

제40회 정기포럼

---

## 재해재난대비 민·관 파트너십 구축방안

---

- 일시 : 2004년 5월 28일 (금) 오후 1시 30분 ~ 5시 00분
- 장소 : 거제시 청소년수련관 대강당
- 주관 : 경상남도자원봉사협의회 · 거제시
- 주최 : 한국자원봉사포럼
- 후원 : 대우조선해양사회봉사단 · 삼성사회봉사단

## 한국자원봉사포럼

한국자원봉사포럼(Korea Volunteers Forum)은 자원봉사 운동의 활성화전략과 사회적 이슈들을 자원봉사학자 및 중견관리자들이 정기적으로 모여 토론하고 올바른 방향을 잡기 위해 학회 형식으로 설립되었습니다.

### □ 임원구성

·회장 : 이제훈 (삼성사회협력위원회 상임고문)

·총무 : 이성록 (국립한국재활복지대학 교수)

·고문 :

최일섭 (서울대학교 사회복지학과 교수, 1대 회장)

이윤구 (인제대학교 총장, 한국자원봉사포럼 2대 회장)

조해녕 (대구광역시 시장, 한국자원봉사포럼 3대 회장)

금창태 (시사저널 사장, 한국자원봉사포럼 4대 회장)

·운영위원

고진광 (인간성회복추진협의회 사무총장)

구혜영 (광진구자원봉사센터 소장)

김길수 (한국자원봉사협의회 사무총장)

김성경 (한국성서대학교 교수)

김성이 (이화여자대학교 사회복지학과 교수)

김영호 (강남대학교 사회복지학과 교수)

김정배 (한국청소년개발원 전문위원)

김통원 (성균관대학교 사회복지학과 교수)

김현옥 (강남구자원봉사센터 소장)

민경춘 (삼성사회봉사단 상무)

박영숙 (호주대사관 문화공보실장)

박재진 (<주>미래텍 사장)

박현경 (동부여성발전센터 소장)

설계현 (경상남도자원봉사협의회 회장)

이강현 (볼런티어21 사무총장)

이상진 (학교자원봉사연구회 회장)

이성철 (남서울대학교 교수)

이창호 (중앙일보 시민사회연구소 부소장)

정갑진 (새마을중앙회연수원 부원장)

최성균 (월드비전 성남종합사회복지관장)

### □ 사무국

우) 100-151 서울시 중구 충정로1가 58-1 청양빌딩 9층

Tel : 02-737-1082

Fax : 02-737-1083

E-mail : kovof@hanmail.net

H-page: www.volunteerforum.org

간사 : 오시영

## 차 례

포럼일정 .....	1
시민자원봉사헌장 .....	2
기조강연 .....	3
<b>이윤구 (대한적십자사 총재)</b>	
발    제 .....	3
<b>이성록 (한국재활복지대학 재활복지과 교수)</b>	
지정토론 1 .....	19
<b>방기성 (행정자치부 방재관)</b>	
지정토론 2 .....	23
<b>김동훈 (공명선거실천시민운동협의회 사무처장)</b>	
지정토론 3 .....	29
<b>이창호 (중앙일보 시민사회연구소 부소장)</b>	
포럼(회원)입회 신청서	

# 포럼 일정

13:30~14:00 등록 및 접수

14:00~14:20 개회식

- 국민의례
- 시민자원봉사헌장 낭독
- 개회사 : 이제훈(한국자원봉사포럼 회장)
- 축사 : 김한경(거제시장)
- 내빈소개 : 설계현(경상남도자원봉사협의회 회장)

14:20~15:10 기조강연

- 이윤구(대한적십자 총재)

15:20~16:30 주제발표 및 토론

- 주제 : "재해재난대비 민·관 파트너십 구축방안"
- 좌장 : 최일섭(호서대학교 사회복지교수)
- 발제자 : 이성록(한국재활복지대학 재활복지과 교수)
- 지정토론 : 방기성(행정자치부 방재관)  
배덕효(세종대학교 토목환경공학과 교수)  
설계현(경상남도자원봉사협의회 회장)

17:00~17:30 전체토의 및 폐회

# 시민자원봉사헌장

## 서 문


새 천년을 앞두고 인류는 세계평화와 번영, 풍요로운 삶을 더욱 갈구하고 있다. 그러나 개인·계층간의 이기주의와 가족기능의 약화 등 급변하는 사회환경은 다양한 사회문제를 파생시켜 진정한 민주시민 공동체 사회의 실현을 가로막고 있다. 현대의 공적 사회제도는 개인의 존엄성을 충족시켜줄 만큼 완벽하지 못하다. 그래서 우리 시민들이 스스로 사회문제를 해결하고 진정한 민주사회 발전을 위해 나서지 않을 수 없다. 자원봉사는 우리 시민들이 새로운 천년을 향해 나아갈 기본 방향이다. 인간에 대한 순수한 인도주의의 발로이며 건강한 사회를 이끄는 등불이다. 그래서 시민의 일원으로 참여해야 하는 당위성을 가진다고 믿는다. 자원봉사란 시민이 자발적으로 참여해 대가없이 지역사회의 요구와 문제해결을 위해 제공하는 모든 공익적 활동을 의미한다.

## 기 본 정 신

- 우리시민은 자원봉사가 민주시민공동체 형성과 성숙을 위한 필수적 활동임을 믿는다.
- 우리시민은 자원봉사가 시민의 권리이자 의무임을 인식하고 실천으로 옮긴다.
- 우리 시민은 자원봉사 활동을 통하여 자아성장을 꾀하고 잠재력을 개발한다.
- 우리시민은 자원봉사가 개인의 성장과 사회발전, 인류의 평화와 번영을 가져온다고 믿는다.
- 우리시민은 사회문제 해결과 삶의 질 향상을 위해 상호보완적 동반 관계에 있는 정부와 서로 협력한다.

## 행 동 강 령

- 우리시민은 인간의 존엄성에 대한 믿음을 가지고 자원봉사 대상자의 자율적 결정을 존중하면서 자원봉사 활동을 한다.
- 우리시민은 자원봉사 대상자의 신체적·정신적·경제적·사회적 모든 특성에 편견을 가지거나 차별을 하지 않는다.
- 우리시민은 자원봉사에 필요한 교육과 지도를 받을 권리와 의무가 있으며 자원봉사 기관은 이에 대해 필요한 교육과 편의를 제공해야 한다.
- 우리시민은 개인적 특성과 능력 그리고 희망에 상응하는 자원봉사활동에 참여한다.
- 우리시민은 성실하고 진지하게 자원봉사 활동을 하며 자원봉사 대상자 및 업무와 관련된 비밀을 지킨다.
- 우리시민은 성공적인 자원봉사활동을 위해서 봉사기관내의 다른 구성원과 협력하며 필요시 지역 및 국제적 연대를 통해 봉사활동의 목적을 달성한다.



발제

# 재난극복을 위한 민관 파트너십 구축방안

이 윤 구 <대한적십자사 총재>

# 재난 극복을 위한 민관 파트너십 구축

대한적십자사 총재 이윤구

## 1. 서론

우리사회는 그동안 "성장제일주의" 중심의 경제발전전략으로 물질적 풍요로움을 추구한 결과, 물질적 · 경제적 풍요는 어느 정도 달성되었지만, 우리사회 구성원들의 삶 자체를 위협하는 안전문제는 도외시되었다. 그에 따라 성수대교 붕괴사고, 삼풍백화점 붕괴사고, 대구지하철 화재 참사 등의 인위재난과 태풍 루사, 매미 등 자연재해로 인해 수많은 인명의 손실과 재산 파괴의 대형화가 나타나고 있다. 이러한 일련의 재난들은 공공 부문만의 능력으로는 위험사회에 적절히 대응할 수 있는 능력에 한계가 있음을 보여주고 있다.

21세기를 접어들면서 우리사회는 효율성을 지향하는 각종 신자유주의적 개혁처방으로 인한 공공조직의 축소개편, NGO로 대표되는 시민사회의 부각이라는 현실적 흐름과 정부실패이론과 거버넌스이론 등의 연구들은 정부와 자발적 조직간 파트너십의 필요성을 강조하고 있고, 또한 실제로 많은 파트너십이 형성되어 활동하고 있다. 기존에 준공공재에 해당하는 재화에서 주로 이루어지던 민관파트너십이 '순수 공공재'에까지 확대되어 실시되고 있다. 그 예로 미국의 경우에는 교통, 공공사업, 공공안전, 보건서비스 등에서 도시정부의 공공서비스 공급에 있어서 파트너십이 이루어지고 있다.(주성수, 1999)

일반적으로 재난관리의 주체라고 하면 지방자치단체, 중앙정부, 그리고 민간영역을 들 수 있다. 이 중 지방자치단체와 중앙정부의 재난관리 활동이 체계적인 기능을 수행하는 것이라면 민간영역에 속하는 자원봉사활동은 재난발생시에 지방자치단체나 중앙정부의 활동을 보조하는 기능을 담당하는 것으로 인식하여 왔다. 따라서 기존에는 재난관리에 있어서 민관파트너십은 대응과 복구의 측면에서 중시되어왔다. 그러나 행정환경의 변화와 사회구조의 복잡성 등으로 인하여 재난 발생 후 복구가 어려워지고 또한 피해의 정도가 계속해서 증가됨에 따라 재난을 원천봉쇄할 수 있는 예방의 측면이 중요하게 되었다.

그러나 안전을 위협하는 위험은 우리 생활의 모든 곳에 잠재해 있으며 우리의 지각능력을 벗어나 무한히 존재하는 것이기 때문에 모든 위험을 인식하기는 어렵다. 지각능력을 벗어난 잠재적 위험은 고사하고 예상 가능한 위험만이라도 방지하기 위해 사회의 모든 자원을 동원한다고 해도 충분치는 않을 것이다(정창무 1998).

한편, 재난을 당하는 당사자는 시민이므로, 시민은 효과적인 재난예방을 위한 중요한 주체이다. 일반적으로 시민 그 자체는 지방자치단체와 같은 관리 · 운영 능력이 없으며, 재난예방이라는 공공재적 성격상 무임승차자(free-rider)의 문제에 직면하게 되므로 이러한 시민의 역할 분담을 위한 파트너십 형태의 민관협력체제가 필요하다.

전 세계적으로 각국 정부에서는 재해예방, 응급대응 및 재해복구에 관한 방재대책을

마련하여 국민이 재해에 안전한 삶을 영위할 수 있도록 최선의 노력을 다하고 있지만, 예고 없이 발생하고, 그 규모가 엄청나게 나타나는 재해특성으로 인해 국민이 기대하고 있는 신속한 재해대응과 재해발생이전의 생활환경으로 복귀하지 못해 국민의 기대를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

이와 같은 상황 속에서 재해경감을 위해서는 국민, 민간단체 그리고 정부가 함께 책임감을 가지고 재해경감노력을 기울여야 한다는 방재문화의 필요성이 대두되고 있다. 이러한 흐름은 일찍이 방재선진국에서는 정착된 문화로서 국가의 책임한계를국민에게 인지시키며, 민간단체 및 국민이 어떻게 무엇을 해야 하는지에 대한 종합적인 방재대책을 마련하기 위해 노력을 하고 있다. 이 자리에서는 해외사례를 참고로 하여 국내에서 주민이 방재분야에 참여할 수 있는 방안을 말씀드리고자 한다.

## 2. 정부만의 재해대책 한계성과 주민참여방안의 필요성

### 가. 정부만의 재해대책 한계성

#### (1) 조직적 구조활동의 지연

재해가 발생되면 피해지역 및 중앙에서 재해대책본부가 설치되며, 조직적인 구조 및 구호활동이 수행되어진다. 그러나 재해발생초기에 인명을 구조하고 응급처치를 수행하여야 하지만, 대규모 재해의 경우 지역에 접근로가 차단된 상태에서 공공의 구조활동만으로는 대처가 어려운 것이 사실이다. 또한 재해의 특성상 순간적인 대규모 사건으로 인해 응급구조뿐만 아니라 피해자의 대피 및 혼란스런 상황의 진정을 위해서도 수많은 인력이 신속하게 투입되어야 하지만, 조직적으로 이를 대처하기에는 현장조건이 다르지 않다.

대규모 재해를 경험한 일본과 미국의 사례는 이에 대한 이해를 도울 수 있다.

일본에서 1995년 1월 17일 새벽 5:46분 리히터규모 7.2의 강진이 고베시를 강타했을 때, 교통, 통신이 두절되었고, 전력, 가스 및 수도 등의 라이프라인이 단절되었다. 이로 인해 시 및 현 등의 공공기관의 기능은 1~2일간 완전히 마비되었고, 피해지역 주민은 피난장소인 학교에 모였으며 시민에 의한 자율방재조직이 구성되어 운영되었다. 특히, 학교의 선생님이나 직원도 역시 피해자이면서도 학교 피난처에서의 질서를 유지하기 위해 주민들에게 용기를 주고 진정시켰다 (Akira Tojuyama, 2001).

미국의 경우 1992년 허리케인 Andrew가 플로리다 주에서 발생되었을 때 지역정부조차도 허리케인에 의해 치명적인 피해를 입었다. 따라서 전통적으로 재해발생 후 3일 이내에 조직적인 구조 및 구호활동이 투입된다는 미국정부의 주민에 대한 약속이 무너졌으며, 이 재해의 경우 어떤 지역에서는 2주일간 정부의 지원이 미치지 못한 곳도 있었다 (David M. Simpson, 2001).

## (2) 정부의 획일적이고 물질적인 재해복구사업

재해가 발생하게 되면 정부에서는 신속하게 지역의 기본생활을 유지할 수 있는 기반시설 및 라이프라인에 대한 응급복구를 수행하게 된다. 재해상황이 진정되어지면, 정부주도의 재해복구사업이 추진되어지며, 이 복구사업은 새로운 주민의 생활에요구되어지는 기반시설을 새로이 건설하는 등의 단기간(1~2년)적인 물질적인 지원이다.

