

재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성에 관한 고찰:

한국과 일본의 사례분석을 중심으로

이은애

한국서해문화연구원

본 연구는 2002년 태풍 '루사'와 2005년 전북지역의 폭설피해 당시 구호활동 현황을 통해 재난구호활동에서 민관협력의 수준을 기늩해 보고, 1995년 한신·아와지 대지진 당시 일본의 지진피해지역에서 자발적으로 만들어진 민간단체의 협력시스템이 행정기관과의 협력관계로 이어져, 행정기관과 민간단체가 대등한 관계에서 협력시스템을 구축한 사례와 비교해 보았다. 그 결과 아직 한국 사회는 행정기관과 민간단체가 횡적인 네트워크를 통해 각기 고유한 영역의 활동을 전개하고, 행정기관과의 연대를 통해 정보공유와 공동 활동을 전개해 가는 재난관리 로컬 거버넌스에 대한 인식은 확산되었지만, 재난현장에서의 활동으로 구체화되고 있지 않은 현실임을 알 수 있었다.

지구환경의 변화와 사회환경의 변화로 인해 재난의 다발과 피해규모의 대형화가 예상되는 현실에서, 재난에 대처하기 위해서는 지역의 행정기관과 주민, NGO가 서로 협력해 가지 않으면 안 된다. 이러한 협력은 조직만들기가 아닌 구체적인 활동으로 이루어져야 하며, 활동을 통해 행정기관과 시민단체가 각기 서로의 영역과 특성을 이해하게 되고 자발적이고 대등한 네트워크를 구축함으로써, 재난복구과정에서 새로운 로컬 거버넌스 모델을 만들어갈 수 있을 것이다.

주제어: 로컬 거버넌스, 재난구호, NGO

1. 서론

최근 몇 년 동안 거듭되는 자연재난을 경험하면서 한국사회는 재난관리¹⁾에 대한 중요성을 절감하게 되었고

효율적인 재난관리를 위한 다양한 사회적 인프라를 확충해왔다. 그러나 지구환경의 파괴와 급속한 도시화와 같은 생활 환경의 변화로 인해 재난이 더욱 빈발하게 되고, 피해규모도 커지게 되면서 기존의 재난관리를 전담하고 있는 행정기관의 힘만으로는 이재민을 위한 구호활동을 제대로 해낼 수 없는 현실에 직면하게 되었다. 뿐만 아니라 사회 환경의 변화로 이재민의 욕구 또한 다양하게 변화하고, 개인의 욕구를 적극적인 형태로 표현하게 되면서 행정기관에서 제공하는 일률적인 구호로는 이재민의 욕구를 만족시키기 어렵게 되었다.

이러한 환경 속에서 재난구호활동에 있어서 민간자원의 역할은 점점 더 확대되었고, 태풍 '루사'와 '매미', 대구 지하철 화재 사고 당시 수많은 자원봉사자들의 활동은 민간자원의 역할에 대한 사회적인 관심을 환기시키는 계기를 마련해 주었다. 활동 내용에 있어서도 초기에는 행정기관이 전개하는 활동의 보조적인 역할을 해왔으나 점차 이재민 개개인의 욕구에 맞는 활동을 찾아서 전개하게 되면서 그 역할의 중요성을 사회적으로 인식할 수 있게 되었다.

본법에 명기되어 있는 대로 자연재난 및 인적재난과 사회적 재난을 포괄하는 개념인 재난으로 사용하고자 한다. 다만 이 글에서 제시되는 재난의 대상은 자연재난만을 대상으로 하고 한다. 재난 및 안전관리 기본법 제3조 "재난"이라 함은 국민의 생명, 신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 다음 각목의 것을 말한다.

- 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 그 밖에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해(자연재난)
- 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해(인적 재난)
- 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해(사회적 재난).

1) 재난과 재해의 개념에 대해서는 아직 혼용되어 사용되고 있으나 이 글에서는 지난 2004년 3월 11일에 공포된 재난 및 안전관리 기

자연재난이 빈발하는 일본에서 재해볼런티어가 사회적 현상이 된 것은 1995년에 발생한 한신·아와지 대지진(阪神·淡路 大震災) 이후이다. 이전에는 재해볼런티어라는 단어가 사회적으로 유통되지도 않았고, 재해 NPO(nonprofit organization)라고 불리우는 조직도 없었다. 일반인들에게 있어 재난과 볼런티어를 연결하는 것은 상상력의 범위를 넘어선 일이었다(渥美公秀, 2003). 약 350만명의 인구가 밀집해있는 오사카-고베간의 도시 전역을 덮친 M7의 한신·아와지 대지진으로 인해, 사망자는 6,000여명이 넘었고 92,877동의 건물이 전파되었으며 99,829동이 반파되었다. 교통, 수도, 전기, 가스 등이 2개월 이상 정지되었고 최대 30만 명 이상의 이재민이 발생한 대재난은 그러나 한편으로는 시민의 자발적인 활동이 촉진된 계기가 되었다. 언론을 통해 피해지역의 참상이 전해지자 전국에서 100만 명이 넘는 자원봉사자가 피해지역으로 달려가 봉사활동을 펼쳤고, 이러한 사회현상에 대해 일본 사회는 1995년을 ‘볼런티어 혁명(ボランティア革命)’, ‘볼런티어 원년(ボランティア元年)’이라고 부르고 있다.

그 후 10여년이 지난 현재까지 일본에서는 한신·아와지 대지진 당시 이루어진 재해볼런티어 활동의 교훈에 대한 검토가 각 분야에서 지속되고 있다. 최근 논의의 중심은 재난관리에 대한 시스템이 아무리 정비되어 있다고 하더라도 그 시스템을 움직이는 것은 사람이므로 재난관리를 담당하는 행정기관, 시민단체, 기업이 주체가 되어 지역주민의 재난대비훈련을 통해 스스로 재난에 대처할 수 있도록 한다는 것으로 모아지고 있다. 이는 점차 빈번하게 발생하고 그 피해규모가 나날이 커져가는 재난에 대해 주민 스스로가 자신과 지역을 지키고, 재난 발생 후에 이재민의 욕구에 맞는 효율적인 구호활동이 이루어지기 위해서는 민간자원의 활동이 행정기관의 보조적인 역할에서 벗어나 민간의 특성을 살린 고유한 활동영역을 만들어가야 한다는 인식의 확산에서 기인하고 있다.

II. 로컬 거버넌스의 개념

거버넌스의 개념은 명확하게 정의되어 있지 않고 다양한 개념으로 표현되고 있으나 일반적으로 사회를 통치하는 양식을 나타내는 넓은 의미를 지니고 있다. 70년대까지만 해도 정부와 같은 의미로 사용되었으나 오늘날에

는 사회문제를 해결하기 위해 정부와 다양한 민간영역의 행위주체가 함께 권위와 책임을 공유하는 사회적 조정메커니즘 또는 제도를 말한다(박상필, 2005: 501-502).

거버넌스의 개념은 국가 내부의 운영체제나 그 방식에 관한 것을 중심으로 제기되었으나 점차 그 차원을 다양화시켰는데 세계화와 지방화가 동시에 다차원적으로 추진되는 글로벌리즘, 리저널리즘, 내셔널리즘 및 로컬리즘이 공존하는 시대가 되면서 거버넌스도 이에 중첩하여 대응하는 다차원성으로 나타났다. 바로 글로벌 거버넌스(global governance), 리저널 거버넌스(regional governance), 내셔널 거버넌스(national governance) 및 로컬 거버넌스(local governance) 등이 그것이다. 한국의 경우 최근 지구화(globalization)와 민주주의의 진전에 따라 지방자치가 확대되면서 로컬 거버넌스가 중시되고 있다.

국민들이 직접 참여하고 결정하겠다는 참여 민주주의의 욕구 증대로 지방차원에서 지방정부, 지방기업 및 지방 NGO들을 중심으로 새롭게 나타나고 있는 것이 로컬 거버넌스이다. 세계화와 지방화를 조화시키는 세방화(glocalization)가 중시되면서 점점 그 비중이 증가하고 있으며, 특히 지방정부의 자치능력이 증가하고 NGO와 지방기업들이 지방 수준에서 자율성을 지니면서 더욱 확산되고 있는 것이 로컬 거버넌스라고 할 수 있다(김석준, 2000: 49-50).

