

## 지역자율방재의 문제점과 개선방안

- 의용소방대를 중심으로 -

전미희\*, 양기근\*\*

---

본 연구의 목적은 지역자율방재의 문제점을 지적하고, 현재 읍면동 단위로 잘 조직화 되어 있는 의용소방대를 활성화할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 하는데 있다. 재난에 대처하고 복구하는 과정에서 주민이 피해자이며 대응자라는 관점에서 지역공동체를 기반으로 조직된 자율방재단과 의용소방대에 대하여 분석하였다. 첫째, 지역자율방재단은 아직까지 리더가 없고, 재난의 전문성 부족, 주민 자치력의 부재 등 지역 내 자율방재의 역할을 기대하기 어렵다. 둘째, 의용소방대는 관련 법령상 다양한 재난상황에의 대처 한계, 지역 내 방재활동의 거점 미 확보, 의용소방대원의 전문자격증 미흡, 지역자율방재 활동 미흡, 자율방재지도자 육성과정의 교육부재 등의 문제점이 있다. 지역자율방재주체로서의 의용소방대의 문제점을 극복하기 위한 의용소방대의 활성화 방안으로 첫째, 의용소방대원 교육의 다양화를 위한 의용소방대 활동 근거 규정 마련, 지역방재리더교육을, 둘째, 지역 내 방재활동 거점 확보를 위한 의용소방대 사무실 확보 및 주민 쉼터로 활용, 지역안전신고센터로서의 역할 수행, 주민재난조직 구성원 전문자격증 확보 및 확대를, 셋째, 지역자율방재 활동 영역 확대를 위한 봉사활동 영역 확대, 지역 안전 지킴이 활동 등을 제안하였다.

**주제어:** 지역자율방재조직, 지역공동체, 지역자율방재단, 의용소방대

---

### 1. 서론

본 연구의 목적은 지역자율방재의 문제점을 지적하고, 현재 읍면동 단위로 잘 조직화 되어 있는 의용소방대를 활성화할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 하는데 있다. 오늘날 우리사회는 지구온난화로 인해 자연재해가 더욱 대형화되고 있으며, 도시화로 인한 인구집중, 지하 시설물의 확장, 기반시설의 노후로 인한 잠재적 위험의 상존 등에 따라 인적 재난 또한 대규모화되면서 효율적인 재난관리의 중요성이 높아지고 있다(성기환·최일문, 2011: 1). 최근 10년간 우리나라에서 자연재해로 연평균 사망 72명, 재산피해 2조 460억원이 발생하였고(소방방재청 중앙재난안전대책본부, 2010: 43), 인적재난으로 연평균 사망 7,578명, 재산피해 5,800억원이 발생하였다(소방방재청, 2010: 599-657).

---

\* 제1저자, \*\* 교신저자.

재난의 문제는 발생시 단순 대응과 복구에만 초점을 맞추는 일과성의 예외적 사건이 아니라 해당 지역사회의 지속가능발전이라는 큰 전략 속에서 예측, 대비되는 총체적이고 체계적인 대응이 요구된다(권태호 외, 2008: 108). 이러한 목적을 달성하기 위해서는 지역사회 즉 지역공동체의 모든 구성원이 자율적으로 참여할 수 있어야 한다. 2007년 허베이 스피리트호 기름유출사고와 같은 각종 대형 재난 발생시 경험한 바와 같이 국가적 재난대응체계만으로는 이제 더 이상 효율적인 재난관리가 어렵다. 이는 지역사회를 기반으로 한 상향식 재난관리가 되기 위해서는 지역의 자율방재조직이 지역사회기반 재난관리의 핵심주체로 자리매김해야함을 의미한다.

현재 우리사회에는 지역자율 방재조직이 산재해 있으나 조직의 방재역량을 강화하는 동시에 임파워먼트(empowerment)를 유도할 지역 여건에 부합되는 자율방재조직이 부재하다. 이에 정부에서는 2005년부터 지역사회를 기반으로 한 각 지역별(읍, 면, 동별) 재난예방과 대응, 복구에 지역주민의 활성화를 도모하고자 지역자율방재단을 조직, 운영하고 있으나 6년이 지난 지금에도 자율방재단의 구성과 활동이 저조하여 사실상 유명무실하다 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 재난에 대처하고 복구하는 과정에서 주민이 피해자이며 대응자라는 관점에서 지역공동체를 기반으로 조직된 자율방재단과 의용소방대에 대하여 분석하였다. 첫째, 지역자율방재단이 조직 된지 6년이 지나도록 조직운영이 부실한 이유와 지역공동체내에 오랜 역사를 두고 조직되어 활발한 활동을 하고 있는 의용소방대에 대한 전반적인 사항을 살펴보았다. 둘째, 현 지역자율방재조직의 문제점과 함께 그 개선사항을 제시함으로써 지역공동체의 안전을 보장하고 효율적 재난관리를 통한 지역공동체의 지속가능한 발전 방안을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지역자율방재조직과 의용소방대

지역 차원의 방재조직은 참여 주민조직의 구성과 운영단계의 주도적 지위를 점하고 있는 주체에 따라 관 주도, 민 주도 및 NGO 주도로 구분할 수 있다. 또한 지역재난관리에의 주민참여 조직에서 가장 중요한 요인 중 하나가 재난관리에 참여하는 주민조직의 발족 기원의 문제이다. 지역재난관리에 있어 주민조직은 일부 외부지원 조직을 제외하면 대부분 리, 읍·면·동 또는 시·군단위의 지역 공동체 조직이 대부분이다. 그래서 이러한 조직을 일면 근린조직이라 할 수 있으며 근본적 조직 운영은 주민자율을 표방하고 있다(김경남, 2007: 37). 이러한 지역의 주민자율 재난관리 조직은 우리나라에도 여러 조직이 존재하고 있다. 구성원으로서 해당지역 주민이 참여하게 되는 지역 주민자율 재난관리 조직체로서는 의용소방대와 지역자율방재단이 대표적이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

1) 이 외에도 민방위대(20-45세 남성으로 의무적 구성), 전국재해구호협회, 대한적십자사, 새마을운동중앙회, 시민

의용소방대는 1958년 최초로 조직되어, 민방위대 소집으로 갈음되는 수방단에 비교하여 비교적 활발하게 운영되고 있다. 의용소방대원은 가입과 탈퇴가 자유롭고, 무보수로 봉사하게 되나, 제한적이거나 출동수당(년 8회 정도)이 있고, 활동비, 재해보상비, 자녀장학금, 피복비 등의 인센티브가 제공되고 있어 주민자율 재난관리조직에 대해 회의적인 평가도 있다. 그러나 민방위대원으로 구성되는 수방단의 경우 민방위대와 업무가 중복되고 인센티브가 없어 활동이 유명무실화되고 있으나, 의용소방대는 평상시에는 화재경계 업무, 순찰 업무를 수행하고 재난 시 진화, 구조 등 소방보조 업무를 수행하고 있으며 지역내 소외계층에 대한 많은 봉사활동 등을 감안할 때 주민자율 재난관리 조직으로 활성화시켜야 할 것이다.

지역자율방재단은 기존 지역재난 관련 조직의 위상을 극복하고 지역의 제 관련 민간조직들이 긴밀한 네트워크를 구성·유지 하여 재난발생 시 지역의 총체적 주민참여 방재역량을 강화하려는 목적에서 만들어 졌다. 즉 전국의 읍·면·동을 기본단위로 하여 지역주민과 각종민간단체, 동호회, 방재전문가, 학계, 종교계 등 모든 분야에서 참여가능하다.

