래의 자원봉사조직들이 담당할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서, 사회복지기관 및 단체의 사회복지전문인력과 상담전문기관의 인력 및 프로그램을 이용하여 재난 피해자들에 대한 심리사회적 서비스를 제공하고 재해복구과정에서 지역사회 문제에 대한 사회복지적 개입을 실시할 수 있도록 연계망을 구축하는 것이 필요하다.



<그림 11> 재해복구 기간에 따른 서비스 조정

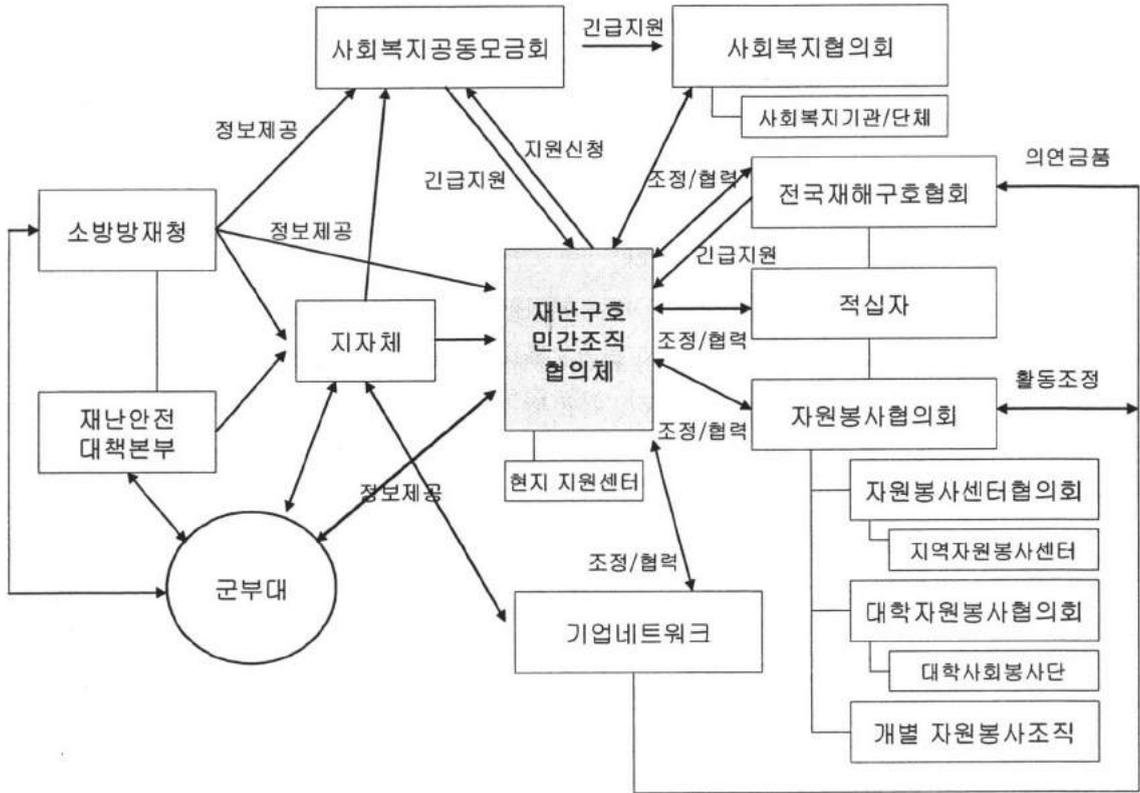
#### 다. 재해 구호기관이나 프로그램에 대한 지원

현재 우리나라의 재해구호 체계는 재난 피해자들에 대한 직접적 지원만을 강조하고 있다. 그러다보니, 이들에 대한 일시적 현금지원에 치중하게 되고, 재난 피해자들이 보이는 다양한 문제들에 대해 전문적인 서비스를 제공하는 것이 불가능해진다.

효과적인 재해구호를 위해서는 재난 피해자들을 대상으로 서비스를 제공하고 있는 재해구호 조직이나 이들이 실시하는 다양한 프로그램을 지원하는 것이 필요하다. 이러한 지원체계를 갖추게 되면 재난 현장에서 필요로 하는 구체적이고 전문적인 서비스를 활성화할 수 있고, 재난 피해자들의 특성과 요구에 부합하는 효과적인 서비스를 제공할 수 있게 된다. 이를 위해서는 재해 구호 서비스를 전문적으로 제공하는 기관을 육성하고 발전시켜야 할 필요성이 함께 증가한다. 이에 대해서는 이 보고서의 뒷부분에서 다시 다루기로 한다.

