시민, 기업, 정부간의 통합 재난구호시스템 구축에 관한 연구

설기훈*
대한적십자사 재난구호팀

우리의 재난관리단계에서는 민관간에 형성되지 못한 신뢰, 불분명한 역할정립, 통합적인 협의체의 미결성, 그리고 합동 훈련·교육 시스템 부재 등으로 사회자본 축적이 이루어지지 못했고 이에 따라 현장에서는 혼란과 비효율적인 활동이 이루어져왔다.

이에 정부부문, 시민부문, 기업부문내의 협력체제 방향과 함께 앞으로 지속적으로 추구해야나가야 할 통합 재난구호시스템 구축 모형을 모색해 보고자 하였다.

민관산학네트워크를 구축하기 위해 재난관리단계별로 시민, 기업, 정부로 나누어 각기 추진해야할 역할별 주요 과제를 정리하였으며, 통합 재난구호시스템 모형으로서 지역별 민관산학네트워크를 기반으로 한 분야별 활동 중심체인 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단, 복구지원단의 운영을 제시하였다.

주제어: 재난관리, 사회자본, 협력시스템

Ⅰ. 서론

재난[1] 발생은 시간적, 공간적으로 지역에 한정되는 특성을 가지며, 지역에 따라 현상이 다양하므로 전세계적으로 지역의 현장대응 능력이 재난관리 정책결정의 중심이 되고 있는 추세이며, 초동진압의 효과를 높이기 위해 민간자율방재조직이 신파트너십의 형태로 대응위주의 소극적 참여에서 정책형성 및 집행영역(예방·대비·대응·복구)까지 역할을 확대하고 있다. 그러나 우리의 방재시스템은 지방자치단체의 재정능력 미약, 경험부족 등으로 여전히 중앙정부 중심으로 운영 중이며 시민참여의 기회와 열망은 커지고 있으나 민관파트너십 구축은 미흡한 실정이다.

이에 정부부문, 시민부문, 기업부문내의 협력체제 방향과 함께 앞으로 지속적으로 추구해야 나가야 할 통합 재난구호[2]시스템 구축 모형을 모색해 보고자 한다.

1) 재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 생활질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는 상태를 말하며 그 피해를 재해라 한다(국립국어연구원, 1999). 과거 재해·재난관련법에서는 자연현상으로 인한 피해는 재해라 하고 인위적인 요인에 의해 발생하는 피해는 재난으로 개념 규정을 하였으나, 새로 제정된 「재난및안전관리기본법」 제3조에서는 재난을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연현상으로 인한 피해와 인적 요인에 의한 사고로서 대통령령으로 정하는 규모이상의 피해 그리고 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 포괄하여 규정함으로써 자연재해와 인적재난을 통합하는 개념으로 재정립하였다. 따라서 본 고에서도 재해와 재난의 개념을 동일한 개념으로 취급하고자 한다.

2) 재난구호의 활동 범주에 대해 우리나라는 「재해구호법」에서 이재민들에 대한 의식주 지원과 보건, 의료 서비스 등의 제공을 규정하고 있다. 외국의 경우 대표적인 재난구호기관인 미국적십자사의 활동을 살펴본다면 다음과 같다.

미국적십자사는 매년 7만 건의 각종 재난에 즉각적으로 대응하고 있는데, 미국적십자사는 정부기관은 아니지만 공식적으로 재난구호를 수행하는 임무가 의회에 의해서 부여되어져 있다. 미국적십자사가 수행하는 재난구호 업무는 즉각적으로 이재민들의 욕구를 충족시키는 데에 중점을 두고 있는데 보호소, 음식, 신체적 및 정신적인 건강보호 서비스 등을 제공하며 이재민들의 정상적인 생활 회복을 위해 활동한다. 또한 구조요원들에 대한 급식

II. 기본방향과 전제

성기환(2004)은 삼풍백화점붕괴사고와 태풍 루사에 대한 사례분석을 통해 우리의 재난관리단계[3]에서는 민관간에 형성되지 못한 신뢰, 불분명한 역할 정립, 통합적인 협의체의 미결성, 그리고 합동 훈련·교육시스템 부재 등으로 사회자본 축적이 이루어지지 못했고 이에 따라 현장에서는 혼란과 비효율적인 활동이 이루어져왔다는 것을 확인하였다. 이러한 연구를 통해 민관협력체제에 있어서 재난관리단계별 주요 사회자본[4] 변수를 정리해 보면 <표 1>과 같다.

민관협력체제에 있어서 신뢰는 협력관계를 갖고 지속적으로 활동하기 위한 기초가 되기 때문에 각 단계별로 모두 필요하며, 특히 복구단계에서는 앞으로 재난이 다시 들이닥치더라도 극복할 수 있도록 건설되어져야 한다는 점에서 시민과 정부간의 신뢰가 더욱 중요한 지표라고 보여진다. 대형재난 때마다 시민들이 정부에 대해 보상을 요구하며 농성을 벌이는 것이 정부에 대한 신뢰가 형성되지 못한 이유가 크다고 볼 수 있다.

규범은 예방단계에서 특히 주목되는데 시민들, 건축시공자, 인허가 공무원들의 안전의식이 무엇보다 중요하기 때문이다. 특히 대형참사 현장에서는 주요 사건의 발단이 안전불감증에 원인이 있었다.

네트워크는 재난발생시 공조체계가 직접적으로 중요한 대비, 대응단계에서 중요하다고 판단되어진다. 재난발생시 신속한 구호활동을 전개하기 위해서는 기관간에 협의체가 구성되어 긴밀한 접촉과 정보교류를 통해 체계적이고 조직적인 활동이 이루어지는 것이 필요하기 때문이다.

사회자본의 변수들은 네트워크가 형성되고 원활하게 운영되기 위해서는 신뢰도 필요하고 규범도 있어야 하듯이 별도로 떨어진 개념이 아니고 연계되어 있지만, 재난관리단계에 따른 주요 사회자본 변수를 정리해 봄으로써 단계별로 중점을 두고 보다 구체화해야할 변수의 우선순위를 살펴보고자 함이다.

<표 1> 재난관리단계별 주요 사회자본 변수

지표 \ 단계	예 방	대 비	대 응	복 구
신 뢰	상호이해 친 밀 도	상호이해 친 밀 도	상호이해 친 밀 도	상호이해 친 밀 도
규 범	법적근거 재난교육	협약체결 재난교육	법적근거 협약체결	법적근거
네트워크	협 의 체	협 의 체 정보공유	협 의 체 정보공유 자원연계	협 의 체

민관협력체제의 문제들을 사회자본이론의 시각적 접근을 통해 분석해 보았으며, 한국보다도 더 다양하고 큰 재난을 겪음으로써 오래 전부터 다각적으로 방재시스템을 연구해 온 미국과 일본을 중심으로 한 주요 국가들의 방재체제를 살펴보고 한국적 상황에 맞는 민관협력체제 모델을 제시하고자 한다.

이를 위해 민간부문과 정부부문별 각각의 협력체제의 개선방안을 제시하고 민간부문과 정부부문이 어떻게 협력체제를 갖추는 것이 바람직할 지에 대한 모델을 제안하고자 한다. 그리고 특히 활성화가 되어 있지 않은 민간기관의 역할에 대해 초점을 맞추어서 재난관리단계별로 구체적인 재난구호활동에 대한 민관협력 방안을 마련하였다.

III. 민간부문 협력체제

과 재난지역 외부의 관련 가족들과 관련된 요구들을 처리하며 혈액 공급과 이재민들이 다른 이용 가능한 자원을 활용할 수 있도록 하는 연계를 지원하고 있다. 그리고 이러한 구호활동을 위해 사전에 구호요원 양성을 위한 교육과 훈련을 실시하고 있으며, 일반인들에 대한 안전교육과 재난시 활동 요령 등의 피해 경감을 위한 자료들을 제작, 보급하고 있다(www.redcross.org).

3) 재난관리는 광의와 협의로 구분하여 의미를 살펴볼 수 있는데 광의의 재난관리란 재난의 예방, 대비에서 대응, 복구에 이르기까지의 재난관리 전 과정을 다루는 것으로 재난발생의 예방과 피해경감에 중점을 두며, 협의의 재난관리란 재난발생 후의 관리활동에 중점을 둔 것으로서 긴급대응 및 복구를 의미한다. 「재난및안전관리기본법」에서는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다고 규정하여 재난관리의 개념을 광의의 개념으로 해석하고 있다.