## 2. 선행 연구 및 합의

그동안 재난관리의 주체가 전적으로 국가 및 지방자치단체의 공공행정이 책임이라는 인식하에 많은 연구들이 있어왔다. 그러나 재난은 지역적 집중성 및 국소적 발생 특징을 가지고 있기 때문에 지역공동체의 방재력이 무엇보다 중요하다. 따라서 최근 연구들이 지역방재력의 향상과 그에 따른 지역주민의 재난주체로서 역할 등이 강조되는 방향으로 나아가가고 있는 것은 바람직하다 할 수 있다. 재난은 지역공동체내에서 지역의 지리적, 문화적, 사회적 특성에 따라 재난의 규모와 피해 정도 등이 결정되는 경우가 많기 때문이다.

김경남(2007)의 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안이나 임재문(2010)의 민간 재난관리 역량강화를 위한 지방자치단체의 지원 방안에 관한 연구 등에서는 공공행정의 책임으로는 오늘날의 재난을 관리할 수 없음을 분명히 하면서 지역 내 주민의 참여를 우선시 하고 있다. 백우철(2009)은 재난관리의 효율적 체계에 관한 연구에서 재난관리의 효율적인 개선을 위한 재난관리 관련 법규와 예산의 개선 등을 제시하고 있다. 변윤석(2008)은 정부의 역량이 신속하게 미치지 못하는 재난부문에 대한 민간 역할분담 및 재난대응 능력 향상을 위하여 2005년 43개 지방자치단체에서의 시범운영 후 2006년 전국으로 확대되어 구성·운영 중에 있는 지역자율방재단의 역할과 기능을 파악해 보고, 전라북도 내에서 운영 중인 지역자율방재단 조직구성 및 운영의 비활성화 원인 분석을 통한 문제점을 분석하여 지역자율방재단의 조직구성 및 운영 활성화를 위한 방안을 제시하였다. 즉 지역자율방재단의 운영 활성화를 위한 개선 방안으로 지역자율방재단 전용 웹사이트 개설, 자율방재 시범 훈련의 실시, 지역자율방재단 지원 사업 실시, 지역자율방재단 활용 매뉴얼의 제작 보급, 지역자율방재 조직의 핵심 리더 육성 방안 등을 제시하였다.

---

안전봉사대, 재난극복자원봉사총연합(민간단체 8개로 구성), 재난안전네트워크(민·관·산·학 협의체, 22개 기관 참가), 안전생활실천시민연합 등 많은 단체들이 재난발생 시 관련 봉사활동에 참여하고 있다(권태호 외, 2008: 170).

김만재(2009)의 ‘재난관리자로서 이장의 역할과 스트레스에 관한 분석’에서 자연재난을 겪으면서 재난관리를 맡은 이장의 업무 스트레스를 조사하여 농촌지역의 재난관리 계획 수립시 명령, 통제모델보다는 인적자원모델이 더 효과적인 것임을 제시하고 있다. 즉 국가나 지방자치단체의 획일적인 명령 구조보다는 지역 주민의 인적자원 활동이 더 효과적이라고 보고 있다.

의용소방대는 높은 활동실적에도 불구하고 소방활동에 따른 급여의 지급 및 처우 관련 제도가 있어 일반적 주민자율적 재난관리 조직으로 정의하기 곤란하고, 그 활동분야 또한 주택 및 건축물 화재 대비에 치중하고 있어 지역사회의 일반 주민 전체가 참여하여 지역단위의 재난관리를 수행해 나갈 수 있는 조직은 아니라는 의견도 있다(김경남, 2007: 42). 그러나 본 연구는 지역자율방재단이 6년이 지난 지금도 그 설립 취지의 목적에 미치지 못하고 있고, 의용소방대의 비 자율적 주민참여조직성과 활동 분야의 소방 치중의 문제점이 있긴 하지만, 여전히 의용소방대는 각 읍·면·동별로 조직되어 그 활동이 활발하고 지역 주민의 신뢰와 인지도가 높다는 점, 그리고 최근 농촌지역은 인구 감소와 고령화 등으로 인적자원이 부족한 여건에서 또 다른 주민조직을 구성하는 것은 비효율적일뿐만 아니라 제대로 운영할 수도 없다는 기본 인식에 근거하여 의용소방대의 문제점을 고찰하고 그 활성화 방안을 제시하고자 한다. 이는 그동안 지역 공동체내에서 재난을 관리하며 지역주민들과의 신뢰를 다져온 기존의 주민재난조직을 도외시키고 다른 주민재난조직 형성을 유도, 활성화시키려고 함으로서 많은 예산과 행정력을 낭비시키고 지역공동체내의 주민 간 갈등을 유발할 여지를 만듦으로써 오히려 지역공동체내의 방재력을 약화시킬 수도 있기 때문이다.

### III. 의용소방대의 현황 및 실태 분석

#### 1. 한국의 의용소방대

##### 1) 연혁 및 개요

의용소방조직은 조선 세종 19년 (1437년) 전국적으로 흉년이 들면서 도둑이 성행하자 각 고을의 젊고 건강한 사람들로 자체적으로 순찰을 돌면서 도둑과 화재를 예방하도록 하자는 충청감사의 건의와 경상감사의 주청에 따라 각 고을별로 제대한 군인 등이 자율적으로 도둑과 화재로부터 마을을 지킬 수 있도록 허용함에 따라 지방의용금화조직이 만들어지면서 탄생하였다(허남길, 2008: 6).

이를 이어받아 일제시대에는 각 개항지에 거주민들이 자신들의 재산을 보호하기 위한 자생적 민간 조직으로 1882년 2월 소방펌프 1대를 비치하여 경성을 필두로 활동하기 시작하면서 각 거주지의 화재 등 재난에 대비하였다. 이후 점차 확대되어 1914년 말에는 전국적으로 635개소의 소방조가 조직되고 조원수는 56,567명이나 되었다(소방방재청b, 2010).

정부수립 후 소방대는 전후 복구사업 및 국토재건에 참여하였으며, 6.25 사변을 겪는 과정에서 방공

단에 편입되어 방호부, 구호부, 훈련부를 두고 방호부내 소방반을 설치하여 운영해 오다가 1953년 민병대 조직시에는 생계에 종사하면서 군사훈련을 받아 향토방위에 협조하는 등 방공업무도 겸행하였다. 현재 의용소방대는 소방기본법 제37조<sup>2)</sup> 및 각 시도 조례의 설치근거에 의하여 지역의 주민 중 지역에 봉사를 희망하는 사람들로 구성되어 있다. 기본 활동 단위는 해당 읍·면·동이며 재난의 규모가 클 때에는 각 시군을 넘어 전국적으로 봉사활동을 시행한다.

## 2) 조직 및 인력

현재 전국 의용소방대 현황을 보면 우리나라 행정조직의 기본단위인 시, 읍·면·동별로 조직되었는데, 2010년 1월말 기준으로 3,412개대에 총 96,284명의 의용소방대원이 지역방재의 주역으로 활동하고 있다(소방방재청<sup>b</sup>, 2010: 20-21). 세부현황을 보면 도시지역인 시지역에는 920개대에 25,635명으로 전체의 26.8%를 차지하고 있고, 농촌지역인 읍면지역은 2,449개대에 70,650명으로 전체의 73.2%를 차지하여 재난 방재력이 부족한 농촌지역 중심으로 인원이 편성되어 있음을 알 수 있다. 조직구성을 보면 총무부, 방호부, 지도부를 두고 총무부에는 서무반, 구호반을 방호부에는 재난대응반, 구조·구급반을 지도부에는 예방반, 훈련반, 기술지원반을 두고 각각 임무에 맞게 평소 훈련과 재난발생시 임무를 충실히 하고 있다.

의용소방대원의 연령별 현황을 보면 총 96,284명 중 20~30대는 15,842명, 40~50대는 50,820명, 60대 이상은 29,611명으로 지역사회에서 사회적 역할을 할 수 있는 연령대인 40~50대가 전체 중 52%를 차지하고 있어 그 활동이 왕성하다 할 수 있다(소방방재청, 2010).