로컬 거버넌스를 ‘단순한 시민참여 개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로서 국가기관인 행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회 구성원인 시민집단간의 관계에 근거하여, 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십을 통해 도시의 공공문제를 해결해 나가는 방식’으로 정의하기도 하는데(박희봉, 2000: 34), 지방정부에 의한 통치와는 반대로 로컬 거버넌스는 ①지역 사회의 의사결정 권한을 공유하며 ②지역 시민의 자치권과 독립성을 함양하고 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는데 그 중심목표를 두고 있다. 또한, 로컬 거버넌스의 개념은 지역사회에서 자신들의 삶에 관한 중요한 결정이 이루어지는 정치적 과정에 대해 거의 아무런 영향력을 갖지 못하는 시민에 대한 집중하는 관심이 만들어진 산물이며, 단순히 거버넌스 이론의 국지적 적용이라는 의미를 넘어 직접민주주의체제로의 전환을 위한 실

천적 연습과 훈련이라는 점에서 그 의미가 크다(김석준 외, 2000: 140-141).

로컬 거버넌스를 재난관리에 적용시킨 이재은은 로컬 재난관리 거버넌스는 지역사회 시민의 안전한 생활을 실현하고자 하는 목적을 지니고 있으며, 로컬 재난관리 거버넌스를 통해 시민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 활동하고 이 다양한 행위주체들이 문제해결과 관련된 의사결정권을 공유하고 있다는 것을 하나의 전제조건으로 삼고, 상호조정과 협력의 네트워크를 구성함으로써 문제를 해결하는 것이 가능하다고 보고 있다(이재은, 2003: 174).

재난관리에 있어 민간부문의 필요성이 제기되고 있는 것은 종래의 산업화·중앙화·대가족화 등으로 인해 큰 조직과 권력에 집중되었던 사회유지 및 운영의 기능이 정보화·지방화·핵가족화 등으로 대표되는 새로운 사회구조에서의 기능으로 변화되고 있기 때문이다. 이러한 기능의 전환으로 인해 중앙 집중의 유지기능은 그 한계와 실패를 드러냄에 따라 공공부문의 역할과 기능의 통합으로 표현되는 중앙화의 한계를 보정해야 하며(전미라, 2004: 18), 전 세계적으로 작은 정부를 표방하고 있는 21세기에는 공공조직이 담당해야 할 역할과 비용을 더욱 축소시키고 동시에 빈발하는 재난관리에 대한 행정수요가 확대되고 있어 기존 행정조직은 인적·물적인 한계를 보이고 있다는 점에서 민간부문의 역할이 더욱 중요해진다.

고도기술사회인 현대사회에서 재난발생의 파급효과는 점점 고도화되고 광범위해지며, 그 피해양상 또한 점차 다양해지고 복잡해지기 때문에 공공부문만이 재난관리 전 과정을 관리하기에는 한계가 노정되고 있다. 따라서 재난관리는 행정기관이 주도하는 것이 아니라, 재난관리 영역에 자발적 민간조직의 참여가 확대되고 있으며 사회적으로도 그 중요성을 더해가고 있다. 그러나 그동안 지역사회에서는 자연재난이 발생하면 지방자치단체가 전적으로 문제를 파악하고 해결책을 마련하여 이를 집행해왔다. 즉 재난의 발생으로 인한 피해자는 문제 해결과정에서 소외되어 왔던 것이다(이재은, 2003: 175). 재난 피해 지역 주민과 NGO가 수혜의 대상이 되어버리면서 재난피해시설에 대한 복구사업에 이권이 개입되거나 사업비를 과다 책정하기도 하는 사건이 발생하기도 하

고, 지역주민들의 경우 더 많은 지원금을 받아내기 위해 피해액을 부풀리는 일이 다반사였고, 복구비를 둘러싸고 갈등이 발생하기도 했다²⁾. 이러한 현실에서 중앙정부와 지방정부 등의 공공부문의 노력만으로는 재난관리를 효율적으로 수행하기에 한계가 있고, 따라서 재난관리 측면에서 한계를 보완하는 차원을 넘어서 정책형성 영역에 까지 민간부문을 적극적으로 활용해야 하는 것이 현실적 요구로 나타나고 있는 것이다(이재은·양기근, 2004: 58).

III. 일본의 한산·아와지 대지진 당시 민관 협력 네트워크 구축 사례

1995년 한신·아와지 대지진(阪神·淡路 大震災) 당시 재난 현장에서 구호활동을 전개하던 자원봉사단체들은 혼란 상황에서 피해지역의 상황과 활동 내용을 서로 교류하기 위해 자연스럽게 네트워크를 만들어갔다. 네트워크를 통해 서로 활동내용을 공유하면서 공동의 활동을 만들어 나가기도 하고, 활동이 마무리 된 뒤에는 네트워크를 더욱 확장하여 전국단위의 네트워크로 만들어 재난 경험을 공유하는 활동을 지속적으로 전개하고 있다.

일본의 재난관리과정에서 볼 수 있는 두드러진 특징은 재난현장에서 활동하는 행정기관과 시민단체가 서로 협력하여 정보공유와 함께 공동 활동을 펼쳐나감으로써 재난구호활동을 보다 효율적으로 전개할 수 있었다는 점이다. 이러한 네트워크를 가능하게 한 것은 한신·아와지 대지진 당시 혼란스러운 상황에서 시민단체와 행정기관이 재난피해지역에서 활동하면서 필요에 의해 서로 협

2) 경찰청에 따르면, 2002년 태풍 '루사'와 2003년 태풍 '매미' 피해 복구와 관련, 지난해 12월 말 현재 436건의 각종 비리 행위가 적발됐다. 재해 현장에서는 '보상금과 복구비는 먼저 본 사람이 임자'라는 말이 있다. 극소수이긴 하지만 일부 이재민들이 피해액을 부풀려 신고해 한몫 잡겠다는 생각을 하는가 하면, 해당 지역 공무원이 '떡고물'을 챙기려고 이런 행위를 눈감아 주는 경우가 비일비재하다. 이에 대해 행정부와 시·도 책임자들은 당국의 피해 조사와 복구과정의 감시·감독에 허점이 있음을 인정하면서도 이를 조기 적발해 시정하는 데는 현실적으로 어려움이 있다고 호소하고 있다. 관계자들은 피해액 부풀리기의 경우, 짧은 시간에 광범위하게 피해가 발생할 경우 해당 지방자치단체 인력으로는 피해 조사를 정확히 할 수 없는 데다 피해액을 피해자 진술이나 장부에 의존해 산정할 수 밖에 없다고 했다(국민일보, 2004. 5. 9).

력하는 과정에서 파트너십을 형성했기 때문이다. 파트너십은 재난관리의 복구단계에서 로컬 거버넌스를 실현할 수 있는 기반이 되었고, 이후 재난피해지역의 복구가 마무리 된 이후에도 이러한 경험이 예방단계에서 주민을 대상으로 한 방재훈련과정에서 훈련계획을 세우고 진행하고 평가하는 전 과정에 행정기관과 기업, 시민단체가 함께 참여할 수 있게 된 토대가 되었다.

1. 고베시(神戸市) 나가타구(長田区)에서 활동한 단체들의 리더 미팅(リーダーミーティング)³⁾

1995년 1월 17일에 발생한 한신·아와지 대지진 당시 나가타구에 찾아온 자원봉사자들 70% 가까이 가효현 외부에서 온 봉사자들이었다. 외부에서 온 자원봉사자가 많다는 것은 자원봉사자들이 지역의 상황이나 지리에 어둡고 대부분 처음 만나는 사람들어서 협력 체제를 만들어 가는데 어려움을 겪게 된다는 것을 의미한다. 지진으로 인해 교통이 두절되어 개인 자원봉사자가 접근하기 어려웠던 나가타구에는 먼 거리에서 장기적인 활동을 위해 들어온 자원봉사 단체들이 많았고, 그 중에는 JHP(Japan Team of Young Human Power)나 CYR(Caring for Young Refugees)등의 해외협력 NGO들과 SVA(Shanti Volunteer Association)등과 같은 종교단체들이 대부분이었다.

각 단체들은 한 지역에 들어가 거점을 정하고 그 거점을 중심으로 이재민들을 위한 활동을 전개해 갔는데, 개별 단체의 역량만으로는 지역상황에 대한 정보를 얻는 것도 힘들었고, 요청되는 욕구(needs)들에 대해 충분히 대응할 수가 없었다. 각기 그런 고민을 안고 있던 단체들이 지역 상황에 대한 정보를 얻기 위해 나가타구청을 방문하기 시작했는데, 나가타구청에서는 쇠도하는 자원봉사자 접수를 위해 이미 구청의 공간 하나를 ‘나가타 볼런티어룸(長田ボランティアルーム)’으로 제공하고 있었고, 몇 개의 단체가 이 볼런티어룸을 사무실로 활용하면서 활동하고 있었다. 구청을 방문한 자원봉사 단체들이 볼런티어 룸에 모여서 지역 상황에 대한 정보교환을 하게 되면서 볼런티어룸이 자연스럽게 자원봉사자들이 정보공유를 할 수 있는 ‘장(場)’이 되었고, 자원봉사단체들은 볼런티어 룸을 통해 구청으로부터 활동에 필요한 설비,

장비 등을 지원받을 수 있었다.