4) 사회자본의 근본적 전제는 사회자본이 사회적 하부구조로서 시민사회의 건전성을 결정하고, 지역사회의 개인과 집단 및 조직간의 협동적이며 집단적인 관계에 있어서 문제해결을 위한 집단행동을 장려한다는 것이다. 사회자본은 신뢰나 규범, 물적 자본이나 인적 자본, 지적 자본과 감성적 자본 등의 네트워크를 통한 구성원간(개인간 혹은 협동적인 행위자나 조직간)의 연대 및 협력을 통해 사회 혹은 조직의 사회적 효율성을 높이는 가치라고 할 수 있다. 사회자본은 조직이나 집단에서 ①정보공유의 역할, ②조정의 역할, ③외부효과 창출의 역할 등을 한다(Seragel-din & Grootaert, 2000; 김상묵·박희봉·강제상, 2001).

1. 시민협력체제

시민단체는 기능영역에 기반을 두고 있는 것과 지역에 기반을 두고 있는 조직으로 구분될 수 있다. 이러한 시민단체의 형성 여건의 관점에서 새로운 시대에 있어 시민단체의 정책형성 능력과 실천효과를 제고하기 위하여 필수적으로 요구되는 것이 단체간의 협조 및 조정기능이라 할 수 있다. 그러나 최근 들어 한국에서도 이와 같은 기능을 담당할 협의체 구성에 대한 필요성은 느끼고 있었지만, 산발적인 시도가 있었을 뿐 통합적인 협력체를 발족하지는 못하였다. 그래서 대형재난이 발생할 때마다 통합적인 협력체계가 갖추어지지 않아 비효율적이고 체계적이지 못한 활동이 이루어져 많은 문제점들이 드러났다.

시민단체가 제공하는 서비스의 비중이 증대될수록 기존의 공공서비스 공급에 있어 정부 및 공공단체와의 역할 정립과 조정의 필요성은 더욱 증대될 것이다. 따라서 급격하게 변모하고 있는 공공서비스 공급환경 변화에 신축적으로 대응하고, 시민단체의 자유로운 설립과 활동을 보장하는 한편, 공공서비스 공급의 효과성을 제고하기 위해서라도 정부 및 공공단체와의 기능간 또는 지역간, 그리고 종합적으로 정부와 파트너가 될 수 있는 연합체를 육성하고 그에 따른 협조규칙을 확보할 필요가 있다.

재난에의 대응은 재난현장의 긴급성과 위험성에 의하여 전문화되고 일원화된 통합관리체제에 의하여 운영될 것이 요구되고 있다. 그러나 조정기능의 미약, 공공조직과의 연결접점과 규칙의 미확보 등 일반적인 형성기반상에 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다. 재난발생시에는 현장에 참여하는 다양한 시민단체를 재난통합관리시스템으로 편입시킬 수 있는 대응체제가 이루어지지 않는데다 재난현장의 긴급성과 위험성에 대처할 수 있는 교육·훈련된 시민단체도 부족하다는 점이 시민단체의 위기상황 대처능력을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 대형재난 현장에는 다양한 자원봉사자와 조직이 참여하게 된다. 그러나 한국 시민단체의 경우는 현장에서 활동할 전문구호요원이 부족함은 물론 훈련된 전문자원봉사자나 단체도 부족하고, 다양한 자원봉사자나 조직을 일원화된 재난통제시스템으로 편입시킬 수 있는 체제가 구축되어 있지 않아 오히려 현장대응활동을 어렵게 하는 요인으로 작용하기도 한다.

최근에 이르러 사고대상물이 증대하고 그에 따라 예측하기 어려운 위험도가 증가되고 있다. 더불어 신기술과 신물질을 사용하는 생활패턴의 변화로 인하여 사고유형이 다양화·복합화되고 있고, 고도의 시스템 사회로 이행함에 따라 피해의 파급도가 증가 또는 광범위화하고 있는데 반하여, 대응기반과 체제는 특히 초동체제에 있어 재난환경변화에 적절히 대응하지 못하는 분야와 지역의 사각지대가 날로 증가하고 있는 것이 현실이다. 이러한 관점에서 재난발생시 현장의 발생시점에서 초동조치의 극대화와 공공의 실패가 발생하기 쉬운 사각영역과 지대에의 재난대응을 위하여 다음과 같은 시민단체의 재난대응능력 극대화와 전문성 강화를 위한 역할과 기능의 재정립이 필요한 시점이다.

1) 재난발생시의 역할과 기능

유사시 신속한 자체 초동조치, 정보 전달연락, 구조구급, 피난유도, 급수급식 등 구호, 피해자 안정 등의 기능을 수행하기 위해서는 적어도 ① 소방 방재 안전관리 활동이 가능한 다수의 시민으로 구성된 시민단체, ② 재난발생시 대응가능한 능력을 갖춘 구성원과 장비, ③ 대응력 극대화를 위한 재난참여 자원봉사자와 단체의 조정·통제장치 등이 필요하다.

자율조직의 성과는 지도자의 지도력에 좌우되는 경향이 있다. 따라서 이를 지휘하고 통제할 수 있는 의사결정능력이 가능한 지도자의 능력도 중요한 활동조건이 된다고 할 수 있다.

2) 평상시의 역할과 기능

평상시에는 위기관리시를 대비한 능력과 여건을 구비하기 위한 활동을 수행하게 된다. 즉 ① 다양한 활동기반과 계층의 방재안전 문화의식 조성, ② 자율교육과 훈련, ③ 지역 및 활동장소의 자율방재 안전감시, ④ 자율방재조직의 운영 및 공공과의 협조, ⑤ 국내외 안전시민운동의 네트워크 구축, ⑥ 다양한 재난발생상황을 감안한 정책형성 및 대응을 위한 지식기반지원 등의 기능을 수행할 수 있는 시민단체의 역할과 기능이 필요하다.

이러한 관점에서 역할과 기능 그리고 능력 면에 있어 다양한 방재 안전관련 시민단체들의 능력을 극대화하기 위하여 우선은 상기와 같은 기능을 종합적으로 수행하고

아울러 총괄조정기능을 수행할 수 있는 시민단체연합조직 구축이 시급히 요구되고 있다. 즉 미국의 전국재난자원조직(NVOAD)[5]이나 일본재난자원봉사자네트워크(N-VNAD)[6]처럼 '한국재난안전네트워크(Korean Disaster Safety Network: KDSN)'[7]라는 민관산학네트워크 구축이 필요하다. 이 조직을 통하여 재난관리에 있어서 각 기관간의 원활한 의사소통, 조정, 협력 등을 통해 효율적 재난안전 활동을 수행해 나갈 수 있을 것이다. 한국재난안전네트워크는 아직 초창기에 불과하지만 미국의 NVOAD가 20여년이 걸려 서서히 전국적인 조직으로 자리 잡아 왔듯이 해를 거듭할수록 한국적 상황에 맞는 운영방식의 정립 그리고 기관간의 역할분담과 상호지원체계를 구축함으로써 뉴거버넌스형 민관협력체계의 기틀을 마련하고 민간중심의 지역자율방재체제를 확립하는데 기여할 것으로 기대된다.

5) 미국에서는 대형 재난이 발생했을 때 무엇보다도 대응에 나선 여러 민간자원 봉사조직들은 중복이나 공백을 최소화하기 위해 정보를 공유하고 서로를 조정할 필요성에 의하여 자원봉사조직의 협의체인 VOAD(Voluntary Organizations Active in Disaster)와 NVOAD(National Voluntary Organizations Active in Disaster)를 구성하였고 각각 지역사회와 국가차원에서 이러한 역할을 담당한다. NVOAD는 1969년 허리케인 Camille가 지나간 뒤 희생자와 지역사회에 자원과 서비스를 제공했던 민간자원조직들이 서비스의 중복을 최소화하고 방재안전관리 활동을 보다 효율적으로 수행하기 위해 논의가 시작되었다. 1970년에 NVOAD를 창설했고, 현재 40여개 전국조직과 50개가 넘는 주 VOAD 및 지역VOAD로 구성되어 있다. NVOAD는 전국 차원에서, VOAD는 주 차원에서 통신, 협력, 조정, 교육, 리더십 개발, 관련입법지원, 훈련 등의 기능을 수행하면서 각 위상에서 구세군, 탁아소, 종교단체, 병원, 전문가 단체를 조정·지원하는 조직이다. 연방재난관리청(FEMA; Federal Emergency Manage- ment Agency)이 재정 및 운영지원을 하는 가운데 1993년부터는 FEMA 고문위원회에 NVOAD의장이 참가하고 있는 형태로 운영되고 있다(www.nvoad.org).