지역 내 재난을 방지하고 재난발생시 대응과 복구하는 과정은 물리적인 힘과 기술적 힘, 지역 내의 사정을 이해하고 적정히 주민들을 리더하여 피해를 줄일 수 있도록 하는 역동적인(empowerment)역할은 지역공동체내 주민들의 신뢰를 바탕으로 한 중추세력일 것이다. 의용소방대원들은 지역공동체내에 40~50년을 살면서 주민들과의 두터운 신뢰와 물리, 기술적 힘을 가지고 있는 조직이라 할 수 있다.

또한 의용소방대원의 직업별 현황은 총 96,284명 중 농업 27,586명, 어업 1,669명, 상업 25,505명, 건축·토목 2,475명, 축산업 1,679명, 주부 21,770명, 회사원 등 기타 15,700명으로 지역 내 거주하는 일정한 시간대에 규정에 매여 근무하는 사람들이 아닌 자유직업 종사자들이 대부분이며 지역 내 사정이 밝고 서로 간 유대관계가 원활하여 지역 주민과 상호 커뮤니케이션을 통한 재난 대비 활동이 용이하며 지역 내 재난이 발생하였을 경우 빠르게 대응할 수 있는 능력이 타 조직에 비해 뛰어나다.

2) 소방기본법 37조<sup>①</sup> 소방본부장 또는 소방서장은 소방업무를 보조하게 하기 위하여 특별시·광역시·시·읍·면에 의용소방대(義勇消防隊)를 둔다. <sup>②</sup>의용소방대는 그 지역의 주민 가운데 희망하는 자로 구성하되, 그 설치·명칭·구역·조직·입면·정원·훈련·검열·복제·복무 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다. (김색일, 2011. 4. 22. [시행 2011. 6.10] [법률 제10445호])

<표 1> 의용소방대 현황 (2010.1월 현재)

(단위 : 대, 명)

구분		대수				대원수			
		계	본대	여성대	지역대	계	본대	여성대	지역대
계	계	3,412	1,585	1,002	825	96,284	51,513	28,421	16,350
	시	922	179	163	580	25,451	7,653	6,358	11,503
	읍	495	230	204	61	19,828	10,443	8,130	1,291
	면	1,995	1,176	635	184	51,005	33,417	13,933	3,919
시 지 역	계	1,864	723	463	678	53,091	24,826	14,820	13,445
	시	922	179	163	580	25,451	7,653	6,358	11,440
	읍	208	96	88	24	8,501	4,386	3,570	545
	면	734	448	212	74	19,139	12,787	4,892	1,460
군 지 역	계	1,548	862	539	147	43,193	26,687	13,601	2,905
	읍	287	134	113	37	11,327	6,057	4,524	746
	면	1,261	728	423	110	31,866	20,630	9,077	2,159

※ 자료: 소방방재청a(2010: 120).

의용소방대의 활동은 기본적으로 각 시·읍·면·동별이지만 재난의 규모에 따라 즉 소규모 재난시에는 각 읍면동을 중심으로 중규모 재난일 경우에는 각 시군으로 대규모일 때에는 도와 전국적으로 집중 활동하고 있다. 의용소방대원들은 다양한 자격증을 소지하고 있어 재난의 대비와 대응에 전문적으로 접근 할 수 있다. 자격증 소지 현황을 보면 의용소방대원들 중 소방시설기사 311명, 위험물관련 자격자는 3,831명, 구조관련 350명, 구급 216명, 전기·통신 792명, 기계·건축 977명, 방화관리자 5,235명, 아마추어 무선기사 361명, 기타 자격 6,093명으로 총 18,166명이 다양한 자격증을 소지하고 지역 내 봉사활동을 펼치고 있다.

3) 의용소방대의 역할

<표 2> 의용소방대의 시기별 임무

평상시	재난발생시	재난종료시
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난교육 및 홍보활동</li> <li>- 취약지역 순찰 및 점검</li> <li>- 재난취약대상자 파악 및 소방시설 설치하기</li> <li>- 재난취약지역 취약요인 제거</li> <li>- 지역내 재난취약자를 위한 봉사활동 등</li> <li>- 비상연락체계 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 화재 등 재난현장 업무보조</li> <li>- 대피안내</li> <li>- 재난현장 교통 안내</li> <li>- 응급의료소 환자 구분 및 응급의료 소 환자 구분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 화재 피해 주민지원센터 운영 보조</li> <li>- 재난대상자 삶터 극복을 위한 봉사활동</li> </ul>

의용소방대의 운용형태는 평소에 적정인원의 비상근 소방력으로 운용되다가 대형 재난 발생시 의용소방대원을 투입하여 정규 소방력을 보조하고 재난현장에서 자원봉사자로서 활약하고 있으며 화재예방홍보, 재래시장, 화재취약지역 경계순찰, 화재진압지원, 재해복구, 대민봉사 등 소방 및 방재업무를 지원. 보조하는데 일익을 담당하고 있다. 의용소방대의 임무를 시기별(평상시와 재난 발생시 재난 중

료시)로 구분하면 <표 2>와 같다.

4) 운영 및 활동

<표 3> 의용소방대의 활동 실적

활동종류		건수	참여인원	정의	활동비율(%)
소	계	124,517	2,256,107		78
	화재 등 재난대비경계활동	13,300	187,608	대비	8.4
	화재진압	12,043	147,511	대응	7.6
	인명구조, 구급	2,424	18,384	대응	1.5
	지역봉사	37,246	51,3176	(예방)	23
	재난홍보	14,606	280,982	예방	9.2
	교육훈련	44,898	1,108,446	대비	28.3
기타	소	34,200	266,089		22
	주택점검, 산물캠페인 등	22,157	118,578	예방	14.4
	화재대상물 복구	12,043	147,511	복구	7.6
총	계	158,717	2,522,196		100

※ 자료: 소방방재청a(2010: 122).

구체적으로 의용소방대의 활동사항을 보면 화재진압, 인명구조 및 구급, 지역봉사활동, 재난홍보활동, 교육훈련, 재난대비 순찰, 경계활동 등으로 구분 할 수 있는데 출동횟수가 가장 높은 것은 교육훈련으로 44,898건에 전체의 28.3%를 차지하고 있는데 이는 재난에 따른 전문성을 강화시키는 측면으로 보인다. 많은 재난연구자들의 지적을 보면 재난시 많은 봉사활동이 이루어지지만 대부분 노력봉사 등 전문성이 결여 되어 효율적인 재난저지활동이 되지 못한다고 한다.<sup>3)</sup> 그러나 의용소방대의 활동 실적을 분석하여 보면 전문성에 입각하여 포괄적이며 다양한 재난현장에서 활동 하는 것을 볼 수 있다. 또한 지역봉사활동은 전체건수 대비 18%로 지역 내 청소년선도, 불우이웃돕기, 자연보호 등을 실시함으로써 지역 내 주민들과 상호 커뮤니케이션이 원활하고 지역 내 신뢰를 두텁게 하는 작용을 한다.

재난이 발생 했을 때보다 발생하기 전에 미연에 방지 할 수 있는 시스템이나 재난이 발생하였다하더라도 그 피해를 최소화할 수 있는 시스템이 중요하다. 의용소방대원들은 재난이 발생하기 쉬운 계절이나 시기 등에 지역 내 순찰이나 재난대비 경계활동 등을 실시함으로써 재난발생을 미연에 방지하거나 재난 초기에 관리함으로써 피해를 최소화하기 위한 활동을 극대화 하고 있다.