#### 2) 재해구호 네트워크 구축

재해구호의 신속성, 효과성 및 책임성을 극대화하기 위해서는 재해구호와 관련된 기존의 민간조직들의 활동을 조정하고 협력을 이끌어 낼 수 있는 협의체를 설립하는 것이 반드시 필요하다. 이는 과거 반복적으로 발생한 재난 시의 구호과정에서 발생한 많은 문제들을 해결하고, 향후 언제 발생할지 모르는 재난에 대비하여 구호 활동을 사회적으로 체계화한다는 의미가 있다. 따라서 민간부문의 재해구호 활동은 이 협의체를 중심으로 활동체계를 구성하는 것이 바람직하다.



<그림 12> 재해구호 네트워크

재해구호 민간조직 네트워크에는 사회복지관련 조직을 포함시킴으로써 재해구호 사업을 응급 구호 서비스에서 탈피하여 전문화된 지역복지사업의 차원으로 실천하는 것이 필요하다. 재해구호가 재난관리 단계의 대응 (response)과 회복 (recovery) 단계에 해당한다면, 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 재해구호 활동은 회복활동 중에서 단기적인 측면만이 강조되고 있다고 볼 수 있다. 따라서, 재난 피해자들이 장기적으로 피해로부터 회복하고 일상적인 생활로 복귀할 수 있도록 지원하는 전문적인 서비스를 제공할 필요가 있으며, 이러한 서비스의 상당부분이 사회복지적 개입을 통해서 이루어질 수 있을 것으로 본다. 이 민간 네트워크에 포함될 대표적인 사회복지단체는 사회복지공동모금회와 사회복지협의회이다. 사회복지공동모금회는 목적사업 중에 긴급지원사업을 이미 실시하고 있으며, 이러한 협력과 연계과정을 통해 더욱 전문적이고 효과적인 긴급지원사업을 실시할 수 있을 것으로 본다. 또한 사회복지협의회는 사회복지전문 프로그램과 인력을 통해 재난피해자들을 위한 심리 사회적 개입과 아울러 재난 피해지역의 사회적 문제들에 대한 사회복지적 개입을 계획하고 실행할 수 있을 것으로 기대된다.

재해구호에 있어 공공부문과 민간부문의 연계와 협력은 절대적인 조건이다. 특히 우리나라와 같이 재해구호에 소요되는 물품이나 인력이 거의 민간부문에 의존하고 있는 경우에는 더욱 그러하다. 정부와 지자체, 지역의 재난안전대책본부는 피해 상황과 이재민들의 요구 등을 신속하게 파악하여 재해구호 협의체에 전파하고, 이

를 토대로 구호활동을 계획할 수 있어야 한다. 물론, 이러한 협력체계가 이루어지기 위해서는 재해현장에 있는 자원봉사자들이 정보를 수집하여 지자체나 재난안전대책본부에 알려주기도 해야 할 것이다. 우리나라는 소방방재청이 개청하면서 재난관리를 위한 행정체계가 일원화되었기 때문에 재해구호에 있어서도 민간부문과의 협력체계가 비교적 단순화되었다고 볼 수 있다. 따라서 효율적이고 신속한 구호활동을 위한 민관 협력이 더욱 강화되어야 한다.

우리나라 재해구호 과정에서 매우 큰 역할을 하는 또 하나의 주체가 군부대이다. 현재까지 재난 발생시 군부대의 도움은 부대장의 판단에 따라 “대민지원”차원에서 이루어져 왔으나, “재난및안전관리 기본법”의 제정을 통해 군부대가 공식적으로 재해복구과정에 참여할 수 있는 근거가 마련되었다. 따라서 효과적인 재해구호를 위해 군부대의 복구 및 구호활동과도 조정과 협력을 강화하는 것이 필요하다.