6) 고베 대지진에서 한 가지 확인된 것은 반드시 재난과 관련된 자원봉사단체가 아니더라도 기존의 사회적 네트워크가 시민사회의 자구노력에 큰 도움을 주었다는 사실이다. 이에 일본에서는 재난시에 민간자원 활동의 중요성에 대한 인식에 따라 1995년 고베 대지진 이후로 큰 변화의 계기를 맞았다. 그 대책의 하나가 1996년 재난시에 활동하는 다양한 자원봉사기관을 조정하는 최초의 비정부조직으로서 재난대응 민간자원봉사자 네트워크(Nippon Volunteer Network Active in Disaster: NVNAD)를 구축하였다.

7) 한국재난안전네트워크는 봉사단체, 기업체, 정부 등이 참가하여 2004년 12월에 발족하였으며, 2006년 4월 현재 중앙단위조직 15개 기관이 등록되어 있고 지방에는 4개 시도에 지부가 결성되어 있다.

한편, 고베 대지진 때 평소의 사회운동 네트워크가 볼런티어의 동원네트워크로서 성공적으로 기능하였다는 사실을 확인할 수 있었다. 각급 학교나 공원 등에 마련된 피난소에서는 질서가 자체적으로 유지되어 시민정신의 저력을 보여주었는데 재래형의 지역조직인 정내회·자치회가 영향력을 발휘하고 있는 지역은 자주적인 방재조직이 작동하여 피해를 최소화하는데 크게 기여했으며 피난소에서도 조직적 관리를 할 수 있었다. 그리고 정내회·자치회의 리더가 가족 수를 파악하고 있는 동네에서는 구출활동이 신속하게 전개되어 사망자도 적었다는 사실은 공동체의 중요성을 다시 한번 깨우쳐주는 계기가 되었다. 또한 니가타구에서 주민의 자치활동 조직이 약화되어 있던 신요오소학교구는 불이 계속 번지고 불씨가 남아 재발하는 사건이 많았다. 그러나 현직 자치회장이 공해 때문에 천식에 걸린 아동의 문제를 다루는 운동가 출신인 마노소학교구에서는 불을 확실히 껐을 뿐만 아니라 수습도 빨랐다.

평상시의 시민운동이나 상호부조관계를 통해 마련된 사회적 네트워크가 재난상황에서 볼런티어를 모으는 통로로 기능할 수 있었다는 사실로부터 지연에 기반을 두지 않은 공동성이 발휘될 수 있는 가능성이 제시되고 있다고 할 수 있다. 즉 제도가 마비된 상황에서는 시민사회적 영역의 건강성이 중요하다는 시사를 찾을 수 있다(한국언론연구원, 1995: 200).

비상사태에 대한 초기 대응과 피난소 생활의 경험을 통해 공동성을 기반으로 하는 지역사회의 중요성이 다시 한번 주목되었다. 시민사회의 자립성과 네트워크가 공식적인 제도가 마비되었을 때 발휘하는 사회조직력이 재난대책에서 불가결하다는 점을 인식할 필요가 있다. 여기에서 우리는 도시사회에서도 지역적 공동성의 복원을 지향하는 정책적 발상이 필요하다는 교훈을 얻을 수 있다. 그러므로 한국재난안전네트워크는 지역내의 풀뿌리단체들도 모두 포함할 수 있는 연합체로 구성하는 것을 목표에 두어야 할 것이다.

또한 한국재난안전네트워크는 정부부문에서 다루기 곤란한 취약계층에 대한 구호활동에 특히 관심을 가져야 한다. 고베 대지진 당시 고베일대에서는 다양한 국적의 외국인이 살고 있었으며 이들 가운데 상당수는 볼런티어 조직이 걱정 말고 상담할 것을 권유해야 할 불법체류자

라는 사실이 드러났었다.

1994년 6월말 현재 공식적으로 효고현에 거주하는 외국인등록자는 한국・조선인 7만 862명, 중국인 1만3,334명, 베트남인 1,622명, 필리핀인 1,316명, 인도인 1,047명, 페류인 778명 등 모두 9만 8,795명이었다. 이는 불법취업자를 감안하지 않은 숫자이다. 재일동포들의 주요 생활수단이었던 「케미컬슈즈」 산업에는 이란, 방글라데시, 파키스탄출신의 불법취업자가 다수 종사하고 있었다. 특히 히가시나다에서 아마가사키에 이르는 공장지대에는 비자에서 허용된 체재기간을 넘겨 불법취업자가 되어 버린 외국인 노동자들이 많은 것으로 알려지고 있었다.

나다구에는 외국인 유학생이나 시간제 노동허가를 받고 어학연수를 명분으로 입국한 취학생들이 많았다. 이들 외국인 가운데서 발생한 지진의 피해자는 약 4,500명이다. 효고현에서 공식적으로 파악된(1995.4.14 발표) 외국인 사망자를 보면 9개국 179명이었다.

지진 이후의 상황 가운데서 말이 통하지 않는 외국인들은 한층 더 심각한 고통을 겪을 수 밖에 없었다. 비정부조직들은 오사카에서 "외국인 지진정보센타"를 조직하여(1995.1.22) 13개 언어로 뉴스레터를 발간하고 전화상담활동을 시작하였다. 4월23일까지 3개월간 844명과 상담하는 활동실적을 보였다.

이상에서 고찰한 바와 같이 시민사회가 성장하여 외국인의 보호에도 기여한 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 진정한 의미의 국제화는 시민사회 내부에서 보편적 가치기준의 형성과 동일 궤도상에 있는 과정이라고도 표현할 수 있다는 점이 강조될 필요가 있다(한국언론연구원, 1995: 181-185).

이웃이나 볼런티어를 비롯한 시민사회로부터의 도움은 피해자의 일차적인 생존을 돕는데 그치지 않고 심리적인 안정을 회복하는 일에도 크게 기여하였다. 피해자를 대상으로 한 일본 국영방송국의 조사(1995.2.9 - 2.12)에서는 「폭동과 약탈은 전무하다고 해외 언론들이 경탄하여 보도한 바와 같이, 고베 대지진에서는 피해자가 침착하게 행동하고, 피해지역의 혼란이 최소한도로 억제된 이유는 무엇이라고 생각하는가?」라는 설문에 대해 「분위기와 연대감의 자연발생」을 지적한 사람들이 압도적으로 많았으나, 피해자가 고립되어 있지 않고 「전국에서 구원의 손이 뻗치고 있으며」, 「경찰, 소방, 자위대의 구원활동을 알았고」, 「매스컴 보도에서 자신들이 처해 있는 상황을 알았기 때문에」 냉정해질 수 있었다는 반응이 나왔다(한국언론연구원, 1995: 193-194).

또한 고베 대지진 때 공공부문의 답답한 대응은 일본의 사회관리시스템을 전반적으로 고칠 필요가 있다는 구조개혁론자들의 주장을 뒷받침하는 근거로 제시될 정도였고, 피난민들이 공무원이 들어오면 화내는 일이 많아 피난소에 잘 들어오지 못하였다고 한다(한국언론연구원, 1995: 178, 187). 이렇듯 현장에서의 볼런티어에 대한 의존도가 높을 수 밖에 없는 상황은 세계적인 추세로서 한국재난안전네트워크의 통합적 운영의 필요성은 더욱 중요하다 하겠다.

2. 기업협력체제

고베 대지진 때 기업의 반응은 신속하고도 유연하게 나타났다. 이는 규칙에 얽매여 상황 적응이 늦었던 공공부문의 행동과 좋은 대조를 이루었다. 전화가 불통된 상황에서도 한 전기기기회사는 자체 통신망을 이용해 기능을 발휘하기도 하였다. 또 다른 기업들도 종업원의 구출과 생활 지원대책을 신속하게 마련하여 조직력을 과시했었다. 기업의 유연성은 일반 시민에 대한 구호 활동에서도 발휘되었다. 예를 들어 대중교통이 마비된 상황에서 관리직 사원이 무리해서 출근하지 않고, 소학교에 있는 피난소에 못 들어가 동네 주차장에 모여 있는 이재민들을 돕기 위해 활동한 사례가 보고되었다. 그가 벌인 활동의 주요 내용은, 회사에 연락하여 식량, 천막, 방수포, 발전기, 물탱크, 매트리스 등을 지원 받아 어느 정도 위기상황을 벗어날 때까지 10일간 리더의 역할을 수행한 것이다. 회사에서도 중간 지점에 있는 사원의 아파트를 물자를 중계하는 장소로 지정하여 조직적인 도움을 제공했다. 즉 그는 회사의 조직력을 동원하여 지역주민에 대한 구원활동을 전개하는 리더십을 발휘했다고 볼 수 있다.