다시 말하면 지역봉사활동을 순수하게 재난예방활동으로 보기 어려움으로(물론 지역봉사활동으로 지역주민들의 신뢰를 다지는 것은 재난 발생시 효율적인 역할에 영향을 미치기는 하지만) 제외한다고 하더라도 재난 예방활동은 총22,157건에 118,578명 활동으로 전체건수 대비 39.8%, 대비활동은 80,355건에 활동인원 1,414,632명으로 전체건수 대비 51.1%이며, 대응활동은 14,467건에 활동인원 165,895명으로 전체건수대비 9.1%, 복구활동은 12,043건에 147,511명이 활동하여 7.6%의 비율인 것으로 나타나

3) 김정남(2007)에 의하면, 대부분 주민조직 방재조직은 첫째, 응급복구에 편중되어 있어 재난을 미리 방지할 수 있는 예방이나 대비활동이 부족하고, 둘째, 전문성이 부족하여 단순 노력봉사에 치중하고 있다.

다른 재난관련 민간조직들의 활동과는 다르게 재난 발생 전의 활동(재난홍보나 경계활동, 순찰 등)이 90%정도를 차지하고 있다. 이는 의용소방대의 활동이 화재에 국한하며 대응차원의 조직이라는 그동안의 지적과는 다르게 지역 재난 전반에 걸쳐 활동하며 대응차원보다는 예방과 대비차원이 월등히 많음을 보여주고 있다(소방방재청b, 2010).

## 2. 외국의 의용소방대

### 1) 일본의 의용소방대(소방단)

#### (1) 조직 및 인력

1896년 내무성 소방규칙을 공포하고 소방조의 조직 및 운영의 기준을 정하여 부·현지사의 관장으로 두었고 1939년 경방단령 29호로 소방조는 경방단으로 개조되었으며 경방단은 지방장관의 직관 또는 市·町·村長의 신청에 의하여 설치되어 단장, 부단장, 부장, 반장 및 경방원으로 구성하여 경방단에 운영에 관한 비용은 市, 町, 村이 부담하게 되었다. 1947년 소방조직법 제정 및 소방단령이 공포되어 전국 市, 町, 村에 자주적 민주적 소방단이 조직되었으며 소방단은 주로 화재의 경계 및 진압, 기타 재해의 방재 및 피해의 경감 등 소방활동에 종사하는 市·町·村의 민간 자율 방재조직이다. 특히 향토 애호정신에 의해 민간유지들에 의하여 조직되어 있는 그 구성원인 소방단원은 평상시 각자의 직업에 종사하면서 필요에 따라 소집되어 소방활동 등 각종 재난 발생시 재난현장에 종사하고 있다. 특히 최근에는 지역 내 복지커뮤니티와 연결하여 재난발생시 대응은 물론 재난 발생 전 활동에 치중하여 지역 재난 예방에 큰 역할을 하고 있다. 1999년 4월 1일 현재 전국에서 소방단과 분단 총 29,034단에 957,047명의 소방단원이 활약하고 있으며 그중에서 우리나라의 여성의용소방대원에 해당하는 여성 소방단원은 12,400명이 활약하고 있다(허남길, 2008: 24-25).

#### (2) 임무 및 역할

소방단의 주요 임무로는 소방조직법 제1조에 명확하게 규정되어 있으며 화재로부터 국민의 생명과 신체 및 재산의 보호와 수화재(水火災) 또는 지진 등의 재해의 방재와 재해에 의한 피해경감 등을 내용으로 하고 있다. 평상시에는 화재의 예방, 경계, 경비, 교육, 훈련, 기계기구 및 장비의 점검정비, 지역주민에 대한 방재훈련지도 등의 임무를 수행하며 유사시에는 화재, 풍수해, 지진, 기타 재해현장에 출동하여 각각의 상황에 적절한 대응활동을 수행한다. 재난, 재해발생시에는 때와 장소를 가리지 않고 신속한 경계와 대응활동을 함으로써 주민의 안전을 수호하는 지역방재의 리더로서 활동을 보여주고 있으며 여성 소방단원은 주민에 대한 방재지도와 응급처치 보급 등의 활동을 전개하고 있다(행정자치부, 2000: 23-24).

### 2) 미국의 의용소방대

### (1) 조직 및 인력

미국의 소방관서는 모두 소방공무원으로 편성된 소방관서가 있는가 하면 일부 또는 대부분이 의용소방대원으로 편성된 소방관서가 있고, 그리고 소방공무원 없이 전부 의용소방대원만으로 편성된 소방관서가 있는 속에서 여러 가지 모양으로 편성되어 지역방재의 구심적 역할을 수행하고 있는 지역단위 자생적 형태의 봉사기관이다(허남길, 2008, 20).

의용소방대는 자주 정부 이익단체로부터 세금이나 장비의 헌납을 포함해서 공공활동 및 기부금에 의한 자체 기금으로 건립한 공공 소방조직의 또 다른 형태이다. 區의 의용소방협회는 우수 장비와 소방출소(대기소)를 유지하고 또한 여러 가지 지역사회 활동을 위한 센터로 봉사하고 있다.

미국의 소방조 운영은 지역여건과 사회의 소방 환경을 고려하여 의용소방대 소방업무를 주도하는 지역과 이들이 지역사회의 소방안전 활동을 원활히 할 수 있도록 행정, 운전 등 일부 인원을 전문 소방인력으로 배치하는 지역이 있다. 따라서 직업소방관과 유급상비대원과 의용소방대원을 구분하는 차이점은 직업소방관들은 근무시간에 배치되고 정례기준에 맞는 보수가 지급된다는 것이며 의용소방대원들은 회의, 훈련기간, 비상대응을 제외하고는 상시근무를 정식으로 요구하지 않는다는 것이다. 그들은 그들의 봉사활동에 따른 보수를 받을 수도 있고 받지 않을 수도 있다. 5만 이상의 인구를 가진 대부분의 도시들은 직업소방관을 채용하지만 그중에는 그들의 정규소방대를 보충하기 위한 보조요원들이나 의용소방대원들을 이용하는 지역도 있다(박기춘, 2005, 10). 다른 지역공동체들은 정상적인 주간 근무시간에 직업소방관을 사용할 수도 있고 야간근무 중에는 의용소방대원들에게 의지한다. 따라서 의용소방대 활용방법은 지역공동체 선택에 좌우되며 인력의 활용에 미칠 수 있는 요소로는 지역공동체의 재원(Financial resources), 유급 상비대원이나 의용소방대원들의 이용도, 화재사고빈도(Frequency), 소방부문에서 기대되는 봉사범위, 지역공동체에 의하여 채택된 소방부문의 선호도 등이 바로 영향을 미칠 수 있는 요인들이다.

다수의 지역공동체가 의용소방대를 필요로 할지라도 합리적 비용, 정치적 풍토, 지역의 성장과 소방부문의 변천, 기타 방화정책 등에 따라 설치, 운영의 규모와 방법을 결정하게 된다. 가장 작은 지역공동체 내에서는 의용소방대가 소방대기소 관리인과 몇 명의 직업소방관을 두고 인건비, 피복비, 기타 보상을 받지 아니하고 이웃이 이웃을 돕는다는 순수한 차원에서 운영된다.<sup>4)</sup>

### (2) 임무 및 역할

미국의 의용소방대 자격은 직업소방관과 거의 비슷하다. 의용소방대원들(volunteer fire companies)은 경보시 최소한 4명으로 대응을 해야 하며, 소방대원들의 충분한 활동과 적합한 방식의 대응이 가

4) 완전히 봉급을 받는 사람들에 의한 최소한의 인사관리와 더불어 지역공동체를 위한 무료 노동을 대신하기 위하여 지역주민에게 부담을 주는 추가세금이 포함될 수도 있다. 여러 주정부가 방호법(protective legislation)을 법제화하고 주 전역에 훈련프로그램, 시설 및 설비를 제공함으로써 그들의 의용소방대원에 대하여 조성된 기부금을 인정하였다.

