

소집단 재난관리 리더십 육성방안

지역주민 참여 활성화를 중심으로

귀국

수탁박서은상

재난관리에 있어서 가장 중요한 요소는 주민의 자율적 참여라는 점은 누구나 동의할 것이다. 그러나 겉으로 드러난 자율참여는 가끔 수동적이고 타율적인 참여도 있고, 사회성에 입각한 자아실현적인 바람직한 참여가 있다. 재난관리의 주민 또는 민간단체의 참여라면 사후의 구호와 수습의 지원활동을 일반적으로 연상한다. 이러한 인식에서 보다 더 적극적으로 예찰 등을 통한 예방과 현지 주민들의 경험에서 오는 지혜 등을 체계화시켜 활용한다는 것은 매우 의미있는 것이라 하겠다. 이러한 바람직한 방향으로의 유도는 결국 현장의 또는 평소의 소집단들을 이끄는 리더십이 크게 작용한다. 일본의 경우처럼 주민자율방재조직을 체계적으로 조직화했으면서도 실효성을 거두지 못했다는 비난을 받고 있는 것은 바로 이러한 조직을 적절히 리드해 오지 못한 결과라고 본다. 재난관리의 리더십도 그 조직구성원의 동기부여가 어디서 나왔느냐에 따라 그 결과는 달라질 수 있다. 학계나 민간부문에서 이 분야를 발전시키고, 재난관리의 국가초석화에 관심을 가지는 토론의 터가 마련되어야 한다.

주제어: 재난관리, 주민의 자율적 참여, 재난관리의 리더십

I. 재난관리에 있어서 주민참여

일반적으로 재난을 이야기할 때 연상하는 것은 기후와 관련하여 홍수, 호우, 지진, 태풍, 폭설과 관련하여 주택, 인명, 바닷가, 농경지 등을 비롯하여, 관리 대상으로 떠올리는 것은 터널, 교량, 댐, 도로, 저수지 등 시설물과 건물, 지하철, 비행기 등 교통수단, 산업시설을 떠올리게

된다. 이러한 관리대상들에 대한 재난관련 정보를 수집·분석하고 관리하는 주체는 당연히 공공의 관리자와 그 공공기관이 1차적인 책임자가 될 것이고, 이용하고 생활하는 속에서 접하는 일반국민은 2차적이라 할 수 있으며, 다음이 사회의 재난관리 담당기관의 역할이라고 본다. 그러나 평소 삶 가운데 재난과 안전에 대한 의식을 가지고 관찰과 감시를 하고 본인은 물론 인류의 재난피해를 예방하며, 재난요소를 차단하고 구조, 구급, 구난, 구호에 임하며 피해를 최소화하는 등의 노력은 바로 주민 자기자신의 역할이라는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

어느 국가나 사회에서도 재난관리의 성패는 국민의 참여도에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 자신이 생활하고 있는 공간과 속해 있는 직장 및 지역의 재난으로부터 자유를 누릴 수 있고 피할 수 없는 재난에서 피해를 줄이는 것은 주민 스스로 자율적인 관리 시스템을 갖출 때만이 가능한 것이다. 그리고 어느 나라에서나 마찬가지이지만 NGO의 힘이 날로 커지고 있고 그 역할 또한 중시되고 있는 만큼 재난관리에서도 차지하는 비중이 클 수 밖에 없다. 재난관리에 있어서는 국가는 국민의 생명과 재산을 재난으로부터 보호할 의무가 있고 국민은 보호받을 권리가 있다. 우리 헌법 제34조 제6항에서 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그런데 이어 제35조에서는 환경권을 규정하면서 국가와 “국민”은 환경보전을 노력하도록 선언하고 있다. 즉 환경을 보존하는 것은 국가의 의무만이 아니라 국민도 함께 노력해야 환경이 보진된다는 선진화된 의식을 담고 있다고 볼

수 있다. 마찬가지로 재난과 각종 안전을 저해하는 피해인 재해로부터 국민이 보호되기 위하여도 국가만의 노력으로는 부족하다는 것을 인식하여야 될 것이다. 앞으로 선진 재난관리국가가 되기 위해서라도 이러한 의식을 갖게 되어야 하고, 국민이 재난관리에 적극적으로 참여하여 관과의 협력체제가 구축되어야 한다는 점에서도 이 조항은 기회가 있을 때 개정되어야 할 것이다.

II. 재난관리 현장의 리더십의 문제점

지역주민과 시민단체가 재난의 예방과 예찰활동을 하고, 재난이 발생하였을 때 구난과 지원 및 수습을 하는 과정에서 이들의 참여가 가장 바람직하기는 하지만 이들을 통제하고 조정하는 역할이 없다면 오히려 혼선을 초래하고, 적절한 리더십이 결핍되고 있다면 효과적인 자율참여가 이루어질 수가 없다는 점은 우리가 많은 사례를 통하여 경험했던 바다.

또한 우리의 정치적 사회적·행정적인 환경의 변화로 재난관리의 리더가 충분한 리더십을 발휘할 수 있는 여건의 어려움이 내재하고 있다. 이러한 환경 속에서 보다 효율적인 재난관리 리더십을 발휘하기 위하여 문제점이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

1. 환경변화에 따른 리더십의 장애

우리나라는 중앙집권체제에서 지방자치제로 되면서 그간 임명제 자치단체장 시기에 볼 수 없었던 현상들이 지방자치단체의 조직에서 나타나고 있다. 즉, 민선단체장들은 선거를 의식하지 않을 수 없기에 주민관심과 인기를 의식한 시책에 더 관심을 기울이게 되고 장기적인 발전대책과 당장에 눈에 띄지 않는 것에는 소홀히 하는 경향이 강해지고 있다. 재난관리 분야도 그렇다. 재난이 발생하면 중앙에 의존하려는 경향이 강하고 예방이나 평소의 관심은 약하기만 하다. 심지어는 시·군·구 기초자치단체에서는 민방위나 재난일반관리업무를 한사람이 담당하는 단체도 있고 잘해야 작은 계단위가 대부분이며, 분야별로는 주된 업무의 부수적인 일로 인식되고 있는 실정이다. 소방은 전국적으로 편제되어 있으나 광역소방체제로 되어 있고 기초자치단체장의 임명권이 없어 관리에 문제점도 있다.

이러한 현실이 민간단체의 참여와 역할이 증시되고 있다. 특히 구호·구조활동에 있어서 적십자사를 비롯한 민간단체나 자원봉사단체의 활동은 공공기관의 의무적이며 직업적인 활동과는 달리 자발적이며 인류애적인 정신으로 참여함으로써 지속적이고 감동적인 재난관리를 기대할 수 있는 것이다.