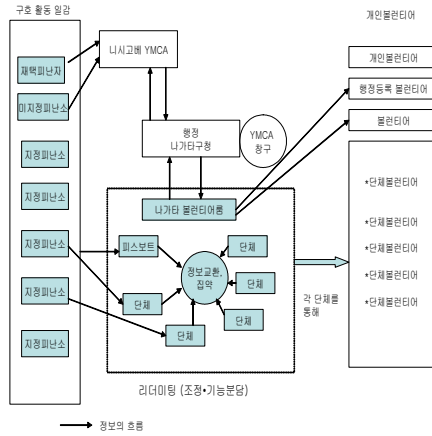
볼런티어 룸에 모여 수시로 정보교환을 하던 단체들은 정보교환을 보다 체계적으로 하기 위해 미팅을 정례화 하기로 했다. 이후 재난지역의 정보수집을 수행하면서 데일리 니즈(デイリーニズ)라는 소식지를 발행하고 있던 피스보트(ピースボト)를 중심으로, 1995년 1월 27일에 10개 단체의 대표자들로 구성된 리더 미팅이 시작되어, 이후 3월 31일까지 매일 저녁 4시 30분부터 1시간 동안 정기적으로 개최되었다.

리더 미팅에서는 주로 현장 활동에 대한 ‘교통정리’가 중심적인 과제로 이루어졌다. 교통정리의 첫 번째 단계는 정보 수집으로, 재난현장에서 필요로 하는 욕구가 집약되었다. 즉 재난현장에서 각 단체에게 접수되었지만, 개별 단체의 역량만으로는 대응할 수 없었던 일감을 모으는 것으로, 그 중에는 재해대책본부에 근무할 수 있는 자원봉사자 지원요청처럼 구청에서 요청한 일감도 포함되어 있었다. 이러한 정보 집약을 통해 단체들은 자신들이 활동하고 있는 구역의 상황뿐만 아니라 나가타구 전체의 포괄적인 피해상황과 욕구 현황에 대한 파악을 할 수 있게 되었다.

두 번째 단계는 수집된 일감들을 각 단체에 할당하는 작업이다. 각 단체는 단체의 특성에 따라 활동 내용을 달리하고 있었는데, SVA는 주로 급식활동을 하고 있었고 JHP는 목욕탕에 갈 수 없는 이재민을 위해 이동목욕탕 서비스를 제공하고 있었다. 이렇게 단체의 특성에 맞는 고유한 활동을 중심으로 하고 있었기 때문에 리더 미팅에서 요청된 욕구에 대해 각기 가능한 내용을 분담해 갈 수 있었다. 이러한 과정을 통해 각 단체들은 자연스럽게 기능분담 방식을 취하게 되고 각 단체마다 자신의 특성을 살릴 수 있는 활동을 중심으로 하게 되면서 활동의 효율성이 높아지게 되었다. 이로써 재난현장에서의 자원봉사활동의 조정기능을 리더미팅이 담당하게 되어, 재난현장에서 흔히 볼 수 있는 활동내용의 중복이나 편향이 이루어지는 것을 방지할 수 있었으며, 서로 부족한 부분을 보완하고 단체마다 가지고 있는 장점을 다른 단체와의 협의를 통해 극대화할 수 있었다. 뿐만 아니라 구호물품을 대량으로 배포하기 위한 ‘프리마켓(フリーマーケット)’의 개최나 지역의 청소를 위한 ‘청소 대작전(クリーン大作戦)’과 같은 활동을 통해 나가타구 전체를 대

3) 山下祐介 外(2002: 75~94) 참조.

상으로 하는 공동 활동을 펼치기도 했다. 특히 프리마켓의 경우에는 구호활동이 마무리 되어가는 시점에서 각 단체마다 남은 구호물품을 효과적으로 재난지역에 배분하기 위한 활동으로 개최되어 각 단체와 지역주민들로부터 많은 호응을 받았다.



자료: 山下祐介 外(2002: 84).

〈그림 1〉 리더미팅에서 이루어진 정보의 흐름

2. 니시노미야 봉사단체 네트워크(西宮ボランティアネットワーク)의 성립과정을 통해본 네트워크 시스템4)

니시노미야 봉사단체 네트워크(이하 NVN으로 함)는 현재 NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disaster)의 전신으로 한신·아와지 당시 니시노미야시(西宮市)에서 활동했던 단체들의 네트워크 조직으로 시작되었다. 이 네트워크는 지진이 발생한 직후부터 약 2주만에 걸쳐 구축되었는데 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1995년 1월 18일(지진발생 2일째)에 보이스카우트에서 활동하는 伊永(나중에 NVN의 대표가 됨)가 시청을 방문해 보이스카우트 단원들과 함께 자원봉사활동을 전개하겠다는 의사를 밝혀 1월 19일(발생 3일째)에 시청의 인사부와 교섭해 시민단체가 운영하는 첫 번째 자원봉사 접수창구를 시청에 설치하게 되었다.

재난 발생 후 첫 주말이 되자 언론보도를 통해 피해지역의 상황이 알려지면서 시청에는 자원봉사자가 몰려들기 시작했다. 이 무렵 시청사 5층에서 자원봉사자로 활동

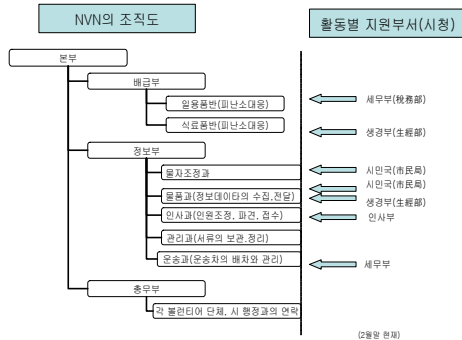
하고 있던 山原와 시청 직원이 대규모로 밀려오는 자원봉사자를 조직화하기 위한 작업을 시작하고 있었다. 마침 외부에 있는 대피소에서 활동하고 있는 자원봉사자인 西原가 정보 수집을 위해 시청을 방문하게 되면서 이들이 연결되기 시작했고, 이로써 시청 안에서 활동하고 있는 자원봉사자와 외부에서 일하고 있는 봉사단체와의 네트워크가 만들어지게 되었다.

자원봉사자를 조직하는 것이 니시노미야시 당국에서도 필요한 일이므로 시당국에서도 네트워크에 참여하겠다는 의사를 알려와 시청으로 접수된 구호물품 중 일상용품에 관한 배분활동의 일부를 자원봉사자가 전담하게 되면서 시당국의 일손을 덜어주게 되었고, 시당국은 자원봉사자들이 요구한 자원봉사자 참가증명서 발행 승인과 시청을 중심으로 활동하는 자원봉사자에 대한 상해보험 가입 등의 지원을 하게 되었다.

1월 30일에 NVN이 정식으로 발족하게 되어 사무국을 시청 지하에 설치했으며 이때 각종 봉사단체뿐만 아니라 시당국도 정식으로 네트워크 구성원으로 참가하였다. NVN이 발족되자 니시노미야시에서는 언론기관을 통해 네트워크의 발족을 홍보하고, 자원봉사단체와 함께 자원봉사자의 접수·과건, 물품의 반입·분류·반출, 정보수집 등의 활동을 전개해 나갔다. 2월 3일에는 제1회 자원봉사자 네트워크 대표자회의가 개최되었고 시청에서는 NVN의 활동에 대해 적극 지원하라는 요청서를 각 부서에 전달하여 부서별로 NVN의 활동에 지원할 수 있는 시스템이 구축되었다.

이렇게 하여 NVN은 행정기관이 참여한 재해구호네트워크로 자리잡을 수 있었으며, 이러한 민관협력체제 속에서 이루어진 네트워크가 이후 10여년간 복구와 부흥의 과정 속에서 전국단위인 NVNAD로 확대되었다. 이후 NVNAD의 네트워크 시스템은 일본사회에서 '니시노미야 방식'으로 불리며 행정기관과 NGO가 협력해가는 시스템의 모범 사례로서 연구되고 있다.