### 3) 재해 구호서비스 전문 조직 육성

효과적인 재해구호를 위해서는 재해구호 서비스 전문 조직이 필요하다. 현재 우리나라에는 대한적십자사, 전국재해구호협회 등 재해구호활동 조직들이 있으나, 실제로 전문적인 구호서비스를 제공하는 조직이라고 하기에는 무리가 있다.

대한적십자사는 재난구호를 전문으로 하는 조직으로서, 회원들을 중심으로 하는 전국적인 자원봉사조직을 확보하고 있다. 전 세계적으로 적십자는 이러한 역할을 사회적으로 수행하는 조직으로 인식되어 있다. 그러나 우리나라의 경우 대한적십자사의 사업은 헌혈, 대북지원, 이산가족상봉, 국제자원봉사 등 여러 영역으로 확대되어 실시되고 있어 실질적으로는 재해구호 전문조직이라고 하기엔 무리가 따른다.

전국재해구호협회는 재해의연금 모금을 위한 관련 단체들의 협회로서 결성되었고, 현재 우리나라에서 재해의연금 모금 및 배분, 재해구호와 관련된 홍보와 교육 등을 담당하는 역할을 수행하고 있다. 그러나 전국재해구호협회는 협회로서의 성격이 강하기 때문에 직접적 서비스나 지원을 제공하는 능력이 매우 제한되어 있고, 무엇보다도 산하 조직을 갖지 못한 협의 조직이기 때문에 전문적 서비스를 제공하는 능력은 매우 제한되어 있다. 물론, 국가의 행정조직을 통해 재해의연금을 배분하는 과정에서 지방자치단체 소관의 자원봉사조직등과의 연계가 이루어지고 있으나, 직접적인 서비스 기획이나 실행에 있어서는 여전히 한계를 갖는다고 할 수 있다. 현재의 전국재해구호협회가 실질적인 재해구호활동을 전개하기 위해서는 재해구호와 관련된 교육, 연구, 홍보활동을 더욱 활성화시켜야 할 것으로 본다. 또한 재난 피해자들에 대한 서비스를 제공하고 있는 기관이나 단체, 그리고 사업에 대한 지원을 실질적으로 수행할 수 있도록 현재의 사업을 개선해야 할 필요가 있다.

재해구호 서비스 전문조직을 육성하는 것은 재난 피해자들에 대한 실질적 지원을 위해 반드시 필요한 사업이다. 이 연구는 재해구호 서비스 전문조직을 육성하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 하지 않기 때문에 구체적인 방안을 제시할 수는 없

으나,<sup>14)</sup> 대체로 다음과 같은 방향을 설정하여 추진할 수 있을 것으로 본다.<sup>15)</sup>

첫째, 재난 피해자들에 대하여 전문적인 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 현재 우리나라에서 활동하고 있는 재해구호조직들은 대부분 자원봉사자들을 통해 긴급복구 차원의 서비스를 제공하는데 그치고 있다. 간혹 전문적인 서비스를 제공하는 조직이 있다 하더라도, 재해구호 전문조직이라기 보다는 사회복지조직이나 상담기관 등이 재해 구호관련 서비스를 제공하는 것이 일반적이다. 재난 피해자들은 사회복지기관이나 상담기관 등에서 서비스를 받는 클라이언트들과는 구별되는 특성이 있다. 이러한 특성과 욕구를 이해하고 전문적인 서비스를 기획하고 실행할 수 있는 서비스 기관이 필요하다.

둘째, 재난 피해자들에 대한 직접적인 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 재해 구호는 발생시점으로부터 긴급한 구호활동을 필요로 하고, 재난 이후에도 다양한 문제들을 해결하기 위해 대상자들을 직접 지원해야 하는 특성을 갖는다. 따라서, 모금이나 배분활동, 협의, 자문, 연구, 평가 등 다양한 간접적 지원활동도 필요하지만, 이들을 직접 만나 서비스를 제공할 수 있는 조직이 있어야 한다. 이를 위해서는 현장경험이 많은 전문인력과 자원봉사자들을 최대한 확보할 수 있는 조직이 필요하다.