현대의 재난은 대형화 되어가고 있으며, 종래의 상식적으로 생각했던 재난의 범위를 벗어난 상상을 초월한 재난이 발생하고 있다. 자연재난은 기상이변으로 인하여 봄에 폭설이 오고 호우가 내리며, 여름에 냉해가 오며 태풍의 영향이 있었던 지역으로 태풍이 지나가고 기상예보를 할 수 없을 정도의 게릴라성 국지적 호우 등 우리가 대비하는 시점에 관한 통념을 깨뜨리고 있다. 또한 종류나 규모면에서도 상식을 벗어나고 있다. 사고와 같은 인적·재난도 종잡을 수 없을 정도이며, 만화나 공상영화에서나 볼 수 있는 사고가 차량, 철도, 항공기, 선박과 터널, 아파트, 도로, 바다 곳곳에서 일어나고 있다. 이러한 환경 속에서는 지금까지의 일반 행정적인 리더십으로는 재난관리를 감당할 수 어렵게 하고 있다.

2. 민간단체와 협력체제 실태

재난·안전관련 시민단체는 의용소방대와 안전생활 실천시민연합을 비롯한 30여개의 단체가 있으나 실제로 활동을 하고 있는 단체는 10여개 남짓이 되고 있다. 특히 적십자사는 공공적 성격을 강하게 띠고는 있지만 조직적으로 즉 제대로의 리더십을 가진 단체로 활동도 하고 있는 것도 사실이다.

의용소방대의 경우 소방법에 근거를 둔 단체로 전국에 3,034개대 87천여명으로 구성되어 있다. 여기에는 여성도 721개대 20천여명이 포함되어 있고, 지역방재조직으로 활용을 의도하고 있으나 실제로는 화재관련활동에 특히 소방관서가 없는 지역에서 활동을 많이 하고 있다. 이들은 무보수가 원칙이나 출동시 수당을 지급받고 있으며, 자녀 장학금의 명목으로도 지원을 받고 피복비, 재해보상비, 체육대회 등 지원이 있다(2004년의 경우 예산은 279억여원). 이 조직은 소방관서의 지휘체계를 받고 있으며 조직의 기능을 수행하는 범위에서는 자체적으로 리더십을 발휘하고는 있으나, 재난관련 전반에 있어서 여타 단체와의 유기적인 협력시스템으로서의 리더십을 가

지고 있지 못한 한계점이 있다.

그 외의 단체는 자체회비로 유지경비를 충당하는 경우도 있으나 대부분 국가나 지방자치단체의 보조를 받고 있다. 이러한 민간단체가 행하고 있는 역할적 기능은

- i) 공공의 손길이 미치지 않는 부분에 대한 보완적인 관계와
- ii) 공공의 역할을 한층 제고시켜주는 보충적 관계 및
- iii) 공공의 활동에 비판을 가하여 개선과 감시의 관계가 되어야 한다.

그러나 우리나라의 실정은 충분히 그렇지가 않은 것 같다. 그들이 의도하는 순수한 의미의 봉사활동은 조직 자체를 위해서 정치적인 성격을 갖게 되며, 유사한 단체 간의 우월적 위상을 유지하기 위한 소요비용이 부족하여 정부의 보조를 기대하게 되고, 존립자체를 위한 무리한 경쟁을 하게 되어 정치집단화, 형식화, 분파적 이익집단화로 되어버리는 경향도 있다. 이는 단체의 원래 목표로 설정했던 것이 수단적인 가치로 대체되는 ‘목표의 전환’ 현상이 나타난다는 것이다.

이러한 현상은 제도적으로 또는 사회일반적인 관습과 문화가 이루어져 있지 않고 있고, 시민의식이 성숙되지 않은 이유가 가장 큰 원인이 될 것이다. 성기환(2004)은 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 시민단체도 하나의 공공재로서 인식하고 지원체계를 마련하여야 하며, 정치적으로 중립성을 보장해 주어 사회적 감시자의 역할을 할 수 있도록 해야 관계가 정립될 수 있는 방안이라고 제시하고 있다. 또한 단체의 구성원들이 살고 있는 지역의 재난현장에서 가장 먼저 재난관리를 담당하는 기능이라는 측면에서는 단체들간의 상호 협조가 가장 중요한 요소이며 이를 수행하기 위해서는 지역적인 소집단의 리더십이 있어야 하나 우리의 실정은 그러지 못하는 것이다. 보다 이해를 돕기 위하여 우리가 직접 겪은 재난의 사례를 통하여 문제점을 짚어 보면서 실태를 살펴본다.

1) 민관의 상호이해부족

삼풍백화점 사고 후 일시 대피했던 백화점 직원들이 서울시 사고대책본부에 구조활동에 자원봉사를 할 것을 제의했으나 묵살당하고 말았다. 그들이 백화점의 구조를 가장 잘 알기에 설계도면보다 실제적인 구조대의 진입에 도움이 될 것이라는 직원들의 주장이었다. 결국 그들은

공공의 구조대에 투입되지 못하였다. 그들이 할 수 없이 자원봉사를 나온 민간 구조대에 현장지도를 알려주고 진입하는데 도움을 주어 생명을 구조하기도 하였다.

일본의 경우 고배지진이 있을 후 상당시간 당황한 것으로 알려져 있으나 시민단체나 자원봉사자들이 오히려 정부보다 먼저 정보를 공유하고 통신망을 가동하고 자원을 연계시켰다. 이와 같이 재난관리의 현장에서는 공관의 조직보다는 현지의 시민의 역할이 매우 중요한 역할을 하고 있으나 대부분의 현장에서는 이들의 활동이 위축을 당하고 있는 실정이다. 이는 공조직의 우월적인 인식과 더불어 민간단체의 현장성을 이해하지 못하는 결과와 민간단체들간의 역할을 분배하는 리더십이 결여된 결과라고 보아야 한다.

2) 사전통제 및 합동활동 등 leadership 시스템 부재

역시 삼풍재난 때 건설회사 등에서 대형트럭을 동원하고 구조에 긴요한 소형 절단기 등 장비를 갖고 왔으나 몇 시간 동안 해매기가 다반사이고, 소방서, 경찰, 군, 민간구조단체 등 간에 마찰이 있었고, 통제가 제대로 되지 않아 구조에 난맥상을 들어내기도 하였다.

테폰 루사 때에도 같은 경험을 또 반복하게 된다. 자원봉사자는 몰려들었으나 이들이 체계적으로 관리가 되지 않아 행정기관의 마당에서 기다리다가 가버린 경우, 구호물품도 필요한 적정 물품에 대한 정보체계가 없어 어느 한곳에 특정 물품이 물리는가 하면, 무계획적인 성품 접수로 심지어는 생리대만 가득 쌓였다는 곳도 있었다. 또한 자원봉사자로 온 사람들을 사전 심사도 없이 배치시키는 바람에 상해를 입기도 하고 과로로 사망한 사례까지 있었다.

미국 오클라호마주청사 폭발사건이 발생하였을 때, 주지사가 모든 통제권을 갖고 통제선을 신속히 설치하고, 공공구조대와 소방관은 통제선 안에서 통솔하고, 자원봉사자는 통제선 밖에서 엄격한 자격을 심사한 후 투입하였으며, 기타 헌혈자나 음료 제공자 등은 통제선 밖에서 도울 수 있도록 한 것과는 대조적이다.