주민의 입장에서 보면, 재해발생 후 긴박한 상황 동안에는 정부, 자원봉사자 및 각종 시민단체에서 구호활동을 통해 재해복구작업에 도움을 주지만 정부의 복구사업이 완료되는 시점부터는 완전히 홀로 남겨져서 스스로 생활터전을 재건해야 된다. 재해상황이 진정되면, 피해자는 정신적인 충격과 함께 생활터전의 상실로 인한 경제적인 충격을 가지고 있으며, 주민의 자립 (경제적 재건)에 대한 고려 없이 썰물같이 피해지역에서 철수되는 각종 단체를 보면서 주민은 또 한번의 허탈감을 느끼게 될 것이다. 또한 피해지역의 다양한 복구사업에 주민의 의견이 반영되지 않고 추진됨으로 인해서 주민들은 소외감을 느끼게 된다.

대규모 지진재해가 발생되었던 대만의 경험 사례를 살펴보면, 지진이 발생한지 2년이 경과한 시점에서 시골지역의 주민들은 재해복구공사에 대해서 상당히 불만족스러워 한다. 이는 중앙정부의 재해복구활동이 도시지역을 위한 정책이 우선되어지고 있으며, 이로 인해 시골지역의 상황에 부적합한 정책과, 규정 그리고 행정체계 상에서 주민의 바람과는 먼 비현실적인 복구사업이 수행되고 있다. (Chao-Chag Yu, 2001)

일본의 경우 고베지진이 발생하였을 때 정부 및 기타 지역행정기관에 의한 발의로 결정된 프로그램과 사업을 통해서 재해복구사업이 수행되었으며, 이 사업들은 도시지역의 기반시설의 복구 및 공공주택 제공 등을 통해서 초기에 설정한 목표를 단시간내에 달성하였다. 그러나 이와 같은 물질적인 복구에 중점을 둔 사업에서는, 재해 후 공동체의 재창출이라는 목적이 실제로 무시되어 기반시설은 복구되었지만, 거기에 거주하는 피해당사자들의 경제적인 회복이 되지 않아, 실제 주민들은 아직까지도 경제적으로 심각한 실정에 있다. (Yasuyoshi Hayashi, 2001)

### 나. 주민참여방안의 필요성

정부만의 재해대책활동은 그 한계성을 가지고 있다. 이와 같은 한계성은 재해경감을 위한 노력이 정부뿐만 아니고 전 국민, 민간단체가 함께 책임감을 가지고 재해경감노력을 기울여야 한다는 방재문화의 필요성이 대두되었다.

## (1) 조직적 구조활동 지연상황의 극복

재해대응대책에 있어서 대규모의 재해가 발생하면 정부에서 국민에 대해 약속한 긴급구조활동을 수행하지 못하는 경우가 발생하게 된다. 이는 전적으로 정부의 업무태만에 기인한 것도 아니며, 또한 방재대책 계획상의 문제점이 있는 것도 아니다. 정부에서 재



해발생시 최대한 국민의 긴급구조활동을 수행하려고 한다고 해도, 조직적 대응을 위한 최소한의 시간, 근무지역과 인원의 부족, 접근로의 차단 등으로 인해 활동이 늦어질 수 있는 것이다.

따라서 이에 대한 정부의 지원 한계성을 분명히 제시하며, 국민으로 하여금 자신들이 책임을 가지고 안전을 도모할 수 있는 능력을 구축하게 하여야 한다. 지진재해발생시 대 국민행동요령에 재해가 발생되면 이웃의 부상자를 구조한다고 명시된 것은 바로 이와 같은 정부의 구조활동의 지연문제를 주민 스스로 보완하는 것이다. 또한 앞 절의 일본의 경우처럼 피난지에 주민이 모였을 때 주민의 혼란한 상황을 진정시킬 수 있는 자율적인 주민의 대표 및 학교 선생님들의 리더쉽이 요구되는 것이다.

정부에서는 이와 같은 주민의 긴급대응 및 혼란상황의 진정을 위해서는 주민들이 자율적으로 최소한의 재해대응 및 혼란상황을 극복할 수 있는 능력을 가지기 위한 교육훈련 프로그램을 개발하여 지속적으로 수행하여 정부의 한계성을 보완할 수 있도록 해야 할 것이다.

## **(2) 정부의 획일적이고 물질적인 재해복구사업의 극복**

정부에서는 재해대책을 담당하는 기관이 있어 최선을 다해 주민의 재해복구를 수행하고 있지만, 주민이 원하는 수준의 재해복구(경제력 회복)까지 세세히 수행할 수 없다는 한계성이 있다. 즉, 소규모 공동체까지 공무원이 파견되어 그들과 함께 생활하면서 생활의 경제적 재창출을 위한 사업을 수행하기에는 정부의 한계가 있다는 것이다. 이와 같은 한계성을 보완하기 위해서는 정부의 지원에만 의존하지 말고 주민이 적극적으로 재해복구활동에 참여하여 자신의 생활재건을 수행한다는 독립적이고 자립적인 복구활동이 요구된다.

정부에서는 기본적으로 기반시설과 대규모 사업에 대한 지원 및 프로그램을 수행하지만, 정부에서는 지원할 수 있는 복구사업의 한계성을 주민에게 인식시켜 주어, 주민이 실생활에 관련된 경제력 회복, 및 주변 환경의 변화 등에 대한 사업을 적극적으로 참여하여 수행할 수 있는 계기 및 기본 환경을 마련해 주어야 할 것이다. 즉, 전문가 집단 및 비영리단체의 적극적인 자문을 통해서 피해주민이 스스로 재해로부터 재건할 수 있는 능력을 구축할 수 있는 자립성을 키우는 것이 중요한 것이다. 이를 통해서 다양한 주민의 바람을 자체적으로 해결하며, 주민의 허탈감과 소외감 그리고 생활의지 약화라는 사회적인 재해영향을 극복하게 될 것이다.

## **3. 외국의 시민참여운동**

### **가. 유엔의 IDNDR**

유엔에서 채택하였던 '자연재해경감을 위한 10개년계획(IDNDR)'의 1994년 요코하

마 국제회의는 전세계적으로 재해대책을 수립하는 개념의 전환이 된 계기가 되었다. 즉, 정부주도의 과학기술발전이 재해경감을 위한 최선의 방법이라고 받아들여졌던 개념이 발전되어, 재해경감을 위해서는 과학기술의 발전은 기본이고 국제기구, 각국 정부, 전문기관, 비정부기관, 지역공동체, 사적인 영리단체, 그리고 시민사회가 재해경감활동에 적극적으로 참여해야 한다는 개념을 도출하게 되었다. 즉, 과학기술적인 접근과 함께 공동체의 적극적인 참여가 재해경감활동에 대단히 중요한 부분을 차지한다는 결론을 내렸다.

#### **나. 미국의 공동체 긴급대응훈련 프로그램 (CERT)**

미국의 공동체 긴급대응훈련(Community Emergency Response Training : CERT)의 목적은 재해가 발생하게 되면 피해지역은 당분간 '재해대책 지연' 시간이 발생하게 되며, 지역이웃 또는 공동체에서 '첫번째 대응활동자'로서의 활동을 수행할 수 있도록 능력을 교육하는 것이다. 이 프로그램은 FEMA의 EMI(Emergency Management Institute ; 비상관리훈련소)에서 표준화된 프로그램을 제시하고 있으며, 2000년 현재 26개주 120개 프로그램이 자체적으로 수행되고 있다. 개설된 훈련과정은 부상자 치료 우선순위 선정, 재해시응급치료법, 도시 수색 및 구조, 화재진압, 피해평가 등 재해상황관리를 위한 기본적인 기능을 교육하고 있다.

이 공동체 긴급대응훈련은 1985년캘리포니아 주 로스엔젤레스에서 일본의 주민참여 재해대책에 대한 아이디어를 기초로 해서 처음 시도되었으며, 지역별로 재해특성에 따라 각각 발전되어오다가, 1994년 FEMA 비상관리훈련소(EMI)에서 훈련과정 도입하여 표준화시켰고, 전국적으로 활발히 프로그램을 수행중이다. 이 프로그램은 초창기에는 주민자체적으로 구성한 프로그램이기 때문에 소규모의 프로그램으로서 그 중요성이 인식되지 않았으나, 노스리지 지진 및 마이애미 허리케인 등 대형재해의 경험을 통해서 주민의 긴급대응의 필요성이 인식되었고, 공공기관(로스엔젤레스, 샌프란시스코, 마이애미의 소방국 및 FEMA 등)이 참여하여 표준화되고 검증된 훈련프로그램을 제공할 수 있게 되었다.

이 프로그램은 미국에서 주민참여활동이 처음으로 시도된 프로그램으로서 현재 FEMA에서 수행하고 있는 'Project Impact'도 이 CERT 프로그램으로부터 재해예방차원의 계획이 강조되어 발의된 것이다.

#### **다. 일본의 마을만들기 운동 (Machizukuri)**

'마치주꾸리' 사업은 1980년대 도시계획분야에서 주민공동체활동의 참여를 통해 시작되었다. 이 사업은 마을의 환경개선운동으로 국내에 널리 알려져 있는 운동이다. 평시에는 주민들이 지역발전을 위한 환경개선계획에 참여하여 적극적으로 지역활동을 수행한다.

재해복구활동과 관련하여, ① 인터뷰 및 설문지조사를 통해 주민의의견 및 요구사항 수렴, ② 워크숍등을 통한 지역계획에 대한 제안 및 참여, ③ 지역계획을 발전시키기 위한 지역정부와의 협의 등을 수행하며, 효율적으로 이를 수행하기 위해서는 도시계획 전문가집단과 비영리단체의 적극적인 자문 및 기술지원의 요구되어진다.

고베지역에서는 1981년 12월 '고베 지역계획 및 공동체 발전 협의' 법령 공포가 되었고, 1995년 지진이 발생하기 전까지 지진발생전에는 12개 공동체가 승인되어 있다. 1995년 지진후 '마치주꾸리'가 복구활동의 중요한 역할을 감당하였으며, 지진후 70여개의 공동체로 세분화되어 활동하는 추세이다.

고베지진을 통해서 거대조직은 쉽게 붕괴되며, 모든 사항을 수행할 수 없으며, 결국 자신이 모든 사항을 수행해야 한다는 교훈을 바탕으로 "생태학적 환경", "지역경제", "이웃공동체"로 구성된 자치권과 결속력이 강한 작은 독립 공동체를 구축하는 추세이다. 여기서 생태학적 환경은 지속적인 공동체를 목표로 하고 있으며, 지역경제는 공동체 경제의 향상을 목표로 하며, 이웃공동체는 주민, 정부, NPO의 협력을 구축함을 의미한다.

#### **라. 타이완의 주민교육 프로그램**

타이완에서는 1999년 集集지진이후 재해복구를 수행하면서 주민참여의 중요성을 인식하게 되었다. 시골지역에서는 일본의 '마찌주꾸리 (지역개발운동)'을 도입하여 시도되고 있으며, 정부보다는 비영리단체의 주관으로 수행하고 있는 실정이다.

또한, 주민이 직면한 재해에 대한 이해증진 및 대책에 대한 의사제시를 할 수 있도록 하는 것이 중요하기 때문에 공동체 주민에 대한 교육프로그램을 시도하고 있다. 교육프로그램을 계획하기 위한 원칙으로 공동체 주민이 주된 역할을 수행하고, 주민이 쉽게 이해하고 받아들일 수 있어야 하며, 지역생활환경이 재해에 강할 수 있도록 하면서 점진적인 방법을 채택하도록 하고 있다.

#### **마. 미국의 재해에 강한 공동체 구축 (Project Impact)**

미국에서 수행중인 Project Impact 는 1997년 7개의 시범공동체에 대한 시범사업을 추진하였으며, 지역정부와 기업, 공동체 및 NPO(비정부기구)등 민간부분이 다함께 자연재해로부터 인명 및 재산의 피해를 줄이기 위한 재해예방 프로그램을 계획 및 수행하는 운동으로서 궁극적으로는 주민의 참여로 재해에 강한 공동체를 구축한다는 목표를 가지고 있다. 연방정부(FEMA)에서 공동체를 구성하기 위한 발의예산을 지급하고 있으며 (초기 1백만불/공동체당, 현재 3십만불/공동체당), ① 파트너쉽의 구축, ② 자연재해의 평가, ③ 재해경감대책의 수행, ④ 성공담의 공유로 하는 4단계 운동 절차를 제시하고 있다. 현재 250여개의 Project Impact 공동체가 있다.

2001년 2월 28일 부시정부에서 Project Impact 사업을 일개 보이스카웃 모임과 유사한 활동으로 오해하여 예산지급을 거절하바 있으며, 같은 날 워싱턴 주 시에틀에서는

지진이 발생하였으며, 지역정부에서는 이에 대한 탄핵을 제의하였다. 2001년 4월 6일 상원의원회에서는 Project Impact 예산을 회복시켰으며, 이전 2천5백만불에서 1억8백만불로 상향조정하였다.

Project Impact 사업은 지방정부주도의 주민참여운동으로서 정부 정책결정자의 판단에 따라 예산편성의 중단가능성이 있으므로 그 지속성에 의문에 생기게 되었으며, 추후 공동체에 대한 예산지원이 중단된 후에도 불구하고 사업이 지속되어진다면 성공적이라고 평가될 것이다.

#### 4. 우리나라 재해경감을 위한 주민참여방안 제안

1999년 9월 11일 대통령 비서실에 민간전문가와 관계 공무원으로 구성된 "수해방지 대책기획단"에서는 수해방지 종합대책의 새로운 패러다임으로 (1) 예방노력의 극대화, (2) 수해발생시 피해최소화, (3) 신속하고 완벽한 복구추진, (4) 범국민적 수해대응 체제 구축을 확립하였다. 이중 네 번째 패러다임인 "범 국민적 수해대응 체제 구축"에서는 정부, 지자체, 국민의 역할분담을 주요 목표로 하고 있다.