셋째, 기존의 서비스 자원을 최대한 활용해야 한다. 현재 우리나라에는 전문적 재해구호 조직이나 서비스가 매우 부족한 형편이지만, 다양한 형태의 사회서비스 기관들이 존재한다. 지역사회복지관, 상담기관, 자원봉사단체 등 다양한 조직들이 다양한 사회문제에 대하여 서비스를 제공하고 있다. 재해구호 서비스 전문기관을 육성하는 과정에서 이러한 기관들이 이미 제공하고 있는 서비스나 프로그램 역량을 최대한 활용하는 방안을 적극적으로 강구하여야 할 것이다.

넷째, 재해구호와 관련된 교육 및 연구, 그리고 프로그램 지원사업을 실시하여야 한다. 재해구호 활동가들에 대한 교육은 상시적으로 이루어져야 하며, 구호 전문가들 뿐 아니라 자원봉사자들과 일반 시민들까지도 포함하여 이루어져야 한다. 또한, 재해구호와 관련된 연구의 활성화가 필요하다. 현재 우리나라에서는 재난관리 분야에서 매우 제한적인 연구자들이 연구성과들을 축적해 나아가고 있으나, 재해구호 분야에서의 연구는 거의 없는 실정이기 때문에 이 분야에 대한 연구를 활성화하는 것이 시급히 요청된다. 또한, 재난 피해자들을 지원하는 전문적인 프로그램 개발과 수행, 그리고 이러한 프로그램을 실시하는 단체나 조직에 대한 지원이 있어야 한다. 반복적이고 의례적으로 발생하는 재난에 대해 상시적인 구호 프로그램이 마련되어야 하며, 이를 전문적으로 개발하고 지원하는 사회적 노력이 반드시 따라야 한다는

14) 전국재해구호협회의 기능과 역할을 개선함으로써, 민간부에서 이루어지는 재해구호활동들을 연계, 조정하는 역할을 담당하게 할 수 있다. 그러나, 현재 전국재해구호협회는 재해구호법에 의해 설립된 민간법인이므로, 이 법의 개정이 전제되어야 한다. 또한, 전국재해구호협회의 법적 지위와 조직에 대한 변경을 전제로 하기 때문에 이 방안을 현실화하기 위해서는 별도의 연구가 필요하다.

15) 이와 관련하여 이재은 등(2005)은 현재의 재해의연금 모금 및 배분 시스템을 사회복지공동모금회와 유사한 '재해복지의연금모금회'의 설립을 통해 개선할 것과, 전국재해복지자원봉사센터(NVCDR)의 설치를 제안하고 있다. 이재은 등 (2005)을 참고할 것

것이다.

다섯째, 정부와 민간부문의 적절한 협력방안을 마련하여야 한다. 재해구호는 기본적으로 국가가 책임을 지고 수행해야 할 헌법적 의무가 있는 사업이다. 그러나, 재해구호와 관련한 모든 업무를 국가의 행정력을 통해 수행하는 것은 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 따라서 재해구호 서비스 실시를 위해 국가가 수행해야 할 역할과 민간이 참여할 수 있는 역할을 적절히 혼합하여 공식적인 체계를 구축하는 것이 바람직하다.

## 참고문헌

- Adams, P.R., & Adams, G.R. (1984). Mount Saint Helen's ashfall: Evidence for a disaster stress reaction. American Psychologist, vol.39, pp.252-60.
- Baum, A., & Fleming, I. (1992). Symptoms of chronic stress following a natural disaster and discovery of a human-made hazard. Environment and Behavior, vol.24, no.3, pp.347-365.
- Bolin, R. & Stanford, L. (1998). The Northridge earthquake: Community-based approaches to unmet recovery needs. Disasters, 22(1). pp.21-38.
- Ginexi, E.M., Weihs, K., Simmens, S.J., & Hoyt, D.R. (2000). Natural disaster and depression: A prospective investigation of reactions to the 1993 Midwest Floods, American Journal of Community Psychology, vol.28, no.4, pp.495-518.
- Gortner E. & Pennebaker, J. (2003). The archival anatomy of a disaster: media coverage and community-wide health effects of the Texsa A&M bonfire tragedy, Journal of Social and Clinical Psychology, vol. 22, no.5, pp.580-603.
- Green, B., Koreol, M., Grade, M., Vary, M.G., Lenard, A.C., Glesser, G.C., & Smithson-Cohen, S. (1991). Children and disaster: Age, Gender and parental effects on PTSD symptoms. Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, vol.30, pp.945-951.
- Green, B.L., Lindy, J.D., Grace, M.C., & Leonard, A.C. (1992). Chronic posttraumatic stress disorder and diagnostic comorbidity in a disaster sample. Journal of Nervous and Mental Disease, vol.180, pp.760-766.
- Green, B.L., Lindy, J.D., Grace, M.C., Gleser, G.C., Leonard, A.C., Korol, M., & Winget, C. (1990). Buffalo Creek survivors in the second decade: Stability of stress symptoms. American Journal of Orthopsychiatry, vol.60, no.1, pp.43-54.
- Gronbjerg, K (1993). *Understanding Nonprofit Funding: managing revenues in social services and community development organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- History of NVOAD, <http://www.nvoad.org/history2.php>.
- Jalali, R. (2002). "Civil society and the state: Turkey after the earthquake." Disasters, 26(2). pp.120-139.
- Joseph, S., Yule, W., Williams, R., & Hodgkinson, P. (1993). Increased substance use in survivors of the Herald of Free Enterprise disaster. British Journal of Medical Psychology, vol.66, pp.185-91.
- Kilic, E. Z., Ozguven, H.D., & Sayil, I. (2003). The psychological effects of parental mental health on children experiencing disaster: the experience of Bolu earthquake in Turkey, Family Process, vol.42, no.4, pp.485-495.