3) 자체 자율방재조직의 기능과 인식 부족

삼풍백화점의 붕괴조짐은 일찍이 나타났다. 직원들이 5층 식당가에서 합몰부분이 발견되고 A동 엘리베이터와

타워 사이 벽이 균열되는 것을 보고 했으나 심각성을 갖지 못하였고, 붕괴 6분 전에는 건물의 요동까지 있었으나 고객들을 대피시키려는 생각보다 재물 즉 영업에 지장이 있을까를 걱정하여 그 순간에도 보수공사를 촉구 독려하고 있었다고 한다.

태풍루사때 김천 피해의 경우 자연재난으로 인한 예방 소홀로 인적재난을 불러왔다는 비난의 소리도 있어 통합관리가 필요하다는 의견이 나오기도 했지만 지역주민자율방재조직의 필요성과 그들의 역할을 강화시켜야 한다는 주장이 강하게 제기되었다. 김천이 피해를 본 직접적인 원인은 강의 물흐름을 막게 된 것이라 한다. 즉 철교, 다리, 대교, 경부고속도로, 고속철도 등 5개의 다리 교각이 50여개나 모여 있다. 여기에 때때로운 나무와 쓰레기가 물흐름을 방해해 침수가 될 수 밖에 없었다고 한다. 여기에 대해서 꾸준히 지역 주민들의 그간의 삶에서 터득한 바탕으로 이대로 가다가는 큰 물난리가 날거라는 이야기를 시당국에 알렸으며, 심지어는 환경단체에서도 이 문제를 제기 했으나 무시당했다는 것이다. 이러한 현장의 소리들을 정책에 반영되게 하기위한 통로의 역할이 즉 묶어주는 리더십이 없었다는 것이다.

III. 제도적 보장

이러한 상태에서 도출된 문제점을 시정하기 위하여 2004년 3월11일 제정· 공포된 재난및안전관리기본법에서는 주민자율방재체제 구축과 민관협력네트워크 확립을 위하여 「안전문화 활동의 육성·지원」(법제69조)과 「안전관리자문단 구성·운영」(법제74조)규정을 두었다. 참여형 안전관리체제 구축을 위한 정부의 의지로써 국민의 안전의식제고를 위한 안전문화활동 지원방안을 마련하고 실천해 나갈으로써 안전제일의 가치관을 공유하고자 함이다. 앞으로 안전사고의 예방 및 대응, 복구에 대해 국민 스스로가 참여하는 자치활동을 활성화하며, 지금까지 정부주도형 방재체제에서 국민이 함께하는 방재체제 실현을 위해 국민이 적극 동참하는 사회분위기를 조성해 나가려는 의도로서 획기적인 발상이라 할 수 있다.

소방방재청과 더불어 지방자치단체, 전문가 및 시민단체 등의 협력적인 파트너십을 구축하고, 자원봉사단체의 활동지원 등 민간주도의 안전문화 확산을 위한 시민

운동도 지원해 나갈 것으로 기대된다. 자치단체에서도 안전관리 업무에 관한 기술자문을 비롯 지역 주민의 경험에서 나온 자연과 어울리는 재난관리를 위하여 자문단을 구성, 운영하여 안전조치대책, 현장점검 및 안전감시와 재난 지킴이의 역할을 할 수 있도록 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다.

앞으로는 안전문화를 시민단체가 중심이 되어 추진할 수 있고 정부는 이들을 지원할 수 있는 기반을 마련해 나가야 될 것이다.

IV. 민관협력과 주민자율방재체제 리더십

1. 지역주민자율방재의 의의

지역자율방재는 일반적으로는 재난발생 이후의 복구 단계에서 민간단체나 자원봉사단체의 활동을 생각하고 있다. 그러나 예방과 준비단계에서도 그 역할은 매우 중요하다. 따라서 재난관리에 있어서의 지역자율방재의 배경과 의의를 살펴보고 그러한 참여의 효과적인 기대를 위한 리더십을 모색해 본다(김한구 외, 2000).

첫째, 개인의 자아성취이다. 복잡다기한 현대사회에서는 개인은 집단에 의해 무기력함을 느끼게 되고 자아 정체감이 약화됨에 따라 사회에 대한 공허감을 갖게 된다. 또한 개인이 받아온 교육이나 기술이 사회에 그대로 적용되거나 활용되는 기회가 줄어들고 참여의 기회에 한계를 느낀다. 이러한 사회에 대하여 자신을 나타내고 개인의 지식과 기술을 그리고 경험으로 터득한 독특한 능력과 재능을 활용하여 새로운 인간관계를 설정해 나가기도 한다.

둘째, 지역사회공동체의 약화방지이다. 먼저 결과적인 현상부터 보면 재난의 발생으로 피해를 보는 사람들은 대부분 사회적으로 약자들이다. 이는 과학문명의 발달로 사람들에게 편리함과 물질적으로 윤택한 삶을 제공하게 되었다. 반면 이러한 생활의 이면에는 전통적인 공동체사회가 붕괴되고 이익사회가 생성되어 우위를 점유하게 된다. 이익사회로의 진전이 빠를수록 공동체사회는 비례하여 붕괴되고, 그것은 다름 아닌 사회적으로 의존성을 지닌 약자들의 생활을 더욱 비참하게 만든다.

이러한 점에서 지역자율방재조직은 재난에 임하여 다양한 활동을 통하여 안정을 유지시켜주는 물론 사회적 약자들의 사회적 적응과 재난으로부터 안정성을 돕고 지

역공동체의 약화를 보장시켜 준다.

셋째, 사회구성원들의 사회참여 촉진이다. 현대사회는 전문화된 사회이다. 특히 재난관리에 있어서는 지역 사회의 자율적방재조직원은 재난관리에 대한 전문가의 서비스를 돕고 전문가를 전문가답게 효과적으로 현실성 있는 역할을 하도록 돕는 역할을 수행한다. 뿐만 아니라 민주주의 사회구성의 원리인 참여정신을 증진시키는 계기도 되는 것이다.

넷째, 사회변동에 따른 새로운 욕구의 발생에 대한 대처기능을 수행한다. 사회가 도시화·산업화 및 핵가족화 등 사회변동은 재난관리에 있어서도 새로운 욕구를 발생시키고 있다. 한편으로 소자고령화시대에 접어들면서 재난에 대처하는 가족단위의 대피나 복구는 물론이고 예방이나 준비에 있어서도 새로운 문제수요가 발생하고 있다. 새로운 문제의 수요에 대처하기 위해서는 기존의 사회적·제도적 장치로서 어려움이 있다. 특히 이와 같은 욕구는 비록 전문적인 서비스를 필요로 하는 것은 아닐지라도 사회적인 도움을 필요로 한다. 따라서 가족이 수행 하였던 원조기능이나 행위를 지역의 공동체역할을 할 수 있는 만들어진 집단이나 조직이 대체하여야 하는 필요성이 대두되고 있다.

다섯째, 여가선용과 자아실현에 기여한다. 현대사회는 노동시간이 짧아지고 힘든 일은 자동화를 통하여 해소되고 있다. 이로 인하여 여가시간을 향유하게 되어 의미 있는 여가선용을 추구하게 되었다. 특히 많은 유해환경 속에 놓여 있는 청소년기의 중·고등학생들에게 자원봉사 등의 활동을 실천하게 함으로써 도덕적·사회적 성장 경험의 기회를 가지게 하고, 자아실현에 기여하는 것이 좋은 현장체험 교육이 될 수 있다. “정체감의 위기(identity crisis)” 시기에 있는 청소년들에게 자원봉사활동을 통하여 자신에 맞는 이상적 모형상(ideal type)을 발견하는 학습경험은 청소년들에게 유익한 경험이 된다.