"정부만의 재해대책 한계성과 주민참여방안의 필요성"에서 설명된 내용과 관련된 대책 항목은 "기업체, 민간단체, 주민이 참여하는 총체적 방재협력체제 구축"으로서 (1) 조직적 구조활동 지연상황, (2) 정부의 획일적이고 물질적인 재해복구사업을 극복하기 위한 보다 세부적인 방안을 다음과 같이 소개하고자 한다.

##### 가. 민간단체를 위한 긴급대응훈련과정 개설

자연재해대책법 및 지자체 조례로 수방단조직을 운영하고 있으나 농촌인력감소, 고령화 등으로 역할 수행이 곤란하며, 수해발생시 응급구조 및 구호에 의용소방대, 지역의료기관 등이 개별적으로 활동함으로써 구조, 구난체계에 혼란 초래하는 실정이다.

문제점으로는 민간단체들간의 재해대응활동 조정역할을 수행하기 위한 협의체가 없으며, 노령화 등으로 주민단체조직이 와해되어 가고 있고 특별교육프로그램이 없어 긴급구조활동을 위한 능력이 부족하고 일반적인 재해대책상황관리에 관한 훈련이 제대로 실시되지 못하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 민간단체가 재해상황시 수행할 역할을 집중적으로 훈련받는 기회가 부여되어야 하며, 단체를 정부 방재계획에 등록할 수 있도록 하며, 자발적으로 훈련프로그램에 참여토록 하여야 할 것이다.

이러한 교육훈련을 통해 각 단체의 대표를 대상으로 하는 훈련프로그램을 마련하여 재해시 상호 역할 분담 및 통합적인 운영이 이루어지고 각 단체에서 활용할 수 있는 장비를 확인하여, 재해 상황에 따른 적절한 배치가 가능하게 될 것이며 정부기관과의 연계를 통한 효율적인 구호체계가 마련될 있을 것이다.

초기에는 소수의 인원으로 인지도가 떨어지며, 그 효과가 나타나지 않을 수 있으나, 교

육이수자가 증가함에 따라 주민들이 자신의 교육경험을 바탕으로 재해시 행동을 수행하게 됨으로서 보다 조직적인 재해대응이 가능해 질 것이다.

## 나. 안전마을 만들기 운동 추진

재해 피해지역의 경우 정부의 재해복구사업이 완료될 시점에서는 지역주민의 생활 터전마련이 중요한 이슈로 부각되어진다. 즉, 지역경제의 활성화, 주택 등 생활터전의 방재화 등 정부에서 일일이 고려하여 수행할 수 없지만, 주민의 생활에 필요한 복구활동이 요구되어진다. 따라서 재해피해지역에 대하여 주민이 자주적 재해복구활동이 필요하다.

재해에 안전한 마을을 만들기 위해서는 주민이 자발적으로 공동체 구성하고 계획하며 추진하여야 하며 기존 지역조직을 활용하고 정부는 필요한 지원금을 제공하며, 계획에 있어서 관련 민간전문가들의 참여가 필요하다.

민간단체에서는 피해를 입은 주민에 대한 생활 의욕 증진 등을 위한 사회활동이 필요하며, 마을계획, 방재계획, 경제력 회복 등에 관해서는 민간전문가 집단으로부터 기술자문을 제공받도록 하고 모든 운영에 따른 계획 결정은 공동체 주민회의에 의해서 결정한다. (정부는 법적 허가에 대한 사항만 관여)

외국의 주민참여운동과 유사한 주민참여운동은 새마을 운동이다. 새마을 운동은 비록 그 주된 관점이 지역 경제의 활성화를 꾀하였지만, 주민이 참여한다는 그 의의는 대단하다고 판단된다. 그러나 아쉽게도 새마을 운동을 철저한 정부주도의 사업으로서 가시적 성과에 집착한 나머지 방재분야 등 지역공동체 생활 터전의안전성에 대한 고려가 미흡했다. 따라서 20~30년이 지난 지금 새마을 운동으로 건설되었던 수많은 기반시설물이 재해로 인해 파괴되었고, 그 영향은 아직까지도 지속되고 있다. 예를 들어 새마을 교량은 지역의 홍수를 야기시키는 심각한 원인이다.

새마을 운동보다 뒤늦게 시작된 일본의 마찌쭈꾸리 운동은 주민 주도의 운동으로 자신이 생활하는 터전의 질을 향상시키기 위한 운동이다. 재해예방을 지역계획 과정에서 고려하고 있으나, 1995년 고베지진을 계기로 재해복구시에 물질적 뿐만 아니라 주민의 생활의욕 회복이라는 사회적인 면이 부각되면서 재해복구활동의 중요한 부분으로 자리를 잡았다.

한편 최근에 미국에서 개발되어 수행중인 Project Impact는 정부주도의 주민참여 운동으로서 보다 선진화된 형태의 운동이다. 정부에서 공동체 구성을 위한 예산을 제공하며, 정부는 조정자로서의 역할을 수행한다. 운동주체인 주민 및 기업체는 재해가 발생하기 전에 예방을 하여 재해피해를 경감하고자 하는 목적으로 재해의 평가 및 경감사업을 수행한다.

## 5. 결론

전세계적으로 국민, 민간단체 그리고 정부가 함께 책임감을 가지고 재해경감노력을 기울여야 한다는 방재문화의 필요성이 대두되고 있다. 이러한 흐름은 국가의 책임한계를 국민에게 인지시키며, 민간단체 및 국민이 어떻게 무엇을 해야 하는지에 대한 종합적인 방재대책이 요구되어진다. 본 고에서는 국가의 재해대책 한계성을 (1) 조직적 구호활동의 지연, (2) 정부의 획일적이고 물질적인 재해복구 사업으로 파악하였으며, 해외사례를 참고로 하여 (1) 민간단체를 위한 긴급대응훈련과정의 개설, (2) 안전마을 만들기 운동에 대한 개괄적인 개념을 설명하였다.

1999년 대통령 비서실에 설치된 수해방지대책기획단에서 설정한 수해방지 종합 대책의 새로운 패러다임 중 "범국민적 수해대응체제 구축"은 방재정책에 있어서 매우 중요한 부분임에도 불구하고 주민참여를 위한 구체적인 프로그램의 부실로 인해 다소 소외된 것이 사실이며, 여기에서 제안하는 방법들을 통해 방재분야의 주민참여활동이 활성화될 것이라고 판단된다.

21세기 접어들면서 사회가 더 복잡해지고, 정부 단독으로는 복잡한 사회문제를 해결할 수 없다는 인식에 따라 민관파트너십에 대한 관심이 증가하였다.

한편, 우리 사회는 그동안 성장 중심의 경제발전 전략만을 추구한 결과 우리 사회 구성원들의 삶 자체를 위협하는 안전문제는 도외시되었으며, 각종 대형사고를 통해서 공공부문만의 능력으로는 위험사회에 적절히 대응할 수 있는 능력의 한계가 있음을 보여주었다. 이에 따라 재난관리에 있어서 민관파트너십이 필요하게 되었으며, 이를 시행하기 위해서 긴급대응훈련과 안전한 마을 만들기 운동을 소개하였다.

안전에 관한 문제는 우리나라가 선진국으로 진입하기 위해서는 반드시 보장되어야 할 문제이다. 그러나 기존에 우리나라의 경우에는 대형재난예산을 확대하는 행정을 시행하여 왔으며(정창무, 1998), IMF 이후 재난관련분야의 조직을 축소하고, 예산을 삭감하여 왔다. 이러한 행정은 지방자치단체장의 안전에 대한 관심과 정책집행에 있어서 후순위에 놓게 하는 요인이 되었다. 그러나 앞으로는 재난관리에 있어서 사후처리적 행정을 지양하고, 재난예방에 초점을 맞추어 행정을 시행함으로써 안전이 보장되는 사회를 구축해야 할 것이다.

결론적으로, 민관파트너십은 정부부문 혹은 민간부문 혼자만의 노력으로는 이루어지기 어렵지만, 민관파트너십 활동 초기에는 정부부문의 노력과 관심 여하에 따라 민관파트너십 활성화에 영향을 줄 수 있다. 특히, 공공서비스 전달에 있어서 민관파트너십 활동은 정부부문의 노력이 없이 단순히 민간부문만의 자발적인 노력을 유도한다는 것은 요원한 문제라는 것이다. 정부부문의 노력이 시민들이 피부에 와 닿을 때 시민들은 적극적인 참여와 참여에 대한 만족을 느낄 수 있을 것이다. 더 나아가 정부와 민간부문 뿐만 아니라 지역사회 모든 이해관계자들이 관심을 가지고 참여할 수 있는 사회적 여건이 성숙되어졌을 때, 국가 재난관리에 있어서 민관파트너십 활동은 활성화되어질 수 있을 것이다.

## [참고문헌]

- 국립방재연구소, 2001, 「방재훈련 프로그램 개발」, 행정자치부 국립방재연구소
- 김동원, 2002, 「도시정부의 재난관리에 있어서 민관협력에 관한 연구」, 서울시립대학교 대학원
- 주성수, 1999, "공동생산과 자원봉사" 한양대학교 출판부
- 정창무, 1998, "안전의 가치" 도시의 안전, 서울시립대학교 수도원연구소



발제

## 자주적 재해관리체계 구축방안

-민관파트너십을 중심으로-

이 성 록 <국립한국재활복지대학 재활복지과 교수>



# 자주적 재해관리체계 구축방안

-민관파트너십을 중심으로-

이 성 록<sup>1)</sup>

## I. 서론

더 이상 안전한 곳은 없다! 세계는 매년 반복되는 재난재해로 진통을 겪고 있다. 특히 우리나라는 극심한 인명과 재산 피해를 겪으면서 大韓民國이 아니라 公害民國, 水害民國, 事故民國이라는 자조적 오명을 붙이고 있는 실정이다. 물론 인류문명이 아무리 발달하더라도 재난으로 인한 재해로부터 자유로울 수 없지만, 재해를 최소화하려는 인류사회의 노력은 부단히 강구되어 왔다. 특히 최근 환경파괴로 인하여 재해가 증가하면서 인명피해와 재산피해를 최소화하기 위한 방재(防災) 노력이 더욱 강조되고 있다. 그럼에도 불구하고 재해가 발생될 때마다 인명 및 재산 피해가 반복되는 등 재해관리 체계에 많은 문제점을 드러내고 있다.

최근 지역에 따라 다양한 양상을 보이는 재해발생의 특성상 지역의 현장 대응능력이 무엇보다 중요하다는 인식 아래, 지역중심의 방재대책이 강구되고 있으며, 특히 방재활동의 효과를 높이기 위하여 지역차원의 민관파트너십에 의한 자주적 재해관리체계 구축의 필요성이 시급히 요청되고 있다. 그러나 지방자치단체의 인식부족과 재정 및 경험의 결핍으로 여전히 중앙정부 의존적이며, 시민들의 증대되고 있는 참여욕구를 충족할 기회를 제공하지 못함으로써 재해관리를 위한 민관 파트너십의 구축은 여전히 미흡한 수준에 머물고 있다.

따라서 본 발제자는 점점 증가하고 있는 재난재해에 대처함 있어서 요청되는 자주적 재해관리를 지향하는 민관 파트너십 구축방안을 모색하고자 한다. 특히 다른 나라의 풍부한 경험과 지속적인 연구 결과를 고려하되, 자주적 재해관리체계를 당해지역주민의 참여를 전제한 지역자율방재체계와 여타지역 자원봉사자의 참여를 전제한 자원봉사활용체계 등 두 가지 측면으로 구분하여, 우리나라의 사회문화적 배경에 적합한 체계의 구축방안을 제안하고자 한다.

## II. 자주적 재해관리의 개요

### 1. 재해연구의 동향

이제까지 재해연구는 재해 직후의 긴급대응을 목표로 한 방재에 초점을 둬으로써 사회과학과 깊은 관련이 있는 지역사회 방재조직의 동향, 일상생활이나 사회제도의 변동 등에 관한 접근은 비교적 허술하게 다루어져 왔다. 그러나 재해연구는 자연과학, 사회과학, 인문과학에 걸치는 학제적 경향이 강한 연구영역이다. 재해연구가 발전되기 위해서는 다양한 연구 분야의 기초연구 기반이 필요한 것이다. 특히 재해의 메카니즘 등에 관한 자연과학적 연구와, 인간 혹은 지역사회에 대한 재해의 영향 등에 관한 사회과학적 연구가 접목되어야 한다.

한편 최근 재해연구의 동향을 살펴보면 지역사회복지학의 입장을 반영한 자주적 재해관리에 대한 접근이 활발하게 전개되고 있다. 여기에는 첫째, 주민의 자발적 참여를 전제한 지역자율방재체계 및 자원봉사활용체계 구축 등 지역사회와의 접점에 관한 연구, 둘째, 지역사회 재해약자에 대한 대응방안,

1)국립 한국재활복지대학 교수. 한국자원봉사포럼 총무. society21@hanmail.net

셋째, 재해 후 지역사회 및 생활 재건의 프로세스에 관한 연구 등에 대해서 구체적으로 접근하고 있다. 이러한 경향은 방재조직에 의한 방재활동을 탈피하여 지역주민이 주체가 되어 “재해에 강한 지역사회 만들기”와 같은 지역사회에 있어서 자주적 재해관리 개념을 구체화하고 있다.

## 2. 자주적 재해관리의 필요성

최근 재난재해가 빈발하면서 언제 어디서 일어날지 모르는 현실이므로 시민 스스로 위험과 위기로부터 벗어 날 수 있는 환경을 조성과 자발적 재해관리의 노력이 요구되고 있다. 여기서 “자주적”이란 행위주체의 자의의지에 따라 자유롭게 가치 및 편익을 추구하는 것으로서 합리적 선택에 의한 인간행동을 의미한다. 한편 “재해관리”란, 재해에 대한 의식수준의 향상에서부터 재해에 대한 사전 예방, 재해계획의 수립 및 대비, 재해발생시 대응, 복구 및 발전단계 등과, 일련의 단계들에 대한 평가와 환류의 과정을 의미 한다<sup>2)</sup>.