- Laor, N., Wolmer, L., Mayes, L., Golomb, A., Silverberg, D.S., Weizman, R., & Cohen, D.J. (1997). Israel preschool children under Scuds: A 30-month follow-up, Journal of American Academy of Child and Adolescence Psychiatry, vol.36, pp.349-356.
- McFarlane, A. (1987). Posttraumatic phenomena in a longitudinal study of children following a natural disaster. Journal of American Academy of Child Adolescence Psychiatry, vol.26, pp.764-769.
- Miller, L. (1999). Treating posttraumatic stress disorder in children and families: Basic principles and clinical applications, The American Journal of Family Therapy, vol.27, no.1, pp.21-34.
- Najam, A. (2000). "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation." *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4).
- Newman, J. (1976). Children of disaster: Clinical observations at Buffalo Creek, American Journal of Psychiatry, vol.133, pp.306-312.
- North, C.S., Smith, E.M., & Spitznagel, E.L. (1994). Posttraumatic stress disorder in survivors of a mass shooting. American Journal of Psychiatry, vol.151, pp.82-88.
- NVOAD Annual Report 2002, [http://www.voad.net/articles/Annual\\_repo2.pdf](http://www.voad.net/articles/Annual_repo2.pdf).
- NVOAD Bylaws, <http://www.voad.net/NVOADBylawsAmended5-2003.pdf>.
- NVOAD National Policy Guidance, <http://www.voad.net/articles/voad.php>.
- Pennebaker, J. W., & Harber, K.D. (1993). A social stage model of collective coping: The Loma Prieta Earthquake and the Persian Gulf War, Journal of Social Issues, vol. 49, pp.125-145.
- Pennebaker, J. W., Paez, D., & Rime, B. (1997). Collective memory of political events: Social Psychological perspectives, Mahwa, NJ:Erlbaum.
- Pfefferbaum, B., & Doughty, D.E. (2001). Increased alcohol use in a treatment sample of Oklahoma City bombing victims, Psychiatry, vol.64, no.4, pp.296-303.
- Rime, B., Mesquita, B., Philippot, P., & Boca, S. (1991). Beyond the emotional event: Six studies on social sharing of emotion. Cognition and Emotion, vol. 5, pp.435-465.
- Rubonis, A.V., & Bickman, L. (1991). Psychological impairment in the wake of disaster: The disaster-psychopathology relationship. Psychological Bulletin, vol. 109, no.3, pp.384-399.
- Shaw, R. & Goda, K. (2004). "From disaster to sustainable civil society: the Kobe experience." *Disasters*, 28(1). pp.16-40.
- Shore, J.H., Vollmer, W.M., & Tatum, E.L. Community patterns of posttraumatic