여섯째, 지역사회의 문제해결과 예방에 기여한다. 작금의 재난관리는 각종사회문제와 마찬가지로 그 특징이 개인의 책임이라기보다는 사회적·환경적인 요소에 영향을 받고 또 해결에 있어서도 개인적인 노력으로는 불가능하고 집단적·사회적인 노력을 통해서만 가능한 것이다. 무엇보다도 인적재난에 있어서는 그 예방과 문제의 발견은 그 문제의 해결을 위해 필요한 첫 단계가 된다.

또 기존의 사회문제 해결을 위한 제도적·정책적 노력에서 드러난 여러 가지 결함을 발견하여 사회문제 해결에 효과적으로 기능하도록 하는 작업도 이들의 활동을 통해 가능하다. 기존의 거대한 관료조직은 때로는 경직되어 자각과 인식을 결합하기가 쉽기 때문이다.

끝으로 사회적 생산성의 강화이다. 지역적 자율방재조직은 그 구성원들이 시간적인 여유가 있는 사람들이 참가하는 것은 아니다 라는 인식을 가져야 한다. 오히려 국민의 또는 지역에서 경험이 많은 사람들의 가용자원을 충분히 활용할 수 있는 중요한 사회적 기체인 것이다. 즉 사회구성원 자신들이 가진 능력의 최소한의 부분을 사회에 환원함으로써 사회발전의 총체적인 에너지가 증가하게 된다. 이러한 것들이 사회의 전체적인 생산성을 향상시킬 수 있다.

2. 민간단체 참여방안

위에서 살펴 본바와 같은 재난관리의 지역적인 자율방재조직이 실제로 어떠한 시스템으로 그리고 조직으로 참여하는가에 대하여 먼저 일본의 경우를 실례로 살펴본다.

일본의 자주방재조직의 활동을 보면 표에서 보듯이 평소에는 재난관리에 관한 지식과 정보를 교환하고 예방활동을 하며 재난에 대비한 기자재의 관리 및 훈련을 하고 재난시에는 지휘, 명령의 전달, 구조·구급활동과 시설설비, 피난유도, 2차 재난에 대한 감시 등을 수행함으로써 아주 효율적인 활동을 하도록 편제되어 있다.

<표 1> 자주방재조직의 활동

반명	역할	
	평상시	재해시
홍보정보반	<ul style="list-style-type: none"> 방재지식의 보급에 관한 것 필요기자재의 정비, 점검에 관한 것 정보수집, 전달훈련의 계획실시에 관한 것 조직내의 연락조정 및 다른 기관과의 연락에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 정보의 수집 전달에 관한 것 지휘, 명령 등의 전달에 관한 것 조직 내의 연락조정 및 다른기관과의 연락에 관한 것
소화반	<ul style="list-style-type: none"> 필요기자재의 정비, 점검에 관한 것 지역의 안전점검에 관한 것 소화 조정의 계획, 실시에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 소화방비와 초기소화에 관한 것 구출구호반과의 연락에 관한 것
구출구호반	<ul style="list-style-type: none"> 필요기자재(구조용, 기자재, 의약품 등)의 정비, 점검에 관한 것 지역의 안전점검에 관한 것 구출구호훈련의 계획, 실시에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 부상자의 구출 및 운송에 관한 것 부상자의 응급처리에 관한 것 가설구호소의 설비에 관한 것
피난유도반	<ul style="list-style-type: none"> 가족구성표의 작성에 관한 것 필요기자재의 정비, 점검에 관한 것 지역의 안전점검에 관한 것 피난로, 피난장소의 설정에 관한 것 피난유도훈련의 계획, 실시에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 안전한 피난 유도에 관한 것
급식수반	<ul style="list-style-type: none"> 기정 급수의 상황을 유지하는 것 필요기자재의 정비, 점검에 관한 것 급식, 급수훈련의 계획, 실시에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 밥을 지어주는 것에 관한 것 식료, 음료수, 생활비수품 등의 분배에 관한 것 물통의 운용에 관한 것
위생반	<ul style="list-style-type: none"> 필요기자재의 정비, 점검에 관한 것 위생처리훈련의 계획, 실시에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 가설화장실의 설치에 관한 것 쓰레기 처리 및 소독에 관한 것
경비반	<ul style="list-style-type: none"> 조직내의 방범경비에 관한 것 경비훈련의 계획, 실시에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 조직내의 해일 등의 감시에 관한 것 조직내의 하천 등의 감시에 관한 것 조직내의 방범경비에 관한 것

자료 : 野田隆, 1977, 계해와 사회시스템, 恒星社厚生園, 東京部

이러한 시민단체는 다양한 기능과 역할을 하는 만큼 그 수도 많을 수 밖에 없다. 그러나 위에서 문제점을 살펴 본 바와 같이 시스템화 해 주지 않으면 오히려 재난관리를 효과적으로 수행하는데 걸림돌이 되고 그러한 시스템을 의도하는 바대로 활동을 수행하게 하기 위해서는 적절한 리더십이 요구된다. 민간단체 연합회 또는 적십자를 중심으로 한 주도적인 단체의 통제와 리더와 역할을 부여하는 등의 경우가 그러한 실체이다.

단체간 중복을 피하고 공백이 발생하지 않도록 하기 위하여 미국에서는 1969년 허리케인 Camille 후 이듬해인

1970년에 NVOAD(Nation Volunteer Organizations Active in Disaster)가 전국차원에서 창설되어 1993년부터는 FEMA가 직접 재정과 운영을 지원하고 있다. 주별로는 VOAD가 있다.

일본 역시 1995년 고베지진 후에 1996년에 NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disaster)가 창설되어 체계적인 활동을 하고 있다.

기업체에서도 재난관리 단계별로 참여를 강화하고 있다. 이는 기업의 이미지에도 엄청난 도움을 주지만 방재 관련사업을 발전시키는 효과도 거둘 수가 있을 것이다.

우리도 2003년 9월 30일 전국경제인연합회 주관으로 200여개의 기업이 참여하는 경제계 재난관리 네트워크를 형성한 바 있으나 정부의 관심 부족으로 활성화되지 못하고 있다. 우리도 하루속히 단체들과 기업체들을 함께 어우르는 시스템을 구축하여 인적 및 물적체계, open space를 전제한 장소적 체계, 정보와 지역체계, 행정의 지원체계를 형성해 나가야 할 것이다.