4) 渥美公秀(1995: 25~40) 참조.



자료: 西宮ボランティアネットワーク(1995: 179)에서 재구성.

<그림 2> 니시노미야볼런티어 네트워크의 민관협력체제

3. 일본의 재난복구 단계에서 만들어진 민관협력 시스템의 특징

일본의 사례를 통해 볼 수 있는 특징을 한마디로 말한다면 긴급사태에 있어서 시시각각으로 변화하는 필요성에 맞추어 네트워크의 이점을 최대한 이용하려고 했다는 것이다(阪神・淡路大震災被災地の人々を応援する市民の會, 1996). 즉 동일한 목적을 위해 다른 기능을 수행하고 있는 여러 단체와 개인을 네트워크화 하여 작업의 중복을 피하기 위해 노력했으며, 조직의 형태도 피라미드 형이 아니라 각 단체가 가진 특색들을 활용할 수 있는 횡적인 조직으로 되어 있다는 점이 이후 지속적으로 네트워크가 존속할 수 있도록 작용했다.

또한 네트워크가 형성되기 위해서는 중심점이 되는 집단의 존재와 연결고리가 되는 중심적인 존재가 필요하다는 것을 알 수 있다. 자율적인 의지로 모인 자원봉사자들이 단지 모여 있는 것으로는 네트워크 형성이 이루어지지 않는다. 기동력과 전문지식을 가진 핵심 집단이 존재하는 것이 초기 활동에 있어서 네트워크 형성의 하나의 조건이 되는 것이다. 또한 핵심집단과 더불어 네트워크 형성을 촉진시키는 여러 개인, 즉 네트워크를 만드는 연결고리가 되는 인물의 존재가 필요하다. NVN의 경우 재난발생 4일째부터 자원봉사자들과 함께 자원봉사활동 조직화에 관한 의견을 나누기 시작한 시청 직원의 존재는 주목할 필요가 있다. NVN이 니시노미야시와 밀접하게 연결될 수 있었던 것은 시청 직원의 활약에서 시작되었다고 해도 지나치지 않다.

네트워크는 조직간의 관계이며 서열이 정해지는 관계가 아니므로 군대처럼 상명하달로 일제히 조직적으로 움직이는 것은 불가능하다. 그러나 네트워크 조직의 장점은 다양한 개성과 능력을 가진 단체·개인이 서로 연결되어 있어 재난현장에 필요한 수많은 욕구에 폭넓은 대처가 가능하며, 각 단체가 평상시에 구축해온 폭넓은 네트워크를 최대한 활용할 수 있다는 점이다.

한신·아와지 지진 당시 활동한 시민단체 네트워크인 ‘한신·아와지 대지진의 피해지의 사람들을 응원하는 시민의 회(阪神・淡路大震災 被災地の人々を応援する市民の會, 이하 시민의 회)’에 속해있던 오사카볼런티어 협회는 재난이 일어나기 전부터 기업이나 경제단체와의 네트워크를 추진하고 있었다. 그 결과 일본경제단체협의회 1% 클럽이 ‘시민의 회’의 구성단체가 되어 회원 기업으로부터 휴대전화, 인쇄기, 복사기, 헬멧 등의 기자재와 사무소, 창고 등의 활동장소 및 구호물품 등을 제공받을 수 있었다. 재난이라는 긴급시기에 이러한 구조가 만들어질 수 있었던 것은 재난이 일어나기 전부터 단체들끼리 교류가 있었기 때문이었다. 그러므로 재난상황에서 활동을 공유할 수 있는 네트워크가 만들어지기 위해서는 각 분야에서 일상프로그램 속에서 만들어진 네트워크가 중요하다고 할 수 있다.

평상시의 네트워크가 재난발생시에 어떤 역할을 할 수 있는가 하는 것은 미에(三重)현의 ‘헬로 볼런티어 네트워크 미에(ハロー ボランティア・ネットワーク みえ)’의 사례에서도 볼 수 있다. ‘헬로 볼런티어 네트워크 미에’는 행정기관에서 지역축제(まつり)와 같은 행사를 개최할 때 행사 기획단계에서부터 참여하여 시민이 즐겁게 참여할 수 있는 지역축제를 만들기 위한 다양한 조언을 하고, 행사 개최 시 자원봉사활동을 관리하는 단체이다. 이 네트워크는 실제로 지난 2000년 9월에 발생한 도카이(東海) 호우 당시, 지역축제 자원봉사자를 모으는 방식으로 지원자를 모집한 결과 이틀 동안 100여명의 지원자가 모여 재난현지에서 평상시 이벤트 지원활동과 다름없는 형태로 재난구호활동을 펼쳤다. 이 활동에 참여한 사람들은 ‘재난지역에서 활동을 펼치는 것이 평상시에 우리가 하는 이벤트 지원활동과 다를 바 없다’는 것을 인식하게 되었고, 지역축제 지원활동을 하면서 만들어가는 협력 체제를 통해서 자연스럽게 위기관리 훈련을 하게 되

있음을 확신하게 되었다(總務省 消防廳, 2002: 30-33).

일본의 네트워크 구축 사례를 통해 확인할 수 있는 것은 재난관리를 위한 네트워크를 만드는데 있어서 중요한 것은 일상 활동 속에서 만들어진 네트워크를 활용하는 것과, 지역의 행정기관과 NGO가 서로 협력해야만 한다는 것이다. 고베시 나가타구의 리더 미팅과 NVN의 성립 과정에서 확인할 수 있는 것은 재난발생이라는 위기상황 속에서, 재난발생 자체가 가져오는 혼란 상황과, 전국 각지에서 구호활동을 위해 수많은 사람들이 몰려들면서 발생하는 혼란을 줄이기 위해 각기 개별적으로 활동하는 단체와 행정기관이 각기 '정보수집'이라는 필요성에 의해 협력이 시작되었으며, 이러한 정보공유로부터 재난 복구 단계에서의 로컬 거버넌스가 시작되었음을 알 수 있다. 이러한 정보공유를 위한 만남에서 시작된 협력이 점차 재난피해지역의 전반적인 복구활동으로 확산되어 효율적인 재난복구활동이 이루어질 수 있는 로컬 거버넌스가 실현될 수 있었다.

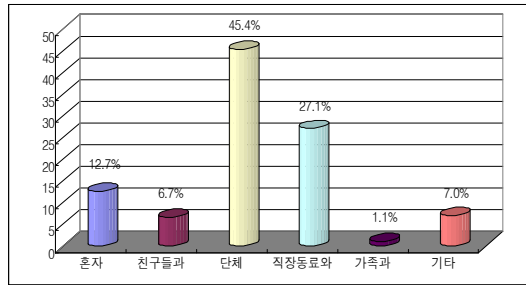
IV. 한국의 재난복구과정에서의 협력 네트워크 구축 사례

1. 2002년 태풍 '루사' 당시 구호활동 현황

전국적으로 213명이 사망하고 51,479억의 피해를 입은 대규모 재난인 '루사' 당시 피해가 가장 심했던 강원도 지역에 찾아온 자원봉사자는 12만6천여 명에 이른다(강원도, 2003). 그러나 그 당시 자원봉사관리 시스템이 제대로 갖추어지지 않았고 자원봉사센터나 행정기관에 등록하지 않고 활동했던 자원봉사자의 숫자도 많았으며, 누락된 부분도 있었다는 점을 감안해보면 그 숫자는 12만 명을 훨씬 넘는 것으로 보고 있다⁵⁾.

태풍 '루사' 당시 강원도에서 활동한 봉사자들의 참가 형태를 보면 단체 참가자는 전체 126,275명중 1,860개 단체에서 95,642명이 참여했고, 개인은 11,274명에 이른다(강원도, 2003). 전체 1,860개 단체에서 95,642명이 참여했으므로 단체 당 51명 정도의 봉사자가 참여했다는 것을 알 수 있다. 자원봉사자 284명을 대상으로 강원도가 실시한 설문조사에도 비슷한 결과가 나왔는데, 응답자의

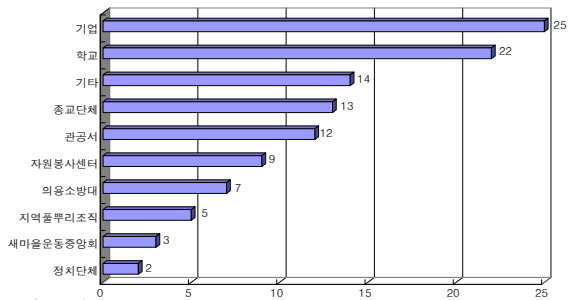
절반가까이인 45.4%는 단체로 자원봉사활동에 참여한 것으로 나타났고, 직장동료와 함께 참여한 부분을 회사에서 단체로 참여한 것으로 보면 단체로 참가한 비율은 전체의 72%를 넘는다. 그러므로 대부분의 자원봉사활동이 단체중심으로 이루어졌다고 볼 수 있다.