한편 일본의 「자치로」(전일본자치단체노동조합)는 지방자치단체 공무원들의 노동조합이며 대립적 운동 노선으로 유명했었다. 반면에 고베 대지진으로 초래된 비상 사태하에서는 피해지역의 구원과 복구를 위해 적극적으로 협력하는 자세를 보인 것으로 나타났다. 자치로는 사태 수습이 장기화됨에 따라 실제로 행정 업무의 일부를 수행하는 모습을 보이고 있었다[8]. 자치로의 대응은

공무노동이라는 직장의 특성을 살려 행정기구의 기능을 보완하면서 구원 활동에 기여하는 방식이라고 할 수 있다. 조합원의 권익 보호만이 아니라 각급 행정단위간의 의사소통을 원활하게 하고 피난소 관리와 같은 일선 업무를 위탁 관리하는 일종의 정책참가와 경영참가 활동이 전개되는 모습이 주목된다.

자치체의 노사가 시민에게 양질의 서비스를 제공한다는 측면에서는 일종의 공통기반을 갖고 있으며, 공공재의 공급이라는 업무의 특성이 노동운동의 성격에도 반영되어 있음을 볼 수 있다. 즉 중앙정부와 자치체의 조직이 대응능력의 한계를 노출했을 때 노동조합이 구원활동에 적극적으로 개입하여 정책실행 주체의 일부로서 기능하게 되는 양상이 드러나고 있다(한국언론연구원, 1995: 201-205).

일본에서도 종래에는 자주방재 활동은 주민이 행하는 것으로 생각되어 왔지만 고베 대지진 때의 교훈으로 지역의 기업과 협력관계가 부상되었다. 예를 들면, 기업의 자위소방대가 근린 화재시에 출동하여 초기 소화 활동에 임한다면 주변의 주민들에게는 안정감을 심어주게 된다. 또 기업에 있어서도 주변의 화재를 진화시키는 것이 연소를 방지하는 것으로 되어 자기 회사의 안전으로도 연결되어진다.

또 남성이 출근하면 주거지에는 재난 약자라고 일컫는 부인과 고령자와 어린이만 남겨져 재난시에 유효한 활동이 되지 않는다. 그런 경우 남자들이 많은 근처의 기업과의 협력이 불가결하게 된다. 이와 같은 관점에서 주민과 기업과의 협력관계를 형성해 가려고 하는 움직임이 나온다. 이와 같은 관계가 성립하면 근무중인 남성은 재난시에는 다른 가족을 구하게 되는데 자기 가족은 또 다른 기업의 남성이 구하게 되는 것이다.

재난시에는 인류는 다 같은 형제이고 가족이라는 정신으로 근처의 사람을 구한다는 사고를 바탕으로 주민과 기업과의 협력관계를 고려해야만 한다. 또 적극적으로 기업 쪽에서 지역에 공헌한다는 차원에서 근린 재난 지원대를 편성하고 있는 아사히(アサヒ)맥주와 같은 기업도 있다. 이와 같은 활동은 주변 주민에게 안정감을 주고 기업으로서는 주민들에게 좋은 이미지를 갖게 한다.

업무지구에서는 각 기업간의 협력체제를 구축하려는 움직임도 나오고 있다. 기업간의 협정은 지하도나 공업단지 등에서 보이는데 추후 내용을 충실하면서 늘어날 것이다. 지구적인 협정으로는 대규모 재개발 지구 등을 방재 거점으로 정비해 가면서 지구내의 기업간, 또는 주변과의 협력협정으로 확대될 것이 과제로 된다. 또 특히 이와 같은 일은 매립지 등 새로운 계획적인 시가지에서 처음부터 그와 같은 방재협정이 정해져 있으면 유효하다. 미나토 미라이 21지구에서 방재세칙을 정하여 방재체제의 확립에 치중하고 있다. 이상과 같이 앞으로의 자주 방재는 기업과의 협력관계와 기업간의 협력관계를 어떻게 만드는가가 주제이고, 이것이 피해의 정도를 결정하게 된다(三船康道, 1998: 102-104).

한국에서도 최근에 전국경제인연합회를 중심으로 "재난재해 극복을 위한 경제계 네트워크"를 구성하고 있다.

전국경제인연합회는 2003년 9월 30일에 모여 "재난재해 극복을 위한 경제계 네트워크 구성 간담회"를 개최하고, 기업의 재난구호활동을 적극 지원하기 위한 민간경제계의 네트워크 구성현황과 운영계획을 밝혔다.

기존의 기업사회공헌 조직을 최대한 활용하여 재난재해에 대해 경제계 공동으로 대처하는 한편, 정부재난대책기구·구호관련 비정부기구·자원봉사단 등과 긴밀한 연계시스템을 갖춰 보다 체계적이고 효율적인 재난구호활동을 전개하기로 했다.

"재난재해극복을 위한 경제계 네트워크"의 주요 활동 내용으로는 평상·완화단계, 준비단계, 대응·복구단계, 회복단계 등 각 단계별 행동지침을 수립하는 등 기업간 정보교류 및 코디네이터의 역할을 충실히 수행하는 방향으로 세분하였다.

향후 주요 활동계획으로는 기업별·업종별 특성을 감안한 기업의 재난재해대처 실천 매뉴얼을 작성하여 배포하는 한편 긴급구호세트 제작, 온라인상 정보공유를 위한 재난대책 사이트 운영, 재난대책 관리자 교육 세미나 개최 등을 수행하기로 하였다(전국경제인연합회, 2003).

기업간의 역할분담을 체결함으로써 과잉 중복 지원으로 인한 자원의 낭비를 해소하고 효율적인 자원연계를 기할 수 있다는 점에서 매우 바람직하며, 활동의 표준화를 위한 매뉴얼 제작 그리고 재난정보 공유를 위한 재난

8) 자치로 본부는 2월 5일부터 1개월간 매일 200명을 동원하여 「피난구호소」와 구원물자를 보급하는 「집배센타」에 파견한다는 방침을 밝혔었다.

대책 사이트 운영 및 정기적인 모임 등은 재난현장에서의 긴밀한 공조체제를 확립해 줄 것이며 관리자들에 대한 교육 세미나 개최 등을 통해 규범의 내재화가 이루어질 것으로 생각되어진다.

IV. 정부부문 협력체제

재난관련법률은 기본법으로 민방위기본법, 자연재해대책법, 재난관리법이 있었고 그밖에 건축법, 소방법, 원자력법, 도로법, 항공법 등 다수의 개별법으로 규정되어 있어서 이들 법률상호간 연계성이 부족하고 다수의 부처가 관련되는 재난사고가 발생할 경우 부처간의 협력체계도 미흡하며 책임소재가 불분명하게 되어 신속한 대처가 이루어지지 못하여 왔었다.

한국은 사고와 재난의 유형별로 관리업무가 분산되어 있어, 총괄 조정하는 기능이 매우 미흡하여 사고예방을 위한 사전점검 및 사고수습이 효율적으로 운영되지 못하고, 정부차원의 장기적인 재난관리가 불가능하였었다.

또한 유형별 관리로 기능이 중복되거나 대응능력 없는 기관에서 담당하는 경우도 있었다.

각종 사고와 재난의 유형별로 주무부처가 분리되어 있다는 것은 전문성 있는 행정의 수행이라는 측면에서 바람직하지만 종합대책이나 총괄기능이 마련되지 못해 사전점검이나 사고 수습이 효율적으로 운영되지 못하고, 정부의 종합재난관리가 미약하고 초동대처가 어려운 실정이었다.

중앙정부와 지방자치단체 모두가 소수의 재난관리 전담인력으로 관리업무를 수행하고 있다. 현재의 행정조직 및 운영상 재난관련 담당공무원은 타 행정업무와 재난관리업무를 함께 수행함으로써 업무과중으로 인해 재난관리가 형식적으로 이루어지고 있으며, 잦은 순환보직과 인수인계의 미흡으로 전문성이 현저하게 떨어진다.

또한 재난관리에 대한 표준화된 지침이 없고 담당인력과 장비의 부족으로 형식적인 예방점검에 그치고 있으며, 재난관리인력에 대한 교육의 소홀로 전문인력의 양성이 곤란하고, 장기적인 대응계획수립이 어려운 형편이다(임송태 외, 1996: 93).

따라서 지금까지의 구태의연한 자세에서 탈피하여 효율적인 사태수습 프로그램을 운용하기 위해서는 유명무실한 조직의 과감한 정리와 함께 사태수습 전문인력으로 구성된 전문 직제가 존재하여야 하며, 이곳에서 마련된 각 유형별 재난수습 프로그램을 현장에 적절히 활용하여야 할 것이다.