3. 지역, 직장, 직능별 자율방재조직

1) 구성단위

주민조직이라면 우리는 제일 먼저 우리나라의 근대화의 견인적 역할을 했던 새마을운동조직을 연상할 수 있을 것이다. 미국에는 FEMA가 주관하는 Project Impact라는 전국재난관리대회가 있다. 미국 전지역의 거의 모든 주에서 참석하여 재난관리 수범사례를 발표하고 세미나도 갖으며 재난관리 item별로 분임토의도 하는가 하면, 별도의 booth를 설치하여 재난관리 관련 상품과 소프트웨어 등도 회사에서 직접 나와 설명하고 납품계약까지 하기도 한다. 5일간 매년 진행되어 오는데 이 기간에 각 부처나 기관에서 partnership으로 참여하기도 한다.

마치 우리나라의 60~70년대의 새마을운동 전국대회와 견줄 수 있다. 실제로 이 행사는 한국의 새마을운동이 참고하였다고 한다(미국의 몇몇 기관과 대학에서는 우리의 새마을운동을 체계적으로 연구하고 있다. 아시아 몇몇 국가에서도 새마을운동을 연구하고 우리나라에서 정보를 얻어 자기 나라에 접목시키고자 노력하고 있다).

재난관리를 위한 주민자율방재조직도 기본적 구상으로는 우리가 경험한 새마을운동추진조직을 염두에 두었으면 한다.

① 먼저 가장 주된 조직으로서 지역단위 조직을 생각할 수 있겠다. 미국에서는 community단위, 일본에서는 市區町村단위로 되어 있다. 미국에서는 그 취락조성의 역사적인 성격상 재난에 대비한 자율방재참여가 잘 구성되어 있으며 운영 또한 자율적으로 되고 있으나, 일본에서는 주로 지진을 대비한 것으로 노력을 기울인 만큼 소기의 성과를 거두지 못하고 있어 지속적인 연구를 하고 있는 실정이라고 한다.

우리도 마을단위 규모로 하는 것이 효율적이라 생각한다. 표에 나타난 것처럼 농촌지역으로 구분하고 다시

도시지역에서는 아파트지역과 아파트지역이 아닌 주거지역 및 직장으로 구분하여 조직하고 직장과 직능별로 생업과 관련지어 구성할 수도 있다. 농촌지역은 읍단위로 그 규모나 산업화에 따라 도시지역으로 취급하고 면리동 규모의 마을단위로 한다. 그리고 조직범위를 확정하는 어려움이 있을 경우에는 공히 학교학군별(여기서 학군이라 함은 반드시 행정적인 학군이 아닌 학교단위도 고려)로 하면 학생, 교사, 학부모의 연계참여 효과도 기대할 수 있을 것이다.

<표 2>

구분	단위	주된 재난	
도시	주거지	주거지별(비 APT) APT 단지별	안전재난 기상이변 재난, 안전사고 재난
	일터	직장별 직능단체별	업무, 생업에 따른 안전 및 재난
농촌	마을(면동리)	자연재난	
공통	학교 학군별	재난예방, 안전의식고취 병행	

어느 단위의 조직이 되든지 효율적인 것은 작을수록 좋다고 볼 수도 있으나 상황에 따라 지역 재난발생위험도의 범위에 따라 그 구역을 정해 나가야 할 것이다.

② 직장단위

직장이야말로 어찌보면 인적재난의 당사자로서 자율적인 재난관리의 핵심이며, 자원봉사의 꽃이라 할 수 있다. 기업체의 개인 안전사고와도 밀접한 관련도 있다. 개별 기업의 공간을 대상으로 조직하고 이웃에 있는 업소와의 연합조직도 있어야 한다.

③ 직능별 단위

이는 자영업자들이 대상이 되기도 하겠지만 소위 협회, 조합 등 단체에 속해 있는 대상을 그 구성원으로 한 조직을 말한다. 공간적인 개념이 아닌 동질의 활동을 근간으로 한 조직화라 하겠다.

2) 인적구성

재난관리를 위한 자율조직에 참여하는 인적구성의 유형을 보면 재난이 발생한 직후부터 활동을 하는 자원봉사자를 비롯하여 주민과 각종 사회단체의 회원, 행정의 말단 조직인 통리장까지 들 수 있다. 이들을 유형별로 나

누어보면

① 먼저 학생을 중심으로 한 안전문화형성과 자원봉사의 역할 담당자들을 들 수 있다. 가장 활동성이 강하고 의협심이 강한 층이다.

② 이와 함께 관련한 유초중고의 학부모회 회원이다. 선진 재난관리국가의 예에서 볼 수 있듯이 저학년의 학부모일수록 보다 많은 관심과 활동을 기대할 수 있다. 가족단위의 안전의식 고취와 아울러 재난예방의 지킴이 역할과 재난 초동단계에서의 스스로의 대응능력을 강화시킬 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

③ 다음으로 주부들을 중심으로 한 자원봉사역이다. 박애정신과 섬세함으로 재난을 당한 사람들을 보살피주는 자원봉사자이다. 지역에서 앞으로 재난자율방재조직에서 필수요원화 될 수 있다.

④ 위의 구성원들이 간접적인 인력이라면 어느 정도까지 직접적인 요원들이라고 할 수 있는 층이 있다. 현재 활동을 하고는 있으나 확연히 드러나거나 강한 존재가치를 보이지는 못하고 있고, 체계적이고 효율적인 활동을 하지 못하고 있긴, 관과의 협력체계가 되지 않고 있는 등으로서 의용소방대, 수방대, 민간구조대, 응급구조대들이다. 이들 역할의 중요성은 상당히 인정되고 있는 바 그들이 제대로 활동을 할 수 있는 여건을 만들어 주어야 한다. 또한 의사와 간호사 등 병원의 진료관계자들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

⑤ 또 하나의 필수적인 참여자로서 반관반민이라 하는 행정의 말단신경계 역할을 수행할 수 있는 통리반장이다. 민관협력체제의 직접적인 역할을 수행할 수 있는 만큼 이들을 중심으로 해서 조직화가 되어야 하는 경우가 지역에서는 필연적이다.

⑥ 민관협력이라고 할 때 빼놓을 수 없는 것이 민간단체이다. 자율방재조직에서도 이들의 참여는 그들의 사회속에서의 많은 경험을 활용하기 위해서도 적극적으로 참여시켜야 한다. 각종 사회단체들을 포함한 NGO 회원들을 조직화된 틀 속에 포함시켜 그들이 본연의 활동을 하면서 평소에 또는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 부여된 활동을 할 수 있도록 한다.

⑦ 아무리 위의 구성원들이 참여하여 활동을 한다 해도 그들이 주먹구구식으로 대처한다면 위에서 본 바와 같이 차라리 없는 것이 더 낫다는 비난의 소리가 나오게

된다. 그들 나름대로 필요한 교육도 받아야 하고 소양도 길러야 한다. 하지만 전문지식은 여전히 부족한 것이고 지속해서 많은 정보가 필요하다. 따라서 이러한 역할을 해 줄 사람도 참여해야 한다. 그들이 학계나 관련기관의 전문가 집단이다.

⑧ 전문성을 갖춘 또 하나의 집단이 기업이다. 여기에 속해 있는 사람들은 위의 이론적 학문적 전문성이라면 이들은 실무적인 전문가이며, 기능인으로서도 역할을 할 수 있다. 뿐만 아니라 물자와 재정을 지원해 줄 수 있다.