자료: 강원도(2003).

<그림 3> 태풍 '루사' 당시 자원봉사활동 참가 형태(강원도)

활동에 참여한 단체들을 태풍 '루사' 당시 강릉시 자원봉사센터에 접수된 타 지역 단체 현황을 통해 살펴보면 기업(노동조합 포함), 학교, 공무원, 종교단체 등 다양한 단체에서 활동에 참여했음을 알 수 있다. 이는 재난구호 자원봉사활동이 대부분 지역의 풀뿌리 조직과 새마을운동중앙회, 대한적십자사 등 기존의 구호활동을 해왔던 단체들이 중심이 되었을 것이라는 일반적인 인식을 뛰어넘는 현상을 보이고 있다. 이는 태풍 '루사'가 언론기관을 통해 그 피해상황이 자세히 보도되었고 처음 겪어보는 대규모 재난에 대한 국민의 관심이 그만큼 높았다는 특수한 상황이었다는 점에 기인하지만, 이렇듯 다양한 조직, 단체에서 재난구호활동에 참여했다는 것은 앞으로의 재난구호활동뿐만 아니라 재난관리에 있어 다양한 시민 단체가 연계할 수 있는 기반이 될 수 있는 것으로 보인다.

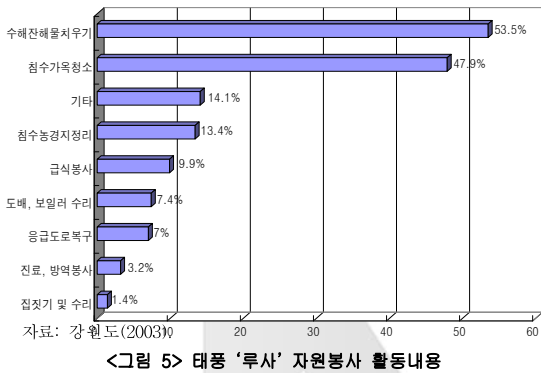


자료: 강원도(2003).

<그림 4> 태풍 '루사' 당시 강릉시 복구 활동에 참여했던 단체 현황

5) 강원도에서는 전국적으로 참가한 연인원을 40여만 명으로 추정하고 있다(강원도, 2003).

‘루사’ 당시 활동에 참여한 단체들의 활동 내용을 살펴 보면 대부분은 일반 복구활동에 투입되었다. 강원도의 조사에 의하면, 재난구호 자원봉사에 참여한 봉사자들의 53.5%가 수해 잔해물 치우기를 했으며, 침수된 가옥 청소에 참여한 비율은 47.9%를 차지했다(복수응답). 나머지 부분에서는 침수농경지정리 13.4%, 급식봉사가 9.9%에 달했다(강원도, 2003). 따라서 태풍 ‘루사’ 당시의 자원봉사활동의 내용은 단체마다 특화된 활동을 했다고 보다는 대부분이 일반 노력 봉사에 투입된 것으로 보이는데, 이처럼 대부분의 자원봉사활동이 단체로 이루어졌다는 것과 대체로 단순 복구 활동에 투입되었다는 것은 연관이 있는 것으로 보인다.



즉 재난현장에서 가장 많은 일감이 토사제거, 수해 잔해물 제거 및 비닐하우스 철거 등이기 때문에 대부분의 봉사자가 일반복구활동에 투입이 되었던 점이 가장 큰 원인이 된다고 할 수 있다. 그러나 한편으로 대부분의 단체 참가자들이 당일활동을 선호하는 경향으로 볼 때 단체로 참가한 자원봉사자들이 할 수 있는 복구활동의 범위는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 대부분의 활동이 토사제거, 수해 잔해물 제거 등의 활동에 치우친 것은 그러한 일감에 대한 요구들이 많다는 점도 있었지만 대부분의 단체 참가자들을 지속성을 요구하는 활동에 배치할 수 없기 때문이기도 한 것으로 보인다.

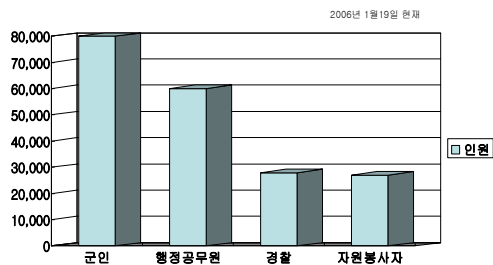
2. 2005년 전북지역 폭설당시 구호 활동의 현황

지난 2005년 12월 3일부터 23일에 걸쳐 광주, 전남, 전북 지역에 기록적인 폭설이 내렸다. 폭설은 한파를 동반하여 눈이 녹지 않은 상태에서 지속적으로 쌓여 하루 동

안 정읍 59.3cm, 부안 47.1cm, 광주 40.5cm, 해남 38.5cm, 순천 37.3cm 등의 눈이 내려 기상 관측 이래 12월중 최고치를 기록하였다.

폭설로 인해 총 5개 시도와 46개 시군구에서 2명의 사망자가 발생했고, 283세대 595명의 이재민이 발생했으며 비닐하우스 1,242ha, 축사 9,912동, 주택 337동 등 5,206억원의 재산피해가 발생하여 2005년 12월 9일에 광주, 충남, 전남·북 지역 등이 특별재난지역으로 선포되었다.

폭설 기간 동안 응급복구활동에 투입된 인력은 전국적으로 군인 203,880명, 경찰 84,346명, 민간봉사단체 115,804명, 행정공무원 134,594명 등 총 538,624명이다. 그 가운데에서 전라북도에서 활동한 인력은 총 19만5천여 명으로, 이중 군인이 8만여 명으로 전체의 41%였고, 행정공무원은 6만여 명으로 31%, 경찰과 자원봉사자가 2만8천여 명, 2만7천여 명으로 14%를 차지했다(전라북도, 2006).



〈그림 6〉 2005년 폭설피해 구호활동 참가 현황

폭설기간 동안 전라북도에서 이루어진 재난구호활동에서 두드러진 경향은 군인과 공무원이 대거 복구활동에 동원되었다는 점이다. 이처럼 폭설기간동안 군인과 공무원이 대규모로 투입된 것은 폭설이 한파를 동반하면서 눈이 녹지 않아 외부의 자원봉사자들이 피해지역으로 들어가기 어려운 상황에 놓이면서 군인과 지방자치단체의 공무원을 중심으로 한 인력이 응급구호활동에 적극적으로 나섰다기 때문이라고 보인다. 외부에서 온 자원봉사자의 경우 교통두절로 인해 재난지역에 접근 자체가 불가능하였고, 폭설이 12월 3일부터 23일까지 중간에 4~5일을 제외하고 계속해서 내리는 바람에 자원봉사자들이 활동할 수 있는 여건이 갖추어지지 않았다. 실제로 부안으로 가던 자원봉사자들이 폭설로 길이 막혀 피해지역에 도착하지 못하고 되돌아가기도 하였으며, 고창에서도 눈

이 쌓여있는 상태에서 계속 많은 눈이 내리는 바람에 자원봉사활동을 중단한 사태도 발생했다. 반면 군인들의 경우 매년 재난이 발생할 때마다 부대가 주둔하고 있는 지역을 중심으로 조직적이고 체계적인 '대민지원활동'을 펼쳤으며, 일반 자원봉사자가 접근하기 어려웠던 초기 기간부터 활동을 시작하여 비교적 장기간 활동을 지속했다6).

일반 자원봉사자들은 도로가 복구되는 시점에서 활동을 재개했는데, 전북지역 자원봉사센터에 접수된 타지역 자원봉사활동을 보면 대부분 12월 20일 이후부터 본격적으로 시작되어 1월 중순까지 활동을 전개한 것으로 나타나고 있다. 구호활동에 참여한 단체는 대부분 지역의 자원봉사센터와 지역단위의 봉사활동 단체이다. 이는 부안군에 지원활동을 온 자원봉사단체 현황에서도 잘 나타나고 있는데, 국지적인 재난의 경우 재난구호활동에 참여하는 단체는 대부분 지역에서 봉사활동을 해오던 단체이거나 지방자치단체 소속의 자원봉사센터가 많다는 점을 알 수 있다.