재난 개념의 올바른 정립뿐만 아니라 재난관련 법체계를 조직 중심에서 기능중심으로 통합하여 행정력의 낭비요인을 제거하기 위해서도 재난관련 법령의 체계적 정비를 해야 한다. 재난관련 법령은 민방위기본법 중 재난관련 규정, 자연재해대책법, 재난관리법 등이 존재하여 왔었다. 이와 같은 관련법들은 모든 재난에 대한 관리상의 총체성을 기반으로 만들어진 것이 아니라 각각의 발생 상황에 따라서 그때마다 만들어진 것이다. 사실 이들 관련법이 추구하는 대응 메커니즘의 구조는 명칭과 대응조직만 다를 뿐 기능적 역할은 거의 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 재해·재난관련 법령을 체계적으로 정비한다는 차원에서 「재난및안전관리기본법」이 2004년 3월에 제정되었고 재해·재난관련 법령을 총괄하는 법령으로 구성되어 각 개별법과 상호보완적으로 연결함으로써 재난의 예방단계로부터 복구단계에 이르기까지 원활한 업무협조와 대책강구가 가능하도록 연계성을 확보하는 방향으로 정비되었다. 민방위·인적재난·자연재해 체계의 일원화와 함께 재난안전관리 정책심의, 총괄조정 등이 실질적으로 기능할 수 있도록 제도화되어야 할 것이다.

또한 국가차원의 재난안전관리 기능을 총괄·조정·지휘할 수 있는 실질적 기능을 가지면서 각 부처의 고유업무영역을 지원할 수 있는 현장중심의 기능적 통합관리 기능을 수행할 수 있도록 소방방재청을 운영하여야 할 것이다.

기존의 재난, 소방, 민방위, 교통안전, 시설안전, 산업안전 관리들의 기능(예방, 상황관리, 개량복구 등)을 통합하여 지역 및 시·군·구의 재난안전관리 활동을 지원토록 하고 기초자치단체의 재난안전관리 기능 및 조직의 시행여부는 자치단체의 의사에 따라 결정하되, 기초자치단체 시·군·구 조직의 활동에 따라 중앙정부가 지원하도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 재난안전관리에 필요한 기법, 지침, 정책, 법제 등의 연구개발을 강화하기 위해 재난분야 연구기관의 인력 확충이 필요하다.

시·군·구 조직의 기능은 현장중심의 재난안전관리를 위한 긴급지원 기능을 수행할 수 있는 민관합동의 기

능 조직으로 지역특성에 따라 조직 및 기능을 편제하여 운영토록 하여야 할 것이다. 이 통합된 조직은 재난관리 책임기관을 중심으로 지역의 민간단체들을 포함하여 유기적으로 기능할 수 있도록 하여야 한다.

중앙 및 지역의 현장지원팀은 기능적 통합조직으로 매년 정기적으로 위기통합관리 훈련을 실시하여 구성원들이 기관간 공동대응에 대한 방법들을 습득할 수 있도록 해야 할 것이다.

미국의 경우는 다조직간 협조체계 구축을 위해 오랜 연구와 현장 검증을 통해 미국적십자사를 포함한 정부간 공조체계를 마련하였는데 긴급지원기능을 15가지로 분류하고 각 기능마다 주무기관과 지원기관을 정하였다. 각 기관간에는 주무기관으로서 그리고 지원기관으로서의 역할, 책임 및 권한의 범위 등이 명시되어 있는 협약이 체결되어 있어 대형재난시 정해진 절차에 따라 체계적으로 공동 대응을 하고 있다.

우리도 미국의 기능에 따른 대응체제를 한국 상황에 맞게 가져올 수 있다. 최근에 소방방재청에서 발간한 부처간의 협력체제 구축을 위한 지침서인 「긴급구조 표준대응계획」(소방방재청, 2004)은 매우 고무적인 일이라 하겠다. 이 지침서에 따르면 재난및안전관리기본법 제54조에 근거하여 긴급구조대응계획을 마련하였는데 긴급구조대응활동의 기능을 <표 2>와 같이 11가지로 분류하고 책임기관과 지원기관을 지정하였다. 각 기능별 계획의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 지휘통제 계획(기능별 계획 #1): 재난대응의 전반적 지휘통제절차를 규정하고 있는데 재난선포, 자원의 동원, 대응작전계획 수립, 대응자원 배치, 재난현장대응 및 긴급복구 활동의 전반적 관리・통제 등을 수행한다.

② 비상경고 계획(기능별 계획 #2): 각 유관기관에 대한 비상연락과 시민에 대한 비상경고시스템의 전반적 운영절차를 규정하고 있다.

③ 대중정보 계획(기능별 계획#3): 재난지역주민, 언론매체, 시장, 의회의원에게 필요한 정보를 제공하기 위한 것이며 주민보호 긴급방송체제(비상방송시스템)를 가동하고 발생 가능한 재난유형별 비상방송매뉴얼(메세지)을 개발하고 유지 관리한다.

④ 피해상황분석 계획(기능별 계획 #4): 피해상황정보를 수집・분석하고 그 결과를 보고하는 기능에 대한 계획이며 정보 수집・분석 시스템을 개발하고 통제단의 주요 의사결정 정보를 필요로 하는 현장지휘대장, 기타 주요 참모들에게 제공한다.

⑤ 구조진압 계획(기능별 계획#5): 인명구조, 화재진압, 오염통제(위험물, 유독물, 방사능 등 유해화학물질 재난에 한한다) 등 일반적인 소방의 고유업무와 관련된 계획으로 인명구조를 실시하고 필요시 오염제거 및 확산방지 임무를 수행한다.

⑥ 응급의료계획(기능별 계획 #6): 재난발생시 응급의료서비스를 제공하기 위한 것으로 모든 응급의료인력, 구급차, 응급의료시설, 그리고 응급의료장비의 사용을 조정통제 한다.

⑦ 긴급오염통제 계획(기능별 계획#7): 재난시 긴급오염통제(전염병 등 생물학적 재난에 한한다) 및 공중 보건 임무를 수행하기 위한 계획이며 재난발생지역내 긴급오염통제 및 보건위생자원의 전반적 배치 및 관리를 조정한다.

⑧ 현장통제계획(기능별 계획 #8): 관할구역내 현장통제 및 치안유지에 책임이 있고 법질서 유지와 관련된 유관기관들을 조정통제 할 수 있는 경찰서장이 이 계획서의 가동과 대비의 책임이 있다.

⑨ 긴급복구(기능별 계획 #9): 긴급구조 활동의 원활한 수행과 2차 재난발생을 사전에 예방하기 위한 긴급(임시) 복구활동과 관련하여 긴급복구를 위한 공공 및 민간(기업을 포함)자원의 사용을 전반적으로 조정 통제한다.

⑩ 긴급구호계획(기능별 계획 #10): 재난희생자 및 긴급구조 활동에 참여한 인력에 대한 재난심리상담, 의식주 제공, 긴급대피소 운영, 실종자 수색・노약자 도우미 등 재난시 사회복지서비스 등을 포함한 긴급구호서비스를 체계적으로 제공하기 위한 계획이다. 이 긴급구호기능은 다수의 공・사적 기관단체 및 자원봉사자의 협력을 필요로 하는 독특한 기능이며 대한적십자사가 책임을 지고 조정 통제한다.

⑪ 재난통신계획(기능별 계획 #11): 재난통신체계 운영과 관련하여 통제단과 대책본부, 통제단과 지원기관, 주요 지휘관간 그리고 공・사기업체, 자원봉사단체 등간의 통신체계 및 통신절차를 확립하고 조정한다.

<표 2> 긴급구조지원기관의 역할

(행정자치부령 제255호 11조)

(#: 계획의 일련번호)

계획번호(#)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
기능별긴급구조대응 / 계획 / 긴급구조지원기관	지휘통제	비상경고	대중정보	상황분석	구조진압	응급의료	오염통제	현장통제	긴급복구	긴급구호	재난통신
소방방재청	○	○	○	○	○	△	△	△	△	△	○
국 방 부	△				△	△	△	△	△	△	△
과학기술부		△	△	△			△		△	△	
산업자원부				△			△		△		
보건복지부					△	○	△	△		△	△
환 경 부						△	○		△		△
건설교통부	△		△				△		○		
정보통신부			△						△		△
경 찰 청	△	△	△	△	△		△	○			△
해양경찰청*			△	△	△	△	△		△	△	△
기 상 청			△								
산 림 청					△						△
대한적십자사						△	△		△	○	

※ 비 고

1. ○: 책임기관
2. △: 지원기관

★ 해양경찰청장은 해양에서 발생한 재난에 대하여는 위 구분에 불구하고 기능별 긴급구조대응계획의 모든 분야에서 책임기관이 된다.