지금까지 열거한 사람들이 자율방재조직에 참여할 때 지역조직이나 직장 또는 직능별 조직에 중복될 수도 있다. 그러나 그것은 문제가 되고 혼선이 초래되는 것이 아니라 오히려 도움이 된다. 개인으로서는 재난관리에 관한 정보를 보다 많이 가질 수 있는 기회가 되어 재난관리능력을 그만큼 향상시킬 수 있게 되기 때문이다.

3) 운영 · 활동

아무리 좋은 조직이 결성되었다 하더라도 운영을 제대로 하지 않으면 무용지물이 되고 만다는 것은 우리는 많은 경험을 통해서 알고 있다. 어떠한 원칙에서 운영되어야 하고 소기의 목적과 취지대로 운영되어야 하는 것은 대단히 중요하다. 주민자율방재조직의 운영에 대한 일반적인 원칙은 없으나, 자원봉사자에 대한 원칙을 제시한 하야시 하루오 교수는 자주성, 사회성, 무보수성, 창조성, 계속성의 5대원칙을 들고 있다(林春男, 2001: 69).

자율방재조직도 일반 NGO같이 공공의 이익을 실현하기 위한 사회서비스적인 단체로 보지만 일반 NGO가 GO와의 일정한 거리를 두는 독립성을 가지는 것만이 아니다. 오히려 협력체제로 운영되어야 한다. 하야시 하루오 교수가 제시한 자원봉사원칙 중 자주성을 가지되 공공적 색채가 짙은 사회성을 갖도록 하여야 하며, 보수는 없으나 지원은 있어야 하고, 창조성을 위한 노력을 정부와 함께 하여야 한다. 그리고 지속적으로 운영함으로써 경험으로부터 나온 know-how가 축적이 되도록 운영되어야 한다.

따라서 재정면에서는 활동을 보장할 수 있는 최소한의 지원이 있어야 하고, 그들이 자긍심을 가질 수 있도록 사회적 지위(재난관리에 있어서 leader 역할 등),포상기회 등을 부여하고, 공인으로서 인정하며, 행정적으로 그

들의 활동에 따른 지원과 상해 발생시의 보상책이 있어야 한다. 이미 언급한 바와 같이 기업과의 연계나 전문가 집단과의 연계도 필수적이다.

3. 자율방재조직의 리더십

1) 지역자율방재행동관련 이론

지역자율방재조직의 구성원에 대한 리더십을 연구하기 위하여 먼저 이들의 행동특성을 이론적인 면에서 고찰하기 위하여 이타주의행동이론과 이기주의 행동이론으로 살펴본다.(김한구 외, 2000)

(1) 이타주의 행동이론

먼저 70년대 후반 동물학자인 윌슨(Wilson)은 그의 사회생물학이론 중 인간을 포함한 모든 동물의 사회적 행동의 생물학적 근거를 밝히는 과정에서 이타주의도 유전학적 기반을 가진다는 주장을 하였다. 사회적 행동이란 생존을 위한 각 종(species)들의 사회생물학의 적응성을 극대화시키는 기제로써 진화한다는 것이다. 이는 인간의 이타적 행위는 기본적으로 생태적 또는 유전적 근원을 갖는다는 것을 의미한다. 반면, 크랩(Kreb)은 이에 약간 다른 의견을 제시하는 바, 인간 또는 동물의 보호적 행위는 이타적이기보다는 협력적인 행위로서 상호간 도움이 되기 때문에 행동한다는 것이다. 그는 또한 감정이입도 이타적인 요인으로 간주되며, 인간 또는 동물의 모든 행위는 상호간 기쁨을 증가시키거나 슬픔을 경감하기 때문에 그러한 기쁨을 증가시키거나 감소시킬 수 있는 방향으로 행동한다는 것이다. 즉, 이타적 행위는 선천적으로 규정되는 것이 아니고 인간 상호간의 상호 교환적인 이익에 대한 관심 또는 타인을 돕는데서 오는 보상 등 사회적인 상호작용이라는 것이다.

또 하나의 이론은 사회학습이론으로서 우리인간은 인간사회의 구성요소인 부모, 스승, 친구 및 직장의 상사와 부하 등 다른 사람에게서 일어나는 일들을 보고 모방하기도 하며 직접 경험해 보기도 하면서, 여러 가지를 학습하게 된다는 것이다.

또 다른 이론은 사회의 규범에서 그 근거를 찾고 있다. 즉 문화적인 접근으로써 인간사회의 규범이 이타주의의 발생과 이타적 행동에 영향을 주게 된다는 것으로, 그 시대나 지역사회의 생활 속에 존재한다는 것이다. 사회규

범이란 사회조직에 의해 형성된 공식·비공식의 행동유형, 태도 그리고 신념 등이며, 사회내의 구성원들은 일반적으로 이들 규범에 집착하도록 하는 압력을 받게 되며 이를 따르지 않으면 다양한 형태의사회적 벌이 예상된다.

(2) 이기주의의 행동이론

이타주의 이론과 달리 이기주의를 주장하는 학자들의 이론은 개인중심적인 심리적 이론으로써 매슬로우의 욕구단계이론(Maslow's need hierarchy theory)을 들 수 있다. 즉, ①신체생리적 욕구 ②안전의 욕구 ③사회적 욕구 ④존재의 욕구 ⑤자아실현의 욕구 등이다. 이들 욕구들과 사회의 자율참여행동과 관련지어 볼 때, 제3단계, 제4단계 및 제5단계 등이 고려될 수 있다.

한편 조직중심적인 이론으로써 허즈버그의 동기위생이론(Herzberg's motivation hygiene theory)은 개인의 일은 인간의 두 가지 기본요구를 충족시켜줘야 하는 바, 하나는 고통과 같은 불쾌감을 피하고자 하는 위생요구이며, 다른 하나는 정신적으로 성장하여 자기를 실현하려는 심리적인 성장과 만족의 동기욕구이다. 전자를 위생요인(불만족요인)이라고 하며, 후자를 동기요인(만족요인)이라고 하는 데, 전자의 위생요인이 부족하면 문제가 야기될 뿐만 아니라 다른 요인들이 충족된다 하더라도 후자의 동기욕구를 유발하지 않는다는 것이다. 다시 말해서, 이러한 요인들은 그 자체가 동기유발요인은 되지 않으나 이들이 결여되면 일을 떠나게 하는 요인이 될 수 있는 것이다.

그리고 스키너의 도구적 조건화 이론(Skinner's instrumental condition theory)은 인간은 명령에 따라 행동을 보이는 것이 아니라 보상받기 위해 행동하는 존재로 보는 것이다. 이러한 관점에서 동기화된 행동을 구성하는 요인들은 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 행동이 일어나는 환경 및 상황으로서의 자극(stimulus), 둘째, 행동 또는 업무수준 자체로서의 반응(response), 셋째 행동이 좋거나 적절할 때에만 주어지는 긍정적 보상이로서의 강화(reinforcement)등이다. 이 이론으로 볼 때, 자원봉사자의 지속성, 적극성, 재참여의사 등과 같은 심리적 행동특성은 봉사자의 요구 또는 기대에 대하여 조직(활용기관)으로부터 제공받은 보상정도와 봉사업무

로부터 지각된 만족도에 의해 결정된다고 한다.