- stress disorders. Journal of Nervous and Mental Disease, vol.177, pp.681-685.
- Smith, E.M., North, C.S., McCool, R.E., & Shea, J.M. (1990). Acute postdisaster psychiatric disorders: Identification of persons at risk. American Journal of Psychiatry, vol.147, pp.202-206.
- Sosin, M. (1984). "Do private agencies fill gaps in public welfare programs ? A research note." Administration in Social Work, 8(2). pp.13-23.
- Van der Kolk, B. (1987). Psychological trauma. Washington, DC: American Psychiatric Press.
- Vlohov, D., Galea, S., Ahern, J., Resnick, H., & Kilpatrick, D. (2004). Sustained increased consumption of cigarettes, alcohol, and marijuana among Manhattan residents after September 11, 2001. American Journal of Public Health, vol.94, no.2, pp.253-254.
- VOAD Organizational Manual, <http://www.nvoad.org/articles/orgmanl.php>.
- Young, D.R. (1999). "Complementary, Supplementary, or Adversarial ? A theoretical and historical examination of nonprofit-government relations in the United States." In Boris, E.T. & Steuerle, C. E. (eds.). Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict. Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- 강현수 (1999). "재해에 대비한 도시방재계획강화 방안에 관한 연구," 중부대학교 논문집, pp. 233-255.
- 국립방재연구소 (1998). '98 7. 31 ~ 8. 1 지리산 일원 호우피해 조사 및 분석.
- 국립방재연구소 (2000). 피해조사 및 복구체계 개선에 관한 연구.
- 국립방재연구소 (2002). 국제방재협력세미나 자료집.
- 국립방재연구소 (2002). 태풍루사 피해현장조사보고서.
- 국무총리 안전관리개선기획단 역. (2001). 일본 방재기본계획(내각부 정책총괄관 편). 서울: 국무총리실.
- 국무총리실 국무조정실 (2003). 수해방지대책백서.
- 국무총리실. (2004). 국가재난관리계획. 서울: 국무총리실.
- 국회 보건복지위원회 (2001). 재해구호제도 개선방향에 관한 공청회 자료집.
- 권건주 (2003). 한국 지방정부 재난관리행정체제의 개선방안에 관한 연구, 강원대학교 대학원 박사학위논문.
- 기독교연합봉사단(2003). 218대구지하철 참사 자원봉사활동 소고, 미발행.
- 김광수 (1999). 효율적 재난관리체계에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로, 서울시립대학교 도시행정대학원 석사학위논문.
- 김근영 · 이재은 · 정덕훈 · 한정호 · 황은하. (2003). 국가 위기관리시스템 구축 방안.

- 서울: 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.
- 김기홍 (2002). 한국의 재난관리체제 확립방안에 관한 연구: 긴급대응체계를 중심으로, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김석호 (2002). 효율적 재난관리체계에 관한 연구, 한양대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 김승용 (2001). 한국의 통합위기관리체제 구축 모형 연구, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 김영수 · 임송태 · 백준호 · 김영규. (1996). 재난종합관리체제에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 남궁 근 (1995). “재해관리행정체제의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로.” 한국행정학보. 29(3). pp. 957-981.
- 대구광역시 복지정책과(2003). 218대구참사 자원봉사 참여현황 및 활동상황, 대구광역시
- 대구지하철참사추모문집(2003). 천국으로 보내는 편지, 대구문인협회
- 대구지하철참사희생자대책위원회(2004). 참사1주기 추모사진집 대구218, 마실가.
- 마산시 (2003). 재해백서, 마산시.
- 명승환 & 전주상 (2004). 위기재난관리분야 정부조직개편 시설 소방방재청의 비전과 전략. KAPA 포럼, 106호. pp.13-15.
- 박광길. (2004). 지역주민 참여활성화를 위한 제도 지원방안. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터), 19-35.
- 박석희, 노화준, & 안대승 (2004). 재난관리행정에 대한 네트워크적 분석. 행정논총, 42(1). pp.103-132.
- 박석희 · 노화준 · 안대승. (2004). 재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석. 행정논총. 42(1): 103-132.
- 박정웅 (2003). 재난대응체제 구축에 관한 연구, 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 삼척시 (2002). 태풍 제15호 루사 수해백서, 삼척시.
- 서울특별시 (1996). 삼풍백화점 붕괴사고 백서.
- 성기환 (2004). 재난관리를 위한 민관협력체제 구축방안. 서울시립대학교 행정학대학원, 박사학위논문, pp. 179-199.
- 성기환. (2004). 이재민 구호를 위한 적십자사의 역할과 향후 개선방안. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터), 63-95.
- 신선인 (2002). “재해 및 재해구호시 요구되는 정신보건사회사업 서비스에 관한 연구,” 정신보건과 사회사업, 제10집, pp.61-83.