V. 민관협력체제

1. 재난관리 단계별 민관협력체제

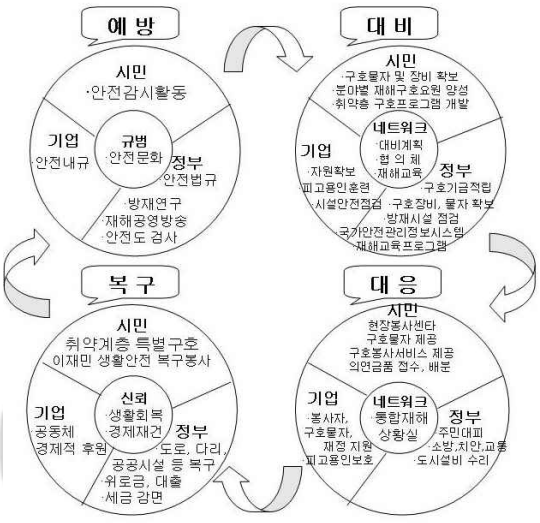
재난관리 단계별 민관협력체제를 어떻게 구성하는 것이 바람직할 것인가에 대해 <그림 1>을 통해 설명해 보고자 한다.

각 단계별로 중요한 사회자본 지표와 민관의 공통 주요과제를 가운데에 표시하였으며, '정부-시장-시민사회간의 삼발이 의자 모델[9]'에 의해 시민, 기업, 정부로 나누어 각기 추진해야할 역할별 주요 내용을 정리해 보았다.

9) 정부, 시장, 시민사회를 삼발이 의자에 비유하고 세 개의 다리가 균형이 맞춰질 때에야 비로소 건강한 사회가 이루어질 수 있다고 본다(Bradly, 1998: 95).

1) 예방단계

시민, 기업, 정부가 안전문화를 정착시키기 위해 공동의 노력을 기울여야 할 것이며, 시민은 특히 안전감시활동분야에서, 기업은 안전규칙을 준수함으로써, 그리고 정부는 안전법규는 제정하고 지속적인 방재연구를 통해 안전대책을 마련하고 공영방송을 통해 국민들의 안전의식을 고취하도록 해야 하며 안전도 검사를 철저히 하여 다중이용시설의 안전을 책임지는 활동 등을 전개해야 할 것이다.



<그림 1> 재난관리 단계별 민관협력체제

2) 대비단계

민관공동의 재난대응계획을 수립하고 민관합동 협의체를 구성하여 운영하며 민관협력으로 재난교육(합동훈련 포함)을 실시하여 대형재난을 준비하는 활동을 전개해야 할 것이다. 이 단계에서 시민조직은 구호물자 및 장비 확보, 분야별 재난구호요원 양성 그리고 장애인, 노인, 아동 등 취약층에 대한 구호프로그램 개발 등의 활동이 필요하다. 기업은 방재자원을 확보하고 피고용인에 대한 훈련을 실시하며 시설안전 점검을 한다. 정부는 구호기금을 적립하고 구호장비 및 물자를 비축하며 방재시설을 점검하고 국가안전관리정보시스템을 구축하도록 한다.

3) 대응단계

민관합동재난상황실을 운영하여 각종 재난정보를 교

류하면서 자원을 연계해서 활동해야 할 것이다. 시민조직은 재난현장에 봉사센터를 개설해서 통합적으로 각종 구호서비스를 제공하고 의연금품 등의 관리를 하게 된다. 기업은 봉사자 제공, 구호물자 제공, 재정적 지원 등을 통해 지역사회에 기여하며 피고용인의 보호를 위해 활동한다. 정부는 주민을 안전하게 대피시키고 소방, 치안, 교통대책을 마련하며 라이프라인 등의 긴급 수리를 실시하여 주민들을 보호한다. 특히 신속한 전달체계를 갖추기 위해서는 자원봉사자들을 활용하여 구호물자를 직접 전달할 수 있어야 한다. 인적 재난은 물론 자연재난조차도 인재로서 인식하고 정부에 대해 농성하고 있는 이재민들을 공무원들이 적절히 질서를 잡으며 구호품을 전달하는 것은 많은 어려움과 지체가 발생하게 된다. 재난구호 전문연수를 이수한 그 지역의 자원봉사자들이 이재민들에게 직접 물자를 전달하는 것이 이웃의 온정과 함께 전달되어 원활하게 구호가 이루어 질 수 있다. 그리고 재해의연금으로 전국 각지에서 답지되어온 성금이 정부 예산처럼 집행된다고 언론에 의해 비판받고 있듯이, 보건복지부의 요청에 따라 행정기관에 의해 배분되어져 왔었던 과거 방식이[10] 민간기관의 다양한 재난구호서비스를 제공하는데 집행될 수 있도록 개선되어져야 할 것이다.

4) 복구단계

이재민들의 생활을 회복시키고 지역 경제를 재건하기 위해 민관의 공동 노력이 전개되어야 할 것이다. 시민조직은 저소득층에 대한 자활지원이나 외국인들에 대한 지원 등 특별구호활동을 전개하며 이재민들이 조속히 생활안정을 할 수 있도록 복구활동을 전개한다. 기업은 지역공동체의 재건을 위해 경제적으로 후원하며 정부는 도로, 다리, 공공시설 등에 대한 복구를 전개하고 이재민들의 생활안정을 위해 위로금 지급, 긴급생계금 대출, 세금감면 등을 실시한다. 특히 재난으로 인한 충격으로 겪는 정서적 스트레스를 극복할 수 있도록 전문 사회사업가의 상담을 포함한 재활 실현 과정을 민간기관 중심으로 전개해 나가야 할 것이다[11].

10) 과거 위로금 등에 대한 정부 부담을 재해의연금을 통해 보충하여 왔으나, 최근에는 소방방재청에서 추진하고 있는 국민책임형 자율방재체제 확립과 관련하여 「복구비 무상지원제도」에 대한 보완, 대체의 수단으로 풍수해보험제도를 도입하였다.

2. 통합 재난구호시스템 모형

한국은 재난관리법과 지방자치단체 조례에 민간조직의 구체적인 역할이 명시되어 있지 않았으며[12] 재정적 지원도 미흡한 상황이었다. 기초자치단체의 '지역방재계획'을 통해 개별적으로 자율방재조직의 활용을 도모할 여지는 있었으나, 지역주민과 함께 재난관리를 하기보다 주민안전의식 함양에 주력하고 있는 실정이었다. 그러나 재난및안전관리기본법에서는 민간기관의 참여를 활성화하고 육성하기 위한 근거 규정을 마련함으로써 앞으로 민간단체의 역할과 책임이 강화되리라 본다.

일본은 1972년 미국의 산페르난도 지진을 계기로 최초로 소방청 방재업무계획에서 자주방재조직의 정비규정을 마련하였으며, 1995년 고베지진을 계기로 "재해대책기본법"을 개정하여 방재기본계획에 자주방재조직의 강화를 위해 지도자 육성과 지침 작성, 기자재 정비 촉진을 위한 국고보조제도 신설 등 활성화 방안을 구체화하였다.[13] 2004년 4월 현재 2,480개 구시정촌에 자주방재조직이 결성되어 전국 조직율은 62.5%나 된다(内閣府, 2005).

재난지역에 대한 복구는 일차적으로 지역주민이, 이차적으로 정부가 책임을 진다는 인식과 복구에 대한 정부의 지원도 지역주민의 복구의지에 상응하는 지원이어야 한다. 지역주민이 재난관리에 참여한다고 하는 것은 개인적 차원이 아니라 비영리조직과 자원봉사조직을 통한 조직화된 참여가 되어야 하며 지역주민의 적극적인 참여 하에서 재난관리과정이 이루어 질 때 그 효과성이 극대화될 것이다.

<표 3>에서 보여지는 바와 같이 핵심지표인 사회신

11) 동아일보(1995년 8월 1일)에 의하면 한국기독교연합봉사단이 삼풍백화점 붕괴사고 부상자 222명을 대상으로 한 설문조사 결과 부상자의 61%가 정신적인 고통을 호소했고 이 중 47%는 꿈에 처참한 시체가 나타나는 등 악몽으로 숙면을 취하지 못하고 있으며 38%는 사고의 충격으로 두려움과 불안, 폐쇄공포증, 환청 등에 시달리고 있다고 응답했다.

12) 재난관리법 제4조(국민의 책무) 국민은 국가 및 지방자치단체 등의 재난관리업무에 최대한 협조하여야 하며, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이 발생하지 않도록 노력하여야 한다.