2) 지역자율방재조직의 리더십의 실제

지역적으로 자율방재의 기능을 수행하고 있는 조직으로서의 제도권의 조직으로 민방위대, 의용소방대, 수방대 등이 있고 봉사조직으로는 어느 정도의 공공적인 성격을 띠는 적십자봉사대와 기타 자원봉사대 즉 NGO가 있다. 이들의 실제 활동에 있어서 리더십의 현황을 살펴본다.

(1) 민방위대

민방위대의 조직은 외견상으로는 우리나라에서 가장 규모가 큰 조직이다. 통·리 민방위대가 78,009대 5,504,727명이며, 직장민방위대는 10,757대 914,619명, 기술지원대가 247대 17,073명으로 전국적으로는 89,013대에 6,436,419명이다. 민방위대의 구성 목적은 민방위기본법에 명시된 바와 같이 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재, 구조, 복구 및 군사 작전상 필요한 노력지원 등 자위적인 활동을 하기 위함이다. 민방위대원은 만20세로부터 45세까지의 남자위주로 구성하고 있다.

이들의 리더는 지역에서는 통·이장 또는 읍면동장이 지정하는 자가, 직장은 직장의 장 또는 직장의 장이 임명하는 자가, 기술대는 시장·군수·구청장이다. 이들은 위에서 언급한 사태에 대비한 교육과 훈련 및 사태발생시에 대피 및 지원이 주 활동이다. 그러나 실제로는 재난에 대비한 사전교육이나 훈련이 부족하고, 재난에 대한 예찰 등의 예방활동의 의무적 규정이 없어 실질적인 운영이 잘 되고 있지는 않다. 리더 또한 제도적인 조직임에도 불구하고 현실적으로는 응집력이나 결집력이 약하여 효과적인 리더십을 발휘하지 못하고 있다. 그러나 농촌지역민방위대장은 재난 뿐만 아니라 일상의 모든 면에서 리더의 역할을 수행하고 있기 때문에 어느 정도 강한 리더십을 발휘할 수가 있으나 직장 등의 대장은 실질적인 권한이 없고 정실적인 방향으로 쏠려 제대로의 리더십은 기대하기가 어려운 실정이다.

(2) 의용소방대

의용소방대의 경우는 앞에서 언급한 바의 제도권 조직이며, 전국적으로 연합회까지 구성된 나름대로의 강한 리더십을 발휘할 수 있는 체계를 갖추고는 있으나, 이는 소방의 임무에 한정하고 있으며 재난관리의 전반적인 업무에는 공식적으로는 참여가 미흡한 것이다. 물론 의용소방대원이 다른 민간단체의 구성원과 같이 한 사람이 여러 단체에 소속되어 있는 것은 마찬가지이다. 특이할 점은 이 의용소방대원은 활동을 한 경우는 물론이고 일단 대원으로 가입되면 어느 정도의 보수적 성격을 띤 금전적인 보상이 되고 있다는 점에서 여타 단체와의 다른 성격의 리더십을 보장받고 있다고 볼 수 있다.

(3) 수방대

일반적으로 잘 알려지지 않은 조직이다. 설치근거는 개정 이전의 자연재해대책법에 두고 있다. 설치 목적은 지역에서 재해를 예측 또는 예찰하고 수방·구조 기타 재해응급대책을 원활하게 실시하기 위한 것이다. 수방단은 전국 통·리 단위로 19,226개단 902,000명으로 구성되어 있으나 이들은 주로 민방위 대원들로 민방위대의 편제로 되어있다. 그러므로 수방단은 자율조직이나 민방위대와 그 기능이 중첩되어 고유의 기대하는 기능을 상실하고 있고, 농촌인력의 감소 및 고령화와 도시집중화로 수방단의 자원마저 부족한 실정이다. 뿐만 아니라 단원 대부분이 기술적 오소를 겸비하지 못한 비전문 단순인력이고 방재에 있어서 소중한 경험의 축적도 체계화 시키지 못한 실정이다. 이러한 조직은 리더십의 발휘란 거의 기대가 불가능하다.

(4) 대한적십자사

대한적십자사는 7만여명의 자원봉사원과 18만여명의 청소년 적십자단원을 보유하고 있는 단체로서 주로 재난관리에 있어서는 발생 이후의 구호활동을 하고 있다. 자원봉사의 성격을 띠면서도 대한적십자사법, 자연대책법, 민방위기본법, 재해구호법, 수난구호법에서 법적인 근거를 두고 있으며, 국제적인 네트워크를 갖춘 조직이다. 특히 최근에는 재난을 당한 사람들이 빠른 시간내에 평상시의 생활로 돌아올 수 있도록 돕는 심리적 지지활동까지 그

영역을 확장하고 있다. 대부분의 국가에서 이 조직을 통하여 재난이후의 구호활동을 주도적으로 담당하도록 하고 있다는 점에서 이 단체가 재난발생 이후의 구호활동에는 주도적인 리더의 역할을 수행할 수 있도록 적극적인 검토가 필요한 것이라고 본다.

(5) 기타 민간단체

우리나라에서는 단체간의 연합화된 재난관리에 관계된 종합적인 민간단체가 특별히 있는 것은 아니다. 대부분의 사회봉사단체가 재난이 발생한 후에 복구활동과 구호 또는 구난 및 구급의 영역에서 활동하고 있다. 한국자원봉사센터, 전국재해구호협회, YMCA, 구세군 특별봉사대, 삼성 3119 구조단, 한국민간자원구조단, 한국재난구조대, 등 많은 자원단체들이 있으나 앞에서 살펴 본바와 같은 이들을 함께 어울려 그 기능들을 체계적으로 할 수 있게 하는 시스템이 없다. 따라서 지역적인 재난관리를 위한 소집단간의 리더십을 발휘할 수 없다는 것이 아쉬운 현실이다.

3) 과제

위에서 살펴본 바와 같이 민방위대의 리더십은 규범적 리더십의 배경이 되나 그 실효성에는 의문이 있으며, 의용소방대는 보상심리적인 리더십이라고 할 수 있으나 그 활동 범위가 한정적이고, 자원봉사단체는 자아실현적 리더십이 보이나 재난의 발생 이후에만 치우쳐 있음을 알 수 있다. 앞으로 우리가 바라는 바람직한 지역자율방재조직은 「재난 및 안전관리 기본법」의 정신을 살린다면 예방위주의 재난관리가 되어야 하고 이를 위해서는 지역적 공동체의 정신이 함께 작용해야 하며, 단체들간의 역할을 명확히 구분 짓는 시스템이 마련되어야 하고, 각 단체의 소집단 리더십이 발휘되어야 한다.