<표 1> 2005년 부안군 자원봉사센터에 접수된 자원봉사 단체 현황

날짜	단체	인원	활동내용
12.27	영동군 새마을	35	창고 제설 및 철거작업
12.28	양주시새마을	40	하우스철거
	군포시새마을	60	행안면 양계장 철거작업
12.29	청원군 자원봉사센터	80	창고철거
	한국가스기술공사	30	백산면 비닐하우스 철거
	서일대학교 학생회 열린사회시민연합	10 30	줄포면 창고철거작업 백산면 비닐하우스 철거
06.1.1	강한전북협의회	200	시설농가 하우스 제설 및 구조물 철거
1.3	청주시새마을	40	창고철거, 우사철거작업
	부천시자원봉사센터 수원시 자원봉사센터	40 260	진영축산 축사철거 및 제설작업 제설작업 및 양계장 붕괴물 철거작업
1.5	청원군 강래면사무소	40	창고철거작업
1.6	강서구 새마을	40	행안면 우사제설 및 전해물 철거
	금천구자원봉사센터	40	시설농가 하우스 제설 및 구조물 철거
	강한전북협의회	40	봉황야생화체단지 비닐 자동 하우스철거
1.11	달성군 자원봉사센터	20	지동하우스 철거작업
1.18-19	동해시자원봉사센터	35	부인을 우사철거

자료: 부안군 자원봉사센터(2005).

3. 한국의 재난복구 활동에 있어서 로컬 거버넌스의 구축: 강릉시의 사례

2005년 폭설지역에서 활동한 재난구호자원봉사활동을 2002년 태풍 '루사'의 활동과 비교해 보면 몇가지 특징을 발견할 수 있다. 우선 태풍 '루사'와 같이 대규모 재난의 경우에는 다양한 시민단체들이 자발적으로 재난현장으로 달려가 활동을 펼치고 있지만, 국지적인 재난이거나 피해상황이 언론보도를 통해 그다지 보도되지 않는 경우에는 주로 지역에서 구호활동을 해오던 단체들 중심으로 활동이 전개되고 있다는 점이다. 게다가 국지적인 재난인 경우 다른 국내의 사건이 맞물려 있거나 하는 경우에 재난피해지역의 상황이 언론에 보도되지 않으면, 재난지역에 대한 관심도가 낮아지게 되며, 외부에서 오는 자원봉사자는 그만큼 줄어들게 되지만, 지역 내에서 활동하는 자원봉사자들의 활동이 그 격차를 해소해주지 못해 이재민의 소외감이 가중되기도 한다.

또한 태풍 '루사'와 같은 대규모 재난인 경우 자발적인 자원봉사자들이 대거 재난피해지역으로 몰리고 있지만 정작 피해지역에서는 이러한 외부 자원봉사활동을 받아들일 수 있는 시스템이 마련되어 있지 못해 구호활동이 국지적인 재난에 비해 더욱 혼란스럽게 전개되는 경향을 보이고 있다. 이러한 혼란은 재난의 규모와 성격과는 상관없이 대부분의 피해지역에서 발생한다. 2002년 태풍 '루사'뿐만 아니라, 전라북도의 폭설피해 당시에도 각 지역마다 자원봉사자 접수를 하는 곳이 농림과, 재난관리과, 여성과, 자원봉사센터 등 각 지역마다 다르고, 각 부서마다 중복되어 접수 및 배치가 이루어졌으며, 각 부서마다 배치된 활동 자료들이 서로 공유되지 못한 상태에서 어느 단체가 어느 지역에 배치되었는지 파악도 제대로 되어 있지 못한 곳이 많았다.

이는 두 가지 측면에서 바라볼 수 있는데, 우선 지역 내의 민간단체들과의 연계에 관해서 살펴보면, 기초자치단체에서는 각 부서마다 각기 다른 민간단체들을 지원하거나 연계를 맺고 있지만, 재난이 발생했을 때 이들 단체의 활동에 대해 종합적으로 관리하거나, 조정하는 기구가 존재하고 있지 않다. 마찬가지로 외부에서 오는 자원봉사자들의 활동 또한 각 부서마다 다르게 배치·조정하고 있어 그 부담은 전적으로 읍면동의 이장들에게 이전

6) 전라북도에서 활동한 제35보병사단의 경우, 12월 4일부터 1월 23일까지 지원활동을 전개했다.

7) 예를 들면 선거나 월드컵 경기.

되고 있다. 이러한 조정의 부재로 인해, 외부에서 온 자원 봉사자들의 활동이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다.

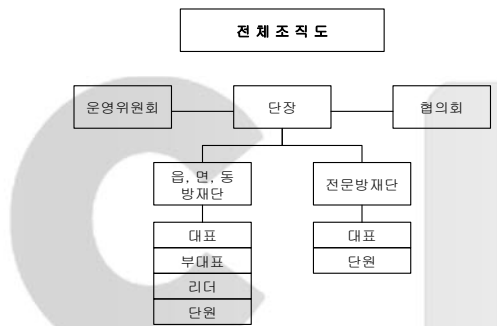
지역의 행정기관이 민간단체의 중요성을 인식하고는 있으나 적극적으로 활용하거나 대등한 파트너 관계로서 인정하고 있지 못한 현실에서, 행정기관과 민간단체와의 역할분담에 의한 활동영역의 개척은 지난한 과정을 요구한다. 대부분의 행정기관에서는 아직 재난현장의 자원봉사활동이 행정이 수행하는 구호활동의 보조적인 수단으로 여기고 있는 상황이다. 거기에는 몇가지의 이유가 존재한다고 생각하지만 그 중 가장 큰 문제는 행정기관이 민간자원의 역량을 제대로 인정하고 있지 못하고 있다는 점이고, 그것은 재난현장에서 이루어지는 대부분의 자원봉사활동이 단순한 노력봉사에 머물고 있다는 점에 기인한다.

그러나 재난이 발생하면 행정기관이 피해를 입게 되거나, 인적 손실로 인해 행정기관의 역할인 응급구호활동을 펼치지 못하게 되거나, 또는 인적자원이 부족하여 구호활동이 제대로 이루어지지 않는 경우도 발생하고, 때로는 행정기관이 갖는 고유한 가치, 즉 공평성에 기인한 활동을 추진하다가 신속하게 구호해야 하는 시점을 놓치거나 하는 일들이 발생한다. 따라서 일본과 미국에서는 재난복구 과정에서의 민간자원의 참여는 '있으면 고마운 존재'가 아니라 '반드시 필요한 존재'라는 것을 그동안의 재난경험을 통해 인식하게 되었다. 그런 측면에서 최근 재난대비를 위한 민간협력 네트워크를 구축한 강릉시의 사례를 로컬 거버넌스의 실현 사례로서 연구해 볼 가치가 있다.

강릉시는 2002년 태풍 '루사' 당시 강원도에서 가장 많은 피해를 입은 지역이다. 이후 2003년 태풍 '매미', 2004년 태풍 '메기' 등 매년 태풍피해를 입고 있으며 2006년에도 호우 및 강풍 피해를 입은 지역이다. 2002년 태풍 '루사' 당시 강릉시 자원봉사센터에서는 외부에서 몰려들어 오는 자원봉사자들에 대해 속수무책이었다. 자원봉사센터에서조차 대규모의 외부 자원봉사자들이 피해지역으로 몰려들어 온다는 것을 상상하지 못했기 때문이었다. 태풍 '루사' 이후 강릉에서는 '루사'의 교훈을 토대로 재난이 발생했을 때 지역의 응급구호를 실시하고, 외부 자원봉사자들을 관리하고 안내할 수 있는 지역리더 양성과 더불어 지역 내의 다양한 민간단체들과의 협력관계를 강

화하기 시작했다.