따라서 자발적 재해관리 조직은 “자신의 안녕과 이익을 위하여 자기 지역은 자기가 지키자!”라는 이념을 갖는다(<http://www.scraft.co.jp/handbook>). 재해의 발생으로 대규모 피해가 발생하였을 때 정부 관계기관의 힘만으로는 역부족인 경우가 많다. 따라서 피해 최소화와 신속한 복구를 위한 시민들의 협력체계가 요청되며, 시민들은 이에 호응하여 재해관리에 참여함으로써 재해에 강한, “안전하고 살기 좋은 지역사회”를 만들어야 하는 것이다. 특히 재해발생 후의 대응뿐만이 아니라, 재해를 사전에 예방하기 위한 상시적으로 운용되는 조직화가 요청된다.

한편 재해관리활동 혹은 방재활동은 이제까지 정부조직에 의해 수행되어 왔으며 민간의 참여가 부분적으로 이루어지고 있으나 그것은 주로 소프트웨어 측면의 접근에 머물고 있다. 이제 자주적 재해관리 활동은 하드웨어 측면에서도 접근 되어야 한다. 즉 “안전하고 재해에 강한 마을 만들기 활동”에 주민들이 주체적으로 참여하여 재해에 강한 지역사회체계를 구축하는 것이다.

재해에 강한 안전한 지역사회를 만들기 위해서는, 주민 한사람 한사람이, 평소부터 자주적 재해관리 활동에 참여의식을 가지고 재해가 발생했을 경우에도 적절히 대처할 수 있는 기초지식을 몸에 익혀두는 것이 중요하다. 특히, 대규모 재해가 일어났을 때에는, 전화가 불통이 되거나 도로 교통망, 전기·가스·수도 시설 등이 끊겨, 소방 등 방재기관의 활동이 제한된다. 이러한 경우에 대비해 지역주민이 연대해 서로 협력해 친밀한 지역 단위에서의 방재 체제를 확립하는 것이 필요하다.

## 3. 우리나라 현황과 문제점

### 1) 외국 사례 검토

우리나라의 자주적 재난관리 체계에 관하여 논의하기 전 먼저 미국과 일본의 경우를 검토하도록 한다. 미국의 경우, 재난재해가 발생하면 민간차원의 재해자원봉사조직인 VOAD(Voluntary Organization Active in Disaster)가 정부 재난대응조직과 연계하여 복구 작업이나 구호사업에 있어서 정부프로그램이 적용될 수 없는 사례별 서비스, 개인소유의 주택 수리, 음식·의료·생필품 지원 등 각종 서비스를 제공하는 체계를 구축하고 있다. 그리고 국가차원의 방재자원봉사 조직인 NVOAD는 주차원의 VOAD 조직구축을 지원하여 풀뿌리 자원봉사조직들이 재난을 준비하고, 대응하고, 회복하는 일에 있어서 효율성을 도모하고 있다. 동시에 NVOAD는 민관 파트너십을 구축하여 FEMA 본부의 지도부에 포함되며, VOAD는 지역 FEMA사무소의 긴급조정위원회의 연락관으로 참여하고 있다

---

2) 시민의 참여가 상대적으로 활발한 재해구호는 재해관리 단계 중 재해발생시 대응단계에 수행해야 할 활동 중 재해를 당해 자구능력을 상실한 이재민들에게 생계를 유지하고 정상적인 생활을 유지하도록 지원함과 동시에, 인명 및 재산 피해로 인하여 심리적 충격을 완화하는 노력을 의미한다.

(<http://www.nvoad.org>).

한편 지역자율방재조직인 CERT(Community Emergency Response Team)는 방재안전관리를 위한 응급지원 기능을 수행할 수 있는 기초 자치단체 시군구 단위의 민관합동조직이다. 이 조직은 지역특성에 따라 조직 및 기능을 변화시킬 수 있으며, 지역소방팀, 의용 소방대, 경찰 및 긴급구조·구난팀, 적십자사, 지역의 시민단체, 민간봉사단, 종교단체, 민간의료단 등을 포함한다. CERT프로그램은 필요한 모든 활동을 행하는 단일 팀 혹은 각각 지도자가 있는 여러 팀으로 나뉘어 질 수 있으며 지휘책임자를 중심으로 적어도 3명 이상으로 구성된다.

한편 일본은 1995년 고베지진을 계기로 재해대책기본법을 개정하여 방재기본계획에 자율방재조직의 강화를 위해 지도자 육성과 지침 작성, 기자재 정비촉진을 위한 국고보조제도 신설 등 활성화방안을 법률적으로 구체화 하였다.<sup>3)</sup> 2003년 4월1일 현재 자율방재조직은 전국 3,213 시구읍면 가운데, 2,536 시구읍면에서 10만 9,016의 자율방재조직이 설치되어 있어 전국 조직율은, 61.3%에 이르고 있다(일본소방청, 2003).

특히 재해관리의 지역성을 우선하는 원칙에 의거 중앙정부와 지방정부 및 민간단체의 역할분담체계를 명확히 하고 있으며, 1996년부터 중앙정부 차원에서 “방재 도시 만들기 대상”을 선정, 적극적인 홍보 활동을 통해 지역단위의 방재능력 향상을 지원할 뿐만 아니라, 지방자치단체 차원에서는 방재담당 공무원의 인식 및 리더십 향상을 위해 단체장과 간부직원 및 담당자를 대상으로 방재교육을 실시하고 2001년부터는 가상훈련도 실시하고 있다. 한편 민간차원의 자원봉사 참여를 촉진하고 효율적 자원 활용을 위하여, 시정촌의 자원봉사센터를 전국차원으로 연계하여 재해 자원봉사센터를 운영하고 2001년부터는 “재해 자원봉사데이터은행(災害 Volunteer Data Bank)”을 설치·운영하고 있다. 따라서 재해가 발생하면 지역자율방재조직과 재해자원봉사조직이 연대하여 활동할 수 있는 체계를 구축하고 있다.

독일의 경우, 연방민방위청이 자연재해와 인위재해 관리업무를 담당하고 있으며, 재해관리 대한 전담 부서 없이 약 7만 여명의 자원봉사자들로 구성된 연방기술위험구조단을 운용하여 적은 예산으로 자발적으로 재난에 대응하고 있다. 독일민방위 조직상의 특징은 적십자, 근로자구급연합회, 요하네스구급차연합회, 인명구조연합회, 소방대 연합회 기술지원부, 연방자위연합회 등 자원봉사조직과 기구가 민방위 활동에 활발하게 참여하고 있다는 것이다. 자원봉사자들이 연방기술위험구조단에 8년간 활동하면 병역을 면제해 주는 특전이 있고, 우수 자원봉사자에 대해서는 특별교육 후 특수요원으로 채용하고 있다. 주요활동내용은 주민통제, 대피시설 구축, 경계경보전파 등의 예방활동과 재난구조지원, 자위 의료지원, 주민이동 등 구조지원활동 등이다(김영채, 2003).

## 2) 우리나라 제도의 문제점

세계 각국들의 재난관리 계획과 법률에는 자원봉사자의 참여가 중추적인 요소로 반영되고 있다. 그러나 우리나라 법률이나 조례에는 자주적 재해관리에 대한 어떠한 구체적 지침을 갖고 있지 않다. 다만 “재난관리법 제4조(국민의 책무)”에서 “국민은 국가 및 지방자치단체 등의 재난 관리업무에 최대한 협조하여야 하며, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이 발생하지 않도록 하여야 한다”고 명시하고 있을 뿐이다. 즉 재해발생시 민간조직의 구체적 역할이 명시되어 있지 않을 뿐만 아니라, 재정적 지원도 미흡한 수준이며, 현행 시·도 방재계획에서는 지역주민과 함께 재난관리를 하기보다 주민안전의식의 함양에 주력하고 있는 실정이다.

한편 미국과 일본의 민간조직의 재정규모는 각각 정부지원 30%, 38%임에 비하여 우리나라의 경우는 정부의 지원은 법적으로 정해지지 않아 극히 적으며<sup>4)</sup> 따라서 기부금과 회원 회비 등에 의존해야 할

3) 재해대책기본법 제5조(시정촌의 책무) 및 제8조(시책에 의한 방재상의 배려 등) 제13호.

실정이나 회원기반이 취약하여 회비수입도 불규칙하여 실질적 재난관리 활동은 불가능하여 사실상 형식적 수준에 머물러 있다(신은성, 2003).

동시에 재해발생시 민간단체와 지방자치단체의 효율적 협동체계가 가동되지 못하고 역할체계의 불분명함으로 인하여 재해발생시 혼란이 가중되는 현상을 드러내고 있다. 특히 자발적 재해관리 활동으로서 자원봉사자들의 주된 영역인 재해 구호활동과 복구활동에 대한 구체적 실행 매뉴얼과 프로그램이 마련되어 있지 않음으로 말미암아 주먹구구식으로 대처하여 재해를 당한 주민들로부터 비난을 받거나, 심지어 민간조직 간의 경쟁으로 말미암아 갈등양상을 드러내기도 한다.

### 3) 우리나라 민간조직의 문제점

최근 일련의 빈발한 재난재해에 대한 대응에 있어서 공공부문만의 능력만으로는 미흡한 점이 인식되면서 자율적 재해관리체계로서 민간조직의 역할비중이 현저히 증대하고 있다. 그러나 인력·장비·시설 및 서비스 측면에서 살펴 볼 때 준공공적 성격을 지닌 적십자를 제외한 대부분의 단체들은 구조 및 통신 등 주로 초기대응단계에 치중되어 있으며, 실질적으로 필요한 행동요원을 확보하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다(윤명오·송철호, 2003).

한편 우리나라 민간단체의 경우 대부분 조직 및 의사결정구조가 집권적이며 소수의 엘리트 중심으로 되어 있어 전국규모의 단체임에도 회원의 참여는 극히 제한적이고 특히 민간단체 간의 조정기능과 보완적 협력관계를 찾아 볼 수 없는 실정이다(염재호, 2002). 이러한 집권적 운영방식은 재해관리 분야에서도 민간단체 간의 조정기능의 부재, 의사소통 및 협력체계의 결핍 등으로 인한 자원 활용의 비효율성과 혼란의 문제를 노정하고 있다(이창호, 2002; 이성록, 2003).

재해에 대한 대응은 정부조직만이 아니라 민간조직의 참여가 요구되고 있으며, 재해현장의 긴급성과 위험성은 민관 조직의 전문화되고 일원화 된 통합관리체제에 의한 네트워크를 요구하고 있다. 그러나 현실은 민간조직의 취약성과 조직 간의 연계 및 조정기능 미흡과, 한편으로는 민관의 연계체계 부재라는 이중적 문제를 안고 있다.

한편 재난 발생시 자원봉사자 활용체계의 문제점은 첫째, 자원봉사활동의 문제점은 활동의 편중현상이다. 둘째, 재해지역의 정보 공유의 문제 셋째, 자원봉사활동 사후 관리 부족 등을 들 수 있다. 먼저 자원봉사활동의 편중성은 지역 편중성<sup>5)</sup>과 활동 시기 및 기간<sup>6)</sup>의 불균형으로 인적 및 물적 자원이 특정지역과 특정기간에 집중됨으로써 자원의 효율적 활용이 이루어지지 못한다는 문제이다.

둘째, 재해지역의 정보공유의 문제가 제기되고 있다. 특히 신속하고 정확한 피해상황에 대한 정보 공유가 이루어지지 않아, 자원투입의 우선성과 공평성이 지켜지지 못하고 있다. 현지의 지역주민과 자원봉사센터 담당자, 행정기관 담당자 간의 정보공유체계가 이루어진다면 보다 객관적이고 정확한 피해상황 및 지역에 필요한 자원봉사활동인원에 대한 파악이 이루어 질 수 있을 것이다. 한편 자원봉사자들을 위한 지원시설에 대한 정보가 부족하여 자원봉사 참여에 제약 요인이 되고 있다. 또한 활동단체 간의 정보공유가 이루어지지 않아 상호 비협조와 불필요한 갈등이 야기되고 있다.

셋째, 재해구호자원봉사활동 사후 관리 부족이 제기되고 있다. 매년 재해구호자원봉사자가 봉사활동에

4) 2002년 '범국민안전문화운동' 추진예산으로 특별교부세 15억, 지방비 17억 등 총32억이 지원되었으나, 대부분 교육비와 장비구입비로 사용되었으며 자발적 재난관리활동을 촉진하는 민간조직 활동에 대한 지원은 전무한 실정이다.

5) 태풍 '루사'의 경우 언론보도가 집중된 강릉지역에 자원봉사자가 집중 되어 피해가 극심했던 일부지역에는 1주일도 넘도록 자원봉사자가 투입되지 못한 경우도 있다.

6) 태풍 '매미'의 경우 자원봉사자 파견기간이 재해발생 직후인 9월17일부터 25일까지 집중되어 2차 복구활동이 필요한 시기에는 자원봉사자의 참여가 이루어지지 않고 있다.

참여하지만 정확한 수치나 활동에 대한 자료가 부족한 실정이다. 이는 재해 자원봉사활동을 한 후 사후 관리가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 활동이 끝난 후 다면적인 평가를 통해 이후 활동의 참고자료로 활용 해야 할 것이며, 활동 참여자들의 정보를 데이터 베이스화 하고, 인정보상을 통하여 지속적 참여를 유인해야 할 것이다.

### Ⅲ. 자주적 재해관리 체계의 구축방안

전술한 바와 같이, 필자는 정부영역에 민간의 자발적 참여를 전제한 자주적 재해관리체계라는 개념을 사용하고, 그 하위개념으로 방재자원봉사체계와 지역자율방재체계를 설정하여 그 구축방안을 다루고자 한다. 여기서 방재자원봉사체계는 재해발생 지역이 아닌 여타지역의 시민들이 이재민의 원호를 위해 자발적으로 참여하는 체계를 의미하며, 지역자율방재체계는 당해지역 주민들이 자신들의 생명과 재산을 지키기 위하여 자발적으로 방재활동에 참여하는 체계를 의미한다.