능하도록 되어있는가를 재조사 하여야 한다. 의용소방대 내의 모든 필수요원의 직위는 배치된 의용소방대원들에 의하여 전달되나 직업소방관의 화재예방, 훈련과 통신기능 등 많은 관할권에 있어서는 카운티 정부 혹은 정부의 다른 기구에 의하여 제공되고 있다(이강일, 2006: 17).

지역공동체가 직업소방관을 둘 여유가 있는 지역은 경보에 대응하는 것이 보다 빠르고 효율성이 증대된다. 정규소방관이 소방장비를 검비하여 화재현장으로 출동할 때 유·무선 통신을 통하여 경보신호를 받은 의용소방대원들은 화재현장으로 직접 출동하게 된다. 의용소방대는 그들 자체단독으로 혹은 직업소방관서와 연합하여 지역 내의 소방 활동과 긴급재난 사고대응 및 수습활동에 기여하고 있다. 순수 의용소방대를 포함한 각급 소방관서 일선 소방대기소(파출소)별로 화재진압을 위한 임무별 단위 조직을 기관반, 사다리반, 구조반, 특수장비반 등으로 구분하고 평소 각 단위 조직별로 세부임무를 부여해 놓고 있다. 소방관서의 효과적인 소방통신체계는 '911' 긴급전화와 상황의 신속전파 및 비상소집, 유무선 통신의 교신 등의 통신업무에 달려 있다고 보고 세심한 주의력을 기울이고 있다.

지역공동체의 주요 화재방어요원 자격으로서의 소방지휘관은 증가하는 법적·기술적 책임을 갖춘 자격과 경험을 토대로 임명하고 있다. 또한 지역공동체들은 최소한의 요구인 만큼 국가소방협회(NFPA: National Fire Protection Association)의 표준에 의거 소방공무원과 의용소방대원을 임명하고 있다.

### 3) 외국 의용소방대의 시사점

태풍, 지진, 토네이도 등의 영향이 매우 커서 대형 재난이 다발하고 있는 미국과 일본은 이미 오래 전부터 재난관리 민간조직을 육성하고 있으며 정부조직과 상호보완적인 협조체계를 구축하여 운영함으로써 재난 피해를 최소화해왔다.

먼저, 일본의 의용소방대는 재난에 대해 전문성을 가질 뿐 아니라 지역 내 포괄적인 활동으로 이미 지역사회에서 재난에 대한 파수꾼으로 인식되어 있으며 지역 독거노인, 장애인, 소년소녀가장 등 재난 취약자에 대한 화재경보기 설치, 전기, 가스, 시설 등 점검 및 보수, 주택보수작업 등 다양한 복지활동을 시행하고 있다.

둘째, 미국의 의용소방대는 의용소방대 자체 단독으로 혹은 직업소방관서와 연합하여 지역 내의 소방활동과 긴급재난사고 대응 및 수습활동에 기여하고 있다. 다수의 지역공동체가 의용소방대를 필요로 할지라도 합리적 비용, 정치적 풍토, 지역의 성장과 소방부문의 변천, 기타 방화정책 등에 따라 의용소방대의 설치·운영의 규모와 방법을 다르게 하고 있다. 의용소방대원과 유급상비대원의 사용은 경제적 사유와 주민의 편익을 위한 것이 통상적이다. 순수한 의용소방대와 연합소방관서의 장은 조직 운영 관계법규적용 등 소방행정을 총괄하는 필수지식과 훈련에 능통해야하고 다른 소방관서장, 유관기관단체장, 전문조직, 국제소방관서장협회(IAFC), 국가방화협회(NFPA), 전국의용소방대평의회(NVFC), 적십자사(Red Cross) 혹은 경찰보조단체(police auxiliaries)와의 유기적인 공조체제를 유지하고 있다.

이에 비추어 우리나라 의용소방대는 지역주민으로서 전문성을 갖추고 지역을 알고 지역주민들의 신

퇴를 가지고 있으므로 재난 발생시 대응이나 복구수준에서의 동원이 아니라 그 지역의 시민재난관리 리더로서 역할을 할 수 있도록 하여야한다. 또한, 다양한 재난 중 화재에 치중된 활동에서 벗어나 자기가 사는 지역의 재난특성에 적합한 기술과 정보를 배울 수 있는 방재리더 교육프로그램을 더욱 다양화 시키고 지역 내 거주민이나 단체들과 네트워크가 연결될 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 새로운 재난관리조직을 탄생시킬 것이 아니라 기존의 의용소방대에 대한 다양한 지원으로 더욱 전문화 할 수 있도록 하며 지역 내 재난의 주민관리리더로서 역할을 할 수 있도록 하여야 한다.

## IV. 우리나라 자율방재조직의 문제점과 개선 방안

### 1. 자율방재조직의 문제점

#### 1) 지역자율방재단의 문제점

##### (1) 구성원의 소속감과 결속력 부족

자율방재단의 구성은 각 읍·면의 거주자나 민간단체, 동호회, 학계, 방재전문가 등으로 구성하고 있으나 농촌의 경우 기존의 재난관련 조직원이 대다수이며 노령화와 인구감소 등으로 새로이 자율방재단에 가입할수 있는 인적 여력이 없는 곳이 많다. 또한 동호회나 방재전문가들을 타지역에서 유입하여 지역내 자율방재단으로 가입시키는 것은 무엇보다 어렵다. 따라서 자율방재단내 구성원이 허수인 곳이 많으며 좁은 지역 내 타조직원을 빼내오는 경우가 있어 지역 주민 간 갈등을 유발하기도 한다. 그러므로 어렵게 구성한다하여도 구성원간 소속감과 결속력은 떨어질 수밖에 없다.

##### (2) 조직내 리더 부재

자율방재단은 지역 내 각종 단체와 개인을 포함한 자율단체로서 자율방재단을 선도적으로 이끌고 나갈수 있는 리더가 없음에도 불구하고 관련 행정기관에서는 자율적인 주민조직으로 치부하고 활동사항에 대한 어떠한 교육, 지침 등을 주지 않고 있다. 따라서 방재단원들은 재난관리 지식이 부재하고 각종 단체들은 리더적 역할이 주어지지 않아 재난 발생시 단체와 개인이 어떠한 역할을 해야 하는지 알수 없다.

##### (3) 구성원의 전문성 부족

지역내 재난은 지역의 지리문화적 특성이나 재난형태별 모습이 다양하다. 따라서 재난의 형태나 규모, 피해정도에 따라 재난조직의 역할은 다양하고도 전문화되어야만 한다. 그러나 현재 자율방재단 중 많은 곳이 방재전문가를 영입하지 못하고 있으며 구성원들에 대한 최소한의 재난교육조차 이루어지지

않고 있다.

#### (4) 지역내 방재조직으로서 낮은 인지도

지역 내 방재조직은 지역 안에서 오랫동안 주민들로부터 신뢰를 받아 온 조직 활동으로 재난 발생 시 리더적 역할을 수행할 수 있으며 주민들의 효과적인 활동을 끌어내 피해를 감소시킬 수 있다. 그러나 오랫동안 지역 안에서 봉사활동과 재난활동을 하면서 주민들로부터 신뢰를 받아온 의용소방대를 비롯하여 많은 조직<sup>5)</sup>들이 활동하고 있는 상황에서 최근 조직된 자율방재단은 그 활동 실적이 미비하고 자체 결속력이나 소속감 등의 결여 등으로 지역 내 낮은 인지도를 가지고 있어 재난 예방활동이나 대비, 대응 활동을 적절히 수행하기 어렵다.

## 2) 의용소방대의 문제점

### (1) 재난상황에 대한 한계성

의용소방대는 지역 내 태풍, 폭설, 산사태 등 자연재난과 붕괴, 폭발, 교통사고 등 인위재난 등 각종 재난상황에 대처하고 지역주민에 대한 봉사활동을 하고 있음에도 불구하고, 의용소방대의 설치목적은 소방기본법에 근거하여 소방업무를 보조하기 위한 것으로 한정되어 있어 실질적으로 화재에 대한 방어활동을 제외하고는 사회적으로 인정받지 못하고 있으며 재난에 대한 전문적이고 다양한 교육을 받는데도 제한적이다.