연합뉴스, 2004년 5월 7일자

이성희(2004). 대구지하철참사 유가족을 위한 위기개입, 대구가족치료센터

이영재, 손동기 (1995), “홍수의 수해 초기 구호활동에서 효율적 자원배분을 위한 의  
사결정,” 해양안전학회지, 제1권, 2호, pp. 107-118.

이재원 (2000). “지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안,” 부산대학교 논문집  
제 5권, 1호, pp. 67-87.

이재은 (2000). 한국의 위기관리와 NGO 활용방안에 관한 연구. 연세사회과학연구,  
6. pp. 83-110.

이재은 (2000). 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계분석을  
중심으로, 연세대학교 대학원 박사학위 논문.

이재은 (2002). 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조접근법. 한국정책학회보, 9(1).  
pp.51-77.

이재은, 양기근 (2005) 재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축방안, 전국재해  
구호협회

이치호 (2003) 한국의 재난관리체계 개선방안에 관한 연구, 충북대학교 대학원 석사  
학위논문.

정기성 (2001). 한국의 재해관리체제에 관한 연구, 전북대학교 대학원 석사학위논문.

정윤수 (1994). “긴급구조와 위기관리,” 한국행정연구, 제3권 4호, pp. 67-85.

정익재, 정창무 (1996). “재난의 유형과 재난관리: 신문사설 내용분석,” 한국행정학보  
제30권 1호, pp. 93-112.

정재희. (2004). 위험사회에서의 방재안전분야 시민단체의 역할. 자발적 시민참여를  
통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터),  
39-59..

조선일보 2003.2.22

조원철. (2004). 방재안전관리분야의 지역주민 참여제도 현황과 개선. 자발적 시민참  
여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터),  
3-15.

조호대. (2003). 우리나라 재난관리체계의 문제점 및 개선방안: 재난관련법 개선방안  
을 중심으로. 아태공법연구. 11: 177-208.

최대영 (2001). 재난관리체제의 개선방안에 관한 연구, 서울시립대학교 도시과학대학  
원 석사학위논문.

카운피아심리상담봉사단(2004). 218지하철참사관련 보고서, 미발행

한국수자원학회 (2003). 2003년 태풍 매미로 인한 재해특성 및 조사보고서.

한국수자원학회 (2003). 우리나라의 재해관리시스템 개선방안 심포지움 자료집.

한국일보, 2003년 10월 1일자

한동우, 이재은, 홍백의, 유태균, 노연희 (2004). 우리나라 재해·재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안, 서울: 사회복지공동모금회

한세억. (2002). 지능적 행정조직의 탐색과 실천: 재난행정 사례를 중심으로. 한국행정학보. 36(1): 139-158.

행정자치부 (1999). 재해대책편람.

행정자치부 (2003). 국가 재난관리 종합대책 수립을 위한 공청회 자료집.

행정자치부 국가재난관리시스템기획단(a). (2003). 국가 재난관리 종합대책.

행정자치부 국가재난관리시스템기획단(b). (2003). 재난및안전관리기본법설명자료.

행정자치부 국가재난관리시스템기획단. (2003). 재난및안전관리기본법 설명자료. 서울: 행정자치부.

행정자치부 국립방재연구소 (2001) 방재행정세미나 자료집.

행정자치부 국립방재연구소. (2003). 재해유형별 상황대처 매뉴얼. 서울: 행정자치부.

행정자치부 중앙재해대책본부 (2003). 방재집행계획.

행정자치부 중앙재해대책본부. (2001). 제6차(2002~2006) 방재기본계획. 서울: 행정자치부.

행정자치부 중앙재해대책본부. (2002). 재해대책편람. 서울: 행정자치부.

<http://www.fema.org>

<http://www.nvnad.or.jp>

<http://www.nvoad.org>

<http://www.voad.net/articles/LTRManualFinalApril2320041.pdf>. (Long Term Recovery Committee Manual)

<http://www.voad.net/history.php>.