#### 1. 민관 파트너십의 구축

재난재해 관리는 전통적으로 공적 영역의 순수 공공재이다. 그러나 최근 신자유주의 사조에 따른 일련의 경제 및 사회적 변화는 공적 영역의 공공재 생산 및 공급체계의 변화를 가져왔고 동시에 재난재해 관리 체계에도 변화를 요구하고 있다. 변화의 핵심은 민간에 의한 자발적 재해관리 조직의 참여확대이며 정부와 민간의 파트너십에 의한 공동생산(co-product)과 거버넌스(governance)이다. 나아가 민관 파트너십뿐만 아니라 민간단체 간의 파트너십 구축과 강화가 요청되는 경향을 보여 주고 있다. 그러나 이러한 사회적 요청에 의하여 파트너십이 추구되고 있다고는 하나 민간단체 조직구조의 취약성으로 인하여 민관 파트너십은 형식적 수준에 머물고 있다. 여기서 유의점은 첫째, 기본적으로 자발적 민간조직은 구조적 취약성이 불가피하며 한편 민관 파트너십의 요청은 정부영역의 한계성에 기인한다는 점이다. 따라서 민관파트너십은 자발적 민간조직의 취약성을 보완하기 위한 정부의 제도적 지원이 전제되어야 하는 것이다.

둘째, 민관 파트너십은 공공 서비스 생산과 공급을 실행하는 기능적 수행단계뿐만 아니라 의사결정 단계에 자발적 민간단체의 참여를 전제해야 한다는 점이다. 즉 민관 파트너십은 민간조직의 참여를 정부의 보조적 기능(aid-work)으로서가 아니라 동반적 기능(co-work)이 정립될 때 가능한 것이며, 이는 새로운 거버넌스 개념으로 설명되고 있다.

셋째, 민관 파트너십은 공공재 생산에 있어서 정부역할의 양을 축소하고 그 대신 자발적 민간조직을 투입하는 대체주의 관점이 아니라, 공공재 생산에 있어서 서비스의 질적 향상을 위해 자발적 민간 조직을 투입하는 보완주의 관점에 의거해야 한다는 점이다(이성록, 2000).

전술한 바와 같이 세계 각국들은 특히 재난재해관리 영역에 있어서 민관 파트너십을 구축하기 위한 국가적 지원체계를 강화하고 있다. 그러나 우리나라의 현실은 민관 파트너십을 논하고 있으나 제도적 지원체계의 미비와 파트너십에 대한 인식부재로 “무늬만 파트너십”에 머물고 있다. 분명한 것은 국가의 경쟁력 제고와 발전을 위해 각 영역에서 파트너십을 구축하는 것은 시대적 과제라는 사실이다.

따라서 정부는 먼저 공공부문의 재난재해 관리체계의 강화와 함께 민간차원의 자발적 재해관리 조직의 참여를 활성화하고 교육훈련을 통한 소양과 기능 강화를 위하여 재정지원을 제도화 하여야 한다. 동시에 자발적 재해관리 조직을 보조자가 아닌 동반자로 수용하여 의사결정과정에서 참여할 수 있도록 시스템을 보완하여야 할 것이다. 이를 위하여 법제 마련이 전제 되어야 하므로 입법 추진 중인 “재난 및 안전관리기본법(가칭)”에서 법적으로 민간조직의 역할과 기능 및 책임과 권리를 명시하여야 한다. 한편 재난재해관리 행정의 주체로서 지방자치단체는 현재 분산되어 있는 민간조직의 네트워크 구축을 지원하고 재난발생시 민관 파트너십 방안을 제도적으로 구체화하여 협력강화를 도모하여야 하며, 특

히 재난재해대책기구에 자발적 민간조직의 자원동원과 활용에 있어서 의사결정권을 제도적으로 명확히 인정하여야 한다. 나아가 지방자치단체는 민관 파트너십 강화를 위해 민간조직과의 지식 및 정서적 공유를 위한 담당공무원 연수제도를 운용해야 할 것이다.

## 2. 지역자율방재 조직구축

일본 고베 지진발생 당시 생존자의 34.9%는 자력으로 31.9%는 가족에 의해, 28.1%는 친구와 이웃에 의해, 2.6%는 행인에 의해 구출되었다고 진술하여, 95%가 민간에 의해 구출된 것으로 조사된 바 있으며, 따라서 재난재해 시 민간참여의 중요성이 부각되었다. 동시에 최근 세계경제의 환경변화는 민관 파트너십을 요청하여, 재난재해 관리 영역 등 공공재 생산부문에 민간조직의 참여는 확대되고 있으며 사회적으로 그 중요성을 더 해가고 있다.

민관파트너십에 근거한 방재활동에 민간참여 방식은 당해지역 주민들에 의한 자율방재활동과 여타지역 자원봉사자들의 참여에 의한 자원봉사활동으로 나누어 볼 수 있다. 자율방재조직은 전술한 바와 같이 자주적 재해관리 이념에 입각하여 “재해에 강한 지역사회” 혹은 “안전하고 살기 좋은 지역사회”를 “지역주민들이 스스로 만들어 간다”는 취지에 근거된다.

### 1) 자율방재 조직구축의 전제

먼저 지역자율방재조직의 조직화 방안을 모색함에 있어서 예측되는 문제점은 첫째, 구성원의 자발성에 관한 문제, 둘째, 사회적 위치에 관한 문제, 셋째, 조직화 및 운용방식에 관한 문제 등이다. 이러한 조직화 과정의 논점들은 향후 자율방재조직의 효과성과 관련되므로, 보다 효과적 체계로 구축하기 위해서는 우리 보다 먼저 추진해 온 일본의 경험을 참고할 필요가 있다.

#### ① 자발성의 문제

일본의 경우 2003년 4월1일 현재 자율방재조직 비율은 61.3%에 이르고 있으며, 조직을 육성하기 위해 지출한 기자재 구입경비는 2002년 약54억엔에 이르고 있어(일본소방청, 2003) 전체적으로 보면 짧은 기간에 매우 높은 조직률을 보여 주고 있다. 그러나 외형적 조직화에 급급하여 어떻게 지역주민의 의식수준을 높여 자발적 참여를 유도할 수 있는가에 대한 문제는 소홀히 하였다는 지적이 제기되고 있다. 「재해 대책 기본법」 「방재기본계획」에는, 자주방재조직의 육성, 충실, 환경정비, 리더 연수 등을 시읍면장에게 요구하고 있지만, 실제로는 근본적 정신을 훼손하고 있다는 것이다.

즉 지역자율방재조직은 자발적인 참여를 전제하는 조직이다. 그러나 실제로는 자발적인 참여에 의한 조직결성이 어렵기 때문에, 각시읍면의 방재담당자가 주로 반상회에 호소해 자주방재의 조직화를 추진하고 있다. 그 결과, 자발적 주민참여가 간과됨으로써 자주방재조직의 독자성, 자주성이 확립되지 않고, 결국 행정주도의 관변조직이 되어 버리고 있다. 예컨대 자율방재조직을 반상회 임원을 중심으로 일방적으로 편성하여 일반 주민은 자신이 무슨 역할인가조차 인식하고 못하고 있다. 이러한 추진방식이 “스스로의 마을을 스스로가 지킨다!”고 하는 고매한 사명감이나 자연스러운 애향심의 발로를 저해하고 있는 것이다.

지역자율방재조직을 구축하고자 하는 우리나라 역시 일본의 경험을 되풀이 할 가능성이 있다. 따라서 이를 반면교사 삼아, 근본적인 정신을 간과하고 조직화 비율 증가에 급급함으로써 실제로는 형태만의 조직이 되지 않도록 해야 할 것이다. 특히 지역주민에게 치밀한 방재사상·방재지식의 보급은 실시하지 않은 채, 조직화 그 자체에 의미가 있는 것으로 착각하여, 행정조직 간에 조직비율을 높이는 경쟁을 함으로써, 조직화 추진만을 서둘러서는 안 될 것이다.

행정당국이나 주민 모두 자주적 재해관리의 이념과 지역자율방재조직의 본질적 사명을 인식하여, 재해가 발생했을 때, 실질적인 역할을 완수할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 행정당국은 조직화 추진에 있어서 지역사회조직들 간의 역학 관계와 인간행동 방식을 고려하여 추진해야 할 것이다. 지역자율방재 조직에 자발성이라는 정신을 투입하지 않고서는 진정한 “재해에 강한 마을 만들기”는 실현될 수 없는 것이다.

## ② 사회적 위치의 문제

지역자율방재조직의 구축에 있어서 제기되는 사회적 위치에 대한 쟁점의 핵심은 대체조직인가 혹은 보완조직인가의 문제이다. 대체주의는 공공재 생산에 있어서 정부역할의 축소에 따라 자발적 민간자원을 투입한다는 관점이며, 보완주의는 공공재 생산에 있어서 서비스의 질적 향상을 위해 자발적 민간 조직을 투입한다는 관점이다(이성록, 2000).

지역자율방재조직과 방재자원봉사조직은 공히 대체적 속성과 보완적 속성을 모두 지니고 있으나 본연의 이념과 사명은 보완적 속성에서 출발한다. 즉 지역자율방재조직은 사적 영역과 공적 영역의 틈새를 메우는 조직으로서 “협동으로 살기 좋은 마을 만들기”가 중심이 되어야 할 조직이다. 결코 “공(행정)”이 해야 할 일을 대체하는 조직이 아니라, 행정으로 달성할 수 없는 부분과 “사(가정)”만으로는 감당할 수 없는, 지역사회의 안전에 관계된 부분을 상호 보완하는 조직이다.

문제는 조직 구축 및 운용에 있어서 지도자들이 어떠한 관점을 갖고 있는가이다. 관 주도단체인가 아니면 시민자율단체인가? 관점에 따라 자율방재조직의 사회적 위치가 결정되고 나아가 조직이 활성화되거나 정체될 수 있기 때문이다. 즉 이해관계가 분산된 집단의 경우 집합행동은 대의명분과 가치 지향성에 구동되므로 조직의 사회적 위치는 참여자에게 매우 중요한 동기요소인 것이다.

그 동안 반상회를 중심으로 자율방재조직을 구축해 온 일본의 경우 자율방재조직의 사회적 위치가 실질적 참여에 걸림돌이 되고 있다는 문제가 제기 되고 있다(茅ヶ崎市, 2000). 특히 정부 보조금 지급과 관련하여 자율방재조직이 반상회의 병렬조직인가, 하부조직인가의 논쟁이 제기 되고 있으며, 활성화를 위하여 지역사회에서 독립성이 명확한 조직으로 정립되어야 함이 지적되고 있다.

따라서 자율방재의 기본적 이념과 속성을 존중하여 실질적인 참여효과를 얻고자 한다면 자신의 의지에 따라 참여와 탈퇴가 가능한 구조로 구축되어야 할 것이며, 진정한 민관 파트너십을 구축할 수 있도록 정부로부터 독립성이 확고한 조직으로 정립되어야 할 것이다. 이를 위해 지역자율방재조직은 풀뿌리 조직을 근간으로 하여 조직화하는 것이 바람직 할 것이다.

## ③ 조직운용방식의 문제

안전·방재는 모든 종교, 이데올로기를 넘어 지역사회의 구축의 구심력이 될 수 있는 공통이념이다. 동시에 자율방재조직은 누군가에게 강제당해 가입한 조직이 아니라, 자신의 의지로 자발적으로 참가할 수 있으며 자유의지로 탈퇴할 수 있는 조직이어야 한다. 그러나 자율방재조직 역시 하나의 조직인 이상 일정한 규범을 정해야 하고, 그 규범을 구성원들이 수용하지 않으면 제 기능을 할 수 없는 것이다. 그리고 조직의 리더는 연공서열이나 단순한 지역의 유력자가 아니라, 정열을 가지고 활동에 임할 수가 있으며 위기에 적합하게 대응할 수 있는 행동력과 결단력을 가진 사람이어야 할 것이다.

그러나 현실적으로 지역사회에는 이념과 이해관계를 달리하는 다양한 조직들이 존재하고 있으며, 지역자율방재체계는 이러한 조직들의 참여가 필수적이라는 점에서 자율방재조직은 조직운용방식에 따라 활성화 되거나 혹은 정체화 될 수 있을 것이다. 누가 대표자가 될 것인가? 사무국은 누가 운영하게 되는가? 등은 매우 첨예한 문제가 될 수 있다. 이미 일본의 경우를 보면, 각 조직의 리더들이 주도권을 놓고 대립하거나 분열됨으로써 평상시 활동이 흐지부지 되고, 지역주민들의 신뢰를 받지 못함으로

써 재해 발생시 적절히 대응하지 못하는 현상이 보고 되고 있다.

따라서 정부는 조직 구축과 운용에 있어서 당장의 형식적 성과보다, 실질적인 효과를 성취할 수 있도록 정책을 수립하고 제도적으로 지원해야 할 것이다. 지역사회에서 풀뿌리 조직들 간의 연대가 부진한 이유 중 중요한 요인은 제한된 자원과 관련된다. 즉 제한된 자원을 획득하기 위한 선의의 경쟁은 불가피 하지만, 자원이 지나치게 부족하거나, 자원 배분구조가 공평하지 않을 경우 경쟁은 과열되고, 결과적으로 연대의 효과를 훼손하게 되는 것이다. 이제까지 정부는 이러한 현상을 외면하거나 오히려 조장한 측면도 있다. 따라서 행정당국은 자율방재체계를 구축함에 있어서 자원의 지원규모를 최적화하고 나아가 지원방식의 적절성을 확립해야 할 것이다.