13) "재해대책기본법" 제5조(시정촌의 책무), 제8조(시책에 의한 방재상의 배려 등)제13호.

뢰와 관련하여 봉사단체의 구성원이 다른 단체의 구성원보다 동료시민에 대한 신뢰가 높으며 시민적 의무감도 높다는 것을 알 수 있다. 사회운동단체와 친목단체가 관용적인 태도를 고취하는 데 우월한 조직유형이라면, 봉사단체는 사회신뢰를 높이는 데 가장 적합한 결사체로 보인다. 봉사단체의 구성원은 사회신뢰와 시민적 의무감이 높을 뿐만 아니라 통상적, 비통상적 참여에 적극적이고 정치지식도 많이 보유하고 있다. 요컨대, 봉사단체가 이상적 민주시민과 사회자본을 생성하는 데 가장 탁월한 기능을 수행하는 것으로 보인다.

<표 3> 결사체 유형과 사회자본, 회귀분석 결과

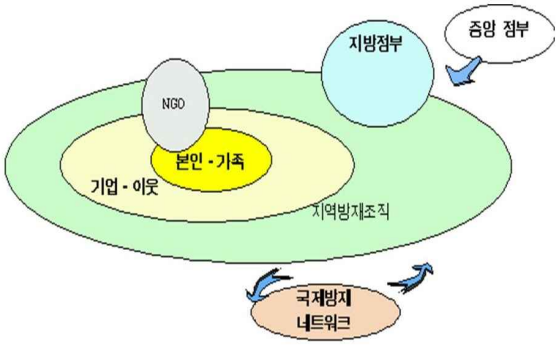
(β, 괄호안은 t값)

종속변수 / 독립변수	통상적 참여	비 통상적 참여	정치 관심	정치 지식	시민 의무감	관용성	정부 신뢰	정치 효능	사회 신뢰
이익단체	.11*** (4.00)	.06** (2.15)	.09*** (3.16)	09*** (3.25)	.04 (1.30)	.02 (.69)	.03 (.78)	-.01 (-.17)	.02 (.63)
사회운동 단체	.07** (2.42)	.02 (0.43)	.00 (.12)	.05** (1.98)	-.01 (-.28)	.07** 2.47)	-.01 (-.20)	-.01 (-.45)	-.04 (-1.41)
친목단체	.10*** (3.57)	.07*** (2.47)	.00 (-.11)	.04 (1.33)	.04 1.46)	.10** 3.11)	-.04 (-.98)	-.00 (-.08)	.01 (-.21)
봉사단체	.12*** (4.56)	.07*** (2.55)	.01 (-.38)	.10** (3.81)	.07** (2.27)	.02 (-.60)	.02 (.64)	-.00 (-.04)	.06*** (2.06)
R^2	.11	.05	.11	.16	.04	.12	.04	.10	.04
F-value	10.89***	4.98***	10.37***	17.01***	3.54***	9.36***	2.31***	8.84***	3.26***
N	1242	1241	1241	1248	1131	991	706	1110	1192

(*** P<.01, ** P<.05, * P<.10): 소득, 교육수준, 연령, 성별 직업을 통제함.
자료: 유재원, (2000: 34) 참조.

따라서 봉사단체들을 중심으로 지역방재조직을 구성하여 현장대응 능력을 갖추는 것이 중요하다. <그림 2>에서 보듯이 개인·가족의 1차적인 자구 노력, 그리고 이웃과 직장 동료, 지역 기업체를 중심으로 한 2차적인 공동 대응 그리고 이들을 포함하고 비정부기구, 지방정부 등을 포괄하는 지역 방재 조직의 대응이 중요하다. 여기에 중앙정부의 지원과 국제적인 네트워크를 통한 협력이 뒤따르게 된다고 볼 수 있다.

주민이나 정부 그리고 지역의 기업과 시민단체가 예방차원의 협력관계로서 사전에 네트워크를 연결 구축해 둠으로써 재난 전 안전예방활동을 통한 유대감이 조성되고 재난 시 신속한 대응과 협력에 의한 수습·복구가 조속하게 이루어질 수 있어 인명과 재산 피해를 줄 일수 있다. 그것을 위하여 사람과 물자와 장소의 네트워크와 그것들을 통합할 수 있는 정보 네트워크 그리고 지역과 행정의 네트워크 정비가 필요하다. 특히 정보네트워크로서 정보 인프라의 정비가 시급하다(김태환, 2003).



<그림 2> 지역방재조직 구성도

재난안전활동을 위한 네트워크는 봉사단체, 정부, 기업 그리고 학계간의 유기적인 협력관계여야 한다. 재난시 또는 평시 안전활동은 봉사단체가 현장에서 중심적으로 수행하고, 기업은 물적, 인적으로, 그리고 학계는 연구개발분야에서 후원할 수 있을 것이다. 이에 대해 정부는 법적, 행정적, 재정적으로 지원함으로써 민간재난활동을 활성화하는데 촉진자로서 역할을 수행해야 한다고 본다.

정부는 자원봉사활동에 대한 재난현장 활동에 대한 보호라든지 봉사활동 시간의 세금감면과 같은 보상체계를 통해 법적 지원을 할 수도 있고, 지방자치단체는 평시 민간조직들의 재난교육 및 훈련에 대한 재정적 지원을 통해 방재능력의 향상을 도모할 수 있으며, 미국정부가 NVOAD나 CERT(Community Emergency Response Training)[14]프로그램을 보급하기 위해 적극 지원하듯이 자주방재능력을 확대할 수 있도록 행정적인 후원을 강화하여야 할 것이다.

그리고 현장활동의 중심체로서 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단 그리고 복구지원단의 구성과 운영이 필요하다고 생각한다.

14) www.fema.gov.

1) 안전감시단

안전감시단은 국민들에게 안전의식을 고취하고 생활 속에 안전문화를 정착시키기 위한 활동을 수행하는 중심체로서 안전진단반, 안전고발센터, 생활안전지도반, 안전문화반 등으로 구성할 수 있을 것이다.

① 안전진단반에서는 위험구조물의 안전진단을 통해 사전에 대형사고를 방지하는 활동을 수행한다.

② 안전고발센터를 운영하여 시민들의 제보를 통해 주변의 위험들을 제거해 나가는 활동을 전개한다.

③ 생활안전지도반에서는 자라나는 어린이들에 대한 안전한 교통생활 지도와 같은 활동을 수행하도록 한다.

④ 안전문화반에서는 국민들의 생활 속에 안전의식이 자리 잡도록 하기 위해 캠페인이나 백일장을 개최하는 등 안전문화 보급을 위해 활동한다.

2) 재난예방단

재난예방단은 재난발생 이전에 체계적인 재난준비를 수행하는 중심체로서 재난대책반, 재난구호훈련반, 유관기관협력반 등으로 구성할 수 있다.

① 재난대책반에서는 지역의 재난안전 관련 문제를 진단하고 종합적인 대책을 유관기관 간에 합동으로 수립하는 활동을 수행한다.

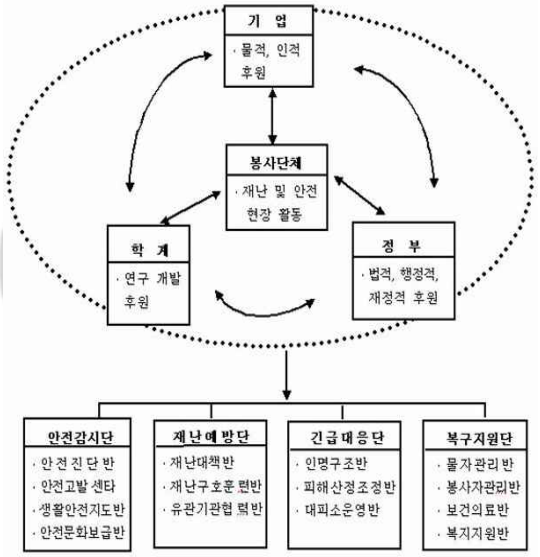
② 재난구호훈련반에서는 공동으로 수립된 유관기관 간 역할분담을 중심으로 합동구호훈련을 실시하도록 한다.

③ 유관기관협력반에서는 기관간 비상연락망체계를 마련하고 비상시 유기적인 협력관계를 갖도록 정기적인 회의를 개최하는 등의 활동을 수행하도록 한다.