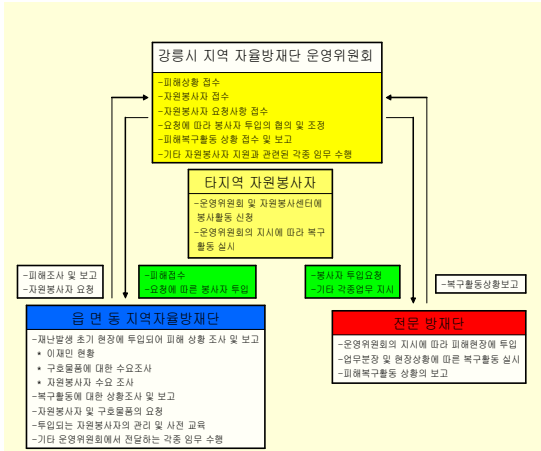
2006년 강릉시와 제일강산 강릉21실천협의회가 주축이 되어 '안전한 강릉만들기' 사업추진위원회를 결성하여 강릉지역 주민 및 자원봉사단체, 시민단체, 자원봉사 관련기관이 재난에 대비한 협력네트워크 구축을 위한 협의를 시작했다. 마침 그 무렵 소방방재청으로부터 민간의 자율방재역량 강화를 위한 '지역자율방재단' 구성의 시범지역으로 선정되어, 자연스럽게 협력네트워크를 지역자율방재단 구성을 위한 협의의 장으로 활용하게 되었다. 협의를 통해 지역자율방재단 운영주체는 강릉지역 자율방재단협의회와 강릉지역 자율방재단 운영위원회로 구성되었으며 자율방재단협의회는 강릉지역 자율방재단과 읍면동 방재단, 전문방재단대표, 운영위원 단체 및 기관대표로 구성되어, 지역자율방재단의 활동·운영에 대한 심의 및 관련부서 건의를 주로 역할로 삼고 있다.



<그림 7> 강릉시 지역자율방재단 전체 조직도

한편 재난이 발생했을 때 의사결정을 신속하게 하기 위해 운영위원회는 강릉시 종합자원봉사센터, 새마을중앙회 강릉시지회, 대한적십자사 영동봉사회, 강릉시 이·통장협의회, 강릉시 자율방범대, 강릉시 지역자율방재단장 등 6명으로 구성되어 재난발생시 지역자율방재단 운영에 대한 협의조정을 하고, 재난지역 봉사자 투입에 대한 협의 조정 및 행정기관과의 협력체제 유지를 그 역할로 규정하고 있다.

이렇게 구성된 지역자율방재단은 2006년 여름 태풍 '에위니아'와 호우피해 및 10월 강풍 피해가 발생했을 때, 신속한 의사결정을 통한 공동 활동을 펼쳐나가 연인원 1,428명의 자원봉사자를 파견할 수 있었다.



<그림 8> 강릉시 지역자율방재단의 업무 흐름도

강릉시의 사례가 유의미한 것은 현재 몇 개 지역에서 지역자율방재단 구성을 둘러싼 논의가 지속되고 있고, 지역마다 많은 문제점이 제기되고 있는 현실에서 모범적인 모델을 보여주고 있기 때문이다. 즉 현재 소방방재청에서 지역자율방재조직 구축을 위한 시범사업이 진행되고 있는데 지역자율방재조직이라고 하더라도 실제 구성에 있어서는 지역성과 자율성이라는 원칙을 지키는 곳이 그리 많지 않고, 기존 단체와의 차별성 문제와 행정적, 경제적 지원이 지방자치단체의 예산으로는 부족하므로 중앙차원에서의 예산이 필요하다는 의견이 제시되고 있다. 이는 지역자율방재조직이 재난에 대비한 지역협의의 구조가 아닌, 새로운 방재조직으로 인식되고 있기 때문에, 기존조직(주로 의용소방대)과의 이해관계와 지원(사무실, 집기, 운영비 등)이 문제점으로 대두되고 있는 것으로 보인다. 그러나 지역자율방재조직이 재난에 대비하여 민간단체들과 행정기관이 함께 논의할 수 있는 장(場)으로서의 협의구조로서 이해된다면, 지역의 자원봉사센터나 자원봉사단체가 간사단체 역할을 하면서 기존단체의 시설이나 자원을 활용하면서 재난이 발생했을 때 정보수집과 공유를 통해 행정기관과의 연계를 꾀하는 민관협력체제 구축의 한 모델이 될 수도 있을 것으로 보인다. 이처럼 지역의 자원봉사센터를 포함한 자원봉사단체들의 자율적인 협력네트워크가 이루어진다면 네트워크 구축 자체가 로컬 거버넌스의 발전 단계로서 작용할 수 있게 될 것이다.

V. 결론

일본과 한국의 재난관리 과정에서 로컬 거버넌스의 실현 정도를 같은 기준으로 평가하기에는 무리가 있다. 일본의 경우 지진재난의 위험이 늘 도사리고 있으며 지진재난은 재난 가운데서도 가장 예측하기가 어렵지만, 한국 사회에서 다발하는 태풍과 호우의 경우에는 일정부분 예측이 가능하다는 점에서 재난에 대한 경각심이 일본에 비해 약한 경향이 있다. 또한 일본의 경우 지방자치체도의 역사가 깊어 지역중심의 재난관리가 오래전부터 이루어져 왔으나 한국의 경우 지방자치체도가 안정되어 가는 과정에 있기 때문에 지방자치단체의 경제적 자립도에 따라 중앙정부 의존적인 재난관리가 이루어지고 있는 지역이 많다. 그러나 한국과 일본에서 발생하는 재난발생 형태의 차이에도 불구하고, 재난피해지역에서 발생하는 문제점들은 공통적이라고 할 수 있다.

우선, 행정기관의 힘만으로는 복구활동에 대응하기 어렵다는 점이고, 두 번째로는 재난발생의 다양성과 주민의 생활수준의 향상으로 인해 이재민의 욕구는 더욱 다양해지고 복잡해지고 있다는 점이다. 세 번째로는 외부에서 대거로 몰려오는 구호물품과 자원봉사활동은 재난피해지역의 복구에 도움이 되기도 하지만, 재해지역의 혼란을 가중시키는 원인이 되기도 한다는 점이다.

일본의 행정기관과 민간단체는 적극적인 협력을 통해 이러한 문제를 해결해 나가고 있다. 일본의 사례에서 얻을 수 있는 함의는 행정기관이 민간단체를 재난구호활동에 있어서 고유한 활동 영역을 가지고 있는 대등한 관계로서 인정하며, 각각의 역할과 가치에 맞는 활동방식을 전개하는 과정에서 민간단체와의 협력을 꾀하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 협력이 시작된 것은 행정기관과 민간단체가 각각 재난현장에서 구호활동을 전개하면서 느끼는 문제점을 해결하기 위해, 정보공유를 위한 장(場)을 확보하면서 시작되었다. 정보 수집을 위해 각 단체들이 다른 단체와의 정보 공유의 필요성을 느끼면서 서로 만나게 되고 협의하는 과정에서 점차 공동 활동으로까지 활동 영역을 확장해갔음을 알 수 있다.

한국의 사례를 보면 대부분의 자원봉사단체들은 재난현장에서 주체적으로 활동내용을 만들어 활동하기보다는 행정기관에서 배치해주는 데로 활동하는 수준에 머물고 있다. 행정기관은 재난피해지역에서 이루어지는 자원

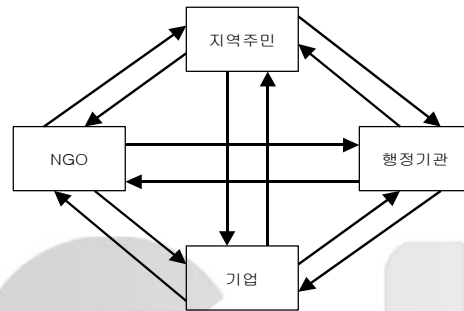
봉사활동을 비롯한 민간단체의 활동을 행정기관의 보조적인 활동으로 인식하고 있고, 민간단체 또한 재난현장에서 주체적으로 일감을 찾고 새로운 활동영역을 찾아내기 보다는 주어진 노력봉사활동만을 전개하고 있는 것이다.

앞으로 한국사회에서 다발하는 재난에 대비하기 위해서는 민간단체와 행정기관이 서로 협력해야 한다는 당위론에서 나아가 그 실천방법으로서의 협력관계를 만들어가기 위해서는 우선, 상호간의 정보공유가 선결과제라고 할 수 있다. 재난현장에서는 정확한 피해상황 파악이 이루어져야 그에 맞는 구호활동을 전개할 수가 있다. 그러나 피해상황은 통신·도로가 두절되거나 농어촌의 경우 고령화가 진척되면서 지역의 상황 전달에 어려움을 겪기도 한다. 그러나 재난현장에서 벌어지고 있는 이러한 정보 부족과 혼란의 문제는 행정기관 내의 각 부서와 민간단체들이 각기 파악하고 있는 정보들이 서로 공유될 수 있다면 일정부분 해결 가능한 것으로 보인다. 종합적인 상황파악을 통해 행정기관에서는 응급구호에 필요한 정보를 수집할 수 있고, 민간단체의 경우 자원봉사활동에 관련한 자료를 파악할 수 있게 되는 것이다.