동시에 지역사회 주민단체의 지도자들은 “살기 좋은 지역사회 만들기”라는 공동의 목표를 성취하기 위해, 열린 태도를 갖고 본연의 사명에 충실할 필요가 있다. 특히 다른 조직들의 사명과 역할 대한 이해를 도모하고 각각의 역할을 차별화하여 불필요한 경쟁을 지양하고 상호보완성을 갖도록 해야 할 것이다. 동시에 방재관련 단체와 자원봉사센터는 다양한 조직들이 자율방재를 공동의 목표로 수용하고 참여할 수 있도록 지지하기 위하여 전문성과 사회교환 자원을 확보해야 할 것이다.

여기서 한 가지 더 짚어야 할 것은, 집합행동이론 등에 입각하여 행위주체 중심의 조직운용이 되어야 한다는 것이다. 예컨대 평상시와 재해시의 이해관계는 달라질 수 있으며 이해관계에 따라 행동을 구동하는 요인이 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 풀뿌리조직을 중심으로 자율방재체계를 구축할 경우, 평상시에는 조직의 회원들을 중심으로 활동하지만, 재해 발생시에는 거주자 전원을 구성원으로 수용할 수 있는 운용체계를 갖추어야 할 것이다. 재해는 회원을 포함한 거주민 전체의 문제이기 때문이다. 또한 무리하게 모든 단체를 망라하여 외형을 키울 것이 아니라, 커뮤니케이션과 네트워크의 방식 및 시점에 따른 역할분담에 초점을 두어 체계를 구조화하고 운용하는 것이 바람직 할 것이다.

## 2) 조직구축 및 활동

지역자율방재조직은 지역 특성을 고려하되 미국의 경우처럼 풀뿌리조직을 근간으로 연대조직으로 구축하거나 일본의 경우처럼 반상회를 근간으로 설치할 수도 있다. 어떤 경우이든 강제할 수 없는 자율방재조직의 기본 속성을 고려하여 지역소집단 활성화에 초점이 맞추어져야 하며, 재해발생시 비회원의 참여가 가능해야 하며, 사무국은 다양한 단체와 개인의 입장을 유기적으로 조정 할 수 있는 자원봉사센터에 설치하는 것이 바람직 할 것이다.

자율방재조직은 자율 피난소의 개설, 방재훈련의 실시, 지역방재 매뉴얼 작성을 해야 하며, 유관기관과 파트너십을 강화하고, 미가입자들로부터 상호 호조의 필요성을 이해받도록 해야 할 것이다. 특히 방재자원봉사조직들과의 네트워크를 구축하는 한편 평상시 지역주민의 방재의식을 높이기 위해 방재 지식 계발 보급을 실시해야 할 것이다.

## 3. 재해 자원봉사자 동원 및 활용 체계 구축

### 1) 재해 자원봉사 네트워크 구축

#### ① 전국차원의 민간협의기구 조직

자원봉사는 기본적으로 민(民)의 활동이다. 따라서 정부에 모든 것을 기대기에 앞서 민간 스스로 중앙 협의기구를 만들도록 해야 한다. 즉 미국의 NVOAD<sup>7)</sup>나 일본의 NVNAD<sup>8)</sup>와 같은 자발적 재해관리

7)NVOAD(National Voluntary Organizations Active in Disaster)는 재난재해에 자발적으로 대응하는 민간조직들의 자원 공백과 중복을 최소화하기 위하여 구축한 정보와 자원의 공유와 조정기능을 갖춘 협의체이다. NVOAD는 전국차원에서 VOAD는 주차원에서 회원단체들의 커뮤니케이션, 협력 및 조정, 교육훈련, 리더십 개발 및 관련입법지원 등의 기능을 수행한다. 국가기관인 FEMA가 재정 및 운영을 지원하며 FEMA 위원회에 NVOAD



조직들의 네트워크를 관장하는 조직이 필요하다. 동시에 그동안 정부가 민간단체를 직접 지원하던 형식을 탈피하여 이 단체가 재정지원 및 관리역할을 수행하도록 함으로서 민간 네트워크체계를 강화하도록 하는 것이 필요하다. 또한 이미 미국의 NVOAD와 일본의 NVNAD는 상호협력체계를 구축한 바 있는데 재난재해의 대규모화와 빈발성에 따라 우리 역시 국제간 정보교류 및 연대를 위한 노력이 필요하다.

## ② 자원봉사센터 네트워크

현실적으로 재해지역에서 필요한 자원봉사인력을 확보한다는 것은 현실적으로 거의 불가능한 일이다. 따라서 인근지역 자원봉사센터 간의 네트워크를 사전에 구축하여 유사시 자원을 상호 지원하는 방안을 강구해야 할 것이다. 시도 차원에서 인접 시군구의 행정기관과 자원봉사센터를 중심으로 재해가 발생한 경우를 상정한 지원방법, 역할분담 등에 대한 논의가 평소에 이루어진다면 보다 신속한 지원이 가능하게 될 것이다. 또한 지역간 자원봉사조직들 간의 정보공유 및 자원봉사자의 수급조절, 상호 지원이 가능할 수 있도록 네트워크를 구축할 경우 상호협조 계획을 수립하고 호혜적인 협약을 체결할 필요가 있다. 명문화 된 협약서에는 협력목적과 재해의 정의 및 협력방법이 포함되어야 할 것이다.

## ③ 지역 내의 네트워크 구축

지역 내 기업과 노동조합, 학교, 종교단체, 시민단체, 친목단체 등과의 유기적 관계를 개발하여 네트워크를 구축하는 방안도 모색해야 할 것이다. 재해현장의 자원봉사활동의 가장 큰 문제점은 조직 간 커뮤니케이션의 장애이다. 원활한 커뮤니케이션은 상호이해와 신뢰를 요구한다. 그러나 지역 민간조직들 간의 평소 교류부재와 상호이해 부족으로 불필요한 경쟁심과 비협조적 태도를 야기해 재해 자원봉사활동의 큰 걸림돌이 되고 있다. 그러나 평소에 상호신뢰를 제고할 수 있는 만남을 통하여 비상상황에서 바람직한 협력을 가능하게 할 것이다.

## 2) 지역 자원봉사센터의 기능강화

재해 시 자원봉사활동의 관리 및 조정은 지역의 자원봉사센터에서 이루어져야 한다. 그러나 지역에 따라 자원봉사센터에서 이루어지는 지역도 있었고 농정과, 농수산과, 민간협력과, 주민자치과, 사회복지계 등 지역에 따라 담당부서가 서로 상이했다. 여러 가지 이견이 있을 수도 있지만 자원봉사활동의 접수, 배치과정이 자원봉사센터로 일원화 되어야만 자원봉사활동에 대한 효과적인 운영과 실적관리가 이루어질 수 있다고 생각한다.

## 3) 재해 자원봉사 관리시스템 운용

### ① 재해 자원봉사정보은행 운용

평상시에 재난재해에 대비하여 민간차원에서 참여를 촉진하고 특히 자원봉사인력 정보를 관리하기 위한 데이터베이스를 구축하고 재난발생시 효율적 자원 활용을 위하여 시군구의 자원봉사센터를 전국차원으로 연계한 “재해 자원봉사 정보은행(災害 Volunteer Data Bank)”의 설치·운용을 도입할 필요가 있다. 재해자원봉사정보은행은 평상시 기구운용비용과 재해발생시 자원 활용의 효율성을 기하기 위하

의장이 참여하여 민관파트너십을 구축하고 있다.

8)NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disaster)는 1996년 고베지진 이후 재난 시에 활동하는 자원봉사단체 및 기관을 조정하는 비정부 조직으로서 재해관련 단체뿐만 아니라 다양한 민간단체들로 구성된 네트워크 체계이다.

여 별도기구로 설치하기보다 지역 자원봉사센터에 상설부서로 설치운영하고 전국센터에 총괄 운영팀을 설치하는 것이 바람직 할 것이다.

### ② 재해 자원봉사 종합상황실 운용

재해가 발생하면 지역현황에 대한 종합적인 정보를 제공해 주는 종합상황실을 설치 운용할 필요가 있다. 현지 상황에 대한 정보부재는 자원봉사인력의 지역적 편중과 시기 및 기간의 편중의 문제를 드러내고 있다. 따라서 중앙차원 및 시도차원에서 자원봉사활동에 대한 정보를 재해발생 단계만이 아니라 복구단계까지 상시 제공할 수 있는 체계로서 재난 자원봉사 상황실을 설치 및 운용할 필요하다.

### ③ 자원봉사캠프 설치운용

한편 재해발생 지역에는 자원봉사자들의 활동편의를 위한 거점으로서 재해자원봉사캠프(임시자원봉사센터)를 한시적으로 설치하고 운용해야 할 것이다. 시군구에 자원봉사센터가 설치되어 있으나, 보다 현장 접근성을 높이고 효율적 관리조정을 위해 자원봉사캠프 설치는 불가피하며 해당 지역의 자원봉사자를 캠프 관리자로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

## 4) 방재 자원봉사 인증제도 실시

재해 자원봉사활동의 중요한 선결과제는 재해 발생시 실질적으로 활용할 수 있는 자원봉사자 육성제도 도입이다. 재해 자원봉사자는 긴급성과 위험이 상존하는 현장에서 과업을 수행해야 하므로 사전 교육과 훈련이 필수적이다. 특히 재해가 발생하면 대거 몰려드는 자원봉사자들을 적재적소에 배치하고 관리조정하기 위해 사전에 재해영역별로 전문 자원봉사자를 육성하여 재해발생시 투입하여야 할 것이다.<sup>9)</sup> 동시에 지금처럼 아무런 사전훈련을 받은 적이 없는 자원봉사자의 무조건적 배치를 지양하고, “방재 자원봉사 인증제도”를 도입하여 재해현장에는 최소한의 교육과정을 이수한 사람에 한하여 투입해야 할 것이다.

## 5) 방재 자원봉사 보험제도 도입

재해현장에는 위험요소가 잠재되어 있으므로, 활동 중의 사고에 대비하기 위하여 보험 제도를 도입하여 가입하도록 해야 한다. 대규모 재해의 경우에는 일반적 보험제도 내에서는 감당할 수 없기 때문에 재해의 규모, 범위에 따라서 별도의 특정한 보험제도의 설치를 검토할 필요가 있다. 보험 급여 대상이 되는 활동은 활동 장소로의 왕복과 방재활동 및 재해지에서의 활동, 교육훈련, 활동기획, 운영회의 등의 활동을 포함한다. 다만 자동차 사고는 자원봉사자로서 보험가입자 자신의 부상만 포함하고, 대인·대물 사고 등의 보상책임은 대상에 포함하지 않는 것이 바람직하다(자동차보험 적용).

### 참고문헌

윤명오·송철호, 2003, “재난·재해관리에 있어서 NGO의 역할과 기능”, 국토, 국토연구원. 2003년4월호.

노춘희·송철호, 1998, “도시 재난관리시 민간자원 활용방안에 관한 연구”, 한국도시행정학보, Vol.11.

염재호, 2002, “한국 시민단체의 성장과 뉴가버넌스의 가능성”, 아세아연구, 제46권 3호.

이창호, 2002, “태풍 루사의 수해 복구 자원봉사활동의 성과와 과제”, 제32회 정기포럼 자료집-수해 복구 자원봉사 평가와 미래 과제, 한국자원봉사포럼.

이성록, 2000, 새로운 공동체 영역@제4섹터, 한국사회복지협의회&금영애드컴.

이성록, 2003, “재난재해시 자원봉사 네트워크 활용방안”, 2003자원봉사세미나 자료집, 김천시종합자

9) 미국의 경우 대학에 재해관리과정을 설치하여 재해관리 전문가를 양성하고 있으며, 민간단체의 사회교육 차원의 재해관리과정을 이수할 경우 학점으로 인정해 주는 등 재해영역별 전문 자원봉사인력을 양성하고 있다.

원봉사센터.

이성록, 2003, “재해재난 자원봉사 활용모델 구축방안”, 한국자원봉사협의회 세미나자료집.

김선정, 2003, “재해재난 대비 자원봉사 시스템 구축 방안”, 재난재해구호자원봉사 워크숍 자료집, 한국자원봉사센터협의회.

茅ヶ崎市, 地域の防災体制その現実と今後の方向性, 2000.

日本消防廳, [平成15年版 消防白書](#), 2003.

<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/index.html>

<http://www.scraft.co.jp/handbook/src/010604.html>

<http://www.fdma.go.jp/volunteer/index.cgi>



# 지정토론1

## 운동협의회의 활동

방 기 성 <행정자치부 방재관>



## 지정토론2

### 지역자율방재기능 강화방안

배 덕 효 <세종대학교 토목환경공학과 교수>

# 지역자율방재기능 강화방안

배 덕 효<sup>10)</sup>

## I. 서론

최근 전지구적으로 발생하는 기상이변 등에 따라 자연재해의 양상이 점차 대형화될 뿐 아니라 빈번하게 발생되고 있으며 우리나라도 예외는 아니다. 또한 사회의 산업화, 세분화에 따라 재난의 발생유형이 점차 복잡해지면서 각 분야별 방재기능 역량강화가 절실히 필요한 실정이나 대규모 재해재난 발생시 이에 대한 사전대비 부족과 지역내의 신속한 대응 미비로 피해가 확대되고 있는 실정이다. 최근 2, 3년 동안의 태풍 “루사” 및 “매미”의 내습 대처시 방재분야 전반에 대한 많은 문제점들이 발생되었고 특히, 이런 대규모 재해·재난의 발생시 신속하고 효율적으로 대응하기 위해서는 정부의 역량만으로는 완벽한 대처가 현실적으로 어렵다는 귀중한 교훈도 남긴 바 있다.

이에 대한 대비책의 일환으로 재해·재난발생시 지역주민의 자율적인 대처가 가능하고 지역의 자생적인 조직의 적극적인 육성 등 미래지향적인 개념으로 전환하고 지역주민 스스로가 공동협력체(Community)를 구성·운영하여 재해예방 및 경감에 일정 부분 역할을 하고 정부가 지원하는 선진국형 방재시스템의 도입이 추진되어야 할 것이며, 우리나라 실정에 적합한 지역자율방재모델이 도출되어야 할 것이다.