3) 긴급대응단

재난에의 대응은 재난현장의 긴급성과 위험성에 의하여 전문화되고 일원화된 통합관리체제에 의하여 운영될 것이 요구되고 있다. 그러나 조정기능의 미약, 공공조직과의 연결 접점과 규칙의 미확보 등 일반적인 형성기반상에 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 점으로 인해서 재난발생시에는 현장에 참여하는 다양한 시민단체를 재난통합관리시스템으로 편입시킬 수 있는 대응체제가 이루어지지 않는 데다, 재난현장의 긴급성과 위험성에 대처할 수 있는 교육·훈련을 받은 시민단체도 부족하다는 점이 시민단체의 위기상황 대처능력을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

따라서 우리나라에도 지역자율방재체제 구축이 필요하다. 과거에 지역의 재난을 극복하기 위해 수방단을 구성하였으나 정부주도로 타율적으로 조직이 되어 실제 활용되지 못하였었다.



<그림 3> 통합재난구호시스템 모형

긴급대응단은 재난발생시 초동단계 구호활동을 수행하는 중심체로서 인명구조반, 피해산정조정반, 대피소운영반 등으로 구성할 수 있다.

① 미국의 CERT프로그램이 주로 인명구조활동 중심으로 운영되고 있어 자신과 가족, 이웃의 생명을 구하는데 중점을 두고 있듯이 인명구조반의 구성을 통한 자주방재력 향상은 무엇보다 중요하다고 생각된다.

② 국제적십자사연맹에서 초기 구호활동에 중요한 역

할을 하는 FACT(Field Assessment and Coordination Teams)[15]와 같이 현장 피해상황에 대한 정확한 조사와 이를 통한 기관간의 업무 조정을 통한 통합적 활동을 수행하기 위한 피해산정조정반의 운영이 필요하다.

③ 대피한 이재민들을 위한 긴급구호활동을 수행할 대피소운영반의 운영이 요구된다.

4) 복구지원단

복구지원단은 이재민들의 생활을 회복하기 위한 활동 중심체로서 물자관리반, 봉사자관리반, 보건의료반, 복지지원반 등으로 구성할 수 있다.

① 복구단계에서 이재민들에게 구호품을 제공한다든가 구호장비를 지원하는 활동을 수행하는 물자관리반이 필요하다.

② 현장에 찾아온 각 자원봉사단체들, 개별봉사자들을 현장에 배치하며 체계적으로 관리할 봉사자관리반이 운영된다.

③ 방역활동, 예방접종 그리고 재난심리상담 등의 활동을 수행하는 보건의료반이 활동한다.

④ 장애인, 노약자, 만성질환자 등의 취약계층의 보호나 유아, 어린이 등의 아동보호 등을 수행할 복지지원반이 요구된다.

Ⅵ. 결론

현대 사회의 재난은 그 다양성과 복잡성으로 인해 한두 부서나 기관의 능력으로는 감당하지 못하고 관련 유관기관의 협조와 지원이 반드시 필요하게 되며 사전에 이에 대한 충분한 준비가 있어야 한다. 재난에 대한 사후대응과 복구보다는 사전에 예방하고 대비하는 것이 더욱 중요하다. 재난 자체를 막을 수는 없지만 인간의 노력으로 피해와 고통은 경감시킬 수 있다. 본고에서는 이러한 준비의 일환으로 재난관리단계에 따른 민관간의 협력체계에 대하여 사회자본이론적 측면에서 바람직한 민관협력체계를 제시해 보고자 하였다.

우리의 재난관리단계에서는 민관간에 형성되지 못한 신뢰, 불분명한 역할 정립, 통합적인 협의체의 미결성, 그리고 합동 훈련·교육시스템 부재 등으로 사회자본 축적이 이루어지지 못했고 이에 따라 현장에서는 혼란과 비효율적인 활동이 이루어져왔다.

민관산학네트워크를 구축하기 위해 재난관리단계별로 시민, 기업, 정부로 나누어 각기 추진해야할 역할별로 주요 과제를 정리해 보았는데 특히 민간단체를 중심으로 재난관리단계별로 구축해야할 내용은 다음과 같다.

예방단계에서 국민들의 안전의식이 정착할 수 있도록 안전문화운동을 전개해 가야 할 것이며 특히 민간단체를 중심으로 안전감시단 활동을 활성화해야 할 것이다.

대비단계에서는 민간기관에 대한 과감한 역할 부여를 하면서 구체적인 협약을 기관간 체결하여 공조체제를 명확하게 정립하여야 할 것이며, 재난안전네트워크를 구성하여 충분한 협의를 통해 지역대응활동체계를 마련해 나가고, 전문구호요원들을 확보하기 위해 재난구호활동을 위한 교육을 실시해 나가야 할 것이다.

대응단계에서는 민간기관 중심의 구호물자 전달체계를 확립해 나갈 것과 자원봉사단체의 통합적 운영을 위한 방안 그리고 민간 자율적인 의연금 모금체계로의 개선이 필요하다.

복구단계에서는 저소득주민에 대한 자활지원과 이재민들에 대한 심리적 지원이 중요하다.

그리고 통합 재난구호시스템 모형으로서 지역별 민관산학네트워크를 기반으로 한 분야별 활동 중심체인 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단, 복구지원단의 운영을 제시하였다.

안전감시단은 국민들에게 안전의식을 고취하고 생활속에 안전문화를 정착시키기 위한 활동을 수행하는 중심체로서 안전진단반, 안전고발센타, 생활안전지도반, 안전문화반 등으로 구성할 수 있을 것이다.

재난예방단은 재난발생이전에 체계적인 재난준비를 수행하는 중심체로서 재난대책반, 재난구호훈련반, 유관

15) www.ifrc.org.

기관협력반 등으로 구성할 수 있다.

긴급대응단은 재난발생시 초동단계 구호활동을 수행하는 중심체로서 인명구조반, 피해산정조정반, 대피소운영반 등으로 구성할 수 있다.

복구지원단은 이재민들의 생활을 회복하기 위한 활동중심체로서 물자관리반, 봉사자관리반, 보건의료반, 복지지원반 등으로 구성할 수 있다.

<참고문헌>

▷ 국립국어연구원. 1999. 표준국어대사전. 서울: 국립국어연구원.

▷ 김상묵·박희봉·강제상. 2001. 지적자본 형성 및 효과: 조직내 사회자본과의 관계를 중심으로. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.

▷ 김태환. 2003. 안전문화정착을 위한 시민단체의 역할 및 참여방안. 안전사회 구현을 위한 시민대 토론회. 국립방재연구소.

▷ 성기환. 2004. 도시방재를 위한 민관협력체제 구축방안에 관한 연구. 서울시립대학교대학원 박사학위논문.

▷ 소방방재청. 2004. 긴급구조 표준대응계획. 서울: 소방방재청.

▷ 유재원. 2000. 사회자본과 자발적 결사체. 한국정책학회보. 9(3): 23-43. 서울: 한국정책학회.

▷ 임송태외. 1996. 재난종합관리체제에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.

▷ 전국경제인연합회. 2004. 재난관리와 경제계 네트워크. 서울: 전국경제인연합회.

▷ 한국언론연구원. 1995. 일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구. 서울: 한국언론연구원.

▷ 內閣府. 2005. 平成17年版 防災白書. 財務省 印刷局. 東京都.

▷ 三船康道. 1998. 防災と市民ネツトワ?ク. 學藝出版社. 京都市.

▷ Bradly, Bill. 1998. America's Challenge: Revitalizing Our National Community. *National Civic Review*. 84(2): 94-100. Spring.

▷ Serageldin, Ismail & Grootaert. Christriaann. 2000. Defining Social Capital : An Integrating View. In Partha Dasgupta & Ismail Seragedin (eds.). *Social Capital : A Multifaceted Perspective*. Washington. D. C. : World Bank.

成基環: 2004년 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 도시방재를 위한 민관협력체제 구축 방안에 관한 연구), 현재 대한적십자사 재난구호팀장으로 재직 중이다. 소방방재청 정책품질관리·지역자율방재단 자문위원, 중앙긴급구조통제단 운영위원, 한국재난안전네트워크 사무국장, 한국사이버대학교 소방방재학부 겸임교수, 한국정책개발학회 이사, 한국안전학회 학술위원 등으로 활동하고 있으며, 주요 관심분야는 재난관리, 민관협력, 자원봉사 등이다. 주요 저서로는 "재해봉사자를 위한 기초교육"<공저>(1999), "재난관리론"<공저>(2006), "재난관리와 파트너쉽"(2006) 등이 있으며, 주요 논문으로는 "도시방재체제의 효율적 운영방안"(2003), "지역자율방재단 모델 형성에 관한 연구"(2004), "재난관리를 위한 민관산학네트워트 구축에 관한 연구"(2005) 등이 있다.(notwo@redcross.or.kr)