### (2) 지역내 방재활동 거점 미확보

각 읍면동별로 설치되어있는 의용소방대는 전문적인 지역주민방재단으로서 오랫동안 지역주민들의 신뢰와 믿음을 주어진 조직이나 이들에 대한 교육이나 훈련을 실시할 수 있는 그들의 공간이 주어지지 않고 있다. 또한 주민들이 지역 내에서 각종 재난에 대하여 정보를 접하고 상담하거나 재난시 활동사항 등에 대한 지식을 이야기 하거나 배울 수 있는 곳이 없다. 그러므로 지역 내 방재활동 거점이 주어진다면 자연스럽게 지역주민들이 모여 지역공동체내의 삶에 대해 이야기함으로써 더욱 지역공동체적 의무와 책임을 가지게 되어 주민 간 지리적, 심리적 거리감을 줄일 수 있어 재난시 피해최소화에 도움이 될 것이다.

### (3) 재난관리 전문자격증 미흡

재난은 천의 얼굴을 가진 것과 같다. 태풍이라 하여도 언제나 같은 얼굴이 아니며 화재라 하여도 언제나 같은 형태, 같은 규모가 아니다. 또한 현대적 재난은 그 종류만하여도 수만 가지일 수 있고 규

5) 각 읍·면·동에는 주민자율조직인 의용소방대와 자율방재단, 환경연합회, 이·통장단회, 청년회 등 지역별로는 다소 차이는 있으나 지역을 위한 많은 조직들이 활동하고 있다.

모면에서도 대형화가 일반적이다. 따라서 재난에 참여하는 구성원은 전문적인 지식과 자격증이 필요하다. 의용소방대원들은 앞에서 살펴본 것과 같이 자격증을 소지하고 있는 대원들이 다수 있으나 소방과 관련된 자격증이 주를 이루고 있다. 이미 화재라는 틀의 재난을 벗어나 다방면의 재난에 활동하고 있는 의용소방대는 좀 더 다양한 재난과 관련된 자격증을 보유하는 것이 필요하다.

#### (4) 지역자율방재 활동 미흡

지역주민으로부터 도움과 필요를 느끼지 않고 사랑과 신뢰를 받지 못하는 단체나 조직은 지역 내 방재리더로서 역할을 수행할 수 없다. 의용소방대가 소방업무의 보조역할만을 충실히 이행하는 것은 본래의 취지에 적합하다하더라도 지역주민들로부터 제한된 인식을 주게 되어 지역 내 방재리더로서는 역할을 수행할 수 없다. 물론 지금까지 지역 내 봉사활동과 다양한 재난활동을 하고 있으나 좀 더 다양하고 지역안전 지킴이 활동을 함으로서 지역 내 자율방재 활동의 지평을 넓혀야 할 것이다.

#### (5) 자율방재지도자 육성과정의 교육부재

재난에 대한 교육과 훈련은 의용소방대가 지역 안전의 지킴이로서 활동하게 하는데 중요한 요소로 작용한다. 현재 의용소방대는 대장에 의해 교육이 실시되도록 규정되어 있으나 대장의 교수역량 관련 전문지식의 부족으로 인하여 대원들의 적절한 교육이 이루어질 수 없는 경우가 있으며 대장단에 대한 폭넓고 전문적인 교육이 이루어질 수 있는 기회가 적다.

의용소방대가 사고발생 방지를 위한 주도적 역할을 수행하기 위해서는 안전을 위한 분위기 조성 및 지도 등 지역 안전을 위한 활동의 리더로서의 역할을 수행할 수 있는 자질과 역량이 필요한 바 지역 방재의 기수로서의 역할을 위하여 체계적인 방재교육실시 및 리더십의 함양이 필요하나 그렇지 못한 것이 현실이다.

## 2. 의용소방대 활성화 방안

### 1) 의용소방대원 교육의 다양화

#### (1) 의용소방대의 재난활동 근거 규정 마련

현행 의용소방대의 설치 목적은 소방기본법 제 37조에 의거 소방업무를 보조하기 위한 것으로 되어 있으나, 의용소방대의 재난 활동범위를 구체적으로 명시한 근거는 없다고 볼 수 있다. 따라서 재난관리 및 안전문화 활동의 내용을 설치목적에 포함시켜 관련법 시행령을 통하여 구체적인 활동업무를 정함으로써 책임 있는 지역자율봉사조직으로서 역할을 할 수 있도록 하여야 한다. 그럼으로써 그동안의 소방업무의 보조라는 활동한계를 벗어나 다양한 재난저지활동으로 지역방재 중심조직으로 우뚝 설수 있을 것이다.

## (2) 지역방재리더교육

지역의 재난관리를 효율적으로 하기 위한 관건 중 하나는 지역 내 방재 전문가 육성이라 할 수 있다. 따라서 의용소방대원들에 대한 지역방재 리더로서의 육성이 시급하다. 의용소방대원의 지역방재 리더교육은 대원들의 재난에 대한 인식변화와 단계별 교육을 들 수 있다.

그동안 활동이 화재라는 재난방지 활동에 큰 비중을 두어왔다면 폭설, 홍수, 구제역 등 각지역내 취약한 재난에 대한 대처 요령 등 재난에 대한 다양한 접근법의 교육 프로그램이 필요하다. 이러한 프로그램의 제공은 지역 내 발생할 수 있는 재난현상들을 이해하고 더 나아가 거주 지역별 특성에 맞는 재난에 대비할 수 있는 역량이 생겨나며 이로 인해 의용소방대원들과 지역주민과의 상호작용의 확대로 나타날 것이다.

단계별 교육으로서는 모든 의용소방대원들에게 재난의 종류, 재난의 특성과 그에 대한 대처요령 등을 교육함으로써 재난에 대한 인식의 확대뿐만 아니라 그동안의 소방업무 보조라는 틀에서 벗어나 재난 전반에 대한 지식과 기술을 습득하게 할 수 있으며, 일반대원들에게는 재난별 특성화된 지식과 기술을 각소방서 및 각시군 교육장을 통하여 교육하고 간부들에 대한교육은 각 대장들은 중앙소방학교 프로그램을 이용하여 대장으로서의 책무와 지휘 지도력, 주민과 함께 소통하고 공감할 수 있는 기법을 교육하고 부대장 및 부장단에 대한 합숙형 전문교육을 강화하여 재난의 종류별 전문교육을 확대하여야 한다. 여기에 신입의용소방대원들에 대한 기초적인 지식과 기술을 별도의 교육 실시하고 특히 재난 대처에 대한 전문교육을 강화할 필요가 있다. 따라서 소방서, 시군 재난교육센터, 중앙, 지방 소방학교에서는 합숙형 또는 인터넷강의 등을 활용하여 각 분야별 전문교육을 개설할 필요가 있다.