## II. 지역자율방재의 고려사항

국내 실정에 적합한 지역자율방재모델을 개발하기 위해서 지역자율방재가 갖는 특성을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 자원봉사

지역자율방재는 자원봉사활동의 성격을 가진다. 자원봉사의 특성은 자발성, 무보수성, 이타성으로 대별될 수 있다. 즉 자원봉사활동은 개인의 자유로운 의지에 따라 자발적으로 행하는 행동이고, 자신의 금전적 이득과는 관계없는 행동이며, 타인의 이익을 위해서 행하는 행위이다. 자원봉사는 사회적 책임감을 가지고 공공의 이익을 위한 목적 의식적인 활동이다. 자원봉사활동을 조직적으로 기획하고 시행하는 단체가 비영리섹터인 비정부단체(NGO)이다.

### 2. 인적구성

지역자율방재의 인적구성은 정부기관, 지방정부, NGO, 전문가 집단, 지역주민 등으로 구성된다. 궁극적으로 지역자율방재는 지역주민의 적극적인 참여와 활동으로 이루어지나, 농촌인력의 감소와 도시집중화 및 고령화, 비전문 단순인력이란 문제점을 해결하여야 할 것이다. 인적구성에는 전문성·조직성이 있는 자원봉사자, 전문성은 있으나 조직에 속하지 않은 자원봉사자, 전문성은 없으나 조직에 속한 자원

10) 세종대학교 수문연구소 소장, 토목환경공학과 교수 dhbae@sejong.ac.kr

봉사자, 특별한 전문성도 없고 조직에도 속하지 않는 자원봉사자 등이 포함되어야 하며, 각각의 능력을 감안하여 직무를 구성하여야 한다. NGO의 역량강화를 위해서는 자원봉사활동을 적극 뒷받침할 수 있는 법적, 제도적 장치가 마련되어야 하고, 권역별 지역별 자원봉사단체간의 네트워크 구성이 조속히 이루어져야 한다. 또한, 중앙 및 지방정부와 자원봉사단체간의 원활한 업무협조가 요망된다.

### 3. 구성단위

농촌인력의 감소 및 고령화, 방재전문인력의 지역적 편중현상 등으로 인해 지역자율방재의 주민구성 단위에 대한 검토가 이루어져야 한다. 리·반, 면·동, 읍·군·구, 시·도 등 실제 운영 가능한 형태로 검토되어야 할 것이다. 또한, 향토산업체와 연계방안, 전국적인 상품산업체와의 연계방안 및 도·농 자매결연 형태의 구성단위도 검토되어야 할 것이다.

### 4. 자율방재 활성화

우리나라 자원봉사활동은 비전문적인 소수계층을 중심으로 시간적·경제적 여유가 있는 사람만이 주로 참여하고 있는 실정이므로 지역자율방재를 뿌리내리기 위해서는 순수 자원봉사만으로는 힘든 실정이다. 자원봉사가 갖는 여러 특성 및 문제점을 살펴봄으로써 이를 극복할 수 있는 방안이 도출될 수 있을 것이다.

일반적으로 자원봉사의 문제점으로 지적되고 있는 것은 일반시민의 봉사의식과 책임감의 결여, 자원봉사자의 전문성과 창의력 부족, 인간적 보상심리 팽배, 봉사내용의 단순성, 전문직 종사자의 참여율 저조, 자원봉사 관리 전담기구의 부재, 자원봉사 관련 행정기관의 업무중복과 상호연계 미비, 자원봉사자 양성기관의 부재, 영역별 자원봉사활동 프로그램 미개발, 자원봉사 종합관리제도 미흡 등이다.

## Ⅲ. 지역자율방재방안

방재는 여러 측면에서 검토될 수 있다. 재해관리 개념에서 재해에 대한 사전예방, 재해계획의 수립 및 대비, 재해발생시 대응 및 복구로 구분할 수 있고, 재해대책 개념에서 댐 및 제방건설과 같은 구조적 대책과 재해관리 시스템의 운영과 같은 비구조적 대책으로 구분될 수 있다.

이들 가운데 우리나라 지역자율방재방안을 도출하기 위해서는 무엇보다 먼저 우리나라 재해·재난 관리체계에서 지역주민의 참여실태가 분석되어야 할 것이다. 또한, 선진 외국에서는 어떠한 형태, 방법으로 지역자율방재를 실시하고 있는지 그 기법을 검토하여 국내 실정에 적합한 발전적 모델 제시의 참고자료로 활용되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 지역자율방재에 대한 방안도출, 교육훈련 및 지도자 양성방안 등이 강구되어야 할 것이며, 이에 대해 간략히 기술하면 다음과 같다.

### 1. 주민참여실태 분석

우리나라의 재해·재난 관련 법체계는 민방위사태의 경우 민방위기본법 및 비상대비자원관리법, 자연재해의 경우 자연재해대책법, 농어업재해대책법 및 개별법, 인위재해인 경우 재난관리법 및 개별법에 근거를 두고 있다. 또한, 관리조직은 민방위재난관리국 및 방재관, 심의 및 수습기구로는 민방위협의회, 재해대책위원회, 재해대책본부, 안전대책위원회, 사고대책본부 등이 있다. 이와 같은 현행 법령 및 행정적 업무수행 측면에서 지역주민과 비정부조직(NGO)의 참여실태가 재해예방, 재해대비, 재해복구 측면에서 어떠한 역할을 수행할 수 있는지 분석되어야 할 것이다.

또한 정부와 비정부조직, 지역주민과 비정부조직의 연계체계에 대한 분석이 요망된다. 이들 분석에

는 재해·재난 발생시 정부, 지역주민, 비정부조직의 역할 등이 분석되어야 할 것이다.

## 2. 선진외국의 실태 조사

우리나라 실정에 적합한 지역자율방재 방안을 도출하기 위해서는 지역자율방재가 발달한 선진국 사례를 분석한 후, 국내 도입을 위해 참고자료로 활용되어야 할 것이다. 이들 분석에는 지역자율방재의 법률 및 구성체계뿐 아니라 각 분야별 기능 및 사회적 역할, 방재조직의 교육훈련, 연구 및 대민홍보, 계몽분야의 기능 및 역할 등을 조사분석하여야 할 것이다.

미국의 재해관련 기초법률은 Stafford 법률에 근거를 두고 있으나, 일본의 경우 다양한 법률에 근거를 두고 있다. 재해예방 관계법으로는 하천법, 해안법, 사방법 등이 있으며, 재해응급대책 관계법으로는 소방법, 수방법, 재해구조법 등, 조직관계법으로는 소방조직법, 해상보안청법, 일본 적십자사법 등, 기타 재해복구 및 재정금융 조치관계법으로 다양한 법률이 있다. 이들 다양한 법률에서 지역자율방재가 차지하는 역할을 검토하여야 할 것이며, 또한 미국 연방정부차원의 연방재난관리청(FEMA), 주정부 차원의 비상대응 조직체계, 일본의 중앙방재회의의 구성 및 방재계획 운영체계 등이 검토되어야 할 것이다.

방재 선진국의 방재 전문가 및 자원봉사단체의 역할에 대한 조사도 병행되어야 할 것이다. 미국의 경우 안전관리 관련 각종 행정업무를 지원하고 관할지역의 재해재난예방 및 피해완화를 위한 조치를 하는 비상관리국(Emergency Management Agency), 수색 및 구조업무의 전문가 집단으로 미국에서 5개팀으로 운영하는 도시수색 구조단(Urban Search & Rescue Team), 재해 통신수단 구축 전문가 집단인 MERS(Mobile Emergency Response System), 자원봉사단체로서 민간차원의 재해자원봉사조직인 VOAD(Voluntary Organization Active in Disaster), 국가차원의 자원봉사 조직인 NVOAD, 지역자율방재조직인 CERT(Community Emergency Response Team), 2년 단위로 채용하며 전일근무가 아닌 각자의 생업에 종사하면서 재해·재난 발생시 활동하는 구난보조원(Disaster Assistance Employees, DAE), 아마추어 무선통신 동호인들의 자원봉사 단체인 ARES(Amateur Radio Emergency Service), 통신관련 전문가들의 자원봉사를 위한 협의체인 DRCF(Disaster Relief Communications Foundation) 등의 분석이 요구된다. 일본의 경우 시정촌 방재계획의 작성과 실시를 담당하는 시정촌 방재회의, 지정 행정기관 및 공공기관에서 분야별로 양성하고 있는 전문가 집단 및 시정촌의 자원봉사센터에 대한 분석도 시행되어야 할 것이다.

## 3. 우리나라 지역자율방재 모델제시

외국의 지역자율방재조직의 구성 및 운영관련 성공사례 조사를 참고하고 우리나라 지역주민의 방재 참여 실태분석을 바탕으로 국내 실정에 적합한 방재조직 및 구성체계가 수립되어야 할 것이다. 또한, 지역자율방재의 활동 및 역할에 대하여 재해·재난 발생시와 평상시로 구분되어 제시되어야 할 것이다.

한편, 지역방재 측면에서 중앙정부의 역할과 지역자율방재조직간의 조직 및 역할 분담이 제시되어야 할 것이다. 또한, 지역방재에 기여한 바를 조사 및 평가하여 인센티브를 부여하는 방안도 함께 제시되어야 할 것이다. 기타 지역자율방재모델이 뿌리를 내리기 위해서는 지역자원봉사센터의 운영, 대민홍보, 계몽 및 교육 등을 통한 재해·재난에 관한 국민의식 개혁 방안, 재해·재난관리를 위한 지도자 육성 방안, 재해·재난에 관한 종합적인 정책제안 등이 이루어져야 할 것이다.

## IV. 결론

재해·재난의 효율적인 예방, 대응 및 복구를 위해서는 중앙정부 차원의 노력뿐 아니라 지역자율방재를 위한 지역주민의 노력이 절대적으로 필요한 실정이다. 이를 실천하기 위해서는 관련 법률 및 조직



의 정비, 중앙정부, 지자체, 비정부단체 및 지역주민의 역할 분담, 교육 및 훈련을 통한 전문가 양성 등 일련의 노력이 요구된다.

이들 지역자율방재를 구축함에 있어 무엇보다 중요한 것은 실천 가능한 안을 도출하는 것이다. 그러기 위해서는 현재 우리의 지역자율방재를 위한 현실태 분석이 명확히 이루어져야 할 것이다. 현 정부에서는 국가의 균형발전을 위해서 지역활성화 방안을 강구중이지만, 여전히 방재여력의 중앙집중도가 높은 실정이다. 지역자율방재를 운영하기 위한 최소행정구역 단위는 어디까지가 적절한지, 비정부조직의 역할은 어떻게 해야 할 것인지, 향토방위산업과 연계방안은 없는지 등이 검토되어야 할 것이다. 또한, 지역자율방재 도입에 요구되는 제반사항들에 대해 우선순위를 설정하여 연차적으로 도입되어야 할 것이다.



## 지정토론3

### 재해재난대비 사회안전망 구축

설 계 현 <경상남도자원봉사협의회 회장>

# 재난재해 대비 사회안전망 구축

설 계 현(경상남도 자원봉사협의회 회장)

## ◎들어가는 말

한국 자원봉사 포럼에서 주최하는 재난재해대비 민, 관 파트너십에 대한 토론이 태풍매미의 최대 피해지역인 경남에서 그리고 태풍으로부터 다시 피해를 받기 전에 시기적절이 토론 될 수 있다는 것에 대하여 다행으로 생각하며 발제자의 학술적이고 과학적인 근거와 전문가 적인 비판에 전적으로 공감한다. 토론자 또한 지난 3년간 인근 지역에서 발생했던 몇 가지 유형의 재난 재해 복구에 참여 하면서 경험했던 문제점과 20년 가까운 자원봉사 활동을 통해 체험한 현실적인 문제점을 주관적인 관점에서 제기하면서 발제의 의견에 대하여 몇 가지 제언을 하고자 한다.

이번에 발제된 토론의 근본 취지는 재난 재해로부터의 우리의 안전을 효과적으로 보호하는 사회안전망을 확보하자는데 초점을 맞추어 여러 대안을 제시 한 것으로 이해하면서 서두를 연결 한다.

먼저 오늘 토론에서는 인간과 자연의 관계에서 인간의 한계와 범위는 어디까지 인가를 새롭게 정리해 가면서 자연과 인간의 질서적인 측면에서 재난의 예방과 복구 및 더불어 사는 복지사회의 대안이 만들어 졌으면 한다.

해가 거듭될수록 태풍의 강도가 더 해져 가는 것을 경험 하면서 태풍도 인재라는 전문가들의 주장이 설득력을 얻고 있다. 자연과 인간관계에서 인간은 지구자연에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있을까? 사실 인간은 지구자연을 구성하는 하나의 생명체에 불과할 뿐 이다. 그런데도 우리들은 인간 이라는 실체를 너무 과대평가하고 있다. 이제부터라도 자연과 인간의 역할과 관계를 좀더 명확히 구분하고 이해하며 자연과의 공존하는 차원에서 재난 재해로부터 대처하는 방안을 강구해야 한다. 즉 재난 재해로부터 우리를 지키고자 하는 인간의 본능적인 문제의 해결은 자연

과의 질서 적인 관계를 통해서 서로를 지켜나가는 상존의 관계를 만들어 갈 때라야 가능하다.

오늘 재난 재해대비 민,관 파트너쉽 주제의 토론은 자연과 인간 관계의 질서적인 측면으로 접근하기보다는 재난 재해의 예방과 복구에 비중을 둔 대안적인 측면으로 접근하여 어떤 대답을 얻고자 하고 있다. 그러나 자연환경의 중요성을 인정하지 않고 인간의 경제적 논리에 의해 자연이 무분별 하게 파괴되고 또한 더불어 사는 복지정책이 우선되지 않는 한 재난 재해는 우리 스스로가 자초 하는 것이다. 인간이 자연을 보호하지 않으면 자연 역시 인간의 삶을 보장해 주지 않는다. 이제부터는 자원봉사의 영역과 활동도 사람과 자연이 공존하는 넓은 의미로 확대 발전 시켜 나가야 할 것이다.