2002년 이후 매년 발생하는 재난경험을 통해 우리 사회는 재난 피해지역을 중심으로 재난이 발생했을 때 지역의 피해정보 수집과 이재민 구호, 외부에서 오는 자원봉사자 관리를 효율적으로 할 수 있는 방안이 모색되어져 왔다. 재난피해지역에서 응급구호에 필요한 지역 내 자원봉사자 동원과 외부 자원봉사자 접수 및 배치를 지역의 자원봉사센터가 전담하고, 행정기관은 이러한 자원봉사센터의 활동을 지원하는 방안이 제기되기도 했지만, 실제로 그러한 역할을 해낼 수 있는 역량을 지닌 자원봉사센터가 전국적으로 그리 많지 않다는 한계가 존재한다. 그러나 만약 강릉시와 같이 재난에 대비한 협의구조가 자발적으로 만들어져 지역의 자원봉사센터와 자원봉사단체가 협력하고 행정기관이 연계된 민관협력 네트워크가 이루어질 수 있다면, 이러한 네트워크를 통해 재난이 발생했을 때 지역의 요구에 맞는 구호활동을 전개해 나갈 수 있는 토대가 마련될 수 있을 것이다. 이러한 활동은 지역에서의 로컬 거버넌스의 실현을 달성할 수 있는 기제로 작용하게 될 것이다. 강릉시의 사례는 지역자율방재단이 구성된지 1년이 채 지나지 않아 그 성과를 실

불리 측정하기 어렵지만 재난에 대비한 자율적인 네트워크가 재난이 발생했을 때 효율적으로 움직일 수 있는 순기능을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 또한 이러한 네트워크가 지역의 자원동원이라는 실제적인 동력을 만들어내는 단계까지 이루어진 것은 아니라고 하더라도, 지역의 민간단체와 서로 정보를 공유할 수 있는 협의의 장(場)이 이루어진 것만으로도 로컬 거버넌스 구축의 첫 단계에 진입했다고 할 수 있다.

재난에 대비하기 위해서는 재난을 둘러싼 다양한 이해당사자(stakeholder)가 서로 협력해야 하며 그 협력관계는 로컬 거버넌스의 구축으로 이루어져야 한다.



자료: 최영출(2003)에서 재구성.

<그림 9> 재난복구 과정에 있어서의 협력 형태

로컬 거버넌스는 지역의 주민, 행정기관, 민간단체뿐만 아니라 지역에 기반을 두고 있는 기업이 서로 협력하여 지역의 재난복구를 위한 다양한 공동 활동을 벌여나가는 것이 그 시작이라 할 수 있다. 이러한 공동 활동을 위해서는 먼저 각 주체들이 재난현장에서 파악하고 있는 문제점과 정보, 자원에 대한 공유에서부터 그 시작이 이루어질 수 있을 것이다. 또한 협력관계가 재난이 발생했을 때 제대로 작동하기 위해서는 평상시에 그 협력관계를 구축해 둘 필요가 있다. 재난에 대비하기 위한 민관협력네트워크는 평상시에 작동하고 있는 협력네트워크를 재난이 발생했을 때 자원으로 동원할 수 있도록 기능해야 한다. 이를 위해서는 민간단체들이 보다 적극적으로 지역의 재난관리에 관심을 갖고 참여하여 재난을 지역공동체의 당면 과제로서 인식해야 한다.

재난구호활동을 비롯한 재난관리에서는 다른 어떤 분야보다도 행정기관과 민간단체의 연대가 필요하다. 재난이 발생하면 행정기관의 힘만으로는 재난현장의 복구할

등을 진척시킬 수 없으며, 지금까지 수많은 자원봉사자들이 복구활동에 함께 참여함으로써 행정기관의 부족한 점을 보완해가면서 민간자원의 유연성과 신속성을 발휘하여 이재민 개개인의 욕구에 맞는 활동을 전개해왔다. 이러한 성과들을 행정기관, 지역주민, 기업, 민간단체가 지역이 당면한 공동의 과제를 위해 협력해 나가는 로컬 거버넌스로 발전시켜야 재난피해지역의 복구활동을 새로운 지역 부흥운동으로 만들어 나갈 수 있을 것이다.

<참고문헌>

▷ 강원도. 2003. 태풍 '루사' 극복 자원봉사활동사례집.
 ▷ 김석준·이선우·문병기 외. 2000. 뉴 거버넌스 연구. 서울: 대영문화사.
 ▷ 김효진. 2002. 수해관련 재난보도. 방송연구. 2002. 12.
 ▷ 데이비드 헬드 외 지음, 조효제 옮김. 2002. 전지구적 변환. 서울: 창작과 비평사.
 ▷ 박상필. 2002. NGO와 정부 그리고 정책. 서울: 아르케.
 ▷ 박상필. 2005. NGO학. 서울: 아르케.
 ▷ 박희봉. 2000. 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력. 한국행정학보. 34(4): 34-35.
 ▷ 이재은. 2003. 로컬 위기관리 거버넌스. 이은구 외 공저. 로컬거버넌스. 서울: 법문사.
 ▷ 이재은·양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스. 현대 사회와 행정. 14(3): 58-59.
 ▷ 임현진 외. 2003. 한국사회의 위험과 안전. 서울: 서울대학교출판부.
 ▷ 전국재해구호협회. 2004. 재해구호활동에 관한 실태조사 보고서.
 ▷ 전라북도. 2006. 피해복구지원 자원봉사활동과 기관의 역할. 전라북도 폭설피해 복구지원활동 평가자료집. 전국재해구호협회.
 ▷ 조취일. 2002. 현대사회와 자원봉사. 흥익재.
 ▷ 주성수. 1999. 공동생산과 자원봉사. 한양대학교 출판부.
 ▷ 주성수. 2000. 자원봉사와 시민사회. 한양대학교 출판부.
 ▷ 차미숙·박형서·정윤희 외. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용 방안 연구. 국토연구원.
 ▷ 최성남. 2000. 거버넌스(Governance)에 대한 연구 - 정부와 NGO의 관계를 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
 ▷ 최영출. 2003. 로컬 거버넌스의 전략. 이은구 외 공저. 로컬거버넌스. 서울: 법문사.
 ▷ 한동우·이재은·유태균 외. 2004. 우리나라 재난관리 및 재해구호체계의 실태와 개선방안. 사회복지공동모금회.
 ▷ 한진만. 2002. 재난·재해방송의 실태와 개선방안: 태풍 '루사'와

집중호우 피해관련방송을 중심으로. 방송문화연구.
 ▷ 행정자치부·국립방재연구소. 2001. 방재훈련 프로그램 개발.
 ▷ 행정자치부·국립방재연구소. 2002. 효율적 재난관리를 위한 시민안전봉사자 활성화방안 연구.
 ▷ 행정자치부·중앙재해대책본부. 2003. 재해연보 2002.
 ▷ 소방방재청. 2004. 2003년도 재난연감.
 ▷ 소방방재청. 2005. 2005년도 재해구호사업 지침.
 ▷ 전국재해구호협회. 2004. 경남지역 재해구호자원봉사리더교육 평가자료집.
 ▷ Newton. 2006년 1월호.
 ▷ 渥美公秀. 1995. "NVNの成立過程に關する考察". 「ボランティアはいかに活動したか」. NHK出版.
 ▷ 渥美公秀. 2001. 《ボランティアの知》. 大阪大學出版會.
 ▷ 總務省 消防庁. 2002. 「災害時のボランティア 活動のための環境整備に關する検討報告書」.
 ▷ 阪神 淡路 大震災 被災地の人々を応援する市民の会. 1996. 『震災ボランティア』.
 ▷ 山下祐介菅藤志保. 2002. 『震災ボランティアの 社會學』. ミネルバ書房.

李恩愛: 성공회대학교에서 NGO학 석사학위를 취득하고(논문: 재난 관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성, 2006) 현재 전국재해구호협회 구호팀장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재난구호, 자원봉사, 재난 관리 등이다. 저서로는 “재해와 자원봉사활동(공저, 2003)”, “재난구호 자원봉사활동의 이론과 실제(공저, 2005)”, “재난관리론(공저, 2006)”이 있다. 주요 경력으로는 소방방재청 자연재난분과 정책자문위원, 행정자치부 국가기반보호체계 정책자문위원, 소방방재청 지역자율방재단 중앙지원단, 아름다운 재단 'E-아름다운 기금' 전문 심사위원을 맡고 있다(analoglee@hanmail.net).