새마을운동에서 보았듯이 성공의 관건이 되었던 것은 그 프로젝트 자체가 바로 자신의 이익과 연결되어 있었기 때문이며, 설사 당장 그리고 직접적인 이익은 되지 않더라도 지역이 또는 직장이 나아가 국가가 부를 축적해 나가기 때문에 또 그러한 것을 인식하였기에 가능하였던 것이다. 자율방재조직에 참여하는 구성원도 한편으로는 자신을 지키기 위한 기능이 되지만, 우선은 타인을 위한 봉사료만 여기서 쉬운 부분이 많다. 그리고 실제로 본연

의 생활을 떠나 (그것이 직장이 되었는지 가사가 되었는지 아니면 농사나 자영업) 시간을 할애하는 경우가 있다. 따라서 자신의 생활과의 조화를 이룰 수 있도록 참여 강도라든 지 범위를 배분하는 것이 연구되어야 한다.

다음으로 중요한 것은 정치적 중립성의 문제다. 특히 우리나라에서는 아주 민감한 부분으로서 자칫 이 조직이 정치화될 경우에는 본래의 의도가 허물어진다는 것은 역시 새마을운동이 왜 지금에 이르러서는 오히려 외국에서 중시되고 있고 우리는 사장시키는가를 잘 설명해주고 있다. 제도적으로나 문화적 또는 사회의 관심으로 지켜 나가야 할 과제이다.

세 번째로 참여자의 동기부여를 지속적으로 해 나가야 하는 숙제이다. 인류애적인 그리고 애국심이나 동포애적인 호소는 한계가 있게 마련이다. 일본에서도 이 부분이 가장 해결되지 않는 것이 되어 자율방재조직이 발전을 하지 못하고 있다고 한다. 미국에서는 기업체에서 재난관리에 관한 교육을 이수한 자에게는 일정한 보수의 인센티브를 주고 있으며, 지역에서는 주민을 교육하는 강사로 지방정부가 인정하고 학교에서는 이들을 1일 교사로 임명하여 학생들을 가르치기도 한다.

가령 외국의 재난사례를 연구하려 갈 때 동행하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다. 또한 재난정책을 수립하거나 새로운 관련 시책을 추진할 때 반드시 그들의 의견을 수렴하는 절차를 두는 것도 좋겠다. 그러기 위해서는 참여자가 스스로 관찰하고 조사하며 연구하게 되고, 조직에서는 자율적인 결정을 하고 방재역량을 키워 나가지 않을 수 없기 때문이다.

네 번째로 책임성의 한계이다. 조직에 재난의 예방의무를 부여하였을 경우 재난이 발생하였다면 사회적인 책임 뿐만 아니라 경우에 따라서는 법적인 책임도 따를 수 있다. 특히 지역의 경우 조직이 보는 관점과 관에서 보는 관점이 달라 그들의 의견을 존중하여 재난이 발생하거나 피해규모가 커졌다는 결론이 났을 경우에는 복잡한 문제가 야기될 수 있기 때문이다.

다섯 번째로 조직의 명칭과 내부조직의 편제 문제이다. 이것은 관점에 따라 별 중요한 문제가 되지 않을 것으로 볼 수도 있으나 자주성의 특성과 지방자치체의 생태 및 일반시민의 인식도 측면에서 큰 의미를 갖게 된다. 쉽게 인식될 수 있으면서 조직의 환경과 조화를 이룰 수

있는 명칭과 편제가 될 수 있도록 모델의 개발 제시가 필요하다.

끝으로 이러한 과제들을 완성하기 위한 것은 소집단 내와 그 집단들간의 리더십에 대한 공통적인 인식이 선행되어야 한다.

V. 결어

이러한 모든 제안들을 모두 법적인 제도로 규정할 수는 없다. 그러나 재난및안전관리기본법에서는 이미 국민의 책무(제5조)를 천명하였고, 안전관리현장제정고시(제7조)를 하게 하였다. 또 각종 재난관련 위원회에 민간 참여를 대폭 강조한 점도 정부의 재난관리에 주민참여의 지를 나타낸 것이라 볼 수 있겠다.

문제점으로 지적한 민간참여의 효율적 관리를 위하여 현장지휘를 일원화 하기도 했다. 제(51조) 안전문화 활동의 육성과 지원을 국가 및 지방자치단체의 의무조항으로 했고, 안전관련 자원봉사기관 및 주민 자치활동을 육성하고 지원할 수 있는 근거를 마련하기도 했다.

법적 규정은 다만 기본적인 제도적인 보장일 뿐이며 이러한 규정의 취지를 살려 앞으로 소방방재청의 기능이 보다 활발한 주민참여를 위해 제반 시책을 개발하여 실천하여야 될 것이다. 그러기 위해서는 앞으로 민간단체가 직접 참여하는 재난 단체의 체계적인 조직화도 구상되어야 한다. 다만 이러한 것들이 성공되기 위해서는 정부나 지방자치단체가 능동적이고 자율적인 노력도 중요하지만 국민의 인식공유와 함께 학계나 언론계의 끊임없는 관심으로 타율적인 유도도 무엇보다도 중요하다고 생각한다.

〈참고문헌〉

- ▷국립방재연구소. 2002. 효율적 재난관리를 위한 시민안전 봉사자 활성화 방안 연구.
- ▷국립방재연구소. 2004. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화.
- ▷김경동. 1997. 일본사회의 재해관리:고베지진의 사례연구. 서울: 서울대학교출판부.
- ▷김상해. 2001. 사례중심의 자원봉사의 관리전략과 실제. 서울: 도서출판 대경.
- ▷김한구 외. 2000. 자원봉사 실무론. 서울: 백산출판사.

- ▷박광길. 2002. 미국의 재난관리와 흡수보험제도. 행정자치부.
- ▷성기환. 2004. 재난관리를 위한 민관협력체제 구축방안. 행정학 박사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
- ▷소방방재청. 2004. 지역자율방재기능 강화를 위한 주민참여 활성화 방안 연구.
- ▷이성록. 2001. 자원봉사 행동에 대한 다차원적 동인의 영향력. 박사학위논문. 서울여자대학교.
- ▷이성록. 2003. 자원봉사 매니지먼트, 지식과 경영.
- ▷전국경제인연합회. 2004. 재난관리와 경제계 네트워크.
- ▷행정자치부. 2003. 국가 재난관리 종합대책.
- ▷河田惠昭. 1996. 都市環境 改善이 危機管理의 第一歩. 科學朝日.
- ▷林春男. 2001. 率先市民主義. 晃洋書房.
- ▷京都大學防災研究所. 1997. 地域防災計劃의 實務.
- ▷FEMA. 1992. FEDERAL RESPONSE PLAN.
- ▷Jim Schwab with 3. 1998. Planning for Post-Disaster Recovery and Reconstruction, FEMA&APA&PAS

權郁: 행정고시 21회(1978)로 공직을 시작한 이래 밀양 창원시장과 내무부, 국무총리실, 행정자치부 소청심사위원과 민방위재난통제본부장을 거쳐 현재 소방방재청장으로 재직중이다. 1978년 서울대 행정대학원과 1986년 미국 남가주대에서 행정학 석사학위를 취득하였다. 특히 우리나라의 역사상 첫 국가재난관리전담기구의 장으로서 우리나라의 재난관리시스템을 발전시키고, 사후 수습과 복구보다는 예방중심의 재난관리에 역점을 두고 있으며, 재난관리에 있어서의 리더십에도 관심을 쏟고 있다. (kwook@nema.go.kr)