## 1. 자주적 재해관리의 필요성.

먼저 자주적 재해관리의 필요성에 대하여 발제의 글에 공감하면서 몇 가지 의견을 제시하고자 한다. 재난 재해로부터 자신을 지키고자 하는 것은 인간의 본능이다. 다만 자주 발생하지 않는 재난 재해로부터 무디어 질수밖에 없으며 재난에 대한 대처 방법 및 조직적인 운용이 허술할 따름이지 자주적인 관리의 필요성은 모두가 공감하고 있다. 재난 재해의 특성상 기반 시설이 취약한 농, 어촌 및 산간 지역은 대체로 천재에 인한 피해가 크며 상대적으로 기반 시설이 잘되고 인구가 밀집한 도시 지역은 천재보다 인재에 의한 피해가 더 많이 발생할 수 있다는 것이다. 문제점은 우리 사회의 모든 곳이 재난 재해의 대상이 되면서도 재난 재해에 대비하는 자율적인 체계가 확보 되지 못했으며 주민을 계몽하고 훈련시키는 주체가 없거나 있어도 역할을 제대로 못한다는 것이다.

## 2. 외국 사례의 검토

외국의 재난관리 체계의 사례 중에서 우리의 실정에 접목 할 수 있는 현실 적이고 효율성을 확보할 사례를 선택 한다면 일본의 사례라고 생각한다. 그동안 재난의 복구 참여와 자원봉사활동을 체험 해오면서 빠른 시

간 내에 개선되어야 할 문제들 이라고 생각 했었는데 오늘 토론을 통해서 우리의 현실에 접목 될 수 있는 계기가 되었으면 한다.

재해현장의 긴급복구에 참여 하면서 가장 아쉬웠던 것은 현장에서 비상근무를 하고 있는 공무원이 모든 현상을 상급 기관에 보고한 후 상부의 지시에 의해서 움직이기 때문에 재해현장의 상황 변화에는 어떤 대안도 제시 할 수 없는 것이 문제였다. 재해복구의 효율성을 높이기 위해서는 이재민의 긴급구조 및 응급조치 그리고 보호는 현장에서 판단하고 선 처리 할 수 있어야 한다.

즉 활용할 수 있는 인적자원을 일본의 재난관리체계 와 유사하게 운용하되 효율적인 업무의 기능을 살리는 복구의 측면에서 긴급구조 및 응급복구는 가칭 통합된 구조봉사단에서 자체의 판단에 의해서 주도하고 예방홍보 및 피해확인파 이재민의 지원대책부분은 관의 주도로 이루어지는 업무상의 특성을 2원화 시킨다면 재난복구의 효율적인 대안이 될 수 있을 것이다. 단 종합적인 관리는 종합 상황실에서 운영해야 한다.

더 부친다면 조직의 경량화다. 비대한 조직으로 긴급대처는 효율성이 떨어진다. 또한 지역을 숙지하고 있는 전문성이 있는 사람들이 중심이 되어 긴급 상황에 대처해야 효과적이다. 제시하는 대안은 자치단체인 시, 군, 구 단위의 지역실정을 알맞은 자체시스템을 개발하여 운영해야 한다. 자치 단체는 지역 특성을 살린 재난관리 시스템을 운영 지원하고 광역이나 중앙정부는 피해 집계와 지원할 수 있는 법적, 제도적 그리고 이재민 대책에 역점을 둔다면 재난관리의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

### **3.우리나라 민간조직의 문제점.**

발제의 글에서 지적한 우리나라 민간 조직의 문제점 외에 현실적인 몇 가지들을 추가 제시하고자 한다. 우리국민은 동질성에는 대단히 협조적이고 적극적이다. 그러나 그 반대적인 혹은 참여 하지 않은 조직에는 아주 냉소적이고 비협조 적이다. 이러한 사회 구조 속에서 어느 지역이나 약40-50여개의 관변 및 민간단체들이 다양한 분야에서 나름대로의 활동을 하고 있다. 그 단체들의 공통된 운영의 취지 및 배경은 사회봉사를 목적으로 하고 있다. 그러나 년 간 활동 면에서 보면 일부의 단체들은

봉사단체라기 보다 친목단체로의 기능이 우선되고 있는 것이 사실이다. 그리고 다수 단체들은 조직의 리드 몇 사람에게 의해서 운영되어가는 형태이며 재난에 대비한 사업은 접근 하지 못하고 복지 차원의 불우이웃돕기와 자체행사에 많은 비중을 두고 있는 것이 현실이다. 문제는 많은 단체들이 활동하고 있으면서도 지역의 현안문제에 대한 협력의 공감대가 형성되지 않아 재난 재해의 효과적인 지원을 할 수 없다는 것이다. 이제는 모든 단체가 지역을 위해 봉사하는 조직으로 협력해야 하며 불우한 이웃을 도우겠다는 단순한 인정의 사고에서 벗어나 자발적인 국민 안전망체계에 참여하고 협조하는 민간조직으로 거듭나야 한다.

#### 4. 자주적 재해관리체계의 구축방안

재난이란 발생의 예측이 불가능 하다. 그러한 상황에서 재난 재해만을 대비한 조직을 지속적으로 관리 지원 한다는 것은 예산과 관리의 효율적인 측면에서 적절하지 못하다. 발제의 의견에 추가 제시하는 것은 재난 재해와 민간영역의 사회복지를 함께 안고 나가는 것이다. 즉 평상시에는 소외된 사회복지부분이나 자연환경을 점검 관리해가면서 재난 발생시 신속히 대처해 가는 시민 사회 안전망 체계로 운영하는 것이 효과적이라는 것이다. 운영방법은 현재 조직되어 활동 중인 단체들의 능력과 영역별, 지역별의 실정에 맞게 협력해 가면서 시민의 안전을 위한 협의체로 재구성해야 한다. 그리고 각각의 목적과 취지를 살리면서 동시에 공동의 목표를 새롭게 설정한 후 상시 정보교류 및 교육을 통해 횡적인 협조체계로 운영해 간다면 오늘 토론의 효과적인 대안이 될 수 있을 것으로 사료된다.

#### 5.재해 자원봉사의 네트워크

그 동안의 경험과 전문기관의 자료를 참고해 볼 때 자원봉사센터 간의 네트워크의 활용을 통해 서로 협력하는 것은 재난 재해의 복구에 대단한 비중을 차지하고 있다. 재난 재해의 발생시 이재민지원을 위한 봉사자의 업무분담 및 계획적인 복구를 하기 위해서 상시 정보를 교류 한다는 것은 서로간의 공감대를 형성하는데 아주 효과적인 대안이다. 또한 전국적

인 협력기구의 조직 및 운용은 국가 차원의 대안을 만들어 내는데 절대 필요 하다. 그러나 원거리에서 재난 재해의 복구에 직접 참여하는 것은 규모에 비해서 효율성이 크게 떨어진다는 것이다. 가장 현실적이고 직접적인 협조가 가능한 인근지역의 5-6개단위로 소그룹을 형성하여 상호 교류를 통해 언제 발생할지 모르는 재난 재해를 대비하여 협조 체계를 유지해야 실질적인 지원에 효과적 이라는 것이다. 또한 사회 복지에 비중을 두고 활동하는 자원봉사자를 재해 복구에 활용할 수 있도록 통합 관리 체계의 네트워크를 구축 한다면 더 효과적일 수 있다.

### 6) 자원봉사 센터의 기능강화

현재 광역 및 자치단체별로 자원봉사센터가 운영하고 있다. 일부는 법인이나 위탁형식으로 운영되고 있으며 다수는 관 주도의 직영 형태로 운영되고 있다. 문제는 행정에서 자원봉사 센터의 업무에 대한 이해 부족과 무관심이다. 대부분의 자원봉사센터에는 책임 있게 일할 수 있는 상근 직원이 없거나 아니면 절대 부족하고 그 공간을 자원봉사자가 대신하고 있다는 것이다. 아무런 권한과 책임을 가질 수 없는 자원봉사자가 재해 복구의 중심적인 역할을 한다는 것은 효과적일 수 없으며 바람직하지 못하다. 민과 관의 가교적인 협조의 창구에서 활동하고 있는 자원봉사 센터 상근자의 조건이 공무에 준하는 직업상의 보장이 되어야하고 규모면에서도 지역의 실정에 맞는 수준으로 확대 재편 될 때만이 재난과 복지를 위한 민간 운동의 중심축으로 그 역할을 할 수 있을 것이다

### 7) 효율성 있는 재난 재해복구의 제언

우리 사회에서 활동 중인 봉사의 조직을 기능적인 면으로 구분 하여보면 대체적으로 세 가지로 구분 된다. 즉 직업봉사와 의무봉사 그리고 자원봉사로 구분 할 수가 있다.

구 분	장 점	단 점	소 속
직업봉사	체계적, 전문성 확보	수요대비 인원부족	소방대, 경찰 직업군인
의무봉사	조직, 체계 확보	전문성 및 경험부족	전경, 의경, 일반군인
자원봉사	다양한 인적자원	전문성 및 공감대부족	일반 및 직장 봉사자

※직업봉사는 국민 안전을 지키는 전재의 직업으로 재난 재해의 일선에서 움직이는 전문화된 인력이지만 절대 부족한 조직에 문제가 있다.

※의무봉사는 일정기간 국민을 위해 봉사하는 조직으로 체계적이지만 전문성과 경험부족 등으로 효율성이 떨어진다.

※또한 자원봉사는 다양한 인적 자원으로 조직 되어 있지만 일상의 생활에서 시간을 할애하기 때문에 전문성과 공감대를 응집하기가 힘들며 체계적이지 못하다.

상기와 같이 특색 있는 봉사활동 그룹들의 장점들을 살려 통합 운용을 시도 한다면 각각의 역할에서 엄청난 효과를 창출 할 수 있을 것이다. 즉 행정(관)의 주도가 아닌 전문가 집단의 주도로 방재 체계를 확보하여 재난의 예방 과 복구 및 소외된 사회 복지 분야를 통합 지원해 나가는 것이다.

오늘 토론되는 민,관 파트너쉽을 효율성 있게 확립해 나갈 수 있는 대안은 경제발전보다 시민의 안전을 우선하는 사회지도층의 변화된 사고와 자치단체의 활용 가능한 자원을 하나로 묶어서 스스로 해결해 나갈 수 있게 지원 하는 것이다. 풀어 말하면

**첫째**, 자치단체의 특성에 맞는 규모의 통합 봉사단을 만들고 단체 및 개인의 특색을 살린 활동 가능한 업무를 분장하여 평소에는 환경과 사회 복지에 봉사하며 재난 시에 분장된 업무에 투입하는 것이다.

**둘째**, 평소의 관리는 가칭 시민 안전협의회 체계로 운영하며 재난과 사회복지 부분을 전문성을 가진 해당 단체에서 교육을 주도하고 상시 정보 교류를 활성화 하며 횡적인 조직의 협조체계를 유지 관리하는 것이다.

**셋째**, 재난 및 복지를 위해 절대 필요한 시민안전 협의회의 유지 및 활성화를 위해 정부 및 지방자치단체의 적절한 예산지원이 확보 되어야 재난에 대한 민,관 파트너쉽 은 정착 될 수 있을 것이다.

## ◎ 끝내면서

근년에 들어와서 대형사고와 자연재해가 해를 거르지 않고 이어지고 있



으며 그로인한 인명 및 재산의 피해는 갈수록 더해져 가고 있다. 인간의 생활이 편리 해지는 반면에 필수적으로 발생하는 환경파괴, 대기오염 등은 우리의 자연환경을 빠른 속도로 파괴시키고 있으며 그것으로 인해서 발생하는 자연 재해는 사회의 안정적 발전에 큰 부담이 되고 있다. 또한 경제발전 이라는 명분아래 파괴되는 자연과 더불어 인재의 근본 원인이 되는 심각한 빈부의 격차로 인한 절대빈곤자의 자괴감이 우리사회의 2차적인 재난의 요소로 변해가고 있다. 그런대도 우리 사회는 지하철 화재 같은 대형 인재에 대한 예방책이 전무한 것이 현실이며 앞으로 심각한 사회문제로 이어질 수 있다는 것에 우려의 공감의 마음이 만들어 져야 한다.

자연재해에 대한 대책은 피해의 예방적 생활이 우선 되어야 하며 재난 재해 시에 체계적인 통합 운영 시스템을 활용하여 신속한 복구로 피해를 최소화하는 것 외에는 특별한 대안이 없는 것이 현실이다.

그러나 개인적인 불만으로 불특정 다수를 향해 표출하는 감정적인 행동의 결과는 엄청난 인명과 재산의 피해를 발생 시키며 우리사회의 대부분의 시설이 인재의 대상에 무방비 상태이며 앞으로 심각한 사회문제로 대두될 수가 있다.

좀더 구체적으로 표현하면 자연재해는 신속한 복구 중심으로 시스템을 체계화 시키며 운영하여야 하고 사람의 개인적 불만에 의한 인재는 우리사회의 공동체에 대한 공감대 형성과 절대빈곤층을 위한 사회 복지 제도가 정착 되어야 인재의 예방이 가능할 수 있다는 데 생각을 굳힌다. 또한 정부에서는 자원봉사의 민간 영역을 인정하고 현실적인 지원이 이루어 질 때 자원봉사가 활성화 되고 생활화 되며 제2, 제3의 대구 지하철 사고와 유사한 인재에 의한 대형사고도 예방 될 수 있을 것이다.

그리고 새마을 운동에 버금가는 자원봉사의 범국민 운동을 전개해 간다면 복지한국의 정착을 위한 정부의 예산을 크게 줄일 수 있을 것이고 재해 재난의 관리체제에 특별한 준비를 하지 않아도 잘 해결될 수 있으리라는 나름대로의 생각에 정리가 부족한 의견들을 두서없이 제시한다.