## 2) 지역 내 방재활동 거점 확보

### (1) 의용소방대 사무실 확보 및 주민 쉼터로 활용

농촌지역의 경우 고령화와 인구감소 등의 영향으로 지역사회 주민들 간의 교류 기회가 적고 이로 인한 서로 간 신뢰나 의사소통에 문제가 있으며 도시지역의 경우는 생활에 쫓겨 이웃을 모르는 현상들로 인해 의사소통이 단절되어 가고 있다. 이것은 재난 예방과 대비활동에 부정적인 영향을 미치며 재난발생시 효과적이지 못한 대응으로 피해를 확대시킬 수 있다. 따라서 지역주민 간 교류 활성화를 위하여 각 지역별 의용소방대 사무실 마련이 필요하다. 특히 농촌의 경우 지역 내 재난에 대한 정보를 접하거나 재난시 활동사항 등에 대한 지식을 이야기 하거나 배울 수 있는 곳이 전무한 실정이다. 의용소방대 사무실을 마련하여 지역주민들에게 개방함으로써 지역에 사는 주민이라면 의용소방대 사무실에 가면 재난이 없는 평상시의 생활에 유용한 정보와 재난 발생시 유용한 정보를 접할 수 있고 지역 내 재난과 관련된 문제뿐만 아니라 지역 공동의 문제들을 토론하여 해결방안을 찾아낼 수 있는 장소로 활용함으로써 자연스럽게 지역주민들이 모여 지역공동체내의 삶에 대해 이야기함으로써 더욱

지역공동체적 의무와 책임을 가지게 되어 주민 간 지리적, 심리적 거리감을 줄여 안전하고 지속가능한 지역공동체를 만들 수 있을 것이다.

## (2) 지역안전신고센터로서의 역할 수행

의용소방대원들의 지역에서의 활발한 활동으로 안전에 관한 리더로서 인식되어 질 때 지역안전을 위한 신고·처리 창구의 역할을 수행하여야 한다. 현대인들은 자신에게 직접 위협의 요인으로 작용하지 않는 위협에 대해서는 무관심한 반응을 보이며 그러한 위협을 통지하거나 제거를 위한 요구의 절차를 수행하는데 소극적이며 행정상 처리 방법을 모르는 경우가 있다. 이러한 경우에 위험요소는 제거되지 않고 사고 발생을 기다리게 되는 결과를 초래하게 된다. 의용소방대는 지역 주민의 곁에서 지역에 대한 실생활을 가장 잘 이해할 수 있다. 따라서 위협 요인을 발견한 주민이 부담감 없고 편하게 발견한 사항을 논의 또는 신고 할수 있는 대상이 될 수 있다. 의용소방대의 이러한 장점을 활용하여 지역에서 발생하는 각종 위해요인 즉 놀이터의 시설 고장, 과속방지턱의 설치 요구 등 사고발생이 예상되는 위험요소에 대한 주민 신고 접수창구 역할을 의용소방대가 주도적으로 수행함으로써 지역 안전을 관리하는 단체로 자리매김하여야 한다.

## (3) 주민재난조직 구성원 전문자격증 확보 및 확대

자주방재조직에 대한 많은 선행연구들에서 한결같은 지적은 지역의 주민결성 재난조직에 방재 전문가 즉 지역 주민으로서 방재리더가 없거나 미흡하다는 것이다. 그러나 다행히도 의용소방대원들은 앞에서 살펴본 것과 같이 다양한 자격증을 가지고 있다. 그러나 재난의 종류가 다양하고 재난이 발생하였을 때 여러 가지 활동이 요구됨으로 인하여 더 많은 대원들의 다양한 전문적인 자격증이 요구된다. 따라서 전문자격증을 소지하고 있는 지역주민들을 의용소방대원으로 적극 영입하는 한편 현 의용소방대원들은 전문 자격증을 취득할 수 있도록 하여야 할 것이다.<sup>6)</sup>

# 3) 지역자율방재 활동 영역 확대

## (1) 봉사활동 영역 확대

지역주민으로부터 도움과 필요를 느끼지 않고 사랑과 신뢰를 받지 못하는 단체나 조직은 지역 내

6) 재난은 자연, 인위, 사회적 재난으로서 다양하고 포괄적이며 예상할 수 없는 형태로 지역주민에게 다가올 수 있기 때문에 여러 종류의 전문 자격자를 요구한다. 이때 지역 내에서 자격자를 등록하여 재난 대응시 유효하게 활용할 수 있다. 재난에 활용 될 수 있는 자격증의 종류에는 1) 의사, 간호사, 응급구조사 등 응급처치 관련 자격증, 2) 화학, 산악, 수상 전문 자격증 소지자나 군 전역자, 3) 통신기기기능사 등 정보통신 관련 자격증 소지자, 4) 이발사, 미용사, 사회복지사등 사회복지관 자격증, 5) 전, 현직 교수, 교사, 공무원, 한의사, 변호사, 예술가 등, 6) 기타 활동 내용에 따르는 특수 자격(전기기사, 풍수해 관련 자격, 토목기사, 주택보수 관련 자격, 소방시설기사, 위험물 취급기사, 유무선통신 관련자격, 가스 관련기사, 수질검사 관련자격) 등이 있다.

방재리더로서 역할을 수행할 수 없다. 따라서 의용소방대의 활동도 그동안의 소방업무의 보조와 소극적 재난예방활동에서 벗어나 지역주민들이 진심으로 바라고 있는 생활불편사항, 환경문제 해결 등 사회생활 불편사항 해소에 도움이 될 수 있는 봉사영역으로 확대되어야 할 것이다. 의용소방대원은 다양한 직업과 기술을 가지고 생업에 종사하며 봉사하는 단체이다. 중기면허기술자, 차량정비, 가전제품수리, 약국경영자, 전기보일러기술자등으로 기술지원반을 편성 후 비상연락망을 확보하여 재난 발생시 즉시 동원될 수 있는 시스템을 갖추는 것이 중요하며, 또한 누구나 기피하는 장애자시설, 무의탁 고령자시설을 정기 방문하여 노력봉사(청소, 세탁, 목욕, 식사 등)를 하거나, 환경보호운동에 참여하는 등 다양한 지역 봉사활동으로 지역주민과 더불어 지역을 고민하고 해결하는 단체로의 인식 확대가 중요하다.

## (2) 지역안전 지킴이 활동

의용소방대원을 지역 내 개인 담당구역(몇 개동 또는 부락단위)을 정하여 재난 발생 우려시나 일상생활 중 순찰 등으로 i) 지역 내 발견되는 각종 안전 위해요인(예: 인도의 보도블록 파손으로 인한 보행자 위험, 차도의 도로파손 및 적치물 등)으로 인한 차량 및 운전자 위험, 장마철 축대 붕괴위험지역, 동절기 도로결빙 우려지역 등 재난 발생에 대한 예측이 가능한 위험요소를 즉시 제거, 고발 또는 신고 조치토록하고, ii) 도심 내 주차장 부족이나 교통량 증가 등으로 인한 소방출동 여건 악화로 인한 소방차량 출동지연 등이 발생하고 있으며, iii) 도로에 있는 소화전이 파손되어 방치되는 등 재난시 사용하게 되는 용구보관함(저수지 부근에 있는 인명구조함 등)의 파손으로 재난시 유효하게 사용할 수 없게 되는 사례 등을 미연에 방지하기 위하여 의용소방대의 일상적 순찰 활동으로 책임 있는 지역 방재의 지킴이 활동을 강화하여야 한다.

## V. 결론

본 연구는 지역자율방재조직의 문제점을 살펴보고 의용소방대 활성화를 통하여 효율적인 지역재난관리를 할 수 있는 방안을 제시하였다.

첫째, 현재의 난립하고 있는 주민방재조직을 재정립하여야 한다. 둘째, 오랫동안 지역 내 재난활동을 해온 의용소방대를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다. 첫 번째는 의용소방대원 교육의 다원화를 통하여 그동안 소방에 한정된 것을 각종 재난시 활동할 수 있도록 재난인식전환과 재난의 단계별 유형별 교육을 프로그램화하여 실시하여야 한다. 두 번째는 지역 내 의용소방대 사무실을 이용하여 주민들의 컴퓨터 활용함으로써 재난에 대한 정보를 접하고 지역 내 재난위험지역이나 사고발생 예상 문제점들에 대해 주민 간 의사소통으로 해결하고 자체적으로 해결할 수 없을 때 관계기관 등에 신고할 수 있는 지역 내 방재활동 거점이 되도록 하여야 한다. 세 번째는 재난이 발생하였을 때는 여러 가지 활동이 요구되며 현대의 재난은 그 종류가 다양하다 할 수 있기 때문에 다방면의

전문가가 필요하게 된다. 따라서 의용소방대원들의 전문자격증의 확보를 유도할 필요가 있다. 전문인을 의용소방대원으로 영입하거나 현 의용소방대원들 중 전문자격증을 소지할 경우 인센티브를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 네 번째는 지역 내 방재리더로서 역할을 수행하기 위해서는 지역주민들의 신뢰를 바탕으로하여야 한다. 따라서 소극적인 재난방지활동을 넘어서 주민들이 바라는 생활불편사항, 환경문제 해결 등 사회생활 불편사항 해소에 도움이 되는 봉사영역을 확대할 필요가 있다. 다섯 번째는 지역 내 담당구역을 정하여 재난 발생 우려시나 일상생활 중 순찰 등으로 지역 내 발견되는 각종 안전 위해요인을 즉시 제거, 고발, 신고 조치하는 등의 지역안전지킴이 활동을 강화하여야 한다.

## 참고문헌

- 국가재난관리시스템기획단. 2003. 미국의 재해. 재난관리체제.
- 국가재난관리시스템기획단. 2003. 일본의 재해. 재난관리체제.
- 국립방재교육연구원. 2006. 지역자율방재단 운영과정. 천안: 국립방재교육연구원.
- 권태호. 2007. 재난취약성과 지역 그리고 지역자율방재단의 운영 방향. 지역자율방재단 과정, 85-113. 천안: 국립방재교육연구원.
- 권태호·양기근·오금호·이은애. 2008. 지속가능 재난관리를 위한 지역자율방재조직의 활동프로그램과 활용방안 연구. 지방정부연구. 12(1): 107-130.
- 김경남. 2007. 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안. 강원발전연구원 연구보고서.
- 김만재. 2009. 재난관리자로서 이장의 역할과 스트레스에 관한 분석. 한국 방재학회 9(6): 74-75.
- 김영희. 2009. 일본 자주방재조직과의 비교평가를 통한 지역자율방재단의 추진방향 제시. 방재저널 11(2): 65-76.
- 김주희. 2010. 전라북도 의용소방대의 운영개선에 관한 연구. 전북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 류상일. 2007. 네트워크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석. 한국행정학보 41(4): 278-311.
- 박광길. 2004. 지역주민 참여활성화를 위한 제도 지원방안: 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화. 2004 국립방재연구소 춘계토론회 자료집. 19-35.
- 백우철. 2009. 재난관리의 효율적 체제에 관한 연구. 강원대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 변윤석. 2008. 지역자율방재단 활성화방안에 관한 연구. 전북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 소방방재청. 2006. 지역자율방재단 연찬회 자료집.
- 소방방재청. 2007. 민간의 자율방재력 강화를 위한 지역자율방재단 확대 추진 지침.
- 소방방재청a. 2010. 2010 소방행정자료 및 통계.
- 소방방재청b. 2010. 의용소방대 소방활동 실무교재.
- 송철호. 2006. 도시지역사회의 자율방재체제 구축 및 운용방안 연구. 도시행정연구. 제18집: 459-485.
- 신은성. 2003. 국가재난관리 효율제고를 위한 자율방재체제 구축과 발전 방안. 방재연구. 5(3): 65-71.

- 심재현·오금호. 2005. 지역방재역량강화와 NGO의 역할. 제10회 방재안전 세미나 및 전시회 자료집. 209-240.
- 이강일. 2006. 한국의 의용소방대 활성화 방안에 관한 연구. 삼척대학교 방재기술전문대학원 석사학위논문.
- 이영환. 1998. 지역사회 주민조직에 관한 이론연구. 지역사회개발연구. 23(2): 7-24.
- 이재은·양기근. 2006. 지속가능한 재난관리의 효율화 방안 연구: 한국과 미국의 재난관리 사례 분석을 중심으로. 현대사회와 행정. 15(1): 105-135.
- 이점동·윤명오·최돈묵. 2008. 한국의용소방대의 활성화 방안에 관한 연구. 한국화재소방학회논문지. 22(4): 95-104.
- 임재문. 2010. 민간 재난관리 역량강화를 위한 지방자치단체의 지원 방안에 관한 연구: 안산시 지역자율방재단 운영사례를 중심으로. 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문.
- 전국재해구호협회. 2003. 재난구호 자원봉사활동의 이론과 실제. 서울: 전국재해구호협회.
- 정기성. 2009. 우리나라 의용소방대의 활성화 방안 고찰. 한국화재소방학회논문지. 23(5): 138-142.
- 허남길. 2008. 의용소방대 활성화 방안에 관한연구. 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 兵庫懸. 2006. 自主防災活動事例集 兵庫懸.
- 神戸市消防局. 2005. 自主防災活動事例集 神戸市消防局.
- 河田恵昭. 2006. スーパ一 都市災害から生き残る. 東京: 新潮社.
- ADPC. 2006. *Community-based Disaster Risk Management*. Bangkok: APPC.
- Allen, Katrina M. 2006. Community-based Disaster Preparedness and Climate Adaptation: Local Capacity Building in the Philippines. *Disasters*. 30(1): 81-101.

---

**全美姬**: 전북대학교에서 사회학 석사학위(현대의 사회재난에 관한 연구, 2006)를 취득하고, 현재 김제소방서에 재직 중이다. 관심분야는 소방정책과 재난관리 등이다(naoundong@yahoo.co.kr).

**梁奇根**: 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구, 2004), 현재는 원광대학교 소방행정학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 소방정책, 위기관리 및 재난관리 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 태안은 살아있다(2010, 공저), 시민참여와 거버넌스(2009, 공저), 한국의 재난현장대응체계(2009, 공저), 국가종합위기관리(공편저, 2009), “재해의연금의 합리적 배분기준 연구(2010)”, “한국재난안전네트워크(KDSN)의 정보 교류 협력구조에 관한 연구(2010)”, “재난갈등의 분석과 갈등관리 전략(2009)”, “재난에 강한 지역공동체 형성 전략(2009)”, “A Study on Building the Regional Cluster-The Case of Fire and Emergency Industrial Cluster in Samcheok-si(2009)” 등이 있다(withgg@wku.ac.kr).

투 고 일: 2011년 03월 17일

수 정 일: 2011년 04월 01일

게재확정일: 2011년 04월 08일

## Problems and Improving of Community-based Disaster Prevention

– Focusing on the Volunteer Fire Brigade –

Mi Hee Jeoun, Gi Geun Yang

This study aims to point out the problems of regional autonomous disaster prevention organization and suggests policy that can activate volunteer fire brigade is well organized on Eub, Myeon, Dong office. We analyze regional autonomous disaster prevention ccorps("JiYeokJaYoul BangJaeDan" in Korean) and volunteer fire brigade in terms that the residents are victims and counterparts In the process of disaster response and recovery. First, we are difficult to expect the role of regional autonomy within region because regional autonomous disaster prevention ccorps there are still leaders, expertise in disaster and residents' autonomy, etc. Second, volunteer fire brigade have many problems of various statutory limitations in dealing with disaster situations, no base of disaster prevention activities in the region, lack of professional qualifications of volunteer firefighters, lack of local voluntary disaster prevention activities, absence of self-prevention education in leadership development courses, etc. Plan to activate volunteer fire brigade is as followed: first, establishment of rules on actions of volunteer fire brigade and for diversification of educational, education of leader for regional disaster prevention, second, secureness and use as residents' shelter of volunteer fire brigade's office, performing the role of community safety report center and securing and expanding professional qualifications of members of resident disaster organization for securing base of disaster prevention activities in the region, third, expanding service areas and local safety keepers activities for enlargement of regional autonomous disaster prevention activities, etc.

**Key word:** community-based disaster revention organizations, regional community, regional autonomous disaster prevention ccorps, volunteer fire brigade